

70 שנות אונר"א – עת לרפורמה מבנית ותפקודית

קובי מיכאל ומיכל חטואל־רדושיצקי

**70 שנות אונר"א –
עת לרפורמה מבנית ותפקודית**

קובי מיכאל ומיכל חטואל־רדושיצקי

המכון למחקרי ביטחון לאומי

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 – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל. קהלי המטרה של המכון למחקרי ביטחון לאומי הם דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת קהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שלדעתו ראויים לתשומת הלב הציבורית ושומר על מדיניות נוקשה של אי-משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד, ואינן משקפות בהכרח את העמדות של המכון, של נאמניו או של האישים ושל הגופים התומכים בו.

70 שנות אונר"א – עת לרפורמה מבנית ותפקודית

קובי מיכאל ומיכל חטואל-רדושיצקי

מאי 2020

מזכר 199

Seventy Years to UNRWA – Time for Structural and Functional Reforms

Kobi Michael and Michal Hatuel-Radoshitzky

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

חיים לבנון 40

ת"ד 39950

רמת-אביב

תל-אביב 6997556

דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: <http://www.inss.org.il/he>

ISBN: 978-965-92806-1-2

כל הזכויות שמורות © מאי 2020

עורכת לשון: מירה ילין

הביאה לדפוס: נעם רן

עיצוב גרפי: מיכל סמו קובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

דפוס: דיגיפריט זהב בע"מ

תוכן העניינים

7	תקציר
11	מבוא: מדוע עכשיו ומדוע שוב?
15	פרק ראשון: רקע
15	הקמת אונר"א: התקופה הראשונה
17	ההתפתחות בייעוד ובפעילות של אונר"א
20	המבנה הארגוני והמימון של אונר"א
25	פרק שני: סוגיות שדורשות התייחסות בתפקוד אונר"א
26	תפיסת ההפעלה של אונר"א
26	הייעוד של אונר"א
28	הגדרת אוכלוסיית המוטבים של אונר"א
33	ההיבט התפקודי של אונר"א
33	תחומי אחריות: סוכנות לא־ממשלתית עם תפקידים ממשלתיים
34	פוליטיזציה
37	מועסקים
38	פעילות טרור
43	פרק שלישי: אונר"א לאן? חלופות אפשריות
44	קריטריונים להערכת החלופות
45	ניתוח החלופות
58	הערכה מסכמת של החלופות והמענה המומלץ
61	פרק רביעי: דיון ומסקנות
67	נספחים - החלטות ומסמכי או"ם
85	הערות

טבלאות

- טבלה 1: השתלשלות הקמת הגופים האחראים לטיפול בפליטים הפלסטינים ומטרתם 17
- טבלה 2: עשר המדינות המובילות בתרומות לאונר"א ב-2017 וב-2018 22
- טבלה 3: סיכום היבטים להתייחסות בדיון על המשך פעילות אונר"א 40
- טבלה 4: הערכה מסכמת של חלופת הרפורמות 48
- טבלה 5: הערכה מסכמת של חלופת העברת סמכויות ותקציבי אונר"א לממשלות באזורי הפעולה השונים ובכלל זה הרשות הפלסטינית 53
- טבלה 6: הערכה מסכמת של חלופת מיזוג אונר"א עם UNHCR 57
- טבלה 7: הערכת שלוש החלופות העיקריות – השוואה 58

תרשימים

- תרשים 1: מספר בתי הספר של אונר"א והתלמידים הרשומים בהם (באלפים) 19
- תרשים 2: אחוז מתקציב אונר"א שמופנה לסעד ולחינוך 20
- תרשים 3: השוואת תשואות והוצאות של אונר"א (במיליוני דולר אמריקאי) 23
- תרשים 4: השוואת נתונים המנחים את פעילות אונר"א ו-UNHCR 26
- תרשים 5: מיפוי היבטים שדורשים התייחסות בהמשך פעילותה של אונר"א 26

נספחים – החלטות ומסמכי או"ם

- נספח 1: UN General Assembly Resolution 302(IV), 1949 67
- נספח 2: UN General Assembly Resolution 194 (III), 1948 74
- נספח 3: Protocol relating to the Status of Refugees, 1967 78
- נספח 4: On U.S. Assistance to UNRWA, 2018 83

תקציר

מטרתו של מזכר זה להוות בסיס לחשיבה אסטרטגית על המשך קיומה ותפקודה של סוכנות אונר"א, המטפלת בפליטים פלסטינים החיים ברצועת עזה, בגדה המערבית, בירדן, בסוריה ובלבנון. התפקוד ותפיסת ההפעלה של אונר"א דורשים התייחסות בשל אי-הצלחת הסוכנות ביישוב הפליטים הפלסטינים, וראיה לכך היא גידול אוכלוסיית המוטבים של הארגון מכ-700 אלף פליטים ערב הקמתה של מדינת ישראל לכ-5.5 מיליון פליטים בשנת 2020. הנושא ראוי למחקר ולהתייחסות בעת הזו בשל הפרספקטיבה הכרונולוגית המתאפשרת משבעה עשורים שזה עתה מלאו לייסוד אונר"א, ולאור ההתפתחות מ-2018 שלפיה הממשל האמריקאי, שהיה התורם הגדול ביותר לסוכנות, החליט להפסיק לממנה. ברקע: מציאות הומניטרית וביטחונית מורכבת באזורי הפעולה השונים של אונר"א, הטלטלה האזורית והשפעותיה על אוכלוסיית הפליטים הפלסטינים, הקיפאון בתהליך המדיני ומרכזיותה של סוגיית הפליטים בסכסוך הישראלי-פלסטיני. אונר"א הוקמה בדצמבר 1949 והחלה לפעול ב-1950. המנדט הראשוני שנקבע לה היה כפול: ראשית – להוציא לפועל, בשיתוף עם ממשלות מקומיות, תוכניות תעסוקה וסעד ישיר לפליטים הפלסטינים; שנית – להתייעץ עם ממשלות המזרח הקרוב בנוגע להיערכות למועד שבו לא יינתן עוד סיוע בינלאומי לסעד ולפרויקטים של תעסוקה. הרציונל בבסיס מאמץ זה היה לרתום את הפליטים הפלסטינים לפרויקטים גדולים של פיתוח במזרח התיכון, שבסופו של דבר יגדילו את הפריון הכלכלי ואת הצמיחה התשתיתית של האזור, ובמקביל יסייעו למחיקת התלות, הקיצוניות והסטיגמות החברתיות הקשורות לפליטים. עם זאת, מאמצי אונר"א לעודד את השתתפות הפליטים בתוכנית העבודות הציבוריות עוררו תגובה עוינת מצד הפליטים עצמם, שתפסו את מצוקתם כנובעת משלילת זכותם לשוב לבתיהם בשטח שהפך להיות מדינת ישראל, ולא כבעיה של עוני או של אבטלה. בהתאם, הם תפסו את אונר"א כמנגנון שנוצר על ידי מעצמות המערב במטרה לחסל את זכויותיהם הפוליטיות באמצעים חברתיים-כלכליים.

תפיסה זו רווחה גם בקרב מדינות ערב המארחות, ואלה לא ששו ליישב מחדש את הפליטים. עם זאת, כאשר הוקמה הנציבות העליונה של האו"ם לפליטים (UNHCR),

שנה אחרי הקמת אונר"א (כלומר בשנת 1950), מדינות ערב התעקשו שפליטי פלסטין יישארו באחריות אונר"א. לנוכח מצב דברים זה עודכן המנדט של אונר"א מספר פעמים במרוצת השנים, וכך גם שונתה ההגדרה מי הם הפליטים אשר זכאים לשירותי הסוכנות. זאת, בשונה מהגדרת הפליטים המקבלים סיוע מ־UNHCR, שהבסיס לזכאותם מוגדר באמנת הפליטים מ־1951. לפיכך, לאורך השנים נוצרו הבדלים מהותיים בין שני גופי אונר"א אשר מטפלים בפליטים: נציבות UNHCR שאחראית לטיפול בפליטים מכל הסכסוכים בעולם ופועלת ליישוב אותם מחדש, כאשר אוכלוסיית הפליטים מוגדרת באמנת הפליטים, ואונר"א שמטפלת בפליטים הפלסטינים בלבד, אינה עוסקת ביישובם ומשנה את אופן הגדרתם ואת המנדט שלה לאורך השנים. נוסף על כך, כל אחד מהארגונים הללו פועל לפי מפתח תקציבי שונה, כאשר המימון עבור הפליטים הפלסטינים גדול מהמימון המושקע בפליטים מסכסוכים אחרים.

מבחינת מימון, אונר"א תלויה כלכלית בתרומות המגיעות מהמדינות החברות באו"ם, מלבד כ־200 משכורות (מתוך כ־31 אלף) לאנשי צוות בינלאומיים המקבלים שכר קבוע מהאו"ם. כתוצאה מהגידול המהיר באוכלוסיית הזכאים לשירותיה, התרומות אינן מספיקות כדי לקיים ביעילות את תוכניות אונר"א, והסוכנות מתמודדת שוב ושוב עם קיצוצים קשים בתקציב. הגוף שאחראי על אישור תקציב אונר"א וכן על חידוש מנדט הארגון לפעול לתקופה של שלוש שנים בכל פעם הוא העצרת הכללית של האו"ם. הארכת המנדט האחרונה שניתנה, נכון לעת כתיבת המחקר, תסתיים ב־2023. כדי למקד את הנושאים הבעייתיים בהתנהלות של אונר"א, המוזכר מתייחס לשני היבטים מרכזיים: תפיסת ההפעלה של הסוכנות ואופן תפקודה. בתפיסת ההפעלה של אונר"א יש ליקויים, בדגש על נזילות הייעוד של הארגון ונזילות הגדרת אוכלוסיית המוטבים שלו. ההגדרה מיהו פליט פלסטיני אשר זכאי לשירותי אונר"א היא נושא רגיש העומד בלב סוגיית הפליטות הפלסטיניות. מורכבות הנושא מתבטאת בחוסר עקביות בהגדרה ובשינוייה לאורך העשורים, בהעברה אוטומטית ובלתי מוגבלת של מעמד הפליטות לצאצאי הפליטים, ובשימור מעמד הפליטות גם למקבלי אזרחות במדינות הקולטות ולמעורבים בטרור. בחינת תפקוד הסוכנות מציפה ליקויים ובעיות בתחומי האחריות של אונר"א (שנתפסת כממשלה ללא טריטוריה, משום שנטלה על עצמה אחריות שבאופן מסורתי שייכת לממשלות לאומיות בתחומי החינוך, שירותי בריאות ושירותים חברתיים); בפוליטיזציה של אונר"א (הבולטת גם ברמה המנהלית של הארגון לאורך השנים וגם בחינוך שמוסדות הארגון מקנים למוטביו); במועסקים בשורות הסוכנות (ש־99 אחוזים מהם פלסטינים) ובפעולות טרור שבוצעו בחסות מתקני אונר"א (לאורך השנים ובמיוחד ב־2014, כאשר קבע מזכ"ל האו"ם באן קי מון כי מתקני הסוכנות נוצלו לאחסון נשק ולירי לעבר ריכוזי אוכלוסייה ישראלית).

בשל ממצאים אלה ובחלון הזמן בין הארכת מנדט פעילות של הסוכנות למשנהו, ראוי לבחון חלופות למצב הקיים בהיבט של קיומה והתנהלותה של הסוכנות. שלוש חלופות אפשריות הן: הראשונה – רפורמה מקיפה בסוכנות (כולל מנדט, מבנה ארגוני, שיטות פעולה וסקיפות, ובכלל זה שינוי מעמד הפליטים וצמצום משמעותי של האוכלוסייה הזכאית לטיפול של הארגון, במקביל לחיוב הארגון לשיקום הפליטים מחוץ למחנות הפליטים); השנייה – העברת סמכויות הסוכנות ותקציביה לממשלות באזורי הפעולה השונים, ובכלל זה הרשות הפלסטינית; השלישית – מיזוג בין סוכנות אונר"א לבין נציבות UNHCR. מאחר ולכל שלוש החלופות יש גם חסרונות, מוצעת חלופה רביעית, שמהותה היא תמהיל של רכיבים משלוש החלופות.

אנו מציעים להעריך את החלופות על בסיס חמישה קריטריונים: היתכנות למימוש החלופה (בהתייחס לעמדה הפלסטינית, לעמדת מדינות ערב, לעמדת המדינות התורמות והקהילה הבינלאומית, לעמדת הארגון עצמו ולעמדת ישראל); תרומתה לשיקום הפליטים הפלסטינים ושיפור מציאות חייהם; תרומתה לחיזוק ההיגיון המדינתי של הרשות הפלסטינית ולשיפור תפקוד מוסדותיה; תרומתה לתהליך המדיני ולהסדר ישראלי-פלסטיני; ועלויות כלכליות של יישום החלופה. במחקר זה נבחנו החלופות על בסיס משקל שווה לכל קריטריון. עם זאת, המודל המוצע נגיש לכל גורם שיוכל בעתיד להעניק משקל שונה לכל חלופה, על פי האינטרסים והבנת המצב של הגורם המעריך בעת ביצוע ההערכה. מאחר שלחלופה הרביעית (המודולרית) יכולים להיות משתנים רבים שהם תוצאה של מערכות שיקולים, העדפות ואינטרסים שונים של הצדדים או של הגורם המעריך, בחרנו שלא להפעיל את המודל על חלופה זו, אלא רק להציג את היתכנותה כתוצר של ניתוח שלוש החלופות העיקריות.

מניתוח החלופות המוצעות עולה כי החלופה השנייה של העברת סמכויות אונר"א לממשלות היא החלופה העדיפה. חלופה זו מייצרת את התרומה המשמעותית ביותר לחיזוק הרשות הפלסטינית ולתפקוד המוסדי שלה, ויש לה גם תרומה לשיפור במצבם של הפליטים ולתהליך ישראלי-פלסטיני עתידי לפתרון הסכסוך. עם זאת, גם לחלופה זו יש חסרונות – בקריטריונים של היתכנות ועלויות כלכליות. לפיכך, אנו ממליצים למקבלי החלטות להגיע, במידת האפשר בשיתוף עם גורמים פלסטינים, לחלופה מודולרית – שעיקרה נשען על החלופה השנייה של העברת סמכויות אונר"א לגורמי מדינה רשמיים.

כדי להתגבר על הקשיים הכרוכים בשינויים המתחייבים, אנו ממליצים לפעול לפי שישה עקרונות: דיפרנציאליות במובן של התאמת המענה ההולם ביותר לכל אחד מחמשת אזורי הפעולה של אונר"א, בכפוף למאפיינים ולתנאים הקיימים; הדרגתיות בביצוע שינויים תוך שמירת היכולת למתן מענה לאוכלוסייה הנזקקת; שינוי מהותי בהגדרת מעמד הפליטים והגדרת הזכאות לטיפול ולתמיכה על ידי הארגון שייכנס

לנעלי אונר"א; שינוי מהותי בהגדרת המנדט של כל אחד מהארגונים או הממשלות שייכנסו לנעלי אונר"א; פיקוח ובקרה שיבטיחו יעילות ארגונית, שקיפות והתאמות תפקודיות ומבניות בכפוף לצרכים המתפתחים; וגיבוי (בעיקר) של ארצות הברית, של העולם הערבי הסוני הפרגמטי בהובלת מצרים, ערב הסעודית וירדן, ושל הגורמים הרלוונטיים בקהילה הבינלאומית.

תנאי הכרחי להנעה של מהלך כלשהו בנושא שינוי המצב הקיים מחייב את הסרת תמיכתה של ישראל בהמשך פעילותה של הסוכנות במתכונת הנוכחית, כברירת המחדל המועדפת מול המציאות המורכבת ברצועת עזה. ככל שחלק מהקיבעון במצב הקיים נובע מאי־הצגת אלטרנטיבה, מזכר זה מציף את הבעיות בדפוסי הפעולה שהתקבעו לאורך שבעה עשורים ומציג דרכי פעולה חלופיות.

מחברי המזכר מבקשים להודות לאודי דקל, לענת קורץ, לגליה לינדשטראוס ולנעם רן על הערותיהם המאירות והמועילות ועל התמיכה והסיוע בתהליך כולו.

מבוא: מדוע עכשיו ומדוע שוב?

בשנת 2020 נכנסה סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטים פלסטינים במזרח הקרוב (UNRWA – UN Relief and Works Agency, להלן "אונר"א") לעשור השמיני לקיומה. לנוכח המורכבות במציאות ההומניטרית והביטחונית באזורי הפעולה השונים של אונר"א (בפרט ברצועת עזה, בלבנון ובסוריה), הקיפאון בתהליך המדיני, הטלטלה האזורית והשפעותיה על אוכלוסיית הפליטים הפלסטינים ומרכזיותה של סוגיית הפליטים הפלסטינים בסכסוך הישראלי-פלסטיני, יש מקום ואף חובה למבט רענן על הייעוד, המטרות והתפקוד של אונר"א במציאות הנוכחית.

לפני כעשור ציין ג'יימס לינדזי, היועץ המשפטי לשעבר של הסוכנות, כי "שישים שנה זה יותר מדי, וכל המתנה נוספת בתביעה לשינוי רק תקשה עוד יותר את המשימה"¹. מכיוון שציוני זמן הם עיתוי טוב לשיקוף ולהתבוננות מחדש, תחילתו של עשור נוסף מהווה הזדמנות לבחון הערכות קודמות בצורה ביקורתית, להטיל ספק בהנחות העבודה הקיימות ולשקול מחדש ספרות יסוד לאור התפתחויות חדשות. איסוף החומרים על ההתפתחות והשינויים שעברה אונר"א במהלך שבעה עשורים הוביל למסקנה מטרידה, גם אם הוזכרה בעבר, בדבר הבעיות הקיימות בסוכנות והסיכויים הקלושים לשינוי בקרוב.

מטרת העבודה היא להציג רקע עובדתי רחב בנוגע להקמת הסוכנות, תהליכי התפתחותה לאורך השנים ומאפייני תפקודה, כבסיס לבחינת מודל וקריטריונים להערכת חלופות לפעילותה במתכונת הנוכחית. זאת מאחר שבחלוף שבעה עשורים ויותר, הראיות המצטברות מעידות על כך שפעילות אונר"א לא הובילה לשיקומם של הפליטים הפלסטינים, לסיום מעמד הפליטות שלהם או לשילובם במדינות המארחות וברשות הפלסטינית כאזרחים שווי זכויות, העומדים בזכות עצמם. לאחר הצגת הרקע העובדתי, החלופות האפשריות וקריטריונים להערכת החלופות, תוצג החלופה המומלצת תוך התייחסות לשיקולי כל אחד מהצדדים לסכסוך בתנאים של המשך הקיפאון בתהליך המדיני, ולחלופין, במציאות של חידוש התהליך המדיני.

לאור מטרות אלו, בעת הקריאה ראוי לזכור שתי נקודות: הראשונה – הספקת שירותי הבריאות, החינוך והשירותים הסוציאליים של אונר"א היא חבל הצלה לפליטים

פלסטינים פגיעים. מהבחינה הזו אין להתעלם או לזלזל בעבודה החשובה של הסוכנות. חשוב לציין כי גורמים רשמיים בישראל וברחבי העולם מאמינים כי אונר"א ממלאת תפקיד חשוב בכך שהיא מספקת יציבות ומשמשת עין ואוזן של הקהילה הבינלאומית ברצועת עזה. זו גם הסיבה לכך שגורמים רבים, הן בזירה הבינלאומית והן בממסד הביטחוני הישראלי, מעדיפים את המשך קיומה ותפקודה של אונר"א במתכונת הנוכחית על פני החלופה הלא-ודאית, שעלולה לצמוח אם אונר"א תחדל מפעילותה.² כיוון שכך, כל רפורמה או ארגון מחדש של אונר"א יצטרכו להיות הדרגתיים, ולתת מענה לצרכים המגוונים האמיתיים של פליטים פלסטינים המתגוררים בחמשת אזורי הפעילות של הסוכנות: הגדה המערבית, רצועת עזה, ירדן, סוריה ולבנון. משום כך, ובהתייחס להמלצות לגבי חלופות אפשריות, אין לראות באונר"א יחידה מונוליתית אחת, ובעת קביעת אסטרטגיה עתידית יהיה צורך להביא בחשבון את הנסיבות השונות מאוד, המאפיינות את סביבת העבודה של הסוכנות בכל אחד מאזורי ומתחומי פעילותה.

הנקודה השנייה היא שלמרות הנטייה להיצמד לפרדיגמה השלטת מזה שבעה עשורים, ולדחות על הסף כל ניסיון להכניס שינויים בדרך פעולתה של אונר"א – מסמך זה נכתב על רקע העובדה הבסיסית שלאחר שבעים שנה ממועד תחילת פעילותה של אונר"א, אין ספק שהיא לא הצליחה לתת מענה הולם לסוגיית הפליטים הפלסטינים. על רקע עובדה זו ובמהלך כתיבת המסמך החליט באוגוסט 2018 הממשל האמריקאי – התורם הגדול ביותר של אונר"א ומי שהיה אחראי למימון של כשליש מתקציב הארגון – לעצור כל מימון עתידי בנימוק ש"המודל העסקי הבסיסי והנהלים הפיסקליים ששימשו את אונר"א במשך שנים, ואשר נקשרים להרחבה ולהגדלה האינסופיות והאקספוננציאליות של קהילת המוטבים הזכאים לשירותי אונר"א – הם פשוט לא בני-קיימא, ומזה שנים רבות הם על סף קריסה".³

במסמך זה נציג באופן מפורט שורה של סוגיות הקשורות בתפיסת ההפעלה ובתפקוד של אונר"א אשר מחייבות התייחסות, והצעה לחלופות שיקדמו מבנה ארגוני ודפוסי פעילות רלוונטיים ויעילים יותר.

הפרק הראשון נפתח בסקירה כללית על אודות אונר"א ומתמקד בהקמתה ובימיה הראשונים, בהתפתחות הייעוד והפעילויות שלה ובמבנה הארגוני ובמימון שלה. פרק זה מתייחס למעבר ממדיניות מוצהרת של שילוב מחדש (reintegration) של הפליטים הפלסטינים בשגרת החיים במזרח התיכון (ניסוח שהובן ככולל גם את יישובם מחדש מחוץ לישראל); דרך השמטת כל התייחסות ל"שילוב מחדש" מהחלטות העצרת הכללית הנוגעות לאונר"א; ועד להעברת הכספים מתוכניות הסיוע והתעסוקה המקוריות לטובת מאמצי רווחה בעבור פליטים פלסטינים כמו חינוך, בריאות, שירותים חברתיים, מיקרו-מימון, תשתיות וסיוע בשעת חירום.

הפרק השני, אשר בוחן את מתכונת הפעולה הנוכחית של אונר"א, מתחיל בתיאור ההבדלים בין אונר"א לבין הנציבות העליונה של האו"ם לפליטים (UNHCR – UN) High Commissioner for Refugees וממשיך בבחינת פעולותיה של אונר"א לפי שתי קטגוריות מרכזיות: תפיסת ההפעלה של הסוכנות ואופן תפקודה בפועל. כחלק מהניתוח של תפיסת ההפעלה נדונים הייעוד והגדרת המוטבים של אונר"א. בבחינת תפקוד הסוכנות נדונים תחומי האחריות של אונר"א בהיותה ארגון לא-ממשלתי עם סמכויות ממשלתיות, פוליטיזציה, מועסקים וקשר לפעילות טרור.

כדי להתמודד עם החסרונות שמוצגים בפרק השני, מתמקד הפרק השלישי בדרך לשינוי. לשם כך מציע פרק זה מודל אמפירי לבניית אסטרטגיה קונסטרקטיבית, בהתחשב בהיסטוריה של אונר"א ובהיבטים התפעוליים שפורטו בפרקים הקודמים. בפרק זה מוצגות שלוש חלופות עקרוניות, לצד חלופה רביעית מודולרית, לשינוי אופן פעולתה הנוכחי של אונר"א. כל חלופה נבחנת לפי חמישה קריטריונים. הערכת שלוש החלופות העקרוניות מצביעה על כך שיש עליונות ברורה להעברת המנדט והתקציב של אונר"א לממשלות המקומיות שבשטחן היא פועלת, לצד היגיון בחלופה רביעית מודולרית, המשלבת רכיבים שונים משלוש החלופות הראשונות העקרוניות המוצעות. לפיכך, ההמלצה המסכמת היא כי הדרך הטובה ביותר להתקדם היא באמצעות העדפת החלופה של העברת סמכויות אונר"א לממשלות המקומיות, בתוספת מודולרית של רכיבים רלוונטיים מהחלופות האחרות. הפרק מסתיים בהצגת שישה עקרונות לגיבוש האסטרטגיה להמשך, על פי הפרמטרים שפורטו בפרק.

בסיום המזכר מופיעות המלצות מדיניות קונקרטיות שמובאות בפרק הדיון ומסקנות, המעוגנות במחקר הנרחב שנעשה כחלק ממסמך זה.

תרומתו העיקרית של מסמך זה לספרות העוסקת באונר"א היא במודל שאנו מציעים בפרק השלישי, שבאמצעותו ניתן להעריך חלופות לאופן הפעולה הנוכחי של הסוכנות. כוחו של המודל המוצע הוא בהנחת תשתית אמפירית לבחינת כל רעיון עתידי או חשיבה "מחוץ לקופסה", שיעסקו בחלופות למתכונת הפעולה הנוכחית של הסוכנות. תרומה שנייה היא המטה-אנליזה של הספרות הנוגעת לאונר"א ומוצגת בפרקים הראשון והשני.

ובנימה אישית, אנו מודעים היטב להיותנו ישראלים ובעלי נטיית לב לאינטרסים של ישראל (הגם שאין בהכרח תמימות דעים בינינו באשר לסוגיות שונות הנוגעות לסכסוך), אולם בכתיבת מסמך זה ובהצגת החלופות והמודל להערכתן ביקשנו לאמץ גישת מקרו רחבה, המשתרעת אל מעבר לאינטרסים הישראליים. זאת משום ששינוי מאמינים באמת ובתמים כי הפעילות הנוכחית של אונר"א תורמת להנצחת בעיית הפליטים, וזו לא רק שאינה מסייעת לשיקום הפליטים ולזירוז השתלבותם בחברה האזרחית, אלא היא גם טומנת בחובה זרעי משבר. בה בעת אנו מדגישים כי אף

על פי שמסמך זה מתמקד באונר"א, תהיה זו טעות להפריז בתרומתה של הסוכנות למבוי הסתום בתהליך המדיני. למרות תרומתה השלילית של אונר"א להנצחת בעיית הפליטים הפלסטינים, אין לייחס לה ולכשליה התפקודיים, בכל הנוגע לשיקום הפליטים הפלסטינים, את כישלון הצדדים בפתרון הסכסוך. מנגד, אנו מקווים שיהיה בפרסום המזכר כדי לעורר שיח ישראלי, אזורי ובינלאומי ולהוביל לחשיבה ביקורתית ופרואקטיבית יותר.¹

1 נבקש להודות ליהונתן גאריאני שסייע עם התחקיר הראשוני לקראת איסוף החומר לכתיבת המזכר.

פרק ראשון: רקע

ב-29 בנובמבר 1947 אישרה העצרת הכללית של האו"ם את החלטה 181, שקבעה את סיום השלטון הבריטי בארץ ישראל המנדטורית ואת חלוקת הארץ לשתי מדינות נפרדות: מדינה יהודית ומדינה ערבית. ישראל קיבלה את התוכנית, אך העולם הערבי דחה אותה. ב-14 במאי 1948 הכריזה ההנהגה היהודית על הקמת מדינת ישראל, וזמן קצר לאחר מכן פלשו צבאות ערב למדינה. כתוצאה מהמלחמה שפרצה נעקרו וברחו מבתיהם מאות אלפי ערבים.⁴

בעקבות אירועים אלה ומכוח החלטה 302 (IV) של העצרת הכללית מדצמבר 1949, הוקמה סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם (אונר"א). בתחילה הייתה אמורה הסוכנות לפעול במשך שנתיים עד שלוש בלבד, עד לפתרון התנאים שנוצרו ממצב החירום וליישוב מחדש של כ-700 אלף הפליטים שבחסותה.⁵ באותה עת היווה מספר הפליטים הפלסטינים אחוז נמוך בלבד מעשרות מיליוני הפליטים בעולם עקב תהפוכות מלחמת העולם השנייה, ואשר זכו לצורות שונות של סיוע מהאו"ם.⁶ כיום, שבעים שנה ויותר לאחר מכן, אונר"א אחראית על כ-5.5 מיליון פלסטינים בלבנון, בסוריה, בירדן, בגדה המערבית וברצועת עזה, הרשומים בסוכנות כפליטים. בעמודים הבאים תוצג סקירה כללית על אונר"א, שתתמקד בשלושה היבטים שונים: הקמת הסוכנות וימיה הראשונים; התפתחות ופעילותה; וכן המבנה הארגוני והמימון שלה בעת הנוכחית.

