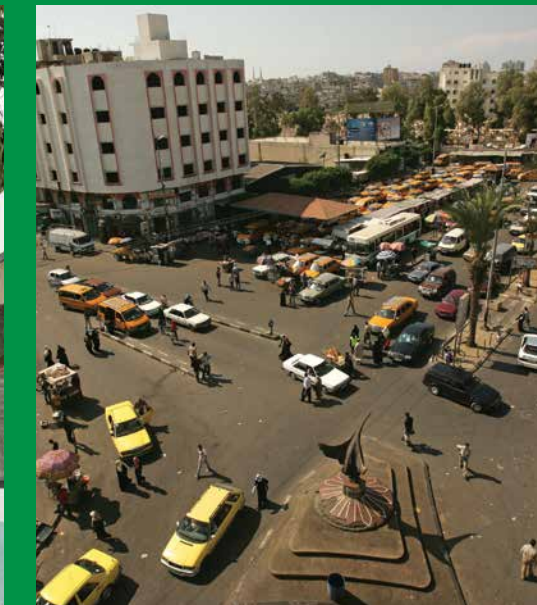




# קידום אסטרטגיה מתואמת לשיקום עזה







# תוכן העניינים

## מבוא

2 יאיר הירשפלד

## הקדמה

4 וורנר פושרה

6 מונחון

8 רצועת עזה – ציר הזמן בקצרה

## מערכת היחסים אש"ף-חמאס

10 שר פלסטיני לשעבר

## ישראל ורצועת עזה – לחתוך את הקשר הגורדי

18 מומחה בעילום-שם על סוגיות כלכלה ותשתית בין ישראל לשכנותיה

## פיתוח כלכלי של עזה – כיצד?

22 אפרים סנה

## פיתוח אסטרטגיה כוללת כלפי רצועת עזה

24 יאיר הירשפלד

## קידום סעד הומניטארי לרצועת עזה

## שיקום וייצוב המצב בעזה: מכשולים ואתגרים

30 סלין טובול

## גישה ותנועה – מכשול מתמיד לשיקומה ולפיתוחה של עזה

42 דב צדקה וענת קאופמן

## בריאות ושירותי בריאות בעזה

50 מרים ' הירשפלד

56 על הכותבים

פרסום זה התאפשר הודות לתמיכתה הנדיבה של קרן פרידריך אברט ישראל. תודתנו לקרן על שיתוף הפעולה המתמשך. אנו מבקשים להודות גם לחוקרים על עבודתם, לארגון הבריאות העולמי על מתן מידע חיוני בדבר מצב הבריאות בעזה ולדר' עמית לשם על העזרה.

הדעות המובעות בפרסום זה אינן משקפות בהכרח את דעותיה של קרן פרידריך אברט ו/או של המכללה האקדמית נתניה.

שימוש מסחרי בפרסומי קרן פרידריך אברט או בפרסומי המכללה האקדמית נתניה ללא קבלת אישור בכתב אסור בהחלט.

דצמבר 2015

© כל הזכויות שמורות

**מספר ISBN:**

978-965-92408-3-8

**עריכה מדעית:**

יאיר הירשפלד

**תרגום:** מרים בורנשטיין

**עריכה לשונית:** נועה סטופמן

**הבאה לדפוס:**

יהודית סטלמך, אלי פרידמן

**תצלומים:**

Imagebank, Thinkstockphotos

## מבוא

### יאיר הירשפלד

למנוע המשך זיהום משאבי המים של עזה והכרחי לשים קץ להפסקות החשמל הארוכות מדי יום. העבודה על הכנת פתרונות חשובים לטווח הבינוני כבר בעיצומה, אך לא הושג שינוי של ממש בטווח המיידי והקצר.

- יש לסייע בשיקום שכונות שנהרסו לחלוטין. אמנם מיליון וחצי טונות של מלט יובאו לעזה מישראל ואפשרו תיקון בתים שנפגעו, אך יש צורך בתכנית פעולה מקיפה כדי לדאוג לשיקומן של שכונות הרוסות.
- יש לפעול לצמצום שיעור האבטלה העצום באמצעות הקלה על יצוא יובא של סחורות ועידוד פיתוח עסקי פרטי.
- יש לפעול בשיתוף פעולה הדוק עם מצרים כדי לתאם איתה גישות משותפות ופעולות הדרושות למניעת חימושה מחדש של הזרוע הצבאית של חמאס.
- יש לנקוט פעולות הכרחיות לייצוב הפסקת האש; רצוי באמצעות מחויבות מוסכמת על כל הצדדים.

תת אלוף (בדימוס) דב צדקה כיהן כראש המנהל האזרחי בעזה ואחר כך בגדה המערבית והוא קשור קשר הדוק עם זרועות הביטחון. ענת קאופמן היא מנהלת פרויקטים בקרן לשיתוף פעולה כלכלי ועבדה על נושאים הקשורים בקידום המסחר, הנגישות והתנועה. המאמר שלהם עוסק בסוגיות המרכזיות של גישה ותנועה, שהן המפתח לשיקום הכלכלי והחברתי של רצועת עזה. בעיקרו של דבר הם מראים כי אף שישראל הקלה על המצור היבשתי, המצור הימי עדיין קיים במלואו.

הבעיה המרכזית בתנועה ובגישה היבשתית היא צווארי הבקבוק בתשתיות ויצירת אמצעי הביטחון הנוצצים. ביבשה יהיה צורך חיוני להמשיך להרחיב את הקיבולת של מעבר כרם שלום, ליצור רשת כבישים תומכת ולספק את מתקני הביטחון הדרושים. מתוכננת תוספת של סורק מודרני שני במימונה של ממשלת הולנד. חיוני ליצור את יכולות התשתית הנוצצות בצד הפלסטיני. כדי להקל על תנועת האנשים עלתה הצעה לשדרג את מעבר ארז, ופעולות בנושא כבר ננקטות. כמו כן מוצע קו רכבת קצר שיחבר את מערכת מסילות הרכבת הישראלית לרצועת עזה.

באשר למצור הימי, מומלץ לבנות מזח פלסטיני בנמל אשדוד ולאפשר מעבר סחורות מעזה ואליה, רצוי ברכבת. בטווח הבינוני, מוצע חידוש התכנית למעבר בטוח בין עזה לבין הגדה המערבית. אולם הצעה זו אינה נראית מעשית בשלב זה בשל שיקולי ביטחון.

המלצה חשובה אחרת מתייחסת לניהול נקודות המעבר. יהיה חשוב לאפשר לרשות הפלסטינית את השליטה והניהול בצד הפלסטיני של מעברי ארז וכרם שלום.

פרופ' מרים הירשפלד מילאה תפקידים בכירים בארגון הבריאות העולמי ויש לה קשרים אישיים הדוקים עם אנשי בריאות במזרח התיכון ומחוצה לו. היא עבדה יחד עם אנשי הארגון האחראים לעזה וכן עם הסניף הישראלי של "רופאים לזכויות אדם", אשר עושים עבודה חשובה ביותר בתחום הבריאות בעזה.

מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי במכללת נתניה בשיתוף עם קרן פרידריך אברט גאים להגיש אסופת מאמרים הבוחנת את המצב העכשווי בעזה. קיבלנו עידוד ותמיכה נדיבה מקרן פרידריך אברט, וצוות המשרד הישראלי של הקרן השתתף בתהליך הביקורת והבדיקה של המאמרים.

לכל המאמרים בחוברת זו מטרה משותפת - לשפר את תנאי החיים של תושבי עזה, למנוע עימות צבאי נוסף ולקדם יציבות באזור, ולשם כך הוצעו ארבע גישות אסטרטגיות שונות:

שר פלסטיני לשעבר ואחד ממנהיגי תנועת הפת"ח בעזה, שביקש לשמור על עילום שמו, סבור שראשית כול יש להגיע לפיוס פנימי בין אש"ף לבין חמאס ולנסח יחד אסטרטגיה אפשרית משותפת כלפי ישראל.

איש ציבור ישראלי בכיר, שאף הוא ביקש להישאר בעילום שם, מציע שישראל תאפשר הקמת ישות מתפקדת ויציבה בעזה, רצוי בחסות הרשות הפלסטינית, ותסיים לחלוטין את המצור על עזה גם ביבשה וגם בים. הטענה היא שבכך תזכה ישראל בהכרה בינלאומית על "סיום הכיבוש" דה פקטו ברצועת עזה, והרשות שתקבל את השלטון תישא במלוא האחריות לכל פעולה של תוקפנות כלפי ישראל.

אפרים סנה, סגן שר הביטחון לשעבר (ובעברו גם שר הבריאות ושר התחבורה) ויו"ר מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי, מציע שורה של צעדים לפיתוח הכלכלי של עזה שיתבססו במידה רבה על השקעות פרטיות. התנאי המוקדם המהותי הוא תהליך DDR של צבא חמאס - פירוק נשק, פירוק הצבא ושילובם של החיילים המשוחררים בחיים האזרחיים - בפיקוח בינלאומי. השקעה פרטית בסכום של מיליארדים רבים, מעין תכנית מרשל לעזה, תתאפשר רק אם הסיכון לחידוש העימות המזוין יצומצם דרמטית.

ד"ר יאיר הירשפלד, אחד מאדריכלי הסכמי אוסלו והמנהל האקדמי של מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי, טוען כי שיקומה של עזה וקידום הפיתוח הכלכלי והיציבות יושגו רק במאמץ מתואם ומרוכז של כל הצדדים המעוניינים, הקהילה הבינלאומית, ישראל, מצרים, הרשות הפלסטינית, ירדן, ערב הסעודית וקטאר.

שלושת הכותבים האחרים מתמקדים בדרכים ובאמצעים השונים לשיפור תנאי המחיה בעזה וליצירת תהליך שיקום ופיתוח כלכלי ללא קשר לגישה האסטרטגית או הפוליטית שתיבחר.

סלין טובול, סמנכ"ל הקרן לפיתוח כלכלי (תל אביב), עובדת כבר שנים על הכנת רעיונות אסטרטגיים לייצוב המצב בעזה. היא שימשה חוקרת אורחת במשרדי נאט"ו ברומא. רבים ממסמכי המדיניות שלה הטביעו חותם על תכנון המדיניות של הרשויות הישראליות המתאימות. הודות לעבודתה תמכה הקרן לפיתוח כלכלי מאחורי הקלעים במשא ומתן להפסקת אש הן בשנת 2012 והן ב-2014. סלין טובול ממליצה על חמישה צעדים עיקריים, הקשורים זה בזה:

- כדי ליצור מצב של נורמליות ויציבות, יש צורך בפעולה לפתרון משבר המים והאנרגיה עבור כל תושבי עזה. יש צורך דחוף





תרומתם של המאמרים שנאספו כאן היא להציע תכנית פעולה פוליטית לעזה עבור "מבנה הקוורטט הכפול". כיוון שיש לשמור על אחדות שני החלקים הפלסטיניים המופרדים גיאוגרפית - הגדה המערבית ועזה - כדי לקיים פתרון של שתי מדינות החיות בשלום, ד"ר הירשפלד וצוות הקרן לשיתוף פעולה כלכלי עובדים על פעולה נפרדת אך משלימה עבור הגדה המערבית.<sup>1</sup>

סלין טובול, ענת קאופמן ותת אלוף (בדימוס) דב צדקה מקיימים דיאלוג יום-יומי רצוף עם הרשויות הישראליות הרלוונטיות, עם נציגים מצריים בכירים, עם חברי הרשות הפלסטינית, עם דיפלומטים ממדינות אירופה ועם המשרד המייצג של הקוורטט הבינלאומי. דיונים אלו מסייעים ביצירת גישה קונספטואלית משותפת המוצגת לגורמים הממשלתיים הרלוונטיים. הערך המעשי של עבודה זו אינו בהכרח ליישם את כל ההמלצות אלא "להרחיב את המעטפת" באמצעות יצירת קואליציה מקצועית רבת עוצמה שתשפיע בעיקר על גורמים בממשלת ישראל לנקוט את הפעולה הנחוצה.

ואחרון חביב, קבוצה עסקית בראשות בריטית העוסקת בקידום השקעות של המגזר הפרטי בעזה פנתה אל הקבוצה המקצועית שלנו לקבלת ייעוץ. הרעיון הוא לזהות מיזמים עסקיים אפשריים שיהיו בני קיימא אפילו אם יימשך מצב האיבה. אנו תקווה שהמאמרים המוצגים כאן יתרמו תרומה קטנה למאמץ חשוב זה.

<sup>1</sup> יש לציין שראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו אמר לדיפלומט בינלאומי בכיר שהוא יתמוך במאמצי שלום בינלאומיים שיעלו בקנה אחד עם שלוש הדרישות הישראליות: שמירה על צרכי הביטחון של ישראל, דאגה למרכיב תמיכה אזורי בתכנית והתקדמות הדרגתית לפתרון שלום. ההצעות שלנו אכן עולות בקנה אחד עם שלושת התנאים האלו.

היא טוענת שהבעיה המרכזית היא הנגישות הכלכלית לשירותי הבריאות, ואותה יש לפתור באמצעות הגדלת התקציבים מזה ויצירת אפשרויות הכנסה נוספות לתושבי עזה מזה. בטווח הקצר יצירת מתקני הכשרה לצוותים רפואיים בעזה ובישראל עשויה לספק שדרוג חשוב של שירותי הבריאות. סיוע נוסף יינתן על ידי הקלת הגישה ושיפור מערכת ההפניות לבתי החולים בישראל ומתן אפשרות לבני משפחה להצטרף לחולה.

\* \* \*

חשוב לציין כי בהכנת מאמרים אלו הסתייע צוות המחקר של מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי במאמץ יעיל של דיפלומטיה לא ממשלתית (track-two). השר הפלסטיני לשעבר שתרם לפרויקט זה מקיים דיאלוג חשוב על בסיס קבוע, בונה גשרים בין מנהיגות הפת"ח לזו של חמאס ועושה מאמצים כדי להתגבר על המכשולים ולהגיע לפיוס המקווה.

הפקיד הישראלי הבכיר שתרם לחוברת זו בעילום שם מעורב במאמצי שיתוף פעולה אזורי מתואם שמטרתו העיקרית השגת תמיכה ערבית בפעולות לשיקום עזה.

ד"ר יאיר הירשפלד מקיים דיאלוג קרוב בנושאי מדיניות עם דיפלומטים בינלאומיים בכירים, אשר שותפים לגישתו בדבר יצירת מבנה בינלאומי ואזורי לקידום השלום והיציבות בזירה הישראלית-פלסטינית הרחבה. בזמן כתיבת דבריו עוסקת הדיפלומטיה הבינלאומית בהכנת מבנה של "קוורטט כפול": ארצות הברית, האיחוד האירופי, רוסיה והאו"ם מטעם הקהילה הבינלאומית; מצרים, ירדן, ערב הסעודית ומזכירות הליגה הערבית מטעם העולם הערבי. המאמץ הדיפלומטי מכוון להשגת מבנה עבודה מתפקד לקראת סוף מושב הסתיו הנוכחי של האו"ם.

## הקדמה

### וורנר פושרה

פרסום זה הוא תוצאה של פרויקט משותף לקרן פרידריך אברט ישראל ולמרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי במכללה האקדמית נתניה. הוא מציג את מאמריהם של שמונה מחברים המנתחים את המצב בעזה אחרי העימות בין ישראל לחמאס בקיץ 2014 ומציעים אסטרטגיות לשיקומה של עזה. העימות גרם סבל אנושי בשני הצדדים והותיר את עזה ואנשיה להתמודד עם אתגר השיקום של התשתיות הפיזיות ושל הכלכלה על מנת ליצור עתיד של יותר שגשוג, יציבות וביטחון.

האתגרים המוצגים במאמרים שלפניכם עצומים ומחייבים שיתוף פעולה בין ישראל לבין הקהילה הבינלאומית, כולל שחקנים אזוריים ומשקיעים פרטיים.

כדי להתמודד בהצלחה עם האתגרים צריכים להתקיים תנאים מספר:

מבנה שלטוני יעיל, שקוף ואחראי בעזה, שיהיה מורכב מכל הכוחות הפוליטיים הפלסטיניים.

שיתוף פעולה מוגבר בין כל הצדדים להקלת הגבלות התנועה והגישה לעזה וממנה, ובכלל זה תנועה בין עזה לבין הגדה המערבית.

הסדר ביטחון בין ישראל לחמאס למניעת עימותים בעתיד, שכן אלו מביאים להידרדרות בתנאי המחיה של תושבי עזה.

אנו מקווים שפרסום זה תורם ליצירת מסגרת מאפשרת לפיתוח עזה ולכינון עתידי של יציבות ושלוה הן לפלסטינים והן לישראלים. אנו מודים למרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי ולכל הכותבים על עבודה יוצאת מן הכלל במשימה משותפת זו.

**וורנר פושרה**

**קרן פרידריך אברט ישראל**



## מונחון

**המועצה הלאומית הפלסטינית (PNC):** הגוף המחוקק של אש"ף הבחר את הוועד הפועל של הארגון. המועצה הלאומית היא הסמכות העליונה של אש"ף, אחראית לניסוח המדיניות והפרוגרמה. היא משמשת פרלמנט של כל הפלסטינים בשטחים המוחזקים ומחוצה להם ומייצגת את כל מגזרי הקהילה הפלסטינית בעולם.

**המועצה המחוקקת הפלסטינית (PLC):** הפרלמנט של תושביהם הפלסטינים של השטחים המוחזקים. גוף זה הוא בן בית אחד ומונה 132 חברים מ-16 אזורי בחירה לרשות הפלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה. המועצה שימשה כגוף המחוקק של הרשות הפלסטינית. היא התכנסה לראשונה ב-7 במרס 1996 ופעלה עד לקרע בין חמאס לפת"ח בשנת 2007. המועצה הפסיקה לחלוטין את פעילותה בעזה בשנת 2009.

**הקוורטט המזרח תיכוני:** רביעיית מדינות וגופים בינלאומיים ועל-לאומיים העוסקת בתיווך תהליך השלום בסכסוך הישראלי-פלסטיני. הקוורטט מורכב מהא"ם, האיחוד האירופי, ארצות הברית ורוסיה. הקבוצה נוסדה במדרדיר בשנת 2002 בהסתמך על ועידת מדרדיר משנת 1991, כתוצאה מהסלמת הסכסוך במזרח התיכון.

**הרשות הלאומית הפלסטינית (PNA):** גוף השלטון העצמי הזמני שהוקם בעקבות הסכמי אוסלו משנת 1993 כדי לשלוט ברצועת עזה ובשטחי A ו-B בגדה המערבית. לאחר הבחירות בשנת 2006 והעימות בעזה שבא בעקבותיהם בין הפת"ח וחמאס, הוגבל שלטונה לשטחי A ו-B בגדה המערבית בלבד.

**ועדת קישור אד-הוק (AHLC):** ועדה בת 15 חברים המשמשת מנגנון תיאום עיקרי ברמת המדיניות לסיוע כלכלי לעם הפלסטיני. בראש הוועדה עומדת נורבגיה והיא נתמכת גם על ידי האיחוד האירופי ועל ידי ארצות הברית. משתתפים נוספים הם האו"ם יחד עם הבנק העולמי (המזכירות) וקרן המטבע הבינלאומית (IMF). הוועדה מבקשת לקדם דיאלוג בין תורמים, הרשות הפלסטינית וממשלת ישראל.

**חמאס:** ארגון פלסטיני אסלאמי בעל זרוע צבאית - גדודי עז א-דין אל-קסאם, הפועל בשטחים הפלסטיניים ובמקומות אחרים במזרח התיכון ובכללם קטאר. חמאס מוכר כארגון טרור באיחוד האירופי, בארצות הברית, ביפן, בישראל, במצרים ובקנדה. מאז שנת 2007 מנהלת ממשלת חמאס את רצועת עזה, וזאת לאחר העימות בין הפת"ח לחמאס וגירושם והריגתם של אישים בולטים רבים חברי הפת"ח.

**משרד המתאם המיוחד של האו"ם לתהליך השלום במזרח התיכון (UNSCO):** משרד שהוקם ביוני 1994 בעקבות הסכמי אוסלו ומטרתו הייתה לחזק את מעורבות האו"ם בשלב המעבר ולחזק את שיתוף הפעולה בין הסוכנויות השונות של האו"ם כדי להיענות לצורכי העם הפלסטיני תוך גיוס סיוע פיננסי, טכני, כלכלי ואחר. בשנת 1999 הוארך המנדט של המשרד ומאז היה למשרד המתאם המיוחד לתהליך השלום במזרח התיכון וגם הנציג האישי של מזכיר האו"ם לאש"ף ולרשות הפלסטינית. בנוסף ייצג המתאם המיוחד את המזכ"ל בדיונים על תהליך השלום עם הצדדים ועם הקהילה הבינלאומית.

**ארגון האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (UN-OCHA):** החלק במזכירות האו"ם האחראי לאיחוד השחקנים בשדה ההומניטרי כדי להבטיח מענה עקבי למצבי חירום. השליחות של OCHA היא לגייס ולתאם פעילות יעילה ומוסרית בשיתוף עם שחקנים לאומיים ובינלאומיים, להגן על זכויות האדם של הנזקקים, לקדם מוכנות ומניעה ולאפשר פתרונות בני קיימא.

**ארגון הבריאות העולמי (WHO):** ארגון מתמחה של האומות המאוחדות העוסק בבריאות הציבור בעולם. הוא הוקם ב-7 באפריל 1948 ומטהו נמצא בז'נבה, שוויץ. ארגון הבריאות העולמי חבר בקבוצת הפיתוח של האו"ם. העניינים הבוערים שבהם עוסק עתה הארגון כוללים יישום מדיניות בריאות למניעת מחלות מדבקות, במיוחד איידס, אבולה, מלריה ושחפת; צמצום התוצאות של מחלות שאינן מדבקות; בריאות מינית ובריאות הילודה; התפתחות וזקנה; תזונה, ביטחון תזונתי ותזונה בריאה; בריאות תעסוקתית; שימוש לרעה בחומרים שונים וניהול הפיתוח של דיווח, פרסום ונטוורקינג.

**הארגון לשחרור פלסטין - אש"ף (PLO):** ארגון שנוסד בשנת 1964 במטרה "לשחרר את פלסטין" בדרך של מאבק מזוין. יותר ממאה מדינות מכירות בו כ"הנציג הלגיטימי היחיד של העם הפלסטיני" ומקיימות איתו יחסים דיפלומטיים. משנת 1974 נהנה הארגון ממעמד של משקיף בארגון האומות המאוחדות. ארצות הברית וישראל ראו באש"ף ארגון טרור עד שבדצמבר 1988 הכיר הארגון לראשונה בקיומה של מדינת ישראל, קיבל את החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338 ודחה "אלימות וטרור". בתמורה הכירו רשמית נשיא ארצות הברית דאז רייגן ושר החוץ דאז שולץ בקיום דיאלוג בין ארצות הברית לאש"ף. בהצהרת העקרונות שלו משנת 1993 הכיר אש"ף בזכותה של ישראל להתקיים בשלום, קיבל את החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338 ודחה "אלימות וטרור". בתגובה הכירה ישראל רשמית באש"ף כמייצג העם הפלסטיני.

**האחים המוסלמים:** תנועה מוסלמית סונית חוצה גבולות שנוסדה בשנת 1928 על ידי המדרדיר והמורה המוסלמי חסן אל-בנא. הארגון זכה לתומכים ברחבי העולם הערבי והשפיע על קבוצות מוסלמיות אחרות שלמדו ממנו לשלב אקטיביזם פוליטי עם פעילות צדקה ופעילות חברתית מוסלמית.

**הג'יהאד האסלאמי:** ארגון פלסטיני אסלאמי שהוקם בשנת 1981 במטרה להרוס את מדינת ישראל ולהקים מדינה ריבונית פלסטינית אסלאמית. הג'יהאד האסלאמי מוכר כארגון טרור באוסטרליה, באיחוד האירופי, בארצות הברית, ביפן, בישראל, בממלכה המאוחדת, בניו זילנד ובקנדה. איראן מעניקה לארגון את התמיכה הפיננסית העיקרית.

**החזית העממית לשחרור פלסטין (PFLP):** ארגון פלסטיני חילוני, מרקסיסטי-לניניסטי, סוציאליסטי ומהפכני שנוסד בשנת 1967 על ידי ג'ורג' חבש. במרוצת השנים הפך לארגון השני בגודלו, אחרי הפת"ח, מבין מרכיבי הארגון לשחרור פלסטין (אש"ף). החזית העממית נחשבת לארגון טרור באיחוד האירופי, בארצות הברית ובקנדה. בדרך כלל החזית נוקטת קו נוקשה באשר לשאיפות הלאומיות הפלסטיניות ומתנגדת לעמדה המתונה יותר של הפת"ח. היא מתנגדת למשא ומתן עם ממשלת ישראל ותומכת בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני בדרך של מדינה אחת.





הפלסטיני. עד מותו של מייסד הארגון יאסר ערפאת בשנת 2004 היה ארגון הפת"ח מזוהה עם מייסדו. לאחר שהכיר במדינת ישראל, הוביל ארגון הפת"ח את אש"ף לחתימה על הסכם העקרונות עם ישראל - הסכמי אוסלו - בשנת 1993.

**שטחי A, B ו-C:** קטגוריות שהוגדרו בהסכם אוסלו מספטמבר 1995; בשטחי A נכללים השטחים הפלסטיניים העירוניים, שם נהנית הרשות הפלסטינית מסמכויות מנהליות וביטחוניות מלאות; בשטחי B נכללים אזורים פלסטיניים כפריים, שם נהנית הרשות הפלסטינית ממלוא הסמכויות המנהליות ואילו ישראל שומרת על סמכויותיה הביטחוניות; שטחי C הם כל השטחים האחרים בגדה המערבית, שם מקיימת ישראל שליטה מנהלית וביטחונית.

**תכנית הפיתוח של האו"ם (UNDP):** תכנית הפועלת ביותר מ-170 מדינות ואזורים ומסייעת לעקור את העוני מהשורש ולצמצם חוסר שוויון והדרה. הארגון מסייע למדינות לפתח קווי מדיניות, כישורי מנהיגות, יכולות שיתוף פעולה ויכולות ארגוניות וליצור גמישות שתאפשר להתמודד עם תוצאות הפיתוח.

### **מתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש - COGAT):**

יחידה במשרד הביטחון הישראלי האחראית ליישום מדיניות הממשלה בגדה המערבית ומול רצועת עזה. היחידה עוסקת בתיאום עניינים אזרחיים בין ממשלת ישראל, צה"ל, ארגונים בינלאומיים, דיפלומטים והרשות הפלסטינית. זוהי הרשות האזרחית העוסקת בתיאום אזורי מגורים ובתשתיות ואחראית לטיפול בצורכי ההתנחלויות בגדה המערבית.

### **סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם (אונר"א - UNRWA):**

בעקבות הסכסוך הערבי-ישראלי משנת 1948 ומכוח החלטת עצרת האו"ם 302 (IV) מ-8 בדצמבר 1949 הוקמה סוכנות הסעד והתעסוקה במטרה לפעול באופן ישיר בתחום הסעד והתעסוקה למען הפליטים הפלסטיניים. הסוכנות החלה את פעולתה ב-1 במאי 1950. בהיעדר פתרון לבעיית הפליטים הפלסטיניים חוזרת עצרת האו"ם ומאריכה את המנדט של אונר"א, וכעת תוקפו עד 30 ביוני 2017. שירותי הסוכנות כוללים חינוך, טיפול רפואי, סעד ושירותים חברתיים, תשתיות ושיפור המחנות, מימון זעיר וסיוע חירום, ובכלל זה סיוע בעתות סכסוכים מזוינים.

**פת"ח:** המפלגה החילונית הפלסטינית המובילה והסיעה הגדולה ביותר בארגון אש"ף. בעבר מילא הפת"ח תפקיד מרכזי במאבק

## רצועת עזה - ציר הזמן בקצרה

הקמת "ממשלה כלל פלסטינית" ברצועת עזה בחסות שלטון הכיבוש המצרי.	ספטמבר 1948
ישראל שולטת לתקופה קצרה ברצועת עזה ובסיני במהלך "מבצע סיני".	אוקטובר 1956
ישראל כובשת את רצועת עזה יחד עם שטחים אחרים במהלך מלחמת ששת הימים. בין השנים 1967 ו-2005 ישראל מקימה 21 יישובים בעזה על שטח כולל המהווה 20% מכלל שטח הרצועה.	יוני 1967
בעקבות הצהרת העקרונות הישראלית-פלסטינית מתחילה העברה מבוקרת של סמכויות השלטון לפלסטינים. חלק גדול מן הרצועה (להוציא גושי ההתנחלויות ושטחי צבא) עובר לשליטה פלסטינית. צה"ל עוזב את העיר עזה ושטחים עירוניים אחרים ומותיר את השלטון האזרחי ואת השיטור בידי הרשות הפלסטינית החדשה.	מאי 1994
בעקבות אישור ממשלת ישראל להתנתקות חד-צדדית מעזה מפורקים כל המתקנים הצבאיים, ההתנחלויות, אזור התעשייה המשותף בארז ותשעת אלפים ישראלים, רובם תושבי גוש קטיף, מפונים. ב-12 בספטמבר 2005 מצהירה ממשלת ישראל רשמית על סיום הכיבוש הישראלי ברצועת עזה.	אוגוסט 2005
חמאס מנצח בבחירות לפרלמנט הפלסטיני. חודש לאחר עליית חמאס דורשים ממנו ישראל, ארצות הברית, האיחוד האירופי, רוסיה והא"ם לכבד את כל ההסכמים הקודמים, להכיר בזכותה של ישראל להתקיים ולוותר על אלימות. כאשר חמאס מסרב, הן מנתקות את הסיוע הישיר לרשות הפלסטינית, אף שחלק מכספי הסיוע מנותב לארגונים הומניטריים שאינם קשורים לממשלה.	ינואר 2006
ב-25 ביוני 2006 נחטף חייל צה"ל גלעד שליט על ידי חוליה של חמאס שחדרה לשטח ישראל דרך רשת המנהרות. חמאס מחזיק בגלעד שליט במשך יותר מחמש שנים. שליט משוחרר ב-18 באוקטובר 2011 כחלק מעסקת חילופי שבויים.	יוני 2006
התנגשויות בין הפת"ח לחמאס ברצועה. ההתנגשויות מוליכות לגירושם של אישים בולטים בפת"ח ולמאות הרוגים וכן לסגירה כמעט מוחלטת של מעברי הגבול לישראל ולמצרים.	ינואר - יוני 2007
בעקבות ירי טילים ופצמ"רים על מרכזי אוכלוסייה ישראליים ישראל פותחת במבצע "עופרת יצוקה".	דצמבר 2007 - ינואר 2008
בעקבות ירי טילים נמשך ישראל פותחת במבצע "עמוד ענן" - מבצע בן שמונה ימים ברצועת עזה שהחל ב-14 בנובמבר 2012 עם הריגתו של אחמד ג'בארי, ראש הזרוע הצבאית של חמאס בעזה.	נובמבר 2012
הפת"ח חותם הסכם איחוד עם חמאס, הסכם שלא יושם מעולם.	יוני 2014
מבצע "צוק איתן" מתחיל רשמית ב-17 ביולי ומתרחב לפלישה קרקעית ישראלית שמטרתה המוצהרת הרס מערכת המנהרות של רצועת עזה. ב-26 באוגוסט מוכרזת הפסקת אש פתוחה. בתאריך זה מודיעה ישראל שחמאס, הג'האד האסלאמי וקבוצות מיליטנטיות אחרות שיגרו מעזה לישראל 4564 טילים ופצמ"רים, 735 מתוכם יורטו על ידי מערכת "כיפת ברזל". רוב הטילים והפצמ"רים מעזה פגעו בשטחים פתוחים, יותר מ-280 נפלו בעזה ו-224 פגעו באזורי מגורים. צה"ל תקף 5236 מטרות בעזה, לפחות 34 מנהרות ידועות נהרסו ושני שלישים מתוך מאגר עשרת אלפי הטילים של חמאס נהרסו או שוגרו.	יולי - אוגוסט 2014
ממשלות מצרים ונורבגיה יחד עם הנשיא מחמוד עבאס מארחים ועידה שנקראת "הוועידה הבינלאומית של קהיר על פלסטין - 'שיקום עזה'". הוועידה נפתחת בקהיר ב-12 באוקטובר 2014 ויעדה המוגדר לחזק את בסיס הפסקת האש ולשפר את תחזיות הפתרון הפוליטי של הסכסוך באמצעות: א. חיזוק יכולתה של הממשלה הפלסטינית לקבל על עצמה את האחריות לשיקום רצועת עזה; ב. חיזוק המנגנון הקיים של האו"ם ליצוא יבוא סחורות וחומרים לעזה וממנה; ג. מתן התמיכה הפיננסית הדרושה לשיקום רצועת עזה.	אוקטובר 2014



## מערכת היחסים אש"ף-חמאס

שר פלסטיני לשעבר

### הרקע ההיסטורי במערכת היחסים אש"ף-חמאס

אש"ף נוסד בשנת 1964 כיוזמה ערבית ובראשו הועמד אחמד שוקיירי, פלסטיני שהיה נציג סעודיה וסוריה באו"ם בתקופות שונות. בכנס של המועצה הלאומית של אש"ף בשנת 1968 נבחר יאסר ערפאת לנשיא אש"ף, כתוצאה מהשתתפות כל הארגונים המזוינים שנוסדו עד אז בתהליך הבחירה.

ארגון חמאס נוסד ב-14 בדצמבר 1987, כחודשיים לאחר תחילת האינתיפאדה הראשונה, ובראשה עמד השייח' אחמד יאסין. חמאס הוא הגוף הפוליטי של תנועת האחים המוסלמים הפלסטינית, והגוף הצבאי של חמאס נקרא גדודי עז א-דין אל-קסאם.

לפני שנוסד ארגון חמאס עמד השייח' אחמד יאסין בראש "האגודה האסלאמית", אגודה בעזה שקיבלה אישור מהמושל הצבאי הישראלי בעזה בשנת 1977. לאגודה היו יותר משבעים סניפים ברצועת עזה, שכללו אגודות צדקה, בתי ספר וחוגים ללימוד קוראן. עיקר פעילותם הייתה במסגדים ברחבי הרצועה; לאחר מכן התרחבה פעילותם גם לגדה המערבית.

הממשל הצבאי ראה בהם מתחרים אידאולוגיים לאש"ף, שדגל במאבק מזוין. הגוף האסלאמי התנגד לדרך של אש"ף, ראה בארגוני אש"ף כופרים שאינם מקפידים על ההלכה האסלאמית והעדיף לפעול במישור החברתי והתרבותי כדי לגדל דור אסלאמי, כמנהגה של תנועת האחים המוסלמים בארצות השונות שבהן פעלה. מאז 1977 התחזקו סניפי האגודה האסלאמית מאוד, במיוחד בהיבט החברתי, והתחילו לשלוט במסגדים ולפתוח אגודות פעילות בכל רחבי הרצועה.

האגודה האסלאמית החלה להתחרות באגודות ה"שמאל" הפלסטיני. העוינות לשמאל גברה כיוון שהמשתתפים באגודות הללו נתפסו כקומוניסטים כופרים. העוינות בין השמאל והאגודות האסלאמיות הגיעה לשיא כאשר אנשי האגודה האסלאמית שרפו את משרדי הסהר האדום בעזה, שהיו אז בראשותו של ד"ר חיידר עבד א-שאפי (לאחר מכן, בשיחות מדריד, הוא עמד בראש המשלחת הפלסטינית). כמו כן הותקפו כמה אנשים שהשתייכו למפלגה הקומוניסטית ברחבי הרצועה. אנשי הפת"ח ברצועה ניסו לפתור את הסכסוך בין הגוף האסלאמי והקומוניסטים הפלסטיניים. לאחר ייסודה של האוניברסיטה האסלאמית בתחילת שנות השמונים בעיר עזה החלו אנשי האגודה האסלאמית להשתלט על מוסדותיה, אף שהיא הוקמה בתמיכת הנהגת הפת"ח בחו"ל.

ההתנגשות הראשונה בין אנשי הפת"ח לאנשי האגודה האסלאמית הייתה בין הסטודנטים באוניברסיטה בשנת 1983. הסטודנטים השייכים לאגודה תקפו בגרזנים, בסכינים ובשרשראות את הסטודנטים של הפת"ח, וכתוצאה מכך נפצעו אנשים משני הצדדים. ההתנגשות הזו הגבירה את המתח בין אנשי הפת"ח לבין אנשי האגודה האסלאמית.

ההתנגשות השנייה בין אנשי הפת"ח לחמאס אירעה בשנת 1991 בעקבות ריב בין הסטודנטים באוניברסיטה האסלאמית בתקופת הבחירות לאגודת הסטודנטים. ההתנגשות גלשה מחוץ לתחומי האוניברסיטה והפכה לעימות בין תומכי שני הצדדים. כתוצאה

מההתנגשויות נפצעו אנשים רבים ואנשי הפת"ח הטילו מעצר בית על חלק מאנשי חמאס ברחבי הרצועה. הסכסוך הגיע לפתרונו לאחר התערבות מנהיגים מערביי ישראל ומהנהגת הפת"ח בחו"ל.

חמאס ראה עצמו כגוף מתחרה לאש"ף בתוך הציבור הפלסטיני, במיוחד כשהקים את הגוף הצבאי גדודי עז א-דין אל-קסאם וזה התחיל לבצע פעולות צבאיות נגד הכיבוש הישראלי.

המחלוקת הראשונה בין התנועות עלתה לאחר פרוץ האינתיפאדה הראשונה בשל אי שיתופו של חמאס בהנהגה הלאומית המאוחדת של האינתיפאדה. כל ארגוני אש"ף קבעו את היום השמיני בכל חודש כיום ציון התחלת האינתיפאדה ואילו חמאס קבע את היום הארבעה עשר בכל חודש (יום ייסוד חמאס) והג'יהאד האסלאמי קבע את היום האחד עשר בכל חודש. המחלוקת הזו נמשכה כל תקופת האינתיפאדה הראשונה מ-1987 עד 1994, אז הוקמה הרשות הפלסטינית ברצועת עזה ויריחו כתוצאה מהסכם קהיר. במשך האינתיפאדה נמשכו ההיתקלויות, במיוחד ברצועת עזה בין חמאס ובין שאר הארגונים ששותפו בהנהגה הלאומית של האינתיפאדה. עיקר המחלוקת נסב על תכנית המאבק שקבעה הנהגה הלאומית של האינתיפאדה.

אפילו ציורי סיסמאות האינתיפאדה על קירות הבתים הפכו מוקד לעימות. כל ארגון תפס קיר משלו וראה בו נכס שרק הוא רשאי להשתמש בו. אנשי ארגון אחד היו מוחקים את סיסמאות הארגון היריב, וכתוצאה מכך פרצו התנגשויות בין צעירי הארגונים שכתבה על הקירות הייתה משימתם במאבק.

הריב בין הארגונים גלש לתוך כותלי בתי הסוהר שבהם היו מוחזקים העצורים הפלסטיניים, במיוחד במחנות המעצר אנסאר 2 ברצועה, קציעות בנגב ומחנה מעצר מגידו, שבהם היו עצורים צעירי האינתיפאדה. המריבות היו תוצאה של התעצמות כוחם של אנשי חמאס במחנות המעצר ודרישתם שתהיה להם נציגות בוועדה שייצגה את האסירים במחנות המעצר, דרישה שארגוני אש"ף סירבו לקבל. העימותים נמשכו קרוב לשנתיים, עד שארגוני אש"ף הסכימו לקבל את נציג חמאס לוועדה. סוגיית האסירים הלא מזוהים הייתה מקור נוסף לסכסוך בין הפלגים בתוך כותלי הכלא, כיוון שחמאס רצה לגייס את העצורים הלא מזוהים לשורותיו וארגוני אש"ף סירבו לאפשר זאת. מוקד נוסף למחלוקת היה מקומות העבודה בכלא, כגון עבודה במטבח, במכבסה, בניקיון ושירות כנציגי האסירים באגפים. משך זמן רב סירבו ארגוני אש"ף לשתף את עצורי חמאס בתחום מקומות העבודה, עד שגדל מספרם של עצורי חמאס ואי אפשר היה להתעלם מהם, אז נעתרו ארגוני אש"ף לדרישה. כך התנהל הסכסוך בין אנשי אש"ף לחמאס בתוך כותלי בתי הסוהר במהלך שנות האינתיפאדה הראשונה.

חמאס והזרוע הצבאית שלו עז א-דין אל-קסאם החלו לצבור כוח במהלך האינתיפאדה הראשונה, ואחד הביטויים לכך היה עמדתו של חמאס בעת חתימת הסכמי אוסלו בין אש"ף לישראל ב-13 בספטמבר 1993. חמאס היה בין המתנגדים הראשיים להסכם, ואיתו הג'יהאד אסלאמי, החזית העממית והחזית הדמוקרטית. הם המשיכו בהתנגדות מילולית וצבאית גם לאחר הסכם קהיר מיום 4 במאי 1994.



עם ישראל. רק אחרי שנוכח לדעת שערפאת אכן מעוניין בהמשך המאבק נגד ישראל הצטרף חמאס לאינתיפאדה. ארגוני הסירוב הפלסטיניים ראו באינתיפאדה כישלון למדיניות התהליך המדיני והצלחה לארגונים המתנגדים הדוגלים במאבק מזוין נגד ישראל.

האינתיפאדה השנייה החלישה את הרשות הפלסטינית מבחינה מדינית וצבאית, הגבירה את כוחם של הארגונים המתנגדים, בעיקר חמאס, וטרפדה את התהליך המדיני. חמאס המשיך במאבק באמצעות שימוש במתאבדים - באוטובוסים, במסעדות ובבתי מלון. האינתיפאדה גם הגבירה את כוחן של כנופיות חמושות רבות שנתמכו בידי ארגונים פלסטיניים וכן ארגונים ומדינות באזור - גדודי חללי אל-אקצא של הפת"ח, גדודי עז א-דין אל-קסאם של חמאס, פלוגות אל-קודס של הג'יהאד האסלאמי, גדודי התנועה הלאומית של החזית הדמוקרטית וגדודי אבו עלי מוסטפא של החזית העממית. הכנופיות, רובן ככולן, נתמכו בידי איראן וחזבאללה. בין השנים 2000 ו-2003, כשערפאת רצה לבלום את מהלכה של האינתיפאדה או את פעולות ההתאבדות או רצה לעצור מנהיג זה או אחר של חמאס - הוא לא הצליח. פעמים רבות כשנתן הוראה לכוחות הביטחון הפלסטיני לעצור את אחד המנהיגים, ואפילו למראית עין, הם לא יכלו לבצע את המשימה מפני שנתקלו בהתנגדות עממית של אנשים שהיו מוכנים להתעמת עם אנשי הביטחון הפלסטיני.

במצב של תוהו ובוהו וחוסר משמעת מצד אנשי הרשות, שהרגישו חוסר אונים מול אנשי חמאס, הגביר חמאס את כוחו הצבאי, הארגוני והציבורי, במיוחד בשנים 2003-2005. כוחו גבר במיוחד ברצועת עזה ובצפון הרצועה, וזאת על חשבון הרשות, וגם בצפון הגדה המערבית - ג'נין ושכם - הוא הפך לרשות שנייה ומקבילה.

חמאס, שהתנגד להקמת הרשות ולא קיבל את הנחות היסוד של הסכמי אוסלו, הסכים להשתתף בבחירות למועצה המחוקקת הפלסטינית בשנת 2005, וזאת בהסכמת כל הצדדים, כולל האמריקנים והקוורטט הבינלאומי. הבחירות נערכו ב-24 בינואר 2006 והארגון זכה ב-57.5% מהמושבים במועצה. הנשיא מחמוד עבאס האמין שהוא חייב לכלול את חמאס בתוך הרשות לפני שהוא ממשיך בתהליך לקראת הסכם קבע עם ישראל, והאמין גם שחמאס ישתנה לכשישתלב ברשות.

