



26 באפריל 1995

דוח עדכון על מצבה הכספי של הרשות הפלסטינית לקראת כינוס המדינות התורמות בפריז

היום, ה-26 באפריל 1995, מתכנסת בפריז ועידת הכנה לקראת הכינוס הרשמי של המדינות התורמות לרשות הפלסטינית, שיפתח ב-27 בחודש ויימשך יומיים. מטרת הכינוס היא לדון בעתיד הסיוע לרשות הפלסטינית, על רקע המשבר הכספי הקשה אליו היא נקלעה.

ב-21 במרץ 1995 פרסם "מבט לשלום" דו"ח מקיף על מצבה הפיננסי של הרשות הפלסטינית, וניסה להתחקות אחר הסיבות למשבר בו היא נתונה. הדברים שיובאו להלן מהווים דו"ח עדכון לקראת חידוש דיוני המדינות התורמות. דו"ח זה מפרט לראשונה את דרישותיהן של המדינות התורמות מישראל ומהרשות הפלסטינית, כפי שהן אמורות להציגן בכינוס פריז. נוסף על כך, הוא סוקר את עיקרי הממצאים שהובאו בדו"ח המקיף ומציג את השינויים העיקריים שחלו מאז פורסם. הדו"ח מבוסס על חומר שנאסף ממקורות הרשות הפלסטינית, ממקורות ישראליים וממקורות המדינות התורמות, וכן על מעקב אחר פרסומי הבנק העולמי ודיווחי העיתונות הפלסטינית.

א. דרישותיהן של המדינות התורמות מישראל ומהרשות הפלסטינית

על-פי מקורות "מבט לשלום", הכינו המדינות התורמות לקראת הכינוס בפריז שני יירות עבודה, המהווים פירוט של דרישותיהן מהרשות הפלסטינית ומישראל.

הדרישות האמורות להיות מופנות לרשות הפלסטינית הן:

1. הקפאה מיידית של קבלת עובדים חדשים למוסדות הרשות הפלסטינית ואי-העלאת שכרם של העובדים הקיימים.
2. בניית נמל עזה תיעשה בתיאום עם ישראל ולא עם האירופאים בלבד.
3. חזרה על הדרישה הקודמת של המדינות התורמות להעמקת גביית המיסים.
4. הכנת דו"ח מפורט על דרכי גיוס ההון הפרטי ושילובו בכלכלה הפלסטינית.
5. הגשת דו"ח בעניין תוכניות לפיתוח הבנקאות בשטחים.
6. הגשת תחזית משוערת של הוצאות הרשות לשנת 1996.

הדרישות האמורות להיות מופנות לישראל הן:

1. חזרה על דרישתן הקודמת של המדינות התורמות שישראל תקיים את התחייבויותיה כפי שבאו לידי ביטוי בפרוטוקולים הכלכליים עליהם חתמה בפריז בשלהי אפריל '94, כחלק מהסכמי קהיר.

ב. עיקרי הדו"ח המקיף

הדו"ח המקיף הצביע על מצבה הכלכלי הקריטי של הרשות הפלסטינית, ופירט את הסיבות לכך:

1. רוב סכומי הסיוע הבינלאומי שהובטחו לרשות טרם הגיעו אליה, והחלק שאכן הגיע הוצא על צרכיה השוטפים ולא על המטרות לשמן הועבר - תוכניות פיתוח והקמת תשתית.
2. לא עלה בידי הרשות הפלסטינית להקים מנגנון מסודר לגביית מיסים, שייתן מענה לגרעונה התקציבי ויאזן את תקציבה.
3. טרם הוקם צינור דרכו יתנקזו כספי הסיוע הבינלאומי באופן מוסכם על כולם, והדבר השפיע 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.
4. המדינות התורמות, ובעיקר ארה"ב, ניסו להגביל את חופש התמרון הכלכלי של הרשות ושל העומד בראשה, בעיקר על-ידי הקמת תת-וועדות המסונפות לוועדה המקומית לתאום הסיוע, שקיבלו את האחריות הפיננסית על הפעילות השוטפת של הרשות.

