

שטח C: מאזור מריבה למרחב שלום זוחל

עומר צנעני^{1*}

דצמבר 2022

שטח C הוא 'אזור מריבה' בין ישראל לפלסטינים. הסכם הביניים (1995) הותיר את השטח, באופן זמני, תחת אחריות ישראלית. ישראל המשיכה גם לאחר הסכם הביניים לצמצם את מרחב המחיה הפלסטיני בשטח ולהרחיב את אחיזתה, תוך שהיא מנהלת את כלל תהליכי התכנון והבנייה, מרחיבה את שטחי ההתנחלות ו'אדמות המדינה', ומתחמת לעצמה 'אזורים צבאיים' ו'שמורות טבע'. קריסת התהליך המדיני עודדה גם את הרשות הפלסטינית (משנת 2009) לפעול בשטח באופן חד-צדדי. בעוד ישראל נוקטת גישה 'מפצלת' ורואה בשטח C מרחב חיוני להתיישבות וביטחון, הפלסטינים נוקטים גישה 'הוליסטית' ורואים בשטח מרחב הכרחי למדינה רציפה ובת-קיימא. המערכה המתנהלת כיום בשטח מנציחה חיכוך ומאבק מדמם על קרקע ותשתיות, מרחיקה סיכוי להסדר יציב, מונעת פיתוח ובנייה לפלסטינים, גוררת סכנה מוחשית לטבע ולסביבה, ומעמיקה אתגרים הומניטריים ומשפטיים של גירוש והעברת אוכלוסיות.

הפיכת המרחב הקריטי של שטחי C לבסיס להתקדמות מדינית מצריך שני סוגים של מדיניות – מדיניות תגובתית לטווח הקצר למניעת הדרדרות נוספת, ומדיניות ארוכת טווח לשיתוף פעולה פרקטי בשטח. נוכח מדיניות ממשלת הימין החדשה, הדוגלת בסיפוח מעשי של שטח C לישראל, מומלץ שמחנה תומכי השלום ינקוט בצעדי מנע: יקדם קמפיין ש'יסיר את המסכה' מעל מהלכי הממשלה ויחשוף את סכנות הסיפוח - פגיעה אנושה בזהות, בביטחון, ובמעמד המדיני והכלכלי של ישראל; להרחיב מחאות בשטח, אשר ישתלבו עם המחאה הכוללת נגד המדיניות האנטי-דמוקרטית של הממשלה החדשה; ולהגיש התנגדויות לבניית התנחלויות, ולמניעת מהלכים פוגעניים נגד הפלסטינים. במעלה הדרך, על ישראל והפלסטינים לנטוש את הגישה של 'משחק סכום אפס', לגבש יחד תכנית מערכתית משותפת, ולקדם צעדים חיוביים בשטח C: לאשר תוכניות מתאר לבנייה פלסטינית שהועברו זה מכבר לאישור ישראל, לפעול למניעת פעילות פלילית ופיראטית בשטח, ולקדם פרויקטים משותפים בסיוע בינלאומי וערבי, בכלל זה: שדות חשמל סולארי, שטחי חקלאות ומזון, מתקני מים וטיפול בשפכים ואזורי תעשייה. קידום הצעדים הללו ללא אופק מדיני יוביל לכל היותר לשיפור נקודתי. לעומת זאת, קידום הצעדים עם זיקה להסדר מדיני - כולל העברת חלקים משטח C וקידום תכנית כלכלית מקיפה לרשות הפלסטינית - יובילו לשינוי של ממש, יחזקו יכולות ומוטיבציות פלסטיניות למנוע טרור, ויאפשרו לקדם בהדרגה את חזון שתי המדינות על בסיס אסטרטגיית השלום הזוחל.

^{1*} ד"ר עומר צנעני פרש מצה"ל (2009) בדרגת סגן-אלוף, לאחר שעסק שנים רבות (חוקר מודיעין ומעצב אסטרטגיה) במדיניות הביטחון מול הפלסטינים. הדוקטורט של עומר עוסק בהשפעת מדיניות הביטחון של ישראל על יציבות ההסדר המדיני. כתב בין השאר את הספרים: "תהליך אנאפוליס: מנווה מדבר לפאטה מורגאנה" (2015) ו-"מניהול סכסוך לניהול הסדר: תפיסת הביטחון של ישראל והמדינה הפלסטינית" (2018).

1. מבוא

שטח C הוא מעין יחידה טריטוריאלית 'מלאכותית', המתפרשת על פני 3,317 קמ"ר, שהם כ-60 אחוזים מכלל שטח הגדה המערבית. האזור ברובו הוא שטח כפרי, מגוון מבחינה גיאוגרפית. הוא מהווה מעין 'עורף' (Hinterland) לערים ולעיירות הפלסטיניות, ומקיף 165 "איים" של שטחי A ו-B. מספר הפלסטינים המתגוררים בו הוא 260 עד 300 אלף תושבים.² מאז תחילת שנות השבעים, ותחת כל ראשי הממשלה, משמש השטח את ישראל לצרכים צבאיים, ולבניית התנחלויות ומאחזים, ובשנים האחרונות גם לתיחום 'חוות רועים'³ ובניית אזורי תעשייה.⁴ כיום מתגוררים בשטח C (ללא מזרח ירושלים) כ-461 אלף מתנחלים. חלק הארי ב'גושי התיישבות' (סמוך ל'קו-הירוק') אך חלק הולך וגדל מתנחל לאורך השנים גם בעומק השטח, תוך ניסיון למנוע רציפות טריטוריאלית פלסטינית ובכך לטרפד הקמת מדינה פלסטינית בעתיד.

שטח C חיוני לכלל האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית ולא רק למתגוררים בו. בראיית הפלסטינים והקהילה הבינלאומית, ללא שטח זה אין קישוריות וחבוריות ('רצף טריטוריאלי') ואין מרחב לפיתוח כלכלי-תשתיתי. לפיכך, בלעדיו גם לא תתאפשר הקמת מדינה פלסטינית בת-קיימא. הפלסטינים מיעדים את השטח לטובת הרחבת שטחי מגורים, בניית תשתיות (דרכים ותחבורה, אנרגיה, מים, מכוני טיהור שפכים) שימוש באוצרות טבע (מכרות, מחצבות, מינרלים בצפון ים המלח), בניית אזורי תעשייה ותעסוקה, וכן לשטחים חקלאיים ושטחי מרעה.

בפועל, שטח C הפך ל'אזור מריבה'. שני הצדדים הפנימו שבנייה ואחיזה זמנית מקנות גם שליטה אפקטיבית ומתמשכת בשטח. העמימות החוקית והותרת עתיד מעמד השטח לוט בערפל, גרמו לכך שמרביתו מוזנח ולא מפותח, מבוותר בגדרות ובחומות בטון, מיושב באוכלוסיות עניות ומנותקות, ומשמש פלטפורמה לטרור, פשע, זיהום סביבתי, ובנייה ותעשייה פירטית.⁵

מטרת המסמך: לנתח את ההתפתחויות בשטח C, ולהמליץ על מדיניות חדשה, אשר בשלב המידי תאפשר לסכל את המהלכים המסוכנים של סיפוח דה-פקטו שמתכננת ממשלת הימין החדשה. בהמשך, לפתח את השטח בהסכמה ובשיתוף עם הפלסטינים ועם הקהילה הבינלאומית והאזורית: לקדם ולהרחיב בנייה, תשתיות ופרויקטים, באופן שישרת את האינטרסים של שני הצדדים, לקדם רווחה הומניטרית, לייצב את המעמד והכלכלה של הרשות הפלסטינית, לשפר את מצב הביטחון והסביבה, ולהכשיר את הקרקע להסדר מדיני ולהקמת מדינה פלסטינית יציבה.

² גודל האוכלוסייה הפלסטינית בשטח C נתון לוויכוח. חלק מהבעיה טמון בספירת אוכלוסיות בשטחים המוגדרים על ידי ישראל כ'עוטף ירושלים'. חלק אחר מהבעיה נובע מאוכלוסיות שחרגו לשטח C משטחי A ו-B. כשליש מהאוכלוסייה הפלסטינית בשטח C מתגורר בכפרים וקהילות. שאר האוכלוסייה מתגוררת ביישובים שחלקם נמצא בשטחי A ו-B.
³ שיזף, הגר. 2022. "המנהל האזרחי מקדם הכשרה של עשרות מאחזי חוות רועים בגדה". הארץ.
⁴ אזורי תעשייה בשטח C מתפרסים על שטחים גדולים יחסית. הם נחשבים לגיטימיים יותר מאשר בניית בתי מגורים למתנחלים. ישראל בנתה 14 אזורי תעשייה בסמוך להתנחלויות, ומתכננת לבנות ארבעה נוספים. האזורים נועדו להגדיל את האחיזה בשטח, לספק תעסוקה למתנחלים, ולעודד מעבר אוכלוסייה ישראלית לשטח C. ראה: ברגר, יותם. 2017. "אזורי התעשייה הישראליים מעמיקים את השליטה בגדה". הארץ.

⁵ בשירו 'הסיפור הגדול', מתאר יענק'לה רוטבליט את המצב בשטח C: "קו אדום בבקעה, תפר תכלת בהר, וחומה של בטון בגוון אפרפר, והגוף ההרוס נאנח מיוסר". 'החצר האחורית'. 2013.

2. התעצבות המציאות בשטח C: סקירה היסטורית

המציאות הנוכחית של שטח C כ'אזור מריבה' היא תוצאה של תהליך היסטורי מתמשך. ראשיתו במבוכה אסטרטגית, משולבת בשיכרון כוח בצד הישראלי, בימים שלאחר מלחמת ששת הימים.⁶ המשכו, בתהליך ארוך שנים בו עיצבה ישראל בהדרגה את השליטה בשטח, ועברה ממתן שירותים לאוכלוסייה הכבושה למהלך יזום של בניית התנחלויות ודחיקת המתיישבים הפלסטיניים. תהליך אוסלו נועד אמנם להניח את היסודות לשלום, ואף כלל העברת חלקים משטח C לריבונות פלסטינית, אך בהעדר הכרעה משותפת לגבי השטח, ההסכמים אפשרו לישראל להמשיך בפרקטיקה של סיפוח זוחל והתנחלות. המערכה הגוברת על האחיזה בשטח גוררת כיום עימות דמים ומאבק דיפלומטי-בינלאומי על מעמד השטח, וחשוב מכך, משפיעה על הזהות הבסיסית של מדינת ישראל ושל הפלסטינים.

