

מבט על, גיליון 1363, 12 באוגוסט 2020

ירדן בפני שלושה ואף ארבעה אתגרים

עודד ערן

הבחירות לפרלמנט, שייערכו בממלכת ירדן ב-10 בנובמבר, תתקיימנה בצל שלושה משברים – מגפת הקורונה, המצוקה הכלכלית ומתח אזרחי גובר כתוצאה מצעדי הממשלה נגד "האחים המוסלמים" והסתדרות המורים. מחד גיסא, החלטת המלך לערוך את הבחירות בהתאם לחוקה ועל אף התסיסה החברתית מעוררת הערכה. ומאידך גיסא, היד הקשוחה מול ארגונים מקצועיים ופוליטיים מעוררת נגדו ביקורת מבית ומחוץ. ובנוסף, בירדן לא פג החשש מסיפוח ישראלי של שטחים ביהודה ושומרון. אם ישראל תימנע מצעדי סיפוח ביהודה ושומרון, אפשר שעקב בחירת נשיא דמוקרטי בארצות הברית, יפחת מכשול פוטנציאלי אחד ממכלול האתגרים שהמשטר הירדני ניצב בפניהם ויגדלו סיכוייו לצלוח את בחירות 2020. עם זאת, לאורך זמן יהיה עליו להמשיך להתמודד עם האתגרים הנוספים, במישורים הכלכלי, הדמוגרפי והמשילותי, המונחים לפתחו

ירדן נכנסה למשבר הקורונה בתנאי פתיחה גרועים. המלחמה בסוריה הביאה כ-1.4 מיליון סורים למצוא מפלט בירדן, תוך החרפת הבעיות הכלכליות שהיו קיימות בממלכה עוד קודם לכן ובראשן האבטלה. גם מחירי הנפט, שעוד לפני 2020 נמצאו בירידה, פגעו ביכולתה של ירדן לגייס מענקים ממדינות המפרץ. במשא ומתן שניהלה ירדן ב-2019 עם קרן המטבע הבינלאומית על מלווה רב-שנתי היא נדרשה לבצע רפורמות פיסקליות, והדרישה גררה ביקורת כבדה מצד גורמים שונים בירדן, שכן היענות לה הייתה מאיימת על אינטרסים שלהם. במהלך ספטמבר 2019 הפגינו אלפי מורים ומורות ברחבי ירדן נגד הפגיעה בשכרם ומנעו כך את פתיחת שנת הלימודים. אחרי משא ומתן ממושך נכנעה הממשלה למרבית תביעותיהם.

התארגנות המשטר בירדן לטיפול בהיבטים השונים של מגפת הקורונה ראויה לציון גבוה, במיוחד על רקע נתוני הפתיחה. המלך עבדאללה השני אפשר לממשלה, ובמיוחד לשרים הרלבנטיים, לנהל את המשבר, והם דאגו גם לקשר השוטף של השלטון עם האזרח בכל הקשור להנחיות להתנהגות, מידע על התפשטות המחלה וצעדי הסיוע הכלכלי. הופעות המלך באמצעי התקשורת היו ספורות ומדודות ונועדו להציגו כדמות מלכדת, לא כמי שעוסק בפרטים. בחלוקת העבודה הלא-כתובה בינו לבין הממשלה נטל המלך את תפקיד גיוס כספי הסיוע החיצוני. ואכן, את המספרים הנמוכים להפליא של מתים ונפגעים ישירות מנגיף הקורונה (11 מתים עד כה) אפשר לזקוף בעיקר לזכות ההתארגנות המהירה של המשטר, לצעדי החרום שנקט ולאכיפת ההנחיות הבלתי-מתפשרת, כולל במסגדים. יש גם לציין שחלק ניכר ממקרי החולים המאובחנים נמצא בקרב אזרחים זרים, ביניהם נהגי משאיות מסוריה ומערב הסעודית.

