

המאבק על הקפאת הבנייה בהתנחלויות

יהודה בן-מאיר

ב-25 בנובמבר 2009, במסיבת עיתונאים שאורגנה בקפזה, הודיע ראש הממשלה בנימין נתניהו על הקפאת כל הבנייה החדשה ביהודה ובשומרון (הגדה המערבית) למשך עשרה חודשים. ראש הממשלה הבהיר כי ההקפאה לא תחול על בנייה שכבר החלה (במקרים שכבר הונחו היסודות), על 2,900 יחידות דיור שקיבלו היתרים, על מבני ציבור חיוניים או על בנייה בתוך גבולות העיר ירושלים. ההודעה הדרמטית של ראש הממשלה חתמה שישה חודשים של שיחות קשות שהתנהלו מאחורי הקלעים בין ארצות הברית לישראל, ושיככה את המתח בין שתי המדינות.

הקפאת הבנייה בגדה המערבית

מקורה של ההחלטה חסרת התקדים בדבר הקפאת הבנייה בהתנחלויות היה בפגישה הראשונה שהתקיימה בין הנשיא ארצות הברית שנבחר זה מקרוב ברק אובמה ובין ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו, אשר התקיימה בווינגטון ב-18 במאי 2009. בפגישה תבע הנשיא מראש הממשלה הקפאה מוחלטת של כל הבנייה הקיימת והחדשה בהתנחלויות שבגדה המערבית ובמזרח ירושלים. ראש הממשלה הופתע מאוד מהתביעה המרחיקה לכת, ובפרט מעצם העלאתה בפגישה הראשונה שהתקיימה בין שני האישים; חברים מהמעגל הקרוב של ראש הממשלה אף טענו כי ראש הממשלה נפל קרבן למארב שהכין לו הנשיא. ראש הממשלה השיב שלא יוכל לקבל תביעה זו, והוסיף כי אי-אפשר לצפות ממנו להיענות לתביעה ששום ראש ממשלה בישראל לא נענה לה בעבר, אם כי הוא מוכן לקבל עליו את ההבנות שסוכמו בסוגיית הבנייה בהתנחלויות בין הנשיא בוש ובין ראשי הממשלה אריאל שרון ואהוד אולמרט. עמדתה של ישראל הייתה כי בהתאם להבנות שהושגו בעבר בין ישראל ובין ארצות הברית, לא תקים ישראל התנחלויות חדשות ולא תפקיע קרקעות פרטיות,

אך תהיה רשאית לבנות בהתנחלויות קיימות כדי להיענות לצרכים של "ריבוי טבעי", ובעקבות הבנות אלה תתרכז רוב הבנייה בירושלים או בגושי ההתנחלויות הגדולים, אשר מיועדים להיכלל בסופו של דבר בשטח ישראל. יש לציין כי אין זה ברור אם אכן הושגו בפועל הבנות ברוח זו. קולות רבים בארצות הברית ובישראל טוענים כי הבנות אלה, אם אכן הושגו, כפופות לתחימה של "קו בנייה" של כל התנחלות – צעד שלא נקטה ישראל מעולם. אחרים סבורים כי כל הבנה בנוגע לפעילות עתידית בהתנחלויות תהיה כפופה לפירוק 26 מאחזים לא חוקיים שנבנו לאחר חודש מארס 2001. גם זאת לא עשתה ישראל. מכל מקום, הנשיא אובמה דחה את עמדתה של ישראל, וחזר על תביעתו להקפאה מוחלטת של ההתנחלויות. הפגישה הסתיימה ללא הסכמה, בטון צורם.

לאחר הפגישה בין המנהיגים גבר המתח בין שתי המדינות. מזכירת המדינה של ארצות הברית הילרי קלינטון הכחישה בפומבי את דבר קיומן של הבנות כלשהן בין ארצות הברית לישראל בנוגע לסוגיית הבנייה בהתנחלויות. הכחשה זו גררה האשמות נוספות בין הצדדים. פקידים בכירים בממשל האמריקאי הקודם, ובכללם סגן היועץ לביטחון לאומי אליוט אברמס, הכחישו פומבית את דבריה של מזכירת המדינה קלינטון, וטענו כי ארצות הברית נסוגה מהבנות קודמות עם ישראל. עם העמקת המחלוקת העמיק גם המשבר בין המדינות.

