



סוגיית הפליטים הפלסטינים והאינטרס הישראלי

יהודה גרינפילד-גילת

יהודה גרינפילד־גילת

סוגיית הפליטים הפלסטינים והאינטרס הישראלי

INSS המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר, והשנייה היא לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המכון הוא דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שהוא מצא כראויים לתשומת הלב הציבורית, תוך שמירה על מדיניות נוקשה של אי משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד, ואינן משקפות בהכרח את עמדות המכון, נאמניו או האישים והגופים התומכים בו.

יהודה גרינפילד-גילת

סוגיית הפליטים הפלסטינים והאינטרס הישראלי

יולי 2017

מזכר 166

Yehuda Greenfield-Gilat

The Palestinian Refugees: The Israeli Interest

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חברה לתועלת הציבור - חל"ץ)

חיים לבנון 40
ת.ד. 39950
רמת-אביב
תל-אביב 6997556

טל. 03-6400400
פקס. 03-7447590
דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: <http://www.inss.org.il>

כל הזכויות שמורות © יולי 2017

מסת"ב: 978-965-92620-3-8

הביא לדפוס: משה גרונדמן
עורך עברית: אריה אידן

עיצוב גרפי: מיכל סמוֹקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
עיצוב העטיפה: מיכל סמוֹקובץ
מפות: אביגדור אורגד
תמונת השער: סמטאות מחנה הפליטים אל-שאטי, עזה, נובמבר 2015.
הצילום: Mohammed Abed / AFP

דפוס: אלינר, פתח תקווה

"השלום הכלכלי נשען על שני כוחות – על הביטחון הישראלי ועל כוחות השוק. לא מדובר בעבודות יזומות או הרמת כספי סיוע לביורוקרטיה הפלסטינית שנופחה מאז אוסלו. יש ליצור איים של שגשוג. בסיסים של תקווה במקום של אסלאם קיצוני". (בנימין נתניהו, 2008)

תוכן עניינים

9	הקדמה
11	תקציר
15	פרק א': רקע: מספר הפליטים ומיקומם – 2016
15	מקורות המידע
16	הערכת מספר הפלסטינים בעולם ומספר הפליטים בגדה המערבית
17	הערכות בדבר מספר הפליטים הפלסטינים הכולל
18	מספר הפלסטינים המתגוררים במחנות פליטים
21	פרק ב': עקרונות מסגרת לפתרון בעיית הפליטים
21	הרכיבים הישראליים ביצירת פתרון כולל
25	הנחות יסוד
26	הממד האופרטיבי
27	המרחב הדמוגרפי של ליבת הפתרון
33	פרק ג': קווי יסוד לתוכנית לפתרון בעיית הפליטים
33	כמה כסף דרוש להסדרת בעיית הפליטים?
42	עקרונות מרחביים לתוכנית שיקום ויישוב פליטים בגדה המערבית
47	פרק ד': התמודדות הפלסטינים עם אתגר השיבה
47	המלצות כלכליות-חברתיות
50	לקחים מהניסיון הישראלי
55	כלכלה משגשגת כתנאי לכל פתרון עתידי
	נספחים
	נספח א': הייחודיות של בעיית הפליטים הפלסטינים –
75	בין UNRWA ל-UNHCR
81	נספח ב': מחנות פליטים לפי אזור
87	נספח ג': מפת אונר"א – מצבת הפליטים בשנת 2015
89	הערות

הקדמה

לישראל אינטרס מובהק בגיבוש פתרונות לסוגיית הפליטות הפלסטיניות מחוץ לגבולות הקו הירוק. למרות זאת, דומה שהחשיבה שהוקדשה בישראל לבירור האפשרויות לקידום אינטרס זה, על ידי גיבוש מדיניות לפתרון סוגיית הפליטים, היא בלתי מספקת. דומה כי ישראל מתנהלת לרוב לפי תפיסה הגורסת כי בעיית הפליטים אינה נוגעת לה, על אף שתפיסה כזאת רחוקה מאוד מן המציאות: אמנם, ההערכה של ישראל כי ליבת הפתרון לסוגיית הפליטים תימצא מחוץ לגבולות הקבע שלה היא הערכה ריאלית, אולם סוגיית הפליטים בכללותה נוגעת לישראל בכל מישור אפשרי – הפוליטי (סוגיית ליבה בכל הסדר עתידי), הסמלי, הכלכלי ובעיקר הביטחוני.

כל תרחיש של פתרון סוגיית הפליטים הפלסטינים יביא מאות אלפי פליטים מלבנון, סוריה וירדן לקרבת גבולות ישראל. הנחת היסוד של עבודה זו היא כי ליבת הפתרון ההתיישבותי לסוגיית הפליטים הפלסטינים תהיה בגדה המערבית, ברצועת עזה ובשטחים שיופחו למדינה הפלסטינית במסגרת הסדר הקבע. אינטרס ראשון במעלה של מדינת ישראל הוא אפוא שקבוצה זו תיקלט באופן מיטבי בחברה, בכלכלה ובמדינה הפלסטינית שתקום. כישלון בקליטת הפליטים הפלסטינים במדינה הפלסטינית העתידית עלול לא רק למוטט את החברה הפלסטינית, אלא גם להציב אתגר מדיני-ביטחוני משמעותי על גבולות ישראל. נדרש ליצור תנאים לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני ולקליטה נאותה של מאות אלפי פליטים בגדה המערבית. משטר פלסטיני יציב מבחינה כלכלית וביטחונית, ומתואם עם ישראל, יקנה יציבות גדולה יותר לאזור כולו, יפחית את הנטל הביטחוני על ישראל ויעודד את כלכלתה על ידי יצירת שווקים חדשים לסחר וייצוא. זוהי דוגמה מובהקת לזירה שבה חזון "השלום הכלכלי" מקבל משנה תוקף – לא כתחליף לתהליך מדיני, אלא מפני שתהליך מדיני בר-קיימא אינו יכול להתקיים בלעדי "שלום כלכלי", בכל תרחיש שהוא.

המטרה העיקרית של עבודה זו היא להציג מסגרת רעיונית להנחת התשתית והתנאים שיאפשרו, בבוא בעת, השגת פתרון לסוגיית הפליטים הפלסטינים, ולהציג בפני מקבלי ההחלטות במדינת ישראל את המידע העדכני ביותר בסוגיה זו. זאת, מתוך ניסיון לסייע לקידום האינטרס הישראלי, שהוא גיבוש מתווה לפתרון בעיית הפליטים מחוץ לגבולות מדינת ישראל, במסגרת התרחישים הרלוונטיים לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. ייחודה של העבודה הזאת בפיתוח מתווה רעיוני לשיקום

פליטים פלסטינים במרחב שמחוץ לגבולות ישראל, שניתן יהיה ליישם הן במסגרת הסכם על בסיס העיקרון של שתי מדינות לאום, והן כשלב בתהליך מדיני לקראת הסכם, ואפילו כמהלך שלא במסגרת תהליך מדיני או הסכם כשלהו. ההנחה היא שהמתווה הרעיוני המוצג בעבודה זו עשוי לזכות בתמיכת הקהילה הבין-לאומית ולשכנע שאין בו סטייה מהמחויבות הפומבית של ישראל להסכם ישראלי-פלסטיני שיתבסס על שתי מדינות לאום.

העבודה נכתבה בהנחיית צוות ההיגוי מטעם המכון למחקרי ביטחון לאומי, תא"ל (במיל') אודי דקל, עו"ד גלעד שר וד"ר קובי מיכאל. תודתי להם על ההערות והתובנות שהועילו מאד ביצירת עבודה זו.

תקציר

סוגיית הפליטים הפלסטינים מחייבת עיון מחדש, תוך התייחסות למשבר הפליטות הכלל עולמי, המתרחב והופך מסוגיה הומניטרית קשה במזרח התיכון למשבר המאיים על היציבות האזורית והגלובלית. האתגרים העומדים בפני ישראל והפלסטינים במשא ומתן להסדר כולל וקבוע, שיביא לקץ הסכסוך ולסיום התביעות, הם אדירים. חלק מאתגרים אלה, בעיקר הסמליים שבהם, מקשים על ישראל והפלסטינים להיערך אסטרטגית. כפועל יוצא מכך, אפילו התארגנות לתחילתו של תהליך להסדרת סוגיית הפליטים, לגיוס כספים לטובת פיצוי ושיקום, לקביעת מיקומם של ערים ויישובים חדשים, לשיקום תשתיות ולהרחבתן או להידברות עם סוכנות האו"ם לפליטים הפלסטינים (אונר"א) וגופים בין-לאומיים אחרים המטפלים בפליטים הפלסטינים – התארגנות כזו היא כמעט בלתי אפשרית באווירת החשדנות והעוינות השוררת כעת בין הצדדים בהיעדר תהליך מדיני.

למרות מכשולים אלה, על ההנהגה בישראל לראות בפתרון מוצלח של סוגיית הפליטים (בתרחיש שבו הצדדים מגיעים להסכם ומשתנה המגמה הקיימת במקרה של היעדר הסדר או הסדר חלקי) אינטרס אסטרטגי ראשון במעלה שלה. מדובר בתרחיש של הסכם – שבמסגרתו יש ליישם את ההבנות בנושא הפליטים וכן בתרחישים אחרים שבהם תרצה ישראל למנוע הידרדרות ביטחונית על רקע סוגיה זו. מסיבות אלו ורבות אחרות, על ממשלת ישראל לברר מהם הצעדים שהיא יכולה לנקוט כבר היום כדי לסלול נתיבים להסדרה אפקטיבית וממשית של הסוגיה.

הנחת היסוד של עבודה זו היא כי ליבת הפתרון לסוגיית הפליטים תהיה, בכל תרחיש שהוא, בגדה המערבית, וכי גם אם ישוּבו פליטים לתחומי מדינת ישראל, מדובר במספרים קטנים. לפיכך, אין ספק כי כישלון קליטתם של מאות אלפי פליטים כאזרחים במדינת פלסטין, לכשתקום, נושא בחובו סכנה משמעותית למדינה הפלסטינית כולה. מצד שני, אין מחלוקת כי קליטה מוצלחת של הפליטים הפלסטינים במדינה הפלסטינית היא תנאי הכרחי לקיומו של הסכם יציב בין ישראל לפלסטינים ומהווה לפיכך יעד אסטרטגי של מדינת ישראל.

על פי רישומי אונר"א, מספר הפליטים הפלסטינים עומד נכון לסוף 2015 על כ-5.6 מיליון איש, המפוזרים בין הגדה המערבית, רצועת עזה, ירדן, לבנון וסוריה. זהו מספר מופרך, הנובע משיטת הרישום הייחודית של אונר"א ומהגדרת המעמד

"פליט", המאפשרות לצאצאי פליטים להירשם כפליטים ולכלול ביניהם גם את אלה שזכו באזרחות במדינות המארחות. מספר זה מהווה כיום חלק משמעותי מהנרטיב הפלסטיני, הן בקרב הפלסטינים והן ברחבי העולם. למרות זאת, על פי ההערכות השונות המובאות בעבודה זו, בין 750,000 ל-1.5 מיליון פליטים פלסטינים עשויים לחזור לגדה המערבית שבתחומי המדינה הפלסטינית העתידית, במסגרת הסכם קבע. רבים מן המחקרים שפורסמו בעשורים האחרונים סביב הסדרת סוגיית הפליטים הפלסטינים עוסקים בשאלת עלות ההסדרה. ההערכה היא כי הסדרה כוללת של הסוגיה תעלה בין חמישים לשמונים מיליארד דולר (בצורת תשלומים, פיצויים, תקציבי פיתוח ועוד, בפריסה על פני כמה שנים). אף אם יגויסו סכומים כאלה, טרם הוכנה תשתית פלסטינית ראויה לקליטה, פיתוח ושיקום של הפליטים מבית ומחוץ. במילים אחרות, תנאי מקדים לשימוש מושכל ויעיל בכספי פיתוח ושיקום ולקליטה מוצלחת של הגירה פלסטינית הוא היכולת של הפלסטינים ליזום, לתעל ולנהל את המאמץ הפיננסי והארגוני של הסדרת הסוגיה למוסדות ולמערכות שיאפשרו לממש את השינוי הנדרש. ההיערכות והמאמץ לקידום מטרות אלו יימשכו זמן רב, ועל מדינת ישראל לקחת זאת בחשבון.

הטענה המוצגת בעבודה זו היא כי קיומה של כלכלה מתפקדת, המקדמת את מגזר הבינוי, הפיתוח והתשתיות באופן נרחב, הוא הגורם החשוב ביותר ביכולת ליצור כבר כיום תנאי בסיס לטיפול בסוגיית הפליטים, ובכלל זה קליטתם ושיקומם. מגזר הבינוי ופיתוח התשתיות הינו קריטי לא רק לקליטה של פליטים פלסטינים, אלא גם לקיומה של הכלכלה הפלסטינית בכלל. היכולת של הרשות הפלסטינית בהווה, או המדינה הפלסטינית בעתיד, לנהל את חייהם של מיליוני בני אדם, תוך מניעת אלימות, החלת שלטון החוק ויצירת אופק כלכלי וחברתי להשתלבות יצרנית בחברה, תלויה, במובנים רבים, בפיתוח תשתית של דיור ראוי, בתי ספר, מרפאות, תעסוקה והשתלבות.

פיתוח כזה בפרט, ופיתוח הכלכלה הפלסטינית בכלל, הם אינטרס ישראלי ופלסטיני, בין אם סוגיות הליבה ייפתרו במסגרת הסכם ובין אם לאו: כלכלה פלסטינית יציבה ומתפקדת אינה רק גורם ממתן של גורמים קיצוניים, מכשיר רב עוצמה למוביליות חברתית ואמצעי לבניית מוסדות תקינים; היא גם עשויה לגרום לכך שישראל תיהנה משיפור ביטחוני בגבולותיה, מקשרי מסחר משמעותיים יותר ומפתיחת שווקים בפני גורמים בעולם הערבי המתנגדים כיום לנורמליזציה אתה.¹ ידוע כי רמת תפקוד מדינתית ומוסדית גבוהה יותר מובילה במקרים רבים גם לאחריות רבה יותר ולריסון גורמים קיצוניים בשוליים. במקרה הישראלי-פלסטיני, נכונותה של מדינת ישראל ליצור את התנאים שיאפשרו זאת, תהווה צעד בונה אמון בין שני הצדדים.

מקומה של רצועת עזה אינו נפקד מעבודה זו. מצבה הירוד מחד גיסא ושליטת חמאס בה מאידך גיסא אינם מאפשרים לרצועה ולכלכלתה ליטול חלק קונסטרוקטיבי

ביצירת השינוי הנדרש. עם זאת, על ישראל, בשיתוף הקהילה הבין-לאומית ומוסדות האו"ם, לגבש פתרון בין-לאומי מוסכם, שיניח את התשתית לשיקומה של רצועת עזה ופירוזה. ניתן לעשות זאת תוך גיוס גופים קיימים, כגון אונר"א, המסייעים בדפוסי פעולתם להנצחת בעיית הפליטים, וזאת כדי ליצור שינוי כיוון מתואם, שיהפוך את סיום הסכסוך לאינטרס אסטרטגי משמעותי לשני הצדדים. עבודה זו מציעה להשתמש במנגנון קיים – שישראל נוטלת בו חלק, (GRM) Gaza Reconstruction Mechanism – שישראל נוטלת בו חלק, כדי ליצור אמות מידה תפעוליות ותקציביות שונות ברצועת עזה שיובילו לשינוי הרצוי. מטרת העבודה היא גם להצביע על מכלול הצעדים שישראל יכולה לנקוט כבר כיום, אם תחליט להתמקד בקידום הכלכלה הפלסטינית ומגזר הפיתוח והבינוי בה, לקראת תרחישים עתידיים והנחת יסודות לפתרון סוגיית הפליטים. מכיוון שהכלכלה הפלסטינית תלויה באופנים רבים במדיניות הישראלית, יש צעדים משמעותיים אותם יכולה ישראל לנקוט כדי לסייע בקידום מגזר בינוי ותשתיות פלסטיני יציב ויעיל, בעיקר בגדה המערבית. בין הצעדים הללו ניתן למנות:

1. שינוי המדיניות הישראלית ביחס לקרקעות, להקצאה ולפיתוח בשטח C והנחיית הדרג המבצעי והפקידותי ליישם שינוי זה.
 2. קידום נמרץ של תוכניות אזוריות ומקומיות בשטחי הגדה המערבית, שיאפשרו חיבור בין שטחי A, B ו-C, תוך חתירה ליצירת מצב תכנוני שיאפשר קידום פרויקטים גדולים של תשתיות ומגורים.
 3. סיוע ביצירת ממשקי שיתוף פעולה בידע, בתשתיות ובתמיכה טכנולוגית.
 4. התאמת מנגנוני מכס, מס ומדיניות ייצוא ליצירת אופטימיזציה כלכלית ברשות הפלסטינית, ובדיקה מחודשת של הסכמי פריז לטובת מטרות אלו.
 5. תמיכה בבנייתם ובחיזוקם של מוסדות הממשל הפלסטיני המרכזי והמוניציפלי.
- במקביל, ומבלי לגרוע מכל הנ"ל, ממוֹלץ לממשלת ישראל לגבש חבילת צעדים רלוונטים הניתנת ליישום באופן מיידי.

פרק א'

רקע: מספר הפליטים ומיקומם - 2016

מקורות מידע

הפליטים הפלסטינים (אלה הרשומים באונר"א ואלה שאינם רשומים, אך לכאורה זכאים למעמד של פליט) מפוזרים במדינות רבות בעולם. על פי המשרד לענייני פליטים של אש"ף, קרוב ל-85 אחוזים של הפליטים הפלסטינים מתגוררים בגדה המערבית, ברצועת עזה, בירדן, בסוריה ובלבנון. כעשרה אחוזים נוספים מתגוררים במזרח התיכון רבתי, בעיקר בערב הסעודית, במצרים ובמדינות המפרץ, וכחמישה אחוזים – בשאר מדינות העולם. הערכות על גודלה האמיתי של אוכלוסיית הפליטים הפלסטינית, כמו גם ההערכות על פיזור בין המדינות השונות, משתנות על פי מקור המידע.

מלבד המידע הסטטיסטי המופק במשרדי הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה (PCBS) ורישומים אדמיניסטרטיביים וסקרי אוכלוסין משנות המנדט הבריטי בארץ ישראל (היוצרים תמונה חלקית בלבד של מספר הפליטים הנוכחי), המידע על הפליטים מסתמך על מקורות שניוניים. המקורות הנוספים להערכת מספר הפליטים כוללים את אונר"א, את ארגון Fafo (קרן מחקר עצמאית נורווגית החוקרת את הנושא),² "הקואליציה לזכות השיבה הפלסטינית" (AI-Awda),³ "מרכז המידע לזכויות פליטים ותושבים פלסטינים" (BADIL),⁴ נציבות הפליטים העליונה של האו"ם (UNHCR), "האגודה הפלסטינית האקדמית ליחסים בין-לאומיים" (PASSIA) והיחידה של אש"ף לתמיכה במשא ומתן (NSU).

הנתונים השאובים ממקורות אלה סובלים ממגוון של ליקויים, הכוללים מחקר חלקי של מספר הפליטים במדינות שכנות; מבנה בעייתי של קבוצות מדגם; אמינות המפקדים; ספירה כפולה של קבוצות מסוימות, ועוד. כך, המידע המופק על ידי אונר"א סובל מהיעדר התייחסות לפליטים שאינם רשומים במאגרי הסוכנות, דבר הנובע מחוסר יכולת לגבש נתונים לגבי פליטים שאינם מתגוררים במחנות וממחסור חמור בשיטות מעודכנות ובמתודולוגיות יעילות למיפוי שינויים ומגמות סוציו-דמוגרפיות; המידע המופק מסקרים וממחקרים של ארגון Fafo כולל טפסים שמולאו בלבנון באופן חלקי בלבד וטעויות דגימה בסוריה. למרות זאת, אונר"א נחשב במובנים רבים למקור המידע

הקרוב ביותר למציאות במה שנוגע למספר הפליטים בסוריה, בלבנון ואפילו בירדן, מכיוון שהוא היחיד הפועל כארגון ובאופן מתואם מול אוכלוסיית הפליטים בכל האזור. מאפייני הבסיס הסוציו-אקונומיים של הפליטים הפלסטינים המתגוררים בתחומי הגדה המערבית ורצועת עזה נוסחו ונאספו במפקד אוכלוסין שנערך ברשות הפלסטינית ב־1997. נתוני מפקד זה מעודכנים מאז באופן שוטף ומהווים את הבסיס ליצירת מדגמים של הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה וליצירת ידע על הפליטים בתחומי הגדה המערבית ורצועת עזה.

הערכת מספר הפלסטינים בעולם ומספר הפליטים בגדה המערבית על פי הערכת הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה מסוף שנת 2013, מספר הפלסטינים בעולם הוא 11.8 מיליון, מתוכם כ־4.5 מיליון בגדה המערבית וברצועת עזה, וכ־1.4 מיליון ערבים פלסטינים אזרחי ישראל. הערכת הלשכה היא כי בגדה וברצועה נמצאים כמעט שני מיליון פליטים, מתוכם כ־1.2 מיליון ברצועת עזה וכ־820,000 בגדה המערבית (הערכת אונר"א מציינת מספרים גבוהים עוד יותר: כ־1.35 מיליון פליטים בעזה וכ־940,000 פליטים בגדה המערבית). יש לציין כי הערכת המספר הכולל של הפלסטינים על ידי הלשכה הפלסטינית לסטטיסטיקה מבוססת על הנחות שלדעת מומחים שונים נראות מופרזות,⁵ בעיקר בכל הנוגע לפלסטינים שהיגרו לארצות ערב, לאמריקה ולאסיה, שעליהם אין מידע מסודר. עם זאת, נתון זה של המספר הכולל של האוכלוסייה הפלסטינית ברחבי העולם הוא בעל חשיבות משנית לענייננו.

טבלה א': אוכלוסיה פלסטינית בעולם לפי מדינות, סוף שנת 2013

מדינה	אחוז	מספר
פלסטין	38.0	4,485,859
ישראל	12.1	1,430,212
מדינות ערב	44.3	5,225,776
מדינות אחרות	5.6	665,288
סה"כ	100.0	11,807,135

טבלה ב': אוכלוסיה פלסטינית בגדה וברצועה לפי מדינות, סוף שנת 2013

אזור	סה"כ		מצב פליטות	
	אחוז	מספר	מעמד פליט	ללא מעמד פליט
פלסטין	100.0	4,485,459	55.8	2,501,100
הגדה המערבית	100.0	2,745,722	73.3	1,936,233
רצועת עזה	100.0	1,730,737	32.6	564,867

המקור לטבלאות א' ו־ב': Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS)

הערכות בדבר מספר הפליטים הפלסטינים הכולל

מקורות המידע האמינים ביותר (ועם זאת לוקים בחסרים רבים), הנוגעים להערכת המספר הכולל של הפליטים הפלסטינים, הם אונר"א, המקיים מעקב קבוע אחר מצב הפליטים, ארגון BADIL, הפועל לגיבוש מידע מדויק על זכויות הפליטים הפלסטינים ומצבם, והלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה. הצלבת הנתונים של שלושת הגורמים האלה מאפשרת ליצור תמונת מצב פחות או יותר מעודכנת על מספר הפליטים. על פי אותם ארגונים, 68 שנים לאחר הקמת מדינת ישראל, מספר הפליטים הפלסטינים הרשומים באונר"א הוא כמעט 5.6 מיליון. בכל חודש נוספים לרשומות אונר"א כ-10,000 פליטים חדשים, רובם ככולם יילודים ותינוקות של משפחות הפליטים, הנושאות את מעמד הפליטות זה דור רביעי ואף חמישי.

חלוקת הפליטים הפלסטינים באזור מתפלגת כך:

א. **בגדה המערבית** חיים כיום בין כ-820,000 (הערכת PCBS) לכ-940,000 (הערכת אונר"א) פליטים, המהווים כ-16 אחוזים מכלל אוכלוסיית הפליטים המוערכת על ידי אונר"א.

ב. **ברצועת עזה** חיים כיום בין כ-1.2 מיליון (הערכת PCBS) לכ-1.35 מיליון (הערכת אונר"א) פליטים, מתוך אוכלוסייה כוללת של כ-1.85 מיליון איש. פליטי הרצועה מהווים כ-24 אחוזים מכלל אוכלוסיית הפליטים. בסך הכול, חיים כיום בגדה המערבית וברצועת עזה בין 2.05 מיליון ל-2.3 מיליון פליטים. מנתון זה עולה שכארבעים אחוזים מהפליטים הפלסטינים מתגוררים בשטחים שיהוו את בסיסה של המדינה הפלסטינית העתידית במסגרת פתרון שתי המדינות.

ג. **שאר הפליטים באזור** מתחלקים בעיקר בין ירדן, לבנון וסוריה. אוכלוסיית הפליטים הגדולה והמבוססת ביותר מצויה ב**ירדן**, שהעניקה אזרחות ירדנית לרוב הפליטים הפלסטינים שבשטחה. על פי הערכות אונר"א, מספר הפליטים בירדן הוא כ-2.2 מיליון, וחלקם היחסי באוכלוסיית הפליטים הכוללת הוא כארבעים אחוזים. קיימות הערכות כי כ-17,000 פליטים פלסטינים-סורים עברו לירדן עקב מלחמת האזרחים בסוריה. ירדן סגרה מאז את גבולותיה בפני פליטים המגיעים מסוריה.

ד. **מספר הפליטים בלבנון** הוא כ-490,000. בניגוד למצב הפליטים באזורים האחרים, יותר מחמישים אחוזים מכלל הפליטים הפלסטינים בלבנון מתגוררים עדיין במחנות פליטים (שיעור הפליטים המתגוררים במחנות בירדן, בגדה המערבית וברצועת עזה הוא 17, 24 וכ-41 אחוזים בהתאמה). כ-50,000 פליטים פלסטינים סורים נדדו מסוריה ללבנון מאז פרוץ מלחמת האזרחים בסוריה. בחודש מאי 2015 סגרה לבנון את גבולותיה במטרה למנוע הגעה של פליטים סורים נוספים, שמספרם בלבנון נאמד כיום ביותר ממיליון.

ה. **מספר הפליטים בסוריה** אינו ברור עקב מלחמת האזרחים המתנהלת במדינה מאז 2011. על פי אונר"א, לפני פרוץ מלחמת האזרחים התגוררו בסוריה כ-590,000 פליטים פלסטינים. כיום, לאחר שנים של מלחמת אזרחים, ההערכה הרווחת היא כי נותרו בסוריה בסביבות 480,000 פליטים, מתוכם כ-280,000 שנעקרו ממקום מושבם אך עדיין מצויים בסוריה. הפליטים האחרים הצליחו לצאת ללבנון, לירדן, לטורקיה ולאירופה.

טבלה ג': מספר הפליטים הפלסטינים במזרח התיכון לפי אזורים, נכון לשנת 2015

אזור	כלל הפליטים הרשומים עפ"י אונר"א	פליטים במחנות עפ"י BADIL	פליטים במחנות עפ"י אונר"א	אחוז פליטים במחנות מכלל הפליטים באזור עפ"י אונר"א
הגדה המערבית	942,184	215,220	228,560	24.26%
רצועת עזה	1,349,473	526,731	560,964	41.57%
ירדן	2,212,917	385,501	385,418	17.42%
לבנון	493,134	252,245	249,410	50.58%
סוריה – נכון ל-2011	591,780	318,160	178,666	30.19%
סה"כ	5,589,488	1,697,857	1,603,018	28.68%

מספר הפלסטינים המתגוררים במחנות פליטים

בניגוד לתפיסה הרווחת, רוב הפליטים הפלסטינים – כ-72 אחוזים – אינם מתגוררים במחנות פליטים. קיים יחס ישר בין מספר הפליטים הפלסטינים שעדיין מתגוררים במחנות פליטים (כ-28 אחוזים) לבין המצב הפוליטי-כלכלי באזור מגוריהם: ככל שמעמדם של הפליטים במדינת מגוריהם מוגבל ונחשל יותר, כך גדול יותר מספרם של אלה שעדיין נמצאים במחנות פליטים. אין זה מפתיע, אפוא, שאחוז הפליטים המתגוררים במחנות בלבנון הוא הגבוה ביותר – למעלה מחמישים אחוזים – משום שפליטים אלה לא קיבלו אזרחות ואף נמנעו מהם לימודים אקדמיים או עיסוק בעבודות שונות. גם מצבה הכלכלי הבעייתי של רצועת עזה יוצר הבדל, אם כי קטן יחסית, בין מחנות הפליטים ובין רוב השכונות האחרות, ולכן גם שם אחוז הפליטים המתגוררים במחנות גבוה למדי. המצב בסוריה עד 2011 היה טוב יותר, שכן המשטר הסורי אפשר לפליטים להשתלב בשוק העבודה והלימודים, עובדה שבתורה השפיעה על יכולתם של פליטים רבים לעקור מהמחנות אל הערים והשכונות של כלל האוכלוסייה. אותו תהליך אירע גם בירדן וברשות הפלסטינית, ואף ביתר שאת: אזרחותם הירדנית של הפליטים בירדן ויכולתם להשתלב בחברה הירדנית אפשרו לרבים מהם להתקדם בסולם הסוציו-אקונומי ולהגר לאזורים מפותחים יותר מחוץ למחנות הפליטים.

כדאי גם לציין כי המונח "מחנה פליטים" מכסה מנעד רחב של תצורות עירוניות, המשתרע משכונות פחונים מטות ליפול ועד לשכונות מתוחזקות פחות או יותר, המהוות רצף אורבני בערים מרכזיות. ככלל, רוב מחנות הפליטים עברו במרוצת השנים תהליכי פיתוח כאלה ואחרים. עם זאת, עדיין ניתן למצוא ברחבי האזור מחנות פליטים במצב ירוד מאוד. ישנם מחנות פליטים שגודלם כגודל עיר ממוצעת. הבולטים בהם: ג'באליה (114,000 תושבים), רפיח (105,000 תושבים) וח'אן יונס (76,000 תושבים) ברצועת עזה; מחנות בקעה (100,000 תושבים) ועמאן (55,000 תושבים) בירדן; מחנה אל-יארמוכ בסוריה (שמנה בשנת 2011 כ-160,000 תושבים, ומאז נחרב ברובו); מחנה עין אל-חילוה (55,000 תושבים) בלבנון.

פרק ב' עקרונות מסגרת לפתרון בעיית הפליטים

המרכיבים הישראליים ביצירת פתרון כולל

הממד הסמלי

הנחת המוצא בעבודה זו היא, שכפי שלא ייתכן הסכם ישראלי-פלסטיני שבמסגרתו תותר ה"שיבה" של כל הפליטים לתחומי ישראל, כך לא תיתכן הסכמה בין הצדדים שלא תכלול מרכיבים סמליים שבמסגרתם ישראל תיטול על עצמה אחריות מסוימת על סוגיית הפליטים. מרכיב זה, הסמלי בעיקרו, עומד בבסיסה של הדרישה הפלסטינית הרשמית שישראל תכיר באחריות לבעיית הפליטים ובטענת הפלסטינים שהחלטה 194 של העצרת הכללית של האו"ם העניקה להם את "זכות השיבה" לבתיהם.

