

מחזון למציאות: שתי מדינות לשני עמים – הצעה לצעדים מעשיים

גלעד שר

מבוא

המדינה היחידה בעולם המתמודדת כיום מול איום קיומי היא מדינת ישראל. על רקע התמורות הדרמטיות במזרח-התיכון בפרט, ובעולם הערבי בכלל, נושא הגרעין האיראני האפיל על נושאים חשובים אחרים, כולל סוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני, שנדחקה מראש סדר-היום המדיני והביטחוני. יחד עם זאת, נזכרה אצל רבים מהדוברים בכנס המכון (2012)¹ המחויבות לחזון הציוני של מדינת לאום יהודית-דמוקרטית. ראש הממשלה, בנימין נתניהו, שב וקרא ליושב-ראש הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס, לשבת איתו לשולחן המשא-ומתן ללא תנאים מוקדמים. "אני מבקש לדבר היום על השלום", אמר נתניהו, "לצער, הרצון העז והטבעי של עמנו להושטת יד לשלום לא תמיד נענית על ידי הממשלות באזורנו". הוא קרא לאבו-מאזן "לא לאבד את ההזדמנות להושיט יד לשלום".² הדברים עלו בקנה אחד עם קווי היסוד של הממשלה הנוכחית: הממשלה תקדם את התהליך המדיני ותפעל לקידום השלום עם כל שכנינו, תוך שמירת האינטרסים הביטחוניים, ההיסטוריים והלאומיים של ישראל.³

צוות המכון למחקרי ביטחון לאומי שעסק בנושא הישראלי-פלסטיני קרא לנצל את האפשרויות שנפתחו לחידוש ההידברות על הסדרי-מעבר בין ממשלת ישראל לפלסטינים. לאחר שבחן את כלל החלופות המדיניות, ציין הצוות כי אם גם ניסיון זה להגיע להבנות עם הפלסטינים ייכשל, ישראל צריכה להתחיל ליישם צעדים חד-צדדיים באופן הדרגתי, מבוקר ומושכל, תוך בחינת השפעתו של כל צעד לפני מעבר לצעד הבא. בתמצית, התפיסה גורסת התקדמות במקביל בשני מאמצים:

גלעד שר הוא חוקר אורח במכון למחקרי ביטחון לאומי

הן תוך הסכמה עם הפלסטינים ומשאומתן עמם, הן בתהליך בלתי-מוטנה, שתלוי בהכרעה ישראלית עצמאית בלבד. אין חולק על כך שההסכם שיביא להיפרדות זו צריך להיות תוצאתו של משאומתן בין הצדדים, אך מוצע להיערך מבעוד-מועד למצב שהמשאומתן, לכשיתחדש, לא יניב את התוצאות המקוות.⁴ מאמר זה יעסוק ב"איך" ולא ב"מה": איך ליצור הלכה למעשה מציאות של שתי מדינות לאום, האחת מדינת הלאום הדמוקרטית של העם היהודי, והאחרת – מדינת הלאום של העם הפלסטיני. יובהר כי רשימה זו מתמקדת בתהליך המדיני, ואינה עוסקת בערביי ישראל.

החזון הציוני והאינטרסים הלאומיים של ישראל

"...זוהי זכותו הטבעית של העם היהודי לחיות ככל עם ועם העומד ברשות עצמו במדינתו הריבונית" (מתוך הכרזת העצמאות)

כיום, מימוש החזון הציוני של בית לאומי לעם היהודי מחייב פתרון מדיני לסכסוך הישראלי-פלסטיני. הבסיס המוסרי והנכון להמשך קיומה של מדינת ישראל כמדינתו הדמוקרטית של העם היהודי יעוגן בדרך של קביעת גבולותיה של ישראל, תוך היפרדות מהפלסטינים. בהסדר קבע – שיושג במשאומתן בין הצדדים – ייקבעו הגבולות, וכנגזרת מכך, כפי שהדגיש ראש הממשלה נתניהו בנאומו בקונגרס האמריקני במאי 2011, יהיה צורך בפינוי התנחלויות:

"The status of the settlements will be decided only in negotiations. But we must also be honest. So I am saying today something that should be said publicly by anyone serious about peace. In any peace agreement that ends the conflict, some settlements will end up beyond Israel's borders."⁵

מדיניותן של כל ממשלות ישראל מאז תחילת תהליך השלום, לפני שני עשורים, התבססה על סיום הסכסוך הישראלי-פלסטיני במשאומתן בלבד. אין אנו מציעים לסטות מן המדיניות הזו. אולם כברירת-מחדל, בד בבד עם החתירה למשאומתן ועם ניהול השיחות בפועל, מוצע להכין בכובד-ראש את התשתית לצעדים חד-צדדיים שיביאו להיפרדות מן הפלסטינים. את סדר העדיפויות הזה במדיניותה של ישראל יש להסביר בראש ובראשונה לציבור הישראלי, וכן יש להבהירו בעוד-מועד להנהגה הפלסטינית ולקהילה הבינלאומית.

