

חוצה ישראל בין שלום למלחמה

כביש 6 תוכנן בשנות ה־90 לקראת מציאות של שלום בין ישראל לפלסטינים והביא בחשבון שישרת גם תנועה פלסטינית ערה בין שטחי הרשות ביהודה ושומרון לבין ישראל ורצועת עזה. זו גם הסיבה שהמתכננים לא היססו לקבוע חלק ניכר מתוואי הכביש ממש על קו התפר. המלחמה שמתנהלת בין ישראל לפלסטינים עלולה לחייב את הממשלה לשלם פיצוי לזכיינים, אם אלה לא יגיעו לסף ההכנסות המינימלי שנקבע בזיכיון

סא"ל יוסי

מבוא

כביש 6 ("חוצה ישראל") אמור להיות עם השלמתו הכביש העיקרי של ישראל ולשמש עמוד השדרה של מערכת התחבורה הבין־עירונית בארץ. מצפים ממנו שיקרב את הפריפריה בצפון ובדרום אל המרכז וישמש ציר תחבורה מרכזי עיקרי לצד שני כבישי האורך הקיימים – כביש 2 וכביש 4 – ועוקף של מטרופולין גוש דן. תוואי הכביש נקבע לראשונה ב־1976 במסגרת

תוכנית מתאר ארצית (תמ"א 3). עם גל העלייה מרוסיה, בסוף שנות ה־80, שבה ועלתה התוכנית לסלילת הכביש במסגרת ההיערכות לקליטת העלייה ובהתאם למדיניות פיזור האוכלוסין (תמ"א 31). הותווה תוואי "חזוני" בן כ־300 ק"מ – מאזור הנגב מדרום לבאר־שבע ועד ליוקנעם, שם אמור היה הכביש להתפצל לשתי זרועות:

זרוע אחת לגליל המזרחי וזרוע נוספת לגליל המערבי. סקרי היתכנות, ניתוחי תנועה ובדיקות כלכליות שעשו גופים שונים קבעו כי הכביש חיוני, וכי הוא יביא תועלת רבה מבחינה תחבורתית ומבחינה כלכלית.

בנובמבר 1992 החליטה ממשלת ישראל להקים את חברת "כביש חוצה ישראל" ולהטיל עליה את תכנון הכביש. בשלב הראשון נדרשה החברה להציע לממשלה אפשרויות לסלילת חלקו המרכזי של הכביש – 90 הקילומטרים שבין גדרה לחדרה – במימון חוץ תקציבי. ב־1995 החליטה הממשלה כי את חוצה ישראל יסלול גוף פרטי שיממן את הפרויקט,



יסלול את הכביש, יתחזק ויתפעל אותו ככביש אגרה למשך 30 שנות זיכיון, שאחריהן יעביר את הכביש ללא תמורה למדינה. בינואר 1998 נבחרה קבוצת "דרך ארץ" (שבה שותפות: Canadian highways Corporation Investments, חברת אפריקה־ישראל וחברת שיכון ובינוי) להיות הזכיינית, ובנובמבר 1999 החלו העבודות לסלילת הכביש מתוך כוונה לסיימן בשנת 2005. כיום ישנן תוכניות מאושרות לסלילת כ־140 ק"מ – מאזור יוקנעם בצפון ועד בית־קמה בדרום.

אחת הבעיות הקשות שעימה נדרשים להתמודד מתכננים ברמות ובמסגרות שונות היא הצורך להעריך ולחזות את העתיד. גם תכנונו של כביש 6 הושפע ממשתנים רבים שהובאו בחשבון, ובהם המצב המדיני־ביטחוני באזור והקשרים בין ישראל למדינות השכנות, ובעיקר בין ישראל ליישות הפלסטינית.

העימות הישראלי־פלסטיני מאז

פרוץ אינתיפאדת אל־אקצא (ספטמבר 2000) וההקצנה ההולכת וגוברת בקרב ערביי ישראל מציבים סימני שאלה בנוגע לנכונותן של כמה מהתחזיות וההנחות שעמדו לנגד עיניהם של הגורמים שתיכננו את התוכניות ארוכות הטווח הנוגעות לכביש 6.

