



עמותת מומחים לביטחון לאומי
מיסודו של אלוף (מיל.) אהרון יריב ז"ל

התנחלות אינן שווות ביטחון

מסמך יוני 2012

שלום רב,

המועצה לשלום ולביטחון מבקשת להביא לידיעתכם מסמך המנתח את השפעת ההתנחלויות בגדה המערבית על הביטחון הלאומי של ישראל. התנחלויות מהוות מוקד מחלוקת עיקרי בין ממשלת ישראל לרשות הפלסטינית, וכן מוקד מחלוקת מהותי בין חלקים שונים בציבור הישראלי. יש הכורכים אותו בצרכי הביטחון של ישראל.

זה הרקע להחלטת הנהלת המועצה, כעמותת מומחים לביטחון לאומי, לערוך בחינה מקצועית ומעמיקה של הקשר בין נושאים אלו. לצורך זה התכנסה קבוצת עבודה של חברי המועצה לשלום ולביטחון והכינה את המסמך המפורט המצורף כאן, כמו גם את התקציר שלצידו.

חברי קבוצת העבודה הינם :

< **עמיר מורן**, לשעבר בכיר בשב"כ, מומחה למצבי חרום ולניהול קונפליקטים (מרכז הצוות).

< **תא"ל (מיל) שלמה ברומ**, לשעבר בכיר באגף התכנון בצה"ל, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

< **אל"מ (מיל) שאול אריאלי**, לשעבר מח"ט הצפונית בעזה וראש מנהלת המו"מ במשרד ראש הממשלה, כיום מומחה לסכסוך הישראלי-פלסטיני.

< **תא"ל (מיל) אילן פז**, לשעבר ראש המינהל האזרחי.

< **עו"ד טליה ששון**, לשעבר מנהלת המחלקה לתפקידים מיוחדים, מחברת דו"ח המאחזים לממשלת שרון בפרקליטות המדינה.

< **אלוף (מיל) נתי שרוני**, נשיא המועצה.

אנו מקווים כי מסמך זה ירחיב ויבהיר את נושא השפעתה של ההתיישבות ביו"ש על בטחון ישראל וכן כי יעשה בו שימוש לצורך קבלת החלטות בעתיד.

בברכה,

הלית בראל

מנכ"לית המועצה

אלוף (מיל) נתי שרוני

נשיא המועצה

תוכן

מבוא	.1
רקע: תקציר תמונת מצב ההתיישבות היהודית ביו"ש	.2
רקע: מרכיבי הביטחון הלאומי	.3
הקשר הכולל בין ההתיישבות ביו"ש לבין ביטחון ישראל	.4
השפעת מדיניות ההתנחלות על מרכיבי הביטחון הלאומי הנוספים:	.5
השפעת ההתנחלויות על החוסן החברתי בישראל	<
השפעת ההתיישבות על מעמדה המדיני של ישראל	<
השפעת ההתיישבות ביו"ש על שלטון החוק ביו"ש ובישראל	<
השפעת ההתנחלות על כלכלת ישראל	<
סיכום	.6
נספח א': תקציר היסטורי: הסכסוך והתפתחות מפעל ההתנחלות	
נספח ב': מפת ההתיישבות ביהודה ושומרון	

1

נושא מפעל ההתנחלויות עולה תדיר על סדר היום הציבורי, אולם השאלה בדבר השפעתו על ביטחונה הלאומי של ישראל נעדרת כמעט לחלוטין מן השיח. **מסמך זה קובע כי לא זו בלבד שמפעל ההתנחלויות אינו תורם לביטחונה הלאומי הכולל של מדינת ישראל, אלא שהוא כרוך במחירים ובסיכונים משמעותיים בתחום הביטחוני, המדיני, הכלכלי והחברתי, וכי יש להבחין בהקשר זה בין החזקת נוכחות צבאית ביו"ש לבין קיום נוכחות אזרחית, קרי התנחלויות.**

2

רקע. ראשיתו של מפעל ההתנחלויות במגמה ביטחונית שעיקרה הקמת מרחבי ביטחון לאורך גבולות ישראל באמצעות ישובים ובסיסי צבא-“תכנית אלון”. מגמה זו הורחבה כך שהוכללו בה גם אזורים לאורך הקו הירוק וממזרח לו. במקביל התפתחה מגמה דתית-לאומית אשר רואה בתפיסת השטחים ב-1967 חלק מתהליך הגאולה של עם ישראל. מגמה זו התגבשה לכדי תנועת “גוש אמונים” והביאה להקמת התנחלויות מתוך מגמה ברורה למנוע אפשרות של חלוקת הארץ. כתוצאה מכל זה מנתה האוכלוסייה היהודית ביו"ש 100 אלף איש בשנת 1993. מאז חתימת הסכמי אוסלו שילשה אוכלוסיית המתנחלים את מספרה והיא מונה כיום כ- 324 אלף איש, כאשר לאחרונה כמעט מחצית מהבניה מתבצעת בישובים שאינם עתידיים להיכלל בשטח ישראל לפי מסגרות המו"מ השונות.

3

השפעת מפעל ההתנחלויות על ביטחונה הלאומי של ישראל

במישור האסטרטגי- לטענת תומכי מפעל ההתנחלויות, שליטה ישראלית בחלקים נרחבים של הגדה המערבית ובקעת הירדן מחויבת לשם קיום “גבולות ביטחון”, טענה שכבר נדונה במפורט והופרכה במסמך נפרד של המועצה לשלום ולביטחון “גבולות בני הגנה”. המחיר האסטרטגי של מפעל ההתנחלויות הינו יצירת חסם מרכזי בפני השגת הסדר עם הפלסטינים וכן הגברת סיכוני הפעילות האלימה מצידם :

< בראיה הפלסטינית, הקמת ההתנחלויות נועדה למנוע הקמתה של מדינה פלסטינית בגלל הקושי הכרוך בפינוי אזרחים, להבדיל מפינוי כוחות צבא וכתירוץ לבניה עד שפינוי יהפוך לבלתי ריאלי.

< מרקם החיים בגדה המערבית מתאפיין בהערמת קשיים על האוכלוסייה הפלסטינית, בפערים כלכליים קיצוניים ובתופעות של התנכלויות דוגמת “תג מחיר”, אשר מחריפות את הפגיעה בפלסטינים.

< הגורמים הללו מייצרים תחושות תסכול והשפלה בקרב הפלסטינים בגדה המערבית ויוצרים מוטיבציה לפעילות עוינת לסוגיה: התנגדות בלתי אלימה, טרור עממי וטרור מאורגן.

במישור הטקטי - לטענת התומכים בקיום ההתנחלויות, יש לאלו תרומה לביטחון בשל היותן מוצבים קדמיים המאפשרים איסוף מודיעין ומקצרים זמני תגובה. בפועל הוכח כי :

< בעתות של פעילות אלימה הצורך להגנה על ישובים **גורם להסטת משאבים ממאמץ הלחימה המרכזי** (דוגמת מקרה רמת הגולן ביום הכיפורים, כמו גם עזה ויו"ש).

< **מודיעין וקיצור זמני תגובה יכולים להיות מושגים באותה מידה ע"י נוכחות צבאית בלבד.** בפועל, נוכחות אזרחית מגבירה את המתח הישראלי-פלסטיני ומורידה את הסיכוי להסדר.

< **למרות ששטח ההתנחלויות הוא כ- 2% משטח הגדה ושיעור המתנחלים מהווה כ- 15% מהאוכלוסייה, פריסת ההתנחלויות מחייבת את כוחות הביטחון לשליטה על כ- 60% מן הגדה,** להקצאת אלפי חיילים לאבטחת יישובים ומאחזים בלתי חוקיים, לאיוש ולהחזקת מחסומים ולהפעלת מעברים. כל זאת על חשבון אימונים וצרכים ביטחוניים אחרים.

< התוואי הנוכחי של גדר הפרדה נמתח לאורך 815 ק"מ - פי 3 מאורך “הקו הירוק” - בכדי לכלול את מירב תושבי ההתנחלויות ממערבו, מצב המחייב נוכחות כוח אדם שוטפת לאורכו.

השפעת מפעל ההתנחלויות על מרכיבים נוספים של הביטחון הלאומי

4

חוסן חברתי - החברה הישראלית שסועה בעיני ההתנחלויות. בהעמקת השסע טמון פוטנציאל לפגיעה בחוסן הלאומי, בלכידות הציבור, ביסודות המשטר הדמוקרטי ובמנגונו המדינה. יתר על כן, קיים חשש כי החלטה על פינוי התנחלויות תביא להתנגשויות אלימות במיוחד, להתפשטות תופעת הסרבנות, להיעדר “אחדות המטרה” בתוך צה"ל ולפגיעה ביכולתה של המדינה לממש את מדיניותה.

מעמדה המדיני של ישראל - מכיוון שבקהילה הבינ"ל קיים קונצנזוס נרחב ולפיו מפעל ההתנחלויות הינו עוול חוקי ומוסרי, יוצר נושא זה בעיה מהותית ביחסי החוץ של ישראל. בהעדרו המוחלט של תהליך מדיני צפוי ועולות תדיר מחלוקות גלויות בין ישראל לידידותיה הקרובות סביב הבנייה בהתנחלויות, ואלה מקשות על שיתוף פעולה (לדוגמא: הסתייגות מתמיכה בעמדות הישראליות במוסדות בינ"ל).