מנגד, העמדה הישראלית הרשמית טוענת כי לפליטים הפלסטינים ולמשפחותיהם אין "זכות" שיבה מתוקף הדין הבין-לאומי, וכי אין תקדים למצב שבו פתרון של סכסוך טריטוריאלי בין שתי קבוצות יביא לכך שקבוצה אחת תקלוט את נתיני הקבוצה השנייה אל השטח שבו היא מממשת את ההגדרה העצמית שלה, באופן שהגדרתה העצמית תועמד בסכנה. לפיכך, הסדר המכיר בזכות השיבה של הפלסטינים ומאפשר לפליטים הפלסטינים לבחור האם להיקלט בתוך תחומי מדינת ישראל, או הסדר המאפשר את כניסתם של פליטים רבים לתחומיה, אינו בא בחשבון מבחינתה של ישראל. עם זאת, בסבב המשא ומתן, הידוע בתור תהליך אנאפוליס, הציע ראש הממשלה אולמרט הצעה סמלית, שבמסגרתה תכיר ישראל בסבל הפלסטיני, אך לא תכיר באחריותה לסבל זה, ואף הציע כי ישראל תקלוט כ-5,000 פליטים לתחומיה על בסיס הומניטרי, כמחווה סמלית לזכות השיבה.

במסגרת תהליך המשא ומתן בקמפ דייויד-טאבה, שבמהלכו עלו "הפרמטרים" של הנשיא קלינטון מדצמבר 2000 (שהוקראו לצדדים ולא נמסרו בכתב), נשיא ארצות הברית קבע כי "שני הצדדים מכירים בזכות הפליטים לחזור לפלסטין ההיסטורית" או "לחזור למולדתם", אך הבהיר ש"אין זכות שיבה ספציפית לישראל".⁶ בנוסף לכך, קלינטון כלל בהצעתו קליטה מסוימת של פליטים בישראל בכפוף לשיקול דעת בלעדי של ישראל, לחוקיה הריבוניים ולמדיניות הקליטה שלה.

הצעות ברוח דומה הבליוחו גם בצד הפלסטיני. במקרים מסוימים, בעיקר סביב תהליכי משא ומתן ישראלים-פלסטיניים, הפרידו בכירי אש"פ בין הכרה של ישראל בזכות השיבה ובין מימושה. כך, למשל, הממונה על הפליטים באש"פ, אסעד עבד אל-רחמן, קבע כי "מה שחשוב הוא שתהיה הכרה בזכות השיבה של הפליטים, ואחר כך נדון במכניזם לביצוע", ודרש מישראל: "הכירו בזכות השיבה, ולאחר מכן יהיה הסכם בנוגע למכניזם ולנוסחאות שיאפשרו את השיבה, ובה בשעה ימנעו את הרס ישראל".⁷ גם מדבריו של יו"ר הרשות הפלסטינית, אבו מאזן, ניתן להסיק שהדיון בזכות השיבה יכול להתמקד בהכרה סמלית ולא במימושה: במסגרתן של "הבנות ביילין-אבו מאזן" ויתר למעשה האחרון על זכות שיבה גורפת לטובת הסדר כולל. ידועה גם ההתבטאות של אבו מאזן בראיון לערוץ 2 של הטלוויזיה הישראלית, שבמסגרתו הודה כי אינו מצפה לחזור לצפת עיר הולדתו (למרות שבעקבות ביקורת חריפה שהושמעה נגדו אחרי הראיון, הוא הבהיר כי אין בכך כדי לוותר על זכות השיבה, שהיא זכות אינדיבידואלית שאף מנהיג אינו יכול לבטלה). אחרים מקרב הפלסטינים טוענים כי במציאות העכשווית, פלסטינים רבים מכירים בכך שזכות השיבה אינה ניתנת למימוש וכי "החזרה" לפלסטין היא בעצם שאיפה אוטופית, או כפי שניסח זאת אנטון שמאס: "זכות השיבה היא זכות הסיפור".⁸

השאלות המשמעותיות ביותר בממד הסמלי, ואשר על כולן יהיה צורך לענות במסגרת הסכם ישראלים-פלסטיני, הן: האם תותר כניסת פליטים פלסטינים לישראל, ואם כן מה יהיה מספרם? ועל איזה בסיס ייכנסו אותם פליטים – "זכות השיבה", בסיס הומניטרי או איחוד משפחות? חשוב לזכור, עם זאת, ששאלות אלו אינן נכללות במסגרת עבודה זו, שכן גם אם מספר כזה או אחר של פליטים יוכל לחזור לישראל, הפתרון האופרטיבי הכולל של בעיית הפליטים הפלסטינים לא יחול בתחומי מדינת ישראל בשום תרחיש נראה לעין.

ממד האחריות

השיח המשפטי המלווה את סוגיית הפליטים כורך לרוב את שאלת ה"אחריות" לבעיית הפליטים עם קיומה של זכות השיבה. תפיסתה הרשמית של מדינת ישראל, כמו גם דעתם של מומחי משפט ישראלים ובין-לאומיים היא, כי מסיבות רבות ומגוונות, המשפט הבין-לאומי אינו מכיר בזכות השיבה הפלסטינית, וכפועל יוצא מכך גם אינו מטיל אחריות בלעדית לסוגיית הפליטים על מדינת ישראל.

על פי החוק הבין-לאומי, במצב שבו מדינה מגרשת בכוח אנשים מתחומה, מוטלת אחריות המדינה לפעולותיה וכן חלה אחריות אישית על אלו הפועלים לביצוע פעולות הגירוש עצמן. יפה זילברשץ ונמרה גורן-אמיתי טוענות, שגם אם סוגיית הפליטים נגרמה על ידי גירוש ולא מפאת בריחתם של ערביי ארץ ישראל, עדיין אין בחוק הבין-

לאומי שום נורמה של שיבה כפתרון לפעולה האסורה של גירוש, וממילא זכות השיבה אינה קיימת כנורמת תיקון של סוגיית הפליטים.⁹ מכיוון שכך, מומחים רבים טוענים כי על ישראל להימנע מנטילת אחריות בלעדית על סוגיית הפליטים אם בהסכמים בין-לאומיים ואם בחקיקה פנימית.¹⁰

ייתכן עם זאת כי למונח "אחריות" יש יכולת גמישה יותר להכיל את הנרטיבים הסותרים של שני הצדדים, וזאת לא במסגרת השיח המשפטי המחייב את זכות השיבה, אלא במסגרת השיח הסמלי. על פי יואב גלבר, כבר בשנות החמישים של המאה העשרים הטילה ישראל הרשמית את האחריות לבעיית הפליטים על מדינות ערב,¹¹ על בסיס החובה המוסרית של שליטי מדינות אלו ליטול אחריות על עידוד העזיבה של ערביי ארץ ישראל.¹² לטענות בדבר אחריות מדינות ערב הצטרפו גם אינטלקטואלים ואנשי ציבור פלסטינים, דוגמת מחמוד אל-הבאש, עיתונאי פלסטיני שפרסם את הביקורת שלו על מנהיגי מדינות ערב בעיתון "אל-חיאא אל-ג'דידה" (13 בדצמבר 2006), ג'וואד אל-בשיתי, עיתונאי פלסטיני בירדן שפרסם בעיתון "אל-איאם" (13 במאי 2008) מאמר חריף בנגותן של מדינות ערב ובדבר אחריותן לסוגיית הפליטים, ועוד.¹³ ידועה גם נכונותם של גורמים ישראליים לשקול במהלך סבבי השיחות בקמפ דייוויד, בטאבה ובאנאפוליס סוגים שונים של "אחריות" סמלית לסוגיית הפליטים – החל מיוסי ביילין בשיחות טאבה וכלה בהצעתו של אהוד אולמרט להכיר בסבל הפלסטיני כחלק מהמאמצים להשיג פשרה בעניין זה.

נראה שהפרדת האחריות הסמלית מהאחריות המשפטית היא הדרך היחידה שתאפשר לשני הצדדים להגיע לפתרון כלשהו של סוגיית הפליטים. קשה לדמיין הסכם המקובל על הפלסטינים שבמסגרתו ישראל מתנעת מכל וכל מאחריות לבעיית הפליטים, כפי שלא סביר לדמיין הסכם המקובל על ישראל, שבו היא תיטול על עצמה אחריות משפטית על בעיה זו.

סוגיית הפליטים היהודים שנמלטו ו/או גורשו ממדינות ערב (1948–1968)

בחינת רצף האירועים במדינות ערב השונות במחצית הראשונה של המאה העשרים מלמדת כי המדיניות של ממשלות ערב, במיוחד מאז תוכנית החלוקה של ארץ ישראל והמלחמה שפרצה בעקבותיה, לא הותירה לרוב הגדול של היהודים שחיו בעולם הערבי ברירה אלא לחפש מקלט במדינות אחרות, כולל במדינת ישראל.¹⁴ סוגיית הפליטים היהודים שגורשו או נמלטו ממדינות ערב לאחר הקמת מדינת ישראל נותרה לאורך שנים רבות, מסיבות שונות, מחוץ לשיח זכויות הפליטים. על פי סגן שר החוץ לשעבר, דני איילון, סוגיה זו הושתקה עקב השאיפה הישראלית להציג את זרמי העלייה ממדינות ערב כמגמה ציונית מובהקת, שהונעה על ידי הרצון להשתלב בחברה הישראלית.¹⁵ על פי אחרים, העובדה שישראל קלטה ואזרחה באופן מיידי את מאות אלפי הפליטים

היהודים (על פי ההערכה מדובר בכ-800,000 נפש) בבית הלאומי היהודי, מנעה את הפיכת סוגיית הפליטים היהודים לבעיה בין-דורית מתמשכת.

על אף שסוגיית הפליטים היהודים הודגשה באופן חוזר על ידי מנהיגים ישראליים ובין-לאומיים (ביניהם נשיאי ארצות הברית קרטור וקלינטון) מאז קום המדינה, ועל אף שממשלת ישראל קיבלה מספר החלטות בנושא זה במהלך השנים,¹⁶ רק בהחלטה 1263 משנת 2007 הוקם מנגנון בהובלתו של השר לענייני גמלאים דאז רפי איתן, שנועד לתעד ולרשום תביעות לרכוש אבוד של פליטים יהודים במדינות ערב.¹⁷ הדרישה הישראלית לכרוך גם סוגיה זו במסגרת פתרון קבע של הסכסוך הישראלי-פלסטיני עלתה במשא ומתן שהתקיים, בין השאר, בקמפ-דייב (2000) ובטאבה (2001). במהלך תהליך אנאפוליס כמו גם במהלך המשא ומתן מול ג'ון קרי העלתה שרת החוץ והמשפטים, ציפי לבני, את סוגיית הפליטים היהודים כחלק מדרישות ישראל להסדרה במסגרת המשא ומתן. מגמה זו התחזקה לאחר נאום בר אילן שנשא בנימין נתניהו ביוני 2009, שבו הביע לראשונה הסכמה לעקרון שתי המדינות.

בהיערכות למשא ומתן ישראלי-פלסטיני בעקבות נאום בר אילן, הונחה המטה לביטחון לאומי להקים צוות מיוחד של נציגי ממשלה ומומחי אקדמיה, שיגבש את עמדתה הרשמית של ישראל בנושא הפליטים היהודים. על פי ברק רביד מעיתון "הארץ",¹⁸ הגיש המל"ל את עבודת המטה בסוגיה זו ב-24 במאי 2011, שבמסגרתה קבע כי:

1. קיים אינטרס ישראלי לקבוע זיקה ישירה בין סוגיית הפליטים היהודים ובין סוגיית הפליטים הפלסטינים, ויש לקבע אותן כשני צדדים של אותה המטבע בכל דיון למשא ומתן על הסדר קבע. חיבור זה ישמש כאמצעי איזון מול תביעות הפליטים הפלסטינים, ויצגי לעולם את חוסר השוויון בהתייחסות אל הפליטים היהודים מול ההתייחסות אל הפליטים הפלסטינים, הבא לידי ביטוי בהתעלמות הכמעט גורפת של האו"ם ומוסדות בין-לאומיים אחרים מסוגיה זו.
2. יש להטיל את האחריות ליצירת הבעיה של "פליטות כפולה" על מדינות ערב והליגה הערבית. אלו אחראיות גם לעידוד האלימות נגד היהודים בארצות ערב ולאילוצם לנטוש את רכושם ולברוח בחוסר כול אל מחוץ למדינה, וגם לסוגיית הפליטות הפלסטינית, וזאת עקב סירובן לקבל את החלטת החלוקה ועידודן את הפלסטינים לברוח, תוך הבטחה שיוכלו לחזור לבתיהם לאחר הבסת ישראל.
3. בשאלת זכות השיבה יש לגזור גזירה שווה בין הפליטים היהודים ובין הפליטים הפלסטינים. ישראל צריכה לדרוש את ביטול הדרישה לזכות השיבה של הפלסטינים, משום שלא ניתן להשיב את הפליטים היהודים לארצות ערב, שכן הם יהיו חשופים שם לאפליה ולסכנות אחרות.
4. יש לדחות את הנחת העבודה הפלסטינית, המשמשת גם את אונר"א, כי הגדרת הפליט עוברת בירושה מדור לדור. אם הנחה זו תימשך, משמעותה בצד הישראלי

תהיה כי אחוז גדול מתושבי ישראל היהודים, צאצאי הפליטים המקוריים, יוגדרו גם הם כפליטים.

5. הסכם קבע יכלול הקמת קרן פיצויים בין-לאומית לפליטים היהודים, שתפצה לא רק את הפליטים עצמם, אלא גם את מדינת ישראל שהשקיעה הון בקליטתם. כמו כן, יהיה צורך לפצות את הפליטים היהודים בשיעור גבוה יותר מהפליטים הפלסטינים, משום שערך הרכוש שאיבדו גבוה באופן משמעותי מערך הרכוש שאיבדו הפלסטינים.

אמנם דרישות אלו מעניקות תוקף ומשמעות לסוגיית הפליטות היהודית אולם גם צופנות בחובן סכנה כי הקהילה הבינלאומית ואולי אפילו הפלסטינים יחתרו לפתרון "מאוזן" שבמסגרתו ההכרה בפליטים תתבצע באופן הדדי ותתקבל החלטה שמאפשרת לפליטי כל הצדדים "לחזור" למדינת המוצא. מבחינת ישראל לא רק שפתרון כזה איננו על הפרק, אלא עלול לסבך מאד את מנעד הפתרונות הריאליים בסוגיה. ב-30 בנובמבר 2014 ציינה ישראל לראשונה את "יום הפליטים היהודים ממדינות ערב ואיראן" בטקס ממלכתי שנערך בבית נשיא המדינה. את פעילות הרישום והתיעוד של הפליטים היהודים מרכז כיום המשרד לשוויון חברתי.

הנחות יסוד

בין סוגיות הליבה בסכסוך הישראלי-פלסטיני, בסוגיית הפליטים יש משקל רב מאוד לממד הסמלי של הסוגיה. הנחת היסוד הראשונה של עבודה זו היא, כי קודם לעיסוק בממד האופרטיבי לפתרון סוגיית הפליטים, יינתן מענה מקיף לשאלות הסמליות של שיבה, פיצוי ושיקום.

הנחת היסוד השנייה מתייחסת לממד האופרטיבי. ליבת הפתרון האופרטיבי לסוגיית הפליטים בנויה סביב ביצוע הבנות שיושגו לגבי השיבה, הפיצוי והשיקום, כלומר סביב תרחישי השיבה של פליטים למרחבים עליהם יוסכם בין הצדדים, ושיקום ופיצוי כל הפליטים שבחרו להישאר במדינה המארחת, להשתקם או להגר למדינות שלישיות. הנחות אלו מובילות להנחת היסוד השלישית: ליבת הפתרון ההתיישבותי לסוגיית הפליטים הפלסטינים תהיה בגדה המערבית, ברצועת עזה ובשטחים שיופחו למדינה הפלסטינית במסגרת הסדר הקבע. שיבת פליטים פלסטינים לתחומי ישראל הריבונית שלאחר הסדר הקבע אינה נדונה בסעיף זה על אף סמליותה, וזאת משתי סיבות עיקריות: ראשית, הערכת רוב המומחים היא כי המענה לסוגיית הפליטים במסגרת הסכם לא יוכל לכלול הגירה המונית לתחומי מדינת ישראל בשום תרחיש הנראה לעין, וממילא הפתרונות המתוארים בעבודה זו מבוססים על תרחיש שבמסגרתו הפליטים הפלסטינים מוצאים מענה לאומי במדינתם החדשה; שנית, גם המענה הסמלי ל"שיבה" לא יתרחש ככל הנראה במדינת ישראל, שכן מרחב הגמישות הפוליטית לקליטה של

פליטים פלסטינים בתוך תחומיה במסגרת הסכם לא יאפשר זאת. ההערכה היא כי התרת חזרתם של כמה אלפי פליטים לישראל תהיה מבוססת על סיבות הומניטריות ולא על מימוש "זכות השיבה".

הממד האופרטיבי

להלן יוצג ניסיון לחזות את ההיקף והממדים של הפתרון המעשי של סוגיית הפליטים. ממד זה מורכב מניתוח המגמות הצפויות להתרחש בקרב אוכלוסיית הפליטים הפלסטינים מרגע קבלת החלטת ההסדרה ועד לסיומה של הסדרה זו. מגמות אלו מותנות, מטבע הדברים, בתוצאת המשא ומתן והחלטות ההנהגה, ועם זאת יש בהן רכיב קריטי של יישום ומימון.¹⁹

- לצורך עבודה זו חילקנו את הממד ההתיישבותי לארבעה מאמצים מקבילים:
- א. **זכות השיבה למדינה הפלסטינית** (המונח המקובל הוא Repatriation אם כי הדרישה הפלסטינית היא ל-Resettlement הטומן בחובו משמעויות מחייבות יותר עבור ישראל). הנחת העבודה שהוזכרה לעיל היא כי הפתרון של הסוגיה הפלסטינית יתממש ברובו בתחומי הגדה המערבית – המרכז הטריטוריאלי של מדינת פלסטין העתידית. זכות השיבה למדינה זו עוסקת בהבנת המרכיבים המהותיים הכרוכים בחזרת מספר מסוים של פליטים לפלסטין, שתחומיה ייקבעו במשא ומתן על הסדר קבע, סיום הסכסוך וסוף התביעות, תוך מימושה של תוכנית מרובדת לקליטה, שיקום, חינוך וכלכלה. למען הפשטות, "השיבה" בעבודה זו חלה על כול השטחים שייקבעו במסגרת משא ומתן להסדר קבע, על סוגיהם השונים: רצועת עזה והגדה המערבית, ושטחים שיצורפו לפלסטין במסגרת חילופי שטחים.
 - ב. **שיקום (Reconstruction)**. תחום זה מהווה תיאור כולל של מאמצי השיקום של כל פליט ופליטה שהחליטו להישאר במקום מושבם, בין אם מדובר בדיירי מחנה פליטים ובין אם מדובר בדיירים עירוניים, בין אם בסוריה, לבנון וירדן, ובין אם בגדה המערבית וברצועת עזה. המונח "שיקום" מתייחס בעיקר למדיניות השקעה בתשתיות (כבישים, גשרים, תחבורה, חשמל, תקשורת), בדיוור (שיפוץ מגורים קיימים, בניית דיור חדש), בחינוך (בניית בתי ספר, הוספת כוח אדם, פיתוח תוכניות לימודים) ובתעסוקה.
 - ג. **הגירה (Immigration)**. מספר מסוים של פליטים יבחר שלא להישאר בארץ המוצא, אך גם לא לשוב לפלסטין. פליטים אלה, שיהגרו למדינה שלישית – בארצות ערב, ביבשת אמריקה, באירופה או במזרח הרחוק – יקבלו סיוע למימוש בחירתם זו.
 - ד. **פיצוי (Compensation)**. יוקם מנגנון פיננסי שמטרתו לפצות את כל משפחות הפליטים הזכאים לכך על הסבל שנגרם להן ועל הרכוש שאיבדו. זאת, בנוסף לתקצוב השיבה, השיקום או ההגירה של כל פליט, וללא תלות בהחלטת הפליט

האם לשוב לפלסטין, להגר למדינה שלישית או להישאר בארץ בה התגורר, וללא קשר למעמדו הסוציו-אקונומי.

המרחב הדמוגרפי של ליבת הפתרון

כמה פליטים יבחרו לשוב לגדה ולרצועה וכמה יישארו בארצות מוצאם – תרחישים עיקריים

אחת משאלות המפתח בסוגיית הפליטים היא מספר הפליטים שיבחרו בכל אחת משלוש האפשרויות לעיל: שיבה למדינת פלסטין, קליטה בארץ המוצא, הגירה למדינה שלישית. שאלת מפתח עיקרית נוספת היא מה מספר הפליטים שאתו תצטרך להתמודד מדינת פלסטין הצעירה כחלק ממאמצי הקמתה.

המחקרים העוסקים בנושא הפליטים פורשים מנעד רחב של תרחישים המבוססים על הנחות יסוד שונות, שחלקן אינו עולה בקנה אחד עם המציאות העכשווית. במחקר הנוכחי יובאו ארבעה תרחישים, שנדמה כי הם מתייחסים בצורה מדויקת יותר למצב הפוליטי-דמוגרפי העכשווי. עם זאת, יש לציין כי כל התרחישים גובשו לפני שמלחמת האזרחים בסוריה פיזרה את הפליטים הפלסטינים שחיו שם לארבע רוחות השמיים. חשוב גם לציין כי תרחישים אלה פותחו קודם לתופעה אדירת הממדים של הגירת פליטים שאינם פלסטינים מסוריה, מעיראק ומאפגניסטן לאירופה (מעבר לגלי ההגירה העצומים לירדן, ללבנון ולטורקיה), שהחלה בשלהי 2014 ונמשכת במלוא עוזה גם במהלך 2017.

קשה מאוד לחזות את השפעתה של סוגיית הפליטים הכלל עולמית על סוגיית הפליטים הפלסטינים. לפיכך, עבודה זו תתמקד, כאמור, באתגר של הסדרת סוגיית הפליטים הפלסטינים לאור התרחישים שפותחו קודם לשנת 2011. זאת, מתוך הנחה כי תרחישים אלה נותנים קנה מידה ריאלי למאמץ הכלכלי, החברתי והפוליטי הכרוך בפתרון הסוגיה. ייתכן מאוד כי אירועים עתידיים במזרח התיכון, וכן הבנות אליהן יגיעו ישראל והפלסטינים בעתיד, ישנו באופן מובהק את דפוסי השיבה של הפליטים הפלסטינים.

תרחיש א': תרחיש I של קבוצת Aix²⁰

קבוצת Aix הינה קבוצת חוקרים, ברובם כלכלנים, שפרסמו בעשור האחרון סדרת מחקרים העוסקים בתנאים לקידום פתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני מזוויות שונות. במחקר שפורסם ב-2007 ועודכן ב-2009 פיתחה הקבוצה ארבעה תרחישים שונים כמענה לשאלה של שיבת הפליטים הפלסטינים. להערכת אנשי הקבוצה, תרחישים I ו-III (המובאים להלן) מייצגים את תרחישי המינימום והמקסימום הצפויים. אחוזי

השיבה שהוצגו ב־2009 הוכפלו בעבודה זו במספר העדכני של פליטים, אשר מטבע הדברים גדל מאז שנת 2009.

תרחיש I של קבוצת Aix מניח היענות רבה של פליטים למימוש השיבה למדינה הפלסטינית. לפי תרחיש זה, בממלכת ירדן, שבה קיבלו הפליטים הפלסטינים אזרחות ויכולת השתלבות בחברה, יבחרו ארבעים אחוזים מהם להגר לפלסטין. בלבנון, שבה לפליטים יש מעט מאוד זכויות, יבחרו כל הפליטים (מאה אחוזים) לשוב לפלסטין, ובסוריה יבחרו שמונים אחוזים מהפליטים הפלסטינים לממש את השיבה לפלסטין. בנוסף, תרחיש זה מניח כי חמישה אחוזים מהמספר הכולל של הפליטים הפלסטינים שחיים במדינות אלו יבחרו להגר למדינה שלישית כלשהי. מאחר ואין דיווח מסודר על יותר מחמישים אחוזים מפליטי סוריה מאז 2011, התרחיש עודכן בעבודה זו על בסיס ההנחה כי עשרים אחוזים מהפליטים הפלסטינים שחיו בסוריה והיו בוחרים לשוב לפלסטין נמלטו לאירופה, לירדן או ללבנון ואינם יכולים בשלב זה להשתלב במגמת השיבה.

לפי תרחיש א', למדינת פלסטין העתידית יגיעו בסביבות 1.59 מיליון פליטים. מספר זה מבוסס על נתוני אונר"א, העדכניים לשנת 2015, על אוכלוסיית הפליטים הפלסטינים במדינות השונות.

טבלה ד': תרחיש שיבה I של קבוצת Aix

סה"כ	פקטור סוריה	סה"כ שבים לגדה ורצועה	הגירה לחו"ל	סה"כ	סוריה	לבנון	ירדן		
	20%		5.0%		80%	100%	40%	אחוז שבים	AIX 1 (א)
1,592,148	94,685	1,686,833	164,892	1,851,725	473,424	493,134	885,167	מספר שבים	
1,281,215					118,356	-	1,327,750	נשארים בארץ מוצא	

תרחיש ב': תרחיש III של קבוצת Aix²¹

תרחיש III של קבוצת Aix (מבין ארבעה תרחישים שמציגה הקבוצה במחקרה) מניח כי ההתערות של אוכלוסיית הפליטים הפלסטינים בארצות המוצא, וכן חוסר היציבות הצפוי בשנותיה הראשונות של מדינת פלסטין העתידית והעובדה כי זכות השיבה לישראל לא תמומש, יביאו בפועל למספר נמוך יותר של פליטים שיהיו מעוניינים להתיישב במדינה הפלסטינית. על פי תרחיש זה, רק עשרים אחוזים של הפליטים מירדן יבחרו להעתיק את מושבם לפלסטין, וכן כשמונים אחוזים של הפליטים מלבנון וכשישים אחוזים של הפליטים היושבים סוריה. כמו בתרחיש הקודם, חמישה אחוזים מהפליטים המתגוררים בירדן, בסוריה ובלבנון יבחרו להגר למדינה שלישית. תרחיש

III עודכן בעבודה זו על בסיס ההנחה כי חמישים אחוזים מהפליטים הפלסטינים שחיו בסוריה והיו יכולים לממש את זכות השיבה אינם יכולים להשתלב בו מסיבות שונות. על פי תרחיש זה, בסביבות 850,000 פליטים ממדינות האזור ישובו למדינת פלסטין העתידית.

טבלה ה': תרחיש שיבה III של קבוצת Aix

סה"כ	פקטור סוריה	סה"כ שבים לגדה ורצועה	הגירה לחו"ל	סה"כ	סוריה	לבנון	ירדן		
	50%		5.0%		60%	80%	20%	אחוז שבים	(ב) Aix 3
849,733	177,534	1,027,267	164,892	1,192,159	355,068	394,507	442,583	מספר שבים	
1,940,781					236,712	98,627	1,770,334	נשארים בארץ המוצא	

תרחיש ג': תרחיש III של פרופסור סארי חנפי²²

תרחיש זה חובר על ידי סארי חנפי, פרופסור לסוציולוגיה באוניברסיטה האמריקאית של בירות שעסק בסוגיות של פליטים בארצות הפזורה. על פי תרחיש III של הנאפי, אין יישום של שיבה לישראל (ועל כן הוא יכול להתאים להנחות היסוד של עבודה זו. בכל שאר התרחישים שמעלה הנאפי מוטמעת ההנחה כי שיבה לתחומי ישראל אכן תתרחש). כותב התרחיש יוצר מערכת מסובכת של חישובים, הלוקחת בחשבון את הסוציולוגיה המשפחתית-חברתית של הפלסטינים, ומסיק כי בסופו של דבר כ-650,000 פליטים ישובו לגדה המערבית ולרצועת עזה במסגרת פתרון כולל. מכיוון שמספר זה היה נכון לשנת 2007, נוספו לו בעבודה זו 100,000 פליטים, כך שהתרחיש כולל במספרים של היום שיבה של כשלושת רבעי מיליון פליטים לפלסטין. פער של 100,000 פליטים הוא אמנם גדול, אולם זהו עדיין התרחיש המינימלי מבין ארבעת התרחישים המובאים כאן. ההערכה בתרחיש זה היא כי בנוסף למספר השבים לפלסטין, עשרה אחוזים מתושבי מחנות הפליטים בירדן, בסוריה ובלבנון, וכן שלושה אחוזים מהפליטים תושבי הערים במדינות אלו, יבחרו להגר למדינה שלישית.

טבלה ו': תרחיש שיבה III של סארי הנאפי עבור מכון Shaml

סה"כ	פקטור סוריה	סה"כ שבים לגדה ורצועה	הגירה לחו"ל	סה"כ	סוריה	לבנון	ירדן		
			בין 3% ל-10%					אחוז שבים	Shaml (ג) III
750,000			151,607					מספר שבים	
2,396,224	הערכה בלבד							נשארים בארץ המוצא	

תרחיש ד': מבוסס על סקר משנת 2003 של המרכז הפלסטיני למדיניות ולחקר דעת קהל²³

בשנת 2003 נערך סקר מקיף בקרב הפליטים הפלסטינים בגדה המערבית, ברצועת עזה, בירדן ובלבנון, שבמסגרתו רואיינו כ-4,500 משפחות פליטים. את הסקר ערך המרכז הפלסטיני למדיניות ולחקר דעת קהל (Palestinian Center for Policy and Survey Research – PSR) שברמאללה, בהובלת ד"ר ח'ליל שקאקי. נקודת המוצא של הסקר הייתה עמדות הציבור כפי שהשתקפו בתוצאות סקרים קודמים, שבהם הצהירו יותר מ-95 אחוזים מהנשאלים כי הם עומדים על מימוש זכות השיבה כזכות מקודשת שלא יוותרו עליה לעולם. מטרת הסקר הייתה לבדוק כיצד יגיבו הפליטים לתנאים של הסדר קבע. הסקר התבסס על ההסכמות החלקיות שהושגו במשא ומתן בין ישראל לרשות הפלסטינית שהסתיים בפברואר 2001. במסגרת הסקר, ובעקבות ההבנות החלקיות שהושגו במשא ומתן, הוצגו לנשאלים ארבע חלופות עיקריות: (א) לשוב לישראל ולקבל אזרחות ישראלית; (ב) לשוב לשטחי פלסטין ולקבל אזרחות פלסטינית; (ג) להישאר במדינה המארחת; (ד) להגר למדינה אחרת. בכל החלופות הללו צוין כי הפליטים גם יקבלו פיצוי על הסבל שעברו והרכוש שאבד להם. ההתפלגות המקורית של ממצאי הסקר הייתה כדלהלן:

טבלה ז': תוצאות הסקר של ד"ר חליל שקאקי – PSR

תוצאות סקר PSR							
חלופות							
מקום מגורים	חזרה לישראל	חזרה לפלסטין	הישארות	הגירה למדינה אחרת	סירוב כולל	לא יודעים	סה"כ
לבנון	23%	40%	11%	9%	17%	0%	100%
ירדן	5%	37%	33%	2%	16%	7%	100%
הגדה והרצועה	13%	75%	0%	1%	9%	2%	100%

כדי להתאים את הסקר לשאלות הדיון של עבודה זו, הונחו כמה הנחות נוספות: מכיוון שהעבודה אינה כוללת אופציה של שיבה לישראל, נעשתה הערכה כי אלה מהנסקרים שירצו לשוב לישראל ולקבל אזרחות ישראלית יסכימו, בהיעדר חלופה כזו, לשוב אל מדינת פלסטין; הסקר המקורי לא כלל את סוריה, ולכן הנתון בעבודה זו על הפליטים הפלסטינים היושבים בסוריה שיעדיפו לשוב לפלסטין הוא הממוצע בין תרחישי המינימום והמקסימום שהופיעו כתרחישים א' וב', דהיינו שבעים אחוזים; הנחה נוספת שלא נכללה בסקר של PSR היא מספר הפליטים הסורים שיבחרו להגר למדינה שלישית. עבודה זו מניחה כי מספרם יהיה דומה לנתונים המופיעים בתרחישים א' וב', כלומר חמישה אחוזים. שינוי נוסף שמוטמע בתוצאות הסקר מתייחס לאחוז הפליטים המתגוררים בסוריה שלא יוכלו להיות חלק מתהליך השיבה (ארבעים אחוזים). על בסיס הסקר והתאמותיו, תרחיש ד' מעריך כי למדינת פלסטין העתידית ישובו כ-1.37 מיליון פליטים.

