



# הליך הפנייה המשולבת לגיוס תרומות לשטח הפלסטיני הכבוש (CAP - 2011)

## תקציר מנהלים

הליך הפנייה המשולבת מהווה אסטרטגיה של סיוע שתוקצבה בסך 575,555,668 דולרים ארה"ב, הנשענת על 213 מיזמים של 144 של ארגונים לא ממשלתיים מקומיים ובינלאומיים ו-69 סוכנויות א"ם. המיזמים הכלולים בפנייה המשולבת ממקדים את הסיוע ההומניטרי בפרטים ובקהילות הפגיעים והחלשים ביותר, ובמקום שבו הגישה של הרשות הפלסטינית מוגבלת, דהיינו רצועת עזה, שטח C, לרבות אזורי התפר, וירושלים המזרחית. תוכניות התגובה וההתערבויות שנבחרו בקדימות עליונה אותרו לאחר התייעצות הדוקה עם הרשות הפלסטינית ובמיוחד עם משרד התכנון והפיתוח הפלסטיני, וזאת על בסיס צרכים מזוהים, יכולת מוכחת של כוח המשימה הפועל באותו תחום ותרומת הפרוייקטים למרכיב ההגנה על אזרחים ולשוויון מגדרי. בנוסף על כך החליט הצוות המוביל של ארגוני הסיוע בשפ"כ (HCT) כי יישומם של מיזמי הפנייה המשולבת יתמוך, במקומות המתבקשים, במרקם הכלכלי המקומי ובתוכניות הפיתוח של הרש"פ. ולבסוף, הליך הפנייה המשולבת לשנת 2011 משקף מחויבות משמעותית להגדלת הבהירות והשקיפות האסטרטגיות, באמצעות יישומן של גישות וטרמינולוגיה מבוססות-תוצאה בכל כוחות המשימה המגזריים.

יחד עם זאת, חיוני להכיר בכך שהאסטרטגיה והמיזמים ההומניטריים המוצגים בפנייה המשולבת לשנת 2011 נותנים מענה רק לחלק מן הצרכים בשטח הפלסטיני הכבוש. להיכולת למתן מענה הולם לרבים מצרכים אלה דורשת התאוששות כלכלית ממשית ופתרונות ארוכי טווח במסגרת התוכניות הלאומיות הפלסטיניות ואסטרטגיות פיתוח אחרות, ומעל לכל פיתרון בר קיימא של הסכסוך הפוליטי שביסוד המצב הקיים. גם בתוך הסביבה העכשווית, על הארגונים בשטח, המדינות התורמות וקובעי המדיניות לעשות כל מאמץ לזהות הזדמנויות להתאוששות כלכלית ולתמוך בהן, כולל בעזה, באמצעות ניצול והרחבה של מאמצים שנעשו עד עתה להעצמת היכולת לעצמאות כלכלית ולהגנה על מקורות מחיה.

סיוע הומניטרי כפי שפורט בהליך הפנייה המשולבת והתערבויות המקדמות התאוששות כלכלית הינם רכיבים נחוצים להשגת המטרה הכוללת - הסדר מדיני מקיף שיבטיח שלום ופיתוח בני קיימא לכל.

המאמצים האדירים שעשו בשנים האחרונות גופים הומניטריים, ההתקדמות הכלכלית שחלה לאחרונה בגדה המערבית ובעזה, וצמצום במספר הנפגעים ישירות מן הסכסוך מאז ינואר 2010, הביאו מידה מסוימת של הקלה ורווחה לפלסטינים החיים בשטח הפלסטיני הכבוש. יחד עם זאת, בהיעדר שינויים מבניים משמעותיים בסביבה, ובראש ובראשונה שלום צודק ובר-קיימא וסיום הכיבוש הישראלי, הפגיעות המושרשת נותרת בבחינת מציאות בכל רחבי השפ"כ. למעשה, המצב בשלהי 2010 מאופיין בקיפאון פוליטי מתמשך, בחשיפתם הקבועה והשכיחה של אזרחים לאלימות, בהגבלות מתמשכות על גישה ותנועה ובהפרות מתמידות של זכויות אדם, גורמים שכולם יחד מובילים לקשיים הומניטריים מתמשכים. שיפורים מקרו-כלכליים אינם חושפים את הפערים העצומים בשטח, שבמסגרתם נחשפים תושבים רבים במידה גוברת והולכת לעוני כרוני - מצב המעורר חששות כבדים ביחס לתחזיות לטווח ארוך. בנוסף, שיפורים אלה אינם מקלים את משבר ההגנה על זכויות האזרחים שעימו מתמודדים מרבית הפלסטינים, שכלל מובטחות להם רק זכויות מועטות מאוד.

