



מהלכי סיפוח ביהודה ושומרון - השלכות

ספטמבר 2018

מהלכי
סיפוח
ביהודה
ושומרון -
השלכות



פתח דבר

חמישים שנה של נוכחות ישראלית ביהודה ושומרון (איו"ש) ועשרים וחמש שנים מאז הסכמי אוסלו, ועדיין אין לממשלות ישראל מדיניות ברורה באשר לעתיד השטח, שאמנם אינו בראש רשימת האיומים הביטחוניים, אך השפעתו קיומית על עתיד מדינת ישראל. עתיד שטחי איו"ש, על קרוב לשלושה מיליון הפלסטינים החיים בהם - נושא המשליך על ביטחונה הלאומי של המדינה וצביונה - מתנהל על בסיס אינטרסים סקטוריאליים, אמונות ורגשות, ללא ניתוח אסטרטגי מעמיק.

תוכניות סיפוח באיו"ש, שהצטיירו עד לא מכבר כאשליות של מיעוט קיצוני, הפכו לאחרונה ליוזמות חקיקה בבנסת ולהצעות לפעולה של שרים בממשלת ישראל. בבהונתה הנוכחית, ממשלת ישראל ה-34, לא רק מאיצה את ה'סיפוח הזוחל' של חלקים מאיו"ש, בדגש על שטחי C, אלא עברה שלב בהכנת התשתית החוקתית לסיפוח נרחב בחקיקה. מהלכים אלה מתבצעים, ככל הידוע, מבלי שבוצעה עבודת מטה סדורה באשר למשמעויות הביטחוניות, הכלכליות, החברתיות, המשפטיות והמדיניות ומבלי שהגופים המקצועיים התבקשו לחוות דעתם על תוצאותיהם האפשריות.

מהלכים אלה גם נוגדים את שאיפת רוב אזרחי ישראל לשמר את הרוב היהודי ואת החזון הציוני ברוח ערכי מגילת העצמאות, המחייבים היפרדות מהפלסטינים.

מהמחקר הנרחב של תנועת 'מפקדים למען ביטחון ישראל', עולה כי מהלכי הסיפוח - 'הזוחל' והחקיקתי - ככל שיימשכו ויתעצמו, ייצרו גלי הדף שיפגעו בביטחון ישראל, באופייה היהודי-דמוקרטי, בכלכלתה וברוחות אזרחיה, ביחסיה עם שכנותיה, וביחס הקהילה הבין-לאומית אליה. המסמך מפרט את ההשלכות הביטחוניות, המדיניות, הכלכליות, המשפטיות, והחברתיות של **תהליך זה, העלול להביא לקץ החזון הציוני של ישראל כמדינה בטוחה, דמוקרטית ובעלת רוב יהודי מוצק לדורות.**

מטרתו המרכזית של המסמך היא להתריע, בעוד מועד, על מחדל ברמה הלאומית, ולהניח את התשתית לדיונים בדרגי מקבלי ההחלטות ובציבור בעניין קריטי זה.

לעומת יוזמות סיפוח, העוללות להביא כלייה על החזון הציוני, על מדינת ישראל ליזום מהלכי היפרדות אזרחית מהפלסטינים, בעוד צה"ל נשאר אחראי על הביטחון באיו"ש עד בוא הסדר מדיני, ברוח תוכנית 'ביטחון תחילה' של 'מפקדים למען ביטחון ישראל'.

אלוף (מיל) אמנון רשף

יושב ראש

מפקדים למען ביטחון ישראל

תוכן עניינים

2	פתח דבר
4	רשימת מפות
6	תמצית
40	גוף המחקר
47	מבוא
53	פרק א': המצב הנוכחי – תמונת מצב
54	התחום המדיני
61	התחום הביטחוני
67	התחום הכלכלי
73	התחום החברתי
81	ערביי ישראל
85	התחום המשפטי
96	סיכום ביניים
104	פרק ב': סיפוח שטח C (או חלקים ממנו)
110	התחום המדיני
119	התחום הביטחוני
125	התחום הכלכלי
135	התחום החברתי
143	התחום המשפטי
151	סיכום ביניים
162	פרק ג': סיפוח כל איו"ש
163	התחום המשפטי
170	התחום המדיני
175	התחום הביטחוני
179	התחום הכלכלי
188	התחום החברתי
190	ערביי ישראל
193	סיכום ביניים
195	סיכום המחקר
202	נספחים
204	נספח א': נתוני שטח C
215	נספח ב': מגמות ועמדות בדעת הקהל הפלסטינית
226	ביחס לתרחישי סיפוח
327	נספח ג': ההשלכות הכלכליות של תרחישי הסיפוח
332	רשימת לוחות ותרשימים
343	מקורות
345	צוות המחקר
	ועדת ההיגוי

רשימת המפות

מס'	שם המפה	עמ'
1	אזורי השליטה באיו"ש – המצב הנוכחי	11
2	סיפוח שטח C והחלת ממשל-צבאי	15
3	ישראל לאחר סיפוח איו"ש	30
4	חלוקת הסמכויות וסיווג היישובים באיו"ש	51
5	סיפוח שטח C למדינת ישראל לפי 'תוכנית ההרגעה'	107
6	סיפוח גוש מעלה אדומים	108
7	סיפוח 'ירושלים רבתי'	109
8	גושי ההתיישבות היהודיים באיו"ש	110
9	סיפוח בקעת הירדן	111
10	תוכנית 'ההתפכחות'	113
11	רצפים תחבורתיים באזור גוש עציון	157
12	סיפוח שטח C – צעדים ממתנים ומפצים	158
13	הרשויות היהודיות באיו"ש	205
14	יישובים פלסטיניים בשטח C	206
15	יישובים פלסטיניים שכל שטחם בשטח C	207
16	יישובים פלסטיניים שלמעלה ממחצית שטחם בשטח C	208
17	יישובים פלסטיניים שפחות ממחצית שטחם בשטח C	209
18	ח'ירבות פלסטיניות בשטח C במעמד B (הסכם הביניים)	210
19	שטחים בבעלות פלסטינית פרטית בשטח C	212
20	שטחים סגורים בשטח C	213

תמיצית המחקר



תמצית – תוכן עניינים

מבוא 9

'אפקט הדומינו': מסיפוח שטח C למדינה אחת 12

השלכות מהלכי הסיפוח 18

המלצות וסוף דבר 37

מפות

מפה 1: אזורי השליטה באיו"ש – המצב הנוכחי 11

מפה 2: סיפוח שטח C והחלת ממשל-צבאי 15

מפה 3: ישראל לאחר סיפוח איו"ש 30

תרשימים

תרשים 1: הסיפוח – 'אפקט הדומינו' 14

תרשים 2: התפתחויות מהלכי הסיפוח והשלכותיהם 36-35

טבלאות

טבלה 1: סיכום עלויות סיפוח שטח C 26

טבלה 2: סיכום עלויות סיפוח איו"ש 28

מבוא

בתום חמישים שנה של נוכחות ישראלית באיו"ש ועשרים וחמש שנה מאז הסכמי אוסלו, לממשלת ישראל עדיין אין מדיניות מוצהרת וברורה באשר לעתיד השטח. להכרעה בנושא זה, כמו גם להיעדרה, משמעויות מרחיקות לכת לעתיד מדינת ישראל.

האמירה הנחרצת האחרונה בעניין זה נאמרה לפני תשע שנים על ידי ראש הממשלה דאז והיום, מר נתניהו בנאום בר אילן:

"זכותנו להקים את מדינתנו כאן, בארץ ישראל, נובעת מעובדה אחת פשוטה: זוהי מולדתו של העם היהודי, וכאן נצרבה זהותנו... אבל צריך גם כאן לומר את כל האמת: בלב חבלי המולדת היהודית חי היום ציבור גדול של פלסטינים. אנחנו לא רוצים למשול בהם, לא לנהל את חייהם, ולא לכפות עליהם את הדגל שלנו או את התרבות שלנו. בחזון השלום שלי חיים בארץ הקטנה שלנו שני עמים חופשיים זה בצד זה, בשכנות טובה ובכבוד הדדי. לכל אחד הדגל שלו, ההמנון שלו והשלטון שלו. ואיש מהם אינו מאיים על הביטחון ועל הקיום של שכנו..."

חזון זה, של היפרדות מהפלסטינים, לא תורגם למדיניות ואסטרטגיה מעשיים. יתר על כן, פעולות הכנסת והממשלה מקדמות מציאות הפוכה, של מניעת היכולת להיפרדות עתידית.

הדיון בעתיד שטחי איו"ש מונע ע"י אינטרסים סקטוריאליים, אמונות ורגשות וללא בחינה מעמיקה של המשמעויות הרבות, כנדרש בהכרעות המשליכות על עתידם של עם ומדינה.

בהיעדר אסטרטגיה לאומית בנושא זה, מהלכים המשקפים כושר מיקוח של סקטור מסויים בחברה הישראלית מניבים שתי תוצאות: הם מערערים את היציבות הזמנית שגובשה במהלך העשורים שחלפו ומאיימים למנוע ביסוסה לעתיד.

אשר לערעור היציבות: באיו"ש חיים 2.6 מיליון פלסטינים (ועוד כ-330,000 במזרח ירושלים) במסגרת אוטונומיה מוגבלת. חיי היום-יום מתנהלים מבלי שייפלו לנטל על כלכלת ישראל ומבלי שנידרש לספק להם שירותי בריאות, חינוך, תעסוקה, סעד ותשתיות. חשוב לא פחות, מתקיים שיתוף פעולה (שת"פ) ביטחוני של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים עם כוחות הביטחון הישראליים, שת"פ המאפשר נוכחות צבאית ישראלית דלילה יחסית באיו"ש.

ההפרדה הגאוגרפית בין האוכלוסיות היהודית והפלסטינית יצרה מציאות המעניקה לאזרחי ישראל תחושת מוגנות, אולם מציאות זו שברירית.

חלוקת איו"ש על פי הסכמי אוסלו לשטחים באחריות פלסטינית (שטחי A ו-B) ובאחריות ישראלית (שטחי C) יצרה הפרדה גיאוגרפית ודמוגרפית מסוימת בין האוכלוסיות היהודית והפלסטינית (ראה מפה 1); הקטינה את החיכוך ביניהן; ועם השלמת 'גדר הביטחון' תיווצר גם הפרדה פיזית בין גושי ההתיישבות היהודיים שממערב לגדר לבין מרכזי האוכלוסייה הפלסטיניים ממזרחה, כך שמרבית המתישבים ימצאו מחוץ למרחב החיכוך.

מציאות זו יצרה מצב ביניים המעניק לאזרחי ישראל תחושת מוגנות. מרבית נפגעי הטרור הפלסטיני הינם בקרב המתישבים באיו"ש. רוב חיילי המילואים גם אינם חשים את נטל שירות המילואים באיו"ש. מכאן היעדר תחושת הנחיצות והדחיפות לשנוי המצב.

עם זאת, כפי שהומחש ב'אינתיפאדה השנייה' ובסבבי אלימות הרסניים פחות, מציאות זו שברירית. השת"פ הביטחוני עם הפלסטינים אכן מניב מאות סיכולי ניסיונות פיגוע ומעצר מפגעים, אך קיומו לאורך זמן מחייב התנהלות אשר תתרום לתחושת המשרתים במנגנוני הביטחון הפלסטיניים וסביבתם המשפחתית והחברתית כי יש בו כדי לשרת אינטרס לאומי פלסטיני ואינו מהווה רק שיתוף פעולה עם הכיבוש. בפועל, החלטות ישראליות מאתגרות את שרידותו ובלחץ גורמי ימין קיצוניים נזרעים זרעי הסיפוח ובעייתיים – קריסתו.

בשנים האחרונות ממשלת ישראל פועלת, הן בפועל והן במהלכי חקיקה, להאצת ה'סיפוח הזוחל' של חלקים משטח C באיו"ש, כמו גם להכנת התשתית החוקית לסיפוח נרחב יותר בחקיקה.

רעיונות ותוכניות סיפוח באיו"ש, שמשך שנים הצטיירו כמשאלת-לב משיחית ובלתי ישימה של מיעוט קיצוני בשולי המערכת הפוליטית הישראלית, קיבלו תנופה בעקבות ייצוגו הבולט של מיעוט זה בקואליציה ובממשלה הנוכחיים, ועקב השתנות נסיבות ו'הבשלת' תנאים חיצוניים ופנימיים, הנתפסים, בטעות, ע"י מובילי הקואליציה ותומכיהם החוץ-פרלמנטרים כ'הזדמנות היסטורית'.

בעוד הגורמים הקיצוניים ביותר בתוך הקואליציה ובקרב המתיישבים מטיפים למיצוי הרגע באמצעות סיפוח כלל איו"ש, חלק מראשי הימין המפוכחים יותר, חוששים מתשלום מחירים מדיניים, ביטחוניים, כלכליים, חברתיים ומשפטיים בלתי נסבלים כתוצאה מסיפוח מלא.

הללו פועלים לפיכך לממש חלופות סיפוח חלקיות – במישורים הטריטוריאלי, הפונקציונלי והפרסונלי – של שטחי C: בכלל זה סיפוח של גוש/י התיישבות 'בלבד'; החלת סמכויות ריבוניות בתחומי מינהל וממשל על מרחבי ההתיישבות היהודית באיו"ש; או הרחבת תחולת חקיקה ישראלית אישית על המתיישבים היהודיים באיו"ש.

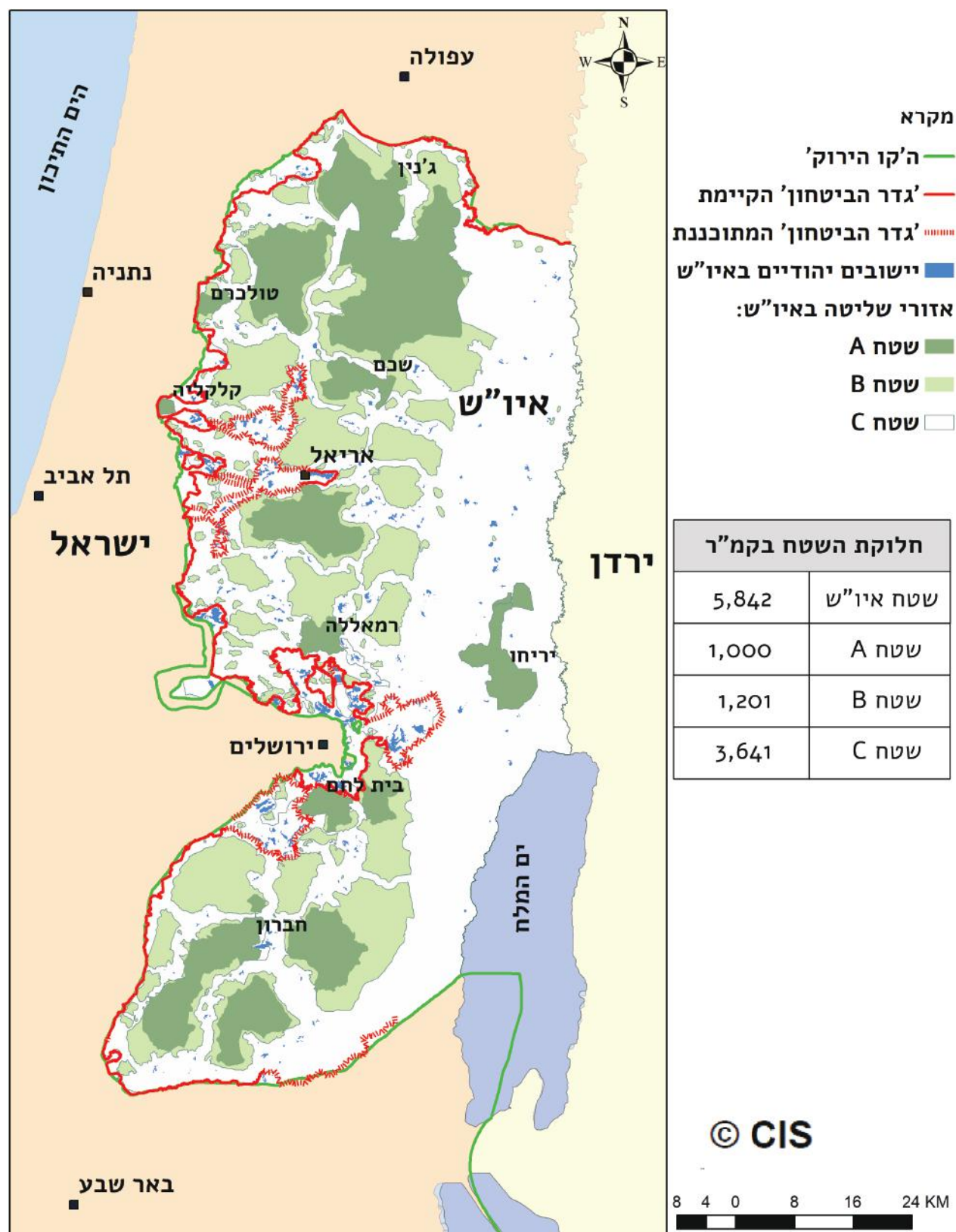
לצורך קבלת החלטות מושכלת ברמה הלאומית, מתחייבת עבודת מטה מקיפה וסדורה שתעריך את מכלול המשמעויות, קצרות וארוכות הטווח, של מהלכי סיפוח.

ככל הידוע, הממשלה לא יזמה כל עבודת מטה מסוג זה; לא קיימה הליך קבלת-החלטות סדור; לא התייעצה עם גורמי המקצוע במערכת המדינית-ביטחונית והכלכלית-חברתית; ומיישמת מדיניות המונחית ע"י שיקולים שחלקם מוסתרים מן הציבור. **מהלכים אלו מנוגדים להעדפה של רוב אזרחי ישראל והם לא הועמדו מעולם להכרעת הבוחר.**

על רקע זה לקחה על עצמה תנועת 'מפקדים למען ביטחון ישראל' לבחון לעומק את תרחישי הסיפוח הנדונים, להעריך מקצועית את מלוא תוצאותיהם, ולהתניע שיח ציבורי מבוסס עובדות ונתונים אודות משמעויות הסיפוח.

ממקבלי ההחלטות בפרט, ותומכי הסיפוח ככלל, מצופה לקחת חלק בשיח זה, להבהיר לציבור את השיקולים המנחים אותם, ולתמוך בחלופות המשרתות את האינטרסים הישראליים ארוכי הטווח.

מפה 1: אזורי השליטה באיו"ש - המצב הנוכחי.



'אפקט הדומינו': מסיפוח שטח C למדינה אחת

המפוכחים בקרב חסידי הסיפוח מעריכים כי יעלה בידם להגשים את מטרם האסטרטגית – סיפוח מירב שטחי איו"ש תוך מידעור היקף האוכלוסייה הפלסטינית המסופחת – באם יאתרו נכונה בכל שלב את סף הסובלנות של מתנגדי הסיפוח מבית ומחוץ ויימנעו מלחצות.

ניתוח התהליכים הפוליטיים בקרב האוכלוסייה הרלבנטית ונציגיה במערכת הפוליטית, כמו גם בסביבה האסטרטגית, מעלה כי ציפייתם שיעלה בידם לשלוט בדינמיקת הסיפוח על בסיס הדרגתיות הישום היא בחזקת אשליה, וזאת משלוש סיבות עיקריות:

- **האחת, פנים ישראלית:** ככל שתגובת הסביבה החיצונית – הפלסטינים, מדינות האזור והמערכת הבינלאומית – תהיה מאופקת יותר כך ייגבר הלחץ של שדולת הסיפוח הנחושה והיעילה על נציגותה בכנסת ובממשלה להאיץ את תהליך הסיפוח לבל יאבד 'חלון ההזדמנויות'.
- **השנייה, באשר להערכת תגובת המערכת הבין-לאומית:** ה'מחמירים' רואים תגובה קשה, בולמת סיפוח, כמענה למהלך החקיקה הראשון לסיפוח מוגבל. ה'מקלים' צופים תגובה קשה אולי עוד יותר, אך רק לאחר הסלמה משמעותית במהלכי סיפוח. אך גם אלה וגם אלה, כמו גם אדריכלי הסיפוח, אינם מסוגלים להעריך את סף הסובלנות והפסקת האיפוק של המערכת הבין-לאומית, ולפיכך יקדמו את מהלכי הסיפוח כל עוד לא הונחתה תגובתה במלוא עוצמתה.
- **השלישית והמברעת, מתייחסת לעמידות המערכת הפלסטינית.** לא ניתן לקבוע בוודאות, אף לא להעריך, את הנקודה בה בתגובה למהלכים הישראליים החד צדדיים ייפסק שיתוף הפעולה הביטחוני עם הרש"פ, או שזו תחדל לתפקד כליל. כל אחת משתי ההתפתחויות הללו תביא לאבדן שליטה בתהליך הסיפוח שכן תחייב את מערכת הביטחון לתת מענה כולל לחלל הריק שיווצר ולתופעות הלוואי שיינו, בכללן גלי אלימות מזוינת. ככל שחסידי הסיפוח אינם יכולים לחזות נקודה זאת, אין לצפות שיפעילו בלמים מיוזמתם או שיווצר לחץ פוליטי נגדי – לבליתם התהליך – מבעוד מועד. ומשנחצתה נקודה זאת, לא תהיה לישראל ברירה אלא להשתלט מחדש על השטח כולו ולנהל את אוכלוסייתו.

בשל שלוש סיבות אלה, אנו צופים דינמיקה של תגובת שרשרת, או 'אפקט דומינו', כאשר תוצאות כל מהלך ישראלי גוררות את הבא אחריו, כלהלן:

- עם המעבר מ'**סיפוח זוחל** לסיפוח בחקיקה, ובמקרה שמהלכים מצומצמים 'יעברו בשלום' יבוצעו מהלכי סיפוח משמעותיים יותר, הכל עד התפרצות תגובה אלימה בשטחים. זאת תהיה **'נקודת ההצתה'.**
- **'נקודת המפנה'** תהווה התפרצות אלימה מזוינת באיו"ש, הפסקת השת"פ של כוחות הביטחון הפלסטיניים ואולי גם השתלבותם בהתקוממות, וקריסת הרש"פ, אם זה באפן יזום ו/או בלחץ ה'רחוב' הפלסטיני.
- התפתחויות אלה יחייבו **השתלטות צבאית על שטחי A ו-B – 'נקודת השבר'.**
- **'נקודת האל-חזור'** תתרחש עם סיפוח יתרת השטח, על אוכלוסייתו והענקת 'תושב קבע' ל-2.6 מיליון הפלסטינים, שיבואו בעקבות לחץ חברתי-פנימי, ולחץ אזורי ובין-לאומי לביטול של הממשל-הצבאי.
- לבסוף, בעקבות לחץ בין-לאומי, ופנים ישראלי, תתחייב הענקת אזרחות למיליוני תושבי איו"ש

הפלסטיניים - מצב שיביא בהכרח להיווצרות מדינה אחת דו-לאומית. גם אם שתי 'אבני הדומינו' האחרונות יוותרו על כנן, דהיינו, ייתרת השטח לא תסופח, אלא תיוותר תחת משטר של ממשל-צבאי, כפי שיפורט בהרחבה להלן, הנזק לביטחון ישראל, למצבה האזורי והבין-לאומי, לערכיה ולאינטרסים לאומיים נוספים יהיה חמור.

ה'סיפוח הזחל': התשתית לסיפוח שטח C

באופן מעשי, תוך ניצול מכלול הכלים הממלכתיים, המנהליים, הפרלמנטריים והמשפטיים העומדים לרשות שלוש רשויות המדינה - המבצעת, המחוקקת והשופטת, **מפעילה הממשלה אסטרטגיה מתמשכת של 'סיפוח זחל' הכוללת:**

- **הרחבת הישובים היהודיים.** בעיקר מחוץ לגושי ההתיישבות;
- **אישור בדיעבד לבנייה ישראלית בלתי חוקית בשטחי C;**
- **סלילת תשתית תחבורתית באיו"ש וחיבורה לתחום הריבוני של ישראל (ממערב ל'קו הירוק');**
- **הגבלת הפיתוח הפלסטיני בשטחי C;**
- **הריסת מבנים פלסטיניים שנבנו בשטחי C ללא היתרים;**
- **העמקת ההבחנה בין זכויות המתיישבים היהודיים באיו"ש לאלו של הפלסטינים באמצעות מהלכים חקיקתיים.**

'סיפוח זחל' זה מתקיים בפועל זה עשרות שנים. אולם במהלך כהונת הממשלה הנוכחית, מהלך זה מואץ ובמסגרתו, מגמת ההפרדה שעמדה ביסוד 'הסכמי אוסלו' משתנה בצעדים הדרגתיים, חלקם מתוך כניעה ללחץ חוץ-פרלמנטרי וחלקם כמימוש כוונות ממשלה - כאשר בפועל הוא מהווה את התשתית לסיפוח של חלק משמעותי בשטח C.

נקודת ההצתה: סיפוח גוש התיישבות או חלק משמעותי בשטח C

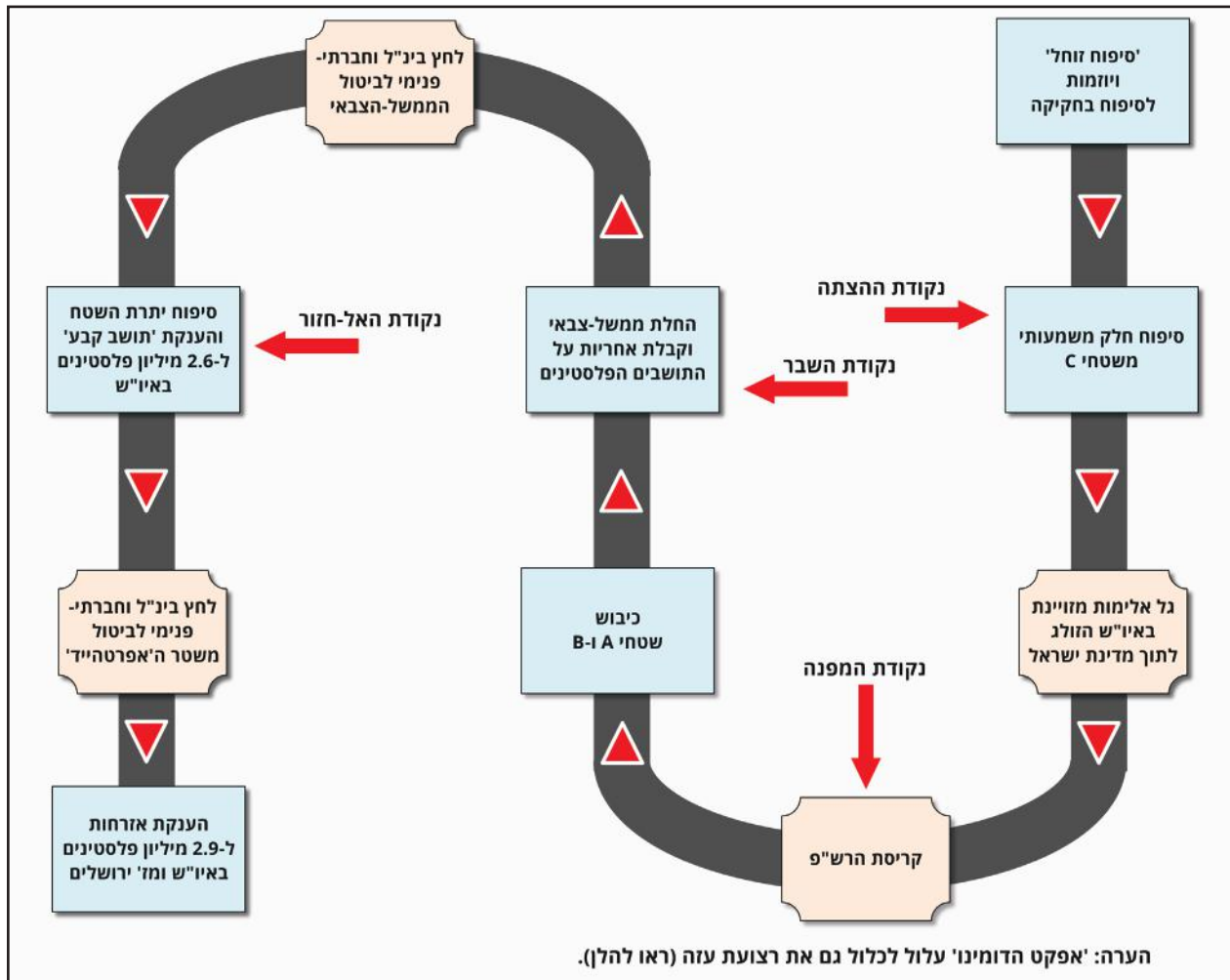
בעוד שהחלטת ממשלה בדבר וויתור על שטח ריבוני של מדינת ישראל מחייבת את אישור הכנסת ברוב של 61 חבריה וגם טעונה אישור במשאל-עם, הרי שמעשית, ובכל רגע נתון, ממשלת ישראל יכולה להחליט על 'החלת המשפט, השיפוט והמנהל של מדינת ישראל' (מעשה סיפוח) על כל שטח באיו"ש ולסיים את הליך החקיקה באשרור מהיר וברוב רגיל של חברי כנסת.

סיפוח זה יכול לחול על כל שטחי C או על גוש התיישבות אחד או יותר, הנמצאים בקונצנזוס ציבורי רחב, כמו למשל: גוש מעלה-אדומים.

במידה וסיפוח חלקי יעבור ללא תגובה מקומית ובין-לאומי חריפה, יש להניח שהתגובה הרפה תהווה 'רוח גבית' ללחץ פוליטי של הפוליטיקאים מצדדי הסיפוח והמתיישבים באיו"ש וידרבן את הממשלה להרחיב את הסיפוח לכל שטחי C או רובם, או לחילופין: ב'שיטת הסלמי' לאזורים נוספים בשטחי C.

לפלסטינים המתגוררים בשטח המסופח (ב-300,000 פלסטינים בסיפוח C מלא או 66,000 בסיפוח חלקי של C) **יוענק, קרוב לוודאי, מעמד 'תושב קבע'** בדומה למעמד אותו קיבלו הפלסטינים במזרח-ירושלים ב-1967.

תרשים 1: הסיפוח – 'אפקט הדומינו'.

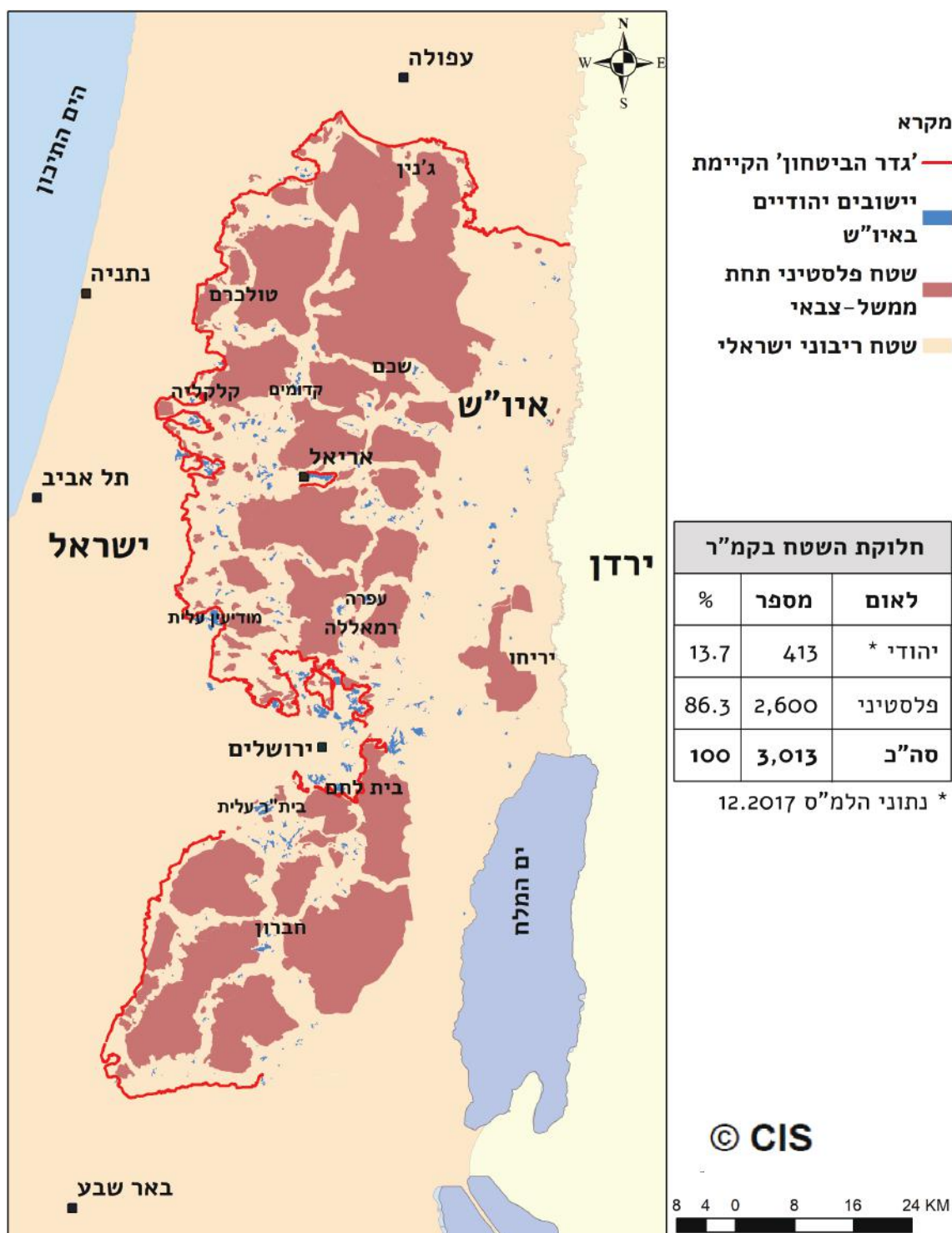


נקודת המפנה: התפרצות גל-אלימות והתמוטטות הרשות הפלסטינית

להערכתנו, נקודת המפנה אשר תסיים את מהלך הסיפוח המבוקר, לכאורה, ותוביל לשרשרת אירועים אשר אינם בשליטת ממשלת ישראל, תהיה תגובת 'הרחוב' וההנהגה הפלסטינית. סיפוח שטחים משמעותי ימחיש לציבור ולהנהגה הפלסטינית שאין תוחלת לפתרון 'שתי המדינות'. שהסכם הביניים ('הסכם אוסלו') הפך לבלתי ישים. ביטול הסכם זה, שעל בסיסו הוקמה הרשות הפלסטינית (רש"פ), יהיה בגדר פגיעה אנושה בלגיטימיותה, יאיץ את החלשתה, וככל הנראה יביא לקריסתה, אם כתוצאה של החלטה של ההנהגה הפלסטינית או כתוצאה מהתקוממות עממית נגדה, כמי שעצם קיומה משרת את הכיבוש. קרוב לוודאי, שקודם להתפרקות הרש"פ יופסק התיאום בין מנגנוני הביטחון הפלסטיניים לבין מערכת הביטחון הישראלית. התפתחות אירועים אלה יאיצו את התפרצות גל האלימות המזוינת ברחבי איו"ש, אשר יזלוג גם לתוך שטחה הריבוני של מדינת ישראל. התמוטטות הרש"פ, היעדר סמכות שלטונית פלסטינית חלופית, וגלי אלימות יחייבו את צה"ל להשתלט מחדש על כל שטחי הרש"פ (A ו-B) על 2.3 מיליון תושביהם. ההשתלטות בלחימה על הערים והכפרים בשטחי A ו-B יכולה להמשך תקופה ארוכה יחסית ויש לצפות שיוצאי מנגנוני הביטחון הפלסטיניים החמושים וה'תנזים' יצטרפו ללחימה מול צה"ל. בהנחה

שההשתלטות בלחימה תהיה בנוסח מבצע 'חומת מגן', יידרשו כוחות סדירים וכוחות מילואים בסדר גודל של 3-5 אוגדות, לרבות גיוס של כ-30,000 חיילי מילואים ומהלך זה יימשך מספר חודשים, מתוכם לפחות כ-45 ימי לחימה.

מפה 2: סיפוח שטח C והחלת ממשל-צבאי.



נקודת השבר: הקמת ממשל-צבאי וקבלת אחריות על חייהם של 2.3 מיליון פלסטינים

בהיעדר גורם שלטוני מרכזי בדמות הרש"פ, הנטל והאחריות על חייהם של כ-2.3 מיליון פלסטינים, יפלו על מדינת ישראל וזו תידרש להקים מחדש את הממשל-הצבאי עם כל המשמעות הכרוכות בכך: החל מהפעלת מערכות תשתית, ניהול מערכות החינוך, הבריאות והרווחה וכלה בפיתוח מקורות תעסוקה וכלכלה.

בהמשך למגמה הנוכחית, וכמימוש למטרת הסיפוח, יש לצפות שממשלת ישראל תיזום הרחבת ישובים קיימים ותפעל להקמת ישובים חדשים בשטח המסופח תוך הענקת תמריצים לאיכלוסם. בהיעדר יכולת להפריד בין מאות אלפי הפלסטינים בשטח המסופח – אשר כאמור, אמורים לקבל מעמד של 'תושב קבע' – לבין מיליוני הפלסטינים בתחומי הממשל-הצבאי, ובאין דרך לעבור מיישוב פלסטיני למשנהו בשטחי הממשל (שטחי A ו-B), ללא מעבר בשטחה הריבוני של מדינת ישראל (שטחי C), מערכת הביטחון תאלץ להתמודד גם עם אתגר הבקרה על תנועת פלסטינים לתוך מרחבי ישראל הריבונית.

החיכוך המוגבר בין האוכלוסייה הישראלית והפלסטינית יסלים את האיומים הביטחוניים ויקשה על ניטורם וסיכולם. כל עוד לא ייבנה מכשול חדש לאורך קו הגבול החדש סביב השטחים המסופחים, פרויקט שבשל היקפו ועלויותיו בכוח אדם ובמשאבים תקציביים (ראה להלן) סבירות מימושו קלושה, תתאפשר בניסה קלה משטחי הממשל-הצבאי לישראל, ועמה פוטנציאל לעלייה דרמטית בסיכונים הביטחוניים.

כדי לסכל איומים אלה, צה"ל ייאלץ לתגבר את כוחותיו באיו"ש באופן משמעותי ועל בסיס קבוע, ויידרש לפעילות מוגברת ולחציצה פיזית בין האוכלוסיות בדפוסים של כבישים נפרדים, מחסומים ואמצעים נוספים – כל זאת על חשבון מוכנותו לעימות בזירות אחרות.

וברקע כל זה, יש לצפות לתגובה חריפה מצד הקהילה הבין-לאומית, עד כדי הטלת סנקציות כלכליות; למשבר מדיני חמור עם מצרים וירדן; לפגיעה קשה בשת"פ הביטחוני עימן ועם מדינות אחרות באזור. **אובדן העומק האסטרטגי הנובע מהשת"פ הביטחוני ההדוק עם ירדן יומחש במלואו באם תגובת האוכלוסייה הפלסטינית בירדן תערער את יציבות השלטון בממלכה.**

מצב עניינים זה, שבו ישראל מקיימת ריבונות על חלק מאיו"ש, מרחיבה בנייה ביישובים היהודיים ובונה חדשים, ומקיימת שלטון צבאי על יתרת השטח ועל 2.3 מיליון הפלסטינים המתגוררים בו בעוד הם משוללי זכויות ומצויים במעמד נחות – לא ימשך לעד.

השילוב בין ממשלה ימנית ולחצים פוליטיים להרחיב את האחיזה באיו"ש, לבין לחצים חיצוניים לסיים את מצב השלטון-הצבאי ושלילת זכויות אזרח ממיליוני הפלסטינים, ייתכן שיביא את מדינת ישראל לביטול ממשל-צבאי ולהחלת הריבונות הישראלית על איו"ש כולו.

נקודת האל-חזור: סיפוח יתרת איו"ש ומימוש חזון המדינה האחת

סיפוח כלל שטח איו"ש יהווה ביטול סופי של כל מגמת ההפרדות מהפלסטינים ואימוץ בפועל של פתרון המדינה האחת.

בהנחה שהפלסטינים באיו"ש יקבלו מעמד של 'תושב קבע' ולא אזרחות ישראלית, כ-25% מתושבי המדינה יהיו משוללי זכויות אזרחיות. באם במענה למצב החדש, הכנסת תחוקק חוקים ותקנות אשר יגבילו את חופש התנועה של הפלסטינים, על מנת למנוע מהם לעבור ולהתגורר בתחומי ה'קו-הירוק' ההיסטורי, ישראל תנהל בפועל מדיניות מפלה בסגנון 'אפרטהייד'.

מהלך סיפוח מלא זה, והמדיניות המפלה הצפויה להתלוות אליו, יפגעו באופן חמור ביותר בכלל האינטרסים של מדינת ישראל וידחקו אותה לעמדת מצורעת בדירה הבין-לאומית. ישראל תקלע למצוקה האסטרטגית החמורה בתולדותיה ותיאלץ לבחור בין מעמד של מדינה סוררת (Rogue State) נוסח דרום אפריקה של שנות התשעים או צפון קוריאה של ימינו, לבין ויתור על אופייה היהודי והגדרה עצמית מחודשת כמדינת כל-אזרחיה.

תסריט זה ממחיש את 'אפקט הדומינו' ואת הסיכון הכרוך בסיפוח, ולו חלקי, לעתידה, אופייה וזהותה של ישראל, כמדינה יהודית ודמוקרטית ברוח ערכי מגילת העצמאות.

בפרקים הבאים נציג את ההשלכות הביטחוניות, מדיניות, כלכליות, חברתיות ומשפטיות הנגזרות מ'אפקט הדומינו' שראשיתו בסיפוח חלקי וסופו שליטה בשטח כולו על אוכלוסייתו הפלסטינית.

השלכות מהלכי הסיפוח

השלכות ביטחוניות-צבאיות

השת"פ הביטחוני עם הרש"פ חיוני לביטחון ישראל. מהלכי סיפוח שיובילו להשתלטות צבאית על איו"ש, ירתקו את צה"ל ומשאביו האנושיים והתקציביים למשימות בט"ש ושיטור נרחבות אשר יצריכו סד"כ בהיקפים שלא יאפשרו מוכנות למלחמה בגזרות אחרות, ויחייבו הקמת תשתיות ביטחוניות ואזרחיות בקנה מידה גדול.

מאז הסכמי אוסלו, תפיסת ההפעלה של צה"ל באיו"ש מעניקה משקל חשוב לשת"פ עם מנגנוני הביטחון של הרש"פ. שת"פ זה נוצר ע"י הסכמי אוסלו ומהווה את המרכיב העיקרי להסכם שעדיין מקויים בקפידה ע"י שני הצדדים. שיתוף הפעולה כולל חילופי מידע מודיעיני ותיאום מבצעי הדוק למדי בכל הקשור בסיכול טרור.

כל מהלך של סיפוח בחקיקה, ולו חלקי, יביא לפגיעה מהותית בשיתוף הפעולה הביטחוני עם הרש"פ בשל מספר סיבות. ראשית, פגיעה בשת"פ הביטחוני היא אחד האמצעים היחידים שבידי הפלסטינים כדי להגיב על מהלך ישראלי עויין. ההנהגה הפלסטינית החליטה בעבר על הורדת רמת שיתוף הפעולה הביטחוני בשל אירועים בעלי משמעות מוגבלת (מבחינתה), בהשוואה למהלך סיפוח בחקיקה. על רקע התקדימים, לא מן הנמנע, שבמענה לסיפוח אף תרחיק לכת עד כדי ביטולו. שנית, הסיפוח יפגע במוטיבציה של אנשי הביטחון הפלסטיניים לשיתוף פעולה עם ישראל, ולכן גם אם רשמית שיתוף הפעולה יימשך הוא יתבצע באופן חלקי. שלישית, פעולות אלה של ישראל ימחישו את נחישותה למנוע הקמת מדינה פלסטינית ובכך יציגו את גופי הביטחון הפלסטיניים כמשת"פים של הכיבוש הישראלי ולא כמגני האינטרס הלאומי הפלסטיני. בתנאים אלה, הלחץ הציבורי לשים קץ לתיאום הביטחוני עלול להגיע לאיומים, הפגנות, ואף פגיעה פיזית בלובשי המדים.

סיפוח חלק משמעותי משטחי C עלול להביא להתקוממות אלימה המאופיינת בפעילות טרור נרחבת, ולא מן הנמנע, כי כוחות הביטחון הפלסטיניים וה'תנזים' יצטרפו למאבק המזוין.

סיפוח יעלה את רמת המוטיבציה של הפלסטינים לפעולות אלימות נגד ישראל. צפויה עלייה ברמת הלגיטימציה של הארגונים הדוגלים בהמשך הטרור נגד ישראל, ובעיקר החמאס; עלייה בהיקף ההתגייסות לארגונים אלה, ובנכונות ליטול חלק בפעולות טרור. הדבר נכון באשר לפלסטינים בשטחים המסופחים כמו גם מחוצה להם. לפיכך, יש לקחת בחשבון עלייה בהיקף ניסיונות הפיגוע מכלל שטחי איו"ש וכן מרצועת עזה. צפויה גם עלייה ברמת ההתנגדות העממית הפחות אלימה: הפגנות, יידוי אבנים וכיוצא בזה.

כאמור, מסקנת המחקר היא שבמידה וישראל תספח חלק משמעותי משטחי C, צפויה התקוממות אלימה המאופיינת בפעילות טרור נרחבת. אחד הנעלמים הוא מידת מעורבותם של כוחות הביטחון הפלסטיניים וה'תנזים' במעשי האלימות. ככל שמהלך הסיפוח יזעזע יותר את הרחוב הפלסטיני, כך תגדל ההסתברות להצטרפותם למאבק המזוין. כשם שלא נחזו מראש מאפייני ה'אינתיפאדה הראשונה', והשנייה אף היתה שונה ואלימה ממנה, כך לא ניתן לאפיין מראש את ההתקוממות הצפויה, לבד מההערכה שהצטרפות מנגנוני הביטחון הפלסטיניים וה'תנזים' תייצר התקוממות אלימה מקודמותיה.

צה"ל ייאלץ לתגבר את כוחותיו באיו"ש בסד"כ משמעותי, עד כדי הכפלתו. אימוני צה"ל יופחתו משמעותית, ומוכנותו לעימות בזירות הצפון, המזרח והדרום תיפגע קשות.

בתרחיש של סיפוח, ייאלץ צה"ל לתגבר את כוחותיו באיו"ש בסד"כ משמעותי, עד כדי הכפלתו, בכדי לפצות על ביטול השת"פ הביטחוני עם מגננוני הביטחון הפלסטיניים, לרבות בתחום המודיעין, ולהתמודד עם החרפת האיומים. אימוני צה"ל יופחתו משמעותית, ומוכנותו לעימות בזירות הצפון (סוריה ולבנון), המזרח והדרום (רצועת עזה) תיפגע קשות. בעקבות עלייה צפויה באלימות והסלמה בשטח, צה"ל יידרש לפעילות מוגברת ולחציצה פיזית בין האוכלוסיות בדפוסים של כבישים נפרדים, מחסומים ואמצעים נוספים בדומה להיערכותו במהלך ה'אינתיפאדה השנייה'. כמו כן תידרש העברת פלוגות מג"ב ממטרת ישראל בתחומי ה'קו הירוק' לתגבור מחוז ירושלים של משטרת ישראל, מהלך אשר יפגע ברמת הביטחון לאורך גדר הביטחון ובתחומי ישראל.

התמוטטות הרש"פ והיעדר סמכות שלטונית פלסטינית חלופית יחייבו השתלטות מחדש וחזרה לשלטון צבאי מלא בכל שטחי איו"ש (למעט השטחים שיסופחו ויטופלו כמרחבים ריבוניים לכל דבר).

להערכתנו, לא ניתן יהיה לעצור את ההידרדרות בשטח, וגם לא לבצע השתלטות 'שקטה'. תידרש השתלטות בלחימה על הערים והכפרים בשטחי A ו-B. מהלך כזה יכול להמשך תקופה ארוכה יחסית. ההנחה היא כי ההשתלטות בלחימה תהיה בנוסח מבצע 'חומת מגן', קרי יידרשו כוחות סדירים וכוחות מילואים בסדר גודל של 3-5 אוגדות, לרבות גיוס של כ-30,000 חיילי מילואים, לביצוע המשימה וייצוב המצב, ומהלך זה יימשך עד 3 חודשים, מתוכם כ-45 ימי לחימה, על כל המשמעותיות הביטחוניות, המדיניות והכלכליות.

סיפוח שטחים משמעותי על ידי ישראל ימחיש לפלסטינים ביתר שאת שאין תוחלת לפתרון שתי המדינות ולבסיס הרעיוני עליו הוקמה הרש"פ. זו תהיה פגיעה אנושה בלגיטימיותה, תאיץ את החלשתה, וככל הנראה תביא לקריסתה, אם כתוצאה מהחלטה פוליטית של ההנהגה הפלסטינית או כתוצאה מהתקוממות עממית כנגדה.

בהיעדר גורם שלטוני מרכזי בדמות הרש"פ, הנטל והאחריות יפלו על ישראל, קרי המנהל האזרחי (מנא"ז). בשונה ממתכונת טרום 'תהליך אוסלו', קיימים היום גורמי ממשל של הרש"פ שלהערכתנו ימשיכו לתפקד בצורה סבירה למרות קריסתה, וזאת לאחר תקופת ביניים של מספר חודשים שיאופיינו בהתנגדות והסתגלות. תרחיש זה יחייב שינוי משמעותי בהיערכות המנא"ז ותגבורו בהתאם, לרבות הקמת גורמי ממשל-צבאי, הקמת תשתית ומתקנים. בנוסף, יידרש תגבור של גורמי שב"כ, משטרת ישראל (מ"י), מערכת השיפוט הצבאי ושרות בתי הסוהר (שב"ס). היקף התגבור מותנה במצב הביטחוני ועלול להמשך זמן רב הנאמד בשנים. להערכת גורמים ביטחוניים, תקופת המעבר עד לייצוב השטח צפויה להמשך מספר חודשים. בתקופה זו יתוגבר המנא"ז ביחידות ממשל-צבאי. לאחר תקופה זו, ככל שהשליטה בשטח תמשך, יחל גיוס קצונת קבע ועובדי משרדי ממשלה, הצטיידות והקמת גופי אכיפה שונים. היקף התגבור יותאם ליכולת החזרת הסדר הציבורי וניהול מערכות שלטוניות.

ככל שיחלוף הזמן, תידרש התערבות ממשלית להבטחת חוק וסדר ושגרת חיים סבירה לתושבים הפלסטיניים, בדמות ממשל-צבאי.

מהלך זה יתבצע להערכתנו בשני שלבים. בשלב הראשון תובטח שליטה במתקנים חיוניים; מגגונים מקומיים יוחזרו לתיפקוד בסדר עדיפות שייקבע על פי חיוניותם לצרכים ההומניטריים; יקודם סיוע הומניטארי בשיתוף ארגונים בין-לאומיים (אם כי ספק אם אלה יסכימו לשתף פעולה); ויופעלו מערכות תשתית חיוניות. בשלב שני יגויסו עובדים מקומיים; יפותחו מקורות תעסוקה וכלכלה; תופעל מערכת החינוך; תתבצע אחזקה וישוקמו מערכות תשתית; יחודש ניהול מרשם האוכלוסין; יובטחו שליטה וניהול מקרקעין ונכסים. ככלל, יישמר עיקרון מתן השירותים הציבוריים באמצעות עובדים מקומיים בכל מקום שניתן לעשות זאת.

יש להניח כי המשטרה הפלסטינית האזרחית ('הכחולה') תחדל לתפקד אם בשל קריסת מנגנון ההפעלה הפלסטיני או מתוך חשש כי תדמיתם בקרב הציבור הפלסטיני תהיה כשל משתפי פעולה עם הכיבוש הישראלי.

יש להדגיש כי אין זה סביר שמשטרת ישראל – אשר תאלץ להתמודד עם מגוון אתגרים חדשים במרחבי ישראל – תוכל להקצות כוחות לפריסתם לאכיפת חוק וסדר בשטחי A ו-B. לכשיתייצב המצב הביטחוני ינסה הממשל-הצבאי לגייס שוטרים מקומיים למטרה זו, אך אין ודאות שתהיה היענות.

במקרה של התקוממות אלימה באיו"ש תיווצר 'זליגה' לעבר ירושלים והמגזר הערבי בישראל. משטרת ישראל, כולל כוחות מג"ב, תדרש להשלטת חוק וסדר בתחומי ישראל.

עם התייצבות המצב, סביר להניח שהמסגרות הארגוניות הקיימות של אוגדת איו"ש והחטיבות המרחביות יענו גם למציאות זו, אם כי יהיה צורך להציב יותר כוחות לוחמים ברחבי איו"ש. קשה להעריך את היקף התגבור שיידרש, והוא יהיה תלוי בהיקף האיומים, אבל הוא יכול להגיע לעשרות פלוגות, בנוסף לכוח הנחוץ להחזקת גדר גבול חדשה (ראה להלן). לכך תהיינה השלכות על תקציב הביטחון, על מוכנות צה"ל לאתגרים ביטחוניים כוללים, היקף אימוני צה"ל, המערך הסדיר ומערך המילואים ובשירותו.

לאורך זמן, חיכוך מוגבר בין האוכלוסייה הישראלית והפלסטינית יסלים את האיומים הביטחוניים ויקשה על סיכולם והתגוננות מפניהם. אם האוכלוסייה הפלסטינית בשטח המסופח תהיה במעמד של 'תושב קבע' בישראל ולא תהיה יכולת להפריד בינה לבין האוכלוסייה הישראלית, זו תהיה אוכלוסייה עוינת שתנצל את המגע עם האוכלוסייה הישראלית גם לחיכוך אליים.

הסיפוח יאלץ את צה"ל לאמץ הקלות בסידורי המעבר של 'גדר הביטחון' הנוכחית בין השטחים המסופחים לבין ישראל. כל עוד לא ייבנה מכשול חדש סביב השטחים המסופחים, תתאפשר כניסה קלה משטחי A ו-B לישראל, ועימה פוטנציאל לעלייה דרמטית בסיכונים הביטחוניים.

הימנעות מגידור הגבול בין השטח המסופח לשטח הממשל הצבאי, משמעו 'גבול פתוח' וחופש תנועה של מיליוני פלסטינים מרחבי איו"ש ללב מדינת ישראל ללא פיקוח ובקרה.

החלטה להפריד פיזית את השטח המסופח משאר איו"ש תחייב העתקת המכשול הקיים לגבול החדש הארוך למעלה מפי שניים (1,787 ק"מ לעומת כ-766 ק"מ של 'גדר הביטחון', כפי שתוכננה) וכינון הסדרים שגרתיים ותפקודיים רבים בעלויות תקציביות וכוח אדם עצומות.

עלויות הבנייה מוערכות בכ-27 מיליארד ש"ח ועלות האחזקה השנתית כ-4 מיליארד ש"ח. לתחזוקת גדר גבול באורך כזה דרושות כ-90 פלוגות בט"ש (תוספת של כ-45 פלוגות), בנוסף לכוח אדם נוסף שיידרש (ראה להלן). אלו עלויות בכוח אדם ותקציב שישראל אינה יכולה לעמוד בהן, ללא פגיעה מהותית בשאר תחומי החיים. לכן ניתן להניח כי אין הסתברות לבניית גדר גבול חדשה. לכן תהיינה השלכות חמורות על היכולת למנוע כניסת פלסטינים לישראל.

סיפוח שטחי C ישפיע גם על הפלסטינים המתגוררים בשטחי A ו-B.

בשטחי C נמצאים קרקעות, תשתיות ורכוש אחר השייכים לפלסטינים המתגוררים בשטחי A ו-B. קשרי משפחה, קשרים מסחריים וצרכים אחרים מחייבים גם הם מעבר בשטחי C שכן אין דרך אחרת להגיע מנקודה לנקודה בשטחי A ו-B, אלא דרך שטחי C (ראה מפה מספר 1). פגיעה בזכויות הפלסטינים באזור והגבלות על תנועתם לא יאפשרו מרקם חיים פלסטיני בסיסי, יגבירו את רגשות התסכול והזעם בקרב האוכלוסייה הפלסטינית, עד כדי מהומות דמים ויעוררו **טענות משמעותיות להפרת זכויות אדם**.

סיפוח שטחי C יחייב הסדרים שגרתיים ותפקודיים רבים. תנועת פלסטינים מעיר לעיר או מכפר לכפר המנותקים זה מזה ע"י שטחי C, אם לשם תעסוקה ומסחר או בשל קשרים משפחתיים, תחייב אישור מיוחד מעצם המעבר דרך שטח ריבוני ישראלי. חקלאים פלסטיניים אשר ייאלצו לעבד את אדמותיהם בשטחי C המסופחים לישראל, יידרשו להיתרים מיוחדים. לשם פיקוח על התנועה יידרשו מאות מעברים בגדר הגבול החדש (כולל שערים חקלאיים) שיחייבו איזש ובקרה מתמדת. **איזש המעברים והשערים הללו כרוך בהצבת למעלה מ-2,000 איש ועוד מאות אנשי אבטחה.**

כאמור, הימנעות מגידור הגבול החדש משמעה 'גבול פתוח' וחופש תנועה של פלסטינים מכל איז"ש ללב מדינת ישראל ללא פיקוח ובקרה, גורם המהווה סיכון ביטחוני.

שיתוף פעולה ביטחוני עם מדינות שכנות יועמד בסכנה חמורה, ועלול להגיע לכדי שבר, עם קריסתה האפשרית של ממלכת ירדן.

שיתוף הפעולה הביטחוני עם מצרים וירדן הגיע לרמות גבוהות ללא תקדים. הוא מתבסס על אינטרסים משותפים לשני הצדדים להילחם בטרור, לשמור על היציבות ולהתמודד עם הפעילות האיראנית. במציאות של שקט ביטחוני ויציבות מול הרש"פ, תוך שימור ההיתכנות של פתרון שתי המדינות, קל יותר למצרים ולירדן לקיים את שיתוף הפעולה הביטחוני, למרות שהציבור בשתי המדינות עוין את ישראל.

כל מהלך סיפוח יגרום למשבר מדיני עם שתי המדינות, ויפגע קשות בשיתוף הפעולה הביטחוני. המהלך עלול לערער את היציבות בירדן בשל תגובות האוכלוסייה הפלסטינית בקרבה ואף להגביר את רמת האיומים של גורמים אסלאמיים ופלסטיניים מתוכה כלפי ישראל.

תרחיש קיצון של התערעורת המשטר ההאשמי מהווה איום ביטחוני ממעלה ראשונה ובקנה מידה היסטורי על ישראל. כזכור, ישראל נקטה בעבר הרחוק ('ספטמבר השחור', 1970) פעולות נמרצות לשימור המשטר בירדן, וכל ממשלות ישראל הקפידו על חיזוק המשטר, מתוך תפיסה כי גבול הביטחון המזרחי של ישראל הוא למעשה גבולה המזרחי של ממלכת ירדן עם עיראק.

כך פועלים גם כל הממשלים האמריקניים. כוחות אמריקניים מוצבים במזרח ירדן ומהווים חסם מרתיע הן מול איראן והן מול ארגוני טרור דוגמת דאע"ש.

מלחמת אזרחים?

במקרה של תרחיש קיצון בו ישראל תיאלץ לספח את איו"ש ולהעניק מעמד של 'תושב קבע' ל-2.6 מיליון הפלסטינים (בנוסף למעלה מ-300,000 הפלסטינים במזרח ירושלים) תעמוד ישראל בפני בעיה ביטחונית חמורה. התקדימים ההיסטוריים ברחבי העולם (מלחמות יוגוסלביה ואחרות) אינם מבשרים טובות לעמידות הסדר בו עם נאלץ לקבל מרותו של אחר; להשלים עם דיכוי שאיפותיו הלאומיות; ולהתמיד בנאמנות למדינה אשר נכפתה עליו.

נתון זה מקבל משנה תוקף בהקשר הישראלי-פלסטיני, כאשר שתי האוכלוסיות עוינות זו לזו בעקבות סכסוך דמים בן למעלה ממאה שנה וכאשר הציבור היהודי עומד בפני אפשרות של אבדן הרוב במדינה המעורבת, ועימו אבדן השליטה במוסדות השלטון.

בתנאים אלה, הסבירות שהציבור היהודי, כמו גם מערכות השלטון שבשליטתו, יקיימו בפועל שוויון זכויות לאזרחים ה'חדשים', תושבי השטחים שסופחו – ותהייה החקיקה בנושא זה שוויונית ככל שתהייה – נמוך ביותר.

בתנאים אלה, הצורך לאכוף ריבונות ישראלית בכל השטח שבין הירדן לים, ולהשליט חוק וסדר ישראליים על מיליוני פלסטינים ממורמרים ואף עוינים, בנתונים של עירוב אוכלוסין ויישובים המייצר חיכוך ביטחוני ואחר, ואינו מאפשר הפרדה ביטחונית בין האוכלוסיות (ראה מפה 3), עלול להעמיד את מערכת הביטחון (כמו גם את אוכלוסיית ישראל היהודית כולה) בפני אתגר התמודדות עם מלחמת אזרחים. מלחמה שכזו עלולה להמשך חודשים ושנים ארוכות, לגבות מחיר דמים של אלפי הרוגים בשני הצדדים ותביא בסופו של דבר להכרה בצורך בהיפרדות כואבת – היפרדות שניתן לבצעה בהווה.

בעלות בריתנו האסטרטגיות, ארה"ב וגרמניה, עלולות לפגוע ביחסים הביטחוניים.

כאמור, ההתנגדות בקהילה הבין-לאומית לכל תוכנית סיפוח צפויה להיות חריפה. הסיפוח יגרום לפגיעה קשה ביחסים עם מדינות מרכזיות, בכלל זה ביחסים הביטחוניים. דוגמא לכך היא גרמניה המשמשת היום מקור יחיד לפלטפורמות ימיות צבאיות, לרבות צוללות בעלות חשיבות אסטרטגית, ואף משתתפת במימון. היחסים בין הקנצלרית אנגלה מרקל, הבולטת באהדתה לישראל, וממשלת נתניהו נמצאים במשבר בשל חוסר האמון בנכונות נתניהו לנוע לעבר פתרון שתי המדינות. מהלך סיפוח בתקופת מרקל, ובוודאי אחריה, עלול להוביל לשינוי בעמדת גרמניה שישפיע חמורות על יכולות אלה של ישראל.

ממשל טראמפ מייצג חריג לפיו קשה לחזות את תגובתו למהלך סיפוח מוגבל. עם זאת, ממשלים עתידיים ואף שינוי המאזן המפלגתי בקונגרס במהלך כהונת הממשל הנוכחי, צפויים להניב התייחסות עוינת לנושא הסיפוח באופן אשר יפגע במערכת היחסים הביטחונית החשובה ביותר למדינת ישראל.

השלכות מדיניות

תומכי הסיפוח שבוים בקונספציה מסוכנת של 'הזדמנות היסטורית'. זוהי הערכת חסר של התגובה הבין-לאומית והאזורית לכל צעד של סיפוח בחקיקה.

המשתנים החיצוניים המאיצים את כוונות הסיפוח כוללים את תמיכתו יוצאת הדופן של ממשל טראמפ במדיניות ממשלת ישראל, ואת גישתו הכוללת ליחסי החוץ. המדיניות הנוכחית של ארה"ב במזרח התיכון מתאפיינת בהצהרות מרחיקות לכת, ובהיעדר אסטרטגיה למימוש. גם בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני תלויה ועומדת הצהרת הבחירות על 'העסקה האולטימטיבית', אולם העברת השגרירות לירושלים, קיצוץ הסיוע לרש"פ ולאונר"א, סגירת משרד אש"פ בווינגטון, וניסיונות לבניית מתווה למשא ומתן המוטה משמעותית לטובת ישראל, כל אלה יצרו קיפאון מדיני, החלישו את הרש"פ ואת התשתית ההסכמית של אוסלו, ופתחו פתח ליוזמות רדיקליות כדוגמת 'מיני-מדינה' פלסטינית ברצועת עזה בשליטת חמאס, וסיפוח חלקים מאיו"ש לישראל.

גם גלי ההדף של 'האביב הערבי' נתפסים כמעניקים 'רוח גבית' ליוזמות הסיפוח שכן התפוררות העולם הערבי והתמודדות שליטיו החדשים בעיקר עם ביצור שלטונם ומניעת גלי מהפיכה נוספים צימצמו התעניינותם בנושא הפלסטיני. יתר על כן, האתגר שהציבו גורמים מערערי יציבות ובראשם איראן ודאע"ש, הניב מתאם אינטרסים ורצון לשל"פ ביטחוני בין ישראל לבין המדינות המובילות במרחב הערבי. אינטרס זה, הנתפס כקיומי, האיץ את דחיית הסוגיה הפלסטינית לשולי סדר היום של מדינות אלה. גם בקרב ה'רחוב הערבי', החשוף לרשתות החברתיות, שיפור תנאי חייו והגנה על זכויותיו מול משטרים אוטוריטריים קודם למאבק על זכויות הפלסטינים. **כך, סוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני ירדה משמעותית בחשיבותה עבור ההנהגות ומרבית הציבור במדינות ערב הרלבנטיות.**

במכלול נסיבות אלה, יכולים תומכי הסיפוח לטעון כי האילוצים האזוריים על ישראל פחתו במידה ניכרת.

גם במישור הבין-לאומי הרחב יותר מסתמנות מגמות המשרתות, לכאורה, את תומכי הסיפוח. מעבר מרכז הכובד הכלכלי הגלובלי לסין ולאסיה פתח הזדמנויות לישראל ואפשר לה לגוון את שווקי היצוא ולמשוך השקעות ממדינות עבורן הסכסוך הישראלי-פלסטיני מהווה שיקול משני. אירופה פנויה פחות מבעבר לעיסוק משמעותי בסוגיה הפלסטינית, עת עליה להתמודד עם גלי מהגרים, עם משברים כלכליים בקרב חברות באיחוד, להגן על שלמות האיחוד האירופי בעקבות ה-Brexit של אנגליה, ולהתמודד עם עליית משטרים בלתי ליברליים בהונגריה ופולין ועם חתרנות אסטרטגית מצד רוסיה. אם בכל אלה לא די, הצלחת מדיניות החוץ של ישראל בגיוס מספר תומכות בקרב חברות האיחוד (פולין, הונגריה, צ'כיה) מונעת קונצנזוס סביב החלטות לא נוחות לישראל ומשתקת את מנגנון האיחוד אשר כמו כמה מהמדינות המובילות בו (גרמניה, בריטניה, צרפת) כמהה למעורבות בשאלות הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

תומכי הסיפוח בישראל מזהים מגמות אלה ומסיקים (בטעות) כי הגם שאירופה שוללת כל סיפוח ישראלי, יכולתה המעשית למנוע אותו או לנקוט סנקציות משמעותיות בגינו נמוכה מבעבר.

גם בזירת האו"ם והארגונים הבין-לאומיים יכולים לכאורה תומכי הסיפוח לשאוב עידוד מן המגמות הקיימות. ממשל טראמפ רואה באו"ם גוף בזבזני, לא יעיל ומוטה, וקיצץ משמעותית את העברות

הכספים למוסדותיו. גישה זו, לצד הקו הפרו-ישראלי המובהק של שגרירת ארה"ב, משתקת במידה רבה את מועצת הביטחון ומוסדות או"ם אחרים. ניסיונותיו המתמשכים של אבו מאזן להביא ל'בינאום' הסכסוך ע"י הכרה במדינת פלסטין במוסדות האו"ם הניבו הישגים סמליים בלבד. האזהרות מפני 'צונאמי מדיני' התבררו כמופרזות, ותומכי הסיפוח שואבים גם מכך עידוד, מתוך הנחה פשטנית כי 'מה שלא היה - לא יהיה'.

הכשל החשיבתי של תומכי הסיפוח נעוץ בהיעדר אבחנה בין המצב המדיני הנוכחי, בו השחקנים השונים מגיבים למדיניות ה'סיפוח הזוחל', לבין המצב שיתהווה בעת מימוש אחת מתוכניות הסיפוח בחקיקה שעל הפרק.

כך למשל, להערכתנו, סיפוח מצומצם של גוש התיישבות כדוגמת מעלה אדומים (הכולל את שטח E-1) החוצה את איו"ש לשניים - צפוי להניב תגובה מדינית בין-לאומית ואזורית קשה (שלא לציין את תגובת ההנהגה והרחוב הפלסטיניים). לא מן הנמנע כי אפילו ממשל טראמפ יתקשה שלא להגיב על צעד מעין זה, ואילו מדינות הליבה של האיחוד האירופי, ואף מדינות מזרח אירופה הידידותיות יותר כלפי ממשלת ישראל הנוכחית, צפויות להגיב בחריפות ולנקוט צעדים ממשיים, כולל סנקציות מדיניות ואף כלכליות. בתרחיש זה, החברות הקבועות הלא-מערביות במועצת הביטחון, רוסיה וסין, צפויות אף הן לנקוט צעדי עונשין, ולצנן את היחסים הביטורליים.

ה'צונאמי המדיני', שלא הגיע בעבר, צפוי להגיע לחופי ישראל, ללא יכולת בלימה אמריקנית או ישראלית, על אף העובדה שמדובר לכאורה ב'סיפוח-זוטא'.

מצרים וירדן לא תוכלנה להמשיך במדיניות של 'עסקים כרגיל'. על מהלכים ישראלים צנועים בהרבה הן הגיבו בהחזרת שגרירים. בלחץ 'הרחוב', כמו גם משיקולים אחרים, מהלך סיפוח בחקיקה, המתפרש כהמחשה סופית של סגירת הדלת בפני פתרון שתי המדינות, צפוי להניב הקפאת יחסים עם ישראל, וחבירה ליריבי ישראל בזירה הבין-לאומית במטרה לגבש קואליציה נרחבת כנגדה. גם סעודיה ומדינות המפרץ תאלצנה להגיב בחומרה: להשעות כל קשר עם ישראל - בכלל זה, מחשש לדליפה מביכה, גם קשרים ביטחוניים דיסקרטיים - ולתמוך בצעדי עונשין נגדה. ה'צונאמי המדיני', שלא הגיע בעבר, צפוי להגיע לחופי ישראל, על אף העובדה שמדובר לכאורה ב'סיפוח-זוטא'.

כיוון שהדינמיקה הצפויה להיווצר בשטח עלולה לגלוש במהירות לפרץ אלימות, לקריסת הרש"פ, להתמוטטות המערכת ההסכמית ולהשתלטות ישראלית על השטח כולו, צפויה החרפה מקבילה בעוצמת צעדי-העונשין של הקהילה הבין-לאומית, ללא יכולת בלימה אמריקנית או ישראלית.

סיפוח מלא של איו"ש יפגע באופן חמור ביותר בכלל האינטרסים של מדינת ישראל וידחק אותה לעמדת המצורעת העולמית.

■ מערכת היחסים עם העולם הערבי, לרבות מצרים וירדן, תיכנס לקיפאון מלא, ותאפשר את התחזקותם של איראן, טורקיה והתנועות האסלאמיות.

■ מערכת היחסים עם הקהילה הבין-לאומית, לרבות ארה"ב, צפויה להידרדר לכדי החלטות מועצת הביטחון בכללן הטלת סנקציות על ישראל, ללא וטו אמריקאי (בוודאי בעידן פוסט-טראמפ) ולעלייה במעורבותן של רוסיה, איראן וטורקיה באזור.

■ היחסים עם המדינות המרכזיות באירופה ייכנסו למצב משברי חסר-תקדים, והדה-לגיטימציה לקיומה של ישראל במתכונת של מדינת 'אפרטהייד' תגיע לרמות גבוהות.

- גם מדינות אסיה הידידותיות לישראל, כולל המעצמות סין והודו, יצננו משמעותית ויצמצמו את היקף היחסים הבילטרליים עם ישראל.

הקונסנזוס הבין-לאומי סביב מתווה 'שתי מדינות לשני העמים' יתערער, וככל שיחלוף הזמן יגברו הלחצים על ישראל להגדיר את עצמה מחדש במדינה דמוקרטית אחת המקנה זכויות שוות לכלל אזרחיה. יש להניח כי לדרישה זו תהיינה שותפות כלל מדינות העולם, והיא תקלע את ישראל למצוקה האסטרטגית החמורה בתולדותיה. היא תיאלץ לבחור בין מעמד של מדינה סוררת (Rogue State) נוסח דרום אפריקה של שנות התשעים או צפון קוריאה של ימינו, לבין ויתור על אופייה היהודי והגדרה עצמית מחודשת כמדינת כל-אזרחיה.

השלכות כלכליות

התוספת התקציבית השנתית הנדרשת עבור:

- סיפוח שטחי C והחלת ממשל צבאי על יתרת השטח, תעמוד על 8.4 מיליארד ₪.
- סיפוח כל איז"ש הינה 52 מיליארד ₪.
- פגיעה בכלכלה הישראלית כתוצאה מירידה בהשקעות זרות בהיקף של 9 מיליארד ₪.

פגיעה רב-שנתית:

בנוסף, בתרחיש של סיפוח, שיצית גל אלימות מזויינת שיימשך מספר שנים, (בנוסח ה'אינתיפאדה השנייה'), המשק הישראלי עלול להיפגע בהיקף כולל של 40 – 77 מיליארד ₪.

הוצאות חד-פעמיות:

כיבוש שטחי A ו-B ובניית גדר חדשה לאורך גבול הסיפוח 32 מיליארד ₪.

התממשות תרחיש ה'דומינו' (אשר תואר לעיל) במלואו (!) תחייב את מדינת ישראל להיערך להוצאה שנתית שאינה מתקצבת כיום, בהיקף כולל של כ-52 מיליארד ₪, ולהוצאה חד-פעמית נוספת בהיקף של 32 מיליארד ₪. כל זאת, בנוסף לפגיעה חמורה בכלכלה הישראלית וברווחת אזרחיה כתוצאה מירידה בתמ"ג, צמצום ההשקעות הזרות, והצפי לנזקי חרמות (זאת מעבר למשמעויות בתחום הביטחוני, המדיני וכד', כפי שנסקרו לעיל).

חשוב להדגיש כי הערכת עלויות אלה משקפת משתנים שהמידע לגביהם ודאי כמו גם משתנים ודאיים פחות. ההבחנה ביניהם תודגש בפירוט להלן.

כמו כן, ההערכה מתבססת על מספר הנחות, וביניהן:

- שתרחיש הסיפוח לא ייעצר באיבו כתוצאה ללחץ חיצוני או להתפתחות אחרת;
 - שאכן תיבנה גדר חדשה לאורך גבול הסיפוח;
 - שהנזק לתמ"ג יגיע לממדים המשוערים (על בסיס נזקי ה'אינתיפאדה השנייה');
 - שהצמצום בהשקעות זרות אף הוא יגיע לממדים המשוערים (בהתבסס על נזקי ה'אינתיפאדה השנייה').
- גם ההנחות הרלבנטיות לכל מרכיב עלות מצויינות בפירוט שלהלן.

עם הענקת מעמד 'תושב קבע' לפלסטינים בשטח המסופח יהיו זכאים אלו לכל הזכויות המוקנות מתוקף החוק לאזרחי ישראל למעט הזכות להשתתף בבחירות הכלליות. זכויות אלו כוללות בין השאר את קצבאות הביטוח הלאומי, חברות באחת מקופות החולים, תקצוב מערכת החינוך ועוד.

המחקר מצא כי עלות שירותים אזרחיים אלו (בקיצוץ מיסים ישירים ועקיפים) תעמוד על כ-5.7 מיליארד ש"ח בשנה, במידה וישראל תעניק תעודות זהות כחולות לכל 300,000 הפלסטינים המתגוררים בשטחי C, וכ-1.3 מיליארד ש"ח בשנה, במידה והסיפוח יכלול רק 66,000 פלסטינים.

בנוסף מצא המחקר כי עלות החלת ממשל צבאי על יתרת איו"ש (שטחי A ו-B) לא תהווה נטל על תקציב המדינה, זאת במידה ומדינת ישראל תצליח לגבות מהפלסטינים מיסים ישירים ועקיפים בסך של כ-10 מיליארד ש"ח, ובהנחה שהממשל הצבאי יספק לפלסטינים המתגוררים בשטח שירותים אזרחיים רק בהיקף דומה לזה שקיבלו בתקופת הרש"פ.

עם זאת, התוספת התקציבית השוטפת בגין מנגנון הממשל הצבאי ותגבור יח' הבט"ש של צה"ל, בסך 2.7 מיליארד ש"ח בשנה – תיפול כולה על משלם המיסים הישראלי.

סך התוספת התקציבית השנתית הנדרשת עבור סיפוח שטחי C או חלקם והחלת ממשל צבאי על יתרת השטח, תעמוד על כ-8.4 מיליארד ש"ח בתרחיש סיפוח C מלא או כ-4 מיליארד ש"ח בתרחיש סיפוח C חלקי. ביחס לתקציב מדינת ישראל לשנת 2018, מדובר בתוספת תקציבית שוטפת של 1.9% או 0.9% בהתאמה. נטל שרישומם לא יהיה מאד משמעותי.

מאידך, המחקר מצא כי למרות שמדינת ישראל יכולה לעמוד בנטל הכלכלי התקציבי הנ"ל, ללא זעזוע ניכר, הרי המחירים הביטחוניים, המדיניים והכלכליים (פגיעה במשק בהיקף של 44-77 מיליארד ש"ח, סנקציות כלכליות ואובדן השקעות זרות) יהיו כבדים ביותר.

טבלה 1: סיכום עלויות סיפוח שטח C.

מרכיבי הוצאה / הכנסה	הוצאה / הכנסה - במיליוני ש"ח
קצבאות ביטוח לאומי	3,307.4
תקציב החינוך	1,687.2
תקציב הבריאות	1,860.6
תקצוב ממשלתי נוסף	622.5
תוספת לתקציב הביטחון	2,686.0
סה"כ הוצאות קבועות	10,163.7
הכנסות צפויות	1,760.0 (-)
סה"כ עלות תקציבית שנתית	8,403.7

מחושב לפי אוכלוסייה פלסטינית של 300,000 נפש.

הקמת גדר הגבול החדשה סביב השטח המסופח תעלה למשלם המיסים כ-27 מיליארד ש"ח ועוד כ-4 מיליארד ש"ח לשנה בעבור אחזקתה.

בנוסף, בתרחיש של סיפוח C, המחקר גם בדק את עלות הקמת גדר הגבול החדשה סביב השטח המסופח ומצא שזו תעלה למשלם המיסים כ-27 מיליארד ש"ח ועוד כ-4 מיליארד ש"ח לשנה בעבור אחזקתה. המחקר מפרט את היתרונות והחסרונות של הקמת גדר שכזו באורך של כ-1,787 ק"מ ומגיע למסקנה שלאור העלות הכספית הגבוהה, והתוספות הנדרשות בכ-45 פלוגות וכ-2,000 איש ועוד מאות אנשי אבטחה, היתכנות הקמת גדר הגבול נמוכה. מאידך גיסא, יש לקחת בחשבון שלאי הקמת הגדר יהיו השלכות ביטחוניות כבדות.

בעוד שאומדן העלויות הצפויות בגין הענקת מעמד 'תושב קבע' לפלסטינים, הוא נגזרת של עלות הזכויות המגיעות לכל תושב בישראל ושל גודל האוכלוסייה שישראל תספח – לפיכך, קל לחישוב, הרי שהמחקר נאלץ להתמודד גם עם מספר נעלמים.

עלות מבצע השתלטות צבאית על איז"ש תדרוש תוספת תקציבית חד פעמית של לפחות 4.6 מיליארד ₪.

הנחת המחקר היא שאופי ההתנגדות הפלסטינית יהיה דומה בהיקפו ל'אינתיפאדה השנייה' בתוספת השתתפות פעילה של כוחות הביטחון הפלסטיניים החמושים וה'תנזים'. לפיכך, לשם מיגור האלימות והשתלטות על שטחי הרש"פ, צה"ל יידרש להפעיל לפחות 3 אוגדות במתווה לחימה הדומה לזו שהיה במבצע 'חומת מגן' ואף יותר מזה. להערכתנו, **עלות מבצע כזה תדרוש תוספת תקציבית של 4.6 מיליארד ₪**. במידה והיקף האלימות ומשכבה יחרגו מהנחת המחקר, תידרש תוספת תקציבית גדולה יותר.

הפגיעה במשק הישראלי בתרחיש של גל אלימות מזוינת תהיה חמורה.

הנעלם השני והמשמעותי יותר הוא היקף הפגיעה במשק הישראלי בתרחיש של גל אלימות מזוינת כמתואר מעלה ואשר יכול להתבטא בפגיעה בדירוג האשראי של ישראל, במיתון בפעילות הכלכלית ובהקטנת היקף ההשקעות הזרות הישירות בישראל.

בהסתמך על מחקרים שבחנו את היקף הפגיעה במשק בתקופת ה'אינתיפאדה השנייה', אנו מעריכים שהפגיעה בתמ"ג תעמוד על בין 40 ל-77 מיליארד ₪ במשך מספר שנים.

כתוצאה מגל אלימות מתמשך, ההוצאה לצריכה פרטית לנפש תצטמצם בשיעור שבין 19% ל-37%.

בתרחיש כזה, המחקר מצא כי ההוצאה לצריכה פרטית לנפש, המהווה את אחד המדדים המשמעותיים ביותר לחישוב איכות חיים, תצטמצם בשיעור שבין 19% ל-37%. כלומר, ירידה משמעותית באיכות החיים של אזרחי ישראל.

מדינת ישראל צפויה להפסיד הכנסות רבות ממסים כתוצאה מהירידה בהשקעות זרות ישירות.

בנוסף, כפי שניתן לראות בזמן ה'אינתיפאדה השנייה' (2000-2005) ומבצע 'צוק איתן' (2014), המחקר מצא כי לסכסוך עם הפלסטינים השפעה משמעותית על נכונות משקיעים זרים להשקיע במשק הישראלי. בהתחשב בנתוני ההשקעה הזרה הישירה של 2016 אשר עמדו על 11.9 מיליארד דולר, ובהסתמך על נתוני העבר, **ניתן להעריך כי המשמעות היא פגיעה של 9.07 מיליארד ₪**.

הירידה בהשקעה אמנם אינה נטל ישיר על התקציב, אך מדובר בעלות עקיפה בעלת משמעות רבה למשק הישראלי. הנטל על קופת המדינה צפוי להיות כפול. ראשית, מדינת ישראל צפויה להפסיד הכנסות רבות ממסים כתוצאה מהירידה בהשקעות זרות ישירות. שנית, בכדי להמשיך ולתמרץ את הכלכלה, על המדינה יהיה לתגבר את ההשקעות הישירות שלה במשק הישראלי.

סנקציות כלכליות יביאו לפגיעה נוספת בתמ"ג, להגבלת הגישה לשווקים פיננסיים בין-לאומיים ולהחמרה בתנאי האשראי לחברות ישראליות.

הנעלם השלישי הוא היקף הסנקציות הכלכליות במידה ויוטלו על מדינת ישראל ע"י הקהילה הבין-לאומית כתגובה למהלך הסיפוח, לביטול הסכמי אוסלו ולהתפרקות הרש"פ. דוגמא ממנה ניתן ללמוד על השלכות אפשרויות של חרם בין-לאומי היא החרם שהוטל על רוסיה

החל משנת 2014 כתגובה לסיפוח חצי האי קרים באוקראינה. הנזק שנגרם לתמ"ג הרוסי בעקבות הסנקציות מוערך ב- 2.4% עד לשנת 2017. למרות שהמקרה הרוסי והתלות הרוסית בייצוא נפט אינם זהים למקרה הישראלי, אין לפסול השלכות דומות על הכלכלה הישראלית. **אובדן של 2.4% מהתמ"ג מיתרגמים בישראל ל-29.3 מיליארד ש"ח ולפגיעה קשה במדדים השונים של המשק כולל צריכה, חיסכון והשקעה. כמו כן, אין לפסול תרחישי פגיעה בסחר מט"ח ופיחות משמעותי של השקל שיוביל לבריחת הון, הגבלת הגישה לשווקים פיננסיים בין-לאומיים והחמרה בתנאי האשראי לחברות ישראליות.**

התוספת התקציבית השנתית בגין סיפוח איז"ש כולה והענקת מעמד 'תושב קבע' ל-2.6 מיליון פלסטינים תעמוד על כ-52 מיליארד ש"ח בשנה.

במידה ומדינת ישראל תחיל את ריבונותה על כל איז"ש ותעניק ל-2.6 מיליון הפלסטינים המתגוררים בשטח מעמד של 'תושב קבע' על כל הזכויות הנלוות למעמד זה עפ"י חוק, החל מקצבאות הביטוח הלאומי (מענק לידה, קצבת ילדים, חיסכון לכל ילד, הבטחת הכנסה, דמי אבטלה, קצבאות נכות ואזרח-ותיק), שירותי בריאות (כולל חברות באחת מקופות החולים), תקצוב מערכת החינוך, שירותי רווחה ועוד – הרי שמדובר בעלות שנתית של כ-50 מיליארד ש"ח לאחר קיצוץ ההכנסות הצפויות. יחד עם תוספת נדרשת לתקציב הביטחון – מדובר בהוצאה שנתית של כ-52 מיליארד ש"ח. כלומר, תידרש תוספת תקציבית של כ-12.8% ביחס לתקציב 2018.

טבלה 2: סיכום עלויות סיפוח איז"ש.

מרכיבי הוצאה / הכנסה	הוצאה / הכנסה – במיליוני ש"ח
קצבאות ביטוח לאומי	29,103.36
תקציב החינוך	14,622.40
תקציב הבריאות	16,125.20
תקצוב ממשלתי נוסף	5,402.80
תוספת לתקציב הביטחון	2,000.0
סה"כ הוצאות קבועות	67,253.76
הכנסות צפויות	15,262.00 (-)
סה"כ עלות תקציבית שנתית	51,992.54

מחושב לפי אוכלוסייה פלסטינית של 2.6 מיליון נפש.

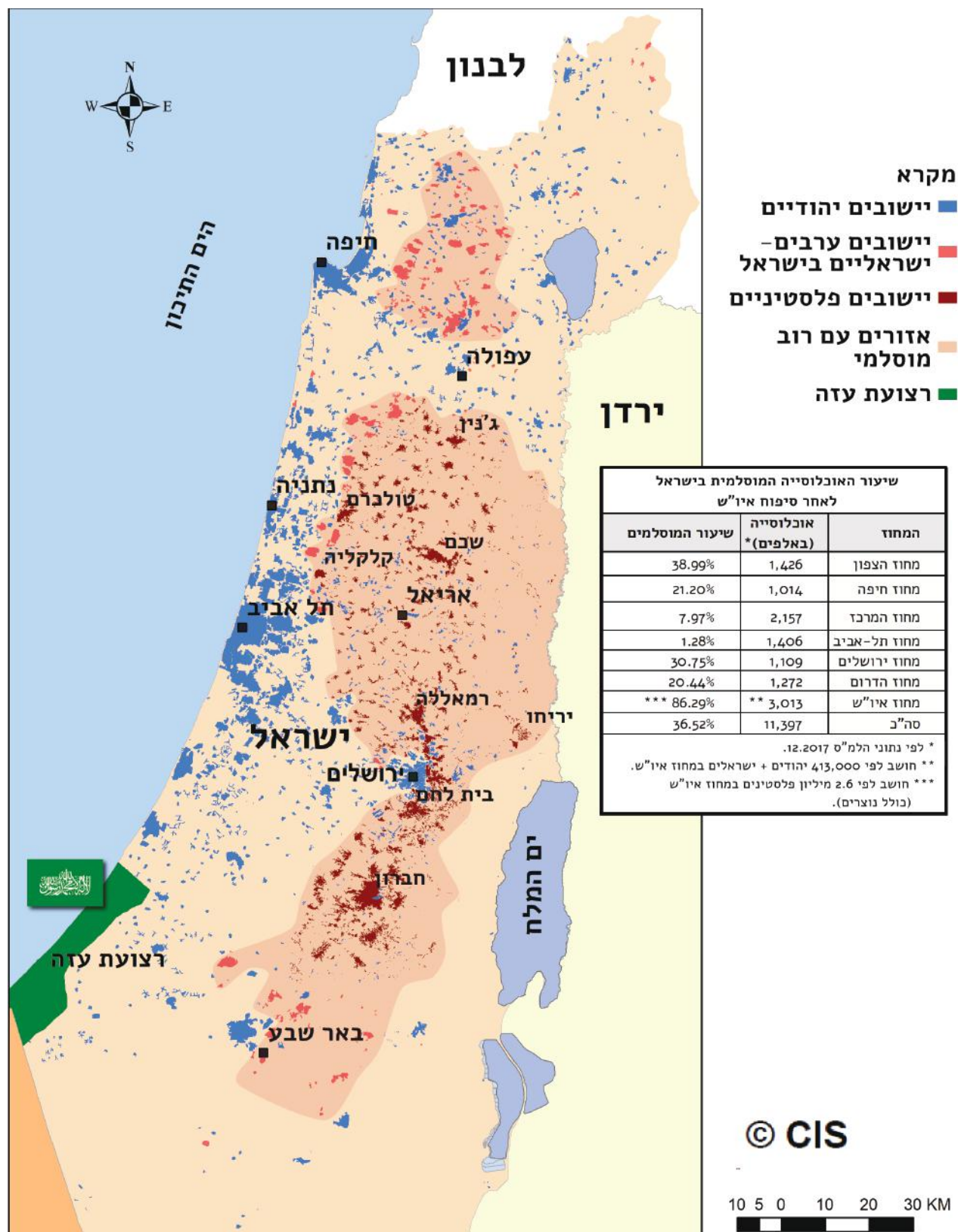
מדובר בתוספת תקציבית של כ-12.8% ביחס לתקציב המדינה ב-2018 והיקף הפגיעה הממוצעת בכל משפחה בישראל יעמוד על כ-25,742 ש"ח בשנה. לפיכך, את תוצאות הסיפוח ירגיש כל ישראלי בכיסו. לסיפוח איז"ש ולהענקת מעמד 'תושב קבע' ל-2.6 מיליון פלסטינים יהיו גם השפעות על איכות החיים בישראל.

לדוגמה, במערכת הבריאות: מעמד 'תושב קבע' מקנה את הזכות לקבלת שירותי בריאות מלאים ובכלל זה חברות בקופת-חולים, הזכות לבחור את הרופא המטפל ומקום האשפוז. יש להניח שהפלסטינים יעדיפו לקבל שירות רפואי בבתי החולים המרכזיים בישראל על-פני טיפול בבתי חולים באיז"ש. מספר מיטות האשפוז הכללי עומד על כ-1.8 מיטות לכל 1,000 נפשות (בחודשי החורף התפוסה הממוצעת במחלקות הפנימיות עומדת בממוצע על כ-120%).

עם הסיפוח, מספר המיטות לאשפוז כללי צפוי לרדת ולעמוד על כ-1.5 מיטות ל-1,000 נפשות (ב-OECD הממוצע עומד על 3.6 מיטות ל-1000 נפשות). השפעה דומה צפויה להיות על היחס בין מספר הנפשות למכשירי ה-MRI וה-CT. שיעור הנמוך ביחס למדינות ה-OECD, כבר כיום.

באמור לעיל, לסיפוח מלא של איו"ש תהיינה משמעותיות עקיפות על הכלכלה הישראלית מעבר למשמעויות הכלכליות הישירות, כפי שפורטו לעיל.

מפה 3 - ישראל לאחר סיפוח איו"ש.



השלכות משפטיות

השתלטות ומהלכי סיפוח יביאו לצעדים כנגד ישראל במוסדות המשפט הבינלאומי, ובמקביל ייצרו איום על הלגיטימציה הבינלאומית ואף הפנימית של מערכת המשפט הישראלית.

הקהילה הבינלאומית תראה בסיפוח פגיעה בזכות ההגדרה העצמית של הפלסטינים.

העמדה המקובלת בזירה הבינלאומית היא שכיבוש שטח אינו מקים בו זכויות ושלכובש אסור לספח את השטח באופן חד צדדי. מעמד השטח אמור להיות מסוכם בין הצדדים לסכסוך. כל עוד אין הסכמה, הוא ממשיך להיחשב שטח כבוש.

יתר על כן, דיני הכיבוש ממשיכים לחול ולתושבי השטח ממשיכות להיות מוקנות כל הזכויות מכוח דינים אלה גם במקרה של סיפוח.

הקהילה הבינלאומית תראה בסיפוח פגיעה בזכות ההגדרה העצמית של הפלסטינים. ככל שהסיפוח נרחב יותר ומונע כל אפשרות להקמת מדינה פלסטינית, הפגיעה בזכות ההגדרה העצמית משמעותית יותר.

ביטוי מפורש להתנגדותה של הקהילה הבינלאומית לרעיון הסיפוח מופיע בהחלטת מועצת הביטחון 2334 מ-23 בדצמבר 2016 – בסעיף 3, בו מודגש כי **מועצת הביטחון לא תכיר בכל שינוי בקווי 4 ביוני 1967, כולל ביחס לירושלים, אלא אם השינויים יוסכמו על ידי הצדדים באמצעות משא ומתן.**

אין בזירה הבינלאומית בית דין שבסמכותו לכפות החלטות מחייבות על מדינות ללא הסכמתן. בית הדין הבינלאומי לצדק מוסמך להחליט רק בהסכמת המדינות, אך יש לו סמכות לתת חוות דעת מייעצות לבקשת גופים כמו עצרת האו"ם. מדובר בהמלצה ולא בהחלטה מחייבת. בית הדין הפלילי הבינלאומי, אינו דן בהליכים נגד מדינות, אלא בהליכים פליליים נגד פרטים, כולל ראשי מדינות, על ביצוע פשעי מלחמה או פשעים נגד האנושות והשמדת עם וכן על תוקפנות. כיום מתקיימת בדיקה מקדמית על 'פשע ההתנחלויות', כולל פגיעה בזכויות הפלסטינים. כפי הנראה, סיפוח השטח לא נופל בהגדרות של פשע מלחמה.

צפויות הצעות החלטה נגד ישראל במועצת הביטחון ובשאר גופי האו"ם, תגבר ההיתכנות להליכים פליליים בבית הדין הפלילי הבינלאומי ויואצו מגמות החרמות והסנקציות נגד ישראל.

להערכתנו, סיפוח שטח כלשהוא יביא לביקורת משפטית בינלאומית קשה על התנהלותה של ישראל והפרת המשפט הבינלאומי על ידה. **צפויות הצעות החלטה נגד ישראל במועצת הביטחון (שככל הנראה יתקלו בוועד אמריקאי) ובשאר גופי האו"ם. סביר כי עצרת האו"ם תבקש חוות דעת מייעצת מבית הדין הבינלאומי לצדק בהאג לגבי אי חוקיות הסיפוח.**

תגבר ההיתכנות להליכים פליליים בבית הדין הפלילי הבינלאומי, הצפוי להתמקד בדרגים הבכירים בצה"ל ובקרב קובעי המדיניות, לרבות ראשי מדינה מכהנים וחברי ממשלה.

כמו כן, יואצו מגמות החרמות והסנקציות נגד ישראל בכלל והישובים היהודיים באו"ש בפרט. ישראל תידרש להחליט אם היא מוותרת על הסכמים שונים והטבות הנובעות מהם לאור

הדרישה שלא יחולו על השטח המסופח, או להמשיך את הנוהל הקיים של הודאה בקיומו של הבדל בין חלקים שונים של המדינה.

צפויה פגיעה בבריתת ויישום הסכמים בינלאומיים בתחומים שונים מול ישראל. לדוגמא, חברות בגופים בינלאומיים, כגון פיפ"א, תותנה בכך שלא תתייחס לשטחים שסופחו. גם שיתופי פעולה בינלאומיים בתחום של אכיפת חוק, לחימה בטרור וכיו"ב לא יחולו על השטח שסופח.

במצב שבו, בתגובה לצעדי הסיפוח של שטח C או חלקו, הרש"פ מפסיקה לתפקד וישראל נאלצת, כתוצאה מכך, להשתלט על שטחי A ו-B, כמו גם על שאר שטחי C שלא סופחו, מבלי לספח שטחים אלה, מבחינת המשפט הבינלאומי, נוכחות ישראלית בזאת בשטחים תעמוד בהגדרת כיבוש, כך שתעורר את תחולת דיני הכיבוש במלואם, על כל החובות שהם מטילים על הכובש כלפי האוכלוסייה המוגנת בשטח. האחריות לניהול השטחים הללו וחיי התושבים בהם תהיה מוטלת כולה על ישראל. המשמעות היא למעשה החזרת המנא"ז לניהול מלא של כלל תחומי החיים ולשם כך יידרש להחיות ולהפעיל מחדש חקיקה שהיתה קיימת לפני הקמת הרש"פ, תוך עדכונה לנסיבות החדשות; להקים מוסדות ומנגנונים שונים; לחזור להפעיל סמכות שיפוט פלילית ואזרחית בכל התחומים וכדומה.

הנצחת מעמד 'תושב קבע' במדינה לאורך זמן היא בעייתית ביותר. פער בין שני סוגי תושבים במדינה, ככל שיהיה נרחב יותר ויכלול אוכלוסייה רבה יותר, יהווה מציאות של 'אפרטהייד'.

יש להניח כי הפלסטינים, המתגוררים בשטח המסופח, יקבלו מעמד של 'תושב קבע' בדומה למעמדם של תושבי מזרח ירושלים בעקבות סיפוח השטח ב-1967.

הנצחת מעמד 'תושב קבע' במדינה לאורך זמן היא בעייתית ביותר. פער בין שני סוגי תושבים במדינה, ככל שיהיה נרחב יותר ויכלול אוכלוסייה רבה יותר, יהווה מציאות של 'אפרטהייד'.

אין להסיק מהשלמתה של הקהילה הבינלאומית עם הצעד החד פעמי שננקט ב-1967 בעניין תושבי מזרח ירושלים, כי ניסיון להרחבת תחולת מעמד 'תושב קבע' למאות אלפי הפלסטינים בשטחי C או 2.6 מיליון בכל איו"ש בשנת 2019 לא יתקל בתגובה בינלאומית חריפה.

שאלה נוספת הצפויה לעלות היא לגבי חופש התנועה של הפלסטינים שהם תושבי השטח שמסופח. ככלל, לא ניתן יהיה להגביל את תנועתם בישראל, בהיותם תושבי המדינה. מצד שני, יהיה קושי מעשי, בפרט בשלבים הראשונים, להגביל את תנועתם לשטחים הלא מסופחים, שם נמצאים גורמים רלבנטיים מבחינת תעסוקה, שירותים, קרובי משפחה וכד'.

פעולת הסיפוח מתנגשת עם מחויבויותיה של המדינה במשפט הבינלאומי.

בית המשפט העליון יידרש 'לבלוע את הצפרדע' של הסיפוח, למרות הבעייתיות המשפטית, שכן זהו נושא פוליטי. בית המשפט העליון יצטרך לאמץ מדיניות לגבי התערבות במקרים של פגיעות בזכויות אדם, ויעמוד בפני דילמה קשה: אם יתערב – יספוג ביקורת קשה וטענות שהוא מפריע לממשלה ליישם מדיניות. אם לא יתערב – ייחלש מעמדו כשומר הסף וכמגן זכויות האדם במדינה. פגיעה כזו רלבנטית, בסופו של דבר, לכלל תחומי השלטון. המאבק שכבר מתחולל על 'חוק הלאום', והניסיונות למנוע מבג"ץ להתערב בשאלת חוקתיותו, מהווים 'קדימון' לתרחישים העתידיים הצפויים במקרה של פעולות סיפוח.

החלת חקיקה ישראלית בשטח תצמצם את היקף הביקורת השיפוטית לעומת המצב היום, בו מתקיים פיקוח שיפוטי רחב על פעילות חקיקתית של מפקד כוחות צה"ל באזור והגורמים הכפופים לו. חקיקה ראשית של הכנסת כפופה לפיקוח שיפוטי מוגבל יותר.

ככל שייפגע תפקוד הרש"פ ושיתוף הפעולה שלה עם ישראל, צה"ל יצטרך להרחיב את פעילותו מול תושבים פלסטינים באופן ישיר גם בשטחים הלא מסופחים. חיכוך כזה צפוי לייצר הרבה אתגרים גם בתחום המשפטי.

השלכות חברתיות-פנימיות

עם סיפוח איו"ש יצטמצם הרוב היהודי במדינת ישראל לכ-60% בלבד, מה שצפוי ליצור שבר היסטורי שיאיים על זהות ישראל כמדינה דמוקרטית בעלת רוב יהודי מוצק.

המאבק בין הישראלים לבין הפלסטינים מבטא גם עימות פנימי בתוך החברה הישראלית על הגדרת זהותה הקולקטיבית. אנו עדים כבר כיום למגמות מסוכנות בחברה הישראלית: תהליכי הדתה והקצנה דתית בקרב יהודים וערבים; התעצמות הערעור על לגיטימיות מערכות החוק והמשפט; פגיעה מתמשכת בדמוקרטיה ובמוסדותיה; העמקת השסע בין פוליטיקאים לבין אנשי מקצוע בשירות המדינה, בדגש על הקצונה הבכירה בצה"ל, בשב"כ ובמשטרת ישראל; התגברות המחלוקת בין הזרמים ביהדות ארצות הברית לבין ממשלת ישראל; ועוד.

בקרב ערביי ישראל ממשיך ומתקיים בעוצמות משתנות המתח בין שתי מגמות חברתיות: 'ישראלזציה' והזדהות עם המאבק הלאומי הפלסטיני.

אולם, עת יוחל החוק הישראלי על איו"ש כולה, אנו עלולים לעמוד בפני מצב שבו חלקים מן המערכת הפוליטית הפלסטינית וזו של ערביי ישראל ידחפו ויעודדו את הפלסטינים באיו"ש ובמזרח ירושלים להגיש בקשות, לדרוש ואף להיאבק לקבלת האזרחות הישראלית. המהלך ייתמך ע"י חלקים גדולים של הציבור ו'הרחוב' הערבי שיראו בכך הזדמנות היסטורית וחד-פעמית לתיקון תוצאות המלחמה ב-1948 קרי - הנכבה. הוא ייתמך גם ע"י חלקים משמעותיים בקהילה הבין-לאומית, שיעברו מתמיכה בנוסחת 'שתי מדינות לשני העמים' לדרישה למדינה דמוקרטית אחת (על פי המודל הדרום-אפריקני "One man, one voice").

עיכוב מתמשך ושיטתי בהענקת אזרחות לפלסטינים תושבי איו"ש, או לחילופין, החלטה מודעת לא להעניק להם זכויות פוליטיות יצרו מצב בו **קרוב ל-25% מתושבי המדינה יהיו אזרחים סוג ב'.** בנוסף, יש לקחת בחשבון שעם החלת הריבונות על איו"ש כולה, אזרחי ישראל הערבים, הפלסטינים במזרח ירושלים, והפלסטינים באיו"ש 'יאוחדו', והמערכת הבינלאומית עשויה להתייחס אליהם כמקשה אחת ולא תבחין כפי שעשתה, בדרך כלל, לאורך כל ההיסטוריה של מדינת ישראל, בין ערביי ישראל לבין שאר הפלסטינים.

היעדר קונצנזוס לאומי יעמיק את אי הלכידות הפנימי ויפורר את הסולידריות הישראלית.

כל עוד השליטה באיו"ש נתפשת כזמנית, יכולה ישראל לראות עצמה, וכך היא גם נתפשת בעולם, כדמוקרטיה. כאשר המצב ייתפש כמצב של קבע, ולא זמני, אי אפשר יהיה להתכנסות בעלה התאנה של 'זמניות'.

בשהסיפוח יגרוור בעקבותיו גם פגיעה באופייה הדמוקרטי של המדינה, יביא הדבר להחרפת השסע הפוליטי, גם בקרב הציבור היהודי, ויעמיק את אי הלכידות הפנימית. יש לציין שהתפוררות הסולידריות הישראלית היא סכנה קיומית לא פחות, ואולי אף יותר, מאשר האיומים הביטחוניים מבחוץ.

עם סיפוח איו"ש יצוצו נושאי עימות חדשים ויתגבשו קבוצות פוליטיות חדשות. במחנה הדתי לאומי – לאחר שסוגיית השטחים תבוא לכאורה לידי סיום – יתעורר הנושא הבא ובעיית הר-הבית תעמוד במרכז תשומת הלב. בשמאל הקיצוני, צפויה להתגבש תנועה שתפעל לשילוב מלא של הפלסטינים בחברה הישראלית, ולמתן זכויות פוליטיות מלאות בדמות 'מדינת כל אזרחיה'.

השסע בחברה בישראל יחריף ויעמיק ועלול להביא לכלל מדינה שונה בזהותה, הרכבה, כלכלתה, מעמדה ומשטרה מזו שהחלה את תהליך הסיפוח.

הדילמה ההיסטורית שתעמוד בפני הממשלה, הכנסת והחברה הישראלית תהיה בין שתי אפשרויות קשות: מדינה דמוקרטית דו-לאומית או מדינת 'אפרטהייד'.

האפשרות הראשונה היא כינונה ההדרגתי, גם אם יימשך שנות דור, של מדינה דמוקרטית אחת, דו-לאומית. מיליוני הפלסטינים ייהפכו בסוף התהליך לאזרחי ישראל, בעלי זכויות שוות, כולל הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת. זו תהיה מדינה אחרת, שונה מישראל שהוקמה על ידי האבות המייסדים ב-1948. ההתנגדות לכך תהיה כה רבה, שאפשר לקבוע בסבירות גבוהה שהציבור היהודי לא יאפשר זאת.

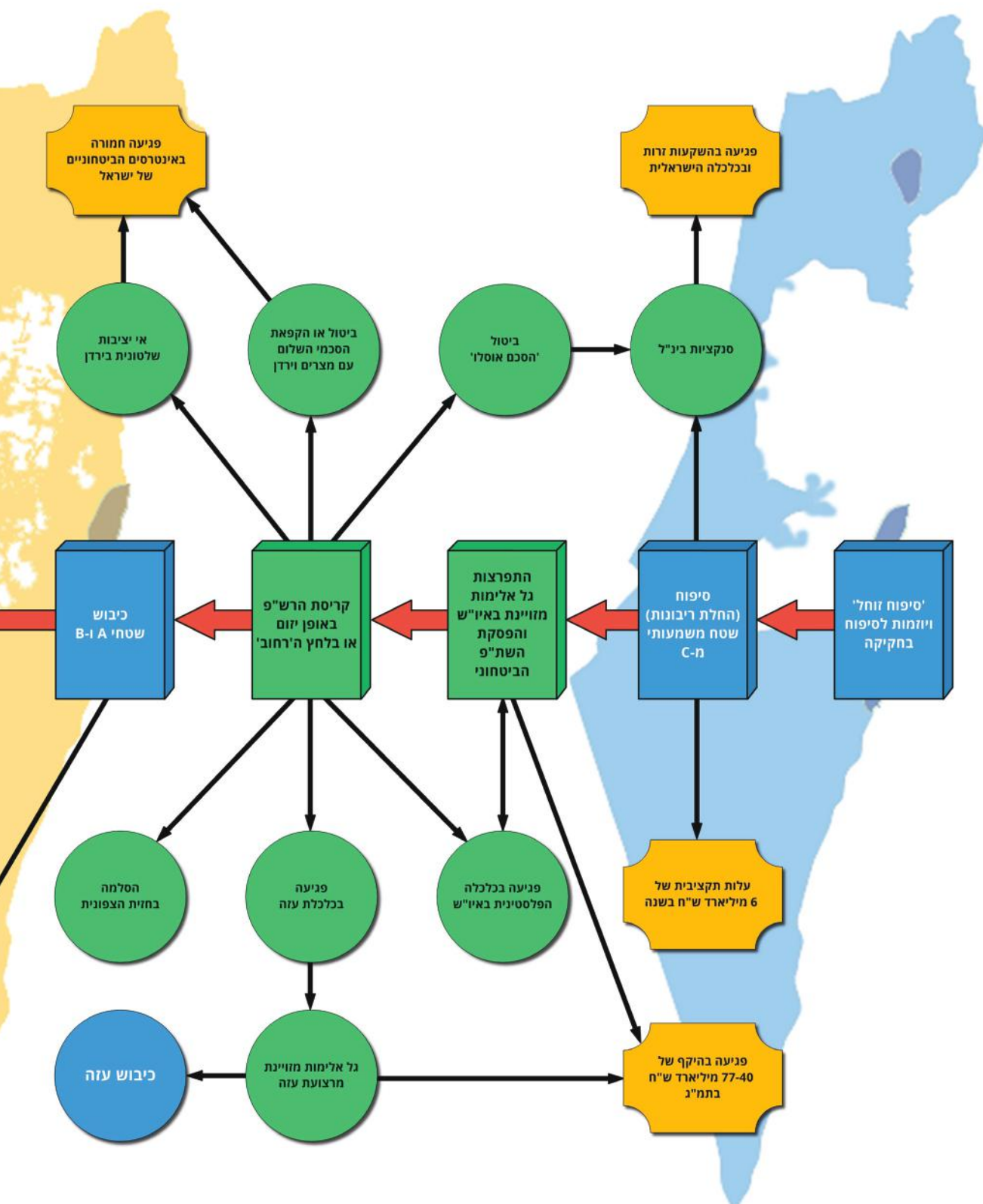
האפשרות השנייה היא יצירת שני מעמדות של יהודים הנהנים ממלוא זכויות אזרח וערבים-פלסטינים המנושלים לפחות מחלקן. אפשרות זו תידחה על הסף על ידי הפלסטינים ועל ידי הקהילה הבינלאומית, שתראה בישראל מדינת 'אפרטהייד'. המשבר יהיה לא רק בין ישראל והעולם הנאור, אלא יגרום גם לקרע עם יהדות התפוצות ובתוך החברה הישראלית. משום כך הסיכוי לקיום אפשרות זו לאורך זמן נמוך יחסית.

ההכרעה בין החלופות עלולה להיווצר בעקבות מאבק אלים בין האוכלוסייה היהודית והערבית.

לפיכך, ניתן להעריך כי מדינת ישראל לא תוכל לקיים את מצב הביניים לאורך זמן ותיאלץ להכריע בין פתרון של הפרדות מדינית בתנאים גרועים מהקיימים היום לבין פתרון המדינה האחת, מדינה בה כל תושביה שווי זכויות, שתי החלופות במסגרת הסכמה עם הפלסטינים באיו"ש וברצועת עזה.

הן הצורך להכריע, והן ההכרעה בין החלופות עלולים להיווצר בעקבות מאבק אלים בין הפלסטינים (ואולי אף ערביי ישראל) לבין האוכלוסייה היהודית באיו"ש ובתוככי ישראל. במאבק זה עלולים לאבד את חייהם אלפים בקרב שתי האוכלוסיות.

תרשים 2: התפתחויות מהלכי הסיפוח והשלכותיהם.





מקרא

■ מהלכים ישראליים ■ השלכות רמה א' ■ השלכות רמה ב'

המלצות וסוף דבר

ניתוח מקצועי מלא של חלופות סיפוח שטחים באיו"ש חייב להתייחס להגדרת האינטרסים הישראליים ולהעריך את משמעויות והשלכות החלופות השונות במימדים המדיני, הביטחוני, הכלכלי, המשפטי והחברתי-פנימי.

על בסיס ההנחה שישראל שואפת להיות מדינת הלאום הדמוקרטית של העם היהודי, ולקיים את ערכי וציוויי מגילת העצמאות, נגזרים האינטרסים הבסיסיים הבאים:

- יכולת התמודדות צבאית, מדינית וכלכלית-חברתית עם כל איום חיצוני ופנימי;
- קביעת גבולות בטוחים ומוכרים לישראל;
- רוב יהודי מוצק בתחומי ישראל;
- שוויון זכויות אזרחי ומדיני לכלל אוכלוסיית המדינה;
- קבלת הכרעות לאומיות בדרכים דמוקרטיות, הזוכות לאמון ציבורי רחב;
- שגשוג כלכלי ורווחה לכלל שכבות החברה.

בהקשר לסכסוך הישראלי-פלסטיני, נגזרים האינטרסים הבאים:

- יכולת התמודדות צבאית, מדינית וכלכלית-חברתית עם כל איום מכיוון הישות הפלסטינית;
- יכולת התמודדות מול כל תרחיש עתידי של קריסת ההסדר עם הפלסטינים; קריסת ממלכת ירדן;
- שינויים ביחסי השלום עם מצרים; התגבשות קואליציות אזוריות כנגד ישראל וכיו"ב;
- רוב יהודי מוצק בתחומי מדינת ישראל הריבונית;
- גיבוש וניהול מדיניות הזוכה להסכמה לאומית רחבה בציבור הישראלי;
- מיזעור החיכוך בין האוכלוסייה היהודית לפלסטינית;
- קביעת גבולות בטוחים ומוכרים בין מדינת ישראל למדינה/ישות פלסטינית באיו"ש וברצועת עזה;
- יצירת תנאים לשגשוג כלכלי מתמשך בתחומי ישראל ובתחומי הישות הפלסטינית;
- יצירת תנאים להתפתחות חברה פלסטינית פתוחה ודמוקרטית המקיימת יחסי שלום עם ישראל.

לפיכך אנו ממליצים:

- יש להימנע מכל מהלך של סיפוח – 'זוחל' או בחקיקה, תחת ההנחה שגויה שניתן יהיה להכיל את התגובות הפלסטיניות, הערביות והבינלאומיות. להערכתנו חקיקת סיפוח, ולו חלקי, תוביל למיטוט הרש"פ ולהכרח בכיבוש מלא של איו"ש.
- יש לבצע עבודת מטה מקצועית בהובלת המל"ל ובהשתתפות מלאה של צה"ל ומערכת הביטחון, משרד החוץ, משרד האוצר, משרד המשפטים וגורמי מקצוע נוספים, כתנאי לביצוע כל מהלך סיפוח.
- יש לנהל כל מהלך סיפוח מתוך הסכמה לאומית רחבה ע"י הבאתו למשאל עם או בחירות.
- יש להציג לציבור תמונה ברורה, שקופה ומוסמכת של כלל משמעויות מהלכי סיפוח.
- סיפוח יוכל להתבצע אך רק במסגרת מדינית נרחבת יותר, כחלק מתהליך מדיני.
- בכל תרחיש, אין לספח אוכלוסייה פלסטינית ללא מתן זכויות אזרח מלאות. כל ניסיון למתן זכויות חלקיות יחשוף את ישראל לביקורת כמדינת 'אפרטהייד'.
- לא ניתן לנהל מהלכי סיפוח באיו"ש מתוך הנחה של בידול מלא בין איו"ש לרצועת עזה. כל מהלך באיו"ש יגרור תגובות חריפות גם מהרצועה.
- אשליית הסטטוס קוו מומחשת ע"י קריסתה ההומניטרית של רצועת עזה. יש להיערך לאפשרות קריסת הרש"פ.

■ לעומת יוזמות סיפוח, העלולות להביא בלייה על החזון הציוני, על מדינת ישראל ליזום מהלכי היפרדות אזורית מהפלסטינים בעוד צה"ל נשאר אחראי על הביטחון באיו"ש עד בוא הסדר, ברוח תוכנית 'ביטחון תחילה' של 'מפקדים למען ביטחון ישראל'.

סוף דבר

מן המחקר הנרחב של תנועת 'מפקדים למען ביטחון ישראל', שתמציתו מובאת במסמך זה, עולה כי:

מהלכי סיפוח יגרמו למדינת ישראל נזקים חמורים במישורים המדיני, הביטחוני, הכלכלי, המשפטי והחברתי-פנימי. משקלם המצטבר מסכן את עצם החזון הציוני.

מאחר שכל מהלך סיפוח חלקי צפוי להידרדר לביטול השת"פ הביטחוני, להתקוממות מזוינת ולקריסת הרש"פ, ולפיכך לכיבוש צבאי מלא של שטחי איו"ש ולהחלת ממשל צבאי, על מקבלי ההחלטות ועל הציבור בישראל להיות מודעים הן לדינמיקת ההידרדרות הבלתי נמנעת והן לתוצאותיה.

ממקבלי ההחלטות נדרשת מידה רבה של אחריות, ממלכתיות וענווה בבואם לעסוק בנושא, וחובה עליהם להיוועץ במיטב המומחים, בתוך המערכת הממשלתית הישראלית, בקרב החברה האזרחית ובקהילה הבינלאומית. העובדה כי עד כה לא בוצעו הליכי התייעצות מעין אלה היא מחדל משווע שרשויות ביקורת המדינה חייבות להידרש לו.

לנוכח משמעויותיהם של צעדים אלה, ובדומה להחלטות מדיניות על ויתור על שטחים, הכרעה על כל מהלך של סיפוח חייבת לבוא להכרעת הכנסת או להכרעה במשאל עם.

גוף המחקר



גוף המחקר – תוכן עניינים

47	מבוא
47	רקע היסטורי
50	יוזמות ורעיונות למהלכי סיפוח באיו"ש
52	מטרת המחקר
52	מתווה המחקר
53	פרק א': המצב הנוכחי – תמונת מצב
54	התחום המדיני
54	הזירה הגלובלית והמזרח התיכון
54	תהליך השלום
55	הפלסטינים
56	ארצות הברית
57	מצרים
57	ירדן
58	ערב הסעודית
58	איראן
59	לבנון/חיזבאללה
60	אירופה
60	רוסיה
60	האו"ם
61	התחום הביטחוני
61	הסדרת יחסי הביטחון בין ישראל והרשות הפלסטינית
62	מצב כוחות הביטחון הפלסטיניים
62	מצב כוחות צה"ל באיו"ש
63	רמת שיתוף הפעולה הביטחוני הישראלי-פלסטיני
64	היישובים היהודיים והביטחון באיו"ש
65	הביטחון והמצב חברתי-כלכלי של הפלסטינים
65	פוטנציאל הפיגועים
66	איומים מדינתיים

התחום הכלכלי

- 67 הבסיס המשפטי למערכת הכלכלית הפלסטינית
- 67 המצב הכלכלי של הרש"פ
- 68 תקציב הרש"פ
- 69 היחסים הכלכליים בין ישראל לרש"פ
- 70 משקי הבית והשירותים האזרחיים הפלסטינים באיו"ש
- 71 המערכות הציבוריות הפלסטיניות באיו"ש
- 71 מים וחשמל

התחום החברתי

- 73 רקע
- 73 הדתה וגזענות
- 74 תרבות ספר
- 74 אי-לגליזם
- 75 פגיעה בדמוקרטיה
- 75 פגיעה בלגיטימיות השיטה הפוליטית
- 77 המתח בין הפוליטיקאים לדרג המקצועי

ערביי ישראל

- 81 רקע
- 81 זרמים בקרב ערביי ישראל
- 82 רבדים בחברה הערבית בישראל
- 83 ערביי ישראל והתהליך המדיני
- 84 ערביי ישראל ושוק העבודה
- 85 היחסים בין ערביי ישראל והפלסטינים באיו"ש

התחום המשפטי

- 85 מעמד השטחים וירושלים מבחינת המשפט הבין-לאומי
- 87 מערכת הדינים שחלה בשטח כבוש
- 88 תחולת אמנות זכויות האדם בשטחים כבושים
- 88 חוקיות היישובים היהודיים באיו"ש
- 89 מיקום הגבול
- 89 מעמד ירושלים

90	ההסכמים המדיניים עם הפלסטינים
94	חקיקה ישראלית לגבי ויתור על שטחים שחל בהם החוק הישראלי
94	חקיקה ישראלית ותחיקת ביטחון לגבי ישראלים בשטחים
96	סיכום ביניים
104	פרק ב': סיפוח שטח C (או חלקים ממנו)
104	מבוא
105	מהו שטח C
106	הצעות ותוכניות סיפוח
114	התחום המדיני
114	מאפיינים
115	תהליך השלום
115	הפלסטינים
116	ארצות הברית
117	ערב הסעודית ושותפותיה ב'מועצת שיתוף הפעולה במפרץ'
117	ירדן
118	מצרים
118	איראן
119	לבנון
119	טורקיה
119	קטר
119	אירופה
120	רוסיה
121	התחום הביטחוני
121	מידת חופש הפעולה של צה"ל ושירותי הביטחון בשטחי הרש"פ
121	רמת חופש הפעולה שהחקיקה מאפשרת
122	המוטיבציה הפלסטינית לפעילות נגד ישראל
122	רמת שיתוף הפעולה הביטחוני עם הרש"פ
123	מצב הרש"פ ותיפקודה
123	השתלטות על איז"ש
124	אכיפת חוק וסדר (שיטור)

- 125 שיתוף פעולה עם מדינות שכנות
125 רמת החיכוך בין שתי האוכלוסיות
125 ההפרדה בין השטחים המסופחים לישראל
126 השליטה בגבול החיצוני
126 מחירים ביטחוניים מול הקהילה הבין-לאומית

התחום הכלכלי

- 127 רקע
127 עלות שירותי הרווחה
128 עלות שירותים אזרחיים
129 הכנסות
129 עלות השתלטות צבאית על איו"ש והוצאות בט"ש
130 עלות החלת ממשל צבאי על שטחי A ו-B
132 גבול ביטחון חדש והשפעתו על פיצול הרצף הטריטוריאלי
133 השפעת הסיפוח על המצב הכלכלי בשטח הממשל הצבאי
134 השפעת קריסת הרש"פ על הכלכלה ברצועת עזה
135 השפעות עקיפות על התמ"ג והמשק הישראלי
136 סיכום ומסקנות

התחום החברתי

- 137 רקע
137 התקשורת
138 תעשיית הידע
140 החלשת מנגנוני הביקורת הציבורית
143 השפעת תהליכים פוסט-דמוקרטיים בעולם על ישראל
144 ערביי ישראל

התחום המשפטי

- 145 רקע
145 החלת החוק הישראלי על השטחים מאז 1967
146 ההסכמים בין ישראל לאש"ף
146 המסגרת המשפטית שתחול בשטח בעקבות הסיפוח
146 המשפט הבין-לאומי

147	צעדים אפשריים במישור המשפטי הבין-לאומי
148	החלת החקיקה ומשמעותה המשפטית בשטח
151	תגובות והשלכות משפטיות אפשריות לסיפוח
153	סיכום ביניים
162	פרק ג': סיפוח כל איו"ש
163	התחום המשפטי
163	הזכויות בשטח
167	החלת החקיקה על פי הדין הישראלי
167	משמעויות סיפוח איו"ש
169	הסכמים בין הצדדים
169	המשפט הבין-לאומי
170	התחום המדיני
170	תהליך השלום
170	הפלסטינים
171	ארצות הברית
172	ערב הסעודית ושותפותיה ב'מועצת שיתוף הפעולה במפרץ'
172	ירדן
173	מצרים
173	איראן
173	לבנון
173	טורקיה וקטר
174	אירופה ורוסיה
174	האו"ם ומוסדות בין-לאומיים אחרים
175	התחום הביטחוני
	מידת חופש הפעולה הביטחוני ואפקטיביות
175	הפעילות הביטחונית בשטחים שיסופחו
176	המוטיבציה הפלסטינית לפעילות נגד ישראל
176	עתיד כוחות הביטחון הפלסטיניים
177	השלטת חוק וסדר באיו"ש לאחר החלת הסיפוח
177	רמת החיכוך בין שתי האוכלוסיות

177	הפרדה בין השטחים הפלסטינים לישראל
177	עלויות ביטחוניות
178	השליטה בגבול החיצוני ובמעברים הבין-לאומיים
178	המצב ברצועת עזה
179	שיתוף פעולה ביטחוני עם מדינות שכנות
179	מחירים ביטחוניים מול הקהילה הבין-לאומית
179	התחום הכלכלי
179	רקע
180	עלות שירותי הרווחה
181	עלות שירותים אזרחיים
181	הכנסות
182	עלויות נוספות
182	משמעות תקציבית לאזרח הישראלי
185	השלכות סיפוח איו"ש על מערכת הבריאות
187	סיכום ומסקנות
188	התחום החברתי
188	רקע
189	קריסת המדינה
190	ערביי ישראל
190	המערכת הפוליטית של ערביי ישראל
191	פעילות התנועה האיסלמית
191	הרחוב הערבי
191	יחסי ערבים-יהודים בישראל
191	השפעת הגורמים המאזנים
193	סיכום ביניים
195	סיכום המחקר

רקע היסטורי

בשנת 2017 מלאו 50 שנה למלחמת ששת הימים, בה נכבשו, בין היתר, הגדה המערבית (גדמ"ע) מידי ירדן¹ ורצועת עזה (עזה) מידי מצרים². ב-1967 ישראל החילה את החוק והמשפט הישראליים על 70 קמ"ר בגדמ"ע, הכוללים את ירושלים המזרחית (6 קמ"ר) ו-22 כפרים פלסטינים מסביב לה, אותם צרפה לשטח המוניציפלי של ירושלים, את שאר השטח הגדירה מאוחר יותר כאיזור יהודה ושומרון (איו"ש). בניגוד לעמדתה של ישראל (ראה בהמשך), מעמדם של איו"ש, מזרח ירושלים ועזה, על פי המשפט הבינלאומי (אמנת האג 1907 ואמנת ז'נבה הרביעית), ועל פי ההחלטות הבינלאומיות, הוא של שטחים כבושים³.

במסגרת הסכמי המסגרת שחתמו ישראל, מצרים וארה"ב בקמפ דייוויד בשנת 1978, נחתם הסכם על ידי ראש הממשלה דאז מנחם בגין שקרא להפעלת תוכנית אוטונומיה באיו"ש ובעזה למשך חמש שנים ובסיומן זו תוחלף בהסדר קבע. המשא ומתן על הסכם האוטונומיה נפסק ב-1982, על רקע מלחמת לבנון הראשונה ('מלחמת שלום הגליל').

ב-31 ביולי 1988 ביטל חוסיין מלך ירדן את הצו לסיפוח הגדמ"ע לירדן, ובהתאם להחלטת הליגה הערבית משנת 1974, הפקידה בידי הארגון לשחרור פלסטין ('אש"ף'), כנציג הלגיטימי והבלבדי של העם הפלסטיני. ב-15 נובמבר אותה שנה, קיבל אש"ף את החלטת האו"ם מספר 181 ('החלוקה') והכריז על הקמת מדינת פלסטין⁴. בעקבות הלחץ האמריקאי, חודש מאוחר יותר, הכריז אש"ף על קבלת החלטות מועצת הביטחון (מועבי"ט) 242 ו-338.

האינתיפאדה הראשונה שפרצה בדצמבר 1987, קריסת ברה"מ (פטרוננו של העולם הערבי במסגרת המלחמה הקרה עם ארה"ב) ב-1989, מלחמת המפרץ הראשונה ב-1991, צמיחת הנהגה פלסטינית צעירה (פת"ח) והנהגה דתית (חמאס) בשטחים, חוסר התוחלת ב'וועידת מדריד' (1991), ותנופת 'מפעל ההתיישבות' בשנים 1990-1992⁵ (ממשלת המיעוט בראשות יצחק שמיר), כל אלה הניעו את ישראל ואש"ף לפתוח במו"מ להסדר מדיני ('תהליך אוסלו') על בסיס הכרה הדדית שנחתמה בספטמבר 1993⁶.

1. ירדן סיפחה את הגדמ"ע ב-1950, אך ללא הכרה בינלאומית במהלך למעט בריטניה, עירק ופקיסטן.

2. מצרים שלטה בעזה במעמד שטח כבוש.

3. לאחר נסיגת ישראל מעזה בקיץ 2005 ('תוכנית ההתנתקות'), יש הסוברים כי עזה אינה יותר שטח כבוש.

4. ב-15 בדצמבר 1988 קיבלה העצרת הכללית של האו"ם, בתמיכת 104 מדינות, את החלטה 43/177 המכירה ב"הכרזה על מדינה פלסטינית".

5. גידול של קרוב ל-50 אחוזים במספר הישראלים ביהודה, שומרון ועזה (יש"ע) (ללא מזרח ירושלים).

6. ממשלת ישראל המכירה באש"ף כנציגו של העם הפלסטיני, ואילו אש"ף המכיר בזכותה של ישראל להתקיים בשלום ובביטחון, המכיר בהחלטות מועצת הביטחון 242 ו-338, המתחייב לפתרון הסיכסוך בדרכי שלום ובאמצעות המשא-ומתן, מגינה את הטרור, ורואה בחתימה תחילתו של עידן של דו-קיום המשוחרר מאלימות וצעדים אחרים המסכנים את היציבות והשלום.

ב-13 בספטמבר 1993 נחתמה בווינגטון 'הצהרת העקרונות בדבר הסדרי ביניים של ממשל עצמי' ('הסכם אוסלו 1') בין ממשלת ישראל בראשות יצחק רבין לבין אש"ף בראשות יאסר ערפאת, ושימשה הסכם מסגרת בו נקבעו אבני הדרך המרכזיות ליישוב הסכסוך בהסכם קבע. ב-4 במאי 1994 נחתם הסכם 'עזה ויריחו תחילה' בקהיר ('הסכם קהיר') בו הוחלט על הקמת ממשל עצמי פלסטיני בעל סמכויות חקיקה, שיפוט ושיטור וכן על העברת עזה (למעט היישובים הישראליים והאתרים הצבאיים) ואזור יריחו לידי הפלסטינים. במקביל, נחתם ב-29 באפריל 1994 'הסכם פריס' שהסדיר את מערכת היחסים הכלכלית בין הצדדים. בעקבות 'הסכם קהיר' הוקמה הרשות הפלסטינית (רש"פ) במאי 1994.⁷

ב-28 בספטמבר 1995 נחתם בווינגטון 'הסכם הביניים בדבר הגדמ"ע ורצועת עזה' ('הסכם אוסלו 2') שנועד להסדיר את היחסים בין הצדדים במהלך תקופת הביניים לקראת הדיונים על הסכם הקבע ועסק בסידורי ביטחון, בבחירות למועצה הפלסטינית (של הרש"פ), בהעברת הסמכויות, בנושאים משפטיים, ביחסים כלכליים ובשיתוף פעולה בין שני הצדדים. ההסכם קבע שלוש קטגוריות של אזורים באיו"ש: אזור A, שכלל את הערים הפלסטיניות, למעט חברון (שלגביה נקבעו הסדרים ייחודיים), שבו יש למועצה הפלסטינית אחריות מלאה לביטחון הפנים ולסדר הציבורי, כמו גם לחיים האזרחיים; אזור B, שכלל את הכפרים והיישובים העירוניים הקטנים יותר, שבו קיבלה הרש"פ סמכויות בתחומים האזרחיים כמו גם לסדר הציבורי אך בידי ישראל נותרה הסמכות לביטחון הפנים; ואזור C, שבו נשארה לישראל שליטה מלאה, ולרש"פ ניתנה סמכות אזרחית ביחס לפלסטינים, המתגוררים באזור, בתחומים שאינם קשורים לקרקע ולתשתיות. בנוסף לכך, ישראל המשיכה לשאת באחריות הביטחונית הכוללת של ישראלים ולביטחון החוץ.

ב-4 בנובמבר 1995 נרצח ראש הממשלה יצחק רבין ע"י מתנקש יהודי. בבחירות שנערכו במאי 1996 נבחר בנימין נתניהו לראשות הממשלה והחליף את שמעון פרס. לאחר אירועי מנהרת החשמונאים בספטמבר 1996, נחתם ב-15 בינואר 1997, 'פרוטוקול חברון' בין ישראל לאש"ף.⁸ ההסכם חילק את חברון לשני אזורים: H1 שהוא במעמד דומה לזה של שטחי H2-1 A שהוא אזור בו ישראל שומרת בידה את כל הסמכויות והאחריות לביטחון פנים ולסדר ציבורי וכן סמכויות ביחס לישראלים החיים שם.

ב-23 באוקטובר 1998 נחתם 'מזכר וואי' ע"י רה"מ בנימין נתניהו, יו"ר אש"ף יאסר ערפאת ונשיא ארה"ב ביל קלינטון, בנוכחות המלך חוסיין מירדן, בו ישראל התחייבה להעביר 13% משטח C לידי הרש"פ: 12% למעמד שטח B ו-1% למעמד שטח A. הפלסטינים התחייבו ש-3% מהם (באזור מדבר יהודה שממזרח לתקוע) יוגדרו כשומרות טבע. לפיכך, בשנים 1995-1998 ישראל העבירה

7. המועצה הפלסטינית נבחרה לראשונה בינואר 1996.

8. מטעמו של ראש הממשלה בנימין נתניהו חתם הרמטכ"ל לשעבר דן שומרון.

לסמכותה של הרש"פ כ-40% משטח איו"ש – שטחי A ו-B, כמו גם את רוב עזה (למעט גושי הישובים והאתרים הצבאיים).

לאחר היבחרו לראשות הממשלה במאי 1999, חתם אהוד ברק על 'מזכר שארם' ב-4 בספטמבר 1999, שעיקרו חזרה על ההתחייבות להסדר קבע המבוסס על החלטות 242 ו-338, והתחייבות למאמץ משותף להגיע להסכם מסגרת (FAPS) תוך 5 חודשים מחידוש המו"מ, ולהסכם מלא (CAPS) תוך שנה. בחודשים הבאים ניהלו ישראל ואש"ף משא ומתן להסדר קבע, ששיאו היה ביולי 2000 בקמפ דייוויד (ברק ועראפת), שלא צלח לכדי הסכם קבע. בדצמבר 2000 הציג הנשיא קלינטון את הפרמטרים שלו להסכם קבע, ובינואר 2001 התקדמו בטאבה משלחות משני הצדדים וגישרו על חלק מהפער, אך גם פה ללא הצלחה להביא לכדי הסכם חתום.

בפברואר 2001 נבחר אריאל שרון, יו"ר הליכוד, לראשות הממשלה. כישלון המו"מ בקמפ דייוויד בשנת 2000 ופרוץ האינתיפאדה השנייה בחודש ספטמבר באותה שנה, גרמו לזעזוע כבד בשני הצדדים, לירידה באמון ההדדי, ולאובדן האמונה שניתן להשיג הסדר של 'שתי מדינות לשני העמים' בעתיד הנראה לעין. כתוצאה מכך העמיקה האחיזה הישראלית בשטחים והואצו תופעות של 'סיפוח דה-פקטו' מחד גיסא ושל היפרדות מאידך גיסא. בשנים 2002-2007 ישראל בנתה באיו"ש את מרבית 'גדר הביטחון'⁹, ובקיץ 2005 השלימה את תוכנית ההתנתקות מעזה ומצפון השומרון, במהלכה פונו כוחות הביטחון כמו גם 17 ו-4 ישובים יהודים בהתאמה.

במהלך האינתיפאדה השנייה, מעמדו של אש"ף נחלש ומעמדה של תנועת החמאס, שנוסדה בדצמבר 1987, הלך והתחזק. תהליך זה בא בין היתר לידי ביטוי כשבשנת 2006 זכה החמאס בבחירות לפרלמנט והרכיב את ממשלת הרש"פ. שנה לאחר מכן השתלט החמאס באופן צבאי על עזה והביא לניתוקה מאיו"ש. בשנים 2007-2008 ניהלו ישראל ואש"ף משא ומתן להסדר קבע במסגרת תהליך אנאפוליס (אהוד אולמרט שנבחר ב-2006, ומחמוד עבאס שנבחר ב-2005, לאחר מות ערפאת). למרות ההתקדמות הרבה, לא הצליחו הצדדים לגשר במסגרתו על הפערים שנותרו בסוגיות השונות עד לסיום השיחות בדצמבר 2008. במרץ 2009 נבחר נתניהו בשנית לראשות הממשלה והוא מכהן בתפקידו עד היום¹⁰.

במהלך השנים 2001-2017 הוצגו יוזמות מדיניות שונות: יוזמת השלום של הליגה הערבית ב-2002, 'מפת הדרכים' ב-2003, שליחות מיטשל ב-2010, שליחות קרי ב-2014, אך גם הן

9. נותרו בה שלוש פרצות מרכזיות: מעלה אדומים, גוש עציון ודרום מזרח הר חברון, וכמו כן לא הושלמה בנייתה סביב 'אצבעות' אריאל וקדומים.

10. הבחירות הבאות מתוכננות על פי חוק להתקיים בנובמבר 2019.

לא הניבו התקדמות בפועל. עם בחירתו של טראמפ אנו עדים לשליחותם של קושנר וגרינבלאט האמורה להסתכם בהצגת 'יוזמת טראמפ' לחידוש המו"מ ולהסדר קבע.

ב-29 בנובמבר 2012, 138 מדינות תמכו בהחלטה של העצרת הכללית של האו"ם להכיר בפלסטין כ"מדינה משקיפה לא חברה" ולאשר את זכותו של העם הפלסטיני להגדרה עצמית ולעצמאות במדינה פלסטינית בשטח שנבבש ב-1967. בדצמבר 2017, רוסיה הכירה במערב ירושלים כבירת ישראל ובמזרח ירושלים כבירתה של המדינה הפלסטינית העתידית. בדצמבר 2017 הכירה ארה"ב בירושלים כבירת ישראל¹¹ (ללא הגדרת גבולותיה)¹².

יוזמות ורעיונות למהלכי סיפוח באיו"ש

כיום, מערכת קשרי הגומלין בין ישראל לרש"פ מתקיימת על בסיס 'הסכם הביניים' הכולל את 'הסכם פריס' ולשני הצדדים אינטרסים שונים - ביטחונים, כלכליים, משילוחים ופוליטיים - לשמרו. כאמור לעיל, חלוקת הסמכויות באיו"ש יוצרת שלוש קטגוריות. שתיים מהן תחת הסמכות השיפוטית של הרש"פ: שטחי A הכוללים 18% מהשטח, ובהם חיים כ-1.4 מיליון פלסטינים, ושטחי B הכוללים כ-22% מהשטח, ובהם חיים כמיליון פלסטינים. השלישית, שטח C, כוללים את 60% הנותרים מהשטח, ובהם חיים כ-300 אלף פלסטינים (כולל 230,000 פלסטינים המתגוררים בבתים שנבנו ללא אישור המנהל האזרחי, וגלשו משטחי B ו-A)¹³, וכ-400 אלף ישראלים המתגוררים ב-126 ישובים (4 ערים, 13 מועצות מקומיות ו-6 מועצות אזוריות)¹⁴. במזרח ירושלים חיים 210 אלף ישראלים ב-12 שכונות יהודיות עיקריות, וכ-330 אלף פלסטינים, החיים ב-28 כפרים ושכונות, ובעלי תושבות קבע ישראלית בלבד¹⁵ (למעט כ-20 אלף בעלי אזרחות ישראלית) (ראה מפה 1)¹⁶. הרש"פ סובלת מפיצול וקרע עמוק הן מהבחינה האידיאולוגית והן מבחינת המדיניות כלפי ישראל והתהליך המדיני עימה, בין איו"ש, המנוהל כיום על ידי ממשלת עבאס (פת"ח), ובין עזה, הנשלטת מאז קיץ 2007 על ידי החמאס. על פי דו"חות האו"ם¹⁷ והערכת מתאם פעולות הממשלה בשטחים ('מתפ"ש')¹⁸, עזה עומדת על סף קריסת מערכות הבריאות, החינוך, המים והאנרגיה¹⁹.

11. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-jerusalem>.

12. נאום של ג'ייסון גרינבלאט בבנס השנתי של ה-INSS, ינואר 2018.

13. בשטח C הוכרו 83 ח'ברות כבעלות מעמד של שטח B למרות שלא סומנו כך במפה המצורפת להסכם, מהם נותרו כמחצית. ראה 'הסכם הביניים', 1995. נספח 6 עמ' 106-103a.

14. ובנוסף הוועד היהודי ברובע היהודי של חברון. כמו כן ישנם 86 מאוזנים לא חוקיים.

15. תושב קבע חסר את הזכות לבחור או להיבחר לבנסת ישראל, להיבחר לראשות העירייה ולשאת דרכון ישראלי.

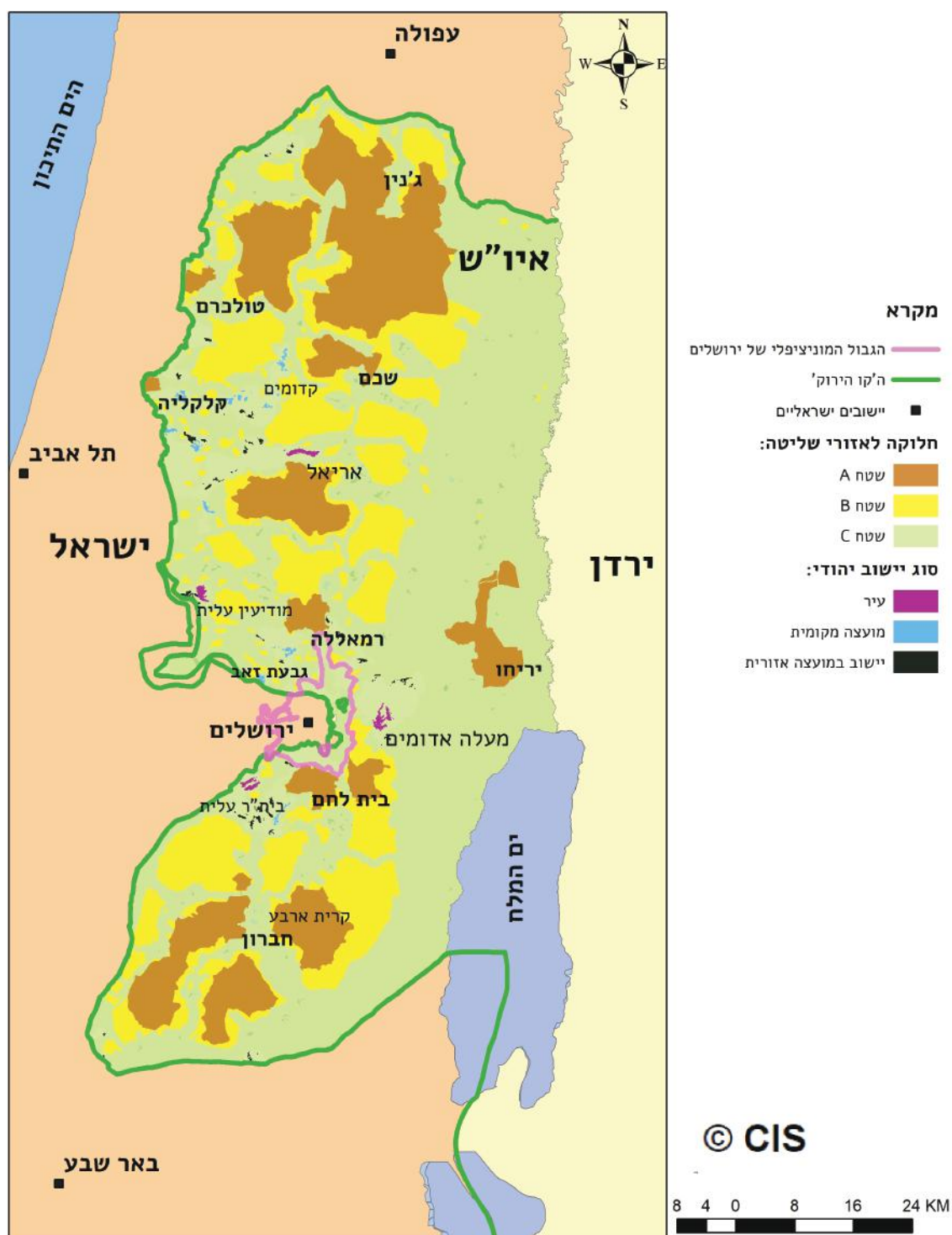
16. פרופ' יורם אטינגר, העוסק במחקר דמוגרפי, טוען כי עד לשנת 1997 היה פער של 5%-3% בין המרשם הפלסטיני לזה הישראלי בנוגע לאוכלוסייה הפלסטינית, אך מאז קפץ הפער ל-30%. קרי, מספר הפלסטינים באיו"ש נמוך בכמיליון נפש.

17. דו"ח השליח המיוחד של האו"ם למזרח התיכון לועידת התורמות, 20 במרץ 2018: https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/unsco_ahlc_report_-_march_2018_o.pdf

18. "מתאם פעולות הממשלה בשטחים התריע בפני האו"ם על משבר הומניטרי בעזה", הארץ, 9 באפריל 2017. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.4009846>

19. פגישה עם השליח המיוחד של האו"ם למזרח התיכון, 16, Nikolay Mladenov, במרץ 2018.

מפה 4: חלוקת הסמכויות וסיווג הישובים באיו"ש



מאז בחירתו של דונלד טראמפ לנשיאות ארה"ב מתרבות היוזמות בכנסת ובממשלת ישראל להחלת החוק הישראלי על חלקים משטח C או על כולם.²⁰ בכלל זה יוזמת ח"כ יואב קיש ואחרים לסיפוח מעלה אדומים;²¹ יוזמת ח"כ יהודה גליק להרחבת 'ירושלים רבתי';²² יוזמת חברת הכנסת השכל מהליכוד לסיפוח בקעת הירדן; יוזמה לסיפוח כל אזורי ההתיישבות היהודית²³ המקודמת ע"י ח"כ יואב קיש ואחרים ונשענת על החלטת מרכז הליכוד מ-31 בדצמבר 2017;²⁴ תוכניתו של ח"כ איתן כבל (מחנ"צ) לסיפוח 5 'גושים';²⁵ סיפוח כל שטח C הידועה כ'תוכנית ההרגעה' של הבית היהודי;²⁶ או סיפוח איו"ש כולו הידועה כ'תוכנית ההכרעה' של איחוד הלאומי²⁷ או אפילו 'תוכנית האמירויות' של מרדכי קידר.²⁸ מן העבר השני, נשמעים בקרב הפלסטינים קולות הקוראים לביטול התיאום הביטחוני, פירוק הרש"פ וביטול ההכרה בישראל, כמו גם רעיונות למדינה אחת לשני העמים,²⁹ המועלים על ידי חוגים שונים גם בקרב הציבור הישראלי.

מטרת המחקר

לבחון ולהעריך את ההשלכות המדיניות, הביטחוניות, הכלכליות, המשפטיות והחברתיות - ערכיות על ישראל באם ממשלת ישראל תקיים מסיבות שונות שני מהלכים עיקריים:

1. סיפוח/החלת החוק הישראלי על שטח C או חלקים ממנו.
2. סיפוח/החלת החוק הישראלי על כל איו"ש במהלך ישראלי חד צדדי.

