

שיתוף הפעולה בין ישראל וירדן: החמצה היסטורית שעוד ניתן לתקן

מאמר במסגרת סדרת פרסומים על
יחסי ישראל עם מדינות ערב: הפוטנציאל הלא ממומש

יצחק גל

מרץ 2018



שיתוף הפעולה בין ישראל וירדן: החמצה היסטורית שעוד ניתן לתקן

יצחק גל*

מרץ 2018

א. מבוא

ממלכת ירדן היא מדינה בעלת משאבים מוגבלים, שהמאפיין החשוב ביותר שלה הוא היותה "מדינת ציר" (pivotal country)¹. מאז הקמתה בשנת 1921, מיקומה הגאוגרפי המרכזי של ירדן – בליבו של המזרח התיכון על גבולות התנועה בין מזרח ומערב וצפון ודרום – מהווה נטל ונכס גם יחד. כל אחד משכנותיה, עיראק במזרח, ישראל והפלסטינים במערב, ערב הסעודית בדרום וסוריה בצפון ניסה, בשלב מסוים, להביא לחיסולה או לשנות את אופייה באופן מהותי. יחד עם זאת, מיקומה הפך אותה "חשובה מדי כדי ליפול" מנקודת המבט של מעצמות אזוריות ובינלאומיות, אשר העניקו לה חסות ומטריית הגנה אסטרטגית.

מרכיב מפתח נוסף, חשוב לא פחות ליציבות הפוליטית של ירדן, הוא ההתפתחות וההתגבשות של המדינה הירדנית כישות מדינית לגיטימית, עם בית המלוכה ההאשמי כסמל וכעוגן של יציבות פנימית ובינלאומית. ממלכת ירדן שרדה את הפאן-ערביזם הנאצריסטי וחתרנות סעודית, תוקפנות סורית ופלסטינית, ניסיונות ישראל לפלרטט עם האופציה של "ירדן היא פלסטין", ובשנים האחרונות את "האביב הערבי", איומים של דאעש, וגלישה של המשברים האזוריים, מעיראק וסוריה אל תוך ירדן.

אולם, יציבות זאת היא שברירית ונתונה לאתגרים ואיומים מתמידים – חיצוניים ופנימיים. המשך היציבות תלוי ביכולתו של בית המלוכה להוסיף ולתמרן באופן מרשים בתחומים המדיני והפוליטי. היציבות הפוליטית היא הבסיס עליו נבנתה גם האסטרטגיה הכלכלית של ירדן. החל באמצע שנות ה-90 ובמהלך שנות ה-2000, נקטה ירדן במדיניות עקבית ונחושה של רפורמות כלכליות, אשר שינו את פניה של הכלכלה הירדנית. השינוי במבנה המשק היווה מנוע צמיחה חזק ביותר עבור הכלכלה הירדנית וחיזק את כושר העמידה של הממלכה אל מול הזעזועים הכלכליים והאתגרים החברתיים שמביא עמו העשור הנוכחי.

ישראל וירדן קיימו מערכת של קשרים לא רשמיים במשך שנים רבות טרם חתימת הסכם השלום ביניהן. בשנים שלאחר מלחמת ששת הימים התגבשו יחסים אלו למעין ברית אסטרטגית בלתי כתובה. הסכם השלום הפורמלי, אשר נחתם בשנת 1994, הפך לאחד מעמודי התווך של היציבות המדינית-אסטרטגית של ירדן, וכנגזרת מכך גם של יציבותה הכלכלית. מבחינת ישראל, הסכם השלום הפך למרכיב חשוב בתפיסת הביטחון הלאומי, ולצעד משמעותי שיאפשר לפתוח את ישראל לעולם הערבי ולמזרח התיכון.

מאמר זה מציג את התרומה של הסכם השלום לירדן ולישראל, בוחן את הפוטנציאל של שיתוף פעולה ישראלי-ירדני בתחומים השונים, וסוקר את שיתוף הפעולה הקיים אל מול הפוטנציאל. רבות נכתב על חשיבות שיתוף הפעולה בין ישראל וירדן בתחום הביטחוני-אסטרטגי; מאמר זה בחר להתמקד דווקא בתחום הכלכלי, לצד התחומים המדיני והאזרחי. הבחינה של ההיבט הכלכלי והיתרונות הרבים הטמונים

* יצחק גל עוסק שנים רבות במחקר של כלכלת המזרח התיכון ועולם העסקים הערבי. יצחק משמש יועץ כלכלי ועסקי בתחום זה לגופים ממשלתיים וציבוריים, ישראלים ובינלאומיים, וכן מייצג ומלווה חברות עסקיות בפעילותן בשוקי המזרח התיכון. מאמר זה נכתב במסגרת פרויקט "יחסי ישראל עם מדינות ערב: הפוטנציאל הלא ממומש" של מכון מיתוים.

¹ L. Carl Brown, "Review of 'Jordan: Case Study of a Pivotal State' by Asher Susser," *Foreign Affairs, Policy Papers* No. 53, November/December 2000; Asher Susser, "Jordan Facing Up to the ISIS Challenge: A Net Assessment," *Brandeis University Crown Center Middle East*, Brief No. 92, April 2015.

בו, מפריכה את העמדה שנשמעה לאחרונה כי הסכם השלום עם ירדן אינו חשוב לישראל, וכי ירדן היא הנהנית העיקרית ממנו. בהמשך, נבחנת הזיקה שבין שיתוף הפעולה הישראלי-ירדני והיכולת לממש את הפוטנציאל הטמון בו לבין מצב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ומוצעים תחומי פעולה ומהלכים למימוש הפוטנציאל. לצד מקורות גלויים, המאמר מתבסס במידה רבה על שורה ארוכה של עבודות ייעוץ של המחבר, שלא פורסמו, לגבי ירדן והיבטים שונים של מערכת היחסים הישראלית-ירדנית. בנוסף, נעשה במאמר שימוש במידע שהתקבל בראיונות ושיחות. חלק נכבד מהמידע מהמקורות הנ"ל אינו ניתן לפרסום או לייחוס, והשימוש בו במאמר נעשה תחת המגבלות המתחייבות.

ב. פוטנציאל שיתוף הפעולה בין ישראל וירדן

1. היבטים גאוגרפיים, מדיניים וביטחוניים

מנקודת המבט הירדנית, יש לקשר המדיני עם ישראל חשיבות אסטרטגית מרכזית. בניגוד בולט למדינות השכנות, אזרחי ירדן נהנים כבר קרוב ליובל שנים מיציבות ביטחונית (מאז אירועי "ספטמבר השחור" של שנת 1970). בשנות ה-90 של המאה הקודמת תיקנה ירדן גם את יחסיה עם מדינות המפרץ הערביות, אשר נפגעו קשה כתוצאה מהתמיכה הירדנית בצדאם חוסיין במלחמת המפרץ הראשונה. מאז, נהנית הממלכה גם מיחסים מדיניים יציבים עם כל שכנותיה. ירדן הפכה להיות אחת המדינות היציבות, הפתוחות והליברליות באופן יחסי במזרח התיכון. הסכם השלום הירדני-ישראלי של שנת 1994 נחתם בנקודת זמן קריטית בתהליך השיקום המדיני והכלכלי של ירדן. הוא משמש מאז כאחד מעמודי התווך של היציבות המדינית-אסטרטגית של הממלכה.

במשך שנים רבות טרם חתימת הסכם השלום, שררו בין ישראל וירדן יחסים של מעין ברית בלתי כתובה. ועדיין, הסכם השלום סיפק לממלכה עוגן אסטרטגי חשוב ביותר של יציבות: הוא חיזק את מטריית ההגנה הישראלית וגם את היחסים האסטרטגיים של ירדן עם ארה"ב. מטריית ההגנה הישראלית-אמריקנית חיונית לירדן מול האיומים החיצוניים ממזרח ומצפון, אך גם מסייעת לביטחון הפנים מול חתרנות של גורמי טרור אזרחיים ומקומיים. הסכם השלום מאפשר לירדן לנטרל גם סכנות מצד ישראל עצמה (עמדות מסוג "ירדן היא פלסטיין", גירוש פלסטינים נוספים לירדן במצב של מלחמה ישראלית-פלסטינית, פגיעה אגבית בירדן מצד ישראל במקרה של מלחמה בין ישראל לסוריה או איראן ועוד).

האינטרס הירדני בשימור וחיזוק היחסים הביטחוניים והמדיניים עם ישראל צפוי להמשיך ולהיות חיוני עבור ירדן גם בשנים הבאות. האתגרים והסיכונים מכיוון עיראק וסוריה צפויים להימשך ואולי אף להתגבר. התבססות השפעה ונוכחות איראנית בשתי המדינות הללו עלולה להעמיד את ירדן במגע ישיר ומידי עם האיום האיראני. זאת, לצד המשך האיום של גלי הדף אפשריים של הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

גם בזירה הפנימית, המשטר הירדני צפוי לעמוד מול שני איומים עיקריים ולא פשוטים ליציבותו. הראשון, המשך תהליך התפוררות הברית ההיסטורית של בית המלוכה ההאשמי עם השבטים העבר ירדניים, שהייתה אבן ראשה של היציבות הפוליטית הפנימית בממלכה. יש לזכור כי ירדן נוצרה כחלק מהסכם בין המשפחה ההאשמית והבריטים לעיצוב המזרח התיכון לאחר מלחמת העולם הראשונה, וכי היכולת של ההאשמים לשלוט על המדינה החדשה (על אף היותם גורם זר) התבססה על הברית עם השבטים הבדואים המקומיים. השני, קליטת הפליטים הסורים והאחרים, על שלל הקשיים הקשורים בשילובם כחלק מהחברה הירדנית. על פי מפקד האוכלוסין שנערך בירדן בשנת 2015, מספר הפליטים הסורים המתגוררים בירדן נאמד בכ-1.3 מיליון. המספר הכולל של תושבי ירדן שאינם אזרחים (כולל פליטים ותושבים עיראקים, פלסטינים, מצרים ואחרים) נאמד בכ-3 מיליון. חלק גדול מהם נכנסו לירדן מאז שנת 2000. כתוצאה מכך (ובמשולב עם הריבוי הטבעי) האוכלוסייה בירדן יותר מאשר הוכפלה בתקופה זו – מ-4.8 מיליון בשנת 2000 ל-9.8 מיליון בשנת 2016 ול-10.2 בשנת 2017.²

² "Population of the Kingdom," Department of Statistics, Government of Jordan, 2016; Mohammad Ghazal, "Population stands at around 9.5 million, including 2.9 million guests," Jordan Times, 30 January 2016; "The World Factbook: Jordan," CIA, 2017.

שיתוף פעולה מדיני עם ישראל יכול לסייע מאוד לירדן גם במימוש הזדמנויות מדיניות שהשנים הקרובות עשויות לזמן. קשרים קרובים עם ישראל יסייעו למצב את ירדן כשותף חשוב בתהליך אפשרי של השתלבות ישראלית במערכת המדינית והכלכלית האזורית. תפקיד זה יחזק את מעמדה של ירדן – הן כשחקן במערכת האזורית (למשל, מול מדינות המפרץ) והן במערכת הבינלאומית (במיוחד מול ארה"ב). מערכת יחסים קרובה עם ישראל תאפשר לירדן גם לשמש שותף לגיבוש הסדרים ישראלים-פלסטיניים, ולשמור על האינטרסים הירדניים (חלקם חיוניים) אשר יושפעו מהסדרים אלו (למשל, שילובה של ירדן בהסדרים ביטחוניים בבקעת הירדן באופן שיסייע גם לירדן למנוע גלישת סיכונים משטחי הגדה המערבית, או שילובה של ירדן בהסדרים בירושלים באופן שישמר את מעמדה המיוחד לגבי המקומות הקדושים).

