

בין כספי הסילוקין לסיוע הבינלאומי: מנגנון ההישרדות של הרשות הפלסטינית

אסטרטגיה | גיליון 2170 | 15 ביולי 2026

מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", עמדה הרשות הפלסטינית בפני משבר פיסקלי ומוסדי חריף שהוביל להערכות רבות לגבי קריסתה הקרובה, אך נכון ליוני 2026 היא מוסיפה לתפקד ולספק שירותים בסיסיים. הישרדות הרשות, חרף הפגיעה הדרמטית בהכנסותיה מכספי הסילוקין והפסקת העבודה של פועלים פלסטיניים בישראל, מתאפשרת הודות לעלייה משמעותית בסיוע חיצוני ובמנגנוני מימון חלופיים, הממחישים כי היא נתפסת כגורם בעל חשיבות אסטרטגית בינלאומית – מעין ישות ש"חשובה מכדי לקרוס" בעיני מדינות האיחוד האירופי ושחקנים נוספים.

מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" ב-2023 הפכה קריסתה הכלכלית של הרשות הפלסטינית לאחד התרחישים הנפוצים ביותר בשיח המדיני והביטחוני בישראל. עיקול כספי הסילוקין בידי ישראל, אובדן עשרות אלפי מקומות עבודה בישראל, הירידה החדה בפעילות הכלכלית בגדה המערבית והגידול המתמשך בחובות הרשות הובילו רבים להעריך כי קריסתה היא רק עניין של זמן. ואכן, במהלך 2024 ו-2025 נשמעו שוב ושוב תחזיות שלפיהן הרשות עומדת בפני התמוטטות פיננסית ומוסדית.

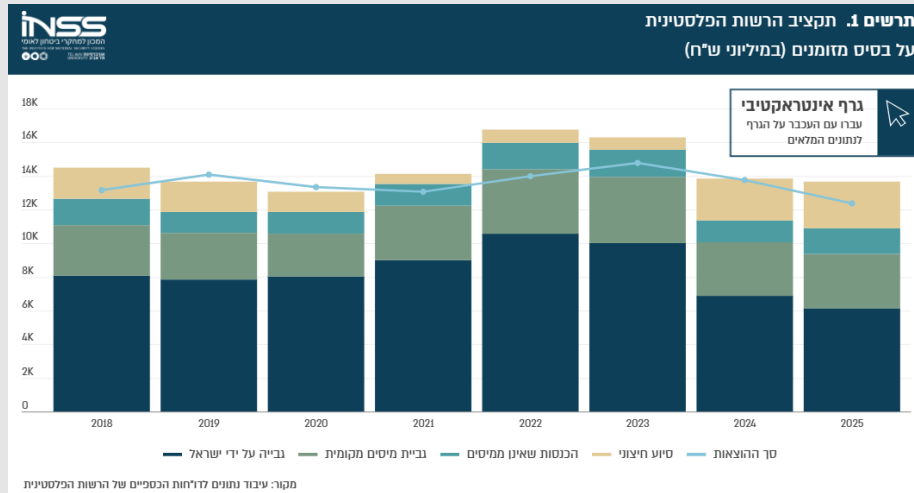
אולם, נכון לכתיבת שורות אלה ביולי 2026 ולמרות משבר פיסקלי חריף, הרשות הפלסטינית ממשיכה לתפקד. היא משלמת משכורות (גם אם חלקיות), מפעילה את מנגנוניה האזרחיים והביטחוניים וממשיכה לספק שירותים בסיסיים לאוכלוסייה. השאלה המרכזית איננה עוד האם מצבה של הרשות קשה, אלא כיצד היא מצליחה לשרוד חרף הפגיעה במקורות ההכנסה המרכזיים שלה.

בחינת דוחות משרד האוצר הפלסטיני מלמדת כי שני תהליכים מרכזיים עומדים בבסיס ההישרדות הזו: מחד גיסא, ירידה דרמטית בהיקף כספי הסילוקין המועברים לרשות על ידי ישראל; ומאידך גיסא, עלייה חדה בסיוע החיצוני ובמנגנוני המימון החלופיים שאפשרו לרשות להמשיך לפעול. הנתונים אף מעלים מסקנה רחבה יותר: הרשות הפלסטינית אינה יציבה מבחינה פיסקלית, אך היא נהנית ממעמד אסטרטגי ההופך אותה, במידה רבה, לישות ש"חשובה מכדי לקרוס", בעיקר עבור מדינות האיחוד האירופי.