כמו ממשלות אחרות, גם ממשלת ירדן נאלצה להגדיל את הגרעון התקציבי כדי לצמצם את הפגיעה בסקטורים חיוניים, בעובדים ובמיוחד בעובדים ארעיים. עד לשנים האחרונות ירדן הצליחה לשמור על יחס חוב לתוצר מקומי גולמי סביר ונמוך מ-80 אחוזים, נהנתה מהלוואות

ממוסדות פיננסיים בינלאומיים, מהכנסות מענפי כלכלה ובפרט תיירות (10 אחוזים מהתמ"ג) מיצוא פוספטים והעברות מירדנים מועסקים בחו"ל. מענקים ממדינות המפרץ סייעו לירדן להתמודד עם המצוקה הכלכלית המתמדת מאז בואם של הפליטים מסוריה. אלא שמשבר הקורונה גרם לרוב העובדים בחו"ל לשוב לירדן, ענף התיירות שותק ובמחירי הנפט נרשמה ירידה דרסטית (שהושפעה בין היתר מהיעדר הסכמה בין רוסיה לערב הסעודית אשר לדרך ההתמודדות עם צמצום הביקוש עקב המגפה העולמית). נפילת מחירי הנפט והגז השפיעה על יכולת ונכונות המדינות המפיקות לסייע למדינות ערב האחרות, וביניהן ירדן.

עם זאת, על אף התחזית לצמיחה כלכלית שלילית ב-2020, בשיעור 3.7 אחוזים בלבד, המערכת הפיננסית הביעה אמון בניהול הכלכלי של ירדן. מעבר למלווה הרב שנתי בסך 1.3 מיליארד דולר, העניקה קרן המטבע הבינלאומית מלווה נוסף להתמודדות עם השלכות הקורונה בסך 396 מיליון דולר. בנוסף, הנפקה של אגרות חוב של ממשלת ירדן זכתה לביקוש יתר בשיעורי ריבית סבירים (4.95 אחוזים ל-חמש שנים, 5.85 אחוזים ל-10 שנים).

עם הקמת הממשלה החדשה בישראל ב-17 במאי 2020, ולאור האמור בהסכם בין המפלגות הליכוד וכחול לבן מ-23 באפריל שאפשר לראש הממשלה להביא מ-1 ביולי שנה זו לאישור הממשלה או הכנסת את ההסכמה בין ישראל לארצות הברית על החלת ריבונות ישראל בשטחי יהודה ושומרון, נכנסה ירדן למערכה מדינית שתכליתה מניעת המהלך. מוצאם של יותר ממחצית אזרחי ירדן הוא פלסטיני, וכל מהלך סיפוח ישראלי היה מעורר גלי מחאה - במיוחד אם המלך לא היה מתייצב ופועל נגד המהלך. גם בנושא זה גילה המלך תבונה טקטית בניהול המערכה בזירה הבינלאומית תוך תאום עם הרשות הפלסטינית, בעיקר על מנת לזכות בהערכה ותודה שאותן יכול היה להציג מול אזרחי ירדן הפלסטינים. "דף המסרים" היה פשוט וברור: סיפוח בכל היקף ובכל חלק של הגדה המערבית יחסל את פתרון שתי המדינות, שהוא הפתרון המקובל על כל הקהילה הבינלאומית; סיפוח יביא לערעור השלום והביטחון באזור ויעצים את מצוקותיו. ישראל וארצות הברית לא הוזכרו כמעט בדף המסרים והמלך ושר החוץ הירדני, היחידים שנהלו את המערכה, נצמדו אליו. ראש ממשלת ירדן, עמאר רזאז, בהתבטאות חריגה (גארדיאן, 21 ביולי) הוסיף לנוסח הרשמי מסר כי מות פתרון שתי המדינות יביא למדינת אפרטהייד, אבל אם ישראל מוכנה למדינה דמוקרטית אחת, שבה ייהנו האזרחים הערבים משוויון זכויות מלא, ירדן תוכל להתייחס לכך בחיוב. העובדה שלפי שעה לא הוגשה לאישור הממשלה או הכנסת הצעת סיפוח קונקרטי מסוימת למלך לגרוף נקודות זכות בזירה הפלסטינית משני צידי נהר הירדן, במדינות ערב ובזירה הבינלאומית, שרובה ככולה הביעה התנגדות למהלך הסיפוח.

על רקע רקורד מרשים זה נראתה ההחלטה לעמוד בדרישת החוק ולקיים את הבחירות לפרלמנט ב-10 בנובמבר כנטולת סיכונים משמעותיים. במהלך משבר הקורונה נשמעה ביקורת מועטה ומתונה בלבד על תפקוד הממשלה. גם משאלי דעת קהל הצביעו על תמיכה סולידית בשרים ספציפיים, ביניהם שר הבריאות. הפרלמנט היוצא לא תפקד כחותמת גומי של המשטר, אבל להוציא מספר נושאים, ביניהם הרפורמות שנדרשו על ידי קרן המטבע העולמית או העסקה לרכישת הגז הטבעי המופק בישראל, הוא נזהר לא לחצות את הקו ולהתעמת עם המלך ולא לצו לפזר את הפרלמנט. במהלך משבר הקורונה עברה ממילא מרבית הפעילות לרשות המבצעת, בעוד יו"ר הבית התחתון מקושש כותרות בהקשר לכוונת הסיפוח הישראלי.

