

מדינת פלסטין מהלכה למעשה

אתגרי הפלסטינים וישראל

אפרים לביא

הקדמה

מאז סיום העימות האלים עם ישראל באנתפאדת אל-אקצא פנו החברה הפלסטינית והנהגתה, בסיוע הקהילה הבינלאומית וישראל, לדרך של שיקום חברתי ומוסדי. ישראל תמכה בכיוון הפעולה הזה של הרשות הפלסטינית בגדה המערבית, בין היתר באמצעות הסרת מחסומים והקלות תנועה באזור. המטרה המוצהרת של תוכנית ראש הממשלה סלאם פיאד, "סיום הכיבוש, הקמת המדינה", שאושרה כתוכנית ה-13 של ממשלת הרשות הפלסטינית לשנים 2009–2011¹, הייתה לבנות מלמטה את המדינה הפלסטינית: לחזק את יסודותיה הכלכליים, החברתיים והביטחוניים של הרשות, כדי שעד אמצע שנת 2011 תהיה המדינה הפלסטינית לעובדה קיימת ("מדינה הלכה למעשה" – de-facto state)². בכך תוכיח הרשות הפלסטינית לישראל ולקהילה הבינלאומית שיש ביכולתה לקבל אחריות על כבדת הארץ ועל האוכלוסייה הנתונות לשליטתה. כך תימנע מישראל האפשרות לטעון שהפלסטינים אינם בשלים להקמת מדינה או שאינם בני שיח להסדר מדיני ולקיום הסכמים והתחייבויות בעתיד.

תוכנית פיאד הייתה ניסיון פלסטיני משמעותי ראשון לבניין מדינה, והיא שיקפה שינוי של סדר העדיפויות הלאומי: ממאמץ להגיע להסדר מדיני תחילה כדי לסיים את הכיבוש, למאמץ לבנות את המדינה "מלמטה למעלה" (bottom up), באופן העולה בקנה אחד עם דרישות הקהילה הבינלאומית וישראל, ובלא תלות במשא ומתן המדיני. הפלגים באש"ף וארגוני החברה האזרחית הפלסטינית תמכו בתוכנית בהבינם כי הקמת מדינה מחייבת בניית מוסדות דמוקרטיים ומערכת כלכלית, שיאפשרו לפלסטינים למשול בעצמם עם סיום הכיבוש. במסגרת התוכנית

ד"ר (אל"ם מיל.) אפרים לביא הוא מנהל מרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום וחוקר במרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל אביב

יושמו רפורמות ותוכניות פיתוח, שוקמו מוסדות הרשות ומנגנוני הביטחון, והושגה שגרת חיים יציבה לאוכלוסייה.³

בד בבד פעל ראש הרשות מחמוד עבאס (אבו מאזן) לקדם מלמעלה, במישור המדיני, את כינון המדינה הפלסטינית. ערב חידוש השיחות הישירות עם ישראל בספטמבר 2010, הצהירו הנשיא אובמה וראש הממשלה בנימין נתניהו, בנפרד, כי לדעתם אפשר להגיע להסכם קבע בתוך שנה. אובמה אף הצהיר, שכינון מדינה פלסטינית הוא אינטרס לאומי של ארצות-הברית. מדינות הקוורטט אימצו את מסגרת הזמן, שחפפה את תוכנית הממשלה הפלסטינית להשלמת בניין מוסדות המדינה עד ספטמבר 2011. ההתקדמות המקבילה בשני הנתיבים, משא ומתן ובניין המדינה, נראתה מבטיחה בעיני הקהילה הבינלאומית. ואולם המבוי הסתום בשיחות הישירות גרם למחמוד עבאס לרקום מהלך שיאלץ את ישראל לקיים את המשא ומתן על בסיס גבולות 1967. עיקרו של מהלך זה היה לגייס את הקהילה הבינלאומית להכיר במדינה פלסטינית בגבולות אלה, ובכך להפקיע מידי ישראל את בלעדיות ההחלטה על גורל השטחים ועל עתיד העם הפלסטיני.

ההנהגה הפלסטינית התקדמה במימוש שתי התוכניות, מלמטה ומלמעלה, לבניין המדינה הפלסטינית ולהכרה בינלאומית בה. גורמים בזירה הבינלאומית ובהם מזכ"ל האו"ם שיבחו את הפלסטינים על הישגיהם בתחומי הביטחון, הכלכלה והרפורמות השלטוניות. הבנק העולמי וקרן המטבע הבינלאומית הודיעו שהמוסדות הפיננסיים של הרשות בשלים ומוכנים לריבונות. מדינות רבות הודיעו שהן מכירות במדינת פלסטין בגבולות 1967, ואחרות, ובהן ארצות-הברית ואחדות ממדינות אירופה, שדרגו את רמת היחסים עם הפלסטינים.

האסטרטגיה הפלסטינית לא נועדה להחליף תהליך מדיני בין הצדדים ליישוב הסכסוך, אלא להפוך את הפלסטינים לצד שווה במשא ומתן, שיתנהל על הבסיס שקבעה הקהילה הבינלאומית. אם פלסטין תוכר באו"ם כמדינה בגבולות 1967 בניגוד לרצונה של ישראל, ולחלופין אם ייכשלו ניסיונות הפלסטינים לגרום לקהילה הבינלאומית לכפות על ישראל לקבל את גבולות 1967

האסטרטגיה הפלסטינית לא נועדה להחליף תהליך מדיני בין הצדדים ליישוב הסכסוך, אלא להפוך את הפלסטינים לצד שווה במשא ומתן, שיתנהל על הבסיס שקבעה הקהילה הבינלאומית

כבסיס לחידוש המשא ומתן, עלולים הצדדים לעמוד בפני אתגרים מדיניים וביטחוניים חמורים. מטרת המאמר היא להציג את הישגי הפלסטינים עד כה בבניין המדינה מלמטה ומלמעלה, ולנתח את האתגרים הניצבים לפניהם ולפני ישראל במצבים המתוארים.