טבלה ח': תרחיש שיבה ד' המבוסס על מכון PSR

סה"כ	פקטור סוריה	סה"כ שבים לגדה ולרצועת עזה	הגירה לחו"ל	סה"כ	סוריה	לבנון	ירדן		
	40%		*		70%	63%	42%	אחוז שבים	סקר שיקאקי (ד)
1,370,418	165,698	1,536,116	*118,229	1,654,346	414,246	310,674	929,425	מספר שבים	
1,525,256					177,534	182,460	1,283,492	נשארים בארץ המוצא	

* על פי תרחיש ד', 9% מפליטי ירדן, 5% מפליטי לבנון, ו-2% מפליטי סוריה יבחרו להגר למדינה בחו"ל. בסך הכול 118,229 מהגרים.

בסיכומו של דבר, ארבעת התרחישים המובאים כאן חוזים שיבה לפלסטין במספרים הנעים בין 750,000 לכ-1.59 מיליון נפש. אין כנראה דרך טובה להעריך את המספר המדויק של שבים במסגרת הסדר קבע שפרטיו אינם ידועים, אולם סדרי הגודל הללו מאפשרים לנסות ולהעריך את הרכיבים המתלווים למבצע שיבה כזה, ובעיקר את טווח העלויות שנגזרות ממנו.

טבלה ט': סיכום ארבעת התרחישים

סה"כ	פקטור סוריה	סה"כ שבים לגדה ורצועה	הגירה לחו"ל	סה"כ	סוריה	לבנון	ירדן		
	20%		5.0%		80%	100%	40%	אחוז שבים	AIX (א) 1
1,592,148	94,685	1,686,833	164,892	1,851,725	473,424	493,134	885,167	שבים	
1,281,215					118,356	-	1,327,750	נשארים בארץ המוצא	
	50%		5.0%		60%	80%	20%	אחוז שבים	AIX (ב) 3
849,733	177,534	1,027,267	164,892	1,192,159	355,068	394,507	442,583	מספר שבים	
1,940,781					236,712	98,627	1,770,334	נשארים בארץ המוצא	
			בין 3% ל-10%					אחוז שבים	Shaml III (ג)
750,000			151,607					מספר שבים	
2,396,224	הערכה בלבד							נשארים בארץ המוצא	
	40%		2, 5, 9%		70%	63%	42%	אחוז שבים	סקר שיקאקי (ד)
1,370,418	165,698	1,536,116	118,229	1,654,346	414,246	310,674	929,425	מספר שבים	
1,525,256					177,534	182,460	1,283,492	נשארים בארץ המוצא	

פרק ג'

קווי יסוד לתוכנית לפתרון בעיית הפליטים

כמה כסף דרוש להסדרת בעיית הפליטים?

רכיבי עלות

פתרון בעיית הפליטים כולל מרכיבים שונים, שכל אחד מהם מוערך בצורה שונה על ידי גורמים שונים. ההערכה הכוללת של העלויות השונות נעה בין 55 מיליארד דולר ל-85 מיליארד דולר – פער אדיר של כשלושים מיליארד דולר בין ההערכות. מרכיבי העלות הבסיסיים מתחלקים לשתי קבוצות עיקריות: קבוצת ה"פתרון" וקבוצת ה"פיצוי".

א. **קבוצת ה"פתרון"** – קבוצה זו מתייחסת לכל אותן עלויות הכרוכות בפתרון הניתן לפליטים כחלק מהסדרת מצבם הנוכחי, בין אם מדובר בקליטת אלה שיבקשו להתיישב במדינת פלסטין ובין אם מדובר בשיקום מצבם של אלה שיחליטו להישאר בארצות מושבם (קיימת גם העלות לפיצוי ושיקום של אלה שיחליטו להגר למדינה שלישית, אולם עלות זו אינה כלולה במסגרת עבודה זאת). עלויות קבוצת ה"פתרון" מונות, בין השאר, הקמה של מגורים, הקמה של תשתיות פיזיות (כבישים, חשמל, ביוב) והקמה ושיפור של תשתיות קהילתיות (בתי ספר, גנים, מרכזים קהילתיים, שירותים סוציאליים, בתי חולים ומרפאות ועוד). בנוסף, קבוצת ה"פתרון" כוללת את כל מרכיבי העלות הכרוכים בשיקום ובשדרוג תשתיות פיזיות וקהילתיות במחנות הפליטים הקיימים בגדה המערבית, בעזה ובמדינות בהן יושבים פליטים כיום.

ב. **קבוצת ה"פיצוי"** – קבוצה זו מתייחסת לכל אותן עלויות הכרוכות בפיצוי משפחות הפליטים על הפיכתן לפליטים, החל מפיצוי על סבל וכלה בפיצוי על רכוש שהופקע, נלקח או אבד.

עלות קבוצת ה"פתרון": הערכת הבנק העולמי

מחקר על סוגיית הפליטים שערכו Nick Krafft ו־Ann Elwan בשנת 2007 עבור הבנק העולמי כולל הערכת עלויות של רכיבי קבוצת ה"פתרון" בשנים 2001–2002.²⁴ המחקר עשה הערכת עלויות לשתי תת־קבוצות: תת־קבוצת השבים חזרה לפלסטין ותת־קבוצת הנשארים בארצות מושבם.

לצורכי הפשטה, רכיבי עלות השיקום המלא בתת־קבוצת השבים יחולקו לשתי קטגוריות: עלות השיקום הפיזי והקהילתי, הכולל גם שדרוג תשתיות וגם טיפול פרטני (Rehabilitation); עלות בניית המגורים (Housing) לנפש. ההערכה היא כי אם הפליטים יקבלו מענה מלא בשתי קטגוריות אלו, ניתן יהיה לסווג אותם כמי שהשלימו את השיקום המבוקש.

רכיבי עלות השיקום המלא בתת־קבוצת הנשארים יחולקו אף הם לשתי קטגוריות: עלות שיקום לנפש (Rehabilitation) במחנה פליטים; עלות בנייה למגורים (Housing) לנפש במחנה פליטים. גם כאן קיימת ההערכה כי מילוי שתי קטגוריות אלו משמעותו השלמת השיקום המבוקש.

עלות השיקום של תת־קבוצת השבים נבדקה באזורי ג'נון, שכס, יריחו, תרקומיה וטובאס והוערכה, על פי מצב התשתיות באזור, המצב הטופוגרפי וגורמים נוספים, ב־2,427 דולרים לנפש (בדולרים של 2002). עלות בנייה למגורים לנפש הוערכה לפי ממוצע עלות בנייה למטר רבוע (450 דולר) כפול 120 מטר לדירת חמישה חדרים ממוצעת המכילה שש נפשות, הסתכמה ב־450 כפול 120 (54 אלף דולרים) לחלק לשש נפשות = 9,000 דולר לנפש. הערכת העלות הכוללת ליישוב מחדש של פליט (כולל תשתית ומגורים) בפלסטין הסתכמה אם כן ב־11,427 דולר – סכום עלות השיקום ועלות המגורים לנפש.

עלות השיקום ועלות בניית מגורים חדשים עבור תת־קבוצת הנשארים נבדקה בעיקר בירדן (שם צפוי להיות המספר הגבוה ביותר של פליטים שיבקשו להישאר במקומות מגוריהם, לאחר שהתשתיות שם ישוקמו). עלות שיקום התשתיות הוערכה ב־520 דולר לנפש, ועלות הבנייה מחדש של מגורים במחנות פליטים הוערכה ב־5,720 דולר לנפש. הערכת העלות הכוללת של שיקום מלא של כל הפליטים הנשארים בארצות מושבם, כולל שיקום ובנייה מחדשת של מגורים, הוערכה ב־6,240 דולר לנפש.

טבלה י': פליטים, "השבים" ו"הנשארים" – עלויות לנפש

תת־קבוצה	עלות שיקום \$ לנפש	עלות מגורים \$ לנפש	סה"כ (\$ לנפש)
"השבים"	2,427	9,000	11,427
"הנשארים"	520	5,720	6,240

המקור: הבנק העולמי 2001-2002

עלות קבוצת ה"פתרון": הערכת קבוצת Aix

קבוצת Aix, שכאמור עסקה בהערכות כלכליות של עלות ההסדרה של סוגיית הפליטים, ביצעה הערכה משלה לעלויות קבוצת ה"פתרון". חוקרי Aix יצרו סדרת פרמטרים להערכת עלות ההסדרה, ובראשם האסטרטגיה הפיסקלית של כלכלת פלסטין העתידית והשתלבות מרכיב ההסדרה בתוך אסטרטגיה זו. החוקרים אינם מפרטים בהערכתם את מרכיבי העלות השונים, אלא יוצרים הערכה אחידה, הבאה לידי ביטוי בעלות כללית לנפש, כביטוי של מספר הפליטים שישוּבו, של גובה ההוצאה הציבורית ושל גובה המיסוי.

בהתבסס על מחקרים קודמים, יצרו חוקרי Aix שתי קטגוריות של "שיקום מלא" (כלומר תשתיות ומגורים) לקבוצת הנשארים. השיקום לנפש בתוך מחנה פליטים מוערך על ידם ב־12,000 דולר, והשיקום לנפש מחוץ למחנה הפליטים מוערך בכרבע מזה. קשה להשוות בין שיטות ההערכה השונות, אך הן נותנות מושג כללי על סדר הגודל של העלויות.

טבלה י"א: הערכת עלויות של קבוצת ה"פתרון" על פי Aix – דולר לנפש (2007)

הוצאה ציבורית מצומצמת		הוצאה ציבורית רחבה – עלות לנפש		מספר פליטים שבים	הערכת עלות שיקום כולל ל"שבים" המגיעים לפלסטין
מיסוי גבוה	מיסוי נמוך	מיסוי גבוה	מיסוי נמוך		
8,545	4,851	11,727	8,033	900,000	
7,515	4,556	10,403	7,455	1,200,000	
7,412	4,895	10,638	8,122	1,500,000	
7,137	4,915	10,384	8,162	1,800,000	
		11,990		שיקום בתוך מחנה	הערכת שיקום ל"נשארים"
		3,000		שיקום מחוץ למחנה	

הערכת העלות הכוללת לקבוצת ה"פתרון"

הערכת העלות הכוללת לקבוצת ה"פתרון" מכילה, מטבע הדברים, הנחות יסוד רבות שלא הוכחו, ומתבססת על תחזיות שונות שהופקו בשיטות שונות. בעבודה זו נעשה ניסיון ליצור טווח עלויות המתבסס על הערכת העלויות לנפש מחד גיסא, ועל תרחישי השיבה השונים מאידך גיסא. הערכת העלות הכוללת של קבוצת ה"פתרון" בעבודה נעשתה כדלהלן: המספר הכולל של הפליטים חולק, בהתאם לתרחישים שפורטו לעיל, לחמש קטגוריות, שלכל אחת מהן הערכת עלות שונה:

- א. קבוצת השבים הזקוקים לשיקום ומגורים.
 - ב. קבוצת הפליטים הגרים כבר בפלסטין, הזקוקים לשיקום ומגורים.
 - ג. קבוצת הפליטים הגרים כבר בפלסטין, הזקוקים לשיקום בלבד.
 - ד. קבוצת הפליטים שנשארו בארצות מושבם, המתגוררים במחנה פליטים וזקוקים לשיקום (גם בתחום השירותים וגם בתחום המגורים).
 - ה. קבוצת הפליטים שנשארו בארצות מושבם, המתגוררים מחוץ למחנה פליטים וזקוקים לשיקום (גם בתחום השירותים וגם בתחום המגורים).
- כדי לחשב את העלות הכוללת בכל אחד מהתרחישים, הוכפל מספר הפליטים בכל קבוצה בעלות לנפש של אותה קבוצה. חלוקה זו נעשתה על בסיס ההנחות הבאות:
1. פליט שיבחר לשוב לפלסטין במסגרת הסדרת סוגיית הפליטים יזדקק לשיקום "מלא", הכולל מענה לצורכי מגורים (Housing), קהילה ושיקום (Rehabilitation). מכיוון שכך, ההערכה לגבי כל קבוצת השבים היא של עלות מלאה של מגורים ותשתיות. מנגד, פליט שיבחר להישאר בארץ מושבו יזדקק לשיקום בלבד (מרכיב הפיזי יידון בהמשך).
 2. הטיפול בפליטים שיבקשו לשוב למדינת פלסטין או להישאר בארצות מושבם הוא רק חצי מהתמונה: בתוך הגדה המערבית ורצועת עזה ישנם קרוב ל-2.3 מיליון פליטים שצריך יהיה לשקמם במסגרת הסדרת סוגיית הפליטים. לצורך הערכת העלות הכוללת של שיקום קבוצת פליטים זאת, היא חולקה לשתיים: קבוצת הפליטים שזקוקים, כמו אחיהם הבאים מהארצות השכנות, לחבילת שיקום "מלאה", וקבוצת הפליטים שזקוקים רק לשיקום, כלומר לשדרוג התשתיות הפיזיות, החברתיות והקהילתיות במקומות מגוריהם. על פי קבוצת Aix, ההערכה היא כי עשרים אחוזים מכלל הפליטים שכבר שוהים בגדה המערבית וברצועת עזה זקוקים לשיקום "מלא", הכולל גם מגורים. שאר שמונים האחוזים של הפליטים המתגוררים שם זקוקים רק לשיקום ואינם זקוקים למגורים.
 3. הפליטים שיישארו בארצות מושבם נחלקים גם הם לשתי קבוצות: הקבוצה הראשונה כוללת את הפליטים המתגוררים במחנה פליטים; הקבוצה השנייה היא קבוצת הפליטים המתגוררים מחוץ למחנה פליטים. עלויות השיקום לנפש של שתי הקבוצות הללו שונות.
- ההבדל הבולט ביותר בעלויות בין שיטות ההערכה השונות נוגע לעלות השיקום (Rehabilitation) לפליטים המתגוררים כבר בפלסטין. לפי הערכת הבנק העולמי, עלות השיקום לנפש במחנות הפליטים מגיעה ל-520 דולר. לפי קבוצת Aix, עלות השיקום מוערכת בכ-3,000 דולר לנפש, אולם במקרה זה מדובר על שיקום מחוץ למחנות הפליטים.

טבלה י"ב: סיכום עלויות ארבעת תרחישי השיבה (בדולרים)

עלות דיוור ושיקום לתרחיש (2007 S)	סה"כ פליטים בטיפול	פליטים באיזור עירוני הזקוקים לשיקום בארץ המוצא	פליטים בתוך מחנה הזקוקים לשיקום בארץ המוצא	פליטים מקומיים הזקוקים רק לשיקום	פליטים מקומיים הזקוקים לדיוור ושיקום	פליטים שבים - כולם זקוקים לדיוור ושיקום	
	5,070,802	858,414	422,801	1,757,951	439,488	1,592,148	תרחיש 1 (Aix 1)
33,854,359,803		2,575,241,447	5,069,382,006	5,273,852,640	2,742,403,373	18,193,480,338	עלות (מקסימום)
19,094,727,945				914,134,458		7,793,566,663	עלות (מינימום)
	4,987,953	1,300,323	640,458	1,648,079	549,360	849,733	תרחיש 2 (Aix 3)
29,662,197,726		3,900,969,509	7,679,087,589	4,944,236,850	3,428,004,216	9,709,899,562	עלות (מקסימום)
19,987,117,393				857,001,054		4,122,055,026	עלות (מינימום)
	5,319,700	1,581,508	790,754	1,648,079	549,360	750,000	תרחיש 3 Shaml III
31,168,153,196		4,744,523,223	9,481,138,907	4,944,236,850	3,428,004,216	8,570,250,000	עלות (מקסימום)
22,148,917,400				857,001,054		3,638,250,000	עלות (מינימום)
	5,093,112	1,098,184	427,072	1,582,156	615,283	1,370,418	תרחיש 4 Shikaki Poll
32,660,738,465		3,294,553,046	5,120,589,577	4,746,467,376	3,839,364,722	15,659,763,744	עלות (מקסימום)
19,785,423,293				822,721,012		6,708,194,935	עלות (מינימום)

עלויות הקבוצה שתבחר לעבור למדינה שלישית אינן כלולות בטבלה זו.

מההערכה המוצגת בטבלה זו יוצא כי העלות הכוללת של הסדרת רכיב ה"פתרון" נעה בין כ-19 מיליארד דולר בתרחיש של עלויות נמוכות לכ-34 מיליארד דולר בתרחיש של עלות מרבית.

עלות קבוצת ה"פיצוי"

קבוצת רכיבי העלות המשלימה את הסדרת סוגיית הפליטים היא קבוצת ה"פיצוי".

לפי גרסת רוב המומחים, קבוצה זו כוללת פיצוי על שלושה רכיבים שונים:

1. פיצוי על סבל הפליטות, שכל משפחה או כל פליט זכאים לו מתוקף הגדרתם כפליטים.

2. פיצוי על קרקעות/נכסי נדל"ן, שכל משפחה פליטה שהחזיקה בבעלות על קרקע או על נכס נדל"ן בעת עזיבתה ב-1948 זכאית לו.

3. פיצוי על נכסי מטלטלין, שכל משפחה פליטה שהחזיקה בבעלות על נכסי מטלטלין שאבדו, הוחרמו או נהרסו במהלך עזיבתה ב־1948 זכאית לו.

פיצוי על סבל הפליטות

הפיצוי הכללי על הפליטות הוא רכיב מהותי ביכולת השיקום של קבוצת הפליטים, שכן באופן תיאורטי הוא מגיע לכל בית אב (או לכל פליט/ה) באופן שווה. מעבר לתוקפו של פיצוי זה, שמוענק מעצם ההגדרה כפליט ויוענק ללא קשר למעמד או לנכסים, הוא אמור לאפשר למשפחות הפליטים לתעל את הסכום שיקבלו לפי ההעדפות המשפחתיות או האישיות: לשפר תנאי מגורים או חיים, להשקיע או לחסוך. לפי הצעות רבות, סכום זה גם יוענק בלא הצורך להוכיח אובדן נכסים או רכוש משפחתי, וגם ישולם מהר יותר מכל סכום פיצויים אחר, וזאת כדי לאפשר למשפחות הפליטים לממש את הסדרת הסוגיה בצורה טובה יותר. במהלך שיחות טאבה ב־2001 דווח כי הצדדים דנו במנגנון פיצוי אישי כזה, אשר יבוסס על כסף מזומן (בניגוד לשיטת התלושים או הזיכיונות שיכולה להיות נהוגה בתשלומים אחרים, כגון על מגורים או שיקום). רכיב העלות של פיצוי על הסבל יהיה כנראה פתוח למשא ומתן שגבולותיו רחבים מאוד. העלות של פיצוי זה מותנית בשתי שאלות עיקריות: האם הוא אינדיבידואלי או לפי משפחה? ומה הסכום אותו יקבלו מוטבי הפיצוי? יש פלסטינים הסבורים כי גובה הפיצוי האינדיבידואלי אמור להיות סביב 20,000 דולר לכל פליט, שפירושו סכום כולל של כמאה מיליארד דולר בנתונים של היום. נראה כי ישראל תוכל להסכים אך ורק לפיצוי לפי משפחה, שינוע סביב 10,000 דולר למשפחה, ויגיע לסכום כולל של כשמונה מיליארד דולר.

על פי הצעת מומחי קבוצת Aix, הפיצוי על הסבל יוענק לכל פליט וינוע סביב 4,000 דולר לפליט. העלות הכוללת של מרכיב זה תסתכם לפיכך בכ־22 מיליארד דולר, שישולמו מקרן נפרדת שתהיה מיועדת אך ורק לפיצוי זה (פיצוי על רכוש ונדל"ן יגיע מקרנות אחרות). להערכת מומחים רבים, רכיב הפיצוי על סבל, על אף חשיבותו הרבה, יהיה חמקמק יותר ונתון לפרשנות, ויכוחים ופערים גדולים בין הצדדים.

פיצוי על קרקעות/נכסי נדל"ן

מאז 1948 נערכו כמה מחקרים שניסו להעריך את היקף הפיצוי הראוי על אובדן רכוש הפליטים. אחד המחקרים המובילים נערך על ידי מייקל פישבך, החוקר תחום זה בעשורים האחרונים²⁵ (ועוסק, בין השאר, בסוגיית הפליטים היהודים). המחקרים השונים מתבססים בעיקר על סקר מקיף שנערך בשנת 1964 על ידי גוף בשם UN Conciliation Commission for Palestine (UNCCP), שהוקם בעקבות החלטה 194 של העצרת הכללית של האו"ם ונועד למתן את האיבה בין ישראל למדינות ערב.

המחלקה הטכנית של UNCCP אספה כ-450,000 תביעות מתועדות לרכוש פלסטיני בתוך תחומי מדינת ישראל, ויצרה את מאגר הנתונים הגדול ביותר בנושא זה. על פי פישבך,²⁶ עלות הפיצוי על קרקע משתרעת על פני מנעד רחב של הערכות ומעריכים שעסקו בסוגיה (האו"ם, ישראל, מדינות ערב). מנעד זה נובע בעיקר מ: א) הגדרות שונות של "קרקע" – האם ההגדרה נוגעת אך ורק לקרקעות רשומות פרטיות או גם לקרקעות משותפות שאינן רשומות? ב) ערכי קרקע שונים שהוצמדו לנדל"ן האבוד – האם הערכת השווי צריכה להיות מבוססת על ערך שוק של הכלכלה הישראלית או על ערך השוק דאז כשהוא מהווה להיום? ג) אלו קרקעות נופלות בקטגוריה של אחריות ישראל לפיצוי?

הערכת השווי המקורי של נדל"ן הפליטים נעה לפיכך בין עשרות מיליוני דולרים, לפי הערכת האפוטרופוס על נכסי נפקדים מ-1950, ובין מיליארדים רבים של דולרים, לפי הערכת הליגה הערבית (בערכים של 1956) והערכת הוועדה הערבית העליונה (גוף פוליטי שייצג את התנועות הפלסטיניות השונות במרחב המנדטורי) ב-1955.

טבלה י"ג: הערכת עלויות רכיב הפיצוי על קרקע

השוואת הערכות ישראליות, ערביות ובין-לאומיות לערך נדלן נטוש 1948				
ערך (\$ באותה שנה)	דונמים	שנה	מחקר	
ללא הצמדת ערך	3,508,540	1951	סקר אוני"א	הערכת ארגוני האו"ם
404,546,448	19,083,921	1951	סקר UNNCP	
824,780,808	6,057,032	1964	סקר הקבוצה הטכנית	
328,445,000	2,008,114	1948	דו"ח הסדרת סוגיית הפליטים	הערכות ישראליות
ללא הצמדת ערך	16,593,000	1949	דו"ח משרד החקלאות	
36,681,935	3,299,447	1950	האפוטרופוס על נכסי נפקדים	
ללא הצמדת ערך	3,600,000	1953	משרד החוץ	
ללא הצמדת ערך	4,450,000	1954	האפוטרופוס על נכסי נפקדים	
מעל 564,200,000	ללא ציון	1962	משרד המשפטים	
89,866,000	ללא ציון	1955	הוועדה הערבית העליונה	הערכות ערביות
6,553,183,000	ללא ציון	1956	הליגה הערבית	
7,789,990,000	ללא ציון	1956	הליגה הערבית	

מקור: קבוצת Aix ופישבך²⁷

בנוסף לשאלת השווי המקורי של הקרקעות והנדל"ן, עולה גם סוגיית חישוב הערך הנוכחי (Present Value) של רכוש זה כבסיס לפיצוי. גם כאן נחלקים הצדדים בין שיטות החישוב השונות, ואלו מביאות להערכות שווי שונות מהותית. לפי החישוב הישראלי, הערך הנוכחי של הנכסים שמופו על ידי המחלקה הטכנית של UNCCP

בשנת 1964 מגיע לכעשרה מיליארד דולר. על פי החישוב הפלסטיני, ערכים אלה נעים בין 44 ל-60 מיליארד דולר. שיטה נוספת להערכת השווי, שמוצעת על ידי קבוצת Aix, משתמשת בנתונים מאקרו-כלכליים של מדינות באזור ובבחינת רכיב הקרקע בתוצר הלאומי הגולמי שלהן, בכדי לחשב את השווי הנוכחי של הנדל"ן. זוהי שיטה שמאפשרת הערכה בקירוב. על בסיס זה מעריכים אנשי הקבוצה את השווי הנוכחי של נכסי הנדל"ן האבודים של הפליטים בין 13.9 ל-26.8 מיליארד דולר.

פיצוי על נכסי מטלטלין

בניגוד לנדל"ן, קשה להוכיח בדיעבד את קיומם של רוב נכסי המטלטלין. עם זאת, מומחה של המחלקה הטכנית של UNCCP הציע שלוש שיטות לחישוב הערך של נכסי המטלטלין הללו, המובילות לשלוש הערכות שונות: הערכה המתבססת על חישוב נכסי מטלטלין כאחוז מערך האדמה שהייתה בבעלות ערבית לפני 1948. לפי הערכה זאת, מדובר ב-42 מיליון ליש"ט; הערכה המתבססת על נכסי מטלטלין כאחוז מההכנסה הלאומית הערבית בפלשתינה-ארץ ישראל. על פי הערכה זו מדובר ב-17 מיליון ליש"ט; הערכה המבוססת על נכסי מטלטלין כאחוז מהבעלות על הון של תושבים ערבים בפלשתינה-ארץ ישראל שלפני 1948. המדובר במקרה זה ב-19 מיליון ליש"ט.

ניצד יחולק הכסף לגורמים השונים ומי ינהל את מבצע החלוקה?

הערכת העלות של מרכיבי ההסדרה השונים של בעיית הפליטים הפלסטינים נעה, באומדן רחב, בין 48 ל-82 מיליארד דולר. מספר זה קרוב להערכה המקורית של קבוצת Aix, שהעריכה את עלויות ההסדרה בין 55 ל-85 מיליארד דולר.

טבלה י"ד: סיכום רכיבי העלות של הסדרת בעיית הפליטים, לפי קטגוריה

מרכיב הסדרה	עלות מינימום	עלות מקסימום
פתרון: שיקום ומגורים	19,094,727,945	33,854,359,803
פיצוי: סבל	15,100,000,000	22,000,000,000
פיצוי: רכוש	13,900,000,000	26,800,000,000
סה"כ	48,094,727,945	82,654,359,803

חשוב לציין כי קטגוריות הסדרה אלו שונות זו מזו באופן מהותי, הן מבחינת אופן חישוב הסכום והן, ובעיקר, מבחינת הנמען הסופי של הכסף. לפי הצעתם של מומחים רבים, התשלום בגין רכיב ה"פתרון", הכולל בתוכו, בין השאר, שיקום ובניית תשתיות, שיפוך מחנות פליטים, בניית בתי ספר, בתי חולים ומרכזים קהילתיים, לא יועבר לפליטים או לבאי כוחם, אלא יגולם בתקציב הלאומי ובתקציבי הרשויות המקומיות, אשר ישמשו כסוכנים למימוש מאמצי השיקום כשהם נתונים לפיקוח חיצוני. זאת,

בצורה של הטבות מס, הוזלת מחירי קרקע, יצירת תמריצים כלכליים לבנייה ופיתוח, וכן מענקים מבוססי פרויקט. לעומת זאת, מומלץ שעלויות המגורים ברכיב ה"פתרון" (על פי ההערכות לעיל – בין 6,000 ל-9,000 דולר לנפש, תלוי במקום המגורים) יועברו ישירות לנמענים, כדי לאפשר לפליטים השבים, לאלה הנשארים בארצות מושבם ולא להאלה שכבר מתגוררים בגדה המערבית וברצועת עזה את מרב הגמישות במציאת דיור ובשיפור תנאי חייהם. על פי הצעת קבוצת Aix, הכסף שיאפשר לפליטים לשפר את תנאי הדיור חייב להיות מוצע לכל משפחה או פליט בצורת שוברים, שאפשר יהיה לממשם אך ורק במקרה של קנייה או שכירה של מגורים.

בדומה למגורים, גם מרכיב העלות של רכיב ה"פיצוי" על הסבל הוא גורם חשוב ביכולת של פליטים ומשפחותיהם להתחיל את תהליך המעבר או השיקום. עם זאת, ובניגוד לפיצוי על מרכיב המגורים שיחולק לפי ההמלצה בצורת שוברים, יש מומחים המציעים שהפיצוי על הסבל יהיה סכום אחיד לכל נפש ויוענק בצורת כסף מזומן, דבר שיאפשר לכל אחד ואחת את מרב הגמישות בהחלטה כיצד להוציא. רכיב ה"פיצוי" על הרכוש האבוד מהווה גם הוא קטגוריה נפרדת. הוא יוענק לכל פליט או משפחה שיוכלו לבסס את תביעת הפיצויים על בסיס הוכחת בעלות. ההמלצה היא שהכספים המיועדים לפיצויי רכוש ינוהלו דרך קרן ייעודית נפרדת.

הסוכנות הבין-לאומית לפליטים הפלסטינים

כדי לנהל את המבצע הלוגיסטי-כלכלי-חברתי המורכב של קיום קרנות שונות, טיפול בזכאויות, בתביעות ובחלוקות, וכן פיקוח על הוצאות ותקציבים הנובעים מסיום בעיית הפליטים במסגרת הסכם, מציעה קבוצת Aix להקים ישות בין-לאומית לטיפול בסוגיה – International Agency for the Palestinian Refugees (IAPR). ישות זאת תכלול נציגויות של שני הצדדים, הישראלי והפלסטיני, כמו גם נציגויות של האו"ם, ה-G8, הבנק העולמי והמדינות בהן מתגוררים פליטים כיום. מטרתה העיקרית תהיה לטפל בסיום הפליטות הפלסטיניות ולדאוג ככל הניתן להסדרת התביעות, וזאת באמצעות מנגנון הסדרה מרובד ורב-שלבי.²⁸ הבסיס החוקי לגוף המוצע יוכל לנבוע מתוקף סעיף הפליטים בהסכם הביטחון שייחתם בין הצדדים או מתוקף החלטה של מועצת הביטחון של האו"ם.

