

# הכשרת הקרקע להרחבת 'הסכמי אברהם' ונורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית צעדים לקידום שיתוף פעולה אזורי - כלכלי, תשתיתי ואסטרטגי

עורכים: אודי דקל וגל שני

# לקראת הרחבת 'הסכמי אברהם' ונורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית צעדים לקידום שיתוף פעולה אזורי – כלכלי, תשתיתי ואסטרטגי

עורכים: אודי דקל וגל שני

# לקראת הרחבת 'הסכמי אברהם' ונורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית

## צעדים לקידום שיתוף פעולה אזורי – כלכלי, תשתיתי ואסטרטגי

עורכים: אודי דקל וגל שני

### המכון למחקרי ביטחון לאומי

משימתו של המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ) היא לסייע למקבלי ההחלטות וקובעי המדיניות בדרג המקצועי והנבחר בישראל בגיבוש מדיניות שתבצר את עתידה כמדינה בטוחה ומשגשגת, יהודית ודמוקרטית, עם רוב יהודי מוצק וגבולות מוכרים בני-הגנה.

את שורות המכון מאייש צוות חוקרים מגוון, שצבר את ניסיונו במערכת הביטחון, במוסדות השלטון ובאקדמיה, העוסק באורח שיטתי ושוטף בחקר הסוגיות האסטרטגיות הניצבות לפתחה של ישראל.

תכליתן של התובנות העולות מהמחקר וכן מיתר יוזמותיו המגוונות של המכון – כנסים, דיאלוגים אסטרטגיים עם גורמי מחקר וממשל בעולם, הדרכות ופעולות תקשורתיות – היא לבסס המלצות מדיניות מעשיות, שיישומן ישפר את מצבה ומעמדה של מדינת ישראל ובה בעת יפרה את השיח המקצועי והציבורי בסוגיות הביטחון הלאומי של ישראל, בארץ ובזירה הבינלאומית.



עורכת הסדרה: ד"ר ענת קורץ וד"ר גליה לינדנשטראוס, המכון למחקרי ביטחון לאומי  
עריכת לשון: ד"ר הגר גור אריה  
הגהה: מירה ילין  
הביא לדפוס: עמר ויקסלבאום, המכון למחקרי ביטחון לאומי  
עיצוב גרפי: מיכל סמו קובץ, הסטודיו לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב  
עיצוב העטיפה: שי ליברובסקי, המכון למחקרי ביטחון לאומי  
תמונת העטיפה: REUTERS (modified by INSS)  
דפוס: דיגיפריט זהב בע"מ  
ISBN 978-965-7840-34-4  
כל הזכויות שמורות © יוני 2026

### המכון למחקרי ביטחון לאומי

חיים לבנון 40  
ת.ד. 39950  
רמת-אביב  
תל אביב 6997556  
info@inss.org.il  
<http://www.inss.org.il/he>

ברצוננו להביע את תודתנו והערכתנו לכל מי שתרמו לגיבושו של קובץ זה. תהליך המחקר והכתיבה נשען על שיתוף פעולה פורה בין חוקרים, מומחים ואנשי מקצוע רבים, אשר תרמו מזמנם, מניסיונם ומידיעותיהם. תודה מיוחדת נתונה לגב' גלית כהן על ריכוז הפרויקט המחקרי ועל תרומתה המשמעותית לקידומו בכל שלביו. אנו מבקשים להודות לקרן קונרד אדנאואר ישראל על תמיכתה בפרויקט ועל שיתוף הפעולה הפורה והמתמשך לאורך תהליך המחקר והכתיבה. תודתנו נתונה גם לחוקרי המכון למחקרי ביטחון לאומי, ובפרט לד"ר גליה לינדנשטראוס ולד"ר אופיר וינטר, אשר תרמו מהידע ומתובנותיהם המקצועיות ששולבו במזכר זה. הערכה מיוחדת לד"ר ענת קורץ על הליווי הצמוד לאורך כל שלבי המחקר והכתיבה ועל ההכוונה המקצועית והאישית, שסייעה רבות לקידום הפרויקט ולהשלמתו. לבסוף, אנו מבקשים להודות לסטפן כהן ולצוות מרכז הנתונים על פיתוח מפת התשתיות האינטראקטיבית במזרח התיכון.

## תוכן העניינים

5	<b>תקציר מנהלים</b>
6	הפוטנציאל הכלכלי והאסטרטגי
7	המלצות עיקריות באשר לאסטרטגיות להרחבת והעמקת 'הסכמי אברהם'
7	שיכללו קידום נורמליזציה עם ערב הסעודית
8	<b>הקדמה</b>
8	ד"ר מיכאל רימל, קרן קונרד אדנאואר ישראל
10	<b>פרק ראשון: יחסי ישראל וערב הסעודית במבט היסטורי</b>
10	יואל גוז'נסקי
11	יוזמת המלך פהד
15	יוזמת השלום הערבית
16	'הסכמי אברהם' ונורמליזציה זוחלת
21	<b>פרק שני: הפוטנציאל הכלכלי מנורמליזציה עם ערב הסעודית</b>
21	תומר פדלון ואסטבן קלור
21	מאפיינים מרכזיים של הכלכלה הסעודית
23	דוגמה מניסיון העבר – 'הסכמי אברהם'
23	שיתופי פעולה אפשריים עם ערב הסעודית
28	סיכום
	<b>פרק שלישי: פוטנציאל החיבור התשתיתי בין ישראל לערב הסעודית –</b>
30	<b>מיפוי פערים בתשתיות תחבורה יבשתית, ימית ותעופתית</b>
30	איריס האן וגל שני
31	הפערים המרכזיים
33	IMEC – אתגרים גיאופוליטיים
38	סקירה של מערכות התשתית
58	פערים וחסמים מרכזיים
61	<b>סיכום: נורמליזציה ישראלית-סעודית כחלק ממערך אזורי חדש</b>
61	אודי דקל וגל שני
	המלצות עיקריות לישראל: התוויית אסטרטגיות, כלכליות בפרט,
62	לשם קידום נורמליזציה עם ערב הסעודית

## תקציר מנהלים

ערב הסעודית נמצאת בעיצומה של מהפכה כלכלית חסרת תקדים, שבמסגרתה היא מבקשת למצב את עצמה כמעצמה טכנולוגית וכלכלית אזורית. בד בבד, המזרח התיכון כולו נתון בתהליך עיצובו מחדש של מאזן הכוחות וההסדרים האזוריים, תהליך שלוקחות בו חלק מדינות המבקשות לבסס סדר אזורי שיתאפיין בשיתוף פעולה ויציבות – ארצות הברית והמדינות הסוניות הפרגמטיות – ירדן, מצרים, איחוד האמירויות, בחריין וערב הסעודית. נושא זה לא ירד לחלוטין מסדר היום של ההנהגה הסעודית, אף על פי שמלחמת 'חרבות ברזל' בלמה את התקדמות תהליך הנורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית, שהייתה כבר בשלביה המתקדמים ערב מתקפת השבעה באוקטובר, וכן הובילה להקשחה בעמדותיה הפומביות של ריאד כלפי ירושלים מאז פרוץ המלחמה. אולם בו בזמן, המערכה המשותפת של ישראל וארצות הברית נגד איראן, מבצע 'שאגת הארי', הדגישה את האיום המשותף הנשקף מאיראן למדינות המפרץ ולישראל והבליטה את הצורך בשיתוף פעולה ביטחוני וכלכלי אזורי, לרבות בתחום התשתיות, מסדרונות הסחר ואספקת האנרגיה. בתוך כך, המבצע גם המחיש את תפקידה המרכזי של ארצות הברית בהגנה על ערב הסעודית ומדינות המפרץ וחיזק את תלותן בה, עובדות המעניקות לווישינגטון מנוף משמעותי בקידום הסדרה אזורית הכוללת נורמליזציה עם ישראל.

בנסיבות אלו ישראל ניצבת בפני הזדמנות אסטרטגית להרחיב את 'הסכמי אברהם', להשתלב בפרויקטים כלכליים ותשתיתיים אזוריים ואף להדק את האינטגרציה עם המדינות המתונות שצוינו לעיל, השואפות להשגת יציבות ביטחונית ושגשוג כלכלי אזורי.

בקובץ מאמרים זה נבחנים ההזדמנויות והאתגרים הכלכליים, התשתיתיים והמדיניים הכרוכים בנורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית, ומוצעים כיווני פעולה לביסוס שותפות אזורית בת-קיימא, החיונית להשתלבותה של מדינת ישראל במזרח התיכון ולהרחבתם והעמקתם של 'הסכמי אברהם'. הטענה העולה ממאמרים אלה היא שככל שייבנו קשרים, גם ללא מתווה מדיני כולל, הם ימחישו את היתרונות שבכינון מערכת יחסים רשמית והרחבת שיתופי הפעולה, ויביאו למימושן של התמורות ההדדיות הצפויות. כך תגבר המוטיבציה של ישראל, ערב הסעודית ומדינות נוספות באזור להתגבר על מכשולים בדרך להשגת כינון מערכת יחסים זו.

## הפוטנציאל הכלכלי והאסטרטגי

הנורמליזציה עם ערב הסעודית טומנת בחובה פוטנציאל כלכלי משמעותי לישראל. במשך העשור האחרון עברה הכלכלה הסעודית טרנספורמציה עמוקה במסגרת 'חזון 2030' (Vision 2030) – תוכנית לאומית שאפתנית שנועדה להפחית את תלות המדינה בנפט, לגוון את מבנה הכלכלה שלה ולפתח בה מגזרים אזרחיים הנשענים על חדשנות, תעשייה וטכנולוגיה. ערב הסעודית משקיעה אפוא סכומים חסרי תקדים בתחומים אלה, שמתוכם לישראל יתרונות מובילים בתחום הטכנולוגי – ההיי־טק, הבינה המלאכותית, הסייבר והטכנולוגיה הקשורה בביטחון.

בהקשר זה, יש המעריכים כי קיים פוטנציאל של יצוא ישראלי לערב הסעודית בהיקף של מיליארדי דולרים בשנה, לצד פתיחת ערוצים להשקעות ישירות ומיזמים משותפים. לשם השוואה, בעוד היקף הסחר של ישראל עם איחוד האמירויות גדל פי עשרה ויותר בתוך חמש שנים ועבר את הסך של שלושה מיליארד דולר, שיעורה של כלכלת ערב הסעודית מצביע על פוטנציאל של סחר משמעותי עוד יותר, שכן התוצר שלה לבדה עולה על סך התוצר של ארבע המדינות שחתמו על 'הסכמי אברהם' יחדיו. פוטנציאל זה יתממש בסחר רחב היקף ובהשקעות הדדיות, בפתיחת מסדרונות יבשתיים חדשים שיקשרו בין המפרץ הערבי לים התיכון ובהעמקת המעורבות ההדדית בתחומי ההיי־טק, הבינה המלאכותית, החדשנות והביטחון. ענפים בולטים נוספים הם אנרגיה, אקלים, סייבר, חקלאות מדברית, מים, ביטחון תזונתי ותיירות, בפרט דתית. ערב הסעודית משקיעה סכומים חסרי תקדים בענפים אלה, וישראל יכולה להציע פתרונות טכנולוגיים מוכחים שרלוונטיים להם.

מעבר לפוטנציאל הכלכלי הישיר, הנורמליזציה תאפשר לישראל להשתלב ביוזמות תשתית אזוריות המצויות בהתהוות, דוגמת פרויקט IMEC – מסדרון תשתיות תחבורה, אנרגיה ותקשורת המחבר את הודו, המזרח התיכון ואירופה. ערב הסעודית היא שחקנית מפתח בציר זה וישראל, שהיא בעלת יתרונות טכנולוגיים גיאוגרפיים ברורים, אם תיערך בהתאם תוכל להשתלב בו, הן כמתווכת לוגיסטית והן כשותפה טכנולוגית. ואולם ללא התאמה לגישה של המחנה הערבי המתון, המעודד יציבות ושגשוג כלכלי באזור דרך שיתוף פעולה ודורש מישראל קידום הסדרים מדיניים בסכסוך הישראלי-פלסטיני, ישראל עלולה למצוא את עצמה מחוץ לציר זה.

## המלצות עיקריות באשר לאסטרטגיות להרחבת והעמקת 'הסכמי אברהם' שיכללו קידום נורמליזציה עם ערב הסעודית

- הקמת גורם ממשלתי המתכלל את משרדי הממשלה, גופים אזרחיים וחברות רלוונטיות מהמגזר הפרטי לשיתוף פעולה אזורי וחיבור תשתיות (תחבורה, אנרגיה ותקשורת) בין ישראל לשכנותיה, בגיבוי החלטת ממשלה ותקציב ייעודי.
- חיזוק ועידוד המגזר הפרטי לשיתופי פעולה משולשים בין חברות ישראליות ואמריקאיות בפרויקטים בערב הסעודית, בהלימה לצורכי חזון 2030, כבסיס ליצירת אינטרסים כלכליים משותפים התומכים בנורמליזציה ומבססים אותה לאורך זמן.
- התמקדות במגזרים שבהם לישראל יתרון יחסי.
- גיבוש אסטרטגיית-על ישראלית למסדרונות אזוריים ו-IMEC, הן ברמה התשתיתית והן ברמה המדינית הכוללת.
- קידום 'הסכמי אברהם'; השגת מעמד מועדף לישראל בתחומי ליבה טכנולוגיים, תוך שמירה על 'היתרון הצבאי האיכותי' (QME) מצד ארצות הברית.
- נכונות לקידום תהליך מדיני בזירה הפלסטינית כ"כרטיס כניסה" לסדר האזורי החדש.
- השקעה בדיפלומטיה ציבורית ובניית גשר תרבותי אל החברה הסעודית השמרנית, כדי לבסס בקרבה לגיטימציה לנורמליזציה עם ישראל.

## הקדמה

### ד"ר מיכאל רימל, קרן קונרד אדנאואר ישראל

האפשרות להרחבה והעמקה של 'הסכמי אברהם', ובפרט באמצעות כינון יחסי נורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית, מסמנת בשנים האחרונות אופק מדיני, כלכלי ואסטרטגי בעל חשיבות רבה לעתידה של מדינת ישראל ולעיצובו מחדש של המזרח התיכון. לנוכח התמורות האזוריות והגלובליות של השנים האחרונות, ובכללן האתגרים הביטחוניים והכלכליים המשותפים למדינות האזור, מעמיקה ההבנה כי שיתופי פעולה אזרחיים וכלכליים עשויים לשמש מנוע מרכזי לקידום יציבות, שגשוג ואמון הדדי.

קובץ מאמרים זה מבקש להרחיב את הדיון מעבר לממדים המדיניים והביטחוניים המקובלים, ולהתמקד בפוטנציאל הכלכלי, העסקי והתשתיתי הטמון בהעמקת תהליכי הנורמליזציה. המאמרים המובאים בו בוחנים כיצד ניתן לעצב שותפויות ארוכות טווח המבוססות על אינטרסים משותפים, חדשנות, השקעות, חיבוריות אזורית ותועלות הדדיות, באופן שיוכל לתרום לבניית אמון בין המדינות והחברות ולחיזוק היציבות האזורית.

המאמרים נשענים על ניתוחים היסטוריים, מדיניים, כלכליים ותשתיתיים, ומציעים גישה מעשית ופרגמטית לגיבוש מדיניות שתאפשר למצות את ההזדמנויות הגלומות בהרחבת 'הסכמי אברהם'. הם נכתבו מתוך ההכרה כי גם לאחר מתקפות הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ואירועי מלחמת 'חרבות ברזל' ממשיכים להתקיים אינטרסים אזוריים משותפים היוצרים בסיס לקידום שיתופי פעולה בין ישראל למדינות האזור, ובכללן ערב הסעודית.

במובן זה, הנורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית אינה נתפסת רק כיעד בפני עצמו, אלא כחלק מחזון רחב יותר של אינטגרציה אזורית המבוססת על שיתוף פעולה כלכלי, פיתוח תשתיות וחיזוק הקשרים בין חברות וכלכלות. מימוש חזון זה מחייב בחינה מעמיקה של צעדים מעשיים שניתן לקדם כבר כיום, לצד היערכות אסטרטגית ארוכת טווח.

מטרתו של הקובץ היא להציע למקבלי ההחלטות, לחוקרים ולציבור המתעניין בסיס ידע מקצועי ויישומי, המתמקד בממד הכלכלי והתשתיתי של תהליכי הנורמליזציה. בתוך כך, הוא מבקש לבחון את הפוטנציאל הכלכלי הטמון בהתקרבות בין ישראל לערב הסעודית, ולהצביע על דרכים אפשריות למימושו באמצעות שיתופי פעולה, שיחזקו אינטרסים משותפים

ויוצרו ערך לכלל הצדדים המעורבים. כך למשל, שיתוף פעולה בתחום החיבוריות האזורית והתשתיות עשוי לשמש מנוף משמעותי לשילובה של ישראל ביוזמות אזוריות רחבות היקף, ובכך לתרום להעמקתם ולהרחבתם של 'הסכמי אברהם'.

הקובץ מאגד שלושה פרקים המציעים זוויות מבט משלימות על סוגיית הנורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית. הפרק הראשון מציג סקירה היסטורית של יחסי ישראל-ערב הסעודית, כרקע להבנת התפתחותם לאורך השנים. הפרק השני מתמקד בממד הכלכלי ובוחן את ההזדמנויות והאתגרים הכרוכים בבניית שותפות עסקית ואזרחית בין המדינות. הפרק השלישי עוסק בהיבטי החיבוריות והתשתיות, תוך בחינת נתיבים אפשריים לשיתוף פעולה אזורי והאתגרים הניצבים בפני מימושם. פרק הסיכום מרכז את המלצות המדיניות העולות מן המאמרים ומציע כיווני פעולה להמשך הדרך.

קרן קונרד אדנאואר רואה חשיבות רבה בקידום מחקר ודיון ציבורי בנושאים בעלי השלכות אסטרטגיות על עתידה של ישראל ועל יציבותו של המזרח התיכון. אנו מקווים כי קובץ זה יתרום להבנה ממצה יותר של ההזדמנויות והאתגרים העומדים בפני תהליכי הנורמליזציה האזוריים, ויסייע בגיבוש מדיניות מושכלת לקידומם.

הקובץ נערך בידי תא"ל (מיל') אודי דקל וגל שני ויוצא לאור במסגרת תוכנית המחקר 'מסכסוך להסדרים' של המכון למחקרי ביטחון לאומי. אנחנו מודים להם על העבודה היסודית ושיתוף הפעולה הפורה הזה. תודתנו נתונה גם לגב' גלית כהן על ריכוז הפרויקט המחקרי ועל תרומתה לקידום הדיון בנורמליזציה מעשית בין ישראל לערב הסעודית.

## פרק ראשון: יחסי ישראל וערב הסעודית במבט היסטורי

יואל גוד'נסקי\*

היחסים בין ישראל למדינות המפרץ התפתחו במשך שנים באיטיות ובעיקר בחשאי, ונדמה כי הם נותרו שוליים בעבור ישראל עד שנות ה-90, אז פתחה ישראל שתי נציגויות דיפלומטיות במסקט, בירת עומאן, ובדוחא, בירת קטר. הסיבות להותרת מדינות המפרץ בשוליים המדיניים נעוצות, בין היתר, בכך שחלקן זכה לעצמאות רק בתחילת שנות ה-70 של המאה הקודמת, ושפע הנפט החל להעצים את מעמדן ומשקלן המדיני רק בשנים שלאחר מכן. נוסף על כך, בשונה מהמדינות הערביות הסמוכות לישראל – סוריה, מצרים וירדן – מדינות המפרץ המרוחקות גם לא נתפסו כאיום צבאי ממשי שבגללו יש להגיע להסדר עימן.

מדינות המפרץ גם לא פיתחו עד שנות ה-90 מדיניות שונה ממדינות ערביות אחרות כלפי ישראל. הן אימצו את הקו הפן-ערבי הבסיסי העוין אותה, תוך עריכת התאמות משלהן. כך, ערב הסעודית, הגדולה והחשובה מבין מדינות המפרץ, הפגינה עוינות גלויה כלפי ישראל במשך שנים. אומנם היא לא לחמה במישרין נגדה, אך היא שלחה כוחות קטנים וטייסות מטעמה כסיוע לצבאות ערב כשלחמו בישראל בעת מלחמת העצמאות, מלחמת ששת הימים ומלחמת יום הכיפורים.

באופן פומבי נמשכה במפרץ הערבי העוינות הכלל-ערבית כלפי ישראל, הגם שבחשאי ישראל החלה משתפת פעולה עם עומאן כבר בראשית שנות ה-70. עוינות זו באה לידי ביטוי משמעותי, כשהמדינות החברות בארגון אופ"ק ובראשן ערב הסעודית הטילו, בעקבות מלחמת יום הכיפורים, חרם על יצוא נפט למערב. מדינות אלה עשו שימוש לראשונה בנפט כנשק, כשביקשו לא רק להגביל את היצוא שלו, בעיקר לארצות הברית בשל עמידתה לצד ישראל, אלא גם לייקרו (מכארבעה דולר לחבית נפט לפני המלחמה לכ-40 דולר לחבית

---

\* ד"ר יואל גוד'נסקי הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי וראש תחום המפרץ במכון. הוא חוקר אורח במכון המזרח התיכון בווינגטון, ארה"ב.

בסוף עשור שנות ה-70). זאת, מתוך ציפייה שארצות הברית תלחץ על ישראל להגיע להסדר שיהיה מקובל על הערבים.

## יוזמת המלך פהד

ערב הסעודית התנגדה להסכמי קמפ דייויד (2000), שכללו הסכם שלום בין מצרים לישראל, בעיקר משיקולים הקשורים ביחסים שבין המדינות הערביות שבאזור. מיכאל כהנוב טען כי התנגדות זו נבעה גם מכך שיוזמת השלום של נשיא מצרים אנואר סאדאת פילגה את העולם הערבי. ערב הסעודית לא הייתה מעוניינת להיות מזוהה עם צד כלשהו, בשל חששה מגורמים רדיקליים בקרב המדינות הללו. לכן, למרות החסות האמריקאית להסכמים, הממלכה חברה לרוב הערבי שהתנגד למצרים.<sup>1</sup>

נקודת ציון משמעותית ביחסי ישראל וערב הסעודית נרשמה באוגוסט 1981, מספר חודשים לאחר הקמת המועצה לשיתוף פעולה במפרץ (ה-GCC). באותה עת, יורש העצר הסעודי, פהד בן עבד אל-עזיז, לימים מלכה של ערב הסעודית שהוביל קו פרו-אמריקאי מובהק, פרסם מתווה לפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי. לראשונה, הממלכה הציגה יוזמת שלום מטעמה שהכירה, בעקיפין, בקיומה של ישראל. הכרה מובלעת זו בישראל נמצאת באחד משמונת סעיפי היוזמה: 'אישור זכותן של כל מדינות האזור לחיות בשלום'. יוזמה זו, שנועדה לזכות את הממלכה בנקודות בווינינגטון ולהעצים את מעמדה האזורי ביחס למצרים, התקבלה בישראל בשלילה מוחלטת.

