

הרשות הפלסטינית – האתגר הכלכלי בעקבות משבר הקורונה

נועה שוסטרמן

טיפול היעיל והמהיר של הרשות הפלסטינית בנזקי מגפת הקורונה העצים את הקשר הגורדי הרב-ממדי – גיאוגרפי, כלכלי, אזרחי, ביטחוני ובריאותי – בינה לבין ישראל. על הממשלה החדשה בישראל להכיר בכך ולראות ביציבותה, אחריותה ותפקודה האפקטיבי של הרשות רכיב חיוני לביטחון הלאומי הישראלי. יכולתה של הרשות להוביל צמיחה כלכלית מהווה נדבך מרכזי באינטרס זה.

עם התגלות נגיף הקורונה בשטחי הגדה המערבית בתחילת מארס, הרשות הפלסטינית הגיבה במהירות ופעלה למנוע את התפשטות המגפה, לטפל בחולים, לשפר את מערך הרפואה ולבלום אפשרות של קריסה כלכלית. מהרגעים הראשונים, מדיניות הרשות הוכתבה בראש ובראשונה על ידי השיקולים הרפואיים ומצב חירום הוכרז כבר ב-5 במארס. פעולותיה של הרשות הוכחו יעילות והעלו את תמיכת הציבור הפלסטיני בה. מספר החולים והמתים, הנמוך במידה ניכרת ביחס לשיעורם בישראל, מעיד על הצלחת מדיניותה של הרשות, בפרט בהתחשב בחולשתה של מערכת הרפואה הפלסטינית, בצפיפות השוררת בה, המצב הירוד של התשתיות האזרחיות ובנוסף המפגש עם אזרחים ישראלים במסגרת יציאת עובדים משטחי הרשות לעבודה בישראל וחזרתם לגדה. הישגיה של הרשות התאפשרו גם בזכות שיתוף הפעולה היעיל שנוצר עם ישראל וההבנה שבהיעדר תיחום מגודר ומוגדר בין הגדה המערבית לישראל גופא, גורלם של הישראלים והפלסטינים קשור הדוקות. עם פרוץ המגפה הוקם צוות ישראלי-פלסטיני שכלל גורמי רפואה רשמיים, ומנהלת תאום פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש) החלה לפעול מול הארגונים הבינלאומיים כדי לשפר את כשירותה של מערכת הבריאות הפלסטינית. וכעת, כשאיום הנגיף פוחת, הרשות ניצבת מול אתגר חמור נוסף – שיקום הכלכלה.

התפיסה הביטחונית הישראלית גורסת כי שיפור במצב הכלכלי בתחומי הרשות יחד עם תלותה הגבוהה של הכלכלה הפלסטינית בישראל, תורמים ליציבות ולרגיעה. עם זאת, ההגבלות שמטילה ישראל על הרשות, ביניהן לאחרונה יישום חוק קיזוז משכורות למחבלים (2019), מערערות את היציבות הכלכלית ובעקבות כך גם את היציבות הביטחונית בשטחי הרשות, בעיקר בתקופה הנוכחית של משבר כלכלי בעקבות מגפת הקורונה. גם עמדתו הלעומתית של ראש הממשלה הפלסטיני, מוחמד אשתייה, אינה מועילה ובתגובה ליישום החוק, הוא יזם מהלך של ניתוק כלכלי מישראל - ניסיון להטות את המסחר עם ישראל לשותפים אחרים כדי למזער ולבטל את היחסים הכלכליים עמה - שכבר בשלב הכוונות גבה מהרשות מחיר גבוה ואף אילץ אותה לקצץ במשכורות. בשנת 2018 התקציב השנתי של הרשות הפלסטינית היה כ-17 מיליארד שקל: 60 אחוזים מהתקציב הפלסטיני (כ-10 מיליארד שקל בשנה) מגיעים מכספי סילוקין שישראל גובה עבורה בהתאם להסכמי פריז; ישראל היא יעד הייצוא של כ-80 אחוזים מהמוצרים המיוצרים בגדה המערבית (כ-3 מיליארד שקל בשנה); ישראל הינה מקור העסקה לכ-150 אלף פלסטינים שעבדו בישראל ובהתנחלויות טרם המשבר (רק שליש מהם חזרו לעבודה). בנוסף, הרשות נסמכת על

כספי סיוע ממדינות תורמות (כ-2.5 מיליארד שקלים ב-2018), אך גם אלו קוצצו בשנתיים האחרונות בעקבות מהלכים של ממשל טראמפ להפסקת הסיוע לפלסטינים וחקיקות למניעת מימון טרור. לכך נוסף הצמצום בתקציב אונר"א, שפוגע בסיוע שמעניק הארגון לרווחתו של הציבור הפלסטיני.