שלטון החוק בגדה המערבית - מערכת אכיפת החוק ביו"ש נתונה בידי צה"ל בכפיפות לשר הביטחון ולראש הממשלה. אולם, ההשתלטות על קרקעות בגדה מצד ממשלת ישראל הופכות את נציג החוק לצד מעוניין מובהק ומייצרות ניגוד עניינים המאיינ את אפשרות אכיפת החוק. כמו כן, סירובם של ישראלים החיים בגדה להישפט ע"י בתי דין צבאיים יוצר מצב של שתי מערכות חוק נפרדות באותו תא שטח ומביא להעדר אכיפת חוק אפקטיבית כלפי ישראלים בגדה המערבית.

שלטון החוק בישראל - פתיחת בג"צ בפני פלסטינים והעתירות שהוגשו בו גרמו לכך שחלק מן הציבור רואה בהחלטות בג"צ החלטות פוליטיות גם כאשר הן מתחייבות מן הדין, ובכך נחלש מעמדו. גם תופעת "תג מחיר" כגון פגיעה במסגדים של ערביי ישראל ואיום על חייהם של פעילי שמאל, פוגעת בשלטון החוק.

כלכלת ישראל - מפעל ההתנחלויות גובה מחיר הולך וגדל מהחברה הישראלית מבחינה כלכלית וחברתית כאחת. למרות הקושי הניכר בהערכת עלות מפעל ההתנחלויות, כבר בשנת 2005 היא הוערכה ביותר מ- 100 מיליארד ש"ח. גם העובדה כי כ-75% מן המתנחלים עובדים בתוך מדינת ישראל מחייבת השקעת מיליארדים בהקמת כבישים ואחזקתם לאורך מאות קילומטרים של תוואים עוקפי יישובים פלסטינים. הקמתה של גדר הביטחון בתוואי מפותל בן 815 ק"מ כדי לכלול בה את מירב ההתנחלויות - חייבה אף היא (ועדיין כרוכה) בעלויות כבדות.

לסיכום:

< מפעל ההתנחלויות אינו מחזק את הביטחון הלאומי של ישראל. יתרה מכך - הוא פוגע בביטחון הלאומי, פוגע במעמד הבינ"ל ובחוסן החברתי, מביא לפגיעה בשלטון החוק בישראל ומהווה חסם מרכזי בפני התקדמות לקראת הסדר מדיני. האינטרס הישראלי הביטחוני המובהק הוא השגת הסדר מדיני לשם סיום הסכסוך, הגדרת הגבולות ויצירת שתי מדינות בין הים לירדן ולכן, פגיעת מפעל ההתנחלויות בביטחון הנה משמעותית.

< מאחר והתפתחותו של מפעל ההתנחלות מתקרבת לשלב בלתי הפיך, אשר ימנע הסדר מדיני גם אם וכאשר המנהיגים ירצו בכך יש לפעול מיידית למניעת הגעה לשלב זה, בלי קשר לקיום מו"מ בין הצדדים.

< גם במצב של קיפאון המו"מ המדיני על ישראל לנקוט שורה של צעדים יזומים אשר יאפשרו הסדר מדיני בעתיד. צעדים אלה עשויים לכלול צמצום הבניה בהתנחלויות לגושי ההתיישבות בלבד, עידוד תושבי ההתנחלויות המבודדות למעבר לתחומי "הקו הירוק", תוך יצירת תשתית רחבה לקליטתם ועוד. צעדים אלו חיוניים כיום לביטחונה של ישראל לא רק לטובת הסדר עתידי, אלא גם כדי למנוע את המחירים הביטחוניים והמדיניים הכבדים שעלולה ישראל לשלם בעת משבר על רקע המצב הקיים, ובמיוחד לאור המערבולות הפוליטיות הסוחפות את העולם הערבי בעת הזו.

1 < מבוא

מסמך זה עוסק בשאלה המורכבת של השפעת מפעל ההתנחלויות בגדה המערבית על בטחונה הלאומי של ישראל, תוך שהוא מציג בחינה פרטנית של השפעת ההתנחלויות על מובנים שונים של הביטחון הלאומי כולל היבטים צבאיים, מדיניים, משפטיים וכלכליים.

בחינה זו מבהירה, כי לא זו בלבד שמפעל ההתנחלויות אינו תורם לביטחונה הלאומי של ישראל, אלא שבהיבטים חשובים הוא מהווה נטל משמעותי על צה"ל ועל מדינת ישראל בכלל.

מאז 1967 ותחילת ההתיישבות היהודית בשטחי יהודה ושומרון, התאפיינה המדיניות הישראלית במגמות סותרות ביחס לעתידם של אלו: הראשונה – שמירת השטחים כפיקדון להסדר קבע עם ירדן או לקבלת רעיון "שתי מדינות לשני עמים", שמשמעותו הקמת מדינה פלסטינית לצידה של ישראל. השנייה – פעילות נרחבת לחיזוק הנוכחות היהודית ביו"ש, לקראת החלת הריבונות על כולה או על חלקה בדפוסים שונים: בניית ישובים, בניית תשתיות כבישים, חברות לרשתות החשמל והמים הארציות, קיום מערכת משפטית נפרדת לישראלים וכד'.

ברמה ההצהרתית- המשפטית, עילת ההתנחלות הייתה עילת הביטחון, שגרסה שיש צורך בשליטה על שטח רחב יותר שיגן על "המותניים הצרות" של ישראל ויאפשר שליטה מגב ההר של הגדה המערבית על רצועת החוף של ישראל, כמו גם שליטה בבקעת הירדן אל מול חזית מזרחית אפשרית. על רקע זה הוקמו חלק גדול מהישובים ביהודה ושומרון, תוך הפקעת האדמות שנדרשו לכך. בשנים האחרונות, אנו עדים להחרפת הסתירה בין שתי המגמות במדיניותה של ישראל – הסדר קבע המחייב הסרתן של התנחלויות רבות, מול מגמת סיפוח השטחים (או חלקם) לישראל. מצד אחד, ישראל ניהלה משא ומתן להסדר קבע ואף פינתה את הישובים ברצועת עזה ובצפון השומרון. מצד שני, ישראל שילשה את מספר המתנחלים הישראלים שמניינם הגיע בשנת 2010 ל-324 אלף איש ביהודה ושומרון (ללא מזרח ירושלים), "הלבינה" עשרות מאחזים בלתי מורשים, העניקה עדיפות להרחבתם וחיזוקם של הישובים מחוץ לגושים, החלה בשנים האחרונות בתהליך מואץ לייחוד מזרח ירושלים וכן, הרחיבה וביססה מוסדות תרבות, חינוך גבוה, תעשייה וחקלאות של היישוב היהודי. האצה זו של מפעל ההתנחלות, הביאה להפסקתו של המו"מ בין ישראל לאש"ף כאשר ישראל סירבה להאריך את הקפאת הבניה מעבר ל-10 חדשים עליהם התחייבה, והפלסטינים סירבו לחזור לשולחן המו"מ כל עוד נמשכת הבניה. לפיכך, **מפעל ההתנחלויות מהווה היום את החסם העיקרי בצד הישראלי בפני התקדמות לקראת הסדר מדיני.**

ב-45 שנים של שליטה ישראלית בגדה המערבית לא נעשה הרבה במערכת הביטחון בכדי לבחון את תקפותה של תפיסת הזהות בין ביטחון ישראל לבין ההתיישבות ביהודה ושומרון, וזאת למרות הניסיון הרב שנצבר במלחמת יום הכפורים, במהלך האינתיפאדות ובתקופות הרגיעה. המציאות כיום, בה המשך קיום מפעל ההתנחלויות בא לכדי עימות ישיר עם אפשרות לקיום שתי מדינות בין הירדן והים התיכון, מחייבת בחינה מקצועית ומעמיקה של השפעת מפעל ההתנחלויות על ביטחונה הלאומי של ישראל.

הניתוח המובא להלן מוביל לממצאים חד-משמעיים: **ההתיישבות ביו"ש אינה תורמת לביטחון הלאומי הכולל של ישראל ולעומת זאת, היא כרוכה כיום במחירים משמעותיים בתחום הביטחוני, הכלכלי, המדיני והחברתי, וטומנת בחובה סיכונים רבים וחרifiים יותר לעתיד.** מסקנה זו נובעת משיקולים ביטחוניים מקצועיים, אך היא מתחזקת עוד יותר נוכח שיקולי ביטחון רחבים הלוקחים בחשבון מרכיבים מדיניים, כלכליים, חברתיים, אכיפת חוק וקיומו של שלטון חוק ויחסיה הבינלאומיים של ישראל.

2 < רקע – תקציר תמונת מצב ההתיישבות ביו"ש

בסיומה של מלחמת ששת הימים, הוחזרו הגדה המערבית (5,858 קמ"ר) ורצועת עזה (363 קמ"ר) לסל התביעות הטריטוריאלי של ישראל. התביעה הישראלית נשענה על שני סוגים של נימוקים – ביטחוני ודתי לאומי שהביטוי המעשי לשניהם היה אחד: בניית ישובים ישראלים ברחבי הגדה המערבית ועזה. יחד עם זאת, שלא כמו בסיומה של מלחמת העצמאות, עת החילה ישראל את החוק הישראלי על השטחים שכבשה מעבר לגבולות החלטות החלוקה לאחר מלחמת ששת הימים לא התייחסה ישראל לכל השטחים באמת מידה שווה. ישראל לא החילה את החוק הישראלי על סיני, על רצועת עזה ועל הגדה המערבית בכללה, אך החילה אותו על 70 קמ"ר מירושלים ומסביבתה שבגדה המערבית ובכללם 6 קמ"ר של ירושלים המזרחית. בשטח זה בנתה 12 שכונות יהודיות, שמספר תושביהן עמד בסוף שנת 2010 על כ-190 אלף איש. כמו כן, החילה ישראל את החוק הישראלי על רמת הגולן בשנת 1981, אך החלת החוק – המהווה בפועל סיפוח חד צדדי – לא זכתה מעולם להכרתה של הקהילה הבינלאומית בכללה, ולא של ארצות הברית בפרט.

