

ירושלים, כ"ז סיון תשפ"א
7 יוני 2021

סימוכין: 7750796584

המערכה הפלסטינית על שטחי C – עיצוב מציאות ביטחונית בשטח, תיאור ומשמעויות



"החלטנו לנקוט יוזמה, לזרז את סוף הכיבוש באמצעות עבודה קשה ולקבוע עובדות בשטח, העולות בקנה אחד עם התפיסה שהקמת מדינה אינה דבר שניתן להתעלם ממנו...".

ראש הממשלה הפלסטיני סלאם פיאצ', 2009

"כיבוש ארץ... אינו בא על ידי הבטחת זכויות פוליטיות וערובות דיפלומטיות, אלא על ידי עבודה ישובית ממושכת, השתרשות והתערות בקרקע...".

דוד בן גוריון, 1915



תוכן עניינים

3..... תקציר מנהלים

7..... פרק א' - מבוא

7..... כללי

8..... אודות המחקר

9..... פרק ב' - מהו שטח C

10..... מסגרת הסכמית-משפטית

12..... שטח C מאפיינים בסיסיים

13..... תמונת מצב סטטוטורית

16..... היבטים תכנוניים

18..... פרק ג' - התכניות "להשתלטות על שטחי C"

18..... מהלכי השתלטות חד צדדית – מתפיסה למעשה

20..... רש"פ כמובילת המערכה

24..... התכנון אסטרטגי של המערכה

27..... פרק ד' – הרתמות גורמים זרים למאמץ "ההשתלטות על שטחי C"

27..... סיוע זר-רקע

28..... סיוע זר כמאיץ משמעותי בתהליכי ההשתלטות

34..... פרק ה' – עיקרי המאמצים לקידום ההשתלטות

34..... המערכה לקביעת עובדות סטטוטוריות בשטח

36..... המערכה התכנונית

37..... המערכה המשפטית

40..... בניה בשטח

45..... פגיעה בערכי טבע נוף ומורשת

47..... פרק ו' – עיקרי המאמצים לקידום ההשתלטות

47..... הרעיון המשתקף מהפעילות הפלסטינית לעיצוב פני השטח

48..... ההישגים הפלסטיניים עד כה

..... פרק ז' – סיכום והמלצות

51..

51..... תוכנית כוללת למערכה יזומה



53.....עיקרי התוכנית המומלצת.



תקציר מנהלים

שטחי C הינם תוצר של הסכמי אוסלו (1993, 1995) ובהמשך הסכם וואי (1998) כפתרון ביניים עד להגעה (תוך חמש שנים) להסכם הקבע כאשר שטחים אלו הם תחת שליטה אזרחית וביטחונית של מדינת ישראל. סמכויות התכנון, הבניה והאכיפה האזרחית בשטחי C נתונים למדינת ישראל והיא מממשת אותם באמצעות המנהל האזרחי. יצוין כי לפי הגישה המשפטית הישראלית, שטחי יהו"ש ובכלל ושטח C בפרט הינם "שטחים שנויים במחלוקת" (Disputed), חרף זאת ישראל הרחיבה על יהו"ש באופן וולנטרי תוקפה של אמנת ג'נבה הרביעית (הרלוונטית לשטחים שנתפסו בתפיסה לוחמתית) דבר המקרין על מעמדן המשפטי. הרש"פ מצידה הכריזה על הקפאת הסכמי אוסלו.

היקף שטחי C הוא כ-3641 קמ"ר (כ-62% משטח יהו"ש), מתוכם כ-57 קמ"ר כבר נוצלו לבניה עבור 476 אלף תושבים יהודיים הנפרסים על כ-150 נקודות ישוב. הבניה הערבית תופסת כ-80 קמ"ר עבור 0.23 - 0.29 מיליון תושבים ערביים (כ-27 אלף מתוכם בדואים), הנפרסים על כ-532 נקודות התיישבות, כולל כ-180 ישובים שכל שטחם הינו בשטח C. הבניה הערבית כוללת כ-60 אלף מבנים, (מתוכם כ-40 אלף הוקמו בעשור האחרון) וכ-910 קמ"ר מהשטח מעובדים בעיבוד חקלאי, עוד כ-223 קמ"ר הן שמורות טבע וכ-869 קמ"ר שטחי אש. אדמות מדינה/סקר מהווים כ-60% מהקרקע וכ-27% נוספים נמצאים בשימוש צבאי. מבחינת רישום המקרקעין רק כ-15% מכלל שטחי C הוסדר ולפי הערכות שונות, ניתן לאפשר התפתחות הבניה החוקית בכ-30% משטחי C בלבד.

מאז יישום אוסלו ביו"ש וחלוקת השטח מבוצעות פעולות ע"י הפלסטינים לתפיסת שטחים באזורי C. החל מ-2009 (תכנית פיאצי) מאמצים אלו קיבלו הכוונה מרכזית של הרשות (2009) לכינון המדינה "מלמטה" ע"י קביעה חד-צדדית של העובדות בשטח ולנוכח הכרת רש"פ באי יכולתה לקדם הפתרון מדיני לפי תנאיה. מ-2015 נעשים הללו במסגרת תכנית מרכזית של הרשות הפלסטינית המכונה "המערכה על שטחי C". במסגרת "המערכה", ההשתלטות הפלסטינית על שטחי C מאורגנת, מתוכננת, ממומנת ומוכוונת על ידי הרש"פ להשגת היעד הלאומי הפלסטיני של מירב שטחי יו"ש בריבונות פלסטינית. העשייה הפלסטינית מנוהלת על פי שורה של תוכניות אב מפורטות מסונכרנות ומתואמות בין כל משרדי הממשלה, רשויות מקומיות, גופי ביצוע ייעודיים, ארגוני בטחון, עמותות, קרנות, תוך קיום מנגנון תיאום ופיקוח הדוק בניצוחו של מטה רוה"מ הפלסטיני.

התכנית נהנית מתמיכה זרה המגולמת בהחלטה האירופית (2012) כי עליהם לפעול בשטחי C לא רק מטעמים הומניטריים או כלכליים כבעבר (תוך שהן נזהרות שלא לפגוע בהסכמי אוסלו), אלא גם בהגיון מעצב לקידום מדיניות לקראת ההסדר המדיני וכמענה לצעדי ישראל להרחבת ההתנחלויות.



חיזוק ניתן בהחלטה מועב"ט 2334, דצמבר 2016, המגדירה את ההתנחלויות כלא חוקיות, מהוות הפרה בוטה של המשפט הבינ"ל וכמכשול להשיג שלום בר-קיימא על בסיס פתרון שתי המדינות.

מאמצי הסיוע הזר במסגרת המערכה כוללים: תמיכה מדינית, סיוע תקשורתי והסברתי, מערכה המשפטית, הכנה וקידום תוכניות מתאר, קידום מיזמים (בניה ציבורית, תשתיות, תעסוקה, חינוך וחקלאות), השלמת רישום וארגון הקרקעות מטעם הרשות, ותמיכה בקהילות (לרבות הבדואים). להערכתנו, המימון הזר לתוכניות השונות מגיע לכ-0.5 מיליארד יורו. מדובר במאמץ מאורגן ומסועף לו שותפות ממשלות זרות (הולנד, דנמרק, שוודיה, צרפת, שוויץ, בריטניה, בלגיה, גרמניה, תורכיה, קטאר, ירדן), שורה של סוכנויות סיוע בינ"ל, ארגונים כלכליים כגון WB, גופי UN והאיחוד האירופי, וכן, בערוצים נפרדים, גם שורה של ארגונים ערביים ואסלאמיים. הרש"פ עצמה מחברת ישירות בין רשויות המקומיות לגופים הזרים, לקידום פרויקטים שזכו לעדיפות.

עד כה, רשמה המערכה הפלסטינית שורה של הצלחות לא מבוטלות. פרויקט רישום הקרקעות הפלסטיני, הכולל 100% משטחי יו"ש ומהווה אלטרנטיבה לרישום הקרקעות הישראלי, כיסה (נכון לסוף 2019), כ-45% מכלל החלקות בשטח של כ-940 קמ"ר. מאמצי הלחימה המשפטית המכוונים למניעת הריסות על ידי עיכוב ביצוע צווים לגבי כ-4000 מבנים, הצליחו למנוע הריסתם של כ-98% מהבניה הבלתי חוקית הפרטית וכ-94% מהבניה הציבורית, בנוסף נמשכים תהליכי "ההלבנה" של 113 ישובים בלתי חוקיים. בהוראת נשיא תורכיה, ארדואן, הועבר לידי הרש"פ עותק מארכיון הקושאן, כ"נשק" משפטי בערעור על הזכויות הקנייניות של המדינה. מערכת התכנון הישראלית הוצפה בכ-118 תכניות בניין ערים עבור כ-125 כפרים (כ-75 קמ"ר), בהם מתגוררים כ-260 אלף איש.

בשטח, בשנים האחרונות, גדלה הבניה הבלתי חוקית הפרטית הפלסטינית בשטחי C בכ-150%, וכן הוקמו מעל 1000 מבני ציבור (כ-80 פרויקטים שונים לבניה ציבורית נמצאים בשלבי קידום) ונפרצו מעל 1000 ק"מ של צירים חדשים עוד יוזכר כי במקביל, מקודמים שורה של פרויקטים בתחום התשתיות (מים וחשמל). בתחום ההשתלטות החקלאית, המאפשרת תפיסה של שטח גדול במיוחד (ועל כן החלק המשמעותי ביותר מהפרויקטים הפלסטיניים מתוכננים בתחום זה), השתלטו הפלסטינים, במהלך החומש האחרון על מספר מאות קמ"ר. יצוין, כי הפעילות זו כללה גם פגיעה בערכי נוף (בניה בשמורות, מחצבות בלתי חוקיות, זיהום והשלכת פסולת), פגיעה באתרי עתיקות (יש כ-10 אלף אתרי עתיקות ביו"ש) ותביעה להפיכה של חלקם לאתרים מוסלמים.

הפעילות הפלסטינית מעצבת מחדש את פני השטח לקראת הסדר עתידי. כבר היום יצרה הפעילות הפלסטינית אילוץ משמעותי על חופש התנועה בצירים הראשיים במרחב, תוך הפיכת "פרוודורי התנועה" מעידן אוסלו ל"נתיבים" נשלטים ומאוימים העשויים לפגוע בביטחון ובתחושת הביטחון



בתנועה במקטעים בצירים הבולטים הבאים: ציר 60 (ציר גב ההר), חוצה יהודה, חוצה שומרון וציר 90 (ציר הבקעה). הפעילות הפלסטינית מגבירה בידוד של נקודות התיישבות שאינן חלק מגושי התיישבות כמו: אלון מורה. בראיה מדינית, מעצבת הפעילות הפלסטינית את הגבול ההסדרי העתידי על ידי חיבור בין חלקי יהו"ש ובינם לירושלים, ושינוי המצב במרחב התפר.

המלצות

לנוכח תוצאות בשטח של המערכה הפלסטינית, נראה כי המערכת הישראלית בתצורת הפעולה הנוכחית מתקשה ליישם את הנחיית הדרג המדיני לפעול להקפאת המצב, באופן המשמר את חופש הפעולה המדיני לקראת אפשרות הסדרית, וספק עם תוכל לעמוד ביעד זה תוך שימוש בכלים הקיימים גם בעתיד.

אנו ממליצים כי מתוקף אחריותה על שטחי C ישראל תיזום ותקדם מערכה נגדית עבור עיצוב מרחב זה הכוללת "שתי רגליים". זאת, כמשקל נגד לזו הפלסטינית ולחיזוק הטיעונים של ישראל בהסדר עתידי:

1. הראשונה "רגל הגנתית" שתפעל לסיכול ומניעה יזומים של מהלכי המערכת היריבה על ידי הידוק אכיפה, מימוש צעדים אקטיביים "להשבת המצב לקדמותו" היכן שניתן חוקית. הסיכול והמניעה יתבצעו בכלל המימדים ויכללו תתי מערכות: מערכה משפטית, מערכה תכנונית, מערכה מדינית בינ"ל, מערכה הסברתית וסיכול מימון (פרטי ומדיני). במסגרת זו אנו ממליצים כי מדינת ישראל תוביל קמפיין הסברתי המכוון הן כלפי התורמות המערביות והן כלפי האוכלוסייה המקומית המפרה את החוק. בנוסף, אנו ממליצים כי ישראל תפעל בכלים מודיעיניים לסיכול כספים, חשיפה וכו'. בנוסף, נדרשות במסגרת המערכה חיזוק יכולות האכיפה, תוך מתן לגופים הרלוונטיים סמכויות ומשאבים ובכלל זה חיזוק גופי מנהא"ז, פקמ"ז, משטרת ש"י, מערכי הפיקוח של משרדי החקלאות התשתיות והסביבה, מערך הייעוץ המשפטי ומערך סירים-מתנדבים. אנו ממליצים כי מהלך זה יכלול גם הקצאת משאבים רלוונטיים לבניה ויישום בשטח של מענה טכנולוגי מתקדם לצרכי המערכה/אכיפה.

2. "הרגל השנייה" היא עיצובית-התקפית ודורשת קביעת מרחבי אינטרסים של ישראל ביו"ש בקונצנזוס, בהם על ישראל לפעול לפיתוח השטח ולחיזוק האחיזה הישראלית בו מחד ובו זמנית תכנית אב לפיתוח עבור הפלסטינים בשטחי C עבור מרחבים אלו יש לגבש תכנית פיתוח ארוך טווח בשטחי C לפי סדר עדיפות פנימי של האזורים השונים ובראיית הסדרים עתידיים. בתוך כך, יצוין כי "הסכמי אברהם" הניחו תשתית לחיבורים כלכליים בין ישראל למדינות המפרץ דרך ירדן. פיתוח בקעת הירדן כ"שער מזרחי" לחיבור כלכלי של ישראל והרשות הפלסטינית למזרח



בלמ"ס

הערבי יכול לשרת האינטרסים של הצדדים השונים וללגיטימציה של תכניות פיתוח אלו. תכנית זו גם תכלול מאמץ הומניטרי/מרקם החיים ע"י הסדרה מחדש של המרחב באמצעות תכנון פריסה של מערכת צירים חדשה (בדומה להסדרה שעיצבה את השטח אחרי הסכמי אוסלו). בראיה עיצובית זו יש לכלול גם מעקב ופעילות למול פעילויות בשטחי B, בדגש לאלו הסמוכות לשטחי C, בעלות פוטנציאל השפעה ביטחונית עתידית על שטחי C.

במסגרת המאמצים הנ"ל מומלץ לשלב בעשייה גופי חברה אזרחית וארגונים פרטיים, מתוך כוונה כי ייטלו חלק בעיצוב המרחב, באופן חוקי, תוך הגדרת גבולות גזרה ברורים ולאור יעדי פעולה מסונכרנים שהוגדרו על ידי המדינה.

על מנת לאפשר זאת נכון בראייתנו: להעניק למערכה מעמד במסגרת החלטות הממשלה, להקים צוות בין משרדי וגוף מטה ייעודי בעל סמכויות נרחבות להובלת המערכה ולסמן עבורה תקציב ייעודי. עוד נדרש להטיל על אחד מארגוני המודיעין אחריות לספק מודיעין נדרש עבור גיבוש תוכניות אסטרטגיות, מתן התרעה, סיכול, גדיעת ערוצי מימון, הפללה ותמיכה במערכה התודעתית.

פרק א'- מבוא

כללי

1. "המערכה על שטחי C" המנוהלת ע"י הפלסטינים לתפיסת שטחים במרחבים אלו אינה תפיסה חדשה כלל ועיקר. מדובר בתהליך שראשיתו באופן ספורדי ומינורי (לאחר חלוקת השטח במימוש הסכמי "אוסלו ב' ב- 1996) ובהמשך מזה יותר מעשור (החל מ-2009) באופן ממוסד בהכוונה של הרשות הפלסטינית. מאז 2015, מתנהל בשטחי יהו"ש תהליך ביתר שאת ובהיקף נרחב כמאמץ מרכזי, בתכנון, בשיתוף ובגיבוי גורמים בינ"ל, כאשר במסגרתו מקודמים בשטחי C מיזמי בניה למגורים ובנייה ציבורית, הקמת תשתיות, פריצת צירים, ופיתוח חקלאי עבור האוכלוסייה הערבית. יודגש כי מהלכים אלו מקודמים באופן הנוגד את החוק הישראלי כחלק מעיצוב בפועל של גבולותיה של מדינת פלסטין העתידית, באמצעות קביעת עובדות בשטח.
2. לאורך שנים שיקפו ארגוני מודיעין, גופי משהב"ט, עמותות ציבוריות וכלי תקשורת את תמונת המצב המתפתחת בשורה של דו"חות שאף זכו לתשומת לב והתייחסות של הממשלה. במסגרת זו התקיים (29 יולי 2019) דיון בקבינט המדיני-ביטחוני בנושא, בעקבותיו ניתנה דירקטיבה בדבר חשיבות השמירה על שטחי C בראייה לאומית כוללת. בתוך כך, הודגשה החשיבות של המשך מימוש של תכנית סדורה לאכיפה. מתאם פעולות הממשלה בשטחים קיבל אחריות על הנושא, ומונה פרויקטור לביצוע מיפוי, עריכת הסקר, הצגה לקבינט של עדכוני סטטוס עיתיים, הצפת אתגרי התכנון והאכיפה הקיימים ומשמעויותיהם. הנושא אף זוכה לפיקוח פרלמנטרי הדוק, במסגרתו קיימה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת דיונים (יולי 20, אוגוסט 20) שעסקו בנושא, הקימה ועדת משנה מיוחדת לסוגיית המאבק על שטחי C (בראשה ח"כ גדעון סער) ואף מינתה (נובמבר 20) יועץ מיוחד לנושא מטעמה.
3. בעקבות החלטת הקבינט, גיבשו המנהל האזרחי ופקמ"ז תכנית להתמודדות עם האתגר שבליבה כינון מנגנון מודיעיני-מבצעי למיפוי ואחיזה שוטפת בתמונת ההשתלטות המתפתחת, שגרת הערכות מצב שוטפות ומתן מענה אכיפתי. זאת, בהתאם לסדר עדיפות שנקבע על ידי שר הביטחון שכלל: תעדוף עליון למרחב עוטף ירושלים, דרום הר חברון ומעלה אדומים. אכיפה בשטחי אש באופן הנדרש למטרות ביטחוניות ולאיימונים. בעדיפות נמוכה יותר אכיפה בבקעת הירדן ולאורך עורקי חיים מרכזיים, קבוצת האכיפה האחרונה כללה מניעת השתלטות על "אדמות מדינה".



4. המסמך הנוכחי נועד לתכלול בין תמונה מודיעינית-מבצעית כפי שמתקפת מדיווחים מסווגים לבין תמונת התרחשויות בשטח כפי שהן משתקפות בדו"חות של הגופים הציבוריים העוסקים בעניין ולהמליץ על כיווני התמודדות.

אודות המחקר

5. מטרת המחקר - הצגה בפני הקבינט של תמונת מודיעין הנוגעת למהלכים הפלסטינים "להשתלטות על שטחי C", תיאור תכנית, מאמצים, שיטות פעולה ובחינת סטטוס מימושן של תוכניות אלו בשטח, זיהוי מגמות וגיבוש תחזית באשר לתמורות עתידיות. זאת לשם בחינת השלכות אפשריות של המהלך והצגה של ההמלצות הראשיות להמשך התמודדות עם האיום.

6. הסתייגות מתודולוגית - נכון להדגיש כי במסגרת כתיבת מסמך זה אין כוונה לתכלול תמונת מצב רחבה על הנעשה בשטחי C מתוך ניסיון לאזן בין הפרות הדדיות של האוכלוסיות בשטח C הערבית מול זו היהודית. שכן, כל תיאור מסוג זה יהיה פרשני, נטוע עמוק בשורה של מחלוקות משפטיות מהותיות ולוקה בנקיטת עמדה פוליטית. על כן, בכוונתנו להתמקד בהצגת תמונת מודיעין שתתאר באופן מקצועי את המאמץ הממסדי הסדור של המערכת היריבה לשינוי המציאות הביטחונית והאזרחית בשטחי C, באופן החותר תחת סמכויות המדינה ותחת המחויבויות אותן נטלה על עצמה הרש"פ במסגרת הסכמים בינ"ל.

7. מקורות המידע - מבחינה מתודולוגית המסמך מאגד ידע רב ומגוון אודות התופעה, כפי שהוא משתקף בדו"חות ומסמכים המוגשים לגופי הממשלה ע"י גורמי המודיעין וככל העולה מהפרסומים הגלויים בכלי תקשורת או מגופי חברה אזרחית. כך:

1. החלק העיוני של המסמך מתבסס על:

(1) חומרי מודיעין פקמ"ז- הפרסום מבחין בין חומרים בלתי מסווגים הנכללים בכל גרסאותיו לבין חומרים מודיעיניים רגישים הנכללים בגרסה המסווגת של המסמך בלבד.

(2) חומרים שפורסמו על ידי משהב"ט/המנהל האזרחי, הכנסת, מבקר המדינה וגופים ממשלתיים אחרים: למ"ס, מנהל מקרקעין ומיפוי ישראל.