הסתכלות כללית על תקציב הרשות

תרשים 1 מציג את התפתחות הכנסותיה והוצאותיה של הרשות הפלסטינית בין השנים 2018–2025 על בסיס מזומנים (Cash Basis). מן התרשים עולה כי ללא הסיוע החיצוני הרשות הייתה פועלת לאורך רוב התקופה בגירעון מבני. כבר בשנת 2018 היו הוצאותיה גבוהות מסך הכנסותיה העצמיות, והפער נמשך גם בשנים שלאחר מכן. עם זאת, הגירעון החריף במיוחד לאחר פרוץ מלחמת "חרבות ברזל". בעוד שבשנים שקדמו למלחמה נשמרו ההכנסות הכוללות (ללא הסיוע החיצוני) ברמה של כ-12–15 מיליארד ש"ח בשנה, בשנת 2024 חלה ירידה משמעותית בהכנסות בפועל, בעיקר כתוצאה מהפגיעה בכספי הסילוקין. בשנת 2025 התרחב הפער עוד יותר, כאשר ההוצאות נותרו ברמה גבוהה יחסית בעוד

שההכנסות ממקורות מקומיים ומכספי הסילוקין לא הצליחו לכסות אותן. כתוצאה מכך, ללא הסיוע החיצוני, הגירעון בתקציב הרשות הגיע לכמעט 20 אחוז בשנת 2024 ול-14 אחוז בשנת 2025.



עם זאת, התרשים מצביע גם על מגמה נוספת, חשובה לא פחות: הגידול החד בסיוע החיצוני. בעוד שבשנים 2020–2023 נע הסיוע סביב כמיליארד עד מיליארד וחצי ש"ח בשנה, בשנים 2024–2025 הוא זינק לכשלושה מיליארד ש"ח ויותר. ללא גידול זה היה הגירעון התזרימי של הרשות עמוק בהרבה. למעשה, העלייה בסיוע החיצוני קיזזה חלק ניכר מהפגיעה בהכנסות שהועברו על ידי ישראל. במובן זה, הגרף מציג את שני הכוחות המרכזיים שעיצבו את מצבה הפיסקלי של הרשות מאז תחילת המלחמה: ירידה חדה בהכנסות מכספי סילוקין מצד אחד, ועלייה דרמטית בסיוע הבינלאומי מצד שני.

בשלב זה, חשוב להדגיש כי המאמר מנתח את תקציב הרשות על בסיס מזומנים (Cash Basis) ולא על בסיס התחייבויות (Commitment Basis). שיטת דיווח זו מתמקדת בכספים שהתקבלו או שולמו בפועל במהלך השנה, ולכן משקפת בצורה טובה יותר את מצבה התזרימי של הרשות ואת יכולתה לממן את פעילותה השוטפת.

הבחנה זו חשובה במיוחד במקרה הפלסטיני. אילו היינו בוחנים את התקציב על בסיס התחייבויות, היינו מקבלים תמונה שונה במקצת: ההוצאות היו גבוהות יותר משום שהן כוללות משכורות שלא שולמו במלואן, התחייבויות לקרנות הפנסיה וחובות לספקים ולבנקים; אך גם ההכנסות היו גבוהות יותר, שכן הן כוללות את מלוא כספי הסילוקין שנגבו עבור הרשות, גם אם חלק ניכר מהם לא הועבר בפועל לקופתה. לפיכך, הניתוח מתמקד בתקציב על בסיס מזומנים, שכן הוא משקף בצורה הטובה ביותר את השאלה המרכזית של מאמר זה: כיצד הצליחה הרשות להמשיך לתפקד למרות המחסור החריף במזומנים.