בסופו של דבר גברו הקולות המתונים. האמריקאים הבינו כי הקפאת בנייה מוחלטת ומלאה, ללא הגבלה מראש, לרבות במזרח ירושלים – אשר בעיניים ישראליות נחשבת שטח ישראל ריבוני וחלק מבירתה – היא צעד שלא יוכל לבצע לא מר נתניהו ולא שום ראש ממשלה ישראלי אחר. עם זאת, הישראלים הבינו כי האמריקאים רציניים בעניין זה וכי הבנות קודמות או מוכנות של ממשלים קודמים להעלים עין מהמשך הבנייה בהתנחלויות אינן מקובלות על ממשל אובמה, וישראל תיאלץ להסכים לסוג מסוים של הפסקת בנייה בגדה המערבית.

כפועל יוצא מכך הסכימו הצדדים לפתוח במגעים חשאיים בין איש אמונו של ראש הממשלה, עורך הדין יצחק מולכו, לשליח המיוחד של הנשיא אובמה למזרח התיכון, הסנטור ג'ורג' מיטשל, כדי לגבש הסדר. הניסיון לקדם הסדר שיהיה מקובל על שני הצדדים נמשך כמעט שישה חודשים. אין בכך תמה: לא היו ממשלה או ראש ממשלה בישראל שהסכימו להצהיר פומבית על הקפאה מוחלטת של הבנייה בהתנחלויות ברחבי הגדה המערבית. החרגי היחיד היה הסכמתו של ראש הממשלה מנחם בגין, במעמד החתימה על הסכמי קמפ דייוויד עם מצרים בספטמבר 1978, להקפיא את כל הבנייה בהתנחלויות בשטחים לפרק זמן של שלושה חודשים. עם זאת, יש לבחון תקדים זה

המאבק על הקפאת הבנייה בהתנחלויות

בהקשרו – הוא התרחש בתקופה שברחבי השטחים היו אלפים אחדים של מתנחלים, ואילו כיום חיים בגדה המערבית כ-300 אלף איש; בגין נתן את הסכמתו להקפאה בת שלושה חודשים בלבד על רקע האופוריה שעורר הסכם השלום בין ישראל למצרים. לפיכך עבור ישראל בכלל, ועבור ראש הממשלה והממשלה הנוכחית בפרט, הסכמה להקפאת התנחלויות בשטחים מציבה אתגר מורכב למדי.

שאלה מרכזית בהקשר זה היא מה חולל את השינוי במדיניותה של ארצות הברית ומה הניע את הנשיא אובמה להדגיש כל כך את סוגיית ההתנחלויות. לשאלה זו אין תשובה ברורה וחד-משמעית. יש הסבורים כי קצה נפשם של האמריקאים ב"תרגילים" ובחוסר האמינות של ישראל אשר לסוגיית ההתנחלויות וכי הם שאפו לשים קץ לסחבת של ישראל בעניין מחויבותה, שהיא הצהירה עליה פעמים רבות, לעקירת 26 התנחלויות לא מורשות. אחרים סבורים כי כחלק מסדר היום של הנשיא אובמה לפתיחת צוהר לעולם המוסלמי, ביקש הממשל החדש להדגים עמדה מאוזנת יותר בעניין הסכסוך הישראלי-פלסטיני ובחר להתמקד בנושא שהאמין כי יזכה בו לתמיכה נרחבת בדעת הקהל.