3) דו"חות מטעם : הרשות הפלסטינית/משרד התכנון האסטרטגי, הלשכה הפלסטינית לסטטיסטיקה (PCBS), המשרד לעניינים מקומיים, ועדות העבודה החקלאיות (UAWC)

4) דוחות שמקורן בגופים זרים הפועלים במרחב : נציבות UN, World Bank, EU, OCHA, UN-Habitat

5) דו"חות ופרסומים של ארגוני חברה אזרחית בישראל המציגים היבטים שונים של המערכה ובכלל זה : "רגבים", "בצלם", "יש דין", "עד כאן", "שומרים על הנצח", "מועצת יש"ע", "שלום עכשיו", "מחסום ווטש", "עמק שווה", "אם תרצו" ואחרים.

2. לשם יצירת תמונת מצב עדכנית ואמינה של הנעשה בשטח נעשה שימוש בשכבות מידע גיאוגרפיות ונתוני פענוח :

1) חומרים שהתקבלו ממשלה"ט/מנה"ז וממודיעין מפקמ"ז (בגרסה המסווגת),

2) תשתיות פענוח שהועמדו לשימוש המשרד על ידי גופים ציבוריים ועמותות פרטיות מבוססות צילום "אופק" עדכון,

3) שכבות שהתקבלו ממפ"י.

8. נייר זה מופץ בשתי גרסאות – האחת בסיווג סודי, שכוללת מידע מודיעיני ומבצעי מסווג, והשנייה - הבלתי מסווגת, מבוססת איסוף ממקורות גלויים בלבד.

פרק ב' - מהו שטח C

מסגרת הסכמית-משפטית

9. במסגרת מאמצי ההסדרה בין ישראל לפלסטינים חתמו (20 באוגוסט 1993) שמעון פרס ומחמוד עבאס באוסלו, תחילה בחשאי, על המסמך שהתפתח מאוחר יותר, בחסות אמריקאית, לחבילה הסכמית שכונתה "הצהרת העקרונות בדבר הסדרי ביניים של ממשל עצמי". ההסכמים קבעו מסגרת עקרונית להכרה הדדית בין ישראל לאש"ף והתוו מערכת הבנות רלוונטית לשלב הביניים עד להשגת הסדר קבע על בסיס החלטות 242 ו-338 של מועצת הביטחון של האו"ם. ב-23 בספטמבר אישרה הכנסת את הסכם זה, שכונה לימים "אוסלו א". בהמשך התהליך חתמו הצדדים בווינגטון (28 בספטמבר 1995) על הסכם המשך, "אוסלו ב" שהעניק לפלסטינים שליטה עצמית בערים ובכ-450 מכפרי הגדה והעביר לשליטתם האזרחית כ-90% מהאוכלוסייה הפלסטינית בגדה¹. לפי הסכם זה (אושר בכנסת ב-5 באוקטובר 1995), נקבעו סטטוסים שונים לשטחי A, B, C בגדה.

10. חלוקה זו תוכננה תחילה כאמור לתקופה מוגבלת של חמש שנים בלבד. על כן במסגרת "אוסלו ב", הוגדר שטח C כאזור "היתר" שאמור להיות מועבר לשליטה פלסטינית בהדרגה במעלה המשא ומתן.² המצב הנוכחי נוצר בשטח לאחר שישראל מימשה אותו לבסוף, תחת הסכם שארם (נחתם 4 בספטמבר 1999). בפועל המשיך הסכם שארם את מימוש תוכנית הנסיגות כפי שנקבעה קודם לכן בהסכם וואי (נחתם 23 באוקטובר 1998) שהושק במעורבותו של הנשיא קלינטון למימוש הסכם "אוסלו ב"³. עם זאת, לאחר הנסיגה הראשונה לפי הסכם וואי השהתה הממשלה (12 בדצמבר 1998) את המשך ביצועו עד השלמת הפלסטינים את התחייבויותיהם בהסכם וואי. בסופו של דבר, כאמור במסגרת סעיפי הסכם שארם, השלימה ישראל את העברתם של כ-13% משטחי יהודה ושומרון נוספים ממעמד כשטח C לשטחי A כ-1%, ולשטחי B כ-12% אשר מתוכם 3% יהוו "שמורה הסכמית". בנוסף, העבירה ישראל 14.2% מהקרקע שנכללה קודם לכן תחת שטחי B לשטח A.

¹ גם הנתון אודות כמות הכפרים וגם אומדן האוכלוסייה היו רלוונטים לשעת חתימת ההסכמים ואינם משקפים את המציאות הנוכחית.
² כלשון ההסכם "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
³ רכיב נוסף בעניין היה מימוש הסכם חברון שפחות השפיע על עיצובם של שטחי C במובן הרחב.

11. לאחר מימושם של שלבים אלו התקבע בפועל סטטוס חלוקה של שטחי יהו"ש לפי המפתח הבא:



מתוך פרסום, מרכז למיפוי ישראל

1. שטחי A: שטח של כ-1000 קמ"ר המהווה כ-17% מס"כ השטח (לרבות המרחב העירוני והכפרי). שליטה אזרחית מלאים וביטחונית של הרשות הפלסטינית.

2. שטחי B: שטח של קרוב ל-1030 קמ"ר, המהווים כ-18% מס"כ השטח, כולל בעיקר את המרחב הכפרי הפלסטיני. בשטחים אלו הונהגה שליטה אזרחית של הרשות הפלסטינית ושליטה ביטחונית של מדינת ישראל. בנוסף שטח המכונה "שמורה הסכמית" - מרחב בעל מעמד מיוחד, המהווה כ-3% משטחי יהו"ש (167 קמ"ר), שמורת טבע בשליטה אזרחית של הרשות הפלסטינית אך כל פעולה בה מחייבת הסכמה מוקדמת של הצד הישראלי.

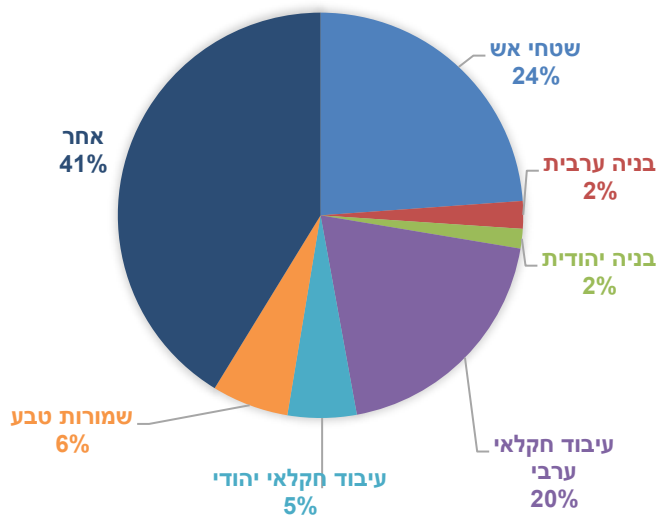
3. שטחי C: שטחים אלו שהיקפם כ-3641 קמ"ר, מהווים בהתאמה כ-62% משטח יהו"ש, ואשר בשטחם מצויה כלל ההתיישבות היהודית. שטחי C הוגדרו תחת שליטה אזרחית וביטחונית של מדינת ישראל. מתוקף קביעה זו גם סמכויות התכנון, הבניה והאכיפה

האזרחית בשטחי C נתונים למדינת ישראל באופן בלעדי והיא מממשת סמכות זו באמצעות המנהל האזרחי.

12. כיום, מבחינה הסכמית-פורמלית, עצם חלוקת יהו"ש לשטחי A,B,C נתונה במחלוקת משפטית, כאשר ברקע הכרזה של היו"ר מחמוד עבאס על הקפאת הסכמי אוסלו והחלטת ממשלת הרש"פ (אוגוסט 2019) על ביטול החלוקה תוך נטילה עצמית לידי הרשות של כלל הסמכויות האזרחיות במרחב זה. מהלך זה מצטרף לשורה ארוכה של טענות הרש"פ בדבר הפרות שיטתיות של ההסכם, שממילא נועד לתקופת ביניים קצובה ומעולם לא הוארך. לטענת הפלסטינים ההפרות הישראליות, כגון אי כיבוד ההסכם בדבר שטחי A (מאז מבצע "חומת מגן"), והפרות לדידם, של בניה ישראלית בשטחי B, מרוקנים את ההסכם מתוקפו ממילא.

שטח C מאפיינים בסיסיים

התפלגות יעודי קרקע בשטחי C



13. מאפייני הקרקע וייעודה - גודלם של שטחי C הוא כ-3641 קמ"ר, מתוכם כ-80 קמ"ר כבר נוצלו לצרכי בניה ערבית (בסה"כ קרוב ל-60 אלף מבנים). קיימים מספר אומדנים להיקף הקרקע החקלאית המעובדת, אך בממוצע מדובר על שטחים חקלאיים הנפרסים על כ-910 קמ"ר⁴. באשר לבניה היהודית, זו תופסת כ-57 קמ"ר, שמורות טבע מהוות כ-223 קמ"ר, נתח קרקע נוסף של כ-869 קמ"ר מוקצה לשטחי אש.

14. דמוגרפיה – בדבר הנתונים הדמוגרפיים הנוגעים לשטחי יהו"ש שוררת אי בהירות המתעצמת בצל המחלוקת הפוליטית. ישראל נמנעת מלערוך בשטח זה מפקד אוכלוסין סדור⁵, אך גם אינה

⁴ על פי נתונים המובאים בדוח שטחי C של JISS, מתוכם הערכת חלק החקלאות היהודית מתבססת על דו"ח של:

World Bank Area C and the Future of the Palestinian Economy

⁵ המפקד המלא האחרון של האוכלוסייה ביהודה ושומרון נערך ב-1967, ב-1997 ערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית מפקד אוכלוסין משלה שישראל לא הכירה בתוצאותיו.



מכירה בממצאים המתפרסמים על ידי PCBS⁶. ברקע שורה של אי הסכמות ודעות סביב סמכויות והמתודולוגיה של הספירה כמו גם הטלת ספק באמינות הממצאים.

1. אוכלוסיה ערבית - המספר המוערך הלא-מדויק של התושבים הערבים בשטחי C נאמד בטווח בין 0.23 (לפי אומדן מקל של מערכת הביטחון) ל-0.297 מיליון נפשות, (לפי הערכה מחמירה של הלמ"ס הפלסטיני). משום שגם המספר הכולל של התושבים הערבים בשטחי יהו"ש אינו ברור (אומדן בטווח בין 1.8 לכ- 3.05 מיליון תושבים), מקובל להעריך כי בשטחי יהו"ש מתגוררים בין 10% ל-5% מכלל תושבי יהו"ש הערבים. יצוין כי לפי הערכות שונות, כ-27 אלף מתושבי הרש"פ הערבים בשטחי C הינם בדואים. קצב גידול האוכלוסיה מוערך בכ-2.5% שנתי בממוצע⁷. אוכלוסיה זו מתגוררת כ-532 נקודות התיישבות, כולל כ-180 ישובים שכל שטחם רק בשטח C (כ-25 עיירות גדולות יחסית).

2. אוכלוסיה יהודית⁸ - באשר לאוכלוסיה היהודית המתגוררת בכ-150 ישובים בשטחי C, קיימים אומדנים מדויקים למדי: מדובר בכ-476 אלף תושבים⁹ (מספר זה מהווה כ-7% מס"כ תושביה היהודים של מדינת ישראל)¹⁰, עם קצב גידול שנתי של 4.8%¹¹ המתגוררים בכ-250 נקודות ישוב מתוכן 110 ישובים ישראליים מוכרים, בהם 4 ערים, 6 מועצות אזוריות, 13 מועצות מקומיות, וועד מוניציפלי קריית ארבע.

תמונת מצב סטטוטורית

15. המצב המשפטי – בעניינים האזרחיים ובכלל זה ענייני תכנון, רישום, הקצאת קרקעות, אכיפה אזרחית וכו', פועלת מדינת ישראל בשטח C כאילו היה נתון לתפיסה לוחמתית. עם זאת, המחויבויות אותן נטלה המדינה על עצמה במסגרת זו מוגדרות, לפי הגישה הישראלית כוולונטריות, שכן לפי ההגדרה הישראלית, שטחי C הינם "שטחים שנויים במחלוקת" (Disputed) של ישראל זכות תביעת בעלות עדיפה לגביהם. ההרחבה הוולונטרית של ישראל על השטח את תוקפה של אמנת ג'ינבה הרביעית ופסיקה ישראלית עקבית המעלה על נס את סוגיית הזכויות הקנייניות, הפכו את העיסוק הטכנו-משפטי בסטטוס רישום מקרקעין לסוגייה

⁶ Palestinian Central Bureau of Statistics

⁷ לפי הערכת PCBS

⁸ כאמור הדוח עוסק בתמונה מודיעינית אודות המערכת היריבה, נתונים אודות אוכלוסיה יהודית בשטחי C מובאים ליצירת תמונה שלמה בלבד.

⁹ לפי נתוני מועצת יש"ע נכון לסוף 2020

¹⁰ אוכלוסיית ישראל (נכון לסוף 2020) נאמדת בכ-9.291 מיליון תושבים, מתוכם 6.870 מיליון הם יהודים

¹¹ נתוני מועצת יש"ע נכון ל-2015

פוליטית וביני"ל נפוצה, זאת מתוקף ההבנה כי סוגיות שליטה ריבונית ייקבעו במידה רבה על סמך זיהוי בעלות חוקית על הקרקע.

16. בעלות על הקרקע – בשטחי C שורר מצב אי וודאות סביב שאלות רבות הנוגעות לבעלות על הקרקע כך:

1. במקרים רבים לא ברורים גבולות החלקות וזיהוי בעליהם החוקיים. ברקע - מספר קדסטרים לרישום הקרקעות בשטח יהו"ש רובם חלקיים, מקצתם חופפים: העות'מאני, המנדטורי, הירדני ואף הישראלי ולאחרונה גם פלסטיני (בלתי חוקי). רישומים אלו התבססו על מערכות חוקיות שונות, נסמכו על מדידות ומפות לא תואמות (חלקן לא מפורטות ולא מדויקות) ונקטו בשיטות רישום לא אחידות. יצוין כי ישראל הפסיקה הלכה למעשה את מלאכת יצירת קדסטר סדור (1969) עת בוטל תהליך הרישום מתוקף צו המפקד הצבאי של יהו"ש¹². לפיכך, עד כה, בכל שטחי יהו"ש הוסדרו כ-35% מהשטח¹³ (בעיקר בצפון הבקעה, צפון ומערב השומרון וחלקים מגוש עציון). מבט ממוקד יותר על שטחי C מלמד כי רק 15% מכלל שטחי C הוא שטח מוסדר.

2. ישנה רמת אי ודאות בסוגיות קנייניות שונות גם לנוכח היעדר שקיפות העסקאות וקושי לאפשר עיון במסמכי הרכישה שהונהג בעקבות החוק הירדני הקובע עונש מוות בעוון מכירת קרקעות למי שאינו מהגזע הערבי (והרחבתו בהמשך על ידי הרש"פ לכדי איסור מכירת קרקעות ביהו"ש גם לערבים ישראלים). בנוסף, נכון לציין כי לגבי חלק מהקרקעות מתנהלים דיונים ממושכים בערכאות משפטיות. לנוכח כל אלו קיים קושי לזהות במדויק את המאפיינים הסטטוטוריים של הקרקעות בשטח C.

17. במצב הקיים הנהיגה המדינה בשטחי C שיטה המחלקת את השטח מבחינת בעלות לסוגים הבאים:

1. אדמות מדינה – קרקעות שנרשמו במקור במרשם המקרקעין כרכוש ממשלתי בתקופת המנדט או על שמה של הממלכה הירדנית והוכרזו לאחר 1967 כאדמות בבעלות המדינה וכן קרקעות נוספות (בדרך כלל מתוך אדמות סקר) שהמדינה הכריזה עליהן כרכוש מדינה. ההכרזות העיקריות התרחשו בשנות ה-70 וה-80. נכון ל-1992, נאמדות אדמות אלו בשטחי C בכ-1200 קמ"ר¹⁴. יצוין כי קרוב ל-34% מתוך שטחי "אדמות המדינה" כבר נכללו תחת

¹² הוצא על ידי תא"ל רפאל ורדי

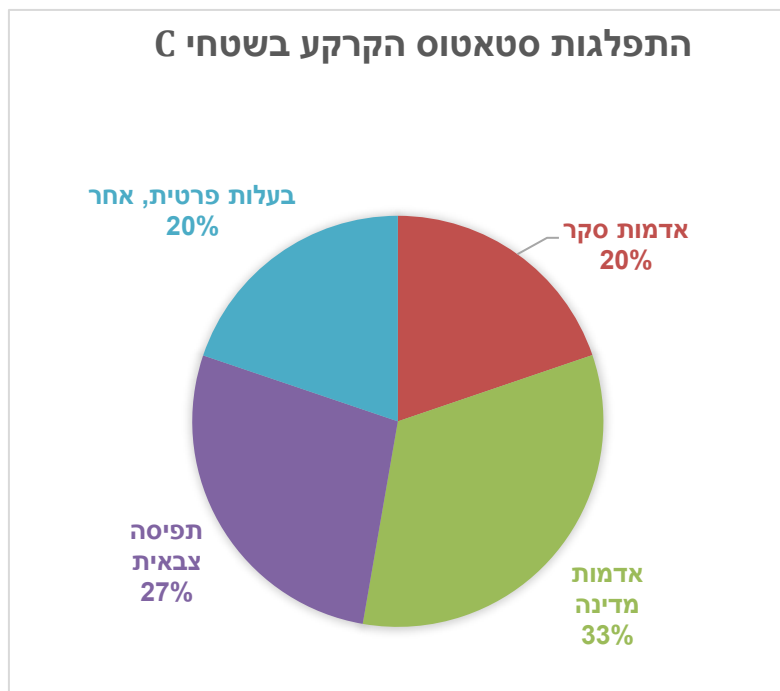
¹³ זאת לפי נתוני מפי"י אך על פי רוב מצויינים נתונים נמוכים יותר המגיעים עד כ-30% בלבד

¹⁴ אדמות אלו מהוות החלק הארי מתוך אדמות מדינה ביהוש כולה המעורכות בכ 1440 קמ"ר



שטחי השיפוט של ההתיישבות היהודית¹⁵. נתון זה כולל אומנם כ-780 קמ"ר שהוכרוזו כאדמות המדינה מתוך אדמות סקר (וראה בהמשך) ואשר הכרזה לגביהם נתונה במחלוקת פרשנית משפטית (כך לפחות לדעת עמותות שתוקפות משפטית באופן שיטתי את חוקיות ההכרזה, אך הם אינם כוללים קרקעות שהוכרוזו מאז 1992 שהמדינה לא חשפה את היקפם המדויק, אך לפי פרשנויות מסוימות היקפם עשוי להגיע עד כדי 1900 קמ"ר.

2. אדמות סקר – קרקעות שיש ספק בדבר הזכויות בהן. על כן נדרשת המדינה לקדם בשטח



זה "הליכי סקר", שנועדו לבחון אפשרות להכריז עליהן כאדמות מדינה. לפי העמדה המשפטית של המדינה, הממונה על הרכוש הממשלתי תובע בעלות על "אדמות סקר" ואולם תהליך זה טרם הסתיים, היקף אדמות הסקר בשטחי C נאמד על כ-720 קמ"ר. יצוין שברקע ישנם כ-100 קמ"ר של שטחים שכבר נסקרו אך הכרזה עליהן כאדמות מדינה מתעכבת.

3. אדמות שנתפסו לצורך צבאי – אדמות פרטיות שנתפסו בצו אלוף לצרכים צבאיים הכרחיים ודחופים (התפיסה אינה משנה את הבעלות בקרקע אלא מפקיעה באופן זמני את זכות השימוש בה עד שיעבור הצורך הביטחוני ההכרחי והדחוף). היקף אדמות מהסוג הזה בשטח C נאמד בכ-1000 קמ"ר.

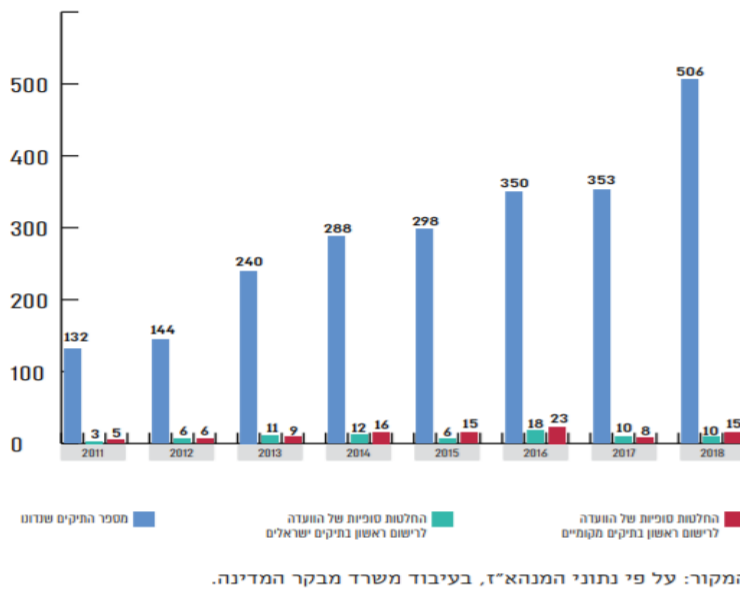
4. אדמות בבעלות פרטית - פלסטינית או יהודית. היקפי שטח זה נתונים כאמור במחלוקת פוליטית ומשפטית, שכן ברוב המקרים רישומן בטאבו על שם הבעלים לא סודר. בחלק מהמקרים ההכרה נעשתה על ידי בתי משפט בישראל. באשר לבעלות יהודית, זו נאמדת

¹⁵ לפי נתוני דוח בצלם
58 / 16



בהיקף של כ-2-3% מהשטח, כאשר אפשר שמדובר על כ-123 קמ"ר¹⁶, שנרכשו לפני 1948. באשר לבעלות הערבית בהיעדר הנתונים, ניתן להעריך את היקפה בהשוואה לנתוני רישום ביחס לקרקעות שהוסדרו לפני 1967. מבין הקרקעות הללו כ-74% היו בבעלות פרטית, עם זאת נראה שבשטחי C (שמרביתם שטחים פנויים וחלקם הגדול שטחים שמעולם לא הוכשרו לשימוש חקלאי) רק חלקן הקטן היה מצוי ככל הנראה בבעלות פרטית.