יוזמת פהד יצאה לפועל על רקע מבוי סתום במשא ומתן בין ישראל למצרים בסוגיית האוטונומיה לפלסטין והופנתה בעיקר כלפי ארצות הברית, מתוך רצון לשפר את יחסי הממלכה עימה, שכן ערב הסעודית ביקשה לרכוש מטוסי קרב מסוג F-15 ומטוסי בקרה וגילוי מסוג AWACS. הממלכה בחרה אז בקו שונה מזה שהחזיקה בו בעבר, ומזה שדגלו בו מדינות ערביות קיצוניות דוגמת סוריה שבהנהגת חאפז אל-אסד, שהלגיטימציה הפנימית והאזורית שלהן נסמכה במידה רבה על עוינות לישראל.

אולי יותר מכול, מטרת היוזמה של פהד הייתה לאותת לווינינגטון שהממלכה היא שותפה אמינה למאמצים להשגת שלום – היא מוכנה ומסוגלת לתרום ליציבות אזורית בהקשר הרחב של המלחמה הקרה, והיא מעתה שחקנית אזורית מובילה שיש להביא בחשבון. ואולם, בלחץ גורמים רדיקליים בעולם הערבי ובראשם סוריה ואש"ף ומתוך חשש מהם,

1 מיכאל כהנוב, "ערב הסעודית והסכסוך בפלסטין", כרמל, ירושלים, 2012, עמ' 285.

שינתה ערב הסעודית את היוזמה לקראת הצגתה בוועידת הליגה הערבית בפס שבמרקו ב-1982. בגרסתה הסופית של היוזמה נקבע כי אש"ף הוא שינהיג את המדינה הפלסטינית, והבטחת הזכות של 'מדינות באזור לחיות בשלום' תינתן מעתה בידי האו"ם, ולא בידי מדינות ערב עצמן. באופן זה הוסרה מהשולחן סוגיית ההכרה, גם אם המרומזת, בישראל, מה שהקל על ישראל לדחות אותה – הן הקואליציה והן האופוזיציה בישראל דחוה, והכנסת אף החליטה כי היא "איום על קיומה של ישראל והיא רואה בהסכמי קמפ־דיויד את הבסיס להסדר אזורי ולפתרון בעיית התושבים הערבים של יהודה, שומרון ועזה".<sup>2</sup>

ארצות הברית, שהייתה טרודה בעניינים אחרים, לא אימצה את היוזמה, ולכן יוזמה זו לא הניעה מומנטום אזורי שעשוי לִמְצָב את ערב הסעודית כמובילה של סדר אזורי חדש, כפי שקיוותה. יתר על כן, הממלכה עצמה לא הניעה את היוזמה, שכן סדר היום שלה היה אחר: הטרידה אותה בעיקר העובדה שבמלחמת איראן-עיראק, עיראק לא זכתה בניצחון המהיר שהיא ושאר מדינות המפרץ, שתמכו במלחמה, ציפו לו.

מכל מקום, ההתנקשות בנשיא מצרים סאדאת ב-1981 הייתה תזכורת לכך שהתקרבות לישראל עשויה לגבות מחיר מיציבותם של משטרים ערביים. ב-1982, מלחמת לבנון הראשונה עוררה את הסנטימנט האנטי־ישראלי בעולם הערבי, וכך גם פרוץ האינתיפאדה הראשונה חמש שנים מאוחר יותר. שני האירועים הללו החזירו את מדינות המפרץ לחיך העוינות הכלל־ערבית המושרשת כלפי ישראל.

הפלישה העיראקית לכווית ופרוץ מלחמת המפרץ הראשונה ב-1991 תרמו, ככלל, לאימוץ מדיניות פרגמטית יותר, אומנם זמנית, מצד מדינות המפרץ כלפי ישראל, משתי סיבות: האחת היא תמיכת יאסר ערפאת בסדאם חוסיין, שהביאה עליו את זעמן של מדינות המפרץ, כאשר כווית וערב הסעודית אף גירשו מתחומן פלסטינים רבים לאות מחאה. השנייה היא הבלגת ישראל על שיגור הטילים מעיראק למרכזי אוכלוסייה בישראל, כיוון שהבלגה זו אפשרה את המשכה של אחדות הקואליציה הערבית־מערבית נגד עיראק של סדאם חוסיין. יוסף קוסטינר טען כי הצעדים המעשיים שמדינות המפרץ החלו לנקוט בעקבות המלחמה העידו על ניסיונות מצידן לחזק את הקשר עם ישראל.

כחלק ממגמה זו, ב-1991 נפתח ערוץ הידברות בין נציגי הארגונים היהודיים המובילים בארצות הברית לבין שגריר ערב הסעודית בווינגטון, בנדר בן סולטאן. ערוץ זה סימל מדיניות חדשה מצידה של ערב הסעודית, שנולדה מתוך תפיסות חדשות שגובשו במפרץ

2 אלי פודה, "מפילגש לידועה בציבור: היחסים החשאיים של ישראל עם מדינות ועם מיעוטים במזרח התיכון, 1948-2020", עם עובד, תל אביב, עמ' 542.

בעקבות הפלישה העיראקית לכווית.<sup>3</sup> בינואר 1992 אף ביקרה בממלכה משלחת של מנהיגים יהודים מארצות הברית, שנפגשה עם שר החוץ הסעודי דאז, סעוד אל-פייסל, ועם מושל ריאד דאז ומלך ערב הסעודית כיום, סלמאן בן-עבד אל-עזיז.

ועידת מדריד שנערכה באוקטובר 1991 תרמה גם היא להתקרבות מסוימת בין מדינות המפרץ לבין ישראל, שניכרה בעיקר בכך שבעקבות ועידה זו הוקמו חמש קבוצות עבודה שעסקו בנושאים הרלוונטיים לאזור, והיו נדבך משמעותי בקידום רעיון הנורמליזציה בין ישראל למדינות ערב. קבוצות אלו עסקו במים, איכות הסביבה, שיתוף פעולה כלכלי, פליטים ובקרת נשק, והן פעלו באופן סדיר למדי עד 1998. השתתפו בהן מדינות שלא ניהלו יחסים דיפלומטיים רשמיים עם ישראל: קטר, כווית וערב הסעודית. אולם, ההתקדמות המועטה שחלה בתהליך השלום בעקבות ועידת מדריד הביאה לצינון מחדש של היחסים.

ערב הסעודית ויתר מדינות המפרץ תמכו רשמית בהסכם אוסלו בין ישראל לאש"ף שנחתם בספטמבר 1993, ואף על פי כן, מדינות אלה לא שינו את גישתן הבסיסית כלפי ישראל ושללו יחסים דיפלומטיים מלאים איתה. זאת, כיוון שרצו להימנע מחריגה מהקונצנזוס הכלל-ערבי ששלל יחסים עם ישראל לפני הסדרת סוגיית השטחים הערביים, ובמיוחד מיציאה נגד עמדותיה של סוריה, שביקשה להחזיר לעצמה את הגולן והתנגדה לקדימות שקיבל הערוץ הישראלי-פלסטיני במסגרת המגעים. אך גם בנוגע לנושא זה, מדינות המפרץ לא התאחדו בחזית אחת. ב-1994, על רקע הנכונות הגוברת בעולם המוסלמי והערבי לפתוח במגעים עם ישראל לאחר הסכמי אוסלו, ביקר בעומאן בחשאי ראש הממשלה יצחק רבין, ונפגש עם סולטן עומאן דאז, קאבוס בן סעיד. ראש המוסד באותה עת, שבתי שביט, שהתלווה לרבין, העיד כי קאבוס רמז כי העיניים של מדינות המפרץ נשואות לישראל ככוח שביכולתו לבלום את איראן. רבין סיכם את הפגישה ההיסטורית הזו בקביעה כי דריסת רגל ישראלית במפרץ היא חשובה ונחוצה.<sup>4</sup>

1994 הייתה אומנם שנה חשובה במארג היחסים שבין ישראל לערב הסעודית, אך לא משום שהייתה בה התקרבות מדינית או כלכלית משמעותית בין הצדדים, אלא מפני שהייתה לה חשיבות דתית-הלכתית – לשם התקדמות לקראת נורמליזציה עם ישראל נדרש בערב הסעודית, כמדינה שמרנית, מתן הכשר הלכתי מצד הממסד הדתי. בהתאם לזה, בעקבות הסכמי אוסלו נתן המופתי הראשי בממלכה (בדרגת שר), עבד אל-עזיז אבן באז, תוקף דתי

3 יוסף קוסיניר, "השלום השולי: יחסן של מדינות המפרץ הערבי אל ישראל ואל תהליך השלום", מרכז תמי שטיינמן למחקרי שלום, אוניברסיטת תל-אביב, 2008, עמ' 9; 30-31.

4 שבתי שביט, "כך נתפר הביקור הסודי של רבין", YNET, 10 במארס 2018.

מסוים ליחסים עם ישראל. הוא החל להעניק גיבוי הלכתי להשגת שלום עם ישראל בהצדקה שיביא תועלת למוסלמים, כאשר הסמכות לחתימה על ההסכם היא של השליט, או במקרה זה של המלך. לפי אבן באז, מותר לערבים לחתום על הסכם שלום עם היהודים, כל עוד הסכם זה משרת את האינטרסים הערביים-מוסלמיים, ובתנאי שהיחסים לא יהיו ידידותיים ולא יסמנו כניעה.<sup>5</sup>

חשיבות הפולמוס ההלכתי בהכשרת היחסים עם ישראל נובעת ממשקלו הרב של האסלאם בחברה בעלת אופי מסורתי כזה של ערב הסעודית, לשם הקניית לגיטימציה דתית למהלכי השלטון. המעטה של ההצדקות האסלאמיות לכינון שלום עם ישראל נועד לרכך את הדיסוננס הקוגניטיבי הכרוך במעבר מסכסוך ארוך שנים איתה, המלווה במתח דתי, ליחסים גלויים. בשנים שלאחר הסכמי אוסלו, רבו הפגישות של בכירים ישראלים עם בעלי הדרגים המקבילים להם ממדינות המפרץ. אחת מהנסיעות הרשמיות הראשונות של אישים ישראלים למפרץ הייתה של יוסי שריד, כשר לאיכות הסביבה בממשלת יצחק רבין. שריד ביקר בבחריין כחבר בקבוצת העבודה שעסקו בנושא שיתוף פעולה סביבתי, יוזמה שיצאה לפועל בעקבות ועידת מדריד. הוא דיווח לכנסת ששר החוץ הבחרייני ביקש להעביר מסר שלפיו בבחריין רוצה בהצלחת תהליך השלום, ובמסגרת זו היא מעוניינת ביצירת קשרי שיתוף פעולה כלכליים עם ישראל. שריד הגדיר את קבוצת העבודה הללו ואת ביקורו בבחריין בכלל כשלב ראשון בהתקרבות בין שתי המדינות, אשר לאחריה יבואו שלבים נוספים.<sup>6</sup> ב-1996, בסמוך לביקורו של שר החוץ שמעון פרס בעומאן ובקטר הוקם בעומאן, גם כן כתוצאה של ועידת מדריד, המרכז לחקר התפלת המים במזרח התיכון (MEDRC), כשישראל חברה במועצה המנהלת שלו. לזמן קצר, נראה היה שתהליך אוסלו פתח צוהר לאופק אזורי חדש בעבור ישראל. פריצת דרך משמעותית ביחסים שבין ישראל למדינות המפרץ הגיעה ב-1996. כאמור, בשנה זו פתחה ישראל שני משרדי סחר שקידמו את השגת האינטרסים שלה בתחום זה, במסקט, בירת עומאן, ובדוחה, בירת קטר, והם פעלו כשגרירויות לכל דבר. דריסת הרגל הדיפלומטית שמדינות המפרץ הללו העניקו לישראל הייתה סמלית, אך חשובה. אומנם, לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה, שהביאה שוב להקצנה בדעת הקהל הערבית כלפי ישראל, סגרו עומאן וקטר את הנציגויות הישראליות, אולם, שתי המדינות המשיכו לקיים קשרים שאינם רשמיים עם ישראל, כולל אירוח ישראלים בתחומן.

5 יואל גוז'נסקי, "הדרך לנורמליזציה: יחסי ישראל וערב הסעודית", המכון למחקרי ביטחון לאומי, 10 ביולי 2023.

6 הישיבה ה-280 של הכנסת ה-13, יום שני, ב' בטבת התשנ"ה, 5 בדצמבר 1994, ארכיון הכנסת.

## יוזמת השלום הערבית

גם עבדאללה בן עבד אל-עזיז אל סעוד, כיורש העצר הסעודי, העלה יוזמה משלו לפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי. בטור שפרסם תומאס פרידמן בניו יורק טיימס ב-17 בפברואר 2002 הוא פירט עיקרי שיחה שערך עם הנסיך בארמונו. בראיון ציין עבדאללה כי יוזמתו מבוססת על נסיגה של ישראל מכל השטחים הכבושים על ידה, בהם מזרח ירושלים, בהתאם להחלטות האו"ם. זאת, בתמורה לנורמליזציה מלאה של היחסים בינה לבין העולם הערבי. הוא לא פירט מעבר לכך. עבדאללה אמר באותו ראיון כי הוא ידאג לגייס תמיכה ערבית למהלך, וכי הנאום שלו בנושא כבר נכתב. הסעודים היו אפוא אלה שעיצבו את פרטי היוזמה, פרסמו אותה והקנו לה לגיטימציה ערבית ומערבית,<sup>7</sup> אם כי מאחוריה, לפי טענתן, עמדו גם ירדן ומרוקו.

ואולם גם יוזמה זו של עבדאללה, כמו תוכנית פהד, לא שיקפה רצון סעודי לגלות מעורבות ישירה בסכסוך הישראלי-פלסטיני. יוסף קוסטינר טען שלעיתוי שבו פרסמה ערב הסעודית את יוזמת השלום היה גם הקשר כלל-עולמי, בדומה להקשר שהיה ליוזמת פהד. הממלכה ביקשה בעיקר לשפר את דימויה בעיני הממשל האמריקאי והקהילה הבינלאומית בכלל, עקב פיגועי ה-11 בספטמבר 2001 בארצות הברית. לאחר פיגועים אלה דבק בממלכה דימוי של 'חממה לקיצוניות ג'האדית', שכן רוב המפגעים בפיגועים היו תוצר של מערכת החינוך ולימודי הדת הסעודיים.<sup>8</sup> ערב הסעודית חששה כי דימוי זה, שקנה לו אחיזה בארצות הברית, יביא להתדרדרות ביחסי המדינות ולהסרת התמיכה הביטחונית האמריקאית בה. לסעודים היה חשוב להראות שלא רק שאינם תומכי טרור, אלא הם אף תורמים למאמץ להשגת שלום.

חשש נוסף שהוביל לפרסום היוזמה היה שהאלימות של האינתיפאדה הפלסטינית תעורר תסיסה בממלכה עצמה ובעולם הערבי כולו, וריאד ביקשה להוכיח לפלסטינים ולדעת הקהל בעולם הערבי כי היא חותרת להביא לחידוש התהליך המדיני ולהקמת מדינה פלסטינית עצמאית. חשש זה נוסף לדאגה הסעודית המתמדת מההשפעה האיראנית שנראית וגוברת

7 יוסף קוסטינר, "שורשי היוזמה הערבית לשלום ותהפוכותיה: תנודות במדיניות התיאום האזורי של ערב הסעודית", בתוך: אפרים לביא (עורך), ישראל ויוזמת השלום הערבית, אוניברסיטת תל אביב, 2010, עמ' 101.

8 Final report of the national commission on terrorist attacks upon the United States (The 9/11 commission report), Washington D.C., U.S. Government printing office, 2004.

באזור. העוינות שהפגינה איראן לממלכה ולכל מדינות מהפרץ תהפוך לאחר שנים לדבק נוסף שחיבר בין לבין ישראל.

בדומה למגעים שניהלה סביב יוזמת פהד, גם הפעם, כדי לזכות בתמיכתן של כלל מדינות ערב והאסלאם, הייתה ערב הסעודית מוכנה להתאים את 'יוזמת עבדאללה' לנוסח שכל מדינות ערב יכולות לקבלו. כך למשל, הסעיף הנוגע לפליטים הפלסטינים שולב בה בלחץ ההנהגה הפלסטינית וסוריה, וכך גם הדרישה מישראל לסגת מרמת הגולן ומשטחים בדרום לבנון (שם החזיקה ישראל באותה עת ברצועת ביטחון). ערב הסעודית ייחסה חשיבות רבה למעמדה האזורי, אך גם לקשר שלה עם ארצות הברית, והיא התנהלה בתוך המתח שנוצר בין קטבים אלה.

במארס 2002, בסיום כינוסה של הליגה הערבית בביירות, פורסמה 'הצהרת ביירות' – תוכנית לכינון שלום במזרח התיכון, שלימים נודעה כיוזמת השלום הערבית. ההצהרה, שהכילה את העיקרון המרכזי של יוזמת עבדאללה, התוותה כללים להסדר מדיני בין ישראל לכל מדינות ערב. היא כללה דרישה לנסיגה ישראלית מכל שטחי הגדה המערבית ורצועת עזה, שבעקבותיה תקום בשטחים אלה מדינה פלסטינית ריבונית שבירתה ירושלים המזרחית. נוסף על כך נדרשה ישראל ביוזמה זו להשיב את רמת הגולן לסוריה, ואת אזורי שבעא ושובא ללבנון. כן נכתב בה שבעיית הפליטים הפלסטינים תיפתר באופן "צודק ומוסכם", בהתאם להחלטה 194 של העצרת הכללית של האו"ם (תוך חיזוק סירובן של המדינות הערביות המארחות פליטים פלסטינים לאזרחם במדינותיהם). לפי ההצהרה, לאחר נסיגתה של ישראל מכלל השטחים הכבושים (בשונה מהחלטה 242 של האו"ם שקראה לסגת "משטחים") והקמתה של מדינה פלסטינית, יכוננו מדינות ערב "יחסים טבעיים" או "נורמליים" עם ישראל, וזאת בשונה מהנורמליזציה המלאה שהותוותה ביוזמת עבדאללה. בתמורה יאמצו מדינות ערב את העיקרון של סופיות הסכסוך, ויובילו את כלל המדינות האסלאמיות לכינון שלום עם ישראל.

## 'הסכמי אברהם' ונורמליזציה זוחלת

מאז 2015, ובהדרגה עם עליית מעמדו של מחמד בן סלמאן, יורש העצר הסעודי והשליט בפועל של הממלכה, ניכר שינוי מה ביחסה של הממלכה לישראל. דבריו של יורש העצר (בעיקר אלו שנאמרים לקהל בינלאומי באנגלית) בזכות הקשרים עם ישראל העידו על התקרבות איטית והדרגתית מצידה של ערב הסעודית לישראל. מקורה של התקרבות זו

הוא התמורות הרבות שחלו בממלכה כתוצאה מהתקפות הטרור של 11 בספטמבר 2001. האיום של איראן ושלוחיה (proxies) נחשב גם הוא כגורם מרכזי למפנה בחשיבה הסעודית האזורית. במסגרת זאת, מלחמת לבנון השנייה שהתחוללה ב-2006 נתפסה מלחמה של ישראל בשלוחיה של איראן, עניין שחידד את האינטרסים המשותפים בין ריאד לירושלים. עם זאת, איחוד האמירויות הקדימה את ערב הסעודית, כשהודעה שהפגיעה רבים נתנה פומבי לכינון יחסים רשמיים בינה לבין ישראל. ב-13 באוגוסט 2020 פורסמה הודעה רשמית שארצות הברית, ישראל ואיחוד האמירויות היו שותפות לה, שלפיה ישראל ואיחוד האמירויות תחלנה במהלך מדיני שסופו נורמליזציה מלאה של יחסיהן, תהליך שאליו הצטרפה גם ממלכת בחריין. היחסים בין שתי המדינות התהדקו בהדרגה, עד כי ב-1 באפריל 2023 נכנס לתוקפו הסכם לכינון אזור סחר חופשי בין ישראל לאיחוד האמירויות. הסכם זה היה ראשון מסוגו בין ישראל למדינה ערבית כלשהי.

החתימה על 'הסכמי אברהם' הייתה פריצת דרך בתהליך השתלבותה של ישראל במרחב. אולם, מערכת היחסים שבין ישראל למדינות המפרץ הערביות, שלא החלה עם החתימה על 'הסכמי אברהם', גם לא הגיעה לשיאה עם חתימתם. נכונים לה עוד אתגרים בדרך למימושה המלא. אחד מהאתגרים הללו נובע מההשלכות של מלחמת 'חרבות ברזל', בעיקר ההרעה המשמעותית ביחס הרחוב הערבי כלפי ישראל, שהחלה בעקבות מתקפת הפתע הרצחנית של חמאס על ישראל בשבעה באוקטובר 2023.

נכון למועד כתיבת שורות אלה, 'הסכמי אברהם' שרדו את המלחמה הממושכת הזו, שמתנהלת מאז אותה מתקפה, מספר סבבים של עימותים קצרים בין ישראל לפלסטינים ומספר מערכות עצימות בין איראן לישראל, כשהאחרונה שבהן התנהלה במארס-אפריל 2026.

המלחמה בין ארצות הברית וישראל לבין איראן הבליטה את היתרון הישראלי בתחומי ההגנה מפני טילים, מערכות התרעה מוקדמת והגנת סייבר, ויתרון זה בוודאי יעורר עניין רב במדינות המפרץ וישמש כבסיס להידוק שיתוף הפעולה הביטחוני השקט. למרות זאת, נראה ששיתוף פעולה גלוי עם ישראל ייוותר עניין רגיש עבורן, במיוחד עקב חילוקי דעות באשר לסוגיה הפלסטינית, בעיקר בנוגע למבוי הסתום ברצועת עזה. לכן, אין זה מן הנמנע שהסוגיות שהעיבו על היחסים לפני המלחמה ימשיכו להעיב על היחסים גם לאחריה. כן עלול להתחזק נרטיב שלפיו ישראל היא שקדמה את קיומה של המלחמה,<sup>9</sup> ולכן גם היא אשמה בפגיעה בהן.

9 Summer Said, "Oman says it won't support war it considers illegitimate", *The Wall Street Journal*, March 12, 2026.

עתיד היחסים בין מדינות המפרץ לישראל ייקבע על פי אופן סיום המלחמה ובהתאם לדרך הטיפול בסוגיות שאינן קשורות במישרין אליה, בראש ובראשונה הסוגיה הפלסטינית. ואכן, אין משמעה של הישרדות ההסכמים שלמתרחש בין ישראל לבין הפלסטינים אין השפעה על היחסים עם מדינות המפרץ. נהפוך הוא. תוצאות המלחמה בעזה מראות שהמתרחש בזירה הפלסטינית קשור בטיב היחסים שבין ישראל למדינות המפרץ, מידת המשכיותם והצלחתם. לעת עתה, בניגוד לאיחוד האמירויות ובחריין, ערב הסעודית מציבה דרישות גבוהות לקראת החתימה של הסכם רשמי עם ישראל, ובראשן התקדמות ממשיית ובלתי הפיכה לכינון מדינה פלסטינית. דרישה זו מופיעה בניסוחים שונים, כנראה מתוך ניסיון להותיר בידי הממלכה מרחב פעולה מסוים.<sup>10</sup> אומנם, בקרב ההנהגה הסעודית הולכת וגוברת תחושת מיאוס מהתנהלות הרשות הפלסטינית, אבל הממלכה רואה בפתרון סוגיה זו מפתח למתן לגיטימציה, פנימית וחיצונית, להתקדמות לעבר חתימה על הסכם כזה. לפיכך, סביר שריאד תרצה לראות צעדים משמעותיים מצד ישראל לעבר פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני: בלימת מגמות סיפוח; צמצום בבנייה בהתנחלויות; מחוות כלפי הפלסטינים; חיזוק הרשות הפלסטינית; שימור הסטטוס קוו בהר הבית והתחייבות להמשך הדיאלוג המדיני.

