

שיקום, בנייה וצמיחה. מה השתבש?

מבצע צוק איתן השאיר ברצועת עזה הרס וחורבן בממדים חסרי תקדים. בתום הלחימה התכנסו בקהיר חמישים ממדינות העולם והודיעו על נכונותן לתרום 3.5 מיליארד דולר לשיקום ההרס (ועוד כ-1.5 מיליארד לתמיכה כללית בתקציב הרשות הפלסטינית). ראשי מערכת הביטחון בישראל ובכירים בהנהגת המדינית [מצאו](#) ששיקום הרצועה משרת אינטרסים ישראליים, ותמכו במהלך בהתלהבות.

שנתיים עברו מאז, ולמרות הכוונות הטובות של התורמים, וחרף נכונותה של ישראל לאפשר את מאמצי השיקום, כמויות של חומרי בניין נכנסות בדרך כלל דרך מעבר כרם שלום לרצועה, אבל ה"שיקום" המיוחל רחוק עד בלתי מושג. לפי נתוני אשכול הארגונים בהובלת מועצת הפליטים הנורבגית, שמנטר את פעולות שיקום המבנים (Shelter Cluster), רק 1,181 מתוך 11 אלף יחידות הדיור שנהרסו כליל בלחימה נבנו מחדש; 3,088 נוספות בבנייה, ועבור עוד 1,927 נמצא מימון, אך בנייתן טרם החלה. לבניית 4,804 יחידות דיור החסרות אין כרגע מימון ומכאן שגם לא מועד שבו יתחיל הליך האישור שיביא לבנייתן.

עד היום, רק [40 אחוזים](#) מהכספים שהובטחו בכנס 50 המדינות ב-2014 הגיעו ליעדם. עובדה זאת, לצד המכשולים שמציבה ישראל, הפילוג הפנים-פלסטיני, היעדר תוכניות מתאר לשיקום השכונות שנהרסו, ובעיות במנגנון כניסת חומרי בניין, מעמידים מכשולים בדרך לשיקום המבנים. ננסה לעשות סדר בדברים, להעריך את ההישגים, להצביע על הכשלים ולהציע חשיבה חדשה, שאולי תקל על האתגר העצום.

נזקי הלחימה והמנגנון שקם בעקבותיהם

בשוך הלחימה, בשלהי קיץ 2014, הוקם צוות משותף לסוכנות האו"ם לפיתוח, סוכנות האו"ם לטיפול בפליטים הפלסטינים (אונר"א) ולמשרד השיכון הפלסטיני בעזה, לשם הערכה ותיעוד של הנזקים שנגרמו למבנים ולתשתיות. לפי נתוניו של הצוות, כתוצאה מהלחימה נהרסו לגמרי 11 אלף יחידות דיור, 6,800 יחידות דיור נוספות ניזוקו באופן כבד ונמצאו בלתי ראויים עוד למגורים, 5,700 יחידות ניזוקו חלקית, ו-147,500 יחידות דיור ניזוקו קל. הנזק לתשתיות היה עצום. לפי משרד השיכון הפלסטיני, נפגעו 75 קילומטרים של כבישים. תשתיות המים והחשמל ספגו פגיעות שנזקיהן הוערכו ביותר מ-90 מיליון דולר. לפי נתונים של משרד החינוך בעזה, בלחימה נפגעו 236 בתי ספר ממשלתיים ופרטיים 91 בתי ספר של אונר"א, 12 מוסדות להשכלה גבוהה ו-199 גני ילדים. 5,153 בתי עסק, מקומות מסחר ומפעלים מענפים שונים, נפגעו בדרגות שונות.

יחידות דיור שנפגעו במהלך הלחימה, לפי חומרת הפגיעה



* ונמצאו בלתי ראויים למגורים הנחונים (גם עבור הגרפים הנוספים) באדיבות Shelter Cluster (shelterpalestine.org).

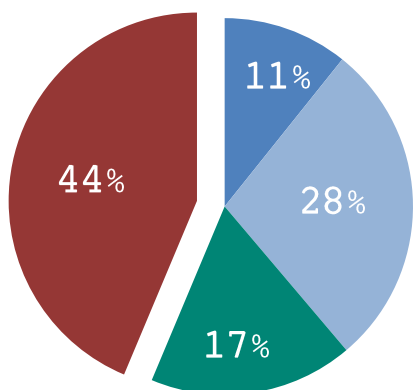
ישראל התנתה את הסכמתה לאפשר כניסה של חומרי בניין לרצועה בהקמתו של אמצעי פיקוח פרטני, שיאפשר לה לאשר מראש (או לא) כל מבנה חדש, את הקצאת הדרוש להקמתו, את תקן האבטחה במחסנים שבהם נשמרים חומרי הבניין, את המשתתפים בכל שלבי התכנון והביצוע, ואת הזכאים לרכוש ולשווק חומרי בניין ברצועה. באוקטובר 2014 החל לפעול המנגנון הזה. למעשה, בתוך פחות משנתיים, כמעט כל מה שקשור לבנייה ולתשתיות ברצועת עזה, עובר דרך המנגנון (אך גם מה שלא, עובר תהליך ניטור דומה). הרשות הפלסטינית אפשרה את הקמת המנגנון ומתפקדת כמקשרת לתושבי הרצועה, בעוד האו"ם מתווך ומפקח על ביצועו בשטח.