מימוש החזון הציוני של בית לאומי לעם היהודי מחייב פתרון מדיני לסכסוך הישראלי-פלסטיני

כמה יתרונות אסטרטגיים לתפיסה זו, המאפשרת בנסיבות מתאימות ביצוע צעדים עצמאיים של ישראל:

1. היא תבטיח רוב יהודי של ממש ודמוקרטיה בתחום השלטון האפקטיבי של מדינת ישראל, ותפחית את הסיכון הגלום במדינה דו־לאומית לחזון הציוני.
 2. היא תקל בניית הרתעה אסטרטגית אפקטיבית.
 3. היא תאפשר בעתיד כינון גבולות קבע למדינת ישראל, ועשויה לקדם הכרה בינלאומית במעמד ירושלים היהודית כבירת ישראל.
- ולבסוף, ההיערכות על קו גדר הביטחון, **או על כל תוואי סביר אחר שהממשלה תחליט עליו**, ופינוי התנחלויות ממזרח לקו זה יביאו לחיזוק – ולו זמני – במעמדה הבינלאומי של ישראל.
- אין להניח כי ההיפרדות – בין כתוצאה מהסכם, ולו חלקי או מדורג, ובין כתוצאה מצעדים חד־צדדיים של ישראל – תשחרר את ישראל מן האיומים כלפיה. עם זאת, היא עשויה ליצור אופק חדש ואופטימי לחזון הציוני. עוד יש לקוות כי היא תאפשר למדינה להפנות את מרב מאמציה ומשאביה לטיפול בבעיותיה הפנימיות, למעורבות אזרחית ולצמיחה והתפתחות מחודשות, תוך התמקדות בסגירת הפער הככליים־חברתיים ובבניית חברה צודקת. במסגרת זו ניתן לצפות כי ישראל תקצה משאבים כלכליים – המופנים כיום לשימור הנוכחות האזרחית ביהודה ושומרון – לקליטת המתפנים, ולשיפור משמעותי במערכות החינוך והרווחה, כמפתח ליצירת שוויון הזדמנויות.

פרדיגמה חדשה לתהליך המדיני: יצירת מציאות של שתי מדינות

בימים אלה, חיוני לגבש פרדיגמה חדשה לתהליך המדיני, אשר תפיח בצדדים תחושת התקדמות ותקווה, ותאפשר חזרה מהירה למשא־ומתן שיתבסס על החלטות 242 ו־338 של מועצת הביטחון של האו"ם, ובמילים אחרות – גבולות על בסיס קווי יוני 67 עם חילופי שטחים. האינטרס הישראלי מחייב לפעול – במקביל לחתירה לחידוש הדיאלוג המדיני ולמיצוי – גם בדרך של נקיטת מדיניות

יזומה ועצמאית של ממשלת ישראל. מדיניות זו צריכה להיות מתואמת היטב, באורח הדוק ומראש עם הקהילה הבינלאומית, ובראשה ארצות־הברית, כחלק עיקרי בהיערכות לקראת מציאות אזרחית של שתי מדינות לשני עמים. מודגש כי מדיניות זו ראויה להיבחן דווקא בעת שאין ישראל נתונה ללחץ של אלימות וטרור. החלופה המוצעת כאן מבוססת על מהלכים חד־צדדיים קונסטרוקטיביים. אלה יכולים לבוא מצדה של

אין להניח כי ההיפרדות תשחרר את ישראל מן האיומים כלפיה. עם זאת, היא עשויה ליצור אופק חדש ואופטימי לחזון הציוני

ישראל בלבד, או מצדם של הפלסטינים, ובמקרים מסוימים אף להיעשות באופן הדדי ובתיאום. רשימה זו עוסקת בצעדים שראוי לישראל לשקול.⁶