הרשות הפלסטינית נשלטת על ידי שני גופים: האחד הוא הנשיא הנבחר, בעל סמכויות שנקבעו בחוקה הפלסטינית; כיום זהו מחמוד עבאס, שנבחר בשנת 2005. הגוף השני הוא הממשלה, הנתמכת בידי המועצה המחוקקת שנבחרה ב-2006.

לאחר הבחירות נוצר עימות בין חלקי הרשות הפלסטינית - המועצה המחוקקת והממשלה מזה והנשיא מזה. יש להזכיר שישראל והקוורטט הבינלאומי התנגדו לממשלה שהקים חמאס.

עוד יש לציין כי בסוף 2005, בתקופה שבין בחירת הנשיא ב-2005 לבין בחירת המועצה המחוקקת בתחילת 2006, התרחשה הנסיגה מרצועת עזה שביצע ראש ממשלת ישראל דאז אריאל שרון. הנסיגה העצימה את הארגונים המתנגדים לרשות, שכן הם והציבור הפלסטיני ראו בה ניצחון לכוחות ההתנגדות.

נוסף לכך, עוד ב-2005, לפני הבחירות למועצה המחוקקת, ניסתה מצרים לכנס את כל הארגונים הפלסטיניים לדיאלוג על מנת לבנות הסכמה על תכנית מדינית משותפת. היוזמה לא הצליחה והארגונים ומצרים הסתפקו בהבנות באשר לשיטת הבחירות למועצה המחוקקת הפלסטינית. השיטה שהייתה נהוגה עד אז הייתה שיטת בחירות אזוריות בלבד, ולשיטה זו התנגדו כל ארגוני השמאל, אשר רצו בחירות יחסיות בלבד ברחבי הרשות. במצרים הסכימו הארגונים שהמועצה הקיימת תשנה את החוק בכל הקשור

האסירים הפלסטיניים בבתי הסוהר בישראל בתקופה שבין הסכם אוסלו להסכם קהיר הבינו את רגישות המצב והיו ערים לסכנה שהוא טומן בחובו לעתיד העם הפלסטיני. בין כותלי בתי הסוהר התקיים דיאלוג בין הנהגות חמאס והפת"ח, והארגונים הגיעו להבנות שהיו יכולות להוביל את הזירה הפלסטינית לחוף מבטחים ובסוף 1993 אף חתמו על הסכם. למרבה הצער, ההנהגות של אש"ף, הפת"ח וחמאס מחוץ לכותלי הכלא לא אימצו את ההסכם, ולכן היו השלכות שליליות על המצב הפנימי הפלסטיני.

במאי 1994 נחתם הסכם קהיר בין ישראל לאש"ף, הסכם שאפשר את הקמת הרשות הפלסטינית ברצועת עזה ויריחו. העם הפלסטיני תמך ברובו בהסכם, ותושבי עזה קיבלו את פני השוטרים הפלסטיניים שחזרו מהגלות בזרועות פתוחות, למרות ההתנגדות של חמאס, של הג'יהאד ושל החזיתות. כשיאסר ערפאת הגיע לעזה קיבל אותו המון פלסטיני צוהל, וסירובם של הארגונים המתנגדים להשתתף בקבלת הפנים לא זכה לתשומת לב מרובה. בימים הראשונים ניסה ערפאת לפגוש את מנהיגי הארגונים, אך הם סירבו.

במחצית הראשונה של שנת 1995 אירעה התקרית הראשונה במסגד פלסטין בין אנשי חמאס והשוטרים הפלסטיניים. כתוצאה מההתנגשות נהרגו 18 אזרחים שהשתייכו לחמאס. אירוע זה הביא את מנהיגות חמאס לפתוח בדיאלוג כדי להתגבר על המשבר. אנשי חמאס ידעו שאינם יכולים לפתוח בחזית נגד הרשות, שנהנתה מתמיכת רוב העם בעזה. הדיאלוג, שנמשך כמה ימים, לא הצליח להביא להסכמה בין הפת"ח לחמאס בנוגע להמשך התהליך המדיני בין אש"ף לישראל, אבל שם קץ להתנגשות בין הצדדים. תקרית נוספת באותה תקופה פרצה כתגובה על הריגתו של איש הג'יהאד האסלאמי בידי חיילים ישראליים באזור התעשייה בארז. בעת תפילה במסגד הגדול בעזה זרקו אנשי הג'יהאד נעליים על ערפאת, והוא חולץ במונית על ידי שומרי. בסוף 1995 אירעה תקרית חמורה יותר כאשר אנשי חמאס הרגו שוטר פלסטיני. כתוצאה עצרה הרשות את רוב אנשי חמאס שהיו שייכים למנג'ון סודי שבראשו עמד אבראהים אלמקדמה. אותם עצורים נכלאו בכלא הפלסטיני לשנים רבות.

כל זה לא מנע מחמאס ומשאר הארגונים המתנגדים להסכם להמשיך לבצע פיגועים נגד ישראל בעזה, בגדה המערבית ובתוך ישראל. מקרים אלו העידו על כישלון הרשות לכפות משמעת על הפלגים, מצב שגרם להתערערות ההסכם בין אש"ף לישראל והפך אותו מהסכם מדיני להסכם ביטחוני, ופגע קשות בתהליך המדיני עד כדי כישלון. כישלון הרשות אף שימש את מתנגדי תהליך השלום בצד הישראלי. הכישלון היה מנת חלקם של הרשות ושל חמאס, מפני שבסופו של דבר לא הצליחו להגיע לשותפות ביצירת תכנית שתשמור על האינטרס הפלסטיני העליון. הרשות לא הצליחה לכפות את רצונה על הארגונים, ואלו המשיכו להתנגד להסכם בכוח. הרשות הגיבה בהיסוס והשתמשה במדיניות שכונתה "הדלת המסתובבת" ביחסיה עם חמאס ושאר הארגונים. העימות הגיע לשיאו לאחר פיצוץ האוטובוסים בירושלים ובתל אביב בשנים 1995-1996 ונמשך באופנים שונים עד פרוץ האינתיפאדה השנייה בשנת 2000, לאחר כישלון השיחות בקמפ דייוויד.

לאחר כישלון השיחות היה ברור שהפלסטינים והישראלים הולכים לכיוון של התנגשות, ולא עבר זמן רב ובחודש ספטמבר החל גל אלימות שנקרא "אינתיפאדת אל-אקצא" או "האינתיפאדה השנייה". האינתיפאדה השנייה העידה על כישלון התהליך המדיני ועודדה את מתנגדי התהליך ובהם חמאס, שבתחילה היסס להשתתף באינתיפאדה מפחד הרשות ורק כעבור חודשיים נכנס לפעילות. חמאס לא האמין שערפאת יחזור לדרך של מאבק מזוין נגד ישראל, לכן לא מיהר להצטרף. אנשיו חשבו שערפאת מעוניין לגרור אותם לפעילות צבאית, וכך יחשוף את הפעילים ויפעל נגדם בתיאום

לבחירות - 50% ייבחרו בבחירות אזוריות ו-50% בבחירות יחסיות (ארציות). כמו כן הצדדים השותפים הגיעו להסכמה לקיים בחירות למועצה הלאומית הפלסטינית.

לאחר הבחירות גברה המתחיות בין הפת"ח לחמאס והאסירים בבתי הסוהר בישראל צפו את הסכנות האורבות לעתיד העם הפלסטיני. לכן התפתח דיאלוג בתוך כותלי בתי הסוהר בין מנהיגי האסירים מכל הארגונים, ולאחר כחודשיים הגיעו למסמך מוסכם על כולם שכונה "מסמך האסירים". טיוטת המסמך נשלחה למנהיגי הארגונים בגדה המערבית ובעזה וכולם נתנו את הסכמתם. כדי להבין את החשיבות ההיסטורית והפוליטית של ההסכם שנחתם בין אסירי הפת"ח וחמאס אציג את ההסכם כולו להלן:

## הקדמה

מתוך תחושה עליונה של אחריות לאומית והיסטורית, לאור הסכנות המקיפות את עמנו, על בסיס אי ההכרה בחוקיות הכיבוש, לשם חיזוק החזית הפלסטינית הפנימית ושמירה והגנה על האחדות הלאומית ואחדות עמנו במולדת ובתפוצות ולשם התמודדות עם הפרייקט הישראלי שמטרתו כפיית פתרון ישראלי וניפוץ החלום הפלסטיני וזכויות הפלסטינים להקמת מדינה פלסטינית עצמאית בריבונות מלאה; פרויקט זה והתכנון שממשלת ישראל מתכננת להוציא לפועל בשלבים הבאים מבוססים על השלמת גדר ההפרדה הגזענית, יהוד ירושלים, הרחבת ההתנחלויות, השתלטות על בקעת הירדן וסיפוח שטחים נרחבים בגדה המערבית וסגירת הדלת בפני בני עמנו המבקשים לממש את זכותם לשיבה; כמו כן כדי לשמור על הישגי עמנו שהושגו לאורך מאבקו הארוך ובנאמנות להרוגים, לסבלות האסירים והפצועים ובהתבסס על כך שאנחנו נמצאים בשלב של שחרור לאומי שיש לו אופי לאומי ודמוקרטי המחייב אסטרטגיית מאבק כזו, וכן כדי להצליח בדיאלוג הלאומי הכולל ומתוך הסתמכות על הסכם קהיר והצורך הדחוף באחדות, אנו מציגים את מסמך ההשלמה הלאומית לעמנו, לנשיא מחמוד עבאס ולהנהגת אש"ף, לראש הממשלה איסמעיל הניה ולממשלתו, למועצה המחוקקת והמועצה הלאומית הפלסטינית וכן לכלל הכוחות והפלגים הפלסטיניים ולדעת הקהל הפלסטינית במולדת ומחוצה לה.

המסמך נחשב ליחידה אחת שאין לפצלה וההקדמה הנה חלק ממנו.

העם הפלסטיני במולדת ובתפוצות שואף ונאבק לשחרור אדמתו, להסרת ההתנחלויות ופינוי המתנחלים, להסרת גדר ההפרדה והסיפוח הגזענית, להשגת זכויותיו לחזרה, לשחרור ולעצמאות וכן להגשמת זכותו להגדרה עצמית, ובכלל זה הקמת מדינה עצמאית וריבונית שבירתה ירושלים על כל האדמות שנכבשו בשנת 1967, הבטחת זכות השיבה של הפליטים לבתיהם ונכסיהם שמהם נושלו ופיצוים ושחרור כל האסירים והעצורים ללא יוצא מן הכלל, כל זאת בהסתמך על הזכות ההיסטורית לארץ אבותינו ואבות אבותינו ועל אמנות האו"ם, החוק הבינלאומי והלגיטימציה הבינלאומית באופן שאינו פוגע בזכויות עמנו.

נישן] למהר ולבצע את מה שהוסכם בקהיר במרץ 2005 בכל הקשור לפיתוח אש"ף ולפעילותו והצטרפות כל הפלגים אליו על פי יסודות דמוקרטיים שיחזקו את מעמדו כנציג היחיד והחוקי של עמנו בכל מקומות מושבו, באופן שישקף את התנאים המשתנים בזירה הפלסטינית ויחזק את יכולתו של אש"ף למלא את אחריותו בהנהגת העם הפלסטיני במולדת ובתפוצות ובהגנה על זכויותיו הלאומיות, הפוליטיות והאנושיות בכל המסגרות הבינלאומיות והאזוריות. האינטרס הלאומי מחייב להרכיב מועצה לאומית פלסטינית חדשה לפני תום שנת 2006

באופן שיבטיח ייצוג לכל הפלגים הלאומיים והאסלאמיים וכן לכל הסקטורים העממיים באמצעות בחירות, במקומות שבהם הן מתאפשרות, על בסיס עיקרון של ייצוג יחסי. הבחירות יערכו על פי הכללים שתקבע הוועדה העליונה של הדיאלוג בקהיר באופן שיהפוך את אש"ף לארגון חזית רחב ומוסכם ולאומי כולל וכתובת מדינית עליונה של הפלסטינים במולדת ומחוצה לה.

זכות העם הפלסטיני להתנגדות [מוקאוומה] ודבקות בעיקרון המאבק בכיבוש בכל האמצעים והתמקדות במאבק בשטחים שנכבשו ב-1967 לצד הפעילות המדינית, מו"מ ודיפלומטיה והמשך המאבק העממי הציבורי נגד הכיבוש על כל צורתיו ואופניו, ומתן תשומת לב להרחבת המאבק הציבורי בקרב כל המגזרים והשכבות.

קביעת תכנית פלסטינית לפעולה מדינית כוללת ואיחוד המסר הפוליטי הפלסטיני על בסיס המטרות הלאומיות המוצגות במסמך זה ועל בסיס הלגיטימיות הערבית והחלטות המסגרות הבינלאומיות ההוגנות כלפי עמנו באופן שישמור על זכויותיו של העם הפלסטיני ועקרונותיו, כל זאת באמצעות הנהגת אש"ף ומוסדותיו, הרשות הפלסטינית המיוצגת בידי הנשיא והממשלה, הפלגים הלאומיים והאסלאמיים והחברה האזרחית, כדי לרכז תמיכה ערבית, בינלאומית, כספית, פוליטית ואנושית עבור עמנו ועבור הרשות הפלסטינית, כדי לחזק את זכות ההגדרה העצמית, החופש, השיבה והעצמאות, כדי להתנגד לכפיית התכנית החד צדדית של ישראל על עמנו וכדי להתמודד עם המצור העושק.

הגנה וחיזוק הרשות הפלסטינית בהיותה תשתית למדינה שבדרך, אותה רשות שעמנו חיזק באמצעות מאבקו וקרבותיו וסבל בניו. האינטרס הלאומי העליון מחייב את כיבוד החוקה הזמנית והחוקים הנגזרים ממנה וכן כיבוד סמכויות הנשיא הנבחר ואחריותו על פי רצון העם בבחירות חופשיות, דמוקרטיות והוגנות. יש לכבד גם את זכויותיה ואחריותה של הממשלה שקיבלה אמון מהפרלמנט הנבחר בבחירות דמוקרטיות והוגנות ויש הכרח בשיתוף פעולה בין הנשיאות והממשלה ומפגשים תקופתיים ביניהם לחיזוק שיתוף הפעולה והשלמה הדדית של פעולת שני הגופים על פי הוראות החוקה הזמנית והאינטרסים העליונים. כמו כן יש הכרח ברפורמות כוללות ברשות הפלסטינית ובייחוד ברשות השופטת, לצד כיבוד החוק לסוגיו, ביצוע החלטותיו והרחבת שלטון החוק.

פעולה להרכבת ממשלת אחדות לאומית על בסיס שיבטיח השתתפות הגושים בפרלמנט והכוחות הפוליטיים על יסוד מסמך השלמה זה ועל יסוד תכנית כוללת לתחייה פלסטינית במישור המקומי וכן במישור הערבי, האזורי והבינלאומי. התמודדות עם האתגרים באמצעות ממשלת אחדות חזקה בעלת תמיכה עממית מכל הפלגים ותמיכה ערבית ובינלאומית, ממשלה שתוכל לבצע את תכנית הרפורמות והצמיחה הכלכלית כדי להגביר את ההשקעות וכן להילחם בעוני ובאבטלה ולתת סיוע למגזרים שנושאים בנטל המאבק, העמידה והאינתיפאדה והיו קרוב לתוקפנות הישראלית הנפשעת, בייחוד משפחות ההרוגים, האסירים והפצועים, בעלי הבתים והרכוש שנפגעו על ידי הכיבוש, המובטלים ויוצאי האוניברסיטאות.

ניהול המו"מ הוא בסמכות אש"ף ויו"ר הרשות הפלסטינית על בסיס דבקות במטרות הלאומיות הפלסטיניות כפי שהופיעו במסמך זה ובאופן שבו כל הסכם יוצג בפני הממשלה הלאומית הפלסטינית (מל"פ) החדשה לאשרורה או באמצעות עריכת משאל עם במולדת ובתפוצות בעזרת חוק שיחוקק לשם כך.





- קריאה למועצה המחוקקת להמשיך בחקיקת חוקים להסדרת פעולת המגזר הביטחוני והמנגנונים על הסתעפויותיהם וחוקיקת חוק האוסר פעילות פוליטית ומפלגתית של אנשי המנגנונים ומסדיר את מחויבותם למסגרות הפוליטיות הנבחרות שהוגדרו בחוק.
- פעולה להרחבת תפקידן ופעילותן של ועדות ההזדהות הבינלאומיות וקבוצות התומכות בשלום, כדי לחזק את עמידתן של עמנו ומאבקו הצודק נגד הכיבוש ומדיניותו ונגד ההתנחלויות וגדר ההפרדה הגזענית ולמען ביצוע החלטות בית הדין הבינלאומי בהאג המתייחסות להסרת הגדר וההתנחלויות ואי חוקיותן.
- הסכם האסירים לא הצליח להפסיק את המתרחשות וההתנגשויות בין הפת"ח לחמאס למרות תמיכת כל הארגונים בהסכם. העובדה שחמאס קיבל רוב בבחירות למועצה והקים ממשלה העביר את הסכסוך בין הרשות לארגונים המתנגדים אל תוך הרשות הפלסטינית עצמה, ומאז התקיימה הרשות הפלסטינית בשני ראשים: הנשיא הנבחר מטעם אש"ף, בעל סמכויות שנקבעו בחוקה הפלסטינית, והממשלה בראשות איסמעיל הניה, הנשלטת בידי חמאס.
- מאחר שהנשיא לא אפשר לממשלת חמאס לשלוט ברצועות הביטחון של הרשות, החליט חמאס להקים זרועות ביטחון שתהיינה כפופות אליו: הכוחות הביצועיים - "תנפזיה". עובדה זו הגבירה את המתח בתוך הרשות, שחמאס היה חלק ממנה כעת. המתח הגיע לשיאו בשנת 2007.
- מאחר שגברו ההתנגשויות בין הפת"ח לחמאס, החליט המלך הסעודי להתערב ולנסות להפיג את המתרחשות בין הצדדים, ובחודש פברואר 2007 קרא לפת"ח ולחמאס לשלוח משלחת לסעודיה כדי לפתוח בדיאלוג. משלחת של הפת"ח בראשות עבאס ומשלחת של חמאס בראשות איסמעיל הניה וחאלד משעל הגיעו למכה, וב-8 בפברואר 2007 הודיעו הצדדים על הגעתם להסכם תחת חסותו של המלך. להלן סעיפיו:
- הפת"ח וחמאס פונים אל הציבור הפלסטיני, אל עמי כל האומות הערביות האסלאמיות ואל כל ידידיהם ברחבי העולם ומודיעים על מחויבותם להשיג את מטרותיהם הלאומיות להשתחרר מהכיבוש הציוני, להשיב לעצמם את זכויותיהם ולהתמסר לנושאים האסלאמיים העיקריים ובראשם סוגיית ירושלים (מסגד אל-אקצא), הפליטים, האסירים הפלסטיניים, העימות על הגדר וההתנחלויות.
- א. הפסקת האלימות הפנימית. איסור שפיכת דם פלסטיני. יינקטו כל הצעדים הנחוצים לוודא זאת. על העם הפלסטיני לעמוד איתן נגד הכיבוש על מנת להגשים את מטרותיו הלאומיות.
- ב. שפת הדו-שיח תהיה הבסיס היחיד לפתרון סכסוכים בזירה הפלסטינית.
- ג. יינקטו כל הצעדים על מנת להרכיב ממשלת אחדות לאומית שתאשר על ידי שני הצדדים. איסמעיל הניה יהיה ראש הממשלה, וסגנו יהיה חבר מתנועת הפת"ח שימונה בידי אבו מאזן.
- ד. יינקטו צעדים להפעלתו של אש"ף וליצוע רפורמות במסודותיו.
- ה. שיתוף פעולה מדיני בין הצדדים שבמסגרתו יהיו שני הארגונים שותפים לתהליך קבלת ההחלטות המדיניות ברשות הפלסטינית. הצדדים הפצים בפלורליזם פוליטי.
- כמו הסכם האסירים לפניו, גם הסכם זה זכה ללגיטימציה רבה בקרב הציבור הפלסטיני, ששבע משפחות דמים וסבל מצב
- שחרור האסירים והעצורים הוא חובה לאומית מקודשת שכל הפלגים והארגונים הלאומיים והאסלאמיים, אש"ף, הרשות הפלסטינית, הנשיא, הממשלה והפרלמנט וכן כל המסגרות הנאבקות צריכים לבצע בכל האמצעים העומדים לרשותם.
- הצורך לפעול ולהגביר מאמצים לתמיכה ולטיפול בפליטים הפלסטיניים ולהגנה על זכויותיהם, כינוס ועידה עממית לפליטים שתדגיש את זכות השיבה והדבקות בה. וקריאה לקהילייה הבינלאומית לבצע את החלטה 194 ביחס לזכות השיבה לפליטים ופיצויים.
- פעולה להרכבת חזית מאבק מאוחדת ששמה "חזית המאבק הפלסטינית" לשם הנהגת והכוונת המאבק נגד הכיבוש, איחוד המאבק ותיאמו והגדרת הנהגה פוליטית מאוחדת למאבק.
- דבקות בכללי הדמוקרטיה ועריכת בחירות כלליות חופשיות והוגנות בהתאם לחוק למוסד הנשיאות, לפרלמנט, לעיריות, להתאחדויות ולארגונים, כיבוד עיקרון של העברת שלטון מסודרת ועיקרון הפרדת הרשויות, כיבוד תוצאות הבחירות ושלטון החוק, ונוסף לכך חירויות הפרט, זכויות האדם, חופש העיתונות, השוויון בפני החוק וכן זכויות הנשים.
- גינוי ודחייה של המצור שהטילו ארצות הברית וישראל על הפלסטינים; קריאה לאחים הערבים - עמים ומשטרים - לסייע לעם הפלסטיני, לאש"ף ולרשות הפלסטינית וקריאה לממשלות ערב לבצע את החלטות ועידות הפסגה הערביות בנושאי פוליטיקה, כלכלה, כספים ותקשורת התומכות בפלסטינים ובעמידתם וכן בעניינם הלאומי, והדגשת מחויבותה של הרשות הפלסטינית להסכמות הערביות ולאחדות הפעולה הערבית למען הפלסטינים והאינטרסים הערביים העליונים.
- קריאה לעם הפלסטיני לחתור לאיחוד, ללכד את השורות ולתמוך באש"ף וברשות, בנשיא ובממשלה, ולחזק את העמידה ואת המאבק כנגד התוקפנות ולדחות כל התערבות בעניינים הפנים פלסטיניים.
- נטישת סממני הפילוג והפיצול כולם ומעשים המובילים למלחמת אחים, גינוי ואיסור השימוש בנשק בין בני העם האחד, יהיו התירוץ לסכסוכים אשר יהיו, והדגשה של קדושת העם הפלסטיני והמחויבות לדיאלוג כדרך היחידה לפתרון חילוקי דעות והבעת דעה ומחאה לגבי הרשות והחלטותיה על בסיס הוראות החוק וזכות המחאה בדרכי שלום ובתנאי שתהיה ללא שימוש בנשק וללא פגיעה ברכוש הציבורי.
- האינטרס הפלסטיני הלאומי מחייב למצוא אופנים ואמצעים מתאימים להמשך השתתפות עמנו במקומות מושבו במערכה למען החופש והעצמאות, תוך התחשבות במצב החדש שנוצר ברצועת עזה; יש להפוך את האינטרס הפלסטיני הלאומי לגורם מרכזי לעמידה איתנה על בסיס שימוש באמצעי מאבק מוצלחים כדי להתנגד לכיבוש ולשמור על האינטרסים העליונים.
- ההכרח ברפורמות ופיתוח המגזר הביטחוני הפלסטיני ושלוחותיו על יסודות מודרניים ובאופן שישפר את יכולתו לבצע את משימת ההגנה על המולדת ועל האזרחים, לעמוד נגד התוקפנות והכיבוש ולשמור על הביטחון והסדר הציבורי. אכיפת החוקים וביטול התווה ובוהו הביטחוני, הצגת כלי נשק בפומבי ומצעדים צבאיים וכן חחרמת נשק המזין את התווה ובוהו הביטחוני הפוגע קשות במאבק הפלסטיני, משחית את דמותם של הפלסטינים ומאיים על אחדות החברה הפלסטינית. יש הכרח בתיאום וארגון היחסים [של המגזר הביטחוני] עם הכוחות ומסגרות המאבק המזוין והסדרת נושא הנשק ושמירה עליו.

לכך חמאס השתלט על ציר פילדלפי וכך יכול לפעול בחופשיות בחפירת המנהרות הרבות. כך גברה יכולתו הצבאית של חמאס, שכעת הצליח להבריא רקטות ארוכות טווח לרצועה דרך המנהרות. בהמשך שוגרו הרקטות ליישובים רחוקים מהרצועה בתוך ישראל. בסופו של דבר הביאה התגברות שיגורי הרקטות לישראל לשלוש מלחמות נגד רצועת עזה - "עופרת יצוקה" ב-2008-2009, "עמוד ענן" ב-2012, שהתחילה לאחר חיסולו של אחמד אלג'עברי, ו"צוק איתן" ב-2014.

## ניסיונות הפיוס בין הרשות לחמאס לאחר השתלטות חמאס

בשנים שלאחר השתלטות חמאס על הרצועה היו כמה ניסיונות תיווך בין חמאס לפת"ח במטרה לאחד מחדש את השורות תחת יחידה שלטונית אחת. ניסיונות אלו נתקלו בקשיים לאור אי האמון ששרר בין הצדדים והאינטרסים הסותרים שנוצרו לאחר הפיצול בין עזה לגדה המערבית. נוסף לכך, הפלסטינים (חמאס והפת"ח) שיחקו לידיהם של גורמים חיצוניים שמטרתם הייתה להעמיק את הפיצול או למוטט את חמאס. פעמים רבות דווח בכלי התקשורת על דיאלוג בין הצדדים על מנת ליצור לחץ ציבורי על הצדדים ללא כוונה אמיתית להגיע לאחדות לאומית.

בחודש מרץ 2008 הניבה יוזמת תיווך תימנית את הצהרת צנעא, מסמך שעליו חתמו בכירים משתי התנועות שקרא להחזיר את המצב לקדמותו לפני האירועים בעזה. זמן קצר לאחר מכן התנערה ממנו לשכתו של עבאס בטענה שאנשי הפת"ח שחתמו על ההסכם לא מייצגים את הנשיא, בעוד אנשי חמאס טענו שיש לנהל דיאלוג על בסיס המסמך.

מצרים החלה בניסיון לפייס בין הצדדים הפלסטיניים; במהלך ניסיון הפיוס התקיימו מפגשים בין כל הארגונים הפלסטיניים בקהיר. בסיכום המפגשים, ב-27 באפריל 2011 הגיעו הצדדים לידי חתימה על מסמך שכונה "הסכם קהיר". להלן סעיפי ההסכם:

תחת חסות מצרית נועדו משלחות הפת"ח וחמאס בקהיר בתאריך 27.4.2011 לדון בנושאי סיום הפיצול והשגת פיוס ובראשם ההערות הנוגעות להסכם ההסכמה הלאומית משנת 2009. הצדדים מסכימים על כך שההבנות ביחס להערות שנמסרו תוך כדי הדיונים יחייבו את הצדדים בעת יישום ההסכם הפיוס הלאומי. להלן ההסכמות בין הצדדים:

### 1. בחירות:

א. הצדדים הפת"ח וחמאס הסכימו על הגדרת שמות חברי ועדת הבחירות המרכזית בהסכמה עם הפלגים הפלסטיניים והעברת השמות לנשיא לצורך הוצאת צו נשיאותי להרכבת הוועדה.

ב. הצדדים הפת"ח וחמאס הסכימו על הצגת מועמדותם של לא יותר מ-12 שופטים כחברים בבית המשפט לבחירות והעברת שמות אלו לנשיא הפלסטיני לשם נקיטת הצעדים המשפטיים המתחייבים לצורך הרכבתו, וזאת בהסכמה עם הפלגים הפלסטיניים.

ג. הבחירות לפרלמנט ולנשיאות וכן למועצה הלאומית הפלסטינית ייערכו במקביל שנה לאחר חתימת ההסכם בהסכמה הלאומית על ידי הפלגים והכוחות הלאומיים.

2. אש"ף: תנועות הפת"ח וחמאס מסכימות לכך שסמכויות והחלטות מסגרת ההנהגה הזמנית אינן ניתנות להקפאה ולטרפוד, אלא אם כן מדובר בשינוי שאינו מתנגש עם סמכויות הוועד הפועל של אש"ף.

כלכלי קשה בעקבות החרם שהוטל על חמאס וממשלתו ברצועה. הפלסטינים הבינו שצריך למצוא חלופה למצב, וראו בהסכם מכה שעליו חתמו עבאס וחאלד משעל ובהקמת ממשלת אחדות פתרון טוב למצבם העגום. ההצעה לממשלת אחדות זכתה לתמיכה גם משום שנקבע שהיא תורכב מכל הארגונים שעל הקשת הפוליטית.

תגובת ישראל להסכם הייתה, בעיקרה, שאין בהסכם שום דבר חדש, מדובר בהסכם פנימי פלסטיני שאינו עומד בתנאי הקוורטט הבינלאומי - הכרה בקיומה של מדינת ישראל, הפסקת הטרור וקבלתם ויישומם של כל ההסכמים הקודמים כולל מפת הדרכים. גם העמדה האמריקנית הייתה שלילית. האמריקנים הגישו תכנית שנקראה "תכנית ב'", שקראה לעבאס לפרק את ממשלת האחדות אם חמאס לא ישנה את יחסו לישראל.

כתוצאה מהסכם מכה (סעודיה) הוקמה ממשלת האחדות, אך זו הייתה שברירית מאוד וזרחה לוטה בערפל. כיוון שלא נוצר אמון בין הצדדים הייתה השותפות בין חמאס לפת"ח מתוחה ונמשכו ההתנגשויות בשטח. נוסף לכך, הממשלה בראשות איסמעיל הניה לא קיבלה את הסמכויות שהגיעו לה לפי החוקה הפלסטינית ואשר היו מאפשרות לה לשלוט במנגנוני הביטחון. אותם מנגנונים נשארו תחת פיקודו של הנשיא עבאס. בסופו של דבר ההסכם נכשל, וממשלת האחדות התפרקה כאשר ב-14 ביוני 2007 החליט חמאס לכבוש בכוח את רצועת עזה ולהשתלט על כל זרועות הביטחון השייכות לנשיא עבאס.

לאחר השתלטות חמאס על רצועת עזה הכריז עבאס על פירוק ממשלת האחדות הפלסטינית ופיטורי ראש הממשלה איסמעיל הניה. כמו כן הודיע על מצב חירום כללי ומינה את סלאם פיאד לראש הממשלה, וזה האחרון הושבע בפני עבאס ב-17 ביוני 2007. עבאס הוציא את הזרוע הצבאית של חמאס עז א-דין אל-קסאם מחוץ לחוק, ובתגובה הקים חמאס ממשלה ברצועת עזה וכינס את חברי המועצה המחוקקת תומכי חמאס להצביע הצבעת אמון בממשלתו של איסמעיל הניה. ממשלת סלאם פיאד דרשה מכל פקידי הרשות ברצועה לא לשתף פעולה עם ממשלת חמאס בעזה, לבד מהרופאים והמורים. בעקבות כך נאלצה ממשלת חמאס לגייס פקידים חדשים כדי למלא את השורות ולהמשיך בתפקוד המשרדים.

במהלך ההשתלטות של חמאס על רצועת עזה נמנעו כוחות חמאס מעימות עם חלק מגורמי הכוח של הפת"ח השייכים למשפחת חיליס. אחמד חיליס היה יריב מר של מוחמד דחלאן. ב-25 ביולי 2008 אירע פיצוץ על חוף עזה שבו נהרגו 5 בכירים בחמאס. חמאס האשים את הפת"ח ואת חמולת חיליס בתקרית. בתגובה סגר חמאס את מוסדות הפת"ח שנותרו ברצועה ועצר עשרות פעילים לתקופות ארוכות. ב-1 באוגוסט 2008 הטיל חמאס עוצר על שכונת סג'עיה, שם האמין שקיים מתחם מבוצר של משפחת חיליס. המטרה הייתה לעצור מבוקשים מהחמולה. בערב ה-2 באוגוסט 2008 נמלטו מהרצועה כ-180 אנשים מהחמולה לישראל דרך מעבר נחל עוז, וצה"ל אישר את כניסתם לישראל ואת העברתם לשטחי הגדה המערבית ועצר כמה מהנמלטים ובראשם אחמד חיליס. חמישה מבני החמולה נהרגו בידי אנשי חמאס.

ארגון חמאס שולט בעזה, ומחמוד עבאס ואש"ף - בגדה המערבית. פיצול זה זוכה לתמיכה מצד מדינות באזור ובעולם. רוב מדינות העולם, כולל מדינות ערב, תמכו בעבאס ובממשלתו של פיאד ברמאללה; אירן, סוריה, סודאן, חזבאללה, טורקיה והאחים המוסלמים בעולם תמכו בחמאס.

השתלטות חמאס על הרצועה הביאה להתגברות משמעותית בשיגורי רקטות לעבר ישראל ולהתגברות הניסיונות לבצע פיגועי חבלה שונים הן על ידי חמאס והן על ידי ארגונים אחרים. נוסף



## כיצד אפשר להגיע לפיוס על מנת לבסס יציבות בעזה?

כדי להגיע לפיוס חייבים לערוך שיחות קרבה - דיאלוג - בין כל הארגונים הפלסטיניים. מטרות הדיאלוג:

1. לגבש תכנית מדינית שתהיה מקובלת על כל הארגונים. התכנית תכלול את המטרה המדינית - מדינה פלסטינית בגבולות 1967 שבירתה מזרח ירושלים. התכנית חייבת לכלול את האמצעים שיינקטו להשגת המטרה - מאבק פוליטי-מדיני-דיפלומטי ומאבק עממי ללא אלימות.
2. להכניס את כל הארגונים הפלסטיניים - כולל חמאס והג'יהאד האסלאמי - למסגרת אש"ף. חייבים להגיע להסכמה על אופן הבחירה למוסדות אש"ף; המצע המדיני צריך להיות "יוזמת השלום הערבית".
3. לקיים מיד בחירות מסודרות למוסדות הרשות, כפי שנקבע בחוקה הפלסטינית.
4. להקים ממשלת אחדות לאומית שתכלול שרים מכל הארגונים ושתהיה בעלת הסמכות והשליטה הבלעדיות ברשות הפלסטינית, כפי שנקבע בחוקה הפלסטינית. הממשלה תהיה מחויבת להסכמים שאש"ף חתום עליהם.
5. אש"ף הוא הגוף המייצג את כל העם הפלסטיני והוא בעל הסמכות הבלעדית לקיים משא ומתן עם ישראל.
6. הארגונים הפלסטיניים, כולל חמאס, חייבים להסכים ולהתחייב על כך שהרשות הפלסטינית מייצגת את האינטרס המשותף של כל העם הפלסטיני והיא בעלת הסמכות הבלעדית בכל הנעשה בשטחיה. רשות אחת, נשק אחד, חוקה אחת. על כל הארגונים להכיר בכך ולהתנהג בהתאם. חובה למצוא פתרון לנשק שבידי הארגונים, ולוודא שהשימוש בו ייעשה רק בהסכמת הרשות ובידיה.
7. הארגונים הפלסטיניים מתחייבים לנהוג באופן דמוקרטי בבחירת מוסדות אש"ף, הרשות, הנשיאות והמועצה המחוקקת.
8. להסיר את הסגר שהטילו ישראל ומצרים על עזה, הן על סחורות והן על אנשים.
9. לפתוח בתהליך מדיני בין ישראל לאש"ף כדי להגיע להסכם קבע.
10. להפסיק לחתור לפתרונות חלקיים - כלכליים או ביטחוניים - או להפסקת אש ארוכת טווח, כיוון שהמצדדים בפתרונות כאלו מעוניינים רק בניהול הסכסוך הישראלי-פלסטיני ולא בסיומו. כל המגעים המתנהלים היום בין ישראל לחמאס באמצעות צד שלישי לא יוליכו לפתרון ולא להתחלה של פתרון, מפני שחמאס - מסיבות אידאולוגיות דתיות - לא יכול להגיע להסכם עם ישראל. חמאס מוכן לקבל את אש"ף ואת עבאס כנושאים ונותנים במקומה. חמאס יהיה מוכן להסכים לתוצאות, כיוון שהן תעמודנה למשאל עם ויהיה עליהן לקבל את תמיכת רוב העם. התייחסות שכזו תאפשר לחמאס להתנהל למרות הקשיים הדתיים והאידאולוגיים.
11. להבין שהקמת מדינה פלסטינית מפורזת בגבולות 1967 שבירתה מזרח ירושלים היא יעד אסטרטגי ולא טקטי, ושעל כל הארגונים להתחייב לכך לאחר אישור ההסכם במשאל עם.
12. להסיר את התנגדותן של ישראל ומדינות העולם והאזור לקיים הסכם פיוס בין אש"ף לחמאס.

3. ביטחון: יודגש שהוועדה הביטחונית העליונה שהנשיא יוציא צו נשיאותי להרכבתה תורכב מקצינים מקצועיים בהסכמה בין הצדדים.

4. ממשלה:

א. תנועות הפת"ח וחמאס מסכימות על הרכבת ממשלה פלסטינית ומינוי ראש ממשלה ושרים בהסכמה.

ב. משימות הממשלה:

- הכנת התנאים לעריכת בחירות לנשיאות, לפרלמנט ולמועצה הלאומית הפלסטינית.
- פיקוח על הטיפול בסוגיות הפיוס הפנים פלסטיני שנוצרו כתוצאה מהפיצול.
- מעקב אחר פעולות השיקום של רצועת עזה וסיום המצור.
- מעקב אחר ביצוע הוראות הסכם ההסכמה הלאומית הפלסטיני.
- טיפול בנושאים האזרחיים והבעיות המנהליות הנובעות מהפיצול.
- איחוד מוסדות הרשות הפלסטינית בגדה המערבית, ברצועת עזה וירושלים.
- הסדרת ענייני האגודות ומוסדות הצדקה.

5. שני הצדדים מסכימים על הפעלת המועצה המחוקקת הפלסטינית [הנוכחית] בהתאם לחוקה הזמנית הפלסטינית.

התגובות להסכם היו מגוונות: בקרב הציבור הפלסטיני הייתה שמחה ותקווה שההסכם יביא לסיום הפילוג, וגם חלק גדול ממדינות ערב תמכו בהסכם. ישראל הסתייגה ממנו באומרה: "הרשות הפלסטינית חייבת לבחור בין שלום עם ישראל לשלום עם חמאס". הסכם קהיר, כקודמיו, נשאר על הנייר והצדדים לא הצליחו לבצעו.

קטאר ניסתה גם היא להביא את הצדדים לידי הסכם. "הסכם דוחא" נחתם בין עבאס לחאלד משעל, אך כקודמיו לא הניב תוצאות בשטח.

בשנת 2014 בעזה ערכו הפת"ח וחמאס את "הסכם אלשאטי", אשר הביא להקמת ממשלת פיוס לאומי בראשות ראמי חמדאללה. הפת"ח וחמאס בחרו את חברי הממשלה - כולם אנשי מקצוע בלתי פוליטיים (שאינם שייכים לארגונים). רוב מדינות העולם תמכו בממשלה ואילו ישראל סירבה להכיר בה.

ממשלת הפיוס הלאומי קיימת עד היום, אך אינה יכולה לשלוט בעזה מכמה סיבות: הראשונה - השליטה המוחלטת של חמאס במנגנוני הביטחון בעזה ואי העברתה לממשלה החדשה. השנייה - השליטה של חמאס במעברים, בניגוד להסכם שקובע שהשליטה תהיה בידי כוחותיו של עבאס. השלישית - לא יושבה המחלוקת בנושא תשלום המשכורות לפקידים שמונו בידי חמאס בעזה. השרים בממשלת הפיוס לא יכלו לתפקד בעזה, לא במשרדי הרשות ולא במנגנוני הביטחון.

במשך השנים האחרונות, מאז הוקמה הממשלה המשותפת הראשונה, הטילה ישראל סגר על עזה ואחר כך עשתה זאת גם מצרים. תושבי הרצועה סובלים מן הסגר ומן הנתק בין עזה לרמאללה עד היום.

13. לקבוע כי הסמכות הביטחונית הבלעדית בשטחי הרשות תהיה בידי זרועות הביטחון של הרשות הפלסטינית ולא של כל גורם או ארגון אחר.

### הקשיים בהשגת ההבנות בין אש"ף לחמאס

1. אי האמון בין חמאס, מחמוד עבאס ושאר הארגונים החברים באש"ף נמשך. חמאס חושש שעבאס רוצה להוציא אותו מהמגרש הפוליטי הפלסטיני דרך כינון בחירות בשטחי הרשות, הוא חושש ממעשי נקמה מצד אנשי הפת"ח וחושש מהתנהגותו של עבאס במישור המדיני, כיוון שאיננו מוכן לשתף גורם נוסף בקבלת ההחלטות. חמאס חותר להיות שותף מלא ובכיר בקבלת כל החלטה בתוך אש"ף והרשות. אין להתעלם מהחששות האלו, וחובה למצוא להם פתרון הולם.
2. התנגדות ישראל לפיוס בין אש"ף לחמאס ונקיטת צעדים המנציחים את הפילוג.
3. התנגדות האמריקנים להתקרבות בין אש"ף לחמאס אלא בתנאים מסוימים, כלומר הכרת חמאס בהחלטות הקוורטט הבינלאומי, דרישה שלא עלתה כשחמאס הצטרף למערכת הבחירות ב-2006.
4. התנגדות מדינות באזור לפיוס בין אש"ף לחמאס. חלק מהן תומכות באש"ף וחלק קטן בחמאס.
5. המשך השליטה הביטחונית של חמאס ברצועה.
6. המשך החימוש של גדודי עז א-דין אל-קסאם ושימור כוחם הצבאי בידי חמאס.
7. בעיית משכורות הפקידים אשר החלו בעבודתם במוסדות חמאס בעזה לפני שמונה שנים הן במישור האזרחי והן בצבאי. כיום מספרם כמעט 40,000 מועסקים.
8. חמאס מחזיקה במעברי הרצועה לישראל ולמצרים ואינה מוסרת אותם לרשות.

### כיצד להתגבר על הקשיים?

1. להסיר כל התנגדות ישראלית, ערבית או עולמית לצעדי פיוס בין אש"ף לחמאס. יש לתמוך בצעדי פיוס בין הצדדים ואף לדחוק אותם לעבר פיוס, שיהיה לטובת הפלסטינים, הישראלים והעולם כולו.
2. להתחיל בדיאלוג בין כל הארגונים הפלסטיניים תחת מטרייה ערבית לשם דיון בכל הסוגיות שבמחלוקת ומציאת פתרונות.
3. נקיטת צעדי אמון בין אש"ף לחמאס, כגון שחרור אסירים בשני הצדדים, הפסקת מעצרים, הפסקת ההסתה בכלי התקשורת של שני הצדדים, חופש פעולה לארגונים האזרחיים השייכים לשני הצדדים.
4. בניית אמון הדדי ברמת המנהיגות, כדי שאווירת הפיוס תחלחל אל הגופים השייכים לכל צד.

5. הסרת המצור על רצועת עזה והפסקת המדיניות של מניעת תנועת אנשים וסחורות על ידי ישראל ומצרים, בהתחשב בדרישות הביטחון של הצדדים.

6. עבאס חייב להוכיח לחמאס שהוא מוכן לקבל את הארגון כשותף מלא בכל המהלכים.

7. חמאס חייב להוכיח שהוא גורם פלסטיני שקול העושה הכול למען האינטרס הלאומי הפלסטיני ולא יהווה מכשול בפני צעדים מדיניים שיפתרו את הסכסוך ויטיבו עם העם הפלסטיני. כמו כן על חמאס להוכיח מחויבות לדמוקרטיה לפי החוקה הפלסטינית.

8. יש לאפשר לממשלה הפלסטינית לשלוט בכל התחומים האזרחיים והביטחוניים ובכללם על המעברים ברצועה.

9. יש להקים ממשלה פלסטינית המחויבת להסכמים שנחתמו, ועל העולם לתמוך בה מדינית וכלכלית.