כספי הסילוקין: מקור ההכנסה המרכזי שהפך למוקד המשבר

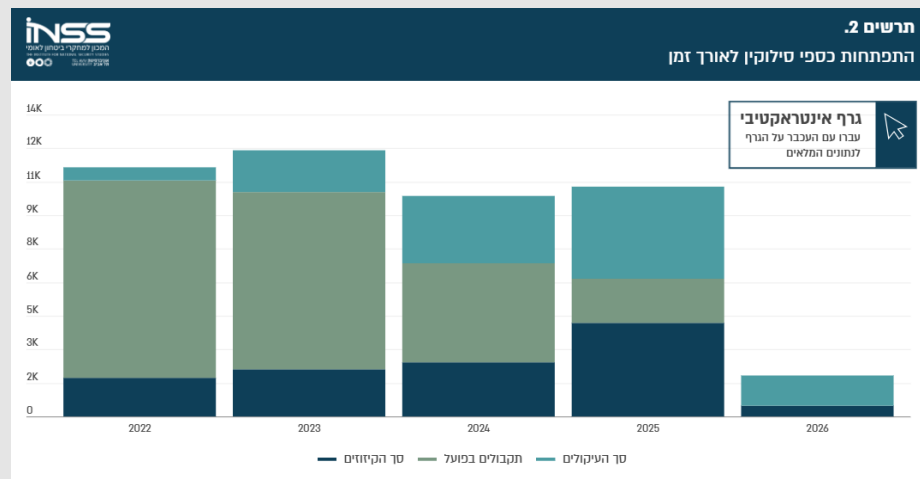
כספי הסילוקין מהווים לאורך שנים את מקור ההכנסה החשוב ביותר של הרשות הפלסטינית. מדובר במיסים ומכסים שישראל גובה עבור הרשות על ייבוא, דלקים, סיגריות ומוצרים נוספים, ומעבירה אליה בהתאם לפרוטוקול פריז אשר נחתם באפריל 1994.

תרשים 2 מציג את התפתחות תשלומים אלו על בסיס מזומנים בין השנים 2022–2025 (הדוחות הכספיים של הרשות התחילו לספק מידע זה בשנת 2022). התרשים ממחיש כי בעוד שהיקף הגבייה הכולל של ישראל עבור הרשות נותר גבוה יחסית, חלק הולך וגדל מהכספים אינו מגיע לקופת הרשות. הפער בין ההכנסות הנצברות לבין המזומנים המתקבלים הפך לאחד ממאפייני היסוד של המשבר הפיסקלי הנוכחי.

הנתונים מלמדים כי עד שנת 2023 הסתכמו התקבולים מכספי הסילוקין בכ-12–11 מיליארד ש"ח בשנה. בשנת 2022 ישראל ניכתה מכספים אלו כ-1.7 מיליארד ש"ח עבור תשלום לחשמל, מים, והוצאות אחרות של הרשות והעבירה אליה

Commented [RH1]: כדי להימנע מלהשתמש פעמיים בהטיית המילה הבסיס

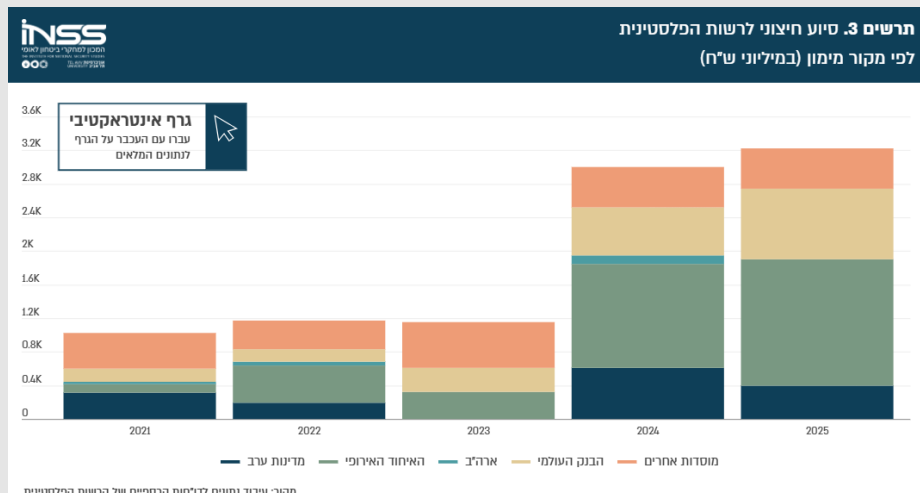
את שאר התקבולים (כ-8.8 מיליארד ש"ח). בשנת 2023 ממשלת ישראל התחילה לעקל חלק משמעותי של הכספים כדי לקזז את תשלום הרשות למשפחות האסירים וגם כספים שהרשות מעבירה לרצועת עזה. אחרי כל הניכויים האלה ותשלום הוצאות שונות, הרשות קיבלה כ-7.9 מיליארד ש"ח.