הקמת אונר"א: התקופה הראשונה

המספר המדויק של הפלסטינים שנעקרו וברחו עקב המלחמה לאחר תוכנית החלוקה של האו"ם אינו ידוע. נכון לשנת 1949, ההערכות נעו בין יותר מ-577 אלף פליטים פלסטינים על פי ספירת ממשלת ישראל, דרך הנתון של בריטניה שנע בין 600 אלף ל-760 אלף, ועד למספר 900 אלף ויותר, שנקבו בו כמה מדינות ערביות. בשנת 1949 העריכה משלחת הסקר הכלכלי של האו"ם למזרח התיכון שיש סך של 726 אלף פליטים לא יהודים שנמלטו מישראל ולא הצליחו לחזור.⁷

בניסיון לסייע לפליטים אלה הקימה העצרת הכללית של האו"ם בשלהי שנת 1948 תוכנית בשם 'הסעד לפליטים פלסטינים' (UNRPR) שסיפקה סיוע ישיר וריכוזה את עבודות הסיוע ההתנדבותיות שהושיטו הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, הליגה של אגודות הצלב האדום וועדת השירות של ידידי אמריקה.⁸ באותה שנה, בחזית הפוליטית אישרה הקהילה הבינלאומית את האפשרות שהפליטים הפלסטינים יחזרו לבתייהם בהחלטה 194 (III) של העצרת הכללית של האו"ם, הקובעת כי "פליטים המבקשים לחזור לבתייהם ולחיות בשלום עם שכניהם יורשו לעשות זאת בהקדם האפשרי".⁹ עוד בהחלטה 194 של העצרת הכללית הוקמה 'ועדת הפיוס לפלסטין' (PCC) כדי להקל את השיבה, היישוב מחדש והשיקום של הפליטים ואת תשלום הפיצויים.¹⁰ עם זאת, מדינות ערב היו נחרצות בדעתן כי על ישראל להסכים לעיקרון שיותר לפליטים לשוב לבתייהם המקוריים. לאור סירובה של ישראל לדרישה זו, הפעולה המשמעותית ביותר של ה-PCC הייתה לארגן ועידת שלום בלואן שבשווייץ, שנמשכה חמישה חודשים. אלא שבשיאה של תקופה זו, בספטמבר 1949 שני הצדדים (ישראל ומדינות ערב) הקשיחו עמדות.¹¹

הצעד הבא, ב-1949, היה הקמת גוף בינלאומי נוסף: משלחת הסקר הכלכלי (ESM), שתפעל בחסות ה-PCC ותאמץ גישה אחרת: בחינת הדרכים לגייס את כוח העבודה של הפליטים הפלסטינים לתעסוקה ופרויקטים של פיתוח במדינות המארחות שלהם. המטרה הכפולה הייתה לפתח את כלכלות המדינות המארחות ולקדם את יישוב הפליטים בהן. ועדת ESM המליצה שסיוע החירום בחסות UNRPR יימשך עד שנת 1950, ואז יוחלף בסוכנות שתוביל תוכנית סעד ועבודות ציבוריות לפליטים הפלסטינים.¹² בעקבות זאת אישרה העצרת הכללית בדצמבר 1949 את החלטה 302 (IV) להקמת "סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם (אונר"א) לפליטים פלסטינים במזרח הקרוב" כזרוע משנה של העצרת הכללית, ונכסיה והתחייבויותיה של UNRPR הועברו לסוכנות החדשה (ראו טבלה 1 לפירוט השתלשלות הקמת הגופים ומטרתם).¹³ אונר"א הייתה אפוא תוצר הכישלון של PCC (ועדת הפיוס) ליישם פתרון למשבר הפליטים על בסיס החלטה 194 (III) של העצרת הכללית (1948). הקמתה של אונר"א והפסקת מאמצי PCC לפעול לפתרון הסכסוך¹⁴ עיצבו את סוגיית הפליטים כבעיה של עוני וסיפקו לקהילה הבינלאומית פתרון חדש – פיתוח כלכלי.¹⁵ ניתן לראות בהמלצות משלחת הסקר הכלכלי להרחיב את אפשרויות התעסוקה לפליטים פלסטינים, להילחם בדמורליזציה, לתרום לכלכלות המדינות המארחות ולהקטין את הצורך בעלויות הכרוכות בסעד, לצד ההימנעות המכוונת של המשלחת מהמונח "יישוב מחדש" – עדויות לכישלון ההתמודדות עם הייעוד הרשמי: היישוב מחדש של הפליטים הפלסטינים.¹⁶

טבלה 1: השתלשלות הקמת הגופים האחראים לטיפול בפליטים הפלסטינים ומטרתם

שם הגוף שנוסד	מטרת הגוף שנוסד
1948 תוכנית הסעד של האו"ם לפליטים פלסטינים (UNRPR)	מתן סיוע ישיר וריכוז סיוע בהתנדבות שהושיטו ארגונים אחרים
1948 ועדת הפיוס לפלסטין (PCC)	הקלת השיבה, היישוב מחדש, השיקום של הפליטים הפלסטינים ותשלום הפיצויים להם
1949 משלחת הסקר הכלכלי (ESM), בחסות PCC	פיתוח הכלכלות של המדינות המארחות את הפליטים הפלסטינים; קידום יישוב של הפליטים הפלסטינים במדינות המארחות
1949 הקמת סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטים פלסטינים במזרח הקרוב (אונר"א)	נכסיה והתחייבויותיה של UNRPR הועברו לאונר"א; עיצוב סוגיית הפליטים הפלסטינים כבעיה של עוני – מיקוד בפיתוח כלכלי בלבד והימנעות מהמונח "יישוב מחדש"; *הליגה הערבית הסכימה לשתף פעולה עם אונר"א רק ככל שזו לא תוביל ליישובם מחדש של הפליטים

באשר ליכולתה של אונר"א לממש את ייעודה, הרי הליגה הערבית הסכימה לשתף פעולה עם הסוכנות רק ככל שזו לא תוביל ליישובם מחדש של הפליטים.¹⁷ בשונה ממשלחות או מסוכנויות של האו"ם שהוקמו מתוקף פרק VII של מועצת הביטחון – אונר"א מסתמכת על המשך הסכמת הממשלות המארחות, בהצבעה עיתית של העצרת הכללית לחידוש המנדט של הסוכנות. גם ישראל מצהירה באופן קבוע על תמיכתה במשימה ההומניטרית של הסוכנות.¹⁸

למרות קיומה של אונר"א מ-1949, מרבית הפעולות ההומניטריות של האו"ם מול פליטים שאינם פלסטינים מתבצעות על ידי נציבות הפליטים של האו"ם (UNHCR). הנציבות (פירוט בפרק הבא) הוקמה זמן קצר לאחר הקמת אונר"א, שנתרה סוכנות ייחודית ובלעדית לפליטים הפלסטינים, בשל התעקשותן של מדינות ערב להשריש את התפיסה שהאו"ם אחראי לאירועים שהובילו למצוקתם של הפליטים הפלסטינים על ידי ההצבעה בעד הקמת מדינת ישראל, ולכן עליו לקבל אחריות עליהם עד שיימצא עבורם פתרון קבע המוסכם על הצדדים בסכסוך.¹⁹

ההתפתחות בייעוד ובפעילות של אונר"א

החלטה 393 (V) מדצמבר 1950 קבעה לאונר"א מנדט כפול וקצר מועד שהוגדר היטב, כדלקמן: ראשית, להוציא לפועל בשיתוף עם ממשלות מקומיות תוכניות תעסוקה וסעד ישיר (כמומלץ על פי משלחת הסקר הכלכלי של האו"ם); שנית, להתייעץ עם ממשלות המזרח הקרוב בנוגע להיערכות למועד שבו לא יינתן עוד סיוע בינלאומי לסעד ולפרויקטים של תעסוקה.²⁰ הרציונל בבסיס מאמץ זה היה לרתום את הפליטים לפרויקטים גדולים של פיתוח במזרח התיכון, שבסופו של דבר יגדילו את הפיריון

הכלכלי ואת הצמיחה התשתיתית של המזרח התיכון, ובמקביל יסייעו למחיקת התלות, הקיצוניות והסטיגמות החברתיות הקשורות לפליטים.

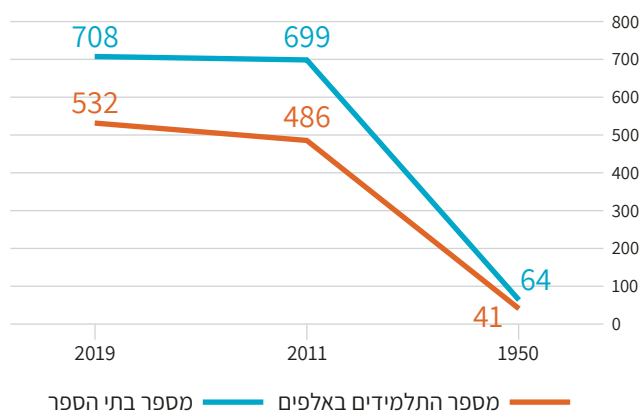
היגיון זה התבסס על נימוקים של גורמים בינלאומיים ושל האו"ם, שלפיהם אם הפליטים הפלסטינים ייושבו מחדש במדינות ערב באופן שיניב תועלת כלכלית ופריון כלכלי לאזור, יקל הדבר על השגת הסכם שלום בין ישראלים לערבים בהמשך. מתוך הנחה זו נצמדה אונר"א בשנותיה הראשונות (עד 1960) למדיניות מוצהרת של "שילוב מחדש" של פליטים פלסטינים בשגרת החיים במזרח התיכון – מונח שהובן ככולל את יישובם מחדש מחוץ לישראל. לשם המחשה, בשנת 1951 הציע מנכ"ל אונר"א ג'ון בלנדפורד ג'וניור (מארצות הברית) תוכנית תלת-שנתית בעלות של 200 מיליון דולר לשילוב מחדש של 150–200 אלף פליטים בארצות ערב המארחות שלהם;²¹ בשנת 1952 אושרה התוכנית של בלנדפורד בעצרת האו"ם;²² ובשנת 1959 הרעיון אושר על ידי מזכ"ל האו"ם דאג המרשלד.²³

במהלך אותה תקופה תמכה וושינגטון במאמצי השילוב מחדש באמצעות מספר תוכניות והצעות של מחלקת המדינה האמריקאית.²⁴ עם זאת, מאמצי אונר"א לעודד את השתתפות הפליטים בתוכנית העבודות הציבוריות שלה עוררו תגובה עוינת מצד הפליטים עצמם, שתפסו את מצוקתם כנובעת משלילת זכותם לשוב לבתייהם בשטח שהפך להיות מדינת ישראל, ולא כבעיה של עוני או של אבטלה. בהתאם, הם תפסו את אונר"א כמנגנון שנוצר על ידי מעצמות המערב במטרה לחסל את זכויותיהם הפוליטיות באמצעים חברתיים-כלכליים.²⁵

דעות כאלו דווחו באופן נרחב בעיתונות, בהתכתבויות הדיפלומטיות ובדיווחים של אונר"א וארגוני סיוע בחירום לאורך שנות החמישים.²⁶ בעוד הפליטים דחו את היישוב מחדש ישראל מצידה התנגדה לחזרתם. באשר למדינות ערב המארחות: אלו לא ששו ליישב מחדש את הפליטים, וחלקו עימם את התפיסה כי הפרויקטים הכלכליים הם ניסיון לעקוף השגת הסדר מדיני לבעייתם, בניגוד לקביעה שהופיעה בהחלטה 194 של האו"ם: "פליטים המבקשים לחזור לבתייהם ולחיות בשלום עם שכניהם יורשו לעשות זאת בהקדם האפשרי".²⁷

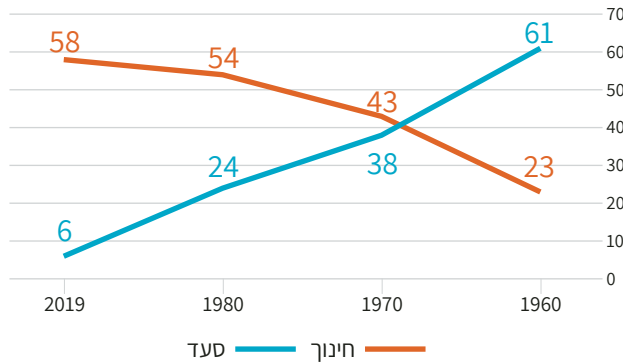
לנוכח מצב הדברים טען מנכ"ל אונר"א ג'ון דייוויס (מארצות הברית) בשנת 1959 כי יש להתאים מחדש את המנדט של הסוכנות, ולהרחיב את ייעודה כך שהמנדט יכלול מתן חינוך, הקניית כישורים מקצועיים, הענקת מלגות לאוניברסיטאות והצעת הלוואות ומענקים לפליטים שרוצים להיות עצמאים. הייתה זו נקודת מפנה ביחסי אונר"א עם הפליטים ורעיון היישוב מחדש.²⁸ למעשה, מאז 1960 הושמטו אזכורים למונח "שילוב מחדש" מהחלטות העצרת הכללית הנוגעות לאונר"א – מהלך שמשקף הכרה בכך שמטרה זו למעשה נכשלה.²⁹ שינוי זה יכול להתפרש כהכרה בכך שלא ניתן להתעלם מדעותיהם של הפליטים, ובמקביל כשיקוף חוסר הרצון של הקהילה

הבינלאומית לקדם פתרון כולל לשאלת הפליטים. מצב זה הוצהר באופן ברור על ידי דיוויס, שצוטט באמירתו כי אונר"א היא "אחד מהמחירים – וכנראה הזול שבהם – שהקהילה הבינלאומית משלמת כדי שלא לפתור את הבעיות הפוליטיות של הפליטים".³⁰ ואכן, לאורך השנים התרחב מאוד המנדט של אונר"א, מתוכניות סעד ותעסוקה במקור למאמץ לתרום להתפתחותם האישית של פליטים פלסטינים ולתחומים כמו חינוך, בריאות, שירותים חברתיים, מיקרו-מימון, תשתיות וסיוע בחירום.³¹ לשם המחשה, בשנת 1950 הפעילה אונר"א 64 בתי ספר יסודיים עם 41 אלף תלמידים, שהעסיקו כ-800 מורים; בשנים 2011–2012 כללה תוכנית החינוך של אונר"א כבר 699 בתי ספר, 19,217 אנשי חינוך ו-486,754 תלמידים רשומים;³² ובשנת 2019 הפעילה אונר"א 708 בתי ספר עם 17,452 מורים ו-532,857 תלמידים³³ (ראו תרשים 1).



תרשים 1: מספר בתי הספר של אונר"א והתלמידים הרשומים בהם (באלפים)

בתהליך מקביל, ההוצאות על סעד, שהיוו 61 אחוזים מתקציב אונר"א בשנת 1960, ירדו ל-38 אחוזים בשנת 1970, עשר שנים לאחר שהושקה תוכנית דיוויס, ול-24 אחוזים בשנת 1980. בשנת 2019 רק 6 אחוזים מתוך תקציב אונר"א הוקצו לסעד ושירותים חברתיים, כאשר 17 אחוזים נוספים הוקצו לשירותי תמיכה ולשיפור תשתיות במחנות.³⁴ לעומת זאת, באותם פרקי זמן גדל נתח תקציב החינוך מ-23 אחוזים (1960) ל-43 אחוזים (1970), ל-54 אחוזים (1980)³⁵ ול-58 אחוזים בשנת 2019 (ראו תרשים 2).³⁶



תרשים 2: אחוז מתקציב אונר"א שמופנה לסעד ולחינוך

אולי יותר מכל דבר אחר, הנתונים הללו מעידים על המטמורפוזה שעברה אונר"א, מסוכנות שבמקור הייתה ממוקדת סעד לסוכנות ממוקדת רווחה וחינוך. הנתונים מראים את ההתרחקות שחלה מהכוונה המקורית של הסוכנות ליישב את הפליטים הפלסטינים במדינות ערב המארחות שלהם, ולעודד עצמאות פיננסית כדי לגמול אותם בהדרגה מכספי אונר"א.³⁷ עם זאת, חשוב לציין שהשירותים שאונר"א מספקת מועילים למיליוני פלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה, בסוריה, בלבנון ובירדן. נוסף על השירותים שפורטו לעיל, הסוכנות מספקת גם מזון וסיוע רפואי וכן אוהלים, שמיכות, מים ומזון בתנאי חורף קשים, וסיוע חירום שוטף לפלסטינים שנפגעו מסבבי האלימות המתמשכים בין ישראל לחמאס ברצועת עזה.³⁸ זאת ועוד, אונר"א היא הגורם החשוב ביותר בתיאום עם צה"ל בבעיות של מצוקות הומניטריות בעת לחימה ולאחריה, בכל הנוגע להספקת מזון, שירותים רפואיים ושירותים נדרשים אחרים, ובמובן זה היא ממלאת תפקיד חשוב ונחוץ ביותר.

המבנה הארגוני והמימון של אונר"א

סוכנות אונר"א היא אחת משתי סוכנויות האו"ם המדווחות ישירות לעצרת הכללית, ואשר המנכ"ל שלה הוא הנציב הכללי ומשנה למזכ"ל האו"ם.³⁹ פרטים על מנדט הסוכנות נחשפים לציבור הרחב באמצעות ההחלטות השונות של העצרת הכללית,⁴⁰ אשר אונר"א למעשה נחשבת לזרוע משנה שלה.⁴¹ נטען כי מהלך זה נשען על ההנחה ששררה בעת הקמתה של אונר"א, והיא שהקמת הסוכנות מכוח אמנה תגרור עיכוב מיותר עקב הצורך בתהליך אשרור ממושך.⁴² לפיכך, בהיעדר פתרון מדיני-טריטוריאלי לסכסוך הישראלי-פלסטיני, העצרת הכללית היא זו שמחדשת אחת לתקופה את המנדט של אונר"א.⁴³ נוסף על כך, העצרת הכללית אחראית על אישור התקציב של אונר"א,⁴⁴ ובכך נוצר מצב שגוף זה מאשר בעקיפין את פעילויות הסוכנות.

מבחינת תפקיד הקהילה הבינלאומית: מדינות רשאיות לברר את היקף המנדט של אונר"א, לקחת חלק בתהליך המדיני המוביל להחלטות הרלוונטיות למנדט של אונר"א, ובמקרים מסוימים להשפיע על אונר"א באמצעות חברות בוועדה המייעצת שלה.⁴⁵ מבחינת המימון, אונר"א תלויה כלכלית בתרומות המגיעות מהמדינות החברות באונר"א, מלבד כ-200 משכורות לאנשי צוות בינלאומיים המקבלים שכר קבוע מהאונר"א.⁴⁶ כתוצאה מהגידול המהיר באוכלוסיית הזכאים לשירותיה, מאז שנות התשעים התרומות אינן מספיקות כדי לקיים ביעילות את תוכניות אונר"א, והסוכנות מתמודדת שוב ושוב עם קיצוצים קשים בתקציב.⁴⁷

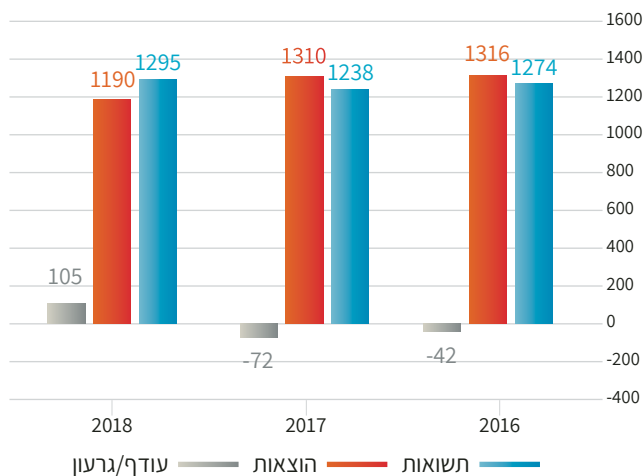
בשנת 2018, ארצות הברית – שמשנת 1950 תרמה יותר משישה מיליארד דולר לאונר"א, ואשר בתקופה האחרונה העבירה יותר מ-350 מיליון דולר לסוכנות מדי שנה (מה שהפך אותה לאחת התורמות הגדולות שלה)⁴⁸ – התחייבה מלכתחילה להעביר סכום נמוך במידה משמעותית של 125 מיליון דולר בלבד. בפועל סכום זה נחתך למחצית, כאשר ביום האחרון של אוגוסט 2018 פרסם ממשל טראמפ הצהרה שלא יתרום יותר לאונר"א, בשל היותה "ארגון פגום מיסודו".⁴⁹ בכך ארצות הברית העבירה למעשה לאונר"א 60 מיליון דולר בלבד בשנת 2018. מהלך זה בא לאחר עשר יוזמות חקיקה שקודמו בקונגרס האמריקאי בין השנים 1999–2014, שנועדו להתנות את המשך הסיוע האמריקאי לאונר"א ברפורמות בסוכנות. נכון למועד כתיבת מחקר זה, עדיין מוקדם להעריך את השלכות החלטתו של הנשיא טראמפ לעצור לחלוטין את מימון אונר"א, ועם זאת ניתן להצביע על שני ממצאים מעניינים:

ראשית, בהערכת קהילת התורמים של אונר"א, ניכר כי משנות התשעים תורמות מרבית מדינות ערב סכומים נמוכים יחסית – זאת לאחר שלפני כן הן נמנעו מתרומה, מתוך מאמץ לשמור את סוגיית הפליטים הפלסטינים על סדר היום הבינלאומי וללחוץ על ישראל לקבל אחריות למצוקתם.⁵⁰ לאחר טלטלת הפסקת המימון מארצות הברית ניכרת תחילתו של שינוי מגמה בהיבט זה. כך, חמש התורמות המובילות לאונר"א ב-2017 היו מדינות מערביות, כאשר ארצות הברית מובילה בראש הרשימה. בין עשר התורמות המובילות בשנת 2017 הייתה מדינה ערבית אחת – ערב הסעודית (במקום השישי, בשל עושרה ומחויבותה ההיסטורית לסוגיה הפלסטינית, וכחלק מהמאמץ לבסס את מעמדה כמנהיגת העולם הערבי). לעומת זאת, נתונים מ-2018 מראים כי למרות שבחמש המדינות המובילות בתרומתן נמצאת מדינה ערבית אחת (ערב הסעודית, במקום השלישי), מתוך עשר התורמות הבולטות ביותר לאונר"א, 40 אחוזים הן מדינות ערביות (נוסף על ערב הסעודית גם איחוד האמירויות, קטר וכוויית) (ראו פירוט בטבלה 2 להלן).

טבלה 2: עשר המדינות המובילות בתרומות לאונר"א ב־2017⁵¹ וב־2018⁵²

2018		2017		
סכום התרומה הכולל לאונר"א ב־2018 בדולר אמריקאי	המדינה	סכום התרומה הכולל לאונר"א ב־2017 בדולר אמריקאי	המדינה	
178,989,326	האיחוד האירופי	364,265,585	ארצות הברית	1.
177,439,447	גרמניה	142,515,744	האיחוד האירופי	2.
159,956,771	ערב הסעודית	76,468,714	גרמניה	3.
92,754,569	בריטניה	67,014,302	בריטניה	4.
64,999,762	שוודיה	61,952,150	שוודיה	5.
60,429,282	ארצות הברית	53,275,000	ערב הסעודית	6.
53,800,000	איחוד האמירויות	43,373,337	יפן	7.
51,499,779	קטר	27,179,767	שווייץ	8.
50,000,000	כוויית	26,377,890	נורווגיה	9.
44,999,224	יפן	21,187,329	הולנד	10.
934,868,160	סה"כ	883,609,818	סה"כ	

שנית, לאחר ירידה משמעותית במימון מארצות הברית, ניכר כי ההכנסות של אונר"א פחתו מסך של 1.14 מיליארד דולר ב־2017 לסך של 1.11 מיליארד דולר ב־2018.⁵³ עם זאת, בחינת התורמות הגדולות לאונר"א לשנים 2017 ו־2018 מעידה על כך שחרף הפחתה ניכרת של התרומה האמריקאית, ב־2018 הצליחה הסוכנות לשמור על הכנסתה מעשר התורמות הגדולות ואף להגדיל אותה בכחמישים מיליון דולר (ראו טבלה 2). זאת ועוד, בהסתכלות על יכולתה של הסוכנות להתאושש ממכת הפסקת המימון האמריקאי נראה שדווקא בשנה שבה המימון האמריקאי נחתך בכמחצית, בניגוד לשנתיים שקדמו לכך (2016 ו־2017), אונר"א לא סיימה את השנה בגירעון תקציבי (ראו תרשים 3).



תרשים 3: השוואת תשואות והוצאות של אונר"א (במיליוני דולר אמריקאי)⁵⁴

לפיכך, למרות שמוקדם מדי להעריך את תוצאות המהלך האמריקאי להפסקת מימון אונר"א, ניכר כי בינתיים מהלך זה הוביל למעורבות ולמחויבות רבה יותר של העולם הערבי כלפי הסוכנות ופועלה, ושההפחתה המשמעותית של מימון אמריקאי ב-2018 לא השפיעה (או אף תרמה) ליכולתה של אונר"א לסיים שנה זו במאזן חיובי, בניגוד לשנתיים הקודמות.

שנת 2019 הביאה עימה מכה נוספת שהשפיעה על מימון הסוכנות, בשל דליפת דוח פנימי של האו"ם שמצא כשלים בניהול אונר"א והוביל להתפטרותו של מנכ"ל הסוכנות (ראו הרחבה בפרק 2, בסעיף על תפקוד אונר"א). בעקבות הפרשה החליטו מספר מדינות, ביניהן שווייץ ובלגיה, להקפיא כל מימון עתידי לאונר"א.⁵⁵ בדצמבר 2019, עת אישרה האספה הכללית של האו"ם את חידוש המנדט של אונר"א לשלוש שנים נוספות (מיוני 2020 ליוני 2023), ציין ממלא מקום המנכ"ל כריסטיאן סנדרס שהקפאת המימון על ידי מדינות מסוימות מייצרת אי-ודאות כלכלית ל-2019–2020, ושלמרות ההצלחה ב-2018 לסגור גירעונות של שנים קודמות, דרושים כעת 167 מיליון דולר כדי לאפשר לאונר"א "להישאר בחיים".⁵⁶

בהינתן מצב זה, הפרק הבא בוחן את הסוגיות בתפקוד אונר"א שדורשות התייחסות בחשיבה אסטרטגית מחודשת על המשך פועלה של הסוכנות לטווח הרחוק, לפי המודל שעל פיו הסוכנות מתנהלת מזה שבעים שנה.

פרק שני: סוגיות שדורשות התייחסות בתפקוד אונר"א

בשנת 1950, בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה ושנה לאחר הקמת סוכנות אונר"א לטיפול בפליטים הפלסטינים, הוקמה הנציבות העליונה של האו"ם לפליטים (UNHCR).⁵⁷ כעבור שנה, ב-1951, אושרה אמנת הפליטים על ידי 145 מדינות שהסכימו להגדרת מיהו פליט.⁵⁸ מטבע הדברים, הקמת UNHCR הציפה את סוגיית מקומם של הפליטים הפלסטינים במסגרת פליטים חדשה זו. מדינות ערב, אשר היו נחשות להבטיח כי הסוגיה הפלסטינית תישאר על סדר היום של הקהילה הבינלאומית וראו בה מנוף להפעלת לחץ על מדינת ישראל הצעירה, התעקשו שפליטי פלסטין יישארו באחריות אונר"א. הטיעון שבו השתמשו היה כי הגדרה אוניברסלית של פליטים תעשה עוול לפליטים שזכותם לשיבה למולדתם כבר הוכרה על ידי העצרת הכללית.⁵⁹ כיוון שכך, אמנת הפליטים כללה סעיף הקובע פרמטרים נפרדים עבור פליטים פלסטינים, באמצעות הניסוח: "אמנה זו לא תחול על אנשים שנכון לעכשיו מקבלים הגנה וסיוע מזרועות או סוכנויות של האו"ם שאינן הנציבות העליונה של האו"ם לפליטים".⁶⁰ מכאן ואילך התפתחו אונר"א ו-UNHCR בכיוונים שונים, כאשר UNHCR זוכה בשני פרסי נובל לשלום (בשנת 1954 ובשנת 1981) בשל הצלחותיה בשיקום פליטים באזורי סכסוך שונים בעולם, ואילו אונר"א אינה מצליחה להצביע על הצלחות משמעותיות בשיקום פליטים פלסטינים.⁶¹ נתונים מ-2019 מראים כי UNHCR פועלת ב-134 מדינות ומטפלת בכ-20 מיליון פליטים, בכ-3.5 מיליון מבקשי מקלט, בכ-41 מיליון עקורים, ובעוד כ-6 מיליון אנשים "חסרי מדינה" (stateless persons) ו"אחרים", כלומר בסך הכול בכ-70.5 מיליון איש. לשם כך UNHCR מעסיקה 16,803 עובדים, והתקציב השנתי שלה לשנת 2019 עמד על שיא חדש של 8.6 מיליארד דולר.⁶²

לשם השוואה, נתונים סטטיסטיים על פעולת אונר"א מראים כי נכון ל-2019, 31,726 עובדי הסוכנות מטפלים בכ-5.5 מיליון פלסטינים המסווגים כפליטים, ותקציב הסוכנות השנתי לשנת 2018 היה 1.11 מיליארד דולר. לפיכך, בעוד שב-UNHCR היחס עומד על 4,195 פליטים לעובד, היחס באונר"א עומד על 173 פליטים לעובד.

כאשר בוחנים את יחס המימון לפליט מגלים כי 122 דולר מוקצים לטיפול בפליטים של UNHCR, ואילו אונר"א מקצה 201 דולר לפליט (ראו להלן תרשים 4 לסיכום השוואתי של הנתונים המאפיינים את תפקוד אונר"א ו-UNHCR).⁶³

אונר"א	UNHCR
◀ מטפלת בכ־5.5 מיליון איש	◀ מטפלת בכ־70.5 מיליון איש
◀ כ־31,700 עובדים	◀ כ־16,800 עובדים
◀ תקציב כולל של כ־1.11 מיליארד דולר	◀ תקציב כולל של כ־8.6 מיליארד דולר

תרשים 4: השוואת נתונים המנחים את פעילות אונר"א ו-UNHCR

על רקע נתונים אלה יתמקד הפרק בהיבטים שדורשים התייחסות בחשיבה אסטרטגית ארוכת טווח על אונר"א בהקשר לפליטים הפלסטינים בפרט, ובהקשר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני בכלל. לשם כך הפרק דן בשתי קטגוריות מרכזיות: תפיסת ההפעלה של אונר"א ותפקודה, כאשר כל אחת מהקטגוריות מורכבת ממספר סעיפים (ראו תרשים 5 להמחשת הסיווג). סדר הופעת הסעיפים רנדומלי בשל ההנחה שמשקלה של כל סוגיה תושפע מסובייקטיביות הגורם המעריך, ומאחר שייתכן כי דווקא הסוגיות שייתפסו על ידי חלק מהקוראים כמשניות יהיו הנוחות והקלות ביותר לטיפול.



תרשים 5: מיפוי היבטים שדורשים התייחסות בהמשך פעילותה של אונר"א

תפיסת ההפעלה של אונר"א

תפיסת ההפעלה של אונר"א תיבחן לאור שני רעיונות מארגנים מרכזיים של הארגון: ייעוד הסוכנות והגדרת הזכאים לשירותיה.

הייעוד של אונר"א

כפי שהוסבר בפירוט בפרק הקודם, אונר"א החלה כסוכנות זמנית שמטרתה להציע סעד ישיר ותוכניות תעסוקה בשיתוף עם ממשלות במדינות המארחות, לא רק כדי לגמול את הפליטים מהתלות בכספי סיוע, אלא גם כדי להגביר את התפוקה הכלכלית של המדינות המארחות ושל האזור בכללותו.