10. לאחר הקמת הממשלה יש לפתוח בשיחות בין הפלסטינים לישראלים תחת מטרייה בינלאומית ובהשתתפות מדינות האזור כדי לפתור את הסכסוך.

### סיכום

הסכסוך בן שלושים השנים בין הפת"ח לחמאס גורם נזק אדיר למאבק הפלסטיני ופוגם ביכולת להשיג תוצאות במימוש החזון הלאומי. הסכסוך איננו פתיר בנוסחאות קסם מסוגים שונים. במשך השנים נעשו ניסיונות במקומות רבים לגשר בין הצדדים, אך אלו לא צלחו. לכל צד בסכסוך יש אינטרסים שאיננו מוכן לוותר עליהם, ואלו אינם בהכרח לטובת כלל העם הפלסטיני אלא מנציחים את הפיצול ומקשים על פתרונות בעתיד. חוסר האמון בין שתי ההנהגות משפיע לרעה על הסיכוי להגיע להסכם.

ככל שהפיצול והסכסוך נמשכים, קשה יותר להגיע לפיוס ולאיחוד בין שני האזורים. אם הפיצול יימשך לאורך זמן הוא עלול לטרפד את האפשרות להקמת ישות פלסטינית עצמאית. המשך הפיצול מרע את תנאי חייהם של הפלסטינים בכלל ובמיוחד ברצועת עזה.

המשך הפיצול בזירה הפלסטינית לא יאפשר קיום הסדר מדיני שיוביל לפתרון שתי מדינות והקמת מדינה פלסטינית עצמאית, מפני שישראל ואומות העולם אינן יכולות להסכים לפתרון שאיננו כולל את עזה והגדה המערבית כיחידה מדינית אחת. כמו כן הפיצול משרת את אלו בצד הישראלי שאינם רוצים בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

לעם הפלסטיני חסרה הנהגה חזקה, אמינה ורצינית שמדריך אותה אך ורק האינטרס הפלסטיני העליון - זכות העם להגדרה עצמית במדינה ריבונית. ההנהגות של הפת"ח וחמאס אינן מתנהגות בהתאם לתרבות דמוקרטית שדוגלת בשיתוף כל הפלגים על מנת לגבש הבנות משותפות שלאורן אפשר יהיה לצעוד. העם הפלסטיני ברובו רוצה באיחוי הקרע הפנימי, אך במציאות הפלסטינית הקיימת אין לו שום אפשרות דמוקרטית להגשים רצון זה.

על מנהיגי שני הצדדים לדעת שעליהם לעשות כל הנדרש למען איחוד העם, ולחשוב כיצד יופיעו בדפי ההיסטוריה הפלסטינית.



# ישראל ורצועת עזה – לחתוך את הקשר הגורדי

## מומחה בעילום-שם על סוגיות כלכלה ותשתית בין ישראל לשכנותיה

### כללי

שנים לאחר ההתנתקות הקהילה הבינלאומית ממשיכה להאשים את ישראל **בהמשך הכיבוש ובקיום מצור כלכלי** לא מוצדק על תושבי רצועת עזה.

עוד בהקשר זה, חשוב למנות כמה גורמים משפיעים נוספים: **מצרים**, שהפכה עם הנהגתה החדשה לגורם משפיע חזק ביותר ומעמתת את ישראל עם אילוף חדש ומשמעותי בכל פעילות עתידית מול רצועת עזה; **אירוע משט ה"מאוו מרמרה"**, שדרדר את היחסים עם טורקיה - ואלו אינם משתפרים עד ימים אלו - וסימן כיוון עבור הקהילה הבינלאומית במחשבה על האפשרות לכפות על ישראל לשנות את יחסיה לעזה; **ריבוי של ביקורים רשמיים מטעם מדינות שונות ברצועה** - מצרים, קטאר, טוניס וטורקיה - ופגישות מנהיגיהן עם חמאס. ביקורים אלו מצטיירים כלגיטימיים יותר ויותר בקהילה הבינלאומית.

שתי המילים "**הכיבוש**" ו"**המצור**" הפכו לאבן נגף לכל מערך ההסברה הישראלי בעולם, וגם בתוך ישראל עצמה. דעת הקהל בעולם המערבי הולכת ופונה לתמיכה בתושבי הרצועה, וגרוע מזה לתמיכה בחמאס, שעד כה נחשב **לארגון טרור והיה משול למצורע** מדיני.

### תובנות

לאור תמונת המצב שתוארה לעיל, ולאור ההכרה כי הולך ואוזל החול בשעון שמונה את הזמן עד למבצע הבא בעזה, **ניתן להניח כי אם לא תהיה יוזמה ישראלית, ההתנגשות הבאה היא בלתי נמנעת.**

עוד נציין, כי ברור שבכל התנגשות עתידית שתבוא לאחר תקופת קיפאון או לאחר צעדים מינוריים של ישראל, תיפגע הלגיטימיות הישראלית בעולם, שממילא הולכת ופוחתת, **וידיה של ישראל ימשיכו להיות כבולות עד כדי סכנת כישלון מבצעי.**

מכל האמור לעיל אנו מעלים תובנה המרכזית והיא כי על ישראל **לייצר מהלך יוזמתי כולל שישנה את תמונת המצב מקצה לקצה**, ישנה את הלגיטימיות של חמאס ויבטל את מעגל האיבה בין ישראל לרצועה.

תובנה זו מאתגרת משום שהיא דורשת תכנית פעולה מיידית שתתמודד עם שורשי מעגל האיבה ותיתן מענה חדש באלו ההיבטים:

- **ביטול ה"כיבוש"** הישראלי ברצועה במונחים בינלאומיים.
- **ביטול המונח "מצור"** מהלקסיקון הבינלאומי.
- **הכנסת גורמים מערביים, בינלאומיים וערביים** לתוך מעגל האחראים על רצועת עזה.
- **ביסוס מחויבותה של מצרים** לשקט ברצועה ולהפסקת הזרמת הנשק דרכה.
- **מתן כלים לרשות הפלסטינית** לשרוד את התקופה מול עמה התוסס.

בימים אלו אנו שומעים על התרקמותו של שיח בערוצים חשאיים בין ישראל לחמאס, שמטרתו לחתור ל"הודנה" בת חמש או עשר שנים, במהלך שיכלול שיקום מאסיבי של הרצועה ובנייתו של נמל צף מול חופיה.

נדמה שכל הפתרונות המוצעים בנושא רצועת עזה מתוכננים בראייה קצרת טווח יחסית, עד חמש שנים, המתבססת על צעדים פרטניים, ללא ראייה אינטגרטיבית וגיבוש מדיניות כוללת שתתווה את הדרך לפתרון הסכסוך בטווח הזמן הארוך.

בנייר זה בכוונתי להציג גישה שונה לנושא המתבססת על ראייה לטווח הארוך ואיתור פתרון שיכול להיות פתרון כולל להסרת התלות המוחלטת של הרצועה בישראל וכן להסרת האחריות הישראלית למתרחש שם.

### רקע

זה עשרות שנים שרצועת עזה עומדת כחידה בלתי פתורה למדינת ישראל, וניסיונות אין-סוף של שיתוף פעולה וחיים משותפים כשלו, או במקרה הטוב החזיקו לזמן קצר בלבד.

בשנים האחרונות, מאז ההתנתקות, הפכה רצועת עזה מקור לליבוי שנאה לישראל והטיפה לביטול כל אפשרות להסדר שלום עמה או לחיים משותפים, וזאת בהובלת חמאס, שבתוך עזה נחשב ארגון מתון יחסית לשלל הארגונים הקיצוניים הפועלים בה.

בשיאה הובילה האיבה למבצע "צוק איתן" בשנת 2014, לפניו למבצע "עמוד ענן" בשנת 2012, ועוד לפני כן למבצע "עופרת יצוקה" בשנת 2009. תוצאות המבצעים תמיד היו הרס, אבדן חיי אדם ועידוד חימושה של עזה, בדגש על מערך רקטי ארוך טווח ויכולת ייצור עצמאית של נשק ותחמושת.

לאחר סיום כל אחד מהעימותים שהוזכרו לעיל, כרקוויאם מתמשך, הלכה וגאתה התפיסה הלוחמנית, שהתבטאה באירועי האיבה בין ישראל לרצועה. הסיום הזמני תמיד היווה את הבסיס לעימות הבא, להתחמשות מחודשת ולתקוות הפלסטינים לתוצאות טובות יותר תוך הגברת עוצמת הפגיעה בישראל ממערכה למערכה.

ברצועה, ואולי גם בגדה המערבית, התעצמה ההכרה בצורך בשימוש באלים נגד ישראל. כך גברה הנחישות להצטייד בנשק רקטי מכל הסוגים, שיפור אפקטיביות השימוש במערך המנהרות והמשך מדיניות ה"מוקאוומה" (ההתנגדות), שכן המסקנה הרווחת בקרב הפלסטינים היא כי זו הדרך הנכונה לקדם את מטרותיהם ולהשיג הישגים מול ישראל.

הקהילה הבינלאומית, שבעימותים האחרונים התייצבה עד שלב מסוים לימין ישראל, הולכת ומשנה את פניה. הדבר בא לידי ביטוי תחילה בתמיכה בדו"ח גולדסטון, אשר הוקיע את ישראל על מעשיה בעזה לעומת יחס סלחני לאכזריות של אנשי חמאס כלפי עמם ובעיקר כלפי תושבי הדרום בישראל. השינוי מתבטא גם בהתגברות החרמות על ישראל ובדעת הקהל העולמית, וישראל מנהלת מלחמת מאסף במאמץ להסביר את הסכסוך מזווית ראייתה ובניסיון למזער נזקים, אם כי לא בהצלחה מרובה. גם





## היזמה

לכאורה, רעיון זה כמעט איננו כולל מוטיבים חדשים ודורש בדיקות משפטיות ואחרות נוספות, אך עד כה לא הוצג כמקשה אחת וכמסה קריטית של צעדים שאפשר שישנו את תמונת המצב.

### בתכנית שש לבנים בסיסיות:

א. **נמל** - פתיחת הים והעולם בפני עזה באמצעות מתן אפשרות להקמת נמל צף מול חופי עזה שאליו יוכלו להגיע סחורות מכל העולם. משם ישונעו הסחורות במעבורות לחוף לאחר בדיקה והעברתן גב אל גב מהאניות.

ב. **תשתית מים וחשמל** - הגדרת תקופת זמן של חמש עד עשר שנים להתנתקות ישראל ממחויבויותיה לאספקת מים וחשמל לרצועה, בשיתוף הקהילה הבינלאומית, ובה בעת בניית תכנית לאספקה עצמית של מים מותפלים וחשמל מייצור עצמי ו/או ממצרים.

ג. **חיבור צינור גז מ ישראל לצפון הרצועה** - החיבור האנרגטי לרצועה הוא כלי בסיסי שצריך להינתן לקהילה הבינלאומית, ראשית כדי לפתור את בעיית המים והחשמל, אך גם כדי לקדם את נושא התעשייה ופיתוח התעסוקה הפנימית.

ד. **פתיחת מעבר רפיח** - סיכום עם מצרים והקהילה הבינלאומית לפתיחה רציפה של מעברי רפיח וכרם שלום במקביל, תוך סגירת המנהרות, כחלק מהחבילה הכוללת.

ה. **חופש דיג** - פתיחת רצועת דיג מוגדרת **בחלק** מחוף עזה שתאפשר דיג **בעומק עד 20 מייל**, לצורך פיתוח הכלכלה הימית בעזה והגדלת היכולות לכלכלה עצמית.

ו. **פיתוח שדה הגז** - אישור מייד ל חברת הבריטית British Gas לפתח את שדה הגז "Gaza Marine" מול חופי עזה, בתיאום עם הרשות הפלסטינית. כדי ליצור כדאיות כלכלית לפיתוח יש לערוך הסכמים עם חברת החשמל הישראלית ו/או לאפשר שיווק הגז לירדן בתשתית הצנרת הישראלית.

## הרעיון והאתגר

לפני שנבחן כיצד רעיון זה עומד באתגר שתואר לעיל, אני מוצא לנכון לציין כי חלק מהרעיונות שעולים במסמך זה, אם לא כולם, מתיישבים עם תפיסותיהן של מדינות זרות שאינן מזוהות כתומכות חמאס ברצועת עזה, אך מבצעות פרויקטים תשתיתיים רבים בעזה. בכלל זה האמריקנים (כפי שעולה משיחות עם אנשי השגרירות ופעילות ה-USAID), שכידוע אינם תומכים בשלטון ברצועה, אך יחד עם זאת תומכים כספית בפרויקטים הומניטריים וכלכליים רבים ובפתיחת מעבר רפיח בד בבד עם כרם שלום. זאת משום שהאמריקנים מפרידים בין חמאס, שבו אינם מכירים, לבין אוכלוסיית עזה.

האיחוד האירופי משקיע ברצועה ישירות ובעקיפין דרך ארגוני הסיוע בערב רב של פרויקטים בתחומים מגוונים. ההולנדים, בתמיכה מלאה של האיחוד האירופי, משקיעים בייעול הסחר לעזה ותרכו משקף סחורות לכרם שלום, על בסיס אידאולוגי של תמיכה בכלכלה ללא כל מחויבות לממשל חמאס.

תמיכה באוכלוסיית רצועת עזה ללא הכרה בשלטון חמאס היא אכן יסוד בשיחות עם אנשי צוות הקוורטט שעמם אנו נפגשים באופן סדיר, וחלק בלתי נפרד מדרישותיהם. ההצעות שעלו בתכנית זו להרחבת אזור הדיג ולפיתוח שדה הגז באזור הן דוגמאות העולות בקנה אחד עם תפישה זו.

לאחר תיאור ליבת הרעיון נותר לדון בשאלה כיצד שש ה"לבנים" של התכנית עומדות באתגר ועונות עליו.

**על פי הגדרת הקהילה הבינלאומית, "הכיבוש הישראלי"** איננו נובע מנוכחות פיזית של ישראל ברצועה, שכן קו תיחום גדר הרצועה הנו הקו המקובל בעולם כגבולות 1967, או גבולות קבע. אם כן הכיבוש נובע מעצם קיומה בעזה של ישות שאיננה חופשית בתנועת סחורות ואנשים מול העולם, אלא בשליטה מלאה של ישראל (כיום דרך מעבר כרם שלום).

**הנמל הצף** כפי שהוצע בתכנית ייתן מענה, ולו חלקי, לנושא זה.

**המפתח להצלחתו יהיה הבידוק בנמל, והמעורבות הבינלאומית בביצוע הבדיקה בשילוב מידת עומק המעורבות הישראלית.**

**"המצור"** על הרצועה, כפי שמגדירה אותו חלק מקהילה הבינלאומית, המעיק על ישראל כל כך, יכול להסתיים ללא תנאי עם קיומם של מרכיבי פתיחת מעברי רפיח, כרם שלום והנמל באופן מידי.

עם זאת, **ההצלחה בנושא זה מותנית במתן לגיטימיות מלאה לאיסור על הכנסת אמצעי לחימה ותעשיית נשק, ואת זאת יש לסכם עם השותפים לתכנית.**

**התכנית מאפשרת ואף מחייבת מעורבות בינלאומית** והכנסת המערב, מצרים ואולי מדינות כמו טורקיה למעגל האחריות. הנמל והבידוק בו, הסכם פתיחת המעברים ההדדי עם מצרים ופיתוח שדה הגז מהווים בסיס למעורבות בינלאומית בחבילה.

נושא נוסף הנו חלוקת עומס גיוס התרומות הבינלאומיות לטובת פיתוח הכלכלה הפלסטינית ותמיכה ברשות הפלסטינית בתוספת להכנסות שיווצרו מפיתוח שדה הגז. **כאן תיבחן ההצלחה בעומק המחויבות הבינלאומית, ובהגדרת סנקציות על הרצועה מטעם העולם - לא ישראל - במקרים של הפרת אמון באחת מלבני התכנית.**

**מחויבותה של מצרים קריטית לתכנית.** זכינו לראות את ניצני חשיבות המעורבות המצרית במהלך המבצעים השונים ועם סיומם. מצרים צריכה להתחייב לפתיחה של מעבר רפיח, שתיערך במקביל לפתיחת מעבר כרם שלום, ולהפסקת פעולת המנהרות משטחה. **הצלחה בתחום זה תלויה בעוצמת האמון שתפתח ישראל עם מצרים ועם הקהילה הבינלאומית. יודגש שעל ישראל להימנע מהטלת "תפוח האדמה העזתי הלוהט" על מצרים בלבד.**

**הרשות הפלסטינית יכולה להפוך ל"זוכה הגדולה"** בתכנית זו, בשל הגדלת הכנסותיה העצמיות מגז שסופק ממקורות "גאזה מרין" ובשל הכללתה כשותפה שוות זכויות בתכנית בינלאומית. הרש"פ יכולה לקבל מעמד של אפוטרופוס "לילד הסורר" - היא עזה - יחד עם המדינות המעורבות בחבילה הכוללת. **ההצלחה בתחום זה מותנית במידת התנערותה של הרש"פ משלטון חמאס בעזה ובפתיחת מו"מ עם ישראל.**

באין שיתוף פעולה של הרש"פ קיימת אפשרות טובה פחות והיא בניית החבילה ללא מעורבות הרש"פ. אך הדבר ידרוש דיאלוג עקיף או ישיר בין ישראל ו/או הקהילה הבינלאומית לבין חמאס, והרש"פ תישאר מחוץ למשחק.

**לסיכום**, ללא שינוי במדיניות הנוכחית, בשנים הבאות צפוי מצבה הכלכלי של רצועת עזה להידרדר משמעותית. במקביל אנו צפויים לחוסר במים ראויים לשתיה עקב המלחת מי התהום ומחסור אקוטי בחשמל, מחסור שיפעל כמחסום לפיתוח וידרדר את רמת החיים ברצועה עוד יותר. המחסור באנרגיה לא יאפשר התפלת מים, טיפול במים מזוהמים וייצור מקורות חשמל פנימיים, ואנו

על ישראל להימנע מהמשך קיפאון מול הרצועה, וללא קשר להסכם פוליטי כל שהוא עם הרש"פ או לקידום מו"מ, עליה ליזום על מנת לפרק את מעגל האיבה ולעצור את שעון החול שהולך ומתקרב לעימות נוסף מול רצועת עזה.

פתרונות חלקיים או מענה לאחד ממרכיבי החיים ברצועת עזה ישאירו את ישראל במעמד של "הכובש" ו"מטיל המצור". לאורך זמן יקרטו פתרונות חלקיים כאלו, והדבר יפורש כמתן "הקלות" או הטבות ללא קבלת תמורה, ויביא לחיזוק חמאס בדרכו לתוקפנות הבאה כלפי ישראל.

החשש העיקרי הוא כי בעימות הבא המעורבות המצרית והטורקית עלולות להיות בעייתיות עד כדי פעילות בשטח, וזאת בזמן שהלגיטימיות הישראלית בדעת הקהל בעולם מדורדרת והתמיכה הפוליטית בישראל הולכת וקטנה.

צפויים להגברת תלותה של עזה בישראל בכל התחומים ובמיוחד בתחום זה.

העיכוב בשיקומה של רצועת עזה והמגבלות המוטלות עליה ילבו את הייאוש ואת המחסור וייצרו לחצים בלתי נסבלים על ישראל. כתוצאה מכך תיאלץ ישראל להגביר מעורבות ולסייע, בדיוק בניגוד לאינטרס הישראלי.

במסמך זה מפורט רעיון הבנוי על שש "לבנים" מרכזיות. ניתן להוסיף או לגרוע מהן, אך יש לשמר את העיקרון היסודי - חבילת צעדים לצורך יצירת מסה קריטית ויצירת מעורבות מורכבת של כמה מדינות לשינוי המצב ברצועת עזה.

ישראל היא היחידה שצריכה לקדם מהלך כזה על מנת למנוע יוזמה בינלאומית או פעולה חד צדדית של גורמים חיצוניים, שעלולות לקבע את ישראל כ"מגיבה" בלבד.



# פיתוח כלכלי של עזה - כיצד?

## אפרים סנה

תכנית לפיתוח כלכלי של עזה. בתכנית זו חלק עיקרי לחברות פרטיות, מן האזור וגם מחוצה לו. להלן יובאו מרכיביה העיקריים:

### תחבורה

1. בניית כביש מהיר ממעבר ארז למעבר רפית.
  2. שיקום בניית נמל התעופה בדהנייה והפעלתו.
  3. הקמת נמל עמוק מים והפעלתו.
  4. בניית קטעי מסילת ברזל שתחבר את רצועת עזה לרשת הרכבות הישראלית. חיבור כזה ייצור גם מעבר תחבורתי-יבשתי בין רצועת עזה לגדה המערבית.
- מדובר בקטע של 6 ק"מ ממעבר ארז עד לאזור אשקלון. קטע זה יאפשר שינוע סחורות אל נמל אשדוד וממנו.
- חיבור מסילתי נוסף יהיה ממעבר ארז לקריית גת וממנה לתרקומיה וכן מכפר סבא לקלקיליה, על בסיס המסילה הישנה לוד-חדרה.

### אנרגיה

1. בניית צינור גז שיספק גז טבעי להפעלת תחנת הכוח הפלסטינית בעזה.
2. גז זה עשוי להגיע ממאגר הגז הטבעי "עזה מארין" שמול חופי עזה למתקן באשקלון וממנו לעזה, או ישירות מהמאגר הימי לתחנה.
3. פיתוח שדה "עזה-מארין" הכרחי בכל תכנית לפיתוח רצועת עזה. הרחבת יכולת הייצור של תחנת הכוח של חברת החשמל הפלסטינית בעזה ב-560 מגוואט נוספים.

### תיירות

- פיתוח חוף עזה לצורכי נופש ותיירות.
- הקמת בתי מלון לאורך החוף.

### מים

- הקמת מפעל לטיהור מים בצפון רצועת עזה עם יכולת ייצור של 100 מיליון מטר מעוקב לשנה.

### תעשייה

בעזה כוח אדם יצרני ומיומן. ניתן לבנות מחדש את אזורי התעשייה שנהרסו ולבנות פארקים תעשייתיים חדשים. התעשיות המתאימות הן להרכבת מוצרים לייצוא.

### חקלאות

אם יתאפשר שינוי משק המים ברצועת עזה, אפשר להגדיל את שטחי החממות, בעיקר תות-שדה ופרחים ליצוא.

עבור ארבעה גורמים המשך שלטון חמאס בעזה הוא איום או צרה שהכרח לסלקה: מצרים, ישראל, הרשות הפלסטינית ותושבי עזה. עבור מצרים חמאס הוא חלק בלתי נפרד מתנועת "האחים המוסלמים", אויבו בנפש של המשטר. מצרים אינה סולחת על הסיוע המבצעי שנותן ונתן חמאס בעזה לאחים המוסלמים. מצרים אינה מוכנה להשלים עם כך שבגבולה תהיה טריטוריה שהאחים המוסלמים שולטים בה.

קיומו של בסיס טרור פעיל, המתחזק על ידי איראן, במרחק קילומטר אחד משדרות וחמישה קילומטרים מאשקלון מוגד לחלוטין לאינטרס הביטחוני של ישראל. ירי ספוראדי של טילים מעזה לישראל, גם אם איש לא נפגע, מכניס מאות אלפי ישראלים לחיי חרדה בלתי פוסקת. שום מדינה ריבונית אינה מסוגלת להשלים עם זאת. העובדה שממשלות ישראל החליטו להשלים עם שלטון חמאס בעזה עומדת בניגוד מפורש לאינטרס הלאומי. ההשלמה הזו נובעת מנימוקים פוליטיים, שהעיקריים שבהם - רצון להחליש את ההנהגה הפלסטינית ברמאללה, לפצל בין עזה לגדה המערבית וחשש פוליטי-אלקטורלי ממבצע צבאי רחב-היקף בעזה.

עבור הרשות הפלסטינית שלטון חמאס בעזה הוא אתגר מתמיד ללגיטימיות של שלטונה ולמעמדה כמייצגת את כלל הפלסטינים בשטחים וסיבה לפיצול בין עזה לגדה המערבית, המחליש את סמכותה.

תושבי עזה למדו על בשרם ששלטון חמאס בעזה דן אותם לחיי מצוקה, סבל ופחד. אי אפשר לשלוט בעזה תחת הדגל האידיאולוגי של ה"מוקוואמה" (התנגדות בערבית) ולקיים בעזה חיים נורמליים, שלא לדבר על פיתוח כלכלי. התנגדות משמעה פעולה צבאית נגד ישראל, בהפסקות קצרות או ארוכות, בדרך כלל קצרות, ובסופו של דבר ישראל מגיבה במלוא עוצמתה. לתגובה זו משמעות הרסנית עבור עזה. תושבי עזה אינם רוצים עוד בשלטון חמאס, אך זה משליט את מרותו בברוטליות ומדכא באכזריות כל אופוזיציה.

רק פעולה משותפת של מצרים, ישראל, הרשות הפלסטינית ותושבי עזה עשויה להביא לקץ שלטון חמאס בעזה. זה לא יקרה בעתיד הקרוב. בסופו של יום ממשלת ישראל מעדיפה את שלטון חמאס, הרשות הפלסטינית חוששת מתיאום כזה עם ישראל, וזו האחרונה ממילא אינה רוצה בו. ותושבי עזה, כאמור, מפחדים, ובצדק גמור מבחינתם.

הסיבות האלה לא בהכרח תתקיימנה לנצח. בעתיד יכול להיווצר מצב שבו תיאום כזה יהפוך לאפשרי. אבל גם אז אין די בפעולה מדינית וצבאית ללא ממד כלכלי מוצק מאוד.

הפיכתה של עזה למקום נורמלי, למקום שתושביו מסוגלים לחיות בו ברווחה ובכבוד, היא תמציתו של השינוי המיוחל, אבל היא גם תנאי להיתכנותו.

לתושבי עזה ברור כבר היום שתחת שלטון חמאס אין להם סיכוי של ממש לשיפור בחייהם. אך צריך להיות ברור להם גם ששינוי שלטוני יביא להם רווחה ברמה האישית והמשפחתית.

מתוך ראייה זו, בשנת 2006 שרטטנו סאמר כורי (מאנשי העסקים הפלסטיניים הבולטים ביותר, בעליה של חברת הענק CCC) ואנוכי



כאמור, למרבית הפרויקטים יימצאו משקיעים מהמגזר הפרטי, כמובן בכפוף לשינוי הפוליטי שיביא לרגיעה. אם יבוצעו הפרויקטים המוזכרים כאן ייווצרו רבבות מקומות עבודה, רמת ההכנסה תעלה ולתושבי רצועת עזה יובטחו חיים של שגשוג וכבוד. הסיסמה "דובאי לחוף הים התיכון" יכולה להפוך למציאות.

## שיכון ובנייה

עם שינוי המציאות הביטחונית ניתן יהיה לחדש בניית בנייני מגורים רבי קומות להקלת צפיפות הדיור. כמו כן, ניתן להקים בעיר עזה מרכז עסקים מודרני.

# פיתוח אסטרטגיה כוללת כלפי רצועת עזה

## יאיר הירשפלד

### הקדמה

שלטון חמאס ברצועת עזה יוצר אתגר קשה ליציבות תהליך השלום באזור ולקידומו. בין שנת 2007 - אז תפס חמאס את השלטון בעזה - לשנת 2010 תיאמו ארצות הברית, ישראל, מצרים והרשות הפלסטינית את אכיפת המצור על עזה, שמטרתו שלילת הלגיטימיות ובידודה של האליטה החמאסית השולטת ברצועה. אולם מדיניות זו נכשלה.

בדיקה מחודשת של מדיניות זו החלה כבר בתחילת שנת 2010, חודשים אחדים לפני תקרית משט "מאווי מרמרה", ושינוי מדיניות מהותי יותר מתרחש מאז אוגוסט 2014, לאחר מבצע "צוק איתן". כיום מצרים סוגרת את עזה לחלוטין, והרשות הפלסטינית אינה ממחרת לקבל עליה אחריות. ואולם שלטונות הביטחון של ישראל וארגוני האו"ם הפועלים ברצועה מקדמים מדיניות שמטרתה לייצב את המצב ולמנוע עוד עימות צבאי, אם דבר זה אפשרי.

עם זאת, בעיות היסוד בעניין עזה לא נפתרו כלל ועל כן גם הזרוע הצבאית של חמאס וגם צה"ל מתכוננים לעוד סבב צבאי. הרשות הפלסטינית, מצרים, ערב הסעודית וירדן עדיין חשדניות מאוד באשר לכוונותיו של חמאס, והקהילה הבינלאומית כולה מהססת להציע את התמיכה הדרושה בתחום הפוליטי, הכספי והתפעולי. לאמתו של דבר, אף שהקהילה הבינלאומית התחייבה בוועידת קהיר באוקטובר 2014 לתרום מעל 5 מיליארד דולר ארה"ב, רק 500,000 דולר נתרמו בפועל. החדשות הטובות הן שבתנאים הנכחיים אף לא אחד מן השחקנים הראשיים מעוניין בהתלקחות מחודשת, ומתפתח דיאלוג מעשי לא רשמי בין ישראל לחמאס. ועם זאת, המצב בלתי יציב עד מאוד. אמנם הן ישראל והן חמאס פועלים בהנחה שסבב צבאי נוסף הוא ודאי, אך שני הצדדים נחושים לדחות אותו.

מטרתו של מאמר זה כפולה: לפתח אסטרטגיה כוללת כלפי עזה ובה בעת לחפש דרכים ואמצעים לייצוב המצב בעתיד המיידי.

### הגישה הרעיונית המוצעת

בפיתוח אסטרטגיה כוללת הסתמכתי במידה רבה על מחקרים ועל עבודה תיאורטית שנעשתה בגרמניה, בשווייץ, בבריטניה ובארצות הברית. חלק מן המחקרים הם תיאורטיים בלבד, ואילו אחרים מסיקים את מסקנותיהם מן האירועים וההתפתחויות באפגניסטאן, פקיסטאן, סרי לנקה, נפאל, עיראק ומקומות אחרים. המסקנות השאובות מניסיונם של אחרים מצביעות על הצורך לאמץ גישה אסטרטגית בעלת חמישה ראשים:

1. **לבנות מסלול שלום ארוך טווח** - אסטרטגיית אנטי-ספילר צריכה לספק "טרנספורמציות עימות שיטתיות", כלומר מסלול

1 S. J. Stedman, 'Spoiler Problems in Peace Processes' in *International Security*, Vol. 22, No. 2 (1997); And also in: Wendy Pearlman, *Spoiling Inside and Out, Internal Political Contestation and the Middle East Peace Process*.

Natascha Zupan, Günter Schönegg, "Dealing with Spoilers in Peace Processes", *Dokumentation FriEnt/DIE-Workshop*, 2006

ארוך טווח מתוך הבנה שתרופות פלא ופרויקטים מהירים אינם יעילים.<sup>2</sup>

2. **לזכור כל הזמן את ההקשר הכללי** - להרחיב בהתמדה את התמיכה במסלול השלום ארוך הטווח שנבחר ולכוון במיוחד להכללת מדינות שכנות.

3. **לפתח גישה תלת-שלבית לבניית יציבות:**

- **לבקש ביטחון באמצעות הגברת ההרתעה.**

- **לעודד פיתוח חברתי וכלכלי כאמצעי נגד הקצנה.**

- **לנסות לקדם לגיטימיות של הממשלה ובניית מוסדות.**

בהקשר זה חובה להתעמת עם פעילותם של ספילרים, הן באמצעות כוח רך והן באמצעות כוח קשה, ולמנוע אי הבנות על ידי יצירת ערוצים יעילים להעברת מסרים ולפיתוח הזדמנויות לדיאלוג מבוקר.

4. **לספק תמיכה הומניטרית לשם בניית אמון וביטחון** - הטיפול בסוגיות הומניטריות עשוי ליצור הזדמנויות לבניית אמון וביטחון ולסייע להתגבר על החסמים הקיימים.

5. **לתמוך במפלגות המתונות בתוך עזה** - אפשר להגיע לבידוד הספילרים ולהתנגדות להם, מבחינה חברתית ופוליטית כאחת, באמצעות תמיכה בשחקנים מתונים. זאת ועוד, הפצת ערכים דמוקרטיים באמצעות מערכות העברת מסרים ציבוריות, כגון מערכת החינוך, תביא בסופו של דבר לאווירה של מתינות.

## 1 מסלול שלום ארוך טווח: שמירה על פתרון שתי המדינות

אחרי כישלונות נשנים של משא ומתן לקביעת סטטוס ישראלי-פלסטיני קבוע שמטרתו לפתור את כל בעיות הליבה שנתרו פתוחות (ירושלים, פליטים, גבולות, התנחלויות, ביטחון, טיבו של פתרון שתי המדינות, סופיות התביעות וסיום הסכסוך), לא נראה ש"תרופת פלא" מהירה אפשרית. לעומת זאת צריך לקיים את ההבנות הבסיסיות הדרושות למציאת פתרון של שלום במסגרת שתי מדינות בתהליך מתמשך של טרנספורמציה של הסכסוך. להשגת מטרה זו דרושים שמונת המרכיבים האלו:

- לשמור על המחויבות שקיבלו על עצמן ישראל ואש"ף לפיה "הגדה המערבית ורצועת עזה הן יחידה טריטוריאלית אחת, ויש לשמור על שלמותה". יש להשתדל לשמור על שלמות זו במידת האפשר באמצעות עידוד הרשות הפלסטינית לקיים שליטה בתוך עזה; זוהי מטרה מדינית שחסומה כרגע בגלל חולשתה של הרשות ובגלל נחישותו של חמאס לשמור על שליטה פוליטית בלעדית בעזה תוך נכונות להציע לרשות משימות אזרחיות.

- לפתח הבנה בין ישראל, הרשות הפלסטינית ומדינות ערב כדי להבין טוב יותר כיצד לחדש את המשא ומתן לשלום על בסיס יוזמת השלום הערבית. הבנה כזו הושגה במסלול הלא רשמי (track-two) בין פעילי הקבוצה הנקראת "יוזמת שלום

2 Ibid, pp. 6, 7, 12 and 16





זוכרים את ההקשר האזורי הכולל, יש ליישם את שש נקודות הפעולה המוצגות להלן:

1. שלטונות הביטחון של ישראל החלו בתכנית ייצוב כוללת עבור רצועת עזה וזכו בתמיכה משמעותית, בעיקר מצד קטאר. ההתנגדות הראשונית של מצרים הוסרה בזכות נכונותה של ישראל לפתוח את התנועה והגישה מישראל לעזה, בעוד מצרים מפקחת בקפדנות על כניסות ויציאות דרך מעבר רפיח ומשתמשת בכך כמנוף חשוב לפיקוח על פעילות חמאס.
2. אף שהעוינות בין מצרים לחמאס עדיין קיימת, שיפור הדרגתי ביחסים יצר בסיס להבנות לא כתובות. פעילותו הנמשכת של חמאס לרסן את פעילות הסלאפים בעזה תומכת במידה מסוימת במאבקה של מצרים נגד קבוצות קיצוניות בסני. בדומה לכך, פעילותו של חמאס בעת כתיבת שורות אלו למנוע פעולות איבה כלפי ישראל זוכה גם היא להערכה בקהיר. כל שינוי בכיוונים מדיניים אלו יוביל ללא ספק להידרדרות מחודשת ביחסי מצרים-חמאס.
3. הודות לתיווכו של מזכיר המדינה של ארצות הברית ג'ון קרי הושגה הבנה ישראלית-ירדנית באשר למקומות הקדושים בירושלים. בזמנו היה זה צעד חשוב לייצוב ולבניית אמון, שלמרבה הצער לא נשמר. על כן האיום הפנימי והחיצוני על ירדן עדיין ברור מאוד. הגבול הירדני עם עיראק ועם סוריה נסגר לתנועה ולמסחר, והעלויות העצומות הכרוכות בקליטת מיליון וחצי פליטים סוריים מטילות מעמסה נוספת על יציבותה של ירדן. זאת ועוד, אם יציבותה של ירדן לא תימשך, כל ניסיון להרגעת עזה יהיה בלתי אפשרי. מכאן שיש צורך במאמץ כולל, אמריקני, אירופי ואזורי, כדי לחזק את ביטחונה ואת חיוניותה החברתית והכלכלית של ירדן.
4. הבחירות האחרונות בטורקיה יצרו הזדמנות חשובה לשיפור התיאום בבניית היציבות האזורית. לשם כך חיוני לשכנע את הממשלה הטורקית הנכנסת להפסיק כל סיוע פיננסי וצבאי למדינה האסלאמית ולחזית א-נוסרה ולהפסיק לקנות מהן נפט. המדינה האסלאמית וחזית א-נוסרה מאיימות לא רק על השטחים שהן כובשות היום אלא גם על טורקיה עצמה. לאחר השינוי הנחוץ במדיניותה של טורקיה, השקעתה הכלכלית ומעורבותה, בעיקר בירדן ובפלסטין בתיאום עם ישראל, יהיו גורם חשוב בבניית היציבות באזור כולו. צעדים זהירים ראשונים לשיפור היחסים בין טורקיה לישראל ננקטו ממש לאחרונה.
5. בריאד יצר חששה של ערב הסעודית מפני שאיפות ההגמוניה האזורית של איראן תמריץ חשוב לתאם מדיניות עם מצרים ועם ירדן וגם עם ישראל כדי לסייע בייצוב המצב בעזה. נראה שברמה המבצעית התיאום בין בעלות העניין העיקריות מתקדם, אף שעדיין לא הושג תיאום ברמה האסטרטגית. הנחת העבודה שלי היא כי שינוי אפשרי בהרכב הממשלה בישראל שיאפשר למפלגת העבודה להצטרף לקואליציה, בהתבסס על קבלת ההבנה בת שבע הנקודות של המסלול הלא רשמי בעניין יוזמת השלום הערבית, יציע הזדמנויות חשובות לשיתוף פעולה אסטרטגי אזורי רחב יותר.
6. יהיה צורך לשים קץ למצב הבלתי יציב בסוריה ובלבנון ולצמצם את סבלם של האנשים ככל האפשר. בהקשר זה חיוני ליצור קואליציה אזורית ובינלאומית רחבה כדי להרתיע ולבלום את המדינה האסלאמית ואת חזית א-נוסרה ולבנות מחדש משטרים מקומיים ויציבים בסוריה ובלבנון המפוצלות.

ישראלית" ונציגים של "מועצת המהפכה" הפלסטינית. ואולם, נכון לכתיבת שורות אלו ההבנה המוצעת לא התקבלה לא על ידי ממשלת ישראל ולא על ידי הרשות הפלסטינית.

- להתמיד במאמץ כולל לבניית מדינה בגדה המערבית הן על ידי מתן אפשרות לרשות הפלסטינית להרחיב את פעילותה המנהלית, הביטחונית והכלכלית בשטחי C והן על ידי הגבלת התרחבות ההתנחלויות והכנת הקרקע לאפשרות של העברתן.
- לחזק את הדיאלוג עם המנהיגות הדתית היהודית והמוסלמית ולפתח עם מנהיגות זו את הרעיונות הנחוצים ואת השפה המתאימה לתהליך כולל של בניית שלום. השיטות הנהוגות בערוץ הלא רשמי הוכיחו את יעילותן בהקשר זה ויש לחזקן כדי לספק את הלגיטימיות הדתית והחברתית הדרושה לעשיית שלום.
- לעודד בניית יציבות בעזה באמצעות עידוד הקלות נגישות, תנועה ופיתוח כלכלי. נוסף לכך ובו זמנית לשדרג את אספקת החשמל והמים ואת מערכות הביוב והכבישים ולעודד ספקי בריאות ומערכות חינוך.
- כשתושג התקדמות ממשית להשגת פתרון שתי המדינות, לעודד את הפיוס בין חמאס לפת"ח, כך שתושג תמיכה באתוס של בניית מדינה יוחסי שכנות טובים עם כל שכנותיה של פלסטין במקום אתוס של "התנגדות" ואלימות.
- להתנגד למדיניות השגת לגיטימיות בינלאומית לחמאס תוך שמירה על המשך הדיאלוג למניעת חידוש פעולות האיבה. הכרה בשלטון חמאס ברצועה תפגע קשות באיחוד המתוכנן של שני החלקים הגיאוגרפיים של פלסטין. גרוע מכך, הדבר עלול לחתור תחת הלגיטימיות של מנהיגות פלסטינית מתונה ולסלול את הדרך לשליטת חמאס בגדה המערבית.
- אין לצפות לכיבוש צבאי של עזה. לא מצרים, לא הפת"ח ולא קואליציה ערבית רחבה יותר צריכים לתכנן את כיבושה של עזה בכוח. אף שלישראל העוצמה לעשות זאת, הדבר רק יסלים את מעגל הקסמים של מעשי האיבה ויזרע קיצוניות יתר. זאת ועוד, אל לה לרשות הפלסטינית לשקול השתלטות צבאית על עזה בעקבות ניצחון צבאי ישראלי.

## II לזכור את ההקשר הכללי: קבלת תמיכתן של המדינות השכנות לאסטרטגיה המוצעת

ההתפתחויות האחרונות במזרח התיכון יצרו שני איומים עיקריים גם על ישראל וגם על הרשות הפלסטינית, מצרים, ירדן, ערב הסעודית ומדינות ערביות אחרות, כולל אפילו קטאר וטורקיה. הראשון הן שאיפות ההגמוניות של איראן, המכוונות בצפון דרך עיראק וסוריה ללבנון ובדרום לעבר תימן וים סוף, ומאיימות על האינטרסים האסטרטגיים החיוניים ביותר של קואליציה רחבה של מדינות ערביות סוניות ושל ישראל. נוסף לכך, האלימות הקיצונית וההתקפות הרצחניות של גורמים מוסלמים סונים קיצוניים בהובלת המדינה האסלאמית, חזית אל-נוסרא ואל-קאעידה מאיימות לא פחות.

שמונת המרכיבים של מסלול השלום ארוך הטווח המוצע נבחנו באופן בלתי רשמי עם בני שיח ישראלים, פלסטינים, מצרים, ירדנים, סעודים וטורקים, ואם יתקבלו יוכלו לשמש בסיס חשוב לפעילות נמשכת. שחקנים שונים החלו כבר בצעדים ראשוניים, אף שהבנה אסטרטגית כוללת טרם הושגה. עדיין קיימים מכשולים חמורים שיש להתגבר עליהם כדי להשיג את המטרה. כשאנו

ובקבוצות הג'יהאדיסטיות השונות או הצלחתם של הכוחות הסונים הקיצוניים בחצי האי סיני - עלולות לחולל התלקחות חדשה כל רגע.

הרתעה צבאית יעילה אינה סותרת דיאלוג, אלא דווקא מכינה את הדרך להגדרת "כללי התקשרות" ולדיאלוג בונה יציבות. לאמתו של דבר, כבר כמה שנים חמאס מציע לישראל הפסקת אש מוגבלת בזמן. כרעיון בודד תפגע הבנה כזו באינטרסים האסטרטגיים החיוניים ביותר של הרשות הפלסטינית, של מצרים וגם של ישראל. הפסקת אש ארוכת טווח תהיה בת קיימא רק אם יתקיימו ארבעה תנאי הרתעה:

- עצירה יעילה של הברחת נשק וחומרים הדרושים לייצור נשק.
- הגבלת ההתעצמות הצבאית הפנימית ותהליך הדרגתי של בקרת נשק.
- הקמת קואליציה אזורית רחבה ומתואמת, החיונית כדי לעצור את המיליטנטיות של חמאס והג'יהאד.
- הכרת הקהילה הבינלאומית בזכותה של ישראל להתגונן מפני התקפות חמאס המכוונות נגד אוכלוסייה אזרחית ונקיטת פעולה נגד פשעי המלחמה של חמאס, כולל נטייתו של הארגון להסתיר מתקנים צבאיים ומשגרי טילים מאחורי האוכלוסייה האזרחית שלו.