תהליך עיצוב האחיזה בשטח: 1967-1993

מאז תחילת שנות השבעים החלה ישראל בתהליך השתלטות על אדמות 'פנויות' מישובים פלסטיניים ב-גדה. בתחילת שנות השבעים היא עוד אישרה כ-95 אחוזים מבקשות הבנייה הפלסטיניות. החל משנות השמונים, וככל שמפעל ההתנחלויות התרחב אל תוככי הגדה, חלה ירידה חדה באישורים לפלסטינים (25-30 אחוזים בלבד). בשנות האלפיים ירד כבר מספר האישורים לבקשות הפלסטיניות לאחוזים בודדים. כיום הוא עומד על 0.5 אחוז בלבד.⁷ המדיניות התאפשרה בעקבות שינויים שביצעה ישראל בחוק התכנון הירדני מ-1966, באמצעות צווים צבאיים (החל מצו 418, מ-1971). הצווים ריכזו את השליטה והתכנון בידי 'מועצת התכנון העליונה' (HPC) של המנהל האזרחי, ביטלו את הוועדות המחוזיות והמקומיות, מנעו ייצוג לפלסטינים במוסדות, וצמצמו את יכולתם להגיש התנגדויות לתוכניות שהופקדו. שליטת ישראל התחזקה גם על ידי אימוץ חוקי תכנון מתקופת המנדט הבריטי. אלה אפשרו לה למנוע פיתוח באזורים הכפריים אשר הוגדרו 'חקלאיים'. הם גם חיזקו את מעמד המשטר המרכזי על חשבון התפתחות האוכלוסייה המקומית.⁸ במקביל, יצר המנהל האזרחי מערכת תכנון למתנחלים, הכוללת ועדות מקומיות וייצוגיות מלאה. כך נוצר מצב בו קיימת מערכת תכנון מודרנית וסדורה למתנחלים, בעוד לפלסטינים התכנון מגביל וארכאי.⁹

ההשתלטות הישראלית התבססה על תפיסת אדמות פרטיות, באמצעות צווים צבאיים. בהמשך, בעקבות 'פסק דין אלון מורה' (1979) אשר מנע בניית התנחלויות שלא על פי 'צרכים צבאיים',¹⁰ הכריזה ישראל על שטחים נרחבים בגדה המערבית כעל 'אדמות מדינה',¹¹ ותוך כך גם עודדה ישראלים לרכוש מהפלסטינים קרקעות בשוק הפרטי. בדרך זו, היא הגדילה את אחיזתה בעשרות אחוזים משטחי הגדה המערבית. אמצעי מנהלי זה, בשילוב הגבלות תנועה, במרחב התפר ובשטחי ההתנחלויות, הובילו ל'פרגמנטציה' של המרחב. לימים, גישה זו, בשילוב עם הגישה שהנחתה את מעצבי 'האוטונומיה הפלסטינית' בהסכם קמפ-דיויד, היוותה את הבסיס לחלוקה המנהלית של הגדה בהסכם הביניים, במסגרתה נותרו כל האדמות

⁶ בדיוני הממשלה החשאיים בראשות ראש הממשלה אשכול (19-14 יוני 1967) הובע אמנם חשש מפני האיום הדמוגרפי ומפני החרפת האלימות הפלסטינית. על אף זאת, הוחלט להגדיר את בקעת הירדן כ'גבול המזרחי' של ישראל, הורדה מהפרק האפשרות למשא ומתן עם המלך חוסיין, והונח הבסיס לסיפוח מזרח וצפון ירושלים לישראל, ולאחר מכן להקמת התנחלויות. ראה: פדהצור, ראובן. 1996. ניצחון המבוכה. הוצאת ביתן.

⁷ שלו, ניר וכהן-ליפשיץ, אלון. 2008. התחום האסור: מדיניות התכנון הישראלית בכפרים הפלסטיניים בשטח C. עמותת 'במקום': מתכננים למען זכויות תכנון. OXFAM והקרן החדשה לישראל. וגם - כהן-ליפשיץ, אלון. 2022. ראיון.

⁸ Khamaisi, Rassem. 1997. "Israeli use of the British Mandate planning legacy as a tool for the control of Palestinians in the West-Bank". *Planning Perspectives*, 12.

⁹ התחום האסור. עמ' 35. ראה גם: קדמן, נגה. 2013. כבתוך שלה: מדיניות ישראל בשטח C של הגדה המערבית. בצלם.

¹⁰ תפיסת קרקע פרטית לצורך הקמת התנחלויות: בג"צ 390/79 דויקאת נ' ממשלת ישראל (פסק דין מיום 22.10.1979).

<https://hamoked.org.il/document.php?dID=Documents1240>

¹¹ אדמות מדינה: על פי ההגדרה הישראלית, אלה הן קרקעות בגדה המערבית שלא עובדו במשך 3 שנים, ולא היו בחזקת אדם במשך 10 שנים. למעלה מ-99% מאדמות אלה מוקצות על ידי מדינת ישראל לצורכי התנחלות.

הלא מיושבות בשטח C בידי ישראל.¹² לקראת סוף שנות השמונים, גיבש המנהל האזרחי 'תוכניות מתאר' לכפרים בגדה המערבית. התוכניות התמקדו בסימון ובתיחום הכפרים סביב מרחב הבנייה הקיים, באופן שמנע את התרחבות היישובים בשטח.¹³ במקביל, הבטיחה ישראל את עתודות הקרקע לשימוש ההתנחלויות ולצורכי הצבא.

כינון שטח C בהסכמי אוסלו: 1995-2009

מעמד שטח C כאזור מבודל, העומד בפני עצמו, הוגדר לראשונה בהסכם הביניים (28 בספטמבר 1995). השטח נותר ככלל באחריות ביטחונית ואזרחית של ישראל,¹⁴ בשונה משטחי A (אחוזים) ושטחי B (22 אחוזים).¹⁵ כוונת מעצבי ההסכם הייתה שחלק הארי של שטח C יועבר במדורג לרשות הפלסטינית במהלך המשא ומתן, ותוך 5 שנים מתחילת השיחות. זאת, למעט האזורים אשר נותרו לדיון במסגרת המשא ומתן על הסכם הקבע - ירושלים, התנחלויות, ו'אזורים צבאיים מיוחדים'.¹⁶ חודש לאחר אשרור הסכם הביניים בכנסת, נרצח ראש הממשלה יצחק רבין (נובמבר 1995) וההסכם יושם בחלקו על ידי ממלא מקומו, שמעון פרס. בשנים 1997-1998 התנהלו דיונים ומגעים, בלחץ הממשל האמריקאי, על העברת שטחים נוספים משטח C לרשות הפלסטינית בהתאם להסכם הביניים, ב-3 פעימות, אך המגעים כשלו והעברה לא יושמה. באוקטובר 1998 נערכה ועידת פסגה ('ב'ואי ריבר') בה הסכים נתניהו לחתום על העברת 13 אחוזים משטח C לשטחי A (אחוז אחד) ולשטחי B (12 אחוזים). בפועל, יושמה פעימה ראשונה בלבד, ובמהלך נובמבר 1998 הועברו 2 אחוזים לשטח B ו-7.1 אחוזים לשטח A.

מזכר שארם אל-שייח' (1999), נועד להסדיר את 'חובות' ישראל ממזכר-וואי, ובעיקר להאיץ את המשא ומתן על הסדר הקבע. ישראל התחייבה להעביר לרשות הפלסטינית מעל 10 אחוזים משטחי C לשטחי A ו-B. ראש הממשלה אהוד ברק מימש חלק מההתחייבויות. הוא העביר 10 אחוזים לשטח B ואחוז אחד לשטח A. זאת, בנוסף להעברת 7.1 אחוזים משטח B לשטח A.¹⁷ ההתקדמות החלקית נבעה מקשיים פוליטיים ומתפיסת ברק לפיה נושא חלוקת הטריטוריה יידון ממילא עם ערפאת במסגרת ועידת קמפ-דייב (יולי 2000). בפועל, המשא ומתן נכשל והוביל לעימות קשה, למשבר אמון עמוק ומתמשך, ולהקפאת העברת שטחים לרשות הפלסטינית.

ניצחון הגישה החד-צדדית: 2009-2022

במהלך האינתיפאדה השנייה (2000-2005) וב'צל" הלחימה בטרור, כרסמה ישראל בהסכמי אוסלו, בהובלת ראש הממשלה אריאל שרון. הצעדים הצבאיים החד-צדדיים שקידם שרון בצד המשך הבנייה בהתנחלויות, שינו מחדש את התודעה בישראל גם לגבי מעמד שטח C. התייצבות הצבא בשטח

¹² התחום האסור. עמ' 27. ראה גם:

Singer, Joel. 2021. "West Bank Areas A, B and C: How Did They Come into Being?". *International Negotiation* 26

¹³ תוכניות דומות לתיחום מגביל של חלק מהכפרים בשטח C, גובשו גם ב-2007 על ידי המנהל האזרחי. כהן-ליפשיץ, אלון. 2022. ראיון.

¹⁴ על פי ההסכם, הרשות הפלסטינית קיבלה תחומי אחריות פונקציונאליים בשטח C (חינוך, בריאות ועוד). אלא שבהעדר שליטה בטריטוריה, בתשתיות, בתכנון ובבנייה, ועל רקע הגבלות התנועה, אין לרשות הפלסטינית היכולת לממש הלכה למעשה משימות אלה. ראה: גרוס, אייל. 2019. "פירוק הכיבוש או ביצורו: מבט משפטי על הסכמי אוסלו". בתוך לביא, א. רונן, י. פישמן, ה. (עורכים) **25 שנה לתהליך אוסלו**. הוצאת כרמל, ירושלים.

¹⁵ שטחי A: נועדו להיות באחריות ביטחונית ואזרחית פלסטינית. שטחי B: נועדו להיות באחריות פלסטינית ובאחריות ביטחונית של ישראל.

¹⁶ הסכם הביניים - Article 3.C:

"Area C" means areas of the West Bank outside Areas A and B, which, except for the issues that will be negotiated in the permanent status negotiations, will be gradually transferred to Palestinian jurisdiction in accordance with this Agreement."

¹⁷ אריאלי, שאול. טבלה: יישום ההסכמים והתפתחות שטחי A, B ו-C.

