

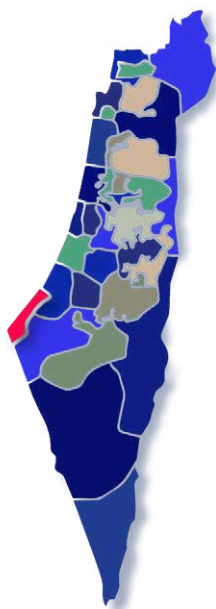
פרק שלישי

מדינה אחת פדרטיבית

המודל – מדינה אחת בעלת ממשל פדרלי מרכזי, המורכבת ממחוזות פדרטיביים. חלוקה למחוזות יהודיים במהותם ולמחוזות פלסטיניים במהותם. החלוקה יכולה להיות למחוז אחד פלסטיני ומחוז אחד יהודי, או למספר מחוזות מכל סוג.

הרעיון המרכזי – הימנעות מחלוקת הארץ והמשך שימור זהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. נוסף על כך, העברת סמכויות בתחומים נרחבים לרמת המחוז, שתאפשר לפלסטינים וליהודים לשלוט בעצמם בנושאים אלה.

תרשים ג' – פדרציה (אילוסטרציה)



א. החלוקה הטריטוריאלית

הרעיון בבסיס הפדרציה הוא שיהיו מחוזות פלסטיניים במהותם ומחוזות יהודיים במהותם. המודל מכסה גם חלופה שבמסגרתה קיימים במדינה מחוז פלסטיני אחד ומחוז יהודי אחד, וגם חלופה שבה המדינה מחולקת ליותר מחוזות – פלסטיניים ויהודיים. חלוקה כזאת תקל על יצירת הומוגניות של תושבי כל מחוז.

הועלו גם רעיונות ליצירת מחוזות על בסיס מאפיינים נוספים כגון מחוזות יהודיים דתיים, חרדיים, חילוניים וכדומה. מדובר ברעיון שמסבך עוד יותר את המודל, הסבוך גם כך.

אם מנסים ליצור מחוזות הומוגניים בהיבט הלאומי, קרי מחוזות שתושביהם פלסטיניים ומחוזות שתושביהם יהודים, אזי יהיה קושי ליצור רציפות מלאה בשטח כל מחוז, בפרט אם נמנעים מפינוי יישובים קיימים. מנגד, אם שטח המחוז אינו רציף, ההחלה של מערכות כללים שונות של המחוזות השונים תהיה מסובכת ותתחייב הותרת תחומים רבים יותר בידי השלטון המרכזי.

אם מוותרים על השגת מתאם מלא בין החלוקה הלאומית והדתית לבין אופן הגדרת גבולות המחוזות, המשמעות היא שבמחוזות יתגוררו גם תושבים שאינם חלק מקבוצת הרוב במחוז. כיוון שהרעיון הוא שבמחוזות הפלסטיניים יהיה ביטוי ללאומיות הפלסטינית ובמחוזות היהודיים יהיה ביטוי ללאומיות היהודית, אזי יידרשו הסדרים שמבטיחים את זכויות קבוצות המיעוט הללו, ואשר מספקים צרכים הקשורים לזהותם השונה כגון שירותי חינוך ותרבות.

ב. מעמד ההתנחלויות

ההתנחלויות יוכלו להישאר על כן וישתלבו במחוזות השונים כמו כל יישוב אחר במדינה. עם זאת, חלק מההתנחלויות מקשות על יצירת רציפות פלסטינית במחוזות הפלסטיניים, ובפרט אם יהיה מדובר במחוז פלסטיני אחד, ולכן יהפכו בפועל למובלעות יהודיות בתוך המחוז, אלא אם יפנו.

ג. ירושלים

ירושלים תחייב מענה ייחודי. ניתן אולי לקבוע שהעיר, או לפחות החלקים הרגשיים בה (ובפרט האגן הקדוש), תהנה ממעמד מיוחד ויחולו עליה הסדרים ייחודיים של חלוקת סמכויות פונקציונלית (בדומה לבריסל בבלגיה). יידרשו פתרונות יצירתיים, המעניקים מעמד מסוים גם לפלסטינים בחלקים מהעיר והמתחשבים ברגישויות דתיות.

