

הפליטים הפלשתינים

יצחק רביד

© כל הזכויות שמורות
מרכז ב"סא, אוניברסיטת בר-אילן
רמת גן, ינואר 2001
ISSN 0793-1050

מרכז בגין-סאדאת (בס"א) למחקרים אסטרטגיים

מרכז בגין-סאדאת (בס"א) למחקרים אסטרטגיים נוסד ע"י תומס הכט, ממנהיגי יהדות קנדה. המרכז מוקדש לזכרם של מנחם בגין ואנואר סאדאת, אשר בחזונם ובמעשיהם הביאו לחווה שלום ראשון בין ישראל לבין מדינה ערבית. המרכז הוא גוף אקדמי עצמאי השואף לתרום לקידום הביטחון והשלום במזרח התיכון באמצעות מחקרים מכווני מדיניות בנושאי ביטחון לאומי במזרח התיכון. המרכז פועל ליד החוג למדעי המדינה שבאוניברסיטת בר-אילן.

סדרת הפרסומים "עיונים בביטחון המזדה"ת" מהווה במה לעבודות אקדמיות הראויות לתשומת לב הצבור החושב. סדרת הפרסומים "דיונים בביטחון לאומי" מביאה לצבור את תוכן ההרצאות שהושמעו בכנסים שהמרכז מארגן. תוכן החוברות משקף כמובן את דעת המחברים בלבד. באמצעות הפרסומים, הכנסים, ימי העיון והסמינרים מתכוון המרכז לעורר דיון ציבורי וחשיבה מסודרת בנושאי שלום וביטחון במזרח התיכון.

ועדה מייעצת בינלאומית

מייסד המרכז ויושב ראש הוועדה המייעצת: תומס א. הכט
חברים: אלוף (מיל') אורי אור, פרופ' משה ארנס, גב' נרי בלומפילד, גנרל אלכסנדר מ. הייג, מר רוברט הכט, מר שלמה הלל, אלוף (מיל') מרדכי הוד, סר רוברט רודס גיימס, מר יהודה לוי, סנטור יוסף א. ליברמן, מר רוברט ק. ליפטון, אלוף (מיל') דניאל מט, סנטור דניאל פטריק מוינהן, מר בריאן מולרוני, פרופ' יובל נאמן, השגריר נורמן ספקטור, הגב' מדליין פהר, מר סימור ד. רייד, השגריר מאיר רוזן, פרופ' יוג'ין ו. רוסטו, השגריר זלמן שובל, רב-אלוף (מיל') דן שומרון, מר יצחק שמיר, ד"ר אדולף שטייג, מר מוזי וורטהיים.

ועדה אקדמית מייעצת בינלאומית

דזמונד בול האוניברסיטה האוסטרלית הלאומית, אליוט א. כהן אוניברסיטת גיונס הופקינס, סטיבן ר. דויד אוניברסיטת גיונס הופקינס, יחזקאל דרור האוניברסיטה העברית, לורנס פרידמן קינגס קולג', רוברט ג. ליבר אוניברסיטת ג'ורג'טאון, ג'ון ג' מרשהיימר אוניברסיטת שיקגו, עמוס פרלמוטר האוניברסיטה האמריקאית, אירוין קוטלר אוניברסיטת מקגיל, אלון ז. רובינשטיין אוניברסיטת פנסילבניה, ברוס מ. רוסט אוניברסיטת ייל

צוות המרכז

מנהל המרכז: פרופ' אפרים ענבר
סגן מנהל: פרופ' ברי רובין
חוקרים בכירים: ד"ר זאב בונן, פרופ' סטיוארט כהן, ד"ר עמיקם נחמני, ד"ר מקס סינגר, פרופ' שמואל סנדלר, ד"ר גיל פיילר, ד"ר הלל פריש, אלוף (מיל') אברהם רותם, פרופ' גירלד שטיינברג
חוקרים: ד"ר אבי קובר, ד"ר מרדכי קידר, ד"ר יונתן ריינהולד, ד"ר דני שוהם, ד"ר שלומי שפירא
מתאם קשרי חוץ: מר דוד מ. וינברג
מרכזת: חוה וקסמן-כהן
עורכת גרפית: אלישבע בראון
מזכירה ראשית: אלונה ברינר-רוזנמן

עיקרי הדברים

האוכלוסיה הפלשתינית – לאמור, צאצאי האוכלוסיה הערבית ממערב לירדן – מונה כשבעה מיליון נפש. על-פי הגדרות והערכות שונות, שלושה עד חמשה מיליון מתוכם הם "פליטים" (גורמים פלשתינים גורסים חמשה מיליון. הערכות ישראליות הן של פחות משלושה מיליון. רישומי סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם כוללים שלושה וחצי מיליון). כמיליון וחצי מתוכם הם נטולי אזרחות.

הפליטים, בגיבוי מדינות ערב, תובעים זכות לשיבה (או תשלום חילופי על-פי בחירתם), ובנוסף לכך פיצויים עבור אבדן ונזק. ועדת האו"ם לענייני פליטים חוזרת ומאשרת את תביעתם מידי שנה. לכאורה, זו תביעה אינדיבידואלית ואין גוף כלשהו רשאי לוותר עליה בשם. האו"ם, מדינות ערב, ובחצי-פה גם גורמים ישראלים, מעודדים את הפליטים להאמין, שאף אם "השיבה" עשויה להיות בעייתית, אולי לגבי רובם, יש מקום לצפות לפיצויים גבוהים. "תהליך השלום" הגביר את הציפיות בעניין זה.

מבחינה הריאלית, נמצאים במצוקה כמיליון מתוך כלל הפליטים. מוקד המצוקה הגדול ביותר הוא חבל עזה, שטח קטן המיושב בצפיפות על ידי אוכלוסייה ענייה של מיליון תושבים שרובם מוגדרים כפליטים, ומתוכם – הרוב גרים במחנות פליטים. זהו גם אזור הפעילות העיקרי של סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם. האבטלה גבוהה ועיקר התעסוקה היצרנית הוא על-ידי עובדים בישראל. הריבוי הטבעי בחבל עזה הוא גבוה ביותר (כ- 50 אלף נפש לשנה), והוא ממשיך להיות גבוה. העתיד הכלכלי-חברתי נראה חסר תקווה. פתרון שהוצע למצוקה בחבל עזה הוא העברת הפליטים ויישובם במדינות אחרות, אך לא נראה שיימצאו לכך המשאבים הדרושים, ולא נראה שהדבר יתאפשר מבחינה מדינית. ציבור פליטים גדול נוסף הנמצא במצוקה כלכלית הוא רוב (כ- 200 אלף) הפליטים שבלבנון; ממשלת לבנון עומדת על דרישתה לפינוי הפליטים מתחומה ומכבידה עליהם את ידה. ציבור נוסף הסובל ממצוקה חריפה הוא מיעוט מתוך הפליטים בירדן, כ- 100 אלף, בעיקר יוצאי חבל עזה, אשר (בניגוד לרוב הפליטים בירדן) אינם נחשבים לאזרחים.

הזכות לפיצויים שמורה, לכאורה, לכלל הפליטים ולא דווקא לנזקקים, ו"בעיית הפליטים" מוצגת כך שקשה יהיה למקד הקצאת משאבים לציבורי הפליטים הנזקקים דווקא. במסגרת של פיצויים לכלל הפליטים יגיע לפליטים הנזקקים רק נתח קטן מן הסכומים שישולמו.

כדי לנסות להסיר את "בעיית הפליטים" מעל סדר היום נראה שנדרשים תשלומים גבוהים, בלתי-תלויים, הן כפיצויים לתביעות רכוש, הן כתשלומים ישירים לכלל הפרטים בציבור הפליטים, הן לשיקום ציבורי פליטים נזקקים, והן למדינות ערב (לרבות הרשות הפלשתינית) לצורך השגת הסכמתם ליישוב הפליטים ואיזרוחם. בהתחשב במספר הגדול של הפליטים, סדר-גודל של

המשאבים שעשוי לענות לכך הוא 100 מיליארד דולר. לעומת-זאת, סדר-גודל של המשאבים אשר ניתן לצפות להם אינו עולה על 20-30 מיליארד דולר, שרק חלקם מיועד לפליטים, וזאת בפריסה לשנים רבות. בשל הריבוי הטבעי הגבוה של הפלשתינים מספר צאצאי הפליטים גדל במהירות: תוספת של כ-120 אלף נפש בשנה. לפיכך, הקצאה של 20-30 מיליארד דולר שתתפרס להקצאות שנתיות של 2-3 מיליארד לשנה ותתחלק על כלל אוכלוסית הפליטים תיבלע בצרכים השוטפים ההולכים וגדלים. היא עשויה למנוע זמנית החרפה נוספת במצב הכלכלי, אך היא תותיר את המצב הקשה בעינו, והוא יחריף עם סיום ההקצאה.

היקף המשאבים הריאלי שניתן לגייס לעניין הפליטים עשוי לאפשר הסדר מדיני, שיכלול תשלומי סיוע לממשלות הנוגעות בדבר, לרבות הרשות הפלשתינית, תמורת הסכמות לכאורה בעניין הפליטים. במסגרת הסדר כזה לא תיפתר בעיית המצוקה, ורק מעט מן הכספים יגיע לידי הפליטים עצמם. הסדר כזה עשוי שלא לחייב את ציבורי הפליטים עצמם ואת הארגונים השונים שעשויים לייצג אותם. יתר-על-כן, ניתן לצפות לכך, שגם הממשלות הנוגעות בדבר יימנעו מהסכם אשר בו הן מוותרות באופן מוחלט וברור על תביעות נוספות בעניין הפליטים. לפיכך, לאורך זמן אין לצפות לכך שבעקבות הסדר מדיני תורד בעיית הפליטים מסדר היום. יש להניח שתיוותרנה בעיות פתוחות, ובמרכזן מצוקת האוכלוסייה בחבל עזה והמעמד הארעי של הפליטים בלבנון.

מהבחינה העקרונית, "בעיית הפליטים" נפרדת מבעיית המעמד המדיני של שטחי יהודה, שומרון ועזה. אף אם תוקם מדינה פלשתינית ביהודה, שומרון וחבל עזה, ספק אם היא תיקח על עצמה אחריות לפליטים שבתוכה. יחסה הפורמלי לשיקומם עשוי להיות דומה ליחסן של מדינות "מארחות" אחרות, כירדן וסוריה, לרבות תמיכה בתביעתם לזכות השיבה. הדבר נכון במיוחד לגבי הפליטים בחבל עזה, מפני שאוכלוסיית הקבע (בעיקרה זו שביהודה ושומרון) לא תרצה, ואף לא תוכל, לשאת בעול כלכלתם.

עבודה זו נכתבה בראשית שנת 2000, לפני סדרת הדיונים האחרונה והמאורעות שהתרחשו במשך השנה.

תוכן העניינים

1	האוכלוסיה הפלשתינית.....
1	כלל האוכלוסייה הפלשתינית.....
3	הדיון על מספר הפליטים.....
3	הפזורה הפלשתינית.....
5	חבל עזה.....
5	נתונים בסיסיים
6	ריבוי.....
7	כלכלה.....
8	צפיפות של עיר מדינה והשלכותיה.....
9	ביהודה ושומרון המצב פחות חמור מאשר בעזה.....
11	לבנון.....
13	ריכוזים אחרים של האוכלוסייה הפלשתינית.....
13	ירדן.....
14	יהודה ושומרון.....
15	ישראל.....
15	סוריה.....
16	שימור מעמד הפליטים.....
18	ססו"ת – סוכנות האו"ם לסעד ותעסוקה.....
20	מרכיבי "בעיית הפליטים".....
21	זכות השיבה.....
21	החלטת האו"ם.....
21	טיעונים משפטיים.....
23	עמדות פוליטיות.....
24	העמדה הפלשתינית לאחר הסכם אוסלו.....
26	התביעה לזכות השיבה – תחייה מחודשת בשנים האחרונות.....
28	פיצויים על הרכוש.....
30	שיקום.....

34אזרחות ופתרון מדיני
36מימון פתרון בעיית הפליטים
36מקורות למימון
38היקף הצרכים לעומת המשאבים
38מסקנות מן הפער שבין הסכומים המצויים לצרכים
40הערה על "פריסת" הסיוע

תרשימים וטבלות

- 1 תרשים 1 : פליטי 1948 – מאין ולאן.....
- 2 תרשים 2 : ריבוי האוכלוסייה הפלשתינית ורישום הפליטים.....
- 4 טבלה 3 : הפזורה הפלשתינית, 1948-2000.....
- 4 תרשים 4 : האוכלוסייה הפלשתינית – 2000.....
- 5 טבלה 5 : חבל עזה – טבלת נתונים בסיסיים.....
- 6 תרשים 6 : חבל עזה – כוח העבודה מתוך האוכלוסייה.....
- 8 תרשים 7 : חבל עזה – כוח העבודה.....
- 9 טבלה 8 : "ערי מדינה" – תוצר לנפש וצפיפות אוכלוסייה.....
- 31 תרשים 9 : תכנית שהוצעה לפתרון בעיית הפליטים.....

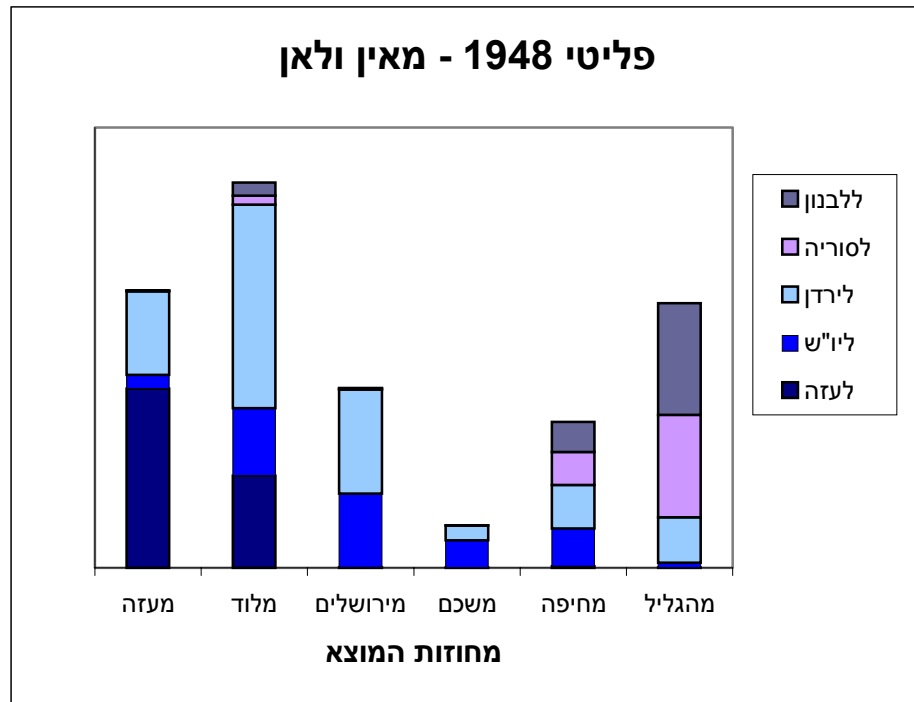
ד"ר **יצחק רביד** הנו חוקר בכיר במרכז למחקרים צבאיים ברפא"ל (מחצ"ב) והיה מנהלו הראשון של המרכז. סא"ל בדימוס. שירת בתפקיד ראש ענף חקר-ביצועים בחיל האוויר. מנהל הצוות לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה בשנים 1992-1993. בעל תואר ראשון במתימטיקה ובעל תוארי מוסמך למדעים ודוקטור בתחום הפילוסופיה של המדעים. שוהה בשנת שבתון באוניברסיטת סטנפורד.

האוכלוסייה הפלשתינית

כלל האוכלוסייה הפלשתינית

לפי נתוני סוכנות הסעד וההתעסוקה של האו"ם (ססו"ת*) מנתה האוכלוסייה הפלשתינית בשנת 1949 1.380 מיליון, ומתוכם מספר הפליטים היה 730 אלף. הערכות ישראליות למספר הפליטים נעות בין 600 לבין 700 אלף.

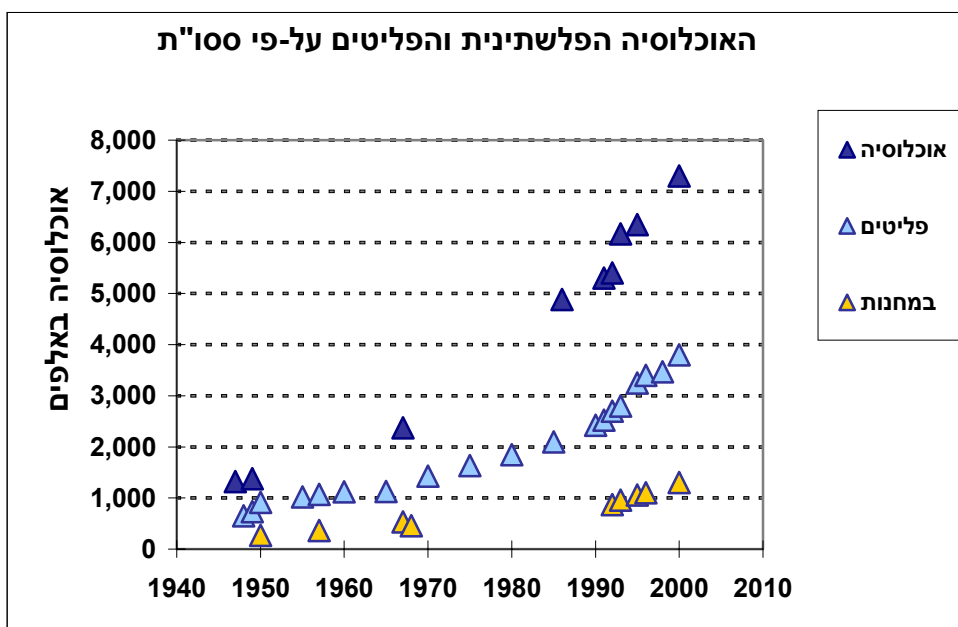
רוב הפליטים מן הגליל, וכן חלק מפליטי חיפה, פנו לסוריה וללבנון. בתוך אלה שפנו ללבנון היה חלק ניכר של נוצרים.



תרשים 1: פליטי 1948 – מאין ולאן
(הערכה פלשתינית. המחוזות על-פי תקופת המנדט. "לוד" כולל את יפו.)

הפליטים ממרכז הארץ פנו ברובם לירדן ולשטחי יו"ש. הפליטים מדרום הארץ פנו ברובם לאזור חבל עזה. חלק ניכר מתוכם בדוים משבטי הנגב.

בשנת 1967 נוספו על הפליטים "עקורים" שעברו מאזורי יהודה, שומרון ועזה לירדן. מספרם היה כ- 200 אלף. ביניהם פליטי 1948 ממחנות פליטים ביהודה, שומרון ועזה. בין השנים 1968 ל- 1991 עברו לירדן כ- 300 אלף פלשתינים נוספים, רובם כאלה שעזבו מרצונם, בעיקר מסיבות תעסוקה. רבים מהם פנו למדינות המפרץ, אך חזרו לירדן, בעיקר לאחר מלחמת המפרץ.



תרשים 2: ריבוי האוכלוסייה הפלשתינית ורישום הפליטים

הריבוי הטבעי בקרב הפלשתינים הוא מן הגבוהים בעולם. בתוך חמישים שנה הכפילה עצמה האוכלוסייה בלמעלה מפי חמישה, והיא עתידה להכפיל עצמה פי שתיים עד שנת 2020. מאז 1992 קיימת האצה בקצב הרישום של הפליטים. האצה זו עולה על קצב הריבוי הטבעי, והיא נובעת, ככל הנראה, ממאמץ מוגבר להירשם כפליטים, בעקבות ציפיות מוגברות, מאז ועידת מדריד, לכך שהפליטים ייזכו בהטבות. נשמעות גם תביעות להכרה בפלשתינים נוספים, שאינם כלולים ברישומי סו"ת, כפליטים. האחראי לענייני הפליטים ברש"פ (הרשות הפלשתינית) טוען כי המספר הכולל הוא חמישה מיליון.

הדיון על מספר הפליטים

אין נתונים בדוקים על גודל האוכלוסייה הפלשתינית ועל מספר הפליטים. גורמים פלשתיניים נוטים להערכות גבוהות, הן של כלל האוכלוסייה והן של הפליטים, מסיבות פוליטיות. הבסיס המקובל להערכות הנוכחיות על מספרי הפליטים הוא רישומי ססו"ת. ישנו עניין ישיר של משפחות ברישום-יתר בססו"ת, על מנת לזכות ביותר הטבות חומריות. לפיכך, רישום הפטירות לוקה בחסר, ונישואים של פליטים עם לא-פליטים, במדינות השונות, מרחיב את מעגל המשפחות הנמנות על הפליטים. רבים שהיגרו מרצון, מסיבות שונות ובתקופות שונות, מצאו דרך להיכלל במניין הפליטים. כן כוללות רשימות הפליטים במדינות השונות גם כאלה שעזבו את אותן מדינות.

