

שלום זוחל

כיצד להפחית את הנוכחות
הישראלית בגדה המערבית ולקרר
את מימוש פתרון שתי המדינות

מיכאל מנקין | מאי 2020



דָּרָךְ

חקרים | מלמדים | משנים
המכון למחקרים על סוף דור בצלמס

אקדמי
מכון
למחקרים

ערוך פעולה שינוי

מדיני-בטחוני



שלום זוחל

כיצד להפחית את הנוכחות הישראלית בגדה
המערבית ולקרב את מימוש פתרון שתי המדינות

הנחייה: טל ויינטראוב ועמית בן-צור

עריכה: ניר רייזלר

גרפיקה: עדי רמות

תאריך: מאי 2020

תכנית עמיתי קרן ברל כצנלסון

מיכאל מנקין הוא מנהל "שותפות לעתיד ישראל", תכנית עמיתים הפועלים לקידום שדרת הנהגה חדשה, בשיתוף עם קרן ברל כצנלסון. בעבר, שימש כמנכ"ל "מולד - המרכז להתחדשות הדמוקרטיה".

דרך - תכנית העמיתים של קרן ברל כצנלסון הוקמה במטרה לייצר תפיסת עולם סדורה, עדכנית ומוצקה למחנה השמאל הציוני באמצעות גיבוש פתרונות מדיניות יישומיים לסוגיות היסוד עימן מתמודדת מדינת ישראל.



הוקרים | מלמדים | משנים
תכנית העמיתים של קרן ברל כצנלסון

חלופת היוזמה מיועדת
ליצור גם בהיעדר משא
ומתן תנאים שיקלו על
ניהולו בעתיד - באמצעות
סדרת פעולות שיצמצמו
בפועל את שליטת ישראל
בגדה המערבית, מבלי
לפנות מתנחלים מבתיהם

הסכנה החמורה ביותר בעת הנוכחית לעתידה של ישראל כמדינת הלאום הדמוקרטית של העם היהודי נשקפת מהשליטה המתמשכת בחייהם של הפלסטינים בגדה המערבית, שהסיכוי להפיכתה לקבועה הולך וגובר מיום ליום. אם בעתיד האוכלוסיות האזרחיות בגדה המערבית תהיינה משורגות זו בזו באופן שלא יאפשר עוד את מימוש פתרון שתי מדינות הלאום, תיאלץ ישראל לבחור בין שתי אפשרויות שמשמעות כל אחת מהן היא ביטול החזון הציוני. האחת היא לחדול להיות מדינת העם היהודי, מאחר שישראל לא תוכל להיות כזו בהיעדר רוב יהודי מוצק לדורות. השנייה היא לבטל את צביונה הדמוקרטי ולשלול באופן קבוע זכויות אזרח מתושביה הפלסטינים. יש לציין כי לצד האינטרס הלאומי בהפרדות עתידית

מהפלסטינים, הכרה בזכותו של העם הפלסטיני לעצמאות נובעת במישרין מהשקפת העולם הציונית, המבוססת על עקרון ההגדרה העצמית שלפיו כל עם זכאי לריבונות על חייו.

למרות הבנה זו ולמרות מרכזיותו של התחום המדיני בסדר היום הציבורי בישראל, נראה שתומכי פתרון שתי המדינות אינם שחקנים מובילים במגרש זה כבר שנים רבות. התומכים בסיפוח הגדה המערבית למדינת ישראל שולטים באופן כמעט בלעדי בשיח המדיני, ומנצלים שליטה זו כדי לסכל אפשרות עתידית לפתרון שתי המדינות. היעדר העיסוק של שוחרי הסכם שלום עתידי בתחום המדיני יצר נבואה שמגשימה את עצמה: תומכי הסיפוח הולכים ומגבירים את הדומיננטיות שלהם בעיסוק בסוגיה זו, ואילו תומכי פתרון שתי המדינות נכנסים למגננה ומקטינים את מעורבותם בה עוד יותר. במצב זה תומכי הסיפוח מעצימים עוד יותר את יכולתם להשפיע על דרכה של ישראל בתחום המדיני, וחוזר חלילה. כתוצאה מכך, השליטה הישראלית בגדה המערבית הולכת ומתהדקת באופן העלול להפוך היפרדות עתידית של ישראל מהפלסטינים לבלתי אפשרית.

נייר המדיניות דן בדרכים שונות להתמודד עם בעיה זו: חלופת ההשגחה, המשמרת את המצב הקיים, שבו משא ומתן בלבד מקדם הסדר; חלופת הבלימה, שמטרתה לעצור את הסיפוח הזוחל שמקדם הימין; וחלופת היוזמה, המקדמת הפחתה של השליטה הישראלית בגדה המערבית היכן שהדבר אפשרי, לצד קריאה למשא ומתן.

לאחר בחינת הפתרונות השונים לאור יעדים כגון שמירה על שלטון החוק והדמוקרטיה, ביטחון והוגנות ושיקולים מעשיים כגון ישימות פוליטית, נייר מדיניות זה ממליץ על חלופת היוזמה. מטרתה של חלופה זו אינה לוותר על משא ומתן או לעקוף אותו, אלא ליצור תנאים שיקלו על

ישראל לנהל אותו באופן אפקטיבי בעתיד. לשם כך מוצע לנקוט בסדרת פעולות שיצמצמו בפועל את שליטת ישראל בגדה המערבית מבלי לפנות מתנחלים מבתיהם. זאת, מתוך הכרה בכך ששהותנו בשטח C היא זמנית. פעולות אלו כוללות העברת שטחי אש לנגב, צמצום שטחי שיפוט מוניציפליים של התנחלויות וביטול צווי הריסה לכפרים פלסטיניים, על מנת לאפשר את פיתוח המרחב הפלסטיני בשטח C. במקביל מציעה החלופה להרחיב את שליטת הפלסטינים בשטח C ובמרחב התפר. יישומה יוביל ליצירת תנאים טובים יותר לקידום פתרון שתי המדינות במשא ומתן עתידי.

1.

הפחתת השליטה הלא

בטחונית בגדה: צמצום שטחי השיפוט של ההתנחלויות, צמצום שטחי אש והעברתם לדרום המדינה, פינוי מאחזים, השלמת ההיערכות מחדש על פי הסכמי וואי, פתיחת כבישים שאסורים בפועל לתנועה פלסטינית.

תקציר

3.

עידוד פיתוח פלסטיני:

צמצום/ביטול צווי איסור בנייה לאורך גדר ההפרדה, התרת בנייה לתושבי מרחב התפר, הרשאת כניסה למרחב התפר לבעלי קרקעות לצורך עיבוד האדמה.

2.

הדגשת זמניות השליטה

בשטחי C: ביטול חוק ההסדרה וחוקים דומים לו, ביטול ניהול הגנים הלאומיים ע"י עמותות פרטיות והעברתם לידי המדינה.

4.

הכנת הקרקע ליום שאחרי

חתימה על הסכם שלום: קידום חוק פינוי-פיצוי והקמת מנהלת פינוי לפי המלצות מבקר המדינה (2006 ו-2009).

תוכן עניינים

מה הבעיה

מדוע הרחבת השליטה הישראלית בגדה המערבית
עלולה לסכל הסדר מדיני בעתיד..... 9

מה רוצים להשיג

הפחתת נוכחות ישראל בגדה המערבית
באופן שיאפשר מימוש עתידי של פתרון שתי המדינות..... 14

מה אפשר לעשות

מהמתנה למשא ומתן עתידי ועד צמצום השליטה
בנכסים לא חיוניים בגדה המערבית..... 16

מה צריך לעשות

מדוע חלופת היוזמה היא הפתרון הטוב ביותר..... 21

סיכום ומתווה ליישום..... 23

נספח 1 - טבלת ניתוח החלופות..... 24

סיכום ניתוח החלופות..... 29

נספח 2

צעדים אפשריים למימוש החלופה היוזמת..... 30

מילון מונחים..... 31

רשימת מקורות..... 33

מדוע הרחבת השליטה הישראלית בגדה המערבית עלולה לסכל הסדר מדיני בעתיד

בזמן שתומכי פתרון
שתי המדינות ממתינים
למשא ומתן עתידי
שיאפשר את מימוש,
תומכי הסיפוח פועלים
כדי למנוע זאת באמצעות
בניית עוד התנחלויות,
מאחזים וכבישים והרחבת
התשתיות האזרחיות
הישראליות בגדה
המערבית

הסכנה החמורה ביותר בעת הנוכחית לעתידה של ישראל כמדינת הלאום הדמוקרטית של העם היהודי נשקפת מהשליטה המתמשכת בחייהם של הפלסטינים בגדה המערבית, שהסיכוי להפיכתה לקבועה הולך וגובר מיום ליום. אם בעתיד האוכלוסיות האזרחיות בגדה המערבית תהיינה משורגות זו בזו באופן שלא יאפשר עוד את מימוש פתרון שתי מדינות הלאום, תיאלץ ישראל לבחור בין שתי אפשרויות שמשמעות כל אחת מהן היא ביטול החזון הציוני. האחת היא לחדול להיות מדינת העם היהודי, מאחר שישראל לא תוכל להיות כזו בהיעדר רוב יהודי מוצק לדורות. השנייה היא לבטל את צביונה הדמוקרטי ולשלול באופן קבוע זכויות אזרח מתושביה הפלסטינים. יש לציין כי לצד האינטרס הלאומי בהפרדות עתידית מהפלסטינים, הכרה בזכותו של העם הפלסטיני לעצמאות נובעת במישרין מהשקפת העולם הציונית, המבוססת על עקרון ההגדרה העצמית שלפיו כל עם זכאי לריבונות על חייו.

