

דו"ח הבנק העולמי, פברואר 2007

"מקרה סעד בינלאומי": המשבר הכלכלי ברשות הפלסטינית

אמיר קוליק

פעמים רבות נהוג להפנות אצבע מאשימה כלפי ישראל ולהצביע עליה כגורם המרכזי לקשייה הכלכליים של הרשות. בהקשר זה, הסגר המתמשך המוטל על רצועת עזה, שיבוש התנועה במעברים, מניעת עבודה בישראל ועצירת העברות הכספים אותם גובה ישראל עבור הרשות הפלסטינית, הינם בין הגורמים המרכזיים עליהם מצביעים גופים שונים.¹ בה בעת, דו"ח אותו פרסם הבנק העולמי בפברואר 2007 מציג תמונה מורכבת יותר, מתוכה ניתן ללמוד על מצבה הפיננסי והניהולי של הרשות, וכן להסיק מסקנות חשובות לגבי מצבה הכלכלי-חברתי.²

מצבה הפיננסי של הרשות

כשנה וחצי לאחר הבחירות למועצה המחוקקת הפלסטינית ועליית החמאס לשלטון ברור כי הרשות הפלסטינית נמצאת במשבר כספי חמור אשר עלול לאיים על עצם קיומה. מדיניותן של ישראל וארצות הברית היא הסיבה המיידית למצב זה. הפסקת העברות הכספים מישראל, האיום האמריקאי לתבוע גופים כלכליים אשר יעבירו כספים לממשלה הפלסטינית והפסקת הסיוע החיצוני לתקציב הרשות, הביאו כולם לנפילה חדה בהכנסותיה (17 מיליון דולר במארכ 2006 לעומת 104 מיליון במארכ שנה קודם לכן). בה בעת, מציין הבנק העולמי, קיימות סיבות עמוקות יותר למשבר הכלכלי הקשה בו מצויה הרשות. בראש ובראשונה, יש לייחס את מצבה הקשה למדיניות תקציבית קלוקלת. ככלל, בין השנים 2003–2005 התאושש המשק הפלסטיני בצורה הדרגתית מנזקי השנים הראשונות של האנתפאדה. הכנסות הממשלה גדלו בעשרות אחוזים כתוצאה מהעברות כספי המיסים

מישראל, מרווחים נאים אשר השיגה קרן ההשקעות הפלסטינית (Palestinian Investment Fund), משיפור הגבייה המקומית ועוד. בה בעת, בתקופה זו התרחב משמעותית הגרעון אותו צברה הרשות. בראשית עידן אוסלו גדלו הוצאות הממשלה הפלסטינית במהירות, אולם בדרך כלל עלו בקנה אחד עם הגידול בהכנסותיה. במהלך האנתפאדה החל להיווצר פער הולך וגדל בין הוצאות הממשלה להכנסותיה. כך, כבר בסוף שנת 2005 (מספר חודשים טרם השבעתה של ממשלת החמאס) היה מצבה הכספי של הרשות בלתי נסבל. הגירעון הממשלתי הגיע בשנה זו לשיאו ועמד על 60 מיליון דולר בחודש (כ-60% מהכנסותיה החודשיות של הרשות). במצטבר הגיעה גירעונה התקציבי של הרשות ל 3.7 מיליארד דולר. יש לציין כי גירעון זה גדל למרות סכומי העתק אשר הועברו לרשות הפלסטינית מגופים בינלאומיים ומהמדינות התורמות. בין השנים 2000–2005 הגיע סכום זה ל-2.01 מיליארד דולר. עם הפסקת הסיוע החיצוני לתקציב הממשלה ממארכ 2006 – מועד

אמיר קוליק חבר
בצוות המחקר של
המכון למחקרי ביטחון
לאומי

למועסקיה משכורות נדיבות, דבר אשר רק החרף את מצבה הכספי. משנת 2004-2005 עלה שכרם של עובדי המגזר הציבורי האזרחי ב-21 אחוזים ושכרם של אנשי מנגנוני הביטחון ב-28 אחוזים. באותה שנה היוו סכומי הכסף אשר שילמה הרשות לעובדיה, כל חודש בממוצע, כ-55 אחוזים מההוצאות הממשלתיות – 23 אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי – השיעור גבוה ביותר מבין מדינות האזור. יש לציין כי המדינה השנייה בדירוג לאחר הרשות הינה כווית, שם מהווה שיעור משכורות המגזר הציבורי כ-16 אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי. אם כי, בדומה לשאר מדינות המפרץ משמשות משכורות הסקטור הממשלתי כאמצעי לחלוקת רווחי הנפט.