עיון בתוואי הכביש (ראו מפה) מלמד כי האזור הבעייתי ביותר מההיבט הביטחוני הוא הקטע שמחבר בין ברקאי בצפון לצומת קסם בדרום. הקטע הזה עובר בקו התפר, בחלקו בצמידות לקו הירוק, ומשני צידיו – כמעט לכל אורכו – ישנם יישובים ערביים גדולים וצפופים.

יתר על כן, להתפרצות מהומות אלימות בקרב ערביי ישראל – כפי שקרה באוקטובר 2000 – עלולות להיות

תכנונו של כביש 6 הושפע ממשתנים רבים שהובאו בחשבון, ובהם המצב המדיני־ביטחוני באזור והקשרים בין ישראל למדינות השכנות, ובעיקר בין ישראל ליישות הפלסטינית



עוד קובעים כותבי המסמך כי "תנועת המטען הפלסטיני בכבישי ישראל ותנועת הנוסעים הפלסטינים במערכות התחבורה הציבורית ברשת התחבורה הציבורית הישראלית יהיו מאוד משמעותיות מבחינת העומס על מערכות התחבורה של ישראל".² ההערכה הייתה כי הביקוש לנסיעות עד שנת 2020 יגדל בצורה ניכרת בהשוואה ל-1995 – שנת הבסיס לתוכנית האב הארצית לתחבורה יבשתית. התחזיות האלה צפו כי מספר הנסיעות הבינעירוניות³ בין 1995 ל-2020 יגדל בשיעורים הבאים:

1. במצב של גבולות סגורים – פי 1.83.
 2. במצב של גבולות פתוחים – פי 2.37.³
 3. תנועת המשאיות תגדל ב-114% במצב של גבולות סגורים וב-130% במצב של גבולות פתוחים.⁴
- לא ניתן למצוא בתוכנית האב הזאת – כמו גם במסמכים אחרים מאותה תקופה – התייחסות לתרחיש נוסף, מחמיר, שלפיו לא ישרור כלל מצב של שלום – גם לא קר – עם היישות הפלסטינית.

האפשרות שהלחימה בעצימות נמוכה עם הפלסטינים תימשך בצורה זו או אחרת לאורך זמן מחייבת לתת מענה לכמה שאלות מרכזיות, ובהן:

- האם במצב של מלחמה בעצימות נמוכה עם הפלסטינים תוואי הכביש שנבחר הוא המתאים ביותר, ומה תהיינה השלכות של הלחימה הזאת על הביקוש לנסיעה בכביש ועל מאפייני התנועה בו?

האפשרות שהלחימה בעצימות נמוכה עם הפלסטינים תימשך בצורה זו או אחרת לאורך זמן מחייבת לתת מענה לכמה שאלות מרכזיות

- כיצד יושפע כביש 6 מהאפשרות שהקו הירוק יהפוך לגבול בין ישראל ליישות הפלסטינית – בין אם בסוג של הסכם ובין אם במתווה של הפרדה חד-צדדית?
- כיצד תשפיע מציאות מעין זו על היקף הנסיעות בכביש (הן של ישראלים והן של פלסטינים), ומה תהיינה השלכות על ההכנסות הצפויות של הזכין ועל ההוצאות האפשריות של הממשלה (כפועל יוצא מההסכם לחלוקת ההכנסות בין הממשלה לזכין, שאליו אתיחס בהמשך)?
- האם במציאות של לחימה יוכל חוצה ישראל לשמש כביש בין-לאומי שעליו ינועו נוסעים ומטען ממדינות שכנות לישראל וליישות הפלסטינית?
- מה תהיינה השלכות המציאות הביטחונית על היקפי

השלכות גם על יכולת התנועה החופשית והבטוחה בקטע הכביש המתוכנן מיוקנעם לכיוון צפון-מזרח. אולם אלה, ככל שניתן להעריך ולקוות, אמורות להיות בהיקף מוגבל, יחסית, ולא להיכלל בהגדרה של מלחמה בעצימות נמוכה. המאמר הזה מנסה לבחון את המשמעויות הנובעות מתוואי הכביש בעת מלחמה בעצימות נמוכה, שבה מצויה ישראל זה ארבע שנים.