ככל הנראה, אונר"א לא תוכל לממש את הפוטנציאל המלא שלה כל עוד המבוי הסתום המדיני בין ישראל למדינות ערב יימשך, וכל עוד נמשכת התנגדותן של מדינות ערב לשלב בתוכן את פליטי אונר"א כדי שלא להשפיע על מה שנתפס, לפי החלטת או"ם 194, כזכותם של הפליטים לחזור לבתיהם בישראל. ההתנגדות לשילוב הפליטים הפלסטינים בנימוק של תמיכה במאבק הפלסטיני משמשת מפלט לחלק מהמדינות הערביות שאינן מעוניינות לקלוט ולשלב פליטים פלסטינים גם מסיבות אחרות. כך למשל לבנון, המונעת משיקולים דמוגרפיים. לאור חוסר הרצון של המדינות המארחות לשלב את הפליטים, הוצג בפרק הראשון תיאור מפורט של אופן הסטת המשאבים של אונר"א לסוגיות אחרות (כמו חינוך). מצב זה נמשך גם שבעים שנה לאחר הקמתה של אונר"א, למרות ההבנה הגוברת והולכת בקהילת חוקרים וקובעי מדיניות (אשר משתקפת בין היתר בעשורים של ניסיון שנרכש על ידי נציבות האו"ם לפליטים, UNHCR) בנוגע ליתרונות ולחשיבות של שילוב מקומי כאמצעי להבטיח פתרונות בני-קיימא לבעיות פליטות ממושכות.⁶⁴

עם השנים גובשה והתפתחה הספרות המחקרית והיישומית, שלפיה שילוב מקומי של זכאים לעזרה הומניטרית מאפשר להם לבנות חיים עצמאיים ויצרניים במרקם החברתי והפוליטי של מדינותיהם המארחות. דפוסים אלה הם ערובה להפחתת עימותים ולשמירה על יציבות אזוּרית. באופן דומה, מעמד של פליט תמידי נושא השלכות שליליות המובילות, כפי שמצוין בדוחות נציבות האו"ם לפליטים, ל"חיים מבוזזים, אי-ניצול של משאבים ואיום מוגבר על הביטחון".⁶⁵ כמו כן, אנשים במעמד פליט במשך תקופה ארוכה מתוארים כבעלי סיכוי גבוה יותר להישאב למערבולת עוני, בשל העובדה שהם בדרך כלל סובלים משלושת ממדי העוני שהגדיר הבנק העולמי: "חוסר הכנסה ונכסים, היעדר קול וחוסר אונים מול מוסדות המדינה והחברה, ורגישות לעזוּעִים".⁶⁶

מכיוון שכך, ולאור תפיסת הסיוע ההומניטרי כסיוע שאינו מכוון לייצור צמיחה כלכלית אלא למתן פתרונות לאוכלוסיות חסרות כול, כדוגמת סיוע חירום הניתן על ידי גופים כמו הצלב האדום הבינלאומי, תוכנית המזון העולמית או נציבות האו"ם לפליטים, יהיה אותו סיוע בדרך כלל זמני, ויכלול בעיקר סיוע חירום קצר מועד לקורבנות של אסונות טבע או מעשה ידי אדם ברחבי העולם.⁶⁷ לפיכך, אונר"א נמנעת מיישום מדיניות שהוכחה כתורמת לפתרון מצוקתם של פליטים רבים בכל רחבי העולם. אם אונר"א תתאים עצמה למנדט המקורי שלה, קרי מתן סעד ישיר ותוכניות תעסוקה בשיתוף עם ממשלות מקומיות במדינות המארחות, הרי מלבד התרומה העולמית והאזורית שתהיה לתעסוקה כזו לאחת מסוגיות הליבה של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, המרוויחים העיקריים יהיו פליטי אונר"א עצמם, שכן הם יזכו לאפשרות לבנות את

⁶⁸ חייהם ואת חיי ילדיהם בעצמאות ובכבוד.

טענה זו זוכה להמחשה הברורה ביותר בדוגמה של פליטי אונר"א בלבנון, אשר בהמשך לתווית בת עשרות השנים שהוצמדה להם כפליטים, נשללו מהם כל העת זכויותיהם הבסיסיות והם נדחקו לפריפריה של החברה הלבנונית באמצעות חוקים ותקנות מפלים. אלה כוללים מניעת הזכות ללמוד בבתי ספר ציבוריים, הזכות לגישה למערכת הבריאות הלאומית, הזכות לבעלות על רכוש ושליטת הזכות לאזרחות לבנונית – אפילו לאלה שנולדו בלבנון.⁶⁹

אומנם לא כל המדינות המארחות מפלות לרעה את פליטי אונר"א באופן כה חמור, אך ההפרדה ואובדן המעמד הקשורים להיותם פליטים במדינה המארחת ברורים.

הגדרת אוכלוסיית המוטבים של אונר"א

הגדרת מיהו פליט פלסטיני אשר זכאי לשירותי אונר"א היא נושא רגיש העומד בלב סוגיית הפליטות הפלסטיניות. סוגיה זו תידון משלושה היבטים שונים: חוסר עקביות בהגדרה ושינוייה לאורך העשורים, העברה אוטומטית ובלתי מוגבלת של מעמד הפליטות לצאצאי הפליטים ושימור מעמד הפליטות גם למקבלי אזרחות במדינות הקולטות ולמעורבים בטרור.

א. חוסר עקביות בהגדרת פליטי אונר"א

החלטה 302 (IV) (1949) על הקמת אונר"א התייחסה למונח 'פליט' מבלי להציע הגדרה מיהו פליט פלסטיני. למעשה, עם הקמת אונר"א, המונח 'פליטים פלסטינים' התייחס לפליטים יהודים וערבים של מלחמת 1948.⁷⁰ זמן קצר לאחר המלחמה, ישראל קיבלה על עצמה את האחריות לפליטים יהודים וערבים שנותרו בשטחה, אולם הפליטים הערבים שנותרו ברצועת עזה הכבושה על ידי מצרים, בגדה המערבית הכבושה על ידי ירדן, בירדן עצמה, בסוריה ובלבנון – נקראו כולם בסופו של דבר 'פלסטינים' והוכפפו לאחריות אונר"א.⁷¹ באותה החלטה מכוננת נאמר כי "יידרש סכום השווה לסך של 33.7 מיליון דולר" לתוכניות סעד ותעסוקה לשנת פעולה אחת ב-1950.⁷² זאת, לעומת תקציב של 300 אלף דולר שעליו ביססה UNHCR את פעילותה בשנה הראשונה לקיומה.⁷³ בשנת 1950 וללא הגדרה רשמית שנקבעה על ידי גוף מפקח, גיבשה אונר"א סדרה של הגדרות יישומיות משלה לפליטים, כדי לסייע בקביעת הזכאות לסיוע.⁷⁴ אלה קבעו כי פליט הוא "אדם נזקק, אשר כתוצאה מהמלחמה בפלסטין איבד את ביתו ואת מקורות הפרנסה שלו".⁷⁵ העובדה שהגדרה זו היא יישומית ולא משפטית היא אולי אחד הגורמים שאפשרו את התאמתה עם השנים.⁷⁶

כבר בהמשך אותה שנה צומצמה ההגדרה הראשונית של אונר"א לנוסח הבא: "אדם שבשגרה היה תושב פלסטין ואיבד את ביתו ומחייטו כתוצאה מפעולות איבה והפך נזקק",⁷⁷ ואילו בשנת 1954 שונה הנוסח שוב, ל"אדם שמקום מגוריו היה פלסטין

לפחות שנתיים לפני מלחמת 1948, ואשר כתוצאה מכך איבד את ביתו ואת אמצעי המחיה שלו".⁷⁸

למרות ההגדרות המשתנות הללו ואולי גם בגללן, כבר בשנת 1954 הודתה אונר"א כי "יש ללא ספק מספר רב של רישומים פסולים", שכן "קשה מאוד, ובמקרים מסוימים בלתי אפשרי עבור הסוכנות לפתח שיטה משביעת רצון שתבטיח מחיקה מלאה מהרשומות של כל מי שאינם זכאים לקצבאות או לסיוע אחר מהסוכנות".⁷⁹ מלחמת ששת הימים ב-1967 וזרימת פליטים נוספים מהגדה המערבית למערכת אונר"א הייתה הזדמנות לבסס נקודת התחלה חדשה, ובשנת 1971 הורחבה שוב הגדרת הפליטים, עם פירוט לגבי הורשה של מעמד הפליט.⁸⁰ בשנת 1993 פרסמה הסוכנות הנחיות חדשות לרישום פליטים, שבהן דרישת ה"נוקדות" כבר הוצאה רשמית מהגדרת הזכאות למעמד פליט פלסטיני,⁸¹ כמו גם הכלל המחייב את הפונים להראות שהם התגוררו מאז הסכסוך באחת המדינות שבהן אונר"א מספקת סיוע.⁸² כתוצאה מכך, אנשים שמעולם לא היו רשאים להירשם באונר"א הורשו עתה להירשם, אם יכלו להוכיח כי מקום מגוריהם הרגיל מ-1 ביוני 1946 עד 15 במאי 1948 היה פלסטיני, וכן כי הם איבדו את ביתם ואת אמצעי המחיה שלהם כתוצאה מהמלחמה ב-1948.⁸³ נוסף על שינוי ההגדרה לאורך השנים וחוסר היכולת של הסוכנות לפקח על רישומים כוזבים או על מקרי מוות של פליטים רשומים, אונר"א מעניקה עזרה גם לקבוצה של אנשים – וצאצאיהם – אשר במוצהר מעולם לא ענו להגדרת אונר"א לפליט. אלה הם הפליטים שזכו לכינוי "הכלכליים", וכוללים אנשים השייכים לאחת מארבע הקטגוריות הבאות: "תושבי אזורי ספר" שבתיהם היו בצד הערבי של קו שביתת הנשק של 1949, אך שדותיהם היו בצד הישראלי; "עניי ירושלים ועזה", שבתיהם היו בצד הערבי של קו שביתת הנשק, אך עבודתם הייתה בצד הישראלי; "נוודים בדואים", ששדות המרעה שלהם (או חלקם) היו בצד הישראלי של קו שביתת הנשק; ו"מקרי פשרה" בלבנון, אשר בהמשך להתעקשות הרשויות הלבנוניות קיבלו את שירותי אונר"א, למרות שלדעת אונר"א לא עמדו מעולם בקריטריונים של פליטים פלסטינים.⁸⁴ בתקופה שקדמה לשנת 1960 ציינה העצרת הכללית כי המנדט של אונר"א לא חל על "הפליטים הכלכליים" הללו.⁸⁵

ראוי לציין כי לכל אורך השלבים וההתפתחויות הרבות בדרך שבה קיבעה אונר"א את ההגדרה לגבי מי הם הפליטים הפלסטינים, הדגש נותר נעוץ בעבר ומנותק מהתייחסות לתנאים הנוכחיים של יחידים בתוך אותה קבוצה קולקטיבית. כלומר, שום תמריץ לא ניתן למי שרוצה לשפר את תנאי חייו ולשנות את מעמדו כפליט פלסטיני, גם שבעה עשורים לאחר מלחמת 1948.

לפיכך, הגמישות הרבה בתהליך הקובע מיהו פליט הזכאי לשירותי אונר"א, היעדר מנגנון מחיקת פליטים שמתו מרשימות אונר"א לצד מניעת רישומים כוזבים

מלכתחילה – כל אלה מעידים על התשתית הפגומה שבבסיס הגדרת הסוכנות את הזכאים לשירותיה.

ב. העברה אוטומטית ובלתי מוגבלת של מעמד הפליטות לצאצאים

בדומה לשינויים הרבים בהגדרת מיהו פליט פלסטיני, שונתה גם ההגדרה של זכאות צאצאי הפליטים של אונר"א למעמד פליט במהלך השנים.

בשנת 1950, כאשר מנכ"ל אונר"א האוורד קנדי (מקנדה) דיווח לעצרת הכללית כי "הסוכנות החליטה שפליט הוא אדם נזקק, אשר כתוצאה מהמלחמה בפלסטין איבד את ביתו ואת אמצעי המחיה שלו",⁸⁶ לא הופיעה כל התייחסות לצאצאים.⁸⁷ בתחילה, הרחבת מעמד הפליטים לדור השני הייתה מוגבלת לצאצאי פליטים גברים. ההיגיון היה שילדים של אישה פליטה שנישאה לגבר שאינו פליט, בדרך כלל יזכו ליתרונות שמקנה מעמדו של הבעל ויהפכו לאזרחי המדינה, ולכן מתייטר הצורך בסיוע אונר"א.⁸⁸ לפיכך, עד שנת 1965 אונר"א לא ראתה את נכדיהם של פליטים כפליטים, אולם החל משנה זו יצר הנציב הכללי של אונר"א לורנס מייקלמור (מארצות הברית) "הרחבה של הזכאות, בכפוף לצורך, לדור השלישי של הפליטים", כלומר לילדים של אנשים שבעצמם נולדו לאחר 14 במאי 1948.⁸⁹ בשנת 1982 הורחבה שוב הגדרת הזכאות של צאצאי הפליטים הפלסטינים – הפעם לכל הדורות. הדבר נעשה באמצעות החלטת העצרת הכללית (37/120), המורה לאונר"א "להנפיק תעודות זהות לכל פליטי פלסטין וצאצאיהם"⁹⁰ ללא מגבלות על מספר הדורות קדימה. החלטה מכרעת זו התקבלה ללא דיון או הצבעה נפרדת בעצרת הכללית,⁹¹ למרות שברור היה שאוכלוסיית הזכאים החדשה אינה עומדת בכללים של אונר"א בדבר מגורים בפלסטין לפני מאי 1948, ולכן לא מדובר במי שאיבדו את בתיהם או את אמצעי המחיה שלהם לאחר מלחמת 1948.⁹² בשנות התשעים, שבמהלכן גברה תשומת הלב לשוויון מגדרי (שהפך לערך שהאו"ם אימץ דרך אמנת האו"ם לביטול כל אופני האפליה נגד נשים)⁹³ ובתגובה לביקורת הציבורית, אונר"א החלה לבצע התאמות אד הוק כדי לרכז את השפעות האפליה בהגדרותיה כלפי נשים הנשואות לגברים שאינם פליטים, ולילדים שנולדו מנישואים כאלה. בעשור שלאחר מכן ובמיוחד מאז 2006,⁹⁴ גם בעלים של פליטות רשומות שאינם פליטים וצאצאיהם היו רשאים להגיש בקשה לשירותי אונר"א.⁹⁵ נכון ל-2020, כל צאצאי הפליטים זכאים להירשם כפליטים בעצמם.

הערכת ההתפתחויות האלה מחייבת השוואה לתקנות של נציבות האו"ם לפליטים כלפי פליטים מסכסוכים אחרים ברחבי העולם. ואכן, נציבות האו"ם לפליטים מעניקה מעמד "פליט נגזר" (derivative refugee status) לילדים ולבני המשפחה הגרעינית של הפליט.⁹⁶ אולם, למרות שאנשים אלה זכאים לכל ההטבות הכרוכות בהיותם פליטים, הם אינם מסווגים כפליטים באופן שמאפשר לתבוע מעמד "פליט נגזר" לדור ההמשך

שלהם. כלומר, מתן מעמד "פליט נגזר" לאנשים אחרים אינו אוטומטי, ותלוי בשיקול דעת זהיר של כל מקרה לגופו דרך ראיון אישי וניתוח הקשר והתלות בין הפליט לאדם הטוען למעמד "פליט נגזר".⁹⁷

ההתפתחויות שהוזכרו לעיל באבולוציה של קביעת החלת מעמד הפליטות על צאצאי פליטים פלסטינים הרשומים באונר"א, בצד קצב הגידול הטבעי של קבוצת אוכלוסייה זו, הביאו לכך שמספר האנשים הרשומים כפליטים פלסטינים התנפח מ-700 אלף לכ-5.5 מיליון תוך כשבעים שנה. עובדה זו, לצד היעדר פתרון ארוך טווח עבורם, גרמה לכך שמדיניות הסוכנות לתייג צאצאים של פליטים רשומים כפליטים עם לידתם, לא רק תרמה להנצחת סוגיית הפליטות בנושא מרכזי בסכסוך הישראלי-פלסטיני, אלא היא גם מחייבת גידול מתמיד בתרומות הבינלאומיות כדי לאפשר לסוכנות להמשיך בתפקוד הבסיסי שלה – מטרה שאינה בת-קיימא בעליל לטווח הרחוק.

במהלך 2018 פרסם שירות המחקר של הקונגרס האמריקאי שני דוחות⁹⁸ העוסקים בסיוע של ארצות הברית לפלסטינים, תוך השוואה בין אונר"א ל-UNHCR בסוגיית מעמד צאצאי הפליטים. הדוחות מראים שבנושא זה עמדת האו"ם היא כי ישנם מספר מצבי פליטות מתמשכים ברחבי העולם, שבהם דורות רצופים ממשיכים להיות מוכרים כפליטים, וכי במובן זה הפלסטינים אינם ייחודיים. בפרט, "פליטי פלסטין אינם נבדלים ממצבים אחרים של מצבי פליטות מתמשכים, כמו אלה שבאפגניסטן או סומליה, שם ישנם דורות רבים של פליטים, הנחשבים על ידי נציבות האו"ם כפליטים ונתמכים ככאלה".⁹⁹

עם זאת, יש לציין בהתחשב בממצאים שהוצגו לעיל, כי העם הפלסטיני הוא מקרה ייחודי של עם שמעמד הפליטים שלו הורחב דורות קדימה, על רקע מציאות שבה לא נעשים מאמצים פעילים כלשהם ליישב את הפליטים הפלסטינים, ושבה הם שומרים על מעמדם ללא קשר למצבם הכלכלי או לקבלת אזרחות ממדינות אחרות – נושא שנדון להלן.

ג. שימור מעמד הפליטות למקבלי אזרחות במדינות הקולטות ולמעורבים בטרור

אמנת 1951 הנוגעת למעמדם של פליטים קובעת כי אדם לא ייחשב עוד כפליט אם "קיבל לאום חדש ונהנה מהגנת המדינה שהעניקה את הלאום החדש".¹⁰⁰ UNHCR פועלת על פי עיקרון זה כמו גם האיחוד האירופי, הקובע כי "אזרח מדינה שלישית או אדם חסר מדינה לא יהיה עוד פליט אם הוא או היא: ... (ג) קיבלו לאום חדש, ונהנים מהגנת המדינה שהעניקה את הלאום החדש".¹⁰¹ גם על פי החוק האמריקאי, אדם שיש לו אזרחות במדינה שבה הוא מתגורר ונהנה מההגנה של אותה מדינה, אינו יכול להיות זכאי למעמד של פליט.¹⁰²

בניגוד לסעיפי ההפסקה (cessation clauses) הללו, אונר"א אינה מתייחסת לנושא אזרחות ואינה מבטלת רישום פליטים פלסטינים שהפכו לאזרחים במדינה המארחת.¹⁰³ מבין חמשת מוקדי הפעילות של אונר"א, ההשלכות הבעייתיות ביותר של התנהלות זו הן בירדן, ברצועת עזה ובגדה המערבית.

בירדן, הרוב מבין יותר משני מיליון הפליטים הפלסטינים (2,242,579 פליטים פלסטינים ליתר דיוק, על פי דוח אונר"א לשנת 2018–2019), שהם 40 אחוזים מכלל הפליטים הרשומים באונר"א, הם אזרחי מדינה.¹⁰⁴ נוסף על כך, פליטי אונר"א שהם אזרחי ירדן מחזיקים בעמדות כוח משמעותיות, הם עובדים במקצועות של המעמד הבינוני והגבוה ורובם אינם גרים במחנות הפליטים של אונר"א.¹⁰⁵ הגדרתם כפליטים וזכאותם למעמד של פליטים היא בחזקת "מעמד אוקסימורוני של אזרח-פליט",¹⁰⁶ אינה עולה בקנה אחד עם מעמדם האזרחי ואין לה כל מקבילה באוכלוסיות פליטים אחרות.¹⁰⁷

מעניין לציין כי פליטי אונר"א שהם אזרחי ירדן אינם מקבלים שירותים מממשלת ירדן: הם לומדים בבתי ספר מיוחדים של אונר"א ופונים למרפאות בשירותי הבריאות שלה. למרות שסביר להניח שהשיקולים של ממשלת ירדן הם שיקולים תקציביים, מאחר שממילא שירותי החינוך והבריאות בעבור הפליטים הפלסטינים מתוקצבים על ידי אונר"א גם אם הם מוגדרים כאזרחים ירדנים, ויש בכך כדי להקל על קופת הממלכה, הדבר תורם לשימור הבידול במעמדם האזרחי של הפלסטינים בממלכה. למותר לציין כי מצב זה מפלה את אוכלוסיית הפליטים, שמשללת ממנה האפשרות להשתלבות מלאה בשל ההתייחסות השונה אליה בהשוואה לשאר האזרחים הירדנים.¹⁰⁸ באשר לרצועת עזה ולגדה המערבית, נכון לשנת 2019, רשומים באונר"א כ-2.3 מיליון אנשים כפליטים פלסטינים,¹⁰⁹ שהם כ-42 אחוזים מזכאי הסוכנות. עם זאת, אנשים אלה מסווגים על ידי הרשות הפלסטינית כאזרחים החיים במולדתם על פי חוק היסוד הפלסטיני משנת 2003,¹¹⁰ והרשות מספקת להם דרכונים בהתאם להסכמי אוסלו שנחתמו בין ישראל לבין הארגון לשחרור פלסטין (אש"ף) ב-1993.¹¹¹ יתרה מזאת, הקהילה הבינלאומית כולה רואה בפליטי אונר"א בגדה המערבית וברצועת עזה אזרחים של המדינה הפלסטינית העתידית, שבה ייושבו פליטים פלסטינים.¹¹² לפיכך, כלל הפליטים הפלסטינים הרשומים באונר"א ומחזיקים באזרחות ירדנית, או המתגוררים בשטחי רצועת עזה והגדה המערבית, אשר נחשבים כחלק מהמולדת הפלסטינית ומוכרים על ידי הקהילה הבינלאומית כשטחים של המדינה הפלסטינית העתידית – מונים לא פחות מאשר 80 אחוזים מהפליטים הרשומים בסוכנות, כאשר אנשים אלה לא היו זכאים למעמד פליטים על פי כל קריטריון סביר, בין על בסיס תקנות אמנת הפליטים של 1951, ובין על פי תקנות נציבות הפליטים של האו"ם, האיחוד האירופי או ארצות הברית.

קריטריון נוסף להגדרת מעמד פליטות, שבו קיים שוני בין אונר"א לבין UNHCR, הוא נושא המעורבות בטרור. על פי התקנות המנחות את UNHCR, די במעורבות בפשעי מלחמה ובפעילות פלילית אחרת כדי לשלול מפליטים רשומים את מעמדם. בניגוד לכך, באונר"א לא קיימים נהלים רשמיים לביטול רישום של פליט או לשלילת שירותים לפליט רשום, והסוכנות לא עושה כל מאמץ לזהות או להטיל סנקציות על פליטים המעורבים במעשי טרור.¹¹³

לאור ההבדלים שהוזכרו בין הקריטריונים של אונר"א לאלה של UNHCR לקבל ולשמור על מעמד הפליטות, ניתן לטעון כי מספר הפליטים הפלסטינים הזכאים למעמד פליט בהתייחס למקובל לגבי אוכלוסיות פליטים אחרות נמוך יותר במידה משמעותית מהמספר הכולל של 5.5 מיליון פליטים הזכאים כיום לשירותי אונר"א.

ההיבט התפקודי של אונר"א

ב-2019 הגיעה הביקורת על תפקוד אונר"א לשיא חדש, עם פרשת שחיתות שנחשפה בדבר דליפת דוח פנימי של האו"ם שחקר את התנהלות אונר"א, ושבסופו של דבר הביא להתפטרותו של מנכ"ל הסוכנות (החל מ-2014), פייר קרהנבול (משווייץ).¹¹⁴ למרות זאת, בחינת ההיבט התפקודי של אונר"א להלן אינה מתייחסת לפרשה זו, מכיוון שהעדפנו להתמקד בהיבטים משמעותיים, נרחבים וקבועים, יותר מאשר באדם אחד שעמד בראש הסוכנות בעת כזו או אחרת. לפיכך, בבחינת תפקוד אונר"א לאורך השנים, חלק זה מתייחס לארבעה נושאים מרכזיים: תחומי האחריות של אונר"א, הפוליטיזציה של אונר"א, מועסקים בשורות הסוכנות ומעורבות אונר"א בטרור.

תחומי אחריות: סוכנות לא־ממשלתית עם תפקידים ממשלתיים

היעדר הנהגה ומוסדות פוליטיים פלסטיניים מאוחדים בשנות החמישים והשישים של המאה ה-20 הביא לכך שאונר"א קיבלה על עצמה תפקיד הדומה לממשלה גולה, המופקדת על הרווחה.¹¹⁵ ואכן, לאורך השנים נאמר כי אונר"א מבססת עצמה כמוסד מעין־מדינתי, כממשלה ללא טריטוריה,¹¹⁶ כמדינה בתוך מדינה¹¹⁷ או כמדינה חלופית,¹¹⁸ משום שנטלה על עצמה את האחריות המוטלת באופן מסורתי על ממשלות לאומיות בתחומי החינוך, שירותי הבריאות והשירותים החברתיים.¹¹⁹ תפקוד זה של אונר"א מעלה את ארבעת החששות הבאים:

ראשית, בניגוד לממשלות ריבוניות, לאונר"א אין שום סמכות שיפוטית על השטח שבו היא פועלת או על התושבים הזכאים לשירותיה. בהיותה גוף בינלאומי אוטונומי, לא ניתן להכפיף אותה לסמכותה של ממשלה ריבונית, ולהיפך, שום ממשלה רשמית לא תוותר מרצונה על ריבונותה ותסכים להכפיף עצמה לסמכותה של אונר"א.¹²⁰ מלבד עימותים בלתי נמנעים שמצב זה מַזְמֵן, הוא אינו משאיר לאונר"א מספיק מנופים או

אחריות כדי לסנן ולפקח כיאות על עובדיה וזכאיה מפני מעורבות בפעילות טרור או פעילות הונאה (נושא זה נדון בהרחבה בהמשך בסעיף 3 – מועסקים).¹²¹ שנית, מצב זה, שבו סוכנות לא־ממשלתית נושאת בתפקידים ממשלתיים, משחרר חלקית את הממשלות המארחות, כולל הרשות הפלסטינית וחמאס בגדה המערבית וברצועת עזה בהתאמה, מהאחריות על תחומי פעילות מכריעים, אשר באופן שגתי מנוהלים על ידי מדינות או מדינות בהליכי הקמה.¹²² במקרה של ממשלות מארחות, העובדה שהאחריות המלאה על הפליטים בשטחן מוטלת על גורם שלישי מבטלת כל תמריץ לעסוק בתהליכים ארוכים ויקרים ליישובם מחדש, ולהפיכתם לאזרחים יצרניים המשולבים בחברה המקומית ותורמים לה. בסוריה ובלבנון באופן בולט במיוחד, מצב זה מנציח נהלים מפלים שמפעילות הרשויות האזרחיות המקומיות כלפי פליטי אונר"א. שלישית, אם נתמקד בפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה: העברת כספים לאונר"א לצורך טיפול במשימות שהן בתחומי אחריות בסיסיים של המדינה מפחיתה בהכרח את סכום הכסף הזמין למתן סיוע לרשויות הפלסטיניות הרשמיות (הן בגדה המערבית והן ברצועת עזה), ויוצרת תחרות לא בריאה בין שתי הרשויות.¹²³ בגדה המערבית, מצב זה תורם להחלשת הפרטנר הפוטנציאלי הרשמי של ישראל להסכמים עתידיים לסיום הסכסוך. במקרה של חמאס – המוכר כארגון טרור השולט ברצועת עזה – האחריות שיש לאונר"א על מילוי תפקידי ממשלה בסיסיים נתפסת כבעייתית במיוחד, מכיוון שהיא משחררת את חמאס מאחריות על אזרחים פלסטינים בשטח שבשליטתו, ובכך משחררת כספים לפעילויות אחרות של חמאס, כולל פעילות טרור נגד אזרחי ישראל.¹²⁴

רביעית, תפקוד אונר"א בשטחים הפלסטיניים מעלה שאלות ביחס לריבונות ולמשילות האפקטיבית של מדינה פלסטינית עתידית, לאור העובדה שחלק ניכר מאוכלוסייתה – מוטבי אונר"א – נפרד מהחברה הפלסטינית הכללית ומטופל מבחינה חברתית וכלכלית על ידי ישות שאינה הרשות הפלסטינית, ואשר במקביל מטפחת את הנרטיב שמצבם הגרוע הוא זמני, עד לחזרתם לבתיהם בשטח ישראל הריבונית. בתרחיש הטוב ביותר, מצב כזה תורם לפיצול ולהסכמה להחלת אמות מידה שונות על קבוצות שונות בחברה הפלסטינית, ובתרחיש הגרוע ביותר, מצב כזה מכרסם בסמכות הממשל הפלסטיני על ידי הצבת סימן שאלה לגבי הלגיטימיות של הרשות הפלסטינית, כמי שמופקדת על רווחת כלל אזרחיה הפלסטינים.¹²⁵

פוליטיזציה

ביטויים ברורים וגלויים לעין של הפוליטיזציה של אונר"א ניתן לראות בשלל ההצהרות הפוליטיות וההודעות לעיתונות של דוברי אונר"א וגורמים רשמיים מטעמה, המשוות בין ההתקפות הישראליות על חמושים פלסטינים למתקפות חמאס על אזרחים ישראלים,

תומכות בזכות השיבה הפלסטינית ומוקיעות את גדר הביטחון של ישראל.¹²⁶ בחלק זה נתייחס לפוליטיזציה של אונר"א בשתי קטגוריות עיקריות: האחת תעסוק באבני דרך כרונולוגיות בפוליטיזציה המנהלית של הסוכנות, ואילו השנייה תתמקד בחינוך.

