

הקיימות, למעט תחומים המטופלים באופן טבעי בישראל, דוגמת גביית מס הכנסה מתושבי עזה שעובדים בתחומי ישראל. לעומת זאת, בגדה המערבית קיבלה הרשות אך ורק סמכויות לגביית מס הכנסה ומע"מ (שהיה קרוי בגדה מס בלו מוסף).

בנוסף למיסים אלה, ישראל אמורה להעביר לרשות הפלסטינית בהתאם לסיכומים שהושגו בין שני הצדדים את הכספים הבאים:

א. מכסים שהיא גובה בנמלי ישראל על סחורות המיועדות לרשות הפלסטינית בעזה וביריחו;

ב. היטלים שהיא גובה מן הפלסטינים בגדה (דוגמת מס רכוש), וכן אגרות שונות, כמו אגרה על טסטים. חלק ממיסים אלה, דוגמת מס רכוש, עובר לעיריות ולא לרשות הפלסטינית. (יצויין כי בעזה וביריחו, גביית ההיטלים והאגרות היא באחריות הרשות הפלסטינית);

ג. 75% מסכום מס ההכנסה המנוכה מתושבי עזה והגדה המערבית שעובדים בישראל ובהתנחלויות;

ד. סך כל המע"מ שישראל גובה על תוצרת השטחים הנמכרת בישראל. נושא זה שנוי במחלוקת, כיוון שישראל רוצה שהכסף יגיע ישירות ליצרן ואילו ערפאת דורש שהוא יגיע לקופת הרשות הפלסטינית. בנוסף לכך, יש בעניין המע"מ מחלוקת בין ישראל לאש"ף גם סביב דרכי החישוב. ערפאת העלה את העניין הזה בפגישתו עם רבין במחסום ארז ב-16 בפברואר 1995, ורבין הבטיח לבדוק אותו.

כנקודת מוצא לאומדן פוטנציאל גביית המיסים של הפלסטינים, ניתן להתחיל מן הנסיון שצבר המנהל האזרחי הישראלי בתחום זה. המנהל נהג לממן את פעילותו בגדה המערבית ובעזה, דוגמת הפעלת מערכות החינוך והבריאות, באמצעות המיסים שגבה מן הפלסטינים תושבי אזורים אלה. הוצאותיו הסתכמו בכ-100 מיליון דולר לשנה בגדה, ובכ-100 מיליון דולר לשנה בעזה. סך הכל, מדובר בהוצאות של כ-200 מיליון דולר לשנה, שהם כ-17 מיליון דולר לחודש. לפיכך, סביר להניח שהמנהל האזרחי גבה מיסים בשיעור הדומה לזה. ואכן, אין זה מקרה כי מנכ"ל משרד האוצר הפלסטיני, דר' עאטף עלאוונה, סבור שהרשות הפלסטינית מסוגלת לגבות 200 מיליון דולר לשנה.

מתוך הסכום הזה, ישראל גבתה בגדה המערבית, שהוא אזור משגשג יחסית לעזה, כ-3.3 מיליון דולר מס הכנסה לחודש, וכ-3.3 מיליון דולר מע"מ לחודש. לא ידוע ל"מבט לשלום" באיזה אופן מחולק שאר הסכום שגבה המנהל האזרחי, שהוא בערך עוד כ-10 מיליון דולר לחודש.

ראוי לציין, כי אין להתייחס לסכומים שישראל גבתה כתקרה שאי-אפשר לעבור אותה. אי-תשלום מיסים לישראל נחשב בעבר בעיני הפלסטינים כחלק מן המאבק נגד הכיבוש. ארגונים שונים, דוגמת אש"ף, הצליחו להחדיר את התפיסה הזאת בקרב האוכלוסיה המקומית עד כדי כך שהיא הפכה לערך חשוב, ואפילו למסורת. אמנם ישראל, מצידה, פיתחה שיטות שונות, לרבות שימוש בכח, על-מנת לאכוף את תשלום המיסים, והיא אף הצליחה בכך במידה רבה, אולם בכל זאת אין ספק שאם הרשות הפלסטינית תיתפס כלגיטימית בעיני משלמי המיסים, היא תוכל, באופן תאורטי, לגבות סכומים גבוהים יותר מאלה שגבתה ישראל.⁸ מצד שני, אין להתייחס לסך כל המיסים שגבתה ישראל כסכום

⁸ בנוסף לכך, המינהל האזרחי גם לא קיבל את הסכומים שנוכו מפועלים מן השטחים שעבדו בישראל,

מינימלי לגביה, וזאת הן בשל כך שלישראל היו אמצעי אכיפה שעדיין אין לפלסטינים בגדה, והן בשל בעיות אחרות הניצבות בפני הפלסטינים, כפי שיוסבר בהמשך.

אופן גביית המיסים ושיעור הצלחה

פרק הזמן שעבר מאז קיבלו הפלסטינים לידיהם את סמכות גביית המיסים ב-1 בדצמבר 1994, איננו מספיק על-מנת לקבוע האם מסוגלת הרשות להקים מנגנון אמין לגביית מיסים ולהפעילו בהצלחה. עם זאת, ניתן לראות מה עלה בידי הרשות לגבות עד כה ועל בסיס זה להשליך על העתיד באמצעות אומדנים.

על אף שיש לרשות הפלסטינית סמכות לגבות מיסים בעזה, היא גובה אותם בשיעורים נמוכים. זאת מכיוון שמנגנון גביית המיסים בסיסי ביותר ואינו עוסק בגביית מס הכנסה מאנשים פרטיים. על-פי מקורות "מבט לשלום", הרשות הפלסטינית גובה מיסים בעזה בשלוש דרכים עיקריות:

א. עצירת סוחרים עזתיים במחסומי פתע וחיובם לשלם סכומים המבוססים על שומות שהעבירה ישראל לרשות הפלסטינית;

ב. פשיטות על בתי-מסחר כדי לגבות מס הכנסה ומע"מ;

ג. כאשר מגיע סוחר מן הגדה לעזה על-מנת להעביר סחורה לסוחר עזתי שחייב כסף לרשות הפלסטינית, עוצרים אנשי הרשות את הסוחר מן הגדה, מחרימים חלק מסחורתו ומסרבים להחזיר לו אותה עד שהסוחר העזתי משלם את מיסיו.

בנוסף לכך, הרשות גובה בעזה היטלים למיניהם, אם כי לא באופן שיטתי, וכן מע"מ דרך בתי-המסחר, כפי שעשתה ישראל. עם זאת, אין הרשות עושה שימוש נרחב בשיטות שפורטו לעיל וניתן לומר שהיא כמעט ואינה גובה מיסים בעזה. סביר להניח שסך ההכנסות המתקבלות ממיסים בעזה אינו עולה על מיליון דולר לחודש. יצויין, כי ממקורות "מבט לשלום" נודע שהרשות הפלסטינית אינה פועלת לשיפור מנגנון הגביה שלה בעזה, ולכן קלושים הסיכויים שסכום זה יגדל בעתיד הקרוב.

בגדה המערבית הקימה הרשות הפלסטינית מנגנון מתוחכם יותר לגביית מיסים. הוא גובה מע"מ בדיוק כפי שגבה אותו המנהל האזרחי: הכסף נגבה על-ידי בעלי חנויות ועובר, כמעט באופן אוטומטי, לגובי המע"מ. לדברי מקורות "מבט לשלום", הרשות הפלסטינית הצליחה לגבות כ-3.3 מיליון דולר לחודש בחודשים דצמבר 1994 וינואר 1995 - אותו סכום שגבתה ישראל בחודשים אלה בשנה שלפני כן.

לעומת זאת, במה שנוגע לגביית מס הכנסה בגדה המערבית, עדיין יש בעיות. הרשות הפלסטינית גבתה מס הכנסה מאנשים הגרים ועובדים בגדה ללא אמצעי אכיפה, ובמקום לגבות 3.3 מיליון דולר לחודש, כפי שגבתה ישראל, עלה בידה לגבות רק רבע מן הסכום הזה - כ-800 אלף דולר לחודש. למעשה, הרשות גובה רק ממפעלים גדולים ומעובדיה בתחום חמש הסמכויות שהועברו לידיה. סך הכל, הפלסטינים גובים עבור עצמם בגדה רק 4.1 מיליון דולר לחודש.