משרד השיכון הפלסטיני הקים מאגר ובו שמות תושבים שבתיהם ניזוקו בלחימה וזכאים למענק שיקום. ועדה מיוחדת קבעה את סדר העדיפויות לקבלת מענק. על פי אומדן הנזק הוקצו לבעלי הבתים כמויות חומרי הבניין להם הם זכאים. הוקמה מערכת בדיקה, שנועדה לבקר שלבים שונים בתהליך השיקום כדי לוודא תיאום בין קצב הבנייה לזרימת החומרים. בחודשים הראשונים לפעילות המנגנון הופנו כל המשאבים לתיקון נזקים קלים, שלב, שכאמור, טרם הסתיים.

עד ליוני 2015, עמדה מחלוקת בין ישראל לפלסטינים לגבי הנוסחה שעל פיה מחשבים את כמות חומרי הבנייה הנדרשת לבניית יחידות הדיור שנהרסו. ב-24 ביוני 2015 הצהיר שר השיכון הפלסטיני מופיד אל חסאינה על תחילתו של שלב ב' בשיקום עזה, הוא שלב בניית הבתים שנהרסו כליל. כלומר, עד לאותו הזמן לא החלה בנייתו של אף לא אחד מהבתים שנהרסו.

לפי [נתוני](#) Shelter Cluster, נכון לסוף יולי, 81,311 יחידות דיור שנפגעו תוקנו; 25,744 עדיין בתיקונים או שקיים מימון לתיקון; בעוד ש-63,945 טרם תוקנו ואין לתיקון מימון. משרד החינוך בעזה מסר לגישה שכל הנזקים החלקיים בבתי הספר ברצועה תוקנו, ושבנייתם של חמישה בתי ספר שנהרסו כליל, בעיצומה.

ההתקדמות בבניית יחידות הדיור שנהרסו כליל בלחימה



- יחידות דיור שבנייתן הסתיימה
- יחידות דיור שכראגע בבנייה
- יחידות דיור שקיים עבור בנייתן מימון
- יחידות דיור שלא נבנו, אינן בתהליך בנייה, ואין מימון עבור בנייתן

הנזקים לתעשייה ותהליך השיקום

מתוך 5,153 מבני המסחר והתעשייה שנפגעו בלחימה, 562 היו של מפעלים ובתי מלאכה יצרניים, מתוכם 213 נהרסו כליל. הסכומים שהופנו לשיקום העסקים והתעשייה ברצועה קטנים יחסית לכלל המימון. הצוות הלאומי לשיקום (שבניהול הרשות), העריך עבור גישה כי הסכום שהוקצה עד כה לשיקום המפעלים עומד על כ-25 מיליון דולר (ממקורות בקטאר ובכוויית). עיקר הכספים הופנו לשיקום ולפיצוי 3,200 בעלי העסקים שספגו פגיעות קלות. הנזק הוערך על ידי הצוות ביותר מ-150 מיליון דולר.

חרף המצוקה הכלכלית בעזה, רבים מהתעשיינים מצאו דרכים לחזור ולייצר, גם אם חלקית. נשיא התאחדות התעשיינים בעזה מסר לגישה כי להערכתו כ-80 אחוזים מהמפעלים שנפגעו ב"צוק איתן" חזרו לתפקוד כלשהו. לפי שניוורה, היו

תעשיינים שהעבירו את מה ששרד מתכולת המפעלים המופצים למבנים באזורי תעשייה אחרים, שלא נפגעו, או שהצליחו לשקם חלקית את יכולת הייצור שלהם באמצעים הזמינים ברצועה. בתעשיית המזון ובענף הרהיטים היה באפשרות בעלי

המפעלים לייבא פסי יצור חדשים במקום אלה שנהרסו במלחמה, בעוד בסקטורים כתעשיות הבניין, ההנדסה והפלדה, היה קשה בהרבה לקבל אישור מישראל לכניסת חלקי חילוף ופסי ייצור חדשים.

גופים שונים עזרו במאמצים לשקם את התעשייה ברצועה. סוכנות הסיוע של ממשלת בריטניה, למשל, התמקדה בעזרה למפעלים שנפגעו. הסוכנות מימנה 75 אחוז מעלויות תיקון פסי הייצור, עד סכום מקסימלי של 35 אלף דולר. מהסוכנות נמסר לגישה כי כ-260 מפעלים קיבלו ממנה תמיכה, בעלות כוללת של כשלושה מיליון דולר.