גם מנקודת המבט הישראלית יחסי ישראל-ירדן נתפשו תמיד כבעלי אופי של ברית אסטרטגית בלתי כתובה. המעבר למערכת יחסים של שלום פורמלי התאפשר בעקבות ההחלטה של המלך חוסיין, בשנת 1988, על ניתוק הקשר המנהלי של ממלכת ירדן לגדה המערבית, ובהמשך בעקבות הסכמי אוסלו בין ישראל לאש"ף.³ האינטרסים הביטחוניים והגאו-אסטרטגיים של ישראל, וכך גם האינטרסים המדיניים, הם במידה לא מעטה תמונת ראי של האינטרסים הירדניים. הסכם השלום עם ירדן הוא אחד מעמודי התווך של היציבות המדינית-אסטרטגית, גם מנקודת המבט הישראלית, לצד הסכם השלום עם מצרים. ירדן משמשת מדינת חיץ ידידותית מול אימונים מצד "החזית המזרחית", שבעבר כללה בעיקר אימונים מצד חזית ערבית בהובלה עיראקית, ובשנים האחרונות – קואליציה שיעית בהובלת איראן. בנוסף, ירדן היא שותפה להתמודדות עם סיכונים מכיוונה של סוריה, כולל כאלה שקשורים במישרין או בעקיפין לאיראן. לצד תפקידים אלו, לירדן יש פוטנציאל להיות שותפה ביטחונית של ישראל מצידה המזרחי של מדינה פלסטינית עתידית, ושותפה של ישראל והמדינה הפלסטינית העתידית בסיוע לביטחון הפנים של המדינה הפלסטינית. שיתוף פעולה מדיני עם ירדן יכול לסייע מאוד לישראל גם במימוש הזדמנויות מדיניות שהשנים הקרובות עשויות לזמן. בראש ובראשונה, מנוף חשוב להשתלבותה של ישראל במערכת האזורית בכלל, ומול מדינות המפרץ באופן מיוחד.

התחום הביטחוני הוא הדוגמא הבולטת ביותר של שיתוף פעולה מפותח בין ישראל וירדן, המניב כבר בפועל יתרונות עצומים לשני הצדדים. שיתוף הפעולה הרחב בתחום זה מתאפשר כיוון ששתי הממשלות זיהו את הצורך החיוני בו, והשקיעו את המאמצים, המשאבים ותשומת הלב שנדרשו כדי לפתח אותו. במידה שיושקעו מאמצים ומשאבים דומים בתחומים שמעבר לביטחון, יהיה ניתן למנף את היחסים הביטחוניים הטובים גם להרחבת שיתוף הפעולה המדיני. בהקשר זה ניתן להצביע על אפשרויות ויתרונות מדיניים וגאו-אסטרטגיים חשובים לשני הצדדים, שיכולים לנבוע משיתופי פעולה בילטרליים, טרילטרליים (יחד עם הפלסטינים), אזוריים ובינלאומיים:

במישור הביטחוני, הפוטנציאל המבטיח ביותר הוא מינוף של שיתופי פעולה כלכליים לחיזוק מערכת היחסים המדינית הישראלית-ירדנית. בהקשר זה יש להתייחס לשני מישורים: האחד, חיזוק היחסים בין גופי שלטון ברמות השונות. השני, מינוף היתרונות של שיתוף פעולה כלכלי ואזרחי להפגת עוינות, יצירת אהדה ויחסים חיוביים בציבור הרחב הירדני והישראלי.

במישור הטרילטרלי, שילוב ירדן במהלכים והסדרים מייצבים בהקשר הישראלי-פלסטיני. בהקשר זה ניתן לבנות על הניסיון החיובי שנצבר בהסדרים הפועלים לגבי הר הבית/מסגד אל-אקצא. שילוב יצירתי של ירדן בהסדרים ביטחוניים ומדיניים יכול לסייע בפתרון כמה מהסוגיות הקשות שבין ישראל והפלסטינים, כמו הסדרי ביטחון בבקעת הירדן והסדרים לגבי ירושלים.

במישור האזורי, כפי שצוין לעיל, שיתוף פעולה מדיני עם ירדן יכול לסייע לישראל בתהליך השתלבות במערכת האזורית, במיוחד מול מדינות המפרץ. בכך, תוכל ירדן לתרום תרומה בעלת ערך מיוחד להסדר מדיני אזורי. ירדן, מצידה, תמצב את עצמה כמדינת ציר, המחברת בין שתי המעצמות האזוריות – ערב הסעודית והמפרץ מצד אחד, וישראל מהצד השני.

³ אברהם סלע, "יחסי ישראל-ירדן: צלו של השחקן הפלסטיני", יוסף נבו (עורך), שכנים במבוך: יחסי ישראל-ירדן לפני הסכם השלום ואחריו (תל אביב, 2004), עמ' 37-42.

במישור הבינלאומי, העמקה ושדרוג של שיתוף הפעולה המדיני עם ישראל, ובמיוחד תרומה ירדנית משמעותית להסדר מדיני אזורי בין ישראל למדינות המפרץ, יוכלו להניב לירדן דיבידנדים מדיניים וכלכליים גדולים עוד יותר, כפי שהסכם השלום הישראלי-ירדני הביא לשדרוג יחסי ירדן-ארה"ב.

2. היבטים כלכליים

מאז ראשית שנות ה-90 מובילה ההנהגה הירדנית מדיניות עקבית ונחושה של רפורמות כלכליות, אשר שינו את פניה של הכלכלה הירדנית. המבנה "הישן" של המשק הירדני, אשר אופיין על ידי מגזרי ייצור חלשים ודומיננטיות של הסקטור הציבורי עבר תמורה של ממש. הסקטור הפרטי הפך לכוח המוביל בכלכלה, ומתחילת שנות ה-2000 המשק הירדני הפך לאחד המתקדמים ביותר באזור מבחינת תהליך הליברליזציה הכלכלית וההשתלבות במערכת העסקית הגלובלית.⁴ התמורה הכלכלית התבטאה גם בשינוי חברתי חשוב – חיזוק השילוב של האוכלוסייה הפלסטינית במרקם הכלכלי והחברתי של ירדן. מעבר לכך, כיוון שהסקטור הפרטי בירדן מובל במידה רבה על ידי אנשי עסקים וכוח אדם ניהולי ומקצועי ממוצא פלסטיני, נוצרה שכבה רחבה של ירדנים ממוצא פלסטיני אשר השתלבו במוקדי הכוח הכלכליים, החברתיים והפוליטיים של הממלכה.

השינוי במבנה המשק היה מנוע צמיחה חזק ביותר עבור הכלכלה הירדנית. במהלך העשור הראשון של שנות האלפיים, צמחה הכלכלה הירדנית בשיעור ריאלי שנתי ממוצע של שישה אחוזים. יצוא הסחורות הירדני גדל יותר מפי ארבעה, מרמה של פחות משני מיליארד דולר לשמונה מיליארד דולר. התוצר לנפש גדל פי שניים וחצי, לרמה של כ-4,500 דולר ב-2010. שיעור האבטלה ירד מרמה של 15 אחוזים ל-12 אחוזים, למרות גידול שנתי מהיר של חמישה אחוזים בכוח העבודה. תהליך זה נבלם בראשית העשור הנוכחי, ושיעור הצמיחה הריאלי של התמ"ג ירד לקצב שנתי של שניים-שלושה אחוזים. ממוצע יצוא הסחורות בין השנים 2014-2016 כמעט שאינו גדול יותר מרמתו בשנת 2010, ושיעור האבטלה בשנת 2016 טיפס כבר חזרה לרמה של 15 אחוזים.⁵

היציבות הפוליטית והגאו-אסטרטגית של ירדן, אשר הסכם השלום עם ישראל הוא מעמודי התווך שלה, היא הבסיס עליו נבנתה האסטרטגיה הכלכלית של ירדן. "פרי השלום" הראשון ובעל החשיבות המידית הרבה ביותר היה בתחום הפיננסי. בעקבות חתימת הסכם השלום, ארה"ב יזמה שורה של הסדרי מחילת חובות וארגון מחדש של חובות חוץ נוספים, בהיקף כולל של יותר משלושה מיליארד דולר. הסדרים אלו היו בעלי חשיבות קריטית לשיקום מעמדה הפיננסי של ירדן, ותנאי הכרחי להתקדמות בתהליך השיקום הכלכלי. בנוסף, ירדן החלה לקבל סיוע כלכלי אמריקני, על בסיס שנתי קבוע, לצד סיוע צבאי משמעותי.⁶ החשיבות הרבה של הסיוע האמריקני, כעוגן חשוב של יציבות עבור הממלכה ההאשמית, באה שוב לידי ביטוי בולט מאז שנת 2010, נוכח ההרעה במצב הכלכלי, האתגרים של האביב הערבי והטלטלה האזורית. בחצי הראשון של העשור גדל הסיוע הכלכלי האמריקני לסדר גודל שנתי של כמיליארד דולר, ובשנים 2015-2017 גדל עוד לסדר גודל שנתי של מיליארד וחצי דולר.⁷ זאת, במקביל לגידול משמעותי של הסיוע ממדינות המפרץ ומגופים בינלאומיים (במיוחד קרן המטבע הבינלאומית).

"פרי שלום" נוסף, בעל חשיבות גדולה אף יותר לטווח הארוך, היה התנעתו של תהליך אשר הוביל לסדרה של הסכמי סחר בינלאומיים, הצבתה של ירדן על מסלול של צמיחה כלכלית מואצת המונעת על ידי גידול

⁴ IMF, "Jordan: Country Report," various issues; see for example: IMF, "Jordan: Country Report 2012," May 2012, p. 4; and in *Jordan Times*, [various issues](#); World Bank, "Jordan economic Monitor," [various issues](#); Yitzhak Gal, "Israeli-Jordanian Economic Relations 1994-2004," *International Conference – Israel-Jordan Relations: The First Decade of Formal Peace, 1994-2004*, Haifa University, 5-8 December 2004.

⁵ IMF, "Jordan: Country Report 2012," May 2012, p. 36; IMF, "Jordan: Country Report 2016," September 2016, p. 34; *Central Bank of Jordan*, "Monthly Statistical Bulletin," [various issues](#); ["Social Surveys: Employment," Department of Statistics, Government of Jordan.](#)

⁶ IMF, "Jordan: Country Report," various issues; *Jordan Times*, various issues. See for example: ["US Assistance to Jordan Hits Record High: Package Reaches \\$1.275 Billion in 2016," Jordan Times, 1 September 2016.](#)

⁷ נתונים לשנות התקציב האמריקני 2009-2014 ו-2015-2017, בהתאמה.