בגדה המערבית הביאה הפחתת מספר המכשולים בין מרכזים עירוניים נבחרים ליתרונות מסחריים מוחשיים, וכך גם השיפור באכיפת החוק ושמירת הסדר הציבורי בתוך שטח A. עם זאת, ההגבלות על התנועה עדיין נרחבות, במיוחד בירושלים המזרחית, בשטח C ובאזורי התפר, שם הגישה של תושבים לשירותים חברתיים ולמשאבים כלכליים עדיין נתונה להגבלות קשות. ההגבלות על התכנון והפיתוח, שנותרו בלא שינוי, ואלימות מתנחלים בלתי פוסקת, הן שני גורמים המקשים במיוחד על הפלסטינים. בעזה, למרות הקלה חלקית בנוהלי הסגר, נותרו רבים מן הפרמטרים המהותיים של המצור בלא שינוי. אף שהמדיניות החדשה בניהול הסגר, עליה החליטה ממשלת ישראל ביוני 2010, הביאה לעלייה באספקת מוצרי הצריכה ולאישור כמה מיזמי בנייה בינלאומיים, ההגבלות המתמשכות על יבוא חומרי בנייה, יצוא סחורות מוגמרות ותנועת בני אדם ממשיכות לסכל את האפשרות להתאוששות כלכלית משמעותית ולפיכך ממשיכים חלקים גדולים של האוכלוסייה להיות תלויים בסיוע חוץ.

## הליך הפנייה המשולבת לשנת 2011 לשטח הפלסטיני הכבוש הינו תולדה של צורך, מחויבות ושותפות.

במציאות הנזילה של השטח הפלסטיני הכבוש, המאופיינת בסביבה מדינית משתנה תדיר ובהתקדמות כלכלית לא בטוחה, הדבר היחיד שנותר קבוע ובלתי משתנה הינו היקפם העצום של צורכיהם של המוני גברים, נשים וילדים פלסטיניים. במובן זה, האירועים החיוביים או השליליים הרבים שהתרחשו בשנת 2010, כדוגמת חידושם רצוף הקשיים של המגעים המדיניים בספטמבר ותקרית המשט בשלהי מאי, רק מדגישים את מצוקתה של האוכלוסייה, מבלי לחולל שינוי מהותי בפרמטרים המשפיעים על גישתם של בני אדם לשירותים, ועל יכולתם לשמור על מחייה בסיסית או להגן על עצמם מפני אלימות והצקה. השיפורים המיוחלים והמתוקשרים מאוד במצב המקרו-כלכלי הפלסטיני, עלולים להישחק אם לא יובטח סיוע תקציבי בעיתו; יש לציין כי עד כה לא הצליחו לתת מענה הולם לצרכים קריטיים, במיוחד בעזה, בשטח C וברושלים המזרחית. המציאות המעיקה והבלתי פתורה של הסכסוך הישראלי-פלסטיני המתמשך, הכיבוש המושרש והפילוג בקרב הפלסטינים אינם מאפשרים זאת, וימשיכו להכשיל כל סיכוי לפיתוח משמעותי עד למימושה של השאיפה הפלסטינית למדינה, שתתקיים בשלום ובביטחון עם ישראל.

שלא במפתיע, על אף ההישגים הרבים בתחומים כמו מחסה, מים ובריאות, הרי שהניתוח שנעשה במהלך פיתוחה של האסטרטגיה ההומניטרית המוצעת חושף שורה של צרכים קיימים ונטולי מענה בכל המגזרים, ויחד עימם צרכים דחופים חדשים, וכן כיסים של פגיעות חריפה במקומות המושפעים ביותר מן הכיבוש. בהיעדר שינויים מבניים מהותיים בסביבת הפעולה, הצורך להאכיל את חסרי הכול, לספק לקהילות מבודדות גישה לרמות מינימליות של שירותי בריאות וחינוך, לתמוך ביכולות חקלאיות בסיסיות, להבטיח מחסה אטום בפני מים, להציע הזדמנויות לעבודת זמניות על מנת להימנע מהמשך התלות בסיוע, ולהגן על זכויות אדם לכל, נותר בשנת 2011 בלא שינוי - הן בהיקפו והן בטבעו - לעומת שנת 2010. עזה, ירושלים המזרחית ושטח C, לרבות בקעת הירדן ואזור התפר, מהווים כולם אזורים המאופיינים בפגיעות משמעותיות, איזורים בהם התושבים חשופים לקיפוח כלכלי, להגבלות גישה ותנועה, ללחץ פסיכולוגי ולאי-ביטחון פיסי. ואף שהקהילה ההומניטרית מקווה

להתקדמות משמעותית בזירה המדינית, הרי שלאור הנפיצות והשבירות של המצב בשטח, עליה להתכונן גם לגרוע מכל, לרבות האפשרות הקיימת תמיד של חידוש הסכסוך האלים בקנה מידה גדול.

