

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.