ולהציג את המשמעויות למקבלי ההחלטות ולציבור בישראל.

מתווה המחקר

1. מיפוי המצב הקיים וסיכומו באמצעות זיהוי המגמות העיקריות בכל תחום, והערכת הסיכונים והסיכויים לישראל ולהיתכנות להיפרדות עצמאית או מוסכמת.
2. בחינת ההשלכות והמשמעויות של שני התרחישים המרכזיים על המגמות הקיימות בהתייחס לשינוי בסיכונים ובסיכויים לישראל על פי הפרמטרים שנקבעו.
- תרחיש א - סיפוח שטח C או חלקים ממנו אשר גורם לקריסת הרש"פ, להשתלטות צבאית ולנטילת אחריות ישראלית בדפוס של ממשל צבאי (מנא"ז) על שטחי A ו-B.
- תרחיש ב - בהינתן תנאים הכרחיים מתאימים ישראל נאלצת לספח את איו"ש כולו ולשאת באחריות מסוימת כלפי עזה.
3. סיכום.

20. יש לציין ולהבהיר כי 'החלת ריבונות' או 'החלת חקיקה' על שטח משמעו, מהבחינה המשפטית והמעשית, אחת היא - 'סיפוח'.
21. הצעת חוק ריבונות מעלה אדומים, התשע"ו - 2016.
22. הצעת חוק ירושלים רבתי, התשע"ז - 2017.
23. הצעת חוק החלת הריבונות של מדינת ישראל בחבלי יהודה ושומרון, התשע"ח - 2018.
24. "במלאת יובל לשחרור חבלי יהודה ושומרון, ובתוכם ירושלים בירתנו הנצחית, מרכז הליכוד קורא לנבחרי הליכוד לפעול כדי לאפשר בנייה חופשית וכדי להחיל את חוקי מדינת ישראל ואת ריבונותה על כל מרחבי ההתיישבות המשוחררים ביהודה ושומרון".
25. תוכנית ההתפכחות, איתן כבל, מאי 2018. 'חברי', הגיע הזמן להתפכח', איתן כבל, הארץ, 25 במאי 2018.
26. <https://www.youtube.com/watch?v=Fcmnx6gjwMc>.
27. התוכנית של ח"כ סמוטריץ': עידוד הגירה פלסטינית בעזרת פיצוי כספי, אביבה ריש, ערוץ 20, 6 בספטמבר 2017.
28. 'הפיתרון של ד"ר מוטי קידר: 7 אמירויות ביו"ש', 8 ביולי 2016. <https://www.makorrishon.co.il/nrg/online/1/>.
29. ART2/796/134.html. לא ניתן לשרטט מפה אילוסטראטיבית העונה על העקרונות שהציג קידר בשל הסתירות שבם. עבאס: 'פתרון המדינה האחת הוא פתרון אפשרי - אך לא באופן שאותו מקדמת ממשלת ישראל, אלא תחת עקרון של שוויון זכויות מלא...אם פתרון שתי המדינות ייהרס בשל יצירת מציאות של מדינה אחת עם שתי מערכות חוק - אפרטהייד - זה יהיה כישלון, ולא לכם או לנו תהיה בחירה אחרת מאשר להמשיך את המאבק ולדרוש זכויות שוות לכל תושבי פלסטין ההיסטורית. זה לא איום, אבל אזהרה שנובעת מכך שהמדיניות הישראלית חותרת באופן מסוכן תחת פתרון שתי המדינות'. (נאום בעצרת האו"ם, ספטמבר, 2017).

פרק א' – תמונת מצב

מאז חתימת ישראל ואש"ף על 'הצהרת העקרונות' ('הסכם אוסלו') ב-1993 עברה רבע מאה. תקופה זו בסכסוך הישראלי-פלסטיני ניתנת לחלוקה לשתי תקופות משנה, שלהן מאפיינים מרכזיים:

■ **התקופה הראשונה** – השנים 1993-1999 – בה הניבו המשאים ומתנים הסכמים שרובם המכריע יושם, אם כי לא באופן מלא ('הסכם קהיר', 'הסכם הביניים', 'פרוטוקול חברון', 'מזכר וואי' ו'מזכר שארם').

■ **התקופה השנייה** – השנים 1999-2018 – שבמהלכן התקיימו מספר סבבים של משא ומתן להסדר קבע (תהליכי אוסלו ואנאפוליס), אך אף לא אחד מהם הסתיים בהסכם. כתוצאה מכך, לא יושמו מהלכים מוסכמים בשטח, למעט מימוש השלב הראשון של 'מפת הדרכים'. תקופה זו מאופיינת דווקא במהלכים חד-צדדיים של שני הצדדים, שעיצבו את המציאות הנוכחית: 'תוכנית ההתנתקות' של ישראל מרצועת עזה ומצפון השומרון (2005); השתלטות חמאס על הרצועה ופיצולה מהרש"פ (2007); בניית 'מרחב התפר' (2002-2007); סבבים של מבצעים צבאיים משמעותיים באזור יהודה ושומרון (איו"ש) ('חומת מגן' ב-2002) וברצועת עזה ('גשמי קיץ' ב-2006, 'עופרת יצוקה' ב-2008, 'עמוד ענן' ב-2012 ו'צוק איתן' ב-2014)³⁰.

למרות האופי החד-צדדי של מהלכי התקופה השנייה, שני הצדדים בחרו לא לבטל את ההסכמים שנחתמו ביניהם בתקופה הראשונה, אם כי אלה מיושמים רק באופן חלקי.

חלק זה במחקר ישרטט את פני המצב על רקע השינויים הגיאוגרפיים-אסטרטגיים העולמיים (מעמדן של ארצות הברית, רוסיה והאיחוד האירופי), האזוריים (מלחמות האזרחים בעולם הערבי, עליית השפעתן של איראן וטורקיה, השפעת דאע"ש והארגונים הסלפיים) והפנימיים (הפיצול בין רצועת עזה לאיו"ש והמדיניות הישראלית ביחס למשא ומתן עם הפלסטינים). המצב הקיים יוצג בחתך לחמישה תחומים, שחלק מהם חופף בנושאים מסוימים:

■ **התחום המדיני** – האינטרסים הבסיסיים של השחקנים המעורבים: אש"ף, חמאס, ישראל, מדינות ערב הסוניות, האיחוד האירופי, ארצות הברית, האו"ם, רוסיה, איראן, טורקיה, וכן מערכת ההבנות בין השחקנים השונים.

■ **התחום הביטחוני** – סמכויות הביטחון של שני הצדדים והבסיס המדיני-משפטי לכך; כיצד מתקיים התיאום הביטחוני בפועל בין ישראל לרש"פ; מאפייני התיאום הביטחוני ישראל-סני; מאפייני ארגונים מעין צבאיים הפועלים במרחב ויש להם קשר לסוגיית הביטחון.

30. בעימותים על גבול ישראל עם רצועת עזה, באפריל-ספטמבר 2018, המכונים על ידי הפלסטינים 'צעדת השיבה', נהרגו 217 פלסטינים ונפצעו 22,897 פלסטינים. כמו כן נהרג חייל צה"ל. <https://www.ochaopt.org/content/humanitarian-snapshot-casualties-context-demonstrations-and-hostilities-gaza-30-march-18>

- **התחום הכלכלי** – הבסיס המשפטי למערכת הכלכלית הפלסטינית; תחומי שיתוף הפעולה הכלכלי המרכזיים בין ישראל לרש"פ ונושאים כלכליים הקשורים לרצועת עזה; סוגיות של מים וחשמל; תמונת הכלכלה הפלסטינית, ועוד.
- **התחום החברתי-פנימי** – השסעים בחברה הישראלית על רקע הסכסוך הישראלי-פלסטיני; תמונת מצב בתחום שלטון החוק בישראל; תהליכים המשפיעים על תפקוד צה"ל; יחסי מיעוט ורוב בישראל; יחסי ישראל ויהדות העולם. כמו כן, השפעת תרחישי סיפוח על הציבור הערבי במדינת ישראל.
- **התחום המשפטי** – המעמד המשפטי של קטגוריות השטח השונות: איו"ש בכללותו, על שטחי C, B, A, וכן מזרח ירושלים ורצועת עזה; הבסיס ההסכמי למערכת היחסים בין ישראל לרש"פ ובין ישראל לאש"ף; החלטות בין-לאומיות רלוונטיות.

התחום המדיני

הזירה הגלובלית והמזרח התיכון

גורמים במערכת הבין-לאומית, כמו ארצות הברית, האיחוד האירופי, הליגה הערבית ואחרים, מרבים להצהיר על תמיכתם בהתנעת משא ומתן ישראלי-פלסטיני שיוביל לפתרון של שתי מדינות ולהסדר אזורי. במקביל הם מצהירים על נחישותם לבלום תהליכים הסותרים יעד זה. עם זאת, מבחינה מעשית מסתפקים גורמים אלה בפעילות דיפלומטית שגרתית, ואינם נוקטים צעדים ממשיים להשגת יעדים אלה (למעט יוזמת השלום של הנשיא טראמפ, אם אכן תושק).

ארצות הברית נמצאת בתהליך של נסיגה הדרגתית מהמזרח התיכון, בעוד שרוסיה מרחיבה את נוכחותה והשפעתה בו. במקביל, בולטים מאמציה של איראן להרחיב את השפעתה באזור, ומולה הניסיון לגבש ציר ערבי-סוני, המונהג על ידי ערב הסעודית, במטרה למנוע את הפרת המאזן האסטרטגי לטובת טהראן.

תהליך השלום

25 שנה של תהליך מדיני לא הצליחו להעניק לציבור בישראל את תחושת הביטחון הנכספת, ולפלסטינים – עצמאות מדינית. הן בצד הישראלי והן בצד הפלסטיני ניכר משבר אמון בתהליך: בישראל, זרמים המתנגדים אידיאולוגית לתהליך מדיני ולפתרון של שתי מדינות, ישראלית ופלסטינית, השתלבו בתפקידי הנהגה; בצד הפלסטיני חלה עלייה בתמיכה בחמאס והתגברה התמיכה בפתרון המבוסס על שוויון זכויות במסגרת מדינה אחת.

כיום מתאפיין האזור בעליות ובירידות בציפייה להתנעה מחודשת של התהליך המדיני, וספציפית בהמתנה לקראת השקת יוזמת השלום של ממשל טראמפ. מזה מספר שנים מסתמנת הגמשה בהתייחסות של מדינות ערביות מסוימות למרכיבים ביוזמת השלום הערבית מ-2002. מדובר בשני היבטים רבי משמעות: האחד, בסדר הדברים – מנכונות לנורמליזציה של היחסים עם ישראל רק **לאחר** הסכם עם הפלסטינים, לנכונות להתקדמות הדרגתית לנורמליזציה **במקביל** לתהליך המשא ומתן; השני, בהתייחסות לתכנים – היוזמה הערבית אינה בחזקת תכתיב, וקיימת נכונות ערבית לדון עם ישראל על הסתייגויותיה ממרכיבים שונים שלה. ההגמשה בשני ההיבטים מותנית בהבטחה מראש של תמורה ישראלית הולמת.

עם זאת, ונוכח העובדה שהמערכת הבין-לאומית אינה נוקטת עד כה מהלכים ממשיים לשינוי התנהלותם של הצדדים לסכסוך ולקידום הסדר ביניהם, **ההיתכנות להסדר מדיני כולל נותרת נמוכה ביותר**, בין אם הממשל האמריקאי הנוכחי יממש את כוונתו להשיק 'עסקה אולטימטיבית', כדבריו, ובין אם לאו. יתר על כן, היוזמה האמריקאית המתגבשת תהיה, כפי שמסתמן, חד-צדדית, והיא עשויה להמשיך את המבוי הסתום ולהקצין עוד את התנהלות הצדדים: הצד הפלסטיני ידחה, קרוב לוודאי, על הסף יוזמה שלא תכלול את ירושלים כבירה הפלסטינית ושלא תתבסס על קווי 1967 עם חילופי שטחים, מה שיחריף את תחושת התסכול וחוסר האונים על ביטוייה האפשריים. דחייה פלסטינית של היוזמה האמריקאית תשמש כראייה נוספת לאסכולת ה'אין פרטנר' בישראל ותיתן 'רוח גבית' לתומכי הסיפוח.

הפלסטינים

תהליך הפיוס הפנים-פלסטיני בגישה הדרגתית, שהוכתב על ידי מצרים ואושר על ידי ישראל וארצות הברית, מקרטע וספק רב אם ישיג את היעדים שהוצבו לו: החזרת שליטת הרש"פ ברצועת עזה ושינוי התנהלותו של חמאס מגוף טרור צבאי לתנועה פוליטית. זאת, למרות התחייבות חמאס תחת הנהגתו החדשה בראשות אסירים משוחררים, התחייבות שבמסגרתה הוא הציג אסטרטגיה ברורה שעיקרה השתחררות מאחריות אזרחית לרצועת עזה (ללא ויתור על הכוח החמוש, אך תוך נכונות להכפיפו ל'החלטה לאומית') בדרך להשתלבותו באש"ף ולהכרה בין-לאומית. ההנהגה החדשה של חמאס גם אימצה אמצעי יישום שונים מקודמתה, ובהם ביטול נוהלי קבלת החלטות בקונצנזוס כלל-ארגוני (באמצעות הלשכה המדינית), ובמקומם הכרעה בכפייה; התרחקות מציר קטר-טורקיה-האחים המוסלמים ויצירת שיתוף פעולה הדוק עם מצרים; שימור האופציה האיראנית; גיבוש תדמית פרגמטית (בשונה מתנועות אסלאמיסטיות-ג'יהאדיסטיות); הקפדה על הפסקת אש מול ישראל, ובכלל זה הבעת נכונות להחילה גם באיו"ש; העברת הצעות לישראל ל'הודנה' רב-שנתית בתמורה להסרת המצור מעל רצועת עזה. לעומת זאת, ההנהגה הוותיקה של הרש"פ, תחת מחמוד עבאס, סובלת מפגיעה בלגיטימיות, מהאשמות בשחיתות וממאבקי ירושה, ומקרינה מצוקה הנובעת מאי-יכולתה לנקוט אסטרטגיה

שתשנה את המציאות. יחד עם זאת, הרש"פ מונעת התלקחות מול ישראל ומשמרת את שיתוף הפעולה הביטחוני איתה גם בעיתות משבר. ניתן לאפיין את התנהלות הרש"פ תחת מחמוד עבאס כלהלן:

- דחייה עקבית וללא פשרות של אסטרטגיית המאבק המזויין.
- אסטרטגיית המשא ומתן עם ישראל מצטיירת כבישלון מוחלט (אם כי טרם ננטשה).
- אסטרטגיית בינאום הסכסוך הניבה הישגים, אך לאלה הייתה השפעה זניחה על המציאות או על דעת הקהל הפלסטינית. גם אסטרטגיה זו לא ננטשה.
- אסטרטגיית הפיוס הפנים-פלסטיני מצטיירת כמס שפתיים בלבד לשאיפות הציבור הפלסטיני. עבאס נרתע מקבלת אחריות לרצועת עזה, הן בשל הנטל הכלכלי והחשש מאי-יכולת לשלוט בה ביטחוני, והן בשל הפסיביות המאפיינת את הנהגתו בשנים האחרונות.

ניתן לסכם את תמונת המצב בזירה הפלסטינית בשלוש מגמות עיקריות:

- בעוד שאיו"ש מצטייר כזירה מוכלת, קיים פוטנציאל להתלקחות הן ברצועת עזה והן בירושלים.
- ההנהגה החילונית של אש"ף/הרש"פ/פת"ח נמצאת במשבר לגיטימיות ופופולריות, וכן במצב של חוסר יכולת לגבש אסטרטגיה לשחרור לאומי.
- ההנהגה האסלאמית של חמאס מצויה בצומת דרכים אסטרטגי של ניסיון להשתחרר מאחריות אזרחית לרצועת עזה, כצעד בדרך להתבססות כגורם מתחרה על ההנהגה הכלל-פלסטינית ולקבלת לגיטימיות בין-לאומית.

ארצות הברית

שיתוף הפעולה המדיני בין ישראל לארצות הברית תחת ממשל טראמפ מצטייר כמשופר לעומת תקופת החיכוכים שאפיינה את היחסים עם ממשל אובמה, בכלל זה ברמת התיאום מול איראן ובתמיכה בעמדות ישראל בנושא הפלסטיני. תמיכה זו באה לביטוי, בין השאר, בהכרה בירושלים כבירת ישראל, בהעתקת השגרירות האמריקאית אליה ובסימנים לעיצוב תוכנית הסדר בזירה הפלסטינית הנוחה לישראל.

יחד עם זאת, ניכרת מגמת שחיקה ב'שלוש הרגליים' שהבטיחו את יציבותה של תשתית מערכת היחסים האמריקאית-ישראלית בעשורים האחרונים:

- בתחום הערכים המשותפים, הציבור בארצות הברית הופך ליותר טרורגני וליברלי, בעוד שישיראל מצטיירת יותר ויותר כאתנוצנטרית ושמרנית.
- בתחום האינטרסים האסטרטגיים, ארצות הברית נמצאת במגמה של צמצום מעורבותה באזור, בעוד שישיראל מעוניינת במעורבות אמריקאית ביטחונית-מדינית רחבה בו.
- חלה שחיקה מהותית בתחום התמיכה הדו-מפלגתית בישראל, עקב השבר ביחסים עם המפלגה הדמוקרטית.

מגמות אלו באות לידי ביטוי גם ביחסי ישראל עם יהדות ארצות הברית, החווים משבר, שהגיע לשיאו בעקבות מהלכים של ממשלת ישראל להדרת הזרמים המרכזיים בה. משבר זה גם מאיץ את תהליך התרחקותו של חלק מהדור היהודי הצעיר בארצות הברית מישראל, שאינו רואה בה עוד ביטוי לערכיו.

נשמר שיתוף הפעולה הביטחוני בין ישראל לארצות הברית תחת ממשל טראמפ, אם כי מסתמנות מחלוקות מהותיות בהקשר הסורי. זאת, נוכח נחישות הממשל האמריקאי להסתלק מהזירה מצד אחד, ודאגת ישראל ממשמעותה של מגמה זאת ומהשלכותיה, בין השאר על יומרות איראן לבסס נוכחות צבאית בסוריה מצד שני.

מצרים

היחסים הדיפלומטיים וחוזה השלום שרדו מבחנים רבים, ובכללם את תקופת שלטונם של האחים המוסלמים (2013-2012). דעת הקהל המצרית גם מתרחקת בהדרגה מביטויי אהדה לפלסטינים ומהעוינות לישראל שאפיינה אותה. עם זאת, מדובר במצב שברירי, שהומחש הן בעקבות הצהרת הנשיא טראמפ על הכרה בירושלים כבירת ישראל והן עקב מה שהצטייר כחוסר רגישות ישראלית לדעת הקהל במצרים, כפי שהדבר מצא ביטוי במחאה על הצהרות של שרים ישראלים וגורמים ישראלים אחרים בדבר תרומה טריטוריאלית מצרית להסדר עם הפלסטינים – נושא שהוא בבחינת טאבו במצרים.

שיתוף הפעולה הביטחוני ההדוק בין מצרים לישראל, הן בהקשר לחצי האי סיני והן בהקשרים אחרים, מהווה כיום הבסיס העיקרי ליחסים בין שתי המדינות. בכל הרבדים האחרים היחסים אינם מתפתחים. יחד עם זאת, הממשל המצרי רגיש לחשיפתו בפומבי של שיתוף הפעולה הביטחוני ולתגובת דעת הקהל מבית ויריבים מבחוץ. יתר על כן, ממשלת מצרים מחתה על שישראל עודדה אותו לצאת ביוזמת הפיוס בין הרש"פ ובין חמאס – בה היא רואה מרכיב מרכזי במאמץ לייצוב סיני ותרומה פוטנציאלית לביטחון הלאומי – אך בפועל פעלה להכשלתו.

ירדן

בית המלוכה ההאשמי מקפיד לשמר את היחסים הדיפלומטיים עם ישראל ואת חוזה השלום איתה, למרות חוסר הפופולריות שלהם בקרב דעת הקהל הירדנית וביטויי עוינות להם בפרלמנט. יחד עם זאת, ירדן מעריכה שיש בישראל גורמים שלא ויתרו על חיפוש הזדמנויות להרחיק לשטח ירדן את אוכלוסיית איו"ש. הירדנים רואים בכל הסלמה בגזרת ירושלים ואיו"ש פוטנציאל להתלקחות, העלול ליצור אותה הזדמנות.

יציבות המצב בירושלים, ובראש ובראשונה בהר הבית, היא אינטרס ירדני מובהק. זאת, הן בשל החשש המרכזי מפני הצפת ירדן בפלסטינים, הן בשל התחרות עם גורמים ערביים (כמו ערב

הסעודית) ומוסלמים אחרים (חמאס, טורקיה) על הבכורה בהגנה על המקומות הקדושים בעיר, והן בשל השפעת התפתחויות אפשריות בה על הרחוב הירדני.

לאחרונה גרמה ישראל להחמרה במצב היחסים בעקבות החיבוק הפומבי שהעניק ראש הממשלה נתניהו למאבטח בשגרירות ישראל ברבת עמון שהרג שני אזרחים ירדנים. הדבר התבטא, בין השאר, בפגיעה בקשרים השוטפים בין מערכות הביטחון של שתי המדינות. אירוע נקודתי זה המחיש פעם נוספת את רגישות בית המלוכה הירדני לכל חריגה של ישראל מהנורמות המקובלות. גם לאחר שנמצא פתרון לתקרית, הדבר לא הביא לחידוש מלוא האמון בין שתי ההנהגות.

ערב הסעודית

ערב הסעודית ניצבת בפני טלטלה פנימית, הנובעת משינויים חדים הן בזירה הפנימית והן במדיניות החוץ והביטחון, המובלת על ידי יורש העצר, הנסיך מוחמד בן סלמאן. שינויים אלה זוכים לפופולריות רבה בקרב הדור הצעיר בממלכה, אך מוקדי כוח מסורתיים חשובים בה רואים בהם איום על מעמדם. כישלונות של יוזמות ביטחוניות (בתימן) ושל יוזמות מדיניות (בקטר, בלבנון), לצד אתגרים כלכליים ויוזמות לרפורמות חברתיות ואחרות מבית, מאיימים על יציבות הממלכה. הם גם פגעו בהתארגנות האזורית שנועדה לגבש שיתוף פעולה מול איראן ('מועצת שיתוף הפעולה במפרץ' – GCC).

בהקשר הישראלי, ערב הסעודית משדרת שינוי בתפיסה – מהתייחסות לישראל כאל גורם מאיים, להתייחסות אליה כאל שותף אסטרטגי רצוי מול איראן ומול גורמים מערערי יציבות אחרים. במסגרת זאת משדרת ערב הסעודית מזה מספר שנים נכונות להגמשת יוזמת השלום הערבית מ-2002 (כפי שפורט לעיל, בפיסקה על תהליך השלום). שינוי זה מוצג כסיוע לממשל האמריקאי בהתנעת תהליך מדיני, הגם שמקורו הוא בצורך הסעודי לראות התקדמות בסוגיה הפלסטינית כדי להצדיק מול גורמים מבית ומול גורמים עוינים מבחוץ את שיתוף הפעולה עם ישראל. עם זאת, רגישות בית המלוכה לכל הדלפה על מחווה לישראל או שיתוף פעולה עימה, ללא תמורה ברורה, מעידה על שבריריותה של מגמה זאת.

גם בדעת הקהל של מדינות נוספות באזור המפרץ, ובכלל זה בתקשורת המסורתית וברשתות החברתיות, ניכרים ביטויים לשינוי גישה כלפי ישראל – מראייתה כאויב, להתייחסות אליה כאל שותף אסטרטגי פוטנציאלי רב-ערך מול איראן.

איראן

איראן נמצאת בצומת של הכרעות פנימיות, שיש בו פוטנציאל לשינויי כיוון משמעותיים במדיניות החוץ והביטחון שלה. המאבק בין הזרמים הסותרים המובילים לצומת זה הוא על ידי החלטת

ארצות הברית לסגת מהסכם הגרעין. הגורמים הפוליטיים המרסנים באיראן מתמודדים עם זירה פנימית רוחשת, עקב קריסת הציפיות לרווחה כלכלית כתוצאה מהסרת הסנקציות מעל איראן בעקבות הסכם הגרעין מ-2015. מצב זה הוחרף עם החלטת ארצות הברית להחזיר את הסנקציות ואף להרחיבן. הגורמים הקיצוניים יותר באיראן זכו ל'רוח גבית' כתוצאה מרצף של הישגים אסטרטגים באזור, שנגזרו מחולשת יריביה של איראן ומסירוב המערב להתגייס לריסונה.

ישראל מהווה גורם מרסן ליומרותיהם של הגורמים הקיצוניים באיראן, הן ביכולתה המוכחת לגייס את ארצות הברית לתמיכה בעמדותיה והן, ובעיקר, בנכונותה המוצהרת והמעשית להפעיל כוח כדי לאכוף את קוויה האדומים כלפי איראן בזירה הסורית, לה מייחסים אותם גורמים חשיבות רבה. המאמץ האיראני לבסס נוכחות ביטחונית עצמאית בסוריה נמשך ואף מואץ, ורמת החיכוך הביטחוני בינה ובין ישראל שם נמצאת במגמת עלייה.

זאת ועוד, איראן ממשיכה להשקיע גם בשדרוג יכולותיו הצבאיות של חיזבאללה, הן כאמצעי לביסוס נוכחותה בזירה והן להרתעת ישראל ממהלך צבאי נגד איראן גופא, וגם תהליך זה מגביר את פוטנציאל החיכוך עם ישראל. נראה שאיראן מוכנה ליטול סיכונים משמעותיים כלפי ישראל, תוך בחינת מגבלות הסובלנות הישראלית. מצב זה יוצר רמה גבוהה של אי-יציבות עם פוטנציאל להתלקחות.

לאיראן אין עניין בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני, בו היא רואה אמצעי להביך משטרים סוניים מתונים באזור, לעורר את דעת הקהל נגדם ולערער את יציבותם מבית. במקביל, איראן חידשה את סיועה לחמאס, בדגש על הזרוע הצבאית שלו, ואין לשלול אפשרות שבכוונתה לנסות להצית חזית דרומית, אם תחול התלקחות בחזית הצפונית.

לבנון/חיזבאללה

מאזן ההרתעה בין חיזבאללה לישראל מאז מלחמת לבנון השנייה ב-2006, יחד עם הנחיות מרסנות מאיראן הנובעות משיקולים שונים, מונעים מהלכים הרפתקניים מצד הארגון כלפי צפון ישראל. חיזבאללה מעורב בלחימה בסוריה מאז תחילת מלחמת האזרחים שם, וספג בה אבידות משמעותיות. יחד עם זאת, הוא רכש בה ניסיון צבאי רב, אותו יוכל לנצל בעימות עתידי עם ישראל. במקביל, נמצא הארגון בעיצומם של מאמצים הן להרחבת יכולותיו באמצעות מתקני ייצור אמל"ח מתקדם, והן ליצירת נוכחות לאורך גבול סוריה-ישראל – עד כה ללא הצלחה רבה בשתי החזיתות.

חיזבאללה זכה להצלחה יחסית בבחירות האחרונות בלבנון וחידש בעקבות זאת את יוקרתו מבית. מצב זה, יחד עם צורך איראני אפשרי שינבע מהחיכוך הגובר בין ישראל לאיראן בזירה הסורית ומהפרת הריבונות הלבנונית על ידי חיל האוויר הישראלי, עלולים לייצר לגיטימציה ופיתוי לחיזבאללה להפעלת יכולותיו הרקטיות והאחרות מול ישראל.

אירופה

המערכת האירופית רוויה במשברים בזירות אחרות, המפחיתים מחשיבות הסכסוך הישראלי-פלסטיני ומדחיפות הטיפול בו. הן האיחוד האירופי והן מדינות מפתח בו מבקשות להצטייר כתומכי פתרון שתי המדינות וכמייצגי האינטרס הפלסטיני. מנגנון האיחוד האירופי מעוניין לנקוט יוזמות לשימור, ואף לקידום, פתרון כזה, אך אינו מסוגל לממש זאת בשל חוסר היכולת ליצור קונצנזוס בין חברותיו, וכן עקב הצלחת ממשלת ישראל לנטרל את תהליכי קבלת ההחלטות באיחוד בנושא זה, בעזרתן של מספר מדינות באיחוד ועל ידי הרתעת אחרות. בפועל, האיחוד האירופי מסתפק בהפעלת מדיניות המבדילה את תוצרת היישובים היהודיים בשטחים מתוצרת ישראל ובפרסום גינויים לפעולות המאיימות על היציבות באזור, בכללן בנייה בהתנחלויות ואלימות של מתנחלים.

רוסיה

רוסיה מרחיבה את נוכחותה המדינית-ביטחונית באזור, בעיקר באמצעות נוכחות אווירית וימית בסוריה והסכמי מעבר ונחיתה במדינות נוספות. נוכחותה באזור נועדה לשמש הן קלף מיקוח לעסקה כוללת עם ארצות הברית בהקשרים גלובליים והן למניעת התעלמות מאינטרסיה בכל התפתחות אזורית.

בעוד שהנוכחות הצבאית הרוסית בסוריה מהווה שינוי בתמונה האסטרטגית האזורית, אין בה כדי להשליך במישרין על פעילותה המדינית של רוסיה בהקשר הישראלי-פלסטיני. למעשה, אין לרוסיה עניין ישיר בסכסוך, לבד מהעמידה על שותפותה בתהליכי יישובו, והיא מודעת למגבלות מנופי ההשפעה העומדים לרשותה בגזרה זאת. עם זאת, עמדותיה הבסיסיות קרובות לעמדות היסוד הפלסטיניות. ניסיונות בודדים של רוסיה ליטול יוזמה בהקשר לתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני היוו חריגה והסתיימו בלא כלום.

רוסיה מקיימת הידברות שוטפת עם ישראל למניעת חיכוכים ביטחוניים במרחב הסורי, אך מפגינה נכונות מוגבלת להיענות לצורכי ישראל הן בהקשר הסורי והן בהקשרים רחבים יותר. יתר על כן, עצם נוכחותה הפיזית בסוריה – זירת הפעילות העיקרית שלה באזור – מגבילה את חופש התמרון של ישראל, אם כי לא עד כדי מניעה ממנה מלפעול להרתעת איראן מפני חציית הקווים האדומים של הזרמת אמל"ח מתקדם והצבתו בסוריה, או מפני נוכחות איראנית במרחב הגבול ברמת הגולן.

האו"ם

מועצת הביטחון, הנוקטת באופן מסורתי עמדה אנטי-ישראלית, משותקת בכל הנוגע לסוגיות הסכסוך הישראלי-פלסטיני עקב וטו אמריקאי פרו-ישראלי כמעט אוטומטי. לעומת זאת, העצרת הכללית של האו"ם וסוכנויות המשנה שלה, המאופיינות גם הן בנטייה פרו-פלסטינית ואנטי-ישראלית מובהקת, מצליחות לקבל החלטות נגד ישראל אך נטולות יכולת לאכוף אותן. חוסר

הרלוונטיות של האו"ם הגיע לשיאו כשהתברר שלא רק להחלטות העצרת אין משמעות מעשית, אלא גם שאין מחיר להתעלמות ישראל מהחלטות מועצת הביטחון, כמו החלטה 2334 מדצמבר 2016, שקבעה כי ההתנחלויות אינן חוקיות.

התחום הביטחוני

הסדרת יחסי הביטחון בין ישראל והרשות הפלסטינית

'הסכם הביניים', שנחתם בין ישראל והפלסטינים עוד בשנת 1995, כולל נספח ביטחון מפורט המסדיר את היחסים הביטחוניים ביניהם ומקבע את התחייבויותיהם, אחריותם וסמכויותיהם בתחום הביטחוני. הקביעה המרכזית בהסכם הייתה שישראל תמשיך לשאת באחריות לביטחון החוץ ובאחריות לביטחון הכולל של ישראלים בשטחים, לצורך הבטחת ביטחון הפנים והסדר הציבורי שם. הנספח גם קבע הסדרים ספציפיים בשני האזורים – איו"ש ורצועת עזה; את הרב כוחות הביטחון הפלסטיניים ואת חימושם; את מנגנוני שיתוף הפעולה הביטחוני בין שני הצדדים; הסדרים במעברים למדינות אחרות והסדרים בתחום האווירי ובתחום הימי (הרלוונטי לרצועת עזה). לפי הסדרים אלה, איו"ש חולק לאזורי A, B ו-C.

פרטי ההסכם הבולטים הם:

- יוקם מנגנון תיאום לביטחון, שיורכב מוועדת ביטחון משותפת ברמה בכירה³¹ וממרכזי תיאום מחוזיים³².
- המעברים הבין-לאומיים ינוהלו על ידי הפלסטינים, עם נוכחות ישראלית סמויה לצורכי בקרה, לצד שליטה היקפית של ישראל.
- המרחב האווירי נותר בשליטה מלאה של ישראל, תוך מתן אפשרות להפעלת שדה תעופה פלסטיני. שדה כזה אכן נבנה בשנים 1998-1999 ונהרס על ידי ישראל בשנים 2001-2002.
- נקבע כי תהיה רשות לדיג פלסטיני במרחב ורשות לדיג פלסטיני במרחב ימי מוגבל ברצועת עזה (שישה מיילים ימיים), עם הבטחה לאפשר הפעלת נמל ימי בין-לאומי (שלא מומשה).
- ישראל תשלוט במרחב האלקטרומגנטי ויוקצו תחומי תדרים לשימוש הצד הפלסטיני.

באינתיפאדה השנייה צומצם במידה רבה מימוש החלק הביטחוני של 'הסכם הביניים', ורק חלק מההסדרים הביטחוניים נשמרו בפועל. השינויים העיקריים ביחסים הביטחוניים שחלו מאז הם:

- ישראל נטלה לעצמה מחדש חופש פעולה לצרכים ביטחוניים גם בשטחי A, ופועלת שם מאז לעיתים מזדמנות.
- מנגנון שיתוף הפעולה הביטחוני שנקבע בהסכם (JSC) הפסיק לפעול, אולם שיתוף פעולה ממשיך להתקיים באמצעות מרכזי התיאום האזרחיים, הן בין גופי המודיעין באופן ישיר והן בהידברות יומיומית בין המח"טים ובין המפקדים הפלסטינים באזורם.

31. Joint Coordination and Cooperation Committee for Mutual Security Purposes – JSC.
32. District Coordination and Liaison – DCL.

- ישראל נטלה לעצמה שליטה מלאה במעברים הבין-לאומיים וסילקה מהם את הרש"פ.
- שדה התעופה הפלסטיני בעזה (דהניה-ערפאת) נהרס ולא הותר לפלסטינים לשקמו.
- נוהל 'פרוטוקול המעבר הבטוח' בין איו"ש לרצועת עזה, שנחתם ב-5 באוקטובר 1999, אינו מתקיים.

במקביל, נשמרות ההגבלות על היקף הכוחות הפלסטיניים וחימושם, וישראל מציבה לעיתים קרובות קשיים בפני הצטיידותם. כך, למשל, מתקיימים חיכוכים בין ישראל ובין גורמים מחוץ לאזור המבקשים לסייע לפלסטינים אפילו בצידוד שאינו חימוש, כמו אפודי מגן וציוד תקשורת, אותו פוסלת ישראל.

מצב כוחות הביטחון הפלסטיניים

מאז ירש מחמוד עבאס את יאסר ערפאת כיו"ר הרש"פ, נערכה רפורמה בכוחות הביטחון הפלסטיניים בסיוע וייעוץ של המתאם האמריקאי לנושאי ביטחון (United State Security Coordinator – USSC). במסגרת זו הוקמו עשרה גדודי ביטחון לאומי (כוח ברמה של ז'נדרמריה) ושני גדודי משמר נשיאותי (סה"כ כ-6,000 חמושים). חימושם אינו חורג מנשק קל וממספר מוגבל של מקלעים. לפי 'הסכם הביניים', מותר לכוחות הביטחון הפלסטיניים להחזיק גם מספר קטן של שריוניות, אולם אלו הושמדו במהלך האינתיפאדה השנייה וישראל לא אפשרה לפלסטינים להצטייד בהן מחדש.

גופי הביטחון הפלסטיניים החשובים הנוספים הם המודיעין הכללי (המודכ"ל) והביטחון המסכל (הבמ"ס), שבכל אחד מהם משרתים כ-4,000 איש. כמו כן, קיימת המשטרה האזרחית ('הכחולה'), שהיא הגוף הביטחוני הגדול ביותר של הפלסטינים, ובה משרתים כ-7,500 איש, המאורגנים ב-11 נפות ובתחנות משנה בכל נפה.

מטרת הרפורמה בכוחות הביטחון הפלסטיניים הייתה להקים גופי ביטחון ממלכתיים ואפקטיביים שיהיו כפופים למרות אחת – משרד הפנים הפלסטיני. זאת, בניגוד לגופי הביטחון בתקופת ערפאת שהיו בשליטת פת"ח, אבל גם היו מפוצלים פוליטית בין מרכיבים וסיעות של פת"ח ואישים שונים, יותר מאשר כפופים לממשלה. דוגמה לכך היא שליטתו ללא מצרים של מחמד דח'לאן במודיעין המסכל ברצועת עזה, שנוצלה על ידיו באופן בוטה להשגת רווחים פוליטיים וכספיים. הרפורמה השיגה במידה רבה את מטרותיה, אבל אופי המשטר ברשות הפלסטינית מאפשר עדיין השפעה לא מבוטלת של שיקולים פוליטיים ואישיים על מרכיבים שונים של כוחות הביטחון הפלסטיניים.

מצב כוחות צה"ל באיו"ש

צה"ל מפעיל באיו"ש סדר כוחות (סד"כ) משתנה בהתאם לצרכיו בכל עת. במסגרת אוגדת איו"ש

פועלות, מצפון לדרום, שש חטיבות מרחביות: מנשה, אפרים, שומרון, בנימין, עמון ויהודה. בנוסף לכך פועלת בבקעת הירדן וצפון ים המלח חטיבת הבקעה.

עיקר הסד"כ הצה"ל באיו"ש מוקדש לאבטחה הקשורה ליישובים היהודיים הפזורים בשטחי החטיבות, כולל אבטחת הצירים החיוניים להם. מיעוטו של הכוח – בדרך כלל כוחות מיוחדים – מקיים, בשיתוף פעולה הדוק עם שירות הביטחון הכללי (שב"כ), פעילות מסכלת, הכוללת בעיקר מעצר חשודים על בסיס מודיעין (באותם מקרים בהם, מסיבות שונות, המודיעין לא מועבר לפלסטינים כדי שהם יפעלו בהתאם לו).

צה"ל פועל לאורך 'גדר הביטחון' – כ-465 ק"מ שנבנו באיו"ש, במעברים ובמחסומים הפרוסים בו³³, וכן במחסומים בעומק השטח. צה"ל גם נהנה משליטה מוחלטת במרחב האווירי ובמרחב האלקטרומגנטי של איו"ש. חופש הפעולה של צה"ל מאפשר לשב"כ ולגורמי איסוף אחרים לקיים כיסוי מודיעיני הדוק על האוכלוסייה הפלסטינית.

רמת שיתוף הפעולה הביטחוני הישראלי-פלסטיני

יו"ר הרש"פ, מחמוד עבאס, ממשיך לדבוק במדיניות ההתנגדות לפיגועים מאז ימי האינתיפאדה השנייה ומקיים שיתוף פעולה ביטחוני עם ישראל מאז ירש את יאסר ערפאת כמנהיג אש"ף ויו"ר הרש"פ. שיתוף הפעולה הביטחוני הגיע בתקופתו לשיא, למרות היחסים המעורערים עם ממשלת ישראל בתקופת ממשלות נתניהו והיעדר תהליך מדיני אפקטיבי.

שיתוף הפעולה הביטחוני ההדוק מוצא את ביטויו בלחימה בתשתית הארגונים הפלסטיניים המעורבים בטרור, בדגש על חמאס והג'יהאד האסלאמי. שיתוף פעולה זה, מעבר להיותו ביטוי למדיניותו הבסיסית של עבאס המתנגדת לשימוש בטרור, משרת את האינטרסים של ממשלת הרש"פ ושל הארגון המרכזי בה – פת"ח – הרואים בחמאס איום פוליטי מרכזי לשלטונם, ולפיכך הפעולות לחיסול התשתית הארגונית, ההסברתית והפיננסית שלו משרתות גם אותם. שיתוף הפעולה עם ישראל מתבטא בחילופי מודיעין ובחלוקת עבודה גם בפעולות סיכול. שני הצדדים מבצעים מעצרים לסיכול פיגועים ופועלים, כאמור, נגד התשתיות הארגוניות, הפיננסיות וההסברתיות של ארגוני הטרור.

במקרים רבים, כוחות ישראל נכנסים לשטחי A כדי לבצע מעצרים שם, משום אי-רצון להעביר לפלסטינים מודיעין שעלול לחשוף מקורות. צה"ל ביקש בהזדמנויות שונות להגיע להסכם עם הצד הפלסטיני, לפיו הצבא יימנע מחדירה לשטחי A מסוימים, שההערכה הייתה שהם נמצאים תחת שליטה טובה של כוחות הביטחון הפלסטיניים. אולם הפלסטינים סירבו להגיע להסכם כזה כל עוד

33. רוב המעברים, למעט ב'עוטף ירושלים', מופעלים על ידי רשות המעברים היבשתיים במשרד הביטחון.

אינו חל על כל שטחי A, משום שבראיתם, ההסכם שביקש להשיג צה"ל מעניק לגיטימציה להפרת 'הסכם הביניים' על ידי חדירות ישראליות לשטחי A אחרים. נראה, כי למרות הכל, נוח לרש"פ המצב בו ישראל עושה את הנדרש לפגיעה בארגוני הטרור ולסיכול פיגועים גם באזור A. למעשה, מנגנוני הביטחון הפלסטיניים משתפים פעולה עם חדירות אלו של צה"ל על ידי הימנעות מחיכוכים עם הכוחות החודרים.

שיתוף הפעולה הביטחוני הישראלי-פלסטיני צלח מבחן חשוב כאשר פרצה 'אינתיפאדת היחידים' באוקטובר 2015. לפרק זמן קצר הרש"פ היססה בתגובתה, משום הקושי להתנגד למה שנתפס כהתקוממות עממית הצומחת מהשטח, במיוחד כאשר ההתבטאויות בצד הישראלי הותירו רושם שישראל נוקטת מדיניות של חיסולים גם במקרים שלא חייבו זאת. הרש"פ התעשתה, ומאז היא משתפת פעולה עם ישראל הן במודיעין והן בפעולות שנועדו להניא מפגעים פוטנציאליים ממימוש כוונותיהם, על ידי הידברות עם משפחותיהם וצעדים נוספים.

כאמור, מאז קריסת מנגנון התיאום הביטחוני במהלך האינתיפאדה השנייה, מבוסס התיאום על המערכת האזרחית ועל דיאלוגים שוטפים בין גופי המודיעין של שני הצדדים ובין מפקדי צה"ל ומקביליהם הפלסטינים. עם זאת, ישנן עליות וירידות גם ברמת שיתוף הפעולה הביטחוני הזה, בהתאם למצב המדיני ולרמת החיכוך בין הצדדים. המשבר החמור ביותר היה ביולי 2017 סביב 'פרשת המגנומטרים' (הפיגוע של ערבים ישראלים בהר הבית וההצבה החד-צדדית של מגנומטרים בשערים למתחם). הרש"פ הפסיקה אז את ההידברות בין גופי המודיעין הפלסטיניים ובין מפקדי צה"ל בשטח, ורק באוקטובר 2017 חודש חלק גדול מהמגעים הביטחוניים. הפלסטינים גם מאיימים מעת לעת להפסיק את שיתוף הפעולה הביטחוני כתגובה לצעדים חד-צדדיים של ישראל. האיומים האחרונים מסוג זה היו סביב הכרת נשיא ארצות הברית, טראמפ, בירושלים כבירת ישראל (ב-6 בדצמבר 2017). בחלק ניכר מהמקרים, האיומים הם איומי סרק, מאחר ושיתוף הפעולה הביטחוני משרת, כאמור, גם את האינטרסים של הרש"פ, ובראש ובראשונה את אלה של היו"ר עבאס.

היישובים היהודיים והביטחון באיו"ש

חלק מתומכי 'מפעל ההתיישבות' טוענים שליישובים היהודיים באיו"ש תרומה מהותית לביטחון, על ידי הצגתם כמימוש עכשווי של רעיון ההגנה המרחבית, שהיה חלק מהותי מתפיסת ההגנה של צה"ל בשנותיה הראשונות של מדינת ישראל.

אלא שהתמונה באיו"ש שונה באופן מהותי: ליישובים היהודיים המבודדים מחוץ לגושי ההתיישבות, לרבות בבקעת הירדן, ולאלה הנמצאים בקרבת 'הקו הירוק', אין כל תרומה ביטחונית להתמודדות עם מתקפה אפשרית מבחוץ, והם יהוו נטל על כוחות צה"ל שיהיו נתונים במגננה.

במציאות הנוכחית, האתגר העיקרי אינו פלישת צבא זר, אלא התמודדות עם איומי טרור בתוך איו"ש. במצב זה, היישובים היהודיים המבודדים מהווים נטל ביטחוני בשגרת הביטחון השוטף, בשל הצורך להקצות את רוב הכוחות של אוגדת איו"ש לאבטחתם ולאבטחת צירי התנועה המובילים אליהם והתשתית המשרתת אותם. מעבר לכך, היישובים היהודיים המבודדים באיו"ש הם נטל ביטחוני, משום שהם יוצרים חיכוך מתמיד בין האוכלוסייה הפלסטינית לאוכלוסייה הישראלית. מצב זה מקל על מבצעי פיגועים, בשל המספר הרב של מטרות פוטנציאליות הנגישות למפגעים. היישובים היהודיים המבודדים גם פוגעים ביעילות 'גדר הביטחון', משום שקיומם מחייב תנועה בהיקפים גדולים בין שני צדדיה, דבר המקשה על פיקוח יעיל על העוברים את הגדר בנקודות המעבר המורשות.

ליישובים היהודיים המבודדים באיו"ש יש, עם זאת, תרומה ביטחונית, אם כי זוהי תרומה מוגבלת: הם יכולים לשמש בנקודות התארגנות ויציאה של כוחות צה"ל לפעולות ביטחון שוטף בשטחים הפלסטיניים, והם גם משמשים כאזורי פעולה של גורמי איסוף מודיעיניים.

הביטחון והמצב חברתי-כלכלי של הפלסטינים

הקשר בין ביטחון וכלכלה אינו חד-ערכי: מצב כלכלי טוב יחסית לא מנע התפרצויות אלימות בהיקף נרחב. הדוגמה הבולטת לכך היא האינתיפאדה השנייה, שפרצה כאשר המצב הכלכלי בשטחים היה טוב באופן יחסי. מה שהביא לפריצתה היו גורמים פוליטיים ופסיכולוגיים – משבר הציפיות בעקבות כישלון התהליך המדיני. מצד שני, מצב חברתי-כלכלי ירוד ותסכול הנובע ממנו תורמים להתגייסות לארגוני טרור או לביצוע פעולות טרור באופן עצמאי. מכאן, שאין לישראל עניין להוסיף לחצים כלכליים למניעים הפוליטיים, הדתיים והפסיכולוגיים הדוחפים פלסטינים לדרך הטרור. מסיבה זו, קהילת הביטחון הישראלית תומכת בדרך כלל בצעדים המשפרים את מצבם הכלכלי של הפלסטינים. לעיתים קיים מתח בין ביטחון ובין כלכלה, הנובע מכך שפעולות הנתפסות כנחוצות לביטחון, כמו הגבלת חופש תנועה של פלסטינים או בדיקות קפדניות של מטענים וסחורות, גובות מחיר כלכלי ניכר. איזון סביר בין הצרכים הביטחוני והכלכלי עשוי להקל על מתח זה.

פוטנציאל הפיגועים

למרות מאמץ מתמיד, בעיקר של חמאס, לארגן תאי מפגעים באיו"ש ובמזרח ירושלים ולהוציא לפועל פיגועים, פעילות הסיכולים המתמדת ('כיסוח הדשא'), על בסיס כיסוי מודיעיני טוב ושיתוף פעולה עם הרש"פ, מקשה על שיקום התשתית הממוסדת של הארגונים העוסקים בטרור, ולכן נמוך מספר ניסיונות הפיגועים 'הממוסדים' היוצאים לפועל באזורים אלה. עם זאת, התסכול והיעדר תקווה לפתרון מדיני משמרים את המוטיבציה בקרב הפלסטינים לבצע פיגועים.

בסוף 2015 החל גל פיגועי יחידים, שהיקפו נשאר מצומצם בזכות יכולתם של גופי הביטחון לפתח

אמצעי התרעה, סיכול וצמצום נפגעים, וייתכן גם בשל הימנעות ישראל מענישה קולקטיבית. גם ההצלחה המוגבלת של הפיגועים, לעומת המחיר הגבוה שהפלסטינים שילמו בגינם, פגעה במוטיבציה, אם כי תופעת הפיגועים לא נעלמה לחלוטין וכל פיגוע מוצלח מעודד פיגועי השראה נוספים. בנוסף לכך, השליטה הישראלית במעברים הבין-לאומיים, וכן שיתוף הפעולה ההדוק עם ירדן ומצרים, מסכלים סיוע חיצוני לבניית תשתית לפיגועים באיו"ש.

מספר הנפגעים הישראלים מפיגועי טרור נמצא במגמת ירידה מתמדת. המכשול הקרקעי מול רצועת עזה מונע חדירות של מפגעים משם, אם כי חמאס ממשיך לבנות מנהרות המגיעות לקו הגדר, שבמאמץ קטן אפשר יהיה להמשיכן לתוך שטח ישראל. בשנה האחרונה אותרו מספר מנהרות חודרות של הג'יהאד האסלאמי ושל חמאס, ואלו נהרסו בידי צה"ל.

מאז מבצע 'צוק איתן' בשנת 2014 ועד ל'תהלכות השיבה' ב-2018 שמר חמאס על הפסקת אש עם ישראל ולא שיגר רקטות לשטחה. ארגונים הנמצאים באופוזיציה לחמאס שיגרו לעיתים רקטות, בין השאר כדי להתגרות בחמאס, שמצידו פעל לסיכול שיגורים כאלה. בעקבות הכרזת הנשיא טראמפ על הכרתו בירושלים כבירת ישראל והעברת השגרירות האמריקאית לשם, החלו שיגורי רקטות מרצועת עזה לישראל, כולל של החמאס, וכן אורגנו הפרות הסדר ליד 'גדר הביטחון', שהובילו לנפגעים בצד הפלסטיני (217 הרוגים וכ-22,897 פצועים)³⁴.

איומים מדינתיים

אין כיום איומים מדינתיים על ישראל בחזית המזרחית ובחזית המערבית. שיתוף הפעולה הביטחוני עם ירדן איתן, ועם מצרים מתקיים שיתוף פעולה טוב, בעיקר בהתמודדות עם הגורמים הג'יהאדיסטיים בחצי האי סיני. הזירה המרכזית בפניה ניצבת ישראל בעת הזו היא בגזרה הצפונית – מול ניסיונות ההתבססות של איראן בסוריה והתגבשות מציאות חדשה באזור רמת הגולן על רקע הלחימה בין כוחות המשטר הסורי ובין המתנגדים לו, וכן נוכח האיום הפוטנציאלי מצד חיזבאללה, המגובה על ידי איראן.

להתפתחויות בזירה הפלסטינית יש השפעה על היחסים בין ישראל ובין המדינות הערביות השכנות, אך שיתוף הפעולה הביטחוני עם ירדן ועם מצרים רגיש פחות לאירועים אלה, משום שהוא נובע מאינטרסי ליבה של שתי המדינות. הסדר הסכסוך הישראלי-פלסטיני עשוי לסייע רבות לישראל להתמקד באתגר המרכזי הניצב בפניה כיום – הזירה הצפונית, על הנוכחות הגוברת של איראן בה – ולגבש ציר משותף עם מדינות ערב הפרגמטיות להתמודדות עם האיום האיראני.

34. נכון ל-18.10.2018 - <https://www.ochaopt.org/content/humanitarian-snapshot-casualties-context-demonstrations-and-hostilities-gaza-30-march-18>

התחום הכלכלי

הבסיס המשפטי למערכת הכלכלית הפלסטינית

התשתית המשפטית לכינונה של כלכלת הרש"פ נוסדה במסגרת 'פרוטוקול פריז' מאפריל 1994, שהיווה אחד הנספחים של הסכמי אוסלו. ההסכמים שהושגו בפריז התמקדו בשמונה תחומים עיקריים: מדיניות מכסים, סוגיות מוניטריות ופיננסיות, מיסוי ישיר ועקיף, שוק העבודה, חקלאות, תעשייה, תיירות וביטוח.

ההחלטה המרכזית במסגרת 'פרוטוקול פריז' הייתה הסדרת מעטפת המכס המשותפת, שהחלה להתקיים ב-1967, לאחר מלחמת ששת הימים. ההסדרה עוררה ביקורת, בעיקר בצד הפלסטיני, נוכח הפורמליזציה של הכללת הכלכלה הפלסטינית בתוך הכלכלה הישראלית. למרות זאת, ישנה הסכמה בצד הפלסטיני שכל עוד לא מושג הסכם קבע הכולל גבולות, מדובר בפתרון האפשרי המוצלח ביותר. כמו כן, הוחלט שהסחר הבין-לאומי של הרש"פ יתקיים דרך המעברים הישראליים וכי השקל הישראלי ישמש כמטבע הרשמי ברשות הפלסטינית. בנוסף, סוכם כי גביית המיסים והמכסים תתבצע על ידי ישראל, האמורה להעביר כספים אלה בחזרה לרש"פ. כן נקבעו הקלות על ניידות עובדים פלסטינים ומעבר סחורות מהרש"פ לישראל.

בהקשר הפיננסי-מוניטרי הוחלט על הקמת רשות מוניטרית פלסטינית (PMA) שתתפקד כבנק המרכזי של הרש"פ. הרשות אחראית מתוקף תפקידה על הפיקוח, הרגולציה והיישום של המדיניות המוניטרית הפלסטינית, ומשמשת כזרוע לייעוץ כלכלי לרש"פ. הרשות המוניטרית אחראית, בין היתר, לפיקוח על הבנקים ולמאגרי המט"ח של הרש"פ. נקבע כי הרשות תפעל בתיאום הדוק וקבוע עם בנק ישראל, בעיקר בשל העובדה שהשקל הישראלי נקבע כמטבע הרשמי של הרש"פ. כמו כן נקבע ב'פרוטוקול פריז' כי עובדים פלסטינים המועסקים בישראל יבוטחו במסגרת הביטוח הלאומי הישראלי לפי חוק הביטוח הלאומי, ויהיו זכאים לביטוח תאונות עבודה בישראל, לביטוח פשיטת רגל של מעסיקים, לתשלומי פנסיה ולחופשות לידה. עוד נקבע כי ישראל תנכה מדי חודש דמי ביטוח בריאות משכרם של העובדים הפלסטינים העובדים בשטחה ותעביר כספים אלה אחת לחודש לידי הרש"פ, האמורה להשקיע אותם בשירותים חברתיים ובשירותי בריאות עבור אותם עובדים. קיימת מחלוקת מתמשכת בין ישראל לרש"פ סביב היקף התשלומים שישראל אמורה להעביר לרשות. בפועל, חלק מהתשלומים אינם מועברים לרש"פ.

המצב הכלכלי של הרש"פ

בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית, האוכלוסייה הפלסטינית מעבר ל'קו הירוק' עמדה בסוף שנת 2016 על קרוב ל-4.9 מיליון נפש, מהם קרוב לשלושה מיליון באיו"ש (כולל מזרח ירושלים) וכ-1.9 מיליון בעזה. שיעור הגידול השנתי של האוכלוסייה הפלסטינית נמצא במגמת התמתנות בשנים האחרונות – ירידה מ-3.2% בשנת 1998 ל-2.9% בשנת 2016.

מצבם הכלכלי של הפלסטינים באיו"ש טוב בהרבה מאשר ברצועת עזה. התמ"ג הפלסטיני לנפש באיו"ש כפול מזה שברצועה (ראה לוח 3). הדבר מתבטא בעיקר בשיעור הצריכה הפרטית, בהשקעה המקומית הגולמית ובייצוא סחורות ושירותים. גם נתוני שוק העבודה מראים תמונה דומה: על אף ששיעור ההשתתפות בכוח העבודה דומה בשני האזורים, שיעור האבטלה (כולל אבטלת צעירים) ברצועת עזה הוא יותר מכפול מזה שבאיו"ש, והשכר הממוצע של הפלסטינים באיו"ש הוא יותר מכפול מזה שברצועה.

לוח 3: אינדיקטורים פלסטיניים כלכליים מרכזיים – איו"ש ורצועת עזה, 2016

ס"ב/ממוצע	רצועת עזה	איו"ש	
4,816.5	1,881.1	³⁵ 2,600	אוכלוסייה (באלפים)
2,957.2	1,851.4	³⁶ 3,727.2	תמ"ג לנפש (\$)
4.1%	7.7%	3.0%	צמיחת תמ"ג בשנת 2016
3,251.9	2,137.2	3,969.2	צריכה לנפש (\$)
843.4	912.9	798.7	צריכה ציבורית לנפש (\$)
2,408.5	1,224.3	3,170.5	צריכה פרטית לנפש (\$)
582.0	170.8	844.9	השקעה מקומית גולמית לנפש (\$)
45.8%	46.1%	45.6%	שיעור השתתפות בכוח העבודה
26.9%	41.7%	18.2%	שיעור אבטלה
41.7%	61.4%	29.8%	שיעור אבטלת צעירים (גילאי 15-24)
109.3	61.7	126	שכר יומי ממוצע (ש"ח)

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

שיעורי הצמיחה הפלסטינית באיו"ש וברצועת עזה מתבטאים בתנודתיות רבה לאורך עשרים השנים האחרונות. עשר השנים הראשונות שלאחר 'הסכמי אוסלו' התאפיינו בתנודתיות רבה, הן באיו"ש והן ברצועת עזה. בעשור האחרון התנודתיות ברצועה רבה וקיצונית יותר, בעוד שבאיו"ש יש צמיחה פלסטינית חיובית רציפה מאז שנת 2003, אם כי היא נמצאת במגמת ירידה. לפי תחזית הבנק העולמי, בשנים 2017 ו-2018 צפויה צמיחה של כ-3% ברש"פ.

35. לפי נתוני הלמ"ס הפלסטיני – 2,935,400 פלסטינים, כולל 265,000 פלסטינים במזרח ירושלים; עפ"י נתוני הלמ"ס הישראלי במזרח ירושלים מתגוררים כ-335,000 פלסטינים.

36. לפי מאגר המידע של ה-CIA, נכון לשנת 2014, התמ"ג לנפש במונחי שווי כוח הקנייה ברש"פ עמד על \$ 4,300.

ענפי הכלכלה המרכזיים באיו"ש התורמים לתוצר הם השירותים (19%), המסחר (19%) והתעשייה (14%). הענפים העיקריים ברצועת עזה מבחינת תרומתם לתוצר הם המינהל הציבורי והביטחון (29%), השירותים (25%) והמסחר (20%). קיים הבדל באופי התעסוקה בין איו"ש לרצועת עזה. בעזה מועסקים מעל למחצית העובדים בענף השירותים (הכולל גם את המגזר הציבורי), בעוד שבאיו"ש הם מהווים יותר מרבע. ענפי התעשייה והבינוי מעסיקים יחד כרבע מהעובדים הפלסטינים באיו"ש, לעומת כ-13% בלבד ברצועת עזה. בשאר הענפים אין הבדלים משמעותיים בין איו"ש לרצועה. כ-17% מהעובדים הפלסטינים באיו"ש מועסקים בישראל וביישובים היהודיים באיו"ש. עובדים מרצועת עזה אינם מועסקים בישראל מאז שנת 2006.

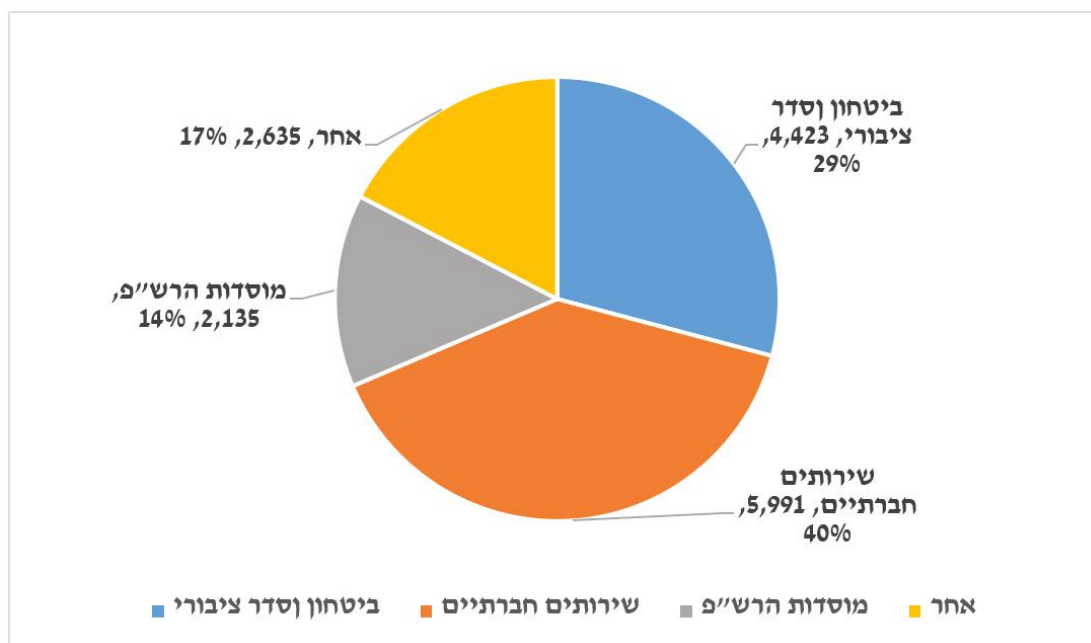
ענף השירותים ואחרים (הכולל גם את המגזר הציבורי) מהווה את הענף המרכזי, הן מבחינת תרומתו לתמ"ג והן מבחינת תרומתו לתעסוקה, גם באיו"ש וגם ברצועת עזה. התעסוקה בישראל תורמת תרומה דומה לתמ"ג ולתעסוקה גם יחד – סביב 12%. אם מתייחסים לאיו"ש בלבד, התעסוקה בישראל וביישובים היהודיים באיו"ש תורמת כ-15.7% מהתמ"ג וכ-17.0% מהתעסוקה.

ענף החקלאות מצוי בירידה דרסטית בשנים האחרונות, הן באיו"ש והן ברצועת עזה. ברצועה גם בולטת לרעה הירידה בענפי התעשייה והבינוי, על אף התאוששות שחלה בהם בשנה האחרונה. הענפים הבולטים בצמיחה מהירה, הן באיו"ש והן ברצועת עזה, הם ענף התחבורה והאחסנה וענפי השירותים. באיו"ש יש גידול משמעותי גם בענף התעשייה. ברצועה בולטים לטובה ענף המסחר וענף המידע והתקשורת.

תקציב הרש"פ

בשנת 2017 עמד תקציב הרש"פ על 15.2 מיליארד ש. 55% מהתקציב יועדו לתשלומי שכר לעובדי הרש"פ. 29% יועדו לביטחון וסדר ציבורי, 14% למוסדות הרש"פ ו-40% לשירותים חברתיים (חינוך, בריאות וכדומה). לפי נתוני הבנק העולמי, כ-67% מהתקציב מיועדים לאיו"ש והיתר לרצועת עזה. הכנסות הרש"פ מגיעות בעיקר ממיסי ייבוא ומע"ם (שלפי פרוטוקול פריז' אמורים להיגבות על ידי ישראל ולהיות מועברים על ידה לרש"פ), ממיסים מקומיים ומאגרות. עם זאת, המיסים והאגרות מכסים רק 67% מתקציב הרש"פ. את עיקר הגירעון במאזן ההכנסות-הוצאות מכסות המדינות התורמות (בעיקר מדינות ערב) ואת היתרה מממנת הרש"פ באמצעות הלוואות והנפקת שטרי חוב.

תרשים 3: פילוח הוצאות הרשות הפלסטינית – תקציב 2017



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

התמיכה הבין-לאומית ברש"פ

התמיכה הבין-לאומית בפיתוח איו"ש ורצועת עזה עלתה באופן חד בשנים 2005 ל-2009, ומאז היא נמצאת במגמת ירידה. בשנת 2015 ניכרה ירידה חדה בתמיכה של המדינות התורמות לפיתוח שני אזורים אלה – משיא של כ-2.3 מיליארד דולר בשנת 2009 לכ-1.3 מיליארד דולר בשנת 2015 (השיעור הנמוך ביותר מאז 2006).

היחסים הכלכליים בין ישראל לרש"פ

הייצוא הישראלי לרש"פ עלה בעשור האחרון ב-13.5%. לעומת זאת, הייבוא הישראלי מהרש"פ עלה באותה תקופה ב-57.1%. הייבוא מישראל והייצוא אליה משמעותיים מאוד לכלכלה הפלסטינית, אך משמעותיים הרבה פחות עבור ישראל. הייצוא מישראל לרש"פ היה בשנת 2016 4.1% בלבד מכלל הייצוא הישראלי, והייבוא מהרש"פ היה 1.5% בלבד מכלל הייבוא הישראלי באותה שנה. בהתאם לנתוני הלמ"ס הפלסטיני, הייצוא הפלסטיני לישראל מהווה 7% מהתמ"ג הפלסטיני, בעוד שהייבוא מישראל מהווה 40% מהתמ"ג של הרש"פ.

בחמש השנים האחרונות ישנה עלייה כמעט מתמדת במספר העובדים הפלסטינים בישראל. הדבר נובע הן מן הביקוש לעובדים במשק הישראלי והן מההשפעה המיטיבה שיש לתעסוקה בישראל על המצב הביטחוני. נכון לסוף שנת 2017, הועסקו בישראל וביישובים היהודיים שמעבר ל'קו הירוק' כ-105,000 פלסטינים בעלי היתרי עבודה ועוד כ-30,000-50,000 פלסטינים ללא היתרי עבודה.

(שב"חיים). הגידול במספר העובדים המועסקים בישראל משפיע באופן חיובי על הגידול בתוצר הפלסטיני באיו"ש. התרומה של תעסוקת פלסטינים בישראל לתוצר באיו"ש הגיעה בשנת 2017 לשיעורה הגבוה ביותר.

משקי הבית והשירותים האזרחיים הפלסטינים באיו"ש

ממוצע הנפשות במשק הבית הפלסטיני באיו"ש הוא 4.9. גיל הנישואין הממוצע לאישה פלסטינית עומד על 20.4. 81% מהמשפחות הפלסטיניות באיו"ש מתגוררות בבית שבבעלותן ו-9% מתגוררות בשכירות. ההוצאה הממוצעת לתצרוכת של משק בית פלסטיני עומדת על כ-5,600 ש"ח לחודש. 68% מההוצאה היא על מזון וביגוד, ו-23% על טלפון ותקשורת. ל-51% ממשקי הבית באיו"ש יש חיבור לאינטרנט, ל-48% יש מחשב נייד, ל-36% יש מחשב נייד ול-97.9% יש טלפון נייד. 13.9% ממשקי הבית הפלסטינים באיו"ש נמצאים מתחת לקו העוני הפלסטיני (2,470 ש"ח)³⁷. רק ל-33% מהפלסטינים מעל גיל 25 יש חשבון בנק ורק 3% מחזיקים בכרטיס אשראי. 16% בלבד מהנשים מחזיקות בחשבון בנק.

המערכות הציבוריות הפלסטיניות באיו"ש

במערכת החינוך ברש"פ למדו כ-693,165 תלמידים - 88% מהם עד כיתה י' ו-12% בגילאי תיכון. ברש"פ יש 2,194 בתי ספר, ש-1,740 מתוכם הינם ציבוריים. בנוסף, 78,731 ילדים למדו ב-1,148 גני ילדים, רובם מתוקצבים על ידי הרש"פ. במערכת הבריאות ברש"פ יש 3,607 מיטות (1.3 מיטות לאלף איש), 3,854 רופאים, 6,104 אחיות, 3,510 רוקחים ו-2,790 רופאי שיניים. ל-27% מהפלסטינים תושבי איו"ש אין ביטוח רפואי, ורק ל-45% יש ביטוח בריאות ממשלתי של הרש"פ.

מים וחשמל

ב'הצהרת העקרונות' מ-1993 הוסכם על שיתוף פעולה ישראלי-פלסטיני בתחומי המים והחשמל, כולל גיבוש תוכנית לפיתוח תשתיות מים וחשמל על ידי צוות מומחים משותף. בשנת 1994, לאחר חתימת 'פרוטוקול פריז', פרסם הבנק העולמי תוכנית לסיוע חירום לרש"פ. הנחת העבודה של התוכנית הייתה שיתקיים שיתוף פעולה בין ישראל לרש"פ בתחומי תשתיות, כמו חשמל ומים, בהתאם להסכמות הקודמות. לפיכך, הוחלט להקצות 108 מיליון דולר לשיפור התשתיות הפיזיות של הולכת החשמל ברש"פ במטרה להגביר את כמותו ואיכותו, תוך הפחתה של הפסדים טכניים וגניבת חשמל, שהיו באותה עת רבים. במקביל, הייתה הנחה שהשקעה בתשתית פיזית לבדה אינה מספיקה, וכי לצד זאת יש לנקוט צעדים לשיפור המסגרת המוסדית ולהכניס שינויים מבניים, פיננסיים וניהוליים ברשויות החשמל.

37. קו העוני הממוצע למשק בית בן שני מבוגרים ושלושה ילדים באיו"ש עמד ב-2017 על 2,470 ש"ח לחודש (\$671).
Main Findings of Living Standards in Palestine (Expenditure, Consumption and Poverty), 2017
<http://www.pcbs.gov.ps/Downloads/book2368.pdf?date=7-5-2018>

בעת החתימה על 'פרוטוקול פריז', ההנחה הייתה כי אספקת המים ברש"פ אינה עונה על הצרכים וכי ישנן בעיות חמורות הפוגעות באיכות המים, במיוחד בשל העובדה שמרבית שפכי הביוב זורמים באופן לא מתוכנן ולא מנוקז. נקבע אז כי המשך שאיבת המים ברצועת עזה עלול לפגוע באופן בלתי הפיך במאגרי המים התת-קרקעיים (איכות המים ברצועה כיום נמצאת במצב ירוד ביותר, ולפי הלמ"ס הפלסטיני, המסתמך על מספר דו"חות בין-לאומיים, יותר מ-97% מהמים המופקים מאקוויפר החוף אינם ראויים לצריכה של בני אדם לאור שאיבת יתר).

במסגרת הסכמי הביניים בין ישראל לרש"פ הוחלט על הקמת רשות מים פלסטינית. כן הוחלט כי הבנק העולמי יגבש תוכנית שמטרתה העיקרית הן: פיתוח תשתיות מים וקביעת מדיניות ברורה בתחום זה; הקמת שירותי ביוב ומים לרמאללה, כמודל לתשתיות דומות שיוקמו בערים אחרות; פיתוח מדיניות לטיפול בשפכים. לצורך זה הוקצו בשנת 1994 כעשרה מיליון דולר.

ועדת המים המשותפת (JWC) לישראל ולרש"פ פעלה מאז החתימה על 'הסכמי אוסלו' באופן רציף עד שנת 2010. פעילותה הופסקה לאור מחלוקות בין הצדדים, אך חודשה שוב בתחילת 2017, לאחר הסכם שנחתם בין מדינת ישראל לרש"פ. המחלוקת העיקרית הייתה סביב קידוחים בלתי חוקיים שבוצעו בעיקר בצפון איו"ש ובאקוויפר הצפוני. לפי ההערכות, נקדחו יותר מ-250 קידוחים לא מורשים, שסיפקו כעשרה מיליון מטר מעוקב לשנה. מקור נוסף למחלוקת היה הטיפול במי השפכים בתחום הרש"פ: חלקים מרכזיים ממי השפכים הפלסטיניים זרמו מערבה לשטח ישראל³⁸. בשנים בהן לא פעלה הוועדה המשותפת הוחלט באופן חד-צדדי על ידי ישראל על מספר פרויקטים שנועדו להקל על מצוקת המים של התושבים הפלסטינים באיו"ש. לדוגמה, כ-67 יישובים פלסטיניים, בהם התגוררו 120,000 איש, חוברו מאז שנת 2011 לתשתית המים.

לאחר השתלטות חמאס על רצועת עזה בשנת 2007, החלה ישראל להגביל באופן משמעותי מעבר של סחורות וטובין לרצועה וממנה. בין היתר הוחלט על צמצום אספקת החשמל והדלק לרצועה. השלטון ברצועת עזה אינו משלם את הנדרש לחברת החשמל הישראלית. בינואר 2017 פרץ משבר ברצועת עזה סביב מימון רכישת סולר. חתימת הסכם הפיוס בין ישראל לטורקיה (יוני 2016) אפשרה להקים תחנת כוח ברצועה במימון טורקי.

כיום, יש ברצועת עזה אספקת חשמל של בין ארבע לשמונה שעות ביממה (כתלות בעומס הצריכה). אספקת החשמל הנמוכה לרצועה יוצרת נזק משמעותי לכלכלה, לחקלאות, לתעשייה ולטכנולוגיה שם. ביוני 2017, הודיעה הרש"פ כי בכוונתה להפחית באופן משמעותי את מימון אספקת החשמל לרצועה, אך בינואר 2018 הודיעה כי תשוב לממן אותה.

38. ההסכם לחידוש פעילותה של ועדת המים המשותפת נחתם ב-31 בינואר 2017 בין הרש"פ ובין מתאם פעולות הממשלה בשטחים בנציגה של ישראל: http://www.cogat.mod.gov.il/he/Our_Activities/Pages/WaterAgreement25.1.17.aspx

התחום החברתי

רקע

האינתיפאדה הראשונה, שפרצה ב-1987, שמה קץ לעשרים שנה של אמונה כי השליטה בשטחים היא מצב בר-קיימא, שבחברה הישראלית ייווצר קונצנזוס להמשך ההישארות בהם, שהעולם לא יתנגד לכך התנגדות של ממש ושהפלסטינים ישלימו בליט ברירה עם המצב³⁹. גם רוב המהלכים המדיניים מצד אחד ופעולות הטרור הפלסטיני מצד שני לא הביאו איתם פתרון למצב, ואף החריפו את מצבם של הפלסטינים. האינתיפאדה הראשונה, אליה התלוו תהליכים כמו קריסת ברית המועצות, מלחמת המפרץ הראשונה והיחלשות מעמד אש"ף, הביאה את ההנהגות הפלסטינית והישראלית להבנה כי יש למצוא דרך לצאת מן המבוי הסתום והובילו אותן לפתוח במשא ומתן להסדר מדיני על בסיס הכרה הדדית, שמצא את ביטויו הבולט ב'הסכמי אוסלו' מ-1993. המגעים ההדדיים שבאו בעקבות זאת נמשכו במקביל לטרור שליווה אותם גם לאחר חילופי ממשלים, הן בישראל והן ברש"פ.

כישלון המשא ומתן בקמפ דייוויד בשנת 2000 והאינתיפאדה השנייה שפרצה זמן קצר לאחר מכן גרמו לזעזוע עמוק בשני הצדדים ולירידה באמון ההדדי, עד כדי אובדן האמונה שניתן להשיג בעתיד הנראה לעין להסדר של 'שתי מדינות לשני העמים'. על רקע זה, העמיקה האחיזה הישראלית בשטחים והואצו תופעות של 'סיפוח דה-פקטו' מצד אחד ושל הבנת הצורך בצעדי היפרדות מהפלסטינים מצד שני⁴⁰.

המאבק בין הישראלים לבין הפלסטינים אינו רק מאבק פוליטי, מאבק על שטחים או מאבק על שליטה; הוא מבטא עימות פנימי בתוך החברה הישראלית על הגדרת הזהות הקולקטיבית שלה, על דרכה, על הקשר שלה עם יהודי התפוצות, על יחסה לעמים אחרים ולעולם כולו, על מקומה במרחב, ולמעשה על זהותה ועל סמליה. 'חוק הלאום'⁴¹, שחוקק בשנת 2018, בא להכפיף את זהותה הדמוקרטית של מדינת ישראל לזהות כמדינה יהודית. הקושי לאורך תקופה ארוכה להגיע לנוסח מוסכם שלו בקרב חברות הקואליציה⁴², הוא דוגמה מובהקת לעימות פנימי זה.

חברות מגדירות את זהותן על ידי התייחסות אל 'האחר', ובמקרה של ישראל 'האחר' הם הפלסטינים. אופציית שתי המדינות אפשרה להפריד טריטוריאלית ופיזית בין ישראל ובין 'האחר' הפלסטיני, אבל כשאופציה זו קרסה והציבור שחי בין הירדן לים כולל כמעט מספר זהה של יהודים ופלסטינים, נוצר צורך למצוא מנגנון אחר שיבדיל בין שני העמים. המכניזם שנמצא הוא הזהות האתנו-לאומית. קרי, המפריד 'בינינו' ל'בינם' אינו טריטוריה, אלא ההשתייכות לשני עמים שונים.

39. פרוטוקולים של ישיבות הממשלה מיד לאחר מלחמת ששת הימים, שהתפרסמו לאחרונה, חושפים הלך רוח זה בבירור. ראה: עופר אדרת, "במוקדם או במאוחר ישאלו: מה אנחנו עושים עם הערבים?", הארץ, 18 במאי 2017, <https://www.haaretz.co.il/>, 1.4104226. news/50years/.premium-MAGAZINE-

40. ראה תוכנית מפקדים למען ביטחון ישראל – ביטחון תחילה (יוני 2016).

41. חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי.

42. "בעקבות הביקורת בקואליציה: מפלגת כולנו מקדמת נוסח מתון לחוק הלאום", הארץ, 19 בדצמבר 2017, <https://www.haaretz.co.il/news/politi/.premium-1.4730624>.

על רקע זה נחלש המרכיב הישראלי בחברה הישראלית, המשותף ליהודים ולערבים אזרחי ישראל, והתחזק מאוד המרכיב היהודי, המבדיל בין יהודים ללא יהודים. אם בעבר רוב הישראלים ראו עצמם, בראש וראשונה, 'ישראלים', מאז תחילת המאה ה-21 רובם מגדירים עצמם 'יהודים'.

סקר של מכון 'פיו', שנערך בשנת 2015, מצא כי אחוז הישראלים שמגדירים עצמם כ'קודם כל יהודים' הוא 46%, לעומת 35% שמזהים כ'קודם כל ישראלים'⁴³. בסיס הזהות הלאומי-פוליטי של ההשתייכות לקולקטיב הוחלף בבסיס לאומי-אתני.

הדתה וגזענות

השינוי שתואר לעיל חיזק שני תהליכים בחברה הישראלית: ראשית, מכיוון ש'יהודיות' כוללת, בה בעת, גם אתניות וגם דתיות, התחזק המרכיב הדתי בזהות הקולקטיבית הישראלית. מכאן נובעים תהליכי ההדתה המואצים שהתפתחו מאז ראשית המאה הנוכחית; שנית, מכיוון שלקולקטיב הישראלי שייכים יהודים בלבד, אזרחי ישראל הערבים אינם מהווים חלק ממנו; להיפך, הם שייכים לקולקטיב הפלסטיני, שרובו מתגורר בשטחים אך גם מחוצה להם, ולכן נחשבים אוטומטית לאויבי ישראל. זו הסיבה להחרפה שחלה מאז האינתיפאדה השנייה ביחס של יהודים ישראלים לערביי ישראל, כולל גילויי איבה, אפליה ואפילו גזענות. כך, דו"ח שהוגש לכנסת על ידי המטה למאבק בגזענות בישראל (2014), המתבסס על דיווחים בתקשורת מ-1 במרס 2013 עד 28 בפברואר 2014, מצא כי אחוז אירועי הגזענות נגד ערבים עלה באותה תקופה מ-54% ל-72%⁴⁴.

אצל ערביי ישראל התרחש תהליך מקביל של הדתה והתחזק הבסיס הדתי באשכול הזהות הקולקטיבית. אפשר לראות זאת בריבוי מספר המסגדים החדשים שנבנו ביישובים הערביים, בעליית משקלה של התנועה האסלאמית ובריבוי מספר הסטודנטיות הערביות המכסות את ראשיהן בחיג'אב בהשוואה לעבר (אם כי החיג'אב מבטא לעיתים אקט של הזדהות לאומית ולא בהכרח דתית). מחקר של פרופ' סמי סמוחה⁴⁵, שבחן את העמדות ואת מגמות השינוי שלהן בקרב האזרחים הערבים והיהודים בישראל כלפי המדינה ואלה כלפי אלה, מצא כי שיעור הערבים השוללים את זכות הקיום של מדינת ישראל עלה משמעותית – מ-6.8% ב-1995 ל-24.5% ב-2012.

תרבות סֶפֶר

ישראל היא מדינה שלא כל גבולותיה מוסכמים, לא על ידי גורמים מבחוץ ולא על ידי החברה הישראלית עצמה. יש מחלוקת לאומית עמוקה על מעמדם, עתידם וגורלם של השטחים שנכבשו ב-1967, שמבחינה פוליטית וסוציולוגית הם אזורי ספר. לכן, אין פלא שבשטחים אלה התפתחה תרבות של חברת סֶפֶר. בדומה למדינות סֶפֶר אחרות ('המערב הפרוע' בארצות הברית הוא דוגמה ציורית לכך), אין באזורים כאלה נוכחות ברורה וחד-משמעית של השלטון המרכזי, שלטון החוק שם חלש, האווירה היא של 'כל דאליס גבר' ונוצרות במקום קבוצות העושות דין לעצמן. ואכן, השתלטות על קרקעות בשטחים שנוספו לישראל ב-1967 היא עניין שבשגרה, אכיפת החוק היא

43. הסקר נערך באמצעות ראיונות פנים אל פנים בקרב 5,601 ישראלים בוגרים בין אוקטובר 2014 למאי 2015. <https://www..ynet.co.il/articles/0,7340,L-4774790,00.html>

44. "דו"ח: עלייה באחוז אירועי הגזענות נגד ערבים", וואלה, 21 במרס 2014, <https://news.walla.co.il/item/2731208>.

45. "לא שוברים את הכלים. מדד יחסי יהודים-ערבים בישראל", 2012, <https://www.idi.org.il/books/5695>.

חלקית בלבד ועבריינים כמעט אינם עומדים לדין. גופים האמורים לשמור על הסדר, כמו המשטרה והצבא, אינם מצליחים להפעיל את מרותם במלואה. לעומת מדינות אחרות, שהספך שלהן מרוחק מהמטרופולין, בישראל הוא נמצא 'מעבר לפינה', ולכן תרבות הספך חלחלה גם לתוך חברת האם.

אי-לגליזם

היעדר גבולות מוסכמים גרם להתחזקות תרבות האי-לגליזם, שהייתה קיימת בחברה הישראלית מאז השנים המעצבות שלה. אי-לגליזם פירושו התייחסות מסויגת לשלטון, לחוק, לתקנות ולסדר המחייב. החוק נתפס כהמלצה בלבד, ומי שמנסה להערים עליו ומוכיח ש'הוא לא פראיר' זוכה להערכה. תרבות זו אינה נתפסת כעבירה על החוק, אלא כמנגנון לגיטימי המאפיין, כאמור, את התרבות הישראלית מזה שנים רבות.

אם בעבר זה היה צורך קיומי 'לסדר את הגויים', בפלמ"ח זה היה 'לסחוב תרנגולות בשביל החברה'. לאחר הקמת המדינה זה נעשה למען המפלגה, ובעידן הניאו-ליברלי – כחלק מהמיתוס 'לעשות לבית'. תרבות האי-לגליזם התפשטה מאוד, התרחבה והעמיקה בתהליך ההתנחלות, הן על ידי קבוצות חוץ-פרלמנטריות והן על ידי מפלגות. תרבות הספך טיפחה זאת עוד יותר, במיוחד כשהדבר נעשה על ידי גופים ממסדיים ושלטוניים. למעשה, ממשלות ישראל סייעו ומסייעות בדרכים שונות להכשרת מאחזים לא חוקיים באיו"ש. מדובר באנומליה שבמסגרתה מסייעת הממשלה, באופן ישיר או עקיף, למאחזים אלה באמצעות בניית תשתיות, כגון כבישי גישה, קווי מים, חשמל וכדומה, וכוחות הביטחון של ישראל שומרים עליהם ומוודאים את ביטחונם של תושביהם, על אף היותם פורעי חוק.⁴⁶

תופעות האי-לגליזם בשטחים חדרו בנקל לישראל גופא והחריפו את המצב גם בתוכה. ניתן להניח שתרבות האי-לגליזם תרמה גם להעמקת תופעת השחיתות במדינה, אם כי אין מחקר המראה על קיומו של קשר סיבתי ישיר כזה. מכל מקום, רמת השחיתות בישראל גבוהה יחסית, והמדינה נמצאת בשליש התחתון בין מדינות OECD במדדי השחיתות – במקום ה-22 מתוך 34, לפי נתוני שנת 2016 של מדד השחיתות העולמי.⁴⁷

פגיעה בדמוקרטיה

יש עדויות רבות לכך שהתמשכות הסכסוך, החזקת השטחים והפעלת אלימות כעניין של שגרה גרמו לא רק להגברת האלימות כלפי זרים,⁴⁸ אלא גם להגברת האלימות בין קבוצות ובין בודדים בתוך החברה הישראלית עצמה. על אף הקושי להוכיח טענה זאת באופן אמפירי, אי אפשר להתעלם מביטויים של אלימות גוברת במקומות שבעבר היא לא הייתה נהוגה, כמו כלפי מורים או רופאים, שלא לדבר על מלחמות של כנופיות פשע בחוצות הערים.

46. לפי החלטת היועץ המשפטי לממשלה דאז, אליקים רובינשטיין, צה"ל מציב שומרים גם על המאחזים הלא חוקיים. עמוס הראל "המאחזים: שרי הממשלה מצפצפים על היועץ". הארץ, 12 בנובמבר 2003 <https://news.walla.co.il/item/464623>

47. "מדד השחיתות העולמי: שיפור קל במצבה של ישראל", 25 בינואר 2017, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4912537,00.html>

48. בדצמבר 2010 נכתב במעריב כי במוקד סיוע לעובדים זרים מדווחים על עלייה דרמטית בגילויי השנאה והאלימות כלפי מבקשי המקלט ומהגרי העבודה: <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/191/577.html>

לעומת זאת, קל יותר להראות קשר בין המשך הסכסוך וההימצאות בשטחים ובין הפגיעה במערכת הדמוקרטית הישראלית. כבר ב-1967 היו מי שהזהירו כי הכיבוש יביא להחלשתה של הדמוקרטיה במדינת ישראל. פרופ' ישעיהו ליבוביץ' ויצחק בן-אהרון היו הבולטים שבהם. עם זאת, יש הגורסים כי טענה זאת נובעת מהטיה אידיאולוגית או מכוונות פוליטיות. אף על פי כן, קשה שלא להבחין בגילויים רבים המעידים שיש בה יותר מגרעין של אמת.

עוד בימי המלחמה הקרה טענו הוגים, כמו הארולד לאסוול (Lasswell) האמריקאי, כי מדינות הנמצאות במלחמה מתמדת יהפכו, בליט ברירה, ל'מדינות מבצר'. במצב של מלחמה מתמדת, מנגנונים דמוקרטיים, כמו הפרדת רשויות, מתרופפים, והזרוע המבצעת משתלטת על הזרוע המחוקקת. במצבי חירום יש פחות הקפדה על זכויות אדם ואזרח ועל הזכות להבעת דעה, במיוחד אם היא ביקורתית. במדינה הנמצאת במלחמה, החברה האזרחית נחנקת והמנגנון הממשלתי מעמיק את אחיזתו, מצמצם את פעילות הארגונים הוולונטריים ורואה באופוזיציה גורם עוין שיש להגביל את פעולתו. מאז שנת 2000, ובמיוחד בחמש השנים האחרונות, משמשת ישראל דוגמה להוכחת התיזה של לאסוול⁴⁹. כך, אנו עדים להתבטאויות של פוליטיקאים וליזמות חקיקה המבקשות להחליש את זכות הביקורת והבעת הדעה, ובכלל זה התבטאות של שרת המשפטים, איילת שקד, אחרי שבג"ץ פסל את התיקון לחוק ההסתננות, לפיה "בג"ץ רמס את הרשות המחוקקת". החרה החזיק אחריה חבר הכנסת יוגב שאמר כי: "התערבות בג"ץ היא פגיעה חמורה בעקרון הפרדת הרשויות ובדמוקרטיה בישראל"⁵⁰.

במישור החקיקתי עלה מחדש, וביתר שאת, הרעיון להוסיף 'פיסקת התגברות' לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. משמעות הרעיון היא הוספת מנגנון שיאפשר לכנסת לחוקק מחדש חוק 'עוקף בג"ץ', הגובר על חוק היסוד, ובכך מאפשר למעשה לבטל פסיקות של בג"ץ⁵¹. בנוסף לכך, ניכרת מגמה לצמצם את פעילות החברה האזרחית במדינת ישראל. הדבר מתבטא, בין השאר, בחוק העמותות⁵² (הצעת חוק שהוגשה לראשונה ב-2011 ונועדה להקשות על ארגוני שמאל לגייס תרומות) ובחקיקה המכוונת לארגונים מסוימים, כמו 'חוק V15', והגבלת קבלתם של מתנדבי השירות הלאומי לארגונים מסוימים בלבד, במסגרת התיקון לחוק השירות הלאומי⁵³.

49. ראה, למשל: ד"ר עמיר פוקס, "סיבוח חקיקת מושב החורף של הכנסת", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 19 במרס 2018, <https://www.idi.org.il/articles/22094>.

50. שאול אריאלי, "חמורו של משיח לובש פשיזם", הארץ, 21 באפריל 2017.

51. דר' עמיר פוקס, "פיסקת ההתגברות: פרצה בגדר", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 7 באוקטובר 2014, <https://www.idi.org.il/articles/4408>.

52. חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה (תיקון), התשע"ו-2016.

53. הצעת חוק שירות לאומי-אזרחי (תיקון - איסור מימון מדינה זרה), התשע"ז-2016 של חברי הכנסת אמיר אוחנה ודוד ביטן (3446/9); "מעקב חקיקה אנטי-דמוקרטית", האגודה לזכויות האזרח, נובמבר 2017, <https://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2017/11/anti-democratic-legislation1117.pdf>.

אין להתעלם מן העובדה שגל אנטי-דמוקרטי עובר גם על מדינות אחרות בעולם, שאינן נתונות במלחמה או מחזיקות בשטחים כבושים ושולטות בתושביהם. בהונגריה, פולין, הודו וטורקיה הפעילו מנהיגים אוטוריטריים מדיניות של דיכוי האופוזיציה וצמצום המערכת המשפטית, החלשת העיתונות ופגיעה בפעילים בארגוני החברה האזרחית, והם מטפחים שנאת זרים, רגשות לאומנות וקנאות דתית. תופעות אלו מבטאות תגובה מתגוננת של אוכלוסייה למשבר הכלכלי הקשה של שנות התשעים של המאה העשרים, לגלי ההגירה המוסלמית לאירופה (או הלטינית לארצות הברית) ולפגיעה שנפגעו שכבות רחבות של הציבור בתהליך הגלובליזציה. גורמים אלה רלוונטיים פחות למקרה הישראלי (למעט ההתייחסות למהגרים מחפשי המקלט). הדמוקרטיה הישראלית נפגעה, בראש ובראשונה, מן הסכסוך המתמשך עם הפלסטינים, ויותר מכך – מהתמשכות הכיבוש והשליטה בשטחים.

פגיעה בלגיטימיות השיטה הפוליטית

מחקר משווה של מדינות שהחזיקו בשטחים מבלי שהייתה הסכמה לאומית לגבי עתידם (כמו, למשל, בריטניה באירלנד, צרפת באלג'יריה), מגלה דפוס מעניין: בתקופה הראשונה התמקד השיח הציבורי בנושא מדיניות הממשלה. כשוויכוח זה לא הצליח להביא להכרעה לאומית לכאן או לכאן, הוא שינה את אופיו, עלה דרגה והתמקד בנושא אחר – בעצם הלגיטימיות של השיטה הפוליטית ובמעמד השלטון או האופוזיציה. השלטון, שלא הצליח להכניע את ציבור המתנגדים למדיניותו, החל לערער על לגיטימיות הביקורת כלפיו. מכיוון שהוא נהנה מרוב פרלמנטרי, הוא הפעיל את עריצות הרוב ובלם את מנגנוני הביקורת, את העיתונות החופשית, את קבוצות המחאה ואפילו את האופוזיציה הפרלמנטרית. בסופו של דבר, הוא גם החל לשנות את החוקים ואת כללי המשחק הדמוקרטיים.

כאשר החריף הוויכוח בישראל על ההתנתקות משטחי רצועת עזה, נשמעו התבטאויות כמו זו שטענה שההכרעה בכנסת על עתיד השטחים חייבת להתקבל רק על ידי חברי כנסת יהודים ולא ערבים, מכיוון שמדובר בשאלה לאומית. דעות דומות עשויות להישמע ביתר שאת בעתיד, אם וכאשר תעלה שאלת הנסיגה משטחים נוספים.

בכל הקשור לאקלים הדעות בישראל, סקרים ומחקרים מראים על עלייה מפורשת וקבועה בהתייחסות שלילית אל ערביי ישראל, על נכונות גוברת להגביל את מעמדם, לצמצם את זכויותיהם ולהתנות אותם בתנאים שונים. הדבר בולט במיוחד כשמדובר בעמדות של צעירים. סקרים שנערכו בקרב צעירים יהודים בישראל⁵⁴ מראים כי עמדותיהם הלאומניות הקצינו בשני העשורים האחרונים. רבים מהם סבורים שיש להגביל את זכות ההשתתפות של ערבים בשלטון ובכנסת, למנוע מהם להופיע בכלי התקשורת, להגביל את זכות הצבעה שלהם ואפילו לשלול אותה לחלוטין.

מחקר השוואתי של 'מכון מאקרו לכלכלה מדינית'⁵⁵ ערך מספר סקרים, מהם עולה כי התמיכה בקרב בני הנוער (גילאי 15-18) והצעירים (גילאי 24-21) היהודים בישראל בהגדרת היהדות כמטרה הלאומית החשובה ביותר עבור מדינת ישראל זינקה מ-18.1% בשנת 1998 ל-33.2% בשנת 2010. במקביל, נרשמה בשנים אלו ירידה בחשיבות המיוחסת לזהות הדמוקרטית של ישראל – מ-26.1% ל-14.3%. גם השאיפה שישראל תחיה בשלום עם המדינות השכנות ירדה משמעותית: מ-28.4% ל-18.2%. בתשובה לשאלה אם הם מאמינים באפשרות של דו-קיום יהודי-ערבי, השיבו 46% מבני הנוער ו-55% מהצעירים היהודים בשלילה, בהשוואה ל-25% בקרב הנשאלים הערבים (משתי קבוצות הגיל).

46% מהנשאלים היהודים אף ציינו כי יש לאסור על ערבים להיבחר לכנסת, וכמחציתם הביעו התנגדות להתגורר עם ערבים באותה שכונה. כאשר נשאלו אילו תחושות עולות בהם כשהם חושבים על ערבים, רוב המשיבים היהודים ענו תשובה ניטרלית: 54% אמרו שרגשותיהם "לא חיוביים ולא שליליים", ואולם התשובה השכיחה ביותר אחרי זה הייתה "שנאה" (25%) ולאחר מכן "פחד" (12%). שתי התשובות החיוביות (קרבה ואהדה) הגיעו לשיעור של 2.5% בלבד כל אחת. כאשר לסיכויי השלום עם הפלסטינים, כ-75% מהנשאלים היהודים השיבו כי אינם מאמינים שמשא ומתן יוביל לשלום, ורובם העדיפו את המשך המצב הקיים⁵⁶.

'חוק ההדחה'⁵⁷, שאושר סופית בכנסת ביולי 2016 בתמיכת ראש הממשלה, קובע כי הכנסת תהיה רשאית, ברוב של תשעים מחבריה, להפסיק את חברותו של חבר כנסת מכהן במקרה שהוא מעודד טרור או הסתה לאלימות – דבר שייקבע על ידי ועדת הכנסת. הצעת החוק עוררה מחאה רבה בקרב חברי האופוזיציה, שטענו כי מדובר בחוק גזעני נגד האוכלוסייה הערבית⁵⁸. מהלכים נוספים של הממשלה ונציגיה בכנסת נועדו להציג ארגוני זכויות אזרח למיניהם, או את 'הקרן החדשה לישראל', כמי שמבקשים במתכוון לפגוע בישראל, לתייג אותם כאויבי המדינה, להגביל אותם בפעולתם ולצמצם את יכולתם לגייס כספים. במקרה של הארגון 'שוברים שתיקה' אף נעשה ניסיון לגייס את המערכת המשפטית נגד ארגון שהוא במהותו וולונטרי. הצגת מי שחולק על מדיניות הממשלה לא כיריב פוליטי אלא כאויב העם, הפכה בשנים האחרונות לנפוצה יותר ויותר אצל נציגי הממשלה.

מחקרים רבים על סכסוכים מתמשכים מראים כי בכולם מתפתחת מערכת דומה של ערכים, דעות, תפיסות ואמונות. בין אלה בולטת התפיסה שהאויב הוא שחור משחור ואילו אנו צחים, נקיים, צודקים והגונים, שהמלחמה לעולם נובעת מן הצד השני, ואילו אנו רק פסיביים, מגיבים ומתגוננים. מחקרים על החברה הישראלית מצאו תופעות כאלו גם בה. הם מגלים שלמרות המלחמות שישראל ניצבה בפניהן מאז הקמתה, לא הייתה מעולם דמוניזציה כה חריפה של האויב כפי שהיא קיימת באחרונה.

55. אור קשתי, הארץ, 31 במרץ 2011, <https://www.haaretz.co.il/news/education/1.1169517>
56. "גם וגם: סתירה בזהות בקרב צעירים בישראל", מאקרו, המרכז לכלכלה מדינית, 2010, <http://www.macro.org.il/images/upload/items/80046081043843.pdf>
57. חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 44); חוק הכנסת (תיקון מס' 43), התשע"ו-2016.
58. "לאחר מהומה וללא דיון: חוק ההדחה אושר סופית", <http://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press200716-0018.aspx>

מצב דומה חל גם על השנאה כלפי הערבים, המטופחת בשנים האחרונות במערכות השונות של החברה הישראלית. כל אלה מחזקים את הקסנופוביה והאתנוצנטריות לא רק כלפי ערבים, אלא כלפי 'הגויים' בכלל.

המתח בין הפוליטיקאים לדרג המקצועי

היעדר הכרעה מדינית לגבי עתיד איו"ש הביא לתופעה נוספת – העמקת השסע בין הפוליטיקאים, הפועלים בהשפעת תפיסות עולם ואידיאולוגיות, דתיות ופוליטיות, ובין הדרג המקצועי בשירות המדינה, הפועל משיקולים מקצועיים. דוגמה לכך הם היחסים בין הפוליטיקאים ובין הדיפלומטים אנשי משרד החוץ, החשים תסכול נוכח חוסר התחשבות של הדרג הפוליטי בהם והתעלמות מרבות מחוות דעתם המקצועיות, מה שגורם למורל נמוך ולתחושה שמשרד החוץ איבד את יכולת ההשפעה על מקבלי ההחלטות הלאומיות.

מאבק מחריף והולך מנהלים בשנים האחרונות שרים בממשלה וח"כים מהקואליציה גם נגד המערכת המשפטית, ובמיוחד נגד בית המשפט העליון, כמו גם נגד מנגנון הייעוץ המשפטי לממשלה. גם כאן עומדים אלה מול אלה גישה מקצועית מסורתית מול לחצים פוליטיים, שמעדיפים לראות את בתי המשפט משקפים את יחסי הכוחות הפוליטיים, העדתיים או הדתיים, על חשבון הבסיס המקצועי, כפי שהיה נהוג ברוח המסורת הבריטית שעיצבה את מוסדות המשפט בישראל⁵⁹.

הלחץ השלטוני והניסיון לכפוף את השיקולים המקצועיים לאינטרסים הפוליטיים והאידיאולוגיים של השלטון לא נחסך גם מהמשטרה, מבקר המדינה וגופים ממלכתיים אחרים⁶⁰. דוגמאות לכך הם הניסיונות לשנות את אופי הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה ולהוסיף מינויים פוליטיים בצמרת המשרדים.

בחברה שסועה כמו החברה הישראלית קשה לשמר מסורת של כיבוד הדדי של האחר, להגן על זכויות המיעוט או להבין שדמוקרטיה פירושה כיבוד הפלורליזם, עידוד חילוקי דעות והימנעות מכפייה מכל מין שהוא. בחברה שבה מתנהל ויכוח בסיסי על הגדרת הזהות הקולקטיבית, יש סכנה שמי שמתנגד לעמדות הרוב ייחשב לא ליריב אלא לאויב, שמותר לרסן אותו ולהשתיקו גם באמצעים אלימים. מסיבה זו מובן מדוע המתח בין הדרג המקצועי ובין הפוליטיקאים חמור במיוחד בגוף שקרבתו לנושא השטחים והכיבוש גבוהה במיוחד – צה"ל. דוגמה הממחישה מתח זה ניתנה בתחילת האינתיפאדה הראשונה: ראש אמ"ן דאז, אלוף אמנון ליפקין-שחק, הציג בפני הממשלה את חוות דעתו המקצועית, לפיה מי שעומד מאחורי המתקוממים הוא אש"ף. בתגובה הוא זכה לגל של ביקורות חריפות בממשלה ובכנסת, והיו אף שתבעו לפטרו בנימוק שחרג מסמכותו והביע עמדה

59. באוגוסט 2015 קבע חבר הכנסת יוגב בעמוד הפייסבוק שלו: "שופט בית המשפט העליון עוזי פוגלמן, בפסק דינו מהיום שעייב הרס בתי מחבלים רוצחים, שם את עצמו בצד של האויב. על זכויות רוצחים הוא מגן, ובכך מונע ענישה מרתיעה ומסכן חיים". שאול אריאלי, "שופטים על הכוונת", הארץ, 2 בדצמבר 2015, 1.2790096-premium-1.2790096, <https://www.haaretz.co.il/opinions/premium-1.2790096>.
60. שאול אריאלי, "הציבור חייב להגן על שומרי הסף שלו", הארץ, 21 בפברואר 2018, <https://www.haaretz.co.il/opinions/premium-1.5841425>.

פוליטית. באותם ימים ישראל לא הכירה באש"ף, ועצם אזכורו היה אסור, והפוליטיקאים פירשו את דבריו של ראש אמ"ן כמהלך פוליטי, בעוד שהוא נהג כפי שגורם מקצועי אמור לנהוג והביע עמדה מקצועית ותו לא.

תקלות מסוג זה חזרו והופיעו מאז האינתיפאדה הראשונה, וביתר שאת מאז האינתיפאדה השנייה, וחיוכנים על רקע הפער בין התפיסה המקצועית של הקצונה הבכירה ובין העמדות הפוליטיות של חברי ממשלה וכנסת חזרו ונשנו. כך, למשל, המלצות הצבא והמינהל האזרחי לפתח את קלקיליה כדי לחזק את הפלסטינים המתונים נדחו על ידי הממשלה בלחץ הישראלים המתגוררים באיו"ש.

דוגמה נוספת היא התייחסותו של שר הביטחון, אביגדור ליברמן, למצב ברצועת עזה, לפיה אין בה משבר הומניטרי. זאת, בניגוד לתפיסת מערכת הביטחון ודברים מפורשים שאמרו בתקופה האחרונה קצינים בכירים בצה"ל, ובכללם הרמטכ"ל גדי איזנקוט, אשר הזהיר כי הרצועה נמצאת על סף קריסה בשל המשבר ההומניטרי המחריף בה⁶¹. זכורה גם הסערה הפוליטית סביב דבריו של סגן הרמטכ"ל דאז, יאיר גולן, בנאומו בערב יום השואה בשנת 2016, כי "מפחיד לזהות בקרבנו תהליכים מעוררי חלחלה [כמו אלה] שהתרחשו בגרמניה לפני שבעים שמונים שנה"⁶².

האירוע הבולט שהביא את היחסים בין הדרג המקצועי ובין הפוליטיקאים לכלל משבר היה פרשת החייל אלאור אזריה, שהואשם בהריגת מחבל מנוטרל. במקרה זה עמד הפיקוד הצבאי הבכיר, כולל שר הביטחון משה יעלון, מאחורי עקרונות רוח צה"ל והחוק הצבאי. לעומתם, רבים בדרג המדיני, כולל ראש הממשלה נתניהו, חבר הכנסת אביגדור ליברמן (לימים שר הביטחון) ולא מעט חברי כנסת, תמכו בעמדות 'הרחוב', לפיהן 'הבא להורגך השכם להורגו'. הפרשה הגיעה עד כדי התפטרותו/פיטוריו של שר הביטחון יעלון והטחת האשמות בנשיא המדינה, ראובן (רובי) ריבלין, שהתנגד לחון את החייל המורשע, כבוגד. הקרע העמוק בין הדרג המדיני ובין הממסד הביטחוני והצבאי גרם לפגיעה קשה במעמדו של צה"ל כגוף ממלכתי ויצר אווירת משבר, שגרמה, בין השאר, לקצינים לבטא חרדה לשלטון החוק ולדמוקרטיה.

אין ספק כי המשך ההחזקה בשטחי איו"ש פוגע במערכת הערכים, הנורמות והמוסר של החברה הישראלית בכללותה. קשה למדוד אמפירית את השפעת הכיבוש המתמשך על מגמה זו, אם כי יש להניח שהיא קיימת. המושג 'כיבוש נאור' נכנס ללקסיקון השיח הישראלי, בבחינת 'מכבסת מלים' שנועדה להחליש את הרגישות מפני עצם הכיבוש. במקביל צצה גישה שטענה כי אין מדובר בכיבוש כלל, שכן "עם אינו יכול להיות כובש בארצו". ככלל, ההנהגה הפוליטית נקטה טכניקות שונות, שנועדו להעלים את הכיבוש מעיני הציבור. התקשורת ממחישה מגמה זאת היטב: מידת הסיקור של הנעשה בשטחים ירדה, ואילו עיתונאים המתארים את סבלם היומיומי של הפלסטינים מוקעים כאויבי המדינה. טכניקה נוספת היא השימוש בקביעה 'צה"ל הוא הצבא המוסרי ביותר

61. עמירה הס, "ליברמן סותר את עמדת הרמטכ"ל: אין שום משבר הומניטרי בעזה", הארץ, 5 בפברואר 2018, <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.5790266>

62. <https://www.vediot.co.il/articles/o,7340,L-4799558,oo.html> ידיעות אחרונות 5.5.2016

בעולם, קביעה שאין לה, ואולי לא יכול להיות לה, בסיס אמפירי. אין זה מפתיע שכאשר חיילים מוסרים עדות על פגיעה בפלסטינים בשטחים ועל מעשים בלתי חוקיים אחרים שראו, או אפילו עשו בעצמם, צה"ל מוכן לבדוק את הדברים, בעוד שפוליטיקאים מייחסים להם כוונות פוליטיות ומוקיעים אותם כ'בוגדים', המסייעים בכוונה תחילה לאויבי המדינה.

כל התופעות שנמנו לעיל, שהתרחשו בשני העשורים האחרונים, ובמיוחד בעשור האחרון, עלולות להחריף בשנים הקרובות, במיוחד אם יתממש תהליך הסיפוח. זאת, מכיוון שקשה להניח שייווצר קונצנזוס לאומי סביב סיפוח, וסביר, לפיכך, להניח שהמתח הפנימי בנושאים אלה רק ילך ויחריף.

ערביי ישראל

רקע

נושא האזרחים הערבים במדינת ישראל מהווה סוגיה אסטרטגית, הן כיום והן בראייה ארוכת טווח. רקמת היחסים בין המיעוט הערבי ובין המדינה הינה עדינה ושבירה, מאז הפכו הערבים, תוך תקופה קצרה בשנת 1948, מרוב למיעוט, הנמצא 'בין הפטיש לסדן' (בין מוצאם ודתם לבין אזרחותם הישראלית) ונבחן כל העת במבחן של נאמנות על ידי החברה היהודית בישראל.

המושג ערביי ישראל כולל בתוכו את כל בני הלאום הערבי – מוסלמים ונוצרים אזרחי ישראל – החיים ומתגוררים בתחומי 'הקו הירוק'. על פי נתוני הלמ"ס, בסוף שנת 2017 חיו בישראל 1,827,000 ערבים, המהווים 20.7% מאוכלוסיית המדינה, מתוכם 1,524,000 מוסלמים.⁶³

בין המיעוטים החיים במדינת ישראל ראוי להזכיר שלוש קבוצות נוספות:

- **דרוזים** – ערבים לפי מוצאם, שפתם ותרבותם, אך לא מוסלמים (גם לא בראיית האסלאם), ומאז שנות החמישים של המאה העשרים נבדלים מהקבוצה הערבית במדינת ישראל.
- **צ'רקסים** – מוסלמים, אך לא ערבים.
- **בדואים** (בעיקר בנגב) – שהם תת-קבוצה של המיעוט הערבי-מוסלמי.

זרמים בקרב ערביי ישראל

ערביי ישראל אינם מקשה אחת, וניתן להצביע על שלושה זרמים עיקריים בתוכם:

- **הזרם המרכזי** – מקבל את קיומה של מדינת ישראל לצד מדינה פלסטינית וחותר, בדרך כלל, להשתלבות אזרחית בחיי המדינה. בין הגופים הפוליטיים הדוגלים בקו זה ניתן למנות את: חד"ש/רק"ח (על פי מצעה ההיסטורי ועמדותיה הבסיסיות), וכן אישים ערבים, פוליטיים ואחרים, כולל כאלה המשתייכים למפלגות ציוניות ומעורבים במערכת האזרחית במדינת ישראל.

63. המספרים הרשמיים כוללים את 300,000 ערביי מזרח ירושלים. הדרוזים מונים 130,000 נפש, הנוצרים 155,000 נפש. הבדואים (שהם חלק מהמניין המוסלמי) בנגב מונים 230,000 נפש ובגליל – 50,000 נפש.

- כל זאת, לצד דבקות בלאומיותם הפלסטינית. הקמת 'הרשימה הערבית המשותפת' חיברה וקרבה בין העמדות הפוליטיות של מרכיביה השונים, כולל של רק"ח, שמזכירה כיום בפומבי, פחות מבעבר, את המשפט 'מדינה יהודית לצד מדינה פלסטינית'.
- **הזרם הדתי-פונדמנטליסטי** – כולל את התנועה האסלאמית על שני פלגיה (הצפוני והדרומי) ואת הקבוצות הג'יהאדיסטיות והסלפיות. זרם זה דוגל, אידיאולוגית, במדינה כלל-אסלאמית, אך קיימים בתוכו הבדלים גדולים בראיית אופן היישום של חזון זה, בעיקר בין שני פלגי התנועה האסלאמית.
 - **הזרם הרדיקלי** – זרם שמסגרותיו לבשו ופשטו צורה במהלך שנותיה של מדינת ישראל. מטרתו הפוליטית המרכזית היא מדינה אחת, חילונית-דמוקרטית, או בלשון המקובלת כיום – 'מדינת כל אזרחיה'. זרם זה יצר במהלך השנים מסגרות פוליטיות שונות, כמו 'הרשימה המתקדמת' (של מחמד מיעארי) ובל"ד, וכן תנועות חוץ-פרלמנטריות, כמו 'אל-ארד', 'בני הכפר', 'אל-נהדה' ואחרות. המשותף לשני הזרמים האחרונים הוא אי-השלמה עם עצם קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית.

רבדים בחברה הערבית בישראל

ניתן להבחין בשלושה רבדים בחברה הערבית בישראל:

- **הרובד הפוליטי** (הממסד של ערביי ישראל) – כולל את מוסדות ההנהגה (ועדת המעקב, ועד ראשי הרשויות) ואת המפלגות הערביות. התנהגות הפוליטיקאים הערבים נגזרת מעמדותיהם הבסיסיות ומהצרכים הפוליטיים שלהם ('הקרב' על הקול הערבי). עמדותיה של ועדת המעקב של ערביי ישראל בעבר היו פועל יוצא של האישיות שעמדה בראשה ו'רוח הזמן'. מאז אירועי אוקטובר 2000, גישותיה ועמדותיה של ועדת המעקב 'התיישרו' בדרך כלל עם עמדות המערכת הפוליטית הערבית הממוסדת (המפלגות וחברי הכנסת).
- **רובד האינטלקטואלים** – כולל רבים מאנשי הרוח (סופרים, משוררים ואנשי אקדמיה בכירים). עמדותיהם נגזרות בדרך כלל מראייתם ההיסטורית והאידיאליסטית את הסכסוך הערבי-ישראלי, ורבים מהם (אם כי לא כולם) מהווים חלק מהזרם הרדיקלי.
- **רובד 'הרחוב'** – כולל את 'עמך' במובנו הרחב: בעלי המקצועות החופשיים לסוגיהם, עובדי מדינה המעורבים במערכת הישראלית ואנשי 'הצווארון הכחול', שפרנסתם תלויה ומשולבת בשוק התעסוקה הישראלי-יהודי.

ניתן לזהות שורה של מגמות המאפיינות את החברה הערבית בישראל:

- חתירה לשוויון אזרחי (משאבים והזדמנויות);
- עלייה ברמת ההשכלה, בעיקר אצל נשים;
- מעורבות בנושאים לאומיים (פלסטיניים);
- עלייה בהשפעתו של ההיבט הדתי;

- מודעות גוברת לתהליכים האזוריים ('האביב הערבי', דאע"ש וכדומה);
- מעורבות נמוכה בטרור;
- יחס שלילי לפיגועים, בשל ההשלכות הכלכליות והחברתיות הנובעות מתגובת הציבור היהודי.

- 'יציאתם לרחוב' של ערביי ישראל לאורך השנים התרחשה בשעה שהתקיים לפחות אחד מהתנאים הבאים (והדברים החמירו כאשר נברכו יחד שניים או שלושה תנאים):
- תחושה שאין מה להפסיד וכי הערבים נדחקים למצב של אין מוצא (בעיקר בהיבטים אזרחיים).
- תחושת איום על ירושלים, ובעיקר על המתחם הקדוש (הר הבית/מסגד אל-אקצא).
- אירועים שגרמו למספר רב של הרוגים פלסטינים בשטחים.

ערביי ישראל והתהליך המדיני

ערביי ישראל, שכאמור חשים עצמם מאז ומתמיד 'בין הפטיש לסדן', ברכו ואף שמחו להסכם השלום עם מצרים מ-1979. לתפיסתם, התחום הביטחוני, המהווה אבן נגף מרכזית ביחסים בינם ובין המדינה, ילך ויצטמצם ככל שישראל תגיע להבנות ולהסכמים עם העולם הערבי. הם גם ברכו על 'הסכם אוסלו' מ-1993 ועל התהליך המדיני שבא בעקבותיו, וכן על הסכם השלום עם ירדן מ-1994. יחד עם זאת, הזרם המרכזי של ערביי ישראל ו'הרחוב הערבי' חשו שאינם נהנים מפירות השלום, ואף יוצאים מקופחים ממנו בכל הקשור למעמד המיעוט הערבי במיעוט לאומי, לטיפול זיכרון ה'נכבה' והכרה בנרטיב הפלסטיני, להסדרת נושא האדמות וסוגיית הנוכחים-נפקדים ולשחרור האסירים הביטחוניים (הישראליים) ⁶⁴.

התהליך המדיני צמצם, אמנם, את המתח בין הישראליות ובין הפלסטיניות של ערביי ישראל, אך לא פתר אותו ⁶⁵. במצב זה החלה תופעה של 'לוקליזציה של המאבק הלאומי', שמשמעותה הקניית תוכן לאומי-ערבי-פלסטיני למהות הישראלית של זהותם ⁶⁶. מכאן ואילך החל השלב של חתירת ערביי ישראל להשגת זכויות אזרחיות מלאות, אצל חלקם בראייה האזרחית בלבד ואצל אחרים – בדרך אל הישגים לאומיים. ערביי ישראל מצאו עצמם עתה כשהם נעים בין שתי המגמות: לאומית-פלסטינית ואזרחית-ישראלית.

יחד עם התגברות תהליך ההתקרבות למדינה וההשתלבות בחייה האזרחיים זוהו, אפוא, מאז אמצע שנות השמונים של המאה העשרים, והואצו במהלך המחצית הראשונה של שנות התשעים, תגובות נגד הן לתהליך המדיני והן לתהליך ההשתלבות החברתית במערכת האזרחית הישראלית. הדברים התבטאו, בין השאר, בתופעות הבאות:

- **הזרם הפונדמנטליסטי** – ובראשו התנועה האסלמית, החל בפעולות שהוא ראה בהן והגדירן כ'מגננה תרבותית'. לאחר אירועי מנהרת הכותל (ספטמבר 1996) הוא הוסיף לכך את הסיסמה 'אל-אקצא בסכנה'.

⁶⁴. "החברה הערבית בישראל – אוגדן מידע – התקופה השלישית 2000-1993: השפעותיו של תהליך השלום, ההתכנסות פנימה", יוזמות קרן אברהם, מאי 2009, עמ' 14.

⁶⁵. אלי רכס, "תיקי 1948 נפתחים מחדש", הארץ, 22 ביולי 2011.

⁶⁶. "החברה הערבית בישראל – אוגדן מידע", עמ' 16.

- **הזרם הרדיקלי** – עזמי בשארה פרש מרק"ח, הקים את בל"ד ויצא עם הסיסמה 'מדינת כל אזרחיה' (כאמור, גרסה חדשה ל'מדינה אחת חילונית-דמוקרטית').

ערביי ישראל ושוק העבודה

מאז שנת 2000, ובמיוחד במהלך העשור האחרון, מזוהה אצל ערביי ישראל מגמת ירידה בשוק התעסוקה של עבודה מקצועית בתחומי התעשייה והבינוי, ומנגד עלייה ברורה במספר המועסקים במכירות ובשירותים, בהנדסאים, טכנאים, סוכנים אקדמאיים ובעלי מקצועות חופשיים. מגמה זו ניכרת בעיקר בקרב נשים ערביות.⁶⁷

למרות השינוי במגמה, נתונים שנאספו בשנים 2014-2016 מראים כי הביקוש לעובדים במגזר הערבי ממשיך להתמקד במשלחי יד השייכים למשרות ולעבודות של 'הצווארון הכחול'⁶⁸:

- מלאכת כפיים של עובדים בלתי מקצועיים – 25.3% מכלל המועסקים בענף הבנייה.
- עובדים בחקלאות – 20.6% מכלל העובדים בענף.
- תעשייה ובעלי מלאכה – 15.2% מכלל העובדים בענף.
- מפעילי מכונות, ציוד ונהגים – 14.6% מכלל העובדים בענף.

למעשה, העובדים הערבים הבלתי מקצועיים מהווים 43% מכלל העובדים הערבים במגזר העיסקי. מנגד, 22% מהאוכלוסייה הערבית בישראל בגילאי העבודה היא בעלת הכשרה אקדמית ועל-יסודית (16% הם אקדמאים), אלא שרמת הביקוש של אותה אוכלוסייה במגזר העיסקי היא נמוכה מאוד, ואנשיה מועסקים לרוב במשלחי יד שאינם תואמים את הכשרתם והשכלתם.⁶⁹

לפני הקמת 'גדר הביטחון' היו השווקים באיו"ש פתוחים ונגישים לערביי ישראל. הנהירה של צרכנים ערבים ישראלים אל השווקים שם השפיעה לרעה על פיתוח המסחר והעסקים ביישובים הערביים בישראל. בעלי עסקים בנצרת וביישובים ערביים נוספים הרגישו זאת על בשרם: לא נפתחו בהם חנויות חדשות, למרות הגידול באוכלוסייה והעלייה ברמת הצריכה באותן שנים.⁷⁰ אירועי אוקטובר 2000 הביאו לירידה משמעותית בכניסה של יהודים ליישובים הערביים בישראל ולהפחתת מספר הערבים שנכנסו לערים יהודיות. התוצאה של שתי התפתחויות אלו הייתה הקמת עסקים בתוך היישובים הערביים בישראל: הקמת 'גדר הביטחון' וסגירת נתיבי המסחר מזרחה הביאו להקמת בתי בד, פארקים, אולמות אירועים, בתי קפה ובריכות שחייה ביישובים הערביים.⁷¹ בשלהי האינתיפאדה השנייה, ובעקבות יוזמות שמקורן ביישובים הערביים בישראל, גם החלו צרכנים יהודים לשוב לקנות ביישובים הערביים. גם מגמה זו התגברה לאחר הקמת 'גדר הביטחון' ותרמה לפיתוח עסקים ערביים.⁷²

67. רובי נתנזון, "שוק העבודה של ערביי ישראל: סקירה כללית ומגמות עיקריות", מאקרו – המרכז לכלכלה מדינית, ינואר 2018, עמ' 2.

68. שם, עמ' 5.

69. שם, עמ' 6.

70. ראסם חמאסי, "השלכות גדר ההפרדה על האוכלוסייה הערבית בישראל", מכון פלורנסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 2006, עמ' 19.

71. שם, עמ' 20.

72. שם, עמ' 21.

היחסים בין ערביי ישראל והפלסטינים באיו"ש

כאמור, ערביי ישראל מצאו עצמם בשנים 1967-1949 מבדלים ומובחנים מאחיהם באיו"ש מבחינה לאומית, וגם מנותקים מהם פיזית. במצב זה החל תהליך של גיבוש זהות פוליטית ואזרחית ערבית-ישראלית.⁷³ בעקבות מלחמת ששת הימים וכיבוש איו"ש, נפתחו הערבים בישראל אל הפלסטינים באיו"ש וברצועת עזה, ומאז שנות השבעים התחזק הקשר שלהם אל מעגל השיוך הפלסטיני.⁷⁴ הקמת 'גדר הביטחון' שבה והעלתה את שאלת האזיון בין מעגלי השיוך והזהות של הערבים בישראל, אך בתנאים מורכבים יותר. היא גרמה לשינוי האוריינטציה הגיאוגרפית של שתי האוכלוסיות – ממצב של 'פנים אל פנים' למצב של 'גב אל גב', כמו לפני 1967.⁷⁵ יחד עם זאת, מאז הקמת 'גדר הביטחון' פחתו האשמות מצד חלקים בציבור היהודי כלפי האוכלוסייה הערבית בישראל, כאילו היא מסייעת לפלסטינים להיכנס שלא כחוק לשטח מדינת ישראל.

קיימת גישה הגורסת שהקמתה של מדינה פלסטינית מעבר ל'גדר הביטחון' עשויה לשחרר את הערבים בישראל ממחויבותם לתמיכה פוליטית במימוש החזון הלאומי הפלסטיני.⁷⁶ גם אם יש בדברים אלה מידה של היגיון, אין לקבלם כמות שהם, וזאת בשל ההיבט הלאומי, ובוודאי הדתי, שימשך להתקיים תמיד בקרב ערביי ישראל, וכן בשל ההבדלים בין הזרמים והרבדים השונים הקיימים בקרבם. יש להניח שהזרם הפונדמנטליסטי והזרם הרדיקלי לא יראו בהקמת מדינה פלסטינית את הפתרון הרצוי להם, כל זרם וטעמיו שלו.

התחום המשפטי

מעמד השטחים וירושלים מבחינת המשפט הבין-לאומי

מעמד איו"ש

הקהילה הבין-לאומית רואה באיו"ש ובמזרח ירושלים שטח כבוש. עמדתה של ישראל היא כי מדובר בשטח שמעמדו נתון במחלוקת (Disputed Territory). הבסיס העיקרי לטענה הישראלית הוא ששטחי איו"ש (ורצועת עזה) לא היו נתונים לריבונות של מדינה אחרת, ולכן לא נכבשו מריבון אחר.⁷⁷ אמנם, ירדן הכריזה על סיפוח איו"ש ב-1950,⁷⁸ אך סיפוח זה לא הוכר על ידי אף מדינה מלבד בריטניה, עיראק ופקיסטן. ביולי 1988 הכריזה ירדן שהיא אינה רואה עוד את עצמה כבעלת מעמד באותו אזור, ובנובמבר אותה שנה הכריז אש"ף על מדינה פלסטינית. לעומת איו"ש, רצועת עזה הייתה תחת ממשל צבאי מצרי ומעולם לא סופחה על ידי מצרים.

73. שם, עמ' 13.

74. שם, עמ' 17.

75. שם, עמ' 14.

76. שם, עמ' 14.

77. הצוות לבחינת הבנייה באזור יהודה ושומרון, דו"ח על מעמד הבנייה באזור יהודה ושומרון, ירושלים, 21 ביוני 2012, עמ' 6, 11-12 (להלן: דו"ח אדמונד לוי).

78. ב-1 בדצמבר 1948 כינס המלך עבדאללה את קונגרס יריחו, שבו הוחלט על איחוד של הגדה המערבית עם ממלכת ירדן. ב-24 באפריל 1950 התכנס הפרלמנט החדש, הצביע בעד האיחוד ואישר את המלכת עבדאללה על שתי גדות הירדן. הנציגים הפלסטיניים החדשים הצביעו בעד הגדרת השטחים שמערב לירדן כ'הגדה המערבית של הממלכה הירדנית ההאשמית', במקום 'פלסטין'.

על פי העמדה המקובלת במשפט הבין-לאומי, הקביעה אם שטח הוא כבוש מתבססת על מבחן עובדתי. סעיף 42 לתקנות האג, הנספחות לאמנת האג מ-1907, ויש להן מעמד של משפט מנהגי (כלומר, הן מחייבות את ישראל), קובע כי "שטח נחשב כבוש כאשר הוא ממוקם בפועל (actually placed) תחת הסמכות (authority) של הצבא העוין. הכיבוש משתרע רק על השטח בו סמכות כזו נוצרה (established) ויכולה להיות מופעלת". העמדה המקובלת כיום בזירה הבין-לאומית היא שגם שטח שנכבש במלחמת מגן וגם שטח שלא היה שייך למדינה אחרת נחשב מבחינה משפטית כשטח כבוש.

מאז שנת 1967 נמנעת ישראל מלהגדיר את איו"ש ורצועת עזה כשטח כבוש, ומגדירה אותם כשטח הנתון ב'תפיסה לוחמתית', אלא שמבחינה משפטית אין הבדל מהותי בין הגדרות אלו.⁷⁹ בנוסף לכך, המדינה הצהירה כעמדה רשמית, הן בפני בג"ץ והן כלפי העולם, שהיא מחילה על השטחים את דיני הכיבוש, ובפרט את תקנות האג מ-1907, ואף התבססה עליהן בהפעלת סמכויות שמקורן בדינים אלה. כך גם נפסק בבג"ץ לאורך השנים.⁸⁰ הוויכוח על מעמד השטח מתמקד בתחולת אמנת ג'נבה הרביעית, הכוללת פרק העוסק בשטח כבוש ומתמקד בחובות כלפי תושבי אותו שטח. סעיף 2 לאמנה קובע את המצבים בהם היא חלה.

לפי **עמדת ישראל**, הפסקה הרלוונטית לתחולת האמנה על שטח כבוש היא הפסקה השנייה לסעיף 2, המתנה את תחולתו בכך שהשטח נכבש ממדינה אחרת. ישראל טענה בפני בג"ץ כי כעניין של מדיניות (ולא מכוח חובה משפטית), היא מחילה את ההוראות ההומניטריות של האמנה, העוסקות בזכויות התושבים המוגנים – הפלסטינים. הדבר הותיר לפרשנות מהן 'הוראות ההומניטריות'. כך, למשל, עמדת ישראל היא שהפסקה השישית של סעיף 49 לאמנה, האוסרת על העברת אוכלוסייה של הכובש לשטח הכבוש, אינה תופסת.

לעומת זאת, **העמדה הבין-לאומית** מתבססת על הפסקה הראשונה לסעיף 2 של אמנת ג'נבה הרביעית וגורסת שהאמנה חלה בכל מצב של שטח שנכבש בעקבות סכסוך מזויין. מבחינת הקהילה הבין-לאומית, יש קונצנזוס שמדובר בשטח כבוש וכי אמנת ג'נבה חלה על שטח זה. הדבר גם נקבע נחרצות על ידי בית הדין הבין-לאומי לצדק בחוות דעתו המייעצת בדבר 'גדר הביטחון' מ-2004, ועל ידי מועצת הביטחון של האו"ם כבר ב-1967, ובהחלטות לא מעטות מאז. לאחרונה הייתה חזרה על קביעה זו בהחלטת מועצת הביטחון 2334 מדצמבר 2016.

79. איו"ש (ללא מזרח ירושלים, שסופחה על ידי ישראל בדרך של תפיסה צבאית או 'תפיסה לוחמתית' (Belligerent Occupation)). באזור הוקם ממשל צבאי, שבראשו עומד מפקד צבאי. כוחותיו וסמכויותיו של המפקד הצבאי יונקים מכללי המשפט הבין-לאומי הפומבי, שעניינם תפיסה צבאית. על פי הוראותיהם של כללים אלה, כל סמכויות הממשל והמינהל מוחזקות בידי של המפקד הצבאי ויונקות מהדין ששרר באזור טרם התפיסה הצבאית, או מחקיקה חדשה שהוחלה על ידי המפקד הצבאי. בשני המקרים, הפעלת הסמכות חייבת לקיים את כלליו של המשפט הבין-לאומי הפומבי.

80. ראה, למשל, דברי מ"מ נשיא בית המשפט העליון, השופט מאיר שמגר, בבג"ץ 69/81 אבו עיטה נ' מפקד אזור יהודה ושומרון, ודברי נשיא בית המשפט העליון, אהרון ברק, בפס"ד בג"ץ 7957/04.

לאחר 'הסכם הביניים' מ-28 בספטמבר 1995, התעוררה השאלה אם האזורים שעברו לסמכות הרש"פ (אזורי A ו-B וכן רצועת עזה, למעט ההתנחלויות והאתרים הצבאיים) אינם יותר במעמד של שטח כבוש. רוב המשפטנים שעסקו בנושא זה סברו כי העובדה שישראל שימרה בידיה סמכויות משמעותיות בשטחים אלה, והאופי המקוטע גיאוגרפית של השטחים שהועברו לשליטה פלסטינית, בעיקר באיו"ש, משמעותם שהכיבוש לא הסתיים. מראשית המאה ה-21, אחרי שצה"ל חזר לפעול גם בשטחי A, תוך שימור חופש פעולה בכלל שטחי איו"ש, נראה שאין כבר שום דרך לבסס טיעון משמעותי לפיו העברת הסמכויות לרש"פ הפסיקה את הכיבוש בשטחי A (קל וחומר בשטחי B).

מעמד רצועת עזה בעקבות ההתנתקות

עמדת ישראל היא שההתנתקות מרצועת עזה סיימה את הכיבוש שם, משום שמבחן הכיבוש הוא מבחן של שליטה אפקטיבית. בג"ץ אישר עמדה זאת וקבע כי אין לישראל שליטה אפקטיבית ברצועה מאז ספטמבר 2005. עם זאת, בג"ץ גם קבע כי מוטלות על ישראל חובות הנובעות ממצב הלחימה השורר בינה לבין חמאס, ממידת שליטתה במעברי הגבול וכן מהתלות הכמעט מוחלטת של רצועת עזה בישראל בתחומים מסוימים, בעקבות שנות השלטון הצבאי הישראלי באזור.

העמדה הנגדית, המשותפת לרוב הגורמים בזירה הבין-לאומית, גורסת כי ישראל ממשיכה לשאת באחריות (לפחות באופן חלקי) של כובש גם ביחס לרצועת עזה, וזאת נוכח שליטתה המתמשכת על המרחב האווירי, המרחב הימי וגבולות הרצועה, ובשל יכולתה להיכנס לתוכה בכוח ולפי רצונה.

מערכת הדינים שחלה בשטח כבוש

כיבוש בשלעצמו אינו בלתי חוקי, אולם הכובש אינו הריבון בשטח והכיבוש הוא מטבעו זמני (אם כי המשפט הבין-לאומי אינו קוצב לו זמן, וזמניותו יכולה להיות ארוכת מועד). לדיני הכיבוש שני הגיונות עיקריים: הגנה על הריבונות של הריבון החוקי בשטח; הגנה על זכויותיהם ודאגה לרווחתם של תושבי השטח הכבוש. העיקרון המרכזי של דיני הכיבוש הוא כי יש לאזן בין שני צירים מרכזיים, המושכים לעיתים לכיוונים מנוגדים – הבטחת האינטרסים הביטחוניים של הכובש, מול כיבוד צרכיהם של תושבי השטח הכבוש.

מערכת הדינים שחלה בשטח הכבוש כוללת:

- המשפט הבין-לאומי.
- המשפט שחל ערב הכיבוש. באיו"ש מדובר על הדין הירדני. ברצועת עזה, בזמן היותה כבושה, מדובר היה בפקודות מנדטוריות ובצווים מצריים.
- צווים של המפקד על השטח, המכונים 'תחיקת הביטחון'. במקרה של איו"ש מדובר במפקד כוחות צה"ל. צווים אלה הם במעמד של חקיקה ראשית מבחינת השטח, אם כי נחשבים לחקיקת משנה מבחינת ביקורת בג"ץ (מה שמאפשר יותר התערבות בהם, לעומת התערבות בחקיקה של הכנסת).

■ משפט מינהלי – בג"ץ קבע שמדובר בסמכויות המופעלות על ידי רשויות ישראליות, ואלו כפופות למשפט המינהלי הישראלי. בנוסף, עוד מראשית התקופה הסכים בג"ץ לדון בעתירות של תושבי השטחים.

על פי תקנה 43 לתקנות האג, הכובש אמור לכבד את הדינים הקיימים בשטח ולשנות אותם רק באין ברירה. לאור התמשכות הכיבוש, ישנה הבנה כי צריך לעדכן את החקיקה כדי להתאימה להתפתחויות.

תחולת אמנות זכויות האדם בשטחים כבושים

עמדת ישראל היא שאמנות בין-לאומיות של זכויות אדם, שישראל היא צד להן, אינן חלות בשטחים ואינן מחייבות את ישראל שם. **עמדת בית הדין הבין-לאומי בהאג והעמדה המקובלת בקרב מדינות ומשפטנים בעולם** היא כי האמנות של זכויות האדם חלות ומחייבות את ישראל גם בפעולותיה בשטחים.

בית המשפט העליון של ישראל החיל זכויות אדם ביחס לשטחים, לעיתים כמילוי לקונה בדיני המשפט הבין-לאומי ההומניטרי (דיני העימות המזויין), ולעיתים מכוח המשפט הבין-לאומי ההומניטרי עצמו, למשל, בכל הנוגע לזכויות עצורים ואסירים.

חוקיות היישובים היהודיים באיו"ש

לפי **עמדת הקהילה הבין-לאומית**, הקמת יישובים לתושבי המעצמה הכובשת בשטח כבוש היא בלתי חוקית ועומדת בסתירה לסעיף 49, פסקה שיטית, לאמנת ג'נבה הרביעית, האוסרת על העברת אוכלוסיית המדינה הכובשת לשטח הכבוש. לפי החלטת מועצת הביטחון 2334 מדצמבר 2016, היישובים היהודיים (ההתנחלויות) באיו"ש הם חסרי תוקף חוקי ומהווים הפרה בוטה של אמנת ג'נבה הרביעית. בחוקת רומא מ-1998, שהקימה את בית הדין הפלילי הבין-לאומי, נקבע בסעיף 8(2)(B) כי "העברה, במישרין או בעקיפין, על ידי הכוח הכובש, של חלקים מהאוכלוסייה שלו לשטח הכבוש" מהווה פשע מלחמה (הרחבה של האיסור באמנת ג'נבה הרביעית, שם מדובר במפורש גם על העברה 'בעקיפין').

עמדת ישראל, שביטוי לה ניתן למצוא בדו"ח אדמונד לוי, היא שאיו"ש הוא שטח לא כבוש וכי לישראל זכות לריבונות בו, ולכן אין שום מגבלה חוקית על הקמת יישובים יהודיים בשטח זה. ישראל גורסת כי גם אם מדובר בשטח כבוש, אמנת ג'נבה לא חלה עליו, וכי סעיף 49 לאמנה ממילא לא אוסר על הקמת יישובים. הטענה העיקרית של ישראל, מעבר להיבט המשפטי, היא שנושא היישובים היהודיים באיו"ש סוכם בנושא למשא ומתן, ומכאן שהפלסטינים הסכימו במשתמע להשארת אותם יישובים על כנם עד לסיכום הנושא במשא ומתן. עם זאת, ככל שהזמן עובר והסיכוי

לפתרון מוסכם הולך ופוחת, ובכל שפעילות ההתיישבות היהודית גוברת, במיוחד במקומות שבהם היא מתפרשת כמסכלת את האפשרות להגיע להסדר, הטענה הישראלית אינה משכנעת את הקהילה הבין-לאומית, כפי שגם עולה מהחלטת מועצת הביטחון 2334.

מיקום הגבול

הקו ששורטט בהסכמי שביתת הנשק מ-1949 ('הקו הירוק'⁸¹) אינו קו גבול בין-לאומי, והדבר נקבע במפורש באותם הסכמים. לפיכך, יש בסיס לטענה שישראל אינה מחויבת בהכרח לסגת אל הקו הזה. טענה זאת מתיישבת גם עם נוסח החלטה 242 של מועצת הביטחון, שסעיף 1(1) שלה דורש "נסיגה של כוחות מזוינים ישראלים משטחים שנכבשו בסכסוך האחרון". מדובר על נסיגה מ"שטחים שנכבשו" ולא מ"השטחים שנכבשו". בסעיף 1(2) של ההחלטה יש התייחסות לעיקרון של זכותן של מדינות לחיות ב"גבולות בטוחים ומוכרים", ונושא הגבולות בכללותו הושאר למשא ומתן בין הצדדים על הסדר הקבע. מכאן עולה כי הצדדים לא הסכימו על מיקום הגבול. בהתאם לכך, במפות המצורפות ל'הסכם הביניים' מ-1995 אין מפה המתארת את הגבול בין ישראל לרש"פ.

הקושי העיקרי הניצב בפני הטענה כי נושא הגבול פתוח לדיון ואינו אמור להתבסס על קווי 1967 נעוץ במישור המדיני. ישראל לא עמדה באופן נחרץ על טענה זו לאורך כל השנים, והמשא ומתן התנהל בפועל על בסיס 'הקו הירוק' כקו הייחוס (במסגרת ההסכמים ובדיונים על חילופי שטחים האחוזים חושבו מתוך שטח איו"ש עד 'הקו הירוק'⁸²). יש לישראל קושי מדיני לשנות עמדת מוצא זו. ביטוי מובהק לגישה הבין-לאומית בנושא זה ניתן לראות בהחלטה 2334 של מועצת הביטחון, המתייחסת לפתרון המיועד כפתרון של "שתי מדינות על בסיס קווי 1967".

מעמד ירושלים

קו שביתת הנשק בין ישראל וירדן מ-1949 חצה את ירושלים, כך שהעיר המערבית נשארה בשליטה ישראלית, ואילו חלקה המזרחי נשאר בשליטה ירדנית. בהסכם שביתת הנשק צוין במפורש כי הוראותיו הוכתבו על ידי שיקולים צבאיים בלבד ואינם פוגעים בזכויות ובתביעות שהצדדים יעלו בהסדר שלום סופי.

מבחינת המשפט הבין-לאומי, קיימות שתי עמדות מרכזיות לגבי ירושלים: האחת גורסת כי מעמד העיר עדיין כפוף להחלטה 181 של העצרת הכללית של האו"ם מ-1947 – החלטת החלוקה – כלומר, למשטר בין-לאומי. העמדה השנייה מדגישה כי שאלת ריבונותה של ירושלים תלויה בהסכם קבע סופי, שיושג במשא ומתן בין הצדדים. עמדה זו מתייחסת בעיקר למזרח ירושלים.

81. הקו הקובע הוא 'הקו הירוק', משום שהוא נחשב לקו של 4 ביוני 1967, אליו מתייחסת החלטת מועצת הביטחון 242.
82. במסגרת תהליך אנאפוליס קיבלו הצדדים את הצעתה של מזכירת המדינה האמריקאית, קונדוליסה רייס, כי שטח המדינה הפלסטינית יעמוד על 6,205 קמ"ר, הכוללים את איו"ש, רצועת עזה ומזרח ירושלים.

מאז מלחמת ששת הימים מקבלת הקהילה הבין-לאומית בעיקרון את תחולת המשפט הישראלי על מערב ירושלים, הגם שלא הכירה בריבונות ישראל בעיר. לא כך לגבי מזרח ירושלים, עליו החילה ישראל את החוק הישראלי ב-1967. האו"ם והאיחוד האירופי רואים במזרח ירושלים חלק מהשטחים הכבושים שיש להחיל עליו אותם כללים שחלים על שאר השטחים, לרבות דיני אמנת ג'נבה הרביעית.

ב-6 בדצמבר 2017 הודיע נשיא ארצות הברית, דונלד טראמפ, על הכרה אמריקאית בירושלים כבירתה של מדינת ישראל. עם זאת, היקף הריבונות של ישראל בירושלים וגבולותיה של העיר הם נושאים למשא ומתן בין הצדדים. עוד קודם לכן, ב-6 באפריל 2017, הכירה רוסיה במערב ירושלים כבירת ישראל ובמזרח ירושלים כבירתה של המדינה הפלסטינית העתידה לקום.

ההסכמים המדיניים עם הפלסטינים

מעמד ההסכמים עם הפלסטינים

'הצהרת העקרונות' (Declaration of Principles – DOP) מ-1993 מהווה הסכם מסגרת למערכת היחסים בין ישראל לפלסטינים. חלק ממנו – השלב של 'הסכם הביניים' – יושם, והחלק שקבע הגעה להסדר קבע תוך חמש שנים לא יושם. 'הסכם הביניים' קבע כי במשא ומתן על הסדר הקבע יידונו הנושאים הבאים: ירושלים, התנחלויות, מיקומים צבאיים מוגדרים, פליטים פלסטינים, גבולות, יחסי חוץ והישראלים בשטחים. העקרונות שנקבעו למשא ומתן על הסדר הקבע עדיין תקפים, בראשם רשימת הנושאים שעליהם אמור להתנהל המשא ומתן, וכן החלטה 242, כך ש'הצהרת העקרונות' רלוונטית גם כיום.

'הסכם הביניים'

'הסכם הביניים' מ-1995 היה אמור להסתיים תוך חמש שנים בחתימה על הסדר קבע, שכאמור לא הושג. עם זאת, הוראות רבות של 'הסכם הביניים' יושמו ומיושמות עד היום, לצד הוראות רבות מאוד שאינן מכובדות על ידי שני הצדדים. לכן, אין מדובר בהסכם שהצדדים מתייחסים אליו כמחייב באופן מלא, ולכאורה לכל צד זכות לדרוש את ביטולו נוכח ההפרות החמורות של הצד השני. למרות זאת, נוצר סטטוס קוו על בסיס ההסכמים שיושמו, ששני הצדדים רואים בו את מישור ההתייחסות שלהם.

לא ברור מהי המשמעות של קביעה אפשרית כי 'הסכם הביניים' בטל, או של דרישה לביטולו: האם הכוונה היא לבטל את הרש"פ, להחזיר את השליטה בכל השטח לישראל, או אולי לחזור לסטטוס קוו שהיה נהוג בתקופה שלפני ההסכמים? שאלת התוקף המשפטי של ההסכמים אינה, אפוא, השאלה המרכזית, שכן מדובר בהסכם פוליטי שכל מערכת השיקולים לגביו היא פוליטית-מדינית.

המצב בשטח לפי 'הסכם הביניים'

'הסכם הביניים' קבע את הסמכויות באיו"ש בחלוקה לאזורים:

- **אזור A** – בו הרש"פ נושאת באחריות מלאה לביטחון הפנים ולסדר הציבורי, וכן לכלל התחומים האזרחיים (סעיפים 11(2)(b) ו-13(1)). כן יש לרש"פ סמכות שיפוטית בתחום הפלילי והאזרחי על המתרחש באזורים אלה, למעט על עבירות המבוצעות על ידי ישראלים (סעיף 17(1)-(4)); צה"ל נערך מחדש מחוץ לאזור A, ופעילות צבאית שלו באזור זה מוגבלת למצבים של 'מردף חם', שהטיפול בו אמור לעבור לאחריות הרש"פ בהקדם האפשרי (נספח I, סעיף 113).
- **אזור B** – הרש"פ נושאת באחריות לסדר הציבורי עבור הפלסטינים ולכלל התחומים האזרחיים; ישראל היא בעלת הסמכות העליונה בענייני ביטחון פנים, לצורך הגנה על ישראלים והתמודדות עם איום הטרור (סעיפים 11(2)(b) ו-13(2)(a)); לרש"פ סמכות שיפוטית בתחום הפלילי והאזרחי, למעט בעבירות הקשורות לביטחון הפנים ולמעט עבירות של ישראלים (סעיף 17(1)-(4)); תנועת המשטרה הפלסטינית באזור B תתואם עם ישראל, למעט במקומות בהם קיימת תחנת משטרה פלסטינית (בהסכם פורטו 25 תחנות וסוכם כי ניתן להוסיף עוד תחנות) ⁸³ (סעיף 13(2)(b)); צה"ל נערך מחדש מחוץ לאזור B (סעיף 13(2)(a)).
- **אזור C** – כוחות הביטחון הישראליים ימשיכו להיות ערוכים באזור זה וישראל נושאת בסמכות לביטחון הפנים ולסדר הציבורי בו. לרש"פ הועברו סמכויות אזרחיות בתחומים שאינם נוגעים לטריטוריה (חינוך, בריאות, עבודה, רווחה, מרשם אוכלוסין, תחבורה, חקלאות, מיסוי, מסחר ותעשייה) (סעיף 11(2)(c)). בנושאים הנוגעים לטריטוריה (מקרקעין, תכנון ובנייה, שמורות טבע, תשתיות תקשורת וחשמל, ארכיאולוגיה, איכות הסביבה, מחצבות ומכרות) הסמכות נשארה בידי הממשל הצבאי הישראלי. על פי ההסכם, ישראל הייתה אמורה להעביר באופן מדורג את האחריות האזרחית לרש"פ, במקביל לביצוע ההיערכות מחדש הנוספת (סעיף 11(2)(e)); לרש"פ הועברו סמכויות על תשתיות מים המשרתות אוכלוסייה פלסטינית בלבד, גם אם הן ממוקמות באזור C. כמו כן, ניתנה לרש"פ סמכות למנות פקחים אזרחיים שיפקחו על התחומים שבסמכותה באזור C (נספח III, סעיף 4(6)), וכן ניתנה לה סמכות לטפל בעבירות פליליות של פלסטינים נגד פלסטינים, שאינן קשורות לאינטרסים ביטחוניים של ישראל.