מסקנת הדו"ח המקיף היתה כי לא צפוי בעתיד הקרוב שיפור משמעותי במצבה הכלכלי של הרשות הפלסטינית, וכי ללא סיוע נוסף מן המדינות התורמות היא לא תוכל להחזיק מעמד מבחינה כלכלית בתקופה שתעלה על חודשים ספורים.

ג. השינויים העיקריים שחלו מאז פירסום הדו"ח המקיף

באופן כללי ניתן לומר כי מאז אמצע חודש מרץ 1995 חלו מספר שינויים בכל הנוגע למצבה הכלכלי של הרשות הפלסטינית, וניתן לחלקם לשינויים בעלי היבט חיובי ולשינויים בעלי היבט שלילי. השינויים שיתכן כי יגדילו את סיכויה של הרשות הפלסטינית לקבל סיוע בינלאומי נוסף הינם: גיבוש הצעת תקציב פלסטיני מוסכם פחות או יותר, והגעה להסכמה בין הרשות הפלסטינית לבין ישראל בענין הקמת פארקים תעשייתיים.

לעומת זאת, השינויים שיתכן כי יפחיתו את סיכויי הרשות לקבל סיוע הינם: אי-הגעה להסכמה בקרב המדינות התורמות באשר ליעדי כספי הסיוע; חילוקי-דיעות פנימיים ברשות הפלסטינית בקשר לכך; גירעון מצטבר בתקציבה של הרשות הפלסטינית שלא נראה כי יצטמצם בעתיד הקרוב.

קבלת הצעת התקציב

בחודש אפריל 1995 סיכמו לראשונה הפלסטינים עם הבנק העולמי על הצעת תקציב. הצעה זו, בסך 444 מיליון דולר, היוותה למעשה פשרה בין הצעת התקציב הקודמת בסך 600 מיליון דולר, אותה הגישו הפלסטינים, ושנדחתה על-ידי הבנק העולמי שדרש לצמצמה לסך של 425 מיליון דולר. הסכום של 600 מיליון הדולר היווה סיכום של צרכי כל המיניסטריונים, כשכל מיניסטרוני הגיש את צרכיו בנפרד. יש לציין כי ההצעה בסך 444 מיליון דולר טרם אושרה סופית על-ידי הבנק העולמי, אם כי סביר להניח שהיא אכן תאושר מכיוון שהחישובים אליהם הגיעו הפלסטינים נעשו בעזרת מומחים מטעם הבנק העולמי.

הצעת התקציב אמורה לקבל גם אישור סופי של הרשות עצמה, ולא מן הנמנע שתיתכנה הסתייגויות ממנה מצד חלק מראשי המיניסטרוניים הפלסטינים.

הקמת פארקים תעשייתיים

מנכ"ל משרד החוץ הישראלי, אורי סביר, ושר הכלכלה הפלסטיני, אבו עלאא, הכינו לקראת כינוס וושינגטון נייר עבודה - שטרם אושר סופית על-ידי הצדדים - בעניין הקמת פארקים תעשייתיים. ההחלטה על הקמת שמונה פארקים תעשייתיים, כאשר הפארק הראשון אמור לקום בעזה, שימשה בדיעבד כאמצעי להתגבר על חילוקי-הדיעות בין המדינות התורמות, ועל הקשיים בינו לבין ישראל והרשות הפלסטינית. ישראל הסכימה להעביר במרוכז את יתרת תשלומי המענק, עליהם התחייבה, לטובת הקמת הפארק בעזה. מדובר ביתרה של 20 מיליון דולר מתוך 25 מיליון דולר שישראל התחייבה להעביר לרשות הפלסטינית במשך 5 שנים. הבנק העולמי תומך ביוזמה הזאת, ולא ידוע על התנגדות אירופית. יחד עם זאת, שתיקתו של ערפאת לגבי פרויקט זה מעוררת חוסר וודאות באשר לעמדתו, שכן עד כה הוא לא הביע לגבי תמיכה או התנגדות.