בניין המדינה מלמטה: הישגי הרפורמות ותוכניות הפיתוח

מנגנוני הביטחון

מנגנוני הביטחון הפלסטיניים בגדה המערבית נבנו, אומנו וחומשו בידי ארצות-הברית. בראשם הוצבו מפקדים צעירים, מקצועיים ונמרצים, המשתפים פעולה ביניהם ופועלים תחת סמכותו של ראש הממשלה. תחומי האחריות של המנגנונים הוגדרו מחדש, והם פועלים כיום באופן מתואם כדי ליישם מדיניות משותפת בכל הנוגע לאכיפת החוק. חלה עלייה ניכרת בשיעור הקצינים האקדמאים במנגנוני הביטחון, ובכלל זה בעלי השכלה משפטית. מפקדי המנגנונים מקיימים תיאום ביטחוני עם ישראל מתוך מניעים של בניין המדינה הפלסטינית והחשש מחמאס. פעילותם המבצעית הביאה צמצום ניכר בכניסות של כוחות צה"ל לשטחים הפלסטיניים, מה שמאפשר להם להתמודד באופן עצמאי עם הבעיות. תופעות האנרכיה הצטמצמו: הוחרמו כלי נשק בלתי-חוקיים, גנבות הרכב פחתו והושג שיפור ניכר במצב הביטחון האישי של התושבים.⁴

מערכת המשפט

מערכת המשפט הפלסטינית המסורתית עברה רפורמה מקיפה. מספר השופטים הוגדל; הצוות הניהולי של מערכת המשפט קיבל הדרכות והכשרות מקצועיות מתאימות; נפתחה תוכנית לקליטת בוגרים מצטיינים מהפקולטות למשפטים ושילובם במערכת המשפט; הועמקו התיאום ושיתוף הפעולה בין גורמי אכיפת החוק: משרד המשפטים, משרד התובע הכללי, מועצת השיפוט העליונה והמשטרה. בגופים אלה מתבצעים תהליכי הרחבה ומיכון; במשרד המשפטים הוקמו פונקציות חדשות, כמו מחלקת תיעוד המספקת תעודות יושר באמצעות מערכת אוטומטית, ומחלקת תיווך ובוררות המטפלת בפניות הציבור ומעניקה רישיונות לעסוק בבוררות. בעקבות פעולות אלו גבר אמון הציבור במערכת המשפט, והדבר בא לידי ביטוי בעלייה של ממש במספר הפונים לבתי המשפט.

המערכת הכלכלית

הכלכלה הפלסטינית מתאפיינת בשנים האחרונות בגידול בצמיחה, בעלייה בתמ"ג ובצמצום האבטלה. היא נהנית ממאזנים תקציביים חיוביים הכוללים גידול בהכנסות, בחלקו ממסים, ירידה בהלוואות וגידול בהוצאות לפיתוח. הושג שיפור ניכר כמעט בכל התחומים והמדדים של ניהול המשק והכלכלה. הרשות שיפרה את מערכת גביית המסים; המערכת הבנקאית עברה תהליכי מיסוד וארגון;⁵ משרדי הרשות חוברו למערכת חשבונאית ממוחשבת והתקציב השנתי נעשה על בסיס נתונים משותף לכלל המשרדים; באמצעות מערכת זו שולט משרד האוצר

בתמונת התקציב של משרדי הממשלה ומפרסם לציבור, באתר האינטרנט שלו, דוחות חודשיים של הכנסות והוצאות.

השיפור במערכת גביית המסים ובניהול הכספי בכלל, הם הביטוי הבולט ביותר של הישגי הרשות בתחום הכלכלי. התוצאה היא, שהרשות מצמצמת במהירות את הגירעון בתקציב השוטף שלה. כך הצטמצם הגירעון השוטף הכולל כמעט בחצי בשנים 2008–2011, והוא נמצא על תוואי של צמצום מתמשך ומהיר. יתר על כן, הגירעון שעדיין קיים נובע כמעט כולו מהנטל הרב של מימון השירותים הממשלתיים ברצועת עזה, מימון המועמס על התקציב בעוד לרשות אין אפשרות לגבות שם מסים. התקציב השוטף של הגדה המערבית בשנת 2010 היה כמעט מאוזן, ולולא הצורך לממן את הפעילות השוטפת בעזה בהיקף של כמעט מיליארד דולר בשנה, היה יכול לשלש ואף לרבע את תקציב ההשקעות בגדה המערבית.⁶ הרשות מקדמת את תחומי הבנייה, החקלאות והתיירות כמקורות לתעסוקה והכנסה. ליד רמאללה נבנית העיר המודרנית רואבי; מוקמות שכונות חדשות (אל-ריחאן בסמוך לביר זית, וג'נאן בג'נין); הופעלה תוכנית לאומית לבניית עשרות אלפי יחידות דיור בשכונות קיימות; בה בעת אושרו תוכניות למשכנתאות ארוכות טווח לזוגות צעירים. תקציב החקלאות הועלה והוחל בביצוע פרויקטים רחבי היקף באזורים הכפריים ובכלל זה השבחת קרקעות והגדלת היקף חקלאות השלחין. חוק הביטוח החקלאי אושר ומתוקפו מקבלים חקלאים סיוע ופיצויים בגין אובדן אדמות או הכנסות עקב מגפה או בצורת או בגלל גדר ההפרדה שהקימה ישראל. היציבות הביטחונית גרמה לעלייה במספר התיירים בשנים האחרונות ולפיתוח הענף. לעומת זאת, תחום התעשייה טרם זכה לפיתוח משמעותי. בעלי ההון נמנעו מלהשקיע במגזרים היצרניים של הכלכלה והעדיפו את תחומי הנדל"ן והבנייה במגזר הציבורי.⁷ בבית לחם הוקם במימון צרפתי פארק תעשייה ראשון בתחום הרשות.⁸ כן מתוכננים פארקים לתעשייה בג'נין, בבית לחם וביריחו, ופארק לטכנולוגיית מידע בשכונת אל-ריחאן ברמאללה.⁹

