

הרחבת סמכויות הרשות הפלסטינית ופיתוח מוסדותיה כמתווה לתהליך מדיני: נקודות מבט מהצד הישראלי ומהצד הפלסטיני והמפגש ביניהן

ירון שניידר

מאמר זה מציג חלופה למשא ומתן מדיני על הסדר קבע בין ישראל לפלסטינים, הצפויה לשפר את שיתוף הפעולה בין הצדדים ולשמור על היתכנות פתרון שתי המדינות. באמצעות ניתוח של תהליכים אזוריים, רעיונות ועמדות הן בצד הישראלי והן בצד הפלסטיני, המאמר משרטט קווי יסוד לתוכנית מדינית המבוססת על מהלכים חד-צדדיים להעברת סמכויות אזרחיות לרשות הפלסטינית בשטחי C, וכן הסכמים נקודתיים שנועדו לחזק את יכולת המשילות של הרשות. מהלכים הדרגתיים ומתונים אלה, מלבד תועלתם לשיפור היחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית, עשויים גם לשפר את מצבה של ישראל בזירה הבינלאומית, בלי להיקלע ללכידה על סוגיות המפלגות את הציבור הישראלי. מעבר לכך, בטווח הארוך יסייע המתווה במניעת הידרדרות למציאות של מדינה אחת לשני עמים, ללא החלטה או תכנון מראש.

מילות מפתח: פתרון שתי המדינות, הרשות הפלסטינית, מהלכים חד-צדדיים, שטחי C.

מבוא והצגת הנושא

מאמר זה מציג מתווה לתהליך מדיני ישראלי-פלסטיני המבוסס על מהלכים הדרגתיים להרחבת סמכויותיה של הרשות הפלסטינית ופיתוח מוסדותיה. דווקא בעת הנוכחית, שבה שני הצדדים מתקשים לקדם פתרון לסכסוך באמצעות משא ומתן על הסדר קבע, עשוי מתווה מדיני שאינו תלוי בחידוש המשא ומתן להפחית

ירון שניידר הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי, מלגאי ניובאור.

את המתיחות ולקדם את הדיאלוג המדיני בין הצדדים. יתרה מכך, המתווה המוצע אמור לסייע לישראל ולפלסטינים לעצור גלישה למציאות של מדינה אחת המקבעת את הסטטוס קוו – ללא פתרון לסכסוך – עקב צעדים חד-צדדיים המונעים הגעה להסדר קבע. במובן זה המתווה שומר על ההיתכנות של פתרון שתי המדינות – הנוסחה היחידה שזכתה עד כה לתמיכה רחבה בשני הצדדים.

על מנת לבחון את ישימות המתווה ואת התנאים להתממשותו מובא בתחילת המאמר ניתוח של דעות, יוזמות וחלופות שונות ליישוב הסכסוך שהועלו בצד הישראלי ובצד הפלסטיני. בעקבות זאת מוצגים המתווה המדובר והיתרונות המדיניים הגלומים בו עבור ישראל. בהמשך מפנה המאמר את הזרקור לנקודת המבט הפלסטינית, בייחוד בנושא הרחבת הסמכויות ובניית המוסדות הפלסטיניים כבסיס לתהליך מדיני הדרגתי. המאמר מציג גם את התנאים הדרושים לקיום התהליך המדיני המדובר ואת הסדר שבו הוא עשוי להתבצע, על סמך רשמייה של בכירים ברשות הפלסטינית.

מזה כעשור, ישראל והפלסטינים אינם מנהלים משא ומתן ישיר על הסכם קבע, ובמשך תקופה זו נכשלו ניסיונותיהם של מתווכים בינלאומיים – אמריקאים בעיקר – להשיג הסכמה על תנאים לחידוש המשא ומתן ולחדשו בפועל. במציאות זו עלול פתרון שתי המדינות להיות בלתי רלוונטי עקב שינויים שחלים על פני הקרקע – בין שמדובר בשינויי מדיניות או בשינויים הנובעים דווקא מחוסר תכנון, למשל חוסר מיקוד של הבנייה הישראלית בתוך גושי ההתנחלויות (כפי שהוצע בסבבי משא ומתן קודמים). בדצמבר 2016 העריך מזכיר המדינה האמריקאי לשעבר, ג'ון קרי, אחרי שניסה לקדם משא ומתן ישראל-פלסטיני וכשל, כי "הסטטוס קוו מוביל את הישראלים והפלסטינים למציאות של מדינה אחת ולהנצחת הכיבוש, אולם רוב הציבור מתעלם מכך, או שאיבד תקווה שאפשר לשנות זאת".¹ מכאן שהמשך המצב הקיים לא צפוי להוביל לקץ הסכסוך אלא רק לדחיית הקץ, ואילו החלופה המעשית היחידה למצב הסכסוך היא פתרון שתי המדינות – גם אם יישומו אינו פשוט כלל וכלל.