מהלך חד-צדדי הוא קונסטרוקטיבי אם אינו סותר את חזון שתי המדינות לשני העמים, ואף מקדם בפועל מציאות של שתי מדינות, ואשר ניתן להעריך כי תוצאותיו הישירות לא יהוו מכשול לחזרת הצדדים לשולחן הדיונים. חיוני, כאמור, שכל מהלך כזה – כמו גם התפיסה כולה – יהיו מתואמים עם הקהילה הבינלאומית. מהלכים כאלה מאפשרים למתן את הסכסוך באמצעות יצירה הדרגתית של מציאות של שתי מדינות, והם אינם מותנים בחידוש המשא-ומתן או בהתקדמותו. זאת במקביל לשאיפה עקבית למיצוי המשא-ומתן להסכם קבע, או לכל הפחות, להגעה להסדרי-מעבר (כגון הסכם חלקי, הסכם מדורג, הסכם ביניים וכיו"ב). הנה כמה דוגמאות לצעדים קונקרטיים בכיוון זה:

1. הקפאת הבנייה ממזרח לגדר הביטחון ובשכונות הערביות של ירושלים. בהתחשב בסדר-היום של הממשלה המכהנת בעת כתיבת מאמר זה, ניתן להמשיך בבנייה בגושי ההתיישבות ובשכונות היהודיות באזור ירושלים.⁷
2. החלת חוק פינוי-מרצון ופיצוי למתנחלים המתגוררים ממזרח לגדר. כך יתאפשר לאלה מהם המעוניינים בכך לעבור להתגורר בתחומי הקו הירוק ובגושי ההתיישבות, ללא קשר להגעה להסדר עם הפלסטינים, תוך קבלת פיצוי הולם עבור נכסיהם.
3. הכנת תוכנית לאומית לקליטת המתנחלים שישוּבו אל מדינת ישראל בגבולותיה המוכרים והבטוחים, בין בהסכם ובין בהעדרו. התוכנית תכלול מרכיבים של תכנון אורבני, תעסוקתי, כלכלי, ביטחוני, פסיכולוגי וחברתי.

מאמר זה אינו עוסק בהיתכנות הפוליטית הפנימית בישראל לאימוץ התפיסה המוצעת כאן. יחד עם זאת, אין זה רצוי להמתין לרגע האחרון בהכנת הנושאים שבהם תידרש טפול כל ממשלה בישראל, גם במצב שבו יושג הסכם במשא-ומתן. ביום שבו ייקראו מתנחלים ביהודה ושומרון לשוב אל גבולות מדינת ישראל, כפי שייקבעו, בין במשא-ומתן ובין בהחלטה עצמאית ובלתי-מותנית של ישראל, יהיה מאוחר מדי לתכנן כראוי את שיבתם. לפיכך מוצע להתחיל בהיערכות הלאומית לכך כבר כיום.

אם תפעל ישראל באורח עצמאי לאחר שמיצתה את ערוץ המשא-ומתן, יהיה ברור לכולי עלמא כי היא חותרת לבצר את ביטחונה ולקבע את גבולותיה למען שימור אופייה כמדינה יהודית ודמוקרטית

ההיערכות הביטחונית המוצעת

בעיני הפלסטינים ובעיני רבים במזרח-התיכון ובעולם הערבי, עלול מהלך ישראלי חד-צדדי ובלתי-מותנה להתפרש כאקט של חולשה מצד ישראל. כך היה לאחר ההתנתקות מעזה ב-2005 ולאחר היציאה מלבנון, חמש שנים קודם לכן.

יחד עם זאת, אין בחשש זה כשהוא לעצמו כדי לשלול את התפיסה כולה. אם תפעל ישראל באורח עצמאי, לאחר שמיצתה לפי מיטב שיקול־דעתה את ערוץ המשא־ומתן, יהיה ברור לכולי עלמא כי היא חותרת לבצר את ביטחונה ולקבע את גבולותיה למען שימור אופייה כמדינה יהודית ודמוקרטית. ביצוע מושכל ומבוקר של היפרדות בלתי־מותנית ישדר עוצמה ויגביר הרתעה, ובכך יצמצם את הפוטנציאל לנזק ההסברתי.

מן הראוי שתוכנית ההיערכות הביטחונית תביא בחשבון את התרחישים הבעייתיים ביותר מבחינתה של ישראל, ובכלל זה, התגברות מוטיבציה מצד גורמים פלסטיניים ואסלאמיסטיים לפגוע בישראל, מבלי שהרשות הפלסטינית תרצה או תהיה מסוגלת למנוע זאת. לכן צריכה ההיערכות לכלול הפגנת עוצמה, מניעת הברחות והסתננות, מניעה של ירי תלול־מסלול והרתעה. ישראל תכריז מראש על מדיניות התגובה שלה לירי טילים ורקטות אל שטחה. כך תושג גם הבנה מצד הקהילה הבינלאומית לתגובותיה של ישראל.