תרשים 5: מספר תיקים שנדונו בוועדה לרישום ראשון (2011 - 2018)



18. סמכות רישום הקרקעות בשטחי C (בשונה משטחי A ו-B) בהם מצויה הסמכות בידי רש"פ), מוענקת על פי חוק ל"וועדה לרישום ראשון של נכסי דלא נידי שטרם נרשמו". הוועדה נמצאת באחריותו של המנהל האזרחי/קמ"ט מקרקעין¹⁷. ככלל, הרישום בשטח C מנוהל באופן דומה לזה שבשטחי ישראל¹⁸, אך בשונה מהרישום בישראל הוא סגור לעיון הציבור. חסיון זה מעניק לכאורה הגנה טובה יותר למוכרי הקרקע הערבים. לנוכח הקשיים המתוארים, פועל תהליך הרישום בשטחי C בקצב אטי למדי (ראה גרף מצ"ב).

היבטים תכנוניים

19. כבר היום הזמינות של שטחים נוספים לתכנון בשטחי C נמוכה מכפי שנראה והתהליך התכנוני בשטחים אלו ארוך ומורכב במיוחד. כך לפי הערכות שונות, ניתן לאפשר התפתחות הבניה החוקית בכ-30% משטחי C בלבד שכן: 25% עד כ-30% נמצאים תחת שימושים צבאיים, כ-14% מן השטח מוקצים לגנים לאומיים ושמורות טבע (מתוכם 8% נמצאים בתוך שטחי אש).

¹⁶ לפי נתוני מועצת יש"ע

¹⁷ הליך הרישום הראשון מבוסס על הוראות החוק הירדני, "חוק רישום נכסי דלא נידי שטרם נרשמו, מס' 6 לשנת 1964", ועל תיקונו בתחיקת הביטחון, ב"צו בדבר תיקון חוק רישום נכסי דלא נידי שטרם נרשמו (מס' 1621) (יהודה והשומרון) התשס"ט-2008".

¹⁸ שניהם מתבססים על תשתית מתקופת המנדט הבריטי



עוד כ-3.5% אינם זמינים לשימוש בשל סמיכותם לגדר הביטחוניות. חלק נוסף מהקרקע אינו זמין לתכנון בהיותו נכלל תחת שטחי תמ"אות הרלוונטיות למספר תוכניות מאושרות המקצות את השטח למגוון צרכים ציבוריים (למשל "תמ"א 50" לבניית כבישים המגדירה אזורים, אסורים לבנייה לאורך דרכים קיימות או מתוכננות לסלילה, 70-150 מטר מכל צד של דרכים), וכן תמ"אות בתחום המים, מתקני אנרגיה, מסילות ברזל וכו'.

20. אישור תוכניות מתאר ביהו"ש מופקד בידי מועצת התכנון העליונה במנהל האזרחי, הרגישויות הפוליטיות והמשפטיות המצטרפות למצוקות המנהלתיות אותן חווה המנהל האזרחי, מקשות על מלאכת התכנון הסדורה. על כן, קידום תוכניות מתאר, האיטי ממילא במציאות הישראלית, מתקדם באופן איטי אף יותר בשטחי C. כך מתוך 180 היישובים הערביים שכל שטחם מצוי בשטח C, המנהל האזרחי הכין ואישר תוכניות ל-16 יישובים בלבד. שטחן הכולל של תוכניות אלה מסתכם בכ-18 קמ"ר. מצב עניינים זה רלוונטי במידה רבה גם עבור תוכניות מתאר שהכינו הפלסטינים באופן עצמאי: מתן אישור ל-6 תוכניות בשטח של כ-10 קמ"ר, מתוך 118 שתוכננו¹⁹ (נכון לציין כי ברקע לאי קבלת האישורים היו במקרים רבים בעיות מקצועיות שונות שלא איפשרו את אישור התכניות). בשורה התחתונה רק כ-1% מכלל שטחי C קיבלו מענה תכנוני לטובת האוכלוסייה הערבית. יצוין כי פערים אלו באו לידי מענה (יש טוענים מענה חלקי), בשורה של תוכניות שישראל אישרה (יולי 2019, ינואר 2021). מנגד, עבור האוכלוסייה היהודית, קיימות אמנם תוכניות הרחבה לכ-7% נוספים מהקרקע²⁰, אך הפרקטיקה התכנונית מלמדת כי הוצאתן של תוכניות אלו אל הפועל תחייב להתגבר על שורה של משוכות פוליטיות ומשפטיות.

21. כ-9% משטחי C בלבד נכללים כיום תחת תב"עות של ההתיישבות היהודית ושל מחנות צה"ל, והשטח הבנוי של ההתיישבות היהודית מהווה כ-2.5%. עם זאת, קיימות טענות שבשל הגדרות מרחיבות של שטחי שיפוט ובחישוב קרקעות שנתפסו בצווי אלוף או קרקעות פרטיות, כ-63% משטחי C אינם זמינים לתכנון עבור הפלסטינים²¹. מאידך גיסא, בשיטה בה מוגבל התכנון להרחבת הבניה היהודית, לא ניתן לקדם בניה בשטח זה גם עבור האוכלוסייה היהודית. הדבר הופך למעשה את החלקים המשמעותיים מהקרקע בשטח C "לאבן שאין לה הופכין".

¹⁹ נכון למרץ 2020 לפי נתוני טבלת שליטה של השלטון המקומי ברש"פ

²⁰ על פי נתונים המובאים בדוח שטחי C של JISS

²¹ לפי נתוני דוח בצלם



פרק ג' - התכניות "להשתלטות על שטח C"

מהלכי השתלטות חד צדדית – מתפיסה למעשה

22. ראשית התופעה – במסגרת המאבק נגד הקמת גדר ביטחונית במרחב התפר, מיקדו שורה של ארגונים פלסטיניים ובינ"ל את פעילותם בגזרת בילעין והחלו במאבק על הקרקעות החקלאיות של הכפר, לרבות מול השכונות המתוכננות של קרית ספר. כחלק משורה ארוכה של פרובוקציות הקימו הפלסטינים במספר הזדמנויות (2006-2007) בשטח C הצמוד ליישוב "מאחזים", בתואנה שבכוונתם "לחקות את שיטת ההשתלטות על הקרקע הבלתי חוקית של המתנחלים". ההד התקשורתי והמינוף המשפטי להם זכו הפלישות הבהירו לפלסטינים את ערכם האפשרי של המהלכים החד צדדיים לקביעת עובדות בשטח.

23. תכנית פיאצ' - שלב משמעותי נוסף בפיתוח תפיסת המהלכים החד צדדיים היתה תכנית שהגה סלאם פיאצ', שניהן באותה העת כראש ממשלת הרש"פ. התכנית (פורסמה באוגוסט 2009) להקמת התשתית למדינה הפלסטינית "Ending the Occupation, Establishing the State" היתה ניסיון פלסטיני להציע אלטרנטיבה שתהיה מקובלת על הקהילה הבינ"ל להסכמי אוסלו שהיו מצויים אז בקיפאון עמוק מזה כעשור. כך:

1. התכנית התמקדה בתיאור הפרקטיקות הנחוצות למימוש החזון של הקמת המדינה הפלסטינית בגבולות 1967 שבירתה ירושלים. לפי פיאצ', כישלונם של הסכמי אוסלו משחרר את הפלסטינים ממחויבות בדבר חלוקת השטח ומקנה להם מחדש, מתוקף החוק הבינ"ל, את הזכות לתבוע הקמת מדינה על כל שטחי יהו"ש. התכנית קידמה מדיניות קביעת עובדות בשטח כמענה למדיניות, הנהוגה בידי ישראל של הקמת ההתנחלויות "ונישול" הפלסטינים מנכסיהם באמצעות "גדר הפרדה" במרחב התפר ועוטף ירושלים.

2. כחלופה, הציע פיאצ' כאמור שורה של יעדים פרקטיים בכל תחומי העשייה, מתוך כוונה לקבוע למשימה זו תוכניות ולגייס לטובתן סיוע של הקהילה הבינ"ל. יעדי התכנית יושגו לדידו באמצעות שורה של צעדים פלסטיניים חד צדדיים לגיטימיים בראיה בינ"ל, שכן מדובר בשטחים הנחוצים למימוש פוטנציאל המשך הפיתוח הכלכלי והחברתי של המדינה הפלסטינית העתידית. בתפיסת פיאצ' קידום מאמצי ההשתלטות על ידי ארגוני חברה אזרחית, ארגונים הומניטריים ובינ"ל תקשה על ישראל להתמודד כנגד התכנית ותגביר את הלחץ הבינ"ל בו היא נתונה.



24. דשדוש (2010-2015) - מהלכיו של פיאצ' זכו אמנם לאהדה פומבית, אך פגשו משוכות פנים-פלסטיניות רבות וגרירת רגליים מצד המנגנון הרשותי, כך :

1. הפריצה המשמעותי ביותר בשנים אלו בראיה הפלסטינית הייתה הצלחה בגיוס התמיכה הבינ"ל ברעיון פיתוח שטחי C. במסגרת זו, חתמו (מרץ 2013) הרש"פ והאיחוד האירופי על הסכם מסגרת "Land Development and Access to Basic Infrastructure in Area C". כעבור שנתיים (מרץ 2015) נחתמה גם תוכנית המשך. יודגש כי מדובר בפריצת דרך של ממש כיוון שבעקבות החתימה יכלו הפלסטינים להניע תכניות פיתוח עצמאיות מגובות משאבית לשטחי C. יתרה מכך, החתימה על התכניות היוותה למעשה הכשר עבור הפלסטינים מטעם האיחוד האירופי לפעול באופן חד צדדי בשטחי C, דבר שהיה בלתי-מקובל לפני כן מתוך הרצון האירופי לשמר את מסגרת הסכמי אוסלו.

2. בפועל, במסגרת התכנית הותנע העיסוק בעשרות פרויקטים בשטחי C שהוגשו לאישור המנהל האזרחי, מתוכם בתהליך ארוך שנים, אושרו בודדים בלבד²². בשורה התחתונה רובם הגדול של הפרויקטים שנהגו בתקופה זו מעולם לא זכו למימוש בשטח. לאחר התפטרותו של פיאצ' (2013), נזנחה התכנית הלכה למעשה. עם זאת, תרמה התוכנית להכרה ברעיון מהלכים חד-צדדיים ובטשטוש מעמדם של שטחי C וקידמה את נכונותה של הקהילה הבינ"ל להירתם לפרויקטים בשטחי C שהיו מחוץ לתחום בראייתם עד כה. בנוסף, יצרה התוכנית תשתית ארגונית לקידום עתידי של רעיונות דומים ברש"פ.

3. במקביל, בזכות שיפור המצב הביטחוני בשטחי יהו"ש התאפשר לישראל להקל במדיניות הביטחונית שהידקה שליטה סביב המרחב הכפרי ביהו"ש באמצעות סגרים, כתרים והטלת מגבלות תנועה. במצב עניינים זה נמצאו פלסטינים רבים שהחלו לפלוש באופן ספורדי, משיקולים פרטיקולריים בתור יוזמות מקומיות-פרטיות לשטחי C הסמוכים לכפרי מגוריהם, לצרכי חקלאות ושיפור תנאי המגורים. בחלק מהמקרים נתמכו פעילויות אלו בידי ארגונים ועמותות פרטיות (כגון UAWC²³), מהלכים שזכו תחילה למענה אכיפתי חסר מצד ישראל.

²² חרף ריבוי הטענות בעניין, קיים קושי מתודולוגי להעריך במדויק את חלקם של גופי המנהל האזרחי בהכשל המהלך, אבל נראה כי ברוב העובדות, ישראל העניקה אישורים לפרויקטים אחדים בלבד. לשם המחשה נכון לתחילת 2013 מתוך מדגם של יותר מחמישים פרויקטים שהיה בכונת הפלסטינים לקדם שלושה בלבד זכו לאישור.

²³ The Union of Agricultural Work Committees ארגון הוועדות החקלאיות שהוקם לשם סיוע לחקלאים פלסטינים. לפי דיווח בתקופה הנסקרת סייע הארגון בהשתלטות חקלאים בהיקף מצטבר של כ-5000 דונם.

25. השלב הנוכחי - הייחודיות של המהלך הנוכחי בנכונות של ההנהגה הפלסטינית ליטול אחריות בהובלת המערכה תוך מתן קשב ומשאבים ורתימת מנגנון הרשות על ניהולה בפועל. כך:

1. ברקע לגל הנוכחי של העיסוק האינטנסיבי המחודש במימוש תוכניות ההשתלטות החד-צדדית על שטחי C שהחל ב-2015 עומדת הכרת ההנהגה הפלסטינית באי יכולתה לקדם מערכה מדינית אפקטיבית לבניית מדינה עצמאית (ביתר שאת בתקופת ממשלו של טראמפ), עניין הולך ופוחת של הקהילה הבינ"ל והמדינות הערביות בקידום הקמתה של המדינה הפלסטינית מלמעלה והיעדר כלי לחץ אפקטיביים על ישראל. כל אלו החזירן לשולחן את הגיונות העבר המקודמים עתה בקונסטלציה פנים פלסטינית חדשה, תחילה על ידי ממשלת חמדאללה השניה (2015) וכיום, בעטיפה רעיונית וארגונית מחודשת גם על ידי ממשלת אשתיה. לשם קידום המערכה, ולאור הניסיון הקודם של פיאצ', פעלו הפלסטינים לגיבוש הסדרה ארגונית וכינון מנגנון כולל שיגשר על הפערים הבין-ארגוניים הקיימים וייצור סינרגיה לקידום אינטרסים והעדפות לאומיות מוסכמות. במסגרת זו פעלה הרשות להסדרת סמכויותיהם של כמה מן הארגונים המרכזיים במערכה, חלוקה ברורה בסמכויות בין הסוכנויות והסדרה של מנגנון המימון.

2. לאחרונה (ינואר 2020), לאחר פרסום יוזמת השלום האמריקאית ("דיל המאה"), שכללה לכאורה גם מפה המעצבת את גבולות המו"מ העתידי, ושיח הריבונות (ובפרט בבקעת הירדן שהחל לנוכח פרסום התוכנית), נדרשו הפלסטינים, בהיעדר ערוצי שיח אפקטיביים מול הממשל ובעידוד אירופי, להאיץ את מימושה של התהליכים החד-צדדיים בין היתר על ידי השתלטות על שטחי C שסומנו כעוברים לריבונות ישראלית.

רש"פ כמובילת המערכה – גופי תכנון וניהול

26. כאמור ניהול המערכה על שטחי C הינו מדיניות מכוונת המקודמת כמאמץ מרכזי בידי הרש"פ. על כן גופי ממשלה שונים החלו לממש במהלך החומש האחרון אחריות לקידום המערכה בתחומיהן המקצועיים, כך:

1. משרד התיאום הלאומי לשטחי C (المكتب الوطني للتسيقي للمناطق" ²⁴ג" – ברמה הלאומית מנוהלת המערכה על שטחי C בידי "הקבינט" Council of Ministers). במשך שנים התקשה הקבינט לממש אחריות זו. על כן פעל (2016) ראש הממשלה חמדאללה להקמת

²⁴ <https://www.24fm.ps/ar/news/1488797889>



גוף ייעודי שיתפקד בכפיפות פורמלית ישירה לראש הרשות על מנת להוות מטה לגיבוש אינטרסים לאומיים וקביעת עדיפויות לפיתוחם של שטחי C, לסנכרן באמצעות ועדת תיאום בין-משרדית הנוגעת לפעילותם של כלל גופי הממשלה ותיאום בינם לבין 17 גופים וארגונים רלוונטיים החוסים תחת ועדה ממשלתית נוספת. בנוסף, נדרש המשרד להסדיר את השתלבותם במערכה של הארגונים הבינ"ל, גופי המערכה המשפטית ומנגנוני התכנון. כמו כן פעל המשרד להסדרת המימון עבור הפרויקטים השונים, ו"שידוך" לשם כך בין הממשלות הזרות התורמות לצרכים המקומיים ולרשויות המקומיות. עוד נדרש המשרד לאסוף נתונים רלוונטיים למערכה ולבצע פיקוח ובקרה אחר מימוש הפרויקטים השונים באמצעות גיבוש והגשת הדוחות לקבינט. עם כינון ממשלת אשתיה, המשרד בוטל וסמכויותיו הועברו לכאורה ישירות לקבינט.

2. המשרד לשלטון המקומי (MoLG – מדובר בגוף מרכזי שקיבל תחילה אחריות על ניהול המערכה וייסד לשם כך במסגרת זו מסגרת ארגונית פרויקטלית " Area C Development Program" במטרה להקים תחת המשרד זרוע ביצועית לתכנית, האמונה על גיבוש (לרבות מקורות מימון) של תכניות פיתוח לאומיות באמצעות מתן מענה תכנוני מקצועי לקידום הפרויקטים העולים מהנפות (מחוזות). בעוד תפקידו המרכזי של "משרד התיאום" (בשנות קיומו) היה בביצוע עבודות מטה ותיאום, משרד השלטון המקומי אוזו בסמכויות סטטוטוריות, תשתיות (נתונים, מידע, מערכות, מומחים ובעלי מקצוע), קשרי רוחב מקצועיים עם גופי האו"ם והאיחוד האירופי, ותקציבים שנועדו לאפשר את המלאכה בפועל. כל אלו גרמו ללא מעט מתחים ומאבקי יוקרה מול "משרד התיאום", שכאמור לבסוף הייתה ידו של MoLG במאבק זה על העליונה. מבין הפעילויות החשובות של המשרד הינה הכנת תכניות פיתוח פרטניות לאזורים השונים, בדגש על "התוכנית המרחבית לפיתוח קהילות בשטחי C, ושורה של תכניות לפיתוח מרחבי (עד לשנת 2030). התוכניות הוכנו בידי המשרד עבור מחוזות בשיתוף UN Habitat. מדובר בתכניות אב למחוזות ירושלים (המצויים בשליטה ישראלית אזרחית מלאה), חברון, רמאללה ואף תכנית לבקעת הירדן וכו'.

3. משרד החקלאות (MoA) – משרד החקלאות הפלסטיני הגדיר פיתוח חקלאות בשטחי C ותמיכה בקהילות חקלאיות במרחב לשם פיתוח "עמידותן" כאחד מהיעדים הלאומיים המרכזיים. מהלכי המשרד תוכננו (2016) בהתאם לתכנית לאומית רב-שנתית, הממומנת ברובה מכספי תרומות²⁵ National Agricultural Sector Strategy (2017-2022). יצוין כי

²⁵ נכון לציין כי כותרת המשנה לתוכנית הינה "Resilience and Sustainable Development"



בין יתר יעדי התכנית מצויה גם תמיכה בקהילות הבודואיות. על מנת לתאם את מאמצי המשרד כחלק מהמערכה הכוללת ולמנוע כפילויות מול המאמצים המופנים בעיקר על ידי MoLG, הוקמה תחת משרד רה"מ ועדה מתאמת בין משרדית.²⁶

4. יתר גופי הממשלה - אגב חשיבותו ומרכזיותו של MoLG נכון לציין כי הדרגים המקצועיים בכל משרדי הממשלה פועלים לקידום המערכה, (לעתים במסגרת תכניות שהוכנו על ידי MoLG ולעתים בנפרד), כחלק ממהלכים נרחבים יותר המקודמים על ידי המשרדים בתחומי אחריותם. כך מקודמים מהלכי רישום מקרקעין על ידי "הרשות להסדרת המקרקעין והמים" (וראה פירוט בהמשך), עוד שותפים למערכה משרדי התיירות והעתיקות, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד הכלכלה, משרד התקשורת וטכנולוגיות המידע, משרד התחבורה, משרד העבודה, משרד הווקף וענייני הדת, משרד החקלאות, המשרד לענייני ירושלים.²⁷ ואף בהקשרי מיזמי תרבות ורווחה, משרדי העבודות הציבוריות, התרבות והמשרד לענייני נשים. בנוסף, נתחים משמעותיים במערכה מתבצעים באחריות רשויות המים, החשמל, ואיכות הסביבה. גופים אלו מייצרים שורה ארוכה של תכניות מקצועיות במגוון רחב של נושאים לפרקי זמן שונים רלוונטיים בחלקם גם למערכה על שטחי C (חלקם כוללים הבחנה זו ואחרים מתעלמים ממנה במופגן), במעלה הדרך זוכות חלק מהתכניות המקצועיות לאישור הממשלה ומקבלים סטטוס של תוכניות לאומיות.²⁸ אחרות משמשות בעיקר כמצע לגיוס תרומות.