נראה היה כי בחירות נובמבר 2020 לא אמורות לשנות מהותית את מאזן הכוחות בין המלך וממשלתו מזה לבין הפרלמנט מזה, אלא שבמהלך חודש יולי נקט המשטר שני צעדים המעוררים שאלה האם המשטר מטיל ספק בהשפעת הישגיו על הבוחר ולכן הוא נזקק לאמצעים הפוגעים בתדמית הנאורה והאחראית, שהמלך עמל על בנייתה. ב-16 ביולי הורה בית המשפט העליון לפרק את "תנועת האחים המוסלמים בירדן". מניעיו הפוליטיים והמשפטיים של הצעד אינם ברורים, שהרי מאז פרוץ "האביב הערבי" התנועה הוצאה מחוץ לחוק, משרדיה נסגרו והיא עצמה החליטה לא להתמודד בבחירות הקודמות בשמה. הצעד הנוסף, שנראה דרסטי ודרקוני, היה מעצרם ב-25 ביולי של כל חברי הוועד המנהל של התאחדות המורים בירדן וסגירת המשרד הראשי בעמאן, לצד 11 סניפים נוספים ברחבי המדינה. התובע הכללי אסר על פרסום ידיעות בעניין ולמחרת היום הודיע שר החינוך על מינוי ועד זמני. בעיני המשטר, שני הארגונים משתפים פעולה: כך למשל, שר הפנים טען שבהפגנות המחאה של המורים, שהתקיימו בתחילת אוגוסט בעיר קרק, השתתפו גם נציגי שתי מפלגות (השר לא נקב בשמותיהן).

הצעדים שננקטו נגד "האחים המוסלמים" והתאחדות המורים מאותתים שהמשטר יתנגד לכל שינוי בכללי המשחק ובמאזן הכוחות הפוליטי-חוקתי הקיים. לחלק מהמפלגות, ביניהן חזית הפעולה האסלאמית, ענין בהגדלת מספר חברי הפרלמנט הנבחרים על בסיס ארצי על חשבון החברים בפרלמנט המייצגים אזורי בחירה. זאת, שכן כך הן לא תאבדנה קולות באזורים אלו מול מועמדים מקומיים, הנהנים מתמיכה שבטית. בפרלמנט היוצא, המפלגה הגדולה ביותר היא חזית הפעולה האסלאמית, המייצגת את האחים המוסלמים. יש להניח, שמפלגה זו הייתה נשכרת מהגדלת מספר הנבחרים על בסיס רשימות ארציות. החזית משתפת פעולה עם מפלגות קטנות היוצרות יחדיו את הקואליציה לרפורמה, שבה 15 חברי פרלמנט, עשרה מהם חברי חזית הפעולה האסלאמית. המשטר חושש שהמצוקה הכלכלית תגביר תמיכה במועמדי המפלגות המרכיבות קואליציה זו ולכן מבקש למנוע דיון בשינוי שיטת הבחירות.

לאור הזמן הקצר שנותר עד לבחירות, נוסף ליכולת המשטר לנקוט צעדים אדמיניסטרטיביים בצל מגפת הקורונה כדי לשבש התארגנות (למשל אסור תנועה בין מחוזות) וסיום כהונת הפרלמנט, הסיכוי לשינוי הוא אפסי. המשטר יבקש להגיע למועד הבחירות עם התדמית החיובית שנבנתה בחודשים האחרונים ולכן סביר שינסה להסדיר את היחסים עם התאחדות המורים, ולו גם כדי למנוע את חידוש אירועי 2019.

אם ישראל תימנע מצעדי סיפוח ביהודה ושומרון, אפשר שעקב בחירת נשיא דמוקרטי בארצות הברית יפחת מכשול פוטנציאלי אחד ממכלול האתגרים שהמשטר הירדני ניצב בפניהם ויגדלו סיכוייו לצלוח את בחירות 2020. עם זאת, לאורך זמן יהיה עליו להמשיך להתמודד עם האתגרים שמקורם במתח בין הרצון לקדם משטר נאור ודמוקרטי לבין המציאות הדמוגרפית, שבה למייסדי הממלכה אין רוב, והמצוקה הכלכלית שאינה מבשרת אופטימיות.