רווחה ושירותים חברתיים

הרשות יעלה את עבודתה בנושאים החברתיים, בייחוד בתחומי הרווחה, הבריאות והחינוך. בהתאם לכך, תמותת התינוקות נמוכה ותוחלת החיים גבוהה, שיעור הלומדים בבתי הספר התיכוניים מגיע ל-90 אחוז, שיעור יודעי קרוא וכתוב בקרב צעירים מגיע ל-94 אחוז, ולמעלה ממחצית הסטודנטים באוניברסיטאות הן נשים. המשרד לעניינים סוציאליים מנהל תוכנית לאומית רחבת היקף ומתקדמת, בסיוע האיחוד האירופי והבנק העולמי, לסיוע למשפחות נזקקות.¹⁰ הורחבו שירותי הבריאות, ובין היתר הוקם מרכז רפואי ברמאללה והוחל בבניית מרכז רפואי חדש באל-ריחאן. מערכת הבריאות משתפת פעולה עם מצרים ועם ירדן לקידום

תוכניות בריאות משותפות (חיסונים, איתור מחלות, טיפולי חירום), ופועלת לשיפור איכות החיים ומניעת מחלות באמצעות הסברה בנושאים כמו הפסקת העישון, מניעת השמנה וחשיבות הפעילות הגופנית. ארגון הבריאות העולמי שיבח את ההיקף, האיכות והיעילות של הטיפול הרפואי. משרד החינוך משקיע בשיפור תוכניות הלימודים וסביבת הלימודים. לבתי הספר מוכנסים מעבדות ומחשבים, ומוקמים מפעלי הסעדה לתלמידים. משרד הנוער והספורט מקדם פרויקטים בתחום הספורט, מקים מרכזים להכשרת מדריכי נוער, בונה מגרשי משחקים, משפץ מועדונים ומרכזי ספורט קיימים ומקיים פעילויות עממיות כמו ריצות מרתון המוניות. בתחום התרבות, הרשות מקימה ספריות ומוזיאונים מורשת ותומכת במרכזי תרבות קיימים. משרד התרבות מקיים פסטיבלי אמנות במחוזות ופעילות תרבותית באזורים הכפריים.

תשתיות

הרשות שואפת להגיע למצב שתוכל לספק לעצמה כמחצית מצורכי האנרגיה שלה, והיא מעודדת ייצור אנרגיה חלופית במגזר הפרטי והציבורי.¹¹ היא מנהלת משא ומתן עם חברת החשמל הישראלית על הקמת תחנות כוח קטנות בירושלים, בג'נין, בשכם ובחברון.¹² היא הקימה את "מועצת המים הלאומית", המתאמת בין הגופים העוסקים בתחום המים, והיא מגבשת תוכנית אסטרטגית לניהול תשתיות המים והביוב. בסיוע המדינות התורמות מבוצעים קידוחי מים חדשים, החזקה שוטפת של תשתיות קיימות, שיפור רשת הביוב ופעולות למניעת שיטפונות. הרשות בונה תשתיות חדשות, כמו כבישים, ומתחזקת תשתיות קיימות באזורים הכפריים, והיא מעודדת השקעות בתחום טכנולוגיית המידע והתקשורת, שבה היא רואה רכיב חשוב בכלכלה ובמודרניזציה של המדינה הפלסטינית.¹³

מנהל תקין

הרשות עשתה רפורמות לשיפור האיכות והשקיפות של המנהל הציבורי. בין היתר הקימה את הרשות למלחמה בהלבנת הון. זו הקצתה מספרי טלפון לקבלת פניות מהציבור בנוגע לשחיתות והלבנת הון. בד בבד החלה לבדוק מקרים של זיוף מסמכים ותעודות בעלות על קרקעות ומעילה בכספי ציבור; בחלק ממשרדי הממשלה הוקמו גופים לטיפול בתלונות הציבור; לשכת הפיקוח הפיננסי והמנהלי החלה לקבל ממשרד האוצר לבדיקה את ספרי הנהלת החשבונות של הממשלה; הרשות המוניטארית פרסמה קריטריונים מחייבים להעסקת פקידי המערכת הבנקאית עם מתן עדיפות לבעלי השכלה אקדמית וניסיון מעשי; גופים ציבוריים מפעילים אתרי אינטרנט לשירות הציבור ומגבירים בכך את זמינות הממשל הפלסטיני.

האתגרים להמשך תהליכי בניין המדינה מלמטה

עד כה הישגיה של הרשות הפלסטינית בתחומי בניין המוסדות והתשתיות של המדינה בדרך הם מרשימים, ובכמה היבטים היא כבר מתפקדת כשלטון מדינתי. ואולם יכולתה להמשיך ולהתקדם ביישום תוכניותיה כדי לבסס את ריבונותה המעשית ולהפוך למדינה בת קיימא נתונה למגבלות חמורות הקשורות ליחסים עם ישראל. למשל, מגבלת משאבי המים, המשליכה על כל תחומי הפעילות הכלכלית ובייחוד על החקלאות; אי-היכולת לפעול בשטחי C, למשל בבקעת הירדן המהווה את העתודה הגדולה ביותר של שטח פנוי לפיתוח יישובי וחקלאי; בהעדר רציפות טריטוריאלית ושליטה בשטחי C, נמנעת מהרשות אפשרות מעשית לתכנן ולפתח תשתיות במסגרת סדרי עדיפויות לאומיים.