כיוון שהצעדים המוצעים אינם כוללים פינוי של מתנחלים, ממילא צה"ל יישאר גם באזורי התנחלות ובאתרים שיפוננו מרצון, וישמור לעצמו חופש פעולה. גם ככל שהתהליך יתקדם ותושג היפרדות אזרחית רחבה יותר יישאר צה"ל בשטחים שיפוננו, וזאת בשונה ממהלך ההתנתקות מעזה ומצפון־השומרון באוגוסט 2005. ישראל תודיע שהיא שומרת לעצמה חופש פעולה ביטחוני מוחלט ובלתי־מותנה בשטח המפונה, למרות היפרדות אזרחית־מדינית, במקרה של מעשי אלימות פלסטיניים.

ההיערכות האזרחית על קו הגדר (או על כל תוואי סביר אחר שבו תבחר הממשלה) תיעשה על פי לוח זמנים שייקבע מראש. יובהר כי המהלך כולו נעשה מבחירה של ישראל ולמען האינטרסים שלה.⁸ במסגרת ההיפרדות האזרחית, ישראל צריכה לשמר בידיה, או בידי צד שלישי שיהיה מקובל עליה, את השליטה על המעברים בין הרשות הפלסטינית לירדן ולעזה ולשלוט ברמת הבידוק בהם, על מנת למנוע אספקת אמצעי לחימה לפלסטינים תומכי טרור.

עוד מוצע, כי רק לאחר הוצאת כוחות צה"ל בתום תקופה מבוקרת וארוכה של שקט, ישראל תשקול בחיוב מעורבות של כוח בינלאומי בשטחים שפינתה. כך יימנע ואקום שלטוני־ביטחוני, ולא תחזור על עצמה הטעות הקשה שנעשתה בעזה ב־2005.

שיח פנימי ולגיטימציה

המערכת החשובה ביותר למנהיגות לצורך בניית אמון היא זו היוצרת לגיטימציה לתהליך, ולהסכם או להכרעה המנהיגותית שיושגו בסיומו: העם; הציבור. כלומר, כלל האזרחים, ובמיוחד, הקבוצות והמגזרים שעומדים להיפגע יותר מאחרים

מתוצאות המשא־ומתן. עם אלה ניתן למנות כמובן את ציבור המתנחלים, אך גם את אנשי השכבות החלשות, משתתפי המחאה החברתית ופעיליה, אשר צפויים להתנגד להענקת העדפות תקציביות למתנחלים שיפוגו, בעוד הם נאנקים תחת קשיי מצבם הכלכלי. לא מן הנמנע שיהיה צורך של ממש לאחות קרעים בציונות הדתית, לרבות בקרב חובשי הכיפות הסרוגות המשרתים בצה"ל. כדי לבנות ארון נדרש אפוא שיח מקדים, רציני, דיאלוג פנים־ישראלי אמפתי ומכבד. מדובר בהשגת לגיטימציה מהותית למעשה השלטוני, במובן הדמוקרטי הבסיסי ביותר: בדיוק מה שלא היה לראש הממשלה שרון בהתנתקות מעזה ומצפון השומרון ב־2005.

ההיבט הכלכלי⁹

בהנחה שבכל מתווה של הסדר מדיני מוסכם או היפרדות יזומה על ידי ישראל יידרש פינוי של עד 100,000 מתנחלים, מצביעים סקרים עדכניים על כך שמבין המתנחלים המיועדים להתפנות, עשויים להתפנות מרצון כ־27 אחוזים.¹⁰ לצורך רשימה זו נניח שמדובר בפחות מכך, נאמר, 20,000 איש. מדובר, אפוא, בכ־5000 משפחות לכל היותר, ובעלות פינוי מוערכת של פחות מעשרה מיליארד ₪.

מוערך כי פינוי־מרצון וקליטה שיהיו מתוכננים מראש עשויים להקטין את ההוצאות במידה ניכרת, תוך פריסה תקציבית על פני מספר שנים. ככל שיגבר התיאום במהלך בין ישראל לבין הקהילה הבינלאומית, ובראשה ארצות־הברית, כך רב הסיכוי כי המימון לפרויקט הפינוי יהיה מורכב משילוב של: א. סיוע ייעודי אמריקאי; ב. מימון לטווח ארוך באגרות־חוב ממשלתיות בחו"ל; ג. מימון לטווח ארוך של אגרות־חוב ממשלתיות בארץ, שאותן ירכשו בעיקר קרנות הפנסיה וקופות הגמל. מימון זה יוכל להתפרס על פני שלושים שנה ויותר.