מכל מקום, לעומת העלייה במשכורות המגזר הציבורי, במגזר הפרטי קפא למעשה השכר (במונחים נומינליים) משנת 1999. כך, מרוויח כיום עובד בשירות הממשלתי בממוצע 15 אחוזים יותר מעמיתו המועסק במגזר הפרטי. באופן פרדוקסאלי, בעלי התפקידים הזוטרים במגזר הציבורי מרוויחים משכורות גבוהות יותר מעמיתיהם במגזר הפרטי. לעומת זאת, בכירי המגזר הציבורי מרוויחים פחות מבעלי תפקידים מקבילים להם במגזר הפרטי. כלומר, מערכת תגמול זו אינה מעודדת קליטת עובדים בעלי מיומנויות טכניות גבוהות ו/או כישורים ניהוליים במגזר הציבורי. בדיוק מצב הפוך, אם המטרה הינה להתחרות בשוק הפרטי על העובדים האיכותיים יותר. במצב עניינים זה, קובע הבנק העולמי, המערכת הכספית ברשות בצורתה הנוכחית פשוט אינה ברת קיימה.

המצב חמור עוד יותר בכל הקשור ביכולתה של הרשות לעמוד בעצמה בתשלום המשכורות, כלומר בהסתמך על מקורות המימון העצמאיים העומדים לרשותה (הכנסות ממיסוי, מכספי המיסים אותם גובה ישראל, מקרן ההשקעות הפלסטינית וכו'). מזווית ניתוח זו עולה כי כבר בשנת 2005 היוו הסכומים אשר הוקצו לתשלום משכורות עובדי הרשות כ-92 אחוזים מהכנסותיה. בשנת 2006 עמד

השבעת ממשלת החמאס – החרף מצבה הפיננסי של הרשות. בה בעת, הגבירו המדינות התורמות באופן משמעותי את הזרמת הכספים באמצעות ערוצים בלתי ממשלתיים. קרן המטבע העולמית העריכה כי כ-700 מיליון דולר סופקו כתמיכה תקציבית (budget support) בשנת 2006 בהשוואה ל-349 מיליון דולר בשנת 2005. סכומי כסף אשר הוגדרו כסיוע חירום / הומניטרי גדלו אף הם בשנת 2006. לעומת זאת, התרומות אשר הופנו לפרויקטי פיתוח פחתו.

מכל מקום, עיקר התחייבויותיה הכספיות של הרשות מורכבות מחובות לבנקים מקומיים, לחברות ישראליות שונות, לספקי סחורות, לתאגיד הנפט הפלסטיני ובעיקר לקרן הפנסיה של עובדי הרשות. סכום החוב הכולל מוערך על ידי הבנק העולמי ב-7.3 מיליארד דולר לערך. מיותר לציין כי שיעור חוב זה הינו מהגבוהים בעולם.

המגזר הציבורי – משכון ההווה על חשבון העתיד

עיקר הנטל על תקציב הרשות נובע מהתרחבות המגזר הציבורי ומשיעור המשכורות הגבוה המשולם לעובדיו. כך למשל, בדצמבר שנת 2005 שני שלישים מההוצאות הרשות (כ-93 מיליון דולר) הוקדש למטרה זו. הערכות שונות נוקבות כיום בסכום גבוה עוד יותר. יחס המועסקים במגזר הציבורי הינו מהגבוהים באזור, ועומד על 4 פקידים לכל מאה תושבים. בשנים הראשונות לקיומה של הרשות נטלה על עצמה הממשלה הפלסטינית תחומי אחריות חדשים, ואכן ניתן היה להצדיק את הגידול במגזר זה (ממוצע של 12 אחוזים לשנה בין 1995 – 2000). אולם גידול זה הואץ במהלך האנתפאדה כאשר הרשות החלה להשתמש בסקטור הציבורי כאמצעי לריכוך הגידול המהיר במספר המובטלים. בהתאם, בין השנים 1999-2004, גדל מספר המועסקים בשירות הציבורי ב-30 אחוזים ומנה כ-31 אלף עובדים. בנוסף לגידול במספר העובדים שילמה הרשות