ישנה הסכמה כללית על-כך שרישומי ססו"ת לוקים בהגזמות, אף כי היקף ההגזמות אינו ברור. הערכה ביקורתית מביאה למספרים נמוכים עד כדי 30%*. הגזמות גבוהות במיוחד עשויות להיות לגבי מספר הפלשתינים בירדן (בשל הגירה) ולגבי מספר הפליטים שם (בשל הגדרת "מיהו פליט"). המספרים לגבי תושבי מחנות הפליטים מדויקים, ככל הנראה, יותר מאשר לגבי פליטים שמחוץ למחנות. עם זאת, הערכות ססו"ת נחשבות להערכות בינלאומיות, ובשל העדכון השוטף שלהן הן משמשות בסיס כדי לעקוב אחרי גידול האוכלוסייה ואחרי התפלגותה בין המדינות השונות.

אם ייקבע הסדר כלשהו של מתן פיצויים או הטבות לפליטים, יש להניח כי מספר הטוענים למעמד זה יגדל.

הפזורה הפלשתינית

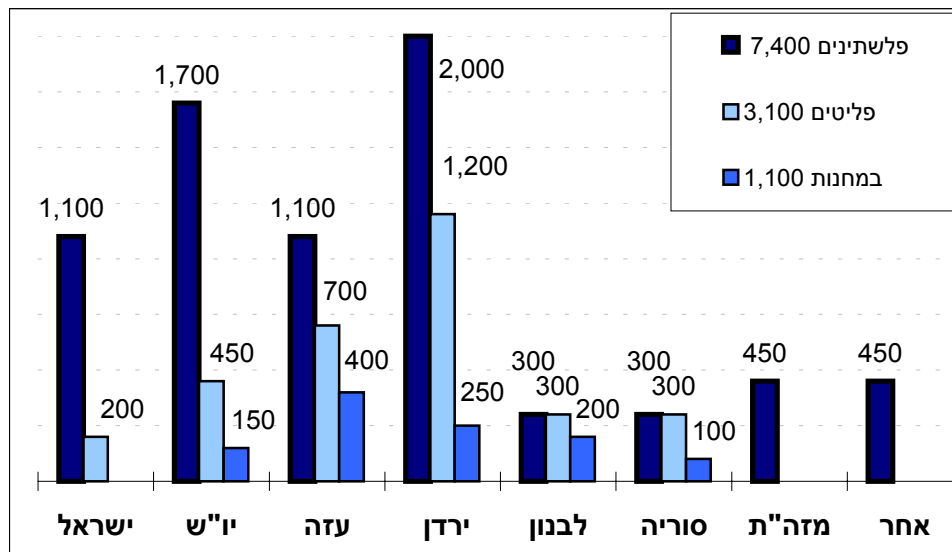
בטבלה ובתרשים הבאים ניתנת הערכת התפלגות האוכלוסייה הפלשתינית והפליטים על פי מדינות, בשנת 1948 ובשנת 2000. כאמור, אין ביטחון בנתונים, ומטרת הטבלה להציג תמונה משוערת. בטבלה נכללים 200 אלף ערבים אזרחי ישראל בעלי תביעה לחזור ליישובי מוצאם. מספר הפליטים בירדן כולל 300 אלף עקורי 1967 וצאצאיהם. ססו"ת מנהלת רישום פליטים רק באזורי פעולתה: עזה, יו"ש, ירדן, סוריה ולבנון. דוברים פלשתינים טוענים, כי יש לכלול במנין הפליטים גם כאלה שאינם רשומים על-ידי ססו"ת.

להלן יידונו ריכוזי הפליטים בפירוט. חבל עזה וריכוז הפליטים בלבנון יידונו בפירוט מיוחד, שכן אלה הם ריכוזי המצוקה העיקריים של הפליטים.

* אחת הראיות להגזמה היא השיעור המוגזם של גילאים מבוגרים בתוך כלל אוכלוסיות הפליטים, כפי שהוא מופיע ברישומי ססו"ת.

שנת 2000			שנת 1948		
מתוכם במחנות	מתוכם פליטים	סך-הכול	מתוכם פליטים	סך-הכול	
	200	1,100	45	150	בישראל
150	(550) 450	1,700	250	670	ביו"ש
400	(800) 700	1,100	165	285	בחבל עזה
250	(1,500) 1,200	2,000	65	65	בירדן
200	(350) 300	300	70	70	בלבנון
100	(350) 300	300	70	70	בסוריה
		200	0	0	בערב הסעודית
		250	10	10	ביתר ארצות-ערב
		450	0	0	בארצות אחרות
1,100	(3,800) 3,100	7,400	650	1300	

טבלה 3: הפזורה הפלשתינית, 1948-2000
(באלפים) (בסוגריים: מספר הפליטים לפי סו"ת)



תרשים 4: האוכלוסייה הפלשתינית-2000
(באלפים) (סה"כ בכל מדינה, מתוכם פליטים, מתוכם במחנות)

חבל עזה

חבל עזה נמצא במוקד "בעיית הפליטים". אוכלוסיית חבל עזה הינה שביעית מכלל האוכלוסייה הפלשתינית, הפליטים בחבל הם חמישית מאוכלוסיית הפליטים, ותושבי מחנות הפליטים בחבל מהווים שליש מאוכלוסיית כלל מחנות הפליטים. מכיוון שהפליטים הם מרבית האוכלוסייה בחבל עזה, הדיון במצוקה הכלכלית-חברתית שלהם הוא, בעיקרו, דיון במצבו של החבל כולו. אמנם, שיעור המובטלים בקרב הפליטים, ונוקקותם לעבודה בישראל, גבוהים מאשר בקרב התושבים הקבועים (המהווים מיעוט באוכלוסייה).

נתונים בסיסיים

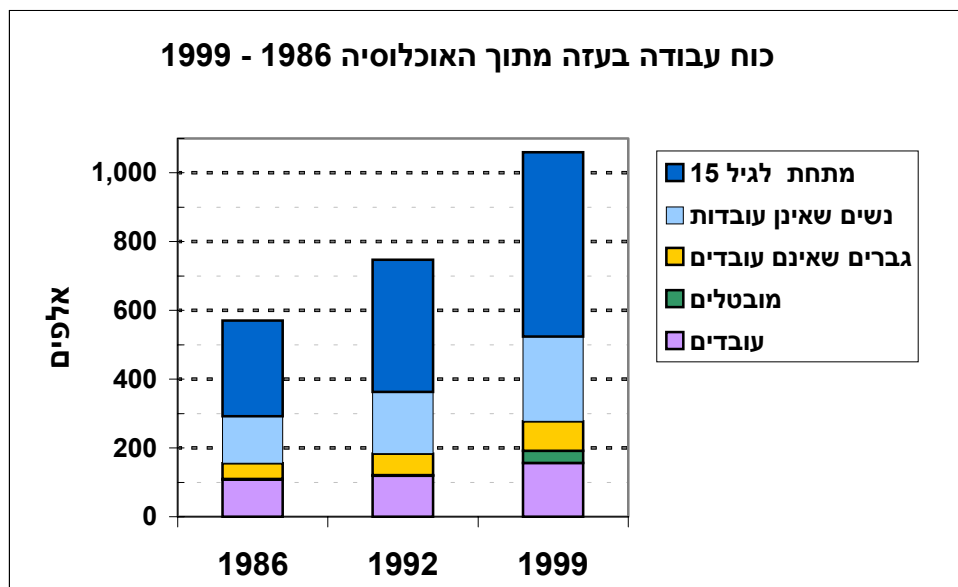
עזה		
<p>התוצר 1,100 דולר לנפש לשנה</p>	<p>התפלגות הגילים מתחת 15 52% 15 - 65 45% מעל 65 3%</p>	<p>אוכלוסייה 1.1 מיליון נפש מתוכה פליטים 700 אלף מתוכם במחנות 400 אלף שטח 350 קמ"ר צפיפות 3100 תושבים לקמ"ר עיר 90% אוכלוסייה עירונית</p>
<p>תעסוקה 140,000 עובדים 50,000 עובדי רש"פ 25,000 עובדים בישראל</p>	<p>השתתפות בכוח העבודה מתוך גילאי 15 - 65 גברים 67% נשים 6% מכלל האוכלוסייה: 16%</p>	<p>פריון 7.5 לידות לאשה שיעור ילודה 5.0% שיעור תמותה 0.5% שיעור ריבוי 4.5% יולדות מתחת לגיל 20 72%</p>
<p>35,000 מובטלים</p>	<p>ידיעת קרוא וכתוב גברים 91% נשים 79% סה"כ 85%</p>	<p>אורך חיים 72 שנים תמותת תינוקות 3% ממספר הלידות</p>

טבלה 5: חבל עזה – טבלת נתונים בסיסיים*

* בשל עיגול המספרים אין הנתונים מסתכמים במדויק. מספר הפליטים המוערך כאן (700 אלף) נמוך מהערכת ססוי"ת (800 אלף). "כוח העבודה", על-פי הגדרתו, כולל את העובדים ואת המובטלים.

ריבוי

בסוף שנת 1993 מנתה אוכלוסיית חבל עזה 750 אלף נפש. כיום מונה האוכלוסייה כמיליון ומאה אלף נפש. שיעור הילודה השנתי 5%, שיעור התמותה 0.5%, הריבוי הטבעי 4.5% וממוצע הלידות לאישה הוא 7.5. הריבוי הטבעי הוא ללא תקדים הסטורי וללא השוואה עם מדינה כלשהי. אין מגמה של ירידה בקצב הריבוי. יתר על כן, התפלגות הגילים בעקבות הריבוי הגבוה שבדור האחרון – העובדה שכמחצית האוכלוסייה היא מתחת לגיל 15 – מביאה לכך שבדור הבא יהיה שיעור גבוה של נשים בגיל הפיריון, ולכן שיעור הריבוי הטבעי ימשיך להיות גבוה מאוד אפילו אם תחול ירידה ברמת הילודה.



תרשים 6: חבל עזה – כוח העבודה מתוך האוכלוסייה

מאז 1993 נוספו לאזור מספר עשרות אלפי נפש על-ידי הגירה. שיעור הריבוי הכולל, לאמור, סכום ריבוי טבעי והגירה, הוא כ- 5%. בקצב זה אוכלוסייה מכפילה עצמה תוך 15 שנים.

שורשו של הריבוי הטבעי הגבוה בחבל עזה הוא ביסודות תרבותיים-חברתיים-מסורתיים. שרותי הבריאות והחינוך הם ברמה גבוהה יחסית למדינות מתפתחות; לא

ניתן לתלות בהם את הסיבה לפיריון הגבוה, וממילא אין לצפות שתוספת השקעות בשרותי הבריאות והחינוך תביא לירידה ניכרת ברמת הילודה.¹

כלכלה

לריבוי הטבעי הגבוה ישנה השפעה כלכלית שלילית מכרעת: הוא מקטין את ההכנסה לנפש בשל השיעור הנמוך של אנשים בגיל העבודה. בעזה קיימת הימנעות קיצונית מיציאה לעבודה של נשים (השתתפות של 6% בלבד, שיעור נמוך אף ביחס לאוכלוסיות מוסלמיות אחרות), והדבר מקטין עוד יותר את כוח העבודה.²

ההכנסה הנמוכה לנפש מביאה לחיסכון מועט, וככל שחיסכון קיים בכל-זאת – הוא מופנה רוב-רובו לבנייה פרטית למגורים נוספים, בשל הריבוי הגבוה, במקום להשקעות בפיתוח המשק. ריבוי התלמידים פוגע ברמת הלימודים, וגם קיום פורמלי של מערכת חינוך מקיפה וסדירה אין בו כדי להקנות רמת השכלה הנדרשת להכשרה תעסוקתית הולמת. היעדר ההשקעות ורמת ההשכלה הנמוכה מביאים לכך שהגידול בכוח העבודה מביא לגידול רב באבטלה: האבטלה גבוהה במיוחד בקרב גברים צעירים.

החקלאות משמשת ענף יצרני מרכזי בחבל עזה, אבל היא נדונה לשקיעה. סיבה מרכזית לכך היא היעדר מקורות מים, צריכת מים גוברת של האוכלוסייה הגדלה, והמלחת בארות. (עלות הבאת מים ממרחק, או התפלת מי-ים, היא מעבר לכדאיות של שימוש חקלאי). היקף העיסוק החקלאי נמצא בירידה בערכים מוחלטים, ובירידה מהירה עוד יותר יחסית לאוכלוסייה ההולכת וגדלה.

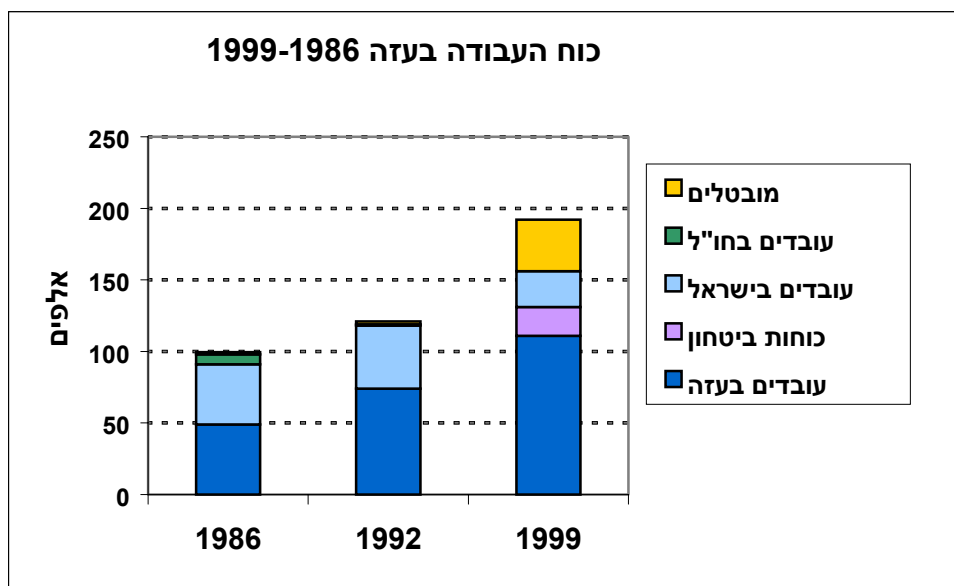
שכר עבודה בישראל ותמיכות כלכליות מבחוץ הן מרכיב מרכזי בהכנסות אוכלוסית הרצועה. אולם, אף אם היקף העבודה בישראל יגדל במידה כלשהי, הגידול לא יתמיד בקצב גידול האוכלוסייה. היקף הסיוע הכלכלי אינו צפוי לגדול. גורמי ההכנסה העיקריים: העבודה בישראל, התמיכות הבינלאומיות והחקלאות – כל אלה אינם מדביקים את קצב הגידול של האוכלוסייה.

הגידול הרב ביותר בתעסוקה בשנים האחרונות חל במגזר הציבורי – בהגדלת מספר המועסקים על-ידי הרשות, בעיקר עובדי שרותי הביטחון. הרשות נקטה מדיניות מרחיבה של העסקת עובדים בחבל עזה, מתוך רצון להקל על לחץ האבטלה ומתוך רצון לקנות את לב האוכלוסייה.

קיימת בעזה שכבה דקה חדשה של בעלי אמצעים, מקרב הפקידות הפלשתינית הבכירה ומקורביה, שהביאה לתנופת בניית-מגורים מקומית. הדבר הביא לשיפור זמני במצב התעסוקה בענף הבנייה, אך לא לשיפור כלכלי ארוך-טווח. אין התפתחות במגזר העסקי; אין שיפור בתחום ההשקעות העסקיות ופתיחת עסקים חדשים.³

שינוי יסודי של המצב בחבל עזה היה מחייב שילוב של שלושה דברים: דילול החבל ממחצית יושביו; סיוע כלכלי בסדר-גודל של 10 מיליארד דולר לנותרים; מדיניות תקיפה להגבלת הילודה. הדבר הראשון אינו סביר מבחינה פוליטית, הדבר השני אינו סביר מבחינה כלכלית, והדבר השלישי אינו סביר מבחינה חברתית. לפיכך, ובניגוד לציפיות הנשמעות בחוגים בין-לאומיים, אין בסיס לתקווה שהמצב הכלכלי-חברתי יוטב בעתיד. מול ההשלכות הכלכליות הכמעט ודאיות של הריבוי הטבעי מתגמדות אי-ודאויות בתחום הפוליטי. התחזית הסבירה היא, כי האוכלוסייה תוכפל תוך 15

שנה, היקף התעסוקה והתוצר יגרו אחרי ריבוי האוכלוסייה, חיסכון פרטי – ככל שיהיה – יופנה לבניית מגורים ולא להשקעה במגזר העסקי. האבטלה והעוני יגברו, והצפיפות תביא להחמרה באיכות הסביבה. שיפורים בתחום התעסוקה בישראל, בתחום אפשרויות תנועת אנשים וסחורות, בעידוד ההשקעות ובתחום הסיוע הבין-לאומי יוכלו להביא להקלות קצרות-טווח, אך לא יהיה בהם כדי להתמודד עם המגמות השליליות הבסיסיות.



תרשים 7: חבל עזה – כוח העבודה

צפיפות של עיר מדינה והשלכותיה

צפיפות האוכלוסין בחבל-עזה בכללותו היא צפיפות המאפיינת אזור עירוני רצוף, או זו המאפיינת "ערי-מדינה".

אכן, קיימות בעולם "ערי-מדינה" קטנות וצפופות – הונג-קונג, סינגפור, בחריין – המצליחות לקיים אוכלוסייה צפופה ביותר ברמת רווחה גבוהה. אך למדינות אלה ישנם יתרונות יחסיים כל אחת בתחומה, המביאים להכנסות גבוהות אשר ניתן לנצלם לשם מימון השקעה גבוהה בתשתיות. במדינות אלה אין כלל חקלאות: הן ניזונות מן החוץ. גם מים הן מביאות מחוץ למדינה (בסינגפור האקלים גשום והסביבה ירוקה; אך מזון ומי-שתייה מביאים מן החוץ). קיום רווחה בתנאי-צפיפות מחייב גם מערכת קפדנית של משטר ותקנות לקיום הסדר ושמיירת הסביבה. לרצועת עזה ולאוכלוסייתה אין יתרונות יחסיים כאלה של "ערי המדינה" הנזכרות. התוצר לנפש בחבל-עזה הוא עשירית מהתוצר שלהן, ואין לה יכולת להשקיע את ההשקעות הנדרשות לתשתית של

אוכלוסייה צפופה. עם גידול האוכלוסייה הצפיפות תגדל עוד יותר, והתנאים הסביבתיים ילכו ויירעו.

ישראל לא תוכל להתנתק כלכלית מחבל עזה מסיבות הומניטריות, אך במקביל, המצב החמור שבו תימצא מרבית אוכלוסיית החבל צפוי להנציח את העוינות לישראל, ללא תלות בהתפתחויות הפוליטיות. המצב של שכנות צמודה של מדינה עשירה יחסית לאי של עוני יגרום למפגעים סביבתיים גם בישראל.

2020		2005		1997				
צפיפות לקמ"ר	תושבים (באלפים)	צפיפות לקמ"ר	תושבים (באלפים)	צפיפות לקמ"ר	תושבים (באלפים)	תוצר לנפש (\$1,000)	שטח [קמ"ר]	
6,500	7,000	5,800	6,300	5,500	6,000	20	1,000	הונג קונג
6,300	4,000	5,200	3,300	4,800	3,000	25	600	סינגפור
7,000	2,500	4,000	1,400	2,800	1,000	1	360	חבל עזה
3,000	2,000	2,000	1,300	1,400	1,000	10	600	בחרין
3,500	2,700	2,900	2,300	2,500	2,000	20	800	תל אביב רבת*

טבלה 8: "ערי מדינה" – תוצר לנפש וצפיפות אוכלוסייה

ביהודה ושומרון המצב פחות חמור מאשר בעזה

שיעור ריבוי טבעי גבוה (3.5% לשנה) קיים גם בקרב האוכלוסייה הערבית ביהודה ושומרון והוא מביא לקשיים חמורים גם שם. עם זאת אין הוא מגיע לשיעור הריבוי שבחבל עזה (4.5% לשנה). גם מבחינות אחרות המצב ביו"ש חמור פחות: הצפיפות נמוכה יותר, אחוז הפליטים בתוך האוכלוסייה קטן יותר, והתשתיות טובות יותר. התוצר לנפש ביו"ש הוא כמעט כפול. בעוד שלגבי יהודה ושומרון קיימת אי-ודאות, ועתידה תלוי בהתפתחויות אפשריות שונות, פוליטיות, כלכליות וחברתיות, הרי

* (הובא לצורך השוואה) תחום כפר-סבא – פתח-תקוה – רמלה – רחובות.

שהקשיים הכלכליים-חברתיים בחבל עזה נראים ללא פתרון, בדומה למדינות באפריקה המרכזית.