העלויות התקציביות של הפינוי לא יתחרו מול הוצאות תקציביות כמו חינוך ורווחה, ואף ביטחון: בדומה להתנתקות ב־2005, ההוצאה התקציבית תהיה מעבר למגבלה הפיסקלית הקבועה בחוק יסודות התקציב (בז'רגון המקצועי "קופסא"), ותוספת זו לתקציב תהיה רק בשנים הרלוונטיות, ותרד לאחר מכן.¹¹

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההוצאה האזרחית הספציפית של הממשלה על הישובים היהודיים ביהודה, שומרון ורמת הגולן עמדה בשנים 2004–2010 על ממוצע שנתי של כ־215 מיליון דולר¹², כלומר כ־1.5 מיליארד דולר בשבע שנים. כאמור, מדובר בהוצאה ספציפית, הבאה בנוסף לתמיכות ולהשתתפות ממשלתית הניתנים לאזרחי ישראל שבתחומי הקו הירוק. במקביל, בשנים אלה קיזז הממשל האמריקני מן הערבויות שניתנו לישראל סכום של כ־2.3 מיליארד דולר עקב ההשקעות של ממשלת ישראל בבנייה בהתנחלויות. יש בקיזוז סכום זה כדי לתת מושג על היקף הבנייה בשטחים, בעידוד ישיר או עקיף מצד הממשלה.

לפינוי־מרצון יש גם יתרונות כלכליים לא־מבוטלים. הם מתבטאים בחיסכון בעלויות תקציביות הנדרשות לקיים את אלה מההתנחלויות שיפוגו, משיפור מקווה במצב הגאו־פוליטי ומהעלאה צפויה של דירוג האשראי של ישראל. לפיכך ניתן לראות בעלויות הפינוי־מרצון השקעה כלכלית שפירותיה בצידה. ההערכה היא כי התקציב שיידרש לפינוי מלא, של 100,000 איש, הוא כמה עשרות מיליארדי ₪. הערכה זו אינה כוללת את עלות ההיערכות של כוחות הביטחון.¹³ היא גם אינה כוללת את הפיצוי שיידרש עבור עסקים, משקים, מבני תעשייה, מבני ציבור ויצירת מקומות תעסוקה חלופיים. אם יושג הסכם עם הפלסטינים במשא־ומתן, ניתן להניח שמקצת עלויות אלה יתקזזו מכלל העלות של הוצאת ההסכם מן הכוח אל הפועל.

קליטה ויישוב־מחדש

קליטת המתנחלים שיאלצו להתפנות במסגרת הסדר, או לפי החלטה עצמאית של ממשלת ישראל, צריכה להיעשות מתוך התחשבות במתנחלים וכיבודם. אזרחים ישראלים אלה עתידים לשלם מחיר אישי וקהילתי בויתור על מפעל חייהם האידיאולוגי. כאמור, שינוי השיח בין הממשלה לבין מגזר התיישבות זה עשוי להרחיב את התמיכה הפעילה של הציבור התומך בפתרון שתי המדינות, כך שיראה בפינוי צעד מלכד של בניית חוסן חברתי, ולא התנערות מציבור ישראלי חשוב, ובכך יקל את ההתמודדות עם האתגר המורכב של הפינוי.

על־פי חוות־דעתם של כלכלנים בכירים¹⁴, משימת קליטתם של 100,000 איש שיעברו חזרה לישראל היא לחלוטין בתחום יכולתה של המדינה. אף כי אין ההקשר דומה, הרי מבחינה מספרית וכלכלית יש לזכור שהמדינה והמשק הישראלי קלטו עד היום גלי עלייה גדולים בהצלחה רבה. מאז קום המדינה עלו לארץ ונקלטו בה

למעלה משלושה מיליון עולים. בתחילת שנות החמישים ובתחילת שנות התשעים של המאה הקודמת קלטה ישראל כ־200,000 עולים בשנה. גם קליטת גלי עלייה אחרים, כמו עשרות אלפים מיהודי אתיופיה – שם ההשקעה לקליטת עולה גבוהה במיוחד – מצביעה על כך שאין מדובר במשימה בלתי־אפשרית. התוצר הלאומי ואוכלוסיית המדינה היו קטנים בהרבה מהיקפם כיום, והמשק היה נתון אז בבעיות כלכליות קשות.