**הבנק העולמי
קובע כי המערכת
הכספית ברשות
בצורתה הנוכחית
פשוט אינה ברת
קיימה**

**בשנת 2005
הצביע משרד
הפנים על 14
אלף אנשי ביטחון
מתוך כ-60 אלף
עובדים כ"בלתי
צייתנים" – 24
אחוזים מכלל
אנשי המנגנונים**

בשנה אשר מביא להצטרפותם של 45 אלף עובדים חדשים לשוק העבודה כל שנה, והגידול במספר המובטלים, הביאו כולם ללחצים קשים על המגזר הציבורי לקלוט לפחות חלק מכוח העבודה העודף. במישור הביטחוני, הממשלה הפלסטינית ביקשה באמצעות הגדלת מספר המגויסים להתמודד עם האנרכיה הביטחונית בשטחה. כך העדיפה הרשות, בעיקר ברצועה, לקלוט לשורות מנגנוניה הצבאיים והמשטרתיים אנשי מיליציות מקומיות. זאת, בניסיון לשפר את שליטתה עליהם. בנוסף, הקמת "הכוח הביצועי" על ידי ממשלת החמאס הוביל לקליטת אלפי מגויסים חדשים במערך הביטחון.

בה בעת, ברור כי חלק ניכר מהגידול במספר עובדי המגזר הציבורי יש לייחס לשיקולי פטרונות. אינדיקציות שונות מצביעות על כך שבכירים פלסטינים השתמשו בשירות הציבורי ככלי לתגמל את תומכיהם, כאמצעי לשלב ולרכז את יריביהם הפוליטיים וכדרך לבניית בסיס תמיכה מוצק. מצב זה ברור גם לציבור הרחב. כך על פי סקר דעת קהל שנערך ביוני 2005 עולה, כי 95 אחוזים מהאוכלוסייה מאמינים כי קשרים (נקטה) הינם אמצעי הכרחי לקבלת עבודה בשירות הציבורי.

לבסוף, לפחות חלק מהאחריות להרחבת מספר המועסקים בסקטור הציבורי מוטלת על המדינות התורמות. אלה – למרות דאגתן מהתנהלותה של הרשות ומאי עמידתה בתוכניות הרפורמה השונות – המשיכו להעביר כספים הן לתקציב הממשלה הפלסטינית והן לפרויקטים שונים. יתרה מזו, נטייתן של התורמות לפעול באופן בילטרלי אל מול שרים שונים בממשלה, פגעה בניסיונות להטיל משמעת תקציבית וגרמה להתנהלות כספית בלתי יעילה במשרדים אלה. במקביל, נכוונתן של המדינות התורמות לממן פרויקטי פיתוח ולהקצות סכומי כסף גדולים להוצאות אחרות (שאינן משכורות), אפשרה לרשות להפנות את משאביה לתשלום שכר מופרז לעובדיה, הרבה מעבר ליכולותיה הפיננסיות העצמאיות.

שיעור זה על 100 אחוזים. בשל הגידול האינטנסיבי במשכורות המועסקים במגזר הציבורי, אפילו אם תחדש ישראל את העברת כספי המיסים, לא תוכל הרשות לבצע כל פעולה אחרת מלבד תשלום משכורות. ברור כי מצב זה מסכן את יכולתה של הרשות להעניק שירותים ציבוריים, הופך אותה לתלויה בסיוע חיצוני וחשופה במיוחד לתנודות בסכומי הכסף החיצוניים המועברים אליה.