א. פוליטיזציה מנהלית

במרוצת השנים בהן לא היה מוסד לאומי פלסטיני בעל הכרה בינלאומית, הפכה אונר"א לנציגה מעין פוליטית של הפלסטינים בזירה הבינלאומית, כשהיא נותנת ביטוי לדרישותיהם ולכמיהתם לשיבה למולדת. בכך התרחקה אונר"א בצורה ברורה מהתפיסה שאפיינה את פועלה בשנותיה הראשונות, שבהן ראתה בזכאים לשירותיה אוסף של יחידים ללא היבט של סולידריות.¹²⁷ ציון הדרך הבולט ביותר שהצביע על תחילת הפוליטיזציה של הסוכנות הוא המאבק בסוף שנות החמישים בין הסוכנות לתורמים שלה ביחס לקצבאות הסעד – כאשר אונר"א התעקשה לספק קצבאות לכל הפליטים, ללא קשר למצבם הסוציו-אקונומי.¹²⁸

עד לייסוד אש"ף ב־1964, אונר"א כבר הצליחה להשתלב עמוק בתוך קהילות הפליטים הפלסטינים ולקבע את עניינם כסוגיה מרכזית בסכסוך הישראלי-פלסטיני. בשנים שלאחר מכן הפכו מתקני אונר"א למרכיב חשוב במאבק הלאומי של אש"ף, ומחנות הסוכנות הפכו לאתרי גיוס מרכזיים. למעשה, דיווחי אונר"א מסוף שנות השישים ממחישים בבירור כיצד מתקני הסוכנות בלבנון שימשו את אש"ף למטרות צבאיות.¹²⁹ לאחר מלחמת ששת הימים יזמה ישראל תוכנית גדולה לשיקום מחנות הפליטים בגדה המערבית וברצועת עזה, במטרה להעביר פליטים לדוור קבע, לשפר את התשתיות ואת תנאי המחיה שלהם ולהרוס את המחסות הזמניים. אולם, ותוך הפרה בוטה של המנדט של אונר"א, צעדים אלה זכו למחאה נמרצת מצד הסוכנות, שקראה לישראל לנטוש את תוכניותיה ולהימנע מכל פעולה שעלולה להביא ליישוב מחדש של פליטים פלסטינים.¹³⁰

כשני עשורים לאחר מכן, לקראת סוף שנות השמונים, פרצה האינתיפאדה הראשונה, אשר מתוארת בספרות כנקודת התייחסות נוספת בכרונולוגיה של הפוליטיזציה של אונר"א. תקופה זו אופיינה בעידוד תעמולה חריפה ודמוניזציה לישראל, ובתמיכה בלתי מתפשרת שהסוכנות הביעה בתביעות הפלסטיניות.¹³¹ בהמשך, במהלך שנות התשעים, דחתה אונר"א תוכניות שיזמו רשויות עירוניות פלסטיניות לחיזוק הקשר ביניהן לבין זכאי אונר"א.¹³²

במהלך שבעים שנות קיומה הפנתה אונר"א אצבע מאשימה כלפי כל אותם צדדים שלשיטתה אשמים במצוקה הפלסטינית: לא רק ישראל אלא גם הרשויות הפלסטיניות, הממשלות הערביות והמעצמות בזירה הבינלאומית.¹³³ בעשותה כן תיקפה אונר"א את מעמדה כסמל פלסטיני המזוהה עם רעיון הקורבנות הפלסטינית והפליטות,¹³⁴ והפכה

שם נרדף לחיי המחנות ולחוויות הפגיעות התמידית של הפליטים הפלסטינים.¹³⁵ פוליטיזציה זו עושה עוול לטיפול בהיבטים ההומניטריים של בעיית הפליטים, ומנציחה את סבלם של הזכאים לשירותיה על ידי ביטול יוזמות ליישוב מחדש של פליטים, לשיפור התנאים שלהם ולביטול מעמד הפליטות שלהם – וכל זאת תוך טיפוח תקוות שווא שיום אחד ישובו לגור בבתי אבותיהם בשטח הריבוני של מדינת ישראל.

ב. פוליטיזציה חינוכית

מאז הקמתה השתמשה אונר"א בתוכניות הלימוד של המדינה המארחת בבתי הספר שלה, הן כדי לאפשר לתלמידיה לעבור את הבחינות הארציות בסיום הלימודים והן כדי להקל את המעבר לחינוך העל-יסודי המקומי במדינה המארחת. לאורך השנים התעוררה מחלוקת על תוכן ספרי הלימוד ששימשו בכיתות אונר"א, שמקורה בעובדה שהממשלות המארחות שילבו בחומרי הלימוד תוכן פוליטי הנוגד את האידיאולוגיות וההבנות של קהילת התורמים הבינלאומית – אשר עדיין נקראה לממן אותם.¹³⁶

נוסף על האופן הספציפי שבו ספרי הלימוד נצבעו בתוכן פוליטי מקומי,¹³⁷ נחשפו מוטבי אונר"א הצעירים לפוליטיזציה פלסטינית דרך בתי הספר ומרכזי הנוער של הסוכנות, שם נעשית פעולה מתמדת של בנייה והפצה של זהות פלסטינית קולקטיבית של גלות, המבוססת על זיכרון הגירוש מאדמת פלסטין וטענת השיבה.¹³⁸

במהלך שנות השישים והשבעים, לימוד הלאומיות הפלסטינית היה מטרה ספציפית של אש"ף. בתי ספר, איגודי מורים וארגוני נוער היו יעד של אש"ף ושל ארגונים מתחרים (כמו האחים המוסלמים), ומרחבים אלה עברו פוליטיזציה מוחלטת.¹³⁹ בשנות השבעים התאים הדגש החינוכי של אונר"א ל"גישת השלבים" להשמדת ישראל שאימץ אש"ף ב-1974, ותוכנית הלימודים כללה מחויבות לזכות השיבה.¹⁴⁰ ויצירת תשתית לתמיכה ב"זכויות הבלתי ניתנות לשלילה" (inalienable rights) של העם הפלסטיני. עם חלוף הזמן שיקפו ספרי הלימוד בבתי הספר של אונר"א אנטי-ישראליות, אנטישמיות, אנטי-מערביות והתנגדות לשלום, לצד תמיכה מתמדת בזכות השיבה.¹⁴¹

כיום לומדים בבתי הספר של אונר"א בגדה המערבית וברצועת עזה מתוך ספרי לימוד שקיבלו את אישור הרשות הפלסטינית, ואליהם מתווספים ספרי לימוד שאושרו על ידי חמאס באזורים שנמצאים בשליטתו. התוספות של אונר"א אכן משלבות חומרים הנוגעים לסובלנות כלפי האחר, אולם אלה מתייחסים למחלוקות פלסטיניות פנימיות ונמנעים מהרחבת הדיון לסוגיות דומות ביחס ליהודים או לישראל.¹⁴²

לגבי חומרים שלא נכתבו על ידי אונר"א אך נלמדים בבתי ספר של אונר"א – מחקר שנערך בשנת 2018 מצא כי הציונות מופיעה בהם באופן קבוע כתנועה קולוניאליסטית שנועדה לגרש פלסטינים מאדמותיהם בתמיכת האימפריאליזם המערבי, ובכך מצוירת "משחק סכום אפס" של איום קיומי על הפלסטינים.¹⁴³ כמו כן נמצא כי ספרי הלימוד

מחקו כמעט לחלוטין את המילים 'ישראל' או 'ישראלי' (והחליפו אותן במונח 'ציוני'), לצד מחיקת ישראל מהמפות הגיאוגרפיות של ספרי הלימוד בבתי הספר. נמצא כי ספרי לימוד מציגים יהודים בעיקר ככובשים נטולי זכויות כלשהם, חסרי זיקה לארץ ולמקומות הקדושים וכאלה שנוכחותם אינה לגיטימית והיא זמנית בלבד. לבסוף, ספרי הלימוד אינם מזכירים את סבבי המשא ומתן השונים בין ישראל לפלסטינים ולא את הסכמי השלום בין ישראל ומצרים או ירדן.¹⁴⁴

לפיכך ברור למדי שתוכניות הלימוד הנלמדות בבתי הספר של אונר"א – גם אם לא בהכרח נוסחו על ידי אונר"א – כרוכות בפוליטיזציה באופן הפוגם בסיכוי לבניית שלום. מגמות כאלה הופכות לבעייתיות יותר כאשר 58 אחוזים מתקציבה של אונר"א מופנה לחינוך.¹⁴⁵

מועסקים

מתוך אוכלוסיית המועסקים באונר"א, כ-99 אחוזים הם פלסטינים ופחות מאחוז אחד הם עובדים בינלאומיים (שרובם אמריקאים ואירופים). מצב זה הופך את הסוכנות למעסיק הלא-ממשלתי הגדול והיחיד באזור, עם יחס של כ-1:155 (200 עובדים לא פלסטינים בלבד מתוך 31 אלף מועסקים) לטובת העסקת עובדים מקומיים.¹⁴⁶

בשנות השישים והשבעים ביקשה אונר"א לאייש את תוכנית השירותים המורחבת שלה, שהתפרסה מעבר לפרויקטים לייצור הכנסה ולעזרה עצמית, ושכרה לשם כך פליטים שהועסקו כמורים, רופאים, אחיות, עובדים סוציאליים, מנהלים ועובדי תחזוקה. בשנות השמונים חל מעבר הדרגתי שבמסגרתו שותפו הפליטים בתכנון, ביישום, בניטור ובהערכה של תוכניות הסוכנות.¹⁴⁷

הספרות מציגה חילוקי דעות ביחס לרעיון שילובם של מוטבי הארגון בשורותיו – גישה שאונר"א אימצה במלואה. התומכים במדיניות כזו מכירים בכך שההשתתפות היא גם יעד וגם אמצעי עבור הפליטים, כדי לממש באמצעותה את זכויותיהם לשיבה למולדת, לקבלת פיצויים ופתרונות ארוכי טווח אחרים למצוקתם רבת השנים, כאשר במקביל הסוכנות נהנית מעובדים מסורים.¹⁴⁸ אחרים רואים צעד כזה כבעל פוטנציאל לפגוע באונר"א, בשל החשד והטינה שרבים מהעובדים הפלסטינים רוחשים כלפי העובדים הבינלאומיים, הנהנים מכוח ומפריבילגיות שנשללים מהצוות המקומי (כמו שכר גבוה יותר). זאת ועוד, העסקת הפליטים נתפסת כמחזקת את זהותה של אונר"א כסוכנות הממומנת על ידי מדינות מערביות חזקות, אשר הנציגים שלהן בתוך הארגון הם אותם "זרים" המייצגים קבוצת בכירים מנותקת.¹⁴⁹

בנפרד מהשאלה איזו גישה נפוצה יותר, ישנן שלוש בעיות בלתי נמנעות כתוצאה מהמדיניות של אונר"א להעסיק את הזכאים לשירותיה כחלק אינהרנטי מההרכב הארגוני שלה.

ראשית, אנשי צוות שהם במקביל גם זכאים לשירותי הסוכנות נוטים באופן טבעי לדאוג יותר לאינטרסים של הזכאים מאשר למטרות אונר"א, ולמתוח את הכללים כדי לענות על צורכי הפליטים במקרים שבהם חלות הגבלות בשל המדיניות והמנדט של אונר"א. דוגמה לכך היא המתח הפוליטי והסבל האישי הרב שליוו את החקירה בלבנון בשנת 1964, סביב שמות המוטבים הזכאים לקצבאות ברשימות אונר"א.¹⁵⁰ כמו כן, הקמת תשתית אדמיניסטרטיבית המנוהלת בשטח על ידי הצוות הפלסטיני משמרת זהות פלסטינית בגלות, אשר פוגעת ביכולת להתחבר לחברות המקומיות. שנית, כאשר העובדים ומוטבי הארגון הם למעשה אותה קבוצה, באופן טבעי דעותיהם הפוליטיות מעצבות את הרטוריקה הארגונית בנושאי ליבה, כמו זכותם הנתפסת של פליטים לחזור לארצות אבותיהם בשטח הריבוני של ישראל, או תפיסת המערב כאחראי לממן את הסוכנות עד למימוש זכות זו.¹⁵¹ מצב זה תורם לפוליטיזציה של אונר"א בכיוון הסותר לחלוטין את האינטרס הישראלי, ובכך משמש להנצחת הפערים בין הצד הישראלי והפלסטיני.

שלישית, לאונר"א אין מדיניות מוצהרת המתנגדת לשכירת אנשי חמאס (או כאלה השייכים לארגון טרור אחר), והיא לא משקיעה מאמצים כדי להרתיע תומכים או אנשי ארגוני טרור מהצטרפות לצוות עובדיה. לאור זאת, היה זה אך מפתיע אילו אנשים כאלה לא נמצאו בצוות האזורי. הדבר נכון במיוחד לרצועת עזה, שבה חמאס שולט בזירה הפוליטית. למרות זאת, לא רק שאונר"א לא מצליחה להכפיף את המועמדים לעבודה לבדיקות ביטחוניות טרם העסקתם, היא גם נמנעת מבדיקת אנשי הצוות מחוץ לשעות העבודה כדי לוודא אי-מעורבות ואי-תמיכה בפעילות טרור.

ברי כי אונר"א אינה תומכת במודע בפעילות טרור, אך ראוי לציין את חוסר ההתייחסות הפעילה של הסוכנות לנושא זה, בכל הקשור לגיוס עובדים לשורות הסוכנות.

פעילות טרור

בסוף שנות השמונים, במקביל לאינתיפאדה הפלסטינית הראשונה ובהמשך לאלימות שפרצה במחנות הפליטים המנוהלים על ידי אונר"א, טענו הרשויות הישראליות כי חלק מעובדי אונר"א הם חברים או תומכים בארגוני טרור, וכי במתקני הסוכנות נעשה שימוש לביצוע פעולות טרור.¹⁵² ישראל טענה כי רכבי אונר"א משמשים להובלת מחבלים וכלי נשק, ודרשה לעצור חשודים ולבצע חיפוש באותם כלי רכב. בתגובה טענה אונר"א לחסינות דיפלומטית של עובדיה והתנגדה לבדיקה זו.¹⁵³

לאחר הסכם אוסלו ב-1993 השתפרו היחסים בין ישראל לאונר"א, אולם עם פרוץ האינתיפאדה השנייה (ספטמבר 2000), שבו ונשמעו תלונות על אלימות שמקורה במחנות הפליטים המנוהלים על ידי אונר"א.¹⁵⁴ למעשה, מתחילת שנות האלפיים ועד מבצע 'חומת מגן' (2002), שבמהלכו נכנסו כוחות צה"ל למרכזי הערים שבשטחי A

בגדה המערבית, תועדו מספר מקרים של פעולות טרור שמקורן במתקני אונר"א, ושנעשו בסיוע עובדי הסוכנות.¹⁵⁵

במבצע 'צוק איתן' (2014) פעילי חמאס עשו שימוש בשלושה בתי ספר של אונר"א ברצועת עזה להסתרת רקטות ואף לשיגורן על אזרחים באזורי מגורים בשטח ישראל.¹⁵⁶ האו"ם הכיר בעובדות אלה, ובמכתב ששלח המזכ"ל באן קי מון לנשיא מועצת הביטחון¹⁵⁷ הוא ציין את מורת רוחו מכך ש"חמושים פלסטינים סיכנו את בתי הספר של אונר"א בעצם השימוש בהם להסתרת נשק. שלושת בתי הספר שבהם נמצאה תחמושת היו ריקים מאדם באותו הזמן ולא שימשו בתור מקלטים. עם זאת, העובדה שהם נוצלו על ידי מעורבים בלחימה לאחסון נשק, וככל הנראה בשני מקרים גם כבסיס שיגור לירי, אינה מקובלת. התנהלות זו חותרת תחת האמון של כל הצדדים בכך שמתקני האו"ם הם שטחים אזרחיים, ולכן אינם יכולים להוות מטרות לתקיפה". למותר לציין כי מלאי הנשק הבלתי חוקי במתקני אונר"א מהווה סכנה מיידית לא רק לאזרחים ישראלים ולמרכזי אוכלוסייה ישראלים, אלא גם לפלסטינים חפים מפשע.

לסיכום, פרק זה מעלה שש סוגיות (ראו לוח 3) בולטות שראויות לדיון מעמיק בכל מסגרת עתידית שתבחן את פעילות אונר"א. לצד הסיוע ההומניטרי החשוב שסוכנות זו נותנת לפליטים פלסטינים הנזקקים לשירותיה, לא נכון להתעלם מההיבטים הבעייתיים של פעילות הסוכנות שעולים מהניתוח לעיל.

טבלה 3: סיכום היבטים להתייחסות בדיון על המשך פעילות אונר"א

אונר"א אינה פועלת לשלב את הפליטים כדי שלא להשפיע על זכותם הנתפסת לחזור לבתיהם בישראל, למרות מחקרים וניסיון המצביעים על היתרונות והחשיבות בשילוב מקומי של פליטים כדרך להבטיח פתרונות ארוכי טווח לבעיות פליטים ממושכות.	ייעוד	
חוסר עקביות בהגדרת פליטי אונר"א: הקביעה מיהו פליט הזכאי לסיוע אונר"א שונתה פעמים רבות, בהתאם לצרכים פוליטיים; כשלים במנגנון מחיקת פליטים שמתו מרשימות אונר"א וברישום כוזב מלכתחילה של פליטים. חוסר אחידות בין נציבות האו"ם לפליטים לבין אונר"א בקביעת מיהו פליט.	הגדרת אוכלוסיית המוטבים	תפיסת ההפעלה של אונר"א
העברה אוטומטית ובלתי מוגבלת של מעמד הפליטות לצאצאים: העם הפלסטיני הוא מקרה ייחודי של עם שמעמד הפליטים שלו עובר מדור לדור, על רקע מציאות שבה לא נעשים שום מאמצים פעילים ליישוב הפליטים מחדש, ושבה הפליטים הפלסטינים שומרים על מעמד הפליט שלהם ללא קשר למצבם הכלכלי.		
שימור מעמד הפליטות גם למקבלי אזרחות במדינות הקולטות וגם למעורבים בטרור: בניגוד לנציבות האו"ם לפליטים, האיחוד האירופי וארצות הברית, אונר"א אינה מבטלת את מעמד הפליטות לאנשים שהפכו לאזרחי מדינה. בשונה מנציבות האו"ם, אונר"א גם אינה שוללת את מעמדם של פליטים המעורבים בפשעי מלחמה ובפעילות פלילית אחרת.		
לאונר"א אין סמכות שיפוט בשטח שבו היא פועלת וכלפי התושבים הזכאים לשירותיה. מנגד, הממשלות המארחות משוחררות חלקית מקבלת אחריות על פעילות שאמורה להיות באחריות המדינה. בגדה המערבית וברצועת עזה, התרומות לאונר"א מייצרות תחרות עם הרשויות הפלסטיניות הרשמיות, מהוות מכשול לממשל של מדינה פלסטינית עתידית, ובמקרה של רצועת עזה מפנות משאבים של חמאס לפעילות טרור.	תחומי אחריות ממשלתיים	
פוליטיזציה מנהלית: אונר"א הפכה לסמל פלסטיני המזוהה עם רעיון הקורבנות הפלסטינית. פוליטיזציה זו עושה עוול לטיפול בהיבטים ההומניטריים של בעיית הפליטים, ומנציחה את סבלם על ידי ביטול יוזמות ליישוב מחדש של פליטים, לשיפור התנאים שלהם ולביטול מעמד הפליטות שלהם. פוליטיזציה חינוכית: תוכניות הנלמדות בבתי הספר של אונר"א הן פוליטיות, ופוגעות בסיכויים לבניית השלום.	פוליטיזציה	תפקוד אונר"א
99 אחוזים ממועסקי אונר"א הם פליטים פלסטינים הזכאים לשירותיה, ואשר נותים באופן טבעי לדאוג לאינטרסים של זכאי השירותים יותר מאשר למטרות אונר"א. הקמת תשתית אדמיניסטרטיבית המנוהלת בשטח על ידי הצוות הפלסטיני משמרת זהות פלסטינית בגלות, אשר פוגעת ביכולת להתחבר לחברות המקומיות. נוסף על כך, דעות פוליטיות של עובדי הארגון מעצבות באופן טבעי את הרטוריקה הארגונית ומקנות לאונר"א אתוס לאומי פלסטיני.	מועסקים	
מקרים של ניצול מתקני אונר"א לגיוס פעילי טרור, לאחסון נשק ולירי לעבר ריכוזי אוכלוסייה ישראלית.	פעילות טרור	

במהלך השנים ובעקבות תהליך אוסלו והביקורת הרבה על התנהלות אונר"א, בשלה ההכרה בדבר הצורך בגיבוש צעדים להעברת סמכויות מן הסוכנות לרשות הפלסטינית, בשטחים שהועברו לשליטתה. ואכן, בעקבות חתימת הסכם הביניים (אוסלו ב') בשנת 1995 בין ממשלת ישראל לרשות הפלסטינית, הכינו המדינות התורמות לאונר"א תוכנית חומש (The Horizon Plan) להעברה הדרגתית של סמכויות הארגון ותפקידיו לרשות הפלסטינית. התוכנית הוגשה לוועדה המייעצת של אונר"א תחת הכותרת "תקופת הביניים: תוכנית חומש להעברת סמכויות הסוכנות לרשות הפלסטינית", אלא שאונר"א דחתה את ההצעה מנימוקים פרקטיים ופוליטיים. בשנת 2001, עקב האינתיפאדה השנייה, נגזרה תוכנית החומש ובוטלה סופית.¹⁵⁸

גם במהלך שנות המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים עלה נושא פירוקה של אונר"א. כך למשל מציין עו"ד גלעד שר, שהיה מעורב במשא ומתן בקמפ דייויד (2000), שישראל הציעה לפרק את אונר"א ולהעביר את סמכויותיה למדינות המארחות. ישראל הציעה לפצות את הפליטים הפלסטינים לאחר יישוב מחדש במדינות המארחות, כאשר בנוגע למחנות הפליטים עצמם הציעה ישראל לשקמם או לפרקם כחלק מתהליך השיקום הכלכלי-חברתי, ולבטל את מעמד הפליטות.¹⁵⁹ במשא ומתן שהתקיים בטאבה (2001) ואשר סוכם בתזכיר על ידי שליח האו"ם מיגל מורטינוס, שני הצדדים הסכימו שאונר"א תפורק תוך חמש שנים ודנו במנגנונים שיחליפו את אונר"א. נוסף על כך הסכימו הצדדים על הקמת גוף בינלאומי וקן בינלאומית שיטפלו בסוגיית הפיצויים לפליטים.¹⁶⁰ גם ביוזמת ז'נבה (2003) ניתן למצוא התייחסות פרטנית לסוגיית אונר"א, כשרכיביה העיקריים מתייחסים למנגנוני היישוב מחדש של הפליטים הפלסטינים והפיצויים עבורם.¹⁶¹ יוזמה זו, שנכתבה בשיתוף פעולה של גורמים ישראליים ופלסטיניים אזרחיים ורשמיים למחצה, מתייחסת באופן פרטני למנגנוני הרישום והטיפול בפליטים הפלסטינים, ולתהליך הדרגתי של חמש שנים עד לפירוק הסופי של הארגון.¹⁶²

בשנת 2005, בשלהי האינתיפאדה השנייה, יזמה ממשלת ישראל פנייה למדינות התורמות במטרה לחדש את התוכנית להעברת הסמכויות מאונר"א לרשות הפלסטינית. המטרה הייתה למנוע כפילויות במתן שירותים ולחזק את יכולותיה של הרשות הפלסטינית לספק שירותים לאוכלוסייה בתחום אחריותה. גם יוזמה זו לא צלחה, בעקבות ניצחון חמאס בבחירות בינואר 2006.¹⁶³

בהמשך לכישלונות קודמים לחולל שינוי בפעילות הסוכנות ועל רקע הליקויים שפורטו, הפרק הבא יציע מודל רעיוני לשיפור תפקודה של אונר"א.

פרק שלישי: אונר"א לאן? חלופות אפשריות

בשל הבעייתיות המוסברת בפרקים הקודמים בהקשר להגדרת המשימה, הגדרת הפליטות ואופן התפקוד של סוכנות אונר"א, ובניסיון להיחלץ ממעגל הפליטות ההולך וגדל – וכן מתרומת אי-פתרון נושא הפליטים לליבוי הסכסוך הישראלי-פלסטיני – אנו רואים חשיבות בשרטוט חלופות עקרוניות למצב הקיים. מתוך תפיסה פרגמטית זו, פרק זה מצביע על ארבע חלופות (שלוש עקרוניות ואחת מודולרית), שאותן בחרנו והגדרנו על בסיס מאמצים או רעיונות שהועלו במהלך השנים בכל הנוגע לרפורמות אפשריות ונדרשות באונר"א. החלופות המוצעות לא הוצגו בהכרח ככאלו על ידי גורם כלשהו בעבר, והבחירה להציג נשענת על ממצאי המחקר. לכל אחת משלוש החלופות הראשונות יתרונות וחסרונות, כשלמעשה אף לא אחת מהן יכולה לעמוד ביזכות עצמה. בחרנו להציג חלופות אלו כדי להמחיש את הבעייתיות הכרוכה באימוץ חלופה המושתתת על היגיון אחד. החלופה הרביעית היא חלופה מודולרית, המשלבת יתרונות יחסיים של כל אחת משלוש החלופות הראשונות, ואשר אפשר "לתפור" אותה (tailor made) להקשרים השונים בהתייחס לכל אחת מזירות הפעולה של אונר"א ולהשפעה של ההתקדמות בתהליך המדיני, אם יתחדש ויתקדם. המודל המוצע הוא מודל עקרוני, שאת ההיגיון המארגן שלו ניתן לפתח ולהתאים לשיקולים ולסדרי העדיפויות של מקבלי ההחלטות.

להלן החלופות המוצעות :

- רפורמה משמעותית בסוכנות עצמה – מנדט, מבנה ארגוני, שיטות פעולה ושקיפות, ובכלל זה שינוי מעמד הפליטים וצמצום ניכר של האוכלוסייה הזכאית לטיפול של הסוכנות, במקביל לחיוב הארגון לשיקום הפליטים מחוץ למחנות הפליטים.
- העברת סמכויות הסוכנות ותקציביה לממשלות באזורי הפעולה השונים, ובכלל זה הרשות הפלסטינית.
- מיזוג בין סוכנות אונר"א לבין נציבות UNHCR.
- מענה מודולרי משולב המבוסס על רכיבים מתוך שלוש החלופות הראשונות.

קריטריונים להערכת החלופות

הקריטריונים להערכת החלופות נגזרים מהאינטרסים של כל אחד מהצדדים המעורבים בקיומה של אונר"א, כלומר הצד הפלסטיני, הצד הישראלי והקהילה הבינלאומית (המורכבת ממדינות העולם הערבי ומדינות אחרות).

בצד הישראלי – המערכת הביטחונית רואה באונר"א את הרע במיעוטו. אחת הסיבות לכך היא קשרים טובים עם הנהלת הסוכנות, בעיקר ברצועת עזה. זו גם הסיבה שישראל הרשמית דחקה בארצות הברית, בקנדה ובשאר המדינות התורמות להמשיך בסיוע לאונר"א,¹⁶⁴ ואף פנתה בשנת 2010 לראש ממשלת קנדה סטיבן הרפר כדי שיחזור בו מהחלטתו על קיצוץ התמיכה הקנדית בסוכנות.¹⁶⁵ יש מי שרואה את העמדה של המערכת הביטחונית הישראלית כבעייתית, ואף מדגיש את תפקידה השלילי של ישראל הרשמית בבלימת המאמצים של הקונגרס האמריקאי לפעול לשינויים משמעותיים בדפוסי הפעילות של הסוכנות, עד כדי פירוק אונר"א במתכונתה הנוכחית.¹⁶⁶

בצד הפלסטיני – האינטרס של ההנהגה הפלסטינית הוא בשימור המצב הקיים בכל הנוגע למעמד הפליטים, אשר משמש קלף מיקוח בכל משא ומתן עתידי להסכם שלום עם ישראל. בכל הנוגע לקהילה הבינלאומית (זולת ארצות הברית) ובכללה רוב המדינות הערביות, התנהלותה בנוגע לסוכנות ולדרכי פעולתה משקפת את האינטרס לשימור המצב הקיים.

בפרק זה יוצגו הקריטריונים, כשהדגש הוא על התרומה של כל אחת מהחלופות לקידום התהליך המדיני, לחיזוק ההיגיון המדיני של הרשות הפלסטינית, לשיפור רמת התפקוד של מוסדותיה, וכן לשיפור מציאות חייה של האוכלוסייה הפלסטינית המטופלת על ידי אונר"א. לצד אלו, הקריטריונים שנבחרו משקפים תפיסה הגורסת שדפוסי הפעילות של הסוכנות, הגדרותיה ומשימתה מניחים משקולת על כל תהליך מדיני עתידי, ושמצב עניינים זה אינו מיטיב עם מי מהצדדים המעורבים בסכסוך.

לפיכך נבחר את שלוש החלופות הראשונות בכפוף לחמשת הקריטריונים הבאים, כאשר כל קריטריון ידורג בסולם של 1-3, שבו הערך 1 מייצג התאמה נמוכה לקריטריון והערך 3 מייצג התאמה גבוהה לקריטריון:

1. ההיתכנות למימוש החלופה (בהתייחס לעמדה הפלסטינית, עמדת מדינות ערב, עמדת המדינות התורמות והקהילה הבינלאומית, עמדת הארגון עצמו ועמדת ישראל).
2. שיקום הפליטים הפלסטינים ושיפור מציאות חייהם.
3. התרומה לחיזוק ההיגיון המדיני של הרשות הפלסטינית ולשיפור תפקוד מוסדותיה.
4. התרומה לתהליך המדיני ולהסדר ישראלי-פלסטיני.
5. עלויות כלכליות.