במציאות הפוליטית הנוכחית שבה מכהנת בישראל ממשלת ימין, הסבירות שיחודש המשא ומתן עם הרשות הפלסטינית על הסדר הקבע אינה גבוהה, בשל דחייה הדדית. ממשלת ישראל מסרבת להיעתר לדרישת הצד הפלסטיני להפסיק את בניית ההתנחלויות באופן מוחלט, בעוד הרשות הפלסטינית מסרבת להיענות לדרישת ממשלת ישראל להכיר בישראל כמדינה יהודית. אלו רק

החלופה המעשית היחידה למצב הסכסוך היא פתרון שתי המדינות – גם אם יישומו אינו פשוט כלל וכלל.

תסמינים של התחושה הקיימת בשני הצדדים, שלפיה אין פרטנר להשלמת התהליך המדיני שנפסק.

אף על פי כן, נוכח השליטה המדינית והביטחונית של ישראל ברוב שטחי הגדה והמשך שיתוף הפעולה הביטחוני עם הרשות הפלסטינית, ישראל יכולה לבצע מהלכים מדיניים צנועים ומדורגים, שיכולים לסייע בבניית אמון הדדי ולהוביל לחידושו של תהליך מדיני עם הפלסטינים, ללא תלות במשא ומתן על הסכם קבע וללא תיווך של צד שלישי כלשהו. אפשרות זו נעשית רלוונטית ביותר בעידן הנוכחי, גם עקב משבר האמון שנוצר בדצמבר 2017 בין הרשות הפלסטינית לממשל טראמפ, על רקע הכרתו בירושלים כבירת ישראל והכרזת אבו מאזן בתגובה שארצות־הברית איבדה את תפקידה כמתווכת בין ישראל לפלסטינים. עתה יש הזדמנות לבחון צעדים מדיניים שאינם תלויים בתיווך אמריקאי.

על כן, כמסגרת חלופית למשא ומתן על הסכם קבע בתיווכו של צד שלישי, ישראל יכולה ליזום תהליך מדיני על ידי צעדים לחיזוק המשילות של הרשות הפלסטינית – ובכלל זה הרחבת התחום הגיאוגרפי שבו הרשות יכולה להחיל סמכויות שלטוניות אזרחיות – לרבות שיטור, תכנון עירוני ובנייה, וכן פיתוח התשתיות האזרחיות הקיימות ביישובים הכפופים לשליטת הרשות. תשתיות אלו אינן מפותחות די הצורך הנדרש עקב הריבוי הטבעי של האוכלוסייה מאז חתימת הסכמי אוסלו בשנות התשעים.

גם הרשות הפלסטינית – למרות התנגדותה המוצהרת לצעדים חד־צדדיים ודרישתה העקרונית לממש את מלוא הזכויות הפלסטיניות דרך משא ומתן על הסכם הקבע – לבטח אינה יוצאת נשכרת מהנצחת המצב הקיים, שאינו מניב הישגים כלשהם עבורה, והיא שואפת לחזק את מעמדה ואת סמכותה בציבור הפלסטיני. על כן, סביר להניח שצעדים המובילים לשיפור המשילות של הרשות ואף להרחבת

סמכויותיה יתקבלו ברצון ברמאללה – במיוחד אם הדבר אינו מותנה בהגמשה או בשינוי כלשהו של עמדת הרשות הפלסטינית. בהיעדר צורך לגבש מראש הבנות או תנאים כלשהם, המתווה מאפשר לישראל ולפלסטינים להתגבר על אחד המכשולים המטרפדים את חידוש המשא ומתן ולבנות אמון באמצעות הגברת התיאום או שיתוף הפעולה המעשי בשטח, בלי להיקלע לוויכוחים מדיניים עקרוניים. למתווה המפורט במאמר זה ובפרט לשיפור תנאי המחיה של הפלסטינים עשויה להיות השפעה חיובית על מעמדה הבינלאומי של ישראל, ובייחוד על האופן שבו נתפסים בעולם היחס והמדיניות של ישראל כלפי

יוזמה המקדמת את מימוש הזכות לתנאי מחיה מכובדים של הפלסטינים ופיתוח מוסדותיהם הלאומיים יסייעו לישראל לסתור את הטענה שהיא חותרת ליצור בשטחים משטר אפרטהייד.

האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית. יוזמה המקדמת את מימוש הזכות לתנאי מחיה מכובדים של הפלסטינים ופיתוח מוסדותיהם הלאומיים תסייע לישראל לסתור את הטענה שהיא חותרת ליצור בשטחים משטר אפרטהייד. זאת,

בעוד ישראל נאבקת בפעילות של מדינות וארגונים לא־ממשלתיים (כגון BDS), שכל תכליתה היא לערער את הלגיטימיות שלה ולהחרימה, בטענה שמדיניותה מכשירה את הקרקע להמשך הכיבוש בכפוף לשלטון אפרטהייד. לפיכך, תהליך שיקדם את זכויותיה הכלכליות והחברתיות של האוכלוסייה הפלסטינית ויחזק את המשימות הפלסטיניות בשטחים יוכיח כי למרות הקיפאון במשא ומתן, ישראל לא ביצעה "פניית פרסה" או נסיגה מעקרון שתי המדינות. כראיה לכך היא עושה צעדים נוספים לקראת מימוש ההגדרה העצמית הפלסטינית, בניגוד לרושם העולה מההסברה האנטי־ישראלית. יתר על כן, הצגת מתווה זה על ידי נציגי ישראל במוסדות בינלאומיים עשויה להפחית גינויים דיפלומטיים ולחצים על ישראל בפורומים שאינם נוחים לה, בלשון המעטה, המקודמים חדשות לבקרים על ידי הפלסטינים, כל זמן שהסטטוס קוו נמשך.