הנחות יסוד ותרחישים בתכנון הכביש

כאמור, בתכנון לטווח ארוך קיימים נעלמים רבים. אי לכך, בהיעדר אפשרות לחזות את המצב המדיני בעתיד, נוסחו בעת תהליך גיבוש של תוכנית האב הארצית לתחבורה יבשתית שני תרחישים בנוגע לאופי הקשרים בין ישראל למרחב הסובב אותה: תרחיש אחד הוא של "שלום קר" ושל גבולות סגורים (תרחיש שבו אין כמעט תנועת פלסטינים בכבישי ישראל); ואילו התרחיש האחר הוא של "שלום חם" ושל גבולות פתוחים.

בסופו של דבר הוחלט לגבש את תוכנית האב על-פי התרחיש של ביקוש מרבי, דהיינו של "שלום חם".

עיון בהצעה למדיניות פיתוח התחבורה היבשתית בישראל, שהוכנה ב-1996 בהזמנת משרד התחבורה, עשוי ללמד על האווירה המדינית ששררה באזור בשנים שבהן הוכן ונכתב המסמך. אווירת השלום והתחושה שאנו עומדים בפני מזרח תיכון חדש הביאה את מכיני הדו"ח לכתוב כי:

הסכמי השלום שנחתמו עם מצרים,

הפלסטינים וירדן ואלה שייחתמו עם ארצות ערביות נוספות יוצרים מצב חדש של קשרי תחבורה בין ישראל למדינות ערב – קשרים שיבואו, בין השאר, לידי ביטוי בתנועת נוסעים ומטען דרך מערכות התחבורה של ישראל. הקשרים האפשריים הם:

- תנועה בין השטחים שבשליטת הרשות הפלסטינית, בעיקר בין יהודה ושומרון לבין רצועת עזה.
- תנועה בין השטחים שבשליטת הרשות הפלסטינית ובין מדינות ערב השכנות.
- תנועת נוסעים ומטענים בין שטחי הרשות הפלסטינית ליעדים בתחומי ישראל.
- תנועת נוסעים ומטען בין ישראל ומדינות ערב במעגל הקרוב והבינוני.¹

6 נביש
דור ארץ
 מפעילת כביש 6
 מרכז שירות לקוחות: טל' 03-9081111 או 6116 מכל טלפון נייד.



המסחר והפיתוח הכלכלי לאורך הכביש? סביר להניח כי גם במציאות של "שלום קר", ובוודאי שבמצב לחימה, לא יתקיים שיתוף פעולה כלכלי מפותח לאורך הכביש. נראה כי במצב כזה תשאף הישות הפלסטינית להקים מרכז כלכלי ופוליטי נפרד,

וכביש 6 ישמש חיץ בין שטחי הרשות לבין ישראל, אשר ישרת את המטרה הזאת.

• מה עלולות להיות ההשלכות של תוואי הכביש על היישובים הערביים במשולש בעידן המלחמה בעצימות נמוכה – ובמיוחד על

היישובים הנמצאים בין תוואי הכביש לקו הירוק, דוגמת טייבה?

• מה תהיינה השלכות סלילת הכביש על ביטחון היישובים היהודיים שעל קו התפר?

מובן כי התשובות לשאלות האלה ולשאלות נוספות אינן תמיד ברורות וחד-משמעיות, והן נובעות מתנאים משתנים (דוגמת גדר ההפרדה), אשר סביר להניח כי יחייבו עדכון של חלק מתוכניות האב, ומתוכניות המתאר העוסקות בטווח הארוך יותר (7-15 שנים) ועדיין ניתנות לשינוי.

אין ספק כי במציאות הנוכחית של העימות עם הפלסטינים יש מקום לבחון ולבצע התאמות לתרחיש המקורי, שלאורו נבחנו וגובשו התוכניות השונות. הבחינה הזאת, אם וכאשר תבוצע, תצטרך לגבש מסקנות והמלצות למציאות אפשרית שבמסגרתה:

• תקום מדינה פלסטינית עצמאית.

• קו התפר הנוכחי, בשינויים כאלה ואחרים, ישמש גבול בין-לאומי או קו הפרדה בין ישראל ליישות הפלסטינית. במצב הזה יהיה כביש 6 גבול בחלק מהתוואי.