### ב. קידום פיתוח חברתי וכלכלי

במהלך המשא ומתן להפסקת אש בסיום מבצע "צוק איתן" ולאחריו דרשה המנהיגות הפוליטית של חמאס מממשלת ישראל הסכמה לקידום הפיתוח החברתי והכלכלי של עזה. על פניו לא היה ניגוד עניינים בנושא זה בין חמאס לבין המנהיגות הישראלית. בפגישות שקיים ראש ממשלת ישראל עם בכירי האיחוד האירופי, הוא דיבר על הצורך לפתח תכנית פיתוח לעשר שנים לעזה בהשקעה אפשרית של 2 מיליארד דולר ארה"ב בשנה. ואולם לאמתו של דבר הפער בין שתי העמדות היה מהותי. חמאס ביקש תמיכה לפיתוח חברתי וכלכלי הכולל פתיחת עזה לעולם בנתיבי ים ואוויר, תוך עמידה על התעצמות צבאית בו זמנית ותוך דרישה שישראל תתחייב לא לתקוף בשום מקרה. לעומת זאת העמדה הישראלית התנתה תמיכה בפיתוח החברתי והכלכלי בהתחייבות של חמאס להיכנס לתהליך DDR (פירוק נשק, פירוק הצבא ושילובם של החיילים המשוחררים בחיים האזרחיים) בפיקוח בינלאומי. הדרישה הישראלית נתמכה תיאורטית על ידי הרשות, שדרשה שחמאס יקבל את רעיון "סמכות אחת, חוק אחד, נשק אחד".

כדי להתגבר על המבוי הסתום נשא ונתן שליח השלום של האו"ם למזרח התיכון רוברט סרי עם שני הצדדים וכך נוצר "מנגנון סרי". זוהי מערכת בקרה ממוחשבת ברובה שמטרתה לפקח על יבוא המלט וחומרי בנייה אחרים לעזה, בתקווה למנוע מחמאס את השימוש בחומרים אלו לבנייה מחדש של מנהרות ולפיתוח יכולות צבאיות אחרות. ואולם, אף שמנגנון סרי היה מוצלח במידה מסוימת, הוא לא יצר את התנופה הנחוצה כדי שתושבי עזה יחושו שינוי לטובה.

בראשות הרמטכ"ל הנכנס גדי אייזנקוט ומתאם פעולות הממשלה בשטחים האלוף יואב מרדכי הבינו שלטונות ישראל שאם לא יהיה שיפור מהותי בתנאי החיים של תושבי עזה, ימשיך ויעלה התמריץ של חמאס לגרום לעוד סבב צבאי. על כן מתוכננת עתה תכנית כוללת לעידוד פיתוח חברתי וכלכלי לצד צדקה, ובמסגרתה פעילויות אלו:

- הקלת התנועה והגישה לעזה וממנה על ידי הרחבת תשתית המתקנים והתנועה במעבר כרם שלום. בניגוד לתקופה שמיד לאחר מבצע "חומת מגן", כאשר ארבעים משאיות ליום סיפקו

### III פיתוח גישה תלת שלבית לבניית יציבות

כדי לייצב את הפסקת האש אני מציע שלושה רכיבי מדיניות משלימים נגד פעילות ספווילרים; אף אחד מן האמצעים האלו אינו יכול להתקיים לבדו:

1. גישה משולבת של יצירת ביטחון באמצעות הרתעה.
2. קידום פיתוח חברתי וכלכלי כדי לצמצם הקצנה וליצור לגיטימיות לממשלה.
3. תהליך של בניית מוסדות המסוגלים להציע שירותי יסוד לתושבים.<sup>3</sup>

### א. שימוש מבוקר ב"כוח קשה" באמצעות תגובה צבאית מיידיית כאמצעי לדיאלוג בונה יציבות

הרעיון הבסיסי של "מוקאוומה" (התנגדות) שמפעיל חמאס הוא להשתמש בפעילות אלימה בעצמות נמוכה כדי לגרום לתגובה אלימה. אם אין כל תגובה ישראלית, הפעולות האלימות מסלימות ואז גורמות לתגובה אלימה. כדי למנוע את הסלמת האלימות על ידי חמאס (וקבוצות קיצוניות עוד יותר), יש צורך בתגובה צבאית ישראלית מידתית.

בנסיבות הקיימות, מסרים ופעולות ממצרים וישראל לחמאס יצרו מידה של הרתעה זמנית. המנהיגות המצרית בראשותו של הנשיא א-סיסי הבהירה שמצרים לא תסבול פעילות צבאית של חמאס לא בסיני ולא נגד ישראל. הטקטיקה הקודמת של חמאס - "להכות בחותנת כדי להעניש את האישה", כלומר להתחיל באלימות נגד ישראל כדי לאלץ את מצרים לתמוך במטרות המדיניות של חמאס, לא תצלח עוד. מצרים הבהירה לחמאס שאם זה יקרה, היא תנקוט פעילות ענישה כבדה נגד חמאס. נוסף לכך, מצרים סגרה כמה אלפי מנהרות למען המאמץ הכולל למניעת הברחות נשק לעזה או מעזה למצרים. כרגע השימוש המתון והמידתי באלימות כאמצעי הרתעה יצר תוצאה חיובית: הסכם בלתי כתוב בין ישראל לחמאס לנקוט פעולה יעילה נגד קבוצות קיצוניות אחרות. לאחרונה שיגרו קבוצות סלאפיות טילים על מטרות אזרחיות בישראל, ותגובתה המידתית של ישראל זכתה לתמיכת חמאס. דוברים מטעם חמאס הודיעו למקורות בישראל שתוך פחות מעשר דקות לאחר השיגור נקט חמאס צעדים פעילים נגד הסלאפים. אף שזהו סימן חיובי בשביל ישראל, היחסים בינה לבין חמאס הם עדיין הסדר נדיף ביותר ובקלות רבה האזור עלול להתלקח מחדש.

באשר לעתיד הקרוב, נראה שמדיניות ההרתעה הנוכחית יעילה אף שהיא בעייתית ביותר, וזאת בשל ארבע סיבות: ראשית, האידאולוגיה של חמאס רואה בישראל ובעם היהודי בכללו אויב ברור. על כן הנחישות הרעיונית לשים קץ לנוכחות הציונית בפלסטין לא הוחלפה בגישה אסטרטגית פרגמטית מתונה יותר. שנית, הזרוע הצבאית של חמאס רואה בכוחה הצבאי וביכולותיה לאיים על ישראל את פוליסת הביטוח להישרדותה שלה ולהישרדותו של ארגון חמאס בכללו. על כן יש לעשות כל מאמץ להתכונן לסבב הצבאי הבא ולמנוע מחמאס לשוב לפעולה צבאית. שלישית, קבוצות קיצוניות יותר, ובמיוחד התנועות הסלאפיות והג'יהאדיסטיות, נחושות להפגין את כוחן באמצעות פתיחת סבב צבאי חדש ולאתגר את עמדותיו המתונות יותר של חמאס. לבסוף, התפתחויות אזוריות שונות - כמו תמיכתם של איראן והחזבאללה בזרוע הצבאית של חמאס

<sup>3</sup> ראו British Ministry of Defense Development, Concepts and Doctrine Centre: Joint Doctrine Publication 3-40 Security and Stabilisation: The Military Contribution; London "The UK Approach to Stabilisation" pp. 24-32



פעמיים. לחמאס הוגשה הצעה - "תכנית חמדאללה" - המגדירה את התנאים שיאפשרו לרשות הפלסטינית לקבל את השליטה בנקודות המעבר בין ישראל לעזה. הצעה זו נדחתה על ידי חמאס, אף ששחקנים בינלאומיים עדיין עושים מאמץ לאפשר את יישום התכנית. ראש הממשלה חמדאללה אף הורה לשרים ולסגני שרים לבקר לעתים קרובות בעזה ולחפש דרכים ואמצעים לפקח על עבודת המשרדים המקבילים שם. ואולם חמאס פשוט אינו מתיר לפקידי הרשות הפלסטינית להיכנס למשרדים הרלוונטיים ודורש חד משמעית שהרשות תשלם את משכורות הפקידים של חמאס. עוד הצהיר חמאס שהוא לא יוותר על שליטה בלעדית בעבודת משרדי הממשלה כל עוד אין הסכם מקביל בגדה המערבית.

בתוך כך ניסתה ממשלת שוויץ לפשר. כיון שפקידי הרשות הפלסטינית בעזה עדיין מקבלים משכורת בלי לעבוד, הציעו השוויצרים עיקרון שלפיו הרשות תשלם את משכורותיהם של פקידי חמאס ותאפשר לפקידי הרשות הפלסטינית לחזור לעבודה. הרעיון היה פשוט: "מי שעובד צריך לקבל תשלום ומי שמקבל תשלום צריך לעבוד". ועדה משותפת תפקח על שילובם מחדש של פקידי הרשות בעבודת המשרדים.

התיווך השוויצרי נכשל, במידה רבה בשל העובדה שהם התייחסו לרשות הפלסטינית ולחמאס כשווים, ובכך הטילו ספק בסמכותו העליונה של הנשיא עבאס. כדי למנוע התפרקות כללית בעבודת משרדי הממשלה בעזה תרמה קטאר תשלום חד פעמי של המשכורות. משרד המתאם המיוחד של האו"ם לתהליך השלום במזרח התיכון (UNSCO), בהנהגת רוברט סרי, העביר את הסכום במזומן בהסכמת ממשלות ירדן וישראל.

כרגע נעשה מאמץ להביא לכך שהרשות תשלם את משכורות העובדים במשרדי הממשלה השונים בעזה על בסיס שלושה צעדים: עובדי חמאס והרשות יירשמו, ועדה משותפת משפטית מנהלית תפקח על עבודת המשרדים ובכל משרד תהיה ועדה טכנית שתורכב משני פקידי חמאס ושני פקידי הרשות הפלסטינית ותפקח על שילוב העבודה המשותפת.

אם לשפוט על פי ההתפתחויות האחרונות, המאבק בין הרשות לבין חמאס דווקא מסלים ולא מתקדם להבנה כל שהיא. וכך, כרגע זה נראה שאפשר יהיה להגיע רק להבנה מנהלית מוגבלת להגברת השירותים והלגיטימיות של הממשלה.

## IV תמיכה הומניטרית לשם בניית אמון ביטחון

חשוב להשיג הגדרה מקובלת על הכול של תמיכה הומניטרית חיונית, כיוון שהרחבת התמיכה הזו היא צעד חשוב בבניית אמון.

### א. תמיכה הומניטרית בסיסית במהלך מצבי אלימות ולאחריהם

במצבים של לחימה אסימטרית, כאשר לוחמים, משגרי טילים ומתקנים צבאיים אחרים מוסתרים מאחורי אזרחים, עדיין חיוני לנקוט פעולה למזעור הנפגעים בקרב האוכלוסייה האזרחית ולהציע סעד הומניטרי חיוני, בעיקר באשר לאספקת מקלט, מזון וחומרי רפואה. אפילו במהלך "צוק איתן", ובמיוחד מיד אחריו, עשו הצלב האדום, אונר"א וארגונים לא ממשלתיים שונים עבודה חשובה ביותר באספקת סיוע הומניטרי, אם גם מזערי בהיקפו. הרשימו במיוחד יכולותי הארגוניות של אונר"א, שהצליח לספק גג מעל ראשם של פלסטינים שבתיהם נהרסו. אף שלא ניתן היה למנוע טרגדיות אנושיות, הצליחה עבודת הסיוע להכיל ככל האפשר אסון הומניטרי מוחלט בקנה מידה גדול.

סחורה לעזה, היום עוברת במעבר כרם שלום יותר מ-700 משאיות ביום, ופועלים להרחבה נוספת.

- הקלה מהותית על מתן רישיונות הכניסה לישראל מעזה, והדבר אכן נעשה; במקביל מכינים את מעבר ארז לתנועת בני אדם בשני הכיוונים.
- צעדים משמעותיים לאספקת חשמל לכל רצועת עזה כדי לאפשר אספקה של 100 מגאוט בטווח הקצר ותכנון לבניית יכולת של 640 מגאוט. כל זאת בשיתוף פעולה עם בעל הזיכיון הפלסטיני, חברת CCC בבעלות משפחת חורי.
- צעדים משמעותיים לאספקת מים. לצרכים המידיים מתבקשת חברת מקורות להגדיל באופן ניכר את אספקת המים לעזה. בטווח הבינוני והארוך נבחנים ומקודמים פרויקטים אחרים. פתרון ארוך טווח בר ביצוע יהיה בניית מתקן להתפלת מי ים.
- מאז מבצע "חומת מגן" יובאו לעזה מישראל למעלה ממיליון טונות מלט. כמות זו מאפשרת ל-19 אלף משפחות לשקם את בתיהן, אלא אם כן בני המשפחה מחליטים למכור את המלט בשוק השחור, כדי שיהיו להם אמצעים לשרוד.
- ב-6 בנובמבר 2014 התירה ישראל יצוא מעזה לגדה המערבית, לראשונה מאז שנת 2007. תחילה הוגבל היצוא לתוצרת חקלאית, ולאחר מכן הורחב לכל סוגי הסחורות. אחר כך, ב-12 במרס 2015, החלה ישראל לאפשר יצוא מעזה לישראל, בעיקר יצוא עגבניות וחצילים.
- כדי להקל על יבוא לעזה, נבחן רעיון להקים נמל צף או נמל בקפריסין הנתון לבקרה ביטחונית ישראלית מלאה. אם אפשר יהיה להסכים על אופן ההפעלה, יביא הדבר לפריצת דרך פסיכולוגית מהותית ביותר ויראה קבל עם שהמצור על עזה הסתיים.

ועדיין העוני והאבטלה בעזה גבוהים מאוד. כמעט 50% מן האוכלוסייה נסמכת על אספקת המזון של אונר"א (868,000 על פי "הדוח השבועי על המצב בעזה" של אונר"א לשבוע שבין ה-7 ל-14 ביולי 2015) והאבטלה המדווחת גבוהה מ-40%.

## ג. יצירת לגיטימיות שלטונית ובניית מוסדות

ברור שללא מבנה ממשלתי מתפקד המסוגל לספק לתושבי הרצועה שירותים בסיסיים, תישאר היציבות נדיפה מאוד. הבעיה בעיקרה כפולה: הרשות הפלסטינית והקהילה הבינלאומית כלל אינן מכירות בלגיטימיות של ממשלת חמאס בעזה, ולממשלת חמאס אין האמצעים הכספיים הדרושים לתשלום משכורות לעובדיה.

כדי ליצור את הלגיטימיות הממשלתית הדרושה בעזה חיוני להשיג הבנה בסיסית בין הרשות הפלסטינית ברמאללה לבין המבנה הממשלתי של חמאס ברצועה. לאמתו של דבר מה שמכונה "הפיוס" בין הפת"ח לחמאס יצר כמה הסכמים אשר בעיקרם דווקא חסמו את ההתקדמות ולא סייעו לה. הפת"ח והרשות הפלסטינית בראשות הנשיא עבאס היו מעוניינים בנטילת השליטה הממשלתית בעזה או לפחות בהשגת הבנה של חלוקת כוחות עם חמאס. הרעיון הבסיסי היה שהרשות הפלסטינית תשלוט בצד הפלסטיני של מעברי הגבול בין ישראל לעזה ובין מצרים לעזה. עובדי הממשלה של הרשות ישובו לעבודתם במשרדים השונים - בריאות, חינוך, תחבורה וכיו"ב - וכוחות המשטרה והביטחון יתמזגו, אבל יהיו נתונים תחת פיקוד הרשות הפלסטינית. מנקודת המבט של חמאס עסקה זו הייתה יכולה להתקבל אילו קיבל שליטה מקבילה בגדה המערבית ונשאר השולט הבלעדי בזרוע הצבאית שלו.

נוכח מבוי סתום זה נעשו ניסיונות אחדים לגשר על הפער. ממשלת ההסכמה הפלסטינית בראשות ראמי חמדאללה ביקרה ברצועה

## ב. עובדת סעד מייד בסיום הלחימה

מייד עם תום המלחמה התמקדו הדאגות ההומניטריות העיקריות במציאת מקלט, מניעת התפשטות מחלות ופתיחת מעבר כרם שלום להזרמת אספקה. מאמץ זה הצליח במידה רבה, אף שהיעדר משאבים פיננסיים לטיפול בצרכים בסיסיים, האפלות בהיעדר חשמל שלעיתים נמשכו 18 שעות ביממה, מחסור בחומרי בניין ואספקת מים שאינם טובים - כל אלו יצרו סבל לא מבוטל.

בכל התחומים האלו נעשה מאמץ מתואם ליצור סעד. בחודשי הסתיו והחורף בשנת 2014 ובתחילת אביב 2015 נראתה התקדמות אטית מאוד. מאז החלה להיווצר בהדרגה נורמליזציה מוגבלת, הודות לפרויקטים להרחבה ניכרת של מעבר כרם שלום, אספקה של מעל 1,400,000 טונות של מלט ועידוד המסחר.

## ג. שירותי רפואה כמודל לאספקת שירותים

הסניף הישראלי של רופאים לזכויות אדם מציע תמיכה משמעותית לרצועת עזה. במהלך הלחימה ומיד לאחריה הובאו לרצועה תרומות משמעותיות, בעיקר בגדים חמים לחורף. רופאים ערביים-ישראליים ופלסטיניים ועובדי רפואה אחרים מבקרים בעזה בקביעות ומספקים סיוע חשוב לאוכלוסייה, סיוע שמוערך מאוד והיה לשליחות של רצון טוב ובניית אמון.

הקרן לשיתוף פעולה כלכלי (EFC) עובדת עתה בשיתוף פעולה עם ארגון הבריאות העולמי על הכנת מודל לשרד אספקת שירותים כדי להתגבר על הבדלים פוליטיים ומוסדיים. תכנית הפעולה פשוטה יחסית ומושתתת על גישה בת ארבעה שלבים:

- להגדיר תכנית פעולה מוסכמת לשיפור אספקת שירותי בריאות בעזה בטווח המידי, הקצר והארוך יותר, וזאת בתיאום עם כל השחקנים - הרשות הפלסטינית, חמאס בעזה, שלטונות ישראל, הקהילה הבינלאומית וארגונים לא ממשלתיים כגון רופאים לזכויות אדם.
- לקבל מן הרשויות בישראל את התמיכה הדרושה לגישה ולתנועה וסיוע דרוש אחר.
- לגייס את המימון הדרוש ליישום ולהתיר לרשות הפלסטינית להציע ספקי שירותים משלה, כמו כן לספק לממשלת חמאס ולספקי שירותי בריאות אחרים את המימון הנחוץ ליישום.
- להתיר לספקי רפואה שונים לעבוד על יישום תכנית פעולה מוסכמת על הכול, כאשר כל צד יכול לפעול באופן עצמאי תוך כדי שמירה על מנגנון התיאום הנחוץ; הניהול והפיקוח יהיו באחריות ארגון הבריאות העולמי.

אני מקווה שאפשר יהיה להשיג הבנה בסיסית בין הרשות הפלסטינית לבין חמאס על חלוקת סמכויות, כדי לשרד שדרוג משמעותי את יכולות מתן השירותים של הממשלה לתושבי רצועת עזה. כל עוד הדבר אינו מתאפשר, אני מקווה שגישת ארבעת השלבים שהוצעה לשירות הבריאות תוכל לשמש כמודל גם בתחומים אחרים, ולספק סעד הומניטרי משמעותי לכל אוכלוסיית רצועת עזה.

## V תמיכה במתונים בעזה

### הבעיה הבסיסית

אף שחמאס נוסד רק בשנת 1988 כתנועה פוליטית, יש לו שורשים היסטוריים עמוקים בחברה הפלסטינית. עוצמתה של ההנהגה הפוליטית של חמאס היא רב-ממדית. היא מורכבת הן מן הזרוע הצבאית והן ממבנה חברתי-תרבותי תומך של ארגוני הדעווה הממוקמים בתוך המסגדים. ככל שגדלה רמת העוני

בקרב האוכלוסייה הפלסטינית, גדלה מידת התלות שלה בתמיכה סוציו-אקונומית שמספקים ארגוני צדקה של האסלאם המיליטנטי.

לעתים קרובות כוחו של חמאס מבוסס על שימוש אכזרי באלימות כלפי כל מתנגד. כאשר השתלט חמאס על עזה ביוני 2007, נאסרו חברי פת"ח רבים ואחרים נהרגו, אחדים נזרקו אל מותם מראש בניינים רבי קומות. במשך שנים אחדות מנע חמאס כל התנגדות אפשרית לשלטונו. כאשר ההפגנות של האחים המוסלמים במצרים שארגנה תנועת התמרוד הובילו להדחת משטרו של הנשיא מורסי ביולי 2013 על ידי הגנרל עבדול פתח א-סיסי, נוצרה גם ברצועת עזה תנועת תמרוד. לאחר ההפגנות הראשונות זיהו לוחמי חמאס את מנהיגי התנועה וירו במנהיגים אלו בברכיים או בקרסוליים, בחיקוי הטקטיקה של הארגון האירי IRA. שלא במפתיע, טקטיקה זו הייתה שיטה משכנעת לכל המנסים להתנגד לחמאס. כאשר החלה תנועת פת"ח ארגון מחדש בעזה, הניח חמאס פצצות על סף בתיים של כשישים ממנהיגי הפת"ח, תוך דאגה לא לגרום לקרבנות או לפצועים, אך באיתות ברור שאי אפשר היה שלא להבינו.

במילים אחרות, כל ניסיון לפתח מנהיגות חלופית לחמאס תיתקל בקשיים מהותיים. ועל כן להצעת "תרופת פלא" - החלפת שלטון חמאס בעזה בשלטון מתון - לא היה מעולם, וגם כמעט שאין היום, סיכוי כל שהוא להצלחה.

למרות זאת דמוקרטיה, ליברליות ומתינות פוליטית הם רעיונות שאי אפשר לדכאם בקלות בטווח הארוך. אני משוכנע כי האסטרטגיה המוצעת במאמר זה יכולה לספק את התנאים הנסיבתיים הדרושים לקידום ערכים דמוקרטיים וליברליים בטווח המידי, הבינוני והארוך. בעוד בתי הספר של חמאס מפיצים רעיונות מיליטנטיים של שנאה וכעס ומבקשים לחנך ילדים להפוך לשאהידים בפעולות טרור אלימות, הכרח הוא להפיץ ערכים דמוקרטיים, מחויבות לכיבוד זכויות אדם וחיפוש פתרונות בדרכי שלום.

### תמיכה בערכים דמוקרטיים באמצעות מערכת החינוך

לחמאס אין מונופול על מערכת החינוך בעזה. לרשת אונר"א יש בתי ספר מגיל הגן ועד בתי ספר תיכוניים, ובאלו אפשר לעשות עבודה חינוכית חשובה. אמנם, המורים והמפקחים חשופים לחצים של חמאס ולאווירה המיליטנטית בחברה בכלל. ואולם, מנהיגות נחושה יכולה לפקח על תכניות הלימודים בבתי הספר ולנקוט צעדים כוללים לחינוך צעירי עזה לתמיכה ברעיונות דמוקרטיים וליברליים שעולים בקנה אחד גם עם הפרשנות המתונה של האסלאם.

תחת מנהיגותו של ג'ון ג'ינג, אשר עמד בראש אונר"א בעזה לפני שנים אחדות, התחנכו כמה אלפי ילדים במחנות קיץ שהתמקדו בכבוד לזכויות אדם ובערכים ליברליים. למרבה הצער חמאס הגיב בהבטחה שג'ון ג'ינג יעזוב את עזה "בארון מתים", והנהגת האו"ם הציעה לו עבודה אחרת בניו יורק. לכן פעילות מחנות הקיץ כמעט פסקה. אולם אפשר לקדם עבודה חינוכית אחרת. בית הספר האמריקני בעזה מקנה אף הוא לתלמידיו ערכים חשובים, ובעבר היו לאוניברסיטאות בעזה יחסים קרובים עם האוניברסיטאות בארץ. על כן חידוש שיתוף הפעולה צריך להיות אפשרי ויכול לספק בסופו של דבר את הצרכים של עזה ולשרת את היחסים בין ישראל לפלסטינים.

### תקשורת

לחמאס אין מונופול על תקשורת הנוגעת לפלסטינים, אף שעיתונאים המגיעים מחוץ לארץ מקבלים איזמים ישירים או עקיפים לא לעסוק בדיווח ביקורתי. במציאות לא היו לתקשורת הזדמנויות רבות להפיץ ערכים של ליברליות ודמוקרטיה, לאור הטרנדיות האנושיות והסבל במהלך המצור הארוך על עזה, אולם בנסיבות



מאמר זה מבקש לקדם אסטרטגיה כוללת המבוססת על מסלול שלום פרגמטי ארוך טווח. כך נוכל להמשיך לעבוד ליצירת קואליציה אזרית רחבה ככל האפשר לתמיכה בגישה בונת יציבות עם גיבוי איתן של הקהילה הבינלאומית. הדבר יחייב חיזוק ההרתעה נגד התגרויות חדשות של חמאס ואפשרות של סבב צבאי נוסף, דאגה ליציבות סוציו-אקונומית וחיזוק לגיטימיות ממשלתית. ולבסוף, עבודה ליצירת אמון משלימה אסטרטגיה זו באמצעות פעולות סעד הומניטריות והפצת ערכי דמוקרטיה וליברליות העולים בקנה אחד עם פרשנות מתונה של האסלאם. בהקשר זה חיוני לשמור על כל קווי התקשורת פתוחים וליצור תהליך תן וקח, תהליך שאכן הולך ומשתפר מול חמאס.

הקושי בקידום גישה אסטרטגית זו אינו בהיעדר אינטרס משותף. הקושי הוא מעין "דילמת אסיר" פוליטית. כל אחד מן השחקנים - ישראל, הרשות הפלסטינית, מצרים, קטאר, ערב הסעודית, ירדן, ארצות הברית, האיחוד האירופי, המדינות החברות באיחוד וארגוני האו"ם - רוצה ששחקן אחר יעשה את הצעד הראשון לפני שהוא עצמו יתקדם. ועל כן יהיה זה מבחן-על של מנהיגות פוליטית עבור כל הצדדים המעורבים בדבר: לנקוט את הפעולה הדרושה כדי לחבר בין כל חלקי הפאזל הפוליטי הזה. חלופת המחדל תהיה אסון לאזור כולו.

עתידיות אפשריות, כאשר אסטרטגיה כוללת לשיפור תנאי החיים בעזה תצא לדרך, עלינו לדאוג גם לתקשורת שתקדם רעיונות של דמוקרטיה, מתינות פוליטית ובניית שלום.

### **חיזוק התקווה והמגזר הפלסטיני הפרטי בעזה**

תקווה לעתיד טוב יותר יכולה וצריכה לשמש כלי מרכזי לשינוי, לאור התנאים הקיימים של שלטון חמאס בעזה. אני מאמין שהמגזר הפרטי הפלסטיני יכול להיות הסוכן הראשי להפצת ערכים ליברליים ודמוקרטיים ולהתפתחות אטית של הזדמנויות תעסוקה ויצירת שגשוג צנוע. נוסף לכך, חיזוק המגזר הפלסטיני הפרטי והחברה האזרחית בעזה הוא רכיב חשוב באסטרטגיה הכוללת יותר של ייצוב המצב בעזה.

### **הערות סיכום**

אסטרטגיה כוללת לייצוב המצב בעזה חיונית. צורך זה מודגש עוד יותר נוכח הפעילות הנוכחית של המדינה האסלאמית, חזית א-נוסרא ויחידות שונות של אל-קאעידה ברחבי המזרח התיכון וכן לאור התפרקות מבני המדינה בעיראק, בסוריה, בלוב ובתימן ופעולות הטרור בחצי האי סיני.



# קידום סעד הומניטארי לרצועת עזה

## שיקום וייצוב המצב בעזה: מכשולים ואתגרים

סלין טובול

### מבוא

(2013). צפיפות האוכלוסייה בעזה זהה לזו של מנהטן. על כן אין עזה יכולה לספק את כל צרכיה בעצמה וכדי להיענות לצורכי אוכלוסייתה ולהיות חיונית מבחינה כלכלית, עליה להסתמך במידה רבה על סחר בסחורות ובשירותים ועל תנועת עובדים (UN Country Team oPt, 2012). יכולתה של עזה להתאושש מן המלחמות הנשנות ולהתפתח כלכלית הוכשלה בשל המגבלות שהטילו ישראל ומצרים על חציית גבולות. כתוצאה מכך היא נסמכת במידה רבה מאוד על סיוע חוץ - 80% ממשקי הבית בעזה מקבלים סיוע בצורה כל שהיא (PCBS, 2012).

למגבלות שמטילה ישראל על הכניסה לעזה ועל היציאה ממנה השפעה הרסנית גם על שיעור האבטלה, שעלה ל-41.6% ברבעון הראשון של שנת 2015 ונחשב עתה לגבוה בעולם (World Bank, 2015b). נוסף לכך הגיע שיעור העוני ל-39%, והמשכורת החודשית הממוצעת היא 174.1 דולר בלבד (World Bank, 2015b). מאז שנת 2007 והמלחמה בעזה ב-2008 ירדה הצמיחה הכלכלית, וצמיחת התל"ג בעזה ירדה מ-20.1% בשנת 2005 ל-6% בשנת 2013 (IMF, 2014). התל"ג בעזה בשנת 2014 היה 2.9 מיליארד דולר ארה"ב (World Bank, 2014b) והמשיך לרדת עוד במהלך 2014 בעקבות סגירת המנהרות ממצרים.

### 2. המדיניות הישראלית בעזה - רקע

#### א. השינויים במדיניות הישראלית מאז 2006

לאחר ההשתלטות המלאה של חמאס על עזה ביוני 2007 הכריז הקבינט הביטחוני של ישראל על עזה "ישות עוינת" והחליט: תוטלנה על עזה הגבלות מחמירות כדי להגביל מעבר סחורות שונות לרצועה ותצומצם אספקת החשמל והדלק. כמו כן תוטלנה הגבלות על תנועת אנשים לרצועת עזה וממנה. ההגבלות יופעלו לאחר בדיקה משפטית תוך התחשבות בהיבטים ההומניטריים הנוגעים לרצועת עזה ומתוך כוונה למנוע משבר הומניטרי (משרד החוץ, 2007).

כתוצאה מן ההחלטה הזו החלה ישראל בהטלת סגר מוחלט על יצוא מעזה ובחרה להגביל את מעבר הפלסטינים דרך מעבר ארז למקרים הומניטריים בלבד. נוסף לכך, ישראל החלה לאשר כניסה של מספר סחורות מוגבל לעזה, וזאת בהתבסס על תחשיב שנוי במחלוקת של כמות הסחורות הדרושה לשמירה על רמת התזונה של האוכלוסייה הפלסטינית ולמניעת משבר הומניטרי (Gisha, 2012).

המגזר הפרטי סבל מאוד כתוצאה מהגבלות אלו. בשנת 2009, שנתיים לאחר הטלת ההגבלות, כבר אבדו 120,000 משרות במגזר הפרטי, וכתוצאה מכך עלה שיעור האבטלה ל-40% מכוח העבודה (PalTrade, 2009). מאז 2009 הלך ועלה מספר זה, ורמת האבטלה הנוכחית היא 41.6% (World Bank, 2015b).

מאז שנת 2007 הסירה ישראל חלק מן ההגבלות האלו, תחילה כתוצאה מן הלחץ הבינלאומי ולאחרונה, אחרי העימות האחרון בעזה, כחלק מהבנה עמוקה יותר שמדיניות זו תרמה לערעור היציבות בעזה.

המצב בעזה והמכשולים השונים שמסכלים את מאמצי השיקום מאז הפסקת האש ב-26 באוגוסט 2014 משקפים את המורכבות הן ביחסים העכשוויים בין הישראלים לפלסטינים והן בפוליטיקה הפלסטינית. המצוקה ההומניטרית והכלכלית של אוכלוסיית עזה חמורה כבר שמונה שנים - מאז נטל חמאס את השליטה באזור ביוני 2007, וכתוצאה מכך התהדק הסגר שהטילה ישראל. המצב הוחמר מאוד הן מבחינת האוכלוסייה בעזה והן מבחינת ממשלתה לאחר שמצרים החלה בפעילות לסגירת מנהרות ההברחה בינה לבין הרצועה. על כן לא פלא שהדרישה הפלסטינית העיקרית בעת שיחות הפסקת האש התמקדה בהסרת ההגבלות הישראליות על מעברי הגבולות לעזה ולא דווקא בעניינים פוליטיים. עם זאת, המכשולים שמאטים את מאמצי השיקום מקורם, בעיקרו של דבר, ברקע פוליטי.

מאמר זה הוא ניסיון להגדיר את הצעדים הדרושים לטיפול באתגרים העיקריים העומדים בפני עזה ולהקלת המצוקה ההומניטרית של אוכלוסייתה בעוד עזה נלחמת להשתקם מן ההרס שנגרם בעימות האחרון. הוא מתייחס הן לאתגרים הכלכליים והן לפוליטיים ומנסה לקבוע מה הם הצעדים שעל כל אחד מבעלי העניין לנקוט לזירוז שיקומה של עזה, לקידומו של סעד הומניטרי, לפיתוח כלכלי ולחיזוק היציבות הכוללת בעזה.

המאמר מחולק לשלושה חלקים. ראשית הוא בוחן את המציאות בעזה שלפני מבצע "צוק איתן" (בשנת 2014) כדי להיטיב ולזהות את הסיבות למשבר ההומניטרי והכלכלי. לאחר מכן הוא מבקש לזהות את האתגרים הנוכחיים ואת הצעדים הדרושים לטיפול במשבר. החלק השלישי והאחרון של מאמר זה מבקש לשרטט המלצות ספציפיות ומעשיות.

### 1. המציאות לפני העימות

#### 1. הבנת מורכבות המצב בעזה

המצב הקשה בעזה בשנה האחרונה אינו נובע רק מן העימות האחרון. אדרבה, זהו המשך של משבר כלכלי ופוליטי קשה המאפיין את עזה מאז שנת 2001, כאשר פריצתה של האינתיפאדה השנייה גרמה לירידה חדה בהכנסות, ועוד יותר מאז יוני 2007, כאשר השתלט חמאס על עזה וישראל החלה להדק את הגבלות התנועה והגישה לרצועה וממנה. לפני עשור הייתה ההכנסה השנתית לנפש בעזה 2,500 דולר ארה"ב. לאחר המצור בשנת 2007 ירדה ההכנסה לנפש ל-900 דולר (Steward, 2010). המצב הכלכלי בעזה מעולם לא היה מזהיר והוא הוחמר עוד יותר כתוצאה מן העימותים הצבאיים הנמשכים בין עזה לבין ישראל - מבצע "עופרת יצוקה" בשנים 2008-2009, מבצע "עמוד ענן" בשנת 2012 ומבצע "צוק איתן" בשנת 2014.

המספרים שלהלן מאפשרים מבט מעמיק על הידרדרות המצב בשנים האחרונות. עזה מאוכלסת בצפיפות ומרבית אוכלוסייתה עירונית: שטח כולל של 365 קמ"ר ובו אוכלוסייה של מעל 1.8 מיליון נפש וריבוי טבעי בשיעור של 3.37% (State of Palestine).



המצב נמשך עד יוני 2013, כאשר במסגרת החרפת עמדתה של מצרים כלפי חמאס החלו שלטונות מצרים לפעול להריסת תשתית המנהרות בין עזה לבין מצרים (Bar'el, 2014) ולמניעת ההברחות.<sup>2</sup> עד לשלב זה היו המנהרות מקור גדול של חומרי בניין למגזר הפרטי בעזה, שהוא מרכיב עיקרי לצמיחה הכלכלית ברצועה (World Bank, 2014a). על כן אחת ההשפעות החשובות ביותר של סגירת המנהרות הייתה על מגזר הבנייה, וזה השפיע כמובן על כלל הכלכלה ברצועה.

● זרימת חומרי בנייה  
ההשפעה של סגירת המנהרות על מגזר הבנייה בעזה הייתה משמעותית מאוד, והמצב אף הוחמר בשל החלטתה של ישראל לעצור את מעבר חומרי הבנייה למגזר הפרטי בעזה לאחר שהתגלתה מנהרה בין עזה לישראל ב-7 באוקטובר 2013.

ההשפעה המדאגה ביותר של החרם על חומרי בנייה היה השיא שנרשם באבטלה ברצועת עזה - האבטלה עלתה מ-32.5% ברבעון השלישי של 2013 ל-38.5% ברבעון הרביעי של 2013; כך עלה מספר המובטלים בעזה ל-1,809,900, עלייה של 24,200 איש לעומת אפריל-יוני באותה שנה (PCBS, 2014). בשנת 2015 עלה שיעור האבטלה ל-41.6% (World Bank, 2015b). פעילות הבנייה ירדה ביותר מ-70% בין הרבעון השני של 2013 לבין הרבעון הראשון של 2014 (World Bank, 2014a). למשבר במגזר הבנייה השפעות על מגזרים כגון ייצור ותחבורה, שבהם הצטמצם מספר המועסקים ב-4,700 ו-3,900 איש בהתאמה (OCHA, 2014a).

● זרימת הדלק  
המנהרות שימשו במידה רבה גם להברחות גדולות של דלק מצרי מסובסד לעזה (Booth, 2013). כתוצאה מסגירת המנהרות הורגש ברצועה מחסור בדלק. המצב הוחמר בעקבות חוסר ההסכמה בין הרשות הפלסטינית לחמאס בדבר תשלום מע"מ על הדלק המיובא מישראל, דבר שהביא לעצירה מוחלטת של אספקת דלק מישראל לעזה.

תחנת הכוח של עזה פועלת בערך במחצית התפוקה (60 מתוך 120 מגוואט) ואף למטה מזה החל ביולי 2013; בשל המחסור החמור בדלק היא אף נאלצה להפסיק את פעילותה בכמה מקרים (OCHA, 2015a). מחסור זה בדלק נגרם, לעתים קרובות, בשל המחלוקות בין חמאס לפת"ח בדבר תשלום מס דלק שדרשה הרשות הפלסטינית. נוסף לכך, בשל הפסקות חשמל של 12 שעות מדי יום גרם המחסור בחשמל להצפה בתחנות שאיבת הביוב של עזה ולזרימת הביוב לרחובות בחורף 2013-2014.

ב-1 באפריל 2015, לאחר סגירת תחנת הכוח בעזה למשך חודש שלם, הסכימה הרשות הפלסטינית לפטור את התחנה בעזה מתשלום מסי דלק לתקופה של שלושה חודשים (UNRWA, 2015b). באמצע יולי שוב נאלצה תחנת הכוח להפסיק לפעול למשך שבוע. חמאס טען כי המחסור בדלק נגרם בשל החלטת הרשות הפלסטינית להטיל את מס הדלק מחדש, בעוד הרשות טוענת כי גביית המס לא תחודש עד אוגוסט (סוכנות Anadolu, 2015).<sup>3</sup> תחנת הכוח בעזה חזרה לפעול בזכות תרומה של קטאר, שסיפקה מיליון ליטרים דלק וכך אפשרה לתחנה לפעול במשך 45 ימים (Ma'an News Agency, 2015).

● המצב הפיננסי של חמאס  
על פי הדיווחים, הכנסות חמאס מן המס על מסחר המנהרות הגיעו לכ-435 מיליון דולר לשנה (Barzak & Laub, 2014). על

על כן, לאחר תקרית הספינה הטורקית "מאווי מרמרה" במאי 2010, החליטה הממשלה כי על ישראל לשנות את המדיניות המאשרת מעבר סחורות לעזה וממנה על פי רשימה מצומצמת בלבד ולנקוט מדיניות חדשה המאפשרת הכנסת כל הסחורות שאינן נחשבות מתאימות לשימוש כפול ואינן חומרי בנייה (משרד החוץ, 2010). הכנסת חומרים כאלו אושרה רק לצורכי פרויקטים בינלאומיים מאושרים על ידי הרשות הפלסטינית. לאחר מכן ובמסגרת הפסקת האש שסוכמה ב-21 בנובמבר 2013, הסירה ישראל חלקית את החרם על יבוא חומרי בנייה למגזר הפרטי הפלסטיני והתירה מעבר של 20 משאיות של אגרגטים ביום עבור המגזר הפרטי הפלסטיני (Reid Weiner, 2015).

כמו כן הסכימה ישראל להרחיב את אזור הדיג בעזה משלושה מייל ימי לשישה. הרחבה זו אפשרה גישה טובה יותר לסרדינים הנמצאים במימי עזה, אבל עדיין מנעה גישה לדגת המעמקים רבת הערך, שאינה זמינה אלא במרחק של 12 מייל ימי מן החוף (FAO, 2012).

אף שהצעדים האלו מהווים שיפור גדול, השפעתם על הכלכלה של רצועת עזה נותרה שולית בלבד מבחינת הזדמנויות כלכליות, וזאת בשל ההגבלות שמטילה ישראל על יצוא ובשל הכמות המוגבלת של חומרי בנייה המאפשרים למגזר הפרטי בעזה.

## ב. השלכות

● מכשול למגזר הפרטי הפלסטיני ולכוח העבודה  
לפני הטלת המגבלות על יצוא ותנועה בשנת 2007 נמכרו 85% מן הסחורות שיוצאו מעזה בישראל ובגדה המערבית (Gisha, 2007) ו-14% מכוח העבודה של עזה הועסק בישראל (IMF, 2012). בקיץ שלאחר הטלת ההגבלות, 85% מהמפעלים נסגרו או פעלו בתפוקה של פחות מ-20% (Gisha, 2007). החל ברבעון השני של 2015 90% מן המפעלים סגורים (Association of International Development Agencies, 2015). מאז 2007 לא ניתנו היתרי עבודה בישראל לתושבי הרצועה. כדי לעקוף את החרם התושבים משתמשים ברישיונות עבודה בישראל שניתנו לסוחרים פלסטיניים (Hana Salah, 2015). לפי נתוני יוני 2015 יש עד 800 סוחרים מעזה המורשים להיכנס לישראל בכפוף לאישור ביטחוני (Gisha, 2015c).

● היעדר ביטחון תזונתי  
הסיבה העיקרית להיעדר ביטחון תזונתי בעזה היא היעדר הכנסה קבועה של האוכלוסייה ולא דווקא מחסור במזון. החל בשנת 2009 קבעו ארגוני סעד בינלאומיים כי שני שלישים מן האוכלוסייה הם חסרי ביטחון תזונתי (OCHA, 2009). אמנם בשנת 2012 השתפר המצב, אך שיעור חסרי הביטחון התזונתי עדיין היה גבוה למדי - 44% (UN Country Team oPt, 2012). מצב זה הוא במידה רבה תוצאה של המגבלות שהוטלו על חציית הגבולות לעזה - כיוון שמגבלות אלו הורגלו, הוחרפו, הוחרף גם מצב האבטלה ברצועת עזה.

## 3. השפעת סגירת המנהרות

כדי לעקוף את הסגר, החלה הרצועה לפתח כלכלת צללים באמצעות בניית מאות מנהרות הברחה בין עזה לבין סיני (El-khodary, 2009). במשך תקופה מסוימת שמרו מנהרות אלו על חיוניות כלכלת עזה (World Bank, 2014a) ואפשרו לממשלת חמאס להעלות מסים.

2 ריאיון עם פקידים מצריים, אוגוסט 2013

3 ריאיון עם ארנון רגולר, מומחה ישראלי לעניינים פלסטיניים, יולי 2015

1 ריאיון עם פקיד ישראלי, יולי 2015



250 ניזוקו, שלושה מוסדות להשכלה גבוהה נהרסו ועוד שלושה סבלו נזקים חמורים. נזק זה משפיע על יותר מ-550,000 תלמידים שבתי הספר שלהם נהרסו, הפכו מקלט לעקורים או נאלצים לפעול במשמרות (Association for International Development Agencies, 2015).

35% מן האדמות החקלאיות ברצועה אבודות כיוון שהן נמצאות ב"אזור גישה מוגבלת" (OCHA, 2010) ו-30% נוספים מן הקרקע החקלאית ניזוקו. הנזק הכספי בתחום הנכסים החקלאיים, כגון מכונות חקלאיות, תוצרת חקלאית ומשק החי, עולה על 550 מיליון דולר (128). (Abou Jalal, 2014). עסקים ומפעלים נהרסו כליל ו-419 נוספים ניזוקו (OCHA, 2014b). אפילו מכל הדלק המרכזי בתחנת הכוח של עזה נהרס לחלוטין (Association for International Development Agencies, 2015).