לרש"פ גם הוענקה סמכות שיפוט בעניינים אזרחיים, אלא אם התביעה הינה נגד ישראלי או קשורה לנכס ישראלי שמצוי באזור C (סעיפים 1 ו-3); לישראל נותרה אחריות עליונה לביטחון החוץ ולביטחונם של ישראלים (סעיפים 10(4) ו-12(1)).

⁸³. כיום ישנן 27 תחנות של המשטרה הפלסטינית בשטחי B.

תחומי היישובים והאתרים הצבאיים⁸⁴

לפי 'הסכם הביניים' (סעיף 4 (3) לנספח III), הסמכויות האזרחיות שעברו לרש"פ ביחס לאזור C לא יחולו על "נושאים אשר יידונו במשא ומתן על מעמד הקבע". בכך נקבע למעשה כי אין לפלסטינים סמכות בתחומי ההתנחלויות והאתרים הצבאיים, וגם לא על ישראלים, שכן כל אלה נקבעו בנושאים לדיון במשא ומתן על מעמד הקבע. הסדרים מיוחדים נקבעו לגבי חברון ולגבי כמה מקומות שהוגדרו כ'מקומות קדושים'.

המצב בפועל

המצב בפועל מבוסס על קביעות 'הסכם הביניים', בכמה שינויים משמעותיים: באזור A מנהלת ישראל פעילות צבאית לפי הצורך, תוך יידוע משרד הקישור הפלסטיני (DCO); באזור B קיימת הבחנה בין שני סוגי אזורים:

- אזור B שאין בו תחנת משטרה – צה"ל מבצע בו את כל הפעילות הביטחונית, והמשטרה הפלסטינית מגיעה רק לפי הצורך. מדובר בעיקר ביישובים מבודדים שאינם צמודים לריכוז פלסטיני, שהמעבר אליהם הוא דרך אזור C.
- אזור B+ – אזורי B שבהם יש תחנות של המשטרה הפלסטינית ומתקיימת פעילות פלסטינית גם בנושאי ביטחון פנים. צה"ל מבצע באזור זה פעילות צבאית לפי הצורך.

ירושלים

ב'הצהרת העקרונות' מ-1993 וב'הסכם הביניים' מ-1995 נקבע כי סוגיית ירושלים היא אחד מהנושאים למשא ומתן על הסדר הקבע. בהסכמים גם נקבע כי פלסטינים תושבי מזרח ירושלים יורשו להשתתף בבחירות למועצה הפלסטינית, אם כי כבוחרים בלבד. הזכות להיבחר למועצה הותנתה בקיומה של כתובת מגורים באיו"ש. לגבי אופן ביצוע ההצבעה נקבע כי יוקמו קלפיות באזור אבו דיס שמחוץ לשטח המוניציפלי של ירושלים, וכן בסניפי דואר במזרח ירושלים, וכי ההצבעה תהיה במעטפות כפולות (סעיף 2 ל'הסכם הביניים' ונספח 2 להסכם הביניים – 'פרוטוקול ביחס לבחירות').

חקיקה ישראלית רלוונטית

ישראל לא החילה את החקיקה שלה באיו"ש, אם כי יש הוראות שונות שחלות באופן אישי על המתישבים היהודים (כמפורט בהמשך).

84. תחומי היישובים היהודיים אינם מופיעים ב'הסכם הביניים' וכולם נמצאים באזור C.

חקיקה בנוגע לירושלים

בעקבות מלחמת ששת הימים קבעה מדינת ישראל שורה של הסדרים משפטיים מיוחדים להחלת המשפט והריבונות הישראליים בירושלים. החוק לתיקון פקודת סדרי השלטון והמשפט (מס' 11) תשכ"ז-1967 הסמיך את הממשלה להחיל בצו את משפטה בכל חלקי ארץ ישראל. בהתאם לכך, החילה הממשלה את החוק הישראלי על שטח של שבעים קמ"ר, הכולל את ירושלים המזרחית, וזאת באמצעות צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1) תשכ"ז-1967. הצו כולל הגדרה של גבולות השטח לפי נקודות ציון גיאוגרפיות. בנוסף, שר הפנים הרחיב את שטח השיפוט של עיריית ירושלים באכרזת ירושלים (הרחבת תחום העירייה) תשכ"ז-1967, שנעשתה מכוח החוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 6) מתשכ"ז. בעקבות החקיקה האמורה גדל שטחה המוניציפלי של ירושלים מ-38.1 קמ"ר ל-108.5 קמ"ר, והיא הפכה לעיר הגדולה ביותר בשטחה בישראל. מרבית השטחים שסופחו לא היו חלק משטחה של ירושלים תחת השלטון הירדני (אלה היוו שישה קמ"ר בסך הכול), אלא שטחיהם של 22 כפרים באיו"ש (בסה"כ 64 קמ"ר), שהיו קודם לכן בתחומי עיריות בית לחם, בית ג'אלה, אל-בירה ועוד.

בשנת 1980 נחקק חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל, שקבע כי ירושלים השלמה והמאוחדת היא בירתה של מדינת ישראל. תיקון לחוק משנת 2000 כלל איסור על העברת כל סמכות המתייחסת לתחום ירושלים לידי גורם זר, מדיני או שלטוני. צירוף שני מהלכי חקיקה אלה מאפשר לטעון כי ישראל סיפחה למעשה את מזרח ירושלים. הקהילה הבין-לאומית מתייחסת אל השטח שסופח כשטח כבוש, אינה מכירה בסיפוח ואינה מקבלת אותו (ראה, למשל, החלטת מועצת הביטחון 252 מ-1968, שהתקבלה אחרי סיפוח למעשה של מזרח ירושלים, והחלטה 478 של המועצה, שהתקבלה אחרי חקיקת חוק יסוד: ירושלים).

אזרחות ישראלית לתושבי מזרח ירושלים

לפי פסיקת בית המשפט העליון (בג"ץ 282/88 עווד), מעמדם של תושבי מזרח ירושלים בעקבות סיפוח השטח ב-1967 הינו של תושבי קבע לפי חוק הכניסה לישראל (1952). האזרחות הישראלית לא ניתנה לפלסטינים תושבי מזרח ירושלים באופן אוטומטי. לפי חוק האזרחות, מעמדם של פלסטינים אלה כתושבי קבע מאפשר להם להגיש בקשה לקבלת אזרחות ישראלית, אם נולדו בשטח שהיה ביום לידתם שטח ישראל, לא הייתה להם מעולם שום אזרחות והם הגישו את הבקשה בגיל 18-21 (סעיף 4א), או אם עמדו בתנאים, כגון הצהרת נאמנות למדינת ישראל וידיעת השפה העברית (סעיף 5).

למרות החלת המשפט הישראלי כולו על מזרח ירושלים, קיימים בפועל הסדרים מיוחדים בנושאים מסוימים החלים על תושבי מזרח העיר, כמו מערכת החינוך: הלימודים במזרח ירושלים התקיימו תחילה לפי תוכנית הלימודים הירדנית, ועם השנים הם עברו לתוכנית הלימודים הפלסטינית.

חקיקה ישראלית לגבי ויתור על שטחים שחל בהם החוק הישראלי

חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל) תשנ"ט-1999, שתיקון נרחב לו התקבל בנובמבר 2010, קובע כי כל ויתור על שטחים שבהם חלים המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל, בין בדרך של הסכם מדיני ובין באמצעות החלטת ממשלה (שלא בדרך של הסכם), טעון שני מהלכים: אישור של הכנסת ברוב של חברי הבית (דהיינו 61 ח"כים) ומשאל עם (ברוב רגיל). אם אישור ההסכם בכנסת יתקבל ברוב של 80 חברי כנסת, אין חובה לערוך משאל עם. עוד קובע התיקון לחוק כי משאל העם ייערך כתשעים יום לאחר אישור הכנסת. השאלה שתוצג לבוחר במשאל העם מנוסחת באופן תמציתי וברור: "האם את/ה בעד או נגד ההסכם בין מדינת ישראל לבין (שמות הצדדים) שאישרה הכנסת ביום (תאריך אישור הכנסת)?" אותה שאלה תוצג בשינויים המחויבים במקרה של החלטת ממשלה. בנוסף לכך נקבעו בתיקון לחוק הסדרים מקיפים מאוד בנוגע לאופן עריכת משאל העם.

חוק יסוד: משאל עם התקבל במאסר 2014 ומטרתו היא לעגן בחוק יסוד את החובה לערוך משאל עם. חוק היסוד קובע שאין לשנותו אלא בחוק שיתקבל ברוב של חברי הכנסת. משמעות הדבר היא שמרגע החלת החקיקה הישראלית על שטח כלשהו, כל ויתור על שטח זה יחייב אישור של 61 חברי כנסת ומשאל עם או אישור של 80 חברי כנסת.

בינואר 2018 נחקק תיקון לחוק יסוד: ירושלים, לפיו כל ויתור על הריבונות בחלק מירושלים (הכולל את כל השטח שבתחום השיפוט של העיר) מחייב רוב של 80 חברי כנסת (אם כי את הסעיף המשריין אפשר לבטל ברוב של 61 חברי כנסת).

חקיקה ישראלית ותחיקת ביטחון לגבי ישראלים בשטחים

'תחיקת הביטחון'

החקיקה הישראלית לא חלה כעיקרון מחוץ לשטח מדינת ישראל. החקיקה בשטחים היא, כאמור, 'תחיקת ביטחון' של מפקד כוחות צה"ל באזור, שהוא גם מפקד פיקוד המרכז. ב-8 ביוני 1967 פורסמו מנשר מס' 1, בו נקבע כי צה"ל נטל את השלטון בשטח, ומנשר מס' 2 בדבר סדרי השלטון והמשפט באזור, בו נקבע כי המשפט שהיה קיים ב-7 ביוני 1967 יעמוד בתוקפו, כל עוד אינו סותר את המנשר או כל סמכות אחרת. כן נקבע כי כל סמכות של שלטון, חקיקה, מינוי ומינהל לגבי האזור או תושביו תהיה נתונה מאותו שלב בידי המפקד הצבאי או מי שימונה מטעמו. בשנת 1981 הוקם מינהל אזרחי (מנא"ז) ביהודה ושומרון, שהופקד על ניהול כלל התחומים האזרחיים של האזור.

חוקי מדינת ישראל לא הוחלו על היישובים היהודיים באיו"ש. עם זאת, המפקד הצבאי קבע צווים מוניציפליים (צו בדבר ניהול מועצות אזוריות וצו בדבר ניהול מועצות מקומיות), שאימצו על דרך ההפניה הסדרים רבים מהמשפט הישראלי, למשל בתחומי החינוך, הרווחה, השלטון המקומי וכיוצא באלה.

החלת חקיקה ישראלית על ישראלים המתגוררים באיו"ש

החוק להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה והשומרון – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית) התשע"ז-2017 מחיל דינים ישראליים ומעניק סמכויות שיפוטיות לבתי המשפט בישראל לגבי עבירות שנעשות על ידי ישראלים בשטחים. בנוסף, קיימת חקיקה ישראלית שמחילה הוראות מיוחדות בתחומים שונים על אזרחים ישראלים המתגוררים באזור, ובהם מיסוי, כניסה לישראל, מרשם אוכלוסין, ביטוח לאומי ועוד.

בפברואר 2017 נחקק החוק להסדרת ההתיישבות ביהודה והשומרון התשע"ז-2017, הידוע בכינויו 'חוק ההסדרה'. החוק מבקש להסדיר את מעמדם של אלפי בתים ביישובים היהודיים, שנבנו או הורחבו ללא הליך מוסדר על קרקעות שזכויות השימוש בהן אינן נתונות בידי רשויות המדינה, ובלבד שהדבר נעשה בתום לב או בהסכמת הרשויות. החוק התקבל למרות אמירות ברורות של היועץ המשפטי לממשלה שאינו חוקתי וכי לא יגן עליו בבג"ץ. למעשה, מדובר בחוק שסוטה מהגישה שאומצה מאז 1967 לגבי שטחי איו"ש – הימנעות מהחלת החקיקה הישראלית באופן ישיר בהם. נגד החוק הוגשה עתירה הנדונה בבג"ץ.

יישובים יהודיים – היבטי מקרקעין

בשנים הראשונות לאחר מלחמת ששת הימים אושרה הקמת יישובים יהודיים על קרקע פרטית שנתפסה לצרכים ביטחוניים, על בסיס הטענה כי יישובים אלה באים לממש צורך ביטחוני. למרות שגישה זאת אושרה בכמה פסקי דין, היא הופסקה בעקבות פסק הדין שניתן ב-1979 בעתירה שנגעה להקמת היישוב אלון מורה (בג"ץ 390/79 דויקאת נ' ממשלת ישראל). בית המשפט קבע אז כי לא ניתן להצדיק תפיסת אדמות פרטיות של פלסטינים לשם הקמת יישובים יהודיים. בעקבות פסק הדין אימצה ממשלת ישראל להלכה מדיניות, לפיה היישובים היהודיים יוקמו רק על קרקע שהוכרזה כאדמת מדינה.

עמדתה העקבית של המדינה הייתה מאז שאי אפשר להפקיע קרקעות שיש בהן זכויות לפלסטינים לצורך הקמת יישובים יהודיים. עם זאת, הותר לתפוס קרקעות פרטיות לצרכים צבאיים, הכוללים גם את ביטחון היישובים. על בסיס זה ניתן היה לתפוס קרקעות פרטיות לשם הקמת 'גדר הביטחון' וכן לצורך השלמת מרכיבי ביטחון ליישובים, כגון גדר היקפית וכבישי גישה, אך לא לשם הקמת בתים פרטיים או מבני ציבור.

בנובמבר-דצמבר 2016, במסגרת 'מתווה עמונה', נחתמו צווים שהסמיכו נטילת חזקה בחלקים של חלקות מקרקעין שלעותרים הפלסטינים זכויות קנייניות בהן. בג"ץ ביטל את הצו וההחלטות שעליהם התבסס המתווה בשל פגמים שונים, אך השופט ג'ובראן, בדעת הרוב, לא פסל את האפשרות החוקית להפקיע מקרקעין גם למימוש צרכים הומניטריים של התושבים הישראלים של השטח. בעקבות פסיקה זו פורסם כי היועץ המשפטי לממשלה בוחן מחדש את העמדה המסורתית,

לפיה קיימת מניעה משפטית עקרונית לבצע הפקעת זכויות של פלסטינים במקרקעין לצורכי ציבור של ולצרכים אזרחיים של תושבים ישראלים באזור. הבחינה תעסוק בנסיבות המיוחדות של כל מקרה.

המצב הנוכחי – סיכום ביניים

המצב הנוכחי באיו"ש מבטא ככלל את מאזן הכוחות והאינטרסים בין ישראל לפלסטינים, על רקע הלחצים המנוגדים המופעלים על ידי הגורמים הרבים המעורבים בסכסוך הישראלי-פלסטיני ברמות שונות. מצד אחד עומדת **ישראל** – גורם מרכזי ורב השפעה בעיצוב המציאות – ולצידה **ארצות הברית**, התומכת בה כיום כמעט ללא סייג.

לממשלת ישראל, גם אם העומד בראשה וחלק משריו מצהירים על תמיכתם בפתרון של שתי מדינות⁸⁵, אין למעשה מדיניות ברורה ועקבית באשר לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. נראה כי מדיניותה בפועל מתקיימת במתח שבין רצונה לעצב את המציאות בשטחי איו"ש ורצועת עזה על פי מה שהיא רואה כאינטרסים שלה (גם אם מימושם המלא עומד בניגוד לעמדות הבין-לאומיות ולמשפט הבין-לאומי), ולהשיג את יעדיה במישור הגלובלי והאזורי מצד אחד, ובין אי-ויתור על עמדותיה הבסיסיות ביחס לפתרון הסכסוך עם הפלסטינים מצד שני.

ישראל פועלת בתוך מתח זה כדי להשיג מספר יעדים מרכזיים:

- המשך השליטה באיו"ש, לפחות עד שהפלסטינים יקבלו את עמדותיה בשאלת הסדר הקבע. יצינו, בהקשר זה, דבריו של ראש הממשלה נתניהו: "בתנאים שהם רוצים כרגע, מדינה פלסטינית אינה באה בחשבון"⁸⁶. עיקרי ההסכם בראיית נתניהו הם: ישות מדינית שהיא פחות ממדינה (אוטונומיה פלסטינית מפורזת)⁸⁷, בה ישראל תחזיק בסמכות ביטחונית גוברת על זו של הפלסטינים, שתאפשר חופש פעולה כנגד טרור גם בטריטוריה שתהיה בשליטה פלסטינית ותשלוט בגבול המזרחי החיצוני⁸⁸, ירושלים תהיה בירת ישראל בלבד⁸⁹, ופליטים פלסטינים לא ישובו כלל לתחומיה של מדינת ישראל⁹⁰.
- מימוש מדיניות של 'סיפוח זוחל', שבא לידי ביטוי בהרחבת היישובים היהודיים בהתאם לחוק הישראלי (וגם בניגוד לו), ביצירת 'סיפוח דה-פקטו' באמצעות 'גדר הביטחון', בסלילת בבישים ארציים, בהגבלת הפיתוח הפלסטיני בשטח C ובהריסת בתים לא חוקיים בו, בחקיקה ('חוק ההסדרה', 'פיסקת ההתגברות', החלת החקיקה הישראלית על היישובים היהודיים, ביטול מל"ג איו"ש) ועוד.

85. ראה נאום בר אילן של נתניהו ב-2009, הנוסח המלא: <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1266091>; עמית ולדמן, "ליברמן: לדחוף לפתרון שתי המדינות", מאקו, 19 בפברואר 2017.

86. בנימין נתניהו בראיון לעמית סגל ויונית לוי לקראת בחירות 2015, חדשות 2, 6 בינואר 2015, https://www.mako.co.il/news-military/politics-q1_2015/Article-b01e81bc770ca41004.htm

87. "תוכנית האוטונומיה תחת שליטת ישראל היא החלופה היחידה למניעת הסכנות הללו, הצפונות בתוכנית 'השלום' של הסכם אוסלו". בנימין נתניהו, מקום תחת השמש, ידיעות אחרונות, 1995.

88. יותם ברגר, "נתניהו: 'בקעת הירדן תמיד תהיה חלק ממדינת ישראל, נמשיך ליישב אותה'", הארץ, 19 באוקטובר 2017.

89. "...אנחנו נשמור לעד על ירושלים מאוחדת בריבונות ישראל". בנימין נתניהו, 2015; <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4658374,00.html>

90. "בעיית הפליטים הפלסטינים חייבת להיפתר מחוץ לגבולות ישראל". בנימין נתניהו, נאום בר אילן, 2009.

- חיזוק הקשרים עם המדינות הערביות הסוניות ('הקוורטט הערבי') על בסיס אינטרסים משותפים, ובראשם המאבק בהתעצמות איראן ועליית האסלאם הפוליטי האלים.
 - הבטחת התמיכה האמריקאית בעמדה הישראלית, לצורך נטרול החלטות של מועצת הביטחון של האו"ם ושינוי הסכם הגרעין עם איראן.
- בשלב זה מצליחה ישראל לשמור על מדיניותה ומתמרנת בין הגורמים והמגמות התומכים בה ובין אלה המאיימים עליה:
- הימנעות מהסלמה באיו"ש ובמזרח ירושלים, ומסבב אלימות נוסף ברצועת עזה, העלולים לפגוע גם ביחסי ישראל עם מצרים וירדן.
 - **ברמת המעצמות** – שיתוף הפעולה הביטחוני והמדיני בין ישראל לארצות הברית נשמר ואף מצטייר כמשופר. זאת, הן ברמת התיאום הפומבי והמעשי מול איראן והן בתמיכת ארצות הברית בעמדות ישראל בנושא הפלסטיני, בכלל זה ההכרה בירושלים כבירת ישראל, ההחלטה על העתקת השגרירות האמריקאית לשם ועיצוב תוכנית שלום נוחה לישראל. מנגד, מסתמנת בטווח הקצר והבינוני נסיגה אמריקאית הדרגתית מהאזור, מול הרחבה של הנוכחות וההשפעה הרוסיות בו. רוסיה מבקשת לשמר את הרלוונטיות שלה בסכסוך הישראלי-פלסטיני, אך נעדרת מנופי השפעה מהותיים בתחום זה. בטווח הארוך יותר, ניכרת מגמת שחיקה ב'שלוש הרגליים' של מערכת היחסים האמריקאית-ישראלית – הערכים המשותפים, האינטרסים האסטרטגיים והתמיכה הדו-מפלגתית – אשר הבטיחו יציבות ביחסים אלה בעשרות השנים האחרונות.
 - **ברמת האו"ם**, אמנם אין ביכולתה של מועצת הביטחון לקבל החלטה אנטי-ישראלית, אופרטיבית עקב וטו אמריקאי אוטומטי, אך העצרת הכללית וסוכנויות המשנה של האו"ם, למרות שאין להן סמכויות אכיפה ומאופיינות בנטייה פרו-פלסטינית ואנטי-ישראלית מובהקת, מסוגלות לקבל החלטות נגד ישראל.
 - מנגנון **הקהילה האירופית** מעוניין לנקוט יוזמות לשימור ואף לקידום פתרון שתי המדינות, אך מנגד מוגבל בשל חוסר יכולתו לגבש קונצנזוס, בין היתר נוכח הצלחת ישראל לנטרל את תהליכי קבלת ההחלטות באיחוד האירופי בעזרת מספר מדינות והרתעת אחרות באמצעות שיח על האנטישמיות בהן⁹¹.
 - **ברמה האזורית** בולטת איראן, הרואה בסכסוך הישראלי-פלסטיני אמצעי להביך משטרים סוניים מתונים, לערער את יציבותם ולעורר דעת קהל מבית נגדם. למרות פרישת ארצות הברית מהסכם הגרעין עם איראן, נראה שטהראן ממשיכה לציית להגבלות של אותו הסכם⁹².

91. לאחרונה לוחצת ישראל על רומניה וצ'כיה להעביר את שגרירותיהן לירושלים בניגוד למדיניות האיחוד האירופי ומועצת הביטחון. ערב יום העצמאות השבעים של מדינת ישראל אמר ראש הממשלה נתניהו, בקבלת פנים לדיפלומטים זרים, כי ישראל תסייע כלכלית וביוקרטית לעשר המדינות הראשונות שיעבירו את שגרירותיהן לירושלים: נעה לנדאו, הארץ, 22 באפריל 2018.

92. נשיא איראן, רוחאני, הודיע ב-7 במאי 2018 שארצו תדבק בהסכם הגרעין גם אם ארצות הברית תפרוש ממנו: "טראמפ הודיע שארצות הברית פרשה; רוחאני: כך או כך לא נפרוש", הארץ, 8 במאי 2018.

מנגד, יש ניסיון, המונהג על ידי ערב הסעודית, לגיבוש ציר ערבי-סוני במאמץ לשנות את המאזן האסטרטגי מול איראן. העולם הערבי ככלל חושש מהתלקחות אזורית ומקדין עימות מכישלון ההנהגה הפלסטינית לנהל באופן יעיל את הרש"פ ולמצות את ההזדמנויות להתקדמות מדינית. יתר על כן, לאור אינטרסים ביטחוניים של כל אחת ממדינות ערב הסוניות, הן רואות בסוגיה הפלסטינית אבן ריחיים על יכולתן למצות את תרומת ישראל להתמודדותן עם אתגרים ביטחוניים משותפים.

- **בית המלוכה הירדני** מקפיד לשמר את חוזה השלום עם ישראל ואת היחסים הדיפלומטיים איתה, למרות חוסר הפופולריות שלהם בקרב דעת הקהל הירדנית, ועל אף ביטויי עוינות להם בפרלמנט הירדני. יחד עם זאת, יש בירדן מי שמעריך כי גורמים בישראל לא ויתרו על הרעיון להעביר את האוכלוסייה הפלסטינית מאיו"ש אל תוך הממלכה, ואף מחפשים הזדמנות לממש אותו.
- שיתוף הפעולה הביטחוני ההדוק בין ישראל למצרים סביב חצי האי סיני ובהקשרים אחרים מהווה בסיס מרכזי ליחסים בין שתי המדינות. עם זאת, בכל הרבדים האחרים היחסים ביניהן נותרו קרירים.
- **חיזבאללה** רכש יכולות צבאיות משופרות, אך מאזן ההרתעה בין ישראל ובין הארגון, כמו גם הנחיות מרסנות מאיראן, מונעים מהלכים הרפתקניים מצידו⁹³.
- ישראל נהנית משורה של מרכיבים המסייעים לביטחון באיו"ש: כיסוי מודיעיני טוב; פעילות סיכולית מתמדת על בסיס חופש פעולה בכל השטח; שיתוף פעולה עם הרש"פ; 'גדר הביטחון' (באופן מוגבל); השליטה המוחלטת במעברים בין איו"ש וירדן; שיתוף הפעולה עם ירדן; שליטה מלאה במרחבים האווירי והימי; ההגבלות על היכולת הצבאית של כוחות הרש"פ. מנגד, קיימים מרכיבים אחרים המקשים על שמירת הביטחון באזור: המצב הנוכחי יוצר מוטיבציה לפיגועים; היעדר הפרדה בין אוכלוסיות יוצר חיכוך ואלימות ומחייב מעורבות מתמדת של צה"ל; הקיפאון המדיני עלול לפגוע בטווח הרחוק בשיתוף הפעולה הביטחוני עם הרש"פ ועם ירדן.
- אי-יישומו של הסכם הפיוס בין אש"ף לחמאס, הסגר המתמשך על **רצועת עזה** ומדיניות מצרים כלפי הרצועה מאפשרים לישראל לשמר את מדיניותה, אך מנגד מאיצים את האפשרות שמערכות החיים ברצועה יקרסו. התפתחות בכיוון זה הניעה כבר את חמאס להוציא את תושבי רצועת עזה להפגנות אלימות לאורך הגדר ולפעולות אלימות נוספות ועלולה להביא לפריצת סבב לחימה נוסף.

למרות שישראל ניצבת כיום בפני מציאות שבה לא מופעלים עליה לחצים חיצוניים אפקטיביים, קיימות מספר מגמות מאיימות על החברה הישראלית, ההולכות ומתעצמות על ציר הזמן:

93. חיזבאללה זכה ב-67 מתוך 128 המושבים בפרלמנט הלבנוני בבחירות שהתקיימו בתחילת מאי 2018.

- תהליכי הדתה, הן בקרב היהודים והן בקרב הערבים בישראל, לצד התגברות תופעות של גזענות נגד ערביי ישראל ולא יהודים אחרים; התחזקות של תרבות ספֶר בשל העובדה שישראל היא מדינה שלא כל גבולותיה מוסכמים וקיימת מחלוקת לאומית עמוקה על מעמדם, עתידם וגורלם של השטחים המוחזקים על ידה מאז 1967; התעצמות תרבות האי-לגליזם, שהייתה קיימת בחברה הישראלית מאז השנים המעצבות שלה; פגיעה הולכת וגוברת בדמוקרטיה ובמוסדותיה; העמקת השסע בין הפוליטיקאים, הפועלים בהשפעת תפיסות עולם ואידיאולוגיות דתיות ומגזריות, ובין אנשי המקצוע בשירות המדינה, המפעילים שיקולים מקצועיים; התגברות המחלוקת בין הזרמים השונים בקרב יהדות ארצות הברית ובין ממשלת ישראל, המרחיקה ממנה את יהדות התפוצות, בעיקר את היהדות האמריקאית הליברלית-ציונית, ובמיוחד את הדור הצעיר.
 - היעדר קונצנזוס לאומי סביב סיפוח השטחים, המעצים את הפגיעה בלגיטימיות השיטה הפוליטית. ממשלת הימין, שלא הצליחה להכניע את ציבור המתנגדים למדיניותה, החלה לערער את לגיטימיות הביקורת כלפיה. במסגרת זו, ובשל הרוב הפרלמנטרי, היא פועלת לבלית מנגנוני הביקורת, העיתונות החופשית, קבוצות המחאה, ואפילו האופוזיציה הפרלמנטרית. שיאו של התהליך הוא בשינוי חוקים וכללי המשחק הדמוקרטיים.
 - בזירה המשפטית הפנימית, חל כרסום בעמדה שהייתה מקובלת לאורך שנים, לפיה לא ניתן להחיל חקיקה ישראלית על השטחים, וברעיון שלא ניתן להפקיע קרקע פרטית של פלסטינים לצורכי ההתיישבות הישראלית בהם (באמצעות 'חוק ההסדרה'). בנוסף לכך, יש כיום דרישה להשוואת מעמדם של הישראלים המתגוררים באו"ש למעמדם של האזרחים הישראלים החיים בתחומי 'הקו הירוק'. המהלך האחרון במגמה זאת היא 'פיסקת ההתגברות'⁹⁴.
 - הגברת המתח בין שתי המגמות העיקריות בקרב ערביי ישראל: מצד אחד הולכת ונוצרת חברה אזרחית ערבית, החותרת לשוויון אזרחי. תהליך זה משפיע על מצבם הכלכלי והחברתי של ערביי ישראל וכולל עלייה ברמת ההשכלה, בעיקר אצל נשים. מצד שני, ערביי ישראל לא נטשו את העניין הלאומי הפלסטיני ואת ההיבט הדתי (הגנה על אל-אקצא) – שני היבטים מרכזיים ומשמעותיים המשפיעים עליהם. בנוסף לכך, משפיעים על הלך חשיבתם הנעשה באזורנו ('האביב הערבי') ויחס העולם הערבי והפלסטיני אליהם. ככלל, ערביי ישראל שוללים את הטרור, בראש ובראשונה בשל ההשלכות הכלכליות, החברתיות והמדינתיות עליהם.
- מול ישראל עומדים הפלסטינים, ובראשם אש"ף-פת"ח, המבקשים לקדם את האינטרסים שלהם בעזרת תמיכתו של העולם הערבי, שמצידו שקוע במלחמות אזרחים, במאבק באסלאם הפוליטי ובעליית כוחן של איראן וטורקיה. הפלסטינים גם מבקשים להשיג את תמיכתה של הקהילה הבין-לאומית, הסובלת מחולשה ומפיצול על רקע המשבר הכלכלי, הטרור של האסלאם הקיצוני וגלי ההגירה לאירופה.

⁹⁴ 'פיסקת ההתגברות' מאפשרת לבנסת לחוקק לזמן קצוב של ארבע שנים חוקים שאינם עומדים בתנאים המגבילים של חוק יסוד ומאפשרים לפגוע בזכויות האדם, בכפוף לשלושה תנאים: החריגה נעשתה בחוק; החוק מכיל ציון מפורש של החריגה; החוק אושר על ידי רוב מיוחס של 61 חברי כנסת לפחות. אחרי ארבע שנים פוקעת 'פיסקת ההתגברות', אך אפשר לחדשה מיד. על 'פיסקת ההתגברות' אמרה נשיאת בית המשפט העליון, אסתר חיות, כי היא "רעה ומסוכנת ועלולה לגרום נזק חסר תקנה. זו התגברות על זכויות אדם": הארץ, 8 במאי 2018.

אש"ף נתון במתח בין היצמדות להחלטתו העקרונית מ-1988 לאמץ את הדרך המדינית על חשבון המאבק המזויין, ובין ביטול ההחלטה וההכרה בישראל. במילים אחרות, חוסר יכולתו לאכוף משא ומתן על ישראל, שיניב הסדר קבע על פי הפרמטרים המקובלים עליו, מציב אותו בסד של לחצים מנוגדים. מצד אחד, לחץ מכיוון חמאס, הארגונים האסלאמיים האחרים ואף גורמים בתוך פת"ח ואש"ף, לשנות את מדיניותו ביחס לישראל; מצד שני, החשש מאובדן התמיכה של הקהילה הבין-לאומית, הנאבקת באלימות ובטרור, והחשש מתגובתה הקשה של ישראל, הנהנית, כאמור, מתמיכת ארצות הברית.

'הצהרת טראמפ' בעניין ירושלים נתפסת בעיני הפלסטינים כשינוי כללי המשחק והמשא ומתן שהתקיימו ב-25 השנים האחרונות. הפלסטינים ניהלו במשך שבעה עשורים – מאז הצהרת בלפור ב-1917 ועד קבלתם את החלטות האו"ם 181, 242 ו-338 ב-1988 – שיח עם הקהילה הבין-לאומית על זכויותיהם העקרוניות. שיח זה התבסס על הזכות להגדרה עצמית, שנשללה מהם על ידי הקהילה הבין-לאומית לטובת הקמתו של בית לאומי לעם היהודי בארץ ישראל⁹⁵. לפי עמדתם, מימוש זכותם מחייב את ביטולה של זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי, למרות שזו הוכרה על ידי הקהילה הבין-לאומית⁹⁶, בכלל זה בהחלטה 181 של עצרת האו"ם מ-1947. כישלוננו של שיח זה, שהוביל את הפלסטינים ל'נכבה' ולאי-הקמתה של המדינה הערבית בהתאם להחלטת החלוקה מ-1947, אילץ אותם לשנות את האסטרטגיה לשיח של זכויות המבוססות על הלגיטימיות הבין-לאומית, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטות האו"ם⁹⁷, ובכללן ההחלטה שהכירה בזכותם לכונן מדינה פלסטינית עצמאית בשטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים, שבירתה במזרח ירושלים⁹⁸.

להבנתם, 'הצהרת טראמפ' בעניין ירושלים מבקשת לבטל את ההחלטות הבין-לאומיות, הרואות במזרח ירושלים שטח כבוש וחלק מהמדינה הפלסטינית העתידית. לאור זאת, שולל מחמוד עבאס את מעמדה של ארצות הברית כמתווכת במשא ומתן עתידי בין ישראל ובין הפלסטינים. יו"ר הרש"פ מטיל מאז את יהבו על מדינות אירופה והאו"ם, תוך שהוא מנסה להבטיח את מעמדו, לרבות במאבק הפנימי מול חמאס, על ידי גיוס תמיכתן של המדינות הערביות המתונות. עבאס גם נמנע ממימוש הסכם הפיוס עם חמאס מחשש שהדבר יחייב אותו לקבל אחריות על רצועת עזה גם ללא תהליך מדיני, ויביא להצטרפות חמאס לשורות אש"ף – דבר שיכשיר את הקרקע להשתלטות הארגון על עמדת הייצוג של הפלסטינים.

95. "עקרון ההגדרה העצמית לא הוחל על פלשתינה בעת שנוצר המנדט ב-1922 בשל השאיפה לאפשר הקמת הבית הלאומי היהודי" (דו"ח החלוקה, 1947). <https://www.jewishvirtuallibrary.org/united-nations-special-committee-on-palestine-unsocp>.

96. "...באמצעות החלוקה יכולות שתי השאיפות הלאומיות המנוגדות האלו לבוא לידי ביטוי ממשי ולאפשר לשני העמים לתפוס את מקומם באומות עצמאיות בקהילה הבין-לאומית ובאומות המאוחדות" (מתוך החלטה 181 מ-1947 של עצרת האו"ם).

97. "אבדה הזדמנות החלוקה של 1947, ולפניה אבדה הזדמנות החלוקה של ועדת פיל. אך איננו רוצים לאבד הזדמנות נוספת. לפיכך, קיבלנו את חלוקת 1948 ו-1967, שאינה כוללת יותר מ-22% מפלסטין ההיסטורית": מחמוד עבאס, ראיון לערוץ הטלוויזיה אל-ערבייה, 23 באפריל 2008.

98. החלטה 43/177 של העצרת הכללית של האו"ם, שהתקבלה ב-15 בדצמבר 1988, הכירה בהכרזה של 'המועצה הלאומית הפלסטינית' מ-15 בנובמבר 1988 על הקמת מדינה פלסטינית. החלטה 67/19 של העצרת הכללית של האו"ם שדרגה את מעמדה של משלחת אש"ף לארגון מישות משקיפה שאינה מדינה למדינה משקיפה שאינה חברה. ההחלטה אושרה ב-29 בנובמבר 2012 – יום השנה ה-65 להחלטה 181.

- מצבו של אש"ף קשה לאין שיעור מזה של ישראל. הפיצול הפלסטיני בין אש"ף לרצועת עזה ובין חמאס לפת"ח, אובדן הלגיטימיות, יחד עם התדמית המושחתת והאימפוטנטית של הנהגת הרש"פ והפיצול הפנימי בקרבה על רקע מאבק הירושה – כל אלה משקפים מציאות פלסטינית של חוסר אונים. למרות זאת, מקפיד מחמוד עבאס על עמדותיו המתנגדות למאבק אלים ותומכות במאבק מדיני, תוך תמרון במתח המתקיים בין הגורמים והמגמות התומכים בעמדותיו לאלה המתנגדים לו:
- הקהילה הבין-לאומית רואה באש"ף (הכולל בעיניה את מזרח ירושלים) וברצועת עזה שטחים כבוסים על פי המשפט הבין-לאומי וגורסת שעל ישראל לסיים את הכיבוש ולאפשר לפלסטינים לממש את זכותם להגדרה עצמית על בסיס קווי הגבול של 1967. הקהילה הבין-לאומית גם רואה את היישובים היהודיים באש"ף כלא חוקיים, וקיימת אפשרות שהדיון על חוקיותם ועל מדיניות ישראל בשטחים בכלל יעבור למישור הבין-לאומי הפלילי, אם תיפתח חקירה פלילית בעקבות הליך הבדיקה המקדמית המתנהל בנושא זה.⁹⁹
 - המערכת הבין-לאומית מצהירה על תמיכתה בהתנעת משא ומתן ישראלי-פלסטיני בהקשר אזורי, שיוביל לפתרון של שתי מדינות ולהסדר אזורי, ועד אז – על נחישותה לבלום תהליכים הסותרים יעד זה. בפועל, המערכת הבין-לאומית מסתפקת בהמלצות ובפעילות דיפלומטית שגרתית ואינה פועלת באופן אקטיבי להשגת יעדים אלה.
 - כאמור, תהליך הפיוס ההדרגתי בין פת"ח לחמאס, שהוכתב על ידי מצרים ואושר על ידי ישראל וארצות הברית, מקרטע ולא ברור אם ישיג את היעדים שנקבעו על ידי קהיר: החזרת הרש"פ לרצועת עזה ושינוי בהתנהלות חמאס – מגורם טרור צבאי לתנועה פוליטית. חמאס, הפועל כיום תחת הנהגה חדשה בראשות אסירים משוחררים, מחויב לתהליך הפיוס ומציג אסטרטגיה ברורה שעיקרה השתחררות מאחריות אזרחית לרצועה, כחלק מהדרך להשתלבות באש"ף ולהכרה בין-לאומית, בתנאי שפת"ח יאפשר זאת.¹⁰⁰
- המגמות הכלכליות השוררות בתחומי הרש"פ מחזקות בחלקן ומחלישות בחלקן האחר את מעמדו של מחמוד עבאס:
- המצב הכלכלי באש"ף טוב הרבה יותר מאשר ברצועת עזה והתמ"ג לנפש באש"ף גבוה פי שניים מזה שברצועה. הדבר מתבטא בעיקר בשיעורי הצריכה הפרטית, ההשקעה המקומית הגולמית וייצוא סחורות ושירותים, הגבוהים הרבה יותר. גם נתוני שוק העבודה מראים תמונה דומה.

99. ב-21 במאי 2018 הגיש שר החוץ הפלסטיני, ריאד מלכי, בקשה לבית הדין הפלילי הבין-לאומי בהאג לפתוח בחקירה בעניין ההתנחלויות: נועה לנדאו, "שר החוץ הפלסטיני הגיש לבית הדין בהאג בקשה לפתוח בחקירה נגד ישראל", הארץ, 22 במאי 2018.
100. חמאס החל ביוני 2018 בהכנות לקיים כינוס הכנה ראשון לקראת אפשרות להקמת מה שהוא מכנה 'ועידת הנהגה לאומית', כלומר ארגון חלופי לאש"ף. כינוס 'המועצה הלאומית הפלסטינית' בתחילת אפריל 2018 ברמאללה בידי מחמוד עבאס, ללא תיאום עם חמאס, שכלל בחירת ועד פועל חדש לאש"ף, וכן הכינוס המתוכנן לשבועות הקרובים של 'המועצה המרכזית' של אש"ף ברמאללה (האמורה למסד את שליטת פת"ח ברש"פ, וככל הנראה גם לבחור סגן לעבאס בתפקידו כיו"ר הרש"פ), הביאו את חמאס לתכנן עריכת כינוס מקביל ברצועת עזה, שיקרא תגר על הרש"פ ואש"ף במתכונתם הנוכחית. חמאס נמנע עד כה ממהלך כזה בשל הדומיננטיות של אש"ף וחוסר יכולתו לקרוא תגר על מחמוד עבאס. כיום מבקש חמאס להסתמך על הגוף המכונה 'בית כוחות ההתנגדות', הפועל בלבנון וכולל את חמאס, הג'יהאד האסלאמי, החזית העממית לשחרור פלסטין-המפקדה הכללית וכן את א-צאעקה היושב בדמשק.

- הייבוא מישראל והייצוא אליה משמעותיים מאוד לכלכלה הפלסטינית. לעומת זאת, הם משמעותיים בצורה ניכרת פחות עבור ישראל: הייצוא לרש"פ בשנת 2016 היווה 4.1% בלבד מכלל הייצוא הישראלי באותה שנה, והייבוא מהרש"פ הגיע אז ל-1.5% בלבד מכלל הייבוא הישראלי.
- הגידול במספר העובדים הפלסטינים המועסקים בישראל משפיע באופן חיובי על הגידול בתוצר באיו"ש, שהגיע בשנת 2017 לשיעורו הגבוה ביותר מאז שנת 2000. קרוב לשני שליש מן הפלסטינים העובדים בישראל מועסקים בענף הבינוי, והם מהווים כמעט 20% מכלל המועסקים בענף זה בישראל.
- נכון לשנת 2015, התלות של איו"ש במים ישראליים הייתה גבוהה באופן משמעותי מזו של רצועת עזה. בעוד שב-34% מהמים הזמינים באיו"ש מקורם ברכישות שמבצע הרש"פ מחברת "מקורות", רק 3% מהמים המסופקים לרצועה מקורם במים שנרכשים מחברת "מקורות". יתר על כן, חלק משמעותי מהמים באיו"ש מקורו במי מעיינות, בעוד שברצועת עזה יש תלות מוחלטת במי תהום השאובים מבארות.

לסיכום, ניתן להצביע על שני מאפיינים מרכזיים של המצב הנוכחי: מבוי סתום בתהליך המדיני מצד אחד, וזירה בין-לאומית הנעדרת השפעה משמעותית מצד שני, למעט ממשל טראמפ, המעדיף באופן ברור את ישראל על פני הפלסטינים. שני מאפיינים אלה מקלים על הצדדים באזור לדבוק בסטטוס קוו ולקיים את שיווי המשקל הנוכחי, שעיקריו: אי-חידושו של משא ומתן להסדר קבע; היעדר פיוס פנים פלסטיני ואי-הסכמה על הנהגה פלסטינית משותפת; המשך הבנייה הישראלית באיו"ש ומהלכים ל'סיפוח זוחל'; שיתוף פעולה ביטחוני מוגבל וסמוי בין ישראל לעולם הערבי. המשך הקיפאון צפוי להביא להיחלשות הרש"פ, להתגברות הסיכויים לאליומות ולפגיעה נוספת במערכות החיים ברצועת עזה.

פרק ב' – סיפוח שטח C או חלקים ממנו

מבוא

הגשת הצעות חוק בכנסת לסיפוח חלקים מאיו"ש, לצד גיבוש תוכניות למימוש רעיון זה הפכו לאינטנסיביים בשנים האחרונות בשיח הישראלי¹⁰¹ וקיבלו תאוצה רבה מאז בחירתו של דונלד טראמפ לנשיא ארצות הברית. מדובר בעיקר בפעילות של חברי 'שדולת ארץ ישראל' בכנסת.

כך, ח"כ יואב קיש (הליכוד) הגיש, יחד עם ח"כ בצלאל סמוטריץ' (הבית היהודי), הצעת חוק לסיפוח מעלה אדומים¹⁰²; חברי הכנסת מוטי יוגב (הבית היהודי) ומיקי זוהר (הליכוד) הגישו הצעת חוק לסיפוח גוש עציון, אריאל ובקעת הירדן¹⁰³, וח"כ יוגב גם הגיש הצעות חוק לסיפוח 'גושי ההתיישבות' – גוש מנשה, גוש לב השומרון וגוש מערב השומרון; השר ישראל כץ (הליכוד) ניסה לקדם הצעה לסיפוח גבעת זאב; חברת הכנסת שולי מועלם (הבית היהודי) הגישה הצעה לביטול חוק ההתנתקות בצפון השומרון¹⁰⁴; חברת הכנסת שרן השכל (הליכוד) הגישה הצעת חוק לסיפוח בקעת הירדן. בנובמבר 2016 פרסם ח"כ יואב קיש את תוכניתו לסיפוח של במחצית מאיו"ש, תוך פינוי של 13 יישובים יהודיים בהם חיים כ-12,000 תושבים. השטח שלא יסופח יישאר, על פי הצעתו, בשליטת הרש"פ, ותפוחת מערכת תחבורתית משופרת לקישור בין האזורים הפלסטיניים. כל ההצעות הללו לא קודמו בשל הסתייגות ראש הממשלה, בנימין נתניהו, בעיקר מחשש לתגובה הבין-לאומית.

סיפוח שטח C הוא רעיון פרי יוזמתה של מפלגת הבית היהודי, שמצאה את ביטוייה הפומבי לראשונה בסרטון בנושא את השם 'תוכנית ההרגעה', שהוקרן במסגרת תעמולת הבחירות לכנסת ה-19 והועלתה לרשתות החברתיות באפריל 2012. מאז הרבו ראש המפלגה, ח"כ נפתלי בנט, ודוברים אחרים שלה להציג את הצורך באימוצה. יחד עם זאת, ההצעה טרם הונחה כהצעת חוק על שולחן הכנסת. במאי 2018 פורסמה תוכנית סיפוח של ח"כ איתן כבל ממפלגת המחנה הציוני שבאופוזיציה, תחת השם 'תוכנית ההתפכחות'¹⁰⁵. תוכניתו של ח"כ כבל כוללת הצעה לסיפוח חמישה גושי התיישבות מרכזיים באיו"ש לישראל.

כיום מונחות על שולחן הכנסת שש הצעות חוק העוסקות בסיפוח חלקים מאיו"ש:

- הצעת חוק להחלת המשפט הישראלי ביישובים הישראליים ביהודה ושומרון, התשע"ו-2016 של ח"כ יואב קיש (הליכוד).

101. שאול אריאלי "מה פשר מבול הצעות הסיפוח הבהולות?", הארץ, 04.02.2018, <https://www.haaretz.co.il/opinions/1.5788760>

102. הצעת חוק ריבונות מעלה אדומים, התשע"ו-2016, הוגשה ב-1 באוגוסט 2016.

103. יהונתן ליס, "השרים אישרו את הצעת החוק לסיפוח התחליות בבקעת הירדן", הארץ, 29 בדצמבר 2013, <https://www.haaretz.co.il/news/politi/1.2202559>

104. הצעת חוק יישום תוכנית ההתנתקות (תיקון – ביטול איסור הכניסה לצפון השומרון), התשע"ז-2017.

105. איתן כבל "חברי לתנועת העבודה, הגיע הזמן להתפכח" הארץ, 24.05.2018, <https://www.haaretz.co.il/opinions/1.6115188>

- הצעת חוק ריבונות מעלה אדומים, התשע"ו-2016 של חברי הכנסת ממפלגות הליכוד, הבית היהודי, ישראל ביתנו וכולנו: יואב קיש, בצלאל סמוטריץ', רוברט אילטוב, עודד פורר, יואב בן צור, רועי פולקמן, שולי מועלם-רפאלי, יצחק וקנין ודוד ביטן.
- הצעת חוק ירושלים רבתי, התשע"ז-2017 של ח"כ יהודה גליק (הליכוד).
- הצעת חוק החלת הריבונות של מדינת ישראל בתבלי יהודה ושומרון, התשע"ח-2018 של ח"כ יואב קיש (הליכוד).
- הצעת חוק החלת ריבונות ישראל בשטח בקעת הירדן, התשע"ח-2018 של ח"כ שרן השכל (הליכוד).
- הצעת חוק החלת החוק הישראלי בשטח בקעת הירדן באמצעות משאל עם, התשע"ח-2018 של ח"כ שרן השכל¹⁰⁶.

¹⁰⁷ מהו שטח C

שטח C מתפרס על פני כל איו"ש ואינו מהווה יחידה טריטוריאלית אחת רציפה. הוא חובק 169 שטחים פלסטיניים באזורים A ו-B, ובהם ערים וכפרים פלסטיניים המהווים 'איים' נפרדים. גודלו של שטח C הוא כ-3,460 קמ"ר והוא מהווה כ-60% משטח איו"ש. בסוף 2016 התגוררו בו 399,045 ישראלים¹⁰⁸ ב-126 יישובים (ארבע ערים, 13 מועצות מקומיות ו-108 יישובים בשש מועצות אזוריות¹⁰⁹, וכן 86 מאחזים לא חוקיים. ראה מפה 13), ולצידם כ-300,000 פלסטינים¹¹⁰ המתגוררים ב-523 יישובים על פי החלוקה הבאה¹¹¹ (ראה מפה 14); 65,914 פלסטינים הגרים ב-237 יישובים שכל שטחם נמצא בשטח C (ראה מפה 15); 50,096 פלסטינים המתגוררים ב-47 יישובים שיותר מ-50% משטחם נמצאים בשטח C (ראה מפה 16); ו-174,040 פלסטינים המתגוררים ב-239 יישובים, שפחות ממחצית משטחם נמצאת בשטח C (ראה מפה 17). בחלק מהמקרים מדובר בבנייה של שכונות ש'זלגו' מהערים.

ניתן לחלק את שטח C באיו"ש לשני חלקים מרכזיים:

- כ-50% משטח C נמצאים ממזרח ל'דרך אלון' (כביש 80) – המורדות המזרחיים של השומרון, מדבר יהודה ובקעת הירדן. באזור זה גרים כ-6,000 ישראלים ב-25 יישובים יהודיים

¹⁰⁶. דברי ההסבר לחוק זהים להצעת החוק הקודמת של ח"כ השכל, אך בהצעה השנייה נוספו סעיף משאל עם ושינוי השר הממונה על ביצוע החוק.

¹⁰⁷. כלל נתוני השטח והאוכלוסייה בשטח C, בצירוף מפות מפורטות, מופיעים בנספח.

¹⁰⁸. על פי אתר מועצת יש"ע, רשומים 435,000 ישראלים במחוז יהודה ושומרון. נתון זה גבוה מההערכה של הלמ"ס, המעמידה את מספר הישראלים על 415,000 בסוף 2017.

¹⁰⁹. כל השטחים באזור C שאינם אדמות בבעלות פלסטינית פרטית, שטחי אש של צה"ל ושמונות טבע, נמצאים תחת תחום השיפוט של שש המועצות האזוריות.

¹¹⁰. 22% מהאוכלוסייה הפלסטינית בשטח C עוסקים בחקלאות וברעייה.

¹¹¹. הנתונים על הפלסטינים בשטחי C מבוססים על נתוני UNOCHA, עם התיקונים וההתאמות שנדרשו, <https://public.tableau.com/profile/ocha.opt#!/vizhome/VPP2013MMay21N-Basic24/DashBasic>.

השייכים למועצות האזוריות ערבות הירדן ומגילות ים המלח, וב-18,200 פלסטינים, רובם בצפון בקעת הירדן, משני צידי כביש 80. בנוסף אליהם מתגוררים בעיר יריחו וסביבותיה, הנמצאת בשטח A, כ-44,000 פלסטינים¹¹². חלק ניכר משטח C באזור זה, בעיקר במדבר יהודה, משמש כשטחי אש של צה"ל.

- כ-50% הנותרים של שטח C נמצאים ב'גב ההר', במורדות המערביים של הרי יהודה והשומרון וב'משולש הגדול של ירושלים', שקודקודיו הם מודיעין עילית, ביתר עילית ומעלה אדומים. כ-75% מאדמות שטח C באזור זה הן אדמות בבעלות פלסטינית.

הצעות ותוכניות סיפוח

'תוכנית ההרגעה'

הצורך שהוליד את 'תוכנית ההרגעה' כפי שהוצגה על ידי שר החינוך, ח"כ נפתלי בנט, היה "התובנה במחנה הלאומי כי סיפוח הגדמ"ע על 2.6 מיליון ערביה הוא בלתי מעשי ופוגע בחזון הציוני... בשוק הרעיונות כיום רצים שני פתרונות בלבד: או הקמת מדינה פלסטינית על מרבית שטחי יהודה ושומרון או סיפוח מלא של יהודה ושומרון על שני מיליון הערבים שבתוכם. הציבור מבין כיום ששני הפתרונות הללו אינם ישימים ושניהם מסכנים את עתידה של מדינת ישראל מסיבות ביטחוניות, דמוגרפיות וערכיות. הגיע הזמן להציג פתרון שפוי שמשרת את האינטרסים של מדינת ישראל"¹¹³.

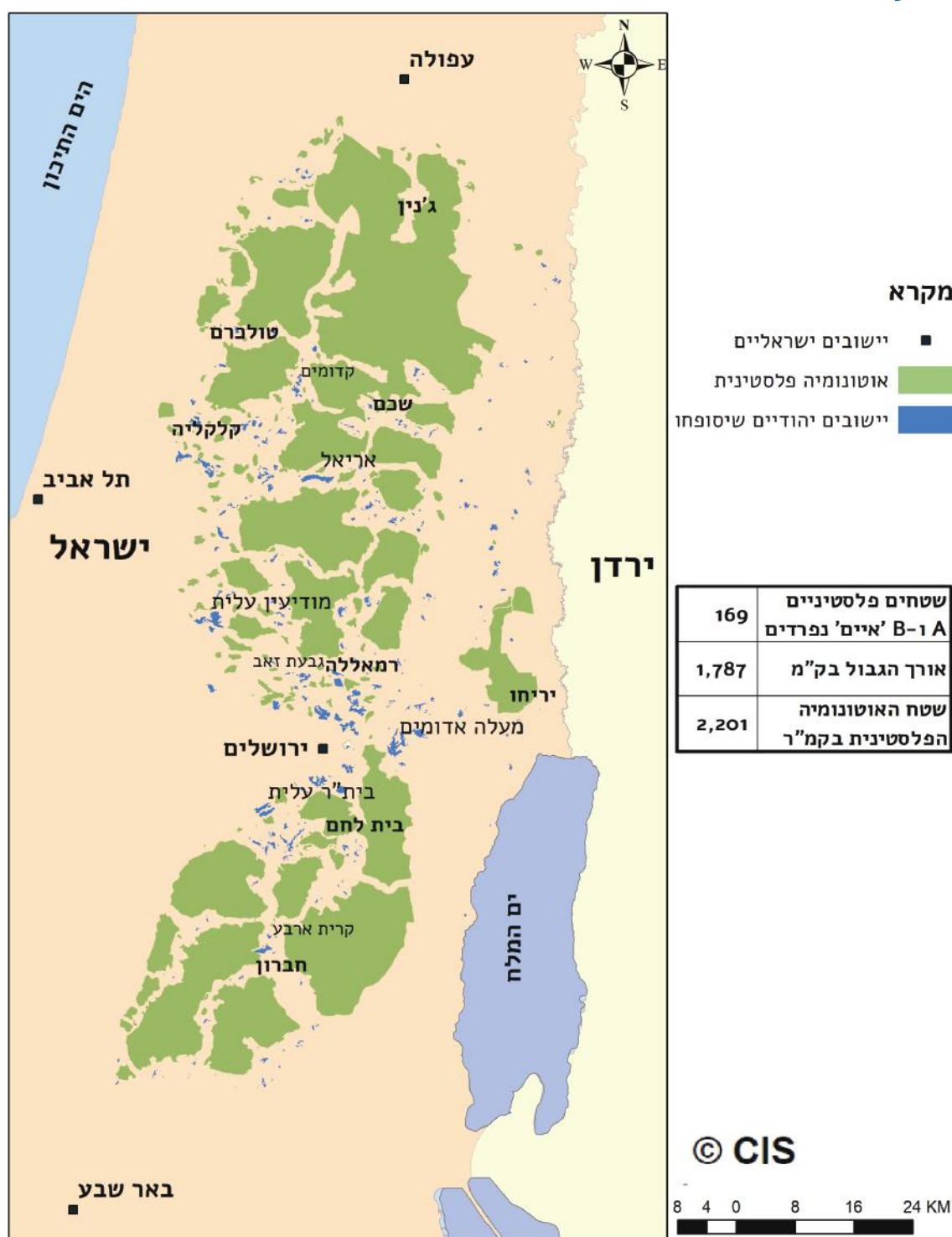
עיקרי 'תוכנית ההרגעה' הם (ראה מפה 5):

- החלת החוק, המשפט והמינהל הישראליים על שטח C, המהווה, כאמור כ-60% משטח איו"ש.
- הצעת אזרחות/תושבות ישראלית לפלסטינים תושבי שטח C: "אזרח מלא של 50,000 הערבים החיים בשטחים הישראליים המסופחים, זאת כדי לשמוט לחלוטין את הקרקע מתחת לטעיון האפרטהייד".
- אוטונומיה מלאה לרשות הפלסטינית בשטחי A ו-B, המהווים את 40% הנותרים משטח איו"ש.
- "יצירת רצף תחבורתי מלא לפלסטינים בהשקעה חד-פעמית של מאות מיליוני דולרים ... כזו המאפשרת לתושבים הערבים להגיע לכל נקודה ביהודה ושומרון ללא מחסומים או חיילים"

112. האזור חסר במים. למרות השקעות במיליארדי ש"ח, ממשלות ישראל לא הצליחו ליישב באזור זה יותר תושבים ישראלים. מרבית המתישבים החילונים-חקלאים של המועצה האזורית ערבות הירדן, המהווים את רוב האוכלוסייה באזור, חצו את גיל 75.

113. "תוכנית ההרגעה" של נפתלי בנט/מתווה לניהול הסכסוך הישראלי-פלסטיני", בחדרי חרדים, 4 בדצמבר 2012.

מפה 5: סיפוח שטח C למדינת ישראל לפי 'תוכנית ההרגעה'

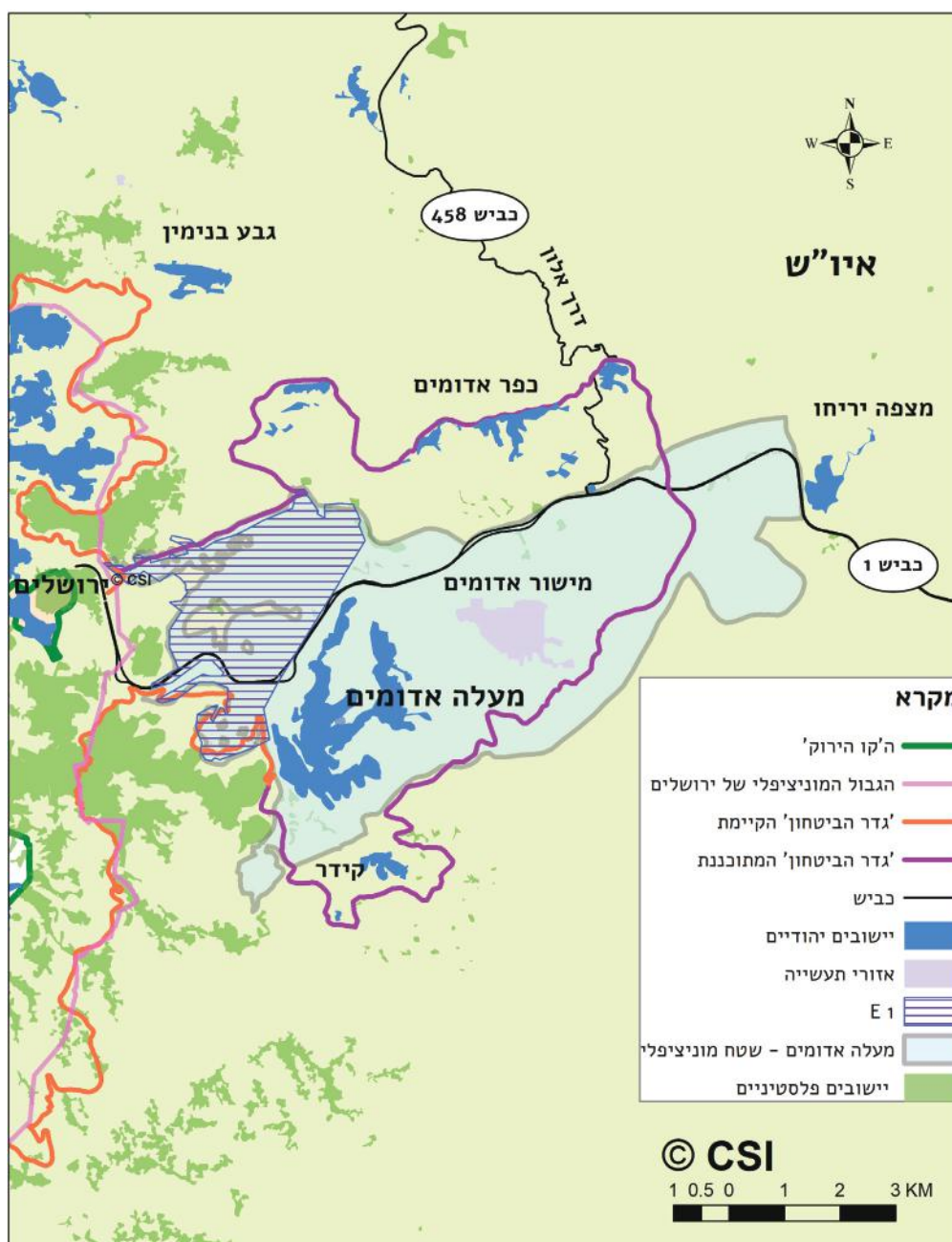


תרומתה של 'תוכנית ההרגעה', לפי ח"כ נפתלי בנט, היא: "יזמה זו, צנועה הרבה יותר במטרותיה, מעניקה לישראל שלושה יתרונות: נטילת הנבסים החיוניים עבורנו, חיזוק מעמדנו הבין-לאומי על ידי ניטרול מוחלט של טיעון ה'אפרטהייד' ויצירת תנאי שטח יציבים ובני-קיימא עשרות שנים קדימה. יתרונה המוחץ – היא מעשית.

ההצעה לסיפוח מעלה אדומים

התוכנית לסיפוח מעלה אדומים מציעה כי "המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל יחולו בשטח מעלה אדומים כמתואר בתוספת" ¹¹⁴.

מפה 6: סיפוח דמעלה אדומים



114. השטח שייכלל ב'תוספת' ייקבע בעת הכנת הצעת החוק לקריאה הראשונה בכנסת. שטח השיפוט של מעלה אדומים הוא 48.18 קמ"ר. הצעת חוק ריבונות מעלה אדומים, התשע"ו-2016 של חברי הכנסת ממפלגות הליכוד, הבית היהודי, ישראל ביתנו וכולנו: יואב קיש, בצלאל סמוטריץ', רוברט אילטוב, עודד פורר, יואב בן צור, רועי פולקמן, שולי מועלם-רפאלי, יצחק וקנין ודוד ביטן.

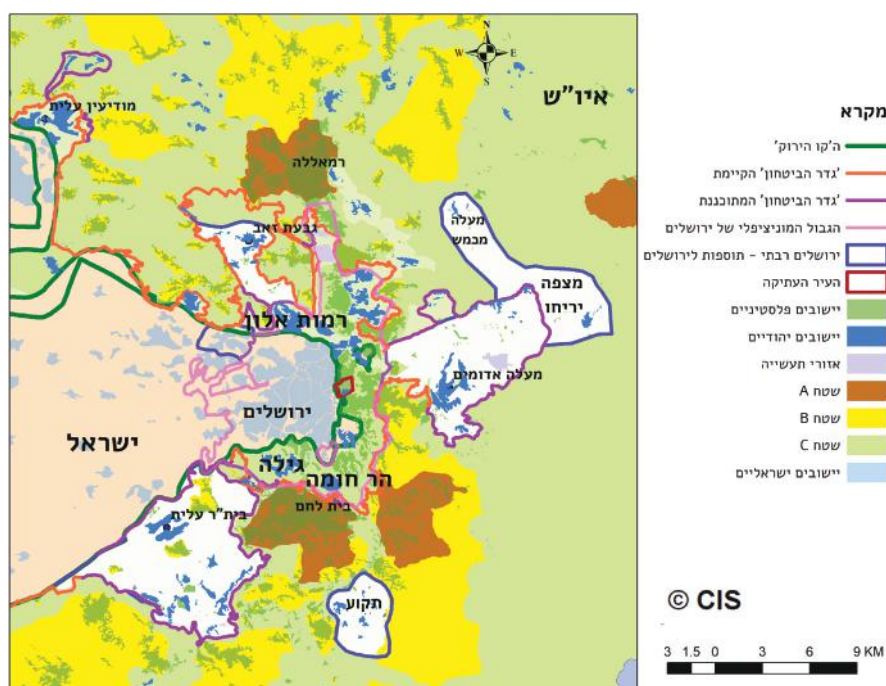
סיפוח ירושלים רבתי¹¹⁵

התוכנית לסיפוח ירושלים רבתי מציעה (ראה מפה 7) את החלת המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל על שטחה של ירושלים רבתי, שיכלול, בנוסף לעיר ירושלים, את:

- הרחבת מעלה אדומים (87.6 קמ"ר, חמישה יישובים, ו-47,138 תושבים);
- הרחבת גבעת זאב (14.3 קמ"ר, שני יישובים ו-18,000 איש);
- הרחבת מבשרת ציון (5.5 קמ"ר, יישוב אחד ו-24,434 תושבים);
- הרחבת גוש עציון (71.3 קמ"ר, עשרה יישובים ו-73,835 תושבים);
- הרחבת תקוע-נוקדים (15.7 קמ"ר, שני יישובים ו-5,685 תושבים).

בסך הכל מדובר על תוספת של 194.4 קמ"ר (3.2% משטח איו"ש), עשרים יישובים ו-169,092 תושבים. לצורך מימוש התוכנית תוקם מועצת ירושלים רבתי, אשר תפעל לפיתוח ירושלים המורחבת. בראש המועצה יעמוד ראש עיריית ירושלים ויהיו חברים בה ראשי הרשויות המסופחות. הרשויות שיסופחו לירושלים רבתי הן: עיריית ביתר עילית, עיריית מעלה אדומים, המועצה המקומית גבעת זאב, המועצה המקומית מבשרת ציון¹¹⁶, המועצה האזורית גוש עציון, המועצה המקומית אפרת, כפר אדומים¹¹⁷, אלון¹¹⁸, נופי פרת¹¹⁹, קדר¹²⁰, מעלה מכמש¹²¹ ומצפה יריחו¹²².

מפה 7: סיפוח 'ירושלים רבתי'



115. הצעת חוק ירושלים רבתי, התשע"ז-2017 של ח"כ יהודה גליק (הליכוד).

116. ממוקמת בתחומי 'הקו הירוק' בישראל.

117. שייך כיום למועצה האזורית מטה בנימין.

118. באופן רשמי שכונה של כפר אדומים.

119. שכונה של כפר אדומים.

120. שייך למועצה האזורית גוש עציון.

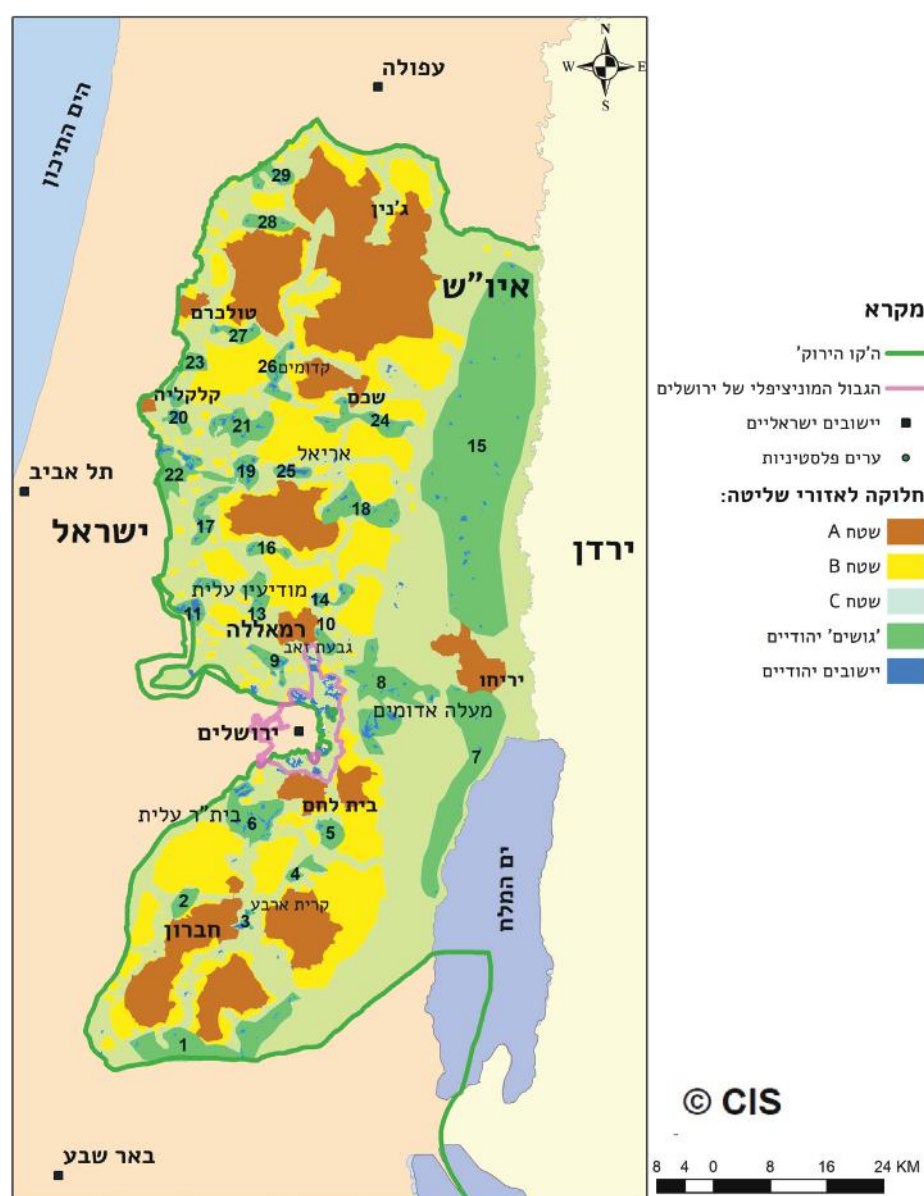
121. שייך למועצה האזורית מטה בנימין.

122. שייך למועצה האזורית מטה בנימין.

ההצעה לסיפוח מרחבי ההתיישבות היהודיים בשומרון¹²³

ההצעה לספח את מרחבי ההתיישבות ביהודה ושומרון קוראת להחלת "המשפט, השיפוט, המינהל והריבונות של מדינת ישראל על כל מרחבי ההתיישבות ביהודה ושומרון, כמתואר בתוספת". בהצעת החוק מופיעה הערת שולים שלהן נוסחה: "שטח שייכלל ב'תוספת' ייקבע בעת הכנת הצעת החוק לקריאה ראשונה בכנסת". להצעת החוק לא פירוט נוסף ואף לא הוצגה מפה. להמחשת פריסת ההתיישבות היהודית באיו"ש – ראה מפה 8.

מפה 8: גושי ההתיישבות היהודיים באיו"ש¹²⁴



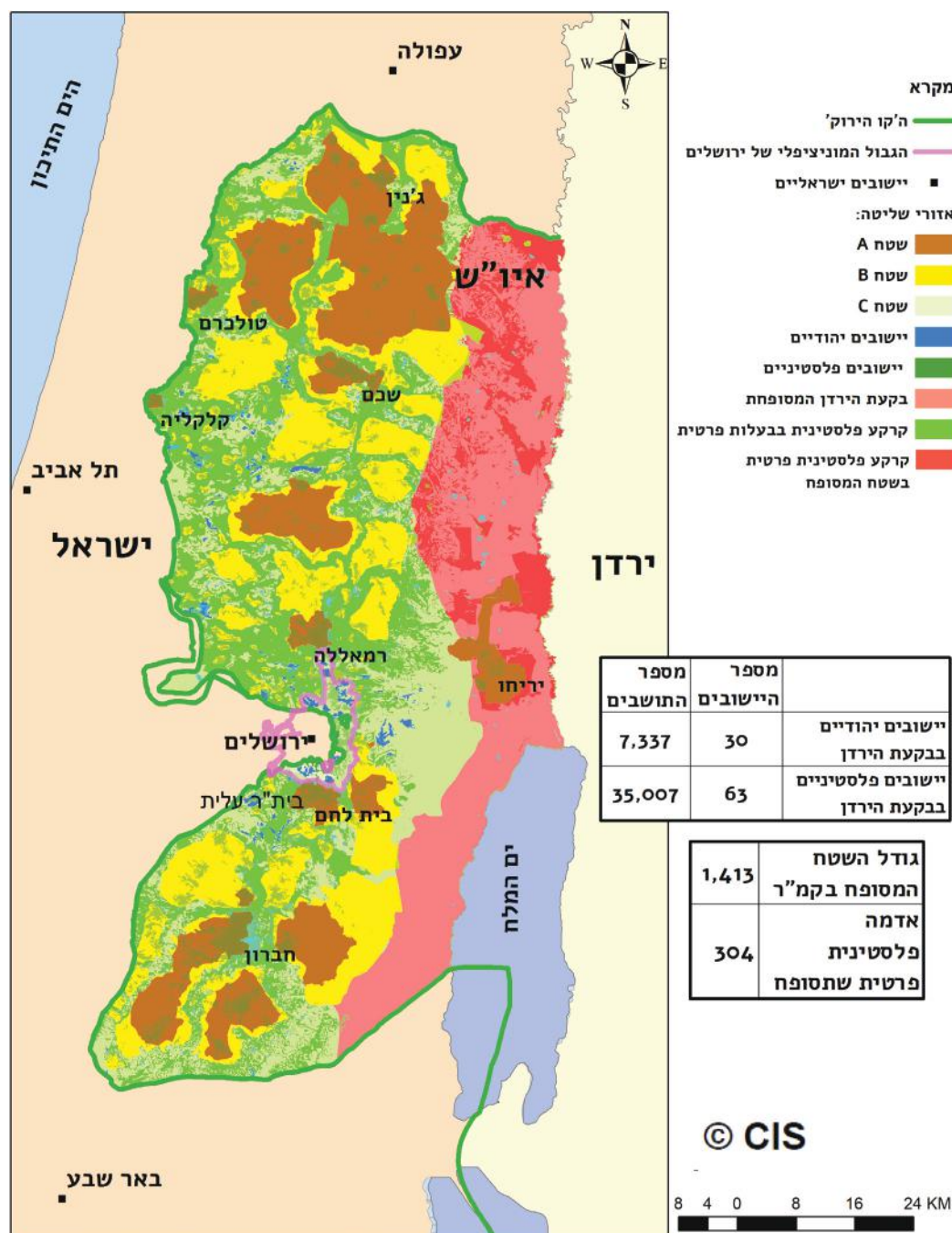
123. הצעת חוק החלת הריבונות של מדינת ישראל בחבלי יהודה ושומרון, התשע"ח-2018 של ח"כ יואב קיש (הליכוד).

124. גושי ההתיישבות היהודיים שורטטו באופן המקבץ את רוב היישובים בתא שטח אחד, ללא יישובים פלסטיניים. את נתוני הגושים ניתן לראות בנספח הנתונים.

הצעות לסיפוח בקעת הירדן¹²⁵

הצעת החוק להחלת הריבונות הישראלית בשטח בקעת הירדן התשע"ח-2018, מינואר 2018, היא גלגול של הצעות חוק קודמות של חברי הכנסת יוגב, סטרוק ואחרים).

מפה 9: סיפוח בקעת הירדן¹²⁶



125. הצעת חוק החלת ריבונות ישראל בשטח בקעת הירדן, התשע"ח-2018 של ח"כ שרון השכל (הליכוד).
126. שטחה של בקעת הירדן נקבע על פי שטחי השיפוט של המועצות האזוריות ערבות הירדן ומגילות ים המלח.

הצעת החוק להחלת החוק הישראלי בשטח בקעת הירדן באמצעות משאל עם התשע"ח-2018, שהוגשה בפברואר 2018, דומה לקודמתה מלבד התוספת של סעיף משאל העם לתושבי הבקעה היהודים והתייחסות לסטטוס של התושבים הלא יהודים שם:

"...מוצע לקבוע כי יתקיים משאל עם בדבר החלת המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל בשטח בקעת הירדן, שבו ישתתפו כל תושבי בקעת הירדן כמתואר בתוספת. אם הצביעו לפחות 60% מתושבי בקעת הירדן בעד, יחולו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל בשטח בקעת הירדן. עוד מוצע לקבוע כי תושבי האזור שאינם אזרחי ישראל יהיו זכאים לקבל אזרחות בהליך מדורג, שבו תחילה תינתן תושבות זמנית לחמש שנים, לאחר מכן תושבות קבע לחמש שנים ולבסוף אזרחות, והכול בכפוף למילוי חובות אזרחיות ואי-ביצוע פעולות נגד המדינה"¹²⁷.

הבדל נוסף בין שתי ההצעות היא שבראשונה השר הממונה על ביצוע החוק הוא שר הפנים ובשנייה – שרת המשפטים. שתי הצעות החוק נמצאות במצב של קריאה טרומית בכנסת ועוד לפני קביעת הוועדה שתטפל בהן.

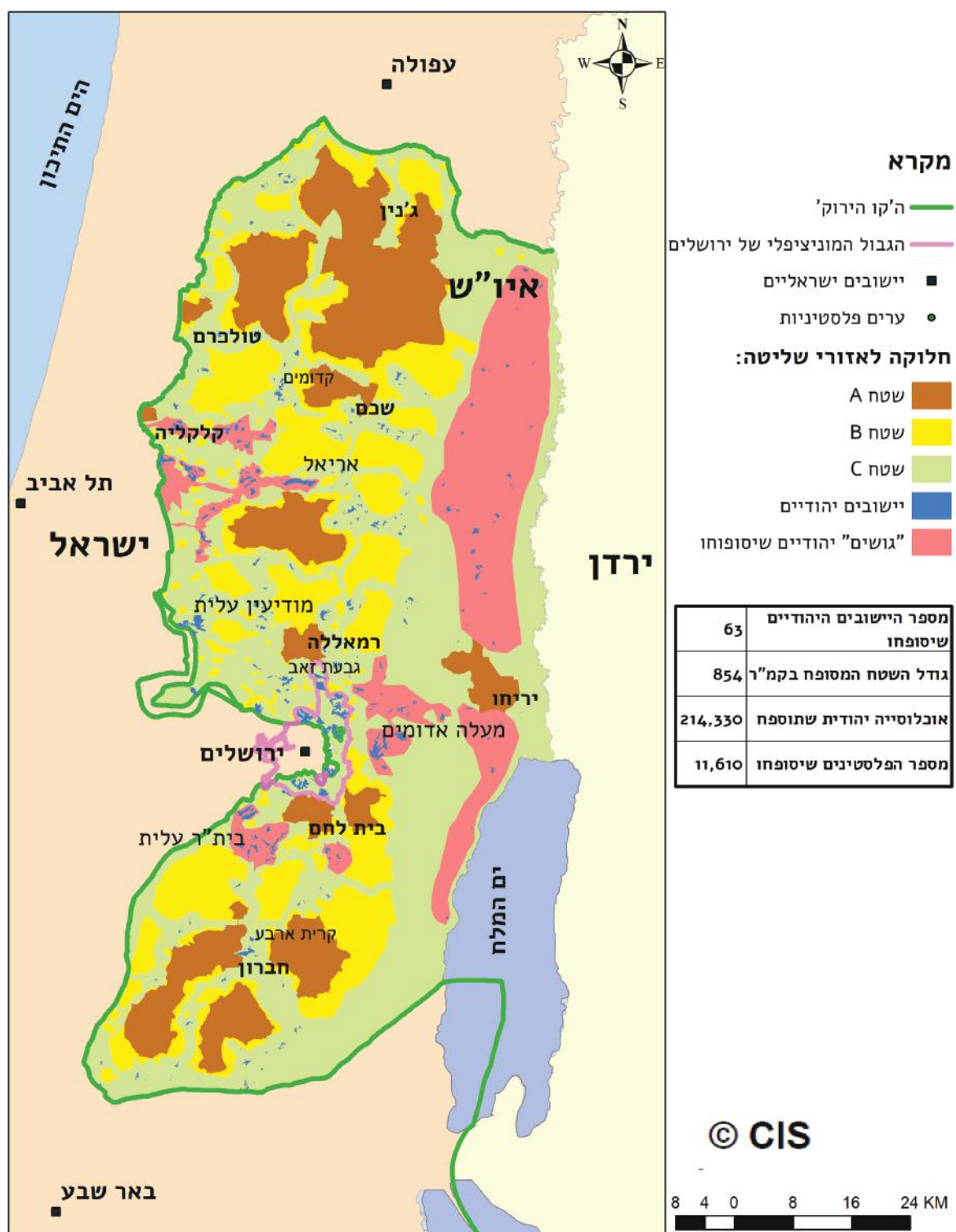
'תוכנית ההתפכחות' של ח"כ איתן כבל¹²⁸

'תוכנית ההתפכחות' (ראה מפה 10) מבוססת על העקרונות הבאים:

- מדינת ישראל תחיל את החוק הישראלי במלואו על גושי ההתיישבות שיוגדרו על ידה.
- גושי ההתיישבות יכללו את: גוש עציון, מעלה אדומים, קרני שומרון, אריאל ובקעת הירדן.
- יוכנו תוכניות מתאר מלאות ומפורטות ליישובים שבתוך הגושים ויוסדר מעמדם התכנוני.
- יוקפאו לחלוטין כל תהליכי התכנון והבנייה בהתנחלויות שמחוץ לגושי ההתיישבות.

¹²⁷. הצעת חוק החלת החוק הישראלי בשטח בקעת הירדן באמצעות משאל עם, התשע"ח-2018 של ח"כ שרון השכל
¹²⁸. איתן כבל, האתר הרשמי – התפכחות מדינית : <http://www.eitancabel.org.il/blog/254-reality-check-platform.html>

מפה 10: 'תוכנית ההתפכחות'



הפרק שלהלן יבחן את משמעות הצעות החוק ואת השלכותיהן. כן ייבחנו בו המשמעויות וההשלכות של סיפוח כל שטח C (למרות שאין בשלב זה הצעת חוק כזאת). הניתוח הכלכלי יתייחס לאפשרות נוספת – סיפוח כלל שטח C למעט שטחי הבנייה שגלשו משטחי A ו-B¹²⁹.

תחילתו של תרחיש זה באישור הצעת חוק לסיפוח כל שהוא של שטח C באיו"ש, וסופו אינו בהכרח בסיפוח כל שטחי C, אלא בקריסת הרש"פ ופירוקה אשר עלולה להוביל להשתלטות צבאית ולרה-ארגון של המינהל האזרחי (מנא"ז) במסגרת כינונו מחדש של ממשל צבאי בשטחי A ו-B.

בתרחיש זה אין אנו מתעלמים מהאפשרות בה ישראל תחזור בה מהחלטתה על סיפוח כזה או אחר, או ממאמציה הצפויים לכונן רשות פלסטינית אחרת (מוניציפלית בעיקרה) בטרם תארגן מחדש את המינהל האזרחי, אך בחרנו לדון באפשרויות אלו ובנקודות יציאה אחרות מתהליך הסיפוח במסגרת הסיכום הכולל למחקר.

להלן יידונו ההשלכות והמשמעויות של הצעות הסיפוח לצורותיהן השונות, כפי שבאו לידי ביטוי בהצעות החוק שפורטו לעיל. זאת, בתחומים המדיני, הביטחוני, הכלכלי, החברתי, המשפטי וערביי ישראל. בנוסף, יידונו השלכותיו ומשמעויותיו של תרחיש סיפוח כולל של שטח C, כולל האפשרות של קריסת הרש"פ, השתלטות מחדש של צה"ל על שטחי A ו-B והחלת ממשל צבאי.

התחום המדיני

מאפיינים

- התגובות של הגורמים הרלוונטיים בחזית המדינית לתרחיש של סיפוח שטח C, כולו או חלקו, ניתנות לאיפיון כלהלן:
- חלק מהתגובות יבואו לביטוי מייד ויחלקן לאורך זמן.
 - תגובות הגורמים השונים יושפעו לא רק מיחסם למהלך הישראלי אלא גם מתגובות של גורמים שלישיים. כך, למשל, לא מן הנמנע שמדינות ערב הסוניות הפרגמטיות יעדיפו למזער את חשיבות הצעד הישראלי ולמתן את תגובתן לו, בין אם בשל חשיבות הקשרים הביטחוניים עם ישראל, בין כדי למנוע התססת דעת הקהל מבית ובין בשל שיקולים אחרים. יש להניח שהן יחריפו את תגובתן אם מתינותם היחסית תנוצל על ידי איראן, טורקיה ו/או קטר להתססת הדירה הפנימית בתוכן.
 - ניתן להעריך כי אירועים שיתרחשו בעקבות מהלכי הסיפוח יניבו תגובות שונות, ולעיתים סותרות, מצד גורמים שונים. לצורך המחשה: אם מהלך של סיפוח יוליד התפרצות אלימה

¹²⁹. סיפוח כל שטח C משמעותו סיפוח של 300,000 פלסטינים. סיפוח כל שטח C מלבד שטחי הבנייה הפלסטיניים שגלשו משטחי A ו-B, משמעותו סיפוחם של 66,000 פלסטינים.

- בשטחים, ניתן לצפות להחרפת התגובות בקרב מדינות במזרח התיכון, ובמקביל להפגנת סולידריות עם קורבנות ישראלים מצד חלק מהציבור ומהממשלות במערב.
- פירוק הרש"פ, אם כמהלך יזום של ההנהגה הפלסטינית ואם מתוך היענותה (בניעתה?) ללחץ ציבורי, יחריף את התגובות נגד הסיפוח הישראלי וילווה בתביעה מישראל לשאת באחריות לגורל האוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש.

מכיוון שיש סבירות לא מבוטלת להתממשות כל התגובות שפורטו לעיל, ההתייחסות אליהן תיעשה בסדר חומרה עולה, ולפיכך בסדר סבירות יורד.

תהליך השלום

מהלך של סיפוח ישראלי מצומצם או רחב עלול להביא לסגירת אופציית המשא ומתן לעתיד הנראה לעין, ולו רק בשל סירוב פלסטיני, שסביר להניח כי יזכה לגיבוי בין-ערבי ובין-לאומי, לשוב לשולחן המשא ומתן בטרם תחזור בה ישראל ממהלך זה. מהלך של סיפוח גם עלול להניב נסיגה של מדינות ערביות שונות, ובראשן מדינות 'הקוורטט הערבי' (ערב הסעודית, איחוד האמירויות, מצרים וירדן) ממגמת ההגמשה שגילו כלפי יוזמת השלום הערבית משנת 2002 – מנכונות לכוון יחסים נורמליים עם ישראל רק **בעקבות הסכם** ישראלי-פלסטיני, לנכונות (המסתמנת מזה מספר שנים) להתקדמות ליחסים נורמליים **במקביל להתקדמות** בתהליך מדיני ישראלי-פלסטיני¹³⁰. החשש של אותן מדינות מפני ניצול עמדתן על ידי יריבותיהן כדי להתסיס את דעת הקהל מבית, עשוי להניע אותן לגלות זהירות יתר במימוש האינטרס המובהק שלהן להמשיך בשיתוף פעולה ביטחוני עם ישראל אל מול אתגרי המדיניות האיראנית וגורמי טרור אזוריים. התפתחות כזו תקטין את הסיכוי לממש רעיונות למיסוד היערכות ביטחונית אזורית מול גורמים מערערי יציבות אלה.

פלסטינים

התגובה הראשונית הצפויה של הפלסטינים למהלך ישראלי לסיפוח שטח C תהיה הכרזה על ניתוק כל קשר מדיני עם ישראל והרחבת המהלכים לבינאום הסכסוך, בכללם פנייה למועצת הביטחון בדרישה לנקוט סנקציות נגד ישראל (אשר סביר שתתקל בווטו אמריקאי) ולבית הדין הפלילי בהאג בדרישה לנקיטת צעדים נגד בכירים ישראלים. ברמת סבירות גבוהה, תבוא גם הכרזה על השעיית התיאום הביטחוני עם ישראל כל עוד לא תחזור בה ממהלך הסיפוח, הכרזה שתלווה בהקפאה בפועל של מגעים בדרגים הבכירים ואולי אף בדרגי השטח.

במקרה של סיפוח נרחב של שטח C, תיתכן הכרזה על השעיית הקשרים הכלכליים עם המערכת הממסדית הישראלית עד שישראל תבטל את הצעד החד-צדדי. מידת הסבירות של צעד כזה היא נמוכה יותר, בעיקר בשל המשמעויות מרחיקת הלכת שלו. המהלכים הפלסטיניים לא חייבים להביא

130. כך, למשל, במאי 2017, לקראת ביקור הנשיא טראמפ באזור, דווח ב'וול סטריט ג'ורנל' כי מדינות המפרץ הציעו צעדי נורמליזציה עם ישראל בתמורה להקפאה חלקית של ההתיישבות היהודית באיו"ש ולחידוש התהליך המדיני: <https://www.wsj.com/articles/gulf-states-offer-better-relations-if-israel-makes-new-bid-for-peace-1494893769>.

בהכרח לביטול גורף של הסכמי אוסלו, אם כי לא ניתן לשלול גם אפשרות קיצונית זאת, כמו גם פירוק יזום של הרש"פ.

ברמת סבירות גבוהה יותר, ניתן לצפות שהמהלך הישראלי יניב התקוממות עממית. ראשיתה תהיה כנראה ספונטנית ובלתי חמושה, אך במהלכה היא עלולה להסלים לעימותים חמושים ואולי אף מאורגנים, גם כתוצאה מתחרות בין חמאס לבין ה'תנזים'. בכירי מערכת הביטחון הפלסטינית שותפים לחשש כי הסלמה כזאת תפגע במשמעת הפנימית של כוחות הביטחון הפלסטיניים ותביא רבים מהמגויסים להצטרף, על נשקם, לעימותים עם ישראל. במקרה החמור יותר של פירוק הרש"פ, ניתן להניח כי חלק מכוחות הביטחון הפלסטיניים ישמרו נאמנות ומשמעת לארגון 'האם' ממנו באו, ובעיקר לפת"ח. אחרים יזדהו עם הנהגה פלסטינית משותפת של כלל הארגונים, בהנחה שתקום כזאת. תהליכים כאלה עשויים להגביר את הלחץ העממי על הנהגות חמאס ופת"ח לממש את התחייבויותיהן לפיוס וליצור נסיבות שיאפשרו פיוס זה, גם אם תכניו, היקפו ומשך קיומו (כלומר, האם ישרוד את דעיכת העימות) לא בהכרח יחרגו ממסגרת העימות עם ישראל.

ארצות הברית

ממשל טראמפ הוא הגורם היחיד בזירה המדינית שקיימת לגביו מידה של סבירות כי יתמוך במהלך של סיפוח שטח C, וגם אז בשני תנאים: האחד, שהסיפוח יהיה מצומצם וממוקד באחד או בשניים מ'גושי ההתיישבות'; השני, שיהיה מצוי כולו במרחב הסכמות שהושגו בעבר בין ישראל לפלסטינים. להערכתנו, סיפוח כל שטחי C לא יזכה לתמיכת ממשל טראמפ, אך גם לא יניב מהלכי נגד או הימנעות מהטלת וטו במועצת הביטחון.

במהלך הסיפוח הישראלי גלומה האפשרות לשתי תגובות סותרות של הממשל האמריקאי: מחד גיסא, אם מהלך כזה יסתום את הגולל על חידוש התהליך המדיני, בכלל זה על 'העיסקה האולטימטיבית' של טראמפ, יש להניח שהוא יאיץ את תהליך צמצומה של מעורבות ארצות הברית באזור; מאידך גיסא, אם יתממש תרחיש התגובה הפלסטינית האלימה, הממשל לא יוכל להתעלם מהמראות הקשים הצפויים בשטח, ואפשר שיראה בהם הזדמנות למנף מאמץ להרגעת הזירה לכלל מהלך מדיני. תהליך כזה עשוי להיות מואץ אם יופעל לחץ מצד מדינות ערב הפרגמטיות או כשאלו יביעו את תמיכתן בו.

מהלך של סיפוח ישראלי יעמיק את השבר ביחסי ישראל עם המפלגה הדמוקרטית בארצות הברית, כמו גם את השבר עם הרוב (כ-80%) הקונסרבטיבי והרפורמי בקהילה היהודית שם. הוא גם יאיץ את תהליך ההתנכרות לישראל בקרב הדור הצעיר של יהדות ארצות הברית. יש להניח כי שינוי במאזן הבין-מפלגתי במוסדות השלטון בארצות הברית (למשל, אובדן הרוב הרפובליקני בקונגרס; בחירת נשיא דמוקרטי) יתבטא גם בשינוי מדיניות, בכלל זה בנכונות פחותה לגונן על ישראל במוסדות בין-לאומיים (כולל במועצת הביטחון), ואולי אף בריסון האינטימיות הביטחונית והמודיעינית ובעצירת אספקה של סוגי אמל"ח.

ערב הסעודית ושותפותיה ב'מועצת שיתוף הפעולה במפרץ'

התגובה המיידית הצפויה של מדינות אלו למהלך ישראלי של סיפוח שלט C תהיה נסיגה מהמגמה של מיתון היחס הפומבי לישראל, לא כל שכן ממהלכי נורמליזציה ולו ראשוניים עימה. ניתן גם לצפות לחידוש ביטויי העוינות מצידן של מדינות אלו כלפי ישראל ומדיניותה, הן באמצעי התקשורת והן בפורומים בין-לאומיים. במקרה שהרש"פ תפורק והנהגת אש"ף, או הנהגה פלסטינית משותפת, תבחר לצאת לגלות, ניתן לצפות כי ערב הסעודית ושותפותיה במפרץ יציעו לארח אותה.

התמשכות המשבר וניצולו על ידי איראן, טורקיה ו/או קטר להתססת דעת הקהל בערב הסעודית ובמדינות האחרות החברות ב'מועצת שיתוף הפעולה במפרץ' עלולים לפגוע בשיתוף הפעולה הביטחוני הסמוי שלהן עם ישראל, למרות חשיבותו עבורן, וזאת מחשש שגורמים אלה ינצלו כל מידע על עצם קיומו כדי להביך את המשטרים המעורבים.

ירדן

הממלכה ההאשמית הגיבה בהחזרת שגרירה מישראל והרחקת שגרירי ישראל מתחומה לאירועים דרמטיים הרבה פחות ממהלך של סיפוח ישראלי חד-צדדי¹³¹. עוצמת העוינות בפרלמנט וברחוב הירדני להסכם השלום עם ישראל צפויה להביא ללחץ ציבורי חזק על בית המלוכה לנקוט צעדים משמעותיים מבעבר נגד ישראל.

בהיעדר תגובה ירדנית נחרצת אשר תרצה את 'הרחוב', ניתן לצפות להפגנות ומהומות שעוצמתן עלולה לאיים על יציבות המשטר. מאחר שהמשטר הירדני מנוסה דיו, צפוי כי הוא ינקוט צעדים למנוע התפתחות כזאת, שאחד מהם עשוי להיות היענות לזעם הציבורי על ידי ניתוק הקשר עם ישראל. סגירת השגרירות בישראל ושגרירות ישראל בעמאן מצטיירת, בהקשר זה, כמהלך ענישה מינימלי. הסלמה בתגובות הפלסטיניות ואירועים אלימים בשטחים עלולים להוביל אף להשעיית חוזה השלום, עד שישראל תחזור בה מצעדי הסיפוח. גם במציאות מסלימה כזאת, יש להניח שהממשל הירדני יעשה כל שביכולתו כדי לגונן על שיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל. חשיפה של המשך הקשר עלולה לאלץ את המשטר להקריב גם נכס חשוב זה, ולו 'עד יעבור זעם'.

החשש מפני קריסת הרש"פ, ובוודאי התממשותו, צפויים להביא למהלכים ירדניים בזירה הבין-לאומית והבין-ערבית. זאת, בעיקר במטרה למנוע גל של פליטים פלסטינים שיחצה את הגבול מאיו"ש מזרחה, לתוך שטח ירדן.

131. צבי בראל "החזרת השגריר הירדני: תמרור אזהרה אזורי" הארץ, 06.11.2014, <https://www.haaretz.co.il/news/politics/>. premium-1.2478346

מצרים

בשנים האחרונות חל שינוי הדרגתי, אך משמעותי, בהתייחסות 'הרחוב' המצרי לישראל, מעויינות מובהקת לגישה מתונה יותר. מהלך ישראלי של סיפוח שטח C עלול לשים קץ למגמה זאת, להציף מחדש את הסטראוטיפים העוינים הישנים וליצור לחץ על ממשלת מצרים להגיב בהתאם.

כמו ירדן, גם מצרים עשתה בעבר מספר פעמים שימוש בצעד של החזרת השגרירה מישראל 'להתייעצויות' שנמשכו לעיתים שנים. ניתן להעריך כי צעד זה של החזרת השגריר לא ייתפס במצרים כמספיק כדי לענות על האתגר שתציב ישראל במהלך של סיפוח חד-צדדי. לפיכך, נראה כי מצרים עלולה להחליט אז, כצעד ראשוני מינימלי, על סגירה ההדדית של השגרירויות, בדומה למהלך של ירדן או אף במתואם עימה.

'הרחוב' המצרי קשוב לנעשה בזירה הפלסטינית פחות מאשר 'הרחוב' הירדני, אך האווירה בפרלמנט המצרי כלפי ישראל טעונה למדי, ולא אחת יוזמים פרלמנטרים קיצוניים מהלכים להקפאת/השעיית חוזה השלום¹³². מהלך ישראלי של סיפוח עלול להעניק תנופה, ואף להניב רוב, להחלטה פרלמנטרית כזאת. למרות שצעד של השעיית חוזה השלום עלול לגרור תגובה אמריקאית בדמות הקפאת הסיוע למצרים, צעד של סיפוח ישראלי נרחב יקשה על נשיא מצרים להתמודד עם הלחץ מבית.

גם בשאלת שיתוף הפעולה הביטחוני קיים דמיון רב בין השיקולים הירדניים והמצריים, כמו גם בתגובה הצפויה של מצרים: תרומת ישראל להתמודדות המצרית עם הטרור בחצי האי סיני (ובמקומות אחרים) מהווה מכפיל כוח לא מבוטל עבור מצרים, מה גם שהפסקת שיתוף הפעולה הביטחוני האינטימי עם ישראל עלולה לגרו, בראייה המצרית, צעדים ישראליים חד-צדדיים שיפרו את ריבונות מצרים כל אימת שישתמן איום על ישראל משטחה. מסיבות אלו ואחרות, ניתן לצפות שהממשל המצרי ירחיק לכת בניסיון לגונן על שיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל גם במצב של מתיחות מדינית איתה כתוצאה ממהלך סיפוח חד-צדדי. אם המשך שיתוף הפעולה עם ישראל ינוצל על ידי 'האחים המוסלמים' מבית ו/או איראן, טורקיה וקטר מבחוץ כדי לפגוע במשטר המצרי, הדבר עלול לאלץ אותו לצמצם, ואולי אף להשעות, שיתוף פעולה זה עד שיירגעו הרוחות.

איראן

כמי שרואה בסכסוך הישראלי-פלסטיני אמצעי להביך את יריבותיה בעולם הערבי, מהלך של סיפוח ישראלי של שטח C יעניק 'רוח גבית' לאיראן במאמציה להפגין תמיכה בפלסטינים ועויינות לישראל, ובעיקר להתסיס את 'הרחוב' בעולם הערבי נגד משטרים שלא ינקטו צעדים נמרצים נגד הסיפוח הישראלי.

¹³² Egyptian MP calls for scrapping 'shameful' peace deal with Israel" Times of Israel. 5 February 2018 <https://www.timesofisrael.com/egyptian-mp-calls-for-scrapping-shameful-peace-deal-with-israel>

מהלכים כאלה ישרתו את המאמץ האיראני לשקם את חמאס ולשדרג את יכולותיו הצבאיות. ככל שמהלך הסיפוח יעמיק את המשבר בשטחים ויתרום להתקרבות בין חמאס לפת"ח, ייפתחו בפני איראן הזדמנויות להעמקת מעורבותה בזירה הפלסטינית, בכלל זה בניסיונה לשמש כגורם מתווך ומפשר בין הפלגים הפלסטיניים השונים.

לבנון

העובדה שחיזבאללה יצא מהעימותים המתמשכים בסוריה כשהוא חבול מצד אחד (מבחינת נפגעים), אך מנוסה יותר מצד שני (מהבחינה הצבאית), לא צפויה להשפיע על תגובות הארגון לסיפוח ישראלי של שטח C. יש להניח כי לקחי העימות עם ישראל ב-2006 נלמדו לא רק בביירות אלא גם בטהראן, והניבו, לצד מאמץ איראני לשדרג את יכולות חיזבאללה, תבחיב לארגון לרסן את עצמו לבל 'תבזבז' ההרתעה מול ישראל על מטרות משניות. לפיכך, תגובת חיזבאללה לסיפוח שטח C צפויה למצער להתמצות במלל וברהב, אך אין להוציא מכלל אפשרות צעדי אלימות.

טורקיה

השילוב בין יומרות אזוריות לבין שיקולי פנים, אמור להביא את נשיא טורקיה, ארדואן, להגיב בחריפות על סיפוח שטח C על ידי ישראל. התגובה צפויה להיות לא רק בהחרפת טון הביקורת אלא גם בנקיטת צעדים מעשיים שימחישו את יומרת ארדואן להגן על הפלסטינים. במסגרת זו תיתכן סגירת שגרירות ישראל באנקרה ושגרירות טורקיה בישראל.

זאת ועוד, ניתן לצפות לביטויים מוחשיים חדשים להתייצבות טורקיה לצד חמאס, בכלל זה חידוש אירוחו של מנגנון פיגועי חו"ל של הארגון בטורקיה, הזרמת משאבים לחמאס ותחרות עם איראן על תיווך בין הפלגים הפלסטיניים לגיבוש חזית אחידה נגד ישראל. לא מן הנמנע שטורקיה תנקוט מהלכים נוספים להביך את ישראל, כמו ניסיונות לפריצת המצור על רצועת עזה.

קטר

סיפוח שטח C ישרת את קטר במאבקה עם שכנותיה במפרץ. סביר להניח שהדבר יתבטא בהסלמת ההתקפות עליהן נגד מה שיוצג כתגובתן המתונה (גם אם תהיה קשה) באמצעות 'אל-ג'זירה', במגמה להתסיס את 'הרחוב' בערב הסעודית ובאיחוד האמירויות הערביות, כמו גם במצרים. בנוסף, צפוי שהמגמה הנוכחית של הורדת פרופיל תמיכתה של קטר בחמאס תיבלם, וכי היא תפעל לגבש ציר משותף עם איראן וטורקיה לצורך תמיכה בארגון.

אירופה

המאפיין הבולט של פעילות הקהילה האירופית כלפי ישראל הינו חוסר יכולת של המופקדים על מדיניות החוץ שלה לגבש קונצנזוס לפעולה. מהלך ישראלי של סיפוח שטח C, בין אם מצומצם

ובין אם נרחב, ותגובת העולם הערבי לו, עלולים להקשות על מדינות אירופה המגוננות בדרך כלל על ישראל (כמו גרמניה, הונגריה, צ'כיה), להתנגד לגיבוש קונצנזוס נגדה. יש להניח שהדרג המקצועי בקהילה האירופית ימליץ על הטלת סנקציות על ישראל בתגובה לסיפוח שטח C, במיוחד אם התגובה הערבית תהיה קשה, וכי במצב כזה ההמלצה תאושר. מגוון הסנקציות שכבר נבחן בדרגים המקצועיים באירופה, וצפוי שיומלץ על ידם, מתחיל בהרחבת האיסור על חברות ישראליות הפעילות מעבר ל'קו הירוק' (כולל בנקים) לפעול באירופה, ושיאו עשוי להיות דרישה לאשרות כניסה לאירופה של ישראלים תושבי איו"ש ואולי לא רק שלהם. יכולת הדרג המקצועי בקהילה האירופית לגייס קונצנזוס לצעדי הענשה על ישראל, תהיה בשיאה כל עוד מהלך הסיפוח הישראלי יהדהד בעוצמה בכותרות התקשורת האירופית. היא תדעך בהדרגה עם הסטת תשומת הלב האירופית לנושאים אחרים.

במקרה שלא יושג קונצנזוס בקרב חברות הקהילה האירופית, ניתן להניח שהמדינות המובילות – גרמניה, צרפת ובריטניה – יאמצו סנקציות כאלו או אחרות על בסיס בילטרלי. במקרה של התפרקות הרש"פ, לא מן הנמנע שכל מדינות הקהילה האירופית, או מדינות שונות באירופה, ישקלו מהלכים משמעותיים יותר, כמו הגברת מעורבות בהגנת התושבים הפלסטינים בשטחי A ו-B. בין אם יושג בקהילה האירופית קונצנזוס להטלת סנקציות על ישראל ובין אם לאו, ניתן לצפות להכרה אירופית בפלסטין כמדינה ולהענקת גיבוי אירופי לפניות של הפלסטינים למועצת הביטחון ולבית הדין הפלילי בהאג.

רוסיה

הנוכחות הצבאית הרוסית בסוריה מהווה שינוי אסטרטגי אזורי וביטוי לשאיפותיה של רוסיה גם בהקשרים רחבים יותר. עם זאת, אין לראות בנוכחות זאת ביטוי לעמדתה ולמהלכיה הצפויים בהקשר הישראלי-פלסטיני. יש להניח כי מהלך ישראלי חד-צדדי לסיפוח שטח C, בין אם מצומצם ובין אם נרחב, ישמש את רוסיה כדי להגביר ולחדד את הזדהותה עם הצד הערבי בסכסוך עם ישראל. לצד ביטויי גינוי לסיפוח והזדהות עם הפלסטינים, ייתכן שרוסיה תתמוך גם בגינוי ישראל בפורומים בין-לאומיים ובניסיונות להעביר החלטות על סנקציות במועצת הביטחון, תוך ניצולם כדי להמחיש את בידודה של ארצות הברית בגופים אלה.

התחום הביטחוני

ההשלכות הביטחוניות של סיפוח שטח C או חלקים ממנו ייבחנו להלן על בסיס פרמטרים שנגזרו ממאפייני המצב הביטחוני הנוכחי באיו"ש וברצועת עזה.

מידת חופש הפעולה של צה"ל ושירותי הביטחון בשטחי הרש"פ

במצב הנוכחי, לישראל יש סמכויות ביטחוניות מלאות בשטחי C, וכנגזר מכך, יש לצה"ל ולשאר כוחות הביטחון חופש פעולה מלא בשטחים אלה. לאחר מהלך של סיפוח שטח C יישמר חופש הפעולה במגבלות החוק הישראלי.

הסכם הביניים עם הרש"פ מעניק לישראל אחריות ביטחונית וסמכויות ביטחוניות בשטחי B. בעקבות אירועי האינתיפאדה השנייה נטלה ישראל לעצמה חופש פעולה גם בשטחי A. מצב זה לא ישתנה מיידית בעקבות סיפוח שטח C, אולם יש לו פוטנציאל להשתנות, אם בעקבות הסיפוח יתערער שיתוף הפעולה עם הרש"פ או שזו תקרוס. במצב כזה, ישראל תרצה לשמור לעצמה חופש פעולה מלא בשטחי A ו-B ותמשיך לפעול בהם כדי למנוע פיגועים מתוכם ולפגוע בתשתיות טרור. פעילות זו תתבצע בתנאים פחות נוחים, ויתכן גם תוך כדי התנגשות עם כוחות הרש"פ, או עם חמושים שהיו בעבר חלק מכוחות הביטחון שלה.

רמת חופש הפעולה שהחקיקה מאפשרת

כאמור, פעילות צה"ל וכוחות הביטחון הישראליים בשטחים שיוסופחו תהיה כפופה לחוק הישראלי בהתאם לנהוג בשטח ישראל גופא. המשמעות היא שיווצר מצב הדומה למצב הנוכחי במזרח ירושלים: מצד אחד, אוכלוסייה פלסטינית גדולה (בין 66,000 ל-300,000 בהתאם להיקף הסיפוח) העוינת את ישראל, מתנגדת לסיפוח וממשיכה לראות את השטח המסופח כשטח כבוש; מצד שני, פעילות הסיכול וההגנה מפני פיגועים תצטרך להתנהל בהתאם לחוק וכמקובל בשטח ישראל. מכאן שחופש הפעולה של צה"ל וכוחות הביטחון הישראליים האחרים יהיה מוגבל יותר.

להלן כמה דוגמאות למצב אפשרי זה:

- פעילות ביטחון הפנים והשמירה על הסדר הציבורי הן באחריות משטרת ישראל, בסיוע השב"כ. אפשר להניח כי לאחר סיפוח שטח C, פעילות זו תהיה מוגבלת בהיקפה ופחות אפקטיבית, אם כי ניתן יהיה אז להפעיל לצורך זה גם את צה"ל, בכפוף לנסיבות ולאישורים מיוחדים.
- חשודים בטרור יועמדו לדין בבתי משפט אזרחיים ישראליים, המוגבלים יותר מבתי משפט צבאיים הפועלים על פי הדין הצבאי בשטחים כבושים (למשל, במה שנוגע לזמני המעצר המותרים ולכללי הוכחת האשמה) והתהליך המשפטי בהם איטי יותר. יש להניח כי תיפגע ההרתעה שמקורה בכליאת מחבלים לפרקי זמן ארוכים, מה עוד וכאסירים הם ייהנו מזכויות רבות יותר, ואף יקל עליהם לקיים קשר עם השטח ועם ארגוני טרור.

- כוחות הביטחון יתקשו לפעול בשל הגבלות חוקיות על איסוף מודיעין וסיכול טרור, כמו למשל הפעלת סוכנים ומעצרי מנע. ככל שהשטח המסופח יהיה גדול יותר ויכלול אוכלוסייה פלסטינית רבה יותר, השפעתן ופגיעתן של הגבלות אלו על חופש הפעולה יהיו רבות יותר. יש להניח כי אם רק 'גוש התיישבות' יהודי אחד יסופח, לא תהיה לכך השפעה רבה על חופש הפעולה המדובר.

המוטיבציה הפלסטינית לפעילות נגד ישראל

סיפוח שטחי C יעלה את רמת המוטיבציה של הפלסטינים לפעולות אלימות נגד ישראל. יש לצפות להתחזקות ולעלייה ברמת הלגיטימציה של הארגונים הדוגלים בהמשך הטרור נגד ישראל, ובעיקר חמאס, לעלייה בהיקף ההתגייסות לארגונים אלה ולנכונות גוברת ליטול חלק בפעולות טרור. הדבר נכון הן לגבי הפלסטינים בשטחים שיסופחו והן לגבי הפלסטינים שמחוץ להם, ולכן צריך לקחת בחשבון עלייה בהיקף ניסיונות הפיגוע מכלל שטחי איו"ש, וגם מרצועת עזה. צפויה גם עלייה ברמת ההתנגדות העממית הפחות אלימה, כמו הפגנות, מחאות של יידויי אבנים וכיוצא באלה צעדים מוכרים וחדשים.

ניתן להעריך כי היקף הסיפוח ישפיע על מידת העלייה בשימוש בצעדים כאלה. למשל, סיפוח מוגבל של 'גוש ההתיישבות' אחד בלבד (מעלה אדומים או גוש עציון) עשוי להביא לעלייה מתונה יחסית של המוטיבציה לנקוט אותם צעדים, ולהיפך: ככל שהיקף הסיפוח יגדל, כך תגבר המוטיבציה של הפלסטיניים לפעול.

איכות המודיעין

צפויה ירידה באיכות המודיעין שיושג באיו"ש, וזאת בשל שתי סיבות: ראשית, הגבלות החוק הישראלי על פעילות האיסוף המודיעיני (האזנות סתר, חקירות והפעלת סוכנים) בשטחים המסופחים; שנית, הירידה הצפויה ברמת שיתוף הפעולה עם גופי המודיעין של הרש"פ.

רמת שיתוף הפעולה הביטחוני עם הרש"פ

סיפוח של שטחי C צפוי לפגוע בשיתוף הפעולה הביטחוני עם הרש"פ. הסיבה העיקרית לכך היא שזהו אחד האמצעים היחידים שבידי הפלסטינים להגיב על פגיעות בהם על ידי ישראל. סביר להניח שההנהגה הפלסטינית תחליט אז למזער להוריד את רמת שיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל, ואולי אף לבטלו. בנוסף לכך, הסיפוח יפגע במוטיבציה של אנשי הביטחון הפלסטיניים לשתף פעולה עם ישראל, ולכן, גם אם שיתוף הפעולה יימשך רשמית, יש להניח שהוא יתבצע באופן פחות טוב. גם הפגיעה בלגיטימיות של גופי הביטחון הפלסטיניים כתוצאה מפעולות אלו של ישראל תקשה עליהם לקיים את שיתוף הפעולה הביטחוני, בעיקר בשל לחץ ציבורי העלול להגיע לכלל איומים ופגיעה פיזית.

אם הרש"פ תפורק, יש להניח כי גורמי הביטחון הפלסטיניים, לרבות המשטרה 'הכחולה', יתפרקו גם הם, וחבריהם, על כלי נשקם, יהפכו לאיום אותו יבקשו לנצל הגורמים שיהיו מעוניינים בהפעלת אלימות נגד ישראל.

מצב הרש"פ ותפקודה

סיפוח שטחים משמעותי על ידי ישראל ימחיש לפלסטינים ביתר שאת שאין תוחלת לפתרון שתי המדינות ולבסיס הרעיוני עליו הוקמה הרש"פ. זו תהיה פגיעה אנושה בלגיטימיות של הרשות ותביא להחלשתה, אולי עד כדי קריסתה, אם כתוצאה של החלטה פוליטית של ההנהגה הפלסטינית ואם כתוצאה של התקוממות עממית. המשמעות של התמוטטות הרש"פ והיעדר סמכות שלטונית פלסטינית חלופית היא השתלטות מחדש של ישראל על כל איז"ש וחזרה לשלטון צבאי מלא בכל השטח, למעט השטחים שיסופחו. השתלטות כזאת יכולה להיות 'שקטה' או תוך כדי לחימה.

השתלטות על איז"ש

באמור, התמוטטות הרש"פ תחייב את ישראל להשתלט מחדש על כל שטח איז"ש. יש לצפות במידה רבה של סבירות, שמהלך זה יתקל בהתנגדות עממית אלימה שתפתח גם לפעילות טרור. יש לצפות גם שהיקף האלימות, עצימותו ואופיו יהיה מותנה במידת מעורבותם של כוחות הביטחון הפלסטיניים ו'התנזים'.

יש להניח כי במצב כזה תידרש השתלטות בלחימה על הערים והכפרים שבשטחי A ו-B, ייתכן בנוסח מבצע 'חומת מגן'. במסגרת זו יידרשו כוחות סדירים וכוחות מילואים בסדר גודל של שלוש עד חמש אוגדות צה"ליות כדי לבצע את המשימה ולייצב את המצב, לרבות גיוס של כ-30,000 חיילי מילואים. מהלך כזה עשוי להימשך זמן ארוך יחסית – עד שלושה חודשים, מתוכם כ-45 ימי לחימה – על כל המשתמע מכך מבחינה ביטחונית, מדינית וכלכלית.

חיזוק המינהל האזרחי, הקמת ממשל צבאי ותגבור השב"כ, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר בהיעדר גורם שלטוני מרכזי בדמות הרש"פ, הנטל והאחריות יפלו על ישראל (המנא"ז). עם זאת, ובשונה מהמתכונת שהייתה טרם 'הסכם אוסלו', קיימים היום גורמים ממשליים של הרש"פ, שלאחר תקופת ביניים של מספר חודשים, שיהיו כרוכים בהתנגדות ובהסתגלות, יש להניח שלפחות חלק מהגורמים הללו, יחזרו לתפקד בצורה סבירה.

תרחיש של סיפוח שיביא להתפרקות הרש"פ יחייב שינוי משמעותי בהיערכות המנא"ז ותגבורו, לרבות הקמת גורמי ממשל צבאי והקמת תשתיות ומתקנים חדשים. בנוסף, יידרש תגבור של גורמי שב"כ, משטרת ישראל, מערכת השיפוט הצבאית ושירות בתי הסוהר. היקף התגבור יהיה מותנה במצב הביטחוני ועלול להימשך זמן רב (הנאמד בשנים).

להערכת גורמים ביטחוניים, תקופת המעבר עד לייצוב השטח צפויה להימשך כחודשיים, שבמהלכם יתוגבר המינהל האזרחי ביחידות של ממשל צבאי. לאחר תקופה זו, ובכל שהשליטה בשטח תימשך, יחלו גיוס של קצונות קבע ועובדים למשרדי הממשלה, וכן צעדי הצטיידות והקמה של גופי אכיפה שונים. היקף התגבור יותאם ליכולת להחזיר את הסדר הציבורי על כנו ולאופן הניהול של המערכות השלטוניות.

ככל שיחלוף הזמן, תידרש התערבות ממשלתית ישראלית להבטחת חוק וסדר ושגרת חיים בסיסית וסבירה לתושבים הפלסטינים. הדבר יצטרך להיעשות באמצעות ממשל צבאי ובשני שלבים: בשלב הראשון – שליטה במתקנים חיוניים, השבת מנגנונים מקומיים לעבודתם על פי סדר עדיפות שייקבע בהתאם לחיוניותם לצרכים ההומניטריים, קידום סיוע הומניטרי בשיתוף ארגונים בין-לאומיים והפעלת מערכות תשתית חיוניות; בשלב שני – גיוס עובדים מקומיים, פיתוח מקורות תעסוקה וכלכלה, הפעלת מערכת החינוך, אחזקה ושיקום של מערכות תשתית, ניהול מרשם האוכלוסין וניהול מקרקעין ונכסים.

ככלל, יישמר העיקרון של מתן שירותים ציבוריים באמצעות עובדים מקומיים בכל מקום שניתן לעשות זאת. מעורבות ישראל במתן שירותים אלה תלווה, על פי הוראות הדין הבין-לאומי, בהוצאת צווים לקביעת הריבון בשטח וסמכויותיו ולשמירת הביטחון והסדר הציבורי.

אכיפת חוק וסדר (שיטור)

יש להניח כי המשטרה הפלסטינית האזרחית ('הכחולה') תחדל מלתפקד בשל היעדר מנגנון הפעלה פלסטיני סדור ו/או מתוך חשש של השוטרים הפלסטינים להיראות בעיני הציבור הפלסטיני כמשתפי פעולה עם הכיבוש הישראלי.

מחוז ש"י של משטרת ישראל עשוי אז להיות מתוגבר בפלוגות מג"ב שיסייעו לפיקוד המרכז של צה"ל באכיפת חוק וסדר (מוגבלת) באיו"ש. אין זה סביר להניח שמשטרת ישראל תפרוס את שוטריה בשטחי B-1 A לשם אכיפת חוק וסדר. אם המצב הביטחוני יתייצב ייעשו ככל הנראה ניסיונות מצד הממשל הצבאי לגייס שוטרים מקומיים לאכיפת החוק והסדר, אך אין ודאות כי תהיה היענות לכך. במקרה של התקוממות אלימה באיו"ש יש להניח כי תיווצר 'דליגה' שלה לעבר ירושלים וייתכן גם לעבר המגזר הערבי בישראל. משטרת ישראל, כולל כוחות מג"ב, תידרש אז להתגייס להשלטת חוק וסדר גם בתחומי מדינת ישראל.

עם התייצבות המצב, סביר להניח שהמסגרות הארגוניות הקיימות של אוגדת איו"ש והחטיבות המרחביות של צה"ל יענו גם על הצרכים שינבעו מהמציאות החדשה, אך נראה שיהיה צורך להציב יותר כוחות לוחמים ברחבי איו"ש. קשה היום להעריך את היקף התגבור שיידרש, והוא יהיה תלוי, במידה רבה, בהיקף האיומים בפועל, אבל ניתן להעריך שהוא עשוי להגיע לעשרות פלוגות (בנוסף לכוח שיידרש להחזקת גדר גבול חדשה). לכך יהיו השלכות על תקציב הביטחון, רמת המלאים, היקף אימוני צה"ל, המערך הסדיר ומערך המילואים וכשירות צה"ל בכלל.

שיתוף פעולה עם מדינות שכנות

שיתוף הפעולה הביטחוני עם מצרים וירדן נמצא ברמות גבוהות ללא תקדים. הוא מתבסס על האינטרסים המשותפים של שני הצדדים להילחם בטרור, לשמור על היציבות הפנימית ולהתמודד עם הפעילות האיראנית. במציאות של שקט ביטחוני ויציבות מול הרש"פ, וכאשר פתרון שתי המדינות עומד על הפרק, קל יותר למצרים ולירדן לקיים את שיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל, למרות עוינותו של הציבור בשתי מדינות אלו כלפיה.

סיפוח של שטח C יגרום למשבר מדיני עם מצרים וירדן, וצפוי לפגוע בשיתוף הפעולה הביטחוני איתן, למרות המשך קיומם של האינטרסים המשותפים. רמת הפגיעה קשורה במידה מסוימת להיקף הסיפוח. מהלך של סיפוח שטח C עלול לערער את היציבות בירדן בשל תגובות האוכלוסייה הפלסטינית בקרבה, ואף להגביר את רמת האיומים של גורמים אסלאמיים ופלסטיניים מתוכה כלפי ישראל.

רמת החיכוך בין שתי האוכלוסיות

חיכוך מוגבר בין האוכלוסיות הישראלית והפלסטינית בעקבות מהלכי הסיפוח יסלים את האיומים הביטחוניים על ישראל ויקשה על סיכולם והתגוננות מפניהם. האוכלוסייה הפלסטינית בשטח שיסופח תהיה במעמד של תושבי קבע בישראל, דבר שלא יאפשר ליצור הפרדה בינה ובין האוכלוסייה הישראלית. יש להניח שהפלסטינים שיסופחו יגלו עוינות כלפי האוכלוסייה הישראלית וינצלו את המגע איתה גם לצורך חיכוכים אלימים. רמת האיום תהיה תלויה בהיקף הסיפוח: היא צפויה להיות גבוהה במצב של סיפוח כל שטח C, ונמוכה בתרחיש בו רק אחד מ'גושי ההתיישבות' יסופח. נראה כי איום כזה לא יתקיים אם לא יסופחו שטחים מעבר ל'גדר הביטחון', כמו למשל בתרחיש סיפוח של גוש מודיעין עילית.

הסיפוח יחייב את צה"ל להקלות בסידורי המעבר ב'גדר הביטחון' הקיימת בין השטחים המסופחים לישראל. כל עוד לא ייבנה מכשול חדש סביב השטחים המסופחים, תתאפשר בניסה קלה יחסית משטחי A ו-B לשטח מדינת ישראל. מצב כזה הוא בעל פוטנציאל של עלייה דרמטית בסיכונים הביטחוניים. גם אם יוחלט על בניית מכשול לאורך קו הגבול החדש, בנייתו תארך זמן רב, ועד אז תיפגע היעילות של ההפרדה הפיזית המנוטרת.

ההפרדה בין השטחים המסופחים לישראל

סיפוח כל שטח C והחלטה פוליטית להפרידו פיזית משאר איו"ש יחייבו להעתיק את 'גדר הביטחון' לגבול החדש שיהיה ארוך יותר (1,787 ק"מ לעומת כ-510 ק"מ הקיימים של 'גדר הביטחון' כיום). עלויות הבנייה המוערכות של גדר חדשה הן כ-27 מיליארד ש"ח ועלות האחזקה שלה היא כ-4 מיליארד ש"ח לשנה. שמירה על גדר באורך כזה מחייבת כתשעים פלוגות בט"ש (תוספת של כ-45

פלוגות). הוספת הפלוגות החדשות תחייב את העתקת מרבית המערך הסדיר של צה"ל מאימונים לבט"ש, שמשמעותה פגיעה בכושרו המבצעי של המערך הלוחם של כוחות היבשה, או לחילופין גיוס מילואים. אפשרות נוספת לתגבור הסד"כ היא באמצעות הארכת השירות הסדיר בצה"ל ל-36 חודשי שירות חובה. אלו עלויות בכוח אדם ובתקציב שישראל אינה יכולה לעמוד בהן ללא פגיעה מהותית בשאר תחומי החיים. לכן, קיימת אפשרות ש'גדר הביטחון' לא תוזז, למעט קטעים קטנים שלה, אלא שמצב כזה הוא בעל השלכות חמורות על היכולת למנוע בניסת פלסטינים לישראל. כאמור, ניתן יהיה לצמצם את העלויות עד לביטול המוחלט, אם לא יסופחו שטחים מעבר ל'גדר הביטחון' או שהשטחים שיסופחו יהיו מצומצמים בהיקפם.

החלת ריבונות על כל שטח C תשפיע גם על הפלסטינים המתגוררים מחוץ לשטח זה (בשטחי A ו-B): ראשית, באזור שטח C נמצאים קרקעות, תשתיות ורכוש אחר השייך לתושבים אלה ומספקים את צורכי החיים שלהם. מעבר לכך, כדי להגיע ממקום למקום בשטחי A ו-B, אין מנוס מלעבור בשטח C. בנוסף, יש קשרים משפחתיים ואחרים בין תושבי שטח C לתושבי A ו-B. פגיעה בזכויות הפלסטינים באזור C והטלת הגבלות על תנועתם יעוררו טענות משמעותיות להפרת זכויות אדם בסיסיות.

סיפוח שטחי C יחייב הסדרים שגרתיים ותפקודיים רבים. תנועת פלסטינים מעיר לעיר או מכפר לכפר הנמצאים מעברו השני של שטח C, אם לצורכי תעסוקה ומסחר ואם לקשרים משפחתיים, תחייב אישור מיוחד מעצם המעבר דרך שטח ריבוני ישראלי. היתרים מיוחדים יצטרפו להיות מנופקים גם לחקלאים הפלסטינים שייאלצו לעבד את אדמותיהם הנמצאות בשטח C שיימצא בריבונות ישראלית. לשם פיקוח על התנועה יידרשו מאות מעברים (כולל שערים חקלאיים) שיחייבו איזש ובקרה מתמידים. איזש המעברים והשערים הללו יהיה כרוך בהצבתם של למעלה מאלפי איש, ועוד אנשי אבטחה. הימנעות מגידור הגבול ו/או מהצבת המעברים משמעותה גבול פתוח ואפשרות הגעה של הפלסטינים מכל רחבי איו"ש לתוך מדינת ישראל, ללא פיקוח ובקרה.

השליטה בגבול החיצוני

סיפוח שטח C לא יפגע בשליטה הישראלית בגבול החיצוני של איו"ש עם ירדן. במידה מסוימת, הוא אף ישפר אותה, משום שבקעת הירדן תהפוך אז לחלק מישראל (למעט אזור יריחו). במצב כזה, ישראל תמשיך לשלוט בגבול עם ירדן ובמעברי הגבול איתה. יחד עם זאת, שיתוף הפעולה הביטחוני מצד ירדן לאורך הגבול עלול להיפגע.

מחירים ביטחוניים מול הקהילה הבין-לאומית

ההתנגדות לסיפוח בקרב הקהילה הבין-לאומית צפויה להיות רחבה מאוד, למעט ארצות הברית ומספר מדינות נוספות. הסיפוח יגרום לפגיעה קשה ביחסי ישראל עם מדינות רבות בזירה הבין-

לאומית, ובכלל זה ביחסים הביטחוניים איתן. למרות שאין משמעות רבה ליחסים הביטחוניים עם רובן, מלבד השפעה אפשרית על הייצוא של התעשייה הביטחונית הישראלית אליהן, בכמה מקרים הפגיעה יכולה להיות מהותית.

דוגמה בולטת לפגיעה מהותית אפשרית כזאת היא גרמניה, המשמשת היום מקור יחיד לפלטפורמות הימיות הצבאיות של ישראל, לרבות הצוללות האסטרטגיות. גרמניה מוכנה כיום להשתתף במימון העלויות הכרוכות בבנייתן של פלטפורמות אלו, אלא שהיחסים בין הקנצלרית אנגלה מרקל, הבולטת לטובה באהדתה לישראל, ובין ממשלת נתניהו נמצאים כיום במשבר בשל חוסר האמון שלה בנכונותו של ראש הממשלה לנוע לעבר פתרון שתי המדינות. מהלך של סיפוח, כשברקע התערעור במעמדה של מרקל מבית, עלול להוביל לשינוי בעמדת גרמניה, שיטפיע חמורות על יכולותיה האסטרטגיות של ישראל ועל מצבה הביטחוני.

אם סיפוח שטח C ייעשה בתיאום ובהסכמה עם ממשל טראמפ, הוא לא יגבה, ככל הנראה, מחירים ביטחוניים מישראל. בתרחיש אחר, כמו במצב שבו הממשל האמריקאי, משיקוליו הטקטיים, יניח שעיתוי הסיפוח אינו טוב מבחינתו, ייתכנו מחירים ביטחוניים מוגבלים. ממשלים דמוקרטים עתידיים, או שינוי המאזן המפלגתי בקונגרס האמריקאי, עלולים להביא להתייחסות שונה לחלוטין לסיפוח שטח C, העשויה להגיע עד כדי פגיעה במערכת היחסים הביטחונית עם ישראל.

¹³³ **התחום הכלכלי**

רקע

הנחת המחקר היא שהפלסטינים המתגוררים בשטח שיסופח לישראל יקבלו מעמד של תושב קבע (בדומה לפלסטינים במזרח ירושלים) ויחולו עליהם כל הזכויות והחובות הקבועות בחוק הישראלי, למעט הזכות להשתתף בבחירות הכלליות לבנסת. הנחת המחקר היא כי ממשלת ישראל לא תחוקק חוק אשר ישלול מהפלסטינים המסופחים את זכויותיהם החוקיות.

מיצוי הזכויות והחובות בתרחיש של סיפוח שטח C צפוי להיות תהליך הדרגתי ומותנה. ישנן זכויות מסוימות התלויות, בין היתר, במילוי חובות. בנוסף, צפויה תקופת הסתגלות ולמידת הזכויות על ידי הפלסטינים שיסופחו לישראל. קצב התהליך שיוביל למיצוי הזכויות יהיה תלוי בנכונותה של ישראל לממש את החוק במלואו מצד אחד וברמת ההתנגדות ו/או הנכונות של האוכלוסייה הפלסטינית למהלך הסיפוח מצד שני.

133. ראה נספח ג' חלק ב'

- לפיכך, ההשלכות הכלכליות של סיפוח שטח C ינותחו בחלוקה לשתי תקופות התייחסות: התקופה הראשונה הינה **'תקופת המעבר'**. תקופה זו תוחמת את הזמן, שמשכו אינו ידוע, מיום החלת הסיפוח ועד התייצבות חיי השגרה. הנחת המחקר היא שמיצוי הזכויות המגיעות לתושבים הפלסטינים מתוקף החוק יהיה בתקופה זו חלקי אך דינמי ומתפתח. בנוסף, גם ההשקעות התקציביות של מדינת ישראל בשטח המסופח יהיו חלקיות והדרגתיות.
- תקופת **'היום שאחרי'** – התקופה שתחל עם סיום ההתנגדות הפלסטינית למהלך הסיפוח והמעבר לחיי שגרה. בתקופה זו הפלסטינים יגיעו למיצוי גבוה של כלל הזכויות המגיעות להם על פי חוק ויחולו עליהם גם כל החובות על פי החוק.

עלות שירותי הרווחה

התושבים הפלסטינים יהיו זכאים לכלל הקצבאות והגמלאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי. תשלומים אלה כוללים דמי אבטלה, הבטחת הכנסה, קצבת זקנה, קצבאות ילדים, חיסכון לכל ילד, קצבאות נכות, דמי לידה, קצבת אימהות, מענקי פטירה ועוד.

בתרחיש של סיפוח מלא של שטח C (300,000 פלסטינים), עלות תשלומי הביטוח הלאומי בגין הזכויות המגיעות על פי החוק לפלסטינים המתגוררים בשטח שיסופח תעמוד על כ-1.7 מיליארד ש"ח בשנה ב'תקופת המעבר' ועל כ-3.3 מיליארד ש"ח בשנה לאחר מיצוי הזכויות. בתרחיש של סיפוח חלקי של שטח C (66,000 פלסטינים), העלות תעמוד על כ-370 מיליון ש"ח בשנה ב'תקופת המעבר' וכ-730 מיליון ש"ח בשנה לאחר מיצוי הזכויות.

כאמור, המודל המוצג הוא מודל מתפתח, וסביר להניח כי יעבור זמן עד שכלל העלויות ייכנסו לתוקף¹³⁴. כמו כן, המודל לוקח בחשבון הכנסות שמקורן מתשלומי ביטוח לאומי ותשלומי ביטוח בריאות של הציבור הפלסטיני שיסופח.

עלות שירותים אזרחיים

על פי החוק, התושבים הפלסטינים שיקבלו מעמד של תושבות קבע יהיו מחויבים להיות חברים באחת מקופות החולים בישראל וזכאים לכל השירותים הרפואיים בהתאם לחוק בריאות ממלכתי¹³⁵. מדינת ישראל גם תידרש לתקצב את מוסדות החינוך וגני הילדים בשטח המסופח, בהתאם לחוק חינוך חינם¹³⁶. בנוסף, היישובים הפלסטיניים בשטח שיסופח יהיו זכאים למענקי איזון ולתוספות תקציביות כמו כל יישוב בישראל.

בהנחה שמרנית, הגורסת שהתושבים הפלסטינים בשטח המסופח יקבלו בפועל שירותים בהיקף נמוך מזה של אזרחי ישראל (למעט שירותי הבריאות), אזי העלות התקציבית של שירותי הבריאות

134. לדוגמה, הזכאות לדמי אבטלה בישראל ניתנת לעובדים שעבדו לפחות שנה, והזכאות להבטחת הכנסה ניתנת לתושבים שהם תושבי ישראל מעל שנתיים.

135. חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1.

136. חוק לימוד חובה, תש"ט 1949.

והחינוך ושל התקצוב הנוסף (בהתאם לזכויות המגיעות על פי חוק) בתרחיש של סיפוח מלא של שטח C (300,000 פלסטינים), תעמוד על כ-1.3 מיליארד ש"ח בשנה ב'תקופת המעבר' ועל כ-4.2 מיליארד ש"ח בשנה לאחר מיצוי כלל הזכויות. בתרחיש של סיפוח חלקי של שטח C (66,000 פלסטינים), העלות תעמוד על כ-285 מיליון ש"ח בשנה ב'תקופת המעבר' ועל כ-920 מיליון ש"ח בשנה לאחר מיצוי הזכויות.

הכנסות

הנחת המחקר היא שב'תקופת המעבר', מדינת ישראל תצליח לגבות מהתושבים הפלסטינים בשטח שיסופח כ-50% מסך המיסים הישירים ודמי הביטוח הלאומי. באשר לגביית המיסים העקיפים בגין הפעילות הכלכלית של הפלסטינים בשטח המסופח, לא יחול שינוי ביחס למצב הקיים כיום.

בתרחיש של סיפוח מלא של שטח C (300,000 פלסטינים), סך ההכנסות צפוי לעמוד על כ-1.3 מיליארד ש"ח בשנה ב'תקופת המעבר' ועל כ-1.8 מיליארד ש"ח בשנה בתקופת 'היום שאחרי'. בתרחיש של סיפוח חלקי של שטח C (66,000 פלסטינים), סך ההכנסות יעמוד על כ-290 מיליון ש"ח בשנה ב'תקופת המעבר' ועל כ-390 מיליון ש"ח בשנה בתקופת 'היום שאחרי'.

לוח 4: עלויות הסיפוח החלקי

סיפוח C חלקי (66,000 פלסטינים)		סיפוח C (300,000 פלסטינים)		
'תקופת המעבר'	'היום שאחרי'	'תקופת המעבר'	'היום שאחרי'	
368.3	727.5	1,679.4	3,307.4	קצבאות ביטוח לאומי
104.6	371.2	475.5	1,687.2	תקציב החינוך
178.0	409.3	809.1	1,860.6	תקציב הבריאות
0.7	137.0	3.0	622.5	תקצוב נוסף
651.6	1,645.0	2,967.0	7,477.7	סה"כ הוצאות
-293.0	-387.0	-1,333.0	-1,760.0	הכנסות
358.6	1,258.0	1,634.0	5,717.7	סה"כ עלות תקציבית

לפירוט: ראה נספח כלכלי - חלק ב'

עלות השתלטות צבאית על איו"ש והוצאות בט"ש

הנעלם הגדול בתרחיש סיפוח שטח C הוא התנהגות הציבור וכוחות הביטחון הפלסטיניים, ובכלל זה השאלה האם קריסת הרש"פ תעבור תוך תגובה סבילה של הפלסטינים, או שתפרוץ התקוממות ברמה הדומה לאחת האינתיפאדות הקודמות. בכל מקרה, מכיוון שצה"ל יהיה מופקד על הביטחון באיו"ש, כל הוצאות הביטחון יושתו על ישראל.

כפי שנאמר בפסקה על התחום הביטחוני, תיתכן בנסיבות מסוימות השתלטות ישראלית על כלל שטחי איו"ש. תהיה זו השתלטות שקטה או השתלטות תוך כדי לחימה, שמשמעותה כיבוש מחדש של שטחי B-1 A, על עריהם וכפריהם. ההוצאה על ההשתלטות מחדש תהיה חד-פעמית. מנעד ההוצאות הביטחוניות הקשורות בהשתלטות מחדש על איו"ש נפרס מעלות קטנה יחסית, בתרחיש של השתלטות שקטה, ועד הוצאות של מיליארדי ש"ח בתרחיש של השתלטות בלחימה. השתלטות בנוסח מבצע 'חומת מגן', בלחימה שתימשך 45 ימים ותכלול גיוס של 30,000 חיילי מילואים לתקופה מצטברת של שלושה חודשים עד להתייצבות המצב הביטחוני, תסתכם בהוצאה חד-פעמית של כ-4.3 מיליארד ש"ח.

יש לשער כי לאחר ההשתלטות הראשונה על איו"ש, ובחלוף תקופה של מספר חודשים – 'תקופת המעבר' – תתייצב שגרת הבט"ש. עלויות הביטחון השוטפות יעלו כתוצאה מהמצב החדש, אם כתוצאה מהצורך בתגבור כוח אדם ואם כתוצאה מפעילות ביטחון שוטף מוגברת. ההערכה של גורמי הביטחון היא כי התוספת שתידרש עבור הוצאות הביטחון השוטפות תעמוד על כשני מיליארד ש"ח לשנה.

עלות החלת ממשל צבאי על שטחי A ו-B

באמור, הנחת המחקר היא שבתגובה להתפרקות הרש"פ, לגל האלימות ולכאוס בשטח, צה"ל ישתלט על שטחי הרשות ויחיל בהם ממשל צבאי במטרה לייצב את חיי השגרה של 2.53 מיליון פלסטינים (בהתאמה לתרחיש הסיפוח – של 300,000 פלסטינים או של 66,000 פלסטינים).

הקמת מנגנון הממשל הצבאי תחייב לתגבר גם את המינהל האזרחי, את השב"כ, את משטרת ישראל ואת שירות בתי הסוהר. היקף התגבור יהיה מותנה במצב הביטחוני: אם ההתנגדות תהיה נרחבת ורמת האלימות תהיה בעצימות גבוהה ותימשך לאורך זמן, יהיו לכך השלכות תקציביות משמעותיות.

מבדיקה עם גורמי ביטחון עולה שהתוספת החד-פעמית עבור תגבור גורמי הביטחון השונים (מנא"ז, ממשל צבאי, שב"כ, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר) מוערכת בכ-200-400 מיליון ש"ח, והעלות השוטפת הנוספת לתגבור כוח אדם, אחזקת מתקנים ומערכות מסתכמת בכ-690 מיליון ש"ח לשנה.

לאחר החלת הממשל הצבאי על השטח, גורמי הממשל הצבאי והמינהל האזרחי, יידרשו לספק לפלסטינים שירותים אזרחיים (חינוך, בריאות וכדומה) ולפקח על חיי הכלכלה והמסחר וישאו באחריות הכוללת ל-2.3 מיליון פלסטינים (בתרחיש של סיפוח כל שטח C עם 300,000 פלסטינים) או 2.53 מיליון פלסטינים (בתרחיש של סיפוח חלקי של שטח C עם 66,000 פלסטינים). עלותם

של שירותים אלה תיפול על כתפי מדינת ישראל, על כל המשמעויות והעלויות הכלכליות האזרחיות הנלוות.

הנחת העבודה השמרנית של תרחיש זה היא שהפלסטינים שיחיו בשטח הממשל הצבאי שיקום יזכו רק לשירותים ולהטבות אותם הם מקבלים כיום מהרש"פ. כלומר, ישראל תשמר את המצב הקיים מבחינת הזכויות והחובות של אותם תושבים. יש לקחת בחשבון שהמצב כיום בשטחי הרש"פ שונה לחלוטין מהמצב ערב החתימה על 'הסכם אוסלו'. טרם החתימה לא היו קיימים מנגנונים ממשלתיים מלאים, וכיום מתפקדת הרש"פ למעשה כמעין מדינה, עם יו"ר, ממשלה הפועלת באיו"ש ובראשה ראש ממשלה וכ-15 שרים. ממשלת הרש"פ כוללת, בין היתר, משרדי פנים, אוצר, בריאות, חינוך ותרבות. בנוסף לממשלה עצמה קיימים ברש"פ רשות מחוקקת, רשות שופטת, רשות מוניטרית המתפקדת כמעין בנק מרכזי, מנגנוני ביטחון פלסטיניים ורשויות מקומיות ועירויות. כן מתפקדים בתחום הבריאות בתי חולים ממשלתיים, דוגמת בתי החולים בשכם, ביריחו, ברמאללה ובבית ג'אלא, ובתחום החינוך פועלת מערכת מסועפת, הכוללת אוניברסיטאות, בתי ספר וגנים.

המשמעות המרכזית של קיום מוסדות פלסטיניים אלה היא שבתרחיש של קריסת הרש"פ והחלת ממשל צבאי, חלק מהמנגנון הממשלתי, מהמערכת המוניציפאלית, מהמוסדות ומהארגונים הממוסדים הקיימים ימשיכו לתפקד באופן סביר. עם זאת, חלק ניכר מנטל העלויות של תפעול אותם מנגנונים יעבור לאחריות מדינת ישראל.

תקציב הרש"פ עמד בשנת 2016 על כ-15.3 מיליארד ש"ח, מתוכו 4.4 מיליארד ש"ח היה תקציב רצועת עזה. כלומר, תקציב איו"ש (ללא רצועת עזה) הגיע ל-10.9 מיליארד ש"ח. ב-2016, גבתה ישראל עבור הרש"פ סך של 8.93 מיליארד ש"ח במיסי קניה, מע"מ ומס הכנסה מפלסטינים המועסקים בישראל, כחלק מחובותיה במסגרת 'פרוטוקול פריז'¹³⁷. 88% מסכום זה (7.85 מיליארד ש"ח) מקורו בפעילות הכלכלית של איו"ש. סך ההכנסות של הרש"פ ממיסים מקומיים (מס הכנסה, מע"מ ואגרות) עמד ב-2016 על 4.68 מיליארד ש"ח. 97% מהכנסות אלו (4.54 מיליארד ש"ח) מקורן בפעילות הכלכלית באיו"ש. הנפח העיקרי של הכנסות אלו מקורו במיסי חברות ועסקים. הוצאות הרש"פ באיו"ש עמדו ב-2016 על כ-10.9 מיליארד ש"ח, מול הכנסות של כ-12.4 מיליארד ש"ח¹³⁸.

הנחת המחקר היא שההתנגדות הפלסטינית שתאפיין את 'תקופת המעבר' תגרום לכך שהממשל הצבאי יגבה רק כ-50% מסך המיסים הישירים שגבתה הרש"פ באיו"ש. כלומר, סך ההכנסות צפוי אז לעמוד על כ-10.14 מיליארד ש"ח לשנה, ולקצו בקירוב את עלות השירותים האזרחיים (בסך של כ-10.9 מיליארד ש"ח לשנה). לפיכך, אם הממשל הצבאי יצליח לגבות את שיעור המיסים הישירים

¹³⁷. פרוטוקול פריז 1994. <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/gaza-jericho%201994-economic%20protocol.aspx>
¹³⁸. על פי דו"ח הבנק העולמי 2017.

כאמור לעיל, והפעילות הכלכלית באיו"ש תשמור על רמתה הנוכחית, הנטל הכלכלי של השירותים האזרחיים בשטחי הממשל הצבאי יהיה זניח.

להערכתנו, גם אם ישראל תצליח לשמר את ההכנסות שמקורן בתשלומי הניכויים (תשלומי מע"ם ומיס ייבוא וייצוא), היא תתקשה לשמור על אותה רמה של הכנסות ממסים ואגרות מתושבי הרש"פ, והנטל הכלכלי על מדינת ישראל צפוי אף לגדול בטווח הארוך.