(2000-2001) שינתה את תפיסת תיחום האזור. ההשתלטות הצבאית והפעילות הנמשכת בערים, אשר החלה במבצע 'חומת-מגן' (2002) 'טשטשה' את חלוקת האחריות בין האזורים. בניית 'גדר הביטחון' לאורך 'קו התפר' (משנת 2003) יצרה מרחבים פלסטיניים 'כלואים' ומבודדים, והגדילה את מרחב ההתפתחות של ההתנחלויות בשטח C. 'מפת הדרכים' לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני (2003) כללה אמנם התחייבות להעברת חלקים משטח C (בשלב השני) לטובת 'רציפות טריטוריאלית' למדינה הפלסטינית "הזמנית". אלא שה-'מפה' לא יושמה הלכה למעשה.¹⁸ תהליך אנאפוליס (2008) ובפרט השיח האינטימי מבוסס האמון בין ראש הממשלה אולמרט לאבו מאזן, הניבו אמנם התקדמות מדינית, אך לא צלחו וגם לא שינו דבר בשטח.¹⁹

אי ההכרה מצד ראש הממשלה נתניהו (2009) בהתקדמות שחלה בתהליך אנאפוליס, עודדה את הפלסטינים לקדם יוזמה ממשלתית-עצמאית ל"סיום הכיבוש" ולהקמת המדינה הפלסטינית, בתהליך מדורג. התכנית גובשה על ידי ראש הממשלה, סלאם פיאד, אשר זכה לגיבוי ותמיכה מצד הממשל האמריקאי והקהילה הבינלאומית. התוכנית התייחסה גם לפעילות פלסטינית בשטחי C. היא קראה למאבק סביב תוואי 'גדר הפרדה', ולהקמת פרויקטי תשתית בסיוע בינלאומי, בדגש על הקמת מתקני טיהור שפכים, מתקני פינוי אשפה, הנחת צינורות מים להשקיה ולשתיה, וסלילת כבישים.²⁰ ב-2010 טען פיאד, כי הפעילות בשטח C היא 'חובה', וכי ניכרת עלייה במודעות הפלסטינית בנוגע לחיוניות קידום הנושא, נוכח הקיפאון בתהליך המדיני.²¹

במקביל לכך, גיבש ה'קוורטט'²² עם ישראל ועם הרשות הפלסטינית תכנית מקיפה לפרויקטים בגדה המערבית, במזרח ירושלים וברצועת עזה. בפברואר 2011, אף הצהירו ראש הממשלה נתניהו ושליח הקוורטט במזרח התיכון, טוני בלייר, על עשרות תוכניות פיתוח בשטח C.²³ חלק קטן מהתוכניות מומש. בהמשך, פורסמה תוכנית ממשלתית נוספת של סלאם פיאד, לשנים 2011-2013, שהדגישה את הצורך במתינות מדינית, בקידום כלכלה עצמאית, וביצירת 'חיבוריות' למדינות האזור.²⁴ גם תכנית זו זכתה לתמיכה וגיבוי מצד הקהילה הבינלאומית.²⁵ משלחות מומחים מטעם האיחוד האירופי ומדינות אירופיות, האו"ם והבנק העולמי, סיירו בשטח ופרסמו דו"חות אשר הדגישו את היתרונות בפיתוח פלסטיני בשטח C. בדו"חות נותחו תועלות ישירות ועקיפות מפיתוח השטח, הודגשה חשיבות הסיוע ההומניטרי לאוכלוסיות המוחלשות, והוטחה ביקורת נגד מדיניות ההתנחלות וההתנהלות המפלה מצד המנהל האזרחי. הודגשו בדו"חות גם כשלים בתכנון ובניהול של הרשות הפלסטינית, וביחסה הלקוי כלפי האוכלוסייה הבדואית בשטח C.²⁶

¹⁸ ראה אצל ויסגלס, דב. (2012) אריק שרון: ראש ממשלה. עמ' 180-191. ויסגלס מתאר את אהדת שרון ל'מפה', המציבה לפלסטינים תנאים דרקוניים להתקדמות מדינית. כמו כן, ראה: 'מפת הדרכים' - שלב ב:

"Creation of an independent Palestinian state with provisional borders through a process of Israeli-Palestinian engagement. As part of this process, implementation of prior agreements, to enhance maximum territorial contiguity, including further action on settlements in conjunction with establishment of a Palestinian state with provisional borders".

¹⁹ צנעני, עומר. 2015. תהליך אנאפוליס: נווה מדבר או פאטה מורגנה. ההתקדמות כללה בין השאר הסכמה רשמית (בערבות הממשל, 30 ביולי 2008) על כך שהמו"מ יתבסס על גבולות '67, וגודל המדינה הפלסטינית יעמוד על 6,202 קמ"ר.

²⁰ Palestinian National Authority. 2009. Palestine Ending the Occupation, Establishing the State. Ramallah. Program of the Thirteenth Government [Fayyad Plan].

²¹ Tamari, S. Farraj, K. and Mansour, C. 2009. "A Palestinian State in Two Years: Interview with Salam Fayyad, Palestinian Prime Minister". *Journal of Palestine Studies*.

²² הקוורטט לענייני המזרח התיכון: גוף שמורכב מארה"ב, האיחוד האירופי, האומות המאוחדות ורוסיה. מטרתו, לפקח על מהלכי ישראל והפלסטינים במסגרת 'מפת הדרכים'. פעילותו מומנה ע"י מספר גופים באו"ם. הגוף המשיך לפעול לאחר מכן, אך לאורך השנים הפך לא רלוונטי.

²³ ראש הממשלה נתניהו ושליח הקוורטט למזה"ת בלייר נפגשו וסיכמו. אתר משרד ראש הממשלה. 2011: <https://www.gov.il/he/departments/news/eventblair040211>

²⁴ Palestinian National Authority. 2011. National Development plan (2011-2013): Establishing the State, Building our future. Ramallah. Program of the Fourteenth Government.

²⁵ לביא, אפרים וגל, יצחק. פלסטיין – המדינה שבדרך? מרכז משה דיין. אונ' ת"א.

²⁶ EU internal report on Area C and Palestinian State building. 2012. *Journal of Palestine studies*

הקיפאון המדיני המתמשך - לאחר שני נסיונות כושלים נוספים בהובלת ממשל אובמה (2010, 2014)²⁷ - דרבן את הנהגת הרשות הפלסטינית לקדם את 'פרויקט שטח C'. ראש הממשלה הפלסטיני, מחמד א-שתייה הקים (2015) יחידה לתכנון, בנייה ופעילות בשטח, בסיוע בינלאומי. הפעילות מאז זוכה לתמיכה צמודה, בעיקר מצד הבריטים, האיחוד האירופי ו-UN-Habitat. בתוך כך, משנת 2011 החלה הרשות הפלסטינית, בסיוע בינלאומי ומומחים פלסטיניים מישראל, בפייולט במטרה ליזום תוכניות בנייה ופיתוח כמשקל נגד לגישה המגבילה של ישראל. התכנון והיישום נועדו להתבצע בתיאום עם המנהל האזרחי ולא באופן חד-צדדי. המנגנון שהוקם כונה "תכנון נגד מוכוון פיתוח" (Development-Oriented Counter-Planning). הוא התבסס על שיח ישיר ומשתף עם האוכלוסיות המקומיות בשטח C, וגובש 'מלמטה-למעלה' (Bottom-Up) תוך שימת דגש על שימושי קרקע התואמים לצרכים המקומיים הייחודיים. התכנון התמקד בכפרים, כמעט ללא תכנון אזורי-מרחבי, והוא כלל 4 שלבים: תכנון יזום ראשוני של הקהילה המקומית (סדנאות, סקרים, שאלונים), אישור התוכנית על ידי הקהילה, אישורה על ידי 'מועצת תכנון העליונה' (HPC), ויישומה בשטח. גישה זו נועדה למנוע הזזת אוכלוסיות והריסות מבנים, לשפר את איכות החיים, התעסוקה והתשתיות לתושבי שטח C, להגדיל חיבוריות בין האזורים, להרחיב מרכזים עירוניים צפופים בשטחי A (דוגמת רמאללה וקלקיליה)²⁸, ולהגדיל את שיתוף הפעולה בין המנגנונים הפלסטיניים. ב-2015 הגישו הפלסטינים בדרך זו תוכניות מתאר ל-116 כפרים על שטח של כ-75 אלף קמ"ר, ולטובת אוכלוסייה המונה כ-260 אלף תושבים פלסטיניים. מתוך כלל הבקשות אישר המנהל האזרחי שבע תוכניות באופן מלא. שבע תוכניות נוספות הועברו להתנגדויות, ו-89 תוכניות אחרות עדיין נידונות במנהל. האיחוד האירופי, ארה"ב והא"ם (UN-Habitat) מפעילים לחצים על ישראל לאשר את התוכניות, ולהימנע מהריסות מבנים. האירופים קידמו גם מספר תוכניות בשטח ללא אישור ישראלי רשמי. חלק מהתוכניות לא אושר עקב המיקום באזורים המוגדרים על ידי ישראל "רגישים".²⁹

לקראת ביקור הנשיא טרמפ בישראל ב-2017 אישר הקבינט הקמת מבנים למגורים פלסטיניים בשטח C ושני אזורי תעשייה, בתרקומיא ובחרבתא.³⁰ הטבות המגורים התמקדו, בהמלצת מערכת הביטחון, בהרחבת העיר קלקיליה (14 אלף יחידות דיור). אך בסופו של דבר לא אושרו על ידי הקבינט.³¹ ישראל נוהגת לאשר 'הקלות' לפלסטינים לקראת ביקורי נשיאי ארה"ב. בפועל, מדובר לרוב במהלכי נראות טקטיים שנועדו להפגין עשייה ולשכך מתיחויות בין המדינות. גם לקראת ביקור הנשיא ביידן (2022) הכריזה ישראל על אישור תוכניות לפיתוח שישה יישובים פלסטיניים בגדה. זאת, למרות שהאישורים ניתנו זמן רב לפני הביקור, והוצגו רק לכאורה כמחווה חדשה.³² בינואר 2020 פורסמה תוכנית טרמפ. החלק הכלכלי ביוזמה התבסס על השקעה של 50 מיליארד דולר לבניית המדינה הפלסטינית בתוך עשר שנים. בתוכנית הודגשה השותפות הכלכלית עם מדינות המזרח התיכון. היוזמה התייחסה בעקיפין גם לשטח C, וכללה רעיונות לפיתוח ומודרניזציה, בתחומי עסקים, תעשייה, תחבורה, אנרגיה, שירות דיגיטלי, מים וביוב, תיירות, חקלאות, ומשאבי הטבע (צפון ים המלח, מחצבות ומכרות).³³ אלא שהתוכנית הייתה מוטית, נכפתה על הפלסטינים, וגובשה תחת השפעה דומיננטית של ישראל. הנשיא הפלסטיני אבו מאזן דחה אותה על הסף וטען, "לא יקנו את פלסטין בכסף".

²⁷ לדברי מרטין אינדיק, על רקע כישלון השיחות בהובלת קרי, העביר ראש הממשלה נתניהו באמצעות שליחו, יצחק מולכו, הצעה להעביר לרשות הפלסטינית עשרות אלפי דונמים משטחי C, תוך התחייבות לדלג על אישור הממשלה או הכנסת. ראה: רובין, בנצי. 2022. חדשות סרוגים.

²⁸ Rassem, Khamaisi, 2018. "Cities under Planning Siege: The Palestinian case". *WIT Transactions on The Built Environment*, Vol 179,

²⁹ Khamaisi, Rassem. 2019. "Development-Oriented Counter-Planning versus Restrictive Planning in Area C of the West Bank, Palestine". *The Arab world geographer*, 22 (1). Haifa University.

³⁰ ברגר, יותם. 2017. "מפעלי ההתנחלויות: אזורי התעשייה הישראליים מעמיקים את השליטה בגדה". הארץ.

³¹ צזנה, שלמה. 2017. "השרים התנגדו - תוכנית קלקיליה' הוקפאה". ישראל היום.