בפרק זה אנו מציגים מודל עקרוני להערכת החלופות. ניתן להוסיף קריטריונים להערכה, בכפוף להעדפות המעריכים לגבי תוצרי השינוי הנדרש. זאת ועוד, בתהליך הערכה קפדני ושיטתי יש להגדיר שורת מדדים רלוונטיים לכל קריטריון, כשהערך הסופי שייקבע לכל קריטריון משקף שקלול של ערכי המדדים של אותו קריטריון. כך למשל, את הערך המשוקלל של קריטריון שיקום הפליטים ניתן לקבוע על בסיס מיצוע הערכים של שורת מדדים רלוונטיים, כדוגמת מספר הפליטים שזכו להכשרה מקצועית והשתלבו בשוק התעסוקה; שיפור תשתיות קיימות במחנות הפליטים; מספר הפליטים שזכו למגורים הולמים מחוץ למחנות הפליטים וכן הלאה. בבחינת חמשת הקריטריונים הענקנו משקל שווה לכולם, אך חוקרים ומקבלי החלטות אשר יעשו שימוש עתידי במודל, יוכלו לתת משקל שונה לכל אחד מהקריטריונים ומשקל שונה לכל אחד מהמדדים של כל קריטריון, בכפוף לסדרי העדיפויות שלהם או להערכת החשיבות ומשקלם היחסי בעיניהם. ההערכה המשוקללת לכל אחת משלוש החלופות העקרוניות מתבססת על מיצוע פשוט של חמשת הקריטריונים, מכיוון שבעבודה זו אנו מסתפקים בהצגת עקרונות מנחים למודל ההערכה של החלופות השונות. הערכת הקריטריונים התבססה על ממצאים שעמדו לרשותנו במהלך המחקר בלי קביעת מדדים לכל קריטריון, וזאת כדי להימנע מעומס של נתונים. לפיכך, אנו מציעים לראות במודל המוצע בסיס להערכה כללית וראשונית בלבד.

ניתוח החלופות

חלופה ראשונה: רפורמה רצינית באונר"א – שינוי המנדט, המבנה הארגוני, שיטות הפעולה ושקיפות, ובכלל זה שינוי מעמד הפליטים וצמצום משמעותי של האוכלוסייה הזכאית לטיפול של הסוכנות, במקביל לחיוב הסוכנות לשיקום הפליטים מחוץ למחנות הפליטים.

מדובר ברפורמות שיובילו לשינוי בנושאים המאורגנים בשתי הקטגוריות של תפיסת ההפעלה ותפקוד הסוכנות (ראו תרשים 5, פרק 2). במילים אחרות, חלופה זו מחייבת הובלת תהליכים של שינוי ממשי במטרה שלשמה סוכנות אונר"א פועלת (נדרש מעבר מניהול הבעיה לפעילות אקטיבית לפתרונה, תוך יישוב הפליטים וחתימה לצמצום מספרם), שינוי בנהלים ובאפיוני ההגדרה של פליטים פלסטינים על פי הסוכנות (תוך ביטול היכולת לשנות את ההגדרה באופן תמידי, ושינוי נורמות שהתפתחו לגבי זכאות למעמד של פליטות לכל הדורות הבאים, לאזרחי מדינות שלישיות, למי שמעורב בפעילות טרור וללא קשר למעמד סוצי-אקונומי) וכן שינויים באופן התנהלות הסוכנות (מהרכב העובדים ועד עיקור פוליטיזציה של הארגון).

קריטריונים להערכת החלופה:

קריטריון מס' 1 – היתכנות

ג'יימס לינדזי, שסיים את תפקידו כיועץ המשפטי של אונר"א בשנת 2007, טוען בדוח ביקורתי וחרף שכתב בשנת 2009 כי אונר"א מפירה את אמנת הפליטים כשאינה מתמקדת בשיקום הפליטים וביישובם. לכן הציע להתנות כל רפורמה באונר"א בבניית בתים לשיקום פליטים מחוץ למחנות, אלא שלאור היכרותו הקרובה עם הארגון קבע לינדזי שאין סיכוי של ממש לרפורמה בו.¹⁶⁷ לינדזי היה מהנחרצים בנוגע לחוסר סיכוי לרפורמה באונר"א, למרות התועלת המרובה שיש בכוחם של שינויים כאלה להביא לאוכלוסיית הפליטים הפלסטינים. טיעון מרכזי נגד קריטריון ההיתכנות של העברת רפורמות באונר"א הוא היעדר תמיכה ברורה וגלויה של כל בעלי העניין (המדינות התורמות, הפלסטינים, העולם הערבי, סוכנות אונר"א עצמה, ויש שיצינו גם את ישראל) בחלופה זו.¹⁶⁸

לפיכך, דירוג ההיתכנות לקיום רפורמות באונר"א מ-1 (התאמה נמוכה לקריטריון) עד 3 (התאמה גבוהה לקריטריון) זוכה לציון נמוך – 1.

קריטריון מס' 2 – שיקום הפליטים ושיפור מציאות חייהם

חלופת הרפורמות יכולה להתברר כתורמת לשיפור במציאות חייהם של הפליטים הפלסטינים אם יתקיים תהליך עמוק ויסודי הכולל תכנון, יישום ובקרה, וכן מעקב ותהליך מתמשך של הפקת לקחים, תחקירים והסקת מסקנות. יידרשו תוכניות עבודה קפדניות ולוחות זמנים נוקשים לצד מדדים ברורים להצלחה ומנגנוני פיקוח וביקורת יעילים, שיאפשרו הכוונה של הסוכנות ושליטה על משאביה ודרכי פעולתה באופן שיבטיח את מימוש מטרותיה. בה בעת, כל רפורמה שתקודם תצטרך לנטרל את האפשרות שלרשות הפלסטינית ולחמאס תהיה השפעה על מאפייני הפעילות של הסוכנות. עקב אכילס של חלופה זו בהיבט של שיקום הפליטים הוא שאלה האחרונים עדיין יובחנו ויובדלו מהחברה האזרחית בכללותה, עקב קיומה של תשתית נפרדת המטפלת בצורכיהם באמצעות מפתח והקצאות תקציביות שונות, שבסופו של דבר פוגעים בהיטמעות של פלסטינים עם היסטוריה משפחתית של פליטות בחברה הפלסטינית המודרנית והעכשווית.

לפיכך, דירוג החלת רפורמות באונר"א מהיבט של שיקום הפליטים ושיפור מציאות חייהם מ-1 (התאמה נמוכה לקריטריון) עד 3 (התאמה גבוהה לקריטריון) זוכה לציון 2.

קריטריון מס' 3 – התרומה לחיזוק ההיגיון המדינתי של הרשות הפלסטינית ולשיפור התפקוד המוסדי

החלופה של החלת רפורמות באונר"א משמרת את התלות של הרשות הפלסטינית בסיוע חיצוני. העובדה שארגון סיוע חיצוני ומקביל לרשות הפלסטינית יישאר אחראי לרווחתה של אוכלוסייה גדולה של אזרחים פלסטינים בשטחה הריבוני של הישות הפלסטינית מקבעת מציאות של חלופה מקבילה לממשלת הרשות הפלסטינית ולמוסדותיה. לא זו בלבד, הדבר עלול גם לתרום לתחרות בין הרשות הפלסטינית לבין אונר"א, שתמשיך ליהנות מסטטוס של ארגון עם מאפיינים מדינתיים. קשה לראות איך במצב כזה הרשות הפלסטינית תוכל לחזק את המשילות ואת התפקוד המוסדי-מדינתי שלה, ויש בכך משום לגיטימציה עקיפה לאחריות מוגבלת ומותנית של הרשות הפלסטינית על מוסדותיה המדינתיים בכל הנוגע לאחריותה כלפי אזרחיה שלה.

לפיכך, לאור האמור לעיל, בבחינת החלת רפורמות באונר"א מהיבט של תרומת חלופה זו לחיזוק ההיגיון המדינתי של הרשות הפלסטינית במדד מ¹ (התאמה נמוכה לקריטריון) עד 3 (התאמה גבוהה לקריטריון), קריטריון זה זוכה לציון 1.

קריטריון מס' 4 – התרומה לתהליך המדיני ולהסדר ישראלי-פלסטיני

אחד מהמפתחות להצלחת התהליך המדיני הוא ניהולו על בסיס היגיון מדינתי, כתהליך בין שתי ישויות מדינתיות אחראיות ומתפקדות. חלופת הרפורמות, שתורמת בדרכה להנצחת חולשת ההיגיון המדינתי של הרשות, אינה תורמת לתהליך המדיני. קיומו של ארגון סיוע הפועל במתכונת מדינתית לצד ממשלת הרשות ומוסדותיה עלול לאפשר לרשות הפלסטינית להמשיך להסיט משאבים הנחוצים לתהליכי בניית המדינה ולטיפול ברווחת אזרחיה ליעדים אחרים, כאלו שאינם תורמים בהכרח לתהליך המדיני: הקצאת סכומי כסף גדולים לתשלום למחבלים הכלואים בבתי הכלא בישראל ולבני משפחותיהם, הפעלת מנגנוני ביטחון מנופחים, הפעלה לא יעילה ובזבזנית של מנגנונים אחרים וכיוצא באלו.

ואולם, אם הסוכנות תעבור רפורמות רציניות באופן התנהלותה, ויותר מכך – בייעודה – כך שהמשך התרומות עבורה יותנה במדדים מסוימים (כמו למשל יישוב פליטים וצמצום משמעותי במספרם), יהיה בכך כדי לתרום במידה רבה לפתרון סוגיית הפליטים, שהיא אחת מסוגיות הליבה של הסכסוך.

לפיכך, לאור האמור לעיל, בבחינת החלת רפורמות באונר"א מהיבט של התרומה לתהליך המדיני ולהסדר ישראלי-פלסטיני, מ¹ (התאמה נמוכה לקריטריון) עד 3 (התאמה גבוהה לקריטריון), קריטריון זה זוכה לציון 2.

קריטריון מס' 5 – עלויות כלכליות

העלויות הכלכליות המשוערות של חלופה זו צפויות להיות גבוהות יחסית, בשל הצורך לקיים מנגנון נפרד ומקביל לממשלת הרשות הפלסטינית או לממשלות המדינות המארחות. זאת בשל העלויות הגבוהות הכרוכות במתן שירותים שאת עלותם ניתן להוזיל, כשמדובר בשירותים המסופקים על ידי המדינה ובהיקפים גדולים המצמצמים תקורות הכרחיות. נוסף על כך, עצם קיום הרפורמות בסוכנות יחייב השקעת משאבים רבים בתכנון, בביצוע ובפיקוח על יישומן, תוך קיום תהליך מתמיד של הפקת לקחים וייעול ארגוני.

לפיכך, לאור האמור לעיל, בבחינת החלת רפורמות באונר"א מהיבט של עלויות כלכליות שבהן צעד זה כרוך, מ'1 (התאמה נמוכה לקריטריון) עד 3 (התאמה גבוהה לקריטריון), קריטריון זה זוכה לציון 1.

טבלה 4: הערכה מסכמת של חלופת הרפורמות

קריטריון	הסבר	ניקוד
היתכנות	היתכנות נמוכה בשל חוסר רצון של בעלי עניין	1
שיקום הפליטים	רפורמות בהחלט יוכלו לתרום לשיקום הפליטים, אך אלה עדיין ייבדלו משאר החברה הפלסטינית עקב תשתית נפרדת לטיפול בצורכיהם	2
התרומה לחיזוק ההיגיון המדינתי	תחרות עם הרשות הפלסטינית על משאבים ופגיעה במשילותה	1
התרומה לתהליך המדיני	מצד אחד החלשת הרשות הפלסטינית ותרומה לא-סימטריה במשא ומתן עם ישראל, מצד שני פוטנציאל לצמצום מספר הפליטים ובכך לתרום לפתרון סוגיה מרכזית בסכסוך	2
עלויות כלכליות	עלויות גבוהות בתקצוב ארגון מקביל לישות מדינית קיימת ובתהליך החלת הרפורמות שיצריך תכנון, יישום ומעקב	1
הערכה משוקללת		1.4 = 7/5

חלופה שנייה: העברת סמכויות ותקציבי אונר"א לממשלות באזורי הפעולה השונים, ובכלל זה הרשות הפלסטינית

פירוק הסוכנות והעברת סמכויותיה ותקציביה בחמשת אזורי פעולתה¹⁶⁹ לממשלות הרלוונטיות. בשל המורכבות ברצועת עזה, שבה שולט חמאס המוגדר על ידי הקהילה הבינלאומית כארגון טרור, יש לשקול שתי חלופות: העברת הסמכויות לממשלת חמאס,

או עם התאמה ייחודית נדרשת לרצועת עזה (לדוגמה: ארגון סיוע בינלאומי חדש, באחריות ובהובלה של הגורמים המעורבים בפתרון המשבר ברצועת עזה), כל עוד חמאס נותר הגורם הריבון. בירדן יכולה חלופה זו לכלול את הצעתו של דייב הרדן, בכיר לשעבר בסוכנות האמריקאית לפיתוח בינלאומי (USAID), להסטת תקציבי אונר"א בהיקף של כ-500 מיליון דולר בשנה לממשלת ירדן למשך עשר שנים, כאשר מחצית מהסכום תיועד לשירותים חברתיים בעבור הפלסטינים המתגוררים בירדן, והמחצית השנייה תיועד למימון המגזר הפרטי ולעידוד התחרותיות, במטרה לסייע לכלכלה הירדנית.¹⁷⁰

בשל המורכבות בסוריה ובשל האפליה והיעדר ההטמעה של הפליטים הפלסטינים בחברה הלבנונית, חלופה זו כוללת את האפשרות של הסדרת מנגנון שיאפשר את קליטת הפליטים הפלסטינים משתי המדינות המארחות הללו במדינות שלישיות ובשטחי הרשות הפלסטינית, תוך הפעלת מנגנוני תמיכה בפליטים ובמדינות הקולטות, בדגש לגבי הרשות הפלסטינית.

חלופה מסוג זה מחייבת תהליך הדרגתי ומבוקר שיימשך מספר שנים. ניתן להתחיל את התהליך בזירת פעולה אחת ולאחר התקדמות משמעותית לעבור לזירה אחרת וכך הלאה, ואפשר להתחיל את התהליך באופן מצומצם ומבוקר במספר זירות פעולה, ולהרחיבו על בסיס הניסיון המצטבר וההתקדמות המוכחת.

יש לקוות כי אם מהלך כזה יתחיל להתממש בשטחי הרשות הפלסטינית, הוא יהווה "פילוט" מוצלח להעברת הסמכויות מאונר"א לידים אחרות גם במדינות האחרות (ירדן בעדיפות ראשונה ואז סוריה, בהינתן סיום מלחמת האזרחים וכחלק ממנגנוני שיקום המדינה, ולבנון) שבהן היא פועלת. העיקרון המנחה צריך להבטיח שקידום פתרון קבע לפליטים הפלסטינים לא יבוא על חשבון ישראל, כלומר לא בשטחה הריבוני. מימוש החלופה אינו יכול להסתכם בהעברת הסמכויות והתקציבים בלבד; בדומה לחלופה הראשונה המתייחסת לרפורמות בלבד, גם חלופה זו מחייבת שינוי בהגדרת המנדט או המטרות ומהות שיקום הפליטים, הגדרת הזכויות למעמד פליט והתאמות לצרכים במציאות, תוך ביטול מעמדם של אלה המוכרים כפליטים וזכאים לשירותי הסוכנות, אך מחזיקים באזרחות אחרת. זאת ועוד, יש לבחון את מעמדם הכלכלי של המוגדרים כפליטים ולהתנות את הזכויות למעמד פליט במצב הכלכלי. המטרה צריכה להיות מיקוד המאמץ והמשאבים באוכלוסייה הנזקקת באמת, במטרה להביא לשיקומה, לשיפור של ממש במצבה ולצמצום משמעותי של מספר הפליטים על פני ציר הזמן, תוך נטרול כל אג'נדה פוליטית. לפיכך, חלופה זו דומה לחלופה הראשונה ברפורמות שידרשו לבצע כחלק מיישומה, אלא שהיא כוללת מרכיב נוסף שנעדר מהחלופה הראשונה, והוא פירוק הארגון והעברת סמכויותיו במטרה לחזק את הרשויות המדינתיות.

קריטריונים להערכת החלופה:

קריטריון מס' 1 – היתכנות

חלופה זו מחייבת תיאום מוקדם עם הממשלות המארחות ואת הסכמתן. ברור שלא ניתן לכפות מהלך מסוג זה על הממשלות המארחות, ללא גיבוי של חזית בינלאומית מגובשת וגיבוי מוצק של העולם הערבי, או לכל הפחות המדינות המובילות והמשפיעות בו, בגין המחויבות ההצהרתית שיש למדינות המארחות כלפי ההנהגה והעם הפלסטינים. מכשול משמעותי נוסף הוא סוריה, שם נמשכת מלחמת האזרחים, והמשטר הסורי נאלץ להשקיע מאמצים ומשאבים רבים בשימור מעמדו ובהחזרת השליטה בשטחי המדינה שעדיין נשלטים על ידי מורדים. מעבר לכך, המשטר הסורי אינו ריבון בהחלטותיו ונתון להשפעת איראן ורוסיה, העלולות, כל אחת בשם האינטרסים שלה, להקשות על המשטר הסורי להיענות ליוזמה כזו.

מכשול בולט אחר צפוי להיות בשטחי הרשות הפלסטינית, הן ברצועת עזה שתחת שליטת חמאס והן בגדה המערבית, בשטחים הנתונים לשליטת הרשות הפלסטינית. בשתי הזירות כאחת מייחסות ההנהגות (חמאס והרשות הפלסטינית) משמעות אסטרטגית וסימבולית לשימור מעמד הפליטים הפלסטינים ככלי במאבק נגד ישראל ולשימור הסוגייה הפלסטינית בסדר היום האזורי והבינלאומי. על אלו נוספים שיקולים כלכליים והחשש מפני קושי לעמוד בהיקף ההוצאות ובנטל שבקבלת האחריות לטיפול באוכלוסיית הפליטים.

חלופה זו זוכה, לפי פרסומים בתקשורת,¹⁷¹ לתמיכת הממשל האמריקאי של הנשיא טראמפ, המצדד בהעברת סמכויות ותקציבי אונר"א לממשלות באזורי הפעולה השונים, לכל הפחות בנוגע לירדן.

בשל תמיכת הממשל האמריקאי הנוכחי בחלופה זו בהקשר של ירדן והיתכנות סבירה יותר לגבי שטחי הרשות הפלסטינית ובכללם רצועת עזה, ולמרות שאין היתכנות גבוהה להעברת סמכויות ותקציבי אונר"א לממשלות בשאר אזורי הפעולה – סוריה ולבנון – הענקנו לקריטריון ההיתכנות של חלופה זו ציון משוקלל 2.

קריטריון מס' 2 – שיקום הפליטים ושיפור מציאות חייהם

יתרונה החשוב של חלופה זו הוא במתן מענה אפקטיבי לאוכלוסייה הנזקקת לכך באמת, ובהחזרת בעיית הפליטים הפלסטינים למסלול הטיפול בפליטים. הדגש הוא על שיקומם והוצאתם של אלה המוגדרים כפליטים וחיים בתנאים קשים ממעגל הפליטות, באופן שיש בו גם כדי לשפר את מעמדם הכלכלי והחברתי וגם את הכלכלות במדינות המארחות. חלופה זו גם מאפשרת נטרול משמעותי של מניפולציות פוליטיות בטיפול באוכלוסיית הפליטים הפלסטינים, מאחר שהאינטרס הפוליטי שיהיה לממשלות

המארחות יהיה שונה במהותו מזה של אונר"א, שלא הצליחה לעמוד בייעודה המקורי של יישוב הפליטים מחדש. חלופה זו גם מבטלת את נושא הארכת מנדט אונר"א ללא גבול (כל ממשלה בהתאם לצרכיה, למשאביה ולאתגרים שעומדים בפניה, מתמודדת, תתעדף את הטיפול בסוגיה זו בהשוואה לנושאים אחרים), והדבר נותן מענה לשיתוק של העצרת הכללית של האו"ם בכל הנוגע לטיפול בכשלי הארגון.

בחלופה זו האחריות מועברת לממשלות במדינות המארחות ולא, יש להניח, יש אינטרס מובהק יותר להקל את בעיית הפליטים הפלסטינים במדינותם, בדגש לגבי ירדן וממשלת הרשות הפלסטינית. המקרה של לבנון וסוריה שונה בשל מציאות חייהם של הפליטים הפלסטינים שם ובשל המציאות הפוליטית והביטחונית באותן מדינות, ולכן חלופה זו אינה מספקת מענה מיטבי לשני מקרים אלו.

חלופה מסוג זה מחייבת תהליך הדרגתי ומבוקר שיימשך מספר שנים. ניתן להתחיל את התהליך בזירת פעולה אחת ולאחר התקדמות ניכרת לעבור לזירה אחרת וכך הלאה, ואפשר להתחיל את התהליך באופן מצומצם ומבוקר במספר זירות פעולה, ולהרחיבו על בסיס הניסיון המצטבר וההתקדמות המוכחת.

אם מהלך כזה יתחיל להתממש בשטחי הרשות הפלסטינית ובכלל זה רצועת עזה, הוא יכול להפוך ל"פיילוט" מוצלח להעברת הסמכויות מאונר"א לידיים אחרות גם במדינות האחרות (ירדן בעדיפות ראשונה ואז סוריה ולבנון) שבהן היא פועלת. העיקרון המנחה צריך להבטיח שקידום פתרון קבע לפליטים הפלסטינים לא יבוא על חשבון ישראל, כלומר לא בשטחה הריבוני.

לפיכך, לאור האמור לעיל, בבחינת העברת סמכויות ותקציבי אונר"א לממשלות באזורי הפעולה השונים מהיבט של שיקום הפליטים ושיפור מציאות חייהם, מ-1 (התאמה נמוכה לקריטריון) עד 3 (התאמה גבוהה לקריטריון), קריטריון זה זוכה לציון 3.

קריטריון מס' 3 – התרומה לחיזוק ההיגיון המדינתי של הרשות הפלסטינית ולתפקוד מוסדותיה

חלופה זו בהחלט מסייעת לחיזוק ההיגיון המדינתי של הרשות הפלסטינית ויש בה כדי לסייע לשיפור התפקוד של מוסדותיה, בוודאי כשמדובר בשטחי הרשות הפלסטינית. בחלופה זו מועברת האחריות כולה לידי ממשלת הרשות, מה שיחייבה להקצות את המשאבים ואת הקשב באופן אחראי ויעיל יותר. יעילות גבוהה יותר פירושה תפקוד טוב ויעיל יותר של המוסדות המדינתיים, אימוץ הגיונות פעולה מדינתיים ומיקוד המאמץ בשיפור רווחתה של האוכלוסייה, תוך ניצול מבוקר ואחראי יותר של כספי הסיוע הבינלאומי. חלופה זו גם מאפשרת פיקוח יעיל וקפדני יותר של המדינות התורמות על אופן השימוש בכספי הסיוע, בשל קיומם ושיפורם של מנגנוני בקרה שכבר קיימים במערכות הממשלתיות של הגורמים שאליהם יועברו הסמכויות. חלופה זו הופכת

למעשה לנדבך חשוב מאוד בתהליך בניית המדינה הפלסטינית, תהליך שבסופו של דבר הופך לגורם מייצב של המערכת, ושיש בו גם כדי לסייע לקידום התהליך המדיני. לפיכך, בבחינת העברת סמכויות ותקציבי אונר"א לממשלות באזורי הפעולה השונים מהיבט של תרומת חלופה זו לחיזוק ההיגיון המדיני של הרשות הפלסטינית, במדד מ-1 (התאמה נמוכה לקריטריון) עד 3 (התאמה גבוהה לקריטריון), קריטריון זה זוכה לציון 3.

קריטריון מס' 4 – התרומה לתהליך המדיני ולהסדר ישראלי-פלסטיני

בזכות התרומה שעשויה להיות לחלופה זו להתפתחות המדינית של הרשות הפלסטינית – לתהליך בניית המדינה ולאימוץ הגיונות פעולה מדינתיים – גובר הסיכוי להמיר את הא-סימטריה המובנית בתהליך המדיני בין מדינת ישראל כישות מדינית לבין הרשות הפלסטינית כישות סמי-מדינית, ולאפשר לצדדים להתמקד בטרונות של שיתופי פעולה כלכליים, תשתיתיים ואזוריים כמנוף להעצמת תהליך בניית המדינה הפלסטינית ולשיפור המציאות. חלופה זו גם מקהה את נרטיב הפליטות, או לכל הפחות מצמצמת את השפעתו השלילית על היכולת להתקדם בתהליך המדיני מעצם השינוי המתחייב בנוגע לאוכלוסיית הפליטים, שאת מצבה ביקשה הרשות הפלסטינית לשמר כסוג של קלף מיקוח בתהליך המדיני.

לפיכך, בבחינת העברת סמכויות ותקציבי אונר"א לממשלות באזורי הפעולה השונים מהיבט של תרומת חלופה זו לתהליך המדיני, במדד מ-1 (התאמה נמוכה לקריטריון) עד 3 (התאמה גבוהה לקריטריון) קריטריון זה זוכה לציון 3.

קריטריון מס' 5 – עלויות כלכליות

העלויות הכלכליות של חלופה זו צפויות להיות גבוהות. עם זאת, בבחינת יחס עלות-תועלת מוערך שעלויות אלה יתבררו כמשתלמות, מכיוון שיש בהן כדי לסייע לשיקום הפליטים ולשיפור במציאות חייהם, ובה בעת הן גם מסייעות לתהליך בניית המדינה הפלסטינית. למעשה מדובר בהשקעה המשרתת שתי מטרות גדולות וחשובות, ולכן במבחן העלות הכולל, בהנחה שלתהליך בניית המדינה הפלסטינית בנפרד יידרשו עוד משאבים רבים, מדובר בחלופה עם העלויות הנמוכות יותר, או לחלופין, בחלופה עם העלויות הכלכליות האפקטיביות ביותר.

לפיכך, בבחינת העברת סמכויות ותקציבי אונר"א לממשלות באזורי הפעולה השונים מהיבט של עלויות כלכליות, במדד מ-1 (התאמה נמוכה לקריטריון) עד 3 (התאמה גבוהה לקריטריון), קריטריון זה זוכה לציון 2.

טבלה 5: הערכה מסכמת של חלופת העברת סמכויות ותקציבי אונר"א לממשלות באזורי הפעולה השונים ובכלל זה הרשות הפלסטינית

קריטריון	הסבר	ניקוד
היתכנות	היתכנות בינונית למימוש החלופה בשטחי הרשות הפלסטינית וירדן, בשל תמיכת ארצות הברית ונחישותה לשנות את דפוסי הפעולה של אונר"א בשטחי הרשות הפלסטינית, עד כדי ביטול התמיכה הכספית בארגון	2
שיקום הפליטים	חלופה זו מסייעת לשיקום הפליטים על ידי הממשלות השונות ומסירה מחסומים על שילובם בחברה באופן מלא	3
התרומה לחיזוק ההיגיון המדינתי	קבלת אחריות על אוכלוסייה פלסטינית משמעותית בגודלה עם היסטוריה משפחתית של פליטות על ידי מוסדות הרשות מהווה אבן דרך חשובה בבניית המדינה והמשילות הפלסטינית	3
התרומה לתהליך המדיני	תרומה לצמצום האסימטריה המובנית בתהליך המדיני בין מדינת ישראל כישות מדינתית לבין הרשות הפלסטינית כישות שאינה מדינתית	3
עלויות כלכליות	עלויות גבוהות. עם זאת, בשיקולי עלות-תועלת יש יתרונות משמעותיים לחלופה זו על פני קודמתה	2
הערכה משוקללת		2.6 = 13/5

חלופה שלישית: מיזוג בין סוכנות אונר"א לבין נציבות UNHCR

בחלופה זו יועברו כל הסמכויות והמשאבים לשיקום הפליטים הפלסטינים מאונר"א לידי UNHCR, שתפעל לשיקום הפליטים הפלסטינים על בסיס אמות המידה ודפוסי הפעולה שלה בנוגע לכל אוכלוסיות הפליטים האחרות בעולם. המשמעות היא ביטול קיומה של אונר"א כסוכנות עצמאית ומובחנת. דרך אחת לביצוע המהלך היא באופן הדרגתי דרך הכפפת אונר"א ל-UNHCR מבחינת נהלים, תקציבים וכוח אדם, כך שהאחרונה תפקח על הראשונה ותנהל את ענייניה עד להטמעתה המלאה, שמשמעותה פירוקה כישות עצמאית. דרך אחרת, שעוקפת את הסיכון בקיבוע עצמאותה של אונר"א גם במסגרת UNHCR, היא לממש מהלך זה באופן אינטנסיבי יותר בפרק זמן קצר יותר. סביר להניח שגם לאחר אימוץ הגדרות חדשות למעמד פליט פלסטיני, בהתאם להגדרות UNHCR, ייוותר מספר ניכר של פליטים, מה שישית על הנציבות מעמסה כבדה המחייבת גיוס כוח אדם והתארגנות מורכבת.

ההתארגנות החדשה שתהיה פועל יוצא של חלופה זו תתמקד בשיקום כלכלי וחברתי של הפליטים בראיית החשיבות בהקניית יכולות ומיומנויות, שיאפשרו את שילובם בשוק התעסוקה ואת יצירת התנאים לשיפור תנאי הדיור, בין באמצעות

תוכניות שיקום בשטחי מחנות הפליטים ובין בהעברת פליטים ממחנות הפליטים ושיכונם מחוץ לאזורים אלה.

המצדדים בחלופה זו נשענים על שלושה טיעונים עיקריים: הראשון – הגדרת UNHCR מיהו פליט היא הגדרה מצומצמת ומגבילה יותר מזו של אונר"א; השני – ל-UNHCR ניסיון מוצלח מוכח בשיקום פליטים, בעוד אונר"א לא הצליחה במשימה זו; השלישי – הקמת אונר"א והפעלתה כסוכנות המטפלת באופן בלעדי בפליטים הפלסטינים, בעוד כל הפליטים האחרים בעולם מטופלים על ידי UNHCR, היא עניין פוליטי יותר מאשר עניין הומניטרי.¹⁷²

לחלופה זו שני יתרונות בולטים: האחד, השוואת מעמד הפליטים הפלסטינים למעמד שאר אוכלוסיות הפליטים בעולם, מה שיוביל גם להתאמת ההגדרות ולצמצום משמעותי במספר האנשים הרשומים ומוכרים כפליטים. השני, טיפול יעיל וממוקד יותר באוכלוסיית הפליטים או באוכלוסייה הנזקקת, וזאת בשל הניסיון הרב שצבר הארגון ויעילותו היחסית במתן מענה שיקומי לאוכלוסיות פליטים, תוך עמידה בלוחות זמנים ובשאיפה מוצהרת לצמצום מהיר ככל שניתן במספר הפליטים וביישובם מחדש. הנתונים על אודות פעילות UNHCR מצביעים על יעילות גבוהה במידה רבה יותר, הבאה לידי ביטוי גם במספר המועסקים בארגון ובתקציבים הנדרשים לצורך שיקום פליטים. כמפורט בפרק 2, ההשוואות מצביעות על יחס מועסקים-פליטים נמוך הרבה יותר בהשוואה לאונר"א, ועל תקציב נמוך הרבה יותר לשיקום כל פליט.