בהקשר זה פיתחה הקהילה ההומניטרית אסטרטגיה המשקפת שורה של מחויבויות. בראש ובראשונה, השותפים ההומניטריים מכירים בכך שאינם עונים - ואינם מסוגלים לענות - על אין-ספור הצרכים בשטח הפלסטיני הכבוש, שרבים מהם מצריכים התאוששות כלכלית ממשית ואסטרטגיות של פיתוח ולאודווקא סיוע הומניטרי, כמו גם פיתרונות מדיניים. לפיכך, בהתבסס על היכולות והיתרונות היחסיים של קהילת הסיוע ההומניטרי, הליך הפנייה המשולבת מתמקד במערכת משנית, קטנה יותר, של צרכים, היכן שההתערבות ההומניטרית דרושה על מנת להקל באופן מיידי על סבל אנושי, והיכן שתגובה כזו מטרימה פיתרונות ארוכי טווח או משלימה אותם. באופן מיוחד, הליך הפנייה המשולבת לשנת 2011 שם דגש גדול יותר על זיהוי הקהילות החלשות והפגיעות ביותר, וכולל מחויבות לכולל את אותן אוכלוסיות שעד עתה זכו לתשומת לב מועטה בלבד, כמו קשישים ונכים פלסטיניים, לרבות בתוך אוכלוסיית הפליטים, המשוללים גישה למקורות תמיכה ממשלתיים או אחרים.

בנוסף, הליך הפנייה המשולבת לשנת 2011 מתחייב למיקוד רב יותר בהיבטים המגדריים של המשבר, מעיצוב ועד לניטור. מחויבות זו הינה הכרחית, לאור העובדה שגברים פלסטיניים סובלים, במידה גדולה לאין שיעור, מאלימות בהקשר ישיר לסכסוך, בעוד שנשים ונערות פלסטיניות נושאות בנטל כבד באופן בלתי מידתי בתחומי אלימות במשפחה וגישה לשירותים. מוקד זה משתקף, בין היתר, בהחלת השימוש בקוד מגדרי כתקן לכל מיזמי הליך הפנייה המשולבת ובמטרה המוצהרת, ברמה האסטרטגית הכוללת, להגיע עד לאוגוסט 2011 לנתונים ממוינים על פי מין בתוך כל כוחות המשימה והמגזרים, בכדי להגיע לעיצוב ויישום מעודכנים יותר של תוכניות.

מחויבות שלישית נוגעת להחלתו ויישומו של ניהול מבוסס-תוצאה של הפנייה המשולבת, לקידום היעילות והבהירות הפנימיות ובמקביל לחיזוק השקיפות החיצונית. כל כוח משימה מגזרי פיתח מדדי תוצאה שהוא מחויב לנטרם ולדווח עליהם, ושכל אחד מהם נתמך על ידי מטרות מוסכמות. בנוסף,

במאמץ להבטיח עקביות ומיקוד, על כל מיזם הכלול בפנייה המשולבת להראות תרומה ברורה לתפוקה המגזרית הכוללת. על גורמים אלה להראות קשר לתוצאות של כוחות המשימה המגזריים ולתרום להשגת היעדים שהוצבו לפנייה המשולבת. תוכניות ניטור מפורטות ברמת כוח המשימה מגזרי וברמת הקדימות האסטרטגית של הפנייה המשולבת הורחבו, וכלל המעורבים בפעולה נדרשים להשתמש בהן.

במובן זה, העיצוב, היישום והניטור של הליך הפנייה המשולבת 2011 תלויים בשותפויות יעילות, הן בתוך כוחות משימה מגזריים וביניהם והן עם גורמים בעלי עניין חיצוניים. מבית, פיתוחם של המטרות, התוכניות והמיזמים של הליך הפנייה המשולבת הינו תוצאה של תהליך המבוסס על התייעצות גוברת והולכת בין האו"ם לארגונים לא ממשלתיים מקומיים ובינלאומיים ומשרדי הרשות הפלסטינית ובראשם המשרד לתכנון ופיתוח. דוגמה לשיפור בתיאום הפנימי בין כוחות המשימה המגזריים הינה המדד הכולל שפותח לאומדן ביטחון תזונתי המגשר בין סיוע במזון, סיוע בכסף תמורת-עבודה ו/או בכסף מזומן וחקלאות כאשר שלושת עמודי התווך העיקריים של ההתערבות אמורים לתרום להשגת המטרה- שיפור מדד הביטחון התזונתי. מעקבים אחר המחויבויות שנמנו לעיל, לרבות המיקוד המגדרי ויישום של ניטור מבוסס-תוצאות, דורשים מעורבות פעילה של כל הנוגעים בדבר, לרבות המדינות התורמות. בדומה לכך, הליך הפנייה המשולבת הפיק תועלת רבה משיתוף הפעולה הגובר וההדוק עם הרשיף, בייחוד המשרד לתכנון ופיתוח ומשרדים נוספים שמילאו תפקיד חשוב בכל השלבים, החל מהחלטת הקבינט לתמוך בהליך פנייה משולבת לשנת 2011 ועד לניתוח הצרכים וסקירת המיזמים שמטרתם להבטיח, כמוסכם, כי מיזמי הפנייה המשולבת לא יהוו חזרה וכפילות של התערבויות מתוכננות במסגרת תוכניות הפיתוח של הרשיף.