תוצאותיו של סקר דעת קהל שערך בחודש מאי 2009 המכון למחקרי ביטחון לאומי, כחלק מפרויקט ביטחון לאומי ודעת קהל, איששו הערכה בדבר הכרה בקרב הציבור בישראל כי התנחלויות אינן פופולריות בקרב הממשל האמריקאי או בקרב הקהילה היהודית האמריקאית. מדגם מייצג של האוכלוסייה היהודית הבוגרת בישראל נשאל אם יש להרחיב את ההתנחלויות אפילו במחיר של עימות עם ארצות הברית. 42 אחוזים מהנשאלים השיבו כי אין להרחיב את ההתנחלויות, 41 אחוזים השיבו כי יש להרחיב את ההתנחלויות, אך אין להרחיבן אם הדבר יוביל לעימות עם ארצות הברית, ו-17 אחוזים בלבד מהנשאלים חשבו כי יש להרחיב את ההתנחלויות ללא קשר לעמדתה של ארצות הברית. עם זאת, נתון שחמק מעיני הממשל היה כי משעה שהוצבה סוגיית ההתנחלויות בהקשר של עימות רציני בין ארצות הברית ובין ישראל והנשיא אובמה נתפס כמאמץ עמדה פרו-פלסטינית – הציבור הישראלי, כצפוי, התאחד מאחורי הממשלה וראש הממשלה.

בראשית חודש נובמבר 2009 הגיעו ארצות הברית וישראל להבנה על אודות הפרמטרים של הקפאה מוגבלת – בזמן ובהיקף – של הבנייה בהתנחלויות, אשר תוכרז חד-צדדית על ידי ישראל. ההבנה שיקפה פשרה מצדם של שני הצדדים, וכללה את המרכיבים המרכזיים שלהלן:

1. הממשלה תאכוף הקפאה על הקמת בנייה חדשה בכל ההתנחלויות בגדה המערבית לפרק זמן של עשרה חודשים – פשרה בין שישה חודשי הקפאה שהציעה ישראל ובין הקפאה של שנה או יותר שביקשה ארצות הברית.
 2. ההקפאה לא תחול על בנייה קיימת, המוגדרת "מבנים שעבורם כבר הונחו יסודות והושלמו", ולא תחול על כ-2,900 יחידות דיור שלאחרונה הוצאו עבורן היתרי בנייה.
 3. ההקפאה לא תחול על מבני ציבור, כגון בתי ספר, בתי כנסת ומרפאות, החיוניים לצורכי ריבוי טבעי בהתנחלויות השונות.
 4. ההקפאה לא תחול על מזרח ירושלים, שם לא יוטלו מגבלות על בנייה עתידית.
 5. ארצות הברית תקדם בברכה הכרזה חד־צדדית של ישראל, ותתאר אותה כצעד משמעותי וחסר תקדים של ישראל, הגם שאינו עומד בכל הציפיות והמשאלות של ארצות הברית.
- עם גיבוש הבנה זו עם ארצות הברית מיקד ראש הממשלה את תשומת לבו בזירת הפנים בישראל ובמגבלות הפוליטיות שבפניו. יהיה זה סביר להניח כי גם בשעה שהתנהלו השיחות בין ארצות הברית לישראל הקדיש ראש הממשלה מאמצים לגיבוש תמיכה בהסכם אפשרי בתוך מפלגתו ובשורות הקואליציה. מאמצים אלה זכו להצלחה רבה אפילו יותר מן הציפיות. מר נתניהו הסתמך על מרכיב ההפתעה: בששת החודשים שחלפו מאז הפגישה הראשונה בינו לנשיא אובמה עד הודעת ההקפאה לא פורסמו בציבור פרטים חד־משמעיים על אודות ההחלטה המתגבשת.
- ב־25 בנובמבר 2009 הציג ראש הממשלה את ההבנה שסוכמה עם ארצות הברית על הקפאה זמנית של הבנייה בגדה המערבית לאישורם של 15 חברי ועדת החוץ והביטחון, כלומר הקבינט הביטחוני. הוועדה אישרה את הצעתו של ראש הממשלה בהצבעה של 12 קולות מול קול אחד. כל השרים ממפלגתו של נתניהו (לרבות שני השרים הימנים ביותר – הרמטכ"ל לשעבר משה יעלון ובני בגין) וכן כל שרי מפלגת העבודה ושניים משלושת השרים ממפלגת הימין ישראל ביתנו (לרבות ראש המפלגה, שר החוץ אביגדור ליברמן) תמכו בראש הממשלה. שר אחד בלבד מישראל ביתנו הצביע נגד, ושני החברים מהמפלגה החרדית ש"ס נעדרו מהשיבה.
- בתוך שעות לוויה הודעת הקבינט על אודות הקפאת הבנייה בהודעות נחרצות ממשרדו של שר הביטחון וממשרד המנהל האזרחי בשטחים (הכפוף לשר הביטחון) בדבר צעדים חמורים שיינקטו כדי להבטיח יישום מלא של ההחלטה. בימים הבאים ביקרו פקחים של המנהל האזרחי כמעט בכל ההתנחלויות, כדי לחלק צווים משפטיים מחייבים הקוראים להקפאת כל הבנייה החדשה ולהעריך את המצב בכל אחת ואחת