על פי הצעתה של קבוצת Aix, תפקידו העיקריים של הגוף החדש יהיו:

1. חיבור כל פליט עם "מדינת יעד", בין אם זה מיקומו הנוכחי, המדינה הפלסטינית או מדינה שלישית.
2. הקצאה וניהול הסכום המגיע לכל פליט על פי מצבו הייחודי, לפי הקריטריונים של מקום מגורים, ארץ הגירה וכדומה.

3. הקצאה וניהול הסכומים המועברים למדינות השונות לטובת מבצעי שיקום, והקמת תשתיות ופיקוח על יישום המבצעים.

במסמך שנכתב על ידי קבוצת Aix מפורטות סוגיות רבות הנוגעות לקיומו של הגוף החדש, וביניהן המבנה המוצע, תוכנית העבודה, תהליך קבלת ההחלטות, וכן תקופות שונות במעגל חיון, משלב ההקמה, דרך שלבי התכנון והביצוע וכלה בשלב הפירוק, כשהארגון יסיים את תפקידו. על פי המסמך של Aix, מקור הכספים לקרנות השונות אינו ברור, אם כי מקובל להניח כי רוב הכסף יגיע ממדינות תורמות, בתקציבים שיהיו פרוסים על פני עשר או 15 שנה.

עקרונות מרחביים לתוכנית שיקום ויישוב פליטים בגדה המערבית

מרחב הפעולה התכנוני במצב הקיים

המרחב הגיאוגרפי של ליבת הפתרון לסוגיית הפליטים הוא, בעצם, המרחב של הגדה המערבית ורצועת עזה. מרחב זה מנה על פי הלמ"ס הפלסטיני, נכון לתחילת 2014, כ-4.5 מיליון תושבים – כ-2.75 מיליון בגדה וכ-1.75 מיליון ברצועה. מכיוון שרצועת עזה היא מהמקומות הצפופים ביותר בעולם, יש להניח כי הפתרון, או רובו הגדול, יחול בשטחי הגדה המערבית ולא ברצועה.

בסדרה של מחקרים שבוצעו עבור הבנק העולמי²⁹ בשנים 2000–2001, נעשה ניתוח של עתודות הבנייה וההרחבה של הגדה המערבית, מתוך ניסיון לאבחן את האתרים שבהם קיים פוטנציאל הרחבה של יישובים קיימים, כמו גם אתרים שבהם ניתן להקים יישובים חדשים. מגבלות שונות של מידע וגישה גרמו לכך שהמחקרים בחנו בעיקר אדמות ציבוריות, וכן אדמות בבעלות הווקף, בשטחי A של הגדה המערבית. מחקרים אלה התמקדו בשלושה נתיבים מקבילים:

1. בחינה של תשעה אזורים עירוניים הניתנים לציפוף והרחבה. במסגרת זו נבחנו הערים ג'נין, שכם, טול כרם וטובאס בצפון, ג'יפתליק ויריחו במזרח, אל-בירה ובית לחם במרכז, וחברון בדרום.
2. בחינת ההיתכנות של יצירת יישובי לוויין ליד יישובים קיימים. במסגרת זו נבחנו ביתוניה מערבית לרמאללה, ותרקומיה מערבית לחברון.
3. בחינת שלושה אזורים פוטנציאליים להקמת עיר חדשה: בצפון בקעת הירדן, באזור לטרון ובדרום רצועת עזה, ליד שדה התעופה של רפיח. יש לציין כי מאז שנערך המחקר, הוקמה העיר רוואבי (Rawabi), כתשעה קילומטרים צפונית-מערבית לרמאללה, המיועדת לכ-25,000 איש (אם כי רוואבי היא מיזם פרטי שנבנה על קרקע שהציע המינהל האזרחי, בהנחייתו של שר הביטחון דאז אהוד ברק).

ממצאי המחקר העלו כי היקף הקרקעות הציבוריות המספקות תנאים נאותים להרחבה וציפוף של יישובים קיימים הוא מצומצם למדי וכי קרקעות כאלו קיימות בעיקר בסביבות ג'נין, יריחו, שכם, תרקומיה וטובאס. הקרקעות נבחנו גם במונחים של טופוגרפיה ויכולת בנייה לגובה ולרוחב, לפי שלושה תרחישים שונים: א) ניצול מקסימלי של קרקע וזכויות אוויר; ב) ניצול חמישים אחוזים מהקרקע, תוך בנייה לגובה; ג) בנייה על כל הקרקע, אולם לא תמיד לגובה. על פי המחקר, יכולת הקליטה הכוללת (של הקרקעות שנבחנו היא של כ-300,000 איש. ההנחה הייתה כי במסגרת הסדר קבע, קרקעות רבות הנמצאות כיום בשטחי B ו-C ישוחררו ויאפשרו פיתוח בממדים גדולים יותר. הנחה זו אפשרה לחבר בין תרחיש א' לתרחיש ג' ולגבש הערכה, לפיה ניתן יהיה לקלוט כחצי מיליון פליטים בשטחים אלה.

טבלה ט"ו: סיכום יכולות קליטה בהרחבה, ציפוף ובנייה חדשה באתרים שנבחנו על ידי הבנק העולמי

אזור	יכולת קליטה של תושבים (תרחישים 1 ו-3 ביחד)	
ג'נין	84,500	הרחבה, ציפוף ובנייה חדשה
יריחו	94,900	
שכם	87,700	
תרקומיה	27,000	
טובאס	21,000	
בקעת הירדן (עיר)	35,000	
לטרון (עיר)	80,000	
רפיח (עיר)	50,000	
סה"כ	480,100	

מקור: מחקרי הבנק העולמי, Rex Brynen and Roula Al-Rifai (2007), pp. 132-163

ממחקר זה עולה כי יש לאתר קרקעות פנויות נוספות ואזורים לציפוף, שיאפשרו את יישובם מחדש של בין 250,000 למיליון איש נוספים לפי תרחישי השיבה השונים (כזכור, תרחישי השיבה בעבודה זו נעים בין כ-750,000 לכ-1.5 מיליון איש). מכיוון שכמעט כל הבינוי הפלסטיני מרוכז כיום בשטחי A ו-B, יש להניח כי לאחר שיושג הסכם, יימצא מקום לפיתוח נוסף במדינה הפלסטינית העתידית.

תוכנית המתאר הפלסטינית

הרשות הפלסטינית עוסקת מאז 2010 בהכנת תוכנית מתאר פלסטינית כוללת, הנקראת "התוכנית המרחבית הלאומית" (National Spatial Plan – NSP),³⁰ במימון סוכנות הפיתוח של האו"ם (UNDP). תוכנית המתאר אמורה לאגד את תכניות הפיתוח,

התשתיות, הבינוי, מדיניות התעסוקה, שימור שטחים פתוחים ועוד, לכלל מסמך מחייב אחד. הכנתו של מסמך זה טרם הושלמה, ורוב פרטיו אינם חשופים לציבור. עם זאת, ניתן להסיק כבר כיום מסקנות מתוכנית המתאר הפלסטינית, המאפשרות לגבש תמונה מדויקת יותר באשר למרחב הפלסטיני ביום שלאחר השגת הסכם.

העיקרון הבולט ביותר בתוכנית המתאר הפלסטינית הוא המגמה המובהקת לעיבוי וציפוף ערים ויישובים קיימים, כחלופה לבניית ערים חדשות. הרציונל מאחורי מגמה זו הוא כי רוב הערים הפלסטיניות התפתחו ללא תוכנית כללית וללא אסטרטגיות תכנון עירוניות המאפיינות ערים מודרניות. כחלופה ליצירת ערים חדשות דוגמת רוואבי, חותרת תוכנית המתאר להשלטת עקרונות תכנון, ציפוף ופיתוח מודרניים בערים הפלסטיניות הקיימות, תוך העמדת יעדי אכלוס ופיתוח חדשים בהן. בכך ניכרת גם השפעת הגישות הרווחות כיום בעולם, החותרות לפיתוח של ערים קיימות, כחלופה מועדפת על פני הקמת יישובים חדשים. מגמה זו עולה בקנה אחד גם עם ההמלצה המובאת בעבודה זו, כי מחנות הפליטים בגדה המערבית אינם צריכים להתפנות, אלא לעבור תהליך של שדרוג. היא גם מאפשרת לרובד המוניציפלי של הרשות הפלסטינית (שהינו בעל מוניטין טובים יותר מאלה של השלטון המרכזי) להפוך לשחקן משמעותי במאמץ לפיתוח מתואם של הקרקעות.

עיקרון משמעותי נוסף בתוכנית המתאר הפלסטינית הוא שמירה על מסורת חקלאית, כרכיב משמעותי בעיצוב המרחב הפלסטיני. משמעותו של עיקרון זה היא הענקת תשומת לב מיוחדת לשימור ייעודם של האזורים החקלאיים בגדה המערבית, מתוך מחשבה כי גם לאחר הקמת מדינה פלסטינית החותרת לכלכלה מודרנית, עדיין יש לאפשר לחלקים מהאוכלוסייה לדבוק בחקלאות המסורתית-כפרית. ניתן להניח כי אוכלוסיית הפליטים הפלסטינים, שהיא ברובה עירונית, תשתלב בחלקים העירוניים של המדינה הפלסטינית, אשר יתבססו על הערים הקיימות והרחבתן, ולא תשתקע באזורים הכפריים של גב ההר.

ליבת תוכנית המתאר הפלסטינית מאורגנת סביב שדרת כביש 60, המחברת את החלקים השונים של הגדה המערבית מצפון ועד דרום. בניגוד לתוכניות בעלות גוון אוטופי דוגמת "The Arc" של מכון RAND, הסוללות עורק תנועה ראשי חלופי לכביש 60 ומדברות על פיתוח חדש נרחב ברמה העירונית,³¹ תוכנית המתאר הפלסטינית נצמדת למציאות בשטח, ועיקר הפיתוח מתרחש במסדרון בן עשרה קילומטרים המשתרע משני צדיו של כביש 60.

בקעת הירדן וספר המדבר – ה"פריפריה" הפלסטינית – נשארים ברובם לפי התוכנית הפלסטינית אזורים לא מיושבים, המיועדים לחקלאות, לתירות ולשימור נוף. על אף היותם, לכאורה, עתודות השטח הפתוח המשמעותיות ביותר של המדינה הפלסטינית, בוחרת התוכנית לא לראות אזורים אלה כשטח שיהווה אופציה ריאלי

להרחבה דמוגרפית פלסטינית. הדבר עולה בקנה אחד עם התפיסות שצוינו לעיל, לפיהן מעדיפה תוכנית המתאר הפלסטינית ליצור עיבוי והרחבה של יישובים קיימים על פני הקמת יישובים חדשים. גישה זו גם מלמדת כי, בניגוד לאינסטינקט הישראלי הרואה ב"הפרחת השממה" חלק מהפתרון ליישוב הפליטים ועדות למחויבותה של החברה הפלסטינית לבניית חברה חלוצית ושוחרת שלום, הפלסטינים עצמם מעדיפים לקבוע כי רוב פתרונות הבנייה, ובכללם אלה המיועדים לפליטים שישובו למדינה הפלסטינית, יימצאו במרכזה של אותה מדינה. ייתכן כי הדבר נובע מלימוד הלקחים הישראליים שהופקו מהקמת יישובי הפיתוח בפריפריה הישראלית בשנות החמישים והשישים של המאה הקודמת.

פרק ד'

התמודדות הפלסטינים עם אתגר השיבה (Repatriation)

המלצות כלכליות-חברתיות²³

המלצות הבנק העולמי

מן ההיגיון הוא שתוכנית כלכלית לשיקום הפליטים הפלסטינים תסתמך על ניתוח של מקרים דומים, תקדימים וניסיון מצטבר. הנחת היסוד ביצירת קווים מנחים לתוכנית השיקום הכלכלית של הפליטים היא כי רכיבי הפתרון כוללים, באופן כזה או אחר, את כל האפשרויות הנוגעות להסדרת הסוגיה, קרי הכרה סמלית, חזרה לגדה המערבית ולרצועת עזה, הישארות בארצות המושב והגירה למדינה שלישית.

רקס בריינן מאוניברסיטת מק'גיל הסתמך על מחקרים שנערכו בבנק העולמי כדי לגבש שורה של המלצות בסוגיה זאת:³³

1. **מספר השבים תלוי במשתנים רבים, אולם ההחלטות אם לשוב או לא צריכות להיות אינדיבידואליות** – אתגר קליטת הפליטים הפלסטינים במדינה העתידית תלוי בשלושה משתנים עיקריים: אופיו של ההסכם להסדר קבע בין ישראל לפלסטינים; המדיניות שיפעילו מדינות המוצא; המצב הכלכלי-ביטחוני במדינות אלו, כמו גם בגדה המערבית. משתנים אלה יכתיבו במידה רבה את מספר השבים, את קצב שיבתם ואת הפרופיל הסוציו-אקונומי של אוכלוסיית השבים. הדברים יכולים להיות קלים הרבה יותר אם ההחלטות על שיבה יתקבלו ברמת בית האב או משק הבית, ויהיו מבוססות על בחירה חופשית וכלכלת שוק. במקרים כאלה, כוחות השוק, כגון רמת מחירים ומצב תעסוקה, ישמשו כמנווטים טבעיים של מאמצי השיבה. לחילופין, שיבה הנובעת ממדיניות מכוונת מרכזית של "דחיפת" פליטים לעזוב את ארצות מושבם (בעיקר בלבנון) ולהגר לגדה המערבית, עלולה ליצור מצב שבו השבים ייתקלו ברמת מחירים גבוהה מדי, ברמת תעסוקה נמוכה מדי ובבעיות אחרות הנובעות מכך שהשוק אינו ערוך בשום צורה לקלוט את השבים באופן נאות.

2. **מאמצי השיבה, ובעיקר מאמצי היישוב מחדש, צריכים לאפשר יכולת בחירה של הפליטים ולהימנע מביורוקרטיה ריכוזית** – אסטרטגיית פיתוח לקליטה הכלכלית והחברתית של פליטים שבים חייבת להתבסס, ככל הניתן, על הבחירה העצמאית של כל בית אב או משפחה. הפליטים צריכים להיות מסוגלים להחליט בעצמם אם לשוב לגדה המערבית או להישאר בארץ מושבם, על המועד שבו ישובו ועל המקום אליו יבחרו לשוב. במקרה כזה, סביר להניח שהחלטות השיבה יהיו תואמות יותר את תנאי הקליטה של המדינה הפלסטינית. כדי להגדיל את הצלחת השיבה, יש לעודד גורמי שוק חופשי הרלוונטיים לצרכיהם של הפליטים השבים, כגון פיתוח ובנייה למגורים, שירותים שונים ועוד. בנוסף לכך, המדינה הפלסטינית, יחד עם קהיליית הפיתוח הבין-לאומית, ימלאו תפקיד מפתח בייצורן ובתחזוקתן של התשתיות הקריטיות לקיום משטר כלכלי שיאפשר הגנה על קבוצות פגיעות יותר.
3. **אין מושג של "סף קליטה"** – מחקרים שונים של הבנק העולמי מגיעים למסקנה כי "יכולת קליטה" היא מושג מטעה. בהינתן תנאים כלכליים ופוליטיים נאותים, דוגמת הסרת ההגבלה על תנועת פלסטינים בגדה המערבית, תנאים מאקר-כלכליים משופרים לעידוד השקעות ופיתוח, וייעול מתן השירותים לאזרחים, אפשר יהיה לקלוט יותר ממיליון וחצי פליטים בגדה וברצועה. לעומת זאת, המשך המצב הקיים יגרום לכך שהמדינה הפלסטינית תתקשה לקלוט ולו עשירית ממספר זה. הגישה המאקר-כלכלית הנאותה לשאלת הקליטה צריכה להיות התייחסות לשבים כאל נכס כלכלי לטווח הארוך. הפליטים השבים הם כוח עבודה עתידי ומאגר של הון אנושי, שממנו יבואו מעסיקים ומשלמי מיסים. על אף שקליטתם דורשת השקעת הון בתשתיות ובמערכות בריאות, חינוך ושירותים חברתיים, השקעות אלו יכולות לשמש זרז משמעותי לפיתוח הכלכלי הכולל של המדינה הפלסטינית העתידית.
4. **קליטת פליטים צריכה להיות חלק מאסטרטגיה רחבה לתכנון דמוגרפי עתידי** – שאלות מפתח רבות בקליטת הפליטים השבים רלוונטיות גם לאוכלוסייה היושבת כיום בגדה המערבית וברצועת עזה. לפיכך, תכנון של מדיניות קליטת השבים חייבת להיות חלק מתפיסת היעדים הדמוגרפיים-כלכליים של המדינה הפלסטינית העתידית.
5. **המדינה הפלסטינית לא צריכה לתת פתרונות דיור ציבורי לפליטים השבים. פתרונות למגורי פליטים חייבים להיות חלק מאסטרטגיית שיכון לאומית** – כמה מחוקרי סוגיית הפליטים מדמיינים את הקמתן של ערים, שכונות ועיירות חדשות, כבסיס למענה לצורך של השבים במגורים. רעיון זה בעייתי מכמה סיבות: ראשית, הניסיון מלמד כי הרשות הפלסטינית אינה מצטיינת בביצוע פרויקטים של בניית דיור ציבורי, ולפיכך מפעל כזה מועד להיות חשוף לניהול כושל, לבזבז כספי ציבור, לשחיתות ולתוצרים פגומים; שנית, הניסיון הישראלי של הקמת מעברות ועיירות

פיתוח ושל פרויקטים ציבוריים אחרים מלמד כי אלה אינם יוצרים השתלבות, אלא גורמים להמשך בידול בחברת המהגרים; שלישית, יצירת מגורים לפליטים, ובו בזמן מתן סובסידיות לשכירה או לקנייה, יהיו תמריץ בעייתי להגירה, דבר שאינו חופף בשום צורה את יכולת הקליטה הכלכלית של הגדה המערבית; רביעית, מצב זה גם יגרום למתח מובנה בין הפליטים השבים ובין הפליטים המתגוררים בגדה וברצועה. ההצדקה היחידה לבניית דיור ציבורי על ידי המדינה הפלסטינית היא שהדבר ייצור פתרונות ארעיים לפליטים ש"נדחפו" לשוב לגדה המערבית (ההנחה היא שאלה יהיו מלבנון), ובלית ברירה יש לספק להם פתרון שאינו קבוע.

6. **פירוק של מחנות הפליטים אינו אפשרי ואינו נבון** – בכל תרחיש עתידי של הסדר קבע, מספר מסוים של פליטים ימשיך להתגורר במיקומם הנוכחי (הן בגדה המערבית, הן ברצועת עזה והן בירדן), ואין לתכנן את העברתם לערים או לשכונות חדשות. עם זאת, צפוי שתושבי מחנות פליטים יממנו שדרוג מסוים של מגוריהם. כן ניתן יהיה לממן בכספי פיצויים את עבודות השיקום והשדרוג של התשתיות הפיזיות והאזרחיות במחנות הפליטים הקיימים. במקרים רבים, מחנות הפליטים הפכו להיות חלק אורגני מהרקמה העירונית הקיימת, חוברו למים, לחשמל ולתשתיות נוספות ומהווים מענה נאות לצורכי הדיור של התושבים. כמו כן, מתקיים בהם שוק נדל"ן תוסס. תוכנית כלכלית לשיבה תצטרך להביא בחשבון את שילובם בה של מחנות אלה בצורה אופטימלית, תוך יצירת תוכנית לטווח ארוך שתסדיר את הבעלויות על הנכסים והדירות שבהם ותשמר את הרשתות החברתיות והעסקיות בתוכם.

7. **התנחלויות מפונות אינן יכולות לשמש פתרון מגורים לפליטים השבים** – רבים מאלה העוסקים בסוגיית הפליטים מניחים כי אם יפנו התנחלויות ישראליות במסגרת הסדר קבע, הן יוכלו לשמש כמגורים לפליטים שיבחרו לשוב לגדה המערבית. על אף שבמקרים מסוימים ההתנחלויות יכולות להוות לכאורה מענה למצוקת הדיור שעלולה להתפתח עם שיבת הפליטים, הענקת מגורים אלה היא בעייתית מכמה סיבות: ראשית, מספר בתי האב בהתנחלויות שיפנו בתרחיש הגרוע ביותר (לישראל) ינוע סביב 35,000, שמהווים כ-25 אחוזים בלבד של הערכת הביקוש הפלסטיני לפתרונות דיור; שנית, חלוקה כזו תיצור פערים ואי-שוויון מהותיים, שכן הסטנדרט שלפיו נבנו בתי המתנחלים הינו גבוה במידה משמעותית מהסטנדרט הפלסטיני, ויהיה קשה להסביר שחלק מהפליטים יקבלו בתים ממוזגי אוויר, עם מדשאות, ולעתים אפילו עם ברכות שחייה, בעוד שפליטים אחרים יישארו במחנה פליטים צפוף. בנוסף, כל תוכנית ממשלתית ל"חלוקה" של נכסי מתנחלים לפליטים עלולה להפוך בקלות ובמהירות לזירת שחיתות. לחילופין, את מאגר הבתים בהתנחלויות יש לראות כחלק ממאגר הקרקעות הלאומי ולשלב באסטרטגיית הפיתוח הלאומי

של המדינה הפלסטינית. דוגמה אחת לכך היא מכירה אפשרית של הבתים הללו בשוק החופשי ומימון תשתיות חברתיות ופיזיות בכסף שיתקבל. בכל מקרה, ניהול סוגיה זו ידרוש רגישות מרובה, שקיפות מוחלטת ופיקוח חיצוני.

הפקת לקחים מהניסיון הישראלי

רקע

ישראל, כמדינת עליה הקולטת באופן קבוע מהגרים החוזרים למולדתם ההיסטורית, התמודדה כמה פעמים עם גלי עליה אדירים, אשר דרשו פתרונות רחבים בתחומי הכלכלה, הבנייה והקרקעות. הפקת הלקחים ממבצעי הקליטה הישראליים עשויה להתמקד בשתי תקופות עיקריות: התקופה שבין קום המדינה לשנות השישים, בה קלטה ישראל כמיליון וחצי עולים מאירופה, מאסיה ומצפון אפריקה; תקופת שנות התשעים, אחרי נפילת חומת ברלין, שבה קלטה ישראל קרוב למיליון עולים נוספים, רובם מחבר המדינות. תקופות אלו שונות מהותית אחת מהשנייה, הן מבחינת אופי המדיניות שנקטה ישראל בכדי לקלוט את המהגרים, והן מבחינת התנאים הכלכליים ששררו בה באותה תקופה.

בתקופת קום המדינה, כלכלת ישראל הייתה כשל מדינה מתפתחת, והפתרונות התמקדו תחילה ביצירת מגורים זמניים (מעברות), ולאחר מכן בהקמה מסיבית של עיירות וערים חדשות, בעיקר בפריפריה, תוך בנייה זולה, במימון וביצוע של המדינה על ארגוניה השונים. במהלך שנות התשעים, כלכלת ישראל הלכה והתפתחה כמשק מודרני הנהנה ממגמת צמיחה חיובית. הפתרונות לקליטת עולי שנות התשעים התמקדו תחילה ביצירת מגורים זמניים (בעיקר שכונות קרוואנים ומגורונים), אולם עודדו משפחות עולים לחפש פתרונות אינדיבידואליים באופן עצמאי, עסקו ביצירת תמריצים ותנאי שוק לקליטת העולים, ופעלו ליצור סביבה נוחה לפעילות של המגזר הפרטי כדי שימצא פתרון לבעיית המגורים.

עבודה זו מציגה לקחים והמלצות הנובעים מהניסיון הישראלי העשיר בתחומים אלה ובעיקר על עבודתה של רחל אלתרמן בתחום.³⁴ הלקחים ייגזרו משני ענפי מדיניות הכרוכים זה בזה: מדיניות התכנון, הקרקעות והבעלות, ומדיניות פיתוח השוק למגורים. לקחים אלה מהווים עזרים חשובים בכל ניסיון לגבש מדיניות כוללת לטיפול בסוגיית קליטת הפליטים.

לקחים והמלצות הנוגעים למדיניות התכנון, הקרקעות והבעלות

לקחים ממדיניות התכנון, הקרקעות והבעלות של ישראל בזמן קליטת גלי העלייה יכולים להוות המלצה לאופן שבו המדינה הפלסטינית העתידית תבחר לייעד קרקעות, לפתח מגרשים ולהעניק בעלות על קרקעות שישמשו למגורים הזמניים והקבועים של

הפליטים, הן אלה שיהגרו והן אלה שכבר מצויים בשטחי הרשות הפלסטינית. להלן פירוט הלקחים וההמלצות בתחום זה:

1. **אי־הפיכת מגורי הארעי למגורי קבע** – בניגוד למדינות רבות בעלות כלכלה מתפתחת העומדות בפני גלי הגירה גדולים, במדינת ישראל כמעט ולא נוצר מצב שבו מהגרים מצאו עצמם משתקעים ביישובים זמניים ללא זכויות בעלות מוסדרות. תושבי המעברות עברו בשנות החמישים והשישים למגורי קבע שנבנו על ידי המדינה, ובמרוצת הזמן ניתנה להם האפשרות לרכוש את המגורים במחירים מוזלים ובמשכנתאות מסובסדות. במהלך שנות התשעים נבנו שכונות מגורים זמניות בערים רבות, אולם בהסכמים שנחתמו עם השלטון המקומי הבטיחה המדינה כי מרכזי מגורים זמניים אלה לא יהפכו לתופעה קבועה, אלא יפורקו בהדרגה עם קידום פתרונות קבע למהגרים. עקרון זה שנשמר בהצלחה במהלך גלי העלייה בישראל רלוונטי גם לסוגיית הפליטים ועיקרו, לנסות ולצמצם מחנות פליטים קיימים ולהימנע מיצירת "מחנות קליטה" חדשים שיהפכו למגורי קבע.
2. **שימוש במאגר קרקעות המדינה כמכשיר אפשרי לקידום מדיניות הקליטה** – הזמינות של קרקעות לאומיות בהיקף רחב הפכה למכשיר מרכזי בקידום פתרונות קליטה, הן במהלך שנות החמישים והן במהלך שנות התשעים של המאה הקודמת. ניהול הקרקעות על ידי רשות מקרקעי ישראל אפשר לממשלה לתזמן ולתעדף את פיתוח ושיווק הקרקעות לפי תוכנית רחבה ומתואמת. שימוש בקרקעות ציבוריות גם אפשר לממשלה להפחית את ההסתמכות על קרקעות פרטיות והפקעות, ועל מאמצים אחרים הכרוכים בקרקעות שאינן בבעלות המדינה.
3. **צורך בזיהרות כאשר מחברים מאמצי קליטה עם מדיניות פיתוח מרחבית** – במהלך שנות החמישים איחדה ישראל את הצורך להעניק פתרון למהגרים עם מדיניות שראתה ערך ביישוב יהודים בכל חלקי המדינה, בעיקר בפריפריה. במסגרת זו נבנו למעלה משלושים ערים ועיירות חדשות, שרובן סבלו לאחר מעשה מהזנחה, מבידול חברתי ומתחושת קיפוח חזקה. הניסיון הישראלי מלמד כי מדיניות הפיתוח המרחבי אמנם הצליחה ליישב מהגרים בכל מקום ברחבי המדינה, אולם פתרונות אלה יצרו פערים וחוסר שוויון בחינוך ובתעסוקה, שהם מהבעייתיים ביותר בחברה הישראלית. במהלך העלייה של שנות התשעים החליטה המדינה לעשות הפרדה מסוימת בין שאיפות הפיתוח המרחבי ובין קליטת העולים ולאפשר העדפה של בחירת מקום המגורים באופן אינדיבידואלי ועל בסיס דרישות תעסוקה של המשק. לדעת רבים, החלטה זו התבררה כמהלך נכון.
4. **הפרדה הדרגתית בין מאמצי הקליטה ובין השימוש במאגר הקרקעות הלאומי** – ישראל השתמשה במאגר הקרקעות הלאומי כמכשיר עיקרי לקידום פתרונות הקליטה, בעיקר בשנות החמישים של המאה הקודמת, וכן בשנות התשעים שלה.

עם זאת, בשני המקרים המדינה ניתקה בהדרגה את מאמצי הקליטה מההטבות שיכולות לבוא משליטתה בקרקעות הלאומיות. ניתוק זה בא לידי ביטוי בהפחתה הולכת וגוברת של ייעוד הקרקעות לטובת קהילת המהגרים ושל השימוש במנגנוני סבסוד לקניית קרקעות ובניית בתים במחירים מוזלים לקהילה זאת. במקום זאת, המדינה החלה לחזור לשימוש במאגר הקרקעות הלאומי למילוי יעדים הנוגעים לאוכלוסייה הכללית. במהלך שנות התשעים הפעילה המדינה תמהיל מתוחכם יותר של השימוש במאגר הקרקעות הלאומי: רק קרקעות מעטות באופן יחסי יועדו לקליטת מהגרים, בעוד שקרקעות רבות הופנו להקמת שכונות בעלות טיפוסי בנייה ומגורים שונים בסבסוד המדינה, שהיו מיועדות גם לקהל הרחב. כאשר אוכלוסיית העולים מצאה לה מגורי קבע בישראל, ניתקה המדינה באופן רוחבי את מערכת שיקולי הקליטה ממדיניות השימוש במאגר הקרקעות הלאומי.

5. **הגברת ההסתמכות על מנגנוני השוק החופשי בשיווק קרקעות ציבוריות** – הליך שיווק הקרקעות הציבוריות, כחלק ממתן מענה לסוגיית קליטת מהגרים, הלך והשתכלל במרוצת השנים. מעלות אפסית של קרקעות למגורי מהגרים בשנות החמישים, הלכה והתפתחה שיטה בעייתית של הוזלה מלאכותית של קרקעות לפי "מחיר טבלה", בהתאם ליעדים לאומיים ומטרות פוליטיות. שיטה זו הוחלפה בהדרגה במנגנון שיווק המבוסס על מכרזים, המתאים יותר לרוב מטרות השיווק. הלקה העיקרי ממנגנון סבסוד הקרקעות (שהוחזר לזמן מסוים בעקבות העלייה של שנות התשעים) הוא שרוב הסבסוד באזורי ביקוש מוצא את עצמו בכיסיהם של הקבלנים והיזמים ולא מסייע למהגרים עצמם. שיטה המבוססת על מנגנוני השוק החופשי מונעת ניפוח מלאכותי של ביקוש והיצע ומאפשרת לשוק הדיור לעלות בקנה אחד עם מערכות כלכליות משלימות של דיור ותעסוקה.

6. **חתירה לאחוז גבוה של בעלי נכסים בקרב האוכלוסייה הכללית ואוכלוסיית המהגרים** – ישראל מהווה דוגמה יוצאת דופן למדינה שהצליחה להעניק לאחוז גדול מהמהגרים אליה בעלות ישירה על הנכס שבו הם מתגוררים. מצב זה התרחש בעקבות הפחתה משמעותית של בנית דיור ציבורי, בניית פרויקטים שנועדו בסופו של דבר לרכישה, תכניות לרכישה של דיור ציבורי ("עמידר" ו"עמיגור") והענקת משכנתאות אטרקטיביות לתשלום עבור הנכסים. להערכת רחל אלתרמן, שיעור בעלי הדיירות בישראל מגיע ל-65-70 אחוזים מהאוכלוסייה. מכיוון שדירת המגורים היא הנכס החשוב ביותר של רוב משקי הבית בישראל, אחוז גבוה של בעלויות משפיע לטובה על מוביליות חברתית וקליטה של מהגרים, ומהווה רכיב חשוב בשיפור הצדדים הסביבתיים והחברתיים של איכות החיים במדינה (בהשוואה לאלה המתגוררים בדירה שכורה).