זרימת חומרי הבניין לרצועה

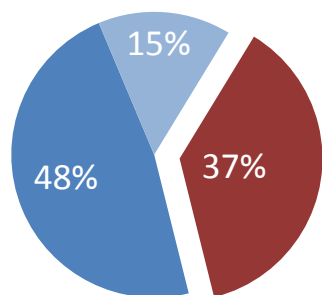
מאז תום הלחימה ב"צוק איתן" ועד סוף יוני 2016 נכנסו לרצועה כ-915 אלף טון מלט, כ-126 אלף טון ברזל, וכארבעה מיליון טון חצץ, שהם רק חלק קטן מאוד מהנחוץ לתושבי הרצועה, אם לוקחים בחשבון את הצורך המצטבר ברבבות יחידות דיור, מבני ציבור ופיגור התשתיות. מה שנכנס נועד ליחידות מגורים, לכבישים, למבני תעשייה ולתשתיות. באוקטובר 2015 ישראל הסירה את הפיקוח על כניסת חצץ ולא מגבילה עוד את כניסתו.

לפי הערכות שפרסם Shelter Cluster בשלהי 2014, שיקום נזקי הלחימה בתחום הדיור בלבד דורש 1.6 מיליון טון של מלט וברזל (בלי חצץ), בעוד שלהשלמת כלל המחזור ביחידות דיור ברצועה נחוצים כ-6.4 מיליון טון מלט וברזל.

חומרי הבניין הנכנסים מיועדים הן לתיקון נזקי סבב הלחימה האחרון והן לבנייה חדשה, חלקם במימון ארגונים בינלאומיים וחלקם במימון פרטי. לפי המתפרסם באתר האינטרנט של המנגנון לשיקום עזה, נכון ל-24 ביולי 2016, מתוך 8,683 יחידות דיור שקיבלו חלק או את כל חומרי הבנייה הנחוצים, 3,698 מוגדרות כבנייה מחדש של יחידות שנהרסו בצוק איתן, בעוד 4,994 אינן קשורות לנזקי הלחימה. כך גם לגבי פרויקטים: מתוך כאלף פרויקטים המוזכרים באתר, 44 אחוז ממומנים על ידי תרומה בינלאומית; היתר ממומנים בכסף פרטי (לרוב בנייה שאינה קשורה לנזקי הלחימה). גורמים פלסטיניים המעורבים בתהליך השיקום מסרו לגישה שלהערכתם רק כ-45 אחוז מחומרי הבניין שנכנסו דרך המנגנון מיועדים לשיקום נזקי הלחימה. העובדה הזאת מצביעה לא רק על הצורך העצום להדביק את החסכים, אלא גם על הרצון היכולת להדביק לפחות חלק מהחסכים כבר עכשיו.

ב-3 באפריל השנה הודיע מתפ"ש על הפסקת כניסת המלט, תחילה בכלל, כלומר גם לארגונים בינלאומיים הבונים ברצועה, ובהמשך רק לשוק הפרטי, בגלל חשדות לזליגת מלט לשוק השחור. איסור זה נמשך 50 ימים, ונחת לאחר חודשים שבהם צומצמה משמעותית כניסת המלט לרצועה. הדבר גרם לבלימה כמעט מוחלטת של עבודת הבניין ברצועה, לנזקים כספיים ולאבטלה של אלפים. אמנם האיסור הוסר לפני חודשיים, אך עד היום, המפעלים לייצור לבנים – מוצר יסוד שאין בנייה בלעדיו – אינם יכולים להזמין מלט דרך המנגנון. חלק מהמפעלים משתמשים במלט שהוזמן עבור צרכנים פרטיים שעבורם הם מייצרים לבנים. אחרים קונים מלט מספקים מורשים או ממי שמחזיק במלאים. המהלך הזה מייקר את העלויות ומאט את קצב הבנייה. בנוסף, כמויות המלט שנכנסו לרצועה לאחר ביטול האיסור, נמוכות ב-42 אחוז בהשוואה לממוצע החודשי ברבעון הראשון של 2016. מספר גורמים הצביעו כי בפועל נראה שישראל קבעה מכסה של כ-90 משאיות מלט ביום. כתוצאה מהתחרות על חומרי הבניין הקיימים, נדרשו הפלסטינים לנקוט באמצעים שיבטיחו שלפחות מחצית מהחומרים בשוק יוקצו לשיקום נזקי הלחימה.

