



הערכת הסיכונים ההומניטריים הצפויים בשטחים הכבושים*

11 באפריל 2006

תחזית הומניטרית

מסמך זה מנתח את תחזית הסיכונים ההומניטריים ברצועת עזה ובגדה המערבית בחודשים הקרובים ומתריע מפני התרחשות מצב הומניטרי עגום ביותר עבור העם הפלסטיני.

בעיקבות ניצחון החמאס בבחירות למועצה המחוקקת הפלסטינית נוצרה החמרה רצינית ביותר של המצב. סוכנויות האו"ם הפועלות בשטחים מנסות לתת מענה לצרכים ההומניטריים הגוברים באמצעות פנייה לגיוס מימון חירום מיוחד ואולם, בשלב זה המימון שהתקבל בפועל עומד על פחות מ- 20% מהסכום המבוקש.

ממשלת ישראל הפסיקה את העברת תקבולי המע"ם והמכס בתמורה לסחורות הנרכשות על ידי פלסטינים והנגבים על ידי ממשלת ישראל עבור הרשות הפלסטינית (הרש"פ). בימים האחרונים הודיעה ממשלת ישראל כי בדעתה להפנות חלק מכספים אלה לתשלום עבור צריכת חשמל, מים, דלק ומספר מוצרי יסוד בסיסיים המסופקים לרש"פ על ידי חברות ישראליות. באותה העת, אותתו תורמים מערביים אודות כוונתם לבחון מחדש את תמיכתם הכספית ברש"פ, במילים אחרות במוסדות "המדינה שבדרך" – אותם מוסדות בהם השקיעו ותמכו מאז נחתמו הסכמי אסלו ב- 1993 בסכומים העולים על 7 מיליארד דולר אמריקאי. מצבה הפיננסי של הרשות מסוכן בקצרה בתרשים 1.

תרשים 1

165 מיליון דולר אמריקאי	לרשות הפלסטינית דרושים מדי חודש: (60% מסכום זה נדרש לכיסוי משכורות)
60 מיליון דולר אמריקאי	בשנת 2005 הרשות הפלסטינית קבלה בחודש:
30 מיליון דולר אמריקאי	תקבולי מע"מ ומכס
30 מיליון דולר אמריקאי	תשלום ממוצע מהמדינות התורמות
30 מיליון דולר אמריקאי	תקבולי מיסים פנימיים אחרים

אם הגרעון הנוצר עקב עצירת כספי התרומות ותקבולי המיסים והמכס מישראל לא יכוסה בדרך כלשהי, הרי שמנגנון מדינה מתפקד, המסוגל לתת את השירותים הדרושים לאוכלוסייה, יפגע באורח אנוש. יותר מ- 152,000 בני אדם מועסקים על ידי הרש"פ וממשכורותיהם חיים בקירוב מיליון בני אדם, או יותר מ- 25% מהאוכלוסייה הפלסטינית ברצועת עזה ובגדה המערבית. אנשים אלה מפעילים 62% מכלל המרפאות הראשוניות המספקות שירותי בריאות, את כל בתי החולים הציבוריים, למעט אחד, ו- 75% מכלל בתי הספר היסודיים והתיכוניים.

ללא המשכורות המשולמות ע"י הרשות שיעורי העוני צפויים לעלות באורח חד – על פי הערכה שמרנית - עד כדי 74%. שיעורי העוני ברשות עלו מ- 22% בשנת 2000 ל- 56% בשנת 2005. התל"ג הפלסטיני צפוי לנסוק לרמה שלילית של 25% כבר ב- 2006, בהשוואה לצמיחה של 5% ב- 2005.

בה בעת, אי תשלום שכרם של כ- 70,000 בני אדם חמושים, המועסקים בכוחות הבטחון הפלסטיניים, עלול להוביל למצב בטחוני בלתי יציב ולעלייה ברמת הפשיעה. רמת חוסר הבטחון תקבע במידה רבה עת עומק המשבר ההומניטרי ומצב דברים מעין זה אף עלול

לחבל באפשרות להגשת סיוע הומניטרי לאוכלוסייה הנזקקת. למרות שחוסר הבטחון האישי יורגש בראש ובראשונה בשטחי הגדה המערבית וברצועת עזה, הרי שאם לשפוט על פי נסיון העבר, מצב זה עלול לגלוש גם לתוככי מדינת ישראל, לרבות פגיעה באזרחים ישראלים.