למרות העמדה הפומבית הנחרצת של הסעודים בשנים האחרונות, דלפו פרטים על מגעים חשאיים בין הממלכה לבין ישראל, שמתקיימים בדרגים הגבוהים ביותר. התנהלות כפולה זו מצד הממלכה משקפת את המדיניות המאוזנת שהסעודים מקפידים עליה: מצד אחד, הם נמנעים ממתן פומבי ליחסים עם ישראל, בעיקר כדי לא להקים עליהם גורמים רדיקליים, ומצד שני, הם מבצרים את יחסיהם עם שחקנים אזוריים מרכזיים כמו ישראל, ככל שאלו תורמים לביטחון הממלכה ולאינטרסים שלה.<sup>11</sup> ניתן לראות בצעדים אלו התקדמות איטית שאין בה סיכון מיותר, שכן במהלכה נמשכת בערב הסעודית בחינה זהירה של תגובת הציבור והממסד הדתי לאפשרות של יחסים כאלה. מאחר שהציבור הסעודי נותר ברובו מסויג מישראל, התוצאה היא שהממלכה נזהרת ממהלכים שעלולים לערער את הלגיטימציה שלה מבפנים.

דמות מפתח בתהליך הנורמליזציה היא כאמור יורש העצר הסעודי, מחמד בן סלמאן. הוא מבקש להראות שערב הסעודית היא בעלת חזון מודרני ופתוח יותר מזה שהיה לה

10 Saudi Crown Prince Mohammed bin Salman: "Saudi Arabia will not recognize Israel without Palestinian state", *Al-Arabiya*, 18 September 2024.

11 איתמר אייכנר, איתי בלומנטל, "נתניהו המריא לסעודיה ונפגש בחשאי עם יורש העצר בן סלמאן", *ynet*, 23 בנובמבר 2020.

בעבר. חזון זה עשוי לכלול יחסים גלויים עם ישראל, אך זאת כל עוד, לפי תפיסתו, יחסים אלה אינם כרוכים במחיר גבוה מדי. ובאמת, דעת הקהל בממלכה היא גורם מעכב. סקרים מתמשכים שנערכים בערב הסעודית מלמדים על התנגדות ציבורית ניכרת לנורמליזציה עם ישראל.<sup>12</sup>

הממלכה מדגישה כי התקדמות לעבר הפתרון של שתי מדינות היא תנאי מקדים לנורמליזציה עם ישראל, והיא מציינת שהתקדמות זו היא חלק בלתי נפרד מחזונה האסטרטגי – 'חזון 2030'. המטרה של הצבת תנאי זה בראייתה אינה רק לקדם יציבות אזורית אלא גם לשפר את תדמיתה של ערב הסעודית בזירה הערבית והמוסלמית בכלל, ולשדר מסר שלפיו היא מחויבת לעניין הפלסטיני. בכך מנסה ריאד למנוע ביקורת מבית ומהעולם הערבי שלפיה יצירת קשרים עם ישראל היא בגידה בסוגיה הפלסטינית.

כינון יחסים דיפלומטיים בין ישראל לערב הסעודית הוא מטרה חשובה שיש לקדם, שכן יחסים אלו יתרמו למעמדה הבינלאומי של ישראל וליכולת השתלבותה באזור בפרט, ובעולם המוסלמי בכלל. אולם, יש להביא בחשבון שיהיה זה, בדומה להסכמי השלום שישראל חתמה עם מדינות ערב, שלום בין הנהגות ולא בין עמים, שכן מרבית הציבור הסעודי לא רואה בישראל פרטנר להסכם שלום. נוסף על כך, בשנים האחרונות מתקיים בישראל דיון נרחב סוגיה זו, גם כאשר חסרה היכרות מעמיקה עם השקפת עולמה של הממלכה ותרבותה. לעיתים נתפסת, בטעות, הנורמליזציה עימה כפתרון קסם לכלל בעיותיה. נדרשת לפיכך מידה של פרופורציה. יחסים דיפלומטיים עם הממלכה לא יביאו לשינוי יסודי במציאות הביטחונית של ישראל במזרח התיכון ולא יסירו את האיומים המרכזיים בזירות הפלסטינית, האיראנית והלבנונית.

ערב הסעודית לא מחפשת כעת הסכם, שכן היא זקוקה לזמן שבו ישכך הזעם ברחוב, ייבחנו היחסים עם איראן ויתברר מה מציעה לה ארצות הברית, משום לערב הסעודית עניין בשיפור היחסים עם ישראל, בעיקר בשל התמורות שהיא יכולה לקבל מארצות הברית. כשהיא תקבלן, היא תוכל לומר: לא ויתרנו על התקדמות בפתרון הסוגיה הפלסטינית, ועכשיו אנו מוכנים להמשיך בדרך להשגת נורמליזציה. זו שפת הדיפלומטיה הסעודית – אין בה התלהבות, אלא זהירות. כל ניסיון להאיץ בממלכה וללחוץ עליה רק יפגע בתהליך. נורמליזציה עם ערב הסעודית היא יעד נכסף בעבור ישראל, בשל היותה המדינה הערבית המובילה, בעלת הכלכלה הגדולה ביותר במזרח התיכון והתפקיד החשוב בעיני העולם

Chaterine Cleveland, Saudi public opinion in a Changing Middle East, [Policy Note 160](#), 12 Washington Institute for Near East Policy, August 13, 2025.

המוסלמי – 'שומרת המקומות הקדושים לאסלאם'. בשנים האחרונות מסתמנת מגמה איטית, אך ברורה, של התקרבות בין ערב הסעודית לישראל, שבאה לידי ביטוי בהצהרות בקרב הנהגתה, במהלכים שונים – בהן מתן אפשרות למעבר מטוסים ישראליים מעל שטחה האווירי ובנכונות ערב הסעודית לקדם את היחסים הרשמיים, אם כי בכפוף לתנאים. אלא שבעת כתיבת שורות אלו נראה כי הנורמליזציה עם ישראל אינה בראש סדר העדיפויות של הממלכה, ועם זאת היא רואה בה כלי מדיני להשגת מטרותיה מול ארצות הברית ובעניין מעמדה האזורי.

פריצת דרך מדינית בין ערב הסעודית לבין ישראל אפשרית, אך היא כרוכה בהבאה בחשבון של אינטרסים ונסיבות מורכבים. כל עוד אין שינוי מהותי בעמדות הצדדים, בעיקר ביחס שלהם לסוגיה הפלסטינית, פריצת דרך אינה סבירה. נורמליזציה חלקית והדרגתית, בדגש על שיתוף פעולה ביטחוני ואף כלכלי, עשויה לשמש בסיס עתידי להסכם מדיני מלא, אם וכאשר תתגבש בשלות פוליטית מתאימה של הצדדים. ככל שתוגדר נוסחה לתמורות שייראו סבירות בעיני שני הצדדים, ובמיוחד אם היא תכלול תמורות משמעותיות בהקשר של הסוגיה הפלסטינית, יגברו הסיכויים שיתגבש הסדר של נורמליזציה. במקרה זה, ההסכם עשוי להיות שונה מהמודל של 'הסכמי אברהם', בכך שיותאם לרגישויות החברתיות־דתיות של הממלכה ולמעמדה המיוחד בעולם הערבי והמוסלמי.

## פרק שני: הפוטנציאל הכלכלי מנורמליזציה עם ערב הסעודית

### תומר פדלון ואסטבן קלור\*

הציפייה לתהליך הנורמליזציה של היחסים בין ישראל לערב הסעודית מלווה בתקווה לכינונו של 'מזרח תיכון חדש', שבו יתקיימו שיתופי פעולה בין שתי המדינות, כאשר תשומת הלב מתמקדת בעיקר בתועלת הכלכלית ששיתוף פעולה זה יביא לצדדים המעורבים. בהתאם להערכה כי הנורמליזציה תתרום לכלכלת ישראל ישירות ובאופן עקיף, נציג בשורות הבאות את הפוטנציאל הכלכלי הגלום בהרחבת 'הסכמי אברהם', שנחתמו בספטמבר 2020, גם לערב הסעודית, שישראל יכולה לצאת נשכרת ממנו. שיתוף הפעולה בתחום זה עם כלכלה ענקית כמו זו של ערב הסעודית עשוי לקדם חמישה היבטים מרכזיים: (א) סחר יבשתי בין מדינות שיתרום גם לשלום האזורי (ב) יבוא נפט מערב הסעודית ושיתופי פעולה בתחום האנרגיה המתחדשת (ג) השקעות ישירות של ערב הסעודית בישראל (ד) יצוא מוצרים ושירותים של היי־טק מישראל לערב הסעודית (ה) יצוא ביטחוני ישראלי. מעבר לכך, בטווח הארוך הנורמליזציה לא רק תשרת את שיתופי הפעולה הישירים בין המדינות אלא גם תקנה תוקף לקשרים כלכליים עם שווקים אחרים, בדגש על העולם הסוני, שערב הסעודית היא חלק ממנו.

### מאפיינים מרכזיים של הכלכלה הסעודית

ערב הסעודית וישראל הן בעלות שתי הכלכלות החזקות ביותר במזרח התיכון במונחים של תוצר מקומי גולמי (תמ"ג), אולם, כלכלתה של ערב הסעודית גדולה בהרבה מזו של ישראל – לפי קרן המטבע הבינלאומית (IMF) לערב הסעודית תמ"ג של 1.08 טריליון דולר, ואילו לישראל תמ"ג של 583 מיליארד דולר. במונחים של תוצר לנפש, לערב הסעודית,

---

\* ד"ר תומר פדלון – חוקר עמית במכון למחקרי ביטחון לאומי  
פרופ' אסטבן קלור – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

שנמצאת במקום הרביעי במזרח התיכון מבחינה זו, 30.5 אלף דולר לנפש, ולישראל, שנמצאת במקום השני אחרי קטר – 58 אלף דולר. חשוב לציין שהדירוג משתנה כשבוחנים את התוצר לנפש מותאם ביחס לכוח קנייה. לפי חישוב זה, לערב הסעודית תוצר לנפש ששווה כמעט 77.5 אלף דולר, בעוד הישראלי שווה 55.8 אלף דולר.

כלכלת ערב הסעודית עוברת שינויים משמעותיים בשנים האחרונות. באופן מסורתי, כלכלה זו נשענה רבות על ההכנסות מנפט, כאשר בשיאו, התוצר הקשור לנפט עמד על כ־80 אחוזים מן התמ"ג הסעודי. במשך השנים האחרונות המדינה מנסה לצמצם את תלותה הכלכלית בנפט, עקב הקושי לאזן את התקציב באמצעות ההכנסות משוק זה.

נקודת המפנה העיקרית היא התוכנית השאפתנית 'חזון 2030 של ערב הסעודית' שהציג באפריל 2016 יורש העצר, מחדד בן סלמאן. שלוש מטרות היסוד העולות מחזון זה הן חברה תוססת, כלכלה משגשגת ואומה שאפתנית. הרעיון המרכזי של החזון הוא לנצל את ההכנסות מהנפט לגיוון מקורות ההכנסה העתידיים של הממלכה, באמצעות פיתוחם של אמצעי קיום שההכנסה מהם תנודתית פחות מזו שמספק השוק הגלובלי של הנפט. כלומר, לנפט עדיין תפקיד מרכזי בכלכלה, אך לפי התפיסה החדשה כלכלת שוק גלובלית חייבת להתבסס על אפשרויות מסחר נוספות. מאז השקת התוכנית ועד היום, ערב הסעודית הפכה לשחקנית משמעותית יותר בכלכלה הגלובלית. עדיין, ליצוא הנפט חלק גדול מאוד בהכנסות הממלכה, אך אליו נוספו עוד ענפים. ערב הסעודית הנפיקה חמישה אחוזים ממניותיה של חברת הנפט הלאומית שהיא גם חברת הנפט הגדולה בעולם, 'עראמקו', הגדילה את נתח השקעות החוץ הישירות שלה והשקיעה מיליארדי דולרים בפרויקטים ענקיים כמו הקמת העיר ניאום, וכן פתחה את השוק הסעודי להשקעות חוץ ישירות. כמו כן היא הגדילה את השקעות הפנים שלה בתחומים שונים, ביניהם ספורט ותיירות, כדי לשפר את האטרקטיביות של המדינה ולהרחיב את הכנסותיה מתחומים אלו.

רכיב מרכזי נוסף בתוכנית הוא ההשקעה בטכנולוגיה. ערב הסעודית משקיעה בתשתיות טכנולוגיות, בניסיון להפוך שירותים שונים לדיגיטליים ולהיות למרכז אזורי ואף עולמי לבינה מלאכותית. תהליך זה הגיע לשיאו בביקור הנשיא דונלד טראמפ בריאד במאי 2025. אל הנשיא התלוו בכירי עמק הסיליקון, אשר התחייבו להשקיע הון בממלכה ולהקים בה חוות שרתים. חברות ענק, דוגמת מיקרוסופט וגוגל, משקיעות אף הן בערב הסעודית על ידי הקמה של מרכזי נתונים. למעשה, ערב הסעודית משתמשת בהכנסות של הכלכלה הישנה (נפט) כדי לקדם את הכלכלה החדשה (תיירות, דיגיטציה, בינה מלאכותית ועוד).

## דוגמה מניסיון העבר – 'הסכמי אברהם'

חמש שנים של נורמליזציה בין ישראל לאיחוד האמירויות, בחריין, מרוקו וסודאן מאפשרות להבין את כיווניהם של שיתופי הפעולה האפשריים עם ערב הסעודית. נוכח גודלה של כלכלת איחוד האמירויות, נתמקד בה כנקודת ייחוס עיקרית:

הסחר בין ישראל לאיחוד האמירויות צמח מסדר גודל של כמאתיים מיליון דולר ב־2020, לסדר גודל של 3.2 מיליארד דולר ב־2024, שממשיך לגדול למרות המלחמה שפרצה בשבעה באוקטובר 2023. עיקרו של הסחר בטובין הוא יהלומים ואבנים יקרות. כמו כן, ישראל מייצאת לאיחוד האמירויות ציוד אופטי, מדעי ורפואי ומכונות ומיכון חשמלי ומכני, ומייבאת ממנה חומרי גלם, מתכות בסיסיות, אלקטרוניקה וציוד חשמלי (בעיקר מוצרים מוגמרים הכוללים טלפונים וחלקי מחשב). כמו כן, איחוד האמירויות ושאר מדינות 'הסכמי אברהם' הפכו מהר מאוד ליעד מרכזי של היצוא הביטחוני הישראלי. ב־2022 יצא זה עמד על 12.5 מיליארד דולר, כאשר כרבע ממנו (שלושה מיליארד דולר) יוצא למדינות 'הסכמי אברהם'. נוסף על הטובין, ישראל מייצאת לאיחוד האמירויות שירותי סייבר ותוכנה, שירותי פינטק ושירותים בתחומי האנרגיה, המים והסביבה.

יבוא חשוב מאיחוד האמירויות לישראל, המחייב תשומת לב מיוחדת, הוא שירותי תעופה. כך למשל, על רקע מלחמת 'חרבות ברזל', בשנתיים ויותר שבהן חברות תעופה זרות רבות נמנעות מהחזרת טיסות לישראל ונוצר מחסור ניכר בשירותים אלה, חברות התעופה האמירותיות סיפקו שירות זה כמעט ללא הפסקה. לדוגמה, ב־2024 הייתה דובאי במקום הרביעי ביעדי הטיסות של ישראלים, לאחר ש־753,000 מהם ביקרו בה. עם זאת, יש לציין שרבים מהמבקרים הישראלים לא נשארים בעיר, כי מטרת טיסתם בשירותי התעופה האמירותיים היא להוזיל משמעותית את הנסיעה ליעדים במזרח אסיה, כמו הודו ותאילנד. עוד לפני המלחמה, ב־2022, קרוב למיליון ישראלים טסו לדובאי, עובדה שממחישה היטב את חשיבות שירותי התעופה האמירותיים לישראל, גם בתקופה של שלום.

## שיתופי פעולה אפשריים עם ערב הסעודית

בעוד הסחר עם האמירויות זינק ביותר מפי עשרה בחמש שנים, וחצה את רף השלושה מיליארד דולר, לסחר עם ערב הסעודית פוטנציאל גבוה בהרבה. התוצר של ערב הסעודית גדול מטורקיה, שהוא התוצר של ארבע המדינות שחתמו על 'הסכמי אברהם' יחדיו.

על כן, הציפיות מהדיבידנד הכלכלי האפשרי מסחר עם ערב הסעודית גדולות. אם ימומש הסחר, יחול בתחומים אלה:

### **א. סחר יבשתי ופריקט IMEC**

סחר בינלאומי הוא רכיב חשוב בכלכלת ישראל. הנתח של סחר זה מהתוצר הישראלי מדי שנה הוא כ-60 אחוזים. נורמליזציה עם ערב הסעודית גם תגדיל את הסחר הבינלאומי היבשתי של ישראל. כעת, הסחר היבשתי של ישראל הוא מצומצם יחסית לזה המתנהל בים ובאוויר – למרות הגבולות היבשתיים הרבים של המדינה, מאז הקמתה, הסחר הבינלאומי שלה מתנהל ברובו המוחלט בים, חלקו הקטן באוויר והוא שולי מאוד ביבשה. אופן התנהלות הסחר דומה מאוד לזה של 'מדינת אי'. הסכמי השלום עם מצרים וירדן לא הובילו לשינוי משמעותי בתמונה זו: ישראל סוחרת בעיקר עם מדינות מעבר לים, וכמעט לא מנצלת את היתרונות היחסיים הגלומים בסחר עם שכנותיה. נוסף על סחר זה, ישראל עשויה, בגדר הנורמליזציה עם ערב הסעודית, גם לייבא דרך היבשה עבודה זולה.

הנורמליזציה עם ערב הסעודית עשויה גם להגדיל את הסחר היבשתי דרך ישראל, שכן היא מתחברת לתוכנית שאפתנית גדולה יותר של ארצות הברית. בספטמבר 2023 הכריז הנשיא ג'ו ביידן על תוכנית מסדרון ה-IMEC (India-Middle East-Europe Economic Corridor), נתיב תחבורתי שמטרתו לחבר בין מזרח אסיה לבין המזרח התיכון, וממנו לאירופה, כדי לשנע סחורות בין המדינות באזורים אלה. הנתיב אינו תחליף בשום אופן לנתיב הימי, אך הוא צפוי להועיל בשינוע מוצרים שזמן תוקפם קצר (הצפי הוא שנתיב זה יקצר בארבעים אחוזים את זמן הגעתם של מוצרים מהודו לאירופה), או כאשר יש שיבושים בנתיבים הימיים. תוכנית זו של ארצות הברית נתפסת כאלטרנטיבה מערבית לנתיבי הסחר שמקדמת סין במסגרת יוזמת 'החגורה והדרך'. גם הנשיא הנוכחי, דונלד טראמפ, אימץ את התוכנית ורואה בה מטרה מרכזית בהקשר האזורי. לערב הסעודית בהובלת מחמד בן סלמאן תפקיד חשוב בתוכנית זו, והיא הבטיחה להשקיע מיליארדי דולרים במימושה. קידום התוכנית משמעותי הן לשלום האזורי והן לנורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית. נוסף על כך, הוא מרחיב את יכולת היבוא והיצוא של ישראל, שכן הוא אמור ליצור מסדרון יבשתי בין ישראל לבין מדינות המפרץ הערבי, שיאפשר העברת סחורות באופן זול יחסית מאסיה דרך היבשה. מימוש התוכנית יסייע לישראל להתמודד עם יוקר המחיה ולהעמיק את הסחר עם איחוד האמירויות, שכן כיום לא ניתן להעביר סחורות מהאמירויות לישראל בלי לעבור דרך ערב הסעודית. הנתיב שייפתח ישמש לתעבורה, דיגיטציה ואנרגיה, ויהפוך

את ישראל לנקודת מעבר חשובה עבור סחורות מאסיה לאירופה. כל אלה ייתנו לישראל הזדמנויות כלכליות משמעותיות.

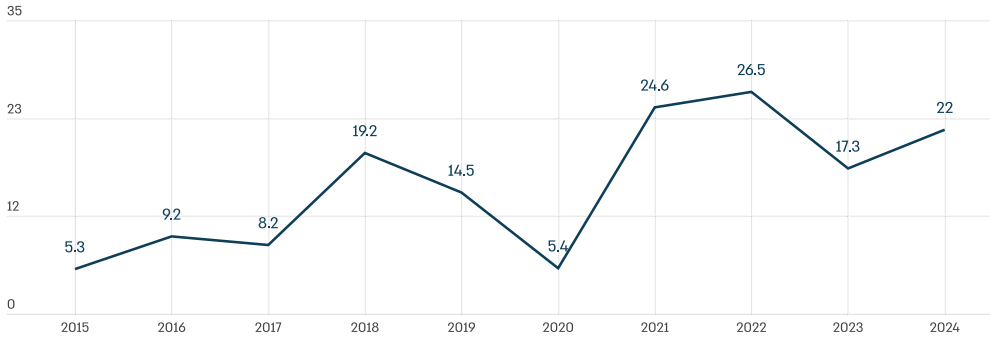
### **ב. יבוא נפט ושיתופי פעולה בתחום האנרגיה המתחדשת**

אחרי ונצואלה, ערב הסעודית היא המדינה עם עתודות הנפט הגדולות בעולם. לממלכה תמיד היה תפקיד משמעותי בשוק הנפט העולמי, כשבשנים האחרונות היא מייצרת למעלה מעשרה מיליון חביות נפט ביום. לעת הזאת, ישראל צורכת כ-220 אלף חביות נפט מדי יום, שחלקו הגדול מגיע מאזרבייג'ן וקזחסטן. נורמליזציה עם ערב הסעודית תאפשר גיוון של מקורות הנפט של ישראל. בשנתיים של מלחמת 'חרבות ברזל' עלתה חשיבות העניין, נוכח האיום התמידי כי טורקיה לא תאפשר לנפט מאזרבייג'ן וקזחסטן להגיע לישראל דרך שטחה. נוסף על סחר בנפט, ערב הסעודית וישראל יכולות ליהנות משיתוף פעולה בתחום האנרגיה המתחדשת. חלק מתוכנית 'חזון 2030' הוא מעבר הדרגתי לאנרגיה כזו. שיתוף פעולה בין שתי המדינות בתחומי האנרגיה הסולרית, אגירת חשמל, הפקת מימן ירוק והתפלת מים עשוי להניב פרויקטים כלכליים עצומים שייטיבו עם שתיהן, כאשר לישראל הם יעניקו גישה יציבה וזולה יותר לאנרגיה, ויהפכו אותה לחלק ממסדרונות אנרגיה אזוריים.