חלק מרכזי בתקציב הרש"פ מקורו בתמיכה חיצונית. מעבר לתרומה הישירה לתקציב הפלסטיני, מועברים ישירות גם סכומים נכבדים נוספים במסגרת פרויקטים של הבנק העולמי, USAID, האו"ם ועוד. בשנת 2015 הועברו לפרויקטי פיתוח ברש"פ כ-1.3 מיליארד דולר¹³⁹. סכומים אלה לא נלקחים בחשבון כחלק מתחשיב ההוצאות וההכנסות של הרשות. קרוב לוודאי שגם תרומות אלו יצומצמו, או אפילו ייפסקו לחלוטין, עם החלת הממשל הצבאי.

גבול ביטחון חדש והשפעתו על פיצול הרצף הטריטוריאלי

'גדר הביטחון' הקיימת מונעת מעבר חופשי ולא מפוקח של הפלסטינים מאיו"ש אל תוך שטחה הריבוני של מדינת ישראל ואל 'מרחב התפר' מערבית לגדר. יחד עם זאת, אין כיום כל גדר או מחסום המונעים את תנועת תושבי שטח A ושטח B לתוך שטח C. עם החלת הריבונות הישראלית על שטח C (באופן מלא או חלקי) והענקת מעמד של תושבות קבע לפלסטינים המתגוררים בשטח זה, יהיו אלה זכאים לחופש תנועה מלא בכל שטחה של מדינת ישראל.

אם ישראל תחליט, לאחר סיפוח מלא או חלקי של שטח C, להיזק את 'גדר הביטחון' לתוואי חדש שיתחם את השטח המסופח וימנע מעבר חופשי של התושבים המתגוררים בשטחי הממשל הצבאי אל תוך שטחה הריבוני של מדינת ישראל, אורכה המצטבר של גדר הגבול החדשה יהיה כ-1,787 ק"מ (לעומת 766 ק"מ בתוואי 'גדר הביטחון' הקיימת והמתוכננת ו-510 ק"מ שכבר נבנו¹⁴⁰). להערכתנו, עלויות הבנייה של גדר חדשה תעמוד על כ-27 מיליארד ש"ח ועלות האחזקה שלה תעמוד על כארבעה מיליארד ש"ח לשנה.

כאמור לעיל, לצורך פעילות הבט"ש לאורך תוואי הגדר החדשה יידרשו כתשעים פלוגות בט"ש (תוספת של כ-45 פלוגות לסדר הכוחות הקיים), או שיהיה צורך להאריך את השרות הסדיר בצה"ל. כל אחת מהאפשרויות תחייב תוספת תקציבית ותוביל לפגיעה במשק הישראלי. הקמת 'גדר ביטחון' חדשה עלולה לחנוק את הכלכלה הפלסטינית. השטחים A ו-B, הנמצאים בשליטה פלסטינית, הינם בעיקרם שטחים בנויים. שטחי העיבוד החקלאיים ואפשרויות הפיתוח

139. על פי דו"ח הבנק העולמי 2017

140. תוכנית 'ביטחון תחילה' - עמ' 42 - מפקדים למען ביטחון ישראל

הכלכלי, בדמות אזורי תעשייה, מפעלים, ערים חדשות וכדומה, נמצאים בשטח C. עצם המחשבה שהחקלאים הפלסטינים יאלצו לעבור מדי יום ביומו דרך מאות שערים מפוקחים כדי לעבד את אדמותיהם נראית בלתי מציאותית.

במרחב איו"ש מצויים 169 'איים' טריטוריאליים, המוגדרים כשטחי A ו-B-1 ומוקפים על ידי שטחי C. כדי לקיים קשרי כלכלה ומסחר, מתחייבת תנועה של פלסטינים ו/או סחורות ותחבורה בין אותם 'איים'. לא ניתן לקיים משק כלכלי בתנאים הללו. הצעות להקמת מערכת בבישים, מחלפים ומנהרות, שתאפשר תנועה פלסטינית רצופה, יחייבו השקעה של עשרות מיליארדי ש"ח, ולפיכך אינן ישימות. גם אם תוקם מערכת תחבורתית כזאת, הפיקוח שישראל תצטרך לקיים עליה תחייב עלויות בלתי מציאותיות, ואין ספק שלא ניתן יהיה לממשה.

נוכח כל הנאמר לעיל, יש להניח שמדינת ישראל תעדיף לא לשאת בעלויות כה כבדות הקשורות בסד"כ, בבשירות צה"ל, בתוספות כוח האדם ובתקציב לבניית גדר גבול חדשה. יחד עם זאת, אי-הקמת גדר כזאת תאפשר תנועה פלסטינית חופשית במרחב איו"ש, שמעבר למשמעויותיה הביטחוניות, יש לה גם משמעויות כלכליות: לא תהיה אז כל שליטה ישראלית על תנועת סחורות ומסחר בין פלסטינים וישראלים, ולמעשה תינתן לפלסטינים גישה חופשית לישראל, כולל בתחום 'הקו הירוק', שכאמור, עלולה ליצור גם סיכונים ביטחוניים משמעותיים.

השפעת הסיפוח על המצב הכלכלי בשטח הממשל הצבאי

הכלכלה הפלסטינית בשטחי הרש"פ תלויה כמעט באופן מוחלט בהיקף התעסוקה של פלסטינים בישראל בתרומות ובתמיכה הבין-לאומית, ולפיכך היא רגישה לשינויים פוליטיים ולמצב הביטחוני. כבר כיום שוררת באיו"ש אבטלה גבוהה ששיעורה מתקרב ל-18%. כ-12% מכלל המועסקים הפלסטינים עובדים בישראל וביישובים היהודיים באיו"ש¹⁴¹. הידרדרות ביטחונית כתוצאה מאי-יציבות פוליטית או מאלימות מחודשת עלולה להוביל לביטול אלפי היתרי עבודה. תעסוקתם של כ-21% נוספים מכוח העבודה הפלסטיני באיו"ש תלויה במקורות סיוע חוץ של הקהילה הבין-לאומית¹⁴². גל אלימות שילווה בצמצום היקף התרומות והתמיכה הבין-לאומיות, יגדיל, קרוב לוודאי, את שיעור האבטלה באיו"ש, שעשוי להגיע לכמעט 40%. עם זאת, כשיחלוף גל האלימות סביר להניח שישראל תגדיל את מספר היתרי העבודה לפלסטינים בשטחה (מותנה במצב הביטחוני), וכתוצאה מכך יצטמצם היקף האבטלה. מאחר והשכר הממוצע לפלסטיני בישראל גבוה בכ-70% משכר העבודה באיו"ש¹⁴³, כל עלייה במספר היתרי העבודה תהיה בעלת השפעה חיובית על סך ההכנסות של משקי הבית הפלסטיניים ועל הכלכלה הפלסטינית בכללותה.

141. ימי רוט "כלכלה רעועה: האבטלה ברשות הפלסטינית עומדת על 28 אחוזים" מעריב 30/04/2018

<https://www.maariv.co.il/business/economic/international/Article-636026>

142. לפי דו"ח הבנק העולמי 2017.

143. תנאי העבודה של עובדים פלסטינים שכירים בישראל. מרכז מאקו לכלכלה מדינית 2017 <http://www.macro.org.il/images/upload/items/47922424014604.pdf>

השפעת קריסת הרש"פ על הכלכלה ברצועת עזה

למרות שמאז 2007 שולט חמאס בפועל על רצועת עזה, היא נותרה תלויה, במידה מסוימת, ברש"פ. כ-1.5 מיליארד דולר מתקציב הרש"פ בשנת 2016¹⁴⁴ הועבר לרצועה ושימש, בין היתר, לתשלום משכורות לכ-60,000 עובדי הרשות שנותרו שם לאחר השתלטות חמאס (רובם מחוסרי תעסוקה) ולתשלום עבור חשמל ומים שישראל מספקת. כמו כן, הרש"פ מממנת הוצאות טיפול רפואי של פלסטינים תושבי הרצועה בישראל, מפעילה המעברים בין הרצועה למדינת ישראל ועוד.

סך הכנסות הרש"פ שמקורן ברצועת עזה עמד ב-2016 על 352 מיליון דולר בלבד, כאשר 285 מיליון דולר מתוכן מקורם ממיסי קנייה ומע"מ שישראל גובה על סחורות מיובאות המסופקות לרצועה, אותם היא מעבירה לרש"פ בהתאם ל'פרוטוקול פריז'. 40 מיליון הדולר הנוספים מקורם במס הכנסה הנגבה מבנקים ומחברות תקשורת פלסטיניות הפועלות באיו"ש וברצועה¹⁴⁵. בנוסף, הרש"פ אחראית על הפעלת המעברים בין הרצועה לישראל ועל מרשם התושבים ברצועה והוא זה שמנפק לתושבים שם תעודות זהות ותעודות מעבר, שבלעדיהן לא ניתן לצאת מהרצועה.

התפרקות הרש"פ והחלת ממשל צבאי על שטחי A ו-B יביאו, קרוב לוודאי, להפסקת העברות התקציב מהרש"פ לרצועת עזה, וב-60,000 עובדי הרש"פ שנותרו ברצועה לא יקבלו את משכורותיהם. יש להניח כי עובדים אלה יצטרפו אז למעגל האבטלה, מה שיגדיל את שיעור האבטלה ברצועה ל-52% (לעומת 42% כיום¹⁴⁶). קרוב לוודאי שתוספת כה גדולה של מצטרפים למעגל האבטלה ברצועה תגביר את התסיסה ותגדיל את ההסתברות להתפרצות גל אלימות שיופנה כלפי ישראל.

אנו מעריכים שגם בתרחיש של התפרקות הרש"פ ישראל תמשיך לגבות את מיסי הקנייה והמע"ם עבור סחורות שמיובאות לרצועת עזה, בהתאם לנוהל הקיים כיום. יש להניח שישראל תמצא אז דרך אחרת (אולי באמצעות מדינה כמו מצרים) לחשב את הניכויים שעליה לנכות ולקזז אותם כנגד השירותים (חשמל, מים, טיפול רפואי וכדומה) שהיא תמשיך לספק לתושבי הרצועה. אותה מדינה תוכל לשמש כערוץ להעברת כספים לרצועת עזה, אם תישאר יתרת זכות לטובתה.

144. לפי דו"ח הבנק העולמי 2017.

145. לפי דו"ח הבנק העולמי 2017.

146. ימיר רוט "כלכלה רעועה: האבטלה ברשות הפלסטינית עומדת על 28 אחוזים" מעריב 30/04/2018
<https://www.maariv.co.il/business/economic/international/Article-636026>

השפעות עקיפות על התמ"ג והמשק הישראלי

הנחת המחקר היא שלגל של אלימות שיפרוץ באיו"ש (ואולי אף יגלוש לתוך ישראל) אחרי סיפוח שטח C תהיה השפעה שלילית על המשק הישראלי, בדומה למצבו בעקבות אירועי האינתיפאדה השנייה. בהסתמך על מחקרים שבחנו את השפעת האינתיפאדה על המשק בישראל (פירוט בנספח הכלכלי), אנו מעריכים שהפגיעה השנתית בתמ"ג הישראלי צפויה להיות בין 40 ל-77 מיליארד ש"ח, והפגיעה בתמ"ג לנפש צפויה להיות בין 4,760 ל-8,890 ש"ח בשנה. הפגיעה צפויה להימשך תקופה של בין שנה לשלוש שנים.

הוצאה על צריכה פרטית מהווה את אחד המדדים המשמעותיים ביותר לחישוב איכות חיים. פגיעה שנתית בתמ"ג הישראלי בשיעור שבין 40 ל-77 מיליארד ש"ח בשנה, משמעותה פגיעה בצריכה הפרטית לנפש בשיעור שבין 15,200 ש"ח ל-29,300 ש"ח בשנה, כלומר, ירידה של בין 19% ל-37% בהתאמה.

סיפוח מלא או חלקי של שטח C והחלת ממשל צבאי על יתרת איו"ש, עשויים להביא את הקהילה הבין-לאומית להגיב בהטלת סנקציות כלכליות ברמה זו או אחרת על ישראל. סנקציות כאלו ישפיעו על התמ"ג של מדינת ישראל ועל דירוג האשראי שלה. פגיעות בתמ"ג ובצריכה לנפש בסדר גודל בזה יהוו ירידה משמעותית באיכות החיים הכוללת של אזרחי מדינת ישראל.

לאירועים ביטחוניים נטייה להשפיע על ההשקעות הזרות הישירות במדינה. בעוד שמלחמת לבנון השנייה לא הרתיעה משקיעים זרים, שכן נתפסה כאירוע ייחודי וחד-פעמי, לסכסוך עם הפלסטינים, כפי שניתן לראות מאירועי האינתיפאדה השנייה וממבצע 'צוק איתן', יש השפעה עמוקה יותר על מידת הנכונות של משקיעים זרים להשקיע במשק הישראלי. להערכתנו, גל אלימות שיפרוץ בעקבות סיפוח שטח C עשוי להוביל לירידה של 9.07 מיליארד ש"ח בשנה בהיקף ההשקעות הזרות הישירות בישראל.

הירידה הצפויה בהשקעה הזרה הישירה בישראל אמנם לא תהווה נטל ישיר על התקציב, אך תהיה לה השלכה עקיפה בעלת משמעותית על למשק. הנטל על קופת המדינה צפוי אז להיות כפול: ראשית, מדינת ישראל צפויה להפסיד הכנסות רבות ממיסים על ההשקעות הזרות הישירות שיימנעו ממנה; שנית, על המדינה יהיה להגביר את ההשקעות הישירות שלה במשק כדי להמשיך ולהמריץ את הכלכלה הישראלית.

סנקציות כלכליות משפיעות בצורות שונות על מדינות שונות. אף על פי כן, ניתן להשתמש בדוגמה של החרם הכלכלי שהוטל על רוסיה בעקבות סיפוח חצי האי קרים כמקרה בוחן שממנו אפשר להקיש על השלכות פוטנציאליות של חרם כלכלי בהיקף דומה על מדינת ישראל. במקרה הרוסי, החרם הוביל לפגיעה בתמ"ג של לפחות 2.4% בשנה. מאחר שלא קיימים מחקרים על ההשפעות לטווח ארוך של הסנקציות שהוטלו על רוסיה, הנתון דלעיל מתייחס, גם בהקשרו הישראלי, להשפעה לטווח הקצר בלבד.

סיכום ומסקנות

בתרחיש של סיפוח מלא של שטח C (300,000 פלסטינים), העלות התקציבית בגין הזכויות המגיעות על פי חוק לפלסטינים המתגוררים בשטח שיסופח תעמוד על כ-5.7 מיליארד ש"ח בשנה לאחר מיצוי הזכויות, ועל כ-1.6 מיליארד ש"ח בשנה ב'תקופת המעבר'. בתרחיש של סיפוח חלקי של שטח C (66,000 פלסטינים), העלות תעמוד על כ-1.3 מיליארד ש"ח בשנה לאחר מיצוי הזכויות, וכ-360 מיליון ש"ח בשנה ב'תקופת המעבר'.

העלות של מבצע צבאי רחב ומתמשך להשתלטות על איו"ש כתוצאה מהתפרקות או מאי-תפקוד הרש"פ, או במענה לגל של אלימות, תעמוד על כ-4.3 מיליארד ש"ח. מדובר בעלות חד-פעמית, שהתחשיב שלה מתבסס על מודל העלויות של מבצע 'חומת מגן' במהלך האינתיפאדה השנייה. אם ישראל תבקש להקים גדר גבול חדשה, יהיה צורך להוסיף עלות חד-פעמית של כ-27 מיליארד ש"ח, שתתפרס על פני מספר שנים, ועוד כארבעה מיליארד ש"ח לשנה לאחזקת הגדר.

העלות השוטפת של מנגנון הממשל הצבאי שיוקם מחדש צפויה להיות 2.7 מיליארד ש"ח בשנה. עלות זו היא סיכום של עלויות גורמי הממשל ותוספת תקציבית לצה"ל עבור פעילות הבט"ש. העלות החד-פעמית של הקמת המנגנון של הממשל הצבאי על שטחי איו"ש שלא יסופחו לישראל תעמוד על כ-300 מיליון ש"ח.

בהנחה שמדינת ישראל תשמר בשטח הממשל הצבאי את רמת השירותים האזרחיים שהאוכלוסייה הפלסטינית מקבלת כיום מהרש"פ, הדרך לממן אותם שירותים תהיה באמצעות גביית מיסים ישירים (מע"מ, מס חברות, היטלים ואגרות), בהתאם למיסוי שהיה בתקופת הרש"פ, ובנוסף לו גביית מיסים עקיפים (מיסי קנייה ומע"מ על ייבוא סחורות) ומס הכנסה בגין תעסוקת פלסטינים בישראל, כפי שישראל גובה כיום (בהתאם ל'פרוטוקול פריז').

ההכנסה הצפויה תקזז את עלות השירותים האזרחיים שיקבלו הפלסטינים מהממשל הצבאי, ולפיכך עלותם הכוללת לא תהווה נטל משמעותי על תקציב המדינה (למעט עלות מנגנון הממשל הצבאי עצמו). אם התנגדות האוכלוסייה המקומית תגרום לכך ששיעור גביית המיסים ישירים יהיה נמוך מהצפוי, ייתכן וישראל תידרש להשלים את החסר מתקציב המדינה.

מכלל הנתונים עולה כי העלות התקציבית הישירה והשוטפת של סיפוח מלא של שטח C (300,000 פלסטינים) תעמוד על כ-8.5 מיליארד ש"ח בשנה ושל סיפוח חלקי של שטח C (66,000 פלסטינים) על כארבעה מיליארד ש"ח בשנה. על עלות שוטפת זו יש להוסיף עלות ביטחונית חד-פעמית

אפשרית של כ-4.6 מיליארד ש"ח. אם משווים סכומים אלה לתקציב מדינת ישראל לשנת 2018, מדובר בתוספת תקציבית שוטפת של 1.9% בסיפוח מלא של שטח C ושל 0.9% בסיפוח חלקי של שטח C. זהו נטל כלכלי שמדינת ישראל יכולה לעמוד בו ללא זעזוע ניכר.

הנעלם הגדול ביותר, שהוא גם הגורם בעל ההשלכה הכלכלית הגדולה ביותר, הוא ההשפעה העקיפה על המשק כתוצאה מגל האלימות ותגובת הקהילה הבין-לאומית למהלך של סיפוח חד-צדדי. סיפוח שטח C וגל האלימות שצפוי לפרוץ בעקבותיו יגרמו לפגיעה בתמ"ג של 40-77 מיליארד ש"ח. סנקציות כלכליות, דוגמת אלו שהוטלו על רוסיה בעקבות סיפוח חצי האי קרים, יכולות לגרום לפגיעה של 2.4% בתמ"ג השנתי.

מהלך סיפוח חד-צדדי והתוצאות האפשריות שיתלוו אליו (גל אלימות מתמשך, פירוק הרש"פ והשתלטות ישראלית על כלל שטחי איו"ש) יגרמו לפגיעה משמעותית במשק הישראלי, בין היתר על ידי ירידת דירוג האשראי של ישראל. הדבר יוביל למיתון בפעילות הכלכלית ויקטין את היקף ההשקעות הזרות הישירות. תרחיש כזה יחייב קיצוץ רוחבי עמוק בתקציב המדינה, צמצום משמעותי של השירותים האזרחיים (חינוך, בריאות וכדומה) ואפילו הגדלת נטל המס. היקף הפגיעה הצפוי בהוצאה לצריכה פרטית לנפש יגיע אז לשיעור של 19%-37%. פירוש הדבר ירידה משמעותית באיכות החיים של אזרחי מדינת ישראל.

התחום החברתי

רקע

בניגוד לתהליכים הניתנים למדידה כמותית, השינויים שיחולו בחברה הישראלית כתוצאה מסיפוח חלקי או מלא של שטח C יהיו קשים יותר למדידה. ככל שתהליך ה'סיפוח הזוחל' הנוכחי יתנהל במתכונת הנוכחית, ככה התגובות אליו יהיו מרוככות יותר. לעומת זאת, מהלך של סיפוח כולל, מלא ומהיר של שטח C יעורר תגובות ציבוריות חריפות יותר ויהיה בעל השלכות חברתיות עמוקות ומשמעותיות יותר.

הגורם העיקרי שיעצב את התהליכים החברתיים בעקבות הסיפוח הוא עוצמתו של השלטון לכפות את עצמה על הציבור. כבר מתחילת העשור הנוכחי עושה השלטון שימוש משמעותי בחלק ניכר של המכניזמים המקובלים כדי לעצב את דעת הקהל. הוא יצר דעת קהל המקבלת את הנחות היסוד שלו בשאלות הנוגעות למדיניות הרצויה כלפי הפלסטינים והסכסוך איתם ותומכת במדיניותו בשטחים וכלפי התהליך המדיני. תהליך זה מסביר מדוע, למרות שיש עדיין רוב בציבור הישראלי המוכן לפשרה טריטוריאלית במסגרת הסכם שלום עם הפלסטינים, רוב דומה מעריך שבעתיד הנראה לעין

השנייה בשנת 2000, וביתר שאת מאז ראשית העשור הנוכחי, ביסס השלטון את מעמדו בתקשורת בארבעה אופנים: שינוי בעמדות האידיאולוגיות והפוליטיות של אנשי תקשורת; שינוי בקו המערכת של גופי תקשורת; השתלטות על ארגוני חדשות ותרבות; שינוי של השיח והלשון המדוברת.

מספר עיתונאים, שדרים ואנשי תקשורת שינו את עמדותיהם הפוליטיות והתאימו אותן להלכי הרוח הדומיננטיים בחברה הישראלית¹⁵¹. הם עשו זאת בין אם מתוך אמונה פנימית ובין אם כדי להמשיך וליהנות מהמעמד והיוקרה הציבורית שהיו להם בעבר.

גם עיתונים וגופי תקשורת שינו את הקו האידיאולוגי שלהם, במקרים רבים על ידי החלפת כותבים ומגישים מרכזיים לכאלה שמבטאים את הקו הלאומני-דתי. שתי דוגמאות בולטות הן הרכב הצוות הבכיר בגלי צה"ל והשינוי שחל בהרכב הכותבים במוסף הפוליטי של סוף השבוע ב' ידיעות אחרונות' – הזירה שמזה עשרות שנים מהווה הביטוי המובהק ביותר של אקלים הדעות הישראלי. כמו כן, הוקמו אמצעי תקשורת חדשים המבטאים את עמדת השלטון, כמו 'ישראל היום'¹⁵², הייתה השתלטות על גופי חדשות קיימים, כמו 'מעריב'¹⁵³, וערוצי טלוויזיה עברו שינויים, תוך הפרה של תנאי הרישיון שהוענק להם, כמו במקרה של ערוץ 20¹⁵⁴.

נראה שהתהליכים שתוארו לעיל ילכו ויתעצמו ככל שהמשלה תבקש לבסס את הלגיטימציה למדיניות של סיפוח וככל שהקרב על עיצוב דעת הקהל יחריף. הדבר ייעשה אז הן באורח נסתר והן באופן גלוי.

דרך אחרת להפעלת התקשורת הוא על ידי השימוש בלשון. ההמשגה, בחירת המונחים ומסגור המידע הם אחד האמצעים החזקים להשיג זאת, ויש להניח שתהליך זה יגבר עם הכניסה לעידן הסיפוח. כבר היום מתרחבת ההתנגדות הלא פורמלית לשימוש במילה 'כיבוש'¹⁵⁵, בטענה ש"עם אינו יכול להיות כובש בארצו", וצפוי שמגמה זו תקבל בעתיד ביטוי רשמי ופורמלי. כן צפוי שיתחזק הלחץ להימנע משימוש בתקשורת במילים בעייתיות נוספות כמו 'שטחים'.

יש להניח כי המשלה תנסה להגביר את שליטתה הישירה בתקשורת הציבורית ולבלום ביטוי ביקורת ואופוזיציה כלפיה, ברוח דבריה של שרת התרבות, מירי רגב: "בשביל מה יש שידור ציבורי

151. "מיהם אנשי השמאל שהפכו או יהפכו ליקירי המגזר?", אתר כיפה, 23 בפברואר 2017, <http://www.kipa.co.il>, תרבות/מיהם-אנשי-השמאל-שהפכו-או-יהפכו-ליקירי-ה-

152. תומר פרסיקו "ישראל היום חוגג 900 תקיעות בשופר" העין השביעית 10.12.2010 <https://www.the7eye.org.il/53778>
153. נתי טוקר "מה עשה ב'מעריב' האיש שלוחש באוזנם של ראש המשלה נתניהו ורעייתו" <https://www.themarker.com/advertising/1.2556595>

154. מיקי לוי "עקב חשד שהפר את תנאי הרישיון: ערוץ 20 עלול להיסגר בקרוב" מעריב 6.9.2018 <https://www.maariv.co.il/culture/tv/Article-598298>

155. "מילון מושגים: 'כיבוש' הוא קביעה פוליטית, לא משפטית", ישראל היום, 20 ביולי 2012 (בעקבות דו"ח אדמונד לוי על השטחים), <http://www.israelhayom.co.il/opinion/25030>; לאחרונה דווח כי שגריר ארצות הברית בישראל, דייוויד פרידמן, פנה למשרד החוץ האמריקאי בבקשה להשתמש במונחים ניטרליים יותר מ"שטחים כבושים": <http://www.kipa.co.il> חדשות/שגריר-ארהב-דרש-להפסיק-להשתמש-במילה-כיבוש.

אם איננו יכולים לשלוט בו?"¹⁵⁶. במקביל עשוי להימשך, ואף להתחזק, מסע השיסוי נגד התקשורת, שהחל בשנים האחרונות, בטענות שהיא משחירה את המציאות, פוגעת במורל הלאומי וממציאה 'פייק ניוז'. מסע כזה יהיה מיועד להפחדת התקשורת, להביאה להפעלת צנזורה עצמית חזקה יותר, וכדי לקעקע את הלגיטימציה שיש לה בציבור, כך שכל ביקורת שלה על הממשלה תידחה על הסף והיא תאבד את יכולתה לשמש כלי לביקורת השלטון.

החרפה של המאבק הציבורי נגד הסיפוח עשויה להגביר עוד יותר את הביקורת על התקשורת, שבעקבותיה גם עשויים להישמע איומים ודברי הסתה נגד עיתונאים. התבטאותו של שר התקשורת, איוב קרא, ב'ליכודיאדה' בינואר 2018 כי 'כל אחד שיביא פייק ניוז יביא על עצמו גזר דין מוות' ביטאה הלך רוח כזה.¹⁵⁷

מערכת החינוך

מערכת החינוך היא המוסד שמופקד מעצם מהותו על הקניית הערכים של החברה לדור הצעיר ועל עיצוב התודעה הלאומית של הציבור. בשנים האחרונות רבו העדויות על תהליך שינוי עמוק שמתרחש בבתי הספר, בגני הילדים ואפילו במערכת ההשכלה הגבוהה, בכיוון של לאומנות דתית.¹⁵⁸

תעשיית הידע

הצלחתו של מועמד המפלגה הרפובליקנית לנשיאות ארצות הברית, רונלד רייגן, לכבוש את הבית הלבן ולהפוך את החשיבה הרפובליקנית לדומיננטית בחיים הציבוריים שם החלה יותר מעשור שנים לפני הבחירות, עם התרחבות הפעילות האינטלקטואלית והפוליטית במכוני המחקר והחשיבה (Think Tanks), בכתבי עת חדשים, ובכתבי עת ישנים ששינו את אופיים. תהליך דומה מתרחש בישראל מזה יותר מעשור וכולל הקמה של מכוני מחקר, כתבי עת ובימות ציבוריות. גופים אלה מהווים מוקדי חשיבה, מקור לניירות עמדה, גופי השפעה על מקבלי החלטות וגורמים מקדמי השפעה. תהליך זה צפוי להעמיק ולהתרחב עם הכניסה לעידן הסיפוח והתגברות הצורך לבסס את הלגיטימציה למציאות החדשה.

דוגמה לכך היא הפעילות הענפה של "קרן תקווה" והצלחתה להשריש בציבור הישראלי רעיונות ותפיסות עולם המזוהים עם המפלגה הרפובליקנית האמריקאית, ובעיקר עם האגפים הימניים שלה. הדבר קורה לא מעט בזכות גופים שבהם תמכה הקרן, ובהם מכון המחקר הימני לשעבר והמרکز

156. "מירי רגב: 'מה שווה התאגיד אם אנחנו לא יכולים לשלוט בו?'" , כלכליסט, 31 ביולי 2016, <https://www.calcalist.co.il/marketing/articles/0,7340,L-3694416,00.html>.

157. מאיר אוחיון "השר קרא: מי שישדר פייק ניוז - יביא על עצמו גזר דין מוות" 12.1.18 ynet <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5070095,00.html>

158. במחקר מקיף בתחום החינוך לדמוקרטיה, שנערך בשנת 2015 ומבוסס על ראיונות עם חמישים מנהלי בתי ספר, עלה חוסר נחת מהיקף הפעילות ומהיעדר הנחיה מגורמי החינוך המדינתיים. המנהלים הביעו צורך ממשי להתייחסות של משרד החינוך לנושא, וניכר כי הם משוועים להנחיה ולהכוונה של המשרד, כך שהנושא יוצב במקום ברור בסדר העדיפויות החינוכי. כך גם בנוגע למפגשים בין תלמידים בבתי הספר. נראה כי כחצי מבתי הספר מקיימים מפגש מסוג כלשהו עם תלמידים מקבוצה אחרת, אלא שהמפגש הוא חד-פעמי, מוגבל לרוב לשכבה אחת בבית ספר ואינו חלק אינטגרלי מהפעילות הבית ספרית: "כנס דב לאוטמן למדיניות החינוך", האוניברסיטה הפתוחה, 2 ביוני 2015, <https://www.idi.org.il/media/9385/lautman-conference-book.pdf>.

האקדמי כיום 'שלם', 'פורום קהלת', אתר 'מידה', המכללה למדינאות וכתבי העת 'השילוח' ו'צריך עיון'¹⁵⁹. הקמתו של 'מכון ירושלים למחקרים אסטרטגיים' על ידי ראשי 'מרכז בגין-סאדאת' באוניברסיטת בר אילן היא אחת ההמחשות האחרונות לתהליך זה.

הפריחה של תעשיית ידע זו, המשופעת בבסך רב ומגייסת אליה אקדמאים ואנשי רוח צעירים, בולטת לעומת דלדול הרוח של האגף הליברלי במפה הישראלית. זהו אחד ההסברים לתסיסה האינטלקטואלית של האגף הלאומני-דתי (ובאחרונה גם הימני-כלכלי) ולהתקבלות העמדות האידיאולוגיות שלו בציבור הרחב. תופעה זו תגבר ותעמיק בעידן הסיפוח.

החלשת מנגנוני הביקורת הציבורית

יש לצפות להפעלת מכניזמים נוספים, שתכליתם תהיה הגבלת ייצורו והפצתו של ידע חלופי, הדרת אלה המטילים ספק בשיח ההגמוני, בלימת שיח מתחרה, ואף השתקת קולות לא נוחים לשלטון. גם בתחום זה כבר ננקטו צעדים בעשור הנוכחי, אשר לוו במאמצים להרחיבם, שטרם התממשו. סביר להניח שבעידן הסיפוח יתגברו צעדים אלה עוד יותר. הגבלת פעולתם של ארגוני זכויות אדם ואזרח, כמו 'בצלם', או 'הקרן החדשה לישראל' והארגונים שהיא תומכת בהם, והשתקת קולם של ארגוני מחאה כמו 'שוברים שתיקה' הם ביטוי לצעדים שכבר ננקטים כיום¹⁶⁰.

ביטוי אחר לרצון להחליש ביקורת ציבורית הוא הפגיעה במיעוטים. כך, למשל, בנובמבר 2017 יזמה קבוצת חברי כנסת הצעת חוק שנועד להקשות על פלסטינים, או על ארגונים ישראליים הפועלים בשמם, לעתור לבג"ץ על ידי שילוש גובה האגרה שישלמו מי שאינם אזרחי ישראל בפניותיהם לבג"ץ¹⁶¹. חוק חמור אף יותר הוא "חוק ההדחה", המאפשר לרוב של חברי כנסת להדיח ממנה חבר כנסת שנבחר כדין בבחירות הכלליות¹⁶². באווירה החדשה שתיווצר לאחר הסיפוח ניתן יהיה לחוקק חוקים נוספים, חמורים יותר, במטרה לפגוע במיעוטים: "היום מעיפים ח"כית ערבייה כי היא השתתפה בשיט של ה'מרמרה', מחר אפשר יהיה להעיף אותך כי את אישה דעתנית מדי, פמיניסטית סוררת שלא מאמינה שאישה צריכה להתלבש בצניעות, ואז לכי תדעי איפה עובר הגבול", אמרה מנכ"לית 'האגודה לזכויות האזרח'¹⁶³.

צמצום המרחב הדמוקרטי נעשה מתוך תפיסה אידיאולוגית-פוליטית המבקשת להחליש את מנגנוני הביקורת הציבורית – מנגנונים דמוקרטיים המשמשים כגופי בקרה ואיזון בתוך המערכת

159. גיא ליברמן, "בעיטת קרן מימין", ידיעות אחרונות, 18 בינואר 2018, <https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-5073031,00.html>.

160. מורן אזולאי "אושר סופית: שוברים שתיקה מחוץ לבית הספר" 17.7.18 ynet <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5311418,00.html>.

161. יהונתן לוי "יוזמה בקואליציה: פלסטינים ישלמו פי 3 מישראלים כדי לעתור לבג"ץ", הארץ, 28 בנובמבר 2017.

162. חוק ההדחה 11 ביוני 2018 מאת: פרופ' מרדכי קרמניצר, עדי גל – המכון הישראלי לדמוקרטיה <https://www.idi.org.il/articles/23700>.

163. "כל הזכויות שמורות" ראיון עם שרון אברהם-ויס, ידיעות אחרונות, 19 בינואר 2018, <https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-5072164,00.html>.

הממשלית, גופי ביקורת של החברה האזרחית, וארגוני בקרה חוץ מדינתיים. דוגמה בולטת היא המדיניות החדשה, של מניעת כניסתם לישראל של מי שתומכים בארגון החרם BDS, אפילו כשמדובר ביהודים.¹⁶⁴

כבר היום נועדה הצרת המרחב הדמוקרטי – החל בהשתלטות על התקשורת הציבורית, דרך מאמץ להגביל את פעולתו של בית המשפט העליון¹⁶⁵, וכלה בפגיעה המתמשכת ב'שומרי הסף' הדמוקרטיים – גם למטרה נוספת: להכביד על היכולת לערער על המדיניות המקדמת סיפוח. כשתתקבל החלטה על סיפוח שטח C יהיה צורך להגן עליה ולכן יכולת הפעולה של 'שומרי הסף' תוגבל עוד יותר.¹⁶⁶ יש להניח שבמצב כזה יפגע עוד יותר במעמדה הבין-לאומי של ישראל.

מה שמקל על השינוי באופי הדמוקרטיה הישראלית היא העובדה שאין בה בלמים וחסמים שקיימים במדינות אחרות, כמו מבנה פדרטיבי או חוקה. כך, למשל, מצב זה אפשר לכנסת לשנות בינואר 2018 חוק יסוד: הממשלה בהצבעה רגילה, למרות שמדובר בחוק שיש לו משמעות חוקתית. אחד מכללי היסוד של משטר דמוקרטי מתוקן הוא שתיקון חוקתי מצריך תהליך חקיקתי ממושך וארוך, לעיתים אפילו משאל עם או בחירות חדשות. חוק היסוד המדובר שונה תוך יומיים בלבד ברוב של 61 ח"כים, וכל זאת כדי לפתור בעיה קואליציונית (לאפשר לח"כ ליצמן להיות סגן שר במעמד ובסמכויות של שר)¹⁶⁷. היעדר חוקה, וגישה האומרת שניתן לשנות חוק יסוד בקלות, יאפשרו בעתיד לקואליציה השלטת לבצע שינויים מרחיקי לכת גם במבנה המשטר ולעשות זאת ללא קושי ומבלי לקיים דיון ציבורי של ממש.¹⁶⁸

עד כמה בעייתי הוא מצב זה אפשר ללמוד מן העובדה שהנשיא לשעבר של בית המשפט העליון, השופט אהרון ברק, שהמעיט להתבטא בפומבי מאז פרש לגמלאות, מצא צורך להביע דעתו בנושא. בראיון שנתן, הציע ברק להתייחס למגילת העצמאות כאל טקסט המבטא את העקרונות המשפטיים של מדינת ישראל, ולראות בה מסמך חוקתי המהווה מסגרת לכל חקיקה, כולל חוקי היסוד. הוא לא הסתיר את דעתו שהצעות חוק שונות, כמו חוק הלאום, מבקשות לדעזע את האיזון הרגיש בין אופייה הדמוקרטי של המדינה ובין אופייה היהודי, לטובת השני, ולכן חיפש דרך למנוע זאת ולהבטיח שוויון בין שני חלקי המשוואה.¹⁶⁹

164. מזל מועלם "מעקב אחר יחידות ביטחון וסירוב כניסת פעילי שמאל – ביטוי לרוח המפקד נתניהו" אוקטובר 9, 2018. אל מוניטור <https://www.al-monitor.com/pulse/iw/originals/2018/10/israel-us-peter-beinart-shelly-yachimovich-bds-leftwing-law.html>

165. חיים לוינסון, "נתניהו מחריף את המשבר הפוליטי ומסרב להתוות פשרה בנוגע לצמצום כוחו של בג"ץ", הארץ, 15 באפריל 2018.

166. להרחבה ראה: שאול אריאלי, "הציבור חייב להגן על שומרי הסף שלו", הארץ, 21 בפברואר 2018, <https://www.haaretz.co.il/opinions/.premium-1.5841425>

167. "חוק ליצמן" <https://m.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press10.01.18.aspx>

168. עמיר פוקס, "רק בישראל משנים חוקה באופן הדוי", הארץ, 18 בינואר 2018, <https://www.haaretz.co.il/opinions/>, premium-1.5744040

169. טובה צימקי, אמירה למ, "חוקי אהרון", ראיון עם אהרון ברק, ידיעות אחרונות, 7 ימים, 31 בינואר 2018.

המאזן הסופי של הדמוקרטיה הישראלית לאחר החלטה על סיפוח שטח C יהיה פועל יוצא של מידת השימוש של הממשלה באמצעים העומדים לרשותה כדי להנחיל בציבור את מדיניותה מצד אחד, ושל עוצמת ההתנגדות של תומכי פתרון שתי המדינות מצד שני. הדילמה בין מדינה אחת לשתי מדינות אינה מצטמצמת לשאלה הטריטוריאלית בלבד, או ליחסי ישראלים-פלסטינים, אלא נוגעת למאבק על הזהות הקולקטיבית של החברה הישראלית. מצב זה הוא מה שהופך את המאבק הפוליטי בישראל לקיומי הרבה יותר מאשר המאבקים הפוליטיים בין כוחות שמרניים ובין כוחות פרוגרסיביים בדמוקרטיות אחרות. למדינת ישראל אין עדיין גבולות, והחברה הישראלית טרם החליטה מה צריכים להיות אופייה, ערכיה ויעדיה ונתונה למחלוקות ספציפיות כמו היחס למיעוט הערבי בישראל, האיזון הראוי בין צורכי הביטחון ובין זכויות האדם, מעמדה של הדת במרחב הציבורי ואופן הטיפול בסכסוך עם הפלסטינים.

השפעת תהליכים פוסט-דמוקרטיים בעולם על ישראל

אחד הגורמים שעשויים להקשות ולהחליש את ההתנגדות לתהליכים המתוארים לעיל הוא הגל האנטי ליברלי שעובר על העולם הדמוקרטי, והשימוש המתרחב ב'פוסט דמוקרטיה' במקום בהגדרה 'דמוקרטיה לא ליברלית'¹⁷⁰. כל התופעות שאירעו בשנים האחרונות בישראל – ההקצנה ביחסים בין המחנה הליברלי-שמאלני למחנה השמרני הלאומני-דתי, הפגיעה במנגנוני הביקורת הדמוקרטית, הפגיעה בזכויות הפרט, הדה-לגיטימציה של התקשורת, החלשת מנגנוני הפיקוח הציבורי והתחזקות האופי האוטוריטרי של המנהיגות הלאומית – התרחשו גם במדינות אחרות, הן במזרח אירופה (כמו הונגריה ופולין בעלות המסורת השמרנית, ואפילו בצ'כיה שהיוותה אידיאל של ליברליזם ופרוגרסיביות), הן בהודו תחת מנהיגותו של מודי והן בטורקיה של ארדואן. גם שנת שלטונו הראשונה של הנשיא טראמפ בארצות הברית תוארה באופן דומה¹⁷¹.

העובדה שמדובר בגל העובר על חלקים לא מעטים של העולם הדמוקרטי עלולה להביא לכך שאפילו חוגים בחברה הישראלית הנחשבים לליברליים יסתגלו למצב שינבע מסיפוח שטח C, ישלימו עם התופעות שתוארו לעיל ויימנעו מתגובה חריפה ובוטה עליהן.

התוצאות הצפויות עשויות להיות המשך האדישות, התכנסות פנימית או 'הגירה פנימית' של המיעוט הליברלי, ואם המצב יחמיר – אף התגברות ההגירה אל מחוץ למדינה. אין זה מקרה שאחד הגורמים העיקריים המשפיע על העמדות הפוליטיות היסודיות של הישראלים הוא הקשר שלהם עם העולם החיצוני. ככל שאדם הוא בעל קשרים בין-לאומיים רבים יותר, כך גוברת נטייתו לעמדות ליברליות. יש להניח שחסי קשרים כאלה ייטו, במצב של סיפוח, לתמוך בעמדות הממשלה, ובכלל זה בעמדות לאומניות-דתיות.

Coping with Post-Democracy – Colin Crouch, 2000. 170
<https://www.fabians.org.uk/wp-content/uploads/2012/07/Post-Democracy.pdf>
 Strongmen: Trump / Modi / Erdoğan / Duterte / Putin Hardcover – November 2, 2018 by Eve Ensler. 171

הסכנה היא שאם תגבר ההגירה אל מחוץ לישראל, היא תהיה בעיקר הגירה של בעלי ההון החברתי והכלכלי, שתרומתם היחסית למשק ולכלכלה הישראליים, כמו גם לביטחון, גבוהה ביותר. תהיה זו בריחת מוחות שתשפיע השפעה של ממש על איכות החיים במדינה, רמתה וטיבה.

ערביי ישראל

- התגובות של ערביי ישראל לסיפוח שטח C או חלקים ממנו צפויות להיות מושפעות מהתפתחויות באיו"ש ובגבול רצועת עזה. עיקרן תתבטא בהסלמת המצב באזור ירושלים, ובראש ובראשונה בהר הבית, וכן בהיקף גבוה של נפגעים פלסטינים. במסגרת זו:
 - צפויה פעילות של הרש"פ מול חברי הכנסת הערבים ופעילות ושל חמאס מול התנועה האסלאמית בישראל. פעילויות אלו עשויות להתסיס את המערכת הפוליטית הערבית-ישראלית. בנוסף, צפויה מעורבות של טורקיה, הפעילה בסוגיית המתחם הקדוש בהר הבית¹⁷² ומצויה בקשרים עם חמאס ועם התנועה האסלאמית בישראל. מהלכים אלה יכולים להפר ולשנות את שיווי המשקל הפוליטי בחברה הערבית במדינת ישראל.
 - הסבירות לפיגועים בתחומי 'הקו הירוק' תגבר ואלה יחריפו את מערכת היחסים בין היהודים ובין הערבים במדינת ישראל. החרפה כזאת עשויה לבוא לידי ביטוי גם באירועים אלימים ובמהלכי חקיקה נגד ערביי ישראל.
 - ככל שיתרבו האירועים בשטחים וסביב נושא המתחם הקדוש בהר הבית, ילך ויקטן הבידול הקיים בין 'הרחוב' הערבי בישראל, המרוכז כיום בעיקר בענייניו האזרחיים, לבין הזרמים הפונדמנטליסטי והרדיקלי בתוכו. 'הרחוב' עשוי להעביר אז את כובד המשקל אל המצדדים בקידום הקו הלאומני.
 - הקהילה הבין-לאומית, שעד היום הייתה זהירה ביחסה אל ערביי ישראל וכמעט לא התערבה בסוגיית יחסיהם עם המדינה, עשויה אז לשנות את גישתה. זאת, בשל האווירה שתיווצר ובשל עליית משקלם האלקטורלי והפוליטי של הערבים בישראל לאחר שיסופחו אליה הפלסטינים תושבי אזור C.
 - בטווח הבינוני והארוך, תיתכן פגיעה ברמת התעסוקה של ערביי ישראל. זאת, בשל כניסתם למעגל העבודה הישראלי של אלפי עובדים פלסטינים תושבי השטח המסופח.

172. יאסר עוקבי "המשבר בהר הבית: ארדואן וטורקיה מובילים בליץ דיפלומטי על ישראל" 23.7.17 מעריב
<https://www.maariv.co.il/news/world/Article-592734>

התחום המשפטי

רקע

סיפוח, משמעותו שמדינה מחילה את ריבונותה בשטח והדרך למימוש הריבונות היא החלת החקיקה. ישראל התנגדה לשימוש במונח 'סיפוח' ביחס לשטחי ארץ ישראל המנדטורית, בין היתר מכיוון שמשמעות ממנו שהשטח לא היה שייך לבית הלאומי היהודי קודם לכן¹⁷³. לפיכך, ממשלת ישראל העדיפה להשתמש במונח 'החלת ריבונות' על השטח, כדבריו של מנחם בגין: 'כשמדובר בארץ ישראל, אין מספחים אלא משחררים אותה ומחזירים אותה לבעליה החוקי – הלא הוא העם היהודי'¹⁷⁴. יש לציין, בהקשר זה, כי ניתן לקבוע הסדרי מעבר או תחולה מדורגת של הריבונות.

בשנת 1969 הדגיש בית המשפט העליון (בבג"ץ 283/69 כווידי) כי החלת החוק הישראלי על מזרח ירושלים אינה הופכת שטח זה לחלק ממדינת ישראל. עם זאת, בעתירה מ-1988 (בג"ץ 282/88 עווד) נאמר כי החלת החוק משמעותה סיפוח של מזרח ירושלים למדינת ישראל.

החלת החוק הישראלי על השטחים מאז 1967

באמור בפרק א', החוק לתיקון פקודת סדרי השלטון והמשפט (מס' 11), תשכ"ז-1967 הסמיך את הממשלה להחיל בצו את משפטה בכל חלקי ארץ ישראל. חוק זה שימש בסיס להחלת החוק הישראלי על 70 קמ"ר מאיו"ש, ובכלל זה על ירושלים המזרחית באמצעות צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1) תשכ"ז-1967. בנוסף לכך, שר הפנים הרחיב את שטח השיפוט של עיריית ירושלים באכרזת ירושלים (הרחבת תחום העירייה) תשכ"ז-1967, שנעשתה מכוח החוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 6), תשכ"ז. מהלך זה לא הוצג כסיפוח אלא כאינטגרציה מוניציפלית ומינהלית. בשנת 1980 נחקק חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל, הקובע כי ירושלים השלמה והמאוחדת היא בירתה של מדינת ישראל. בשנת 2000 נוסף לחוק סעיף 5, שהגדיר את שטחה של ירושלים על פי האכרזה של שר הפנים מ-1967. פירושה של סדרת מהלכים זו היא שישראל החילה את ריבונותה על מזרח ירושלים.

ב-14 בדצמבר 1981 נחקק חוק מיוחד המחיל את החוק הישראלי על רמת הגולן: החוק נדרש מכיוון שרמת הגולן לא הייתה חלק מארץ ישראל המנדטורית. בניגוד לכך, איו"ש היה חלק מארץ ישראל המנדטורית, ולפיכך אפשר לכאורה להחיל עליו, או על חלקים ממנו, את החוק הישראלי בצו מטעם הממשלה, כפי שנעשה לגבי מזרח ירושלים. עם זאת, יש להניח ששינוי משמעותי כזה באיו"ש ייעשה בחקיקה של הכנסת ולא בצו. החלת החוק על שטחים נוספים אינה מחייבת רוב מיוחד.

173. בדיון בכנסת על חוק רמת הגולן אמר בגין בתשובה לדבריו של ח"כ אמנון רובינשטיין "אתה משתמש במילה 'סיפוח'. אני לא משתמש בה. כך כתוב בחוק. כך כתבנו ב-1967, כשאתה לא היית בכנסת, שהממשלה רשאית בצו להחיל את המשפט, השיפוט, והמינהל של המדינה על כל שטח של ארץ ישראל, כפי שייקבע בצו. ידידי, אבל על רמת הגולן החוק הוא לא חל, כי מבחינה משפטית, ארץ ישראל זה כמובן השטח המנדטורי. ולכן הבאנו הצעת חוק מיוחדת."

174. מנחם בגין בנאום בפני באי ועידת ציוני אמריקה, 25 ביולי 1967. (מצוטט באתר מרכז מורשת בגין)

בית המשפט העליון מנוע מלהתערב בחקיקה כזאת, גם אם היא תתנגש עם מחויבויות הסכמיות של ישראל, או עם המשפט הבין-לאומי, משום שעל פי שיטת המשפט הישראלי, חקיקה מפורשת גוברת על התחייבויות של המדינה במישור הבין-לאומי ועל הוראות המשפט הבין-לאומי.

ההסכמים בין ישראל לאש"ף

סעיף 31 (7) להסכם הביניים קובע כי: "אף אחד מהצדדים לא יעשה כל צעד לשינוי מעמד הגדה המערבית ורצועת עזה לפני השלמת המשא ומתן על מעמד הקבע". החלת ריבונות ישראלית על חלקים מאיו"ש סותרת סעיף זה ותיחשב כהפרה בוטה של הסכם הביניים. ראוי לציין שההסכם כבר הופר לא מעט על ידי שני הצדדים לאורך השנים, ועם זאת, סיפוח שטח C או חלק ממנו יהווה הפרה הן של רוח ההסכם והן של ההבנות המונחות בבסיסו, לפיהן מעמד השטחים יוכרע במשא ומתן בין הצדדים.

המסגרת המשפטית שתחול בשטח בעקבות הסיפוח

החקיקה הישראלית תחול באופן מלא על כל השטח שיסופח. הסמכויות האזרחיות בתחומים שאינם נוגעים לשטח C, בהן מחזיקה הרש"פ מכוח הסכם הביניים (נספח III להסכם), לא ייוותרו בידיה וישראל תיטול אותן לעצמה, בהתאם לחוק ולמינהל הישראלי.

החלת החוק הישראלי בשטח C תחייב התאמות רבות והסמכת גופים ישראליים לפעול בשטח, במיוחד בשטחים שנמצאים מחוץ לתחומי המועצות המקומיות והמועצות האזוריות הישראליות (אדמות בבעלות פלסטינית פרטית, אדמות ווקף ושטחי אש צה"ליים). תחיקת הביטחון, כולל הסמכויות הביטחוניות הקבועות בה, שהן מרחיבות לעומת הסמכויות בישראל (למשל, לגבי סמכויות מעצר וחיפוש), לא תחול יותר בשטח המסופח.

חוקי היסוד והזכויות המעוגנות בהם, וכן כל אמנות זכויות האדם שחלות על ישראל, יחולו גם בשטח שיסופח. מבחינתה של הקהילה הבין-לאומית, דיני הכיבוש של המשפט הבין-לאומי ימשיכו לחול גם אז בכל שטחי איו"ש.

המשפט הבין-לאומי

העמדה המקובלת בזירה הבין-לאומית היא שכיבוש שטח אינו מקים בו זכויות וכי לכובש אסור לספח לעצמו את השטח באופן חד-צדדי. לפי עמדה זאת, מעמד השטח אמור להיות מסוכם בין הצדדים לסכסוך, וכל עוד אין הסכמה כזאת הוא ממשיך להיחשב שטח כבוש¹⁷⁵. סעיף 47 לאמנת ג'נבה קובע ש"מוגנים שנמצאים בשטח נכבש, לא ישללו מהם בשום פנים ואופן את ההנאות

175. סעיף 2 במגילת האו"ם, האוסר ככלל על "רכישת שטחים בכוח".

הנובעות מהאמנה בגלל שינוי שהונהג עקב הכיבוש במוסדותיו של השטח הנכבש... ולא בגלל סיפוחו של השטח הנכבש על ידי אותה מעצמה". דיני הכיבוש ממשיכים לחול על השטח הכבוש, ולתושביו ממשיכות להיות מוקנות כל הזכויות מכוח דינים אלה. זכויות אלו ימשיכו, אפוא, להתקיים גם במקרה של סיפוח שטח C.

עמדת ישראל היא כי סיפוח איו"ש אינו פוגע בזכות הריבונות של מדינה אחרת, מכיוון שהשטח לא היה שייך בעבר לשום מדינה¹⁷⁶. זאת ועוד, מכיוון שלשארית יש זכויות בשטח, היא רשאית להחיל עליו את ריבונותה. מנגד, נטען כי לפלסטינים זכות להגדרה עצמית, שאמורה להיות ממומשת במסגרת שטחי איו"ש ורצועת עזה.

הקהילה הבין-לאומית תראה בסיפוח שטח C פגיעה בזכות ההגדרה העצמית של הפלסטינים. ככל שהסיפוח יהיה נרחב יותר וימנע כל אפשרות של הקמת מדינה פלסטינית, כך הפגיעה בזכות ההגדרה העצמית תיחשב משמעותית יותר. עדות לכך ניתן לראות בחוות דעת של בית הדין הבין-לאומי לצדק לגבי 'גדר הביטחון' משנת 2004, שקבעה באופן מפורש כי ככל שהגדר מהווה ניסיון לספח חלקים מהאזור, הרי שישראל מפרה בכך את הכלל המינהגי הבין-לאומי האוסר על סיפוח שטח באמצעות כוח צבאי, וכן את זכות הפלסטינים להגדרה עצמית¹⁷⁷.

התגובה הבין-לאומית להחלת החוק הישראלי על מזרח ירושלים ולחוק יסוד: ירושלים כללה גינויים נרחבים והחלטות נחרצות (ביניהן החלטות מועצת הביטחון 476 ו-478 מ-1980), לפיהן מדובר בהפרה בוטה של אמנת ג'נבה הרביעית ובמכשול להשגת שלום, וכן כי הצעדים נעדרים תוקף משפטי ויש לבטלם. מועצת הביטחון גם הבהירה כי היא לא מכירה בחקיקה הישראלית במזרח ירושלים. למעשה, כל מדינות העולם אינן מתייחסות למזרח ירושלים כחלק ממדינת ישראל.

ביטוי מפורש להתנגדותה של הקהילה הבין-לאומית לרעיון הסיפוח ניתן למצוא בהחלטת מועצת הביטחון 2334 מ-23 בדצמבר 2016, הקובעת בסעיף 3 שלה כי המועצה לא תביר בכל שינוי בקווי 4 ביוני 1967, גם לא בירושלים, אלא אם השינויים יוסכמו על ידי הצדדים באמצעות משא ומתן.

צעדים אפשריים במישור המשפטי הבין-לאומי

אין בזירה הבין-לאומית בית דין שבסמכותו לכפות החלטות מחייבות על מדינות ללא הסכמתן. אמנם, בית הדין הבין-לאומי לצדק מוסמך להחליט רק בהסכמת המדינות, אך יש לו סמכות לתת חוות דעת מייעצות לבקשת גופים כמו העצרת הכללית של האו"ם. במסגרת זו ניתנה חוות הדעת על 'גדר הביטחון', שהיא המלצה ולא החלטה מחייבת.

176. דוח לוי 2012 http://www.adam-adama.org/_Uploads/dbsAttachedFiles/levi.pdf
177. International Court of Justice finds Israeli barrier in Palestinian territory is illegal 9 July 2004 <https://news.un.org/en/story/2004/07/108912-international-court-justice-finds-israeli-barrier-palestinian-territory-illegal>

בית הדין הפלילי הבין-לאומי, שהחל לפעול ב-2002, אינו דן בהליכים נגד מדינות, אלא רק בהליכים פליליים נגד פרטים, כולל ראשי מדינות, על ביצוע פשעי מלחמה במהלך לחימה, או פשעים נגד האנושות והשמדת עם (וכן על תוקפנות), כפי שאלה מוגדרים באמנה שמכוחה הוקם בית הדין (אמנת רומא). כיום מתקיימת בבית הדין הפלילי הבין-לאומי בדיקה מקדמית על 'פשע ההתנחלויות', כולל פגיעה אפשרית בזכויות הפלסטינים¹⁷⁸. נראה שסיפוח שטח C לא נופל בהגדרות של פשע מלחמה לפי אמנת רומא, אם כי מהלך כזה יכול להשפיע על פתיחת חקירה בנושאים הנוגעים לפעילות ההתנחלות. ככל שהסיפוח יפגע יותר בתושבים הפלסטינים, הסיכויים לחקירה בנושא זה, ואפילו להגשת כתבי אישום, יגברו.

לעומת זאת, מועצת הביטחון של האו"ם יכולה לקבל החלטות מחייבות בנושא הסיפוח. המועצה היא גוף פוליטי, ולכן ההחלטות המתקבלות בה הן פוליטיות ולא משפטיות וגם לא בהכרח מבוססות על טיעונים משפטיים. עם זאת, גם בדיונים במועצת הביטחון יש משמעות גם לשיח המשפטי, במיוחד כאשר יש צורך במאמצי שכנוע כלפי מדינות שונות.

סיפוח שטח C כשלעצמו לא נראה כנושא מתאים לדיון שיפוטי בערכאות זרות, אולם דיון כזה עשוי להתעורר סביב הליכים הקשורים לגופים ישראליים שיפעלו בשטחים שיסופחו. יש להניח כי בהליכים כאלה ימשיכו להתייחס לשטח המסופח כנמצא מחוץ לשטח ישראל, למרות החלטת החקיקה הישראלית שם.

החלטת החקיקה ומשמעותה המשפטית בשטח

הישראלים המתגוררים באיו"ש

ביישובים היהודיים באיו"ש מוחלט כבר היום חקיקה ישראלית רבה, על דרך הפנייה באמצעות החקיקה המוניציפלית וכן על דרך תחולה פרסונלית של חלק מהחקיקה הישראלית. סיפוח שטח C יביא לביטול ההבחנות שעדיין קיימות בין ישראלים המתגוררים בשטח מדינת ישראל ובין אלה שמתגוררים בשטחים שיסופחו אליה (בעיקר בנושאי מקרקעין ותשתיות).

מעמד המקרקעין בשטח שיסופח

דיני המקרקעין ודיני התכנון והבנייה הישראליים יחולו על השטח שיסופח. זהו שינוי משמעותי מהמצב הקיים. יהיה צורך בעריכת סקר מקרקעין וברישום בטאבו בישראל של המקרקעין ובעלי הזכויות בהם. כן ניתן יהיה להפקיע קרקעות לצורכי ציבור באופן גורף יותר מהנהוג כיום, כלומר גם לצורכי ישראל וישראלים.

¹⁷⁸. נועה לנדאו "שר החוץ הפלסטיני הגיש לבית הדין בהאג בקשה לפתוח בחקירה נגד ישראל" הארץ 22.5.2018 <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.6110982>

אוצרות טבע – בשטח כבוש יש מגבלות על הזכות לנצל את אוצרות הטבע לטובת המדינה הכובשת. ניתן להשתמש רק ב'פירות', מבלי לכלות את ה'קרן', כלומר, ניתן להפיק רק אוצרות טבע מתחדשים ולא לכלות את המחצבים הבלתי מתחדשים, ואת התגמולים מהכרייה יש להשקיע לטובת האוכלוסייה המקומית¹⁷⁹. בהתאם לכך החיל בית המשפט העליון הגבלות על הפעילות בנושא זה. במקרה של החלת ריבונות ישראלית בשטח C, יחול שם הדין הישראלי הרגיל ולא יהיו עוד מגבלות מבחינת המשפט הפנימי בעניין ניצול משאבי השטח (אם כי על פי המשפט הבין-לאומי, ימשיכו דינים אלה לחול גם במצב של סיפוח).

חוק נכסי נפקדים תש"י-1950 – החלת הריבונות הישראלית על שטח C תביא להחלת חוק נכסי נפקדים גם שם. המהלך עשוי להעלות שאלות באשר למעמדם של נכסים בשטח C שניתן יהיה להחשיבם כ'נכסי נפקדים' תחת הגדרות החוק, וכתוצאה מכך להעבירם מבעליהם – התושבים הפלסטינים – לרשות האפוטרופוס לנכסי נפקדים (כלומר, לרשות המדינה). שאלה דומה התעוררה לאחר סיפוח מזרח ירושלים, ואז נקבע בחוק הסדרי משפט ומינהל תש"ל-1970, כי החוק לא יחול על תושבי מזרח ירושלים שנכחו בה ביום הסיפוח, אולם יחול על פלסטינים שהתגוררו באיו"ש (מחוץ למזרח ירושלים) ושבבעלותם היו נכסים בתוך שטח העיר. פלסטינים אלה הפכו על פי החוק ל'נפקדים'. לאחרונה פסק בית המשפט העליון כי הפעלת חוק נכסי נפקדים במזרח ירושלים מעוררת קשיים, ועל כן אין לעשות בו שימוש אלא במצבים חריגים ביותר, ורק לאחר שמוצו כל האפשרויות לפי חוקי ההפקעה האחרים, וגם אז בכפוף לאישור מוקדם מהיועץ המשפטי לממשלה והחלטת ממשלה או ועדת שרים (ע"א 5931/06 דאוד חטאב חסיין). עם זאת, הסמכות שמקנה החוק נותרה בעינה, והסוגיה נתונה גם להבא להכרעתם של קובעי המדיניות. אם יסופחו רק שטחי היישובים היהודיים באיו"ש, הפעלת חוק נכסי נפקדים על רכוש פלסטיני המצוי בתחומיהם עשויה לסייע ב'הלבנת' זכויות הישראלים בשטחים אלה. יחד עם זאת, לא ברור אם מהלך כזה יעבור את המבחן המשפטי.

מעמד התושבים הפלסטינים בשטח שיסופח

תושבי הפלסטינים של השטח שיסופח יקבלו מעמד של תושבי קבע במדינת ישראל. זאת, בהמשך לפסיקת בית המשפט העליון (בג"ץ 282/88 עווד), אשר קבע כי מעמדם של תושבי מזרח ירושלים בעקבות סיפוח השטח ב-1967 הינו של תושבי קבע לפי חוק הכניסה לישראל. בהקשר זה תתעורר השאלה כיצד תיקבע התושבות בשטח המסופח: האם הקריטריון לכך יהיה הכתובת הרשומה במרשם האוכלוסין, או גם מקום המגורים בפועל? כמו כן תתעורר שאלה ביחס לגורמים המתגוררים בשטח באופן ארעי, למשל בדואים.

179. הילי מודריק אבן חן "מחויבות בקו הגבול – על חובותיה של מדינה כובשת כלפי מדינה נכבשת" <http://law.haifa.ac.il/images/lawGov/vol8-2/3-chen.PDF>

חוק האזרחות אינו מסדיר הענקת אזרחות גורפת לתושבי שטח שהוחל עליו החוק הישראלי, ולכן תושבי מזרח ירושלים לא זכו לאזרחות ישראלית באופן אוטומטי בשנת 1967. יחד עם זאת, ניתנת להם האפשרות להגיש בקשה לקבלת אזרחות, אם נולדו בשטח שהיה ביום לידתם שטח ישראל ולא הייתה להם מעולם שום אזרחות ובתנאי שהגישו את הבקשה בגיל 21-18 (סעיף 4א), או אם הם עומדים בתנאים מסוימים, כגון הצהרת נאמנות למדינת ישראל וידיעת השפה העברית (סעיף 5).

בספטמבר 2017 נקבע בבג"ץ 7803/06 שאי אפשר לשלול תושבות מתושב מזרח ירושלים בעילה של הפרת אמונים, ללא סמכות מפורשת שתנבע מחקיקה. הדבר נובע מהמעמד המיוחד של תושבי מזרח ירושלים, שנולדו במדינה והתגוררו בה כל חייהם, ובכך הם נבדלים מזרים שמבקשים להיכנס למדינה, שלגביהם יש שיקול דעת רחב. בנוסף, יש קושי בהתבססות על עילה של הפרת אמונים לשלילת תושבות, שכן יש מחלוקת מהי ההגדרה של חובת הנאמנות שיש לתושבים, להבדיל מאזרחים, למדינה. שיקול נוסף נוגע לפגיעה המשמעותית בזכויות הכרוכה כתוצאה מביטול התושבות, שמשמעותה המעשית היא גירוש מהמדינה. בעקבות פסיקת בג"ץ תוקן החוק במאסר 2018 ועוגנה בצורה מפורשת סמכותו של שר הפנים לבטל רישיון ישיבת קבע בישראל בעילה של הפרת אמונים¹⁸⁰.

השארית תושבי קבע במדינה במעמד הנמוך מזה של אזרח לאורך זמן היא בעייתית. אמנם, זהו המעמד של תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים, אולם הוספת תושבים נוספים למעמד זה בעקבות סיפוח שטח C תרחיב את הבעיה ותחדד אותה. סוגיה נוספת שעשויה להתעורר בעקבות סיפוח שטח C היא שאלת איחוד משפחות בין תושבים פלסטינים היושבים בשטחים שיסופחו ובין תושבים פלסטינים בשטחים שלא יסופחו. יש להניח כי תועלה לדיון גם בקשה לתת מעמד של תושב קבע לבני/בנות זוג של תושבי השטח שיסופח.

שאלה נוספת שתתעורר תהיה לגבי חופש התנועה של הפלסטינים תושבי השטח שיסופח. ככלל, לא ניתן יהיה להגביל את תנועתם בישראל, בהיותם תושבי המדינה. קושי מעשי יתעורר, בפרט בשלבים הראשונים, כאשר ייעשה ניסיון להגביל את תנועתם לשטחים שלא יסופחו, שימשיכו להיות רלוונטיים מבחינתם מסיבות של תעסוקה, שירותים ונוכחות של קרובי משפחה. ככל שהשטח שיסופח יכלול יותר תושבים פלסטינים, כך ילכו ויתעצמו הבעיות שיהיו כרוכות בכך, ובכלל זה שאלת חופש התנועה המלא ושאלת החיבור לתושבי השטח שלא יסופח.

180. חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 30) התשע"ח-2018.

ממשקים עם התושבים הפלסטינים שאינם בשטח המסופח

סיפוח של חלקים משטח C, אשר יקטע את הרצף הטריטוריאלי הפלסטיני, או יכלול שטחים בהם יש לפלסטינים כיום נכסים או זכויות ממומשות (למשל, שטחי עיבוד), יהיה בעל השלכות משמעותיות על התושבים הפלסטינים בשטח שלא יסופח. השפעה זו תתבטא בשלושה היבטים מהותיים: מקרקעין ונכסים אחרים שיש להם זיקה אליהם, אשר נמצאים בשטח שסופח לישראל, כגון שטחים חקלאיים, מקורות מים, כבישי גישה; תנועה דרך השטח המסופח כדי לעבור בין שטחי איו"ש שלא סופחו; קשרי משפחה עם תושבים פלסטינים בשטח שיסופח.

פגיעה בזכויות הקניין ובזכויות השימוש של פלסטינים שאינם תושבי השטח שיסופח היא בעייתית מבחינה משפטית, ולפיכך יהיה צורך להסדיר זכויות אלו. פגיעה בחופש התנועה ובהסדרי המעבר מהווה פגיעה קשה בזכויות, ויהיה צורך למצוא פתרון גם לכך, בדרך שלא תהיה כרוכה בהגבלות בלתי סבירות.

תיוותר השאלה מה ייעשה עם פלסטינים, תושבי השטחים שלא יסופחו, שירצו להצטרף אל בני משפחותיהם המתגוררים בשטחים שיסופחו. ככל שהסיפוח יתייחס לשטחי C הנמצאים בצמידות לישראל, שגם כיום אין לפלסטינים גישה חופשית אליהם, הקשיים שפורטו לעיל יהיו פחות משמעותיים.

תגובות והשלכות משפטיות אפשריות לסיפוח

הזירה הבין-לאומית

- ישראל צפויה להיתקל בצעדי תגובה בזירה הבין-לאומית. סביר להניח, כי ככל שהסיפוח יהיה נרחב יותר וככל שהפגיעה בזכויות הפלסטינים כתוצאה ממנו תהיה משמעותית יותר, הצעדים בזירה הבין-לאומית יהיו חריפים יותר. בין הצעדים האפשריים:
 - ביקורת משפטית בין-לאומית קשה על התנהלותה של ישראל ועל הפרת המשפט הבין-לאומי על ידה. ביקורת זו תועלה בפורומים שונים ובקרב מומחי המשפט הבין-לאומי ותוביל לפגיעה בלגיטימציה לכלל פעולותיה של ישראל.
 - ההיתכנות להליכים פליליים בבית הדין הפלילי הבין-לאומי תגבר בעקבות סיפוח שטח C (כזכור, בית הדין מתמקד, בדרך כלל, בדרגים הבכירים בצבא ובקובעי המדיניות, לרבות ראשי מדינה מכהנים וחברי ממשלה).
 - סביר להניח כי העצרת הכללית של האו"ם תבקש חוות דעת מייעצת מבית הדין הבין-לאומי לצדק בהאג לגבי אי-חוקיות הסיפוח (בדומה לחוות הדעת שניתנה על ידו לגבי הקמת 'גדר הביטחון').
 - האצה של מגמת החרמות והסנקציות נגד ישראל והיישובים היהודיים בשטחים.
 - החלטות נגד ישראל במועצת הביטחון (אלא אם כן יוטל וטו אמריקאי) ובשאר גופי האו"ם.

■ ישראל תידרש להחליט אם היא מוותרת על הסכמים שונים והטבות הנובעות מהם, לאור דרישה אפשרית שהם לא יחולו על השטח שיסופח, או לחילופין, אם היא מבקשת להמשיך ולדבוק בהסכמים האלה, תוך הודאה בקיומו של הבדל בין חלקים שונים של המדינה¹⁸¹. בהקשר זה צפויה פגיעה בכריתתם ויישומם של הסכמים בין-לאומיים בתחומים נוספים, וניתן להניח כי חתימת הסכמים חדשים עם ישראל תותנה בכך שהם לא יחולו על השטחים שסופחו. גם חברות בגופים בין-לאומיים דוגמת פיפ"א, וכן שיתופי פעולה בין-לאומיים בתחום אכיפת החוק, לחימה בטרור וכדומה, תותנה בכך שלא יחולו על השטחים שיסופחו.

הזירה המשפטית הפנימית

פעולת הסיפוח עומדת בהתנגשות אפשרית עם מחויבויותיה של ישראל במשפט הבין-לאומי ויוצרת דילמות לגבי תפקידו ומעמדו של המשפט הבין-לאומי במדינה. אם סיפוח שטח C יכול לשטחים המאוכלסים על ידי פלסטינים ואלה לא ייהנו מאזרחות מלאה, יוצר פער בין שני סוגי תושבים במדינת ישראל. ככל שהפער יהיה רחב יותר ויכלול אוכלוסייה רבה יותר, המצב ילך וידמה למציאות של אפרטהייד. אם בעקבות הסיפוח תיגרם פגיעה בזכויות הפלסטינים, כולל הזכויות של הפלסטינים שאינם תושבי השטח שיסופח, הדבר יהווה פגיעה מתמשכת בעקרונות חוקתיים, כולל זכויות אדם.

החלת חקיקה ישראלית בשטח שיסופח תצמצם את היקף הביקורת השיפוטית לעומת המצב הנוכחי. כיום יש פיקוח שיפוטי רחב על פעילות חקיקתית של מפקד כוחות צה"ל באזור והגורמים הכפופים לו, בעוד שחקיקה ראשית של הכנסת כפופה לפיקוח שיפוטי מוגבל יותר. בית המשפט העליון גם יצטרך לגבש מדיניות לגבי התערבותו במקרים של פגיעות בזכויות הפלסטינים, שהמצב החדש ייצור: אם יתערב, יש חשש שיספוג ביקורת קשה וטענות שהוא מפריע לממשלה ליישם את מדיניותה. אם לא יתערב, ייחלש מעמדו כשומר סף וכמגן זכויות האדם במדינה. פגיעה כזו תשפיע, בסופו של דבר, על כל תחומי השלטון.

צה"ל לא אמור לפעול בשטחי המדינה בנושאים של ביטחון פנים וסדר ציבורי. הדבר יחייב את משטרת ישראל לפעול גם בשטחים שיסופחו, אם כי, כאמור, ניתן יהיה להסתייע בצה"ל במקרים חריגים. ככל שייפגעו תפקוד הרש"פ ושיתוף הפעולה שלה עם ישראל, יצטרך צה"ל להרחיב את פעילותו הישירה מול התושבים הפלסטינים בשטחים שלא יסופחו. פעילות זו תיצור חיכוך שיציב אתגרים רבים גם בתחום המשפטי. זאת ועוד, קריסת הרש"פ כתוצאה ממהלך הסיפוח תגרום לכך שצה"ל ומדינת ישראל יצטרכו לשוב ולספק את כל צרכיה של האוכלוסייה האזרחית הפלסטינית באיו"ש.

181. כך, לאחרונה אישרה הממשלה הסכם שיתוף פעולה רחב היקף עם האיחוד האירופי במסגרת "תוכנית לשיתוף פעולה חוצה גבולות באגן התיכון", למרות הסעיף הטריטוריאלי המציין במפורש שלא ניתן לממש את ההסכם באזורים שמעבר לקווי 1967. הגבלה דומה חלה גם במסגרת תוכנית המחקר והפיתוח של האיחוד האירופי – "הורייזן 2020".

המגבלות הקיימות בחקיקה הישראלית יביאו להטלת הגבלות על הפעלת סמכויות ביטחוניות בשטח שיסופח, לעומת המצב השורר בו כיום. כן יועלו שאלות משפטיות שונות שינבעו מהסדרי התנועה בין ודרך השטחים שיסופחו לשטחים שלא יסופחו. קיים קושי רב להטיל מגבלות תנועה בלתי סבירות.

ההליך המשפטי במצב של פירוק/קריסת הרש"פ

במצב שבו, בתגובה לצעדי הסיפוח, הרש"פ תקרוס ותפסיק לתפקד, תהיה חזרה בפועל למצב שקדם להסכמי אוסלו בכל שטחי איו"ש למעט השטח שסופח. כלומר, מבחינת המשפט הבין-לאומי, הנוכחות הישראלית בשטחי הרש"פ תבטא שליטה אפקטיבית בשטח ותעמוד בהגדרה של כיבוש. בכך היא תביא לחידוש תחולתם של דיני הכיבוש במלואם, על כל החובות שהם מטילים על הכובש, ישראל, כלפי האוכלוסייה המוגנת בשטח – התושבים הפלסטינים. בהיעדר רשות פלסטינית מתפקדת שלוקחת על עצמה סמכויות מסויימות, ומסייעת לישראל למלא חלק מחובותיה כלפי האוכלוסייה, האחריות לניהול השטחים וחיי התושבים בהם תהיה מוטלת אז כולה על ישראל.

המשמעות המעשית של התפתחות כזאת היא החזרתו של המינהל האזרחי כמנהל את כלל תחומי החיים בשטח. לשם כך יידרש להחיות ולהפעיל מחדש חקיקה שהייתה קיימת לפני הקמת הרש"פ, תוך עדכונה לנסיבות החדשות, וכן להקים מוסדות ומנגנונים שונים ולחזור להפעיל סמכות שיפוט פלילית ואזרחית בכל התחומים.

קריסת הרש"פ תהפוך את הסכם הביניים בין ישראל לפלסטינים לאות מתה. כאמור, ההסכם כבר הופר בעבר על ידי הצדדים, כך שלכאורה כל אחד מהם יכול היה לטעון לביטולו, אך הצדדים בחרו להמשיך ולפעול על בסיס ההסדרים הקיימים בו. בתרחיש של פירוק הרש"פ, ההסכם יהפוך לבלתי ישים וריק מתוכן, שכן כולו מבוסס על קיומה של הרשות ועל תפקודה בשטח. אין הכרח שהצדדים יתייחסו במפורש למעמדו של ההסכם, למשל על ידי הכרזה על ביטולו. משמעותו המעשית תוכרע ממילא לפי מצב הדברים בפועל.

סיכום ביניים

סיפוח שטח C או חלקים ניכרים ממנו יהווה צעד דרמטי ובעל פוטנציאל לשינוי המציאות והמסגרת ההסכמית הקיימת המסדירה את היחסים בין ישראל והפלסטינים מאז 1993. ככלל, מהלך של סיפוח יהיה מכה חזקה לנקודות האיזון הקיימות בכל מרכיבי המצב הנוכחי, עלול להפר את שיווי המשקל השברירי בו הן נתונות וליצור מציאות חדשה.

התגובות וההשלכות של סיפוח שטח C ישתרעו על פני תהליך מתמשך, שראשיתו בתגובות מיידיות מצד הגורמים המעורבים, והמשכו יהיה מותנה בהשלכות של התגובות הראשוניות ובתגובות הנגד להן.

היקף הסיפוח מצד אחד ועוצמת התגובות הראשוניות והיקפן מצד שני, יקבעו את השינוי במצב אופיו ועיתויו. בהמשך, יושפע המצב מעוצמתן ומאופיין של תגובות הנגד, העשויות להסלים או לחילופין להכיל את המצב החדש. במעלה הדרך, וככל שנתרחק מנקודת היזימה של מהלך הסיפוח, עשויים להתפתח תרחישים נוספים.

במסגרת התהליך המדובר ניתן, עם זאת, לקבוע 'קו פרשת מים' מרכזי, והוא המעבר ממציאות בה הרש"פ ממשיכה לתפקד בשטחי B-1 A, למציאות בה הרש"פ קורסת או מפורקת באופן יזום על ידי ההנהגה הפלסטינית, וישראל נאלצת לכונן מחדש ממשל צבאי בשטחים אלה ולתגבר משמעותית את המינהל האזרחי¹⁸².

גם אם פירוק הרש"פ יבוא לאחר הצהרה של יו"ר הרשות, קשה להעריך את משך התהליך שיבוא בעקבותיו, והוא עשוי להימשך מספר חודשים. בתקופת ביניים זו אנו עשויים לחזות בהפסקת פעילותם של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים השונים, לרבות המשטרה האזרחית ('הכחולה'), מצב שיפתח פתח לאובדן השליטה בשטחי B-1 A, למאבקים מזוינים ולמעשי שוד וביזה. צפוי כי התנהגות גורמי השלטון המקומי במצב שיווצר תהיה שונה בין עיר לעיר באיו"ש: בחלקן תהיה היענות מלאה לקריאת הרש"פ להפסיק את השירותים הניתנים לאוכלוסייה, וחלקן יתפקדו באופן חלקי, בכפוף להבטחת משכרותם של ממלאי התפקידים השונים מכספי האוצר הישראלי.

יש להניח כי ישראל תפעל לכונן רשות פלסטינית חלופית שאינה שואבת את כוחה מ'הסכמי אוסלו', כדי ליצור גורם מתווך בינה ובין האוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש. הסיכויים להקמת רשות חלופית כזו הינם נמוכים ביותר, נוכח וטו צפוי של ההנהגה הפלסטינית.

במצב של התנגדות פלסטינית אלימה, לרבות בהשתתפותם של גורמי ביטחון פלסטיניים שהתפרקו ו'התנזרו', ישראל עשויה להידרש, בשלב שלא ניתן לקבוע את עיתויו המדויק, להשתלט בלחימה על שטחי איו"ש. למהלך כזה יהיו משמעויות והשלכות בכל התחומים, כפי שפורט לעיל, ובעיקר בתחומים המדיני, הביטחוני והכלכלי.

בהיעדר גוף פלסטיני חלופי לרש"פ, תידרש התערבות ממשלתית ישראלית להבטחת חוק וסדר ושגרת חיים בסיסית וסבירה לתושבים הפלסטינים באיו"ש, וזאת בצורת ממשל צבאי שיושלט מחדש בשני שלבים: השלב הראשון יכלול שליטה במתקנים חיוניים; השבת מנגנונים מקומיים לעבודתם בסדר עדיפות שייקבע על פי חיוניותם לצרכים ההומניטריים; קידום סיוע הומניטרי,

182. יש להדגיש כי מחקר זה אינו עוסק בתרחיש בו הרש"פ קורסת מסיבות אחרות כמו מאבק פנים פלסטיני בין חמאס לפת"ח, המלווה באלימות רבה ובפגיעה קשה בתושבים חפים מפשע. ההיערכות הנדרשת מישראל בתרחיש כזה דומה בעיקרה לתרחישים שנותחו במחקר זה, אם כי התגובות של הקהילה הבין-לאומית ושל האוכלוסייה הפלסטינית יהיו אז שונות במידה רבה מאשר בתרחישי הסיפוח.

בשיתוף ארגונים בין-לאומיים; הפעלת מערכות תשתית חיוניות. השלב השני יכלול גיוס עובדים מקומיים; פיתוח מקורות תעסוקה וכלכלה; הפעלת מערכת החינוך; אחזקה ושיקום של מערכות תשתית; ניהול מרשם האוכלוסין; שליטה וניהול מקרקעין ונכסים. מכיוון שאין סבירות שמשטרת ישראל תפרוס את שוטריה בשטחי A ו-B לשם אכיפת חוק וסדר בהם, הממשל הצבאי עשוי לנסות לגייס שוטרים מקומיים למטרה זו, אך אין ודאות שתהיה היענות לכך, לפחות כל עוד המצב הביטחוני לא יתייצב. ככלל, יישמר העיקרון של מתן שירותים ציבוריים באמצעות עובדים מקומיים בכל מקום שניתן יהיה לעשות זאת. על פי הוראות הדין הבין-לאומי, ישראל תהיה אחראית על הוצאת צווים לקביעת הריבון בשטח וסמכויותיו ולשמירת הביטחון והסדר הציבורי.

לא ניתן להעריך מהו היקף הסיפוח שיוביל ל'קו פרשת המים' של הפסקת פעילות הרש"פ, אך ניתן להדגיש מספר גורמים שיכולים להשפיע על כך: ההיתכנות של חציית 'קו פרשת המים' תקטן ככל שהיקף הסיפוח יהיה קטן יותר ויכלול 'גוש התיישבות' אחד או לכל היותר שניים; כשהשטח שיסופח יהיה במסגרת השטחים שהוצעו על ידי הפלסטינים לחילופי שטחים במסגרת הסדר קבע (גוש עציון, מודיעין עילית, אלפי מנשה ועוד); כשהשטח יהיה קרוב יותר ל'קו הירוק'; כשהוא יהיה ממערב ל'גדר הביטחון'; כשלא יסופחו יישובים או תושבים פלסטינים; כשהשטח שיסופח יהיה נעדר זיקה דתית, בעיקר לירושלים (כמו נבי סמואל, קבר רחל); אם לא ייפגע מרקם החיים הפלסטיני.

יחד עם זאת, במיוחד לאחר 'הצהרת טראמפ' בנושא ירושלים והעברת השגרירות האמריקאית אליה, אפשר שההתייחסות הפלסטינית לכל מהלך של סיפוח, גם אם מזערי, תהיה כאל 'שבירת כל הכלים' מצד ישראל ביחס לפתרון שתי המדינות. גם ייתכן שמהלך של סיפוח ייתפס על ידם כהזדמנות לשינוי דרמטי בסטטוס קוו הנוכחי של 'סיפוח זוחל', המשרת את האינטרסים הישראליים. מכאן שייתכן כי 'קו פרשת המים' ייחצה עוד עם אישור חוק הסיפוח הראשון.

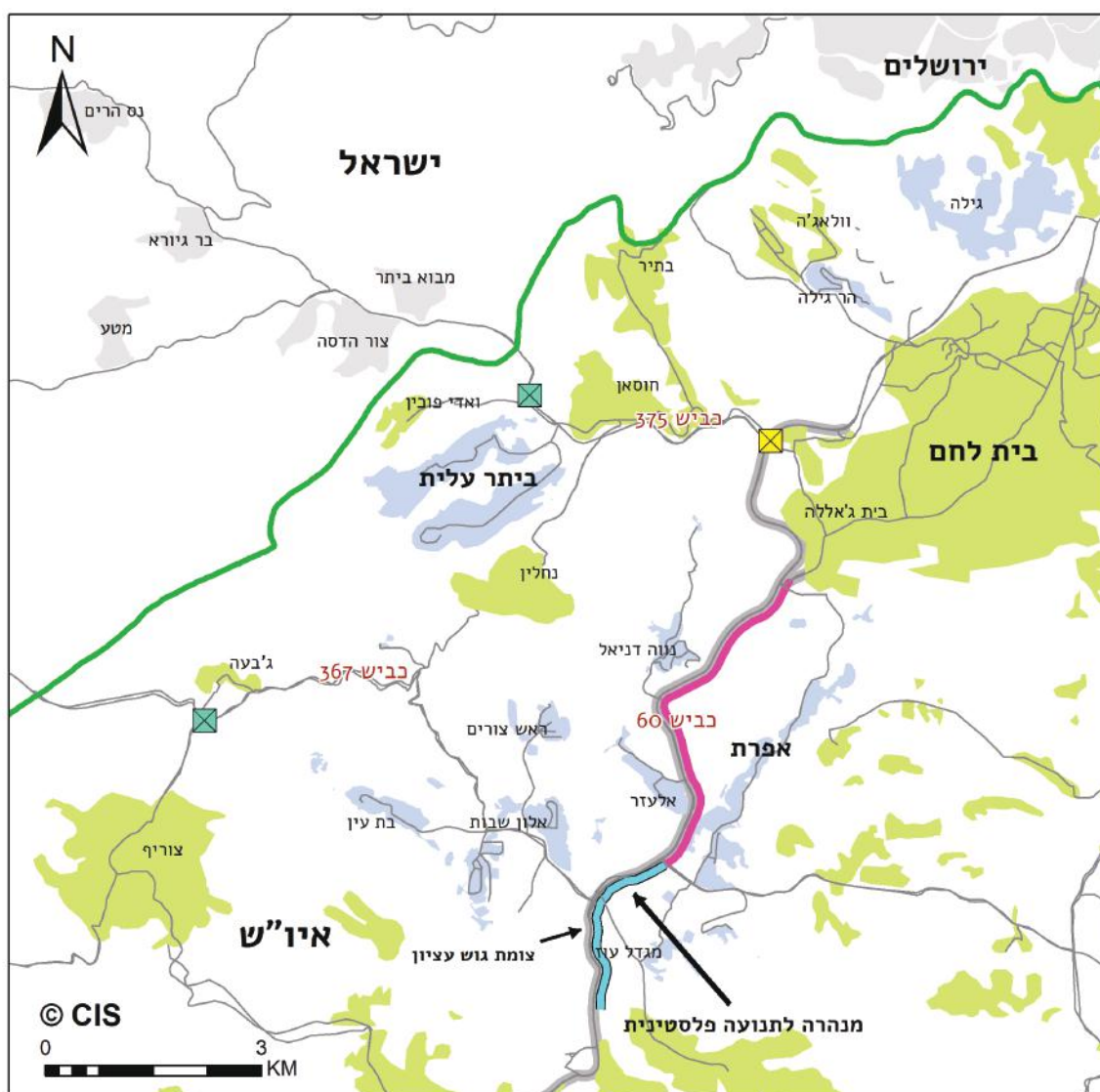
ישראל, מצידה, עשויה לנקוט צעדים מפצים כלפי הפלסטינים בתמורה למהלכי סיפוח מוגבלים, כמו הפיכת היישובים הפלסטיניים המבודדים למרחבים; אי-סיפוחם של השטחים הבנויים של היישובים הפלסטיניים שגלשו משטחי A ו-B לתוך שטחי C, ואולי אף השוואת הסמכויות בהם לאלה שבשטחי B (ראה מפה 12)¹⁸³. גם ייתכן שמהלך הסיפוח החלקי ילווה בצעדים מדורגים של ישראל כמו אי-פירוק חלקים מ'גדר הביטחון' הקיימת, הימנעות מבנייה מיידית של 'גדר ביטחון' חדשה ואי-מניעת כניסתם של פלסטינים לאזורים המסופחים בתקופה הראשונה.

183. ראה תוכנית 'מפקדים למען ביטחון ישראל': 'מתווה להסדרת הבנייה הישראלית והפלסטינית בשטחי C' (מאי 2017) ו'חיזוק היציבות והביטחון בגדה המערבית' (יוני 2017).

קשה מאוד להעריך את הזמן שיידרש ליישומו בפועל של חוק הסיפוח, אך ניתן להניח כי ממשלת ישראל לא תפעל במהירות כדי לממש את כלל המשמעויות החוקתיות והכלכליות מהמהלך. בסיפוח שיכלול יישובים ותושבים פלסטיניים, ולא רק יישובים יהודיים, ממשלת ישראל תידרש תחילה להכריע בשורה של נושאים משפטיים, כמו: קריטריונים לקבלת מעמד תושב; תהליך ההתאזרחות; החלת חוק נכסי נפקדים; פעילות צה"ל בשטח שסופח. ישראל גם תצטרך להיערך לתוכנית לאומית שתעסוק בשאלת מתן תושבות לפלסטינים בשטח שיסופח על פי המודל המזרח ירושלמי, וזאת בתחומי הקניין, מערך התחבורה והרציפות הטריטוריאלית הפלסטינית, תשתיות והיערכות ביטחונית ומשטרתית. כתוצאה מכל אלה, יחלוף זמן רב עד להתהוותן של עובדות חדשות משמעותיות בשטח, אלא אם ממשלת ישראל תבין 'תוכנית מגירה', שחלקים ממנה ייושמו עוד לפני אישור חוק הסיפוח, כמו למשל בניית מערך תחבורתי מתאים (ראה, למשל, אזור גוש עציון במפה 11).

ניתן לקבוע, כי בשל העלויות העצומות הכרוכות במהלכים אלה, שפורטו לעיל בהתייחסות לתחום הכלכלי, וכן בשל ההשלכות הביטחוניות והמדיניות, חלק מאותם מהלכים לא יוכל להתממש כלל. יש להזכיר, בהקשר זה, כי בניית 'גדר הביטחון' באיו"ש חייבה היערכות והתארגנות בת למעלה מעשור, ועדיין לא הסתיימה. בתרחיש גרוע יותר, בו הרש"פ תחדל מלהתקיים, ישראל תיאלץ להתמודד עם כלל האתגרים שינבעו מכך בפרק זמן קצר בהרבה, ובכלל זה עם הצורך לחדש את הממשל הצבאי והמינהל האזרחי ולטפל באוכלוסייה הפלסטינית, שקרוב לוודאי לא תשוש לשתף פעולה עימה, על כל ההשלכות הכלכליות והביטחוניות הכרוכות בכך.

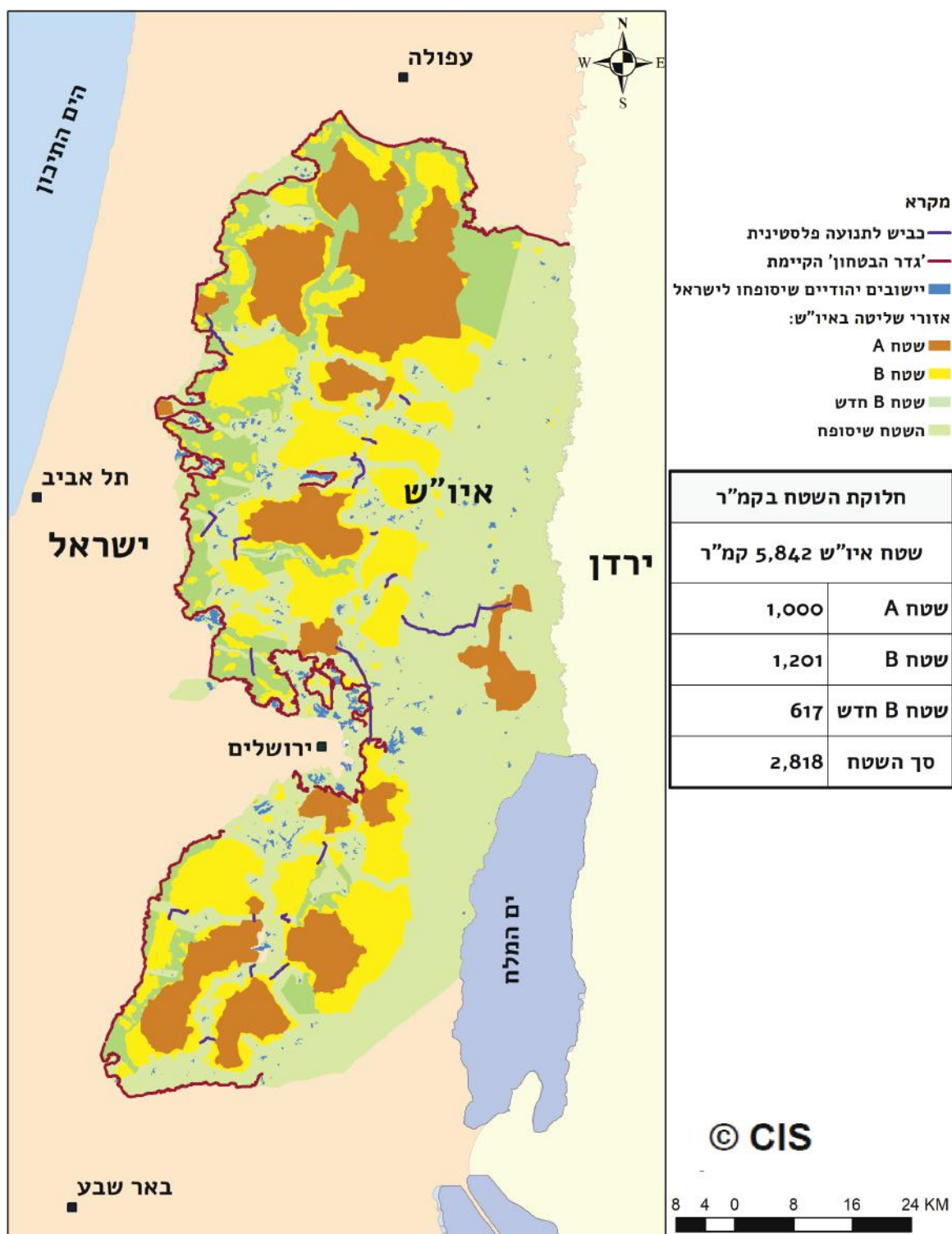
מפה 11: פתרונות תחבורתיים באזור גוש עציון



מקרא

הסדר תיפקודי לתנועת ישראלים בבבש 60	ה'קו הירוק'
מנהרה קיימת לתנועה פלסטינית	קו 'מרחב ההסכמה'
מנהרה מוצעת לתנועה פלסטינית	כביש
יישוב יהודי	כביש מוצע לשימוש
יישוב ישראלי	ישראלים
יישוב פלסטיני	פלסטינים - 'חפור וכסה'
	פלסטינים - מנהרה

מפה 12: סיפוח שטח C – צעדים מפצים



יש להניח כי התגובות למהלך ישראלי של סיפוח יהיו יחסית מיידיות, ועוצמתן ומיידיותן יהיו תלויות בהיקף הסיפוח ובמשך יישומו. הקהילה הבין-לאומית בכללותה (למעט ארצות הברית תחת ממשל טראמפ) תראה במהלך התנערות ישראלית מפתרון שתי המדינות, אליו מחויבת הקהילה הבין-לאומית, והפרה ודחייה של כל החלטות האו"ם העוסקות בפתרון זה. לפיכך, הקהילה הבין-לאומית תפרש ותשפוט את מהלכי ישראל על פי המשפט הבין-לאומי, ולא על פי החקיקה הישראלית שתיושם בשטחים שיסופחו, מה שיוביל להשלכות קשות על ישראל. בין ההשלכות הצפויות: ביקורת משפטית בפורומים בין-לאומיים; היתכנות של הליכים פליליים אישיים בבית הדין הפלילי הבין-לאומי; החרפת החרמות והסנקציות נגד ישראל באמצעות החלטות של מועצת הביטחון (בכפוף לווטו אמריקאי) ושל מוסדות האו"ם; הכרה של מדינות נוספות באירופה בפלסטין כמדינה; אימוץ החלטות על סנקציות בילטרליות נגד ישראל; נסיגה דרמטית מצעדי הנורמליזציה ושיתוף הפעולה הביטחוני עם מדינות המפרץ; ירידה דרסטית ביכולת ליצור מערך בריתות אזורי פורמלי עם ישראל; הפעלת לחץ ציבורי במצרים ובירדן להחזרת השגרירים ולביטול הסכמי השלום עם ישראל; איום בפגיעה בשיתוף הפעולה הביטחוני עם מצרים, ירדן ומדינות ערביות נוספות כתוצאה מלחץ של דעת הקהל, שתלויה על ידי איראן, טורקיה ומדינות ערביות אחרות. בנוסף לכך, יש להניח כי הליגה הערבית תראה בסיפוח דחיה סופית של ישראל את היוזמה הערבית, על כל המשתמע מכך.

ניתן להעריך כי ישראל תזכה בתמיכתו של ממשל טראמפ, או לפחות בהיעדר גינוי על צעדי הסיפוח, כל עוד מדובר יהיה בסיפוח מזערי של גוש יישובים. היקף גדול יותר של סיפוח יקשה על הממשל האמריקאי להכיל את הביקורת העולמית, והוא יאלץ לגנות את מהלכי ישראל, גם אם יעשה זאת בשפה רפה. שינוי במאזן הכוחות הפוליטי בארצות הברית בבחירות אמצע הכהונה (נובמבר 2018) והתחזקות הדמוקרטים עשויים להביא להחרפת תגובותיה של ארצות הברית.

הסיפוח והחלת המשפט הישראלי יחזקו בצורה משמעותית את יכולתה של ישראל להרחיב את 'מפעל ההתיישבות' ולהשוות את מעמדם של הישראלים החיים בשטח שיסופח לאלה שבישראל. סיפוח משמעותי של שטח C יסיר באופן רשמי את פתרון שתי המדינות מעל סדר היום הישראלי ויבטל, הלכה למעשה, את הסכמי אוסלו ואת כל המשתמע מהם, ובכלל זה לגבי שטחי איו"ש ורצועת עזה.

אש"ף צפוי לפעול בזירה הבין-לאומית לבינאום הסכסוך ולהגשת תביעות נגד מנהיגי ישראל בבית הדין הפלילי הבין-לאומי בהאג. יש סבירות גבוהה להתקוממות עממית בשטחים, להשעיית שיתוף הפעולה הביטחוני ואף להכרזה של אש"ף על ביטול ההכרה בישראל ובהסכמי אוסלו. כמו כן יגבר הלחץ הציבורי הפלסטיני להשלמת הפיוס בין הפלגים השונים, דבר העשוי להביא לעלייה נוספת בכוחו של חמאס. הסלמת המצב בשטחים תחזק את מעמדם של חמאס, הג'יהאד האסלאמי וארגונים קטנים נוספים, שצפויים לזכות בתמיכה איראנית גוברת. במצב כזה תיתכן אף מעורבות פעילה של חיזבאללה לטובת הפלסטינים על ידי פעילות יזומה של הארגון בצפון ישראל.

צה"ל ייאלץ לתגבר את כוחותיו בסד"כ משמעותי (עד כדי הכפלתו) ולפצות עצמו על ביטול שיתוף הפעולה הביטחוני עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים, לרבות בתחום המודיעין. צפויה פגיעה נרחבת בהיקף האימונים בצה"ל, כמו גם ביכולתו להתכונן לעימותים. פגיעה בישראלים תחייב את צה"ל לפעילות מוגברת בשטח שיסופח כדי לחצוץ פיזית בין האוכלוסיות הישראלית והפלסטינית ולמנוע פעילויות של 'תג מחיר'. הדבר ייעשה על ידי הקמת מחסומים ושימוש באמצעים נוספים, וכן על ידי הקצאת כבישים נפרדים, בדומה להיערכות במהלך האינתיפאדה השנייה. כמו כן יש לצפות להעברת כוחות מג"ב של משטרת ישראל מתחומי 'הקו הירוק' לאיו"ש, ולהצבתם תחת אחריות צה"ל. מהלך כזה יפגע ברמת הביטחון לאורך 'גדר הביטחון' ואפילו בתחומי מדינת ישראל.

העלויות הצפויות כתוצאה מקריסה או פירוק של הרש"פ יכללו את העלויות התקציביות הישירות של הרשות, את עלויות הביטחון החד-פעמיות (השתלטות על איו"ש, תגבור המינהל האזרחי, הקמת ממשל צבאי ותגבור השב"כ, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר) ואת הוצאות הביטחון השוטפות של ניהול פעילות הבט"ש באיו"ש. ישראל גם עשויה להידרש לשאת בנטל העלויות של התחייבויות הרש"פ לרצועת עזה. בנוסף לכל אלה, צפויה ירידה בהשקעה הזרה הישירה בישראל. סך העלויות של סיפוח שטחי C במצב של קריסת הרש"פ וצירוף של כ-300,000 תושבי השטח למדינת ישראל, צפוי להגיע ל-5.7 מיליארד ש"ח בשנה. במקרה שהסיפוח יכלול רק 66,000 פלסטינים, העלות הכוללת תסתכם ב-1.3 מיליארד ש"ח בשנה.

מדינת ישראל תיאלץ להתמודד עם הסלמה בתגובת הערבים הישראלים, שתלווה מבפנים ומבחוץ. יש גם לצפות להתחזקות הזרמים האיסלאמיים הרדיקליים בחברה הערבית בישראל ולחיזוק קשריה עם התנועות האיסלאמיות הפלסטיניות והאחרות.

הממשלה צפויה להעמיק את השימוש במנגנוני התקשורת, מערכת החינוך ותעשיית הידע כדי להחליש את גופי הביקורת הציבורית ואת מחאתו של אותו חלק בציבור היהודי שיראה במהלך הסיפוח איום על עתידה וזהותה של מדינת ישראל והחברה הישראלית.

לסיכום, היתרון היחידי והבולט שסיפוח מעניק למדינת ישראל הוא היכול להרחיב את 'מפעל ההתיישבות'. אלא שיתרון זה עשוי להפוך לתיאורטי בלבד, בשל הקושי הצפוי במימוש הסיפוח ובשל העלויות האדירות שיהיו כרוכות בכך, אך בעיקר לאור התגובות המדיניות והביטחוניות הצפויות, הן בזירה המקומית והן בזירות האזורית והעולמית.

פרק ג': סיפוח אזור יהודה ושומרון

מבוא

אין כיום על סדר היום של הכנסת הצעת חוק לסיפוח איו"ש כולו לישראל. רעיון הסיפוח המלא מרחף בשיח הציבורי במסגרת התבטאויות שונות של פוליטיקאים, אישי ציבור¹⁸⁴ ותנועות, העוסקות ברעיון כינונה של מדינה אחת בשטחי ארץ ישראל. במקביל, קיימות בשיח הציבורי ובזירה הפוליטית תוכניות לסיפוח איו"ש, כמו 'תוכנית ההכרעה' של מפלגת 'האיחוד הלאומי'¹⁸⁵ ו'תוכנית האמירויות' של ד"ר מרדכי קידר¹⁸⁶.

הנחת העבודה המרכזית לתרחיש של סיפוח איו"ש היא כי מדובר במהלך חד-צדדי של ישראל, שיעשה בניגוד לרצונה ולעמדתה, כתוצאה מהתפתחויות שמקורן במהלכים שתוארו בתרחיש הראשון – סיפוח שטח C או חלקים ניכרים ממנו – אשר יובילו בוודאות גבוהה לביטול הסכמי אוסלו, ובהמשך לפירוק/קריסת הרש"פ, להתמוטטות מערכות הניהול של תחומי החיים השונים, ובעקבות זאת להשתלטות ישראלית מחודשת על כל שטחי A ו-B. התרחיש אינו עוסק בכינונה של מדינה אחת המוסכמת על ידי שני הצדדים, כלומר כזו שתיתן מעמד של תושבות ובהמשך גם אזרחות ישראלית לכל תושבי השטח שיסופח, וזאת במסגרת תוכנית מימוש מוסכמת ומפורטת. במילים אחרות, ניתן לקבוע כי ישראל לא תיזום את סיפוח איו"ש כולו (בהנחה שלא תישלט על ידי מפלגה לאומנית-משיחית), אך היא עלולה להידרדר לכך בעל כורחה כתוצאה ממצאויות שתיווצר בעקבות הסיפוח החלקי. תהליך נוסף העלול להוביל לכך הוא המצב הנוכחי של 'סיפוח זוחל', אשר עלול, בטווח של עשור ויותר, ליצור מצב שבו ישראל תתקשה לפנות מאות אלפי ישראלים שעשויים להתיישב מחוץ לגושי היישובים, דבר שיגרום לסיכול כל פתרון של היפרדות מוסכמת או חד-צדדית. גם שילוב של גורמים, כמו אנרכיה שלטונית באיו"ש, ויתור פלסטיני על פתרון שתי המדינות ו/או דרישה לשוויון זכויות, בתוספת לחץ וגיבוי ערבי ובין-לאומי משמעותיים לדרישה פלסטינית כזו, עשויים לאלץ את ישראל להחליט על סיפוח איו"ש, או לחילופין להביא אותה לחפש 'נקודת יציאה' מתהליך הסיפוח.

הנחתנו היא כי ישראל לא תבקש בשום תרחיש לכבוש או לספח את רצועת עזה, הנחשבת מבחינת עלות-תועלת של שטח ואוכלוסייה כנטל מיותר וכבד מדי. יחד עם זאת, קריסת הרש"פ וסיפוח ישראלי של איו"ש עשויים לגרור השלכות שליליות על מערכות הקיום גם ברצועת עזה, כתוצאה

184. הנשיא ריבלין התבטא ברוח זו בשנת 2011, בהיותו יו"ר הכנסת. כך גם עשו אורי אליצור, ח"כ ציפי חוטובלי, אמילי עמרוסי וארגונים שונים.

185. בצלאל סמוטריץ', "תוכנית ההכרעה. המפתח לשלום נמצא בימין", 6 בספטמבר 2017, <https://hashiloach.org.il/%D7%AA%D7%95%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA-%D7%94%D7%94%D7%9B%D7%A8%D7%A2%D7%94-%D7%94%D7%9E%D7%A4%D7%AA%D7%97-%D7%9C%D7%A9%D7%9C%D7%95%D7%9D-%D7%A0%D7%9E%D7%A6%D7%90-%D7%91%D7%99%D7%9E%D7%99%D7%9F/>

186. "ד"ר קידר: 'צריך להקים 8 אמירויות לפלסטינים – אחת כבר קיימת בעזה'", 9 Rotternet, באוקטובר 2015, <http://rotter.net/forum/scoops1/253344.shtml>

מהפסקת התמיכה והתקצוב של הרש"פ ומהפסקת הסיוע הבין-לאומי לרשות. במצב כזה, ישראל תידרש לשאת באחריות מלאה או חלקית, לפחות מבחינה כלכלית, גם כלפי תושבי רצועת עזה, במקביל למהלכים שתידרש לנקוט באיו"ש.

מהנאמר לעיל עולה כי המשותף לתרחיש הסיפוח המלא ולסוף התהליך של תרחיש הסיפוח של שטח C, הוא קיומו של תנאי הכרחי – קריסת הרש"פ ופירוקה. המאפיין המבחין את תרחיש הסיפוח המלא מקודמו הוא שתרחיש סיפוח שטח C עוסק בהשתלטות צבאית והרחבת אחריותו של המנא"ז לשטחי A-1 בתגובה לקריסת הרש"פ, ואילו תרחיש הסיפוח המלא ממשיך מנקודת הסיום של קודמו על ידי החלת החוק הישראלי על כל איו"ש. יחד עם זאת, אין להוציא מכלל אפשרות הקמתה של ממשלת ימין קיצוני בישראל שתחליט על סיפוח שטח C, ללא קשר לקריסת הרש"פ.

קשה מאוד להעריך את משך תקופת המעבר מתחילתם של צעדי סיפוח של שטח C ועד למצב של סיפוח מלא של איו"ש. קשה עוד יותר להעריך את הזמן הנדרש מההחלטה על סיפוח מלא ועד להתייצבות המצב על פי מודל הסיפוח של מזרח ירושלים, או לחילופין, עד לקבלת החלטה ישראלית חדשה על יציאה מהשטח כתוצאה מחוסר יכולת לייצב את המצב. פרק זה מציג את ההשלכות והמשמעויות לאורך ציר הזמן, של סיפוח מלא, מנקודת ההחלטה עליו ועד להשלמתו ('היום שאחרי'). הניתוח הכלכלי של תהליך זה עושה הבחנה בין ההוצאות של תקופת המעבר וההתייצבות ובין תקופת 'היום שאחרי'. באופן טבעי, ההשלכות המשפטיות, המדיניות והביטחוניות יבואו לידי ביטוי כבר בתחילת התהליך, בעוד שההשלכות הכלכליות יקבלו ביטוי לאורך כל ציר הזמן, וההשלכות החברתיות יזדקקו לזמן רב יותר כדי להגיע למלוא השפעתן.

הפרק מדגיש את ההשלכות והמשמעויות של החלת החוק הישראלי על כל איו"ש, מעבר לאלו של סיפוח שטח C או חלקים ממנו. עם זאת, יש בו לעיתים חזרות על דברים הכלולים בפרק הקודם העוסק בסיפוח חלקי, וזאת כאשר הם נדרשים כדי להבין את התהליך כולו וליצור תמונה מלאה שלו.

התחום המשפטי

הזכויות בשטח

בעבר, כיבוש שטח היה דרך לגיטימית לרכוש ריבונות בו. שינוי מצב זה החל בסוף מלחמת העולם הראשונה¹⁸⁷ ועוגן רשמית במגילת האו"ם מ-1945. שם נקבע בסעיף 2(4) העיקרון היסודי של איסור על שימוש בכוח בין מדינות. העמדה המקובלת כיום היא שהשתלטות על שטח במהלך מלחמה אינה יכולה להקים טענת ריבונות, ואין זה משנה אם המלחמה הייתה במסגרת הגנה עצמית או אם הייתה ריבונות קודמת בשטח למדינה אחרת. כאשר ישראל השתלטה על איו"ש ב-1967, זה היה הכלל הנהוג.

187. כאשר 'העיקרון האימפריאלי' הוחלף בעקרון ההגדרה העצמית, במסגרת אמנת חבר הלאומים (1919).

החלטה 242 של מועצת הביטחון של האו"ם משנת 1967, שהתקבלה בעקבות מלחמת ששת הימים, קובעת כי אין לרכוש שטחים באמצעות מלחמה. ההחלטה אינה מבחינה בין הצד התוקפן לצד שפעל בהגנה עצמית, ומעגנת את העיקרון שהכיבוש עצמו לא מקנה זכויות בשטח. החלטה 242 אינה מחייבת, מכיוון שלא התקבלה על סמך פרק 7 של מגילת האו"ם (המסמך את מועצת הביטחון לפעול ולאכוף את החלטותיה) ¹⁸⁸. אף על פי כן, בהסכם אוסלו מ-1993 הסכימו כל הצדדים לראות בה בסיס למשא ומתן על הסדר הקבע ¹⁸⁹. לאור זאת, ישראל אינה יכולה להצדיק את סיפוח איו"ש בטענה שיש לה זכות בשטח מעצם ההשתלטות עליו במסגרת מלחמת מגן, גם במצב שבו ירדן לא הייתה הריבון בשטח.

החריג היחיד מכלל זה הוא השתלטות על שטח שנחשב ל'שטח הפקר' (terra nullius). 'שטח הפקר' הוא שטח שאינו שייך לאיש, והפרשנות המקובלת היא שמדובר בשטח לא מאוכלס. שטח שמאוכלס על ידי שבטים או עמים, שיש להם ארגון חברתי ופוליטי, לא נחשב ל'שטח הפקר', אפילו לא בתקופה הקולוניאלית. מכיוון ששטחי איו"ש מיושבים, ויש שם הנהגה (אפילו אם מדובר בהנהגה מקומית), הם אינם יכולים להיחשב ל'שטח הפקר'. ישראל עצמה אינה טוענת ששטח איו"ש הוא 'שטח הפקר' ¹⁹⁰.

לא מקובל לראות בדיקה היסטורית או דתית לשטח גורם היוצר זכות משפטית לריבונות עליו. בדוח הוועדה לבדיקת מעמד הבנייה באיו"ש, בראשות השופט אדמונד לוי (2012) ¹⁹¹, נטען כי לישראל יש זכות לדרוש ריבונות בשטח, תוך התבססות על הכרה בין-לאומית היסטורית בזכויות העם היהודי בו, המעוגנת לדברי הוועדה בהצהרת בלפור ובכתב המנדט של ארץ ישראל. בדוח הוועדה גם נקבע כי החלטה 181 של העצרת הכללית של האו"ם, בה אומצה תוכנית החלוקה של ארץ ישראל ¹⁹², אינה בתוקף, משום שנדחתה על ידי ערביי הארץ. לפי הדוח, רצועת עזה ואיו"ש מעולם לא נמצאו תחת הריבונות של המדינות שבבשו אותם – ירדן ומצרים. לכן, בהיעדר תוקף להחלטת החלוקה מ-1947, המסמך הקובע הוא כתב המנדט הבריטי על ארץ ישראל, ומכאן ש"בכך הושב מעמדו החוקי של השטח למעמדו המקורי, לאמור, שטח שנועד לשמש בית לאומי לעם היהודי... שנעדר מהשטח במשך מספר שנים מכורח מלחמה שנכפתה עליו, ועתה שב אליו" ¹⁹³.

188. פרק 7 - מגילת האו"ם "פעולה בנוגע לאיומים על השלום, הפרות של השלום ומעשי תוקפנות" <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/>

189. ההחלטה נזכרת כבר בהסכם המסגרת שנחתם בין ישראל למצרים בקמפ דייוויד (1978), וכן בהזמנה לוועידת השלום במדריד ב-1991. הפרשנות מבוססת על פס"ד של בית הדין הבין-לאומי לצדק בנוגע לסהרה המערבית - שטח שהיה מושבה ספרדית - משנת 1975. בית הדין קבע כי לפי הדין שהיה קיים בתקופה הרלוונטית (המאה ה-19), שטחים שהיו מיושבים על ידי שבטים, או אנשים בעלי ארגון חברתי או פוליטי, לא נחשבו ל'שטח הפקר'. לכן, ספרד לא יכולה לטעון לריבונות מכוח תפיסת 'שטחי הפקר'. ביה"ד גם קבע כי מרוקו ומאוריטניה לא הצליחו להוכיח שהן רכשו ריבונות בשטח.

191. יש לציין שגם 'שטח הפקר' בלטרון נחשב על פי העמדה הבין-לאומית לחלק מאיו"ש. בהסכם שביתת הנשק עם ירדן, ההתייחסות לשטח זה אינה כ'שטח הפקר' אלא כ'שטח בין הקווים'. ישראל גם לא החילה את החוק הישראלי באותו שטח לאחר מלחמת ששת הימים. 192. א' לוי, ת' שפירא, א' בייקר, "דו"ח על מעמד הבנייה באזור יהודה ושומרון", ירושלים, 21 ביוני 2012. יש להדגיש כי הדוח זו לא נדון בממשלה ומכאן שגם לא אושר על ידה.

193. בהחלטה 181 מ-29 בנובמבר 1947 אימצה העצרת הכללית של האו"ם את תוכנית החלוקה של פלשתינה-א"י המנדטורית למדינה יהודית ולמדינה ערבית. על פי התוכנית, המדינה היהודית הייתה אמורה להשתרע על כ-15,000 קמ"ר, שהם 55% בקירוב משטחה של הארץ, והמדינה הערבית על כ-12,000 קמ"ר, שהם 45% בקירוב משטח הארץ. התוכנית התקבלה על ידי נציגי היישוב היהודי ('הסוכנות היהודית'), אך לא על ידי ערביי ארץ ישראל ומדינות ערב, אשר פתחו במלחמה כדי למנוע את יישומה.

194. "דו"ח על מעמד הבנייה באזור יהודה ושומרון", סעיף 8.

בכתב המנדט שניתן לבריטניה הטיל חבר הלאומים על השלטון המנדטורי אחריות להבטיח את הקמת הבית הלאומי היהודי. לצד זאת, הוטלה עליו גם אחריות לשמירת הזכויות האזרחיות והדתיות של כלל תושבי הארץ. פרופ' רות לפידות, מומחית למשפט בין-לאומי, טוענת שמדובר במסמך מחייב, שכן הוא מהווה הסכם (אמנה בין-לאומית) שנחתם בין בריטניה לחבר הלאומים.

לפי דוח הוועדה בראשות השופט לוי, כתב המנדט מעניק זכות לריבונות יהודית **בכל** שטחי ארץ ישראל. ניתן להתווכח עם קביעה זו, שכן מלשון כתב המנדט עולה כי מדובר על הקמת בית לאומי יהודי בחלק מהשטח, כפי שמופיע גם בהצהרת בלפור ("... הקמת בית לאומי לעם היהודי בארץ ישראל..."), מה גם והכרזת העצמאות של מדינת ישראל נקבע כי היא הוקמה "... על יסוד החלטת עצרת האומות המאוחדות" ¹⁹⁵, שבאמור החליטה על הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל על 55% מהשטח.

התבססות על כתב המנדט ועל הצהרת בלפור אכן מחזקת את הזכות לריבונות יהודית בשטח ארץ ישראל, ועם זאת, אינה שוללת בהכרח את הטענות של הפלסטינים שגם להם זכויות בשטח. הזכות הפלסטינית לריבונות בשטח מתבססת, בין היתר, על החלטת החלוקה מ-1947, דבר המעורר מחדש את השאלה מהו מעמדה המשפטי של החלטה זו. באמור, דוח ועדת לוי גורס שהחלטת החלוקה היא חסרת תוקף, בין היתר משום שהיא סותרת את סעיף 80 של מגילת האו"ם ¹⁹⁶.

עמדה זו שנויה במחלוקת: מצד אחד, ישנם טיעונים התומכים בה, ובכלל זה הטיעון לפיו מדובר בתוכנית שלא מומשה, וממילא לא קנתה אחיזה במשפט הבין-לאומי, בשל דחייתה על ידי מדינות ערב וצעדי המלחמה שנקטו כדי למנוע את יישומה; וכן הטיעון שמדובר בהחלטה של העצרת הכללית של האו"ם, שהיא בגדר המלצה בלבד ואינה מחייבת. מצד שני, ישנם טיעונים נגדיים שלפיהם ההחלטה מחייבת. אחד מהם הוא שאמנם מדובר בהחלטה של העצרת הכללית, אך אותה עצרת הייתה אחראית לקביעת גורלם של שטחי המנדט, וכבזו יש להחלטותיה מעמד מחייב. זאת ועוד, מדינת ישראל עצמה התבססה על החלטת החלוקה בהכרזת העצמאות שלה, ומכאן שראתה אותה במסמך מחייב. שקלול כל הטיעונים מוביל למסקנה כי אכן אין מדובר בהחלטה מחייבת. עם זאת, אי אפשר להתעלם מן העובדה שההחלטה לא נתנה כל שטח ארץ ישראל למדינה היהודית, וכי נקבע בה שתקום בשטח זה גם מדינה ערבית.

¹⁹⁵. להרחבה ראה: שאול אריאלי, גבול בינינו וביניהם, ידיעות ספרים, ספררי עליית הגג, 2013, עמ' 43-42.
¹⁹⁶. הקובע את "העיקרון של ההכרה בהמשך תוקפן של זכויות קיימות של מדינות ועמים שנרכשו מכוח המנדטים למיניהם, כולל אותן הזכויות של היהודים מכוח המסמכים המפורטים לעיל (הצהרת בלפור וכתב המנדט) להתיישב בשטחי ארץ ישראל". דוח אדמונד לוי - <http://www.pmo.gov.il/Documents/dochog90712.pdf>

הטיעון הפלסטיני המרכזי הוא שיש לאפשר לפלסטינים לממש את זכותם להגדרה עצמית על ידי הקמת מדינה פלסטינית באיו"ש וברצועת עזה. זכות ההגדרה העצמית לעמים היא זכות שהתפתחה במהלך המאה העשרים, ובמיוחד אחרי מלחמת העולם הראשונה¹⁹⁷, ומשמעותה היא שלכל עם יש זכות לקבוע את מסגרת החיים הפוליטיים שלו. הדרך המקובלת למימוש זכות ההגדרה העצמית היא מדינה. עם זאת, במקרים שבהם עם יושב בתחומיה של מדינה קיימת, אין לו זכותו להקים מדינה, לפי המשפט הבינלאומי, אם המשמעות היא פירוקה של המדינה הקיימת. זאת, מכיוון שהעיקרון של כיבוד השלמות הטריטוריאלית והריבונות של מדינה גובר על הזכות להגדרה עצמית¹⁵. לכן, אין לקטלנים זכות משפטית לפרק את ספרד, ולכורדים אין זכות משפטית לפרק את עיראק או את טורקיה.

מימוש זכותו של העם הפלסטיני להגדרה עצמית על ידי הכרזה על מדינה פלסטינית באיו"ש וברצועת עזה אינו מתנגש עם העיקרון של השלמות הטריטוריאלית והריבונות של מדינה אחרת, שכן שטחים אלה אינם חלק מוכר ממדינה כלשהי, לרבות לא ישראל. ביטוי לכך ניתן למצוא בהחלטת מועצת הביטחון 2334, המדגישה לכול אורכה את היעד של 'שתי מדינות לשני עמים' ואת החשיבות של מניעת צעדים שיש ביכולתם לסכל פתרון זה. עם זאת, ההחלטה אינה קובעת במפורש שיש חובה חוקית ליישם פתרון של שתי מדינות.

זאת ועוד, הזכות להגדרה עצמית הייתה בעבר פחות מפותחת במשפט הבין-לאומי מאשר היום, וגם וכן מעמד הפלסטינים כעם היה פחות מגובש ומוכר מבחינה בין-לאומית. לעומת זאת, התחזקות הזכות להגדרה עצמית במשפט הבין-לאומי בימינו, לצד ההכרה הבין-לאומית הגורפת בזכויות העם הפלסטיני מקשות מאוד לטעון נגד מימוש זכות זו בשטחים, במיוחד כשאלה מעולם לא סופחו לישראל.

לפי פרופ' ג'יימס קרופורד, ניתן לראות במדינת ישראל יורשת של המנדט, ולכן מותר היה לה להכריז על ריבונותה על השטחים שהגיעו לה במסגרת תוכנית החלוקה, ואף על השטחים שהשתלטה עליהם ב-1948 מעבר לתוכנית החלוקה במסגרת מלחמה שנבעה מהגנה עצמית. לעומת זאת, ניתן לדבריו לראות בשטחים שעליהם השתלטה ישראל ב-1967 מעין המשך המנדט, ויש לפיכך לממש שם את הזכות להגדרה עצמית של העם הפלסטיני, לאחר שהעם היהודי כבר מימש את זכותו שלו במדינה בגבולות 1949¹⁹⁸.

197. במסגרת 14 הנקודות של נשיא ארצות הברית, וודרו וילסון, שהוגשו לוועידת השלום בוורסיי ב-1919, בתום מלחמת העולם הראשונה, נכללה גם הנקודה שעסקה באוטונומיה לעמים. מושג זה התפתח במהלך הוועידה לזכות להגדרה עצמית.
198. <http://www.ejil.org/pdfs/1/1/1137.pdf> James Crawford "The Creation of the State of Palestine: Too Much Too Soon?"

ניתן לטעון כי זכות ההגדרה העצמית של הפלסטינים לא צריכה בהכרח להיות ממומשת **בכל** השטח שבמחלוקת. עם זאת, יש קושי לטעון כי זכות זו ממומשת כיום בשטחי A ו-B, שכן מדובר בשטח כולל קטן מאוד, שטחי A ו-B אינם רצופים ואינם יוצרים יחידת שטח רציפה וקוהרנטית, והסמכויות המוענקות לרש"פ בשטחים אלה אינן מלאות, ובוודאי שאינן מגיעות לכדי סמכויות של מדינה ריבונית.

לסיכום: עוצמת הטענות בדבר הזכות להגדרה עצמית של העם הפלסטיני וההכרה בו ובזיקתו לשטחי איו"ש ורצועת עזה גורמות לכך שאין היום סיכוי רב לטענה שישראל היא בעלת זכות מוכרת לכל השטח וכי לפלסטינים אין זכות לשום חלק ממנו. גם לא נראה שיש בסיס לטענה כי זכות ההגדרה העצמית של הפלסטינים מתמצה בשליטה שהוענקה להם בשטחי A ו-B. על אלה יש להוסיף את הכרתן של 138 מדינות בפלסטין כמדינה משקיפה באו"ם, בכינוס שנערך ב-29 בנובמבר 2012 לציון 65 שנה לקבלת החלטת החלוקה. סיפוח מלא של איו"ש יהווה סיכול מוחלט של זכות ההגדרה העצמית של הפלסטינים ושל יכולתם להקים מדינה עצמאית, או ישות עצמאית אחרת, לפי בחירתם. לכן, גם אם יש לישראל טענות לזכויות בשטח, וחלקן טענות טובות ומבוססות, יהיה קשה להסתמך עליהן כדי להצדיק סיפוח השולל לחלוטין את זכויות הפלסטינים שם.

החלת החקיקה על פי הדין הישראלי

החוק לתיקון פקודת סדרי השלטון והמשפט (מס' 11), תשכ"ז-1967 הסמיך את הממשלה להחיל בצו את משפטה בכל חלקי ארץ ישראל. החוק קבע כי "המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה יחולו בכל שטח של ארץ ישראל שהממשלה קבעה בצו". בדרך זו הוחל החוק הישראלי על מזרח ירושלים ב-1967.

איו"ש הוא חלק מארץ ישראל המנדטורית, ולכן אפשר להחיל עליו לכאורה את החוק הישראלי בצו מטעם הממשלה. עם זאת, יש להניח שהחלטה על סיפוח כל שטח איו"ש לישראל תיעשה בחקיקה (ראשית) של הכנסת ולא בצו של הממשלה.

משמעויות סיפוח איו"ש

- סיפוח מלא של איו"ש יביא להחלה מלאה של החוק הישראלי על כלל שטחי יהודה ושומרון. כתוצאה מכך:
- כל הסמכויות שהיו בידי הרש"פ יחזרו לידיה ולאחריותה של ישראל. גם אם תתקיים ישות פלסטינית חדשה, בעלת אוטונומיה וסמכויות מסוימות, יהיה צורך להגדיר מחדש את תחומי סמכותה ולעגן את הדברים בחקיקה הישראלית, ולא ניתן יהיה להתבסס על ההסדרים הקיימים כיום (ובראשם הסכמי אוסלו).
 - החלת החוק הישראלי תחייב התאמות רבות והסמכת גופים ישראליים לפעול בכל השטח המסופח. ישראל תצטרך להקים גופים שיוכלו לממש את אחריותה כלפי התושבים הפלסטינים

של כל שטחי איו"ש. במסגרת זו היא תצטרך לתת מענה מותאם וייחודי לצרכיה של אוכלוסייה זו, לרבות היכרות עם מאפייניה וידיעת השפה הערבית.

- הסמכויות הביטחוניות בשטח שיסופח יהיו בהתאם לקבוע בחוק הישראלי ומוגבלות יותר בהיקפן מאשר הסמכויות הביטחוניות הקיימות כיום באיו"ש.
- חוקי היסוד של מדינת ישראל והזכויות המעוגנות בהם יחולו בכל שטח איו"ש, וכל אמנות זכויות האדם שחלות על ישראל יחולו גם הן באיו"ש.
- הפלסטינים ייהנו מזכות לגישה מלאה לכל הערכאות בישראל, ואלו יחזיקו בסמכות לטפל בכל העניינים באיו"ש. ייתכן ומהלך הסיפוח יכלול הקמת מערכת בתי משפט לעניינים מקומיים של היישובים הפלסטיניים, אך גם אז, מערכת השיפוט הישראלית, ובפרט בית המשפט העליון, יחזיקו בסמכות השיפוט הכוללת גם באיו"ש. בשלב המעבר יידרש גיבוש מענה לערכאות הפלסטיניות המקומיות ולתיקים תלויים ועומדים.
- מבחינת המשפט הבין-לאומי – תחולת דיני הכיבוש תישמר באיו"ש, ותושבי השטח יהיו זכאים לכל ההגנות המשפטיות החלות על תושבי שטח כבוש, גם כאשר השטח יסופח באופן חד-צדדי. כל זאת, בנוסף למחויבויות כלפיו מכוח הדין הישראלי.
- יבוטלו האבחנות הקיימות בין ישראלים המתגוררים בשטח המדינה ובין הישראלים המתגוררים באיו"ש.
- דיני המקרקעין ודיני התכנון והבנייה הישראליים יחולו על כל השטח שיסופח. בכלל זה יידרשו עריכת סקר מקרקעין ורישום בטאבו בישראל של המקרקעין ובעלי הזכויות בהם. לצד זאת, ניתן יהיה להפקיע קרקעות הנמצאות באיו"ש לצורכי ציבור – הן לצורכי מדינת ישראל והן לצרכים של ישראלים.
- הדין הישראלי הרגיל יחול על אוצרות הטבע בשטח שיסופח ולא יהיו מגבלות מבחינת המשפט הפנימי על ניצול המשאבים בו (אם כי שימוש במשאבי השטח לצרכיה של ישראל ייחשב להפרת המשפט הבין-לאומי, שלפיו שטח זה ימשיך להיחשב כשטח כבוש¹⁹⁹).
- החלת הריבונות באיו"ש תחיל שם גם את חוק נכסי נפקדים, תש"י-1950. מכיוון שאין זה סביר שכל הרכוש השייך למי שייחשב לנפקד על פי החוק²⁰⁰ יעבור לאפוסטרופסות המדינה, יהיה צורך לחוקק תיקון לחוק, כפי שנעשה לגבי תושבי מזרח ירושלים, ולהוציא רכוש זה מתחולת החוק. מצד שני, בדומה לפלסטינים תושבי מזרח ירושלים, עצם הפיכתם של הפלסטינים באיו"ש לתושבי המדינה, לא תקנה להם זכות אוטומטית לקבל בחזרה את נכסיהם בתחומי 'הקו הירוק', אשר הוגדרו כנכסי נפקדים לאחר מלחמת העצמאות.

199. הילי מודריק, אבן חן "מחויבות בקו הגבול – על חובותיה של מדינה כובשת כלפי מדינה נכבשת" <http://law.haifa.ac.il/images/lawGov/vol8-2/3-chen.PDF>

200. 'נפקד' פירושו אדם שהיה בעלים חוקיים של נכס בשטח ישראל, או הנהג ממנו או חזיק בו בעצמו או על ידי אדם אחר, בתוך התקופה שבין יום ט"ז בכסלו תש"ח (29 בנובמבר 1947) ובין היום בו יפורסם, בהתאם לסעיף 9(ד) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, כי מצב החירום שהוכרז על ידי מועצת המדינה הזמנית ביום י' באייר תש"ח (19 במאי 1948) חדל מלהתקיים ובנוסף לכך היה בתקופה זו אזרח או נתין של לבנון, מצרים, סוריה, ערב הסעודית, ירדן, עיראק או תימן, או נמצא באחת הארצות האלו או בכל חלק של ארץ ישראל שמחוץ לשטח מדינת ישראל, או היה אזרח ארצישראלי ויצא ממקום מגוריו הרגיל בארץ ישראל אל מקום שמחוץ לה, לפני כ"ז באב תש"ח (1 בספטמבר 1948), או אל מקום בארץ ישראל שהיה מוחזק אותה שעה בידי כוחות שביקשו למנוע את הקמתה של מדינת ישראל, או שנלחמו בה לאחר הקמתה (חוק נכסי נפקדים, תש"י-1950)

- כל תושבי איו"ש הפלסטינים ייהנו ממעמד של תושבי קבע של מדינת ישראל. כאמור, חוק האזרחות אינו מסדיר הענקת אזרחות באופן גורף ואוטומטי לתושבי שטח שהוחל עליו החוק הישראלי, אולם תושבי איו"ש הפלסטינים יוכלו להגיש בקשה לקבלת אזרחות. השארת תושבי קבע במדינה במעמד פחות מזה של אזרח לאורך זמן הינה בעייתית מהבחינה המשפטית ותיצור מתח רב עם ערכיה הדמוקרטיים של מדינת ישראל. מדיניות נרחבת של אפליה שיטתית תיצור מציאות בעלת מאפיינים של אפרטהייד, על כל המשתמע מכך.
- כתושבים קבועים במדינת ישראל, תהיה לכלל תושבי איו"ש זכות לחופש תנועה וזכות להתגורר בכל שטח המדינה, אלא אם ייקבע במפורש אחרת בחוק. כל קביעה אחרת שתטיל הגבלות תנועה כוללות על הפלסטינים ולא על פלסטינים אינדיבידואלים על בסיס מידע פרטני לגביהם, תעורר מתח עם זכויות היסוד של תושבי המדינה.
- **הענקת אזרחות מלאה לפלסטינים באיו"ש, תשפיע באופן מכריע על היכולת לשמר את אופייה היהודי של מדינת ישראל.**

ההסכמים בין הצדדים

סיפוח כל איו"ש באופן חד-צדדי סותר את כל העקרונות שעומדים בבסיס תהליך אוסלו, ומשמעותו תהיה מיטוט המשטר ההסכמי שנקבע בהסכם הביניים ובשאר ההסכמים עם הפלסטינים. סיפוח מלא גם יביא לסיום הגיוני של קיום הרש"פ (שכבר פורקה) מבחינה משפטית.

הקמה של אוטונומיה פלסטינית מסוג כלשהו תחייב הבעת נכונות פלסטינית. הדבר מוטל בספק, אלא אם יתקיימו תנאים שיבטיחו שיוויון מלא לכלל הפלסטינים והסדרה מוסכמת חדשה ומותאמת שאינה כלולה במסגרת הסכמי אוסלו.

המשפט הבין-לאומי

הצעדים האפשריים במישור המשפטי הבין-לאומי בתגובה לסיפוח מלא של איו"ש פורטו בפרק הקודם. יש להניח שסיפוח איו"ש כולו לא ישנה את עמדתה של המערכת הבין-לאומית, שתמשיך להתייחס אליו כשטח כבוש ולא תביר בו כחלק ממדינת ישראל, כפי שנהגה לגבי מזרח ירושלים. הסכמים בין-לאומיים שישראל חתומה עליהם לא יחולו על איו"ש ועל תוצרת או פעילות כלשהי שמקורה בשטח זה. גם יש להניח שיוטלו חרמות על תוצרת שמקורה באיו"ש, ואלה אולי גם יורחבו ויוטלו על תוצרת ישראלית אחרת, אם אי אפשר יהיה להבחין בינה לבין תוצרת שמקורה באיו"ש. צעדים דומים לאלה ננקטים כבר היום על ידי האיחוד האירופי וארצות הברית נגד רוסיה, בתגובה לסיפוח חצי האי קרים.

ההשלכות הצפויות במישור הבין-לאומי והפנים-ישראלי ממהלך של סיפוח איו"ש צפויות להיות דומות לאלו המתוארות בהרחבה בפרק הקודם בתרחיש של סיפוח חלקי. אותן השלכות רלוונטיות גם לתרחיש של סיפוח מלא, ומימושן בתרחיש כזה אף צפוי להיות בעוצמה ובחומרה רבות יותר.

התחום המדיני

סיפוח שטחי איו"ש, בין אם במהלך יזום גורף ובין אם כתוצאה מצטברת של מהלך סיפוח חלקי שיביא להשתלטות על השטח כולו כתוצאה מאי-תפקוד הרש"פ, ייתפס הן בעיני המערכת האזורית והן בעיני המערכת הבין-לאומית כתרחיש קיצון, וצפוי להניב תגובות חריגות. ניתן, עם זאת, להעריך כי רוב הגורמים הרלוונטיים יגיבו בצורה מרוסנת יחסית, אם בשל עייפות מהנושא הישראלי-פלסטיני ואם בשל סדר יום עתיר אתגרים אחרים. גם בהנחה שהתגובות הראשוניות ישקפו סדר יום אחר, ניתן לצפות להסלמה בהן לאורך זמן, ככל שמשמעויות המהלך יחלחלו, גורמים מעוניינים יתגייסו ויגייסו אחרים ותתפתח תחרות סביב עוצמת התגובה והנאמנות לאינטרס הפלסטיני. הדבר גם ינבע מרצון למצות את ההזדמנות כדי לנגח את ישראל ומשטרים באזור שתגובתם תיחשב למתונה. מהלכים כאלה יואצו ככל שהתגובות בשטח יקבלו מאפיינים של אלימות מתמשכת הולכת וגוברת.

תהליך השלום

סיפוח מלא של איו"ש משמעותו סגירת האופציות למשא ומתן בעתיד הנראה לעין, ביטול הסכמי אוסלו, פירוק/התפרקות תשתית הממשל העצמי הפלסטיני, ביטול מעטפת המבס ושאר סעיפי הסכמי פריז והפסקת התיאום הביטחוני בין ישראל לרש"פ. סיפוח איו"ש עשוי גם להביא להחלטה של הליגה הערבית או 'הקוורטט הערבי' לבטל את יוזמת השלום הערבית. ייתכן שלהחלטה הביטול תקדם החלטה על השעיית התוכנית, במגמה לבחון האם ישראל חוזרת בה ממהלך הסיפוח.

פלסטינים

כאמור, מהלך של סיפוח מלא יביא לביטול כל ההסכמים בין הפלסטינים לישראל, שנחתמו מאז הסכם אוסלו. אם תוקם ממשלה פלסטינית גולה (וגם אם לא), היא לא תהיה מחויבת להכיר בישראל, להגיע להסדר עימה באמצעות משא ומתן, או לפעול למימוש התביעות הלאומיות הפלסטיניות באמצעים מדיניים בלבד. קיומה של ממשלה פלסטינית גולה צפוי שיביא לשידורג יוזמות עוינות במסגרות בין-לאומיות, כולל בבית הדין הפלילי הבין-לאומי.

טלטלה במערכת הפלסטינית שתמחיש סופית את כישלון מתווה אוסלו ועקרון המשא ומתן עשויה להניב שלוש התפתחויות פוליטיות ברמת ההנהגה ורביעית ברמת השטח:

- תום עידן מחמוד עבאס וחילופי הנהגה (בסבירות גבוהה).
- הקמת ממשלה גולה (בסבירות בינונית).
- הקהילה הבין-לאומית עשויה להסיר את תנאיה להשתלבות חמאס.
- היעדר אילוץ זה עשוי להתפתח לחץ ציבורי לפיוס פנים פלסטיני (בסבירות גבוהה). במסגרת זו תתכן אפשרות להשתלבות חמאס באש"ף ואף להשתלטותו על הארגון.

- בקרב אוכלוסיית השטחים תחול האצה בהמרת היעד של מדינה פלסטינית לצד ישראל ותגבר הדרישה לשוויון זכויות במדינה אחת.

התגובה הראשונית של הרחוב הפלסטיני למהלך סיפוח של איו"ש תהיה, קרוב לוודאי, פרץ אלימות ספונטני, שילך ויסלים לאורך הזמן ויביא, במקביל, להחרפת התגובה הישראלית. בבר הפרץ האלימות הפלסטיני הראשון יש לצפות למעורבות חמושה הן של ה'תנזים' והן של שוטרים חמושים ממגנוני הביטחון הפלסטיניים שקרסו/פורקו. בעקבות ההתפרצות הראשונית ניתן לצפות להתארגנות של הגורמים שמאחורי האלימות לתיאום פעילותם, וזאת במזרח ירושלים, באיו"ש, ברצועת עזה ואולי גם בדרום לבנון. יש לצפות לחידוש פיגועים בחו"ל נגד מטרות ישראליות ויהודיות.

האלימות הפלסטינית ותופעות של התעוררות לאומית לא יוגבלו למרחב שבשליטת ישראל. יש לצפות להפגנות נרחבות ולמהומות רחוב ביוזמה פלסטינית גם במדינות ערביות, בעיקר בירדן, ובעצימות נמוכה יותר במדינות ערביות אחרות.

ארצות הברית

בניגוד לסיפוח חלקי, מהלך של סיפוח מלא יעיב על מערכת היחסים האסטרטגית של ישראל עם ארצות הברית. יש להניח שממשל ידידותי, כמו ממשל טראמפ, יפעל מאחורי הקלעים כדי לדרוש מישראל להבהיר מה בכוונתה לעשות עם מיליוני הפלסטינים שיימצאו תחת שליטתה הישירה. ממשל פחות ידידותי עשוי לדרוש זאת גם בפומבי. כל תשובה שלא תכלול מתן זכויות פוליטיות מלאות לפלסטינים תיצור מתח ערכי מובנה, שיעכיר ואף יזעזע את מערכת היחסים בין שתי המדינות.

בניגוד לקודמיו, ולהערכתנו גם בניגוד ליורשיו, הממשל הנוכחי בארצות הברית אינו צפוי להגיב על מהלך של סיפוח מלא בזעם ובצעדי ענישה. עם זאת, אובדן ההזדמנות להביא לסיום הסכסוך הישראלי-ערבי ולשילוב ישראל במערך ביטחון אזורי, עשוי להאיץ את תהליך התרחקות של ארצות הברית מהאזור. תהליך התרחקות זה יוזן גם על ידי הפגיעה הצפויה במעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון כתוצאה מהזעם שתעורר התגובה האמריקאית למהלך הישראלי, ובכלל זה הגנה אפשרית על ישראל באמצעות שימוש בווטו במועצת הביטחון. מצב זה ינוצל, קרוב לוודאי, על ידי גורמים מתחרים לארצות הברית כמו רוסיה, או עוינים לה כמו איראן. אלה עשויים לאיים גם על נכסיה החומריים והאנושיים של ארצות הברית באזור.

צפויה גם פגיעה במאמצים של ארצות הברית ובלגיטימיות שלה לארגן מערך ביטחון אזורי. פגיעה כזאת, לצד צמצום הסיכוי שישראל תשולב במערך ביטחוני אזורי, יפגעו בסיכויי ההיערכות האזורית נגד איראן וימרותיה ונגד גורמים מערערי יציבות אחרים.

מהלך של סיפוח מלא של איו"ש אמור להחריף את התופעה של החלשת התמיכה הדו-מפלגתית בארצות הברית בישראל. שבר ביחסי ישראל עם המפלגה הדמוקרטית ועם הממסד הרפובליקני השמרני (יוצאי ממשלי בוש), כמו גם עם הקהילה היהודית (למעט האורתודוקסית) ובמיוחד עם הדור הצעיר בה, משמעותו תהיה פגיעה קשה ברשת הביטחון הפוליטית של ישראל בארצות הברית. תהליך זה יבוא לידי ביטוי תחילה בהתנהלות עוינת של נבחרים דמוקרטים בנושאים החשובים לישראל ויגיע למיצוי במהלך כהונתו של ממשל עתידי שיהיה מוכן פחות מהממשל הנוכחי להזדהות עם מהלכיה והעדפותיה של ישראל.

ערב הסעודית ושותפותיה ב'מועצה לשיתוף פעולה של מדינות המפרץ'

כאמור, יש לצפות ברמת ודאות גבוהה לתגובה ראשונית של העולם הערבי בדמות החלטה על השעיית יוזמת השלום הערבית, ואם ישראל לא תחזור בה מהחלטת הסיפוח – להחלטה על ביטול היוזמה וזמן לא רב לאחר מכן. כל הנכונות לצעדי נורמליזציה, ולו ראשוניים, תרד אז מסדר היום.

למרות חשיבותו של שיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל ליציבותן של מדינות כמו ערב הסעודית ומדינות המפרץ החברות ב'מועצה לשיתוף פעולה' ותרומתו ליכולתן להתמודד עם אתגרים אזוריים, יש להניח כי בטווח המיידי תיפגע התפתחותו ואף תיתכן נסיגה ממנו. בתנאים החדשים של היעדר מגן פוליטי בצורת תקווה להסדר ישראלי-פלסטיני, החשש של מדינות אלו מדליפת עצם קיומו של קשר עם ישראל יאלץ אותן לנהוג בזהירות, וכאמור, אולי אף להפסיקו.

יש להניח כי ערב הסעודית ושותפותיה יציגו חזית אחידה של התלכדות סביב העניין הפלסטיני, הן בתקשורת המקומית והבין-לאומית והן במסגרות רב-לאומיות, יביעו תמיכה ביוזמות עוינות לישראל, ואף יחדשו ביטויי עוינות מילולית ותקשורתית נגדה.

ירדן

תגובת ירדן צפויה להיות החריפה בין כל מדינות ערב, בהיותה המדינה הפגיעה ביותר להשלכות הפוליטיות והאחרות של מהלך ישראלי לסיפוח כל איו"ש. לחץ הרחוב והפרלמנט הירדניים עלול לגרום לתגובה ירדנית שתתבטא אפילו בהשעיית הסכם השלום, בהקפאת היחסים הדיפלומטיים ובצמצום שיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל. ככל שיתברר שצעדי הסיפוח הישראלי הם בלתי הפיכים, וככל שיתעצם גל האלימות הפלסטינית בשטחים בתגובה אליו, כך תיתכן החרפה הולכת וגוברת בתגובה הירדנית.

ירדן גם צפויה להתייצב בראש המובילות מהלכים עוינים לישראל בפורומים בין-לאומיים, בראש ובראשונה סביב ירושלים. ניסיון של בית המלוכה ההאשמי לנקוט צעדים מתונים יחסית, כמו החזרת השגריר להתייעצויות, עלול להניב תגובות קשות ברחוב הירדני, עד כדי עירעור יציבותו של המשטר.

מצרים

צפוי שהרחוב המצרי יגיב בזעם על החלטה ישראלית לספח את איו"ש. עם זאת, חשיבות שיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל, בעיקר לביטחון חצי האי סיני, וחשיבות הדבקות בהסכם השלום במנוף לסיוע האמריקאי למצרים, ישמשו מניע לשלטון שם להכיל ולרסן את התגובה. להערכתנו, יש לו גם את היכולת לעשות זאת. לפיכך, גם אם תתקבל החלטה בפרלמנט המצרי לבטל את הסכם השלום עם ישראל, יש להניח כי היא לא תיושם. יחד עם זאת, בהחלט אפשרי מהלך של החזרת השגרירים והקפאת היחסים הדיפלומטיים.

