

סימנים מדאיגים ליציבותה של ירדן

עודד ערן

במהלך השנים הראשונות שלאחר פרוץ "האביב הערבי" רווחה ההערכה בקרב העוקבים אחרי המתחולל בממלכה ההאשמית, כי חרף הלחצים המדיניים הפנימיים והחיצוניים וכן הלחצים הדמוגרפים שיצרו הפליטים שהגיעו אליה מסוריה, הצליח המשטר להתמודד עם האתגרים שבפניו. ואולם, באחרונה נסדקה תמונת היציבות ומתרבים הסימנים לכך שהלחצים והאירועים המתרחשים במדינה עלולים לגרור ערעור רציני של המשטר, שיהיו לו השלכות אסטרטגיות ארוכות טווח. תהליך ההתערערות עלול להיגרם למשל על ידי הפגנות המוניות וממושכות, בחלקן גם אלימות, אובדן שליטה של כוחות הביטחון במתרחש וכן אובדן שליטתו של ארמון המלוכה על החלטות הפרלמנט.

מעמדו של בית המלוכה ההאשמית בירדן לא הועמד בסימן שאלה מאז כינון הממלכה. אמנם, בתחילתה של טלטלת "האביב הערבי" נשמעו קריאות לצמצום סמכויות המלך ולכינון מלוכה קונסטיטוציונית, אך המלך עבדאללה השני השכיל לספוג את התביעות על ידי אימוץ חלק מהתביעות - בעיקר על ידי שינוי שיטת הבחירות. עם זאת, בשנתיים האחרונות התגברה הביקורת על התנהלות המלך בטיפול בבעיות היסוד של הממלכה, ובנוסף על המלך והממלכה ראניה עצמם ביחס להתנהלותם האישית. אפשר אולי להתייחס בספקנות לשמועות ולדיווחים בעיתונות לא-ירדנית על התארגנות מחתרתית נגד המלך, שכמה מנושאי תפקידים בקרבתו שותפים לה, אלא שהמלך נתן לכך אישור פומבי. כאשר הוא מינה בתחילת מאי את אחמד חוסני למנהל החדש של שירות המודיעין הכללי - מוסד מרכזי בביטחון המשטר - התפרסם בעיתונות הירדנית מכתבו של המלך אליו. המלך התגאה בשירותי הביטחון, שלדבריו השכילו לאתר ניסיונות נואשים כנגד האומה ובמיוחד בתקופה האחרונה, המצביעים על כך שמספר אנשים מנצלים את התנאים הקשים שירדן ניצבת בפניהם. לדברי המלך, מדובר בשלב מסובך לאזור, הטומן בחובו אתגרים ושב ירדן עצמה ניצבת בפני חוסר יציבות אזורית ואקלים בינלאומי מתוח. לצד ראש המודיעין הכללי הוחלפו גם נושאי תפקידים אחרים בארמון.

מאז כינונה כמדינה מתמודדת ירדן עם בעיות כלכליות קיומיות, הנובעות הן מהיעדר משאבים טבעיים ומקורות הכנסה מקומיים אחרים, והן מהיותה ארץ שקלטה כמה גלי עליה גדולים יחסית לגודל אוכלוסייתה. ההתמודדות עם בעיות יסוד אלו מאלצת את הממשלה הירדנית להסתמך על גיוס מענקים ומלוות ממדינות תורמות ומוסדות בינלאומיים - מצב שגם מדינות אחרות חשופות לו, אך בניגוד לאלו, שינוי קיצוני ביציבותן או במשטרן אינו קשור בערעור יציבות אזורית או בהשלכות בינלאומיות. קרוב למיליון וחצי פליטים סורים מצאו מאז 2011 מקלט בירדן, ויש להניח שקיים סיכוי קלוש בלבד שחלק ניכר מהם יוכל לחזור לארצו. הקהילה הבינלאומית אמנם מסייעת לירדן בהתמודדות עם הנטל הפיננסי הכרוך באירוח הפליטים הסורים, אך ירדן תמשיך לשאת בנטל הכלכלי, המשפטי והמדיני ארוך הטווח, הכרוך במציאות

של מיעוט כה גדול (כמעט 15 אחוזים מהאוכלוסייה) ללא מעמד ברור. מאידך גיסא, גם המדינות התורמות עומדות בפני מציאות כלכלית-מדינית, פנימית ובינלאומית, המעמידה בסימן שאלה את יכולתן להתמיד ברמות סיוע שיענו ולו חלקית על צרכיה של ירדן.

