

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 ייעודה 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 בלואזן 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 וסיפוק 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.

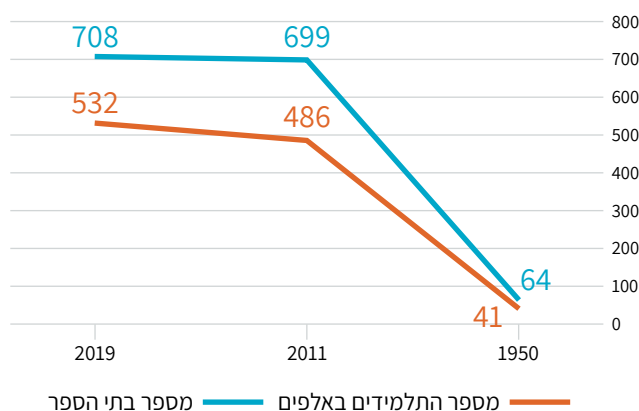
היגיון זה התבסס על נימוקים של גורמים בינלאומיים ושל האו"ם, שלפיהם אם הפליטים הפלסטינים ייושבו מחדש במדינות ערב באופן שיניב תועלת כלכלית ופיריון כלכלי לאזור, יקל הדבר על השגת הסכם שלום בין ישראלים לערבים בהמשך. מתוך הנחה זו נצמדה אונר"א בשנותיה הראשונות (עד 1960) למדיניות מוצהרת של "שילוב מחדש" של פליטים 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

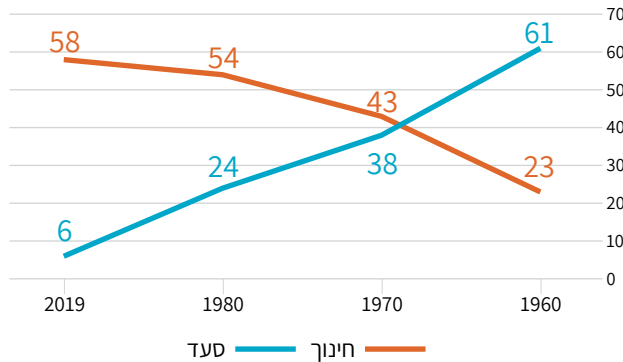
לנוכח מצב הדברים טען מנכ"ל אונר"א ג'ון דייוויס (מארצות הברית) בשנת 1959 כי יש להתאים מחדש את המנדט של הסוכנות, ולהרחיב את ייעודה כך שהמנדט יכלול מתן חינוך, הקניית כישורים מקצועיים, הענקת מלגות לאוניברסיטאות והצעת הלוואות ומענקים לפליטים שרוצים להיות עצמאים. הייתה זו נקודת מפנה ביחסי אונר"א עם הפליטים 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 למנכ"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 תגרוור 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 באו"ם, מלבד כ-200 משכורות לאנשי צוות בינלאומיים המקבלים שכר קבוע מהאו"ם.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

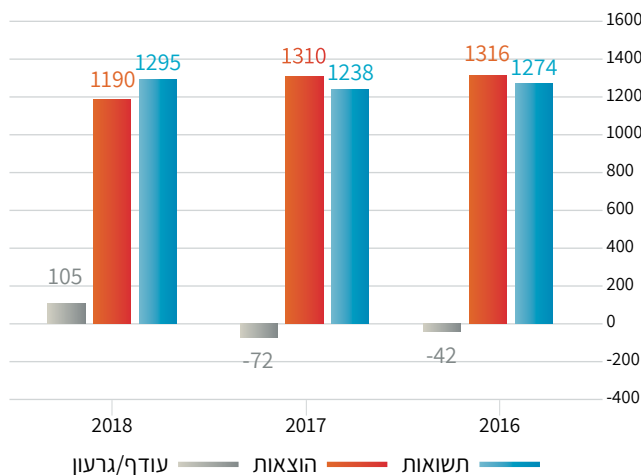
בשנת 2018, ארצות הברית – שמשנת 1950 תרמה יותר משישה מיליארד דולר לאונר"א, ואשר בתקופה האחרונה העבירה יותר מ-350 מיליון דולר לסוכנות מדי שנה (מה שהפך אותה לאחת התורמות הגדולות שלה)⁴⁸ – התחייבה מלכתחילה להעביר סכום נמוך במידה משמעותית של 125 מיליון דולר בלבד. בפועל סכום זה נחתך למחצית, כאשר ביום האחרון 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.