לקחים והמלצות למדיניות פיתוח שוק המגורים

במהלך שנות ההגירה הגדולות, החל משנות החמישים ועד שנות התשעים של המאה העשרים, הלכה מדיניות פיתוח שוק המגורים והפכה ממדיניות ריכוזית, מסובסדת ומוכתבת, למדיניות מבוססת שוק חופשי בסבסוד נמוך, המיועדת ליחידים ולא לקבוצות. על פי צבי אקשטיין, חמי גוטליבובסקי ואסף רזין, הניסיון של ישראל בפיתוח שוק מגורים כמענה להגירה של שנות התשעים מהווה, על אף מגבלותיו והבעיות שעורר, דוגמה לאיזון נכון בין שליטה מרכזית וכוחות שוק ובין סבסוד לתמריצים אחרים, ומשמש כמודל נכון גם לגישה אפשרית לפתרון בעיית הפליטים הפלסטינים:³⁵

א. **בנייה ממשלתית** – הבנייה הממשלתית כפתרון מגורים למהגרי עליית שנות התשעים התמקדה אך ורק בתפיסה של "מגורי חירום", אשר נועדו לספק מענה ישיר למספר רב של מהגרים שגיעו בבת אחת. לאחר משא ומתן בין משרד האוצר למשרד השיכון, הוסכם כי המדינה תייבא מגורונים (קרוואנים) ותבנה באופן מהיר וזול כ-27,000 יחידות דיור, שהוגדרו כמגורים זמניים. צוותים מרשות מקרקעי ישראל ומשרד השיכון ייעדו שטחים פנויים להצבת מגורונים אלה, מתוך מחשבה כי הם יהפכו, תוך מספר שנים, לאתרי בנייה למגורים בתמהיל ראוי עם תשתיות נאותות. בנוסף, בנתה המדינה כ-12,000 יחידות צמודות קרקע בנות כ-45-60 מ"ר, אשר תוכננו כך, שניתן יהיה להרחיבן בבוא העת. יחידות מגורים אלו נבנו בעיקר כהרחבות של עיירות פיתוח ובהתאמה לתוכניות המתאר שלהן.

ב. **הטבות ממשלתיות ותמריצים לפיתוח פתרונות מגורים דרך השוק הפרטי** – לקראת גל ההגירה של שנות התשעים ובמהלכו גיבשה הממשלה שורה של החלטות, הטבות ותמריצים ליזמים וקבלנים, שנועדו למלא את הביקוש ההולך וגדל לפתרונות מגורים. החלטות אלו כללו:

1. בונוסים נדיבים להשלמת בנייה איכותית בזמן קצר.
2. שיווק קרקעות בחינם לקבלנים ויזמים בפריפריה, ודרישת תשלום של חמישים אחוזים בלבד משווי הקרקע באזור המרכז המבוקש. מאוחר יותר חזרה בה המדינה מהטבה זו, שכן במקרים רבים ההטבה נשארה בכיס של הקבלן/יזם.
3. מימון הוצאות הפיתוח – כבישים, ביוב, דיפון ותשתיות – באתרי הבנייה שנועדו לכך.
4. התחייבות המדינה לקנות בחזרה את מלאי הדירות שלא יימכר, וזאת בערכן המוסכם, מלבד באזור המרכז, שם הסכימה המדינה לקנות מחצית מכלל הדירות שלא יימכרו. לדברי מומחים, התחייבות זו סייעה באופן משמעותי ליזמים וקבלנים רבים להצטרף למאמץ, לאחר שאלה חששו מכך נוכח אי-הוודאות הגדולה באשר ליכולת לאכלס את הפרויקטים שייבנו במהירות וללא סקרי שוק ברורים.

5. דרישה לתקרת עלות של 80,000 דולר ליחידת דיור, כדי לעמוד בתנאים של התחייבות המדינה לקנות בחזרה דירות שלא יימכרו. תקרה זו גם הבטיחה כי הדיור יהיה בהישג ידם של הקונים הפוטנציאליים. בנוסף לכך, היא הגבילה את עלות ההתחייבות הכוללת של המדינה.

ג. **היעדר הגבלות על הסטטוס של קוני הדירות** – בשונה ממבצעים קודמים של יצירת מענה לביקוש פתרונות מגורים למהגרים, נקבע כי לא ניתן יהיה להגביל את הדירות למהגרים בלבד, אלא לאפשר את קנייתן על ידי כל תושב או אזרח. עיקרון זה נקבע משום שאחד המאמצים העיקריים בפתרון המגורים התבסס על הגדלת היצע הדירות כולו. בנוסף, העובדה שהדירות נועדו למכירה בשוק החופשי לכל דורש ולכל מי שיכול לשלם עבורן, הרחיבה את מעגל הקונים הפוטנציאליים ומנעה בידול חברתי והזנחה שכונתית. עיקרון זה הפך גם הוא למניע חשוב להצטרפותם של יזמים וקבלנים למאמץ.

ד. **תמריצים לקונים ולשוכרים בשוק הפרטי** – התמריץ היחיד שהוענק בשנות התשעים לשחקני השוק הפרטי (בעלי דירות, שוכרים וקונים), במאמץ לאפשר הגדלת היצע הדיור והגברת יכולותיו של שוק הנדל"ן, היה ויתור על מס ההכנסה שהושת על הרווחים מדירות להשכרה. בהיעדר בנייה מסיבית של דיור להשכרה, מאגר הדירות להשכרה שהועמד לטובת מאמצי הקליטה של מהגרים התבסס, רובו ככולו, על מאגר הדירות הפרטיות ברחבי הארץ. לדברי מומחים, תמריץ זה תרם משמעותית להגדלת שוק השכירות לטובת קליטת המהגרים.

מסקנות מהניסיון הישראלי בקליטת גלי הגירה גדולים

תנועת עולי חבר המדינות לישראל בשנות התשעים אינה דומה לתרחישי שיבה אפשריים של פליטים פלסטינים, משום שתנועת המהגרים היהודים הייתה בפועל תנועה של כוח עבודה זול ואיכותי למדינה שבה רמת השכר גבוהה יותר, ועל כן הושתתה על בסיס כלכלי אמין. ברור הוא כי במקרה הפלסטיני יידרשו מאמצים ניכרים כדי ליצור תנאי שוק נאותים לקליטת פליטים בגדה המערבית. עם זאת, צפוי שהקהילה הבין-לאומית, ובכללה מדינת ישראל, ישקיעו מאמצים ומשאבים רבים בתרחישי הקליטה השונים של הפליטים במדינה הפלסטינית שתקום, ולכן יש מקום להסיק מסקנות משמעותיות מניסיונה העשיר של ישראל ולהשליך מהן על הסוגיה. זאת, בעיקר בשלושה מישורים בהם מעורבת הממשלה:

א. **הטבות** – ממשלת ישראל סיפקה למהגרים חבילת קליטה סמוך להגעתם לארץ. חבילה זו הורכבה מכסף מזומן ומזכויות והטבות שונות בתחומי התעסוקה והדיור, בעיקר האפשרות לרכוש דירות במחיר סביר ומתן הקלות בליווי פיננסי ומשכנתאות מסובסדות.

- ב. **תשתיות** – הממשלה יזמה השקעות רבות בתחומי התשתיות במטרה לאפשר פיתוח מהיר של מגזר הנדל"ן למגורים באזורי ביקוש ארציים, וזאת מתוך מחשבה כי אלו יאפשרו למהגרים למצוא את ביתם הקבוע במהירות האפשרית. הביקוש של המהגרים באזורים השונים היה רכיב דומיננטי בהשפעתו על מיקום הפרויקטים וקצב העבודה, והתבסס גם על ההטבות שניתנו למהגרים באזורים השונים.
- ג. **מנגנוני השוק הפרטי** – הממשלה התנתקה מהנטייה הטבעית שאפיינה אותה במשך שנים רבות לנסות לפתור את האתגר על ידי שימוש מובהק בכלים ממשלתיים, ופנתה לחזק את השוק הפרטי מתוך ראייה רחבה וכוללת של הצרכים העתידיים של תושבי המדינה כולם – עולים וותיקים כאחד. הכלים וההטבות שפורטו בסעיפים הקודמים נועדו לא רק לאפשר יצירת פתרון למהגרים, אלא גם לעשות זאת תוך חיזוק שוק הנדל"ן ומניעת יצירתה של בועה מלאכותית של היצע באיכות נמוכה במקומות שאין בהם ביקוש.

כלכלה משגשגת כתנאי לכל פתרון יציב עתידי

כיצד תיראה כלכלה המאפשרת יציבות ושגשוג?

בנייר עמדה מ-2013 המתאר את שיתוף הפעולה האזורי הנצרך בעידן שלאחר כינון מדינה פלסטינית, נאמר כך:

גישות קצרות רואי ופסיביות לביטחון צריכות להפוך ליוזמות. מדינות שבריריות ועניות אינן מהוות סכנה רק לעצמן, אלא גם לשכנותיהן. במקרים מסוימים, הן מציבות איום עולמי, כמו במקרה של הפיראטים הסומלים. יוזמות ארציות המיועדות לפתור סכסוכים צבאיים וחברתיים, אך גם מקדמות יציבות פוליטית ופיתוח כלכלי, הן המפתח לביטחון כלכלי. ישנם צעדים רבים שמדינות המזרח התיכון יכולות לנקוט במיוחד כדי לקדם את ביטחונן הכלכלי. ברמה הבין-לאומית, עליהן לעודד סחר ושיתוף פעולה עם מדינות בתוך האזור ומחוצה לו ולעבוד כשותפים מועילים בארגונים בין-לאומיים, כגון ארגון הסחר העולמי.³⁶

מדברים אלה, כמו גם מן ההיגיון הצרופי, עולה כי התועלת לישראל מקיומה של ישות פלסטינית בעלת כלכלה מתפקדת היא משמעותית. קיומה של כלכלה פלסטינית מתפקדת יאפשר, גם לדברי גורמים הרואים את הסכסוך כבעל סיכויים נמוכים להיפתר בזמן הקרוב, ליצור מציאות חלופית של תקווה, יציבות ושגשוג. זוהי תמציתה של תפיסת ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו, שהתבטא ב-2008: "השלום הכלכלי נשען על שני כוחות – על הביטחון הישראלי ועל כוחות השוק. לא מדובר בעבודות יוזמות או

בהזרמת כספי סיוע לבירוקרטיה הפלסטינית שנופחה מאז אוסלו. יש ליצור איים של שגשוג, בסיסים של תקווה, במקום [איים] של אסלאם קיצוני".³⁷ דברים אלה נכונים לכל תרחיש, אולם נכונים שבעתיים בתרחיש שבו מוקמת מדינה פלסטינית במסגרת הסכם. בשונה מסוגיות הליבה האחרות, סוגיית הפליטים ויישום פתרונה נוגעים באופן משמעותי באוכלוסייה הפלסטינית וביכולתה לשרוד את הזעזועים של יישום הסכם ישראלי-פלסטיני כולל ולהכיל את השינויים הדרמטיים שיעברו על החברה והמדינה הפלסטיניות בעקבות הסכם כזה.³⁸ בהנחה שהסוגיות הסמליות, הטריטוריאליות והביטחוניות ימצאו מענה במסגרת הסכם, יש להבטיח כי גם הכלכלות האזוריות – זו של פלסטין וזו של שכנותיה – יוכלו להתמודד עם אתגרי הפתרון.

נכון לאמצע שנת 2014, הכלכלה הפלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה מאופיינת בקיפאון. התמ"ג הפלסטיני עלה אמנם מ-6,323 מיליון דולר בשנת 2011 ל-6,943 מיליון דולר בשנת 2014 (עלייה ריאלית של כ-0.7 אחוזים), אולם במקביל, הפריון לעובד ירד משמעותית ומספר העובדים הפלסטינים המועסקים בישראל וביישובים ישראליים בגדה המערבית עלה בשנים אלו מ-12 אחוזים ל-16 אחוזים.³⁹ המגזרים העיקריים ברשות הפלסטינית כיום הם ייצור ותעשייה, חקלאות ותיירות. שיעור האבטלה נע סביב 16 אחוזים בגדה המערבית וכ-45 אחוזים ברצועת עזה. שיעור המועסקים בבניין, בפיתוח ובתשתיות נע סביב עשרים אחוזים בגדה המערבית וסביב כשני אחוזים ברצועה (יש לשים לב כי רוב עובדי הבניין והפיתוח מועסקים בישראל ובהתנחלויות ולא ברשות הפלסטינית עצמה). הרשות הפלסטינית מנהלת גירעון תקציבי גבוה, ותשעים אחוזים ממנו ממומן על ידי סיוע חיצוני, בעיקר ממדינות תורמות. הכנסות הרשות נובעות בעיקר ממיסים שגובה מדינת ישראל עבורה, המהווים כ-65 אחוזים מהכנסותיה. רוב הוצאותיה של הרשות הפלסטינית הן הוצאות על שכר, אנרגיה, חינוך ובריאות.

כלכלה שבכוונתה לאפשר את פתרון סוגיית הפליטים תזדקק, בראש ובראשונה, לאקלים כלכלי של פיתוח ובניית תשתיות שיהיו מסוגלות לקלוט מאות אלפי מהגרים. כלכלה כזאת תצטרך לדאוג לא רק לפיתוח מואץ של שוק הדיור, אלא גם לפיתוח תשתיות תנועה, תחבורה, מים ואנרגיה, חינוך ובריאות. מכיוון שארבעים אחוזים מהאוכלוסייה הפלסטינית נמצאים בקטגוריית הגיל 0-15, תשתיות אלו יידרשו לתת מענה נאות לסוגיית החינוך, ובכלל זה לאוכלוסייה הקיימת החסרה כיתות ובתי ספר (ההערכה היא כי מספר כיתות הלימוד החסרות כיום בירושלים המזרחית בלבד הוא כאלפיים). המצב בגדה המערבית גרוע באותה המידה. גם החינוך העל-יסודי הפלסטיני זקוק לשדרוג משמעותי. בשירותי הבריאות הפלסטיניים קיים מחסור גדול ברופאים, במיטות בתי חולים ובמרפאות. כדי לספק שירות נאות לאוכלוסייה הקיימת, כמו גם

לאוכלוסיית המהגרים, יש צורך להרחיב את בתי החולים ומרכזי הבריאות הקיימים בשטחים הפלסטיניים ולבנות נוספים, וכן להכשיר רופאים ועובדי סיעוד ולשפר את רמת שירותי הבריאות.

יש לדאוג לתעסוקה לפליטים שישבו למדינה הפלסטינית על ידי יצירת מענה רחב שיהווה פתרון גם לבעיית שיעור האבטלה הגבוה ברש"פ. מאחר שחמישית מהאוכלוסייה בגדה המערבית וברצועת עזה הינה מובטלת (ברצועת עזה מדובר, כאמור, על כמעט מחצית מכוח העבודה), הצפת השוק בכוח עבודה חדש תגרום לבעיות נוספות לתושבים הוותיקים, כמו גם לאלה שזה מקרוב באו. יצירת מקומות עבודה חדשים תושג על ידי השקעה ממשלתית מוגברת במגזרים תעשייתיים וחקלאיים שונים, וכן בפרויקטים גדולים של תשתית (כבישים ומחלפים, שכונות וערים, תחנות כוח ועוד). רכיב חשוב נוסף הם הקשרים הכלכליים עם ישראל, אשר יכולה לספק חלק מצורכי התעסוקה, על ידי הצעת מגוון מקומות עבודה במגזרים שונים, סיוע בידע ובטכנולוגיה ומדיניות סחר שתגרום לכלכלה הפלסטינית להתפתח.

יכולת ההשתלבות המוצלחת של הפליטים הפלסטיניים בחברה ובמדינה הפלסטינית החדשה מותנית במתן מענה רחב למנעד של אתגרים. מדובר במשתנים שהינם מהותיים לא רק למתן מענה הולם לסוגיית הפליטים, אלא כאלה שנתפסים כרכיבים משמעותיים ביצירת כלכלה פלסטינית שתשכיל להתמודד עם אתגר הפליטים.

מגורים

רכיב המגורים מהווה לא רק צורך מיידי להמוני הפליטים המתעתדים לשוב לגדה המערבית, אלא גם רכיב מפתח בכלכלה הפלסטינית העתידית. לפיכך, מדיניות השיכון אותה צריכה לקדם המדינה הפלסטינית אמורה לתת מענה עכשווי ועתידי הן לצורכי הפליטים השבים והן לצורכי שוק המגורים העתידי של החברה הפלסטינית בכללותה. על פי מומחים רבים, מדיניות השיכון הלאומית הפלסטינית לא צריכה להתמקד במענה מיידי לביקוש של הפליטים השבים, אלא לחתור להרחבת היצע המגורים במנעד רחב של מחירים ובפריסה גיאוגרפית רחבה. באופן זה יקטן הסיכון ליצירת תמריצים מלאכותיים לשיבת פליטים, ויימנעו מתחים מיותרים בין קהילות השבים לאלו המתגוררות בגדה המערבית וברצועת עזה, בין אם מדובר בפליטים ובין אם לאו. אפשרות אחת להגדלת ההיצע וליצירת מלאי גדול של יחידות למגורים, מבלי לגרום לעלייה חדה במחירי הדיור (כפי שהיה לאחר הסכמי אוסלו, למשל), היא שליטה במחירי קרקעות המדינה המשווקות ויצירת חבילות תמריצים בצורת הטבות מיסוי או הוזלת קרקעות ליזמים, לקבלנים ולרוכשים פרטיים. כל זאת, כדי לקדם בניית פרויקטים מוזלים לכלל האוכלוסייה – פליטים ושאינם פליטים – שיתנו מענה לפי קריטריונים סוציו-אקונומיים נאותים.

הכסף הזמין למשפחות הפליטים לצורך מגורים יכול לבוא משלושה מקורות שונים: כסף פרטי (למשל, חסכונות, שכר עבודה), כספי פיצויים על הסבל ועל הרכוש, שקרוב לוודאי יוענקו אף הם במזומן; מענק מגורים שיוענק כשובר, שכוחו יהיה יפה אך ורק לרכישה או לשכירה של מגורים.

תשתיות

מימון מבצעי השיקום ובניית התשתיות, הן הפיזיות והן החברתיות (בתי ספר, מרפאות, מתנ"סים), יגולם בתקציב הלאומי והמקומי ויושקע ישירות ולא דרך הפליטים. תוכניות השיקום צריכות לעלות בקנה אחד עם האסטרטגיה הדמוגרפית של האתרים השונים ולאפשר את שיקומם של מחנות פליטים הנמצאים במצב ירוד, עיבוי של אזורים אורבניים רלוונטיים והכשרת קרקעות לבנייה חדשה.

הניסיון ברשות הפלסטינית מלמד כי יש להימנע ככל הניתן מתיעול מאמצי השיקום ומבניית התשתיות דרך ארגון ריכוזי-ביורוקרטי כלל-פלסטיני, ולהתנהל כמערכת גמישה ומשוכללת, בפיקוח IPAR או גוף דומה, שתפעל בצורה ישירה ככל הניתן, יחד עם הגופים המוניציפאליים שהוכיחו עד היום את עצמם כשכבה יעילה הרבה יותר מהממשל הלאומי. יחידות של ממשל מקומי יקבלו תמריצים בצורת הטבות מס ומענקים ביחס ישר להיקף עבודות השיקום במחוז ומספר הפליטים שמתגוררים בתחום המוניציפלי המדובר. סכומי הסיוע צריכים להיות מסוגלים לכסות את עלויות השיקום והבנייה, כמו גם ליצור תמריץ ברשות המקומית למשוך תושבים נוספים לתחומה. בהיעדר תוכנית כזאת, קיימת סכנה כי לא זו בלבד שהכסף "ייתקע" בסבך ביורוקרטי כלשהו ברמה הארצית, אלא שהממשל המקומי יפעל בכוונה תחילה להרחיק מתחומו פליטים ומהגרים שנחשבים כבעייתיים.

מימון והקמת התשתיות ברמה המוניציפלית גם ייצרו תחרות בריאה בין הרשויות המקומיות, שיתחרו זו עם זו על קליטת מהגרים, מתוך רצון לזכות במענקים ובתמריצים נוספים. הרמה המוניציפלית גם תוכל להשפיע בצורה יעילה יותר על התוכניות והכלים העומדים לרשותה ותיצור מגוון של כלים ושירותים לציבור.

מוסדות

בנוסף לתמריצים המובנים בממשק שבין השלטון המקומי לפליטים, יש להרחיב באופן משמעותי את בנייתם של מוסדות השלטון המרכזי והמקומי. ניהול יעיל, שקוף ומאוזן של תחומי התכנון, הפיתוח, הבנקאות, המיסוי והשיפוט הינו קריטי לכינונה של סביבה תומכת בכלכלה בריאה, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית, וחיוני להצלחתה של אסטרטגיית הקליטה, התעסוקה והשיכון של הפליטים. בתחומי התכנון יש לוודא כי תהליך התכנון המקומי נגזר מאסטרטגיה לאומית של תכנון ופיתוח ומנווט על ידי

גופים מקצועיים ויעילים המפקחים על תהליכי התכנון והשיווק של קרקעות המדינה. גם ייעודי קרקע ויעדי פיתוח צריכים להיות שקופים ומקצועיים.

היכולת של מדינת פלסטין העתידית להתמודד באופן יעיל עם האתגרים הפיננסיים והפיסקליים שתציב סוגיית הפליטים, מחייבת פיתוח משמעותי של המוסדות הפיננסיים של המדינה החדשה, כולל יצירת מדיניות פיסקלית ויכולות משוכללות של הטלת מיסים וגבייתם. מכיוון שכספים רבים המיועדים לפתרון סוגיית הפליטים אמורים להגיע אל נמעניהם דרך השירותים וההטבות שמציעים השלטון המקומי והשלטון המרכזי, יש לוודא כי יוטמעו בממשל הפלסטיני ובגופים שירכיבו את השלטון המקומי יכולות מתקדמות של תקצוב וניהול כספים. יכולות שיפוט ואכיפת משטר החוק על אזרחים, הגנה על זכויות הפרט וזכאות לתהליכי שיפוט ובוררות הוגנים ומהירים, גם הן חלק מהסביבה ההכרחית של פעילות תקינה של מדינה ריבונית ומרכיב משמעותי בתחושות הביטחון של אזרחים ומשקיעים פוטנציאליים.

בנוסף לחיזוק מעמדם של המוסדות הפיננסיים וגופי השיפוט ואכיפת החוק, יש צורך דחוף בשדרוג משמעותי של הליכי רישום הבעלות וההחזקה בקרקעות המדינה הפלסטינית. המצב המורכב של הקרקעות בגדה המערבית יצר מציאות שבה פחות משליש מהקרקעות הפרטיות מוסדרות בטאבו, ואדמות המדינה "תקועות" בשיטה של ניהול מקרקעין שעברה בירושה מתקופת השלטון הירדני.⁴⁰ בכדי ליצור כלכלה בריאה ומתפקדת, יש לקדם את נושא הרישום, המיסוי וההסדרה של הקרקעות, כך שהדבר יאפשר קנייה, מכירה ופיתוח של נדל"ן ומגורים.

לממשלה העתידית של המדינה הפלסטינית יהיה, ללא ספק, תפקיד מכריע בסיוע לתהליך קליטתם של הפליטים במדינה החדשה. תפקיד זה יתמקד בעיקר בשני תחומים: א) סיפוק תמריצים הולמים לשוק הפרטי, לאזרחים ולפליטים בתקופת קליטתם. תמריצים אלה יסייעו בשילובם של פליטים בחברה ובכלכלה הפלסטינית; ב) השקעה בתשתית הכלכלית, בעיקר בתשתיות הפיזיות של תכנון עירוני, בהרחבה של שוק הדיור והנדל"ן, בפתרונות תחבורתיים, בתשתיות מים ובמבני חינוך. בנוסף, יהיה על הממשלה של המדינה הפלסטינית להקים גוף יעיל שיוכל לנהל את סוגיית קליטת הפליטים מול גופי הממשל השונים, לאפשר את התיאום והבקרה בין הגורמים העוסקים בקליטה ולהוות נקודת ממשק בין המדינה הפלסטינית ובין הקהילה הבינ-לאומית, אשר תלווה את המאמצים הללו בתקציבים, בפיקוח ובייעוץ.

האם אפשר לקדם יוזמה של תחילת פתרון הבעיה ללא תלות בהגעה להסדר קבע?

האתגרים המשמעותיים העומדים בפני היכולת של הצדדים להגיע לסיום מוצלח של משא ומתן להסדר קבע מעידים כי יוזמה לתחילת פתרון תצריך מדיניות רבת שלבים, עקב בצד אגודל, אשר תחייב שיתוף פעולה משמעותי בין ישראל להנהגת

הרשות הפלסטינית. שיתופי פעולה אלו משתרעים בכל תחומי החיים, החל מהתיאום הביטחוני והמאבק המשותף בטרור, וכלה במניעת של ההסתה נגד ישראל במוסדות חינוך ובכלי תקשורת ברשות. יחד עם זאת, ובד בבד עם הרכיבים לעיל עולה, כי הזירה שבה ניתן לחולל את השינוי המשמעותי ביותר ביחס לסיכוי לכוון פתרון בר קיימא הוא בשדה הכלכלי, הן משום שמדובר בתנאי הכרחי (אם כי לא מספיק), והן משום שלשראל יש יכולות משמעותיות רבות בעידוד הכלכלה הפלסטינית גם ללא תלות בהגעה להסדר קבע.

היות והכלכלה הפלסטינית תלויה באופנים רבים במדיניות הישראלית, ישנם צעדים משמעותיים אותם ניתן לנקוט כדי לבנות אמון בין הצדדים, ובעיקר לסייע בקידום הפיתוח, בראש ובראשונה בגדה המערבית, שיביא לשיפור המצב הקיים באופן מיידי. על מנת לחולל שינוי משמעותי על ישראל לגשת באופנים שונים לשטחי A, B ו-C, ולשקול שינויי מדיניות מקלים, בעיקר בשטחי C.

שטחי A ו-B – מצב הפיתוח כיום

על פי הסכם הביניים של תהליך אוסלו, הרשות הפלסטינית מחזיקה באחריות האזרחית והביטחונית בשטחי A ובאחריות האזרחית בשטחי B.⁴¹ כפועל יוצא מכך, סמכויות התכנון, הפיתוח והבנייה באזורים אלה נתונות באופן מלא בידי הממשל הפלסטיני המרכזי והמקומי. על פי נתוני הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, מספר התושבים הפלסטינים בגדה המערבית (לא כולל מזרח ירושלים) היה, נכון ל-2010, כ-2,746,000 נפש, שהשתייכו לכ-646,000 משפחות. מספר המבנים בגדה המערבית (כולל בנייני מגורים, בנייני משרדים, בתים פרטיים ומבנים נטושים) היה אז כ-456,000, אולם מספר יחידות הדיור המאוכלסות היה כ-215,000 בלבד.⁴² על פי המשרד לעבודות ציבוריות ודיור של הרש"פ, המחסור בדירות עד 2019 יגיע ל כ-295,000 יחידות דיור.⁴³ תיאור מצב זה מתייחס בעיקר לשטחי A ו-B, המהווים כ-18 אחוזים וכ-22 אחוזים משטח הגדה המערבית בהתאמה (ובסך הכול כארבעים אחוזים משטח הגדה). בשטחים אלה מתגוררים רוב תושבי הגדה – על פי ההערכות כ-2.6 מיליון נפש בשנת 2016. על פי הבנק העולמי, הקרקעות המוניציפליות בשטחי A ו-B שבשליטת גורמי התכנון הפלסטיני נוצלו כמעט לחלוטין, ואילו הקרקעות הפרטיות שנותרו באזורים אלה יקרות מאוד עקב הביקוש.⁴⁴ התכנון הפלסטיני קודם ובוצע במהלך שנים רבות ללא תוכניות מתאר ארציות וללא תפיסות עדכניות של תכנון אזורי. כתוצאה מכך, ניצולת הקרקעות אינה יעילה ביותר.

ענף הפיתוח, הבנייה והנדל"ן בגדה המערבית

על אף שהפרדה בין שטחי A ו-B ובין שטחי C היא מלאכותית, שכן רוב התושבים מתגוררים בשטחי A אולם עתודות הקרקע, השטחים החקלאיים ורשתות הכבישים

ממוקמים ברובם בשטחי B ו-C, ניתן לומר באופן כללי כי שוק הפיתוח והבנייה בשטחי A מתנהל פחות או יותר באופן אוטונומי, עם זיקה חזקה לכלכלה הישראלית. מכיוון שלישראל ולרש"פ יש מעטפת מכס אחידה, יוצא שישראל קובעת את גובה המכס והמע"ם הנגבים עבור סחורות, ומשפיעה באופן זה על מחירי המוצרים והבנייה. ישראל גם מהווה את יעד הייצוא העיקרי של הגדה המערבית (כתשעים אחוזים).

על פי הערכת USAID מ-2009, שוק הפיתוח והבנייה הפלסטיני מונה כ-350 חברות בתחומי הייצור של חומרי בנייה, קבלנות בניין, עבודות תשתית והנדסה ועבודות עפר ומים.⁴⁵ על פי דו"ח של קרן פורטלנד משנת 2012, ענף הפיתוח, הבנייה והנדל"ן מהווה כ-14 אחוזים מהתוצר הלאומי הגולמי של הפלסטינים.⁴⁶ למרות שהצורך בבנייה ברצועת עזה גדול הרבה יותר מאשר בגדה המערבית, המגבלות שהטילה ישראל על ייבוא של חומרי בנייה לרצועה (בשל השימוש שחמאס עושה בהם לבניית מנהרות טרור וליצירת רקטות) גורמות לכך שרוב פעילות הבנייה מתרחשת בגדה. להערכת קרן פורטלנד, ענף הפיתוח, הבנייה והנדל"ן יוכל לספק כ-65,000 משרות חדשות וגידול של כ-2.8 מיליארד דולר לתמ"ג הפלסטיני עד שנת 2030, אולם האתגרים של ענף זה בגדה המערבית הינם עדיין גדולים מאוד:

1. כדי לבנות מספר מספיק של יחידות דיור, יש לסייע בפיתוח של שוק דיור בר-השגה. דירה ממוצעת של מאה מ"ר בעיר החדשה רוואבי עולה כ-110,000 דולר, והאפשרות לספק דיור זול יותר מותנית ביכולתם של יזמים נוספים לבנות בהיקפים גדולים.⁴⁷ פרויקטים גדולים חדשים דוגמת רוואבי, אל-ריהאן ברמאללה או ג'ינאן בג'נין, המוכרים דירות קטנות יותר במחירים הנעים סביב 50,000-70,000 דולר ליחידה, מלמדים כי הביקוש לסוג כזה של דירות גדל והולך, בעיקר בקרב זוגות צעירים ומעמד הביניים הפלסטיני.
2. הענף ככלל אינו מוסדר ואינו מתואם עם גורם אסטרטגי-ממשלתי בעל הבנה מעמיקה בתחומי הביקוש וההיצע. פעילות רבה של גורמים בלתי מורשים בענף (קבלנים פרטיים, חברות שאינן רשומות, בנייה עצמית) מנקזת אליה חלק גדול ממאמצי הבנייה ופוגעת ביכולת של חברות מוסדרות לתכנן, לשווק ולבנות פרויקטים בהיקף רחב יותר ובאיכות גבוהה יותר.⁴⁸ חוסר הסדרה זה גם פוגע ביכולת של הענף לקדם ולהכשיר כוח עבודה מיומן יותר ושימוש בטכנולוגיות בנייה מתקדמות יותר. ההערכה היא כי הסדרת הענף תקצר את משך בניית הפרויקטים ב-25 עד חמישים אחוזים ותגביר את שולי הרווח ואת איכות הפרויקטים.
3. מכיוון שרוב חומרי הבנייה, ובעיקר מלט ופלדה, מיובאים (חלק גדול מהם מישראל), במקרים רבים מחירים יקר יותר עקב פערי התיווך, ואספקתם הסדירה נפגעת כתוצאה מאירועים פוליטיים או כלכליים כאלה ואחרים. לשם הדגמה, מחסור חריף במלט ששרר בישראל בראשית שנת 2013 גרר בעקבותיו הפסקת בנייה

כללית בגדה המערבית, וזאת מכיוון שהרשות הפלסטינית חייבת לייבא את המלט שלה מישראל ולא משווקים אחרים. העדפת הסחר עם ישראל, המהווה מרכיב מהותי בפרוטוקול פריז, גורמת לעתים להיטלים נוספים של כחמישים אחוזים על מוצרים, שיכלו להיות זולים יותר לו יובאו ממדינות אחרות. גם ההובלה מנמלי ישראל לגדה המערבית מוסיפה עלויות של כ-35 אחוזים לחומרי הבנייה ולסחורות המיובאות.⁴⁹ הגבלות הסחר עם מדינות ערב מקשות גם הן מאוד על התפתחות כלכלית תקינה של הענף.