ד. היבטי אזרחות ותושבות

כל תושבי הפדרציה יהפכו להיות תושבי קבע במדינה, הזכאים לחופש תנועה במדינה ולזכויות נוספות. תהיה להם גם זכות לקבל אזרחות במדינה. תושבות קבע במחוז תאפשר להצביע לרשויות המחוז. האזרחות תכלול את הזכות לבחור ולהיבחר למוסדות המדינה ברמה הפדרלית.

ה. סמכויות שלטוניות

יהיה מקום להעניק כמה שיותר סמכויות לשלטונות המחוז, על מנת לאפשר לכל עם לשלוט בענייניו באופן מלא ככל האפשר. עם זאת, יידרש לשמר בידי הממשל הפדרלי החלטות בנושאים ברמה הלאומית ובתחומים חוצי מחוזות. הסמכות השיורית, קרי כל סמכות שלא תוגדר כנופלת בסמכות המחוז תישאר בידי הממשל הפדרלי.

אין נוסחה אחת לגבי אופן חלוקת הסמכויות בין הממשל הפדרלי והמחוזות. יש נושאים שהם בבירור בסמכות הממשל הפדרלי כגון יחסי החוץ, ביטחון החוץ, משאבי הטבע הלאומיים, המדיניות המקרו-כלכלית, מדיניות ההגירה והמרחב האווירי, הימי והאלקטרומגנטי; ויש נושאים שהם בבירור בסמכות המחוז כגון רווחה, התחום המוניציפלי, תכנון ובנייה מקומיים, אכיפה פלילית ומיסוי מחוזי. בנושאים אחרים, למשל בתחומי התקינה, התקשורת, האנרגיה והחקלאות, החלוקה מובהקת פחות ומושפעת משיקולים שונים המושכים לכיוונים שונים. בגלל השטח הקטן של מדינת ישראל והעובדה שגבולות המחוזות עשויים להיות מפותלים, מתבקש להשאיר לרמה הפדרלית נושאים שיש לגביהם היגיון ברציפות נורמטיבית, למשל תעבורה, תקשורת ואיכות הסביבה. זאת ועוד, בתחומים מסוימים כמו חינוך ותרבות יהיה היגיון לשמר פיקוח פדרלי, כדי לוודא שהמסרים יתאמו את ערכי המדינה וכן שצורכי המיעוט במחוזות נשמרים באופן מספק.

יהיה צורך להקים מוסדות שלטון המתאימים למודל הפדרלי. כך למשל, כנהוג בפדרציות, ניתן יהיה לחלק את הרשות המחוקקת לשני בתים: מועצה ארצית (או בית תחתון) הדומה לכנסת, שתיבחר על ידי כלל אזרחי המדינה; ומועצת המחוזות (בית עליון), שבה יהיה ייצוג לנציגי המחוזות. הממשלה הפדרלית תוכל להיבחר בנפרד (כמו במשטר נשיאותי) או להיות מורכבת מתוך החברים בבתי הנבחרים. השיטה שתיקבע לעריכת הבחירות למוסדות אלו תשליך על המשקל היחסי של המחוזות ושל כלל הציבור בהרכבם. נוסף על כך תהיה מערכת שיפוט

פדרלית, לדיון בנושאים שבסמכות הממשל הפדרלי. הממשל הפדרלי ימומן על ידי מיסים פדרליים.

כיוון שהממשל הפדרלי נועד לשרת את כלל אזרחי המדינה וכיוון שאנשיו יפעלו בכל המדינה, כולל במחוזות הפלסטיניים, יהיה צורך להבטיח ייצוג של הציבור הפלסטיני במסגרת הפקידות ומנגנוני השלטון בתחומים השונים, כולל בערכאות השיפוטיות. זאת על מנת לממש נורמות המצופות ממשטר דמוקרטי, וכן כדי לעודד את הפלסטיניים להסכים למודל הפדרטיבי ולמנוע התמרמרות הנובעת מחוסר שילוב לאורך זמן. המשמעות היא שעובדי ממשל פדרלי פלסטיניים יוכלו לפעול גם במחוז יהודי ונציגים יהודים – במחוז פלסטיני. הממשל הפדרלי יצטרך לפעול במקביל בשתי השפות – עברית וערבית.