5. רשויות מקומיות – המערכה מתפרסת על מאות ואלפי פרויקטים מקומיים. בשל כך, מקומם של גופי שלטון מקומי ברמות שונות נותר משמעותי. ראשית מדובר ברשויות מחוזות/נפות בעלות יכולת לקדם מהלכים מול משרדי הרש"פ ובעיקר מול מועצות הכפרים בשטחי B (ובחלק קטן מהמקרים גם בשטחי C שהם הנהנות העיקריות מן הפרויקטים. גופי השלטון המקומי מעלים את היוזמות בפני מוסדות מרכזיים, מקבלים הסכמה ומימון עבור הפרויקטים שאושרו, בחלק מהמקרים מנהלים את הביצוע על ידי התקשרות עם הקבלנים המקומיים²⁹ ולבסוף גם עושים שימוש בפרויקטים שמומשו לצרכים מקומיים³⁰. ערוץ נוסף בו פועלות הרשויות המקומיות הינו ערוץ ה-³¹ APLA, ציר

²⁶ גוף נוסף ששותף לוועדה הינו המשרד לענייני ירושלים שגם הוא הינו שותף משמעותי למערכה.

²⁷ ככלל מדובר במשרד נוסף בעל מעמד משמעותי בנוגע לעניין המערכה הפלסטינית, עם זאת, במסמך זה לא נרחיב אודותיו היות ומרבית תחומי טיפולו הנוגעים לשטחי C דווקא (בעיקר במרחב כפרי הסמוך לירושלים), מטופלים בהתאם לחלוקת אחריות על ידי משרדים אחרים.

²⁸ למשל במידה והם פותחו תחת קורת גג פורמלית של 2017-2022 NPA - National Policy Agenda

²⁹ במקרים אחרים ובייחוד בפרויקטים רוחביים, ההתקשרויות לא נעשות על ידי העיריות.

³⁰ לעיתים בסיוע של משרדי ממשלה אחרים כגון בהפעלת בית ספר שנבנה במסגרת הפרויקט.

³¹ APLA - The Association of Palestinian Local Authorities "איגוד ערים" שכולל 16 רשויות (מתוכם 2 ברצ"ע)



"איגוד ערים" המקדם (מאז 2018) "פיתוח שטח C", במימון אירופי במסגרת מיזם Area
(C) Resilience Development initiative (ARD).

27. קרן MDLF (The Municipal Development and Lending Fund) - הקרן להלוואות ופיתוח עירוני, הוקמה (2005) מתוך MoLG כגוף עצמאי במעמד של מוסד לאומי מתוך רצון לקדם מגוון רחב של פרויקטים תשתית מול מחוזות, עיריות ומועצות כפרים. באשר לשטח C, הקרן מובילה (מאז 2013) "Area C Development Program" תוכנית שנועדה לשפר את השירותים הניתנים לאוכלוסייה הפלסטינית בשטח C לשם חיזוק הנוכחות הפלסטינית בשטח זה. זאת, באמצעות מתן תמיכה לפרויקטים ציבוריים לשטח זה ובהיזוק הגופים הפועלים עבור הפלסטינים במרחב. בפועל הקרן מהווה גורם מימון מרכזי המשדך בין גופי שלטון מקומי ומשרדי הממשלה לבין תורמים זרים והיא גוף בין המשמעותיים ביותר במערכה³². עם זאת, סנכרון הפרויקטים אותם מקדמת הקרן מול יתר התוכניות אינו מושלם למעשה ניתן לממנם גם בהסתמך על מקורות מימון אחרים, לרבות זרים שלא דרך הקרן. עוד יצוין כי כדרך פעולה, הקרן מעסיקה שורה של גופי יעוץ טכניים (LTC) - חברות פרטיות המופקדות מטעמה בעיקר על מלאכת הפיקוח.

28. איגוד ועדות העבודה החקלאיות (UAWC Union Of Agricultural Work Committees) – הינו גוף ביצוע מרכזי המוציא אל הפועל חלק גדול מתוכניות ההשתלטות החקלאיות. מדובר בעמותה ותיקה (הוקמה 1986) המגייסת תרומות מיותר משלושים מדינות ומפנה אותם לחיזוק וטיוב העבודה החקלאית של כ-11 אלף חקלאי יהוי"ש המפוזרים על פני 190 כפרים. במסגרת פעילותה, מתמקדת העמותה בגיבוש והקמה של קהילות חקלאיות ותמיכה בהם (הדרכות, אמצעים), הכשרות הקרקע לעבודה חקלאית, נטיעות, השקיעה סלילת דרכים, וניהול מאבקים משפטיים ותקשורתיים למען החקלאים. העמותה הפרטית לכאורה בעלת מארג קשרים סימביוטיים עם מנגנוני הרשות, נטועה עמוק במאבק הפלסטיני, שותפה מלאה בפעילות ה-BDS ואף מוכתמת בקשרים עם ארגון טרור חז"ע. העמותה מקפידה לממש את פעילותה בתיאום הדוק מול משרדי הרשות, תוך גילוי מחויבות עמוקה לקידום המאבק על שטח C דווקא, באופן החושף את המניעים האידיאולוגיים העולים במשקלם על עניין תועלתני או מקצועי אחר. אגב מרכזיותו של UAWC אין זו העמותה היחידה הפועלת במרחב החקלאי, ולכן חלק גדול ממהלכי ההשתלטות מתקיימים בכסות גופים אחרים/מתחרים.

³² בהכללה גסה, אפשר להגביל את מהות הקרן MDLF, ותפקידה במאבק למעין מקבילה לקרן הקיימת בתקופה שלפני קום המדינה.

29. ארגוני מערכה חשאית – הגם שבאופן רשמי תפקידם של גופים אלו בתוכנית ההשתלטות לא הוגדר, בפועל פועלים בעניין בשטח גופי הבטחון המסכל והמודיעין הכללי הפלסטיני. ארגונים אלו מפעילים יחידות איסוף וסיכול שתפקידן לנטרל איומים פוטנציאליים של זליגת הקרקע לבעלות יהודית. מהלכים אלו הנעשים באופן אלים נועדו להרתיע את האוכלוסייה הערבית המקומית מפני שיתוף פעולה אפשרי מול הגורמים הישראליים.

תכנון אסטרטגי של המערכה

30. המערכה שמובילה רש"פ מתבססת על קידום תהליכים פרויקטליים ארוכי טווח, דבר המחדד את הצורך בתכנון לאור יעדים וסדרי עדיפות שקופים שניתן לעשות שימוש בתוצריהם מול גורמים זרים. כך:

1. הבנה זו הובילה (מאז 2012) להופעתם של תהליכי תכנון ומטה סדורים, שהפכו והתרחבו ביתר שאת החל מ-2015 עת הפכה המערכה על שטחי C למאמץ ליבה רשותי. ריבוי הגורמים המעורבים במערכה הוליד גם תכניות רבות שתוכננו במקביל ובתיאום רופף בין כלל הגורמים המעורבים, לטווחי זמן בין שנה לעד כדי עשור קדימה. מציאות זו חייבה את גיבושן של תוכניות אסטרטגיות כוללות ומסונכרנות.

2. הניסיון המשמעותי הבא לגבש תכנית מהסוג הזה, אשר כלל בין היתר גם חזון לפיתוח שטחי C, היה גיבושה (2016) של תכנית לאומית - (NPA) National Policy Agenda 2017-2022. במסגרתה, הכינו כל משרדי הממשלה 18 תכניות תחומיות מפורטות הנגזרות מהתוכנית. יודגש כי זו כוללת בין היתר העצמת רכיב העמידות "Resilience". באשר ליתר הרכיבים, עשו הפלסטינים מאמץ משמעותי על מנת להתאימה למערכת המושגים והיעדים של תוכנית AGENDA 2030 של האו"ם באופן שהופך במשתמע את המאבק על שטחי C ליעד תחת "Sustainable Development Goals". עוד שמה התוכנית ליעד לפעול לשיפור הקשר בין הממשלה ל-NGOs בתחומים שונים, דבר שהפך מאוחר יותר לאחת מהפעילויות המרכזיות בתוכניות הרשות לשטחי C.

3. במהלך 2016 – 2017 הניחו פלסטינים מספר תוכניות אב המאגדות תחת כפיפה רעיונית אחת מאות פרויקטים ומגדיר עדיפויות ודרכי מימון למימושם, בחלוקה למאמצים המנוהלים במשרדי הממשלה השונים. מאז תחת ממשלתו של מחמד אשתיה (2019), לא הניחה רש"פ תכנית כוללת עדכנית ורחבה, למרות שורה ארוכה של עבודות מטה שקודמו



בעניין. עם זאת, עצם ענין פיתוח שטחי C מוסיף לזכות בעדיפות גבוהה בעשיה של הממשלה הפלסטינית. בין היתר על ידי הכנסתם של שטחי C בתוכנית הדגל של אשתיה – "תכנית האשכולות" המטשטשת לחלוטין בין שטחי C לבין שטחי A ו B, תוך שימת דגש על פיתוח ענפי הכלכלה השונים, באזורים גיאוגרפיים מוגדרים. בנוסף, הוראת אשתיה לראשי מחוזות, MoLG ואגפים שיגישו תוכניות להרחבת הכפרים והערים הפלסטיניות על חשבון השטחים הירוקים התוחמים אותם, מבלי להתחשב בחלוקה על פי הסכמי אוסלו.

31. מלבד משרדים קרנות משרדים ורשויות, שצוינו לעיל, שלרוב מתפקדים כגופי מטה, פועלים בשטח באופן יומי קרוב ל-600 פעילים המועסקים בידי רש"פ ו/או הרשות המקיימים. פעילים אלו מבצעים "מלאכת ההשתלטות" הלכה למעשה.³³

32. נכונות האוכלוסייה לשתף פעולה עם המהלכים החד-צדדיים של הרש"פ - רכיב זה מהווה, תנאי משמעותי למימוש מלא ומוצלח של מהלכי ההשתלטות. על כן ניתן למנות מגוון סיבות המונחות בבסיס המוטיבציה של אוכלוסיית יהו"ש הערבית לשתף פעולה עם תהליכי ההשתלטות הבלתי-חוקית על אדמות שטחי C. בין סיבות אלו מצויים אמנם ככל הנראה גם ערכים המתכתבים עם החזון הלאומי הפלסטיני, אך גם שורה של שיקולים תועלתניים:

1. מפת הסדר הביניים יצרה מצב בשטח בו, במרבית המקרים, תחום המרחב הכפרי הפלסטיני (המצוי ברובו המוחלט בשטחי B) מוקף על ידי שטח C מכל עבריו כמובלעות. בשטחי C ישנן 169 מובלעות הנכללות תחת שטחי A ו-B (בעוד חלק אחר מהישובים אינם מובלעות מלאות אך הם צמודים לגדר ביטחונית או לגדר עוטף י-ם). לפיכך, עבור ישובים אלו, כל התפתחות הבנייה שנועדה לתת מענה לצרכי האוכלוסייה, שגדלה באופן טבעי בעשרים וחמש השנים האחרונות, מחייבת מענה שעשוי לכלול "זליגה" לשטחים הסמוכים לתחומי הישוב הקיימים, שטח שכאמור במקרים רבים יימצא תחת סמכות אזרחית ישראלית.

2. לפי נתוני UNOCHA מעל לשליש מתושבי שטחי C הפלסטינים מועסקים בחקלאות. בנוסף חלק גדול מתושבי שטח B מוכרים כבעלים חוקיים של קרקע חקלאית בשטחי C. בסה"כ לפי הערכות³⁴, מדובר בכ-150 אלף חקלאים. המפה ההסכמית הנוכחית מותירה בפועל כמעט את כל השטחים החקלאיים המעובדים ואת כל עתודות הקרקע החקלאיות

³³ לפי נתוני המנהל האזרחי

³⁴ קמ"ט מדידות במנהל האזרחי



(לפי PCBS כ-1800 קמ"ר סה"כ³⁵) בשטח C. על כן מרבית הפעילויות בענף זה מתרחשות בשטח C והן כוללות הן השבחת קרקע חקלאית הנמצאת כבר עתה בשימוש פלסטיני (אגרגציה, טרסות) והן המשך פיתוח של קרקע חקלאיות "זמינות".

3. במציאות הנוכחית בשטח יהו"ש קיים פער עצום בין אדמות בשטח C ובין אדמות בשטח A/B במונחי מחיר הקרקע לדונם. כך שטח באותו הגודל, מאותו מעמד ובאותו אזור, הנמצא בשטח C עלול לעלות יותר פי 50 משטח זהה הנמצא בסמוך לו אבל בשטח A/B³⁶, על כן בראייה "השתלטות" פרטית קיים מניע כלכלי ברור "לספח" דווקא את השטחים היקרים יותר.

4. מלבד הקושי, הקיים ממילא, בהכנה והגשה של היתרי הבניה, מנגנון אישורי ההיתרים שהונהג במנהל האזרחי אינו מאפשר לעשות זאת במהירות התואמת את הצרכים המשפחתיים, העסקיים והציבוריים של הפלסטינים המבקשים היתר. כך, לשם הדגמה, בין ינואר 2000 לאמצע 2016 הוגשו למוסדות התכנון 5,475 בקשות של פלסטינים להיתרי בנייה על אדמות פרטיות לכאורה בשטח C, מתוכן אושרו לאחר תהליך ארוך, רק 226 בקשות (כ-4%) בלבד³⁷. קשיים אלו מעודדים את הפלסטינים לפנות לאפיקים חלופיים, להימנע מלכתחילה מהוצאת ההיתרים או להגישם תחת מסגרת "מיזמי הפרות" בהובלת הרש"פ, ארגונים בינ"ל וארגוני חברה אזרחית השותפים למערכה בשטח C.

³⁵ מספר זה, מסיבות פוליטיות כולל גם כ-200 קמ"ר הנמצאים כיום בשימוש ההתיישבות הישראלית).

³⁶ לפי נתוני מנהל אזרחי/כקמ"ט מדידות נכון ל-2015.

³⁷ לפי נתוני ארגון בצלם



פרק ד' – הרתמות גורמים זרים למאמץ "ההשתלטות על שטחי C"

סיוע זר-רקע

33. חלקם הקטן של הארגונים הבינ"ל החלו לעסוק בסוגיית שטחי C כבר בעשור הקודם. תחילה התמקד עיסוקם בהתמודדות עם "הפרות ישראליות"³⁸, בעוד עניין קידום של מהלכים פלסטיניים חד צדדיים לא היה על הפרק מהחשש כי הדבר עשוי להביא לשחיקה נוספת במציאות שנוצרה בעקבות הסכמי אוסלו. בהקשר זה נקודת מפנה משמעותית הינה דו"ח שהוכן באיחוד האירופי (2011) "Area C and Palestinian State Building" שקבע נחיצות בדבר קיומן של תהליכים חד-צדדיים. המלצות הדו"ח התקבלו כדירקטיבה לפעולה בהחלטת הפרלמנט האירופי³⁹ (2012) וקבעו את מעטפת הלגיטימיות לפעולה בשטחי C, הן עבור הארגון בכללותו והן עבור המדינות החברות ועבור הארגונים והסוכנויות הפועלות מטעם האיחוד.

34. אמנם התמיכה הבינ"ל, ובפרט זו מטעם ממשלות זרות, נתפסת בעיני ישראל כהתערבות תמוהה ומעשה חתרני בלתי-חוקי. אולם, בראייתם של אותם הגורמים, מדובר בהחלטה מודעת וחוקית המשקפת התפתחות של העשור האחרון בעמדותיהם המסורתיות כשברקע מונחים השיקולים הבאים:

1. שיקולי הוגנות ופיתוח כלכלי - אחת מהסיבות המרכזיות להירתמותם של גופים בינ"ל שונים לקידום התוכנית של הפלסטינים להשתלטות על שטחי C הינה אימוץ הנרטיב הפלסטיני הגורס כי ישראל, באמתלות שונות מונעת מפלסטינים את הגישה הנחוצה, לצרכי שגרת החיים והפיתוח לשטחי C. נרטיב זה המגובה בעמדותיהם של ארגונים בינ"ל ניטרליים לכאורה, (כגון סוכנויות האו"ם או הבנק העולמי), מצליח לחלחל לתודעת הקהילה הבינ"ל, כפי שהיטיב לבטא בדבריו מזכיר המדינה האמריקאי בשנים 2013–2017 ג'ון קרי: "Area C is effectively restricted for any Palestinian development".

2. שיקול הומניטרי - עוד נטען כי ישראל מועלת בתפקידה להעניק מענה נדרש לצרכים ההומניטריים של האוכלוסייה המקומית ולהעניק לה שירותים נאותים. משום כך, פעילות של הגורמים הבינ"ל נועדה למלא את הלקונות שנוצרו (כך לפי דוח האיחוד האירופי 2016: "הסיוע במימון מתבצע במצבים שבהם ישראל אינה ממלאת את חובותיה, ככוח הכובש,

³⁸ תיעוד ההפרות ישראליות הוגש כבר מ-2006 על יד המשרד לתיאום עניינים הומניטריים של האו"ם OCHA

³⁹ European Parliament resolution of 5 July 2012 on EU policy on the West Bank and East Jerusalem (2012/2694(RSP))



לספק צרכים הומניטריים וצרכים בסיסיים אחרים כגון גישה לדזור, מים, חינוד, בריאות והזכות לרמת חיים נאותה").

3. שיקול חוקי – הקהילה הבינ"ל מערערת על חוקיות התביעות הישראליות בדבר סמכותה לקיים תהליכי קדסטר מקרקעין, תכנון ובניה בשטחי C, בהיותה "כוח כובש" המנוע מלעשות זאת. בכל מקרה, מהלכים המקודמים על ידי המנהל האזרחי ובפרט מהלכי אכיפה (פינוי, החרמת כלים, הריסה), נתפסים כבלתי חוקיים ומפלים כלפי האוכלוסייה הפלסטינית. גישה זו, המגובה על ידי חוות דעת משפטיות מעניקה גושפנקא לפעילות למימון פעילות הנתפסת על ידי ישראל כבלתי חוקית.

4. שיקול מדיני – מול התורמות הזרות, משווקת התוכנית על ידי הרש"פ בתור אמצעי נחוץ לשימור הרלוונטיות של חזון שתי המדינות. על כן בחלק מהמקרים (בדגש על עמדתו של האיחוד האירופי⁴⁰) מהווה התמיכה במהלכי הפלסטיניים החד-צדדיים בשטחי C משקל נגד לגיטימי, בראיית התורמות, למפעל ההתנחלויות הבלתי-חוקיות של ישראל. הבנייה בשטח אף נתפסת כאמצעי יעיל לעיצוב גבולותיה העתידיים של המדינה הפלסטינית ברוח החלטות האו"ם (והפרלמנט האירופי). זאת מתוך ראייה שנדרש "לשמר חלון הזדמנויות הסדרי" שהולך ונסגר בעקבות מהלכיה של ישראל בשטח. גישה זו קיבלה תוקף נוסף ו"רוח גבית" בעקבות החלטה מועב"ט 2334 (דצמבר 2016), המגדירה את ההתנחלויות כלא חוקיות, מהוות הפרה בוטה של המשפט הבינ"ל וכמכשול להשיג שלום בר-קיימא על בסיס פתרון שתי המדינות.

סיוע זר כמאיץ משמעותי בתהליכי ההשתלטות

35. כיום, לנוכח השיקולים לעיל, שורה ארוכה של גורמים זרים מוסיפים לגלות מחויבות גוברת לאגינדה הפלסטינית. פעילות זו התגברה בתקופת ממשל טראמפ כחלק מהבדלי הגישות בין ארה"ב לאירופה בנושא פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ירידה ברלוונטיות של הרש"פ ובהיעדר כלי מדיניות רלוונטיים. הלכה למעשה הגורמים הזרים מעניקים לפלסטינים סיוע במערכה על שטחי C באפיקים הבאים:

⁴⁰ כפי שבא למשל בהחלטת הפרלמנט האירופי



1. מתן גיבוי מדיני והסברתי - במסגרת זו מעניקות מדינות זרות (בדגש על אירופיות) גיבוי מדיני למהלכי הרשי"פ⁴¹, באמצעות צעדי לחץ בערוצים הבינלאומיים מול השלטון בישראל וכן על ידי מינוף מעמדם בפורומים הבינ"ל להפצת הסוגיות הקשורות למתן לגיטימציה וגיבוי למהלכיה של רשות, ומנגד לסיכול מהלכי נגד של ישראל ויצירת דה-לגיטימציה לצעדי האכיפה. בין ערוצי לחץ נוספים - מתן תמיכות ל-NGOs בינ"ל, ישראלים ופלסטיניים המקדמים עשייה רלוונטית בזירה הפוליטית, התקשורתית, הציבורית והמשפטית. בחלק מהמקרים, מנצלות הממשלות האירופיות את הפלטפורמות התקשורתיות וההסברתיות העומדות לרשותן לקידום נרטיב "המלבין" את המערכה הפלסטינית כצעד הומניטרי חוקי ולקעקוע מאמצי ההסברה הישראלים.
2. תמיכה ומימון במיזמי הרשי"פ – בפועל, המימון הוא האפיק המשמעותי והפעיל ביותר במארג התמיכות הבינ"ל במערכה הפלסטינית. הכסף מועבר במגוון גדול של ערוצים ישירים ועקיפים, וחלקו מושקע במימון ארגונים ועמותות הפועלות בין היתר במסגרת המערכה על שטחי C (אך לא רק). מסיבה זו וכן מסיבות מתודולוגיות ופערי כיסוי, קשה לייצר הערכה חלוטה ומוסכמת באשר להיקפם האפשרי של הכספים המושקעים בידי גופים אלו במערכה על שטחי C. הערכה גסה גורסת כי בתקופה של 2014-2021, הועברו לפלסטינים בערוצים שונים לא פחות מחצי מיליארד דולר ויתכן שאף מדובר בסכום גבוה בהרבה. כספים אלו נועדו לשמש בצורה זאת או אחרת לצרכי המערכה.
3. מאמץ בניה בשטח – מדובר בתכנון ומימוש בפועל של שורה ארוכה של מיזמים המנוהלים באופן פרויקטלי הכוללים בניה, שיפוץ, שדרוג מבנים ציבוריים מבני קהילה ומועדונים, הקמת מוסדות חינוך (בתי ספר וגני ילדים), פארקים וגנים ציבוריים. עוד כולל רכיב זה הנחת תשתיות מים וביו, שדרוג רשת חשמל ובעיקר סלילת כבישים. עבור פעילות זו במהלך החומש האחרון, (ורק לפרויקטים המנוהלים בנפרד ולא כחלק ממהלך גדול יותר בצינורות UNOCHA) הושקעו קרוב ל 120 מיליון יורו. בנוסף לסכומים אלו מימן כסף זר בצינורות אחרים פעילות להכשרת דרכים חקלאיות, בניית טרסות, השקיה, בארות, תעלות, נטיעות, פריסת מכולות והספקת ציוד. פעילות זו מומנה במהלך החומש האחרון בכ-30 מיליון יורו לכל הפחות באופן תשתיתי ובנוסף גם באופן פרויקטלי⁴². מימון זה מהווה בעדויות שונות עד כדי 90% מסה"כ המשאבים של הארגונים הפלסטיניים הפועלים בתחום זה.