מנגד, ומעבר להנחה שההנהגה הפלסטינית תתנגד בנחרצות לאפשרות זו, בהעברת הטיפול בפליטים הפלסטינים ל-UNHCR יש משום סיכון בהנצחת הבעיה, וכן מכיוון שכל פתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני מחייב להביא לידי סיום את מעמד הפליט הפלסטיני ולהעביר את אחריות אונר"א לפלסטינים.¹⁷³

קריטריונים להערכת החלופה:

קריטריון מס' 1 – היתכנות

ההיתכנות למימוש חלופה זו נמוכה, בהתחשב בהתנגדות פלסטינית לביטול הייחוד של בעיית הפליטים הפלסטינים. גם בחלופה זו שינויים יהיו כפופים לתמיכת העולם הערבי, או להתגייסות חלקים ניכרים מהעולם המערבי ומדינות מממנות נוספות לטובת קידומה, על כל אחת מהגרסאות השונות שיכולות להיכלל בה.

לפיכך אין היתכנות ממשית למיזוג אונר"א עם UNHCR, ודירוג קריטריון זה מ-1

(התאמה נמוכה לקריטריון) עד 3 (התאמה גבוהה לקריטריון) מניב ציון נמוך – 1.

קריטריון מס' 2 – התרומה לשיקום הפליטים ולשיפור מציאות חייהם

ל-UNHCR ניסיון מוצלח בשיקום פליטים. לפיכך, מיזוג בין הסוכנות המופקדת על הפליטים הפלסטינים לבין UNHCR טומן בחובו תרומה רבה לשיקום הפליטים הפלסטינים ולשיפור מציאות חייהם. כך למשל: UNHCR מגדירה יישוב-מחדש (resettlement) של פליטים כהעברתם מהמדינה שבה חיפשו מקלט למדינה שלישית שהסכימה לקלוט אותם כפליטים במעמד של תושבי קבע. המעמד שמוענק על ידי המדינה הקולטת מאפשר לפליט/ה ומשפחתו/ה זכויות אזרחיות, פוליטיות, כלכליות, חברתיות ותרבותיות זהות לאזרחי המדינה. בהמשך הדרך, פליטים אלה (במעמד קבע) יכולים גם להפוך לאזרחי המדינות הקולטות. בסיוע UNHCR, 27 מדינות קלטו 55,700 פליטים באופן זה בשנת 2018.¹⁷⁴ מאחר שארגון כדוגמת UNHCR מחויב להשלים את הליכי השיקום במהירות האפשרית וגם נתון לביקורת, ניתן להניח שבמסגרת חלופה זו, המוטבים של אונר"א ייהנו מתהליכי שיקום ממוקדים, יעילים וקצרים יחסית (למשל טווח זמן של כחמש שנים, כפי שמוצע ביוזמת ז'נבה),¹⁷⁵ וכן שתהיה יציאה מהירה יחסית של פליטים רבים מהקטגוריה של פליטות. לפיכך, יש הטוענים שבהשוואה לאונר"א, UNHCR תפעל ביתר יעילות ונחישות לסיום מצב הפליטות של האוכלוסייה שתועבר לאחריותה.¹⁷⁶

לאור האמור לעיל, היתרון הגדול של חלופת מיזוג אונר"א עם UNHCR הוא בטיפול יעיל וממוקד יותר באוכלוסיית הפליטים. לפיכך, דירוג חלופת המיזוג מהיבט התרומה למצב הפליטים הפלסטינים מניב ציון גבוה בקריטריון זה – 3.

קריטריון מס' 3 – תרומה לחיזוק ההיגיון המדינתי של הרשות הפלסטינית ולתפקוד מוסדותיה

מיזוג אונר"א עם ארגון UNHCR יכול להניב תוצאות שונות בכל הנוגע לחיזוק ההיגיון המדינתי של הרשות הפלסטינית. מחד גיסא, פעילות ארגון כדוגמת UNHCR שתוביל לשיפור במצבם של הפליטים עשויה לאתגר את ממשלת הרשות ואת מוסדותיה, בשל חשיפתה לביקורת קשה על אוזלת יד וניצול ציני של מעמד הפליטים, שנמשכו שנים ארוכות מדי. מאידך גיסא, ייתכן שאתגור כזה עשוי לדחוף את הרשות הפלסטינית לשיפור תפקודי, ובכך לתרום לתהליך בניית המדינה הפלסטינית ומוסדותיה.

על כל פנים, להערכתנו, לנושא הפליטים הפלסטינים יש משקל וחשיבות רבים בנרטיב הפלסטיני, ובהפקדתו בידי כל גורם מלבד הרשות הפלסטינית – בין אונר"א ובין UNHCR – יש סבירות גבוהה יותר להחלשת ההיגיון המדינתי של הרשות הפלסטינית ושל תפקוד מוסדותיה. זאת בשל הרצון לשמר את אתוס הפליטות כקלף מיקוח ובשל התנגדות צפויה של הרשות הפלסטינית לקליטה ולהכללה של הפליטים הפלסטינים כחלק ממנגנון השיקום שלהם ולהנצחת מציאות של ארגון חוץ-מדינתי,

הפועל בשטח של ישות מדינתית עם סמכויות ואחריות של מוסדות מדינתיים כלפי חלק גדול מאוכלוסיית אזרחיה של אותה ישות.

לפיכך, בחינת חלופת מיזוג אונר"א עם UNHCR, בהיבט של קריטריון זה תניב את הציון המשוקלל 1 (התאמה נמוכה לקריטריון) – לו היו ברשותנו אינדיקציות לשינוי אפשרי במדיניות הרשות הפלסטינית, הייתה חלופה זו זוכה לציון גבוה יותר בהתייחס לקריטריון זה).

קריטריון מס' 4 – התרומה לתהליך המדיני ולהסדר ישראלי-פלסטיני

מיזוג בין אונר"א לבין UNHCR, אשר בהכרח יוביל להשוואת מעמד הפליטים הפלסטינים למעמד שאר אוכלוסיות הפליטים בעולם, יוביל גם להתאמת ההגדרות ולצמצום משמעותי במספר האנשים הרשומים ומוכרים כפליטים פלסטינים. אין ספק שהתפתחות כזו תתרום לפתרון נושא הליבה של הפליטים הפלסטינים. אומנם סוגיית הפליטים לעולם תישאר חלק מהאתוס הפלסטיני, אך השפעתה על האתוס עשויה להיחלש במידה משמעותית כאשר מספר הפליטים יצטמצם בזכות תהליך שיקום ושיפור של ממש במציאות חייהם, וביטול הכללתם במעמד פליט. חלופה כזו יכולה לתמוך בתהליך מדיני, המתנהל בין הצדדים על בסיס אמון ובתמיכת ארצות הברית והעולם הערבי, כשהאופק המדיני המוגדר מוסכם על הצדדים.

זאת ועוד, סמכויות שיועברו לארגון בינלאומי המטפל בפליטים מכל הסכסוכים בעולם, כדוגמת UNHCR, יצמצמו במידה משמעותית את יכולת ההשפעה של הרשות הפלסטינית ושל חמאס על הארגון ועל דפוסי פעילותו, ובכך תימנע פוליטיזציה של בעיית הפליטים.

לפיכך, בבחינת מיזוג בין אונר"א לבין UNHCR מהיבט של תרומת חלופה זו לתהליך המדיני, במדד מ'1 (התאמה נמוכה לקריטריון) עד 3 (התאמה גבוהה לקריטריון), בשל התרומה החיובית מעיקרה של טיפול מקצועי ולא פוליטי באחת מסוגיות הליבה של הסכסוך וצמצום היקפיה וחומרתה, קריטריון זה זוכה לציון 3.

קריטריון מס' 5 – עלויות כלכליות

הנתונים על אודות פעילות UNHCR מצביעים על יעילות גבוהה במידה רבה יותר מזו של אונר"א, הבאה לידי ביטוי גם במספר המועסקים בארגון ובתקציבים הנדרשים לצורך שיקום פליטים. כמפורט בפרק 2, ההשוואות מצביעות על יחס מועסקים-פליטים נמוך הרבה יותר בהשוואה לאונר"א, ועל תקציב נמוך הרבה יותר לשיקום כל פליט. הסיוע במונחי דולר לנפש לפליטים הפלסטינים הוא הגבוה ביותר בעולם. עם זאת, יש לציין שנושא שיקום הפליטים הפלסטינים על ידי שילובם המלא בחברה והוצאתם

ממחנות הפליטים מחייב השקעה רבה מאוד בתשתיות דיור, חינוך ותעסוקה, שצריכות להשתלב בתהליכי תכנון ובנייה רחבי היקף.

להבדיל מהעלויות הכלכליות הגבוהות הכרוכות בהפעלת אונר"א, אנו סבורים שהעלויות בחלופה זו יהיו אפקטיביות יותר במובן של התוצאה הממשית מול כל דולר סיוע.

לפיכך, בבחינת מיזוג בין אונר"א לבין UNHCR מהיבט של עלויות כלכליות, במדד מ-1 (התאמה נמוכה לקריטריון) עד 3 (התאמה גבוהה לקריטריון), קריטריון זה זוכה לציון 2.

טבלה 6: הערכה מסכמת של חלופת מיזוג אונר"א עם UNHCR

קריטריון	הסבר	ניקוד
היתכנות	היתכנות נמוכה בשל חוסר רצון של בעלי עניין	1
שיקום הפליטים	תרומה למצבם של הפליטים הפלסטינים שיהיו מיעילות ומניסיון מוצלח של ארגון UNHCR, הפועל לשקם פליטים מסכסוכים בעולם כולו	3
התרומה לחיזוק ההיגיון המדינתי	התנגדות פלסטינית לקליטה ולהכלה של הפליטים הפלסטינים כחלק ממנגנון השיקום, בשל הרצון לשמר את אתוס הפליטות כקלף מיקוח	1
התרומה לתהליך המדיני	הפקעת הטיפול בסוגיית ליבה בסכסוך מגורם פוליטי והפקדתה בידי גורם מקצועי, וכן השוואת מעמד וקריטריונים לטיפול בפליטים פלסטינים לאלה של פליטים מסכסוכים אחרים בעולם	3
עלויות כלכליות	עלויות כלכליות גבוהות אך אפקטיביות במובן של התוצאה הממשית מול כל דולר סיוע	2
הערכה משוקללת	= 10/5	2

חלופה רביעית: מענה מודולרי משולב

מאחר שלכל אחת מהחלופות לעיל יש חולשות מובנות וקשיים ביישום, החלופה הרביעית מייצגת קטגוריה רחבה של דרכי פעולה אפשריות, שהן תוצר של שילוב בין מרכיבים משלוש החלופות שנדונו בפירוט לעיל. כך למשל ניתן להעביר חלק מהפליטים, בדגש לגבי אלו שבסוריה ובלבנון, לטיפול UNHCR, ואילו הפליטים שבשטחי הרשות הפלסטינית ובשטח ירדן יועברו לטיפול הממשלות. שילוב אפשרי אחר הוא כדוגמת השילוב הקודם, כאשר אוכלוסיית הפליטים ברצועת עזה תועבר לטיפול ארגון בינלאומי חדש שיוקם לצורך כך, כדי להימנע מהעברת האחריות והמשאבים הנלווים לחמאס.

מנגד, בתנאים מסוימים, כמו למשל היעדר כל סיכוי לחזרת הרשות הפלסטינית לשלטון אפקטיבי ברצועת עזה והסדרה מבוססת בין חמאס לבין ישראל, ובשיתוף פעולה ובתמיכה אזרית, בעיקר של מצרים, ניתן לשקול את האפשרות להעביר לחמאס את האחריות לטיפול בפליטים הפלסטינים ברצועת עזה.

מאחר שלחלופה זו יכולים להיות משתנים רבים – תוצאה של מערכות שיקולים, העדפות ואינטרסים שונים של הצדדים או של הגורם המעריך – בחרנו שלא להפעיל את המודל על חלופה זו, אלא רק להציג את היתכנותה כתוצר של ניתוח שלוש החלופות העיקריות.

הערכה מסכמת של החלופות והמענה המומלץ

טבלה 7: הערכת שלוש החלופות העיקריות – השוואה

קריטריון	חלופת הרפורמות	חלופת העברת הסמכויות לממשלות	חלופת מיזוג בין אונר"א לבין UNHCR
היתכנות	1	2	1
שיקום הפליטים	2	3	3
התרומה לחיזוק ההיגיון המדינתי	1	3	1
התרומה לתהליך המדינתי	2	3	3
עלויות כלכליות	1	2	2
הערכה משוקללת	1.4	2.6	2

מניתוח החלופות המוצעות עולה כי החלופה השנייה של העברת סמכויות אונר"א לממשלות היא בעלת הציון המשוקלל הגבוה ביותר. החלופה השנייה גם מייצרת את התרומה המשמעותית ביותר לחיזוק הרשות הפלסטינית ולתפקוד המוסדי שלה. לשלוש החלופות היתכנות נמוכה, וניכר שנושא זה מהווה עקב אכילס משמעותי לצעדים ראשונים לפתרון נושא מורכב ורגיש זה. ההנהגות הפלסטיניות ברצועת עזה ובגדה המערבית מסתייגות מפני שינוי במעמד הארגון ובמנדט שלו, בשל החשש מפני שינוי במעמד הפליטים באופן שיפגע במקומה ובמעמדה של הסוגיה הפלסטינית

בסדר היום האזורי והבינלאומי, ויחליש את בסיס הטיעונים של הפלסטינים, הנסמך על אתוס הפליטות, במשא ומתן עתידי. זאת ועוד, סביר להניח שתהיה הסתייגות ירדנית, לבנונית וסורית משינוי, הן בגין הגיבוי לפלסטינים והחשש מפני דעת הקהל המקומית והן בשל קבלת אחריות לטיפול באוכלוסייה זו. למרות שהתנאים בירדן הם הבשלים ביותר לשינוי, משקלם הדמוגרפי והשפעתם של פליטי אונר"א באזור זה עלולים להקשות מאוד על ממשלת ירדן לאמץ כל נוסחה להחלפת תפקודה של אונר"א במתכונת הנוכחית.

החסמים והמגבלות בפני שינוי מחייבים לפיכך גיבוי בינלאומי רחב ובעיקר גיבוי ערבי, בדגש על מנהיגות המחנה הסוני הפרגמטי ובכללה ערב הסעודית, מצרים וירדן. כדי להתגבר על הקשיים הכרוכים בשינויים המתחייבים, חשוב לאמץ עיקרון של הדרגתיות ומודולריות באופן שיאפשר התאמות מיטביות בזירות הפעולה השונות והתמודדות מושכלת עם ההתנגדויות הצפויות. על חשיבותה של ההדרגתיות עמד דייב הרדן כשהציע תהליך מעבר של עשר שנים לפירוק אונר"א, כדי למנוע פגיעה הומניטרית וכלכלית קשה באוכלוסייה הפלסטינית המטופלת על ידי אונר"א. הוא אף הציע את האפשרות לסיוע ישראלי בתמיכה במערכות הבריאות והחינוך הפלסטיניות, שלא יוכלו להתמודד עם ניתוק מהיר ומיידי מתמיכת הארגון.¹⁷⁷ תנאי הכרחי להנעה של מהלך שינוי מחייב את תמיכת ישראל, או לכל הפחות את הסרת התנגדותה או את תמיכתה בהמשך פעילותו של הארגון במתכונת הנוכחית כברירת המחדל המועדפת עליה, מול המציאות המורכבת ברצועת עזה.

ואולם, חלק מהקיבעון נובע מהיעדר הצגת אלטרנטיבה למצב הקיים. בהתאם לכך, פרק זה מציג ניתוח מקיף של החלופות תוך התייחסות ליתרונות ולחסרונות הגלומים בכל אחת מהן, כדי לאפשר למקבלי החלטות להגיע, במידת האפשר בשיתוף עם גורמים פלסטיניים, לחלופה מודולרית – שעיקרה נשען על החלופה השנייה של העברת סמכויות אונר"א לגורמי מדינה רשמיים. זאת מאחר שלחלופה זו שלושה יתרונות ברורים: היא תורמת לשיפור במצבם של הפליטים, יכולה לחזק את משילות הרשות הפלסטינית ויש בה תרומה חיובית לתהליך ישראל-פלסטיני עתידי לפתרון הסכסוך. לסיכום פרק זה אנו ממליצים על מענה משולב הנשען על החלופה השנייה, ואשר ניתן ליישמו על בסיס ששת העקרונות או ההגיונות הבאים:

1. **דיפרנציאליות** במובן של התאמת המענה ההולם ביותר לכל אחד מחמשת אזורי הפעולה של אונר"א, בכפוף למאפיינים ולתנאים הקיימים.
2. **הדרגתיות** – כל מהלך של שינוי מחייב פעולה אחראית, מדודה ומבוקרת לאורך זמן. אין קיצורי דרך ויש לאפשר תהליכי מעבר מתונים, תוך שמירת היכולת למתן מענה לאוכלוסייה הנזקקת.

3. **שינוי מהותי בהגדרת מעמד הפליטים**, בהגדרת הזכאות לטיפול ולתמיכה של הארגון שייכנס לנעלי אונר"א ובהגדרת האוכלוסייה הנזקקת לסיוע, בכפוף לקריטריונים ברורים שאינם פוליטיים.
4. **שינוי מהותי בהגדרת המנדט** של כל אחד מהארגונים או הממשלות שייכנסו לנעלי אונר"א, כשהדגש הברור הוא על שיקום הפליטים, שילובם כאזרחים מתפקדים שווי זכויות באזורי הפעולה השונים והגדרת משך הזמן הנדרש לצורך המאמץ השיקומי.
5. **פיקוח ובקרה** שיבטיחו יעילות ארגונית, שקיפות והתאמות תפקודיות ומבניות בכפוף לצרכים המתפתחים.
6. **גיבוי** (בעיקר) של ארצות הברית, העולם הערבי הסוני הפרגמטי בהובלת מצרים, ערב הסעודית וירדן, ושל הגורמים הרלוונטיים בקהילה הבינלאומית.

פרק רביעי: דיון ומסקנות

סוכנות אונר"א הוקמה על בסיס החלטה 302 (IV) של העצרת הכללית של האו"ם מדצמבר 1949. החלטת העצרת כיוונה להקמת סוכנות סיוע שתפעל במשך תקופה קצרה של שנתיים עד שלוש, משום שעד אז אמור היה לפוג מצב החירום שנוצר בעקבות המלחמה שהסתיימה בפברואר 1949, וכ-700 אלף פליטים שהועברו לטיפול אמורים היו להיות מיושבים מחדש. באותן שנים אוכלוסיית הפליטים הפלסטינית היוותה רק חלק קטן מאוכלוסיית הפליטים בעולם בעקבות מלחמת העולם השנייה, אלא שברבות השנים ולהבדיל מאוכלוסיות פליטים אחרות שטופלו על ידי האו"ם, שמספרן צומצם במידה משמעותית, אוכלוסיית הפליטים הפלסטינית רק גדלה, וכיום עומד מספר הפליטים הפלסטינים בטיפול אונר"א על כ-5.5 מיליון.

מאז שנת 1950, עת קבעה סוכנות הסיוע את הגדרתה מיהו פליט פלסטיני הזכאי לסיוע של הסוכנות, וכך גם ברבות השנים כששבה ושינתה את ההגדרה, הרחיבה אותה וכללה בתוכה זכאים רבים יותר למעמד של פליט, התקבע מעמד הייחודי של הפליטים הפלסטינים בהשוואה לאוכלוסיות פליטים אחרות. שינויי הגדרת הזכאות למעמד פליט הובילו לגידול מתמשך במספר הפליטים הפלסטינים, גם כאשר רבים מהם כבר אינם חיים כפליטים, אינם נזקקים לסיוע או נהנים מאזרחות של המדינה שבה הם שוהים, או מאזרחות פלסטינית בשטחי הרשות הפלסטינית.

למרות הסיוע הכספי המשמעותי של הקהילה הבינלאומית, שמעמיד את הסיוע לפלסטינים במונחים של סכום סיוע לנפש כגדול ביותר בהשוואה לכל אוכלוסיית פליטים אחרת, נכשלה הסוכנות בשיקומם של הפליטים הפלסטינים, שמספרם ממשיך לגדול. המדינות הערביות המארחות את הפליטים הפלסטינים נאותו לשתף פעולה עם אונר"א, כל עוד לא יהיה בכך כדי להוביל ליישובם באותן מדינות. וכך, למרבה הצער, עד עצם ימים אלו ממשיכים הפליטים הפלסטינים לשמש כלי פוליטי. בהמשך לכך, מזכר זה על פרקיו השונים מצביע על כך שלצד הסיוע החיוני שסוכנות אונר"א מספקת לחלק מהפליטים, קיימת בעייתיות הכרוכה באופן התפתחותה של הסוכנות, במאפייני תפקודה ובתרומתה השלילית להנצחת בעיית הפליטים הפלסטינים.

החלטת הממשל האמריקאי בשנת 2018 להפסיק את התמיכה הכספית באונר"א, לצד המורכבות במציאות ההומניטרית והביטחונית באזורי הפעולה השונים של אונר"א בצל הקיפאון בתהליך המדיני, כמו גם הטלת האזורית והשפעותיה על אוכלוסיית הפליטים הפלסטינים – כל אלה משפיעים בהכרח גם על פעילות אונר"א. על רקע נסיבות אלו ובחלוף שבעה עשורים מאז ייסוד הסוכנות, מזכר זה בוחן מחדש את האופן שבו מימשה אונר"א את ייעודה במהלך שנות קיומה ואת האפשרות לקידום רפורמות בארגון או לפירוקו ולהחלפתו במנגנונים אחרים, שיאפשרו מענה הולם ויעיל יותר לשיקום הפליטים הפלסטינים באופן שיהיה בו גם תרומה ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, שסוגיית הפליטים היא סוגיית ליבה חשובה ביותר בו.

במהלך השנים הועלו מספר הצעות ויוזמות לביצוע רפורמות ושינויים בארגון, שלא תורגמו למעשים בשל התנגדות הפלסטינים והמדינות הערביות. בעקבות תהליך אוסלו והביקורת הרבה על התנהלות אונר"א, בשלה ההכרה בדבר הצורך בגיבוש צעדים להעברת סמכויות מאונר"א לרשות הפלסטינית, בשטחים שהועברו לשליטתה. ואכן, בעקבות חתימת הסכם הביניים (אוסלו ב') בשנת 1995 בין ממשלת ישראל לרשות הפלסטינית הכינה אונר"א את תוכנית החומש The Horizon Plan להעברת פעולותיה ואחריותה לרשות הפלסטינית ולסיום תפקידה באזורים אלה. מסיבות שונות, אך בעיקר בשל התנגדות הרשות הפלסטינית לפירוק הארגון או להאצלת סמכויותיו, לא יצאה התוכנית אל הפועל. גם מאמצים וניסיונות אחרים לקידום המהלך, בוועידת קמפ־דיוויד (2000) ובתהליך אנאפוליס (2008), נותרו כרעיונות כתובים בלבד.

על רקע הסכמה רחבה בדבר ההכרח בביצוע רפורמות משמעותיות בארגון, ביקשנו לדון במחקר זה בחלופות אפשריות למצב הקיים.

לצורך כך הצבענו על החלופות האפשריות הבאות:

האחת – רפורמה מקיפה בסוכנות עצמה – מנדט, מבנה ארגוני, שיטות פעולה ושקיפות, ובכלל זה שינוי מעמד הפליטים וצמצום משמעותי של האוכלוסייה הזכאית לטיפול של הסוכנות, במקביל לחיובה לשיקום הפליטים מחוץ למחנות הפליטים;

השנייה – העברת סמכויות הסוכנות ותקציביה לממשלות באזורי הפעולה השונים, ובכלל זה הרשות הפלסטינית;

השלישית – מיזוג בין סוכנות אונר"א לבין נציבות UNHCR;

הרביעית – מענה מודולרי משולב המבוסס על רכיבים מתוך שלוש החלופות לעיל, אשר תומך באפשרות של מודל פעולה המותאם למאפייניה

הייחודיים של כל אחת מזירות הפעולה של הסוכנות, תוך התאמה ומתן מענה למאפיינים ולצרכים הספציפיים של אוכלוסיית הפליטים בכל אחת מהזירות.

לצורך ניתוח החלופות וההשוואה ביניהן השתמשנו במודל הערכה מודולרי שפיתחנו ככלי למקבלי ההחלטות. המודל מאפשר להתאים את ההשוואה בין החלופות לקריטריונים החשובים בעיני מקבלי החלטות, על ידי דירוג חשיבותם של הקריטריונים באמצעות משקל או ערך דיפרנציאלי לכל קריטריון. כלומר, קריטריון המוגדר על ידי מקבל ההחלטות כחשוב יותר יקבל ערך/משקל גבוה יותר בשקלול הערכת החלופות. הציון המספרי של כל קריטריון ייקבע משקלול המדדים הרלוונטיים לאותו קריטריון, כשגם במקרה זה יוכלו מקבלי ההחלטות לקבוע ערכים שונים לכל מדד, בהתאם לחשיבות שהם מייחסים לו.

יש לציין שהקריטריונים להערכת החלופות נגזרים בהכרח מהאינטרסים של כל אחד מהצדדים המעורבים, כלומר הצד הפלסטיני, הצד הישראלי והקהילה הבינלאומית (המורכבת ממדינות העולם הערבי ומדינות אחרות), בנוגע לקיומה של אונר"א. בצד הישראלי – המערכת הביטחונית רואה באונר"א את הרע במיעוטו. אחת הסיבות לכך היא קשרים טובים עם הנהלת הארגון, בעיקר ברצועת עזה. לעומת זאת, גורמים במרחב המדיני והאקדמי מזהים בעצם קיומה של הסוכנות מכשול בפני יישוב הסכסוך. בצד הפלסטיני – האינטרס של ההנהגה הפלסטינית הוא שימור המצב הקיים, אשר משמש קלף מיקוח בכל משא ומתן עתידי להסכם שלום עם ישראל. ואילו בהתייחס לקהילה הבינלאומית – אנו מזהים התנהלות המעודדת את שימור המצב הקיים ומאפיינת את רוב המדינות הערביות וכן את המדינות התורמות, זולת ארצות הברית.

במזכר זה בחרנו לפשט את אופן השימוש במודל כשהענקנו לכל אחד מהקריטריונים משקל זהה, ואת הציון הסופי של כל חלופה קבענו כמיצוע של הציונים לחמשת הקריטריונים שבהם עשינו שימוש. במגבלות מזכר זה בחרנו להציג את המודל ככלי קונספטואלי, ולכן לא הערכנו באופן פרטני את המדדים הרלוונטיים האפשריים לכל קריטריון על בסיס אמפירי, אלא הסתפקנו בדוגמאות. ההשוואה שעשינו בין החלופות והערכתן התייחסה לקריטריונים על בסיס ממצאים שעמדו לרשותנו במהלך העבודה על המחקר. בחירה בקריטריונים אחרים להערכה, או לחלופין מתן משקל שונה לכל קריטריון עשויים להוביל לתוצאות שונות, אך לדעתנו אין בכך כדי לפגום באיכותו של המודל או בהערכה ובהשוואה שבוצעו.

בבחירת הקריטריונים התייחסנו להיתכנות למימוש החלופה, לשיקום הפליטים הפלסטינים, למידת התרומה לחיזוק ההיגיון המדינתי של הרשות הפלסטינית, למידת התרומה לתהליך המדיני לסיום הסכסוך ולעלויות כלכליות. את מודל ההערכה הפעלנו

על שלוש החלופות הראשונות (רפורמות, העברת סמכויות אונר"א לממשלות ומיזוג בין אונר"א לבין נציבות הפליטים) ולא על החלופה הרביעית (מענה מודולרי), מכיוון שהאחרונה היא חלופה המשלבת את היתרונות היחסיים של כל אחת משלוש החלופות הראשונות, כפי שהתבררו מתהליך ההערכה וההשוואה.

מניתוח שלוש החלופות הראשונות על פי חמשת הקריטריונים, שהוערכו בסולם של 1-3, עולה שחלופות הרפורמות וחלופת המיזוג בין אונר"א ו-UNHCR הן בעלות ההיתכנות הנמוכה ביותר, ואילו לחלופה השנייה של העברת סמכויות אונר"א לממשלות באזורי הפעולה השונים בחלק מזירות הפעולה של אונר"א, בדגש לגבי הרשות הפלסטינית וירדן, היתכנות גבוהה יותר.

גם בהתייחס לקריטריון של שיקום הפליטים מספקת החלופה השנייה – העברת הסמכויות לממשלות (יחד עם החלופה השלישית של מיזוג אונר"א ב-UNHCR) – מענה טוב יותר בהשוואה לחלופה הראשונה של רפורמות.

זאת ועוד, החלופה השנייה של העברת הסמכויות לממשלות מספקת את המענה הטוב ביותר לקריטריון השלישי והרביעי של חיזוק ההיגיון המדינתי של הרשות הפלסטינית והתרומה לקידום התהליך המדיני. החלופה הראשונה של רפורמות, לא רק שאינה תורמת לקידום התהליך המדיני אלא אף עלולה להתברר כסוג של מכשול או חסם, ואילו החלופה השלישית של מיזוג אונר"א ו-UNHCR עשויה לתרום לקידום התהליך המדיני, אך באופן פחות משמעותי מתרומתה של החלופה השנייה.

בהתייחס לקריטריון החמישי – עלויות כלכליות – מצאנו שהחלופה הראשונה של רפורמות מספקת את המענה הפחות טוב בהשוואה לשתי החלופות האחרות, שהעלויות הכלכליות הכרוכות במימושן נמוכות ואפקטיביות יותר.

מסיכום הניתוח ההשוואתי של שלוש החלופות הראשונות נמצא שהחלופה השנייה – העברת סמכויות אונר"א לממשלות השונות בזירות הפעולה – היא החלופה הטובה יותר מבין השלוש, כשהחלופה הראשונה של רפורמות באונר"א היא החלופה הגרועה ביותר.