למרות הבנה זו ולמרות מרכזיותו של התחום המדיני בסדר היום הציבורי בישראל, תומכי פתרון שתי המדינות בחרו בדרך כלל שלא לעסוק בסוגיית השליטה הישראלית בגדה המערבית באופן שוטף מבחינה מדינית, עד לרגע שבו יימצא לה ולסוגיות אחרות הכרוכות בה פתרון כולל במסגרת משא ומתן. אלא שסבבי המשא ומתן הם אקראיים ובלתי רציפים, מתרחשים בהתאם לתנאים פוליטיים משתנים ולעתים אינם תלויים בנושאים ונותנים הישראליים. בה בעת ישנה מציאות של שליטה פיזית ויומיומית של ישראל בגדה המערבית, שמוגברת בהדרגה בעיקר על ידי גורמים המעוניינים למנוע את סיומה ואף לקבע אותה על ידי סיפוח עתידי של שטחי הגדה המערבית למדינת ישראל. הם מקדמים זאת בהווה באמצעות בניית והרחבת התנחלויות, יצירת כבישים עוקפים ותשתיות אזרחיות נוספות והרחבת שטחי שיפוט אזרחיים ושטחי אש. גם לא מדובר בשטחים בנויים, בפועל

פלסטינים אינם יכולים להתרחב באזור, והאזורים "תפוסים" לצרכים ישראליים, הן עכשוויים (כגון אימונים צבאיים או פארקים לרווחת ישראלים) והן עתידיים (הרחבת שטחי שיפוט פועלת לטובת התנחלויות ומאפשרת את עיבוי¹).

כך נוצר מצב שבו תומכי פתרון שתי המדינות מצהירים על כוונתם לסיים את השליטה בגדה המערבית, אך בפועל אינם מונעים מדיניות המקשה על ישראל להגיע לפתרון הרצוי. תומכי הסיפוח פועלים להידוק השליטה הישראלית בגדה המערבית, והמעוניינים בהסדר מדיני מחכים עשורים לשעת כושר שבה יוכלו "לחזור לזירה", כאילו הזירה אינה משתנה בינתיים. ככל שהזמן עובר נראה שהמדיניות המתעלמת מההתפתחויות בשטח (בניית עוד התנחלויות, כבישים ומאחזים), בתקווה שמשא ומתן יטרוף את הקלפים ויבטל כבמטה קסם את מגמות הסיפוח הזוחל, אינה מועילה, ואף מזיקה. זאת משום שנוכחותה של ישראל בגדה המערבית גבוהה כיום בהרבה ממה שהייתה בתחילת תהליך אוסלו, והיכולת להגיע להסכם נמוכה יותר. עיון בתהליכי משא ומתן קודמים מלמד שתנאי השליטה של ישראל הם פעמים רבות נטל ולא בהכרח נכס עבודה². נושאים ונותנים מהצד הישראלי נאלצים להתמודד עם מבני התנחלויות שלא הם קבעו, ואשר הוקמו בניגוד לעמדת מערכת הביטחון על ידי גורמים פוליטיים שמטרותיהם הפוכות לאלו של המעוניינים בהסדר מדיני על בסיס שתי מדינות לשני עמים. בהיעדר הסכם שלום, משרדי ממשלה נאלצים להתמודד עם הקצאת כספים מסיבית לתכניות כבישים, שטחי שיפוט ושטחי אש, אזורי עדיפות תעשייתיים ועוד. מטרתם העיקרית של מהלכים אלה היא לסכל את קידומו של פתרון שתי המדינות, באמצעות הרחבה בלתי הפיכה של התנחלויות ונכסים אזרחיים ישראליים נוספים, לצד מניעת התפתחות המרחב הפלסטיני³. ישראל מפנה אמצעי שליטה רבים לתחזוק מדיניות שמזיקה לה מבחינה מדינית, ביטחונית, כלכלית ובינלאומית. תנאי השטח יוצרים חוסר אמון ביכולת להגיע להסדר הן בצד הישראלי והן בצד הפלסטיני⁴. כך נמנעת יצירתם הן של התנאים הפיזיים והן של התנאים הפוליטיים הנדרשים לשם סיום מלא של השליטה הישראלית בגדה המערבית ומימוש פתרון שתי המדינות.

1 ראו כתבתו של חיים לוינסון "התנחלויות ששטחים סביבם נתפסו לצורכי ביטחון מנצלות אותם לחקלאות ולמגורים", הארץ, 5.7.2015.

2 ראו נייר העמדה של מיכאל מנקין "למה השמאל חייב להתנגד, לראשונה בתולדותיו, לחידוש המשא ומתן", מולד - המרכז להתחדשות הדמוקרטיה, 19.3.2013.

3 ראו לדוגמה הכתבה "ריבונות ביהודה שומרון ובקעת הירדן", אתר מועצת יש"ע, 3.1.2018.

4 ראו כתבתה של יעל מרום "רוב הישראלים היהודים והפלסטינים בשטחים כבר לא תומכים בפתרון שתי המדינות", שיחה מקומית, 25.1.2018.

ישראל נמצאת באופן רשמי במשא ומתן עם הפלסטינים מאז תחילת תהליך אוסלו, ב-20.8.1993. מדובר בתקופה של למעלה מרבע מאה, שברובה הכריזה ממשלת ישראל באופן רשמי שהיא מעוניינת במשא ומתן המכוון להוביל לעצמאות פלסטינית. בעשור השני של שנות האלפיים, ניהלו את המשא ומתן ממשלות ימין, ולכן הן אלו שקבעו את האסטרטגיה המדינית של ישראל.

בשנים האחרונות פנו
ממשלות ישראל באופן
דרמטי ממסמוס המשא
ומתן להצהרות על רצון
לספח באופן חד-צדדי חלק
מהגדה המערבית דרך
חקיקה

אלא שלצד השתתפותה של ישראל בתהליכי משא ומתן, היא נעשתה מבוססת יותר בגדה המערבית, והשאלה האם מאוחר מדי לפתרון של שתי מדינות הופכת לרלוונטית מתמיד, מכמה בחינות. אחת מהן היא מספר המתנחלים שהמדינה נדרשת לפנות כדי לממש. בזמן שרבות מממשלות ישראל בעבר קראו לקידום משא ומתן עם הפלסטינים, מספר המתנחלים המתגוררים בגדה המערבית יותר מהכפיל את עצמו מאז החל תהליך אוסלו: מ-150,000 בקירוב באמצע שנות התשעים עד לכ-400,000 כיום (לא כולל מזרח ירושלים)⁵.

ההתנחלויות אינן האתגר היחיד העומד בפני משא ומתן. אמנם, מאז 1995 כמעט שלא נוסדו התנחלויות חדשות באישור משרד הביטחון, אולם כן נבנו בניגוד לחוק הישראלי כשבעים התנחלויות הקרויות מאחזים בלתי חוקיים. בשנים האחרונות אלו עוברים הכשרה בדיעבד על פי המלצות דו"ח ועדת זנדברג ו"חוק ההסדרה", מה שיקשה עוד יותר מבחינה דמוגרפית ומבחינת עתודות קרקע על היכולת להגיע להסדר⁶.

חשוב להדגיש שהכשרת, פיתוח ועיבוי השליטה הישראלית בגדה המערבית אינם קשורים רק למתנחלים עצמם. מערכות כבישים, שטחי אש, שטחים ארכיאולוגיים, יערות, שטחי שיפוט אזרחיים רחבים - כל אלו הורחבו באופן משמעותי בעשורים האחרונים. תהליכים אלו מתרחשים במסגרת התפתחות טבעית בשטח או ביוזמה ישראלית.

5 ראו כתבתו של יותם ברגר "מפקד המתנחלים", הארץ, שעודכנה ב-29.1.2019.

6 ראו נייר העמדה "עידן ה'הסדרה' - דוח ההפקעה של ועדת זנדברג להכשרת מאחזים ובנייה בלתי חוקית בהתנחלויות: ניתוח, השלכות ויישום", שפורסם על ידי ארגון יש דין בינואר 2019.

רעיון הסיפוח כתחליף לפתרון שתי המדינות

פעולת ההכשרה בדיעבד אינה מתרחשת בחלל פוליטי ריק. בעשור השני של שנות האלפיים ניתן להיווכח בפנייה דרמטית של ממשלות ישראל ממסמס של המשא ומתן, להצהרות על רצון לספח באופן חד-צדדי חלקים מהגדה המערבית. בקמפיין הליכוד לקראת הבחירות שנערכו באפריל 2019, נתניהו עצמו [הכריז](#) על הרצון לספח חלק מהגדה המערבית דרך חקיקה. ברוח זו הוגשו בעשור האחרון הצעות חוק שונות שתכליתן לקדם סיפוח. מדובר בהצעות הנעות מחוקי סיפוח ממש, דרך הצעות חוק מנהליות שמטרתן לאזרח את ניהול הקרקע בשטח C (כגון [הצעת חוק החלת דיני התכנון והבנייה הישראליים בתחום מעלה אדומים, התשע"ו-2016](#)) ועד לחוקים שמטרתם לטשטש את ההבדל בין מערכת החוק בישראל לבין זו שבגדה המערבית (כגון [הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות \(מס' 146\) \[חלוקת הכנסות\], התשע"ח-2018](#)). כל התהליכים הללו מלווים בניסיונות לשכנע את הציבור הישראלי שכבר אי אפשר להגיע להסכם המבוסס על שתי מדינות⁸. הנימוקים לכך הם רבים: מחוסר בשלות מצד ההנהגה הפלסטינית⁹; דרך חוסר יכולת לעשות זאת מסיבות דמוגרפיות (הגעה לנקודת האל-חזור שלא מאפשרת עוד פינוי מבחינת מספר המתנחלים)¹⁰, ביטחוניות (גבולות '67 הם גבולות מסוכנים לישראל)¹¹ או אזרחיות (פינוי התנחלויות יוביל למלחמת אחים)¹²; ועד לטענות על זכותנו על הארץ מסיבות לאומיות ודתיות. לאור כל הכתוב לעיל, אין פלא שאמון הציבור ביכולת להגיע לפתרון של שתי מדינות לשני עמים יורד באופן עקבי.