³² ח'מאיסי, ראסם. 2022. ראיון

³³ [Peace to Prosperity](https://www.haaretz.com/embeds/pdf_upload/2020/20200128-201549.pdf). https://www.haaretz.com/embeds/pdf_upload/2020/20200128-201549.pdf

ב-2021 פרסם משרד ראש הממשלה דו"ח רשמי המתאר את פעילות הרשות הפלסטינית בשטח C, ומגדיר אותה כאיום של ממש.³⁴ על פי הדו"ח, הפלסטינים ערכו רישום קרקעות אלטרנטיבי לרישום בישראל, קידמו מהלכים משפטיים למניעת הריסות מבנים, והשיגו עותק ארכיון קושאן מהתורכים לערעור על זכויות קניין של ישראלים. בנוסף, הורחבה הבנייה הפלסטינית, הפרטית והציבורית,³⁵ נפרצו מעל 1000 ק"מ של צירים, קודמו פרויקטי מים וחשמל, והוכשרו מאות ק"מ לצרכים חקלאיים. ברקע לדו"ח, פעילות מתמשכת מצד ארגונים-עמותות ('רגבים', מועצת יש"ע) וחברי כנסת ושרים מהימין, אשר קראו לקדם מערכה למניעת "השתלטות" פלסטינית על שטחי C. על פי הדו"ח, ב-29 ביולי 2019 נערך דיון בקבינט, בו הודגש הצורך לשמור על השטח "בראיה לאומית כוללת". הוחלט על קידום תכנית בהובלת מתאם פעולות הממשלה בשטחים, מונה פרויקטור לביצוע מיפוי, סקר, והצפת אתגרי תכנון ואכיפה, והוחל בפיקוח ובקרה מצד ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. תוכנית המענה, שגובשה במנהל האזרחי ובפיקוד המרכז, כללה הקמת מנגנון מודיעיני-מבצעי למיפוי ואחיזה ב"תמונת ההשתלטות". נקבע גם סדר עדיפות למדיניות האכיפה: עדיפות עליונה למרחבי עוטף ירושלים, דרום הר חברון, מעלה אדומים, ושטחי אש. עדיפות שנייה, לבקעת הירדן ולאורך "עורקי חיים מרכזיים". מניעת השתלטות פלסטינית על "אדמות מדינה" הוגדרה בעדיפות נמוכה יותר. אופן הטיפול בנושא, והתיעודף שתואר לעיל, ממחישים כי לישראל אין מדיניות סדורה וארוכת טווח, והיא אינה רואה בכל שטח C אינטרס חיוני. לפיכך, לא ברור מדוע היא אינה מתירה לפלסטינים בנייה ופיתוח בחלקים שאינם מוגדרים על ידיה לאינטרס לאומי. לאחרונה, במסגרת המערכה התודעתית מתפרסם מידע מגמתי מטעם גורמי ימין. בין השאר 'נחשף' קיומו של דו"ח פנימי סודי לפיו, לכאורה, לאיחוד האירופי תוכנית סדורה לסייע לפלסטינים 'להשתלט' על "אדמות ישראליות" ביהודה ושומרון.³⁶ מדובר במהלך הסתה נגד האירופים מצד גורמי הימין הרדיקלי בישראל, במסגרת קמפיין מתוזמר. בפועל, הדו"ח שנחשף ממחיש את הגישה ההסדרית והמערכתית בה נוקט האיחוד האירופי כלפי שטח C. מעבר לכך, לא הוצג בו מידע משמעותי, ובכל מקרה, הוא טרם אושר על ידי מועצת שרי החוץ האירופים.³⁷

ההתנהלות הבלתי מוגדרת בשטח יצרה גם בעיות ניהול פרקטיות, וביניהן סכנה סביבתית אקוטית. המצב תואר על ידי בכירי המשרד להגנת הסביבה בישראל כ'קטסטרופה' והוגדר 'מצב חירום לאומי'.³⁸ הפגיעה בשטח C נעשית על ידי שני הצדדים, והיא כוללת הזרמת ביוב בוואדיות ובנחלים, זיהום קרקע ואקוויפר במי-קולחים לא ממוחזרים, שריפת חומרים מזהמת, פיזור פסולת אלקטרונית אסורה, ותפעול פיראטי של מחצבות. הקפאת התהליך המדיני בין הצדדים יצרה עמימות גוברת לגבי מעמד שטח C, והנציחה מצב של "משחק סכום אפס" שהלך והחריף עם השנים. הקיפאון המדיני יצר מצב בו השטח נמצא 'בהמתנה' (On Hold) ונתון ליוזמות מחתרטיות מצד גורמים הפועלים בשטח. תרמה לכך גם התפיסה הכובלת עליה הסכימו הנהגות הצדדים בעבר, לפיה "שום דבר לא מוסכם עד שהכול מוסכם", או במילים אחרות, גישת "הכול או לא כלום". בהעדר תהליך מדיני, ועל רקע אי אמון עמוק בין הצדדים, גישה זו אינה מאפשרת התקדמות בצעדים מוסכמים, והיא מדרבנת למהלכים חד-צדדיים, מוסתרים ומוסווים, הפוגעים באינטרסים של שני הצדדים: גוררים אלימות וטרור מצד יהודים ופלסטינים, פשע והזנחה של האוכלוסייה הפלסטינית, והרס המרקם הסביבתי והחברתי.

³⁴ אגף המחקר. 2021. המערכה הפלסטינית על שטחי C - עיצוב מציאות ביטחונית בשטח, תיאור ומשמעות. משרד המודיעין, משרד ראש הממשלה. הדו"ח מסתמך בין השאר על מידע רשמי של גופי המודיעין בישראל.

³⁵ נדגיש, כי ברקע לכך - ריבוי טבעי שעלה על פוטנציאל הבניה בשטחי B, אשר גרר בניה בלתי-מותרת באזורים סמוכים בשטחי C. התופעה הקיפה למעלה מ-20 אלף יחידות דיור. רוב יחידות הדיור נבנה על קרקע פלסטינית פרטית. כנגד 500, 12 יחידות דיור הוצאו צווי הריסה, וכ-300,300 מהן נהרסו בפועל. מתוך: דו"ח מפקדים למען ביטחון ישראל. 2017. "מתווה להסדרת הבנייה הישראלית והפלסטינית בשטחי C".

³⁶ Secret document reveals: EU will help Arabs take over area C". 2022. Channel 7 - Israel National News.

³⁷ מאיה שיאון-צדקיהו ועמר צנעני, "הימין מסית נגד האיחוד האירופי עם חטוורת עצומה על גבו", הארץ, 12 בינואר 2023.

³⁸ 2018. 'איכות הסביבה ושמירה על הטבע חוצי גבולות'. כנס באוניברסיטה העברית בהר הצופים. https://www.youtube.com/watch?v=7YhAYBOF3rs&list=PLMFEMERSsDs6lJDti7xyKiwnfzK21iqvBK&ab_channel=%D7%91%D7%99%D7%AA%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%A9%D7%93%D7%94%D7%9B%D7%A4%D7%A8%D7%A2%D7%A6%D7%99%D7%95%D7%9F

ממשלת השינוי התכוונה לפעול באופן חלקי לשנוי המצב בשטח, אך בפועל לא הספיקה לקדם מהלכים קונקרטיים משמעותיים. ממשלת הימין 'על מלא' החדשה - ובתוכה מפלגת 'הציונות הדתית' בהובלת סמוטריץ', ומפלגת 'עוצמה יהודית' בהובלת בן-גביר - הציבה לעצמה כיעד מרכזי את סיפוחו המעשי של שטח C לישראל. זאת, בחתימה נמוכה, כנראה על רקע לקחי הניסיון הכושל לממש סיפוח בעידן טרמפ. לשם כך, בין השאר קודם 'חוק פיצול הסמכויות ביו"ש', שמשמעותו, הכפפת המנהל האזרחי לשר נוסף במשרד הביטחון שישרת את אינטרסי המתנחלים, והקמת 'אגף תשתיות לאומיות' חדש, אף הוא בשליטת הימין הרדיקלי, במשרד האוצר. בנוסף, הממשלה אישרה להכפיף את כוחות מג"ב-איו"ש לאיתמר בן גביר, במשרד שיכונה מעתה 'המשרד לביטחון לאומי'. צעדים דרסטיים אלו נועדו לייצר מצב חדש שיאפשר לימין הרדיקלי להוביל את כלל המדיניות הישראלית בגדה המערבית, להרחיב באופן משמעותי את בניית ההתנחלויות, לייצר תשתית לחיבור שטחי C לישראל, ולהוביל קו ביטחוני-ניצי כלפי הפלסטינים בגדה. כל זאת, כחלק מתהליך מזורז של סיפוח מעשי של שטח C. ישראל כאמור פעלה כל העת לספח מעשית חלקים משטח C לישראל, אלא שמהלכי הימין כיום, המתבצעים ללא דיון ציבורי ופוליטי, מהווים האצה משמעותית במהלך הסיפוח, מתוך כוונה ברורה לנטרל לגמרי את היכולת לקדם הסדר מדיני והקמת מדינה פלסטינית. כל זאת, כאשר בצד חקירת ההתנהלות הצבאית של ישראל בבית הדין לפשעים בינלאומיים (ICC), החליטה עצרת האו"ם (31 דצמבר 2022) לדרוש חוות דעת משפטית מבית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ) והמלצות על צעדים שיינקטו נגד ישראל, הפועלת לספח לעצמה את שטחי הגדה המערבית, תוך שהיא נוקטת גישה מפלה כלפי תושביה הפלסטיניים, ומונעת את מימוש חזון המדינה הפלסטינית.

שטח C: פערי תפיסה ועמדות משפטיות

בראית הרשות הפלסטינית מעמד שטח C נובע מהגישה ההוליסטית כלפי כל שטחי הגדה המערבית ורצועת עזה. תפיסתם זו תואמת ככלל גם את עמדת הקהילה הבינלאומית, הדין הבינלאומי ומגוון החלטות, ובראשן 242 (1967) ו-338 (1973). הגדה המערבית לפי גישה זו היא כולה שטח כבוש, ותפיסתה מוגדרת בדין הבינלאומי כ'בלתי קבילה' (Inadmissible).³⁹ בנוסף, מדובר בשטח האמור להיות חלק הארי של הישות הפלסטינית, הנתון כיום תחת כיבוש ישראלי. שטח C מקנה רציפות טריטוריאלית, המהווה מרכיב חיוני להקמת מדינה בת-קיימא ('אפקטיבית').⁴⁰ השטח מכיל תשתיות חיוניות, מהווה פוטנציאל כלכלי משמעותי, עם מרחבים חקלאיים, ושטחים להתרחבות בנייה עירונית (משטחי A ו-B). הפלסטינים מודעים ומכירים היטב את עמדות ישראל, אך הם אינם מקבלים את ההבחנה ה-'פרגמנטית' של ישראל, המפרידה בין שטחי 'יהודה ושומרון', מזרח ירושלים, 'מרחב התפר', צפון ים המלח ובקעת הירדן, לבין שאר חלקי שטח C.