ביהודה ושומרון ניתן לזהות את שתי המגמות בפיתוח ההתיישבות: המגמה הביטחונית – הובלה על ידי ממשלות העבודה (-1967) (1977) ובאה לידי ביטוי ב"תוכנית אלון" שעיקרה היה הקמתם של מרחבי ביטחון לאורך גבולות ישראל באמצעות ישובים ובסיסי צבא. שני אזורים ייוחדו לגדה המערבית- מרחב הביטחון המזרחי בבקעת הירדן ומדבר יהודה ו"עוטף" ירושלים. במסגרת זו הוקמו ישובים חקלאיים בבקעת הירדן, בצפון ים המלח וברצועת עזה ונבנו מרבית השכונות בירושלים. מניינם של המתנחלים בי"ש עמד בסופה של

התקופה על 6,000 איש בלבד ועוד 32 אלף איש במזרח ירושלים, שאר השטח ("גב ההר" ככלל) נשמר "כפיקדון" לקראת הסדר קבע עם ירדן, למעט חריגים.

בספטמבר 1977, אשרה ממשלת הלכוד בראשות בגין את תוכניתו של אריאל שרון. בתוכנית בלטו שני שינויים מ"תוכנית אלון": הוספת מרחב ביטחון מערבי לאורך הקו הירוק וממזרח לו ושינוי אופי הישובים הישראליים החדשים מחקלאיים לעירוניים. לימים, הפך מרחב הביטחון המערבי ל"מרחב התפר" המתוחם בעזרתו של מכשול הביטחון וההפרדה.

המגמה הדתית-לאומית, הייתה פרי מהלכים של תלמידי הרבנים קוק ובעיקר של הבן שראה בניצחונות הצבאיים במלחמת ששת הימים שלב בתהליך הגאולה של עם ישראל. מהלכים אלה, שהתגבשו במסגרת תנועת "גוש אמונים" ב-1974, הניעו בניית ישובים בניגוד להחלטות ממשלה וגם בסיועה, בעיקר "בגב ההר" ובמרכזי האוכלוסייה הפלסטינית על מנת למנוע אפשרות לחלוקת הארץ.

מאמצי שתי המגמות הניבו עד לשנת 1993 אוכלוסייה יהודית בת 110 אלף איש ביהודה ושומרון ועוד 115 אלף איש במזרח ירושלים. מאז חתימת הסכמי אוסלו, שילשה ישראל את מספר הישראלים ביו"ש וב-2011 עמד מנינם על 324 אלף איש ב-124 ישובים וכ-100 מאחזים (ועוד 190 אלף במזרח ירושלים). לאחרונה, "היעד" הדמוגרפי שהציבו ראשי המתנחלים הוא 400 אלף ישראלים ביו"ש (ללא מזרח ירושלים) עד תום כהונתו הנוכחית של נתניהו.

ניתן לתת את הסימנים הבאים ביישובים ובאוכלוסיית המתנחלים:

- < 30% הינם מתיישבי אידיאולוגיה ו-70% מתיישבי איכות חיים ("5 דקות מכפר-סבא").
- < 40% הינם חרדים, 30% חילוניים ו-30% דתיים לאומיים.
- < 4 ישובים הינם חרדיים, 17 מעורבים, 76 דתיים, 26 חילוניים.
- < רובם בעלי הכנסות נמוכות עד בינוניות הנהנים מהטבות ניכרות ביחס למתגוררים בתחומי הקו הירוק.
- < 75% מהעובדים בקרבם מתפרנסים בתוך "הקו הירוק".

הם מתגוררים ברשויות מקומיות כלהלן :

- < 4 ערים : מודיעין עלית (52 אלף), ביתר עלית (38 אלף), מעלה אדומים (38 אלף) ואריאל (18 אלף).
- < 13 מועצות מקומיות.
- < 6 מועצות אזוריות.

ראוי להדגיש, כי עד לפני שלוש שנים, הבנייה בשטחים התפלגה כך ש-75% ממנה התרכזו בגושים (גוש עציון וביתר עלית, מודיעין עלית, מעלה אדומים, גבעת זאב, מערב השומרון ואריאל-קדומים) והיתר בישובים הקטנים והמבודדים. לאחרונה, כמעט מחצית מהבנייה החדשה מתבצעת דווקא בישובים המבודדים שמעולם לא נתבעו על ידי ישראל במסגרות המו"מ על הסדר הקבע. מגמה זו מקשה מאוד את העמדה הישראלית למימוש ההסדר בשל המספר ההולך וגדל של ישראלים המיועדים לפינוי. ב-1993, עת נחתם הסכם אוסלו, עמד מספרם על 20 אלף בלבד וכיום הוא פי חמישה. ישראל משקיעה כיום מיליארדי שקלים בהרחבתם של הישובים המבודדים ובמיסודם של המאחזים, ובעתיד תשקיע סדר גודל דומה בכדי לפנות את המתיישבים ולקולטם בתחומי ישראל. יש לציין, כי פינויים של מתיישבי גוש קטיף עלה למעלה מ-11 מיליארד שקלים.

במסגרת המו"מ נתגבשה הצעה ישראלית המבקשת לספח 6-7 אחוזים מהגדה בהם מתגוררים 85% מהישראלים שמעבר לקו הירוק (90% מהחרדים, 70% מהחילוניים ו-30% מהדתיים הלאומיים). הצעה הפלסטינית ביקשה חילופי שטחים בהיקף של 2% בהם מתגוררים 75% מהישראלים בהתפלגות דומה.

גיבוש הסכם ישראלי פלסטיני לפיו יותרו בידי ישראל 3-4 אחוזים משטחי הגדה יאפשר לישראל לשמור תחת ריבונותה למעלה מ-80% מהישראלים המתגוררים מעבר לקו הירוק.

מאז הסכמי אוסלו שילשה אוכלוסיית המתנחלים את מספרה שעומד כיום על 324 אלף איש. לאחרונה, כמעט מחצית מהבניה מתבצעת בישובים שאינם עתידיים להיכלל בשטח ישראל במסגרות המו"מ השונות, מה שמגדיל את מספר המפונים הפוטנציאלי ומקשה מאוד על יכולתה של ישראל להגיע להסדר דרך מו"מ.

3 < רקע – פירוט מרכיבי הביטחון הלאומי

כיום מקובלת בקהילה הבינלאומית התפישה המרחיבה באשר למשמעותו של מושג "הביטחון הלאומי". מושג זה אינו נמדד רק במונחים של עוצמה צבאית ופגיעות מול סיכונים מלחמה או טרור, אלא בשורה ארוכה של תחומים אשר לכל אחד מהם השלכה על חוסנה של המדינה, פגיעותה ושרידותה לטווח הארוך.

להלן המרכיבים העיקריים של מושג "הביטחון הלאומי", כפי שהינם מקובלים כיום במדינות המערב:

- < עוצמתה הצבאית והמודיעינית של המדינה.
- < רמת הלכידות והסולידריות האזרחית הכוללת במדינה.
- < חשיפתה של המדינה לסיכונים מלחמה, טרור והתנגדות לא-אלימה.
- < מצבו של המשק הלאומי וחשיפתו לסיכונים כלכליים העלולים לפגוע ביציבותו ובחוסנו.
- < מעמדה של המדינה בקהילה הבינלאומית ויחסיה עם מדינות אחרות, כולל בריתות ושיתופי פעולה ביטחוניים, כלכליים ותרבותיים.
- < תדמיתה של המדינה בדעת הקהל העולמית ובאוכלוסיות ספציפיות.
- < תקינות הממשל ושלטון החוק.

4 < הקשר הכולל בין ההתנחלות ביו"ש לבין ביטחון ישראל

מטרת הפרק היא לבחון האם יש קשר בין ההתנחלויות בגדה המערבית לביטחון בהתייחס לעוצמתה הצבאית והמודיעינית של המדינה וחשיפתה לסיכונים שונים. כאן, יש לבחון האם ההתנחלויות תורמות לביטחון ישראל, פוגעות בו, או שאינן משנות כלל. הבחינה תיעשה בשתי רמות, רמה אסטרטגית ורמה טקטית.

רמה אסטרטגית

סוגיית הגבולות. הטענה הראשונה של מצדדי ההתנחלויות היא שהניסיון ההיסטורי מלמד שגבולות ישראל נקבעו על ידי ההתיישבות. הטענה השנייה היא שיש צורך חייבת בגבולות ביטחון ובמסגרת זו היא צריכה לשלוט בבקעת הירדן ובחלקים נרחבים של מערב הגדה. אם מאחדים את שתי הטענות, תרומת ההתנחלויות לביטחון לפיהן ברורה, שכן הן מבטיחות, לכאורה, גבולות ביטחון לישראל.