שיקול נוסף שניתן להביא בחשבון כעת הוא המציאות האזורית המשתנה בעקבות תוצאות הביניים של 'האביב הערבי'. מעורבותה הגוברת של איראן בעולם הערבי, ובכלל זה ניסיונותיה לתמרן בארגונים הפלסטיניים כדי להפעילם נגד ישראל מצד אחד, ומנגד התגבשות מחנה סוני אנטי־איראני מובהק בהובלת ערב הסעודית – עשויים להוביל לגיבוש מדיניות חדשה של המחנה הסוני כלפי ישראל והפלסטינים ולניסיונות לקדם תהליך מדיני ביניהם, כפי שהצהיר יורש העצר הסעודי הנסיך מוחמד בן־סלמאן, בראיונות שהעניק.² במידת הצורך, יועצים או צוותים של המדינות הערביות הללו יכולים לבצע צעדים לבניית אמון בין הצדדים, כגון סיוע כלכלי לבניית המוסדות הפלסטיניים ומחוות של נורמליזציה עם ישראל, במסגרת המתווה המוצג במאמר זה.

לפיכך, נוכח תמורות מקומיות, אזוריות ובינלאומיות המתרחשות במזרח התיכון בעידן שאחרי 'האביב הערבי', ישראל נדרשת לבחון את האתגרים הניצבים לפתחה לצד ההזדמנויות הנקרות בפניה במישור היחסים עם הפלסטינים, ובהתאם לכך לשקול חלופות ממשיות למשא ומתן על הסדר קבע, כל זמן שחידושו אינו נראה באופק.

חלופות לפתרון שתי המדינות שהועלו עד כה ומשמעותן

פתרון הסכסוך הישראלי־פלסטיני במסגרת מדינה אחת הוא באופן תיאורטי חלופה אפשרית לפתרון המבוסס על היפרדות לשתי מדינות. לרעיון זה ביטוי בשיח של מנהיגים פוליטיים או אישים המשתייכים לתנועות פוליטיות בצד הישראלי ובצד הפלסטיני.

בפוליטיקה הישראלית, אחת הגישות המצדדות בפתרון לסכסוך עם הפלסטינים במסגרת מדינה אחת היא סיפוח והכפפת האוכלוסייה הפלסטינית לריבונות הישראלית. תומכי גישה זו חותרים במודע לשינוי מעמדם של השטחים כך שיוכרו

כשטח מדינת ישראל.³ בצד הפלסטיני יש הסבורים כי המאזן הדמוגרפי המשתנה עם השנים לטובת הפלסטינים הופך את האפשרות של מדינה דו־לאומית לכזאת שיכולה להיטיב עימם, ביחס למצב הקיים. ברם, גישה זו אינה נמצאת בזרם המרכזי של השיח בציבור ובתנועות הפוליטיות, אלא במיוחד בקרב חוגים אינטלקטואליים המצדדים במדינה דו־לאומית אחת.⁴

זאת ועוד, יש ישראלים ופלסטינים המביעים תמיכה בפתרון חד־מדינתי, אך אין להסיק מכך שהם מצדדים בחזון אחד. התומכים בסיפוח בקרב הפוליטיקאים בישראל – בדגש על חוגי ימין – אינם מוותרים בחזונם על רעיון הרוב היהודי במדינה (יהודית ודמוקרטית), ומשמעות הדבר לפי גישתם היא שהאוכלוסייה הפלסטינית המסופחת תתקיים במסגרת אוטונומיה או שלטון מוניציפלי, אך לא במעמד של אזרחים שווים זכויות.⁵

סביר להניח שמצב זה לא יהיה מקובל על הפלסטינים וגם לא יזכה לתמיכה בינלאומית. בתחילת שנת 2018 התריע מזכ"ל האו"ם אנטוניו גוטרש מפני "מציאות של מדינה אחת, שלא תעלה בקנה אחד עם השאיפות ההיסטוריות, הלאומיות והדמוקרטיות של ישראל והפלסטינים יחדיו".⁶