הסרת הגבלות התנועה בין עזה לבין יו"ש עשויה להביא לתגובות שונות. קיימים הבדלי שכר גבוהים בין יו"ש לבין חבל עזה וצפויה התנגדות להופעת פועלים מעזה עקב חשש לירידת השכר ולאבטלה. צפוי לחץ של עזתים להגיע ליו"ש לצורך כניסה לעבודה בישראל, בתחרות עם עובדים מיו"ש. צפויה התנגדות חריפה ביו"ש להתיישבות קבע של מהגרים מחבל עזה. חופש תנועה בין חבל עזה לבין יו"ש יאלץ את ישראל להחמיר ביותר בהגבלות התנועה שבין יו"ש לבין ישראל, להשקיע השקעות גבוהות בחסימת הגבולות, ולבנות מערכת מעברים קפדנית שאינה קיימת כיום.⁴

הצמדה פוליטית-כלכלית לעזה תביא להחמרת המצב הכלכלי-חברתי גם ביו"ש. לו עמדו יהודה ושומרון לבדם ייתכן שתהליכים מדיניים מתאימים, עבודה בישראל, סיוע בינלאומי, אווירה מעודדת השקעות וניהול ממשלתי יעיל היו מביאים להתפתחות חיובית, אולם חבל עזה ואוכלוסייתו יהוו ריחיים על צוואר הישות הכוללת. ישות מאוחדת כזו היא מוכת אבטלה, סובלת מעודף אוכלוסייה ומשיעור ריבוי מוגזם, אשר כלכלתה תלויה בעבודות חוץ ואין ביכולתה להגיע לרווחה כלכלית. מבחינה כלכלית, הצגת ישות מאוחדת כזו כיעד להגירת פליטים מבחוץ אינה מתקבלת על הדעת.

מבחינת הרשות הפלשתינית, לחבל עזה ישנה חשיבות רבה כנמל מוצא אל הים וכגשר אל מצרים. כן עשוי חבל עזה להקנות לה חזקה על מעברים קבועים בתוך ישראל, דבר שיש בו יתרונות שונים, לרבות סיכוי להתרחבות טריטוריאלית בעתיד. מאידך גיסא, האוכלוסייה הצפופה של חבל עזה הינה עול כלכלי וחברתי, עול אשר אוכלוסית יו"ש תהיה מעוניינת להשתמט ממנו כשם שהשתמטו ממנו מצרים וישראל בעבר. בלחץ האוכלוסייה של יו"ש תיאלץ הרשות להגביל את חופש התנועה מחבל עזה ליו"ש ואת חופש התעסוקה של עובדים, וכן למנוע היווצרות שוק חופשי, בו יאוזנו השכר והמחירים. יש להניח, כי הרשות הפלשתינית תשתדל לקיים את היתרונות שבהחזקת החבל, אך תעמוד על כך שרוב אוכלוסייתו הם פליטים, שזכאים לזכות השיבה, ואשר האחריות למצוקתם ולפתרון מצבם אינה על הרשות, אלא על ישראל ועל הקהילה הבינלאומית.

לבנון

על-פי רישומי ססו"ת, מספר הפליטים הפלשתינים בלבנון הוא כ- 350 אלף. מספר זה מוגזם, ככל הנראה. סיבה חלקית לכך היא הגזמה בנתוני ססו"ת, בעיקר בשל אי הקפדה ברישום פטירות. סיבה נוספת לגרסאות שונות עשויה להיות התייחסות שונה לאותם פליטים אשר התאזרחו בלבנון. מספר הפליטים בפועל הוא, ככל הנראה, בין 250 לבין 300 אלף בלבד.

כרבע מן הפליטים, בין 50 לבין 100 אלף, קיבלו אזרחות לבנונית, באמצעות נישואים עם אזרחים לבנונים, או בעקבות לחצים של עדות שונות בלבנון (סונים, שיעים, מרוניטים) שהביאו לאזרוח חלק מבני עדתם, בעיקר של יוצאי ישובים בגליל שנמצאו בקשרי קרבה, או אף קשרי משפחה, עם אזרחים לבנונים.

בניגוד למצב הפליטים בסוריה ובירדן, הרי שבלבנון קיימת הסתייגות רחבה לנוכחות הפליטים, מצד הממשלה ומוסדותיה, מצד העתונות ומצד הציבור בכללו. סיבה עיקרית לכך היא החשש לערעור שיווי המשקל שבין העדות השונות (הפלשתינים מהווים קרוב לעשרה אחוז מכלל האוכלוסייה). מדי פעם חוזרת ועולה התביעה לפינויים מלבנון. לאחר פינוי אש"ף מלבנון נפוצו שמועות בקרב האוכלוסייה ובקרב הפליטים על כך שעומדים לפנות את מחנות הפליטים לעיראק, לסוריה או לאזורים נידחים בלבנון.

בניגוד למצב בסוריה, רוב הפליטים בלבנון שוכנים במחנות. הם משוללים זכויות אזרחיות, וסובלים מהגבלות רבות בתחום הכלכלי והחברתי. הפליטים אינם נהנים מהזכות לתעסוקה, המעוגנת עבור אזרחים בלבנון. הם אינם מתקבלים למשרות ממשלתיות, ועשרות מקצועות חסומים בפניהם, לרבות מקצועות הדורשים הכשרה אקדמית. על-פי הערכות פלשתיניות, השכר הממוצע לעובד פלשתיני בלבנון הוא כרבע משכר המינימום במדינה. קיימות הגבלות רבות על חופש התנועה שלהם: יציאה וחזרה מן המדינה כרוכות בקבלת ויזה, הניתנת בקשיים ולתקופה מוגבלת בלבד. יציאה לזמן ממושך עשויה להביא לאיבוד זכות החזרה, והדבר פוגע באפשרות למצוא תעסוקה גם מחוץ למדינה. הפליטים אינם נהנים משרותי החינוך והבריאות הממשלתיים, ומשרותי הביטוח הסוציאלי. הגבלות חוקיות ומעשיות מוטלות על אפשרויות הרחבת בנייה או שיפוצים בתוך המחנות.

בשל ההגבלות השונות, מצבם הכלכלי של הפליטים גרוע, הן באופן מוחלט והן ביחס למרבית אזרחי המדינה. לאחר מלחמת המפרץ הורע המצב בשל דעיכה של זרם העברות הכספים מעובדים במפרץ ובשל ירידה תלולה בתמיכות הכספיות של אש"ף – במוסדות סעד ובריאות ובמשפחות הנפגעים. מרבית הפליטים בלבנון נשענים על שירותי החינוך, הבריאות והסעד של ססו"ת, אך בשנים האחרונות צומצמו שירותי ססו"ת. תקציב ססו"ת נשמר בערכים קבועים, אך רמת השרותים צנחה בשל ריבוי האוכלוסייה. רמת בתי הספר ירדה בשנים האחרונות, והנשירה מבתי-הספר גברה למרות ששירותי החינוך של ססו"ת ניתנים חינם. רמת שירותי הבריאות נמוכה, והמחסור העיקרי הוא בשרותי אשפוז ורפואה מיוחדת, שאינם ניתנים באופן גורף על-

ידי ססו"ת, ואינם ניתנים לפליטים על-ידי המדינה. מרבית המשפחות מסווגות מתחת לקו העוני שנקבע על-ידי ססו"ת. ההכנסה נמוכה, בעיקר בשל הגבלות התעסוקה (הכנסתן של 80% מן המשפחות נמוכה מ-400 דולר לחודש). האבטלה בקרב הגברים מביאה לכך שפרנסתן של משפחות רבות תלויה בעבודת הנשים, שמשכורתן נמוכה.

פלשתינים שביקשו וקיבלו אזרחות לבנונית הם מושא להסתייגות ועוינות מצד כלל ציבור הפליטים, באשר קבלת אזרחות נחשבת לבגידה בדרישה לזכות השיבה. מנהיגים פלשתינים שוללים במוצהר קבלת אזרחות, אף שאחדים מהם קיבלו אזרחות כזו בסתר. בפועל, רוב אלה שיכולים לקבל אזרחות לבנונית עושים זאת, מתוך שיקולים כלכליים.

בתוך ציבור הפליטים בלבנון קיימת התנגדות רבה למדיניות הרשות הפלשתינית, הנחשדת בנכונות לויתור על זכות השיבה ובהתעלמות מעניינם של הפליטים. מרבית הפליטים בלבנון הגיעו מן הגליל ומאזור חיפה; אין להם זיקה ליהודה ושומרון, והאפשרות להגר לשם, ולו אף כ"מדינה פלשתינית" כתחליף ל"זכות השיבה", נתקלת בהתנגדות רחבה בקרב הפליטים.

בעקבות הסכם אוסלו בשנת 1993, לאחר שסוגית הפליטים לא נכללה בסדר-היום, הודיעה ממשלת לבנון על סירובה לאפשר את נוכחות הפליטים בה לאורך זמן, וחזרה על עמדתה לפיה יש לפנותם לארצות אחרות. הממשל הלבנוני הגביר בשנים האחרונות את הלחץ על הפליטים. ההגבלות על התעסוקה ועל חופש התנועה של הפליטים הוחמרו, וכן הוגבלו תכניות של ססו"ת לשיקום מחנות הפליטים.

לגבי מרבית הפליטים, אלה שלא קיבלו אזרחות לבנונית, קיימת תחושה של ארעיות לגבי שהייתם בלבנון. קיימת גם מידה רבה של הסכמה בינלאומית לכך, שקשה יהיה לפתור את מצבם של הפליטים בלבנון עצמה. במשך השנים הועלו תכניות אחדות לפינוי הפליטים מלבנון ויישובם במדינות ערביות אחרות, תוך סיוע כספי למדינות אלה. עיתון ירדני דיווח לאחרונה על תכנית של הממשל האמריקאי, במסגרתה ייושבו פליטי לבנון בסוריה. עם זאת, רבים מפקפקים באפשרות הפוליטית לקלוט את הפליטים במדינה אחרת, וסוברים שלחץ אמריקאי, לרבות סיוע כספי נדיב, עשוי לשכנע את ממשלת לבנון להעניק אזרחות לפליטים.

ריכוזים אחרים של האוכלוסיה הפלשתינית

ירדן

הריכוז הגדול ביותר של פלשתינים הוא בירדן. אין ודאות לגבי גודלו. ההערכות נעות בין שני מיליון לשניים וחצי מיליון: 40% או 50% מכלל האוכלוסייה. כשני שלישים מתוכם נחשבים לפליטים (לרבות עקורי 1967). (לגבי אי-הוודאות וההטיות במספרים ראה לעיל, עמוד 3). האוכלוסייה הפלשתינית בירדן היא רב-גונית מבחינה היסטורית, כלכלית, חברתית ואזרחית. רבים מהפלשתינים מבוססים מבחינה כלכלית, מעורים היטב במדינה ובחברה, וביניהם אף כאלה הנושאים משרות ממשלתיות בכירות. מביניהם כאלה שעברו לירדן, או שחלקים ממשפחותיהם התגוררו בה, עוד לפני שנת 1948, וכן משפחות מיהודה ושומרון שהיה להם מעמד נכבד תחת הממשל הירדני שכלל את יו"ש בשנים 1948-1967, ושעקרו לירדן לפני או אחרי 1967. החלק הגדול של האוכלוסייה הפלשתינית בירדן, ברובו צאצאי פליטי 1948, נהנה מזכויות אזרחיות ומחופש כלכלי רב. חלקים בתוכו, ובעיקר יושבי המחנות שבצפון המדינה (רבים מתוכם פליטים מן הגליל) סובלים ממצוקה כלכלית, אף כי זו חלה גם על רבים מתושבי ירדן שאינם פלשתינים.

קיימת זיקה משפחתית בין הפלשתינים בירדן לבין תושבי יהודה ושומרון. במסגרת משאל ענו 60% מתושבי יו"ש כי יש להם קרובים בירדן. חלק מן הבדווים בדרום ירדן מוצאם מן הנגב, והם קשורים גם כיום לשבטי בדווים בנגב. עקב קשרים אלה רבות מנשי הבדווים בישראל מוצאן מירדן.

בשנת 1967 נוספו כ- 200 אלף "עקורים", חלקם תושבי מחנות פליטים ביהודה, שומרון ועזה. מעמדם הוא כשל אזרחי ירדן, למעט עקורים שהגיעו מחבל עזה, אשר אינם נחשבים לאזרחים, שכן לא היו תחת שלטון ירדן לפני 1967. אלה אינם מתקבלים למשרות ממשלתיות, מתקשים לקבל רשיונות עבודה למקצועות מסוימים, מתקשים להתקבל לאוניברסיטאות ירדניות, אינם נהנים משירותים רפואיים ממשלתיים (נשענים על טיפול ססוי"ת בלבד), ומתקשים לקבל דרכוני-מסע שיאפשרו את יציאתם ואת שובם לירדן. רבים מאלה מרוכזים במחנה "עזה" ליד גרש, ומחנה זה נמצא במצב ירוד ביחס ליתר מחנות הפליטים בירדן.

מספר ניכר של תושבי יו"ש עברו לירדן גם לאחר 1967, בעיקר בשל חיפוש תעסוקה. בשנות השבעים ועד מחצית שנות השמונים היגרו כ- 300 אלף מן הפלשתינים שבירדן, ואתם פלשתינים מיו"ש, לכווית, לסעודיה ולמדינות אחרות במפרץ (רבים היגרו עם משפחותיהם). רבים מאלה שהו שנים רבות, ואף 20 שנה, במדינות המפרץ. בעקבות השפל הכלכלי במדינות המפרץ החל מאמצע שנות השמונים, ובעיקר לאחר מלחמת המפרץ, נאלצו רוב הפלשתינים לחזור לירדן. אלה מהם שבאו מן השטחים שתחת שלטון ישראל איבדו בינתיים את זכותם לחזור, ונותרו בירדן. מקורות הכנסה קודמים – סיוע ססוי"ת, תמיכות של אש"ף, העברות משפחתיות והכנסות מעבודת מהגרים צנחו באופן חד מאז מלחמת המפרץ.

ירדן עומדת על זכות ה"עקורים" וצאצאיהם לשוב למערב הירדן. מספרם הנוכחי נמצא במחלוקת, בעיקר עקב שאלות של הגדרה. ממשלת ירדן גורסת כ- 800 אלף "עקורים", וכוללת בכך גם את אלה שעברו לירדן לאחר 1967 (ואת צאצאיהם). במשך השנים הורשו על-ידי ישראל כמאה אלף "עקורים" לחזור לישי"ע. ככל הנראה עוד כ- 100 אלף חזרו ללא אישור (בעיקר: מבקרים שתוקף אשרתם פג, אך לא עזבו את הארץ).

יחסה של ממשלת ירדן לפליטים הוא מורכב. למעט עקורי עזה נחשבים הפליטים לאזרחי ירדן, המלך מעוניין בנאמנותם ומשתדל להוכיח את דאגתו להם, אך נזהר מהעדפה שתעורר ביקורת של האוכלוסייה הלא-פלשתינית. מאידך, תכניות לשיקום מחנות הפליטים נחשדות בעיני הפליטים, ובעיקר בעיני הפעילים הפוליטיים שבמחנות, כניסיונות לפגוע במעמד הארעיות, שנמצא בבסיס התביעה לזכות השיבה. (ממשלת ירדן מעוניינת בשיקום המחנות שבקרבת רבת-עמון, גם משיקולים של תכנון אורבני). לירדן גם אינטרס שלא לאבד את הסיוע הכלכלי הניתן לפליטים על-ידי ססו"ת, וכן לשמר את בעיית הפליטים עד להסדר שבמסגרתו מקווה ירדן לקבל פיצוי גבוה על הוצאותיה לאירוח הפליטים בעבר והקצבה נוספת לשיפור מצבם בהווה.

ממשלת ירדן מצהירה כי היא נאמנה לתביעה הכלל-ערבית לזכות שיבה ופיצויים לכלל הפליטים. יש להניח כי היא הייתה מעדיפה שקבוצות מיעוט מסוימות יעזבו את המדינה (עקורי עזה, תושבי מספר מחנות נחשלים במיוחד, וכן בעלי השקפה לאומית פלשתינית), אך במסגרת הסדר כולל שבו לא תיחשד כבוגדת בעניין הערבי הייתה מוכנה לאשר ברצון את מעמדם של רוב הפליטים כאזרחי-קבע, ובתמורה לקבל סיוע כספי גבוה.

יהודה ושומרון

הקיבוץ הפלשתיני השני בגודלו הוא ביו"ש – כמיליון ושבע מאות אלף נפש.

במשך כל השנים התקיימה תנועת הגירה מאזורי יהודה, שומרון ועזה לירדן, וממנה למדינות אחרות, בעיקר למדינות המפרץ, מסיבות כלכליות. תנועה זו הקיפה קרוב למיליון איש בשנות החמישים ועד 1967. מעל 200 אלף עברו לירדן ב- 1967, וכ- 300 אלף נוספים מאז 1967 ועד אמצע שנות ה-80. תנועת הגירה זו הקלה על שוק העבודה המקומי, ובנוסף לכך הזרימה הכנסות רבות מעובדים בחוץ, בעיקר במדינות המפרץ. הכיוון התהפך מאז אמצע שנות השמונים, ומאז החלה נסיגה במצב הכלכלי, שהחמירה לאחר מלחמת המפרץ, עם פינויים של מאות אלפי פלשתינים משם.

כארבע מאות אלף מתושבי יו"ש מוגדרים כפליטים. ההבחנה בין תושבי קבע לפליטים ביו"ש היא בעיקרה פורמלית, אך מעמדם הפורמלי נשמר בקפדנות הן על-ידי עצמם והן על-ידי הרשות הפלשתינית. העמדה הרשמית של הרשות הפלשתינית היא, כי מעמד הפליטים בתחומה הוא ארעי כמעמדם במדינות ערב האחרות.

כמאה אלף מתוך הפליטים מתגוררים במחנות. אלה הם, בדרך-כלל, העניים יותר ובעלי המעמד החברתי הנמוך יותר מקרב הפליטים. אפשרויות התעסוקה במחנות מצומצמים ביותר, ומרבית המועסקים עובדים בישראל. במחנות בולטת שמירת הזהות כפליטים, תוך חלוקה למשפחות השומרות על זיקתן לישובי המוצא שלהן. רוב המחנות מנוהלים על-ידי ססו"ת, ומעורבות מוסדות הרשות הפלשתינית בהם מוגבלת.

אף שניתנה לפליטים זכות ההשתתפות בבחירות למוסדות הרשות, ואף שהרשות עושה לשיפור המצב במחנות הפליטים, נעשות פעולות אלה תוך הסתייגות והדגשה שאין בהן כדי לערער על מעמד הזמני של הפליטים או להחליש את התביעה לזכות השיבה. פעולות שיקום שעשויות להתפרש כהשלמה עם התיישבות קבע נתקלות בהתנגדות של קבוצות פעילים בתוך המחנות. התוצאה של התלבטות בין רצון לשפר את תנאי המצוקה לבין ההימנעות מפעולות שיקום היא, שרוב פעולות הסיוע לתושבי המחנות הן קצרות טווח ובעלות אופי ארעי במכוון, והשיפורים בתשתיות הם מצומצמים.

ישראל

מספר הערבים הפלשתינים בישראל הוא כמיליון ומאה אלף, מתוכם כ- 100 אלף נוצרים. מתוך מיליון המוסלמים, 200 אלף הם תושבי ירושלים, ו- 200 אלף הם בדווים, מעל מחציתם בנגב. מספר המוסלמים בישראל למעט בדווים ולמעט תושבי ירושלים הוא 600 אלף. כמאה אלף הם פליטי 1948 שהורשו לחזור לישראל במהלך השנים.

כ- 150-300 אלף (על-פי הערכות שונות) מערביי ישראל הם בבחינת "עקורים" שיש להם תביעות של חזרה למקומות מושבם לפני 1948 ולפיצויים על עקירתם ממקומות מגוריהם בשנת 1948 ולאחר מכן. התביעות גברו בעקבות הדיונים על אפשרות של "הסדר כולל לבעיית הפליטים". כן נמצא בתחום ישראל מחנה הפליטים של קלנדיה. (בטבלה 3 ובתרשים 4 לעיל סווגו כל אלה כ"פליטים").

200 אלף ערביי ירושלים אינם בעלי אזרחות ישראלית, אלא "תושבים", הנהנים ממלוא הזכויות הסוציאליות. הם קשורים קשר הדוק – משפחתי, תרבותי וכלכלי – לערביי יהודה ושומרון. חלק ניכר מן העילית הכלכלית, החברתית והתרבותית של האוכלוסייה הפלשתינית הם תושבי ירושלים, וחלק ניכר מן המוסדות המרכזיים המשרתים את אוכלוסיית יו"ש – מוסדות תרבות, רפואה, סעד – נמצאים בירושלים.

בעקבות תנועות האוכלוסייה של 1948, לבדווים בנגב קשרים עם האוכלוסיות הפלשתיניות השכנות – בעיקר לעזה, אך גם לירדן, וליהודה. בקרב הבדווים בנגב נהוג ריבוי נשים, ונשים רבות מובאות מקרב האוכלוסיות השכנות, ובדרך-כלל הן במקורן בנות אותם שבטים אליהם הן מגיעות. מספר עשרות אלפים של פלשתינים מיו"ש מתגוררים בפועל באורח קבע בישובים ערביים בתוך ישראל. תהליך הגירה זה גבר בשנים האחרונות.

סוריה

בסוריה כ- 300 אלף פליטים פלשתינים (350 אלף על-פי סו"ת). זהו אחוז קטן מכלל האוכלוסייה הסורית. הפליטים בסוריה מעורים במדינה מבחינה כלכלית ונהנים מזכויות לתעסוקה ולחינוך. מצבם הכלכלי דומה לזה של יתר האוכלוסייה, אך לעומת-זאת הם נעדרים אזרחות וזכויות פוליטיות בשל מדיניות סורית מוצהרת לשימור התביעה לשיבת הפליטים למקומות מוצאם. ניתנת לפליטים אפשרות לעסוק במשרות ממשלתיות, אם כי קיימות לכך מגבלות בלתי-רשמיות, בעיקר לגבי משרות בכירות. הם נהנים מתעודות-מעבר המאפשרות להם יציאה וחזרה לסוריה ללא הגבלה. לא ניתן לפליטים להיות בעלים של רכוש, למעט מגורים ישירים.