לנוכח יוזמות הסיפוח מימין - השמאל שרוי במבוכה

את דרכי המענה של תומכי פתרון שתי המדינות ליוזמות של תומכי הסיפוח או ניהול הסכסוך ניתן לחלק לשלושה סוגים. צורת פעולה מסוג אחד היא מיקוד כל המאמצים בקידום משא ומתן או בדרכון ממשלת ישראל לחדש אותו, מתוך הנחה שמשא ומתן פעיל, ובעיקר ההסדר שהוא

7 הסבר להצעת החוק מופיע באתר האינטרנט של ארגון "יש דין": "הצעת החוק מבקשת לתקן את פקודת העיריות כך שניתן יהיה להשתמש בכספים שנאספו מתשלומי ארנונה ומסים אחרים ברשויות מקומיות שנמצאות בשטח ישראל עבור תמיכה ברשויות מקומיות שנמצאות בשטח הגדה המערבית. החוק הקיים מאפשר העברה של כספים בין מועצות בשטח ישראל, כדי לסייע לרשויות חלשות יותר. הצעת החוק אינה מציעה לאפשר העברה הפוכה: כלומר היא אינה מציעה לאפשר שימוש בכספי ארנונה שנאספו במועצות בגדה המערבית כדי לתמוך במועצות בתוך ישראל".

8 ראו לדוגמה כתבתו של אריק גרינשטיין "קסינג'ר: פתרון שתי המדינות בלתי ניתן ליישום", מידה, 21.11.2016.
9 ראו כתבתה של הודיה כריש חזוני "קושנר: 'ההנהגה הפלסטינית נראתה די מטופשת'", מקור ראשון, 7.7.2019.

10 ראו כתבתו של דני קושמרו "שתי מדינות לשני עמים" - האם איחרנו את המועד?", mako, 31.5.2013.

11 ראו לדוגמה מאמרו של ד"ר מיכה גודמן "יוצאים מן המלכוד - שמונה צעדים לצמצום הסכסוך", ליברל, 7.3.2019.

12 ראו לדוגמה מאמרו של עמי דור-און "ישראל על סף מלחמת אזרחים", News1, 29.5.2014.

צפוי להוביל אליו, יבטלו ברגע אחד את הנזק המצטבר שגרמו מהלכי הסיפוח הזוחל. על פי גישה זו, לא משנה כמה מאחזים יוכשרו, כמה כבישים ייבנו ומה תהיה מידת האמון של הציבור בתהליך מדיני - משא ומתן עומד לייצר מציאות חדשה ולכן על תומכי ההסדר המדיני להסתפק בלקדמו ולהזניח את הטיפול הנדרש בבעיות ההולכות ומחריפות בהיעדרו.

צורת פעולה מסוג שני היא ניסיונם של ארגוני שטח לאתגר את מאמצייהם של תומכי הסיפוח לקידום השליטה הישירה בשטח C, בעיקר על ידי מערכת המשפט¹³ או לחץ בין לאומי¹⁴. פעמים רבות הניסיונות הללו נכשלים, וגם אלו שמצליחים הם מקומיים ואינם עונים בהכרח על הצורך הפוליטי הרחב יותר.

במקביל לעליית קרנו של רעיון הסיפוח, החל מ-2013 לערך, ניתן להיווכח בדרך פעולה מסוג שלישי. במסגרתה מציעים ארגוני חברה אזרחית ופוליטיקאים יוזמות שונות, שמטרתן אינה לפתוח במשא ומתן שיוביל בהכרח להסדר מדיני כולל, אלא לעצור את תהליך הסיפוח ולייצר תנאים נוחים יותר למשא ומתן בהמשך¹⁵. מדובר בעיקר בניירות מדיניות הקוראים לפתח את הכלכלה הפלסטינית ולעצור יוזמות סיפוח. אף על פי שהיוזמות הללו הן צעד בכיוון הנכון, הרושם העולה מהן הוא שלדעת העומדים מאחוריהן מדובר בפעולות שתכליתן לבלום הידרדרות, אך הן לא בהכרח נוסכות בקרב תומכי ההסדר המדיני אופטימיות או מייצרות תנועה קדימה.

13 ראו לדוגמה הדיווח "בג"ץ קבע כי מאחז עמונה יפונה בדצמבר; נתניהו: פועלים לפתור את הבעיה", הארץ, 14.11.2016.

14 ראו לדוגמה הכתבה "ישראל דוחה את ההוראה על הרס הכפר הפלסטיני חאן אל-אחמר", ALJAZEERA, 21.10.2018.

15 ראו לדוגמה התכנית "ביטחון תחילה" של מפקדים למען ביטחון ישראל.

הפחתת נוכחות ישראל בגדה המערבית באופן שיאפשר מימוש עתידי של פתרון שתי המדינות

המציאות ההולכת ונרקמת בשטחי יהודה ושומרון עלולה להפוך היפרדות עתידית מהפלסטינים לבלתי אפשרית. העמדה המתנה את שינוי המצב הנוכחי בקיומו של הסכם שלום עתידי עשויה, באופן פרדוקסלי, לשמוט את הקרקע מתחת לתנאים ההכרחיים לחתימתו. שינוי המציאות בשטח כבר בעת הנוכחית נדרש על מנת ליצור את התנאים החיוניים להגעה להסדר מדיני על בסיס שתי מדינות לשני עמים בעתיד. רק הסדר עתידי כזה יוכל להבטיח את ביטחונה של ישראל ואת שגשוגה בטווח הארוך ברוח החזון הציוני ומגילת העצמאות.

מטרתו של נייר מדיניות זה היא להתוות דרך לקידומו של פתרון שתי המדינות באמצעות הפחתת הנוכחות הישראלית בגדה המערבית. ההפחתה תיעשה במנותק מקיומו של תהליך משא ומתן ומיועדת להגדיל את סיכויי הצלחתו לכשיתחיל.

כיצד ייבחנו הדרכים לפתרון הבעיה

האם הדרכים השונות לפתרון הבעיה הוגנות כלפי כל הצדדים המעורבים: פלסטינים, מתנחלים וכלל אזרחי ישראל? באיזו מידה כל אחת מהן שומרת על ביטחונם של כל המצויים בגדה המערבית ועל שלטון החוק והדמוקרטיה? וכמה כל זה צפוי לעלות?

הפתרונות האפשריים השונים לבעיה אשר יוצגו בהמשך ייבחנו הן לאור המידה שבה הם מקדמים את היעדים הנגזרים ממטרת המדיניות שתוצע בנייר זה, והן לאור המידה שבה ניתן לבצע אותם בפועל. יעדים ושיקולים מעשיים שנבחרו כבעלי חשיבות גדולה יותר מהאחרים יופיעו ראשונים מבחינת סדר ההצגה.

יעדים

שמירה על שלטון החוק והדמוקרטיה - האם כל אחד מהפתרונות חוקי, ובאיזו מידה הוא מתמודד באופן אפקטיבי עם הפגיעה ברשות השופטת, במוסדות האכיפה ובשלטון החוק בישראל, הכרוכה בקיומו של מפעל ההתנחלויות.



אפקטיביות - באיזו מידה צפוי כל פתרון להשיג את מטרת המדיניות.



שמירה על הביטחון - באיזו מידה יאפשר כל פתרון למערכת הביטחון לבצע את תפקידה ולהגן על כל בני האדם המצויים באזורים שבאחריותה.



הוגנות - באיזו מידה כל אחד מהפתרונות הוגן כלפי כל הצדדים המעורבים: התושבים הפלסטינים, המתנחלים וכלל אזרחי ישראל.



שיקולים מעשיים

ישימות פוליטית - עד כמה כל פתרון ניתן לביצוע מבחינה פוליטית, לאור יחסי הכוחות בין קובעי המדיניות הצפויים להתנגד לו לבין אלו שניתן לגייס לתמיכה בו. בדיקה זו תיקח בחשבון לובי חזק של תומכי סיפוח שיפעל למניעת צמצום הנוכחות הישראלית בגדה המערבית.



עלות - מה צפויה להיות העלות הכספית של יישום כל אחד מהפתרונות.



מהמתנה למשא ומתן עתידי ועד צמצום השליטה בנכסים לא חיוניים בגדה המערבית

הדרכים לפתרון הבעיה

חלופת ההשהיה

המשותף לגישות השונות המשתייכות לחלופה זו הוא שהן דוגלות בהשהיית המאמצים לקידום פתרון שתי המדינות עד לתהליך משא ומתן מדיני.

