

E1 - בונים היום, חוסמים הסדר מחר

תמי קנר ואודי דקל | גיליון 2197 | 7 בספטמבר 2026

פרסום המכרז לבניית 1,234 יחידות דיור ב-E1 חוצה סף שממשלות ישראל נמנעו ממנו במשך שנים. ממשלות קודמות קידמו את התכנון במתחם, אך עצרו לפני שלב המכרז בשל ההתנגדות האמריקאית והאירופית ובשל המחיר המדיני הכרוך בכך. הממשלה הנוכחית בחרה להתקדם לעבר מימוש הבנייה כחלק ממדיניות מוצהרת של קביעת עובדות בשטח, שנועדה לחסל את האפשרות להקמת מדינה פלסטינית. הבחירה לעשות זאת סמוך לבחירות, כאשר הבנייה עדיין רחוקה ויישומה אינו מובטח, מחדדת את הפער בין ההישג הפוליטי המיידי לממשלה לבין התועלת האסטרטגית והמחיר המדיני שישראל כבר משלמת על המהלך. לישראל אינטרסים אסטרטגיים וביטחוניים מובהקים ב-E1 ובמרחב שממזרח לירושלים, אך מימושם דורש מסגרת הסכמית רחבה. קביעת עובדות בשטח באופן חד-צדדי מצמצמת את מרחב ההסדרה של ישראל ומובילה אותה למשבר מדיני. זאת, מבלי להציע פתרון חלופי לסוגייה הפלסטינית ותוך העמקת המחויבות של ישראל למציאות שתיוותר בשטח.

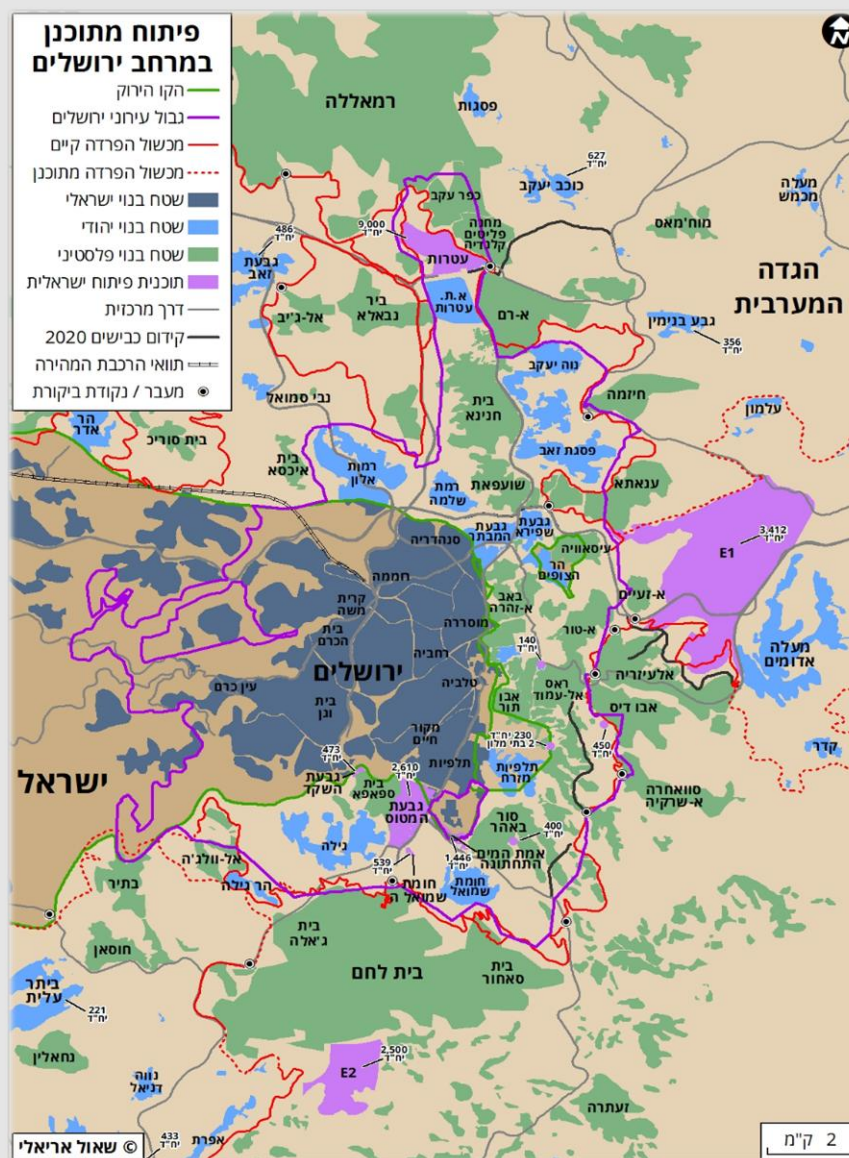
מהו E1 ומה השתנה עכשיו?