על אף שנייר העבודה טרם גובש סופית, הרי שעצם הכנתו במשותף מהווה הישג, ואם אכן יוחלט על הקמת הפארקים התעשייתיים ישמש הדבר תמריץ להזרמת כספים ותקציבים לתוכניות הפיתוח.

החרפת חילוקי-הדעות בקרב המדינות התורמות

חילוקי-הדעות בקרב המדינות התורמות - בין ארה"ב והבנק העולמי מצד אחד לבין השוק המשותף מצד שני - החריפו במהלך החודש האחרון. חילוקי-הדעות סובבים הן סביב הדרישות מן הרשות הפלסטינית והן סביב תוכנית הפיתוח. השוק המשותף גורס כי הדרישות של הבנק העולמי מן הרשות בדבר שקיפות וחשבונאות הן מוגזמות. הוא גם חולק על תוכנית הפיתוח של הבנק העולמי וארה"ב, המתנגדת להוצאת כספים גדולה על "תוכניות לאומיות", דוגמת בניית נמלים ושדה-תעופה בעזה, ומעניקה עדיפות לתוכניות פיתוח בעלות חשיבות כלכלית, אשר שמות דגש על צורכי הקהילה שבשטחים ולא על הסממנים הממלכתיים החיצוניים של הרשות.

ב-4-5 באפריל 1995 נערכה בוויגיטון פגישה בלתי-רשמית של המדינות התורמות במטרה להתגבר על חילוקי-הדעות ביניהם, אולם הדבר לא עלה בידן. האירופים דרשו לקבל את תוכנית הפיתוח "הלאומית" במקום תוכנית הפיתוח של הבנק העולמי, ולראשונה הודיע השוק המשותף, כי לא יעביר את הכסף המיועד לפלסטינים דרך קרן הולסט של הבנק העולמי, אלא ישירות לרשות הפלסטינית דרך נביל שעת, שר התכנון, או דרך מוחמד זוהדי נשאשיבי, שר האוצר, המצדדים בתוכניות של פיתוח לאומי.

ראש הרשות הפלסטינית, יאסר ערפאת, הודה לאירופים על עמדתם בפגישה עם משלחת כלכלית מצרפת, שביקרה אותו בעזה ב-19 באפריל 1995. הוא חזר על דרישתו להעביר מן הבנק העולמי לאונר"א את הפיקוח הכספי על הרשות, וזאת בשורה של הזדמנויות, שהבולטת שבהם היתה בשידור ברדיו פלסטין ב-8 באפריל 1995. באותו שידור לעג ערפאת לתנאי הבנק העולמי בדבר שקיפות וחשבונאות.

החרפת חילוקי-הדעות הפנים-פלסטיניים

גם בתוך הרשות הפלסטינית קיימים חילוקי-דעות בקשר לתוכניות הפיתוח. אבו עלאא, שר הכלכלה, תומך בעמדת הבנק העולמי, והארגון שהוא עומד בראש צוות הניהול

שלו, פקדאר, מבקש לממש את מדיניותו, בעוד השרים האחרים העוסקים בנושאי כלכלה, ובעיקר נביל שעת', תומכים בעמדת האירופים, ומייצגים בכך את עמדת יאסר ערפאת. כחלק ממאבקי הכוח הפוליטיים מינה ערפאת ב-25 באפריל 1995 את נביל שעת' כחבר במועצת המנהלים של פקדאר, כדי שיהווה משקל נגד לאבו עלאא'. העובדה כי שיגר לשיחות וושינגטון דווקא את נביל שעת', התומך בעמדת האירופים, ולא את אבו עלאא', המצדד בעמדת הבנק העולמי וארה"ב, מלמדת אף היא על מגמותיו ועל מדיניותו, וכן על העדפתו את מדיניותם של האירופים ואת גישתם.