המוערכים על ידי מקור ישראלי בכ-67 מיליון דולר לשנה, שהם כ-5.5 מיליון דולר לחודש. כעיקרון, הפלסטינים מקבלים 75% מן הסכום הזה, ולכן יגם בדרך זו יש להם אפשרות לקבל יותר מן המינהל האזרחי.

בנוסף לסכום זה, הרשות הפלסטינית אמורה לקבל מישראל את המיסים שהיא גובה עבורה בהתאם להסכמים: מכסים על סחורות המיועדות לרשות הפלסטינית, היטלים ואגרות שהיא גובה מהפלסטינים בגדה, מס הכנסה הנגבה מפועלים פלסטינים בישראל, ומע"מ הנגבה על סחורות פלסטיניות העוברות בישראל. קשה מאוד להאריך כמה ישראל גובה וכמה היא מעבירה. יתר על כן, בגלל הסגר, שצימצם את מספר הפועלים מן השטחים המועסקים בישראל, אי-אפשר לסמוך על נתונים מן העבר. "מבט לשלום" מעריך את הסכום החודשי שגובה ישראל עבור הרשות הפלסטינית בכמיליון דולר.

בכל מקרה, קיים פער בין הסכום שישראל גובה עבור הפלסטינים לבין הסכום שהיא מעבירה להם. לדברי מקורות "מבט לשלום", ישראל מנכה מן הסכום שהיא גובה סכומים שונים בגין חובות שונים של הרשות הפלסטינית לממשלת ישראל, ליבזק, לחברת החשמל וכו'. עובדה זו מציבה מכשול נוסף המקשה על הערכה מדויקת של סכום המיסים המגיע לרשות. על-פי מקורות "מבט לשלום", שר האוצר, אברהם ביגה שוחט, העביר כבר על חשבון התחייבויות הללו שלושה תשלומים של 17.5 מיליון ש"ח כל אחד, שהם כ-17.5 מיליון דולר סך הכל, אשר התפרסו על-פני מספר חודשים. לעומת זאת, באמצע מרץ 1995 נמסרו מלשכת שר האוצר נתונים אחרים, ולפיהם העבירה ישראל זה מכבר לפלסטינים סכום של 40 מיליון דולר.

הכנסתה של הרשות הפלסטינית ממיסים שהיא גובה בעצמה מסתכמת בכ-5 מיליון דולר לחודש, בנוסף למיסים שישראל גובה עבורה, והמוערכים על ידי "מבט לשלום" בכמיליון דולר לחודש. יוצא איפוא, שהכנסתה הכוללת מגיע לכ-6 מיליון דולר לחודש. סכום זה רחוק מ-21 מיליוני הדולר המהווים את המינימום שעל הרשות לגבות מידי חודש, במידה והמדינות התורמות יתרמו כ-200 מיליון דולר לשנה, כפי שדורשת מהן ישראל.

בעיות בגביה

לרשות הפלסטינית כמה בעיות המקשות עליה לגבות מיסים באותו שיעור שישראל גבתה, קל וחומר בשיעור הנדרש לממן את הוצאותיה השוטפות.

ראשית, המשימה שנטלה על עצמה להקים בתוך חצי שנה מערכת מסודרת של גביית מיסים היתה יומרנית מדי. באופן אובייקטיבי, תקופה של שישה חודשים היא פרק זמן קצר מדי לביצוע משימה כה מורכבת. מן הסתם, כך היה קורה לכל גורם שהיה עליו להתמודד עם בעיה דומה.

בהקשר זה, מידת נכונותם של הפלסטינים להעזר בידע הישראלי בעניינים טכניים, תשפיע על יכולתם העתידית לגבות מיסים. ראוי לציין כי הגישות השונות של מנגנוני הגביה בעזה ובגדה באות לידי ביטוי בקשר עם ישראל. בעוד הרשות בעזה סירבה לשתף פעולה עם ישראל ולהסתיע בה, הסכים המנגנון בגדה הן לקבל קורסי הכשרה בישראל והן להשלים עם נוכחות יועצים ישראלים במשרדיו לתקופה של חפיפה וחניכה, שעודנה נמשכת. המנגנון בגדה אף הסכים לקבל את שירותיו ממערכות המחשוב של ממשלת ישראל, לאחר שהמנהל האזרחי מימן את תרגום תוכנת המחשב לערבית. יש לציין, כי באמצע פברואר ביקר דר' עלאוונה, מנכ"ל משרד האוצר הפלסטיני, ברבת-עמון, וסיכם שם על סיוע ירדני למנגנון המיסים בגדה. ואכן נודע, כי מומחי מיסים מירדן אמורים להגיע לראמאללה כדי לסייע

לצד הבעיות האובייקטיביות של הרשות הפלסטינית בגביית מיסים, יש לה גם בעיות ספציפיות הנובעות מן האופי המיוחד של ההסכמים עם ישראל, וכן מנסיבות היסטוריות וכלכליות.

בעיית לגיטימיות השלטון היא חמורה. אין זה סוד כי לרשות הפלסטינית יש אופוזיציה רחבה, אשר עלולה לתרגם התנגדות פוליטית זו לסירוב לשלם מיסים. לדבר זה יש רקע עוד מימי השלטון הישראלי בכל השטחים, כאשר אש"ף עצמו עודד אי-תשלום מיסים כחלק מן ההתנגדות לכיבוש, וכעת הוא ניצב מול מערכת טיעוניו-שלו הנישאת בפי מתנגדיו הפוליטיים.

מן ההכרזות השונות של דר' עלאוונה, ניכר כי הבעיה העיקרית המטרידה אותו היא בעיית הלגיטימיות של הרשות הפלסטינית לגבות מיסים. ב-1 בדצמבר 1994, היום בו קיבלה לידיה הרשות את סמכות גביית המיסים, פירט דר' עלאוונה את ה"אני מאמין" שלו. הוא דיבר על מערכת גבייה "תרבותית", אשר תפנה אל רגש החובה הפטריוטית של הפלסטינים, והרחיב את הדיבור על הבעיה המרכזית המטרידה אותו: המסורת הפלסטינית הארוכה של השתמטות ממיסים. הוא אמר, כי בעבר, תחת תנאי הכיבוש, עודד אש"ף את הפלסטינים להשתמט מתשלום מיסים כחלק מן המאבק לשחרור, אך כעת הוא פונה אל הנישומים למחר ולשלם את מיסיהם כי זהו חלק מן המאמץ להקים את המדינה הפלסטינית שבירתה ירושלים. לדברי דר' עלאוונה, בתקופת הכיבוש הגביה לא היתה שיוויונית, אלא שירתה את צרכי הכובש, והיא אף נעשתה בדרכים שפיתחו איבה בין השלטון לבין הנישומים.

דר' עלאוונה רמז על בעיה נוספת הקשורה לגיטימיות השלטון הפלסטיני, שיש בה כדי להוות מכשול בדרכה של מערכת גביית המיסים: חשדנות הנישומים לגבי יעדי הכספים שייגבו. דר' עלאוונה התחייב כי יונהג עקרון של שקיפות, לא בפני המדינות התורמות, אלא בפני העם הפלסטיני, כדי שיוכל להיווכח מה נעשה עם הכסף שנגבה ממנו.

בשל בעיית הלגיטימיות של השלטון, נמנעת הרשות הפלסטינית מגביית מיסים מסודרת ברצועת עזה, והיא אף נתקלת בקשיים בגביית המיסים בגדה, אף כי שם בכל זאת עלה ביזה להקים מנגנון מסודר לגביית מיסים. כמו-כן, בשל בעיית הלגיטימיות התפתחה בקרב עובדי המנגנון לגביית מס ההכנסה נטיה לוותר לנישומים רבים על שומות שנעשו בידי פקידי המס הישראליים, ועדיין לא ברור מהו הנזק שנגרם לגביית המיסים בשל נטיה זו. יוצא איפוא, שעל-מנת לפתור בעיה אחת, עלולים הפלסטינים ליצור בעיה אחרת. בכל מקרה, התופעה הזאת איננה קיימת במע"מ, ופקידי המע"מ גובים את המס על-פי הנהלים שנקבעו על-ידי ישראל.

