

סוגיות ביחסים הכלכליים בין ישראל לאירופה

עילי רטיג ועודד ערן

הסחר בין ישראל למדינות האיחוד האירופי פורח בעשור האחרון. חרף חילוקי הדעות המדיניים, השוק האירופי הוא עדיין הגדול והחשוב ביותר לישראל הן ביצוא והן ביבוא, והדומיננטיות הזו באה לידי ביטוי בשוק המזון הישראלי, ביבוא כלי רכב, בשוק התרופות ובשיתופי פעולה טכנולוגיים ומדעיים. משבר ההגירה ואיומי הטרור שפוקדים את אירופה הביאו לאחרונה גם לגידול משמעותי ביצוא הביטחוני הישראלי ליבשת, והפכו אותה בשנת 2016 ליעד היצוא השני בגודלו של תעשיית הנשק הישראלית, אחרי אסיה. הקרע הנגלה בין אירופה לארצות-הברית עשוי לשחק לטובתה של ישראל בהקשר זה, בייחוד בתחום היצוא הביטחוני למערב היבשת. מנגד, המתרחקות המדיניות הגוברת בין האיחוד האירופי לממשלת ישראל, איומי חרם והתחזקות השקל מול האירו מאיימים לפגוע בהיבטים אחרים של הסחר, בעיקר ביצוא הישראלי. בכל תרחיש, הפנייה הישראלית הגוברת לשווקים המתעוררים בסין ובהודו לא צפויה להחליף במהרה את התלות הכלכלית של ישראל באירופה.

הסחר בין ישראל לאירופה – תמונת מצב

יבשת אירופה היא שותפת הסחר החשובה ביותר של ישראל מאז שנות השישים. מגמה זו רק התחזקה מאז כניסתו לתוקף של הסכם ההתאגדות בין ישראל לאיחוד האירופי בשנת 1995, והיקף הסחר של ישראל עם אירופה עומד כיום על למעלה משליש מכלל סחר החוץ של ישראל. מנגד, ישראל היא שותפת הסחר ה-24 בגודלה של אירופה והחשובה ביותר באזור מזרח הים התיכון, והיקף הסחר עימה הוא כשני אחוזים מכלל סחר החוץ של היבשת.¹ בשנת 2016 עמד שווי הסחר הדו-צדדי ביניהן על 34.4 מיליארד אירו (לעומת 23.8 מיליארד אירו ב-2006) והציג צמיחה בשיעור ממוצע של 6.5 אחוזים בכל שנה מאז שנת 2012. בשנתיים האחרונות התבטאה הצמיחה בעיקר ביבוא סחורות מוגבר מאירופה לישראל עקב התחזקות השקל מול האירו, ואילו היצוא מישראל לאירופה רשם ירידה של 1.9 אחוזים ונמצא כעת ברמה של שנת 2011.² בתחום היצוא, מדינות האיחוד האירופי מהוות יעד לכ-30 אחוזים מסך היצוא הישראלי (נכון לשנת 2016), והן עוקפות את ארצות-הברית המהווה 26 אחוזים ממנו.