ל"מבט לשלום" נודע כי אבו עלאא' לא ייצא לכינוס בפריז כנציג פקדאר, ובמקומו ייצא מוחמד שתיה, ראש המשרד למתן שירותים אדמינסטרטיביים ופיננסיים בפקדאר. אי-יציאתו של אבו עלאא' לשיחות באה כהמשך להעדרותו מן הפגישה שנערכה בווינגטון ומלמדת אף היא על חילוקי-הדעות שבין פקדאר לבין הרשות הפלסטינית.

הגרעון בו נמצאת הרשות הפלסטינית ואי-הצלחתה להעמיק את גביית המיסים

עד כה לא צומצם הגרעון בו נתונה הרשות הפלסטינית בשל אי-יכולתה לגבות מיסים בצורה יעילה, ומפני שכספי הסיוע טרם הגיעו במלואם - כולל אלה של ישראל. על-פי נתוני "מבט לשלום", הרשות הפלסטינית מוציאה מידי חודש כ-30 מיליון דולר, בעוד שהכנסותיה מגביית מיסים מסתכמות בכ-6 מיליון דולר בחודש. מספרים אלה מתבססים על נתוני חודש דצמבר 1994 וחודש ינואר 1995, אך ידוע ל"מבט לשלום" שגביית המיסים לא השתפרה מאז. לכן, בחודש מרץ 1995 מימנה הרשות הפלסטינית את משכורות עובדיה מהלוואות שנטלה מן הבנקים הפועלים בשטחים, ויש חשש כי לא תוכל להחזירן - דבר שכפי הנראה יפגע בתפקוד הבנקים בעתיד.

מהכרזותיו של נביל שעת', עם שובו משיחות וושינגטון, עולה כי הגרעון של הרשות הפלסטינית למימון השוטף יסתכם בסוף שנת 1995 ב-136 מיליון דולר, אולם פקידים ישראלים העריכו בפני "מבט לשלום" את הגרעון הצפוי בכ-250 מיליון דולר, לאור תחזיות גביית המיסים.

נראה כי בנתונים אלה יש כדי להצביע בבירור על מצבה הקשה, וזאת במיוחד לאור העובדה כי לא נראה שבטווח הקרוב היא תוכל להעמיק את הגביה.

בכינוס הבלתי-רשמי של המדינות התורמות בווינגטון, ב-4-5 באפריל 1995, הן הבטיחו לחזור ולממש את התחייבותיהן למימון הפיתוח, אולם רק לאחר שהסיוע יופרד סופית מצרכי המימון השוטף. לפיכך נדרשו הפלסטינים להחיש את הפעלת מערכת גביית המסים, וישראל נדרשה להגביר את סיועה לפלסטינים בעניין הזה, לשלם להם את חובותיה ולצמצם למינימום את מדיניות הסגר.

על פי מקורות "מבט לשלום" ישראל מפגרת בתשלום התחייבויותיה לפלסטינים בסכומים שקשה לחשבם במדויק, אך ברור כי הם מסתכמים בלפחות 30 מיליון שקל, שהם כ-10 מיליון דולר. כאמור, ישראל התחייבה לשלם לפלסטינים 5 מיליון דולר מידי שנה במשך חמש שנים כמענק, בנוסף לכספי מסים שישראל גובה עבורם דוגמת מס הכנסה מפועלים העובדים בישראל. לדברי פקידים ישראלים, קשה להעריך את החוב המדויק של ישראל לרשות בגלל גיוון סוגי החובות, חישוב מקדמות שניתנו לרשות מול איחורים בתשלום, וכן קיזוז חובות הרשות לישראל, בעיקר בתשלומי חשמל וטלפון.