4. המצב הכלכלי הרעוע בגדה המערבית וההסתמכות המוחלטת של הרשות הפלסטינית על תרומות ומימון זר מגבירים את אוירת חוסר הוודאות, מונעים ממשקיעים מקומיים וזרים להשקיע בפרויקטים מקומיים ומחלישים מאוד את נכונותם של בנקים מקומיים וזרים לממן פרויקטים בענף. מעמדה הכלכלי של הרשות הפלסטינית גם אינו מאפשר לה להיכנס כשותפה בפרויקטים של תשתית ושל שיכון ציבורי.

זירת התכנון בשטחי A ו-B

על פי הסכם הביניים, סמכויות התכנון בשטחי A ו-B עברו לידי הרשות הפלסטינית. זו נמצאת בשנים האחרונות, וביתר שאת לאחר כהונותיו של סלאם פיאד כראש ממשלה, בתהליך של המרת תוכניות המתאר הירדניות והבריטיות, הידועות בשם "תוכניות המתאר הגליליות", וכן תוכניות המתאר לכפרים שהכין המינהל האזרחי בשנות התשעים, לתוכנית ארצית המשקללת יעדים וצרכים לאומיים עם צורכי המחוזות השונים ברשות.

שנים רבות של הזנחה והיעדר מדיניות כוללת גרמו לכך שרוב היישובים ברשות הפלסטינית נבנו בניגוד לתוכניות המתאר הקיימות, ללא תוכניות מעודכנות וללא אסטרטגיה אורבנית של ממש. גם תהליכי יצירת תוכניות מפורטות (תב"ע) לערים ולשכונות, וכן תהליכי הוצאת היתרי בנייה, לוקים בסרבול, בחוסר התאמה, בבירוקרטיה מכבידה ובאכיפה סלקטיבית של עברות בנייה. כתוצאה מכך, היכולת של הרשויות הפלסטיניות לקדם תוכניות גדולות ומורכבות הינה מוגבלת וחשופה לניהול כושל, לסתירות פנימיות, לחוסר יעילות ולעתים גם לשחיתות.

המצב בשטח C

על פי הסכמי הביניים, שטח C, המהווה כשישים אחוזים משטח הגדה המערבית (כ-3.3 מיליון דונם), נמצא תחת שליטה ביטחונית ואזרחית של ישראל. השליטה האזרחית באה לידי ביטוי בעיקר במדיניות הקרקעות והפיתוח, בשליטה בהקצאת הקרקעות, ביצירת תוכניות ובמתן היתרים לבניית מגורים ותשתיות. אמנם, שירותי החינוך והבריאות בשטח C ניתנים על ידי הרש"פ, אולם האחריות לבניית התשתיות לשירותים אלה נמצאת בשליטת ישראל. למרות ששטח C הוא הגדול ביותר מבין

שטחי הגדה המערבית, רק כ-70,000 פלסטינים מתגוררים בכפרים המצויים בו. עוד כ-110,000 פלסטינים מתגוררים בכ-300 כפרים, שחלק משטחם נמצא בשטח C ושאר שטחם מצוי בשטחי A ו-B.⁵⁰

שטח C, שהינו היחיד מבין שטחי הגדה המערבית שיש בו רציפות טריטוריאלית, מכיל בתחומו את כל 125 ההתנחלויות בגדה, המשתרעות על שטחי השיפוט של המועצות המקומיות והאזוריות. כמו כן, מכיל שטח זה עוד כמאה מאחזים, את מערכת הכבישים הראשית של הגדה ואת רוב בקעת הירדן. הוא מנה, נכון ל-2015, 356,000 מתנחלים (לא כולל ירושלים המזרחית).⁵¹ שטחי ההתנחלויות, המאחזים ומערכת הכבישים בשטח C משתרעים על פני כ-2.1 מיליון דונם שהם כ-37 אחוזים משטח הגדה המערבית.

המנהל האזרחי, שהוקם בשנת 1981 מכוחו של צו אלוף (מס' 947).⁵² כתחליף לממשל הצבאי וכהכנה לאוטונומיה פלסטינית (בעקבות שיחות השלום עם מצרים), מספק את המענה גם לצרכיהם של אזרחי ישראל היושבים בשטחי הגדה. תפקידו של המנהל האזרחי הוא לנהל את חיי האזרחים באזור, לספק להם שירותים ציבוריים ולהפעילם. המנהל האזרחי פועל תחת מתאם הפעולות בשטחים במשרד הביטחון. שליטתה ומדיניותה של ישראל בשטח C הינן בעלות השפעה מכרעת על כלל תושבי הגדה המערבית, עקב חלוקת השטחים לאזורים השונים במסגרת הסכם הביניים. אמנם, שטח C מכיל מעט תושבים פלסטינים באופן יחסי, אולם הוא מהווה את העתודה העיקרית של שטח הגדה (לאחר שסומנו שטחי A ו-B שהכילו את ריכוזי האוכלוסייה הגדולים): בשטח C נמצאים עתודות הקרקע של האוכלוסייה הפלסטינית ופוטנציאל הפיתוח של היישובים הפלסטיניים ושל כלכלת הגדה, ובהם מחצבים, מקורות מים, חקלאות, שטחי מרעה, אזורי תעשייה ותיירות.

המינהל האזרחי משפיע על פעילותם של הפלסטינים בשטח C באופנים שונים:

1. כ-63 אחוזים מהקרקעות בשטח C מצויות באזורי שיפוט של מועצות אזוריות ומקומיות ישראליות וחסומות לפיתוח פלסטיני. חלק גדול מהקרקעות (כ-1.3 מיליון דונם) מוכרז כאדמות מדינה, ורובן המכריע הוקצה לשימוש ההסתדרות הציונית, משרדי ממשלה, חברות ציבוריות ופרטיות ומועצות מקומיות ואזוריות. רק כ-8,700 דונם הוקצו לגורמים פלסטיניים מאז 1967.⁵³ שטחי האש, המשתרעים על כשלושים אחוזים משטח C (בעיקר בבקעת הירדן), ותמ"א 50 (תוכנית המתאר לדרכים) יוצרים מצב שבו כשבעים אחוזים משטח C נמצאים מחוץ ליכולת הפיתוח של הפלסטינים.⁵⁴

2. על פי ארגון "במקום", המינהל האזרחי מטיל הגבלות רבות על הפיתוח גם בשטחים שבהם ניתן לקדם פיתוח פלסטיני, ובפועל מתאפשר לפלסטינים לעשות זאת בחלק קטן מאוד של שטח C – כחצי אחוז בלבד.⁵⁵ על פי הארגון, המינהל האזרחי גם

מעכב מסיבות שונות את יצירת תוכניות המתאר לכתשעים אחוזים מהכפרים בשטחי C, ובכך מונע דה־פקטו את פיתוחם. כך, עד שנת 2016 הוכנו בשטח C 108 תוכניות מתאר בלבד. מתוך שבעים תוכניות מתאר שהוגשו למינהל, אושרו רק שלוש.⁵⁶ לטענת ארגון "במקום", גם התוכניות שאושרו על ידי המינהל האזרחי נעשו ללא שיתוף עם תושבי הכפרים וללא אפשרויות לפיתוח הקהילה.⁵⁷ על אף האמור לעיל, בשנים האחרונות מסתמנת מגמת שינוי במינהל האזרחי, וניתן לראות מקרים הולכים ורבים של העברת התכנון לידיים פלסטיניות ושל קיום קשרים עם הרשות הפלסטינית בנושאי תכנון בשטח C.

3. מכיוון שכל מבנה בשטח C דורש באופן עקרוני היתר מהמינהל האזרחי, ומכיוון שהסיכוי לקבל היתר כזה הינו קלוש, תופעת המבנים הלא חוקיים הפכה למגפה של ממש בשטח C. לפי נתוני המינהל האזרחי, בין השנים 2000–2012 הגישו הפלסטינים כ-3,750 בקשות להיתר בנייה, מתוכם אושרו 211.⁵⁸ לעומת זאת, מספר צווי הריסה לבתים בלתי חוקיים שנבנו בשטח C עמד בשנים הללו על ממוצע של 766 לשנה, ובסך הכול נהרסו בשנים אלו כמעט 3,000 מבנים בשטח C. על פי דוח של OCHA, באוגוסט 2015 נרשם המספר הגבוה ביותר של הריסות בתים בשטח C מאז 2010 (145).⁵⁹

4. המינהל האזרחי משפיע גם על תכנון תשתיות ושירותים בשטח C. הוא עושה זאת על ידי הענקת היתרים לבניית בתי ספר, מרפאות, כבישים ומתקני תשתית רק לכפרים שעבורם אושרה תוכנית מתאר. אמנם, המינהל האזרחי מגביר מאוד את מאמציו לקדם תוכניות בשטח C – בעיקר פרויקטים במימון זר – אולם ארגוני סיוע אזרחיים, כמו גם הרשות הפלסטינית, מדווחים על הליכים ביורוקרטיים ארוכים מולו, ויש אפילו גופים המדווחים כי הוא מהווה מכשול עיקרי ביכולת לממש פרויקטים של תשתיות ושירותים בשטח C (כולל בניית בתי ספר ומרפאות, קידוח בארות, הובלת מים, טיפול בשפכים וסלילת כבישים).⁶⁰ בעיית התשתיות זולגת גם לשטחי A ו-B, משום שבמקרים רבים פיתוח תשתיות מחייב תוכניות אזוריות ורצף תכנוני, ואלה מושפעים מהחלוקה הקיימת בשטח בין הגורמים השונים הנושאים באחריות.

צעדים ישראליים לקידום ענף הבינוי והפיתוח וסיועם לפתרון בעיית הפליטים

מהסעיפים הקודמים עולה כי השפעת המדיניות הישראלית על ענף הפיתוח בגדה המערבית היא משמעותית. על אף שחלק גדול מההחלטות הישראליות נתפסות כבעלות צביון פוליטי מובהק, ניתן לייחס אותן גם למגמות של ישראל הקשורות ב"שלום כלכלי". ההצעה של עבודה זו היא שהחלטה אסטרטגית ישראלית לחיזוק

ענף הפיתוח, הבינוי והתשתיות, כמכשיר לחיזוק הכלכלה הפלסטינית וכפלטפורמה אפשרית לפתרון סוגיית הפליטים, תכלול:

1. **מדיניות מכס וסחר** – חתירה להוזלת מחירי הייבוא, הייצור והייצוא של הענף, על ידי עדכון מדיניות המכס של סחורות וחומרי בנייה המיובאים והסרה של הגבלת הסחר עם מדינות מסוימות. עדכון הסכמים כלכליים עם הרשות הפלסטינית המעוגנים בפרוטוקול פריז יאפשר הוזלת תשומות הבנייה, הגברת התחרותיות ויצירת שוקי סחר נוספים לייצוא ולייבוא של סחורות בענף.
2. **סיוע להסדרת ענף הבינוי והפיתוח** – הסדרת הענף דרך ייצוא ידע ארגוני ומינהלתי הקיים בישראל לרשות הפלסטינית (באמצעות המשרד לשיתוף פעולה אזורי, למשל) ועל ידי מתן תמריצים לגופי הענף שיעברו הסדרה. הסדרה זו תכלול רישום ומתן רישיונות קבלן ויצרן, הכשרת עובדים מיומנים, יצירת תקנים והענקת תקנים ישראליים לחומרי בנייה ולמוצרים המיוצרים ברשות הפלסטינית, וכן קידום ממשק ממשלה-שוק פרטי, שינטר את ההיצע והביקוש על בסיס קבוע, יציב מטרות אסטרטגיות שיעלו בקנה אחד עם מדיניות הפיתוח של הרשות הפלסטינית ויפעל לקדם פרויקטים חדשים ברוח זו.
3. **יצירת תשתית מימון** – בהיעדר מימון נאות, ישראל יכולה לסייע בפיתוח חלופות מימון לרשות הפלסטינית לקידום פרויקטים גדולים של תשתיות (אנרגיה, מים, תחבורה) ופרויקטים גדולים של בנייה (דיור ציבורי, מוסדות, בתי ספר ובתי חולים). זאת, דרך מערכת הבנקאות והפיננסים הישראלית, או בשילוב עם גוף שלישי, דוגמת הבנק העולמי ובנקים שונים לפיתוח. כמו כן, ניתן לעודד יצירת חלופות מימון, שמקורן בישראל או בקהילה הבין-לאומית, ליזמים וקבלנים פרטיים, לצורך קידום פרויקטים גדולים לדיור בר-השגה. פרויקטים כאלה מעלים את איכות הדירות ומוזילים את מחירן.
4. **כינון תרבות תכנון יעילה** – סיוע ישיר ועקיף ביצירת תרבות תכנון יעילה ברשות הפלסטינית, שתגזור תוכניות מפורטות (תב"ע) מתוכניות מתאר אזוריות וארציות ותכשיר את מכונת התכנון הפלסטינית לאתגרי תכנון בקני מידה גדולים. ניתן לעשות זאת על ידי שיתופי פעולה ופרויקטים המהווים מעין "חניכה" מקצועית.
5. **שחרור וייעוד קרקעות** – גם אם כל התוכניות (108) שהוכנו עבור יישובים בשטח C יאושרו, עדיין מדובר יהיה בתוכניות בהיקף של כ-20,000 דונם, המהווים כחצי אחוז משטח C. במילים אחרות, אישור תוכניות מתאר קיימות אינו פתרון בקנה מידה לאומי לסוגיית מחנק הקרקעות. לאור נתון זה, על ישראל לשים דגש מיוחד על הקצאת קרקעות בשטח C (שאינן בתחום השיפוט של המועצות המקומיות והאזוריות הישראליות שם) לשימוש פלסטיני ולקידום תוכניות אזוריות בתחומים רבים, המביאות בחשבון מגורים, תשתיות ופיתוח בקנה מידה רחב. הקצאת הקרקעות

המוגברת והתוכניות האזוריות צריכות לקחת בחשבון את מגמות ההתרחבות של ערים ויישובים פלסטיניים קיימים, את הצורך בבניית תשתיות מים, אנרגיה ותחבורה, וכן מרפאות ובתי ספר, ובנוסף לכך לאפשר רציפות עירונית ותשתיתית בין שטח A לשטחי B ו-C. הקצאת הקרקעות תבוא לידי ביטוי ביעוד מחדש של חלק מהקרקעות המוכרזות כקרקעות מדינה, בחשיבה מחדש על מדיניות השטחים המוכרזים כשטחי אש על ידי צה"ל ומשרד הביטחון (כשלושים אחוזים משטח C), בשקילה מחדשת של הוראות תמ"א 50, היוצרות מרחבים משמעותיים נטולי בינוי לאורך כבישי שטח C, ועוד.

6. **שינוי מדיניות המינהל האזרחי** – יצירת סדר עדיפויות מעודכן אצל מתאם הפעולות בשטחים ובמינהל האזרחי, שיאפשר קידום מסיבי של תוכניות מתאר. זאת, על ידי מימון תכנון והפחתת הנטל הבירוקרטי, יצירת מסלולים "ירוקים" לאישור תוכניות קיימות לכפרים וליישובים בשטח C, והפעלת ממשק יעיל לתכנון, המשתף את הציבור ומתממשק עם יעדי הפיתוח של הרש"פ.
7. **הסדרת נושא הבנייה הבלתי חוקית** – פיתוח מדיניות של הסדרת עברות בנייה קיימות ושילוב, ככל הניתן, של בנייה בלתי חוקית בתוכניות המתאר הקיימות והעתידיות וביעדים ארוכי הטווח של הרשות הפלסטינית.

פרמטרים להסדרה של שטחי C – מקרי בוחן

מעורבות של ישראל בפיתוח ענף הבינוי, הפיתוח והתשתיות בשטח C תהווה, במובנים רבים, תמונת מראה של המדיניות הישראלית הנוכחית בשטח זה. על המצב הקיים ניתן ללמוד, למשל, מהכפר ג'יפתליק השוכן בבקעת הירדן ומהווה את היישוב הפלסטיני המאוכלס ביותר בשטח C. בכפר מפוזרים מאות בניינים (מגורים ומבני ציבור), שלרובם אין היתרי בנייה. עד שנת 2008 לערך היה הכפר ג'יפתליק מנותק ברובו מחשמל (למעט חלק קטן ממנו, שחובר לרשת החשמל הפלסטינית). לאחר אישור שלוש תוכניות אזוריות מיוחדות של המינהל האזרחי, חתם הממשל הצבאי על הוראת שעה המאפשרת חיבור חשמל לבניינים המצויים בתוך התוכניות הללו בלבד. ההתייחסות לתוכנית מאושרת כאל תנאי הכרחי לחיבור לתשתיות חיוניות, מהווה אולי את החסם הגדול ביותר ליישובים הפלסטיניים שבשטח C.

חסם משמעותי נוסף הוא זה שנגזר מהגדרת כביש 57 ככביש ראשי על פי תמ"א 50. למרות שהכביש צר יחסית (15 מטר רוחב), והתנועה בו דלילה ומשרתת את תושבי המקום בלבד, תוכנית המתאר מגדירה אותו ככביש ראשי בעל זכות דרך של מאה מטרים, (כלומר רוחב הדרך בתוכנית מוגדר כרצועה ברוחב מאה מטר שעליה אסור לבנות דבר) בתוספת שבעים מטרים בכל צד האסורים בבנייה. מעבר לעובדה שבתחום

האסור לבנייה קיימים מבנים רבים, הדבר יצר בפועל רצועה של כרבע קילומטר האסורה בבנייה או בפיתוח. הגדרה זאת הפכה מבנים רבים בג'פתליק לבלתי חוקיים. בעיה נוספת הקיימת בתוכניות רבות שיוזם המינהל האזרחי היא ההתמקדות במניעת בנייה מחוץ לגבולות התוכנית, כאשר התוכנית עצמה אינה מפרטת חלוקה למגרשים, הקצאה לצורכי ציבור או תקנון מוסדר שעולה בקנה אחד עם הבניינים הקיימים או עם צורכי היישוב העתידיים. תוכניות אלו מאפשרות במקרים רבים בלי שהן מובאות לידיעת הציבור המקומי, שממשיך לבנות כראות עיניו וללא התייחסות לתוכנית ולהוראותיה, וגם ללא סקר תכנוני מקיף המתייחס לחלוקת הבעלות על הקרקע כנדרש על פי החוק. כפועל יוצא מכך, לתוכניות אין יכולת ממשית ליצור מצב חדש של תקנון מוסדר ומקיף, שיעלה בקנה אחד עם אסטרטגיה מרחבית כוללת. החסם התכנוני המשמעותי ביותר בגדה המערבית הוא חוסר היכולת לגבש תוכניות אזוריות בקנה מידה גדול. העיר יטא בדרום הר חברון, למשל, המונה כ-45,000 איש, נמצאת ברובה בשטח A שתחת ניהול הרשות הפלסטינית, מקצתה בשטח B וספיחיה בשטח C. כפועל יוצא מכך, אין אפשרות מעשית לגבש תוכנית אזורית שתכלול את צורכי הדמוגרפיה הפלסטינית, מגמות פיתוח עירוניות, כבישים ודרכי גישה ותשתיות חיוניות. על אף שתוכניות המתאר שבטיפול המינהל האזרחי מאפשרות ליישובים פלסטיניים לקדם בנייה ופיתוח במסגרתן, אין בנמצא תוכניות שיתאימו, יאחדו או ישתפו אותן לכלל שיטת תכנון אחידה או מתואמת.

מכל האמור לעיל מובן, כי פרויקטים משמעותיים של תשתית ופיתוח הם כמעט בלתי אפשריים בתנאים הנוכחיים. פרויקטים שיהיו בעלי משמעות אזורית לגדה המערבית, ואשר גם יוכלו לספק תקווה ותעסוקה, הם, למשל:

1. הפיכת ציר 60 – הכביש המרכזי של הגדה המערבית – מכביש דו־נתיבי לאוטוסטרדה, דוגמת כביש 6, דבר שיאפשר ניידות מהירה ברחבי הגדה.
 2. רישות הגדה המערבית במסילת ברזל (לפחות במקביל לתוואי כביש 60), שיאפשר העברת סחורות ונוסעים בנפחים גדולים ללא תלות במערכת הכבישים.
 3. שדרוג מערכי תחבורה וכבישים נוספים בגדה, ובניהם: חיבור ירושלים המזרחית לבית לחם, חיבור בין שכם לג'נין וחיבור חברון ליטא ולבית לחם.
 4. חיזוק העצמאות האנרגטית של המדינה הפלסטינית על ידי בניית תחנת כוח באזור רמאללה. תחנת כוח המופעלת בגז טבעי נחנכה ב־2016 בג'נין.
 5. פרויקט מלונאות ותיירות בציר ים המלח־יריחו, שיכלול בתי מלון, פארקים לאומיים, אזורי תיירות, נמל תעופה ועוד.
 6. הרחבה ועיבוי של שכונות קצה בערים הפלסטיניות.
- כדי ליצור מצב בו ניתן יהיה לתכנן או לקדם פרויקטים מסוג זה, חייבים להתקיים הפרמטרים העיקריים הבאים:

1. הנחת היסודות לקידום תוכניות אזוריות שישלבו את שטחי A, B ו-C, בשיתוף עם הרשות הפלסטינית.
2. קידום מהיר של תוכניות מתאר מקומיות שיעלו בקנה אחד עם התוכניות האזוריות. במידת האפשר, תוכניות אלו יהיו ערוכות לכלול הסדרה חוקית של מבנים קיימים.
3. הסרת חסמים הנובעים מהגדרות שאינן תואמות את המציאות בשטח או את הצרכים העתידיים: דרכים, אזורי מרעה, שטחי אש וכדומה.
4. מאמץ משולב של הרשות הפלסטינית וישראל לגיבוש מדיניות אחידה לחיבור של אוכלוסיות לתשתיות חיוניות, תוך השקעת מאמצים במבנים וביישובים קיימים.

סוגיית רצועת עזה

ליבת הפתרון הלאומי הפלסטיני תהיה, כאמור, בגדה המערבית, אולם אין מנוס מלהתייחס גם לסוגיית רצועת עזה כחלק מהסוגיות הכרוכות בפתרון ישראלי-פלסטיני כולל. בניגוד לגדה המערבית, אין נוכחות ישראלית ברצועת עזה, שרוב אוכלוסייתה היא פליטים ושלטון חמאס שם דוחה כל רעיון של הסדר קבע עם ישראל. יתר על כן, חמאס שולל את זכות קיומה של מדינת ישראל ומשקיע משאבים רבים בבניית יכולות לעימות מזוין ומתמשך עמה, במקום לפתח את רצועת עזה.

רצועת עזה אינה מעניינה המרכזי של עבודה זו, אולם מכיוון שכחמישית מכלל הפלסטינים במזרח התיכון חיים ברצועה, ולאור העובדה כי אוכלוסייה זו מורכבת ברובה מפליטים, הסדרת הבעיה ברצועת עזה הינה מרכיב משמעותי בתהליך הכולל של סיום הסכסוך והתביעות הלאומיות. גם אונר"א, המופקד כיום על סוגיית הפליטים, מעורב ברצועת עזה יותר מבכל מקום אחר.⁶¹ כפועל יוצא מכך, המהלכים שישראל יכולה לקדם מול הרצועה, באספקלריה של סוגיית הפליטים, טעונים גם הם בירור. מאז שחמאס השתלט על רצועת עזה ביוני 2007, שורר בה משבר כלכלי מתמשך, שהוחמר מאוד בעקבות סבבי הלחימה של "עופרת יצוקה" (2008), "עמוד ענן" (2012) ו"צוק איתן" (2014). המשבר נוגע לכל אורחות חייהם של תושבי הרצועה, וכפועל יוצא מכך הגביר את תלותה של רצועת עזה בסיוע כלכלי-הומניטרי. ארגוני הסיוע הבינ-לאומיים, וביניהם אונר"א, הפכו בהדרגה למעסיקים הגדולים ביותר ברצועה ולגורם משמעותי ביכולת ליצור שם שינוי (כשליש מעובדי אונר"א – כ-10,000 איש – עובדים ברצועה). על פי מומחים רבים, המצב ברצועת עזה לא רק הפך את אונר"א לגורם משמעותי בשמירה על מרקם החיים הקיים, אלא גם החמיר את מצבו הבעייתי ממילא של הארגון, שחרג באופן נרחב מתפקידו ההיסטורי: אם בירדן, בסוריה ובלבנון הוא הפך לגורם מרכזי בשימור בעיית הפליטות והנצחתה,⁶² הרי שברצועת עזה הוא התרחק עוד יותר מייעודו המקורי, ולדברי גורמים רבים הוא גם מסייע באופן ממשי לפעילות הפלסטינית העוינת המופנית משם לעבר ישראל.⁶³

תפקידה של סוכנות האו"ם לפליטים הפלסטינים מחייב חשיבה מחדש. ואכן, קולות רבים קוראים לפירוק⁶⁴ אונר"א ולהסטת תקציבי הענק שסוכנות זו מקבלת, לטובת מהלכים שיפעלו לסיום הסכסוך ולא להנצחתו. מצד שני, מומחים רבים גורסים שאין כיום גוף שיכול להחליף את מערכות החינוך והתעסוקה של אונר"א. כך או כך, אין מחלוקת שהדרך לפתרון ברצועת עזה, כמו גם הנתיב הכללי להסדרת סוגיית הפליטים, עוברים דרך שינוי הדרגתי של מטרות אונר"א ודפוסי פעילותו והפיכתו מגורם המעכב את הסדרת הבעיה הפלסטינית לגורם התומך בצורה מעשית בתהליך זה.

בעקבות חתימת הסכם הביניים בין ישראל לרשות הפלסטינית, ב-1995, הכין ארגון אונר"א תוכנית להעברת פעילותו ותחומי אחריותו לרשות הפלסטינית בתוך כחמש שנים. תוכנית זו בוטלה עקב האינתיפאדה השנייה.⁶⁵ בתהליך אנאפוליס נדונה בין הצדדים הישראלי והפלסטיני הצעה אמריקאית לכינונו של "מנגנון בין-לאומי" – International Mechanism (IM) – שיחליף את אונר"א באחריות הכוללת ליישום ההבנות שאליהן יגיעו הצדדים בסוגיית הפליטים.⁶⁶ עם זאת, שני הצדדים נותרו חלוקים משמעותית בדעותיהם לגבי תפקודו וסמכויותיו של המנגנון, והפלסטינים אף התנגדו להצעתה של מזכירת המדינה של ארצות הברית דאז, קונדוליסה רייס, להתחיל ביישום המנגנון באופן מיידי.

המנגנון הבין-לאומי ליישום הבנות הצדדים בסוגיית הפליטים

לפי הסכמת הצדדים, מטרת העל של המנגנון הבין-לאומי ליישום ההבנות בסוגיית הפליטים תהיה לשים סוף למצבם הנוכחי של הפליטים הפלסטינים. על פי העמדה הפלסטינית, המנגנון יפעל ליישם את מכלול הזכויות הפלסטיניות, כולל שיבה, יישוב מחדש, שיקום, פיצוי ואינטגרציה במדינות המארחות. עמדת ישראל היא כי המנגנון יתייחס אך ורק למרכיבים של הפתרון המוסכמים על שני הצדדים.

הפלסטינים גורסים עוד כי המנגנון החדש צריך לכלול את הפלסטינים עצמם, את ישראל, את המדינות המארחות פליטים (ירדן, סוריה ולבנון) וכן בעלי עניין אחרים מהקהילה הבין-לאומית. עמדת ישראל היא כי המנגנון צריך להיווצר ולהיות מובל על ידי ארצות הברית, תוך תיאום עם ישראל והפלסטינים. שני הצדדים הביעו תפיסה דומה לגבי אונר"א, שלפיה יפורק הארגון בהדרגה מתקציביו ומסמכויותיו, ואלה יעברו למנגנון הבין-לאומי החדש, וזאת במקביל ליישום ההסכם בין הצדדים.

המנגנון החדש אמור לכלול קרן בין-לאומית, שעל פי הפלסטינים, מטרתה תהיה ליישם את כל עלויות ההסדר הישראלי-פלסטיני בנושא הפליטים, כולל השיבה, יישוב מחדש, שיקום, פיצוי ואינטגרציה במדינות המארחות. העמדה הישראלית לגבי הקרן הייתה שתפקידה הוא ליישם את מטרותיו של המנגנון שיקום, ככל שיהיו. הפלסטינים דרשו שישראל תתחייב לתרום לקרן שתקום את הסכומים הנדרשים לשיקום ולפיצוי,

וכי גורמים בין-לאומיים יתרמו לקרן בעקבותיה. על פי העמדה הישראלית, ישראל תתחייב להעביר לקרן סכום קבוע, במקביל לתרומות של הקהילה הבין-לאומית.

במאמר משנת 2014, וכלקח ממעורבותו הבוטה של אונר"א במערכת "צוק איתן" (אשר מוסדותיו שמשו מקומות התארגנות ומחסה לחמושי החמאס ואתרי אכסון לרקטות ואמצעי לחימה) מנה ראש המוסד לשעבר, שבתי שביט, שלושה עקרונות בסיסיים לשינוי המצב ברצועת עזה: א) החלטה של ארגון האומות המאוחדות לפירוק אונר"א, במהלך שיאריך שלוש שנים; ב) הקמת גוף חלופי על ידי המדינות התורמות לאונר"א (27 במספר), שתפקידו יהיה לנהל ולממן את תהליך השיקום וההגירה של הפליטים הפלסטינים למדינות אחרות; ג) הסטה הדרגתית של פעילות וכספים "מהגוף המנציח את הבעיה אל הגוף השוקד על פתרונה האמיתי"⁶⁷.