חשיבותו של שיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל למצרים, יציבות השלטון הנוכחי שם ורמת הזדהות עממית לא גבוהה עם הנושא הפלסטיני עשויות להקטין את אפשרות צמצומו של שיתוף הפעולה הביטחוני בין שתי המדינות. לעומת זאת, ניתן לצפות להצטרפות מצרית למהלכים עוינים לישראל במסגרות בין-לאומיות ולחידוש ביטויי העוינות הציבורית-תקשורתית לה. לאורך זמן, במיוחד אם המהומות הצפויות בשטחים והמחאה הבין-לאומית יתרחבו, ואולי אף יגלוש לרחוב המצרי, הן עלולות להניב החלטה מצרית להשעיית הסכם השלום, למרות השיקולים שנמנו לעיל.

איראן

מהלך סיפוח ישראלי של כל איו"ש יעניק תנופה למאמצי איראן לנצל את הסכסוך הישראלי-פלסטיני לערעור הלגיטימיות והיציבות של משטרים סוניים עוינים לה. החלטה פלסטינית אפשרית להקים ממשלה פלסטינית גולה ו/או שילוב של חמאס ואולי אף של הג'יהאד האסלאמי במערכת השלטון הפלסטיני הגולה, ישרתו את טהראן בשני הקשרים: תעמולתי, כהצדקה לנוכחותה בסוריה בשירות המאבק הפלסטיני, המחייב לכאורה גישה לגבול עם ישראל; מעשית, בשידרוג יכולתה להשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות של ההנהגה הפלסטינית. לפיכך צפוי שאיראן תפעל כדי לזכות באירוח ההנהגה הפלסטינית הגולה (אם תהיה כזאת), וזאת בנוסף להמשך ההשקעה בחמאס.

קטר וטורקיה

מהלך ישראלי לסיפוח איו"ש ישרת הן את טורקיה והן את קטר במאמצייהן להשפיע על החלטות ההנהגה הפלסטינית (במקרה שלהן באמצעות חמאס) ובמאבקן נגד המשטרים הערביים הסוניים הנמנים על המחנה הסעודי. שתי המדינות גם צפויות להתחרות על אירוח הנהגה פלסטינית גולה, אם תקום כזאת.

בהקשר של קטר, ישראל תאבד גורם ממתן, הבשל לשידרוג יחסים עימה. בהקשר הטורקי, מהלך ישראלי של סיפוח ישרת את מדיניותו העוינת ממילא של ארדואן כלפי ישראל וממשלתה.

לבנון

ניתן לצפות שבתגובה למהלך סיפוח ישראלי יבואו יוזמות מצד גורמים פלסטיניים (כמו חמאס) שמטרתן תהיה ליצור פרובוקציות בגבול עם לבנון. אלו עלולות לגרום להידרדרות ביטחונית ואף לפתיחת חזית צפונית של לחימה בישראל.

אירופה

החלת החוק הישראלי באיו"ש והפסקת פעילות הרש"פ צפויות להביא להשעיית תמיכתה הכלכלית של אירופה בפלסטינים. משמעות הדבר תהיה העברת העול של ניהול השטח והאוכלוסייה הפלסטינית באופן מלא לישראל. להערכתנו, לא צפוי להתגבש קונצנזוס בקהילה האירופית סביב סנקציות על ישראל, אך צפוי שידרוג התמיכה הדיפלומטית האירופית בפלסטינים, כולל הכרה במדינה פלסטינית על בסיס קווי '67' ובמשלה פלסטינית גולה (אם תקום), פתיחת שגרירויות פלסטיניות בבירות בהן טרם נפתחו, וצעדי תמיכה פוליטית דומים.

במצב של סיפוח מלא של איו"ש, יש סבירות לא נמוכה להטלת סנקציות על ישראל על ידי מדינות E-3 (גרמניה, צרפת, בריטניה) או E-5 (E-3 ועוד איטליה וספרד), ובכלל זה הצטרפות שלהן ליוזמות עוינות במסגרות בין-לאומיות, החרמת מוסדות ישראליים הפעילים מעבר ל'קו הירוק', או השעיה של פרויקטים משותפים. זאת, למרות שניים-שלושה קולות חריגים בקהילה האירופית, שיבקשו למנוע קבלת החלטות אנטי ישראליות במוסדות האיחוד. חשוב לציין שקשרי ישראל עם מדינות אירופה, ובמיוחד עם מדינות E-5, כוללים היבטים ביטחוניים רבי משמעות, ואלה לא יהיו חסינים בפני ההשפעות של צינון כולל ביחסים.

האו"ם ומוסדות בין-לאומיים אחרים

במהלך כהונתו של הממשל הנוכחי בארצות הברית, יש לצפות לווטו אמריקאי במועצת הביטחון נגד החלטות אנטי ישראליות קשות. עם זאת, אין ודאות לקיומה של הגנה דומה בעתיד, כשיקומו בארצות הברית ממשלים פחות אוהדים לישראל ולממשלתה. יתר על כן, וטו אמריקאי לא ימנע ניסיונות להביך את ישראל במוסדות האו"ם, מתן גיבוי ועידוד לעמדה הפלסטינית, כולל שידרוג מעמדה של פלסטין וקביעת פרמטרים מחייבים לפתרון הבעיה הפלסטינית, וצעדים לבידודה של ארצות הברית באמצעות קידום החלטות במועצת הביטחון, כולל כאלו שיבקשו להטיל סנקציות על ישראל. כישלון מהלכים כאלה במועצת הביטחון צפוי להוביל לניסיון להעביר את זירת ההתגוששות לעצרת הכללית של האו"ם ואף להדיר את ישראל ממוסדות הארגון וממסגרות רב-לאומיות אחרות (כולל בתחום הספורט).

רוסיה

להערכתנו, רוסיה תראה במהלך ישראל של סיפוח איו"ש, ובמיוחד בתגובה אמריקאית מאופקת לו, הזדמנות לשידרוג מעמדה באזור ואף מעבר לו, וזאת ללא השקעת תשומות משמעותיות, במיוחד לא כאלו העלולות להחריף את החיכוך עם ישראל עצמה (בראש ובראשונה בסוריה). לפיכך, צפויים התייצבות חד-משמעית של רוסיה לצד הפלסטינים, גינוי רוסי חריף לישראל ואולי אף צעדי ראויה של צינון הקשרים המדיניים (למשל, ביטול ביקורים) ונכונות לתמוך בהחלטות פרו-פלסטיניות במועצת הביטחון, ואולי אף כאלו שיהיו כרוכות בסנקציות נגד ישראל. להערכתנו, כל הצעדים הרוסיים הצפויים לא יפגעו בתיאום הביטחוני בין שתי המדינות בסוריה.

התחום הביטחוני

רקע

כאמור, יש לצפות לתגובות חריפות לצעד של סיפוח מלא של איו"ש, ובכלל זה לסנקציות שיוטלו על ישראל, להרעה ביחסי החוץ שלה ובהתרופפות קשריה עם מדינות באזור ומחוץ לו. התגובות בזירה האזורית והבין-לאומית ילוו בעלייה ברמת העוינות לישראל, שעשויות להיות לה השלכות במישור הביטחוני, כולל איומים שישראל תצטרך להתמודד עימם.

בבחינת ההשלכות הביטחוניות יש להפריד בין התגובות המיידיות על הצעד הדרמטי של סיפוח איו"ש, שישים קץ לסיכוי להגיע להסדר שלום בין ישראל והפלסטינים, ובין המצב הקבוע שישתר באיו"ש וברצועת עזה לאחר תקופת הסתגלות למצב החדש. אפשר להניח שתקופת ההסתגלות תהיה סוערת בשל תגובות חריפות, בעיקר של הפלסטינים והעולם הערבי.

מידת חופש הפעולה הביטחוני ואפקטיביות הפעילות הביטחונית בשטחים שיסופחו

חופש הפעולה של כוחות הביטחון של ישראל באיו"ש כיום גבוה במידה ניכרת מחופש הפעולה הצפוי לצה"ל שם לאחר החלת החוק הישראלי. זאת, מכיוון שכיום חלים על שטח זה חוקי המלחמה של שטח כבוש, ולאחר סיפוחו הוא יהיה כפוף לביקורת של גופים שונים, כמו בג"ץ, מבקר המדינה והכנסת. החלת החוק הישראלי על שטחי איו"ש תביא, לפיכך, למגבלות רבות יותר על חופש הפעולה של גורמי הביטחון הישראליים שם. כך, למשל, פעולות שונות הנוגעות לאיסוף מודיעין ולפעילות אופרטיבית יהיו מוגבלות יותר, למשל בשל הגבלות חמורות שיוטלו על ציתות, על חקירת עצורים ועל משך המעצרים, וכן בשל הצורך לקבל אישורים משפטיים רבים יותר. כמו כן, תהיה חובה לאפשר מפגשים של עצורים עם עורכי דין תוך פרק זמן קצר, ויחולו הגבלות על פעילות מבצעית נגד אוכלוסייה אזרחית, על פעילות הרתעתית וענישתית כמו הריסת בתים ועל פעילות שאינה בעלת אופי צבאי, כמו פעילות נגד 'הדעווה' (המספקת שירותים לאוכלוסייה הפלסטינית ומנהלת תעמולה פרו-אסלאמית), או החרמת כספים מארגונים עוינים וחסידת ערוצי סיוע כספי להם.

תחומים שונים של פעילות שיש לה השלכות ביטחוניות יעברו לאחריות המערכות האזרחיות, וכתוצאה מכך, יזכו חשודים לזכויות רבות יותר בעת המעצר והמשפט וייהנו מעמדת מיקוח חזקה יותר בהשוואה לזו שהייתה להם מול כוחות הביטחון.

נושאי הסדר הציבורי והביטחון יהפכו לסוגיות של ביטחון פנים שאינן באחריות הצבא, אלא באחריות המשטרה, בסיוע השב"כ. פעילות המשטרה תסבול ממגבלות רבות בהשוואה לאלו של צה"ל, בשל חוסר גמישות ארגונית ויכולת קטנה יותר להסדת משאבים. אמנם, ניתן להפעיל את צה"ל בשטח מדינת ישראל נגד אזרחים ותושבים של המדינה, אך יש להניח שהדבר ייעשה

בנסיבות יוצאות דופן ותחת ביקורת צמודה. ייתכן שתידרש הסדרה בחקיקה של פעילות כזאת. בכל מקרה, הדבר לא תתרום לתדמיתה של ישראל במדינה דמוקרטית.

איכות המודיעין

ההגבלות המשפטיות על חופש הפעולה, לצד פעילותם של מוסדות הביקורת, ישפיעו על יכולת האיסוף של המודיעין הנחוץ לטיפול באיומים הביטחוניים ועל איכותו. פגיעה כזאת תלווה בפגיעה באיכות המודיעין, שתנבע מההפסקה הצפויה של חילופי המידע עם גופי המודיעין והביטחון המסכל של הרש"פ.

מוטיבציה לפעולות נגד ישראל

צפויה עלייה ניכרת ברמת המוטיבציה של האוכלוסייה הפלסטינית לפעול נגד ישראל, הן בשטח איו"ש והן מחוץ לו. מצב זה יחזק את ארגוני הטרור ויעלה את שיעור ההתגייסות לארגונים אלה בתוך השטח שיסופח ובמדינות הערביות השכנות, וכן יחזק את העורף המסייע לארגוני הטרור הפועלים מאותן מדינות. בנוסף, צפויה עלייה בפעולות התנגדות העממית בשטח שיסופח וגם מחוץ לו, לרבות פעולות טרור אינדיבידואליות ולא מאורגנות (בסגנון 'זאב בודד').

התפתחות זו עשויה ליצור איומים חריפים במיוחד בתקופת ההסתגלות שלאחר החלטת הסיפוח וכן בתרחיש בו הרש"פ קורסת וארגוני הביטחון שלה מפורקים. בשלב זה אפשרית גם פעולת התנגדות אלימה נגד ישראל מצד יחידות של כוחות הביטחון הפלסטיניים, שכידוע חמושים בנשק קל. מציאות כזאת תחייב, ככל הנראה, מבצעים צבאיים רחבי היקף דוגמת מבצע 'חומת מגן', כדי להשיג מחדש חופש פעולה מבצעי בשטח ולדכא את מהלכי ההתקוממות. גם לאחר הצלחת מבצעים כאלה, ישראל תצטרך להמשיך להתמודד עם מצב של מוטיבציה גבוהה של האוכלוסייה המקומית להתנגד לה, וכן עם האתגר של שטח הרווי בנשק שמקורו בכוחות הביטחון הפלסטיניים.

עתיד כוחות הביטחון הפלסטיניים

כאמור, קריסת הרש"פ תהיה מלווה בהתפרקות כוחות הביטחון הפלסטיניים. התפרקות זו תיצור מאגר גדול של פלסטינים חמושים, מאומנים, מובטלים וזועמים. סביר להניח כי חלק לא מבוטל מהם יירתמו לפעולות נגד ישראל ויעלו את היקף הטרור נגדה ואת איכותו. מצב אפשרי כזה דומה מאוד למצב בעיראק אחרי הכיבוש האמריקאי והפלת משטרו של סדאם חוסיין. חוקרים רבים מייחסים את ההיקף הנרחב של פעולות ההתנגדות לצבא האמריקאי שם ואת האפקטיביות שלהן, לכך שארצות הברית פיטרה את אנשי הצבא וכוחות הביטחון העיראקיים כדי לבנות גופים אלה מחדש, למרות שהיה באפשרותה להשאירם במתכונתם המקורית ולהסתייע בהם לבניית הממשל העיראקי החדש. מפוטרים אלה הפכו לבסיס עליו נבנו כוחות ההתנגדות לכיבוש האמריקאי, הפועלים עד היום. כך, למשל, דאע"ש נבנה על בסיס שותפות בין איסלאמיסטים סוניים ובין אנשי כוחות הביטחון של המשטר הישן, שהעניקו לארגון את היכולות הצבאיות הגבוהות יחסית שלו.

השלטת חוק וסדר באיו"ש לאחר החלת הסיפוח

ישראל תידרש לספק את כל השירותים לאוכלוסייה הפלסטינית בשטח שיסופח, ובכלל זה לדאוג לסדר הציבורי ולביטחון הפנים. משטרת ישראל תקבל את האחריות המלאה על כל השטח, ותחליף את כוחות הביטחון הפלסטיניים, לרבות המשטרה הפלסטינית 'הכחולה' (שגודלה הוא כגודל משטרת ישראל כולה כיום). ספק רב אם משטרת ישראל תוכל להכפיל את היקף כוחותיה, או אפילו להגדיל אותם באופן משמעותי, בתוך פרק זמן קצר, מבלי לגייס שוטרים מקומיים. במצב כזה יש לצפות לתקופה ארוכה (אפילו שנים) של תת-אכיפה של החוק והסדר הציבורי באיו"ש, דבר שעלול להביא לגידול בהיקף הפשיעה שם ובמדינת ישראל גופא.

רמת החיכוך בין שתי האוכלוסיות

צפויה עלייה גדולה ברמת החיכוך בין האוכלוסייה היהודית והאוכלוסייה הפלסטינית בעקבות סיפוח איו"ש. האוכלוסייה הפלסטינית שתסופח תקבל מעמד של תושב, בדומה לפלסטינים במזרח ירושלים. משמעות הדבר היא שלא ניתן יהיה להגביל את חופש התנועה של אוכלוסייה זאת בתוך איו"ש, וגם לא לתוך שטח ישראל שבקווי 1967. פלסטינים רבים יותר ינהלו פעילות שוטפת בערי ישראל, שתכלול עבודה, בילוי ואף מגורים. ההפרדה בין אזרחי ישראל הערבים של היום ובין הפלסטינים תושבי איו"ש תלך ותיתשטש. זאת ועוד, אמצעי ההפרדה הנוכחיים הקיימים בין שתי אוכלוסיות אלו, כמו 'גדר הביטחון', כבישים המשמשים ישראלים בלבד וכבישים המיועדים לפלסטינים, מחסומים שמונעים בניית פלסטינים לצירים ולאזורים מסוימים לא יוכלו להמשיך ולהתקיים.

מצב של היעדר הפרדה יגביר את החיכוך בין האוכלוסייה הפלסטינית ובין האוכלוסייה היהודית וייצור תנאים נוחים יותר לפעולות טרור פלסטיניות. קושי מיוחד יהיה בתקופת ההסתגלות, שבה יש לצפות לעלייה חדה בפעולות הטרור ובחריפותן, ובמקביל לעלייה במספר פעולות 'תג מחיר' של המתיישבים היהודים באיו"ש ושל תומכיהם.

הפרדה בין השטחים הפלסטינים לישראל

קשה יהיה לשמר הפרדה פיזית בין הפלסטינים המתגוררים בשטחי איו"ש ובין ישראל. יש להניח כי הימין הפוליטי בישראל והישראלים המתגוררים באיו"ש ילחצו להסרת 'גדר הביטחון' כדי ליצור רצף בין איו"ש לישראל. אם הגדר לא תוסר, יידרשו סידורי מעבר נוחים יותר לפלסטינים, שיחייבו תגבור משמעותי של כוחות הביטחון הישראליים, גם על חשבון פעילותם לאורך 'גדר הביטחון'. בתוצאה מזה תרד יעילותה באופן ניכר, מה שיפגע ברמת הביטחון הכוללת.

עלויות ביטחוניות

כאמור, המצב החדש יחייב גידול משמעותי בסד"כ המשטרה, אולי עד כדי הכפלתה, ובניית תשתית מתאימה עבורה באיו"ש. צה"ל, מצידו, יצטרך להשקיע סד"כ גדול יותר בשטח, בשל אובדן ההפרדה הפיזית, הפסקת התרומה של כוחות הביטחון של הרש"פ, התקוממות האוכלוסייה הפלסטינית והחיכוך שצפוי לגבור עם רצועת עזה. להערכת גורמי הביטחון, יהיה צורך להחזיק אז

סד"כ של כ-120 פלוגות, ואולי אף להגדיל את מסגרות הפיקוד והשליטה עליהן, בדומה לתקופה שקדמה להקמת הרש"פ וכוחות הביטחון שלה.

להחזקה שוטפת של סד"כ בגודל כזה יהיו השלכות חמורות על היקף האימונים והבשירות המבצעית של צה"ל, הן בסדיר והן במילואים, ובכלל זה במתארי עימות צבאי בזירות אחרות. המצב יהיה דומה לבעיות הבשירות שנחשפו בצה"ל במלחמת לבנון השנייה כתוצאה משנים של התמקדות בפעילות ביטחון שוטף באיו"ש וברצועת עזה.^{201, 202}

השליטה בגבול החיצוני ובמעברים הבין-לאומיים

תחום זה הינו היחיד בו לא צפוי שינוי מהותי, משום שכבר כיום ישראל שולטת באופן מלא בגבול החיצוני ובמעברים הבין-לאומיים. יחד עם זאת, צה"ל יידרש להתמודד עם אתגרים קשים יותר במעברי הגבול, בשל העלייה הצפויה ברמת הטרור ובמספר המסייעים לו מבחוץ, וכן נוכח קשיים אפשריים בשיתוף הפעולה הביטחוני עם מדינות ערביות (בעיקר ירדן ומצרים).

המצב ברצועת עזה

הגמישות היחסית שחמאס הפגין בסוגיית הפיוס הפנים-פלסטיני, כולל איחוד מחדש של רצועת עזה עם איו"ש, תגיע לקיצה במצב של סיפוח ישראלי כולל של יהודה ושומרון. צפויה אפילו הקצנה משמעותית במדיניות חמאס ובפעולותיו כלפי ישראל, שתזכה לתמיכה מצד האוכלוסייה ברצועת עזה.

פירוק הרש"פ צפוי להביא להפסקת הסיוע הפיננסי הבין-לאומי לרשות, המהווה את המקור העיקרי למימון התקציבים הציבוריים והשירותים גם ברצועת עזה, לרבות משכורות של עובדי הציבור. התפתחות כזאת תיצור משבר חריף ברצועה, שעלול להגביר עוד יותר את המוטיבציה להתפרצויות אלימות קשות נגד ישראל. העברת כספי הסיוע לרצועה על ידי ישראל עשויה להוות גורם שימתן תגובות כאלו.

קריסה של רצועת עזה מבחינה הומניטרית תגדיל את הסיכוי לחיכוכים ביטחוניים שוטפים ולעימותים קשים עם ישראל. התרחבות העימות והקצנתו עלולות להניע את ישראל לכבוש ולהשתלט מחדש על רצועת עזה, עד כדי העמדתה מחדש תחת משטר צבאי. במצב שבו הרצועה מלאה באלפי נושאי נשק המשתייכים לארגוני טרור קיצוניים ובאוכלוסייה המונה כשני מיליון נפש ומלאה בטינה עזה לישראל, פריסה מחדש של צה"ל בשטח זה תחייב השקעות עצומות של כוח אדם ומשאבים פיננסיים, שמשקלם עוד יותר לאור תוספת כוח האדם והמשאבים שתידרש בעקבות סיפוח איו"ש, מצב שיחייב גיוס כוחות מילואים משמעותי לתגבור המערך הסדיר. בנוסף, תרחיש כזה יפגע קשות בהתכוננות צה"ל ומוכנותו לאיומים משמעותיים מצד חיזבאללה ו/או איראן.

201. רון בן שני "הבשלים והלקחים: עשור לחטיפת שליט ומלחמת לבנון השנייה" <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4813503,00.html> ynet 17.6.16

202. פירוש העלויות הביטחוניות הכספיות מופיע בחלק העוסק בתחום הכלכלי בפרק זה, וכן בנספח הכלכלי.

שיתוף פעולה ביטחוני עם מדינות שכנות

ההידרדרות הצפויה ביחסי ישראל עם העולם הערבי בעקבות סיפוח איו"ש תהיה משמעותית במיוחד בקשריה עם ירדן ומצרים, בראש ובראשונה בשל הפגיעה בשיתוף הפעולה הביטחוני החיוני עימן. למרות קיומו של אינטרס ביטחוני משותף לשני הצדדים, המצב החדש יקשה על מצרים וירדן להודות בפומבי שהן מקיימות שיתוף פעולה ביטחוני עם ישראל, בשל החשש מדעת הקהל הפנימית. בנוסף, דעת הקהל עלולה להשפיע לרעה על עמדתם של המעורבים המצרים והירדנים בשיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל, ולגרום בכך לפגיעה באיכותו.

בנוסף לפגיעה האפשרית לשיתוף הפעולה הביטחוני עם מצרים וירדן, צפויה פגיעה בשיתוף הפעולה הביטחוני המתפתח בין ישראל למדינות המפרץ. פגיעה כזאת תהיה בעלת משמעות רבה, נוכח העובדה שגורמים לא מדינתיים העוינים את ישראל ותומכים בטרור מתארגנים באותן מדינות, מה שמגביר את הצורך בשיתוף פעולה איתן.

מחירים ביטחוניים מול הקהילה הבין-לאומית

הפגיעה הצפויה ביחסי ישראל עם הקהילה הבין-לאומית עקב סיפוח איו"ש עשויה להתבטא גם בצמצום הקשרים הביטחוניים הבילטרליים עם שורה של מדינות, לרבות כאלו של ישראל יש עימן יחסים ביטחוניים הדוקים ועמוקים. דוגמה לכך היא גרמניה, שישראל תלויה בה, במידה רבה, בהספקה ובמימון הפלטפורמות הימיות העיקריות של חיל הים – צוללות וספינות שטח.

אפילו ממשל טראמפ, שיתקשה, קרוב לוודאי, לא להגיב על סיפוח איו"ש, עלול לצמצם את הקשרים הביטחוניים בין שתי המדינות. זאת ועוד, בצבא האמריקאי, ובמיוחד ב-CENTCOM (פיקוד המרכז של צבא ארצות הברית), האחראי על המזרח התיכון, עשויים להיות כאלה שיחשבו שהמהלך של סיפוח איו"ש מקשה מאוד על יכולתה של ארצות הברית לטפח ולהדק את מערכת היחסים שלה עם מדינות ערב, שהיא חיונית בעיניהם לאינטרסים הביטחוניים האמריקאיים.

לסיכום, בהשוואה לתרחישי הסיפוח החלקי, סיפוח המלא של איו"ש יהיה בעל השפעה שלילית משמעותית על מצבה הביטחוני של ישראל. זאת, הן מבחינת עוצמת האתגרים שהיא תצטרך להתמודד עימם, הן מבחינת הפגיעה באמצעים וביכולות שיעמדו לרשותה כדי להתמודד עם אתגרים אלה והן נוכח ההסתייגויות ואף חוסר הנכונות של גורמים באזור ומחוץ לו לשתף פעולה עימה מול אותם אתגרים.

התחום הכלכלי ²⁰³

הפלסטינים המתגוררים בשטחי הממשל-הצבאי אשר יסופח לישראל יקבלו, מעמד של 'תושב קבע' (בדומה לפלסטינים במזרח ירושלים ולפלסטינים בשטחי C שכבר סופחו) ויחולו עליהם כל הזכויות והחובות הקבועים בחוק הישראלי, למעט הזכות להשתתף בבחירות הכלליות לכנסת ישראל. הנחת

203. לפרוט: ראה נספח ג' – חלק ג'

המחקר היא כי ממשלת ישראל לא תחוקק חוק (אשר ספק אם יעמוד במבחן בג"ץ) אשר ישלול מהפלסטינים המסופחים את זכויותיהם החוקיות.

מיצוי הזכויות והחובות, בתרחיש של סיפוח, צפוי להיות תהליך הדרגתי ומותנה. ישנן זכויות מסוימות התלויות, בין היתר, במילוי חובות. כמו גם צפוייה תקופת הסתגלות ולמידה של הפלסטינים המסופחים את זכויותיהם. מעבר לזאת, הקצב של התהליך תלוי בנכונות של ישראל לממש את החוק במלואו וברמת ההתנגדות ו/או הנכונות של האוכלוסייה הפלסטינית למהלך הסיפוח.

כמו בפרק הקודם אשר עסק בסיפוח חלקי, גם בתרחיש דנן הגדרנו 2 תקופות התייחסות:

התקופה הראשונה הינה **'תקופת המעבר'**. תקופה זו תוחמת את הזמן, אשר משכו אינו ידוע, מיום החלת הסיפוח ועד התייצבות חיי השגרה. הנחת המחקר היא שבתקופה זו, מיצוי הזכויות המגיעות לפלסטינים מתוקף החוק, יהיה חלקי, אך דינמי ומתפתח. בנוסף, גם ההוצאות התקציביות של מדינת ישראל הקשורות בשטח המסופח תהיינה חלקיות והדרגתיות.

תקופת 'היום שאחרי' מוגדרת כתקופה החלה עם סיום ההתנגדות הפלסטינית למהלך הסיפוח והתייצבות חיי השגרה. בתקופה זו הפלסטינים יגיעו למיצוי גבוה של כלל הזכויות המגיעות להם עפ"י חוק ויחולו עליהם גם כל החובות עפ"י החוק.

בעוד שבפרק הקודם התייחסנו לתרחישי סיפוח שונים (סיפוח חלק משמעותי משטחי C או סיפוח מלא של שטחי C) ולגודל אוכלוסייה שונה בהתאמה, הרי שפרק זה מציג את העלויות בגין סיפוח כלל 2.6 מיליון הפלסטינים תושבי איו"ש (כולל אלו שכבר סופחו בתרחיש הקודם).

עלות שירותי הרווחה

הפלסטינים המסופחים יהיו זכאים לכלל הקצבאות והגמלאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי. תשלומים אלו כוללים דמי אבטלה, הבטחת הכנסה, קצבת זקנה, קצבאות ילדים, חיסכון לכל ילד, קצבאות נכות, דמי לידה, קצבת אימהות, מענקי פטירה ועוד.

בתרחיש של סיפוח איו"ש מלא (2.6 מיליון פלסטינים), עלות תשלומי הביטוח הלאומי בגין הזכויות המגיעות, עפ"י חוק, לפלסטינים המתגוררים בשטח שיסופח תעמוד על כ-29.1 מיליארד ש"ח בשנה, לאחר מיצוי הזכויות, ועל כ-14.5 מיליארד בשנה ב'תקופת המעבר'.

כאמור, המודל המוצג הוא מודל מתפתח וסביר כי ייקח זמן עד שכלל העלויות תכנסנה לתוקף. כמו כן, המודל לוקח בחשבון הכנסות שמקורן מתשלומי ביטוח לאומי ותשלומי ביטוח בריאות של הציבור הפלסטיני המסופח.

עלות השירותים האזרחיים

עפ"י חוק, הפלסטינים אשר קיבלו מעמד של 'תושב קבע' יהיו מחויבים להיות חברים באחת מקופות החולים בישראל ויהיו זכאים לכל השירותים הרפואיים בהתאם לחוק בריאות ממלכתי. מדינת ישראל תידרש לתקצב את מוסדות החינוך וגני הילדים בשטח המסופח, בהתאם לחוק חינוך חנם. בנוסף, היישובים הפלסטיניים בשטח המסופח יהיו זכאים למענקי איזון ולתוספות תקציביות כמו כל ישוב בישראל.

בהנחה שמרנית הגורסת שפלסטינים בשטח המסופח, יקבלו בפועל היקף שירותים הנמוך מזה של אזרחי ישראל (למעט שירותי הבריאות), אזי העלות התקציבית בגין הבריאות, החינוך והתקצוב הנוסף בהתאם לזכויות המגיעות עפ"י חוק בתרחיש של סיפוח איו"ש מלא תעמוד על כ-36.1 מיליארד ש"ח בשנה, לאחר מיצוי כלל הזכויות, ועל כ-11.4 מיליארד בשנה ב'תקופת המעבר'.

הכנסות

הנחת המחקר היא שב'תקופת המעבר' מדינת ישראל תצליח לגבות מהפלסטינים בשטח המסופח, כ-50% מסך המיסים הישירים ודמי הביטוח הלאומי. באשר לגביית המיסים העקיפים בגין הפעילות הכלכלית של הפלסטינים בשטח המסופח, לא יחול שינוי, ביחס למצב הקיים כיום. בתרחיש של סיפוח איו"ש מלא סך ההכנסות צפוי לעמוד על כ-15.2 מיליארד ש"ח בשנה בתקופת 'היום שאחרי' ועל כ-11.5 מיליארד בשנה ב'תקופת המעבר'.

לוח 5: עלויות סיפוח איו"ש (מיליוני ש"ח)

קצבאות ביטוח לאומי	תקופת 'היום שאחרי'	'תקופת המעבר'
29,111.94	14,555.58	
14,622.40	4,119.75	
16,125.20	7,012.20	
5,395.00	260.00	
65,254.54	25,947.53	
15,256.00 (-)	11,557.00 (-)	
49,998.54	14,390.53	

מקור: מוסף 1 לנספח הכלכלי.

עלויות נוספות

עם סיפוח שטחי A ו-B ופירוק הממשל הצבאי בשטחים אלו, תעבור האחריות לסדר ולביטחון לידי המשטרה. להערכתנו, מג"ב יידרש לתגבור בסדר-גודל שבין 90 פלוגות ב'תקופת המעבר' ועד ל-30-40 פלוגות בתקופת 'היום שאחרי'. מתוך הנחה שמג"ב יעשה שימוש במתקנים שהוקמו בתקופת הממשל-הצבאי, אנו מעריכים שתידרש תוספת תקציבית של כ-2 מיליארד ₪ לשנה.

המשמעות התקציבית לאזרח הישראלי

סך כל התקציב הישראלי (התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח וחשבון ההון) עומד בשנים 2017-2018 על 404.7 מיליארד ₪, בכל אחת מהשנים. במידה והעלויות התקציביות מסיפוח איו"ש תהיינה כ-52 מיליארד ₪ בהתאם לתחזיות (ללא עלויות הפגיעה במשק הישראלי), המשמעות היא שמדובר בסכום לא מבוטל העומד על כ-12.8% מתקציב המדינה.

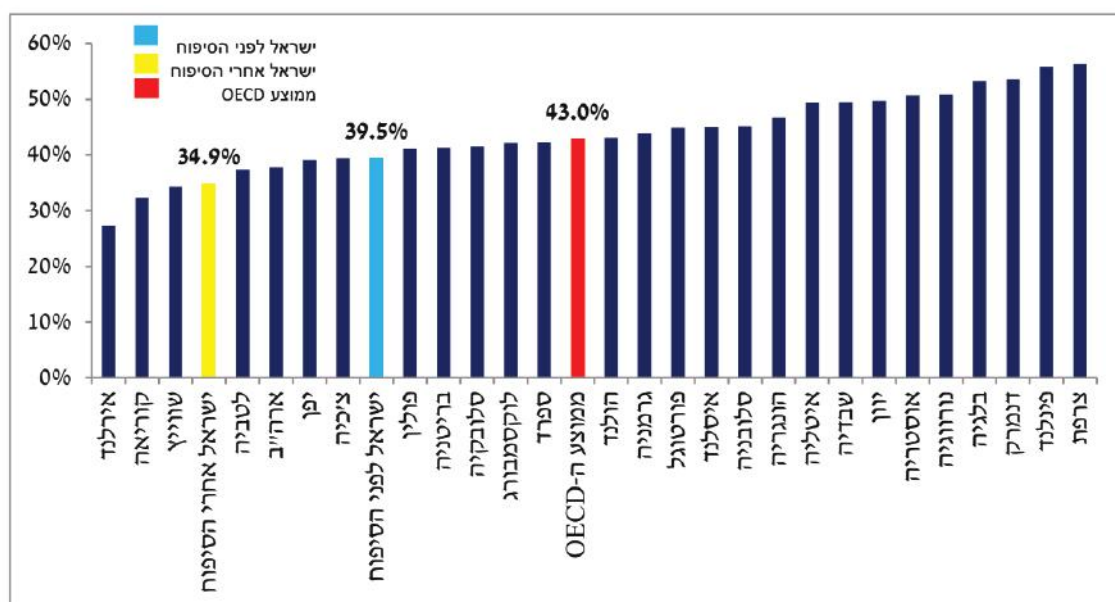
אחת הדרכים לממן זאת היא הגדלת החוב הלאומי. בסוף שנת 2016 עמד החוב במגזר הממשלתי (ללא התחייבויות לפנסיה תקציבית) על 823 מיליארד ₪. אין זה הגיוני להגדיל את החוב ב-52 מיליארד ₪ בשנה, המהווים כ-6.3% מהחוב מדי שנה. לכן, צפוי כי הדבר יוביל לקיצוץ בשירותים לאזרח הישראלי.

בישראל יש 2.02 מיליון משפחות. בהתייחס לנתון זה, העלות השנתית למשפחה תעמוד על כ-25,742 ₪. הדרך לממן קיצוץ זה תהיה פגיעה בהוצאות האזרחיות לנפש והעלאת מסים.

גם כיום, ההוצאה הממשלתית בישראל, כאחוז מהתמ"ג, נמוכה מההוצאה הממוצעת ב-OECD. בהתאם לנתוני ה-OECD, אחוז ההוצאה הממשלתית הממוצע הוא 43.0% מהתמ"ג. ההוצאה בישראל עומדת לעומת זאת על 39.5% מהתמ"ג. קיצוץ של ההוצאה לנפש בשנה צפוי לדרדר את ישראל להוצאה של 34.9%²⁰⁶ מהתמ"ג.

205. נתוני הלמ"ס : http://www.cbs.gov.il/reader/cw_usr_view_SHTML?ID=312
206. החישוב מבוסס על מספר האזרחים אשר חיו בישראל בסוף 2015 (8,463,427) ולא לוקח בחשבון את תושבי הרש"פ.

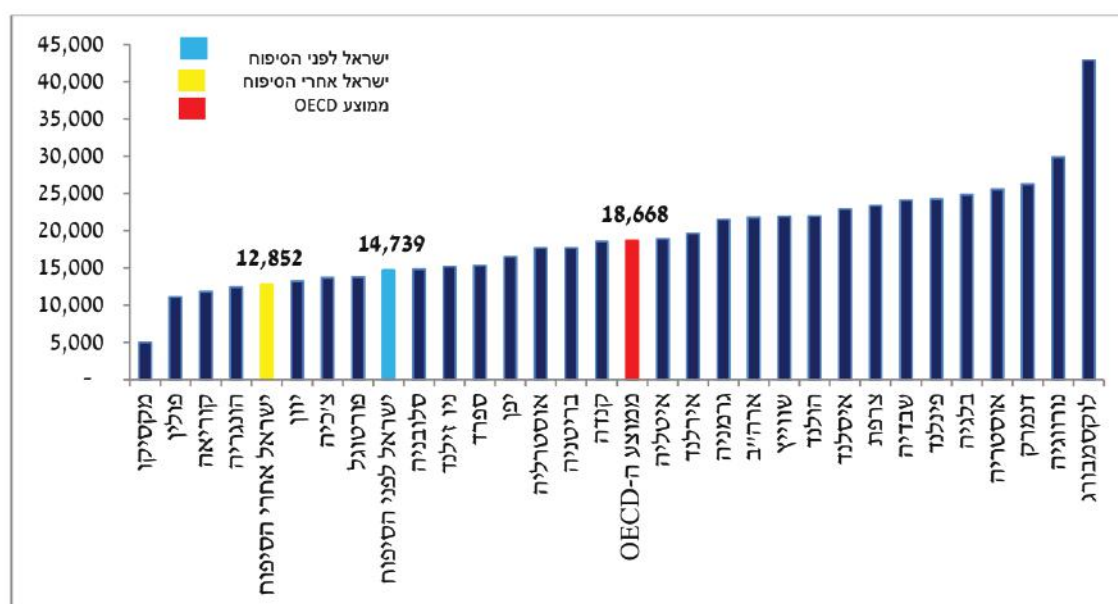
תרשים 4: השוואה בינלאומית לאחוז ההוצאה הציבורית מהתמ"ג, 2016, לפני ואחרי הפנמת עלויות הסיפוח.



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לכלכלה מדינית לנתוני ה-OECD

כמו כן, ההוצאה הציבורית לנפש בישראל, לפני הסיפוח עומדת על 14,739 דולר בשנה, בהתאם לנתוני ה-OECD. לעומת זאת, ממוצע ה-OECD עומד על 18,668 דולר בשנה לאזרח. במידה ותרמיש הסיפוח ייצא לפועל, וההוצאה לנפש תקוּזז ב-12.8% בהתאם לתחזיות, משמעות הדבר היא שמצבה של ישראל יתדרדר וההוצאה לנפש תעמוד על 12,852 דולר בשנה.

תרשים 5: השוואה בינלאומית הוצאה ציבורית לנפש בדולרים, 2016, לפני ואחרי הפנמת עלויות הסיפוח



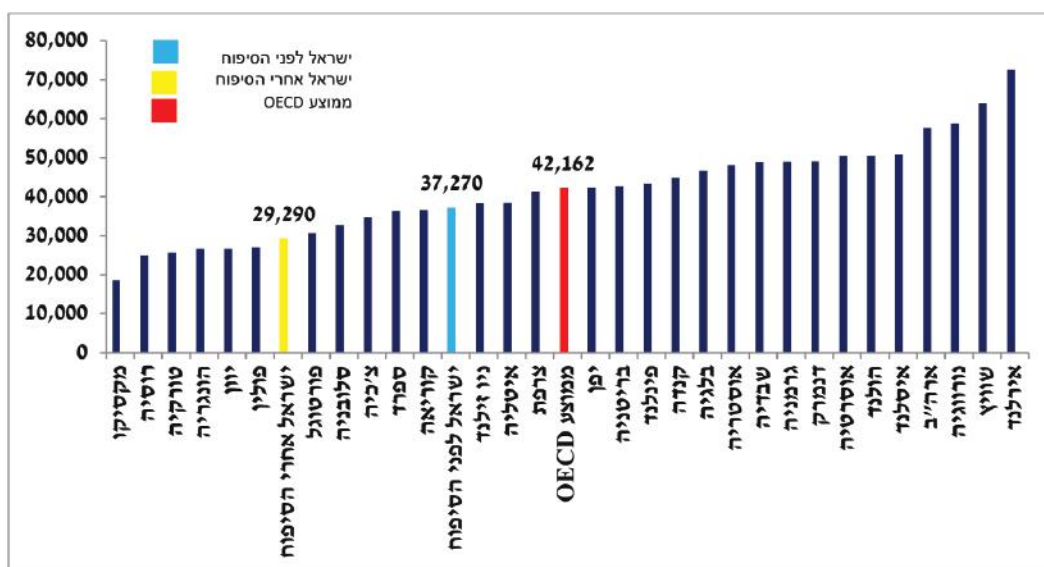
מקור: עיבוד מרכז מאקרו לכלכלה מדינית לנתוני ה-OECD

דרך נוספת לבחון את הנתונים היא לבחון את ההשלכות על התוצר. במידה ואיו"ש יסופח לישראל, מספר התושבים בישראל צפוי לגדול ב-2.6 מיליון תושבים ולעמוד על 11.24 מיליון נפש. נכון לשנת 2016, התמ"ג באיו"ש עמד על 9.93 מיליארד דולר והתמ"ג בישראל עמד על 322 מיליארד דולר. כלומר, התמ"ג המשותף של ישראל ואיו"ש לאחר הסיפוח צפוי לעמוד על 331.5 מיליארד דולר. בחלוקה לנפש, התמ"ג לנפש צפוי לעמוד על 29,490 דולר בשנה, לעומת 37,270 דולר כיום. מהשוואה בינלאומית, ניתן לראות כי גם כיום ישראל מצוייה מתחת לממוצע ה-OECD בכל הקשור לתמ"ג לנפש. הסיפוח צפוי לדרדר את מקומה של ישראל. בתרגום לשקלים, מדובר בפגיעה של 28,000 ש"ח לתמ"ג לנפש ולמשק בית ממוצע מדובר בפגיעה של 92,680 ש"ח.

לוח 6: סך הפגיעה בתמ"ג לנפש בישראל כתוצאה מסיפוח איו"ש במונחי 2016

מדד	ערך בדולרים	ערך בשקלים (שער של 3.5)
מספר תושבים בישראל לפני הסיפוח	8.63 מיליון איש	8.63 מיליון איש
מספר תושבים פלסטינים באיו"ש	2.6 מיליון איש	2.6 מיליון איש
מספר תושבים בישראל לאחר הסיפוח	11.24 מיליון איש	11.24 מיליון איש
תמ"ג לנפש בישראל לפני הסיפוח	\$ 37,270	130,445 ש"ח
תמ"ג בישראל לפני הסיפוח	319 מיליארד \$	1,068 מיליארד ש"ח
תמ"ג באיו"ש	9.93 מיליארד \$	34.75 מיליארד ש"ח
תמ"ג בישראל לאחר הסיפוח	329 מיליארד \$	1,151 מיליארד ש"ח
תמ"ג לנפש בישראל לאחר הסיפוח	\$ 29,270	102,445 ש"ח
סך הפגיעה בתמ"ג לנפש בישראל	\$ 8,000	28,000 ש"ח
מספר נפשות ממוצע במשק בית	3.31	3.31
סך הפגיעה במשק בית	\$ 26,480	92,680 ש"ח

תרשים 6: השוואה בינלאומית של תמ"ג לנפש בדולרים לפני ואחרי סיפוח איו"ש



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לכלכלה מדינית לנתוני ה-OECD

השלכות סיפוח איו"ש על מערכת הבריאות

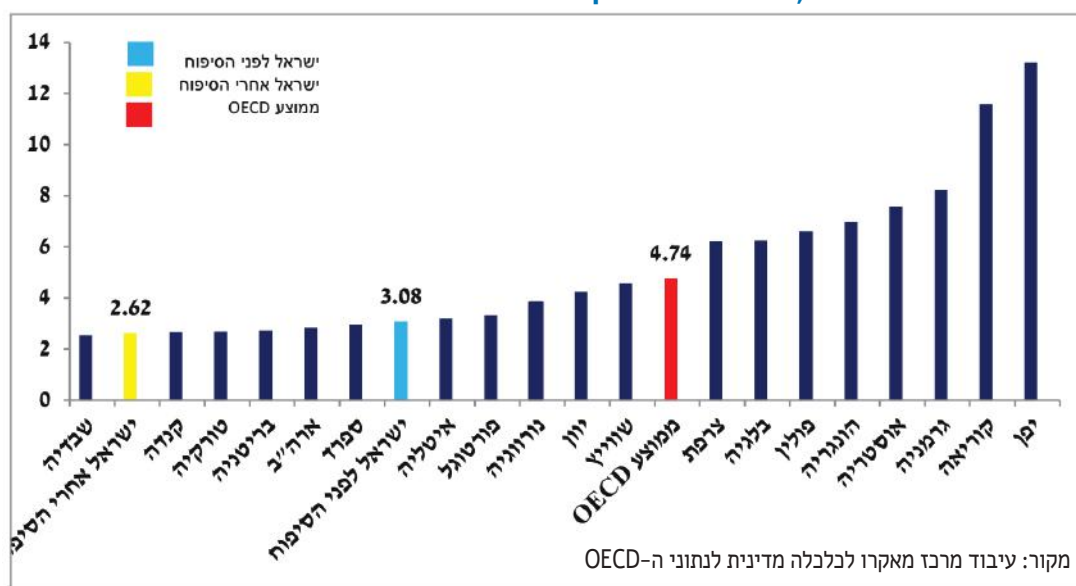
כאמור, מעמד 'תושב קבע' מקנה את הזכות לקבלת שירותי בריאות מלאים ובכלל זה חברות בקופת-חולים, הזכות לבחור את הרופא המטפל ומקום האשפוז. יש להניח שהפלסטינים יעדיפו לקבל שירות רפואי בבתי החולים המרכזיים בישראל על-פני טיפול בבתי חולים פלסטיניים באיו"ש.

אחת הדרכים המקובלות ביותר לבחינת עומס במערכת הבריאות היא בחינת מספר המיטות בבתי חולים ל-1,000 תושבים. בסוף 2017, עמד נתון זה על פי ה-OECD על 3.0 מיטות לכל 1,000 תושבים בישראל²⁰⁷, בעוד מספר המיטות הממוצע ב-OECD עמד על 4.9. באיו"ש מספר המיטות ל-1,000 תושבים עומד על 1.26. במידה ותוכנית הסיפוח תצא לפועל, המשמעות היא כי במצב החדש, במסגרתו התושבים הפלסטינים באיו"ש ייהנו מתושבות ישראלית, מספר המיטות לנפש ירד באופן משמעותי ויעמוד על 2.60 מיטות לכל 1,000 תושבים. לפיכך, סיפוח איו"ש צפוי לייצר עומס חסר תקדים על מערכת הבריאות הישראלית.

בנוסף, כבר כיום ישראל נמצאת בין המקומות הנמוכים בקרב המדינות המפותחות בשיעור מכשירי MRI למיליון תושבים, בעוד שבכל הנוגע לשיעור מכשירי ה-CT, ישראל נמצאת כמעט בתחתית רשימת הדירוג של ארצות ה-OECD. עם סיפוח איו"ש והגדלת מספר הנזקקים ב-2.6 מיליון נפש, צפוי גם גידול בהתאמה, באורך התור לבדיקות במכשירים מתקדמים אלו ואחרים.

על מנת לשמר את איכות הטיפול הרפואי, כלומר, להגדיל את מספר מיטות האשפוז (ובכלל זה, הציוד והצוות הרפואי הנלווה בהתאם לתקן) ולרכוש מכשירי הדמיה מתקדמים – בהתאמה לגידול באוכלוסייה – יהיה צורך בהגדלת תקציב משרד הבריאות במאות מיליוני ש"ל לשנה.

תרשים 7: השוואה בין"ל למספר מיטות לאשפוז כללי בבתי חולים ל-1,000 תושבים, לפני ואחרי סיפוח של איו"ש, בהתאם לנתוני 2014

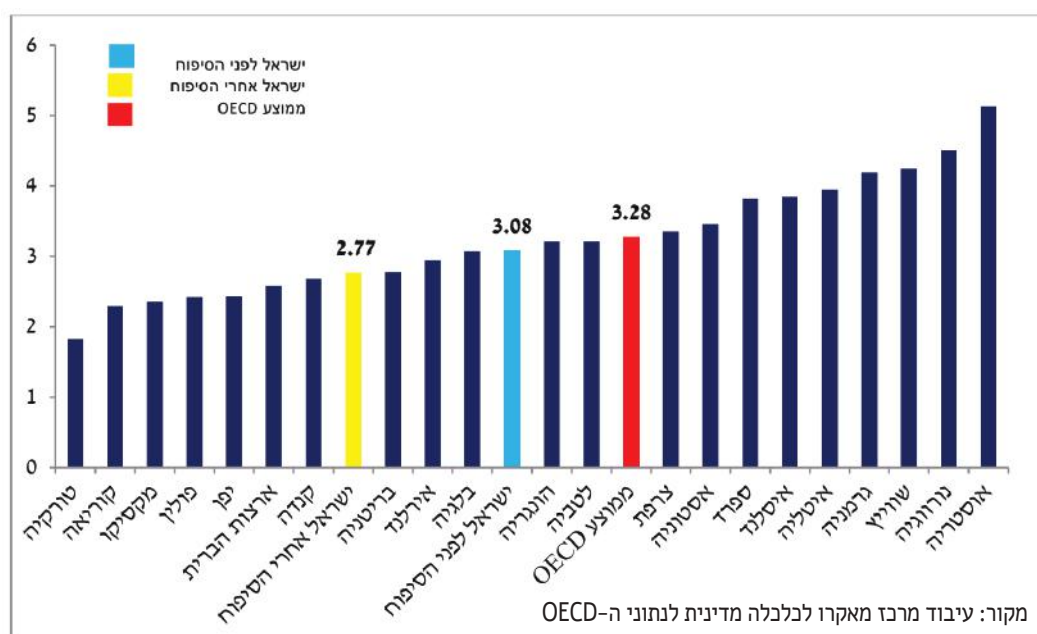


207. לפי משרד הבריאות הישראלי, מספר המיטות לאשפוז כללי עמד על 1.8 לכל 1,000 תושבים (הפער בין נתוני ה-OECD לבין נתוני משרד הבריאות הישראלי נובע מחלוקה קטגורית שונה של המיטות. לפי נתוני משרד הבריאות, מספר מיטות האשפוז הכללי בתקן, בסוף 2017, עמד על 15.812), כאשר תפוסת המיטות במחלקות רבות (פנימית, כירורגיה, כללית, יולדות ועוד) עומד על ממוצע של 100% ויותר (ישראל נמצאת במקום ה-2 בדרוג ה-OECD בתפוסה בבתי החולים. בישראל שיעור התפוסה במחלקות עומד על 93.8%, בעוד שממוצע ה-OECD עומד על 75.5%. מקור: דו"ח משרד הבריאות)

דרך נוספת לבחון את ההידרדרות הצפויה של מערכת הבריאות כתוצאה מסיפוח אי"ש היא בחינה של מספר האחיות ומספר הרופאים ל-1,000 תושבים. כאשר בוחנים את מספר האחיות, רואים שהמצב הקיים בישראל כיום בעייתי. מספר האחיות ל-1,000 תושבים בשנת 2014, השנה האחרונה בה התפרסמו נתונים אודות מספר האחיות באי"ש, היה 4.86 בעוד ממוצע ה-OECD עמד על 9.36. תמונת המצב הבעייתית הזו עוד צפויה להתדרדר לו יסופחו הפלסטינים של אי"ש. ביו"ש, נכון ל-2014, היו 2.24 אחיות ל-1,000 תושבים. כלומר, סיפוח אי"ש צפוי אף להחריף את המחסור באחיות בישראל והנתון צפוי לעמוד על 4.18 אחיות – מחצית מהממוצע ב-OECD.

כאשר בוחנים את מספר הרופאים ל-1,000 תושבים, דווקא תמונת המצב המתקבלת לפני הסיפוח אופטימית יחסית. בשנת 2016²⁰⁸ ממוצע ה-OECD עמד על 3.28 רופאים ל-1,000 תושבים, בישראל הנתון רק מעט נמוך יותר ומעיד על 3.08. עם זאת, מספר הרופאים באי"ש נמוך ועומד על 4,420 המהווים 1.7 רופאים ל-1,000 תושבים. במידה ויסופחו התושבים הפלסטינים ביו"ש מספר הרופאים המועט באי"ש צפוי לדרדר את ישראל עוד יותר מתחת לממוצע ומספר הרופאים ל-1,000 תושבים צפוי לעמוד על 2.77.

תרשים 8: השוואה בין"ל למספר רופאים ל-1,000 תושבים, לפני ואחרי סיפוח אי"ש, בהתאם לנתוני 2016



לסיכום: סיפוח אי"ש צפוי לדרדר את מערכת הבריאות הישראלית, להגביר את העומס בבתי החולים, ולהעמיק את המחסור בחמור באחיות וברופאים. כתוצאה מכך, צפוי שאיכות השירות של המערכת הציבורית צפוי להתדרדר, זמני ההמתנה לרופאים צפויים להתארך והצפיפות בבתי החולים צפויה לעלות. כמו כן, חרף המחסור בנתונים רשמיים, סביר להניח כי האבזור הרפואי בבתי החולים

208. הן ברש"פ והן בישראל לא התפרסמו נתונים אודות 2017

ביו"ש כמו גם איכות הרופאים פחותה בהשוואה לישראל. כלומר, סביר להניח כי העומס על שימוש בטכנולוגיה מתקדמת השמורה לבתי חולים בישראל צפוי לגדול באופן בלתי פרופורציונלי לגידול בכמות האוכלוסייה.

סיכום ומסקנות

בחלק זה של המחקר הכלכלי הצגנו את מרכיבי העלויות הכלכליות הנגזרות ממהלך של סיפוח מלא של איו"ש, תוך מתן מעמד 'תושב קבע' לפלסטינים ל-2.6 מיליון המתגוררים בשטח המסופח A) (B-1) וכן את עלויות התפתחויות אפשריות:

הממצאים המרכזיים הם:

בתרחיש של סיפוח איו"ש מלא, העלות התקציבית בגין הזכויות המגיעות, עפ"י חוק, לפלסטינים המתגוררים בשטח שיסופח – ולאחר קיזוז ההכנסות הצפויות – תעמוד על כ-50 מיליארד ש"ח בשנה לאחר מיצוי הזכויות ועל כ-14.4 מיליארד ש"ח בשנה ב'תקופת המעבר'.

כמו כן מצאנו כי על הוצאה תקציבית זו יש להוסיף כ-2 מיליארד ש"ח בשנה עבור תוספת לתקציב הביטחון. כלומר, סך התוספת התקציבית אשר תידרש בגין סיפוח איו"ש כולה תעמוד על כ-52 מיליארד ש"ח בשנה.

גובה התוספת הנדרשת מהווה 12.8% מתקציב מדינת ישראל לשנים 2017-2018.

תוספת תקציבית כה גדולה, ניתן לממן באמצעות הגדלת נטל המס ו/או קיצוץ רוחבי במשרדי הממשלה, קיצוץ אשר יפגע בכלל האוכלוסייה ובדגש על השכבות החלשות. את היקף הפגיעה ניתן להדגים בשני אופניים:

- לפי נתוני הלמ"ס, מספר המשפחות בישראל (ספטמבר 2018) עומד על כ-2.02 מיליון משפחות. לפיכך, **היקף הפגיעה בכל משפחה** (קיצוץ שירותים או מס) **יעמוד על כ-25,700 ש"ח בשנה.**
- בישראל מתגוררים 8,628,593 ולפי נתוני הלמ"ס, ממוצע הנפשות למשק בית עומד על 3.32, כלומר היקף הפגיעה השנתית במשק בית קיצוץ שירותים או מס) יעמוד על 20,006 ש"ח בשנה.

הנעלם הגדול ביותר הוא תגובת הפלסטינים והקהילה הבין-לאומית למהלך הסיפוח המלא. במידה ומהלך זה ילווה בגל אלימות מזוינת ו/או בסנקציות בין-לאומית, יש לצפות בהכרח לפגיעה קשה במשק ובכלכלה הישראלית. הערכת היקף הפגיעה הוצגה בפרק ב' של מחקר זה – ולא נחזור עליה בשנית.

בעוד שבפרק ב' (סיפוח שטח C או חלקו) מצאנו שעיקר הפגיעה הכלכלית תהיה עקיפה ומקורה בתגובת הפלסטינים והקהילה הבין-לאומית, הרי שבחינת ההשלכות הכלכליות של סיפוח כלל אי"ש, מצביע על כך שבתרחיש זה – העלות הישירה בגין הענקת מעמד 'תושב קבע' ל-2.6 מיליון פלסטינים, היא אשר תהווה את עיקר הפגיעה הכלכלית – **וזו כאמור, תוטל בהכרח על כתפי אזרחי ישראל** – אם באמצעות הגדלת נטל המס ו/או קיצוץ שירותים ממשלתיים-אזרחיים.

התחום החברתי

תרחיש של סיפוח מלא של אי"ש, במיוחד אם לא ייעשה בהדרגה אלא בבת אחת, יגרום לכך שהתהליכים שתוארו בתרחיש של סיפוח שטח C, הן מצד השלטון והן מצד המתנגדים לקו שלו, יהיו עוד יותר אינטנסיביים. השלטון יצטרך להשתמש באמצעים חריפים יותר כדי לבסס את מדיניותו, ואלה יביאו לתגובת נגד חריפה מצד הקבוצות המתנגדות לו. סיפוח מלא של אי"ש עשוי להביא לתופעות חברתיות מהפכניות ובעלות משמעות עמוקה, שקשה לחזות אותן ואת קצב התפתחותן. כמו כן אפשרית, ברמת היתכנות גבוהה, התפרצות של עימותים פנימיים חדשים והתגבשות של קבוצות פוליטיות נוספות בחברה הישראלית. כך, למשל, לאחר שסוגיית השטחים תבוא לכאורה לידי סיום, עשויה להתעורר במחנה הדתי-לאומני שאלת הר הבית ועתידו, וקרוב לוודאי שהתנועה הקוראת לאפשר ליהודים להתפלל במקום, ולאחר מכן להקים בו את בית המקדש השלישי, תהיה הכוח המניע שלה ²⁰⁹.

בצד השמאלי של המפה צפויה להתגבש תנועה חדשה שתפעל לשילוב מלא של הפלסטינים בחברה הישראלית, כולל מתן זכויות פוליטיות מלאות. עמדה זו צפויה להיות גם עמדתם של רוב הפלסטינים בשטחים שיסופחו ושל ערביי ישראל. אפשר גם שיחל מהלך של הקמת מפלגה יהודית-ערבית, וזו עשויה למשוך יהודים ישראלים רבים יותר מאשר עשתה מק"י בעבר. במקביל, עשוי להיווצר בשמאל פיצול בין הקבוצה שתעלה על נס את הצורך בשילוב מלא של הפלסטינים בישראל ובין הקבוצה שתמשיך לפעול לפתרון של 'שתי מדינות לשני עמים'.

ייתכנו כיווני התפתחות אחרים, שבשלב זה טרם ניתן לחזותם. החברה הישראלית עוצבה מתחילתה על ידי אירועים שאיש לא חזה אותם מראש ולא העריך מה יהיו תוצאותיהם. כאלה היו, למשל, גל העלייה ההמונית מצפון אפריקה בראשית שנות החמישים, שעיצב את השסע האשכנזי-מזרחי, מלחמת ששת הימים, שיצרה את השסע ימין-שמאל, והעלייה מברית המועצות לשעבר שדחתה את היווצרות הרוב הלא יהודי בין הים לירדן.

החלטה על סיפוח חד-צדדי של אי"ש, מבלי שחלק ניכר של אזרחי ישראל יוכל לראות בה פתרון לבעיה הפלסטינית, תביא להחרפת השסע הפוליטי והחברתי במדינה ותעמיק את אי-הלכידות

209. כבר בפברואר 2018, בהלווייתו של נרצח בפיגוע באריאל, אמר שר החקלאות אורי אריאל (מפלגת 'האיחוד הלאומי'): "הגיע זמן הר הבית, הגיע הזמן של הכרה בעם ישראל בקדושת הארץ, בקדושת ההר, בבניין בית מקדשנו" <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.5791234>.

הפנימית. כבר היום רואה אחוז גבוה של האוכלוסייה היהודית בישראל סכנה קיומית בהתפוררות הסולידריות הישראלית לא פחות, ואולי אף יותר, מאשר האיומים הביטחוניים מבחוץ. אם הסיפוח יגרור בעקבותיו גם ניסיונות של השלטון לפגוע באופייה הדמוקרטי של המדינה, מצב זה יחריף: כל עוד השליטה בשטחים נתפסה כזמנית, ישראל יכולה הייתה לראות עצמה, וכך היא גם נתפסה בעולם, כמדינה דמוקרטית, אך כאשר השליטה באיו"ש תהפוך למצב של קבע, לא ניתן יהיה להתכנסות בעלה התאנה של 'זמניות'.

קריסת המדינה

מחקרים משווים בין מדינות דמוקרטיות שתפסו שטחים חדשים ולא הצליחו להטמיע או לחסל את האוכלוסייה הילידה, במיוחד כשלא נוצר קונצנזוס לאומי על אינטגרציה של שטחים אלה עם מדינת האם, מגלים תופעה מעניינת: נטל החזקת השטח עליו יש מחלוקת מביא בשלב מסוים לקריסה של המדינה. אין פירוש הדבר שהיא מפסיקה להתקיים פיזית, אלא שהמשטר והחברה בה משתנים מהותית, כך שהיא הופכת, למעשה, למדינה חדשה בעלת אופי אחר.

דוגמה בולטת להתפתחות כזו היא דרום אפריקה, שמשטר האפרטהייד בה נדחה על ידי האוכלוסייה הילידה, חלק מהאוכלוסייה הלבנה השלטת ורוב העולם, שאף הפעיל סנקציות נגד המשטר הלבן. מצב זה הביא, בסופו של דבר, לקריסת מדינת דרום אפריקה הלבנה, להכרזה על משטר דמוקרטי חדש שבו יש 'קול שווה לכל קול', ובסופו של דבר למיטוט המשטר הלבן ולהקמתה למעשה של מדינה חדשה, שבה שולט הרוב השחור.

דוגמה אחרת היא הרפובליקה הרביעית בצרפת. ההתנגדות הנמשכת של האוכלוסייה הילידית באלג'יריה לסיפוחה לצרפת יצר שסע בחברה הצרפתית עצמה וקרע אותה, עד שהביא לקריסת הרפובליקה הרביעית ולהקמת הרפובליקה החמישית, שבמקום משטר פרלמנטרי הונהג בה משטר נשיאותי. למרות זאת, גם אז לא הסתיים העימות הפנימי שקרע את החברה הצרפתית, והצבא, שהתנגד למדיניות ההיפרדות מאלג'יריה של הנשיא שארל דה גול, אף ניסה כמה פעמים להפיל אותו בהפיכה צבאית.

דוגמאות אלו מראות כי מדינה דמוקרטית עשויה לקרוס כתוצאה מהתמשכות האחיזה בשטח מסופח, וזאת כאשר האוכלוסייה הילידית שיש לה משקל ניכר מבחינה מספרית, וכן חלקים גדולים מתוך אוכלוסיית המטרופולין ודעת הקהל העולמית, אינם מסכימים עם התמשכות מצב הסיפוח.

קריסה אפשרית של מדינת ישראל כתוצאה מסיפוח מלא של איו"ש עשויה להתבטא בכמה צורות. הצורה הראשונה היא כשתקום מדינה דו-לאומית, קרי, כאשר מיליוני פלסטינים יסופחו יהפכו לאזרחי ישראל ויזכו למלוא הזכויות, ובכללן הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת. מצב כזה ייצור בפועל

מדינה שונה מִישראל שהוקמה על ידי האבות המייסדים ב-1948. סביר להניח, במידה רבה של ודאות, שהתפתחות אפשרית כזו תיתקל בהתנגדות עזה מצד רוב הציבור היהודי במדינה.

האפשרות השנייה היא יצירת שני מעמדות אזרחיים – של יהודים ושל ערבים. הדבר ילווה, קרוב לוודאי, בניסיונות ליפות את המצב, ובכלל זה על ידי הטענה שמדובר רק בתקופת מעבר. כן תיתכן אפשרות שמתן זכויות פוליטיות לפלסטינים יותנה בשבועת אמונים שלהם למדינה ואולי גם בהתניות נוספות. יש להניח כי מצב כזה ייתקל בהתנגדות מצד הפלסטינים, מה שיתן לשלטון נימוק נוסף להצדקת האפליה הפוליטית. גם מדינות העולם לא יקבלו נימוקים אלה ויראו בישראל מדינה הנוהגת אפליה כלפי חלק מתושביה בסגנון מדיניות האפרטהייד. המשבר שיווצר יהיה לא רק בין ישראל ובין העולם הנאור, אלא גם בינה ובין יהדות העולם, וכן בתוך החברה הישראלית עצמה. משום כך, הסבירות למימוש אפשרות זו נראית נמוכה יחסית.

האפשרות השלישית היא שהמשבר הפוליטי-ביטחוני שיווצר בעקבות הסיפוח יביא לגל חדש של אלימות, בה ייטלו חלק לא רק הפלסטינים, אלא גם תומכיהם בעולם הערבי והמוסלמי. בסערת הקרבות עשוי להתפתח מצב שבו מאות אלפי פלסטינים יגורשו מאיו"ש, ואולי אף מִישראל עצמה. ישראל תואשם אז בטיהור אתני, תוגדר כמדינה מצורעת, והיחס אליה יהיה בהתאם לכך.

גם אם העולם לא יצליח לכפות על ישראל לשנות את מדיניותה, החברה הישראלית שלאחר הסיפוח תהיה שונה מחברת המופת עליה חלמו מכונני התנועה הציונית ורחוקה מהערכים הנעלים של צדק, שוויון וחופש, להם הטיפו האבות המייסדים, ולהם ניתן ביטוי במגילת העצמאות. המדינה שתתהווה אז תגרום לאנטגוניזם, לבוז ולהתנגדות בעולם כולו ובקרב יהודים רבים, למעט המיעוט הלאומני-דתי. זאת ועוד, יש להניח שלא מעטים מבניה ובנותיה של מדינת ישראל, כולל טובי המוחות שלה, יחליטו לעזוב אותה. כל אלה מעוררים את השאלה הבסיסית האם מחירו הצפוי של סיפוח איו"ש ראוי וכדאי.

ערביי ישראל

המערכת הפוליטית של ערביי ישראל

מטבע הדברים, המערכת הפוליטית הערבית היא הראשונה המגיבה לסוגיות פוליטיות ומדיניות הנוגעות לנושא הפלסטיני. זוהי מערכת שאנשיה נמצאים בקשרים ישירים עם הנהגת הרש"פ, וסביר להניח שהיא גם תמהר להגיב במצב של סיפוח איו"ש. התגובה של המערכת הפוליטית של ערביי ישראל לסיפוח תבוא לידי ביטוי בכנסת ובתקשורת ותשפיע על הרחוב הערבי, בעיקר על צעירים וסטודנטים. יש להניח שהיא גם תפנה לגורמים בין-לאומיים, לממשלות ולגורמים חוץ-ממשלתיים כדי לעוררם לפעולה. הפוליטיקאים הערבים בישראל ייטיבו לנצל את האירועים שיתפתחו בשטחים, ובעיקר בירושלים, בעקבות סיפוח איו"ש ולהשתמש בהם לצרכיהם.

פעילות התנועה האסלאמית

התנועה האסלאמית בישראל, שיש לה קשרים עם חמאס, וכאמור גם קשרים ענפים עם טורקיה, השכיחה להעמיד את סוגיית אל-אקצא במרכז הווייתה ('אל-אקצא בסכנה')²¹⁰ ובכך לפרוט על הנימים הכי רגישים של ערביי ישראל. במצב של סיפוח איו"ש, התנועה האסלאמית תתפוס מקום מרכזי בפעילות שתתפתח, ויש להניח שתסית ותלהיט הן את המערכת הפוליטית הערבית והן את הרחוב הערבי. מצב כזה עשוי לדחוף צעירים ערבים לפעולות טרור, בכלל זה מתוך דחף דתי. קשרי התנועה האסלאמית עם טורקיה עשויים להביא במקרה של סיפוח להגברת מעורבותה של אנקרה בנעשה באזורנו, תוך 'רכיבה' על הגל הדתי.

הרחוב הערבי

בכלל, הציבור הערבי במדינת ישראל שואף לחיות את חייו הרגילים מבלי שיווצר דיסוננס בין היותו ישראלי באזרחותו, בעשייתו היומיומית ובשאיפות האישיות של כל אחד ממרכיביו, ובין היותו ערבי-פלסטיני בלאומיותו, מוסלמי (בדרך כלל) או נוצרי בדתו. הלחצים מכיוון המערכת הפוליטית הערבית-ישראלית בעקבות סיפוח איו"ש, ובכלל זה בנושא ירושלים והמקומות הקדושים, יערערו את האיזונים המתקיימים בקרב ערביי ישראל ועלולים להעמידם בפני דילמה מהותית קשה. מצב זה עלול להחמיר לאור ריבוי נפגעים בשטחים שיסופחו והאווירה האזורית והבין-לאומית שתיווצר בעקבות זאת. זהו מצב שערביי ישראל והמדינה גם יחד התאמצו להימנע ממנו לאורך כל השנים. מצב זה עלול להגביר את חוסר השקט והתסיסה בחברה הערבית בישראל, וכאמור אף להביא צעירים ערבים למעורבות בפיגועים.

יחסי יהודים-ערבים בישראל

כל הגורמים שהוזכרו לעיל ישפיעו בהכרח על היחסים בין היהודים והערבים במדינת ישראל, כפי שיקרה בעבר בעת ולאחר אירועים קשים. לפגיעה ברקמת היחסים העדינה ממילא יהיו, כפי שמראה הניסיון ארוך השנים, גם השלכות כלכליות: יהודים יימנעו מכניסה ליישובים ערביים, מקניות מערבים ומעשיית עסקים איתם, ותיווצר אווירה של הדרה. מצב כזה יקשה על הערבים להשתלב במערכותיה האזרחיות של המדינה ויהווה הצלחה לזרמים הקיצוניים בחברות הערבית והיהודית.

השפעת הגורמים המאזנים

ניסיון העבר מראה שקיימים בין ערביי ישראל גורמים המאזנים את מחויבותם ללאומיות הפלסטינית, ובכללם גורמים הקשורים באזרחותם הישראלית, כמו אינטרסים אישיים, כלכליים, עיסקיים ותעסוקתיים. לגורמים אלה יש תפקיד והשפעה על התנהגותם והתנהלותם של אותם ערבים ישראלים ובדרך כלל הכתיבו להם חזרה מהירה יחסית אל חיי השגרה והיומיום האזרחיים. ואכן, רוב המגזר הערבי בישראל רואה, בכלל, חשיבות רבה בקיום שגרת קשרים ויחסים עם הסביבה היהודית. יש לציין בהקשר זה כי כאשר יהודים רבים הדירו את רגליהם מכניסה ליישובים ערביים

210. יאיר אטינגר "השייח ראד סלאח: מסגד אל-אקצא בסכנה" הארץ 17.08.2011 <https://www.haaretz.co.il/misc/1.819214>

בעקבות אירועי אוקטובר 2000, המגזר הערבי השקיע מאמץ רב להחזירם. מאמץ זה בלט במיוחד במקומות שבהם התרחשו האירועים הקשים יותר – אום אל-פחם, עראבה וסכנין.

אירועים קשים בירושלים ובמקומות הקדושים ונפגעים רבים בשטחים בעקבות סיפוח איו"ש עלולים להאפיל על הגורמים המאזנים ולעכב את החזרה לשגרה. יתר על כן, במצבים מסויימים תחלש ההשפעה של הגורמים המאזנים, או שהם יהפכו לבלתי רלוונטיים, למשל:

- מהרגע שיסופחו השטחים, יוחל עליהם החוק הישראלי ואזרחי ישראל הערבים-פלסטינים 'יאוחדו' עם התושבים הפלסטינים במזרח ירושלים ועם הפלסטינים באיו"ש, המערכת הבין-לאומית עשויה להתייחס אליהם כמקשה אחת. במצב כזה תחדל ההבחנה שנעשתה, בדרך כלל, לאורך כל תולדותיה של מדינת ישראל, בין ערביי ישראל ובין שאר הפלסטינים.
- **מחיקת 'הקו הירוק'** – החיבור הפיזי של ערביי ישראל עם הפלסטינים באיו"ש בעקבות הסיפוח יהפוך גם לחיבור של זהויות ויחליש את הגורמים המאזנים הקיימים בקרב הערבים הישראלים. מצב כזה עשוי להתפתח במיוחד על רקע אווירה מדינית טעונה וריבוי אירועים באיו"ש ובירושלים שילוו בנפגעים.

החלת החוק הישראלי על איו"ש תביא, קרוב לוודאי, את המערכת הפוליטית של ערביי ישראל לעודד את הפלסטינים שם ובמזרח ירושלים להיאבק על קבלת אזרחות ישראלית ולדרוש את כל הזכויות הנובעות ממנה. מהלך כזה ייתמך על ידי חלקים גדולים של הציבור והרחוב הערבי בישראל, שייראו בכך הזדמנות היסטורית וחד-פעמית להתגבר על חוסר השיוויון ולתקן את השלכותיה של מלחמת 1948, בעיניהם 'הנכבה'.

עיכוב מתמשך ושיטתי בהענקת אזרחות לפלסטינים באיו"ש, או לחילופין החלטה מודעת לא להעניק להם זכויות פוליטיות, ייצרו מצב בו קרוב ל-40% מתושבי המדינה יהיו 'אזרחים סוג ב'. בתגובה לכך צפוי שתושבי איו"ש, כמו גם תושבי מזרח ירושלים, יבטאו את מחאתם בהפגנות ובהפרות סדר, כולל אלימות. ההפרדה לשני סוגי אזרחים תהפוך את סוגיית זכויות האדם בישראל לנושא מרכזי ומיידי, שיגרור דיון וויכוח גם מצד רבים מהאינטלקטואלים הערבים. משקלם הסגולי של אלה בהתפתחות כזאת עשוי להיות משמעותי ביותר, והשפעתם על הרחוב הערבי, בעיקר על צעירים וסטודנטים, תהיה, קרוב לוודאי, רבה. הדיון בציבור הערבי עשוי לצרף אליו גורמים מקרב החברה היהודית, בראש ובראשונה אינטלקטואלים ואנשי אקדמיה. מרכזו של הוויכוח והשיח הציבורי יהיה אז מה שיוצג כהתפתחות של מדינת אפרטהייד.

לסיכום, גם במצב של סיפוח איו"ש, ערביי ישראל, ובעיקר הרחוב הערבי, ימשיכו, ככלל, לנוע בין המגמה הלאומית-פלסטינית ובין המגמה האזרחית-ישראלית. גם הגורמים המאזנים ימשיכו ככלל להשפיע על תפקודם של ערביי ישראל. אולם, ככל שהוויכוח סביב הסיפוח יתמשך ויהיה מלווה

באירועים קשים באיו"ש, ברצועת עזה ובירושלים, הוא עלול לגרור לתוכו חוגים וקבוצות מבין ערביי ישראל, חלקם מתוך סולידריות עם הפלסטינים בשטחים וחלקם בתגובה לאירועים הקשים, כפי שאירע במצבים דומים בעבר.

סיפוח איו"ש – סיכום ביניים

מהניתוח שהובא בפרק זה עולה כי סיפוח איו"ש כולו אמור להיות האפשרות האחרונה בסדר העדיפויות של מדינת ישראל, ואין זה סביר כי היא תיזום מהלך מקיף כזה במציאות הנוכחית. יחד עם זאת, אין זה מן הנמנע כי מהלכי סיפוח חלקיים ייצרו 'כדור שלג מתגלגל' ותנאים חדשים שיאלצו את ישראל לנקוט צעד של סיפוח כולל, גם אם הוא לא יהיה לרצונה.

תנאים אפשריים כאלה הם קריסת הרש"פ, הקצנה בעמדות הפלסטינים, לחצים גוברים של הקהילה הבין-לאומית וחוסר רצון של מדינת ישראל לממש את מלוא זכויותיהם של התושבים הפלסטינים שיסופח אליה. סיפוח מלא של איו"ש עשוי להתרחש גם כתוצאה ממהלכים של קבוצות לחץ בממשלת ישראל שיונעו על ידי גורמים ותפיסות משיחיים ו/או פופוליסטיים. אין להוציא מכלל אפשרות כי תגובות חריפות למהלכי סיפוח חלקיים (של שטח C) והידרדרות המצב בשטח עשויות להביא את ממשלת ישראל לבחור בחלופה הפוכה של מהלכי היפרדות חד-צדדיים משמעותיים, ואף להחזירה לשולחן המשא ומתן בתנאים שיהיו קרובים יותר לאלה של הפלסטינים והקהילה הבין-לאומית וטובים פחות מאלה שביכולתה להשיג כיום. מחקר זה אינו מרחיב את העיסוק באפשרות כזאת.

ביטול הסכמי אוסלו, קריסת הרש"פ והסלמה דרמטית באלימות לא יאפשרו לישראל להסתפק בפעילות ביטחונית לאכיפת חוק וסדר ולמלחמה בטרור; היא תידרש אז לקבל אחריות לכל המתרחש באיו"ש, לרבות כלל השירותים הציבוריים, במיוחד אם תסרב, כצפוי, למעורבות בין-לאומית נרחבת, כולל פריסת כוחות חמושים, בשטחי איו"ש.

סיפוח של שטח C הוא ביטולו למעשה של פתרון שתי המדינות, הגם שהוא יאפשר באופן תיאורטי פתרון בדרך של אוטונומיה (שאינו מקובל על הפלסטינים והקהילה הבין-לאומית). לעומת זאת, סיפוח כל איו"ש יהווה ביטול מלא של כל פתרונות ההיפרדות למיניהם, מה שיותיר על הפרק רק את פתרון המדינה האחת. נראה, עם זאת, כי בשלב הראשון שלאחר החלטה על סיפוח איו"ש אין לצפות למהלכים ספציפיים למימושה המלא, גם לא בקצב האיטי שאפיין את החלת החוק הישראלי על מזרח ירושלים. סביר יותר להניח כי תחילה יוחל בשטח ממשל צבאי (למרות ביקורת בין-לאומית), בדומה לזה שהוחל על ערביי ישראל ברצועת הספר עד שנת 1966, ובהמשך ייושם מודל של שני סוגי תושבים (שמאפייניו יהיו דומים לזה של משטר האפרטהייד בדרום אפריקה). בשלב מאוחר יותר צפוי להתממש המודל של מזרח ירושלים. כל זאת, בכפוף לאכיפת ביטחון, חוק וסדר על ידי ישראל מצד אחד, ולעמדת הפלסטינים והזירה הבין-לאומית מצד שני.

- מהלך של סיפוח איו"ש יהיה משולב בהשגת צה"ל והיישובים היהודיים בכל רחבי השטח, כולל בקעת הירדן. מצב זה יפגע באופן חמור ביותר ביעדיה ובמאפייניה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית וידחק אותה לעמדת 'המצורעת העולמית'. כתוצאה מכך ייפגעו קשות ביטחונה וכלכלתה:
- מערכת היחסים של ישראל עם העולם הערבי, לרבות מצרים וירדן, עלולה להיכנס לקיפאון מלא. כתוצאה מכך תתאפשר התחזקות של איראן, טורקיה והתנועות האסלאמיות, מה שעלול לעורר גלי טרור אסלאמיים נגד ישראל.
 - מערכת היחסים עם הקהילה הבין-לאומית צפויה להידרדר ולהתבטא, בין השאר, בהחלטות של מועצת הביטחון שיכללו הטלת סנקציות על ישראל. אלו עשויות להתקבל לאחר שממשלים אמריקאיים (למעט ממשל טראמפ) יימנעו מהטלת וטו.
 - הפלסטינים צפויים לכוון הנהגה משותפת של כל התנועות הפלסטיניות (פת"ח, חמאס ואחרות), והעימותים איתם צפויים לגלוש לעימות כולל באיו"ש, ברצועת עזה ובירושלים, וייתכן גם עם ערביי ישראל. קשה להניח כי תקום הנהגה פלסטינית שיהיה בכוחה להוביל אסטרטגיה של מאבק לשוויון אזרחי בדרך של מחאה לא אלימה וללא התנגדות מזוינת.
 - הסירוב הצפוי של האוכלוסייה הפלסטינית לשותף פעולה עם הסיפוח יאלץ את ישראל לבנות את כל מערכות השלטון של אוכלוסייה זאת מחדש ולדאוג להפעלתן בשטח שיסופח.
 - הנטל התקציבי בגין הענקת מעמד 'תושב קבע' ל-2.6 מיליון פלסטינים יעמוד על כ-50 מיליארד ש"ח בשנה ובנוסף כ-2 מיליארד ש"ח תוספת לתקציב הביטחון. מדובר על תוספת תקציבית בשיעור של 12% ביחס לתקציב המדינה (2016). נטל תקציבי זה יוביל בהכרח לקיצוץ ההוצאה הציבורית בהיקף משמעותי לכל משק בית ישראלי, או לחילופין לעליית מיסים לכל בית אב.
 - השסע בחברה בישראל יחריף ויעמיק ועלול להביא לקריסתו של המבנה המדינתי הנוכחי ולהולדתה של מדינה שונה: דו-לאומית, בעלת מאפייני אפרטהייד או מוכת מלחמת אזרחים²¹¹. ניתן לקבוע בוודאות גבוהה כי מדינת ישראל לא תוכל לקיים מצב כזה לאורך זמן ותיאלץ לחזור ולהכריע בין פתרון של הפרדות פיזית או מדינית מוסכמת בתנאים גרועים מאלה שיכלה להשיג קודם לכן, ובין 'מדינת כל אזרחיה' שתהיה מוסכמת על הפלסטינים באיו"ש וברצועת עזה גם יחד.

211. שאול אריאלי, "החלופה השלישית – מלחמת אזרחים", הארץ, 23 במאי 2016.

סיכום

מאז בחירתו של דונלד טראמפ לנשיאות ארה"ב, רעיונות, תוכניות והצעות חוק לסיפוח שטחים באיו"ש - בין אם בכינון ה'מכובס' כהחלת הריבונות או החוק הישראלי ובין אם לאו - שהועלו על ידי חברי כנסת ושרים ואף זכו לתמיכה פומבית של ראש הממשלה נתניהו, קיבלו תאוצה חסרת תקדים. תומכיהן ביקשו לצעוד צעד נוסף במדיניות ממשלת ישראל השוללת במוצהר ובמעש את פתרון שתי המדינות, אך עד כה נמנעה ממהלכים מסוג זה. יוזמי החוקים והתוכניות מבקשים לנצל את מה שנתפש בעיניהם כשעת כושר מדינית - תמיכתו חסרת התקדים של ממשל טראמפ, העדר קונצנזוס בקרב האיחוד האירופי ומיקוד תשומת ליבו בנושאים אחרים, חולשת האו"ם, הפילוג בעולם הערבי ועוד - בכדי להסיר את היתכנות פתרון שתי המדינות מעל סדר היום ולקדם ריבונות ישראלית בחלקים נרחבים של איו"ש.

יוזמות אלו, באם יזכו לאישור ראש הממשלה, שעד לא מכבר בלם אותן, ויעברו בהצבעה בכנסת, יהיו שינוי מהותי במדיניות ממשלות ישראל. בהעדר מדיניות מוצהרת באשר לעתיד השטחים, זה מכבר מתבצע בפועל '**סיפוח זוחל**', שבא לידי ביטוי בהרחבת היישובים היהודיים באיו"ש (ע"פ החוק הישראלי ואף בניגוד לו), בבנייה בשכונות היהודיות במזרח ירושלים, בפיתוח תשתיות (סלילת כבישים וכד'), בהגבלת הפיתוח הפלסטיני בשטחי C ובהריסת בתים בלתי מורשים בהם, ובהעמקת ההבחנה בין מעמד התושבים היהודים לפלסטינים באמצעות סדרת מהלכים חקיקתיים. בכל אלה, ממשלת ישראל גם לא מקיימת הבחנה בין אזורים לגביהם מוסכם על מרבית הציבור הישראלי, הפלסטינים והקהילה הבינלאומית שיהוו חלק ממדינת ישראל לעת הסדר - 'גושי התיישבות' והיישובים היהודיים הצמודים ל'קו הירוק' - לבין היישובים היהודיים המבודדים בגב ההר ובבקעת הירדן.

הצעות החוק החדשות, במידה ותחוקקנה, יהוו קפיצת מדרגה מהותית של מעבר מ'סיפוח זוחל' ל'סיפוח דה יורה'. **החלטת כנסת ישראל על החלת החוק הישראלי על אזורים באיו"ש - מצומצמים או נרחבים ככל שיהיו - לא תוכל להתפרש אלא כנטישת מתווה ההסדר ואימוץ מדיניות של הכרעה חד-צדדית באשר לעתיד השטח ותושביו. כפי שהומחש בהרחבה בדפים אלה, החלטה זאת תניע תגובות שרשרת (אשר תוארו לעיל כ'אפקט הדומינו', ר' תרשים 1 עמ' 14) אשר צפויות להניב השלכות הרסניות לביטחון ישראל, רווחת אזרחיה, ואופייה של המדינה.**

בסמכותה של ממשלת ישראל להחליט כי היא מבקשת לקדם מהלכי סיפוח כחלק ממימוש עמדתה האידיאולוגית. עם זאת, מצופה שהחלטה כה דרמטית, שלה השלכות מרחיקות לכת על ביטחון ישראל, כלכלתה, מעמדה האזורי והבין לאומי, מאפייניה החברתיים, ערכיים ודמוגרפיים, תתקבל כחלק ממדיניות כוללת, לאחר עבודת מטה בין משרדית מקיפה, בתום דיונים מעמיקים בממצאיה הן בממשלה והן בציבור, ותובא להכרעת העם.

במסגרת הליך מסודר זה, תבהיר הממשלה כיצד שינוי הכיוון ההיסטורי יקדם מצב קבע הראוי מבחינתה, תגדיר את אופייה של המדינה במצב החדש – האם דמוקרטית עם רוב יהודי מוצק או שמא אחרת; ותפרט כיצד ההחלטה תשפר את מעמדה האסטרטגי של המדינה ותקדם את מרכיבי ביטחונה הלאומי בהיבט הרחב של המונח.

ממשלה אשר תבצע מהלך מרחיק לכת כזה באמצעות חקיקה חפזה הנובעת מהסכמים קואליציוניים או צרכי שעה פוליטיים ואחרים, תחטא לאמון שניתן בה ע"י הציבור ולאחריות הלאומית שבשורש כהונתה וסמכויותיה.

המשותף להצעות חוקי הסיפוח הללו הוא מחד גיסא, העדר נתונים, העדר עבודת מטה באשר למשמעויות, ושימוש במטבעות לשון מערפלות כוונות, ומאידך גיסא ביסוסן על טיעונים אידיאולוגיים ושיח זכויות היסטוריות ואמוניות, לצד דרישה להשוואת זכויותיהם של האזרחים הישראליים המתגוררים באיו"ש ומוצגים כ'אזרחים סוג ב', תוך התעלמות מכללי המשפט הבינלאומי החל על שטחים אלה ואוסר זאת. כפי שהבהרנו (ונחזור ונבהיר בסיכום זה) לא אחת, מתלווים לדברים טיעונים ביטחוניים מופרכים, אשר אינם עומדים במבחן מקצועי.

ביטול ההיתכנות של פתרון 'שתי מדינות לשני העמים' באמצעות מהלכי סיפוח – מוגבלים
ככל שיהיו – הוא מטרתם של מספר שרים בממשלה ומיעוט חברים בכנסת ישראל, אך אלה מהווים רוב בקואליציה. פוליטיקאים אלה אינם רואים סתירה בין טענתם כי במניעת הקמת מדינה פלסטינית לצד ישראל הם יסירו איום קיומי על מדינת ישראל, לבין ההיתכנות שהסיפוח המוצע על ידם יסתיים בשליטה ישראלית על מיליוני הפלסטינים, ללא אסטרטגיית יציאה. חלקם 'מיישבים' סתירה זאת ע"י בריחה מהתמודדות עם הנתונים ומניתוח התהליכים הצפויים. חלקם קיצוניים יותר בגישתם ואינם רואים בהתממשות 'אפקט הדומינו' משום איום, אלא שלב במימוש אמונה דתית-משיחית ובליבה מימוש זכותנו ל'ארץ ישראל השלמה'.

לפיכך, שתי אסכולות תומכי הסיפוח מקפידות להימנע – ולמנוע מהמערכות הממלכתיות – מלקיים בדיקה יסודית של משמעויות חקיקת סיפוח, ומסתפקות בהמעטה באיומים הפוטנציאליים על ישראל כתוצאה ממנה.

למרות שמחקר זה מקבל כאמינים את הנתונים המשמשים את הלמ"ס הישראלי ואת מתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש), איננו מבקשים להתעלם מהוויכוח באשר למספר המדויק של הפלסטינים באיו"ש. יהיה הנתון המדויק אשר יהיה, אין חולקין על כך שמדובר במספרים גדולים אשר סיפוחם כתושבים או אזרחים בגבולות מדינת ישראל יערער את המאזן הדמוגרפי ויטלטל את המרקם החברתי-כלכלי. יתר על כן, כפי שהומחש לעיל, קטנה מאוד ההסתברות שחקיקת סיפוח, ובעקבותיה הצעדים שמנינו אשר יחייבו השתלטות מחודשת של צה"ל על כל מרחבי איו"ש, לא יערערו את היציבות השברירית ברצועת עזה באופן אשר יאלץ את צה"ל להשתלט גם על הרצועה, על כשני מיליון תושביה.

אם כך, פתרון שתי המדינות וההפרדות המדינית והפיזית מהפלסטינים באיו"ש ובעזה, שעמדו בבסיס הגוונים השונים של תפישתם המדינית-ביטחונית של ראשי ממשלת ישראל האחרונים (יצחק רבין, שמעון פרס, אהוד ברק, אריאל שרון ואהוד אולמרט), אמורה להיזנח באחת, לטובת חוקי סיפוח של חלקים מאיו"ש, תוך נכונות להתמודד עם האפשרות שיסתיימו בסיפוח האזור כולו על מיליוני תושביו, ומבלי לבחון אפשרות זאת ומשמעויותיה.

בהתייחס להצעות חקיקת הסיפוח שהוגשו עד כה, המחקר אכן עוסק בשני תרחישים עיקריים: סיפוח שטחי C או חלקים מהם, וסיפוח איו"ש כולו. עם זאת, המחקר ממחיש מדוע בהתנעת תהליכי תגובה ('אפקט הדומינו' הנ"ל) ובסיומם, לא מן הנמנע כי שתי החלופות אחת הן. קשה להעריך מהו היקף הסיפוח אשר יגרום ל'כדור השלג' להתגלגל ולחצות את 'קו פרשת המים', ויש בקרב חסידי הסיפוח כאלה המבקשים לקדם את יעדם במהלכי ביניים, בתקווה שימתנו את התגובות וכך יאפשרו להתמיד בתהליך עד הגשמת המשימה, בין אם היא 'מוגבלת' למניעת חלוקת השטח, ובין אם גורפת, להבטחת סיפוח כולו.

מהלכי ביניים אלה כוללים אפשרות של סיפוח ראשוני מצומצם, בדמות 'גוש התיישבות' אחד או שניים; הקפדה שהשטח שיסופח יהיה בקונצנזוס ובמסגרת שטחים שהוצעו על ידי הפלסטינים לחילופי שטחים; בחירת שטח לסיפוח שיהיה קרוב ל'קו הירוק' וממערב ל'גדר הביטחון' ושבמסגרתו לא יסופחו ישובים או תושבים פלסטיניים; שהשטח המסופח לא יהיה בעל זיקה דתית איסלאמית, בעיקר בירושלים, ולבסוף, יש גם יחיד סגולה המקפידים על כך שהסיפוח לא יפגע במרקם החיים הפלסטיני באופן מהותי וללא חלופות.

המחקר, אשר בחן מהלכי 'מיתון תגובה' אלה, מזהה את הדינמיקה הפוליטית אשר תמנע הפעלת בלמים בטרם כדור השלג של תוצאות הרסניות יגיע למיצויו. גם אם ראשיתו של הסיפוח הינה 'סיפוח חלקי', לפי ממצאינו, סופו הבלתי נמנע (!) הוא סיפוח מלא. במציאות הישראלית, ככל שהתגובות – המקומיות, האזוריות והבינלאומיות – למהלך סיפוח ראשוני 'מתון' בהיקפו אכן יהיו מאופקות, כך ימצאו בכך חסידי הסיפוח ראייה לצדקת גישתם, יתבעו מהלכי סיפוח נוספים, ויאיצו את תהליך חקיקת הסיפוח. לפיכך, עצם העובדה שמהלך כה חריג 'עבר בשלום' תלבה את רוח הקרב בקרב חסידי הסיפוח, תשמוט את השטיח מתחת טענות מתנגדיהם, ותניב מהלכי חקיקה נוספים.

כדרכם של תהליכים פוליטיים, ניתן לזהות מגמה וכיוון, אך לא בהכרח את קיצבם או את הרגע בו יניבו את נקודת השבר. לפיכך, מחקר זה אינו מתיימר להגדיר כמה חוקי סיפוח או איזו תחולה גיאוגרפית 'עברו בשלום' עד שיניבו את אותה נקודת שבר ממנה יתגלגל התהליך ההרסני ללא שליטה. עם זאת, המחקר ממפה את התהליך, ממחיש מדוע יהיה בלתי הפיך, ומפרט את השלכותיו ההרסניות לאינטרסים הלאומיים של ישראל בהיבטים נרחבים של הביטחון, הכלכלה, החברה ועוד.

למיטב הבנתנו, 'קו פרשת המים' של התהליך יהיה עם הפסקת שיתוף הפעולה (שת"פ) הביטחוני

עם הרשות הפלסטינית (רש"פ), בין אם ההפסקה תבוא כהנחיית מנהיגות ובין אם – כפי שסביר יותר – כתוצאה ללחץ הרחוב הפלסטיני אשר זה מכבר עויין את השת"פ הביטחוני כמשרת "את הכיבוש הישראלי ולא עוד את השאיפה הלאומית לעצמאות" ומפעיל לחץ על אנשי מנגנוני הביטחון לנטוש את משמרתם. פרישה ישראלית מהליך ההסדר באמצעות הצבעת כנסת על סיפוח חד-צדדי תביא לנשירת עלה התאנה האחרון המאפשר לאנשי המנגנונים להצדיק שת"פ זה בפני משפחותיהם, חבריהם והציבור.

בעקבות הפסקתו יאלצו צה"ל והשב"כ להשתלט על שטחי A ו-B רוויי האוכלוסייה הפלסטינית, וזאת כדי למנוע מגורמי פשע וטרור חמושים, ובראשם החמאס, מלנצל את הריק הביטחוני ליצירת מרחבי שליטה באוכלוסייה ופעולה כנגד ישראל וישראלים. זיהוי מוקדם של הסכנה יניב פריסת כוחותינו למניעתה. זיהוי מאוחר יחייב השתלטות בכוח לבלימתה.

התפתחויות אלה צפוי שיביאו להפסקת פעילות הרש"פ בין אם כתוצאה למרי הציבור הפלסטיני כנגד כישלונה המתמשך במימוש היעדים הלאומיים והסתאבותה, ובין אם בהחלטה מגבוה. **קריסת הרש"פ, פירוקה, או יציאתה בגלות יחייבו את ישראל לחזור ולשאת באחריות לשטחי A ו-B ולתושביהם הפלסטיניים.**

התפוררות התשתית המדינתית של הרש"פ תביא לאובדן המעמד האזרחי של הפלסטינים באיו"ש ובעזה ותכניס למשוואת הסכסוך את הגדרת מעמדם של תושביהן. באין יישות מדינתית שתישא באחריות על אוכלוסייה זו, **תישאר ישראל עם 'תפוח אדמה לוהט', לא רק בהקשר לתושבי איו"ש אלא גם ביחס לשני מיליון תושבי עזה.**

המעבר לשלב הבא – סיפוח כלל איו"ש – ינבע, או יואץ כתוצאה לאנרכיה שלטונית; שינוי מהותי בעמדה הפלסטינית אשר תיוצג על ידי הנהגה חלופית (אם תקום), ממשלה גולה (אם זאת תהיה הבחירה) או מגמות נרחבות בציבור הפלסטיני, שיתמקד בויתור על פתרון שתי המדינות ודרישה לשוויון זכויות מלא במדינה אחת. גיבוי ותמיכה ערבית ובינלאומית נרחבת בעמדה הפלסטינית החדשה, שילווה בצעדים אופרטיביים ויגובה בלחץ מצד גורמים פוליטיים חסידי סיפוח בישראל יכול לאלץ את ישראל לנקוט בצעד היסטורי הרה גורל זה.

חשובה ביותר התובנה שמהלכי הסיפוח, כמו גם הרחבת מערך הישובים היהודיים באיו"ש, נועדו לשרת את המטרה של מניעת הקמת מדינה פלסטינית עצמאית בגדמ"ע ובעזה שבירתה במזרח ירושלים. יש להניח שהקהילה הבינלאומית תמשיך להתייחס לגדמ"ע כשטח כבוש שעליו חלות כל האמנות הבינלאומיות הרלוונטיות (האג, ד'נבה הרביעית).

נראה כי מניעת יישום רעיון שתי המדינות אפשרית רק על ידי הקמת מדינה אחת מוסכמת. מחקר זה לא בחן חלופה זאת, אך בתנאים הדמוגרפיים והכלכליים שיאפיינו אותה היא סותרת לחלוטין את החזון הציוני ואת האינטרסים של מדינת ישראל.

מחקר זה מנתח את הסיכונים והמחירים האפשריים הכרוכים בקידום צעדי סיפוח אלה.

בהיבט הביטחוני, בתרחיש של סיפוח שטחי C או חלקים נרחבים מהם, צה"ל ייאלץ לתגבר את כוחותיו באיו"ש בסד"כ משמעותי עד כדי הכפלתו; לפצות על ביטול השת"פ הביטחוני עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים, לרבות בתחום המודיעין; להשתלט על רצועת עזה (בהנחה הסבירה שזו לא תיוותר רגועה על רקע ההתרחשויות באיו"ש); אימוני צה"ל ייפגעו בהיקף נרחב וכך מוכנות להתמודד עם איומים מאיראן, סוריה, לבנון ומגזרות אחרות. בעקבות עלייה צפויה באלימות והסלמה בשטח, צה"ל יידרש לפעילות מוגברת ולחציצה פיזית בין האוכלוסיות הפלסטינית והישראלית בדפוסים של כבישים נפרדים, מחסומים ואמצעים נוספים בדומה להיערכותו באינתיפאדה השנייה.

החלטה להפריד פיזית את השטח המסופח משאר איו"ש תחייב להעתיק את המכשול לגבול החדש סביב כל היישובים והכפרים הפלסטיניים. גבול זה יהיה באורך כ-1800 ק"מ והקמתו תעלה כ-28 מיליארד ש. ניהולו יחייב הקמת ואיוש מאות מעברים בין מובלעות שטחי A ו-B המוקפות בשטחי C (אשר עם הסיפוח יהוו חלק בלתי נפרד ממדינת ישראל). הסדרים שגרתיים ותפקודיים אלה ירתקו היקפים ניכרים של כח אדם ויצריכו עלויות תקציביות עצומות.

בהנחה שכל אלה ירתיעו את ישראל מלבנות את גדר הגבול החדש, תהיינה לכך השלכות חמורות על היכולת למנוע בניסה חופשית של פלסטינים לישראל ועימה החמרת בעיות הביטחון בתחומי היישובים הישראליים שיסופחו ובמרחבי ישראל כולה.

גם במישור האזורי, חקיקת סיפוח תגרום נזק לא רק למעמדה של ישראל אלא גם לביטחונה. ישראל צפויה לחזות בנסיגה דרמטית מצעדי השת"פ הביטחוני והנורמליזציה עם מדינות המפרץ. הליגה הערבית ככלל, וערב הסעודית בפרט, יראו במהלך משום דחייה סופית של יוזמת השלום הערבית.

היכולת של ישראל ליצור או להשתלב במערך בריתות אזורי תפחת ואף נהיה עדים ללחץ ציבורי להחזרת שגרירי מצרים וירדן, לסילוק שגרירינו ואף להשעיית – אם לא ביטול – הסכמי השלום. ניסיון מנהיגי מדינות ערב אלה – השכנות והמפרציות – לשמר את השת"פ הביטחוני יאותגר ע"י החשש מתגובת דעת הקהל של כל אחת מהן – שתלויה על ידי איראן, טורקיה ומדינות ערביות מסוימות – לכל הדלפה של עצם קיומו. ישראל עלולה לפיכך לאבד מספר נכסים ביטחוניים בעלי חשיבות אסטרטגית, ובהם השת"פ עם מצרים אל מול גורמים עוינים בסיני, העומק האסטרטגי שמעניק השת"פ עם ירדן כנגד איומים ממזרח ומצפון, והסיכוי למערך אזורי בהשתתפותנו לבלימת חתרנות איראנית.

העלות הכוללת של סיפוח איו"ש והענקת מעמד 'תושב קבע' לאוכלוסייה של 2.6 מיליון פלסטינים, צפויה לעמוד על **52 מיליארד ש"ש בשנה** (לאחר קיצוז הכנסות צפויות). מדובר בכ-**12.8% מתקציב המדינה** (לשנים 2017-2018). עלות זו נאלץ לממן באמצעות הגדלת נטל המס, קיצוץ רוחבי בתקציב המדינה או שניהם. משמעות קיצוץ בהיקף 12.8% היא **שהיקף הפגיעה בכל משפחה בישראל יעמוד על כ-25,700 ש"ש בשנה**.

כיום, שיעור ההוצאה הציבורית מהתקציב מסתכם ב-39.7% בלבד. כתוצאה מסיפוח שטחי איו"ש שיעור ההוצאה הציבורית לאזרח צפויה לרדת ל-34.7%, מה שיעמיד את מדינת ישראל כמעט בתחתית רשימת מדינות ה-OECD. בעוד התמ"ג לנפש העומד כיום על למעלה מ-32 אלף דולר, צפוי לרדת ל-\$29,490. המהלך צפוי לפגוע בהוצאה הציבורית לבריאות, לחינוך ולשירותים ציבוריים נוספים ולהעמיק את המגמה הקיימת של תקצוב חסר. פגיעה באיכות החינוך של ילדי מדינת ישראל בסופו של דבר צפויה להעמיק מגמות של אי שוויון ולהגביר את התלות של התושבים החלשים במערכת שירותי הרווחה והקצבאות.

נתונים אלה אינם כוללים את העול הנוסף על תקציב המדינה, והפגיעה הנוספת ברמת השירותים של אזרחי ישראל כתוצאה מהכללת שני מיליון תושבי הרצועה בתחשיב המשמעויות הכלכליות/חברתיות.

בעקבות ניתוח נזקי האינתיפאדה השנייה והתאמתם למציאות בתום העשור השני למאה הנוכחית, גל האלימות שצפוי לפרוץ בעקבות מהלך הסיפוח יגרום למשק הישראלי פגיעה עקיפה שתבטא בירידה שבין 40 ל-77 מיליארד ש"ח בתמ"ג. ההוצאה לצריכה פרטית לנפש, המהווה את אחד המדדים המשמעותיים ביותר לחישוב איכות חיים, תצטמצם בשיעור של 19% לפחות. כלומר, ירידה משמעותית באיכות החיים של אזרחי ישראל. בנוסף, המקרה הרוסי מלמד כי סנקציות כלכליות המושטות על גורם כובש יכולות לגרום לפגיעה שנתית, לפחות בטווח הקצר, של 2.4% בתמ"ג.

מהלך חד צדדי שכזה יתבטא גם בפגיעה בדירוג האשראי של ישראל, יוביל למיתון בפעילות הכלכלית ויקטין את היקף ההשקעות הזרות הישירות בישראל. תרחיש זה יחייב קיצוץ רוחבי עמוק בתקציב המדינה, צמצום משמעותי בשירותים האזרחיים (חינוך, בריאות וכד') או אף הגדלת נטל המס.

במערכת הבינלאומית צפויה ביקורת משפטית בפורומים בינלאומיים, יתכנו הליכים פליליים אישיים בבית הדין הבינלאומי, יוחרפו החרמות והסנקציות נגד ישראל הן ברמת החברה האזרחית (בדמות תנופה לתנועת ה-BDS ודומיה) והן המדינתית בהחלטות במועבי"ט (בכפוף לווטו אמריקאי) ובמוסדות האו"ם האחרים (בהם אין לארה"ב זכות וטו).

גם אם לא יושג בקהילה האירופית קונצנזוס לסנקציות כנגד ישראל, יש לצפות כי הן יושתו ע"י מדינות החברות בקהילה. כמו כן, ניתן לצפות להכרתן בפלסטין כמדינה ולהענקת גיבוי אירופי לפניות של הפלסטינים למועבי"ט ולבית הדין הפלילי בהאג. ככלל, צפויה פגיעה בכריתת ויישום הסכמים בילטרליים ובינלאומיים בתחומים שונים מול ישראל, ולכך תהיה השפעה קשה על תחומי חיים רבים במדינת ישראל בהם פיתוחים מדעיים, שיתופי פעולה אקדמיים, יצוא ויבוא וכד'.

לבסוף, בתוך הבית פנימה, ישראל תיאלץ להתמודד עם העצמת תהליכי הדתה, הן בקרב היהודים והן בקרב הערבים בישראל, והעצמה של הגזענות כנגד ערביי ישראל ולא-יהודים אחרים; פגיעה מתמשכת בדמוקרטיה ובמוסדותיה; העמקת השסעים בציבור; הגברת לחץ הפוליטיקאים על אנשי

המקצוע בשרות המדינה ושחיקת עצמאותם של משרתי ציבור, העמקת הקרע בין הזרמים השונים בקרב יהדות ארצות הברית לבין ממשלת ישראל וזניחת התמיכה בישראל בקרב הדור הצעיר ביהדות ארצות הברית הליברלית-ציונית.

כמו כן צפויה העמקה של שימוש הממשלה במנגנוני ההגמוניה - תקשורת, מערכת החינוך, תעשיית הידע - להחלשת הביקורת הציבורית וכנגד מחאת הציבור היהודי, שחלקו יראה במהלך איום משמעותי על עתידה וזהותה של החברה בישראל. התכנסות פנימית והתבדלות של החוגים הליברליים, ואם המצב יחמיר - אף התגברות ההגירה אל מחוץ למדינה. באם תגבר ההגירה אל מחוץ לישראל, היא צפויה להיות בעיקר של בעלי הון חברתי וכלכלי, אלה שתורמתם היחסית למשק ולכלכלה הישראלית, כמו גם לביטחון, גבוהה ביותר. תהיה זו בריחת מוחות שתשפיע על איכות, טיב, ורמת החיים במדינה.

כך גם עם ההסלמה בתגובת החברה הערבית, שתלויה על ידי מנהיגיה מבפנים ומבחוץ. אנו צפויים לחזות בתהליכי התחזקות של הזרמים האיסלאמיים הרדיקליים ולחיזוק הקשרים עם התנועות האסלאמיות הפלסטיניות ואחרות.

עם סיפוח איו"ש יתכן שנושאי קונפליקט חדשים יצוצו, ויתגבשו קבוצות פוליטיות חדשות. במחנה הדתי לאומני - לאחר שסוגיית השטחים תבוא לכאורה לידי סיום - יתעורר הנושא הבא ובעיית הר-הבית תעמוד במרכז תשומת הלב. בשמאל, לעומת זאת, צפויה להתגבש תנועה חדשה שתפעל לשילוב מלא של הפלסטינים בחברה הישראלית ולמתן זכויות פוליטיות מלאות. השסע בחברה בישראל יחריף ויעמיק ועלול להביא ללידתה של מדינה שונה בהרכבה, בכלכלתה, במעמדה ובמשטרה מזו שהחלה את תהליך הסיפוח ובודאי מזו שחזו וכוננו מקימי המדינה.

צוות המחקר, ובו עשרות בכירי מערכות הביטחון בעבר, אשר הופקדו על ביטחון המדינה בהקשרי איו"ש, עזה ובהקשרים אחרים, ואשר תוגבר במיטב המומחים לתחומים בהם אין לחברי תנועת המפקדים את מלוא הידע, אינו מתיימר לבלעדיות בכל הקשור ליכולת לבחינת הנושא, ניתוח הנתונים והמגמות, והסקת המסקנות.

הצוות משוכנע שעשה מלאכתו נאמנה וכי ממצאיו ומסקנותיו יעמדו בכל בחינה מקצועית. עם זאת, ואף בשל כך, **צוות המחקר - ועמו מאות חברי התנועה - מתריע בפני ממשלת וכןססת ישראל לבל יקבלו החלטות בנושא הרה גורל זה בלא שיעמידו את ממצאיו ומסקנותיו בבחינה מעמיקה באמצעות כל הגורמים הממלכתיים האמונים על הנושא. על ממצאי בחינה זאת להגיע לסדרת דיונים ממצה בקבינט אשר מסקנותיהם יוצגו בפני הציבור לדיון והכרעה.**

החלטת סיפוח - מוגבל או מקיף - תשנה ללא שוב את פני מדינת ישראל. אסור שהחלטה כזאת תתקבל מבלי שכל אזרח בישראל יהיה מודע למשמעויותיה ותינתן בידיו היכולת להשפיע על קבלתה או דחייתה.

נספחים



נספח א' – נתונים בסיסיים לשטח C

1. שטח: כ- 3,460 קמ"ר (כ- 60% משטחו של איו"ש).
2. אוכלוסייה (סוף 2016 על פי נתוני הלמ"ס) ²¹²:
 - 399,045 ישראלים ²¹³ המתגוררים ב-126 יישובים (4 ערים, 14 מועצות מקומיות ו-108 יישובים ב-6 מועצות אזוריות) ²¹⁴ (ראה מפה 13).
 - כ-290 אלף פלסטינים המתגוררים ב-523 יישובים על פי החלוקה הבאה ²¹⁵ (ראה מפה 14):
 1. 65,914 פלסטינים הגרים ב-237 יישובים שכל שטחם בשטח C (ראה מפה 15).
 2. 50,096 פלסטינים המתגוררים ב-47 יישובים שמעל 50 אחוזים משטחם בשטח C (ראה מפה 16).
 3. 174,040 פלסטינים המתגוררים ב-239 יישובים שפחות ממחצית משטחם בשטח C (ראה מפה 17).
- 22% מהאוכלוסייה הפלסטינית מהיישובים עוסקת בחקלאות וברעייה.
- 23.9% מהאוכלוסייה הפלסטינית עובדת בישראל וביישובים היהודים.
- 23% מהאוכלוסייה הפלסטינית מועסקת על ידי הרש"פ.
- 30.6% מהאוכלוסייה הפלסטינית עובדת בעסקים מקומיים.
3. 41 יישובים פלסטינים בהם גרים כ-13 אלף פלסטינים על פי הסכם הביניים נהנים ממעמד שטח B, למרות הימצאם בשטח C (Appendix 6 עמוד 103a) (ראה מפה 18).

²¹² http://www.cbs.gov.il/reader/?Mlval=cw_usr_view_SHTML&ID=807

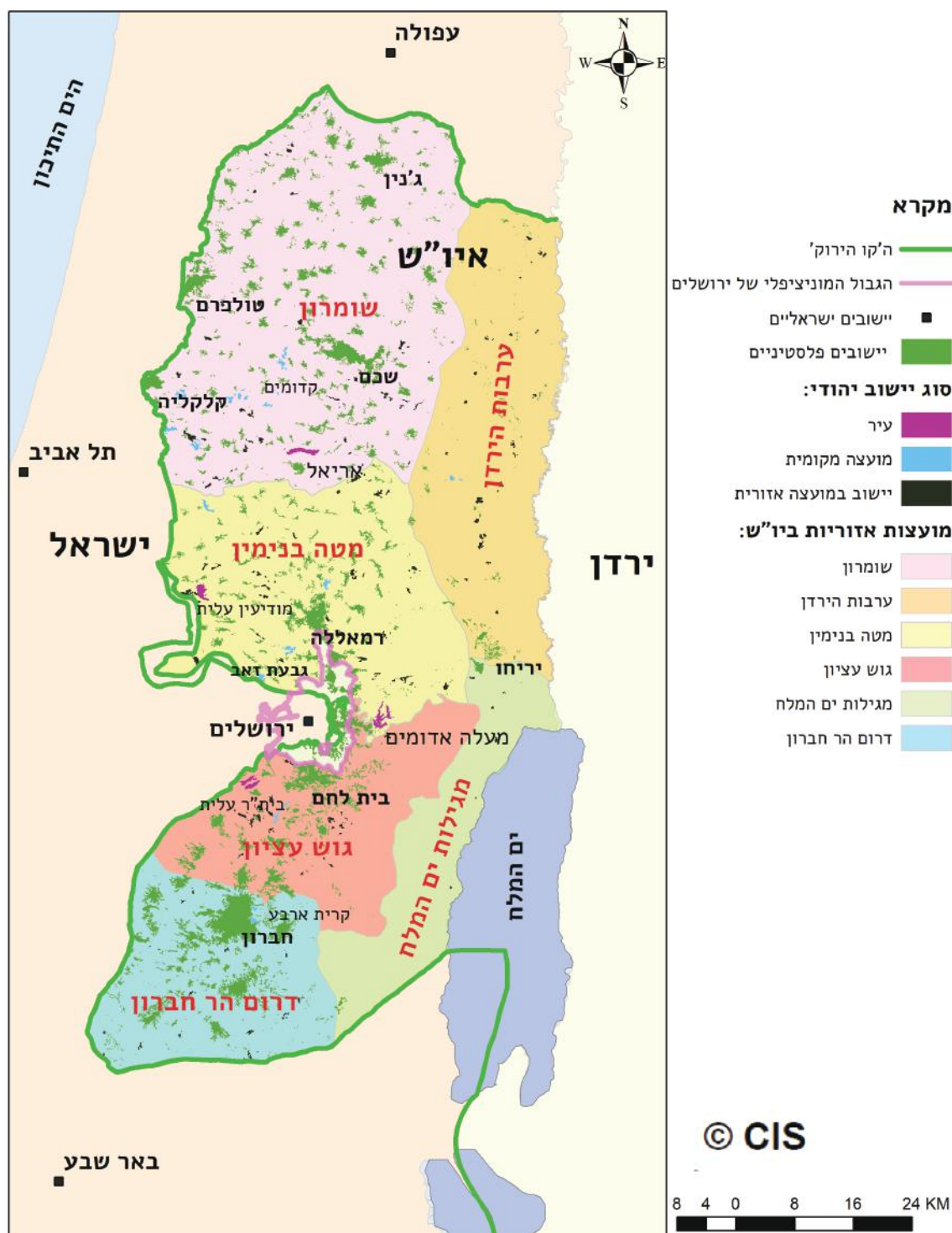
אוכלוסייה ומרכיבי גידול ביישובים ובאזורים סטטיסטיים, 2016.

²¹³ על פי אתר מועצת יש"ע היו רשומים 435 אלף ישראלים במחוז יהודה ושומרון. נתון זה גבוה מההערכה של הלמ"ס המעמידה את מספר הישראלים על 415 אלף.

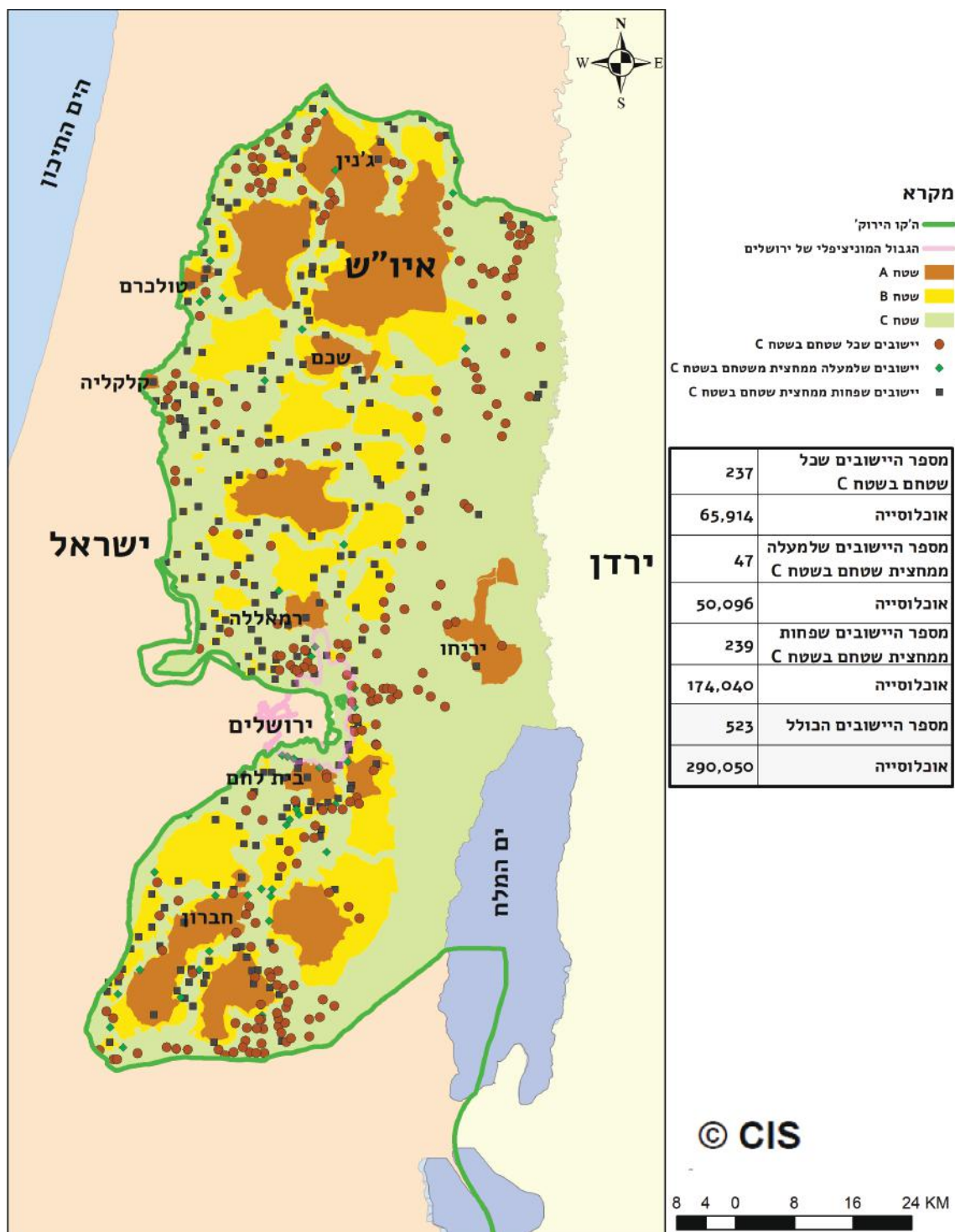
²¹⁴ כל השטחים באזור C שאינם אדמות בבעלות פלסטינית פרטית, שטחי אש של צה"ל ושמורות טבע, נמצאים תחת תחום השיפוט של 6 המועצות האזוריות.

²¹⁵ הנתונים אודות הפלסטינים בשטחי סי מבוססים על נתוני UNOCHA עם התיקונים וההתאמות שנדרשו; <https://public.tableau.com/profile/ocha.opt#!/vizhome/VPP2013MMay21N-Basic24/DashBasic>

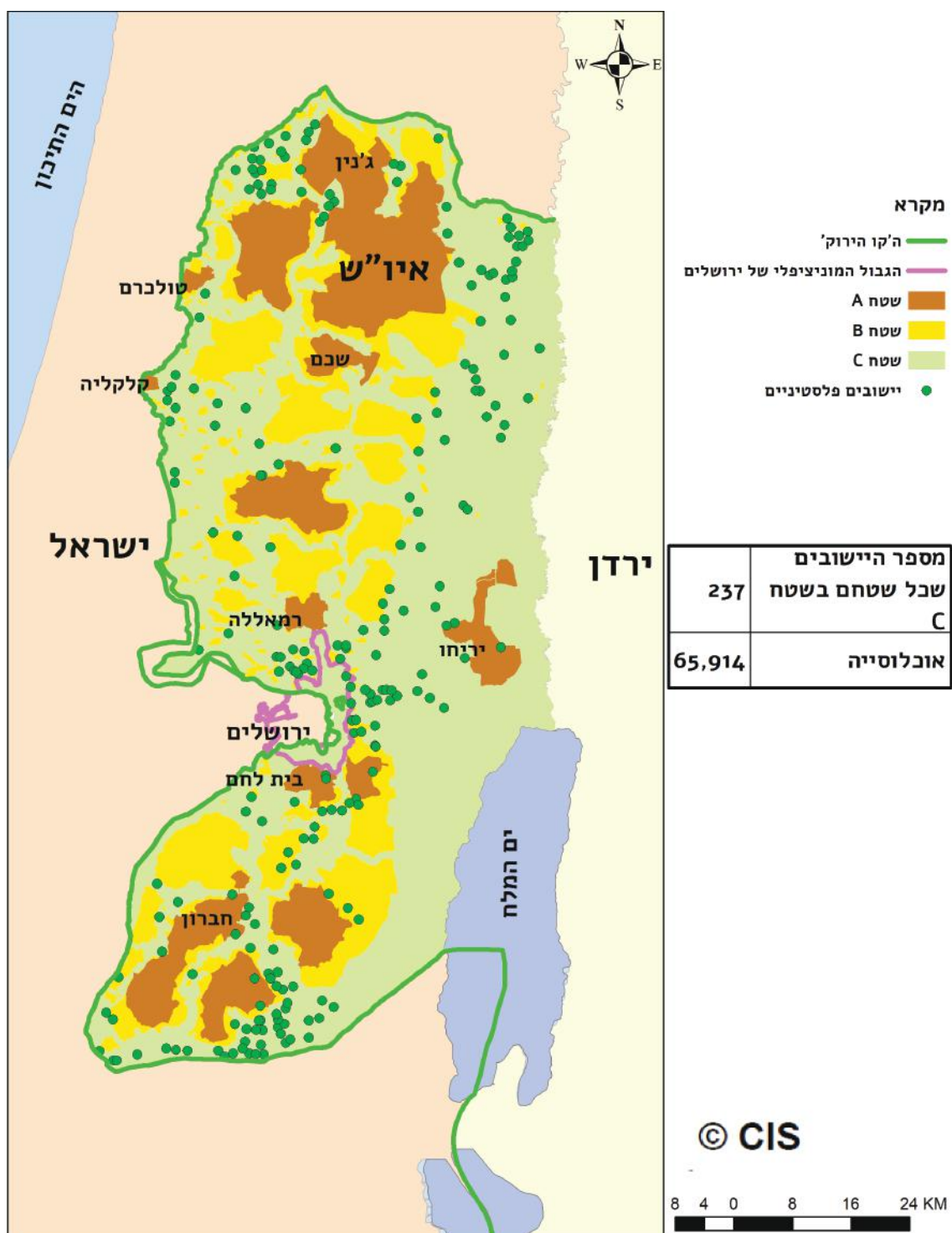
מפה 13: הרשויות היהודיות באיו"ש



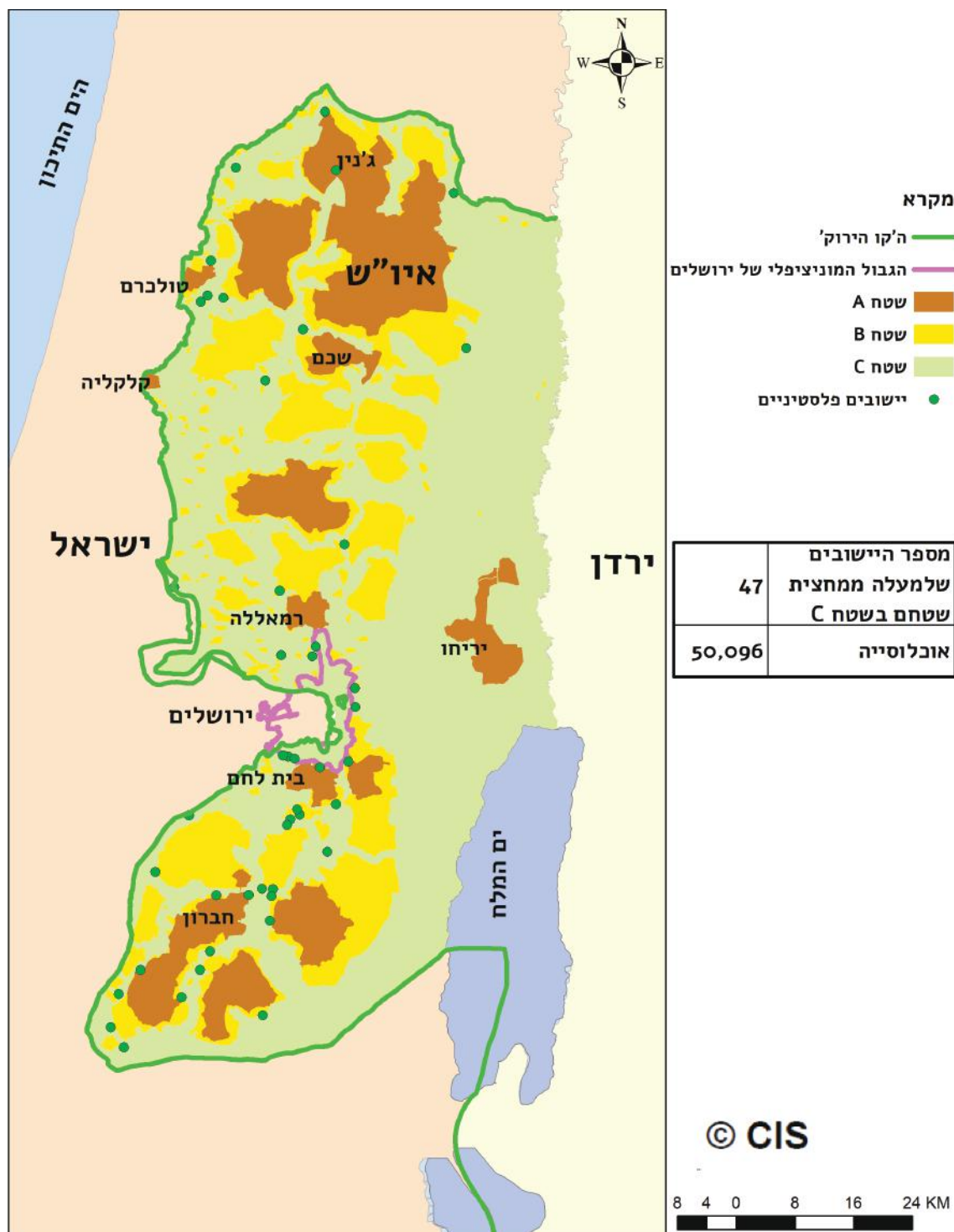
מפה 14: יישובים פלסטיניים בשטח C



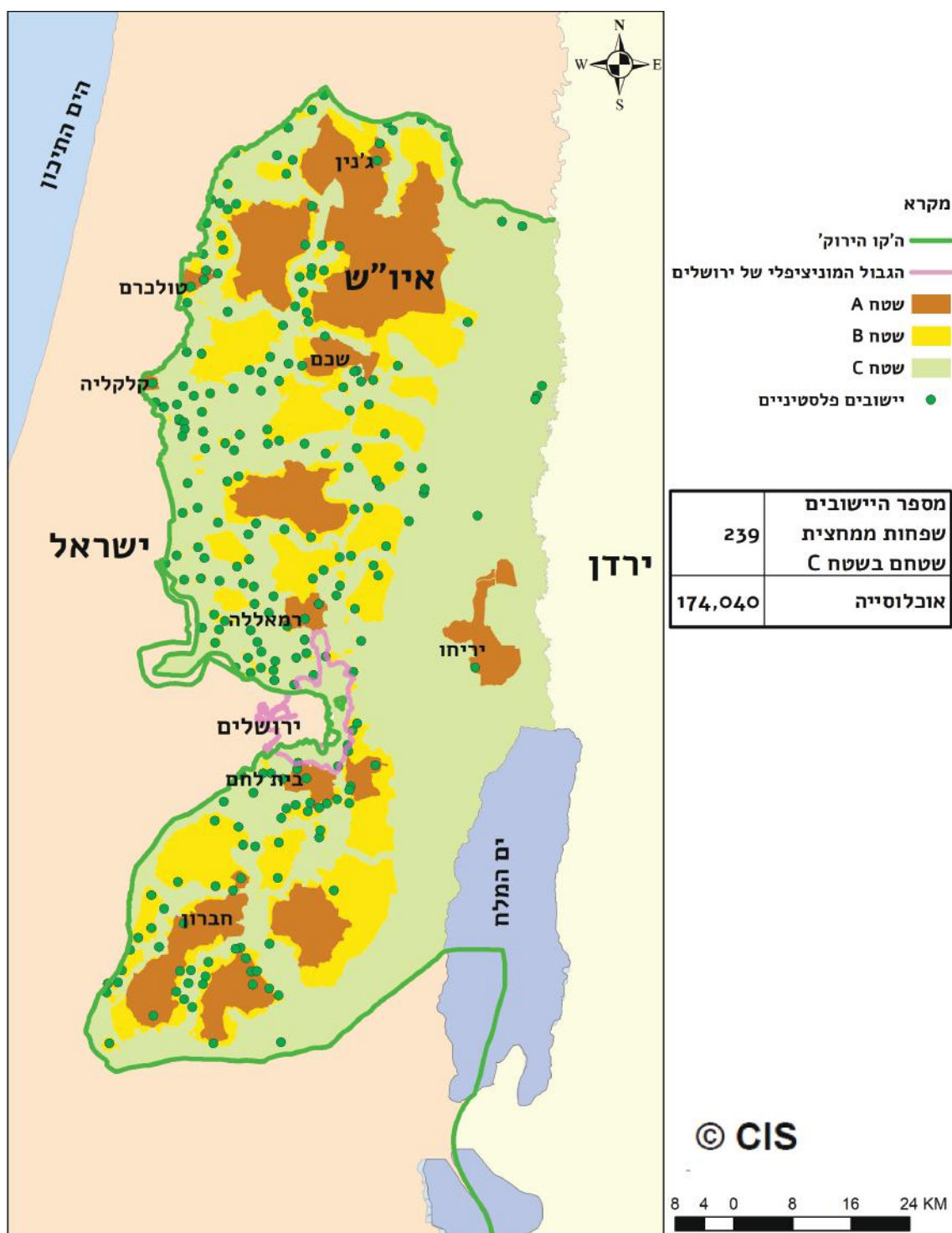
מפה 15: יישובים פלסטיניים שכל שטחם בשטח C



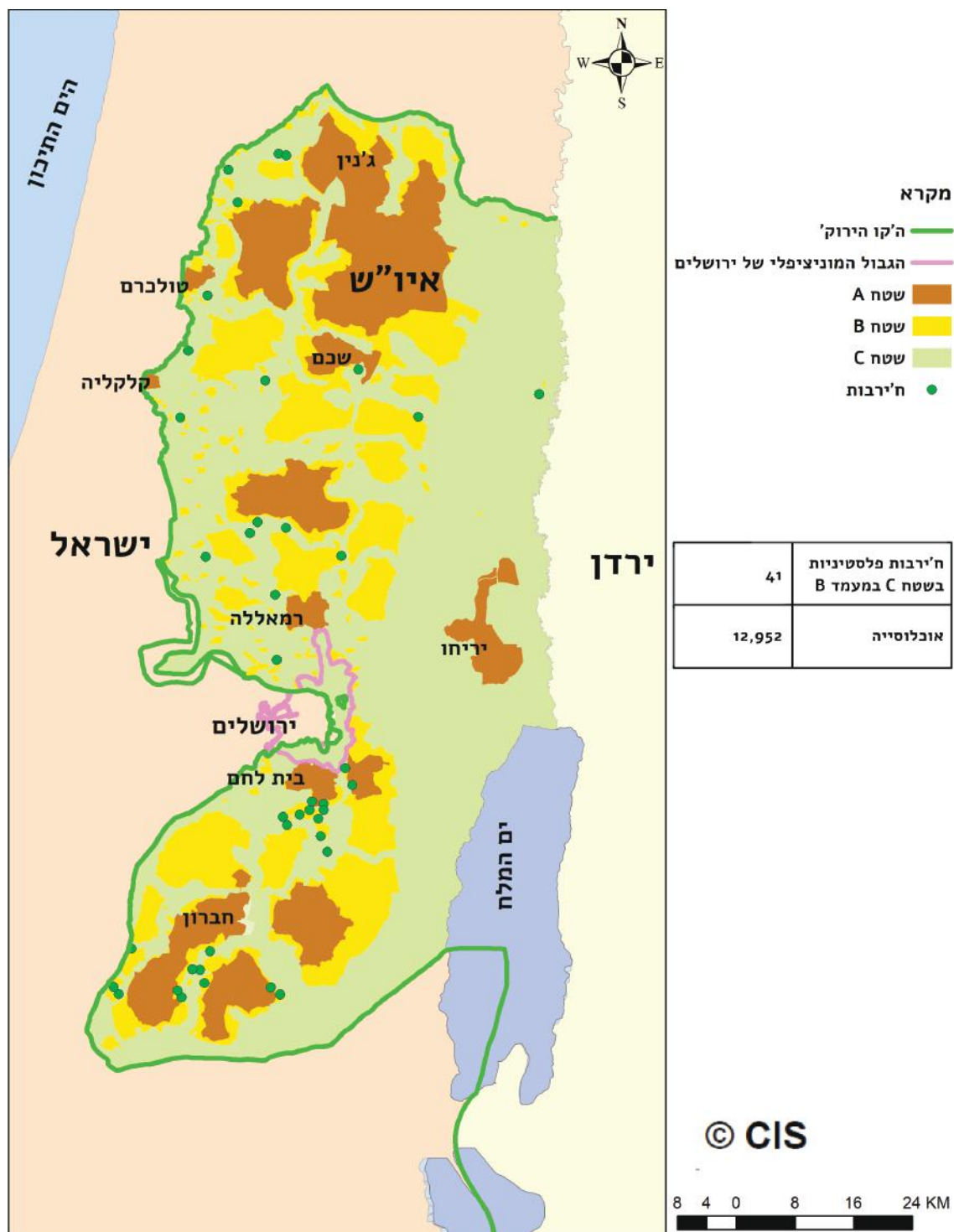
מפה 16: יישובים פלסטיניים שלמעלה ממחצית שטחם בשטח C



מפה 17: יישובים פלסטיניים שפחות ממחצית שטחם בשטח C

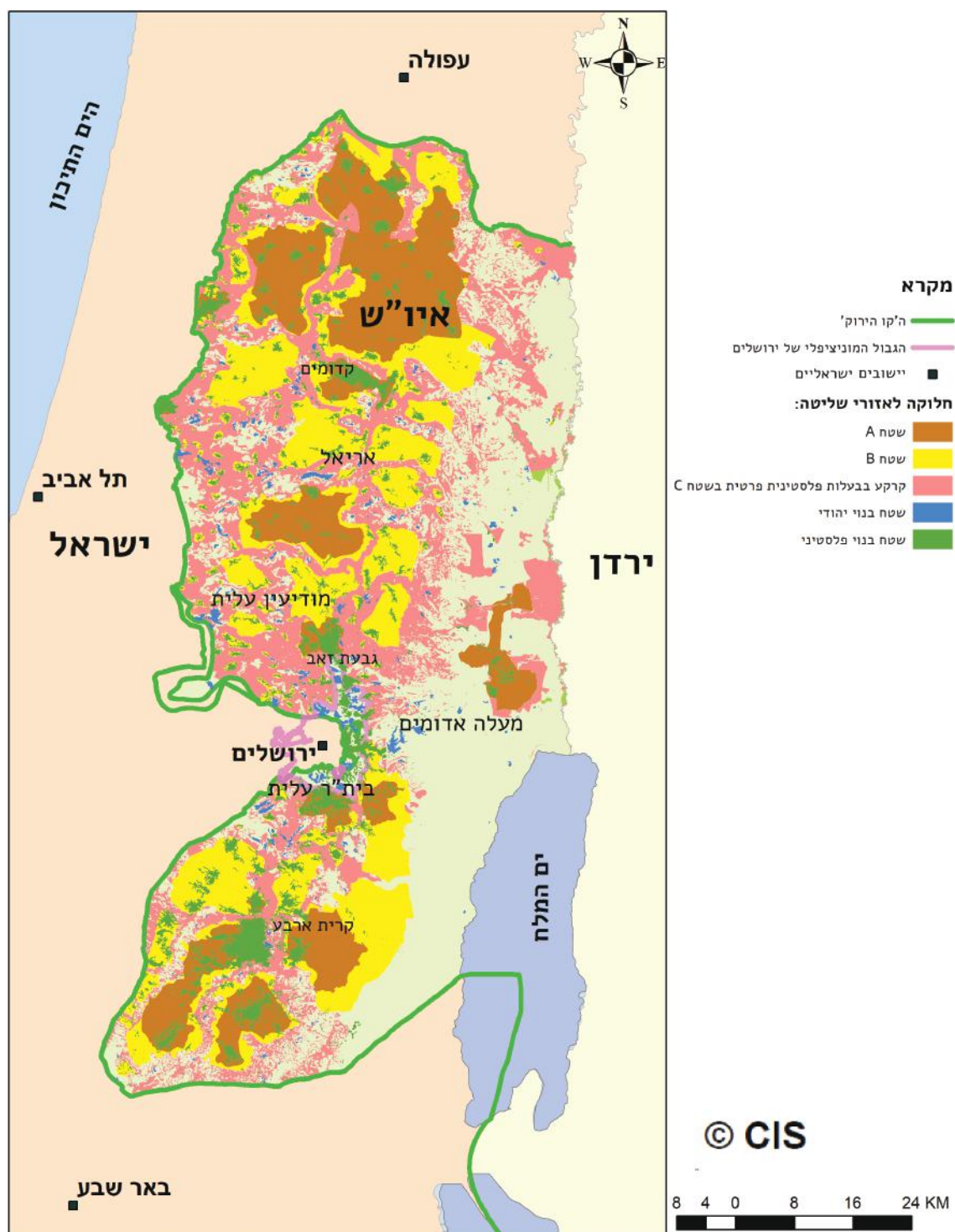


מפה 18: ח'ירבות פלסטיניות בשטח C במעמד B

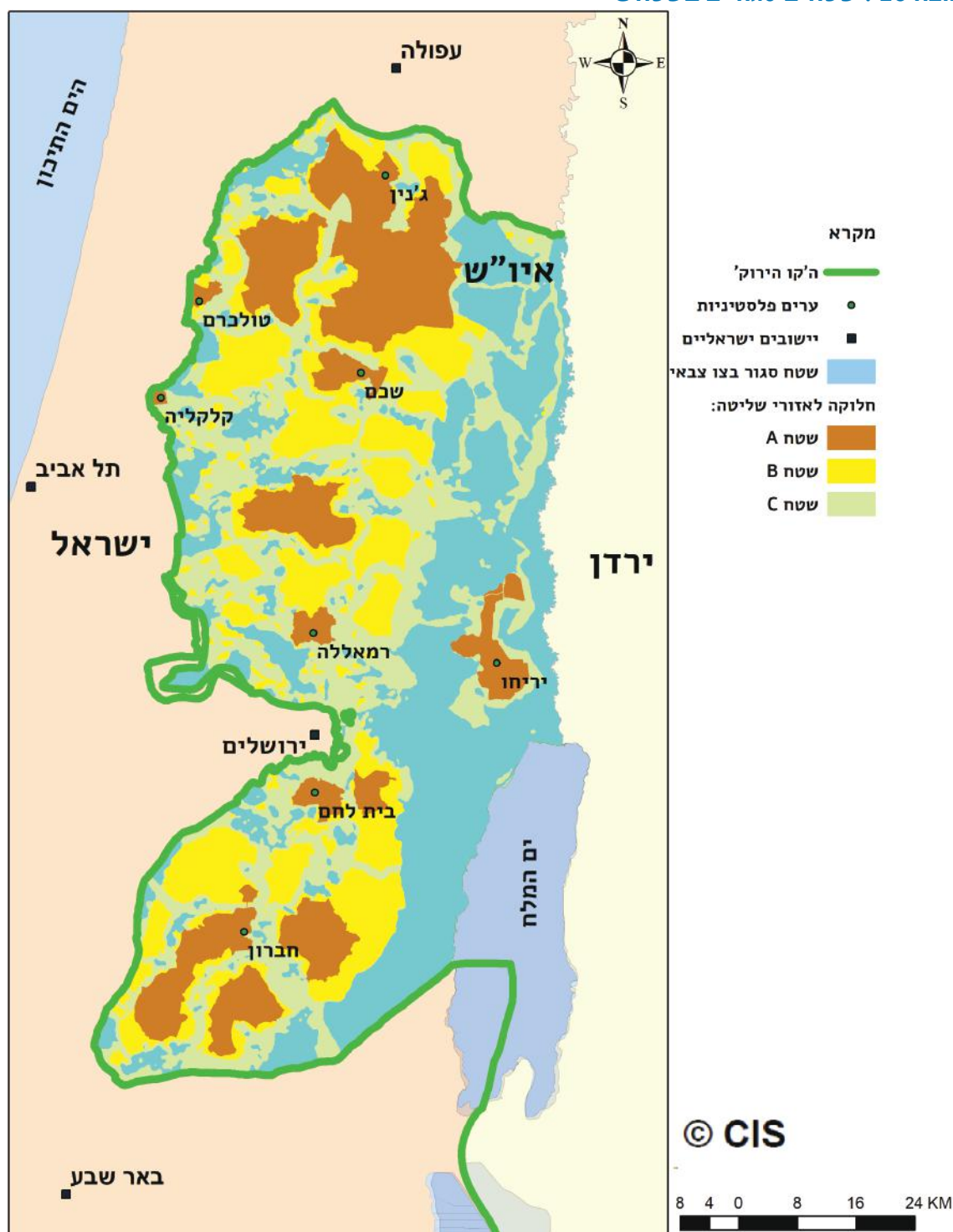


4. באיו"ש יש 169 'איים' פלסטינים המוגדרים כשטחי A ו-B (40% מאיו"ש) בהם חיים כ-90% מהאוכלוסייה הפלסטינית, והם מוקפים בשטח C (ראה מפה 1).
5. 1.52 מיליון דונם אדמה פרטית פלסטינית בשטחי C (44% משטח C) השייכים ל-276 ישובים פלסטינים אשר ישאירו בישראל בממוצע 5,500 דונם אדמה פרטית כל אחד, המהווים בממוצע 32% מאדמת הישוב. (ראה מפה 19).
6. ניתן לחלק את איו"ש לשני חלקים מרכזיים ביחס לשטח C:
 6.1. כ-50% משטח C נמצאים ממזרח ל'דרך אלון' (כביש 80) – המורדות המזרחיים של השומרון, מדבר יהודה ובקעת הירדן. באזור זה גרים כ-6,000 ישראלים ב-25 ישובים יהודים השייכים למועצות האזוריות ערבות הירדן ומגילות ים המלח. באזור זה מתגוררים בשטח C כ-18,200 אלף פלסטינים, כ-80% מהם מתגוררים בצפון בקעת הירדן.
 6.2. כ-50% הנותרים של שטח C נמצאים ב'גב ההר', במורדות המערביים של הרי יהודה ושומרון וב'משולש הגדול של ירושלים' שקדקודיו (מודיעין עלית, בית"ר עלית ומעלה אדומים). באזור זה גרים בשטח C, כ-270 אלף פלסטינים ב-453 ישובים ו-394 אלף ישראלים ב-101 ישובים יהודים (ללא מזרח ירושלים).
7. 51% אחוזים מכלל שטח C סגורים ב'צו סגירה' ע"י מפקד פיקוד המרכז עבור שטחי אש + אזורי גבול (70%) ותחום השיפוט של היישובים היהודים (29%).
8. כ-78% משטחי האש צה"ל אינו משתמש כלל וב-12% משתמש באופן מועט (ראה מפה 20).
9. גבול שטח C עם שטחי A ו-B הינו באורך של 1,787 ק"מ.
10. ישראל הינה בעלת הסמכות לביטחון פנים ולסדר ציבורי בשטח C.
11. בהסכם הביניים (1995) הועברו לרש"פ סמכויות אזרחיות בתחומים שאינם נוגעים לטריטוריה (סעיף 11(2)(c) בהסכם). בנושאים הנוגעים לטריטוריה הסמכות נשארה בידי הממשל הצבאי. על פי ההסכם הייתה אמורה להיות העברה מדורגת של אחריות אזרחית במקביל לביצוע ההערכות מחדש הנוספות (סעיף 11(2)(e)). בתחום המים – הועברו לרש"פ סמכויות על תשתיות מים המשרתות אוכלוסייה פלסטינית בלבד, גם אם הן ממוקמות באזור C.
12. לרש"פ סמכות למנות פקחים אזרחיים שיפקחו על התחומים שבסמכותה באזור C. (נספח III, סעיף 6.IV).

מפה 19: שטחים בבעלות פלסטינית פרטית בשטח C



מפה 20 : שטחים סגורים בשטח C



13. לרש"פ סמכות על עבירות פליליות של פלסטינים שביצעו עבירות נגד פלסטינים ושאינן קשורות לאינטרס ביטחוני של ישראל. לרש"פ סמכות שיפוט בעניינים אזרחיים, אלא אם התביעה היא נגד ישראלי או קשורה לנכס שמצוי באזור C (נספח IV, סעיף I).
14. 24 סמכויות אזרחיות הנתונות לרש"פ: חינוך, בריאות, תיירות, רווחה, מיסים, מכס, חקלאות, מסו"ת, עבודה, גז ודלק, ביטוח, סטטיסטיקה, שלטון מקומי, דואר, תעסוקה, מרשם אוכלוסין

(חלקית), ענייני פנים, שמאות, תחבורה, משפטים, בנקים, עובדי מנהל אזרחי (מנא"ז), ביקורת ואוצר.

15. 17 סמכויות אזרחיות בידי צה"ל: רישום מקרקעין, אפוטרופוס, תכנון ובנייה, מכרות, שמורות טבע, ייעור, פארקים, מע"צ ושיכון, ארכאולוגיה, דתות, איכות הסביבה, מים וביוב, מדידות, תקשורת, מס רכוש, מפקח על התעבורה וחשמל.

