

שיקום עזה: סיכונים, הזדמנויות, ודרכי התמודדות של ישראל

ארנון חורי-יפין*

מרץ 2026

במסגרת "תוכנית 20 הנקודות" של ממשל טראמפ נערכת הקהילה הבינלאומית לשיקום נרחב של רצועת עזה. עבור ישראל, תהליך זה מהווה הזדמנות אסטרטגית רב-ממדית: דחיקת שלטון חמאס לטובת כוחות מתונים, קידום תהליכים של התמתנות באוכלוסייה, והעמקת השילוב של ישראל בציר האזורי (בגיבוי ארה"ב ומדינות המפרץ). גם אם לא תיווצר אלטרנטיבה מתונה לחמאס, שיקום מוצלח יכול להוות תמריץ זמני לשקט ברצועה. מנגד, התהליך טומן בחובו סיכון משמעותי: ניצול של משאבי השיקום לצורך התעצמות מחדשת של חמאס. כדי לממש את ההזדמנות ולנטרל את הסיכון, על ישראל להפעיל ארגז כלים מגוון הכולל: ניטור, איום בעצירת השיקום, ושותפות. הניטור מונע התחמשות, האיום בעצירת הסיוע מעניק לגיטימציה ציבורית פנים-עזתית לאי-שיתוף חמאס, והשותפות היא כוח מניע להתמתנות. בעוד כל אחד מהכלים האלה קריטי, השילוב ביניהם יוצר סתירות פנימיות. מאמר זה מתמקד בשנים הראשונות, וממליץ להדגיש כלים שונים בסקטורים שונים. בסקטור הבינוי, העתיר במשאבים שעלולים להיות מוסטים להתעצמות חמאס, ממליץ הנייר על גרסה נוקשה של מדיניות ניטור, בעוד בסקטורים שמסורתית נשלטים בידי עמותות, כגון חינוך, נמליץ על שותפות. לאחר מספר שנים, ובמיוחד אם ממשלה מתונה תקבל לגיטימציה ציבורית ברצועה, המיקוד יתפנה לבניית אמון, שותפות במוסדות מדינתיים כחלק מתהליך מדיני.

א. מבוא

המלחמה שנכפתה על ישראל בעקבות טבח שבעה באוקטובר הותירה את עזה עם הרס חסר תקדים. דוחות האו"ם מצביעים על חורבן של 90-70 אחוזים מבתי המגורים ו-77 אחוזים מהכבישים. תשתיות קריטיות (מים, חשמל, ביוב, בריאות וחינוך) קרסו כמעט לחלוטין. האו"ם והאיחוד האירופי מעריכים את עלות השיקום ב-50 עד 70 מיליארד דולר. המרכיב היקר ביותר הוא בניית המגורים (כ-15 מיליארד דולר), ואחריו מערכות הבריאות, המסחר והייצור. מדובר בפרויקט ארוך טווח שיימשך לפחות 15 שנים, ובנוי משלושה שלבים עיקריים:

1. שלב המענה המיידי: מענה הומניטרי, פינוי הריסות, הקמת תשתיות קריטיות כגון מים וחשמל, ויצירת פתרונות דיור זמניים. עלות משוערת לשלוש השנים הראשונות: 20 מיליארד דולר.
2. שלב הבנייה מחדש: הקמת התשתיות הקבועות, הפיזיות והמוסדיות, בהן גם מבני הקבע והמגורים.
3. שלב הצמיחה: שיקום ופיתוח יכולות ייצור, מוסדות שלטון, בניית תשתיות אסטרטגיות כגון נמל, וחיבור הכלכלה העזתית למרחב האזורי.

תוכנית 20 הנקודות של ממשל טראמפ מעניקה גיבוי אמריקאי ובינלאומי רחב לשיקום עזה. במסגרתה הוקמה "מועצת השלום" בהשתתפות ישראל, מדינות מהאזור (כמו ערב הסעודית, איחוד האמירויות,

* ארנון חורי-יפין הוא יזם בתחום המלריה והבינה המלאכותית. ארנון היה שותף בכתיבת דוחות ומאמרים על המצב ההומניטרי בעזה כחלק מהפורום ההומניטרי לעזה.