ההתקדמות בתיקון יחידות הדיור שנפגעו במהלך צוק איתן



- יחידות דיור שתיקנוןן
- יחידות דיור שעדיין בתיקונן או שקיים מימון לתיקונן
- יחידות דיור שטרם תוקנו ואין מימון לתיקונן

האיסור [בן ה-50 ימים](#) על כניסת מלט הוא אולי המובהק ביותר, אבל ישנן עוד הגבלות שמעכבות את הליך השיקום. המספר המצומצם של הספקים והקבלנים המורשים לעסוק בשיקום במסגרת המנגנון, ההגבלות על כמויות חומרי הבנייה הנכנסות מדי יום ורשימות החומרים הדו שימושיים הם דוגמאות נוספות לכך.

בנייה מחדש של שכונות

אתגר מסיבי שעומד בפני המשקמים הוא הבנייה מחדש של שכונות שנהרסו, בעיקר שג'אעייה וח'זאעה. תכנון ריאלי של רובעים ושכונות, של מכלולי בניינים שנהרסו כליל, כמו גם של כבישים ושל תשתיות, דורש לא רק מימון מסיבי, אלא גם רפורמות מורכבות ושיתוף פעולה בין גופים לא בהכרח מתואמים (כמו כאלה השייכים לרשות הפלסטינית מול אחרים השייכים לחמאס) ואתגרים כמו מסמך של זכויות קניין וירושה. המדינות התורמות חוששות להזרים כספים לפרויקטים שמתקשים להראות התקדמות. שינויים ואירועים אחרים באזור הולידו מקומות חדשים הזקוקים לסיוע ולמימון; האטה בתזרים, מצדה, מולידה עיכובים – מעגל קסמים אכזרי.

עם זאת, גורמים בעזה מדווחים לגישה על ניסיונות מוצלחים לתכנן שכונות באזור ח'זאעה, תוך שיתוף פעולה בין משרד השיכון, המועצה הפלסטינית לשיכון, גופים בינלאומיים והתושבים. תוכניות הוגשו לאחרונה לאישור העירייה. גם בשכונת ג'וחר אל-דיק הסמוכה לעיר עזה החל תכנון אזורים בשיתוף בין אותם גורמים. בשכונות אלה הבנייה פחות צפופה, ולכן ההתקדמות פשוטה יותר מאשר באזורים כמו שג'אעייה, שם קשה לשכנע תושבים לשתף פעולה עם התהליך ולוותר על שטחים לטובת תכנון חדש.

פריטים דו שימושיים

בנוסף למגבלות המימון ולפיקוח המחמיר על הכניסה והחלוקה של חומרי הבניין, הגבלת כניסתם של ציוד וחומרים מהרשימה של מה שישראל מגדירה "[דו שימושי](#)" (פריטים אזרחיים שעלולים לשמש למטרות צבאיות; מלט וברזל לבניין נחשבים אף הם דו-שימושיים) מקשה מאוד על מאמצי הבנייה והשיקום. למשל, יש היום בעזה מחסור גדול במערבלי בטון ובמשאבות בטון, ובחלפים לרכבים אלה.

מנהל איחוד תעשיות הבנייה ברצועה, אמר לגישה כי תעשיות הבנייה הן אחד הענפים ששיקומם מתקדם באיטיות רבה. מתום הלחימה לא הותרה כניסת תבניות לייצור לבנים לרצועה, למשל. קשה להפריז בחשיבותם של דברים כאלה למאמצי השיקום, הוסיף. כל זאת בנוסף להחלטת ישראל ממרץ 2015 להקשות מאוד על כניסת לוחות עץ, פריט שמתמיד תווג "דו שימושי". המחסור בלוחות עץ עיכב והשבית אתרי בנייה בתקופות שישראל מנעה את כניסתו כליל.

סיכום

כבר בראשית השנה [הבענו חשש](#) שהמנגנון לשיקום עזה יהפוך למסננת שדרכה יעברו רוב הפריטים הבלתי מתכלים שנמכרים לתושבי הרצועה. המנגנון, שמוצג כאופציה היחידה, נכשל במשימה הראשונית שלו, הפסקת בניית המנהרות. את זה [אומרת](#) מערכת הביטחון הישראלית. כרגע המנגנון בעיקר מהווה עדות מונומנטלית למידת השליטה של ישראל על חיי היומיום ברצועת עזה.

על כל הצדדים לפעול כדי לדאוג לזרימה אפקטיבית של כל הנחוץ לבניית תשתיות קריטיות, השלמת החסך העצום ביחידות דיור והקמת התנאים לחיים כלכליים ותרבותיים תקינים. בעוד שבידי ישראל האמצעים לבחון את כל הסחורה הנכנסת לרצועה, עליה להימנע מפעולות שפוגעות בעבודה הרבה שעומדת בפני המעוניינים בשיקום במובנו הרחב, כפי שגם על שאר הגורמים המשפיעים להימנע מכך.