המאבק על הקפאת הבנייה בהתנחלויות

מההתנחלויות. פרץ הפעילות ביטא את רצונה של ממשלת ישראל להמחיש לארצות הברית את רצינות כוונותיה בנושא, ולהראות שאיננה משחקת משחקים (כמו שנטען כלפיה בעבר). גורם נוסף היה רצונו של שר הביטחון אהוד ברק לנצל את ההזדמנות שנוצרה כדי להסיט את הביקורת הקשה והקולנית אשר נמתחה עליו במפלגתו שלו על הישגותיו בממשלה ימנית.

התגובה בזירת הפנים

החלטת ההקפאה והפעילות המוחשית והמתקשרת לאכיפתה עוררו זעקות מחאה של חברי כנסת ימנים מהספסלים האחוריים במפלגת הליכוד ושל חברי קואליציה נוספים, של תנועת ההתנחלות (בראש ובראשונה הגוף הרשמי המוביל אותה – מועצת יהודה ושומרון) ושל נציגי ימין נוספים מכל שדרות הציבור הישראלי. על אף הרטוריקה הקיצונית וההתנגדות הפיזית והאלימה לעתים בהתנחלויות רבות לכניסת הפקחים ולעצירת הבנייה, נותרה ההתנגדות להקפאת הבנייה מוגבלת ברובה למחאה קולנית בלבד. המתנחלים טענו שהחלטה אינה חוקית, אינה לגיטימית והיא בבחינת הפרה מוחלטת של הבטחה שנתן נתניהו לפני הבחירות כי הבנייה תימשך. הם ארגנו הפגנות ופעולות של מרי ואי-ציות אזרחי, ואפילו הגישו בבית המשפט העליון תביעה נגד הממשלה. בית המשפט העליון דחה את העתירה, אף שכפה על הממשלה להעניק פיצוי כספי ליחידים, למשפחות ולקבלנים שנפגעו מהקפאת הבנייה (משרד האוצר הקציב למטרה זו 150 מיליון שקלים). עם זאת, בפועל ובמונחים ישראליים, המחאה לא המריאה.

אפשר לציין כמה סיבות לתופעה זו. ראשית, העובדה שהתומכים הגדולים ביותר במתנחלים ובתנועת ההתנחלות בממשלה תמכו בהקפאה הוציאה את הרוח ממפרשי המחאה. אכן, בני בגין, בנו של ראש הממשלה לשעבר מנחם בגין, אפילו הופיע בטלוויזיה וביטא תמיכה בהחלטת הממשלה. שנית, היה ברור שהממשלה נהנית מתמיכה ציבורית רחבה במהלך. בסקר דעת קהל המוזכר לעיל, שביצע המכון למחקרי ביטחון לאומי, כמחצית היהודים הישראלים יצאו נגד המשך הבנייה, ופחות מחמישית מהם תמכו בהמשך הבנייה בכל מצב. בסקר דעת קהל שערך מכון "דחף", אשר עליו דיווח העיתון **ידיעות אחרונות** ב-19 במארס 2010, תמכו 44 אחוזים מהציבור הישראלי בהרחבת הקפאת הבנייה בהתנחלויות, ו-46 אחוזים התנגדו לה. רוב הציבור הישראלי היה מוכן להשלים עם הקפאה זמנית של ההתנחלויות, בפרט כשזו הוצגה כפעולה שנועדה למנוע משבר עם ארצות הברית.