התמורה אשר מקבלת הרשות עבור סכומי עתק אלה גם היא מוטלת בספק. במערכת החינוך הפלסטינית למשל מספר עובדי התחזוקה ביחס למספר התלמידים כפול מזה הנהוג במערכת החינוך של אונר"א; ברשויות המקומיות גדלו הוצאות הניהול הכלליות מ-14 אחוזים לשנה ל-22 אחוזים. חוסר היעילות והבזבוז חמורים במיוחד במגזר הביטחוני. בשנת 2005 הצביע משרד הפנים על 14 אלף אנשי ביטחון מתוך כ-60 אלף עובדים כ"בלתי צייתנים" – 24 אחוזים מכלל אנשי המנגנונים. על פי הערכות שונות 40-50 אחוזים מהמועסקים במגזר זה לא הופיעו באופן קבוע לעבודה גם טרם הפסקת תשלום המשכורות החל ממארכ 2006. בה בעת, מספר משמעותי של מועסקים שייך לקטגוריות אשר אינן ממלאות תפקיד משמעותי בשגרת הפעילות היומיומית של כוחות הביטחון. כך לדוגמא 2800 מועסקים מוגדרים כ"קצינים של כבוד" (honorary officers). בהקשר זה, אכן קשה לומר כי ההשקעה הרבה במנגנוני הביטחון הפלסטינים תורמת לשיפור מצב הביטחון של אזרחי הרשות.

הסיבות להתרחבות המגזר הציבורי

העלייה במספר המועסקים בשירות הציבורי קשורה לצירוף של גורמים כלכליים ופוליטיים, וכן להעדרה של משמעת תקציבית. במישור הכלכלי, הקושי אליו נקלע המגזר הפרטי ברשות עם פרוץ האנתפאדה, הפחתת מספר המועסקים בישראל (23 אחוזים מכוח העבודה ערב האנתפאדה לעומת 10 אחוזים במהלכה), שיעור הגידול הטבעי הגבוה 3.5 אחוזים

משמעויות

אין ספק כי ניתוח מצבה הפיננסי של הרשות, כפי שנעשה עד כה אינו מספר את הסיפור כולו. תקציב הממשלה הפלסטינית אמנם התכווץ משמעותית מאז עליית החמאס, אולם הפעילות הכלכלית במשק הפלסטיני נמשכת. אכן, התרומה של מגזר השירותים הציבוריים לתוצר המקומי הגולמי פחתה ב-5 אחוזים לערך בשנת 2006³, אולם הברחות כספים בלתי חוקיות של שרי ממשלת החמאס אל גבולות הרשות, העברות כספי עובדים פלסטינים מחו"ל ובעיקר הסיוע הבינלאומי המסיבי לאוכלוסייה הפלסטינית אפשר, במידה רבה, להתגבר על פער זה. כך, שיעורי הצריכה והייבוא הריאליים במשק הפלסטיני פחתו אך במעט במהלך שנת 2006⁴. במילים אחרות, הממשלה אמנם אינה משלמת את משכורות עובדיה, אך משבר הומניטרי רחב ומקיף אינו נראה באופק. כך או אחרת, המשמעויות הפוליטיות, החברתיות, והכלכליות קצרות וארוכות הטווח, העולות ממצב עניינים זה, הינן רבות. משמעויות אלה נוגעות לזירה הפלסטינית הפנימית, ליחסים בין הרשות וישראל וכן למדיניותם של הגופים הבינלאומיים כלפי הפלסטינים ולפעילותם בשטח. הבולטת שבהן הינה העובדה, כי הסיוע החיצוני המסיבי לרשות הפלסטינית אפשר למעשה הקמתו של גוף סמי מדינתי התלוי באופן מלא בחסדיה של הקהילה הבינלאומית. התקציבים הרבים שזרמו לרשות אפשרו לה להפנות את משאביה שלה להרחבת המגזר הציבורי באופן חסר פרופורציה לצרכיה האמיתיים. בכך נוצרה למעשה מעין גאות כלכלית מלאכותית עבור רבים מאזרחיה. עול ההשקעות בתשתית פיזית ואנושית – הבסיס להתפתחות כלכלית עתידית – הוטל על הקהילה הבינלאומית. המשמעות האמיתית של מצב זה הלכה והתבררה עם הפסקת הסיוע החיצוני לתקציב הרשות הפלסטינית לאחר עליית החמאס לשלטון. מאז מארס 2006 חדלו המדינות התורמות כמעט לחלוטין להשקיע בפרויקטי פיתוח שונים בשטחים ותחת זאת, החלו לממן מפעלי

הסיוע החיצוני המסיבי לרשות הפלסטינית אפשר למעשה הקמתו של גוף סמי מדינתי התלוי באופן מלא בחסדיה של הקהילה הבינלאומית

במישור הביטחוני, התקציבים הרבים אפשרו לרשות להרחיב באופן משמעותי את המסד הביטחוני, המונה כיום, ככל הנראה, יותר מ-70 אלף פעילים

הזנה ותוכניות הומניטריות שונות. כך למעשה, נעצר הפיתוח הכלכלי העתידי של הרשות ותחתיו הולכת ונוצרת שכבה רחבה של נתמכי סעד.