כאמור, החלופה הרביעית מייצגת קטגוריה רחבה של דרכי פעולה אפשריות, שהן תוצר של שילוב בין מרכיבים משלוש החלופות שנדונו בפירוט לעיל. מאחר שלחלופה זו יכולים להיות משתנים רבים – תוצאה של מערכות שיקולים, העדפות ואינטרסים שונים של הצדדים או של הגורם המעריך – בחרנו שלא להפעיל את המודל עליה אלא רק להציג אותה כתוצר של ניתוח שלוש החלופות העיקריות.

בסיכום פרק ניתוח החלופות והשוואתן על בסיס מודל ההערכה המלצנו על בחירה במענה משולב, הנשען על העברת סמכויות אונר"א לממשלות השונות בזירות הפעולה, ואשר מתבסס על שישה עקרונות או הגיונות מנחים:

1. דיפרנציאליות
2. הדרגתיות
3. שינוי מהותי בהגדרת מעמד הפליטים
4. שינוי מהותי בהגדרת המנדט
5. הקמת מנגנון פיקוח ובקרה
6. גיבוי בינלאומי משמעותי (בעיקר של ארצות הברית)

לסיכום, במזכר זה ביקשנו להדגים לא רק כיצד אונר"א, שהוקמה באמצע המאה הקודמת כאמצעי לשיקום הפליטים הפלסטינים וליישובם מחדש, הפכה ברבות השנים לכלי פוליטי התורם לשימור ולגידול אוכלוסיית הפליטים הפלסטינים, אלא גם איך ניתן לשנות מצב מצער זה. תקוותנו היא שהמידע על אופן תפקודה של אונר"א בחלק הראשון והשני של מזכר זה, בשילוב עם המודל לבחינת חלופות למצב הקיים המוצג בחלקו השלישי, יהוו בסיס לדיון מעמיק בזירה המדינית הישראלית והבינלאומית, וכן מצע לחשיבה רצינית ויצירתית על הדרכים שבהן ניתן לפעול כדי לשנות את המצב הקיים. זאת, מאחר שברור כי הסטטוס קוו לגבי אונר"א אינו מיטיב עם אף אחד מבעלי העניין: לא עם הקהילה הבינלאומית הממשיכה לממן, לא עם ישראל שנושא הפליטים הפלסטינים מהווה עבודה אבן נגף בפתרון הסכסוך עם הפלסטינים, לא עם מדינה פלסטינית עתידית שהארגון פוגע במשילות רשויותיה ולא עם הפליטים הפלסטינים עצמם, שאינם משולבים בחברה באזורי הפעולה של הארגון.

נספחים – החלטות ומסמכי א"ם

1. General Assembly Resolution 302 (IV) (1949)
2. UN General Assembly Resolution 194 (III) (1948)
3. Protocol relating to the Status of Refugees (1967)
4. US State Department Press Release on US Assistance to UNRWA (2018)

נספח 1

UN General Assembly Resolution 302(IV), 1949

8 December 1949

ASSISTANCE TO PALESTINE REFUGEES

The General Assembly,

Recalling its resolutions 212 (III) 2/ of 19 November 1948 and 194 (III) 3/ of 11 December 1948, affirming in particular the provisions of paragraph 11 of the latter resolutions,

Having examined with appreciation the first interim report 4/ of the United Nations Economic Survey Mission for the Middle East and the report 5/ of the Secretary-General on assistance to Palestine refugees,

1. Expresses its appreciation to the Governments which have generously responded to the appeal embodied in its resolution 212 (III), and to the appeal of the Secretary-General, to contribute in kind or in funds to the alleviation of the conditions of starvation and distress among the Palestine refugees;
2. Expresses also its gratitude to the International Committee of the Red Cross, to the League of Red Cross Societies and to the American Friends Service Committee for the contribution they have made to this humanitarian cause by discharging, in the face of great difficulties, the responsibility they voluntarily assumed for the distribution of relief supplies and the general care of the refugees; and welcomes the assurance they have given the Secretary-General that they will continue their co-operation with the United Nations until the end of March 1950 on a mutually acceptable basis;
3. Commends the United Nations International Children's Emergency Fund for the important contribution which it has made towards the United Nations programme of assistance; and commends those specialized agencies which have rendered assistance in their respective fields, in particular the World

Health Organization, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and the International Refugee Organization;

4. Expresses its thanks to the numerous religious, charitable and humanitarian organizations which have materially assisted in bringing relief to Palestine refugees;
5. Recognizes that, without prejudice to the provisions of paragraph 11 of General Assembly resolution 194 (III) of 11 December 1948, continued assistance for the relief of the Palestine refugees is necessary to prevent conditions of starvation and distress among them and to further conditions of peace and stability, and that constructive measures should be undertaken at an early date with a view to the termination of international assistance for relief;
6. Considers that, subject to the provisions of paragraph 9(d) of the present resolution, the equivalent of approximately \$33,700,000 will be required for direct relief and works programmes for the period 1 January to 31 December 1950 of which the equivalent of \$20,200,000 is required for direct relief and \$13,500,000 for works programmes; that the equivalent of approximately \$21,200,000 will be required for works programmes from 1 January to 30 June 1951, all inclusive of administrative expenses; and that direct relief should be terminated not later than 31 December 1950 unless otherwise determined by the General Assembly at its fifth regular session;
7. Establishes the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East:
 - (a) To carry out in collaboration with local governments the direct relief and works programmes as recommended by the Economic Survey Mission;
 - (b) To consult with the interested Near Eastern Governments concerning measures to be taken by them preparatory to the time when international assistance for relief and works projects is no longer available;
8. Establishes an Advisory Commission consisting of representatives of France, Turkey, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America, with power to add not more than three additional members from contributing Governments, to advise and assist the Director

of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East in the execution of the programme; the Director and the Advisory Commission shall consult with each near Eastern Government concerned in the selection, planning and execution of projects;

9. Requests the Secretary-General to appoint the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East in consultation with the Governments represented on the Advisory Commission;
 - (a) The Director shall be the chief executive officer of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East responsible to the General Assembly for the operation of the programme;
 - (b) The Director shall select and appoint his staff in accordance with general arrangements made in agreement with the Secretary-General, including such of the staff rules and regulations of the United Nations as the Director and the Secretary-General shall agree are applicable, and to the extent possible utilize the facilities and assistance of the Secretary-General;
 - (c) The Director shall, in consultation with the Secretary-General and the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, establish financial regulations for the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East;
 - (d) Subject to the financial regulations established pursuant to clause (c) of the present paragraph, the Director, in consultation with the Advisory Commission, shall apportion available funds between direct relief and works projects in their discretion, in the event that the estimates in paragraph 6 require revision;
10. Requests the Director to convene the Advisory Commission at the earliest practicable date for the purpose of developing plans for the organization and administration of the programme, and of adopting rules of procedure;
11. Continues the United Nations Relief for Palestine Refugees as established under General Assembly resolution 212 (III) until 1 April 1950, or until such date thereafter as the transfer referred to in paragraph 12 is affected, and requests the Secretary-General in consultation with the operating agencies

to continue the endeavour to reduce the numbers of rations by progressive stages in the light of the findings and recommendations of the Economic Survey Mission;

12. Instructs the Secretary-General to transfer to the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East the assets and liabilities of the United Nations Relief for Palestine Refugees by 1 April 1950, or at such date as may be agreed by him and the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East;
12. Urges all Members of the United Nations and non-members to make voluntary contributions in funds or in kind to ensure that the amount of supplies and funds required is obtained for each period of the programme as set out in paragraph 6; contributions in funds may be made in currencies other than the United States dollar in so far as the programme can be carried out in such currencies;
14. Authorizes the Secretary-General, in consultation with the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, to advance funds deemed to be available for this purpose and not exceeding \$5,000,000 from the Working Capital Fund to finance operations pursuant to the present resolution, such sum to be repaid not later than 31 December 1950 from the voluntary governmental contributions requested under paragraph 13 above;
15. Authorizes the Secretary-General, in consultation with the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, to negotiate with the International Refugee Organization for an interest-free loan in an amount not to exceed the equivalent of \$2,800,000 to finance the programme subject to mutually satisfactory conditions for repayment;
16. Authorizes the Secretary-General to continue the Special Fund established under General Assembly resolution 212 (III) and to make withdrawals therefrom for the operation of the United Nations Relief for Palestine Refugees and, upon the request of the Director, for the operations of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East;
17. Calls upon the Governments concerned to accord to the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East the privileges,

immunities, exemptions and facilities which have been granted to the United Nations Relief for Palestine Refugees, together with all other privileges, immunities, exemptions and facilities necessary for the fulfilment of its functions;

18. Urges the United Nations International Children's Emergency Fund, the International Refugee Organization, the World Health Organization, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, the Food and Agriculture Organization and other appropriate agencies and private groups and organizations, in consultation with the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, to furnish assistance within the framework of the programme;
19. Requests the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East:
 - (a) To appoint a representative to attend the meeting of the Technical Assistance Board as observer so that the technical assistance activities of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East may be co-ordinated with the technical assistance programmes of the United Nations and specialized agencies referred to in Economic and Social Council resolution 222 (IX) A 6/ of 15 August 1949;
 - (b) To place at the disposal of the Technical Assistance Board full information concerning any technical assistance work which may be done by the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, in order that it may be included in the reports submitted by the Technical Assistance Board to the Technical Assistance committee of the Economic and Social Council;
20. Directs the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East to consult with the United Nations Conciliation Commission for Palestine in the best interests of their respective tasks, with particular reference to paragraph 11 of General Assembly resolution 194 (III) of 11 December 1948;
21. Requests the Director to submit to the General Assembly of the United Nations an annual report on the work of the United Nations Relief and Works

Agency for Palestine Refugees in the Near East, including an audit of funds, and invites him to submit to the Secretary-General such other reports as the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East may wish to bring to the attention of Members of the United Nations, or its appropriate organs;

22. Instructs the United Nations Conciliation Commission for Palestine to transmit the final report of the Economic Survey Mission, with such comments as it may wish to make, to the Secretary-General for transmission to the Members of the United Nations and to the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East.

נספח 2

UN General Assembly Resolution 194 (III), 1948

Resolution Adopted by the General Assembly on 11 December 1948

186th Plenary Meeting

THE GENERAL ASSEMBLY,

HAVING CONSIDERED FURTHER the situation in Palestine,

1. EXPRESSES its deep appreciation of the progress achieved through the good offices of the late United Nations Mediator in promoting a peaceful adjustment of the future situation of Palestine, for which cause he sacrificed his life; and

EXTENDS its thanks to the Acting Mediator and his staff for their continued efforts and devotion to duty in Palestine;

2. ESTABLISHES a Conciliation Commission consisting of three States Members of the United Nations which shall have the following functions:
 - (a) To assume, in so far as it considers necessary in existing circumstances, the functions given to the United Nations Mediator on Palestine by the resolution of the General Assembly of 14 May 1948;
 - (b) To carry out the specific functions and directives given to it by the present resolution and such additional functions and directives as may be given to it by the General Assembly or by the Security Council;
 - (c) To undertake, upon the request of the Security Council, any of the functions now assigned to the United Nations Mediator on Palestine or to the United Nations Truce Commission by resolutions of the Security Council; upon such request to the Conciliation Commission by the Security Council with respect to all the remaining functions of the United Nations Mediator on Palestine under Security Council resolutions, the office of the Mediator shall be terminated;

3. DECIDES that a Committee of the Assembly, consisting of China, France, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom and the United States of America, shall present, before the end of the first part of the present session of the General Assembly, for the approval of the Assembly a proposal concerning the names of the three States which will constitute the Conciliation Commission;
4. REQUESTS the Commission to begin its functions at once, with a view to the establishment of contact between the parties themselves and the Commission at the earliest possible date;
5. CALLS UPON the Governments and authorities concerned to extend the scope of the negotiations provided for in the Security Council's resolution of 16 November 1948 and to seek agreement by negotiations conducted either with the Conciliation Commission or directly with a view to the final settlement of all questions outstanding between them;
6. INSTRUCTS the Conciliation Commission to take steps to assist the Governments and authorities concerned to achieve a final settlement of all questions outstanding between them;
7. RESOLVES that the Holy Places – including Nazareth -, religious buildings and sites in Palestine should be protected and free access to them assured, in accordance with existing rights and historical practice; that arrangements to this end should be under effective United Nations supervision; that the United Nations Conciliation Commission, in presenting to the fourth regular session of the General Assembly its detailed proposal for a permanent international regime for the territory of Jerusalem, should include recommendations concerning the Holy Places in that territory; that with regard to the Holy Places in the rest of Palestine the Commission should call upon the political authorities of the areas concerned to give appropriate formal guarantees as to the protection of the Holy Places and access to them; and that these undertakings should be presented to the General Assembly for approval;
8. RESOLVES that, in view of its association with three world religions, the Jerusalem area, including the present municipality of Jerusalem plus the surrounding villages and towns, the most Eastern of which shall be Avu

Dis; the most Southern, Bethlehem; the most Western, Ein Karim (including also the built-up area of Motsa); and the most Northern Shufat, should be accorded special and separate treatment from the rest of Palestine and should be placed under effective United Nations control;

REQUESTS the Security Council to take further steps to ensure the demilitarization of Jerusalem at the earliest possible date;

INSTRUCTS the Conciliation Commission to present to the fourth regular session of the General Assembly detailed proposals for a permanent international regime for the Jerusalem area which will provide for the maximum local autonomy for distinctive groups consistent with the special international status of the Jerusalem area;

The Conciliation Commission is authorized to appoint a United Nations representatives who shall cooperate with the local authorities with respect to the interim administration of the Jerusalem area;

9. RESOLVES that, pending agreement on more detailed arrangements among the Governments and authorities concerned, the freest possible access to Jerusalem by road, rail or air should be accorded to all inhabitants of Palestine;

INSTRUCTS the Conciliation Commission to report immediately to the Security Council, for appropriate action by that organ, any attempt by any party to impede such access;

10. INSTRUCTS the Conciliation Commission to seek arrangements among the Governments and authorities concerned which will facilitate the economic development of the area, including arrangements for access to ports and airfields and the use of transportation and communication facilities;

11. RESOLVES that the refugees wishing to return to their homes and live at peace with their neighbours should be permitted to do so at the earliest practicable date, and that compensation should be paid for the property of those choosing not to return and for loss of or damage to property which, under principles of international law or in equity, should be made good by the Governments or authorities responsible;

INSTRUCTS the Conciliation Commission to facilitate the repatriation, resettlement and economic and social rehabilitation of the refugees and the payment of compensation, and to maintain close relations with the Director of the United Nations Relief for Palestine Refugees and, through him, with the appropriate organs and agencies of the United Nations;

12. AUTHORIZES the Conciliation Commission to appoint such subsidiary bodies and to employ such technical experts, acting under its authority, as it may find necessary for the effective discharge of its functions and responsibilities under the present resolution;

The Conciliation Commission will have its official headquarters at Jerusalem. The authorities responsible for maintaining order in Jerusalem will be responsible for taking all measures necessary to ensure the security of the Commission. The Secretary-General will provide a limited number of guards for the protection of the staff and premises of the Commission;

13. INSTRUCTS the Conciliation Commission to render progress reports periodically to the Secretary-General for transmission to the Security Council and to the Members of the United Nations;
14. CALLS UPON all Governments and authorities concerned to cooperate with the Conciliation Commission and to take all possible steps to assist in the implementation of the present resolution;
15. REQUESTS the Secretary-General to provide the necessary staff and facilities and to make appropriate arrangements to provide the necessary funds required in carrying out the terms of the present resolution.

נספח 3

Protocol relating to the Status of Refugees, 1967

Entry into force 4 October 1967, in accordance with article VIII

The States Parties to the present Protocol,

Considering that the Convention relating to the Status of Refugees done at Geneva on 28 July 1951 (hereinafter referred to as the Convention) covers only those persons who have become refugees as a result of events occurring before 1 January 1951,

Considering that new refugee situations have arisen since the Convention was adopted and that the refugees concerned may therefore not fall within the scope of the Convention,

Considering that it is desirable that equal status should be enjoyed by all refugees covered by the definition in the Convention irrespective of the dateline 1 January 1951,

Have agreed as follows:

Article 1 – General provision

1. The States Parties to the present Protocol undertake to apply articles 2 to 34 inclusive of the Convention to refugees as hereinafter defined.
2. For the purpose of the present Protocol, the term "refugee" shall, except as regards the application of paragraph 3 of this article, mean any person within the definition of article I of the Convention as if the words "As a result of events occurring before 1 January 1951 and..." and the words "...as a result of such events", in article 1 A (2) were omitted.
2. The present Protocol shall be applied by the States Parties hereto without any geographic limitation, save that existing declarations made by States already Parties to the Convention in accordance with article I B (I) (a) of the

Convention, shall, unless extended under article I B (2) thereof, apply also under the present Protocol.

Article 2 – Co-operation of the national authorities with the United Nations

1. The States Parties to the present Protocol undertake to co-operate with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, or any other agency of the United Nations which may succeed it, in the exercise of its functions, and shall in particular facilitate its duty of supervising the application of the provisions of the present Protocol.
2. In order to enable the Office of the High Commissioner or any other agency of the United Nations which may succeed it, to make reports to the competent organs of the United Nations, the States Parties to the present Protocol undertake to provide them with the information and statistical data requested, in the appropriate form, concerning:
 - (a) The condition of refugees;
 - (b) The implementation of the present Protocol;
 - (c) Laws, regulations and decrees which are, or may hereafter be, in force relating to refugees.

Article 3 – Information on national legislation

The States Parties to the present Protocol shall communicate to the Secretary-General of the United Nations the laws and regulations which they may adopt to ensure the application of the present Protocol.

Article 4 – Settlement of disputes

Any dispute between States Parties to the present Protocol which relates to its interpretation or application and which cannot be settled by other means shall be referred to the International Court of Justice at the request of any one of the parties to the dispute.

Article 5 – Accession

The present Protocol shall be open for accession on behalf of all States Parties to the Convention and of any other State Member of the United Nations or member of any of the specialized agencies or to which an invitation to accede may have been addressed by the General Assembly of the United Nations. Accession shall be effected by the deposit of an instrument of accession with the Secretary-General of the United Nations.

Article 6 – Federal clause

In the case of a Federal or non-unitary State, the following provisions shall apply:

- (a) With respect to those articles of the Convention to be applied in accordance with article I, paragraph 1, of the present Protocol that come within the legislative jurisdiction of the federal legislative authority, the obligations of the Federal Government shall to this extent be the same as those of States Parties which are not Federal States;
- (b) With respect to those articles of the Convention to be applied in accordance with article I, paragraph 1, of the present Protocol that come within the legislative jurisdiction of constituent States, provinces or cantons which are not, under the constitutional system of the Federation, bound to take legislative action, the Federal Government shall bring such articles with a favourable recommendation to the notice of the appropriate authorities of States, provinces or cantons at the earliest possible moment;
- (c) A Federal State Party to the present Protocol shall, at the request of any other State Party hereto transmitted through the Secretary-General of the United Nations, supply a statement of the law and practice of the Federation and its constituent units in regard to any particular provision of the Convention to be applied in accordance with article I, paragraph 1, of the present Protocol, showing the extent to which effect has been given to that provision by legislative or other action.

Article 7 – Reservations and declarations

1. At the time of accession, any State may make reservations in respect of article IV of the present Protocol and in respect of the application in accordance with article I of the present Protocol of any provisions of the Convention other than those contained in articles 1, 3, 4, 16(1) and 33 thereof, provided that in the case of a State Party to the Convention reservations made under this article shall not extend to refugees in respect of whom the Convention applies.
2. Reservations made by States Parties to the Convention in accordance with article 42 thereof shall, unless withdrawn, be applicable in relation to their obligations under the present Protocol.
2. Any State making a reservation in accordance with paragraph I of this article may at any time withdraw such reservation by a communication to that effect addressed to the Secretary-General of the United Nations.
4. Declarations made under article 40, paragraphs I and 2, of the Convention by a State Party thereto which accedes to the present Protocol shall be deemed to apply in respect of the present Protocol, unless upon accession a notification to the contrary is addressed by the State Party concerned to the Secretary-General of the United Nations. The provisions of article 40, paragraphs 2 and 3, and of article 44, paragraph 3, of the Convention shall be deemed to apply *mutatis mutandis* to the present Protocol.

Article 8 – Entry into Protocol

1. The present Protocol shall come into force on the day of deposit of the sixth instrument of accession.
2. For each State acceding to the Protocol after the deposit of the sixth instrument of accession, the Protocol shall come into force on the date of deposit by such State of its instrument of accession.

Article 9 – Denunciation

1. Any State Party hereto may denounce this Protocol at any time by a notification addressed to the Secretary-General of the United Nations.

2. Such denunciation shall take effect for the State Party concerned one year from the date on which it is received by the Secretary-General of the United Nations.

Article 10 – Notifications by the Secretary-General of the United Nations

The Secretary-General of the United Nations shall inform the States referred to in article V above of the date of entry into force, accessions, reservations and withdrawals of reservations to and denunciations of the present Protocol, and of declarations and notifications relating hereto.

Article 11 – Deposit in the archives of the Secretariat of the United Nations

נספח 4

On U.S. Assistance to UNRWA, 2018

PRESS STATEMENT

HEATHER NAUERT, ACTING UNDER SECRETARY FOR PUBLIC DIPLOMACY AND PUBLIC AFFAIRS AND STATE DEPARTMENT SPOKESPERSON

AUGUST 31, 2018

The Administration has carefully reviewed the issue and determined that the United States will not make additional contributions to UNRWA. When we made a U.S. contribution of \$60 million in January, we made it clear that the United States was no longer willing to shoulder the very disproportionate share of the burden of UNRWA's costs that we had assumed for many years. Several countries, including Jordan, Egypt, Sweden, Qatar, and the UAE have shown leadership in addressing this problem, but the overall international response has not been sufficient.

Beyond the budget gap itself and failure to mobilize adequate and appropriate burden sharing, the fundamental business model and fiscal practices that have marked UNRWA for years – tied to UNRWA's endlessly and exponentially expanding community of entitled beneficiaries – is simply unsustainable and has been in crisis mode for many years. The United States will no longer commit further funding to this irredeemably flawed operation. We are very mindful of and deeply concerned regarding the impact upon innocent Palestinians, especially school children, of the failure of UNRWA and key members of the regional and international donor community to reform and reset the UNRWA way of doing business. These children are part of the future of the Middle East. Palestinians, wherever they live, deserve better than an endlessly crisis-driven service provision model. They deserve to be able to plan for the future.

Accordingly, the United States will intensify dialogue with the United Nations, host governments, and international stakeholders about new models and new

approaches, which may include direct bilateral assistance from the United States and other partners, that can provide today's Palestinian children with a more durable and dependable path towards a brighter tomorrow.

הערות

- James G. Lindsay, "Fixing UNRWA: Repairing the UN's Troubled System of Aid to Palestinian Refugees", *Policy Focus N. 91*, January 2009, The Washington Institute for Near East Policy. 1
- Jim Zanotti, U.S. Foreign Aid to the Palestinians, Congressional Research Report, August 12, 2010. 2
- US State Department Press Statement, August 31, 2018, official website of the United States Department of State: <https://www.state.gov/on-u-s-assistance-to-unrwa/> 3
- יהודה גרינפלד-גילת, **סוגיית הפליטים הפלסטינים והאינטרס הישראלי**, מזכר 166, המכון למחקרי ביטחון לאומי. 4
- ניר עמרון, "זה הזמן לסיים את פעילות אוני"א ביהודה, שומרון ועזה, המכון לאסטרטגיה ציונית", יוני 2015. 5
- Nitza Nachmias, "UNRWA at 60: Are There Better Alternatives?", MEF Policy Forum, Fall 2009: <https://www.meforum.org/2481/unrwa-at-60-better-alternatives>. 6
- Christine M. Cervenak, "Promoting inequality: gender-based discrimination in the UNRWA's approach to Palestine refugee status", *Human Rights Quarterly*, Vol. 16, Number 2, May 1994, pp 300-374; עדי שורץ ועינת וילף, **מלחמת זכות השיבה**, 2018, כנרת, זמורה-ביתן, דביר – מוציאים לאור בע"מ 7
- באמצעות חבילת סיוע שהתגבשה בהמשך להחלטה 212 של העצרת הכללית של האו"ם, אשר קראה להגיש סיוע לפליטים והעריכה כי יידרשו כ-29.5 מיליון דולר. Simon A. Waldman, "UNRWA's First Years, 1949–1951: The Anatomy of Failed Expectations", *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 25, pp 630–645, 2014; Christine Cervenak, 1994 8
- UN General Assembly Resolution 194; UNRWA website: <https://www.unrwa.org/content/resolution-194> 9
- שם. 10
- ישראל הציעה ליישב מחדש 100 אלף פליטים, הצעה שנפסלה על ידי ה-PCC כבלתי מספקת ונדחתה על ידי מדינות ערב: "Summary of a Meeting Between the Conciliation Commission and the Delegation of Israel" (3 August 1949), A/AC.25/SR/LM/30; Waldman, 2014, Ibid. 11
- שם, Waldman, 2014. 12
- בהמשך להחלטה 302 (IV) של עצרת האו"ם בדצמבר 1949; ההחלטה קראה לארגון החדש לעבוד יחד עם הממשלות המקומיות למטרת תוכניות תעסוקה וסעד לפליטים פלסטינים שנמלטו או גורשו מבתיים במהלך מלחמת 1948, ונמצאים עתה במחנות בגבולות מדינות ערב, Christine Cervenak, 1994; Waldman, 2014. 13

- 14 המנדט של PCC עדיין תקף. עם זאת, העצרת הכללית מציינת כבדרך קבע כי PCC לא הצליחה להשיג התקדמות ביישום סעיף 11 של החלטה 194 (III) של העצרת הכללית, ומאשררת את הבקשה להמשיך במאמצים למטרה זו; ראו למשל, UNGA res. 63/91 of 5 Dec. 2008, para. 2; Lance Bartholomeusz, "The Mandate of UNRWA at Sixty", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 28, Numbers 2 & 3, UNHCR, 2010
- 15 Terry Rempel, "UNRWA and the Palestinian Refugees: a Genealogy of 'Participatory' Development", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 28, Numbers 2 & 3, UNHCR, 2010
- 16 Waldman, 2014, שם.
- 17 למשל, על פי Waldman (2014), שם, ביולי 1950 סוריה הצהירה שהיא תשתף פעולה עם אונר"א רק בתנאי שהדבר לא יהיה כרוך ביישוב מחדש של פליטים, ולקראת סוף 1950 היו דיווחים כי ממשלת לבנון "להוטה" להוציא את אונר"א מהמדינה. מקור התנגדות נוסף לאונר"א היה הפליטים עצמם.
- 18 Lance Bartholomeusz, 2010, שם.
- 19 Nitza Nachmias and Eric A. Belgrad, "Five Decades of Humanitarian Aid: The Case of UNRWA", *Towson University Journal of International Affairs*, Vol. L, No. 1., Fall 2016
- 20 "General Assembly Resolution 302. Assistance to Palestine Refugees," art. 7.; Christine Cervenak, 1994, Ibid; Efraim Karsh, "The Privileged Palestinian "Refugees", *Mideast Security and Policy Studies* No. 149, May 2018, The Begin Sadat Center for Strategic Studies Bar Ilan University; Terry Rempel, 2010
- 21 John Blandford, Jr. to Advisory Commission, *UNRWA, Memorandum* No. 18, Jan. 30, 1951.
- 22 in Steven J. Rosen, "Why a Special Issue on UNRWA?", *Middle East Quarterly*, Fall 2012
- 23 UN GA Resolution 513 (1952) tasked UNRWA "to explore with the governments ... their assuming administration of reintegration projects at the earliest possible date", UNGA res. 513 (VI), Jan. 26, 1952; Ibid.
- 24 UNSG, Proposals for the Continuation of United Nations Assistance to Palestine Refugees, Document Submitted by the Secretary-General. UN Doc. A/4121, 15 June 1959, para. 17; Terry Rempel, 2010
- 25 הבולטות שבהן היו תוכנית אלפא האנגלו-אמריקאית של 1954, ויוזמת 1960 שאושרה על ידי הנשיא דווייט אייזנהאואר. Steven J. Rosen, "Why a Special Issue on UNRWA?" *Middle East Quarterly*, Fall 2012, pp. 3-10.
- 26 Jalal al-Husseini, "UNRWA and the Palestinian Nation-Building Process", *Journal of Palestine Studies*, Vol. 29, No. 2 (Winter, 2000), pp. 51-64
- 27 למשל, מחקר דעת קהל בקרב הפליטים בתחילת שנות החמישים שערך Fred Bruhns מצא כי פחות מ-10% מהפליטים יהיו מוכנים להסכים ליישוב מחדש. F. Bruhns, "A Study of Refugee Attitudes", *Middle East Journal*, Vol. 9, 1955, 132. The study was based on structured in-depth interviews of 115 persons; Terry Rempel, 2010
- 28 ראוי לציין שכאשר הדבר עלה להצבעה, החלטה 194 של העצרת לא זכתה לתמיכת מדינות ערב מכיוון שהן התנגדו לעצם הרעיון של קיומה של מדינת ישראל. מנקודת מבטן, תמיכה בהחלטה תהיה שקולה להכרה במדינה היהודית. ישראל מצידה חתרה להחלטה שתקרא לפתרון סוגיית הפליטים כחלק מתהליך משא ומתן מקיף שיתייחס ליחסי ישראל והעולם הערבי. יהודה גרינפלד-גילת, שם, Simon Waldman, "Burning money: the urgent need to rethink UNRWA", *Fathom*, 28 June 2016, <http://fathomjournal.org/burning-money-the-urgent-need-to-rethink-unrwa/>
- 29 Maya Rosenfeld, "From Emergency Relief Assistance to Human Development and Back: UNRWA and the Palestinian Refugees, 1950-2009", *Refugee Survey Quarterly*, 2-3 (2009): 298-9; Alex Joffe, "UNRWA Resists Resettlement", *Middle East Quarterly*, Fall 2012

- 29 Lance Bartholomeusz, 2010; Steven J. Rosen, 2012. שם.
- 30 כפי שצוטט בתוך: F. Khoury, *The Arab-Israeli Dilemma*, New York, Syracuse University Press, 1976, 2nd ed., 142; Terry Rempel, 2010
- 31 Alex Joffe, 2012. שם.
- 32 שם.
- 33 האתר הרשמי של ארגון אונר"א, דוח פעילות 2018–2019: https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_in_figures_2019_eng_sep_2019_final.pdf (נדלה ב-26 בינואר 2020)
- 34 Official UNRWA Website; "How We Spend Our Funds", accessed January 26, 2020: <https://www.unrwa.org/how-you-can-help/how-we-spend-funds>
- 35 The data on UNRWA's expenditures for the years 1950–1990 is based on Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, op. cit., 51, table 3.2; the data on UNRWA's expenditures for the years 1990–2008 is based on the Annual Reports of the Commissioner General; Rosenfeld, 2009
- 36 Official UNRWA Website; "How We Spend Our Funds", accessed January 26, 2020: <https://www.unrwa.org/how-you-can-help/how-we-spend-funds>
- 37 Waldman, 2014. שם.
- 38 Rami G. Khouri, "Sixty Years of UNRWA: From Service Provision to Refugee Protection", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 28, Numbers 2 & 3, UNHCR, 2010
- 39 הסוכנות השנייה היא (UNIDIR) United Nations Institute for Disarmament Research. UNGA res. 302(IV), 8 Dec. 1949, para. 9(a); Lance Bartholomeusz, 2010.
- 40 בעיקר בהחלטות שכותרתן "Operations of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East" וכן "Persons displaced as a result of the June 1967 and subsequent hostilities"; "אונר"א כפופה לבקשות גם מצד מזכ"ל האו"ם וזרועות אחרות; לבית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ) עשוי להיות תפקיד בקביעת סמכויות של זרוע משנה כמו אונר"א. ה-ICJ הוא הזרוע השיפוטית הראשית של האו"ם והעצרת הכללית יכולה לבקש ממנו לתת חוות דעת בשאלות משפטיות. ראו: Charter of the United Nations, Arts. 92 and 96(a) Lance Bartholomeusz, 2010.
- 41 מכוח סעיפים 2(7) ו-22 של מגילת האו"ם בניגוד לחוזה או אמנה בינלאומיים כפי שנעשה ברוב סוכנויות האו"ם האחרות: Secretary-General's Bulletin, *Organization of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, UN Doc. ST/SGB/2000/6, 17 Feb. 2000. על הכוח של העצרת הכללית להקים סוכנות פעולה כמו אונר"א, ראו: W. Dale, "UNRWA – A Subsidiary Organ of the UN", *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 23, 1974, 582–83.
- 42 D. Sarooshi, "The Legal Framework Governing אופי זרועות המשנה של האו"ם, ראו: United Nations Subsidiary Organs", *British Yearbook of International Law*, Vol. 67, 1997, 413–78.
- 43 לפי הסעיף בהחלטת העצרת הכללית שכותרתו: "Assistance to Palestine refugees", Lance Bartholomeusz, 2010
- 44 בהתאם לסעיף 17 (1) של מגילת האו"ם "The General Assembly shall consider and approve the budget of the Organization": Charter of the United Nations, Art. 17(1); Lance Bartholomeusz, 2010
- 45 Lance Bartholomeusz, 2010. שם.
- 46 Nitza Nachmias and Eric Belgrad, 2016. שם.