הרפורמות הכלכליות תרמו אמנם לצמיחה כלכלית, אך ברור שזו אינה נובעת מפעילות כלכלית יצרנית אלא נשענת על תרומות ועל סיוע חיצוני. הצמיחה המהירה משקפת בעיקרה שני גורמים שהשפעתם נמצאת כיום לקראת מיצוי. הראשון הוא ההשפעה המידית של ההקלות בהגבלות הביטחוניות מצד ישראל, שמצד אחד שחררו חלק מהביקושים שהיו כבושים בשנות האינתיפאדה, ומצד אחר אפשרו לממש חלק מכושר הייצור הלא מנוצל בתוך הכלכלה הפלסטינית; הגורם השני הוא התרחבות הביקושים של הסקטור הציבורי, הממומן על ידי הסיוע החיצוני. צמיחה זו אכן התבטאה בשיפור ניכר בצריכה הפרטית בצד הצריכה הציבורית, ובשיפור ברווחת התושבים (הדבר קיבל ביטוי, למשל, גם בהשקעות הגדולות בדיר). לעומת זאת, הסקטורים היצרניים העיקריים (תעשייה, חקלאות) ממשיכים לסבול הן מההגבלות שמטילה ישראל והן ממיעוט השקעות על רקע המשך החששות של משקיעים מחוסר היציבות הפוליטית לטווח הארוך. אחד הביטויים המובהקים לכך הוא אי-הגידול בייצוא. במשק קטן כמו המשק הפלסטיני, הייצוא הוא מנוע הצמיחה העיקרי לטווח הארוך, וכל עוד אין גידול ניכר בייצוא לא יכול להיות פיתוח בר קיימא לטווח ארוך.¹⁴ ניתוח זה מקבל ביטוי גם בתחזיות הכלכליות בתוכנית הכלכלית החדשה של ראש הממשלה סלאם פיאד לשנים 2011–2013,¹⁵ שבה הוא מתייחס לשני מצבים בעתיד:

א. תרחיש בסיסי המניח שינוי המכיל בין היתר פתיחת השוק לייצוא לעולם הרחב, ביטול הגבלות על ייבוא "מוצרים דואליים" (לגדה המערבית), ומתן אפשרות לפעול בשטחי C. לפי תרחיש זה תימשך הצמיחה המהירה של 10–12 אחוז לשנה, ותקטן האבטלה.

ב. תרחיש של סטטוס-קוו, ולפיו הצמיחה תואט ל-5 אחוזים בשנה, תיפסק הירידה באבטלה, תגדל אבטלת צעירים והסקטור העסקי לא יצמח.

לפני הרשות הפלסטינית ניצבים אתגרים נוספים בתהליך בניין המדינה. רוב מוסדותיה עודם סובלים מכשלים ובהם העדר עצמאות מנהלית ופיננסית, ומהמשך

התופעה של העדפה וקידום מקורבים בשירות הציבורי; במערך הביטחון הפלסטיני טרם הושלמו הרפורמות לאיחוד המנגנונים תחת מפקדה אחת ולגיבוש תפיסות הפעלה ושיטות פעולה אחדות; מערכת המשפט סובלת ממאבקי כוח בין רכיביה עקב אי־בהירות בחלוקת הסמכויות, וכן עקב העדר חקיקה מתאימה;¹⁶ גורמים שונים ממשיכים להכביד על הכלכלה והתקציב ובהם מערכת הפנסיה הציבורית המנופחת,¹⁷ הרשויות המקומיות הסובלות ממיעוט הכנסות ומכשלים בניהול תקציבן,¹⁸ והתקציב הגדול של מערך הביטחון; בתחום האנרגיה הרשות תלויה בישראל, שממנה היא מקבלת גז, נפט ואת רוב צריכת החשמל.

הנה כי כן, הפיכתה של הישות הפלסטינית למדינה בת קיימא תחייב את הנהגתה להמשיך ולפתח את יכולותיה העצמיות באמצעות קידום המגזר הפרטי, צמצום המנגנון הציבורי וייעולו, חיזוק מנגנוני הביטחון והעמקת האכיפה של החוק והסדר. התנאים ההכרחיים לכך הם שמירה על נורמות של מנהל תקין ומוסדות ציבור יעילים הפועלים בשקיפות וקשובים לצורכי האזרח, וכן שימור היציבות הביטחונית, המושגת כיום מכוח הנוכחות הצבאית של ישראל באזור והתיאום הביטחוני. ברי כי בהעדר יציבות ביטחונית לא תוכל הישות הפלסטינית, גם אם תוכר על־ידי הקהילה הבינלאומית כמדינה, להמשיך ולבסס את שלטונה ואת ריבונותה. הפרת היציבות, אם עקב משבר ביחסים עם ישראל בעקבות פנייה לאו"ם, ואם בעקבות הסתלקות סלאם פיאד או מחמוד עבאס, או עליית כוחה של חמאס ומאבקי כוח חמורים בתוך הפת"ח ובין הארגונים, תפחית את הסבירות שהרשות תוכל לתפקד כשלטון יעיל האוכף את סמכותו באופן עצמאי על השטח ועל האוכלוסייה. התפתחויות מעין אלו עלולות גם לגרום לצמצום הסיוע הזר לפלסטינים ולירידה בהשקעות בתחומי הרשות, ואף להוריד לטמיון את ההישגים שהושגו עד כה בבניין המדינה.

אפשר להעריך אפוא שהעדפתה הראשונית של ההנהגה הפלסטינית לאחר

שתוכר מדינת פלסטין תהיה לחדש את המשא ומתן המדיני במטרה להגיע להסדר קבע. היא תנסה לפעול בדרכים מדיניות כדי ללחוץ על ישראל בעניין הזה, אך לא תמהר לנקוט צעדים חד־צדדיים לאכיפת סמכויות ולמימוש ריבונות באמצעות ניסיון לשינוי המציאות השוררת בשטח, וזאת מחשש למתיחות שתגרום לקריסת היחסים הביטחוניים והכלכליים עם ישראל. גם רצונה להבטיח את המשך המעורבות והתמיכה הבינלאומית בתהליך בניית המדינה הפלסטינית ישמש גורם מרסן

העדפתה הראשונית של ההנהגה הפלסטינית לאחר שתוכר מדינת פלסטין תהיה לחדש את המשא ומתן המדיני במטרה להגיע להסדר קבע

בהקשר הזה. ועם זאת, מתיחות עלולה להתגלע בין הצדדים גם כתוצאה של מהלכים שיעמיקו את הדה־לגיטימציה של ישראל, כמו קריאה של מדינות באו"ם

להטיל עליה עיצומים, או לשלוח כוח רב־לאומי לאזור, או פנייה לבית הדין הבינלאומי כדי לבקש חוות דעת בדבר מעמד הגבולות וזכות השיבה.