• הגבול הזה עלול להתאפיין באירועי פח"ע ולא יהיה בהכרח גבול שקט.

• הגבולות עם היישות הפלסטינית יהיו סגורים, ולא תתאפשר תנועה חופשית של נוסעים ושל מטענים מצד לצד.

תוואי הכביש

מיקומו של תוואי כביש 6 בתחומי הקו הירוק אינו מקרי. המתכננים ומקבלי ההחלטות (תמ"א 3 מ-1976) הביאו בחשבון נתונים רבים, ובהם הימצאות קרקע פנויה, התחככות עם יישובים וכמובן שיקולים מדיניים-ביטחוניים. על אף העובדה כי מאז 1976 שלטו בישראל ממשלות שמאל וימין לא שינתה אף אחת מהממשלות את הקביעה

כי תוואי הכביש המתוכנן יעבור אך ורק ממערב לקו הירוק – ככל הנראה כדי להבטיח את הישארותו של הכביש הזה בשטחה הריבוני של מדינת ישראל בכל הסדר מדיני עתידי אפשרי.

היום קשה להבין את המניעים ואת השיקולים אשר הביאו לכך שתוואי הכביש עובר בחלק מהמקומות בצמוד לקו הירוק, אבל דומה כי הסיבה לכך היא שבשנות ה-70, כשתיכננו את הכביש, לא צפו את המציאות הביטחונית של האינתיפאדה ושל הלחימה עם הפלסטינים.

לדברי ראובן לבאון, המהנדס הראשי של חברת כביש חוצה ישראל, מעולם לא תוכנן כביש חוצה ישראל ממערב לתוואי הנוכחי. לדבריו, בתחילת שנות ה-90 בדקה מע"צ, לבקשת אריאל שרון, את האפשרות לסלול את הכביש בנתיב מזרחי יותר, אולם האפשרות הזאת נפסלה מסיבות מדיניות וטופוגרפיות-הנדסיות.⁵

כביש 6 במציאות של לחימה בעצימות נמוכה

מאז ספטמבר 2000 נמצאת ישראל במצב של מלחמה בעצימות נמוכה נגד הרשות הפלסטינית. מהיום שבו פרץ העימות, עוד לפני שהחלה בנייתה של גדר ההפרדה, נחשפו קטעים אחדים בכביש 6 לאפשרות של ביצוע פיגועים – בעיקר ירי והנחת מטענים – בדומה למה שקרה בצירי תנועה בשטחים ובאזור קו התפר. היה בכך כדי לפגוע באופן משמעותי בתחושת הביטחון של הנוסעים בכביש. אחדים מהפיגועים התרחשו כבר במהלך סלילתו של הכביש וכוונו נגד הפועלים שעבדו בתוואי שלו.

נוסף על כך היה הכביש נתון לסכנה מצד תושבי היישובים הערביים שבתוך הקו הירוק, ששולטים על קטעים משמעותיים מהתוואי שלו. כזכור,

הצליחו ערביי ישראל לחסום צירי תנועה אסטרטגיים בצפון המדינה במהלך מהומות אוקטובר 2000, ועלה החשש שהם יעשו זאת שוב, ובפעם הבאה גם יצרפו את כביש 6 לרשימת הכבישים האסטרטגיים החסומים. המציאות הזאת הציבה אתגר מבצעי מורכב לכוחות הביטחון: כיצד למנוע פיגועים בכביש ולתת תחושת ביטחון לנוסעים – במיוחד בקטע שבין ברקאי בצפון לצומת קסם בדרום.