לוח 7: טבלת ה'גושים' (את הגושים ניתן לראות במפה מספר 8)

גוש':	ישובים	אוכלוסייה	שטח בקמ"ר
1	7	4,384	76.6
2	2	783	10.03
3	1	7,272	2.02
4	2	1,078	8.12
5	2	5,685	12.5
6	9	72,265	40.65
7	6	1,427	112.68
8	7	53,745	78.07
9	3	19,240	12.3
10	2	9,241	6.96
11	7	80,772	9.55
12	2	3,213	6.13
13	3	5,849	15.07
14	2	9,720	8.87
15	21	5,910	500.33
16	2	2,203	7.99
17	4	8,985	17.33
18	3	8,786	34.67
19	3	4,889	12.97
20	1	7,780	7.59
21	5	14,041	30.54
22	4	20,383	26.4
23	2	2,905	13.73
24	3	4,958	25.22
25	1	19,220	7.77
26	2	5,221	15.4
27	2	2,508	11
28	2	609	12.79
29	3	2,252	12.19

סה"כ מספר הישובים היהודים שנכללים בשטח 'הגושים': 113

נספח ב' – מגמות ועמדות בדעת הקהל הפלסטינית ביחס לתרחישי סיפוח²¹⁶

נספח זה מתבסס על סקרי דעת הקהל של מכון המחקר הפלסטיני 'מרכז ירושלים למדיה ותקשורת' (Jerusalem Media and Communications Centre – JMCC) בשיתוף עם קרן אברט הגרמנית. סקרי דעת הקהל הללו נערכים ברציפות כבר למעלה מ-20 שנה בגדה המערבית (גדמ"ע), ברצועת עזה (עזה) ובמזרח ירושלים. מנהל אותם ד"ר גסאן אל-חטיב, סגן נשיא אוניברסיטת ביר-זית ושר לשעבר בממשלות הרש"פ. בנוסף מובאים גם ממצאים מהסקרים שעורך המרכז הפלסטיני למדיניות ומחקר (Palestinian Center for Policy and Survey Research – PSR) בראשות פרופסור ח'ליל שיקאקי.

הממצאים נסמכים גם על שיחות עם פעילים פוליטיים ועיתונאים פלסטינים במזרח ירושלים וברמאללה. לנוחיות הקריאה עוגלו מספרי האחוזים שבסקרים.

תמונת מצב: מגמות ועמדות

המגמות העיקריות במחצית הראשונה של 2018 כללו שינויים בולטים בהתייחסות לפתרון 'שתי מדינות לשני העמים'; שינויים בהתייחסות למו"מ ולתהליך השלום; ושינויים במידת האמון בהנהגה הפוליטית הפלסטינית מהזרמים השונים. הנתונים מתייחסים לכל שלוש הקהילות הפלסטיניות: בגדמ"ע, בעזה ובמזרח ירושלים.

בנקודת פתיחה ראוי לשים לב לתופעת העלייה בהגדרה עצמית כפלסטיני (לפי סיקרי JMCC מ-52% ב-2017 ל-62% ב-2018) וירידה בהגדרה כמוסלמי (מ-22% ל-12% בהתאמה). במילים אחרות, הזהות הלאומית מתחזקת בעוד הזהות הדתית במגמת החלשות. נתון זה עומד לכאורה בסתירה לעלייה בפופולאריות החמאס – תנועה דתית במהותה. אבל אפשר להניח שהעלייה בכוחו של החמאס נובעת בראש ובראשונה מהאכזבה מתפקוד הרש"פ בהנהגת הפתח (החילוני) הן משום שלא הצליחה לממש את השאיפות הלאומיות מאז 'הסכם אוסלו' והן בשל אכזבה מתפקודה גם כגורם שילטוני-ניהולי.

פתרון שתי המדינות

חלה ירידה ניכרת בתמיכת דעת הקהל הפלסטינית בפתרון שתי המדינות. מבט לאחור, עד לתחילת שנות ה-2000, מראה לפי סקרי JMCC תמיכת שיא בפתרון שתי המדינות בתחילת 2001, עם 69% תמיכה. בשנות השיא של האינתיפאדה השנייה (2001-2004) ירדה התמיכה אל אזור ה-45%

בממוצע, ועלתה שוב עד מחצית 2006 לכדי 55%. החל ממחצית 2006 התמיכה נעה בין 45%-55% כאשר רוב הזמן היא מתחת לקו ה-50%. בשנתיים האחרונות הואץ צימצום התמיכה: בעוד שבשנת 2017 תמכו 47% מהנשאלים בפתרון זה הרי שב-2018 הוא נתמך רק ע"י 36%. אחוז הסבורים כי פתרון זה עדיין אפשרי נמוך עוד יותר. בסקרים של PSR נשמר זה 4 שנים יחס של 50:50 בהתייחסות לשאלה זו. חשוב לציין, שלפי סקרים אלה רוב בולט של 75% סבורים שמדינה פלסטינית לא תקום ב-5 השנים הקרובות. כלומר גם התומכים בפתרון שתי המדינות סבורים שהוא לא ייכון בעתיד הנראה לעין.

יש לזכור שהתביעה להקים מדינה אחת (פלסטינית) מנהר הירדן לים התיכון עמדה בבסיס הלאומיות הפלסטינית משך עשרות שנים. תביעה זו עברה מפנה הדרגתי אחרי 1967 ורק בהסכם אוסלו נקבעה סופית ההסכמה הפלסטינית להקמת שתי מדינות.

התייחסות למו"מ ולתהליך השלום

במקביל לירידה ההדרגתית בתמיכה בפתרון שתי המדינות, חלה ב-2018 ירידה דומה גם בתמיכה במו"מ ובתהליך השלום, מ-38% ל-25% בהתאמה (לפי סקרי JMCC). התופעה משקפת כנראה תגובה לשינוי בעמדה האמריקאית עם בחירתו של הנשיא דונלד טראמפ; מהלכיו בהקשרי ירושלים והפרשנות הפלסטינית למהלכים אלה. אכן לאחרונה, 96% מהנשאלים הביעו התנגדות להקמת מדינה פלסטינית ללא ירושלים כבירתה.

פתרון המדינה האחת

במקביל לירידה בתמיכה בפתרון שתי המדינות ובתהליך השלום, חלה עלייה באחוז התומכים בפתרון המדינה האחת (מדינה דו לאומית): בשנת 2001 התמיכה בפתרון זה (לפי סקרי JMCC) הייתה בשיעור של 18% והייתה במגמת עליה – אם כי לא עקבית – בעשור שלאחר מכן, עם שיאים שהתקרבו לקו ה-30%. בשנים האחרונות נרשמה תמיכה בשיעורים 18% ב-2017 ו-24% ב-2018. לפי הסקרים של PSR, החל מספטמבר 2014 נרשמה תמיכה די עקבית של כ-30% במדינה אחת.

העלייה בתמיכה בחלופת המדינה האחת יחסית לאמצע שנות ה-90, במיוחד מתחת לגיל 40, היא תוצאה של תחושה שפתרון שתי המדינות הופך לבלתי ישים. זהו ביטוי לייאוש שעיקרו: 'אם ממילא לא נקבל את מה שאנחנו דורשים, לפחות נדרוש משהו אוטופי'. יש לשער שהמגמות הדמוגרפיות יגבירו את התמיכה בפתרון זה.

מגמות אלה מעידות כי אם הייתה מונחת בפני הפלסטינים חלופה ריאלית של מדינה אחת, העונה למטרה המקורית של התנועה הפלסטינית, כולל מיצוי זכויות פוליטיות ושיבת פליטים, הם היו מאמצים אותה. כמובן שחלופה זו אינה מונחת לפתחם. מכאן שבהעדר חלופה אמינה של מדינה פלסטינית ברת קיימא לצד ישראל, התמיכה במדינה אחת תלך ותגבר.

מה על הפלסטינים לעשות?

בארבע השנים האחרונות, דעת הקהל (עפ"י PSR) לגבי שלוש דרכי הפעולה 'האסטרטגיות' של הפלסטינים די עקבית:

- במקום הראשון עומדת תמיכה בהתנגדות אלימה, הנעה בין 50%-35%;
 - במקום השני עומדת תמיכה במו"מ, בשיעורים של 35%-25%;
 - במקום השלישי עומדת התנגדות בלתי אלימה, בשיעור של כ-25%.
- גם בשנתיים האחרונות (עפ"י JMCC) המגמה ברורה: בשנת 2018 36% מהנשאלים הפלסטינים סבורים שיש לחזור להתנגדות האלימה (מאבק מזוין); עלייה לעומת השנה שעברה עת 30% תמכו בכך. בנוסף, חלה גם עלייה בתמיכה בהתנגדות עממית (מאבק לא אלימים) מ-25% אשתקד ל-31% השנה.

לפיכך, התמיכה בהתנגדות פעילה נמצאת במגמת עלייה – כשני שלישים מהפלסטינים (67%) סבורים שיש לחזור לפעולות התנגדות – אלימה ולא אלימה – נגד ישראל; בעוד התמיכה בתהליך מדיני במגמת ירידה ומשקפת עמדת רבע מהציבור הפלסטיני.

הצפי והתגובה לסיפוח

שאלת הצפי – והתגובה הפלסטינית – למהלכי סיפוח ישראלים טרם שולבה בסקרי דעת הקהל שנבחנו במסגרת מחקר זה. לפיכך, הממצאים להלן משקפים דיונים עם נציגי ציבור ותקשורת פלסטינים.

ככלל, גורמים אלה מעורים היטב בפוליטיקה הישראלית וסבורים שהמדיניות הישראלית המעשית בעשרות השנים האחרונות לא נבעה מתמיכה בפתרון שתי מדינות ואף לא במדינה אחת, אלא באופציה השלישית: שימור הסטטוס קוו. זאת מתוך הנחה שהמצב הקיים – בו מתבצע סיפוח זוחל – פועל לטובת ישראל. כפי שניסחו זאת כמה מוותיקי הפוליטיקה והתקשורת הפלסטינית: מדוע שישראל תתגרה בדעת הקהל בעולם על ידי הכרזות על סיפוח בשעה שסיפוח כזה מתרחש במציאות ללא הכרזות?

תמונת מצב זאת קיבלה תפנית בשנה האחרונה כאשר פלסטינים רבים הגיעו למסקנה שהתחרות בין מפלגות הימין בישראל (בעיקר בין 'הליכוד' ל'בית היהודי') ובתוכן יכולה להביא להחלטות על סיפוחים חלקיים.

בהנחה שאין שינוי משמעותי במציאות הקיימת בין ישראל, הגדמ"ע ועזה, כיצד יגיבו המערכות השלטוניות והרחוב הפלסטינים לתרחישי סיפוח?

מבדיקותינו עולה כי האסכולה הדומיננטית בקרב מומחים לפוליטיקה ולדעת הקהל הפלסטיניות סבורה שבתנאים הקיימים, התגובה הפלסטינית תהיה התפרצות הפגנות אלימות כמו שאירע במקרים דומים בשנים האחרונות. להערכתם, התפרצות זאת תימשך כמה שבועות, אולי חודשים, אבל תדעך ותעלם. לגישתם, הפלסטינים נמצאים היום בשפל מבחינת כוחם ויכולתם הפוליטית לקדם את שאיפותיהם.

מציאות זאת משקפת, להערכתם, שילוב של חולשות בכללן:

- החברה הפלסטינית שסועה ומפולגת יותר מבעבר הן בין הגדמ"ע לרצועה והן בתוך הגדמ"ע.
- מנהיגות הרש"פ/פת"ח איבדה לגיטימיות ומצטיירת לציבור כמושחתת וחסרת אונים.
- הנושא הפלסטיני נדחק לשולי סדר היום הגלובאלי והערבי.
- הכלכלה הפלסטינית תלויה רובה ככולה בכלכלת ישראל.
- התקציב השנתי הפלסטיני מבוסס על תרומות של מדינות המקרינות עיפות מהתנהלות הרש"פ.

על רקע חולשה מערכתית זאת צפוי שהפלסטינים יגיבו בהפגנות שלא יהיו אלימות יותר מהתגובות שהיו על רקע אירועי אל-אקצה (יולי 2017), או ההודעה האמריקנית על העברת השגרירות לירושלים. כבעבר הקרוב לא תהיה להם יכולת לגבש התנגדות יעילה ומחאה חריפה ומתמשכת על צעד ישראלי שיפגע בהם, כמו סיפוחים חלקיים.

חולשת הנהגת הרש"פ ויחסה לעזה

החולשה הפלסטינית קיבלה ביטוי בולט סביב כינוס המועצה הלאומית הפלסטינית (המל"פ) שנערך ברמאללה בראשית מאי 2018. היה זה כינוס ראשון של המל"פ (הפרלמנט של אש"ף), לאחר 22 שנה. כינוסי המל"פ היו בעבר אירועים דרמטיים בפוליטיקה הפלסטינית, ואילו השנה נדמה היה שאיש לא ייחס לו חשיבות. קדם לכינוס וויכוח על מיקומו, לאחר שתנועות האופוזיציה הפלסטינית, בראשן החמאס, הג'יהאד, וארגון השמאל החזית העממית, דרשו לערוך את הכינוס בחו"ל כדי לאפשר השתתפותן. מחמוד עבאס (אבו-מאזן) העומד בראש הנהגת הרש"פ ותנועת הפתח, החליט שהכינוס ייערך ברמאללה, ובכך מנע השתתפות תנועות האופוזיציה.

על רקע זה כינוס המל"פ היה עלוב (כהגדרת רוב התקשורת הערבית) וחסר חשיבות. מה שמשך את תשומת הלב היה נאום פתיחה של אבו-מאזן שכלל הערות אנטישמיות. אלמלא נאום זה ספק אם דבר הכינוס היה נודע ברבים.

המל"פ בחר כצפוי את אבו-מאזן לכהונה נוספת של יו"ר התנועה הלאומית וכן נבחרו 15 החברים של הוועד הפועל הפלסטיני. ועד זה, שהוא הממשלה של אש"ף, כלל בעבר 18 חברים. הפעם צומצם המספר בשל העדר נציגי התנועות היריבות לפת"ח. בוועד החדש מכהנים נציגים המכונים עצמאיים

וכן נציגים של תנועות קטנות (כמו חנאן עשראווי המייצגת את תנועת 'הדרך השלישית' שבראשה עומד ראש הממשלה לשעבר סלאם פיאד, או בסאם סאלחי נציג מפלגת העם הקומוניסטית).

בסיום כינוס המל"פ התקבל סיכום ובו 32 סעיפים. רובם ככולם הצהרות מוכרות בדבר היעד של הקמת מדינה פלסטינית בגבולות 1967 שבירתה מזרח ירושלים, תמיכה באסירים ('שבויים' במינוח הפלסטיני) וכד'.

הקשרים עם ישראל מוגדרים בהחלטות המל"פ כ"קשרי מאבק" והמל"פ, כלומר הפרלמנט הפלסטיני, מנחה את הוועד הפועל, כלומר הממשלה, לבחון מחדש את הקשרים עם ישראל ואפשרות הקפאת ההכרה הפלסטינית במדינת ישראל. סעיף דומה מדגיש את חשיבות החלטת המועצה המרכזית של אש"ף (גוף ביניים בין המל"פ לוועד הפועל) להפסיק את התאום הביטחוני עם ישראל ואת הקשרים הכלכליים אתה.

ניסוחים כמו "הקפאת ההכרה בישראל", או "הפסקת התאום הביטחוני והקשרים הכלכליים" נחשבים כחמורים ביותר מבחינת ישראל. אבל הדרך בה מנוסחות החלטות הסיכום מעידה שבהנהגה הפלסטינית מבינים שלפי שעה אין אפשרות מעשית ליישם. הסעיפים הללו, כמו קריאה למדינות העולם להטיל סנקציות על ישראל ופנייה לבית הדין הבין לאומי בהאג, מהווים יותר מכל ביטוי למרירות ותסכול פלסטיני בהעדר אפשרות (או נכונות) לפעולה מעשית.

סקר אחרון של דעת הקהל הפלסטיני שביצע דר' גסאן אל-חטיב מעיד על כך ש-56% מקרב הנשאלים סבורים שהחלטות אלה לא ניתנות לביצוע. 54% סבורים שגם ההכרזה הפלסטינית שארצות הברית לא יכולה עוד להיות מתווך בין הצדדים (בעקבות החלטות טראמפ), לא תחזיק מעמד והרש"פ תצטרך לחזור בה.

הדיבורים על הפסקת התאום הביטחוני הם דוגמא אופיינית למצוקת ההנהגה הפלסטינית, שכן התאום משרת במידה רבה גם את הרש"פ ברמאללה על רקע הקרע הנמשך והמחמיר בין הרש"פ ובין החמאס.

כך, למשל, במאסר 2018 אירע בעזה ניסיון התנקשות בראש הממשלה ראמי חמדאללה ומפקד מנגנוני הביטחון ברמאללה מאג'ד פראג'. היו"ר אבו-מאזן האשים את תנועת החמאס בניסיון לרצוח את השניים. האירוע נוצל כדי להבהיר שהרש"פ מתנגדת לפיוס עם חמאס כל עוד האחרון אינו מוכן לוותר על השליטה הביטחונית בעזה. כך גם התקשורת הפלסטינית ברמאללה משקפת גישה לפיה אין תועלת במו"מ המייגע רב השנים ובכל ההבנות וההסכמים בין הרש"פ לחמאס.

אבו-מאזן ממשיך לנקוט בצעדי ענישה כלכלית על עזה הן במישרין – בכלל זה צמצום ואף הקפאת שכר לפרקים, והן בעקיפין – כולל השהיית מיזמי פיתוח של קהילת המדינות התורמות.

עד כה, אבו-מאזן ואנשיו בוחרים להתמודד עם החמאס באמצעות עימות (ולא פיוס הדרגתי במתכונת יוזמת התיווך המצרית), דבר המחייב שיתוף פעולה בנושאי מודיעין וביטחון עם ישראל, וההחלטות על הפסקת התאום הן בחזקת מס שפתיים בלבד.

יחס האוכלוסייה בגדמ"ע ובעזה לרש"פ ולחמאס

- להלן תמונת המצב לפי סקרי דעת קהל של PSR בשנתיים האחרונות (מרץ – 2016 – אפריל 2018):
 - **הצבעה לפרלמנט:** אם היו נערכות בחירות היום, בקרב כלל האוכלוסייה הפלסטינית היה הפת"ח זוכה ליתרון קל של כ-5% (36% לפת"ח לעומת 31% לחמאס). במסגרת נתונים אלה ראוי לציין הן את השיעור הגבוה, כ-25%, שלא ענו או שאין להם העדפה, והן את העובדה ששיטת הבחירות הפלסטינית – שבה חלוקה בין נציגי מחוזות לנציגים ארציים – מעניקה יתרון למפלגה מאורגנת שאינה מריצה כמה מועמדים שונים באותו מחוז.
 - בגדמ"ע שומר הפת"ח על יתרון של כ-8%-14%: לדוגמא, 38%-30% בסקר אפריל 2018. אפשר להניח במידה רבה של ביטחון שהעוינות לרש"פ בגדמ"ע (ראה להלן) מעלה במידה ניכרת את התמיכה בחמאס, ושלפת"ח יש עוד מקום רב לשיפור התנהלותו.
 - בעזה התמיכה הפוליטית בשני הארגונים נשמרת די צמודה בשנים האחרונות. חמאס זוכה לתמיכה די עקבית של כ-32%-40%. שיעורי תמיכה אלה ממחישים את הרגשות המעורבים בהם ניגש הציבור העזתי לשאלת הנהגת חמאס: מחד גיסא, התנאים הקשים בעזה וחוסר יכולתו של חמאס להביא לשיפור משמעותי אחרי מעל לעשור בשלטון. מאידך גיסא, ההבנה שלישראל (ולמצרים) תפקיד מרכזי בתחומת המצור שחווים התושבים. מצד שני, פת"ח, שהתמיכה בו הגיעה לשיעורים של 40% בסתיו 2016, איבד מתמיכתו לכיוון ה-30% לאחר שהרש"פ הטילה סנקציות כלכליות על עזה בקיץ 2017.
 - **הצבעה לנשיאות:** אם היו נערכות בחירות היום בין מחמוד עבאס לאיסמעיל הנייה, בקרב כלל האוכלוסייה, קיימת העדפה של כ-10% לטובת הנייה. במהלך 2016 ועד קיץ 2017, היה למעשה שוויון בין השניים, עם יתרון קל של 2%-4% להנייה. ההתפתחויות המהירות בעזה, מקיץ 2017, הן שגורמות לפתיחת הפער בשנה האחרונה. יש לציין שדפוסי העדפה אלה קשורים במישרין למנהיגותו הלא פופולרית של עבאס. באותם סקרים, מוביל מרוואן ברגותי על הנייה בפער של 16%-24% בשנתיים האחרונות (באפריל 2018 הוביל ברגותי עם 55% תמיכה לעומת 39% להנייה).
 - בגדמ"ע קיים מזה שנתיים שוויון למעשה, סביב קו 45% לכל אחד, בבחירות תיאורטיות לנשיאות בין עבאס להנייה. כצפוי, מרוץ תיאורטי בין ברגותי להנייה מראה בגדמ"ע פער ניכר, הנע באזור 26%-36% לטובת ברגותי.

■ בעזה מוביל הנייה ביתרון ניכר של כ-25%-30% בשנה האחרונה (באפריל 2018 הוביל הנייה על עבאס 62%-35%). פער זה נפתח רק בשנה האחרונה בגין הסנקציות שהטיל עבאס. לפני כן היה היתרון של הנייה 3%-7% בלבד. מציאות השנה האחרונה מקרינה גם על מועמדות תיאורטית של ברגותי. עד לקיץ 2017 הוביל ברגותי ביתרון של כ-10%-12%, אך מאז הקיץ הוא בשוויון-למעשה מול הנייה: באפריל 2018 הוביל ברגותי ב-2% עם 50% אחוזי תמיכה לעומת 48% של הנייה.

נתון דרמטי על מעמד הרש"פ ברמאללה וההנהגה הפלסטינית בכלל מצוי בסקרי דעת הקהל של JMCC המצביעים על כך שבשנת 2018 ל-53% מהנשאלים אין אמון במנהיג פוליטי פלסטיני כל שהוא (לעומת 40% אחוז ב-2017).

80% (!) מהנשאלים ב-2018 סבורים שהרש"פ מושחתת (75% אחוז ב-2017). נתון זה לא מפתיע לכל מי שבא במגע עם הרחוב הפלסטיני בו הביטוי "כולם גנבים" נשמע על כל צעד ושעל.

על רקע זה קיימת ירידה כמעט קבועה במידת האמון בדמויות הפוליטיות המרכזיות ברש"פ ברמאללה. לפי סקרי PSR, סיפוק הרצון מתפקודו של עבאס נע בשנים האחרונות באזור ה-33%, ואילו כ-63% מהנשאלים אינם מרוצים מתפקודו. מסקרי JMCC עולה כי ב-2018 רק 21% מהנשאלים סבורים שממשלתו של ראמי חמדאללה מתפקדת כראוי (27% ב-2017). וותיקי הפעילים הפלסטינים מעריכים שחוסר האמון ברש"פ היה מביא לניצחון החמאס אילו היו נערכות השנה בחירות, במיוחד אם הפת"ח לא היה משכיל להתאחד סביב הנהגה מחודשת.

שקיעתה של הרש"פ מוסברת גם במעמדה המדיני הרעוע בקהילה הבין לאומית בכלל, ובעולם הערבי בפרט. הממשל בארצות הברית, שורה של ממשלות באירופה, ומנהיגים ערבים בולטים מקרינים עייפות ממדיניות הרש"פ ואף מהנושא הפלסטיני בכללותו. אחד הביטויים לכך הוא המצוקה הכספית המחריפה של ארגון הסעד של האו"ם אונר"א המצמצם את שירותיו במחנות הפליטים.

אבו-מאזן בן ה-83 (יליד צפת 1935), עובר מידי פעם טיפולים רפואיים וברמאללה רוחשות ללא הרף שמועות על מצב בריאותו ועל מאבקי ירושה. יש אומרים שאבו-מאזן מקדם את מועמדותו לתפקיד של מחמוד אל-עלול, יליד שבם (1950) ששימש בתפקידים בכירים ברש"פ ונחשב כתומך מובהק במאבק עממי ללא אלימות נגד ישראל. המחשבה שהוא המועמד של אבו-מאזן נסמכת על העובדה שהוא התמנה כסגנו בתנועת הפת"ח, עמדה המציבה אותו במקום נוח להתמודדות. אבו-מאזן מכהן בשלוש משרות רשמיות: יו"ר התנועה הלאומית אש"ף; יו"ר מפלגת השלטון, הפת"ח; ויו"ר הרשות הפלסטינית. לגבי כל אחד משלושה התפקידים הללו קיים הליך לבחירת

היו"ר, אולם בתנאים הנוכחיים ברור לכל שאין אפשרות לקיים הליכים אלה. לתפקיד יו"ר הרש"פ, למשל, הסדר הרשמי הוא שהמחליף המיידני יהיה ראש הפרלמנט (המועצה המחוקקת) הפלסטיני האמור לכהן בתפקיד 60 יום ולהכין את הבחירות הכלליות. מאחר שיו"ר הפרלמנט הוא עדיז דוויק ממנהיגי החמאס המבלה רבות בבתי הכלא בישראל, אין להניח שישראל תאפשר לו להתמנות, וכמו כן הסיכוי לעריכת בחירות נראה קלוש.

תרחישי עתיד

מנהיגות מוסכמת

ברמאללה מקווים שחילופי הגברי יתבצעו בצורה מסודרת בשלהי כהונת אבו מאזן ועל ידו. לחילופין, מדברים על כך שכאשר אבו-מאזן יחדל לכהן יתכנסו בכירי הרש"פ ויקימו מועצת חרום שתחליט על ממלא מקום זמני ו/או על קבוצת הנהגה קולקטיבית ובראשה דמות סמלית שאינה מאיימת על המתחרים העיקריים על ההנהגה. בהקשר זה מוזכר מרוואן ברגותי ש'יתרונו' הגדול הוא ההערכה שישראל לא תזדרז לשחררו מהכלא.

ההנחה שהמתחרים העיקריים יימנעו מעימות גלוי ואף אלים נשענת בין השאר על ההרתעה ההדדית הנובעת מכך שלרשות כל קבוצה ה'מריצה' מועמד יש כוח חמוש.

אחת הקבוצות המתארגנות למקרה כזה היא בראשות ג'בריל רג'וב, איש רב כוח, מראשי הוועד המרכזי, הנהנה מתמיכה של כמה מבכירי הפת"ח (כמו חוסין אל-שיח ותופיק טיראווי). כיו"ר ההתאחדות לכדורגל, בשנים האחרונות התמסר לטיפוח קבוצות כדורגל פלסטיניות והקים מתקני ספורט. המוני צעירים המשתתפים בתחרויות הכדורגל נחשבים מעין מיליציה של נאמני רג'וב.

בעולם הערבי עלתה בשנים האחרונות קרנו של פעיל הפת"ח מוחמד דחלאן שגורש מרמאללה, הואשם בשחיתות, ואבו-מאזן אף רמז שהיתה לו יד במותו של ערפאת. לדחלאן קשרים הדוקים עם נשיא מצרים עבד אל-פתח סיסוי ועם סעודיה, ירדן ונסיכויות המפרץ (שם הוא מתגורר). לדחלאן אחיזה בולטת בגדמ"ע ובעזה, בעיקר במחנות הפליטים. נאמניו שם פועלים לקדם את מועמדותו כיוורשו של יו"ר הרש"פ. הרכילות הפלסטינית מספרת שעל תומכיו של דחלאן נמנים ראה"מ ושר האוצר לשעבר סלאם פיאל ואישים נוספים, שאף הם הורחקו מהמעגל הפנימי של עבאס בשל חשד נאמנות לדחלאן, כמו יאסר עבד ראבו.

דחלאן הפיקח והמפוכח, מצהיר על תמיכה במרוואן ברגותי – הדמות הפופולארית ביותר בין הפעילים הפלסטינים, הכלוא בישראל.

אחרים הנערכים לתרחיש זה הם מפקד הביטחון המסכל, מאג'יד פראג' ועימו אחיינו של יאסר ערפאת, נאסר אל קידווה.

מהומה

בין התחזיות בקרב פעילי הרש"פ כמו גם צופים מנוסים, נכללת ההנחה שעם הסתלקות אבו-מאזן ישתררו ברש"פ מהומה ותוהו ובוהו. אחדים אף צופים שאבו-מאזן יהיה הנשיא הפלסטיני האחרון. כלומר, שאחרי אבו-מאזן ההנהגה המרכזית תאלץ להתמודד עם ועדות מקומיות, ארגוני חמולות, ומאבקי כנופיות. מנגנוני הביטחון ינסו להשליט סדר ולהמשיך בתאום עם ישראל אבל אין ביטחון בכך שיצליחו. קרוב לוודאי שגם משרדי הממשלה הפלסטינית ימשיכו לתפקד (בעיקר בתחומי החינוך והבריאות), אבל ללא החלטה ישראלית לממן פעילות זאת, יתקשו מאד בשל חוסר אמצעים. בתרחיש זה, של המשך שקיעה והיחלשות הרשות הפלסטינית, תביא הסתלקות אבו-מאזן להתפוררות ההנהגה, למאבקים של אישים וחבורות אלה באלה, ולערעור היציבות הביטחונית היחסית ממנה נהנית ישראל מאז הסכם אוסלו, למעט תקופת האינתיפאדה השנייה, שאז הצטרפו אנשים ממנגנוני הביטחון הפלסטינים לפעילות ירי ופיגועים בישראל. אפשר להניח שתופעה כזאת לא תחזור בעתיד, בוודאי לא בהיקף גדול. הסיבה היא שבעבר יאסר ערפאת נתן יד לפיגועים, במישרין (כמו הרשאה למרוואן ברגותי) או בעקיפין. ואילו כיום, לא זו בלבד שאבו-מאזן שולל בתקיפות מאבק מזוין, אלא שמנגנוני הביטחון נשלטים על ידי המפקד רב ההשפעה מאג'ד פראג' שלו יחסים הדוקים עם גורמי מודיעין וביטחון אמריקאים המסייעים למנגנוני הביטחון הפלסטינים המשתפים פעולה עם ישראל במאבק בחמאס בכסף, בצידוד ובאימונים. יתר על כן, בין שלל הטוענים לכתר לא נמצא ולו אחד המטיף למאבק אלים בישראל. עם זאת, השילוב בין מאבק ירושה אשר יחליש עוד יותר – אם לא יפורר – את הרש"פ, לבין צעדי סיפוח ישראלים עלול להביא להתפרצויות אלימות לא מאורגנות.

מנהל אזרחי

התפוררות הרשות תאלץ את ישראל להתערב בנעשה בשטחי A ו-B. אפשר לצפות שאנשי ההנהגה הלאומית הפלסטינית, קרי חברי המועצות והמפלגות השונות, לא ישתפו פעולה עם ההתערבות הישראלית. היחידים שיעשו זאת יהיו מנהיגים מקומיים: ראשי עיריות, מועצות מקומיות וכפריות. זאת כדי להשליט מידה של סדר וביטחון בחיי התושבים. כך היה אחרי מלחמת ששת הימים בשלב הראשון של תפקוד הממשל הצבאי הישראלי בגדמ"ע ובעזה. סביר להניח שההנהגה הלאומית תחדל מלפעול, בגלוי לפחות. יתכן שרבים יעזבו בעיקר לבני משפחה במזרח הירדן. יהיו גם כאלה שיישארו וישתתפו באופן חלקי בחיים הפוליטיים של האוכלוסייה. כל עוד יובטח תשלום השכר, כמו עובדי הרשויות המקומיות, כך גם עשרות אלפי עובדי משרדי הממשלה הפלסטינית בתחומי השירותים השונים (בעיקר חינוך ובריאות) ימשיכו בעבודה. הציבור הפלסטיני במקרה של סיפוח שטח C לישראל – אשר יגרום להתפוררות הרש"פ – הציבור הפלסטיני המתגורר בשטח C צפוי להגיב בצורה חיובית למדי. ציבור זה, המונה בין 66 ל-300 אלף נפש, בין אם

מדובר בקהילות בדואיות וכפריות עניות בגבול הבקעה או בדרום הר חברון, ובין אם מדובר בפרברים עירוניים אמידים של בית ג'אלה, ישמח לשידרוג מעמדו והשוואתו לזה של תושבי מזרח ירושלים. במעמד של תושב קבע, אלה נהנים מחופש תנועה מלא בישראל, חופש לעבוד בישראל, לסחור ולבלות בכל הארץ ללא צורך ברישיונות, ובהטבות הביטוח הלאומי הישראלי.

הציבור הרחב בגדמ"ע צפוי להגיב בהפגנות אלימות לתקופה מוגבלת. בעזה לעומת זאת המחאה האלימה עלולה להיות מכוונת גם נגד הרש"פ ברמאללה, בטענה שחוסר האונים שלה והתיאום הביטחוני עודדו את ישראל לסיפוחים מסוג זה.

על פי הנתונים (לעיל) רעיון המדינה הדו לאומית (כפי שמבינים הפלסטינים מהלך ישראלי של סיפוח מלא) צובר בהדרגה תומכים בציבור הפלסטיני (מ-18% ב-2017 ל-24% ב-2018). הפלסטינים עדים בעשור האחרון להתפוררות מדינות לאום ערביות (עיראק, סוריה, תימן ולוב), וכמו כן, רבים מאבדים תקווה שהנהגתם תוביל לעצמאות פלסטינית. צירוף זה תורם לגידול התמיכה ברעיון שמוטב לשאוף למדינה אחת, עם הסדר כל שהוא בין הקהילות היהודיות והפלסטיניות. בסקרי דעת הקהל הפלסטינים לא נמצאת השאלה "האם את/ה רוצה להיות אזרח/ית ישראלי/ית?". הסוקרים מסבירים זאת בחוסר התקינות הפוליטית של שאלה מסוג זה במציאות הפלסטינית. עם זאת, הלכי הרוח ברחוב הפלסטיני מהר חברון בדרום ועד ג'נין בצפון מעידים שרבים היו שמחים לקבל אזרחות ישראלית, או אף מעמד של תושב קבע בישראל.

על רקע זה קיימים נתונים – למשל מחקרו של פרופ' מנחם הופנונג מירושלים²¹⁷ – המעידים על קליטה מרצון של המוני סיענים (משת"פים) על משפחותיהם בישראל בכל השנים מאז 1967. מחקר זה מצביע על כך שלמעלה מ-150,000 סיענים ובני משפחותיהם נקלטו בישראל. ניתן לומר שאם משך שנים ארוכות היה חשש בישראל שהערבים הישראליים יהפכו יותר ויותר לפלסטינים, הרי המצב כיום הוא שיותר ויותר פלסטינים מבקשים להיות ישראלים. תעיד על כך למשל העלייה במספר הפלסטינים במזרח ירושלים המבקשים להתאזרח בישראל. גם מספר הפלסטינים המזרח ירושלמים הלומדים עברית נמצא בעלייה (רוב הגברים המזרח ירושלמים מדברים עברית), וחלה עלייה במספר הסטודנטים הפלסטינים הלומדים במוסדות ההשכלה הגבוהה במערב ירושלים.

בשורה תחתונה, לעומת תגובה מסויגת ואף עוינת של ההנהגה הפלסטינית לסיפוח חלקי או מלא, ניתן לצפות שהציבור הפלסטיני יגיב אמנם בהפגנות מוגבלות בהיקף וזמן, אולם תגובתו לאורך זמן תשקף אדישות והשלמה עם מה שנתפס זה מכבר כסיפוח בהתהוות, ותבטא הכרה בחוסר האונים של הפלסטינים למנוע מישראל לבצע את כוונתה.

217. מנחם הופנונג, "מחיר המידע: קליטה ושיקום של סיעני מערכת הביטחון בערי ישראל", מופקד הקתדרה למדע המדינה על-שם הרברט סמואל, המחלקה למדע המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים. ברשת: <https://bit.ly/2M6LMeg>

עזה

כל האמור לעיל נכון במידה רבה גם לגבי 2 מיליון הפלסטינים בעזה. התמיכה בחמאס בעזה, וכמוה התמיכה בחמאס בגדמ"ע היא בעיקר על רקע תסכול, והינה הבעת מחאה נגד הרש"פ שלא הצליחה לממש ולו במעט את מה שמכונה 'הזכויות הלאומיות' הפלסטיניות.

אין צורך להכביר מילים על המצוקה שיצר מצור בן למעלה מעשר שנים על רצועת עזה שצפיפות האוכלוסייה בה היא מהגבוהות בעולם. ההפגנות האלימות של העזתים בגבול ישראל הן לאמיתו של דבר הפגנות נגד מצוקת המצור. אבל שלטון החמאס החליט לאמץ את סיסמאות 'השיבה' המכוונות נגד ישראל, כדי לא להביך את שלטונות מצרים השותפים המלאים עם ישראל בהטלת המצור.

מהמעט שאפשר ללמוד על דעת הקהל והמנהיגות בעזה ניתן לומר שהסרת המצור היא הנושא היחיד בו מדברים ברצועה. רבים מפעילי הפתח עזבו את עזה, מאות מהם עברו לרמאללה, לקהיר ולעמאן. החמאס מנהל מדיניות של הישרדות, והמשך המאבק בישראל, יחד עם זאת פורסמו לפני בשנה (אפריל 2017) תיקונים לאמנת החמאס המאפשרים לתנועה להקים מדינה בגבולות 1967 ללא הכרה בישראל.

בהקשר זה יש לציין שהרש"פ מבדלת את עצמה במידה גבוהה של הצלחה מהחמאס. לארגון שבסיסו בעזה יש אמנם תומכים ברחבי הגדמ"ע, אך הם נמצאים תחת לחץ מתמיד של הרש"פ למניעת כל פעילות של החמאס בגדמ"ע. בשלב זה קשה מאד לצפות מה יקרה אם תקרוס חמאס ותחדל להעניק שירותים בעזה, או מה יקרה לחמאס ברחבי הגדמ"ע אם תקרוס הרש"פ.

**נספח ג'
ההשלכות
הכלכליות של
תרחישי הסיכוח**



תוכן עניינים

228	חלק א': הכלכלה הפלסטינית – המצב הנוכחי, נתונים ומגמות
229	הבסיס המשפטי למערכת הכלכלית הפלסטינית
231	תמונה כלכלית של הרשות הפלסטינית
242	המערכת הכלכלית בין ישראל לרשות הפלסטינית (כולל עזה)
245	משקי הבית והשירותים הציבוריים באיו"ש
247	מים וחשמל ברשות הפלסטינית
255	חלק ב': השלכות סיפוח החלקי (שטח C או חלקו)
257	קצבאות הביטוח הלאומי
260	חינוך
261	בריאות
262	הוצאות תקציביות נוספות
263	הכנסות
263	סיכום עלויות
269	עלות השתלטות צבאית על יתרת השטח שלא סופח
270	עלות החלת ממשל צבאי על יתרת השטח שלא סופח
271	הקמת גבול ביטחון חדש ותחזוקתו
272	השפעות עקיפות על התמ"ג והמשק הישראלי
273	השלכות על הכלכלה הפלסטינית בתרחיש ממשל-צבאי
274	השפעת קריסת הרש"פ על הכלכלה ברצועת עזה
275	סיכום ומסקנות
277	חלק ג': השלכות הסיפוח המלא
278	קצבאות הביטוח הלאומי
280	חינוך
281	בריאות
282	הוצאות תקציביות נוספות
282	הכנסות צפויות
283	סיכום עלויות
284	עלויות נוספות
284	ההשלכות הכלכליות של תרחיש הסיפוח המלא
289	סיכום ומסקנות
290	מוסף 1: חישוב עלויות סיפוח לפי מפתח של 100,000 תושבים פלסטינים
317	מוסף 2: ביטחון
322	מוסף 3: השפעה על התמ"ג

חלק א': הכלכלה הפלסטינית – המצב הנוכחי, נתונים ומגמות

הבסיס המשפטי למערכת הכלכלית הפלסטינית

התשתית המשפטית לכינונה של הכלכלה של הרש"פ יוסדה במסגרת החתימה על הפרוטוקולים הכלכליים של פריז, באפריל 1994, אשר היוו את אחד הנספחים של הסכמי אוסלו ב'. באופן דומה לכלל הסכמי אוסלו, העקרונות המנחים של הפרוטוקולים יושמו תחילה על עזה ויריחו והורחבו בהדרגה לכלל שטחי הרש"פ. ההכרעה המרכזית שהוחלט לגביה במסגרת פרוטוקול פריז היא של הסדרת מערך מעטפת מכס משותפת, שהחל בפועל לאחר מלחמת ששת הימים ב-1967. הסדרת המסגרת המוכרת של מעטפת המכס המשותפת עוררה מצד אחד ביקורת, בעיקר בצד הפלסטיני, שכן מדובר בהכלה של הכלכלה הפלסטינית לתוך הכלכלה הישראלית. אם זאת, ישנה הסכמה שבהיעדר הסכם קבע על גבולות, ככל הנראה, מדובר היה בפתרון האפשרי המוצלח ביותר.

במסגרת הפרוטוקולים הוחלט, כמו כן, על קיום הסחר הבינלאומי של הרש"פ דרך המעברים הישראליים ושימוש בשקל הישראלי כמטבע הרשמי ברש"פ. בנוסף, גביית המיסים והמכסים תבוצע על ידי ישראל, והיא אמורה להעביר הכנסות אלו לרש"פ. מעבר לכך, נרשמו הקלות בכל הקשור לניידות עובדים פלסטינים ולמעבר של סחורות מהרש"פ לישראל. באופן כללי ניתן למנות שמונה תחומים עיקריים אשר נדונו בהסכמים: מדיניות מכסים, סוגיות מוניטריות ופיננסיות, מיסוי ישיר ועקיף, שוק העבודה, חקלאות, תעשייה, תירות וביטוח.

חרף ההכרעה על מכס אחיד, בוצעה החרגה עבור רשימת מוצרים מצומצמת, עבורה הורשו הפלסטינים להתנהל באופן אוטונומי בכל הקשור למדיניות מכסים, כאשר בכל מקרה המס הישראלי משמש כמס הנמוך ביותר שהם זכאים לגבות. החשש המרכזי שעמד בבסיס קביעה זו הוא שקביעת מכסים נמוכים יותר על ייבוא מוצרים לרש"פ תוביל לזליגה של אותן סחורות למשק הישראלי, ובכך תפגע מדיניות הייבוא שלה. חשוב לציין כי מדובר היה בתקופה בה לא היתה קיימת 'גדר הביטחון' בין שטחי הרש"פ לבין ישראל ומעבר של עובדים וסחורות יכול היה להתקיים ביתר קלות בהשוואה למצב לאחר הקמת 'גדר הביטחון'. בין היתר, נקבעה החרגה ממדיניות המכסים בענף הרכב, שם ניתנה לרש"פ האוטונומיה בקביעת המכסים, כמו גם האפשרות לבצע הקלות בתקינה הישראלית בנוגע לרישוי רכבים.

כאמור, בהקשר הייבוא, אחת המשמעויות המרכזיות של פרוטוקול פריז היא שמעבר סחורות אל הרש"פ וממנה יתנהל דרך המעברים הישראליים הקיימים. כלומר, לא יוקמו מעברים פלסטינים נפרדים. כתוצאה מכך נשמרה השליטה הישראלית, ובכוחה לסגור ולפתוח את המעברים בהתאם לדרישות הביטחוניות שלה. עם זאת, נקבע כי בעמדות המכס, לאורך הגבול הירדני ובעזה, תהיה נראות פלסטינית לצד נוכחות ישראלית שביכולתה לבצע ביקורות. בפועל, כיום ישראל שולטת בעמדות המכס לאורך הגבול הירדני.

כל גבייה של מס על ידי הרשויות הישראליות במעברים אמורה להיות מדווחת לרש"פ בתוך שישה ימים ולהיות מועברת לרש"פ. בהקשר לייבוא מוצרי נפט נקבע כי אלו ייבואו מירדן, אך מחירי הגז ברש"פ לא יוכלו להיות שונים ביותר מ-15% ממחיריהם בישראל, ועל הרש"פ להבטיח כי מוצרי

הנפט שייבאו מירדן לא ייסחרו בישראל. הן הדוגמא של ענף הרכב והן הדוגמא של מוצרי הנפט ממחישות את הניסיון לאפשר חופש פעולה מרבי לרש"פ תוך מניעה של זליגת סחורות המיובאות לרש"פ לישראל ושל הפרעה לכלכלה הישראלית. בהקשרים פיננסיים מוניטריים הוחלט על הקמה של רשות מוניטרית פלסטינית (PMA) אשר מתפקדת כמעין בנק מרכזי של הרש"פ. מתוקף תפקידה, אחראית הרשות המוניטרית על הפיקוח, הרגולציה והיישום של המדיניות המוניטרית הפלסטינית, ומשמשת כזרוע ליעוץ כלכלי לרש"פ. באופן דומה לבנקים המרכזיים הרשות אחראית בין היתר על הפיקוח על הבנקים, על מאגרי המט"ח ברש"פ ומשמשת כמלווה למוצא אחרון. הוכרע כי השקל הישראלי ישמש כאחד המטבעות הרשמיים של הרש"פ (בפועל הוא המטבע הרשמי היחיד שלה). תוצר ישיר של קביעה זו הוא הצורך בתיאום הדוק וקבוע בין בנק ישראל לבין ה-PMA בין היתר בנוגע להמרות מט"ח ולדאגה לרמות נזילות בבנקים מקומיים.

כפי שצוין, אחת ההכרעות המרכזיות של ועידת פריז היא כי ישראל תשמש כאחראית על גביית המסים והמכסים עבור הרש"פ ותפריש לה את החלק היחסי לו היא זכאית. קביעה זו שמה את הרש"פ בעמדת נחיתות אל מול ישראל, שכן זו תלויה בהעברת התשלומים מישראל. בין היתר הוחלט כי תתקיים הצמדה בין המע"מ הישראלי לזה הפלסטיני. נקבע כי ישראל תעביר לידי הרש"פ כ-75% מסך ההכנסות ממסים של פלסטינים המועסקים בשטחי ישראל ואת כלל ההכנסות ממסים של פלסטינים המועסקים ביישובים היהודיים באיו"ש.

כמו כן נקבע כי עובדים המועסקים בישראל יבוטחו במסגרת הביטוח הלאומי הישראלי לפי חוק הביטוח הלאומי ויהיו זכאים לביטוח תאונות עבודה בישראל, לביטוח פשיטת רגל של מעסיקים, תשלומי פנסיה ולחופשת לידה. עוד נקבע כי ישראל תנכה מדי חודש דמי ביטוח בריאות משכרם של העובדים ותעביר את הכספים הללו לידי הרש"פ אחת לחודש. על הרש"פ להשקיע תשלומים אלו בשירותים חברתיים ובשירותי בריאות עבור אותם עובדים. בפועל, קיימת מחלוקת בנוגע לגודל התשלומים שישראל מעבירה לרש"פ, ומסתמן כי חלקם לא מועברים אליה.

סוגיית ניידות העובדים הפלסטינים היא סוגיה מרכזית אשר זכתה לתשומת לב משמעותית בצד הפלסטיני. עם זאת, מתוך התחשבות באינטרסים הביטחוניים הישראליים, הוחלט על ניסוח מעומעם ועל כן נקבע כי יתקיים ניסיון הדדי לשמירה על ניידות יחסית של עובדים משטח הרש"פ לישראל ולהפך. אם כי, על כל צד לכבד את זכותו של הצד השני להגביל כניסת עובדים לשטחו במקרים מוצדקים.

בהקשרי חקלאות, המשמשת אחד מענפי הכלכלה המרכזיים ברש"פ, הוסרו מגבלות סחר ונקבע קיומו של סחר חופשי ללא מכסים ומסי הכנסה בין הרש"פ לבין ישראל, למעט ביצים, תפוחי אדמה, מלפפונים, עגבניות ומלונים. עם זאת, נקבע כי לרשויות הישראליות הרלוונטיות – השירותים הווטרינריים ובריאות המקנה והשירותים להגנת הצומח ולביקורת – יכולת להטיל היתרי ייבוא של סחורה חקלאית מהרש"פ, וזאת בכדי לוודא כי מוצרים אלו יעמדו בסטנדרט הבריאות הישראלי. על סטנדרט הבריאות הישראלי להיות זהה לגבי סחורה פלסטינית וסחורה זרה ממדינות אחרות.

לאור ההבנה של חשיבות פיתוח התעשייה הפלסטינית, הוחלט כי יתקיים מעבר חופשי של מוצרי תעשייה בין ישראל לבין הרש"פ וכי הרש"פ תהיה זכאית לספק הלוואות, מענקים, סיוע המחקר ומענקי מס ישירים לתעשיות שונות במטרה לקדמה. לפלסטינים הזכות הבלעדית לקבוע את מדיניות הייצוא של סחורות התעשייה שלה. בהקשרי תיירות הוחלט על הקמה של רשות תיירות פלסטינית עצמאית שתהיה אחראית, בין היתר, על שימור מקומות היסטוריים ודתיים לשני הצדדים. ב-1994 חוקקה כנסת ישראל את חוק יישום ההסכם בדבר עזה ואזור יריחו, חוק אשר מטרתו היתה

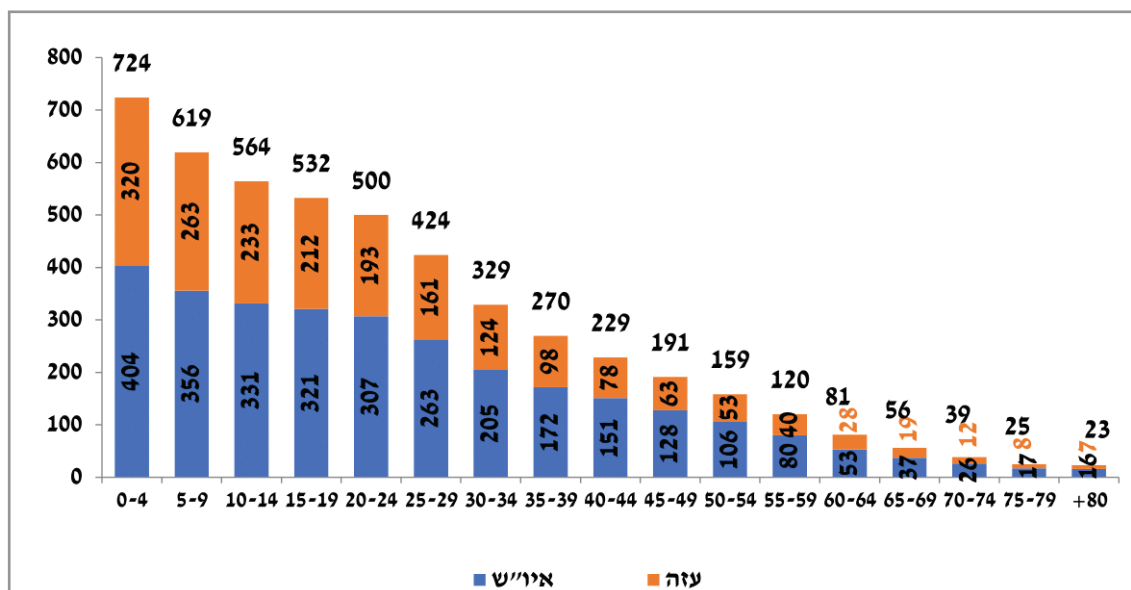
הטמעת ההסדרים הכלכליים של פרוטוקול פריז, תוך מתן דגש לסוגיית העסקת עובדים פלסטינים בישראל. במסגרת החוק נקבע כי שר האוצר הוא הממונה על ביצוע ההסכמים בכל הקשור לתשלומי חובה ביבוא וביצוא ולהעברת תשלומים הנגבים על ידי הרשויות הישראליות, למעט היטלי סחר, לגביהם השר הממונה הוא שר הכלכלה (שר התעשייה והמסחר דאז). עם חקיקת חוק זה נכנסו לתוקפם העקרונות המנחים של הסכם פריז.

בהקשר של העסקת עובדים פלסטינים בישראל נקבע כי כל מעסיק המעסיק עובדים פלסטינים יחויב בתשלום היטל השוואה המורכב מדמי הביטוח הלאומי ושיעור המס שהיה משלם על עובד ישראלי אשר יועברו דרך רשויות המס הישראליות לרש"פ. מתשלומי היטל השוואה יקוזזו תשלומים עבור שירותי בריאות אשר יועברו לקופת החולים המתאימה, ובהתאם להחלטת שר העבודה והרווחה.

תמונה כלכלית של הרשות הפלסטינית

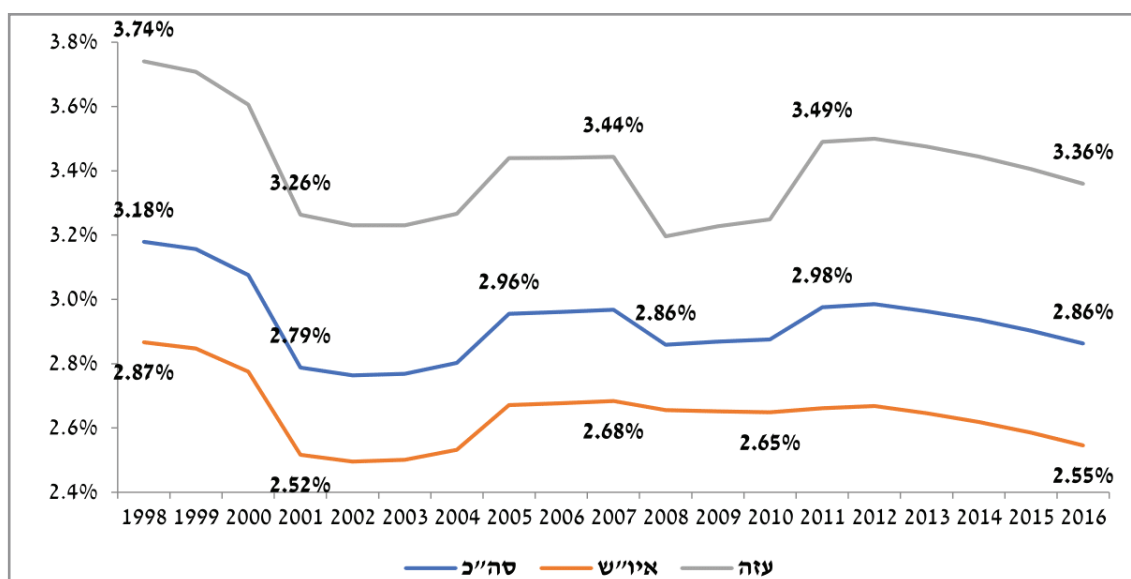
בסוף שנת 2016, בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית, האוכלוסייה הפלסטינית מעבר ל'קו הירוק' עמדה על קרוב ל-4.9 מיליון אנשים, מהם כמעט 3 מיליון באיו"ש (כולל מזרח ירושלים) וכ-1.9 מיליון בעזה. האוכלוסייה הפלסטינית צעירה במיוחד, כאשר כמחציתה מתחת לגיל 20 (54% בעזה ו-48% באיו"ש). כמו כן, שיעור גידול האוכלוסייה השנתי במגמת התמתנות בשנים האחרונות, ירידה מ-3.2% בשנת 1998 ל-2.9% בשנת 2016.

תרשים 9: אוכלוסייה פלסטינית באיו"ש ובעזה (באלפים), לפי גיל, סוף 2016



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

תרשים 10: שיעור גידול האוכלוסייה הפלסטינית השנתי באיו"ש ובעזה (%), 1998-2016



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

המצב הכלכלי באיו"ש טוב הרבה יותר מאשר בעזה. התמ"ג לנפש גבוה פי 2 באיו"ש (3,727.2 דולר) לעומת עזה (1,851.4 דולר). במונחי PPP התוצר לנפש באיו"ש עומד על 4,300 דולר. זה מתבטא בעיקר בשיעורי הצריכה הפרטית, ההשקעה המקומית הגולמית וייצוא סחורות ושירותים הגבוהים הרבה יותר. גם נתוני שוק העבודה מראים תמונה דומה. על אף ששיעור ההשתתפות בכוח העבודה דומה, שיעור האבטלה (כולל אבטלת צעירים) בעזה הוא יותר מכפול מזה באיו"ש והשכר הממוצע באיו"ש הוא יותר מכפול מזה בעזה.

לוח 8: אינדיקטורים כלכליים מרכזיים, איו"ש ועזה, 2016

סה"כ	עזה	איו"ש	
4,816.5	1,881.1	2,600 ²¹⁸	אוכלוסייה (באלפים)
73.7	73.1	74	תוחלת חיים בלידה
13,397.1	3,466	9,931.1	תמ"ג (מיליוני \$)
2,957.2	1,851.4	3,727.2	תמ"ג לנפש (\$)
4.1%	7.7%	3%	צמיחת תמ"ג בשנת 2016
16.8%	9.6%	19.3%	צמיחת תמ"ג מצטברת, 2011-2016
15,883.5	4,086.8	11,796.7	צריכה (מיליוני \$)
3,251.9	2,137.2	3,969.2	צריכה לנפש (\$)
4,119.4	1,745.7	2,373.7	צריכה ציבורית (מיליוני \$)
843.4	912.9	798.7	צריכה ציבורית לנפש (\$)
11,764.1	2,341.1	9,423	צריכה פרטית (מיליוני \$)
2,408.5	1,224.3	3,170.5	צריכה פרטית לנפש (\$)
2,837.9	326.7	2,511	השקעה מקומית גולמית (מיליוני \$)
582	170.8	844.9	השקעה מקומית גולמית לנפש (\$)
2,432.4	111.3	2,321.1	ייצוא סחורות ושירותים (מיליוני \$)
7,602.7	977.7	6,625	ייבוא סחורות ושירותים (מיליוני \$)
-5,170.3	-866.4	-4,303.9	מאזן סחר חוץ (מיליוני \$)
45.8%	46.1%	45.6%	שיעור השתתפות בכוח העבודה
26.9%	41.7%	18.2%	שיעור אבטלה
41.7%	61.4%	29.8%	שיעור אבטלת צעירים (גילאי 15-24)
109.3	61.7	126 ²¹⁹	שכר יומי ממוצע (ש"ח)

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

בהשוואה בין איו"ש ועזה לישראל וירדן, ניתן לראות כי ביחס לשכנותיה, איו"ש ועזה מפגרות מבחינת האינדיקטורים הכלכליים המרכזיים. כך למשל, התמ"ג לנפש נמוך באיו"ש ובעזה בכ-28% מזה שבירדן ונמוך כמעט פי 13 מזה שבישראל. בנוגע לתמ"ג לנפש במונחי PPP קיימים נתונים רק לגבי איו"ש. התמ"ג לנפש במונחי PPP באיו"ש נמוך ב-66% מהתמ"ג לנפש בירדן וב-88% מהתמ"ג לנפש בישראל.

218. לפי נתוני הלמ"ס הפלסטיני - 2,935,400 פלסטינים, כולל 265,000 פלסטינים במזרח ירושלים; עפ"י נתוני הלמ"ס הישראלי במזרח ירושלים מתגוררים כ-335,000 פלסטינים.

219. כולל פלסטינים העובדים אצל מעסיקים ישראליים. השכר היומי הממוצע של פלסטינים העובדים אצל מעסיק פלסטיני עומד על 98 ש"ח. השכר היומי הממוצע באיו"ש לפי הבנק העולמי - 128 ש"ח.

לוח 9: אינדיקטורים כלכליים מרכזיים, ישראל, ירדן, איו"ש ועזה, 2016

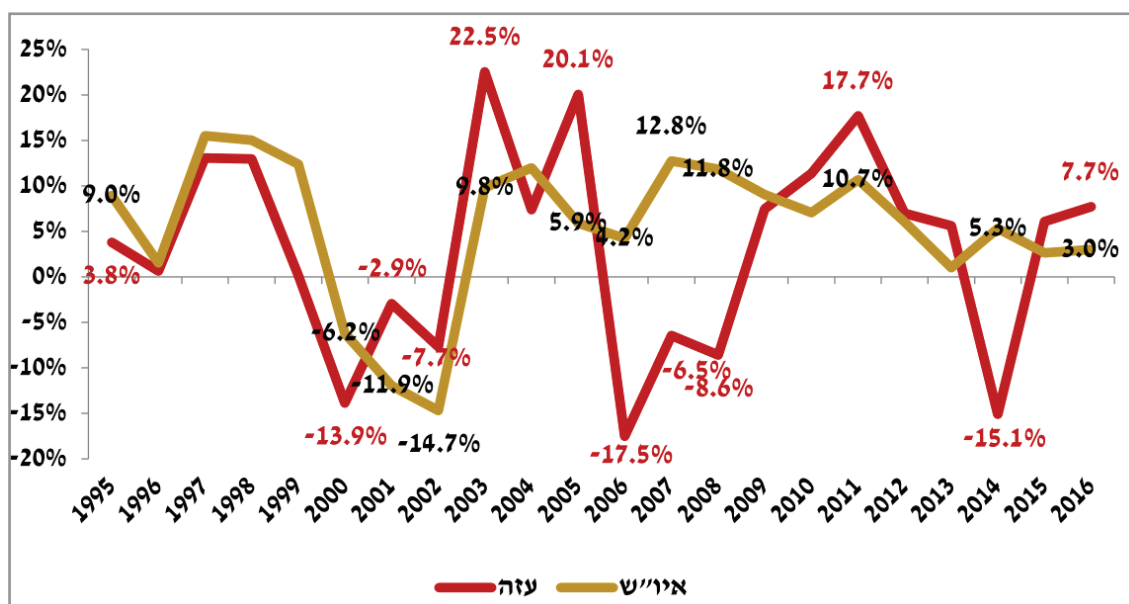
ממד	רש"פ (איו"ש ועזה)	ישראל	ירדן
אובלוסייה (באלפים)	4,551.6	8,547.1	9,455.8
תוחלת חיים בלידה 2015	73.3	82.1	74.2
תחזית אובלוסייה (באלפים) בשנת 2050	9,198	13,055	14,188
תמ"ג (מיליוני \$)	13,426.0	317,748.0	38,654.7
תמ"ג לנפש (\$)	2,949.7	37,180.8	4,087.9
תמ"ג לנפש (\$ במונחי PPP ²²⁰)	4,300	36,200	12,500
צמיחת תמ"ג בשנת 2016	4.1%	4%	2%
צמיחת תמ"ג מצטברת, 2016-1995	104.2%	87.9%	101%
חיסכון מקומי גולמי כאחוז מהתמ"ג	-17.4%	22.7%	1.3%
צריכה (מיליוני \$)	15,883.5	246,225.6	38,163.2
צריכה לנפש (\$)	3,489.7	28,808.1	4,036
צריכה ציבורית (מיליוני \$)	3,530.2	70,465	7,706.8
צריכה ציבורית לנפש (\$)	775.6	8,244.3	815
צריכה פרטית (מיליוני \$)	12,353.3	165,760.6	30,456.5
צריכה פרטית לנפש (\$)	2,714.1	20,563.8	3,220.9
השקעה מקומית גולמית (מיליוני \$)	3,015	64,832.3	8,266.3
השקעה מקומית גולמית לנפש (\$)	662.4	7,585.3	874.2
ייצוא סחורות ושירותים 2015 (מיליוני \$)	2,322.7	91,898.6	14,136.5
ייבוא סחורות ושירותים 2015 (מיליוני \$)	7,501.7	82,879.9	22,534.8
מאזן החשבון השוטף 2015 (מיליוני \$)	-1,713.2	13,642	-3,331.7
דרוג במדד doing business Ease of (מתוך 190 מדינות)	114	54	103
שיעור השתתפות בכוח העבודה	45.6%	64.2%	39.16%
שיעור אבטלה	27.03%	4.8%	15.3%
שיעור אבטלת צעירים (גילאי 15-24)	41.1%	8.63%	34%

מקור: הבנק העולמי

שיעורי הצמיחה באיו"ש ובעזה מתבטאים בתנודתיות רבה לאורך 20 השנים האחרונות. משיא של 14.7% בשנת 1997 לשפל של -12.5% בשנת 2002. בחמש השנים האחרונות, הצמיחה ירדה משיעור גבוה של 12.4% בשנת 2011 עד לצמיחה שלילית של 0.2% בשנת 2014 (מבצע 'צוק איתן') וחזרה לשיעורים יציבים של 3.4%-1-4.1% בשנים 2015 ו-2016, בהתאמה. לפי התחזית של הבנק העולמי, בשנים 2017 ו-2018, הצמיחה צפויה לעמוד על כ-3%.

220. המקור עבור נתון זה הוא מאגר המידע של ה-CIA. הנתון לרש"פ מתייחס רק לנתונים של איו"ש.

תרשים 11: צמיחת התמ"ג השנתית (%), השוואה בין אי"ש לעזה, 1995–2016



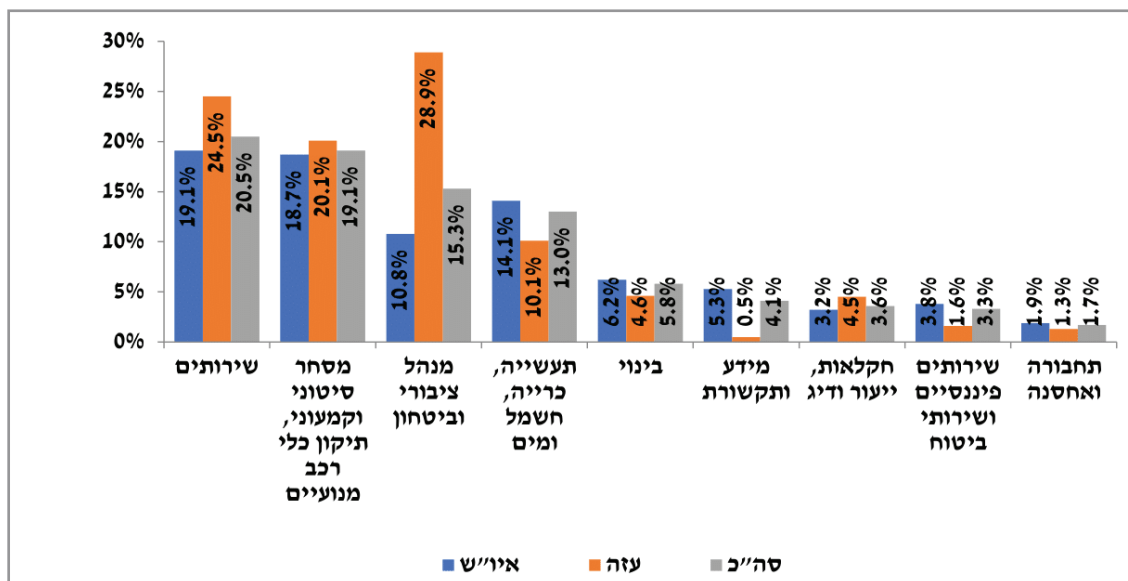
ניתן לראות כי עשר השנים שלאחר הסכמי אוסלו מאופיינות בתנודתיות רבה, הן באי"ש והן בעזה. בעשור האחרון, התנודתיות בעזה רבה וקיצונית יותר, בעוד שבאי"ש ישנה צמיחה חיובית רציפה משנת 2003, אך במגמת ירידה בעשור האחרון.

מעניין לראות כי במקרים רבים בשנה שלפני אירועים ביטחוניים משמעותיים חלה ירידה חדה בצמיחה, הן בעזה והן באי"ש, ולאחריהם צמיחה ניכרת. כך למשל, השנים 2001–2002 שלפני מבצע 'חומת מגן' אי"ש מאופיינות בנתוני צמיחה עגומים (-11.9% ו-14.7%, בהתאמה) ובשנת 2003 צמיחה גבוהה של כ-10%. שנת 2014 בעזה (מבצע 'צוק איתן') עם צמיחה שלילית של -15.1% ולאחריה צמיחה לא מבוטלת של כ-6%.

מבחינת התרומה לתוצר, ענפי הכלכלה המרכזיים באי"ש הינם ענף השירותים (19%), ענף המסחר (19%) וענף התעשייה (14%). בעזה הענפים העיקריים מבחינת התרומה לתוצר הינם ענף מנהל ציבורי וביטחון (29%), ענף השירותים (25%) וענף המסחר (20%).

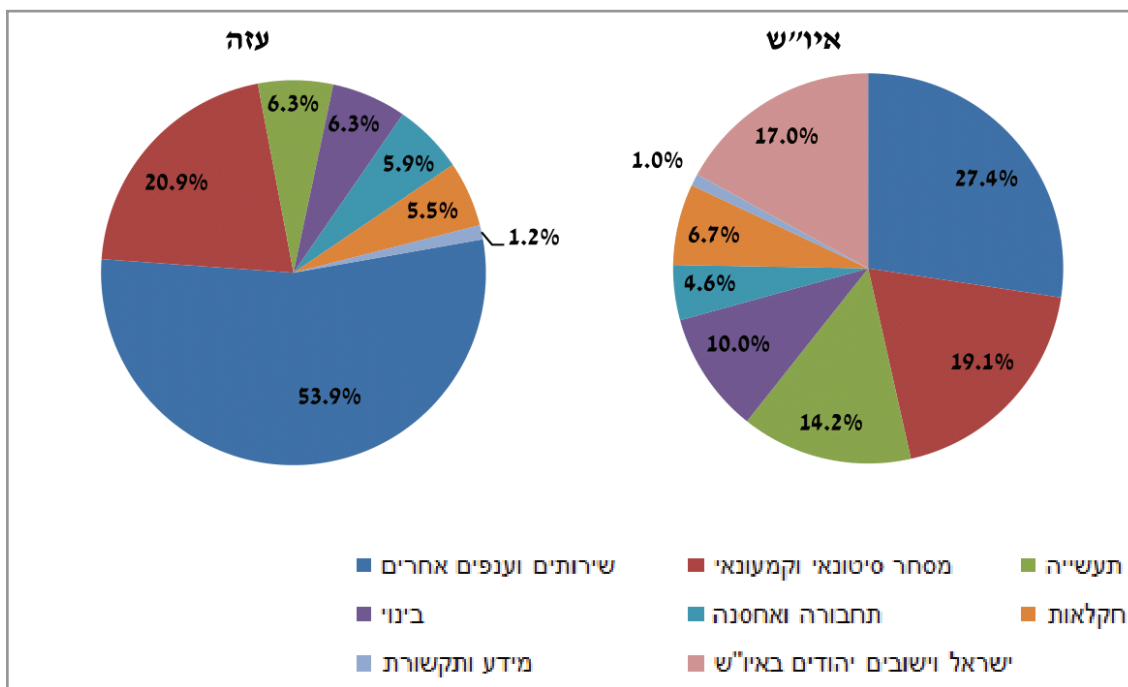
אופי התעסוקה שונה בין אי"ש לעזה. בעוד שבענף שירותים ואחרים (הכולל גם את המגזר הציבורי) מועסקים מעל למחצית העובדים בעזה, באי"ש הם מהווים מעל רבע. ענפי התעשייה והבינוי מעסיקים יחד כרבע מעובדי אי"ש לעומת כ-13% בלבד בעזה. בישראל ובישובים היהודים באי"ש מועסקים כ-17% מעובדי אי"ש (משנת 2006 אין עובדים מעזה המועסקים בישראל). בשאר הענפים אין הבדלים משמעותיים.

תרשים 12: תרומה לתמ"ג (%) ענפי כלכלה עיקריים, באיו"ש ועזה, 2015



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

תרשים 13: התפלגות המועסקים באיו"ש ועזה, לפי ענפי כלכלה עיקריים, 2016



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

ענף השירותים ואחרים (הכולל גם את המגזר הציבורי) מהווה את הענף המרכזי, הן מבחינת תרומה לתמ"ג והן מבחינת תרומה לתעסוקה באיו"ש ובעזה. התעסוקה בישראל תורמת תרומה דומה, הן לתמ"ג והן לתעסוקה, סביב ה-12%. עם זאת בהסתכלות על איו"ש בלבד, התעסוקה בישראל וביישובים היהודים באיו"ש תורמת כ-15.7% מהתמ"ג וכ-17.0% לתעסוקה.

לוח 10: ענפי כלכלה נבחרים, מדדים מרכזיים, איו"ש ועזה, 2016

שכר יומי ממוצע (ש"ח)	תרומה לתעסוקה (%)	ערך מוסף למועסק* (\$)	תרומה לתמ"ג (%)	
49.9	6.3%	3,810	2.6%	חקלאות
74.4	11.9%	9,650.2	12.3%	תעשייה
91.8	8.9%	6,917.1	6.6%	בינוי
58.3	19.6%	7,238	15.2%	מסחר סיטונאי וקמעונאי
46.1	5%	3,713.4	1.9%	תחבורה ואחסנה
107.8	1.1%	43,038.8	4.9%	מידע ותקשורת
100.4	35.2%	11,866.7	44.9%	שירותים וענפים אחרים
218	12%	-	11.6%	ישראל והישובים היהודים באיו"ש

מקור: עיבוד מרכז מאקרו לכלכלה מדינית לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

* חישוב הערך המוסף למועסק לא כולל מועסקים בישראל וביישובים היהודים באיו"ש.

ענף החקלאות מצוי בירידה דרסטית בשנים האחרונות, הן באיו"ש והן בעזה. בעזה גם בולטת לרעה הירידה בענפי התעשייה והבינוי, על אף התאוששות בשנה האחרונה. ענפים הבולטים בצמיחה מהירה, הן באיו"ש והן בעזה, הינם ענף התחבורה ואחסנה וענפי השירותים. מלבד זאת, בולטים לטובה בעזה, ענף המסחר וענף המידע והתקשורת. באיו"ש יש גידול משמעותי גם בענף התעשייה.

לוח 11: ענפי כלכלה צומחים ומתכווצים, שינוי בערך המוסף, 2011-2016

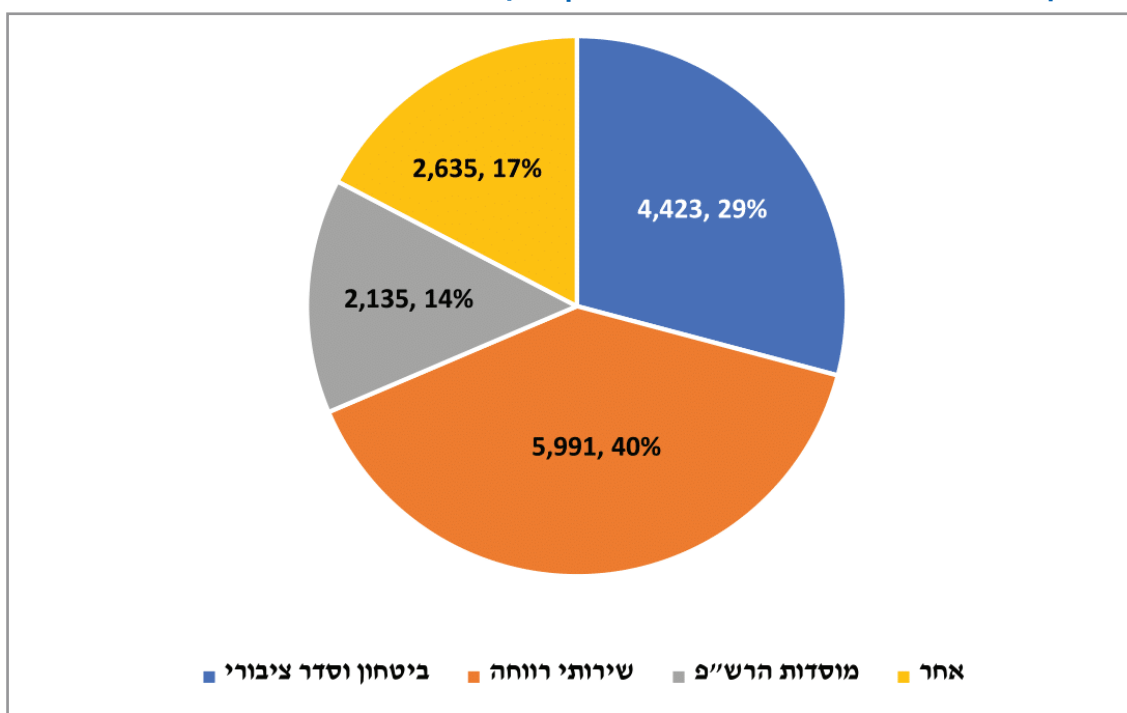
שיעור שינוי 2011-2016		שיעור שינוי 2015-2016			
מיליוני \$ מחירי 2014	%	מיליוני \$ מחירי 2014	%		
-115	-36.9%	-26.9	-12%	איו"ש	חקלאות
-100.1	-50.2%	-9.5	-8.7%	עזה	
-215.1	-42.1%	-36.4	-11%	סה"כ	
234.1	24.5%	74.5	6.7%	איו"ש	תעשייה
-45	-18.1%	16.4	8.7%	עזה	
189.1	15.7%	90.9	7%	סה"כ	
-1.1	-0.2%	-5.9	1%	איו"ש	בינוי
-158.1	-45.3%	47.6	33.3%	עזה	
-159.2	-17.5%	41.7	5.9%	סה"כ	
66.9	5.3%	-46.1	-3.3%	איו"ש	מסחר סיטונאי וקמעונאי
127.9	47.9%	13.2	3.5%	עזה	
194.7	12.7%	-32.9	-1.9%	סה"כ	
73	61.3%	27.9	17%	איו"ש	תחבורה ואחסנה
16.5	100%	0.9	2.7%	עזה	
89.5	66%	28.7	14.6%	סה"כ	
-3.2	-0.6%	1.4	0.3%	איו"ש	מידע ותקשורת
6.1	87.5%	0.5	4%	עזה	
2.9	0.5%	1.9	0.3%	סה"כ	
974.8	37.3%	198.6	5.9%	איו"ש	שירותים ואחרים
366.4	32.2%	104.5	7.5%	עזה	
1,341.3	35.7%	303.1	6.3%	סה"כ	

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

תקציב הרש"פ

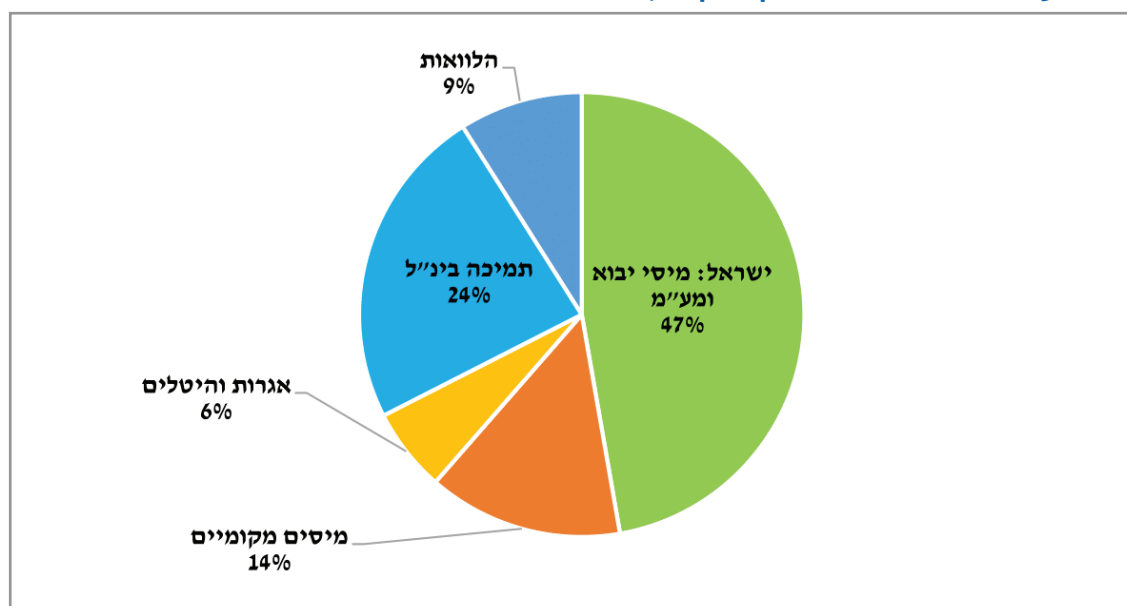
תקציב הרש"פ לשנת 2017 עמד על כ-15.2 מיליארד ש. 55% מסך התקציב יועד לתשלומי שכר ל-156,062 עובדי הרש"פ, מתוכם 65,681 איש בכוחות הביטחון (שכרם מהווה 41% מסך הוצאות השכר ומופיע בהוצאות הביטחון וסדר ציבורי בתקציב הרש"פ). 29% מהתקציב מיועד לביטחון וסדר ציבורי, 14% למסדות הרש"פ ורק 40% לשירותי רווחה. לפי נתוני הבנק העולמי, כ-67% מהתקציב מיועד לאיו"ש והיתרה לעזה.

תרשים 14: פילוח הוצאות הרשות הפלסטינית – תקציב 2017



מקור: משרד האוצר הפלסטיני (הסכומים באלפי ש"ח)

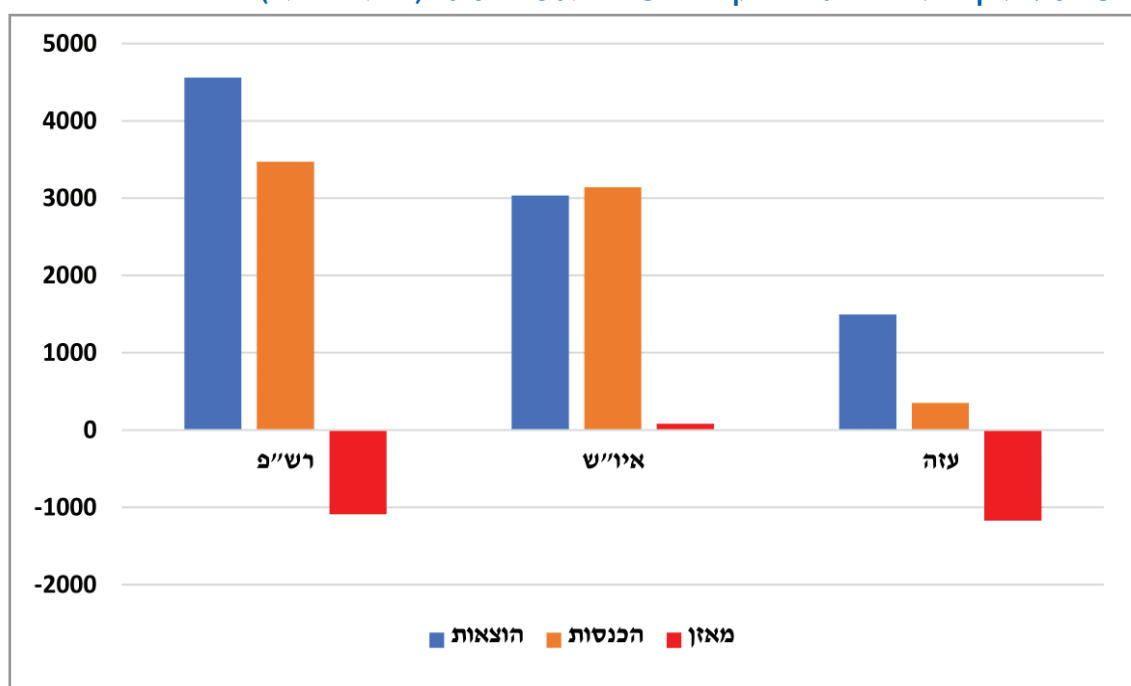
תרשים 15: הכנסות הרש"פ למימון התקציב, 2016



מקור: משרד האוצר הפלסטיני

הכנסות הרש"פ ממיסי ייבוא ומע"מ (הנגבים ע"י ישראל ומועברים על ידה לרש"פ בהתאם להסכם פריז), מיסים מקומיים ואגרות מכסים רק 67% מתקציב הרש"פ. את עיקר הגירעון במאזן ההכנסות-הוצאות של תקציב הרש"פ משלימות המדינות התורמות (בעיקר האיחוד האירופאי ומדינות ערב) ואת היתרה מממנת הרש"פ באמצעות הלוואות והנפקת שטרי חוב. גירעון זה, כפי שניתן לראות בתרשים מטה, נוצר עקב תרומתה השולית של עזה לסך ההכנסות של הרש"פ. למעשה, בגריעת חלקה של עזה מתקציב הרש"פ הכולל, תקציב איו"ש מאוזן.

תרשים 16: מאזן הוצאות-הכנסות - תקציב הרשות הפלסטינית 2016 (במיליוני דולר)

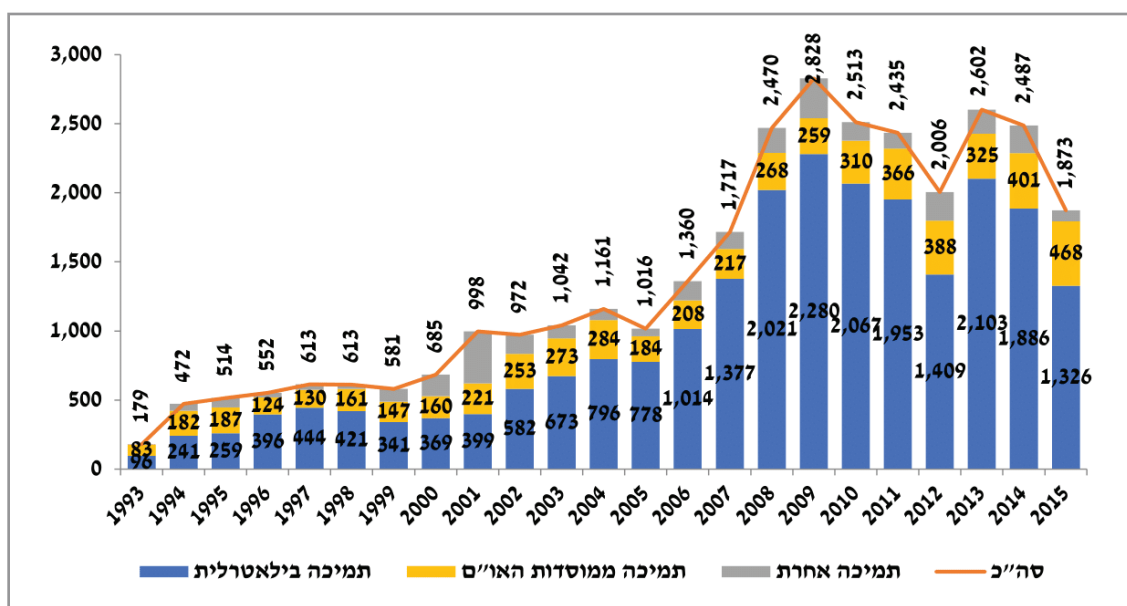


מקור: הבנק העולמי, דו"ח 2018

התמיכה ברש"פ

התמיכה הרשמית לפיתוח איו"ש ועזה רשמה עלייה חדה בין השנים 2005 ל-2009 ומאז נמצאת במגמת ירידה. בשנת 2015 ניכרת ירידה חדה בתמיכה הבילטרלית של מדינות אחרות לפיתוח משיא של כ-2.3 מיליארד דולר בשנת 2009 לכ-1.3 מיליארד דולר בשנת 2015 (השיעור הנמוך ביותר מאז 2006). מעבר לתרומות בילטרליות ולתמיכה ממוסדות האו"ם, ארגוני זכויות אדם שונים כמו גם ארגוני פיתוח שונים מעבירים סכומים שונים של תמיכה לרש"פ.

תרשים 17: תמיכה חיצונית רשמית (במיליוני \$) לפיתוח איו"ש ועזה, 1993-2015

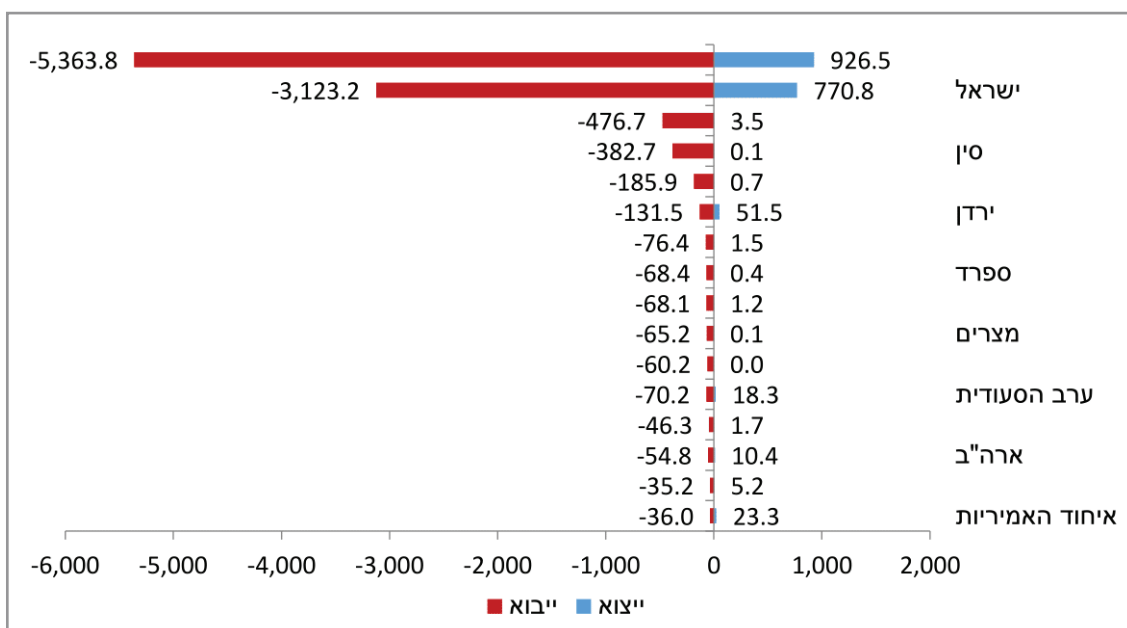


מקור: הבנק העולמי

ייבוא וייצוא

חמשת מקורות הייבוא העיקריים של איו"ש ועזה: ישראל (58.2%), טורקיה (8.9%), סין (7.1%), גרמניה (3.5%) וירדן (2.5%).
חמשת יעדי הייצוא העיקריים של איו"ש ועזה: ישראל (83.2%), ירדן (5.6%), איחוד האמירויות (2.5%), ערב הסעודית (2.0%) וכווית (1.2%).

תרשים 18: ייבוא וייצוא סחורות (במיליוני \$) באיו"ש ועזה, שותפות סחר עיקריות, 2016

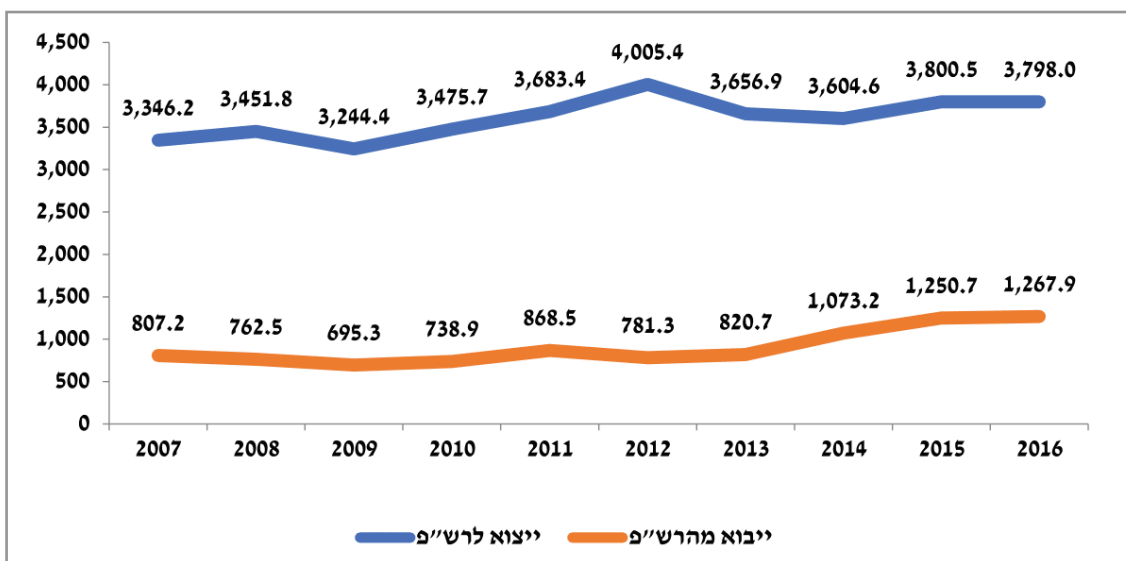


מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

המערכת הכלכלית בין ישראל לרשות הפלסטינית (כולל עזה)

בהתאם לפרוטוקולים הכלכליים של פריז כל קיום הסחר הבינלאומי של הרש"פ מבוצע דרך המעברים הישראליים, דהיינו ישראל משמשת צינור להעברת כלל הסחורות לרש"פ ולכאורה מהווה יבואנית מרכזית עבור הרש"פ. בעשור האחרון, הייצוא הישראלי לרש"פ עלה ב-13.5%. לעומת זאת, הייבוא הישראלי מהרש"פ עלה ב-57.1%. עם זאת, יש לציין כי בעוד הייבוא מישראל והייצוא לישראל משמעותיים מאוד לכלכלה הפלסטינית, עבור ישראל זה משמעותי הרבה פחות. בשנת 2016, הייצוא לרש"פ מהווה 4.1% בלבד מכלל הייצוא הישראלי והייבוא מהרש"פ מהווה 1.5% בלבד מכלל הייבוא הישראלי. עבור הרש"פ, בהתאם לנתוני הלמ"ס הפלסטיני, הייצוא בשנת 2016 היווה 7% מהתמ"ג של הרש"פ, והייבוא, היווה 40% מהתמ"ג של הרש"פ. עם זאת, בעוד הייבוא מישראל והייצוא לישראל משמעותיים מאוד לכלכלה הפלסטינית, עבור ישראל זה משמעותי הרבה פחות. בשנת 2016, הייצוא לרש"פ מהווה 4.1% בלבד מכלל הייצוא הישראלי והייבוא מהרש"פ מהווה 1.5% בלבד מכלל הייבוא הישראלי.

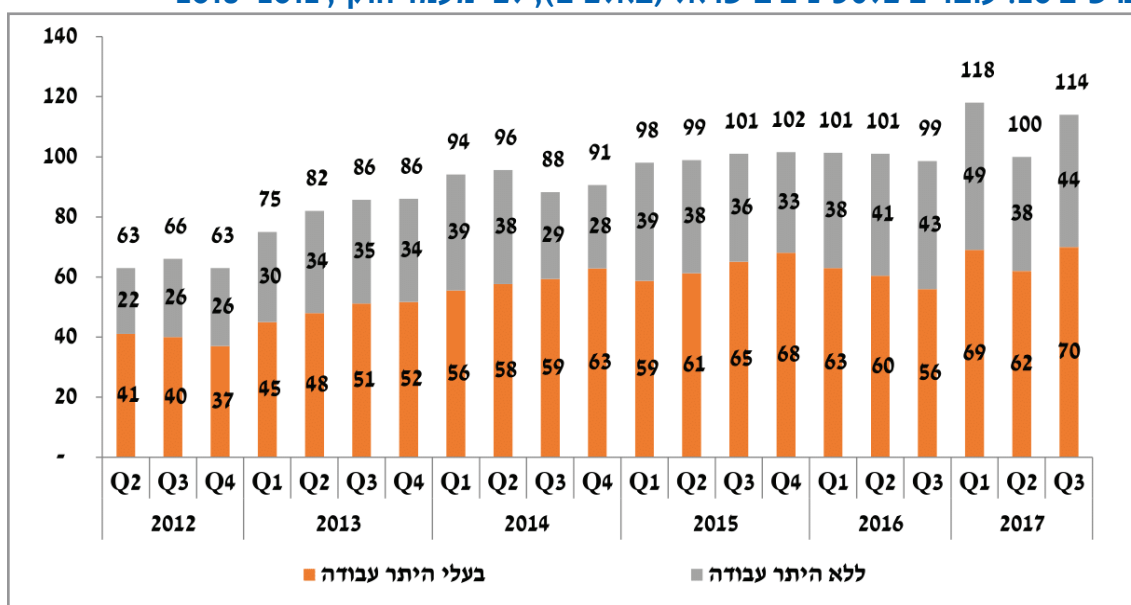
תרשים 19: סחר בסחורות ושירותים בין ישראל לרש"פ, מיליוני \$ (מחירי 2010), 2007-2016



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

בחמש השנים האחרונות ישנה עליה כמעט מתמדת במספר העובדים הפלסטינים בישראל. הדבר נובע הן מן הביקוש לעובדים במשק הישראלי והן מההשפעה המיטיבה שיש לתעסוקה בישראל על המצב הביטחוני. על פי מקורות ביטחוניים, נכון לסוף שנת 2017 הועסקו בישראל ובישובים היהודים באיו"ש כ-105,000 פלסטינים בעלי היתרי עבודה ועוד כ-30,000-50,000 פלסטינים העובדים בישראל ללא היתרי עבודה (שב"חים). ניתן לראות כי הגידול במספר העובדים המועסקים בישראל משפיע באופן חיובי על הגידול בתוצר באיו"ש. כך התרומה של תעסוקת פלסטינים לתוצר הפלסטיני באיו"ש הגיעה בשנת 2016 לשיעורה הגבוה ביותר מאז שנת 2000. לפי הלמ"ס הפלסטיני קרוב לשני שלישי מן המועסקים הפלסטינים בישראל מועסקים בענף הבנייה והם מהווים כמעט 20% מכלל המועסקים בענף זה בישראל. רק כ-8% מועסקים בענף החקלאות, אך הם מהווים כ-17% מכלל המועסקים בענף בישראל. הנתונים של המנהל האזרחי דומים לאלו של הלמ"ס הפלסטיני אך כוללים את העובדים החוקיים בלבד. לפי המנהל האזרחי 74% מהעובדים הפלסטינים בעלי היתר עבודה מועסקים בענף הבינוי וכ-9% בענף החקלאות.

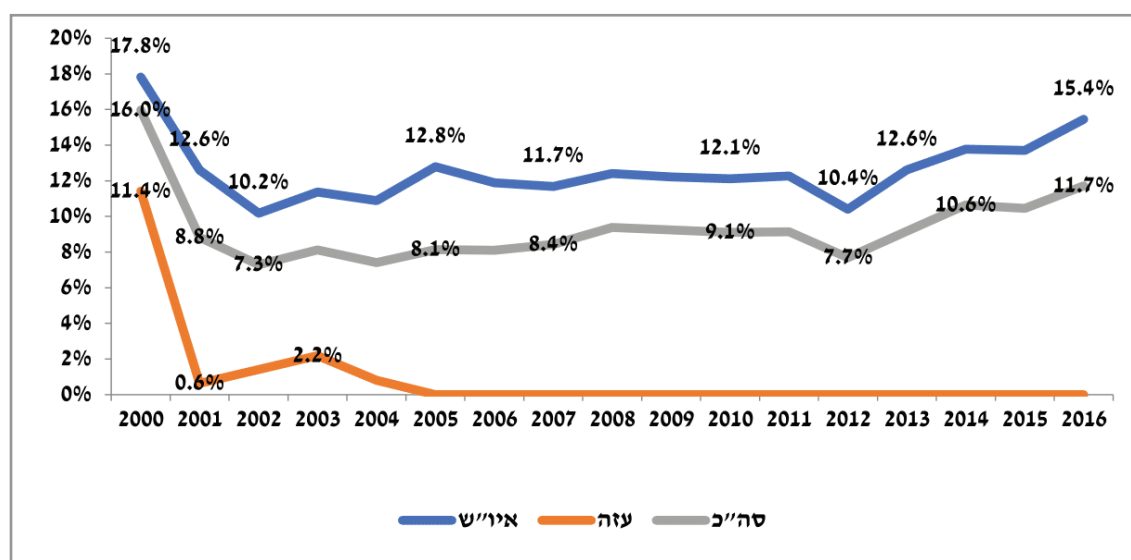
תרשים 20: עובדים פלסטינים בישראל (באלפים), לפי מעמד חוקי, 2012–2016



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

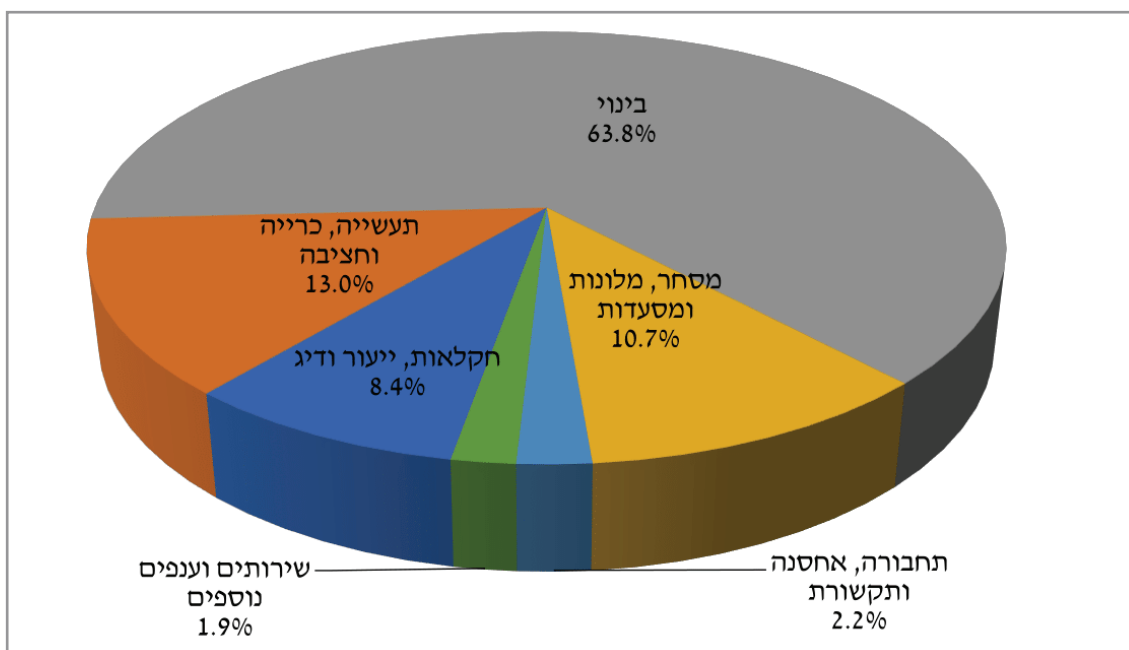
השוני בין הנתונים של הלמ"ס הפלסטיני באשר לכמות הפלסטינים העובדים עם היתרי עבודה (70,000) לבין הנתונים של מערכת הביטחון נעוץ בעובדה שהנתון הישראלי מתייחס גם לבעלי ההיתרים העובדים בישובים היהודים באיו"ש.

תרשים 21: תרומת תעסוקת פלסטינים בישראל לתמ"ג הפלסטיני באיו"ש ובעזה, 2000–2016



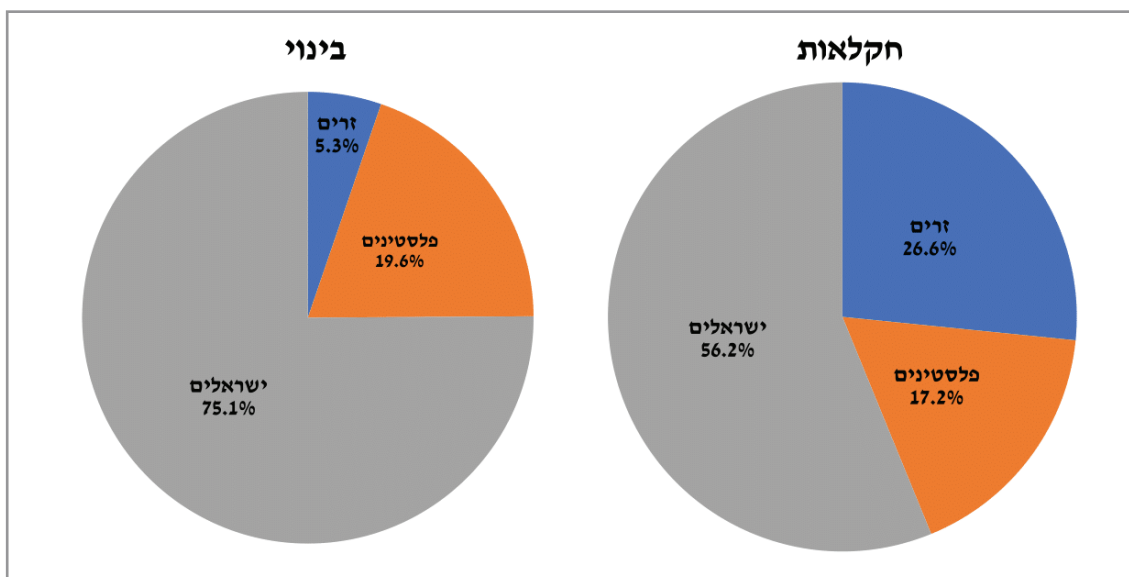
מקור: עיבוד מרכז מאקרו לכלכלה מדינית לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

תרשים 22: התפלגות עובדים פלסטינים בישראל, לפי ענף כלכלי, 2016



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

תרשים 23: שיעור המועסקים בענף החקלאות, הייעור והדיג ובענף הבנייה, לפי מוצא, 2016



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

משקי הבית והשירותים הציבוריים באיו"ש

במשק הבית הפלסטיני הממוצע באיו"ש, 4.9 נפשות. 81% מהמשפחות הפלסטיניות באיו"ש מתגוררות בבית שבבעלותם ו-9% מתגוררים בשכירות. ממוצע הנפשות לחדר עומד על 1.6 (לשם השוואה: במשקי בית היהודים בישראל הממוצע עומד על 0.81).

ההוצאה הממוצעת לתצרוכת של משק בית פלסטיני עומדת על כ-5,600 ש"ח לחודש (לשם השוואה, ההוצאה הממוצעת של משק בית בישראל עמדה ב-2016 על 15,805 ש"ח). ההוצאה הגדולה ביותר של משק בית פלסטיני היא על מזון וביגוד (68%) ואחריה טלפון ותקשורת (23%).

ל-51% ממשקי הבית באיו"ש יש חיבור לאינטרנט, ל-48% ממשקי הבית יש מחשב נייד, ל-36% יש מחשב נייד ול-97.9% יש טלפון נייד.

17.8% ממשקי הבית באיו"ש נמצאים מתחת לקו-העוני²²¹ (הכנסה של 2,470 ש"ח לזוג + 3 ילדים) וההכנסות של 7.8% מהמשפחות אינן מספיקות לצרכים הבסיסיים של מזון וביגוד (1,974 ש"ח לזוג + 3 ילדים). 2% מכלל הילדים הפלסטינים באיו"ש בגילאי 0-17, יתומים מאם, אב או שניהם. לשם השוואה: קו-העוני בישראל (2016) למשק בית של זוג + 3 ילדים עומד על 6,911 ש"ח בחודש. גיל הנישואין הממוצע לאישה פלסטינית עומד על 20.4 (ב-2015, 43% מכלל הכלות היו בגיל 19 ומטה ו-1.5% היו מתחת לגיל 14).

לפי נתוני הבנק העולמי (2017), רק ל-33% מכלל הפלסטינים בגילאי 25+ יש חשבון בנק (לשם השוואה בישראל הנתון עומד על 99%) ורק 3% מחזיקים בכרטיס אשראי (בישראל 75%). שיעור הנשים הפלסטיניות אשר בבעלותן חשבון בנק עומד על 16% בלבד. 6% מכלל התושבים מחזיקים חיסכון בבנק (בישראל: 53%) ורק 5% נטלו הלוואה מהבנק. במאמר מוסגר יש לציין, כי שיעור השיקים החוזרים באיו"ש עומד על 7.5% (ובעדה: 38%). לפי נתוני הבנק העולמי, 14% מכלל המועסקים באיו"ש מקבלים שכר במזומן בלבד.

עבודה ושכר

מתוך פוטנציאל כוח העבודה (גילאי 15+) הפלסטיני באיו"ש, רק 46% משתתפים בפועל בכוח העבודה (שיעור הדומה לאחוז המשתתפים בכוח העבודה בישראל בקרב המגזר הערבי). הסיבה העיקרית לשיעור ההשתתפות הנמוך נעוצה בעובדה שרק 19% מהנשים הפלסטיניות משתתפות בכוח העבודה ושיעור הנשים הנשואות המשתתפות בכוח העבודה עומד על 8% בלבד.

כ-12% מכלל המועסקים הפלסטינים עובדים בישראל ובישובים היהודים באיו"ש, הידרדרות ביטחונית כתוצאה מאי יציבות פוליטית או אלימות מחודשת, עלולה להוביל לביטול אלפי היתרי עבודה. תעסוקתם של כ-21% נוספים תלויה במקורות סיוע חוץ של הקהילה הבינ"ל. בהיעדר שני גורמים אלו, שיעור האבטלה באיו"ש צפוי לעבור את ה-50%.

לטענת מספר חוקרים²²², גם הצמיחה בתמ"ג הפלסטיני היא לא יותר מאשר 'בועה כלכלית' עם רמות גבוהות של צריכה שמומנו בסיוע מהתורמים ומההכנסות מעבודה בישראל, במקום צמיחה בת קיימא של מגזרים יצרניים בכלכלה.

221. לשם השוואה, קו העוני בישראל (2016) למשק בית של זוג + 3 ילדים עומד על 6,911 ש"ח לחודש.
222. מכון טוני בלייר לשינוי גלובלי - "סיכונים עיקריים ליציבותה הפיננסית של הרשות הפלסטינית והזדמנויות אפשריות לצמיחה בשנים 2017-2018"

לוח 12: כוח העבודה ונתוני תעסוקה – 2016 – ישראל/איו"ש – מבט משווה.

איו"ש	ישראל	
66%	71%	בגילאי העבודה (15+)
46%	64% [45%]	■ משתתפים בכוח העבודה (15+)
19%	47% [28%]	○ מתוך זה נשים
8%	62%	✓ מתוך זה נשואות
82%	95%	○ מתוך זה מועסקים
80%	72%	✓ מתוך זה במשרה מלאה
16%	35%	✓ מתוך זה במגזר הציבורי
66%	87%	✓ מתוך זה שכירים

מקור: הלמ"ס הפלסטיני, הלמ"ס הישראלי. [בסוגריים מרובעים – המגזר הערבי בישראל]

כפי שכבר צוין, פערי השכר בין פלסטיני העובד אצל מעסיק מקומי בסקטור הפרטי או הציבורי באיו"ש לבין פלסטיני העובד אצל מעסיק ישראלי הם כפולים ויותר. רק לשם ההשוואה: שכרו היומי של פלסטיני בענף הבנייה באיו"ש עומד על כ-100 ש' ואילו חברו העובד בישראל או בישובים היהודים באיו"ש משתכר בממוצע כ-250 ש' ליום עבודה (או כ-4,550 ש' לחודש לפי ממוצע של 18.5 ימי עבודה בחודש).

לוח 13: שכר חודשי ממוצע באיו"ש לפי ענפים עיקריים.

ענף	% מתוך כלל המועסקים	שכר חודשי ממוצע ב-ש'
חקלאות	8.1	1,848
בנייה	20.8	3,791
מסחר ותיירות	20.9	2,861
תחבורה ותקשורת	5.9	2,184
שירותים ומסחר	28.0	2,616
עבודות עפר	16.3	2,042

מקור: נתוני הלמ"ס הפלסטיני 2016

יש להעיר, כי 11.3% מכלל הילדים בגילאי 15-17 באיו"ש, משתתפים בכוח העבודה הפלסטיני. 37% מתוכם אינם רשומים במערכת החינוך. מכלל הילדים בגילאי 10-14, 2.4% משתתפים בכוח העבודה ו-20% מתוכם אינם רשומים במערכת החינוך.

מערכת החינוך הפלסטינית באיו"ש

לפי נתוני הלמ"ס הפלסטיני (2016), במערכת החינוך באיו"ש למדו 693,165 תלמידים (88% בחינוך היסודי [כיתות א'-י'] ו-12% בתיכון [כיתות י"א-י"ב]), ב-2,194 בתי ספר (1,740 ממשלתיים, 96 של אונר"א ו-358 פרטיים). ההוצאה הציבורית הממוצעת (שנה"ל 2014/5) עמדה על כ-3,000 ש' לתלמיד (בישראל: כ-15,000 ש').

בנוסף, 78,731 ילדים בגילאי 6 ומטה, לומדים ב-1,148 גני-ילדים באיו"ש, רובם מתקצבים ע"י הרש"פ.

מערכת הבריאות הפלסטינית באיו"ש

ב-2015, היו באיו"ש 50 בתי חולים עם 3,607 מיטות (1.3 מיטות לאלף נפש), 3,854 רופאים, 6,104 אחיות, 3,510 רוקחים ו-2,790 רופאי שיניים. לכ-27% מתושבי איו"ש אין כלל ביטוח רפואי ורק ל-45% יש ביטוח בריאות ממשלתי.

יש לציין כי בין השנים 2011-2015, קיבלו כ-95 אלף מתושבי איו"ש היתרים לצורך קבלת טיפול רפואי בישראל, רובם הגדול בבתי-החולים במזרח ירושלים.

מערכת התחבורה הפלסטינית באיו"ש

ב-2015 היו באיו"ש 175,118 כלי רכב מורשים. מתוכם כ-133 אלף כלי רכב פרטיים, יחס של כ-45 כלי רכב פרטיים לאלף נפש (בישראל הנתון עמד באותה שנה על 365 כלי רכב פרטיים לאלף נפש) ו-10,736 מוניות ואוטובוסים מורשים.

ב-2015 היו באיו"ש 8,985 תאונות דרכים (מדווחות) עם 8,673 פצועים ו-110 הרוגים. ביחס למספר המצומצם יחסית של כלי הרכב, מדובר בשיעור גבוה של תאונות.

פליטים ואונר"א

כ-26.3% מהפלסטינים החיים באיו"ש מוגדרים כפליטים וכרבע מתוכם מתגוררים ב-19 מחנות פליטים המנהלים ע"י אונר"א (2 מתוכם במזרח ירושלים) בתקציב שנתי של כ-110 מיליון דולר (2016).

מלבד מזון וביגוד, הארגון מפעיל באיו"ש 96 בתי ספר, 15 מרכזי שיקום קהילתיים, 19 מרכזים לנשים, 2 מרכזים להכשרה מקצועית ו-43 תחנות בריאות המספקות שירותי בריאות ראשוניים, כולל טיפולי פוריות, טיפול בתינוקות וילדים, חיסונים, בדיקות סקר וטיפולים רפואיים בסיסיים.

בנוסף, מספקת אונר"א שירותי מיקרו מימון לעסקים קטנים ולפרויקטים של תשתיות במחנות. לטענת הארגון, ניתנו עד היום באיו"ש, במצטבר, 125,017 הלוואות בסך כולל של 175 מיליון דולר.

מים וחשמל ברשות הפלסטינית

עוד בהצהרת הכוונות של הסכמי אוסלו שנחתמו בשנת 1993 הוחלט על שיתוף פעולה בתחום המים והחשמל כולל פיתוח תוכנית לפיתוח תשתיות מים וחשמל שתגובש על ידי צוות מומחים משותף ישראלי-פלסטיני. בשנת 1994, לאחר חתימת פרוטוקול פריז, הוציא הבנק העולמי את תוכנית סיוע החירום שלו לרש"פ. הנחת העבודה של הבנק העולמי היתה כי בהתאם להסכמות הקודמות יתקיים שיתוף פעולה בין ישראל לבין הרש"פ בתחומי תשתיות כמו חשמל ומים. לכן, הוחלט ב-1994 להקצות 108 מיליון דולר בכדי לשפר את התשתיות הפיזיות של רשת הולכת החשמל ברש"פ. ההנחה היתה כי השקעה זו צפויה להגביר הן את הכמות והן את האיכות של אספקת החשמל, תוך הפחתה של הפסדים טכניים וגניבת חשמל אשר היו משמעותיים באותה עת. יחד עם זאת, היתה הבנה כי השקעה בתשתית פיזית לבדה אינה מספיקה, וכי לצד השקעה זו נדרשים לבצע צעדים לשיפור המסגרת המוסדית, כלומר, שינויים מבניים וניהוליים כמו גם שיפור המערכת הפיננסית של רשויות החשמל.

לצורך שיפור התשתית הפיזית ושיפור המסגרת המוסדית של אספקת החשמל ברש"פ פותחה תוכנית להקמה ולשדרוג של תחנות כוח, שימוש בשירותי ייעוץ ניהוליים, לימודי רגולציה, הכשרות עובדים ומנהלים ופיתוח תכניות ליצירה ולאספקה של חשמל.

בהקשר מים, בעקבות החתימה על פרוטוקול פריז ב-1994, ההנחה היתה כי אספקת המים ברש"פ אינה מספיקה, וכי ישנן בעיות חמורות בנוגע לאיכות המים, שכן מרבית שפכי הביוב זורמים באופן

חופשי ולא מנוקז. בעזה נקבע כי המשך שאיבת המים עלול לפגוע באופן בלתי הפיך במאגרי המים הטמונים בקרקע. במסגרת הסכמי הביניים בין ישראל לרש"פ הוחלט על הקמה של רשות מים פלסטינית. כך הוחלט כי הבנק העולמי יעמיד תוכנית אשר מטרותיה העיקריות הן פיתוח תשתיות מים ומדיניות ברורה בתחום, הקמת שירותי ביוב ומים לרמאללה כמודל בסיס ותשתית להקמה של תשתיות דומות בערים אחרות, פיתוח מדיניות לטיפול בשפכים. לצורך כך הוקצו ב-1994 כ-10 מיליון דולר.

בהסכמי הביניים של 1995 הכירה ישראל בזכויות המים של הפלסטינים באיו"ש ובצורך לפיתוח מקורות מים נוספים. ההערכה באותו זמן היתה כי הצרכים הפלסטינים הם של 70-80 מיליוני מטר מעוקב בשנה (מלמ"ש), וישראל הסכימה להעמיד 28.6 מלמ"ש עבור הרש"פ, כמויות שהלכו וגדלו מאז. לאחר ההסכמים, פעלה ועדת המים באופן רציף עד לשנת 2010. פעילותה הופסקה לאור מחלוקות בין הצדדים, אך חודשה שוב בתחילת 2017 לאחר כ-6 שנות הפסקה. במסגרת הוועדה פעלו ארבע תתי ועדות: הוועדה ההידראולית אשר עסקה בבקשות לקידוחי מי; הוועדה למפעלי מים אשר אישרה הנחת קווי מים; הוועדה לנושאי ביוב אשר עסקה בהקמת מפעלים לטיפול במי שפכים; והוועדה למחירי המים שקובעת את מחירי המים בהם ישראל מוכרת מים לרש"פ.

נכון לשנת 2010, עת הפסיקה הוועדה את פעילותה, עיקרי המחלוקת בין הרש"פ לישראל היו קידוחים בלתי חוקיים שבוצעו בעיקר בצפון איו"ש ומהאקוויפר הצפוני. ההערכה היתה כי נקדחו מעל ל-250 קידוחים לא מורשים, המספקים כ-10 מלמ"ש. מקור נוסף למחלוקת היה הטיפול במי השפכים הפלסטינים. נכון לאותן שנים, חלקים מרכזיים ממי השפכים הפלסטינים זרמו בעיקר מערבה לשטח ישראל. מתוך 52 מלמ"ש מי השפכים הפלסטינים, כ-4 מלמ"ש נוקזו למתקנים פלסטינים, 14 מלמ"ש למתקנים ישראלים והיתר, כ-34 מלמ"ש זרמו בחופשיות וזיהמו את הסביבה. מנתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי מבלי שנושא הזרמת מי השופכין יטופל, מקורות המים הישראליים והפלסטינים עשויים להיפגע פגיעה אנושה.²²³

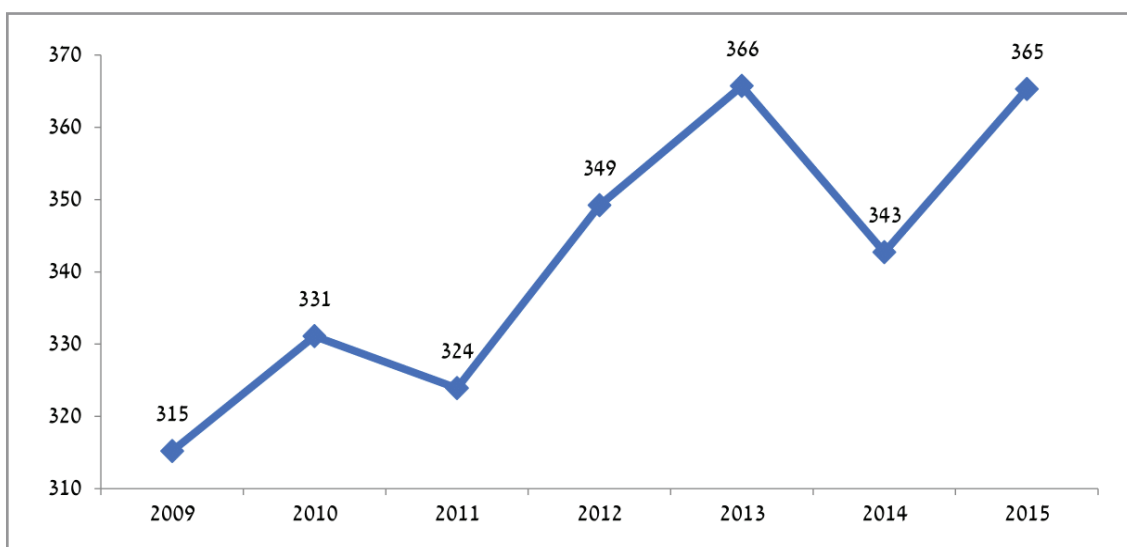
בינואר 2017 נחתם הסכם בין ישראל לבין הרש"פ לחידוש הפעילות של ועדת המים המשותפת. באותן שנים בהן הוועדה לא פעלה, הוחלט באופן חד צדדי על מספר פרויקטים שמטרתם להקל את מצוקת המים של התושבים הפלסטינים באיו"ש. בין היתר הוחלט על השמשת קו קידוח שמטרתו מתן מענה לכלל תושבי השומרון, כמו גם הנחת קווי מים נוספים באזור. במסגרת ההסכם הוחלט על הקצאת כמויות מים נוספות לרש"פ, הגדלת מקורות המים באמצעות אישורם של קידוחים חדשים, טיפול בנושאים סביבתיים וקביעת תעריפי מים מסודרים. כמו כן, הצדדים החליטו לפעול במטרה לגבש תוכנית אסטרטגית ארוכת טווח עד לשנת 2040, בהתאם לתחזית גידול האוכלוסייה באזור.

בהתאם לנתונים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נכון לשנת 2011, כ-67 ישובים פלסטינים לא חוברו לתשתיות מים. ישובים אלו נחשבים ישובים קטנים ומתגוררים בהם כ-120,000 איש. עם זאת, חשוב לציין כי גם בישובים בהם קיימת אספקת מים לא תמיד היא מתרחשת באופן סדיר. בין השנים 2009-2015 ניתן לראות מגמה ברורה של עלייה בכמות המים הזמינה ברש"פ.²²⁴ בעוד שבשנת 2009 כמות המים עמדה על 315 מיליון מטר מעוקב (מלמ"ק), בשנת 2015 היא עמדה על 365 מלמ"ק. מבחינה של הרכב המים, ניתן לראות כי לא נרשם שינוי משמעותי בנתונים אלו, כאשר במוצע כ-18% מאספקת המים הפלסטינית נרכשת מישראל. כמו כן, החל משנת 2014 החלו בעזה לבצע שימוש במים מותפלים מחברות פרטיות, באחוזים נמוכים מאוד.

223. הכנסת: מרכז המחקר והמידע - "הטיפול בשפכים ביהודה ושומרון" (2 במרץ 2016)
http://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/451307dc-1277-e511-80d1-00155doad6b2/2_451307dc-1277-e511-80d1-00155doad6b2_11_10399.pdf

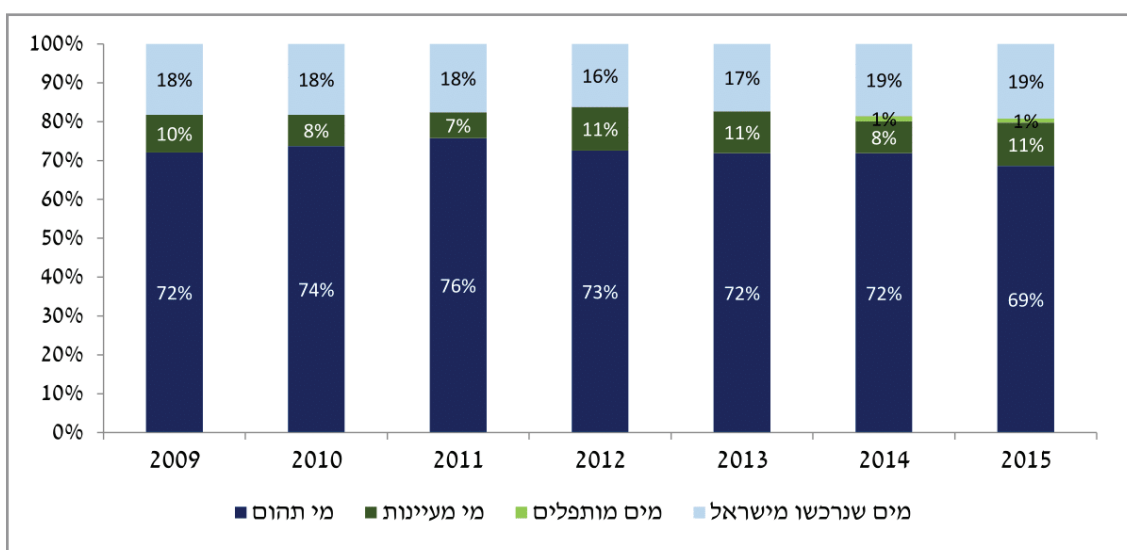
224. חשוב לציין כי ישנו מחסור בנתונים אודות צריכת המים בשנים עברו בעזה, ומחסור בנתונים אודות איכות המים המסופקת, אשר נטען כי היא ירודה.

תרשים 24: כמות שנתית של מים זמינים ברשות הפלסטינית, במיליוני קוב, 2009-2015



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

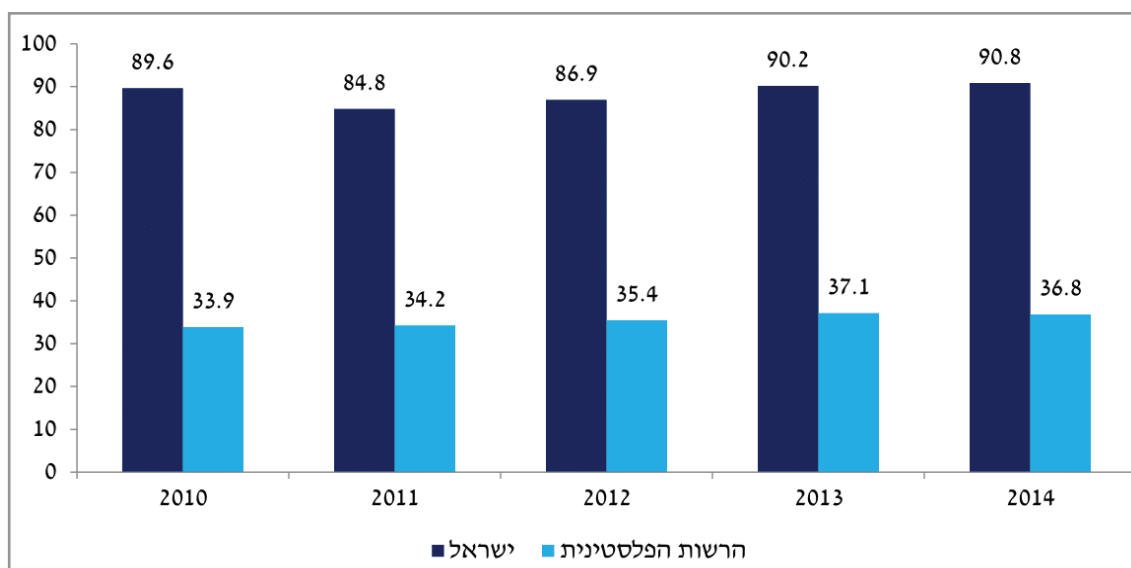
תרשים 25: אחוז מקורות המים ברשות הפלסטינית, 2009-2015



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

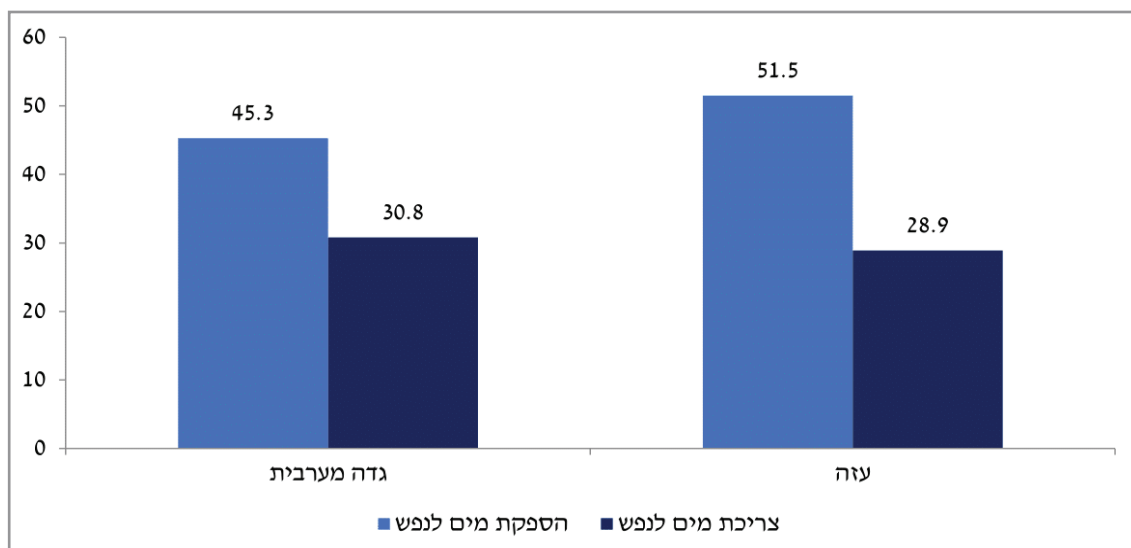
כאשר משווים את כמות צריכת המים הפרטית לנפש באיו"ש לזו הישראלית עולה תמונה עגומה במסגרתה אחוז צריכת המים הפרטית לנפש באיו"ש עומד בממוצע על כ-40% מזו הישראלית בשנים 2010-2014. בשנת 2015 נאספו נתונים אודות אספקת המים לעזה. אספקת המים לנפש לצריכה פרטית בעזה היתה גבוהה במקצת מזו של איו"ש. עם זאת, כפי שניתן לראות, הצריכה בפועל לנפש באיו"ש היתה מעט גבוהה מזו בעזה. משמעות הדבר היא שאחוז גבוה יותר מהמים המסופקים לצריכה פרטית אבדו בדרך ולא נעשה בהם שימוש.

תרשים 26: צריכה פרטית לנפש בישראל ובאיו"ש, מטר מעוקב, 2010-2014



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS) ורשות המים הישראלית

תרשים 27: אספקת מים לצריכה פרטית לנפש בצריכה בפועל באיו"ש ובעזה, מטר מעוקב, 2015

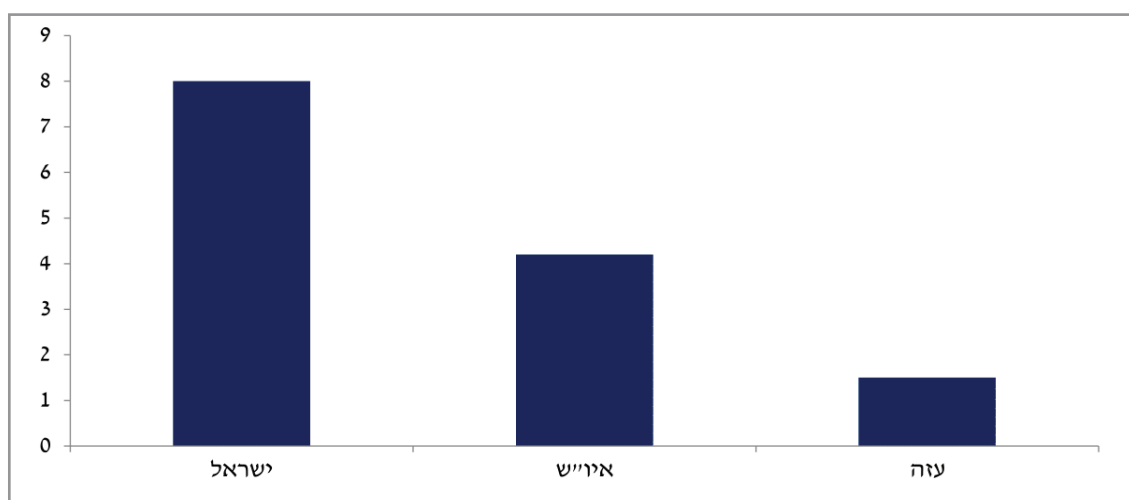


מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

כמו כן, נכון לשנת 2015, התלות של איו"ש במים ישראלים היתה גבוהה באופן משמעותי מזו של עזה. בעוד שב-34% מהמים הזמינים באיו"ש מקורם ברכישות שמבצעת הרשות מחברת מקורות, רק 3% מהמים המסופקים לעזה מקורם במים שנרכשים מחברת מקורות. כמו כן, בעוד חלק משמעותי מהמים באיו"ש מקורו במי מעיינות, בעזה ישנה תלות מוחלטת במי תהום השאובים מבארות.

בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית קיימים נתונים אודות מחירי המים ברש"פ לשנת 2015. ניתן לראות כי המחיר הממוצע לאותה שנה בישראל היה גבוה פי שניים מזה הנהוג באיו"ש ולמעלה מפי חמישה מהמחירים אשר היו נהוגים בעזה בשנת 2015. בהקשר זה, יש לציין כי לכל הפחות עד 2013 היו נהוגים ברש"פ תעריפי מים שונים בהתאם להיצע המים באזור. אחת ההמלצות של ה-MAS (Palestine Economic Policy Research Institute) היתה לייצר תעריף אחיד וברור שיגלם את המצב הכלכלי הפלסטיני ואת עלויות הפקת המים ליצרניות.

תרשים 28: תעריפים בסיסיים למטר מעוקב של מים בש"ח, 2015



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS) ורשות המים הישראלית

כמו ענף המים, גם ענף החשמל זוכה לתשומת לב נכבדת בכל הקשור לכלכלה הפלסטינית.

לאחר השתלטות החמאס על עזה בשנת 2007, החלה ישראל להגביל באופן משמעותי מעבר של סחורות וטובין לעזה וממנה. בין היתר הוחלט על צמצום באספקת החשמל והדלק. בעקבות החלטה זו, הכריע בג"צ כי המדיניות הישראלית של צמצום החשמל לעזה, אשר זכתה לביקורת ציבורית ובינלאומית נרחבת עומדת בחוק הבינלאומי. בעוד ישראל טוענת כי המגבלות על אספקת החשמל לעזה נועדו בכדי למנוע מחמאס לבצע שימוש במוצרי חשמל לצורך הכנת אמצעי לחימה, טוענים הפלסטינים כי המגבלות מובילות לא פעם להפסקות חשמל יזומות, מגבילות את פעילות בתי החולים ואף פוגעת ביכולת לספק מים נקיים לתושבי עזה לאור השבתת מתקן טיהור השופכין. כמו כן, נכשלים השלטונות בעזה לבצע תשלומים לחברת החשמל הישראלית.

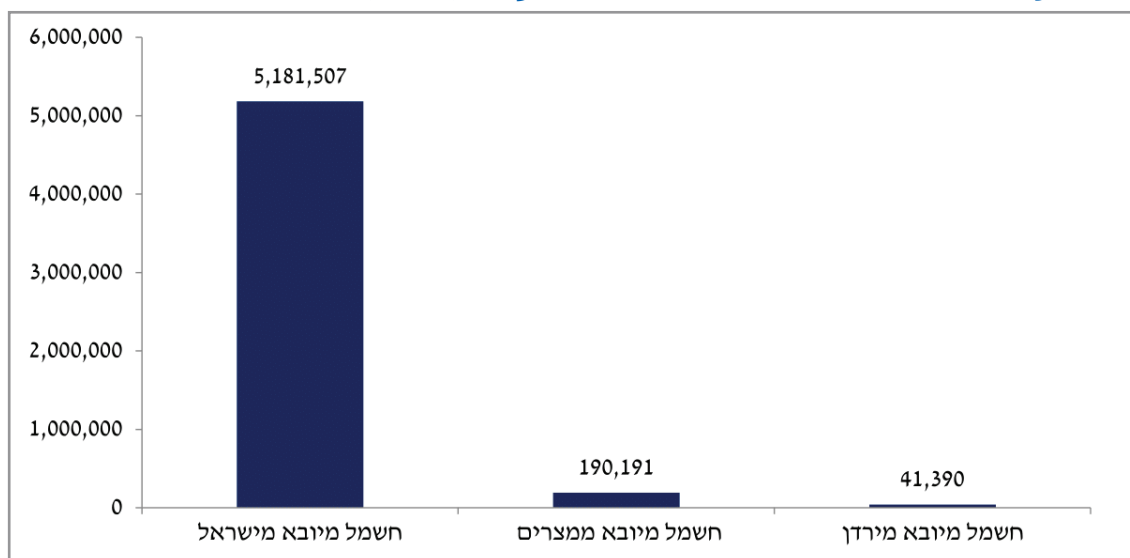
בינואר 2017 התרחש משבר במימון רכישת סולר בעזה. כתוצאה ממשבר זה, הוחלט על הקמת תחת כוח בעזה במימון טורקי, שהתאפשרה בעקבות החתימה על הסכם הפיוס עם טורקיה בקיץ 2016. החל מיוני 2017, הודיעה הרש"פ כי בכוונתה להפחית באופן משמעותי את מימון אספקת החשמל לעזה. כתוצאה מכך מצוקת החשמל בעזה אף החריפה וצומצמה עד כדי שעתיים ביום. בינואר 2018 הודיעה הרש"פ כי תחזור לממן את אספקת החשמל. עם זאת, ניכר בחודשים האחרונים כי הסכסוך סביב סוגיית מימון החשמל לעזה נמשך. בשיא הקיץ והחורף אספקת החשמל מוגבלת לארבע שעות

ביום. לפי נתוני הבנק העולמי, היעדר החשמל פוגע ב-2 מיליון התושבים בעזה. אין ספק כי אספקת החשמל הנמוכה לעזה יוצרת נזק משמעותי לכלכלה, לחקלאות, לתעשייה ולטכנולוגיה בעזה.

ביולי 2017 אושרה תוכנית של הבנק העולמי שמטרתה להגביר את היכולות המוסדיות בתחום החשמל, לשפר את היעילות באספקת החשמל באזורים ממוקדים ולספק מודל פיילוט לאנרגיה סולארית בעזה. בכדי לשפר את היעילות באספקת החשמל, מציע הבנק העולמי תוכנית בת שני שלבים, כאשר השלב הראשון הוא הטמעה של תוכנית להגנת הכנסות והשלב השני הוא הטמעה של מערכות ניהול מידע. לצורך כך הקצה הבנק העולמי 11 מיליון דולר.

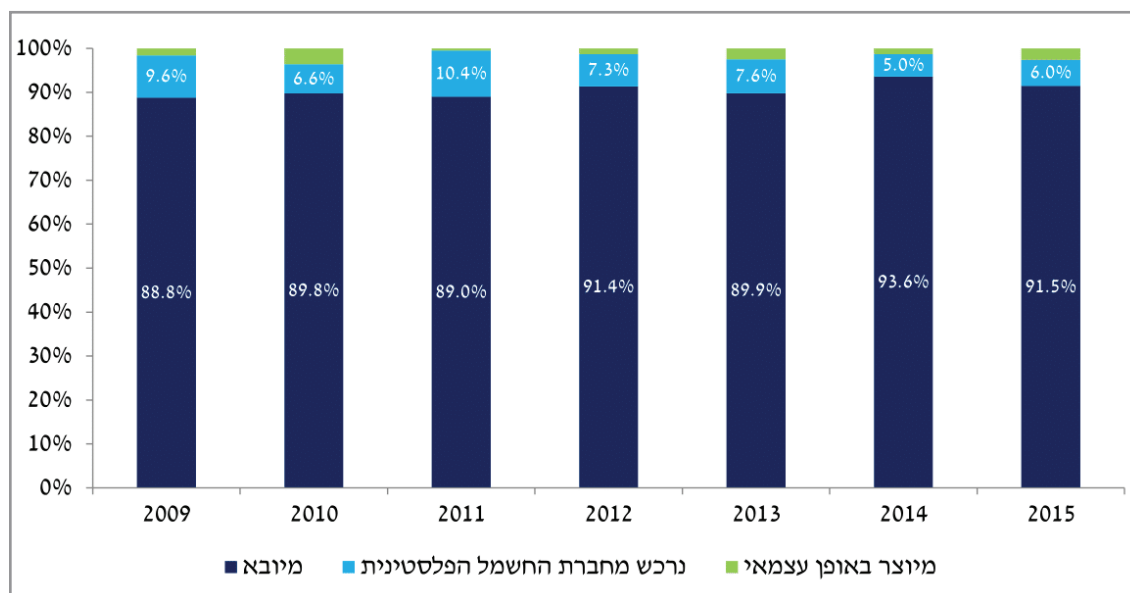
למרות שאיו"ש נהנית מאספקת חשמל של 24 שעות ביממה, בפועל ישנו מחסור בחשמל בחודשי השיא של הקיץ והחורף. ההנחה היא כי הגידול הממוצע בצריכת החשמל ברש"פ יעמוד על 3.5%, וללא השקעה בפיתוח תשתיות וייעול אופן אספקת החשמל באיו"ש, הפסקות החשמל בה צפויות לגבור בעתיד. עם זאת, חשוב לציין כי מרבית החשמל הנצרך באיו"ש מבוסס על ייבוא, בעיקר מישראל. כמו כן, ניתן לראות כי מרבית הייבוא הישראלי של חשמל לרש"פ מגיע לאיו"ש ולא לעזה. בעוד האוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש מהווה כ-60% מהאוכלוסייה הפלסטינית בכלל, היא זוכה למעלה מ-80% מייבוא החשמל הישראלי לרש"פ.

תרשים 29: כמות ייבוא חשמל לרשות הפלסטינית 2015 (MWh)



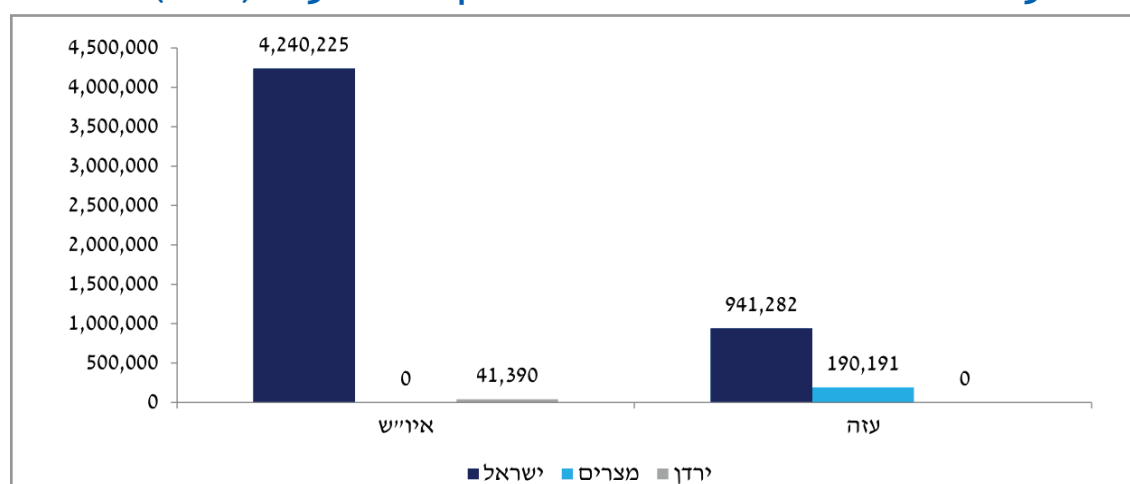
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

תרשים 30: אחוז מקור כל סוג חשמל מתוך החשמל הזמין ברשות הפלסטינית - 2015 (MWh) (2009)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

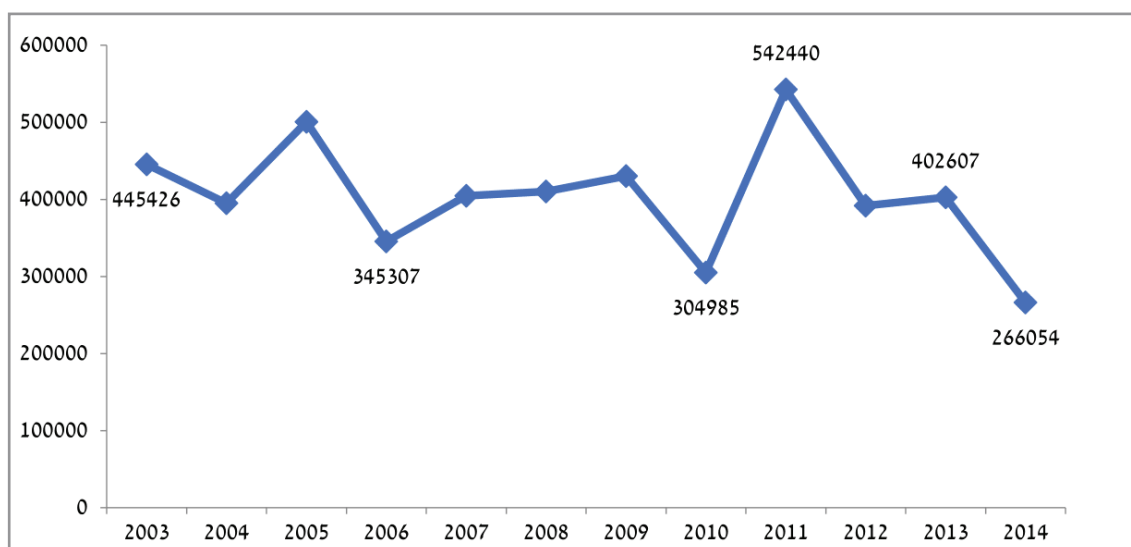
תרשים 31: כמות ייבוא חשמל לפי מדינה מייצאת בחלוקה לאזורים 2015 (MWh)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

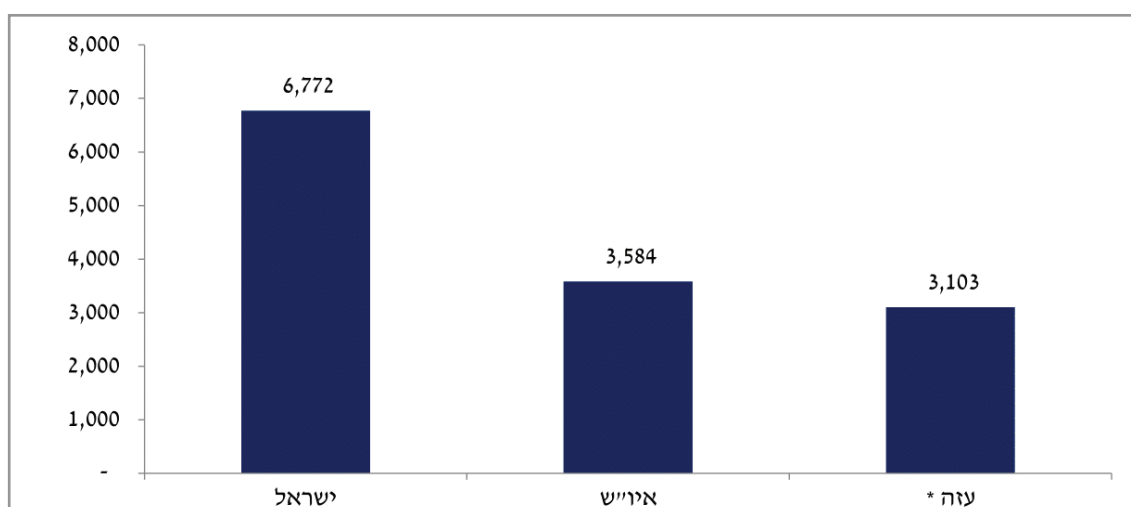
למרות שבכמות החשמל המיובאת לעזה זעומה בהשוואה לזו של איו"ש, ניתן לראות כי בין השנים 2003-2014 ישנה מגמה של ירידה בכמות החשמל המיוצרת בעזה. בעוד שבשנת 2003 יוצרו בעזה 445,426 מגה-וואט-שעה, בשנת 2014 יוצרו בה 266,054 מגה-וואט-שעה בלבד. כמו כן, בפועל יוצא של אספקת החשמל הנמוכה, ניתן לראות כי בהשוואה לישראל הן באיו"ש והן בעזה כמות החשמל הנצרכת בממוצע על ידי משק בית נמוכה באופן משמעותי מרמת הצריכה הנהוגה בישראל. ייתכן כי מקור האספקה הנמוכה הוא שימוש פחות במוצרי חשמל בקרב משקי בית פלסטינים בהשוואה למשקי הבית בישראל.