במצב של רשות פלסטינית מוחלשת, גוברת הסבירות לעליה בתמותה כתוצאה מהתדרדרות הבטחון האישי ומפאת קריסת מערכת הבריאות; גוברת הסכנה לבריאות הציבור כתוצאה מקריסת מערך התברואה ואי סילוק פסולת ושפכים. קיים סיכון גם לעליה בתחלואה ובתת-תזונה כתוצאה מאבדן מקורות פרנסה.

מתן שירותים הומניטריים: חינוך ובריאות

הרשות הפלסטינית מעניקה את הרוב המכריע של השירותים הציבוריים וההומניטריים הנצרכים על ידי כלל האוכלוסייה, כגון חינוך ובריאות.

חינוך:

משרד החינוך – 39,000 מועסקים; עלות המשכורות לחודש אחד עומדת על 22.6 מיליון דולר ועלויות התפעול (כולל העברות כדוגמת סובסידיות ומענקים) עומדות על סכום כולל של 2.2 מיליון דולר לחודש.

כ-75% מכלל בתי הספר הפועלים בשטחים מופעלים על ידי הרש"פ ואילו יתרת בתי הספר מופעלים על ידי אונר"א והמגזר הפרטי. בבתי הספר של אונר"א מתקיימים לימודים עד כיתה ח' בלבד והתלמידים הפלסטינים משלימים בדרך את השנה האחרונה של חט"ב – כיתה ט' - בבתי ספר של הרשות ומיעוטם בבתי ספר פרטיים. כך גם ביחס לשתי הכיתות האחרונות של החטיבה העליונה, התיכונית.

מתוך 11 האוניברסיטאות והמכללות הפועלות בשטחים, כולן למעט אחת הם מוסדות ציבוריים המופעלים על ידי הרשות.

בריאות:

משרד הבריאות – 12,000 מועסקים, עלות השכר עומדת על 8.8 מיליון דולר לחודש; עלויות התפעול הכוללות העברות של כספי סיוע וסובסידיות למוסדות בריאות, עומדות על 5.1 מיליון דולר לחודש.

משרד הבריאות הפלסטיני מפעיל 62% מהמרפאות הראשוניות, ואילו עמותות של אירגונים לא ממשלתיים ואונר"א מפעילים 30% ו-8% מהמרפאות הראשוניות, בהתאמה. באיזורים גאוגרפיים רבים אין בנמצא מרפאות המופעלות על ידי עמותות. שירותי רפואה מקצועית, כגון רדיולוגיה ושירותי מעבדה, אינם ניתנים כלל על ידי עמותות אלא רק על ידי משרד הבריאות הפלסטיני. צינורות מימון אלטרנטיביים קשורים לגופים פוליטיים כגון עמותות שונות הנותנות שירותי בריאות השייכות למפלגות פוליטיות מסוימות.

משרד הבריאות הפלסטיני מפעיל 22 בתי חולים כלליים בעוד שאונר"א מפעילה בית חולים אחד. העמותות מפעילות 12 בתי חולים מקצועיים קטנים יותר. משרד הבריאות הפלסטיני הנו ספק הבריאות המרכזי המספק את שירותי הבריאות החיוניים ביותר, לרבות כל מערך החיסונים.

מימדי המשבר ההומניטרי הצפוי

בשונה ממשברים הומניטריים אחרים בעולם, שאותם קשה לחזות מראש, הרי שמימדי המשבר ההומניטרי הצפוי עקב הפסקת העברת המימון לרשות הפלסטינית ניתנים להערכה מראש. מידת החרפות של המשבר הצפוי תהיה מותנית בשלושה פרמטרים של אי ודאות: המידה שבה הרש"פ תהיה מסוגלת לגייס מקורות מימון חליפיים, סדרי העדיפויות שיקבעו

על ידי הרש"פ ואופן הקצאת הכספים שיעמדו לרשותה והנעלם הגדול מכולם – מידת חוסר הבטחון הפנימי והחיצוני.