לכל מחוז יהיו רשויות משלו שיכללו ממשלה, מועצה מחוקקת וכן מערכת שיפוט שתוסמך להכריע לפי דיני המחוז. נוסף על כך יהיו למחוז כוחות משטרה שיטפלו בתחום הפלילי שבסמכות המחוז.

הרשויות במחוז ייבחרו על ידי תושבי הקבע במחוז. אם יהיו קבוצות של מיעוטים אתניים במחוזות השונים, יידרשו הסדרים שיבטיחו כי זכויותיהם לא יקופחו, למשל על ידי הבטחת ייצוג שלהם במוסדות המחוז. מעבר לכך יידרש מענה לחשש מבחירתם של גורמים קיצוניים החותרים תחת קיום המדינה.

במחוזות היהודיים הדין הישראלי יהיה נקודת המוצא, בכפוף לשינויים והתאמות. לעומת זאת, במחוזות הפלסטיניים, בתחומים שהם בסמכות המחוז, ייתכן שיתאפשר להתבסס על החקיקה הפלסטינית הקיימת תוך התאמתה למסגרת המשפטית שתחול במישור הפדרלי, אשר תתבסס על הדין הישראלי הקיים, כולל התאמתה לעקרונות היסוד ולזכויות היסוד החוקתיים במדינה.

1. מעורבות הפלסטינים בשלטון

כלל אזרחי המדינה יוכלו לבחור ולהיבחר למוסדות הנבחרים של הממשל המרכזי הפדרלי. לפלסטינים, למרות היותם מיעוט במדינה, עשויה להיות השפעה פוליטית ניכרת. זאת, בין היתר, בהתחשב בפיצולים בתוך החברה היהודית, שאינה הומוגנית. המשמעות היא שהם יוכלו להשפיע על נושאים אסטרטגיים שנדונים במישור הפדרלי, כולל בתחומים של מדיניות חוץ, ביטחון לאומי, מדיניות כלכלית וכדומה.

גורמים שונים התומכים במודל הפדרציה מציעים דרכים לנסות להבטיח כי הרוב היהודי ימשיך להיות בעל השליטה בפועל במוסדות המדינה, למשל על ידי הותרת יותר מחוזות יהודיים לעומת מחוזות פלסטיניים ומתן משקל רב לנציגי

המחוזות. במקביל, כדי לרכז תוצאה זו, מוצע להעניק זכות וטו לכל אחד מן הלאומים בהחלטות מסוימות, כך שהפלסטינים יוכלו לחסום יוזמות שנוגעות אליהם במישרין. עם זאת, ניסיון לשמר בצורה מבנית או באמצעות נוסחאות שונות מצב של חוסר אפשרות של הפלסטינים להיבחר לעמדות השפעה, תוך דחיקתם המתמשכת אל מחוץ למעגל קבלת ההחלטות, יימצא במתח רב עם ערכים דמוקרטיים. יתרה מזאת, ספק רב אם הפלסטינים יסכימו להסדר כזה, ואף אם תתקבל הסכמתם, הוא צפוי ליצור תחושות תסכול והתמרמרות לאורך זמן, אשר יפגעו ביציבות המדינה הפדרלית.

ז. חופש התנועה במדינה

לא יהיו גבולות פנימיים פיזיים בין המחוזות, ותתאפשר תנועה חופשית בכל רחבי המדינה. אם יהיה צורך ביטחוני קונקרטי ניתן יהיה לקיים נקודות בידוק, כפי שהדבר נעשה בתוך תחומי המדינה כיום.

התנועה החופשית תאפשר העתקת מקום מגורים ברחבי המדינה. המשמעות היא שהתושבים הפלסטינים יוכלו לעבור גם למחוזות יהודיים במדינה, והיהודים למחוזות הפלסטיניים.

על מנת לשמר את אופיו של המחוז, ניתן יהיה לשקול קביעת מכסות של תושבים חדשים שאינם משתייכים לקבוצה האתנית של המחוז, כדי שמספרם לא יערער את זהות המחוז. במקביל, ניתן יהיה לקבוע כי העתקת מקום מגורים לא תעניק באופן אוטומטי מעמד תושב במחוז החדש וזכויות לבחור לרשויות המחוז, לפחות לתקופת מעבר. כך ניתן יהיה לשמר, לפחות לתקופה מסוימת, את האופי המקורי של המחוז.