**ב. המנגנון לשיקום עזה (GRM): הצורך לאזן בין מניעת התחמשת מחודשת לבין צרכי השיקום**

המנגנון לשיקום עזה הוקם בספטמבר 2014. זהו הסכם בין ממשלת ישראל לממשלה הפלסטינית בתיווך האו"ם שנוצר כדי לסייע הן בתיקונים קטנים והן בשיקום בהיקף גדול בעזה תוך הקפדה שלא יופנו חומרי בניין לפעילות טרור או לרשת המנהרות של חמאס.

על פי GRM, לרשות הפלסטינית יהיה תפקיד מוביל בתהליך השיקום, וזהו גם העיקרון המנחה את המאמץ הבינלאומי לשיקום עזה.

כדי לצמצם את השימוש לרעה בחומרים המיובאים הוטל על הרשות הפלסטינית להקים מאגר נתונים מרכזי "למעקב אחר החומרים הדרושים והמסופקים לרצועת עזה" (UNSCO, 2014b). לאחר אישור ישראלי לפרויקטים שהוגשו באמצעות מאגר הנתונים, אפשר לרכוש חומרים דרך הקבלנים המאושרים על ידי הרשות. יחידת המעקב אחר חומרים (MMU), שהיא יחידה מיוחדת של משרד האו"ם לשירותי פרויקטים (UNOPS), בשיתוף פעולה עם מפקחים בינלאומיים, אחראית לפיקוח על הבנייה בדרך של בדיקות אקראי בפרויקטים קיימים.

המנגנון לשיקום עזה מורכב מארבע זרועות: 1. תיקון של בתים/נכסים הרוסים; 2. פרויקטים, ובכללם עבודות ציבוריות גדולות, עבודות במגזר הפרטי ופרויקטים ועבודות בהנהגת תורמים בינלאומיים; 3. מגורים, כדי לאפשר בניית בתים שנהרסו לחלוטין; 4. נכסים בתהליכי בנייה - מתייחס לנכסים שבנייתם לא הושלמה כתוצאה מסגירת מנהרות ההברחה ממצרים.<sup>4</sup> הודות למנגנון זה מותר עתה למגזר הפרטי בעזה לייבא חומרי בניין, דבר שלא היה אפשרי לפני המבצע.

עד כה יש התקדמות בעיקר בעבודות השיקום שמסתמכות על הזרוע הראשונה ובפרויקטים בהנהגת תורמים בינלאומיים. ההערכה היא שהזרוע הראשונה פועלת היטב (UNRWA, 2015b), אף שההתקדמות מושפעת מהיעדר מימון ומן הקצב האטי שבו הרשות הפלסטינית מעבדת את הבקשות.<sup>5</sup> בדומה לכך, יש התקדמות בעבודות שבהנהגת האו"ם במסגרת זרוע 2. מאז הקמת המנגנון לשיקום עזה משתפר באופן ניכר קצב האישורים הישראליים לפרויקטים בינלאומיים, לעומת העיכובים הארוכים שלפני המבצע היו נחלת חלקם של כל ארגוני הסיוע הפועלים בעזה.<sup>6</sup>

כן לסגירת המנהרות הייתה השפעה ישירה ומכרעת על המצב הפיננסי של חמאס.

נוסף לכך, סגן ראש הלשכה המדינית של חמאס מוסא אבו-מרזוק הודה בעצמו כי איראן הפסיקה את כל העברות המזומנים לחמאס, כיוון שחמאס סירב לתמוך במשטר בסוריה (Issacharoff, 2015c).

**4. משבר נשנה של חשמל ומים**

המחסור בחשמל בעזה, שנותר ברמות חסרות תקדים מאז מבצע "צוק איתן" ושהשפיע מאז ומתמיד על תנאי החיים הקשים גם כך של תושבי עזה, גרם עתה להפסקות חמורות באספקות מים ושירותים.

לפני מבצע "צוק איתן" הגיע משבר החשמל והמים בעזה לרמה מסוכנת עם עד 16 שעות של הפסקות חשמל מתוכננות במאס, 2014 (OCHA, 2015). כפי שיוסבר בהרחבה להלן, זוהי תוצאה של תשתית גרועה, נזקים חוזרים ונשנים לתחנת הכוח בעזה ומחסור בדלק לתחנת הכוח.

בדומה לכך, המחסור במים בעזה היה בעייתי מאוד עוד לפני המלחמה בשנת 2014 - ליותר מ-30% מבתי האב בעזה יש אספקת מים זורמים למשך 6-8 שעות כל ארבעה ימים (OCHA, 2015a).

**II. האתגרים עכשיו**

**1. מאמצי שיקום**

**א. נזקים**

במהלך מבצע "צוק איתן" סבלה רצועת עזה הרס רב יותר מאשר בכל העימותים הקודמים באזור. על פי "הערכת צרכים מפורטת" שהוכנה בתמיכת האו"ם, הנזקים למבנים, לנכסים ולתכולת בניינים נאמדים ב-1.4 מיליארד דולר, בעוד שהנזק הכלכלי, הכולל אבדן הכנסה ועלויות מבצעיות בלתי צפויות, נאמד ב-1.7 מיליארד דולר (UNSCO, 2015).

על פי דו"ח עקורים פנימי של המשרד לתיאום עניינים הומניטריים משנת 2014, "12,620 יחידות דיור נהרסו כליל במהלך פעולות האיבה של קיץ 2014 ו-6,455 יחידות ניזוקו בצורה חמורה, מה שגרם ל-17,670 משפחות עקורים שהם כ-100,000 איש" (OCHA, 2015c). בסך הכול ניזוקו 138,000 יחידות דיור, מרביתן חייבו תיקונים קלים בלבד ואלו בוצעו בהצלחה על ידי המנגנון לשיקום עזה (GRM). ואולם בסוף אפריל 2015 עדיין לא התחיל שיקום יחידות דיור שנהרסו לחלוטין או ניזוקו באופן חמור. ההסכם מסוף יוני 2015 בדבר יצירת מנגנון פשוט יותר בתוך GRM שנקרא "זרם מגורים" לבנייה מחדש של בתי מגורים שנהרסו לחלוטין אפשר התקדמות מסוימת בעניין זה (ראו להלן הפרק על GRM). החל בספטמבר 2015 אושרו 2,611 בקשות מבין 2,818 מוטבים המשתתפים בשלב זה בזרם המגורים (אתר GRM, 2015).

מערכת המים, שהייתה רעועה עוד לפני מבצע "צוק איתן", ניזוקה גם היא במידה ניכרת. ניזוקו 20,000 מטר של צנרת המים ו-15,000 מטר של רשת הביוב ומובילי מים. אחד עשר מאגרי מים ניזוקו חלקית, חמישה מכלים נהרסו כליל, שתיים עשרה תחנות שאיבת ביוב ניזוקו חלקית והביוב הציף שדות וכפרים (Association for International Development Agencies, 2015).

כמו כן נהרסו ארבעה עשר מתקני בריאות, ול-50 מרפאות ו-17 בתי חולים "צורכי תשתית דחופים" כתוצאה מן ההרס. גם מערכת החינוך הוכתה קשות - שמונה בתי ספר נהרסו,

4 ריאיון עם פקיד האו"ם, ספטמבר 2015  
 5 ריאיון עם פקיד האו"ם, פברואר 2015  
 6 ריאיונות עם ארגוני או"ם בעזה, אוקטובר 2014 ופברואר 2015



קטאר שילמה 10% מתוך המיליארד שהתחייבה לתרום לעזה, ערב הסעודית נתנה 10% מתוך התחייבות של 500 מיליון דולר והאיחוד האירופי נתן 40% מהתחייבות של כמעט 350 מיליון. את שבעת הגדולים מסיימות טורקיה, כוית ואיחוד האמירויות, שהתחייבו ל-200 מיליון ועד כה לא העבירו דבר (World Bank, 2015a).

מחסור זה בכספים סיבך ועיכב את עבודת סוכנויות הסעד ובמיוחד של UNRWA, שכמה פעמים נאלצה להשעות את תכנית "התיקון העצמי" שלה ואת תשלום הסובסידיות לשכר דירה (UNRWA, 2015a).

#### ד. היעדר מנהל מתפקד בעזה

חתימת הסכם שאטי ולאחר מכן, ב-2 ביוני 2014, הקמת ממשלת הסכמה פלסטינית, סיפקו את הבסיס הדרוש לשובה של הרשות הפלסטינית לעזה כמקור סמכות לגיטימי.

אחד האתגרים העיקריים של תהליך השיקום נבע מכך שהרשות הפלסטינית אינה ממחרת ליטול את האחריות על ענייניה של רצועת עזה ולשלם את המחיר הכרוך בכך (ICG, 2014).

באופן פרדוקסלי, חתימת הסכם הפיוס בשאטי בין הפת"ח לבין חמאס ב-13 באפריל 2014 והקמת ממשלת הסכמה ב-2 ביוני 2014 יצרו ריק שלטוני בעזה, כיוון שחמאס פטר עצמו מעול ניהול ענייניה של הרצועה (ICG, 2014). לאמתו של דבר, שירותי הממשלה לתושבי עזה חסומים הלכה למעשה. זאת כתוצאה מהמבוי הסתום בדיאלוג בין חמאס לבין ממשלת הרשות, שהיה צריך לאפשר לרשות לקבל את האחריות לאספקת שירותים לתושבי עזה.<sup>10</sup>

ועל כן, שנה לאחר כינונה של ממשלת ההסכמה עדיין לא הצליחו חמאס והרשות להתגבר על חילוקי הדעות ביניהם ולהגדיר את תחומי האחריות והתפקידים של ממשלת ההסכמה בעזה, הן בענייני התהליכים לשיקום הרצועה והן בענייני ניהול העניינים האזרחיים בעזה. הדבר האט את תהליך השיקום, גרם לסגירתה של תחנת הכוח היחידה בעזה בשל חילוקי דעות בדבר תשלום מס דלק (הסגירה גורמת להפסקות חשמל של 18 שעות מדי יום), מנע את פתיחתו מחדש של מעבר רפיח וחיבל באיחוד הפקידים של הרשות ושל חמאס תחת סמכויותיה של ממשלת ההסכמה הפלסטינית.

בהכרזה על "תכנית סיוע ראשוני ושיקום עזה" הגדירה הרשות את התנאים למעורבות בעזה:

במהלך תקופת חלותה של תכנית זו, תצטרך הממשלה, במקביל להובלה ולביצוע מאמצי שיקום ופיתוח, לקבל על עצמה סמכות יעילה יחד עם מלוא תחומי האחריות של ממשלה בעזה; היא תצטרך כמו כן ללכד את סמכותה על משרדי ממשלה וסוכנויות ממשלתיות ולשלב אותם מחדש במוסדות הלאומיים; לתאם ולייעל את השירותים האזרחיים בעזה; ולקבל על עצמה בהדרגה אחריות ביטחונית כחלק מרפורמה מקיפה במגזר הביטחוני, שתתחיל בקבלת אחריות שיטור במסגרת סמכותה של ממשלה לשמור על החוק ועל הסדר הציבורי (State of Palestine, 2014b).

עד כה לא הגיעו חמאס והפת"ח לכלל ההסכמה הדרושה בסוגיות אלו ולא עשו מאמץ רציני לגשר על הפערים הקיימים.

שני עניינים עיקריים הביאו לחילוקי דעות ולשיתוק ממשלת ההסכמה: סוגיית המיזוג של הפקידים לשעבר של הרשות

10 ראינו את עם פקידים בינלאומיים, ספטמבר ואוקטובר 2014. ריאיון עם פקיד פלסטיני לשעבר, ספטמבר 2014

ואולם, כמעט שלא הייתה התקדמות בעבודות ציבוריות גדולות. מאז הקמת המנגנון ועד יצירת הזרוע למגורים ביולי 2015 לא הוקמה בעזה אף לא יחידה אחת של בתים שנהרסו לחלוטין (UNRWA, 2015c). הקמת זרוע המגורים של המנגנון לשיקום עזה ביולי 2015 (UNRWA, 2015d) פישטה את תהליך השיקום של יחידות מגורים שנהרסו לחלוטין, כיוון שלא יהיה עוד צורך בהגשת רשימות כמויות ותכנון.<sup>7</sup> הדבר אמור לאפשר מידה מסוימת של שיקום הנכסים בשכונות הרוסות, אך זה ימשיך להיות מוגבל כל עוד לא יתייצבו הרשויות הפלסטיניות, מקומיות או ממשלתיות, בחזית התכנון מחדש של שכונות אלו. היעדר תהליך תכנון מתאים הוא אחד הגורמים המרחיקים תורמים פוטנציאליים.<sup>8</sup>

המצוקה ההומניטרית בעזה הובילה רבים מן המוטבים למכור בשוק השחור חומרים שהוקצו להם (Gisha, 2015a). נוסף לחששות שחומרים אלו עלולים לשמש לשיקום מנהרות, ימשיך מצב דברים זה ויתחזק את תנאי החיים הקשים מנשוא בעזה.

אף שהמנגנון לשיקום עזה מספק רק מסגרת והסדרה של יבוא חומרי בניין, ואילו מתאם פעולות הממשלה בשטחים והרשות הפלסטינית הם אלו שקובעים בפועל את קצב תהליכי האישור והביצוע, המנגנון לשיקום עזה סופג ביקורת רבה ונחשב אחראי להיעדר ההתקדמות בתהליך השיקום. ואולם סוכנויות סעד בינלאומיות המעורבות בתהליך השיקום והמומחים הפלסטיניים בעזה אינם מהססים לומר בפגישות בדלתיים סגורות שהשחקן הראשי האחראי למבוי הסתום הוא רמאללה, הנעדרת יכולות, וכפי הנראה גם נעדרת רצון, לשפר את המצב (Zilber, 2015).

#### ג. מחסור בכספים

ועידת קהיר בנושא פלסטין התכנסה ב-12 באוקטובר 2014 ומארחיה היו מצרים, נורבגיה והרשות הפלסטינית. הנשיא עבאס דרש 4.030 מיליארד דולר מתורמים בינלאומיים, וזאת בהתבסס על הערכת צרכיה העצמיים של הרשות, המגיעים ל-414 מיליון דולר לסעד הומניטרי, 1.184 מיליארד לשיקום ראשוני ו-2.432 מיליארד דולר לשיקום (State of Palestine, 2014b).<sup>9</sup> ההתחייבות הכוללת הגיעה ל-5 מיליארד דולר, מתוכם 3.5 מיליארד היו מיועדים לעזה והשאר הוגדר כ"תמיכה כוללת" בפלסטין (2.5). (Gordon, 2014). 3.5 מיליארד מכלל התמיכה בעזה (3.5 מיליארד דולר בסך הכול) היו התחייבויות מימון חדשות שהתקבלו בוועידת קהיר לשיקום עזה ו-194 מיליון חולקו כסיוע הומניטרי במהלך הסכסוך. 314 מיליון הם התחייבויות קיימות בעוד ש-477 מיליון הם הקצאה מחדש של כספים לתמיכה בעזה (World Bank, 2015b). ראוי גם להזכיר כי הייתה התחייבות לסכום ניכר של סיוע-בעין, כלומר מזון, סיוע טכני, הלוואות וכיו"ב.

איש לא חשב שחמישה מיליארד דולר יהיו זמינים מיידית, אך הייתה התחייבות להעביר את הסכום תוך שלוש שנים, עד אוקטובר 2017. ואולם השיעור הנמוך שחולק עד מאי 2015 - 27.5% מסך ההתחייבויות - מאכזב, במיוחד לאור העובדה שלמעלה מ-40% נדרשו לסעד הומניטרי ולסיוע ראשוני שהרשות הפלסטינית הגדירה כדרושים סמוך לתום העימות, בששת החודשים הראשונים ובשנה הראשונה בהתאמה (World Bank, 2015b).

7 ריאיון עם פקיד האו"ם, מאי 2015

8 ריאיון עם פקיד האו"ם, יולי 2015

9 חשוב לציין ש"הערכת הצרכים המפורטת", שנתמכה על ידי האו"ם, הובילה להערכות שונות שמגיעות ל-1.4 מיליארד דולר לתיקון מבנים, נכסים ונזקים לבניינים (UNSCO, 2015).

על פי הערכות משרד התיאום של האו"ם לעניינים הומניטריים (OCHA), יותר מ-70% מבתי האב בעזה מקבלים מים זורמים רק במשך 6-8 שעות ביום כל יומיים עד ארבעה ימים, וזאת כתוצאה מאספקת החשמל הבלתי סדירה (OCHA, 2015a). בשל התלות בין שני המגזרים, הפגיעה ברשת צמצמה דרסטית את שאיבת המים לבתים ואת הטיפול בשפכים - שתי פעילויות המחיבות חשמל.

על כן קשה, אם לא בלתי אפשרי, להפריד בין הצעדים הדרושים לפתרון בעיות המים ובעיות החשמל של רצועת עזה. התקדמות בנושא זה צריכה לזכות בקדימות לאור ההשפעה ההומניטרית הקשה של המחסור על החיים ועל הבריאות בעזה.

## ב. חשמל

### • רקע

הצרכים של עזה נאמדים ב-470 מגוואט ומתוך זה מסופקים היום פחות מ-45% (OCHA, 2015a). הצרכים צפויים לעלות ל-600-800 מגוואט עד שנת 2020 (UN Country Team oPt, 2012). מתוך זה כ-70 מגוואט למתקן ההתפלה בתפוקה של 110 מיליון מטר מעוקב בשנה (UNSCO, 2014a). כיום מקבלת עזה כ-208 מגוואט: תחנת הכוח של עזה מספקת בדרך כלל כ-60 מגוואט, כמות שהיא כמחצית תפוקתה, 120 מגוואט מסופקים על ידי חברת החשמל הישראלית ו-28 מגוואט מסופקים על ידי מצרים (OCHA, 2014c). כאשר תחנת הכוח של עזה נאלצת להפסיק לפעול בשל מחסור בדלק (כפי שקרה במאסר וביולי 2015), אספקת החשמל לעזה צונחת ל-148 מגוואט ומאריכה את שעות העלטה היומיות מ-12 שעות לכ-18-20 שעות מדי יום.

### • הצורך בגישה כוללת

כדי לטפל בצרכים המידיים וגם לספק פתרון ישים ובר קיימא למגזרי האנרגיה והמים בעזה, יש להשיג לעזה אוטונומיה בתחום האנרגיה והמים תוך ארבע עד שש שנים. לשם כך יש לקדם את הסוגיות האלו:

- לשפר את היעילות הפלסטית בגביית תשלומים.
- לשדרג את הרשת בתוך עזה כדי לצמצם הפסדי חשמל.
- להגדיל את התפוקה של תחנת הכוח בעזה כך שתוכל לעמוד בצורכי ההווה והעתיד.
- לחבר את תחנת הכוח בעזה לגז כדי לספק לה מקור אנרגיה טוב יותר וזול יותר.
- כל קיצור דרך בתהליך זה ישפיע על הצלחתו ועל ישימותו. להשגת המטרות מומלצים השלבים האלו:
- השגת הבנה בין הפת"ח לחמאס כדי להבטיח אספקה רצופה של דיזל לתחנת הכוח בעזה.
- הגדלה זמנית של אספקת החשמל מישראל עד שיושלם החיבור לגז. אפשר לעשות זאת בשלבים. השלב המשמעותי ביותר יהיה התקנת קו מתח חדש של 161 קילוואט שיוכל לספק תוספת של כ-100/150 מגוואט נוספים. התקנת הקו עשויה להימשך בין שנה אחת (UNSCO, 2014a) לשנתיים.<sup>13</sup>
- חיבור תחנת הכוח של עזה לגז הישראלי יוכל לספק לעזה מקור אנרגיה יציב, זול ואמין. באשר ללוח זמנים לביצוע, קיים פעם ניכר בין ההערכה הרשמית בישראל - חמש

הפלסטית ושל חמאס (ראו פירוט להלן) והשליטה במעברי הגבול (Issacharoff, 2015b). הרשות הפלסטית כורכת את שתי הסוגיות האלו זו בזו.

### • שילוב הפקידים לשעבר של הרשות ושל חמאס

סוגיה זו היא הדחופה ביותר, מפני שהיא מאיימת לחבל הן ביסודות ממשלת ההסכמה וביכולתה להוביל את תהליך השיקום בעזה והן ביכולתה לשמור על מידה מזערית של חוק וסדר ברצועה.

על הנייר הסכימו חמאס והפת"ח, בהסכם שאטי ב-23 באפריל 2014, על שילוב העובדים של חמאס ושל הרשות ועל יצירת רשימת משכורות משותפת על ידי ועדות מיניסטריאליות. על פי ההבנות, כל מיניסטריון יקים ועדה שתעסוק בתהליכי המיון של כל העובדים. הבנה זו אינה חלה על המשטרה האזרחית, שאנשיה לא קיבלו משכורת זה חודשים ולא היו חלק מהסכם הביניים שאפשר תשלום חד פעמי של 1,200 דולר לפקיד ממשלת חמאס לשעבר (בתיווך האו"ם ובמימון קטאר). אי תשלום המשכורות לשוטרים בעזה יוצר סיכון גדל והולך של תוהו ובוהו ברצועה.

שוויץ ושליח מיוחד של האו"ם ניסו לתווך בין הרשות לבין חמאס על מנת לגשר על חילוקי הדעות באשר לעקרונות ולצעדים המעשיים הדרושים לתהליך המיזוג. התוצאות של מאמצי התיווך של שוויץ והכנסו לתוך מפת דרכים שנתמכה הן על ידי הנשיא מחמוד עבאס (Swiss Federal department of Foreign Affairs, 2015a) והן על ידי ראש הממשלה לשעבר מטעם חמאס איסמעיל הניה (Swiss Federal department of Foreign Affairs, 2015b). למרות תמיכתם עד כה אין כל התקדמות, והרשות הפלסטית כרכה סוגיה זו בדרישה שחמאס יוותר על שליטתו במעברי הגבול בעזה; עד כה חמאס אינו מוותר (Issacharoff, 2015b). מאמץ מקביל להתגבר על המבוי הסתום נעשה על ידי השליח המיוחד של האו"ם ניקולאי מלדנוב.

## 2. משבר המים והחשמל

### א. שתי סוגיות הכרוכות זו בזו

המחסור בחשמל בעזה, שנותר ברמות חסרות תקדים מאז מבצע "צוק איתן", ממשיך להשפיע על תנאי החיים הקשים בלאו הכי של אוכלוסיית עזה וגורם להפרעות דרמטיות באספקת מים, בטיפול בשפכים ובשירותים רפואיים.

כדי לטפל במצב זה הוצעו פתרונות בני קיימא לבעיות המבניות של מגזר האנרגיה בעזה. בלעדיהם אי אפשר ליישם אף לא אחד מן הפרויקטים החיוניים הדרושים לפתרון המחסור במים בעזה, כיוון שמפעל ההתפלה דורש כ-80 מגוואט לתחנת התפלה בתפוקה של 100 מיליון מטר קוב לשנה.<sup>11</sup> גם התפקוד של מפעלים לטיפול במים עלול להוות אתגר ללא אספקה נאותה של חשמל, אף שבמקרה ספציפי זה השימוש באנרגיה סולארית עשוי להיות אפשרות טובה.<sup>12</sup>

11 האומדן מבוסס על הנתונים שפרסם פרופ' רפי סמיט (הפקולטה להנדסה כימית בטכניון) על כמות האנרגיה הדרושה להתפלת מים (בשיטת טכנולוגיה של אוסמוזה הפוכה): Semiat R. (2008). Energy issues in desalination processes. Environmental Science and Technology, 42 (22): 8193-8201, as quoted in: Ori Lahav and Rafi Semiat, Reflections on water and energy saving desalination era, published in Hebrew in "Ecology and Environment" scientific journal, January 2010, Volume 1, p. 76-77

12 ריאיון עם מהנדס העוסק בשיקום מפעל המים של עזה, מארס 2014.

13 ריאיון עם מומחים בינלאומיים וישראליים, יולי 2015



גם לפני "צוק איתן" נהנו מעל 30% מבתי האב ממים זורמים רק שש עד שמונה שעות כל ארבעה ימים (OCHA, 2015a). לאחר המבצע, ל-20%-30% מאוכלוסיית עזה כלל לא הייתה גישה למים עירוניים בגלל הנזקים למערכת ובגלל משבר החשמל, שממשיך להכות בעיר (OCHA, 2014b).

תכנית האב להתפלה של רשות המים הפלסטינית (Attili, 2015) מדברת על מפעלים אזוריים של התפלה בשיטת אוסמוזה הפוכה ותשתית משלימה, כולל הפקת החשמל הנחוצה, כדי להפיק 55 מיליון מטר מעוקב לשנה בעלות של 455 מיליון דולר. התכנית מתמקדת גם בחידוש ובבנייה של כמה מפעלי התפלה קטנים הרבה יותר, קצרי טווח ונמוכי תפוקה שייצרו בסך הכול 13 מיליון מטר מעוקב בשנה בעלות של 28-40 מיליון דולר סך הכול. האיחוד האירופי ויוניצ"ף החלו בבניית פרויקט אחד כזה, שיעלה 10 מיליון דולר (UNICEF, 2015) ויושלם בסוף 2015. כמעט כל המפעלים שהוזכרו לעיל יטפלו במים מלוחים כדי למנוע מעמסה נוספת על האקוויפר.

התכנית מחייבת גם תיקוני רשת כדי לצמצם אבדן מים בצנרת ל-10 מיליון מטר מעוקב לשנה וכן שימוש חוזר בשפכים. כרגע שיעורי האיסוף עומדים על 25% (Cordesman, 2014). התכנית קוראת לעלייה של 55%, כדי להגיע בסופו של דבר לרמות שלפני הסגר. את הכסף הזה אפשר להפנות לרכישת מים מחברת "מקורות", אשר הגדילה את הכמות השנתית של המים המסופקים לעזה מ-4.7 מיליון מטר מעוקב ל-10 מיליון מטר מעוקב השנה (UNESCO, 2015).

גם הגדלת כמות השפכים המטופלים חיונית. מפעל טיפול מים בעלות 58 מיליון דולר כבר קיבל אישור למימון בינלאומי והוא יכפיל את כמות השפכים המטופלים העומדת היום על 9 מיליון מטר מעוקב (UNDP, 2014). ואולם יש צורך בתשתית כדי שאפשר יהיה להחזיר את המים האלו לתוך האקוויפר או להשתמש בהם בחקלאות.

### 3. פתיחת המעברים כתנאי להתפתחות כלכלית בת קיימא

#### א. מסחר כתנאי מוקדם ליצירת תעסוקה והכנסה לתושבי עזה

ב-6 בנובמבר 2014, לראשונה מאז 2007, התירה ישראל יצוא מוצרים מעזה לגדה המערבית. בתחילה הגבילה ההחלטה את הסחר לתוצרת חקלאית, אך לאחר מכן הורחבה לכל סוגי הסחורות (Gisha Graphs, 2015).

ב-12 במרס 2015 המשיכה ישראל את התהליך והתירה יצוא מעזה לישראל, למרות התנגדות פוליטית קשה שהובילו משרד החקלאות הישראלי והלובי החקלאי (Today's Zaman, 2015). הלחץ של הקהילות שומרות השמיטה הוביל בסופו של דבר להתרת יצוא תוצרת חקלאית לישראל. החלטה זו הוגבלה תחילה לחצילים ועגבניות ואחר כך הורחבה לקישואים ומלפפונים.

כפי שתוארו בפרק הראשון, ההגבלות על כלכלת עזה מאז שנת 2006 גרמו להאטה דרמטית בפעילות הכלכלית בעזה. לאור העובדה שלפני הטלת המגבלות על היצוא, 85% מן הסחורות ששווקו מחוץ לרצועה נמכרו לישראל ולגדה המערבית (Gisha, 2011), הטלת המגבלות הייתה גורם מרכזי בכניסתו של המשק בעזה למיתון קשה. זה בתורו השפיע בעוצמה רבה ביותר על המגזר הפרטי בעזה וגרם לעלייה חסרת תקדים באבטלה.

שנים - לבין הערכותיהם של מומחים שונים - שנה וחצי (UNESCO, 2014a)<sup>14</sup>.

הרשויות הרלוונטיות בממשלת ישראל נוטות לאשר הן הקמת קו מתח של 161 קילואט והן חיבור לגז. הקהילה הבינלאומית וישראל נמצאות בתהליך של בחינת הצעדים הדרושים לקידום שני השלבים. ועם זאת, ממשלת ישראל לא אימצה עמדה רשמית בעניין זה ולא החלו דיונים דו-צדדיים רציניים בין חברת החשמל הישראלית לבין הרשויות הפלסטיניות הנוגעות בדבר.<sup>15</sup>

#### ג. מים

##### • רקע

יותר מ-90% (UN Country Team oPt, 2012) של אקוויפר החוף של עזה - שהוא המקור היחיד של מים זורמים ברצועה - אינם ראויים לשתיה (Cordesman, 2014). שימוש לא מבוקר בחומרי דישון ומערכת ביוב שבורה הובילו לרמות חנקות החורגות במידה רבה מן התקנים המקובלים על פי הנחיות ארגון הבריאות העולמי. חדירה של מי ים הובילה לרמות מסוכנות לא פחות של כלורידים (Cordesman, 2014). אין כלל מים שנשאבים מן האקוויפר ועומדים בכל תקני ארגון הבריאות העולמי למי שתייה (Abbas et al., 2012). עם אומדן תפוקה קבוע של 60 מיליון מטר מעוקב לשנה (PWA, 2014) ושיעורי הפקה נוכחיים העולים על 180 מיליון מטר מעוקב (PWA, 2014), עולה הפקת היתר השנתית על 100 מיליון מטר מעוקב. כל שנה של הפקת יתר מצמצמת את היכולת של האקוויפר לאגור מים זורמים באופן בטוח, ונראה שנוזק זה עלול להיות בלתי הפיך כבר בשנת 2020. התחזית לביקוש למים בשנה זו עומדת על 260 מיליון מטר מעוקב (Cordesman, 2014).

97 מיליון מטר מעוקב מופקים מדי שנה באמצעות בארות עירוניות (PWA, 2013). אוכלוסיית עזה מסתמכת על כמה פתרונות טיפול כדי להפוך מים אלו לראויים לשתיה. כיוון שיש רק ארבעה מפעלי התפלה ציבוריים בתפוקה נמוכה, מעורבותו של המגזר הפרטי בטיפול במים גבוהה. בשנת 2005 היו 40 מפעלי התפלה של המגזר הפרטי, 20 מתוכם קיבלו את אישורה של רשות המים הפלסטינית. נוסף לכך, 20,000 בתים הפעילו יחידות התפלה ביתיות (World Bank, 2009).

בארות לשימוש חקלאי מפיקות 80 מיליון מטר מעוקב בשנה (PWA, 2013). המים המשמשים להשקיה אינם מטופלים ועל כן פוגעים ביבולים בשל מליחותם הגבוהה (EWASH, 2011). אף שהפקת מים אלו היא צעד מבורך, בשום פנים אין לראות בכך פתרון מלא לבעיה הלוחצת והנרחבת של מחסור באנרגיה ובמים ברצועת עזה.

בשנת 2012 ייצרה עזה כ-44 מיליון מטר מעוקב מי שפכים (UN Country Team oPt, 2012). אף ש-70% מאוכלוסיית עזה מחוברים למערכת ביוב, שיעורי הטיפול המדווחים מגיעים רק ל-25% (PWA, 2014). ואז, ללא קשר לרמת הטיפול, רוב השפכים מסולקים לים התיכון, והשאר חוזר לאקוויפר.

הן המים העירוניים והן מערכת הביוב סובלים מחוסר יעילות משמעותית של הרשת. חלפים לתיקון הרשת אינם זמינים בשל המגבלות בגבול ישראל-עזה, והמערכות סובלות מחוסר יעילות עצום. לפני "צוק איתן" ב-2014 אבדו למערכת 48.5% מן המים שנשאבו בשל חוסר היעילות שלה (State of Palestine, 2014a).

14 ריאיון עם מומחים ישראליים, יולי 2015  
15 ריאיונות עם מומחים בינלאומיים וישראליים, יולי 2015



כמות זו צומצמה בהדרגה מאז החמירה ישראל את ההגבלות על המעברים בשנת 2007, עד שהגיעה לאפס ב-2008.

נכון לשנת 2014 היו בעזה 90,000 דונם אדמה מעובדת, כולל 40,000 דונם שהוקצו לגידול ירקות ובהם גודלו 24,000 טונות ירקות.<sup>18</sup> אנשי מקצוע העובדים עם המגזר החקלאי בעזה מעריכים שאפשר להגדיל את שטח האדמה המשמש לגידול ירקות ב-50% (עוד 20,000 דונם). לכך יכולה להיות השפעה כלכלית משמעותית על עזה ביצירת 60,000 מקומות עבודה נוספים, על פי חישוב של שלושה עובדים לדונם.

● **יצוא טקסטיל לישראל**

ישראל היא השוק הרווחי ביותר לתעשיית הבגדים והתפירה בעזה. מעבר לים אין למוצרים של עזה כוח תחרותי רב במגזר זה, הנשלט ברובו על ידי יצרנים סיניים.

לפני הסגר של יוני 2007 מנה מגזר הבגדים בעזה כ-550 מפעלים שהעסיקו כעשרת אלפים עובדים בפעילויות שונות, מטקסטיל לבית עד ייצור בדים ובגדים (PalTrade, 2007).

התרת יצוא בגדים לישראל יכולה הייתה להשפיע לטובה באופן משמעותי על מפעלי תפירה קטנים ועל החזרת השוק לימיו הטובים.

● **יצוא הריטים לישראל**

השווקים הרווחיים ביותר לריטים של עזה הם ישראל והגדה המערבית, כיוון שתנאי התובלה תואמים את מאפייני תעשיית הריטים של עזה. לפני הסגר ב-2007 מנתה תעשיית הריטים של עזה יותר מ-600 מפעלים והעסיקה מעל 5,500 עובדים (PalTrade, 2006). התרת יצוא הריטים לישראל ולגדה המערבית עשויה להשפיע השפעה משמעותית הן על הייצור והן על הגדלת מספר מקומות העבודה.

● **הסרת מגבלות נוספות**

בנוסף להסרת החרם על יצוא, על ישראל לנקוט את הצעדים האלו:

- להקל את הגבלת גובה המשטחים: יש להקל על ההגבלה הנוכחית במעבר כרם שלום כך שהגובה יתאים לתקן המוטל על הגדה המערבית. ההגבלות כיום מקטינות משמעותית את הרווחיות של המסחר מעזה לגדה המערבית ולישראל (Gisha, 2015b).
- הסרת החרם על מכולות ליבוא לעזה: יבוא סחורות במכולות חתומות מאשדוד לכרם שלום יזרז את הליכי הבדיקה, כיוון שהסחורות שנבדקו באשדוד לא יצטרכו לעבור בדיקה נוספת בכרם שלום. העברת מכולות ישירות מאשדוד לעזה תמנע שינועים מרובים ותאפשר חיסכון בזמן ובכסף.
- פתיחת מעבר סחורות נוסף בין עזה לישראל: מעבר כרם שלום לא יוכל לטפל בהגדלה משמעותית של יבוא של חומרי בניין נוסף לכמויות גדולות יותר של סחורות ליצוא. על כן הצעדים דלעיל יחייבו פתיחת מעבר סחורות שני בין ישראל לעזה.

ב. **הדרישה הפלסטינית לגישה חופשית לים**

הדרישה של עזה לגישה חופשית לים אינה חדשה, אך היא גברה מאז ההתנתקות. לאחרונה היא אף זכתה לתמיכה בינלאומית, בעיקר לאחר התקרית הרת האסון של משט

הבנק העולמי, קרן המטבע הבינלאומית וסוכנויות בינלאומיות אחרות הפועלות בשטחים הפלסטיניים אמרו שוב ושוב כי היכולת לקדם התפתחות כלכלית בת קיימא בשטחים אלו, ובמיוחד בעזה, תלויה ביכולתה להגדיל את הסחר (World Bank, 2012).<sup>16</sup>

אף שהחלטתה של ישראל להסיר חלק מן ההגבלות על יצוא מעזה היא התפתחות מבורכת, הצעדים הננקטים היום עדיין מוגבלים מכדי לאפשר התאוששות של המגזר הפלסטיני הפרטי ולחולל את הצמיחה הדרושה.

כפי שיפורט להלן, על ישראל להרחיב את יצוא הירקות מעזה לישראל ולאפשר יצוא סחורות ממגזרים אחרים, במיוחד טקסטיל ורהיטים. לאור העובדה שהחרם הכולל על היצוא הוסר, אין היגיון בשמירתו החלקית. זאת ועוד, אם המצב בעזה יתייצב, אפשר יהיה לפתח עוד את היצוא אל מעבר לים כדי שאפשר יהיה להגיע להשקעות הדרושות.

הגורמים הרלוונטיים בממשלת ישראל נוטים להסיר הגבלות יצוא נוספות. הרחבת יצוא התוצרת החקלאית לישראל היא הצעד שייצור את ההשפעה הכלכלית הגדולה ביותר. אך הלובי החקלאי בישראל, בתמיכת משרד החקלאות, מתנגד לכך. יצוא בגדים ורהיטים לישראל נעצר בשלב זה בשל סוגיית חשבונות המע"מ הפלסטיניות שאמורה להוציא הרשות (OCHA, 2015b) על פי ההסכם שנקבע ב-1994 בפרוטוקול הישראלי-פלסטיני על יחסי כלכלה בין ישראל לבין אש"ף, שהוא נספח IV של הסכם עזה-יריחו (שלעיתים קרובות מכונה "פרוטוקול פריז"). בעוד שישראל גילתה מידה של רצון טוב וגמישות כדי למצוא פתרונות טכניים לבעיה ולאפשר לרשות להוציא את החשבונות מרמאללה, הרשות אינה ממחרת לשתף פעולה, כנראה בשל שיקולים פוליטיים פלסטיניים פנימיים.<sup>17</sup>

התנאים הדרושים לפיתוח יבוא ויצוא פלסטיני וההשפעה האפשרית על המגזרים השונים מפורטים להלן.

● **יצוא תוצרת חקלאית לאירופה**

בטווח הארוך, יצוא חקלאי לאירופה הוא הרווחי ביותר לעזה (Sadan, 2006), וזאת בשני תנאים. ראשית, חקלאים בעזה זקוקים להדרכה מקצועית ולטכנולוגיה מודרנית כדי לעמוד בתקנים של אירופה וארצות הברית. שנית, ולא פחות חשוב, הפיתוח הכלכלי מחייב שמעברי הגבול של עזה יהיו פתוחים בקביעות ובאמינות ויאפשרו את ההסדרים הטכניים הדרושים ליצוא תוצרת חקלאית אל מעבר לים (מבחינת קירור ומשלוח בזמן).

מכאן שפיתוח יצוא חקלאי לאירופה צריך אמנם להישאר יעד לטווח הארוך, אך הסיכונים היום גבוהים מכדי להצדיק את ההשקעה הגדולה הדרושה לשם כך.

● **יצוא ירקות לישראל**

מבחינה כלכלית בלבד, ההשפעה של יצוא חקלאי מעזה לגדה המערבית קטנה בהרבה מן ההשפעה הכלכלית הפוטנציאלית של היצוא לישראל, כיוון שאבדן השוק הישראלי הוא הגורם העיקרי שהביא לצמצום התוצרת החקלאית בעזה.

על פי נתונים ישראליים רשמיים, בשנים 2001-2002 היו בעזה 160,000 דונם של שטח מעובד עם תוצרת של 530,00 טונות ירקות; היצוא לישראל הגיע ל-64,960 טונות בשנת 2001.

16 הבנק העולמי, Towards Economic Sustainability of a Future Palestinian State: promoting private sector led growth, April 2012

17 ריאיון עם פקיד בינלאומי, יולי 2015

18 ריאיון עם מומחה ישראלי למגזר החקלאי בעזה, אפריל 2015



חוזרים ליצור אופק פוליטי אמין באמצעות תהליך מדיני דו צדדי אמתי או באמצעות הכרה במוסדות בינלאומיים.<sup>21</sup>

זוהי נקודה מכרעת להבנת הקושי שבקידום פתרונות ספציפיים למצב בעזה בלי להתחשב במצב בגדה המערבית ובתהליך המדיני הרחב יותר בין ישראל לפלסטין. ובאופן קונקרטי יותר, שיקולים אלו מצמצמים משמעותית את היכולת למלא חלק מן ההמלצות שלהלן ללא מאמץ פוליטי רחב יותר שיקדם את השאיפות הלאומיות של הפלסטינים ויחזק את הלגיטימיות של הרשות הפלסטינית הן בגדה המערבית והן ברצועת עזה.

בלי להתעלם מכך, הנה הצעדים הדרושים כדי לזרז את תהליך השיקום וליצור שיפור של ממש בחיי היום-יום של תושבי עזה. צעדים אלו הם המפתח לייצוב המצב בעזה. לשם כך דרושה פעולה משותפת של ישראל ושל הרשות הפלסטינית למען שלומם של תושבי עזה.

## 1. מתווה של תכנית פעולה מעשית לפתרון משבר החשמל והמים בעזה

כדי לקדם את הצעדים השונים המתוארים לעיל בפסקה 2 של פרק II, המוקדשת למגזר החשמל, יש לנקוט שני צעדים מקבילים.

ראשית, על הרשות הפלסטינית להביא תכנית פעולה ברורה לפתרון משבר החשמל והמים. תכנית זו לא רק תציין את הכספים הדרושים לפרויקטים השונים, אלא גם תספק מתווה כולל לכל הצעדים העתידיים של כל הסוכנויות הפלסטיניות הרלוונטיות. התכנית תתייחס לצרכים המידיים נוסף לבעיות מבניות ותגדיר את הצעדים שעל הסוכנויות הפלסטיניות השונות העוסקות במגזר זה לנקוט. התכנית תבהיר גם את הדרישות הפלסטיניות כלפי ישראל, כדי שיהיה בסיס כל שהוא שעל פיו תוכל קהילת התורמים להתקשר עם ישראל.

התוויית הצעדים הדרושים לפתרון משבר האנרגיה בעזה היא תנאי מוקדם לכל דרישות המימון הנוגעות לתשתיות המחייבות מקור קבוע וחיוני של אנרגיה, דוגמת מפעלי התפלה.

שנית, על ישראל להגדיר ולבטא באופן ברור יותר את התנאים והדרישות שיאפשרו לה לשקול את הגדלת אספקת החשמל לעזה ואת חיבורה של תחנת הכוח בעזה לגז הישראלי. תנאים אלו יכללו כמובן את הדרישה שהרשות הפלסטינית תספק ערובות פיננסיות ליכולתה לעמוד בהתחייבויותיה הכספיות במגזר זה. אפשר להגדיר את אספקת תוספת החשמל כצעד זמני שיבוצע עד שיושלם החיבור לגז. תועלתה של גישה כזו גדולה מאוד. היא תשרת את ישראל כלפי התורמים והיא גם תפגין את רצונה הטוב של ישראל ותאפשר לתורמים להתקשר לרשות הפלסטינית.

## 2. תכנון השיקום של שכונות שנהרסו כליל

בעוד שיש התקדמות בתחום תיקון בתים ונכסים שניזוקו, התכנון ובעקבותיו השיקום של שכונות שנהרסו כליל תקוע כמעט לחלוטין, בעיקר בשל היעדר מנהל מתפקד ברצועת עזה. לא השלטונות הפלסטיניים המקומיים ולא ממשלת ההסכמה הפלסטינית מוכנים להנהיג את תהליך התכנון, הדורש לא רק הכנת תכנית של הנכסים ההרוסים אלא גם תכנון תשתיות מים, חשמל וכבישים של שכונות אלו.

סוגיה זו קשורה אפוא קשר הדוק באי יכולתם של חמאס ושל הפת"ח לגשר על חילוקי הדעות ביניהם בדבר תחומי האחריות

21 ראינות עם דיפלומטיים אירופיים ואמריקניים, ספטמבר 2014; ריאיון עם מומחים פלסטיניים, אוגוסט 2014; ריאיון עם מומחים מצריים, מארס 2015

הספינה "מאווי מרמרה", שהסתיים במוותם של תשעה פעילים לאחר עימות עם צה"ל.