E1 (East 1) הוא אחד המרחבים הרגישים והשנויים ביותר במחלוקת בגדה המערבית. מדובר בתא שטח של כ-12 קמ"ר, המשתרע ממערב למעלה אדומים, במרחב שבינה לבין ירושלים. השטח נכלל בתחום השיפוט של מעלה אדומים, אך נותר ברובו פתוח ולא בנוי, למעט מטה מחוז ש"י של משטרת ישראל שהוקם בו. רוב הקרקע הוכרזה על ידי ישראל כאדמת מדינה, וחלקים נוספים הופקעו בשנות ה-70 לצרכי פיתוח מעלה אדומים. במתחם נותרו מובלעות של קרקע פלסטינית פרטית, שאינן נכללות בתוכניות הבנייה.

חשיבותו של E1 נובעת בראש ובראשונה ממיקומו. המתחם נמצא ממזרח לירושלים, בסמוך לציר מספר 1 המוביל מירושלים לים המלח ומקשר בין ירושלים למעלה אדומים. ישראל מבקשת לחזק באמצעותו את אחיזתה במרחב שבין ירושלים למעלה אדומים ואת שליטתה במרחב ממזרח לבירה החיוני להגנתה. הפלסטינים והקהילה הבינלאומית רואים באותו מרחב רכיב חשוב של הרציפות בין צפון הגדה לדרומה ובחיבור מזרח ירושלים לשטח של מדינה פלסטינית עתידית. המיקום האסטרטגי של E1 הפך את הבנייה בו לאורך השנים למוקד מחלוקת מדינית בין ישראל לבין ארצות הברית, מדינות אירופה ומדינות ערב.

התכנון הישראלי ב-E1 החל בשנות ה-90, במטרה להרחיב את מעלה אדומים מערבה. לאורך השנים קידמו ממשלות ישראל תוכניות במתחם, הקפידו וחיידו אותן, העבירו אותן שלבים תכנוניים שונים, אך עצרו לפני שלב המכרזים לבנייה למגורים, בין היתר על רקע התנגדות ולחץ מצד ארצות הברית ומדינות אירופה. לפני כשנה אושרו שתי תוכניות הכוללות 3,401 יחידות דיור, ובאוגוסט 2026 פרסם משרד הבינוי והשיכון לראשונה מכרז לבניית 1,234 יחידות.

עם זאת, פרסום המכרז עדיין אינו תחילת הבנייה. המועד האחרון להגשת הצעות נקבע ל-19 באוקטובר, שבוע בלבד לפני הבחירות, ולאחריו יידרשו שלבים נוספים לפני הבנייה. חשיבותו המיידית של המהלך מתבטאת בעצם חציית הסף שממשלות קודמות נמנעו ממנו: במעבר מתוכנית מאושרת להליך של מכרז המקרב את הבנייה למימוש.