שינוי השיח בין הממשלה לבין מגזר ההתיישבות עשוי להרחיב את התמיכה הפעילה של הציבור התומך בפתרון שתי המדינות

באשר לחשש כי אין די היצע של פתרונות דיור, בין למשפחות ובין לקהילות שיפוגו, אף כאן נכונה לחוששים הפתעה: במרחב שבין קו חיפה לקו באר־שבע, להוציא תל־אביב, יש יתרה תכנונית שממנה ניתן להפיק היתרי בנייה לכ־200,000 יחידות דיור. בהנחה שמתנחלים יפוגו במהלך שנתיים עד שלוש שנים, ובהנחה כי

מדובר בכ־20,000 עד 25,000 משפחות לכל היותר, מדובר במצאי של יחידות דיור במסגרת תוכניות מפורטות שיש בו די והותר כדי לספק מענה להם ולאוכלוסיות אחרות במדינה. הכשרת היתרה התכנונית והרחבתה, תוך הסרה של חסמים שונים, תוסיף להיצע זה מספר לא־מבוטל של יחידות דיור, וזאת עוד בטרם הזכרנו את הנגב והגליל.

חקיקה

יש להסדיר בחקיקה עבור כל מי שמתגורר מעבר לגדר הביטחון את פדיון ביתו בידי מדינת ישראל, תמורת בית חלופי בגבולות מדינת ישראל. החוק יקל על אלה מבין המתנחלים הרוצים להתפנות מרצון אך אינם יכולים לעשות זאת, משום שלבית שברשותם אין ערך ריאלי. המדינה לא תישב אחרים בבתיים שיפוננו. ניתן יהיה לשכן בהם כוחות ביטחון.

בדיוק כמו המהלכים המדיניים, עצם חקיקת החוק תציג נטילת יוזמה ישראלית בלתי־מותנית בפרטנר פלסטיני, או בהתקדמות התהליך המדיני. כך, ובמקביל לדלת פתוחה למשא־ומתן, תחזק ישראל את אמון הקהילה הבינלאומית בנכונותה להגיע להסדר, וזאת מבלי לשלם מחיר ביטחוני. כמו כן יפתחו לפני המתפנים־מרצון אפשרויות התיישבות ארוכות־טווח, שיאפשרו להם לבחור האם ברצונם לחיות בסביבה שבה חלה ריבונות ישראלית, או בסביבה אחרת.

מדוע יש צורך בחקיקה כבר עתה? נוכח הלקחים שהופקו מן ההתנתקות ב־2005, נהיר כי חקיקת החוק בהקדם עשויה לעודד את אלה מבין המתנחלים הפרגמטיים – המתגוררים ביישובים מבודדים והמכירים בכך שבסופו של דבר ייאלצו להתפנות – לעשות כן מיוזמתם. כך יתפרסו השלכות הפינוי על פני תקופה ארוכה יותר, מספר המתנחלים המפונים בעת יישום הסכם מדיני או הכרעה לאומית אחרת יהיה קטן יותר, והמהלך כולו יהיה פחות טראומטי עבור המתנחלים והציבור בכללותו.

משאל עם

מאחר שמדובר במהלכים מכריעים הנוגעים לעתידה של ישראל, נראה כי ההכרעה לגביהם תצטרך להתקבל בבחירות כלליות, ברוב מיוחס בכנסת או במשאל עם. בישראל לא נערך מעולם משאל עם, ורב החשש כי כלי זה עלול לנצל את המערכת הפוליטית, הנעדרת מערכת משוכללת של איזונים ובלמים, ולפגוע בדמוקרטיה הפרלמנטרית הישראלית.¹⁵ בנובמבר 2010 נחקק בכנסת החוק המכונה "חוק משאל עם".¹⁶ הביקורות שהושמעו אז התמקדו בסיכון כי בהעדר חקיקה כחוק יסוד המסדיר מנגנון ותנאים מראש, ודורש שריון נורמטיבי והכרעה ברוב מיוחד, עלול משאל העם להפוך לכלי העומד לרשותו של השלטון או של גורמים

אינטרסנטיים חזקים.¹⁷ אימוץ המשאל כמנגנון קבוע, בחוק יסוד, מנטרל חשש למניפולציות בידי בעלי עניין, משום שלפחות חלק מכללי המשחק נקבעים ללא תלות בנושא, בזמן ובמקום.

הצעת חוק יסוד כאמור תידרש להסדיר באופן כללי את נושא עריכת משאל עם. יובהר בה כי חוק משאל עם, כחוק יסוד, מהווה את המסגרת היחידה אשר לפיה ייערכו משאלי עם בישראל. מוצע כי בטרם יחליטו הממשלה או הכנסת על עריכת משאל עם, הן יגישו את ההצעה לעריכת משאל עם לבחינתו של היועץ המשפטי לממשלה, אשר יבחן האם נושא הצעת משאל העם תואם מבחינה משפטית להגדרה הקבועה בחוק. עם קבלת אישור היועץ המשפטי לממשלה, תועבר ההצעה להחלטת הממשלה או הכנסת. תוצאותיו של המשאל יחייבו את הממשלה ואת הכנסת.