מצרים, קטר ותורכיה) ומדינות נוספות מהעולם. במסגרת תוכנית טראמפ, ותחת מועצת השלום, הוקמה ממשלה פלסטינית טכנוקרטית בראשות ד"ר עלי שעת', ומונה הדיפלומט הוותיק מלאדנוב כנציג העליון לקישור בין מועצת השלום והממשלה הטכנוקרטית.

מימוש התוכנית, דורש שיתוף פעולה בין שחקנים מרובים המחזיקים באינטרסים שונים ולעיתים אף מנוגדים. חמאס והרשות הפלסטינית מתחרים על כוח פוליטי, למצרים אינטרסים ביטחוניים וכלכליים הנוגעים לשיקום, קטר ותורכיה מעוניינות בשרידותו של חמאס, ומדינות האזור הערביות והקהילה הבינלאומית מעוניינות ביצירת אופק מדיני לפתרון שתי המדינות. בישראל, קיים קונצנזוס נרחב על היעדים הביטחוניים ועל הצורך להחליש את חמאס, אך קיימת מחלוקת עמוקה בנוגע לצורך בשיקום ולטבעו הרצוי של השיקום. בשל כך, נמנעת הממשלה מדיון ב'יום שאחרי'. ללא מעורבות ישראלית פעילה סיכויי של השיקום להיכשל גדולים, וללא מחשבה אסטרטגית יקשה על ישראל לבחור בנתיב שממקסם סיכויים וממזער סיכונים.

נייר זה דן בתרחישים אפשריים, מציג את האינטרסים הישראליים בשיקום עזה, ומציע נתיב למעורבות הדרגתית של ישראל בתהליכי השיקום.

ב. תרחישים אפשריים והאינטרס הישראלי

שיקום הרצועה עשוי להיכשל ממגוון סיבות - מחסור בתרומות, ניסיונות השתלטות של חמאס, או וטו ישראלי. ללא שיקום משמעותי, האוכלוסייה תיוותר תחת לחץ הומניטרי מתמשך, תישאר לחיות בתנאי מגורים וסניטציה גרועים, במציאות שתהווה עידוד לאלימות וטרור ותערער את הלגיטימציה של ישראל באזור ובעולם. בתרחיש מדאיג אחר, חמאס משתלט על משאבי השיקום, וזוכה במשאבים, יוקרה ולבסוף גם בעוצמה צבאית.

תרחיש שלישי מציג הצלחה פיזית של השיקום תחת ממשלה טכנוקרטית, אולם כישלון להתקדם לעבר ממשלה מתונה וממתנת. לממשלת טכנוקרטים יש התכנות פוליטית גבוהה - בעיניים פלסטיניות היא מעין ממשלת אחדות, וגם חלקים מהימין הישראלי מעדיפים ממשלה חסרת מנדט ציבורי להתניע תהליך מדיני. אולם, ממשלה כזו לא תוכל להוביל תהליך התמתנות עמוק, אלא רק לשכנע את חמאס שכדאי לדחות את הסיבוב הבא לטוב השיקום. תרחיש נוסף, אליו מכוונת במפורש תוכנית 20 הנקודות, הוא שלטון של רשות-פלסטינית-שעברה-רפורמה ברצועה, רשות שתשאף למתינות ודו-קיום.

תרחיש	תיאור	השלכות לישראל
א: כישלון השיקום	עזה נשארת חרבה וללא תקווה.	שלילי: היעדר ביטחון, מוקד טרור קבוע, תסיסה אזורית (בגדה, במצרים, וירדן) ופגיעה אנושה בלגיטימציה הבינלאומית של ישראל.
ב: שיקום תחת חמאס	ישראל והקהילה הבינלאומית מאפשרות (גם אם בשתיקה) לחמאס לשלוט במשאבים ובתהליך השיקום המקומי.	מסוכן: התעצמות צבאית, פגיעה בהרתעה הישראלית וסיכון גבוה למלחמה קשה יותר בעתיד.