בה בעת, לעומת הרחבת המגזר הציבורי, קפא, כאמור, המגזר הפרטי על שמריו. פער המשכורות לטובת הסקטור הממשלתי, הסגרים וההגבלות על חופש התנועה, לצד השחיתות הממסדית ברשות (המונופולים השונים, מעורבותם של פוליטיקאים בכירים בעסקים שונים, המיסוי הבלתי חוקי במעברי הגבול לרצועה ועוד), הביאו כולם לפגיעה קשה בפעילותו של המגזר הפרטי. השלכותיו ארוכות הטווח של מצב זה חמורות ביותר נוכח העובדה כי מגזר זה מהווה למעשה את "קטר הצמיחה" של כל משק מודרני. העובדה כי הסקטור הפרטי אינו מסוגל לייצר כמות מספקת של מקומות עבודה חדשים מדאיגה במיוחד אם נביא בחשבון כי בכל שנה, עקב שיעורי ריבוי טבעי גבוהים, מצטרפים למשק הפלסטיני, כאמור, עוד כ-45 אלף דורשי עבודה חדשים. זאת ועוד, במצב העניינים הנוכחי נראה כי בוגרי אוניברסיטאות רבים מתקשים להיקלט במגזר הפרטי. לכך עלולות להיות השלכות ארוכות טווח על עתידה הכלכלי של הרשות ובעיקר על ההון האנושי אשר יעמוד לרשותה.

במישור הביטחוני, התקציבים הרבים אפשרו לרשות להרחיב באופן משמעותי את המסד הביטחוני, המונה כיום, ככל הנראה, יותר מ-70 אלף פעילים. מערך זה הפך בשנים האחרונות למעין "חרב פיפיות" בעבור הממשלה הפלסטינית. בהעדר תשתית מתאימה (שכבת קצונה יעילה, הכשרות סדירות ומנגנוני מיון קפדניים) קליטת פעילים חדשים ובתוכם גורמים "סוררים" רבים במערך הביטחוני, הביאה את חוסר הסדר מהרחוב אל תוך מנגנוני הביטחון עצמם. כך, הפכו מנגנונים אלה מנכס לאומי לנטל כלכלי. יתרה מזו, הגדלת מספר המגויסים לא הביאה לשיפור מצב הביטחון הפנימי בשטחי הרשות או להידוק השליטה בגורמי הטרור השונים, אלא יצרה למעשה בעיה פוליטית וחברתית.

חוסר יכולתה של הרשות לכפות חוק וסדר ולהבטיח את ביטחונם האישי של אזרחיה, ובעיקר אובדן האמון הציבורי בהנהגתה, מאיץ את תהליך התפרקותה של הרשות הפלסטינית כגוף שלטוני אם לא להלכה לפחות למעשה

לשאלות הנוגעות ליכולותיהם הפרסונאליות של השניים יש להוסיף כמובן מספר גורמים חשובים ובראשם, התקציב הממשלתי הדל עקב הפסקת הסיוע החיצוני לרשות, וכן תפקודה של ממשלת האחדות הפלסטינית. במצבה הפיננסי הנוכחי של הרשות רפורמות כלכליות משמעותיות. אך במצב הפוליטי הנוכחי השורר ברשות ספק אם ניתן להוציא לפועל צעדים דרסטיים מעין אלה.