Jeremy M. Sharp, ["Jordan: Background and U.S. Relations," Congressional Research Service, 14 November 2017, pp. 13, 17.](#)

מהיר ביצוא, ומיצובה כמדינה מובילה בתהליך של השתלבות האזור במערכת הכלכלית הגלובלית. תהליך זה החל עם המשא ומתן וההסכם להקמת אזור תעשייה מוכר (Qualifying Industrial Zone – QIZ) ירדני-ישראלי-אמריקני בשנים 1996-1997. הסכם זה סלל את הדרך להסכם הסחר החופשי של ירדן עם ארה"ב (ירדן הייתה המדינה הרביעית בעולם עמה חתמה ארה"ב הסכם סחר חופשי – אחרי קנדה, מקסיקו וישראל). התהליך נמשך, בתמיכת ארה"ב, בקבלתה של ירדן כחברה בארגון הסחר העולמי, בחתימת הסכם אסוציאציה עם האיחוד האירופי, ובשורה של הסכמים בין ירדן לכל שותפי הסחר החשובים שלה, כולל סין. הסכמים אלו, בשילוב עם מדיניות נחושה ועקבית של רפורמות כלכליות, יצרה את הבסיס ותנאי הסביבה העסקית אשר אפשרו את הזינוק ביצוא הירדני והפיכתו למנוע צמיחה חזק לאורך שנות ה-2000. הצמיחה הכלכלית המהירה וההתפתחויות החיוביות האחרות בעשור הראשון של שנות ה-2000 חיזקו מאוד את הכלכלה הירדנית. לחוסן כלכלי משופר זה, במשולב עם הגדלת הסיוע החיצוני, היה תפקיד חשוב ביכולת העמידה של ירדן נוכח הסערות הכלכליות והחברתיות של "האביב הערבי" בראשית העשור השני של שנות ה-2000 והטלטלה האזורית שבאה בעקבותיהן.

היחלשות מנועי הצמיחה הכלכלית בעשור הנוכחי מעצימה את הסיכונים הקשורים במחסור במשאבי אנרגיה ומים, בבעיות תעסוקה, וברגישות המיוחדת של הכלכלה הירדנית לציבות פוליטית וביטחונית פנימית וחיצונית. לכל אלו מתווסף אתגר הפליטים, הסורים והאחרים, אשר הציפו את הממלכה במהלך העשור וחצי האחרונים. כאמור זרמי הפליטים הללו (לצד הגידול הטבעי) יותר מאשר הכפילו את האוכלוסייה הכוללת של ירדן (אזרחים, עובדים ותושבים זרים, וכן פליטים) – ממעט פחות מחמישה מיליון בשנת 2000, עד למעלה מעשרה מיליון בשנת 2017.⁸ תהליכים אלו התבטאו בעשור הנוכחי בקיפאון (ואף ירידה בשנים מסוימות) בתוצר לנפש ובהתפתחות כסי עוני ואבטלה ובלחץ כבד על התשתיות, במיוחד באזורי הפריפריה בהם מרוכזים הפליטים הסורים. כדי להתמודד עם הסיכונים הללו, ירדן חייבת לפתח מנועי צמיחה חדשים. שיתוף פעולה מדיני וכלכלי עם ישראל, ודיבידנדים כלכליים ואחרים הצפויים להתקבל כתוצאה משיתוף פעולה כזה (כפי שהיה סביב הסכם השלום של 1994), יכולים לספק מנועי צמיחה כאלו.

מנקודת המבט הישראלית, החשיבות של היחסים הכלכליים הביטורליים עם המשק הירדני הקטן יחסית היא משנית. אולם, לירדן יש חשיבות רבה מאוד כגשר לסחר ישראלי עם השווקים הגדולים של מדינות המפרץ ועם השווקים הערביים האחרים. על פי שורה של עבודות מקיפות שנעשו בשנים האחרונות, פתיחה של השווקים הערביים בפני ישראל (כחלק מתהליך של הסדרה מדינית עם העולם הערבי) תיצור מנוע צמיחה חדש ורב-עוצמה עבור הכלכלה הישראלית. מנוע צמיחה זה יאפשר גידול של התוצר הישראלי לנפש ברבע עד שלישי יותר מהצפוי על פי תוואי הצמיחה החזוי כיום. תוספת צמיחה זאת תביא את ישראל, תוך עשור, לתוך קבוצת 15 המדינות העשירות בעולם, ותיצור תוספת של קרוב ל-75 אחוזים במספר מקומות העבודה, בהשוואה למספר מקומות העבודה שהמשק הישראלי מייצר מידי שנה כיום. השוק הערבי יהפוך לשוק החשוב ביותר של ישראל, לצד השוק האירופי.⁹

מעבר לחשיבות המקרו-כלכלית הגדולה, להשתלבות של ישראל במערכת הכלכלית האזורית תהיה תרומה חשובה לפתרון הבעיות החברתיות הקשות של ישראל. חלק ניכר מתוספת מקומות העבודה יהיה בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית ובענפי משק ושירותים שאינם דורשים מימונות מיוחדת (תיירות, הובלה,

⁸ "External Trade Statistics," *Department of Statistics, Government of Jordan*; "The World Factbook: Jordan," *ibid*.

⁹ אלדד בריק, "השפעות הסדר מדיני אזורי על הכלכלה בישראל," (הוקן עבור "ישראל יוזמת"), ועידת ישראל לעסקים, דצמבר 2016 (עדכון לעבודה מקיפה מוקדמת שנערכה על ידי אלדד בריק ואחרים בשנת 2014); Karim Nashashibi, Yitzhak Gal, and Bader Rock, "[Palestinian-Israeli Economic Relations: Trade and Economic Regime](#)," *Office of the Quartet – Palestine International Business Forum – International Council of Swedish Industry (NIR)*, June 2015; The Costs of Conflict Study Team, "[The Costs of the Israeli-Palestinian Conflict](#)," *RAND Corporation*, 2015; Joseph Zeira, Saeb Bamyia and Tal Wolfson "The Economic Costs of the Conflict to Israel: The Burden and Potential Risks," in Arie Arnon and Saeb Bamyia (eds.) [Economics and Politics in the Israeli-Palestinian Conflict](#), AIX Group, February 2015; "[The Initiative for the Palestinian Economy](#)," *Office of the Quartet*, March 2014; "[Beyond Aid: A Palestinian Private Sector Initiative for Investment, Growth and Employment](#)," *Portland Trust*, November 2013; "The Untapped Potential – Palestinian-Israeli Economic Relations: Policy Options and Recommendations," *The Peres Center for Peace and PalTrade (Palestine Trade Center)*, December 2006.

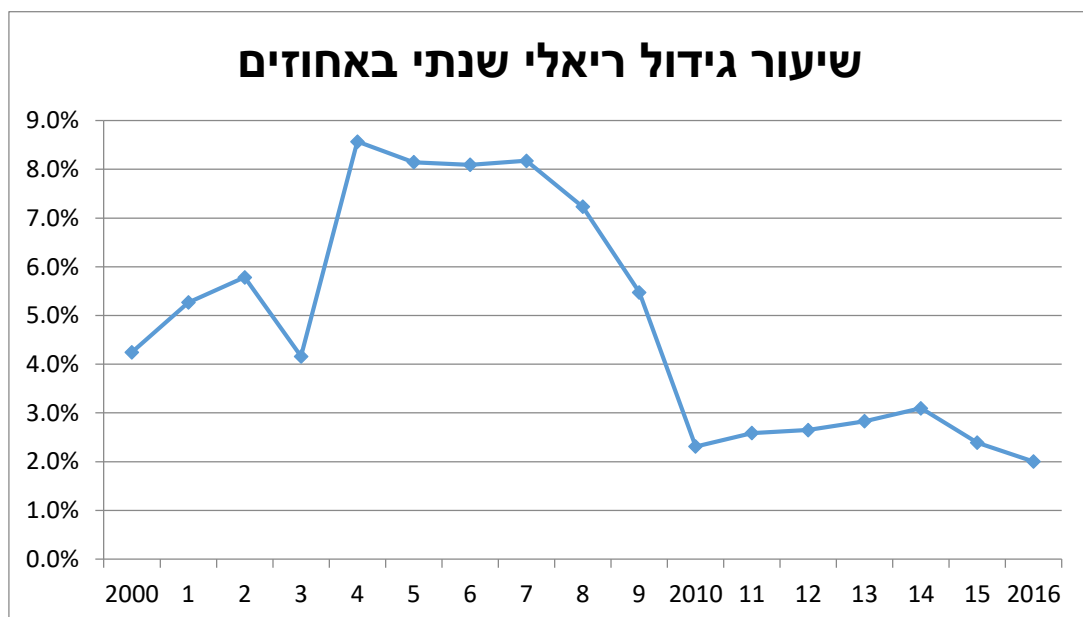
לוגיסטיקה וכד'). יהיה בכך משום פתרון למוקדים הקשים ביותר של בעיות התעסוקה במשק הישראלי (עובדים בעלי השכלה נמוכה, באזורי הפריפריה, במגזר הערבי-ישראלי ובמגזר החרדי). בנוסף, ניתן יהיה למנף תהליך זה לפיתוח כלכלי מואץ של אזורי הפריפריה. במסגרת שיתוף פעולה כלכלי עם ירדן, הדבר יתבטא בעיקר בפיתוח הפריפריה הצפון מזרחית (עמק בית שאן והגליל התחתון) והדרום מזרחית (אילת והערבה ואזור ים-המלח).

תרשים 1: התפתחות יצוא הסחורות של ירדן, 2000-2016
(מיליארדי דולר, מחירים שוטפים, כולל יצוא חוזר)



מקור: [Foreign Trade Statistics](#), The Central Bank of Jordan, October 2017

תרשים 2: שיעור הצמיחה הכלכלית של ירדן, 2000-2016
(גידול שנתי של התמ"ג במחירים קבועים, אחוזים)



מקור: [National Accounts Statistics](#), The Central Bank of Jordan, October 2017

3. היבטים אזרחיים

השכנות המיידית בין שתי המדינות, ועובדת היותן יחידה גיאוגרפית אחת בתחומים רבים מאוד של תשתיות פיזיות וצרכים אזרחיים, מזמינה שיתופי פעולה של המדינות בקשת רחבה של נושאים אזרחיים, לצד שיתוף הפעולה הכלכלי. אחד הביטויים של פוטנציאל זה היה ההיקף הרחב של הסכמים לשיתוף פעולה אזרחי שנחתמו בתקופה הראשונה שלאחר חתימת הסכם השלום הישראלי-ירדני. במהלך השנים 1995-1997 נחתמו כ-15 הסכמים ברמה הבין-מדינתית, לצד נספחים של הסכם השלום עצמו, וכן הסכמי שיתוף פעולה מקומיים באזורי אילת/עקבה והערבה, ועוד.¹⁰ כפי שמוצג בהמשך, המימוש בפועל של הסכמים אלו הוא מצומצם. בתחומי התחבורה, מעברי הגבול, הסדרים שקשורים בגבול הימי והאווירי, ואיכות הסביבה ניתן להצביע על מידה מסוימת של יישום. לעומת זאת, בתחומים אחרים, כמו תרבות ומדע, אנרגיה, סמים ולחימה בפשע, בריאות ורפואה, יישום ההסכמים הוא מצומצם מאוד.¹¹