מוקדם להעריך את היקף הפגיעה של מגפת הקורונה בכלכלת הרשות הפלסטינית, אך התחזיות אינן מעודדות. בעוד תחזית הצמיחה העולמית העדכנית לשנת 2020 היא מינוס 3 אחוזים (לפי קרן המטבע העולמית), תחזית הצמיחה לשנת 2020 של שטחי הגדה ורצועת עזה מוערכת במינוס 8.5 אחוזים (לפי יחידת המחקר של האקונומיסט). אשתייה מסר כי הגירעון בתקציב של הרשות עומד כעת על 1.4 מיליארד דולר והוא צפוי להגיע עד סוף השנה ל-3.1 מיליארד דולר, זאת, בהנחה שמענקי הסיוע לא יושפעו מהמשבר העולמי. רשות המטבע הפלסטינית והבנקים הפלסטיניים נחלצו לעזרת הרשות, אך השפעתם מוגבלת שכן המערכת הפיננסית הפלסטינית אינה יכולה לבצע פעולות כהדפסת כסף, שינוי ריביות ופיחות המטבע, והיא נעדרת גישה לשווקי הון בינלאומיים למימון הגירעון. במקביל מופעל לחץ על הבנקים הפלסטיניים שלא להעביר משכורות למשפחות מחבלים ואסירים משוחררים, כדי שלא יהיו חשופים לתביעות מצד קורבנות טרור.

משמעות הדברים היא, שבלי תמיכה נרחבת מצד המדינות התורמות, או ישראל, הרשות לא תוכל להשיק ולקדם פרויקטים ציבוריים ולהניע מחדש את המשק. מצב זה משפיע על יכולתה של הרשות לשלם משכורות למגזר הציבורי, הכולל גם את הסקטורים הרפואי והביטחוני - שני רכיבים קריטיים עבור ביטחונה של ישראל, ומעמיד בסימן שאלה את עצם קיומה.

על רקע זה, ב-16 באפריל הודיע השגריר האמריקאי דיוויד פרידמן בטוויטר שהממשל האמריקאי יעביר מיידית 5 מיליון דולר לבתי החולים ולמשקי הבית הפלסטיניים לסיוע מציל חיים, זאת לאחר שבאוגוסט 2018 הופסק הסיוע מטעמה בסך שמעל 200 מיליון דולר. גם ישראל התייצבה לעזרת הרשות: ב-22 במאוס שוחררו לפלסטינים 120 מיליון שקלים, עודפי גבייה מכספי מסים שהצטברו מהשנים האחרונות והיו תחת התחשבות במשך תקופה ארוכה; ב-12 באפריל אושרה "הלוואה" (שכפי הנראה לא תוחזר) של 500 מיליון שקל כדי לסייע לרשות להתמודד עם משבר הקורונה; ב-10 במאי אישר שר האוצר דאז משה כחלון להעביר מקדמה מכספי המסים בסך 800 מיליון שקל, בארבע פעימות חודשיות. אך מנגד, בית המשפט המחוזי בירושלים הוציא ב-26 באפריל צו עיקול זמני של 450 מיליון שקל במסגרת דיון על מספר תביעות של נפגעי טרור. מול הצרכים הגדלים והפגיעה הצפויה כתוצאה מהקטנת היקף העבודה בישראל, תרומתן של ישראל וארצות הברית רחוקה מלבלום את קריסתה הכלכלית של הרשות, בעיקר שטרם ידוע מתי ואיך תסתיים מגפת הקורונה.