קרוב ל- 30% מן הפליטים מתגוררים במחנות. מחצית מכלל הפליטים, לרבות רוב יושבי המחנות, נשענים על שירותי חינוך, בריאות וסעד של ססו"ת.

שימור מעמד הפליטים

הפליטים הפלשתינים בכל מדינות מושבם שומרים בקנאות על זהותם כפליטים ורובם מקפידים על רישומם על-ידי ססו"ת. רבים מהם מדגישים את זיקתם ליישובי מוצאם בישראל. מחנות הפליטים ושכונות בתוך המחנות מאורגנים במידה רבה על-פי יישובי מוצא אלה. בעבר היה נהוג רישום יישוב-המוצא בתלשי המזון שסיפקה ססו"ת לפליטים. הפסקת רישום זה עוררה תרעומת. מתוך קשרי הנישואים, שיעור גבוה הוא נישואים אנדוגמיים, של בני-זוג ממוצא משותף. ריבוי הנישואים האנדוגמיים נגרם גם על ידי העוני: בהיעדר רכוש קשה לממן התקשרויות עם בני-זוג רחוקים יותר, אך במקרים רבים מוצגים קשרי-הנישואים של צאצאי אותו יישוב כטקס המעיד על שימור הזהות.

מדינות ערב תומכות בשימור מעמד הפליטים על-ידי הבחנה קפדנית ביניהם לבין כלל האוכלוסייה. גם הרשות הפלשתינית משמרת את מעמדם המיוחד ביו"ש ובחבל עזה, ונמנעת מלהטמיעם בתוך האוכלוסייה המקומית.

הגישה של הפליטים לתכניות שיקום וסיוע שונות היא דו-ערכית: מצד אחד, מעוניינים בשיפור התנאים; מהצד האחר נזהרים משיפורים (כגון מעבר למגורי-קבע) שעשויים לפגוע במעמד הארעי של הפליטים ובכך להחליש את התביעה ל"שיבה". בדומה לכך, גם גישותיהם של ממשלת ירדן ושל הרשות הפלשתינית הן דו-ערכיות: הרשויות מעוניינות בתמיכתו של ציבור הפליטים ומשתדלות שלא לאבד את אמונו, וזאת על ידי תמיכה בשיפור תנאיו, אולם שיקום תשתיות ומבני-קבע עשויים להתפרש כהנצחת הישארותם של הפליטים, והדבר מעורר תרעומת. תכניות של הרשות הפלשתינית לאחד מחנות לרשויות מוניציפליות נתקלו בהתנגדות, מחשש ששינוי זה ימחק את הזיקה של שכונות ומחנות ליישובי המוצא של הפליטים. פרויקט בנייה במחנה פליטים בסוריה נתקל בביקורת של גורמים פוליטיים פלשתיניים; עם זאת, לא היתה הימנעות של פליטים להיעזר בפרויקט. התנהגות הפליטים בפועל שונה לעתים קרובות מהגישה הרטרורית, ובמיוחד של כאלה שהגיעו להצלחה כלכלית, ובעקבותיה העדיפו לנטוש את המחנות ולעבור למגורי-קבע.⁵ שניות זו מלווה את מרבית ריכוזי הפליטים, אך התוצאה הכללית היא שהתנאים הבסיסיים הקשים – במיוחד במחנות – נותרים בעינם, והתמיכות הציבוריות מתרכזות בעיקר בפתרונות לזמן הקצר.

הנצחת מעמד הפליטים זוכה לעידוד בינלאומי נרחב, בהחלטות חוזרות של העצרת הכללית ושל ועדות האו"ם, ובפעולה של ארגוני-סיוע שונים. גורמים בינלאומיים שונים, מדינות ערב, ואף מדינת ישראל בהסכמה שבשתיקה, מעודדות את הפליטים להאמין, שאף אם "השיבה" עשויה להיות בעייתית, לפחות לגבי רובם, הרי עניין הפיצויים – הן כתמורה ל"שיבה" והן עבור האובדן והנזק – הוא ריאלי.

"תהליך השלום" הגביר את הציפיות בעניין זה. מאז הסכם אוסלו ישנו עיסוק מוגבר בפרשת השיבה והפיצויים בקרב הפלשתינים, הן על-ידי אנשים מן השורה, הן על-ידי אנשי הרשות הפלשתינית והן על-ידי אקדמאים שהקדישו מחקרים לנושא. השיבה ליישובי המוצא בישראל מוצגת כאפשרות ריאלית. הציפיות בקרב הפליטים הוגברו על ידי משאלים רחבי היקף, בו נשאלו הפליטים על העדפותיהם: שיבה או פיצויים. בסקר מדגמי שנערך בין מאות פליטים במחנות בירדן השיבו רובם שהם עומדים הן על זכותם לשוב, והן על זכותם לקבלת פיצויים על הרכוש שאבד. רובם טענו כי בבעלותם קרקעות ביישובי המוצא: מדונמים בודדים, ועד אלפי דונמים לאיש. חלקם טענו כי בידיהם מסמכים המעידים על כך. רק מעטים הביעו נכונות להסתפק בפיצויים.

לאחרונה נעשו מאמצים להשלים ולעדכן את מאגרי הרישום של רכוש הפליטים, על-ידי ארגונים פלשתינים ועל-ידי סוכנות הפיוס של האו"ם לפלשתיין.*

ססו"ת – סוכנות האו"ם לסעד ותעסוקה

סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם (ססו"ת – UNRWA) הוקמה בשנת 1949 על-פי החלטת העצרת הכללית של האו"ם על-מנת להגיש סיוע לפליטי 1948. היא פועלת מאז בעזה, בירדן, ביו"ש, בלבנון ובסוריה. תקציבה – כ- 350 מיליון דולר בשנה – ממומן בעיקרו על-ידי תרומות של מדינות, בראשן ארה"ב. הפעילות מתחלקת כך: חבל עזה (30%), ירדן (25%), יו"ש (20%), לבנון (15%), סוריה (10%). עיקר הפעילות הוא בתחום החינוך והבריאות. הסוכנות מקיימת רשת של בתי-ספר יסודיים ותיכונים, ורשת של מרפאות, בעיקר במחנות הפליטים אך לא רק בהם. כל הפליטים הרשומים זכאים לחינוך יסודי חינם ולטיפול רפואי ראשוני חינם. במחנות הפליטים ססו"ת נושאת ברוב המעמסה של חינוך, בריאות וסעד, ומחלקת מנות מזון על-פי הקצבות. ססו"ת מעסיקה כ- 20 אלף עובדים, רובם פליטים, בעיקר בתחומי החינוך והבריאות.

במקביל לסיוע החומרי, ססו"ת נחשבת לסמל המחויבות הבינלאומית כלפי סוגיית הפליטים. ססו"ת מנהלת מערכת רישום של כלל פליטי 1948 וצאצאיהם. קיומה ועדכונה של רשימה זו נעשים במקביל להחלטות השנתיות של העצרת הכללית המאשרות את תוקפה של החלטה 194 בדבר הזכות לשיבה ולפיצויים. זכות זו שמורה, לכאורה, לאלה הכלולים ברשימה, ומשום כך מקפידים צאצאי הפליטים להיכלל בה אף אם אינם נזקקים לשירותי התמיכה של ססו"ת. רישומי ססו"ת מהווים בסיס למרבית ההערכות הסטטיסטיות של גורמים בינלאומיים לגבי האוכלוסייה הפלשתינית, אף כי רווחת הדעה כי קיימת הגזמה במספרים (ראה לעיל עמ' 3). ססו"ת מנפיקה לפליטים "תעודת פליטי" הנושאת כותרת של ארגון האומות המאוחדות.⁶

בעקבות הסכם אוסלו הועלו הצעות לפירוק ססו"ת, להעברת פעילויותיה באזורי הרשות הפלשתינית לידי הרשות עצמה, וביתר המדינות – לידי השלטונות שם. הצעות אלה עוררו התנגדות חריפה, והוקעו כמזימה לשילוב הפליטים באזורי מושבם, לויתור על זכות השיבה ולהסרת האחריות הבינלאומית לפתרון בעיית הפליטים. הפליטים מתייחסים לתמיכה המוגשת על ידי ססו"ת לא כאל תרומה של רצון טוב, אלא כאל מילוי התחייבות חוקית של האו"ם והמדינות החברות בו, בתוקף אחריותם להתפתחות שהביאה למצבם של הפליטים; הפסקה או פיחות ברמת השירותים של ססו"ת כמוה כפגיעה בזכויותיהם המוקנות של הפליטים.

לכוונת הפירוק של ססו"ת היה היבט כלכלי חשוב. בעקבות הסכם אוסלו, עלו דרישות לתמיכה כלכלית נרחבת ברשות הפלשתינית. דרישות אלה זכו לאהדה רבה בקרב המדינות התורמות, בשל ההערכה כי הדבר יתרום תרומה ממשית לסיום הסכסוך במזרח התיכון וכי המדובר הוא במבצע חמש שנתי בלבד, שבעקבותיו לא יידרשו תרומות נוספות. מבצע התרומות לרשות הפלשתינית לווה, לפיכך, בפגיעה בתרומות לססו"ת, בעיקר בתקציבה השוטף (ניתנו לססו"ת תרומות לפרויקטים של תשתית במסגרת "PIP – Peace Implementation Programme", כחלק מהסיוע לרשות הפלשתינית). הכוונה להעברת תקציבים מן השירותים השוטפים להשקעה בתשתיות

והשמועה על האפשרות לפירוק ססו"ת עוררו תנועת התנגדות במחנות הפליטים, שגררה אחריה גם את הרשות הפלשתינית.

בסופו של דבר, ובאמצעות מבצע תרומות נוסף, הצליחה ססו"ת לשמור על היקף תקציבה הנומינלי גם בשנים האחרונות. למרות זאת, רמת השירותים של ססו"ת הולכת ויורדת. במשך שנים נחשבו שירותי הבריאות והחינוך בריכוזי הפליטים למשופרים יותר מאלה שמהם נהנתה האוכלוסייה סביבתם. מערכת החינוך של ססו"ת נחשבה בשנות הששים לראשונה במעלה במזרח התיכון. שירותים אלה היו גם אחד הגורמים שסייעו לשמור על מעמד הפליטים. מאז 1985 ניכרת ירידה, ברמת השירותים, ובשנים האחרונות החריפה ההידרדרות. מספר המורים בבתי-הספר צומצם, בחלק מהם הונהגו שלוש משמרות ושיעור הנעדרים מבית-הספר עלה. כיום הרמה נחשבת לנחותה ביחס לבתי-הספר הממשלתיים במרבית אזורי הפעילות של ססו"ת. חלוקת תרופות כרוכה – בניגוד לעבר – בתשלום. הקצבות הסעד צומצמו. מנות המזון – שבעבר חולקו לכלל הפליטים הרשומים – מחולקות כיום לנצרכים בלבד. הסיבה העיקרית להידרדרות היא ריבוי האוכלוסייה. מאז ראשית שנות החמישים גדל התקציב השנתי של ססו"ת, במונחים ריאליים, רק בכ-50%, בעוד שמספר הפליטים הרשומים גדל ביותר מפי ארבעה. תקציב ססו"ת לגולגולת כיום הוא שלישי מאשר היה אז.

מכיוון שגם ססו"ת וגם הרשות הפלשתינית ניזונות מאותם תורמים, קיימת תחרות סמויה ביניהן על השגת התרומות. האמצעים שניתנו בידי הרשות בשנים האחרונות גבוהים מאלה שנותרו בידי סניפי ססו"ת ביש"ע, ובהדרגה עובר מרכז הכובד של השירותים לציבור הפליטים מססו"ת לרשות. תהליך זה מלווה, כאמור לעיל, בחשש לפגיעה במעמד הפליטים, ובהחשדה של רש"פ במתן יד להורדת הבעיה מסדר היום.

מרכיבי "בעיית הפליטים"

ל"בעיית הפליטים" ארבעה מרכיבים עיקריים: תביעת שיבה, תביעת רכוש, בעיית שיקום ובעיית אזרחות.

- **תביעת שיבה** לגבולות ישראל.
קיימת תביעה לזכות שיבה לגבולות ישראל של כלל צאצאי הפליטים (3.5 מיליון לפי רישומי ססו"ת, 5 מיליון לפי הצהרות מאוחרות של דוברים פלשתינים). תביעה זו נסמכת גם על החלטת עצרת האומות המאוחדות.
- **תביעת רכוש** שנעזב בשנת 1948 (לרבות קרקעות), או פיצויים תמורתו.
קיימת תביעה לבעלות על חלק ניכר מן הקרקעות בישראל, או לתמורה בקרקע חילופית או פיצויים, וכן תביעה לפיצוי על הרכוש שניטש. מספר התביעות עשוי להגיע למספר מאות אלפים. חלקן מגובות במסמכים. גם תביעה זו נסמכת על החלטת עצרת האומות המאוחדות.
- **בעיית שיקום** של אוכלוסיות פליטים הנמצאות במצוקה כלכלית.
במצוקה כלכלית בולטת נמצאים מרבית הפליטים בחבל עזה, כשבע מאות אלף נפש, המהווים את מרבית האוכלוסייה בחבל. כן נמצאים במצוקה כלכלית בולטת מרבית הפליטים בלבנון, כרבע מיליון נפש, ועקורי חבל עזה בירדן, כמאה אלף נפש. סך הכל קרוב למיליון נפש.
- **בעיית אזרחות** של אותם פליטים שהם חסרי אזרחות.
בלא מעמד אזרחי שרויים רוב הפליטים בסוריה – כשלוש מאות אלף; בלבנון – כמאתיים וחמישים אלף; ועקורי חבל עזה בירדן – כמאה אלף. בלא מעמד אזרחי שרויים הפליטים ביו"ש ובחבל עזה – כמיליון נפש (ביש"ע שרויים בלא מעמד אזרחי גם מיליון וחצי התושבים המקומיים, אך זו סוגיה נפרדת מסוגיית הפליטים).

הפתרון הפלשתיני המסורתי לכלל מרכיבי הבעיה הוא מימוש זכות השיבה. מימוש זכות השיבה אמור לפתור גם את שלושת הבעיות האחרות: עיקר תביעות הרכוש יוסדרו על ידי החזרת קרקעות או קרקעות חלופיות; רוב הפליטים מריכוזי המצוקה יתיישבו בישראל; והפליטים חסרי האזרחות יוכלו לשוב ולקבל אזרחות ישראלית. השוללים את אפשרות השיבה, וישראל בראשם, לוחצים לפתרונות מיוחדים לבעיית השיקום ולבעיית האזרחות, בהנחה שאם תיפתרנה בעיות מעשיות אלה תאבדנה התביעות לשיבה ולפיצויים את תנופתן. אכן, קיום בעיית השיקום ובעיית האזרחות הוא במידה רבה תוצאה מכוונת של מדיניות מדינות ערב, שמטרתה למנוע את הורדת תביעת השיבה והפיצויים מעל סדר היום.

זכות השיבה

החלטת האו"ם

הפליטים הרוצים לשוב לבתיהם ולחיות בשלום עם שכניהם יורשו לעשות כן במועד המוקדם ביותר האפשרי מבחינה מעשית, וישולם פיצוי עבור רכושם של אלה שיעדיפו לא לשוב וכן עבור הפסד או נזק לרכוש אשר על פי עקרונות המשפט הבינלאומי או הצדק הבינלאומי מן הראוי שהמשלות והרשויות האחראיות יפצו עבורם.

[החלטת עצרת או"ם (III) 194,
דצמבר 1948]

במסגרת החלטה מקיפה בעניין ארץ-ישראל כללה העצרת הכללית של האו"ם סעיף בדבר זכות השיבה והפיצויים של פליטי 1948. ההחלטה התקבלה בהתנגדות מדינות ערב, אך הפכה לנדבך יסוד במדיניות הערבית, לרבות הפלשתינית, לגבי הסדרי-קבע אפשריים. הפרשנות המקובלת להחלטה היא שהזכויות הנדונות בה מוקנות גם לצאצאי הפליטים. פרשנות זו חורגת מן ההגדרה המקובלת על פיה פועלת נציבות האו"ם לענייני פליטים (*UNHCR), המטפלת בכלל ענייני הפליטים בעולם, והיא ייחודית לססו"ת, המטפלת בפליטים הפלשתינים ובצאצאיהם. צאצאי הפליטים

מקפידים להירשם על-ידי ססו"ת, כאמצעי להבטחת זכויותיהם על-פי החלטת האו"ם. ההחלטה עוסקת הן בזכות השיבה והן בזכות לפיצויים, אך כל הפיצויים הנזכרים, בין אם לאלה שיבחרו לשוב ובין אם לאלה שיבחרו שלא לשוב, מתייחסים לרכוש בלבד. אין בהחלטה הצעה של מתן פיצויים כתחליף לשיבה.

העצרת הכללית חוזרת ומאשרת את ההחלטה מדי שנה. מאז 1974 נושאות החלטות האו"ם אופי פוליטי מובהק, לעומת הצביון ההומני של החלטה 194 במקורה. "הזכויות הבלתי ניתנות להעברה (inalienable rights) של הפלשתינים לשוב לבתיהם ולרכושם" מוצגות כזכויות מוחלטות, ואף אינן מסויגות על ידי הסכמה "לחיות בשלום עם שכניהם". הן נכרכות עם "זכות העם הפלשתיני להגדרה עצמית", ועם הוקעה של ישראל הן על עיכוב ביצוע ההחלטה והן על מחדלים נוספים, בשטחי יו"ש ועזה ובתוך ישראל.

טיעונים משפטיים

העמדה הפלשתינית היא, כי למרות שהחלטות העצרת הכללית הן בגדר המלצה בלבד, ללא תוקף מחייב, (תוקף כזה יש רק להחלטות מועצת הביטחון), הרי שהחלטה 194 אינה עומדת בפני עצמה: היא משקפת את החוק הבינלאומי ואת הנורמות הבינלאומיות, ומבחינה זו אין היא אלא מאשרת חיוב שקיים ממילא. בנוסף לכך,

* UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees

החלטת מועצת הביטחון 242 מחייבת את "פתרון בעיית הפליטים", ויש לפרש זאת כחיוב של החלטה 194.

בהסתמך על החלטות האו"ם, עמדת הפלשתינים היא כי זכות השיבה היא מוחלטת, מוקנית לפליטים, ואינה מותנית בהסכמה של ישראל. הזכויות הן זכויות אינדיבידואליות של הפרטים ("הפליטים"), ולא של גופים כלשהם, וממילא, מדינות או ארגונים כלשהם אינם מוסמכים לוותר על זכויות אלה בשם של הפליטים.

לטענת הפלשתינים, הכרת ישראל בהחלטה 194 היתה חלק מתנאי קבלתה לארגון האו"ם. יתר-על-כן, ישראל לא התכחשה בפה מלא להחלטה 194, עיקר טענתה היא כי השיבה "אינה מעשית" וכי הפליטים אינם מוכנים "לחיות בשלום עם שכניהם"; במסגרת של הסכמי-שלום אין עוד לטענה אחרונה זו על מה שתסמוך.

העמדה המסורתית הישראלית דוחה את התביעה לזכות השיבה. לעומת הטענה הפלשתינית המרכזית, כי על ישראל להכיר באחריות המוסרית לבעיית הפליטים, העמדה המסורתית הישראלית היא כי מלחמת 1948 נכפתה עליה, היא היתה הצד המתגונן, ולא התוקפן, ולפיכך לא ניתן להטיל עליה את האחריות למלחמה ולתוצאותיה.

ישראל שוללת את הטענה הפלשתינית, על-פיה זכות השיבה מתחייבת מן המשפט הבינלאומי.⁷ האמנות הבינלאומיות הדנות בזכות שיבה נוגעות בעיקרן לאזרחים ותושבים של מדינות כפרטים, ואין עניינן תנועות אוכלוסייה ואירועים של עקירת המוני בני-אדם ממקומותיהם עקב תהפוכות פוליטיות. בנוסף לכך, מהבחינה הפורמלית אין אמנות אלה תופסות לעניין הפליטים באשר אלה לא היו אף פעם אזרחים של מדינת ישראל, ורובם אף עזבו את הארץ לפני קום המדינה. בנוסף לכך, מכירות האמנות בסייגים שונים לזכות השיבה, גם לגבי אזרחים בודדים. אשר להחלטת עצרת האו"ם 194, לא זו בלבד שלהחלטות העצרת אין תוקף מחייב, אלא שאף ההחלטה עצמה נוקטת לשון של המלצה להחזרת הפליטים, ואינה קובעת זאת כזכות.