לגבי הטענה הראשונה, ניתוח המצב המדיני בעבר ובהווה מלמד כי הינה חסרת בסיס. הספרות המחקרית ההיסטורית והגיאוגרפית מלמדת שהמיתוס של התיישבות הקובעת גבולות אינו נכון. גבולות ישראל נקבעו על ידי החלטות מדיניות ועוצמתו של צה"ל. הצעות החלוקה של א"י בתקופת המנדט נשענו רק בחלקן על פריסת ההתיישבות היהודית והערבית. כך למשל, הנגב, ריק מהתיישבות יהודית מדרום לב"ש, הוקצה בהחלטת החלוקה כולו למדינה היהודית. אף אחת מתוכניות החלוקה ללא מומשה ומה שהכתיב את גבולות ישראל בפועל היו תוצאות המלחמות. מאז 1949 ועד תוכנית ההתנתקות ב-2005 הלכו הישובים בעקבות "כידוני צה"ל", ונסוגו יחד איתם. כך היה אחרי מלחמת העצמאות, אחרי מלחמת ששת הימים, בפינוי סיני ובפינוי עזה.

יתר על כן, בבסיסה של טענה זו ההנחה, כי ניתן לגזור מהשפעת ההתיישבות על קביעת הגבול ערב הכרזת המדינה לגבי המצב כיום, וכי יתכן שהקהילה הבינ"ל או הפלסטינים יסכימו לגבולות שיתבססו על מיקום ההתיישבות היהודית ביו"ש. גזירה זו חסרת בסיס מאחר ואז טרם היו גבולות מוכרים לישראל ואילו כיום, גבולות שביתת הנשק קיימים מזה שנים ומוכרים ע"י האו"ם והקהילה הבינלאומית בעוד שהישובים היהודיים שמעבר לגבולות אלו הם בלתי חוקיים לפי הדין הבינלאומי ואינם מקובלים על הקהילה הבינלאומית והאו"ם.

באשר לטענה השנייה, לפיה ישראל חייבת לשלוט ביו"ש לצורך ביטחונה, המועצה לשלום ולביטחון נתנה התייחסותה במסמך עמדה נפרד, בו הציעה סידורי ביטחון במסגרת הסכמית, המעניקים לישראל "גבולות ביטחון" יציבים. אותו מסמך מראה, כי שטחי הגדה המערבית ובקעת הירדן אינם נותנים פתרון לאימים העיקריים הצפויים לאחר הסדר עם הפלסטינים, ומפרט את הנימוקים לכך. בהתאם לכך ועל בסיס ניתוח מקצועי מפורט, מראה המסמך כי ניתן יהיה לעצב גבולות בני-הגנה על בסיס קווי 1967 עם חילופי שטחים בהיקף לא גדול.

מכאן נובעות שתי מסקנות המשלימות זו את זו: הראשונה – ההתיישבות היהודית ביו"ש לא תקדם שליטה ביטחונית בשטחי יו"ש במסגרת הסדר עתידי, והשנייה – שליטה ישראלית בשטחי יו"ש בעתיד ממילא אינה חיונית לצורך הגנת הביטחונית של ישראל כנגד האיומים העיקריים מולה בהווה ובעתיד.

המחיר האסטרטגי של ההתנחלויות. ההתנחלויות מהוות את אחד הקשיים המרכזיים בפני השגת הסדר עם הפלסטינים, שכן ממשלות ישראל נרתעות ממחיר פינני ההתנחלויות וחוששות מהתנגדות אלימה של חלק מהמתנחלים ותומכיהם. לכן, הרחבת מפעל ההתנחלות רק מחריפה ומעצימה את הקושי של ממשלות ישראל להתמודד עם קבלת ההחלטה להגיע להסכם ועם יישומו, ופוגעת באמון של הציבור הפלסטיני, הערבי והבינ"ל בנכונות ישראל להגיע להסדר קבע.

השגת הסכם עם הפלסטינים והקמת מדינה פלסטינית לצידה של ישראל חייבים להיות אבן יסוד בתפישת הביטחון של ישראל, שכן אלה יאפשרו את המשך קיומה כמדינה הדמוקרטית של העם היהודי. הסדר יאפשר הגעה ליחסים תקינים עם מדינות העולם הערבי וישמור על הסכמי השלום הקיימים עם מצרים ועם ירדן. בנוסף, יאפשר הסדר זה התמודדות טובה יותר עם האיום האיראני, משום שהוא ישלול מאיראן את האפשרות לנצל את הסכסוך הישראלי-פלסטיני להרחבת והעמקת השפעתם בעולם הערבי.

ההתיישבות הישראלית ביו"ש היא ללא ספק גורם מרכזי מבין הגורמים המייצרים את המוטיבציות לפגע בישראל, ואחד הגורמים המרכזיים להתעוררות התנגדות על כל תופעותיה האלימות והבלתי אלימות. ניתן לחלק את גורמי ההשפעה בהקשר זה לכמה תחומים שונים:

רצונם הלאומי של בני העם הפלסטיני הוא להקים לעצמם מדינה ריבונית ומימוש השאיפה הלאומית מחייב קיומה של טריטוריה לבני העם הפלסטיני. לראיתם, הקמת ההתנחלויות בכל רחבי הגדה המערבית נועדו למנוע את הקמת המדינה הפלסטינית, שכן פינוי ישובים אזרחיים מורכב הרבה יותר מפינוי כוחות צבא. מטעם זה, מתנגדים הפלסטינים להקמת ההתנחלויות העומדות כמכשול מרכזי למימוש שאיפותיהם הלאומיות. הפלסטינים רואים את חלוף הזמן ללא השגת הסכם שלום כמאפשר לישראל להמשיך בבניית ההתנחלויות עד שהוצאתן מהשטח תהפוך לבלתי ריאלי, מצב זה, מייצר תסכול וחוסר אונים המעודדים פרוצי אלימות.

מרקם החיים בגדה המערבית משפיע גם הוא על המוטיבציה לפעולות אלימות נגד ישראל. כך, בעוד שרוב המתנחלים (75%) מרוכזים בעוטף ירושלים, אנשי "גוש אמונים" וממשיכיהם בציונות הדתית הקימו את ההתנחלויות שלהם, שרובן המכריע קטנות, ב"גב ההר", בלב האוכלוסייה הפלסטינית, על מנת למנוע כול אפשרות של חלוקה. כך גם נבנו מרבית המאחזים במקומות השולטים על כביש מספר 60, כביש "גב ההר", המשמש עורק תחבורה מרכזי לפלסטינים. בשל הצורך לאבטח את תנועתם של המתנחלים ברשת הכבישים הענפה המחברת את ההתנחלויות האלו לקו הירוק וביניהן, נוצרה מציאות גאוגרפית בה השטח הפלסטיני מבוזר לעשרות "קנטונים" ללא כול רציפות טריטוריאלית. לרב המתנחלים אין חבור לצירי התנועה המרכזיים – 60, 5, 443, 35, 90, והם נאלצים לנסוע בכבישים משובשים החוצים את מרכזי הכפרים בזמני נסיעה ארוכים מאוד.

התייחסות המתנחלים לתושבים הפלסטינים מהווה גם היא זרז להתנגדות. מבחינת האוכלוסייה הפלסטינית, הפגיעה המתמשכת באמצעי ייצור, בבתים, ברכוש ובחקלאות, דחיקת רגלי הפלסטינים משדותיהם, הפקעת הקרקעות בכוח הזרוע, התחושה שאכיפת החוק היא חד צדדית נגדם ואין להם הגנה אפקטיבית מידי צה"ל, כל אלה מהווים גורם של ממש לעוינות וקרקע פודה לאלימות. בנוסף, הפערים הניכרים בין מצבם הכלכלי של הפלסטינים לזה של הישראלים החיים בגדה המערבית תורמים גם הם לתהליך הניכור שנזכר כאן, שכן, רמת החיים בהתנחלויות רבות הנה גבוהה מאוד ביחס לזו של הפלסטינים והחשיפה היומיומית המתמשכת לפערים אלה בשילוב עם תחושת הנישול מן האדמות הנה מתכון לעידוד התנגדות על כל סוגיה.

למותר לציין כי פעולות "תג מחיר" הכוללות הסתה לגזענות ופגיעה ממשית בסמלי הדת של הפלסטינים יוצרים פגיעה חמורה ברגשות הדת שלהם ומייצרים פוטנציאל ניכר לאלימות.

כמו כן, כיוון שקיים קונצנזוס בקרב הקהילה הבינ"ל (כולל ארה"ב), כי ההתנחלויות מהוות הפרה ברורה של הדין הבינ"ל האוסר על יישוב אוכלוסייה אזרחית בשטח כבוש, הרי שההתנגדות למפעל התנחלויות נתפסת פעמים רבות כלאיטימית והטרור הפלסטיני זוכה לגינוי מסווג, אם בכלל. בדי, כי מצב זה מייצר אקלים נוח למאמצי הגיוס של ארגוני הטרור כמו גם לפעילותם בכלל.

כלל הגורמים הללו מייצרים תחושת תסכול, השפלה ורצון לנקם בקרב האוכלוסייה הפלסטינית. שילוב תחושות האוכלוסייה עם התגברות אי האמון והייאוש מתקווה מדינית בממשל הפלסטיני, התמשכות הקיפאון המדיני ובעיקר התחזקות ההתיישבות היהודית ביו"ש – כל אלו צפויים להגביר את המוטיבציה לפעילות עוינת לסוגיה:

< טרור מאורגן מבית ומחוץ – בישראל, בשטחי יו"ש וביעדים ישראליים ויהודיים ברחבי העולם.

< טרור עממי – לא מאורגן – ביוזמת תושבים באמצעות נשק חם, נשק קר, פיגועי דריסה וכד'.