רעיון אחר שהועלה כפתרון מדיני אפשרי בצד הפלסטיני וגם בצד הישראלי הוא רעיון הקונפדרציה (שתי מדינות בעלות שלטון מרכזי אחד, ולכל אחת מהן אוטונומיה). זוהי למעשה וריאציה של פתרון שתי המדינות ולא פתרון שונה מבחינה מהותית. בקרב אנשי אקדמיה כמו פרופ' סרי נוסייבה הפלסטיני יש המצדדים בקונפדרציה דו־לאומית, אבל מעדיפים שתהיה זו קונפדרציה עם ירדן.⁷ אולם, לשם מימוש חזון זה נדרשת הקמת החלק הפלסטיני של הקונפדרציה, ובמילים אחרות: מדינה פלסטינית. אשר על כן, תומכי החזון אינם מציגים פתרון מעשי למימושו במציאות הקיימת. הם ממקדים את חזונם במציאות שתיווצר אחרי הקמת המדינה הפלסטינית, אך לא בסלילת הדרך המדינית למציאות כזו, ועל כן זהו חזון שאינו בר־מימוש כיום.

פתרון נוסף המבוסס על רעיון הפדרציה (שבעבר הוצג על ידי ירדן וירד מהפרק, ובשנים האחרונות נבחן בצד הישראלי) הוא החלת החוק המדינתי (של ישראל או ירדן) על אוטונומיה או על מספר אוטונומיות (פדרציות) פלסטיניות. רעיון זה הוא וריאציה של פתרון הסיפוח או פתרון של מדינה אחת בפועל, על כל הבעיות הגלומות בו כפי שהוצגו לעיל.

מיקוד המאמצים המדיניים במהלכים מדורגים של התקדמות למציאות של שתי מדינות

המתווה המוצג להלן מניח כי החלופה היחידה העשויה לשפר את המצב המדיני והביטחוני של ישראל היא פתרון שתי המדינות, אך קיימת גם הנחה שרעיון זה קשה

עד מאוד למימוש בשלב זה. על כן ממוקד המתווה במטרה צנועה יותר – הרחבת הסמכויות ותחומי השליטה האזרחית של הרשות הפלסטינית בדגש על ריכוזי אוכלוסייה פלסטיניים בשטחי C (הכפופים לשליטה מלאה של ישראל, הן בתחום המנהל האזרחי והן בתחום הביטחון), נוסף על השקת יוזמות לשיפור התשתיות האזרחיות הקיימות לרווחת כלל תושבי הגדה המערבית – פלסטינים וישראלים. מהלכים מסוג זה, בד בבד עם הימנעות מבנייה מחוץ לריכוזי ההתנחלויות הקיימים, עשויים לסייע לכך שפתרון שתי המדינות יישאר בר־ביצוע.

לצד הפוטנציאל הזה, המאמר מניח כי אין להתעלם מהחשדנות ומההססנות שנוצרו ברבות השנים בין הצדדים בכל הנוגע לאפשרות של הרחבת שיתוף פעולה, וכן מעומק הקושי הפוליטי לקדם תהליכים כאלה בשני הצדדים, עקב התנגדות של תנועות או ארגונים לתהליך השלום. לפיכך, לעת עתה היעד המשמעותי והריאלי ביותר של פנייה לתהליך כזה הוא עצירת הגלישה למציאות של מדינה אחת, כתוצאה מהמשך הקיפאון או מהלכים המערערים את סיכויי המימוש של פתרון זה.

ביצוע המתווה המדיני המוצע

מבחינת אופן הביצוע, המתווה המדיני יכול להתחיל בהצהרה חד־צדדית כללית של ישראל כגון הודעת ממשלה בדבר צעדים לשיפור המציאות המדינית עבור ישראל והפלסטינים, ולהימשך באחת משתי אפשרויות: צעדים חד־צדדיים בלבד (המלווים בהודעה לרשות הפלסטינית ולתושבי היישובים שבהם יחולו השינויים) או בהסכמים קונקרטיים, כלומר שיתוף פעולה נקודתי בין ישראל לרשות הפלסטינית בנושא העברת סמכויות אזרחיות שאינן מעוגנות בהסכמים הקיימים בין הצדדים. כפי הנראה, התחום שבו ניתן לפעול ולהשיג שיתוף פעולה ללא מכשולים מדיניים רציניים הוא מרקם החיים המשותף (תשתיות מים, חשמל, תחבורה, תקשורת) ופרויקטים נוספים של פיתוח כלכלי־חברתי (כגון בניית מרכזים רפואיים, מיזמים טכנולוגיים ועוד), שהשקתם יכולה ליצור תמריצים להרחבת שיתוף הפעולה למען כלל האוכלוסייה.