⁴¹ הדוגמה המובהקת ביותר הינה גיוס ממשלות זרות להתמודדות כנגד החלטה בדבר פינוי חאן אלאחמר.

⁴² כגון מימון (2014) של תוכנית "שורשים" בסכום 3.6 מיליון יורו על ידע EU.



4. סיוע במערכה משפטית - הממשלות הזרות מקיימות מערכת תמיכות סדורה המסונכרנת עם מהלכי הרש"פ לשינוי המציאות המשפטית בשטח על ידי: מערכה משפטית המתמקדת בסיכול משפטי של מאמצי האכיפה הישראלים, "הלבנה" משפטית של פעילות בלתי חוקית של הרשות, מתן שירותים משפטיים לאוכלוסייה נגד צווי הריסה של המנהל ותמיכה במאבק משפטי נגד התנחלויות והגדר הביטחונית. לשם קידום הנושא משקיעים האירופים משאבים כספיים רבים. כך בצינורות EU מוזרמים לטובת משימות המערכה המשפטית כ-20 מיליון יורו מדי שנה.⁴³

5. סיוע בקידום מאמץ רישום וקדסטר - במטרה לשנות סטטוס וייעוד הקרקע. במהלך השנים האחרונות זכו תוכניות אלו לתמיכה בינ"ל ולמימון נדיב, שכן קידום תהליך הרישום הוגדר על ידי האיחוד האירופי כיעד אסטרטגי⁴⁴ המחייב את חיזוקה של רשות ההסדרה, המתוקצב כחלק מכ-30 מיליון יורו שהעמיד האיחוד לפעילויות שונות בזירה הפלסטינית. הליווי המקצועי של רשות הרישום הפלסטינית (הכשרות, הדרכות, כנסים ומפגשים) נעשה באמצעות סוכנות האו"ם UN-Habitat (Human Settlements Programme). בנוסף מקים הארגון עבור הפרויקט מערכת רישום ממוחשבת (בעלות כוללת של 4.4 מיליון דולר). שותף משמעותי נוסף במלאכת הרישום הוא WB המממן את רשות רישום המקרקעין הפלסטינית בסכום שנתי של 12.6 מיליון דולר (כחלק מהפרויקט Real Estate Registration Project ואומנם מדובר בפרויקט שנותן מענה לשטחי A/B בעיקר, השקעה במודרניזציה של רשות הרישום ונוגעת גם להרחבת יכולות הרישום בשטחי C).

6. הכנת תוכניות מתאר – שלילת עילות ישראליות לאי מתן אישורי בניה והקניית גושפנקה חוקית לכאורה למעשי ההשתלטות. יודגש כי מדובר בתהליך ארוך, מורכב ויקר שעבור מימושו בעשור האחרון שילם האיחוד האירופי כ-170 מיליון יורו לכל הפחות (ולא מן הנמנע כי בפועל מדובר בסכום כמעט כפול). כספים אלו הועמדו לרשות גופי התכנון על ידי האיחוד האירופי, בריטניה, צרפת, ובלגיה. משמעות התמיכה הזרה בקידום מהלכי התכנון מדגישה את העובדה כי ממשלות זרות ומוסדות האיחוד מימנו במשותף כ-99% מסה"כ התב"עות שהוגשו.

⁴³ נתון זה נכון לשנת 2017 על פי דיווחי EU.

⁴⁴ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2018_7933_palestine_aap_2018.pdf



7. תמיכה בקהילות - קידום מיזמים מקומיים בתחומי חינוך, בריאות, תרבות, תעסוקה, ורווחה כל זאת בייחוד עבור הקהילות הבודאות. בנוסף מקדמת הרשות במימון האירופי מיזמים לתמיכה בתחום הדיור, עידוד הגירה (ובפרט מתן סיוע כלכלי מיוחד לצעירים וסטודנטים שיסכימו לעבור לאזור בקעת הירדן), תכנית ייעודית לפיתוח כלכלי וסיוע תעסוקתי, הקמה ופיתוח של אזורי תעשייה⁴⁵. הכשרת חקלאים וסיוע בהקמת מיזמי חקלאות מתקדמים.

36. גופים מעורבים - מערכת תמיכות מסועפת שהולכת ומתהווה במהלך העשור האחרון, פועלת מבחינה ארגונית במספר רמות: סיוע ממוסד לרש"פ לאפיקים הרלוונטיים בהקשרי "המערכה", סיוע לארגוני החברה האזרחית ולעמותות הפרטיות המקדמות שורה של נושאים עד כדי נושאים פריפריאליים מאוד בעלי ערך עקיף בראיית משימות הליבה של המערכה, וכן מאמץ משמעותי לסיוע לרשויות המקומיות ולקהילות. מהצד השני ניצבים לצד הפלסטינים גורמי סיוע הבאים:

1. ממשלות זרות המעבירות סיוע ישיר לפרויקטים או לרשות בדגש על ממשלות: הולנד, דנמרק, הממלכה המאוחדת, בלגיה וגרמניה, לרבות תרומות המועברות מטעם משרדי ממשלה ספציפיים. לרוב באמצעות ארגונים וסוכנויות המהווים זרוע ביצועית שלהן כגון:

Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), UK Department for International Development (DFID), Agence Francaise de Development (AFD), International Cooperation Agency of the Association of Netherlands Municipalities (VNG), German Development Bank (KFW), German Technical Cooperation (GIZ), Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), Belgian development agency (BTC)

2. ארגונים בינ"ל, סוכנויות סיוע הומניטרי בינ"ל וסוכנויות מקצועיות ייעודיות: כגון סוכנויות האו"ם: (United Nations Development Programme) UNDP, UNRWA, UNOCHA, (Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East), (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), וגוף מוכר פחות אך משמעותי בעיקר בתכנון האורבני UN-Habitat (Human Settlements Programme). מלבד סוכנויות אלו, פועלים במרחב גופים

⁴⁵ בפרט הושקו (2019) שורה של תוכניות מהסוג הזה בחברון, גינין ובקעת הירדן

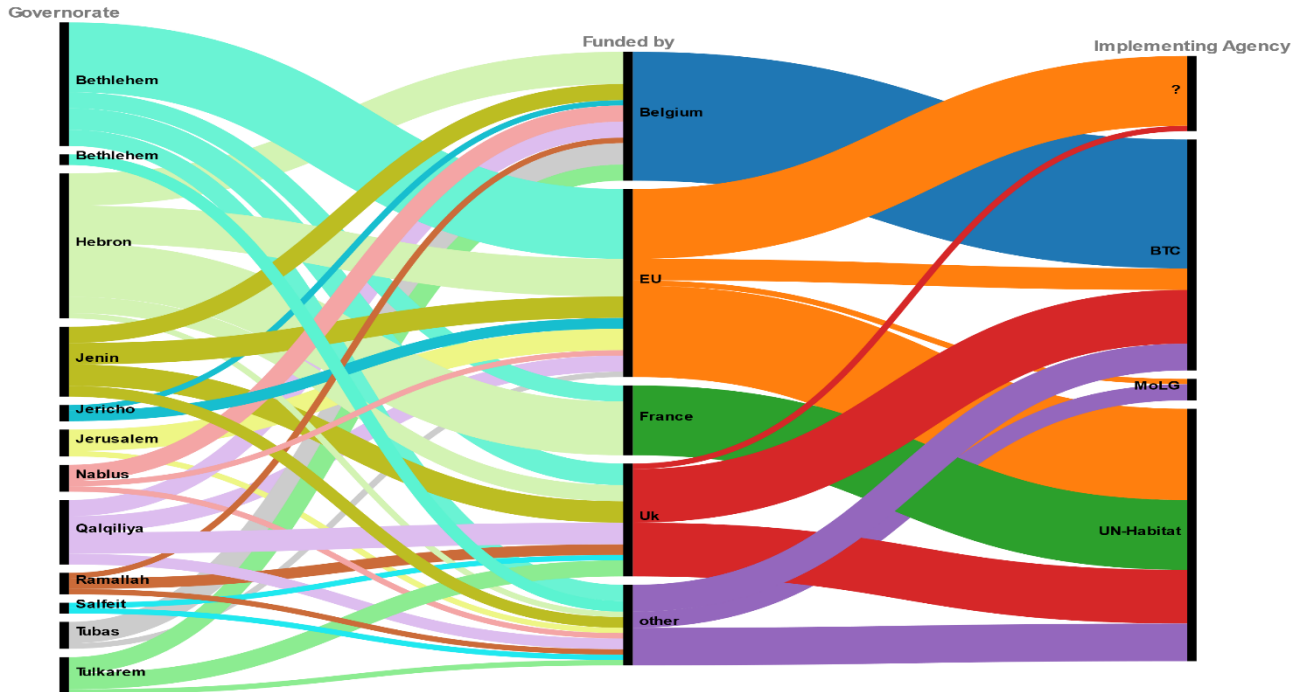
נוספים בחלק מהמקרים בתיאום מול סוכנויות האו"ם אך לעתים גם ישירות מול הרשות.
בין הבולטים - WB (World Bank) וה- EU (European Union).

3. ארגונים ערביים ואיסלמיים – בנוסף שותפים בהיבטים שונים של המערכה ארגונים ערביים ואסלאמיים שונים. גופים אלו פועלים בדרך כלל לתמיכה ישירה בפרויקטים פרטניים בתחומי החקלאות, החינוך, החברה והצדקה ולא משולבים במערכה באופן פורמלי וישיר. בין הגופים הבולטים, הקרן הערבית והבנק האסלאמי, עמותת קטאריות רבות השפעה כגון "קטר אלח'יריה" (המוכרזת בישראל כהתאחדות בלתי מותרת) "ואיאדי אלח'יר" וקרן אלאקצא המרכזת, גם לטובת המאבק על שטחי C, תרומות רבות מהעולם הערבי והאסלאמי. גופים המסונפים לפעילות התורכית וארגונים כלל אסלאמיים, וייתכן גם OIC (הארגון לשיתוף פעולה אסלאמי) וכן קרן הכספים הערבית (صندوق النقد العربي), הבנק הערבי לפיתוח כלכלי באפריקה (تمويل المصرف العربي للتنمية الاقتصادية في افريقيا). וארגונים הפועלים בתחומים ספציפיים כגון APN (The Arab Group for the Protection of Nature) הירדני.

37. שיטות הפעולה – על מנת לצמצם את הדשדוש הבירוקרטי בקידום התוכניות, לאפשר מענה גמיש יותר לצרכי האוכלוסייה, לייעל את מיצוי המשאבים ולמנוע כפילויות ושחיתויות על ידי שיפור הפיקוח, גובשה שיטה ייחודית המבטיחה לכאורה הגעה ישירה של הכסף לרשויות המקומיות. במסגרת זו:

1. נוצר מנגנון התיאום והתכנון המייצר קשר ישיר בין הרשויות המקומיות האמונות על הפרויקטים שאושרו עבורן על ידי הרשות בראיה תכנונית כוללת של המערכה. בהמשך

מחוברת כל תוכנית/פרויקט לגורם מממן ובשלב הבא גם לגורם מבצע (ראה תרשים מצ"ב).

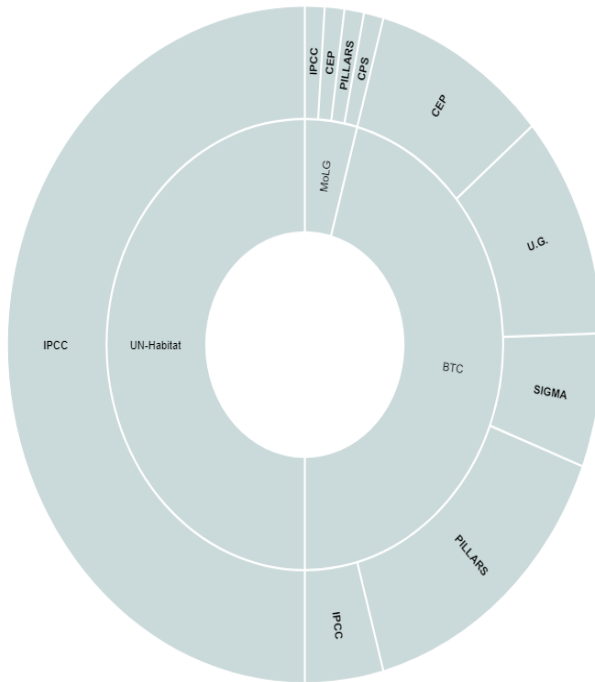


הניתוח מלמד כי בדרך כלל כל נפה קשורה ל-3 מממנות לפחות, כאשר הממנות הגדולות עבור פרויקטי בניה הן בלגיה, צרפת בריטניה והאיחוד האירופי. ביצוע הפרויקטים נעשה על ידי מספר קטן של גופים מממנים שהמשמעותי שבהם הוא סוכנות האו"ם לפיתוח עירוני (Belgian development agency) BTC שמממנת גם מגוון פרויקטים שלא קשורים לממשלת בלגיה, ומשרד הפנים הפלסטיני MoLG.

2. בהמשך יוצרים גופי ביצוע קשר עם מספר קטן של חברות מקומיות בעלות קשר עם הרשות המבצעות תכנון ומימוש התוכניות במסגרת זו. כאמור מדובר בעיקר בחברות "מקורבות" שחלקן אף אינן חברות הנדסיות במובן הישיר ואשר נעזרות בעשייתן בשורה ארוכה של



הקשר בין גופי ביצוע עבור התוכניות הזרות לחברות



קבלני משנה. מתוך כך מסתמנת חשיבותה של חברת IPCC המהווה כר מאפשר למיצוי הכסף הזר עבור כל גופי ביצוע המעורבים, וראה תרשים מצ"ב.

פרק ה' – עיקרי המאמצים לקידום ההשתלטות

המערכה לקביעת עובדות סטטוטוריות בשטח

38. עיקרי התהליך - בשנים האחרונות משקיעה רש"פ מאמץ רב ברישום הקרקעות, תוך שהיא מנצלת וואקום חוקי שנוצר בעניין מאחר וישראל הקפידה כאמור (1968) את תהליך הקדסטר בשטחי C באופן יזום משיקולים משפטיים ומשאבים. במסגרת זו מקדמת הרשות פרויקט הסדר מקרקעין "הטאבו הפלסטיני" המוצג כהמשכו הישיר של תהליך הרישום מהתקופה העות'מאנית, הבריטית והירדנית. מאז 2002 ביקשה הרשות ללא הועיל במספר פעימות להקים מנגנון רישום שייתן מענה לרישום בשטחי A ו-B. ראשיתו של התהליך בתצורתו הנוכחית בהקמת (2016) של גוף ייעודי תחת משרד המשפטים (נפרד ממנהל הקרקעות) בשם "הרשות להסדרת המקרקעין והמים". יצוין, כי כבר בעת הקמתו, הוחלט כי הרשות החדשה תעסוק גם בהסדרת הקרקעות בשטחי C.

39. מטרת הפרויקט – בראיה הפלסטינית, יצירת תשתית רישום מקרקעין הינה יעד לאומי בעל משמעות מעשית בדרך למדינה "להגשמת מטרת הקמה של זכות הבעלות על המקרקעין, שמירה עליהם והשלמת הליך התיישבות לכיסוי כל חלקי הארץ"⁴⁶. מנגד, בראייה האירופית, עומדת במרכז גישת חיזוק יכולות הפרט. על כן תמיכתם בתהליכי רישום והסדרה נעשית "על מנת שתשמש ככוח למיקוח בידי בעלי העניין הפלסטינים"⁴⁷. נוסף על שיקולים אלו מגלם הפרויקט את היות רש"פ רשות ריבונית, מחזק את שליטתה כלפי אזרחיה ומעניק לפלסטינים נשק חשוב במערכה המשפטית. יודגש כי בהיעדר הסדר רישום חלופי, קיימת סבירות לא מבוטלת כי בשלב זה או אחר, תאמצנה הערכאות המשפטיות בארץ ו/או בעולם את הרישום הפלסטיני.

40. שיטה – לשם ביצוע הרישום הוקם מנגנון מסועף המעסיק כ-600 עובדים המועסקים בכ-100 שלוחות רישום (מדידות בשטח ובמטה) בכל רחבי יהודה ושומרון. הפלטפורמה המשפטית עליה מבוסס הרישום לקוחה בעיקרה מחוקי המקרקעין הירדניים. הרישום בכל כפר מתבצע באחריות הלשכות המחוזיות תוך מינוי אחראי לכל כפר והוא כולל כמה שלבים: פרסום מקומי והזמנת הטוענים לבעלות להגיש מסמכים וראיות בפרק זמן קצוב, בדיקת הטענות והכרעת מחלוקות (בראשות שופט). רישום, תשלום, מחשוב (כולל מערכת GIS) והוצאת מסמכי בעלות.

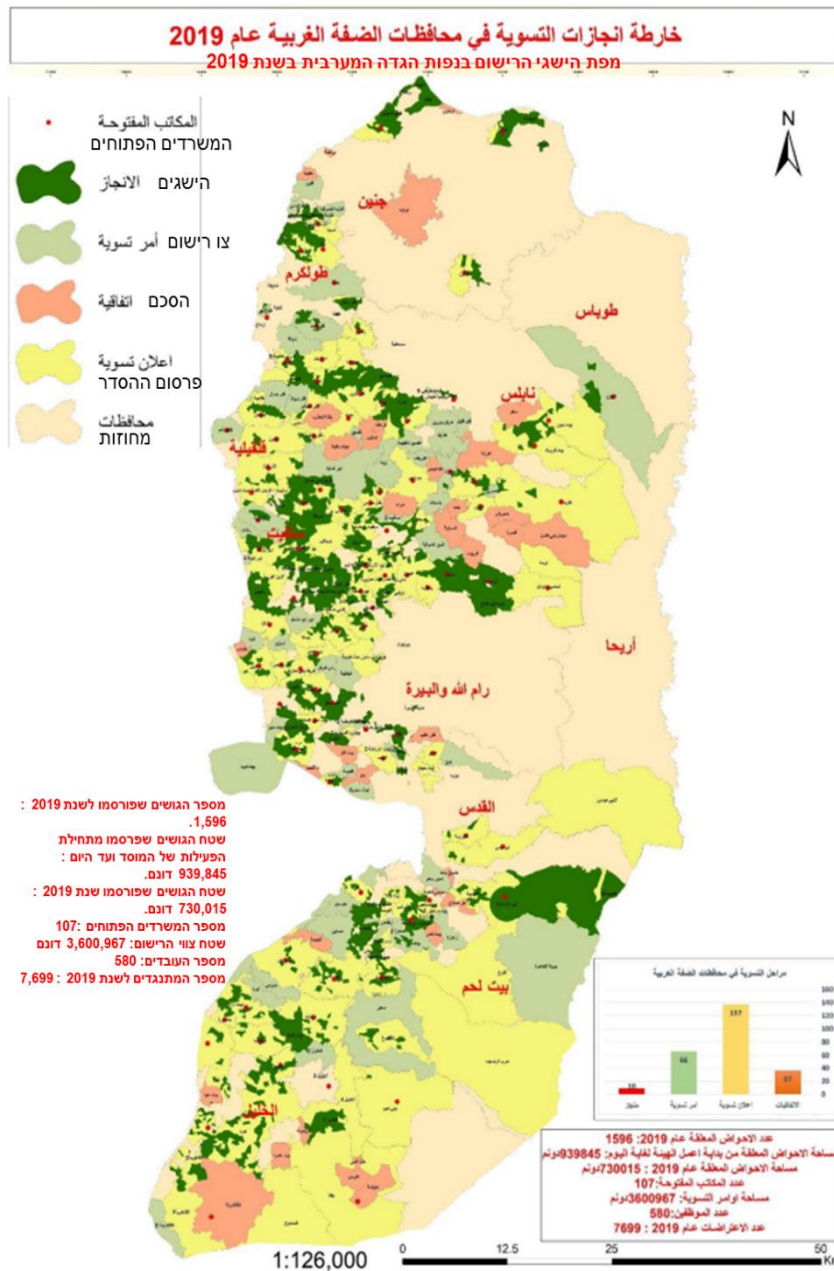
⁴⁶ מתוך יעוד רשות המקרקעין הפלסטינית

⁴⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2018_7933_palestine_aap_2018.pdf



לפי הנתונים אותם מפרסמת הרשות, עד סוף שנת 2019 "השיגור" (כלשונם) הפלסטינים רישום בעלויות על כ-45 אחוז מכלל החלקות בשטח של כ-940 קמ"ר, הנפרשים על כל מרחב יהו"ש כולל כאמור בשטחי C. העובדה שכ-80% מס"כ החלקות שנרשמו טופלו רק במהלך 2019 לבדה מעידה על קצב רישום גבוה מאוד. לפי שעה מתוכנן הפרויקט כולו להסתיים עד שנת 2022.