בראית ישראל, שטח C 'מוחזק', ואינו חלק ריבוני ממדינת ישראל. מעמדו עתיד להיקבע לכאן או לכאן: סיפוח לישראל או לחילופין מסירת עיקרו לפלסטינים (בהסכם או במהלך של 'הפרדות חד-צדדית'). עד אז השטח ממשיך לשמש לצורכי צבא, ובניגוד לדין הבינלאומי, מהווה פלטפורמה, 'לגיטימית' בעיני ישראל, להתיישבות יהודים. השטח כולל שלושה אזורים המוגדרים אזורי אינטרס חיוניים⁴¹: בקעת הירדן ('חיץ' מטרור ומ'חיבוריות' מסוכנת בין הפלסטינים לממלכת ירדן), עוטף ירושלים (בסיס להגנה מרחבית על בירת ישראל), ו'מרחב התפר' (גדר ביטחון ומרחב 'חיץ' צבאי, המספקים 'עומק אסטרטגי', ומצמצמים את סכנת הטרור בלב המדינה). מלבד אזורים אלה, ישראל מונעת בנייה ופיתוח פלסטיניים באזורים נוספים: מחנות צבא, לאורך צירים מרכזיים (קיימים או מתוכננים), אזורי אימון ואתרי תשתיות חיוניים. בראית ישראל, אין

³⁹ ראה נוסח החלטה 242: <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SCRes242%281967%29.pdf>
⁴⁰ Crawford, James. 2006. The creation of States in International Law. Clarendon press, Oxford.

⁴¹ הגדרת 'האינטרסים החיוניים' מתבססת, עקרונית, על 'תכנית אלון', משנת 1967. התנאים הגאו-אסטרטגיים מאז השתנו באופן משמעותי – הגידול במספר הפלסטינים, השלום עם ירדן, המעבר ללוחמה מבוססת טילים, הטרור הפלסטיני, היעלמות האיום העיראקי ועוד. לפיכך, הצורך הביטחוני באחיזה מלאה בשטחים אלה פחת מאוד.

כאמור מקום לבנייה ופיתוח פלסטיניים בשטחים המוגדרים 'אדמות מדינה', בשטחי ההתנחלויות (15 אחוזים מהשטח) וב-'אדמות סקר' (20 אחוזים מהשטח) שמעמדם טרם הוסדר ושנועדו בראיית ישראל להפוך ל'אדמות מדינה'.⁴² כך, נמנע פיתוח פלסטיני בכ-70 אחוזים משטח C. אף שבפועל, המנהל האזרחי כיום מתיר לפלסטינים, כאמור, בנייה ופיתוח ב-0.5 אחוז בלבד מהשטח.

בעשור האחרון, בצד העלייה המשמעותית בבנייה הישראלית בהתנחלויות,⁴³ ועוד קודם לבחירות 2022, חל שינוי הדרגתי בעמדת ישראל, בהשפעת גורמי ימין, המעודדים את סיפוח השטח או חלקים נרחבים ממנו. ב-2014 פרסם בנט ('הבית היהודי') את 'תכנית ההרגעה', שנועדה לספח כמעט את כל שטח C לישראל, ותוך כך, למנוע הקמת מדינה פלסטינית. ב-2020, בעקבות יוזמת טרמפ נערכה ממשלת נתניהו לספח חלקים משטח C לישראל, ואף קודמו צעדים מעשיים לקראת סיפוח פורמלי: העברת תיקי מתלוננים פלסטינים לבית המשפט בירושלים (במקום לבג"צ), קידום 'החוק להסדרת ההתיישבות ביהודה ושומרון', וגירוש קהילות כפריות בדרום הר חברון ובבקעת הירדן, מאזורים אשר הומרו ל'שטחי אש'. הסכמי אברהם ולחצי הממשל האמריקאי תרמו להורדת הנושא מהפרק. בולטות כיום גישות מיליטריסטיות בישראל הרואות באחיזה בשטח C 'צורך צבאי חיוני', ובהתנחלויות בכל השטח 'מגן סף', ולא נטל ביטחוני-צבאי חמור על מדינת ישראל.⁴⁴ גישות אלה מתייחסות בחיוב לחיכוך המתמיד עם הפלסטינים, ורואות בו מזר יחיד לתופעת הטרור 'הנצחית'.⁴⁵ זאת, מבלי להעניק משקל כלשהו לאיכות הסטטוס-קוו בעיני הפלסטינים, ולמרכיב המוטיבציות, החשוב לא פחות מהיכולות, והמהווה מניע מרכזי לאלימות וטרור נגד ישראל. עמדות רדיקליות אלה תואמות 'ככפפה ליד' לעמדות אמוניות-משיחיות, השוללות מלכתחילה את רעיון המדינה הפלסטינית, ורואות בשטח כולו חלק מהמדינה היהודית 'המובטחת'.

משפטנים ישראלים ופלסטינים טוענים שהעמימות החוקית וההסכמית, והריבונות המצומצמת שהוענקה לרשות הפלסטינית, מהוות פלטפורמה ל'ביצור הכיבוש'. 'השליטה האפקטיבית' של ישראל בשטח C ומאז האינתיפאדה השנייה גם בשטחי A ו-B, מחזקים את הטענה לפיה ישראל היא 'כובש' בגדה המערבית כולה.⁴⁶ התייחסות מערכת המשפט בישראל (בג"צ) לנעשה בשטח C לא הציבה גם היא לאורך השנים אתגר של ממש למדיניות ולפעילות ישראל בשטח C. בג"צ נוקט לרוב גישה 'צרה' ומתייחס בעיקר לפרוצדורות הקיימות. הוא מסתמך על גישה סלקטיבית בנוגע ל'דיני הכיבוש', ומקבל את העיקרון הנובע מהמצב הצבאי, לפיו קיים דין שונה לישראלים ולפלסטינים. בג"צ גם מאפשר את ריכוז כלל הנושא בידי המנהל האזרחי. זאת, על אף ניגוד העניינים המובנה ביחס המנהל כלפי הפלסטינים וכלפי המתנחלים.⁴⁷

⁴² Kretzmer, D. and Ronen, Y. 2021. The Occupation of Justice: The Supreme Court of Israel and the Occupied Territories (second edition) Oxford university press. p. 274.

⁴³ נבנו בין 1300 ל-1500 יחידות דיור בשנה. מס' המתנחלים גדל ב-38%. ישראל חצתה שיא של 130 מאחזים לא חוקיים (21 הפכו התנחלויות 'מאושרות'). כל זאת, על אף התחייבות ישראל מ-2001 להימנע מבניית מאחזים ועל אף המלצת היועמ"ש, מני מזוז (2004) להפסיק להעביר סיוע ממשלתי להתיישבות לא חוקית. ראה בפירוט: אריאלי, הירש-הפולר, הירשברגר. 2022. "חוות לגידול סיפוח זוחל". הארץ.

⁴⁴ על המחיר הכלכלי של ההתנחלויות, ראה: מגל, יניב. 2017. "פרויקט מיוחד: כמה עולות ההתנחלויות למשלם המיסים". גלובס. על המחיר המדיני, הביטחוני והצבאי הכבד, ראה: בן-ששון, גורדיס, אבישי. 2017. הביטחון הלאומי וההתנחלויות. מרכז מולד להתחדשות הדמוקרטיה.

⁴⁵ הכהן, גרשון. הנסיגה משטחי C ביהודה ושומרון: סכנה קיומית. מרכז בס"א למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת בר-אילן.

⁴⁶ גרוס, אייל. 2019. "פירוק הכיבוש או ביצורו: מבט משפטי על הסכמי אוסלו". מתוך: **25 שנה לתהליך אוסלו**, בעריכת: לביא, רונן, ופישמן. הוצאת כרמל, ירושלים. עמ' 291-312.

⁴⁷ Kretzmer, D. and Ronen, Y. 2021. p. 294.

3. פיתוח פלסטיני בשטח C: הפוטנציאל והתועלות

שטח C הוא אזור רחב ידיים המצוי בצמידות ל'לב' המדינה. לישראל אינטרס מובהק בפיתוחו, גם בהעדר הסדר מדיני. הפיתוח יכול להוביל לשיפור מיידי ביחסים עם הקהילה הבינלאומית, לחיזוק התיאום הביטחוני, האזרחי והכלכלי עם הרשות הפלסטינית, לטיפול בנושאים הומניטריים בוערים, ולצמצום הזיהום הסביבתי ההרסני. אף שזוהי גם עמדתה המסורתית של מערכת הביטחון בישראל, נראה שפוליטיקאים מהימין הקיצוני וגופים המייצגים את המתנחלים (כגון: תנועת 'רגבים', מועצת יש"ע, 'קהלת') הם הגורם המוביל בשנים האחרונות את המדיניות המעודדת הרחבת בנייה בהתנחלויות מבודדות, והמתנגדת לפיתוח השטח לפלסטינים. מכל מקום, על אף ההגדרות המרחיבות של ישראל לגבי 'האינטרסים החיוניים', עדיין נותרים מרחבים משמעותיים (כ-30 אחוזים!) בהם ניתן כבר כיום, טרם הגעה להסדר מדיני, לקדם בנייה ופרויקטים שיחזקו את הכלכלה הפלסטינית, ישפרו את מצב המגורים, התנועה והתעסוקה, ויצמצמו את הפגיעה בטבע והזיהום הסביבתי בשטח C.

אלא שתוצאות הבחירות והקמת ממשלת הימין החדשה, צפויות להוביל למדיניות רדיקלית בכל הקשור לשטח C, שתכלול האצה בבניית ההתנחלויות, בהריסת מבנים פלסטיניים, ובסיפוח מעשי של מרבית השטח לישראל. גישה זו אינה מותירה סיכוי לשיתוף פעולה חיובי עם הרשות הפלסטינית, ומצמצמת גם את הסיכוי לאישורי בנייה ופיתוח פלסטיניים בשטח C. מהלכים ישראלים בוטים בשטח צפויים לעודד את הקהילה הבינלאומית להגביר ערנות, לפעול להגנת הפלסטינים, ולהעמיק את הלחץ על ישראל, בעיקר בנושאים הומניטריים, ולנוכח 'קביעת עובדות בשטח'. לחצים אלה יכולים להיות מתורגמים גם לצעדים משפטיים, חרמות וסנקציות נגד ישראל, ו-'משפטיזציה' של הסכסוך.