< התנגדות בלתי-אלימה – בעיקר הפגנות אזרחיות המוניות המכוונות לסמלי ממשל ולהתנחלויות, תוך סיקור תקשורתי בלתי-נמנע.

מכל זאת ניתן להסיק, כי הפסקת הבנייה בהתנחלויות תסיר את אחד המכשולים העיקריים בפני המשך המהלך המדיני מבלי להידרש לחידוש האלימות, וכי יש בה גם בכדי להפחית את המוטיבציה של פרטים להתגייס לפעולות טרור עקב פגיעה אישית באדמתם ובמרקם חייהם.

המחיר האסטרטגי של מפעל ההתנחלויות כבד כיוון שהוא מהווה את החסם המרכזי להשגת הסדר עם הפלסטינים, ומייצר מוטיבציה להתנגדות לישראל כולל התנגדות אלימה ופעילות טרור.

רמה טקטית

ברמה הטקטית הטענה הבסיסית של תומכי ההתנחלויות היא שנוכחות ישראלית בשטח תורמת לביטחון משום שהיא משמשת מעין מוצבים קדמיים, מאפשרת איסוף מודיעין ומקצרת את זמני התגובה. ראשיתה של הטענה הופרך לגמרי במלחמת יום הכפורים, שעה שישאל מיהרה לפנות את יושבי רמת הגולן, שהטילו עול כבד על ניהול המלחמה על ידי צה"ל. כך אירע גם בשטחי עזה ויו"ש-שעה שהאלימות מתגברת, צה"ל נאלץ לרתק כוחות גדולים ביותר להגנת הישובים ואבטחת הצירים על חשבון לחימה בטרור ובאיומים הכוללים. אופיין של המלחמות השתנה מהקצה לקצה מאז השלב הראשון של מלחמת העצמאות שהתנהלה על ידי כוחות חיל רגלים ובעיקר בנשק קל ועד למלחמות העכשוויות המבוססות על כוחות גדולים ומקצועיים (גם מול כוחות גרילה), על תמרון רב ורוויות באמצעי לחימה מתקדמים בעלי יכולת הרס והשמדה גבוהים.

חלקה השני של הטענה הזאת באופן בסיסי נכון, אבל אז נשאלת השאלה מדוע הנוכחות הישראלית בשטח צריכה להיות אזרחית, שכן, די בנוכחות צבאית ייעודית וע"י כך היה ניתן לצמצם את המתח הישראלי-פלסטיני במידה רבה ולהגדיל ת הסיכויים להגיע להסדר ישראלי פלסטיני באמצעות פינוי מרבית ההתנחלויות והותרת הנוכחות הצבאית על כנה.

בכדי להמחיש במספרים את השפעת פריסתן של ההתנחלויות המבודדות על היקף כוחות הביטחון והמשאבים הנדרשים לאבטחתן, יש לציין, כי למרות העובדה ששיעורם של המתנחלים מכלל האוכלוסייה בגדה אינו עולה על 15%, והשטח הבנוי של ההתנחלויות אינו עולה על שני אחוזים משטחה, פריסתן וצירי התנועה אליהן מחייבות את כוחות הביטחון לשלוט בכ-60% משטח הגדה (שטחי C). שליטה זו באה לידי ביטוי בהקצאתם של אלפי חיילים לאבטחתם של הישובים והמאחזים הלא מורשים, באיושם ואחזקתם של מחסומים רבים וחסומות לאורך כל הצירים, באיושם ותפעולם של המעברים ועוד. כל זאת, על חשבון פעילות יוזמת ללחימה בטרור ועל חשבון שימוש בכוחות לצרכים ביטחוניים אחרים. מבחינה זו, אבטחתן של ההתנחלויות בפריסתן, המונעת מעצם נוכחותן בשטח, פוגעת ביכולתו של צה"ל ומערכות הביטחון למצות טוב יותר את כוחותיהם ואת תקציביהם למטרותיהם הייעודיות.

דוגמה נוספת למחירן הביטחוני של ההתנחלויות היא סוגיית תוואי גדר ההפרדה (שלא הושלם עדיין). התוואי הנוכחי נמתח לאורך 815 ק"מ, פי כמעט שלושה מאורכו של הקו הירוק, בשל הכוונה לכלול מקסימום ישראליים (כ-85%) ומינימום פלסטינים ממערב לו. תוואי זה מחייב עלויות אחזקה שנתיות שמגיעות כיום לכמעט מיליארד שקלים וכוח אדם רב הנדרש לקיים נוכחות שוטפת לאורכו. יש לזכור שסיפוח גושי ההתנחלויות הגדולים בגדה המערבית לישראל, במסגרת הסכם קבע, יביא לאורך דומה של קו הגבול וכול ניסיון לכלול התנחלות נוספת יוסיף ויאריך אותה בקילומטרים רבים.

יתרונות כמו השגת מודיעין ויכולת תגובה מהירה יהיו מושגים טוב יותר ע"י השארת נוכחות צבאית בלבד בשטח, שכן, אין צורך לשם כך בנוכחות אזרחית, המשמשת למעשה כנטל על צה"ל המחויב להגנה על הישובים על חשבון מאמצי הלחימה והסיכול.

5 < השפעת מפעל ההתנחלויות על מרכיבי הביטחון הלאומי האחרים

< השפעת ההתנחלויות על החוסן החברתי הישראלי

חלק מהציבור הישראלי מבין ומודע למקומה של ההתיישבות הישראלית ביו"ש כגורם מרכזי לרמת המוטיבציה בקרב הפלסטינים לבצע פיגועים בישראל ובישראלים, וכגורם מרכזי לאי השגתו של הסדר מדיני. בציבור זה מתבררת גם ההכרה בכך שהמציאות ההתיישבותית בשטח הופכת להיות עובדה בלתי הפיכה העלולה למנוע אפשרות להגיע להסדר עם הפלסטינים ובנוסף, יוצרת מציאות של אי יכולת ממלכתית לאכיפת חוק וסדר על הישראלים בשטחים.

לעומת זאת, חלקים אחרים בציבור הישראלי מסיקים מסקנות הפוכות לחלוטין הנובעות ממפעל ההתנחלות. לפי גישה זו, אבד הכלל על האפשרות להסדר מדיני בין ישראל לפלסטינים ולכן אין לפעול בכיוון זה. ההתיישבות ביו"ש משקפת נאמנה את האינטרסים של ישראל ולכן עליה לחזקה ככל הניתן, יהיו אשר יהיו התוצאות המדיניות והביטחוניות לכך.

כך מעמיק והולך הקונפליקט באוכלוסיית ישראל בין תומכי ההגעה למציאות של שתי מדינות לשני עמים, לבין אלה שתומכים בהמשך קיום ההתנחלויות בגדה המערבית. לקרע זה פוטנציאל לפגיעה מהותית בחוסן הלאומי וביכולת להתלכדות הציבור כיוון שקבוצות מסוימות נראות מוכנות לפגוע ביסודות המשטר הדמוקרטי עליו מושתתת המדינה, כמו גם במנגנוני המדינה בכלל. הביטויים לכך רבים בתקופה זו - חקיקה פוליטית כנגד ארגוני שמאל, ערביי ישראל ופלסטינים, פעולות להגבלתם והחלשתם של בג"צ ומערכת המשפט בכללה, גילויי אלימות של קיצוניים נגד ארגוני שמאל ואף נגד חיילי צה"ל ומשטרת ישראל וכן, מתח הולך וגובר במרחב הציבורי בין אנשי ימין ושמאל סביב סוגיית ההתנחלויות, יותר מבעבר. השסע הפוליטי הקיים מזה שנים רבות בישראל בין ימין לשמאל העמיק והקצין לאחרונה בעיקר על רקע שימורו, העמקתו וטיפוחו של מפעל ההתנחלות שמונע אידיאולוגיה בבסיסו (קרי, אינו מונע משיקולי ביטחון, כלכלה, חברה וכד') ולכן, קודע את העם כבר כיום, ובעתיד אף בצורה קשה יותר.

כמו כן, צפוי כי אם תקבל ממשלת ישראל החלטה בעתיד לפנות ישובים ומאחזים בהיקף נרחב, כחלק מהסדר מדיני או בלעדיו, עלול הדבר להביא את כוחות הביטחון מחד, והמתיישבים ותומכיהם מאידך להתנגשויות אלימות במיוחד, וכן, לתופעת סרבנות קשה הנתמכת ע"י רבנים ומנהיגי ציבור שאינם מקבלים את מרותה של המדינה. בכך יהיה ביטוי לפגיעה מהותית בביטחון הלאומי, בהיעדר יכולת מצד מוסדות המדינה לממש מדיניותה בתחום קריטי לקיומה.

השפעה משמעותית במיוחד יש להתיישבות ביו"ש על הביטחון הלאומי בהקשר הפנים-צה"ל, מהיבט אחידות המטרה, לכידות השורות והעוצמה האנושית. היותו של צה"ל הריבון בשטחי יו"ש יוצר מצבי קונפליקט מובנה בין תפקידיו כמינהל אזרחי האמור לדאוג לצורכי האוכלוסייה הפלסטינית וכן לחוק ולסדר הכוללים, לבין צרכיהם ורצונותיהם של אלה מהחיילים והקצינים שהם תושבי ההתנחלויות, הנתונים בצד האחר של המתרס, תרתי משמע. מצב בעייתי זה בא לביטוי כיום, ובעיקר בעתיד, בפעילות הביטחונית של כוחות צה"ל ביו"ש בשגרה כמו גם בחירום, באופן שלא יאפשר לו לבצע את משימותיו בדרך המיטבית.