סיכום

קידום בלתי־מותנה של מציאות של שתי מדינות לאום כבר עתה יאפשר לישראל להעביר מסר, שלפיו היא אינה רואה את עתידה בשטחים שממזרח לגדר, וזאת מבלי לסכן את ביטחונה בשלבי המעבר ולאחר מכן. אם יחודש המשא־ומתן ואף יתקדם, מוצע כי הוא יתנהל על בסיס הסכמה כי מה שמוסכם – מיושם. כך תוחלף הנוסחה ששימשה את הצדדים במשא־ומתן על הסדר הקבע "שום דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם", במתווה שמאפשר הגעה להסדרי מעבר ולהסכמים חלקיים ומדורגים. כך ניתן יהיה להתקדם בנושאי הליבה הטריטוריאליים והביטחוניים, מבלי שהדיון בסוגיות ירושלים והפליטים מעכב התקדמות.

קידום בלתי־מותנה של מציאות של שתי מדינות לאום כבר עתה יאפשר לישראל להעביר מסר, שלפיו היא אינה רואה את עתידה בשטחים שממזרח לגדר

עם זאת, בהיעדר דיאלוג מדיני מהותי, ובמועד שעליו תחליט ישראל נוכח הסחיפה אל מציאות של מדינה דו־לאומית, מוצע להתקדם בצעדים חד־צדדיים אחראיים ומבוקרים של ישראל, על פי האינטרס הלאומי ארוך־הטווח שלה. בהכנה ובתיאום נכונים בעוד־מועד, תוך הבהרת כוונות לפלסטינים, יש תקווה כי הפלסטינים ייווכחו לדעת שישראל אינה מתנגדת להקמת מדינה

פלסטינית. נוסף לכך, המשך הבנייה בגושי ההתיישבות ישדר שמוטב לכולם לחזור למשא־ומתן, כיוון שבהעדרו תתקבע מציאות של שתי מדינות שהקו המפריד ביניהן הוא תוואי גדר הביטחון, או כל תוואי דומה שישראל תחליט עליו – תוצאה בלתי־רצויה עבור הפלסטינים.

הקהילה הבינלאומית עשויה לאמץ את המתווה המוצע ולעודד את הצדדים להתקדם על פיה. אף הפלסטינים עשויים לזכות בתמיכה של הקהילה הבינלאומית לביצוע צעדים חד-צדדיים קונסטרוקטיביים מצידם. הציבור בישראל יקבל מסר בהיר מממשלתו באשר לצורך הדחוף והחיוני בפתרון שתי המדינות. תוכנית הקליטה תקרא לכלל הציבור בישראל לסייע למתנחלים השבים לגבולות ישראל המוכרים, ולהתחיל באיחוי השסעים בחברה הישראלית שנבעו מהמחלוקת ארוכת-השנים בנושא ההתנחלויות. יהדות התפוצות תיווכח בחוסנו של המפעל הציוני, וישראל תבטיח את עתידה כמדינה יהודית ודמוקרטית, בטוחה בגבולותיה.