אולם, מאז תחילת המלחמה חל שינוי דרמטי. בשנת 2024 ירדו התקבולים לכ-4.4 מיליארד ש"ח בלבד, ובשנת 2025 לכ-2 מיליארד ש"ח. במקביל, היקף הכספים המעוכבים בידי ישראל עלה באופן חד והגיע בשנת 2025 ליותר מ-4 מיליארד ש"ח. כלומר, בשנת 2025 ישראל עיקלה סכום גדול יותר מהסכום שהעבירה לרשות. הרשות אף חדלה לקבל כספי סילוקין החל מיוני 2025 ומדיניות זאת נמשכת כבר שנה. מבחינת הרשות הפלסטינית מדובר בשינוי מבני. מקור ההכנסה המרכזי והיציב ביותר שלה הפך למקור בלתי צפוי הנתון לשיקולים פוליטיים וביטחוניים בישראל. לכאורה, פגיעה קשה זו הייתה אמורה להביא אותה למשבר תזרימי חריף ואף לקריסה פיסקלית. אולם בשנים אלו חל גידול משמעותי בהיקף הסיוע הבינלאומי, שקיזז חלק ניכר מהפגיעה בהכנסות.

הסיוע החיצוני חזר - בהיקף משמעותי

הגורם המרכזי שמסביר מדוע הרשות לא קרסה הוא העלייה החדה בסיוע החיצוני. במשך יותר מעשור חלה ירידה הדרגתית בתמיכה הבינלאומית ברשות. הסיוע החיצוני ירד מכ-2.4 מיליארד ש"ח בשנת 2018 לכמיליארד ש"ח בלבד בשנת 2021. אולם מאז המלחמה התהפכה המגמה. כפי שניתן לראות בתרשים 3, בשנת 2024 זינק הסיוע לכ-3 מיליארד ש"ח, ובשנת 2025 לכ-3.2 מיליארד ש"ח.



תרשים 3 חושף תופעה בולטת במיוחד: בניגוד לתפיסה הרווחת, לפיה מדינות ערב (ובעיקר מדינות המפרץ) מהוות את מקור התמיכה המרכזי של הרשות הפלסטינית, מי שמנע את קריסתה הפיסקלית בשנים האחרונות היו בעיקר האיחוד האירופי והבנק העולמי. בעוד שהסיוע הערבי נותר מוגבל ותנודתי, התמיכה האירופית זינקה מכ-327 מיליון ש"ח בשנת 2023 ליותר מ-1.5 מיליארד ש"ח בשנת 2025. במקביל, תמיכת הבנק העולמי גדלה מכ-283 מיליון ש"ח לכ-838 מיליון ש"ח באותה תקופה. העלייה החדה בסיוע מצד גורמים אלו אינה מקרית; היא משקפת את תפיסתן של מדינות אירופה ושל הקהילה הבינלאומית, לפיה הרשות היא כתובת הכרחית לכל הסדר מדיני עתידי וכי קריסתה עלולה לערער את היציבות בגדה המערבית ולפגוע באינטרסים אזוריים רחבים יותר.

לפיכך, התרשים מלמד כי הישרדותה הפיסקלית של הרשות נשענת כיום במידה רבה על נכונותם של שחקנים בינלאומיים להזרים לה משאבים בעת משבר. ניתן לראות בכך ביטוי לתפיסה שלפיה הרשות הפלסטינית הפכה לישות שהיא במידה רבה "חשובה מכדי לקרוס" (Too Strategic to Fall) משום שהחלופות לקריסתה נתפסות כבעייתיות יותר בעיני הקהילה הבינלאומית.

העברת המשבר לאחרים

הסיוע החיצוני לבדו אינו מספיק כדי להסביר את הישרדותה של הרשות הפלסטינית. לאורך השנים פיתחה הרשות מנגנון יעיל יחסית של "העברת משברים", שבמסגרתו היא ממשיכה לפעול גם כאשר אין ברשותה די מזומנים למימון מלוא הוצאותיה. במקום לקצץ באופן חד בפעילותה או להפסיק לספק שירותים, היא דוחה תשלומים ומגלגלת את נטל המשבר לגורמים אחרים במשק. בפועל, המשמעות היא שהמחסור התקציבי מממן באמצעות עובדים המקבלים רק חלק משכרם, ספקים וקבלנים הממתינים לתשלום, קרנות פנסיה שאינן מקבלות את מלוא ההפרשות המגיעות להן, ובנקים פלסטיניים הממשיכים להעמיד אשראי לממשלה.