בעיה זו של היעדר אחידות המטרה בתוך צה"ל חמורה עוד יותר בקרב חיילים וקצינים דתיים מסוימים מקרב אוכלוסיית המתנחלים, אשר עבורם מקור הסמכות העליון להתנהגותם הכוללת הינו הרבני, ולא הצבאי. במציאות הסבוכה הקיימת ביו"ש, בה לעתים קיימים ניגודים קוטביים בין שני מקורות סמכות אלו בעיקר סביב נושא ההתנחלויות, הפגיעה בביטחון הינה וודאית ודק עוצמתה משתנה עם הנסיבות.

לסיכום, הקונפליקטים בין מפעל ההתנחלות ביו"ש לבין מדיניות השלום המוצהרת יוצרים פיצול מהותי אצל אזרחי ישראל באשר לעתידה, גבולותיה והרכבה הלאומי. פיצול זה בציבור כרוך בפגיעה מתמשכת בחוסן הלאומי האזרחי, והשלכותיו על אחידות-המטרה בתוך צה"ל עלול אף לפגוע בעוצמתו הצבאית בעתות מבחן.

2 < השפעת מפעל ההתנחלות על מעמדה המדיני של ישראל

בקהילה הבינ"ל קיים קונצנזוס נרחב כי מפעל ההתנחלויות מהווה עוולה חוקית מוסרית כאחד ומשמש כחסם משמעותי בפני התקדמות לקראת הסדר בין ישראל והפלסטינים. לנושא ההתנחלויות השפעה שלילית על מעמדה הבינ"ל של ישראל, הנובעת ממספר גורמים, ביניהם חוסר החוקיות של ההתנחלויות על פי הדין הבינ"ל, חוסר המחויבות להסדר מצד ישראל המשתקף מהמשך הבניה בהתנחלויות והכרסום הכולל במעמדה המוסרי של ישראל בגלל הכיבוש המתמשך.

נושא ההתנחלויות מהווה לאורך שנים בעיה מהותית ביחסיה של ישראל עם מדינות אחרות, כולל ידידותיה הקרובות ביותר. אולם, בשנים האחרונות הביא שילוב של הימנעות מכל יוזמה מדינית, המשך בניה בהתנחלויות ואי פינוי מאחזים בלתי חוקיים למצב של בידוד גובר והולך ולמחלוקות פתוחות. כך, הצעת הגיוני האחרונה במועבי"ט על הבניה בהתנחלויות בפברואר 2011 זכתה לתמיכתן של 14 מתוך 15 המדינות החברות כולל גרמניה, בריטניה וצרפת. גם ארה"ב שהטילה את הוטו המסורתי כנגד הצעות המגנות את ישראל, הכריזה דרך שרת החוץ שלה כי היא ממשיכה לראות את ההתנחלויות כבלתי חוקיות.

מחלוקות גלויות בין ישראל וידידותיה סביב הנושא צפות ועולות בתדירות גבוהה. נזכיר את המשבר בין קנצלרית גרמניה, אנגלה מרקל, לראש ממשלת ישראל סביב אישור בניה בגילה באוקטובר 2011 וכן את המשבר החריף סביב אישור בניה בהר חומה בעת ביקורו של סגן נשיא ארה"ב, ביידן, במרץ 2010, בעקבותיו הצהיר ביידן כי הבניה מערערת את האמון הנחוץ בכדי להגיע להסדר. מחלוקת חריפה נחשפה בדצמבר 2011 כאשר צרפת, בריטניה, גרמניה ופורטוגל גינו בהריפות את מדיניות התנחלות הישראלית במפורש במועבי"ט, וקבעו כי "ההתנחלויות מעבירות מסר הרסני לגבי כוונותיה של ישראל". בתגובה, הודיע שר החוץ, ליברמן, כי המדינות האירופיות "אינן רלבנטיות". מחלוקות חריפות אלו מקשות ביותר על השגת שיתוף פעולה עם בנות ברית במגוון נושאים אחרים בהן מבקשת ישראל סיוע באופנים שונים, החל מתמיכה בעמדותיה במוסדות בינ"ל וכלה בשימור יתרונה האיכותי דרך השגת יכולות צבאיות מתקדמות מבעלות בריתה.

בנוסף, בעוד שישראל שואפת תמידית לנתק את שאלת ההתנחלויות משאלות ביטחוניות אחרות כגון איום הטרור, הטק"ק ואף האיום האיראני, הרי שהכרסום במעמדה המוסרי הנובע מהמשך מפעל ההתנחלויות מוביל לצמצום מרחב התמרון בזירה הבינ"ל ומקשה על בנות הברית להתייצב לצד ישראל גם בנושאים הנ"ל בהם קיימת תמיכה עקרונית בעמדותיה. מחלוקות אלו אינן רק מערערות את יחסיה של ישראל עם בנות בריתה, אלא אף משרתות מדינות העוונות את ישראל בכך שהן מציבות אותה בזירה הבינ"ל כמי שמחבלת במאמצים להגיע להסדר וכמדינה כוחנית המתעלמת מן הדין הבינ"ל.

במצב הנוכחי, חוסר הלגיטימיות הבסיסי של מפעל ההתנחלויות בעיני הקהילה הבינ"ל מביא לפער הולך וגדל בין הראיה העולמית לזו הישראלית בכל הנוגע לסכסוך עם הפלסטינים ולצרכי הביטחון של ישראל בפרט. כך, הטיעון הישראלי להחזקה בשטחים לצרכי ביטחון לאומי נחלש מאוד כאשר בשטח מתקיימת התנחלות על בסיס אידיאולוגי. דעת הקהל העולמית אינה מקבלת כי צרכי הביטחון של ישראל מכתבים בניית יישובים אזרחיים בשטח בעידן בו משטרים קולוניאליים עברו מן העולם וראויים לגינוי. ביטוי חריף לפערי תפיסה אלה נתגלה בוויכוח הפומבי בין ראש ממשלת ישראל לנשיא ארצות הברית במאי 2011 לגבי קווי הרביעי ביוני (עם חלופי שטחים) כבני-הגנה לישראל. מסיבה זו, רואה הקהילה הבינ"ל כולה את ההגנה בכוח על התנחלויות כעוול על גבי עוול ומחריפה את יחסה לישראל בהתאם.

קיים קונצנזוס בינ"ל נרחב כי ההתנחלויות מהוות הפרה של הדין הבינ"ל, דבר הגורם לעימותים גם עם בעלות ברית קרובות.

3 < השפעת ההתיישבות ביו"ש על שלטון החוק בגדה המערבית ובישראל

השפעת ההתיישבות הישראלית על שלטון החוק בגדה

השאיפה להתנחלות ישראלית בגדה המערבית הובילה לכך שאין שלטון חוק אפקטיבי ישראלי כלפי המתנחלים. נעמוד על הסיבות שהביאו למצב זה:

מזה למעלה מ-40 שנה, תופסת ישראל קרקעות בגדה המערבית לצורך הקמת יישובים. עד תחילת שנות ה-90 נעשתה התפיסה באופן מסודר ברוב המקרים, בין אם הקרקעות נתפסו מראש בידי הממשלה ובין על ידי מתנחלים והתפיסה הוסדרה בדיעבד על ידי הממשלה. לאחר הקפאת הבנייה בתקופת ממשלת רבין (95-92) החלה תפיסת קרקעות בידי מתנחלים, בעידוד משרדי ממשלה מסוימים אך בניגוד לחוק החל בשטחים. פעילות זו עודדה השתלטות על קרקע בכוח, במטרה לדחוק פלסטינים מאדמתם. להשגת תכלית זו נעשות פעולות אלימות נגד פלסטינים כגון כריתת עצי זית, הצתות בתים, מכוניות, רכוש ומסגדים ואף פגיעות בנפש.

מערכת אכיפת החוק נתונה לפי הדין הבינלאומי בידי צה"ל - שנכנס לנעלי הריבון ואחראי על הסדר והביטחון וזכויות האדם של הפלסטינים. אולם, חיילי צה"ל האמורים להגן על ישראלים בהתנחלויות, מזהים את הפלסטינים כאויב, ומתקשים לאכוף את החוק דווקא על המתנחלים הפוגעים בפלסטינים. חלק מחיילי צה"ל מזדהים גם אידאולוגית עם המתנחלים והדבר מקשה יותר באכיפת החוק על ידם.

כל הסמכויות של הרשות המבצעת המחוקקת והשופטת - מצויות בידי איש אחד בגדה המערבית - מפקד האזור. הוא כפוף לאלוף הפיקוד, שכפוף לרמטכ"ל שכפוף לשר הביטחון שכפוף לרוח"מ. לכן, מערכת אכיפת החוק כפופה ונשלטת בגדה המערבית בידי הדרג הפוליטי הבכיר ביותר בישראל, ומהווה בפועל כלי להשתלטות על קרקעות לשם התיישבות.

שאיפת ההשתלטות על קרקעות בגדה המערבית שמנשבת מהדרג הפוליטי האחראי כאמור גם על אכיפת החוק, הפכה את אוכף החוק לצד מעוניין במובהק. מאחר שאכיפת חוק היא תפקיד מעין שיפוטי הדורש במקום ראשון אובייקטיביות, הרי שאכיפת החוק בישראל, בגדה המערבית הן על ישראלים והן על פלסטינים, נגועה במהותה בניגוד עניינים חמור שמאיין את אפשרות אכיפת החוק שם.