### **ג. השקעות חוץ ישירות**

רכיב מרכזי ב'חזון 2030' של ערב הסעודית הוא משיכת השקעות זרות לממלכה. עם זאת, הצורך לגוון את הכלכלה המקומית הוביל גם לגידול משמעותי בהשקעות החוץ הישירות של ערב הסעודית בעולם. כפי שניתן לראות בתרשים 1 (להלן), לפני השקת התוכנית, השקעות החוץ של ערב הסעודית הסתכמו בכחמישה מיליארד דולר בשנה. כיום, השקעות החוץ הישירות של הממלכה גדולות פי ארבעה ומגיעות עד למעלה מ-20 מיליארד דולר. השקעות אלה מתבצעות באמצעות קרן ההשקעות הממשלתית, שמנהלת כטריליון דולר מקרן העושר הריבונית של ערב הסעודית (שהיא קרן העושר הריבונית השלישית בגודלה בעולם). ההשקעות הסעודיות אינן קשורות רק לנפט, אלא גם לתשתיות ולטכנולוגיה. לכן, השקעות הון ענק סעודיות יכולות לזרום לישראל בעיקר בתחומי טכנולוגיה ירוקה, אנרגיה מתחדשת, תשתיות ותחבורה. זאת, מעבר להשקעות בחברות הייטק ישראליות, בדומה להשקעות איחוד האמירויות בחברות ישראליות כאלה אחרי חתימת 'הסכמי אברהם'. ההשקעות יביאו, נוסף על הכסף, גם גיוון של המשקיעים בטכנולוגיה הישראלית שיתווספו למשקיעים כאלה, שכעת הם בעיקר אמריקאים ומערב אירופאים.

## תרשים 1: השקעות חוץ ישירות של ערב הסעודית בעולם בשנים 2015–2024 (במיליארדי דולרים)



מקור: המכון למחקרי ביטחון לאומי.

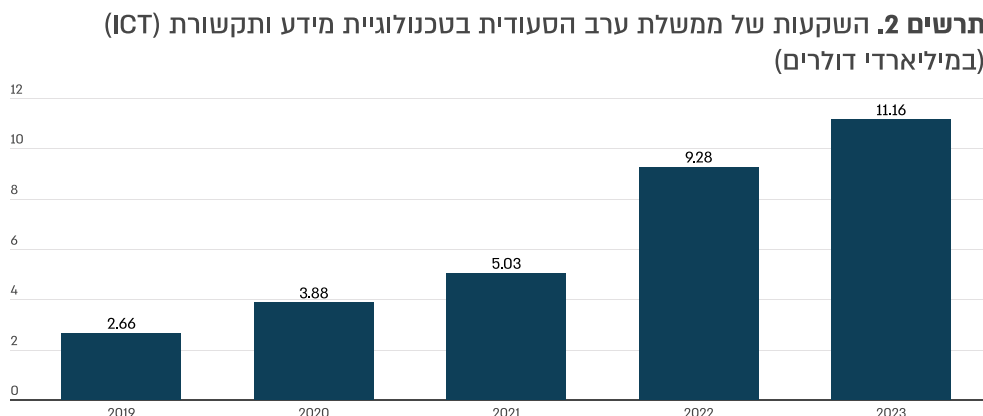
### ד. יצוא מוצרים ושירותים של היי־טק מישראל לערב הסעודית

ערב הסעודית הפכה לשוק משמעותי מאוד ביבוא סחורות ושירותי היי־טק. כחלק מ'חזון 2030', הממלכה השקיעה עשרות מיליארדים של דולרים בשנים האחרונות בהעברת שירותים רבים לדיגיטל. כפי שניתן לראות בתרשים 2 (להלן), ההשקעות הממשלתיות בטכנולוגיית מידע ותקשורת זינקו מ־2.66 מיליארד דולר ב־2019 ל־11.16 מיליארד ב־2023. כמו כן, לפי COMTRADE (UN Comtrade Database),<sup>1</sup> ב־2024 ערב הסעודית ייבאה מוצרי אלקטרוניקה מתקדמים בשווי של 26 מיליארד דולר, בד בבד עם יבוא של שירותי היי־טק מתקדמים בסכומים דומים.

ב־2024, יצוא ההיי־טק של סחורות ושירותים עמד על כ־78 מיליארד דולר – למעלה ממחצית היצוא הישראלי. נורמליזציה עם ערב הסעודית תגדיל שיעור זה במידה רבה, שכן היא תפתח שוק גדול ומתפתח עבור הסחורות והשירותים של חברות ההיי־טק הישראליות בתחומים הכוללים סייבר, פינטק, בריאות דיגיטלית, חקלאות מדברית ובינה מלאכותית. פתיחת השוק הסעודי מציעה הזדמנויות להרחיב את השוק שישראל פעלה בו עד כה, ובה בעת להגדיל את מספר עובדי ההיי־טק בישראל.

UN Comtrade Database 1

## תרשים 2: השקעות של ממשלת ערב הסעודית בטכנולוגיית מידע ותקשורת (ICT) (במיליארדי דולרים)



מקור: המכון למחקרי ביטחון לאומי

### ה. יצוא ביטחוני ישראלי

היצוא הביטחוני של ישראל הוכפל בעשור האחרון, וב־2024 שווי תמורתו הגיע ל־15 מיליארד דולר. הסיבות הבולטות ביותר לגידול זה ביצוא הן מרוץ החימוש בעקבות הפלישה הרוסית לאוקראינה, ועלייה בנפח הייצור של התעשיות הביטחוניות בזמן מלחמת 'חרבות ברזל'. כמו כן, גם היצוא הביטחוני למדינות 'הסכמי אברהם' הגביר את היצוא הישראלי במידה ניכרת. פתיחת השוק הסעודי לתעשיות הביטחוניות של ישראל בעתיד תיצור הזדמנות משמעותית להרחבת נתח השוק שלהן, יחד עם העמקת יחסי האמון בין ערב הסעודית לישראל. בשנים האחרונות עלה תקציב הביטחון של ערב הסעודית באופן משמעותי, וב־2025 הוא צפוי להגיע עד כ־78 מיליארד דולר. הסיבה לעלייה זו היא האיומים עליה מצד גורמים שונים, כמו איראן ותימן. למרות התוכניות של הממלכה להגביר את הייצור הביטחוני המקומי, הצבא הסעודי עדיין נשען ברובו על ציוד צבאי זר. נוכח העובדה שאותם איומים מופנים הן כלפי ישראל והן כלפי ערב הסעודית, ייתכן כי תחום זה של הייצור הביטחוני ממזן לישראל הזדמנויות גם למכירה של אמל"ח וגם של שיתופי פעולה ביטחוניים.

## 1. תועלת עקיפה מנורמליזציה עם ערב הסעודית

מעבר להשלכות ישירות אלו של הנורמליזציה עם ערב הסעודית, ייתכן שבשל החשבתה של מדינה זו למובילה הבלתי מעוררת של העולם הסוני, היא יכולה לפתוח לישראל שער למדינות סוניות אחרות, דוגמת אינדונזיה ובנגלדש. לשתי המדינות הללו, שמצטרפות יחד לשוק של כמעט חצי מיליארד איש, פוטנציאל כלכלי עצום: אינדונזיה, שחברה בארגון ה-G20, מציגה בשנים האחרונות יציבות בהיבטים מקרו־כלכליים. ארגונים כלכליים בינלאומיים חוזים שמדינה זו תהפוך לאחת מעשר הכלכלות המובילות בעולם עד 2030. גם כלכלת בנגלדש מתפתחת במהירות, כשהקצב השנתי הממוצע של צמיחתה הוא כ-6.5% בעשור האחרון. בניגוד לערב הסעודית, באינדונזיה ובנגלדש קיים מגזר פרטי גדול ודינמי. כינון יחסים דיפלומטיים וכלכליים איתן היה בעבר יעד של ישראל, אך המאמצים להשיגו לא צלחו. כעת, הסכם עם ערב הסעודית יכול להיות בסיס אסטרטגי להשגת יעד זה, שכן המדינות הללו להוטות לאמץ טכנולוגיות מתקדמות, ושאיתן זו תהיה הזדמנות למצוא בשווקים שלהן ביקוש רב לשיתופי פעולה ועסקים בענפי ההיי־טק, הפיננסים, אבטחת הסייבר והחקלאות.

## סיכום

נורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית עשויה להיות קפיצת מדרגה משמעותית לכלכלת ישראל. יתרונותיה יהיו ניכרים במגוון תחומים: הגדלת היקף הסחר וההשקעות; פתיחת מסדרונות יבשתיים חדשים שיחברו בין המפרץ לים התיכון; שיתופי פעולה בפיתוח ויישום של אנרגיה מתחדשת ובתעשיות מים והגברת הפעילות בתחומי ההיי־טק והביטחון. מעבר לכך, שיתוף פעולה עם הכלכלה הגדולה והמשפיעה ביותר במזרח התיכון עשוי לשמש כמנוף להסרת חסמים מצד מדינות מוסלמיות נוספות, ובכך להרחיב את הפעילות הכלכלית של ישראל לשווקים עצומים בדרום־מזרח אסיה.

עם זאת, יש להכיר גם באתגרים הכלכליים שיעמדו בפני ישראל ובמגבלות שעליהן יהיה עליה להתגבר בתהליך הנורמליזציה ולאחר סיומו: סביבת העסקים בערב הסעודית היא מורכבת יחסית; גם עם השלמת הנורמליזציה, עדיין ייוותרו חששות פוליטיים וביטחוניים; לא ברור כלל שההנהגה הסעודית תעודד פתיחות כלפי ישראל (בניגוד להתנהלותה של הנהגת איחוד האמירויות); קיימים פערי תרבות ורגולציה בין שתי המדינות. שילוב סיכונים אלה עם ההזדמנויות שהוזכרו מחייב את קובעי המדיניות בישראל, אם וכאשר הסכם נורמליזציה

יצא לפועל, לגבש אסטרטגיה מאוזנת שמצד אחד תזכה ותמנף את היתרונות הכלכליים הטמונים בהסכם כזה, ומצד שני תיערך למכשולים שאפשר שייווצרו בגינו. נורמליזציה עם ערב הסעודית אינה רק יעד מדיני אלא גם מהלך בעל פוטנציאל כלכלי עצום. מימוש הנבון ידרוש השקעה מוקדמת בתשתיות, שיתופי פעולה אסטרטגיים ותיאום הדוק בין הממשלה, מערכת הביטחון והמגזר העסקי. אם יתקיימו תנאים אלו, ישראל עשויה ליהנות מיתרונות כלכליים ארוכי טווח שיחזקו את מעמדה האזורי והבינלאומי.

## פרק שלישי:

# פוטנציאל החיבור התשתיתי בין ישראל לערב הסעודית – מיפוי פערים בתשתיות תחבורה יבשתית, ימית ותעופתית

איריס האן וגל שני\*

שיתוף פעולה כלכלי אזורי יעיל ומשגשג מחייב התייחסות למערך התשתיות, שהוא בסיס פיזי ודיגיטלי לשיתוף כזה. כלכלה יציבה וצומחת נשענת על מערך תשתיות מתקדמות, המאפשרות תנועה של סחורות, אנשים ומידע, שהוא תנאי הכרחי לפעילות ייצור, מסחר וחדשנות. אלו אינם רק כוחות המניעים צמיחה כלכלית אלא גם נדבך מרכזי בביסוס יחסי אמון ושיתופי פעולה בין מדינות.

בוועידת G20 בספטמבר 2023 הכריזו ארצות הברית, הודו, האיחוד האירופי וערב הסעודית על יוזמת ה-IMEC הכוללת פרויקט חיבור תחבורתי, אנרגטי ודיגיטלי מהמזרח למערב, יוזמה הממחישה את ההזדמנות שיוצרת חיבוריות תשתיתית באזור. היוזמה מצטרפת למהלך רחב יותר של השקעות מסיביות בתשתיות תחבורה במדינות המפרץ, ובראשן ערב הסעודית ואיחוד האמירויות, ומהלך זה משקף את התפיסה האסטרטגית שתשתיות הן כלי מרכזי להשגת שגשוג וביטחון משותפים במדינות אלה.

מבצע 'שאגת הארי' וההסלמה האזורית הרחבה שנלוותה לו הדגישו את פגיעותם של נתיבי הסחר העולמיים המרכזיים, ובראשם הנתיבים הימיים במפרץ הערבי ומצר הורמוז. על רקע זה, התחזקה ההכרה בצורך בפיתוח מסדרונות יבשתיים חלופיים, אשר יבטיחו רציפות תפקודית וחוסן לשרשראות האספקה הגלובליות. בהתאם לכך, גוברת החשיבות האסטרטגית של יוזמות כדוגמת IMEC, הנתפסות לא רק כמיזמים כלכליים ארוכי טווח אלא גם ככלי להתמודדות עם איומים ביטחוניים על תשתיות סחר ואנרגיה. על רקע זה, נדרשת ישראל להפנים את המשמעות של התעוררות השיח סביב IMEC ולגבש מדיניות אקטיבית שתבטיח את השתלבותה במסדרונות המתהווים.

---

\* עו"ד איריס האן – מומחית בתחום התכנון, משפט ומדיניות סביבתית  
גל שני – עוזרת מחקר בתוכנית 'מסכסוכים להסדרים' ואנליסטית במכון למחקרי ביטחון לאומי

פרק זה מתמקד בזיהוי פערים בתכנון וביישום של חיבורי תשתית בתחומי האנרגיה, התקשורת, התחבורה והסחר, אשר עשויים לשלב את ישראל במערכת התחבורה, הסחר והתקשורת האזורית, ובייחוד לחזק את הקשרים הכלכליים שלה עם ערב הסעודית. הפרק, שמציג פערים שהם בתחומי ישראל בלבד, הוא חלק ממחקר רחב היקף הכולל מיפוי של התשתיות הקיימות בישראל; בחינת החסמים המעכבים את פיתוחן והאתגרים העומדים בפני פיתוח זה; זיהוי בעלי העניין המרכזיים שנוגעים לדבר וגיבוש המלצות לקידום חיבורים תשתיתיים אפקטיביים באזור.

## הפערים המרכזיים

### א. היעדר גורם מתכלל ארצי ותכנון אסטרטגי של מסדרונות תשתית

בישראל אין גורם ממשלתי בין-משרדי שיוביל את הטיפול בתשתיות התחבורה, האנרגיה והתקשורת כמכלול, וחסר תכנון אסטרטגי של השתלבות במסדרונות תשתית בינלאומיים, כגון IMEC. נדרשת אפוא החלטת ממשלה על הקמת משרד שיתכלל את התחומים הללו ויוביל את הטיפול בהם, או מְנָהֵל או יחידה ייעודית שתפקידיהם וסמכויותיהם יוגדרו במפורש.

• בתחום תשתיות הכבישים – אין התייחסות לחיבוריות חוצת גבולות בתוכנית הדרכים הלאומית לשנת 2030.<sup>1</sup>

• בתחום האנרגיה – ההתייחסות ליצירת רשתות אזוריות היא חלקית בלבד.

• בתחום מסילות הברזל – נדרשת היערכות לגישור על הפערים שבין הסטנדרטים הישראליים לבין אלה של מדינות המפרץ בתחומי התקינה והתפעול, ולגיבוש הסכמות בנושאי מעבר ובידוק ביטחוני של מטענים.

באמצעות תכנון ותכלול של כל התשתיות, ניתן ליצור רצועות תשתית המשלבות יחד מספר סוגים של תשתיות באותו מסדרון. לתכנון ותכלול כאלה נודעים יתרונות, ובהם יכולת ראייה כוללת ומיטבית של כלל התשתיות; ניצול מרבי של משאב הקרקע; איגום משאבי זמן; מאמץ וכסף לצורך תכנון מקצועי ויעיל; הידוק הקשר עם המדינות השכנות ליצירת חיבור מיטבי בין מסדרונות התשתית המוליכים אל ארצות היעד, ותיעודף מסדרונות מסוימים על פני אחרים.

1 'תוכנית אסטרטגית לאומית לרשת הדרכים הארצית 2050', משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, ממשלת ישראל, מאי 2022.

## ב. מסדרון 'רכבת נהר הירדן-חיפה'

מסדרון 'רכבת נהר הירדן-חיפה' אומנם תוכנן, אך אינו גמור. אף שמרבית התשתית הסטטוטורית הושלמה, עדיין נדרשים תקצוב וביצוע למקטע החסר שבין בית שאן למעבר הגבול של נהר הירדן, וכן שינויים במקטע הקיים שבין חיפה לבית שאן, ובכללם הקמת מסוף מטענים; הוספת תחנות; הכפלת המסילה והקמת דיפו (depot) תפעולי. נמל חיפה יכול לטפל בהיקף המטענים החזוי ובמימוש ציר סחר IMEC, תוך ביצוע שינויים מינוריים יחסית.

## ג. מעבר נהר הירדן: קיבולת ותפעול

קיבולת מעבר הירדן הנוכחית מוגבלת ל-250 משאיות ביום בשל מספר חסמים, וביניהם היעדרם של מעברי משאיות דו-כיווניים; הכביש הצר והמחסור במתקני הבידוק; הצורך בהכשרת 50 דונם נוספים בתחום המסוף וסלילת עוד גשר (ליצירת שלושה נתיבי כניסה למשאיות), כדי להגיע לקיבולת של 500 משאיות ביום.

## ד. חשמל

מדינת ישראל פועלת כאי, ללא מדיניות ותוכנית לחיבור לרשת אזורית. חשוב להדגיש כי קיימים פערים רגולטוריים בין משקי החשמל במדינות השונות, והגישור עליהם הוא אתגר שיש להתמודד עימו. עם זאת, מקודמת בישראל תוכנית (תמ"א 10/ג13) המאפשרת הנחת כבל חשמל תת-ימי מסוג HVDC,<sup>2</sup> המיועד לחבר בין רשתות החשמל של יוון, ישראל וקפריסין. תוכנית זו נמצאת בשלבים של הכנת תסקיר בעניין השפעת מימושה על הסביבה (נכון לנובמבר 2025).

## ה. תקשורת בינלאומית

לישראל פוטנציאל להיות חוליה ברשתות תקשורת הפרושות ממזרח למערב, היא בעלת יתרון משמעותי בתחום זה, במיוחד כמעבר בינלאומי יבשתי ובטוח של כבלי תקשורת, שיחליף את מצר באב אל מנדב ותעלת סואץ, שיוצרים צוואר בקבוק במעבר הקיים. אשר להנחת כבלי תקשורת בים על ידי התעשייה הפרטית, על פי חוות דעת של מנהל התכנון היא דורשת תוכנית ארצית. עם זאת, אין גוף ממשלתי שמוביל תוכנית כזו. נוסף על כך, חסרים גיבוי מדיני בינלאומי שיתמוך במימוש תוכנית כזאת מול מדינות שכנות והגנה ביטחונית מסודרת לאורך תוואי הכבלים.

HVDC – High Voltage Electrical Interconnection. 2

## 1. גז טבעי

בתוכנית הארצית המסדירה את הייזום של הולכת גז טבעי (תמ"א 37) מותווים חיבורים מזרחה, מערבה ודרומה. עם זאת, לא נבחנו הגדלת קיבולת משמעותית שתאפשר חיבור בינלאומי, או שילוב הייזום ברשת אזורית רב־מדינתית.

## IMEC – אתגרים גיאופוליטיים

מאז ההכרזה על הקמת IMEC (India-Middle East-Europe Economic Corridor)<sup>3</sup>, פרויקט של פתיחת מסדרון כלכלי שיחבר את הודו עם המזרח התיכון, לא נרשמה התקדמות משמעותית במימוש פרויקט זה, מלבד החיבור בין הודו לאיחוד האמירויות שהוא קיים ופעיל, אבל פרויקט זה נדחק לשוליים בשל חוסר היציבות האזורית שנוצר בעקבות מלחמת 'חרבות ברזל'. הפרויקט מעוכב גם עקב פערי מימון; קושי במשיכת משקיעים פרטיים; פערי תקנים ומכסות בין מדינות, ובעיקר חסרונן של אמון בין מדינות, שדורש מאמץ דיפלומטי־מדיני־ביטחוני רחב. על אף זאת, בחודשים האחרונים התעורר שוב העניין בנושא, בעקבות פגישתם בהודו (בתחילת אוגוסט 2025) של נציגי המדינות החתומות על ההסכם של הקמת פרויקט זה, וביקורו של יורש העצר הסעודי מוחמד בן סלמאן בווינגטון (נובמבר 2025). מה שמקשה על דחיפת פרויקט זה קדימה הוא העובדה שלמדינות שלאורך התוואי סדר עדיפות שונה ביחס לפיתוחו, בהתאם לאינטרסים הכלכליים והמדינתיים של כל אחת מהן. מעבר לשיח הכלכלי־מסחרי, ה־IMEC נדון גם בפרספקטיבה מדינית של המארג האזורי החדש המתהווה בין המדינות הפרגמטיות (איחוד האמירויות, ערב הסעודית, מצרים וירדן) השואפות לייצב את האזור, בחסות ארצות הברית, וכן כחלופה אסטרטגית ליוזמת 'החגורה והדרך' של סין. לתפיסתן של מדינות אלו, מקומה של ישראל כשותפה בפרויקט מותנה בהיותה גורם שלוקח חלק בייצוב האזור ובפתיחת אופק מדיני להסדר עם הפלסטינים. למעשה, ישראל אינה חתומה רשמית על ההסכם, אך היא נתפסת כשותפה פוטנציאלית בו. על אף יתרונה הטכנולוגי של ישראל בתחומים הנחוצים ליצירת שרשראות האספקה בעת הזו, מדינות המחנה המתון, ובראשן ערב הסעודית, מציינות לא פעם כי ביישום שרשראות אלה ניתן לעקוף את ישראל.

מאז המערכה 'שאגת הארי' ניכרת התחדשות במאמצים לקידום מסדרון IMEC, על רקע ההבנה כי פגיעותם של נתיבי הסחר הימיים מחייבת פיתוח חלופות יבשתיות. היוזמה הפכה

IMEC – India-MiddleEast-Europe Economic Corridor. 3

מפרויקט עתידי זוחל למענה לאיום ביטחוני-כלכלי מידי. עם זאת, מגמה זו אינה מתמצה בקידום תוואי אחד בלבד: לצד היוזמה המקורית של IMEC, המחברת את המפרץ הערבי לים התיכון דרך ירדן וישראל, גובר גם השיח סביב מסלולים חלופיים, במיוחד המסלול המחבר את הודו ומדינות המפרץ לטורקיה, דרך עיראק, ירדן או סוריה ומשם לאירופה.

## תרשים 1: IMEC ומשולש השלום: אסטרטגיית אקופיס לשלום, שגשוג וחוסן כוללניים במזרח התיכון



מקור: EcoPeace Middle East

נשיא טורקיה, רג'פ טאיפ ארדואן, טען בחריפות שפרויקט IMEC מבודד את טורקיה. כבר בשבוע שלאחר ההכרזה על הקמת IMEC אמר ארדואן ש"אין מסדרון ללא טורקיה", וש"הנתיב הנוח ביותר לתחבורה ממזרח למערב הוא דרך טורקיה". כמו כן הכריז על כינון 'דרך הפיתוח' (Development Road), נתיב סחר מתחרה ל-IMEC, העובר דרך עיראק ומשם לטורקיה.<sup>4</sup> בזמן שנתיב IMEC הוקפא עקב מלחמת 'חרבות ברזל', תוכנית

<sup>4</sup> Ragıp Soylu, Recep Tayyip Erdogan, "We say that there is no corridor without Turkey", Middle East Eye, 11 September 2023.