החלופה כוללת את הגישות הבאות:

גישת המשא ומתן

גישה זו טוענת שיש לישראל אינטרס בשימור נכסיה בגדה המערבית, כולל אלו שאין לה אינטרס מובהק לשמר בטווח הארוך, על מנת שיוכלו לשמש עבורה כקלפי מיקוח במשא ומתן עתידי. על כן, גם אם הממשלה בונה בגדה המערבית, הנכסים הללו ישמשו את תומכי פתרון שתי המדינות בעתיד, כשמשא ומתן יבשיל. לפי גישה זו, כיוון שישראל תפנה התנחלויות כחלק מהסכם, אין צורך לעסוק בפרטים הנוגעים לסוגיות הגדולות כגון ההתרחבות בגושי ההתנחלויות. גישה זו כוללת את גישת המשא ומתן הדו-צדדי (כפי שבאה לידי ביטוי בעבר ב[תהליך אנאפוליס](#)), ואת הגישה הרב-צדדית (האזורית) (כפי שבאה לידי ביטוי ב[יוזמה הסעודית](#)).

גישת המתווה החד-צדדי המלא

גישת המתווה החד-צדדי נובעת מהחשש שמשא ומתן עתידי ייכשל, בשל חוסר יכולת או חוסר רצון מצד הפלסטינים לקבל את התנאים החשובים לישראל לשם מימוש הסכם. לפי גישה זו, בהיעדר רצון או יכולת של הצד הפלסטיני להגיע להסכם, ישראל תיזום מהלך חד-צדדי שיבטל חלקית את שליטתה בפלסטינים. הגישה הוצגה בעיקר ב"תכנית ההתכנסות" של אולמרט ב-2006, אך היא עולה בנאומים וברעיונות עד היום. דוגמה לכך היא השקת הקמפיין של בני גנץ

לבחירות אפריל 2019¹⁶. גישה זו מהווה חלק מחלופת ההשהיה, מאחר שלפיה המהלך החד-צדדי של ישראל יבוצע רק לאחר כישלון הסכם עתידי. מכאן שכל עוד לא התחיל - ונכשל - הסכם שלום, אין צורך לבצע מהלכים בשטח.

חלופת הבלימה

הקפאת המצב ועידוד הכלכלה הפלסטינית

בשנים האחרונות ניתן להיווכח ביוזמות חדשות, שמצד אחד מבינות את החשיבות במשא ומתן, ומצד שני מכירות בכך שכהכנה לו, נדרשות פעולות בשטח. היוזמות המובילות המייצגות גישה זו צמחו בקרב אנשי ביטחון ומתוך הדגשת הסוגיה הביטחונית; כך ב"[מתווה אסטרטגי לזירה הישראלית-פלסטינית](#)" שהוציא ה-INSS ב-2018, כך ב"[ביטחון תחילה](#)" של קבוצת "מפקדים למען ביטחון ישראל"; וכך בתכנית שהציג חבר הכנסת עמר בר-לב (העבודה), "[היפרדות בביטחון](#)".

רב המשותף על המפריד בתכניות אלה, הן מבחינה מושגית והן מבחינה מעשית. מבחינה מושגית, הדגש הוא על החזרת היוזמה והמעורבות לפוליטיקה הישראלית, כאשר האופק המדיני ייקבע על ידי משא ומתן עתידי. מבחינה מעשית, התכניות הללו עוסקות לרוב בבלימה ופחות ביוזמה.

ביסוד התכניות השונות עומד החשש מהגעה לנקודת אל-חזור מבחינת היכולת לנהל משא ומתן, כתוצאה מסיפוח כל שטחי הגדה המערבית או חלק מהם. באופן מעשי, הדגש הוא על הקפאת המצב בכל הקשור לבניית התנחלויות מחוץ לגושים, השלמת גדר ההפרדה והכנה חוקית לפינוי מרצון (חוקי פינוי-פיצוי). כל אלו מיועדים לחזק את הגבול העתידי, שיבוסס על גדר ההפרדה, ולתת אפשרות לפינוי לאלו הגרים מחוץ לגושים. היעד הראשי לפי גישה זו הוא מניעת סיפוח, ומשום כך הקפאה היא צעד מספק. הפינוי עצמו יתממש רק במשא ומתן.

חלופת היוזמה

במסגרת חלופה זו ניתן למנות תכניות שונות המתמקדות באינטרס הישראלי כפי שצפוי להיות בסוף המשא ומתן, ומקדמות באופן יזום מהלכים שיאפשרו לישראל להגיע למשא ומתן זה בתנאים המיטביים עבורה. זאת, מתוך הבנה שיעדים מסוימים אפשר לקדם ללא הסדר ויעדים אחרים אפשר לקדם בהסדר בלבד. אין מדובר בהקפאת המצב עד הגעה להסדר, וגם לא בבלימה בלבד של הרחבת השליטה הישראלית בגדה המערבית ומגמות הסיפוח עד חתימה

16 גנץ אמר ש"אם יתברר כי אין דרך להגיע לשלום בעת הזו, נעצב מציאות חדשה, נבצר את מעמדה של ישראל כמדינה חזקה, יהודית ודמוקרטית, נחזק את גושי ההתיישבות ואת רמת הגולן אשר ממנה לא נרד לעולם. בקעת הירדן תישאר גבול הביטחון המזרחי שלנו. נשמור את הביטחון בידינו בארץ ישראל כולה, אך לא נניח למיליוני הפלסטינים המתגוררים מעבר לגדר ההפרדה לסכן את ביטחוננו ואת זהותנו כמדינה יהודית. ירושלים המאוחדת תיבנה, תצמח ותישאר לעד בירת העם היהודי ובירתה של ישראל".

על הסכם, אלא ביוזמה כוללת שמנסה להפחית שליטה לא הכרחית בשטח, מתוך הכרה בכך ששהותנו בו היא זמנית, לצד קידום נכונות למשא ומתן עתידי. מטרת יוזמה זו היא לטפל בכל הסוגיות הניתנות לפתרון בהווה, כך שבמשא ומתן עתידי תצטרך ישראל לדון רק על הנושאים שיישארו במחלוקת, ולא על כל מרכיבי שליטתה בגדה המערבית.

מאפייני חלופת היוזמה הם:

יישום מדיניות פרו-אקטיבית - החלופה היוזמת אינה מסתפקת בציפייה ליום שבו ניתן יהיה לקדם את המדיניות הרצויה, אלא פועלת לשם מימושה כבר בעת הנוכחית.

התמודדות בזירה הפוליטית ולא בריחה ממנה - החלופה היוזמת עובדת באמצעות כל משרדי הממשלה הרלוונטיים.

חלופת היוזמה תפעל
לקידום נכונות להסדר
מדיני לצד טיפול בכל
הסוגיות הניתנות לפתרון
כבר בעת הנוכחית, כך
שבמשא ומתן עתידי
תצטרך ישראל לדון רק
על הנושאים שיישארו
במחלוקת, ולא על כל
מרכיבי שליטתה בגדה
המערבית

במסגרת חלופה זו ישראל לא תפנה שום נכס החיוני לביטחונה (כגון מוצבים צבאיים) ואף יישוב המצוי בגדה המערבית באישור החוק הישראלי. לעומת זאת, היא תפחית את שליטתה בגדה המערבית היכן שהדבר אינו פוגע בביטחונה. כך, לדוגמה, היא תצמצם באופן משמעותי שטחי שיפוט, שטחי אש, כבישים שאינם חיוניים מבחינה ביטחונית וכיו"ב. בנוסף לכך, המדינה תדגיש את זמניות שליטתה בשטח C באמצעות ביטול חוק ההסדרה וחוקים אחרים שמטרתם להדק את שליטתה בגדה המערבית ולהופכה לארוכת-טווח. במקביל לכך, ישראל תאפשר לחברה ולכלכלה הפלסטיניות להתפתח בשטח C, באמצעות ביטול צווי הריסה, פתיחת כבישים החסומים בפועל בפני פלסטינים ועידוד יוזמות לפיתוח כלכלי פלסטיני. לבסוף, המדינה תתחיל להכין את הקרקע ליום שאחרי החתימה על הסכם מדיני, על ידי קידום חוק פינוי-פיצוי שיאפשר למתנחלים הרוצים בכך לשוב מחדש בתוך גבולותיה הריבוניים ויבטיח להם פיצוי הולם.

ניתוח הדרכים לפתרון הבעיה¹⁷

חלופת ההשגה

הדרך המציעה לחכות למשא ומתן עתידי ובינתיים לא לעסוק במתרחש בשטח זוכה לציון נמוך ביעד האפקטיביות, מאחר שאינה עומדת באופן מספק במטרת המדיניות של נייר זה – יצירת התנאים שיאפשרו לישראל להגיע למשא ומתן באופן אופטימלי. בפועל היכולת של ישראל להגיע להסכם נמוכה יותר מאשר בשנות התשעים של המאה הקודמת, הן מבחינת תנאי השטח (ישנם הרבה יותר מאחזים, התנחלויות, כבישים ותשתיות אזרחיות אחרות המקשות על סיום השליטה הישראלית בגדה המערבית) והן מבחינה פוליטית (השיח על סיפוח הגדה המערבית הפך למשמעותי רק בעשור השני של שנות האלפיים).