ג. שיתוף הפעולה הקיים מאז חתימת הסכם השלום בשנת 1994

1. התחומים הביטחוני והמדיני

בתחום הביטחוני נבנה בין ישראל וירדן שיתוף פעולה מפותח – צבאי, מודיעיני, ובנושאי ביטחון פנים – אשר הניב יתרונות עצומים לשני הצדדים. מטבע הדברים, שיתוף פעולה זה מתרחש בעיקרו במישורים שאינם גלויים, אך מידי פעם נחשפים עומקו ורוחבו גם בפרסומים גלויים. לדוגמא, שיתוף פעולה בין חילות האוויר הישראלי והירדני מול אתגרים הקשורים במלחמה בסוריה נחשף על ידי המלך עבדאללה בשיחה עם חברי קונגרס אמריקנים.¹² קשה לשקלל את התרומה הספציפית של שיתוף הפעולה הביטחוני "השקט" עם ישראל בהתמודדות הירדנית עם השילוב המסוכן של אתגרי הביטחון החיצוניים והפנימיים הקשים מולם היא ניצבת מראשית העשור הנוכחי. אולם, בחינה מפורטת של מכלול האיומים הללו ושל דרכי ההתמודדות של המשטר הירדני, מאפשרים להעריך כי שיתוף פעולה זה הוא בעל משקל נכבד, לצד שיתוף הפעולה הירדני-אמריקני והיכולות המרשימות של המערכת השלטונית והביטחונית הירדנית עצמה.¹³

בתחום המדיני, רמת שיתוף הפעולה נמוכה יחסית. מעבר לתחזוקה שוטפת של יחסים אלו, שיתוף הפעולה המדיני הממשי מוגבל בעיקרו לתחומים מוגדרים (לדוגמא, סוגיית הר הבית/מסגד אל-אקצא), וכן מעורבות ירדנית משנית בניסיונות הידברות ישראלית-פלסטינית. עם זאת, הקשרים המדיניים נשמרו לאורך השנים ברמה גבוהה מספיק כדי לאפשר טיפול במצבי משבר לאורך השנים – החל במשבר סביב ניסיון החיסול של ח'אלד משעל בעמאן בשנת 1997 ועד למשבר סביב הריגת שני אזרחים ירדנים על ידי מאבטח ישראלי בשנת 2017.

א-ההצלחה בקידום היחסים המדיניים נובעת משילוב של כמה גורמים, חלקם קשורים בצד הירדני וחלקם בצד הישראלי. בצד הירדני ניתן להצביע על שילוב בין ארבעה גורמים עיקריים. הראשון, תחושה ירדנית, אשר התבססה לאחר רצח רבין ב-1995 וחילופי הממשלה בישראל ב-1996, כי ישראל אינה פועלת לקדם את היחסים עם ירדן לפי רוח הסכם השלום; השני, תחושה עמוקה של אכזבה בציבור הירדני מאי מימוש הפירות הכלכליים של השלום; השלישי, כוחות פוליטיים וציבוריים המתנגדים לשלום ולנורמליזציה עם ישראל. כוחות אלו ניצלו היטב את שני הגורמים הראשונים שלעיל ויצרו אווירה ציבורית של חוסר לגיטימציה לשיתוף פעולה מדיני וכלכלי עם ישראל. לצד האופוזיציה הפוליטית (אסלאמיסטים ואחרים), אשר ההתנגדות להסכם השלום וליחסים עם ישראל משמשת אותם גם כלי נוח לנגח את המשטר, עמדה זאת משותפת באופן גורף לאגודות המקצועיות החזקות (כמו אגודת עורכי הדין), לארגוני עובדים, לתקשורת ועוד. היא באה לידי ביטוי תקיף גם בפרלמנט הירדני ובהימנעות גלויה או שקטה של פקידי

¹⁰ "Bilateral Agreements," *Israel Ministry of Foreign Affairs*.

¹¹ גדעון בכר, "ישראל-ירדן: ניתוח של יחסים אסטרטגיים עם מדינה שכנה," *רוח מזרחית* 5, חורף 2007, עמ' 44-43.

¹² "Israeli, Jordanian Jets teamed up to warn off Russians, King Says," *The Times of Israel*, 26 March 2016.

¹³ לניתוח מפורט של מכלול האתגרים ואופני ההתמודדות עם האתגר של דאע"ש, ראו: Susser, "Jordan Facing Up," *ibid*, pp. 2-6, ראו במיוחד את הערת הסיכום לגבי מקומה של ישראל, מנקודת המבט הירדנית, בעמ' 6.

ממשל ירדנים מקשר עם ישראל. המשטר והממשלות הירדניות לדורותיהן מקבלות עמדה זאת בשתיקה ואינן נאבקות בה.¹⁴ הגורם הרביעי אשר לו נודע משקל חשוב במיוחד הוא מצב הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

בצד הישראלי, הגורמים לאי-מימוש הפוטנציאל של היחסים המדיניים (וגם הכלכליים) הם תערובת של אדישות, בירוקרטיה וחוסר-נכונות להשקיע בתחומים אלו את המאמץ ותשומת הלב המושקעים ביחסים הביטחוניים.¹⁵ דוגמה בולטת היא הקשיים הגדולים והתהליך המסורבל בפניו ניצבים ירדנים שמעוניינים בקבלת אשרות כניסה לישראל, לרבות אנשי עסקים שמקיימים קשר שוטף ורצוף עם ישראל. זאת, למרות שהבעיה הועלתה לאורך השנים עשרות פעמים על ידי גורמים שונים, עסקיים ואחרים, ושצוותים מקצועיים העלו הצעות שונות להקל על התהליך, תוך שמירה על בידוק ביטחוני קפדני. קשיים בירוקרטיים אלו מתבטאים, בין השאר, בהמתנות ודחיות ממושכות ולא מוסברות בטיפול בבקשות למתן אשרות, אי-עקביות בהחלטות לדחות או לאשר בקשות אלו, והימנעות ממתן אשרות רב-פעמיות, כך שנדרש תהליך ממושך של בקשת אשרה לקראת כל נסיעה מתוכננת לישראל. קשיים אלו מרחיקים מישראל מאות אנשי עסקים ירדנים, שיש להם עניין לפתח קשרים עסקיים עמה.

2. התחום הכלכלי

בדומה לתחום המדיני, שיתוף הפעולה הכלכלי הישראלי-ירדני שהתפתח מאז חתימת הסכם השלום משקף מימוש חלקי מאוד של הפוטנציאל. בתחומים מסוימים ניתן להצביע על הישגים בעלי משמעות. אולם, הישגים חלקיים אלו – בעיקר בתחומי הסחר, הלוגיסטיקה, והתעשייה – היו, במידה רבה, תולדה של יוזמות ומהלכים של המגזר הפרטי. בתחומי הפעולה של המגזר הציבורי ניתן להצביע על שיתוף פעולה כלכלי דל, מעבר למרכיבים הבסיסיים שמתחייבים מעצם קיומו של הסכם השלום (הפעלת מעברי גבול, הסדרי תעופה, ויזות וכד'). חלק גדול מהסעיפים הרבים בנושאי שיתוף פעולה כלכלי ואזרחי, אשר נכללו בהסכם השלום הישראלי-ירדני ובנספחיו (וכן בכ-15 הסכמים נוספים שנחתמו בשנים 1995-1997), לא מומשו או שמומשו באופן חלקי ובאיחור רב. זאת, למעט שני תחומים בהם ניתן להצביע על מהלכים משמעותיים במישור הבין-ממשלתי: הסכמי סחר, אשר תמכו בפעילות של המגזר הפרטי, ותחום המים.

הגורם החשוב ביותר לאכזבה הירדנית מהסכם השלום ולהתבססות תחושה של חשדנות וחמיצות כלפיו (לצד הנושא הפלסטיני) הוא אי-מימושם של שורת פרויקטים גדולים (תעלת הימים, תכניות גדולות בתחומי תשתיות תחבורה, מים ועוד) שהוצגו בהבלטה רבה על ידי מנהיגים ישראלים בוועידות בינלאומיות בתקופה שלאחר חתימת הסכם השלום, תוך יצירת תחושה שישראל מחויבת למימוש מהיר שלהם. בהנהגה ובציבור הירדנים נוצרו ציפיות גדולות שהסכם השלום והפרויקטים הגדולים הללו יביאו לשיפור מהיר וחד במצב הכלכלי וברמת החיים בירדן. במהלך המחצית השנייה של שנות ה-90 התברר כי לחלק מתכניות שאפתניות אלו אין היתכנות כלכלית או סביבתית ולגבי האחרות אין לישראל כוונה אמיתית לבצען.¹⁶ בשנים האחרונות יש סימנים להתקדמות בכמה תחומים חשובים, בגישה חדשה וזהירה: שיתוף פעולה בתחומי אספקת גז מישראל, מים (כולל יישום פרויקט תעלת הימים במתכונת צנועה ומציאותית), הפעלת מסדרון תחבורה יבשתי מירדן דרך נמל חיפה, ועוד.

להלן תמונה מסכמת של שיתוף הפעולה הכלכלי שהתפתח בכמה תחומים בולטים:

סחר - בסמוך לחתימת הסכם השלום בין ישראל לירדן, חתמו המדינות ב-1995 גם על הסכם סחר, אשר קבע תעריפי מכס מופחתים לסחר ביניהן. ואולם, תעריפים אלו היו עדיין בשיעורים גבוהים בהרבה מאשר בהסכמים שבין ישראל למרבית שותפי הסחר האחרים שלה. הסכם הסחר שודרג ב-2004, אז נקבעה הפחתה הדרגתית נוספת של שיעורי המכס עד לביטול מלא של מכסים (ב-2010) על חלק גדול מהסחר

¹⁴ מוהנא חדאד, "ישראל בעיני ירדן לאחר הסכם השלום: תקווה ואשליה", נבו (עורך), שם, עמ' 275-268; יוסף נבו, "ירדן, הפלסטינים ואינתיפאדת אל-אקצה", נבו (עורך), שם, עמ' 305-301;

ראו גם גיליונות שונים של העיתון הירדני *Al-Ghad* ושל עיתונים ירדנים נוספים. למשל:

Suzanna Goussous, "2017 to See Action against 'Normalisation' of Ties with Israel, Activists Say," *Jordan Times*, 25 February 2017.

¹⁵ בכר, "ישראל-ירדן", שם, עמ' 47-45; עודד ערן, "יחסי ישראל-ירדן היום ומבט אל העתיד", נבו (עורך), שם, עמ' 237-236.
¹⁶ שמעון שמיר, *עלייתו ושקיעתו של השלום החם עם ירדן* (תל אביב, 2012), עמ' 291-290, 512, 556; ערן, "יחסי ישראל-ירדן", שם; מונדר'ר חדאדין, "הרהורים על הסכם השלום בין ירדן לבין ישראל", נבו (עורך), שם, עמ' 251-247.