התהליך המדיני: אילוץ הפנייה לאו"ם

הניסיון לבנות את מוסדות המדינה מלמטה ובה בעת לפעול לכינונה מלמעלה, במישור המדיני, ולעבור מ"מדינה דה־פקטו" בשטחי A להכרה דה־יורה במדינה בגבולות 1967 בתוך שנה, עד ספטמבר 2011 – ניסיון זה זכה לתמיכה של הקהילה הבינלאומית, המבקשת לראות את קץ הכיבוש. ואולם בעוד התהליך מלמטה התקדם ועלה יפה, המבוי הסתום בשיחות הישירות שם לאל את האפשרות להגיע להסדר מדיני שיאפשר כינון מדינה פלסטינית בצדה של ישראל עד ספטמבר 2011. ניסיונות ממשי הנשיא אובמה להביא את שני הצדדים לחידוש המשא ומתן לא הניבו תוצאה מעשית. ההנהגה הפלסטינית חששה מפני שיחות סרק עם ממשלת הימין בישראל, ולפיכך התנתה את קיומן בהפסקת הבנייה בהתנחלויות ובאי־חזרה לנקודת ההתחלה של המשא ומתן. היא דחתה את עמדתו הנחרצת של ראש הממשלה נתניהו בדבר אי־חזרה לגבולות 1967 ואת תביעתו להכרה בישראל כמדינה יהודית, ועמדה על תביעתה למשא ומתן על בסיס החלטות האו"ם. בהלימה עם עמדת הממשל של ארצות־הברית ולפיה מדינה פלסטינית בת קיימא היא אינטרס לאומי אמריקני, המשיכה ההנהגה הפלסטינית בתביעתה להגיע להסכם קבע מלא וסופי, ושללה רעיונות לכינון מדינה בגבולות זמניים. מחמוד עבאס שב ואמר שהוא מוכן להצהיר בפומבי ובערבית על נכונותו לחתום בהסכם קבע עם ישראל על "סוף התביעות" (end of claims).

ההנהגה הפלסטינית התאכזבה מכך שהממשל האמריקני לא הניח בסיס למשא ומתן או הצעות לגישור הפערים בעמדות הצדדים בסוגיות הליבה, לא גילה נחישות בתביעתו מישראל להפסיק את הבנייה בהתנחלויות ואף הטיל וטו על הצעת גינוי לישראל בסוגיה זו במועצת הביטחון (פברואר 2011). הכרתה כי הסיכוי היחיד של העם הפלסטיני להגשים את היעדים הלאומיים שלו הוא בדרכים לא אלימות, ובשיתוף פעולה הדוק עם הקהילה הבינלאומית, דחפה אותה להתקדם בבניין המדינה תוך נקיטת מדיניות של אפס סובלנות כלפי טרור, גם בהעדר תוחלת מהתהליך המדיני עם ישראל. בה בעת ההנהגה הפלסטינית ביקשה לנצל את העובדה שבזירה הבינלאומית הבשילה בשנים האחרונות ההכרה שאין מנוס מלהביא לידי סיום הכיבוש, כדי להפקיע מידי ישראל את בלעדיות ההחלטה בדבר גורל השטחים ועתיד העם הפלסטיני

ההנהגה הפלסטינית ביקשה לנצל את העובדה שבזירה הבינלאומית הבשילה בשנים האחרונות ההכרה שאין מנוס מלהביא לידי סיום הכיבוש, כדי להפקיע מידי ישראל את בלעדיות ההחלטה בדבר גורל השטחים ועתיד העם הפלסטיני

ישראל את בלעדיות ההחלטה בדבר גורל השטחים ועתיד העם הפלסטיני. לשם כך היא החלה במסע לגיוס תמיכה בינלאומית שתסלול את הדרך לקבלת החלטה באו"ם להכרה במדינה פלסטינית בגבולות 1967. בעקבות הכרה זו ועל בסיסה מבקשת ההנהגה הפלסטינית לקיים את המשא ומתן על הסדר הקבע. הצדקת הפנייה לאו"ם נשענת על החלטת החלוקה של העצרת הכללית מנובמבר 1947, על ההכרה בזכות הפלסטינים למדינה לפי אותה החלטה, ועל הכרזת העצמאות של אש"ף משנת 1988, שקיבלה הכרה של למעלה ממאה מדינות.

מהלך זה הניב גל הצהרות של מדינות בעולם בדבר הכרה במדינה פלסטינית בגבולות 1967. האפשרות להתפתחות מדינית ממשית בשאלה הפלסטינית, בצד נסיבות אזוריות ומקומיות הניעו את פת"ח ואת חמאס להגיע להסכם פיוס.¹⁹ שתי התנועות נענו ליוזמת מצרים, שהכירה בזכותן להמשיך ולקיים את שליטתן הנפרדת בגדה המערבית וברצועת עזה עד שיתקיימו בחירות כלליות לנשיאות, למועצה המחוקקת ולמועצה הלאומית הפלסטינית, ולדחות את הטיפול בסוגיות הביטחוניות ושאר הנושאים השנויים במחלוקת עד לאחר הבחירות. ההנהגה הפלסטינית דחתה את טענות ישראל וגורמים בקהילה הבינלאומית כי הפיוס הוא מכשול לפני המשא ומתן על הסדר קבע. היא הבהירה, שהממשלה הפלסטינית שתיכון בעקבות הפיוס תהיה ממשלת טכנוקראטים ותפעל בתהליך המדיני לפי השקפתו ותוכניתו של יושב־ראש הרשות.