החלופה זוכה לציון נמוך גם ביעד השמירה על הביטחון. זאת, מאחר שהצורך להגן על תשתיות אזרחיות ישראליות בגדה המערבית גובה מצה"ל עלויות ניכרות ומהווה עבורו מעמסה ביטחונית, המפחיתה את המשאבים שביכולתו להשקיע בהגנה על גבולות המדינה¹⁸. היא זוכה לציון נמוך גם ביעדים שמירה על שלטון החוק והדמוקרטיה והוגנות, לאור העובדה ששימור המצב הקיים כרוך בפגיעה יומיומית ומתמשכת בעקרון השוויון, מאחר שהוא מקיים בפועל שתי מערכות חוק נפרדות, למתנחלים ולפלסטינים החיים באותו אזור.

בשיקול המעשי של ישימות פוליטית זוכה החלופה לציון בינוני. היתכנותה הפוליטית גבוהה אמנם בטווח הקצר, משום שהיא אינה דורשת עימות עם הלובי החזק של תומכי הסיפוח, המתנגד לצמצום הנוכחות והשליטה של ישראל בגדה המערבית. עם זאת, כאשר ייפתח המשא ומתן שהחלופה יוצאת מנקודת הנחה שיהיה בעתיד, יהיה צורך להתמודד עם אותו לובי בתנאים קשים יותר וכשהוא מחוזק. זאת, מאחר שעד אז מפעל ההתנחלויות עצמו יבוסס, יפותח ויורחב עוד יותר.

חלופת הבלימה

חלופת הבלימה זוכה אף היא לציון נמוך ביעד האפקטיביות. יישומה יוביל אמנם להפחתת החיכוך בין מתנחלים לפלסטינים בגדה המערבית, אולם הדבר ייעשה על ידי הוספת נכסים אזרחיים ישראליים (בעיקר כבישים), שתקשה על היפרדות במשא ומתן עתידי ותקטין את

17 ניתוח מפורט של הדרכים לפתרון הבעיה מופיע בטבלה שבנספח 1.

18 ראו את מחקרם של אבישי בן ששון-גורדיס ויונתן לוי "הביטחון הלאומי וההתנחלויות", מולד - המרכז להתחדשות הדמוקרטיה, מאי 2017.

האפשרות לחילופי שטחים במסגרתו. בנוסף לכך, אין בה כדי לעצור את עליית כוחם הפוליטי של תומכי הסיפוח, הצפויה אף היא להקשות על מימוש פתרון שתי המדינות.

ישימותה הפוליטית של החלופה בינונית. בדומה לחלופת ההשהיה, העובדה שהיא אינה שמה דגש על אתגור הדומיננטיות של סדר היום התומך בסיפוח אמנם מעניקה לה ישימות פוליטית גבוהה בטווח הקצר, אך בטווח הארוך מגבירה את הצורך בחיכוך עם הגורמים המעוניינים להנציח את השליטה הישראלית בגדה המערבית.

החלופה זוכה לציון בינוני גם ביעדים שמירה על שלטון החוק והדמוקרטיה והוגנות, משום שהיא מאפשרת המשך הפרת זכויות אדם פלסטיניות וקיומן של שתי מערכות חוק נפרדות בפועל בגדה המערבית, למתנחלים ולפלסטינים.

חלופת היוזמה

חלופת היוזמה מקבלת את הציון הגבוה מבין כל החלופות, בעיקר בשל האפקטיביות הגבוהה שבה ניחנה. יישומה יוביל לכך שישראל תקדם את סיום שליטתה בשטח גם בהיעדר משא ומתן, ובכך תגביר את יכולתה לנהל אותו באופן אפקטיבי בעתיד. זאת, גם משום שהתוצאות בשטח ישפרו את יכולתו של הציבור לדמיין פתרון עתידי ואת אמונו ביכולתן של רשויות המדינה לקדם פתרון מסוג זה.

החלופה זוכה לציון גבוה גם ביעדים שמירה על שלטון החוק והדמוקרטיה והוגנות, מאחר שהפחתת השליטה הישראלית בגדה המערבית (למשל, באמצעות הקטנת שטחי השיפוט של ההתנחלויות ושטחי האש של צה"ל) תצמצם את האפליה הגלומה בקיומן של שתי מערכות חוק נפרדות בשטח, אחת לפלסטינים ואחת למתנחלים. יישום החלופה ישים קץ גם להיעדר האכיפה על מאחזים בלתי חוקיים, וגם בכך הוא עומד היטב בשני יעדים אלו. הציון הגבוה שהחלופה זוכה לו ביעד ההוגנות נובע גם מכך שיישומה יאפשר למתנחלים לקבל הכרעות אחראיות לגבי עתידם וידאג לספק למפונים יישוב מחדש ודיר חלופי ראוי. כיום המתנחלים חשופים למסרים סותרים, שלפי חלקם ישיבתם במקום מגוריהם היא זמנית ולפי אחרים היא קבועה. יישום החלופה יבהיר להם האם אכן יישארו במקום מגוריהם בטווח הארוך, ויאפשר להם לתכנן את עתידם באופן מושכל בהתאם.

בדומה לשתי החלופות האחרות, ישימותה הפוליטית של החלופה בינונית, אולם מסיבות הפוכות. ישימותה הפוליטית היא הנמוכה ביותר בטווח הקצר, שכן היא דורשת עימות עם לובי חזק המעוניין בסיפוח. מנגד, בטווח הארוך היא מצמצמת את הצורך בעימות עם אותו לובי בעת משא ומתן עתידי על הסדר.

מדוע חלופת היוזמה היא הפתרון הטוב ביותר

נייר מדיניות זה ממליץ על חלופת היוזמה, בהיותה האפקטיבית מבין כל החלופות שנבחנו. זאת, לאור העובדה שיש לה את הפוטנציאל הגדול ביותר לקדם את פתרון שתי המדינות באמצעות הפחתת השליטה הישראלית בגדה המערבית ככלי להכנת השטח לקראת משא ומתן אפקטיבי ובניית אמון הציבור בהיותו אפשרי. יישום החלופה יתרום לחיזוק הדמוקרטיה ושלטון החוק בישראל, מאחר שהפחתת השליטה של המדינה בגדה המערבית תצמצם את קיומן בפועל של שתי מערכות חוק נפרדות בשטח - אחת למתנחלים ואחת לפלסטינים. בכך יגביר פתרון זה את תחולתו של עקרון השוויון בפני החוק גם מעבר לקו הירוק. המדיניות המוצעת תתרום להגברת ההוגנות הן כלפי תושביהם הפלסטינים של אזורים המצויים בשליטת ישראל בגדה המערבית, הסובלים מהאפליה הכרוכה במצב הנוכחי, והן כלפי המתנחלים, שהערפל לגבי המשך מגוריהם בשטח בטווח הארוך יתפוגג ושיוכלו לפיכך לתכנן באופן אחראי ומושכל את עתידם.

במסגרת הפתרון המוצע ישראל תצמצם באופן משמעותי שטחי שיפוט, שטחי אש, כבישים שאינם חיוניים מבחינה ביטחונית וכיו"ב; תבטל את חוק ההסדרה וחוקים דומים; ותבטל צווי הריסה, תפתח כבישים החסומים בפני פלסטינים ותעודד יוזמות לפיתוח הכלכלה הפלסטינית. בין היתר, היא תצמצם או תבטל לחלוטין צווי איסור בנייה לאורך גדר ההפרדה ותתיר בנייה לתושבי מרחב התפר, ותאפשר לבעלי קרקעות כניסה למרחב התפר לשם עיבוד אדמותיהם.

כל זאת, מתוך הכרה בכך ששטח C לא יהיה בריבונות ישראלית בעתיד. לצד זאת, תקדם ישראל חוק פינוי-פיצוי שיבטיח למתנחלים המעוניינים בכך מגורים ראויים בתוך שטחה הריבוני ופיצוי הולם, על מנת להכין את הקרקע ליום שאחרי חתימה על הסכם מדיני.

יישום החלופה יהיה מורכב מבחינה פוליטית, לאור הלובי החזק של תומכי סיפוח הצפוי להתנגד לה. עם זאת, כפי שצוין בפרק הקודם, עימות עם לובי זה בטווח הקצר יפחית את הצורך להתעמת איתו בטווח הארוך, בעת גיבוש קווי המתאר של הסדר מדיני עתידי.