הסיבה העיקרית למחאה המוגבלת הייתה שהמתנחלים עצמם לא ראו בהקפאה הזמנית כשלעצמה התפתחות שלא יוכלו להשלים עמה. יתרה מזאת, לו האמינו שהבטחתו של ראש הממשלה כי ההקפאה תהיה זמנית בלבד ותסתיים ב-25 בספטמבר 2010 קרוב לוודאי שהמחאה הייתה שקטה אף יותר. בהתחשב בנסיבותיה ובמאפייניה של ההקפאה המוגבלת, המתנחלים היו מוכנים לחיות עם ההחלטה לא רק במשך עשרה חודשים אלא גם במשך שנה ואף יותר. חששם נבע לא מההקפאה עצמה, אלא מכך שאינה אלא צעד לקראת צעדים דרסטיים יותר שיבואו בעקבותיה, ובפרט הקפאה תמידית של הבנייה, ובסופו של דבר פינוי של התנחלויות מסוימות.

המצדדים בהתנחלויות טרם התאוששו לחלוטין מהטראומה של הבגידה הגדולה – על פי השקפתם – של המדריך והאב הרוחני שלהם אריאל שרון, שהחליט על ההינתקות מרצועת עזה, וגילו חשדנות מתמדת כלפי נתניהו, אשר להבדיל משרון, לא נתפס באמת כ"אחד משלנו". אי-האמון בנתניהו גבר לאחר שביוני 2009 אימץ פומבית את נוסחת "שתי המדינות לשני העמים". בהנהגת תנועת ההתנחלות נשמעו קולות דאגה מהאפשרות שללא מחאה תקיפה נגד ההקפאה הזמנית ירגיש נתניהו חופשי, ככל הנראה בלחץ מצד ארצות הברית, לקצץ עוד בפעילות ההתנחלות ולנקוט צעדים מרחיקי לכת בכיוון זה. בסופו של דבר החליטו המתנחלים לצאת למסע מחאה קולני בזירה הפוליטית והציבורית וכן בהתנחלויות עצמן, אך לא לחצות קווים אדומים ולא לשרוף גשרים עם נתניהו.

בשטח, הקפאת הבנייה יושמה בדרך כלל. משום שההקפאה חלה על יותר ממאה התנחלויות ובהתחשב בהיעדר שיתוף הפעולה, ואפילו בהתנגדות מצד התושבים עצמם, יהיה זה לא סביר לצפות ליישום מוחלט של ההחלטה. עם זאת, הממשלה, ובפרט הממסד הביטחוני, התאמצו מאוד ליישם את ההקפאה, ובהצלחה ניכרת. צווי הפסקות עבודה הוצאו ליותר מ-400 בניינים, ויותר מארבעים כלי רכב, בעיקר טרקטורים, הוחרמו.¹

מתחים נמשכים עם ארצות הברית

לרבים בישראל, ובראש ובראשונה לממשלה עצמה, אשר האמינו כי המשבר ביחסי ישראל-ארצות הברית הסתיים פחות או יותר או שכך לפחות, נכונה אכזבה מרה. בתוך פחות משלושה חודשים התברר כי המשבר שריר וקיים. ב-8 במארס 2010 הגיע סגן נשיא ארצות הברית ג'וזף ביידן לביקור רשמי בישראל; ביקור זה היה אמור לסמל את קץ המתיחות. בפועל הייתה תוצאת הביקור שונה לחלוטין. יום לאחר שהגיע סגן הנשיא ופתח בסדרת הצהרות של תמיכה בישראל ובנוגע לקשרים האמיצים בין שתי

המאבק על הקפאת הבנייה בהתנחלויות

המדינות, הוציאה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של ירושלים הודעה לעיתונות בדבר החלטה לאשר את הקמתן של 1,600 דירות חדשות בשכונה היהודית רמת שלמה, הממוקמת במזרח ירושלים. תגובתה של ארצות הברית הייתה מיידית, קיצונית, ולא השאירה ספק בנוגע לעומק המשבר בין שתי המדינות. כל ניסיונותיו של ראש הממשלה להתנצל פומבית על ה"תקרית" ולהסביר כי מדובר בהחלטה בירוקרטית שלא היה מודע לה ולא בהחלטה פוליטית, לא הועילו. ארצות הברית לא הסתפקה בגינוי פומבי של החלטת ישראל, ובשיחת טלפון מתוחה בת שלושים דקות עם נתניהו פירטה מזכירת המדינה קלינטון סדרת תביעות מישראל, אשר על פי המדווח כללה דרישה להקפאה בת ארבעה חודשים של כל הבנייה במזרח ירושלים. ב-23 במארס נועד נתניהו לפגישה שנמשכה שלוש שעות בערך עם הנשיא אובמה בבית הלבן. על פי כל הסימנים, הייתה הפגישה מתוחה, והסתיימה בלא הסכמה.