<p>מורכב: חזרה ל"ניהול סכסוך". שקט זמני המאפשר צמיחה, אך עלול לאפשר לחמאס להתעצם מתחת לרדאר.</p>	<p>ניהול פרגמטי, לא מזהה פוליטית.</p>	<p>ג: שלטון טכנוקרטי</p>
<p>חיובי: פירוז חמאס והחלשתו, בניית מוסדות אפקטיביים עם נוכחות בינלאומית, שינוי מערכת החינוך, ויצירת אופק מדיני יציב.</p>	<p>מעבר הדרגתי לרשות הפלסטינית לאחר רפורמות, תחת פיקוח ערבי ומערבי.</p>	<p>ד: רדיקליזציה והסדר</p>

תרחיש הכישלון בשיקום הרצועה עלול להחמיר אף יותר; נשיא אמריקאי עתידי, שמידת מחויבותו לביטחון ישראל פחותה, עלול לכפות על ישראל שיקום בתנאים נחותים. מנגד, שיקום תחת שלטון חמאס עלול להוביל לתרחיש הגרוע ביותר: סבב לחימה מדמם נוסף שבסופו עזה תחרב שנית.

כך ישראל נכנסת לדילמה - שיתוף פעולה עם התהליך יתרום לשיקום, אולם במקביל יקל על חמאס. דוגמה לדילמה זו ישראל חווה עכשיו: הסכמה להתחלת תהליך השיקום ללא פירוק חמאס מנשקו תקל על השיקום אולם גם תקל על חמאס להשתלט על השיקום. הדילמה השנייה היא האם על ישראל להתפשר על שלטון טכנוקרטי לטווח הרחוק או לשאוף לשלטון מתון בעזה, מחובר לרשות הפלסטינית ובעל אופק מדיני. התרחיש של שלטון מתון עדיף אסטרטגית אך קשה ליישום. הגשמתו תלויה בשיתוף פעולה מורכב בין גורמים רבים, והוא נתקל בהתנגדות ציבורית רחבה בתוך עזה, ובהתנגדות פוליטית בתוך ישראל.

ג. ארגז הכלים הישראלי

להלן מספר כלים מרכזיים בארגז הכלים הישראלי, הרלבנטיים למאמצי השיקום ויכולים להשפיע גם על התגבשות החלופות. האסטרטגיה הישראלית באה לידי ביטוי בתמהיל וההקשר שבו ישראל משתמשת בכלים השונים, ובדרך בה ישראל מתקשרת את השימוש בכלים לשותפות האחרות בתוכנית השיקום.

1. ניטור (Monitoring)

כמות אדירה של סחורות, חומרי גלם, ומומחים תיכנסו לרצועה במהלך השיקום. הניטור הוא קודם כל סריקת משאיות נכנסות לאיתור כלי נשק מוחבאים. בנוסף ציוד "דו-שימושי" - ציוד אזרחי שיכול לשמש ללחימה מאושר רק במקרים מסוימים. הרחבה חשובה של המושג ניטור כוללת עצירת פרויקטים שחמאס השתלט עליהם.

הניטור הישראלי אינו רק מחסום טכני בפני הברחות; הוא כלי עוצמתי במלחמה על התודעה ושחיקת "חזון ההתנגדות". הניטור הרציף והאפקטיבי משדר לאוכלוסייה מסר ברור – חמאס איבד את היכולת להתחמש. כאשר ארגון טרור אינו יכול לספק את ה"מוצר" העיקרי שלו, הרלוונטיות שלו נשחקת והאטרקטיביות שלו בעיני הציבור פוחתת.

מלבד היכולת לנטר סחורות, המנגנון מאפשר לישראל גם להעלות את כוח המיקוח שלה: כך למשל, ישראל יכולה להתנות אישור של מוצר דו-שימושי מסוים בשינוי פרסונלי במבנה השלטון. זוהי אסטרטגיה מועילה לטווח הקצר, אולם, בטווח הרחוק שכרה יוצא בהפסדה - מאחר שישראל תתויג כ"ספילר", לעומת זאת, מדיניות שקופה ועקבית תקל על יצירת שיתוף פעולה אפקטיבי עם מצרים ומשלחת האיחוד האירופי (EUBOM) האחראית על מעבר פילדפי.