הנושאים הנוגעים לשליטה במעטפת החיצונית ובמעברים הבינלאומיים ולמדיניות הכניסה והיציאה מהמדינה ייקבעו ברמה הפדרלית.

ח. סוגיית הפליטים

הממשל הפדרלי יגדיר את המדיניות בנושא כניסת פליטים פלסטינים מחו"ל לתוך המדינה. ככל שלפלסטינים תהיה השפעה רבה יותר במישור הפדרלי, עשוי להיות לחץ לאפשר הכנסה מסוימת של פליטים למדינה. מעבר לכך, ייתכן שזה יהיה אחד התנאים להסכמה פלסטינית למודל זה.

לאור חופש התנועה במדינה וככל שלא יהיו הגבלות על העתקת מקום מגורים בין המחוזות, ייתכן ניסיון של צאצאים של פליטי 1948 המתגוררים בשטחי יהודה

ושומרון (ורצועת עזה, אם תהיה חלק מהפדרציה) "לממש את זכות השיבה" ולחזור למקומות המוצא של משפחותיהם, כמפורט במודלים הקודמים.

בהיותם חלק מהמדינה, יידרש לשקם את מחנות הפליטים הקיימים כיום בשטח הפלסטיני, תוך מתן מענה לתושביהם.

ט. היבטים ביטחוניים

הממשל הפדרלי יהיה אחראי על הביטחון הכולל במדינה, הן מול איומים פנימיים והן מול איומים חיצוניים, לרבות אבטחת הגבולות החיצוניים, המרחב הימי והמרחב האווירי. כוחות הביטחון, כולל צה"ל ושב"כ, יהיו תחת סמכותו של הממשל הפדרלי, ויוכלו לפעול גם בתחומי המחוזות בעת הצורך.

המשטרה הפדרלית תהיה מוסמכת לפעול בתחומים שבסמכות הממשל הפדרלי, למשל באכיפת איסורים פדרליים. ככל שלממשל הפדרלי יוקנו יותר סמכויות, משטרה זו תפעל בתחומים רבים יותר. במשטרה הפדרלית ייכללו גם יהודים וגם פלסטינים, ויש להניח כי שוטרים פלסטינים יפעלו גם במחוזות יהודיים ולהיפך. הדבר נחוץ, בין היתר, כדי להבטיח אכיפה שוויונית ולמנוע פוטנציאל לקנוניות ושחיתויות. מצד שני, יש בכך פוטנציאל לחיכוך.

תידרש הסדרת היחסים בין כוחות הביטחון והמשטרה במישור הפדרלי לכוחות המשטרה של המחוזות וכן בין כוחות המשטרה של המחוזות השונים, למשל לגבי אירועים בעלי אופי ביטחוני שמתרחשים במחוז, או באירועים חוצי מחוזות. מעבר למחלוקות האופייניות לכל מדינה פדרלית במישור היחסים האמור, המתחים הלאומיים מוסיפים ממד נוסף של מורכבות למערכת יחסים זו.

דילמה שתדרוש הכרעה תהיה אם וכיצד לשלב פלסטינים במסגרת הצבא ושאר כוחות הביטחון במדינה.

י. היבטים חברתיים

מאחר שהפדרציה מחייבת חיים משותפים ושלובים, הצלחתה תותנה בקיומם של תהליכי פיוס אפקטיביים בין החברה הישראלית והפלסטינית. מדובר באתגר כבד משקל נוכח העוינות המושרשת והפערים הכלכליים הגדולים.

יא. היבטים כלכליים ואזרחיים

המדיניות המקרו־הכלכלית תיקבע ברמת הממשל הפדרלי. כך גם סוגיות הנוגעות לפיתוח ולניצול המשאבים הלאומיים, וכן תחומים שחוסר אחידות בהם עלול

לפגוע בסחר הוגן בשל חופש התנועה של אנשים וסחורות, כולל נושאי תקינה, מיסוי עקיף, קניין רוחני וכיו"ב.

כל מחוז יקבע לעצמו את תקציבו ויהיה אחראי על הפיתוח הכלכלי בתחומו, כולל התכנון הקרקעי ואופן ניצול משאבי המחוז. המחוזות יוכלו לפתח מקורות הכנסה עצמאיים, כולל בצורה של מיסים מקומיים.