ישראלים אינם נשפטים בבתי דין צבאיים כמתחייב מהדין הבינלאומי עקב סירובם, הם נשפטים בישראל וכפופים לחוק הישראלי. הפלסטינים נשפטים בבתי דין צבאיים, בידי שופטים שלעיתים רואים בהם אויבים ועל פי הדין שחל בשטח. התוצאה: באותו תא שטח חלות שתי שיטות משפט נפרדות - לישראלים ולפלסטינים. בתי דין שונים; דין שונה; יחס מפלה לטובה לישראלים ומפלה לרעה פלסטינים.

קיומן של שתי מערכות משפט נפרדות וחוסר יכולת של צה"ל לתפקד כגורם אוכף חוק אפקטיבי ואובייקטיבי אל מול המתנחלים מאיינים את שלטון החוק האפקטיבי בגדה.

השפעת ההתיישבות על שלטון החוק בישראל

פתיחת דלתות בג"צ לפי החלטתו שלו לאחר 1967 בפני הפלסטינים הרשאים לעתור בפניו נגד פגיעה בזכויותיהם, הובילה לשורת עתירות בבית המשפט העליון נגד צה"ל והמתנחלים. העותרים הם פלסטינים אליהם חברו ארגוני זכויות אדם שונים העותרים בשמם, כשתכליתן של העתירות היא כפולה - הגנה על הפלסטינים וניסיון להביא באמצעות פסיקות בג"צ לשינוי מדיניות ההתנחלות. קבלת חלק מהעתירות בידי בג"צ נחזית להיות בעיני חלק מהציבור בישראל כהחלטות בעלות גוון פוליטי כאשר למעשה הן מתחייבות מהדין.

בכל הנוגע לעצם חוקיות ההתנחלות בשטחים, הרי שבג"צ לא הכריע פורמלית בטיבה החוקי של ההתנחלות, אך התייחס אליה כאילו היא חוקית. בית הדין הבינלאומי בהאג שהתייחס ב-2005 להתנחלויות בשטחים, קבע שהן בלתי חוקיות נוכח סעיף 49 לאמנת ג'נבה הרביעית. למעשה, מפעל ההתנחלות מצביע על חולשתו של בית המשפט העליון, שאינו יכול להורות לממשלה לשנות מדיניות שאינה חוקית לפי הדין הבינלאומי ונאלץ בסופו של דבר להגן על פעילותה ולהתייחס אליה כאילו היא חוקית, בעוד שברור שאינה כזו לפי הדין הבינלאומי החל גם להשקפת בג"צ, בגדה המערבית.

ההתנחלות בשטחים גורמת לזליגת מעשי הפרות חוק בשטחים לתוך ישראל. מעשי "תג מחיר" הנעשים כיום בתוך ישראל, שריפת מסגדים של ערביי ישראל ופגיעה ברכושם, קריאות גזעניות ופעילות אלימה נגד פעילי שלום ישראלים והכל כנקמה והרתעה נגד פינוי מאחזים בלתי חוקיים בשטחים המהווים גם הם התרסה של מפעל ההתנחלויות בגדה המערבית נגד שלטון החוק בישראל.

אם כן, ההתנחלות בשטחים הובילה לשלטון חוק בלתי אפקטיבי בגדה המערבית בכל הנוגע להגנת פלסטינים מפני מתנחלים, למצב מובנה מפלה של שתי שיטות משפט שונות ליהודים ולפלסטינים המתגוררים באותו תא שטח, להשפעה שלילית של ההתנחלויות על מעמדו של בית המשפט העליון בישראל – אחד מעמודי התווך המרכזיים של שלטון החוק בישראל ולזליגת מעשי אלימות מהגדה לתוך ישראל נגד מטרות מסומנות על רקע אידאולוגי – נגד פלסטינים אזרחי ישראל ונגד פעילי שמאל, זכויות אדם ושלום.

מפעל ההתנחלויות מביא לפגיעה בשלטון החוק בישראל כפועל יוצא מן הפגיעה במעמדו של בג"צ בקרב הציבור בארץ כמו גם בקהילה הבינ"ל וזליגת תופעות "תג מחיר" אל תוך מדינת ישראל. בהיות שלטון החוק מרכיב חיוני בביטחון הלאומי – הפגיעה בו כרוכה במחירים משמעותיים בבטחונה הלאומי של ישראל.

4 < השפעת ההתנחלות ביו"ש על כלכלת ישראל

במסגרת הביטחון הלאומי במשמעותו הרחבה, ישנה חשיבות רבה גם לשאלה הכלכלית הקשורה להמשך מפעל ההתנחלות, שכן המציאות המדינית, הביטחונית והחוקית של השטחים הופכת את קיומן של ההתנחלויות בגדה המערבית למשא רב-שכבתי למשלם המיסים הישראלי. לא כל המידע בנושא זה הינו זמין, אך ניתן להציג את מאפייניו העיקריים:

כיום, 75% מהמתנחלים ממשיכים למצוא את פרנסתם בתוך תחומי הקו הירוק ועובדה זו – כמו גם שיקולים הקשורים לביטחון המתנחלים – מחייבת את ממשלת ישראל להשקיע מיליארדים בהקמת כבישים מהירים ובאחזקתם. נוסף לכבישים המרכזיים – "חוצה שומרון", "חוצה בנימין", "כביש 1 מזרח" ו"חוצה יהודה" – נסללו אל היישובים הישראליים עוד מאות קילומטרים של כבישים העוקפים את היישובים הערביים.

שנית, האירועים האלימים, פרי הסכסוך, מאלצים את ישראל לייצר למען יישובים אלה "חבילת מיגון" עתירת משאבים בכמה שכבות:

< ליישוב עצמו: גדר היקפית אלקטרונית, דרך פטרולים, מגדלי שמירה, אמצעי תצפית, כיתת אבטחה, מוקד, לחצני מצוקה, שער חשמלי, דרך חירום ועוד. לישראלים בדרכים: מיגון אוטובוסים והעמדת רכבי ליווי לספקים ונותני שירותים.

< לפיקוח על הפלסטינים: מערך של חסימות, מחסומים, שערים, נקודות ביקורת ומעברים.

< גדר הביטחון שממשלות ישראל אישרו לבנות באורך 815 ק"מ – תוואי שאורכו כמעט פי שלושה מאורך הקו הירוק (!), בעלות של 15 מיליון ש"ח לק"מ, הוארכה באופן בלתי הגיוני אך ורק כדי לכלול בה מקסימום התנחלויות.

< כדי להבטיח שישראלים יבואו להתגורר ממזרח לקו הירוק, על ממשלת ישראל להבטיח את רווחתם. לשם כך, התקציב המועבר לרשויות המקומיות בגדה המערבית הוא יותר מכפול ממה שמקבלות רשויות מקומיות עם היקף אוכלוסייה דומה בתוך ישראל. כמו כן, ישראלי המתיישב בשטחים מקבל גם תוספת למשכנתא על-ידי הלוואה של 97,200 ש"ח בתנאים נוחים לכל מי שרוכש דירה ואין לו דירה במקום אחר, ללא תלות במצב הכלכלי וניקוד הזכאות לסיוע. לכך יש להוסיף מימון 50% מעלות הפיתוח של פרויקט הבנייה, פטור ממכרז על הקרקע, הנחה של 69% מערך הקרקע ותוספות בתחום החינוך, הבריאות ועוד (נתונים אלו נכונים לחודש אוגוסט).

כל השכבות התקציביות הללו נדרשות כדי לקיים את ההתנחלויות וכך, בעקיפין, דרך קופת המדינה, תקציב הביטחון וכדומה, המשפחה המתגוררת בבית בתוך הקו הירוק מממנת את ביתו, ביטחונו ורווחתו הכלכלית של המתנחל מחוצה לו.

על פי ממצאיו של הסוציולוג שלמה סבירסקי, ב-20 השנים הראשונות לכיבוש, עד פרוץ האינתיפאדה הראשונה ב-1987, אפשר היה להציג עמדה כי השליטה בשטחים "משתלמת" (לפחות למגזרים מסוימים בחברה הישראלית). אך מאז ועד היום גובה הכיבוש וההתנחלויות כמרכיב מרכזי בו, מחיר גדל והולך מכלל החברה הישראלית. המחיר הוא מחיר כלכלי מובהק, אך גם חברתי שכן הנזק המצטבר לרקמת החברה הישראלית, במיוחד ליסודות החלשים בקרבה, הוא כבד לא פחות. למרות הקושי הניכר בהערכת המחיר המדויק בגלל המידע המסווג הכרוך בכך, ברצוננו ללבוש במאי 2005 העריך סבירסקי שהאומדן הטוב ביותר של עלות הכיבוש (עד אז) הוא 100 מיליארד ש"ח.

בעבודת מחקר אחרת, שערך ב-2008-2004 "מכון מאקרו למדיניות כלכלית", נמצא כי עלות בניית ההתנחלויות בלבד, ללא התשתיות המובילות אליהן וללא כול ההוצאות החריגות לביטחון, חינוך וכו', במחירים של היום, מגיעה לכ-80 מיליארד ש"ח.