הדבר בולט במיוחד בענף המזון המעובד, שבו כ-44 אחוזים מהיצוא מופנה לאירופה.³ בראש יעדי היצוא בתוך אירופה נמצאת בריטניה, ואחריה בפער גדול ניצבות (לפי סדר יורד) הולנד, בלגיה (בעיקר יהלומים), גרמניה וצרפת. היצוא אליהן מורכב בעיקר מענף התרופות והכימיקלים (39.2 אחוזים), מכונות וציוד הובלה (21.3 אחוזים), ייצור מחשבים, ציוד אלקטרוני ואופטי ומוצרים אחרים (15 אחוזים). בשנה האחרונה גבר גם היצוא הביטחוני למדינות אלו, בעיקר טכנולוגיות המכוונות לטיפול בהסתננות, לחימה בטרור והגנת גבולות. נכנסו גם מוצרים חדשים בתחום הגנת הסייבר. בעקבות זאת הפכו מדינות אירופה ליעד השני בגודלו ליצוא ביטחוני אחרי מדינות אסיה, לפני מדינות צפון אמריקה ובפער ניכר ממדינות אפריקה ודרום אמריקה, שהיצוא אליהן פחת מאוד מאז שנת 2014, בעיקר עקב צניחת מחיר הנפט העולמי, שהוא מקור ההכנסה העיקרי של חלק גדול מהן.⁴ למרות המגמה הכללית, בשנה האחרונה נרשמה ירידה ביצוא הישראלי הכולל לאירופה, בעיקר לצרפת (17 אחוזים), ומנגד נרשמה עלייה ביצוא לספרד (14 אחוזים), לגרמניה (4 אחוזים) ולאיטליה (3 אחוזים).⁵ הירידה הורגשה בעיקר בענפי התעשייה והחרושת (2.7 אחוזים) ובענפי החקלאות, הייעור והדיג (0.7 אחוזים).⁶ למרות זאת, מכון היצוא הישראלי חוזה שהיצוא לאירופה יתאושש במהלך שנת 2017 עקב צמיחה באותן כלכלות בתוך אירופה, שהן יעד היצוא העיקרי לישראל.

בתחום היבוא, בשנתיים האחרונות נרשמה עלייה משמעותית של 11.6 אחוזים בכל שנה ביבוא מאירופה לישראל, בעיקר עקב התחזקות השקל מול האירו. מדינות האיחוד הן מקור לכ-43 אחוזים מסך היבוא של ישראל (לא כולל יהלומים), נכון לשנת 2016, דבר שהופך את האיחוד ליצואן הגדולה ביותר לישראל, בפער ניכר מארצות-הברית ומסין (13 אחוזים כל אחת). נתון זה בולט במיוחד בתחום יבוא המזון המעובד לישראל, ש-50 אחוזים ממנו מקורו באיחוד האירופי. בראש המדינות ביבשת שממנה ישראל מייבאת נמצאות (לפי סדר יורד) גרמניה, שווייץ, בלגיה (יהלומים), בריטניה, הולנד ואיטליה.⁷ מרבית היבוא מורכב ממכוונות וכלי תחבורה (45.4 אחוזים) ומענפי התרופות והכימיקלים (16.2 אחוזים).

קשרי המסחר החיוביים בין ישראל לאיחוד האירופי צפויים להימשך ואף להתחזק בשנים הקרובות. הצטרפותה של ישראל כשותפה למסגרת ה-European Neighborhood Policy (ENP) הועילה בין היתר לקידום שורה של הסכמים חדשים שנחתמו בין הצדדים. אלו כוללים הסכמי מסחר במוצרי חקלאות ודגה שנכנסו לתוקף בשנת 2010, הסכם ACAA המכיר בתקינה של מוצרי תעשייה ותרופות שנחתם בשנת 2013 ונועד להקל את המחסור בהם, הסכם "שמיים פתוחים" בשנת 2013 לכניסת חברות תעופה אירופיות לישראל, והסכם Eurocontrol בשנת 2016 לתיאום תנועה וביטחון אוויריים.

הצטרפותה המחודשת של ישראל לתוכנית המחקר והפיתוח של האיחוד האירופי Horizon 2020 בשנת 2014 הייתה גם היא צעד משמעותי להמשך העמקת הקשר בין הצדדים. התוכנית מספקת לחוקרים, לחברות ולאוניברסיטאות בישראל נגישות לתקציב של כ-77 מיליארד אירו עד שנת 2020, לצורך מימון מחקרים ופרויקטים מדעיים משותפים. לפי נתוני המינהלת הישראלית למחקר והפיתוח האירופי (ISERD), בגלגול הקודם של התוכנית שהסתיימה בשנת 2013 זכו 2,110 משתתפים ישראלים במענקי מחקר בסכום של 840 מיליון אירו, דבר שהפך את האיחוד לאחד ממנועי הצמיחה החשובים של מחקר ופיתוח בישראל.⁸ התוכנית שימשה גם מנוף להחזרת מדענים ישראלים לארץ וליצירת מעבדות מחקר חדשות באקדמיה, אם כי לפי נתוני 2015, מאזן החוקרים היוצאים והחוזרים עודנו שלילי.⁹ המדינות שעיימן קיימו הגורמים הישראליים את מרבית שיתופי הפעולה היו (לפי סדר יורד) גרמניה, בריטניה, איטליה, צרפת וספרד.