יהיה צורך לתת מענה לפערים הכלכליים האינהרנטיים בין מחוזות עשירים למחוזות עניים ולפעול לאיזון באמצעות השקעות במחוזות הפלסטיניים החלשים, כמו גם במחוזות חלשים אחרים במדינה. המשמעות היא שהמחוזות היהודיים, העשירים יותר, יממנו למעשה את המחוזות הפלסטיניים, העניים יותר.

במסגרת הפדרציה יהיה צורך לתת מענה לפערים הקיימים בדיני המקרקעין ולכך שמרבית הקרקעות ביהודה ושומרון אינן מוסדרות. יידרש מהלך האחדה והסדרה של הנושא.

יב. שימור האופי היהודי של המדינה

אפשר יהיה לעגן את הזהות היהודית של המדינה באופן שאינו ניתן לשינוי, למשל במסגרת החוקה המקימה את הפדרציה. עם זאת, גם עיגון כזה לא יוכל למנוע באופן מוחלט שינויים בזהות המדינה שינבעו מההרכב הדמוגרפי שלה, וכן לחצים לשינוי הגדרתה.

יג. שימור האופי הדמוקרטי והליברלי של המדינה

אחד ההיבטים החשובים של משטר דמוקרטי הוא ההגנה על זכויות האדם במדינה. כל המחוזות יצטרכו לכבד את זכויות האדם של כל תושביהם ושל המבקרים בשטחם. בין היתר, יתעוררו שאלות לגבי היקף השמירה במחוזות על ערך השוויון, וכן סוגיות של מניעת כפייה דתית ושל כיבוד זכויות אדם אחרות. בתחומים שיוסדרו ברמת המחוז עלול להתעורר מתח פוטנציאלי מול ערכים דמוקרטיים מקובלים במדינה, ובפרט אם במחוזות ישלטו בעלי תפיסות עולם דתיות ושמרניות שיבקשו לקבוע הסדרים מפלים, למשל ביחס לנשים או לחברי הקהילה הגאה. מנגד, ככל שההסדרה תהיה במישור הפדרלי ובהנחה ששם יעוגנו ערכים דמוקרטיים-ליברליים, עלול להתגלות קושי ביישום הסדרים אלה במחוזות מסוימים.

יד. השלכות על אזרחי ישראל הערבים

תתעורר שאלה אם למקם את היישובים הערביים שנמצאים כיום במדינת ישראל, למשל את היישובים הצמודים לקו הירוק, בתוך המחוזות הפלסטיניים. יהיה צורך להתחשב בעמדות התושבים של יישובים אלה בבחירת המחוז שאליו ישתייכו. החלוקה למחוזות אינה נותנת מענה לאומי לתושבי ערים מעורבות כמו חיפה, עכו ויפו, שסביר להניח שיהיו חלק ממחוז יהודי, וכן לחברון, שסביר להניח שתהיה חלק ממחוז פלסטיני.

המודל מציב דילמה לערבים אזרחי ישראל – אם להמשיך במגמה הקיימת של חיבור לחברה הישראלית ולהישאר במחוזות היהודיים או להצטרף למחוזות הפלסטיניים.

טו. השלכות על הרשות הפלסטינית

הרשות הפלסטינית במתכונתה הנוכחית תתפרק, אם כי תוכל לשמש בסיס לרשויות המחוז הפלסטיני, ובפרט אם יהיה רק מחוז פלסטיני אחד ביהודה ושומרון.

יישום הפתרון הפדרטיבי יחייב לפרק את כוחות הביטחון הפלסטיניים, שייקלטו בחלקם במסגרת כוחות השיטור של המחוזות הפלסטיניים. כן נחוץ יהיה להעביר לידי כוחות הביטחון הפדרליים את כל הנשק והאמצעים הצבאיים שאינם נחוצים לכוח שיטורי במהותו.

הרשות הפלסטינית תצטרך לוותר על הנציגויות הדיפלומטיות שלה במדינות שונות ובארגונים בינלאומיים שונים, ולחסות תחת משרד החוץ של המדינה.

טז. רצועת עזה

רצועת עזה תוכל להיכלל בתוך הפדרציה בתור חלק מהמחוז הפלסטיני או בתור מחוז משל עצמה.

אם עזה תיכלל בפדרציה, המשמעות היא שמספר הפלסטינים במדינה יגדל באופן משמעותי. זאת ועוד, עזה היא אזור עני במיוחד ורווי בעיות שיחייבו מענה מצד המדינה.