לאור התבססותו העמוקה של אונר"א בקהילת הפליטים הפלסטינים בשטחים ובעולם, והעובדה כי הארגון מהווה כתובת של ממש עבור מדינת ישראל, מערכת הביטחון שלה והקהילה הבין-לאומית, ניתן להניח כי הצעות כמו זו של שבתי שביט יהיו רלוונטיות אך ורק כאשר הן ייושמו במסגרת תפיסה רחבה של הסדרה, אם כחלק משיקום כולל של רצועת עזה כפי שנדון לאחר "צוק איתן", ואם כחלק מהחתימה להסדר כולל של הסכסוך הפלסטיני-ישראלי.

פירוק אונר"א יוכל להתרחש, לפיכך, במסגרת רחבה שתביא להסדרת כלל הסוגיות המרכיבות את הבעיה הפלסטינית, ובמיוחד סוגיית הפליטים. עד אז ניתן לפעול כדי להפחית את חד הצדדיות הבעייתית של הארגון וזאת באמצעות תוכנית עדכנית שתתייחס למצב הקיים ברצועת עזה. תוכנית כזאת עשויה למנות את המרכיבים הבאים:

1. איתור וקידום גורם חלופי לפתרון ברצועת עזה.
2. העברת החלטת או"ם שתעניק סמכויות בלעדיות לניהול תקציבים ופרויקטים ברצועה לגוף החדש לשיקום הרצועה.
3. הפיכת פעילותו של הגוף החדש לממשק העיקרי של פיתוח הרצועה מול ישראל, רש"פ והקהילה הבין-לאומית.
4. הסטה הדרגתית של תקציבים וסמכויות מאונר"א לגוף החדש.
5. מימוש מדורג של תוכנית אסטרטגית לשיקום רצועת עזה.

גורם חלופי לפתרון ברצועת עזה

בנוסף לאונר"א, פעילות ברצועת עזה סוכנויות או"ם רבות נוספות, ובראשן סוכנות האו"ם המרכזת את הטיפול בתהליך הישראלי-פלסטיני ובמזרח התיכון (United Nations Special Coordinator Office – UNSCO), וסוכנות האו"ם העוסקת בהקמה וניהול של תשתיות פיזיות, דוגמת בתי חולים, מרפאות ובתי ספר (United Nations Operations – UNOPS). בנוסף לסוכנויות אלו, הפעילות גם במקומות אחרים, קיים

"המכניזם לשיקום עזה", (GRM – Gaza Reconstruction Mechanism). גוף זה הינו תולדת הסכם בין ממשלת ישראל ובין הרשות הפלסטינית, בתיווך האו"ם, שנחתם לאחר מבצע "צוק איתן" בקיץ 2014, שמטרתו היא להקים מנגנוני תיאום בין ישראל לפלסטינים במסגרת המאמצים לשיקום רצועת עזה. הגוף החדש קבע מספר יעדים לקידום מטרותיו:⁶⁸ לאפשר תהליכי שיקום ובנייה פיזית ברצועה בהיקפים גדולים; להציב את הרשות הפלסטינית בראש החץ של המאמץ לשיקום ופיתוח הרצועה; לפתח את המגזר הפרטי ברצועה; לפקח ולנטר פרויקטים של בנייה ואת השימוש בחומרי בנייה, כדי לוודא שהם אינם משמשים לבניית מנהרות או מתקנים של חמאס; לקיים ניהול פיננסי של כספי הסיוע ולוודא כי כספים אלה מושקעים במטרות שהוגדרו על ידי המדינות התורמות.

לצורך השגת מטרות אלו, הוקמה במסגרת ה-GRM יחידה המאפשרת למגזר הפרטי לקבל רישיונות בנייה, ייבוא ואכסון של חומרי בנייה. יחידה זאת תובעת מסוחרים ומקבלנים ברצועת עזה להוכיח תקן גבוה של אבטחה על המחסנים שבהם נשמרים חומרי הבניין שנרכשו. תקן זה מאפשר לישראל לאשר מראש את המשתתפים בכל שלבי התכנון והביצוע, וכן את הזכאים לייבא חומרי בניין. היחידה מנטרת בזמן אמת את הפעילות הרלוונטית ברצועה ומאפשרת למגזר הפרטי להפוך לשחקן במנגנון השיקום.⁶⁹ בנוסף לכך, קיימת יחידת ניטור חומרים (Materials Monitoring Unit) תחת ניהול UNOPS, המוודאת כי חומרי הבנייה הנכנסים לרצועה אינם משמשים למטרותיו של חמאס.⁷⁰

על פי ארגונים אזרחיים שונים, תפקודו של GRM רחוק מלהשביע רצון בשלב זה, עקב ניהול מסורבל ואיטי באישור פרויקטים⁷¹ ועקב חוסר הרצון של ראש הרשות הפלסטינית, אבו מאזן, לאפשר לחמאס להציג את שיקום הרצועה כהצלחה שלו.⁷² עם זאת, ולאור מעורבותה של ישראל ב-GRM, גוף זה מהווה הזדמנות לקדם ניהול מאוזן יותר של המשבר ברצועת עזה, ויוצר סיכוי להגיע ליעדים העולים בקנה אחד עם האינטרסים הן של ישראל והן של הרשות הפלסטינית.

הענקת סמכויות בלעדיות לניהול תקציבים ופרויקטים ברצועה ל-GRM

מטרתו של צעד זה היא ליצור מנגנון אופריטיבי ומתואם לכלל מאמצי הקליטה, הניהול וההוצאה לפועל של תקציבי סיוע ופרויקטים של פיתוח, כדי להגיע ליעדים של GRM, למנוע כפילויות במאמצי הסיוע של הסוכנויות השונות ולהכפיף את הפעילות של סוכנויות דוגמת אונר"א לגוף מפקח ומתקצב. לפעולה זו משמעות רבה בטווח הארוך, משום שכיום אונר"א אינו כפוף לשום תקנון מחייב, זולת זה שהארגון יוצר לעצמו. התניית תקציבים ופרויקטים באישור GRM תאפשר לדרוש מאונר"א שינויים משמעותיים במדיניותו, במיוחד בכל הנוגע לתמיכתו בחמאס ולהנצחת סוגיית הפליטים.

GRM כגורם העיקרי לפיתוח רצועת עזה

אחת ממטרותיו של GRM היא לפקח על כספי הסיוע ולקדם מאמצי פיתוח ברצועה, אולם עד כה דבר זה נעשה בצורה חלקית בשל מגוון של בעיות ואתגרים. כדי להפוך לגוף המסוגל לתכלל את מלוא היקף הפעילות ברצועת עזה, על GRM להרחיב מאוד את שורותיו ולהגדיל את היחידות העוסקות באישור ובניטור פרויקטים וחומרי בנייה, וכן להקים יחידות לניהול ולפיקוח על כספי סיוע ויחידות לתיאום עם גורמי סיוע אחרים, כמו המדינות התורמות, הקורטט ועוד.

הסטה הדרגתית של תקציבים וסמכויות מאונר"א ל-GRM

פעילות רחבת היקף של GRM לניהול מכלול מאמצי השיקום ברצועת עזה תאפשר הסטה הדרגתית של תקציבים וסמכויות מאונר"א לגוף החדש ותסלול את הדרך ליצירת שינוי באונר"א ולצמצום הדרגתי של סמכויות הסוכנות. כל זאת, הן לצורך מאמצי השיקום הנעשים כבר כיום ברצועה, והן להסדרת סוגיות הקבע בין ישראל לפלסטינים.

מימוש מדורג של תוכנית אסטרטגית לשיקום רצועת עזה

אם תהליכי ההסדרה של הסיוע ומאמצי השיקום יזכו לשיתוף פעולה של כל הגורמים הנוגעים בדבר ("שיקום תמורת פירוז" או כל נוסחה אחרת שתהיה מקובלת על הצדדים), הם ייצרו בסופו של דבר תשתית אופרטיבית נאותה לתוכנית מקיפה לשיקום רצועת עזה: מרכיבי תוכנית כזו יכולים להיות, בין השאר:

1. שיקום מאות אלפי המבנים ההרוסים ברצועה, כולל שיקומם של בתי חולים, מרפאות, בתי ספר ומבני ציבור.
2. שיקום מערכת התחבורה ברצועה, הנמצאת במצב ירוד.
3. תוכנית לשיקום מערכת הביוב ובניית מספר מכוני טיהור שפכים לאורך הרצועה.
4. הקמת מפעל להתפלת מי ים לשתיה ולחקלאות.
5. הקמת נמל מים עמוקים שיאפשר ייצוא וייבוא של סחורות.
6. יצירת מוקדי תעסוקה והורדת מפלס האבטלה.

מאמץ זה, אם יעלה יפה, יוכל להוות מסד פעילות הולם שיקנה ניסיון ארגוני ואופרטיבי עשיר לגוף שיסדיר ברבות הימים את סוגיית הפליטים הפלסטינים (למשל, International Agency for the Palestinian Refugees – IAPR, שהוצע על ידי קבוצת AIX).⁷³ ניסיון זה יתרום ליכולתו של הגוף החדש לקדם סוגיות של שיקום, פיתוח והסדרה מול הפלסטינים ומול הקהילה הבין-לאומית.

סיכום

בשנים האחרונות תמונת היציבות במזרח התיכון עברה שינויים מפליגים ואתה גם תפיסת הביטחון של ישראל. מתפיסת ביטחון שהורגלה על פי רוב להתנהל מול שיקולים ופעולות של מדינות ריבוניות, נאלצה ישראל לפתח תפיסות חדשות המתמודדות עם מרחבים מדינתיים לא יציבים, הנשלטים על ידי ממשלות רעועות, ארגונים צבאיים חצי-מדינתיים, מלחמות אזרחים, קבוצות טרור ומחאות עממיות. גם המעורבות ההולכת וגדלה של איראן ורוסיה במלחמת האזרחים בסוריה, סוגיית הפליטים העולמית המציפה את אירופה וחוסר הבהירות של מדיניות ארצות הברית במזרח התיכון המסתמנת עם היבחרו של דונלד טראמפ לנשיאות ארצות הברית, מוסיפים אי ודאות לגבי הכיוון אליו יפנו האזור בכלל, והסכסוך הישראלי-פלסטיני בפרט.

בתוך סבך זה של אתגרים ניצבת קרוב ליוכל שנים סוגיית ישראל והפלסטינים. גם אם נדמה לרבים שהסכסוך הישראלי-פלסטיני נמצא עדיין במצב שניתן להכילו, הולכים ומתרבים הקולות המזהירים כי הסטטוס-קוו, והשקט היחסי השוררים בגדה בשנים האחרונות עלולים להתפוצץ בקרוב: המצב הכלכלי ההולך ומחריף בגדה המערבית והמשבר ההומניטארי התופח בעזה עלולים להצית אלימות ש"אינתיפאדת הסכינים" שהופיעה ונמוגה בשנתיים האחרונות בערי ישראל תחוויר לעומתה. גם היציבות החלקית המושגת על ידי התיאום הביטחוני עם הרשות הפלסטינית עומדת בסימן שאלה עם דעיכת הפופולריות של נשיא הרשות מחמוד עבאס וקרבות הירושה שעלולים לפרוץ עם סיום הנהגתו בשנים הקרובות. מעל כל אלו עומדים גם הייאוש הנובע מהקיפאון המוחלט של תהליך כלשהו להגעה להסכם, והמשך מאמץ ישראלי לחזק ולהרחיב את מפעל ההתנחלויות.

מאז ומתמיד חתרה מדינת ישראל להיות מסוגלת להגן על עצמה – על ידי עצמה – תוך צמצום ההסתמכות על רצון הטוב של מעצמות זרות או מדינות אחרות. ההיגיון הפשוט אומר כי בעידן זה של חוסר ודאות אזורי, בעיקר בעת שנדמה כי יותר ויותר גורמי יציבות מפנים את מבטם לאזורים אחרים בעולם, שומה על ישראל לשמר את השליטה באינטרסים ובביטחון שלה ככל כפליים.

לישראל אין שליטה רבה במתרחש בסוריה, בעירק, בלבנון, בירדן או במצרים, והשפעה מוגבלת על החלטות הקהילה הבינלאומית, אולם השפעתה על מה שמתרחש בגדה המערבית ובמזרח ירושלים משמעותית מאד. ההחלטה לייצב את חוסר הרגיעה

ההולך ופושה בשטחים תוך שיפור התנאים הכלכליים והגברת שיתוף פעולה נמצאת בידי ישראל באופן כמעט מלא. הנחת עבודה כמו גם עמדה חד משמעית של מערכת הביטחון היא, כי גם בעידן שבו נראה כי מסיבות פוליטיות לא ניתן להגיע להבנות בדבר הסכם קבע, עדיין קיימת חשיבות קריטית לייצר ולשמר את התנאים להגעה למצב כזה בעתיד תוך מניעת הידרדרות וודאית. על ישראל להחליט לשנות את המצב בשטחים, לא רק בגלל שזהו תנאי מקדים לכל הסדר עתידי בסוגיית הפליטים, ולא רק מפני שזהו מהלך הכרחי למניעת הידרדרות מיליוני פלסטינים לייאוש, זעם ואלימות – אלא גם משום שזהו המהלך העיקרי (ואולי היחיד) בצעדים השונים לשימור האינטרסים של הביטחון הלאומי הישראלי שישראל יכולה להוביל ולעצב באופן עצמאי שיחזק את האינטרסים הרחבים שלה. יש לקוות כי ישראל תמשיך לנקוט בתפיסת הביטחון הגורסת כי עליה להגביר את היוזמה לפתרון בעיות שבשליטתה: יש גם לקוות כי תיישם תפיסה זו בגדה המערבית וככל הניתן גם בעזה.

נספח א'

הייחודיות של בעיית הפליטים הפלסטינים - בין UNRWA ל-UNHCR

הרקע להיווצרות בעיית הפליטים הפלסטינים

זכות השיבה שהפלסטינים טוענים לה היא תולדה של בעיית הפליטים הפלסטינים. זו נוצרה בעקבות מלחמת העצמאות של ישראל, שהתנהלה בארץ מסוף שנת 1947 עד ראשית שנת 1949.

ב-29 בנובמבר 1947 התקבלה בעצרת הכללית של האו"ם החלטה 181 בדבר סיום המנדט הבריטי וחלוקת ארץ ישראל המנדטורית לשתי מדינות על בסיס הלאום של אוכלוסייתן: מדינה יהודית ומדינה ערבית. הערבים תושבי הארץ, וכן מדינות ערב למעט עבדאללה מלך ירדן, דחו את תוכנית החלוקה.

עם סיום המנדט הבריטי, ב-14 במאי 1948, הכריזה הנהגת היישוב היהודי על הקמת מדינת ישראל, ובעקבות זאת פלשו כוחות צבא של מדינות ערב לתוך שטחה של המדינה היהודית החדשה. אירועי המלחמה הביאו לעזיבת מאות אלפי ערבים את שטחי ארץ ישראל המנדטורית שנתפסו בידי היהודים וכ-150,000 ערבים נשארו בתוך גבולותיה של מדינת ישראל. בשטחי ארץ ישראל שנשארו בשליטה ערבית לא נותר אפילו יהודי אחד. כל התושבים היהודים שהיו שם ברחו, נהרגו או נשבו.

הסיבות לעזיבת הערבים תושבי ארץ ישראל שנויות במחלוקת: יש הטוענים כי הם ברחו מפחד הקרבות או נענו לקריאות של המנהיגים המקומיים או של מנהיגי מדינות ערב השכנות לעזוב את מקום מגוריהם, כדי שלא להפריע ללחימה ובמטרה לשוב לבתיהם לאחר הניצחון הערבי הצפוי.⁷⁴ לעומת זאת, הפלסטינים ותומכיהם טוענים כי הם גורשו בכוח מן השטחים שבשליטת מדינת ישראל. יש ביניהם אף כאלה הטוענים כי הגירוש נעשה על סמך תוכנית שהותוותה מראש.

רוב הפליטים הפלסטינים התיישבו במדינות ערב השכנות: ירדן (כולל הגדה המערבית), לבנון, סוריה ורצועת עזה שהייתה בשליטת מצרים. חלקם הפכו לחסרי אזרחות, שכן הם עזבו את שטחי המנדט הבריטי אך לא קיבלו אזרחות במדינה המארחת. אחרים קיבלו אזרחות של המדינות הקולטות, רובם בירדן.

ההחלטה העיקרית שעליה מבססים הפלסטינים את טענתם ל"זכות השיבה" היא החלטה 194 (III) שקיבלה העצרת הכללית של האו"ם ב-11 בדצמבר 1948, ובעיקר על סעיף 11 בה, העוסק בנושא הפליטים. סעיף זה קובע כי הפליטים המעוניינים לשוב לבתיהם ולחיות בשלום עם שכניהם יורשו לעשות זאת מוקדם ככל האפשר. ההחלטה כוללת סעיפים נוספים הדנים במגוון היבטים הנוגעים לסיום הסכסוך בין ישראל לפלסטינים, ובבסיסם רעיון הפיוס. על פי פרופ' יפה זילברשץ ופרופ' נמרה גורן-אמיתי, הדיון בשיבת הפליטים היה חלק מן הדיון הרחב יותר שעסק בסיום מצב המלחמה והאיבה בין הצדדים, וההבנה הייתה כי השיבה היא חלק מתהליך שיכלול השכנת שלום ביניהם והכרה במדינה היהודית מצד השכנים הערבים.⁷⁵ עוד טוענות זילברשץ וגורן אמיתי, כי מדינות ערב הצביעו נגד החלטה 194, שביקשה להניח יסודות לסיום הסכסוך, מפני שהן התנגדו לעצם קיומה של מדינת ישראל. מנקודת מבטן, קבלת ההחלטה על ידן עלולה הייתה להתפרש כהכרה במדינה היהודית. מדינת ישראל מצדה לא ראתה לנכון לאפשר את שיבת הפליטים כל עוד הצדדים לא הגיעו להסכמות מדיניות בעניין עתיד היחסים ביניהם. ישראל דבקה כבר בשלב מוקדם בטענה כי הסוגיה היא עניין למשא ומתן פוליטי ולא לשיח זכויות.

נציבות הפליטים העליונה של האו"ם ואונר"א

במהלך מלחמת העולם השנייה ולאחריה נוצר גל גדול של פליטים ועקורים באירופה ובמקומות אחרים ברחבי העולם, והתעורר הצורך במוסדות שיעסקו במתן סיוע כולל לפליטים. בדצמבר 1949 החליטה העצרת הכללית של האו"ם על הקמת נציבות פליטים עליונה (UNHCR), שתרכז את הטיפול בבעיות הפליטים בכל מקום על פני כדור הארץ. הנציבות אחראית, נכון לאמצע 2015, על כ-13 מיליון פליטים בקירוב ברחבי תבל.⁷⁶ היא גם מסייעת לאוכלוסיות נוספות שאינן נכללות בהגדרת הפליטים, דוגמת אוכלוסיות של עקורים שהועתקו ממקומם בתוך מדינותיהם. מספר הפליטים ושאינם פליטים שנמצאו בטיפול של נציבות הפליטים בראשית 2015 היה 39 מיליון בקירוב. במועד זה העסיקה הנציבות 9,300 עובדים, מתוכם 8,000 עובדים מקומיים במדינות שבהן ניתן הסיוע. תקציבה לשנת 2015 הסתכם בכשבעה מיליארד דולר.⁷⁷ בשונה מפליטי העולם, הפליטים הפלסטינים אינם מטופלים על ידי נציבות הפליטים העליונה של האו"ם אלא על ידי גוף ייעודי – סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטים (UNRWA). מאחר שגורלם של הפליטים הפלסטינים נתון לאחריות אונר"א, והם אינם מטופלים על ידי נציבות הפליטים העליונה של האו"ם, לא חלה עליהם אמנת הפליטים מ-1951 (Convention Relating to the Status of Refugees) אמנה תחת חסות האו"ם המגדירה מיהו פליט ומפרטת זכויות שונות הנוגעות לפליטים

ומבקשי מקלט מדיני⁷⁸ אשר חלה רק על פליטים פלסטינים שנמלטו לאזורים מחוץ למזרח התיכון, שאינם באחריות אונר"א.

על פי זילברשץ וגורן-אמיתי, הפרוטוקולים של הדיונים על חוקת נציבות הפליטים העליונה של האו"ם ועל אמנת הפליטים מלמדים על הסיבות שבגללן הוחלט שהפליטים הפלסטינים יטופלו על ידי גוף נפרד של האו"ם ויהיו כפופים לו ישירות ולא לנציבות הפליטים המעניקה הגנה וסיוע לשאר הפליטים בעולם.⁷⁹ לדבריהן, המסמכים מעידים על ההשפעה הרבה שהייתה לנציגי מדינות ערב על ניסוח חוקת נציבות הפליטים העליונה ואמנת הפליטים (על אף שבסופו של התהליך חלקן לא אשררו את האמנה). מדברי הנציגים של אותן מדינות, בעיקר נציגי ערב הסעודית, לבנון ומצרים, עולה כי הסיבות לאי-הצטרפותן לאמנה היו פוליטיות: הן חששו שהכללת הפליטים הפלסטינים בהגדרה הכללית של "פליט" תביא להיטמעותם בקרב שאר מקרי הפליטות בעולם ולהידחקותם לקרן זווית, בעוד שהן היו מעוניינות לקבל סיוע חיצוני לפליטים עד להשגת הפתרון היחיד האפשרי מבחינתן – "השיבה". קבלת הפליטים הפלסטינים כחלק מכלל הפליטים בעולם התפרשה בעיניהן כוויתור על התביעה לראות בזכות השיבה פתרון בלעדי, ולפיכך הן גם התנגדו לפתרון של יישוב הפליטים מחדש בתחומיהן. לטענת ערב הסעודית, לבנון ומצרים, היה ראוי להבחין בין רוב מקרי הפליטים בעולם, שלאו"ם לא היה חלק ישיר באסונם, ובין הפליטות הפלסטיניות שנבעה לדעתן ישירות מהחלטה 181 שקיבלה העצרת הכללית של האו"ם. מסיבה זו, הן טענו כי על האו"ם להקים גוף נפרד שיסייע אך ורק לפליטים הפלסטינים.

העצרת הכללית של האו"ם קיבלה ב-8 בדצמבר 1949 את ההחלטה מס' 302 (IV) שהקימה את אונר"א, והארגון החדש החל את פעילותו בתחילת שנת 1950. המנדט של אונר"א מובא בכל שלוש שנים לאשרור מחדש של עצרת האו"ם. מסעיף 5 של החלטת העצרת על הקמת אונר"א ניתן ללמוד כי מטרת ההקמה הייתה לפעול לצמצום בעיית הפליטים במהירות האפשרית.⁸⁰ למעשה, במקום להיות גוף שיטפל בפליטים הפלסטינים ויפתור את מצבם, הפך אונר"א לסוכנות סעד עצומת ממדים, שמספקת מגוון שירותים לפליטים הפלסטינים במקום המדינות אליהן הם הגיעו.

תנאי לקבלת סיוע על ידי הארגון הוא רישום של הפליט במשרדי אונר"א. פליטים המתגוררים מחוץ לאזורים אלה, ופליטים שאינם רשומים במשרדי הסוכנות אינם זכאים לסיוע ואינם נכללים בבסיס הנתונים של אונר"א. נכון לשנת 2015, אונר"א העסיק 30,718 עובדים, מתוכם רק 182 עובדים זרים, והשאר מקומיים, ברובם פליטים. תקציבו הרשמי של הארגון לשנת 2015 היה כ-744 מיליון דולר, אולם התקציב בפועל היה כמעט כפול מכך, הודות לתרומות שונות.

השוואת נתונים בין אונר"א ובין נציבות הפליטים העליונה של האו"ם מראה, כי בעוד שאונר"א מטפל בכ-5.6 מיליון פליטים לעומת כ-39 מיליון איש המטופלים על

ידי נציבות הפליטים של האו"ם, מספר עובדי אונר"א גבוה פי שלושה ויותר ממספר עובדי הנציבות: בנציבות הפליטים העליונה יש יחס של עובד אחד לכל 4,193 פליטים, בעוד שבאונר"א מועסק עובד אחד לכל 176 פליטים – פי 23 מאשר בנציבות. זאת ועוד, התקציב לכל נתמך על ידי אונר"א (250 דולר) גבוה בארבעים אחוזים מזה שקיים בנציבות הפליטים של האו"ם (179 דולר).

טבלה ט"ז: תקציב אונר"א מול תקציב נציבות הפליטים העליונה של האו"ם

מספר פליטים	תקציב 2015	מספר עובדים	תקציב לנתמך	יחס עובד לפליט	
5.6 מיליון	1.4 מיליארד (כולל השלמות)	30,718	250 דולר	176 פליטים לעובד	UNRWA
39 מיליון	7 מיליארד (כולל השלמות)	9,300	179 דולר	4,193 פליטים לעובד	UNHCR

הגדרת "מיהו פליט"

ההבדל שהינו אולי המשמעותי ביותר בין אונר"א ובין אמנת הפליטים, שמכוחה פועלת נציבות הפליטים העליונה של האו"ם, הוא בהגדרת "מיהו פליט". הגדרה זו קובעת, בראש ובראשונה, את הזכאות לסיוע או לפיצויים, אולם גם גוזרת משמעויות מרחיקות לכת בהרבה, הנוגעות לזהות הפליט ולטענה לזכות השיבה, ובעיקר לגבי מספר הפליטים שאת עניינם יש להסדיר.

אמנת הפליטים, שנוסחה בעקבות מלחמת העולם השנייה, קבעה שפליטים הם אלה שנאלצו לברוח ממדינתם בעקבות רדיפה פוליטית או פגיעה בזכויותיהם האזרחיות או הפוליטיות.⁸¹ פסיקות של בתי משפט ופרוטוקולים מאוחרים יותר הביאו להרחבת מושג הפליט ולהחלתו גם על אלה שברחו בעקבות מלחמה, אלימות או אפילו פגיעה כלכלית שאינה מאפשרת הקניית חינוך לילדים.

הגדרת אונר"א למושג פליט אינה נכללת בכתב המנדט הרשמי של הארגון שאושר על יד העצרת הכללית של האו"ם, ומופיעה רק במסמכים הפנימיים שלו.⁸² על פי אונר"א, פליט פלסטיני הוא מי ש"מקום מגוריו הרגיל היה פלשתינה בתקופה שבין 1 ביוני 1946 לבין 15 במאי 1948, ואשר איבד הן את ביתו והן את אמצעי מחייתו כתוצאה מהסכסוך ב-1948". על פי הגדרת הפליט הייחודית לאונר"א, זכאים לקבל סיוע של הסוכנות בעיקר פליטים ומי שאביהם מתאים להגדרה. בנוסף לכך, זכאים לסיוע פלסטינים שאיבדו את בתיהם במלחמת העצמאות ונשארו בתחומי מדינת ישראל ומי שאיבדו את בתיהם במלחמת ששת הימים, וכן צאצאיהם.

תחילה קבע אונר"א כי פליט הוא אדם נזקק שבעקבות המלחמה בפלסטין איבד את ביתו ואת אמצעי מחייתו, אולם לאחר מכן הורחבה הגדרה זו, וכללה גם את אלה

שאינם נזקקים. כמו כן, הוסרה הדרישה להירשם כפליט מאז 1948 באחת המדינות בהן פועל אונר"א.

המרכיב המשמעותי ביותר בהגדרת הפליטות של אונר"א היא העובדה כי הפליטות עוברת בירושה בתוך משפחת הפליט – הגדרה שמרחיבה את מעגל הפליטים בצורה משמעותית מדי שנה. בנוסף לכך, הניסוח של אונר"א מלמד כי בניגוד גמור לאמנת הפליטים בשנת 1951, גם אלה שנקלטו במדינות אחרות וקיבלו בהן אזרחות הם בבחינת פליטים. כך יוצא שרבים מאזרחי הרשות הפלסטינית בגדה המערבית מוגדרים עדיין כפליטים, למרות שהם יושבים בתוך הגוף הריבוני למחצה שעתיד להיות מדינתם. המצב קיצוני אפילו יותר במדינות שלישיות כמו ירדן, אשר העניקה אזרחות לכל הפליטים הפלסטינים בתחומה, ועדיין אלה מוגדרים לפי אונר"א כפליטים. כתוצאה מהגדרות אלו, מספר הפליטים הפלסטינים על פי אונר"א הוא עצום בכל קנה מידה. ניתן להצביע על שלושה הבדלים משמעותיים בין ההגדרה הכללית של פליט ובין הגדרת הפליט על ידי אונר"א:

א. **צאצאי הפליטים** – על פי נציבות הפליטים העליונה של האו"ם, מצב הפליטות אינו עובר בירושה. לעומת זאת, על פי אונר"א, מצב הפליטות עובר בירושה ומגיע כיום גם לדור רביעי וחמישי. גם הצאצאים של נשים פליטות, שהתחתנו עם בן זוג שאינו פליט, מוגדרים על ידי אונר"א כפליטים.

ב. **קבלת אזרחות** – נציבות הפליטים העליונה של האו"ם מוציאה מהגדרת הפליטים את אלה שהתאזרחו במדינה בה נקלטו. לעומת זאת, על פי אונר"א, גם אם פליטים או צאצאיהם התאזרחו בירדן, בסוריה או אפילו בארצות הברית או בקנדה, הם עדיין יוכרו כפליטים לכל דבר ועניין.

ג. **פעילות טרור** – על פי חוקת נציבות הפליטים העליונה של האו"ם, פליט שביצע פשעים נגד האנושות או פשעי מלחמה מוצא מהגדרת הפליטות. אונר"א אינו עושה הבחנה כזאת, ומבחינתו גם פליטים שהורשעו במעשי טרור עדיין נכללים בהגדרה של פליט.

אם ננסה להעריך את מספר הפליטים הפלסטינים כיום על פי ההגדרה של נציבות הפליטים העליונה של האו"ם, מספר זה יגיע לכעשירית ממספר הפליטים הרשום באונר"א, ובכל מקרה לא יהיה גבוה ממספרם ב-1948 – בין 650,000 ל-850,000. אין מנוס מלהגיע למסקנה כי הגדרת הפליטים של אונר"א עוצבה תחת לחץ פוליטי וכי הארגון מתנהל כגוף שמטרתו אינה רק לסייע לפליטים, אלא גם לקדם את יעדיהם הפוליטיים, וזאת במחיר גבוה לפליטים ולמשפחותיהם. אונר"א מילא תפקיד בחיזוק מגמה פוליטית זאת באמצעות הרחבת ההגדרה של המושג "פליט פלסטיני" והתמקדות בפעילות ממשלתית למחצה. פעילות זו האריכה את תלותם של הפליטים בשירותי הארגון ופגעה ביכולתם לפתח חיים עצמאיים במדינות בהן מצאו מקלט.

נספח ב' מחנות פליטים לפי אזור

הגדה המערבית

בגדה המערבית מתגוררים בין כ־820,000 פליטים (לפי הערכת PCBS) לבין כ־940,000 (לפי הערכת אונר"א), מתוכם כ־215,000 פליטים הפזורים ב־19 מחנות שונים ברחבי הגדה. מבחינת הרשות הפלסטינית, מעמדם של הפליטים הפלסטינים, כלומר הפלסטינים שגרו בשטחי 1948 ובחלק משטחי 1967 שלא הועברו לשליטת הרשות, הינו ארעי בדיוק כמו מעמדם במדינות העולם. מעמד הפליטות של אלה נשמר בקפדנות על ידי הרש"פ בעזרת הפליטים עצמם ובתמיכתם, וזאת כדי לאשש את התביעה לזכות השיבה. אף כי הרשות הפלסטינית מנסה לשפר את מצב הפליטים, היא עושה זו בהסתייגות רבה, ועל כן השיפורים עצמם נעשים בצורה ארעית, ובעיקר על ידי גורמי סיוע דוגמת אונר"א.