בעיה נוספת שמקשה על הרשות הפלסטינית לגבות מיסים בעזה היא רמת ההכנסה הנמוכה של מרבית תושביה. בדצמבר החליטה הרשות הפלסטינית לקבוע שכר של 400 דולר למשפחה כקו תחתון לגביית מס הכנסה. פירוש הדבר הוא שרוב תושבי עזה פטורים מתשלום מס הכנסה. לפיכך, על הרשות לגבות את חלק הארי של המיסים דווקא בגדה, עבור הוצאותיה הן בגדה והן בעזה. מדיניות זו כמעט ואינה ניתנת ליישום מכמה סיבות.

ראשית, אין לפלסטינים יכולת אכיפה בתחום תשלום המיסים בגדה. ההסכמים עם ישראל אמנם העבירו לפלסטינים את סמכות גביית המיסים בגדה החל מן ה-1 בדצמבר 1994, אולם המשטרה הפלסטינית אינה נמצאת בשטח ועדיין אין תאריך יעד לפריסתה שם, כיוון שטרם נחתם הסכם על הסדרי הביניים. אמנם כמה כוחות מתחרים, דוגמת הבטחון המסכל של גייבריל רגיוב וכוח 17, החלו, בהסכמה בלתי-כתובה של ישראל, לפרוס את כוחותיהם בגדה, אולם אין די בכך כדי לאכוף תשלום מיסים, מה גם שאין זה מתפקידם של כוחות אלה.

שנית, רוב ההוצאות של הרשות הפלסטינית מתמקדות בעזה, מקום בו ממוקמים מרבית מוסדותיה הממשלתיים ומנגנוני הבטחון העיקריים שלה. תושבי הגדה המערבית אינם נלהבים לשלם מיסים על-מנת שיועברו למימון הצרכים של עזה, אלא הם מעוניינים שהכספים הנגבים מהם ישמשו עבור צרכי הגדה. לפיכך, כל אפשרות שמיסיהם של תושבי הגדה יועברו למימון צרכי עזה מורידה את המוטיבציה שלהם לשלם את המיסים.

כאמור לעיל, בכינוסן בבריסל קשרו התורמות את הקמת מנגנון גביית המיסים במימון ההוצאות השוטפות של חמש הסמכויות המוקדמות. מכיוון שהללו קשורות באופן מפורש לתיפקוד הרשות בגדה, ולא בעזה, הרי המיסים הנגבים עבור מימון הסמכויות הללו נשארים בגדה. מנגנון הגביה הוקם בגדה ולא בעזה. הבנק העולמי מפקח על גביית המיסים ועל הפעלת חמש הסמכויות בגדה, וגם הוא היה מעוניין בכך שהמיסים הנגבים בגדה יועברו למימון סמכויות אלה, מבלי שיתעכבו או יועברו לצרכים אחרים של הרשות הפלסטינית בעזה. קשה לערוך מעקב מדויק ולדעת בברור אם אכן המיסים הנגבים בגדה נשארים בגדה, אך לדברי מקורות ישראליים ופלסטיניים המעורבים בעניין הזה - אלה הם אכן פני הדברים. לפיכך, הכספים הללו מועברים ישירות לפעילות השוטפת של מיניסטריוני הרשות הפלסטינית בגדה. בכל מקרה, הכסף לא מגיע לרשות בעזה, אך לפחות הוא נוטל מן הרשות חלק מן האחריות למימון חמש הסמכויות המוקדמות שהועברו.

גם מס הרכוש שישראל גובה עבור הפלסטינים בגדה איננו מגיע לרשות בעזה. 90% מכספי מס הרכוש עוברים לעיריות שבהן בוצעו העסקות, דוגמת רכישת בית, ולכן רכישת בית ברמאללה אינה מוסיפה כסף לרשות בעזה, מכיוון שהכסף נשאר בגדה, בידי עיריית רמאללה, אשר תשקיע אותו לצרכי תושבי ראמאללה, ולא עזה.

גביית מיסים בעזה כמעט ולא נעשית. בגדה אמנם גובים מיסים, אולם בשל בעיות של לגיטימיות השלטון, חוסר רצון לשלם עבור צרכי עזה והעדר מנגנון אכיפה מסודר, לא גובים את הסכומים הפוטנציאליים, והמיסים שבכל זאת נגבים מועברים ישירות לגדה המערבית לכיסוי חמש הסמכויות שהועברו, מבלי שייגיעו לרשות בעזה בכלל. למרבה האירוניה, המיסים שמגיעים לרשות הפלסטינית הם בעיקר אלה שנגבים בישראל - אגרות, מכסי תוצרת המגיעה לרשות הפלסטינית, מע"מ על תוצרת פלסטינית ומס הכנסה מפועלים מן השטחים שעובדים בישראל. עם זאת, הסגר הביא לצמצום מספר תושבי השטחים העובדים בישראל, ולכן הקטין את הסכומים שמגיעים ממס הכנסה. ממה שנשאר לא הכל מועבר לרשות הפלסטינית, משום שישראל מקזזת מסכומים אלה חובות של הרשות הפלסטינית ל'בזק', לחברת החשמל וכו', כפי שהוסבר לעיל.

סיכום: האם הפלסטינים יוכלו לממן את הוצאותיהם באמצעות גביית מיסים?

על-מנת לממן את הוצאותיה, זקוקה הרשות הפלסטינית מידי חודש לסכום של כ-21 מליון דולר, וזאת בתנאי שהמדינות התורמות יטלו חלק בהוצאותיה. לעומת זאת, הכנסותיה מסתכמות בכ-6 מליון דולר לחודש. לפיכך נשאלת השאלה מהם סיכוייה להעלות את הסכומים שהיא גובה לפחות עד לאלו שישראל גבתה בעבר ואשר דרי עלאוה נקב בהם כיעד - 17 מיליון דולר לחודש? זאת, נוסף על העובדה שעליה לעשות כן תוך מספר חודשים על-מנת שהמדינות התורמות לא תפסקנה לממן את חלקן - צעד שישאיר את הרשות ללא כסף בקופתה למימון הוצאותיה השוטפות.

באשר לקשיים הטכניים האובייקטיביים המלווים כל מערכת ארגונית חדשה, נראה כי במשך הזמן הם יבואו על פתרון - בעיקר באמצעות סיוע מישראל, מהמדינות התורמות ומהארגונים הבלתי-ממשלתיים. ככל שמערכת גביית המיסים תתיצב ותרכוש מיומנות, יכולת הגביה תלך ותגדל.

הקשיים הספציפיים מהווים את לב הבעיה. בעזה יש לרשות יכולת לאכוף את גביית המיסים, אולם בשל בעיותיה שם, כגון בעיית הלגיטימיות ורמת ההכנסה הירודה, לא סביר להניח שהסכומים הנגבים יגדלו בצורה משמעותית בעתיד הנראה לעין.

ברחבי הגדה קיימת אמנם מערכת לגביית מיסים ותקפים בה חוקים וסדרים כלכליים, אולם האכיפה איננה מתבצעת מכיוון שהמשטרה הפלסטינית טרם התפרסה שם. רק לאחר התפרסותה ניתן יהיה לאכוף גביה בצורה משמעותית, וכאמור, התפרסות זו אמורה להתרחש רק לאחר החתימה של הסכמי הביניים.

מנגד, יתכן שלרשות הפלסטינית פשוט לא תהיה ברירה אלא למצוא דרכים להעמיק את הגביה. הלחץ הבינלאומי בעיקר מצד המדינות התורמות המאיימות כי סיוען יופסק או לכל הפחות יצומצם, יפעל את פועלו וידרבן את הרשות למצוא פתרונות לגביה יעילה יותר של מיסים ולעמידה על הרגליים.