‘דרך הפיתוח’ עברה לפסים מעשיים כשטורקיה, קטר ואיחוד האמירויות חתמו על מזכר הבנות (אפריל 2025) שלפיו גם הן משתתפות במימון הפרויקט. טורקיה ועיראק דנות כיום באפשרות ש’דרך הפיתוח’ תאפשר גם חיבור של אמצעים לאספקת אנרגיה, הכוללים גם יצוא נפט עיראקי דרך טורקיה ולטורקיה עצמה.

לאחר הנפילה של משטר אסד בסוף 2024 הגבירה טורקיה את מאמציה לכוון מסדרונות סחר מהמפרץ לאירופה, דרך ירדן וסוריה. בספטמבר 2025 חתמו טורקיה, ירדן וסוריה על מזכר הבנות שלפיו, במימון טורקי, ישוקם בסוריה מקטע בן 30 ק”מ של תוואי רכבת שימש למעבר סחורות ונוסעים. תוואי זה ממוקם בציר הרכבת החג’אזית, שחיברה בעבר בין מדינה בערב הסעודית לדמשק. באוקטובר 2025 הצהיר שר המסחר הטורקי כי טורקיה עוסקת בחידוש מסדרון התחבורה היבשתי שיעבור דרך סוריה וירדן לערב הסעודית ולמפרץ, לאחר שבמסדרון זה לא נעשה שימוש מטעמי ביטחון בזמן מלחמת האזרחים בסוריה (וחלק מהתעבורה שהייתה בו עברה דרך ישראל באותן שנים). השר הוסיף כי המסדרון יגיע לכשירות מלאה ב-2026. באפריל 2026 חתמו ירדן, טורקיה וסוריה על מזכר הבנות לחיזוק הקישוריות התחבורתית להעברת נוסעים וסחורות. שר התחבורה הטורקי הוסיף כי תצאנה משלחות לערב הסעודית לדון בהרחבת את הרכבת מירדן, סוריה וטורקיה לתוך ערב הסעודית ועד לעומאן, שייצור חיבור רציף בין הים הערבי לים התיכון ולאירופה. המאמצים הטורקיים עשויים לדחוק את ישראל ממפעלים שנועדו להביא לאינטגרציה אזורית, על ידי הפחתת הצורך הכלכלי בנמל חיפה כנקודת החיבור הישראלית למסדרון הכלכלי המוביל לאירופה. זאת אף שמעבר לסחר בסחורות בלבד, לישראל יתרונות ייחודיים בתחומי האנרגיה, החדשנות והטכנולוגיה.

ירדן אינה חתומה רשמית על מיזם ה-IMEC, אך הייתה מעוניינת להשתלב בו לשם מינוף מיקומה הגיאוגרפי כנתיב מעבר חיוני, ומיצובה כצומת סחר. המלך עבדאללה דיבר על כך מפורשות בנאום שנשא בפתיחת פורום העסקים ירדן-הודו (דצמבר 2025), כשהגדיר את ההשתלבות במסדרון כ”הזדמנות משמעותית”.<sup>5</sup> ירדן שואפת להשיג דרך המיזם את חיזוק מעמדה הגיאופוליטי, ואת הרחבת קשריה הכלכליים עם הודו, ארצות הברית, מדינות המפרץ והאיחוד האירופי.<sup>6</sup> המסדרון יכול לשמש עבורה זרז לצמיחה כלכלית, באמצעות

[King Abdullah II ibn Al Hussein website](#), “King, India PM attend opening session of India-Jordan Business Forum”, 16 December 2025. 5

[Dr. Malek Al-Qassas](#), “The Economic Corridor Project: A Golden Opportunity for Jordan”, Ammon News, 10 December 2024. 6

הקמת מרכזים לוגיסטיים; פיתוח מסילות רכבת; חיבור תשתיות אנרגיה; ייצור מקומות תעסוקה ומשיכת השקעות חיצוניות.<sup>7</sup>

בה בעת, מנקודת מבט ירדנית, שני אתגרים מרכזיים עומדים בפני מימוש המיזם: האחד הוא הצורך בגיוס מימון חיצוני לבנייה של תשתיות התחבורה הדרושות; השני הוא הצפי שפלחים בעלי השפעה בציבור הירדני יביעו התנגדות ומחאה עקב הידוק החיבור הכלכלי עם ישראל, שאותו הם תופסים כ"נורמליזציה פסולה".<sup>8</sup> המציאות הנפיצה הקיימת בזירה הפלסטינית בכלל וברצועת עזה בפרט, והיחסים הרעועים עם הממשלה הנוכחית בישראל מחריפים את הקושי ומעצימים את הפוטנציאל שתעלה בירדן התנגדות פנימית להקמת מסדרון סחר ירדני-ישראלי משותף. לפיכך, יכולתו של המשטר הירדני לקדם את המיזם מותנית בין היתר בייצוב הזירה הפלסטינית, בשיפור הקשרים הביטורליים בין ממשלות ירדן וישראל ובתמורות אזוריות רחבות יותר, כגון פריצת דרך בתהליך הנורמליזציה הישראלי-סעודי.

גישתה של מצרים ל-IMEC אמביוולנטית גם כן. היא זיהתה במיזם, בתצורתו המקורית, איום על היקף התעבורה בתעלת סואץ, ומשכך, גם על רווחיה מתמלוגי המעבר בה ומעמדה כצומת סחר עולמי.<sup>9</sup> גורמים מצרים סבורים שהבחירה בנתיב סחר הכולל את ישראל היא בעלת היגיון פוליטי ולא כלכלי, ומטרתה להשיג הגמוניה ישראלית-אמריקאית.<sup>10</sup> מלחמת 'חרבות ברזל' פגעה בתדמיתה של ישראל כעורק סחר יציב בין הודו לאירופה ונתפסה במצרים כהזדמנות לקדם, בתיאום עם מדינות נוספות, מסדרון חלופי שיעבור במצרים במקום בישראל, או לכל הפחות יאפשר רשת גמישה של מסדרונות שיעשה בהם שימוש בד בבד.

לאורך 2025 פעלה מצרים לשיווק הנתיב המצרי (E-IMEC) כחלופה העדיפה על הנתיב המקורי. שר החוץ, בדר עבד אל-עאטי, הסביר בביקורו בהודו (אוקטובר 2025) כי

<sup>7</sup> ["Project of the Century"](#): "Jordan at the heart of the new economic corridor between India and Europe", Jusoor News.

<sup>8</sup> Jesse Marks, "Diversification without De-Americanization: Jordan and the IMEC Corridor", Coffee in the Desert, 19 June 2024.

<sup>9</sup> Sean Mathews, Ragip Soylu and Azad Essa, "The India-Middle East Corridor: A new Silk Route or diplomacy by PowerPoint?", Middle East Eye, 23 September 2023.

<sup>10</sup> Adel Sabri, "How have Israel's crimes in the region disrupted the Western India Corridor project?... Analysts respond", The New Arab, 4 November 2025; Haider Qandil, "Israeli corridors threaten Egyptian trade... What's the story?", MENA Press, 30 January 2025.

המלחמה העידה שכל הסלמה ביטחונית באזור תפריע לפעילותו התקינה של המסדרון הכלכלי, אך עם זאת רמז שמצרים נכונה להיות חלק מהמיזם ולהציע פתרונות שיסייעו להתממשותו.<sup>11</sup> שר התעבורה והתעשייה המצרי וסגן ראש הממשלה, כאמל אל-וזיר, תיאר (בדצמבר 2025) את מאמצייה של מצרים לכונן מסילות רכבת בין נמליה בים האדום ובים התיכון, כדי להשתלב בנתיב ה-IMEC בשלושה צירים: טאבה-אל-עריש; אל-סוח'נה-אלכסנדריה וספאגה-אלכסנדריה.<sup>12</sup> לדבריו, הצטרפות מצרים למסדרון פותחת אופקים חדשים לאינטגרציה כלכלית בין אסיה לאירופה, תוך מינוף מעמדה של תעלת סואץ כעורק סחר עולמי מרכזי, וזאת לטובת ה-IMEC, ולא לקיום תחרות מולה.

המכון המצרי למחקרים כלכליים (ECES) הסביר בנייר עמדה כי לנתיב המצרי של ה-E-IMEC שורה של יתרונות על פני הנתיב המקורי העובר בישראל: נמל אלכסנדריה יציב יותר מנמל חיפה, מאחר שהוא חשוף פחות לסיכונים גיאופוליטיים ולאירועי הסלמה ביטחונית באזור; המסדרון המצרי נשען על תשתיות תעבורה קיימות ורציפות, שאין בהן צווארי בקבוק משמעותיים, ולכן מאפשר שינוע סחורות ברצף לוגיסטי אחד או עם נקודת מעבר מינימלית, מה שמפחית את מספר ההעמסות והפריקות ומגביר את הנגישות לשווקים באפריקה ולתעלת סואץ; ולבסוף, סחר דרך מצרים מאפשר גישה לשוק האמריקאי דרך הסכם ה-QIZ.<sup>13</sup>

ניגודי אינטרסים בין ישראל ומצרים קיימים גם בהקשרי סחר נוספים. מצרים מקדמת יחד עם ערב הסעודית יוזמות תשתיות שונות בים האדום, כדוגמת גשר משה (Saudi-Egypt Causeway), שנועד לחבר בין ערב הסעודית למצרים דרך הים האדום. בה בעת, מצרים פועלת למיצוב עצמה כצומת אנרגיה אזורי, ומקדמת חזון שלפיו היא תשמש כגשר בין המזרח למערב באמצעות הובלה ויצוא של גז טבעי, מימן, חשמל ירוק וגז מונזל (LNG). בנוגע לגז זה, מצרים כיום היא המדינה היחידה באזור עם יכולת יצוא שלו, מה שמציב את ישראל בעמדת נחיתות אסטרטגית. עם זאת, חשוב לציין כי הנתיב המצרי אינו בהכרח

11 “Egypt: Resolving the Palestinian issue is the “key” to the India-Europe transit corridor project”, RT Arabic, 17 October 2025.

12 The Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Speech video on LinkedIn, December 2025.

13 Nilanjan Ghosh, Amrita Narlikar, Debosmita Sarkar, Kabir Taneja, Abba Abdel-Latif, Sherine El-Naggar, Racha Seif El-Dine, “Rethinking India-Europe trade routes in a new era of connectivity”, The Egyptian Center for Economic Studies (ECES), June 2025.

מתחרה בנתיבים אחרים, שכן מסדרון IMEC עשוי להתפתח בעתיד למספר הסתעפויות ויציאות שיאפשרו שילוב של נתיבים גיאוגרפיים מקבילים. מעבר לאתגרים הפוליטיים, פרויקט IMEC ניצב בפני שורה של אתגרים מהותיים, ובראשם העובדה כי בשלב זה הוא נשען בעיקר על מזכר הבנות הצהרתי, ללא תוכנית סדורה ומחייבת ליישום. המרכיבים החסרים לצורך יישום זה הם: מסגרת פיננסית שמחייבת את המדינות השותפות; לוח זמנים מוסכם; מסגרת רגולטורית אחידה ומנגנון תיאום על-לאומי אפקטיבי. מעל כל אלה עומד, במיוחד עבור ישראל, האתגר הביטחוני, שכן חיבור תשתיות חוצה גבולות מחייב רמת אבטחה גבוהה – הן של תשתיות פיזיות והן של תשתיות דיגיטליות. בהקשר זה, לישראל יתרון יחסי בתחום ההגנה, בדגש על הגנת סייבר וטכנולוגיות חכמות לאבטחת תשתיות, יתרון שיכול לשמש כמנוף אסטרטגי לקידום מעמדה בפרויקט. עם זאת, אי-הוודאות הפוליטית והביטחונית באזור מקשה על המגזר הפרטי את ההתחייבות להשקעות, וזה חסם משמעותי בקידום מימוש הרעיון.

## סקירה של מערכות התשתית

### 1. תחבורה

מערך תשתיות התחבורה הקיים בישראל, שהוא בסיס לחיבורי תשתית עם ערב הסעודית ועם האזור כולו, כולל כבישים; מסילות ברזל; מעברי גבול יבשתיים; נמלים ונמלי תעופה. יש לציין שכבסיס להתחברות עם מדינות האזור, תשתיות תחבורה אינן משמשות כפריטים בדידים, אלא כחלקים של צירי תחבורה. להלן יסקרו צירי התחבורה העיקריים המחברים או יכולים לחבר בין ערב הסעודית לבין ישראל, כנקודות מוצא או יעד, או כחלק מציר המחבר בין מזרח אסיה לאירופה:

#### 1.1 צירי התחבורה עיקריים שאפשר שימשו לחיבור בין ערב הסעודית לישראל

##### א. גשר שיח חוסיין–נמל חיפה

ציר זה רלוונטי בעיקר כחלק מיישום ה-IMEC, כשערב הסעודית וישראל הן חוליות בציר המחבר בין הודו והמזרח הרחוק ומוביל לאירופה, כאשר שתי המדינות הן מקורות סחר כשלעצמן.

בצד הפוטנציאל הגלום בציר הסחר לכל אורכו, הוא כְּדָאֵי לערב הסעודית<sup>14</sup> בפני עצמה, שכן טמונות בו אפשרויות אלה:

- הובלה מאזור המכרות בצפון מזרח הממלכה הקרוב לגבול הירדני – הובלה ברכבת דרך נמל חיפה לאורך 800 ק"מ, מול החלופה הקיימת של הובלה ימית דרך תעלת סואץ לג'דה לאורך 1,400 ק"מ, ועוד הובלה יבשתית ברכבת מאזור המכרות לג'דה לאורך 1,500 ק"מ. זאת, בעוד מעבר דרך נמל חיפה יקצר את ההובלה בארבעה ימים.
  - מטענים לאזורי מרכז הממלכה – הובלה ברכבת בקו חיפה-ריאד לאורך 1,600 ק"מ, בהשוואה להובלה הקיימת – בים, מסואץ לג'דה, לאורך 1,400 ק"מ, ועוד הובלה ברכבת לאורך 1,000 ק"מ, בשעה שנסיעה בקו חיפה ריאד תחסוך כארבעה ימים.
- הובלת מטענים מאזורי התעשייה הגדולים שבחוף המזרחי של ערב הסעודית לכיוון מערב – הובלה ימית דרך תעלת סואץ מנמלי דמאם או ג'ובייל או ראס אל ח'יר, לאורך 6,500 ק"מ, בהשוואה להובלה ברכבת לנמל חיפה לאורך 2,000 ק"מ, הובלה שתחסוך כ-15 יום. כמו כן, ההובלה הימית מסואץ לג'דה, ומשם ברכבת לדמאם או ג'ובייל, מתנהלת לאורך 1,400 ק"מ, בזמן שהובלה ברכבת לנמל חיפה תקצר את הנסיעה בארבעה ימים לפחות. תשתיות התחבורה בציר נהר הירדן-נמל חיפה – מעבר נהר הירדן (שיח' חוסיין); מערך הכבישים (71, 60, 66, 70) ממעבר נהר הירדן לנמל חיפה; מסילת רכבת מנהר הירדן לנמל חיפה; מרחב נמל חיפה.

### ב. חיבור ימי ישיר בין ערב הסעודית לישראל

חיבור ימי ישיר בין נמלי הים של ערב הסעודית וישראל יאפשר יחסי סחר בלתי אמצעיים בין שתי המדינות: בעשורים האחרונים עובר החוף המערבי של ערב הסעודית תהליך פיתוח מואץ יחסית, עם הקמת שתי 'ערים כלכליות' והקמת נמלים חדשים. הנמלים בחוף המערבי של ערב הסעודית הם: (1) נמל ג'דה (Jeddah) – נמל המכולות הגדול ביותר במדינה, המשמש גם למטען כללי וצובר; (2) נמל המלך עבדאללה (King Abdullah Port) – נמל בהקמה בעיר הכלכלית הקרויה על שם המלך עבדאללה, שמצויה 120 ק"מ צפונית לג'דה; (3) ינבו (Yanbu) – הנמל הוותיק ביותר בממלכה, הממוקם בצידה המערבי, והוא נמל המוצא העיקרי לנפט גולמי ותזקיקים. אל נמל זה מחובר צינור הנפט מהמפרץ הערבי המשמש

14 יוזמת הגשר היבשתי האזורי – השתלבות במערכת התחבורה והסחר האזורית, מסגרת כלכלית-תכנונית אסטרטגית, יצחק גל, YGAL Consulting, 18 בנובמבר 2017.

נתיב אספקה חלופי למצר הורמוז; (4) ג'זאן (Jazan) – נמל מסחרי מרכזי בדרום-מערב הממלכה;<sup>15</sup> (5) דיבה (Dhiba) – נמל בצפון-מערב, סמוך לגבול עם ירדן המשרת נוסעים, מטען כללי ותנועת כלי רכב (RORO), והוא הנמל הקרוב ביותר לישראל ולים התיכון.<sup>16</sup> נוסף על אלו, מתוכנן נמל במסגרת הקמת העיר החדשנית NEOM. תשתיות התחבורה בציר ימי זה – נמל אילת; מסילה או כביש מנמל אילת לשחורת; מערך הכבישים מנמל אילת צפונה (כביש 90, עוקף אילת).

### ג. חיבור ימי בין נמלי ערב הסעודית לנמל חיפה דרך תעלת סואץ

הקמת ציר ימי שיחבר בין נמלי ערב הסעודית לנמל חיפה, דרך תעלת סואץ, תאפשר סחר ישיר בין שתי המדינות, וכן סחר כחלק מ-IMEC. לכאורה, זהו ציר עקיף וארוך, אך יש לו יתרון, והוא קיומן בפועל של התשתיות לאורכו: נמלי ערב הסעודית הקיימים והמתהווים, ונמל חיפה הערוך לפעולה בקיבולות גבוהות. נוסף על כך, ציר ה-IMEC, גם אם יתממש במלואו, לא יחליף לחלוטין את תעלת סואץ, אלא ישמש כציר שמשלים אותה. סיבה נוספת ליישום ציר זה היא שכבר נמצא קו ספנות פעיל בין ג'דה לבין אשדוד.<sup>17</sup> תשתית תחבורה שכבר קיימת בציר זה היא נמל חיפה.

### ד. תעופה – מנמלי התעופה של ישראל לאלה של ערב הסעודית

הציר שיחבר את ישראל עם ערב הסעודית דרך האוויר הוא הפשוט ביותר מבין צירי התעבורה האפשריים, שכן כל הנדרש למימושו הוא השגת הסכמים והסכמות, ללא צורך בכינון תשתיות פיזיות כלשהן, מלבד נמלי התעופה עצמם. תשתיות תחבורה בציר זה הן נמל התעופה בן גוריון ונמל התעופה רמון.

### ה. חיבור יבשתי דרומי בין ערב הסעודית לישראל

חיבור יבשתי דרומי בין ערב הסעודית לישראל יאפשר מעבר אנשים וסחורות בין שתי המדינות, וכחלק מ-IMEC, סחר דרך ירדן ומעבר יצחק רבין (מעבר ערבה) לישראל. בתרחיש ה-IMEC ציר זה יעיל פחות מהאחרים, בשל ריחוקו היחסי מנמלי מוצא ימיים מישראל לכיוון מערב (נמל אשדוד וחיפה), היעדר תשתיות ומחיר סביבתי כבד מאוד

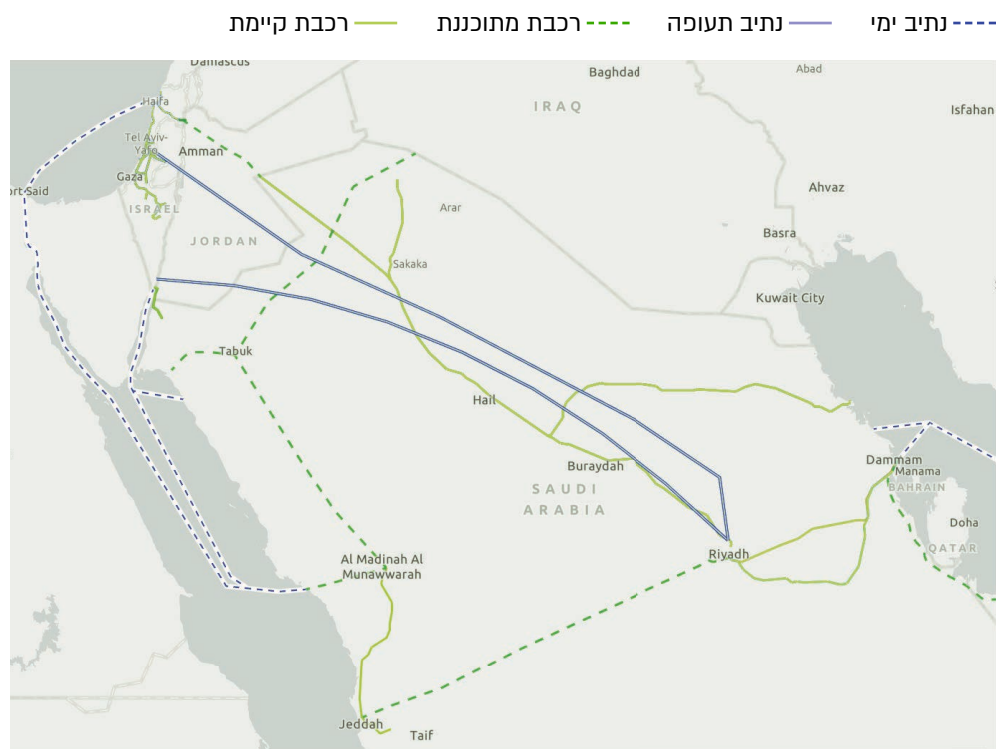
The Arab Sea Ports Federation – Port of Jizan 15

The Arab Sea Ports Federation – Port of Dhiba 16

17 מתוך דברים שנאמרו בשולחן עגול שהוקדש לנושא זה במכון למחקרי ביטחון לאומי, 30 ביולי 2025.

שתגבה הקמת רכבת לאילת. היתרון האפשרי של ציר זה מבחינת ישראל הוא שהוא ישמש כזרז לצמיחה כלכלית באילת ובערבה. תשתיות תחבורה בציר זה הן מעבר יצחק רבין, מערך דרכים (בעיקר כביש 90) צפונה ומסילה מאילת.

## תרשים 2: נתיבי שיט, תחבורה וטיסה אפשריים בין ישראל לערב הסעודית



**מקור:** INSS. מפה זו מעודכנת מפעם לפעם. כדי לצפות ברכיביה השונים, במכלול השכבות ובקנה המידה, בהתאם לצורך, ניתן להיכנס לקישור שלהלן: <https://tinyurl.com/2h88uk5t>

מבין צירי התחבורה שנמנו, יתרון מובהק נודע לזה המחבר בין נהר הירדן לנמל חיפה, שכן התשתיות לאורך ציר זה הן הבשלות ביותר למימוש – התשתית המסילתית קיימת ברובה הגדול, ויתרתה מתוכננת ומוכנה לביצוע. מלבד זאת, ציר זה מבוסס על תשתית

מסילתית בירדן, והשימוש בו מאפשר ביסוס קשרים גם עימה, וקשרים אלו הם בעלי חשיבות בפני עצמם.