באמצע חודש מאי 2019 פירסמה קרן המטבע הבינלאומית דו"ח מפורט על אודות מצבה הכלכלי של ירדן. יצוין שדרישות הקרן מירדן מ-2016 לערוך רפורמות במערכת המיסוי (וביניהן בתחומי הפיקוח, האכיפה והגביה) כתנאי להענקת מלווה, ובנוסף עליית מחירי הדלק והחשמל, גרמו להתמרדות הפרלמנט הירדני, אשר סרב לאמץ. המלך נאלץ לפטר את ראש הממשלה האני מולקי והממשלה החדשה, בראשות עומאר אל-רזאז, פתחה "דיאלוג לאומי" שבסופו, בדצמבר 2018, הפרלמנט אימץ חלק גדול מהדרישות. בניסוח מסקנות הדוח ניכרה בין השורות התלבטות רבה. מצוין בו שהצמיחה הכלכלית הייתה ב-2018 חלשה, משום שהאבטלה נותרה בשיעור של 18 אחוזים (בין הצעירים שיעור האבטלה הוא למעלה מ-42 אחוזים ובקרב נשים יתר מ-23 אחוזים). גרעון הממשלה עלה לקראת סוף 2018 והגיע ל-2.4 אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי, תוך מחיקת הקיצוץ בגרעון שנרשם מוקדם יותר באותה השנה. מול הקיצוץ בהוצאות הממשלה בנושא הבריאות מציין הדוח את עליית הגרעון עקב קיצוץ בתעריפי החשמל מול עליית מחירי הדלק, שהגדילו את חלקה של חברת החשמל בגרעון ל-0.3 אחוזים מהתמ"ג. גירעונות חברת החשמל וחברת מים הביאו את גירעון המגזר הממשלתי ל-4.3 אחוזים מהתמ"ג, בעוד הצפי ב-2016, כשקרן המטבע אישרה לירדן מלווה בסך 723 מיליון דולר בהעברה לשיעורין במשך שלוש שנים, היה שהגרעון יגיע ל-1.8 אחוזים מהתמ"ג.

מחברי הדו"ח מציינים שמלווה בסך 500 מיליון דולר מהבנק העולמי, הבטחות הסיוע בסך 2.5 מיליארד דולר והפקדות הכספים של כוויית, ערב הסעודית ואיחוד האמירויות בסך 1.6 ביליון דולר, לצד העלאות הריבית התקופתיות של הבנק המרכזי של ירדן, סייעו לשמירת יציבותה של המערכת המוניטרית. עם זאת, הותר בעינו עד היום מדרוג ירדן על ידי חברת סטנדרד אנד פור, שהורד באוקטובר 2017 מ-BB ל-B+.

תחת כותרת המשנה: "התחזית נשארת מותנית בסיכונים משמעותיים" כותבים מחברי הדו"ח כי אמנם המצב בסוריה התייצב אך הוא נשאר נזיל ויושפע מהתפתחויות בלתי-צפויות, כמו גם עלייה של מחירי הנפט וצמצום מקורות האשראי הבינלאומיים, אשר עלולים לפגוע ברזרבות המט"ח של ירדן ולהגדיל את שיעור האינפלציה בה. בצד החיובי, המחברים רושמים שעליית מחירי הנפט עשויה להגדיל את היצוא הירדני למדינות מפיקות הנפט, כמו גם את העברות הכספים של עובדים ירדנים במדינות אלו וכן להביא לתוצאות חיוביות מבניית צינור הנפט מעיראק לעקבה. כל תחזית תהיה תלויה כמובן בביצוע קפדני של חוק מס ההכנסה החדש ועמידה ביעדי הגביה.

על אף שהחלטות הממשלה על רפורמות בתחום המיסוי וביטול הסובסידיות אושרו בפרלמנט, הן ממשיכות להתסיס את חברי הפרלמנט ולעורר הפגנות ציבוריות בערי ירדן המרכזיות. בעמאן הבירה "התמסדה" ההפגנה השבועית הנערכת בכיכר הרביעית.