על אף שקשה להעריך במדויק את יכולתה של הרשות הפלסטינית לגבות מיסים, אפשר לקבוע במידה רבה של סבירות שהיא לא תוכל להחזיק מעמד ולממן את הוצאותיה אך ורק באמצעות גביית מיסים, ונראה כי היא תמשיך להזדקק לכספי הסיוע החיצוני ולהיות תלויה בהם לפחות בעתיד הקרוב. לפיכך, הרבה מאוד תלוי במידת נכונותן של המדינות התורמות להמשיך ולתמוך ברשות מבחינה פיננסית ולעשות כן גם אם היא לא תוכיח התייעלות משמעותית בדרכי גביית המיסים. מובן שמידת נכונותן תושפע מגורמים שונים, כמו מידת האחריות שתיקח על עצמה הרשות בתחום גביית המיסים, שיעור הקיצוץ בהוצאותיה, השקעת הכספים בצורה יעילה, כלכלית ועניינית, והלחץ שתפעיל עליהן ישראל.

פרק 4:

הגבלת חופש התמרון הכלכלי של הרשות הפלסטינית ושל יאסר ערפאת

רקע

עד כה עסק הדו"ח בשאלה כמה כספים נכנסים לקופת הרשות הפלסטינית הן מן הסיוע הבינלאומי והן כתוצאה מגביית מיסים מן האוכלוסיה המקומית. שאלה נוספת רבת-חשיבות היא מי יחליט על יעדי השימוש בכספים שמגיעים. שתי סוגיות אלה קשורות במידה רבה זו לזו. לדוגמא, אחת הסיבות לאי-העברת הכספים לפלסטינים מן המדינות התורמות, כפי שהוסבר לעיל בפרק 2, היא מאמציו של יאסר ערפאת להסב אותם לצרכי אש"ף או לשימוש הרשות הפלסטינית בהתאם לקריטריונים שהוא לבדו מחליט עליהם, דבר שהרתיע את התורמות.

אחת ממטרותיו העקביות של יאסר ערפאת היא לשלוט בכספי הפלסטינים, ולכן הוא פועל בכמה וכמה דרכים כדי לאכוף את דרישות המדינות התורמות דרך הבנק העולמי, הרוצות להגביל את חופש תמרונו. כנגד זה, המדינות התורמות, ובמיוחד ארה"ב, פועלות לסיכול נסיונות אלה במידה רבה של הצלחה.

פרק זה עוסק בשני היבטים של מחלוקת זו, כאשר הצד השווה שלהם מתבטא בכך שערפאת רוצה להבטיח לעצמו חופש תמרון מירבי והדבר לא עולה בידו. ההיבט הראשון, שיוצג בחלק א', הוא נסיונו של ערפאת להכפיף את הארגונים הבלתי-ממשלתיים למרות הרשות הפלסטינית, או "לבלוע" אותם לחלוטין. ההיבט השני, שיוצג בחלק ב', הוא מאמצי ערפאת לגרום למדינות התורמות להכיר במנגנוני הרשות הפלסטינית כצינור לגיטימי לקבלת הכספים, על-מנת שיועברו ישירות לרשות ולא דרך פקדאר, הארגונים הבלתי-ממשלתיים או כל גורם אחר.

א. המחלוקת סביב הארגונים הבלתי-ממשלתיים

אחת המטרות של הרשות הפלסטינית בעזה, ובמיוחד של העומד בראשה, יאסר רפאת, היא להכפיף אליה את הארגונים הבלתי-ממשלתיים, או לחילופין "לבלוע" את מנגנוניהם בתוך הרשות הפלסטינית, על-מנת להיות הגורם הבלעדי שיקבע מה יעשה עם הכסף.

ארה"ב בולמת את המטרה הזאת בשתי דרכים: א. היא מונעת מארגוניה הבלתי-ממשלתיים להכיר ברשות הפלסטינית כ"ממשלה מארחת", ובכך מגבילה את שיתוף הפעולה שלהם עם הרשות; ב. היא מונעת מאונר"א, באמצעות ההשפעה שיש לה עליה, לעבור לעזה ולהפוך למנגנון הכלכלי של הרשות הפלסטינית. בשתי הדרכים הללו דוחפת ארה"ב לכיוון של הגדלת ההשפעה הירדנית, הן בכך שנראה כי היא פועלת להכרה בירדן כ"מדינה מארחת" של הארגונים הבלתי-ממשלתיים הפועלים בשטחים, והן בכך שעלה בידה להעביר את מטה אונר"א לרבת-עמון במקום לעזה.

על-מנת להבין סוגיה זו יש להבין ראשית כיצד פועלים ארגונים בינלאומיים באופן כללי ובשטחים, מהו ההבדל בהשקפותיהם של הארגונים האמריקאים לעומת ארגוני האו"ם, וכיצד באים הדברים לידי ביטוי בפעילות ארגונים אלה בשטחים ובמחלוקות בינם לבין עצמם בדבר יחסם לרשות הפלסטינית.

מהו ארגון בלתי-ממשלתי?

יש כיום בשטחים כמאה ארגונים הממלאים פונקציות של משרדי ממשלה, מבלי להיות כאלה. פעילותם אינה מאפיינת את השטחים דווקא. הם פועלים גם במקומות אחרים בעולם, בעיקר באפריקה, ותפקידם למלא חלל ריק בהיעדר ממשלה חזקה, או ממשלה בכלל. מבחינה תוקית אלה ארגונים פרטיים, בלתי-ממשלתיים, אולם בפועל מפעילות אותם ממשלות זרות הן משיקולים מדיניים והן משיקולי נוחות פנימיים. השיקולים המדיניים נובעים מן הקושי של מדינות אלה לפעול שלא בתחום ריבונותן הישירה. שיקולי הנוחות הפנימיים מתבטאים בכך, שהגדרת הארגונים הללו כפרטיים מנתקת אותם מן הצורך הבירוקרטי לעבור את כל תהליכי האישור והמעקב, ובהם פרוצדורות פרלמנטריות מסובכות הכובלות את חופש הפעולה של ממשלות המערב. המדינות התורמות מעדיפות לבצע את מדיניותן באמצעות ארגונים מן הסוג הזה.

ארגונים בלתי-ממשלתיים בשטחים

בשטחים פועלים אמנם כמאה ארגונים בלתי-ממשלתיים, אך מרבית הפעילות מתבצעת על ידי חמישה עד עשרה ארגונים בולטים, אשר ניתן לסווגם לפי שני סוגים עיקריים: הארגונים האמריקאים והארגונים מטעם האו"ם. קיימים ביניהם הבדלים עקרוניים המתבטאים בדרך מימוש הסיוע לפלסטינים, באיתור ההנהגות הפלסטיניות שמולן הם עובדים ובמטרות שיש להגשים באמצעות הסיוע הזה.

ארגונים אמריקאים: כאמור, הארגונים האמריקאים קשורים ב- USAID: U.S. Agency for International Development Program - הסוכנות האמריקאית לתוכנית פיתוח בינלאומי, הכפופה למחלקת המדינה. USAID תומכת בארגונים האמריקאים הגדולים: ANERA: American Near East Refugees Agency - אנר"א, הארגון הגדול ביותר הפועל בשטחים (חוץ מארגוני האו"ם), שעל פעולתו יבוא פירוט בהמשך; CRS: Christian Relief Service - שירות הרווחה הנוצרי, המסייע בפרוייקטים חברתיים ורווחתיים ומתמחה בהקמת גני ילדים; AMEADST - המעניקה מלגות להשכלה גבוהה; SCF: Save the Children Federation - אשר על-פי שמו אמור להתמחות בנושאי ילדים, אך הוא מתמחה בתחומים מגוונים; CDP: Cooperation Development Fund - ארגון העוסק בעיקר בתחום החקלאות.