נתוני משרד האוצר הפלסטיני ממחישים היטב את היקף התופעה. הן ב-2024 והן ב-2025 שילמה הרשות לעובדי המגזר הציבורי רק כ-70 אחוז מגובה השכר המגיע להם, כאשר הסכום הנותר נרשם כחוב לעתיד. כך למעשה הופך הגירעון התקציבי לחוב מצטבר כלפי עובדים, ספקים ומוסדות פיננסיים, במקום להופיע כקיצוץ מיידי בהוצאות. שיטה זו הגדילה את התחייבויות הרשות מול עובדי המגזר הציבורי והבנקים בהיקף של למעלה מ-6 מיליארד ש"ח בשנה מאז תחילת המלחמה.

מבחינה כלכלית, מדובר במנגנון הישרדות ולא בפתרון. ככל שהחובות מצטברים, כך גדל הנטל העתידי על תקציב הרשות ונשחקת יכולתה לספק שירותים ציבוריים ברמה נאותה. אולם בטווח הקצר מנגנון זה מאפשר לה להמשיך לתפקד גם כאשר הכנסותיה אינן מספיקות למימון פעילותה השוטפת. במובן זה, לצד הסיוע החיצוני, "העברת המשבר" הפכה לאחד מעמודי התווך המרכזיים של הישרדותה הפיסקלית של הרשות הפלסטינית.

סיכום ומשמעויות

הנתונים מלמדים כי הרשות הפלסטינית אינה ניצבת כיום בפני קריסה מיידית, חרף הפגיעה החריפה בכספי הסילוקין. היא הצליחה להתאים עצמה למציאות החדשה באמצעות שילוב של קיצוץ הוצאות, דחיית תשלומים, גידול בחובות וגיוס סיוע חיצוני נרחב. במידה רבה, הישרדותה נשענת על נכונותם של האיחוד האירופי, הבנק העולמי ותורמים בינלאומיים נוספים להמשיך ולתמוך בה גם בתקופות של משבר חריף.

עם זאת, העובדה שהרשות ממשיכה לתפקד עלולה ליצור רושם מוטעה שלפיו המשבר מוגבל למישור התקציבי בלבד. בפועל, נתוני הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה (PCBS) והערכות של הבנק העולמי מצביעים על תמונה קשה בהרבה. מאז תחילת המלחמה התכווץ התוצר הפלסטיני באופן משמעותי, שיעורי האבטלה זינקו, ההשקעות הפרטיות ירדו, פעילות ענפי המסחר, הבנייה והשירותים נפגעה קשות, ואובדן הגישה לשוק העבודה הישראלי הפחית באופן דרמטי את הכנסות משקי הבית. במילים אחרות, בעוד שהרשות הצליחה לשרוד מבחינה מוסדית, המשק הפלסטיני כולו ספג פגיעה עמוקה.

עבור ישראל, משמעות הדברים מורכבת. הישרדותה של הרשות אינה מבטיחה יציבות. המשך השחיקה ברמת החיים, העלייה באבטלה, היחלשות השירותים הציבוריים והצטברות החובות עלולים להגביר את חוסר היציבות בגדה המערבית גם אם המנגנון הממשלתי עצמו ממשיך לתפקד. ככל שהמשבר הכלכלי יעמיק, כך יגדל הסיכון לפגיעה ביציבות האזרחית והביטחונית בגדה המערבית, לירידה ביכולת התפקוד של מנגנוני הרשות ולהגדלת העלויות שישלם ישראל תיירש לשאת בהן באופן ישיר או עקיף. במובן זה, משבר פיסקלי מתמשך ברשות אינו נותר בעיה פלסטינית בלבד, אלא עלול לייצר לאורך זמן גם עלויות כלכליות, מדיניות וביטחוניות עבור ישראל.

לפיכך, השאלה המרכזית אינה האם הרשות תקרוס מחר בבוקר. השאלה היא האם ניתן להמשיך לאורך זמן לקיים מערכת פוליטית ופיסקלית הנשענת על סיוע בינלאומי גובר, חובות מצטברים והכנסות הנתונות לשיקול דעת פוליטי של ישראל. אמנם הרשות הפלסטינית שרדה את המשבר הנוכחי, אך לא לעולם חוסן. אם לא יחול שינוי מהותי במקורות הכנסתה, במערכת היחסים הפיסקלית עם ישראל ובמבנה הכלכלה הפלסטינית, מנגנוני ההישרדות שאפשרו לה לצלוח את השנים האחרונות עלולים להפוך בעצמם למקור המשבר הבא.

עורכי הסדרה: ענת קורץ, רינת חרש ואלדד שביט.