אופיין הפוליטי המובהק של ההחלטות המאוחרות של האו"ם, הכורכות יחדיו את "הזכות הבלתי ניתנת להעברה של הפלשתינים לשוב לבתייהם ולרכושם" עם "זכות העם הפלשתיני להגדרה עצמית", מחליש עוד יותר את תוקפן המשפטי: זכות שיבה בלתי מסויגת, והצגתה כנדרשת לצורך מתן אפשרות להגדרה לאומית נפרדת, היא פגיעה בריבונות של מדינה-חברה בארגון האומות, והיא מנוגדת לעקרונות בסיסיים של מגילת האו"ם.

הגורמים הפלשתינים מייחסים חשיבות רבה לתוקף המשפטי של זכות השיבה, מרבים לצטט את החלטות האו"ם ומשעינים את עיקר תביעתם על המשפט הבינלאומי. עם זאת, ההיבט המשפטי הוא שולי לסוגיית הפליטים: הסוגיה נמצאת בדיון פוליטי, ואין היא עומדת לדיון בפני טריבונל משפטי כלשהו. אף לו היה הדבר מובא לדיון משפטי, בסיסה של התביעה הוא חלש, וקשה מאוד לנמקה באמצעות דינים בינלאומיים מחייבים, או להצדיקה על סמך תקדימים בפועל. ההדגשה המשפטית-לכאורה נועדה בעיקר לצורך חיזוק התוקף הפוליטי והציבורי של התביעה, לרבות גיבוש דעת הקהל הפלשתינית עצמה, ושכנוע ציבור הפליטים שלתביעה יש סיכוי להתממש.

עמדות פוליטיות

אף שישראל לא הכירה בהחלטה 194, נציגיה הרשמיים והלא-רשמיים נמנעו במקרים רבים מלהתנכר לה בפה מלא. הם הדגישו בעיקר את הקושי ביישום של שיבה המונית: הדבר אינו מעשי בשל הקרקעות התפוסות, וממילא, כל עוד יש מצב מלחמה עם מדינות ערב לא ייתכן כי הפליטים "ירצו לחיות בשלום...". גורמים ישראלים טענו לצמצום תחולת ההגדרה של "פליט", וכפרו במספרים הנקובים על-ידי ססו"ת.

ישראל הביעה נכונות ב-1949 לקלוט 100 אלף פליטים (באותה תקופה היווה מספר זה כ-15% מכלל הפליטים). 35 אלף אכן חזרו במסגרת איחוד משפחות. בעקבות הריבוי הטבעי מונים כיום צאצאיהם בישראל כ-200 אלף נפש.⁸

עיקר הטענה שמשמיעים נציגים ישראלים בפני עמיתיהם הפלשתינים בשנים האחרונות היא פרגמטית: אין טעם להתווכח מי צודק, כי הדבר לא יוביל להסכם; ממילא אין אפשרות מעשית להיענות לתביעת השיבה רבתי, ועל כן ייטיבו הפלשתינים לעשות, גם למען עצמם, אם במקום לדון על זכויות עקרוניות יפנו לפשרות מעשיות. במסגרת זו מוכנה ישראל להצטרף למדינות אחרות בהגשת סיוע, על בסיס הומניטרי בעיקרו, על-מנת להביא לסיום הסכסוך הישראלי-ערבי.⁹ (גם אישים וארגונים ממדינות המערב האוהדים את העניין הפלשתיני ומסייעים לו, אף שהם מצדיקים את התביעה הפלשתינית באופן עקרוני, הם ממליצים לפלשתינים להתרכז בפתרונות "מעשיים". הטפה זו ל"פרגמטיזם" מעוררת את חמתם של פלשתינים רבים, המאשימים את בני-שיחם בציניות.)

העמדות המקובלות שהושמעו על ידי נציגים ישראלים במפגשים בינלאומיים הן: מרבית הפליטים ישוקמו במקומותיהם הנוכחיים, בסיוע זר. אלה מהם שיחפצו בכך, בעיקר עקורים מירדן, יוכלו לשוב ליהודה, שומרון ועזה, אך זאת במגבלות יכולת הקליטה של אזורים אלה. יינתנו פיצויים (בתקווה שהקהילה הבינלאומית תשתתף במימונם), והפיצויים יינתנו לא לפליטים באופן אישי, אלא לתכניות שיקום במדינות בהם הם נמצאים, ובעיקר לרשות הפלשתינית. ישראל תהא מוכנה להשתתף בתכניות אלה. הסדר זה חייב להיות חלק מהסכם שלום כולל, וחייב להיות סופי, ללא מתן אפשרות לחידוש התביעות או לתביעות נוספות לאחר מכן.

עמדתם המסורתית של הפלשתינים ושל מדינות ערב היא, כי על ישראל להכיר עקרונית בזכות השיבה, כביטוי להכרה עקרונית באחריות המוסרית של ישראל לעוול שנעשה לפלשתינים. חשיבותה של הכרה עקרונית כזאת, לדבריהם, קודמת לשאלת מצבם החומרי של הפליטים, ולעתים מציגים את האפשרות להכרה עקרונית כזאת כחלק מעיסוקת חבילה, שבה יוותרו הפלשתינים על מימוש השיבה למעשה, או שישתפקו בשיבה "סמלית". ישנם גורמים ישראלים שנוטים להסכים לעסקה כזו, בין אם משום נכונות אמיתית ליטול חלק באחריות המוסרית לבעיית הפליטים, ובין אם משום רצון להגיע להסדר, ולו גם תמורת הכרה באחריות מן הפה ולחוץ. מעבר לשאלת החשיבות העקרונית של הסכמה כזאת, השלכותיה המעשיות עלולות להיות מרחיקות לכת: ההסכמה הישראלית תינתן, לכאורה, תמורת ויתור בפועל על השיבה, אך תמורה זו לא תחייב את כלל הגורמים הפלשתינים. בתוקף "הזכויות האינדיבידואליות הבלתי-ניתנות לביטול" יתעוררו תביעות של פרטים וארגונים, אשר יתכחשו לויתור, ובהסתמך על ההסכמה המוצהרת של ישראל ידרשו לממש את זכות השיבה. (אף

מערכת המשפט בישראל תהא עשויה לעמוד בפני תביעות כאלה, ולהתקשות לדחות בשל ההסכמה העקרונית של ישראל.)

העמדה הפלשתינית לאחר הסכם אוסלו

בין השנים 1948 ו-1967 עמדה בעיית הפליטים בראש סדר-היום הפלשתיני, ובעקבות זאת העסיקה את מדינות ערב. תביעת "זכות השיבה" עמדה במרכז החלטות האו"ם שעסקו בעניין הפלשתיני. מאז 1968, בעקבות כיבוש יו"ש וחבל עזה על-ידי ישראל, הועמדה במרכז התביעות הפלשתיניות "זכות ההגדרה העצמית", וזו החלה להופיע גם בהחלטות האו"ם, אף כקודמת לעניין השיבה. בהמשך, הוצגה "זכות ההגדרה העצמית" על ידי הפלשתינים כזכות טבעית שאינה ניתנת לערעור ואשר כוללת בחובה הן את הזכות למדינה עצמאית, והן את זכות השיבה.¹⁰

בעקבות הסכם אוסלו עלתה סוגיית המדינה העצמאית למקום ראשון בסולם העדיפויות של ההנהגה הפלשתינית. האופטימיות לגבי ההסדרים הצפויים לוותה בשפע של מחקרים, עבודות ותכניות לפתרון הבעיה הפלשתינית. מספר מחקרים כאלה, ברוח של שיתוף פעולה, פורסמו גם על ידי אישים ומכוני מחקר פלשתינים, ובהם ניכרה נכונות לגישה "פרגמטית" לעניין זכות השיבה, לאמור, נכונות להשלים עם הכרה הצהרתית בזכות זו, שלא תהא מלווה בשיבה המונית לגבולות ישראל.

הצעה אופיינית שהועלתה בכתב על-ידי אישיות פלשתינית לאחר אוסלו (וזכתה לציטוטים רבים) היא זו של ראשיד חאלידי¹¹ (1994): הוא מדגיש כי הדרישה הראשונה והעיקרית של הפלשתינים היא הכרה עקרונית של ישראל בזכות השיבה, כהודאה באחריות לעול שנעשה לפלשתינים; עם זאת, לאחר הסכמה עקרונית כזו, ניתן להתפשר על-כך שלמעשה תקלוט ישראל רק מספר עשרות אלפים בלבד. קליטה חפשית תהיה במדינה הפלשתינית, וכן תינתן אזרחות של ירדן, לבנון וסוריה לפליטים שיעדיפו להישאר שם. יינתנו פיצויים נרחבים, כפיצויים לרכוש (100 – 150 מיליארד דולר), או כפיצויים לגולגולת (20 אלף דולר לכל פליט).

אליה זוריק¹² (1995), במחקר על סוגיית הפליטים, קובע כי בעקבות מדריד, באופן מפורש או במשתמע, עיצבו פלשתינים את סוגיית זכות השיבה לא כשיבה לבתים המקוריים, אלא כד: זכות "לשוב" ליש"ע; פיצוי ונורמליזציה של זכויות אזרחיות והומניות של הנשארים במקומותיהם במדינות השכנות; מתן דרכונים פלשתינים לנשארים במקומותיהם; שיבה סמלית של מספר קטן לישראל, והכרה בעוול שנעשה לפלשתינים.

סלים תמרי¹³ (1996) מתאר את תכניתו הנזכרת של ראשיד חאלידי, ומשתמעת הסכמתו לתכנית, בהסתייגות: המדינה הפלשתינית אינה צריכה להסכים למו"מ על זכותה לקליטת פליטים, ואין זה עניין למיקוח כנגד מידת הסכמתה של ישראל.

בשנים 1994-1996 נראה היה, אפוא, כי "זכות השיבה" הופכת לעיקרון תיאורטי, אשר אם רק יכובד במישור ההצהרתי, ולו גם מן הפה ולחוץ, ניתן יהיה לוותר על משמעותו המעשית. חוקרים מערביים, שעסקו בגיבוש הצעות לפתרון בעיית הפליטים, אף כי התרכזו בתכניות סיוע ושיקום הפליטים מחוץ לישראל, נזהרו שלא לפגוע בזכות השיבה במישור ההצהרתי. הם טרחו להדגיש בעבודותיהם כי אין בהצעותיהם משום

ויתור על הזכות, וכי התכניות המוצעות על-ידם אינן מיועדות אלא עבור אותם פליטים אשר מרצונם החופשי יעדיפו להתיישב במקומות היישוב הנדונים בתכניות אלה על-פני חזרה לישראל.¹⁴

נראה היה כי ההנהגה הפלשתינית רואה בעמידה על זכות השיבה בעיקר קלף מיקוח, לצורך שיפור ההישגים בתחומים אחרים של המשא ומתן: הקמת מדינה עצמאית, קביעת גבולותיה, והשגת סיוע כלכלי.

מרכיב חשוב במסגרת תכניות הפשרה הוא המרת זכות השיבה בפיצויים. במקורם, הפיצויים הנזכרים בהחלטת האו"ם 194 אינם תחליף לשיבה, אלא הבטחת תמורה לקרקע ולרכוש. גם גורמים פלשתינים מדגישים כי תביעת הפיצויים שמגובה בהחלטת האו"ם אינה בשום פנים תחליף לזכות השיבה. עם זאת, במשך הזמן השתרש נוסח דיבור של "שיבה או פיצויים". כך אף בהחלטות מאוחרות של עצרת האומות המאוחדות:

The General Assembly ... Notes with regret that repatriation or compensation of the refugees, as provided for in paragraph 11 of its resolution 194 (III), has not yet been effected and that, therefore, the situation of the refugees continues to be a matter of concern.*

בהצעתו של ראשית חאלידי שנזכרה לעיל, הכוללת ויתור מעשי על זכות השיבה תמורת הכרה עקרונית בזכות זו, נכללת הצעה לפיצוי כללי לפליטים, לאו דווקא על-פי רכוש. ראשית חאלידי מציין סכום של 20 אלף דולר לגולגולת.¹⁵ שלמה גזית, בחיבורו העוסק בהסדר כולל של בעיית הפליטים¹⁶, העלה אפשרות של תשלום של 10 אלפים דולר למשפחה. הצעתו זו נזכרת באופן קבוע במאמרים שונים על נושא הפליטים, הנכתבים הן על-ידי פלשתינים והן על-ידי חוקרים ממדינות המערב, כראיה לנכונות עקרונית ישראלית לתשלום פיצויים. הצעות מעין אלה הועלו גם על-ידי אחרים. הממונה על תיק הפליטים באש"פ הכחיש בראיון בשנת 1997 כאילו קיים הסכם חשאי בין אש"פ לגורמים בינלאומיים על כך שכל פליט יקבל פיצוי בסך 40 אלף דולר. עם זאת אמר, כי במהלך הדיון על הסדר הקבע עשוי להיקבע היקף הפיצוי "לפליט שלא ירצה לשוב לחיפה או ליפו".¹⁷

מספר הזכאים כיום נאמד על-פי רישומי ססו"ת ב-3.5 מיליון נפש. (המספר עולה עקב הריבוי הטבעי בכ-120 אלף נפש לשנה.) כפי שכבר צוין לעיל, לאחרונה מקפידים גורמים ברשות הפלשתינית לטעון כי יש להחשיב כפליטים גם כאלה שאינם רשומים בססו"ת, ומעריכים את מספר הזכאים הכולל בכחמישה מיליון נפש.

לפליטים התנגדות מסורתית רגשית עזה לפיצויים, ככל שאלה נקשרים להשלמה עם ויתור על זכות השיבה. ההסתייגויות מתחזקות בשל היעדר הערכה מוסמכת לגבי סכומי הפיצויים הצפויים, וכן בשל היעדר ביטחון שאכן הפליטים עצמם (ולא המדינות המארחות) יהיו הנהנים העיקריים מהתשלומים.¹⁸

* Resolution A/RES/50/28, 6 December 1995

הפתרון המעשי של בעיית הפליטים על-פי תכניות אלה, מעבר להכרה "עקרונית" בזכות השיבה ובאחריותה המוסרית של ישראל למצוקת הפליטים, אמור להיות במתן אזרחות של המדינה הפלשתינית שתקום לכלל הפליטים באשר הם, ככל שיחפצו בכך, וכן במתן זכות לפליטים להגירה אל המדינה הפלשתינית. ייתן סיוע בינלאומי נדיב לצורך קליטת אותם פליטים שיבחרו להגר למדינה הפלשתינית; מן הסתם, מסיבות אובייקטיביות, מספרם של אלה יהיה מוגבל, ויתפרס על-פני זמן.

הציפיה לכך שציבור הפליטים יסכים לתכניות אלה נשענה על ההתלהבות הלאומית לסיכוי הקמתה של מדינה עצמאית, ועל התקווה לפריחה כלכלית באותה מדינה. בנוסף לכך, נבנתה התכנית על הרחבת הפרשנות למשמעות ה"שיבה": "זכות השיבה לפלשתין" תתגשם, אם כי "פלשתין" זו תהא המדינה הפלשתינית ביו"ש וחבל עזה, ולא ישובי המוצא של הפליטים.¹⁹

התביעה לזכות השיבה – תחייה מחודשת בשנים האחרונות

לעומת ההנהגה הפלשתינית הרשמית, אשר לכאורה הביעה נכונות לתכנית שבמסגרתה יהיה ויתור מעשי על זכות השיבה, נמצאו מתנגדים שהאשימו את ההנהגה בכך שתהליך מדריד הינו כניעה משולשת לתכנית ישראלית: ביטול הפליטים, ביטול המחנות, ביטול סו"ת, וכל זאת לצורך יישוב הפליטים במקומותיהם וויתור על זכות השיבה. המתנגדים התקוממו נגד המרת דרישות צודקות בפטרונות ונדבה, הוקיעו את אי שיתוף הפליטים במו"מ, גינו את משחק המילים שבו "פלשתין" מציינת את יו"ש וחבל עזה, גינו את הנכונות להמיר את זכות השיבה בפיצוי כספי, והוקיעו את העובדה כי בשנת 1995, בעקבות תהליך המו"מ עם ישראל, לראשונה לא נכלל אזכור של החלטה 194 בהחלטה השנתית של האו"ם בדבר זכויות הפלשתינים. בעקבות זאת קראו להתארגנות של הפליטים עצמם, ולשיתוף מדינות ערב בהתלכדות סביב התביעה לזכות השיבה המקורית.²⁰

מספר גורמים חברו להתגברות ההסתייגויות בתוך ציבור הפליטים. היסוד של עצמאות לאומית, שהוא מרכזי בקרב פעילי אש"ף לשעבר ופעילי רש"פ כיום, תופס מקום משני בקרב רוב ציבור הפליטים. המרכיב הדומיננטי בקרב רוב הציבור הפלשתיני, כמו בחברה הערבית בכללותה, הוא הקשר הקהילתי-שבטי-משפחתי, הקשור יותר בישוב המוצא מאשר בישות המדינית המופשטת. לפיכך, גם טיפוח המודעות העצמית של ציבורי הפליטים הפלשתינים במשך השנים התרכז בעיקרו סביב בניית ההילה של ישובי המוצא. סביב הסיפורים על הבתים והכפרים שנעזבו נרקם אף דימוי של רווחה כלכלית ושל ביטחון. הזיקה לטריטוריה מדינית שתקיף את יהודה, שומרון וחבל עזה היא חלשה, ואין סיבה לפליטים מירדן, סוריה או לבנון לרצות להגר לשם. אפשרות של הגירה לאזורי יו"ש וחבל עזה (או התיישבות קבע, לגבי הפליטים הנמצאים משכבר באזורים אלה) עשויה היתה למשוך לו היה בכך כדי לשפר במידה ניכרת את מצבם הכלכלי של הפליטים. אולם, בניגוד לציפיות שליוו את הסכם אוסלו, מסתבר כי הקמת הרשות הפלשתינית לא הביאה לשיפור המצב הכלכלי, אלא דווקא להורדת רמת-החיים באזורים אלה. גם מבחינות אחרות אין בהתפתחויות ביו"ש וחבל עזה כדי לפתות את הפליטים, לא את אלה הנמצאים שם ולא את אלה שמחוצה להם.

ההתפתחויות הכלכליות ביו"ש ובחבל עזה הביאו רבים למסקנה, שיכולת הקליטה של אזורים אלה מוגבלת מאוד, ושכופו של דבר, "זכות שיבה" לאזורים אלה לא תהא מעשית, וסופה ההכרחי יהיה השלמה עם יישוב הפליטים במקומותיהם הנוכחיים. אפשרות זו קוממה במיוחד את לבנון ואת הפליטים שבתוכה; ממשלת לבנון החמירה בשל כך את ההגבלות על הפליטים, ואכן בתוך ציבור הפליטים בלבנון התעורר מוקד התנגדות מרכזי לנכונות הויתור על זכות השיבה במתכונתה המקורית.

התביעה לשיבה המונית לתוך גבולות ישראל, אשר לרבים נדמה היה שאין מאחוריה כל כוונה ריאלית, קיבלה תנופה חזקה בשנים האחרונות. תהליך המשא ומתן העלה את הציפיות להישגים מדיניים, לרבות הכנסת ריאליזם לרעיון השיבה. משקלם של הקיצוניים גבר, והללו גורסים כי אם הפלשתינים לא יסכימו לפשרה, אזי גיוס לחץ בינלאומי ואיום של חזרה לדרך האלימות עשויים לכפות על ישראל לקבל את התביעה, ולו גם בחלקה.

פרסום חשוב, אשר תרם הרבה להחזרת תביעת השיבה לחשיבה הריאלית, הוא עבודתו של סלמאן אבו סיתה²¹, על "המעשיות של זכות השיבה" (The Feasibility of the Right of Return, 1997). פרסום זה זכה להדים רבים, והוא מצוטט באופן קבוע גם על ידי פעילי הרשות הפלשתינית.²² אבו סיתה קובע כי מרבית הפליטים לא יצאו משטח שהובטח לישראל בתכנית החלוקה אלא מתחומים שנכללו בתחום שיועד למדינה הערבית. יתר-על-כן, חלק ניכר מן השטחים שנעזבו אינו מיושב גם כיום. וכן: מדינה שקלטה בקלות קרוב למיליון יוצאי מזרח-אירופה בתחילת שנות התשעים לא התקשה לקלוט גם פליטים פלשתינים.

במשך השנים האחרונות גברו החשדות בקרב ציבורי הפליטים, כי ההנהגה הפלשתינית עשויה להקריב את עניינם לטובת עניינים אחרים (מדינה, גבולות). להנהגה הפלשתינית הסתבר כי ויתור של רש"פ בעניין הפליטים יתפרש כבגידה, בעניין הפלשתיני בכללו ובציבור הפליטים בעיקר, וייתקל בהתנגדות עממית נרחבת. דווקא כדי להסיר מעליהם את החשד נוקטים המנהיגים הפלשתינים לאחרונה בקו הסברה נוקשה. גם אישים פלשתינים אשר נחשבים להיות מוכנים לפשרה על "תכנית מדינית" נזהרים בהתבטאויותיהם, במיוחד כלפי ציבור הפליטים עצמו. הדבר הביא להקצנה גם בתוכן הדברים. דוברים רשמיים של הרשות, אף המתונים שבהם, חוזרים וטוענים, כי "מנקודת מבט פלשתינית, וכן של רוב מדינות ערב, יישוב במקום אינו בא בחשבון אלא אם יזווג לאופציה של חזרה למולדת", וכן "גם אם הרשות תסכים לוותר על זכות השיבה תמורת מדינה, לא יסכים לכך העם, ואפילו יסכימו לכך הרוב, ימצא מיעוט שיתקומם ויחדש את המאבק". אף אם בפי חלק מן המנהיגות הפלשתינית הצהרת דביקות במימוש זכות השיבה היא מן הפה ולחוץ, ההתבטאויות הקיצוניות והצגת השיבה ברבים כעניין ריאלי וכתנאי מוחלט להסכם העלו את רמת הציפיות בקרב ציבור הפליטים הרחב, דבר שעשוי להקשות על נסיגה של המנהיגות מעמדות מוצהרות אלה. שיקול זה כשלעצמו עשוי לשלול מן הרשות הפלשתינית את האפשרות לוותר על זכות השיבה.