על כן מציע המתווה תחילה להתאים את מדיניות ישראל בשטחים הרלוונטיים לשלושת הקריטריונים הבאים:

הראשון – הגבלת הבנייה הישראלית בשטחי B ו־C: הכוונה להגבלה גיאוגרפית (בשונה מהקפאה מוחלטת) של הבנייה הישראלית בגדה המערבית, על מנת לשמור על רצף טריטוריאלי יהודי (גושים) לעומת רצף פלסטיני.⁸

השני – צעדים חד־צדדיים מתואמים להרחבת המשילות של הרשות הפלסטינית על פי שני מדדים: האחד – העברת סמכויות שהיו אמורות לעבור לידי הרשות הפלסטינית בהתאם להסכמים שנחתמו בשנות התשעים (הסכם הביניים והסכמי ההמשך), אך בוצעו באופן חלקי או לא בוצעו כלל. הסמכויות הללו כוללות: שיטור,

פעילות משרדי ממשלה אזרחיים – בדגש על תחומי התכנון העירוני והבנייה הנחוצים לשם הרחבת יישובים קיימים או בנייה של יישובים חדשים – וכן הקצאת אפשרויות לפיתוח כלכלי של המרחב האזרחי כמו מקומות תעסוקה, מרכזי קניות ובילוי, מרכזים לימודיים ומרכזים רפואיים.

המדד השני – בשלב מתקדם יותר – היערכות מחדש בתוך שטחי C, תוך התחשבות בשינויים דמוגרפיים שהתרחשו מאז שנות התשעים. שינויים אלה כוללים בראש ובראשונה את הגידול במספר התושבים הפלסטינים. מחלקת המחקר של משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA) העריכה בשנת 2014 כי מספרם עומד על כ־300 אלף בני אדם (אם כי מדובר באומדן, בהיעדר נתונים מדויקים. בפרסומים קודמים של הארגון הוערך מספרם בכ־150 אלף) והם חיים בכ־250 אזורים מגורים (residential areas) הנמצאים במלואם בשטח C, וכן בכ־530 אזורים מגורים שחלקם בשטח C.⁹

בהקשר זה יש לציין כי הסכם הביניים משנת 1995 קרא להעברה הדרגתית של סמכויות אזרחיות בשטחי C לרשות הפלסטינית¹⁰ כחלק מתהליך ההיערכות מחדש של ישראל בגדה המערבית, אך העברה זו מעולם לא הושלמה לפי לוחות הזמנים שנקבעו בין הצדדים והתקדמות המשא ומתן בפועל. מאז, כל בנייה בשטחי C מצריכה אישור של המנהל האזרחי הישראלי. במסגרת הכפפת תחום הבינוי למנהל האזרחי, אין לפלסטינים אפשרות לקבוע את ייעוד הקרקעות בשטחים אלה או לאשר בנייה.¹¹

על כן, הרחבה כלשהי של תחום השליטה האזרחית של הרשות הפלסטינית בתוך שטחי C (כלומר הרחבת שטחי B), בדגש על מקומות שבהם יש ריכוזי אוכלוסייה פלסטיניים, צפויה לשפר את המשילות שם. מהלכים כאלה יכולים להתבצע על ידי היערכות מחדש של הצבא והמנהל האזרחי בתוך ריכוזי אוכלוסייה פלסטיניים בשטחי C או מסביב להם, כדי לאפשר לרשות הפלסטינית להגביר את נוכחותה ופעילותה בתאי השטח הללו.

הקריטריון השלישי – מהלכים הסכמיים – הסכמים נקודתיים על הרחבת בנייה ופיתוח תשתיות ביישובים שבהם הרשות הפלסטינית כבר פועלת, בהתאם לצורכי האוכלוסייה. הסכמים אלה ייצרו הלימה בין השינויים הדמוגרפיים שחלו מאז שנות התשעים ביישובים הפלסטיניים לבין סמכויות הפיתוח והתשתיות הקיימות. במציאות הפוליטית הנוכחית בישראל, אישור הרחבת סמכויותיה של הרשות הפלסטינית בממשלה הוא אתגר לא פשוט. זאת, נוכח הדומיננטיות של המתנגדים למחוזות מדיניות לפלסטינים בקרב שרי הקבינט – כפי שהתברר כאשר הממשלה בלמה את הניסיון לאשר הרחבת בנייה של כ־14 אלף דירות לפלסטינים בקלקיליה בספטמבר 2017,¹² ודחתה את הבקשה של ממשל טראמפ להעביר סמכויות תכנון לשטחי C לצורך סלילת כביש לעיר רוואבי, וכן פרויקטים לבנייה בעיר טול כרם.

שרים אחדים אף הביעו התנגדות עקרונית להעביר סמכויות תכנון לפלסטינים בשטחי¹³ C. אולם, חרף ההתנגדות העקרונית לביצוע מחוות מדיניות לפלסטינים ללא כל תמורה, אפשר לכוון צעדים צנועים ומדורגים ביזמה מדינית שאמורה להניב תועלת מדינית וביטחונית עבור ישראל – גם אם ראשיתה במהלכים חד-צדדיים. מודל אפשרי לביצוע הדרגתי של המתווה הוא 'מפת הדרכים' שגובשה בשנת 2002 (דווקא בתקופת האינתיפאדה השנייה, שבה היה קושי לחדש את המשא ומתן המדיני על הסדר הקבע), והתבססה על שילוב בין קביעת יעדים מדיניים המתייחסים, בין השאר, לבניית מוסדות הרשות הפלסטינית ולפיתוח כלכלי לרווחת האוכלוסייה שלה, לבין מחויבות להפסקת אלימות ומאבק בטרור, תוך הידוק שיתוף הפעולה הביטחוני.¹⁴ בשונה ממפת הדרכים השאפתנית, שחתרה להקים מדינה פלסטינית בגבולות זמניים תוך פחות משלוש שנים, המתווה המוצע כאן מצייע להסתפק במהלכים מדיניים צנועים, שסיכויי התממשותם במציאות המדינית הקיימת גבוהים יותר מאשר השגת הסכמה על סלעי המחלוקת של הסדר הקבע.