המענה הביטחוני והשלכותיו

המענה הביטחוני המרכזי לסכנות הטרור משטחי הרשות

הגדר פתרה במידה רבה את האיום שנשקף לכביש 6 משטחי הרשות הפלסטינית

מעולם לא תוכנן כביש חוצה ישראל ממערב לתוואי הנוכחי. בתחילת שנות ה-90 בדקה מע"צ את האפשרות לסלול את הכביש בנתיב מזרחי יותר, אולם האפשרות הזאת נפסלה מסיבות מדיניות וטופוגרפיות-הנדסיות

השפעת העימות על עתיד הכביש

למציאות הביטחונית הנוכחית יש השלכות על היקפי התנועה בכביש ולכן גם השלכות כלכליות בלתי מבוטלות:

- על הכביש לא מתנהלת תנועה של פלסטינים בין

שטחי הרשות לישראל. ניתוחים

דמוגרפיים ותעסוקתיים שנעשו בעת גיבושה של תוכנית האב הארצית לתחבורה היבשתית בישראל צפו שבשעות השיא ינועו מדי בוקר בכביש כ-48 אלף עובדים פלסטינים.⁷

- על הכביש לא מתנהלת

תנועה של פלסטינים בין שטחי

הרשות ביהודה ושומרון לבין רצועת

עזה. ההערכות הראשוניות היו כי בשעות השיא

בבוקר ינועו בכביש בשני הכיוונים כ-15 אלף

פלסטינים – רובם עובדים.

- גדר ההפרדה מגינה כעת על הכביש מפני איומים

שמקורם בשטחי הרשות הפלסטינית, אך

התממשות תרחישים של אירועים אלימים,

שמקורם בתוך הקו הירוק, עלולה לפגוע גם בתנועת

הישראלים בכביש ולגרום להם להעדיף צירי תנועה

חלופיים.

ההיבט הכלכלי-עסקי

להיעדרותם של הנוסעים הפלסטינים מהכביש – בניגוד

לתכנונים הראשוניים – יש משמעות כלכלית-עסקית.

אם גם הישראלים יצמצמו את נסיעותיהם בקטעי הכביש

מסיבות ביטחוניות, יינזקו מכך לא רק מפעילי הכביש,

אלא גם קופת המדינה. הסיבה: במכרז שפורסם להקמת

הכביש – בהתאם להחלטתה של ממשלת ישראל מיוני

1996 – התחייבה הממשלה

להשלים שיעור מסוים מהפער בין

הכנסות הזכיין מגביית האגרה לבין

ההכנסה השנתית המינימלית

הנדרשת שאותה היה על הזכיין

לציין מראש במכרז. הסיוע

הממשלתי לזכיין כלל התחייבות כי

המדינה תישא בעיקר הסיכון של

אי-מימוש תחזית ההכנסה מהאגרה.

אם ההכנסה השנתית בפועל תהיה קטנה מהתחזית – כך

נקבע – תשלם המדינה לזכיין שיעור מסוים מן ההפרש

שבין ההכנסה השנתית בפועל לבין תחזית ההכנסה. נקבע

שהשיעור הזה יעמוד על 72% מן ההפרש. קיטון במספר

הנוסעים בכביש עלול אפוא לעלות ביוקר גם לתקציב

המדינה. ההתחייבויות האמורות של הממשלה מסתכמות

בהיקף כספי הנאמד בכ-4.3 מיליארד שקל לפי ערכם ביוני

1996. זהו סכום משמעותי, שאם המדינה תיאלץ להעביר

ליזמים, יחסר למשימות חיוניות אחרות.

אילו היו משרטטים את כביש 6
במציאות של היום, היו
המתכננים נמנעים מלהצמיד
אותו לקו התפר, סמוך
לריכוזים גדולים כל כך של
אוכלוסייה עוינת

הפלסטינית היה הקמתה של גדר ההפרדה. בניית הגדר
מול הקטעים הקריטיים ביותר של כביש 6 כבר הושלמה,
וכן ננקטו צעדי מיגון נוספים, ובכך נוצרה מציאות
ביטחונית חדשה, שהגבירה מאוד את תחושת הביטחון
של הנוסעים בכביש.

דוגמה למה שעלול היה
לקרות בכביש 6 אילולא הוקמה
הגדר ניתן ללמוד ממה שאירע
בכביש 443 (ממודיעין לירושלים)
בשלבם מסוימים של העימות
הנוכחי. הכביש הזה ידע פיגועים
רבים חרף הנוכחות הצבאית
הבולטת לאורכו, והתוצאה הייתה
שרבים מהמשתמשים האזרחיים

הקבועים החליטו לוותר על הנסיעה בו ולהעדיף צירים
נוחים פחות אך בטוחים יותר.