במהלך המשא ומתן וכחלק מן ההודנה שהציע חמאס הועלתה גם דרישה זו, שבעיני חמאס הייתה לקריטית בשל הסגר הנמשך במעבר רפיח. מנקודת המבט של חמאס, המטרה העיקרית היא לספק לעזה שער עצמאי, ולאו דווקא נקודת גישה מסחרית משמעותית שתהווה חלופה למעברים הישראליים.<sup>19</sup>

שער כזה עשוי להיות נמל ימי, שיידרשו שנים לבנייתו, או מזחים צפים ונמל מעבר שיכול להיות בקפריסין. כל עוד חמאס שולט בעזה ואין הסכם פוליטי רחב יריעה עם הרשות ועם ישראל, האפשרות השנייה נראית מציאותית יותר, הן מבחינה פוליטית והן מבחינה מעשית.

בכל מקרה, פתיחת נתיב ימי לעזה אינה יכול לשמש, לא בטווח הקצר ולא בטווח הבינוני, חלופה שלמה וחיונית למעברים הקרקעיים בין עזה לישראל ולנמל ישראלי להעברת כמויות גדולות של סחורות מעזה ואליה.

## ג. פתיחה מחדש של מעבר רפיח

לאחר כינון ממשלת ההסכמה הפלסטינית הטילה מצרים תנאים מחמירים לפתיחתו מחדש של מעבר רפיח, ובעיקרו של דבר דרשה מכוחות הרשות הפלסטינית לפקח על המעבר, לנהל אותו ולהתפרש לאורך גבול עזה-מצרים. עד כה לא הצליחו הפת"ח וחמאס להסכים על אופן עמידתם בתנאים אלו, וחוסר ההסכמה הזין את הדאגה ברשות שאין לדבר על שום פרישה באזור ללא פגיעה בביטחון הכוחות.

בכל תרחיש, הפתיחה מחדש של מעבר רפיח תוגבל בעיקרה למעבר אנשים, להוציא חריגים מינוריים, כיוון שמצרים דוחה בהתמדה כל אפשרות של שימוש ברפיח למעבר סחורות ולפתיחת נתיב מסחר בין עזה לבין מצרים.

המצרים חוששים מתנועה מאסיבית של תושבי עזה למצרים והם גם חשדנים באשר לכוונותיה של ישראל להטיל את האחריות לעזה על כתפיה של מצרים. אם תפתח ישראל יותר ממעבר סחורות אחד (נוסף על כרם שלום), ייתכן שיהיה בכך כדי להרגיע את מצרים בדבר כוונותיה של ישראל.

## III. מסקנות והמלצות

על פי חזון פתרון שתי המדינות קיוותה הקהילה הבינלאומית שממשלת ההסכמה הפלסטינית תוביל את איחוד הגדה המערבית ועזה תחת סמכות אחת יחידה. בעקבות כינון ממשלת ההסכמה הפלסטינית עלתה התקווה שהרשות הפלסטינית תיטול את המשילות ברצועת עזה, בהתאם להסכם התוך-פלסטיני מיום 23 באפריל 2014, בתמיכה פוליטית ופיננסית של הקהילה הבינלאומית (UNSCO, 2015). במסגרת זו נראתה הרשות הפלסטינית כסמכות הלגיטימית שדרכה יתועלו הכספים לשיקום עזה וגם לתכנון הצעדים הדרושים לקידום שיקומה ופיתוחה<sup>20</sup> (AHLC, 2014). ואולם, שחקנים בינלאומיים ואזוריים וכן מומחים פלסטיניים הודו כולם במגבלות השאיפה הזו. הם חזרו וביטאו את הקשיים של הרשות הפלסטינית ליטול תפקיד של מנהיגה בעזה, כאשר עזה אינה בשליטתה וכאשר הלגיטימיות שלה נחלשת בשל כישלונות

19 דו"ח בלתי רשמי של מומחה זר בעל גישה ישירה להנהגת חמאס בעזה ובדוחה, מארס 2015

20 ריאיון עם פקיד או"ם, יולי 2015

מצרים היא לא רק המתווך האמין ביותר על הישראלים בשיחות על שביתת נשק, אלא גם שחקן אזורי בעל כוח המינוף הגדול ביותר כלפי חמאס. כמו כן, כבעלת ברית קריטית של הנשיא עבאס וכמגשר הבולט ביותר בענייני הפנים הפלסטיניים, מעורבותה של מצרים עשויה לגשר על חלק מחילוקי הדעות בין חמאס לפת"ח, לעודד את שני הצדדים להגיע לפשרה בעניין שילוב הפקידים בעזה ולעודד את ממשלת ההסכמה לפעולה יעילה יותר בעזה.

כל האמור לעיל ישתלב לצמצום הסכנה לעוד סבב של אלימות ולהתמוטטות ממשלת ההסכמה הפלסטינית. מצב יציב יותר ישרת לא רק את האינטרסים של מצרים אלא גם את אלו של הרשות הפלסטינית, של ישראל, של המדינות השכנות ושל הקהילה הבינלאומית הרחבה.

### 5. חיזוק הפסקת האש

שלושים יום אחרי חתימת הסכם הפסקת האש ב-26 באוגוסט 2014 היו אמורות ישראל והסיעות הפלסטיניות השונות להמשיך במשא ומתן עקיף על תנאי הפסקת האש בעזרת גישור מצרי. ואולם קהיר לא כינסה את הצדדים והשיחות לא התקיימו, וכך גברה תחושת חוסר היציבות.

מאז, ולאור העובדה שלא הייתה התייחסות לאף לא אחת מסיבות הרקע לעימות האחרון, הן תושבי עזה והן הישראלים מניחים כי מלחמה נוספת בעזה בלתי נמנעת והיא רק עניין של זמן. ועם זאת הם מבינים שהדבר לא יעזור בפתרון האתגרים הקשים שממשיכים לאיים על היציבות בשני הצדדים.

כתוצאה ממבוי סתום זה ביטא חמאס באופן בלתי רשמי עניין בהשגת הבנות עם ישראל שיבטיחו הפסקת אש ארוכת טווח בתמורה לפתיחת נמל ימי בעזה ופתיחה מלאה של המעברים הישראליים לעזה.

הצעה כזו בעייתית מכמה סיבות. ראשית, העסקה המוצעת (Issacharoff, 2015a), שחמאס רואה בה פתרון לאי יכולתו להגיע להבנה עם הפת"ח, תחתור באופן חמור תחת הנשיא עבאס והרשות הפלסטינית ותעניק לגיטימיות לשלטון חמאס בתוך עזה. בכך היא תחזק את הפער בין עזה לגדה המערבית ותמשיך ותאתגר את יכולתה של ישראל או יכולתה של הרשות להגיע לפתרון שתי המדינות. נוסף לכך, עסקה כזו לא תפתור את רוב הבעיות המוצגות במאמר זה.

עם זאת, אין לזנוח את רעיון השיחות שעמדו להתקיים חודש לאחר שביתת הנשק, כיוון ששיחות כאלו עשויות לחזק את הפסקת האש עם עזה. בהקשר זה אפשר אכן לשקול את פתיחת הגישה לים לאוכלוסיית עזה. בתמורה תכלול הפסקת האש מחויבות ברורה הרבה יותר באשר להפסקת הפעולות הצבאיות על הקרקע ומתחתיה, כפי שהציע מי שהיה שליח האו"ם רוברט סרי בהצהרתו מיום 2 במאי 2015 על מניעת חימוש מחדש.

\* תודות לג'ייק וינקלמן על הסיוע בהכנת מאמר זה

\* המקורות הרשמיים שרואיינו לצורך מחקר זה דרשו להישאר בעילום שם, ולכן אין שמותיהם מוזכרים בהפניות

והסמכות של ממשלת ההסכמה בעזה (ראו לעיל תת סעיף ד של סעיף 1 בפרק 11).

כמובן, למצב זה יש השלכות מרחיקות לכת על חייהן של משפחות העקורים משכונות אלו. המבוי הסתום משפיע גם על ביטחונם של התורמים ועל מוכנותם להשקיע פיננסית בפרויקטים אלו.

בנסיבות כאלו, שיקום הנכסים בשכונות ההרוסות יעשה אד-הוק, ביוזמתם של בעלי בתים שביקשו תמיכה מן המנגנון לשיקום עזה, ללא יכולת לתכנן את התשתיות הדרושות. הדבר יחייב עלויות נוספות ותנאי חיים קשים שאינם מענה נאות לצורכי האוכלוסייה.

כדי להתמודד עם בעיה זו, יש להתייחס לסוגיות שגרמו לריק המשילות בעזה, ובראש ובראשונה היעדר ההבנה בדבר שילוב מחדש של המגזר הציבורי בעזה לקראת קבלת האחריות למשילות ברצועה בידי ממשלת ההסכמה הפלסטינית.

רק שני שחקנים בינלאומיים מעורבים באופן פעיל בסיוע לרשות הפלסטינית ולחמאס להגיע לפשרה בסוגיות אלו, והם משרד הנציג השוויצרי ברמאללה והשליח המיוחד של האו"ם. כדי להצליח, שניהם זקוקים לתמיכה של שחקנים אזוריים, במיוחד של מצרים.

### 3. צמצום האבטלה בעזה וחיזוק המגזר הפרטי בעזה

בעוד ששיקום עזה זוכה בתשומת לב רבה, עלינו להתמקד גם בצעדים הדרושים לעידוד פיתוח כלכלי בר קיימא בעזה. כפי שנאמר לעיל בפרק 11, צעדים אלו חייבים לכלול בראש ובראשונה את פתיחת המעברים לעזה ליצוא לישראל ומיקור חוץ של תעשיית הבגדים והרהיטים למפעלים בעזה. במילים פשוטות, כדי לסייע לצמיחת השוק של עזה, הן ישראל והן הפלסטינים צריכים לתת עדיפות להרחבת היצוא לישראל ולחוץ לארץ. סוגיה זו אינה תלויה רק ברצונה הטוב של ישראל, אלא גם בזה של הרשות הפלסטינית, שכן על הרשות לקדם חלק מן הצעדים הדרושים:

- על ישראל להרחיב את יצוא התוצרת החקלאית מעבר לשנת השמיטה שהסתיימה בספטמבר 2015.
- יש לעודד את הרשות ביתר תקיפות לפתור את סוגיית חשבוניות המע"מ הדרושות ליצוא בגדים ורהיטים לישראל על פי "פרוטוקול פריז". כיוון שסוגיה זו תרמה לעיכוב הרחבת היצוא מעזה, יש לעודד את הרשות לנתק את החלטתה בעניין זה מן השיקולים הפוליטיים הפנימיים של היריבות בין רמאללה לבין עזה.
- ישראל צריכה לפעול כדי להמשיך ולאפשר את יבוא הסחורות לעזה על ידי הסרת המגבלות בכרם שלום, כגון המגבלה על גובה המשטחים או החרם על השימוש במכולות ליבוא. צעדים אלו קריטיים כדי שהעסקאות היוצאות מעזה יהיו יעילות מבחינת עלות. אם יגדל נפח הסחורות העוברות דרך המעברים לישראל, יהיה על ישראל לשקול פתיחת מעבר סחורות נוספות. המקום הטוב ביותר הוא מעבר ארז, שם כבר הוקצתה קרקע למטרה זו.
- לבסוף, כדי לצמצם את האבטלה בעזה על ישראל להוציא רישיונות עבודה שיאפשרו לתושבי הרצועה לעבוד בישראל. לצעד זה תהיה ההשפעה הגדולה והישירה ביותר על כלכלת רצועת עזה.

### 4. הצורך בהנהגה מצרית

מצרים נמצאת בעמדה מיוחדת שמאפשרת לה לגרום לצדדים לדבר, לגשר על פערים של חוסר אמון וליזום תהליך של איחוד. כוח המינוף שלה יכול להיות יעיל ביותר בטיפול בכל האתגרים המפורטים במאמר זה, והיא כבר שימשה כמגשר העיקרי בשיחות הפסקת אש הן בשנת 2012 והן ב-2014.



- Abbas, Barbieri, Battistel, Brattini, Garone & Parisse, 2012, 'Water Quality In The Gaza Strip: The Present Scenario', JWARP 05.01.2012: 54-63. Web.
- Abou Jalal, Rasha, 2014, With \$550 M in agricultural losses, Gazans going hungry, Al Monitor, September 17, 2014. Web.
- AHLC, 2014, meeting of 22 September 2014, Chair's summary
- Anadolu Agency, 2015, Gaza's sole power plant to come back online after hiatus, 29 July 2015
- Association of International Development Agencies, 2015, Charting a new course: Overcoming the stalemate in Gaza.
- Attili, S., 2015, Looking ahead: Prioritizing reconstruction tasks, Presented at UN Seminar on assistance to the Palestinian people: Speeding up relief, recovery and reconstruction in post-war Gaza, PWA, March-April 2015.
- Bar'el, Zvi, 2014, "Egypt's Al-Sissi Offers Hamas an Escape Hatch - Middle East", Haaretz Daily Newspaper, 19 May 2014, Web.
- Barzak, Ibrahim, and Karin Laub, 2014, "Hamas In Worst Financial Crisis Since Seizing Gaza", Times of Israel, 14 March 2014, Web.
- Booth, William, and Abigail Hauslohner, 2013, "Egypt Cutting off Economic Lifeline for Gaza Strip." Washington Post. The Washington Post, 08 Sept. 2013. Web.
- Cordesman, Anthony, 2014, Gaza: The Human Dimension. Rep. CSIS, 11 July 2014. Web.
- El-khodary, Taghreed. 2009, "Goods Flood Gaza's Tunnels, Turning Border Area into a Shopping Mecca", The New York Times. The New York Times, 21 October 2009, Web.
- EWASH Advocacy Task Force, 2011, Water for Agriculture and Food Security In Gaza. 2011. Web. Fact Sheet.
- FAO, 2012, West Bank and Gaza Strip, Executive Brief, 21 November 2012. Web.
- Gisha, 2007, Gaza Strip, Summer Closure Report 2007. Web.
- Gisha, 2009, Red Lines Crossed: Destruction Of Gaza's Infrastructure. 2009. Web.
- Gisha, 2011, A Guide to the Gaza Closure: In Israel's Own Words. 2011. Web.
- Gisha, 2012, Reader: "Food Consumption in the Gaza Strip – Red Lines", October 2012, Web.
- Gisha, 2015a, Gaza Access and Movement: 2014 Summary, 20 January 2015. Web.
- Gisha, 2015b, Made in Gaza, March 2015
- Gisha, 2015c, unofficial translation of Israel updated regulations regarding "The situation regarding permits in the Gaza Strip, June 25, 2015".
- Gisha Graphs, 2015, "Exit of Goods from Gaza via Kerem Shalom Crossing." 27 June 2015, Web.
- Gordon, Michael, 2014, 'Conference Pledges \$5.4 Billion to Rebuild Gaza Strip'. 2014. Web.
- Government of Egypt, 2014, The Cairo Conference On Palestine: "Reconstructing Gaza", 2014. Web.
- ICG, 2014, Middle East Update Briefing No. 42, 23 October 2014
- IMF, 2012, West Bank and Gaza: Labor Market Trends, Growth And Unemployment. 2012. Web.
- IMF, 2014, West Bank and Gaza, Report To The Ad Hoc Liaison Committee, Web.
- Israel Ministry of Foreign Affairs, 2007, Press Release: Security Cabinet Declares Gaza Hostile Territory, 19 September 2007, Web.
- Israel Ministry of Foreign Affairs, 2010, Briefing: Israel's new policy towards Gaza, 5 July 2010
- Issacharoff, Avi, 2015a, "Hamas offers Long-Term calm in exchange for end of blockade", Times of Israel, 9 March 2015, Web.
- Issacharoff, Avi, 2015b, "Hamas accelerates its tunnel-building, using heavy machinery", Times of Israel, 15 April 2015. Web.
- Issacharoff, Avi, 2015c, "Hamas senior figure: Iran stopped military and humanitarian assistance to Gaza" (in Hebrew), Walla News, 27 July 2015, Web.
- Ma'an News Agency, 2015, "First trucks of Qatar funded fuel enter Gaza amid power crisis", July 28, 2015
- OCHA, 2009, Locked in: The Humanitarian Impact of Two years of Blockade on the Gaza Strip, Special Focus, 2009. Web.
- OCHA, 2010, Between the Fence and a Hard Place: The Humanitarian Impact of the Israeli-Imposed Restrictions on Access to Land and sea in the Gaza Strip, August 2010. Web.
- OCHA, 2014a, Humanitarian Bulletin, Monthly Report, January 2014
- OCHA, 2014b, Gaza Emergency Report, 4 September 2014. Web.
- OCHA, 2014c, The Humanitarian Impact of Gaza's Electricity and Fuel Crisis, March 2014
- OCHA, 2015a, The Humanitarian Impact of Gaza's Electricity and Fuel Crisis, Fact Sheet, July 2015, Web.
- OCHA, 2015b, Humanitarian Bulletin, monthly Report, March 2015
- OCHA, 2015c, GAZA One Year On, Report of the Independent Commission of Inquiry on the 2014 Gaza Conflict, June 2015. Web.
- PalTrade, 2006, Al Montar / Karni Terminal Movement Monitoring, Monthly Report, July 2006, Web.
- PalTrade, 2007, Al-Montar, and Karni Monthly Report, January 2007. Web.
- PalTrade, 2009, Gaza Crossings Bi- Monthly Monitoring Report, 2009. Web.

- PCBS (Palestinian Central Bureau of Statistics), 2012, Food and Agriculture Organization, United Nations Relief and Works Agency and World Food Programme, Socio-economic and Food Security Survey, 2012, page 30.
- PCBS (Palestinian Central Bureau of Statistics), 2014, The Labour Force Survey Results Fourth Quarter 2013. Rep. r, 12 Feb. 2014. Web.
- PWA (Palestinian Water Authority), 2013, Water Desalination Strategy in Gaza Strip: Challenges And Opportunities, Future Earth Regional Workshop-For MENA- Cyprus, Presentation of Mahmoud Ismail, June 2013. Web
- PWA (Palestinian Water Authority), 2014, Water Sector Damage Assessment Report, August 2014
- Reid Weiner, Justus, 2015, Israel And The Gaza Strip: Why Economic Sanctions Are Not Collective Punishment, JCPA (Jerusalem Center for Public Affairs), 2015. Web.
- Sadan, E., 2006, The Passage of farm products from the region of Gaza to and through Israel, unpublished report commissioned by ECF.
- Salah, Hana, 2015, Gazans pursue jobs in Israel despite danger, Al-Monitor, May 1, 2015
- State of Palestine, 2013, Palestinian National Development Plan 2011-2013 – Current priorities, challenges and opportunities. Paper presented at UN Seminar on assistance to the Palestinian people, 27-28 February, 2013
- State of Palestine, 2014a, State Building to Sovereignty, National Development Plan, p.157, Web.
- State of Palestine, 2014b, The National Early Recovery And Reconstruction Plan For Gaza, International Conference In Support Of The Reconstruction Of Gaza, Cairo, October 2014, Web.
- Steward, Catrina, 2010, 'The Other Side of the Gaza Blockade'. The Independent, 5 June 2010. Web.
- Swiss Federal department of Foreign Affairs, 2015a, Press release, Official Working Visit by President Mahmoud Abbas, 9 March 2015
- Swiss Federal department of Foreign Affairs, 2015b, Media release, Switzerland Welcomes Support for the Roadmap towards the consolidation of civil service, 16 March 2015
- Today's Zaman, 2015, "Gaza Exports First Produce to Israel since 2007 Hamas Takeover.", 12 Mar. 2015. Web.
- UN Country Team oPt, 2012, Gaza in 2020: A Livable Place?, OCHA, August 2012
- UNDP, 2014, UNDP To Build USD 58 Million Waste Water Treatment Plant In Gaza With Japan And Kuwait Funding Through Islamic Development Bank, 25 February 2014. Web.
- UNICEF, 2015, EU and UNICEF Mark Completion of First Component Of EUR 10 Million Seawater Desalination Plant In Gaza, 24 February 2015. Web.
- UNRWA, 2014, Food Insecurity in Palestine remains high, 2014. Web.
- UNRWA, 2015a, Gaza Weekly Situation Report 86, 3 April 2015, Web.
- UNRWA, 2015b, Gaza Weekly situation report 87, 9 April 2015
- UNRWA, 2015c, Gaza Weekly Situation Report 90, 30 April 2015, Print.
- UNRWA, 2015d, Gaza Weekly Situation Report 99, 29 July 2015
- UNSCO, 2014, Gaza Reconstruction Mechanism, Fact Sheet, October 2014
- UNSCO, 2015, report to the AHLC, Brussels, 27 May 2015
- World Bank, 2009, Assessment of Restrictions on Palestinian Water Sector Development, Sector Note, April 2009, Web.
- World Bank, 2012, Towards Economic Sustainability of a Future Palestinian State: Promoting Private Sector-Led Growth, April 2012, Web.
- World Bank, 2014a, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, 22 September 2014, Web.
- World Bank, 2014b, Gaza Fact Sheet, 1 August 2014, Web.
- World Bank, 2015a, Reconstructing Gaza - Donor Pledges, updated on 15 May 2015, Web.
- World Bank, 2015b, Economic Monitoring Report To The Ad Hoc Liaison Committee, 27 May 2015, Web.
- Zilber, Neri, 2015, Gaza Reconstruction Stalled by Fatah-Hamas Deadlock, The Washington Institute for Near East Policy, 09 February 2015, Web.



# גישה ותנועה – מכשול מתמיד לשיקומה ולפיתוחה של עזה

דב צדקה וענת קאופמן

## הקדמה

## רקע

רצועת עזה נוצרה בעקבות פלישת מצרים לדרום רצועת החוף במלחמת השחרור והיא מורכבת מקו חוף צר שאורכו מצפון לדרום הוא רק 36 ק"מ ורוחבו נע בין 5 ק"מ בצפון עד 12 ק"מ בדרום מזרח; שטחה הוא בסך הכול 363 קמ"ר (אפרת, 2011). על פי נתוני 2014 של לשכת הסטטיסטיקה הפלסטינית המרכזית אוכלוסיית עזה מונה 1.76 מיליון איש; 43.2% מתוכם ילדים בגילים 0-14. צפיפות האוכלוסייה ברצועה היא מן הגבוהות בעולם. את הנתונים הדמוגרפיים המאתגרים האלו מחמירה העובדה ש-71.9% מן התושבים מוכרים ע"י ארגוני הסיוע הבינ"ל כפליטים רשומים (UNRWA, 2014). לאחר הסכם עזה-יריחו משנת 1994 הסיגה ישראל את כוחותיה מרוב שטח הרצועה ויאסר ערפאת שב ממקום גלותו לעזה. רצועת עזה ויריחו היו לאזורי האוטונומיה הראשונים של הרשות הפלסטינית שזה עתה הוקמה. בשנים הראשונות שלאחר הסכמי אוסלו ביססה הרשות הפלסטינית את המרכז השלטוני שלה ברצועת עזה. קשרים מסחריים ואחרים נקשרו בין עזה והגדה המערבית, ערפאת הקים את המוקטעה בעזה נוסף לזו שברמאללה וחיל האוויר הישראלי ליווה אותו במסעות המסוק השגרתיים שלו בין עזה לבין רמאללה. כוחות הביטחון המסכל בראשות מוחמד דחלאן שלטו באזור ובשלב זה עדיין היה ארגון חמאס תחת שליטה. כל זה הגיע לאט לאט לקצו עם פרוץ האינתיפאדה השנייה בשנת 2000.

כישלון ועידת קמפ דייוויד וסבב האלימות הקשה ביותר בין הישראלים לפלסטינים מאז 1948 השפיעו השפעה עמוקה על החשיבה הישראלית ועל היחסים בין ישראל לפלסטינים (Susser, 2012). בשנת 2003, על רקע אלימות גואה ובהתאם להשקפת הביטחון שהובילה להקמת גדר ההפרדה בגדה המערבית באותה תקופה, הציג ראש הממשלה שרון את פתרונו החד צדדי לעזה: תכנית ההתנתקות. התכנית כללה את פינוי גוש קטיף (עם כל האוכלוסייה היהודית שהתגוררה ברצועה) ופינוי ארבעה יישובים קטנים בצפון הגדה המערבית באזור ג'נין. שרון טען שהמהלך יצמצם את החיכוך בין הישראלים לפלסטינים והדגיש כי ממילא היישובים המפונים לא יהיו חלק מכל משא ומתן עתידי על גבולות מדיניים (ארבל ונאמן, 2011).

אף שהחייל הישראלי האחרון עזב את הרצועה ב-12 בספטמבר 2005, לא ישראל ולא הרשות הפלסטינית דאגו ליצור את התנאים המוקדמים הדרושים להבטחת יציבות (או חיוניות כלכלית) בעזה לאחר הנסיגה הישראלית (Hirschfeld, 2014). בהקשר של גישה ותנועה אומר אפרת (2011) שביצוע התכנית יצר תופעה גיאוגרפית ייחודית: "מדינה במלכודת", סגורה מכל הצדדים, וזאת אף שתכנית ההתנתקות הישראלית השאירה את הרצועה חופשית מכל התיישבות ומכל נוכחות ישראלית בתוך השטח.

## התנאים שלפני עליית חמאס לשלטון

ההבדל הבולט ביותר בסוגיית הגישה והתנועה לתוך עזה וממנה בעשור האחרון הייתה הירידה ההדרגתית אך הברורה במספר נקודות המעבר בין ישראל לעזה. אף שהיו גם סגירות תקופתיות בעקבות התקפות טרור ומשיקולי ביטחון, להלן נקודות המעבר

פיקוח על תנועת סחורות ובני אדם הוא אמצעי מקובל בעולם כולו לקידום מסחר ומעבר גבולות בטוח; מנגנון הפיקוח מתרחב ומצטמצם, בעיקר במטרה להבטיח פעילות כלכלית יעילה, צפויה ופתוחה לשווקים גלובליים. ואולם, בהקשר הישראלי-פלסטיני רעיון הגישה והתנועה מתקשר בתודעה דווקא עם המגבלות שמטילה ישראל, ולא עם פתיחות לכלכלת העולם. הן בגדה המערבית והן ברצועת עזה קיימת מערכת מורכבת של הקצאת אישורים ורשיונות תנועה שאמנם נטוה בדאגה הלגיטימית לביטחון, אך נראית ואף משמשת ככלי פוליטי יעיל להמשך השליטה הישראלית בשטחים הפלסטיניים.

את בדיקת המציאות הכלכלית וההומניטרית הקשה בעזה אין להגביל לניתוח טכני של אפשרויות גישה ותנועה בלבד, אלא יש לראותה בהקשר הקשיים היומיומיים שבהם נתקלים תושבי עזה וההשלכות החברתיות והאישיות של מצב כזה. דו"ח של הבנק העולמי שהוגש לוועדת הקישור אד-הוק לסיוע כלכלי לרשות הפלסטינית (AHLC) בפגישתה במאי 2015 מציב תמרורי אזהרה ברורים במסקנתו ש"כלכלת עזה נמצאת על סף התמוטטות", עם שיעור אבטלה של 43%, שהוא שיעור האבטלה הגבוה ביותר בעולם.<sup>1</sup> נוסף לכך, האבטלה בקרב בני נוער הגיעה ל-60%, ואף זה נתון מדיאג מאוד. עובדה זו יחד עם הסגירות בטרטוריה קטנה ומיושבת בצפיפות פירושה שלדור הבא בעזה מעטים הסיכויים לעתיד טוב.

הקהילה הבינלאומית, ארגוני הסיוע השונים ובפרט מאז מבצע "צוק איתן" גם ראשי מערכת הביטחון בישראל חוזרים ואומרים אותם דברים לדרג הפוליטי והדיפלומטי: אם רוצים להקל באופן משמעותי על חייהם ועל פרנסתם של תושבי הרצועה, יש לפתוח את עזה הן לשווקים המסורתיים בישראל ובגדה המערבית והן לעולם החיצוני. גם לפני מבצע "צוק איתן" הדגישה הערכתו הקודרת של האו"ם על עתידה של עזה בשנת 2020 את העובדה שהרצועה הצפופה, העירונית והענייה תהיה תלויה תמיד בסחר, בשירותים ובתנועת עובדים (דו"ח האו"ם, עזה בשנת 2020).

המאמר שלהלן מתמקד בשלושה תנאים אלו לפעילות כלכלית חיונית - סחר, שירותים ותנועת עבודה וסחורות. הוא מציג סקירה כללית של התפתחות מגבלות הגישה והתנועה לרצועת עזה באמצעות השוואה בין שלוש תקופות עיקריות: העידן שלפני עליית חמאס, הסגירה שלאחר עליית חמאס לשלטון והתקופה שבמרכז מחקר זה, זו שמאז מבצע "צוק איתן" בקיץ 2014. אנו נתאר כיצד סבלה רצועת עזה משני עשורים של קיפאון כלכלי, שהוחמר בעקבות כל אחד מסבבי הלחימה והגיע לשיא חסר תקדים של הרס ובעקבותיו צורך דחוף בשיקום. לאחר מכן נבחן את הצעדים החשובים ביותר בתחום הגישה והתנועה הדרושים לשם הבאת שינוי אמיתי ובר קיימא לרצועת עזה.

1 לשם השוואה יצוין כי בשנת 2013 היה שיעור האבטלה הגבוה בעולם במאוריטניה שם הוא הגיע ל-31%, דוח הבנק העולמי, 2015.



במערכת הפוליטית הפלסטינית. האנרכיה שבאה אחרי הבחירות הובילה להשתלטות אלימה של חמאס על הרצועה ביוני 2007. מאז קיים נתק גיאוגרפי וגם פוליטי-אידאולוגי בין חמאס השולט בעזה לבין הגדה המערבית בשליטת הפת"ח ואש"ף (Hirschfeld, 2014). התהליך של התגברות איומי הביטחון והידוק השליטה שהחל עם אינתיפאדת אל-אקצא הואץ משמעותית עם עלייתו של חמאס לשלטון.

סבבי האלימות הבאים בין חמאס לישראל החמירו במיוחד את המצב הכלכלי וההומניטרי שהיה קשה גם קודם: "... בין השנים 2005-2008 הצטמצמה התפוקה המקומית הגולמית (GDP) של עזה בשליש, תחילה כתוצאה מצניחה משמעותית בצריכה ובהשקעה של הממשלה ואחר כך, לאחר שנת 2007, גם בגלל צניחה משמעותית בצריכה ובהשקעה הפרטית וגם בגלל היעלמותו המעשית של מגזר היצוא הדועך" (World Bank, 2015, p.19). בתקופה המיידית לאחר כל אחד מן המבצעים - "עופרת יצוקה" (2008-2009), "עמוד ענן" (2012) ו"צוק איתן" (2014) הוחרפו עוד ההגבלות שהטילה ישראל על התנועה והגישה אל עזה וממנה, בים וביבשה.

בקרב ארגוני הסיוע והשחקנים הבינלאומיים שוררת תמימות דעים כי הסיבה לאי יכולתה של עזה להתאושש ולחזור לרמה הכלכלית מלפני שנת 2000 היא הסגר על הרצועה. בעוד שישראל רואה את נסיגתה מעזה כצמצום אחריותה כלפי הרצועה, הקהילה הבינלאומית רואה בכך צורה אחרת של כיבוש ושליטה "מבחוץ".

היבט חשוב נוסף שיש לשקול בהקשר של המתרחש מאז שנת 2007 הוא סחר המנהרות הבלתי רשמי או מה שכונה "כלכלת המנהרות", שהתפתחה ושגשגה בין עזה למצרים ושימשה משקל נגד מרכזי לעלייה בהגבלות הנגישות והתנועה. במנהרות הבריון הכול, ממכונות, דלק ובעלי חיים עד סגירות וכלי נשק, וכך הן שימשו מקור הכנסה לחמאס, שהטיל מס על הסחורות שעברו בהן. בשיאה של כלכלת המנהרות, לפני שהחלה מצרים בפירוקן בשנת 2012, היו כ-1500 נתיבים תת קרקעיים של אספקה בין עזה למצרים.<sup>5</sup> על פי דו"ח של קרן המטבע הבינלאומית (2014), כמות חומרי הבנייה שהוכנסו לעזה דרך המנהרות הייתה גבוהה פי שלושה מזו שהוכנסה בנקודות המעבר הרשמיות של ישראל.

## לאחר "צוק איתן"

מבצע "צוק איתן" נמשך 50 ימים של לחימה במהלך החודשים יולי ואוגוסט 2014 והסתיים בהרס חסר תקדים - הן באבדן חיי אדם והן בנזק לתשתיות. נוסף לכך, שיחות הפסקת האש שלא הושלמו התמקדו בדרישה הפלסטינית לסיים את הסגר ולפתוח את עזה לעולם החיצוני; החלק החשוב ביותר, הדרישה לנמל ימי, היה אמור לעלות על שולחן המשך המשא ומתן בקהיר, אלא שזה מעולם לא קרה. הקהילה הבינלאומית התאספה בקהיר כדי לפתור את הבעיות הבערות ביותר לשיקום והתחייה לתרום 5.4 מיליארד דולר ארה"ב, אך היה ברור שסוגיית מדיניות הגישה הישראלית תהיה קריטית לשחרור כספי הסיוע ולמאמצי השיקום. הניסיון של שלהי מבצע "עופרת יצוקה" (2008/9) מראה שללא ביטול או לפחות הקלה משמעותית של המצור, בעיקר של ההגבלות על חומרי בנייה, אין לצפות להתממשות מאמצי הבנייה מחדש (IMF, 2014).

בתקופה שמיד לאחר העימות חל שינוי ברטוריקה הישראלית הנוקשה נגד חמאס והופיעו בה אותות של הכרה במציאות הקשה

5 מיוחד לריטרס, אוגוסט 2014: <http://www.reuters.com/article/2014/08/21/us-egypt-gaza-tunnels-idUSKBN0GL1LC20140821>

הפעילות לפני השתלטות חמאס ב-2007, בסדר גיאוגרפי מן הצפון לדרום:

**מעבר ארז** - בחלקה הצפוני של הרצועה. המעבר טיפל בתנועת בני אדם, פועלים פלסטיניים ותוצרת חקלאית רגישה כגון תות שדה ופרחים. בזמן שלטון הפת"ח היה זה גם המעבר לאנשי הרשות הפלסטינית, עניין שהוא בעל חשיבות מכרעת היום כפי שהיה אז לניהול היום-יומי של הרצועה וביטוי לריבונות הפלסטינית.

**מעבר נחל עוז** - שימש למעבר דלק, דיזל וגז דרך מערכת צינורות. המעבר נסגר בשנת 2008.

**מעבר קרני** - טיפול בסחורות<sup>2</sup> בשיטת "גב אל גב", שעיקרה פריקת הסחורה ממשאית פלסטינית והטענתה על משאית ישראלית. נסגר בשנת 2007, להוציא מסוע לתבואה שנותר פתוח עד שנת 2011 (Gisha, 2011).

**מעבר סופה** - שימש למעבר אנשים כמו עובדים חקלאיים (שהועסקו בקיבוצים הסמוכים), וכן לשינוע אגרגטים וחומרים אחרים שיובאו לעזה למגזר הבנייה. עד ההתנתקות הוא שימש גם נקודת מעבר מרכזית לאספקת סחורות ולתנועת אנשים להתיישבות היהודית בגוש קטיף. המעבר סגור מאז שנת 2008.

**כרם שלום** - מעבר זה, הנמצא בקצה הדרום-מערבי של רצועת עזה, לא יועד במקור לטיפול בסחורות. בשל מיקומו, בסמוך למשולש הגבולות ישראל-עזה-מצרים ולמעבר רפיח, הוא נועד מלכתחילה לטיפול בפעילויות אזרחיות. עם סגירת המעברים האחרים נוצר מכשול תשתיתי לישראל ולתורמים בינלאומיים שהיו צריכים להשקיע בשדרוג מתקני המעבר והרחבתם כדי לפצות במידה מסוימת על אבדן היקפי המעברים שלפני 2007.

נוסף לנקודות המעבר הרשמיות המפורטות למעלה היו גם תשתיות תומכות סחר עם עזה, כמו ליווי שיירות היישר לנמל אשדוד או לשדה התעופה בן גוריון וגם שימוש במתקני אחסון סמוך ליישובים ישראליים, למשל במושב מבקיעים.

היום נותרו רק שני מעברים פעילים בשליטת ישראל - מעבר ארז ומעבר כרם שלום, כאשר ארז מוגבל למעבר של מורשים, כגון עובדי מוסדות בינלאומיים, דיפלומטים ועיתונאים זרים, וכן למעבר הומניטרי, כגון חולים הזקוקים לטיפול רפואי בישראל או בגדה המערבית. כרם שלום הוא היום המעבר היחיד למעבר סחורות. הדבר מעלה באופן ניכר את עלות העברת הסחורות<sup>3</sup> הן למגזר הפרטי והן לסוכנויות הסיוע. נוסף לתוספת למחיר הדלק בגלל המרחק הארוך יותר, מעבר כרם שלום מטפל רק בסחורות במשטחים (בניגוד להעברה במסועים או במכולות), וכתוצאה מכך עלות משמעותית עלויות השינוע והאחסון.

## סגירת רצועת עזה

לאחר ההתנתקות שתי התפתחויות עיקריות בצד הפלסטיני מילאו תפקיד בהפיכתה ההדרגתית של ההתנתקות לבידוד. בינואר 2006<sup>4</sup> נערכו בחירות לאסיפה המחוקקת של הרשות הפלסטינית. התוצאה הייתה ניצחון אלקטורלי לחמאס ובלבול

2 בשיא התפוקה המבצעית שלו עברו במעבר קרני 145,000 משאיות מדי שנה. מאמר משנת 2011 בחדשות ואללה <http://news.walla.co.il/item/1864179>

3 דו"ח Oxfam אומד את השפעת הסטת הסחורות למעבר כרם שלום על סך תוספת העלות ליצוא/יבוא ב-30%, והדבר משפיע גם על מחירי הסחורות בעזה.

4 הבחירות הראשונות נערכו בשנת 1996 וחמאס החרים אותן מפני שלדעת הארגון הן נערכו בחסות הבלתי לגיטימית של הסכמי אוסלו. אולם בשנת 2006, בציפיה שהפעם יש סיכוי טוב להצלחה, בחר חמאס להשתתף בבחירות, אף שהתנאים להם התנגד במקור לא השתנו (Susser, 2012).

תצמצם בהדרגה את ההגבלות כאשר יפרסו כוחות הביטחון של הרשות במעבר ולאורך גבול עזה מצריים (ICG, 2014).

### שינוי במדיניות הפרדה של ישראל?

עוד מאפיין חשוב של התקופה שלאחר "צוק איתן" הוא העובדה שישראל פתחה מחדש את דרכי הגישה בין עזה לגדה המערבית, וזאת לאחר יותר משבע שנים של מדיניות הפרדה דה פקטו בין שני אזורים פלסטיניים אלו. השינוי החל בהרשאה לאנשי הרשות הפלסטינית להיכנס לעזה<sup>12</sup> - צעד שסימן גם שינוי משמעותי במדיניות, שכן הייתה זו הכרה בממשלת ההסכמה הפלסטינית שהוקמה ביוני 2014 כחלק מהסכם הפיוס בין חמאס לפת"ח. שנית, בנובמבר 2014 נפתח בפעם הראשונה מעבר כרם שלום לייצוא של תוצרת חקלאית מעזה לגדה המערבית. אלו שתי דוגמאות, קטנות בהיקפן אך בעלות משמעות סמלית חשובה, לשינוי במדיניותה של ישראל כלפי עזה ואולי להבנה ש"ללא שינוי במשטר הגבולות, לא תושג התאוששות אמיתית" (IMF, 2014). בסעיפים שלהלן נציג המלצות נוספות להקלת מגבלות הגישה והתנועה אל ומרצועת עזה.

### הצעדים הדרושים

כאשר הייתה אוכלוסיית עזה קטנה בהרבה, ציין הגיאוגרף ברור (1988) שאין לתושבי הרצועה היכולת להבטיח את קיומם בעצמם בגלל מחסור במקורות פרנסה ברצועה. אין ספק שכדי שעזה תוכל להתפתח, היא צריכה להיות פתוחה לעולם, לצרכי מסחר ותנועה. זוהי נקודת ההתחלה הדרושה לצורכי השיקום של עזה וזהו גם האמצעי ארוך הטווח להבטחת עתידם הסוציו-אקונומי של תושביה.

### תנועת בני אדם

לאור העובדה ששיעור האבטלה בעזה הוא הגבוה בעולם - 70% עד 80% מן התושבים תלויים בסיוע, ולאור הגידול העצום באוכלוסייה - 230% בשני העשורים האחרונים<sup>13</sup> ישנו צורך אמיתי ודחוף להרחיב את אפשרויות התעסוקה. לשוק המצומצם של עזה ולמגזר התעשייה שאינו פועל במלוא התפוקה יידרשו שנים לעמוד בדרישות הדמוגרפיות הגוברות ובצרכי התעסוקה הנובעים מהן. בשנים שלאחר אוסלו צנחה האבטלה במידה ניכרת בשל הזדמנויות התעסוקה שנפתחו הודות לגישה לשוק הישראלי (הבנק העולמי, 2015) של פועלים עזתיים. עד לפרוץ האינתיפאדה השנייה בשנת 2000 נכנסו לישראל מדי חודש חצי מיליון תושבי עזה, כאשר יותר מעשרים אלף נכנסו על בסיס יומי לצורך תעסוקה. תושבי עזה הציעו לשוק מימוןיות מקצועיות מגוונות והם הועסקו במגזרים שונים בשוק הישראלי, מחקלאות ובניין ועד תעשייה ושירותים.

מאז שנת 2000 החל מספר העובדים הפלסטיניים לרדת באופן ניכר ואילו מספר העובדים הזרים החל לעלות, עד שבשנת 2002 החליטה ממשלת ישראל לשנות את מדיניותה ולצמצם בהדרגה את מספר העובדים הזרים והפלסטיניים כאחד. לאחר מכן, במסגרת תכנית ההתנתקות וכמדיניות כללית, תכננה הממשלה לצמצם לאפס את מספר העובדים הפלסטיניים עד שנת 2008.<sup>14</sup> ועם זאת, במגזרים מסוימים, במיוחד בענף הבנייה, ישנם לחצי נגד. בשנת 2014 אישרה הממשלה - ושר האוצר החדש תמך בכך נמרצות - את הגדלת מכסת העובדים הזרים בבניין ל-8,000

12 ביקורו הראשון של ראש הממשלה של הרשות ראמי חמדאללה בעזה באוקטובר 2014 כדי לכנס פגישה של "ממשלת ההסכמה"  
13 אומדני אונר"א המצוטטים בדו"ח של הבנק העולמי, מאי 2015  
14 החלטת ממשלת ישראל מספר 1996, 6 ביוני 2004  
<http://www.themarket.com/news/1.2653398>

ובמצוקה של תושבי עזה: שר הביטחון יעלון הכיר בעובדה ש"יש 120 אלף חסרי בית בעקבות המבצע ברצועה. הם שילמו מחיר כבד. צריך לאפשר להם להתפרנס, ולכן חלק מהאינטרס שלנו זה לאפשר את המהלכים הללו".<sup>6</sup> גם הרמטכ"ל דאז בני גנץ קישר בין היציבות לבין השגשוג הכלכלי וזיהה את הצורך בצמיחה כלכלית ושיקום כהזדמנות שעל ישראל לנצל, כי "השקט גם תלוי בייצור תקווה כלכלית שם".<sup>7</sup> קצינים בכירים במנגנון הביטחון הישראלי מודים כי לאור תנאי החיים הקשים כיום ברצועה, יש לשנות את הפרדיגמה התמידית של צורכי ביטחון לעומת צורכי השיקום ולהטות בצורה ברורה לטובת צורכי השיקום.<sup>8</sup>

### ההשפעה של סגירת רפיח

התפתחות חשובה מאז "צוק איתן" היא סגירתו למעשה של מעבר רפיח, שחיבר בין עזה למצרים וזמן רב שימש כנקודת היציאה הבטוחה הכמעט יחידה לתושבי עזה. בין ינואר ליוני 2015 היה מעבר רפיח פתוח בסך הכול שמונה ימים בלבד.<sup>9</sup> אף לפני "צוק איתן", במשך שנתיים, היה מעבר רפיח סגור כמעט כל השנה ונפתח רק מדי פעם, דבר שלא ענה על צורכי תושבי עזה לגישה ולנסיעה מחוץ לרצועה. ב-26 במאי 2015 פתחו רשויות מצרים את המעבר לאחר שנתיים של סגר רצוף, אך כיוון התנועה היה אחד: ממצרים לעזה בלבד. הסגירה ההרמטית של היציאה מעזה משלימה סגר מוחלט על רצועת עזה, להוציא גישה מוגבלת דרך מעבר ארז הנשלט בידי ישראל.<sup>10</sup>

מאז מעורבותה הרבה בשיחות הפסקת אש - בעיקר במהלך "עמוד ענן" בשנת 2012 (בזמן כהונתו של הנשיא דאז מוחמד מורסי) וב"צוק איתן" ב-2014 (הנשיא א-סיסי) - מתרחקת מצרים בהתמדה ממעורבות בענייניה של עזה במקביל לפעילות נמרצת של סגירת המנהרות בצד המצרי של רפיח. מבחינה היסטורית למצרים אין עניין לשאת בעול הניהול ואספקת הסעד לתושבי עזה (ברוור, 1988). זאת ועוד, לדיכוי פעילות המנהרות בין עזה למצרים נודעה השפעה משמעותית על הפעילות הכלכלית בעזה עוד לפני מבצע "צוק איתן" ב-2014:

בעוד שההשפעה הכספית המדויקת על השלטון בפועל בעזה אינה ידועה, אין ספק שדיכוי מסחר המנהרות הוריד דרסטית את הכנסותיו, וכתוצאה מכך לפחות 70,000 עובדי ממשלה (של חמאס) ומנגנוני הביטחון לא קיבלו משכורת במשך חודשים מספר (הבנק העולמי, 2015).