התגובות הצפויות בשלטון ובציבור הישראלי

ביחס למשא ומתן על סוגיות רגישות וטעונות מבחינה פוליטית (כגון סימון גבולות, מעמד ההתנחלויות וירושלים), סוגיית חיזוק סמכויות הרשות הפלסטינית בהתאם להסכמים הקיימים צפויה לעורר התנגדות פחותה בחוגי השלטון ובקרב חברי הקבינט של ממשלת הימין. זה הצפי גם לגבי התגובה בציבור הרחב: לפי סקרי דעת קהל, עקרון שתי המדינות מקובל על רוב הציבור בישראל ובהתאם לכך, העברת סמכויות לפלסטינים בשטחי C לא צפויה לפלג את הציבור הישראלי (בשונה מעצם הדיון בפינוי התנחלויות או בחלוקת ירושלים).¹⁵

אשר למהלכים הסכמיים המוצעים במתווה – המתכונת של שיתוף פעולה המתמקד בהיבטים אזרחיים כגון שיפור תשתיות בתחומי התקשורת, המים והחשמל כבר מתקיימת בהצלחה, בכפוף לממשלה הנוכחית בישראל. במהלך השנים חתמו צוותים וועדות משותפות לישראל ולרשות הפלסטינית על חמישה הסכמים לפחות לאספקת חשמל, מים, דואר ורשת הדור השלישי בסלולר.¹⁶ יחד עם זאת, מהלכים אלה לא נקשרו במתווה מדיני כלשהו או באסטרטגיה מדינית ארוכת טווח.

רשמים מהצד הפלסטיני

הצד הפלסטיני – כפי שעולה משיחות עם בכירים ברשות – יהיה מוכן לתאם עם ישראל ואף להסכים בכתב על מרכיבים במתווה המדיני, כל עוד ישראל לא תבטל את פתרון שתי המדינות ולא תקבע באופן חד-צדדי את הגבול הבינלאומי.

לדעתם של גורמים בצמרת הרשות הפלסטינית המעורים בתוכניות המדיניות של אבו מאזן וצוות המשא ומתן שלו, הרשות הפלסטינית תסכים בתנאים מסוימים לשתף פעולה עם מהלך ישראלי להרחבת סמכויותיה, ובכלל זה יישום צעדים חד-צדדיים מתואמים מצד ישראל. לפי הגורמים הפלסטינים, ייתכן שיתוף פעולה ישראלי-פלסטיני בעניין זה, בשתי דרכים שונות: דרך אחת היא פנייה להסכמים שכבר נחתמו בין ישראל לפלסטינים אך לא מומשו עד תומם, כדי להשלים בתיאום עם הרשות הפלסטינית את הפריסה מחדש המוטלת על ישראל. בהקשר זה מציינים במפורש שני הסכמים: הסכם וואי (1998) והסכם שארם א-שייח' (1999).¹⁷ זאת, לצד האפשרות לכונן הסכמים חדשים הנוגעים לשליטה ביטחונית או היערכות מחדש בעקבות פינוי חלקי של כוחות צבא ישראליים – כגון הסכם המעברים (2005) שנחתם בשיתוף מצרים והאיחוד האירופי, בעקבות ביצוע ההתנתקות מרצועת עזה.

הדרך השנייה היא הסכמה של ממשלת ישראל ושל הרשות הפלסטינית על עקרונות כלליים לתהליך הרחבת סמכויות הרשות הפלסטינית. עקרונות אלה יתייחסו למרחב ולפרק הזמן שבהם צפוי להתבצע התהליך. אשר ליעד המדיני שבו דבקים אש"ף והרשות הפלסטינית – הקמת מדינה פלסטינית עצמאית שתתקיים לצד מדינת ישראל בהתאם ל"חזון שתי המדינות" – גורמים פלסטינים אומרים כי אם ממשלת ישראל מסרבת להכריז באופן רשמי על הכרה במדינה פלסטינית, המינימום הנדרש כצעד בונה אמון הוא הימנעות מצעדים שישימו לאל את החזון הזה, ובכלל זה הבנייה בהתנחלויות.

לדעתם של גורמים
בצמרת הרשות
הפלסטינית הרשות
תסכים בתנאים מסוימים
לשתף פעולה עם
מהלך ישראלי להרחבת
סמכויותיה, ובכלל זה
יישום צעדים חד-צדדיים
מתואמים מצד ישראל.