לעומת זאת, החיבורים הדרומיים יעילים פחות בהיבט של ה-IMEC, מסיבות אלה: הריחוק היחסי מנמלי מוצא ימיים לכיוון מערב (נמל אשדוד וחיפה); פערי התכנון של תשתיות התחבורה; המחיר הסביבתי הכבד מאוד של רכבת לאילת; התפקוד הנוכחי הנמוך של נמל אילת והמחיר הסביבתי הכבד של פיתוח נמל מכולות ימי במימי מפרץ אילת, נמל שתועלתו נמוכה יחסית כי היקפו המרבי מוגבל.

## 1.2 תשתיות תחבורה

### 1.2.1 מסילות ברזל

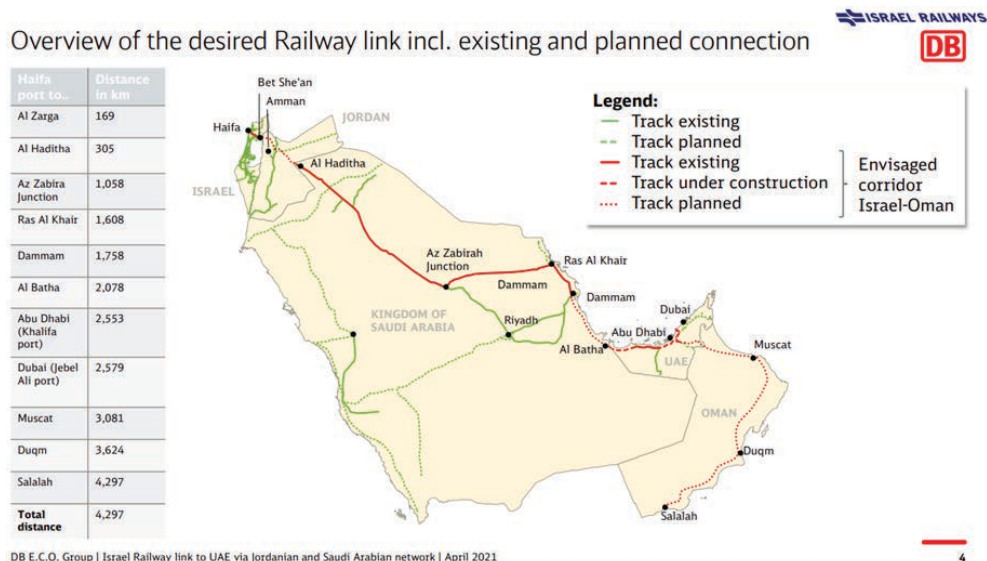
חברת רכבת ישראל וחברת נמלי ישראל ערכו תחקירים אסטרטגיים, שבוחנים את ההיתכנות של תוכנית 'מסילות לשלום' שלפיה ערב הסעודית ומדינות המפרץ הפרסי יחברו עם נמל חיפה במסילות רכבת, מה שלימים יהפוך לחלק מרעיון IMEC. בנוגע לתשתית המסילתית בציר נהר הירדן נמל חיפה – מרבית התשתית הסטטוטורית הושלמה, ונדרשים תקצוב וביצוע רק למקטע שבין בית שאן למעבר הגבול של נהר הירדן. התוכנית מפורטת – היא יוצרת מסגרת תכנונית להקמת מסילות ברזל לתעבורה של נוסעים ומטענים בין בית שאן למעבר נהר הירדן; הקמת תחנת להעלאת נוסעים והורדתם, וכן תחנה כזאת למטענים; כינון מעבר גבול וכל הדרוש לתפעולו ומבני דרך ותפעול וכיוצא בזה. גם נמל חיפה יכול לטפל בהיקף המטענים החזוי במימוש של ציר סחר IMEC, תוך ביצוע שינויים מינוריים יחסית. תוכנית 'מסילות לשלום' יכולה לספק חלופה להובלה הימית דרך תעלת סואץ, ובכך לאפשר מתן מענה לגידול בביקוש לאורך כל שרשראות האספקה. בתחקירים שנערכו נמצא כי מנקודת מבט כלכלית, מהבחינות של עלויות חיצוניות ואורכו של המסדרון האזורי, הדרך העדיפה להובלת מטענים בתחבורה יבשתית היא מסילות רכבת (בהשוואה להובלה על גבי משאיות בכביש). לפי ביקושים שחזויים ל-2030 ול-2050, נראה כי יש היתכנות כלכלית לתפעול קו המשלב רכבות משא ונוסעים לאורך מסדרון זה, בשתי מסילות.

בחינת מערך הסחר הישראלי מלמדת כי הפוטנציאל הגדול ביותר לפיתוחו טמון בשוק האירופי, המתאפיין ביבוא בשיעור גבוה. לאורך ציר סחר זה, ערב הסעודית ואיחוד האמירויות הן חוליות המוצא והיעד העיקריות, ועומאן וירדן הן בעלות תפקיד מצומצם יותר. הסחר בין ישראל להודו וסין מתאים להשתלבות בציר זה, כאשר יבוא המכולות הוא בהיקף גדול משמעותית מהיצוא.

בתרחיש המרבי, מדובר בתנועת מטענים בהיקף של 4.3 מיליון טונות ב־2030, ו־7 מיליון טונות ב־2050, כאשר מספר הרכבות ביום נע בין 3.95 ל־15.05 (השונות היא בין החלופות שנבחנו).

ממצאי התחקירים מראים שהתשתית המסילתית בתוכנית 'מסילות לשלום' כבר קיימת ברובה הגדול, והמערכת המסילתית בישראל, ערב הסעודית, איחוד האמירויות ועומאן תואמת במלואה או בחלקה את מימוש התוכנית. צוואר הבקבוק המשמעותי לאורך מסדרון זה נוצר בשל היעדר חיבור בירדן ומחסור בהזדמנויות השקעה שם. זהו פער מהותי מבחינה טכנית ותפעולית.

### תרשים 3: מערך הרכבת הנדרש



**מקור:** רכבת ישראל וחברת DB Engineering & Consulting. מתוך הדו"ח: Israel Railway link to UAE via Jordanian and Saudi Arabian network, אפריל 2021.

כיום, בירדן פועלת רק רכבת מטען שעוברת בדרום המדינה, ורכבת זו מחברת בין מנחת הפוספטים לנמל עקבה. בשל מיקומה, ירדן היא צומת טבעי למעבר רכבות אזורי בציר מזרח-מערב, ותוכנית האב הלאומית שלה למסילות רכבת נועדה למקסם יתרון זה באמצעות הקמת ציר ראשי מצפון לדרום, וחיבורים עתידיים לערב הסעודית ולעיראק. עם זאת,

התוכנית אינה כוללת חיבור לישראל, אף שהיעדר גישה לים התיכון, המחייבת מעבר דרך ישראל, מפחית באופן ניכר את הכדאיות הכלכלית של הפרויקט. חיבור לנמל חיפה היה עשוי למנף את כלכלתה של ירדן באופן משמעותי, שכן הוא היה הופך אותה לצומת תחבורה מרכזי במזרח התיכון. כיום, הרשת המתוכננת מיועדת בעיקר להובלת נפט, דלק, פוספטים ומלט, סחורות שלא נדרשת להן רשת מסילות רחבה. בו בזמן, ערב הסעודית ואיחוד האמירויות מקדמות את פיתוח מערך המסילות האזורי, בדגש על יצירת רשת חוצת גבולות, אך הן נתקלות בקשיי מימון של חלק מהמקטעים.

באשר לישראל, הקשיים המרכזיים הניצבים בפניה הם שתקני המכשור והטכניקה שלה נבדלים מאלה של מדינות המפרץ: הסטנדרט הישראלי (UIC) מבוסס על התקן האירופי ומותאם לרכבות קלות [22.5 טונות לציר (t/axle) ואורך רכבת של כ-750 מטר], בזמן שמדינות המפרץ פועלות לפי תקן GCC המבוסס על זה האמריקאי, המותאם לרכבות כבדות וארוכות [32.4 טונות (t/axle) ואורך רכבת של כ-2,000 מטר]. הבדלים אלה יוצרים פערים משמעותיים בין המדינות, הנוגעים לרוחב המסילות; גובה המעברים; משקל המטען המרבי; היכולת להעברה בינלאומית של מטענים והיעדר הסכמים להסדרת העברה כזאת. כדי לאפשר קישוריות מלאה, נדרשת השלמת תשתיות פיזיות אלו בציר רכבת העמק:

- חיבור המסילה למתחם הנמלי של חיפה (בהתאם לתת"ל 172).
  - השלמת המסילה מבית שאן לגבול ירדן, והקמת התחנה של נהר הירדן.
  - הכפלת המסילה; הוספת תחנות והקמת דיפו תפעולי.
- העלות הכוללת של השקעות אלו נאמדת ב-6.6 עד 9.9 מיליארד ש"ח, כאשר עיקר העלות הוא של השלמת המקטע מבית שאן לגבול. בחינה כלכלית מעלה כי התאמה מלאה לתקן GCC תייקר את הפרויקט ב-73 אחוזים, ולפיכך אין הצדקה כלכלית למהלך זה.

## 1.2.2 מעברי גבול

### מעבר נהר הירדן

במעבר נהר הירדן עוברות עד 250 משאיות ביום, ורובן נושאות סחורות מירדן. המעבר, המשמש נוסעים ומטענים, מחבר בין עקבה לחיפה ובין בחריין ודובאי לנמל חיפה. לעומת ישראל, המאפשרת כניסת מכולות מירדן, הירדנים אינם מאפשרים זאת מצידם, להוציא פירות וירקות מאירופה. בצד מעבר סחורות מירדן, מתקיימת תנועה דרך מעבר הגבול

ממדינות המפרץ לישראל, אך עלויות השינוע והתהליך מצדיקות סחר רק בסחורות יקרות יחסית.

כל המשאיות שמגיעות מירדן עוברות בידוק, פריקה לקרקע במסוף המטענים והעמסה מחדש למשאיות ישראליות (שיטה המכונה 'גב אל גב'). בשני הצדדים, הישראלי והירדני, המעבר כולל מתחם מכס חדש; מתקן שיקוף חדש שמאפשר בדיקה של כ-20 משאיות בשעה; כליבייה ומתקן לטיפול בחומרים מסוכנים. מעבר זה כולל שני גשרים – האחד למשאיות, והשני לשאר סוגי התנועה – אוטובוסים וכלי רכב פרטיים. ישנן תוכניות, בשלות לביצוע, לאפשר הכפלת הקיבולת הנוכחית של המעבר לכ-500 משאיות ביום, אך לשם הגדלה משמעותית של היקף הפעילות נדרש יישום של מרכיבים אלה:

- הרחבה של כביש הגישה וקיבולת הבידוק.
- עד לסלילתה של תשתית לרכבות – טיפול במערכת הדרכים, בעיקר בכבישים 71 ו-66 (צומת מגידו לצומת התשבי).
- הכשרת 50 דונם נוספים משטח המסוף לטובת צרכים תפעוליים.
- הוספת גשר – מקודמת תוכנית מול חברת נתיבי ישראל להרחבת הגשר לחמישה נתיבים (כלומר, הוספת שני נתיבים), כך שיהיו שלושה נתיבים למשאיות נכנסות.
- מלבד התאמת תשתיות התפעול הפיזיות, כל עלייה בהיקף המעבר של נוסעים ומטענים תדרוש עלייה בצידוד וכוח אדם לארגון מחדש של שרשרת השינוע.
- כפי שצוין לעיל, ישנה תשתית סטטוטורית מאושרת להשלמת גישת מסילה למעבר הגבול, אבל עלותה הגבוהה (הערכה של 3.5-4 מיליארד ש"ח) מקשה על מימושה. הקושי נובע בעיקר מהפרש הגובה של כ-100 מ' בין בית שאן למעבר הגבול.
- שיפור המעבר היבשתי בין ישראל לירדן נתון כיום בחוסר ודאות גם בשל הרגישות הגיאופוליטית והביטחונית, המגבילות את היכולת להסתמך עליו כציר שנעשה בו שימוש באופן יציב. גידול משמעותי בביקוש יאתגר את היכולת לתפעל את המעבר ולשמור על הביטחון בתחומו, אלא אם יותקנו בו מערכות בידוק מתקדמות.

מעברי גבול יבשתיים נוספים

**מעבר אלנבי:** משמש למעבר סחורות לרשות הפלסטינית (ולא לשטח ישראל) ולמעבר של עולי רגל למכה.

**מעבר ערבה:** מעבר קטן יחסית שאינו ערוך לקליטת מטענים בהיקף רחב, ועוברים דרכו בעיקר בני אדם. כל תוכנית להרחבת היקף הפעילות במעבר זה תחייב תכנון והרחבה משמעותית שלו, כמו גם הסדרה של גישה תחבורתית אליו. במבט על כלל מעברי הגבול היבשתיים, למעבר נהר הירדן יתרונות משמעותיים, והם: (1) המסוף והתשתית הקיימת בו למעבר סחורות מטענים ובני אדם מתפקדים למעשה. (2) החיבור המסילתי מאושר סטטוטורית לכל אורכו, וקיים בפועל ברובו הגדול.

### 1.2.3 נמלים

#### נמל חיפה

נמל חיפה מתפקד כבר כיום כנמל המוצא הימי עבור הירדנים, והוא צפוי לשמש כחוליה משמעותית ב-IMEC.

תוכנית האב האסטרטגית של חברת נמלי ישראל לשנת 2048 (שפורסמה ב-2020) הוכנה בראייה ארוכת טווח, תוך היערכות למהלכים העתידיים של המסחר באזור, שיואצו עם התפתחות קווי הסחר בין המזרח הרחוק, ארצות הברית ואירופה, ובהתחשב במטעני המשק הפלסטיני. התוכנית צופה שבמהלכים המוצאים, היקף המטענים עשוי להגיע ל-11.1 מיליון TEU עד שנת 2048 (לשם השוואה – ב-2018 היקף זה עמד על 2.95 מיליון) ואף מוקדם יותר, אם יתממש מתווה IMEC.

בעקבות צפי הגידול בסחר, הוקמו בישראל נמלים ורציפים חדשים בהשקעות גדולות, תוך הגדלה ניכרת של רציפי המכולות. מבחינת חיבורי מסילות למרחב הנמלי של חיפה, למרבית המסופים חיבורים כאלה, אולם חסר חיבור ישיר בין מסילת העמק למרחב הנמלים. עם זאת, חיבור כזה מקודם במסגרת תת"ל 172, ולעת כתיבת עבודה זו, כינונו נמצא בשלבים ראשוניים יחסית. נוסף על כך, שימור 'שלוחת הדשנים' המעוגנת בתמ"א 75 (שער המפרץ) הוא חשוב לשם יצירת רצף של מעבר רכבות, אף שבתוכניות מפורטות הנערכות בימים אלו מצוין שיש לבטל שלוחה זו.

פערים עיקריים למימוש ה-IMEC בנמל חיפה:

- פיתוח והרחבת עורף הנמל לפי 'תוכנית מתאר ארצית חלקית לנמלי חיפה' (תמ"א 13/ב/1) שהממשלה אישרה (31.8.2023), והרחבת השטחים העומדים לטובת חברת נמלי ישראל (חנ"י) כדי להגדיל את העורף הלוגיסטי.

- חיבור ישיר ממסילת העמק למרחב הנמלים (מקודם במסגרת תת"ל 172).
- שמירה על המסילה של שלוחת הדשנים כחיונית.

בתחקיר שערכה חברת רכבת ישראל (ראו סעיף 1.2.1 לעיל) נמצא כי נמל חיפה יכול, בתשתיות הקיימות, לטפל בהיקף המטענים המותווה בתוכנית זו, בשינויים מינוריים יחסית. התשתיות הללו, בתוספת אלה המתוכננות, יאפשרו לטפל בהיקף הסחורות הגדול יותר החזוי לשנת 2050, אם כי מתברר שהסחר בגרעינים בנמל יצריך אף הכפלה של התשתיות הנדרשות.

#### נמל אילת

בתרחיש של סחר ימי ישיר בין ערב הסעודית לישראל, נמל אילת הוא הנמל הרלוונטי, על רקע ההשקעות הסעודיות הנרחבות בים האדום, בראשן פרויקט NEOM, שעשויות להעלות את הכדאיות הכלכלית לסחר זה. אף על פי כן, חסרה תוכנית סטטוטורית ליישומו של סחר זה, והוא נופל משמעותית מסוגי הסחר האחרים, מהבחינות של התשתית והסביבה. כמו כן, הסחר הישיר דרך הים יעיל פחות מדרכי הסחר האחרות, מפני שהוא בעל קיבולת קליטה נמוכה, וחסר לו חיבור תחבורתי יעיל צפונה. למרות זאת, לפי עמדת חנ"י (חברת נמלי ישראל) יש פוטנציאל לפיתוח מדוד שלו.

בנוגע להיותו של נמל אילת בעל קיבולת קליטה נמוכה – התנהלות הסחר הימי דרכו דורשת את פיתוחו באופן שיאפשר קליטת מכולות, תוך התחשבות ברגישות הסביבתית הגבוהה של מפרץ אילת. לכן, חנ"י בוחנת את היתכנות הרחבתו באמצעות מזח צף וללא חפירה ושוברי גלים, לקיבולת מתוכננת של עד 1 מיליון TEU בשנה.

בעניין חסרונו של חיבור תחבורתי יעיל צפונה – חנ"י ורכבת ישראל מקדמות חיבור כזה, באמצעות כינון קו רכבת תת־קרקעי שיעבור מנמל אילת לשחורת, והקמת מרכז לוגיסטי באזור. לצד זה, שני הגופים בוחנים חלופות הובלה משלימות כגון כביש עוקף אילת לשחורת, ושילוב עתידי של פתרונות חדשניים, ובהם תובלה במשאיות אוטונומיות.

#### **1.2.4 כבישים**

אם יתקיים תרחיש שבו לא יבוצע מקטע המסילה שבין בית שאן למעבר נהר הירדן, והמטענים ישונעו במשאיות, הכבישים העיקריים הרלוונטיים לציר זה יהיו: כביש 71 – ממעבר זה ועד עפולה; כביש 65 – מעפולה לכיוון צומת מגידו; וכביש 66 – מצומת מגידו לכביש 70 ולכביש 6 עד חיפה. למעשה, זהו הציר שנעשה בו שימוש כיום. אולם, בשונה מהתוכנית

האסטרטגיה של רכבת ישראל לשנת 2040, הכוללת קווים גיאופוליטיים לחיבור עם מדינות שכנות, בתוכנית פיתוח הכבישים לרשת 2030 אין קווים כאלה.<sup>18</sup> כביש 71, שאינו נכלל בתוכנית האסטרטגית, מגביל, בתצורה הנוכחית, העברת סחורות דרך מעבר נהר הירדן. עם זאת, הרחבתו עשויה לעורר חיכוכים ברמה המקומית, לנוכח פגיעה אפשרית בשטחים חקלאיים והמפגעים הנלווים לתנועת משאיות מוגברת. אולם, המשימות להמשך תכנון מערכת הדרכים הארצית המצוינות בתוכנית זו, עשויות להפחית את תנועת המשאיות בכבישים, שכן התוכנית ממליצה לפתח את הרכבת כמובילת מטענים וסחורות בקווי ההובלה העמוסים.

## 2. אנרגיה

בתחומי האנרגיה ישנה בישראל תשתית תכנונית, המאפשרת חיבור להעברת אנרגיה אל מחוץ לגבולות וקליטתה בתוכם. תשתית תכנונית זו קיימת בחלקה גם בפועל: מתוכנן חיבור של רשת החשמל מערבה לקפריסין באמצעות פיצול הכבל התת-ימי, הנמצא גם הוא בהליכי תכנון; רשת הגז, כבר עתה, מחוברת מזרחה, מערבה ודרומה. בשנת 2017 נחתם מזכר הבנות להנחת צינור גז תת-ימי East Med ליצוא גז טבעי מישראל וקפריסין אל יוון, אולם הפרויקט הוקפא לאחר שארצות הברית פרשה ממנו מטעמי חוסר כדאיות כלכלית. הפרויקט עבר תהליכי תכנון מתקדמים (Pre-FEED) במימון האיחוד האירופי, וחברת נתיבי גז הישראלית הייתה שותפה לקידומו. למרות האתגרים, הוא נותר אופציה אסטרטגית ליצוא גז, כאשר חלופות נוספות כמו יצוא למצרים ומשם לאירופה נבחנות גם הן. אשר למימן, התכנון להופכו לדלק בעתיד נמצא בראשיתו, ואין ודאות שייצא אל הפועל. ככלל, חסר תכנון אסטרטגי כולל לחיבורים חוצי גבולות עם ערב הסעודית בתחום האנרגיה. ככל שיעלה רצון ליצור רשת אזורית עתירת קיבולת בתחום האנרגיה, יידרשו תכנון אסטרטגי ותכנון סטטוטורי שיאפשרו זאת.

בשל מיקומה הגיאוגרפי והתשתית הרגולטורית המפותחת בה, ישראל יכולה להפוך לחוליה מרכזית בציר האנרגיה מזרח-מערב, ול-HUB לאנרגיה מתקדמת ולחדשנות. לשם מימוש פוטנציאל זה נדרש גורם מתכלל שיאגד את כל התשתיות שבה – האנרגיה, התחבורה והתקשורת, במסגרת מסדרונות ומנהרות תשתית. יוזמת IMEC עולה בקנה אחד

---

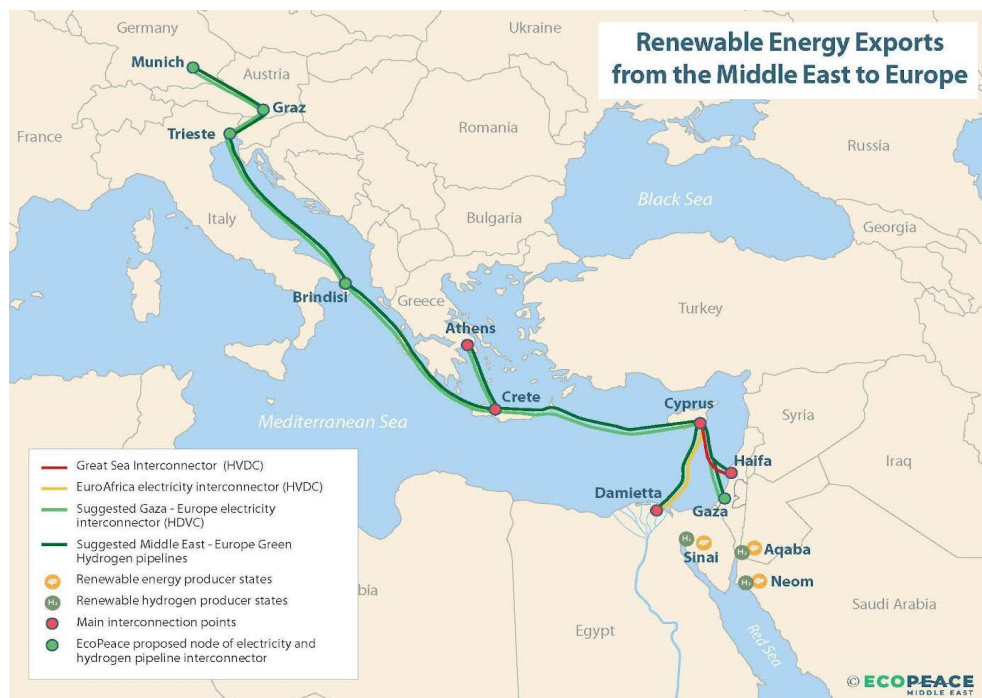
18 תוכנית אסטרטגית לאומית לרשת הדרכים הארצית 2050 – תוכנית פיתוח לרשת 2030. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מאי 2022.