מנגד, מספר התפתחויות מייצרות הזדמנות לשינוי גישה כלפי שטח C ולקידום מהלכים מעשיים:

1. **קידום גישה אזרית על בסיס הסכמי אברהם.** ראייה אזרית, מאפשרת, אם תהיה לכך הסכמה בשני הצדדים, לקדם פרוייקטים גדולים, כולל פרוייקטים 'חוצי גבולות'. שיתוף הפעולה עם מדינות ערב מאפשר לגייס כספים, לסייע בקידום נורמליזציה אזרית, וגם לייצר השפעה ערבית ממתנת על ישראל ועל הפלסטינים בשתי הגזרות. יתכן והדרך לגייס הסכמה פלסטינית לסיוע אינה טמונה בהכרח בפנייה ישירה למדינות המפרץ (לכך מתנגדים כיום הפלסטינים) אלא בתכנון משותף, ובסיוע ותמיכה מצד מסגרות רב-צדדיות, כגון: 'פורום הנגב', 2U2|(מסגרת כלכלית המאגדת את ישראל, ארה"ב, הודו ואיחוד האמירויות), ו'פורום הגז של מזרח אגן הים התיכון' (EMGF, בו חברה הרשות הפלסטינית).

2. **משבר האקלים והסביבה** מציב, בצד האיום הקיומי, גם הזדמנויות. השלכות משבר האקלים אינן תואמות לגבולות המדיניים. הן מסכנות את ישראל ואת כלל הישויות במרחב. עובדה זו מחייבת גישה חדשה ומקיימת גם כלפי הישות הפלסטינית, ומחייבת הירתמות לקידום פרוייקטים משותפים שישרתו את האינטרסים של הצדדים, בתחומי מים וביוב, אנרגיה, חקלאות ותזונה ועוד. ישראל מחויבת לעמידה ביעדי האו"ם (ה-SDG's) ויש בידיה ידע ויכולות טכנולוגיות מוכחות (התפלה, אנרגיה חלופית, אנרגיה מפסולת אורגנית, חקלאות מחדשת ומדייקת) אותן היא יכולה ליישם גם בשטח C. פערים כלכליים ותשתיתיים גדולים מדי בין ישראל והפלסטינים יאיימו על יכולת ישראל להתמודד בהצלחה עם משבר האקלים. ולהיפך, ככל שהאוכלוסייה הפלסטינית תהיה בעלת חוסן רב יותר ותיהנה מביטחון תזונתי-אנרגטי-תשתיתי, כך גם הביטחון האנושי בישראל יגבר.

3. **יזמות מובלות על ידי החברה האזרחית** מחזיקות בפוטנציאל לקדם שלום 'מלמטה-למעלה'. במסגרת זאת, בולטת תכנית 'שותפות המזרח התיכון לקידום מהלכי שלום' מ-2020 (MEPPA) ושימוש בכספי קרן Lowey לקידום פרויקטים ושיתופי פעולה ישראלים-פלסטיניים-אזוריים של החברה האזרחית והכלכלית בשטח C. דוגמאות נוספות ניתן למצוא ברעיונות ותוכניות שמקדם ארגון Eco-Peace המיועדות לקידום פרויקטים 'ירוקים' משותפים, וכן, בפלטפורמות אזוריות שגובשו במסגרת פעילות 'ישראל-יזמת' (דוגמת Regionomix).

הפוטנציאל הכלכלי בשטח C יכול להניב תוספת משמעותית לתמ"ג הפלסטיני בגדה המערבית. השטח מהווה מפתח לביסוס הישות המדינתית. הוא מקנה כאמור רציפות טריטוריאלית ומכיל את רוב אוצרות הטבע בשטחים. הבנק העולמי מדגיש במחקר מיוחד שפרסם (2014) את ההכרח לקדם כלכלה עצמאית שאינה תלויה בישראל ובכספי התורמות.⁴⁸ הדו"ח מתאר מקורות הכנסה פוטנציאליים לרשות הפלסטינית כתוצאה מפיתוח שטח C, שניתן לקדם בתנאי שיחול שינוי בסיסי במדיניות ובהתנהלות של ישראל בשטח. להלן מספר דוגמאות מרכזיות **לתועלות בעלות אופי כלכלי** (הנושאות מטען מדיני) מפיתוח שטח C לכלכלה הפלסטינית:

1. **חקלאות:** הענקת גישה ישירה לקרקעות פוריות ולמים להשקיה (הדו"ח לא שקלל 180 אלף דונם אדמות המשוכות להתנחלויות) תעניק לפלסטינים שטח של כ-326.5 אלף דונם חקלאי, שיצרוך כ-189 MCM מים בשנה. התוספת הכלכלית המוערכת מכך היא של כ-704 מיליון דולר (7 אחוזים מהתמ"ג הפלסטיני). פיתוח החקלאות בשיתוף פעולה והסכמה, בעיקר בבקעת הירדן, יאפשר גם לקדם חקלאות מקיימת, שתשפר את מצב הקרקע והסביבה, ותפחית פליטות מזהמות.

2. **מינרלים בצפון ים המלח:** הימה מכילה כמויות גדולות של ברום ואשלג. ישראל וירדן מפיקות כיום כמויות גדולות של חומרים אלה ומשווקות אותם (נכון ל-2014) בסכום של כ-4.5 מיליארד דולר בשנה, והביקוש העולמי מוסיף לגדול. העמקת העיסוק הפלסטיני בתחום, בסיוע בינלאומי, עשויה להניב לכלכלה הפלסטינית 918 מיליון דולר, אשר יהוו תוספת של כ-9 אחוזים לתמ"ג. כיום, קיים מפעל מלח פרטי קטן, הפועל עשרות שנים בחוף הצפוני, משווק את המלח לגדה המערבית, ומעביר תמלוגים לאפוטרופוס הכללי הישראלי.⁴⁹

3. **חציבה וכרייה:** זוהי תעשיית היצוא הגדולה ביותר של הרשות הפלסטינית. התעשייה נלחמת על חיייה עקב אי מתן רישיונות ואי מתן אישורים לפתיחת אתרים נוספים מצד ישראל. מתן אישורים שכאלו יוכל להכפיל את התוצר ולהוסיף 241 מיליון דולר שהם 2 אחוזים לתמ"ג (2011). כיום, המחצבות פועלות בשטח ללא פיקוח וללא אישורים, ומייצרות נזק סביבתי חמור.

4. **בנייה:** האישור הסלקטיבי של ישראל לבנייה - אחוזים בודדים למול אלפי בקשות הפלסטינים להוספת מגורים - גורר צפיפות, לחצים פנימיים, ועלייה במחירי הדיור בשטחי A ו-B. הרווח משינוי המדיניות לפי חישובי הבנק העולמי יהיה כ-239 מיליון דולר, שהם 2 אחוזים מהתמ"ג.

5. **תיירות:** אין כיום אישור להשקעות באזורי תיירות ולגישה ישירה לאתרים בשטחי C. בפרט לא בצפון ים המלח (יעד תיירות פלסטיני לפי הסכם הביניים). פיתוח של מלונאות ותיירות באזור זה בלבד יכולה להסיף 126 מיליון דולר, שהם תוספת של אחוז אחד נוסף לתמ"ג.

⁴⁸ Orhan Nksic, Nur Nasser-Eddin, and Massimiliano Cali. 2014. Area C and the Future of the Palestinian Economy. A world bank study, Washington D.C.

⁴⁹ רובינשטיין, דני. 2013. "הכלכלה הפלסטינית: נציב המלח של שטח C". כלכליסט.

6. **טלקומוניקציה:** עקב אי פריסת קווים ותאים בשטחי C, התקשורת הסלולרית והאינטרנט בגדה המערבית מפגרים מאחור, ומחירי ההתחברות גבוהים. הדבר פוגע גם בתעשייה הפלסטינית. שינוי מדיניות יוביל לתוספת אפשרית של 48 מיליון דולר, שהם 0.5 אחוז מהתמ"ג.

בראייה כוללת, התרומה לכלכלה הפלסטינית מפתחת שטחי C מוערכת בתוספת לתוצר המקומי הגולמי של כ-35 אחוזים, ומשמעותה 3.4 מיליארד דולר תוספת לתקציב הפלסטיני. פיתוח שטח C צפוי להוביל גם לתועלות עקיפות: תרומה לצמצום האבטלה, קידום עצמאות כלכלית פלסטינית, הפחתת החוב החיצוני של הרשות, הגדלת השקעות חיצוניות, ואפשרות לפיתוח מרכיבי יסוד מדינתיים בתחומי החינוך, התחבורה, המשילות וכדומה. בצד התרומה לכלכלה הפלסטינית, פיתוח שטח C יתרום לקידום תשתיות שיהוו בסיס למדינה הפלסטינית וגם לפרויקטים שיקדמו אינטרסים ישראלים. כך לדוגמא, ניתן לקדם פרויקטים בתחומי תחבורה וכבישים, תחומי מים וביוב, חקלאות ואנרגיה מתחדשת (ראה בהמשך).

4. מדיניות חדשה בשטח C: עקרונות מנחים והמלצות

בחלק שלהלן יפורטו המלצות למדיניות ישראלית בשטח C. הצעדים המומלצים מחולקים לשניים: צעדי מניעה מיידיים, נוכח מדיניות הסיפוח המתהווה של ממשלת הימין הנכנסת; וצעדים אסטרטגיים שאותם ראוי לקדם במעלה הדרך, ולממש בשיתוף פעולה עם הרשות הפלסטינית ועם הקהילה הבינלאומית, על מנת לייצר שינוי חיובי במצב העגום בשטח C, ותוך כך, לקדם את חזון שתי המדינות, בו לשטח C יש חשיבות מיוחדת.

1. יעדי מניעה בטווח הזמן המיידי

ההתפתחויות הפוליטיות המסוכנות, ובמיוחד כוונת ממשלת הימין החדשה לפעול בניגוד לאינטרס הלאומי של ישראל ולספח בחטף את שטח C, מחייבת לקדם מדיניות מסונכרנת בשאיפה לסכל את הסיפוח אשר נועד לבטל את היכולת לחלק את הארץ ולמנוע הקמת מדינה פלסטינית יציבה. במסגרת זאת, מומלץ לנקוט בצעדים הבאים:

1. **לקדם מערכה תודעתית** המתמקדת בחשיפה של מהלכי הממשלה. "להסיר את המסכה" מעל כוונת הממשלה להונות את הציבור ולספח בפועל את שטח C לישראל. זאת, מבלי לקרוא לסיפוח רשמי. מערכה תודעתית כזו צריכה להדגיש מספר מסרים מרכזיים:

(1) **'מספחים במחותרת':** הימין הקיצוני השולט כיום בישראל הפנים את כישלון הסיפוח בעידן טרמפ, אשר עורר לא רק התנגדות בינלאומית ואזורית אלא גם התנגדות בקרב הציבור הישראלי. בהעדר תמיכה בציבור הישראלי, הוא פועל כעת לספח דה-פקטו את השטח בניגוד לאינטרס הלאומי, כדי לייצר מצב אל-חזור שימנע כל סיכוי למימוש של חזון הסדר שתי המדינות. זאת, ללא דיון ציבורי, ובלי לשקול ברמה הלאומית את הסכנות הרבות הכרוכות בכך.