להקצנה בעמדת הרשות הפלשתינית עשויה להיות גם סיבה נוספת: גברה התחושה, שעניין "מדינה פלשתינית" הוא עניין גמור, ואין צורך לשלם למענו במטבע של ויתור על זכות השיבה.

ההקצנה בעמדות הפלשתיניות מלווה גם ביתר שיתוף פעולה עם הערבים אזרחי ישראל (רוב הערבים בישראל מגדירים עצמם כ"פלשתינים"). עצרות משותפות של פליטים ושל פעילים מקרב ערביי ישראל מעלות תביעות משותפות להחזרת האדמות, הן לפליטים והן לערבים אזרחי ישראל שנעקרו מעל אדמותיהם. לתביעות אלה מצטרפת גם התביעה להכרה בזכות הבדווים בישובים הלא-מוכרים בנגב לאדמותיהם.²³

פיצויים על הרכוש

התביעה לזכות השיבה והתביעה לפיצויים על הקרקעות ועל הרכוש הן שתי תביעות נפרדות: עשויה להיות שיבה ללא החזרת רכוש או פיצוי תמורתו, ועשויה להיות החזרת רכוש ופיצוי תמורתו ללא שיבה. החלטה 194, העומדת במרכז התביעות הפלשתיניות מציגה את שתי התביעות. התביעה להחזרת הרכוש או לפיצוי תמורתו, וכן פיצוי עבור נזקים לרכוש, עומדת, על-פי ההחלטה, הן לאלה שיבחרו לשוב, והן לאלה שיוותרו על כך. חובת הפיצויים הורחבה בהחלטות האו"ם המאוחרות, החוזרות ונשנות מדי שנה, גם עבור הפסד ההכנסה שנגרם בשל שלילת הרכוש: "הפליטים הערבים הפלשתינים זכאים לרכושם ולהכנסה הנובעת ממנו, בהתאמה לעקרונות של צדק ושוויון". בהחלטת האו"ם אין התייחסות לאפשרות של פיצויים עבור נזקים לא חומריים, כמו עוול וסבל שנגרם לפליטים. הפרשנות הפלשתינית מרחיבה את זכות הפיצויים גם לנזקים כאלה. בנוסף לכך, המדינות ש"מארחות", ובמיוחד ירדן, תובעות פיצוי עבור הוצאות "אירוח" הפליטים מאז 1948.

מהבחינה המשפטית, התביעה להחזרת הרכוש, או לפיצוי תמורתו, מקובלת הרבה יותר מתביעת זכות השיבה, וככל הנראה ניתן לתת לה ביסוס חזק על סמך הדינים הבינלאומיים ועל סמך תקדימים שונים. גם טיעונים שונים שניתן להצדיק בהם את מניעת זכות השיבה אינם תופסים לגבי תביעות הרכוש.²⁴

הזכות האינדיבידואלית של הפליטים להחזר ערכו המקורי של הרכוש (לרבות הקרקעות), ככל שישנה בידם הוכחת בעלות, היא חזקה במיוחד מהבחינה המשפטית, ללא קשר עם שאלת אחריותה של ישראל לסוגית הפליטים או למידת האשמה שניתן לייחס לה. לעומת זאת, הרחבת התביעות, לגבי אבדן ההכנסה הפוטנציאלית, או נזקים שמעבר לרכוש, כרוכה מבחינה משפטית בשאלת האחריות או האשמה שניתן לתלות בישראל. מכיוון שסוגיה זו אינה עומדת לבירור משפטי, השאלה נותרת בעיקרה כנושא להכרעה פוליטית.

ישראל לא קבעה עמדה מפורשת לגבי התביעה לפיצויים. עם זאת, דוברים רשמיים ובלתי רשמיים לא כפרו בזכות התביעה לפיצויים על קרקעות ורכוש שבבעלות פרטית, אך כרכו את הדיון בתביעות הפלשתינים לפיצויים על רכושם בדיון על תביעות של יהודים שעזבו את מדינות ערב לפיצויים על רכוש שהותירו באותן מדינות.

המענה הערבי לתביעת ישראל להעמיד את הפיצויים ליהודים כנגד הפיצויים לערבים הוא משולש:

- היהודים עזבו את מדינות ערב מרצונם. הפליטים הפלשתינים אולצו לעזוב.
- הפלשתינים מצאו מחסה לאו דווקא במדינות מהן עזבו רוב היהודים, אלא בירדן, לבנון וסוריה – מדינות אלה זכאיות דווקא לפיצוי על הוצאותיהם באירוח הפליטים מאז 1948.
- מדינות ערב (ובמיוחד מרוקו) מוכנות לקלוט חזרה את היהודים שעזבו.

עם זאת, הסכמה עקרונית לחובה החדית לפיצויים, כנדרש על-ידי ישראל, עשויה להתקבל על דעת הפלשתינים. בעקבות הסכמה כזו הם יתבעו פיצויים מישראל, אך יטענו כי את התביעות למדינות ערב יש להפנות לאותן מדינות, ושהם – הפלשתינים – אינם צד לתביעות אלה.

במשך השנים נעשו הערכות של גורמים שונים לגבי ערך הקרקעות וערך הרכוש שנעזב על-ידי הפליטים, כבסיס לתביעות פיצויים. הערכות אלה נעות (בערכים של היום) בין מספר מיליארדים של דולרים (הערכת ועדה מטעם האו"ם בשנות החמישים), למספר עשרות מיליארדים (הערכה של הליגה הערבית). מחקר פלשתיני אחד, שהתייחס לנזקים במובן הרחב, לרבות סבל אנושי, הגיע לסכום של 150 מיליארד דולר.²⁵ כן הועלו על ידי הפלשתינים הצעות, לקבוע את גובה הפיצוי על פי הפיצויים שניתנו בשעתו למפוני חבל ימית, או הפיצויים שממשלת ישראל עשויה לתת לפינני התושבים היהודים מיישובי הגולן.

קביעת זכאות אישית לפיצויים על-פי הוכחות אישיות לבעלות על רכוש היא עניין מסובך ביותר, ולאחר שנים כה רבות ישנם המטילים ספק במעשיותו. משום כך ישנם התומכים במתן פיצויים גלובליים. סיבה נוספת לתמיכה זו היא העובדה, שמתן פיצויים לפי זכאות אישית על רכוש עשוי להותיר ללא פיצוי דווקא את הנזקקים ביותר לסיוע. האפשרות של פיצויים גלובליים מביאה לכך שהפיצוי על רכוש הופך להיות לפיצוי כללי לפליטים, בדומה לפיצוי לצורך ויתור על זכות השיבה, שנדון לעיל.

המרת זכאות אישית בפיצוי קיבוצי מובילה לאפשרות שהפיצוי יינתן לממשלות הנוגעות בדבר במקום לפליטים עצמם, לכאורה לצורך שיקום תשתיות. ניתן לטעון גם שכך ניתן יהיה למקד את הסיוע בשכבות החלשות. לממשלות הנוגעות בדבר עשוי להיות עניין בכך שהפיצוי יהיה גלובלי, ויינתן בידיהן במקום שיחולק לידי הפליטים.

שיקום

לעומת הגישה שמתייחסת לכלל אוכלוסיית הפליטים, קיימת גישה שרואה את עיקר הבעיה במצוקה הכלכלית והחברתית הריאלית שבה נמצאים חלקים מסוימים של אוכלוסיית הפליטים, בלא קשר לזכאותם. בבסיס גישה זו עומדים נימוקים הומניים, וכן, הערכה כי חיסול מוקדי מצוקה ריאלית יביא לכך שבעיית הפליטים תאבד את חריפותה. אכן, דווקא בשל החשש הזה קיימת התנגדות לפעולות שיקום בקרב חוגים פלשתיניים רחבים. תכניות שונות לשיקום הפליטים מעסיקות מאוד גורמים במדינות המערב המעורבים בסוגיית הפליטים, וקיימת אף נכונות רבה לסיוע כלכלי לצורך זה. גם דוברים ישראלים הביעו נכונות ורצון להשתתף בתכניות שיקום, ולהעמיד לצורך זה את ניסיונה הרב של ישראל בקליטת מהגרים.

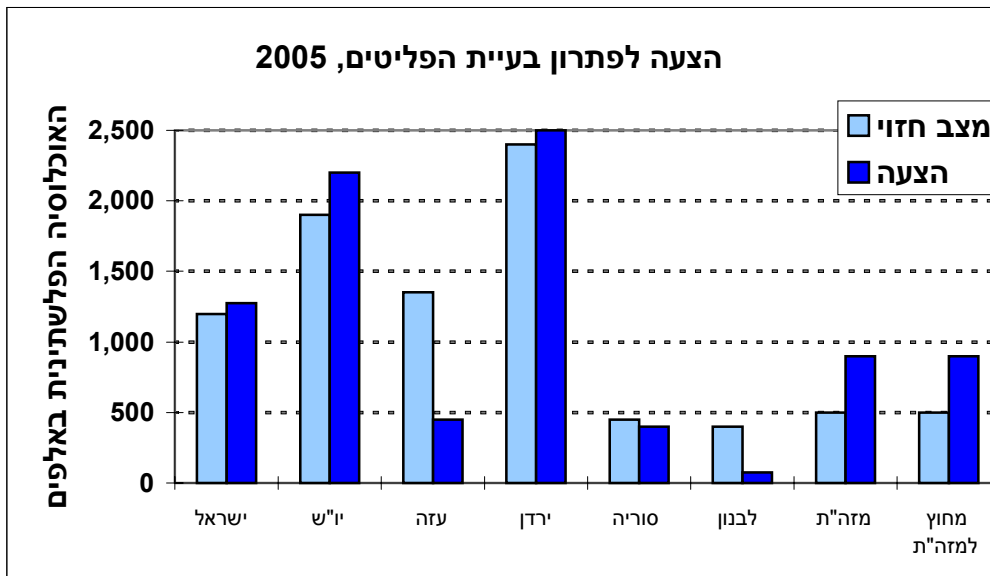
סוגיית שיקום הפליטים הנמצאים במצוקה נבדלת מסוגיית הפיצויים תמורת רכוש שנטשו הפליטים. אדרבה: התביעות לפיצויים, הנשענות על בעלות לשעבר על קרקעות ועל רכוש, הן דווקא של אותם פליטים שמצבם הכלכלי טוב יחסית. גם פיצויים על בסיס שוויוני, על-פי גולגולת או על פי משפחה, יזרימו לריכוזי המצוקה רק חלק קטן מהסכום הכללי. פעולה שתיעשה בזיקה לזכות הפיצויים תתרום רק במעט להקלת המצוקה.

מתוך אוכלוסיית הפליטים, המונה, על פי ההערכות השונות, בין 3 ל-4 מיליון, חמור במיוחד מצבם של מספר ריכוזים: הפליטים שבחבל עזה, הפליטים בלבנון, ועקורי חבל עזה בירדן. רוב תושבי חבל עזה הם פליטים, ונוכחות הפליטים שם גורמת למצוקה כללית בחבל, בשל היעדר תנאים בסיסיים לכלכלת האוכלוסייה. מתוך כ-300 אלף הפליטים בלבנון, כ-200 אלף נעדרי אזרחות, וסובלים מאפליה כלכלית מכוונת, בשל עמדתה העקבית של ממשלת לבנון המתנגדת בתוקף לכך שהפליטים יישארו בתחומה. ציבור פליטים נוסף הנמצא במצוקה חריפה הוא עקורי חבל עזה הנמצאים בירדן. הם חסרי אזרחות, ומופלים גם כלכלית לרעה לעומת יתר הפליטים.

לגבי הפליטים הנמצאים בחבל עזה וביו"ש, המצוקה הכלכלית אינה מתייחדת לפליטים דווקא. תכניות השיקום שם מקיפות בהכרח אוכלוסיות רחבות יותר, במיוחד בכל הקשור בתשתיות.

מחקרים רבים, לרבות הצעות שיקום שונות, נעשו לגבי אוכלוסיות המצוקה שבקרב הפליטים, ובעיקר לגבי חבל עזה ולגבי לבנון. דוגמה לכך היא ספר על בעיית הפליטים מאת דונה ארצט²⁶, המבטא עמדה של קבוצה מערבית פעילה בעניין הפליטים, שמרכזה בקנדה. הספר זוכה להדים רבים ולאזכורים תכופים. פרק מרכזי בספר מוקדש לתכנית פתרון לבעיית הפליטים. התכנית מניחה מבצע של כחמש שנים, שעתיד להסתיים ב-2005, במסגרת של הסכם שלום כולל. התכנית במקורה ממעיטה בהערכת שיעור הריבוי הטבעי של הפלשתינים, כדי פיגור בקרוב למיליון נפש בהערכת גודל האוכלוסייה בשנת 2005. התכנית (בתיקונים המתחשבים בריבוי הטבעי הצפוי) כוללת בעיקרה: קליטת כחצי מיליון נפש ביו"ש, בעיקר "עקורי 1967" מירדן; הוצאת כשבע מאות אלף נפש מחבל עזה וכשלוש מאות אלף נפש מלבנון, ויישובם מחדש –

מחציתם במדינות ערב ומחציתם במדינות המערב; ישראל אמורה לקלוט 75 אלף נפש. כן ישמשו לצורך קליטה – על פי תכנית זו – בתיהם של כ- 100 אלף ישראלים שיפנו את יהודה ושומרון ויחזרו לישראל. ערך הפיצויים שישולמו יהיה "מספר עשרות מיליארדי דולרים".



תרשים 9 : תכנית שהוצעה לפתרון בעיית הפליטים
(כלל האוכלוסייה הפלשתינית, על-פי Donna Arzt)

תכנית ליישוב הפליטים במדינות ערב הציע גם פרופ' לסטר טורוב מאוניברסיטת הרוורד. בעבר הוצעה גם עיראק כמדינה מארחת מתאימה. עיתון ירדני דיווח לאחרונה על תכנית אמריקאית אחרת, שגם בה נכלל פינוי של מרבית פליטי לבנון ועזה, בכוונה ליישב אותם בסוריה.

לעומת תכניות אלה, ישנם הטוענים כי מבחינה פוליטית אין כל סיכוי להעביר פליטים פלשתינים למדינה כלשהי אלא ליו"ש וחבל עזה בלבד. ניסיון לעבד תכנית שיקום המתבססת על כך נעשה ב"פרויקט הרוורד": מאמץ משותף לגיבוש תכנית שיקום לפליטים, של מומחים פלשתינים, ישראלים, ירדניים, אירופים, וצפון אמריקאים, בהנהגת שני פרופסורים מאוניברסיטת הרוורד. הפרויקט החל ב- 1994. בסופו של דבר לא יצא דו"ח מסכם. טיוטת סיכום נכתבה על-ידי ראשי הפרויקט, אך לא הופצה רשמית.²⁷

הפרויקט מתרכז בהיבטים הסוציאליים-כלכליים של הבעיה, מתוך כוונה "שלא להתייחס לסוגיות הפוליטיות הרגישות של זכות השיבה ושל הפיצויים". ביסוד הפרויקט נמצאת הנחה כי "המו"מ יכלול שיבה של הפליטים לבתיהם בתוך ישראל כמו גם לטריטוריה שתהיה למדינה הפלשתינית". וכן:

The future Palestinian state will be confronted with two key challenges: (a) to rehabilitate and transform refugee camps into prosperous communities, without prejudice to the right of return, and in line with the wishes of the camp populations; and (b) to successfully absorb those refugees and displaced persons who return to Palestine.

הפרויקט מניח כי "הרוב המכריע מתוך יותר מ- 2 מיליון פליטים שמחוץ ליו"ש ולחבל עזה ללא ספק יקבלו ברצון ויאהבו את האפשרות לחיות תחת מדינה פלשתינית ריבונית... הערך הלא-כלכלי שפלשתינים עשויים לייחס למגורים במולדתם שלהם...."

עם זאת, ההערכה היא כי מתוך בחירה מרצון, בהתחשב בנסיבות ובמעצורים כלכליים טבעיים לשטף של חזרה יימצאו רק בין 250 אלף ל- 750 אלף חוזרים ("returnees") שיבחרו לשוב בחמש השנים הראשונות לאחר הסכם. הפליטים החוזרים עשויים להיות 200 אלף מלבנון, 100 אלף מסוריה, 200 אלף מירדן. בנוסף לכך – עקורי 1967, שחלקם פליטים גם הם. יש להניח שתושבי המחנות, וכן 100,000 שנמצאים במצוקה יימצאו בין הראשונים שיבואו. במקביל תינתן, על פי התכנית, עדיפות לבעלי כישורים גבוהים שעשויים לתרום לכלכלה.

בהתחשב בכך מניח הפרויקט חזרה של 100 אלף לשנה בחמש השנים הראשונות של הפרויקט.²⁸ תוספת של 500 אלף איש בחמש שנים תגדיל את האוכלוסייה רק בחמישית. להערכת כותבי המסמך אין זו תוספת מפליגה לאוכלוסייה; בהתחשב בגידול של 6.5% לשנה שהיה בחמש השנים האחרונות, זו פחות מתוספת של שלוש שנות גידול. גם אין בכך כדי להוות איום על ישראל.

המסמך מציין כתקדים לקליטת מהגרים מוצלחת את קליטתם בירדן, אחרי 1990, של בין 200 ל- 300 אלף ירדנים, רובם ממוצא פלשתיני, שחזרו ממדינות המפרץ, יותר מ- 80% מהם מכוויית. תקדים אחר הוא של קליטת יותר מ- 500 אלף עולים ממזרח אירופה בישראל תוך שנים מעטות.

הערכת העלות הנדרשת, על פי המסמך, לשיקום המהגרים היא 32 אלף דולר למשפחה של שש נפשות: שבעת אלפים דולר במזומן ועוד 25 אלף דולר הוצאות למגורים, חינוך ותשתית. ל- 500 אלף איש זו הוצאה של כ- 3 מיליארד דולר. בנוסף, העלות הנדרשת למבני מגורים ושרותים במחנות הפליטים בירדן, יו"ש וחבל עזה היא בין 5.4 מיליארד לבין 8.2 מיליארד דולר, וכן יש צורך בשירותים סוציאליים שעלותם אינה ידועה. המסמך אינו דן בשיקום פליטים בסוריה ובלבנון.

המסמך מדגיש, כי "הערכת עלות זו היא נפרדת, ואין לערבבה, עם יישוב תביעות הפיצויים".

המסמך מעריך כי ישראל והמדינה הפלשתינית השכנה עשויות להסתייע כלכלית זו בזו: "two small and complementary economies living side by side...". העבודה בישראל אמורה להיות נדבך כלכלי חשוב במדינה הפלשתינית, למשך שנים רבות.

המסמך מסכם ב"מסקנה מעודדת": ניתן לקלוט באופן משביע רצון, תוך חמש שנים מיום חתימת הסכם, 500 אלף מהגרים לתוך יהודה, שומרון וחבל עזה, תוך הסתייעות בינלאומית. ניתן לקלוט את המהגרים וכן לשלב את הפליטים שבמחנות ביו"ש ובחבל עזה לתוך הכלכלה והחברה של המדינה הפלשתינית.

עד כאן עיקרי התכנית. בתכנית המתוארת קיימים ליקויים חריפים, שהם תוצאה של אופטימיות מופרזת ושל שגיאות בהערכה, כמוסבר להלן.

הדו"ח אטום למצב הכלכלי הירוד ביו"ש ובחבל עזה. הוא אינו מזכיר כלל את התוצר הנמוך לנפש. ההסתמכות על תקדים של קליטת מחצית מיליון עולים ממזרח אירופה בראשית שנות ה-90 בישראל מתעלמת מכך שהתוצר לנפש בישראל גבוה פי עשרה מזה שביש"ע. הדו"ח מתעלם גם מההבדל הגדול שבין חבל עזה לבין יו"ש, מעודף האוכלוסייה ומהיעדר מקורות תעסוקה מקומיים בעזה, ומהעובדה שאף ללא תוספת אוכלוסייה לא ניכרת אפשרות לשיקום הכלכלה שם. במקום לראות את ריבוי האוכלוסייה הנוכחי כגורם שלילי, מנצל הדו"ח את הריבוי דווקא כדי לטעון כי קליטה נוספת תהיה קלה, בנימוק שמשקלה ביחס לריבוי הקיים הוא קטן.²⁹

גם הטענה, לפיה יש לצפות לכך שרק כ-500 אלף פליטים יחפצו להגר למדינה הפלשתינית, מפני שאחרים יעדיפו להישאר במקומותיהם, היא מופרכת. אם אכן יוקצה סל קליטה בסך 32 אלף דולר לכל משפחה, יש להניח שהקצאה זו בלבד יהיה בה כדי לפתות מאות אלפי משפחות פליטים, אשר עבורן מענק של 32 אלף דולר מקביל להכנסה כוללת של 3 שנים. כולם יעדיפו לבוא, ולו רק על מנת ליהנות מסל הקליטה. לאמור: מספר הפליטים שיחפצו לשוב יוגבל "מרצון" ל-500 אלף פליטים אך ורק אם מענק זה יינתן לכל משפחות הפליטים באשר הם, ללא קשר אם יחפצו לשוב או שישארו במקומותיהם. גם לא ניתן יהיה להפלות לרעה את אותן משפחות אשר נמצאות זה מכבר במחנות פליטים בתוך יו"ש וחבל עזה.