עם חזון משרד האנרגיה לשיפור היציבות והגיוון במשק, ועם זאת, חשוב להבין כי מדובר בשינוי תפיסה, מניהול משק האנרגיה כ'אי' אנרגטי, לניהולו במסגרת רשתית אזורית לשם יצירת הזדמנויות חדשות, אם כי יש לציין שבצד ההזדמנויות, רשת אזורית זו יכולה לחשוף את ישראל גם לסיכונים חדשים, כולל מתקפות סייבר ומתקפות פיזיות על תשתיות. ישראל ניצבת בפני האתגר לעמוד ביעדי האנרגיה המתחדשת שלהם התחייבה במסגרת אמנות בינלאומיות – בראשם יעד של 30 אחוזים של ייצור חשמל מאנרגיה מתחדשת עד שנת 2030, כאשר חיבור למדינות עתירות שטח ותנאים לאנרגיה סולרית עשוי להיות פתרון ליבוא חשמל ירוק. עם זאת, למשרד האנרגיה אין כיום תוכנית אסטרטגית כוללת לחיבורי אנרגיה חוצי גבולות, והתשתיות הקיימות מוגבלות בהיקף ההולכה שלהן. הפרויקטים המתקדמים המרכזיים הם:

- פרוספריטי גרין – הסכם לשיתוף פעולה עם ירדן הכולל אספקת מים מישראל לירדן, וחיבור תשתיות אנרגיה בהיקף של 400–600 מגה-ואט.
- חיבור כבל חשמל תת-ימי לקפריסין (פירוט להלן).

אף שמדובר בפרויקטים קטנים יחסית, יש להם חשיבות שטמונה במסר שהם משדרים ליזמים ולזירה הבינלאומית מבחינת יציבותה הכלכלית של ישראל. משרד האנרגיה שם לעצמו מטרה ליצור תשתית סטטוטורית שמאפשרת מסדרונות תשתית חוצי גבולות, ושיתופי פעולה בינלאומיים חדשים.

## תרשים 4: נתיבי יצוא אפשריים של אנרגיה מתחדשת מהמזרח התיכון לאירופה



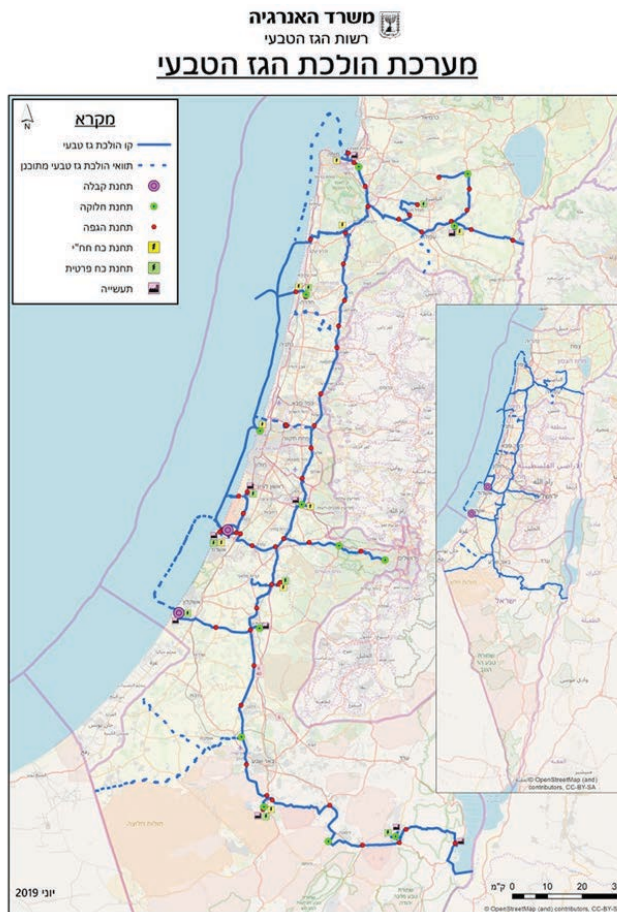
### 2.1 גז טבעי

מערכת הולכת הגז הטבעי של ישראל מעוגנת בתכנון סטטוטורי שהוא חלק מתמ"א 37 ח' - 'תוכנית מתאר ארצית' שאושרה ב-2011. בתכנון מותווים שני חיבורים יבשתיים מזרחה לירדן:

- חיבור פעיל למפעלי ים המלח הירדניים (תמ"א 37/א/1/8).
  - חיבור המיועד ליצוא גז לירדן בצפון הארץ בסמוך לנווה אור.
- בתחום הימי, לפי התכנון, הולכת הגז מנותבת מהמאגרים הימיים אל המערכת הארצית, וכן מתווה קו להנחת צנרת גז מערבה אל מחוץ לגבולות המדינה. תמ"א זו חלה עד גבול המים הטריטוריאליים, מפני שמעבר להם לא חל חוק התכנון והבנייה, ולא נדרשת הכנת תוכנית סטטוטורית כדי להניח צנרת גז.

נוסף על כך, קיימת תוכנית מתאר ארצית (2/5/א/37) לחיבור המערכת של הולכת הגז הטבעי מגבול המים הטריטוריאליים של ישראל אל המכלול הימי באזור אשקלון, ומשם לחיבור של צנרת גז למצרים, כחלק מרשת גז אזורית פוטנציאלית. בסך הכול קיימת מסגרת סטטוטורית להולכת גז אל גבולות ישראל ומחוצה להם – מזרחה לכיוון ירדן; מערבה לעבר תגליות הגז ודרומה למצרים. עם זאת, לא נבחנה האפשרות לתכנן הרחבה משמעותית של היקפי ההולכה.

## תרשים 5: מערכת של הולכת הגז הטבעי



מקור: משרד האנרגיה והתשתיות

## 2.2 חשמל

חיבור בין-מדינתי של משקי חשמל דורש גם תיאום רגולטורי ותפעולי הדוק בין המדינות. זאת, משום שמערכות חשמל פועלות כרשת אחת בזמן אמת המחייבת סנכרון בניהול הייצור, ההולכה והביקוש, וכן התאמה של כללי השוק, התקינה והפיקוח בין המדינות המחוברות. מסיבה זו ומסיבות נוספות, חסרה תוכנית לחיבור של מערכת החשמל הישראלית לזו של ירדן או ערב הסעודית. לחיבור חוצה גבולות המתקשר לרשת החשמל במרכז הארץ יהיה יתרון, בשל הביקוש הגבוה לחשמל באזור זה. זאת, לעומת חיבור הרשת לאזורי הייצור בדרום הארץ ובצפונה, הכרוך בהשקעה בתשתיות הולכה יקרות שישיעו לרעה על הסביבה באופן משמעותי (בין היתר יפגעו בנוף, בבעלי חיים ובמערכות אקולוגיות).

משרד האנרגיה מקדם תוכנית מתאר ארצית מפורטת (תמ"א 13/ג/10) להנחת כבל חשמל תת-ימי לאורך חופי ישראל מאשקלון ועד דור. התוואי של כבל זה יכלול כמה נקודות של כניסה לחוף, וכן אפשרות לחיבור בין ישראל לקפריסין. נכון לאוגוסט 2025, התוכנית מצויה בשלב של הכנת תסקיר שיבחן את השפעתו האפשרית של הכבל על הסביבה.

חיבור לקפריסין עשוי להשתלב בחזון עתידי לכינונה של מערכת הולכה אזורית בהספק של אלפי מגה-ואט, שתחבר בין המזרח התיכון לאירופה. בשונה ממערכת ההולכה הקיימת עתה בישראל, המבוססת על זרם חילופין (AC), מערכת זו תוכל להתבסס על הולכה בזרם ישר (DC), מה שיחייב הקמת תחנות המרה לצורך חיבור לרשת הישראלית. אף שחזון זה טרם קודם ברמה המדינית, מימושו אפשרי מבחינה הנדסית. עם זאת, לצד יתרונות החיבור האזורי, התקנתו תעמיד את המשק הישראלי בסיכון רב יותר, בשל העמקת התלות בייצור חשמל מחוץ לגבולות המדינה, כפי שעולה מההתנסות באירועי עלטה במערכות חשמל מקושרות אחרות בעולם.

## 2.3 מימן

כחלק מהיערכות משרד האנרגיה לעבר משק אנרגיה דל פחמן ואזילת עתודות הגז, לקראת 2045 (נכון לאפריל 2025<sup>19</sup>), נבחנת גם חלופת השימוש במימן, וכבר כיום בחלק ממתקני הייצור, כמו מחז"מים (מחזור משולב), נשמרות עתודות למכלי מימן, ונשמרת האפשרות לנצל בו כדלק. צריכת המימן אינה מציבה קשיים מיוחדים, ואף ידוע שהפקתו מאנרגיית השמש (מימן ירוק) תפחית את עלותו ותמנע פליטת פחמן. אולם בשלב זה, ההיתכנות

19 טיוטת דוח להתייחסות הציבור אפריל 2025, הוועדה הבין-משרדית לבחינת מדיניות הגז הטבעי וחיזוק הביטחון האנרגטי, משרד האנרגיה והתשתיות, אפריל 2025.

שהמימן יהפוך לדלק בעתיד אינה ודאית, בין היתר משום שלשם ייצורו חסרה טכנולוגיה יעילה וזולה שגם יטיב עם הסביבה. בישראל אין צו בטיחות להפקת מימן ושימוש בו, וגם אין צפי להסדרה של צו כזה. המימוש של הולכת מימן בלחץ גבוה, בין היתר לצורך חיבורים בינלאומיים, ידרוש סקר סיכונים, או הסדרה באמצעות צו בטיחות ייעודי.

#### 2.4 רצועה משולבת לתשתיות

משרד האנרגיה מקדם תוכנית להתקנת רצועה משולבת לתשתיות (תמ"א 37 שינוי 3) המאפשרת הולכה מתואמת של חשמל, גז, דלקים, תקשורת ומימן, במסדרון תת-קרקעי ובלחץ נמוך, במטרה לייעל את השימוש בקרקע, לחסוך בהליכי תכנון ולקצר את זמן ההקמה של תשתיות עתידיות. תוכנן שהרצועה תעבור מים המלח ועד לאילת, אך בשל התנגדויות הקשורות באיכות הסביבה היא מגיעה כיום רק עד שחורת, ואינה נמשכת לאילת. לכן, הולכת גז או דלקים עד אילת תחייב תכנון מחדש, אף שכבר עתה עוברת רצועה בסמיכות לגבול ירדן, שטמון בה פוטנציאל לחיבור אזורי.

### 3. תקשורת

בשונה מתשתיות תחבורה ואנרגיה, תחום התקשורת מתאפיין בדינמיות רבה ובקצב התפתחות מהיר, הבא לידי ביטוי בקפיצות מדרגה משמעותיות מדי מספר שנים, כתוצאה מזינוקים בביקוש עם כניסת טכנולוגיות חדשות, וגידול האוכלוסייה. מהפכת הבינה המלאכותית (AI) ומערכות מחשוב ענקיות (Hyperscale) – דוגמת שירותי הענן של גוגל, אמזון ומיקרוסופט – יוצרות ביקוש להעברת מידע רב ולשדרוג מתמיד של מערך התקשורת. לשם כך נדרשים מרכזי נתונים (Data Centers) גדולים, חוות שרתים ורשתות תקשורת מתאימות.

רשתות תקשורת בינלאומיות חיוניות להעברת המידע בין אזורים ויבשות, ולמתן מענה למגמות הביקוש העדכניות הצומחות במהירות. החיבור הרשתי נעשה באמצעות סיבים אופטיים ברוב העולם (למעט אזורים מרוחקים מאוד הנשענים על תקשורת לוויינית).

- כיום, ישראל מחוברת לעולם על ידי שלושה כבלים תת-ימיים שהונחו בים התיכון, בין ישראל לאירופה, ומהווים עורק התקשורת שמחבר את ישראל למרכזי התקשורת הגדולים באירופה ובעולם: JONAH – ישראל-איטליה, כונן ב-2011.
- MedNautilus (MN) – ישראל-איטליה, כונן ב-2001.
- Tamares – ישראל-קפריסין, כונן ב-2011.

עוד מתוכנן כבל תת-ימי שיחבר את ישראל עם איטליה – כבל Blue Med שבבעלותה של חברת טלקום איטליה. כבל זה הוא חלק ממיזם Blue Raman שמובילים גוגל וטלקום איטליה, שמטרתו היא להקים תשתית שתקשר בין הודו לאירופה, דרך המזרח התיכון וישראל. כבל Blue Med הונח בינתיים בין איטליה ליוון, וכשיושלם יגיע גם עד תחנת הנחיתה בתל אביב, אם כי השלמה זו מותנית במצב הביטחוני באזור. החלק היבשתי של הכבל, שנמשך מתחנת הנחיתה בתל אביב עד למעבר הגבול 'רבין' ('ערבה'), מונח לעת הזאת על גבי תשתית של חברת בזק, ולפי התכנון, הוא יעבור משם מזרחה דרך ירדן וערב הסעודית למפרץ הפרסי ולהודו. נוסף על אלה, מקודמות עוד יוזמות להנחת כבלי תקשורת בים.

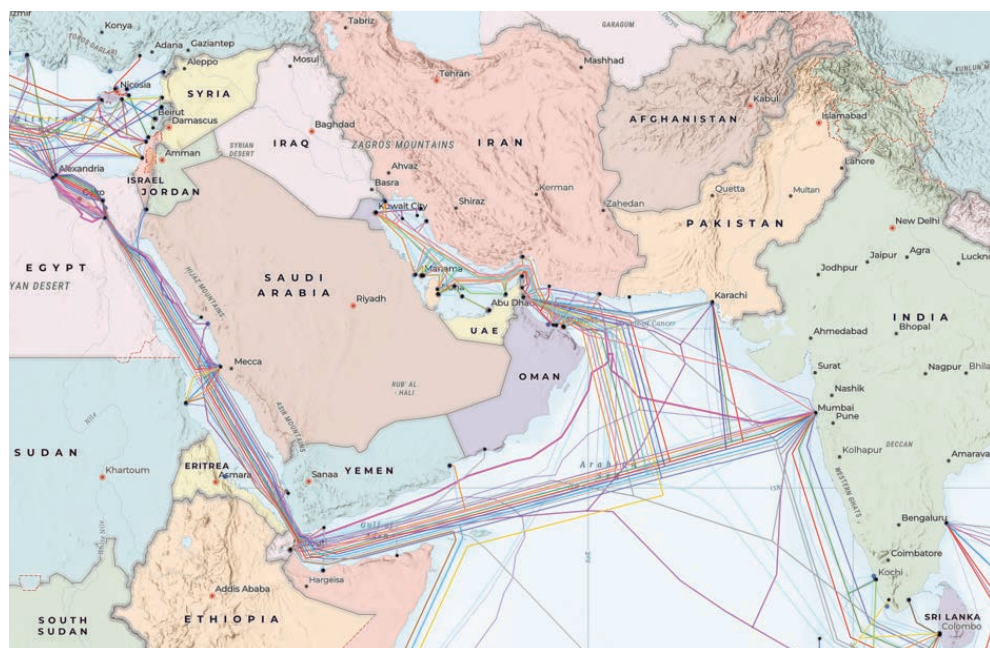
### **3.1 הצורך במסדרון תקשורת יבשתי בציר מזרח-מערב, כחלופה לים האדום**

לציר החיבור בין הודו וסין, דרך מדינות המפרץ, אל אירופה, תפקיד חשוב במפת התקשורת הבינלאומית, אולם, כפי שניתן להתרשם מהמפה שלהלן, הים האדום יהפוך לצוואר בקבוק שיאט באופן משמעותי את קצב פעולתו.

צוואר הבקבוק של הים האדום נוצר בגלל כמה קשיים:

- תלות במעבר דרך מצרים ותעלת סואץ.
  - תנועה ימית אינטנסיבית של ספינות לאורך הים האדום ותעלת סואץ תגדיל את הסיכון לפגיעה בכבלים תת-ימיים (גרירת עוגנים, תאונות), וכתוצאה ממנה – לשיבושי תקשורת בהיקף רחב.
  - קיימת אפשרות שהחות'ים יחבלו בכבלי התקשורת באזור הסמוך לתימן, ובכך לא רק יפגעו בכבלים קיימים אלא גם ימנעו את הנחתם של כבלים חדשים.
- כל אלו, יחד עם הגידול הדרמטי בביקוש והגידול הצפוי בשל הגברת השימוש בבינה המלאכותית, הובילו להכרה בצורך למסד מסדרון יבשתי של תקשורת בינלאומית, לשם העברת סיבים אופטיים ממזרח למערב, כחלופה למסדרון הימי הצפוף והחשוף לסיכונים העובר בים האדום.

## תרשים 6: מפת נתיבי כבלים תת־ימיים מהמזרח למערב

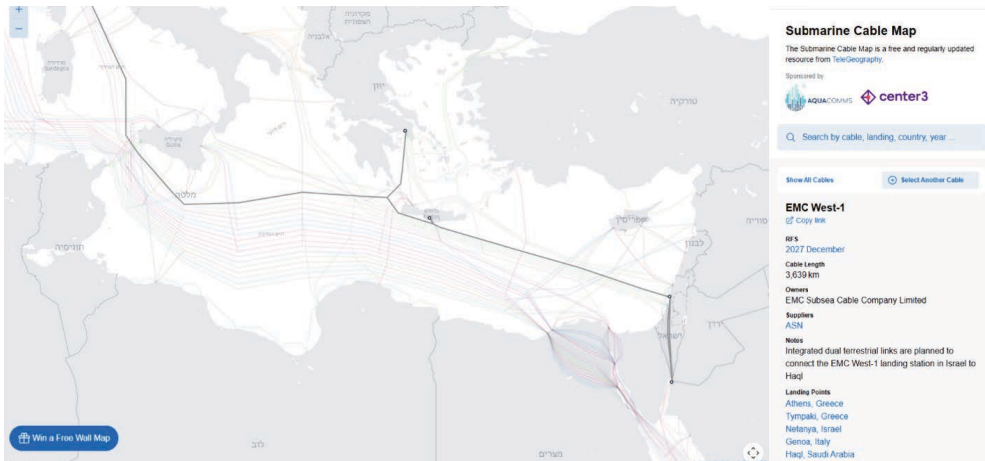


**מקור:** INSS. מפה זו מתעדכנת מדי פעם. ניתן לעיין בעדכונים ובכל השכבות בקנה המידה המבוקש, בקישור שלהלן: <https://tinyurl.com/2h88uk5t>

### 3.2 ערב הסעודית כצומת תקשורת אזורי והיתרון היחסי של ישראל

מיקומה הגיאוגרפי של ערב הסעודית הופך אותה לחוליה מרכזית במסדרון הסיבים האופטיים שיימשך ממזרח למערב, במיוחד ככל שגדל המעבר לתוואים יבשתיים. ערב הסעודית רואה בזה זרז צמיחה אסטרטגי, ופועלת למיצוע עצמה כהאב (מרכז) דיגיטלי אזורי. במסגרת זאת מקודם מיזם East to Med Corridor (EMC), הכולל חיבור של כבלי תקשורת יבשתיים ותת־ימיים, בין ערב הסעודית לאירופה דרך ירדן וישראל, כחלק מחזונו של מוחמד בן סלמאן. מימוש המיזם מותנה בהשלמת תשתיות הסיבים בערב הסעודית, הצפויה בתוך שנתיים־שלוש, והוא משתלב בהשקעות נרחבות במדינה – בדאטה סנטרים, בינה מלאכותית ותשתיות דיגיטליות. הקו EMC West 1 צפוי להגיע לכשירות לקראת סוף 2027. בתרשים שלהלן ניתן לראות את התכנון של קו EMC West 1, המחבר בין ערב הסעודית לאירופה דרך ישראל וירדן. המועד הצפוי להשלמתו הוא סוף 2027.

## תרשים 7: תכנון קו 1 קו EMC WEST



מקור: Creative Commons

נוסף על המיזמים EMC ו־Blue Raman, קמים מיזמים נוספים להקמת מסדרונות תקשורת מבוססי כבלי נתונים, שעתידיים לחבר בין המזרח למערב, ולירדן נועד תפקיד חשוב ביישומם. כבר עתה קיימים חיבורים בין ירדן לישראל, כשחלקם אף מוליכים, דרך ישראל, אל הרשת הבינלאומית. חיבורים אלה מאריכים את משך השרידות של מערכת התקשורת הירדנית. כמו כן, בתחום זה של התקשורת, גם חופי ישראל משמשים כמוצא ימי עבור הירדנים. מיסוד מסדרון תקשורת יבשתי בין מזרח למערב הוא רב־חשיבות, מפני שטמונות בו הזדמנויות רבות לישראל, וביניהן חיזוק הקשרים בינה לבין ערב הסעודית ומדינות נוספות באזור, ויצירת תשתית שתאריך את שרידות מערכות התקשורת בישראל. מיקומה של ישראל לאורך ציר יבשתי זה יעניק לה יתרון, שלאחרונה הפך לכבד משקל עוד יותר, בשל התעצמותם של הסיכונים הביטחוניים שעולים בצוואר הבקבוק שבין האדום ובמצר באב אל מנדב.

### 3.3 פערי תשתיות וחסמים מרכזיים בתחום התקשורת

בשונה מתשתיות האנרגיה והתחבורה, שאת התכנון, הייזום וההובלה שלהן מבצע המגזר הציבורי באמצעות משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות, בתחום התקשורת, המתכנן, הייזום והמוביל הוא המגזר הפרטי. כדי לאפשר פעילות מיטבית של מגזר זה בתחום נחוץ

גיבוי מצד הדרג המדיני בישראל, שיבסס מערכות קשרים עם הסעודים, ובפרט עם מקבלי ההחלטות שם.

כדי למצות את הפוטנציאל הגלום ביצירת רשתות תקשורת בינלאומיות נדרשת יצירת תשתית סטטוטורית שתאפשר לחברות הפרטיות לפעול לשם כך, בדומה לתוכניות הארציות שמקדמים משרדי האנרגיה והתחבורה בתחומים אלו. נוסף על כך, על המדינה לספק הגנה ביטחונית לכבלים, ולוודא שהונחו כראוי ותפקודם שוטף, כפי שנעשה בעניין קווי החשמל או הגז.