כך או כך, המשכו של מצב זה הולך ומרוקן מתוכן את מוסדות הרשות הפלסטינית. העובדה כי שירותים רבים ניתנים לתושבים שלא דרך הערוצים הממשלתיים, חוסר יכולתה של הרשות לכפות חוק וסדר ולהבטיח את ביטחונם האישי של אזרחיה, חוסר יכולתה לדאוג לפרנסתם (ולו מעצם היותה המעסיק הגדול במשק) ובעיקר אובדן האמון הציבורי בהנהגתה (הלאומית או האסלאמית), מאיץ את תהליך התפרקותה של הרשות הפלסטינית כגוף שלטוני אם לא להלכה לפחות למעשה.

הערות

1. ראה לדוגמה דו"ח קרן המטבע הבינלאומית והבנק העולמי ממאי 2007 בנוגע להגבלות התנועה המוטלות בשטחים: "Movement and Access Restrictions in the West Bank: Uncertainty and Inefficiency in the Palestinian Economy".
2. כל הנתונים במאמר זה לקוחים מתוך דו"ח הבנק העולמי: West Bank and Gaza Public Expenditure, Review: From Crisis to Greater Fiscal Independence, Vol. 1. February, 2007. הפרשנות של נתונים אלה בחלקה של כותבי הדו"ח ובחלקה של כותב מאמר זה.
3. על פי נתוני הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה תרם מגזר זה לתוצר המקומי הגולמי 19.9 אחוזים ברבע הראשון של שנת 2006 לעומת 14.3 אחוזים ברבע הרביעי באותה שנה. ראה: http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_pcbs/NationalAccounts/Table%202%20WEB%20E.htm
4. ראה דו"ח הבנק העולמי בנוגע לביצועים הכלכליים של הרשות בשנת 2006: <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/WBGEconomicDevelopments2006.pdf>

זו מתבטאת, בין השאר, בסכסוכים בין המנגנונים השונים ובין פעילים חברי חמולות יריבות ובחוסר יכולתה של הממשלה להפוך לגורם הבלעדי האחראי להפעלת הכוח בשטחים. בקצרה, ניתן להגדיר מצב זה כאנרכיה חברתית-ביטחונית. הירידה באמון הציבור בממשלה ובמוסדותיה בעקבות מצב עניינים זה, עלולה בטווח הבינוני או הארוך להתגלות כהרת אסון לרשות וליכולתה להשפיע על אזרחיה.

במישור החברתי-לאומי, הולך וגובר הפער בין אוכלוסיית עזה לבין אוכלוסיית הגדה. ברצועה, בהיעדר מקורות פרנסה אחרים, מהווה התעסוקה במגזר הציבורי את מקור הפרנסה המרכזי עבור אלפי משפחות. נתון זה מתבטא, בין השאר, בשיעורי האבטלה הגבוהים – 36 אחוזים. לעומת זאת בגדה, ניתן למצוא מקורות פרנסה חלופיים. כך, באזור זה עלה שיעור המועסקים באופן מתון ב-9 החודשים הראשונים של שנת 2006. בין שני האזורים קיימים ממילא פערים רבים: פוליטיים, תרבותיים, כלכליים ואחרים. מציאות זו רק מחריפה פערים אלה ועשויה להקשות בעתיד על תהליכי גיבושה של מדינה פלסטינית ברת קיימא.

על מנת להיחלץ ממצב עגום זה, ממליצים מומחי הבנק העולמי על שורה ארוכה של רפורמות וצעדים כלכליים שונים. עם זאת, יש לזכור כי שניים מהשחקנים הראשיים אשר אחראים למצבה התקציבי הקשה של הרשות הינם אבו מאזן ושר האוצר הנוכחי, סלאם פיאד. האחרון כיהן כשר האוצר הפלסטיני בשנים 2002-2005. תחת הנהגתו אמנם השיגה הרשות הישגים רבים בתחום הכלכלי, בעיקר בכל הנוגע לשקיפות ולהתנהלות כספית תקינה. אך במקביל, תחת הנהגתם של השניים נוהלה בשנת 2005 כלכלת בחירות אגרסיבית, במהלכה הועלה שכרם של עובדי המגזר הציבורי בעשרות אחוזים, דבר אשר הביא את הגירעון התקציבי של הרשות לשיאו. צעד זה ואחרים שנקטו השניים הרעו משמעותית את מצבה הכספי של הרשות והותירו ירושה בלתי נסבלת לממשלה החדשה.