נוסף להשקעה במחקר ובפיתוח, במסגרת ה-ENP מעמיד האיחוד בכל שנה כ-12 מיליון אירו בערוצים שונים לארגונים לא ממשלתיים הפועלים בישראל, לקידום מטרות וערכים שאירופה חפצה בהם (דמוקרטיה, זכויות אדם, קידום הסכם השלום). מדיניות זו יוצרת גם מתחים מדיניים עם ממשלת ישראל, שכן חלק מהכספים הללו מגיעים לארגונים שישראל מגדירה כ"אנטי-ישראליים" וכחותרים תחת ריבונותה. מתחים מדיניים אלו עתידים לעצב את המשך השותפות הכלכלית בין הצדדים, שכן רבות מההצעות העומדות על הפרק לשיפור מעמדה של ישראל כשותפת סחר מועדפת של האיחוד כוללות גם התניה של השלמת המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים.

כלכלה פוליטית – חרם מוצרים, מימון ארגוני אופוזיציה ובנייה בלתי חוקית

המתיחות המדינית הגוברת בין ישראל למנגנוני האיחוד האירופי סביב השאלה הפלסטינית באה לידי ביטוי גם בתחום הכלכלי, והיא מועצמת בעקבות יחסי התלות שכלכלת ישראל פיתחה באירופה. ביולי 2013 אימץ האיחוד האירופי המלצות שלפיהן כל הסכם כלכלי חדש שייחתם עם ישראל לא יחול על התנחלויות ושכונות יהודיות במזרח ירושלים, אלא רק על תחומי הקו הירוק. בנובמבר 2015 אישר האיחוד סימון של מוצרים המיוצרים בהתנחלויות ומיוצאים לאירופה, ופעולה זו נתפסה בישראל הן כסיוע לארגוני ה-BDS הקולניים שפועלים באירופה והן כיריית אזהרה לקראת סנקציות כלכליות משמעותיות יותר, הנמצאות על השולחן מאז 2015. בנייה יש הצעות להגבלת פעילותם של בנקים ישראליים באירופה שישקיעו מעבר לקו הירוק, או יעניקו הלוואות ומשכנתאות לאנשים המתגוררים באזורים הללו.¹⁰ לפעולות מסוג זה יש פוטנציאל לחולל נזק ממשי לכלכלת ישראל אם יגברו, אך בשלב זה ההשפעה

הכלכלית שלהן שולית מאוד, ואינה מצדיקה את תשומת הלב התקשורתית הרבה שהן זכו לה עד כה בישראל.

ניתן להעריך שעד כה לא הייתה לצעדים האירופיים נגד מוצרים מהתנחלויות השפעה של ממש על התעשייה בישראל.¹¹ מלכתחילה לא הייתה צפויה פגיעה גדולה, שכן מתוך אלף המפעלים הישראליים שהוקמו באזורי התעשייה ובהתנחלויות בגדה המערבית, רובם המכריע מייצגים את מוצריהם לישראל ולא לאירופה (רהיטים, מוצרי מתכת ובנייה, טקסטיל ונעליים). עיקר המוקד לפיכך הוא מזון מעובד ומוצרי חקלאות, אך דווקא בתחום המזון גדל היקף היצוא מישראל לאירופה בשנה שעברה ב-3.5 אחוזים, וצמיחה זו גבוהה יותר מאשר בשנתיים שלפני כן.¹² לעומת זאת יצוא החקלאות ירד ב-0.7 אחוזים, אך סביר להניח שהתחזקות השקל היא הגורם המרכזי למגמה זו. בכל זאת, ייתכן שגם על רקע הקריאות לחרם במערב היבשת ניתן לזהות מגמה של יצוא חקלאי ישראלי גובר למזרח אירופה ולאסיה, אולם שם הוא מתחרה ביצרנים זולים מטורקיה וממדינות אחרות. בשווקים הללו רמת המחירים נמוכה יותר והיקף הפדיון שחוזר למשק הישראלי יורד. לכן, בתנאים מדיניים המאפשרים זאת, היצואן הישראלי יעדיף תמיד לשווק את מוצריו למערב אירופה ולצפון אמריקה.