שבין שתי המדינות.¹⁷ הסכמי הסחר הביטורליים סייעו להתפתחות הסחר הישראלי-ירדני, אך היקפו נותר מוגבל ובעל חשיבות משנית לשתי המדינות.¹⁸

חשיבות רבה יותר הייתה להסכם הסחר הטריטורלי המיוחד שנחתם ב-1998 בין ישראל, ירדן וארה"ב בדבר הקמת QIZ. הסכם ה-QIZ קבע פטור ממכס ומכסות על יצוא ירדני לארה"ב של מוצרים שיוצרו באזורי תעשייה ספציפיים בירדן, תוך שימוש בתשומות ישראליות (בשיעור מינימלי שנקבע בהסכם). ההסכם יצר שיתוף פעולה גדול מאוד בין ענפי הטקסטיל בישראל וירדן, לשם יצוא לארה"ב. הסחר ההדדי הביטורלי גדל כמעט פי עשרה במהלך העשור שלאחר חתימת הסכם ה-QIZ (עיקר הגידול היה ביצוא מישראל לירדן). הסחר בתשומות ומוצרי ביניים בתחום הטקסטיל וההלבשה הפך למרכיב העיקרי בסחר בין שתי המדינות. בסוף העשור הראשון של שנות ה-2000, איבד הסכם ה-QIZ חלק ניכר מהאטרקטיביות שלו, לאחר כניסתו לתוקף של הסכם סחר חופשי בין ירדן וארה"ב, אשר העניק הטבות מכס דומות ליצוא הירדני לארה"ב בלא צורך ברכש תשומות ישראליות. כתוצאה מכך, נרשמה ירידה חדה ביצוא הישראלי לירדן – מרמה של 200-250 מיליון דולר לשנה בסוף העשור הראשון של שנות ה-2000, לכ-100 מיליון דולר לשנה ב-2013-2015.¹⁹

היבט נוסף שקשור לתחום הסחר הוא "הסכם הצבירה" בין ישראל, ירדן והאיחוד האירופי, אשר נכנס לתוקף ב-2006 ומקנה הטבות ביצוא לשוק האירופי של מוצרים שיש בהם ייצור משותף ישראלי-ירדני.²⁰ למרות הפוטנציאל הגדול שהסכם זה יצר, בפועל כמעט שלא הייתה לו השפעה ממשית על שיתוף פעולה הכלכלי בין ישראל וירדן. הסיבה לכך היא, ככל הנראה, שבמועד זה לא הייתה נכונות פוליטית של ממש מצד שתי הממשלות לנקוט צעדים פעילים למימוש ההסכם, ולא היו גורמים חזקים במגזר העסקי שדחפו למימושו, כפי שהיה עשור קודם לכן בעת החתימה על הסכם ה-QIZ.

מראשית העשור הנוכחי החלה מגמה חדשה של זינוק בסחר הטרנזיט בין ישראל וירדן. חל גידול בולט ביבוא הישראלי מהמפרץ דרך ירדן, בעיקר של מוצרי התעשיות הכימיות והפטרו-כימיות במפרץ, וכן ביבוא מוצרי צריכה שונים מאזורי הסחר החופשי הגדולים במפרץ. לאלו התווסף שימוש ירדני בנתיב העובר דרך מעבר גבול נהר הירדן ונמל חיפה, לשם יצוא לשווקי אירופה (כולל תורכיה, רוסיה ומזרח אירופה), כתחליף לנתיב הסחר היבשתי דרך סוריה, בעיקר יצוא של תוצרת חקלאית טרייה (בנתיב זה קיימת גם תנועה הפוכה, בה סחורות תורכיות ואחרות עוברות דרך ישראל לירדן, ומשם לעיראק ולמפרץ). תנועות סחר אלו נרשמות בסטטיסטיקה הישראלית כיבוא מירדן, אך ניתוח מפורט של נתוני הסחר על פי הסטטיסטיקה הירדנית והישראלית מלמד כי חלק הארי של היבוא הישראלי מירדן הוא יצוא ירדני חוזר של מוצרים המגיעים לירדן מהמפרץ או סחר טרנזיט העובר דרך ישראל.²¹

¹⁷ "הסכמי סחר עם ירדן", משרד הכלכלה והתעשייה.

¹⁸ ראו הנתונים בתרשים 3 בהמשך. היצוא הישראלי לירדן בשנים האחרונות (בהיקף של 50-100 מיליון דולר לשנה) נע בין 1-2 פרומיל (0.1-0.2 אחוז) מסך יצוא הסחורות של ישראל. היצוא הירדני "נטו" לישראל (קרי, אחרי נטרול יצוא חוזר מהמפרץ הנרשם כיצוא ירדני) נאמד בסדר גודל של 100-150 מיליון דולר לשנה, ומהווה 1-1.5 אחוז בלבד מכלל יצוא הסחורות של ירדן.
¹⁹ "הסכמי סחר עם ירדן", שם;

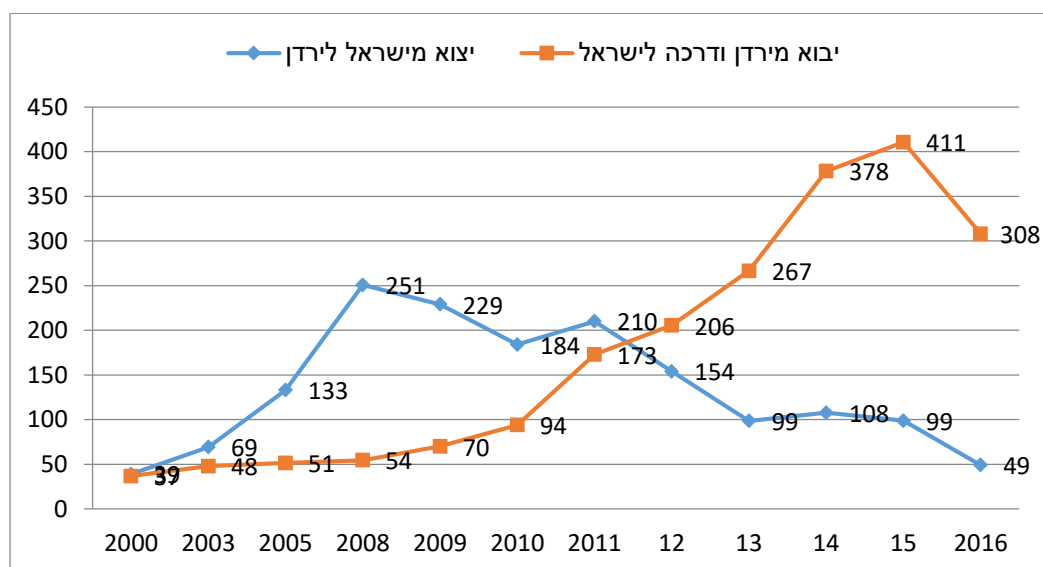
Yitzhak Gal, "Qualifying Industrial Zones in Jordan and Egypt," unpublished report, November 2012.

²⁰ "צבירה", משרד הכלכלה והתעשייה.

²¹ "סטטיסטיקה של סחר חוץ, לוח ד.4 – יבוא ויצוא עם ירדן לפי קבוצות סחורות", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דצמבר 2016; "יחסי ישראל-ירדן: תמונת מצב, סיכום תדריך מאת ד"ר עבדאללה סוואלחה מירדן", מיתווים – המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית, אפריל 2017; ראיון עם ד"ר עבדאללה סוואלחה, 9 ביולי 2017;

"External Trade Database," Department of Statistics, Government of Jordan.

תרשים 3: הסחר הישראלי עם ירדן ודרכה (עם מדינות המפרץ), 2000-2016 (במיליוני דולרים)



מקור: סטטיסטיקה של סחר חוץ, לוח ד.2 – ארצות הסחר – יבוא ויצוא ללא יהלומים, הלמ"ס

מים - עם חתימת הסכם השלום וההסכמים הנלווים בין המדינות בתחום המים, ישראל החלה להעביר לירדן כמות של 50 מיליון מ"ק מים לשנה מהכנרת, כחלק ממערכת מורכבת של הסדרים הנוגעת גם לחלוקת מי הירמוך, טיהור מים מליחים לשימוש משותף ועוד. דיונים על העברה של כמות נוספת של 50 מיליון מ"ק מהכנרת נמשכו לכל אורך העשור הראשון של שנות ה-2000, ורק ב-2010 הושג הסכם על העברה של כמות נוספת זו. זאת, כחלק מהסדר רחב יותר, הכולל גם חלוקת מים שיותפלו בעקבה בין ירדן, ישראל והרשות הפלסטינית, כחלק מפרויקט תעלת הימים. התשתית להעברת הכמות הנוספת כבר קיימת, ותחילת ההעברה בפועל תוכננה להתחיל במהלך 2018.²²

מנקודת המבט הירדנית, המרכיב החשוב ביותר של פרויקט תעלת הימים הוא מתקן התפלה גדול שיוקם בעקבה. המרכיב העיקרי השני של הפרויקט, תעלה אשר תוביל מים מהים האדום לים המלח, נתפש כמשני בחשיבותו מבחינת הירדנים. מתקן ההתפלה בעקבה מתוכנן לגדול בכמה שלבים ולשמש, בטווח הארוך, כמקור המים החשוב ביותר של ירדן. בהתחשב בהיותו מתקן תשתית חיוני עבור ירדן, השלטונות הירדנים נערכו לממש ולהפעיל את מתקן ההתפלה בעקבה גם בנפרד מפרויקט תעלת הימים, במידה שיהיו קשיים טכניים או סביבתיים במימוש פרויקט תעלת הימים, או קשיים פוליטיים שיפגעו בשיתוף פעולה עם ישראל. אופציה זאת נדונה מחדש בירדן על רקע המשבר שפרץ ביחסים עם ישראל בעקבות אירוע ההריגה של שני אזרחים ירדנים על ידי מאבטח של השגרירות הישראלית ביולי 2017.²³

תעשייה - שיתוף פעולה משמעותי בתחום זה התפתח מיד לאחר חתימת הסכם השלום, במיוחד בתעשיית הטקסטיל וההלבשה. חברות ישראליות מובילות הקימו מפעלים בירדן ויצרו שיתופי פעולה עם משקיעים ותעשיינים ירדנים. התנופה והפוטנציאל הגדול שהסתמנו בתחום זה היו אחד הגורמים העיקריים אשר הובילו לחתימת הסכם ה-QIZ, במטרה ליצור מסגרת שתעודד את המשך ההשקעות הישראליות (וגם האחרות) בתעשיית יצוא בירדן. בפועל, ההצלחה של ה-QIZ התבטאה בעיקר בשיתוף פעולה ישראלי-

²² חדאדין, "הרהורים על הסכם השלום", שם; בכר, "ישראל-ירדן", שם, עמ' 45; דניאל דותן, "פיתחים את הברז: ישראל וירדן משתפות פעולה בתחום המים", גלובס, 1 ביוני 2016; אורה קורן, "נחתם הסכם תעלת הימים בין ישראל לירדן; ארגונים ירוקים: יש פתרון פחות בזבזני", דה-מרקר, 26 בפברואר 2015.

²³ Daoud Kuttab, "Is Jordan planning major change in Red Sea-Dead Sea project?," *Al-Monitor*, 19 October 2017; Mohammad Ghazal, "Jordan to Go ahead with Red Sea-Dead Sea Project Despite Israel's Withdrawal Threat," *Jordan Times*, 15 November 2017; John Anthony Allan, Abdallah I. Husein Malkawi, and Yacov Tsur, "Red Sea-Dead Sea Water Conveyance Study Program: Study of Alternatives," March 2014, pp. 11-14.