ערב"י ישראל

הגדר פתרה במידה רבה את האיום שנשקף לכביש 6

משטחי הרשות הפלסטינית, אך היא אינה נותנת מענה

לבעיות אפשריות אחרות, כגון הפרות סדר אלימות מצד

האוכלוסייה הערבית-ישראלית המתגוררת בסמוך לכביש

(דוגמת מהומות אוקטובר 2000). בסמוך לתוואי הכביש,

בתוך הקו הירוק, מצויים כמה יישובים ערביים גדולים,

ובהם בקה אל-ערבייה, ג'ת, זמר, טייבה, קלנסואה,

ג'לגוליה וכפר קאסם וכן כמה כפרים ערביים קטנים יותר.

על-פי התחזיות, תמנה האוכלוסייה הזאת בשנת

2020 כרבע מיליון נפש,⁸ שיחסה לכביש עלול להיות

עוין בשל כמה סיבות:

- הכביש מנתק למעשה את היישובים הערביים

שממזרחו מאלה שממוקמים ממערב לו.

- העמקת נחיתותם של היישובים הערביים – במיוחד

מבחינת ההשקעות והפיתוח –

לעומת אלה היהודיים באותו

המרחב.

- התעצמות תחושת הניכור של

האוכלוסייה הערבית כלפי המדינה

– בין היתר בשל הפקעת

האדמות לשם סלילת הכביש.

- הזדהות האוכלוסייה הערבית

בישראל עם התושבים

הפלסטינים בשטחים – הזדהות שבאה לידי ביטוי

בשנות האינתיפאדה בנכונותם של ערבים ישראלים

לרתום את עצמם בשירות הטרור הפלסטיני.

- ליחס העוין של האוכלוסייה הישראלית-ערבית כלפי

כביש 6 עלולות, כמובן, להיות השלכות מרחיקות

לכת על היקף התנועה הצפוי בכביש 6 ואולי אף –

לפחות בחלק מהזמן – על עצם היכולת לנוע

בכביש.

סיכום

הרעיון לסלול את כביש 6 הועלה אומנם כבר בשנות ה-70, אך התכנון המעשי שלו נעשה רק בשנות ה-90, בשיאה של אופוריית השלום. מתכנני הכביש צפו שבמקרה הגרוע ביותר יפעל הכביש במציאות של "שלום קר" בין ישראל לפלסטינים, אך הם לא העלו על דעתם שבסופו של דבר הוא יתחיל לפעול במציאות של מלחמה ממושכת בין שני הצדדים. סביר להניח שאילו היו משרטטים אותו במציאות של היום, היו המתכננים נמנעים מלהצמיד אותו לקו התפר, סמוך לריכוזים גדולים כל כך של אוכלוסייה עוינת. העובדה שהכביש ושיטת תפעולו תוכננו לימות שלום, אך מתפקדים בסופו של דבר במציאות של מלחמה, עלולה לעלות לקופת המדינה כסף רב – בצורת פיצויים לזכייני הכביש על נפחי תנועה מצומצמים. מדובר בפיצויים שהמדינה הייתה משוכנעת – בעת תכנון הכביש – שתוכל לחסוך לעצמה.

הערות

1. מדינת ישראל, 1999, מדיניות פיתוח התחבורה היבשתית למדינת ישראל, ירושלים: משרד התחבורה. עמ' 11 שם. עמ' 12
2. נסיעות בינעירוניות הוגדרו כנסיעות בין אזורים טבעיים (למשל בין נפות בעזה וביו"ש).
3. מדינת ישראל, 1999, תכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית, ירושלים; משרד התחבורה, עמ' 2
4. מצוטט בכתבתה של ענת ציגלמן, "בקרוב נהיה מובלעת בתוך פלשתיין", הארץ, 22 בינואר 2002
5. הנתונים מבוססים על שנתון הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
6. תנועה זו כוללת גם תנועת פלסטינים שנוסעים באמצעות כביש 6 בין יעדים שונים בתוך שטחי הרשות ביהודה ושומרון, למשל בין טול-כרם לקלקיליה

מחלפי כביש 6