ארגוני האו"ם: לצד הארגונים האמריקאים פועלים הארגונים הגדולים מטעם האו"ם, אשר הגדול והמפורסם שבהם הוא UNRWA: United Nations Relief and Work Agency - אונר"א: סוכנות הסעד והתעסוקה לפליטים של האו"ם, המתמחה במתן שירותי בריאות, חינוך, רווחה והכשרה מקצועית במחנות. לצד אונר"א פועלת סוכנות UNDP: United Nations Development Programme - תוכנית הפיתוח של האו"ם, העוסקת במגוון פעילויות מחוץ למחנות. מחוץ לתקציב האו"ם, זוכה UNDP לסיוע חשוב של יפן. ארגוני או"ם ידועים אחרים, כמו UNICEF: United Nations International Children's Emergency Fund, יוניצ"ף: קרן החרום הבינלאומית לילדים של האו"ם, הגבירו לאחרונה את פעילותם והם עוזרים למערכת החינוך שעברה לא מכבר לידי הרשות הפלסטינית. יוניצ"ף נעזרת במערך הלוגיסטי של UNDP. בשטחים פועל גם WHO: World Health Organization - ארגון הבריאות העולמי, ואף ILO: International Labor Organization - ארגון העבודה העולמי, הביע עניין לפעול בשטחים.

ארגונים אירופאים: האירופאים גם הם מעורבים בפעילות זו, אך לא קיים ארגון גדול המייצג אותם. מאידך, קיימים עשרות ארגונים קטנים, אשר כל אחד מהם מטפל בפרוייקט מסוים או מייצג כנסיה, וכן ארגונים קיקיוניים הקשורים באירופה. בניגוד לשיטה האמריקאית, עודדו האירופאים את הפלסטינים להקים ארגונים פלסטיניים ולתמוך בהם, כמו מועצת השיכון הפלסטינית.

ויכוח אידאולוגי בין הארגונים האמריקאים לבין ארגוני האו"ם

על-מנת להבין את המדיניות של הארגונים האמריקאים ושל ארגוני האו"ם בשטחים יש להבין את הפילוסופיה המדינית הכללית המנחה אותם.

לשיטת הארגונים האמריקאים, ההשקעה בשלום וביציבות ברחבי העולם זולה ומועילה יותר מהזנחת העמים, אשר עלולה ללבות סיכסוכים ומתיחויות, ולהביא לפריצת מהומות ומלחמות במקומות שונים שיעלו בסופו של דבר יותר מהשקעה מוקדמת בפיתוח הכלכלי והחברתי התורם ליציבות העולמית.

גישה זו, המדגישה דווקא את האנטרס האמריקאי שבסיוע החוץ, באה לידי ביטוי

בדבריו של בריאן אטווד - מנהל USAID - במסיבת עיתונאים שכינס בניו יורק ב-16 בדצמבר 1994. הוא טען כי הפיתוח הכלכלי יגביר את נפח השווקים בעולם והכלכלה האמריקאית תצא נשכרת מתוספת של צרכנים חדשים למוצריה. לפיכך הדגיש כי תוכניות הסיוע של הארגונים האמריקאים, המכוונות לעידוד שוק פרטי ולביסוס הדמוקרטיה, משרתות את האנטרס הלאומי האמריקאי.

זוהי אידאולוגיה אמריקאית מאוד, וטבעי הדבר כי ארגוני האו"ם, בייחוד אונר"א, אינם שותפים לה. אונר"א הוקמה אך ורק על-מנת לעזור לפליטים, ולא זו בלבד שכל אידאולוגיה של רפורמה זרה לה, אלא ההיפך הוא הנכון - היא מנתקת את עצמה במודע מכל מעורבות פוליטית ומכל ביסוס אידאולוגי שיש בו כדי לחולל שינוי, על-מנת לדבוק במנדט שלה לדאוג לפליטים עד לפתרון בעייתם ולשיקומם.

סוכנות אחרת של האו"ם, UNDP, מביטה בעין מפוכחת יותר על האידאולוגיה הכלכלית של ארגוני הסיוע האמריקאים. נקודת המוצא שלה דומה לזו של העולם השלישי ולא לזו של הדמוקרטיה המערבית. בחוברת שפירסמה באוגוסט 1994 - "פיתוח אנושי בר-ביצוע" (Sustainable Human Development) - היא מסבירה את הנחת היסוד שלה: מתן עדיפות למלחמה בעוני, לקידום האדם ולרווחתו. בראיית UNDP, הנהגת שוק חופשי אינה יכולה לעמוד בראש סדר-העדיפויות בעולם שבו העוני מתפשט ומדינות מתפוררות. זוהי תפיסת עולם שונה מזו של אטווד, אשר התייחס בסיפוק להישגים בקידום הדמוקרטיה וההפרטה בגוש המזרחי, בדרום-אמריקה ובאפריקה, ודרש לעודד את התהליכים הללו גם במזרח התיכון. בניגוד לו, מציג הדו"ח של UNDP עמדה פסימית, הרואה בדאגה את התחזקות העוני בעולם.

השלכותיהן של ההשקפות השונות על הסיוע לשטחים

מן האמור לעיל ניתן להסיק מספר מסקנות לגבי הסיוע לפלסטינים. ראשית, התנאים המחמירים של הבנק העולמי נועדו למנוע הקמת "ממשלה פלסטינית כושלת". שנית, הלחץ האמריקאי להנהיג הפרטה ולפתח דמוקרטיה פלסטינית הוא חלק ממדיניות כוללת של הארגונים האמריקאים, אשר USAID היא במידה רבה סוכנות הגג שלהן. בנוסף, הרתיעה מפני מימון ההוצאות השוטפות של הרשות הפלסטינית נובעת במידה רבה מן הדגש ששמה USAID על עידוד הסקטור הפרטי. מדיניות זו נועדה לפתח תשתית של ישות מדינית יציבה ודמוקרטית, אשר תהיה חלק ממדיניות כוללת של יצירת שווקים עבור ארה"ב. המטרה היא לא לתגמל ממשלות עבור כניסתן לתהליך השלום, אלא ליצור דינמיקה של רפורמה פנימית. מגמה זו מתבטאת בדברים שאמר מנהל USAID, בריאן אטווד: "אנו רוצים להשקיע את כספי הסיוע במקום בו אנו יכולים להביא לתוצאות. איננו יכולים להביא לתוצאות בארץ שבה אנו פועלים אם לממשלה לא אכפת מן הפיתוח באותה מידה שלנו אכפת ממנו, או אם הממשלה איננה מאמינה כי האזרחים צריכים להשתתף בתהליכי הממשל או הפיתוח".

גישה זו מתבטאת גם בדרישה מן הפלסטינים לפעול לפי עקרונות של שקיפות וחשבונאות. זו איננה גישה חדשה, אלא היא מלווה את פעילות USAID מתחילתה. בפגישה עם ראשי אונר"א בדצמבר 1994 נמסר למבט לשלום, כי הארגון מעודד התקשרות

קואופרציות, או מוסדות ציבוריים, כמו עיריות, כאשר המטרה היא לעודד את התפתחותם של הארגונים המקומיים, כדי שיפעלו בעצמם... לפתח תוכנית מסויימת באופן יעיל ולעודד קבוצה מקומית להשתתף בפרוייקטים, ועל-ידי כך לפתח את יכולתה". על שאלה אודות דרך העבודה נמסר: "זה יותר שאלה של איך אנו עושים מאשר מה אנחנו עושים. בכל תוכנית יש לנו עמית מקומי. למשל: בתוכנית מסויימת, אנחנו לא ניתן סתם כך ציוד לקבוצה מקומית, אלא נוודא כי יש לה יכולת מקצועית, כי מתבצע ניהול חשבונות, כי יש אפשרות לעקוב אחר השימוש בכסף, כי לוקחים בחשבון את צרכי הנוזקים וכי דואגים לאינטרסים של נשים וילדים; זוהי גישה כוללת ששמה דגש על פיתוח של ארגונים לא פחות מאשר על יישום הפרוייקט עצמו".

לעומת זאת, עמדת UNDP היא שהתורמות אינן צריכות להתערב בקביעת תוכניות הפיתוח עצמן, אלא לחזק את הקשר עם הממשלות. בחוברת שפירסמה UNDP באוגוסט 1994 נכתב: "הן (התורמות) חייבות להיות מעורבות פחות בתוכניות פיתוח אקטואליות, אלא לתת תרומה משמעותית יותר על-ידי הקמת קרנות פיתוח שיתמכו בממשלות ובארגונים אחרים במדינות מקבלות הסיוע".