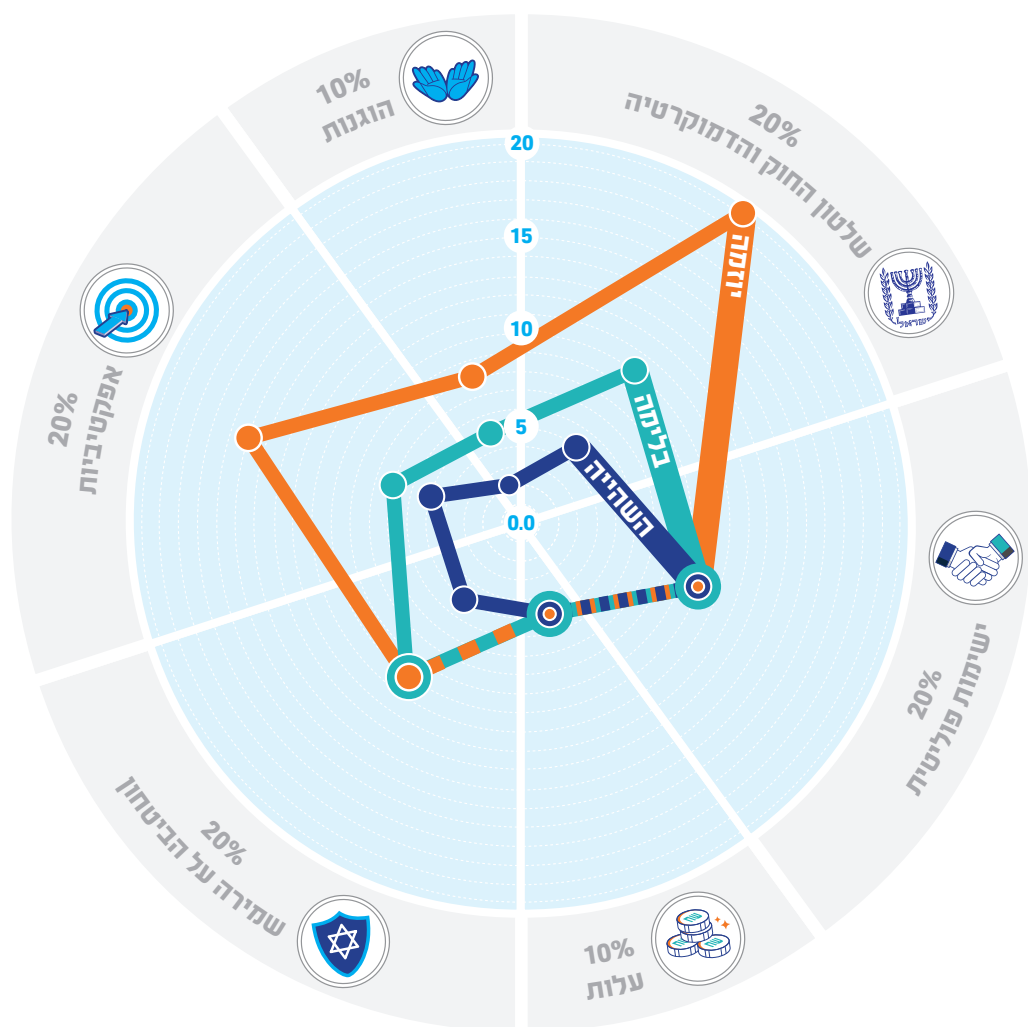
לאחר שנים שבהן נמנעו תומכי פתרון שתי המדינות מלנסות ולקדם גם בהיעדר משא ומתן מדיניות שתאפשר הסדר עתידי בגדה המערבית, יש לעבור לגישה יוזמת.

על תומכי פתרון שתי המדינות לעבור לגישה יוזמת שאינה מסתפקת בבלימת הניסיונות לסיפוח, אלא מבוססת על חשיבה מעשית כיצד לקדם את פתרון שתי המדינות בכל דרך אפשרית עד למשא ומתן ובמקביל לו

ממשלה המעוניינת בהסדר מדיני אינה יכולה להסתפק בבלימת צעדי הגורמים הקובעים עובדות בשטח ומקדמים סיפוח, אלא חייבת לקדם באופן מעשי את פתרון שתי המדינות בכל דרך אפשרית עד למשא ומתן ובמקביל לו.

בנוסף לקידום הדרישה למשא ומתן, על ממשלה שרוצה ליצור אפשרות לשלום באמצעות פתרון שתי המדינות להכיר בכך שלשליטה הישראלית בגדה המערבית ממדים אזוריים רבים. כל משרדי הממשלה חייבים לעסוק בנושא באופן שיצמצם שליטה זו גם לפני משא ומתן, באופן שיאפשר את הצלחתו בעתיד.

ניתוח חלופות



הבעיה שעימה מתמודד המסמך היא היעדר יוזמה ישראלית מקדמת שלום - היעדר המשפיע באופן ישיר על המשך השליטה הישראלית בגדה המערבית. הגישה הרווחת כיום משאירה את פתרון שתי המדינות למשא ומתן עתידי. בפועל, היא מעניקה בכך שליטה מלאה בתחום המדיני לאלו הפועלים למיטוט רעיון שתי המדינות, ואינה מאפשרת לאלו המעוניינים בשלום ובשוויון לקדם מדיניות שתוביל לכך.

מסמך זה דן בפתרונות שונים שמטרתם לקדם מציאות של שתי מדינות. חלופות אלו נבחנו מתוך מתן תשומת לב ליעדים ולשיקולים מעשיים שונים: שמירה על שלטון החוק והדמוקרטיה, אפקטיביות, שמירה על הביטחון, הוגנות, ישימות פוליטית ועלות. הפתרונות שנדונו הם חלופת ההשגה, שמשמעה קידום פתרון שתי המדינות באמצעות משא ומתן בלבד; חלופת הבלימה, הכוללת תכניות שונות שמטרתן מניעת סיפוח; וחלופת היוזמה, ובה תכניות פרו-אקטיביות שמטרתן הסרת שליטה לא הכרחית בגדה המערבית באופן שיאפשר ניהול משא ומתן יעיל בעתיד.

לאחר שקילת היתרונות והחסרונות של כל אחת מן החלופות, נייר המדיניות ממליץ לבחור בגישה היוזמת: קידום בשטח של פתרון שתי המדינות, במקביל לחתירה למשא ומתן. פתרון זה מציע לזהות את ממדי השליטה הישראלית בגדה המערבית שאינם נובעים מכורח ביטחוני ולהסירם באופן יוזם ואחראי, במקביל לקריאה מתמדת למשא ומתן. יתרונה המשמעותי של חלופה זו נעוץ בכך שהיא משרתת באופן מיטבי את מטרת המדיניות - קידום פתרון שתי המדינות באמצעות יצירת תנאים מיטביים למשא ומתן עתידי, מתוך התחשבות בשינויים שחלו בשטח ובדמוגרפיה. גישה זו מאפשרת יוזמה פוליטית שאינה נשענת באופן בלעדי על משא ומתן, אלא פועלת ליצירת התנאים שיאפשרו אותו בעתיד. החיסרון העיקרי בפתרון זה הוא הצורך בעימות ישיר מול לובי חזק ומאורגן של תומכי סיפוח.

לשם יישום הפתרון המוצע יש לבצע ניתוח עומק של מוקדי השליטה הישראלית בגדה המערבית. יש לפעול להסרת השליטה במוקדים שבהם הדבר אינו כרוך בפינוי מתנחלים בפועל, ובמקביל יש לאפשר לפלסטינים לפתח את שטח C. כל המשרדים הנוגעים בתפעול המדיניות בגדה המערבית יהיו מעורבים ביישום הפתרון, ולא משרד ראש הממשלה ומשרד הביטחון בלבד.

היכולת לקדם משא ומתן מול הפלסטינים נראית קלושה לעת עתה, ומשנה לשנה קשה יותר לקדם את פתרון שתי המדינות. אך הוויתור על העיסוק בפתרון שתי המדינות - הפתרון המיטבי הן מבחינת צרכי הביטחון של מדינת ישראל והן מבחינה מוסרית - הוא בעוכרנו. משום כך הצורך ביוזמה בהווה שתאפשר הסדר מדיני בעתיד דחוף מתמיד.

קריטריון	השהיה	בלימה	יוזמה	משקל
שלטון החוק והדמוקרטיה 	ציון נמוך: מערכות השלטון סופגות פגיעה יום-יומית כתוצאה מקיומן של שתי מערכות חוק נפרדות בפועל למתנחלים ולפלסטינים, בתקווה שבעתיד כלשהו הבעיה תיפתר על ידי הסכם.	ציון בינוני: החלופה מונעת סיפוח שכנראה יאתגר את שלטון החוק אפילו יותר מהיום, אך היא אינה מסדירה את מפעל ההתיישבות עד להסכם עתידי וגם לא את מפעל המאחזים, ובכך אינה מתמודדת עם הפגיעה הנוכחית בשלטון החוק ובדמוקרטיה, כתוצאה מקיומן של שתי מערכות חוק נפרדות בפועל למתנחלים ולפלסטינים.	ציון גבוה: הגישה מדגישה ציבורית ומפחיתה אופרטיבית את היעדר האכיפה החמור בשטח C, ועונה על הצורך במדיניות שתגביר אכיפה יומיומית בשטח גם לפני הסדר.	20% השהיה: 5 בלימה: 10 יוזמה: 20

קריטריון	השהיה	בלימה	יוזמה	משקל
הוגנות	ציון נמוך:	ציון בינוני:	ציון גבוה:	10%
	חוסר עיסוק במציאות היום-יומית בשטח יוצר פגיעה בכל אוכלוסיות היעד: המתנחלים אינם זוכים למענה בנוגע לעתידם; כלל הישראלים מחכים להסכם עתידי; וצרכיה של האוכלוסייה הפלסטינית זוכים להתייחסות מועטה בלבד.	ביטחון ועתיד המתנחלים זוכים למענה קצר טווח בכך שכבישים נבנים למענם ובכך שאפשרות פינוי-פיצוי נפתחת עבור אלו הרוצים בכך. עם זאת קיים חשש לעקרונות מדיניות סותרים: ישנה השקעה רבה בשימור המצב הקיים של המתנחלים, ולכן לא ברור מדוע יבחרו במסלול של פינוי-פיצוי. גם חלק מהאוכלוסייה הפלסטינית זוכה למענה, שכן החלופה שמה דגש על פיתוח כלכלי. אולם לא ברור כיצד אפשר לפתח כלכלה פלסטינית ובמקביל להרחיב את גושי ההתנחלויות.	הגישה היוזמת מתמודדת בהצלחה עם האתגר המשולש סביב סוגיית ההוגנות: עתיד המתנחלים, יחס לכלל האוכלוסייה בישראל, ויחס לאוכלוסיה הנמצאת תחת כיבוש צבאי.	השהיה: 2 בלימה: 5 יוזמה: 8