טבלה י"ז: מחנות פליטים בגדה המערבית

מקום הפליטות		פליטים 2016	
הגדה המערבית			
מחנות רשמיים	1	עקבת ג'בר	7,175
	2	עין א־סולטאן	2,149
	3	שועפאט	14,000
	4	אל־עמרי	11,728
	5	קלנדיה	12,261
	6	דיר עמאר	2,644
	7	ג'לזון	12,475
	8	אל־פואר	9,036
	9	אל ערוב	11,626
	10	דהיישה	14,395
	11	עיידה	5,305
	12	בית ג'יברין (עזה)	2,323
	13	פארעה	8,453
	14	עין בית אל מא (מחנה מס' 1)	7,532

מקום הפליטות		פליטים 2016
הגדה המערבית		
מחנות רשמיים	15	עסכר
	16	בלאטה
	17	טול כארם
	18	נור שאמס
	19	ג'נין
מחנות לא רשמיים	20	סילוואד
	21	כדורא
סה"כ		215,220

רצועת עזה

ברצועת עזה, הנמצאת במוקד בעיית הפליטים הפלסטינים, גרו, נכון לשנת 2016, כ-1.85 מיליון איש. 1.3 מיליון מתוכם מוגדרים כפליטים, ובהם כ-520,000 המתגוררים בשמונה מחנות פליטים. פליטי הרצועה מהווים את מרבית האוכלוסייה שם וכחמישית מאוכלוסיית הפליטים הפלסטינים הכוללת.

טבלה י"ח: מחנות הפליטים ברצועת עזה

רצועת עזה	שם	אוכלוסייה
מחנות רשמיים	1	ג'באליה
	2	שאטי
	3	נוסייראת
	4	אל-בורייג'
	5	דיר אל באלח
	6	מועזי
	7	חאן יוניס
	8	רפיח
סה"כ		526,731

ירדן

בשנת 2015 התגוררו בירדן כ-3.24 מיליון פלסטינים, מתוכם כ-2.2 מיליון פליטים. כ-385,000 מהפליטים הפלסטינים בירדן התגוררו בעשרה מחנות פליטים.

טבלה י"ט: מחנות הפליטים בירדן

אוכלוסייה	שם	ירדן
54,847	מחנה עמאן החדש	1
7,252	טלבייה	2
26,953	אירביד	3
23,635	עזמי אל מופתי (חצן)	4
21,441	סופ	5
25,496	ג'ראש (עזה)	6
31,676	ג'בל אל-ח'סין	7
99,823	בקעה	8
19,794	אל-זרקאא	9
48,492	מארכא (חיטין)	10
7,455	מידבא	11
6,438	סכנא	12
12,199	אל-חסן	13
385,501		סה"כ

לבנון

בלבנון מתגוררים כ-490,000 פלסטינים, רובם ככולם במעמד פליט. בניגוד למצב הפליטים באזורים האחרים, יותר מחמישים אחוזים מכלל הפליטים הפלסטינים בלבנון – כ-250,000 איש – מתגוררים עדיין במחנות פליטים. כ-50,000 פליטים פלסטינים סורים נדדו מסוריה ללבנון מאז פרוץ מלחמת האזרחים בסוריה. בחודש מאי 2015 סגרה לבנון את גבולותיה כדי למנוע הגעה נוספת של פליטים סורים, שמשפרם הכולל בלבנון הגיע ליותר ממיליון נפש.

טבלה כ': פליטים במחנות בלבנון

לבנון	שם	אוכלוסייה
מחנות רשמיים	1 מר אליאס	654
	2 בורג' אל-בארג'נה	16,878
	3 דיקוואנה (נהרס)	9,939
	4 אל נבטייה (נהרס)	7,862
	5 דבאיה	4,273
	6 שתילה	9,056
	7 עין אל-חילוה	54,116
	8 מיה-מיה	4,913
	9 אל בוס	10,313
	10 ראשידייה	31,478
	11 בורג' א-שימאלי	22,789
	12 נהר אל בארד	34,608
	13 בדאווי	17,345
	14 ואוול	8,273
מחנות לא רשמיים	15 אל מעשוק	4,493
	16 שאביהא	6,295
	17 אל קאסימה	3,433
	18 כפר באדא	1,060
	19 אל עורש	1,888
	20 שהים	2,579
סה"כ		252,245

סוריה

מספר הפליטים הפלסטינים בסוריה אינו ברור, עקב מלחמת האזרחים המתנהלת במדינה מאז שנת 2011. על פי אונר"א, לפני פרוץ מלחמת האזרחים התגוררו בסוריה כ-590,000 פלסטינים, רובם ככולם פליטים. כיום, לאחר שנים של מלחמת אזרחים, ההערכה הרווחת היא כי נותרו בסוריה בסביבות 480,000 פלסטינים, מתוכם כ-280,000 פליטים שנעקרו ממקום מושבם, אך עדיין מצויים בסוריה.

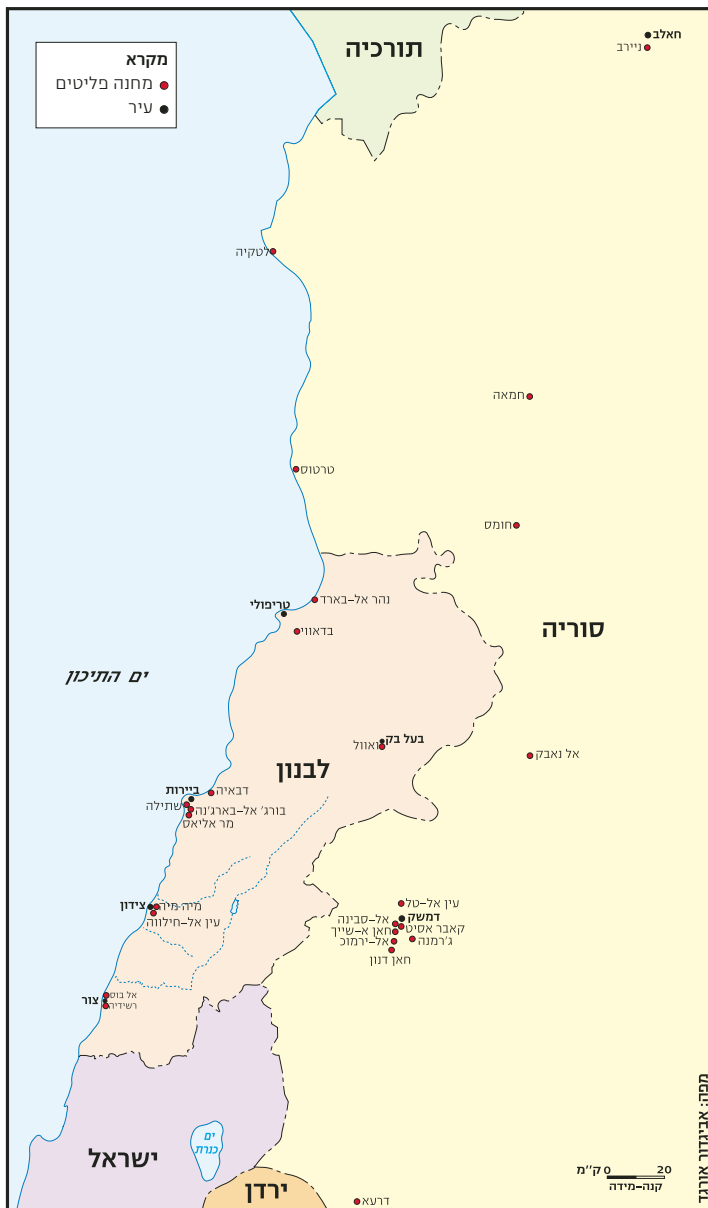
טבלה כ"א מחנות פליטים בסוריה, נכון ל-2011

סוריה	שם	אוכלוסייה
מחנות רשמיים	1 חאן א שיח	22,581
	2 חאן דנון	11,815
	3 אל-סבינה	25,233
	4 קאבר אסיט	26,693
	5 דרעא	12,300
	6 חומס	22,000
	7 חמא	10,069
	8 ניירב	23,469
מחנות לא רשמיים	9 עין אל טל	6,000
	10 אל יארמוכ	148,000
	11 לטקיה	10,000
סה"כ		318,160
הערכה עכשווית של אונר"א לאור המלחמה		178,666

נספח ג'

מפת אונר"א - מצבת הפליטים בשנת 2015

צפון



דרום



הערות

- 1 ראו: Gilead Sher and Anat Kurz (eds.), *Negotiating in Times of Conflict*, Tel Aviv: Institute for National Security Studies, 2015, <http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/Negotiating%20in%20Times%20of%20Conflict.pdf>
- 2 ראו למשל: Svein Erik Stave and Solveig Hillesund, *Impact of Syrian refugees on the Jordanian labour market*, FAFO Report, 2015, <http://www.faf.no/images/pub/2015/20421.pdf>
- 3 ראו למשל: Al Awda, *Factsheet on Palestinian Refugees*, Updated 2012, <http://al-awda.org/pdf/factsheet.pdf>
- 4 ראו למשל: Nidal al-Azza, Amaya al-Orzza (eds.), *Survey of Palestinian Refugees and Internally Displaced Persons*, Bethlehem: Badil Resource Center, 2015, <http://www.badil.org/phocadownloadpap/badil-new/publications/survey/Survey2013-2015-en.pdf>
- 5 ראו, למשל, ההערכות של עורך מהדורת 2010 של האטלס הפלסטיני, סלמן אבו סיטה, הטוען כי הערכת הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, המבוססת על גידול שנתי של יותר מ-3.6 אחוזים במספר הפלסטינים, הינה מופרזת, ומציע הערכה מתונה יותר של גידול שנתי המבוססת על 2.7 אחוזים. אחוז זה מביא להערכה כוללת של כ-10.9 מיליון פלסטינים ברחבי העולם נכון ל-2010 ראו: Salman Abu Sitta, *Atlas of Palestine 1917-1966*, London: Palestinian Land Society, 2010, pp. 125.
- 6 'מתווה קלינטון' והתגובות הרשמיות של ישראל והפלסטינים, **ישראלים**, כרך 6, 2014, באר שבע: הוצאת אוניברסיטת בן גוריון, עמ' 134.
- 7 הדברים פורסמו בעיתון **אל-חיאאת אל-ג'זידה**, 1 באוגוסט 1999, והובאו בתרגום ממר"י, <http://bit.ly/2exiXuf>
- 8 אנטון שמאס, הקדמה לספר של אליאס ח'ורי, **באב אל-שמס**, תל אביב: הוצאת אנדלוס, 2002.
- 9 יפה זילברשץ, נמרה גורן-אמיתי, **שיבת פליטים פלסטינים לתחומי מדינת ישראל**, נייר עמדה, ירושלים: מרכז מציל"ה, 2010, עמ' 57, <http://www.metzilah.org.il/webfiles/fck/file/plitim%20FINAL.pdf>
- 10 סברה זו אינה סותרת כמובן הצהרות המכירות בעובדה כי לפליטים הפלסטינים נגרם סבל רב בעקבות עקירתם מבתיהם ומרכושם.
- 11 יואב גלבר, **קוממיות ונכבה: ישראל, הפלסטינים ומדינות ערב**, 1948, אור יהודה: דביר, 2004, עמ' 307.
- 12 ראו, למשל, עדויות של פליטים פלסטינים על עידוד הצבא הירדני לעזוב את הכפרים "לשעתיים" כדי לטהר את המרחב מיהודים, <https://www.youtube.com/watch?v=5yU6Y8L7r00>
- 13 זוהי אמנם עמדה המקודמת על ידי גורמי ימין בישראל, אולם קולות אלה הם גם חלק מהביקורת הפלסטינית על הפקרת הפלסטינים בידי מדינות הליגה הערבית. ראו בעניין זה: מבט לתקשורת הפלסטינית, **אחריות מדינות ערב לבעיית הפליטים**, <http://www.palwatch.org.il/main.aspx?fi=567>

- Maurice M. Roumani, "The Silent Refugees: Jews from Arab Countries", *Mediterranean Quarterly*, Vol. 14, November 3, 2003. 14
- ברק רביד, "המועצה לביטחון לאומי: ליצור זיקה בין הפליטים הפלסטינים והיהודים מארצות ערב", **הארץ**, 13 בספטמבר, 2012, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1823957>, 15
- החלטות ממשלת ישראל, 34 (1969), 1544 (2002), 1250 (2003) ו-4279 (2005). 16
- ראו, ממשלת ישראל, **החלטה מס. 1263 של הממשלה מיום 25 בפברואר 2007 בדבר השבת זכויות ורכוש יהודי**, <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2007/Pages/des1263.aspx>, 17
- ברק רביד, **הארץ**, 13 בספטמבר 2012, שם. 18
- ראו: פתרון לבעיית הפליטים הפלסטיניים מ-1948, <http://bit.ly/2g78hnl>, 19
- Arie Arnon and Saeb Bamyā (eds.), *Economic Dimensions of a Two-State Agreement between Israel and Palestine* (Aix-Marseille III: Aix Group, 2007), pp. 97. 20
- שם, עמ' 97-98. 21
- Sari Hanafi, "Social Capital, Transnational Kinship and Refugee Repatriation Process: Some Elements for a Palestinian Sociology of Return", in *Palestinian Refugees: Challenges of Repatriation and Development*, eds. Rex Brynen and Roula El-Rifai, London: I.B. Tauris & Co., 2007, pp. 50-51. 22
- לקריאה מורחבת על הסקר ראו: 23
- PSR, *Results of PSR Refugee's Polls in the West Bank /Gaza Strip, Jordan and Lebanon Refugees' preferences and behavior in a Palestinian –Israeli Permanent Refugee Agreement*, PSR Press Release, June 2003. <http://www.pcpsr.org/en/node/493>
- The World Bank: *The Phase I Report Infrastructure and Housing Costs: Technical Note*, June 2000; The World Bank: *The Phase II Report the Absorption of Refugees in the West Bank and Gaza: Potential for Housing Accommodation on Public Land in Selected Study Areas*, September 2002; The World Bank: *The Phase III Report Housing Finance for Returnees: Issues and Policy Options*, March 2002. 24
- Michael R. Fischbach, *Records of Dispossession: Palestinian Refugee Property and the Arab-Israeli Conflict*, New York: Columbia University Press, 2003. 25
- Michael R. Fischbach, *The Peace Process and the Palestinian Refugee Claims: Addressing Claims for Property Compensation and Restitution*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2006. 26
- Fischbach, p. 41; Arnon and Bamyā, pp. 106. 27
- Arie Arnon and Saeb Bamyā, *Economic Dimensions of a Two-State Agreement Between Israel and Palestine, Vol. II, Supplementary Papers*, pp. 116-123. 28
- Khalil Nijem, *Absorption Capacity in the West Bank and Gaza Governorates: Public and Waqf Land*, September 2001; Abdel Karim Asa'd and Anan Jayyousi, *Water and Wastewater Sector Investment for Refugees*, June 2001; Khaled Zeidan, *Estimating the Roadway Costs Associated with Absorbing Palestinian Returnees to the West Bank and Gaza*, September 2001. 29
- אתר התכנית המרחבית הפלסטינית הלאומית (National Spatial Plan) 30
- <http://www.nsp.pna.ps/en/index.php?p=home>
- Doug Suisman (and more), *The Arc: A Formal Structure for a Palestinian State*, Rand Corporation, 2005, http://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9119/index1.html 31
- עבודה זו אינה עוסקת כלל בעניין תקפותה או אי-תקפותה של הטענה בדבר זכות השיבה ואף לא בטיעונים בעד ונגד עצם קיומה של זכות כזו מכוח דין כלשהו. 32

- 33 חשוב גם לציין כי הנחות המוצא של בריינן הן גנריות ואינן מתייחסות למגבלות שיבה שיוטלו על פליטים הנאשמים בפשיעה, טרור ופעילות עוינת. הנחת המוצא שלו בנושא זה היא, כי נוכח האינטרס המשותף של ישראל והרשות הפלסטינית, המשא ומתן להסדר קבע יקבע פרמטרים ונהלים לאיתור, לאבחון ולמניעת שיבה של פליטים המעורבים בפעילויות כאלו. ראו: Rex Brynen and Roula ElRifai (eds.), *Palestinian Refugees: Challenges of Repatriation and Development*, London; I.B. Tauris & Co publishers, 2007. pp. 65.
- 34 רובם של לקחים אלה רוכזו על ידי פרופסור רחל אלטרמן: Rachel Alterman, "Land and Housing Strategies for Immigrant Absorption: Lessons from the Israeli Experience", in: Brynen and ElRifai (eds.), *Palestinian Refugees: Challenges of Repatriation and Development*, pp. 100-129.
- 35 צבי אקשטיין, חמי גוטליבובסקי ואסף רזין, "מה בין הפליטים הפלשתיניים וקליטת עולי רוסיה", בתוך: **חברה במראה. לזכרו של יונתן שפירא**, חנה הרצוג, עורכת, תל אביב: הוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב, 2001, עמ' 107-124.
- 36 אודי דקל, "שיתוף פעולה ביטחוני-אזרחי במזרח התיכון לאחר כינון מדינה פלסטינית", בתוך: **ההשלכות האזוריות של הקמת מדינה פלסטינית**, ראובן פדהצור, עורך, נתניה: מרכז ש' דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי, המכללה האקדמית נתניה ומרכז עמאן לשלום ופיתוח, 2013, עמ' 85, <http://www.netanya.ac.il/ResearchCen/StrategicDialogue/AcademicPub/Documents/Regional-implications.pdf>
- 37 אורה קורן, "נתניהו: 'שלום כלכלי' לפני משא ומתן מדיני", **הארץ**, 20 בינואר 2008, <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1301672>
- 38 אמג'ד קאסא ואביחי שניר, "כלכלה כאשר גבולות אינם מהווים מחסום: ירדן, ישראל והמדינה הפלסטינית", בתוך: **ההשלכות האזוריות של הקמת מדינה פלסטינית**, עמ' 36-41.
- 39 ראו: Palestinian Central Bureau of Statistics, *Main Statistical Indicators in the West Bank and Gaza Strip*, http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/StatInd/StatisticalMainIndicators_E.htm
- 40 משרד הפנים, המנהל לשלטון מקומי, **דיני התכנון והבניה ביהודה ושומרון**, הוצאת מפע"ם, 2008, עמ' 39.
- 41 הסכם ביניים ישראלי פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, וושינגטון, 28 לספטמבר 1995, סעיף XI, 2-א. <https://www.knesset.gov.il/process/docs/heskemb.htm>
- 42 Palestinian National Authority, Ministry of Public Works and Housing, *Strategic Plan for Developing the Housing Sector in Palestine*, January 2010, p. 12.
- 43 שם, עמ' 13.
- 44 World Bank, *Assessment of Restrictions on Palestinian Water Sector Development*, ראו: Washington DC; World Bank Group Publications, April 2009, p. 25. <http://bit.ly/2fr6VIU>
- 45 USAID, *the Current Status of Industrial Sector in Palestine*, Washington DC; a USAID ראו: Publication, 2009, pp. 19. <http://bit.ly/2f3oe8t>
- 46 Portland Trust, *Beyond Aid: A Palestinian Private Sector Initiative for Investment, Growth and Employment*, London; Portland Trust Publication, 2012, pp. 49, <http://bit.ly/O9arzi>
- 47 שי ניב, "אנחנו לא רוצים פה עיר שינה כמו מודיעין", **גלובס**, 25 ביוני 2015, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001048062>
- 48 Portland Trust, *Beyond Aid*, pp. 52.
- 49 אפרים לביא, **פרוטוקול פריז והשלכותיו הכלכליות על הפלסטינים (1994-2000)**, אתר מכון מולד, 2012, <http://www.molad.org/articles/article.php?id=21>

- 50 ניר שלו, אלון כהן-ליפשיץ, **התחום האסור: מדיניות התכנון הישראלית בכפרים הפלסטיניים בשטח C**, ירושלים: הוצאת "במקום", 2008, עמ' 7.
<http://bimkom.org/wp-content/uploads/the-prohibited-zone-heb-2.pdf>
- 51 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 2015**, לוח 2.19.
- 52 הפרקליטות הצבאית, **צו בדבר הקמת המנהל האזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), התשמ"א-1981** באתר הפרקליטות הצבאית, <http://www.mag.idf.il/963-4771-he/Patzar.aspx>
- 53 האגודה לזכויות האזרח, **היקף אדמות המדינה בשטחים והקצאתן לגורמים שונים**, 15 באפריל 2013, <https://www.acri.org.il/he/26514>
- 54 ארגון "בצלם", **כבתוך שלה: מדיניות ישראל בשטח C של הגדה המערבית**, ירושלים: הוצאת ארגון בצלם, יוני 2013, עמ' 11, http://www.btselem.org/download/201306_area_c_report_heb.pdf
- 55 שלו וכהן-ליפשיץ, **מדיניות התכנון הישראלית בכפרים הפלסטיניים בשטח C**, עמ' 12.
- 56 על פי ריאיון עם אדריכל אלון כהן-ליפשיץ, ראש צוות שטח C בעמותת "במקום", 17 בפברואר 2016.
- 57 שלו וכהן-ליפשיץ, **התחום האסור, מדיניות התכנון הישראלית בכפרים הפלסטיניים בשטח C**, עמ' 81.
- 58 **כבתוך שלה: עמ' 14**.
- 59 OCHA, **מעקב הומניטרי, דוח חודשי**, ספטמבר 2015, עמ' 10, <http://bit.ly/2fhFNXA>
- 60 The World Bank, *Assessment of Restriction on Palestinian Water Sector Development*, 2009, p. 54.
- 61 ניר עמרן, **זה הזמן לסיים את פעילות אוני"א ביהודה, שומרון ועזה**, המכון לאסטרטגיה ציונית, יוני 2015, <http://bit.ly/2em87De>
- 62 שם, עמ' 19.
- 63 שבתי שביט, "אוני"א מנציחה את הפליטות הפלסטיניות. אסור לממשלת ישראל לתת לזה יד", **הארץ**, 17 בספטמבר 2014, <http://www.haaretz.co.il/magazine/the-edge/premium-1.2436541>
- 64 ראו, למשל: עמנואל נבון, "לשים את בעיית הפליטים על השולחן", אתר מידה, 29 בדצמבר 2014, <http://bit.ly/2eGVJ3C> ניר עמרן, "הגיע הזמן לפרק את אוני"א", אתר מידה, 5 במאי 2015, <http://bit.ly/2dYny3n>
- 65 ניצה נחמיאס, **פתרון בעיית הפליטים הפלשתינאים מחייב סיום הדרגתי של הסיוע ההומניטארי-כלכלי באמצעות אוני"א**, נייר עמדה, 30 במאי 2011, <http://www.nnitza.com/page11201133.aspx>
- 66 על פי מעורבים בתהליך, התנגדותו של חבר בוועדה של אש"ף לתמיכה במשא ומתן (NSU) למנגנון זה הביאה בפועל להדלפה של מסמכי המשא ומתן הישראלי-פלסטיני לרשת אל-ג'זירה בשנת 2011, במה שנודע כ"מסמכי אל-ג'זירה". לפירוט עמדות הצדדים ראו, למשל: Al-Jazeera Investigations, *The Palestinian Papers: Matrix of Israeli and Palestinian Positions – July 15, 2008*, <http://bit.ly/2eH1fmR>
- 67 שבתאי שביט, "אוני"א מנציחה".
- 68 ראו: Office of the Special Coordinator for the Middle East Peace Process, *Gaza Reconstruction Mechanism Fact Sheet*, October 2014, <http://bit.ly/1D6piyD>
- 69 ראו את האתר של מנגנון שיקום עזה (Gaza Reconstruction Mechanism), <http://grm.report/#/>
- 70 UNOPS, *the Materials Monitoring Unit – Gaza Reconstruction Mechanism*, May 18, 2015, <http://bit.ly/2e8QSHy>
- 71 עמותת גישה, **איפה תנופת הבנייה?**, 17 באוגוסט 2015, <http://bit.ly/2fhOiBF>
- 72 ריאיון עם דן רותם, מומחה לתהליך הישראלי-פלסטיני, 30 במרס 2016.

Arnon and Bamyra, <i>Economic Dimensions of a Two-State Agreement between Israel and Palestine</i> , pp. 116-123.	73
ראו למשל: בני מוריס, לידתה של בעיית הפליטים הפלסטינים , תל אביב: הוצאת עם עובד, 2004.	74
זילברשץ וגורן-אמיתי, שיבת פליטים פלסטינים לתחומי מדינת ישראל .	75
UNHCR, <i>Figures at a Glance</i> , 2015, http://www.unhcr.org/pages/49c3646c11.html	76
שם.	77
ראו את נוסח המלא האמנה באתר נציבות האו"ם לפליטים.	78
זילברשץ וגורן-אמיתי, שיבת פליטים פלסטינים לתחומי מדינת ישראל , עמ' 23.	79
ראו: United Nations General Assembly, <i>Resolution 302 (IV). Assistance to Palestine Refugees</i>	80
<i>1, Chapter 5</i> , UN Question of Palestine, http://bit.ly/2eGXyNM	
ראו הגדרת "מיהו פליט" בנוסח אמנת הפליטים מ-1951, עמ' 14.	81
UNRWA, <i>Who Are Palestinian Refugees?</i> UNRWA Website.	82
http://www.unrwa.org/palestine-refugees	

INSS Memoranda, 2016–Present

- No. 166, July 2017, Yehuda Greenfield-Gilat, *The Palestinian Refugees: The Israeli Interest* [Hebrew].
- No. 165, June 2017, Dan Weinstock and Meir Elran, *Securing the Electrical System in Israel: Proposing a Grand Strategy*.
- No. 164, February 2017, Einav Yogev and Gallia Lindenstrauss, eds., *The Delegitimization Phenomenon: Challenges and Responses* [Hebrew].
- No. 163, February 2017, Nizan Feldman, *In the Shadow of Delegitimization: Israel's Sensitivity to Economic Sanctions*.
- No. 162, November 2016, Yoel Guzansky, *Between Resilience and Revolution: The Stability of the Gulf Monarchies* [Hebrew].
- No. 161, November 2016, Udi Dekel, Gabi Siboni and Omer Einav, eds., *The Quiet Decade: In the Aftermath of the Second Lebanon War, 2006–2016* [Hebrew].
- No. 160, November 2016, Pnina Sharvit Baruch, *The Report of the Human Rights Council Commission of Inquiry of the 2014 Operation in the Gaza Strip – A Critical Analysis* [Hebrew].
- No. 159, September 2016, Meir Elran and Gabi Sheffer, eds., *Military Service in Israel: Challenges and Ramifications*.
- No. 158, September 2016, Doron Matza, *Patterns of Resistance among Israel's Arab-Palestinian Minority: A Historical Review and a Look to the Future* [Hebrew].
- No. 157, August 2016, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *Arms Control and Strategic Stability in the Middle East and Europe* [Hebrew].
- No. 156, August 2016, Udi Dekel, Nir Boms, and Ofir Winter, *Syria's New Map and New Actors: Challenges and Opportunities for Israel*.
- No. 155, June 2016, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *Arms Control and Strategic Stability in the Middle East and Europe*.
- No. 154, June 2016, Nizan Feldman, *In the Shadow of Delegitimization: Israel's Sensitivity to Economic Sanctions* [Hebrew].
- No. 153, March 2016, Gabi Siboni and Ofer Assaf, *Guidelines for a National Cyber Strategy*.
- No. 152, March 2016, Dan Weinstock and Meir Elran, *Securing the Electrical System in Israel: Proposing a Grand Strategy* [Hebrew].

למדינת ישראל אינטרס מובהק ליטול חלק בגיבוש הפתרונות לסוגיית הפליטות הפלסטיניות מחוץ לגבולות הקבע העתידיים שלה. ואולם נראה כי הסוגיה כלל איננה מעסיקה את ההנהגה הישראלית, המתנהלת לרוב תוך הנחה כי בעיית הפליטים תיפתר ללא מעורבותה. עבודה זו מציגה מסגרת רעיונית להנחת תשתית ותנאים שיאפשרו, בבוא בעת, להשיג פתרון לסוגיית הפליטים הפלסטינים, ומניחה בפני מקבלי ההחלטות בישראל את המידע העדכני ביותר בסוגיה זו.

הנחת היסוד היא כי כל תרחיש של פתרון סוגיית הפליטים הפלסטינים יביא מאות אלפי פליטים מלבנון, מסוריה ומירדן אל הגדה המערבית. האינטרס הראשון במעלה של מדינת ישראל הוא שקבוצה זו תיקלט באופן מיטבי בחברה ובכלכלה של המדינה הפלסטינית לכשתקום. כישלון בקליטת הפליטים הפלסטינים במדינה הפלסטינית העתידית עלול להחליש את המשילות בה ולפיכך להציב אתגר מדיני-ביטחוני משמעותי על גבולות ישראל. כלכלה פלסטינית יציבה ומתפקדת היא מכשיר רב עוצמה לניידות חברתית ואמצעי לבניית מוסדות תקינים וכן היא עשויה להניב קשרי מסחר עם העולם הערבי. מכאן ההמלצות במזכר זה ליצירת אופק כלכלי וחברתי להשתלבות יצרנית בחברה הפלסטינית, דרך פיתוח תשתיות של דיור, בתי ספר, מרפאות, תעסוקה ותעשייה.

המחבר ממליץ לפתח מתווה רעיוני לפתרון שיהיה בר-יישום הן במסגרת הסכם המבוסס על שתי מדינות לאום, והן כשלב בתהליך מדיני לקראת הסכם. בין הצעדים שישראל יכולה לקדם כתשתית להסכם עתידי: שינוי המדיניות ביחס לקרקעות, להקצאה ולפיתוח בשטח C, תכנון פרויקטים גדולים לתשתיות ולמגורים בשטחי הגדה המערבית, סיוע ביצירת ממשקי שיתוף פעולה בידע ובתמיכה טכנולוגית, התאמת מנגנוני מכס, מס ומדיניות ייצוא, ותמיכה בבנייה ובחיזוק של מוסדות הממשל הפלסטיני המרכזי והמוניציפלי.

יהודה גרינפילד-גילת הוא אדריכל, בוגר הטכניון (B.Arch) ואוניברסיטת הרווארד (MPP). עוסק בקשר שבין סכסוכים טריטוריאליים ותכנון ומתמחה בסוגיות של מרחבי גבול משותפים. בין השאר עסק בסוגיות של פיתוח כלכלי כתנאי ליציבות ביטחונית, יצירת משטרי גבול משותפים וחשיבה על מתחמי משטר מיוחד וסחר חופשי באזורי קונפליקט. בסוגיות אלו יעץ לגופי מדיניות ומכוני מחקר דוגמת הסוכנות לפיתוח של האו"ם (UNDP), פורום הבלקן, מרכז ס. דניאל אברהם לשלום, המכון האמריקני לשלום (USIP) והקרן לשיתוף פעולה כלכלי. כתב דוקטורט בנושא מדיניות משטרי גבול באוניברסיטה העברית. מחבר הספר "צאצאי הזמן ודיירי המרחב" (2015).