41. הפרויקט מנוגד למערכת הסכמית ונורמטיבית - יודגש כי מדובר במעשה הנעשה ללא סמכות, שכן לפי הסכמי אוסלו, מרשם הטאבו מתחלק בין הרשות הפלסטינית שאחראית על שטחי A ו-B לבין ישראל, בעלת סמכות בלעדית בעניין הרישום בשטחי C. בתוך כך, רישום האדמות בבעלות פרטית פלסטינית נעשה בחלק מהמקרים תוך הפעלת לחצים על בעלי הקרקעות לרבות איום בשלילת נכון לחדד כי אין מדובר בתהליך רישום קרקעות בבעלות ערבית פרטית בלבד אלא ביצירת פרצלציה כוללת המכילה אדמות מדינה, אדמות סקר, שטחים מעבר לגדר ההפרדה, שטחים הנכללים כיום בתחומי שיפוט של ההתיישבות היהודית ואף שטחים עליהם כבר הוקמו בניה יהודית, שטחי אש ומחנות צה"ל. יצוין כי במדידה וברישום באזורים



המוגבלים לגישה פלסטינית נעשה שימוש ברישום מבוסס אורתופוטו או מדידות המתבצעות בשבת באופן המקטין את החיכוך מול האוכלוסייה היהודית.

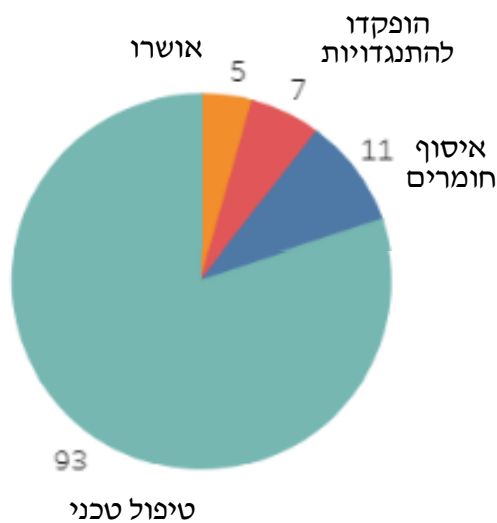
המערכה התכנונית

42. כללי - אחד מכיווני הפעולה המשמעותיים במסגרת המערכה הינו קידום תכנון הקרקעות – ביצוע מדידות, גיבוש והגשת תוכניות מתאר וקידום במוסדות התכנון. הכנת תב"עות, הגשת תכניות למוסדות המנהל וליווי קידום. מדובר בתהליך ארוך, מורכב, טכני ומשפטי הדורש משאבים רבים ועל כן מתבסס, כפי שצוין לעיל כמעט באופן בלעדי, על מימון זר. בראיית הרשות, מאמץ הכנת התוכניות לאזורים נרחבים בשטחי C הינו בין המרכזיים במערכה כולה, כאשר למהלך הרישום מטרה משולשת:

1. הסרת מכשולים תהליכיים בפני המשך קידום ההשתלטות תוך שלילת אמתלות שונות הנוגעות לפערי תכנון ואיכותו וקיבוע עובדות בעלות תוקף משפטי אפשרי בדבר ייעוד הקרקע.

2. הצפת מנגנון האישורים של מערכי התכנון במנהל תוך המחשת כישלונם במתן מענה נאות לצרכי האוכלוסייה ויצירת עילות לתביעות הבאות שיעניקו צידוק למהלכים חד צדדיים בלתי חוקיים.

3. הענקת "חסינות" בפני פינוי למבנים בשטח שלגביהם הוגשו התוכניות, שכן לפי הפרשנות אותה מעניק המנהל לחוק, עצם קיום ההליך מהווה אסמכתה דה-פקטו להפסקת הטיפול בקידום צווי הריסה. באופן כזה ניתן להגיש למנהל בקשות רבות הגם שלא קיימות לגביהם תביעות מאושרות.



43. בפועל מאז 2014 ועד היום, טיפל המנגנון הפלסטיני המשומן בכ-118 תביעות הנמצאות בשלבים שונים של הכנה והגשה למנהל האזרחי. התוכניות נועדו לתת מענה לכ-125 כפרים והם נפרסות על שטחים של כ-75 קמ"ר. לפי ההצהרה סה"כ התבעויות שהוגשו ישמשו לצרכיהם של כ-260 אלף איש⁴⁸. בשורה התחתונה כבר בשלב זה ניתן לטעון כי התכנון הקיים מכסה את מרבית המרחב הכפרי הרלוונטי.

44. התהליך מקודם באמצעות התקשרות חוזית בין גופים מקומיים במרחב הכפרי לבין משרדי תכנון פרטיים (לעתים מן המובילים בתחום ובחלק גדול מהמקרים גם בעלי אוריינטציה לאומנית ומערכת קשרים ענפה מול גורמי רש"פ בכירים), בעלי ניסיון בהגשת התוכניות למוסדות התכנון הישראליים. כל זה תוך חיבור ישיר לעסקה של גורמי מימון זרים. מהלך זה מתבצע בדרך כלל תוך ליווי רש"פי שנועד להבטיח התאמה בין התוכניות המקומיות ליעדי התוכנית הלאומית⁴⁹.

45. בהקשר לפרויקט התביעות ראוי להדגיש את היקפו ועלותו של פרויקט זה, המהווה חלק ניכר מהתקציב הכולל של המערכה. כך מסתמן כי מאז תפס הפרויקט תאוצה, עמדו הוצאות התכנון עד כה על כ-35% יותר, מאשר ההוצאות שהושקעו בפועל בבניה בשטח⁵⁰. מלבד הגורמים הזרים שמימנו כאמור כ-99% מהפרויקט, ראוי להדגיש גם את מעורבותה העמוקה

⁴⁸ <https://public.tableau.com/profile/ocha.opt#:/vizhome/Outlinemaps/Dashboard1>

⁴⁹ דוגמה בולטת לכך היא נפת חברון, שם איגדה התוכנית המרחבית שפרסמה הרשות תכניות מקומיות, הדבר שרם להעצמת התכנון המרחבי כך שבפועל מעל לרבע מסה"כ התוכניות שהוגשו מתייחסות למרחב זה.

⁵⁰ המדד להשוואה הוא התקציב הזר בסה"כ כ-170 יורו שהושקע בפרויקט הרישום מול כ-120 שהושקעו במיזמי בניה.



בפרויקט של הרש"פ. נציגי הרשות, לפי דיווחם, נכחו לפי דיווחם, בשנים אלו בכאלף פגישות מקצועיות שנערכו לקידום התב"עות. בראייתנו נתון זה מהווה גם ראיה נוספת לרמת העומס אותה מייצר הפרויקט על המנהל האזרחי, שהצליח כאמור לתת מענה רק לחלק קטן מהתב"עות שהוגשו עד כה.

46. יצוין כי בשלב זה נעצרה הגשת הבקשות למנהל כמעט לחלוטין, זאת כפועל יוצא של ההחלטה הפלסטינית בדבר הקפאת הסכמי אוסלו והחלת סמכויות התכנון הפלסטיניות על כל השטח A,B,C דבר המייתר בראייתם את תפקיד המנהל.

המערכה המשפטית

47. בראיית רש"פ והגורמים הבינ"ל, קיימת חשיבות רבה בקידום המאמץ המשפטי לגיבוי העשייה בשטח, כאשר תחום זה זוכה גם למימון זר נדיב. עיקר המערכה המשפטית מכוון לניצול השיטה המשפטית הישראלית להצפת המערכת בשורה ערוכה של ערעורים, ערעורים ועתירות הגורמות לשיתוק של מערכת האכיפה. בין היעדים המובהקים של המערכה: התמודדות עם צווי הריסה שהוצאו על ידי המנהל, הלבנתם של מאחזים פלסטיניים בלתי חוקיים, תקיפה משפטית של החלטות תכנוניות של המנהל, וערעור משפטי שיטתי על הזכויות הקנייניות של המדינה ושל בעלי קרקע יהודיים פרטיים. על מנת לממש יעדים שאפתניים אלו נוקטים גופי המערכה המשפטית הפלסטיניים שורה של פעולות בגיבוי גופי מערכה משפטית וגורמים בינ"ל.

48. מניעת הריסת מבנים - בראיית גופי המערכה המשפטית עיכוב הריסת מבנים על ידי מאבק משפטי עיקש נתפס ככלי אפקטיבי במיוחד. לפי הדו"חות בשנים האחרונות הוגשו עתירות אודות לכל הפחות כ-4000 מבנים. שיטה זו מנעה הריסתם של כ-98% מהבניה הבלתי-חוקית הפרטית וכ-94% מבניה ציבורית. שיטת פעולה זו כוללת:

1. עיכוב צו ההריסה מייד לאחר הוצאתו על ידי הגשת בקשה להיתר בנייה למנהל האזרחי (גם אם מראש מדובר בבקשה מנוגדת לכללי התכנון שדינה להידחות). בשל ריבוי הבקשות זמן ההמתנה המקובל עד לדיון בבקשה הוא כשנתיים. בתקופה זו המבנה נהנה מחסינות בפני ההריסה שכן הוא יורד בסדר העדיפויות לאכיפה בשל היותו 'מבנה ישן' אל מול המבנים החדשים שנכנסים למחסנית.

2. הגשת ערר על החלטת הדחייה, שלב שנמשך שנתיים נוספות ואף יותר, גם בתקופה זו נהנה המבנה מחסינות בפני הריסה עד להכרעה בעתירה.



3. לאחר שגם הערר נדחה מוגשת עתירה לבג"ץ (עד 2018, ומאז ואילך לבית משפט לעניינים מנהליים), בטענה שיש לבטל את הצו מאחר שהריסת מבנה נחשבת צעד קיצוניי ובלתי הפיך. ברוב מוחלט של המקרים בית המשפט נעתר להוצאת צו ביניים המורה על השהיית ההריסה עד למתן החלטה אחרת ובה בעת מעניק למדינה זמן קצוב להגשת תגובה.

4. בשל מספרן העצום של העתירות (רק בין השנים 2016-2018 הוגשו לבג"צ 475 עתירות), התגובות של המדינה במקרים רבים מסתכמת בגיבוש פשרה בין הצדדים הכוללת מחיקת העתירה בהתחייבות שלא ייהרס המבנה. במקרים אחרים רשמי בית המשפט מוציאים התרעה על מחיקת התיק מחוסר מעש, ומחיקת התיק נעשית אגב הותרת צו הביניים על כנו. יצוין כי נראה שבחישוב הכללי המתבסס על נתונים חלקיים, בשנים הללו זהו דינן של יותר מ-90% מהעתירות.

49. הלבנת מבנים – מדובר באפיק פעולה משמעותי בהיקפו. כך במסגרת זו הותנע (2017) הפרויקט לקידום הכרה ב 113 מאחזים בלתי חוקיים בשטחי C תוך הסתמכות על תוכניות שהוגשו (ולא אושרו), אך יצרו פקק במערכת המחייב טיפול בבקשות האורך יותר מ-18 חודש. עוד רכיב במערכה הוא הכרה אותה מעניקה הרשות לכפרים אלו. עוד עולה⁵¹ כי במקרים רבים הרשות הפלסטינית מעודדת את התושבים המקומיים ביישובים הלא מוכרים להחליף כתובות לרישום מגוריהם לחירבאות שהוקמו באופן בלתי חוקי.

50. ארכיון "הקושאן" – מדובר בכלי משמעותי למערכה העוסקת בזכויות הקרקע. שכן בשנים האחרונות הפסיקה בישראל נותנת מעמד משפטי לקושאנים על שטחים שבמחלוקת. על כן אחד הפרויקטים "המאיימים" ביותר על עמדת מדינה בתביעות להכרה בבעלות פלסטינית פרטית על הקרקעות שהוכרזו כאדמות מדינה, הינו פרויקט הקושאן התורכי. הרשות קיבלה עותק מהארכיון העות'מאני בהוראת נשיא תורכיה⁵². החומר שהועבר לפלסטינים מכיל עשרות אלפי דפים ומסמכים לרישום מקרקעין בארץ ישראל בין השנים 1917-1516 (תקופת האימפריה העות'מאנית), ונשמר במוסד "להחייאת המורשת והמחקר האסלאמי – ירושלים" (מת'אק), באבו דיס. אין מדובר במוסד למחקר היסטורי, שכן בפועל מטרת הבאת הארכיון היתה מיצויו לטובת המערכה המשפטית. "הארכיון העות'מאני הוא חבל הצלה להוכחת בעלות על קרקעות ונדל"ן"⁵³. המסמכים בארכיון לא נגישים למשפטנים ישראלים ולא ניתן

⁵¹ לפי נתוני מנהל אזרחי

⁵² לדברי יו"ר "מת'אק" חליל אל-ריפאי "טורקיה מזרימה לנו בצורה חלקה עם כל המסמכים שאנחנו רוצים. ממשלת טורקיה העבירה לפלסטיני את הארכיונים בהנחיית הנשיא רגיפ טייפ ארדואן".

⁵³ לדברי האחראי על המסמכים העות'מאניים בקרן "מת'אק", מורד אבו סובח



לקבוע את האותנטיות שלהם, הם כתובים בטורקית, ותרגומם נעשה על ידי מומחים פלסטינים. לרוב הם אינם כוללים מפות ונתוני מדידה או תיאורים מדויקים. בכל מקרה שימוש "בקושאנים" בבתי המשפט הישראליים עשוי להוות כלי משמעותי נוסף במערכה המשפטית.

51. כאמור בפעילויות הלחימה המשפטית, מלבד הרשות שותפים גם שורה של ארגונים פרטיים ועמותות, הנהנות ממימון זר. הבולט מבין הארגונים הללו הוא אגודה לטינית בירושלים המגישה את חלק הארי מהתביעות הפרטיות המכונה St Ewe וכן ארגון רב-פעלים בשם Norwegian Refugee Council (NRC). בנוסף ובעיקר בתחום המימון, פועלים שורה של ארגוני סיוע נוצריים המזוהים עם הכנסייה הקתולית בגרמניה, בארה"ב, בקנדה, בשוודיה, באירלנד ובאיטליה וכן האיחוד האירופי והאו"ם, Trócaire; United Nations Development Programme UNDP. בנוסף ובפרט בתחום התכנון והתמודדות עם צווי הריסה עמותת "במקום" מתכננים למען זכויות תכנון, המפעילה תוכנית מיוחדת לשטחי C.

בניה בשטח

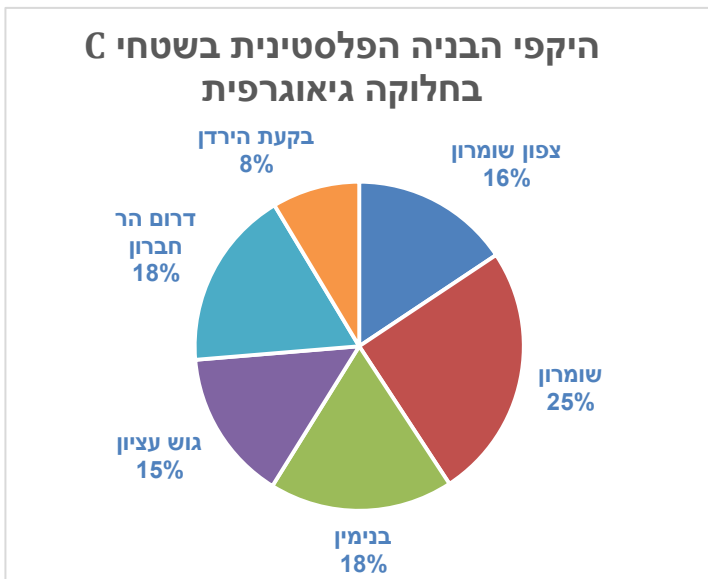
52. הקמת מבנים – לצורך הבנת טיבו ואופיו של מאמץ זה במערכה, נכון להבחין בין המבנים שנבנו בשטחי C על ידי התושבים המקומיים או "הפולשים" משטחי B, כאמור ברוב המכריע של המקרים בתור יוזמות פרטיות, לבין הקמת מבני ציבור הנעשית כחלק ממאמץ רשותי מכוון, בהנחיית רשויות התכנון, המשרדים הרלוונטיים ובחלק גדול מהמקרים במימון זר.

1. בניה פרטית - במהלך העשור האחרון הוקמו בכ-800 נקודות ישוב פלסטיניות וביניהן כאמור גם כ-46 ישובים בדואים בשטחי C. בשורה התחתונה, כחלק ממהלכי ההשתלטות, הוקמו בשטח בין 35-40 אלף מבנים שנועדו לשמש לייעודים שונים, לרבות לצרכי חקלאות ותעשייה. מבנים אלו נפרסים על שטח של כ-35 – 80 קמ"ר⁵⁴. יצוין כי הגידול המשמעותי ביותר במונחים אבסולוטיים נרשם בצפון השומרון, שם התרחבו היקפי השטחים שנתפסו על ידי הבניה הפלסטינית בשטחי C ביותר מ-150%. באשר לפיזור הגיאוגרפי של הבניה, הנתונים מלמדים כי במהלך העשור עד 2019, בטרם החל הדיון על סיפוח הבקעה ופורסמה תוכנית טראמפ, היה אזור שומרון לאזור פיתוח המועדף, בעוד המאמץ בבקעת הירדן נותר

⁵⁴ ההבדל בנתונים נובע מהבדלים בשיטת חישוב השטח על ידי המבנים בין חישובי מינימום לחישובי מקסימום "המאגדים את השטח של כל האשכול הבנוי"
58 / 42

קטן בהרבה. עוד נכון לציין את ההיקף החסר של כלי האכיפה הישראליים מול גודל התופעה שכן בתקופת החומש עד 2019 הוצאו כנגד המפירים כ-2000 צווי הריסה בלבד.

2. הקמת מבני ציבור - מדובר במאמץ להקמתם של מאות מבנים קהילתיים לצרכי חינוך, בריאות, תעסוקה, תרבות וחברה (בדגש על מועדוני נוער ונשים). יצוין כי אפיק זה ממומן ברובו המוחלט מתרומות זרות. גם בראיית התרומות המערביות מדובר בנושא המשמעותי ביותר להשקעה, שכן הדבר מוצג



הן כמתן מענה דחוף לצרכים הומניטריים בוערים שאותם ישראל לא מספקת וכן כמעשה מכוון חיזוק קהילות מקומיות כמצע להמשך פיתוח במקום של בניה פרטית. כחלק ממאמץ זה במהלך החומש האחרון, רק בצינורות UNOCHA (הערוץ העיקרי) קודמו בתחום כ-80 פרויקטים שונים (ראה התפלגות

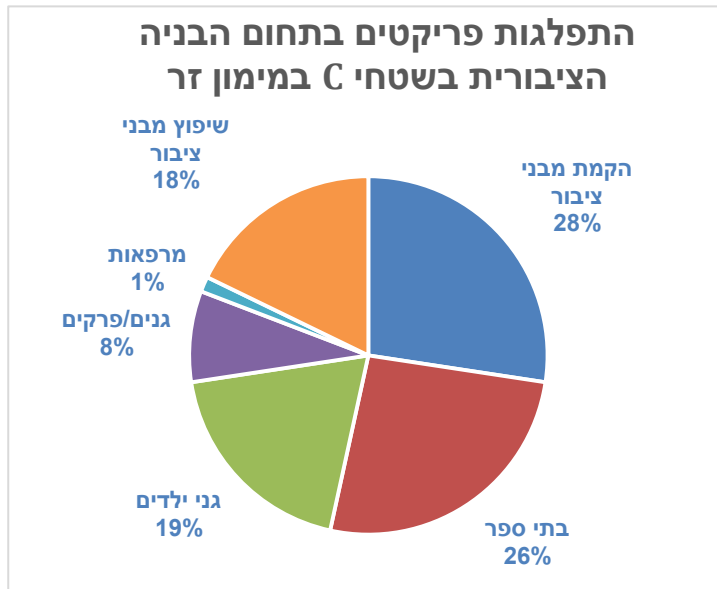
להלן).⁵⁵ בשביל להבין את סדרי גודל של העשייה נכון להזכיר כי עד 2019 ורק בצינורות האיחוד האירופי הוקמו בשטחי C 1596 מבנים⁵⁶. יודגש כי מאמץ זה מופנה באופן מיוחד למתן מענה לאוכלוסייה הבדואית, באופן שנועד לקבע את מקום מושבה בנקודות בעלות משמעות טריטוריאלית על ידי הקמת מבנים לצרכים הקהילתיים.