ירדני בסחר הטרנזיט, וכן בהשקעות של חברות שאינן ישראליות בענף הטקסטיל וההלבשה בירדן. הציפיות להשקעות ישראליות משמעותיות במפעלי תעשייה משותפים בירדן לא התממשו. יתר על כן, במהלך שנות ה-2000 כמעט כל החברות הישראליות שהשקיעו במפעלי תעשייה משותפים באזורי ה-QIZ בירדן יצאו מהשקעה ישירה בירדן. שיתוף הפעולה עם מפעלים בירדן עבר למתכונת של עבודה בקבלנות משנה, קרי – החברה הישראלית מייצאת חומרי גלם או מוצרי ביניים לתפירה בירדן ומקבלת חזרה מוצרים מוגמרים (הנרשמים בסטטיסטיקה בדרך כלל כיבוא לישראל). חברות ישראליות מעטות בלבד הצליחו לבנות בירדן בסיסי ייצור ושיווק, ולפעול שם מול שווקים ערביים נוספים.

גז טבעי - בראשית 2017, החלה הזרמת גז בפועל מישראל לחברת האשלג ולמפעל הברומין הירדניים בים המלח. זאת, בהתאם להסכם שנחתם ב-2014 ולמרות המחאות וההתנגדויות הפוליטיות אליו בירדן. הגז מוזרם ממאגר תמר, דרך צינור באורך 36 ק"מ שמחבר את המפעלים הירדניים למערכת הולכת הגז הישראלית בנקודה קרובה למפעלי ים המלח הישראליים. החלק הישראלי של הצינור הונח ומופעל על ידי חברת נתיבי גז הישראלית, ואילו החלק הירדני (20 ק"מ) הונח ומופעל על ידי החברה הירדנית פג'ר, המפעילה את מערך צינורות הגז של ירדן. במהלך 2019 אמורה להתחיל הזרמה של גז בהיקף גדול הרבה יותר, לחברת החשמל הירדנית (NEPCO), בהתאם להסכם שנחתם בסוף 2016. אספקת הגז לחברת החשמל הירדנית אמורה להיות ממאגר לויתן. מתוך התחשבות באילוצים הפוליטיים, ההסכמים עם הלקוחות הירדניים נחתמו על ידי חברה זרה, חברה בת של נובל אנרג'י, ולא על ידי שותפות הגז הכוללת חברות ישראליות.²⁴ כיוון שאספקת גז סדירה חיונית למשק הירדני, ובהתחשב בסיכון הפוליטי המעיב על אספקת הגז מישראל, ירדן דאגה לחלופה גם לגבי תחום זה, בדומה לתחום ההתפלה. זאת, על ידי הקמה והפעלה בעקבה של מערכת לקליטה של גז נזולי, שמאפשרת יבוא של גז מונזל בדרך הים מספקים אחרים.

לוגיסטיקה - התפתחות סחר הטרנזיט הביאה לבנייה של תשתית לוגיסטית חזקה, פיזית ומסחרית, בין שתי המדינות. תשתית זאת כוללת שיתופי פעולה ארוכי-טווח בין עשרות חברות לוגיסטיקה והובלה ישראליות וירדניות, וכן כמה מאות חברות נוספות ואנשי עסקים משני הצדדים שמספקים שירותים ומוצרים שונים למערכות אלו. תשתית זאת אפשרה את הזינוק המחודש בסחר הטרנזיט בשנים האחרונות, ומהווה בסיס איתן למימוש אפשרי של הפוטנציאל בתחום זה.

תיירות, מלונאות ותעופה - בתחומים אלו ניתן להצביע על התקדמות מסוימת: תיירות ישראלית לירדן בהיקף לא גדול (בעיקר תיירות נפש של ערבים אזרחי ישראל וכן ביקורי ישראלים בפטרה וסירים מדבריים בדרום ירדן), טיסות של ישראלים למזרח דרך עמאן, טיסות של עולי רגל ישראלים לחאג' דרך ירדן, ותעסוקה מוגבלת של ירדנים במלונות באילת.²⁵ אולם, כל אלו מהווים מימוש חלקי ביותר של הפוטנציאל, כפי שניתן לראות בהתייחסות בהמשך לתחום התיירות ולביסוסם של שיתופי פעולה אפשריים.

3. התחום האזרחי

הגורם הפעיל ביותר בתחום שיתוף הפעולה האזרחי בין ישראל לירדן הם אזרחי ישראל הערבים. לצד ההיבט התיירותי, הביטוי המובהק ביותר של שיתוף פעולה אזרחי הוא מספרם הגדול של צעירים ערבים ישראלים הלומדים באוניברסיטאות ירדניות. נכון לשנת 2012, מספר זה הוערך בכ-8,000 (בהשוואה לכ-28,000 סטודנטים ערבים במערכת האקדמית הישראלית). מספר זה ירד כנראה בשנים האחרונות.²⁶

שיתוף פעולה מצומצם קיים גם בתחום הסביבה. בתחום זה בולטת הפעילות של כמה ארגונים לא ממשלתיים. הארגון הישראלי-ירדני-פלסטיני *EcoPeace Middle East* מקדיש תשומת לב מיוחדת לנושאי

²⁴ ערן אורן, "לראשונה בהיסטוריה ומתחת לרדאר: גז טבעי החל לזרום מישראל לממלכה הירדנית", דה-מרקר, 1 במרץ 2017; "שותפויות לויתן ימכרו גז לירדן בכ-10 מיליארד דולר", גלובס, 26 בספטמבר 2016.

²⁵ ראיון עם ד"ר סוואלחה, שם; Gal, "Qualifying Industrial Zones," *ibid*, pp. 2-4.

²⁶ נוהאד עלי, "ייצוג האזרחים הערבים במוסדות להשכלה גבוהה", עמותת סיכוי, 2013, עמ' 17, 20; יובל וורגן, "לימודי סטודנטים ישראלים בתחומי החינוך וההוראה במוסדות להשכלה גבוהה ברשות הפלסטינית", הכנסת: מרכז המחקר והמידע, 2012; "יחסי ישראל-ירדן: תמונת מצב", שם.

מים וסביבה באזור עמק הירדן. גם מכון הערבה יוזם ומקדם שיתוף פעולה ישראלי-ירדני בתחומי הסביבה והמחקר החקלאי.²⁷

כמה גופי חברה אזרחית חשובים, אשר היו פעילים מאוד בעשור הראשון שלאחר הסכם השלום, כמו לשכת המסחר והתעשייה ישראל-ירדן, אינם פעילים עוד. עם זאת, נמשכת פעילות מצומצמת של כמה ארגונים וקבוצות מחקר וחשיבה, ישראלים וירדנים, המשמרים קשר ופעילות משותפת. הארגונים הירדנים הבולטים שפועלים בעמאן ושמקיימים שיתופי פעולה עם מכוני מחקר ומדיניות בישראל הם: מרכז עמאן לשלום ופיתוח, בראשות הגנרל הירדני בדימוס מנסור אבו ראשד, והמרכז לחקר ישראל, בראשות ד"ר עבדאללה סוואלחה.

ד. הזיקה בין מצב הסכסוך הישראלי פלסטיני ליחסי ישראל-ירדן

מעבר לכל החסמים והקשיים שתוארו לעיל, הסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא ללא ספק הגורם המרכזי הבולט את התפתחות היחסים ושיתוף הפעולה הישראלי-ירדני. גורם זה הוא הכוח המניע את ההתנגדות התקיפה של גופי ה"אנטי-נורמליזציה" והכוחות הפוליטיים, הדתיים והחברתיים הפועלים בירדן נגד היחסים עם ישראל.²⁸

יתר על כן, מהלכיה של ישראל בהקשר הפלסטיני העמידו את השלטון הירדני, שוב ושוב, במצבים קשים מול הכוחות הפנימיים המתנגדים לשלום עם ישראל. מהלכים אלו, אשר הביאו להיווצרות דעת קהל העוינת את השלום ורואה בו כלי המסייע לישראל במאבקה מול הפלסטינים, החלו כבר ב-1995. החלטה של ממשלת רבין, באפריל 1995, להפקיע עוד קרקעות במזרח ירושלים, התקבלה באופן קשה מאוד בירדן. פתיחת מנהרת החשמונאים על ידי ממשלת נתניהו ותחילת הבניה בהר חומה, לצד ניסיון ההתנתקות בח'אלד משעל (1996-1997) פגעו כבר אנושות באמון הירדני בישראל וקיבעו את מצב "השלום הקר" בין שתי המדינות ואת העוינות בדעת הקהל הירדנית כלפי השלום עם ישראל.²⁹ הרגישות הירדנית לעניין הפלסטיני באה מאז לידי ביטוי עשרות פעמים, סביב אירועים אלימים הקשורים במאבק הישראלי-פלסטיני, המלחמות בעזה ובלבנון, אירועים שונים בירושלים ועוד.

העוינות העמוקה שהתפתחה במהלך השנים הללו היא גורם רב-עוצמה המגביל ומשתק את שיתוף הפעולה המדיני, הכלכלי והאזרחי. הלחץ הציבורי והחברתי, לצד תחושות אישיות פנימיות קשות של רבים מהירדנים לגבי מהלכיה של ישראל מול הפלסטינים – כל אלו גורמים לבעלי תפקידים במגזר העסקי והממשלתי, בכל הרמות, להימנע מקשר עם ישראל וישראלים (או לצמצמו ככל האפשר) ולבלום מהלכים של שיתוף פעולה עם ישראל. לגבי רוב הירדנים וכן הממשלה הירדנית, הנכונות למימוש השלום ולפיתוח של שיתוף פעולה מדיני וכלכלי נרחב מותנית בהתקדמות ממשית לקראת הסדר ישראלי-פלסטיני.³⁰

באופן זה, הסכסוך הישראלי עם הפלסטינים מהווה חסם רב-עוצמה בפני מימוש הפוטנציאל בכל תחומי הפעילות הכלכלית. זאת, למעט התחומים המועטים שנמנו לעיל, בהם יש אינטרס ירדני חיוני (כמו בתחום המים או הגז), או תנאים מיוחדים היוצרים מעין "בועה" המנתקת אזור מסוים או פעילויות מסוימות מהחרם הלא-פורמלי הכללי על שיתוף פעולה כלכלי עם ישראל (לדוגמה, תחום הטקסטיל וההלבשה הקשור בהסכם ה-QIZ, או שיתוף פעולה באזורי הגבול עם ישראל באזור עקבה-אילת ובבקעת הירדן). למעט חריגים אלו, מעט מאוד חברות ומוצרים ישראלים מצליחים לפרוץ את חומת החסמים הקשורים בסכסוך. הצרכן הירדני או המפרכי אינו מוכן לקבל מוצרים הנושאים תווית ישראלית, ולפיכך יבואנים ומפיצים אינם מוכנים לקנות מוצרי צריכה ישראליים. גם מוצרים שאינם מיועדים לצרכן הסופי אלא לסקטור העסקי או הציבורי (מכונות וציוד, חומרי גלם, תשומות ייצור ומוצרי ביניים לחקלאות, תעשייה, בנייה וכד') נחסמים.

²⁷ For example: "[Regional NGO Master Plan for Sustainable Development in the Jordan Valley](#)," *EcoPeace Middle East*, June 2015; "[Track II Environmental Forum](#)," *Arava Institute*, May 2017.