פיתוח מתוכנן במרחב ירושלים. מקור: תמרור פוליטוגרפיה

סקרי PCPSR – מבט השוואתי

פרסום המכרז לבנייה ב-E1 עורר התנגדות בינלאומית חריפה. יותר מעשרים מדינות מערביות, לצד הנציבות האירופית, גינו את המהלך וקראו לישראל לחזור בה ממנו. במקביל פרסמו מצרים, ירדן, טורקיה ופקיסטן גינוי משלהן. ארצות הברית, לעומת זאת, נמנעה מגינוי ישיר של המכרז, אך חזרה על התנגדותה העקרונית לסיפוח ישראלי של הגדה, והדגישה שיציבות הגדה משרתת את ביטחון ישראל ואת יעדי הממשל באזור.

היקף ההתנגדות הרחב משקף את החשיבות הבינלאומית המיוחסת ל-E1. מבחינת הקהילה הבינלאומית, E1 הוא יותר מעוד מחלוקת על בנייה בהתנחלויות, ונתפס כנקודת מבחן מרכזית להיתכנות פתרון שתי המדינות.

במוקד ההצהרות עומדת השפעת הבנייה ב-E1 על הרציפות הפלסטינית ועל הקשר בין מזרח ירושלים לשאר הגדה. המדינות המערביות מזירות כי הבנייה תיצור "טריז" שיפגע ברציפות השטח הפלסטיני. המדינות הערביות יחד עם טורקיה ופקיסטן מוסיפות לכך את הפגיעה בזיקה בין הגדה המערבית למזרח ירושלים, בירתה המיועדת של המדינה הפלסטינית על בסיס קווי 1967.

במקביל, עומדת התנגדות משפטית עקרונית למדיניות ההתנחלויות עצמה. ההצהרות מדגישות כי ההתנחלויות הישראליות בגדה אינן חוקיות ומהוות הפרה של המשפט הבינלאומי ושל החלטות האו"ם הרלוונטיות. מדינות ערב מציגות

את E1 כחלק ממדיניות רחבה יותר של סיפוח בלתי חוקי, הפוגע גם בזכות הפלסטינית להגדרה עצמית ומאיים לא רק על פתרון שתי המדינות, אלא גם על היציבות והביטחון האזוריים.

ההתנגדות לבנייה נקשרת גם למצב בגדה. המדינות המערביות מציינות כי המהלך עלול להחרף עוד יותר את "חוסר היציבות החמור בגדה", על רקע "רמות "חסרות תקדים" של אלימות מתנחלים ו"מגבלות חמורות" על הכלכלה הפלסטינית. המדינות האזוריות גינו אף הן את "אלימות המתנחלים נגד העם הפלסטיני ורכושו", שלדבריהן נעשית "בתמיכת רשויות הכיבוש הישראליות".

ההתנגדות אינה נשארת במישור ההצהרתי ומלווה גם באיום בצעדים מעשיים. המדינות המערביות קראו לחברות המסחריות שלא להשתתף במרכז, והזהירו מפני השלכות משפטיות ופגיעה במוניטין, לרבות הסיכון למעורבות בהפרות חמורות של המשפט הבינלאומי. המדינות הערביות הביעו תמיכה בצעדים בינלאומיים, לרבות סנקציות נגד יחידים וגופים האחראים או מסייעים לפעילות בלתי חוקית הקשורה בהתנחלויות, וקראו גם להפסקת התמיכה והמימון שלהם. הן אף קראו למועצת הביטחון, למדינות ולגורמים בינלאומיים לנקוט צעדים דחופים ואפקטיביים לעצירת המהלך ולשימור האפשרות למדינה פלסטינית.

מדוע E1 חשוב לישראל?

מבחינת ישראל, חשיבותו של E1 נובעת ממיקומו האסטרטגי בין ירושלים למעלה אדומים, במעטפת המזרחית של הבירה ובציר המוביל לים המלח ולבקעת הירדן. זהו מרחב שבו ישראל מבקשת לשמר שליטה גם במסגרת הסדר מדיני ויכולת להשפיע על עיצוב השטח בעתיד.