תרשים 32: ייצור חשמל בעזה 2003-2014 (MWh)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

תרשים 33: כמות צריכה ממוצעת למשק בית (KWh), בחלוקה לאזורים*, 2015



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS) והלמ"ס הישראלי

חלק ב' : השלכות סיפוח שטח C באיו"ש

רקע כללי

בחלק זה של המחקר, אנו מבקשים לבחון את ההשלכות הכלכליות הנובעות ממהלך יזום של סיפוח שטח C באיו"ש.

בכדי להעריך את העלויות הכרוכות בסיפוח שטח C חשוב להבין תחילה את הזכויות והחובות אשר יחולו על האוכלוסייה הפלסטינית המתגוררת בשטח זה לאחר שתסופח לישראל. ההנחה היא שהפלסטינים המסופחים יקבלו מעמד של תושב קבוע (כדוגמת הפלסטינים במזרח ירושלים), ולא יקבלו אזרחות ישראלית. הפלסטינים בשטח C יהיו זכאים לכל התנאים הסוציאליים להם זכאים אזרחי ישראל, לרבות דמי אבטלה, הבטחת הכנסה, קצבאות זקנה, ילדים ונכות, כמו גם לתוכנית חיסכון לכל ילד. בנוסף, הפלסטינים יהיו זכאים לכל השירותים הציבוריים כגון: בריאות, חינוך ואחרים כנהוג בישראל. מנגד, יהיה עליהם לשלם ביטוח לאומי וביטוח בריאות.

במסגרת תרחיש זה נציג את העלויות כתוצאה מסיפוח מלא של שטח C, על 300,000 הפלסטינים המתגוררים בו ואת העלויות כתוצאה מסיפוח חלקי של שטח C, על 66,000 הפלסטינים המתגוררים בשטח המסופח. בנוסף, נציג את העלויות הקשורות בקריסת הרש"פ, כתוצאה של סיפוח משמעותי באיו"ש, לצד האפשרות של התפרצות גל אלימות נרחב, לרבות איבוד שליטה ודעיכת המוטיבציה של כוחות הביטחון הפלסטינים. הנחת היסוד בחלק זה היא כי התושבים הנוספים באיו"ש, אלו שלא מצויים בשטח C המסופח, לא יקבלו מעמד תושב ומעמדם יוותר דומה למעמדם כיום תחת שליטת הרש"פ.

מטבע הדברים, המציאות מורכבת ודינמית. מחד גיסא, אין לנו את היכולת לחזות במדויק אם וכיצד יתפתח מהלך של סיפוח. מאידך גיסא, מחקר כלכלי חייב לגזור את נתוניו ומסקנותיו מתוך 'תמונת מצב' כלשהי. לפיכך, בחרנו לבסס מחקר זה על תרחיש מסוים, אך סביר במידה רבה. תרחיש, אשר מצד אחד הוא דינמי ומתפתח, ומצד שני, מורכב מ'לבני בניין' אשר יכולות לשמש כמודל להרכבה מחדש של כל התפתחות אחרת.

לפיכך, חלק זה של המחקר הכלכלי יציג את ההשלכות הכלכליות הנגזרות ממהלך של סיפוח מלא או חלקי של שטח C והתפתחויות אפשריות: החל מהצורך להשתלטות על שטחי A ו-B, כתוצאה מקריסת הרש"פ או אי תפקודה ועד ההכרח להחיל ממשל צבאי על יתרת השטח אשר לא סופח למדינת ישראל.

הגדרות

1. סיפוח שטח C (300,000 פלסטינים): סיפוח כל שטח C כפי שתוחם בהסכם אוסלו (3,460 קמ"ר). בשטח זה מתגוררים, עפ"י הערכות שונות, כ-300,000 פלסטינים.
2. סיפוח C חלקי (66,000 פלסטינים): סיפוח חלקי של שטח C, אם זה גוש התיישבות יהודי אחד או יותר או מרבית שטח C (3,268 קמ"ר), ללא הישובים הפלסטינים אשר גלשו משטחי A ו-B לשטח C. בשטח זה מתגוררים כ-66,000 פלסטינים.

הנחות היסוד

הפלסטינים המתגוררים בשטח שיסופח לישראל יקבלו מעמד של 'תושב קבע' (בדומה לפלסטינים במזרח ירושלים) ויחולו עליהם כל הזכויות והחובות הקבועים בחוק הישראלי, למעט הזכות להשתתף בבחירות הכלליות לכנסת ישראל. הנחת המחקר היא כי ממשלת ישראל לא תחוקק חוק (אשר ספק אם יעמוד במבחן בג"ץ) אשר ישלול מהפלסטינים המסופחים את זכויותיהם החוקיות.

מיצוי הזכויות והחובות, בתרחיש של סיפוח, צפוי להיות תהליך הדרגתי ומותנה. ישנן זכויות מסוימות התלויות, בין היתר, במילוי חובות, כמו גם צפויה תקופת הסתגלות ולמידה של המסופחים את זכויותיהם. מעבר לזאת, הקצב של התהליך תלוי בנכונות של ישראל לממש את החוק במלואו וברמת ההתנגדות ו/או הנכונות של האוכלוסייה הפלסטינית למהלך הסיפוח.

לפיכך, הגדרנו במחקר זה 2 תקופות התייחסות:

התקופה הראשונה הינה '**תקופת המעבר**'. תקופה זו תוחמת את הזמן, אשר משכו אינו ידוע, מיום החלת הסיפוח ועד התייצבות חיי השגרה. הנחת המחקר היא שבתקופה זו, מיצוי הזכויות המגיעות לתושבים הפלסטינים מתוקף החוק, יהיה חלקי, אך דינמי ומתפתח. בנוסף, גם ההשקעות התקציביות של מדינת ישראל באיו"ש יהיו חלקיות והדרגתיות.

תקופת 'היום שאחרי' מוגדרת כתקופה החלה עם סיום ההתנגדות הפלסטינית למהלך הסיפוח והתייצבות חיי השגרה. בתקופה זו הפלסטינים יגיעו למיצוי גבוה של הזכויות המגיעות להם עפ"י חוק ויחולו עליהם כל החובות עפ"י החוק.

הנחת המחקר היא שעם סיפוח שטח C, לצד האפשרות של קריסת הרש"פ ו/או אי תפקודה והתרחבות גל האלימות, כוחות הביטחון הפלסטינים ו'התנזים' יהיו מעורבים במעשי האלימות, כמו גם כלל הציבור הפלסטיני. בתרחיש שכזה, צה"ל יידרש לרכז כוחות סדירים וכוחות מילואים בסדר גודל של 3-5 אוגדות, לרבות גיוס של כ-30,000 חיילי מילואים, לביצוע המשימה וייצוב המצב. מהלך זה עלול להמשך מספר חודשים, מתוכם לפחות כ-45 ימי לחימה.

באופן דומה לגל האלימות שפקד את איו"ש וישראל בתקופת האינתיפאדה השנייה, לגל האלימות שיפרוץ באיו"ש (ואולי אף יגלוש לתוך ישראל) תהיה השפעה שלילית על המשק הישראלי. ככל שהרש"פ תקרוס ומדינת ישראל תאלץ להחיל משטר צבאי על שטחי B-1 A, המנהל האזרחי יידרש לספק לאוכלוסייה הפלסטינית בשטחים הללו שירותים אזרחיים. אנו מניחים ששירותים אלו יהיו בהיקף דומה לזה שהתושבים מקבלים בהווה מהרש"פ ושמימון שירותים אלו יבוא ממסים ישירים ועקיפים שישראל תגבה, כנגזרת של הפעילות הכלכלית הפלסטינית באיו"ש ומתוספות מתוך תקציב מדינת ישראל, במידה ויידרש.

הנחת המחקר היא שעם סיפוח, מלא או חלקי של שטח C והחלת ממשל צבאי על יתרת איו"ש, הקהילה הבינ"ל תגיב למהלך באמצעות הטלת סנקציות כלכליות, ברמה זו או אחרת, ואשר ישפיעו על התמ"ג של מדינת ישראל ועל דירוג האשראי שלה.

קרוב לוודאי, שלתרחיש המתואר בחלק זה של המחקר, תהיה גם השפעות כלכליות וביטחוניות, על זירת עזה. בתקציב הרש"פ מוקצה סכום של 5.2 מיליארד ₪ לשנה לעזה. והיה וסכום זה לא יועבר לעזה ע"י הרש"פ, הנושא ישליך על המצב הכלכלי והחברתי בעזה. ישראל גובה מיסי יבוא ומע"מ עבור סחורות המיובאות עבור עזה בסך של 1.2 מיליארד ₪ בשנה. סכום זה כנראה יועבר ע"י ישראל לעזה באמצעות צד שלישי.

מתודולוגיה

- בסיס הנתונים העיקרי על האוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש הוא הלמ"ס הפלסטיני. לצורך מחקר זה השתמשנו בעיקר בנתוני הלמ"ס הפלסטיני לשנת 2016 מאחר ונתונים מאוחרים יותר, פורסמו בצורה חלקית. לצערנו, גם נתוני הלמ"ס לשנת 2016 אינם מספקים את מלוא הנתונים הדרושים לנו ולפיכך נאלצנו לעיתים לגזור נתונים בדרך של היקש מתוך נתונים אחרים ו/או להשתמש באומדן סביר.
- לצורך חישוב עלויות קצבאות וגמלאות הביטוח הלאומי השתמשנו בנתוני הביטוח הלאומי בישראל המעודכנים לחודש יולי 2018. לצורך חישוב עלויות אחרות השתמשנו בדרך של אומדן ו/או הערכה.
- החישוב הבסיסי נגזר מהנחות 'היום שאחרי' (מיצוי מלוא הזכויות והחובות). חישוב עלויות ב'תקופת המעבר' בוצע בדרך של הערכה על בסיס החישוב הבסיסי.
- האוכלוסייה הפלסטינית המתגוררת כולה בשטח C (66,000 פלסטינים) היא בעלת מאפיינים שונים במקצת מהאוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש. לעובדה זו אין השפעה מהותית על תוצאות החישוב למעט עלות דמי האבטלה. לפיכך, בתרחיש של סיפוח חלקי של שטח C, נתחשב בנתון זה בלבד.
- פירוט הנתונים ודרך החישוב מרוכזים במוספים 1, 2 ו-3 לנספח זה. חלק זה של המחקר יציג רק האומדן הסופי של העלויות בהתאם לסעיפי ההוצאה השונים וכן את המסקנות וההשלכות הכלכליות הנובעות מכך.
- לצורך אומדן העלויות, השתמשנו במפתח חישוב על בסיס אוכלוסייה של 100,000 נפש בהתאם לנתוני האוכלוסייה הממוצעת. מפתח זה מאפשר גמישות בהתאם לגודל אוכלוסייה בתרחישים שונים.

כאמור, הפלסטינים המתגוררים בשטח C, אשר תחול עליו הריבונות הישראלית, יזכו למעמד של 'תושבות קבע' בישראל וכנגזרת מכך הם יהיו זכאים לכל השירותים האזרחיים הקבועים בחוק לרבות קצבאות הביטוח הלאומי, חינוך, בריאות, שירותי רווחה ועוד. בנוסף, הישובים הפלסטינים בשטח שיסופח יהיו זכאים להשלמה תקציבית ומענקי איוון בדומה לכל ישוב בישראל.

קיצבאות הביטוח הלאומי

אימהות וילדים

העלות המהותית ביותר תחת קטגוריה אימהות וילדים היא העלות אשר תשולם בגין קצבאות הילדים ותוכנית חיסכון לכל ילד בעלות של 50 ₪ לחודש. כל משפחה אשר בחזקתה ילד/ים עד גיל 18, זכאית לקצבת ילדים בהתאם למספר הילדים במשפחה. משפחות הזכאיות להשלמת או הבטחת הכנסה, יקבלו תוספת בגין הילד השלישי והרביעי.

לצד העלות המשמעותית של קצבאות הילדים, צפויות עלויות מקצבאות נוספות. כך, כל יולדת זכאית למענק לידה. בנוסף, אם היא עובדת, גם למענק דמי לידה (בפועל שיעורי התעסוקה של אימהות פלסטיניות באיו"ש נמוכה מאוד ולכן העלות של מענק דמי הלידה נמוכה באופן משמעותי מהעלות הנהוגה בישראל). עפ"י החוק, המדינה מתקצבת כל בית חולים בגין עלות הלידה ואם מדובר בלידת פג, בתקציב מוגדל. כמו כן, משפחות אשר להן 4 ילדים ויותר ואשר זכאיות להשלמת או הבטחת הכנסה, יקבלו אחת לשנה מענק לימודים עבור כל ילד.

האוכלוסייה הפלסטינים באיו"ש היא אוכלוסייה צעירה. כ-43% מכלל הפלסטינים, גילם נמוך מ-18 שנה. כלומר, העלות של תשלומי קצבאות הילדים צפויה להיות גדולה ביחס לשיעורו היחסי בקרב האוכלוסייה בישראל. עם זאת, כפי שצוין לעיל, מספר הנשים הנשואות המשתתפות בכוח העבודה הוא נמוך מאוד. להערכתנו, מדובר בשיעור של 3.2% בלבד. לפיכך, קצבת דמי הלידה הצפויה הינה נמוכה מאוד.

עלות קצבאות האימהות והילדים אשר ישולמו לפלסטינים תושבי שטח C לאחר תרחיש של סיפוח מלא (300,000 פלסטינים) תעמודנה על כ-590 מיליון ש"ח מדי שנה לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') וכ-300 מיליון ש"ח ב'תקופת המעבר'.

במידה והסיפוח יהיה חלקי ויכלול אוכלוסייה של 66,000 פלסטינים, תעמוד עלות קצבאות האימהות והילדים על כ-130 מיליון ש"ח מדי שנה לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') וכ-65 מיליון ש"ח ב'תקופת המעבר'.

לוח 14: קצבאות אימהות וילדים (מיליוני ש"ח) ²²⁵

	סיפוח C (300,000 פלסטינים)		סיפוח C חלקי (66,000 פלסטינים)	
	'היום שאחרי'	'תקופת המעבר'	'היום שאחרי'	'תקופת המעבר'
מענק לידה	8.0	3.9	1.8	0.9
מענק אשפוז לידה	136.3	68.1	30.0	15.0
דמי לידה	8.4	4.2	0	0
קצבאות ילדים	337.6	168.9	74.3	37.2
חיסכון לכל ילד	79.2	39.6	17.4	8.7
מענק לימודים	27.2	13.5	6.0	3.0
סה"כ	596.6	299.4	129.5	64.7

לאופן החישוב: ראה מוסף 1

אזרחים ותיקים ומענקי פטירה

אחת הקצבאות המשמעותיות ביותר לה תהיה זכאית האוכלוסייה המסופחת באיו"ש היא קצבת אזרח ותיק. מתוקף החוק, הפלסטינים בשטח שיסופח ואשר גילם מעל 67, יהיו זכאים לכל הקצבאות, המענקים וההטבות המגיעות לכל 'אזרח ותיק' בישראל. בקטגוריה זו כללנו את קצבת הזקנה המשולמת למשקי בית או ליחידים. לאור הפער בין הכלכלה הפלסטינית לכלכלה הישראלית, ניתן לצפות כי רוב אוכלוסייה זו, תהיה זכאית גם להשלמת הכנסה כתוספת לקצבת הזקנה. לצד קצבת אזרח ותיק, יהיו התושבים הפלסטינים זכאים לקצבאות נוספות. בין היתר מדובר במענק פטירה.

עלות קצבאות אזרחים ותיקים ומענקי פטירה ודמי הקבורה אשר ישולמו לפלסטינים תושבי שטח C לאחר תרחיש של סיפוח מלא (300,000 פלסטינים), תעמוד על כ-345 מיליון ש"ח מדי שנה לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') וכ-172 מיליון ש"ח ב'תקופת המעבר'.

במידה והסיפוח יהיה חלקי ויכלול אוכלוסייה של 66,000 פלסטינים בלבד. תעמוד עלות קצבאות אזרחים ותיקים ומענקי פטירה ודמי הקבורה על כ-76 מיליון ש"ח מדי שנה לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') וכ-38 מיליון ש"ח ב'תקופת המעבר'.

225. יש לציין כי במחקר 'השלכות החלת הריבונות הישראלית על שטח C ביהודה ושומרון' (2016) אשר הוזמן ע"י שדולת א"י בבנסת, הגיעו למסקנה כי עלות קצבאות אימהות וילדים ל-100,000 נפש תעמוד על 207 מיליון ש"ח בשנה, נתון הגבוה במקצת מזה שמצאנו במחקר זה.

לוח 15: קצבאות אזרח ותיק ומענקי קבורה (מיליוני ₪) ²²⁶

סיפוח C חלקי (66,000 פלסטינים)	סיפוח C (300,000 פלסטינים)		
	'היום שאחרי'	'תקופת המעבר'	
36.7	73.4	166.8	333.8
1.2	2.4	5.4	10.7
37.9	75.8	172.2	344.5

דמי קיום

בקטגוריה זו כללנו את כל הקצבאות המשולמות לתושבים אשר סף הכנסתם החודשית היא מתחת למינימום הקבוע בחוק, אם בגין אבטלה, שכר נמוך, תאונת עבודה או נכות. חשוב לציין, כי לאור העובדה שקיים פער מהותי בין הכלכלה הישראלית לבין הכלכלה הפלסטינית, מתקיים מצב בו גם הפלסטיני הממוצע, אשר עובד ומשתכר בהתאם לחוק הפלסטיני, ימצא זכאי למרבית קצבאות דמי הקיום הישראליות, דבר אשר צפוי להוות נטל משמעותי על קצבאות הביטוח הלאומי. כמו כן, יש לקחת בחשבון כי לחלק מקצבאות אלו נדרשת תקופת אכשרה הנקובה בחוק (לדמי אבטלה – שנה, והשלמת או הבטחת הכנסה – שנתיים), דבר אשר יבוא לידי ביטוי בהתייחסות ל'תקופת המעבר' בהשוואה לתקופת 'היום שאחרי'.

משק בית זוגי, עם או בלי ילדים, יהיה זכאי לקצבת השלמת או הבטחת הכנסה רק אם משק הבית עומד, למעט חריגים, בתנאי הזכאות (למשל: השתתפות בפועל בכוח העבודה או התייצבות בלשכת התעסוקה). הנחת המחקר היא שנשים נשואות רבות, המוגדות כיום כ'עקרות בית', יבחרו להתייצב בלשכת התעסוקה ע"מ לזכות בקצבה. מדובר בבחירה שתוביל להכנסת קצבאות משמעותית עבור משקי הבית.

באמור, רמת השכר הממוצעת באיו"ש נמוכה (120 ₪ ליום עבודה וכ-3,000 ₪ לחודש) לעין שיעור מהשכר הממוצע בישראל, אשר עמד ב-2016 (מועד פרסום הנתונים של הלמ"ס הפלסטיני) בממוצע על 9,800 ₪ בחודש. כמו כן, שיעורי האבטלה הפלסטינים באיו"ש גבוהים (17%) ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה נמוכים (45% בקרב האוכלוסייה הכללית ו-18% בקרב נשים פלסטיניות). כך שבפועל פלסטינים רבים אינם בעלי הכנסה כלל. באופן כללי, הכלכלה הפלסטינית מפגרת מבחינת האינדיקטורים הכלכליים המרכזיים בהשוואה לישראל. בתמ"ג לנפש ברש"פ נמוך ב-92% מהתמ"ג לנפש בישראל (37,180 דולר). מאחר והזכאות לקצבאות מתואמת לנתוני הכלכלה הישראלית, יוצא שמרבית השכירים ומשקי הבית בשטח המסופח – יהיו זכאים לקצבאות הבטחת או השלמת הכנסה.

מאידך, יש להניח שנתונים אלו, מעצם היותם דינמיים, ישתנו מעלה או מטה לאחר הסיפוח. מאחר ואין ביכולתנו להעריך את היקף השינוי. מכיוון שלהערכתנו מדובר בתהליך שצפוי לקחת זמן רב, עד שכוח העבודה הפלסטיני יצליח להיטמע בכוח העבודה הישראלי, החישובים מבוססים על הנתונים הקיימים כיום בנוגע לתעסוקתם של עובדים פלסטינים. כלומר, להערכתנו עלות קצבאות דמי הקיום אשר ישולמו לפלסטינים תושבי שטח C לאחר תרחיש של סיפוח מלא (300,000 פלסטינים), תעמוד על כ-2.4 מיליארד ₪ מדי שנה לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') ועל כ-1.2 מיליארד ₪ ב'תקופת המעבר'. במידה והסיפוח יהיה חלקי ויכלול אוכלוסייה של 66,000 פלסטינים בלבד. תעמוד עלות קצבאות דמי הקיום על כ-520 מיליון ₪ מדי שנה לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') וכ-266 מיליון ₪ ב'תקופת המעבר'.

226. יש לציין כי במחקר 'השלכות החלת הריבונות הישראלית על שטח C ביהודה ושומרון' (2016) אשר הוזמן ע"י שדולת א"י בכנסת, הגיעו למסקנה כי עלות קצבאות אזרח ותיק וסיעוד ל-100,000 נפש תעמוד על 133 מיליון ₪ בשנה, נתון הגבוה ב-15% מזה שמצאנו במחקר זה.

לוח 16: קצבאות דמי קיום (מיליוני ₪)

סיפוח C חלקי (66,000 פלסטינים)		סיפוח C (300,000 פלסטינים)		
'היום שאחרי'	'תקופת המעבר'	'היום שאחרי'	'תקופת המעבר'	
195.2	390.4	887.1	1,774.4	הבטחת והשלמת הכנסה
20.5	40.9	93.0	185.9	דמי אבטלה
3.2	6.4	14.7	29.3	נפגעי עבודה
46.9	93.7	213.0	426.0	קצבאות נכות
265.7	531.5	1,207.8	2,415.7	סה"כ

לאופן החישוב: ראה מוסף 1

סיכום עלות קצבאות הביטוח הלאומי

סך העלות החזויה בגין קצבאות הביטוח הלאומי אשר ישולמו לפלסטינים תושבי שטח C, לאחר סיפוח כל השטח (300,000 פלסטינים), תעמוד על 3.3 מיליארד ₪ מדי שנה לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') ועל כ-1.7 מיליארד ₪ ב'תקופת המעבר'. במידה והסיפוח יהיה חלקי ויכלול אוכלוסייה של 66,000 פלסטינים בלבד. תעמוד עלות סך קצבאות הביטוח הלאומי על כ-730 מיליון ₪ מדי שנה לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') וכ-370 מיליון ₪ ב'תקופת המעבר'.

לוח 17: טבלה מסכמת – עלות קצבאות הביטוח הלאומי

סיפוח C חלקי (66,000 פלסטינים)		סיפוח C (300,000 פלסטינים)		
'היום שאחרי'	'תקופת המעבר'	'היום שאחרי'	'תקופת המעבר'	
591.6	299.4	129.5	64.7	אימהות וילדים
344.5	172.2	75.8	37.9	אזרחים ותיקים
2,371.3	1,207.8	522.2	265.7	דמי קיום
3,307.4	1,679.4	727.5	368.3	סה"כ

לאופן החישוב: ראה מוסף 1

חינוך

חוק חינוך חובה קובע שהמדינה אחראית למתן חינוך חובה חנם לילדים ונוער מגיל 3 ועד סיום כיתה י"ב. עוד קובע החוק כי קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חנם לילדים ולנוער הגרים בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית מסוימת, יהא מוטל על המדינה ועל אותה רשות חינוך מקומית במשותף.

הנחת היסוד המרכזית במחקר זה לצורך חשבון עלויות חינוך היא כי בתקופת 'היום שאחרי', תקצוב משרד החינוך לתלמיד בית ספר שטח המסופח ישתווה או יתקרב לזה של תלמיד בית ספר במגזר הערבי במדד טיפוח חלש. עם זאת, ב'תקופת המעבר', תקצוב משרד החינוך לתלמיד בשטח המסופח יהיה כשליש מזה שיתוקצב בתקופת 'היום שאחרי', ויהיו דומים יותר לתקצוב של מוסדות החינוך

במזרח ירושלים. כמו כן, בתי הספר של אונר"א לא יתוקצבו ואילו בתי הספר הלא ממשלתיים, יתוקצבו בשיעור של 45%.

בכל הנוגע לגני הילדים, בתקופת 'היום שאחרי' גני הילדים יתוקצבו עפ"י מפתח של 7,710 ש"ח לילד ואילו ב'תקופת המעבר' – שליש מזה. ב'תקופת המעבר', מספר הילדים בגני הילדים יהיו כשיעורו כיום ואילו בתקופת 'היום שאחרי' ועם מיסוד החלת חוק חינוך חובה מגיל 3, מספר הילדים בגנים (גילאי 3-5) ישקף את שיעורם היחסי באוכלוסייה. כלומר, לאורך הזמן צפוי כי יותר ילדים ירשמו למוסדות החינוך הציבורי.

מעבר לדבאות המגיעה לכל ילד באזור המסופח מתוקף חוק חינוך חובה, מימון ופיקוח על מערכת החינוך באזור המסופח מהוות אינטרס של מדינת ישראל, וזאת ע"מ לצמצם את אפשרויות ההסתה הנהוגים כיום במוסדות החינוך באיו"ש.

עפ"י תחזיות המחקר (ראה פירוט במוסף 1 – עמ' 302), עלות תקציב החינוך לתלמידים באוכלוסייה של 100,000 נפש תעמוד על 562.4 מיליון ש"ח לשנה. לפיכך, עלות תקציב החינוך לתלמידים בבתי ספר וילדים בגני הילדים בשטח C בתרחיש הסיפוח המלא (300,000 פלסטינים), תעמוד על כ-1.7 מיליארד ש"ח מדי שנה לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') ועל כ-480 מיליון ש"ח ב'תקופת המעבר'.

במידה והסיפוח יהיה חלקי ויכלול אוכלוסייה של 66,000 פלסטינים בלבד תעמוד עלות תקציב החינוך לתלמידים וילדים בגני הילדים על כ-370 מיליון ש"ח מדי שנה לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') וכ-105 מיליון ש"ח ב'תקופת המעבר'.

לוח 18: טבלה מסכמת – עלות תקציבית נוספת על מערכת החינוך (מיליוני ש"ח)

סיפוח C חלקי (66,000 פלסטינים)		סיפוח C (300,000 פלסטינים)		
'תקופת המעבר'	'היום שאחרי'	'תקופת המעבר'	'היום שאחרי'	
104.6	371.2	475.5	1,687.2	עלות חינוך

לאופן החישוב: ראה מוסף 1

בריאות

חוק ביטוח בריאות ממלכתי מאפשר לכל תושב מדינת ישראל לקבל שירותי בריאות ממלכתיים באמצעות אחת מקופות החולים. החוק מסדיר את זכויות התושבים, סל שירותי הבריאות, הביטוח המשלים וההתנהלות מול קופות החולים.

במסגרת החוק נקבע כי כל תושב מדינת ישראל זכאי לשירותי בריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי ולהירשם כחבר בקופת חולים אחת לפי בחירתו, בלא תנאים או מגבלות המתייחסים לגילו, למצב בריאותו ולמקום מגוריו.

עפ"י התחזיות במחקר (ראה פירוט במוסף 1 – עמ' 306), עלות תקציב הבריאות לאוכלוסייה של 100,000 נפש תעמוד על 620.2 מיליון ש"ח לשנה. לפיכך, עלות תקציב הבריאות לתושבי שטח C לאחר תרחיש של סיפוח מלא (300,000 פלסטינים), תעמוד על כ-1.9 מיליארד ש"ח מדי שנה לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') וכ-810 מיליון ש"ח בתקופת המעבר'.

במידה והסיפוח יהיה חלקי ויכלול אוכלוסייה של 66,000 תושבים בלבד, תעמוד עלות תקציב הבריאות על כ-410 מיליון ש"ח מדי שנה לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') וכ-180 מיליון ש"ח ב'תקופת המעבר'.

לוח 19: טבלה מסכמת – עלות תקציבית נוספת על מערכת הבריאות (מיליוני ש"ח) ²²⁷

סיפוח C חלקי (66,000 פלסטינים)		סיפוח C (300,000 פלסטינים)		
'תקופת המעבר'	'היום שאחרי'	'תקופת המעבר'	'היום שאחרי'	
178.0	409.3	809.1	1,860.6	עלות בריאות

לאופן החישוב: ראה מוסף 1

הוצאות תקציביות נוספות

הנחת המחקר היא שסיפוח מלא או חלקי של שטח C ידרוש, לרבות הקצאת המשאבים בתחום החינוך והבריאות גם הקצאת משאבים נוספת ²²⁸ ממשרדי ממשלה נוספים.

בניגוד לחישוב עלות קצבאות הביטוח הלאומי ותקצוב שירותי הבריאות והחינוך אשר עלותם נגזרת מהרכב ואופי האוכלוסייה בשטח המסופח, כמו גם מהוראות החוק והתקנות, הרי שאומדן העלות התקציבית הנוספת מהווה הערכה כללית בלבד. על כן, ננקטה במחקר זה גישה שמרנית בכל הנוגע להוצאות אלו. לא רק זאת, אלא שהנחת המחקר נוקטת בקו שמרני ומניחה שב'תקופת המעבר' תקציב זה יהיה כמעט ואפסי.

אומדן העלות התקציבית הנוספת בגין הסיפוח מפורטת במוסף 1 (עמ' 308) ועולה ממנה כי התקציב הנוסף לתושבי שטח C לאחר סיפוח כל השטח (300,000 פלסטינים), יעמוד על כ-620 מיליון ש"ח מדי שנה לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') וכ-3 מיליון ש"ח ב'תקופת המעבר'.

במידה והסיפוח יהיה חלקי ויכלול אוכלוסייה של 66,000 פלסטינים בלבד. תעמוד עלות תקציב הבריאות על כ-140 מיליון ש"ח מדי שנה לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') וכ-700 אלף ש"ח ב'תקופת המעבר'.

לוח 20: עלויות תקציביות נוספות (מיליוני ש"ח)

סיפוח C חלקי (66,000 פלסטינים)		סיפוח C (300,000 פלסטינים)		
'תקופת המעבר'	'היום שאחרי'	'תקופת המעבר'	'היום שאחרי'	
0	54.5	0	247.5	משרד הפנים
0	44.9	0	204.0	משרד הרווחה
0	13.2	0	60.0	משרד התחבורה
0	6.6	0	30.0	משרד החקלאות
0	5.9	0	27.0	משרד השיכון
0	5.3	0	24.0	ביטוח לאומי ורשות המיסים

²²⁷. יש לציין כי במחקר 'השלכות החלת הריבונות הישראלית על שטח C ביהודה ושומרון' (2016) אשר הוזמן ע"י שדולת א"י בבנסת, הגיעו למסקנה כי העלות הנוספת על תקציב מערכת החינוך תהיה גבוהה בכ-23% מאשר מצאנו במחקר זה.

²²⁸. יש לציין כי במחקר 'השלכות החלת הריבונות הישראלית על שטח C ביהודה ושומרון' (2016) אשר הוזמן ע"י שדולת א"י בבנסת, הגיעו למסקנה כי העלות התקציבית על מערכת הבריאות תהיה נמוכה בכ-40% מאשר מצאנו במחקר זה. מאידך, מחברי המחקר חישובו רק את העלות הנוספת הצפויה לקופות החולים ולא את העלות הכוללת על מערכת הבריאות בישראל.

הכנסות

לצד ההוצאות הצפויות מהסיפוח, צפויות גם הכנסות ממהלך זה. את ההכנסות ניתן לחלק לשני תחומים שונים – הכנסות שמקורן מגביית מסים והכנסות שמקורן ממסים ומתשלום ביטוח לאומי וביטוח בריאות. התושבים הפלסטינים באיו"ש לא מגיעים לתקרת הנדרשת עבור תשלומי מס הכנסה.

הנחת המחקר היא שלא יחול שינוי מהותי בהיקף המיסים העקיפים שישראל גובה כיום ומעבירה לרש"פ בהתאם ל'פרוטוקול פריז'.

עם החלת החוק הישראלי, יחולו חוקי המס של ישראל על הפלסטינים והעסקים באיו"ש ובכלל זה ההיטלים והאגרות כנהוג בישראל. אין אנו יכולים להעריך את השפעת הנתון על השינוי שיהיה, אם יהיה, בהיקף גביית המיסים המקומיים שגובה כיום הרש"פ לפיכך הנחת המחקר היא שבתקופת 'היום שאחרי' היקף הגבייה יהיה דומה לזה הקיים כיום ואילו ב'תקופת המעבר' היקף הגבייה יהיה במחצית מזה הקיים היום.

בנוסף, הנחת המחקר היא שרוב תושבי השטח המסופח לא ימנעו מתשלום דמי ביטוח לאומי, לאור ההטבות הכספיות הניכרות של קצבאות הביטוח הלאומי.

לאור נתונים והנחות אלו, אנו מעריכים (פירוט החישוב במוסף 1 – עמ' 311) שסך ההכנסה פלסטינים בתרחיש של סיפוח שטח C מלא (300,000 פלסטינים), תעמוד על כ-1.76 מיליארד ש"ח בשנה בתקופת 'היום שאחרי' וכ-1.33 מיליארד ש"ח ב'תקופת המעבר'. במידה והסיפוח יהיה חלקי ויכלול אוכלוסייה של 66,000 פלסטינים בלבד, תעמוד ההכנסה על כ-387 מיליון ש"ח בשנה בתקופת 'היום שאחרי' וכ-293 מיליון ש"ח ב'תקופת המעבר'.

סיכום עלויות – הוצאות בקיזוז הכנסות

סיכום אומדני ההוצאות וההכנסות אשר הוצגו בחלק זה של המחקר, מביא לידי מסקנה שסך העלות התקציבית הישירה הנגזרת ממתן שירותים אזרחיים-ציבוריים לאוכלוסייה הפלסטינית בשטח שיסופח לישראל יעמוד על כ-5.7 מיליארד ש"ח בשנה בתרחיש של סיפוח מלא של שטח C (300,000 פלסטינים) בתקופת 'היום שאחרי' וכ-1.6 מיליארד ש"ח ב'תקופת המעבר'. במידה וסיפוח שטח C יהיה חלקי ויכלול רק 66,000 פלסטינים, תעמוד העלות השנתית על כ-1.3 מיליארד ש"ח בתקופת 'היום שאחרי' וכ-360 מיליון ש"ח בשנה ב'תקופת המעבר'.

לוח 21: טבלת סיכום עלות סיפוח כל שטח C או חלקי (מיליוני ש"ח) ללא הוצאות ביטחון

סיפוח C חלקי (66,000 פלסטינים)		סיפוח C (300,000 פלסטינים)		
'היום שאחרי'	'תקופת המעבר'	'היום שאחרי'	'תקופת המעבר'	
368.3	727.5	1,679.4	3,307.4	קצבאות ביטוח לאומי
104.6	371.2	475.5	1,687.2	תקציב החינוך
178.0	409.3	809.1	1,860.6	תקציב הבריאות
0.7	137.0	3.0	622.5	תקצוב נוסף
651.6	1,645.0	2,967.0	7,477.7	סה"כ הוצאות
-293.0	-387.0	-1,333.0	-1,760.0	הכנסות
358.6	1,258.0	1,634.0	5,717.7	סה"כ עלות תקציבית

תקציב הרש"פ

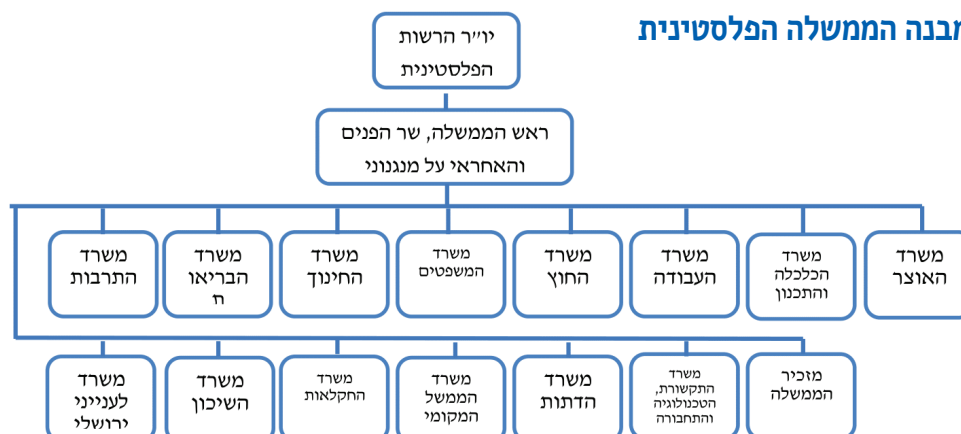
כאמור לעיל, כתוצאה מסיפוח שטח C או חלק משמעותי ממנו, ייתכן מצב בו הרש"פ תקרוס ותחדל לתפקד. בנוסף, קיימת אפשרות שלאור התפתחויות מדיניות בינלאומיות מסוימות (או היעדר התפתחות מדינית בינלאומית) או מאבק ירושה בעקבות הסתלקותו של יו"ר הרש"פ מחמוד עבאס ('אבו מאזן'), הרש"פ תקרוס. בתרחיש זה האחריות הכוללת על כלל 2.6 מיליון פלסטינים באיו"ש (בנוסף ל-330,000 פלסטינים במזרח ירושלים) תיפול על כתפי מדינת ישראל שתצטרך לדאוג לכל הפלסטינים באיו"ש, על כל המשמעויות והעלויות הכלכליות הקשורות.

המצב כיום ברש"פ שונה לחלוטין מהמצב ערב החתימה על הסכם אוסלו. בעוד שטרם החתימה לא היו קיימים מנגנונים ממשלתיים, כיום למעשה, מתפקדת הרש"פ דה פקטו כמעין מדינה. לרש"פ ממשלה פלסטינית המתפקדת באיו"ש עם נשיא, ראש ממשלה וכ-15 שרים. לרש"פ, בין היתר, משרד אוצר, משרד בריאות, חינוך, תרבות וכיו"ב. בנוסף לממשלה עצמה, מתפקדים ברש"פ גופים חצי-מדינתיים נוספים דוגמת רשות מחוקקת, רשות שופטת, רשות מוניטרית המתפקדת כמעין בנק מרכזי, מנגנוני ביטחון פלסטינים ורשויות מקומיות ועיריות. מעבר לזאת, בתחום הבריאות, קיימים ברש"פ בתי חולים ממשלתיים, דוגמת בתי החולים בשכם, ביריחו, ברמאללה ובבית ג'אלא; בתחום החינוך קיימת מערכת חינוך מסועפת עם אוניברסיטאות, בתי ספר וגנים.

המשמעות המרכזית של קיומם של מוסדות פלסטינים אלו היא שבתרחיש של קריסת הרש"פ יש להניח כי חלק ניכר של המנגנון הממשלתי, המערכת המוניציפאלית, המוסדות והארגונים הממוסדים הקיימים ימשיכו לתפקד באופן סביר, למרות שתתכן תקופת ביניים שבה התפקוד יהיה חלקי ולקוי. אולם, חלק משמעותי מנטל העלויות של תפעול המנגנונים הפועלים כיום במסגרת התפקוד השוטף של הרש"פ יעבור לאחריות מדינת ישראל. לצד זאת, יש לקחת בחשבון כי המנגנונים השונים מאופיינים ברמה מסוימת של אבטלה סמויה שהם בין היתר תוצאה של מינויים פוליטיים ולפיכך גם אם חלק לא יתייצב לעבודה, תפקוד המנגנונים הפלסטינים לא בהכרח ייפגע. בנוסף, לבעלי התפקידים השונים יש אינטרס לשמר את מקום עבודתם ולהבטיח את הכנסתם, כדי לקיים את משפחותיהם.

הנחת המוצא השמרנית והמחמירה של תרחיש זה, היא כי בניגוד לפלסטינים המתגוררים בשטח C, שיסופחו למדינת ישראל ויקבלו מעמד של תושב קבע, על כל הזכויות והמשמעויות הכלכליות, יתר הפלסטינים, המצויים בשטחי A ו-B, לא יקבלו את אותן זכויות ויזכו רק לשירותים ולהטבות אותם הם מקבלים עתה מהרש"פ. כלומר, ישראל תשמר את המצב הקיים כיום ברש"פ מבחינת הזכויות, החובות והשירותים הציבוריים של אותם תושבים.

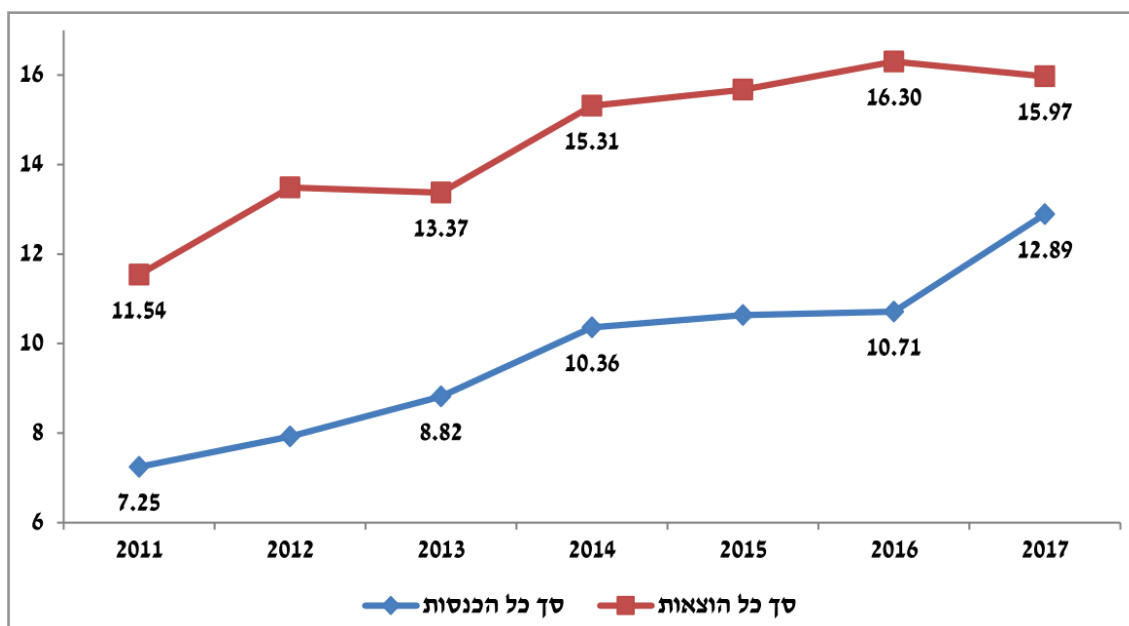
תרשים 34: מבנה הממשלה הפלסטינית



בהתאם לנתוני משרד האוצר הפלסטיני, הכנסות הרש"פ עלו בהתמדה בין 2011-2017 בהתמדה, כאשר ב-2011 הן עמדו על 7.25 מיליארד ש"ח בעוד ב-2016, הכנסות הרש"פ הסתכמו ב-10.71 מיליארד ש"ח. בשנת 2017, ההכנסות עמדו על 12.89 מיליארד ש"ח. לעומת ההכנסות, ההוצאות של הרש"פ גבוהות באופן משמעותי. ב-2011 ההוצאות עמדו על 11.54 מיליארד ש"ח בעוד ב-2016 הם עמדו על 16.3 מיליארד ש"ח. בשנת 2017 נרשמה ירידה קלה וההוצאות עמדו על 15.97 מיליארד ש"ח. את הכנסות הרש"פ ניתן לסווג לשני סוגים עיקריים – הכנסות מקומיות, שהן תוצר של גביית של מסים ואגרות שמבצעת הרש"פ באופן ישיר, וניכויים שממשלת ישראל מבצעת על פי הסכם 'פריז', ומועברים לרש"פ. הניכויים כוללים בעיקר מע"מ ואת מיסי הייבוא והייצוא שישראל גובה עבור הרש"פ ומעבירה לרש"פ מדי חודש. מאז שנת 2000 גם את מיסי הקנייה. מרבית ההכנסות של הרש"פ מקורם בתשלומי ניכויים מישראל ואלו מבטאות תלות מוחלטת של הרש"פ בהעברה של התשלומים הללו. בעוד שבשנת 2011 תשלומי הניכויים הסתכמו ב-5.07 מיליארד ש"ח, גביית הכספים הישירה של הרש"פ הסתכמה רק ב-2.61 מיליארד ש"ח, המהווים 34% מהכנסות הרש"פ בלבד.

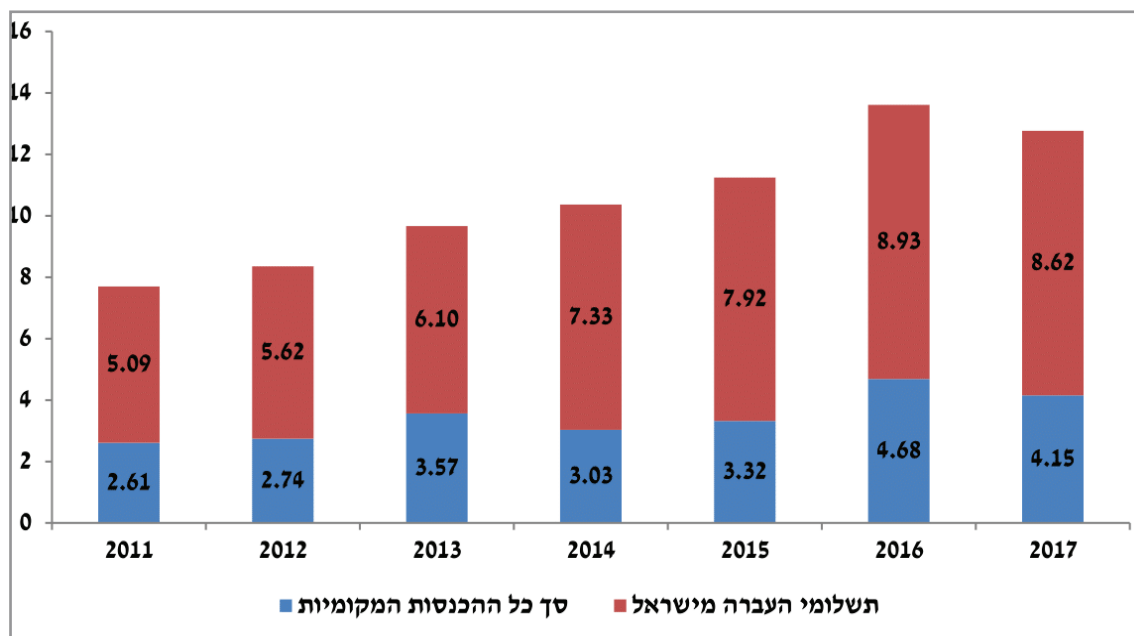
בשנת 2016, תשלומי ההעברה בגין הניכויים שהועברו מישראל לרש"פ הסתכמו ב-8.93 מיליארד ש"ח בעוד ההכנסות שהרש"פ גבתה באופן ישיר הסתכמו ב-4.68 מיליארד ש"ח בלבד, שוב, כ-35% מהכנסות הרש"פ. בשנת 2017 תשלומי ההעברה בגין הניכויים הסתכמו ב-8.62 מיליארד ש"ח לעומת 4.15 מיליארד ש"ח מהכנסות ישירות (32% מההכנסות). כלומר, לא נרשם שינוי משמעותי מ-2016.

תרשים 35: הכנסות והוצאות הרשות הפלסטינית במיליארדי ש"ח, 2011-2017



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לכלכלה מדינית לנתוני משרד האוצר הפלסטיני

תרשים 36: חלוקת ההכנסות ברשות הפלסטינית בהתאם למקור ההכנסה, מיליארדי ש"ח, 2011-2017

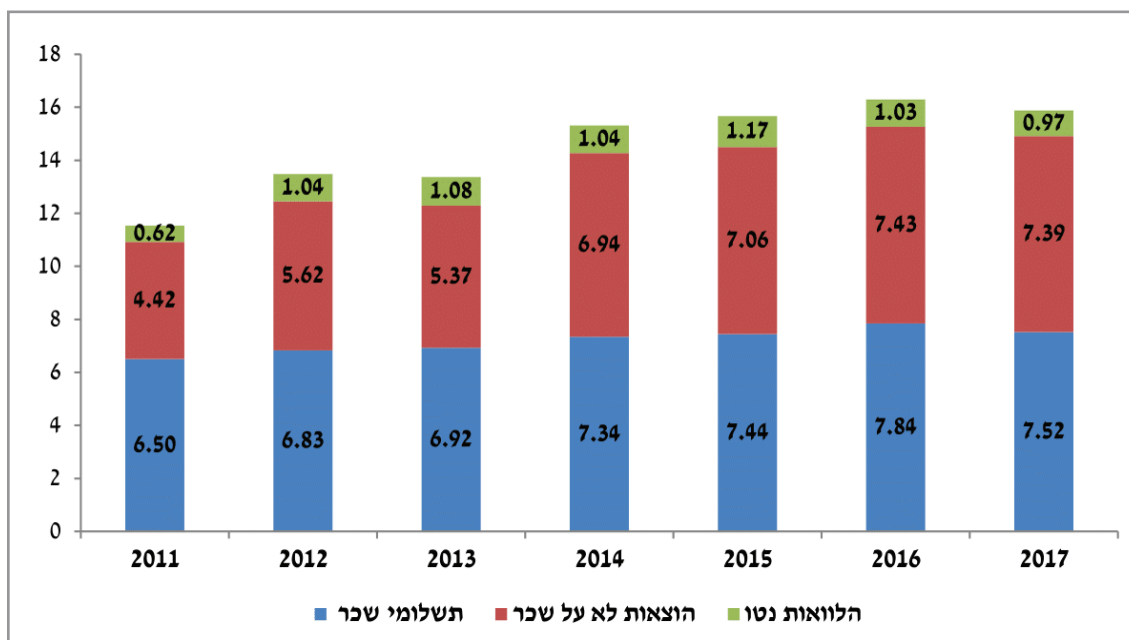


מקור: עיבוד מרכז מאקרו לכלכלה מדינית לנתוני משרד האוצר הפלסטיני

מבחינת ההוצאות, החלק העיקרי של הוצאות הרש"פ הוא על שכר. בשנת 2011 עמדו ההוצאות על שכר ברש"פ על 6.5 מיליארד ש"ח, המהווים 56% מהוצאות מהרש"פ. יתר ההוצאות מוקדשות לשירותים ציבוריים שונים כגון חינוך, בריאות, תחבורה, חשמל, מים ביטחון סוציאלי וכו'. כאמור, בשנים 2017-2011 הוצאות הרש"פ גדלו, כאשר המגמה היא של גידול הן ברכיב השכר והן בהוצאות האחרות. בשנת 2016 עמדו הוצאות השכר על 7.84 מיליארד ש"ח, אשר היוו 48% מהוצאות הרש"פ באותה שנה. ב-2017 הוצאות על שכר הסתכמו ב-7.52 מיליארד ש"ח, כ-47% מהוצאות הרש"פ, כמעט ללא שינוי מ-2016.

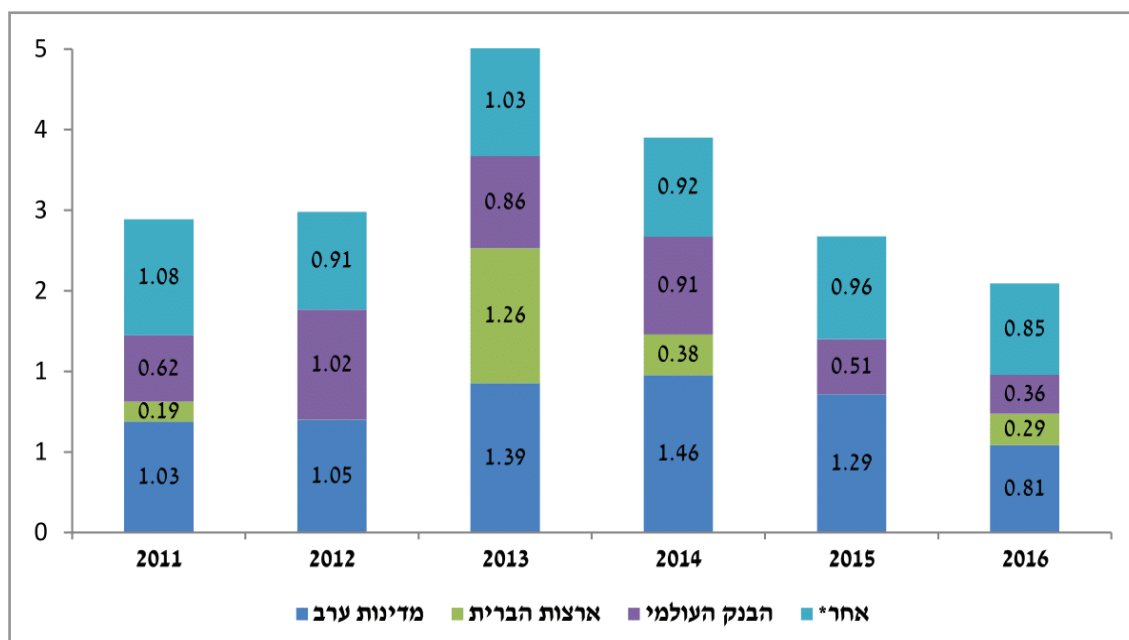
מבחינה של התמיכה החיצונית הישירה בתקציב הרש"פ עולה כי חלק מרכזי של התמיכה הזרה מקורו בתרומות המבוצעות ממדינות ערב. סך כל התרומות לרש"פ בשנים 2016-2010 הסתכמו ב-7.26 מיליארד ש"ח, כאשר התורמת הראשית היא ערב הסעודית (4.48 מיליארד ש"ח), שתרמה בשנים אלו 61.7% מסך כל התרומות שהרש"פ קיבלה ממדינות ערב. תרומות נוספות הן אלג'יריה (12.43%), איחוד האמירויות (9.57%), קטאר (9.33%), עיראק (4.31%), מצרים (1.56%) ועומאן (1.1%). כמו כן, באותן שנים התקבלו תרומות משמעותיות, בין היתר, גם מהבנק העולמי (4.28 מיליארד ש"ח) ומארה"ב (2.12 מיליארד ש"ח). תרומות נוספות יותר הן הודו, מלזיה, צרפת ורוסיה. חשוב לציין כי נתונים אלו מבטאים רק את התרומה הישירה לתקציב הפלסטיני ולא תרומות לפעילויות תומכות או פרויקטים נוספים של סיוע באיו"ש, שלא נכללים בתקציב הרש"פ. מטרתה של תמיכה ישירה זו היא לכסות את הגירעון בתקציב הרש"פ. יש להניח כי במידה והרש"פ תקרוס, התרומות הללו תפסקנה. חשוב לציין, כי מעבר לתרומה הישירה לתקציב הפלסטינים, מועברים ישירות סכומים נכבדים במסגרת פרויקטים של הבנק העולמי, ה-USAID, האו"ם וכו'. בשנת 2015 הועברו לפרויקטים של פיתוח ברש"פ כ-1.3 מיליארד דולר. סכומים אלו לא נלקחים בחשבון כחלק מתחשיב ההוצאות והכנסות של הרש"פ.

תרשים 37: חלוקת ההוצאות ברשות הפלסטינית בהתאם למקור ההוצאה, מיליארדי ש, 2017-2011



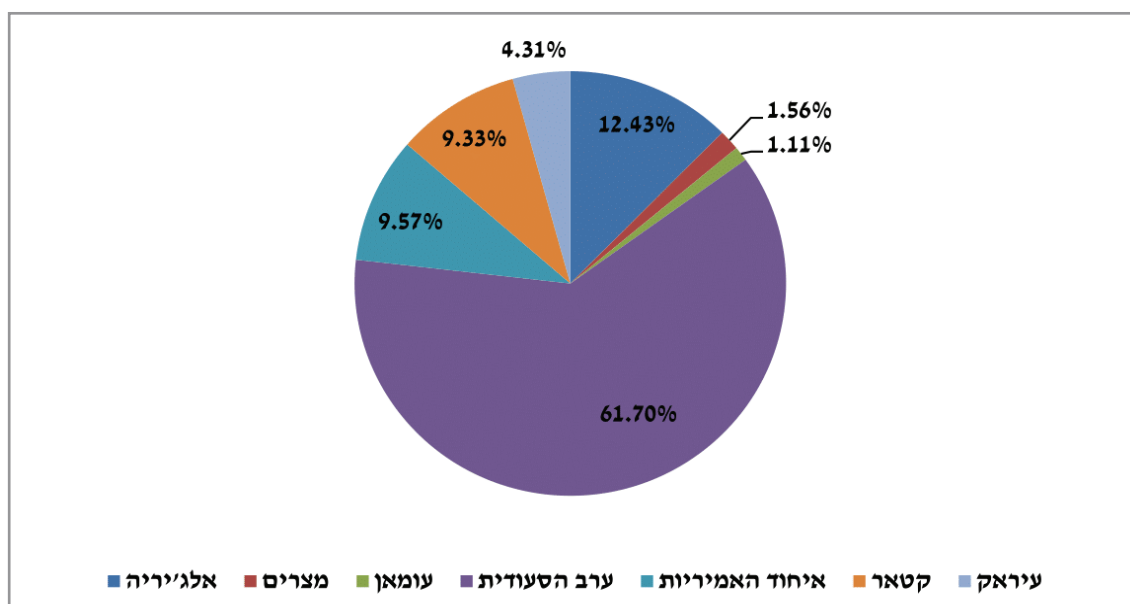
מקור: עיבוד מרכז מאקרו לכלכלה מדינית לנתוני משרד האוצר הפלסטיני

תרשים 38: תמיכה חיצונית רשמית במיליארדי ש המועברת ישירות לתקציב הפלסטיני, 2016-2011



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לכלכלה מדינית לנתוני משרד האוצר הפלסטיני

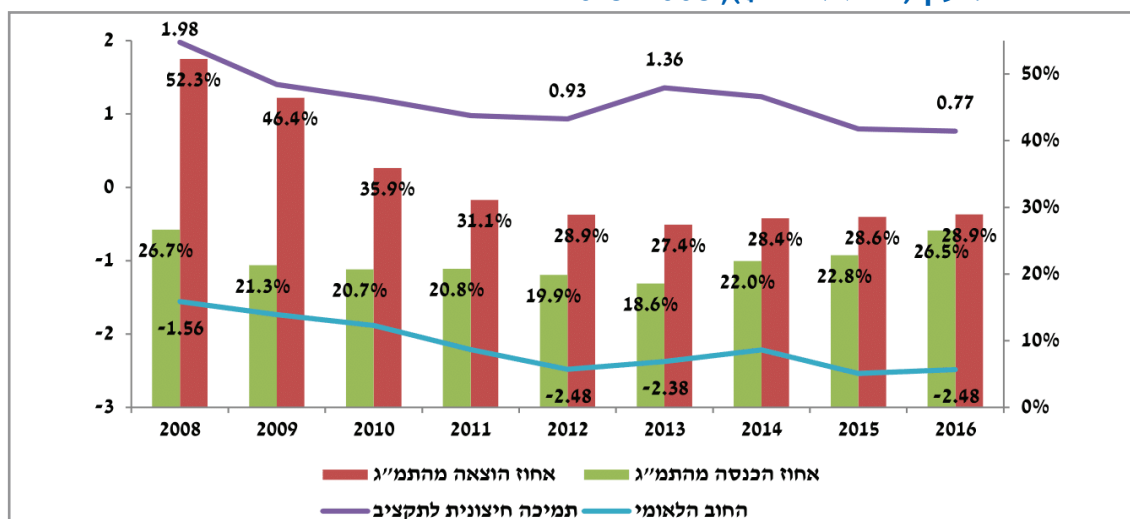
תרשים 39: אחוז המימון מתוך כלל המימון של מדינות ערב לתקציב הרשות הפלסטינית, 2010-2016



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לכלכלה מדינית לנתוני משרד האוצר הפלסטיני

בבדי לסכם את נתוני התקציב של הרש"פ, ניתן לראות כי בין השנים 2008-2016 אחוז ההכנסה של הרש"פ מהתמ"ג עולה בהתמדה החל מ-2013 והסתכם בשנת 2016 ב-26.5% מהתמ"ג (אחוז דומה לזה הנצפה ב-2008). לעומת זאת, אחוז ההוצאה מהתמ"ג יורד בהתמדה החל מ-2008. בעוד שבשנת 2008 הוא עמד על 52.3% מהתמ"ג, בשנת 2016 הוא כבר עמד על 28.9% בלבד. כלומר, ניתן לראות במגמה בה אחוז ההוצאה מהתמ"ג מצטמצם, וישנה התכנסות בין החלק של ההוצאות לחלק של ההכנסות כאחוז מהתמ"ג ברש"פ. כמו כן, ניתן לראות כי גובה התמיכה החיצונית הישירה לתקציב נמצא במגמת ירידה. בעוד שבשנת 2008 הוא עמד על קרוב ל-2 מיליארד \$, בשנת 2018 הוא עמד על 0.77 מיליארד \$. עם זאת, נרשמת עלייה מתונה בחוב הלאומי אשר עלה מ-1.56 מיליארד \$ בשנת 2008 ל-2.48 מיליארד \$ בשנת 2016.

תרשים 40: הוצאות והכנסות הרשות הפלסטינית כאחוז מהתמ"ג לצד גובה התמיכה החיצונית והגרעון (במיליארדי \$), 2008-2016



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לכלכלה מדינית לנתוני הרשות המוניטרית הפלסטינית

עלות השתלטות צבאית על איו"ש

הנעלם הגדול הינו מה יהיו פני הדברים באשר להתנהגות הציבור וכוחות הביטחון הפלסטינים בתרחיש של סיפוח שבעטיו תקרוס הרש"פ. האם קריסת הרש"פ תעבור תוך התנהגות סבילה של הפלסטינים או שתתרחש התקוממות, ברמה הדומה לאחת האינתיפאדות. היות וצה"ל יהיה מופקד על הביטחון באיו"ש, כל הוצאות הביטחון תושטנה על ישראל.

התרחיש הנבחן בחלק זה של המחקר קובע שבעקבות מהלך סיפוח מלא או חלקי של שטח C עלול לפרוץ באיו"ש גל אלימות נרחב יחד עם איבוד שליטה ודעיכת המוטיבציה של כוחות הביטחון הפלסטינים ו/או מימוש איומי ראש הרש"פ 'להחזיר את המפתחות' לישראל, צעד שיביא לאי תפקוד הרש"פ או קריסתה. השתלטות ישראלית על כלל שטחי איו"ש יכולה להתבצע בהשתלטות 'שקטה' או השתלטות בלחימה שמשמעה כיבוש מחדש של שטחי B-1 A, על עריהם וכפריהם. הוצאה זו הינה חד פעמית ('קופסא').

עם זאת, מנעד ההוצאות הביטחוניות הקשורות בהשתלטות על איו"ש נפרס מעלות קטנה יחסית, בתרחיש של השתלטות 'שקטה' ועד הוצאות של מיליארדי ש"ח, כפי שמוצג, בתרחיש של השתלטות בלחימה. הנחת המחקר היא כי מבצע ההשתלטות על איו"ש יהיה דומה באופיו למבצע 'חומת מגן'. בהתאם לנתוני תקציב המדינה, במחירי 2018, תקציב 2003 גרר תוספת תקציבית לתקציב הביטחון בסך 2.89 מיליארד ש"ח בגין העלויות של מבצע 'חומת מגן' שהתרחש ב-2002, מתוכן סכום משוער של כ-192 מיליון ש"ח עבור תשלום ל-20,000 חיילי המילואים שגויסו למבצע (מחושב על סמך מחשבוני הביטחון הלאומי והשכר הממוצע בשנת 2002). כלומר, במחירי 2018, בניכוי עלויות המילואים, ובהתחשב בכך שמשך המבצע היה 43 ימים, העלות התקציבית ליום לחימה הסתכמה ב-63 מיליון ש"ח ליום לחימה. בתרחיש של השתלטות בלחימה, צה"ל יידרש לרכז כוחות סדירים וכוחות מילואים בסדר גודל של 3-5 אוגדות, לרבות גיוס של כ-30,000 חיילי מילואים, לתקופה מצטברת של 3 חודשים וזאת לצורך מבצע השתלטות מלאה על איו"ש, שימשך 45 יום וידרוש המשך נוכחות מלאה של צה"ל בשטח עד התייצבות המצב הביטחוני. 45 ימי לחימה צפויים להסתכם בעלות תקציבית של 2-3 מיליארד ש"ח. בנוסף, בהתאם לנתוני השכר המעודכנים, עלות אחזקת מערך מילואים של 30,000 חיילים במשך שלושה חודשים צפויה להיות 945 מיליון ש"ח.

מאידך, העלות הכוללת של אחזקת חיילי מילואים (תגמולים, נסיעות, מזון, ציוד אישי) הוערכה בתקופת 'עופרת יצוקה' (2008) ב-450 ש"ח ליום ובתקופת 'צוק איתן' (2014) ב-600 ש"ח ליום. לצורך מחקר זה, אנו מניחים שהעלות הכוללת של אחזקת חיילי מילואים תהיה לפחות 550 ש"ח ליום. כלומר, **עלות כוללת של 1.48 מיליארד ש"ח**. יש להדגיש כי הוצאה זו הינה חד פעמית ('קופסא').

סך כל העלות הכלכלית של ההשתלטות ואחזקת מערך המילואים פעיל באופן דומה לזה של 'חומת מגן' צפויה להסתכם בכ-4 מיליארד ש"ח (אובדן התמ"ג למשק הישראלי כתוצאה מגיוס המילואים צפוי להסתכם גם הוא בקרוב למיליארד ש"ח המהווים 0.7% מהתמ"ג, כפי שיפורט להלן)²²⁹. יש להדגיש, כי עלות זו לא לוקחת בחשבון תרחיש של סבב לחימה בגזרת רצועת עזה, אשר יש להניח כי הוא עלול להתרחש במקביל לפרוץ גל האלימות באיו"ש וקריסת הרש"פ. יש לשער כי לאחר ההשתלטות הראשונה על איו"ש ובחלוף תקופה של מספר חודשים, שגרת הבט"ש תתייצב, אם כי עלויות הביטחון השוטפות יעלו כתוצאה מהמצב החדש. ההערכה של גורמי הביטחון היא כי התוספת שתידרש עבור הוצאות הביטחון השוטפות תעמוד על כ-2 מיליארד ש"ח לשנה.

229. לפירוט החישוב, ראה מוסף 2.

עלות החלת ממשל צבאי על יתרת השטח באיו"ש שלא סופח

תרחיש חלק זה של המחקר קובע כי לאחר השתלטות צה"ל על יתרת השטח באיו"ש אשר לא סופח למדינת ישראל, תחיל ישראל ממשל-צבאי על השטח וזאת ע"מ למנוע אנרכיה והתבססות גורמים עוינים.

עלות הממשל הצבאי נובעת משני מרכיבים. הרכיב הראשון הוא תגבור כוחות בט"ש ומנהל אזרחי בתוספת עלות הקמת ותחזוקת מתקני מנא"ז, צבא ושב"כ. הרכיב השני הוא אספקת שירותים אזרחיים לאוכלוסייה הפלסטינית בשטח הממשל הצבאי.

הנחת המחקר היא שהשירותים האזרחיים יהיו בהיקף דומה לזה שהתושבים מקבלים בהווה מהרש"פ ושמימון שירותים אלו יבוא ממיסים ישירים ועקיפים שישראל תגבה, כנגזרת של הפעילות הכלכלית הפלסטינית באיו"ש ומתוספות מתוך תקציב מדינת ישראל, במידה ותידרשנה. עם זאת, יש לקחת בחשבון כי ההוצאות של הרש"פ כיום גבוהות מההכנסות שלה, ועל כן, והיה ומדינת ישראל תבחר להפנות אך ורק את ההכנסות שמקורן בגביית המיסים של הרש"פ למען שירותים אזרחיים לאוכלוסייה הפלסטינית, אזי בפועל ייווצר מצב בו השירותים האזרחיים הבסיסיים שהפלסטינים מקבלים כיום ייפגעו.

העלות הצבאית של הממשל הצבאי

כאמור, תרחיש זה יחייב היערכות משמעותית ותגבור המנא"ז בהתאם, לרבות הקמת גורמי ממשל צבאי, הקמת תשתית ומתקנים. בנוסף, יידרש תגבור של גורמי שב"כ, משטרת ישראל (מ"י), מערכת השיפוט הצבאית, שרות בתי הסוהר (שב"ס) ועוד. היקף התגבור מותנה במצב הביטחוני. מבדיקה עם גורמי ביטחון עולה שהתוספת החד פעמית עבור תגבור גורמי הביטחון השונים (מנא"ז, ממשל צבאי, שב"כ, מ"י, שב"ס) מוערכת בכ-200-400 מיליון ש"ח. כמו כן, תידרש תוספת של כ-1,000 עובדים ישראלים לתגבור מערך המנא"ז על שלוחותיו ומשימותיו החדשות. **העלות השוטפת עבור תשלומי השכר ל-1,000 עובדים בהתאם לנתוני השכר של משרד הביטחון עומדים על 336 מיליון ש"ח בשנה. העלות הנוספת של אחזקת המתקנים והמערכות מסתכמת בכ-350 מיליון ש"ח לשנה.**

יש לשער כי לאחר ההשתלטות הראשונה על איו"ש ובחלוף תקופה של מספר חודשים עד שנה, שגרת הבט"ש תתייצב, אם כי עלויות הביטחון השוטפות יעלו כתוצאה מהמצב החדש.

בנוסף, ההערכה של גורמי הביטחון היא כי התוספת שתידרש עבור הוצאות הביטחון השוטפות תעמוד על כ-2 מיליארד ש"ח לשנה.

העלות האזרחית של הממשל הצבאי

עם החלת הממשל הצבאי, האחריות הכוללת על כלל 2.3 מיליון פלסטינים (בתרחיש של סיפוח כל שטח C של 300,000 פלסטינים) או 2.53 מיליון פלסטינים (בתרחיש של סיפוח שטח C חלקי עם 66,000 פלסטינים) תיפול על כתפי מדינת ישראל על כל המשמעויות והעלויות הכלכליות האזרחיות הנלוות.

כאמור, הנחת המחקר היא שהשירותים האזרחיים אשר יספק הממשל הצבאי יהיו בהיקף דומה לזה שהתושבים מקבלים בהווה מהרש"פ ושמימון שירותים אלו יבוא ממיסים ישירים ועקיפים שישראל תגבה, כנגזרת של הפעילות הכלכלית הפלסטינית באיו"ש ומתוספות מתוך תקציב מדינת ישראל, במידה ותידרשנה.

לצורך אומדן עלות זו נקטנו בשתי גישות אשר הניבו תוצאה די דומה (ראה פירוט במוסף 1 - עמ' 316). עלות השירותים האזרחיים תעמוד על כ-390 מיליון ש"ח לשנה עבור אוכלוסייה של 100,000

פלסטינים ועלות זו תקוזז כנגד מיסים ישירים ועקיפים שישראל תגבה כנגזרת של הפעילות הכלכלית בשטח הממשל הצבאי.

- הנחת המחקר היא שבשטחי איו"ש מתגוררים כ-2.6 מיליון פלסטינים. לפיכך:
בסיפוח שטח C מלא (300,000 פלסטינים), עלות השירותים האזרחיים שהממשל הצבאי יידרש לספק ל-2.3 מיליון התושבים שבשטח הממשל הצבאי, תעמוד על כ-9 מיליארד ש"ל שנה. במידה וישראל תצליח לגבות את מלוא המיסים הישירים והעקיפים הנגזרים מהפעילות הכלכלית באיו"ש, הכנסה זו תקוזז את העלות הנדרשת. במידה והיקף הגבייה יהיה חסר, תשלם ישראל את יתרת העלות מתוך תקציב המדינה.
- בתרחיש של סיפוח שטח C חלקי (66,000 פלסטינים), אוכלוסיית הממשל הצבאי תהיה 2.53 מיליון נפש ועלות זו תעמוד על כ-9.9 מיליארד ש"ל שנה וכאמור, עלות זו תקוזז רק אם ישראל תגבה מיסים ישירים ועקיפים בסכום דומה ²³⁰.

בהקשר זה חשוב להדגיש כי הנעלם הגדול הוא היכולת הישראלית להמשיך לגבות מיסים מהפלסטינים בשטח הממשל. ניתן להעריך כי האוכלוסייה הפלסטינית לא תשתף פעולה עם רשויות גביית המס הישראליות באותו האופן שהיא משתפת פעולה עם אלו הפלסטיניות, לפחות לא בתקופה הראשונה שמיד לאחר הסיפוח וקריסת הרש"פ. כלומר, גם אם ישראל תצליח לשמר את ההכנסות שמקורן בתשלומי הניכויים (תשלומי מע"מ ומיסי ייבוא וייצוא), היא תתקשה לשמר על אותה רמה של הכנסות ממיסים ואגרות מתושבי הרש"פ. בטווח הארוך הנטל הכלכלי על מדינת ישראל צפוי אף לגבור.

ראוי עוד לציין כי חלק מרכזי בתקציב הרש"פ מקורו בתמיכה חיצונית. בנוסף, מעבר לתרומה הישירה לתקציב הפלסטינים, מועברים ישירות סכומים נכבדים במסגרת פרויקטים של הבנק העולמי, ה-USAID, האו"ם וכו'. בשנת 2015 הועברו לפרויקטים של פיתוח ברש"פ כ-1.3 מיליארד דולר. סכומים אלו לא נלקחים בחשבון כחלק מתחשיב ההוצאות והכנסות של הרש"פ. קרוב לוודאי שגם היקף תרומות אלו, יצומצם או יפסק כליל – עם החלת הממשל הצבאי.

הקמת גבול ביטחון החדש ותחזוקתו

'גדר הביטחון' הקיימת, מונעת מעבר חופשי ולא מפוקח, של הפלסטינים מאיו"ש אל תוך שטחה הריבוני של מדינת ישראל ואל 'מרחב התפר' שמערבית לגדר.

מאידך, אין כיום כל גדר או מחסום המונע את תנועת תושבי שטח A ו-B לתוך שטח C. לא רק זאת, אלא שעם החלת הריבונות הישראלית על שטח C (מלא או חלקי) והענקת מעמד 'תושבות קבע' לפלסטינים המתגוררים בשטח זה, יהיו אלו זכאים לחופש תנועה מלא בכל שטחה של מדינת ישראל.

במידה וישראל תחליט, לאחר סיפוח מלא או חלקי של שטח C, להזיז את הגדר לתוואי חדש כך שיתחום את השטח המסופח וימנע מעבר חופשי של התושבים המתגוררים בשטחי הממשל הצבאי אל תוך שטחה הריבוני של מדינת ישראל – יהיה אורכה של המצטבר של גדר הגבול החדשה כ-1,787 ק"מ (לעומת 766 ק"מ בתוואי 'גדר הביטחון' הקיימת והמתוכננת).

לשם פיקוח על התנועה יידרשו מאות מעברים (כולל שערים חקלאיים) שיחייבו איזש ובקרה מתמדת. איזש המעברים והשערים הללו כרוך בהצבתם של למעלה מ-2,000 איש ועוד אנשי אבטחה.

230. את הסיפוח חילקנו לשתי תקופות: 'תקופת המעבר' ותקופת 'היום-שאוחר'. ב'תקופת המעבר', אנו מניחים שהיקף גביית המיסים הישירים יהיה 50% ובתקופת 'היום שאחר' – 100%. להחלת הממשל הצבאי אנו מתייחסים כאל 'תקופת מעבר' בלבד (עם 50% גביית מיסים ישירים), מאחר ומדובר במצב זמני.

להערכתנו, עלויות הבנייה של גדר חדשה תעמוד על כ-27 מיליארד ש"ח ועלויות האחזקה תעמוד על כ-4 מיליארד ש"ח לשנה.

בנוסף, אנו מעריכים שלצורך פעילות הבט"ש לאורך תוואי הגדר החדשה, תדרשנה כ-90 פלוגות בט"ש - תוספת של כ-45 פלוגות לסדר הכוחות הקיים. הוספת 45 פלוגות מחייבת את העתקת מרבית המערך הסדיר של צה"ל מאימונים לבט"ש, שמשמעותה פגיעה בכושרו המבצעי של המערך הלוחם של כוחות היבשה או גיוס מילואים. אפשרות נוספת לתגבור הסד"כ היא באמצעות הארכת השירות הסדיר בצה"ל ל-36 חודשי שירות חובה. כך או אחרת, כל אחת מהאפשרויות תחייב תוספת תקציבית ופגיעה במשק הישראלי.

לפיכך, יש להניח שמדינת ישראל תעדיף שלא לשאת בעלויות כה כבדות הקשורות בסדר הכוחות, בכשירות צה"ל, תוספות כוח האדם ובתקציב לבניית גדר גבול חדשה.

השפעות עקיפות על התמ"ג והמשק הישראלי

הנחת המחקר היא שלגל האלימות שיפרוץ באיו"ש (ואולי אף יגלוש לתוך ישראל) תהיה השפעה שלילית על המשק הישראלי בדומה לאפקט שהיה על המשק כתוצאה מאירועי האינתיפאדה השנייה. בהסתמך על מחקרים שבחנו את השפעת האינתיפאדה השנייה על המשק הישראלי (פירוט במוסף 3) אנו מעריכים שהפגיעה השנתית בתמ"ג הישראלי צפויה להיות בין 40 ל-77 מיליארד ש"ח והפגיעה בתמ"ג לנפש צפויה להיות בין 4,760 ל-8,890 ש"ח בשנה. הפגיעה צפויה להימשך לתקופה של שנה עד שלוש שנים.

בהקשר זה יש להדגיש כי הוצאה על צריכה פרטית מהווה את אחד המדדים המשמעותיים ביותר לחישוב איכות חיים. להערכתנו, פגיעה שנתית בתמ"ג הישראלי בשיעור שבין 40 ל-77 מיליארד ש"ח בשנה - משמעותה - פגיעה בצריכה הפרטית לנפש בשיעור שבין 15,200 ש"ח ל-29,300 ש"ח בשנה. כלומר, ירידה של בין 19% ל-37% בהתאמה.

כמו כן, הנחת המחקר היא שעם סיפוח מלא או חלקי של שטח C והחלת ממשל צבאי על יתרת איו"ש, הקהילה הבינ"ל תגיב למהלך באמצעות הטלת סנקציות כלכליות, ברמה זו או אחרת, ואשר ישפיעו על התמ"ג של מדינת ישראל ועל דירוג האשראי שלה.

כך או אחרת, פגיעה בסדר גודל כזה מהווה ירידה משמעותית באיכות החיים של האזרחים בישראל.

כמו כן, ראוי להדגיש כי לאירועים ביטחוניים נטייה להשפיע על ההשקעות הזרות הישירות במדינה. בעוד שמלחמת לבנון השנייה לא הרתיעה משקיעים זרים, שכן נתפסה כאירוע ייחודי וחד פעמי, לסכסוך עם הפלסטינים, כפי שניתן לראות בזמן האינתיפאדה השנייה ולמבצע 'צוק איתן', השפעה חדה יותר על הנכונות של משקיעים זרים להשקיע במשק הישראלי. להערכתנו, גל אלימות שיפרוץ בעקבות מהלך הסיפוח יוביל לפגיעה של 9.07 מיליארד ש"ח בשנה בהיקף ההשקעות הזרות הישירות בישראל.

הירידה בהשקעה הזרה הישירה אמנם אינו נטל ישיר על התקציב אך מדובר בעלות עקיפה בעלת משמעות רבה למשק הישראלי. הנטל על קופת המדינה צפוי להיות כפול. ראשית, מדינת ישראל צפויה להפסיד הכנסות רבות ממסים כתוצאה מאותן השקעות זרות ישירות. שנית, בכדי להמשיך ולתמרץ את הכלכלה, על המדינה יהיה לתגבר את ההשקעות הישירות שלה במשק הישראלי.

חרף העובדה שלסנקציות כלכליות השפעות שונות על מדינות שונות, בהקשר זה יש לציין, כי החרם הכלכלי שהוטל על רוסיה בעקבות סיפוח חצי האי קרים, יכול לשמש במקרה בוחן וממנו ניתן להקיש כי חרם כלכלי בהיקף דומה על מדינת ישראל. במקרה הרוסי, החרם הוביל לפגיעה של 2.4% בשנה, לפחות. עם זאת, לא קיימים מחקרים אודות ההשפעות של הסנקציות על רוסיה בטווח הארוך. כלומר, מדובר בהשפעה על הטווח הקצר בלבד.

ההשלכות על הכלכלה הפלסטינית בתרחיש של ממשל צבאי

השפעת פיצול הרצף הטריטוריאלי ו/או הקמת גדר גבול חדשה

בניית גדר גבול חדשה לאורך הגבול המוצע באורך של 1,787 ק"מ (מיזם שכנראה אין לו התכנות עקב עלות ההקמה [27 מיליארד \$] ועלות האחזקה השנתית [4 מיליארד \$] וכוחות הביטחון, הפיקוח והאבטחה שיידרשו לכך) עלולה לחנוק את הכלכלה הפלסטינית. השטחים A ו-B, הנמצאים בשליטה פלסטינית הינם, בעיקר, שטחים בנויים. שטחי העיבוד החקלאיים ואפשרויות הפיתוח הכלכלי, בדמות אזורי תעשייה, מפעלים, ערים חדשות וכד' נמצאים בשטח C. עצם המחשבה שהחקלאים הפלסטינים יאלצו לעבור מדי יום ביומו דרך מאות שערים מפוקחים כדי לעבד את אדמותיהם נראית בלתי מציאותית.

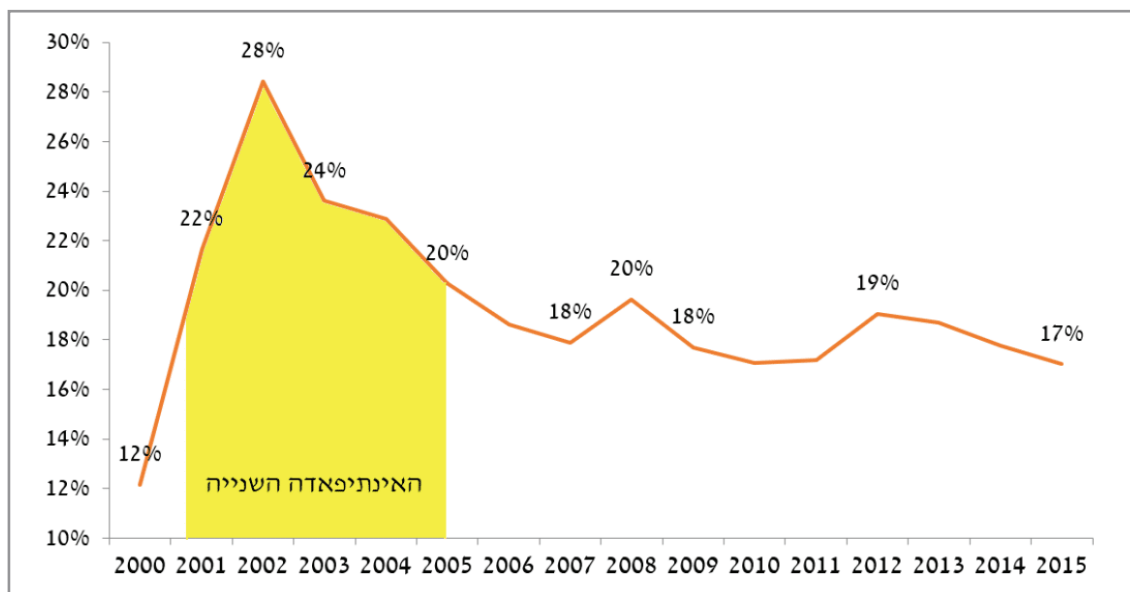
במרחב איו"ש מצויים 169 'איים' טריטוריאליים המוגדרים כשטחי A ו-B. שטחים אלה מוקפים על ידי שטחי C. כדי לקיים קשרי כלכלה ומסחר (שלא לציין חיים שוטפים) מתחייבת תנועה של פלסטינים ו/או סחורות ותחבורה בין אותם 'איים'. אפשר לומר כי לא ניתן לקיים משק כלכלי בתנאים הללו. הצעה להקמת מערכת כבישים, מחלפים ומנהרות שתאפשר תנועה פלסטינית רצופה תחייב השקעה של עשרות מיליארדי \$ ואיננה ישימה. הפיקוח הישראלי על כל הנ"ל מחייב עלויות בלתי מציאותיות ואין ספק שלא ניתן יהיה לבצעה.

אי הקמת גדר גבול חדשה, תאפשר תנועה פלסטינית חופשית במרחב איו"ש, שמעבר למשמעויות הביטחוניות, יש לה גם משמעויות כלכליות. לא תהיה כל שליטה ישראלית על תנועת סחורות ומסחר בין פלסטינים וישראלים ולמעשה תינתן גישה חופשית של הפלסטינים לישראל, כולל בתחום ה'קו הירוק', מה שעלול ליצור סיכונים ביטחוניים משמעותיים.

תעסוקה ואבטלה

לכלכלה הפלסטינית בשטחי הרש"פ, תלות כמעט מוחלטת בהיקף תעסוקת פלסטינים בישראל ובהיקף התרומות והתמיכה הבינ"ל – ולפיכך – היא רגישה לשינויים פוליטיים ולמצב הביטחוני. נזכיר, כי כבר כיום, שיעור האבטלה באיו"ש גבוה ומתקרב ל-18%.

תרשים 41: שיעורי אבטלה באיו"ש, 2000-2015



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

כ-12% מכלל המועסקים הפלסטינים עובדים בישראל ובישובים היהודים באיו"ש, הידרדרות ביטחונית כתוצאה מאי יציבות פוליטית או אלימות מחדשת, עלולה להוביל לביטול אלפי היתרי עבודה. תעסוקתם של כ-21% נוספים תלויה במקורות סיוע חוץ של הקהילה הבינ"ל. לפיכך, אנו מעריכים ששילוב גל אלימות יחד עם צמצום היקף התרומות והתמיכה הבינ"ל, יגדיל את שיעור האבטלה באיו"ש לשיעור המתקרב ל-40%, לפחות בטווח הקצר.

עם זאת, אנו מעריכים, שבחלוף גל האלימות ובתלות במצב הביטחוני, ישראל תגדיל את מספר היתר העבודה לפלסטינים בישראל והאבטלה תצטמצם. במידה ומספר היתר העבודה יהיה גדול משיעורו כיום, ומאחר והשכר הממוצע לפלסטיני בישראל גבוה בכ-70% משכר העבודה באיו"ש, תהיה לכך השפעה חיובית על סך הבנסות משקי הבית ועל הכלכלה הפלסטינית.

צמיחה כלכלית ותמ"ג

הצמיחה הפלסטינית באיו"ש מדשדשת ועומדת כיום על כ-3% לשנה. בהיעדר השקעות ממקורות חוץ, פיתוח תשתיות והסרת חסמים – זו צפויה להישאר ברמתה הנוכחית או אף לרדת. בחישוב העלויות הכרוכות בהחלת ממשל צבאי על שטחי A ו-B, לקחנו בחשבון רק את היקף השירותים האזרחיים הנדרש. אנו מניחים כי ישראל יהיה אינטרס בהגברת הפעילות הכלכלית באיו"ש, גם במצב של ממשל צבאי. לפיכך, ידרשו השקעות נוספות אשר לא נלקחו בחשבון ומקורם בתקציב המדינה.

השפעת קריסת הרש"פ על הכלכלה ברצועת עזה

מאז 2007, שולט החמאס בפועל על רצועת עזה אך זו נותרה עדיין תלויה, במידה מסוימת, ברש"פ. כ-1.5 מיליארד דולר מתקציב הרש"פ (2016)²³¹ מועבר לעזה והוא משמש, בין היתר, לתשלום משכורות לכ-60,000 עובדי הרש"פ שנותרו ברצועה לאחר השתלטות החמאס, רובם בפועל מחוסרי תעסוקה ולתשלום עבור חשמל ומים שישראל מספקת לרצועה. כמו כן, מועברים כספים למימון הוצאות טיפול רפואי של פלסטינים תושבי הרצועה בישראל, לתחזוקת המעברים בין הרצועה לישראל ועוד.

231. לפי דו"ח הבנק העולמי 2017.

מאידך, סך ההכנסות הרש"פ שמקורן בעזה עמד ב-2016 על 352 מיליון דולר בלבד, כאשר 285 מיליון דולר מתוך הכנסה זו מקורה ממיסי קניה ומע"מ, שישראל גובה, על סחורות מיובאות המסופקות לרצועה – ומעבירה לרש"פ בהתאם ל'פרוטוקול פריז'. 40 מיליון הדולר הנוספים מקורם במס הכנסה הנגבה מבנקים ומחברות תקשורת פלסטיניות ואשר פועלות באיו"ש וברצועה.

בנוסף, הרש"פ אחראי על הפעלת המעברים בין הרצועה לישראל ועדיין אחראי על מרשם התושבים הפלסטיני ברצועה והוא זה שמנפק לתושבים שם תעודות זהות ותעודות מעבר (דרכון) – ובלי זה האחרון – לא ניתן לצאת מהרצועה.

עם התפרקות הרש"פ והחלת ממשל צבאי על שטחי A ו-B, יופסקו העברות התקציב מהרש"פ לרצועה ו-60,000 עובדי הרש"פ הזוכים כיום למשכורות המשולמות ע"י הרש"פ, יוותרו ללא תשלום ויש להניח כי יצטרפו למעגל האבטלה, מה שיגדיל את שיעור האבטלה ברצועה ל-52% (לעומת 42% כיום). קרוב לוודאי שתוספת כה גדולה של מצטרפים למעגל האבטלה ברצועה, תגביר את התסיסה ואת ההסתברות ולהתפרצות גל-אלימות שיופנה כלפי ישראל.

אנו מעריכים שישראל תמשיך לגבות את מיסי הקנייה והמע"מ עבור סחורות שמיובאות לעזה בהתאם לנוהל הקיים כיום. יש להניח שישראל תמצא דרך, באמצעות מדינה אחרת, לחשב את הניכויים שישראל גבתה ולקצזם כנגד השירותים (חשמל, מים, טיפול רפואי וכד') שישראל מספקת לתושבי הרצועה. במידה ותישאר יתרת זכות, אותה מדינה, קרוב לוודאי, תשמש כערוץ להעברת הכספים לעזה.

סיכום ומסקנות

בחלק זה של המחקר הכלכלי הצגנו את מרכיבי העלויות הכלכליות הנגזרות ממהלך של סיפוח מלא או חלקי של שטח C, תוך מתן מעמד 'תושבות קבע' לפלסטינים המתגוררים בשטח המסופח וכן את עלויות התפתחויות אפשריות:

כמו כן, בוצעה הערכה לעלות הצפויה כתוצאה מהשתלטות על שטחי A ו-B, כתוצאה מקריסת הרש"פ או אי תפקודה וההכרח להחיל ממשל צבאי על יתרת השטח באיו"ש אשר לא סופח למדינת ישראל. בנוסף, בוצע אומדן להיקף הפגיעה במשק הישראלי כתוצאה מסיפוח שטח C וכתוצאה מגל אלימות העלול להתפרץ כתגובה לאירועים ופגיעה נוספת הנגזרת מסנקציות כלכליות שיוטלו על מדינת ישראל ע"י הקהילה הבינ"ל כתגובה למהלך הסיפוח החד-צדדי.

הממצאים המרכזיים הם:

בתרחיש של סיפוח מלא של שטח C (300,000 פלסטינים), העלות התקציבית בגין הזכויות המגיעות, עפ"י חוק, לפלסטינים המתגוררים בשטח שיוסופח תעמוד על כ-5.7 מיליארד ש"ח בשנה לאחר מיצוי הזכויות ועל כ-1.6 מיליארד ש"ח בשנה ב'תקופת המעבר'. בתרחיש של סיפוח שטח C חלקי (66,000 פלסטינים) העלות תעמוד על כ-1.3 מיליארד ש"ח בשנה לאחר מיצוי הזכויות וכ-360 מיליון ש"ח בשנה ב'תקופת המעבר'.

לצד זאת, בהתבסס על מודל העלויות של מבצע "חומת מגן" בזמן האינתיפאדה השנייה, העלות של מבצע צבאי רחב ומתמשך להשתלטות על איו"ש במענה לגל אלימות מתפרץ ו/או התפרקות או אי-תפקוד הרש"פ תעמוד על כ-4.3 מיליארד ש"ח. מדובר בעלות חד פעמית.

במידה וישראל תקים גדר גבול חדשה, תרחיש שסבירותו נמוכה, יש להוסיף עלות שוטפת של כ-4 מיליארד ש"ח לשנה ועלות חד פעמית של כ-27 מיליארד ש"ח שתתפרס על פני מספר שנים.

העלות החד פעמית של הקמת המנגנון של הממשל הצבאי על שטחי איו"ש אשר לא סופחו לישראל, תעמוד על כ-300 מיליון ₪. לצד העלות החד פעמית, העלות השוטפת של מנגנון הממשל הצבאי צפויה להיות 2.7 מיליארד ₪ בשנה. עלות זו היא סיכום של עלויות גורמי הממשל ותוספת תקציבית לצה"ל עבור פעילות הבט"ש.

כמו כן, ההנחה היא כי בשטח הממשל הצבאי, מדינת ישראל תשמר את רמת השירותים האזרחיים שהאוכלוסייה הפלסטינית מקבלת כיום מהרש"פ. הדרך לממן את השירותים האזרחיים לאוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש היא באמצעות גביית מיסים ישירים (מע"מ, מס חברות, היטלים ואגרות) בהתאם למיסוי שהיה בתקופת הרש"פ ובנוסף, גביית מיסים עקיפים (מיסי קנייה ומע"מ על יבוא סחורות) ומס-הכנסה בגין תעסוקת פלסטינים בישראל כפי שישראל גובה כיום (בהתאם ל'פרוטוקול פריז').

במחקר מצאנו, כי ההכנסה הצפויה תקזז את עלות השירותים האזרחיים ולפיכך – למעט עלות מנגנון הממשל הצבאי, עלות השירותים האזרחיים אשר יקבלו הפלסטינים מהממשל הצבאי, לא תהווה נטל על תקציב המדינה. מאידך, במידה ועקב התנגדות האוכלוסייה המקומית שיעור גביית המיסים הישירים תהיה נמוכה מהצפוי, יתכן וישראל תידרש להשלים את החסר מתקציב המדינה.

מנתונים אלו עולה כי העלות התקציבית הישירה והשוטפת, בהתאם לתרחיש המלא שנבחן בחלק זה של המחקר, תעמוד על כ-8.5 מיליארד ₪ בשנה בסיפוח שטח C (300,000 פלסטינים) ועל כ-4 מיליארד ₪ בשנה בסיפוח שטח C חלקי (66,000 פלסטינים). על עלות שוטפת זו יש להוסיף עלות ביטחונית חד פעמית אפשרית של כ-4.6 מיליארד ₪.

ביחס לתקציב מדינת ישראל לשנת 2018, מדובר בתוספת תקציבית שוטפת של 1.9% בסיפוח שטח C מלא (300,000 פלסטינים) ושל 0.9% בסיפוח C חלקי. נטל כלכלי שמדינת ישראל יכולה לעמוד בו ללא זעזוע ניכר.

מאידך, הגורם בעל ההשלכה הכלכלית הגדולה ביותר, קרי ההשפעה העקיפה על המשק כתוצאה מגל האלימות ותגובת הקהילה הבינ"ל למהלך הסיפוח החד צדדי – הוא גם הנעלם הגדול ביותר.

להערכתנו, סיפוח שטח C לצד גל האלימות, שצפוי לפרוץ בעקבות מהלך הסיפוח, יגרום למשק הישראלי פגיעה, שתבטא בירידה שבין 40 ל-77 מיליארד ₪ בתמ"ג. בנוסף, המקרה הרוסי מלמד, כי סנקציות כלכליות יכולות לגרום לפגיעה, לפחות בטווח הקצר של 2.4% בתמ"ג השנתי.

להערכתנו, מהלך חד צדדי שכזה והתוצאות הנלוות אליו (גל אלימות מתמשך, פירוק הרש"פ, ביטול הסכמי אוסלו ושליטה מלאה ישראלית על כלל שטחי איו"ש) יגרום – בהכרח – לפגיעה משמעותית במשק הישראלי דבר שיתבטא בין היתר בפגיעה בדירוג האשראי של ישראל, יוביל למיתון בפעילות הכלכלית ויקטין את היקף ההשקעות הזרות הישירות בישראל. תרחיש שכזה יחייב קיצוץ רוחבי עמוק בתקציב המדינה, בצמצום השירותים הציבוריים או אף בהגדלת נטל המס.

במחקר זה מצאנו, כי היקף הפגיעה בהוצאה לצריכה פרטית לנפש, הוצאה המהווה את אחד המדדים המשמעותיים ביותר לחישוב איכות חיים, תצטמצם בשיעור של 19%-37% לפחות. כלומר, ירידה משמעותית באיכות החיים של האזרחים בישראל.

חלק ג': השלכות סיפוח איו"ש

רקע כללי

בחלק זה של המחקר, אנו מבקשים לבחון את ההשלכות הכלכליות הנובעות ממהלך בו ישראל תאולץ לספח את כל איו"ש כולה ובהתבסס על ההנחה ש-2.6 מיליון הפלסטינים בשטחי A ו-B באיו"ש, יקבלו מעמד של 'תושב קבוע' (כדוגמת הפלסטינים במזרח ירושלים), ולא יקבלו אזרחות ישראלית.

הנחות היסוד

הפלסטינים המתגוררים בשטח שיסופח לישראל יקבלו מעמד של 'תושב קבוע' (בדומה לפלסטינים במזרח ירושלים) ויחולו עליהם כל הזכויות והחובות הקבועים בחוק הישראלי, למעט הזכות להשתתף בבחירות הכלליות לבנסת ישראל.

- הפלסטינים בעלי מעמד 'תושב קבוע' יהיו זכאים לכל התנאים הסוציאליים להם זכאים אזרחי ישראל, לרבות דמי אבטלה, הבטחת הכנסה, קצבאות זקנה, ילדים ונכות, כמו גם לתוכנית חיסכון לכל ילד. בנוסף, הפלסטינים יהיו זכאים לכל השירותים האזרחיים כגון: חינוך, בריאות, רווחה, איכות הסביבה, השלטון המקומי ואחרים כנהוג בישראל. מנגד, יהיה עליהם לשלם ביטוח לאומי וביטוח בריאות.
- הנחת המחקר היא כי ממשלת ישראל לא תחוקק חוק (אשר ספק אם יעמוד במבחן בג"ץ) אשר ישלול מהפלסטינים המסופחים את זכויותיהם החוקיות.
- מיצוי הזכויות והחובות, בתרחיש של סיפוח, צפוי להיות תהליך הדרגתי ומותנה. ישנן זכויות מסוימות התלויות, בין היתר, במילוי חובות, כמו גם צפויה תקופת הסתגלות ולמידה של המסופחים את זכויותיהם. מעבר לזאת, הקצב של התהליך תלוי בנכונות של ישראל לממש את החוק במלואו וברמת ההתנגדות ו/או הנכונות של האוכלוסייה הפלסטינית למהלך הסיפוח.

לפיכך, הגדרנו במחקר זה 2 תקופות התייחסות:

- התקופה הראשונה הינה 'תקופת המעבר'. תקופה זו תוחמת את הזמן, אשר משכו אינו ידוע, מיום החלת הסיפוח ועד התייצבות חיי השגרה. הנחת המחקר היא שבתקופה זו, מיצוי הזכויות המגיעות לתושבים הפלסטינים מתוקף החוק, יהיה חלקי, אך דינמי ומתפתח. בנוסף, גם ההשקעות התקציביות של מדינת ישראל באיו"ש יהיו חלקיות והדרגתיות.
- תקופת 'היום שאחרי' מוגדרת כתקופה החלה עם סיום ההתנגדות הפלסטינית למהלך הסיפוח והתייצבות חיי השגרה. בתקופה זו הפלסטינים יגיעו למיצוי גבוה של הזכויות המגיעות להם עפ"י חוק ויחולו עליהם כל החובות עפ"י החוק.

מתודולוגיה

- בסיס הנתונים העיקרי על האוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש הוא הלמ"ס הפלסטיני. לצורך מחקר זה השתמשנו בעיקר בנתוני הלמ"ס הפלסטיני לשנת 2016 מאחר ונתונים מאוחרים יותר, פורסמו בצורה חלקית. לצערנו, גם נתוני הלמ"ס לשנת 2016 אינם מספקים את מלוא הנתונים הדרושים לנו ולפיכך נאלצנו לעיתים לגזור נתונים בדרך של היקש מתוך נתונים אחרים ו/או להשתמש באומדן סביר.
- לצורך חישוב עלויות קצבאות וגמלאות הביטוח הלאומי השתמשנו בנתוני הביטוח הלאומי בישראל המעודכנים לחודש יולי 2018. לצורך חישוב עלויות אחרות השתמשנו בדרך של אומדן ו/או הערכה.
- החישוב הבסיסי נגזר מהנחות 'היום שאחרי' (מיצוי מלוא הזכויות והחובות). חישוב עלויות ב'תקופת המעבר' בוצע בדרך של הערכה על בסיס החישוב הבסיסי.

- פירוט הנתונים ודרך החישוב מרוכזים במוספים 1, 2 ו-3 לנספח זה. חלק זה של המחקר יציג רק האומדן הסופי של העלויות בהתאם לסעיפי ההוצאה השונים וכן את המסקנות וההשלכות הכלכליות הנובעות מכך.
- לצורך אומדן העלויות, השתמשנו במפתח חישוב על בסיס אוכלוסייה של 100,000 נפש בהתאם לנתוני האוכלוסייה הממוצעת. מפתח זה מאפשר גמישות בהתאם לגודל אוכלוסייה בתרחישים שונים.

קצבאות הביטוח הלאומי

אימהות וילדים

העלות המהותית ביותר תחת קטגוריה אימהות וילדים היא העלות אשר תשולם בגין קצבאות הילדים ותוכנית חיסכון לכל ילד בעלות של 50 ש' לחודש. כל משפחה אשר בחזקתה ילד/ים עד גיל 18, זכאית לקצבת ילדים בהתאם למספר הילדים במשפחה. משפחות הזכאיות להשלמת או הבטחת הכנסה, יקבלו תוספת בגין הילד השלישי והרביעי.

לצד העלות המשמעותית של קצבאות הילדים, צפויות עלויות כתוצאה מקצבאות ילודה. כך, כל יולדת זכאית למענק לידה. בנוסף, אם היא עובדת, גם למענק דמי לידה (בפועל שיעורי התעסוקה של אימהות פלסטיניות באיו"ש נמוכה מאוד ולכן העלות של מענק דמי הלידה נמוכה באופן משמעותי מהעלות הנהוגה בישראל). עפ"י החוק, המדינה מתקצבת כל בית חולים בגין עלות הלידה ואם מדובר בלידת פג, בתקציב מוגדל. כמו כן, משפחות אשר להן 4 ילדים ויותר ואשר זכאיות להשלמת או הבטחת הכנסה, יקבלו אחת לשנה מענק לימודים עבור כל ילד.

האוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש היא אוכלוסייה צעירה. כ-43% מכלל הפלסטינים, גילם נמוך מ-18 שנה. כלומר, העלות של תשלומי קצבאות הילדים צפויה להיות גדולה ביחס לשיעורו היחסי בקרב האוכלוסייה בישראל. עם זאת, כפי שצוין לעיל, מספר הנשים הנשואות המשתתפות בכוח העבודה הוא נמוך מאוד. להערכתנו, מדובר בשיעור של 3.2% בלבד. לפיכך, קצבת דמי הלידה הצפויה הינה נמוכה מאוד.

לפי חישובנו, סך עלות קצבאות האימהות והילדים אשר ישולמו ל-2.6 מיליון התושבים הפלסטינים באיו"ש, לאחר הסיפוח, תעמודנה על כ-5.2 מיליארד ש' מידי שנה לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') וכ-2.6 מיליארד ש' ב'תקופת המעבר'.

לוח 22: קצבאות אימהות וילדים (במיליוני ש')

תקופת 'היום שאחרי'	תקופת 'תקופת המעבר'	
69.68	34.84	מענק לידה
1,180.92	590.46	מענק אשפוז לידה
92.30	46.15	דמי לידה
2,925.78	1,462.89	קצבאות ילדים
686.40	343.20	חיסכון לכל ילד
235.30	117.65	מענק לימודים
5,190.38	2,595.18	סה"כ קצבאות אימהות וילדים

מקור: מוסף 1 לנספח זה.

אזרחים ותיקים ומענקי פטירה

אחת הקצבאות המשמעותיות ביותר לה תהיה זכאית האוכלוסייה המסופחת באיו"ש היא קצבת אזרח ותיק. מתוקף החוק, הפלסטינים בשטח שיסופח ואשר גילם מעל 67, יהיו זכאים לכל הקצבאות, המענקים וההטבות המגיעות לכל אזרח ותיק בישראל. בקטגוריה זו כללנו את קצבת הזקנה המשולמת למשקי בית או ליחידים. לאור הפער בין הכלכלה הפלסטינית לכלכלה הישראלית, ניתן לצפות כי רוב אוכלוסייה זו, תהיה זכאית גם להשלמת הכנסה כתוספת לקצבת הזקנה. לצד קצבת אזרח ותיק, יהיו התושבים הפלסטינים זכאים לקצבאות נוספות. בין היתר מדובר במענק פטירה.

לפי חישובנו, סך עלות קצבאות אזרחים ותיקים ומענק פטירה אשר ישולמו ל-2.6 מיליון התושבים הפלסטינים באיו"ש, לאחר הסיפוח, תעמודנה על כ-3 מיליארד ש"ח מידי שנה לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') וכ-1.5 מיליארד ש"ח ב'תקופת המעבר'.

לוח 23: קצבאות אזרח ותיק ומענק פטירה (במיליוני ש"ח)

קצבת 'היום שאחרי'	קצבת 'תקופת המעבר'	
2,892.50	1,445.25	אזרח ותיק
93.08	46.54	מענק פטירה ודמי קבורה
2,985.58	1,492.79	סה"כ

מקור: מוסף 1 למחקר זה.

דמי קיום

בקטגוריה זו כללנו את כל הקצבאות המשולמות לתושבים אשר סף הכנסתם החודשית היא מתחת למינימום הקבוע בחוק, אם בגין אבטלה, שבר נמוך, תאונת עבודה או נכות. חשוב לציין, כי לאור העובדה שקיים פער מהותי בין הכלכלה הישראלית לבין הכלכלה הפלסטינית, בפועל מתקיים מצב בו גם הפלסטיני הממוצע, אשר עובד ומשתכר בהתאם לחוק הפלסטיני, בפועל יימצא זכאי למרבית קצבאות דמי הקיום הישראליות, דבר אשר צפוי להוות נטל משמעותי על קצבאות הביטוח הלאומי. כמו כן, יש לקחת בחשבון כי לחלק מקצבאות אלו נדרשת תקופת אכשרה הנקובה בחוק (לדמי אבטלה – שנה, והשלמת או הבטחת הכנסה – שנתיים), דבר אשר יבוא לידי ביטוי בהתייחסות ל'תקופת המעבר' בהשוואה לתקופת 'היום שאחרי'.

משק בית זוגי, עם או בלי ילדים, יהיה זכאי לקצבת השלמת או הבטחת הכנסה רק אם משק הבית עומד, למעט חריגים, בתנאי הזכאות (למשל: השתתפות בפועל בכוח העבודה או התייצבות בלשכת התעסוקה). הנחת המחקר היא שנשים נשואות רבות, המוגדות כיום כ'עקרות בית', יבחרו להתייצב בלשכת התעסוקה ע"מ לזכות בקצבה. מדובר בבחירה שתוביל להכנסת קצבאות משמעותית עבור משקי הבית.

באמור, רמת השכר הממוצעת באיו"ש נמוכה (120 ש"ח ליום עבודה וכ-3,000 ש"ח לחודש) לעין שיעור מהשכר הממוצע בישראל, אשר עמד ב-2016 (מועד פרסום הנתונים של הלמ"ס הפלסטיני) בממוצע על 9,800 ש"ח בחודש. כמו כן, שיעורי האבטלה הפלסטיניים באיו"ש גבוהים (17%) ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה נמוכים (45% בקרב האוכלוסייה הכללית ו-18% בקרב נשים פלסטיניות). כך, שבפועל פלסטינים רבים אינם בעלי הכנסה כלל. באופן כללי, הכלכלה הפלסטינית מפגרת מבחינת האינדיקטורים הכלכליים המרכזיים בהשוואה לישראל. התמ"ג לנפש ברש"פ נמוך

ב-92% מהתמ"ג לנפש בישראל (37,180 דולר). מאחר והזכאות לקצבאות מתואמת לנתוני הכלכלה הישראלית, יוצא שמרבית השכירים ומשקי הבית בשטח המסופח – יהיו זכאים לקצבאות הבטחת או השלמת הכנסה.

מאידך, יש להניח שנתונים אלו, מעצם היותם דינמיים, ישתנו מעלה או מטה לאחר הסיפוח. מאחר ואין ביכולתנו להעריך את היקף השינוי, ומכיוון שלהערכתנו מדובר בתהליך שצפוי לקחת זמן רב, עד שכוח העבודה הפלסטיני יצליח להיטמע בכוח העבודה הישראלי, החישובים מבוססים על הנתונים הקיימים כיום בנוגע לתעסוקתם של עובדים פלסטיניים.

לפי חישובנו, סך עלות קצבאות דמי הקיום אשר ישולמו ל-2.6 מיליון הפלסטינים באיו"ש, לאחר הסיפוח, תעמודנה על כ-21 מיליארד ש"ח מידי שנה, לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') וכ-10.5 מיליארד ש"ח ב'תקופת המעבר'.

לוח 24: קצבאות דמי קיום (במיליוני ש"ח)

תקופת 'היום שאחרי'	תקופת 'תקופת המעבר'	
15,378.48	7,689.24	הבטחת והשלמת הכנסה
1,611.48	805.74	דמי אבטלה
254.02	127.01	נפגעי עבודה
3,692.00	1,846.00	קצבאות נכות
20,935.98	10,467.99	סה"כ קצבאות דמי קיום

מקור: מוסף 1 לנספח זה.

סיכום עלות קצבאות הביטוח הלאומי

סך העלות החזויה בגין קצבאות הביטוח הלאומי אשר ישולמו ל-2.6 מיליון התושבים הפלסטינים באיו"ש, לאחר הסיפוח, תעמוד על כ-29 מיליארד ש"ח מידי שנה לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') ועל כ-14.5 מיליארד ש"ח ב'תקופת המעבר'.

לוח 25: סיכום קצבאות הביטוח הלאומי (במיליוני ש"ח)

תקופת 'היום שאחרי'	תקופת 'תקופת המעבר'	
5,190.38	2,595.18	אימהות וילדים
2,985.58	1,492.79	אזרחים ותיקים
20,935.98	10,467.60	דמי קיום
29,111.94	14,555.58	סה"כ

מקור: מוסף 1 לנספח זה.

חינוך

חוק חינוך חובה קובע שהמדינה אחראית למתן חינוך חובה לילדים ונוער מגיל 3 ועד סיום כיתה י"ב. עוד קובע החוק כי קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה לילדים ולנוער הגרים בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית מסוימת, יהא מוטל על המדינה ועל אותה רשות חינוך מקומית במשותף.

הנחת היסוד המרכזית במחקר זה לצורך חשוב עלויות חינוך היא כי בתקופת 'היום שאחרי', תקצוב משרד החינוך לתלמיד בית ספר בשטח המסופח ישתווה או יתקרב לזה של תלמיד בית ספר במגזר הערבי במדד טיפוח חלש. עם זאת, ב'תקופת המעבר', תקצוב משרד החינוך לתלמיד בשטח המסופח יהיה כשליש מזה שיתקצב בתקופת 'היום שאחרי', ויהיו דומים יותר לתקצוב מוסדות החינוך במזרח ירושלים. כמו כן, בתי הספר של אונר"א לא יתקצבו ואילו בתי הספר הלא ממשלתיים, יתקצבו בשיעור של 45%.

בכל הנוגע לגני הילדים, בתקופת 'היום שאחרי' גני הילדים יתקצבו עפ"י מפתח של 7,710 ₪ לילד ואילו ב'תקופת המעבר' – שליש מזה. ב'תקופת המעבר', מספר הילדים בגני הילדים יהיו בשיעור כיום ואילו בתקופת 'היום שאחרי' ועם מיסוד החלת חוק חינוך חובה מגיל 3, מספר הילדים בגנים (גילאי 3-5) ישקף את שיעורם היחסי באוכלוסייה. כלומר, לאורך הזמן צפוי כי יותר ילדים יירשמו למוסדות החינוך הציבורי.

מעבר לדבאות המגיעה לכל ילד באזור המסופח מתוקף חוק חינוך חובה, מימון ופיקוח על מערכת החינוך באזור המסופח מהוות אינטרס של מדינת ישראל, וזאת ע"מ לצמצם את אפשרויות ההסתה הנהוגים כיום במוסדות החינוך באיו"ש.

לפי חישובנו, סך התוספת הנדרשת לתקציב החינוך בגין סיפוח 2.6 מיליון פלסטינים באיו"ש, תעמוד על כ-14.6 מיליארד ₪ מידי שנה לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') ועל כ-4.1 מיליארד ₪ בתקופת המעבר'.

לוח 26: עלות החינוך (במיליוני ₪)

תקופת 'היום שאחרי'	תקופת המעבר'	
11,554.40	3,812.952	חינוך – עלות לתלמיד
3,068.00	306.80	חינוך – הוצאות תקציביות נוספות
14,622.40	4,119.75	סה"כ עלות חינוך
29,111.94	14,555.58	סה"כ

מקור: מוסף 1 לנספח זה.

בריאות

חוק ביטוח בריאות ממלכתי מאפשר לכל תושב מדינת ישראל לקבל שירותי בריאות ממלכתיים באמצעות אחת מקופות החולים. החוק מסדיר את זכויות התושבים, סל שירותי הבריאות, הביטוח המשלים וההתנהלות מול קופות החולים.

במסגרת החוק נקבע כי כל תושב מדינת ישראל זכאי לשירותי בריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי ולהירשם כחבר בקופת חולים אחת לפי בחירתו, בלא תנאים או מגבלות המתייחסים לגילו, למצב בריאותו ולמקום מגוריו.

עפ"י התחזיות במחקר (ראה פירוט במוסף 1), עלות תקציב הבריאות לאוכלוסייה של 100,000 נפש תעמוד על 620.2 מיליון ₪ לשנה. לפיכך, סך התוספת הנדרשת לתקציב החינוך בגין סיפוח 2.6 מיליון פלסטינים באיו"ש, תעמוד על כ-16.1 מיליארד ₪ מידי שנה לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') ועל כ-7.0 מיליארד ₪ בתקופת המעבר'.

לוח 27: עלות הבריאות (במיליוני ₪)

תקופת 'היום שאחרי'	תקופת 'המעבר'	
13,499.20	6,749.60	בריאות – מימון סל הבריאות
2,626.00	262.60	בריאות – הוצאות תקציביות נוספות
16,125.20	7,012.20	סה"כ בריאות
29,111.94	14,555.58	סה"כ

מקור: מוסף 1 לנספח זה.

הוצאות תקציביות נוספות

הנחת המחקר היא שסיפוח מלא ידרוש גם הקצאת משאבים נוספת ממשרדי ממשלה נוספים. בניגוד לחישוב עלות קצבאות הביטוח הלאומי ותקצוב שירותי הבריאות והחינוך אשר עלותם נגזרת מהרכב ואופי האוכלוסייה בשטח המסופח, כמו גם מהוראות החוק והתקנות, הרי שאומדן העלות התקציבית הנוספת מהווה הערכה כללית בלבד. על כן, ננקטה במחקר זה גישה שמרנית בכל הנוגע להוצאות אלו. לא רק זאת, אלא שהנחת המחקר נוקטת בקו שמרני ומניחה שב'תקופת המעבר' תקציב זה יהיה כמעט ואפסי.

אומדן העלות התקציבית הנוספת בגין הסיפוח (מפורטת במוסף 1) ועולה ממנו כי סך התוספת התקציבית הנדרשת בגין סיפוח 2.6 מיליון פלסטינים באיו"ש, תעמוד על כ-5.4 מיליארד ₪ מידי שנה לאחר מיצוי כל הזכויות ('היום שאחרי') ועל כ-260 מיליון ₪ בתקופת המעבר'.

לוח 28: עלויות תקציביות נוספות (מיליוני ₪)

תקופת 'היום שאחרי'	תקופת 'המעבר'	
2,145.00	0.00	משרד הפנים
1,768.00	0.00	משרד הרווחה
520.00	0.00	משרד התחבורה
260.00	0.00	משרד החקלאות
234.00	0.00	משרד השיכון
208.00	0.00	ביטוח לאומי ורשות המיסים
260.00	260.00	הוצאות אחרות
5,395.00	260.00	סה"כ הוצאות תקציביות נוספות

מקור: מוסף 1 לנספח זה.

הכנסות

לצד ההוצאות הצפויות מהסיפוח, צפויות גם הכנסות ממהלך זה. את ההכנסות ניתן לחלק לשני תחומים שונים – הכנסות שמקורן מגביית מסים והכנסות שמקורן ממיסים ומתשלום ביטוח לאומי וביטוח בריאות. התושבים הפלסטיניים באיו"ש לא מגיעים לתקרת הנדרשת עבור תשלומי מס הכנסה.

הנחת המחקר היא שלא יחול שינוי מהותי בהיקף המיסים העקיפים שישראל גובה כיום ומעבירה לרש"פ בהתאם ל'פרוטוקול פריז'.

עם החלת החוק הישראלי, יחולו חוקי המס של ישראל על הפלסטינים והעסקים באיו"ש ובכלל זה ההיטלים והאגרות כנהוג בישראל. אין אנו יכולים להעריך את השפעת הנתון על השינוי שיהיה, אם יהיה, בהיקף גביית המיסים המקומיים שגובה כיום הרש"פ לפיכך הנחת המחקר היא שבתקופת 'היום שאחרי' היקף הגבייה יהיה דומה לזה הקיים כיום ואילו ב'תקופת המעבר' היקף הגבייה יהיה כמחצית מזה הקיים היום.

בנוסף, הנחת המחקר היא שרוב תושבי השטח המסופח לא ימנעו מתשלום דמי ביטוח לאומי, לאור ההטבות הכספיות הניכרות של קצבאות הביטוח הלאומי.

לאור נתונים והנחות אלו, אנו מעריכים (פירוט החישוב במוסף 1) שההכנסה לאוכלוסייה של 100,000 נפש תעמוד על כ-587 מיליון ש"ח בשנה. ולפיכך, ההכנסה הצפויה בתרחיש של סיפוח מלא (2,600,000 פלסטינים), תעמוד על כ-15.2 מיליארד ש"ח בשנה בתקופת 'היום שאחרי' וכ-11.6 מיליארד ש"ח בתקופת המעבר'.

לוח 29: הכנסות צפויות (במיליוני ש"ח)

תקופת 'היום שאחרי'	תקופת המעבר'	
7,852.00	7,852.00	מיסי יבוא, ייצוא ומע"מ
4,524.00	2,262.00	מיסים מקומיים
2,886.00	1,443.00	דמי ביטוח לאומי
15,262.00	11,557.00	סה"כ הכנסות

מקור: מוסף 1 לנספח זה.

סיכום עלויות – הוצאות בקיזוז הכנסות

סיכום אומדני ההוצאות וההכנסות אשר הוצגו בחלק זה של הנספח הכלכלי, מביא לידי מסקנה שסך העלות התקציבית הישירה הנגזרת ממתן מעמד 'תושבות קבע' ל-2.6 מיליון פלסטינים, בתרחיש של סיפוח מלא, תעמוד על כ-50 מיליארד ש"ח לשנה בתקופת 'היום שאחרי' וכ-14 מיליארד ש"ח ב'תקופת המעבר'.

לוח 30: סיכום הוצאות בקיזוז הכנסות (מיליוני ש"ח) ללא הוצאות ביטחון

תקופת 'היום שאחרי'	תקופת המעבר'	
29,111.94	14,555.58	קצבאות ביטוח לאומי
14,622.40	4,119.75	תקציב החינוך
16,125.20	7,012.20	תקציב הבריאות
5,395.00	260.00	תקצוב נוסף
65,254.54	25,947.53	סה"כ הוצאות
15,256.00 (-)	11,557.00 (-)	סה"כ הכנסות
49,998.54	14,390.53	סה"כ עלות הוצאות בקיזוז הכנסות

מקור: מוסף 1 לנספח זה.

עלויות נוספות (ביטחון)

עם סיפוח שטחי A ו-B ופירוק הממשל הצבאי בשטחים אלו, תעבור האחריות לסדר וביטחון לידי המשטרה. להערכתנו, מג"ב יידרש לתגבור בסדר-גודל שבין 90 פלוגות ב'תקופת המעבר' ועד 30-45 פלוגות בתקופת 'היום שאחרי'. מתוך הנחה שמג"ב יעשה שימוש במתקנים שהוקמו בתקופת הממשל-הצבאי, אנו מעריכים שתידרש תוספת תקציבית של כ-2 מיליארד ש"ח לשנה.

ההשלכות הכלכליות של תרחיש הסיפוח המלא

המשמעות התקציבית לאזרח הישראלי

סך כל התקציב הישראלי (התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח וחשבון ההון) עומד בשנים 2017-2018 על 404.7 מיליארד ש"ח, בכל אחת מהשנים. במידה והעלויות התקציביות מסיפוח איו"ש תהיינה כ-52 מיליארד ש"ח בהתאם לתחזיות (ללא עלויות הפגיעה במשק הישראלי), המשמעות היא שמדובר בסכום לא מבוטל שעומד על כ-12.8% מתקציב המדינה.

אחת הדרכים לממן זאת היא הגדלת החוב הלאומי. בסוף שנת 2016 עמד החוב במגזר הממשלתי (ללא התחייבויות לפנסיה תקציבית) על 823 מיליארד ש"ח. אין זה הגיוני להגדיל את החוב ב-52 מיליארד ש"ח בשנה, המהווים כ-6.3% מהחוב מדי שנה. לכן, צפוי כי הדבר יוביל לקיצוץ בשירותים לאזרח הישראלי.

בישראל מתגוררים 8,628,593²³². הוצאת התקציב לנפש עומדת על 46,902 ש"ח בשנה. במידה והקיצוץ יהיה רוחבי, משמעות קיצוץ של 12.8% אומר שההוצאה לאזרח תקטן ל-40,876 ש"ח בשנה. כלומר, מחיר ההפנמה לנפש הוא 6,026 ש"ח בשנה. בהתאם ללמ"ס, ממוצע הנפשות למשק בית עומד על 3.31, כלומר סך העלות השנתית למשק בית היא 19,947 ש"ח בשנה. בהתייחס לנתון המפורסם ע"י הלמ"ס כי בישראל יש 2.02 מיליון משפחות²³³, העלות השנתית למשפחה תעמוד על כ-25,742 ש"ח. הדרך לממן קיצוץ זה תהיה פגיעה בהוצאות הציבוריות לנפש והעלאת מסים.

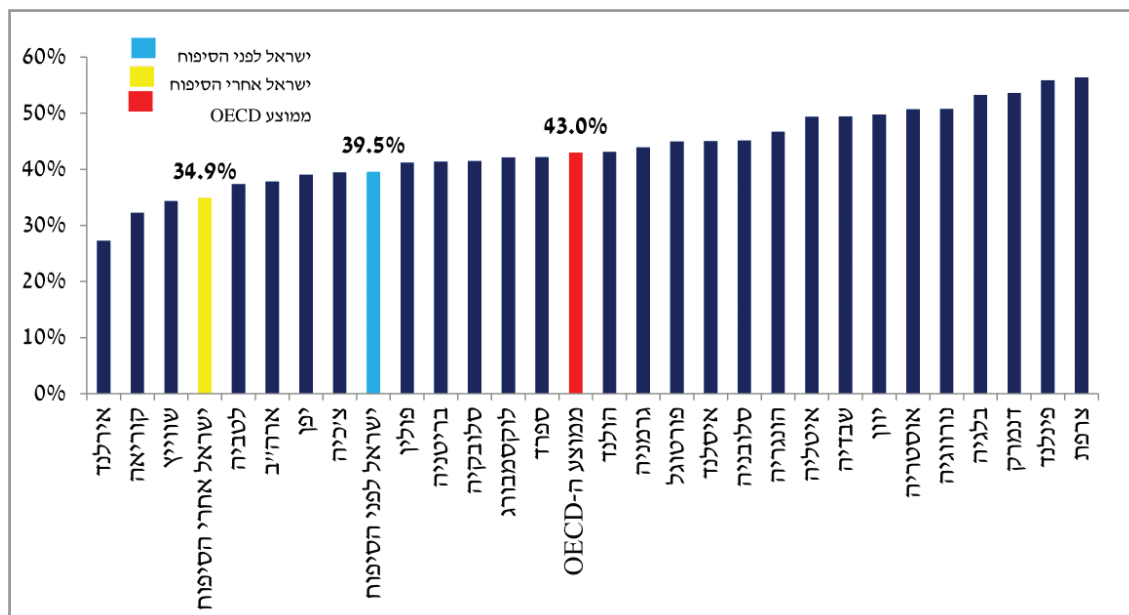
גם כיום, ההוצאה הממשלתית בישראל כאחוז מהתמ"ג נמוכה מההוצאה הממוצעת ב-OECD. בהתאם לנתוני ה-OECD, אחוז ההוצאה הממוצע הוא 43.0% מהתמ"ג. ההוצאה בישראל עומדת לעומת זאת על 39.5% מהתמ"ג. קיצוץ של ההוצאה לנפש בשנה צפוי לדרדר את ישראל להוצאה של 34.9% מהתמ"ג²³⁴, כאשר רק אחוז ההוצאה של שווייץ, אירלנד ודרום קוריאה מהתמ"ג יהיו נמוכים מאלו של ישראל.

232. הלמ"ס - נכון ל-31.12.2017.

233. נתוני הלמ"ס : 312=ID?view_SHTML=reader/cw_usr http://www.cbs.gov.il/

234. החישוב מבוסס על מספר האזרחים אשר חיו בישראל בסוף 2015 (8,463,427) ולא לוקח בחשבון את תושבי הרש"פ.

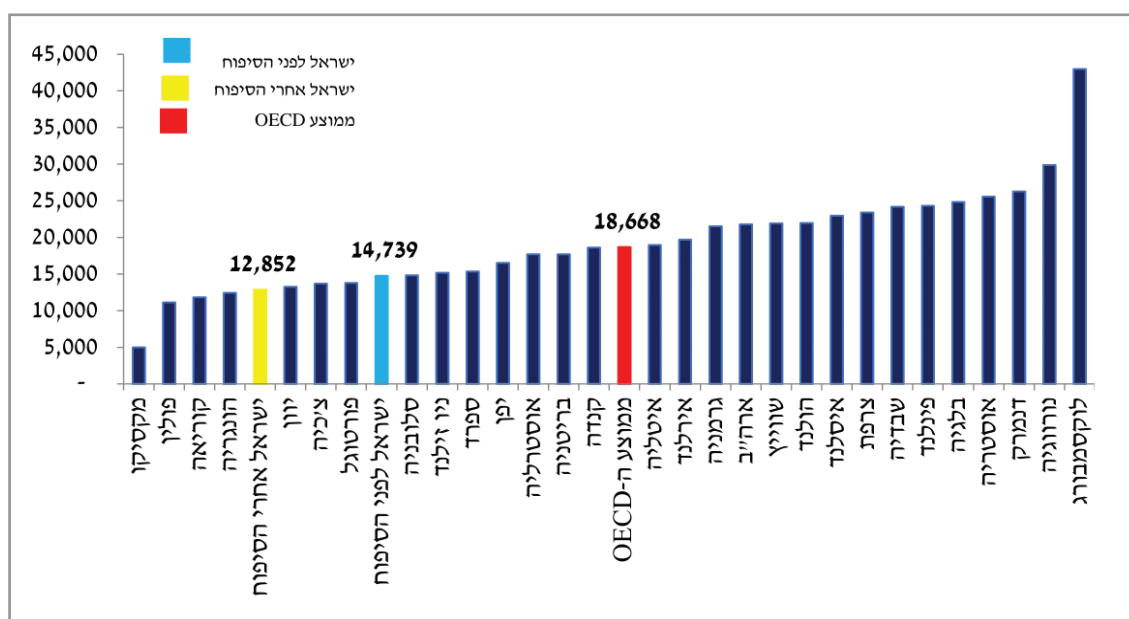
תרשים 42: השוואה בינלאומית לאחוז ההוצאה הציבורית מהתמ"ג, 2016, לפני ואחרי הפנמת עלויות הסיפוח



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לבלכלה מדינית לנתוני ה-OECD

כמו כן, ההוצאה הציבורית לנפש בישראל, לפני הסיפוח עומדת על 14,739 דולר בשנה, בהתאם לנתוני ה-OECD. לעומת זאת, ממוצע ה-OECD עומד על 18,668 דולר בשנה לאזור. במידה ותרחיש הסיפוח ייצא לפועל, וההוצאה לנפש תקוּדז ב-12.8% בהתאם לתחזיות, משמעות הדבר היא שמצבה של ישראל יתדרדר וההוצאה לנפש תעמוד על 12,852 דולר בשנה.

תרשים 43: השוואה בינלאומית הוצאה ציבורית לנפש בדולרים, 2016, לפני ואחרי הפנמת עלויות הסיפוח



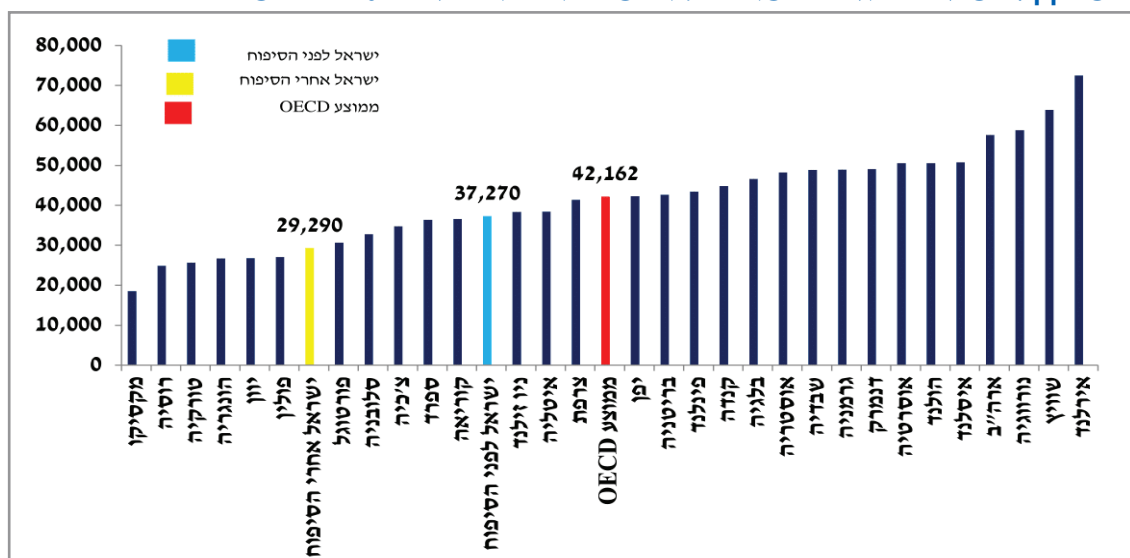
מקור: עיבוד מרכז מאקרו לבלכלה מדינית לנתוני ה-OECD

דרך נוספת לבחון את הנתונים היא לבחון את ההשלכות על התוצר. במידה ותסופח איו"ש לישראל, מספר התושבים בישראל צפוי לגדול ב-2.6 מיליון תושבים ולעמוד על 11.24 מיליון נפש. נכון לשנת 2016 התמ"ג באיו"ש עמד על 9.93 מיליארד דולר והתמ"ג בישראל עמד על 322 מיליארד דולר. כלומר, התמ"ג המשותף של ישראל ואיו"ש לאחר הסיפוח צפוי לעמוד על 331.5 מיליארד דולר. בחלוקה לנפש, התמ"ג לנפש צפוי לעמוד על \$29,490. לעומת זאת, כיום התמ"ג לנפש עומד על \$37,270 בשנה. מהשוואה בינלאומית, ניתן לראות כי גם כיום ישראל מצויה מתחת לממוצע ה-OECD בכל הקשור לתמ"ג לנפש. הסיפוח צפוי לדרדר את מקומה של ישראל כאשר מאחוריה יהיו פולין, יוון, הונגריה, טורקיה, רוסיה ומקסיקו בלבד. בשקלים, מדובר בפגיעה של 28,000 ₪ לתמ"ג לנפש ולמשק בית ממוצע מדובר בפגיעה של 92,680 ₪.

לוח 31: סך הפגיעה בתמ"ג לנפש בישראל כתוצאה מסיפוח איו"ש במונחי 2016

מדד	ערך בדולרים	ערך בשקלים (שער של 3.5)
מספר תושבים בישראל לפני הסיפוח	8.63 מיליון איש	8.63 מיליון איש
מספר תושבים פלסטינים באיו"ש	2.6 מיליון איש	2.6 מיליון איש
מספר תושבים בישראל לאחר הסיפוח	11.24 מיליון איש	11.24 מיליון איש
תמ"ג לנפש בישראל לפני הסיפוח	\$ 37,270	130,445 ₪
תמ"ג בישראל לפני הסיפוח	319 מיליארד \$	1,068 מיליארד ₪
תמ"ג באיו"ש	9.93 מיליארד \$	34.75 מיליארד ₪
תמ"ג בישראל לאחר הסיפוח	329 מיליארד \$	1,151 מיליארד ₪
תמ"ג לנפש בישראל לאחר הסיפוח	\$ 29,270	102,445 ₪
סך הפגיעה בתמ"ג לנפש בישראל	\$ 8,000	28,000 ₪
מספר נפשות ממוצע במשק בית	3.31	3.31
סך הפגיעה במשק בית	\$ 26,480	92,680 ₪

תרשים 44: השוואה בינלאומית של תמ"ג לנפש בדולרים לפני ואחרי סיפוח איו"ש



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לכלכלה מדינית לנתוני ה-OECD

השלכות סיפוח איו"ש על מערכת הבריאות

כאמור, מעמד 'תושב קבע' מקנה את הזכות לקבלת שירותי בריאות מלאים ובכלל זה חברות בקופת-חולים, הזכות לבחור את הרופא המטפל ומקום האשפוז. יש להניח שהפלסטינים יעדיפו לקבל שירות רפואי בבתי החולים המרכזיים בישראל על-פני טיפול בבתי חולים באיו"ש.

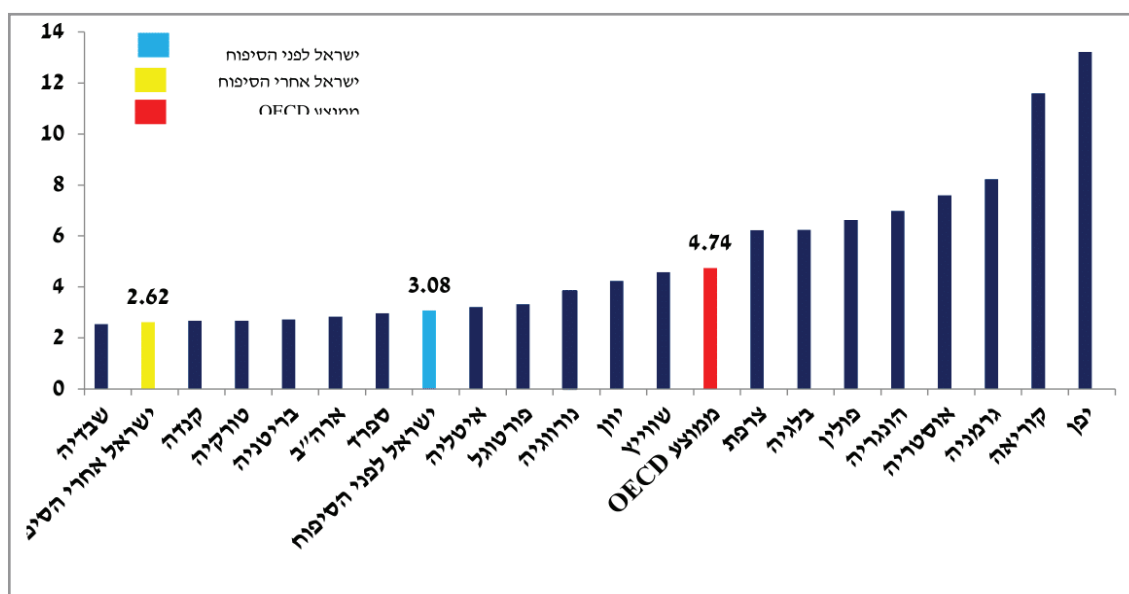
אחת הדרכים המקובלות ביותר לבחינת עומס במערכת הבריאות היא בחינת מספר המיטות בבתי חולים ל-1,000 תושבים.

בסוף 2017, עמד נתון זה על פי ה-OECD על 3.0 מיטות לכל 1,000 תושבים בישראל, בעוד מספר המיטות הממוצע ב-OECD עמד על 4.9. בהתאם לנתוני הלמ"ס הפלסטיני, באיו"ש מספר המיטות ל-1,000 תושבים עומד על 1.26. במידה ותוכנית הסיפוח תצא לפועל, המשמעות היא כי במצב החדש, במסגרת התושבים הפלסטינים באיו"ש ייהנו מתושבות ישראלית, מספר המיטות לנפש ירד באופן משמעותי ויעמוד על 2.60 מיטות לכל 1,000 תושבים. לפיכך, סיפוח איו"ש צפוי לייצר עומס חסר תקדים על מערכת הבריאות הישראלית.

בנוסף, כבר כיום ישראל נמצאת בין המקומות הנמוכים בקרב המדינות המפותחות בשיעור מכשירי MRI למיליון תושבים, בעוד שבכל הנוגע לשיעור מכשירי ה-CT, ישראל נמצאת כמעט בתחתית רשימת הדירוג של ארצות ה-OECD. עם סיפוח איו"ש והגדלת מספר חברי קופות-החולים ב-2.6 מיליון נפש, צפוי גם גידול בהתאמה, באורך התור לבדיקות במכשירים מתקדמים אלו ואחרים.

על מנת לשמר את איכות הטיפול הרפואי, כלומר, להגדיל את מספר מיטות האשפוז (ובכלל זה, הציוד והצוות הרפואי הנלווה בהתאם לתקן) ולרכוש מכשירי הדמיה מתקדמים – בהתאמה לגידול באוכלוסייה – יהיה צורך בהגדלת תקציב משרד הבריאות. מחקר זה לא בדק את גודל התקציב הנוסף אשר יידרש.

תרשים 45: השוואה בין "ל מספר מיטות לאשפוז כללי בבתי חולים ל-1,000 תושבים, לפני ואחרי סיפוח של איו"ש, בהתאם לנתוני 2014

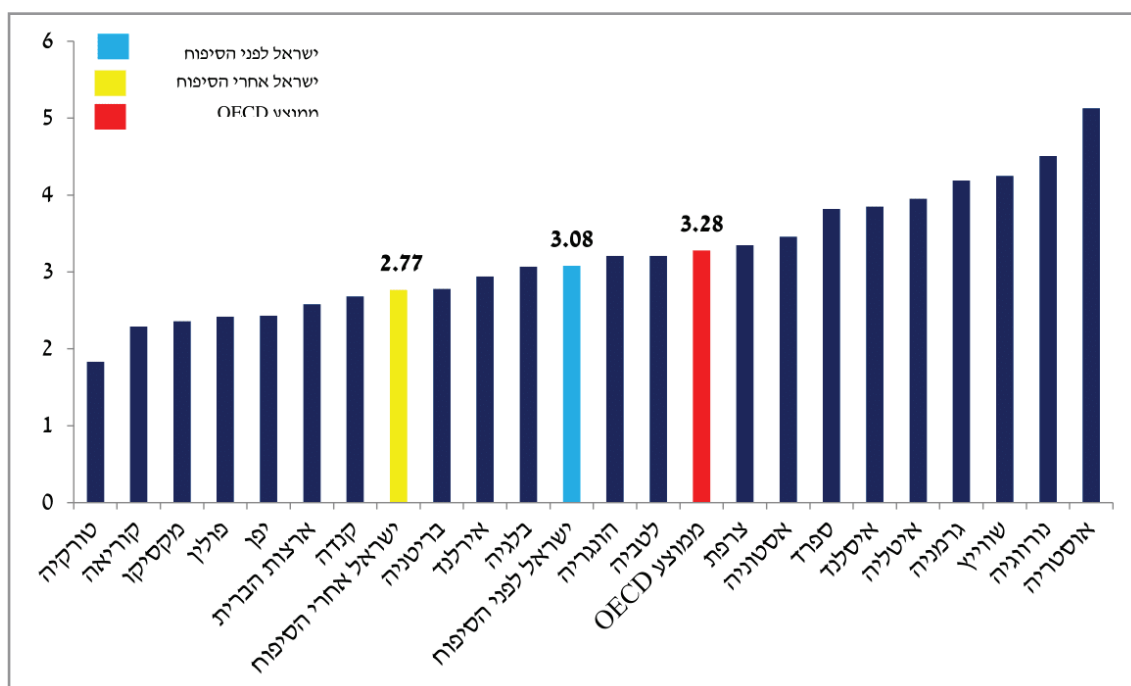


מקור: עיבוד מרכז מאקרו לכלכלה מדינית לנתוני ה-OECD

דרך נוספת לבחון את ההידרדרות הצפויה של מערכת הבריאות כתוצאה מסיפוח איו"ש היא בחינה של מספר האחיות ומספר הרופאים ל-1,000 אזרחים. כאשר בוחנים את מספר האחיות, רואים שהמצב הקיים בישראל כיום בעייתי. מספר האחיות ל-1,000 תושבים בשנת 2014, השנה האחרונה בה התפרסמו נתונים אודות מספר האחיות באיו"ש, היה 4.86 בעוד ממוצע ה-OECD עמד על 9.36. תמונת המצב הבעייתית הזו עוד צפויה להתדרדר לו יסופחו הפלסטינים של איו"ש. ביו"ש, נכון ל-2014, היו 2.24 אחיות ל-1,000 איש. כלומר, סיפוח איו"ש צפוי אף להחריף את המחסור באחיות בישראל והנתון צפוי לעמוד על 4.18 אחיות ל-1,000 איש – מחצית מהממוצע ב-OECD.

כאשר בוחנים את מספר הרופאים ל-1,000 איש, דווקא תמונת המצב המתקבלת לפני הסיפוח אופטימית יחסית. בשנת 2016²³⁵ ממוצע ה-OECD עמד על 3.28 רופאים ל-1,000 איש, בישראל הנתון רק מעט נמוך

תרשים 46: השוואה בין "למספר רופאים ל-1,000 תושבים, לפני ואחרי סיפוח איו"ש, בהתאם לנתוני 2016



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לכלכלה מדינית לנתוני OECD

235. לפי משרד הבריאות הישראלי, מספר המיטות לאשפוז כללי עמד על 1.8 לכל 1,000 תושבים (הפער בין נתוני ה-OECD לבין נתוני משרד הבריאות הישראלי נובע מחלוקה קטגורית שונה של המיטות. לפי נתוני משרד הבריאות, מספר מיטות האשפוז הכללי בתקן, בסוף 2017, עמד על 15.812), כאשר תפוסת המיטות במחלקות רבות (פנימית, כירורגיה, כללית, יולדות ועוד) עומד על ממוצע של 100% ויותר (ישראל נמצאת במקום ה-2 בדרוג ה-OECD בתפוסה בבתי החולים. בישראל שיעור התפוסה במחלקות עומד על 93.8%, בעוד שממוצע ה-OECD עומד על 75.5%. מקור: דו"ח משרד הבריאות).
24. הן ברש"פ והן בישראל לא התפרסמו נתונים אודות 2017.