²⁸ בכר, "ישראל-ירדן", שם, עמ' 46. ראו ניתוח תמציתי של הכוחות הפועלים נגד היחסים עם ישראל והמרכזיות של הסוגיה הפלסטינית מבחינתם, כבר בשנים הראשונות שלאחר החתימה על הסכם השלום: חדאד, "ישראל בעיני ירדן", שם, עמ' 258-264, 272-273.

²⁹ שמיר, "עלייתו ושקיעתו של השלום", שם, עמ' 191-192, 236-237, 249.

³⁰ שמיר, "עלייתו ושקיעתו של השלום", שם, עמ' 556; חדאד, "ישראל בעיני ירדן", שם, עמ' 262-264; חסן ברורי, "ירדן וישראל: עשור שנים אחרי הסכם השלום", נבו (עורך), שם, עמ' 295.

זאת, כיוון שמפצים ולקוחות פוטנציאליים חוששים מפני תגובה של לקוחות, עובדים או שותפים עסקיים, במידה שייודע כי הם סוחרים עם ישראל. החברות הישראליות המעטות יחסית שמצליחות למכור לשוק הירדני או למפרץ דרך ירדן, עושות זאת על ידי הסוואת המקור הישראלי של המוצר בדרכים שונות.³¹

בעשור האחרון נפגע גם חלק חשוב מאותן "בועות" של שיתופי פעולה כלכליים, אשר התפתחו למרות החסמים. תופעה זאת משתקפת ברידה המתמשכת ביצוא הישראלי לירדן (כפי שמוצג בתרשים 3). ניתוח הרכב היצוא הישראלי לירדן מלמד כי אחד המרכיבים העיקריים של ירידה זאת הוא שחיקה של יבוא תשומות ישראליות לתעשיית הטקסטיל וההלבשה של ירדן. חברות הטקסטיל וההלבשה הירדניות הזדרזו לנצל את החלופה שנוצרה עבורן עם כניסתו לתוקף של הסכם הסחר החופשי הירדני עם ארה"ב, ולעבור לייצא לארה"ב במסגרת הסכם זה במקום במסגרת הסכם ה-QIZ הישראלי-ירדני-אמריקני. למרות שלמעבר זה יש גם מניעים כלכליים, בחלק מהמקרים, חלק לא מבוטל מהחברות ראו ביבוא תשומות מישראל (בו היו מחויבים על פי הסדר ה-QIZ) נטל פוליטי ששמחו להיפטר ממנו. יתר על כן, העוינות העמוקה הקשורה בעניין הפלסטיני מעמידה בסכנה מתמדת גם את ההסכמים החדשים לאספקת גז מישראל לירדן. הסכמים אלו מתממשים "בפרופיל ציבורי ותקשורתי נמוך" נוכח ההתנגדות התקיפה אליהם בציבור ובפרלמנט הירדני. ניתן לצפות כי ככל שאספקת הגז מישראל לירדן תתפתח, הסכמים אלו יעמדו תחת התקפה חזקה באירועים עתידיים של מלחמה או משבר אחר בהקשר הישראלי-פלסטיני.

אמנם מאמר זה מתמקד בעיקר בהיבט הכלכלי, אולם הסכסוך המתמשך בין הישראלים והפלסטינים משמש כחסם מרכזי בבסיסו שיתופי פעולה בין המדינות והאזרחים גם בתחומים האחרים. אווירת האנטי-נורמליזציה כלפי ישראל ברחוב הירדני, בגין הסכסוך הישראלי-פלסטיני מונעת שיתופי פעולה אזרחיים רבים. הדבר בולט בשיתופי פעולה בין מכוני מחקר ואוניברסיטאות, שהחלו לאחר הסכם השלום והצטמצמו ככל שהסכסוך הישראלי-פלסטיני נמשך ותהליך השלום נכנס לקיפאון. בחינת הפעילות ארגונית הסביבה מצביעה על דינמיקה דומה, בה שיתופי פעולה – ואף חברות משותפת באותם ארגונים – הלכו והצטמצמו. בכל הקשור להיבטים המדיניים והביטחוניים, האינטרסים המשותפים אמנם מביאים את הצדדים לשתף פעולה, אך לא בצורה אופטימלית. למשל, היעדר פתרון מוסכם בין הישראלים והפלסטינים בסוגיית הר הבית/מסגד אל-אקצא מקשה מאוד על ייסוד מנגנון ניהול ותיאום מוסכם של המתחם עם ירדן, ומשברים חוזרים ונשנים סביבו מעיבים שוב ושוב על היחסים. בהיעדר פתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני, ירדן, שיכולה להיות גשר מרכזי בין ישראל לשאר מדינות המזרח התיכון, אינה יכולה למלא תפקיד זה.

ה. תחומי פעולה ומהלכים עיקריים למימוש הפוטנציאל

בתחומים הנתפשים על ידי מקבלי ההחלטות כחשובים, כמו התחום הביטחוני או תחומי המים והגז, הצדדים מצליחים לממש שיתוף פעולה משמעותי למרות ההתנגדות הציבורית והפוליטית בירדן. בתחומים אלו, הנתפסים כאסטרטגיים ומרכזיים, השלטונות הירדניים מתעלים על הסכסוך והקשיים בציבור ומקיימים בכל זאת שיתוף פעולה, אמנם ככל האפשר "מתחת לרדאר", אך מוכנים לשלם על כך הון פוליטי אם וכאשר שיתוף פעולה זה נחשף. סוג זה של שיתוף פעולה, הנעשה "מתחת לרדאר" ונשען על קשרים בודדים ולא על רשת ענפה של שיתופי פעולה, הוא מוגבל בחוזקו הפוליטי ובחוסנו לעמוד בפני משברים. עם זאת, חשוב לנצל נכונות זאת, ולפעול מול מקבלי ההחלטות. ככל שאלו ישוכנעו כי שיתוף פעולה בתחומים מסוימים כמו אלו המפורטים להלן, הוא בעל חשיבות מיוחדת, ייתכן שיפעלו להתקדם בתחומים נוספים אלו, גם נוכח התנגדות ציבורית ופוליטית. לאור זאת, אחד המהלכים החשובים למימוש הפוטנציאל הוא קמפיין מקיף ומתמשך של הסברה – לציבור, למעצבי דעת קהל ולמקבלי החלטות בירדן ובישראל כאחד – לגבי היתרונות הגלומים בשיתוף פעולה בין המדינות. הגברת המודעות לכך היא תנאי חשוב לשינוי יסודי של המדיניות בירדן ובישראל ולמימוש מלא של הפוטנציאל.³² האסטרטגיה המוצעת למימוש הפוטנציאל היא התמקדות בכמה מהלכי שיתוף פעולה כלכלי שסייעו לירדן לפתח מנועי צמיחה חדשים, יחד עם מאמצי הסברה רחבי-היקף להמחשת היתרונות של מהלכים אלו לציבור בירדן ובישראל, יתרמו להגברת שיתופי הפעולה גם בהיבטים האחרים ולחיזוק מערכת היחסים בין המדינות.

³¹ מערכת חסמים זאת תועדה על ידי המחבר בעשרות רבות של מקרים בהם נתקל אישית בפעילותו כיועץ לחברות ישראליות, לצד עשרות רבות של מקרים נוספים שדווחו על ידי גורמים אחרים הפועלים בתחום הסחר הישראלי עם ירדן ודרכה.

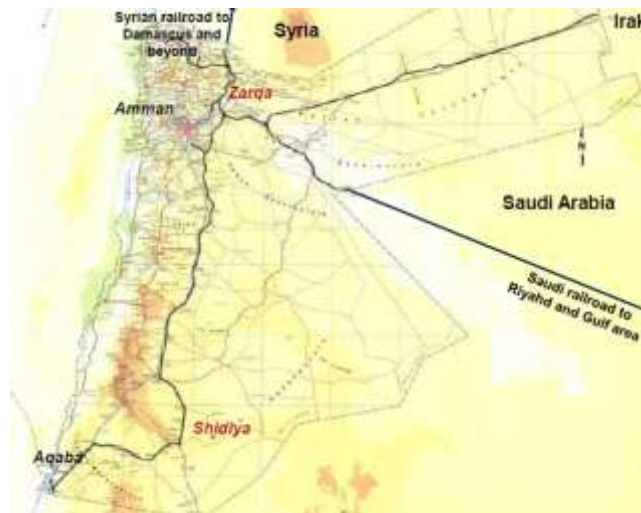
³² ראיון עם ד"ר סוואלחה, שם.

להלן תחומים עיקריים, אשר יכולים לשמש, בשיתוף פעולה עם ישראל, כמנועי צמיחה חדשים עבור ירדן, וכגורמים שיגבירו מוטיבציה ירדנית לתמוך בשיתופי הפעולה עם ישראל ולהעמיק אותם:

תחום סחר הטרג'יט - ירדן הוכיחה בשנות ה-2000 יכולת מרשימה להפוך את הסכמי הסחר שלה למנוף ראשון במעלה של פיתוח וצמיחה כלכלית. הסכם ה-QIZ הירדני-ישראלי-אמריקני והסכם הסחר החופשי עם ארה"ב שבא בעקבותיו מונפו לפיתוח תעשיית יצוא גדולה לארה"ב. במקביל, מינפו הירדנים את מיקומם הגיאוגרפי ואת הסכם הסחר החופשי הבין-ערבי (GAFTA) לפיתוח מסיבי של יצוא סחורות ושירותים למפרץ ולעיראק. יצוא זה היה המנוע החשוב ביותר לצמיחה הכלכלית המהירה של ירדן בשנות ה-2000, שדעכה בשנים האחרונות.³³ הסדרי הסחר החדשים בין ישראל לירדן צריכים להתמקד בעידוד סחר הטרג'יט. פיתוח מסיבי של נתיב סחר טרג'יט בין המפרץ לים התיכון, דרך ישראל וירדן (בגיבוי אמריקני, אירופי ומפרצי), צפוי לשלש ויותר את היצוא הירדני (כולל יצוא חוזר) תוך עשור. בכך ישמש סחר הטרג'יט דרך ישראל מנוף צמיחה רב-עוצמה חדש, אשר יכול להחזיר את ירדן לרמת הצמיחה הכלכלית הגבוהה של ראשית שנות ה-2000.

תחום התחבורה: רכבות ונמלים - במהלך העשור האחרון מתפתח שינוי בסיסי בתשתיות התחבורה האזוריות. שינוי זה נוגע בתשתיות התחבורה המסילתיות, והוא צפוי לעצב מחדש את מערך התחבורה היבשתי האזורי. למרות שמרבית הפרויקטים הללו מתוכננים ומבוצעים בנפרד על ידי המדינות הערביות השונות, הם יוצרים רשת תחבורה רכבתית אזורית חדשה. סין הפכה לשחקן חשוב בתחום זה, ופועלת לקדם את תשתיות התחבורה במרחב המזרח התיכון כחלק מניסיונה לבסס נתיבי מסחר חדשים. מערכת הרכבות החדשה במפרץ (במיוחד בערב הסעודית) נמצאת כבר בשלבי ביצוע מתקדמים. אליה מתוכננים להתחבר שאר המדינות של העולם הערבי המזרחי, רשת תחבורה מסילתית זאת, תאפשר תנועה מהירה וזולה של סחורות בתוך העולם הערבי ובין המפרץ לים התיכון. ירדן מתוכננת לשמש כצומת הראשית של מערך רכבות אזורי זה, ובכך יתחזק מעמדה כגורם מרכזי בסחר הטרג'יט האזורי.³⁴

תרשים 4: ירדן כצומת המרכזי של רשת הרכבות האזורית בעולם הערבי המזרחי



מקור: תכנית האב של הרכבת הירדנית³⁵

³³ יצחק גל, "פוטנציאל שינוע מטענים אזוריים דרך נמלי ישראל", עבודת ייעוץ שלא פורסמה, 2006; Gal, "Qualifying Industrial Zones," *ibid*.