עמדתה הקשוחה של מצרים כלפי עזה מעוגנת רשמית באינטרסים הביטחוניים הלאומיים שלה; מצרים מאשימה את אנשי חמאס בתמיכה בארגוני טרור הפועלים בחצי האי סיני, אף שחמאס מכחיש זאת. ואילו לאינטרסים הישראליים זהו צעד מבורך, מפני שזמן רב רצתה שמצרים תשים קץ להברחת הנשק מסיני ללוחמים של עזה.<sup>11</sup>

אף שנכון ליוני 2015 נראה שיש סימנים מוקדמים לשינוי במדיניות פתיחת מעבר רפיח, נראה שמצרים תמשיך לבצע שינויים במעבר על פי שיקולי הביטחון הלאומי שלה; מצרים הצהירה מזמן שהיא

6 אוקטובר 2014 <http://news.walla.co.il/item/2793231>  
7 אוקטובר 2014 <http://www.maariv.co.il/news/new.aspx?pn6Vq=E&0r9VQ=GGDDJ>  
8 שיחות עם קצינים בכירים, מארס 2015  
9 Jacky Khoury, "No Exit", June 5 2015: <http://www.haaretz.co.il/news/politics/premium-1.2652718>  
10 Jacky Khoury, Ha'aretz, May 27 2015: <http://www.haaretz.co.il/news/politics/premium-1.2645614>  
11 בלעדי לריטרס, אוגוסט 2014: <http://www.reuters.com/article/2014/08/21/us-egypt-gaza-tunnels-idUSKBN0GL1LC20140821>





רק 350 יציאות ליום של סוחרים. אחד התנאים לקבלת רישיון סוחר הוא שהמועמד מייבא לעזה סחורות דרך מעבר כרם שלום ומוכר סחורה בשווי של 100,000 ₪ בשנה (Gisha, 2015). התנאי הזה מציב מכשול חמור למגזר היצירני, המנסה להתאושש משנים של בידוד מסחרי, שכן לא רבים היבואנים העזתים שלהם פעילות מסחרית בהיקף שכזה.

נוסף לרישיונות עבודה ומסחר יש נושאים רחבים יותר ודחופים יותר הנוגעים לתנועת אנשים. מאז "צוק איתן" פנו 15,000 מתושבי עזה בבקשה לצאת מן הרצועה לצורכי לימודים, טיפול רפואי ואיחוד משפחות. אחד השינויים שהנהיגה ישראל לאחר המבצע היה הודעתה מנובמבר 2014 שכל שבוע יורשו 30 סטודנטים מעזה לצאת דרך מעבר ארז ולעבור לירדן דרך מעבר אלנבי/המלך חוסיין. בלי להמעיט בחשיבותו של שינוי מדיניות זה, השפעתו המעשית הייתה קטנה: פחות ממאה סטודנטים מעזה, מתוך 350 פניות, הצליחו לנצל שינוי זה, והמשמעות היא שהאחרים הפסידו את השנה האקדמית ובכלל זה גם מלגות, ויזות ומשרות אקדמיות.<sup>20</sup> במיוחד לאור השפעת הסגירה של מעבר רפיח, אין כל סיבה שסטודנטים שיש להם משפחות בחו"ל ותושבים עם בעיות רפואיות דחופות לא יזכו לטיפול יעיל יותר מצדשלטונות ישראל.

### תנועת סחורות – הרחבת מעבר מטענים

אף שנפח המטענים (בעיקר המיובאים) עלה מאז ההסכם מספטמבר 2014 בין ישראל, האו"ם והרשות בדבר מנגנון השיקום של עזה ובעיקר מאז ניכרה התקדמות במאמצי השיקום, מעבר כרם שלום נשאר נקודת המעבר היחידה המאפשרת מעבר סחורות בין עזה לבין שאר העולם. רק במאוס 2015 אפשרו שלטונות ישראל הכנסת אלף טונות של מלט שנקנה בכספי קטאר לרצועת עזה, וזו הייתה הכמות הגדולה ביותר של חומרי בניין שנכנסה לעזה במשלוש אחד מאז סיום הלחימה באוגוסט 2014.<sup>21</sup> כמו כן, אנשי האו"ם מודים שמנגנון שיקום עזה אמנם פועל, אך אין הוא די יעיל כדי לעמוד בצורכי השיקום.<sup>22</sup> על פי נתונים מעודכנים, בחודשים האחרונים יש עלייה קבועה של נפח הסחורות, בעיקר חומרי בניין, הנכנסות לעזה. בממוצע<sup>23</sup> משונעות מדי יום עד 700 משאיות של סחורות, בכלל זה לפחות 120 משאיות של מוצרי מזון (מזון מעובד ומזון טרי כגון חלב) וכמויות גדולות של מלט (אלפיים עד שלושת אלפים טונות ליום, לדברי עובדי המעבר, עד חמשת אלפים טונות לשבוע, לפי שחקני המגזר הישראלי הפרטי המשתמשים במעבר) ואגרגטים. גם דלק וגז לבישול נכנסים בכמויות גדולות.

למרות דאגות ביטחוניות מצד ישראל, נעשה מאמץ גדול כדי להרחיב את קיבולת המעבר כך שיעביר אלף משאיות ביום. לשם כך חובה לשדרג את התשתית. חברה ישראלית מובילה<sup>24</sup> המביאה חומרים לענף הבניין בעזה טוענת שגם בכמות הסחורות הנוכחית, מעבר כרם שלום צפוף מאוד ועובד מעל הקיבולת שלו, מה שגורם לחברות תובלה הוצאות של כסף וזמן בגלל האיחורים הנגרמים במעבר. נוסף לכך, העובדה שהמעבר נמצא בקצה הדרומי של הרצועה בעוד שרוב הסחורות, ובעיקר חומרי הבניין, משונעות לאחר מכן בתוך עזה לקצה הצפוני שלה, מדגישה את היעדר ההיגיון הכלכלי בהסתמכות הבלעדית על כרם שלום, אף שהרחבת כרם שלום

ואחר כך ל-15,000 כדי לזרז את תפוקות הבנייה וכך להוריד את עלויות הדיור, שהיו לסוגיה פוליטית ראשונה במעלה בישראל.<sup>15</sup>

באשר למילוי חלק מן המכסות האלו באמצעות חידוש רישיונות העבודה לתושבי עזה, הדעות חלוקות הן בקרב הישראלים והן בקרב הפלסטינים. מנקודת מבט ביטחונית, ברשויות הרלוונטיות שורת הבנה שהתרת תעסוקת פלסטינים בישראל תתרום לצמיחה הכלכלית וליציבות. כך גם תושבים ישראלים בעוטף עזה הביעו עניין בחידוש רישיונות עבודה לעובדי חקלאות מהרצועה בשל צרכים כלכליים, אבל גם כגורם שעשוי לתרום לייצוב באזור. בענף הבנייה בישראל<sup>16</sup> יש פוטנציאל ודרישה מצד כמה חברות להיענות בחיוב להעסקת עובדים עזתיים. למעשה אנשי תיאום פעולות הממשלה בשטחים החלו לבדוק יישום של תכנית פיילוט לעובדי בניין מעזה, אך למחרת היום שבו הגיעו להסכם ראשוני עם איגוד הקבלנים נסגר מעבר ארז בשל ירי רקטות. זהו המכשול העיקרי ליישום - חוסר הוודאות של המעסיק באשר לזמינותו הבלתי מופרעת של העובד. עם זאת, ניתן להציע צעדים שיוכלו למתן אי ודאות זו, למשל באמצעות הבטחת "חסינות" מסגר לעובדים מסוימים בענפים מסוימים.

מנקודת מבטם של הפלסטינים, בטווח הארוך, גם הם מעוניינים לצמצם את מספר העובדים בישראל וליצור מקורות תעסוקה חלופיים בשטחים הפלסטיניים, כדי לפתח כלכלה עצמאית ולצמצם את התלות בשוק הישראלי. ואולם דבר זה יתאפשר רק לאחר שתיפתר שאלת הנגישות, כך שהפלסטינים יוכלו לפתח יכולת מסחרית ולמשוך משקיעים זרים ומקומיים. בטווח הקצר, גם לאור התנגדות מסוימת הן של חמאס והן של תושבי עזה עצמם,<sup>17</sup> אין חלופה לתעסוקה בישראל ורבים ישמחו על ההזדמנויות הכלכליות שיווצרו כתוצאה מכך. זאת ועוד, לרבים מתושבי עזה עדיין יש זיכרונות חיוביים וקשרים עם מעסיקים ישראליים, ואם ממשלת ישראל תעשה צעד אמיץ ותאשר מספר משמעותי של עובדים מעזה, יוכל הדבר לשנות לחלוטין את תמונת התעסוקה והכלכלה של הרצועה.<sup>18</sup>

מבחינת כושר הקליטה של השוק הישראלי, דו"ח של בנק ישראל<sup>19</sup> על העסקת פלסטינים מן הגדה המערבית מציע תובנות התקפות גם לעזה:

- בארבע השנים האחרונות הוכפל מספר הפלסטינים המתגוררים בגדה המערבית ועובדים בישראל ובשנת 2014 הגיע לכ-92,000 איש. עלייה זו כוללת עובדים ברישיון וללא רישיון.
- מספר המשרות שמילאו פלסטינים בענף הבניין הוכפל בשנתיים האחרונות והגיע לכ-15.3% מכלל העובדים בענף. עלייה זו אחראית לרוב הגידול בתעסוקה בענף, שכן מספר המועסקים הישראליים והזרים לא השתנה למעשה.
- יצוין שעלה גם מספר הפלסטינים ללא רישיונות עבודה, ומכאן שהדרישה הפלסטינית לעבודה בישראל גדולה ממספר הרישיונות, ושבישראל יש דרישה גדולה לעובדים פלסטיניים. על כן צפויה עלייה בתעסוקת פלסטינים במשק הישראלי בעתיד הנראה לעין.

בפברואר 2015 הודיעה ישראל שהיא תאפשר ל-800 סוחרים לצאת דרך מעבר ארז מדי יום. למעשה בפברואר נרשמו בממוצע

20 ג'קי חורי, הארץ, 27 במאי 2015:

<http://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2645614>

21 ישראל מאפשרת הכנסת אלף טונות מלט לשיקום עזה

<http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4639011,00.html>

22 שיחה עם עובד או"ם, יוני 2015

23 ביקור בכרם שלום, יוני 2015

24 שיחה עם שחקן בכיר מן המגזר הפרטי הישראלי, יוני 2015

15 מירב ארלוזורוב, מאמר בדה מרקר מיום 7 ביוני 2015

16 ריאיון עם נציג ענף הבנייה, יוני 2015

17 שיחה עם תושב עזה המועסק על ידי ארגון בינלאומי, מאי 2015.

18 שיחה עם עובד או"ם בעזה, יוני 2015

19 הודעה לעיתונות של בנק ישראל, מארס 2015, הרחבת תעסוקת פלסטינים בישראל ומאפייניה



כי חלון זה נסגר, ועם סיום שנת השמיטה צופים שהלובי החקלאי בישראל יחדש את לחציו נגד תוספת התחרות מצד חקלאי עזה.<sup>27</sup>

ענף החקלאות ממשיך להיות ענף כלכלי חזק המשתרע על 7,000 דונם קרקע חקלאית (IMF, 2014). על פי נתוני משרד החקלאות, לפני סגירת עזה מכרו חקלאי הרצועה לישראל כאלפיים טונות בחודש של פירות וירקות ועוד 680 טונות לחודש לגדה המערבית (Gisha, 2015). מבצע "צוק איתן" השפיע השפעה שלילית מהותית על הענף, כאשר היבול הושמד ישירות או בעקיפין בשל מחסור בהשקיה ונזק לתשתית, אך הענף הוכיח שהוא חזק ומאורגן היטב באמצעות ארגוני החקלאים המקומיים.<sup>28</sup> למרות זאת ענף החקלאות לבדו אינו יכול להניע את הכלכלה ויש לפנות גם לענפים נוספים כגון טקסטיל וריהוט. יש לציין שלפני הסגר על עזה יוצאו לגדה המערבית ולישראל 90% מן הבגדים, 76% מן הרהיטים ורק 20% בלבד מן התוצרת החקלאית (Oxfam, 2011). נוסף למכירות ישירות שיש לחדשן, צעד המחייב את שלטונות ישראל לאפשר לסוחר עזה להתקשר עם לקוחות פוטנציאליים גם כשלא מובטחת הזמנה רשמית, מיקור חוץ הוא נתיב נוסף אפשרי לעזה, וחשוב לבדוק את היתכנותו מחדש.

בשנות השמונים והתשעים של המאה הקודמת ייצרה תעשיית הטקסטיל של עזה דגמים ועיצובים בהזמנת חברות ישראליות, והם נחשבו לסחורה איכותית; בשנת 2005 נאמד מספר העובדים בענף ב-25,000 (Gisha, 2015). בדומה, לפני האינתיפאדה השנייה העבירה ישראל לחברות בעזה במיקור חוץ עבודות עץ וריהוט, וגם זה נוהג שכדאי ליישם שוב כדי לתמוך בשיקום עזה באמצעות יוזמות של המגזר הפרטי.

לבסוף, כדי שיתייחסו ברצינות לשינויים כאלו, יש צורך ביישום צעדים מתאימים בהקלת הגישה והתנועה במעברים. גובה המשטחים למשל הוא מחסום סחר נוסף הקיים היום במעבר כרם שלום - גובה המשטח המרבי הוא מטר אחד בלבד, וזאת בשל סיבות הקשורות לדרישות הבדיקה הביטחונית. יש להתאים דרישות אלו לפחות לזה הקיים במעברים של הגדה המערבית - 1.6 מטר.

### הקשר בין עזה לבין הגדה המערבית; גישה ל"מעבר בטוח"

חולייה מכרעת בכל הסכם עתידי בין ישראל לפלסטינים היא הרעיון של מעבר בטוח ובר קיימא בין עזה לבין הגדה המערבית, וחולייה זו עדיין חסרה, אף שהן בהסכמי קמפ דייוויד משנת 1978 והן בהצהרת העקרונות משנת 1993 קיבלה ישראל את העיקרון של עזה והגדה המערבית כיחידה טריטוריאלית אחת (Reut, 2005). כל דיון במדיניות גישה ותנועה חייב להביא בחשבון את העובדה שאין רצף טריטוריאלי בין שני חלקיה של המדינה הפלסטינית העתידית ובין תושבי עזה לבין עמיתיהם הפלסטינים בגדה המערבית. הדבר מציב קשיים נוספים בפני פוטנציאל השיקום הכלכלי והמרחבי של הרצועה (ברור, 1988).

"הפרוטוקול הנוגע למעבר בטוח בין הגדה המערבית לבין רצועת עזה" שנחתם באוקטובר 1999<sup>29</sup> בעקבות מזכר נהר ואי מפרט את הפתרונות הלוגיסטיים השונים למעבר. המזכר מפרט נהלי תחבורה בין שני האזורים החל מהשימוש במכוניות בבעלות (פלסטינית) פרטית וכללי הבטיחות של התעבורה בכבישי ישראל, עבור באמצעי תעבורה ציבורית "סטריליים" (מבחינה ביטחונית) ועד שימוש באוטובוסים פלסטיניים מלווים באבטחה ישראלית. להוציא מקרים בודדים בתקופת כהונתו של שאול מופז כרמטכ"ל, כאשר סחורות ונוסעים פלסטיניים הורשו לצאת מעזה דרך מעבר

מציעה פשרה ברורה בין הצורך לצמצם בהוצאות מזה והדאגה לצרכי הביטחון של ישראל מזה.

בניגוד לדעתם של אנשי הביטחון הרלוונטיים, שלפיה כרם שלום יישאר, עם שדרוג מסוים, מעבר הסחורות היחיד, רבים במגזר הפרטי תומכים בפתיחת מעבר נוסף. מעבר ארז, בעיקר הודות למיקום ולשטח ההרחבה הקיים, יכול לשמש כאופציה נוספת לשינוע מטענים.<sup>25</sup> דאגות בדבר הבטחת ביטחון המעבר והתמודדות עם איום המנהרות גורמות לכך ששיקולים תקציביים, אישיים ואחרים מתווספים לחישובים הקשורים בביטחון. שחקנים בינלאומיים דרשו פתיחה מחדש של מעבר קרני. ואולם קיומה של מערכת מורכבת של מנהרות שנבנו על ידי הזרוע הצבאית של חמאס גרם לשלטונות צה"ל להתנגד לאפשרות זו. כדי לאזן בין צורכי הביטחון לצורכי פיתוח יהיה הכרח להרחיב את קיבולת המעברים צעד אחר צעד, תוך דרישה שממשלת חמאס בעזה תבטיח יציבות וביטחון לצד הישראלי בעוד היא מקדמת באופן משמעותי ביותר את החיוניות הכלכלית של עזה.

אנו ממליצים על נקיטת צעדים ראשוניים על ידי ישראל, מבלי לפגוע בתכניות השדרוג וההרחבה של כרם שלום, כדי להתחיל ולבדוק את האפשרות של מעברים נוספים. למשל ניצול מחדש של מעבר ארז לסוגי סחורות מסוימים, כפי שהיה בעבר, יכול להיות אפשרות ישימה. במקרה של סחורות רגישות מסוימות, כגון תוצרת חקלאית מתכלה או אספקה הומניטרית כגון תרופות, יהיה זה צעד חיובי שיצמצם לכל הפחות את עלויות העסקות הקשורות בתוספת מרחקים וזמני שינוע בכרם שלום.

### יצוא ומיקור חוץ מעזה

בנוסף לתנועת עובדים, יצוא ותנועת סחורות הם תנאי מוקדם לכל כלכלה מתפקדת. רק על ידי הגדלת קיבולת הייצור שלה תוכל הכלכלה הפלסטינית ליצור מקורות חדשים של הכנסה ותעסוקה. משוואה זו ידועה היטב לכל הצדדים, לישראל, לפלסטינים ולגורמים בינלאומיים. אף שיצוא לשווקי העולם מציע את הפוטנציאל הרווחי ביותר, הכלכלה הנוכחית בעזה ענייה מכדי להשקיע באמצעים הדרושים לשדרוג יכולותיה, וגישה מסחרית לשוק הגלובלימוטלת בספק, במקרה הטוב. אין פירוש הדבר שאין להרחיב יוזמות בינלאומיות, כגון הפרויקט של ארגון המזון והחקלאות של האו"ם (FAO) שנתמך על ידי ממשלת הולנד ליצוא תות שדה ועגבניות באיכות גבוהה.

בנובמבר 2014 עבר במעבר כרם שלום משלוח של 10 טונות של מלפפונים בדרכו מעזה לחברון (Gisha, 2015). במארס 2015 אושר גם יצוא של ירקות מעזה לישראל. קשרי מסחר מחודשים אלו, שהורחבו מאז לסוגי מוצרים נוספים לגדה המערבית ולמגוון חקלאי גדול יותר לישראל, מציינים התפתחות חשובה לחיבור מחדש של עזה לשווקי המסורתיים, התחרותיים, לאחר שנים של חרם מוחלט. ואולם זה גם מצביע על הקצב האטי של שיקום כלכלי, כמעט שנה לאחר ההרס של 2014. נפח המטענים היוצאים נותר קטן, עם 10 עד 15 משאיות שיוצאות מעזה על בסיס יום-יומי. מטענים אלו מורכבים כמעט אך ורק מתוצרת חקלאית (עגבניות, תות שדה) והם מיועדים בעיקר לשווקי הגדה המערבית,<sup>26</sup> שהם קטנים יותר ורווחיים פחות מן השוק הישראלי. בשוק הישראלי סיפקה שנת השמיטה חלון הזדמנויות מצוין ליצוא תוצרת חקלאית מעזה - בעיקר בקרב הקהילות האורתודוקסיות - אך יש לשער

27 שיחה עם בכירים ישראלים, מאי 2015  
28 שיחה עם יועץ טכני בכיר לארגונים בינלאומיים, ספטמבר 2014  
[https://www.knesset.gov.il/process/docs/safe\\_passage\\_eng.htm](https://www.knesset.gov.il/process/docs/safe_passage_eng.htm) 29

25 כנ"ל  
26 ביקור בכרם שלום, יוני 2015



## 1. מגבלות דיג

אזור הדיג של עזה הוגדר כעשרים מייל ימי במסגרת הסכמי אוסלו והוא צומצם אחר כך לשנים עשר, שישה ושלושה מייל בהתאם. במהלך "צוק איתן" הוטל חרם מוחלט על דיג ומאז נפתח אזור הדיג חזרה עד לשישה מייל. הגבלות דיג נשנות אלו פגעו קשות בענף שהיה פעם מרכזי בכלכלה המקומית. בשנת 2010 ירדה כמות הדגה השנתית ב-45% לעומת שנת 2008, כאשר אזור הדיג הוגבל לשלושה מייל ימי (Oxfam, 2011). גם תחת המגבלות הקיימות היום תפוקת הדגים אינה מספקת הן מבחינה כמותית והן מבחינה איכותית, כיוון שלהקות הדגים הגדולות נמצאות במרחק של 10 מייל מן החוף והלאה.<sup>32</sup> מגבלות הגישה שאינן ימיות משפיעות גם הן על התפוקה בענף, בגלל בעיות טכניות למשל בהשגת מנועים וחלקי חילוף לספינות הדיג.<sup>33</sup>

ארגונים ומומחים בינלאומיים מציעים פתרונות חלופיים. אחד הבולטים בהם הוא נושא החקלאות הימית, נושא הנמצא בצמיחה בעולם ובישראל. בעזה האפשרות של חוות דיג מציעה פתרון הן להיצע המצטמק והן לתלות הגוברת ביבוא. יש שיטות שונות של חקלאות ימית,<sup>34</sup> כגון כלובים במרחק מסוים מן החוף או בריכות דגים ביבשה; יש להמשיך ולחקור את אפשרויות הביצוע והפוטנציאל המסחרי, אך ברור ששתי השיטות מציעות הזדמנות לתעסוקה וצעד משלים חשוב לדיג ימים.

## 2. נמל ימי - נתיב גישה ימי לעזה?

העובדה שעזה שוכנת על קו חוף פתוח, לעומת הגדה המערבית המכותרת יבשה, מהווה פוטנציאל מכריע ליחסי הסחר הפלסטיניים עם מדינות אחרות וגם לאפשרויות יבוא - ואלו עשויים ליצור הזדמנויות תעסוקה ברצועה.

כחלק מהסכמי אוסלו 1993 התחייבו ממשלות הולנד וצרפת לסכום של 42.8 מיליון דולר לשיקום נמל עזה ולהכשרת עובדי נמל. קונסורציום הולנדי-צרפתי המתמחה בהקמת נמלי ים חתם על חוזה בנייה עם הרשות הפלסטינית ביולי 2000. העבודות היו אמורות להסתיים עד אוגוסט 2002; הקבלן החל בגיוס אנשים, אבל כל פעולות הבנייה נעצרו עם פרוץ האינתיפאדה השנייה בספטמבר 2000.<sup>35</sup> בשנת 2005 סוכם ב"הסכם על תנועה וגישה" בעזה כי אפשר לחדש את עבודות הבנייה וכי ישראל "מתחייבת להבטיח לתורמים שהיא לא תתערב בהפעלת הנמל". במקום זאת ניצח חמאס בבחירות שנערכו כעבור שנה, חטף חיילי ישראל ולאחר מכן סילק את הרשות הפלסטינית מן הרצועה, דבר שהביא לדיכוי ישראלי של כל סידורי הגישה והתנועה (Rudorn, 2014).

הרעיון של בניית נמל בעזה נעדר בדרך כלל מן השיח הפוליטי ואף מזה התקשורת, עד שהמשא ומתן להפסקת אש במבצע "צוק איתן" החזיר אותו לסדר היום. נמל ימי בעזה - או לפחות הצעת ביניים למזח צף לחופי עזה תחת פיקוח בינלאומי או לחילופין שימוש בנמלי קפריסין - זכה לגיבוי מסוים באירופה, במצרים ובאום (Rudorn, 2014). ואולם ישראל עמדה על דרישתה שכדי שייבנה ויופעל נמל "קבוע" בעזה, יצטרך חמאס להתפרק מנשקו, דבר שנראה בלתי סביר בעליל בתנאים הפוליטיים העכשוויים.

32 June 2015, Margareta Wahlstroem, Assistant Secretary General for Humanitarian Affairs quoted in <https://electronicintifada.net/content/restrictions-threaten-gaza-fishermens-livelihoods/3214>

33 שיחות עם יועץ טכני בכיר לארגונים בינלאומיים, ספטמבר 2014

34 שם

35 מאמר דעות באל-ג'זירה, מאי 2014 Open Gaza's seaport, end the blockade <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/05/open-gaza-seaport-end-blockade-20145141533315444.html>

תקומיא לחברון בגדה המערבית, היישום הופסק עד מהרה עם פרוץ האינתיפאדה השנייה. כמו בהסדרים רבים אחרים שהוצעו בהסכם הביניים משנת 1995 והפרוטוקולים שבאו בעקבותיו, גם נושא המעבר הבטוח לא בוצע, לא באמצעות הכבישים הקיימים בשיירות מלוות ולא דרך כבישים ייעודיים - מוגבהים, שקועים או מסילת רכבת. זאת ועוד, אפרת (2011) טוען כי כל פתרון תשתיתי שייבנה במיוחד יחייב הקצאת שטחי קרקע גדולים, ינתק נתיבי תחבורה ישראליים קיימים בין הצפון לדרום ויהיה בעל השלכות סביבתיות שליליות על שטח בעלת חשיבות אקולוגית ייחודית. הקמת מסילת רכבת קשה במיוחד במקרה זה בשל ההבדלים הטופוגרפיים ובעיות שטח מאתגרות - חיבור מלאכותי של אזורים גיאוגרפיים שונים, אחד שטוח וחופי והאחר הררי (550 מטר מעל פני הים).

ואולם בהקשר של תנועה וגישה כהכנה להסדר קבע, הקשר הישיר בין עזה לבין הגדה המערבית, הן לסחורות והן לבני אדם, צריך להתבצע ויכול להתבצע בטווח המידי עד קצר. לאמתו של דבר, כהרחבה ישירה של נושא היצוא שנדון לעיל, אפשר להמשיך ולהשתמש בכבישים הקיימים, דרך תרומיא או ביתוניא לגדה המערבית. לבסוף יש לציין שבטווח קצר ישראל תצטרך להבטיח מעבר בטוח וגישה רצופה, הפת"ח וחמאס יצטרכו לאפשר את איחודן של עזה והגדה המערבית לכלל יחידה טריטוריאלית אחת (Susser, 2012).

## "אזור חיץ" בצד גדר הביטחון

לאחר ההתנתקות מרצועת עזה הוקמה גדר ביטחון לאורך 54 ק"מ ממערב ארז עד מעבר כרם שלום במטרה למנוע הסתננות לישראל, והיא משתרעת לאורך כמה מאות מטרים לתוך עזה (אפרת, 2011). גישה מוגבלת לאזור הקרוב לגבול, שרובו חקלאי, פירושה שכ-35% מן השטח החקלאי<sup>36</sup> של עזה נשאר בלתי מעובד. במהלך "צוק איתן" מנע אזור חיץ מורחב מסביב לגבול גישה לרוב האדמה המעובדת של עזה והביא לירידה של 80% בתפוקה החקלאית (IMF, 2014). קודם לכן, לאחר הבנות הפסקת אש של מבצע "עמוד ענן" בשנת 2012, הייתה הקלה מסוימת במגבלות הגישה שהוטלו על ידי צה"ל ביבשה ובים. ביבשה יכלו תושבי עזה לגשת לראשונה זה שנים למרחק של עד 300 מטר מן הגדר, אף שלמעשה הייתה אכיפה של האזור ללא גישה עד 500 מטר מן הגדר.<sup>37</sup> בטווח הארוך יותר, כדי להתאים לדרישות הגוברות יהיה צורך לחשוב מחדש על אותם "אזורי גישה מוגבלת" ולהעניק גישה לחקלאים פלסטיניים שהם בעלי קרקע מעובדת בחלקות קרובות לגבול. אם וכאשר תתקבל ההחלטה הפוליטית לצמצם את "אזורי הגישה המוגבלת", יש לצה"ל האמצעים ויכולת הניטור כדי לבצע החלטה כזו.

## תנועה ימית; גישה לים

הסוג השני של "אזורי גישה מוגבלת" מתייחס לקו החוף של עזה ולשינויים התכופים בציון הגבול הימי שעשתה ישראל במהלך השנים. על פי דו"ח ארגון אוקספם 2011, 85% משטחי הדיג נמצאים באזור החיץ המוגבל, ולכך יש השפעה הרסנית על הענף. זאת ועוד, ככלכלה עם מעט מקום להמשך צמיחה, הטריטוריה הפלסטינית כולה דורשת גישה לים התיכון.

36 Oxfam 2011

37 OCHA January 2014 bulletin: [https://www.ochaopt.org/documents/31\\_ocha\\_opt\\_the\\_humanitarian\\_monitor\\_2014\\_02\\_19\\_english.pdf](https://www.ochaopt.org/documents/31_ocha_opt_the_humanitarian_monitor_2014_02_19_english.pdf)

מוכיחה יותר מכול שמצבה הביטחוני של ישראל לא השתפר כתוצאה משנות הסגר על עזה.

החברה הישראלית נותרה מצולקת אף היא - הן בכמות והן בפרשה הגיאוגרפית - כתוצאה ממטחי הטילים ומהמציאות של "עזה תת קרקעית" שמנהרותיה מגיעות עד לבתייהן של משפחות ישראליות בעוטף עזה. עדות לכך היא התגובה שנשמעה לאחרונה בעקבות הודעת משרד החינוך על הפסקת שירותי הייעוץ הפסיכולוגי לילדים בעוטף עזה בשל מחסור במימון. הזעקה המיידית שקמה הן בציבור והן בכנסת הביאה להתערבותו של ראש הממשלה, אשר הפך את ההחלטה על פיה עוד באותו יום. זוהי עדות לדרגת הרגישות הציבורית לסכסוך האחרון. אין ספק שהדבר פוגע גם ביכולתו של הדרג הפוליטי והביטחוני ליזום צעדים מרחיקי לכת במדיניות הגישה והתנועה בעזה, במיוחד בכל הנוגע ליבוא חומרי בניין, דבר שנתפס ציבורית כמסייע למאמצי חמאס להתחמשות מחדש.

מערכת הביטחון בישראל מבינה שיש צורך אינהרנטי לסייע בשיקום הכלכלי של עזה. בעוד שהצורך באיזון האינטרס הביטחוני עם קידום היציבות הכלכלית בעזה מובן היטב לממשלת ישראל, תשומת לב פחותה מוקדשת לאינטרס ארוך הטווח ולצורך ביצירת אופק מדיני שייתן הן לתושבי עזה והן לישראלים תחושה של תקווה במקום ייאוש.

בהתאם לכך אנו מציעים ליישם את ההמלצות האלו:

- בתנאים הקיימים היום, להרחיב את הקיבולת של מעבר כרם שלום כדי לאפשר מעבר של אלף משאיות ביום וליצור את התשתית הדרושה בשני צדי המעבר להקלת תנועה בעלויות מזעריות.
  - תכנית לפתיחתם מחדש של מעברים נוספים, בתנאי שיישמרו היציבות והשקט. בעיקר יש לתכנן ולבצע את הרחבת מעבר ארז לבני אדם ולסחורות מסוימות.
  - רישיונות תנועה לפועלים מעזה לישראל על בסיס יומי. נעשה מאמץ ניסיוני ראשון כדי לאפשר כניסתם של חמשת אלפים עובדים, אפילו בתנאים של היום.
  - שיתוף פעולה עם הרשות הפלסטינית, השחקנים האזוריים, במיוחד מצרים, והקהילה הבינלאומית כדי ליצור אופק מדיני ארוך טווח.
- רק כאשר יושג אופק מדיני מוסכם ומקובל על כל בעלי העניין אפשר יהיה לחפש את האיזון המיטבי בין צורכי הביטחון של ישראל מזה לבין צורכי הפיתוח החברתי והכלכלי של תושבי עזה ועמיתיהם מן הגדה המערבית מזה.
- התשובה ארוכת הטווח היחידה לקבוצות מיליטנטיות והרסניות כמו חמאס היא להעצים את המתונים ולתת לפלסטינים תקווה לעתיד קונסטרוקטיבי אשר יוכל, עם הזמן, לכלול הסדרי שלום כוללים המובילים למדינה עצמאית (NYT, 2014). ואכן, כל קבלת ההחלטות הישראליות בנוגע לעזה נטועה בצורכי הביטחון שלה, אך בהנחה שיעשה שינוי משמעותי של המדיניות כדי לאפשר תנועת מסחר, שירותים ועבודה, ידע צה"ל לספק את אמצעי הביטחון הדרושים כדי לאפשר שינוי כזה. בתמצית, המדיניות הישראלית כלפי רצועת עזה מחייבת - במילותיו של נשיא ארצות הברית אובמה - מעבר ממדיניות של פחד ממדיניות של תקווה. זהו אינטרס פלסטיני וזהו גם אינטרס ישראל!

אפשרות חלופית לנמל קבוע או מזח צף - שימוש בתשתית הישראלית הקיימת - ראויה לתשומת לב נוספת. תחת הפיקוח הביטחוני הישראלי הפוטנציאל לפתיחת מוצא לים דרך נמל אשדוד, השוכן 40 ק"מ מצפון הרצועה, עשוי להוות פיתרון בטוח הקצר. לאמתו של דבר בכירים ברשויות הישראליות הרלוונטיות הביעו תמיכה בפיתרון כזה כבר לפני שנים ומאז התרחבו הפתרונות הלוגיסטיים והקיבולת של נמל אשדוד.<sup>36</sup> ראשית, הנמל התרחב ויש תכניות מתקדמות לבנייה של נמל פרטי חדש. שנית, הארכתה של מסילת הרכבת לשדרות (הסמוכה למעבר ארז) מרחיבה עוד את אפשרויות העברת המטענים ומצמצמת עלויות. עם זאת, כפי שהוסבר לעיל מעבר ארז משרת מעבר בני אדם ואין צפי לשדרוגו למעבר מסחרי וגם אין תכניות לפתוח מעברי סחורות נוספים בכרם שלום.<sup>37</sup> שנמצא רחוק יותר דרומה לאשדוד ולכן מהווה פתרון כדאי פחות.

### גישה למטבע; תנאי מוקדם לכלכלה מתפקדת

לבסוף עלינו לבחון אמצעי שלא נחשב בדרך כלל למשפיע על גישה ותנועה: היכולת לשלם עבור סחורות ושירותים. במסגרת מאמצי ממשלת ישראל לצמצום ההון השחור המליצה ביולי 2014 הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן, הידועה בשם "ועדת לוקר", להגביל את השימוש בעסקאות מזומנים לסכומים הנעים בין 10,000 ל-15,000 ש"ח (דו"ח בנק ישראל, 2014). המלצות הוועדה ייכנסו לתוקף בתוך שנתיים והן צפויות להשפיע השפעה משמעותית על כלכלת המזומנים של הרצועה. היום מנועים כל הבנקים בישראל להעביר כספים לכל סניף בנק הממוקם בעזה, הנחשבת "שטח עויין", ויבואני עזה משלמים על סחורותיהם בעיקר במזומנים המועברים מיד ליד במעבר ארז.<sup>38</sup>

פירוש הדבר שכל צעד מייצר הכנסה שנדון לעיל, בין שנעשה במסחר, בשירותים או בתנועת פועלים, יצטרך לטפל בהיבטים פיננסיים בסיסיים, כלומר ביכולת לקבל תשלום בתמורה לפעילות מסחרית לגיטימית.

### מסקנות

אין כל ספק שמעשי האיבה בין ישראל לעזה במשך חמישים ימים ארוכים בקיץ 2014 הביאו לנזקים חסרי תקדים במציאות קשה ביותר. ההידרדרות הכלכלית של עזה נטועה בתקופה מוקדמת בהרבה מסבבי הלחימה האחרונים והיא קודמת אפילו למצור שנמשך כמעט עשור. לאמתו של דבר, בעשרים השנים האחרונות כמעט שלא הייתה צמיחה כלכלית בעזה, והתמ"ג גבוה היום רק ב-2% לעומת רמתו בשנת 1994 (World Bank, 2015). ברור (1988) מזהה את שורשי "מצבה הקשה של רצועת עזה" אף בתקופה קודמת עוד יותר, כאשר הוא מתאר "אוכלוסיית פליטים המצפים וממתינים לשיקום במשך עשרות בשנים". הסכסוך ופרצי האלימות הנמשכים, במיוחד מאז השתלט חמאס על עזה, נתקלו בצעדי בידוד ישראליים וגם מצריים. ארגוני סיוע חוזרים ומדגישים שהמשך ההגבלות על תנועות אנשים וסחורות הוא הסיבה העיקרית לכך שבעזה שוררת צניחה במקום צמיחה.<sup>39</sup>

ישראל, נחושה לא לתת פרס על טרור, התכוונה לפתור איומי ביטחון מתגברים ולהוריד את חמאס לשוליים, אך אלו המשלמים את מחיר הצניחה אינם מנהיגי חמאס אלא העם בעזה. העובדה שישראל וחמאס ניהלו את מלחמתם השלישית תוך שש שנים

36 ריאיון של המחברים עם בכיר לשעבר ברשות הנמלים, מאי 2015

37 ריאיון של המחברים עם בכירים במערכת הביטחון, מאי 2015

38 שיחה עם פקיד ישראלי רלוונטי, מארס 2013

39 UNRWA 2014 oPt emergency appeal, Annual Report 39



## הפניות

אפרת, אלישע (2011), מהדורה שנייה, שתי מדינות לשני עמים גאוגרפיה פוליטית של שכנות כפויה. נאמן, אורי וארבל דוד (2011), הכרעות גבוליות. ארץ ישראל - מחלוקה לחלוקה. ברוור, משה (1988), גבולות ישראל עבר-הווה-עתיד היבטים גיאוגרפיים-מדיניים.

Gaza Crossing Activities Database:

Gisha 2011, Gaza Access and Movement map: <http://www.gisha.org/userfiles/file/Hebrew%20GazaMapGishafinal.pdf>

Gisha March 2015 report: Made in Gaza | 2015 Leaders of the Gaza Strip's manufacturing industries consider the future of trade with the West Bank.

Hirschfeld, Y. (2014), *Track-Two Diplomacy toward an Israeli-Palestinian Solution, 1978-2014*, Woodrow Wilson Center Press / Johns Hopkins University Press.

IMF WBG Report to the AHLC (2014).

International Crisis Group (ICG), *Toward a Lasting Ceasefire in Gaza*, October 2014 Briefing

Reut Institute publication, 2005, Safe Passage Between Gaza and the West Bank? <http://www.reut-institute.org/en/Publication.aspx?PublicationId=349>

Oxfam 2011, *The Big Uneasy Israel's easing of the Gaza land, air and sea blockade: promises and realities.*

Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS) On the Eve of the International Population Day 11/07/2014 <http://www.pcbs.gov.ps/>

United Nations Country Team (UNCT) in the oPt report, August 2012. *Gaza in 2020 A liveable place?*

UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Occupied Palestinian Territories: <http://www.ochaopt.org/>

World Bank Technical Team March 21, 2007 *POTENTIAL ALTERNATIVES FOR PALESTINIAN TRADE: DEVELOPING THE RAFAH TRADE CORRIDOR.*

NY Times article, Rudorn Jodi, August 2014. Dream of a Gaza Seaport Is Revived in Truce Talks

[http://www.nytimes.com/2014/08/12/world/middleeast/palestinians-revive-dream-of-a-gaza-seaport.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/08/12/world/middleeast/palestinians-revive-dream-of-a-gaza-seaport.html?_r=0)

NYT Editorial Oct. 10, 2014. *Having to Rebuild Gaza, Again.*

Susser, A. (2012), *Israel, Jordan & Palestine. The Two-State Imperative*, Brandeis University Press.

The Committee to Examine Reducing the Use of Cash in Israel's Economy, Final Report, Bank of Israel July 17, 2014: <http://www.boi.org.il/en/PaymentSystem/Documents/The%20Committee%20to%20Examine%20Reducing%20the%20Use%20of%20Cash%20in%20Israel%E2%80%99s%20Economy.pdf>

UNRWA 2014 oPt emergency appeal, Annual Report [http://www.unrwa.org/sites/default/files/2014\\_opt\\_emergency\\_appeal\\_report\\_0.pdf](http://www.unrwa.org/sites/default/files/2014_opt_emergency_appeal_report_0.pdf)

# בריאות ושירותי בריאות בעזה

מרים י' הירשפלד

## מבוא

## נגישות כספית

העלות הכוללת של מילוי הצרכים בשלבי הסעד, השיקום המוקדם והשיקום במגזר הבריאות לאחר המשבר בעזה נאמדת בסכום של 383 מיליון דולר ארה"ב (וסכום של 4 מיליארד דולר לשיקום עזה כולה). עד עתה נתרמו רק 20% מסך ארבעת המיליארדים (World Health Organization [WHO], July 2015a).

הדלות הגוברת היא המחסום הנפוץ ביותר המונע גישה לשירותי רפואת מומחים. הגישה לטיפול רפואי שלישוני - כלומר לבתי החולים הגדולים והמצויידים היטב - תלויה, כמו במדינות רבות, בזמינות המימון. הכיסוי הביטוחי של הביטוח הלאומי (ממשלה, אונר"א, ביטוח פרטי) מכסה בדרך כלל רק חלק מן העלויות - 70% או יותר בגדה המערבית ו-100% בעזה. תשלום משלים של החולה על הטיפול בו ועל הוצאות האכסון לבן משפחה מלווה ותשלום מלא על תעבורה והוצאות רפואיות נלוות יכולים להוות נטל כספי כבד (de Ville de Goyet et al., 2015, p.8).

הנגישות הכספית היא נושא מכריע בכל האתגרים המתוארים להלן, ואני רק מדגישה כמה מן הסוגיות המכריעות מבלי להיכנס לפרטים. אין ספק שמצבה הנורא של הכלכלה הפלסטינית, שנובע מעימותים, מהתפתחויות פוליטיות ומהמצור שבא בעקבותיהם, הוא הסיבה למצב הקשה השורר כיום. ואולם האתגר המיידי שלנו הוא לשקול את הצעדים שאפשר לנקוט כדי להקל על המצב, גם בהיעדר שינוי דרג שני (second degree change) של שלום וגבולות פתוחים.