(2) **'אוסלו בשירות 'סיפוחיסטים':** בעוד הימין הקיצוני תוקף את הסכמי אוסלו, הוא דואג לנצלם לקידום מטרותיו. כך, בחסות הסדרים אלה, שנועדו להיות זמניים, הוא פועל להפיכת שטח C לשטח 'ישראלי' לכל דבר ועניין, ולהצרת שטח המחיה הקבוע לפלסטינים המתגוררים בשטחי A ו-B. זאת, באופן שיוביל להנצחת סכסוך הדמים, ולמניעת פתרון שתי המדינות.

(3) **ישראל תישא בנטל האחריות לשלושה מיליון פלסטינים בגדה המערבית:** תהליכי הסיפוח הזוחל מובילים כבר כעת להחלשת הרשות הפלסטינית (שהוקמה כחלק מהסדרי אוסלו) ולפגיעה ביכולתה למלא את תפקידה בניהול חיי הפלסטינים בגדה המערבית. סיפוח יוביל להחלשה נוספת ואף להתפרקותה הסופית, ויגרור את ישראל לשאת באחריות מלאה על למעלה משלושה מיליון פלסטינים בגדה. הסיפוח ישאב קשב ומשאבים רבים נוספים מישראל ומצה"ל, ויגזול מחירים בלתי נסבלים.

(4) **החרפת האיום הצבאי-ביטחוני ('לבנוניזציה'):** מעגלי ההסלמה בגדה, בירושלים וברצועה, יחמירו כתוצאה מהחרפת המוטיבציות הלאומניות-דתיות. האיום הפלסטיני ישוכלל ויוביל גם לפגיעה חמורה בהרתעה ולערעור תחושת הביטחון. הסכסוך יוסיף לזלוג לתוך מדינת ישראל ויוביל למהומות אלימות בערים מעורבות, יעמיק את השסעים בין ה'שבטים', יאיץ גילויי פשע ואנרכיה, ויוביל לירידה משמעותית באחוז המתגייסים לצה"ל (סדיר ומילואים).

(5) **ישראל הופכת ל'מדינה סוררת':** מהלכי הימין הקיצוני מובילים לפגיעה קשה ביותר במעמד הבינלאומי של ישראל. ההסתה נגד התנהלות האיחוד האירופי ונגד גופים ישראליים ובינלאומיים, בניסיון להצר את רגליהם בשטח C, צפויה לגרור הגברת פיקוח ומעורבות בינלאומית בשטח. סיפוח והתנהלות חד-צדדית והתייחסות למצב הנוכחי כמצב 'קבוע' ולא 'זמני', בניגוד לעקרונות המשפט הבינלאומי יציבו את ישראל בעמדה בעייתית. הקהילה הבינלאומית תתפוס את מערכת היחסים עם הפלסטינים כ'גוליית נגד דוד', ואת המשטר הישראלי כ'קולוניאליזם' ו-'אפרטהייד'. מחיקת הקו הירוק תהפוך את היעדר הלגיטימציה לכיבוש, לפגיעה בלגיטימציה לקיומה של ישראל עצמה. הביקורות יחריפו כבר בעת הקרובה, ויכללו, בין היתר, החלטות בינלאומיות קשות, דרישה לשפוט את ישראל בבתי הדין הבינלאומי, ולהטיל עליה חרמות וסנקציות. המצב החדש יוביל גם לריבוי גילויי אנטישמיות, ולהעמקת הקרע עם החלק הארי של יהדות העולם.

(6) **ישראל תהפוך ל'ישראטין' מסוכסכת:** בראייה לטווח ארוך, המאזן הדמוגרפי הישראלי-פלסטיני יערער על חזון ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ויוביל להפיכתה ל-'מדינת אפרטהייד יהודית' או 'מדינה ערבית אחת'.⁵⁰ ההיטמעות של הפלסטינים בישראל באווירת עימות מתמשך ולא כחלק מהסדרה מדינית משותפת, תוביל להגדלת החיכוך השלילי, לאתגרי זהות קשים, להסלמה מדינית וצבאית, למחאות אלימות, ולאיתגרי משילות גוברים.

2. לקדם ולתמוך בפעילות בשטח:

(1) להרחיב את המחאה בשטח, ולשלב אותה עם המחאה הציבורית הכוללת של מחנה המרכז-שמאל הליברלי בישראל, נוכח מדיניותה האנטי-דמוקרטית והמסוכנת של הממשלה הנכנסת. במסגרת זאת, לייצר זיקה ברורה בין סכנות הסיפוח לסכנות אחרות הניצבות בפני הדמוקרטיה מצד הממשלה החדשה, בתחומי זכויות אדם, שלטון החוק והמבנה הדמוקרטי המוסדי. יש לבסס את ההכרה כי המאבק על הדמוקרטיה הישראלית, כולל גם מאבק לסיום הכיבוש המתמשך, ועובר דרך מגוון מהלכים לפיתוח פלסטיני שיש לקדם בשטחי C.

⁵⁰ 'ישראטין': בהתאם לחזון שליט לוב לשעבר, מעמר קדאפי, לפיו, תוקם מדינה אחת, דו לאומית, אשר אליה גם ישובו כלל הפליטים הפלסטינים מהפזורה. ראה: ואקד, עלי. 2002. "קדאפי מציע: להקים את מדינת ישראל". Ynet.

(2) להגיש התנגדויות להצעות בנייה ולהרחבת התנחלויות ומאחזים בלתי מאושרים, ולקדם מהלכי נגד, כולל מאמצים תודעתיים (עם הד תקשורת גבוה) ומהלכים משפטיים, מצד גופים ועמותות. במסגרת זאת, לאלץ את בג"ץ להתמודד עם השלכות של סיפוח מעשי, ועם זניחת השיקול הצבאי-לוחמתי אשר היווה את הבסיס המשפטי ל"סטטוס-קוו". בצד זאת, לחשוף ולמנוע מהלכים פוגעניים בפלסטינים, ומהלכי אפליה, גירוש וסיפוח בשטח C.

3. **להציף את סכנת הסיפוח בשיח הדיפלומטי:** פנייה לאמריקאים, לאו"ם, לאיחוד האירופי, ולמדינות הנורמליזציה, להבהרת השלכות מהלכי ממשלת ישראל, ולדרישה של 'איתותים' שיבהירו את ההשלכות של מהלכי סיפוח על היחסים עמה. בצד זאת, לעודד את הקהילה הבינלאומית להמשיך ולהעביר לישראל רעיונות ותוכניות לפרויקטים לבנייה ופיתוח לפלסטינים, ולהפעיל לחצים לאישורם ולקידומם.

2. יעדי פיתוח וקידום שלום זוחל - בשיתוף פעולה עם הפלסטינים

שטח C מהווה כאמור את הבסיס למדינה פלסטינית בת-קיימא. על מנת לפתח את השטח, ישראל והפלסטינים יהיו חייבים במעלה הדרך לעבור מגישה חד-צדדית לגישה של תיאום ושיתוף פעולה, ולקדם פיתוח מתוכנן וסודור של השטח, באופן שיאפשר לקדם את האינטרסים המשותפים לשני הצדדים:

1. לספק מענה הומניטרי חיוני לאוכלוסייה פלסטינית הסובלת מבעיות קשות - רבע מהאוכלוסייה סובל מאי ביטחון תזונתי. 70 אחוזים ממנה אינם מחוברים לרשת מים. החינוך והתברואה ברמה ירודה, ודרכי הגישה והתנועה בשטח במצב גרוע.⁵¹
2. לשפר את כלכלת הרשות הפלסטינית, ולהפחית את תלותה בישראל. להקנות עצמאות ניהולית (אנרגיה מתחדשת, מים וטיהור שפכים, בנייה ועוד), ולחזק את יכולותיה בתחום הלחימה בטרור.
3. לאפשר לקדם צעדים חיוניים לשמירה על הסביבה, ולעצור תהליכי זיהום אוויר, מים וקרקע ב-גדה.
4. ליצור תשתית ראויה לתהליך מדיני שיוביל בהדרגה, ובשותפות עם מדינות ערב, להסדר קבע ולהקמת מדינה פלסטינית בת קיימא, מתפקדת, יציבה, המרוצה מהסטטוס-קוו החדש.

להלן, דוגמאות לפרויקטים וצעדים קונקרטיים הראויים לקידום:

1. **הרחבת אישורי בנייה ופיתוח פלסטיני בשטח C**, בהתאם לתוכניות הפלסטיניות שנמסרו לאישור המנהל האזרחי, החל משנת 2017 על ידי ועדת התכנון הפלסטינית (DOCP). פרויקט חשוב זה יתרום למצב הבנייה בכפרים ובערים הפלסטיניות, וצפוי לשפר גם את הכלכלה הפלסטינית.

2. **קידום פרויקטים מרחביים משותפים:**⁵²

(1) **הקמת שדות סולאריים**, בדרום הר חברון ובבקעת הירדן. זאת, במטרה להפחית תלות אנרגטית של הפלסטינים בישראל, ולספק חשמל לצרכים חיוניים הן בגדה המערבית והן ברצועת עזה. הפלסטינים הגישו למנהל האזרחי ארבע הצעות ואושרה להם עד כה אחת בלבד. ההתקדמות בתחום זה יכולה להתממש רק אם נושא הבעלות על הקרקעות יוסכם

⁵¹ Khamaisi, Rassem. 2019.

⁵² ברומברג, גדעון. 2022. ראיון.

ולא יתפרש על ידי הפלסטינים כניסיון 'לגזול' שטח מצד ישראל, שכן מדובר בשטחים נרחבים בגדה המערבית. לשם כך, ראוי לממש את המהלכים במעורבות וערבות אמריקאית/בינלאומית.

(2) **הקמת שדות חקלאיים:** הכשרת שדות בבקעת הירדן, יאפשרו לפלסטינים לגדל ולשווק פירות וירקות, תוך שימוש במים ממוחזרים (מי-קולחים שעברו טיפול שלישוני). הדבר יאפשר למנוע זיהום מי האקוויפר, ותוך כך גם יספק ביטחון מזון לפלסטינים, וגם לישראלים המתגוררים באזור. לשם כך, רצוי לחדש את ועדת המים המשותפת, ולפעול לגיבוש הסכמות עדכניות התואמות את תמונת המצב החדשה בתחום המים בישראל וברשות.

2. **שילוב הרשות הפלסטינית בפרויקטים אזוריים:** שימוש בשטח C יאפשר לשלב את הרשות הפלסטינית במגוון פרויקטים אזוריים שעל הפרק. כך למשל, ניתן לשלב את הפלסטינים במזכר ההבנות בין ישראל, ירדן ואיחוד האמירויות, על עסקת החבילה של 'מים תמורת אנרגיה', ולקדם עצמאות אנרגטית פלסטינית. ראוי לקדם גישה זו גם בפרויקטים אחרים שעל הפרק (בפרט עם ירדן), בתחומי מים, תיירות, תעסוקה, תחבורה ועוד. לקידום מהלכים אלה ניתן ורצוי להסתייע, כאמור, גם בסיוע ותמיכה של מסגרות 'רב-צדדיות' ('פורום הנגב', EMGF, I2U2, ותוכנית MEPPA לקידום פרויקטים ושיתופי פעולה ישראלים-פלסטינים בשטח C).

