

מבוא: מדוע עכשיו ומדוע שוב?

בשנת 2020 תיכנס 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

פלסטיניים 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 פלסטיניים 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 הפלסטיניים. 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 הפלסטיניים 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 פלסטיניים 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.