משמעויות לישראל

בעוד ממשלת ישראל מנסה להפעיל לחץ על הרשות שתחדל ממימון אסירים ותפסיק את ההסתה נגד ישראל, גופי הביטחון נקטו גישה שלפיה היציבות הכלכלית בגדה המערבית ועלייה באיכות החיים תורמות לשקט ולהפחתת מעשי אלימות. לישראל אין אסטרטגיה ברורה וכוללת לקידום הכלכלה הפלסטינית אלא היא מקדמת צעדים שתורמים ליציבות הכלכלית והצמיחה - גידול במספר אישורי העבודה, הגדלת תנועת סחורות "דלת לדלת", קידום אזורי תעשייה ועוד. הפעולות הללו מסייעות לשימור היתרון הכלכלי של הגדה המערבית מול רצועת עזה, תורמות

לאיכות החיים של התושבים ומאפשרות למנגנונים השלטוניים ברשות לתפקד, אך הן לא מתרגמות לשיפור כלכלי משמעותי או לתמורה מדינית. הן בישראל והן ברשות מנסים להצניע את המהלכים הללו ממניעים פוליטיים וממשיכים בנקיטת טון לעומתי, כשם שעשה ראש הממשלה אשתייה כשהאשים את ישראל בהדבקה מכוונת של פועלים פלסטינים בנגיף כשבפועל מתקיים תאום בריאותי הדוק כולל אספקת ציוד רפואי מישראל.

ועם זאת, משבר הקורונה העמיד את הרשות במבחן שלטוני, והיא עברה אותו בהצלחה. בשעה שבישראל עסקו בהתמודדות עם המגפה ועם השלכותיה על המשק המקומי, התנהלות העצמאית של הרשות מנעה אסון הומניטרי שלא היה נשאר בתחומה לאורך זמן וניכר שתפקודה המהיר והיעיל של הרשות עם המגפה סייעו בבלימת התפשטות הנגיף ומנעו עד כה יציאה מכלל שליטה. שיתוף הפעולה עם ישראל שיחק תפקיד רפואי-בריאותי חשוב, אך הרשות היא זו שהובילה את המהלכים. יכולתה של הרשות לתפקד באפקטיביות גם בעת משבר חיונית לביטחון הלאומי ובעלת חשיבות עבור ישראל בכל תרחיש מדיני-ביטחוני.

התנהלות זו של הרשות אמורה לחזק את ראייתה על ידי ממשלת ישראל כשותפה חיונית ליציבות האזורית, ובנוסף, תפקודה העצמאי ושגשוגה הכלכלי של הרשות חשוב גם על מנת לבלום את התחזקות חמאס. לפיכך, ראוי שממשלת ישראל תימנע מביצוע מהלכים שיחלישו את תפקודה של הרשות, ובראש ובראשונה יש להימנע ממהלכי סיפוח חד-צדדיים שימוטטו את שיתוף הפעולה ויאיימו לגרום לקריסת הרשות. על אף תחושת ההזדמנות שעוררה "תוכנית טראמפ" והקשב הבינלאומי שמופנה לוויורס הקורונה ולמשבר הכלכלי שגרמה המגפה, התפרקות הרשות מהווה איום חמור על ביטחונה של ישראל. נכון שהממשלה החדשה תנסה להתניע תהליך מדיני עם הרשות הפלסטינית, המבוסס על הסדרי מעבר שלביים, שיכשירו את התנאים להיווצרות עתידית של מציאות של שתי מדינות נפרדות ומובחנות. חיזוק הכלכלה הפלסטינית בעידוד וסיוע ישראלי יהווה תמריץ להצטרפות הנהגת הרשות ואש"ף למשא ומתן ולמתווה מדיני.

מכאן אמורות להיגזר המלצות מדיניות לממשלה החדשה:

1. על הממשלה להגדיר כיעד אסטרטגי בעדיפות גבוהה את התחזקות הכלכלה הפלסטינית בגדה, תוך הקטנת התלות שלה לאורך זמן בישראל ובסיוע בינלאומי. במקביל נכון להבהיר שלא מדובר בתחליף להסדר מדיני עתידי (לא "שלום כלכלי").
2. יש להקים כוח משימה בין-משרדי בהשתתפות כל הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים – ביטחוניים וכלכליים - שיגבש תוכנית כוללת לצמיחה כלכלית בשטחי הרשות הפלסטינית, על פי המודל לקידום התכניות שאישרה הממשלה לערביי מזרח ירושלים.
3. יש לפנות למדינות התורמות ואחרות במזרח התיכון בבקשה לתמוך במהלכי שיקומה של הכלכלה הפלסטינית ולהשפיע על הרשות שתפעל לקידום, ובכלל זאת באמצעות הנהגת רפורמות שיעודדו צמיחה.
4. חשוב להתמיד בשיתוף הפעולה, הן הבריאותי והן הביטחוני עם הרשות.