ההערכה, שלמימון מגורים, חינוך ותשתית נדרשים פחות מ-5 אלפים דולר לנפש (25 אלף דולר למשפחה של 6 נפשות) היא הערכת חסר. למגורים בלבד, לרבות קרקע, מן הראוי להניח כ-10 אלפים דולר לנפש. תוספת לתשתיות וצורך בתשתית לתעסוקה יכפילו את הסכום. הערכה ריאלית של הוצאות השיקום תהא 20 אלף דולר לגולגולת.

התמקדות בבעיית המצוקה וריכוז המשאבים אותם ניתן יהיה לגייס לפתרון תותיר על כנה את התביעה העקרונית של כלל ציבור הפליטים לפיצויים, ולא תעלה בקנה אחד עם הציפיות הגבוהות של ציבור זה. היא אף לא תעלה בקנה אחד עם החלטת עצרת האו"ם הנזכרת. אכן, ניסיון לרצות אותם ריכוזי פליטים הנמצאים במצוקה אמיתית עשוי לרוקן את בעיית הפליטים מחומריתה ולהחליש מאוד את עוצמת התביעות הנוספות, אך דווקא בשל כך עשויה התמקדות כזו להיתקל בהתנגדות רחבה של גורמים פלשתיניים ושל מדינות ערביות התומכות בהם, הן בשל דרישה להטבות מקבילות לאוכלוסיות האחרות של הפליטים, והן בשל העמידה העקרונית על כך ש"בעיית הפליטים" אינה בעיה של מצוקה כלכלית או חברתית, אלא בעיה פוליטית עקרונית. תכניות שיקום הוצעו גם בעבר, שעה שמספר הפליטים, לרבות אוכלוסיית

המצוקה שבתוכם, היה קטן הרבה יותר, וניתן היה לפתור את בעיות המצוקה בקלות רבה יותר. תכניות אלה נדחו כמזימה למחיקת בעיית הפליטים.

ללא "הסדר כולל" המקיף את כלל אוכלוסיית הפליטים קשה לצפות לכך שתימצא מדינה ערבית שתסכים ליישב בתחומה פליטים מחבל עזה או מלבנון ולתת להם אזרחות, אף תמורת סיוע כספי גבוה. גם מאמץ לשקם את הפליטים שבמצוקה במקום מושבם – בחבל עזה, בלבנון ובירדן – ייתקל בהתנגדות דומה.

אזרחות ופתרון מדיני

מבחינה מדינית המרכיב המעיק ביותר מבין המרכיבים של בעיית הפליטים הוא היעדר מעמד אזרחי לרוב הפליטים. היעדר האזרחות הוא הגורם המכריע לכך שהמצב הנוכחי נתפס כמצב זמני המחייב שינוי.

המאמץ הישראלי להגיע להסכם מכוון בעיקר למתן אזרחות מלאה לפליטים במקומות מושבם. התמיכות השונות, בין אם לתכניות שיקום ובין אם לפיצויים, אמורות לשכנע את המדינות הנוגעות בדבר להקנות אזרחות ולשכנע את הפליטים לקבל אזרחות זו.

מתן האזרחות לפליטים תלוי ברצון הטוב של הממשלות המארחות. מעבר לשיקול המדיני, מדינות אינן ששות לקלוט תושבים עניים, הנופלים עליהם למעמסה. הנכונות למתן אזרחות משמשת בידי הממשלות הנוגעות בדבר גם כאמצעי לדרישה של פיצוי מדיני או סיוע כלכלי.

מרבית הפליטים השוכנים בירדן הם בעלי אזרחות ירדנית. בעיית אזרחות קיימת לגבי כ- 100 אלף, בעיקר עקורי חבל עזה מ- 1967, שירדן נמנעת מקליטתם, בין היתר בשל מצבם הכלכלי הדחוק. לירדן יש עניין רב בקבלת סיוע כספי. בין היתר היא תובעת כ- 5 מיליארד דולר עבור "אירוח" כלל הפליטים בתחומה במשך השנים.

אי נכונותה של סוריה למתן אזרחות לפליטים הנמצאים בתחומה היא בעיקרה עמדה מדינית, כחלק מתמיכתה במאבק הפלשתיני, ומושפעת פחות מנימוקים כלכליים. אין להניח כי סוריה תסכים לתת אזרחות לפליטים במסגרת של הסכם דו-צדדי נפרד עם ישראל. במסגרת של הסדר כולל לבעיית הפליטים היא עשויה להסכים למתן אזרחות, אך צפוי כי תלווה הסכמה זו בתביעה לפיצוי על "אירוח" הפליטים מאז 1948. תביעה זו עשויה להיות בסדר-גודל של מיליארד דולר.

לגבי לבנון סוגיית האזרחות היא עקרונית, והיא מדגישה בכל דרך אפשרית כי היא עומדת על פינוי הפליטים מתחומה. עם זאת, ישנם הסבורים כי לחץ מדיני, אמריקאי בעיקרו, עשוי להביא את לבנון להסכמה לאזרח את הפליטים, אם ילווה גם במענקי שיקום, בסיוע כספי גבוה ובהסרת הגבלות מתיירות אמריקאית ללבנון.

ביהודה ושומרון ובחבל עזה בעיית היעדר האזרחות אינה רק בעיית הפליטים הפלשתינים, אלא גם בעייתם של הפלשתינים תושבי-הקבע. מבחינה זו יש קשר בין בעיית הפליטים לבין שאלת המעמד המדיני של אזורי ישי"ע. ישראל מעוניינת בהסכם שבו הגדרת מעמדה של הישות המדינית הפלשתינית יהיה צמוד להסכמה על כך שהפליטים יהפכו לתושבי-קבע ביו"ש ובחבל עזה, ויוותרו על תביעותיהם כלפי ישראל. אך מהבחינה העקרונית, סוגיית הפליטים נפרדת מסוגיית מעמדם המדיני של אזורי יהודה, שומרון וחבל עזה.

הקשרים בין סוגיית מעמד אזורי ישי"ע לבין סוגיית הפליטים הם :

- חלק ניכר מכלל אוכלוסית הפליטים (קרוב לשליש) נמצאים באזורים אלה.
- רוב ציבור המצוקה נמצא בחבל עזה.
- בעיית היעדר האזרחות משותפת הן לפליטים והן לתושבי-הקבע של ישי"ע.
- אש"ף חרט על דגלו את שני הנושאים כאחד.

אולם למרות זאת, אלה הן שתי בעיות נפרדות, וכריכתן יחד היא מדומה. תביעות הפליטים אינן נוגעות ישירות לעניין המעמד המדיני של ישי"ע; עשויה אף לקום מדינה פלשתינית, שבה תיפתר מאליה בעיית אזרחות תושבי הקבע של יו"ש וחבל עזה, בעוד שמעמד הפליטים בתוכה לא ישתנה.

מדינה פלשתינית עשויה לבודד את בעיית הפליטים, לקבוע שאינה צד ישיר לבעיה, שאינה אלא "מדינה מארחת", בדומה לירדן, סוריה ולבנון, ולעמוד מאחורי תביעת הפליטים ל"שיבה". תביעתם של מיליון ושלוש מאות אלף הפליטים בשטחי הרשות תהיה זהה לתביעת מיליון וחצי הפליטים בירדן, וכ- 700 אלף הפליטים שבסוריה ובלבנון.

בדומה למדינות אחרות, גם מדינה פלשתינית עשויה להסכים למתן אזרחות ולישוב הפליטים, או חלקם, תמורת סיוע כספי גבוה שיינתן לשיקומם הישיר ולמדינה עצמה. ניתן, לכאורה, להגיע עם הרשות הפלשתינית להסכם, הנוגע הן לעניין מעמד ישי"ע והן לעניין הפליטים. ייתכן אף כי רשי"פ עשויה להיות מעוניינת בהסכם שבו היא תוותר במידה רבה על התביעות בסוגיית הפליטים, תמורת הישגים בתחומים אחרים. אולם, ככל שהוויתור בסוגיית הפליטים יהיה גדול יותר – כן תקטן מידת ההשלמה של הפליטים עם הסכם זה, ותתחזק הכפירה שלהם בסמכות רשי"פ לייצגם. הרשות הפלשתינית עושה מאמץ רב כדי לשכך את חששם של הפליטים, כי הרשות נותנת עדיפות לקידום העצמאות המדינית והאינטרסים של הרשות על-פני תמיכה בעניין הפליטים. לעראפאת ישנם קשיים לשמור על נאמנות הפליטים אליו: רבים חוששים, שלמרות שעראפאת מקרב אותם כיום, הוא עשוי למכור את עניינם מאוחר יותר תמורת נמל תעופה בעזה, או כביש מעבר בין עזה ליו"ש. בלחץ הפליטים עשויה הרשות הפלשתינית להימנע מהסכם שיכבול אותה בעניין זכות השיבה והתביעות לפיצויים.

אפילו תהיה הרשות הפלשתינית מעוניינת בכך, הנטל הכלכלי של עודף האוכלוסין בחבל עזה יהיה כבד משתוכל לשאת, ובהכרח תשתדל להתנער מאחריותה לפליטים תושבי החבל, ולהטיל את האחריות על אחרים. לאחר "הסדר סופיי" עם הרשות הפלשתינית, בניסוחים עמומים כלשהם, עשוי להסתבר כי בעייתם של הפליטים, לרבות אלה שביו"ש ובחבל עזה, נותרה רובצת לפתחה של ישראל ושל הקהילה הבין-לאומית.³⁰

מימון פתרון בעיית הפליטים

מקורות למימון

על סדרי-הגודל של הסכומים אשר עשויים לעמוד לצורך פתרון בעיית הפליטים ניתן ללמוד מן ההקצבות שניתנו בשנים האחרונות לרשות הפלשתינית.

תקציב ססו"ת הוא – מזה שנים רבות – 300-350 מיליון דולר בשנה. הוא ממומן מתרומות מדינות שונות, בראשן ארה"ב. כמחצית התקציב היא ליו"ש ולחבל עזה. רוב רובו של התקציב הוא להוצאות שוטפות, בתחום החינוך, הבריאות והסעד. בעקבות הקמת הרשות הפלשתינית התגייסו המדינות התומכות למבצע, שאמור היה להיות 5 שנותי, בהיקף של כ- 500 מיליון דולר לשנה. מבצע זה היה אמור לשקם את תשתית הרשות, לתת דחיפה לכלכלה הפלשתינית, ולבטל את המשך הצורך בססו"ת. התכנית לביטול הדרגתי של ססו"ת ירדה מעל הפרק, בשל התנגדות פוליטית בעיקרה, אך גם בשל התנגדות לביטול התמיכות לגופן. המצוקה הכלכלית והאבטלה הגוברת הביאה לכך, שגם ממבצע התמיכות המיוחד, שיועד לשיקום תשתיות, הופנו חלק מן הכספים לעבודות-דחק. עם סיום המבצע החמש-שנתי הוחלט להמשיך בתמיכות. עם זאת, גיוס ההתחייבויות לתרומות נעשה קשה יותר, ופירעון הסכומים בפועל מפגר אחר ההתחייבויות. סך כל התרומות, לרבות ססו"ת והתמיכות ברשות הפלשתינית, הוא מתחת למיליארד דולר לשנה. במצב הנוכחי יהיה קשה לקיים רמת תמיכה זו לאורך שנים. הסדר מדיני, שיהיה מלווה בציפיות גבוהות של מדינות המערב, עשוי לעודד תמיכות נוספות, אך אין להפריז בציפיות אלה. אשר להשתתפות אירופית, ספק אם זו תעלה על ההשתתפות הנוכחית בתקציבי ססו"ת ובסיוע לרשות הפלשתינית; כבר כיום מתקבלות הקצבות אלה תוך קשיים מרובים. ההתפתחויות האחרונות במזרח אירופה הציבו בפני מדינות אלה יעדי-סיוע מתחרים, ובשנים הבאות יהיה קשה לגייס תוספת תרומות של מדינות המערב בכלל. ניתן להניח כי ארצות הברית, מתוך עניינה בהסכם מזרח-תיכוני, תמלא תפקיד נכבד בסיוע. עם זאת, כל תוספת תהיה כרוכה בדיון פנים-אמריקאי קשה. סיוע אמריקאי לפליטים (כמו גם הסיוע הנוכחי למצרים ולירדן) ייזקף בדעת הקהל האמריקאי במידה רבה כסיוע עקיף

לעניינה של ישראל, וניתן לצפות כי ישירות או בעקיפין תהינה תוספות סיוע אמריקאי על-חשבון הטבות אחרות שישראל עשויה ליהנות מהן. השתתפות אמריקאית לכלל התכניות הקשורות בפליטים עשויה להיות כמיליארד דולר למשך מספר שנים.

רות קלינוב³¹ מעריכה כי הסכום הכולל שניתן לראות כהקצבות בינלאומיות לשיקום הפליטים הוא 4-6 מיליארד דולר, לרבות היוון ההקצבות הצפויות של ססוי"ת.

מדינות ערב הזכרו כמקור אפשרי לסיוע בעניין הפליטים (מימון תכנית השיקום של פרופ' ארצט, שתוארה לעיל, אמור להיעשות במשותף על-ידי ישראל, מדינות המערב, ומדינות ערב). אשר למדינות המפרץ, בעשור האחרון מידת תמיכתן בפלשתינים היתה קטנה. אשר למדינות השכנות, יש לצפות לכך שלא זו בלבד שלא ישתתפו במימון, אלא, אדרבה, אחדות מהן ידרשו תשלום עבור "אירוח" פליטים בעבר ועבור מתן אזרחות לפליטים הנמצאים בתחומם.

אחד ממקורות המימון שהוצעו הוא ויתור ישראלי ומצרי הדדי על הסיוע האמריקאי, או על חלקו, על-מנת להפנותו לעניין הפליטים. בהתחשב במצבה הכלכלי של מצרים, אין לצפות לויתור כזה מצידה.

סדר-הגודל של תמיכות בינלאומיות שניתן לצפות לו במסגרת הסדר מדיני הוא 1-2 מיליארד דולר לשנה, לתקופה של 5 עד 10 שנים.

ישנם המצפים לכך שישראל תישא ישירות בעיקר ההוצאות לשיקום הפליטים. רקס בריינן, מומחה קנדי לעניין הפליטים³² ניסה להעריך (1996) הערכה מרבית של אפשרויות המימון לפתרון בעיית הפליטים. הוא מעריך את כלל התמיכות הבינלאומיות שניתן לגייס, מלבד השתתפות ישראל, ב-1.5 מיליארד דולר (כולל שימוש בתרומות ססוי"ת וכלל הסיוע הניתן לרשות הפלשתינית). את כלל המשאבים שיעמדו לצורך פתרון בעיית הפליטים הוא מעריך ב-12.9 מיליארד דולר: 1.5 מיליארד התמיכות הבינלאומיות, 10 מיליארד תשלום פיצויים על-ידי ישראל, ועוד שווה-ערך של 1.4 מיליארד דולר באמצעות יישוב הפליטים בבניינים שיתפנו עם פינוי ההתנחלויות ביו"ש ובחבל עזה. (אפשרות השימוש בהתנחלויות מפונות לצורך יישוב הפליטים מופיעה גם אצל אחרים.)

גורמים ישראליים נוטים למידה ניכרת של היענות לסוגיית הפיצויים (כתמורה לויתור על זכות השיבה ולצורך השגת הסכם). מבחינת מדינת ישראל, הפרשה בסדר-גודל של מיליארד דולר לשנה, ואף שניים, לצורך עניין חיוני היא דבר שניתן לעמוד בו, אם כי תהיה לכך השפעה על רווחת האוכלוסייה.³³

הערכת-על לסך כל המקורות לעניין הפליטים עשוי להגיע לכ-2-3 מיליארד דולר לשנה, למשך מספר שנים. זאת, אם ארה"ב תיטול את חלק הארי, אם ישראל תשתתף ישירות באופן ממש, ואם מדינות אירופה יכפילו את תרומתן ביחס לשנים האחרונות. הסכום הכולל עשוי להגיע ל-25 מיליארד דולר, אך יתפרס על פני עשר שנים לפחות. זאת, כאמור, הערכת-על. מחצית הסכום הזה סבירה יותר.

היקף הצרכים לעומת המשאבים

החולשה העיקרית של התכניות השונות לפתרון בעיית הפליטים היא היעדר הצבעה על מקורות-מימון ריאליים. המקורות הפוטנציאליים נמוכים בסדר-גודל מן הנדרש על-פי התכניות השונות.

הערכות הסכומים הנדרשים לפתרון המרכיבים השונים של בעיית הפליטים נעות בין מיליארדים בודדים לבין מאות מיליארדים, כפי שהוזכר לעיל. סדרי-גודל אפשריים (לרבות חפיפות אפשריות בין סעיפים מסוימים) הם:

- תשלום פיצויים נומינליים עבור רכוש (על-סמך הערכות רשמיות): 10-5 מיליארד דולר.
- תשלום פיצוי למדינות ש"אירחו" פליטים: 10-5 מיליארד דולר.
- תשלום למדינות (ירדן, סוריה, לבנון) עבור אזרוח פליטים בתחומם: 10-5 מיליארד דולר.
- תשלום ל"ישות המדינית הפלשתינית" עבור טיפול בפליטים בתחומה: 10-5 מיליארד דולר.
- שיקום מיליון פליטים הנמצאים במצוקה (לרבות תשתית תעסוקתית): 30-15 מיליארד דולר.
- תשלום פיצויים על אובדן הכנסה וריבית על רכוש שניטש (תביעת פלשתינית): 100-50 מיליארד דולר.
- תשלום פיצוי ישיר עבור ויתור על זכות השיבה (10-20 אלף דולר לגולגולת): 100-50 מיליארד דולר.

מסקנות מן הפער שבין הסכומים המצויים לצרכים

היענות ממשית לדרישת הפיצויים של הפלשתינים, או תשלום שיש בו כדי להניע את רובם לוותר על תביעת השיבה, כרוכים בפיצוי לשלושה עד חמשה מיליון איש, בסכומים שמסתכמים לסדר-גודל של 100 מיליארד דולר. אין לכך סיכוי, ועל כן לא ניתן יהיה לרצות את מרבית ציבור הפליטים.

האפשרות של שיקום מיליון הפליטים הנמצאים במצוקה אינה חורגת מגבולות האפשרויות הכספיות, לו אכן מלוא המשאבים היו ממוקדים לצורך זה בלבד. תנאי נוסף לכך הוא שיתוף פעולה, של הפליטים עצמם ושל כל המדינות הנוגעות בדבר. אכן, תכניות השיקום השונות שהוצעו על-ידי מומחים מערביים מניחות שיתוף פעולה כזה והתגייסות כזאת של הגורמים התורמים. אולם, אפשרות זו נראית חסרת סיכוי מבחינה מדינית: רוב ציבור הפליטים, שלא ייהנה מהתכנית, יתנגד לקריטריונים שעל-פיהם תינתנה הטבות רק לחלק מן הפליטים; לכל הטבה, זכות הגירה, "סל קליטה" או "סיוע" תקום דרישה להקצאה המונית לכלל אוכלוסיית הפליטים. התגובה להתמקדות באוכלוסיית המצוקה תהא, כי יש בכך משום בגידה בזכויות הלגיטימיות של הפליטים. גם מדינות ערב הנוגעות בדבר יסרבו לשתף פעולה עם תכנית "הומניטרית" שמתעלמת – מבחינתם – מעיקרי הבעיה.

התכנית היותר סבירה מבחינה פוליטית תפנה כספים וסיוע לא לציבור הפליטים בכללו, ואף לא לשיקום אוכלוסיות המצוקה, אלא לממשלות המדינות הנוגעות בדבר, לרבות הרשות הפלשתינית, על מנת להגיע להסכם מדיני שיהיה כרוך במתן אזרחות. מתוך הכספים שיוקצו לכך יגיע רק חלק לפליטים עצמם. לממשלות הנוגעות בדבר עשוי להיות עניין בכך, בשל הסכומים הגבוהים ביחס שייכנסו לקופותיהם, בין אם כפיצוי על הוצאותיהם, ובין אם תחת הכותרת של תמיכה בתשתיות למען הפליטים. ישראל עשויה להשתתף בתשלום פיצויים בערך הנומינלי של הרכוש שנוטר בידיה (זו התביעה המשפטית החזקה ביותר), אך גם תשלום זה עשוי להיעשות לידי מוסד כלשהו בהנהגה הפלשתינית, בהסתמך על כך שתשלומים אישיים אינם מעשיים. גם הענקת זכות פורמלית לכלל הפליטים להגר למדינה פלשתינית – אם תקום – תהא הצהרתית בעיקרה, ולא יהיה בה כדי לשפר את מצבם הכלכלי של הפליטים.