אין לשגות באומדן-חסר של עוצמת הקריסה שעלולה להתרחש. האו"ם איננו יכול – לא בתוקף המנדט שעל בסיסו הוא פועל ולא מבחינת יכולותיו בשטח – למלא את מקומה של הרש"פ ולהעניק לאוכלוסייה המקומית שירותים באיכות ובהיקף הניתנים על ידי הרשות. בכל מקרה, כל צעד בכיוון זה מחייב שיתוף פעולה ותאום עם הרש"פ.

המענה ההומניטרי האפשרי מותנה בכלים אשר ברובם הגדול מתמקדים בצורכי שרידה בלבד. בדומה לאיזורי מצוקה אחרים בעולם, כלים אלה כוללים תגבור חלוקת סיוע מזון, יצירת מקומות עבודה זמניים על מנת להקל על מצוקת העוני והענקת סיוע חירום רפואי להצלת חיים. התערבות מעין זאת יכולה במקרה הטוב להאיט את קצב ההתדרדרות אך אין ביכולתה לסלק את סבות השורש לסבל האנושי. במונחי פיתוח מדובר בנסיגה לאחור.

בתוקף אמנת ג'נבה הרביעית ישראל היא הכוח הכובש ובתור שכזה מוטלת עליה האחריות לרווחתה של האוכלוסייה הפלסטינית. בשנים האחרונות, המדינות התורמות והרשות הפלסטינית לקחו על עצמם הלכה למעשה תפקיד זה. אם הרשות הפלסטינית לא תהיה מסוגלת לספק שירותים בסיסיים לאוכלוסייה הפלסטינית והמדינות התורמות יעצרו את הסיוע הכספי לרשות, ישראל תצטרך לחזור ולמלא את תפקידה כמתחייב מהחוק.

ההשלכות ההומניטריות של התרחישים האפשריים

סוכנויות האו"ם נערכות בהתאם לשלושה תרחישים אפשריים:

תרחיש 1: המשך הדפוסים המוכרים מהתקופה האחרונה – המשך ההגבלה על התנועה הפלסטינית ועל הגישה של תושבים פלסטינים לשירותים; החמרת אמצעי הבטחון בהם נוקטת ישראל.

תרחיש 2: ישראל ממשיכה במדיניות של הגבלת התנועה והגישה ומחמירה את הצעדים הבטחוניים הנקוטים על ידה; תקציבה של הרשות הפלסטינית והשירותים הניתנים על ידה ממומנים באופן חלקי ובלתי סדיר.

תרחיש 3: ממשיכות הגבלות התנועה ואמצעי הבטחון הנקוטים על ידי ישראל; תקציבה של הרשות הפלסטינית והשירותים הניתנים על ידה אינם ממומנים כלל.

בהתאם לכל שלושת התרחישים – גורמי היסוד האחראים למשבר הנוכחי מחריפים: הגבלות התנועה המוטלות על ידי ישראל ואלה הנובעות מהקמת הגדר בגדה המערבית ואמצעים אחרים בהם נוקטת ישראל בטענה כי הם חיוניים לבטחונה.

תרחיש מס' 1 מניח רמת מימון זהה לזו שהיתה בשנת 2005. בהתאם לכך ההשלכות ההומניטריות תהיינה דומות באופן כללי לדפוסים שניצפו בחמש השנים האחרונות, מאז שנת 2000.

הניתוח הרצ"ב מתמקד בהשלכות של תרחיש 2 – המשך המשבר הנוכחי תוך מימון מוגבל ובלתי סדיר של הרשות, מצב הטומן בחובו סיכון הומניטרי מוגבר. אותם הפרמטרים ישימים גם ביחס לתרחיש 3 (המשך המשבר הנוכחי ללא מימון לרשות) רק שההשלכות במקרה זה צפויות להיות דרמטיות יותר ומורגשות מהר יותר.

תרחישים 2 ו-3 מייצגים מצב שבו המאמץ ההומניטרי עלול להיות פחות מתואם וככל הנראה גם פחות יעיל בשל העדר הפונקציה המתאמת והממוכזת של הרש"פ.