³⁴ Yitzhak Gal, "Arab Transportation Infrastructure: A Big Leap Forward," unpublished work, January 2012; "Jordan National Railway Project: General Brochure," *Jordan Ministry of Transportation*, August 2011;

"Jordan National Railway Network Project," *BNP Paribas*, June 2010.

³⁵ "Jordan National Railway Project: General Brochure," *ibid*, p.3.

ללא חיבור רכבתי לנמלי הים התיכון, דרך ישראל, הכדאיות הכלכלית של פרויקט הרכבת הירדנית מוטלת בספק רב. חיבור רכבתי בין ישראל לירדן, לעומת זאת, במשולב עם הסדרים משלימים של שימוש ירדני בנמלי ישראל, ייצור יתרונות חשובים נוספים לנתיב סחר הטרנזיט האזורי דרך ירדן. ישראל מצידה תהנה הן מיתרונות סחר הטרנזיט עצמו, הן בקידום תשתיות התחבורה שלה (נמלים ורכבת), והן בתחומי התעסוקה והלוגיסטיקה. בהקשר זה, יש חשיבות רבה לקידום תכנית הגשר היבשתי האזורי ("מסילות לשלום") שמקדם שר התחבורה, ישראל כ"ץ, ושמהווה דוגמא מובהקת של פוטנציאל לשיתוף פעולה כלכלי בעל יתרונות כלכליים ואסטרטגיים חשובים לשני הצדדים.

תחום התיירות - כבר היום תחום זה הוא בעל תרומה גדולה לכלכלה הירדנית וכך גם (אם כי במידה פחותה) לכלכלה הישראלית. אולם, שיתוף פעולה ישראלי-ירדני-פלסטיני יכול להפוך אותו למנוע צמיחה מהחשובים ביותר עבור שלושת המשקים. זאת, על ידי פעולה בשלושה תחומים, אשר כל אחד מהם יכול להניב תוספת של כמה מיליוני תיירים בשנה. התחום הראשון הוא פיתוח ושיווק משותפים של מותג התיירות "ארץ הקודש" (Holy Land) לעולם הנוצרי. על פי מחקרים שנעשו, שיתוף פעולה בתחום זה יכול להגדיל כמה מונים את היקף התיירות מהעולם הנוצרי לאתרי הקודש הנוצריים (המשולבת עם אתרים היסטוריים ונופש). התחום השני הוא תיירות מוסלמית למסגד אל-אקצא דרך ירדן (בשילוב עם סיורים בישראל, בירדן וברשות הפלסטינית), אשר כיום כמעט שאינה קיימת כתופעה בעלת משקל כלכלי ממשי. ניתוחים שנעשו מלמדים כי שיתוף פעולה בפיתוח תיירות זאת, כמוצר משלים לעלייה לרגל למכה, יכול להניב כמה מיליוני תיירים נוספים בשנה. הדגש בתחום זה צריך להיות במיוחד על אלו העולים לרגל למכה שלא בתקופת החג' ("עומרה"). מספרם של אלו גדול פי עשרה ממספרם של עולי הרגל בתקופת החג'. התחום השלישי הוא פיתוח משותף של תיירות באזורי עמק הירדן וים המלח ובמרחב עקבה-אילת, תוך מינוף נכסי התיירות הייחודיים של אזורים אלו. בנוסף, יש מקום להגביר את שיתוף פעולה בפיתוח תחומי תיירות ספציפיים, כמו תחום תיירות המרפא בו ניתן למנף את הניסיון הירדני המוצלח יחד עם היתרונות הישראליים בתחום.³⁶

תחומי המים והאנרגיה - ניתן להרחיב שיתופי פעולה בתחומים אלו בהמשך להסדרים הקיימים של חילופי מים (מי כנרת מישראל לירדן בצפון, ומים מותפלים מירדן לישראל בדרום במסגרת פרויקט תעלת הימים) ושל יצוא גז ישראלי לירדן. תכנית בולטת הראויה לבחינה יסודית בתחום זה היא של החלפת חשמל ירדני, אשר ייוצר במתקנים סולאריים גדולים בשטחי המדבר הנרחבים של ירדן, עם מים מותפלים שיווצרו על ידי ישראל במתקני התפלה גדולים לחופי הים התיכון.³⁷ כיוון נוסף בו ניתן להתקדם הוא חיבור ירדן לברית המתהווה בין ישראל-קפריסין-יוון, גם אם בתחילה בדרך עקיפה ולא ישירות מול ישראל.

תחומי המחקר, הפיתוח, התעשייה והשירותים המתקדמים - בתחומים אלו יש פוטנציאל גדול לסינרגיה בין היכולות הישראליות לירדניות, ומיצוי אפילו לא החל. התעשייה הירדנית פיתחה מערכת מסועפת של ערוצי שיווק מול שוקי המפרץ, עיראק ומדינות ערב אחרות, והיא מייצאת להם כיום בהיקף של כמה מיליארדי דולר בשנה. שיתוף פעולה עם חברות ישראליות, שישלב בין יכולות אלו לבין יכולות הפיתוח והייצור הישראליות, יכול להביא לקפיצת מדרגה ביצוא תעשייתי ירדני-ישראלי משותף לשווקים אלו. ירדן היא גם שחקן חשוב בשוק טכנולוגיות המידע (Information Technologies - IT) הערבי. ענף ה-IT הירדני מייצא בהיקף של קרוב לחצי מיליארד דולר בשנה (בעיקר למפרץ) ואנשי IT ירדנים מחזיקים בעמדות מפתח בשוק המפרצי. שיתוף פעולה ישראלי-ירדני בתחום ה-IT יאפשר לשלב בין היכולות והמעמד של ישראל כשחקן עולמי מוביל בתחום לבין היכולות הטכנולוגיות והעוצמות השיווקיות של ירדן בתחום זה בשוקי המפרץ. באופן דומה יש אפשרות לחבר בין המעמד הירדני החזק בתחום השירותים הרפואיים בעולם הערבי לבין היכולות הישראליות בתחום זה.

³⁶ יצחק גל, "אפשרויות לפיתוח קשרי התיירות בין ישראל לעולם הערבי והמוסלמי", עבודה שלא פורסמה, אוקטובר 2016; יצחק גל, "שוק תיירות המרפא הירדני והמפרצי – אפשרויות מנקודת המבט הישראלית", עבודה שלא פורסמה, אוגוסט 2016; יצחק גל, "אילת, עקבה ודרום סיני – מרחב הזדמנויות כלכליות עבור אילת", עבודה שלא פורסמה, אוקטובר 2010; [Regional NGO Master Plan for Sustainable Development in the Jordan Valley](#), "EcoPeace Middle East, June 2015, pp. 140-144.

³⁷ ראו תכנית ראשונית למהלך כזה ב: ["Water Energy nexus: A Pre-feasibility Study for Mid-East Water-Renewable Energy Exchange"](#), "EcoPeace, Middle East and Konrad Adenauer Stiftung, May 2017.

תחום הפרויקטים הלאומיים של ירדן - ניתן להגביר את ההשתלבות והתרומה של ישראל בכמה פרויקטים לאומיים חשובים של ירדן, שלגביהם יש לישראל יתרון יחסי משמעותי. כך לדוגמא, ישראל יכולה לתרום למימוש מהיר של התכנית הלאומית הירדנית לשיקום הפליטים הסורים באזורים הצפוניים והצפון-מזרחיים של ירדן. חלק הארי של תכנית זאת מורכב מפרויקטים בתחומים כמו מים ובריאות, בהם ישראל היא מובילה עולמית. לכך ניתן לצרף שיתוף פעולה ממוקד בפיתוח אזורי פריפריה, במיוחד אזורי אילת-עקבה והערבה בדרום, ובקעת הירדן ועמק בית שאן בצפון.³⁸

ו. סיכום

החסמים הקשורים בהמשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני, לצד האכזבה הירדנית מאי-מימוש פירות השלום והאמון ההדדי שנפגע, מקשים על מימוש הפוטנציאל הגדול של יחסי ישראל-ירדן, אשר הוצג במאמר זה. שיתוף פעולה מדיני וכלכלי עמוק עם ירדן, ברמה דומה לזו שהושגה בתחום הביטחוני, יסייע לישראל לשפר מאוד את מעמדה המדיני באזור, וכן לפתוח בפניה את שווקי המפרץ ושווקים ערביים חשובים נוספים. היתרונות של השתלבות במערכת הכלכלית האזורית צפויים לשמש מנוע צמיחה חדש ורב-עוצמה עבור ישראל, ולהניב יתרונות כלכליים חשובים ביותר גם לירדן.

למרות שמימוש מלא של הפוטנציאל מחייב התקדמות משמעותית לקראת הסדר הישראלי-פלסטיני, ניתן להשיג התקדמות ממשית ורבת ערך גם במצב העניינים הנוכחי בין ישראל לפלסטינים. זאת, על ידי סימון מספר פרויקטים של שיתוף פעולה כלכלי, שיש להם תרומה גדולה במיוחד עבור ירדן ואשר ניתנים לביצוע מהיר יחסית. מבין הפרויקטים שצוינו לעיל, ניתן לקדם לדוגמא את פרויקט שיקום הפליטים הסורים, החיבור הרכבתי בין ישראל לירדן והגשר היבשתי האזורי, ופרויקטים של פיתוח אזורי חוזה-גבולות באזור אילת-עקבה (תיירות, אנרגיה מתחדשת, התפלת מים ועוד) ובאזור בקעת הירדן-ים המלח (מים, חקלאות ותיירות תוך שיקום סביבתי של ים המלח ונהר הירדן). פרויקטים אלו הם בעלי רמה גבוהה של נראות, יש להם היתרונות כלכלית ופוליטית, והם יכולים להניב פירות כלכליים משמעותיים לשני הצדדים. מימוש מהיר ובר-קיימא שלהם, לצד פרויקטים בולטים נוספים שצוינו במאמר זה, יסייע ליצירת אווירה חדשה של אמון בשלום הישראלי-ירדני ולשינוי הדרגתי של עמדות הציבור הירדני (וגם הישראלי).

כדי לחזק את האפקט החיובי של שיתוף הפעולה הכלכלי, חשוב ללוות את המהלכים הללו במאמצי הסברה אשר יתרכזו בהמחשת היתרונות הכלכליים של מהלכים אלו (בעיקר לירדן אך גם לישראל). "סיפורי הצלחה" בהקשר הישראלי-ירדני יתרמו לחיזוק מעמדה של ישראל כשחקן אזורי חשוב ובעל תרומה מייצבת, כלכלית ומדינית, למערכת האזורית בכללותה.

³⁸ גל, "אילת, עקבה ודרום סיני", שם; *Jordan Ministry of Planning and International Cooperation*, January 2017; "Regional NGO Master Plan," *ibid*, 2015.