העקרונות הכלליים שהתווה הנשיא אובמה למשא ומתן הישראלי-פלסטיני (מאי 2011) לא שינו את התמונה מבחינת ההנהגה הפלסטינית. היא אמנם בירכה על אמירתו שהפתרון יתבסס על גבולות 1967 ופלסטין תהיה בעלת ריבונות ורציפות טריטוריאלית, אך בה בעת למדה כי ארצות־הברית לא תכפה על ישראל לקבל הכרעה אסטרטגית להיפרד מהשטחים ולהכיר בזכויות הלגיטימיות של הפלסטינים. לפיכך ממשיכה ההנהגה הפלסטינית לפי שעה להיערך לקראת פנייה רשמית לאו"ם בספטמבר 2011. בה בעת היא מודעת להסתייגותן של המדינות התורמות מכוונתה לקבל הכרה כמדינה באו"ם, העלולה לגרום שינוי במצב הביטחוני ולירידת המשאבים שהושקעו עד כה בבניין המדינה לטמיון. ההנהגה חוששת שמא המהלך שיזמה יתברר כמקח טעות ויותיר אותה בלא גבולות מוגדרים ועם המשך מצב הכיבוש. מחמוד עבאס כבר הצהיר, שאם תסכים ישראל לחדש את המשא ומתן על הסדר הקבע "על בסיס משותף, מקובל ואמיתי" (אוסוס משתרכה, מקבולה וצחיחה), ותקפיא את הבנייה בהתנחלויות, כי אז יהיה אפשר לוותר על הפניה לאו"ם.

סביר אפוא להניח שאם ההנהגה הפלסטינית תעריך שארצות־הברית תטיל וטו במועצת הביטחון או אם מדינות מרכזיות באירופה לא יתמכו בפלסטינים בעצרת הכללית, היא תימנע מן המהלך. במקרה כזה היא עשויה להסתפק בהתחייבות

בינלאומית כפי שהציעה צרפת, ולפיה התהליך המדיני יהיה על בסיס גבולות 1967 עם חילופי שטחים מוסכמים, בהתאם לנאום אובמה. אם ישראל תדחה את ההצעה, תוכל ההנהגה לפנות למועצת הביטחון כדי שזו תחליט לאמץ את עקרונות נאום אובמה.

סיכום ומשמעויות לישראל

הדרישה הפלסטינית להקפאת ההתנחלויות מחד גיסא, ודרישת ישראל להכיר בה כמדינה יהודית ולוותר על זכות השיבה מאידך גיסא, מנעו אפשרות מעשית לניהול השיחות ולהתקדמות בהן בשנה החולפת. הפיוס בין חמאס לפת"ח, שהושג בחודש אפריל 2011 בתיווכה ובלחצה של המועצה הצבאית העליונה של מצרים, הוסיף עוד מכשול על כך. ואולם הקיפאון המדיני לא הפריע להתקדמות בתהליך בניין מוסדות המדינה שבדרך. הקהילה הבינלאומית ראתה בעשייה הפלסטינית דרך ראויה להתקדמות לעבר הקמת מדינה פלסטינית. המדינות התורמות, קרן המטבע הבינלאומית והבנק העולמי, ליוו את יישום תוכניות הפיתוח והרפורמות, ומדינות הקוורטט בירכו את הרשות על מחויבותה ועל פעילותה להקמת המדינה. הישגי הרשות חיזקו את חברות האיחוד האירופי בעמדתן, שיש צורך לעמוד בתאריך היעד שנקבע לסיום המשא ומתן על הסדר הקבע, ספטמבר 2011.

מבחינת המשפט הבינלאומי והאו"ם חלה חובה על ישראל והפלסטינים לנהל משא ומתן בתום לב, על בסיס החלטת מועצת הביטחון 242 מנובמבר 1967, כדי להשיג פתרון לסכסוך ביניהם. ההנהגה הפלסטינית שבה ומצהירה על כוונתה לבקש מהאו"ם הכרה במדינה פלסטינית בגבולות 1967, ועל מחויבותה למשא ומתן עם ישראל להשגת הסכם שלום, הכולל "פתרון צודק" של בעיית הפליטים הפלסטינים על בסיס החלטה 194

של עצרת האו"ם.²⁰ הקהילה הבינלאומית תומכת בעמדה הפלסטינית ורואה בה שיקוף של רצון וכוונה כנים לפתרון הסכסוך. מומחים למשפט הבינלאומי אף רואים בעמדה זו משום התחייבות משפטית בלתי-חוזרת של ההנהגה הפלסטינית, שתחייב כל הנהגה בעתיד, לכך שלמדינה הפלסטינית לא תהייה תביעות טריטוריאליזם מעבר לגבולות שיקבעו במשא ומתן, ושחזרת הפליטים תהיה בהיקף ובתנאים שייקבעו בהסכמת ישראל. לדעתם, באופן זה מגדירה ההנהגה הפלסטינית מבחינה

עמדתה של ישראל גורמת להצגתה בדעת הקהל הבינלאומית כצד הסרבן. הדבר עלול להקשות על ארצות-הברית ועל מדינות מערב אירופה להתנגד לפנייה הפלסטינית לאו"ם

משפטית את גבולות המעטפת של תביעותיה.²¹

לעומת זאת, עמדתה של ישראל גורמת להצגתה בדעת הקהל הבינלאומית כצד הסרבן. הדבר עלול להקשות על ארצות-הברית ועל מדינות מערב אירופה,

המבקשות לחזק את תדמיתן כנושאות לפיד הדמוקרטיה וזכויות האדם, להתנגד לפנייה הפלסטינית לאו"ם. כדי לעצור את התהליך תיטיב ישראל אם תיענה ליוזמה שתובא אל הצדדים על-ידי צד שלישי, דוגמת היוזמה הצרפתית, או תנקוט בעצמה מהלך מדיני שיאפשר לצדדים להיחלץ מן התרחיש החמור שאליו לא התכוונו להגיע, ולחדש את השיחות ביניהם. אי-עצירת הפנייה של הפלסטינים לאו"ם עלולה ליצור מציאות מדינית וביטחונית חדשה ולא נוחה לישראל.