כמובן, את הנעשה אין להשיב, אך ניתן בהחלט להפסיק את המהלך הזה. בנייה ממשלתית ביישובים בישראל תהיה אולי יקרה יותר בטווח הקצר, אך היא ללא ספק זולה ונכונה הרבה יותר בטווח הארוך. על-כן, גם כשמדובר בפיתרונות דיור לשכבות החלשות בציבור היהודי בישראל, ברי כי טובתם הכלכלית הנה לסייע להם בתוך הגבולות המוסכמים ולא מעבר לקו הירוק בו עתיד הדיור אינו וודאי. לסיכום פרק זה, יאמר כי המחיר הכלכלי של מפעל ההתנחלות הינו כבד במונחי תקציב המדינה ולכך השפעה משמעותית על חלוקת המשאבים, ובעקיפין גם על הביטחון הלאומי בהיבטיו הכלכליים.

עלות מפעל ההתנחלויות עד שנת 2005 מוערכת בכמאה מיליארד ש"ח המהווים נטל רב- שכבתי על ציבור משלמי המיסים בישראל.

סיכום

"ההתיישבות האזרחית ביו"ש" ו"ביטחון ישראל" הינם שני מושגים התופסים מקום מרכזי בליבת הסכסוך כיום. מסמך זה בוחן לראשונה את מכלול הקשרים הקיימים והצפויים שבין מפעל ההתנחלות בשטחי יו"ש לבין הביטחון הלאומי של ישראל, על מרכיביו השונים ומעלה מסקנות ברורות.

ראשית, כפי שתואר מעלה בפירוט, מפעל ההתנחלויות אינו מחזק את הביטחון הלאומי של ישראל. יתרה מכך, הוא כרוך במחירים ובסיכונים משמעותיים לביטחון הלאומי, פוגע במעמד הבינ"ל ובחוסן החברתי, מביא לפגיעה בשלטון החוק בישראל ומהווה חסם מרכזי בפני התקדמות לקראת הסדר מדיני. האינטרס הישראלי הביטחוני המובהק הוא השגת הסדר מדיני לשם סיום הסכסוך, הגדרת הגבולות ויצירת שתי מדינות בין הים לירדן, ולכן פגיעת מפעל ההתנחלויות בביטחון הנה משמעותית.

שנית, מאחר והתפתחותו של מפעל ההתנחלות מתקרבת לשלב בלתי הפיך אשר ימנע הסדר מדיני - גם אם וכאשר המנהיגים ירצו בכך - יש לפעול מיידית לעצירת התפתחות זו, בלי קשר לקיום מו"מ בין ישראל לפלסטינים. לצרכי ביטחונה הלאומי, גם במצב קיפאון המו"מ המדיני כיום על ישראל לנקוט בנושא ההתנחלויות בשורה של צעדים יזומים אשר יאפשרו הסדר מדיני בעתיד.

צעדים אלה אינם כרוכים בהכרח בווייתורים ביטחוניים ועשויים לכלול בשלב ראשון צמצום הבניה למגורים והתשתיות בהתנחלויות לגושי ההתיישבות בלבד, עידוד תושבי ההתנחלויות המבודדות למעבר לתחומי "הקו הירוק", תוך יצירת תשתית רחבה לקליטתם ועוד, לפי תכנית מקיפה החורגת ממטרתו של מסמך זה.

צעדים אלו חיוניים כיום לביטחונה של מדינת ישראל לא רק לטובת הסדר עתידי, אלא גם כדי למנוע את המחירים הביטחוניים והמדיניים הכבדים שעלולה ישראל לשלם בעת משבר על רקע המצב הקיים, ובמיוחד לאור המערבולות הפוליטיות הסוחפות את העולם הערבי בעת הזו.

נספח א': תקציר תולדות הסכסוך

את עקבותיו של הסכסוך הישראלי פלסטיני ניתן כבר לזהות במועד הינתנה של הצהרת בלפור (1917) ואשורו של כתב המנדט ע"י חבר הלאומים (1922). באמצעות השניים הביעה הקהילה הבינלאומית את הכרתה בזכותו של העם היהודי למדינה בארץ ישראל אך לא החילה את עקרון ההגדרה העצמית על ערביי א"י שהו רוב מכריע בארץ.

לבו של הסכסוך הוא המתח המתמשך לאורך תקופת המנדט (1920-1948). בין השאיפה של התנועה הציונית לממש את כתב המנדט באמצעות עלייה שתביא לרוב יהודי בא"י ותאפשר את כינונה של מדינה יהודית ודמוקרטית בה חי מעוט ערבי שווה זכויות, לבין רצונם של ערביי א"י (הפלסטינים) לממש את זכותם להגדרה עצמית בארץ בה הם רוב ובעלי רוב האדמות.

וועדת פיל הבריטית (1937) הייתה הראשונה להציע באופן רשמי פתרון לסכסוך בדרך של חלוקת הארץ לשני העמים. החלטת החלוקה של האו"ם ב"כ"ט בנובמבר 1947 (החלטה 181) סיכמה זאת כך: "...רק באמצעות החלוקה יכולות שתי השאיפות הלאומיות המנוגדות הללו לבוא לידי ביטוי ממשי ולאפשר לשני העמים לתפוס את מקומם כאומות עצמאיות בקהילה הבינלאומית ובאומות המאוחדות...".

התנועה הציונית בראשות בן גוריון וויצמן קיבלה את החלטת החלוקה וערביי ישראל דחו אותה ויצאו למלחמה אליה הצטרפו עם הכרזת המדינה (14 במאי 1948) גם מדינות ערב. בסיומה של המלחמה נחתמו הסכמי שביתת נשק בין ישראל לארבע שכנותיה (פברואר-יוני 1949 - שכונת "הסכמי רודוס"). ישראל נהנתה משליטה ב-78% משטחה של ארץ ישראל ומרוב יהודי מוצק של 80% בשטח זה. מנת חלקם של הפלסטינים הייתה "הנכבה" - הם אבדו דה פקטו את ההכרה בזכותם להגדרה עצמית, למעלה ממחציתם (750 אלף) הפכו לפליטים, למעלה מ-400 מכפריהם נהרסו ורכוש רב אבד. החלטה 194 של האו"ם (דצמבר 1948) שהתייחסה גם לסוגיית הפליטים (סעיף 11), הביאה לשיחות הפיוס בלוזאן (1949) שנשתיימו בלא כלום.

מלחמת ששת הימים (1967) בה ישראל כבשה את הגדה המערבית ורצועת עזה וכן את סיני ורמת הגולן, הרחיבה את מעגל הנכסים הישראליים שניתן היה להמירם בהסדרי שלום. החלטה 242 של מועבי"ט שהתקבלה בנובמבר אותה שנה יצרה את הבסיס המוסכם בין ישראל למדינות ערב ליישוב הסכסוך ביניהן תחת הנוסחה "שטחים תמורת שלום". ב-1979 חתמה מצרים עם ישראל על הסכם שלום וב-1994 הצטרפה ירדן. ב-2002 יצאה הליגה הערבית עם יוזמת שלום המבוססת על החלטה 242.

הקמתו של אש"ף ב-1964 והשתלטות ערפאת (מנהיג הפת"ח שנוסד בינואר 1965) עליו בתחילת 1969 החזירה מחדש את הפלסטינים לתודעה הבינלאומית באמצעות המאבק המזויין ועצמאות ההחלטה. לאחר כשלוש ישראל וירדן להגיע להסכם בו תוסד השאלה הפלסטינית ועם קבלת אש"ף את החלטות 242 ו-338 ולבסוף את 1988 נסללה הדרך להכרה הדדית בין ישראל לאש"ף שמצאה ביטוי בהסכמי אוסלו ב-1993.

ב-1988 קמה אופוזיציה לאש"ף בדמות תנועת החמאס שצירפה את המימד הלאומי למימד הדתי ושללה כול פתרון עם ישראל. במשך שני עשורים היא הובילה, יחד עם הג'יהאד האסלמי וארגונים נוספים את מלחמת הטרור נגד ישראל ותהליך השלום. ב-2006 זכתה בבחירות לפרלמנט והקימה ממשלה בראשות איסמעיל הנייה וב-2007 השתלטה צבאית על רצועת עזה, שנותרה ללא נוכחות ישראלית בעקבות תוכנית ההתנתקות בקיץ 2005.

לאחר שני עשורים של מו"מ מלווה בפרצי אלימות קשים בין הצדדים עדיין לא נחתם הסכם קבע, למרות קיומן של ועידות פסגה בקמפ דייוויד (2000), בטאבה (2001) ובאנאפוליס (2007). אלו הניבו את הפרמטרים הבאים להשגת הסכם:

< גבולות - קווי 67 כבסיס (עם חילופי שטחים ביחס 1:1).

< ביטחון - פירוז המדינה הפלסטינית והפסקת הטרור והאלימות.

< ירושלים - חלוקת מזרח ירושלים לשתי הבירות.

< פליטים - פתרון בעיית הפליטים שלא על ידי שיבה לישראל למעט מחווה מסוימת ישראלית בהסכמת ישראל.

מאז בחירתו המחודשת של נתניהו לראשות הממשלה ב-2009 נעשו מספר נסיונות לחדוש המו"מ עם הפלסטינים בראשות מחמוד עבאס אך ללא כול תוצאות. פנייתם של הפלסטינים בספטמבר 2011 לאו"ם להכרה במדינה פלסטינית עדיין עומדת על הפרק, כך גם הסכם הפיוס בין פת"ח לחמאס.

בינתיים, הופסקו הפיגועים הפלסטינים בתוך ישראל ורובם הופסק גם בגדה המערבית כחלק מכוונתו המדינית של אבו מאזן לקיים מו"מ לשלום עם ישראל.

נספח ב' : מפת ההתיישבות ביהודה ושומרון

פריסת ישובים 2012