3. **העברת חלקים משטח C לפלסטינים:** במידה ותהליך השינוי יתבצע במקביל לשיח מדיני עם הנהגת הרשות הפלסטינית, ראוי שישראל תעביר חלקים נוספים משטח C לאחריות הרשות. זאת, במקביל לעשייה אפקטיבית נגד הטרור, וכחלק מהמאמצים לחיזוק ולשיפור מוסדותיה האזרחיים של הרשות. המהלך יכול לשמש 'פיילוט' ליצירת רציפות טריטוריאלית (רצוי בשלב ראשון בצפון השומרון) וגם יספק מענה לצורכי בנייה עקב גידול האוכלוסייה בערים הפלסטיניות. בדו"ח של ה-INSS הוצע, למשל, להעביר 25 אחוזים משטח C לפלסטינים, לפיתוח תשתיות ופרויקטים כלכליים, לעידוד הכלכלה, להרחבת שטחי מגורים, ולהקמת מפעלי תעשייה ואנרגיה ירוקה, מיזמי תיירות והייטק. כל זאת, במאמץ משולב עם הקהילה הבינלאומית.⁵³ ראוי גם לשקול את קידום הרעיון של 'עסקת חבילה' עם הרשות הפלסטינית: העברת שטחים לטובת הרחבת התיישבות פלסטינית בסמוך לערים ולעייירות הפלסטיניות ואולי גם היענות לדרישות אחרות של הרשות הפלסטינית; אל מול הרחבת התיישבות ישראלית אך ורק בסמוך לקו הירוק ובתוך 'גושי ההתיישבות', וחיידוד הדרישות הביטחוניות של ישראל מהרשות הפלסטינית. זאת, כהרחבה לרעיון שהוצע בדו"ח 'מפקדים למען ביטחון ישראל'.⁵⁴

4. **הקמת בנק בינלאומי ברשות הפלסטינית:** פלטפורמה חיונית לייצוב הכלכלה הפלסטינית היא הקמת בנק בינלאומי (רצוי בהשתתפות מדינות ערביות). זאת, בדומה למודל הבנק האירופי שהוקם לאחר סיום המלחמה הקרה (1991) במטרה לבנות את כלכלות מדינות מרכז ומזרח אירופה. הבנק ינהל תוכנית פיתוח כלכלית מקיפה שתכלול מגוון פרויקטים בשטח C, ותוביל לשיפור ממשי במצבה הכלכלי של הרשות הפלסטינית. התוכנית תצטרך להתייחס בראייה מערכתית גם לרצועת עזה ולמזרח ירושלים, ותחייב שתוף פעולה עמוק בין ישראל לרשות הפלסטינית ולקהילה הבינלאומית.⁵⁵

⁵³ ידלין עמוס, דקל אודי, ולביא קים. 2018. מתווה אסטרטגי לזירה הישראלית-פלסטינית. מזכר 179. המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS). תל-אביב.

⁵⁴ מפקדים למען ביטחון ישראל. 2017. מתווה להסדרת הבנייה הישראלית והפלסטינית בשטח C. ערן ישיב. ב: מתווה אסטרטגי לזירה הישראלית-פלסטינית. מזכר 179. המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS). תל אביב. עמ' 99-104.

על מנת להתקדם, שני הצדדים נדרשים לקדם צעדים מערכתיים נוספים שיאפשרו לעקוף חסמים, לקדם תהליכי תכנון ובנייה בשטח C ולהכשיר את הקרקע להסדר מדיני:

1. **מהלכי שינוי ממסדיים.** המהלכים יתבססו על החלטת ממשלה, ויכללו הקמת ועדה עם נציגים ממשרדי הממשלה הרלוונטיים. בראש הוועדה יעמוד 'פרוייקטור', עם סמכויות ואחריות מיניסטריאלית, שיוביל את הטיפול בנושא בשיתוף עם מתאם הפעולות בשטחים ועם המנהל האזרחי. הוועדה תפעל בתיאום עם הרשות הפלסטינית ועם בעלי עניין נוספים, לתכנון וניהול הפיתוח בשטח C בכלל ההיבטים. היא תבצע בקרה על ההתקדמות ועל צעדי המנהל האזרחי, תמליץ על דרכים למניעת צעדים פירטיים-עברייניים, ותפעל לפתרון חסמים (בירוקרטיים, מדיניים, ביטחוניים).

2. **הרחבת השיח הבין-ממשלתי.** ממשלת ישראל תכונן ערוצי שיח ישיר בין המשרדים המקצועיים והגופים הרלוונטיים משני הצדדים, במעורבות המנהל האזרחי. כך למשל, ראוי שמשרד האנרגיה הישראלי הוא שינהל את השיח עם מקבילו הפלסטיני לגבי בניית שדות סולאריים, ומשרד החקלאות יהיה בקשר עם מקבילו ברשות הפלסטינית בכל הקשור לפיתוח שדות חקלאים.

3. **שילוב המרכיב האזורי וקידום שיתוף פעולה אזורי.** קידום הרעיונות והתוכניות לפיתוח שטח C ככלי למינוף הנורמליזציה לקידום שלום, עם משקיעים ממדינות המפרץ. במסגרת זאת, ראוי לקדם מגה-פרוייקטים בשיתוף עם הפלסטינים. כך, הפעילות בשטחי C תהווה פלטפורמה חיובית לקידום 'גישה אזורית' שתכשיר את הקרקע לנורמליזציה ולהסדר מדיני עתידי שיכלול את ישראל, הפלסטינים ומדינות האזור.

4. **הסכם הבנות עדכני בין ישראל לרשות הפלסטינית.** ההסכם יסדיר מחדש ויעדכן את מרכיבי שיתוף הפעולה במספר תחומים, כולל: חידוש והתאמת עבודת הוועדות המשותפות, הרחבת קשרים בין משרדי הממשלה בישראל וברשות הפלסטינית, עדכון תהליכי התכנון והבנייה בשטח C, וכינון שיתוף פעולה מול פשיעה ופעילות פירטית, תוך קידום תכנית עבודה משותפת עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים.

5. סיכום

האתגר המרכזי בעת הנוכחית הוא למנוע מהלכים שיטרפדו לחלוטין את קידום חזון שתי המדינות, ויפגעו באופן קשה במעמדה ובביטחונה של ישראל. לשם כך, יש לפעול במלוא המרץ לחשיפה ולמניעה של מהלכים מצד ממשלת הימין הקיצוני, הפוגעים באפשרות לממש חזון זה בעתיד באופן בלתי הפיך.

בראייה להמשך, על הנהגה ישראלית המעוניינת לקדם שלום להצהיר כי אין בכוונתה לספח לישראל את מרבית שטח C, לקדם מדיניות מערכתית שתתבסס על הקפאת התנחלויות ומאחזים בעומק השטח, ולפתח את השטח לטובת הפלסטינים. הנהגה זו תחדש את השיח המדיני עם הנהגת הרשות הפלסטינית ועם מדינות הנורמליזציה, ותקדם תוכנית שלום שתתבסס על יוזמה אזורית מקיפה. על ישראל לקדם מהלכים ממסדיים שיאפשרו להכווין ולבקר את מדיניות ופעילות המנהל האזרחי. עליה גם לשנות את גישתה הביטחונית, לשאוף לנתק את הזיקה בין פיתוח ובנייה בשטח C לבין הטיפול הצבאי באלימות ובטרור, ולהימנע מ'ענישה קולקטיבית'. מהלכים כאלה גם יפחיתו את הרתיעה מצד משקיעים ויזמים, הנובעת מאי יציבות ומסיכון כלכלי גבוה בשטח C. על הנהגה הפלסטינית מוטלת אחריות לקדם מספר פעולות מהצד שלה. עליה להצהיר על נכונותה לשוב למדיניות של תיאום, שתוף פעולה ופיתוח כלכלי עם

ישראל, גם טרם הגעה להסדר ולהסכמות על סוגיות הליבה. כמו כן, עליה להביע נכונות לקדם שיח ושתוף פעולה עם מדינות ערביות, ועם גופים אזוריים שיכולים לתרום ליצירת שינוי חיובי בשטח.

אולם, בהעדר תהליך שלום, שינוי בשטח שתובלנה ממשלה ישראלית והנהגה פלסטינית כחלק מאסטרטגיה של 'צמצום הסכסוך', צפוי להיות חלקי ונקודתי בלבד, ויתמקד בבנייה ופיתוח נקודתיים ובתחומים סביבתיים והומניטריים.⁵⁶ יישום חזון פתרון 'שתי המדינות' הוא האפשרות היחידה שתקנה לישראל ולפלסטינים מימוש מלא של זהותם הלאומית, וגם תקדם 'ביטחון עמוק' לישראל ולמרחב המזרח התיכון כולו. יישום החזון חייב להיות מלווה בצעדים בשטח, בפרט בנייה ופיתוח בשטח C. צעדים אלו תלויים בכך שיבשילו התנאים המדיניים ויאפשרו לממש את הרעיונות המוצגים במסמך זה, ולקדם בסיוע אזורי ובינלאומי שינוי חיובי בשטח C, כחלק מהתקדמות כוללת לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

בהיעדר הנהגות פוליטיות המחויבות לתהליך מדיני וקידום שלום, על שחקנים אחרים – ארגוני חברה אזרחית, עסקים, מוסדות בינלאומיים, שחקנים אזוריים ומעצמות – לשמר את ההיתכנות של פתרון שתי המדינות, ולפעול ככל שניתן לקדם פיתוח פלסטיני בשטח C. יש לפעול לקידום מהלכי פיתוח ובנייה לפלסטינים בשטח C, שיביאו לשיפור רווחת חיי הפלסטינים וכלכלתם, יצמצמו את האיומים הביטחוניים, ימנעו סכנות לטבע ולסביבה, יקדמו קשרים ושיתופי פעולה בין ישראלים ופלסטינים, יפתחו יכולות ותשתיות עצמאיות לפלסטינים, ולבסוף ייצרו מציאות טובה יותר לחידוש תהליך מדיני, וליישום ראוי של הסדר שלום עתידי.⁵⁷

⁵⁶ הגישה היומרתית של 'צמצום הסכסוך' (למשל: גודמן, מיכה. 2019. "שמונה צעדים לצמצום הסכסוך: המאמר המלא". ליברל) זוכה לעדנה אצל פוליטיקאים ממחנה המרכז בישראל. לדעת כותב המאמר, מהלכים משמעותיים לקידום בנייה ופיתוח ולשינוי ממשי בשטח אינם יכולים להתקיים לאורך זמן ללא זיקה כלשהי להסדר מדיני המבוסס על עיקרון חלוקת הארץ לשתי מדינות.
⁵⁷ ברצוני להודות למכון 'מיתווים' על התמיכה, הליווי, וההערות התורמות. תודה מיוחדת לאלון ליפשיץ-כהן ('במקום') ולפרופסור ראסם ח'מאסי, על תרומתם בנתונים ובידע מעמיק.