הנהגה הפלסטינית, שפיתחה ציפיות גבוהות בדעת הקהל שלה וחישקה את עצמה בהצהרות על נחישותה לפנות לאו"ם, מודעת לכך שקבוצת מדינות במערב, ובראשן ארצות-הברית, גרמניה ואיטליה, מתנגדות למהלך בהיותו חד-צדדי. היא מודעת גם לכך שהקהילה הבינלאומית חוששת משינוי במצב הביטחוני שיגרום לכך שהמשאבים שהושקעו בבניין המדינה הפלסטינית ירדו לטמיון, מהחלשת המחנה הפרגמטי ומעלייה בכוחם של הגורמים האסלאמיים. העובדה שההנהגה הפלסטינית הזדרזה לקבל את ההצעה הצרפתית לכינוס ועידה בינלאומית, ולהיענות לקריאת ארצות-הברית לחדש בלא דיחוי את השיחות הישירות על בסיס עקרונות נאום אובמה, מעידה על רצונה למצוא מוצא של כבוד כדי לחזור בה מרעיון הפנייה לאו"ם.

אם לא ימצא מוצא כזה, הישות הפלסטינית עשויה לקבל הכרה בהיותה מדינה מכוח הכרתן של מדינות רבות ומרכזיות, גם אם תחסם דרכה להתקבל כחברה באו"ם. הכרה כזאת יכולה להיות מפורשת או במשתמע, עם כינון יחסים עם פלסטין או בלעדיהם, ומבחינת המשפט הבינלאומי המשמעות תהיה הכרה בעובדת קיומה של מדינה ושמה פלסטין. ייתכן שתוקפם של הסכמי הביניים יסתיים ויהיה צורך לקבוע איזה מהם הצדדים מעוניינים להמשיך ולשמר, בעיקר בתחום הכלכלי. בהנחה שישראל תבקש להימנע מעימות, יהיה עליה להגיע להבנות ולהסדרים עם מדינת פלסטין, שיבטיחו את היציבות בשטח וחזרה לשולחן המשא ומתן.

אם ייכשל הניסיון לקבל הכרה בפלסטין בגבולות 1967, ולא יצלח גם הניסיון לקבל החלטה בינלאומית שתכפה על ישראל לקבל את גבולות 1967 כבסיס לחידוש המשא ומתן, עלול להתפתח בקרב הציבור הפלסטיני משבר ציפיות, וזה עלול להניע התקוממות עממית מלמטה. משבר כזה יזן מן הסתם גם מן הביקורת על ההנהגה הפלסטינית שתמתח האופוזיציה, ולפיה דווקא השקט הכלכלי והביטחוני הוא המאפשר לישראל "לגרור רגלים". כפי שאירע בפעמים קודמות, הציבור הפלסטיני שייזוכח שוב כי קצרה ידה של הנהגתו להביא לידי סיום הכיבוש בדרכים מדיניות, יבקש לומר את דברו ולצאת לרחוב, תוך שאיבת השראה ועידוד מאירועי ההתקוממות העממיים באזור. התפתחות דומה עשויה להתרחש גם אם תצלח הפנייה לאו"ם אך לא תניב שינוי במציאות השוררת בשטח. ישראל תתקשה להגיב על מרי עממי בכוחניות ובענישה קולקטיבית כבעבר מחשש מפני

דעת הקהל העולמית. במצוקתה היא תיאלץ לבחון, בין השאר, חלופות למדיניות חד-צדדית, כמו יישום תוכנית התכנסות בגדה המערבית, קביעת תוואי הגבול באופן עצמאי והשלמת בניית גדר ההפרדה לאורכו.

הערות

- 1 תוכנית פימד מכילה תשעה פרקים המפרטים את היעדים הלאומיים ואת העקרונות הפוליטיים של המדינה הפלסטינית העתידה, וכן פרקים העוסקים בתוכניות הממשלה לבניית המוסדות ולפיתוח הכלכלי והחברתי. ראו: http://www.mop-gov.ps/issues_main.php?id=13
- 2 שירות הארץ, "Palestinian PM: 'We'll form de facto state by 2011'", 25 באוגוסט 2009: <http://www.haaretz.com/hasen/spages/1109991.html>
- 3 על פעולות אלו ועל ביעור השחיתות כחלק מן המאבק לשחרור לאומי ראו את דבריו של סלאם פימד: **אל-איום**, 6 בדצמבר 2009: <http://www.al-ayyam.ps/znews/site/template/article.aspx?did=128183&date=12/6/2009>
- 4 ראו דוח הרשות שהוגש לוועדת התיאום אד-הוק של המדינות התורמות באפריל 2010, Report of PNA to the AHLC, 13 באפריל 2010 (להלן: דוח לתורמות, אפריל 2010): http://www.mop-gov.ps/new/publishing_details.php?pid=48
- 5 בין היתר נפתחו עשרות סניפי בנקים, בעיקר באזורים הכפריים, והוחל בהפעלת "מנגנון התשלומים הלאומי" לשיפור העברת הכספים בין הבנקים, והמנגנון לפיקוח ומעקב אחר המחאות חוזרות. כן מתקיים תהליך של ייעול הבנקים על-ידי צמצום ואיחודם, בהתאם לדרישות הרגולציה.
- 6 ראו נתונים והמחשה לצמצום הגירעון בתקציב השוטף בדוח ההתקדמות של ועדת אד-הוק של קרן המטבע הבינלאומית מ-13 באפריל 2011, בלוח המופיע בעמוד 34: "Macroeconomic and Fiscal Framework for the West Bank and Gaza: Seventh Review of Progress – Staff Report for the Meeting of the Ad Hoc Liaison Committee", Brussels, April 13, 2011. <http://www.imf.org/external/country/WBG/RR/2011/041311.pdf>. ראו גם: יצחק גל, "שערי עזה" והכוח הכלכלי של חמאס, **אקטצאדי – כלכלת המזרח התיכון**, אוניברסיטת תל-אביב: מרכז משה דיין, כרך 1, גיליון מס 3, יוני 2011, עמ' 7–15.
- 7 אבי יששכרופ, "פריחה כלכלית בגדה המערבית? עדיין לא", **הארץ**, 13 באפריל 2010: <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1162617.html>
- 8 ראו: "בית לחם: הונחה אבן הפינה לאזור תעשייה חדש במימון צרפתי", 15 באפריל 2010. <http://www.port2port.co.il/Index.asp?CategoryID=95&ArticleID=68024>
- 9 דוח לתורמות, אפריל 2010.
- 10 הכוונה ל"תוכנית הלאומית הפלסטינית להעברת מזומנים" (PNCTP), שהיא איחוד של שתי תוכניות סיוע למשפחות נזקקות: הראשונה, תוכנית האיחוד האירופי, המכונה "הסיוע המיוחד במזומן" (Special Hardship Case – SHC), והשנייה, תוכנית הבנק העולמי, המכונה "פרויקט הרפורמה של רשת הביטחון החברתי" (Social Safety- Net Reform Project SSNRP). שתי התוכניות מספקות יותר מ-50 מיליון דולר בכל שנה לכ-57,000 בתי-אב עניים. מיזוג התוכניות יצר האחדה במסד הנתונים. על-פי הבנק העולמי, תוכנית זו היא אחת מתוכניות הסיוע המתקדמות במזרח התיכון וצפון