וכעניין שבשגרה, הסכסוך הישראלי-פלסטיני ממשיך להסעיר את דעת הקהל בירדן ולהעסיק את המלך עבדאללה השני. לשגרה זו התווספו רכיבים שיחמירו את ההשלכות של הסכסוך על יחסי ירדן-ישראל. בחודשים האחרונים גאתה המתרחבות בהר הבית עקב מאבק השליטה בין גורמים

אסלאמים, פלסטינים וזרים (טורקיה, למשל), המבקשים לחזק את שליטתם בנעשה בתוך המתחם, לבין ישראל, שמצידה מבקשת לממש את ריבונותה באתר. ירדן, שהרחיבה באופן חד-צדדי את משמעות הסעיף בהסכם השלום שבמסגרתו הכירה ישראל בעניינה המיוחד של ירדן במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים, לכדי אפטרופסות על המקומות הקדושים לאסלאם ולנצרות, הפכה את הנושא מכשיר לחיזוק מעמדה הבינלאומי ואולי גם לתיעול הביקורת הפנימית על התנהלות המשטר למחאה ציבורית נגד ישראל ולתמיכה במלך ומיתוגו כמגן הראשי של קודשי האסלאם בירושלים.

אם ממשלת ישראל החדשה תאפשר נקיטת צעדים בכנסת למימוש תביעות לסיפוח לישראל ו/או להחלת החוק הישראלי על חלקים מיהודה ושומרון, תעמוד ירדן בראש המחנה הערבי שיקרא לקהילה הבינלאומית לא להכיר בצעדים אלו, לגנות את ישראל ואולי אף להטיל עליה סנקציות אם לא תמנע ממהלכים אלו.

וכדי להשלים את הערכת המצב הפסימית, יש להוסיף את השלכותיה הצפויות של תכניתו של הנשיא טראמפ, המכונה "עסקת המאה", לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. המלך עבדאללה, החוזר ואומר בכל אחד ממפגשיו עם מנהיגי האזור והקהילה הבינלאומית שאין פתרון זולת פתרון שתי המדינות על בסיס קווי 1967 ומזרח ירושלים כבירת המדינה הפלסטינית, מתקשה להסתיר את התנגדותו לכל פתרון אחר. כלומר, אף כי המלך עבדאללה טוען שהממשל לא הבהיר לו את פרטי התכנית, כשהיא תתפרסם, ולא יועילו כל הניסוחים הדיפלומטיים שילוו את הפרסום, הוא ייאלץ להביע את התנגדותו לה בריש גלי ובלשון ברורה. וזאת כדי להשתיק את כל אלו הלוחשים בחדרי חדרים בעמאן שסיוע אמריקאי נדיב ימתן ויקהה את תגובתו.

היחסים הצוננים ממילא בין ישראל לירדן, ובמיוחד בין המלך וראש הממשלה בנימין נתניהו, יועמדו בחדשים הבאים בפני גורמי מתח רבים. נוסף לקיפאון במשא ומתן הישראלי-פלסטיני והמתרחקות הנמשכת בהר הבית בירושלים, יהיה על ישראל וירדן להתמודד עם הודעת ירדן כי ההסדרים בין המדינות לגבי נהריים וצופר לא יחודשו, ניסיונות בישראל לקדם סיפוח של שטחים ביהודה ושומרון, אי-הסכמה לגבי תעלת הימים בין ים סוף וים המלח, ביקורת נמשכת בירדן על העסקה למכירה של גז מישראל לירדן וכמובן "עסקת המאה" האמריקאית. זו רשימה שכל אחד מסעיפיה מאיים על מהות ותוכן היחסים.

לישראל יש ענין בשימור יציבותה של ירדן, וההתפתחויות במזרח התיכון בעשור האחרון אך חיזקו את האינטרס הזה. יתר על כן, לישראל יש השפעה לא מבוטלת על יכולתה של ירדן להתמודד עם חלק מהאתגרים שבפניה ומשום כך מתחייבת חשיבה אסטרטגית ישראלית, לצד נכונות ירדנית וישראלית להימנע ממהלכים פרובוקטיביים - על אף לחצים פנימיים בשתי המדינות. כן מתחייב דו-שיח מקיף ביניהן, וברמה הבכירה, שתכליתו היא הסדרה מלאה של היחסים.