הערות

- 1 בכנס הבינלאומי השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, שהתקיים ב־30 במאי 2012, ייחדו כמה מהדוברים, בכירי השרים בממשלה ונושאי תפקידים בכירים ביותר עד לא־מכבר, את מרבית דבריהם לסוגיה זו.
- 2 נאום ראש הממשלה, בנימין נתניהו, בכנס הבינלאומי השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, 29 במאי 2012, <http://www.youtube.com/watch?v=Lku7UnqtJyQ&feature=related>
- 3 <http://www.pmo.gov.il/PMO/Government/Policy>
- 4 ראו: שלמה ברום, "חלופות לקידום הסדר עם הפלסטינים", בתוך "אתגרי הביטחון של המאה ה־21" – בחיפוש אחר הזדמנויות בסביבה סוערת, סיכומים והמלצות של צוותי העבודה, מאי 2012. [http://www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1338796088.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1338796088.pdf). הכותב (ג. שר) היה חבר בקבוצת העבודה שעסקה בזירה הישראלית-פלסטינית.
- 5 http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Speeches+by+Israeli+leaders/2011/Speech_PM_Netanyahu_US_Congress_24-May-2011.htm
- 6 התפיסה, המעודדת לשקול צעדים חד-צדדיים יזומים על ידי ישראל, היא מושא לביקורת גם בקרב חוקרים במכון זה. ראה, למשל, אבן, שמואל, "אסטרטגיית הנסיגה החד-צדדית של ישראל – לקחים, משמעויות והשלכות", **עדכן אסטרטגי**, כרך 12, מס' 1, מאי 2009.
- 7 ראה בעניין זה: Dershowitz, Alan M., **A Settlement Freeze Can Advance Israeli-Palestinian Peace**, Gatestone Institute, July 5, 2012, <http://www.gatestoneinstitute.org/3150/settlement-freeze>
- 8 על פי ממצאי סקר דעת קהל שנערך בידי רפי סמית עבור תנועת "עתיד כחול לבן" בתחילת יוני 2012 (טרם פורסם), 71 אחוז (מבעלי הדעה) ציינו שהם תומכים בעקרון פיננסי-מרצון תמורת פיצוי, והתמיכה בעיקרון רווחת ברוב רובדי האוכלוסייה, למעט בעלי השקפת עולם ימנית. רוב הציבור – כמעט 8 מכל 10 בעלי הדעה – מסכימים לעיקרון כי צה"ל יישאר בשטחי יהודה ושומרון כל עוד לא הושג הסכם שלום סופי עם הפלסטינים, ותמיכה זו קיימת בכל רובדי האוכלוסייה. יחס דומה – כ־8 מכל 10 בעלי הדעה, ציינו שמדינת ישראל צריכה לדעתם להיערך לקליטת המתנחלים המתגוררים כעת ממזרח לגדר ההפרדה, על מנת להקל את ביצוע המהלך, אם וכאשר יוחלט עליו.

- 9 פרק זה מבוסס על נייר עמדה (ינואר 2012, טרם פורסם) של ירום אריאב, מנכ"ל משרד האוצר לשעבר, ואבנר הלוי, לשעבר מנהל בכיר בבנק ישראל ויועץ לנגיד הבנק.
- 10 על פי מחקר של מרכז מאקרו לכלכלה מדינית, בראשות ד"ר רובי נתנזון (מאי 2012, טרם פורסם).
- 11 מכניזם זה היה מקובל על סוכנויות הדירוג, על מוסדות בינלאומיים כמו קרן המטבע והבנק העולמי וכן על משרד האוצר האמריקני.
- 12 ראו, למשל, **הרשויות המקומיות בישראל 2010**, פרסום מס' 1498 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 28 ביוני 2012.
- 13 לשם השוואה, בהתנתקות מרצועת עזה וצפון-השומרון, האוצר אמד תחילה את עלותה של הצעת החוק הממשלתית ב-2.8 מיליארד ₪. בעקבות הדיונים בכנסת, עדכן האוצר את עלות החוק שאושר ל-3.8 מיליארד ₪. בשלב מאוחר יותר נוספו לאומדן עוד כ-400 מיליון ₪ בעקבות פסיקת בג"ץ, שקיבל חלק מטענות המתיישבים. ההערכה כאן מתבססת על סדרי-גודל דומים, בשינויים המתחייבים, ולפי הערכה ריאלית של עלויות הבנייה, תכנון וניהול, אגרות בנייה ופיתוח ומחיר הקרקע.
- 14 פרופ' אמיר ברנע וירום אריאב, ראיון לשלום ירושלמי, **מעריב**, 12 באפריל 2012.
- 15 אשר אריאן, "הקדמה", בתוך: **משאל עם: מיתוס ומציאות**, בלאנדר, דנה, ורהט, גדעון, מחקר מדיניות מס' 20, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים (2000). פרופסור אריאן הדגיש בהקדמה לחיבור זה כי "עם כל חסרונותיה, השיטה הפרלמנטרית היא...המסגרת שנפנה אליה לגבי הרוב העצום של חוקים והחלטות סמכותיות לגבי ניהול חיינו המשותפים מחד ובעתיד הרחוק יותר. מן הראוי שנחפש דרכים לחזק את המסגרת הזאת במקום להחליש אותה על ידי החלטות עוקפות-כנסת".
- 16 חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל) (תיקון), התשע"א – 2010, ס"ח 58.
- 17 ראו, למשל, קליין, רון, חוקים בקצרה – דצמבר 2010, **הערת חקיקה: חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל)**, (תיקון), התשע"א – 2010, [http://law.huji.ac.il/upload/ron_referendum\(1\).pdf](http://law.huji.ac.il/upload/ron_referendum(1).pdf) וכן, סגל, זאב, "חוק משאל עם: מהפיכה שחוקיותה מוטלת בספק", **הארץ**, 23 במרץ 2010. <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1231293>