

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 ושקיפות, 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.