יש להדגיש כי קשה לדעת מה בדיוק עומד בבסיס מדיניותה של ארצות הברית ולאן מועדים פניה. מזרח ירושלים לא נכללה בהקפאת הבנייה, אולם מה שהביא לתגובה הקיצונית של ארצות הברית היו היקף הבנייה המתוכננת והמבוכה הקשה שגרמה ההודעה בדבר בנייה מתוכננת זו בזמן שסגן הנשיא ביידן נמצא בישראל לביקור של רצון טוב. יצוין שהממשל בחר להתמקד לא בסוגיה "פשוטה" מבחינת דעת הקהל בישראל, אלא בנושא ירושלים, שקיים בנוגע אליו קונצנזוס בישראל וכן בקרב יהדות אמריקה. אכן, סוגיית ירושלים היא שהניעה יהודים אמריקאים מפורסמים, ובכללם אלי ויזל, וכן סנטורים דמוקרטים בולטים לצאת להגנתה של ישראל ולמתוח ביקורת על הממשל. האם פעולות הממשל מעידות שהממשל מוכן לעימות כולל עם ישראל? נראה כי המשך המגעים בין ישראל לארצות הברית בחודשים אפריל ומאי 2010 מעיד כי התשובה לשאלה זו שלילית. גם הפעם שני הצדדים מתאמצים להרגיע את המצב. פתיחת שיחות הקרבה בין ישראל לרשות הפלסטינית במאי אמורה להיות צעד חשוב בכיוון הפשרת המתח, אם כי תהיה זו תמימות לחשוב שהמשבר העמוק ביחסים שבין ארצות הברית לישראל חלף.

רגע האמת בנוגע להקפאת ההתנחלויות יגיע ב-25 בספטמבר 2010, כלומר בסוף תקופת ההקפאה בת עשרה החודשים. אם עד מועד זה לא יתקיימו מגעים רציניים בין ישראל ובין הרשות הפלסטינית או אם יגיעו השיחות למבוי סתום, יודיע מר נתניהו ככל הנראה על הפסקת ההקפאה בהתנחלויות – כמו שהבטיח פומבית לעשות. מנגד, אם יימצאו אז הצדדים בעיצומן של שיחות רציניות, עם מעורבות חזקה ובולטת מצד ארצות הברית, ימצא מר נתניהו את עצמו בין הפטיש לסדן. הכרזה רשמית על סופה של הקפאת הבנייה תביא להפסקה מיידית של השיחות מצדם של הפלסטינים, והתפתחות

זו תוביל לעימות חמור בין ישראל לארצות הברית. המשך הקפאת ההתנחלויות יביא להשלכות מרחיקות לכת מבחינתו של ראש הממשלה גם במישור הפנימי. צעד בכיוון זה יערער את אמינותו, יסכן את הקואליציה שבהנהגתו, יצית מרד במפלגתו שלו ויביא לקרע מוחלט בינו לתנועת ההתנחלות ולמגזרים גדולים של הימין. כיצד יפתור מר נתניהו את הדילמה? קיימת תמיד האפשרות שנתניהו לא יאריך את הפסקת הבנייה, אך בו בזמן, בפועל, ימנע בנייה חדשה בהתנחלויות. ישנם גם דיווחים – שנתניהו מכחיש אותם בתוקף – כי מדובר בהסדר דה־פקטו אשר נרקם עם ארצות הברית בנוגע למזרח ירושלים. אפשרות שכזו מעניקה לראש הממשלה חבל דק מאוד לצעוד עליו.

הערות

- 1 עמוס הראל, "150 מיליון שקל הוקצו לפיצוי על הקפאת הבנייה בהתנחלויות", **הארץ**, 21 במארס, 2010.