פתרון מדיני כזה עשוי להביא להסכמה פורמלית בין מדינות ולפתור את בעיית האזרחות, אך הוא לא ירצה את הפליטים עצמם, וצפוי כי הם יכפרו בכך שהוא מחייב אותם. גם בעיית ריכוזי הפליטים הנמצאים במצוקה, בעיקר בחבל עזה ובלבנון, תישאר בעינה. הפליטים, במיוחד לאחר רמת הציפיות שהוגבהה בשנים האחרונות, יתגבשו לארגונים שימשיכו במאבק, בתחום התעמולתי, המדיני והצבאי, באופן בלתי-תלוי במוסדות הקשורים להסדר. המצב הריאלי עשוי להביא לכך שבטווח הארוך ערכה של ההסכמה המדינית יהיה מועט.

אכן, עמדת ציבור הפליטים עשויה למנוע מלכתחילה את הממשלות הנוגעות בדבר, ואף את הרשות הפלשתינית, מלהסכים להסדר מעין זה, למרות נטייתם אליו. מגמת השנים האחרונות מלמדת כי הרשות הפלשתינית נתונה יותר ויותר לחץ של ציבור הפליטים, החושש מהעדפת ענייניה של הרשות על-פני ענייניו הוא, והדורש בתוקף להיצמד לדרישות העקרוניות.

האפשרות היותר סבירה היא, שמתוך רצון להגיע להסכם, יוסכם על חלק מן התכנית האחרונה, לרבות על סעיפי תשלום שונים, אך בעיקרו של דבר תישארנה מרבית הסוגיות הקשורות בפליטים בלתי-מוכרעות. הן הרשות הפלשתינית והן המדינות הערביות הנוגעות בדבר ישאירו פתח בהסכמים, שיאפשר את המשך תמיכתם במאבק לעניין הפליטים.

גם גיוס סיוע מרבי ל"פתרון בעיית הפליטים", ותכניות בהיקף של כ-2-3 מיליארד דולר לשנה לעשר שנים, לרבות השתתפות ישראל בסדר-גודל של מיליארד דולר לשנה, לא יהיה בהם אלא להביא להסדר חלקי וזמני. בעיית הפליטים לא תרד מסדר היום. לאורך זמן ניתן לצפות להתערורות מחדש של תביעות הפליטים, עם או בלי הממשלות השותפות להסדר. במישור המשפטי תעלה הטענה, כי זכויות הפליטים הן מוחלטות, והממשלות השותפות להסדר לא היו מוסמכות לייצג אותם. במישור המדיני, עשויות להימצא מדינות שתמוכנה בפליטים, ותנצלנה לשם כך "חלונות" שהושארו בהסכמים. המצוקה ואי-שביעות הרצון עשויות להוליד גם התארגנויות כוחניות, בחסות מדינית כלשהי או בלעדית.

הגישה הישראלית היא, כי "על הבעיה לרדת מסדר היום", וכי ההסדר חייב להכיל ויתור חד-משמעי של באי-כוח פלשתינים מוסמכים על כל תביעה נוספת. יתר על כן, רווחת גישה כי בהיעדר סיכום חד-משמעי כזה, אין להסכים. אולם, קיים חשש רב

לכך שעמדה זו תישחק במהלך המשא ומתן, והרצון להגיע להסכם יביא לנכונות לפשרה, שתסתיים בכך שהבעיה בעיקרה תישאר בעינה.

הערה על "פריסת" הסיוע

סכומי הסיוע הנדרשים הם גדולים, בעיקר בשל המספר הגדול של צאצאי הפליטים הנזקקים לסיוע או תובעים פיצוי. רק סעיף יחיד – פיצוי נומינלי על הרכוש שנעזב – הוא בלתי תלוי במספר זה. מספר ה"זכאים" יוכפל תוך עשרים השנים הבאות, וגודל אוכלוסיות המצוקה שבקרב הפליטים יוכפל אף תוך פחות ממשך זמן זה. תוך עשר שנים יתווספו ל- 3.5 מיליון הפליטים 1.5 מיליון פליטים נוספים. לקצב ריבוי זה משמעות כבדה. תכניות שיקום עשויות להתפרס על פני שנים רבות, בשל קשיים לגייס סכומים שנתיים גבוהים, אולם תכניות פתרון לפליטים שתתפרסנה על-פני עשר שנים או יותר לא תוכלנה להתמודד עם הריבוי. תכניות שיקום שונות – כמו אלה שתוארו לעיל, של פרופ' ארצט או של פרויקט הרוורד – לא הביאו בחשבון שאף תוך מועד עריכתן גדלה האוכלוסייה, ושעד לסיום התכנית יהיה צורך למצוא פתרון למיליונים נוספים. יש בכך כדי לערער את ההנחות הכספיות מיסודן. הריבוי הטבעי הגבוה של האוכלוסייה הנדונה הוא אחד הגורמים המרכזיים שבעטיו יש להטיל ספק גדול באפשרויות הפתרון של בעיית הפליטים.

הערות

¹ דוגמות נוספות לאוכלוסיה, אשר שיעור הריבוי שלה הוא גבוה למרות רמה גבוהה יחסית של שרותי חינוך ובריאות הם הברזים בישראל ואוכלוסיית ערב הסעודית. בקרב אוכלוסיות מוסלמיות קיימת גישה תרבותית מסורתית המעודדת ריבוי גבוה. בחלק מן המדינות, כמו במצרים ובמדינות המגרב, הריבוי הוא מרוסן, לא בשל רמה גבוהה של חינוך ושירותי בריאות, אלא בשל מדיניות ממשלתית.

² ההשתתפות הנמוכה של נשים בכוח העבודה בחבל עזה אינה דווקא בשל היעדר הזדמנויות תעסוקה. שיפור מצב התעסוקה בחבל עזה בין השנים 1998 לבין 1999 התבטא בהקטנת האבטלה של גברים, אך במקביל חלה ירידה בהשתתפות נשים בכוח העבודה: ירד מספר הנשים המעוניינות לעבוד. הדבר מעיד על השורשים העמוקים שישנם להימנעות נשים מהעבודה. ירידה דומה בהשתתפות נשים בכוח העבודה בחבל עזה היתה אף בשנות השבעים והשמונים, כתוצאה מהשיפור במצב הכלכלי. עליה זמנית בשנים 1994-1998 בהשתתפות נשים בכוח העבודה היתה דווקא בתקופה של שפל בשוק העבודה הכללי, והיא נגרמה בלחץ של מחסור כלכלי חמור (אבחנות אלה מופיעות בדו"ח UNSCO).

³ להבדיל מחברות בע"מ, קיימת בעזה עלייה מספרית גדולה לגבי "חברות פרטיות לא בע"מ". ההרשמה של חברה כזו כרוכה בתשלום שגובהו כ- 10 דולר בלבד. "כנראה שאנשים רושמים חברות בתשלום מינימלי מכיוון שהדבר מאפשר להם לבקש רישיון עסקי לכניסה לישראל" (דו"ח UNSCO, אביב 1999).

⁴ כיום מבוקרת הכניסה והיציאה מחבל עזה באופן קפדני ביותר, באמצעות מערכת פיסית יקרה, כוח אדם רב, תקנות מחמירות, וזמני שהייה ארוכים של העוברים ושבים. לעומת-זאת, התנועה בין יו"ש לישראל, בפועל, כמעט חופשית. אם יוטלו על יו"ש הגבלות הכניסה והיציאה בדומה לאלה שבחבל עזה תהא לכך השפעה חזקה ביותר על מהלך החיים באזורים אלה ועל רמת החיים שם.

⁵ ריבוי האוכלוסיה בתוך המחנות במשך השנים גרם לכך שעזיבת חלק מהתושבים תהיה בלתי-נמנעת. באופן טבעי, עזבו את המחנות כאלה שמצבם הכלכלי היה טוב יותר ושעמדו לרשותם אמצעים להשגת דיור תחליפי (בדומה למצב אופייני לשכונות מצוקה בכלל). כך הפכו מרבית המחנות לשכונות מגורים של הפליטים העניים יותר ובעלי המעמד החברתי הנמוך יותר.

⁶ מידת ההכרה של מדינות ערב בתעודת הפליט של סוויית היא חלקית, ואין בה כדי לאפשר כניסה ויציאה. מדינות ערב אחדות הפיקו דרכונים שונים לפליטים, בדרגות זכויות שונות. הרשות הפלשתינית מעניקה דרכונים, אך סוריה אינה מכירה בהם. מצרים העניקה דרכונים לתושבי עזה, אך על פי הרשום באותם דרכונים אין בהם כדי לאשר כניסה למצרים.

⁷ רות לפידות, "זכות השיבה במשפט הבינלאומי תוך התייחסות מיוחדת לפליטים הפלסטינים". דפי רקע לקובעי מדיניות, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1986.

⁸ The Commission asked if the Government of Israel accepted the principle established by the General Assembly resolution, permitting the return of their homes of those refugees who expressed the desire to do so.

Mr. Ben Gurion, without replying directly to this question, called attention, in particular, to the passage in paragraph 11 of the General Assembly resolution which states that refugees who wished to go to their homes should "live in peace with their neighbours". In Mr. Ben Gurion's view this passage made the possibility of a return of the refugees to their homes contingent, so to speak, on the establishment of peace, because, so long as the Arab States

refused to make peace with the State of Israel, it was evident that Israel could not fully rely upon the declarations that Arab refugees might make concerning their intention to live in peace with their neighbours. Mr. Ben Gurion did not exclude the possibility of acceptance for repatriation of a limited number of Arab refugees, but he made it clear that the Government of Israel considered that a real solution of the major part of the refugee question lay in the resettlement of the refugees in Arab States.

On the other hand, Mr. Ben Gurion fully recognized the humanitarian aspect of the problem and on several occasions declared that, when the time came, the Government of Israel would be ready to take part in the efforts necessary for its solution and that it would do this in a sincere spirit of co-operation. Mr. Ben Gurion told the Commission, however, that the Government of Israel considered the refugee question as one of those which should be examined and solved during the general negotiations for the establishment of peace in Palestine.

[U.N. Conciliation Commission for Palestine, 2nd Progress Report, 19 April 1949]

A new Middle East, at an age of peace, would create many sources of employment.⁹ Proper resettlement and employment are the two most important elements of a true solution for the refugee problem. Slogans would only perpetuate the problem rather than solve it. Positive action-planning and resettlement – backed by appropriate funding, would settle once and for all a problem that has plagued the region for nearly half a century.

[Joseph Ginat, "A Proposal for a Permanent Settlement Plan for The Palestinian Refugees", Haifa, 1996]

We are not indifferent to the plight of the Palestinian refugees throughout the last fifty-one years. We believe, however, that in order to bring about a permanent and stable solution which does not perpetuate the conflict, this cannot be found within the borders of Israel. Any solution to the refugee problem must create a strong, economic foundation to their well being, collectively and individually, wherever they reside.

[Statement by Oded Eran at the Opening Session to the Negotiations on the Framework Agreement on Permanent Status, Ramallah, November 8, 1999]

The Palestinian Side of the Joint Palestinian-Jordanian Delegation, Statement to the Middle-East Peace Multilateral Negotiations working Group on Refugees, Ottawa, May 1992.

(הוצג על-ידי Dr. Elie Sanbar)

Rashid Khalidi, "Toward a Solution", in: Palestinian Refugees: Their Problem and Future, Center for Policy Analysis on Palestine, Washington DC, 1994.¹¹

המחבר הוא פרופסור חבר להסטוריה מודרנית של המזרח התיכון, באוניברסיטת שיקגו.

Elia Zureik, Palestinian Refugees and the Peace Process, Institute for Palestine Studies, Washington DC, 1996.¹²

הפליטים הפלשתינים

המחבר הוא פרופסור לסוציולוגיה באוניברסיטת קוינס בקנדה. היה חבר המשלחת הפלשתינית לשיחות המולטיטראליות. משתתף במשלחת הפלשתינית לשיחות הקבע. בחיבורו הוא מביע ביקורת על רש"פ, אך לאו דווקא בשל העמדה הנזכרת אלא בשל עניינים אחרים שיש בהם כדי לגרום אכזבה לפלשתינים ולהרתיע משקיעים ואחרים.

Salim Tamari, Palestinian Refugee Negotiations: From Madrid to Oslo II, ¹³
Institute for Palestinian Studies, Washington DC, 1996.
המחבר הוא פרופסור משנה לסוציולוגיה באוניברסיטת ביר-זית. מקורב לחוגי הרשות הפלשתינית.

¹⁴ בדו"ח ביניים של "תכנית הרוורד" (1996), בה שותפו מומחים ממדינות שונות וביניהם פלשתינים וישראלים, מצויין מספר רב של פעמים כי "אין לפרש את הדבר כפגיעה בזכות השיבה".

¹⁵ כמסופר לעיל, חאלידי מזכיר פיצויי רכוש בסך 100-150 מיליארד דולר, ככל הנראה כתכנית פיצויים תחליפית. סלים תמרי מתאר את תכניתו של ראשיד חאלידי כתשלום הן של 20 אלף דולר לגוגולת, והן של 100-150 מיליארד דולר פיצויי רכוש.

Shlomo Gazit, The Palestinian Refugee Problem, Jaffee Center for Strategic ¹⁶
Studies, Tel-Aviv, 1995.

¹⁷ עבור מהגר מ"מדינות מתפתחות" לישראל, השווי המהוון של ההטבות הכלכליות הכרוכות בזכות הגירה לישראל וקבלת אזרחות, אף ללא סיוע מיוחד, הוא בסדר-גודל של 50-100 אלף דולר. פליט שמאמין כי ביכולתו להשיג ולממש זכות זו לא כדאי לו להמיר אותה בסכומים קטנים יותר.

Jalal Al Hussein, "Observations on Compensation in the Palestinian Refugees' Case", ¹⁸
Workshop on Compensation, Ottawa, June, 1999.

¹⁹ לעמימות הלשונית תפקיד חשוב בקיום אווירת ההסכמה. "שיבה לפלשתיין" אכן משמשת לסירוגין הן כמימוש השיבה לגבולות ישראל, והן כהסתפקות בשיבה ליו"ש וחבל עזה. כך, במחקר שנכתב על ידי רות קלינוב במסגרת תכנית הרוורד הנזכרת נכתב:

Some of the refugees are expected to move to Palestine, but others may prefer to stay at their present location, or move to other countries.

. . . the paper uses the term Palestine to denote the West Bank and the Gaza Strip.

הפלשתינים נוטים להסתמך על החלטות האו"ם המאשרות את "הזכויות הבלתי ניתנות להעברה של העם הפלשתיני בפלשתינה", תוך פרשנות המונח "פלשתינה" כפי שהוא מוגדר באמנה הלאומית הפלשתינית: "פלשתינה, בגבולות שהיו לה בזמן המנדט הבריטי, היא יחידה טריטוריאלית שאינה ניתנת לחלוקה". גם בהחלטות האו"ם בנושא הפליטים ישנה עמימות לגבי "פלשתיין", ואין הוצאה של ישראל מכלל זה.

Q. What about President Arafat's speech to the Arab League, in which he talked about the Palestinian refugees' right of return to the West Bank and Gaza Strip?

A. He spoke of the refugees' right to return to Palestine, he never uses the term West Bank and Gaza Strip. Palestine for him means the geographical and historical homeland. You might have heard about a study done by the Palestinian Bureau of Statistics. It published a projection of Palestine in the year 2005. [It] expects by then to be dealing with 500,000 Palestinian returnees to the state of Palestine who are not necessarily refugees. They are all

kinds of people who come to live in the Palestinian state. However, Ha'aretz journalist Danny Rubinstein immediately picked up this number and wrote an article on how this represents a realistic expectation for refugee return. This is how rumors are created. What we really need is more trust between our people and the negotiators.

[Interview with Daoud Barakat, Negotiations Coordinator, Deputy Head of the PLO Dept. for Refugee Affairs, Sept. 1999]

Ramzi Rabah, Palestinian Refugees and Displaced & The Final Status : לדוגמה²⁰
Negotiations (Beirut: Arab Progress House, 1996).

ICJ and CIMEL paper, June 1997²¹. המחבר הוא ד"ר להנדסה אזרחית, חבר הקונגרס הלאומי הפלשתיני מזה 20 שנה. אחד מראשי משלחות הרש"פ למשא ומתן על הסדר הקבע. פרסום אחר שלו, משנת 1998, הוא "The Palestinian Nakba 1948", ובו מיפוי של הישובים הערבים שנעזבו במלחמת העצמאות.

כך אומר (ספטמבר 1997) הממונה על נושא הפליטים ברש"פ, אסעד עבד אלרחמן: "אני מגבש כרגע בשת"פ עם מומחים ופרופסורים רבים תיק עבודה. אני סבור שזכות השיבה והפיצויים הוא פתרון אפשרי ומעשי, ולא "אידיאלי". קח לדוגמה את מחקרו של הד"ר סלימאן אבו סיתה."

ב-30 בנובמבר 1999 נערכה עצרת הזדהות עם הפליטים הפלשתינים בבניין הפרלמנט הבריטי.²³ חברי פרלמנט חתמו על עצומה הקוראת להחזרת הזכויות הלגיטימיות של "מעל 4 מיליון פליטים פלשתינים". הממשלה הבריטית נדרשה לתבוע גם את זכויותיהם של פלשתינים אזרחי בריטניה (שאינם רשומים על-ידי ססו"ת). בנאום שנישא בעצרת נאמר בין היתר:

There are even refugees living inside Israel. They are internal refugees who fled from their villages and found themselves still within the boundaries of the Jewish state after cessation of hostilities. Today, they make up a large proportion of the 120,000-strong population of the so-called unrecognised villages--unrecognised in that, although the villages are within Israel, most of them are denied access to municipal services including running water, electricity, education and health services. It is important that the fate of the internal refugees is not ignored, and that their rights are recognised.

דונה ארצט, פרופסור למשפט בינלאומי באוניברסיטת סירקוז בארה"ב, טוענת, כי ללא קשר מי גרם לבריחת הפליטים בשנת 1948 (שאלה הרלבנטית לעניין זכות השיבה) לא היתה הצדקה לביזה ולהרס של רכוש לאחר חתימת חוזה שביתת הנשק, או לחסימת האפשרות של החזרת הרכוש לאחר מכן.

Donna E. Arzt, "The Right to Compensation Basic Principles Under International Law", Workshop on Compensation for Palestinian Refugees, Ottawa, July 1999.

במקור: 147 מיליארד דולר בערכים של שנת 1984. Sami Hadawi and Atef Kubursi, Palestinian Rights and Losses in 1948: A Comprehensive Study, London, 1988.
ראש משרד הקישור של ססו"ת בניו-יורק העריך לאחרונה את הפיצויים הנדרשים בסך 100-150 מיליארד דולר.

Donna E. Arzt, Refugees Into Citizens: Palestinians and the End of the Arab-Israeli Conflict, New York, 1997.²⁶

George Borjas and Dani Rodrik, Harvard Project on Palestinian Refugees, Summary Report (Draft), 1997 ²⁷

²⁸ הדברים האמורים כאן נכתבו ככל-הנראה ב-1997. בדומה לתכנית של דונה ארצט, שנזכרה לעיל, הכוונה היתה למימוש תכניות השיקום לאלתר. מחברי הדוח מציינים:

This is in line with the expectation of the Palestinian Authority that all returnees including refugees will amount to 500,000 over the period 1995-2000. והשווה לנאמר בהערה 19 לעיל.

²⁹ כזכור, תכניתה של פרופ' ארצט דרשה דווקא לפנות חלק ניכר מן הפליטים מחבל עזה, וליישבם במקומות אחרים. אנשי פרויקט הרוורד דוחים זאת כאפשרות בלתי-ריאלית מבחינה פוליטית. אולם הצעתם לקלוט מהגרים נוספים בחבל עזה הינה בלתי-ריאלית, מבחינה כלכלית.

³⁰ הממונה על נושא הפליטים ברש"פ, אסעד עבד אלרחמן, בראיון עתונאי בספטמבר 1997: "בכל הנוגע לפלשתינ, אנו רואים ברש"פ ממשלה המארכת את הפליטים השוכנים שם".

Ruth Klinov, Reparations and Rehabilitation of Palestinian Refugees, 1997, Draft. Revised 1999. ³¹

העבודה נעשתה במסגרת "פרויקט הרוורד" הנזכר לעיל.

Rex Brynen, "The Funding of Palestinian Refugee Compensation", FOFONET Digest 1996. ³²

פרופסור חבר למדעי המדינה באוניברסיטת מק-גיל בקנדה, העומד בראש מכון העוסק באופן רצוף בעניין הפליטים ושותף לפעולות הסיוע הבינלאומי לפליטים ולרשות הפלשתינית.

³³ ישראל נמנית על המדינות המפותחות, המקיפות שישית בלבד מאוכלוסיית העולם, ואשר בהן התוצר הממוצע לנפש עולה בסדר-גודל על התוצר הממוצע לנפש בחמש השישיות האחרות של אוכלוסיית העולם. אולם, בתוך קהילת המדינות המפותחות נמצאת ישראל בין האחרונות, עם תוצר לנפש שהוא כשני שלישים בלבד מזה של מדינות המערב, ובפיגור בקצב העלייה של התוצר לנפש.