- Jennifer Ibrahim, The Discrimination against Palestinian Refugees Living in Lebanon, *Palestine-Israel Journal*, Vol. 15, No. 1 & 2, 2008 47
- Dave Harden, "Kushner is right about the United Nations", *The Times of Israel Blog*, 12 August, 2018: <https://blogs.timesofisrael.com/kushner-is-right-about-the-united-nations/> 48
- United States Department of State, "On U.S. Assistance to UNRWA", 31 August 2018; <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/08/285648.htm> 49
- על פי ד"ר עינת ווילף, מדינות ערב מבטיחות הבטחות זמניות לתרום לפרויקטים ספציפיים, שלעיתים נדירות מתקיימות: 50
- "Why UNRWA is an obstacle to two states for two peoples: an interview with Einat Wilf", *Fathom*, October 2018: <http://fathomjournal.org/why-unwra-is-an-obstacle-to-two-states-for-two-peoples-an-interview-with-einat-wilf/>; Jim Zanotti, 2010, Ibid. 51
- Figures taken from the official UNRWA website (retrieved 26 February 2019), https://www.unrwa.org/sites/default/files/top_20_donors_overall_pledges.pdf 52
- מתוך האתר הרשמי של אונר"א (01.12.2019): <https://www.unrwa.org/how-you-can-help/government-partners/funding-trends> 53
- למרות שב-2018 ארצות הברית הודיעה על הפסקה מוחלטת של מימון עתידי, באותה שנה, כפי שמופיע בטבלה, ארצות הברית העבירה לאונר"א מעל 60 מיליון דולר. אין הלימה בין הסכום השנתי המופיע בטבלה לבין סך ההכנסות ב-2017 וב-2018, מאחר שהטבלה מציגת את הסכומים שהעבירו עשרת התורמים הגדולים, ולא את סך התרומות השנתיות בכללותן. 54
- 16 of UNRWA's Financial report and audited financial statements for the year ended 31 December 2017, A/73/5/Add.4 <https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/a-74-5-add.4.pdf>; דו"ח שנתי של אונר"א ל-2018, עמ' 15: <https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/a-74-5-add.4.pdf> 55
- דו"ח שנתי של אונר"א ל-2018, עמ' 15: <https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/a-74-5-add.4.pdf> 56
- "Head of UN Palestinian refugee agency resigns amid misconduct inquiry", By Peter Beaumont, *The Guardian*, 6 November 2019: <https://www.theguardian.com/world/2019/nov/06/pierre-krahenbuhl-steps-down-head-un-agency-palestinian-refugees-investigation> 57
- Statement of UNRWA Acting Commissioner-General to the Advisory Commission, Dead Sea, 25 November 2019, UNRWA official website: <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/statement-unrwa-acting-commissioner-general-advisory-commission> 58
- בתחילה ביקש גוף זה "לעזור למיליוני אירופים שנמלטו או איבדו את בתיהם", אך כבר בשנות השישים הרחיב את טווח הפעולה שלו הרבה מעבר לאירופה, בסיוע לעקורים ולפליטים באסיה ובאמריקה הלטינית, ומאז מפנה המאה גם במזרח התיכון. *History of UNHCR*, UNHCR official website: <https://www.unhcr.org/history-of-unhcr.html> 59
- האמנה קבעה כי פליט הוא אדם אשר: "כתוצאה מאירועים שהתרחשו לפני ה-1 בינואר 1951 ומקורם בחשש מבוסס של רדיפה מסיבות של גזע, דת, לאום, השתייכות לקבוצה חברתית מסוימת או החזקה בדעה פוליטית מסוימת, נמצא מחוץ למדינת הלאום שלו, ואינו יכול, או בשל חשש כזה אינו מוכן, להיעזר בהגנתה של אותה מדינה; או מי שאינו בעל לאום ונמצא מחוץ למדינת מגוריו הקבועה כתוצאה מאירועים מסוג זה, ואינו מסוגל, או בשל חשש כזה אינו מוכן, לחזור אליה": אמנה הנוגעת למעמד הפליטים. נחתמה בז'נבה ב-28 ביולי 1951, "אוסף מכשירים בינלאומיים בנושא פליטים (ז'נבה: משרד נציבות הפליטים הגבוהה של האו"ם, 1979 UNHCR), סעיף 1/A (2): הגדרה זו הורחבה על ידי UNHCR כך שתכלול גם "אנשים הנמצאים מחוץ למדינת הלאום שלהם או מדינת מגוריו הקבע שלהם, ואינם יכולים לחזור לשם עקב איומים חמורים וחסרי הבחנה על חייהם, שלמותם הגופנית או חירותם, שמקורם באלימות כללית או באירועים חמורים של הפרת הסדר הציבורי"; *UNHCR Resettlement Handbook* (Geneva: UNHCR, 2011), p. 60

- 19; Efraim Karsh, 2018; The 1951 Refugee Convention, UNHCR official website: <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>
- Christine Cervenak, 1994; Alex Joffe, 2012 59
- עדי שורץ ועינת וילף, 2018, שם.
- Convention and Protocol relating to the Status of Refugees, UNHCR, 1951 and 1967, UNGA 60
- res. 2198 (XXI), art. 1-D, p. 16; see, also, "Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinians Refugees," UNHCR, 61
- Oct. 2, 2002; Alex Joffe, 2012; Efraim Karsh, 2018
- בשנת 1954 זכתה UNHCR בפרס נובל לשלום על עבודת פורצת הדרך באירופה, וב־1981 שוב 61
- קיבלה הסוכנות פרס נובל לשלום על הסיוע לפליטים ברחבי העולם. האתר הרשמי של UNHCR: <https://www.unhcr.org/history-of-unhcr.html>
- UNHCR official website, figures at a glance: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (accessed 28 November, 2019); UNHCR Statistics: http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.112545218.798778829.1574937729-825289912.1574937729 62
- UNRWA in figures, 2018-2019; Official UNRWA website: https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_in_figures_2019_eng_sep_2019_final.pdf; Financial Report and Audited Financial Statements for the year ended 31 December 2018: <https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/a-74-5-add.4.pdf> 63
- Uri Resnick, "UNRWA's Self-serving Agenda", *Middle East Quarterly*, Fall 2012, pp. 45-52 64
- "Protracted Refugee Situations," Executive Committee of the High Commissioner's Programme, UNHCR: EC/54/SC/CRP.14, June 10, 2004, p. 2; Uri Resnick, 2012 65
- שם. 66
- Maya Rosenfeld, 2009, שם. 67
- Uri Resnick, 2012, שם. 68
- Jennifer Ibrahim, 2008; Maha Shuayb, "The Art of Inclusive Exclusions: Educating the Palestinian Refugee Students in Lebanon", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 33, No. 2, pp. 69
- 20-37, 2014; עדי שורץ ועינת וילף, 2018, שם.
- על פי Christine Cervenak (1994), שם, בעוד הרוב המכריע של הפליטים הפלסטינים הם ערבים 70
- פלסטינים, נכללים גם כמה עשרות לאומים נוספים כמו רוסים, איטלקים וטורקים.
- James, G. Lindsay, "Reforming UNRWA", *Middle East Quarterly*, Fall 2012, Vol. 19 71
- General Assembly Resolution 302. Assistance to Palestine Refugees, United Nations, A/ 72
- RES/302 (IV), Dec. 8, 1949, art. 6.
- History of UNHCR, UNHCR official website: <https://www.unhcr.org/history-of-unhcr.html> 73
- באופן כללי, נתונים מראים שהפלסטינים זוכים לסיוע משמעותי מהקהילה הבינלאומית ומארגונים בינלאומיים ביחס לעמים אחרים. כך למשל, ב־2019 האו"ם ביקש לגייס כ־540 מיליון דולר למען 74
- כחמישה מיליון פלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה. לשם השוואה, עבור 34 מיליון אזרחי אפגניסטן ביקש האו"ם לגייס 437 מיליון דולר, עבור כ־37 מיליון אזרחי עיראק ייעד האו"ם 550 75
- מיליון דולר, עבור כעשרה מיליון אזרחים בבורנדי ייעד האו"ם 113 מיליון דולר, ועבור כ־23 מיליון אזרחי קמרון יועדו 304.5 מיליון דולר. Liora Sion, "The Problem with International Aid to the Palestinians", +972, March 20, 2018: <https://972mag.com/the-problem-with-international-aid-to-palestine/133930/>
- שם, Alex Joffe, 2012 74
- Interim report of the director, UNRWA, Oct. 6, 1950, UNGA A/1451/Rev.I, para. 15: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/EC8DE7912121FCE5052565B1006B5152> 75

- Ilana Feldman, "The Challenge of Categories: UNRWA and the Definition of a 'Palestine Refugee'", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 25, No. 3, 2012 76
- James G. Lindsay, 2009; Christine Cervenak, 1994 שם, 77
- Special report of the director, Advisory Commission of UNRWA, June 30, 1954, UNGA 78
- A/2717/Add.1, para. 19; Alex Joffe, 2012, p 15
- Annual Report of the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine 79
- Refugees in the Near East, par. 11; A/2717, 30 June 1954: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/29B65FB0FEE24DAA052565A10059D678>
- Report of the Commissioner-General, UNRWA, Jan. 1-Dec.; Alex Joffe, 2012 שם, 80
- James G. Lindsay, 2009 שם; כיום מכלול שירותי אונר"א קשור באופן ברור למעמדו של המקבל כפליט רשום, ולא למצב הנוקטת שלו. 81
- המדינות הן ירדן, סוריה, לבנון, הגדה המערבית ורצועת עזה; ראו הערה 79 בתוך James G. Lindsay, 2009 שם. 82
- לפי כללי הזכאות של אונר"א, עמידה בהגדרה של "פליט פלסטיני" אינה תנאי הכרחי כדי להירשם באונר"א, ראו הערה 65 בתוך Christine Cervenak, 1994 שם. 83
- לפחות חלק מאותם נרשמים לבנונים היו עובדים זמניים בפלשתינה המנדטורית שאיבדו חלק מאמצעי המחיה שלהם, אם כי לא את בתיאם; "Consolidated Eligibility and Registration Instructions," UNRWA, Dept. of Relief and Social Services, Jan. 1, 2009, para HL2, pp. 4-5; James G. Lindsay, 2012. 84
- Lex Takkenberg, *The Status of Palestinian Refugees in International Law* (Oxford: Clarendon Press, 1998), pp. 66-7, n. 117; James G. Lindsay, 2012. 85
- "Interim Report of the Director," UNRWA document A/1451/rev.1, Oct. 6, 1950 86
- Steven J. Rosen, 2012 שם, 87
- Christine Cervenak, 1994; James G. Lindsay, 2009 שם. 88
- Benjamin Schiff, *Refugees unto the Third Generation: UN Aid to Palestinians* (New York: Syracuse University Press, 1995); *The Palestine Question, Report of the UNRWA Commissioner-General*, "Yearbook of the United Nations 1965, New York, Dec. 31, 1965, chap. XIV; Steven J. Rosen, 2012. 89
- UNGA res. 37/120, sec. I, Dec. 16, 1982 90
- Working Group on the Financing of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East," in "Resolutions adopted by the General Assembly at its 37th session," A/RES/37/120A SPC, 65, A/37/PV.108, 16 Dec. 1982 without vote: Steven J. Rosen, 2012 91
- "Consolidated Eligibility and Registration Instructions," UNRWA, p. 3; Ibid. 92
- אמנת האו"ם לביטול כל אופני האפליה כלפי נשים אומצה ב-1979; Christine Cervenak, 1994 שם. 93
- הקריטריונים לרישום כפליט פלסטיני נקבעו בהוראות הרישום והזכאות המאוחדות של הסוכנות משנת 2006, הקובעות כי "...נכללים בעדכון הוראות להרחבת השירותים למשפחות של נשים פליטות רשומות הנשואות למי שאינם פליטים. בשל המצב הכלכלי הירוד, מעל 90 אלף אנשים נרשמו כזכאים שאינם פליטים כדי לקבל את שירותי אונר"א"; UNRWA in 2006; p21: <https://www.unrwa.org/userfiles/20100118151154.pdf> 94
- UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions, June 2006, op. cit., fn. 27; Lance Bartholomeusz, 2010; James G. Lindsay, 2009 שם. 95
- הכללים הרלוונטיים נמצאים בפרסום UNHCR שכותרתו "Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate" 5.1; בני משפחה גרעינית שמקבלים 96

- אוטומטית מעמד פליט נגזר הם בני זוג, ילדים לא נשואים עד גיל 18, הורים או מטפלים עיקריים של הפליט שגילו מתחת ל-18, ושאר התלויים בהורים או במטפלים עיקריים אלה, ואחים קטינים של פליט שהוא מתחת לגיל 18. ראו הערה 22 בתוך James G. Lindsay, 2012, שם.
- 97 James G. Lindsay, 2012; Steven J. Rosen, 2012, שם.
- 98 In May 2018 (<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS22967/59>) and in December 2018 (<https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS22967.pdf>)
- 99 United Nations website: <http://www.un.org/en/sections/issues-depth/refugees/index.html>
- 100 Convention and Protocol relating to the Status of Refugees, UNHCR, 1951, p 15 <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>
- 101 “Cessation,” European Council Directive 2004/83/EC, Luxembourg, Apr. 29, 2004, art. 11, Steven J. Rosen, 2012, שם.
- 102 שם.
- 103 James G. Lindsay, 2012, שם.
- 104 כאשר השאר מחזיקים במסמכי נסיעה ותושבות, למרות שלא סווגו כאזרחים. James G. Lindsay, 2012; Official UNRWA website, “Where We Work”, (accessed January 24, 2019): <https://www.unrwa.org/where-we-work/jordan>; UNRWA in figures, 2018-2019: https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_in_figures_2019_eng_sep_2019_final.pdf
- 105 “Why UNRWA is an obstacle to two states for two peoples: an interview with Einat Wilf”, Fathom, October 2018: <http://fathomjournal.org/why-unwra-is-an-obstacle-to-two-states-for-two-peoples-an-interview-with-einat-wilf/>
- 106 James G. James G. Lindsay, 2009, שם. להרחבה נוספת בעניין זה ראו: James G. Lindsay, 2009 “UNRWA: Still UN-Fixed”, in *Justice – The Magazine of the International Association of Jewish Lawyers and Jurists*, No. 55, Winter 2014-2015, pp. 20-21
- 107 ניצה נחמאס, זכות השיבה למי, מתי ואיך: תשובות המשפט הבינלאומי, מתוך נוסח הרצאה בכנס באוניברסיטת חיפה, 26 באפריל 2005 (מסמך עיקרי הנקודות נמצא ברשות המחברים).
- 108 Evelyn Gordon, “Use UNRWA’s financial crisis to end its shameful apartheid system”, 28 March 2018, JNS.org.
- 109 על פי הדוח השנתי של אוגוסט 2018-2019: הסוכנות משרתת 846,465 אנשים בגדה המערבית ועוד 1,421,282 אנשים ברצועת עזה, https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_in_figures_2019_eng_sep_2019_final.pdf
- 110 2003 Amended Basic Law, Palestinian Authority, Ramallah, Mar. 18, 2003, arts 28, 7; “No Palestinian may be deported from the homeland, prevented or prohibited from returning to or leaving it, deprived of his citizenship, or handed over to any foreign entity ... Palestinian citizenship shall be regulated by law.” In Steven J. Rosen, 2012, Ibid.
- 111 “Palestine/Occupied Territories: Information on Passports issued by the Palestine National Authority,” U.S. Dept. of Homeland Security, Washington, D.C., Dec. 17, 1998; Steven J. Rosen, 2012, Ibid.
- 112 שם.
- 113 לינדזי, 2009 שם.
- 114 “U.N. Aid Chief Quits Amid Probe into Palestinian Refugee Program”, By Colum Lynch, 6 November 2019, Foreign Policy
- 115 Randa Farah, “UNRWA: Through the Eyes of its Refugee Employees in Jordan”, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 28, No. 2 & 3, 2010
- 116 Nitza Nachmias and Eric Belgrad, 2016, שם.
- 117 Nitza Nachmias, 2009, שם.

- 118 Terry Rempel, 2000, שם.
- 119 Jalal al-Husseini, 2000, שם.
- 120 Nitza Nachmias and Eric Belgrad, 2016, שם.
- 121 הערת אזהרה זו מופיעה באופן ברור בסעיף 301(c) לחוק האמריקאי Foreign Assistance Act (P.L. 87-195) של 1961, שקובעת כי: "No contributions by the United States shall be made to [UNRWA] except on the condition that [UNRWA] take[s] all possible measures to assure that no part of the United States contribution shall be used to furnish assistance to any refugee who is receiving military training as a member of the so-called Palestine Liberation Army or any other guerrilla type organization or who has engaged in any act of terrorism"; Jim Zanotti, 2010
- 122 Alex Joffe and Asaf Romirowsky, *Reframing the Middle eastern and Palestinian refugee crisis*, March 2018, Begin Sadat Center for Strategic Studies
- 123 Alex Joffe, 2012; Nitza Nachmias, 2009, שם.
- 124 Jim Zanotti, 2010, שם.
- 125 להרחבה בסוגיית הכישלון המדינתי הפלסטיני ראו: קובי מיכאל ויואל גוז'נסקי, **המרחב הערבי בנתיב הכישלון המדינתי**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2016, עמ' 111-122. Kobi Michael and Yoel Guzansky, "The Failed Arb State", *Middle East Quarterly*, Vol. 25, No. 2, <https://tinyurl.com/qnw76t3> Kobi Michael and Yoel Guzansky. "The Palestinian Authority – A State Failure?", *Strategic Assessment*, Volume 19, No. 1, April 2016, pp. 87-102. <https://www.inss.org.il/publication/the-palestinian-authority-a-state-failure/>
- 126 James G. Lindsay, 2009, שם.
- 127 See Report of the Commissioner- General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East, annual report for the period May 1950-June 1951, p. 5, paragraph 32: Jalal al-Husseini, 2000, Ibid.
- 128 James G. Lindsay, 2009, שם.
- 129 Jalal al-Husseini, 2000, Ibid; UNRWA reports from 1969 to 1973, e.g. UNRWA Commissioner-General, Mr. Michelmores: "there have been press reports that commandos have taken control of most of the UNRWA camps in Lebanon... the armed men have occupied one of the UNRWA buildings – a youth centre, or a women's centre – perhaps six buildings altogether in the whole of Lebanon". Twenty-fourth Session, Special Political Committee Verbatim Record of the 665th meeting, Held at Headquarters, New York, on Monday, 17 November 1969, A/SPC/PV.665
- 130 Nitza Nachmias, 2009, שם.
- 131 Baruch Spiegel, "Jerusalem's Surprisingly Good Relations with UNRWA", *Middle East Quarterly*, Fall 2012, Vol. 19, Issue 4, pp 61-66
- 132 Nitza Nachmias, 2009, שם.
- 133 Rami G. Khouri, 2010, שם.
- 134 Alex Joffe and Asaf Romirowsky, 2018, שם.
- 135 Rami G. Khouri, 2010, שם.
- 136 James G. Lindsay, 2009, שם.
- 137 שם.
- 138 Jalal al-Husseini, 2000, שם.
- 139 Alex Joffe, 2012, שם.
- 140 "Political Program for the Present Stage Drawn Up by the 12th PNC, Cairo, June 9, 1974," *Journal of Palestine Studies*, Summer 1974, p. 224.

- Aaron D. Pina, *Palestinian Education and the Debate over Textbooks*, Congressional Research Service, Washington, D.C., RL32886, Apr. 27, 2005; Arnon Groiss, *Teaching 'The Right of Return' in UNRWA Schools*, Center for Near East Policy Research, Jerusalem, 2011.; Alex Joffe, 2012 141
- Arnon Grois and Roni Shaked, *Palestinian Authority Textbooks: Treatment of Jews, Israel and Peace*, The Center for Intelligence and Terror named after Major General Meir Amit, December 26, 2017, p 12 142
- שם, עמ' 214. 143
- שם, עמ' 180. 144
- "How We Spend Funds", UNRWA official website: <https://www.unrwa.org/how-you-can-help/how-we-spend-funds> (accessed 28 November , 2019) 145
- הנתונים הנוגעים למספר העובדים והיחס בין עובדים מקומיים לבינלאומיים נלקחו מתוך הדוח השנתי של אונר"א ל-2018-2019 https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_in_figures_2019_eng_sep_2019_final.pdf; Nitza Nachmias, 2009, Ibid. 146
- Terry Rempel, 2010, שם. 147
- Randa Farah, 2010; Terry Rempel, 2010, שם. 148
- Randa Farah, 2010, שם. 149
- Feldman, 2012, שם. 150
- זאת לאור תפקידה הנתפס של הקהילה הבינלאומית בחלוקה המקורית של פלסטין המנדטורית: James G. James G. Lindsay 2009; Nitza Nachmias, 2009, שם. 151
- U.S. House of Representatives, H. Con. res. 29, 111th Congress, 1st sess., Jan. 28, 2009; Baruch Spiegel, 2012, Ibid. 152
- Asaf Romirowsky, "How UNRWA Supports Hamas", *Focus Quarterly*, Fall 2007; Claudia Rosett, "Gaza Bedfellows: UNRWA and Hamas," *Forbes.com*, Jan. 8, 2009; Baruch Spiegel, 2012 153
- Baruch Spiegel, 2012, שם. 154
- ניר עמרן, 2015, שם. 155
- שם. 156
- "Letter dated 27 April 2015 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council", April 27, 2015, S/2015/286 157
- ניצה נחמיאס, 2009, שם. 158
- Gilad Sher. (2001). *The Israeli-Palestinian peace negotiations, 1999-2001: Within reach* (Cass series – Israeli history, politics, and society; 43). London: Routledge. p101 159
- Podeh, E., *Chances for Peace: Missed Opportunities in the Arab-Israel Conflict* (Austin, Texas: Texas University Press, 2015), p. 292; Yossi Beilin, (2004). *The Path to Geneva: The Quest for a Permanent Agreement, 1996-2004*, New York, NY: Akashic Books, pp. 238-239 160
- The Geneva initiative The Geneva Accord and Annexes – Summary, p. 15 https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/wgme/dv/201/201012/20101215_3_summary_genevainitiative_en.pdf 161
- Galia Golan. (2015). "The Israeli-Palestinian Conflict: Lessons for a Breakthrough", *Middle East Policy*, 22(3), 100-108p210 162
- יניב רוני, סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלשתינה במזרח הקרוב (אונר"א): הסיבות להקמתה מטרותיה ופעולותיה, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 23 יולי 2008, עמ' 3, <https://> 163

- fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/02bb8d55-f7f7-e411-80c8-00155d010977/2_02bb8d55-f7f7-e411-80c8-00155d010977_11_6677.pdf
- Steven J. Rosen, (2014, September 30). *Why State Dept. Defends UNRWA's Artificial "Refugee"* p.3. 164
- Steven J. Rosen, "Why Has the U.S. Congress Done so Little about UNRWA?", *JUSTICE* 165
– *The magazine of the International Association of Jewish Lawyers and Jurists*, Winter
2014-2015 No.55, p. 26. <http://din-online.info/pdf/ju55.pdf>
- שם. 166
- בהמשך לכך לינדי מסיק שכנן יהיה להעביר את סמכויות אונר"א לגופים אחרים (כלומר החלופה
השנייה או השלישית לפי המודל המוצע). 167
- James G. Lindsay, 2009, שם. 168
- כפי שפורטו בפרקים לעיל: רצועת עזה, הגדה המערבית, לבנון, סוריה וירדן 169
- Dave Harden, 12, 2018. [https://rotter.net/forum/scoops1/612775.shtml?fbclid=IwAR0cjrVA8smYFU7w-NHxhaLRbTpVwEF3yKGA92qMzEg1nul15lxzs](https://rotter.net/forum/scoops1/612775.shtml?fbclid=IwAR0cjrVA8smYFU7w-NHxhaLRbTpVwEF3yKGA92qMzEg1nul15lxzsOdvJHY) 170
<https://blogs.timesofisrael.com/kushner-is-right-about-the-united-nations/>
"At the moment Jared Kushner is trying to strip Palestinians living in Jordan with Jordanian
citizenship from their refugee status and in the long run phase out UNRWA", Colum Lynch
and Robbie Gramer, "Trump and Allies Seek End to Refugee Status for Millions of Palestinians",
Foreign Policy, August 3, 2018. <https://tinyurl.com/y94fzfzs> 171
- James G. Lindsay, 2009, שם. 172
- שם. 173
- מהאתר הרשמי של נציבות UNHCR (14.3.20), "מידע על שילוב-מחדש של הנציבות": <https://www.unhcr.org/information-on-unhcr-resettlement.html> 174
- הסכם יוזמת ז'נבה, פרק 7, "פליטים", סעיף 11 ז' (vi), סעיף 13 ב', "מקום מגורי הקבע של הפליטים
הפלסטיניים ימומש תוך 5 שנים מתחילת הפעולה של הנציבות הבינלאומית". 175
- Dave Harden, August 12, 2018, <https://blogs.timesofisrael.com/kushner-is-right-about-the-united-nations/> 176
- שם. 177

בשנת 2020 מלאו 70 שנה לפעילותה של אונר"א (סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטים פלסטינים במזרח הקרוב), המטפלת בפליטים פלסטינים החיים ברצועת עזה, בגדה המערבית, בירדן, בסוריה ובלבנון. מאז הקמת הסוכנות, המופעלת מכוח מנדט הניתן לה על ידי העצרת הכללית של האו"ם, לא הצליחה אונר"א להביא לשיקום אמיתי של פליטים פלסטינים ולהקטנת מספרם שעלה מכ-700 אלף ערב הקמתה של מדינת ישראל לכ-5.5 מיליון פליטים בשנת 2020. השפעות הטלטלה האזורית על הפליטים הפלסטינים, הקיפאון בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים, הפיצול בזירה הפלסטינית, המצוקה ההומניטרית ברצועת עזה, מרכזיותה של סוגיית הפליטים בנרטיב הפלסטיני, והחלטת הממשל האמריקאי מ-2018 להפסיק לממן את אונר"א מעמידים את הסוכנות בפני אתגרים מורכבים עוד יותר. לאור ההבנה בדבר ההכרח שבשינוי דפוסי הפעולה של הסוכנות והתאמתם לאתגרי המציאות העכשווית, ועל רקע סיכול כל הניסיונות וההמלצות לרפורמות משמעותיות בדפוסי הפעולה של הסוכנות לאורך השנים, מזכר זה דן בתפיסת ההפעלה של אונר"א ובאופן תפקודה, ומציג ארבעה מודלים אלטרנטיביים לפעולה, לצד מתודולוגיה לניתוח החלופות השונות.

ד"ר קובי מיכאל, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, עורך כתב העת "עדכן אסטרטגי". לשעבר, משנה למנכ"ל וראש החטיבה הפלסטינית במשרד לעניינים אסטרטגיים, חבר סגל באוניברסיטת בן-גוריון, חבר סגל בכיר באוניברסיטת אריאל, פרופסור אורח באוניברסיטת נורת'ווסטרן בארה"ב ובאוניברסיטת פקינג בבייג'ין. פרסם 17 ספרים ומונוגרפיות וכ-100 מאמרים ופרקים בספרים.

ד"ר מיכל חטואל-רדושיצקי היא עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) ומרצה באוניברסיטת תל אביב, אוניברסיטת חיפה ומכללת ספיר. מחקריה מתמקדים באתגרים רבים לישראל בזירה הבינלאומית ובתוך כך, בין היתר, במעמדה של ישראל באו"ם.