כאשר מתרגמים את העקרונות הללו הלכה למעשה ובודקים מהו יחס הארגונים הבינלאומיים לרשות הפלסטינית, מבחינים בהבדל הברור: USAID מחפשת את הקשר לקהילה הפלסטינית, בעוד שארגוני האו"ם מחפשים את הקשר לרשות עצמה בהיותה הממשלה הפלסטינית. USAID שואפת לפעול בראיה חברתית-פוליטית כוללת: להקים תשתית ליישום דמוקרטיה המתנהלת כלכלית על-ידי הסקטור הפרטי, ולא על-ידי הממשלה הריכוזית. לפיכך היא מעדיפה שלא לממן את הרשות, אלא לעודד את בעלי העסקים לצד מוסדות שיטפחו את הערכים הדמוקרטיים; UNDP, לעומת זאת, מחפשת את הקשר עם הממשלה, לא נוטלת חלק בקידום דמוקרטיה או סקטור פרטי, ודוגלת במאבק בעוני ובסבל של הפרט באמצעות הרשות.

לאירופאים אין עמדה אידאולוגית בעניינים האלה, ולפיכך מעורבותם בסיוע החוץ היתה קטנה בעבר. בשטחים הדבר בא לידי ביטוי בכך שלא הוקמה רשת אירופית של ארגונים בלתי-ממשלתיים. כאשר נכנסו האירופאים לפעילות של סיוע לשטחים הם מצאו לפנייהם שורה של מוסדות אמריקאים ומוסדות של האו"ם, והעדיפו לפיכך לפעול מול מוסדות פלסטיניים, כמו הרשות הפלסטינית עצמה, או מול המועצות הפלסטיניות בגדה ובמזרח-ירושלים, זוגמת המועצה הפלסטינית לשיכון.

לאור זאת, אין זה מקרה כי גורמים אירופאים - מצרפת, מאיטליה ומגרמניה - מנהלים משא ומתן ישירות עם הרשות הפלסטינית בעניין ביצוע פרויקטים גדולים, כמו נמל הים של עזה - תוכנית שאיננה נמצאת על סדר-היום של פקדאר והבנק העולמי, ולכן גם לא על סדר-היום של USAID. בשל כך, המגעים האירופיים הישירים עם הרשות נעשים דרך משרדו של נביל שעת, ולא דרך אבו עלאא, המעדיף לפעול בהתאם לכללי הבנק העולמי.

המחלוקת בין אונר"א לבין ארה"ב בעניין העברת אונר"א לעזה

עיקר המחלוקת בין USAID לבין אונר"א קשור בוויכוח סביב הקמת התשתית

האדמיניסטרטיבית של הרשות הפלסטינית. בעוד USAID רוצה להקים תשתית חדשה מן הגורמים הפלסטיניים בשטחים, מציעה אונר"א את המנהל שלה כתשתית לרשות הפלסטינית בעזה. הדברים מתבררים מן הגישות השונות של שני הארגונים הללו בעניין הסיוע לפלסטיניים. אחד ממשרדיו הראשיים של פקדאר, ארגון בו USAID תומכת, קרוי "המשרד לסיוע טכני ולהכשרה", שתפקידו איננו אלא להכשיר את הכלכלנים הפלסטיניים הצעירים למיומנות כלכלית ממלכתית, על-מנת להעמיד את האדמיניסטרציה הפלסטינית על הרגלים ולמנוע הקמת "ממשלה פלסטינית כושלת".

אונר"א, לעומת זאת, מבקשת להעביר את מרכז פעילותה לעזה, כאשר אחת המטרות המרכזיות בכך היא להעביר את המנהל המיומן שלה לידי הרשות הפלסטינית כבסיס למנהל הפלסטיני הממלכתי. עבודה הרשות היא הממשלה המארכת ועימה היא פועלת. לכן, אם הדרך הטובה ביותר לפעול עם הרשות היא למעשה להיות חלק ממנה, אונר"א איננה מתנגדת לכך.

מקורות כלכליים פלסטיניים מסרו ל"מבט לשלום", כי הארגון מתלבט בשאלת המעבר לעזה, בשעה שמזכיר האו"ם, בוטרוס ע'אלי, מפעיל לחץ בכיוון זה. ע'אלי מעוניין להעמיד לרשות ערפאת את הנסיון העשיר של אונר"א ואת התשתיות המנהליות שהיא הקימה במשך השנים, ובכך לחזק אותו פוליטית ומנהלית ולמצוא תפקיד לאונר"א גם לאחר שתיפטר בעיית הפליטים. ואכן, ב-20-19 בדצמבר 1994 התכנס לראשונה בעזה הקבינט של אונר"א - הפורום העליון של הארגון ובו כעשרים חברים, לרבות הנציב, סגנו, ראשי המחלקות ומנהלי השטח. העברת מרכז אונר"א לעזה היתה אמורה להסתיים בסוף שנת 1995. על מטרת ההעברה אמר נציב אונר"א, אילתר תורכמאן, בדו"ח השנתי לשנת 1994: "אונר"א תתחיל בקרוב תהליך שבסופו תעביר לידי הפלסטיניים בגדה המערבית וברצועת עזה את המתקנים שלה, את השירותים ואת התוכניות".

עניין זה עלה דווקא בתקופה שבה על אונר"א לקבל החלטות מכריעות לגבי המשך פעילותה. אונר"א מכינה כעת את התקציב הבא שלה. נציב אונר"א, אילתר תורכמאן, ביקש להכין תקציב לארבע שנים, במקום לשנתיים, כפי שהיה נהוג עד כה. הסיבה לכך היא שארבע שנים הן תקופת הביניים על-פי ההסכמים בין ישראל ואש"ף, ולאחריה מתחילה תקופת הסדרי הקבע, שבה אמורה להיפתר בעיית הפליטים. לקראת ועידת התורמות הבהיר תורכמאן את עמדתו, וקבע כי בארבע השנים האלה תנהל אונר"א את פעילותה על בסיס של "חלוקת אחריות" עם הרשות הפלסטינית.⁹

אונר"א הכינה תוכנית סיוע לפלסטיניים במחנות הפליטים, ושמה: "תוכנית ליישום השלום" (PIP: Peace Implementation Program). היקף התוכנית כ-100 מיליון דולר, והיא כוללת הקמת 19 בתי-ספר, שתי מרפאות ופרוייקטים אחרים. המיוחד בתוכנית הזאת הוא הכוונה לבצעה יחד עם הרשות הפלסטינית, שבה רואה אונר"א "ממשלה מארכת".

ב-6 בדצמבר 1994 התכנסה בניו-יורק ועידת המדינות התורמות לאונר"א, ובה סירב נציג ארה"ב להתחייב למימון תקציב ארבע-שנתי, אותו ביקשה אונר"א, וטען כי על אונר"א להכין "תקציב גמיש", מכיוון שעל הסוכנות יהיה לעמוד מול התפתחויות "בלתי

⁹ על-פי UNRWA News מס' 320, 2.11.94 ומס' 321, 16.11.94.

חזויות". כפועל יוצא מסירובה של ארה"ב לאשר את התקציב שביקשה אונר"א, הגיעה אונר"א למצב בו היא טרם גייסה אפילו את מלוא התקציב הדו-שנתי. התקציב המתוכנן לשנים 6-1995 הוא 323 מיליון דולר, ועד כה היא גייסה התחייבויות בסך 135 מיליון דולר בלבד. חלקה של ארה"ב הוא בסך 60-70 מיליון דולר לשנתיים - עובדה ההופכת אותה לתורמת הגדולה ביותר של אונר"א. בנוסף לכך, ארה"ב עומדת בראש קבוצת מדינות, ובכך השפעתה גדולה עוד יותר.¹⁰

ארה"ב מתנגדת להעברת מרכז אונר"א לעזה מפני שבכך הוא יהפוך לחלק מן הרשות הפלסטינית. היא תומכת בתוכנית הבנק העולמי להקים תשתית חדשה בשטחים באמצעות "הסיוע הטכני" של פקדאר. על-פי תוכנית הבנק העולמי הפעילות של אונר"א אמורה להיות כפופה לפקדאר, שישמש כגוף המתאם העליון. סירובה של ארה"ב לאשר את התקציב שביקשה אונר"א נתן ביטוי להתנגדותה להעברת אונר"א לעזה, ובכך היא השפיעה על ההחלטה הסופית של אונר"א.