ההשלכות:

1. עליה חדה באבטלה: פגיעות מוגברת בעיקר באיזורי המשבר החרף ביותר

על פי תרחיש 2 צפויה האבטלה לעלות ל 40% בשנת 2006 ול-47% בשנת 2007 – וזאת בהתאם להגדרה הצרה המוציאה מן התחשיב אנשים שהתייחסו מלפני עבודה. נכון ל-10 באפריל 2006 לרש"פ אין כסף לתשלום המשכורות לחודש מרץ. משכורות אלה מהוות מרכיב חשוב ביותר של הכלכלה הפלסטינית:

הרשות מעסיקה 152,000 בני אדם המפרנסים בערך 942,000 נפשות – כלומר כ-25% מכלל האוכלוסייה הפלסטינית. ברצועת עזה 37% מכלל המועסקים הנם עובדי רשות - 73,437 בני אדם, ואילו בגדה המערבית הרשות מעסיקה 70,328 בני אדם. עובדי הרשות ברצועת עזה מרוויחים יותר באופן ניכר מאשר שכירים אחרים במגזר הפרטי (13 דולר אמריקאי ליום לעומת 8 דולר אמריקאי ליום). משכורות עובדי הרשות גדלו בהדרגה בעוד שהמשכורות במגזר הפרטי ירדו באופן ניכר.

כשליש מעובדי הרשות בקירוב הן נשים. זהו שיעור גבוה במיוחד בהתחשב בעובדה שנשים מהוות 14% מכוח העבודה הפלסטיני. אובדן משכורות הרשות יפגע ללא ספק בהכנסת הנשים כמו גם במעמדן החברתי.

המצב הסוציו-אקונומי יפגע באופן הקשה ביותר ברצועת עזה ובצפון הגדה המערבית, שם התלות במשכורות הרשות, האבטלה, המצוקה הכלכלית והעוני הנם גבוהים ביותר גם כיום. האבטלה ברצועת עזה עלולה להמריא ל-60%, בנפת סלפית ל-50% ואילו בנפות ג'נין, טובאס, וטוחרם ל-40%.

2. התמוטטות הכלכלה המקומית והתגברות העוני

בהתאם לתרחיש 2 התל"ג הפלסטיני עלול לסבול מצמיחה שלילית כתוצאה מעצירת תקבולי המע"ם והמכס על ידי ישראל, הגבלת הסיוע לתקציב הרשות מצד המדינות התורמות והתכווצות חדה של הכלכלה המקומית שתוביל לירידה חדה בתקבולי המיסים המקומיים. התל"ג הריאלי לנפש עלול לרדת ב-27%.

ישנה הערכה כי עקב אובדן ההכנסות של עובדי הרשות האמידים יותר, שלא יוכלו עוד לתמוך בקרובי משפחה מחוסרי הכנסה, שיעור העוני הכללי יעמיק. בהתאם לתרחיש 2 שיעורי העוני עלולים להגיע ל 67% בשנת 2006 ואילו עד שנת 2008 עלול שיעור העוני להגיע לכדי 74%.

במידה והפלסטינים לא יוכלו למצוא מקומות עבודה חליפיים ועקב התדלדלות החסכונות, יותר ויותר פלסטינים יהפכו לעניים ולעניים יותר ויהיו סמוכים יותר על הסיוע ההומניטרי. בהתאם לתרחיש זה, משכורותיהם של עובדי הרשות לא יוזרמו עוד לתוך הכלכלה המקומית והדבר ישפיע באופן שלילי על עסקים פרטיים אחרים.

3. חוסר בטחון חיצוני: החמרת אמצעי הבטחון ואמצעים אחרים מצד ישראל

ישראל הידקה את אמצעי הבטחון הנקוטים על ידה מאז תחילת 2006. אמצעים אלה כוללים את המשך בניית הגדר בגדה המערבית, מספר גדול יותר של מחסומים ונקודות ביקורת, החמרת משטר אישורי התנועה ומבצעים צבאיים. לאמצעים אלה תהיינה השלכות על הכלכלה הפלסטינית. במידה חוסר הבטחון הפנימי יגבר, סביר להניח כי ישראל תגיב בהידוק נוסף של הסגרים הפיזיים, כפי שהדבר קרה בפועל מאז תחילת 2006. אמצעים אלה כללו: עליה במספר הפשיטות הישראליות והמבצעים הצבאיים.