כמו כן מדגישים ברשות הפלסטינית את עקרון הרציפות (continuity) והקישוריות (connectivity), שמשמעותם היא שהפלסטינים ירחיבו בתהליך הדרגתי את השטח שבו יש להם שליטה רציפה, וכן את שליטתם במעברים בין היישובים או בריכוזי האוכלוסייה הפלסטיניים. יש הסבורים ברשות הפלסטינית כי אפשר להמריץ את התהליך של מעבר הדרגתי לבניין מדינה פלסטינית באמצעות ניצול האווירה האזורית שנוצרה בשנים האחרונות, עם הגברת המעורבות של ערב הסעודית בסוגיות אזוריות ובסוגיה הפלסטינית בפרט. גם פנייה לגורמים בינלאומיים שיכולים לתרום מכספם לבניית התשתיות הפלסטיניות כמו האיחוד האירופי נתפסת כהזדמנות חיובית שכדאי לנצלה.

לצד הלכי הרוח ברשות הפלסטינית, יש לציין בהקשר זה את התמורות שחלו בשנים האחרונות בזירה הפלסטינית בכלל, ובקרב האופוזיציה לרשות בפרט. נוכח

המצוקה הגוברת ברצועת עזה ובניסיון לשקם ולשפר את היחסים הדיפלומטיים האזוריים שלה, הגמישה הנהגת חמאס את עמדותיה בעניינים מדיניים, בפרט לאחר 'הסכם הפיוס' עם פתח. במסמך מדיני שפורסם מטעם חמאס במאי 2017 ונתפס כצעד התמתנות (יחסית) מובעת נכונות לקבל מדינה בגבולות 67', כשלב במאבק שאין פירושו הכרה מצד חמאס בישראל. כמו כן, במהלך 2018 שבה והביעה הנהגת חמאס תמיכה ברעיון של 'הודנה' (שביתת נשק או פסק זמן ממושך בלחימה בישראל). במישור הציבורי – הכמיהה של תושבי הגדה לשיפור באיכות חייהם יכולה אף היא לדרבן את הרשות הפלסטינית לשתף פעולה בתהליך בניית מוסדות ופיתוח כלכלי, ואף לפעול לשם כך בחוגים בינלאומיים.

סיכום והמלצות

מתווה מדיני הנשען על מהלכים מתונים ומדורגים של העברת סמכויות בשטחי C לרשות הפלסטינית וחיזוק המשילות בהם – בין היתר באמצעות הסכמים על פרויקטים משותפים – עשוי לפתוח חלון הזדמנויות לתהליך מדיני בדרך שונה בצורה מהותית ממשא ומתן על הסדר קבע, שכבר נוסה ונכשל כמה פעמים. בשל הקושי הרב לחדש את המשא ומתן בין הצדדים על בסיס הבנות הדדיות, אפשר שמהלכים אלה יתבצעו בישראל באופן חד-צדדי רשמי (כגון החלטת ממשלה או חקיקה), ואם ייווצר קושי פוליטי להעביר החלטה בעניין – המדינה יכולה לפעול באמצעות הכלים הקיימים ברשות, כלומר המנהל האזרחי, כדי לאפשר לפלסטינים הקלות בבנייה – גם ללא שינוי המעמד הרשמי של האזורים הרלוונטיים בשטחי C. כל הצדדים הבינלאומיים המעורבים במאמצים לפתור את הסכסוך על בסיס חזון שתי המדינות עשויים להפיק תועלת מסיוע להתפתחות תהליך זה, ואף למלא בו תפקיד פעיל, בין על ידי מגעים דיפלומטיים שיסייעו להפחתת המתחים ולעידוד שיתוף הפעולה המדיני בין ישראל לפלסטינים, או במתן תמריצים כגון סיוע כלכלי.

בנסיבות הפנימיות, האזוריות והבינלאומיות שנוצרו בשנים האחרונות, מתווה כזה הוא גם הזדמנות עבור הצד הפלסטיני לשיפור המצב בשטחי הרשות הפלסטינית, ולחיזוק סמכויותיו וכושר הפעולה השלטוני שלו באופן כללי. תהליך זה יאפשר לישראל ולפלסטינים לשפר את יחסיהם ואת יכולתם לשתף פעולה, ובמיוחד – למרות הקשיים המדיניים ופערי העמדות – לשמור על האפשרות של הפרדות לשתי מדינות, שהפכה בעיקרון למתכונת המקובלת ביותר לפתרון הסכסוך בשני הצדדים.

מתווה מדיני הנשען על מהלכים מתונים ומדורגים של העברת סמכויות בשטחי C לרשות הפלסטינית וחיזוק המשילות בהם, עשוי לפתוח חלון הזדמנויות לתהליך מדיני.