קריטריון	השהיה	בלימה	יוזמה	משקל
אפקטיביות	ציון נמוך מאד:	ציון נמוך:	ציון גבוה:	20%
	החלופה מתאפיינת בהיעדר שליטה על התהליכים בהווה, המקשים על משא ומתן עתידי. אנשי המשא ומתן העתידי יקבלו לפיכך לידיהם נסיבות בשטח שהייתה להם מעט מאוד שליטה על עיצובן, אך הם יידרשו להתמודד עם תוצאותיהן.	אמנם חלופת הבלימה עוסקת במניעת חיכוך בין מתנחלים ופלסטינים, אך בפועל היא עושה זאת על ידי הוספת נכסים אזרחיים ישראלים בשטח, שיקשו על מימוש פתרון שתי המדינות במשא ומתן עתידי.	בחלופה זו ממשלת ישראל מקדמת כל נסיגה משטח שאינה מחייבת משא ומתן. בכך היא מממשת את מטרת המדיניות באופן המרבי מבין כל החלופות.	השהיה: 5 בלימה: 7 יוזמה: 15

קריטריון	השהיה	בלימה	יוזמה	משקל
ישימות פוליטית	ציון בינוני:	ציון בינוני:	ציון בינוני:	20%
	ההיתכנות הפוליטית הבינונית של חלופת ההשהיה נובעת מכך שאינה קוראת תגר על מדיניות הימין בטווח הקצר, אך בסופו של דבר תחייב התמודדות מורכבת יותר עם הימין בעתיד, מימוש פתרון שתי המדינות.	ההיתכנות הפוליטית הבינונית של חלופת הבלימה נובעת מכך שאינה קוראת תגר על מדיניות הימין בטווח הקצר, אך בסופו של דבר תחייב התמודדות מורכבת יותר עם הימין בעתיד, מימוש פתרון שתי המדינות.	הישימות הפוליטית של חלופת היוזמה היא הנמוכה ביותר בטווח הקצר, שכן היא דורשת עימות עם לובי חזק המעוניין בסיפוח, אך היא מצמצמת את העימות עם אותו לובי בעת מו"מ על הסדר עתידי.	השהיה: 10 בלימה: 10 יוזמה: 10

קריטריון	השהיה	בלימה	יוזמה	משקל
עלות *  מתוך הבנה שמדובר בתכנית רב-מערכתית, כל חלופה תצטרך להתמודד עם מדדי עלות רב-שנתית בשני שלבים. השלב הראשון כולל בניית מדדי עלות כלליים לקיום סטטוס קוו ומדדי עלות לסיפוח; עד כה לא נוצרו מודלים כלכליים המחשבים עלות סיפוח ומביאים בחשבון משרדי פנים, הסכמי סחר וכדומה. השלב השני כולל חישוב עלותה של בניית מערכת מתאמת לשינוי מבני שליטה; מערכת זו תכלול גם מודלים כלכליים ליישום התכנית.	ציון בינוני: חלופת ההשהיה מבוססת על המתנה למו"מ עתידי, תוך המשך שינוי התנאים בשטח. מדיניות זו עלולה לגבות מישראל עלות עתידית ניכרת.	ציון בינוני: חלופת הבלימה אמנם עוצרת את המשאבים לעיבוי השליטה בגדה המערבית, אך אינה עוסקת כלל בהמשך קיום השליטה באזורים הקיימים ואף מעבה בנייה יזומה בחלק מהגדה המערבית, מה שיגביר את העלות הכרוכה ביישומה.	ציון בינוני: חלופת היוזמה תחייב בחינת עלות מקיפה של כל אמצעי ההתבססות של הימין המתנחלי וחלק ממוסדות המדינה בגדה המערבית. בחינת עלות זו מחייבת צוות ייעודי שיעסוק בנושא כשלב מקדים לביצוע החלופה.	10% השהיה: 5 בלימה: 5 יוזמה: 5

קריטריון	השהיה	בלימה	יוזמה	משקל
שמירה על הביטחון	ציון נמוך:	ציון בינוני:	ציון בינוני:	20%
	על פי מחקר מולד, הצבא עסוק כיום באופן מוגבר בהגנה על התשתיות הישראליות בגדה המערבית, יותר מאשר בהגנה על גבולות המדינה.	על פי מחקר מולד, הצבא עסוק כיום באופן מוגבר בהגנה על התשתיות הישראליות בגדה המערבית, יותר מאשר בהגנה על גבולות המדינה. מצד אחד, החלופה תתרום להפחתת החיכוך בין צה"ל לבין הפלסטינים. מנגד, היא תעשה זאת באופן המצריך נוכחות של עוד כוחות ביטחון בגדה המערבית, שיאפשרו מערכת חיים כפולה של מתנחלים ופלסטינים. הדבר צפוי לבוא על חשבון שמירה על הביטחון בגבולות.	אמנם השליטה הישראלית בגדה המערבית תישאר, כמו בחלופות האחרות, עד סיום משא ומתן, אך החזרת היוזמה למדינה תאפשר למערכת הביטחון לייצר תנאים של פחות חיכוך עם אוכלוסייה פלסטינית (כמו בחלופת הבלימה) ובנוסף לכך, להוציא מהשטח כוחות שנכחותם בו אינה נדרשת.	השהיה: 5 בלימה: 10 יוזמה: 10

בבחינת ציוני החלופות, ישנו יתרון מובהק לחלופת היוזמה: כאשר בשקלול הסופי חלופת היוזמה זוכה ל-68%, חלופת הבלימה ל-47% וחלופת ההשהיה ל-32%. האתגרים העיקריים בחלופת היוזמה כרוכים במהלכים הפוליטיים והמנהלתיים שהיא דורשת: מאבק עיקש ועקבי אל מול לובי חזק מאד של תומכי סיפוח, וניסיון לייצר תיאום בין משרדי. עם זאת, היא החלופה היחידה שמאפשרת פעולה ללא משא ומתן ושמקדמת את שאיפות המדיניות של המחנה. ראוי לציין שאין צורך לראות בה חלופת "הכול או כלום", אלא כזו המתווה דרך ותפיסת הפעלה להתקדמות.

בחינת היתרונות והחסרונות של החלופות השונות מדגישה את חסרונות חלופת ההשהיה וחלופת הבלימה. נראה שחלופות אלו פועלות מתוך תפיסה שכיוון שמשא ומתן יטרוף את הקלפים, אין צורך בגיבוש מדיניות יוזמת והאפשרויות הן זניחת המשחק הפוליטי באופן מלא או בלימה של הידרדרות לסיפוח בלבד. חלופות אלה מייצבות את המצב הקיים, אך נדמה ששתיהן נמנעות מקידום מדיניות פרו-אקטיבית. גרוע מכך, זניחת הזירות הממשלתיות, פרט למשרד ראש הממשלה ומשרד הביטחון, מאפשרת לקיים שתי אסטרטגיות במקביל: קידום ההתנחלויות בכמה מהמשרדים וניסיון לבלום אותן במשרדים אחרים.

צעדים אפשריים למימוש החלופה היוזמת

1. צמצום שטחי השיפוט של ההתנחלויות, אשר משתרעים כיום על כ-540,000 דונם.
2. צמצום שטחי האש והעברתם לדרום המדינה.
3. צמצום הצווים לאיסור בנייה לאורך הגדר או ביטולם כליל.
4. השלמת ההיערכות מחדש שבהסכמי וואי: העברת שטחים מ-C ל-B או ל-A; העברת גנים, כדים, חומש ושאנור משטח C לשטח A.
5. ביטול ניהולם של הגנים הלאומיים על ידי עמותות פרטיות (כגון עמותת "אלעד") והעברתם לידי המדינה.
6. התרת בנייה לתושבי מרחב התפר.
7. התרת כניסה לבעלי קרקעות למרחב התפר לשם עיבוד אדמותיהם.
8. פתיחת כבישים אשר בפועל חסומים כיום בפני פלסטינים, כגון כביש חווארה-אלון מורה (ציר מדיסון).
9. פתיחת כביש 443 לפלסטינים ומתן גישה דרך ביתוניא.
10. פינוי מאחזים שנחשבים לא חוקיים לפי החוק הישראלי, על פי מתווה אובמה-נתניהו מ-2009.
11. קידום חוק פינוי-פיצוי.
12. הקמת מנהלת פינוי לפי המלצת מבקר המדינה מ-2006 ו-2009 להתמודדות מקיפה עם הצורך למצוא דיור ותעסוקה חלופית למתפנים עתידיים.

שטח שיפוט אזורי

אזור בו רשאית רשות מקומית מסוימת להפעיל את סמכויותיה. סמכויות אלה כוללות, בין היתר, את הסמכות לספק שירותים, להטיל ולגבות מסי ארנונה ולאכוף חוקי עזר.

שטח אש

שטח המוקצה לצבא על ידי המדינה, על מנת שיוכל להתאמן.

צו הריסה מנהלי

צו כנגד בנייה ללא היתר המאפשר הריסת המבנה.

שטח C

שטח בגדה המערבית הנמצא בשליטה ביטחונית ואזרחית ישראלית.