2. איום בהפסקת השיקום

לישראל יכולת לאיים בהקפאת או הפסקת השיקום על ידי חסימת המעברים או על ידי שכנוע השותפות שהשיקום מעצים את חמאס בניגוד למוסכם בתוכנית 20 הנקודות. כך זוכה ישראל בכלי מיקוח עוצמתי בו היא יכולה להשתמש כדי לעצור יוזמות שמסכנות את בטחונה.

האיום הישראלי בהפסקת השיקום מחזק את לגיטימציות ממשלת הטכנוקרטים. מאחר שהתעצמות חמאס תגרום לישראל לעצור את שיקום הרצועה, נוצר גיבוי ציבורי להדרת חמאס ממוקדי הכוח - לא כשיתוף פעולה עם ישראל, אלא כצורך חיוני להבטחת עתיד האוכלוסייה.

האיום בהפסקת השיקום הוא מטבעו כלי שיוצר עמימות - יש בכך יתרונות: למשל, יצירת חוסר ודאות אצל חמאס תקשה על חמאס לנצל את הכללים ולהשתלט על משאבי השיקום. בנוסף, עמימות מאפשרת לישראל גמישות עתידית.

אולם, לאי-ודאות יש גם חסרונות. למשל, יצירת קואליציות עם מדינות תורמות וארגוני סיוע דורשת יצירת סביבה עם רמת ודאות גבוהה. בנוסף, גמישות עשויה להתברר כחרב פיפיות אם ישראל תתפתה להשתמש באיום ככלי לצורך פוליטיקה פנימית. האתגר הוא מציאת שביל הזהב שמאפשר לישראל ליצור חוסר ודאות אצל חמאס ויכולת שימוש רציונלית בכלי וטו, ומצד שני ליצור סביבה ודאית מספיק למדינות שותפות ולמשקיעים, ולהמנע משימוש יתר באיום.

3. "לאפשר": בניית עורף לוגיסטי

כלי חשוב בארגז הכלים הישראלי הוא היותה "מאפשרת" (Enabler) של מאמצי שיקום עזה. לדוגמה:

- **תשתית תומכת:** לטובת הצלחת מאמצי השיקום, יש צורך בפיתוח תשתיות פיזיות ולוגיסטיות. למשל, יש צורך להרחיב את הכבישים מנמל אשדוד ולשפר את המעברים כדי לאפשר שינוע של מיליוני טונות של חומרי בנייה בשנה.
- **הסקטור הפרטי:** לטובת הצלחת מאמצי השיקום, יש הזדמנות, ולעיתים אפילו הכרח, לשלב חברות לוגיסטיקה וטכנולוגיה ישראליות שיודעות לעבוד מול חברות הבנייה הבינלאומיות ביעילות גבוהה.

אלו רק דוגמאות להמחשה. לשילוב ישראל בתהליך השיקום יש יתרונות מעשיים שבלעדיהם יהיה קשה לקדם אותו. הוא כולל עבור ישראל גם יתרונות כלכליים, וחלק מהשותפים עשויים לראות בסיוע הישראלי עדות לכך שישראל היא שחקן חיובי. לעומת זאת, שחקנים אחרים עשויים לראות בכך "המשך הכיבוש בדרכים אחרות".

4. שותפות ובניית כוח מתון

לישראל יכולות ותפקיד אפשרי גם בחיזוק גורמי חברה אזרחית וגורמים מתונים בעזה. תהליך שכזה יקדם את האינטרס הישראלי החשוב ביותר: יצירת חלופה אזרחית חפצת חיים, שזונחת את דרך הטרור. מגוון כלי השותפות הוא רחב וכולל בין היתר: שותפות מקצועית בין ארגונים פלסטיניים וישראליים, תמיכה בתשתיות, חיבורים עם ארגונים בינלאומיים, או עם ארגוני חברה אזרחית בגדה המערבית, ועוד.

ד. אסטרטגיית היישום בשלבים הראשונים של תהליך השיקום

כדי להשתמש בארגז הכלים באופן מיטבי, על ישראל לפעול על פי היגיון המפריד בין שלבים שונים ובין סקטורים שונים. השלבים הראשונים של השיקום מתאפיינים בכניסה מסיבית של חומרי גלם, מצד אחד ושל רמת אמון נמוכה מצד שני, ועל כן החשיבות היחסית של כלי ה"ניטור" עולה. בנוסף, עבור סקטורים שונים יש להדגיש כלים שונים: בעוד שבסקטורים מרובי ידע, כגון חינוך, האסטרטגיה של שותפות תניב

את התוצאה הטובה ביותר, בסקטורים מרובי חומרי גלם, כגון בנייה, יש להשתמש בגרסה נוקשה של אסטרטגיית ניטור.