הערות

- 1 U.S. Department of State, Secretary of state John Kerry (archived content), “Remarks on Middle East Peace”, December 28, 2016, <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2016/12/266119.htm>
- 2 לדוגמה, בראיון שהעניק יורש העצר באפריל 2018 ל-*The Atlantic*, על רקע ביקורו בארצות-הברית, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/04/mohammed-bin-salman-iran-israel/557036/>
- 3 הכוונה למצדדים בגישת הסיפוח המכוונים במפורש למהלך הכולל אזור האוכלוסייה הפלסטינית. יש בין תומכי גישת הסיפוח המציעים להשאיר את האוטונומיה הפלסטינית במתכונת ללא אזור, וזה מצב בלתי קביל מבחינת התומכים במדינה דו-לאומית בצד הפלסטיני, כמוצג להלן.
- 4 למשל: Daoud Kuttab, “One state for all citizens”, Opinion piece,” *Jordan Times*, September 27, 2017, <http://www.jordantimes.com/opinion/daoud-kuttab/one-state-all-citizens>
- 5 “רוצה שלום ודו קיום בין שני העמים”, ערוץ 7 <https://www.inn.co.il/News/News.aspx/349566>
- 6 Remarks at opening of the 2018 Session of the Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People, United Nations Secretary-General, António Guterres, February 5, 2018, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-02-05/inalienable-rights-palestinian-people-remarks-opening-2018-session>
- 7 Adi Munther Dajani, “Jordan-Palestine Confederation: A Strategic Option for Peace”, Sharnoff’s Global Views, September 18, 2017, <http://www.sharnoffsglobalviews.com/jordan-palestine-confederation/>
- 8 שטחי B – לפי הסכם הביניים אלו שטחים שבהם חלה אחריות של הרשות הפלסטינית על הסדר הציבורי, באמצעות המשטרה הפלסטינית, בעוד ישראל מחזיקה באחריות המכרעת לביטחון, על מנת להגן על ישראלים ולהתמודד עם איום הטרור. להרחבה ראו: https://www.knesset.gov.il/process/asp/event_frame.asp?id=42 סעיף 3, V, איזורים B ו-C.
- 9 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Concerns (OCHA), “Area C of the West Bank: Key humanitarian concerns”, August 2014, <https://www.ochaopt.org/content/area-c-west-bank-key-humanitarian-concerns-august-2014>
- 10 נספח 3 להסכם הביניים, סעיף 27 (2): באזור C הכוחות והאחריות הקשורים לתחום התכנון והבנייה יועברו בהדרגה לתחום הסמכות הפלסטינית, אשר תכסה את שטחי הגדה מערבית ורצועת עזה, למעט הנושאים אשר יידונו במשא ומתן על מעמד הקבע במשך שלבי המשך ההיערכות מחדש, אשר יושלמו בתוך 18 חודשים מיום כינון המועצה.
- 11 האומות המאוחדות – המשרד לתאום עניינים הומניטריים (OCHA) “השטח הפלסטיני הכבוש – דוח מיוחד”, דצמבר 2009, https://www.ochaopt.org/sites/default/files/specialfocusdecember_21_12_2009_hebrew.pdf
- 12 “השרים התנגדו – תוכנית קלקיליה’ הוקפאה”, *ישראל היום*, 29 בספטמבר, 2017,

- 13 "פרסום ראשון: ישראל סירבה לארה"ב לאפשר לרשות לתכנן בנייה בשטחי C",
29 בספטמבר, 2017, <https://news.walla.co.il/item/3100444>
- 14 "The roadmap: Full text", BBC news, April 30, 2003, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2989783.stm
- 15 ציפי ישראלי, "מדד הביטחון הלאומי: תמיכה ציבורית בהסדר על בסיס פתרון שתי המדינות לסכסוך הישראלי-פלסטיני", **מבט על**, גיליון 916, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 6 באפריל 2016, <https://goo.gl/YRX9zS>; ציפי ישראלי, "ירושלים – 'בירתה הנצחית והמאוחדת של ישראל?' מגמות בדעת הקהל", **מבט על**, גיליון 936, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 11 ביוני 2017, <https://goo.gl/PFCScp>
- 16 "מתאם פעולות הממשלה בשטחים חתם עם הרשות הפלסטינית על הסכם לחידוש ועדת המים", מתפ"ש, 31 בינואר 2017, http://www.cogat.mod.gov.il/he/Our_Activities/Pages/WaterAgreement25.1.17.aspx; "נחתם הסכם מסחרי ראשון בין חברת החשמל לרשות הפלסטינית להגדלת אספקת החשמל באזור ג'נין", חברת החשמל, 10 ביולי 2017, <https://www.iec.co.il/spokesman/pages/10072017.aspx>
- 17 בהסכמים אלה הוסכם, בין היתר, על שינוי מעמדם של אחוזים ספורים משטחי B, A ו-C, <https://www.knesset.gov.il/process/docs/wye.htm>; <https://www.knesset.gov.il/process/docs/sharm.htm>
המפות והפירוט הרלוונטיים: <http://www.passia.org/maps/view/32> <http://www.passia.org/maps/view/33>