הבנייה ב-E1 נועדה לחזק את מעלה אדומים ואת זיקתה לירושלים, ולבסס את מעמדה כחלק מהמרחב שישראל מבקשת להשאיר בריבונותה בהסדר עתידי. זאת, מתוקף אינטרס ביטחוני בשמירת חופש הפעולה במעטפת המזרחית של ירושלים ובציר המוביל לים המלח ולבקעת הירדן. מבחינת ישראל, לא מדובר בהקמת התנחלות חדשה ומבודדת, אלא בפיתוח מרחב הצמוד למעלה אדומים ונמצא בתחום השיפוט שלה, כדי ליצור רצף התיישבותי בין מעלה אדומים לירושלים. במקביל, הבנייה נועדה להגביל את התרחבות הבנייה הפלסטינית בשטחי C ואת התבססותו של רצף פלסטיני בין ירושלים למעלה אדומים, שתצמצם את יכולתה של ישראל להשפיע על עיצוב המרחב בעתיד.

אולם, הממשלה הנוכחית מעניקה לנימוקים אלה תכלית שונה. השר בצלאל סמוטריץ', האחראי על מנהלת ההתיישבות במשרד הביטחון, מציג את E1 ככלי שנועד "לקבור את רעיון המדינה הפלסטינית", ובכך הוא מגדיר מחדש את התכלית המדינית של הבנייה. E1 אינו מוצג עוד כנכס שישראל מבקשת לשמור לקראת הסדר מדיני עתידי, אלא ככלי שנועד לקבע שליטה בשטח ולמנוע הסדר כזה. לדברי סמוטריץ', E1 משתלב "במסגרת תוכנית הריבונות דה פקטו" של הרחבת ההתיישבות, הסדרת המאחזים והחלת הריבונות לפחות על שטחי C.

מה E1 משנה בפועל?

בפועל, הבנייה ב-E1 לא "תחצה את הגדה לשניים" ולא תהפוך כשלעצמה מדינה פלסטינית לבלתי אפשרית. E1 אינו נתיב המעבר היחיד בין צפון לדרום הגדה, וישנם פתרונות תעבורה ותנועה מרמאללה למזרח ירושלים ולבית לחם. כבר כיום חלק מהתנועה בין אזור רמאללה לבית לחם עוקפת את ירושלים דרך עזריה, אבו-דיס וואדי נאר, ולא דרך E1. לאורך השנים נדונו חלופות תחבורתיות נוספות לאפשר חיבור בין שני חלקי הגדה.

אולם, רציפות תחבורתית אינה שקולה לרציפות ריבונית. האפשרות לנסוע מרמאללה לבית לחם אינה שקולה לשליטה פלסטינית רציפה במרחב ובתשתיות המחברות ביניהן. הבנייה תרחיב את הנוכחות הישראלית ותצמצם את המרחב הזמין לרצף פלסטיני. ברמה המקומית היא תקשה על הגישה לקרקעות פלסטיניות פרטיות ולשטחי מרעה של קהילות בדואיות, תגביל את פוטנציאל ההתרחבות של השכונות הערביות של מזרח ירושלים ותגדיל את התלות בתוואי תנועה ובתשתיות שבשליטת ישראל.

מנגד, גם הטענה שהבנייה ב-E1 תסכל את פתרון שתי המדינות מרחיקה לכת. נוכחות ישראלית אינה סותרת בהכרח מציאות של הפרדות לשתי מדינות. גם אם תמומש התוכנית, ניתן עקרונית לשרטט גבול עתידי. במתווים להסדר קבע שנדונו בעבר, ובהם מתווה קלינטון בשנת 2000, שיחות טאבה בשנת 2001 והצעת אולמרט בשנת 2008, נדונה האפשרות שמעלה אדומים תישאר בריבונות ישראלית במסגרת התאמות גבול וחילופי שטחים.