בסופו של דבר, ההחלטה שהתקבלה באונר"א היתה לפרק את המטה שלה בווינה ולהעביר את מרבית פעילותה לרבת-עמון, שם כבר היה לה מרכז-משנה. כן הוחלט כי יועברו לעזה רק מחלקות העוסקות בייעוץ משפטי ובכח-אדם.

לעומת אונר"א, USAID איננה מכירה ברשות כ"ממשלה מארחת", ולכן כל הארגונים הממומנים על-ידי USAID אינם מכירים ברשות ככזו. ארגון אנר"א לדוגמא, איננו מוכן להעביר את פעילותו לרשות, או להכפיף עצמו אליה, אלא הוא מדבר במונחים של "תיאום".

הרשות הפלסטינית עסקה בעניין הארגונים הבלתי-ממשלתיים בכמה מישיבותיה בשנה שעברה, וכך גם בינואר 1995. היא בדקה דרכים להשתלט על צינורות המימון העוקפים הללו, אך הגיעה למסקנה כי הדבר בלתי-אפשרי.

ב. "ממשלה כלכלית" של המדינות התורמות

דרך נוספת בה ניסה ערפאת לפעול כדי לרכז בידיו את סמכויות ההחלטה בענייני כספי הסיוע הבינלאומי, היתה לשכנע את הבנק העולמי ואת המדינות התורמות להכיר במנגנוני הרשות עצמם כצינורות לגיטימיים העונים על התנאים שהם הציבו. בכינוס המדינות התורמות בעזה ב-30 בינואר 1995, כפי שהוסבר בסוף פרק 2, הושגה מטרה זו לכאורה, כאשר המדינות התורמות הכריזו שהרשות עומדת בתנאיהן ושהמחלוקת בנושא עקרונית השקיפות והחשבונאות היא נחלת העבר. בדיקה מעמיקה יותר של מה שהתרחש בכינוס

¹⁰ סירובה של ארה"ב להיענות לדרישות תורכמאן שינו את גישתו, ובכינוס של המדינות התורמות לאונר"א במרץ 1995 ברבת-עמון, הוא ביקש תקציב למימון פרויקטים למשך חמש שנים במקום למשך ארבע שנים, על מנת לנתק את הקשר בין אונר"א לבין שלב הביניים.

עזה, מצביעה על כך שהמדינות התורמות דווקא כבלו את ידי הרשות הפלסטינית עוד יותר, שכן הוחלט בכינוס על הקמת תת-וועדות ל-LACC (הוועדה המקומית לתאום הסיוע), ולכל תת-וועדה מונו מדינה או ארגון כאחראים עליה. להלן רשימת תת-וועדות ולצידן המדינות או הארגונים שקיבלו את האחריות להן:

עידוד הסקטור הפרטי - USAID
יצירת תעסוקה - שבדיה
איכות הסביבה - הולנד
הקמת תשתיות - גרמניה
חינוך - צרפת
תקשורת - צרפת
תיירות - ספרד
עבודות ציבוריות - שוויץ
משטרה - נורבגיה
בריאות - איטליה
מימון ציבורי - ארה"ב
הקמת מוסדות ממלכתיים - השוק המשותף

ליפן לא יוחד תחום פעולה ספציפי והיא תורמת דרך UNDP. במה שנוגע לוועדה לתאום הפעולות עם ישראל, לא הגיעו המדינות התורמות לידי הסכמה בנושא ראשות הוועדה; האירופאים רצו שארה"ב תעמוד בראשה והאמריקאים רצו שהאירופאים יעשו כן. נראה כי בסופו של דבר יופקד על כך הבנק העולמי. עד כה לא ידוע על מינויים לתפקידי יושבי-הראש של תת-הוועדות, פרט למינוי סוון סאווי (Svaen Saevji) מנורבגיה לראש תת-הוועדה לענייני משטרה ולמינוי אבו עלאי כנציג הפלסטינים בוועדה לעידוד הסקטור הפרטי, אשר עיקר עבודתה נסוב סביב הקמת פרקים תעשייתיים בעזה ובגדה.

נראה כי במובלע משמעות הקמתן של תת-הוועדות היא יצירת "ממשלה כלכלית", אשר תיטול את הסמכויות מידי הפלסטינים - ובמיוחד מידי ערפאת, על-מנת למנוע מצב של ריכוז השליטה בידי באופן בלעדי - ותעביר אותן לידי המדינות התורמות. בפועל, כל מדינה תפקח על המיניסטריון שעל מימונו היא אחראית, וכך היא תהיה גם מעורבת בשלבי התכנון. נראה כי תוכנית זו התקבלה לאחר שירדה מהפרק האפשרות שפקדאר - ומאוחר יותר דובר גם על הארגונים הבלתי-ממשלתיים - יהיו אחראים להעברת הכספים לרשות הפלסטינית בצורה מסודרת.

הערה על המדיניות האמריקאית: ירדן במקום אש"ף?

ככל הנראה, לוויכוח על התשתית הפלסטינית הכלכלית יש רקע מדיני. ייתכן שארה"ב מפתחת קו פעולה מדיני לפיו היא תכיר בממשלת ירדן כ"ממשלה מארחת" בגדה, ומתעורר הרושם כי בנוסף לכך היא מותחת קו זמן בלתי-נראה באמצע השנה הנוכחית, אשר לאחריו היא תסיר את תמיכתה ברשות הפלסטינית.

על מדיניות זו, הנוטה יותר להכיר בירדן כ"ממשלה מארחת" ולהעניק לה תפקידים וסמכויות כלכליים על חשבון הרשות הפלסטינית, ניתן ללמוד מהתנגדותה להנהגת מטבע פלסטיני ומתמיכתה בשימוש בדינאר הירדני בשטחים. כמו-כן, היא תמכה בהסכם הבנקאות שנחתם בין ישראל לבין ירדן ונתן העדפה ברורה לפעילותם של הבנקים הירדניים בגדה.

מדיניותו הפרו-ירדנית של פקדאר - הפועל כאמור תחת פיקוחו של הבנק העולמי, הנתון להשפעתה של ארה"ב, מלמדת אף היא על מגמתה של ארה"ב לתת משקל רב ככל היותר לפעילותה של ירדן כגורם כלכלי בשטחים ואף להכרה בה כ"ממשלה מארחת".

למעשה, מגמה זו מאפיינת את מדיניותה של ארה"ב לפחות מאז שנות ה-80. על-פי מחקר שפרסם ב-1989 מכון וושינגטון למדיניות במזרח התיכון¹¹, היה שמור לירדן תפקיד מוביל במדיניות הכלכלית המקורית של ארה"ב בשטחים. את נקודת המפנה במדיניות הכלכלית האמריקאית בשטחים יש לראות בשנים 1984-5, כאשר שר החוץ האמריקאי, ג'ורג' שולץ, יזם את מדיניות "העלאת איכות החיים" של הפלסטינים בשטחים. יוזמה זו סימנה את העברת מאמצי ארה"ב לפסים כלכליים של ממש, ומטרתה המוצהרת היתה להרחיב את הצמיחה בשטחים.

עם הצגת מדיניותה החדשה של ארה"ב התעוררו חילוקי-דעות בין הפלסטינים בשטחים, שנועדו עם האישים האמריקאים, לבין אש"ף. בניגוד לגישה העניינית של אנשי העסקים הפלסטינים ושל ההנהגה המקומית בגדה, התבונן אש"ף בחשדנות על היוזמה הזאת, וטען כי פיתוח כלכלי של השטחים, בלי שיהא מלווה בתהליך מדיני, רק ינציח את הכיבוש הישראלי. במבט לאחור ניתן לראות בכך את ראשית הקרע בין הנהגת השטחים, שהיתה מעוניינת בפיתוח המוסדות בגדה, לבין אש"ף, שראה בכך מיסוד הנהגה חלופית בשטחים.