יז. אופן כינון הפדרציה

כדי להקים את הפדרציה וכדי שתתפקד, יהיה צורך להגיע להסכמה עם הפלסטינים. אם ההנהגה הפלסטינית הקיימת לא תסכים להצטרף למהלך כזה, קשה לראות

איך אפשר יהיה למצוא נציגות אחרת שתוכל להגיע להסכמות שיחייבו את הציבור הפלסטיני.

כינון הפדרציה יחייב קביעת חוקה לפדרציה, שבה יוסדרו היחסים בין המחוזות והממשל הפדרלי ובין המחוזות לבין עצמם. לאור העובדה שמדובר בשינוי דרמטי במשטר במדינה, יהיה מקום להביא את ההחלטה להכרעת העם, במשאל עם או בבחירות. קביעת חוקה לישראל היא נושא מורכב גם בלי ההיבט הפדרטיבי, למשל לאור סוגיות כמו דת ומדינה, שמנעו עד היום כינון חוקה בישראל. האתגר גדול בייחוד לנוכח הפערים התרבותיים והדתיים העמוקים בין היהודים והפלסטינים במדינה. לכן תהליך גיבוש החוקה צפוי להיות מורכב וכוך במחלוקות רבות.

מעבר לחוקה, שאר הדין במישור הפדרלי יהיה מבוסס על הדין הקיים בישראל, בהתאמות הנדרשות נוכח המבנה השלטוני החדש.

הקמת הפדרציה תחייב הקמת מוסדות חדשים, הן ברמה הפדרלית והן ברמת המחוזות. מדובר בתהליך ממושך ויקר. אומנם ניתן יהיה להתבסס על מוסדות קיימים, אך יידרשו שינויים מבניים משמעותיים.

הפדרציה תחולל שינוי יסודי ומקיף בכל מבנה השלטון והמערכת המשפטית בצד הישראלי, ואף יותר מכך בצד הפלסטיני. לכן יצירתה של הפדרציה תחייב הסדרי מעבר מפורטים ותקופת מעבר ארוכה, כדי לאפשר קביעה ויישום הדרגתי של הסדרים חדשים.

יח. ההיתכנות של הגעה להסכמה על פדרציה

אי אפשר יהיה לכוון פדרציה ללא הסכמה של הפלסטינים. קיים קושי מהותי לצפות להסכמה על מודל שכרוכים בו ויתור על שאיפות לאומיות והסכמה להיות חלק ממדינה שמשמרת את אופייה היהודי. יתרה מזאת, מאחר שהגורם הרלוונטי שענינו ינוהל משא ומתן בנושא הוא ככל הנראה הרשות הפלסטינית, קשה לראות כיצד היא תסכים למודל שמשמעותו ביטולה ופירוק כוחות הביטחון שלה. עם זאת, ככל שלמחוזות הפלסטיניים תינתן עצמאות רבה יותר וככל שתוענק לפלסטינים השפעה ממשית גם במישור הפדרלי וכן שוויון זכויות במדינה, ייתכן שיהיה סיכוי מסוים שייטנו את הסכמתם. מצד שני, ויתורים כאלו עשויים להיתקל בהתנגדות בקרב הציבור היהודי במדינה.

מעבר להסכמה על המודל ברמה העקרונית, הצדדים יצטרכו להסכים על פרטים רבים וסבוכים הנוגעים לאופן ההתנהלות של הפדרציה, כולל שאלת חלוקת הסמכויות בין המחוזות והממשל הפדרלי, מבנה והרכב בתי המשפט, רמת

השותפות של פלסטינים בתהליכים שונים, שילוב פלסטינים במוסדות המדינה, חלוקת סמכויות בין הצבא והמשטרה וכן הלאה. המשמעות היא שיידרש משא ומתן מפורט וממושך. ספק אם ניתן יהיה להגיע להסכם כה מורכב בין הצדדים.

סיכויי ההצלחה של הפדרציה כפתרון קבוע

1. המודל מתבסס על רעיון של חיבור בין היהודים והפלסטינים למדינה אחת, עם מספר רב של זיקות ונקודות ממשק מתמשכות ויום-יומיות. רעיון זה עומד במתח עם הפערים התרבותיים והדתיים המשמעותיים, האיבה ארוכת השנים בין האוכלוסיות ופוטנציאל האלימות ביניהן.