שיקום תשתיות ופרויקטי בנייה: מודל מיקור החוץ

גם ניטור אפקטיבי לא מגיע ל-100 אחוזים, הן בשל הצלחות של מבריחים והן בשל הסטת משאבים. לדוגמה: חמאס יכול לכפות על קבלנים להעסיק את אנשיו בשכר גבוה יותר. מאחר וחלק מפרויקטי הבינוי יגיעו לשווי של מיליארדים, גם זליגה של אחוזים בודדים מהמשאבים יכולה לספק לחמאס עשרות רבות של מיליוני דולרים בשנה.

כדי למנוע הסטת משאבים, אנו ממליצים שהפרויקטים הגדולים ביותר ישלטו ויבוצעו על ידי חברות חיצוניות, בעלות ניסיון ותקשורת טובה עם ישראל. החברות תוכלנה לבדוד שטחי עבודה ולסנן כניסת אוכלוסייה לאזורי הבנייה. כך ייקטן הסיכון שבהסטת המשאבים לטובת החמאס, והסכנה שפרויקטי התשתיות ינוצלו לצורך שיקום מנהרות טרור. במודל זה יש שליטה תפעולית לחברה חיצונית, אותה צריך לאזן עם שותפות בתכנון ובקרה הן של ממשלת המעבר והן של האוכלוסייה המקומית.

למודל זה גם יתרונות אחרים: ניסיון החברות והעורף הלוגיסטי הישראלי יבטיחו קצב עבודה גבוה יותר ותו איכות בינלאומי. שיטה זו גם מקטינה סיכונים בטיחותיים הנובעים מבנייה אינטנסיבית באזור צפוף ובסביבה מרובת נפלים. בנוסף, מיקור חוץ מאפשר לבנות פרויקטים רחבי היקף כמקשה אחת, תוך עקיפת מכשולים בירוקרטיים שעלולים להביא לכישלון הפרויקט כולו. דוגמה למכשולים כאלו יכולים להיות תביעת בעלות של כמה תושבים על שטח קטן - שיעכבו הקמת מתחם גדול. למודל החברות החיצוניות ישנם גם חסרונות: הוא מאט התפתחות של ממשל עצמי וסקטור בנייה, מפקיע ממד מסוים של ריבונות מהאוכלוסייה המקומית, אך מעלותיו עולות על חסרונותיו. בייחוד אם נבנה שילוב ושותפות בין ההנהגה הפלסטינית המתונה וחברות הקבלן. הוצאת המכרזים על ידי ההנהגה הפלסטינית, והפניית אחוזים מהרווחים לטובת קרן למימון שיקום עזה, מהווים מנגנונים נוספים שניתן לשקול.

בריאות וחברה אזרחית: מודל של שותפות

עידוד גורמי חברה אזרחית, בתחומים שבאופן מסורתי מופעלים בידי עמותות, כגון חינוך לגיל הרך, חינוך למצויינות, אומנות, ספורט, שירותי דת ורווחה, מהותי לצמיחת תהליך המיתון. עמותות כאלה יהוו אלטרנטיבה לזרועות הרווחה של חמאס - גם עבור תושבי הרצועה וגם עבור תורמים חיצוניים. חשוב מכך, עמותות אלו יהוו גרעין שיכול להצמיח חברה אזרחית עוצמתית ודינמית שחשובה להתפתחותה של הרצועה.

סוג אחר של שיתוף פעולה, מקצועי יותר, ניתן למצוא בסקטורים עתירי תקציב כגון בריאות והגנת הסביבה. שיתוף הפעולה בסקטורים האלה הוא רב-צדדי וכולל ארגונים מקומיים וארגונים בינלאומיים. הפעלה מאסיבית של כלי ניטור על סקטור הבריאות תאט התפתחות ושותפות, ולא תשפיע באופן מהותי על יכולת ההתחמשות של חמאס. ציוד רפואי הוא יקר וכמות הרקטות שחמאס יכול לבנות על ידי פירוק מכשיר MRI הוא נמוך.