לסיכום: סיפוח איו"ש צפוי לדרדר את מערכת הבריאות הישראלית, להגביר את העומס בבתי החולים, ולהעמיק את המחסור בחמור באחיות וברופאים. כתוצאה מכך, צפוי שאיכות השירות של המערכת הציבורית צפוי להתדרדר, זמני ההמתנה לרופאים צפויים להתארך והצפיפות בבתי החולים צפויה לעלות. כמו כן, חרף המחסור בנתונים רשמיים, סביר להניח כי האבזור הרפואי בבתי החולים ביו"ש כמו גם איכות הרופאים פחותה בהשוואה לישראל. כלומר, סביר להניח כי העומס על שימוש בטכנולוגיה מתקדמת השמורה לבתי חולים בישראל צפוי לגדול באופן בלתי פרופורציונלי לגידול בכמות האוכלוסייה.

סיכום ומסקנות

בחלק זה של המחקר הכלכלי הצגנו את מרכיבי העלויות הכלכליות הנגזרות ממהלך של סיפוח מלא של איו"ש, תוך מתן מעמד 'תושבות קבע' לפלסטינים ל-2.6 מיליון המתגוררים בשטח המסופח וכן את עלויות התפתחויות אפשריות:

הממצאים המרכזיים הם:

בתרחיש של סיפוח איו"ש מלא, העלות התקציבית בגין הזכויות המגיעות, עפ"י חוק, לפלסטינים המתגוררים בשטח שיסופח – ולאחר קידוז ההכנסות הצפויות – תעמוד על כ-50 מיליארד ש"ח בשנה לאחר מיצוי הזכויות ועל כ-14.4 מיליארד ש"ח בשנה ב'תקופת המעבר'.

כמו כן מצאנו כי על הוצאה תקציבית זו יש להוסיף כ-2 מיליארד ש"ח בשנה עבור תוספת לתקציב הביטחון. כלומר, סך התוספת התקציבית אשר תידרש בגין סיפוח איו"ש כולה תעמוד על כ-52 מיליארד ש"ח בשנה.

גובה התוספת הנדרשת מהווה 12.8% מתקציב מדינת ישראל לשנים 2017-2018.

תוספת תקציבית כה גדולה, ניתן לממן באמצעות הגדלת נטל המס או קיצוץ רוחבי במשרדי הממשלה, קיצוץ אשר יפגע בכלל האוכלוסייה ובדגש על השכבות החלשות.

את היקף הפגיעה ניתן להדגים בשני אופנים:

- לפי נתוני הלמ"ס, מספר המשפחות בישראל (ספטמבר 2018) עומד על כ-2.02 מיליון משפחות. לפיכך, היקף הפגיעה בכל משפחה (קיצוץ שירותים או מס) יעמוד על כ-25,700 ש"ח בשנה.
- בישראל מתגוררים 8,628,593 ולפי נתוני הלמ"ס, ממוצע הנפשות למשק בית עומד על 3.31, כלומר היקף הפגיעה השנתית במשק בית קיצוץ שירותים או מס) יעמוד על 19,870 ש"ח בשנה.

הנעלם הגדול ביותר הוא תגובת הפלסטינים והקהילה הבין-לאומית למהלך הסיפוח המלא. במידה ומהלך זה ילווה בגל אלימות מזוינת ו/או בסנקציות בין-לאומית, יש לצפות בהכרח לפגיעה קשה במשק ובכלכלה הישראלית. הערכת היקף הפגיעה הוצגה בחלק ב' של נספח זה – ולא נחזור עליה בשנית.

בעוד שבחלק ב' של המחקר (סיפוח שטח C או חלקו) מצאנו שעיקר הפגיעה הכלכלית תהיה עקיפה ומקורה בתגובת הפלסטינים והקהילה הבין-לאומית, הרי שבחינת המשמעות הכלכלית של סיפוח איו"ש מלא, מעלה שבתרחיש זה – העלות הישירה בגין הענקת מעמד 'תושב קבע' ל-2.6 מיליון פלסטינים, היא אשר תהווה את עיקר הפגיעה הכלכלית – וזו כאמור, תוטל בהכרח על כתפי אזרחי ישראל – אם באמצעות הגדלת נטל המס או קיצוץ שירותים ממשלתיים-אזרחיים.

מוסף 1: חישוב עלויות סיפוח לפי מפתח של 100,000 תושבים פלסטינים

מתודולוגיה והנחות יסוד

המחקר הכלכלי בא לבחון את ההשלכות הכלכליות הנגזרות ממהלך של סיפוח מלא או חלקי של שטח C ותרחישי המשך אפשריים: החל מהשתלטות על שטחי A ו-B, כתוצאה מקריסת הרש"פ או אי תיפקודה והצורך להחיל ממשל צבאי על כלל איו"ש וכלה בסיפוח מלא של איו"ש.

הנחות יסוד:

1. התושבים הפלסטינים בשטח שיסופח לישראל יקבלו מעמד של 'תושבות קבע' ולמעט הזכות להשתתף בבחירות הכלליות, יחולו עליהם כל הזכויות והחובות הקבועים בחוק הישראלי.
2. מיצוי הזכויות והחובות, בתרחיש של סיפוח, עשוי להיות תהליך הדרגתי ומותנה, בין היתר, בנכונות של ישראל לממש את החוק במלואו וברמת ההתנגדות ו/או הנכונות של האוכלוסייה הפלסטינית למהלך הסיפוח.
3. בתרחיש של החלת ממשל צבאי על שטחי A ו-B, המנהל האזרחי יספק לאוכלוסייה הפלסטינית בשטחים הללו שירותים אזרחיים אך ורק בהיקף דומה לזה שהם מקבלים בהווה מהרש"פ. מימון שירותים אלו יבוא ממיסים ישירים ועקיפים שישראל תגבה, כנגזרת של הפעילות הכלכלית הפלסטינית באיו"ש ומתוספות מתוך תקציב מדינת ישראל, במידה ויידרש.

הגדרות

1. **'תקופת המעבר'** מוגדרת כפרק הזמן מיום החלת הסיפוח ועד התייצבות חיי השגרה. יש להניח שתקופה זו, שמשכה אינו ידוע, תתאפיין כנראה בהתנגדות פעילה, לרבות אלימות וטרור ו/או סבילה של הפלסטינים למהלך הסיפוח. לא מן הנמנע, כי צה"ל יאולץ לכבוש את שטחי A ו-B. מעריכים הנחת המחקר היא שבתקופה זו, מיצוי הזכויות המגיעות לתושבים הפלסטינים מתוקף החוק, יהיה חלקי, אך דינמי ומתפתח. בנוסף, גם ההשקעות התקציביות של מדינת ישראל באיו"ש יהיו חלקיות והדרגתיות.
2. **'היום שאחרי'** מוגדר כתקופה החלה עם סיום ההתנגדות הפלסטינית למהלך הסיפוח והתייצבות חיי השגרה. בתקופה זו הפלסטינים יגיעו למיצוי גבוה של הזכויות המגיעות להם עפ"י חוק ויחולו עליהם כל החובות עפ"י החוק. מיצוי החובות והזכויות של הפלסטינים יהיה דינמי ומתפתח ועשוי להמשך מספר שנים.

מתודולוגיה

1. בסיס הנתונים העיקרי על האוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש הוא הלמ"ס הפלסטיני. לצורך מחקר זה השתמשנו בעיקר בנתוני הלמ"ס הפלסטיני לשנת 2016 מאחר ונתונים מאוחרים יותר, פורסמו בצורה חלקית. לצערנו, גם נתוני הלמ"ס לשנת 2016 אינם מספקים את מלוא הנתונים הדרושים לנו ולפיכך נאלצנו לעיתים לגזור נתונים בדרך של היקש מתוך נתונים אחרים ו/או להשתמש באומדן סביר.
2. לצורך חישוב עלויות קצבאות וגמלאות הביטוח הלאומי השתמשנו בנתוני הביטוח הלאומי בישראל המעודכנים לחודש יולי 2018. לצורך חישוב עלויות אחרות השתמשנו בדרך של אומדן ו/או הערכה.
3. מפתח החישוב הינו אוכלוסייה של 100,000 נפש.
4. החישוב הבסיסי נגזר מהנחות 'היום שאחרי' (מיצוי מלוא הזכויות והחובות). חישוב עלויות ב'תקופת המעבר' בוצע בדרך של הערכה על בסיס החישוב הבסיסי.

5. האוכלוסייה הפלסטינית המתגוררת כולה בשטח 66,000 C (פלסטינים) היא בעלת מאפיינים שונים במקצת מהאוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש. לעובדה זו אין השפעה מהותית על תוצאות החישוב למעט עלות דמי האבטלה. לפיכך, בתרחיש של סיפוח חלקי של שטח C, נתחשב בנתון זה בלבד.
6. מתוך קצבאות הביטוח הלאומי, ארבע קצבאות בלבד (הבטחת והשלמת הכנסה, דמי אבטלה, נפגעי עבודה ודמי לידה) נגזרות מהיקף התעסוקה ורמת השכר באיו"ש. יש להניח שנתונים אלו, מעצם היותם דינמיים, ישתנו מעלה או מטה לאחר הסיפוח. מאחר ואין ביכולתנו להעריך את היקף השינוי – עשינו שימוש בנתונים העדכניים ביותר העומדים לרשותנו (2016).

סעיפי הוצאות – הכנסות

א. תרחיש סיפוח – 'היום שאחרי'

סעיפי ההוצאה – 'היום שאחרי'

1. קצבאות וגמלאות הביטוח הלאומי.
 - 1.1. אימהות וילדים.
 - 1.1.1. מענק לידה.
 - 1.1.2. מענק אשפוז לילודת.
 - 1.1.3. דמי לידה.
 - 1.1.4. קצבאות ילדים.
 - 1.1.5. חיסכון לכל ילד.
 - 1.1.6. מענק לימודים.
 - 1.2. דמי קיום.
 - 1.2.1. הבטחת והשלמת הכנסה.
 - 1.2.2. דמי אבטלה.
 - 1.2.3. נפגעי עבודה.
 - 1.2.4. קצבאות נכות.
 - 1.3. זקנה ופטירה.
 - 1.3.1. אזרח ותיק.
 - 1.3.2. מענק פטירה ודמי קבורה.
 - 1.4. סיכום קצבאות וגמלאות הביטוח הלאומי.
2. חינוך.
3. בריאות.
4. הוצאות תקציביות נוספות.
3. סעיפי ההכנסה – 'היום שאחרי'
 1. מיסי יבוא.
 2. מס-הכנסה, מע"מ ואגרות.
 3. דמי הביטוח הלאומי.

ב. תרחיש סיפוח – 'תקופת המעבר'

ג. תרחיש החלת ממשל צבאי

* * *

טבלאות עזר

באין מקור נתונים אחר, נתוני הלמ"ס הפלסטיני לשנת 2016 ישמשו אותנו כבסיס הנתונים לצורך איפיון האוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש. הלמ"ס הפלסטיני מעריך את גודל אוכלוסיית איו"ש, באמצע 2016, כולל מזרח ירושלים, ב-2.935 מיליון נפש וב-2.670 מיליון נפש ללא מזרח ירושלים. השתמשנו בנתון זה (2.935 מיליון) ע"מ לחשב את חלקה היחסי של קבוצת ההתייחסות ב-100,000 נפש, למעט בנתונים שבהם הלמ"ס הפלסטיני ציין במפורש שהנתון אינו כולל את מזרח ירושלים. בנתונים שבהם נדרשו לחשב את המספר המוחלט של התושבים מתוך אחוז מסויים, הוספנו את הסימן ~ בצמוד למספר המוחלט.

לוח 32: אינדיקטורים (אמצע 2016)

ס'	קבוצת התייחסות	מספר מוחלט (אלפים)	% בקבוצה	% מהאוכלוסייה
1	אוכלוסייה [גברים, 50.7%]	2,935		
2	גילאי עבודה +15 (כ"ע)	1,853	63.1	
3	משתתפים בכוח העבודה (להלן: מכ"ע)	844	45.6	28.7
4	גברים משתתפים בכוח העבודה	~ 663	71.6	
5	נשים משתתפות בכוח העבודה	~ 179	19.3	6.1
6	מועסקים	690	81.8	23.5
7	מובטלים	154	18.2	5.25
8	מובטלים בגילאי 15-34	122	79.2	
9	גברים בכ"ע - מובטלים	~ 100	15.5	
10	נשים בכ"ע - מובטלות	~ 54	29.8	
11	גברים נשואים - מכ"ע	404	60.9	13.76
12	נשים נשואות - מכ"ע	94	52.8	3.2
13	רווקים/ות בכ"ע (כולל 'אחר')	~ 346		11.79
14	גברים בגילאי +15 נשואים	~ 550	55.4	18.74
15	ילדים עד גיל 18	1,275		43.44
16	משפחות עם ילדים [2.9 ילד למשפחה]	~ 439.65		14,980 ל-מ"א
17	לידות [מתוך 2,670 אלף נפש]	69.89		2,617 ל-מ"א
18	פטירות [מתוך 2,670 אלף נפש]	7.22		270 ל-מ"א

לוח 33: טבלת עזר ל-100,000 נפש לפי קבוצות התייחסות

ס'	קבוצת התייחסות	ב-100,000 נפש
1	ילדים עד גיל 18	43,440
2	גילאי 20-64	49,240
3	גילאי 65+	3,200
4	משתתפים בכוח העבודה (מועסקים + מובטלים) בגילאי 15+	28,700
5	מובטלים (18% מתוך המשתתפים בכוח העבודה) בגילאי 15+	5,250
6	נשים נשואות עובדות	3,200
7	משפחות עם ילדים עד גיל 18	14,980
8	זוגות נשואים עד גיל 64	15,640
9	רווק/גרוש/אלמן/ה בגילאי 20-64	17,340
10	לידות	2,617
11	פטירות	270

מקור: מחושב על בסיס נתוני הלמ"ס הפלסטיני 2016.

א. תרחיש סיפוח – 'היום שאחרי'

1. קצבאות וגמלאות הביטוח הלאומי

1 – אימהות וילדים

2 – מענק לידה

מענק הלידה משולם לכל יולדת תושבת ישראל עבור השתתפות בהוצאות הראשונות לרגל הלידה.

סכום המענק

סכום מענק הלידה נקבע בהתאם למספר הילדים במשפחה: עבור הילד הראשון – 1,757 ₪; עבור הילד השני – 790 ₪; ועבור הילד השלישי ואילך – 527 ₪. עבור לידת תאומים סכום המענק עומד על 8,783 ₪ ועבור לידת שלישיה המענק הוא 13,175 ₪.

מאחר ולא קיים מידע מדויק על מספר הלידה בקרב המשפחה, הנחת המחקר היא שבממוצע סכום המענק יעמוד על 1,025 ₪ לילד. לפי הלמ"ס הפלסטיני, מספר הלידות ל-100,000 נפש עומד על 2,617 לידות. לפיכך:

עלות מענק הלידה לאוכלוסייה של 100,000 נפש תעמוד על 2.68 מיליון ₪ לשנה.

1.1.2 – מענק אשפוז ליולדת

יולדת שזכאית למענק לידה, זכאית גם למימון הוצאות האשפוז. הביטוח הלאומי משלם את הוצאות האשפוז של היולדת, ישירות לבית החולים.

סכום המענק

סכום מענק האשפוז הוא 13,705 ₪. אם הילד נולד פג, בית החולים יקבל סכום נוסף עבור אשפוזו בסך 217,437 ₪.

מספר הלידות ל-100,000 נפש עומד על 2,617 לידות. לפיכך, עלות מענק האשפוז, ללא לידת פגים, תעמוד על 35.86 מיליון ₪ לשנה. בישראל, כ-1.7% מכלל הלידות הן לידות פג (לפי הגדרות הביטוח הלאומי). בהנחה שיחס זה קיים גם באיו"ש, מדובר ב-44 לידות פג לכל 100,000 תושבים. כלומר, 9.56 מיליון ₪ ל-100,000 תושב לשנה.

לפיכך:

עלות מענק האשפוז ליולדת לאוכלוסייה של 100,000 נפש תעמוד על 45.42 מיליון ₪ לשנה.

1.1.3 - דמי לידה

מספר הנשים הנשואות ועובדות באוכלוסייה של 100,000 נפש עומד על 3,200 נשים. אנו מניחים שרק חמישית מכלל 2,617 הלידות הן של נשים נשואות. כלומר בכל שנה יולדות 523 נשים נשואות עובדות.

השכר הממוצע היומי של אישה באיו"ש עומד על 84.9 ₪.

תקופת הזכאות נעה בין 56 ל-105 יום בהתאם לתקופת הצבירה של תשלום ביטוח לאומי. מתוך הנחה שתקופת הזכאות הממוצעת תעמוד על 80 יום, אזי תשלום דמי הלידה ליולדת יעמוד על 6,792 ₪. לפיכך -

עלות קצבת דמי הלידה לאוכלוסייה של 100,000 נפש תעמוד על 3.55 מיליון ₪ לשנה.

1.1.4 - קצבאות ילדים

הביטוח הלאומי משלם קצבת ילדים חודשית למשפחות החיות בישראל, שיש להן ילדים עד גיל 18. הקצבה נועדה לסייע למשפחה בהוצאות גידול הילדים, והיא משולמת ללא קשר להכנסות המשפחה.

סכום הקצבה

עבור הילד השני, השלישי והרביעי - 189 ₪ לחודש.

עבור הילד הראשון והחמישי ואילך - 150 ₪ לחודש.

משפחות הזכאיות להבטחת הכנסה, מקבלות קצבה בסך 287 ₪ עבור הילד השלישי והרביעי.

מס' הילדים	1	2	3	4	5	6	7
קצבה לילד	150	189	189	189	150	150	150
קצבה למשפחה	150	339	528	717	897	1,017	1,167
קצבה למשפחה *	150	339	626	913	1,063	1,213	1,363

* קצבת ילדים למשפחה הזכאית להבטחת הכנסה.

מאחר והלמ"ס הפלסטיני אינו מספק נתונים בנוגע להרכב המשפחה הפלסטינית, אנו מניחים שהקצבה הממוצעת למשפחה תעמוד על 626 ש"ח לחודש.

באוכלוסייה של 100,000 נפש יש 14,980 משפחות עם ילדים (ראה לוח 33).
לפיכך:

עלות קצבאות הילדים לאוכלוסייה של 100,000 נפש תעמוד על 112.53 מיליון ש"ח בשנה.

1.1.5 – חישוב לכל ילד

במסגרת התוכנית של משרד האוצר והביטוח הלאומי, נפתחה בינואר 2017 תוכנית חישוב לכל ילד הזכאי לקצבת ילדים. בתוכנית מופקדים 50 ש"ח לילד מדי חודש עד הגיעו לגיל 18, בנוסף לקצבת הילדים המשולמת עבורו. הכספים מועברים לחישוב על שמו בקופת גמל או בבנק, לפי בחירת ההורים.

לפי נתוני הלמ"ס הפלסטיני, 43.4% מכלל האוכלוסייה הם ילדים בגילאי 0-17. כלומר, מספר הילדים הזכאים למענק חישוב לכל ילד באוכלוסייה של 100,000 נפש עומד על 43,400 ילד.
לפיכך:

עלות חישוב לכל ילד לאוכלוסייה של 100,000 נפש תעמוד על 26.04 מיליון ש"ח בשנה.

1.1.6 – מענק לימודים

הביטוח הלאומי מסייע בהשתתפות בהוצאות הלימודים למשפחות שבראשן הורה עצמאי (כלומר משפחות חד הוריות) ומשפחות שלהן 4 ילדים ויותר, הזכאיות לקצבת ילדים ומקבלות קצבת קיום (נכות כללית, הבטחת הכנסה, מזונות, אזרח ותיק או שאירים). למשפחות אלה משולם הביטוח הלאומי מענק לימודים בתחילת כל שנת לימודים.
סכום המענק: 1,006 ש"ח לכל ילד.

הלמ"ס הפלסטיני אינו מספק נתונים בנוגע למספר המשפחות עם 4 ילדים ויותר, אולם לפי נתוני 'מכון ירושלים', ל-13.45% מהמשפחות הערביות במזרח ירושלים, 4 ילדים ויותר (בשכונת עיסאווייה, הנתון אף עומד על 20%). אנו מניחים שנתון זה משקף גם את הרכב המשפחות באיו"ש.

כמו כן, אנו יוצאים מתוך נקודת הנחה סבירה, שכל המשפחות בעלות 4 ילדים ויותר, זכאיות להבטחת הכנסה – ולפיכך זכאיות גם לקבלת מענק לימודים.

מספר המשפחות עם ילדים באוכלוסייה של 100,000 נפש – 14,980 משפחות. בהנחה של-13.45% ממשפחות אלו יש 4 ילדים ויותר, מדובר ב-2,015 משפחות ו-8,060 ילדים לפי חישוב של 4 ילדים במשפחה. מאחר ובחלק מהמשפחות יש גם 5-7 ילדים, אנו מעריכים באומדן גס שמדובר ב-9,000 ילדים.

לפיכך:

עלות מענק לימודים לאוכלוסייה של 100,000 נפש תעמוד על 9.05 מיליון ש"ח בשנה.

לוח 34: סיכום עלות קצבאות ומענקי אימהות וילדים

סעיף	מענק / קצבה	עלות שנתית (מיליון ₪)
1.1.1	מענק לידה	2.68
1.1.2	מענק אשפוז לידת	45.42
1.1.3	דמי לידה	3.55
1.1.4	קצבאות ילדים	112.53
1.1.5	חיסכון לכל ילד	26.40
1.1.6	מענק לימודים	9.05
סה"כ קצבאות ומענקי אימהות וילדים		199.63

1.2 – דמי קיום

1.2.1 הבטחת והשלמת הכנסה

הביטוח הלאומי דואג לכל אדם ומשפחה בישראל, שאין בכוחם להבטיח לעצמם הכנסה למחיה, ומשלם להם קצבת הבטחת הכנסה. הקצבה משולמת למי שגילם מעל 20 ושאינו להם הכנסות או שהכנסתם נמוכה, והם מתייצבים בשירות התעסוקה ולא נמצאה להם עבודה, או שנמצאה להם עבודה בשכר נמוך. אם לילד קטן עד גיל שנתיים, פטורה מלהתייצב בשירות התעסוקה. כאשר מדובר בזוג המנהל משק בית משותף, הקצבה משולמת לתא המשפחתי ובתנאי והכנסתם הכוללת איננה עולה על הסף הנדרש (הכנסה מקסימלית) ובתנאי ששני בני הזוג עומדים בתנאי הזכאות.

לוח 35: קצבת הבטחה והשלמת הכנסה.

מצב משפחתי	הכנסה מקסימלית	קצבה לחסרי הכנסה	השלמת הכנסה לשכר של 2,500 ש"ח
רווק עד גיל 25	2,974	1,388	205
רווק בגיל 25+	2,974	1,735	332
זוג + 2 ילדים	5,343	2,906	1,777
זוג בגיל 55+	5,399	3,253	2,763

לוח 36: שכר חודשי ממוצע באיו"ש לפי ענפים עיקריים.

ענף	% מתוך כלל המועסקים	שכר חודשי ממוצע ב-₪
חקלאות	8.1	1,848
בנייה	20.8	3,791
מסחר ותיירות	20.9	2,861
תחבורה ותקשורת	5.9	2,184
שירותים ומסחר	28.0	2,616
עבודות עפר	16.3	2,042

מקור: נתוני הלמ"ס הפלסטיני 2016

ההכנסה החודשית הממוצעת של מרבית המועסקים באיו"ש, נמצאת מתחת לרף ההכנסה המקסימלית ולפיכך, הרוב המוחלט של משקי הבית באיו"ש (יחידים, זוגות) יהיה זכאי להשלמת או הבטחת הכנסה (בתנאי והם רשומים בלשכת התעסוקה).

אוכלוסיית גילאי 20-64 באוכלוסייה של 100,000 תושבים באיו"ש מונה 49,240 נפש. מתוך זה 18,740 זוגות ועוד 11,760 יחידים.

81% מהגברים הנשואים משתתפים בכוח העבודה, כלומר 15,179 זוגות שבהם אחד מבני הזוג משתתף בכוח העבודה. בנוסף, לפני נתוני הלמ"ס הפלסטיני, 42% מהרווקים בגילאי 20-64 משתתפים בכוח העבודה.

כמו כן נניח, שההכנסה החודשית הממוצעת של המשתתפים בכוח העבודה עומדת על 2,500 ₪ לחודש ולפיכך זכאים להשלמת הכנסה. בנוסף, אלו שלא משתתפים בכוח העבודה (לא מועסקים ולא מובטלים) – נטולי הכנסה כלל ולפיכך זכאים להבטחת הכנסה.

חישוב זה מתבסס על ההנחה שכל אלו שאינם מועסקים או מובטלים, ובכלל זה עקרות בית, ירשמו בלשכת התעסוקה. לאור ההכנסה הנמוכה באיו"ש – קרוב לוודאי שקבלת הקצבאות תהווה תמריץ לרישום בלשכת התעסוקה. במידה ועקרות הבית יבחרו שלא להירשם בלשכת התעסוקה (וכאמור, אם לילד עד גיל שנתיים פטורה מתייצבות בלשכה) יאבד הזוג הנשוי את זכאותו להבטחת/השלמת הכנסה. מדובר ב-11,979 זוגות.

לוח 37: חישוב הבטחת/השלמת הכנסה לאוכלוסייה של 100,000 נפש.

מצב משפחתי	כמות	הכנסה	קצבה חודשית	סה"כ (מיליון ₪)
זוג	15,179	2,500	1,777	26.97
	3,561	0	2,906	10.35
יחיד	4,939	2,500	268	1.32
	6,821	0	1,561	10.65
סה"כ לחודש	49.29			
סה"כ לשנה – התייצבות מלאה בלשכת התעסוקה	591.48			
סה"כ לשנה – ללא התייצבות עקרות בית בלשכת התעסוקה	212.04			

1.2.2 – דמי אבטלה

ביטוח הלאומי דואג להבטיח למובטל אמצעי מחיה בתקופת האבטלה עד שיעלה בידו להיקלט בעבודה. דמי האבטלה משולמים למי שגילו מעל 20, היה עובד שכיר והוא רשום בשירות התעסוקה במחוסר עבודה, ומתייצב בו לדרוש עבודה.

- מספר הימים המרבי שניתן לקבל עבור דמי אבטלה, נקבע בהתאם לגיל המובטל ומספר התלויים בו.
- רווק עד גיל 28 – 50 יום.
- נשוי עד גיל 28 (+3 תלויים) – 138 יום.
- נשוי מגיל 29 ועד 67 (+3 תלויים) – 175 יום.

סכום דמי האבטלה ליום מחושב לפי גיל המובטל והכנסותיו (החייבות בדמי ביטוח) ב-6 החודשים האחרונים המלאים שקדמו להתייצבות הראשונה שלו בשירות התעסוקה.

- למי שהכנסתו הייתה עד 3,000 ₪ לחודש וגילו 20-28 – 60% משכרו.
- למי שהכנסתו הייתה עד 3,000 ₪ לחודש וגילו מעל 28 – 80% משכרו.

בהתאם ללוח 1, מספר המובטלים באוכלוסייה של 100,000 נפש (שיעור אבטלה של 18%) עומד על 5,320 איש. בנוסף, במחצית משיעור המובטלים, גילאים אינו עולה על 34. לפיכך נצא מתוך הנחה שמחצית ממספר המובטלים הם בני 28-67 ולהם 3 תלויים ויותר. שליש מהמחצית הנותרת הם בגילאי 20-28 ולהם 3 תלויים והיתרה – בני 20-28 רווקים.

השכר היומי הממוצע באיו"ש עומד על 126 ₪ ליום עבודה, ולכן =

סה"כ (מיליון ₪)	דמי אבטלה ליום	ימי זכאות	מובטלים	
6.65	75.6	50	1759	רווק עד גיל 28
9.03	75.6	138	866	נשוי עד גיל 28
46.30	100.8	175	2625	נשוי מעל גיל 28
61.98	סה"כ דמי אבטלה ל-5,250 מובטלים			

1.2.3 – נפגעי עבודה

ביטוח נפגעי עבודה נועד לסייע למבוטחים שנפגעו בעבודה ולפצות אותם על אובדן הכנסתם בתקופה שלאחר הפגיעה, שבה נעשו בלתי כשירים לעבוד. לשם כך משלם להם הביטוח הלאומי דמי פגיעה לתקופה של עד 3 חודשים.

אם נותרה לנפגע נכות כתוצאה מהפגיעה, הוא יהיה זכאי לקצבת נכות מעבודה או למענק, בהתאם להחלטת הוועדה הרפואית, שבפניה יופיע. בנוסף הנפגע בעבודה זכאי לקבל טיפול רפואי חינם בשל תוצאות הפגיעה.

בני משפחתו של מבוטח, שהיה עובד שכיר או עובד עצמאי, ונפטר כתוצאה מפגיעה בעבודה (תאונת עבודה או מחלת מקצוע) עשויים להיות זכאים לגמלת תלויים (קצבה או מענק).

בני המשפחה הזכאים לגמלת תלויים הם אלמן או אלמנה וילדים של המבוטח, העונים על תנאי הזכאות. בתנאים מסוימים יהיו זכאים לגמלה הורים, אחים, סב או סבתא, שהמבוטח היה מפרנסם. (קצבת התלויים מחושבת באחוזים מקצבת נכות מעבודה בשיעור 100% (קצבה מלאה

קצבת נכות מלאה מעבודה מחושבת על פי 75% מהשכר שהיה למנוח בשלושת החודשים שקדמו ליום שבו הפסיק את עבודתו בשל הפגיעה. אלמנה + 3 ילדים זכאית למענק תלויים בשיעור 100% מקצבת הנכות המלאה.

בהנחה ששיעור נפגעי העבודה באיו"ש יהיה דומה לשיעור היחסי באוכלוסיית ישראל, חושבה עלות סך תשלומי הקצבה עפ"י מכפלת הקצבה הממוצעת במספר הזכאים.

לוח 38: עלות קצבאות נפגעי עבודה לאוכלוסייה של 100,000 נפש

סה"כ	קצבה ממוצעת	זכאים	% באוכלוסייה	
1,877,537	1,693	1,109	1.109	נכות צמיתה
6,970,260	3,938	1770,	1.770	דמי פגיעה
354,600	3,000	118	0.1182	תלויים
9,202,397	עלות קצבת נפגעי עבודה ל-100,000 נפש			

לפיכך -

עלות קצבאות נפגעי עבודה לאוכלוסייה של 100,000 נפש תעמוד על 9.2 מיליון ₪ בשנה.

1.2.4 - נכות

לקצבת נכות זכאי תושב/ת ישראל שמלאו לו 18 שנים, ועדיין לא הגיע לגיל פרישה ושיש לו ליקוי גופני, שכלי או נפשי הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מלידה.

תנאי הזכאות לקצבת נכות כללית:

- הכנסות מעבודה: הכנסה נמוכה מ-60% מהשכר הממוצע (5,944 ₪).
 - נכות רפואית: רופא מטעם הביטוח הלאומי קבע נכות רפואית בשיעור של 60% לפחות, או בשיעור של 40% לפחות, אם יש כמה ליקויים רפואיים.
 - דרגת אי-כושר: היכולת להשתכר ירדה ב-50% לפחות.
- בנוסף, הביטוח הלאומי מכיר בעומס הטיפולי הכבד הכרוך בגידולו של ילד נכה עם ליקוי קשה, ומשתתף בהוצאות הכספיות של המשפחה כדי להקל על גידולו של הילד, ולאפשר למשפחה ככול שניתן לנהל אורח חיים תקין כשהילד נמצא בחיק המשפחה והקהילה. לפי נתוני הלמ"ס הפלסטיני, 0.7% מאוכלוסיית הילדים סובלים מנכות.

לוח 39: קצבת נכות ממוצעת ושיעור הזכאים

סוג נכות	% מתוך האוכלוסייה	ב-100,000 נפש	קצבה ממוצעת ב"ח
נכות כללית	2.73	2,730	2,859
שר"ם	0.64	640	2,541
ילדים	0.57	570	2,542
ניידות	0.45	450	2,136

מקור: הביטוח הלאומי, נתוני 2016.

אנו יוצאים מתוך הנחה שמרנית ששיעור הזכאים לקצבאות נכים באיו"ש דומה לזו שבישראל, ולפיכך:

עלות קצבאות נכות לאוכלוסייה של 100,000 נפש תעמוד על 142 מיליון ₪ בשנה.

לוח 40: עלות קצבאות דמי קיום.

סעיף	מענק / קצבה	עלות שנתית (מיליון ₪)
1.2.1	הבטחת והשלמת הכנסה	591.48
1.2.2	דמי אבטלה	61.98
1.2.3	נפגעי עבודה	9.77
1.2.4	קצבאות נכות	142
סה"כ קצבאות דמי קיום		805.23

1.3 – אזרחים ותיקים ומענקי פטירה

1.3.1 – אזרח ותיק (קצבת זקנה)

קצבת אזרח ותיק נועדה להבטיח לתושבי ישראל הכנסה חודשית קבועה לעת זקנה. הקצבה משולמת בגיל הפרישה (גברים: 67, נשים: 62) והיא תלויה במבחן הכנסות. החל מגיל 70, הקצבה משולמת ללא תלות בהכנסות.

סכום הקצבה הבסיסית החודשית ליחיד היא 1,535 ש"ח ולזוג (הקצבה לזוג מורכבת מקצבה ליחיד וכן תוספת בעבור בת זוג) – 2,307 ש"ח.

בנוסף, הביטוח הלאומי משלם תוספת השלמת הכנסה למקבלי קצבת אזרח ותיק שאין להם הכנסות מלבד קצבת האזרח ותיק, כדי להבטיח להם הכנסה מינימלית לקיום, ובתנאי והכנסתם הכוללת אינה עולה על 3,186 ₪ ליחיד או 5,071 ₪ לזוג. אנו מניחים שלרוב המוחלט של זכאי קצבת הזקנה באיו"ש אין הכנסה נוספת ולפיכך הם יהיו זכאים לקצבה הבסיסית בתוספת השלמת ההבטחה.

סכום הקצבה (כולל השלמת הכנסה) –

3,186 ₪ ליחיד.

5,071 ₪ לזוג.

לפני נתוני הלמ"ס הפלסטיני (2016), 3.2% מאוכלוסיית איו"ש הם בגיל 65 ויותר. בהנחה שמחצית מאוכלוסייה זו הם יחידים והיתרה זוגות (1,600 אלמן/ה ועוד 800 זוגות באוכלוסייה של 100,000 נפש), הרי שעלות קצבת אזרח ותיק כולל השלמת הכנסה תעמוד על 109.92 מיליון ₪ בשנה.

בנוסף, אזרח ותיק המקבל תוספת השלמת הכנסה לקצבה, זכאי למענק חימום בסך 555 ₪ המשולם אחת לשנה בחודש אוקטובר. החל משנת 2017, מענק החימום משולם לכל הזכאים ללא קשר ליישוב שבו הם מתגוררים.

בהנחה ובאוכלוסייה של 100,000 נפש יש 2,400 זכאים (אלמן/ה + זוגות) אדי עלות מענק החימום תעמוד על 1.33 מיליון ₪ לשנה.

לפיכך:

עלות מענק זקנה ומענק חימום לאוכלוסייה של 100,000 נפש תעמוד על 111.25 מיליון ₪ בשנה.

1.3.2 – מענק פטירה ודמי קבורה

מענק פטירה משולם לבן זוג של נפטר, שקיבל עד לפטירתו אחת מהקצבאות האלה: קצבת אזרח ותיק, הבטחת הכנסה, נכות כללית, שירותים מיוחדים, נפגעי עבודה, או שאירים. אם אין לנפטר בן זוג, ישולם המענק לילדו, בתנאי שהילד עונה על הגדרת ילד על פי החוק. סכום המענק: 8,783 ₪.

בנוסף, הביטוח הלאומי משלם את הוצאות הקבורה והשירותים המקובלים בקשר לקבורה בעד כל אדם שנפטר בישראל ונקבר בה, ובעד כל תושב/ת ישראל שנפטר מחוץ לישראל.

התשלומים מועברים ישירות מהביטוח הלאומי לכל גוף שהורשה כדין לעסוק בקבורה. נפטרים תושבי ישראל שאינם יהודים, ואין בתחום הרשות המוניציפלית שלהם חברה הרשאית לעסוק בקבורה נפטרים, רשאים לקבל את הוצאות הקבורה ישירות מהביטוח הלאומי.

התשלום הממוצע עבור דמי קבורה: כ-4,500 ₪. שיעור הפטירות באיו"ש ל-100,000 תושב עומד על 270 נפטרים. לפיכך:

עלות מענק הפטירה לאוכלוסייה של 100,000 נפש תעמוד על 2.37 מיליון ₪ בשנה ותשלום דמי הקבורה יעמוד על 1.21 מיליון ₪. יחד: 3.58 מיליון ₪ בשנה.

לוח 41: סיכום עלות קצבאות אזרחים ותיקים ומענקי פטירה

סעיף	מענק / קצבה	עלות שנתית (מיליון ₪)
1.3.1	אזרח ותיק	111.25
1.3.2	מענק פטירה ותשלום בעבור דמי קבורה	3.58
סה"כ אזרחים ותיקים ומענקי פטירה		114.83

לוח 42: סיכום עלות קצבאות וגמלאות הביטוח הלאומי

סעיף	מענק / קצבה / גמלה	עלות שנתית (מיליון ₪)
1.1	קצבאות ומענקי אימהות וילדים	199.63
1.2	דמי קיום (אבטלה, הבטחת הכנסה, נכות)	805.23
1.3	אזרחים ותיקים ומענקי פטירה	114.83
סה"כ קצבאות וגמלאות הביטוח הלאומי		1,119.69

2. חינוך

חוק חינוך חובה קובע שהמדינה אחראית למתן חינוך חובה חנם לילדים ונוער מגיל 3 ועד סיום כיתה י"ב. עוד קובע החוק כי קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חנם לילדים ולנוער הגרים בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית מסוימת, יהא מוטל על המדינה ועל אותה רשות חינוך מקומית במשותף.

להלן עקרונות התקצוב של משרד החינוך:

משרד החינוך: תקצוב החינוך היסודי וחטיבות הביניים :

עיקר התקציב נועד לממן את שעות הלימוד המוקצות לחינוך היסודי ולחטיבות הביניים בחינוך הרשמי²³⁶. עקרונות השיטה להקצאת שעות לימוד בחינוך היסודי הן:

- כיתות א'-ב' הקצאה של 29 שעות, כיתות ג' ד' - הקצאה של 31 שעות, מכיתה ה' ומעלה הקצאה של 32 שעות. ובנוסף,
- תוספת שעות ליום חינוך ארוך.
- תוספת שעות לכיתות גדולות יותר.
- יתרת התקציב מחולקת בהתאם למדד הטיפוח: בית ספר שמדד הטיפוח שלו גבוה (בית ספר חלש חברתית-כלכלית) יקבל תוספת של יותר שעות הוראה ביחס לבית ספר שמדד הטיפוח שלו נמוך (בית ספר חזק חברתית-כלכלית).

משרד החינוך: תקצוב החטיבה העליונה (תיכון)

התקציב מיועד למימון שכר הלימוד בחטיבה העליונה. ההקצאה של המשרד היא לפי תקן לתלמיד. תשלומי שכר הלימוד מיועדים בעיקר לתשלומי שכר המורים על פי פרופיל המורים, לתשלום שכר השרתים, המזכירים, עובדי הסיוע ועובדי אחזקה אחרים וכן לרכישת ציוד והוצאות אחרות. כמו כן התקציב משמש לתמיכה בבתי ספר בפריפריה ולהפעלה ואחזקת מרכזי נוער.

משרד החינוך: תקצוב החינוך המוכר ושאינו רשמי (מוכש"ר)

התקציב מיועד עבור תשלומי שכר מורים והשתתפות במימון שכר עובדי העזר במוסדות של החינוך המוכר שאינו רשמי. מוסדות המוכר שאינו רשמי מתוקצבים בהתאם למספר הכיתות התקניות ומפתח השעות המקובל לכיתה. עלות שעת עובדי ההוראה נקבעת בהתאם לפרופיל המורה הממוצע בכל מוסד. המושפע בין היתר מהשכלה וותק.

המימון הממשלתי למוסדות אלו הוא עד 75% מזה של מוסד חינוך רשמי. לפי נתוני משרד החינוך, התקצוב הממוצע בפועל בבתי הספר היסודיים עומד על כ-45%.

משרד החינוך: תקצוב גני טרום-חובה (גילאי 3-4)

התקציב מיועד למימון השתתפות המדינה בעלויות גן הכוללות שכר גננת, שכר עוזרת גננת והוצאות שאינן שכר (אחזקה). השתתפות המשרד הינה בשיעור של 90% מעלות ילד או גן בחינוך הרגיל ו-100% מעלות ילד או גן בחינוך המיוחד.

משרד החינוך: תקצוב גני חובה בחינוך הרשמי (גיל 5)

התקציב מיועד למימון עלויות גן הכוללות מימון שכר גננת ועוזרת גננת על פי התקן. הוצאות התפעול משולמות על ידי הרשות המקומית או הבעלות על הגן.

²³⁶. מתוך "משרד החינוך - הצעת תקציב לשנת הכספים 2017-2018" לפי הנתונים במצגת מצגת "משרד החינוך: ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך" (יולי 2017)

תקצוב משרד החינוך לילד בגני הילדים נע בין 7,710 ל-9,655 ש"ח בהתאם למאפיינים השונים של הרשות המקומית.

לוח 43: משרד החינוך – תקצוב ממוצע לתלמיד (ש"ח)

על יסודי	חטיבת הביניים	יסודי	
25,494	19,358	15,782	ממוצע לתלמיד
35,580	26,704	20,531	מגזר יהודי – מדד טיפוח חלש
21,294	19,081	17,176	מגזר ערבי – מדד טיפוח חלש

מקור: מצגת "משרד החינוך: ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך" (יולי 2017)

מערכת החינוך והתלמידים באיו"ש

בשנה ל' 2017 למדו במערכת החינוך באיו"ש, לפי נתוני הלמ"ס הפלסטיני, 703,963 תלמידים (ועוד 39,255 במערכת החינוך הרשמית של עיריית ירושלים). 79% למדו בבתי ספר ממשלתיים, 6.6% למדו במערכת החינוך של אונר"א ועוד 14.4% למדו בבתי ספר לא ממשלתיים.

בסך הכל יש באיו"ש 2,194 בתי ספר. 1,740 ממשלתיים, 96 של אונר"א, 358 לא ממשלתיים וקרוב ל-40 אלף מורים.

בניגוד למערכת החינוך בישראל, אין במערכת החינוך הפלסטינית חטיבת-ביניים. החינוך היסודי כולל את כיתות א'-י' ואילו החינוך העל-יסודי, את כיתות י"א-י"ב. 88% מהתלמידים באיו"ש לומדים בחינוך היסודי ו-12% בחינוך העל יסודי. בנוסף, 78,731 ילדים מתחת לגיל 6, לומדים באיו"ש ב-1,148 גני ילדים.

מכאן, שבאוכלוסייה של 100,000 נפש יש 21,788 תלמידים בחינוך היסודי, 3,560 תלמידים בחינוך העל יסודי ועוד 2,028 ילדים בגנים.

הנחות יסוד לצורך חשבון עלויות חינוך

- בתקופת 'היום שאחרי', תקצוב משרד החינוך לתלמיד באיו"ש ישתווה או יתקרב לזה של תלמיד במגזר הערבי במדד טיפוח חלש.
- ב'תקופת המעבר', תקצוב משרד החינוך לתלמיד באיו"ש יהיה כשליש מזה שיתקצב בתקופת 'היום שאחרי'.
- בתי הספר של אונר"א לא יתוקצבו ואילו בתי הספר הלא ממשלתיים, יתוקצבו בשיעור של 45%.
- בתקופת 'היום שאחרי' גני הילדים יתוקצבו עפ"י מפתח של 7,710 ש"ח לילד ואילו ב'תקופת המעבר' – שליש מזה.
- ב'תקופת המעבר', מספר הילדים בגני הילדים יהיו כשיעורו כיום ואילו בתקופת 'היום שאחרי' ועם מיסוד החלת חוק חינוך חובה מגיל 3, מספר הילדים בגנים (גילאי 3-5) ישקף את שיעורם היחסי באוכלוסייה.

לוח 44: חישוב עלות הוצאות החינוך (בתי ספר)

ס"כ (מיליון ₪)	תקצוב לתלמיד	מס' תלמידים	
295.6	17,176	17,212	בי"ס יסודי ממשלתי
24.2	7,729	3,137	בי"ס יסודי לא ממשלתי
59.0	21,294	2,770	בי"ס תיכון ממשלתי
7.0	9,582	736	בי"ס תיכון לא ממשלתי
385.8	סה"כ עלות הוצאות חינוך (בתי ספר) ל-100,000 נפש - 'היום שאחרי'		
128.6	סה"כ עלות הוצאות חינוך (בתי ספר) ל-100,000 נפש - 'תקופת המעבר'		

לוח 45: חישוב עלות הוצאות חינוך (טרום יסודי)

ס"כ (מיליון ₪)	תקצוב לילד	מס' ילדים	
58.6	7,710	7,600	גנים - 'היום שאחרי'
5.2	2,567	2,028	גנים - 'תקופת המעבר'

לפיכך -

עלויות החינוך לאוכלוסייה של 100,000 נפש בתקופת 'היום שאחרי' - 444.4 מיליון ₪.
עלויות החינוך לאוכלוסייה של 100,000 נפש ב'תקופת המעבר' - 133.8 מיליון ₪.

תוספת תקציבית

בשנה"ל 2016/15 למדו במערכת החינוך בישראל 1.693 מיליון תלמידים ותקציב משרד החינוך עמד בשנת התקציב 2016 על מעל 52 מיליארד ₪.
בתרחיש של סיפוח איו"ש, יצטרפו לאחריות משרד החינוך עוד כ-700 אלף תלמידים. כלומר גידול של כ-40% במספר התלמידים במערכת החינוך. גידול חד שכזה, יביא בהכרח לגידול בהוצאות משרד החינוך מעבר להשקעה הישירה בתלמידים.

להלן סעיפי התקציב שאנו מניחים שתהיה עליהם השפעה: תכניות חינוכיות משלימות

התקציב מיועד למימון פעולות שירותי רווחה חינוכיים. בין השאר מממן התקציב פעילויות למניעת נשירה, תקצוב קציני ביקור סדיר, שכר לימוד למסגרות נוער וכדומה. כמו כן התקציב נועד לממן תכניות לקידום החינוך לבני מיעוטים. בשל הפערים הקיימים בהישגים של התלמידים והבוגרים של מערכת החינוך היהודית לבין התלמידים והבוגרים של מערכת החינוך הערבית, קבעה הנהלת משרד החינוך את נושא קידום מערכת החינוך הלא-יהודית בישראל כאחד מתחומי העשייה אשר המשרד מעניק להם עדיפות גבוהה.

בנוסף התקציב מממן אחזקת תחנות פסיכולוגיות ברשויות מקומיות, ועדות התאמה לליקויי למידה ושיפור עבודת אנשי המקצוע.

תקציב התוכניות החינוך המשלימות (2016) - 3.9 מיליארד ₪.

מינהל עובדי הוראה

התקציב מיועד למימון שכר הוראה במוסדות להכשרת מורים, השתתפות בהוצאות מנהליות של המכללות להכשרת עובדי הוראה וכן למימון תכניות מיוחדות להכשרת מורים. כמו כן התקציב מיועד עבור שעות הדרכה, השתלמויות עובדי הוראה והפעלת מרכזי הפסג"ה בהם עוברים עובדי ההוראה פיתוח מקצועי. תקציב מנהל עובדי הוראה (2016) – 1.9 מיליארד ש.

תכנית פיתוח חינוך

התקציב מיועד לבניית כיתות לימוד בהתאם לצרכים הנובעים מהגידול הטבעי באוכלוסיית המדינה ולמימון שיפוצים יסודיים במבנים קיימים. הרשות המקומית היא המבצעת של הפרויקטים בתחום הפיתוח וזאת במימון מטעם משרד החינוך. תקציב פיתוח החינוך (2016) – 1.7 מיליארד ש.

שירותי עזר והסעות

א. שירותי היקף במערכת החינוך
התקציב מיועד למימון השתתפות המדינה בשירותי העזר: עובדי מנהל, שרתים ומזכירים, לבורנטים וספרנים במוסדות חינוך וקציני בטיחות המועסקים על ידי הרשויות המקומיות ובעלויות החינוך. תקצוב שירותי העזר נעשה בהתאם לשיעורי ההשתתפות והתקנים המופיעים בחוברת שמפרסם משרד החינוך מדי שנה בנוגע להשתתפות המשרד בתקציב הרשויות המקומיות, וזאת בהתבסס, בין היתר, על צו לימוד חובה (שיעור ההשתתפות של המדינה ושל רשויות החינוך המקומיות בקיום מוסדות חינוך רשמיים). לדוגמא יצוין כי שיעורי ההשתתפות של שרת ומזכיר עומדים על 87% מעלות המשרה. תקציב שירותי ההיקף (2016) – 2.12 מיליארד ש.

ב. הסעות תלמידים ומורים

בנוסף, התקציב מיועד למימון השתתפות משרד החינוך בהסעות תלמידים ומורים בחינוך הרשמי בהתאם לכללי הזכאות המופיעים בחוזר המנהל הכללי. הרשויות המקומיות והאזוריות מקיימות את מערכת ההסעות עבור תלמידיהן. בנוסף, ניתן סיוע תקציבי למועצות האזוריות לרכישת אוטובוסים להסעות תלמידים, תקציב הסעות לתלמידים ומורים (2016) – 1 מיליארד ש.

חינוך מיוחד

התקציב מיועד בעיקרו למימון שעות לימוד, שירותים נלווים והסעות תלמידים בחינוך המיוחד. אוכלוסיית היעד הינה תלמידי החינוך המיוחד בגיל 3-21, שעברו ועדות השמה והושמו במסגרות חינוך מיוחד וכן תלמידים הזכאים לתכנית השילוב במסגרות החינוך הרגילות מגיל 18-3. תקציב החינוך המיוחד (2016) – 1 מיליארד ש.

לוח 46: אומדן תוספת תקציבית – משרד החינוך (מיליארד ₪)

סעיף תקציבי	תקציב 2016	גידול משוער [%]	תוספת תקציבית
תכניות חינוכיות משלימות	3.9	30%	1.17
מנהל עובדי הוראה	1.9	20%	0.38
תכנית פיתוח חינוך	1.7	20%	0.34
שירותי היקף במערכת החינוך	2.12	20%	0.42
הסעות תלמידים ומורים	1.0	10%	0.10
חינוך מיוחד	6.66	10%	0.66
סה"כ	17.28	17%	3.07

לפיכך –

תוספת תקציבית למשרד החינוך ל-100,000 תושב תעמוד על 118 מיליון ₪ לשנה.

3. בריאות

החוק ביטוח בריאות ממלכתי מאפשר לכל תושב מדינת ישראל לקבל שירותי בריאות ממלכתיים באמצעות אחת מקופות החולים. החוק מסדיר את זכויות התושבים, סל שירותי הבריאות, הביטוח המשלים וההתנהלות מול קופות החולים. "ביטוח הבריאות הממלכתי לפי חוק זה, יהא מושתת על עקרונות של צדק, שיוויון ועזרה הדדית." (מתוך החוק).

עקרונות החוק:

- כל תושב מדינת ישראל זכאי לשירותי בריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.
 - כל תושב זכאי להירשם כחבר בקופת חולים אחת לפי בחירתו, בלא תנאים או מגבלות המתייחסים לגילו או למצב בריאותו.
 - כל תושב זכאי לקבל באמצעות קופת החולים שהוא חבר בה את מלוא השירותים הכלולים בסל שירותי הבריאות, והכול לפי שיקול דעת רפואי, באיכות סבירה, בתוך פרק זמן סביר ובמרחק סביר ממקום מגוריו.
 - כל מבוטח זכאי לבחור בנותני שירותים, כגון רופאים, מטפלים, בתי חולים ומכונים, מתוך רשימה של נותני שירותים שקופת החולים שהוא חבר בה קשורה עמם, ובהתאם להסדרי הבחירה בנותני שירותים שהקופה מפרסמת מפעם לפעם.
 - השירותים הרפואיים הכלולים בסל שבחוק, יינתנו לפי שיקול דעת רפואי, באיכות סבירה, בתוך זמן סביר ובמרחק סביר ממקום מגוריו.
- בהתאם לנתוני משרד האוצר, סל הבריאות של קופות החולים עמד בשנת 2016 על 44.8 מיליארד ₪, שהם 5,192 ₪ לנפש בשנה. סל הבריאות, ברובו, ממומן באמצעות דמי ביטוח הבריאות שגובה הביטוח הלאומי והשלמה מתוך תקציב משרד הבריאות. מאחר ותרומתם היחסית של תושבי איו"ש להכנסות דמי ביטוח הבריאות הן שוליות, עיקר נטל מימון סל הבריאות לתושבי איו"ש יבוא מתקציב משרד הבריאות.

לפיכך:

עלות סל הבריאות ל-100,000 נפש תעמוד על 519.2 מיליון ₪ בשנה.

עלויות תקציביות נוספות

בתרחיש של סיפוח איו"ש, יתווספו לאוכלוסיית ישראל עוד 2.6 מיליון נפש. כלומר גידול של כ-30% במספר התושבים הזכאים לשירותי בריאות בהתאם לחוק. גידול חד שכזה, יביא בהכרח לגידול בהוצאות משרד החינוך מעבר להשקעה הישירה בתלמידים. מלבד השתתפות במימון סל הבריאות (תקצוב קופות החולים), משרד הבריאות הינו המבטח של מספר תחומים רפואיים שאינם באחריות קופות החולים (לדוגמא אשפוז סיעודי כרוני, בריאות הנפש, מכשירי שיקום וניידות, חיסונים ועוד), בנוסף אחראי המשרד לספק שירותי בריאות ורפואה מונעת לכלל הציבור. המשרד אף מספק שירותי רפואה מונעת סביבתית (למניעת זיהום הסביבה, מפגעי בריאות, פיקוח ובקרה על תחומי המזון וכיו"ב), ושירותים משלימים אחרים, כגון שירותי הצלה ועזרה ראשונה, פינוי נפגעים, פיקוח ובקרה על תחומי המזון והסביבה וכו'.

שירותי בריאות הציבור

שירותי בריאות הציבור עוסקים בתחומי הרפואה המונעת האישית, הקהילתית והסביבתית, תוך מתן דגש על שמירת בריאות הציבור. הלשכות המרכזיות מפעילות שירות מונע לפרט ברשת התחנות לבריאות המשפחה ("טיפות חלב"), הפועלות בפריסה ארצית ומפקחות על תחנות טיפות החלב, המופעלות על ידי רשויות מקומיות ועל ידי קופות החולים, וכן שירותי בריאות לתלמיד בבתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים.

רפואה מונעת

בתכנית זו מרוכזת רכש השירותים של משרד הבריאות בתחומי הרפואה המונעת (שאינה תחת שירותי בריאות הציבור) כגון בריאות השן ברשויות המקומיות, בטיחות ילדים, התפתחות הילד וכד' בנוסף, משמש משרד הבריאות כמבטח לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, בהם שירותי שיקום וניידות. משרד הבריאות מספק מכשירי שיקום וניידות לכלל האוכלוסייה, כמו כן המשרד מספק פרוטזות ואורטזות לנזקקים לשירות זה.

גריאטריה

משרד הבריאות הוא המבטח בתחום האשפוז הסיעודי הכרוני, במסגרת התוספת השלישית לחוק ביטוח בריאות ממלכתי. תחת תכנית זו מבצע משרד הבריאות את רכש שירותי האשפוז הסיעודי הכרוני לקשישים הזקוקים לכך. קשיש הזקוק לאשפוז במוסד סיעודי או במחלקה לתשושי נפש זכאי לקבל סיוע במימון האשפוז ממשרד הבריאות.

בריאות הנפש

משרד הבריאות אמון על ביצוע חוק שיקום ושילוב נכי נפש בקהילה והוא פועל ליישומם תוך שמירה על רצף השירותים יחד עם מערכי בריאות ברפואה הראשונית, האשפוז, הרווחה, החינוך, השיכון והקליטה. כן כמו אחראי משרד הבריאות על אספקת שירותים נוספים כגון גמילה מהתמכרויות, שירותי טיפול בריאותי מקדם לילדים על הספקטרום האוטיסטי ועוד.

בתי חולים ממשלתיים

משרד הבריאות מפעיל 11 מרכזים רפואיים לאשפוז כללי, מהם 2 עירוניים ממשלתיים. בתי החולים מנוהלים כמפעלים עסקיים כאשר החלק הארי של תקציב בתי החולים מתקבל ממכירת שירותים רפואיים לקופות החולים והיתרה במימון משרד הבריאות.

לוח 47: מספר מיטות האשפוז בישראל – 2016

מספר מיטות	מתוך זה בבעלות פרטית	עמדות אשפוז יום	
15,437	3.5%	1,141	אשפוז כבלי
3,567	5.0%	328	בריאות הנפש
25,896	62.0%	125	גריאטרי ושיקום
44,950		1,654	סה"כ

לוח 48: אומדן תוספת תקציבית – משרד הבריאות (מיליארד ₪)

סעיף תקציבי	תקציב 2016	גידול משוער [%]	תוספת תקציבית
רכש שירותי בריאות	4.0	15%	0.60
שירותי בריאות לציבור	1.2	30%	0.36
מרכזים לבריאות הנפש	1.1	10%	0.11
מרכזים רפואיים (גריאטריה)	0.58	10%	0.06
בתי חולים ממשלתיים	9.97	15%	1.50
סה"כ	16.85	15%	2.63

לפיכך –

תוספת תקציבית למשרד הבריאות ל-100,000 תושב תעמוד על 101 מיליון ₪ לשנה.

4. הוצאות תקציביות נוספות

4.1 – משרד הפנים

רשויות מקומיות – מענקי איזון

משרד הפנים פועל במסגרת תקציבו לסייע לרשויות המקומיות. הסיוע המרכזי ניתן באמצעות מענקי איזון. מענק האיזון נועד להשלים את הכנסותיהן הנורמטיביות של הרשויות המקומיות להוצאות הנורמטיביות של הרשויות המקומיות (הנגזרות מנוסחת ההקצאה), על מנת לסייע להן לספק לתושביהן רמה סבירה של שירותים מוניציפליים.

משנת 2004 התחיל משרד הפנים להקצות בצורה הדרגתית את מענקי האיזון לרשויות המקומיות בהתאם להמלצות ועדה ציבורית חדשה (ועדת גדיש). נוסחת גדיש מחשבת את מענק המודל לרשויות באמצעות חישוב ההפרש בין ההוצאה הנורמטיבית וההכנסה הנורמטיבית לנפש על פי מודל. הפרש זה מהווה את מענק המודל לנפש של הרשות. ההוצאה הנורמטיבית משקפת את הנתונים הייחודיים המאפיינים כל רשות ורשות (כדוגמת מספר הילדים והקשישים ברשות) וכן את החוסן של תושבי הרשות, כפי שהוא משתקף בממד הסוציו-אקונומי של הלמ"ס. מכפלת מענק המודל לנפש של הרשות במספר התושבים, מהווה את מענק המודל לפי נוסחת גדיש.

בהתאם למודל גדיש, 189 רשויות מקומיות, מתוך 257 הרשויות המקומיות הקיימות בישראל היו זכאיות בשנת 2015 למענק איזון.

לוח 4.9: מענקי איזון לרשויות מקומיות במגזר הערבי בישראל

ישוב	תושבים	אשכול	תקציב	מענק איזון
מ.א. שגב שלום	9.1	1	65.1	7.8
שגב שלום	9.1	1	65.2	7.8
לקיה	11.8	1	53.7	16.5
תל-שבע	18.7	1	83	2.5
מ.א. אל-בוטוף	7.5	2	58.5	12.5
גסר א-זרקא	14	2	90.5	20.5
קלנסווה	21.5	2	91.1	13
אום אל-פאחם	52.5	2	286.6	23.5
גלגוליה	9.4	2	57.3	10
עראבה	24.1	2	157.7	19.5
משהד	7.9	2	37.6	10.5
סה"כ	185.6		1046.3	144.1
ממוצע מענק איזון לתושב				776 ש"ח
מענק איזון ל-100,000 תושב (מיליון ₪)				77.6

האגף למתן שירותי דת לעדות לא יהודיות

אגף זה אחראי על מתן שירותי הדת לאוכלוסיות הלא יהודיות, הכוללות את המוסלמים, הדרוזים, הנוצרים, הצ'רקסים, הבדואים, השומרונים, הבהאים והאחמדים. כמו כן, האגף משתתף בשיפוצ ופיתוח של מבני דת לעדות אלו. תקציב האגף עמד ב-2016 על 70 מיליון ₪. כלומר 3.9 מיליון ₪ לכל 100,000 תושבים לא יהודיים.

מימון בחירות ומפלגות רשויות מקומיות

בתוכנית זו מתוקצב מימון המפלגות לסיעות ברשויות המקומיות וזאת בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (מימון מפלגות). על פי החוק כל סיעה ורשימה זכאיות למימון הוצאות הבחירות מאוצר המדינה. נכון להיום גובה יחידת המימון עומד על כ-74 ₪ (בבחירות 2013 הוראת שעה קיבעה את גובה יחידת המימון על 42 ש"ח). שיעור המימון לכל סיעה או רשימה הינו המכפלה של יחידת המימון במספר התושבים הזכאים לבחור באותה הרשות מחולק במספר חברי המועצה שנבחרו באותה הרשות. בקרב האוכלוסייה באיו"ש, כ-56% מהתושבים הינם בני 18+ וזכאים להשתתף בבחירות לרשות המקומית. בהנחה שבחירות מתקיימות כל 4 שנים, עלות מימון בחירות ברשויות המקומיות באיו"ש יעמוד על 1 מיליון ש"ח לכל 100,000 תושב. סה"כ מענקי איזון ועוד שירותי דת ועוד מימון בחירות לרשויות המקומיות: 52.5 מיליון ש"ל ל-100,000 תושב.

4.2 - משרד הרווחה

תקציב משרד הרווחה בקיזוז הוצאות מטה, עומד על כ-5.8 מיליארד ₪. אנו מעריכים שגידול של 30% באוכלוסייה ידרוש גידול של לפחות 10% בהוצאות המשרד.

לפיכך -

תוספת תקציבית למשרד הרווחה לאוכלוסייה של 100,000 תושב תעמוד על 68 מיליון ₪.

4.3 - משרד התחבורה

מערך הכבישים

בדרכים הקיימות מבוצעות עבודות אחזקה קבועות, הכוללות ריבוד, ניקוז, תאורה וכן טיפול באירועי שבר כתוצאה ממזג אויר חריג או מתאונות דרכים. בדרכים אלו היעד המרכזי הוא שימור של רמת שירות נאותה למשתמשי הכביש ומניעת סיכונים מתחדשים. בנוסף, תקציב פיתוח הכבישים כולל תכנון וסלילה של דרכים חדשות, או הרחבה והוספת נתיבים בכבישים קיימים. ההשקעה בפיתוח הכבישים נועדה להתאים את מערכת הכבישים הארצית לצרכי המשתמשים, בדגש על הפחתת גודש בצירים מרכזיים, שיפור הבטיחות, וכן התאמה להתרחבות ערים ובנייה חדשה, לצרכי דיור ועסקים. נוסף על אלו, ההשקעה בתשתיות נודעת כמנוע צמיחה מרכזי למשק. תקצוב משרד התחבורה להרחבת ותחזוקת תשתיות הכבישים עומד כל כ-5.4 מיליארד ₪ בשנה.

ענף האוטובוסים

קווי השירות באוטובוסים ומאפייניהם מוגדרים ברישיונות שניתנים על ידי משרד התחבורה והתעריפים נקבעים בצו החתום על ידי שרי התחבורה והאוצר. משרד התחבורה מסבסד כ-50% מעלות הפעלת מערך האוטובוסים בישראל.

השקעה ביישובי מיעוטים

כיום קיים פער ניכר בין רמת שירותי התחבורה הציבורית ביישובי המיעוטים לרמת השירות באוכלוסייה הכללית. תושב יהודי מקבל בממוצע פי 5.2 שירותי תחבורה ציבורית מתושב ערבי המתגורר ביישוב בעל מאפיינים דומים. כחלק ממדיניות הממשלה למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של מגזר המיעוטים, החלה הממשלה, במהלך שנת 2014 ביישום תכנית רב-תחומית לצמצום פערים בתחומי התעסוקה, החינוך, התחבורה ועוד. רכיב מרכזי בתכנית זו הינו מהלך לשיפור שירותי התחבורה הציבורית במגזר, שמתבטא בהשקעה בפיתוח תשתיות תחבורה ציבורית (הרחבת דרכים, תחנות, נתיבי תח"צ ועוד), שיאפשרו נגישות לאוטובוסים וכן בהגדלת תקציבי הסובסידיה להפעלת קווי תחבורה ציבורית ביישובי המיעוטים, במטרה להגדיל את מספר קווי השירות, להגביר את תדירות הקווים, להוסיף יעדים ולהרחיב את שעות הפעילות. תקציב משרד התחבורה לתקצוב התחבורה הציבורית בישראל (חברות האוטובוסים) עומד על כ-3 מיליארד ₪ בשנה. בממוצע, כ-357,000 ₪ לאוטובוס בשנה. אנו מעריכים שגידול של 30% באוכלוסייה ידרוש תוספת תקציבית של לפחות חצי מיליארד ₪ בשנה. לפיכך -

תוספת תקציבית למשרד התחבורה לאוכלוסייה של 100,000 תושב תעמוד על 20 מיליון ₪.

4.4 - משרד החקלאות

תקציב משרד החקלאות לתמיכה בחקלאות עומד על כ-1 מיליארד ₪ בשנה. אנו מעריכים שגידול של 30% באוכלוסייה ידרוש גידול של 25% בתקציב התמיכה של משרד החקלאות. לפיכך -

תוספת תקציבית למשרד החקלאות לאוכלוסייה של 100,000 תושב תעמוד על 10 מיליון ₪.

4.5 - משרד השיכון

תקציב משרד השיכון בסעיפי הפיתוח והשיכון עומד על כ-2 מיליארד ₪ בשנה. אנו מעריכים שגידול של 30% באוכלוסייה ידרוש גידול של 10% בתקציב משרד השיכון. לפיכך -

תוספת תקציבית למשרד החקלאות לאוכלוסייה של 100,000 תושב תעמוד על 9 מיליון ₪.

4.6 – ביטוח לאומי, רשות המיסים ורשויות פיקוח אחרות

סעיף הוצאות המנהלה (שכר, תחזוקה, ציוד, חקירות ומשפטים) של הביטוח הלאומי עומד על כ-2 מיליארד ש"ח בשנה. אנו מעריכים שגידול של 30% באוכלוסייה ידרוש תוספת של לפחות 10% בהוצאות המנהלה של הביטוח הלאומי. גידול האוכלוסייה ידרוש תוספת תקציבית מסוימת גם לרשות המיסים ורשויות הפיקוח. לפיכך, אנו מעריכים ש-
תוספת תקציבית לביטוח הלאומי ורשויות אחרות לאוכלוסייה של 100,000 תושב תסתכם ב-8 מיליון ש"ח בשנה.

4.7 – משרדי ממשלה אחרים

אנו מעריכים שגידול של 30% באוכלוסייה ידרוש תוספת תקציבית גם במשרדי הממשלה האחרים. מחוסר אפשרות לקבוע במדויק באילו סעיפי תקציב תידרש התוספת, אנו מעריכים שמדובר בסכום כולל של כ-10 מיליון ש"ח לכל 100,000 תושב.

5. הכנסות

1. – מיסי יבוא

ב-2016, ישראל גבתה סך של 8.93 מיליארד ש"ח (מיסי קניה, מע"מ ומס-הכנסה של פלסטינים המועסקים בישראל) עבור הרש"פ כחלק מ'פרוטוקול פריז'. 88% מסך זה מקורו בפעילות הכלכלית של איו"ש. כלומר, 7.85 מיליארד ש"ח. אנו מעריכים שלא יחול שינוי מהותי בהיקף פעילות כלכלית זו ולפיכך -
סך ההכנסות בגין מיסי יבוא לאוכלוסייה של 100,000 תושב תעמוד על כ-302 מיליון ש"ח בשנה.

2. – מיסים מקומיים

סך ההכנסות של הרש"פ ממיסים מקומיים (מס-הכנסה, מע"מ ואגרות) עמד ב-2016 על 4.68 מיליארד ש"ח בשנה. 97% מהכנסות אלו מקורן בפעילות הכלכלית באיו"ש. כלומר, 4.54 מיליארד ש"ח. עם החלת החוק הישראלי, יחולו חוקי המס של ישראל על התושבים והעסקים באיו"ש ובכלל זה ההיטלים והאגרות כנהוג בישראל. אין אנו יכולים להעריך את השפעת הנתון על השינוי שיהיה, אולי, בהיקף גביית המיסים המקומיים. הנחת המוצא שלנו היא שהיקף גביית המס המקומי יעמוד על 4.54 מיליארד ש"ח בשנה. לפיכך -
סך ההכנסות בגין מיסים מקומיים לאוכלוסייה של 100,000 תושב תעמוד על כ-174 מיליון ש"ח בשנה.

3. – דמי ביטוח לאומי

- שיעור דמי הביטוח הלאומי (כולל ביטוח בריאות):
- מועסק - 6.95% מהכנסתו. בשכר ממוצע של 3,000 ש"ח - 208 ש"ח לחודש.
 - למי שאין לו הכנסה - 172 ש"ח לחודש.
 - למקבל קצבת אזרח ותיק עם השלמת הכנסה - 103 ש"ח לחודש.
 - עקרת-בית פטורה מתשלום דמי ביטוח לאומי.

מבטחים	דמי ביטוח לאומי	לשנה במיליוני ש"ח	
מועסקים	208	71.64	
מקבלי קצבת אזרח ותיק	103	3.96	
לא מועסקים	172	35.88	
הכנסות מדמי ביטוח לאומי לשנה – 100,000 תושב		111.48	

תחשיב זה מבוסס על ההנחה שעקרות הבית והלא משתתפים בכוח העבודה, ישלמו דמי ביטוח לאומי ויצטרפו לכוח העבודה ע"מ שמשק הבית יהיה זכאי להבטחת/השלמת הכנסה. במידה ולא יצטרפו, ההכנסות מדמי ביטוח לאומי בשנה, יעמדו על 75.6 מיליון ש"ח בלבד.

לוח 50: סיכום הכנסות ל-100,000 תושב

סעיף ההכנסה	הכנסות במיליוני ש"ח
מיסי יבוא	302
מיסים מקומיים	174
דמי ביטוח לאומי	111
סה"כ הכנסות	587

לוח 51: טבלאות סיכום הוצאות-הכנסות - 'היום שאחרי'

סעיף	הוצאה	
		קצבאות וגמלאות הביטוח הלאומי
1.1.1	2.68	מענק לידה
1.1.2	45.42	מענק אשפוז לילדת
1.1.3	3.55	דמי לידה
1.1.4	112.53	קצבאות ילדים
1.1.5	26.40	חיסכון לכל ילד
1.1.6	9.05	מענק לימודים
	199.63	סה"כ קצבאות אימהות וילדים
1.2.1	591.48	הבטחת והשלמת הכנסה
1.2.2	61.98	דמי אבטלה
1.2.3	9.77	נפגעי עבודה
1.2.4	142	קצבאות נכות
	805.23	סה"כ קצבאות דמי קיום
1.3.1	111.25	אזרח ותיק
1.3.2	3.58	מענק פטירה ותשלום בעבור דמי קבורה
	114.83	סה"כ קצבאות אזרח ותיק ומענקי פטירה וקבורה
1	1,119.69	סה"כ קצבאות וגמלאות הביטוח הלאומי
		חינוך
2.1	444.4	חינוך - עלות לתלמיד
2.2	118.0	חינוך - הוצאות תקציביות נוספות
2	562.4	סה"כ חינוך
		בריאות
3.1	519.2	בריאות - מימון סל הבריאות
3.2	101	בריאות - הוצאות תקציביות נוספות
3	620.2	סה"כ בריאות
		הוצאות תקציביות נוספות
4.1	82.5	משרד הפנים
4.2	68	משרד הרווחה
4.3	20	משרד התחבורה
4.4	10	משרד החקלאות
4.5	9	משרד השיכון
4.6	8	ביטוח לאומי ורשות המיסים
4.7	10	הוצאות אחרות
4	207.8	סה"כ הוצאות תקציביות נוספות
	2,509.79	סה"כ הוצאות ל-100,000 תושב

	הכנסות	
5.1	מיסי יבוא	302
5.2	מיסים מקומיים	174
5.3	דמי ביטוח לאומי	111
5	סה"כ הכנסות ל-100,000 תושב	587
	סה"כ עלות (הוצאות בקיזוז הכנסות)	1,922.79

ב. תרחיש סיפוח – 'תקופת המעבר'

'היום שאחרי' מוגדר כתקופה החלה עם סיום ההתנגדות הפלסטינית למהלך הסיפוח. בתקופה זו הפלסטינים יגיעו למיצוי גבוה של הזכויות המגיעות להם עפ"י חוק ויחולו עליהם כל החובות עפ"י החוק.

את פרק הזמן מיום החלת הסיפוח ועד תקופת 'היום שאחרי', אנו מגדירים כ'תקופת המעבר'. תקופה זו, שמשכה אינו ידוע, תתאפיין כנראה בהתנגדות פעילה וסבילה של הפלסטינים למהלך הסיפוח. אנו מעריכים שבתקופה זו, מיצוי הזכויות המגיעות לתושבים הפלסטינים מתוקף החוק, יהיה חלקי בלבד, אם כי מתפתח. בנוסף, גם ההשקעות התקציביות של מדינת ישראל באיו"ש יהיו חלקיות בלבד שיגדלו בצורה הדרגתית.

על מנת לחשב את סעיפי ההוצאה וההכנסה ב'תקופת המעבר' השתמשנו בתחשיב 'היום שאחרי' ועל בסיסה גזרנו, בהערכה גסה, את אחוז המיצוי בסעיפי ההוצאה וההכנסה.

למשל: אנו מעריכים שהיקף ההוצאה התקציבית (למעט חינוך, בריאות וביטוח לאומי) תעמוד על כ-10 מיליון ש"ח ל-100,000 תושב (לעומת כ-2,007 מיליון ש"ח בתקופת 'היום שאחרי'). מאידך, אנו מעריכים שהיקף מיסי היבוא ישאר דומה לזה שבתקופת 'היום שאחרי', אולם, היקף גביית המיסים המקומיים ודמי הביטוח הלאומי יעמוד על כ-50% ביחס לתקופת 'היום שאחרי'.

לוח 52: טבלאות סיכום הוצאות-הכנסות – 'תקופת המעבר'

סעיף		הוצאה 'היום שאחרי'	יחס	אמדתן הוצאה 'תקופת המעבר'
	קצבאות וגמלאות הביטוח הלאומי			
1.1.1	מענק לידה	2.68	0.5	1.3
1.1.2	מענק אשפוז לילודת	45.42	0.5	22.7
1.1.3	דמי לידה	3.55	0.5	1.8
1.1.4	קצבאות ילדים	112.53	0.5	56.3
1.1.5	חיסכון לכל ילד	26.4	0.5	13.2
1.1.6	מענק לימודים	9.05	0.5	4.5
	סה"כ קצבאות אימהות וילדים	199.3		99.8
1.2.1	הבטחת והשלמת הכנסה	591.48	0.5	295.7
1.2.2	דמי אבטלה	61.98	0.5	31.0
1.2.3	נפגעי עבודה	9.77	0.5	4.9
1.2.4	קצבאות נכות	142	0.5	71.0
	סה"כ קצבאות דמי קיום	805.23		402.6
1.3.1	אזרח ותיק	111.25	0.5	55.6
1.3.2	מענק פטירה ותשלום בעבור דמי קבורה	3.58	0.5	1.8
	סה"כ קצבאות אזרח ותיק	114.83		57.4
1	סה"כ קצבאות וגמלאות הביטוח הלאומי	1,119.69	0.5	559.8
	חינוך			
2.1	חינוך – עלות לתלמיד	444.4	0.33	146.7
2.2	חינוך – הוצאות תקציביות נוספות	118	0.1	11.8
2	סה"כ חינוך	562.4	0.28	158.5
	בריאות			
3.1	בריאות – מימון סל הבריאות	519.2	0.5	259.6
3.2	בריאות – הוצאות תקציביות נוספות	101	0.1	10.1
3	סה"כ בריאות	620.2	0.43	269.7
4.1	הוצאות תקציביות נוספות			
4.2	משרד הפנים	82.5	0	0.0
4.3	משרד הרווחה	68	0	0.0
4.4	משרד התחבורה	20	0	0.0
4.5	משרד החקלאות	10	0	0.0
4.6	משרד השיכון	9	0	0.0
4.7	ביטוח לאומי ורשות המיסים	8	0	0.0
4.8	הוצאות אחרות	10	1	10.0
4	סה"כ הוצאות תקציביות נוספות	207.8	0.05	10.0

		סה"כ הוצאות ל-100,000 תושב	2,509.79	1277.7
	הכנסות			
5.1	מיסי יבוא	302	1	302.0
5.2	מיסים מקומיים	174	0.5	87.0
5.3	דמי ביטוח לאומי	111	0.5	55.5
5	סה"כ הכנסות ל-100,000 תושב	587	076	444.5
	סה"כ עלות (הוצאות בקיזוז הכנסות)	1,922.79	0.43	833.2

ג. תרחיש החלת ממשל צבאי

הנחת המחקר היא שבתרחיש של החלת ממשל צבאי על שטחי A ו-B, המנהל האזרחי יספק לאוכלוסייה הפלסטינית בשטחים הללו שירותים אזרחיים אך ורק בהיקף דומה לזה שהם מקבלים מהרש"פ. מימון שירותים אלו יבוא ממיסים ישירים ועקיפים שישראל תגבה כנגזרת של הפעילות הכלכלית בשטחים אלו ומתוספות מתוך תקציב מדינת ישראל, במידה וידרש. לנתונים על תקציב הרש"פ - ראה עמ' 238 ועמ' 264.

חישוב א' - על בסיס תקציב הרש"פ בקיזוז חלקה של עזה
תקציב הרש"פ ב-2016 עמד על כ-15.3 מיליארד ש. מתוך זה 4.4 מיליארד ש. תקציב עזה. כלומר, תקציב איו"ש, ללא עזה - 10.9 מיליארד ש.

חישוב ב' - הוצאה כגובה ההכנסה
ב-2016, ישראל גבתה סך של 8.93 מיליארד ש. (מיסי קניה, מע"מ ומס-הכנסה של פלסטינים המועסקים בישראל) עבור הרש"פ כחלק מ'פרוטוקול פריז'. 88% מסך זה מקורו בפעילות הכלכלית של איו"ש. כלומר, 7.85 מיליארד ש.

סך ההכנסות של הרש"פ ממיסים מקומיים (מס-הכנסה, מע"מ ואגרות) עמד ב-2016 על 4.68 מיליארד ש. בשנה. 97% מהכנסות אלו מקורן בפעילות הכלכלית באיו"ש. כלומר, 4.54 מיליארד ש. הנפח העיקרי של הכנסות אלו מקורו במיסי חברות ועסקים. בהנחה ששיעור הגבייה יעמוד על 50%, סך ההכנסות ממיסים מקומיים יעמוד על 2.27 מיליארד ש.

בהנחה שההיקף השירותים שישראל תספק לאוכלוסייה המקומית לא יעלה על סך ההכנסות, הרי שמדובר ב-10.12 מיליארד ש. בשנה.

מסקנות
דרך חישוב א' או ב' מובילות לתוצאה די דומה: סך השירותים האזרחיים שהמנהל האזרחי יספק לתושבי איו"ש בסיפוח מלא, יעמוד על כ-10.1 מיליארד ש. בשנה והוצאה זו תקוזז כנגד ההכנסות הצפויות.
לפיכך -

הכנסות צפויות ל-100,000 תושב - 389 מיליון ש. בשנה.
הוצאות צפויות ל-100,000 תושב - 389 מיליון ש. בשנה.

מוסף 2: ביטחון

הנחת המוצא של המחקר היא שבמידה ומדינת ישראל תספח חלק משמעותי מאיו"ש, הרש"פ הפלסטיני תקרוס או תחדל לתפקד וצה"ל יידרש להשתלט על שטחי A ו-B. השתלטות מעין זו יכולה להיות 'שקטה' או השתלטות בלחימה שמשמעה כיבוש מחדש של שטחי A ו-B, על עריהם וכפריהם.

באמור, אחת האפשרויות היא שעלולה לפרוץ התקוממות אלימה (אינתיפאדה), המאופיינת בפעילות טרור. אחד הנעלמים הוא מה תהיה מידת מעורבותם של כוחות הביטחון הפלסטינים ו'התנזים' במעשי האלימות, כמו גם כלל הציבור הפלסטיני. והיה וכוחות הביטחון הפלסטינים ו'התנזים' יצטרפו ללחימה ולהתקוממות ההשלכות התקציביות תהיינה מאד משמעותיות. מהלך שכזה יכול להמשך תקופה ארוכה יחסית. ההנחה במחקר היא כי ההשתלטות בלחימה תהיה בנוסח מבצע 'חומת מגן'. מאחר וצה"ל יהיה מופקד על הביטחון באיו"ש, כל הוצאות הביטחון תושטנה על ישראל.

הנחת היסוד במחקר זה היא כי יידרשו כוחות סדירים וכוחות מילואים בסדר גודל של 3-5 אוגדות, לרבות גיוס של כ-30,000 חיילי מילואים, לביצוע המשימה וייצוב המצב. מהלך זה יימשך עד 3 חודשים, מתוכם כ-45 ימי לחימה, על כל המשמעויות הביטחוניות, המדיניות והכלכליות (להלן).

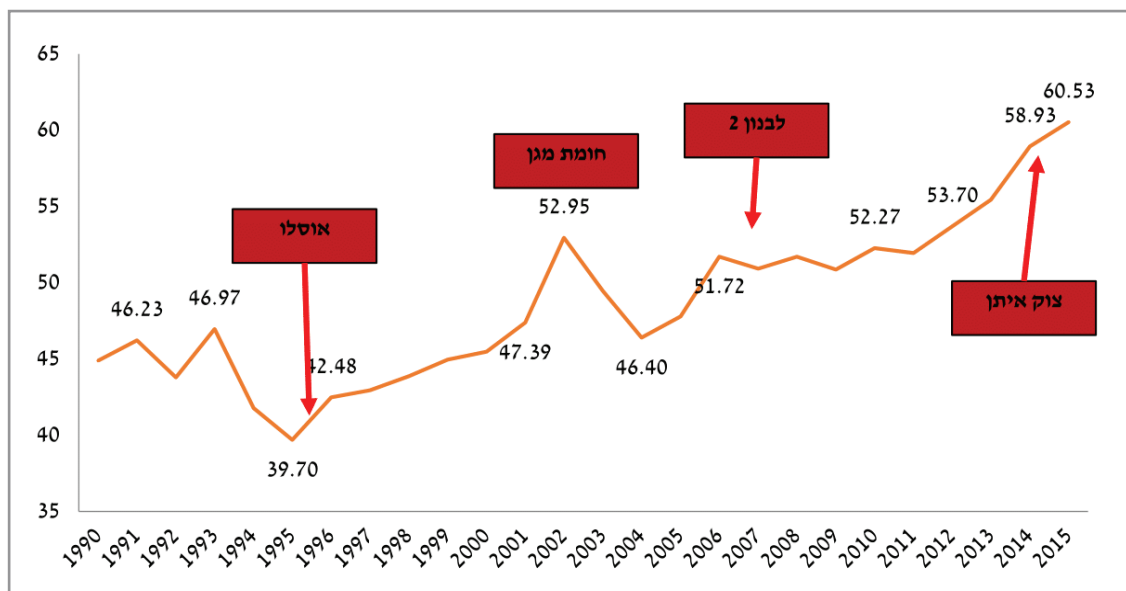
נושאים במוסף:

- א. עלות ההשתלטות על איו"ש.
- ב. עלות הביטחון השוטף בתרחיש של ממשל צבאי.
- ג. עלות הביטחון השוטף בתרחיש של סיפוח איו"ש.
- ד. עלות הקמת גבול הביטחון החדש ותחזוקתו.

א. עלות ההשתלטות על איו"ש

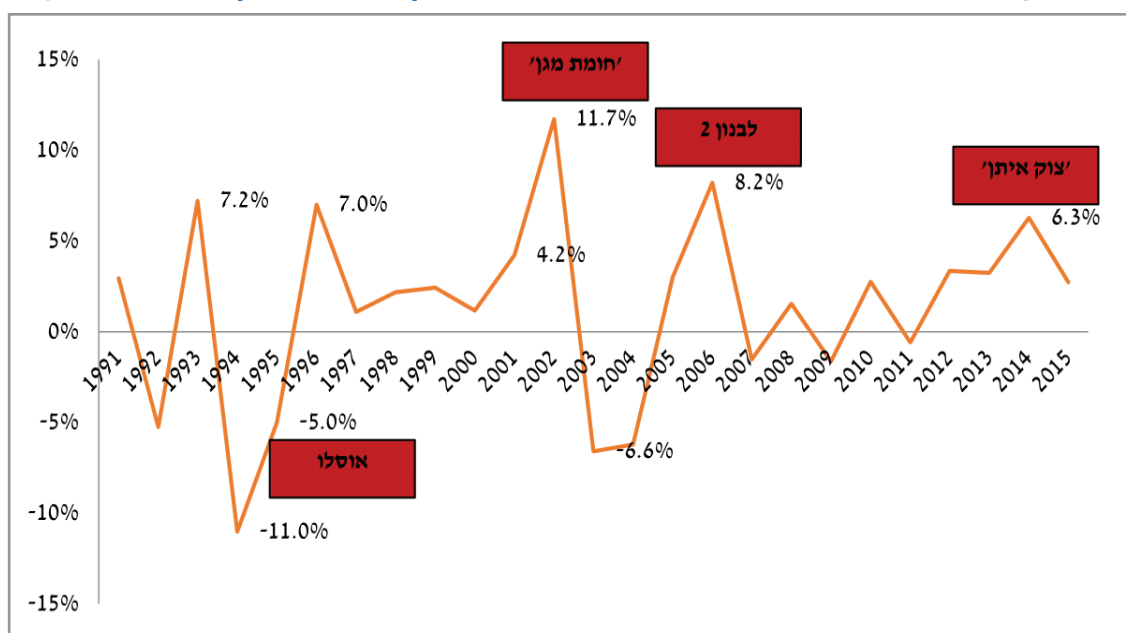
בהתאם לנתוני הלמ"ס, ניתן לראות כי ההוצאה לצריכה ציבורית על ביטחון בשנת 2015 עמדה על שיא של 60.53 מיליארד ₪ בשנה (במחירי 2010). מבחינה של ההוצאות לצריכה ציבורית על ביטחון לאורך השנים עולות מספר מגמות משמעותיות. ראשית, בשנים 1994-1995, בשיאו של הסכם אוסלו, ניתן לראות כי חלה ירידה משמעותית בהוצאה בהשוואה לשנים הקודמות. כך, בשנת 1994 ירדה ההוצאה הציבורית על ביטחון ב-11% ובשנת 1995 ירדה ב-5% נוספים.

תרשים 47: הוצאות לצריכה ציבורית על ביטחון, מיליארדי ₪, 1990-2015 (במחירי 2010)



מקור: הלמ"ס

תרשים 48: שינוי באחוזים של ההוצאה הציבורית על ביטחון ביחס לשנה קודמת – 1991-2015



מקור: הלמ"ס

באופן כללי, ניתן לראות כי שנות ה-90 אופיינו בהוצאה ציבורית על ביטחון נמוכה באופן משמעותי מההוצאה הציבורית על ביטחון שמאפיינת את השנים האחרונות. בשנת 1990 ההוצאה הציבורית על ביטחון עמדה על 46.23 מיליארד ₪ בשנה, בעוד שבשנת 2000, ערב פרוץ האינתיפאדה השנייה, הייתה ההוצאה השנתית הציבורית על ביטחון נמוכה יותר ועמדה על 45.48 מיליארד ₪ בשנה. כלומר, בטווח של עשור כמעט ולא חל שינוי בהוצאה הציבורית על ביטחון.

עם זאת, החל משנת 2000 חלה עלייה משמעותית בהוצאות הציבוריות על ביטחון. ניתן לשים לב כי שיא ראשון נרשם בשנת 2002 בעיצומה של האינתיפאדה השנייה ובעיצומו של מבצע 'חומת מגן'. בשנה זו ההוצאה הציבורית על ביטחון עמדה על 52 מיליארד ש"ח, עלייה של 11.7% בהשוואה לשנה הקודמת. לאחר הרגיעה הביטחונית היחסית שב תקציב הביטחון לרדת, ועלה שוב עם מלחמת לבנון השנייה ב-2006, שנה בה עלתה ההוצאה הציבורית על ביטחון ב-8.2%.

באופן כללי, ניתן לראות כי ההוצאה הציבורית על ביטחון בין השנים 1990-2015 גדלה בממוצע של 1.33% בשנה. אחוז זה הוא הגידול הטבעי שמקורו מהגידול בתקציב. עם זאת, כפי שצוין לעיל, בשנים של אירועים ביטחוניים משמעותיים, כמו האינתיפאדה השנייה, מבצע 'חומת מגן', מלחמת לבנון השנייה ומבצע 'צוק איתן', הגידול בהוצאה הציבורית על ביטחון היה גבוה באופן משמעותי מהגידול הממוצע של 1.33%. כאמור, בשנת 2002, גדלה ההוצאה הציבורית על ביטחון ב-11.73% בהשוואה לשנת 2001 ועמדה על 52.95 מיליארד ש"ח.

כלומר, ניתן להניח כי 10.4% מהגידול בהוצאה הציבורית על ביטחון הם תוצר של ההסלמה במצב הביטחוני ומהווים את החלק בגידול שמקורו בהעדר שקט ביטחוני. חלק מאותו גידול משויך למבצע 'חומת מגן' אך חלק אחר משויך להוצאות ביטחון שוטף שעלותן גברה באותה תקופה. בהנחה כי סיפוח שטח C יגרור הסלמה ביטחונית דומה, וכי הגידול בהוצאה הציבורית על ביטחון יהיה דומה למה שהתרחש ב-2002, גידול של 10.4% בתקציב הביטחון משולים ל-5.29 מיליארד ש"ח תוספת בשנה להוצאה הציבורית על ביטחון.

עם זאת, מנעד ההוצאות הביטחוניות הקשורות בהשתלטות על איו"ש נפרס מעלות קטנה יחסית, בתרחיש של השתלטות 'שקטה' ועד הוצאות של מיליארדי ש"ח, כפי שמוצג להלן, בתרחיש של השתלטות בלחימה. כאמור, הנחת המחקר היא כי מבצע ההשתלטות בלחימה על איו"ש יהיה דומה באופיו למבצע 'חומת מגן'. בהתאם לנתוני תקציב המדינה, במחירי 2018, תקציב 2003 גרר תוספת תקציבית לתקציב הביטחון בסך 2.89 מיליארד ש"ח בגין העלויות של מבצע 'חומת מגן' שהתרחש ב-2002, מתוכן סכום משוער של כ-192 מיליון ש"ח²³⁷ עבור תשלום ל-20,000 חיילי המילואים שגויסו למבצע (מחושב על סמך מחשבוני הביטוח הלאומי והשכר הממוצע בשנת 2002). כלומר, במחירי 2018, בניכוי עלויות המילואים, ובהתחשב בכך שמשך המבצע היה 43 ימים, העלות התקציבית ליום לחימה הסתכמה ב-63 מיליון ש"ח ליום לחימה.

בהנחה שלצורך השתלטות מלאה על איו"ש ידרשו 45 ימי לחימה אינטנסיביים, **הרי שמדובר בעלות תקציבית של כ-2.83 מיליארד ש"ח** (ללא עלות גיוס ואחזקת המילואים). אנו מניחים שלצורך מבצע השתלטות מלאה על איו"ש והמשך נוכחות מלאה של צה"ל בשטח עד התייצבות המצב הביטחוני, יידרש גיוס של 30,000 חיילי מילואים לתקופה של 3 חודשים.

בהתאם לנתוני השכר המעודכנים, עלות תגמולי המילואים שישלם הביטוח הלאומי בגין גיוס 30,000 אנשי מילואים לתקופה של 90 יום (2.7 מיליון ימי מילואים) תעמוד על 945 מיליון ש"ח.

237. נכון למחירי 2018.

מאידך, העלות הכוללת של אחזקת חייל מילואים (תגמולים, נסיעות, מזון, ציוד אישי) הוערכה בתקופת 'עופרת יצוקה' (2008) ב-450 ש"ח ליום ובתקופת 'צוק איתן' (2014) ב-600 ש"ח ליום.

לצורך מחקר זה, אנו מניחים שהעלות הכוללת של אחזקת חייל מילואים תהיה לפחות 550 ש"ח ליום. כלומר, עלות כוללת של 1.48 מיליארד ש"ח. יש להדגיש כי הוצאה זו הינה חד פעמית ('קופסא').

עלות יום לחימה	63 מיליון ש"ח	45 יום	2.83
עלות אחזקת חייל מילואים	550 ש"ח	2.7 מיליון ימים במצטבר	1.48
סה"כ עלות השתלטות על איו"ש (מיליארד ש"ח)			4.31

ב. עלות ביטחון שוטף בתרחיש ממשל צבאי

בתרחיש של השתלטות צבאית על שטחי A ו-B והחלת ממשל צבאי, אנו מניחים כי חלק מגורמי הממשל הפלסטיני ימשיכו לתפקד כסדרם, למרות תקופת ביניים של התנגדות, הסתייגות והסתגלות. אולם, בהיעדר גורם על שלטוני בדמות הרש"פ, הנטל והאחריות יפלו על ישראל, קרי המנהל האזרחי (מנא"ז). מצב זה יכול להמשיך מספר שנים עד שנים רבות. תרחיש זה יחייב היערכות משמעותית ותגבור המנא"ז בהתאם, לרבות הקמת גורמי ממשל צבאי, הקמת תשתית ומתקנים. בנוסף, יידרש תגבור של גורמי שב"כ, משטרת ישראל (מ"י), מערכת השיפוט הצבאית, שרות בתי הסוהר (שב"ס) ועוד. היקף התגבור מותנה במצב הביטחוני. מבדיקה עם גורמי ביטחון עולה שהתוספת החד פעמית עבור תגבור גורמי הביטחון השונים (מנא"ז, ממשל צבאי, שב"כ, מ"י, שב"ס) מוערכת בכ-400-200 מיליון ש"ח.

כמו כן, תידרש תוספת של כ-1,000 עובדים ישראלים לתגבור מערך המנא"ז על שלוחותיו ומשימותיו החדשות. העלות השוטפת עבור תשלומי השכר ל-1,000 עובדים בהתאם לנתוני השכר של משרד הביטחון עומדים על 336 מיליון ש"ח בשנה. **העלות הנוספת של אחזקת המתקנים והמערכות מסתכמת בכ-350 מיליון ש"ח לשנה.**

יש לשער כי לאחר ההשתלטות הראשונה על איו"ש ובחלוף תקופה של מספר חודשים, שגרת הבט"ש תתייצב, אם כי עלויות הביטחון השוטפות יעלו כתוצאה מהמצב החדש. ההערכה של גורמי הביטחון היא כי התוספת שתידרש עבור הוצאות הביטחון השוטפות תעמוד על כ-2 מיליארד ש"ח לשנה.

ג. עלות ביטחון שוטף בתרחיש סיפוח

לאחר סיפוח איו"ש והחלת החוק הישראלי על השטח, יועברו סמכויות הביטחון והסדר מידי צה"ל לידי משטרת ישראל, כאשר עיקר הנטל ייפול על יח' מג"ב והתאם לכך תגבור מג"ב בכ"א ובציוד. אנו מעריכים שהתוספת שתידרש בגין הוצאות הביטחון והסדר באיו"ש לאחר הסיפוח, לא יהיה שונה באופן מהותי מהוצאות הבט"ש בתרחיש של ממשל צבאי, כלומר, כ-2 מיליארד ש"ח לשנה.

ד. הקמת גבול ביטחון החדש ותחזוקתו

סיפוח כל שטחי C יחייב להזיז את גבול הביטחון לגבול החדש שאורכו המצטבר 1,787 ק"מ. עלויות הבנייה הן כ-27 מיליארד ש"ח ועלות האחזקה כ-4 מיליארד ש"ח לשנה. לגדר באורך כזה דרושות כ-90 פלוגות בט"ש - תוספת של כ-45 פלוגות לסדר הכוחות הקיים. תוספת 45 פלוגות מחייבת את העתקת מרבית המערך הסדיר של צה"ל מאימונים לבט"ש, שמשמעותה פגיעה בכושרו המבצעי של המערך הלוחם של כוחות היבשה או גיוס מילואים, שיהווה תוספת תקציבית ופגיעה במשק הישראלי. יש להניח שמדינת ישראל תעדיף שלא לשאת בעלויות כה כבדות בכוח אדם ובתקציב. לכן ניתן להניח כי בניית גדר חדשה, מעבר לקטעים קטנים, מוטלת בספק.

לוח 53: טבלת סיכום עלויות ביטחוניות (מיליארד ש"ח)

עלות תרחיש השתלטות בלחימה על איו"ש והחלת ממשל צבאי	
4.31	עלות השתלטות צבאית על איו"ש (הוצאה חד פעמית)
0.30	עלות תגבור גורמי מנא"ז, מ"י, שב"כ, שב"ס (הוצאה חד פעמית)
4.61	סה"כ עלויות חד פעמיות
0.35	אחזקת מתקנים
2.00	ביטחון שוטף
2.35	סה"כ הוצאות שוטפות לשנה
עלות תרחיש סיפוח איו"ש	
2.00	סה"כ הוצאות שוטפות לשנה
הקמת גבול ביטחון החדש ותחזוקתו	
27.0	עלות בניית גדר גבול חדשה (חד פעמי)
4.0	עלות אחזקה שנתי

מוסף 3: פגיעה בתמ"ג

פרופ' צבי אקשטיין ופרופ' דני צידון מציגים, במאמרם *Macroeconomic consequences of terror: theory and the case of Israel*, כי בעקבות האינתיפאדה השנייה התרחשה פגיעה של 3% בתמ"ג לנפש של ישראל בשנת 2001 וב-2002. בשנת 2003 התרחשה פגיעה של 0.4% נוספים בתמ"ג לנפש בישראל.

בהתאם לנתוני הלמ"ס, התמ"ג לנפש בישראל בשנת 2016 עמד על 141,430 ש. במידה ומהלך הסיפוח יחולל התנגדות פלסטינית הדומה במאפייניה לאינתיפאדה השנייה, יוצא שהפגיעה בתמ"ג לנפש, בהתאם למחקרם של אקשטיין-צידון, תעמוד על 8,890 ש לנפש לשנה וסך הפגיעה במשק צפויה לעמוד על 79.7 מיליארד ש בשנה.

מעבר לכך, נמצא כי ההשפעה על הפגיעה בייצוא ובהשקעה גבוהה, פי 3 בהשוואה לפגיעה בצריכה. חשוב לציין כי הירידה המוצגת במחקרם של אקשטיין-צידון הינה ירידה המתייחסת למצב קיצון ביטחוני עם ירידה דרסטית ברמת הביטחון בקרב האזרחים.

הערכה מעט מתונה יותר מוצגת במאמרם של דר' קרנית פלוג ומישל סטרבצ'ינסקי בשם *Persistent Growth Episodes and Macroeconomic Policy Performance in Israel*. במאמר זה מצביעים החוקרים על כך שהירידה המשויכת למצב הביטחוני ששרר בישראל בזמן האינתיפאדה השנייה מגולמת לירידה של 3.3% בתמ"ג לנפש. ירידה זהה בתמ"ג לנפש של ישראל בשנת 2016 משולה לפגיעה של 4,670 ש לנפש לשנה. ירידה כזו צפויה להסתכם בפגיעה של 40.3 מיליארד ש בשנה במשק הישראלי.

מכון RAND האמריקאי העריך כי העמקת הבידוד הישראלי כתוצאה מקונפליקט תוביל לפגיעה של 3% בתמ"ג הישראלי או 47 מיליארד ש לשנה.

חשוב לציין כי בעוד המחקרים של פלוג-סטרבצ'ינסקי ו-RAND לוקחים בחשבון פגיעה חד שנתי, מחקרם של פרופ' אקשטיין ופרופ' צידון עוסקים בשאלה של פגיעה לטווח ארוך יותר.

לפיכך -

במידה ותרחיש הסיפוח יוביל להסלמה במצב הביטחוני באופן הדומה לאינתיפאדה השנייה, וככל שהסיפוח יוביל לבידוד כלכלי גובר יותר, אנו מניחים כי צפויה פגיעה משמעותית בייצוא ובהשקעות הזרות בישראל, פגיעה שתימשך יותר משנה בודדת. פגיעה זו תגולם בין היתר בפגיעה משמעותית בתמ"ג של המגזר העסקי, לצד פגיעה בצריכה הפרטית, ועל כן לפגיעה בתמ"ג.

עפ"י המחקרים שהוצגו, הפגיעה השנתית בתמ"ג הישראלי צפויה להיות בין 40 ל-77 מיליארד ש ולכן הפגיעה בתמ"ג לנפש צפויה להיות בין 4,735 ל-8,923 ש בשנה.

דרך אחרת לבחון את הפגיעה היא באמצעות בחינת השינוי הצפוי בהוצאה על הצריכה הפרטית, מאחר וזו מהווה את אחד המדדים המשמעותיים ביותר לחישוב איכות חיים.

בשנת 2016, ההוצאה לצריכה פרטית בישראל עמדה על 672 מיליארד ש"ח, והיוותה כ-62.9% מהתמ"ג בישראל ואילו הצריכה הפרטית לנפש עמדה על 78,684 ש"ח בשנה.

בהנחה שהחלק של הפגיעה בהוצאה לצריכה פרטית יהיה דומה לחלקה בתמ"ג בישראל, יוצא שבכל שתהיה פגיעה של בין 40 ל-77 מיליארד ש"ח בתמ"ג, הרי שמדובר בפגיעה שבין 25 ל-48 מיליארד ש"ח בהוצאה לצריכה הפרטית, כלומר ירידה של בין 15,200 ל-29,300 ש"ח בצריכה הפרטית לנפש בשנה (ירידה של בין 19% ל-37% בהתאמה).²³⁸

כך או אחרת, פגיעה בסדר גודל כזה מהווה ירידה משמעותית באיכות החיים של האזרחים בישראל.

מקרה מבחן להשלכות חרם כלכלי – רוסיה

דוגמא ממנה ניתן ללמוד על השלכות אפשרויות של חרם בינלאומי היא החרם על רוסיה. החל משנת 2014 האיחוד האירופי, ארה"ב ומספר מדינות נוספות החלו להטיל סנקציות על רוסיה כתגובה לתהליך הסיפוח של חצי האי קרים באוקראינה. תחת תרחיש קיצון גיאו-פוליטי, המקרה הרוסי יכול להוות קרקע פורייה להשוואה. חשוב לציין כי במקרה הרוסי ההשלכות ארוכות הטווח של הסנקציות טרם נחקרו, אך ניתן לצפות במספר השלכות בטווח הקצר. כמו כן, לא קל לבדוד את השלכות הסנקציות מאירועים מאקרו כלכליים אחרים דוגמת נפילת מחירי הנפט וצניחת הרובל הרוסי. עם זאת, ההערכות הן כי הנזק שנגרם לתמ"ג הרוסי בעקבות הסנקציות הוא של 2.4% עד לשנת 2017.²³⁹ כמו כן, הפגיעה בסחר הסתכמה ב-56.4 מיליארד דולר בשנה.²⁴⁰

למרות שהמקרה הרוסי והתלות הרוסית על ייצוא הנפט אינה זהה למקרה הישראלי, אין לפסול השלכות דומות, גם אם מתוונות יותר על הכלכלה הישראלית. אובדן של 2.4% מהתמ"ג מתרגמים בישראל ל-29.3 מיליארד ש"ח ולפגיעה קשה במדדים השונים של המשק כולל צריכה, חיסכון והשקעה. כמו כן, אין לפסול תחת מקרה זה תרחישים כגון פגיעות בסחר מט"ח ופחות משמעותי בשקל שיוביל לבריחת הון, הגבלת הגישה לשווקים פיננסיים בינלאומיים ומתן תנאי אשראי נוקשים יותר לחברות ישראליות.

השקעות זרות ישירות

מנתוני הבנק העולמי עולה כי המשק הישראלי נפתח בשני העשורים להשקעות זרות ישירות באופן משמעותי בהשוואה לרמת ההשקעות הזרות הישירות אשר היתה נהוגה בישראל בשנות ה-90. ניתן לראות כי בשנות ה-90 רמת ההשקעות הזרות בישראל היו סולידיות יחסית ועמדה על בערך 0.8% מהתמ"ג. החל משנת 2000 נראה כי ישנו גידול בגודל ההשקעות הזרות הישירות בישראל.

לאירועים ביטחוניים נטייה להשפיע על ההשקעות הזרות הישירות במדינה. בעוד שמלחמת לבנון השנייה לא הרתיעה משקיעים זרים, שכן נתפסה כאירוע ייחודי וחד פעמי, לסכסוך עם הפלסטינים, כפי שניתן לראות בזמן האינתיפאדה השנייה ומבצע 'צוק איתן', השפעה חדה יותר על הנכונות של משקיעים זרים להשקיע במשק הישראלי. בשנת 2001 ההשקעות הזרות בישראל

²³⁸ הוצאה הפרטית לנפש לאחר הפגיעה, צפויה להיות בין 49,378 ל-63,344 ש"ח לשנה, לעומת 78,684 ש"ח בשנת 2016. Qayum, F., Tuzova, Yelena (2016), Global oil glut and sanctions : The impact on Putin's Russia Energy Policy, Vol. 90, p. 140-151.
²⁴⁰ Crozet, Matthieu; Hinz, Julian (2016) : Friendly fire - the trade impact of the Russia sanctions and counter-sanctions, Kiel Working Paper, No. 2059

ירדו ב-78% ובשנת 2002 המשיכו לרדת בכ-11% נוספים. בהנחה ומגמה זו מעידה על האופן שבו תקטן ההשקעה הזרה בישראל בהנחה וישראל תספח את שטח C, בהתחשב בנתוני ההשקעה הזרה הישירה של 2016, אשר עמדו על 11.9 מיליארד דולר, המשמעות היא פגיעה של 9.07 מיליארד ש"ב בשנה (בהנחה ששער הדולר עומד על 3.5 ש"ב).

הירידה בהשקעה אמנם אינו נטל ישיר על התקציב אך מדובר בעלות עקיפה בעלת משמעות רבה למשק הישראלי. הנטל על קופת המדינה צפוי להיות כפול. ראשית, מדינת ישראל צפויה להפסיד הכנסות רבות ממסים כתוצאה מאותן השקעות זרות ישירות. שנית, בכדי להמשיך ולתמרץ את הכלכלה, על המדינה יהיה לתגבר את ההשקעות הישירות שלה במשק הישראלי.

רשימת תרשימים ולוחות



מקורות



רשימת לוחות:

מס'	שם הלוח	עמ'
1	סיכום עלויות סיפוח שטח C – תמצית	26
2	סיכום עלויות סיפוח איו"ש – תמצית	28
3	אינדיקטורים פלסטיניים כלכליים מרכזיים – איו"ש ורצועת עזה, 2016	68
4	עלויות הסיפוח החלקי	129
5	עלויות סיפוח איו"ש	181
6	סך הפגיעה בתמ"ג לנפש בישראל כתוצאה מסיפוח איו"ש במונחי 2016	184
7	טבלת ה'גושים'	214
8	אינדיקטורים כלכליים מרכזיים, איו"ש ועזה, 2016	233
9	אינדיקטורים כלכליים מרכזיים, ישראל, ירדן, איו"ש ועזה, 2016	234
10	ענפי כלכלה נבחרים, מדדים מרכזיים, איו"ש ועזה, 2016	237
11	ענפי כלכלה צומחים ומתכווצים, שינוי בערך המוסף, 2011-2016	238
12	כוח העבודה ונתוני תעסוקה – 2016 – ישראל/איו"ש – מבט משווה	246
13	שכר חודשי ממוצע באיו"ש לפי ענפים עיקריים	246
נספח ג' – חלק ב' – סיפוח חלקי		
14	קצבאות אימהות וילדים	258
15	קצבאות אזרח ותיק ומענקי קבורה	259
16	קצבאות דמי קיום	260
17	טבלה מסכמת – עלות קצבאות הביטוח הלאומי	260
18	טבלה מסכמת – עלות תקציבית נוספת על מערכת החינוך	261
19	טבלה מסכמת – עלות תקציבית נוספת על מערכת הבריאות	262
20	עלויות תקציביות נוספות	262
21	טבלת סיכום עלות סיפוח כל שטח C או חלקי ללא הוצאות ביטחון	263
נספח ג' – חלק ג' – סיפוח איו"ש		
22	קצבאות אימהות וילדים	278
23	קצבאות אזרח ותיק ומענקי קבורה	279
24	קצבאות דמי קיום	280

מס'	שם הלוח	עמ'
25	טבלה מסכמת – עלות קצבאות הביטוח הלאומי	280
26	עלות החינוך	281
27	עלות הבריאות	282
28	עלויות תקציביות נוספות	282
29	הכנסות צפויות	283
30	טבלת סיכום עלות סיפוח איו"ש ללא הוצאות ביטחון	283
31	סך הפגיעה בתמ"ג לנפש בישראל	
	כתוצאה מסיפוח איו"ש במונחי 2016	286
מוסף מס' 1: חישוב עלויות סיפוח לפי מפתח של 100,000 תושבים פלסטינים		
32	אינדיקטורים (אמצע 2016) 292	
33	טבלת עזר ל- 100,000 נפש לפי קבוצות התייחסות	293
34	סיכום עלות קצבאות ומענקי אימהות וילדים	296
34	קצבת הבטחה והשלמת הכנסה	296
36	שכר חודשי ממוצע באיו"ש לפי ענפים עיקריים	296
37	חישוב הבטחת/השלמת הכנסה לאוכלוסייה של 100,000 נפש	297
38	עלות קצבאות נפגעי עבודה לאוכלוסייה של 100,000 נפש	299
39	קצבת נכות ממוצעת ושיעור הזכאים	299
40	עלות קצבאות דמי קיום	300
41	סיכום עלות קצבאות אזרחים ותיקים ומענקי פטירה	301
42	סיכום עלות קצבאות וגמלאות הביטוח הלאומי	301
43	משרד החינוך – תקצוב ממוצע לתלמיד (2017)	303
44	חישוב עלות הוצאות החינוך (בתי ספר)	304
45	חישוב עלות הוצאות חינוך (טרום יסודי)	304
46	אומדן תוספת תקציבית – משרד החינוך	306
47	מספר מיטות האשפוז בישראל – 2016	308
48	אומדן תוספת תקציבית – משרד הבריאות	308
49	מענקי איזון לרשויות מקומיות במגזר הערבי בישראל	309
50	סיכום הכנסות ל-100,000 תושב	312
51	טבלאות סיכום הוצאות-הכנסות – 'היום שאחרי'	313
52	טבלאות סיכום הוצאות-הכנסות – 'תקופת המעבר'	315
53	טבלת סיכום עלויות ביטחוניות	321

רשימת תרשימים

מס'	שם הלוח	עמ'
1	'אפקט הדומינו'	14
2	התפתחויות מהלכי הסיפוח והשלכותיהם	35
3	פילוח הוצאות הרשות הפלסטינית - תקציב 2017	70
4	השוואה בינלאומית לאחוז ההוצאה הציבורית מהתמ"ג, 2016, ואחרי הפנמת עלויות הסיפוח	183
5	השוואה בינלאומית הוצאה ציבורית לנפש בדולרים, 2016, לפני ואחרי הפנמת עלויות הסיפוח	183
6	השוואה בינלאומית של תמ"ג לנפש בדולרים לפני ואחרי סיפוח איו"ש	184
7	השוואה בין"ל למספר מיטות לאשפוז כללי בבתי חולים ל- 1,000 תושבים, לפני ואחרי סיפוח של איו"ש, בהתאם לנתוני 2014	185
8	השוואה בין"ל למספר רופאים ל- 1,000 תושבים, לפני ואחרי סיפוח איו"ש, בהתאם לנתוני 2016	186
9	אוכלוסייה פלסטינית באיו"ש ובעזה (באלפים), לפי גיל, סוף 2016	232
10	שיעור גידול האוכלוסייה הפלסטינית השנתי באיו"ש ובעזה (%), 1999-2016	232
11	צמיחת התמ"ג השנתית (%), השוואה בין איו"ש לעזה, 199-2016	235
12	תרומה לתמ"ג (%), ענפי כלכלה עיקריים, באיו"ש ועזה, 2015	236
13	התפלגות המועסקים באיו"ש ועזה, לפי ענפי כלכלה עיקריים, 2016	236
14	פילוח הוצאות הרשות הפלסטינית - תקציב 2017	239
15	הכנסות הרש"פ למימון התקציב, 2016	239
16	מאזן הוצאות-הכנסות - תקציב הרשות הפלסטינית (2016) במיליוני דולר	240
17	תמיכה חיצונית רשמית (במיליוני \$) לפיתוח איו"ש ועזה, 1999-2015	241
18	יבוא וייצוא סחורות (במיליוני \$) באיו"ש ועזה, שותפות סחר עיקריות, 2016	241

מס'	שם הלוח	עמ'
19	סחר בסחורות ושירותים בין ישראל לרש"פ,	
242	מיליוני \$ (מחירי 2010), 2007-2016	
243	עובדים פלסטינים בישראל (באלפים), לפי מעמד חוקי, 2016	
21	תרומת תעסוקת פלסטינים בישראל לתמ"ג הפלסטיני	
243	באיו"ש ובעזה, 2016-2000	
244	התפלגות עובדים פלסטינים בישראל, לפי ענף כלכלי, 2016	
23	שיעור המועסקים בענף החקלאות, הייעור והדייג ובענף הבינוי,	
244	לפי מוצא, 2016	
24	כמות שנתית של מים זמינים ברשות הפלסטינית,	
249	במיליוני קוב, 2015-2000	
249	אחוז מקורות אספקת המים ברשות הפלסטינית, 2015-2009	
250	צריכה פרטית לנפש בישראל ובאיו"ש, מטר מעוקב, 2014-2010	
27	אספקת מים לצריכה פרטית לנפש וצריכה בפועל באיו"ש ובעזה,	
250	מטר מעוקב, 2015	
251	תעריפים בסיסיים למטר מעוקב של מים בש"ח, 2015	
252	כמות ייבוא חשמל לרשות הפלסטינית 2015 (MWh)	
30	אחוז מקור כל סוג חשמל מתוך החשמל	
253	הזמין ברשות הפלסטינית, 2015-2009 (MWh)	
31	כמות ייבוא חשמל לפי מדינה מייצאת בחלוקה לאזורים,	
253	2015 (MWh)	
32	ייצור חשמל בעזה, 2014-2003 (MWh) 254	
254	כמות צריכה ממוצעת למשק בית בחלוקה לאזורים, 2015 (MWh)	
264	מבנה הממשלה הפלסטינית	
265	הכנסות והוצאות הרשות הפלסטינית במיליארדי ש, 2017-2011	
36	חלוקת ההכנסות ברשות הפלסטינית בהתאם למקור ההכנסה,	
266	מיליארדי ש, 2017-2011	
37	חלוקת ההוצאות ברשות הפלסטינית בהתאם למקור ההוצאה,	
267	מיליארדי ש, 2017-2011	
38	תמיכה חיצונית רשמית במיליארדי ש המועברת ישירות	
267	לתקציב הפלסטיני, 2016-2011	

מס'	שם הלוח	עמ'
39	אחוז המימון מתוך כלל המימון של מדינות ערב לתקציב	
267	הרשות הפלסטינית, 2016-2010	
40	הוצאות והכנסות הרשות הפלסטינית כאחוז מהתמ"ג	
268	לצד גובה התמיכה החיצונית והגרעון (במיליארדי ש"ח), 2016-2008	
274	שיעורי אבטלה באיו"ש, 2015-2000	
42	השוואה בינלאומית לאחוז ההוצאה הציבורית מהתמ"ג, 2016,	
285	לפני ואחרי הפנמת עלויות הסיפוח	
43	השוואה בינלאומית הוצאה ציבורית לנפש בדולרים, 2016,	
285	לפני ואחרי הפנמת עלויות הסיפוח	
286	השוואה בינלאומית של תמ"ג לנפש בדולרים לפני ואחרי סיפוח יו"ש	
45	השוואה בין"ל למספר מיטות לאשפוז כללי בבתי חולים	
	ל-1,000 תושבים, לפני ואחרי סיפוח של איו"ש,	
287	בהתאם לנתוני 2014	
46	השוואה בין"ל למספר רופאים ל-1,000 תושבים,	
288	לפני ואחרי סיפוח איו"ש, בהתאם לנתוני 2016	
47	הוצאות לצריכה ציבורית על ביטחון, מיליארדי ש"ח, 2015-1999	
318	(במחירי 2010)	
48	שינוי באחוזים של ההוצאה הציבורית על ביטחון	
318	ביחס לשנה קודמת, 2015-1991	

אדרת, עופר, "במוקדם או במאוחר ישאלו: מה אנחנו עושים עם הערבים?", **הארץ**, 18 במאי 2017
<https://www.haaretz.co.il/news/50years/.premium-MAGAZINE-1.4104226>

"אייזנקוט הזהיר את השרים: רצועת עזה על סף אסון הומניטרי",

מעריב אונליין, 4 בפברואר, 2018

<http://www.maariv.co.il/news/israel/Article-620717>

אייכנר, איתמר, "סקר ענק: חצי מהיהודים רוצים לגרש ערבים, רוב הדתיים והחרדים יעדיפו

מדינת הלכה", **ynet**, 8 במרץ 2016

<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4774790,00.html>

אריאלי שאול, **גבול בינינו וביניכם. הסכסוך הישראלי-פלסטיני והדרכים ליישובו**, ספרי

עליית הגג, ידיעות ספרים, 2013.

אריאלי, שאול, "דו"ח המאזן הדמוגרפי מפוצץ את בועת הסיפוח", **הארץ**, 28 במרץ 2018.

אריאלי, שאול, "החלופה השלישית - מלחמת אזרחים", **הארץ**, 23 במאי 2016.

אריאלי, שאול, "חמורו של משיח לובש פשיזם", **הארץ**, 21 באפריל 2017.

אריאלי, שאול, "חפשו את פסקת ההתגברות אצל הרב קוק", **הארץ**, 14 במאי 2018.

אריאלי, שאול, "מה למדו השנה תלמידי ישראל? כמה שפחות", **הארץ**, 12 ביוני 2018.

אריאלי שאול, "מוטב ללמוד דבר אחד מנאום עבאס, את מסקנתו", **הארץ**, 7 במאי 2018.

אריאלי שאול, נובמבר 2017, **משיחיות על סלע המציאות, מפעל ההתנחלות ביהודה**

ושומרון, חזון או אשליה. הקרן לשיתוף פעולה כלכלי (ECF).

אריאלי, שאול, "שופטים על הכוונת", **הארץ**, 2 בדצמבר 2015.

אריאלי, שאול, **תפסת מרובה לא תפסת. גישות במאבק על גבולותיה של מדינת ישראל**,

הוצאת ברמל ירושלים, 2006.

בגין, מנחם, "ארץ ישראל, שלום ואזרחות", פורסם **במעריב**, 17 בנובמבר 1972
<http://db.begincenter.org.il/he-il/%D7%9E%D7%9E%D7%A9%D7%9C/%D7%93%D7%9E%D7%95%D7%A7%D7%A8%D7%98%D7%99%D7%94/207480.htm>

בנט, נפתלי "תוכנית ההרגעה - עושים מה שטוב לישראל" (פורסם בתאריך 30 באפריל, 2012)
<https://www.youtube.com/watch?v=Fcmnx6gJwMc>

ברגר, יותם, "נתניהו: "בקעת הירדן תמיד תהיה חלק ממדינת ישראל, נמשיך ליישב אותה",
הארץ, 19 באוקטובר 2017.

ברק, אורן, **התרחבות המדינה וסכסוך: בין ישראל/פלסטין ללבנון**, אוניברסיטת
 קיימברידג' 2017.

ברק רביד, "בנט: צריך לפעול עכשיו ולמסור את הנפש למען סיפוח הגדה", באתר **הארץ**, 6
 באוקטובר 2016.

גורן, יובל, "האלימות כלפי זרים מחריפה: "מרגישים שנאה באוויר", **NRG מעריב**, 21
 בדצמבר 2010.

גם וגם: סתירות בזהות בקרב צעירים בישראל, מחקר הנוער הישראלי השלישי של קרן
 פרידריך ומכון מאקרו לכלכלה ומדיניות, דצמבר 2010.

דטל, ליאור, "הכירו את העמותה שמלמדת על בית המקדש בבתי הספר - בתקצוב משרד
 החינוך", **דה מרקר**, 16 ביולי 2017.
<https://www.themarker.com/news/education/1.4259036>

האגודה לזכויות האזרח, **מעקב חקיקה אנטי-דמוקרטית**, נובמבר 2017.

האגודה לזכויות האזרח, **צמצום המרחב הדמוקרטי בכנסת ה-20 - תמונת מצב**, עדכון
 מרץ 2018.

"**החברה הערבית בישראל - אוגדן מידע/התקופה השלישית -1993 2000**": השפעותיו
 של תהליך השלום, ההתכנסות פנימה, (יוזמות קרן אברהם, מאי 2009).

"לאחר מהומה וללא דיון: חוק ההדחה אושר סופית", **הודעות הכנסת**, 20 ביולי 2016
<http://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press200716-00i8.aspx>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "אוכלוסייה ומרכיבי גידול ביישובים ובאזורים סטטיסטיים", 2016.
המוקד להגנת הפרט – שלילת תושבות בירושלים – מסמכים. http://www.hamoked.org.il/TopicSearch.aspx?tid=sub_44

הצהרת הנשיא טראמפ בדבר ירושלים, 6 בדצמבר 2017.
<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-jerusalem>

הס, עמירה, "ליברמן סותר את עמדת הרמטכ"ל: אין שום משבר הומניטארי ברצועת עזה", **הארץ**, 5 פברואר 2018.

ויסטון, משה, "מיהם אנשי השמאל שהפכו או יהפכו ליקירי המגזר?", **אתר כיפה**, 23 בפברואר 2017.
<http://www.kipa.co.il/תרבות/מיהם-אנשי-השמאל-שהפכו-או-יהפכו-ליקירי-ה>

חמאיסי ראסם, **"השלכות גדר ההפרדה על האוכלוסייה הערבית בישראל"**, מכון פלורנסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 2006.

חסון, ניר, "הרב של יצהר: "ראוי לגדוע את האומה המרצחת"; השר אריאל: "זה זמן הר הבית", **הארץ**, 6 בפברואר 2018.
<https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.5791234>

יש דין, "העמדה לדין של אזרחים ישראלים החשודים בפגיעה בפלסטינים בגדה המערבית", 17 במאי 2015.

כבל, איתן, "חברי, הגיע הזמן להתפכח", **הארץ**, 25 במאי 2018.

כהן, גילי, "מתאם פעולות הממשלה בשטחים התריע בפני האו"ם על משבר הומניטרי בעזה", **הארץ**, 9 באפריל 2017.
<https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.4009846>

לוינסון, חיים, "נתניהו מחריף את המשבר הפוליטי ומסרב להתעות פשרה בנוגע לצמצום כוחו של בג"ץ". חיים, **הארץ**, 15 באפריל 2018.

ליברמן, גיא, "בעיטת קרן מימין", ידיעות אחרונות, 18 בינואר 2018.

ליס, יהונתן, "בעקבות הביקורת בקואליציה: מפלגת כולנו מקדמת נוסח מתון לחוק הלאום", **הארץ**, 19 בדצמבר 2017

<https://www.haaretz.co.il/news/politi/.premium-1.4730624>

ליס, יהונתן, "יוזמה בקואליציה: פלסטינים ישלמו פי 3 מישראלים כדי לעתור לבג"ץ", **הארץ**, 28 בנובמבר 2017.

לנדאו, נעה, ג'קי חורי, "עבאס: ארה"ב לא יכולה לשמש עוד כמתווכת בין ישראל לפלסטינים", **הארץ**, 7 בדצמבר 2017.

לנדאו, נעה, "רגב טעתה, השרים האחרים שתקו - והממשלה אישרה הסכם עם האיחוד שמחרים התנחלויות", **הארץ**, 31 בדצמבר 2017

<https://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.5535278>

מדד הביטחון הלאומי, **המכון למחקרי ביטחון לאומי**, 2017
<http://www.inss.org.il/he> מדד-הביטחון-הלאומי-מחקר-דעת-קהל-של-המב

מדד הדמוקרטיה הישראלית 2017 - **המכון הישראלי לדמוקרטיה**
<https://www.idi.org.il/books/19003>

"מילון מושגים: "כיבוש" הוא קביעה פוליטית, לא משפטית", **ישראל היום**, 20 ביולי 2012,
בעקבות דו"ח אדמונד לוי. <http://www.israelhayom.co.il/opinion/25030>

מפקדים למען ביטחון ישראל, "הסדרת הבנייה הישראלית והפלסטינית
בשטח C", מאי 2017.

מפקדים למען ביטחון ישראל, "חיזוק היציבות והביטחון בגדה המערבית",
יוני 2017.

מרגלית, מיכל, "מדד השחיתות העולמי: שיפור במצבה של ישראל", 25, **ynet**, בינואר 2017.

מרזן, רונית, "מה באמת אמר יחיא סינוואר?" **הארץ**, 14 ספטמבר 2017.
<https://www.haaretz.co.il/opinions/.premium-1.4444171>

מערכת וואלה! חדשות, "דוח: עלייה באחוז אירועי הגזענות נגד ערבים", **וואלה**, 21 במרץ 2014.

"מתאם פעולות הממשלה בשטחים חתם עם הרשות הפלסטינית על הסכם לחידוש ועדת המים", **אתר מתפ"ש**, 31 בינואר 2017:
http://www.cogat.mod.gov.il/he/Our_Activities/Pages/WaterAgreement25.1.17.aspx

נתנזון, רובי, "שוק העבודה של ערביי ישראל: סקירה כללית ומגמות עיקריות", **מאקרו - המרכז לכלכלה מדינית**, ינואר 2018.

נתניהו, בנימין, **מקום תחת השמש. מאבקו של עם ישראל לעצמאות, לביטחון ולשלום**. הוצאת ידיעות אחרונות, 1995.

נתניהו, בנימין, דברי ראש הממשלה בטקס סיום בוגרי המכללה לביטחון לאומי, 7 ביולי 2010
<https://www.gov.il/he/departments/news/speechmabal270710>

סומברג, דנה, "חברי הכנסת נגד המינהל האזרחי", **מעריב**, 13 בינואר 2016.

סמוחה סמי, לא שוברים את הכלים. מדד יחסי יהודים-ערבים 2012, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2013.

סמוטריץ' בצלאל, "תוכנית ההכרעה. המפתח לשלום נמצא בימין", **השילוח**, 6 בספטמבר 2017.

ספקטור, דנה, "כל הזכויות שמורות" ראיון עם שרון אברהם-ויסץ מנכ"לית האגודה לזכויות האזרח, **ידיעות אחרונות**, 19 ינואר 2018.
<https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-5072164,00.html>

עיר עמים, עיריית ירושלים - תקציב ביצוע 2013: שיעור ההשקעה במזרח ירושלים, דצמבר 2014.

פוקס, עמיר ד"ר, "פסקת ההתגברות: פרצה בגדר", **המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 7 באוקטובר 2014

פוקס, עמיר, "רק בישראל משנים חוקה באופן הזוי", **הארץ**, 18 ינואר 2018

פרי, יורם פרופ', **יד איש באחינו: רצח רבין ומלחמת התרבות בישראל**, הוצאת בבל, 2005

פורום דב לאוטמן למדיניות החינוך:

<https://www.idi.org.il/media/9385/lautman-conference-book.pdf>

צימוקי טובה ולם, אמירה, "חוקי אהרון", ראיון עם אהרן ברק, **7 ימים**, 31 בינואר 2018. https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-5078841,00.html?utm_source=facebook&utm_medium=yediot%2520page&utm_campaign=facebook%2520page

קידר, מרדכי, "צריך להקים 8 אמירויות לפלסטינים - אחת כבר קיימת בעזה", **רוטר נט**, 9 באוקטובר 2015, <http://rotter.net/forum/scoops1/253344.shtml>

קשתי, אור, "יותר צעירים תומכים במחאה אלימה נגד החלטות ממשלה", **הארץ**, 31 במרץ 2011

רויטרס, טראמפ יודיע הערב אם יפרו מהסכם הגרעין; רוחאני: כך או כך לא נפרוש. **הארץ**, 8 במאי 2018.

ריש, אביבה, "התוכנית של סמוטריץ': עידוד הגירה פלסטינית בעזרת פיצוי כספי", **ערוץ 20**, 6 בספטמבר 2017.

רבס, אלי, תיקי 1948 נפתחים מחדש, **הארץ**, 22 ביולי 2011

שושן, דברה וניר, אורי, "מזחילה לזינוק: סיפוח בעידן טראמפ-נתניהו", **אמריקנים למען שלום עכשיו**, אפריל 2018

שרון, אריאל, דברי ראש הממשלה ביום יישום תוכנית ההתנתקות, 15 באוגוסט 2005
<https://www.gov.il/he/departments/news/speech150805>

תיבון, אמיר, "הדילמה של נתניהו: כסף מאירופה או התנחלויות"? , **וואלה!**, 02 באוגוסט 2013
<https://news.walla.co.il/item/2666491>

תיבון, אמיר, "ממשל טראמפ מחק את "השטחים הכבושים" מהדו"ח השנתי על זכויות האדם בישראל ובגדה", **הארץ**, 22 באפריל 2018
<https://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.6013469>

"Gulf States Offer Better Relations If Israel Makes New Bid for Peace", Wall Street Journal, May 15 2017:
<https://www.wsj.com/articles/gulf-states-offer-better-relations-if-israel-makes-new-bid-for-peace-1494893769>

"Israel's "Creeping Annexation" policies – tables", **Foundation for Middle East Peace** April 5, 2018:
<https://fmep.org/wp/wp-content/uploads/Annexation-Policies.pdf>

Office of the UN Special Coordinator for to Middle East Peace Process, Report to the Ad Hoc Liaison Committee, March 20, 2018
https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/unsco_ahlc_report_-_march_2018_o.pdf

UNOCHA Occupied Palestinian territory – profile:
<https://public.tableau.com/profile/ocha.opt#!/vizhome/VPP2013MMay21N-Basic24/DashBasic>

מסמכים רשמיים

כתב המנדט, 24 ביולי 1922 – נוסח באנגלית, אתר משרד החוץ:

The Mandate for Palestine, July 24 1922 <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/the%20mandate%20for%20palestine.aspx>

החלטת האומות המאוחדות על הקמת המדינה העברית ("תוכנית החלוקה"), 29 בנובמבר 1947

<http://knesset.gov.il/process/docs/un181.htm>

מגילת העצמאות, ישראל הממשלה הזמנית, עיתון רשמי: מס' 1 תל-אביב, ה' באייר תש"ח

14.5.1948 הכרזה על הקמת מדינת ישראל

<http://main.knesset.gov.il/About/Occasion/Pages/IndDeclaration.aspx>

ארכיון המדינה – סטנוגרמות מלחמת ששת הימים http://www.archives.gov.il/publication/kabinet_sixdaywar

[/publication/kabinet_sixdaywar](http://www.archives.gov.il/publication/kabinet_sixdaywar)

הצהרת העקרונות בדבר הסדרי ביניים של ממשל עצמי עם אש"ף, 13 בספטמבר 1993

<https://www.knesset.gov.il/process/docs/oslo.htm>

הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, 28 בספטמבר 1995

https://www.knesset.gov.il/process/asp/event_frame.asp?id=42

הוועדה לבחינת מצב הבנייה ביהודה ושומרון ("דוח אדמונד לוי") דו"ח על מעמד הבניה

באזור יהודה ושומרון. ירושלים, א' בתמוז התשע"ב – 21.6.2012

<http://www.pmo.gov.il/Documents/docho90712.pdf>

מתוך מאגר החקיקה של הכנסת:

חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 44); חוק הכנסת (תיקון מס' 43), התשע"ו 2016

חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 30) התשע"ח 2018

חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה (תיקון), התשע"ו 2016

החוק להסדרת ההתיישבות ביהודה ושומרון תשע"ז 2017

הצעת חוק שירות לאומי-אזרחי (תיקון – איסור מימון מדינה זרה), התשע"ז 2016

הצעת חוק ירושלים רבתי, התשע"ז 2017

הצעת חוק ירושלים ובנותיה, התשע"ז 2017

הצעת חוק ריבונות מעלה אדומים, התשע"ו 2016

הצעת חוק החלת הריבונות של מדינת ישראל בחבלי יהודה ושומרון, התשע"ח-2018
הצעת חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל (תיקון מס' 2) - פרוטוקול ישיבת הכנסת יום שני,
י"ד בטבת התשע"ח (1 בינואר 2018)
הצעת חוק-יסוד: ישראל - מדינת הלאום של העם היהודי
הצעת חוק לפיצוי בעלי מקרקעין ביהודה ושומרון (עמונה), התשע"ו-2016
הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון - מוסדות ישראליים באזור), התשע"ח-2017
הצעת חוק ירושלים ובנותיה, התשע"ז-2017
הצעת חוק החלת ריבונות ישראל בשטח בקעת הירדן, התשע"ח-2018
הצעת חוק יישום תוכנית ההתנתקות (תיקון - ביטול איסור הכניסה לצפון השומרון),
התשע"ז-2017

צוות המחקר



וחברי ועדת ההיגוי



אלוף (מיל') אמנון רשף - יוזם המחקר ועורך אחראי.

אל"ם (מיל') דר' שאול אריאלי - מנהל המחקר ועורך ראשי.

לשעבר מפקד החטיבה הצפונית ברצועת עזה, ראש המנהלת של הסכם הביניים בתקופת ראשי הממשלה, רבין, פרס ונתניהו, סגן מזכיר צבאי לשר הביטחון וראש הממשלה וראש המנהלת להסדר הקבע במשרד ראש הממשלה ברק. כיום מרצה מן החוץ באוניברסיטה העברית, במרכז הבינתחומי הרצליה ובמכללה האקדמית תל-אביב-יפו, חוקר בכיר בקרן לשת"פ כלכלי (ECF), מיוזמי 'הבנות ז'נבה', חבר 'המועצה לשלום ולביטחון' (שימש מטעמה כ'ידיד בית המשפט' בעתירות לבג"ץ על 'גדר הביטחון'), וחבר ועדת ההיגוי של 'מפקדים למען ביטחון ישראל'. פרסם שישה ספרים (האחרונים שבהם 'חומה ומחדל' [2008], 'גבול בינינו וביניכם' [2013], שזכה בפרס צ'יק לחקר ביטחון ישראל, ו'כל גבולות ישראל' [2018], מחקרים ומאמרים בספרים שונים, וחמש אסופות מאמרים על הסכסוך הישראלי פלסטיני בעברית ('זכות החשיבה') ובאנגלית ('People & Borders').

דר' נמרוד נוביק - מרכז התחום המדיני.

כיהן קרוב לעשור כיועצו המדיני של שמעון פרס בכהונותיו כראש ממשלה וכממלא מקום ראה"מ. קודם לכן עסק במחקר והוראה בנושאי ביטחון ישראל באוניברסיטאות בארץ ובארה"ב. מאוחר יותר כיהן כסגן נשיא בכיר בחברת יזמות בה היה מופקד על מיזמים חוצי גבולות במזה"ת. במקביל כיהן כשגריר מיוחד של מדינת ישראל, כיועץ למועצה לביטחון לאומי וכיו"ר 'הקרן לשת"פ כלכלי (ECF)'. כיום, מכהן כחבר הוועד הפעיל וועדת ההיגוי של תנועת 'מפקדים למען ביטחון ישראל', כעמית ישראלי של IPF (Israel Policy Forum), וכעמית בכיר ב-ECF.

תא"ל (מיל') שלמה ברום - מרכז התחום הביטחוני.

חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), הצטרף למכון ב-1998 אחרי קריירה ארוכה בצה"ל. תפקידו הבכיר ביותר בצה"ל היה ראש חטיבת התכנון האסטרטגי. נטל חלק במשא ומתן לשלום עם הפלסטינים, ירדן וסוריה, ובשיחות על ביטחון אזורי במזרח התיכון בשנות ה-1990. גם לאחר פרישתו מצה"ל המשיך להיות מעורב בערוץ השני של הדיאלוג בנושאים אלה. ב-2000 הוא מונה לתפקיד סגן ראש המועצה לביטחון לאומי ולאחר כשנתיים שב למכון.

דר' רובי נתנזון - מרכז התחום הכלכלי.

בעל תואר שני ושלישי בכלכלה, מאוניברסיטת קלן (גרמניה). שימש כיועץ מאקרו-כלכלי ומנהל המכון למחקר כלכלי וחברתי של ההסתדרות מ-1984 עד 1995. בשנת 1995 מונה לעמוד בראש המנהלת למחקרים בתכנון המשק והחברה הישראלית בעת שלום, במשרד ראש הממשלה. מאז 1995 עומד בראש מרכז מאקרו לכלכלה מדינית. כיהן כמרצה אורח בבית הספר לכלכלה ע"ש איתן ברגלס באוניברסיטת תל-אביב, ובבית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית. מרצה במכללה

האקדמית תל-אביב-יפו, ויועץ בכיר באוניברסיטה הפתוחה. כמו-כן, הוא משמש כחבר הנהלה במספר מוסדות ציבוריים.

פרופ' יורם פרי - מרכז התחום החברתי.

מופקד הקתדרה על שם ג'ק קיי בלימודי ישראל, ועומד בראש מכון גילדנהורן ללימודי ישראל באוניברסיטת מרילנד בארה"ב. הוא עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) בתל-אביב, סגן נשיא האגודה הבינלאומית לחקר ישראל AIS ועורך כתב העת שלה Israel Studies Review. בעבר היה בין השאר יועץ פוליטי לראש הממשלה יצחק רבין, עורך העיתון "דבר", נשיא ועדת עורכי העיתונים וחבר נשיאות מועצת העיתונות. פרופ' פרי פרסם שבעה ספרים ועשרות מאמרים בנושאי חברה, צבא, פוליטיקה ותקשורת בישראל. האחרון שבהם - "מלחמות מונחות תקשורת: פרדוכס העוצמה והדילמה האסטרטגית של ישראל" - זכה בפרס האגודה הישראלית לתקשורת 2018.

יוסי חן - ערביי ישראל.

בעל תואר ראשון בהיסטוריה של המזרח התיכון באוניברסיטת בן גוריון ותואר שני במנהל עסקים באוניברסיטת חיפה, בנושא: "גדר ההפרדה (בגדה) - מכשול או גבול" (2007). שירת מעל 30 שנה בשירות הביטחון הכללי (השב"כ), כולל בתפקידים בכירים שנגעו לערביי ישראל, לאזור רמת הגולן ולבנון. היה פעיל, במסגרת הקרן לשיתוף פעולה (ECF) ומסגרות נוספות, בעידוד הקמת 'גדר הביטחון' בגדמ"ע ובקידום פתרון של שתי מדינות.

אל"ם (מיל') עו"ד פנינה שרביט-ברוך - מרכזת התחום המשפטי.

חוקרת בכירה וראש התוכנית למשפט וביטחון לאומי במכון למחקרי ביטחון לאומי. פרשה מצה"ל בשנת 2009 לאחר ששימשה ראש מחלקת הדין הבינלאומי בפרקליטות הצבאית והיתה אחראית על מתן ייעוץ משפטי במגוון נושאים, כולל דיני לחימה ופעילות נגד טרור. כן השתתפה במשלחות הישראליות למשא ומתן עם הפלסטינים ועם סוריה. לאחר פרישתה לימדה קורסים על משפט בינלאומי ועל הסכסוך הישראלי ערבי בפקולטה למשפטים באוניברסיטת ת"א.

דני רובינשטיין - מגמות ועמדות בדעת הקהל הפלסטינית.

עיתונאי ובוגר מדעי המזרח באוניברסיטה העברית בירושלים. ספרים: "מי לה אלי גוש אמונים" (1982), "חיבוק התאנה, על זכות השיבה של הפלסטינים" (1991), "יאסר ערפאת - דיוקן" (1995), "זה אנחנו או הם, הקסטל 1948" (2017). מורה בחוגים למזרח תיכון ותקשורת באוניברסיטת בן גוריון באר שבע, באוניברסיטה העברית ובמכללות בארץ ובארצות הברית.

ענת קאופמן - עוזרת מחקר.

בעלת תואר ראשון במדעי המדינה מאוניברסיטת לונדון ותואר שני מהלונדון סקול אוף-אקונומיקס. עובדת במנהלת פרויקטים בכירה בקרן לשט"פ כלכלי ECF במסגרתם היא אחראית על נושאים בתחומי הכלכלה הפלסטינית וקידום המסחר ושיתופי פעולה חוצי-גבולות בין ישראל והפלסטינים בעזה ובגדה.

מעין סרנט - עוזרת מחקר.

בעלת תואר שני מאוניברסיטת תל אביב בדיפלומטיה וביטחון. בעבר, מתמחה במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) בתוכנית לחקר טרור ומלחמה בעצימות נמוכה בגזרות סוריה, לבנון וטרור יהודי. חוקרת בתחום הביטחון. עובדת בקרן לשט"פ כלכלי ECF.

טל עמיחי - הכנת מפות.

צוותי העבודה

משפטי

עו"ד ליאור צור - עוזרת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

מדיני

רולנד (רולי) גירון

סלין טובול

אילן מזרחי

וורה מיכלין-שפיר - המכון למחקרי ביטחון לאומי INSS.

פרופ' דוד (צ'אק) פרייליך

בעז קרני

דן רותם

פרופ' מתי שטיינברג

ביטחוני

תא"ל (מיל") עו"ד ששי קציר (מנא"ז).

תנ"צ (בדימוס) רמי זוננפלד, לשעבר מפקד מרחב שומרון.

כלכלי

ינאי וייס - מנהל המחקר במרכז מאקרו לכלכלה מדינית.

בעז קרני

ניצן שפירא

ועדת הבדיקה הכלכלית

פרופ' צבי אקשטיין - המרכז הבינתחומי הרצליה. לשעבר המשנה לנגיד בנק ישראל.

מר ירום אריאב - לשעבר מנכ"ל משרד האוצר.

פרופ' אברהם (אבי) בן-בסט - לשעבר מנכ"ל משרד האוצר.

מר דוד ברודט - יו"ר דירקטוריון בנק לאומי. לשעבר מנכ"ל משרד האוצר.

דר' שירה עפרון - חוקרת וראש תוכנית ישראל, RAND Corporation.

תא"ל (מיל') צבי שור - לשעבר יועב"ל.

חברי ועדת ההיגוי של המחקר

אלוף (מיל') אמנון רשף - יו"ר.

אלוף (מיל') יעקב (מנדי) אור - לשעבר מתאם פעולות הממשלה בשטחים.

תא"ל (מיל') ישראלה אורון - לשעבר סגן ראש המל"ל.

רונלד (רולי) גירון - לשעבר ראש אגף במוסד.

סלין טובול - עו"ד, סמנכ"לית הקרן לשט"פ כלכלי (ECF).

אלוף (מיל') דני יתום - לשעבר אלוף פיקוד המרכז וראש המוסד.

אילן מזרחי - לשעבר ראש המועצה לביטחון לאומי.

דר' שירה עפרון - חוקרת וראש תוכנית ישראל, RAND Corporation.

תא"ל (מיל') אילן פז - לשעבר ראש המנהל האזרחי.

אריה פלמן - לשעבר מ"מ ראש השב"כ.

פרופ' דוד (צ'ק) פרייליך - לשעבר סגן ראש המל"ל.

תא"ל (מיל') דב (פופי) צדקה - לשעבר ראש המנהל האזרחי.

בעז קרני - מנכ"ל הקרן לשט"פ כלכלי (ECF).

אלוף (מיל') דני רוטשילד - לשעבר מתאם פעולות הממשלה בשטחים.

דן רותם - מחקר וניתוח מדיני.



'מפקדים למען ביטחון ישראל' היא תנועה לא מפלגתית של בכירי עבר בצה"ל, בשב"כ, במוסד ובמשטרת ישראל, המחויבת לחזון הציוני של ישראל חזקה, דמוקרטית ועם רוב יהודי מוצק לדורות, ברוח עקרונות מגילת העצמאות.

מאות חברי התנועה מאוחדים בהערכה כי מימוש יעד לאומי עליון זה מחייב היפרדות ממיליוני הפלסטינים בהסדר של 'שתי מדינות לשני העמים' ויישומו במסגרת הסדר אזורי.

בהעדר תנאים להסדר לעת הזאת, התנועה מציגה בפני מקבלי ההחלטות והציבור הישראלי תוכניות המעניקות מענה לאתגרי השעה באיו"ש ורצועת עזה, המבטיחות שימור התנאים להיפרדות עתידית בהסדר.

החברות בתנועה והפעילות ההתנדבותית במסגרתה מבטאים המשך למחויבות חבריה לביטחון ישראל כפי שבאה לביטוי בעשרות שנות שירות בכל מערכות הביטחון, ללא כל כוונה לקידום אינטרס אישי או מפלגתי.

www.cis.org.il