## בין ההמלצות:

- העברה בזמן של כספי המסים הפלסטיניים: התמיכה התקציבית של הרשות הפלסטינית תלויה במידה רבה בשחרור כספי המסים שמחזיקה ישראל ושיש להעבירם מדי חודש לרשות, אך לעתים קרובות ההעברה מתעכבת באופן חד צדדי. העיכוב האחרון היה בינואר 2015 כאשר הרשות ביקשה להצטרף לבית הדין הפלילי הבינלאומי; העברת הכספים חודשה רק באפריל, לאחר הבחירות בישראל.
- תכניות פיננסיות לעניים כדי למתן את ההשפעה השלילית של הלם הבריאות (health shocks), החוזר ופוקד משקי בית פלסטיניים. תשלומי בריאות נחשבים אסון אם הם עולים על 10% ממשאבי משק הבית או 40% לאחר ההוצאות על מזון. בעזה בשנת 1998, תשלומי הבריאות דרדרו 12.5% ממשקי הבית למצב של עוני קשה (Mataria et al., 2010), ומאז המצב החמיר בהרבה.
- בחינת ההסכמים הקיימים, למשל פרוטוקולי פריז, עבור השגת פטור על רכישת תרופות, כדי להבטיח מחירים בני השגה ולצמצם את העלויות לרשות ולתורמים.

## משאבי אנוש – כוח העבודה

על פי דו"ח של ארגון הבריאות העולמי ממאי 2015 (de Ville de Goyet et al., 2015, p.7), המשכורות מהוות 44% מתקציב משרד הבריאות. ואולם ברצועה שורר מצב מוזר הנובע מן היריבות בין

מטרת מאמר זה היא להראות כיצד מאמץ מרוכז ומתואם של כל בעלי העניין יכול להקל על סבלה של אוכלוסיית עזה בתחום הבריאות ולהוות צעד ראשוני לקראת שיקום מערכת הבריאות. אסקור כאן את הבעיות העיקריות הניצבות היום בפני מערכת הבריאות בעזה תוך זיהוי המחסומים שיש להסיר כדי להקל על תפקודה ובסופו של דבר לשפר את בריאותם של תושבי עזה. הניתוח שלי מתבסס על הערכות של הקהילה הבינלאומית - בראש ובראשונה של ארגון הבריאות העולמי - ועל הספרות. אני מתמקדת בצעדים שישראל יכולה לנקוט כדי להקל על המצב. אין פירוש הדבר שאין צורך לטפל במכשולים הפוליטיים החמורים שבין הרשות הפלסטינית לחמאס ולבעלי עניין אחרים.

בעוד שנושאי ביטחון, הקלה על העוני, תעסוקה, זמינות החשמל והדירוי אינם נושאים למאמר זה, יש להבין כי שיפורים ניכרים בתחומים אלו הם תנאי בל יעבור לשיפור הבריאות ולשיקום ופיתוח שירותי בריאות.

כך מסכם מגזר הבריאות של ארגון הבריאות העולמי את המצב בעזה לאחר מבצע "צוק איתן": "תושבים עקורים בקנה מידה נרחב, מחסור במים ובחשמל, סיכוני בריאות סביבתיים, אבדן הכנסות... כל אלה הגדילו באופן קיצוני את הפגיעות של רב האוכלוסייה בתקופה שבה המצור על עזה והמשבר הפיננסי שבו נתונה הממשלה הותירו את המערכת על סף התמוטטות" (Health Cluster, September 2014, p.3).

כיוון שהמטרה העיקרית היא לראות כיצד אפשר לשפר את המצב ולספק לאוכלוסיית עזה את הטיפול הרפואי הנדרש, אבחן את הנתונים דרך שלוש עדשות: 1. זמינות השירותים והמשאבים; 2. נגישות לשירותים ולמשאבים; 3. נגישות כספית לשירותים ולמשאבים. האתגר לכל הצדדים המעורבים הוא למצוא אסטרטגיה - לטווח הקצר, הבינוני והארוך - כדי לשפר במידה ניכרת את הזמינות, את הנגישות ואת הנגישות הכספית שיאפשרו לכל הזקוקים לשירותי בריאות איכותיים ליהנות מן המשאבים.

על פי סקירות עדכניות של ארגון הבריאות העולמי ושל מסמך ההערכות של משרד הבריאות של הרשות הפלסטינית (de Ville de Goyet et al., 2015; Abu Hamad, 2015), נוסף להרס שנגרם בעימות האחרון יש למערכת בעיות קריטיות שהן כרוניות: נזק קשה לתשתיות ומחסור כרוני בתרופות, בציוד, באספקה ובחלקי חילוף וכן תחזוקה כללית גרועה. כל אלו הביאו עוד לפני המבצע להידרדרות איכות השירותים בעזה. אחת הבעיות המרכזיות היא האתגרים החמורים העומדים בפני עובדי הבריאות (ראו להלן) ושירותים שאינם קיימים או שהם חסרים, דבר המחייב הפניית חולים עם בעיות אינהרנטיות רבות של נגישות ושל חוסר יכולת לעמוד בתשלומים. נוסף למצור, גם חילוקי הדעות הפוליטיים בין המפלגות מהווים אתגר, למרות הפיוס בין הרשות הפלסטינית וחמאס ממאי 2014. היעדר התקדמות בבניית הקונצנזוס ובקבלת החלטות מעכב שיתוף פעולה וגישה משולבת.

הזמינות של שירותי רפואה ובריאות תלויה במידה רבה באפשרות הכלכלית ליצור את המתקנים הנחוצים ובחופש התנועה ההכרחי לרכישת המיזמניות הנחוצות מחוץ לרצועה.





לשיקום מתקני בריאות אלו דרושה ואף חיונית אספקת המלט, ותחזוקה נאותה גם היא סוגיה חשובה. אף שהרשויות בישראל חוששות שמלט מיובא ישמש לבניית מנהרות התקפיות נגד האוכלוסייה האזרחית בישראל, נעשו הקלות ביבוא המלט (מעל 1,400,000 טונות מלט יובאו לעזה בין ספטמבר 2014 ליוני 2015). אלא שלצורך שיקום המתקנים שניזוקו ולבנייה מחדש של בתי מגורים יש צורך בכמויות גדולות בהרבה של מלט וחומרים אחרים (Enshassi & El Shorafa, 2014; Touboul, 2015).

נושא מכריע נוסף הוא הזמינות של דלק וחשמל. הגורמים הדרושים:

- מקור חשמל יציב וניתן לחיזוי הוא גורם מכריע למערכת בריאות מתפקדת.
- כל מה שדרוש לשיקום התשתיות ופיתוח תשתיות החשמל ואספקת החשמל.

כדי להבטיח אספקת חשמל ברמה נאותה בעתיד, עובדים כרגע על תכנית תלת-שלבית שתחילתה בבניית שני קווי חשמל של 160 מגאווט כל אחד מישראל לעזה, האחד בצפון והשני בדרום, והמשכה בבניית תחנת כוח בתפוקה של 640 מגאווט. הקושי בתכנית זו הוא שיישומה ייקח שנתיים עד חמש שנים, כך שקיים צורך דחוף בסעד מידי זמני (ראו Touboul, 2015).

## מים ופסולת

גישה למים היא בעיה ישנה. העימותים הנשנים, הצמיחה הדמוגרפית והתרחבות ההתיישבות בגדה המערבית הפכו את הבעיה לדחופה יותר ולקשה יותר לפתרון הוגן בדרך של משא ומתן. גישה למים הכרחית לבריאות, לרווחה ולפיתוח כלכלי בשני הצדדים. הדבר מוביל למלחמה בלתי שווה של סטטיסטיקות סותרות בין ישראל לפלסטין בעניין זכויות מים ושימוש בהם.

במשך השנים, שאיבת יתר של מי באר כמעט שחיסלה את מקורות המים ברצועת עזה. וכך כיום נסמכים 95% מאוכלוסיית עזה על מים מותפלים ממקורות מסחריים. הקושי משפיע בייחוד על עניים, שאינם יכולים להרשות זאת לעצמם. נוסף לכך מדאיגה איכותם הבקטריאלית של המים המותפלים. יתרה מכך, אחסון מים בבית בעייתי ומציב סיכונים בריאות. וגרוע מזה, ההרס וההידרדרות של מערכת הביוב מהווים איום בריאותי בשל סיכון גבוה למחלות המועברות דרך המים, החל בשלשולים "פשוטים" ועד מחלות חמורות בהרבה. נכון להיום, אין נתונים אפידמיולוגיים על ההשפעה על הבריאות ואין תיעוד של התפרצות מחלות או של זיהום כימי של המים על השלכותיו ארוכות הטווח. ואולם היעדר הנתונים אינו מקטין את הדחיפות בשיפור איכות המים לרמות בטיחות מקובלות (de Ville de Goyet et al., 2015, p. 13).

כתוצאה מן הסכסוכים המזוינים הנשנים, ניהול הסיבה הפיזית בעזה הזנח מאוד. טיפול בשפכים נתקל במגבלות חמורות כגון חקיקה מקומית וארצית מוגבלת, מימון מוגבל, תשתית בלתי מספיקה, תקשורת מוגבלת בין בעלי העניין, היעדר שיתוף מידע והיעדר ידע טכני. רק חלק קטן מן הפסולת הרפואית מופרד ומטופל כיאות (Caniato, Tudor, & Vaccari, 2015). כדי לשקם את שירותי הבריאות יש להתייחס לבעיות המים והפסולת ולהסיר את המכשולים בתחומים אלו. יש לכך חשיבות ראשונה במעלה לבריאות תושבי עזה וכן לתושבי ישראל, שכן מים ומחלות המועברות במים אינם מכבדים סגר ומצור.

מתאם פעולות הממשלה בשטחים (COGAT) מפתח עתה תכנית כוללת לייצוב ניהול מים ושפכים. התכנית תחייב מאמץ בינלאומי מתואם והשקעה בינלאומית משמעותית במפעל התפלה ובצנרת חדשה.

הרשות הפלסטינית לבין חמאס: האנשים שעובדים בתחום אינם מקבלים משכורת, ואילו אלו שאינם עובדים עוד במגזר הבריאות מקבלים תשלום. עדיין אין פתרון לתשלום קבוע של שכר ל-4508 עובדים שגויסו על ידי משרד הבריאות של חמאס ועובדים מאז שנת 2007 ול-530 עובדים שהועסקו על ידי הרשות ונשארו בתפקידם אחרי 2007. כתוצאה מכך שבתו עובדי בריאות ותחזוקה פעמים מספר ותכננו שביתות נוספות. בה בעת 2163 עובדי בריאות שאינם עובדים עוד במגזר הבריאות ממשיכים לקבל שכר כיוון שהפסיקו לעבוד בשנת 2007 לבקשת הרשות. ממשלת שווייץ עשתה מאמץ להתגבר על הקשיים ולמצוא פשרה לשילוב עובדי הבריאות ולתשלום שכרם - בהקשר של שילוב מחדש בכל המגזרים הציבוריים - אך נכשלה. כעת מנסה משרד המתאם המיוחד של האו"ם לתהליך השלום במזרח התיכון (UNSCO) למצוא פתרון למבוי הסתום ביחסי הרשות-חמאס (ראו Hirschfeld, 2015), בעוד הבנק העולמי מתכנן לכסות את פערי המשכורות של עובדי הניקיון והתחזוקה.

בעיה חמורה אחרת היא האפשרויות המוגבלות מאוד העומדות לרשות אנשי מקצועות הרפואה בעזה להשתתף בהשתלמויות ובוועידות אקדמיות מחוץ לרצועה. התוצאה היא פגיעה באיכות הטיפול ומניעת שיפורים בפיתוח שירותי בריאות. רופאים, אחיות ועובדי רפואה אחרים שאין להם אפשרות להתעדכן לא רק מפספסים פיתוחים חדשים, אלא נוטים להידרדר בביצועיהם ולחזור על טעויות שהם לא מודעים להן.

נוסף לבעיות אלו, גם עומס העבודה הגדול ותת-איוש הם מכשולים חמורים לאיכות השירותים. 91% מן האחיות סבורות שהעומס המוטל עליהן גדול מדי (Diab & Abu Hamad, 2015). מחסור במיילדות וחוסר האפשרות להעניק להן רישיונות, לפקח על עבודתן ולתמוך בהן מסכנים לידות (Abdul Rahim et al., 2009) והחולים הפלסטיניים מביעים חוסר שביעות רצון כוללת מהטיפול הראשוני המוענק להם על ידי רופאים (Abu Mourad et al., 2007).

## להלן חלק מן ההמלצות:

- להבטיח שכל מי שעובד במערכת הבריאות יקבל שכר (כלומר ייפתר המצב הלא טבעי שתואר לעיל).
- לבטל הגבלות תנועה על עובדי מערכת הבריאות.
- להרחיב את הזדמנויות ההשתלמות המקצועית של עובדי רפואה, לתמוך בהם באמצעות תרומות ולאפשר זאת באמצעות הקלה בהליכי קבלת רישיון נסיעה מצד הרשויות בישראל.
- להעריך מחדש את העומסים על אחיות ומיילדות ולנקוט צעדים להוספת תקנים, רישוי וכן ביקורת ותמיכה לצוותים.
- אחד האתגרים הוא יצירת מערכת ניהול מידע מאוחדת ומשולבת, שדרכה יקבלו כל בעלי העניין מידע מעודכן.

## הצורך לתקן מתקני בריאות שניזוקו

תכנית הפיתוח של האו"ם (UNDP), משרד הבריאות ואונר"א העריכו יחדיו את הנזקים שנגרמו ל-86 מתקני בריאות ב-51 ימי לחימה. 17 בתי חולים ו-56 מרפאות טיפול ראשוני נפגעו. בית חולים אחד וחמש מרפאות טיפול ראשוני נהרסו כליל. על כן מתקני הבריאות שנותרו נאלצים לטפל גם באוכלוסייה שטופלה קודם לכן במתקנים שנהרסו. כיוון שהשירותים האלו היו עמוסים יתר על המידה עוד קודם, נפגעה איכות הטיפול. נוסף לכך, המרחק גורם קושי נוסף לנגישות, שכן כעת חולים צריכים לנסוע כדי לקבל טיפול. הנזק למתקני רפואה פרטיים עדיין אינו ידוע (Health Cluster, September 2014, pp. 9-10).



## תרופות, אספקה וציוד

כמעט מחצית מן הציוד הרפואי בעזה מיושן ותקופת ההמתנה הממוצעת לחלקי חילוף היא כשישה חודשים. הציוד כולל מכונות רנטגן הנחוצות לאבחונים הפשוטים ביותר, כמו שבר או דלקת ריאות, ומכונת ה־מודיאליזה, החיונית לשרידותם של חולי כליות רבים. נוסף לכך יש צורך בציוד MRI ו-CT כדי שאפשר יהיה להעניק טיפול רפואי איכותי (WHO, 2015a).

במהלך חמש השנים האחרונות הובילו המשבר הפיננסי של הרשות הפלסטינית וסגירת מעבר רפיח - שהביאה להפסקת תרומות בתחום הרפואי - למחסור כרוני בתרופות חיוניות ובחומרים לשימוש חד פעמי. בין התרופות החסרות נמצאות תרופות אנטיביוטיות ותרופות לטיפול בכאב וכן תרופות למחלות כרוניות כמו סרטן, סוכרת, מחלות לב ומחלות נירולוגיות. כמו כן יש מחסור חמור בחומרים חד פעמיים הנחוצים אפילו לניתוח פשוט ביותר או לטיפול בפצעים (WHO, 2015a).

לצד המחסור בתרופות, בציוד ובחומרים לשימוש חד פעמי, המהווה מחסום חמור למתן שירותי בריאות בסיסיים, קיימים מכשולים נוספים הקשורים להיעדר השכלת המשך לרופאים ולעובדים אחרים במערכת הבריאות. רישום נכון של תרופות למשל (Fattouh & Abu Hamad, 2010) והליכי חלוקת תרופות נאותים בבתי חולים ובבתי מרקחת הם נושאי השתלמות מקצועית שדורשים התייחסות.

זוהי רשימת ההמלצות לשיפור הגישה לתרופות, לאספקה ולציוד:

- להסיר את החומרים והציוד הרפואי מרשימת החומרים לשימוש כפול.
- להקל על יבוא כל הציוד הרפואי החיוני.
- להקל על הוצאת ציוד רפואי הדורש תחזוקה לטיפול מחוץ לרצועה.
- לאפשר תנועה בלתי מופרעת של תרופות בין עזה לבין הגדה המערבית.
- להסיר מיצרני התרופות הפלסטיניים את מגבלות יבוא חומרי הגלם הדרושים לייצור מקומי של תרופות.
- לייעל הליכי מעבר מישראל של תרופות וחומרים רפואיים לשימוש חד פעמי.
- לספק למשרד הבריאות מלאי תרופות חיוניות.
- לספק מימון למלאי חירום - תרופות, אספקה וציוד - באתר מרכזי ובכל מתקן רפואי.
- לספק לכל חולה במחלות לב וכלי דם, סרטן, מחלות נשימה כרוניות, סוכרת סוג 2 ומחלות כרוניות אחרות מלאי תרופות לחודשיים בכל פעם.
- לעודד את מצרים לנרמל את מעבר הגבול ברפיח ולהתיר את פתיחת מעבר רפיח לכניסת ציוד רפואי ואספקה רפואית, תוך כיבוד שיקולי הביטחון הלגיטימיים של מצרים.
- באשר להמלצות אלו ניכרת התקדמות מסוימת בחלק מן הנושאים אצל רשויות הביטחון בישראל, בעוד שבאחרים אין כל התקדמות. מתאם פעולות הממשלה בשטחים מגלה גמישות מועטה מאוד בסוגיית השימוש הכפול, כיוון שציוד רפואי פורק ושימש לפעילות צבאית בעבר. זאת ועוד, מצרים אינה נכונות לפתוח מחדש את מעבר רפיח על בסיס קבוע, ופותחת אותו למעבר רק במצבים הומניטריים ספציפיים. לעומת זאת, מתאם פעולות הממשלה

בשטחים עשה צעדים גדולים כדי לקדם כניסת תרופות חיוניות לעזה וניכר שיפור של ממש במלאי התרופות.

## מאפייני מערכת הבריאות הציבורית בעזה

שירותי בריאות ראשוניים בסיסיים למניעת מחלות ולטיפול במחלות ובתלונות שכיחות נותנים לאוכלוסיית עזה כיסוי בריאות כמעט מלא. משרד הבריאות, אונר"א, ארגונים לא-ממשלתיים שונים וכן רופאים פרטיים מספקים את הנחוץ לשירותים אלו, בעוד מחסור כרוני בתרופות ובחומרים חד פעמיים חמור במיוחד במתקני משרד הבריאות. הישג ראוי לציון של כל המערכת הוא הכיסוי החיסוני הרחב מאוד. הרמה השניונית מספקת אשפוז חנים ל-83%-100% מן המשפחות המבוטחות על ידי משרד הבריאות. הדבר כולל הפניה חנים לטיפול בגדה המערבית או בישראל לכל תושבי עזה, אף שהמשפחות עדיין צריכות לכסות את עלויות התעבורה, את עלות חלק מן התרופות והבדיקות ואת עלותו של בן משפחה מלווה. בעיה חמורה היא הקיימות של המערכת הפיננסית: הן משרד הבריאות והן אונר"א מסתמכות על תרומות גדולות כדי שיוכלו לספק את השירותים. נוסף לכך, מסתמכים על כך שהרשות הפלסטינית תספק למשרד הבריאות תמיכה בצורת תרופות, חומרים חד פעמיים וסגל רפואי (WHO, 2015a,b).

בעוד שמחלות מדבקות נשלטות במידה רבה על ידי מערכת הטיפול הראשוני ולמרות הכיסוי החיסוני הגבוה מאוד, זיהומים נזוקומיים (nosocomial infections) - זיהומים הנגרמים על ידי גורמים שבתוך מערכת הבריאות עצמה - הם עדיין מעמסה כבדה הן על חולים והן על מערכת הבריאות. אי ציות לפרוטוקול מניעה ובקרת זיהומים נובע בעיקר מהיעדר תכנית חינוכית (61.5%), אי ידיעה (52.4%), מחסור באספקה הדרושה (46.9%), רמה נמוכה של ציות לצורך ברחיצת ידיים (45.9%), שימוש בכפפות (40.7%) ושימוש בחומרי חיטוי או חומרים אנטיספטיים (49.16%) (Eljedi & Dalo, 2014; Al Laham, 2012).

התנאים הכלכליים הקשים וההשפעה השלילית על הסביבה הקשורה לכך הם גורמים עיקריים בהתפשטות ובהעברה של אורגניזמים מדבקים, ובכלל זה טפילי מעיים (Al Hindi, 2014).

ואולם הבעיה העיקרית הניצבת בפני מערכת הבריאות של עזה היא **הזמינות, הנגישות והנגישות הכספית של טיפול שלישוני** לחולים במחלות שאינן מדבקות כגון סרטן, מחלות לב וכלי דם, סוכרת ומחלות כרוניות אחרות. יש גם בעיות בריאות חמורות אחרות, שלמערכת הבריאות בעזה אין מענה עבורן היום.

### ואלו ההמלצות:

- הדרכה לצוותים רפואיים. במשך שנים רבות קיבלו אנשי הצוותים הרפואיים בעזה הכשרת המשך בישראל ובחוץ לארץ. למרבה הצער המצור של השנים האחרונות חסם אפשרות זו. יש ביקורים מעטים של צוותים רפואיים זרים ושל צוותי עמותת "רופאים לזכויות אדם", המספקים שירותים דחופים ומשתפים את הצוותים המקומיים במומחיותם. אולם למרבה הצער זו רק טיפה בים הצרכים.
- פיתוח שירותים מקומיים מתאימים. האתגר העיקרי הוא לפתח שירותים שלישוניים המסוגלים להעניק טיפול מתאים לחולים הקשים ולחולים הכרוניים בעזה. לשם כך יש צורך בהבטחת הכשרת מומחה לרופאים והמשך ההשתלמות של רופאים אלו וכן של האחיות ושאר אנשי הסגל הרפואי והסגל הטכני. כמו כן זמינות של ציוד אבחון וטיפול מתוחכם תוך שיקום ופיתוח התשתית של מתקנים שלישוניים - בתי חולים וסגל המסוגל לטפל בבעיות בריאות מורכבות.



שלהם, כיוון שתהליכי "גב אל גב" גורמים סבל נוסף ועיכובים לחולים הקשים.

- להקל על מעבר חולים ללא מסמך מזהה (כולל ילודים).
- לפתוח את מעבר ארז 24 שעות 7 ימים בשבוע לשם מענה לצרכים הומניטריים של חולים.
- לקדם "מעבר בטוח" לחולים עם הפניה כך שהמעבר יהיה צפוי, יעיל, בטוח ומכובד.
- לעודד את מצרים לנרמל את מעבר רפיח כך שיאפשר מעבר 24 שעות 7 ימים בשבוע לחולים עם הפניות מעזה ולכניסת סגל הומניטרי זר לתוך הרצועה, תוך כיבוד שיקולי הביטחון הלגיטימיים של מצרים.
- להבטיח מעבר בלתי מופרע, בטוח ובזמן לכל החולים בין עזה לבין הגדה המערבית.
- להסיר הגבלות תנועה החלות על בני משפחה של חולים.

### שירותי בריאות חיוניים אחרים

אף ששירותים חיוניים כמו בריאות הנפש, שירות לאם ולילד, שירות למתבגר ושירות לנכים ולקשישים דורשים תשומת לב מיוחדת, לא אתיחס אליהם ספציפית במאמר זה, כיוון שמעבר לצורך לאפשר הכשרה מקצועית רחבה לסגל המקומי, הפתרונות קצרי הטווח אינם תלויים באופן מיידי בישראל. למרבה הצער, אין ספק שהבריאות הגופנית והנפשית של כל דרי האזור תלויה בשקט ובהתפתחות של שלום, ובכך תלויה גם במדיניותה של ישראל ובמצב הפוליטי שלה.

ייאמר כאן רק בקיצור שהעלייה בעוני, התסכול הגובר והתקוות האבודות משפיעים השפעה חמורה על בריאותם הנפשית של תושבי עזה. שיעור ההפרעות הנפשיות השכיחות גבוה וההשלכות על איכות החיים חמורות. ארגון הבריאות העולמי פועל יחד עם המשרדים הממשלתיים המתאימים ובתיאום עם ארגונים לא ממשלתיים כדי לפתח מערכת יעילה וכוללת של בריאות הנפש בקהילה (de Ville de Goyet et al. 2015, pp. 11-12).

התלונות השכיחות ביותר המדווחות על ידי חולים במתקני רפואה פלסטיניים קשורות לדחק, ואפשר לייחסן לעימות המתמשך ולרמות גבוהות של אלימות וחוסר ביטחון (Abu Mourad et al., 2010). במחקר על שכירותם של תסמינים פסיכוסומטיים בקרב מתבגרים הגיעו עורכי המחקר (Abdelaziz et al. 2015) למסקנה שיש צורך דחוף להקים תכניות בבתי הספר כדי לסייע למתבגרים ויש גם צורך בהדרכה למורים וליועצי בתי הספר כדי להעשיר את הידע שלהם ואת ההכרות עם בעיות בריאות הנפש בבית הספר ולהעניק להם כלים לטפל במקרים הקלים. מחקר אחר מצביע גם הוא על שכירות גבוהה של הפרעות דחק פוסט-טראומטיות (PTSD), הפרעות דיכאון והפרעות סומטיות בילדים (Punamäki et al., 2015).

### ההמלצות כוללות:

- לפתח קורסים קצרים בתחום בריאות הנפש לרופאים, לאחיות, לעובדים סוציאליים, למרפאים בעיסוק, למורים וליועצי בתי הספר והתמחות ארוכה לרופאים ולאחיות.
- ליצור מלאי של שישה חודשים של תרופות פסיכואקטיביות.
- לשפר את השירותים לאם ולילד בדגש מיוחד על צורכי התזונה של אימהות וילדים.
- להתייחס למחסור החמור בכוח אדם בשירותים ולהיקף עבודתן של מיילדות (Abdul Rahim et al., 2009).

● התרת גישה לצוותים רפואיים מחוץ לארץ ופיתוח קווים מנחים ברורים בדבר ניהול תפקידם ותחומי אחריותם בטיפול במצבורים גדולים של ניתוחים אלקטיביים וניתוחי תיקון בבתי חולים שניוניים ושלישוניים.

בעוד שהקמת שירותי איכות מקומיים למחלות שאינן מדבקות ולבעיות בריאות מורכבות אחרות היא המטרה לטווח הארוך, בטווח הקצר והבינוני יש לטפל בסוגיות הגישה לשירותים חיוניים והנגישות הכלכלית לשירותים אלו באמצעות טיפול בנושא ההפניות.

### הפניית חולים

כתוצאה מהיעדר הזמינות של שירותים רפואיים חיוניים, כפי שתואר לעיל, הפכה הפניית חולים אל מחוץ לרצועת עזה לפתרון הנבחר. זאת בשתי דרכים:

● דרך רפיח למצרים: בשל סגירת הגבול ברפיח (מאז יולי 2013) הגיעו במהלך שנת 2014 רק 2,328 חולים - מופני משרד הבריאות וכמה חולים נוספים - לקבלת טיפול רפואי במצרים. מספר החולים המבקשים טיפול רפואי במצרים ירד מאז שנת 2011 ב-85%. בשנת 2015 החמיר המצב ובחמשת החודשים הראשונים יצאו למצרים לקבלת טיפול רק 42 חולים. הגבול נסגר לחלוטין בפברואר ובאפריל. במאי 2015 רק חולים השבים לרצועה יכלו לעבור ברפיח.

● דרך מעבר ארז לישראל ולגדה המערבית: 18,126 חולים ביקשו לעבור דרך מעבר ארז בשנת 2014, רובם לבתי חולים בגדה המערבית, כולל ירושלים המזרחית, אך גם לבתי חולים בישראל. ואולם 3,260 חולים נתקלו בבעיות מעבר - בקשתם נתקלה בסירוב או עוכבה בשל הליכי הוצאת רישיון מעבר, הכרוכים בראיונות ארוכים על ידי צוותי הביטחון, וכך איבדו החולים את התור שנקבע להם במוסדות הרפואיים; עם זאת יש לציין שלמרות המצב המתוח טופלו בישראל 14,866 תושבי עזה (WHO, 2015a, p. 6).

אף שהמטרה לטווח ארוך היא להגדיל את זמינות השירותים הרפואיים החיוניים במקום, בטווח הקצר אפשר לעשות הרבה כדי להקל על הסבל ולהבטיח הענקת טיפול בזמן.

### ההמלצות כוללות:

- לספק פרוטוקול זכאות כתוב למתן רישיונות ופירוט בכתב של הסיבות לסירוב.
- ליצור תהליך ערעור ברור ויעיל.
- להבטיח שכל הפניות מטופלות די זמן לפני מועדי הטיפול בבית החולים.
- לחזק את תפקודו של קצין מטה הבריאות הישראלי ולהרחיב את התמיכה הניתנת למתן רישיונות למופנים; לפתח את אפשרויות הפעולה של קצין המטה הפלסטיני. לשם כך יש להקצות תקציב וכוח אדם.
- להבטיח ששני הוריו של ילד הזקוק לטיפול יורשו ללוותו לבית החולים.
- להקל על העברת חולים באמבולנס. ההעברה לא צריכה לסכן את החולה ולעכב אותו, ועל כן יש להפסיק את נוהג "גב אל גב" (back to back). הישראלים זוכרים אמנם את התקריות שבהן אמבולנסים פלסטיניים העבירו נשק וחומרי נפץ בזמן האינתיפאדה השנייה, אך נראה שכוחות הביטחון יכולים למצוא פתרונות אחרים לשיקולי הביטחון הלגיטימיים

- להתייחס לצרכים המיוחדים של עקורים, במיוחד נשים, ילדים ויתומים, הנתונים בסיכון ספציפי (Health Cluster, 2014).
  - להתייחס לצרכיהם של קשישים, גם הם קבוצה פגיעה הזקוקה ליחס מיוחד במסגרת שירותי הבריאות.
  - סוגיה אחרונה ובעלת חשיבות היא אנשים בעלי מוגבלויות, הפגיעים במיוחד בכל מצב של משבר. מרכזי שיקום ומתקנים לאנשים עם מוגבלויות, שגם כך לא הספיקו לצרכים, נהרסו בזמן מבצע "צוק איתן". בכלל זה גם תחנת אמבולנסים ו-45 אמבולנסים.
- ההמלצות כוללות:**
- לפתח אסטרטגיה כוללת לצורכי הבריאות של פצועים ובעלי מוגבלויות כדי למנוע סיבוכים ונכויות קבועות.
- להכניס את סוגיות הנכות והפגיעות לזרם המרכזי של התגובה ההומניטרית הכוללת.
  - ליצור שירותי שיקום ניידים עבור אנשים עם פציעות ונכויות חדשות וישנות.
  - לפתח מרכזי שיקום מבוססי קהילה ולהכשיר אנשי שיקום.
  - לממן מרכז תותבות ומתקנים אורתופדיים ולפתח מומחיות להערכה, למעקב ויצור, לתיקון ולהחלפת התקנים.
- בסיכום, כל בעלי העניין, ובכללם ישראל, יכולים לעשות הרבה בטווח הקצר, הבינוני והארוך כדי להקל על סבלם של תושבי עזה ולשפר את בריאותם הלקויה, אם יתייחסו לזמינות, לנגישות ולנגישות הכספית של השירותים החיוניים.

- Abdelaziz, T., Abu Sneada, N., Khayyat, D. K., & Vostanis, P. (2015). Prevalence of psychosomatic symptoms among traumatized Palestinian adolescents in the Gaza Strip. Retrieved July 20, 2015 from doi: 10.9734/BJESBS/2015/14670
- Abdul Rahim, H. F, Wick L., Halileh S., Hassan-Bitar, S., Chekir, H., Watt G., & Khawaja M. (2009). Maternal and child health in the occupied Palestinian territory. *The Lancet*, 373, 967-977.
- Abu Hamad, B. (2015). Health sector strategic plan: Gaza governorates. Gaza: Palestinian Authority Ministry of Health.
- Abu Mourad, T., Shashaa, S., Markaki, A., Alegakis, A., Lionis, C., & Philalithis, A. (2007). An evaluation of patients' opinions of primary care physicians: The use of EUROPEP in Gaza strip-Palestine. *Journal of Medical Systems*, 31(6), 497-503. Retrieved from: doi:10.1007/s10916-007-9090-z
- Abu Mourad, T., Koutis, A., Alegakis, A., Markaki, A., Jildeh, C., Lionis, C., & Philalithis, A. (2010). Self-reported health complaints in a primary care population living under stressful conditions in the Gaza strip, Palestine. *Medicine, Conflict and Survival*, 26(1), 68-79. Retrieved from: doi:10.1080/13623690903553269
- Al Hindi, A. (2014). The awareness of health professionals in diagnostic techniques for intestinal parasites in Gaza strip, Palestine. *Ann Med Health Sci Res*, 4, 80-84.
- Al Laham, N. A. (2012). Prevalence of bacterial contamination in general operating theaters in selected hospitals in the Gaza strip, Palestine. *Journal of Infection and Public Health*, 5(1), 43-51. Retrieved from: doi:10.1016/j.jiph.2011.10.006
- Caniato M., Tudor T., & Vaccari, M. (2015). Understanding the perceptions, roles and interactions of stakeholder networks managing health-care waste: A case study of the Gaza Strip. *Waste Management*, 35, 255-264.
- de Ville de Goyet, C., Manenti, A., Carswell, K., & van Ommeren, M. (2015). *Report of a field assessment of health conditions in the occupied Palestinian territory (oPt) 22 March to 1 April 2015*. Geneva, Switzerland: World Health Organization. Retrieved July 1, 2015 from [http://www.who.int/hac/crises/international/wbgs/opt\\_field\\_assessment\\_health\\_conditions\\_1april2015.pdf](http://www.who.int/hac/crises/international/wbgs/opt_field_assessment_health_conditions_1april2015.pdf)
- Diab, R. & Abu Hamad, B. (2015). Workload status at nursing stations in United Nations relief and works agency health centers – Gaza governorates. *Journal of Nursing Education and Practice*, 5(4), 77-89.
- Eljedi, A. & Dalo, S. (2014). Compliance with the national Palestinian infection prevention and control protocol at governmental pediatric hospitals in Gaza governorates. *Sultan Qaboos University Medical Journal*, 14(3), e375-e381.
- Enshassi, A. A. & El Shorafa, F. (2014). Key performance indicators for the maintenance of public hospitals buildings in the Gaza Strip. *Facilities*, 33 (3/4), 206–228. Retrieved 23 February, 2015 from: <http://dx.doi.org/10.1108/F-07-2013-0053>
- Fattouh, R. & Abu Hamad, B. (2010). Impact of using essential drug list: Analysis of drug use indicators in Gaza strip. *Eastern Mediterranean Health Journal*, 16(8), 886-92.
- Health Cluster. (2014). *Gaza strip joint health sector assessment report*. Gaza, Palestinian Authority: World Health Organization. Retrieved May 15, 2015 from: [http://unispal.un.org/pdfs/HealthClusRpt\\_121014.pdf](http://unispal.un.org/pdfs/HealthClusRpt_121014.pdf)
- Hirschfeld, Y. (2015). Developing a coherent strategy for Gaza. In Hirschfeld, Y. (Ed.), *Promoting a Coordinated Strategy for the Reconstruction of Gaza*. (pp. 28-35). Netanya, Israel: Netanya Academic College.
- Mataria, A., Raad, F., Abu Zaineh, M., & Donaldson, C. (2010). Catastrophic healthcare payments and impoverishment in the occupied Palestinian territory. *Applied Health Economics and Health Policy*, 8(6), 393-405. Retrieved from: doi:10.2165/11318200-000000000-00000
- Punamaki, R. L, Palosaari, E., Diab, M., Peltonen, K., & Qouta, S. R. (2015). Trajectories of posttraumatic stress symptoms (PTSS) after major war among Palestinian children: Trauma, family- and child-related predictors. *Journal of Affective Disorders*, 172, 133–140.
- Touboul, C. (2015). Promoting humanitarian relief for Gaza. Gaza rehabilitation and stabilization: Obstacles and challenges. In Hirschfeld, Y. (Ed.), *Promoting a Coordinated Strategy for the Reconstruction of Gaza*. (pp. 36–49). Netanya, Israel: Netanya Academic College.
- World Health Organization. (2015a). *WHO advocacy working paper: Right to health in Gaza*. Jerusalem: World Health Organization.
- World Health Organization. (2015b). Annex: Action plan for policy change on priority health issues in Gaza . *WHO advocacy working paper: Right to health in Gaza*. Jerusalem: World Health Organization.
- World Health Organization. (2015a.b.). Challenges to continuity of health care in Gaza: *Right to health advocacy [PowerPoint presentation]*. Jerusalem: World Health Organization.

## על הכותבים

### תת אלוף (מיל') ד"ר אפרים סנה

אפרים סנה, רופא, קצין ומדינאי, מכהן כראש מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי. מאחוריו קריירה של שירות צבאי ופוליטי ונוכחות בכל הצמתים החשובים בתולדות ישראל בשלושים ושש השנים האחרונות. בשנת 1985 הוא התמנה על ידי שר הביטחון יצחק רבין לראש המנהל האזרחי בגדה המערבית. כאשר השתחרר מצה"ל בסוף שנת 1987 הוא פנה לשרת את המדינה במסגרת מפלגת "העבודה". בשל היכרותו הנרחבת עם הסוגיה הפלסטינית ובשל ההערכה הרבה שרחשו לו שמעון פרס ויצחק רבין, נשלח בקיץ שנת 1988 לנהל את השיחות החשאיות הראשונות עם אש"ף בפריז. ביוני 1992 נבחר אפרים סנה לראשונה לכנסת. הוא כיהן כשר הבריאות, שר התחבורה ופעמיים כסגן שר הביטחון, כשהוא מותיר את רישומו העמוק בכל אחד מן המשרדים.

### תת אלוף (מיל') דב צדקה

דב צדקה שירת כקצין בקבע ופיקד על יחידות מובחרות ויחידות מודיעין והגיע לדרגת תת אלוף. הוא שימש גם מנהל רשויות גדולות שונות, צבאיות ואזרחיות. תת אלוף צדקה היה ראש המנהל האזרחי בגדה המערבית וראש המנהל האזרחי ברצועת עזה. לפני כן שימש מפקד בית הספר למודיעין וסיוור בצה"ל. היום הוא משמש יועץ בכיר בקרן לשיתוף פעולה כלכלי ויועץ אסטרטגי בכיר בתאגידים גדולים. הוא חבר קבוצת המומחים לשלום ולביטחון וחבר בלשכת המסחר ישראל-פלסטין.

### ענת קאופמן

ענת קאופמן היא מנהלת פרויקטים בקרן לשיתוף פעולה כלכלי (ECF). עבודתה מתמקדת במסחר חוצה גבולות ובמיזמים כלכליים ישראלים-פלסטיניים וכן בסוגיות הנוגעות לתכנון מדיניות וחסמים לא-מסחריים בגדה המערבית. במסגרת עבודתה נפגשת ענת עם בעלי תפקידים ישראלים, פלסטיניים ובינלאומיים וגם בעלי תפקידים לשעבר העוסקים בנושאים הרלוונטיים. לענת קאופמן רקע במדעי המדינה ובפיתוח; היא בעלת תואר בוגר (בהצטיינות) במדע המדינה מאוניברסיטת לונדון, תואר מוסמך בארגונים חוץ-ממשלתיים ופיתוח מבית הספר לכלכלה של לונדון (LSE) ועבדה כחוקרת במספר ארגוני פיתוח שבסיסם בלונדון.

### ד"ר יאיר הירשפלד

ד"ר הירשפלד, המנהל האקדמי של מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי, ידוע בעולם כולו בזכות תפקידו המוביל בהכנה ובניהול של הסכמי אוסלו בין ישראל לאש"ף מן ה-13 בספטמבר 1993. בתחילת שנות השמונים של המאה העשרים ארגן הירשפלד את הדיאלוג החשאי בין שמעון פרס ויוסי ביילין לבין ההנהגה הפלסטינית מן הגדה המערבית ועזה. בשנת 1991 הוא הכין מסמך אסטרטגי שהגדיר את העקרונות ואת המבנה של מה שיהיה להסכמי אוסלו ובינואר 1993 הוא ניהל משא ומתן במסלול הלא-ממשלתי עם המנהיגות הפלסטינית; לאחר מכן הוא היה חבר רשמי בצוות המו"מ הישראלי עם אש"ף. ד"ר הירשפלד ייסד, יחד עם ד"ר ביילין, את הקרן לשיתוף פעולה כלכלי, אשר שירתה את כל ממשלות ישראל והכינה רעיונות אסטרטגיים לקידום תהליך השלום בין ישראל לפלסטין והתהליך הרחב יותר של חיפוש שלום ישראלי-ערבי. ד"ר הירשפלד הוא מרצה להיסטוריה של המזרח התיכון ומומחה בעל שם בנושא פתרון סכסוכים וטכניקות משא ומתן בערוץ לא-ממשלתי (track-two).

### פרופ' מרים י' הירשפלד

מרים הירשפלד סיימה לימודי דיפלומה בסיעוד בווינה, אוסטריה, לפני עלייתה לישראל בשנת 1966. היא קיבלה תואר "בוגר" בסיעוד מאוניברסיטת תל אביב ותוארי מוסמך ודוקטור במדעי הסיעוד מאוניברסיטת קליפורניה בסן פרנסיסקו. בשנת 1989 נבחרה לשמש המדענית הראשית לענייני סיעוד בארגון הבריאות העולמי (WHO) בז'נבה והחזיקה בתפקיד זה תשע שנים, עד שמונתה מנהלת משאבי אנוש לענייני בריאות. לאחר ששימשה מנהלת בפועל של מערכות בריאות, היא הקימה מיזם חדש במסגרת ארגון הבריאות העולמי שעסק בטיפול ארוך טווח. עם צאתה לגמלאות מארגון הבריאות העולמי היא שבה לישראל בשנת 2003 והצטרפה לסגל מכללת עמק יזרעאל כמרצה בכירה במחלקה לניהול שירותי בריאות. מאז 2007 היא עומדת בראש התכנית האקדמית החדשה בסיעוד במכללת עמק יזרעאל. אוניברסיטת נוטינגהם העניקה למרים הירשפלד דרגה לשם כבוד ברפואה והאוניברסיטה למדעי הבריאות באורגון העניקה לה דוקטורט לשם כבוד במדעים. אוסטריה העניקה לה את אות הנשיא הגבוה ביותר על תרומתה לסיעוד באוסטריה.

### עו"ד סלין טובול

סלין טובול היא סגנית המנכ"ל וחוקרת בכירה בקרן לשיתוף פעולה כלכלי (ECF) ובמסגרת זו היא מובילה את עבודת הארגון בסוגיות פוליטיות, כלכליות וביטחוניות הקשורות לרצועת עזה. הגברת טובול שימשה בעבר כעמיתת מחקר בבית הספר הצבאי של נאט"ו. היא החלה את דרכה המקצועית כמשפטנית המתמחה במשפט ציבורי בינלאומי. סלין טובול היא בעלת תואר מוסמך במשפט ציבורי בינלאומי מאוניברסיטת פריז-סוד ומוסמך ביחסים בינלאומיים מן האוניברסיטה העברית בירושלים.





## קידום אסטרטגיה מתואמת לשיקום עזה

מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי  
המכללה האקדמית נתניה

טל: 09-860-7400 פקס: 09-860-7401  
רח' האוניברסיטה 1, קריית יצחק רבין, נתניה 4223587  
מייל: [strategic-dialogue@netanya.ac.il](mailto:strategic-dialogue@netanya.ac.il)  
אתר: [www.netanya.ac.il](http://www.netanya.ac.il)

978-965-92408-3-8