המשך מגמת העליה במספר הסגרים הפנימיים בסבירות גבוהה - כפי שהדבר אכן קורה בתקופה האחרונה (מספר המחסומים הפיזיים גדל מ-376 באוגוסט 2005 ל-505 בסוף מרץ 2006).

עליה נתפסת ברמת האיום הבטחוני עלולה להתבטא בהגבלות חמורות יותר על תנועת סחורות מחוץ ולתוך רצועת עזה והגדה המערבית.

4. עליה בחוסר הבטחון הפנימי

המצב הבטחוני ברצועת עזה מחמיר, כפי שהדבר נובע מתרחיש 1. העליה בחוסר הבטחון הפנימי עלול להיות מתורגם גם לפעולות נגד ישראל, כמו גם נגד אנשים ומוסדות בתוך שטחי הרשות. במידה ואכן תרחיש זה יתממש, תהיה לכך השפעה שלילית על רמת ההשקעות בכלכלה הפלסטינית, דבר שיגרום למיתון כלכלי נוסף ואף יקשה על ניהול הפעילות ההומניטרית.

המענה ההומניטרי

סוכנויות האו"ם מבצעות הערכה שוטפת של הצרכים ההומניטריים החדשים, כמו גם של יכולות האירגונים השונים למתן המענה הנדרש. עם זיהויים של צרכים חדשים, סוכנויות האו"ם יתאימו את ההתערבויות שלהן תוך תאום ושיתוף פעולה עם סוכנויות אחרות ובהתאם לעקרונות האו"ם. התוצאה תהיה פניה מחודשת לגיוס מימון חירום.

צריך להיות ברור כי האו"ם והעמותות הלא ממשלתיות הפועלות בשטח חסרות את היכולת ואת הסמכות לקחת על עצמן את תפקיד ספק השירותים, תפקיד אותו ממלאת הרשות הפלסטינית. אונר"א, העמותות והמגזר הפרטי יכולים להרחיב מעט ובאופן מוגבל את פעילותם ואולם, אין ולא תהיה להם היכולת לספק שירותים אותם מספקת הרשות הפלסטינית לכלל האוכלוסייה.

למרות שהאו"ם והעמותות יתגברו את הפעילות ההומניטרית שלהם, יתכן מאד שלא יהיה לעיל ידם להדביק את הקצב המהיר של הגידול בצרכים, וזאת במיוחד בצל הגבלות התנועה. הסיוע ההומניטרי נמצא כבר היום ברמות גבוהות ביותר – מאז 2001 הושקעו בקירוב ל-1.1 מיליארד דולר אמריקאי בסיוע הומניטרי בשטחי הרשות הפלסטינית.

עקרונות מנחים ואמות מידה להתאמת הסיוע ההומניטרי לצרכים

האו"ם ממשיך להגיש סיוע הומניטרי לנזקקים לעזרה. בהיותו אירגון הפועל בסביבה פוליטית משתנה, הוא נשען על עקרונות יסוד אוניברסליים המנחים כל התערבות מטעמו: אנושיות, נייטרליות, הגינות והעדר כל משוא פנים.

על פי עיקרון ההגינות והעדר משוא הפנים, הסיוע ההומניטרי צריך להיות פועל יוצא של הצרכים האמיתיים בשטח ולא של דרישות פוליטיות.

בעיצומו של מאמץ למנוע מצב של קריסה, יוזמות הומניטריות אינן צריכות להחליף את פעילות הרשות הפלסטינית. הסיוע ההומניטרי איננו צריך למלא את מקומו ואת תפקידי הליבה של הסקטור הציבורי בתחומים כגון הבטחת הזכות לשירותי בריאות וחינוך.

* לקריאת הנוסח המלא באנגלית פנו לאתר www.ochaopt.org OCHA