בפועל, נכון לציין כי התקדמות באפיק זה אינה מהירה דיה. להערכתנו, מבלי להתחשב במיזמים במזרח ירושלים שנכללו בתוכניות המקוריות, נחנכו בשטחי C רק כ-15% מסה"כ מבני ציבור ביחס לתכנון המקורי. עם זאת חלק גדול מהפרויקטים נמצאים נכון

⁵⁵ לפי נתוני UNOCHA וראה <https://public.tableau.com/app/profile/ocha.opt/viz/Outlinemaps/Dashboard>

⁵⁶ לפי מסמך סיכום של האיחוד האירופי 2019

להיום בשלבי תכנון או ביצוע שונים. בתוך כך, לפי שעה מוסיפות הרשות ושותפיה



האירופיים לקדם מספר גדול מאוד של תוכניות נוספות שכבר נמצא להן מימון.

3. בניית מבני דת – מדובר בסוג נוסף של פעילות להקמה בשטח של מבנים בלתי חוקיים. מלבד מתן מענה לצרכים של האוכלוסיות המקומיות וחיזוק האינדוקטרינציה האסלאמית, הקמתם של מבני דת בשטחי C

נועדה להקשות על צעדי האכיפה של ישראל. מדובר בפעילות ענפה להקמה/שיפוץ של מבני דת המתקיימת במימון מתרומות המועברות ישירות להקמת המבנים על ידי שלוחות מקומיות של ארגוני צדקה אסלאמיים הנסמכים במידה רבה על הכסף המפוצל והתורכי. בשנים האחרונות, בשטחי C היו אלו בעיקר פרויקטים באזור העוטף.

53. פריצת דרכים – סלילת כבישים הינה פעילות תשתית מרכזית המשרתת את מהלכי ההשתלטות בשטח, שכן חיבורם של מבנים ארעיים למערכות תחבורה ראשיות לא רק מקלה על חיי התושבים במקום ומסייעת במשיכתם של תושבים פלסטיניים נוספים, אלא גם מהווה עילה משמעותית להסדרה עתידית של הפולשים ומעניקה אמתלה לתביעות מימון מול גורמים זרים להקמה במקום של מבני ציבור ותשתיות נוספות. ללא קשר לרווחים הישירים לעיל, בראיה לאומית של המדינה הפלסטינית העתידית, מהווה סלילת כבישים כלי משמעותי לייצוב פני המרחב, יצירת פרצלציות נוחות, דחיקה ובידול התנחלויות ושיבוש רצף התיישבות. הבנות אלו כבר גרמו לפעילות פלסטינית מואצת, במסגרתה במהלך העשור האחרון (עד אמצע 2020) נפרצו בשטחי C קרוב ל-2000 ק"מ של צירים⁵⁷. באשר לתכנון העתידי, נכון לציין כי כספים לא מבוטלים כבר הושקעו במלאכת התכנון לקידום פרויקטים הקשורים לתשתיות. כך למשל בעידודם ובמימוןם של הגורמים, הותנעו במהלך החומש האחרון כ-30 פרויקטים הקשורים לסלילת כבישים (24 מיזמים). יצוין כי לא מדובר כאן בפרויקטים של פריצת צירי גישה חקלאיים, אלא על הנחת דרכים ראשיות לחיבור הישובים.

⁵⁷ הגם שאפשר להתווכח על הייעוד של חלק גדול מהם, כמחצית מקילומטראז' זה הינו קרוב לוודאי צירים חקלאיים.

54. חקלאות – השתלטות באמצעות עיבוד חקלאי מהווה אחד מאפיקי הפעולה המרכזיים במסגרת התוכנית הפלסטינית. בתוך כך :

1. הסיבות המרכזיות לקידום מהלכי השתלטות חקלאית – ראשית מדובר במשימה פשוטה באופן יחסי, בשל האפשרות כי היא תבוצע על ידי גורמים מקומיים מתוך צרכים כלכליים אותנטיים, אך בעיקר לנוכח העובדה כי הכיבוש החקלאי מאפשר תפיסה בבת אחת של שטחים גדולים מאוד בהשוואה להשתלטות על יד בנייה. עוד יוזכר כי חלק גדול מהפעילות החקלאית ניתן לעשות ללא אישורי מנהל, דבר המקשה על פיקוח ואכיפה של הפעילות הבלתי חוקית. ברקע - החוק העיוותמני הקובע כי אדמות טרשים שמעולם לא עובדו שייכות לריבון (במקרה של שטחי C למדינת ישראל) ומנגד עיבוד חקלאי רציף במשך תקופה מייצר חזקת בעלות על הקרקע לחקלאי. עוד נכון לציין כי מהלכי קידום החקלאות זוכים להבנה ומימון מטעם ממשלות זרות הרואות בעניין סיוע הומניטרי מובהק.

2. שיטה - לאחר איתור שטח העונה על דרישות המערכה, מקדמת הרשות במקום פעילות לפריצת דרכים חקלאיות (לעתים סלולות). בהמשך נעשות עבודות להקמת קירות תמך וטרסות, השבחת פני הקרקע, עבודות עפר, וגידור. כמו כן מתבצעת פריסה במקום של מערכות מים, לרבות חפירת בארות והנחת קווי חלוקת מים, הקמת מאגרים/תעלות ניקוז ובניית מאגרים, לאחר מכן מממשת אחת מזרועות הרשות את תפיסת השטח בעיבוד חקלאי בפועל: נטיעת עצים, וחרישת שטחים. לאחר מכן בחלק מהמקרים ממשיכים הארגונים לתמוך בחקלאי המקום למתן הדרכה וסיוע מקצועי וכן לסייע להם בהתמודדות עם צעדי אכיפה. כיוון שחלק ניכר ממהלכי ההשתלטות נעשים על ידי חקלאים מקומיים באופן עצמאי, על מנת "להכווין" את הפעילות, מקדמת רש"פ הנחת ציוד המשמש לבנייה חקלאית במקומות שונים, מציבה מכליות מים וכו'.

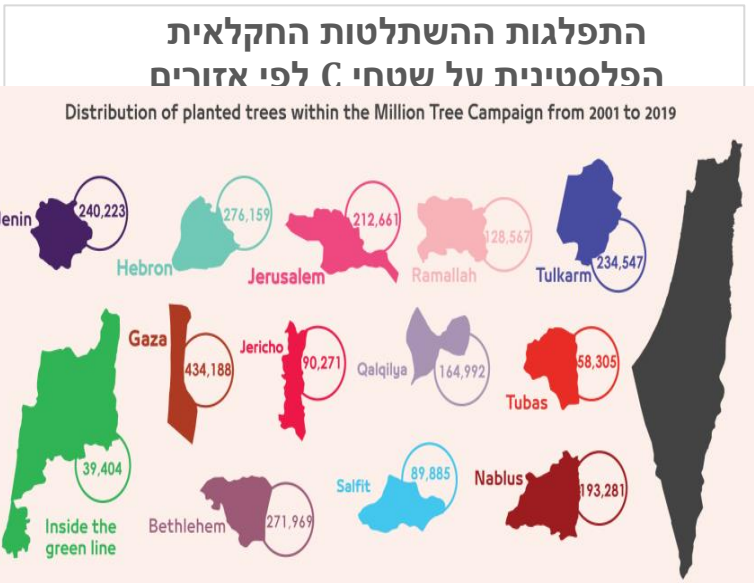
3. סטאטוס – תחילתו של תהליך ההשתלטות החקלאית הנמרצת הוא ב-2012, אך גם לפני כן פעלו חקלאים מקומיים לתפיסת השטח באופן בלתי מכוון (והמשיכו לפעול כך גם במקביל למאמצי הרש"פ). פעילות זו הורחבה מאוד בין השנים 2015-2017. כך בתקופת החומש עד 2017 השתלטו הפלסטינים על כ-250 אתרים. לשם כך נדרשו לפרוץ כ-200 צירים, באורך כולל של כ-600 ק"מ, להקים מעל 160 טרסות באורך כולל של כ-110 ק"מ ולקיים כ-1200 מתקני מים במרחב מסוגים שונים⁵⁸. פעם נוספת הורחבה הפעילות לקידום השתלטות חקלאית ב-2017. מתקופה זו ואילך, בשל "הקלות התפשטות" במימוש

⁵⁸ כל הנתונים לפי דוח תנועת רגבים
58 / 45

הפרויקטים החקלאיים, תכננו ומימשו ברובם פלסטינים מספר מאות פרויקטים חקלאיים (להערכתנו כ-2/3 מס"כ הפרויקטים שתכננה הרש"פ). במסגרתם נתפסו מספר מאות קמ"ר, כאשר עיקר ההשתלטות החקלאית בוצעה באזור הבקעה.

4. נטיעות – מדובר אומנם בסוג של פעילות חקלאית, "המתחזה לפרויקט ירוק" שנועד למטרות סביבתיות-אקולוגיות ולתרומה לחקלאות מקומית (נטיעות כרמי זיתים), אך

למעשה זוהי שיטה נוספת לקידום ההשתלטות באמצעות נטיעות מסיביות. מהלך זה מובל בכל השטחים הפלסטינים, לרבות בשטח C. בשטחי יהו"ש החל הפרויקט כבר בשנות ה-2000 על ידי הארגון הירדני (The Arab Group for the Protection of Nature) "APN" "Nature" במסגרת "תכנית מיליון העצים" ועם



הזמן "כונס" גם הוא תחת הרעיון המסדר של המערכת. הצורך במסגרת פעילות זו נטעו בשטחי יהו"ש 2.5 מיליון עצים (מאז 2000).

55. הנחת תשתיות – בראיה הפלסטינית התכנונית אומנם מיוחסת חשיבות לקידום פרויקטי תשתית (כרבע מהעשייה), אך בפועל הם נדחים לרוב לשולי העשייה (מלבד הפרויקטים של מים לחקלאות המנוהלים תחת כובע אחר), וממתינים עד שיימצא להם גורם מממן (בדרך כלל זר). גם הצורך בקיום מערכת תכנון סדורה ותיאום הקמתן של תשתיות אלו מול מנהא"ז מעכב מאוד את ביצוען הלכה למעשה. בשטח:

1. המיקוד המרכזי בעשייה זו נוגע לתחום המים, מתוך צרכים מקומיים של עשרות פרויקטים מבוקשים, הצליחה הרשות לממש במהלך החומש האחרון מספר פרויקטים חד ספרתי, בדרך כלל הפשוטים מבין הפרויקטים הנדרשים (כגון קידוח בארות). בנוסף לאלו, ממתנינים בקנה שורה של פרויקטים נוספים שכבר זכו להסכמה של גורמי מימון זרים. מדובר בכ-4 פרויקטים נוספים, הקשורים לטיוב מערכות מים וביוב.



2. בתחום האנרגיה מתקשים הפלסטינים לקדם תכניות משמעותיות והם מסתפקים במספר מצומצם (1-3 תכניות בודדות) לשדרוג קווי מתח ובניית תחנות טרנספורמציה. מנגד, הולכת ומתרחבת פעילות להצבת מתקני חשמל סולריים עבור מבנים מבודדים ומקבצי מבנים מנותקים. פעילות זו אף מוצגת כפעילות "ירוקה" דבר המזכה אותה במימון אירופי נדיב.

פגיעה בערכי טבע נוף ומורשת

56. אתרי המורשת - בכל שטחי יהו"ש ממוקמים כ-10,000 אתרים המוגדרים כאתרי עתיקות (בהשוואה לכ-3000 הנמצאים בתוך תחומי הקו הירוק)⁵⁹, רובם המכריע בשטחי C. אתרים אלו סובלים מהתנכלויות, השחתה וביזה, ברקע הקושי במימוש אכיפה יעילה, בשל לקונות בחוק העתיקות הירדני⁶⁰. לאתרים אלו נשקפים, לפי שעה, שורה של איומים:

1. מחיקה של אתרי מורשת יהודית – מזה עשור, וביתר שאת מאז 2016, מתקיימים בשטח שורה של מהלכים המוכוונים להצניע, ולהרוס אתרים בעלי זיקה להיסטוריה יהודית ושלא ניתן "להסב" אותם כאתרי מורשת פלסטיניים. ברקע למהלך – רצונה של רש"פ לקעקע תביעות היהודים על השליטה במרחב מתוקף זכויות היסטוריות, ולמנוע פיתוח תיירות והתיישבות יהודית (המחזקות את השליטה במרחב בפועל). יצוין כי באשר לאתרים אלו, מלבד תופעות הרס עתיקות מוכוון מסיבות לאומניות, בשנים האחרונות מאותרת גם תופעת ההשחתה וונדליזם על ידי המקומיים ("כמו דאע"ש").

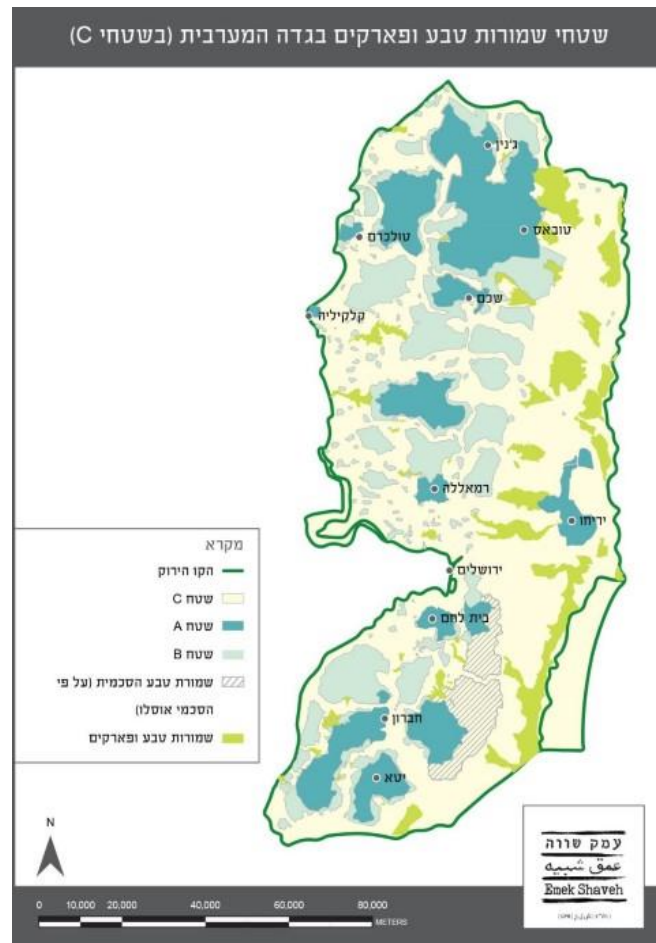
2. מאבק על חיזוק זהותם הפלסטינית של האתרים – "טיפול" מהסוג הזה באתרי העתיקות מנוהל על ידי Ministry of Awqaf and Religious Affairs על כלל שטחי יהו"ש (לרבות שטח C), כמקשה אחת. במסגרת זו פועלת הרשות לחיזוק הזהות הערבית והמוסלמית במקומות אלו ושחיקת זיקתם להיסטוריה יהודית. פעילויות אלו כוללות: הצבת שלטים וגידור, קידום תוכניות פיתוח ותיירות, קידום מאבק משפטי וציבורי שתכליתו מתן הכרה לאתרים כאתרי מורשת פלסטינית, הגבלת גישה של יהודים ו/או הסרת מגבלות גישה עבור המוסלמים. תהליכים אלו מתקיימים בשורה של פרויקטים כגון "המקאמים" העוסק בחיזוק מעמדם של 40 אתרי מורשת דתית מרכזיים.

⁵⁹ לפי נתוני ארגון "שומרים על הנצח"

⁶⁰ חוק העתיקות החל באזור יו"ש הינו החוק הירדני (1966), ואכיפתו מסורה לקמ"ט ארכיאולוגיה שתחתיו תקן פקח אחד למניעת שוד עתיקות.

3. פגיעה בעתיקות ממניעים כלכליים – עוד מאותרת תופעה של פגיעה בעתיקות ושוך מתוך מוטיבציות פליליות באופן שהופך את שוך העתיקות למקור פרנסה אטרקטיבי. יודגש, כי במקרים רבים השוודדים לא פועלים באופן ממוקד וכירורגי, אלא מרשים לעצמם לבצע באתרים הרס נרחב ומיותר, בין היתר, כיוון שאינם חוששים מפיקוח ואכיפה חסרים. בחלק מהמקרים נהרסים אתרי המורשת במסגרת עבודות השבחת שטח חקלאי, לרבות במסגרת מימוש תכניות הרשות בתחום זה. לא ברור אם ברקע פעולה מכוונת או אי התחשבות ואי קיום תהליכי תכנון נאותים.

57. גנים הלאומיים ושמורות טבע בשטחי C מנוהלים על ידי המנהל האזרחי באחריות קמ"ט הפארקים ושמורות הטבע, שטחים אלו מונים כ-500 קמ"ר והם מהווים כ-14.5% מכלל שטח C. מרביתם בבקעה, באזור מדבר יהודה ובדרום הר חברון, מתוכן מוכרזים עשרות דונמים בלבד. המנהל האזרחי (ובפרט החל מ-2017) מבצע פעילויות שונות לקידום התיירות באזורים אלו, פיקוח נטיעות וכו'. הפעילות של הרשות בשטחי C מייצרת מספר איומים המאתגרים מלאכת שימור ערכי הנוף:



1. מיזמי בניה וחקלאות – קידום מיזמי בניה ותשתיות לרבות בתוך השמורות וללא תיאום/אישור של המנהל. בפרט מדובר בפגיעה "בשמורות הסכמיות" הנתפסות בפרשנות של הרשות כשטחי B לכל דבר ועניין. יודגש כי תוכניות מתאר פלסטיניות רבות, מתעלמות במכוון משטחי השמורות בטענה כי הכרזתם נועדה מלהתחיל להדיר ולהגביל את האוכלוסייה הפלסטינית המקומית. בנוסף, בחלק מהשמורות (ובפרט בבקעת הירדן), פועלים הפלסטינים לפיתוח במקום של מיזמים חקלאיים, הן כחלק מתוכניות



פיתוח החקלאות של הרשות והן כיוזמות מקומיות.

2. פגיעה סביבתית – בדגש על פגיעה בנוף על ידי שימוש בכלים הנדסיים, והקמת מחצבות פירטיות. גרימת נזק סביבתי על ידי הקמת מכלאות צאן לא מאושרות, הזרמת שפכים והקמת אתרי פסולת בלתי מאושרים בשטחי השמורות.



פרק ו' – עיקרי המאמצים לקידום ההשתלטות

הרעיון המשתקף מהפעילות הפלסטינית לעיצוב פני השטח

58. ניתוח מאפייני הביצוע של התכניות בשטח מלמד כי ההיגיון המונח ביסודה של מערכה על שטחי C הוא כפי שפירטנו לעיל, בניית המדינה הפלסטינית מלמטה. הדבר מחייב מיצוי כלי הבניה והשתלטות על השטח גם לשם עיצוב גבולותיה העתידיים של המדינה הפלסטינית, באופן שיקבע עובדות "גיאוגרפיות" בשטח. מעשה הנחוץ, בראיית הרש"פ, ליצירת המציאות הרצויה ולקעקוע של הישגי ההשתלטות הישראלית של העשורים האחרונים. יצוין כי לאחרונה מגלמות התוכניות הפלסטיניות גם רעיון נוסף - ביטול הלכה למעשה של חלוקת אוסלו והתייחסות לכל השטח A, B, C כמקשה אחת.

59. עם זאת, בראיה הכוללת, נדרש מעשה ההשתלטות לאזן בין צורך לאומי למגבלות האפשרי, לצרכים היום-יומיים ולאינטרסים הכלכליים של האוכלוסייה המקומית. בשל כך, מעשה ההשתלטות מסנכרן בין רצונותיהן של הרשויות המקומיות לבין סדר עדיפויות לאומי המוכתב מרמאללה. החיבור לרשויות המקומיות מאפשר לקדם מערכה הוליסטית המשלבת בין כלל התכניות בתא שטח נתון, בין אם רלוונטיות בשטח A, B או כאמור C, באופן התואם כאמור את המדיניות של הממשלה הפלסטינית הנוכחית. יצוין כי בגישה זו כלל התוכניות בשטחים A, B, C במרחב מבוצעות בתור שלבים מסונכרנים. כך למשל, בשלב ראשון ימומשו תוכניות "המלחכות" את גבולות שטח B באופן המייצר "מקפצה" להרחבה טבעית ולזליגת הבניה לעומק שטח C. לחילופין, מייצר "התכנון בשלבים" מצבים בהם הרחבת הבניה המותרת לכאורה "חונקת" את שטח C הכלוא במטרה לרוקנו מהנכסים הביטחוניים או ההתיישבותיים הישראליים, ולהשתלטות בהמשך על שטח C שהתפנה.

60. הגם שאין בידינו מסמך שקובע את יעדי המערכה העיצובית הפלסטינית, המעשה בשטח כמו גם התוכניות הנמצאות בשלבי קידום שונים מלמדים בבירור על כוונת הפלסטינים להשיג את יעדי המערכה הבאים:

1. עיצוב מדינה בעלת רצף טריטוריאלי - יצירת רצף של שטח פלסטיני מיושב בין איי שטח A ו B המאפשר חיבור בין כלל חלקי יהו"ש ובינם לבין מזרח ירושלים ובקעת הירדן ויצירת תנאים לחיבור עתידי בין המדינה הפלסטינית לאזורים בעלי רוב ערבי בשטחי מדינת ישראל ועם ההתיישבות הבדואית בנגב.