לבסוף, הצלחתה של התגובה ההומניטרית לתת מענה לצרכים בשטח, כפי שנוסחה בהליך הפנייה המשולבת לשנת 2011, מחייבת מעורבות פעילה של המדינות התורמות, ברמות רבות. יש להבטיח גישה של חומרים ואנשי סגל הומניטריים אל תוך עזה, שטח C ואל ומתוך ירושלים המזרחית באמצעות, בין היתר, מעורבות פעילה ועיקבית מצד מדינות תורמות

ומדינות חברות. בדומה לכך, נראה כי קיים צורך חיוני בהבטחת תמיכה חיצונית שמטרתה ביטול או הרתעה מפני נקיטתם של אמצעים ישראלים הנועדים להגביל את היכולות התפעוליות של ארגונים לא ממשלתיים או של האו"ם, במיוחד בירושלים המזרחית (אך לא רק בה). על אלימות מתנחלים, גירושים והריסות, ואמצעי פיקוח ושליטה מופרזים יש לענות בלחץ יעיל מצד הקהילה הבינלאומית ובמקביל יש להמשיך את התמיכה במאמצים הפלסטיניים להבטחת הביטחון הציבורי, אכיפת שלטון החוק, ונקיטת אמצעים למניעת אלימות מצד פלגים חמושים.

מעבר למאמצים הללו, עדיין נודעת חשיבות קריטית לסיוע הפיננסי מצד המדינות התורמות. כלי משאבים כספיים מספיקים המוזרמים בעיתם, ייוותרו רבים מהצרכים והסבל שנותחו בפנייה המשולבת בלא מענה, והמטרות, הקדימויות, התוצאות והתפוקות שהוגדרו במסגרת הפנייה המשולבת לא יושגו. למימון חסר של הפנייה המשולבת נודעת השפעה לרעה לטווח ארוך, משום שהוא יוצר פערים המשרישים ומעמיקים את הצרכים ולכך תהייה בעתיד השלכות שליליות על סיכויי ההתאוששות והפיתוח. הרשות הפלסטינית, כפי שהוכיחה בהחלטת הקבינט שבה אושר הליך הפנייה המשולבת לשנת 2011, מכירה בחשיבותו של הסיוע ההומניטרי כגישה נחוצה למניעה הידרדרות נוספת בתנאי החיים, במיוחד בשטחים שמחוץ לשליטתה, ולפיכך היא מספקת את ה"מרחב" הדרוש כדי שמאמצים מדיניים ו/או מאמצי פיתוח אחרים יתבססו וייצרו את התנאים להפחתת התלות ולצמיחה בת קיימא וצודקת. בהקשר הנוכחי, אי היכולת לתת מענה למצב ההומניטרי מכשילה מאמצים אלה.

הקהילה ההומניטרית מכירה באחריותה ליעילות ולשקיפות מוגברות במתן סיוע חירום לפלסטינים הזקוקים להם ביותר. המשבר בשטח הפלסטיני הכבד מאיר ומדגיש את טבעו המשכך בלבד של הסיוע ההומניטרי, שאת הצורך בו גרמו עשרות שנים של אלימות, כיבוש ישראלי וכישלונות להשגת פתרון מדיני. גם השנה, האסטרטגיה של הפנייה המשולבת לשנת 2011 שואפת להקל את סבלם של פלסטינים, מתוך ציפייה ורצון לפעול להיפוכה ולביטולה של מורשת זו.

הנוסח המחייב הוא הדוח המלא בשפה האנגלית; לקריאתו פנו לאתר OCHA:

[http://www.ochaopt.org/documents/ocha\\_opt\\_consolidated\\_appeal\\_cap\\_2011\\_full\\_english.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_consolidated_appeal_cap_2011_full_english.pdf)