ה. שלבי השיקום המאוחרים: משותפות מוגבלת לבניית מדינה

בשלבים המאוחרים של השיקום, כבר מתבססת לישראל ולאחרים רמת ודאות טובה יותר, יש כבר היכרות עם המנגנונים שיתגבשו, והחל תהליך של בניית אמון. בנוסף השוק העזתי כבר יחל להתבסס על מסחר ולא על בטון נכנס, ולכן נפח הניטור וחשיבותו צפויים לרדת. בתרחיש החיובי ביותר, השיקום יובל על ידי כוחות מתונים וממתנים, עם לגיטימציה פנימית. בתרחיש זה, האינטרס הישראלי הוא לאפשר בניית מוסדות מדינתיים מתפקדים ברצועה, בין השאר מוסדות פיננסיים (מפוקחים למניעת מימון טרור), תשתיות מקיימות חיים (מתקני התפלה, אזורי דיג) ומונעות זיהום (טיפול מתקדם בשפכים).

בתהליך מדיני עתידי יעלו נושאי חיבור עזה לגדה המערבית ובניית נמל בעזה - צעדים חשובים על מנת לחזק שלטון מתון בעזה, על אף שצעדים אלה יקטינו את יכולת הניטור של ישראל. דיון במתח זה הוא מחוץ לתחום של מסמך זה, אולם נאמר שככל שישראל תגדיל את ארגז הכלים שלה בהווה, ותכלול בו כלים טכנולוגיים מתקדמים לניטור, שותפות עם מצרים, שותפות עם האיחוד האירופי, והבנה של הכלכלה העזתית, יקל על ישראל בעתיד למצוא פתרונות שיאפשרו אומץ מדיני יחד עם אחריות בטחונית.

1. סיכום והמלצות

שיקום עזה הוא תהליך רצוף דילמות אסטרטגיות, הנע בין השאיפה ליציבות אזורית לבין הצורך הביטחוני למנוע את התעצמות חמאס. התהליך מהווה הזדמנות היסטורית לעיצוב מחדש של היחסים עם אוכלוסיית עזה, המדינות התורמות והקהילה הבינלאומית, אך הצלחתו תלויה בניהול ישראלי שקוף, נחוש ודיפרנציאלי.

בשלבם הראשוניים, יש לתת קדימות לניטור. הניטור יעשה באופן אפקטיבי ושקוף שיאפשר רתימה של חברות נוספות במועצת השלום של טראמפ, יספק ערובות לחששות הביטחוניים של ישראל, לצד אפשרות להתקדם בתהליך השיקום.

- לצד הפיקוח הפיזי, יש להשתמש בניטור ככלי תודעתי השוחק את הרלוונטיות של חמאס כארגון "התנגדות".
- פרויקטי בינוי גדולים ינוהלו על ידי שחקנים חיצוניים עם עורף לוגיסטי ישראלי, במעורבות ולגיטימציה של ההנהגה הפלסטינית המתונה, וכל זאת על מנת למנוע השתלטות חיצונית של חמאס וכדי לייצל אותם.
- יש לקדם יצירת "איי שותפות". אפשר ורצוי להתחיל בשותפות ישראלית-פלסטינית מבוקרת בסקטורים בעלי סיכון נמוך וערך הומניטרי גבוה, כבסיס לבניית אמון ודה-רדיקליזציה.
- בשלבים הראשונים יש לשמר גם את מנופי הלחץ, ולהציג את האיום בהפסקת השיקום. האיום יתן לגיטימציה לממשל הטכנוקרטי להדיר את חמאס ממוקדי הכוח, בשם האינטרס הציבורי העזתי להמשיך את השיקום.

בשלבם המתקדמים, ובהתאם להתקדמות הפירוז ותוכנית 20 הנקודות, ניתן יהיה להתקדם לעבר הסדר מדיני רחב יותר, המשלב בין אוטונומיה כלכלית עזתית לבין חיבור תשתיתי ומדיני לגדה המערבית, ובניית נמלים ואזורי סחר שיחברו את עזה לאזור ולעולם.