2. עיצוב המרחב – בניה בסמוך לעורקי חיים מרכזיים ו/או מתוכננים, עיצוב מרחב התפר, שחיקת רלוונטיות הגדר כמעצב גבולות השטח (בדגש על מובלעות התפר), השתלטות על שטחי אש, בניה מחוץ למקבצים בשטחים הפתוחים וכן בניה היקפית "לכליאת" כלל השטח הניתן לתכנון במרחב.
3. פגיעה במפעל ההתנחלויות – על ידי קטיעת רצף התיישבותי, יצירת מובלעות, והעמקת ניתוק ובידוד של "התנחלויות מבודדות" ושחיקת עתודות הקרקע הסמוכות להתיישבות יהודית שעלולה לשמש להרחבתם.
4. נישול ישראל מנכסים ביטחוניים -שחיקת אפקטיביות הגדר הביטחונית וגדר עוטף י-ם כבעלת ערך בטחוני עבור ישראל, וכן שחיקת תפקידו העתידי האפשרי של מכשול התפר כגבול של המדינה הפלסטינית העתידית. בנוסף, פגיעה בערך הבטחוני של הנכסים המוחזקים בשטח על ידי צה"ל ויצירת מציאות המקשה על בט"ש אפקטיבי במרחב.
5. יצירת אילוץ על תנועה ישראלית במרחב – מפרוזדורי תנועה לנתיבים נשלטים ומנתיבים לצירים מאוימים. פעילות זו מוכוונת קודם כל לפגיעה במרקם החיים של ההתיישבות היהודית, אך בנוסף גם נועדה להקשות על היערכות ביטחונית במרחב.
6. תפיסת נכסים – עתודות קרקע, אדמות חקלאיות, משאבי טבע ומים, ניכוס ערכי טבע נוף ומורשת, כיבוש שטחים שולטים, לרבות תפיסת שטחים המסייעים ביצירת כר להעמקת הפיתוח הכלכלי (ובפרט בתחום החקלאות) והחברתי, בדגש על ישוב הפזורה הבדואית בשטחי הרש"פ.

ההישגים הפלסטיניים עד כה

61. שורה של פרויקטים שתכליתם יצירת רצף התיישבותי פלסטיני המחבר בין "האיים" ומייצר קיר חוסם מפני התפתחות התיישבות יהודית במסגרת זו:
1. " בספר המדבר" (אזור כרמל) המפריד בין חברון ואזורי ההתיישבות היהודית במרחב לנגב (פרויקט של כ-2000 מבנים על שטח של כ-10 קמ"ר).
2. יצירת רצף בין שטחי B באזור מערבית לתקוע ולקטיעת האפשרות העתידית להקמה במרחב כביש גוש עציון -ים המלח.



3. מספר פרויקטים להקמת תשתיות (בשטח B) שנועד לאפשר בניה גם בשטחי C (הבניה כבר זולגת לתוך שטח C) ליצירת רצף בין סלפית פרחה – קרוות-בני-זייד – ברוקין, והן בציר סלפית – לובן על שטח של כ-10 קמ"ר ליצירה בשטח של רצף בניה העוטף מדרום את



"עצבה אריאל". וכמשלים לכך בראיית "הבידוד הגיאוגרפי" – הקמה (בשטח B) על אם הדרך, בתווך בין הכפרים, לובן, סאווייה וסלפית, של מתחם אוניברסיטאי, 4775, ובמרחק של שני ק"מ ממנו, מספר מקבצי בתים למגורים (וראה תמונה מצ"ב).

62. הפיכת הישובים היהודיים למובלעות ושחיקת המרחב הפתוח מסביב לישובים על ידי הקמת מבנים/שכונות המתקרבים למספר מאות מטרים בודדים עד לבתי השכונה:

1. הישוב עתניאל מוקף משלושה כיוונים: במזרח ובדרום-מזרח הכפר הגדול בית עמרא, בדרום-מערב הכפרים עש-א-צקרה ורבוד ובצפון חרבת כרמה. בשנים האחרונות הקמת בניה (בתים וקטעי חיבור כביש בשטח B, עם זליגות לשטח C, המתקרבים לישוב ממזרח ודרום-מזרח.

2. הישוב שמעה - פריצת דרכים נרחבת, הכשרת מגרשים ופריסת תשתיות בשטחי B עם זליגה לשטחי C מכיוון צפון (עיירת דהרייה) עד למרחק 600 מטר מבתי שמעה.

3. הישוב אלון מורה – חצי האי של שטח C מוקף מכל עבריו בשטח B. ה'פתח' לשטח C הינו לצד מזרח לכיוון הבקעה ונמתח על כאלף מטר. עוד לפני 2010, ניסתה הרשות הפלסטינית 'לסגור' את הפתח הזה והחלה בהקמת שכונה על שטח של כ-1500 דונם, היוצאת מהכפר הסמוך בית דגין וממוקמת על החיבור של שטח C המקיף את אלון מורה, אל הבקעה. הקמת שכונה בשטח C שהייתה מנתקת את אלון מורה, אך נעצרה. בשנתיים האחרונות מקודמת תוכנית אחרת לקידום הקמת שלושה אתרים (גבול C/B) (באל עקראב, חרבת בית חסן ובית דגין הסובבים את אלון מורה בצמוד לציר היוצא מנצריה לכיוון דרום-מזרח.

63. יצירת שליטה על קטעים בצירי תנועה המרכזיים (המוגדרים שטח C) עד כדי "חניקת" הציר באמצעות בניה בלתי חוקית בכוונה להגביל תנועה בו עד כדי סגירתו על ידי הצבא לתנועת הישראלים, בשל נסיבות ביטחוניות:

1. ציר הבקעה, ציר 90 במרחב ארגמן ג'יפטליק (באמצעות בניה נרחבת הסמוכה לציר).
2. ציר גב ההר, ציר 60 שורה של איומים חדשים על עורק תנועה מרכזי (שטח C) ובפרט: באזור החיבור לציר חוצה יהודה 35 במפגש גשר חלחול, במרחב בין בית חגי לעתניאל, בקטע כביש הסמוך לכפר סינגייל ובסמוך לצומת המשטרה הבריטית.
3. ציר 55, בין צומת עמנואל לקדומים במרחב הכפר פונדוק.



4. ציר חוצה שומרון, ציר 5, באזור כפר בורקין.
5. ציר חוצה יהודה, ציר 35 מזרחית לצומת העוקפים.
6. ציר תקוע-הר חומה, ציר 398 באזור סינסל, הקמת תשתיות לבנית שכונה חדשה הסמוכה 50-400 מטר לציר (ראה תמונה מצ"ב)

64. נכון לסכם ולומר כי הממצאים לעיל מלמדים שמלבד הגברת האיום על הצירים, הפעילות הפלסטינית עד כה בשטח C גרידא, טרם יצרה בראייתנו מצב של קביעת עובדות בלתי הפיכות בקרקע בעלת משמעויות מרחיקות לכת בהסדר מדיני עתידי.

פרק ז' – סיכום והמלצות

תוכנית כוללת למערכה יזומה

65. עתידם של שטחי C מצוי במרכזה של המחלוקת הפוליטית בישראל, בלב ליבו של המאבק הלאומי בין ישראל לפלסטינים, והוא מהווה רכיב חשוב בתחרות האג'נדות במערכת האזורית והבינ"ל. במצב עניינים זה קשה להתוות מדיניות ברורה שתשקף את יעדי ישראל במרחב. על כן, בשלב זה עוסקת ישראל בשימור המצב. בראייתנו, גם ללא מאמץ פלסטיני מכוון, התהוות המציאות בשטח בחצי היובל מאז אוסלו מביאה בפועל לשחיקת הסטאטוס קוו. כאשר גם ישראל, בתקופה זו נקטה בצעדי עיצוב משמעותיים: הקפאת התרחבות ההתיישבות היהודית, הקמת גדר התפר ועוטף ירושלים ויתר ההתפתחויות בשטח. מנגד, קמה כאמור המערכה הפלסטינית לעיצוב המרחב. בהעדר הכרעה בדבר עתידם של שטחי C אנו ממליצים כי הדרגים הביטחוניים יפעלו לשמר את חופש הפעולה בראיה מרחיבה הכוללת לא רק פעילויות לאכיפת המצב הקיים, אלא אף מציבה יעדי פעולה אקטיביים שאפתניים יותר הנוגעים לעיצוב בשטח זה של מציאות ביטחונית ואזרחית שתטיב עם ישראל ויעידה הלאומיים בכל הסדר עתידי.

66. המערכה הפלסטינית על שטחי C, הינה מאמץ מדינתי מאורגן המתנהל בהובלת הרש"פ ובגיבוי משמעותי הניתן על ידי ממשלות זרות. מדובר במאמץ רב-מימדי שכולל היבטים בינ"ל, משפטיים, הסברתיים, עניין התקצוב והמימון והמימד הפיזי, במסגרתו מקודמים בשטח באופן אגרסיבי ובהיקף נרחב שורה ארוכה של מיזמי בניה וחקלאות. אנו ממליצים כי ממשלת ישראל, תיזום מערכה נגדית לסיכול המהלכים של המערכת היריבה, מתוקף אחריותה על שטחי C מכוח הסכמי אוסלו, מערכה זו תכוון לבלימת המשך ההשתלטות, לשחיקת הישגי הפלסטינים עד כה "והשבת המצב לקדמותו" כלל שניתן. המחשת מחיר ההפרות החד צדדיות, תקעקע הגיונות פעולה ותיטול כלים מעשיים צבאיים ואזרחיים מידי המערכת היריבה.

67. כחלק ממהלך הכולל לנטילת יוזמה, יש לגבש תוכנית כוללת למערכה מבוססת מאמצים בעלי אופי התקפי בכלל מימדי המערכה בהם הפלסטינים מאתגרים את ישראל. בראיה זו המאמצים "ההגנתיים" (כגון מאמצי הגברת האכיפה שעומד במוקד העשייה לפי המדיניות הנוכחית) יהיו רק כלי אחד בסל הלכים הרלוונטיים. על התוכנית לכלול רכיבים כגון: מערכה משפטית, מערכה תכנונית, מערכה בינ"ל, מערכה הסברתית, סיכול מימון (פרטי ומדיני), מאמץ הומניטרי/מרקם החיים.



68. המורכבות המסתמנת של המערכה מהסוג זה וההצלחות המועטות בהתמודדות עם האיום עד כה מציפים ביתר שאת את התובנה כי אין בכוחו של גוף אחד, ובפרט גוף בעל אופי צבאי (פקמ"ז) ו/או גוף אזרחי מוגבל ביכולתו וסמכויותיו (מתפ"ש/מנהא"ז) להוביל את התמודדות כולל עם התופעה. אנו סבורים כי על המערכת הבטחון להכליל את תפיסת המערכה בשטחי C כחלק ממענה כולל הניתן לזירה הפלסטינית בשגרה ובחירום, מתוך ראייה משאבית ואופרטיבית הוליסטית.

69. בנוסף, כחלק ממדיניות יוזמת, אנו ממליצים כי מדינת ישראל תניח תוכנית אלטרנטיבית משלה לפיתוח ארוך טווח של שטחי C, שתגובש בהתאמה ליעדים הלאומיים של מדינת ישראל. התוכנית תיתן מענה הולם וכולל לצרכי כלל האוכלוסיות המתגוררת בשטח זה (ערבית ויהודית) ותכלול פיתוח בתחומים תשתיות, תחבורה, חינוך, איכות הסביבה וכו'. קיומה של תוכנית זו תמחיש את אחריותה של מדינת ישראל על המרחב, תקטין את השפעת הרש"פ במרחב ותסיר מעל ישראל האשמות בדבר קיפוח והזנחה הומניטרית. אפשר כי באופן כזה ניתן יהיה להפנות לצרכי התוכנית חלק מהמימון הזר שזורם כעת לידי הרש"פ.

70. עם זאת, המורכבויות הקשורות לחיזוק ההיבטים האזרחיים של המערכה, שחורגים בהרבה מתחומי עיסוקה של מערכת הבטחון, מחייבות כי זו תובל על ידי דרג מדיני אזרחי בשיתוף מערכת הבטחון. על כן אנו ממליצים לסמן עבור "המערכה" תקציב ייעודי, להעניק למערכה מעמד מחייבת במסגרת החלטות הממשלה, ולהקים צוות בין משרדי בנושא. על הצוות לכלול נציגים של משרדי האוצר, הבטחון, המשפטים, החוץ, הפנים, התחבורה, התשתיות, הכלכלה, איכות הסביבה והמשרד לעניינים אסטרטגיים. עוד נכון כי בהינתן ההחלטה על קיום המערכה, יוגדר (ויעדכן מעת לעת כחלק מהערכת מצב) סדר עדיפויות ברור המתווה עקרונות לתכנון המאמצים.

71. בהינתן ההחלטה על המערכה, הממשלה תקים גוף מטה ייעודי בעל סמכויות נרחבות שיהיה אמון על יצירת תמונת מצב רציפה וריכוז כלל מאמצי המערכה באמצעות הכנת תוכניות, ניהול תקציב ייעודי, תיאום רוחבי בין המשרדים והרשויות, הובלת צוות בין משרדי פיקוח מעקב ודיווח. יודגש, כי פונקציה זו תהיה מקבילה לזו שכבר הוקמה על ידי הרשות המחוקקת.

72. נכון לנהל מערכה זו באופן מבוסס מודיעין, לשם כך יש להטיל על אחד מארגוני המודיעין (או על גוף ייעודי בשיתוף כלל ארגוני המודיעין), אחריות לספק מודיעין הנדרש ל: גיבוש תוכניות אסטרטגיות, מתן התרעה מוקדמת וסיכול מהלכיה של מערכת היריבה, באופן המאפשר להקדים את צעדי האויב בשטח, מעקב אחרי ערוצי מימון, הפללה וחשיפת הקשרים של אישים



וארגונים מול פעילות טרור ופעילות בלתי חוקית ומתן מודיעין נדרש לצרכי ההסברה והמערכה התודעתית.

73. התוכנית הפלסטינית נועדה לתת מענה בראייתם, לא רק לפעילותה של מדינת ישראל אלא גם להתמודדות בשטח עם מאמציהם של ארגונים וגופים פרטיים העוסקים בעיצוב המרחב מלמטה בהתאם לאג'נדות אותם הם מובילים. כמענה לאתגר זה, אנו ממליצים כי ישולבו בתוכנית פעילויות לעידוד השתתפותם של גופי חברה אזרחית וארגונים פרטיים. שכן הללו כבר כיום הם פועלים במרחב באופן וולונטרי, צברו ידע והתמחות באיסוף מודיעין, הסברה, סיכול מימון, מערכה משפטית, פיקוח בשטח. חיבורם למאמץ המתואם, תוך יצירת תיאום וסנכרון ביניהם והכוונתם על מנת שייטלו חלק בעיצוב המרחב, באופן חוקי, תוך הגדרת גבולות גזרה ברורים לאור יעדי פעולה שהוגדרו על ידי המדינה. לשם כך נכון לשקול יצירת מנגנון התמיכות, הקמת פורומים כלים לשיתוף מידע וידע.

74. בשלב זה ישראל מנהלת מאמץ אכיפתי מול הפלסטיניים "בכלים סימטריים" (פולש מול פקח). פעולה בשיטה זו לא מביאה לידי ביטוי את יתרונותיה של מדינת ישראל כגון עליונות מודיעינית, יכולת ארגונית ומשאבית ובמיוחד יכולת לעשות שימוש בכלים טכנולוגיים מתקדמים. אנו ממליצים כי כחלק מהאחריות הכוללת על ניהול המערכה יוקצו משאבים רלוונטיים לבניה ויישום בשטח של המענה הטכנולוגי הרלוונטי לצרכי המערכה.

עיקרי התוכנית המומלצת

75. יש צורך דחוף לחזק את "רגל" האכיפה, תוך מתן סמכויות ומשאבים לגופים הרלוונטיים, ובכלל זה חיזוק גופי מנהא"ז, פקמ"ז, משטרת ש"י, מערכי הפיקוח של משרדי החקלאות התשתיות והסביבה, מערך היעוץ המשפטי. זאת, תוך ביזור סמכויות פיקוח והענקת סמכויות אכיפה נוספות לדרג הצבאי. בתוך כך יש להתמקד כבר בשלב זה במתן מענה דחוף לסוגיות הבאות:

1. יצירת כלים מפשטים ומתן אישורים יעילים לאכיפת בב"ח, מתן מענה לאכיפה כלפי "מסייעים לעבירה" – צרכני תוצרת חקלאית, צרכני אבן ממחצבות הבלתי חוקיות. הרחבת מערכת תקנות/פיקוח שמאפשרת צמצום שינוע יבילים והחרמת כלים, החמרת רף הענישה בעבירות סביבתיות, החלת חוק פיקוח על הדרכים, הארכת תוקף צו לסילוק מבנים חדשים.



2. יצירת מנגנון לאכיפה וטיפול יעילים בפולשים לשטחי אש (שכן הופעה במקום של מקבצי תושבים קטנים גורמת להזנחה בידי הצבא של מרחבים עצומים משום שלא ניתן לעשות שימוש בו לצרכי אימונים).

76. הגדרה למערכת הבטחון של משימות אכיפה ברורות, העולות בקנה אחד עם מדיניות הממשלה, סדר עדיפויות למימוש האכיפה ויעדים מדידים. באשר להגדרת סדר עדיפויות לטיפול, ניתוח מגמות בשטח עד כה מלמד כי נכון לרכז את המאמץ האכיפתי בהתאם לסדר העדיפות הבא:

1. אכיפה באזורים הסמוכים לצירים בדגש על לחוצ"ש, חוצה יהודה, ציר 60 כביש 1 ירושלים – ים המלח עד לחיבור לציר 90.

2. אכיפה בבקעה ובפרט במרחבים הסמוכים לציר 90 בדגש על מרחב גיפטליק ארגמן ו/או התמודדות עם תופעת ההשתלטות החקלאית.

3. המרחבים המפרידים בין הישובים בתוך הגושים, בין גושי התיישבות ובין גושי היישובים לירושלים (גוש עציון, גוש שילה, ישובי מזרח בנימין).

4. מרחב התפר והמעברים בכלל ובפרט מרחב אריאל, במרחב הדרומי ויישובי דרום הר חברון.

5. אכיפה במרחבים בעלי משמעות ביטחונית (שליטה, תשתיות, מודיעין ותקשורת) ו/או באתרים בעלי ערך נוף/מורשת ואכיפה בשטחי אש

77. ההשתלטות על שטחי C הינו מאמץ מכוון בעל מאפיינים ביטחוניים מובהקים, המוכוון באופן אקטיבי על ידי המערכת היריבה. בשל כך, אנו ממליצים כי ישראל תשלב במערכה זו גם כלים מודיעיניים הלקוחים מעולמות הלוחמה בטרור כגון מאמץ לגדיעת צינורות המימון הממשלתי והפרטי המועבר מחו"ל ומתדלק את המערכה על ידי הפללה של פרטים וארגונים הנהנים מהמימון הזר, השחרה וחשיפת הקשר שלהם עם גורמי טרור.

78. תוכנית של עיצוב מחדש של המרחב על ידי פריסת מערכת צירים (כשם שנעשה עם פריסת מערכת צירים עוקפים חדשה לאחר אוסלו), התוכנית נדרשת לאזן בין הצורך העיצובי לפיתוח הצרכים הביטחוניים והתחבורתיים עבור האוכלוסייה הערבית והיהודית. יודגש כי נכון לכלול בתוכנית גם רכיבי תשתיות נוספים כגון רכבות, מנהרות וכו'.



79. לאור תשומת לב הניתנת לסוגיה על ידי הפלסטינים והגורמים האירופים (שבא לידי ביטוי בין היתר באירוע חן אל אחמר) אנו ממליצים כי התוכנית תכלול רכיב העוסק בהסדרה של ההתיישבות הבדואית בשטחי C, על מנת למנוע פריסת חסות הרשות על החברה הבדואית ולהעניק לה מענה הולם העולה בקנה אחד עם מדיניות ישראל.
80. בקעת הירדן מסתמנת כי אזור משמעותי בו עדין קיים מרחב גדול לעיצוב המרחב. יוזכר כי "הסכמי אברהם" הניחו תשתית לחיבורים כלכליים בין ישראל למדינות המפרץ דרך ירדן. פיתוח בקעת הירדן כ"שער מזרחי" לחיבור כלכלי של ישראל והרשות הפלסטינית למזרח הערבי יכול לשרת האינטרסים של הצדדים השונים וללגיטימציה לפיתוח הישראלי בו.
81. יש לפעול לצמצום פעילותם הבלתי חוקית בשטח של מגנוני הבטחון הפלסטיניים, המקדמים את יעדי המערכה בכלים חשאים ובפרט הקטנת מעורבותם במנהא"ז (מול פקידות זוטרה, בהתאם להמלצות דו"ח מבקר המדינה מאוגוסט 2020).
82. מהלכי הפלסטינים מתעלמים במכוון מהגדרות של שטחי A, B, C. לפיכך ההשתלטות בשטחי C מהווה בראייתו המשך הגיוני למהלכיו "המותרים" בשטחי A ו B. לפיכך, אנו ממליצים כי כלל מהלכי ישראל יתוכננו בראיה שתכלול גם מעקב (ומענה) לפעילות הפלסטינים בשטחי A ו B בדגש לאלו הסמוכות לשטחי C בעלות פוטנציאל השפעה ביטחונית עתידית על שטחי C.
83. מאמצי המערכה הפלסטיניים כוללים גם פעילות הסברתית. אנו ממליצים כי מדינת ישראל תוביל קמפיין הסברתי המכוון הן כלפי התורמות המערביות (המתמקד באופי הבלתי חוקי של הפעולה הפלסטינית) והן כלפי האוכלוסייה המקומית (הממחיש חוסר תוחלת עבור האזרח להירתם למאמץ רשותי שלא משרת אותו).