- אפריקה. ראו: "Palestinian National Cash Transfer Program (PNCTP) in West Bank and Gaza", 2011, <http://www.devex.com/en/projects/palestinian-national-cash-transfer-program-pnctp-in-west-bank-and-gaza>.
Social Safety Net Reform Project: Palestinian National Cash Transfer Program (PNCTP). Web report — <http://reliefweb.int/node/369039>, 27 בספטמבר 2010.
- 11 ברוב הבתים יש קולטי שמש המספקים כ-15 אחוז מצריכת החשמל; נחתם הסכם עם ממשלת איטליה על בניית "בתי ספר ירוקים" ותוכניות לנצל את הפוטנציאל הסולארי של האזור; העיר רואבי תוכננה להפחית בצריכת האנרגיה.
- 12 ראו: עמירם ברקת, "חברת החשמל תקים לרשות הפלסטינית 4 תחנות כוח", **גלובס**, 6 בדצמבר 2009, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000519913>.
- 13 בתחום זה נרשמת בשנים האחרונות צמיחה שתרמה לתמ"ג. אחד מביטוייה הוא גידול ניכר במספר המשפחות שיש להן מחשב בבית ובמספר המשתמשים באינטרנט. בתחילת 2010 הושק פרויקט "הממשלה האלקטרונית" לחיבור כל המשרדים והמוסדות של הרשות וסניפיהם לרשת מחשב אחת; במקביל הושק "שוק פלסטין האלקטרוני", הראשון מסוגו בעולם הערבי, המאפשר למכור ולקנות סחורות באמצעות רשת האינטרנט.
- 14 אינדיקציות ראשונות לכך שההשפעה של שני הגורמים שצוינו לעיל על הצמיחה והתעסוקה מתחילה למצות את עצמה, מופיעות בדוח אונר"א: "Labour Market Briefing: West Bank – Second-Half 2010", <http://www.unrwa.org/userfiles/201106082849.pdf>.
- 15 התוכנית מופיעה תחת הכותרת: "תוכנית הפיתוח הלאומית 2011–2013 – הקמת המדינה ובניית העתיד": http://mopad.pna.ps/web_files/issues_file/ArabicNDPforwep.pdf.
- 16 איתתפקוד המועצה המחוקקת בשנים האחרונות, על רקע הפילוג הפנים-פלסטיני, גרם לעיכוב באישור חוקים, כמו חוק בתי המשפט, ולהצטברות תיקים במערכת המשפט. ראו חוות דעת שחיברה משלחת ביקורת מטעם האיחוד האירופי על מערכת המשפט: <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1084632.html?more=1>.
- 17 מערכת הפנסיה הציבורית מקיפה כ-140,000 עובדי מדינה ועובדי מנגנוני הביטחון ומאפשרת פרישה בגיל מוקדם. על-פי המלצות הבנק העולמי, על הרשות לעשות שינויים במערכת הפנסיה ובהם העלאת גיל הפרישה, ביטול הפרישה המוקדמת והורדת שיעור הצבירה.
- 18 רוב הרשויות המקומיות מתקשות לספק שירותים ציבוריים כנדרש בשל איגביית מסים יעילה, מיעוט הכנסות וכשלים בניהול התקציב. ברוב הרשויות יש גרעון תקציבי של יותר מ-50 אחוז מהתקציב. ההוצאות השוטפות, כמו משכורות, מכלות את רוב ההכנסות ואינן מותירות תקציב ממשי להשקעה ציבורית. מצב זה מחייב את הממשלה לכסות מתקציבה חובות של הרשויות המקומיות, למשל לחברת החשמל הישראלית.
- 19 ראו: אפרים לביא, "אתגר הרשות הפלסטינית: בניין מדינה בהעדר לגיטימציה שלטונית", **עדכן אסטרטגי**, כרך 14, גיליון 1, המכון למחקרי ביטחון לאומי, אפריל 2011, עמ' 59–70.
- 20 Mahmoud Abbas, "The Long Overdue Palestinian State", *The New York Times*, May 16, 2011: <http://www.nytimes.com/2011/05/17/opinion/17abbas.html>.
- 21 ראו: איל בנבנשתי, "ההתחייבות של עבאס", **הארץ**, 18 במאי 2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1228295.html>.