2. הגדרת המדינה כיהודית משמעה ויתור של הפלסטינים על מימוש רצונם למדינה משלהם, ולכן צפוי להתקיים מתח מתמיד בתוך המדינה. מתח זה צפוי לגבור ככל שתוגבל היכולת של הפלסטינים להשפיע על החלטות השלטון המרכזי, וכן ככל שלא יינתן שוויון זכויות מלא לפלסטינים במדינה. זאת ועוד, הגבלות כאלו לא יתיישבו עם האופי הדמוקרטי של המדינה.

3. מנגד, גם אם יינתן שוויון מלא לפלסטינים ותהיה שותפות מלאה בקבלת ההחלטות, הפדרציה לא תייצר מודל יציב, שכן ייוותר חשש מתמיד שהפלסטינים ירצו לפרוש מהמדינה, או לחלופין להשתמש בכוחם הפוליטי במדינה כדי לשנות את אופייה היהודי למדינה דו־לאומית או אפילו פלסטינית.

4. חופש התנועה המוחלט, לרבות האפשרות להעתיק מקום מגורים בתוך המדינה, ייצור פוטנציאל לחיכוך רב בין הפלסטינים והיהודים במדינה, ואף פתח למעשי אלימות וטרור מצד פלסטינים המתנגדים לקיומה של המדינה, וכן מצד יהודים שיתנגדו לשילוב המלא של הפלסטינים במדינה. יהיה קושי לנטר ולבקר את התנועה בין המחוזות בלי לפגוע בזרימה השוטפת וברצף המדינית.

5. מתן סמכויות נרחבות למחוזות וצמצום המעורבות של הממשל הפדרלי יאפשרו להרחיב את היקף השלטון העצמי של הפלסטינים, ויהפכו את המודל לקביל יותר מבחינתם. עם זאת, ככל שיהיו יותר סמכויות בידי המחוזות ופחות סמכויות בידי הממשל הפדרלי יהיה פוטנציאל לחוסר תיאום, כפילויות ותסבוכות בטיפול בנושאים הנוגעים ליותר ממחוז אחד, במעבר בין המחוזות ובקשרים ביניהם. כן תידרש הקמה של מוסדות נפרדים מקבילים בכל מחוז, כגון מערכים לרישוי

מקצועי, לגבייה ולאכיפה, באופן שאינו בהכרח יעיל במדינה כה קטנה. ככל שתהיה חלוקה ליותר מחוזות, קושי זה יתגבר.

6. הכללת כל השטחים הפלסטיניים כחלק מהמדינה תיצור עול כלכלי גדול על המדינה, בשל תת־הפיתוח של מרבית השטחים הללו לעומת ישראל ובשל הצורך לספק את הצרכים של כלל התושבים החדשים במדינה. קושי זה יגבר אם גם רצועת עזה תיכלל בפדרציה.

7. הפערים הכלכליים בין המחוזות צפויים להוביל לחוסר יציבות. ניסיון לגשר על הפער יחייב את תושבי המחוזות "העשירים" לממן למעשה את המחוזות "העניים". כיוון שהמחוזות הפלסטיניים עניים יותר מהמחוזות היהודיים, המתח על הרקע הכלכלי עלול לחבור למתח על רקע לאומי.

8. על מנת שהפדרציה תתפקד יידרש שיתוף פעולה מתמשך של המחוזות עם השלטון המרכזי. אם תהיה החלטה כוללת של הפלסטיניים להפסיק לשותף פעולה עם הממשל הפדרלי, צפוי חיכוך שעלול להוביל למאבקים פנימיים ואפילו להתפרקות למעשה של הפדרציה.

9. הכללת רצועת עזה בפדרציה, אף אם בתור מחוז נפרד, תיצור מאזן דמוגרפי בעייתי במדינה, כמתואר במודלים הקודמים, וכן חובה לספק את צורכיהם של תושבי הרצועה. מנגד ובדומה לניתוחים הקודמים, השארת עזה מחוץ לתחומי הפדרציה משמעותה שלא יהיה סיום מלא לסכסוך, והיא תיוותר כמוקד של חוסר יציבות מתמשך שיאתגר את היחסים בין הפלסטינים ליהודים בתוך הפדרציה.