במקביל התחילו המגעים בהקשר הירדני. המלך חוסיין ביקר בקיץ 1986 בווינגטון והציע לפתוח מחדש את בנק קהיר-עמאן, אשר פעל בגדה לפני 1967. האמריקאים מיהרו לאמץ את יוזמת המלך, ותוך חודשים ספורים הצליחו להסדיר את נהלי עבודתו בתיאום נהלי העבודה של הבנקים המרכזיים של ישראל ושל ירדן. חידוש עבודת הבנק הירדני בשטחים לווה במדיניות אמריקאית, אשר גובשה בסוף 1986, והיא לתמוך בכלכלת ירדן ובתוכנית הסיוע שלה לשטחים. בקיץ 1986 הכריז המלך חוסיין על תוכנית חומש לפיתוח השטחים, אשר נקבעה בעידוד ארה"ב וללא שיתופו של אש"ף. פקידי USAID שכנעו את הקונגרס להעביר לשטחים דרך ירדן 5.5 מיליון דולר בשנת 1986, ו-14 מיליון דולר בשנה שאחר כך. הפרוייקטים היו מוסכמים על אנר"א ותאמו את מדיניותה.

ברם, כוונתה של ירדן לחזור לשטחים בלי אש"ף באמצעות הסיוע הכלכלי האמריקאי לא האריכה ימים, ואחרי פרוץ האינתיפאדה הכריז המלך חוסיין על ניתוק קשריו מן הגדה, ובכך הפך את כללי המשחק על פניהם. השינוי בעמדת ירדן חל בעיצומו של תהליך אמריקאי של הגברת המעורבות הכלכלית בשטחים באמצעות ירדן. הסתלקותה של ירדן הציבה בפני ארה"ב בעיה של כתובת לסיוע לשטחים. מקור אמריקאי מסר למחברי

Joyce R. Starr: Development Diplomacy: U.S. Economic Assistance to¹¹ the West Bank and Gaza.

המחקר במכון וושינגטון, כי איש לא חשב לצמצם את הסיוע לשטחים בגלל נסיגתה של ירדן. היה ברור כי הסיוע ינתן כעת ישירות לפלסטינים, אך הבעיה היתה מהי הכתובת הפלסטינית.

בשטחים פעלו מזה שנים הארגונים הבלתי-ממשלתיים, שנקראו אז "ארגוני התנדבות פרטיים" (PVO'S: Private Voluntary Organizations), שהיו קשורים עם ארה"ב, אולם האמריקאים העדיפו שלא לתת להם פרופיל גבוה, כדי שלא יזוהו בידי הפלסטינים ככלי אמריקאי ישיר המנציח את הכיבוש הישראלי. כעת כבר לא היתה לארה"ב ברירה, אלא להגביר את השימוש באותם הארגונים. USAID אכן הגבירה בהדרגה את הסיוע לשטחים, וחלקם של הארגונים הבלתי-ממשלתיים הלך וגבר. הדגש עבר מסיוע הומניטרי לסיוע כלכלי בבניית תשתיות ויצירת מקורות הכנסה. לאור המתרחשות בין ישראל וירדן מצד אחד לבין הפלסטינים מצד שני, ניסתה USAID, ככל שהיה ביכולתה, לשכנע את שתי המדינות שלא להכביד כלכלית על הפלסטינים, אלא לסייע לרווחתם. מקורות ב-USAID מסרו, כי הקושי העיקרי לא היה טמון באינתיפאדה, שכן המנהל האזרחי הישראלי דווקא היה מעוניין להגביר את הסיוע הכלכלי החיצוני - שינוי במדיניותו מלפני האינתיפאדה, אלא דווקא בנסיגת ירדן, שכן הממשל שיכנע את הקונגרס להעביר את הסיוע לשטחים דרך ירדן והסביר לקונגרס כי הסיוע הזה יגדיל את התפקיד הירדני בשטחים. בדיוק אז הסתלקה ירדן מן התמונה. המקור האמריקאי הסביר, כי הפניה של הממשל לקונגרס התבססה על הקביעה כי "הירדנים מפעילים את ריבונותם (בשטחים)". הסתלקותה הפתאומית של ירדן הביכה את הממשל האמריקאי מאוד.

סיכום

דו"ח זה בוחן את מצבה הכלכלי של הרשות הפלסטינית, תוך כדי נסיון לבדוק את עצמאותה, יכולתה לעמוד ברשות עצמה, תלותה בסיוע הבינלאומי, וכן להעריך את מידת הסבירות להמשכו של סיוע זה.

מן הדו"ח עולה, כי מצבה הכלכלי של הרשות בהווה הוא חמור, וגם העתיד הקרוב אינו מבשר טובות. הרשות נאלצת להתמודד עם מספר בעיות קשות בתחומים שונים. ראשית, רוב סכומי הסיוע הבינלאומי טרם הגיעו אליה, והחלק שאכן הגיע הוצא על צרכיה השוטפים ולא על המטרות לשמן הועבר - תוכניות פיתוח והקמת תשתית. הסבת הכסף לצרכים אלה היתה אחת הסיבות העיקריות לכך שרוב כספי הסיוע לא הגיעו, לצד סיבות אחרות כגון המחלוקות הפוליטיות הפנים-פלסטיניות סביב מוקדי הכח וחלוקת הכספים, מבנהו הבעייתי של פקדאר, וחששן של המדינות התורמות שכספיהן יוצאו על צרכי אש"ף ומוסדותיו, ולא על צרכי התושבים הפלסטינים, בהתאם לקריטריונים שייקבעו על-ידי ערפאת.

שנית, הרשות הפלסטינית מתמודדת עם בעיות סבוכות בנסותה לגבות מיסים על-מנת לאזן את תקציבה. היא נתקלת בהתנגדות לתשלום מיסים מצד תושבי עזה בשל בעיית הלגיטימיות ובשל רמת הכנסתם הירודה. בגדה - שם קיימת מערכת לגביית מיסים - היא איננה יכולה לאכוף גביה מכיוון ששוטריה עדיין לא התפרסו בשטח. זאת נוסף על הקשיים האובייקטיביים המאפיינים כל מערכת ארגונית הנמצאת בשלבי התהוות.

גם לעובדה כי עד כה טרם הוקם צינור דרכו אמורים להתנקז כספי הסיוע הבינלאומי באופן מוסכם על כולם, יש השפעה על סך סכומי הכסף שהועברו לרשות, ובעקיפין על מצבה הכלכלי. הארגון הכלכלי הפלסטיני הראשי - פקדאר - אמנם הוקם לצורך זה, אולם, בשל בעיות במבנהו ובשל חילוקי-דעות פוליטיים בקרב המנהיגות הפלסטינית, הוא לא הצליח למלא את תפקידו כראוי. בכינוס בעזה, שנערך ב-30 בינואר 1995, חלה אמנם תזווה מסויימת לכיוון של הכרה בפקדאר כצינור העיקרי להעברת כספי הסיוע, אולם נראה כי רחוקה הדרך עד שתושג מטרה זו.

גם נסיונותיהן של המדינות התורמות, ובעיקר ארה"ב, להגביל את חופש התמרון הכלכלי של הרשות הפלסטינית ושל העומד בראשה, אינם תורמים לחיזוק מצבה הכלכלי. כתוצאה מנסיונות אלה מגבילה ארה"ב את שיתוף-הפעולה של הארגונים הבלתי-ממשלתיים הפועלים בשטחים עם הרשות, ומחזקת את ההשפעה הירדנית על חשבון הרשות, עד כי נראה שהיא פועלת להכיר בירדן כממשלה המארכת. כבילת ידיה של הרשות באה לידי ביטוי גם בהחלטה שהתקבלה בכינוס עזה בדבר הקמת תת-וועדות המסונפות לוועדה המקומית לתיאום הסיוע, אשר בראש כל אחת מהן יוצב אחראי מטעם המדינות התורמות.

מן הדברים עולה שלא צפוי בעתיד הקרוב שיפור משמעותי במצבה הכלכלי של הרשות הפלסטינית. מבל מקום, ודאי הוא שיהיה עליה להמשיך ולהישען על הסיוע הבינלאומי על-מנת לממן את הוצאותיה ולפתח את תשתיתה.