מרחב התפר

המרחב שבין הקו הירוק לגדר ההפרדה.

כביש עוקף

כביש שנבנה על ידי המנהל האזרחי כדי לאפשר לישראלים להגיע להתנחלויות ללא מעבר דרך כפרים או יישובים פלסטיניים.

סיפוח זוחל

פעולות שמתבצעות על ידי מתנחלים או על ידי המדינה, ושמקדמות סיפוח עתידי של הגדה המערבית על ידי ישראל.

עתודות קרקע

קרקע בתוך השטח הריבוני של ישראל שצפויה להיות מועברת למדינה פלסטינית עתידית, בתמורה להישארות שטחים של התנחלויות בריבונות ישראלית.

המנהל האזרחי

גוף צבאי שמנהל מטעם מדינת ישראל את הפעילות האזרחית בגדה המערבית (הן של הפלסטינים והן של המתנחלים).

אזור עדיפות לאומי

אזור שממשלת ישראל הכריזה עליו כאזור מועדף, וכפועל יוצא מכך מוענקים ליישובים הנמצאים בגבולותיו תמיכה, סיוע, הנחות, הטבות ותמריצים שונים.

גושי התנחלויות

כינוי לקבוצה של התנחלויות באזור גיאוגרפי אחד.

חוק פינוי-פיצוי

חוק שמאפשר למתנחלים הרוצים בכך לקבל פיצוי כספי תמורת מעבר לתוך שטחי ישראל הריבונית.

"בג"ץ קבע כי מאחז עמונה יפונה בדצמבר; נתניהו: פועלים לפתור את הבעיה". הארץ, 14.11.2016.

ביטחון תחילה. מפקדים למען ביטחון ישראל.

בן ששון-גורדיס, אבישי ולוי, יונתן. "הביטחון הלאומי וההתנחלויות". מולד - המרכז להתחדשות הדמוקרטיה, מאי 2017.

ברגר, יותם. "מפקד המתנחלים". הארץ, עודכן ב-29.1.2019.

גודמן, מיכה. "יוצאים מן המלכוד - שמונה צעדים לצמצום הסכסוך". ליברל, 7.3.2019.

גריןשטיין, אריק. "קיסניגר: פתרון שתי המדינות בלתי ניתן ליישום". מידה, 21.11.2016.

דור-און, עמי. "ישראל על סף מלחמת אזרחים". News1, 29.5.2014.

הצעת חוק החלת דיני התכנון והבנייה הישראליים בתחום מעלה אדומים, התשע"ו-2016.

הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות [מס' 146] [חלוקת הכנסות], התשע"ח-2018.

"ישראל דוחה את ההוראה על הרס הכפר הפלסטיני חאן אל-אחמר". ALJAZEERA, 21.10.2018.

כריש חזוני, הודיה. "קושנר: 'ההנהגה הפלסטינית נראתה די מטופשת'". מקור ראשון, 7.7.2019.

לוינסון, חיים. "התנחלויות ששטחים סביבן נתפסו לצורכי ביטחון מנצלות אותם לחקלאות ולמגורים". הארץ, 5.7.2015.

מנקין, מיכאל. "למה השמאל חייב להתנגד, לראשונה בתולדותיו, לחידוש המשא ומתן". מולד - המרכז להתחדשות הדמוקרטיה, 19.3.2013.

מרום, יעל. "רוב הישראלים היהודים והפלסטינים בשטחים כבר לא תומכים בפתרון שתי המדינות". שיחה מקומית, 25.1.2018.

מתווה אסטרטגי לזירה הישראלית-פלסטינית. INSS - המכון למחקרי ביטחון לאומי, אוקטובר 2018.

"מתחילה לעבוד: שקד הגישה הצעת חוק לסיפוח גושי ההתיישבות". כיפה, 3.11.2019.

"נתניהו: אם אבחר, אחיל ריבונות על בקעת הירדן וצפון ים המלח". הארץ, 10.9.2019.

"עידן ה'הסדרה' - דוח ההפקעה של ועדת זנדברג להכשרת מאחזים ובנייה בלתי חוקית בהתנחלויות: ניתוח, השלכות ויישום". יש דין, ינואר 2019.

צנעני, עומר. [תהליך אנאפוליס \(2007-2008\) - "נווה מדבר" או "פאטה מורגאנה"](#). מולד - המרכז להתחדשות הדמוקרטיה, 2015.

קושמרו, דני. ["שתי מדינות לשני עמים" - האם איחרנו את המועד?"](#). mako, 31.5.2013.

קרני, יובל. ["נקים ממשלה ממלכתית ולא מלכותית"](#). ידיעות אחרונות, 30.1.2019.

[רגבים לבג"ץ: חשמל לא חוקי למאחזי הרשות הפלשתינית - במימון אירופאי](#). אתר האינטרנט של עמותת רגבים, תאריך פרסום לא מצוין.

["ריבונות ביהודה שומרון ובקעת הירדן"](#). אתר מועצת יש"ע, 3.1.2018.

[תוכנית ההתכנסות](#). מכון ראות, 24.5.2006.

[תכנית עמר בר-לב - היפרדות בביטחון](#). אתר האינטרנט של עמר בר-לב, 3.10.2015.

וְכִי אָזְכֵּר כִּי
 קָרַע הַמִּנְהַל הָאֵזוֹר
 וְהַתַּנְחַלּוּיּוֹת חֹק פִּי
 וְשֵׁט אֲזוֹרִי שֵׁטח אֵשׁ צוֹ הָרִיסָה
 מִכְּבֵּה הַתֶּפֶר כְּבִישׁ עוֹקֵף סִיפּוֹת
 וְהַמִּנְהַל הָאֲזוֹר עֲדִיפּוֹת
 הַלּוּיּוֹת חֹק פִּינוּי-פִּיצוּי שֵׁטח
 אֵשׁ צוֹ הָרִיסָה מִנְהַלִּי שֵׁטח
 שֵׁט עוֹקֵף סִיפּוֹת זֹחַל עֲתוּדוֹת קֶרֶן
 וְרֹחִי אֲזוֹר עֲדִיפּוֹת לֵאדוֹמִי גֹשֶׁשׁ
 פִּינוּי-פִּיצוּי שֵׁטח שִׁיפּוֹט אֲזוֹרִי
 זֶה מִנְהַלִּי שֵׁטח C מִרְחֵב הַתֶּפֶר
 וְזֹחַל עֲתוּדוֹת קֶרֶקַע הַמִּנְהַל
 וְיֹת לֵאדוֹמִי גֹשֶׁשׁ הַתַּנְחַלּוּיּוֹת חֹק
 שִׁיפּוֹט אֲזוֹרִי שֵׁטח אֵשׁ צוֹ
 C מִרְחֵב הַתֶּפֶר כְּבִישׁ עוֹקֵף
 וְעוֹדוֹת קֶרֶקַע הַמִּנְהַל הָאֲזוֹרִי אֵז
 מִי גֹשֶׁשׁ הַתַּנְחַלּוּיּוֹת
 שֵׁט אֲזוֹרִי שֵׁטח אֵשׁ
 מִכְּבֵּה הַתֶּפֶר כְּבִישׁ עוֹקֵף
 הַמִּנְהַל הָאֲזוֹרִי אֵז
 וְיֹת חֹק פִּינוּי-פִּיצוּי שֵׁטח
 וְצוֹ הָרִיסָה מִנְהַלִּי שֵׁטח C
 וְקֶרֶן סִיפּוֹת זֹחַל עֲתוּדוֹת קֶרֶן
 וְאֲזוֹר עֲדִיפּוֹת לֵאדוֹמִי גֹשֶׁשׁ
 שֵׁטח שִׁיפּוֹט אֲזוֹרִי שֵׁטח
 C מִרְחֵב הַתֶּפֶר כְּבִישׁ
 יֶקַע הַמִּנְהַל הָאֲזוֹר

ויבואו ויפרכו כל
 ויקע המנהל האזורי
 ויתנחלויות חוק פ
 וט אזורי שטח אש צו הרי
 ויחבר התפר כביש עוקף סיפ
 וימנהל האזורי אזור עדיפ
 וחליות חוק פינוי-פיצוי שט
 אש צו הריסה מנהלי שטח
 ועוקף סיפוח זוחל עתודות קר
 ורחי אזור עדיפות לאומי גוש
 פינוי-פיצוי שטח שיפוט אזורי
 מה מנהלי שטח C מרחב התפ
 ח זוחל עתודות קרקע המנהל
 וות לאומי גושי התנחלויות ח
 ח שיפוט אזורי שטח אש צו
 ח C מרחב התפר כביש עוק
 ודות קרקע המנהל האזורי א
 מי גושי התנחלויות ח
 וינו אזורי שטח א
 ח התפר כביש עוקף
 מהל האזורי אזור ע
 ח חוק פינוי-פיצוי שטח
 ח הריסה מנהלי שטח C
 ח סיפוח זוחל עתודות קר
 ח אזור עדיפות לאומי גושי
 ח שטח שיפוט אזורי ש
 ח C מרחב התפר כבי
 ח יקע המנהל האזור

דדך

חוקרים | מלמדים | משנים
 חבנית העמיתים של קרן ברל כצנלסון

קרן
 ברל
 כצנלסון

ערך | פעולה | שינוי

מדיני-בטחוני
 דמוקרטיה
 ושלטון החוק
 חברתי-כלכלי
 דת ומדינה