בצד הפערים הספציפיים המאפיינים את התשתיות השונות, ניכר גם חסרונו של גורם ממשלתי שיתכנן ויתכלל את כל התשתיות ברמה הארצית. במסגרת זו, ניתן ורצוי לכונן רצועות תשתית שיאפשרו שילוב של מספר סוגי תשתיות באותו המסדרון. לתכנון ותכלול כזה יש מספר יתרונות, ובהם הבטחת ראייה כוללת ומיטבית של כלל התשתיות; ניצול מיטבי של משאב הקרקע; איגום משאבי זמן, מאמץ וכסף כדי שהתכנון יהיה מקצועי ויעיל; תיעודף של צירים מסוימים על פני אחרים ותכלול הקשר מול המדינות השכנות, לשם יצירת חיבור מיטבי של מסדרונות התשתית אל ארצות היעד.

## פערים וחסמים מרכזיים

### פערים לפי סוג התשתית

ציון הפערים העיקריים של סוגי התשתית והאתגרים שהם מציבים, וזהות בעלי העניין העיקריים הרלוונטיים לסגירת פערים אלו:

סוג תשתית	פירוט	אתגרים ופערים עיקריים	בעלי עניין עיקריים	הערות
כללי	כללי	<ul style="list-style-type: none"> <li>צורך בגורם מתכלל ארצי לקידום יעיל ומיטבי של מסדרונות המאפשרים שילוב של כמה תשתיות</li> <li>החלטת ממשלה המגדירה את זהות, סמכות ואחריות הגורם המתכלל</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>משרד רה"מ</li> <li>משרד החוץ</li> <li>משרד האנרגיה</li> <li>משרד התחבורה</li> <li>ועדות תכנון ארציות</li> </ul>	
תחבורה	<p>מסילות ברזל – השלמת תוכנית 'מסילות לשלום' מנהר הירדן לנמל חיפה</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>השלמת המסילה עד לגבול עם ירדן (נוסעים ומשא) והקמת תחנת נהר הירדן: בהתאם לתוכניות מאושרות</li> <li>חיבור מסילתי ישיר ממשילת העמק לרציפי נמל חיפה (תת"ל 172)</li> <li>הכפלת המסילה והוספת תחנות: בהתאם לתוכנית קיימת</li> <li>הקמת דיפו תפעולי</li> <li>מסמכי תכנון מפורט לפריטים שלעיל</li> <li>היעדר תשתית רכבתית בירדן</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>משרד התחבורה</li> <li>משרד האוצר</li> <li>רכבת ישראל</li> <li>חנ"י</li> <li>ות"ל</li> <li>חברות שילוח ולוגיסטיקה (מהמכרציות, בין היתר)</li> <li>חברות ירדניות</li> <li>ובין-ערביות בעלות עניין ביצוא לאירופה</li> </ul>	<p>מרבית התשתית הסטטוטורית הושלמה, נדרש תכנון מפורט, תקצוב וביצוע</p>
	מעבר גבול נהר הירדן	<ul style="list-style-type: none"> <li>משאיות ישראליות לא מורשות לעבור לירדן, עקב הסכם בלעדיות. משאיות ירדניות לא מורשות להיכנס לישראל</li> <li>הרחבת קיבולת עד 500 משאיות ביום:</li> <li>* הרחבת כביש הגישה וקיבולת הבידוק</li> <li>* הכשרת 50 דונם משטח המסוף שטרם הוכשרו בפועל, לצרכים תפעוליים</li> <li>* השלמת תכנון וביצוע להוספת גשר נוסף כך שיהיו שלושה נתיבים למשאיות נכנסות</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>רשות שדות התעופה</li> <li>נת"י</li> </ul>	

פרק שלישי: פוטנציאל החיבור התשתיתי בין ישראל לערב הסעודית

סוג תשתית	פירוט	אתגרים ופערים עיקריים	בעלי עניין עיקריים	הערות
		<ul style="list-style-type: none"> <li>הרחבה מעבר ל-500 משאיות ביום:</li> <li>* הרחבת שטח המסוף, נדרש קידום תוכנית</li> </ul>		
	מעבר גבול ערבה	<ul style="list-style-type: none"> <li>תכנון להרחבה משמעותית של המסוף והסדרת גישה תחבורתית אליו וממנו</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>רשות שדות התעופה</li> <li>נת"י</li> </ul>	למעבר גבול זה אין יתרון יחסי בשלב זה
	כבישים	<ul style="list-style-type: none"> <li>תכנון אסטרטגי לכבישי ישראל, לתרחיש של סחר עם מדינות שכנות וכחלק מציר IMEC בהשוואה וכהשלמה לתשתית המסילתית</li> <li>שדרוג משמעותי של כבישים מרכזיים לאורך צירי הסחר: 66, 71 – בהיעדר תשתית רכבתית</li> <li>הרחבת כביש 90 לתרחיש של ציר סחר דרומי. לחלופה זו נחיתות מובנית</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>משרד התחבורה</li> <li>נת"י</li> </ul>	
	נמל חיפה	<ul style="list-style-type: none"> <li>פיתוח עורף הנמל בהתאם לתוכנית מאושרת, ובחינה של הרחבת השטחים הנדרשים לעורף לוגיסטי</li> <li>חיבור מסילתי ישיר ממסילת העמק לרציפי נמל חיפה (תת"ל 172)</li> <li>שמירה על שלוחת דשנים (שלוחה רכבתית לנמל חיפה) שיש כוונות לבטלה בתכנון המפורט</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>משרד התחבורה</li> <li>חנ"י</li> <li>ועדות התכנון</li> <li>רכבת ישראל</li> </ul>	נמל חיפה יכול לטפל בהיקף המטענים החזוי במימוש ציר סחר IMEC, תוך ביצוע שינויים מינוריים יחסית
	נמל אילת	<ul style="list-style-type: none"> <li>תכנון ופיתוח נמל אילת בהתאמה למכולות</li> <li>חיבור תחבורתי מנמל אילת צפונה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>משרד התחבורה</li> <li>חנ"י</li> <li>ועדות התכנון</li> <li>רכבת ישראל</li> <li>רשות הטבע והגנים</li> <li>המשרד להגנת הסביבה</li> <li>עיריית אילת</li> </ul>	רגישות מפרץ אילת, פערי התכנון והביצוע וההיקף הנמוך יחסית יוצרים נחיתות לחלופה זו, מול חלופת 'מסילות לשלום'

פרק שלישי: פוטנציאל החיבור התשתיתי בין ישראל לערב הסעודית

סוג תשתית	פירוט	אתגרים ופערים עיקריים	בעלי עניין עיקריים	הערות
	נמלי תעופה	הסכמים, אין פערים פיזיים	<ul style="list-style-type: none"> <li>• משרד התחבורה</li> <li>• רת"א</li> <li>• משרד החוץ</li> </ul>	
אנרגיה	חשמל	<ul style="list-style-type: none"> <li>• החלטת מדיניות על חיבור לרשת חשמל אזורית</li> <li>• גישור על פערים רגולטוריים במשקי החשמל של המדינות השונות</li> <li>• תכנון אסטרטגי לרשת חשמל חוצת גבולות</li> <li>• השלמת התכנון מכבל החשמל התתימי לקפריסין</li> <li>• ייזום תכנון (בהתאם להחלטת מדיניות) לחיבורים מזרחה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• הממשלה</li> <li>• משרד האנרגיה</li> <li>• נגה</li> <li>• חברת החשמל</li> <li>• יח"פים</li> <li>• משרד החוץ</li> </ul>	
	גז	קיימת תשתית סטטוטורית להולכת גז אל ומחוץ לגבולות המדינה – מזרחה, מערבה ודרומה, אך לא קיים תכנון אסטרטגי כולל ליצירת רשת הולכה אזורית בין-מדינתית	משרד האנרגיה	
	מימן	<ul style="list-style-type: none"> <li>• פערי ידע וטכנולוגיה בייצור איכותי וזול של מימן</li> <li>• חוסר ודאות</li> <li>• השלמה רגולטורית: גיבוש תקניה/צו בטיחות/סקר סיכונים</li> </ul>	משרד האנרגיה	
	רצועה משולבת לתשתיות	<ul style="list-style-type: none"> <li>• הארכת הרצועה המשולבת המתוכננת לתשתיות עד לחיבור עם ירדן, באופן שניתן יהיה ליצור חיבור לערב הסעודית</li> <li>• תכנון רצועות תשתית נוספות</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• משרד האנרגיה</li> <li>• רשות מקרקעי ישראל (מתנגד)</li> <li>• חברות תשתית</li> <li>• מוסדות תכנון ארציים</li> </ul>	מוצע להחריג הזרמת דלקים ונפט ברצועת התשתיות

## סיכום:

# נורמליזציה ישראלית-סעודית כחלק ממערך אזורי חדש

אודי דקל וגל שני\*

נורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית אמורה להיות נדבך מרכזי בהרחבה והעמקה של 'הסכמי אברהם', ולעצב מחדש את המערך האזורי במזרח התיכון. העסקה שנחתמה ב-2025 בין ארצות הברית לערב הסעודית, על רכיביה הביטחוניים, הכלכליים והטכנולוגיים, יצרה מסגרת אסטרטגית חדשה. במסגרת זו סוכמו רכישות נשק והתחייבויות להשקעות סעודיות רחבות היקף בארצות הברית. כמו כן קודמה מסגרת לשיתוף פעולה אזרחי בתחום הגרעין.<sup>1</sup> לצד אלה הושגו הבנות בתחומי הבינה המלאכותית, טכנולוגיות ענן ושיתוף פעולה סביב שרשראות אספקה של מינרלים קריטיים, שנועדו לספק לערב הסעודית גישה למערכות מתקדמות, תוך שימור ההגנה האמריקאית על טכנולוגיות רגישות. ערב הסעודית קיבלה אפוא מארצות הברית את עיקר הדיבידנדים האסטרטגיים שביקשה, כולל ביטחון, חימוש מתקדם, גיבוי מדיני והשקעות טכנולוגיות.

המערכה נגד איראן ('שאגת הארי') המחישה בפועל את חיוניות הנוכחות הצבאית האמריקאית באזור המפרץ הערבי. לכאורה, התחזקה תפיסת האיום המשותף מצד איראן שבגינה נחוץ לייסד שיתופי פעולה פוטנציאליים אזוריים רחבים יותר, אך עדיין ניכר חשש של מדינות המפרץ מכיוון יחסי גומלין ביטחוניים גלויים עם ישראל.

התפתחויות אלו מאותות לישראל כי עיכוב בהשתלבות בתהליכים ובפרויקטים אזוריים עלול להותיר אותה מחוץ למעגלי שיתוף הפעולה, ולהשפיע לרעה על תנאי שילובה במרחב האזורי המתהווה. לפיכך, עליה להוכיח את נכונותה להשתלבות בתהליכים ובפרויקטים אזוריים, ואת יכולתה לתרום להם תרומה ממשית. שיתוף ישראל במסגרת אסטרטגית

\* תא"ל (מיל') אודי דקל מנהל תוכנית המחקר 'מסכסוך להסדרים'

גל שני - עוזרת מחקר בתוכנית 'מסכסוכים להסדרים' ואנליסטית במכון למחקרי ביטחון לאומי

1 Fact Sheet: President Donald J. Trump Secures Historic \$600 Billion Investment Commitment in Saudi Arabia, The White House, May 13, 2025.

חדשה זו מחייב כינון נורמליזציה ביחסיה עם ערב הסעודית, אולם זו מתנה את הנורמליזציה בקידום תהליך מדיני בזירת הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

בהיעדר אופק מדיני ריאלי, בלימת מהלכי סיפוח שטחים ביהודה ושומרון, חיזוק הרשות הפלסטינית והצבת מודל משילות טכנוקרטי בר־קיימא ברצועת עזה, לא זו בלבד שתהליך הנורמליזציה יתעכב ואף ייבלם, אלא שישאל גם מסתכנת בדחיקתה מאקוסיסטם אזורי של השקעות, תשתיות, אנרגיה, נתונים ו־AI. במובן זה, יוזמות תשתית אזוריות, ובראשן IMEC, מקבלות משנה תוקף: הן אינן עוד פרויקטים כלכליים, אלא מבחן להשתלבות של ישראל בסדר האזורי החדש ובאינטגרציה שלה בו. בהעדר אסטרטגיה של השתלבות ישראלית בפרויקטים אזוריים, וללא סגירת צווארי בקבוק תכנוניים ותשתיתיים, קיים סיכון שישראל תודר מצירי הסחר, שרשראות האספקה, האנרגיה והנתונים האזוריים שהם בעלי פוטנציאל השגשוג והצמיחה בעשורים הבאים.

לארצות הברית תפקיד מרכזי בשילובה של ישראל ביוזמות הכלכליות והטכנולוגיות האזוריות, שכן מסתמנת גישה חדשה של ממשל טראמפ שלפיה ארצות הברית תהפוך ממתווך נקודתי, למעצבת של מסגרת אזורית רחבה, שבתוכה מצופה מישראל להתאים את מדיניותה לדרישות השותפות האזוריות, ובראשן ערב הסעודית ואיחוד האמירויות. בהתאם לרעיון זה, ארצות הברית מקדמת נורמליזציה עבור ישראל, על בסיס כינון סדר אזורי חדש שגולש אף מעבר לתחומי המזרח התיכון, והיא מצפה מישראל להשתלב בו באופן קונסטרוקטיבי. לפיכך, יכולתה של ישראל להשתלב במערך האזורי המתהווה, ובפרט, לקדם נורמליזציה עם ערב הסעודית, תיבחן לא רק על־פי עוצמתה הצבאית, אלא גם בהתאם ליכולתה להמיר יתרון אסטרטגי במהלך מדיני הדרגתי.

## המלצות עיקריות לישראל: התוויית אסטרטגיות, כלכליות בפרט, לשם קידום נורמליזציה עם ערב הסעודית

1. **הקמת גורם מתכלל ממשלתי לשיתוף פעולה אזורי וחיבור תשתיות תחבורה, אנרגיה ותקשורת** – כיום חסר בישראל גורם ארצי מתכלל בעל סמכויות, המאגד תכנון, תיעדוף וכינון של מסדרונות המאפשרים שילוב של תשתיות (תחבורה, אנרגיה ותקשורת) שיחברו בין ישראל למדינות האזור. לפיכך, מומלץ להקים מְנהל או יחידה ייעודית שתהיה אחראית על קידום מסדרונות אזוריים כאלה, לרבות תכנון מסילות, מעברים יבשתיים, פרויקטים של אנרגיה ירוקה וחיבורי נתונים. הבסיס לחיבור הוא

מסדרון ישראל-ירדן-ערב הסעודית-איחוד האמירויות, אשר יכול לכלול מספר צירים. לשם הקמת גורם ארצי זה, נדרשת החלטת ממשלה שתגדיר באופן ברור את זהות הגורם המתכלל, סמכויותיו ואחריותו, ותוביל להכנת תכנון סטטוטורי, הקצאת תקציבים ותיאום שיתופי פעולה בין משרדיים ובין לאומיים. יצירת מסגרת סטטוטורית ארצית תספק מסגרת רגולטורית ברורה ואחידה, ותאפשר למגזר הפרטי לפעול במהירות וביעילות.

## 2. **קידום הנורמליזציה על ידי חיזוק המגזר הפרטי להעמקת קשרים עסקיים בלתי**

**פורמליים ובניית תשתית אינטרסים** – לצד דיפלומטיה רשמית, ישראל צריכה לעודד עשייה משולבת של חברות אמריקאיות-ישראליות שיפעלו יחד ומתוך תיאום ביניהן בפרויקטים בערב הסעודית ובמדינות ערב, בתחומי סייבר; ענן ובינה מלאכותית; חקלאות מדברית; אנרגיה מתחדשת; מים ובריאות, וכל זאת בהלימה ליעדי חזון 2030 של ערב הסעודית. מעורבות המגזר הפרטי תסייע בקידום אינטרסים משותפים ותיצור לובי כלכלי התומך באינטגרציה אזורית, שאם תתממש, תגדיל את המחיר הכלכלי העתידי של נסיגה ממנה.

## 3. **התמקדות במגזרים שבהם לישראל יתרון יחסי וערך מוסף ברור** – ישראל צריכה

להגדיר מספר מצומצם של מגזרים שבהם יש לה יתרון יחסי מובהק, והם חופפים לצרכים של ערב הסעודית: אבטחת סייבר; מרכזי נתונים; בינה מלאכותית; אנרגיות מתחדשות; טכנולוגיות מים והתפלה; חקלאות; בריאות; ותיירות. בתחומים הללו יש התאמה הדוקה בין היתרונות הטכנולוגיים והיישומיים של ישראל לצורכי ערב הסעודית. לכן, השקעה מוקדמת בתכנון, בפיתוח מוצרים מותאמים ובמסגרות מימון משותפות תעזור בהצגת תועלת מוחשית לצד הסעודי, בצד כינון 'שלום סמלי'.

## 4. **גיבוש אסטרטגיית על ישראלית ל-IMEC ומסדרונות אזוריים** – על ישראל לפעול

במהירות לעיגון מעמדה במסגרות הכלכליות והטכנולוגיות המעצבות את הסדר האזורי החדש, ובראשן מסדרונות אזוריים כ-IMEC. בהקמת מסדרונות אלה תיבחן השאלה – האם ישראל תהיה חוליית חיבור מרכזית במסגרת הפרויקט או תישאר מחוצה לו, אם ייבחרו המסדרונות החלופיים שמציעות המדינות המתחרות – ירדן, סוריה, טורקיה ומצרים. בהקשר זה, ישראל נדרשת לתרגם את יתרונה הביטחוני למדיניות אזורית אינטגרטיבית, ולאמץ נרטיב של שותפה המעודדת יציבות, צמיחה ושותפות, עם יכולות הגנה מוכחות על אתרים וצירים אסטרטגיים. בד בבד, עליה לטפל במהירות

בהסרת צווארי הבקבוק התשתיתיים הקריטיים הקיימים עכשיו, על ידי השלמה של מסילת הרכבת ממעבר הגבול נהר הירדן (לרבות תחנת נהר הירדן ומסוף מטענים), ועד לרציפים של נמל חיפה וההרחבה של מעבר נהר הירדן. כמו כן על ישראל לתכנן כבישים ונמלים בהתאם לסטנדרטים אזוריים, תוך הקצאת משאבים לכך ועמידה בלוחות זמנים. במסגרת התכנון הכולל של הקמת מסדרונות אלה, יש לקדם פרויקטים תשתיתיים הניתנים למימוש גם באופן עצמאי, ואינם תלויים בהשלמת המסגרת האזורית הרחבה. מומלץ להציג את הכדאיות הכלכלית של כל אחד מהפרויקטים הללו בנפרד, שכן חוסר הוודאות הפוליטית, הכלכלית והביטחונית בפרויקטים אזוריים רחבי היקף עלול לעכב ואף למנוע השקעות.

#### 5. **עיגון מדורג של הנורמליזציה עם ערב הסעודית בעסקה אסטרטגית המשותפת**

**לישראל, לערב הסעודית ולארצות הברית** – ישראל צריכה לחתור לחתימה על עסקה עם ארצות הברית וערב הסעודית גם יחד, כשבגדר עסקה זו תקודם, באופן הדרגתי, נורמליזציה מלאה שתכלול את שילובה של ישראל במסדרונות תשתית וסחר אזורי, ובשיתופי פעולה ביטחוניים, טכנולוגיים, וכלכליים. בתמורה לשילוב זה, ישראל תנקוט צעדים מדיניים מדורגים מול הפלסטינים. ערב הסעודית, מצידה, מעוניינת בעיקר בדיבידנדים מארצות הברית (ביטחון, גרעין אזרחי, נשק וטכנולוגיה), ולכן על ישראל להתאים את עצמה ל'עסקה אסטרטגית' רחבה, ולא להסתפק בהסכם טכני בלבד. בתוך כך, עליה לקשור את הנורמליזציה בהבטחה שיינתן לה בערב הסעודית מעמד מועדף בתחומי הבינה המלאכותית; שבבים; סייבר וענן, תוך הישענות על מנגנוני פיקוח ובקרה אמריקאיים קפדניים, כדי לשמור על היתרון האיכותי – הצבאי והטכנולוגי – הישראלי (QTE; QME).

#### 6. **נכונות לקידום תהליך מדיני בזירה הפלסטינית כ"כרטיס כניסה" לסדר האזורי**

**החדש** – בהיעדר אופק מדיני ריאלי מתברר שתהליך הנורמליזציה עם ערב הסעודית ייבלם, ובכך ישראל מסתכנת בדחיקתה ממסדרונות תשתית אזוריים, ובהם IMEC ויוזמות נוספות של מגה-פרויקטים אזוריים. לפיכך, ישראל נדרשת להודיע על נכונותה לנקוט צעדים מדידים ואמינים מול הפלסטינים, ובכללם עצירה של מהלכי סיפוח דה פקטו ביהודה ושומרון, חיזוק הרשות הפלסטינית וקידום מודל משילות טכנוקרטי ברצועת

עזה, הקשור לרשות הפלסטינית. אלה יאפשרו לשותפות הערביות להצדיק את מהלכי הנורמליזציה בעיני הציבור שלהן.

**7. השקעה בדיפלומטיה ציבורית ובניית גשר תרבותי אל החברה הסעודית השמרנית –**

החברה הסעודית שמרנית יותר מזו שבאיחוד האמירויות, ויחסית אליה הממסד הדתי שבה נוקשה יותר. ישראל נדרשת אפוא לפתח תוכנית ארוכת טווח של מיזמים חינוכיים, אקדמיים, בין-דתיים ותיירותיים (ובכללם תיירות דתית), בגישה צנועה ומכבדת. זהו תנאי להורדת חסמים ציבוריים ולשימור הלגיטימציה שתוענק להנהגת ריאד, לשם סיכום עסקה שיחול בינה לבין ישראל.



הרחבתם והעמקתם של 'הסכמי אברהם' – ובכלל זה נורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית – אינן יעד מדיני גרידא אלא מהלך אסטרטגי בעל השלכות רחבות על עתידה המדיני, הכלכלי והאזורי של מדינת ישראל. על רקע תהליכי הטרנספורמציה הרב-תחומיים המתחוללים באזור ולאור חלון ההזדמנויות שנותר פתוח להסדרה אזורית לאחר מלחמת 'חרבות ברזל', ניצבת בפני ישראל הזדמנות היסטורית לעיצוב שותפות אזורית חדשה הנשענת על אינטרסים ביטחוניים, כלכליים, תשתיתיים וטכנולוגיים משותפים. אף שתהליך הנורמליזציה עם ערב הסעודית נבלם והאתגרים המדיניים – ובראשם הסוגיה הפלסטינית – התחדדו מאז המלחמה, האפשרות להרחבת 'הסכמי אברהם' ולכינון יחסים רשמיים עם ערב הסעודית מוסיפה לעמוד על סדר היום.

מזכר זה בוחן את פוטנציאל שיתוף הפעולה והשתלבותה של ישראל באינטגרציה אזורית מעבר לממד הביטחוני, תוך דגש על תחומי ההיי־טק, האנרגיה והסייבר, וכן על פיתוח מסדרונות סחר, תחבורה וקישוריות דיגיטלית. מטרת המזכר היא להציג המלצות למדיניות וכיווני תכנון לממשלת ישראל, לשם מיצוי ההזדמנות האזורית הנוכחית והפיכתה למהלך ארוך טווח של יציבות, שגשוג והשתלבות אזורית.