גם מנקודת המבט הישראלית, יש להבחין בין חשיבות המרחב לבין הצורך לממש בו בנייה. האינטרסים הישראליים מסבירים את חשיבותו של E1, אך אינם מחייבים כשלעצמם את הבנייה בו, ובוודאי שלא בעיתוי הנוכחי. הבנייה תעמיק את האחיזה הישראלית ממזרח לעיר, תחזק את הזיקה והגישה בין מעלה אדומים לירושלים, אך לא תיצור רצף התיישבותי בין השתיים. במרחב יישארו יישובים פלסטיניים ובהם ענתא, א-זעיים, אבו-דיס ועזריה. גם הרצון להשאיר את מעלה אדומים בריבונות ישראלית אינו מחייב בנייה ב-E1. ישראל שמרה במשך שנים על חופש הפעולה ועל האינטרסים הביטחוניים שלה באזור מבלי לממש את תוכנית הבנייה בו.

המשמעות האסטרטגית לישראל

המחלוקת סביב הבנייה ב-E1 ממחישה את הפער בין ההישג הטריטוריאלי שישראל מייחסת למהלך לבין התועלת האסטרטגית שלו.

הפער בולט במיוחד בעיתוי הנוכחי. הממשלה בחרה לקדם את E1 אף שהמשך המהלך יוכרע בידי הממשלה הבאה. בשלב זה, התועלת שלו בעיקר פוליטית: הוא מאפשר לממשלה לרשום הישג לפני הבחירות ולייקר את המחיר הפוליטי של נסיגה ממנו אחריה.

המהלך מבהיר כי ישראל הפסיקה לחשוב מדינית וכל מהלכיה נועדו לקבוע עובדות בשטח שינטרלו יכולת היפרדות טריטוריאלית ודמוגרפית מהפלסטינים בעתיד. אלא שבכך, ישראל אינה פותרת את הסוגיה הפלסטינית אלא מעמיקה את מחויבותה כלפיה ואת אחריותה למציאות שתיוותר בשטח. ישראל עדיין תידרש להתמודד עם שאלות שהבנייה ב-E1 אינה פותרת: כיצד תתקיים שליטה ישראלית ארוכת טווח לצד אוכלוסייה פלסטינית גדולה, מי יישא באחריות לנטל האזרחי והכלכלי הפלסטיני, ומה יקרה ביום שהרשות הפלסטינית תקרוס. לכן, אם E1 הוא חלק ממדיניות שמטרתה המוצהרת היא "לקבור" את האפשרות למדינה פלסטינית, ישראל נדרשת להגדיר מה אמור לבוא במקומה. מניעת פתרון אחד אינה כשלעצמה אסטרטגיה.

העובדה שממשלות ישראל ייחסו ל-E1 חשיבות במשך עשרות שנים ובכל זאת בחרו שלא לממש את הבנייה, מלמדת שההכרעה לגבי אף פעם לא הייתה רק טריטוריאלית אלא גם מדינית. הממשלה הנוכחית מעניקה לאינטרס הטריטוריאלי משקל מכריע, גם במחיר של פגיעה באינטרסים מדיניים ואסטרטגיים רחבים יותר של ישראל.

הבנייה עדיין רחוקה ממימוש, אם אכן תגיע לשלב הביצוע, אך ישראל כבר משלמת את המחיר: בעימות עם שותפות מרכזיות, בשחיקת ההון המדיני שהיא זקוקה לו בזירות אחרות ובהגברת הלחץ הבינלאומי לקידום צעדים מעשיים נגדה על מדיניותה בגדה. זאת, דווקא בשעה שהזירה הפלסטינית מתדרדרת והחשש מהסלמה גובר.

הסיכון בקידום הבנייה ב-E1 אינו רק המחיר המדיני והביטחוני שישראל תידרש לשלם, אלא האפשרות שהיא תשלם אותו עבור מהלך שמקבע מציאות טריטוריאלית ואזרחית שקשה יותר לשנות, מצמצם את מרחב הפעולה שלה ומעמיק את המחויבות לבעיה הפלסטינית, במקום לנסות לפתור אותה.

עורכי הסדרה: ענת קורץ, רינת חרש ואלדד שביט.