מעבר לאיומי חרם וסנקציות, מוקד נוסף למתיחות בין ישראל לאיחוד הוא המימון האירופי שניתן לארגוני אופוזיציה ולארגונים לא־ממשלתיים הפועלים בישראל ובשטחים, אשר נתפסים כחותרים תחת האינטרסים של המדינה. לפי NGO Monitor, נציבות האיחוד האירופי העניקה בשנים האחרונות כ-16.7 מיליון אירו ל-42 ארגונים ישראליים או פלסטיניים התומכים באופן גלוי בחרם על ישראל.¹³ נקודת מחלוקת בולטת במיוחד היא המימון הישיר שהאיחוד נותן לבנייה פלסטינית בשטחי C בתואנות הומניטריות, ללא היתרי בנייה וללא תיאום עם ממשלת ישראל.¹⁴ בהתחשב בהשקעה האירופית הגדולה בישראל ובתלות הכלכלית החד־צדדית, ספק אם יש לישראל תגובות אפקטיביות מעבר להבעת תרעומת בטווח הקצר, ולהגברת המאמץ לגיוון שווקיה בטווח הארוך.

סוגיות לשנים הקרובות – ברקזיט, ההתרחקות האירופית מארצות־הברית והפנייה לשווקים באסיה

מספר סוגיות כלל־עולמיות שאינן קשורות באופן ישיר לישראל עלולות להשפיע על היקף הסחר שלה עם אירופה, לחיוב או לשלילה. ראשית, הפרישה של בריטניה מהאיחוד יצרה אי־ודאות גם מהצד הישראלי, כיוון שלא ברור כיצד תיראה מערכת ההסדרים החדשה בין בריטניה לשותפות הסחר שלה. כיום ישראל נהנית מהיקף סחר עם בריטניה בשווי של כ-5 מיליארד דולר, שהיא יעד היצוא הגדול ביותר של סחורה ישראלית למדינות אירופה. למרות זאת, לישראל אין הסכם סחר ישיר עם בריטניה

מאחר שהבסיס החוקי לסחר בין המדינות הוא הסכם ההתאגדות עם האיחוד האירופי. כתוצאה מכך יהיה צורך למסד ולקיים קשרי סחר חדשים וישירים עם בריטניה, שעלולים להיות עבור חברות ישראליות אטרקטיביים יותר או פחות מאלו שהושגו מול האיחוד. הסכמים אלו יעוצבו במידה רבה בהתאם להסכמים שבריטניה תצליח לגבש עם האיחוד. אם האיחוד יקשה על בריטניה לפרוש ממנו, הדבר עלול לפגוע מאוד בערך הלירה שטרלינג מול השקל, ועקב כך גם ביצוא הישראלי לממלכה. מצד שני קיים גם תרחיש חיובי שלפיו פרישת בריטניה מהאיחוד עשויה לחזק את יכולתה של ישראל להתחרות על היצוא אל השוק האירופי. סוגיות אלו יתבררו בהתאם לתוצאות המשא ומתן בין בריטניה והאיחוד האירופי, ובהתאם לתנאי השוק בשנים הקרובות. בדומה לסוגיית הברקזיט, גם התרחקותה של אירופה מארצות-הברית בעקבות הקרע עם ממשל טראמפ יכולה להשפיע לחיוב או לשלילה על קשרי המסחר עם ישראל. מצד אחד, מגמת ההיבדלות והצבת החסמים הכלכליים של ממשל טראמפ תעודד את מדינות אירופה להעמיק את קשריהן עם שווקים אחרים, ובכללם ישראל. הצהרות כמו של אנגלה מרקל ש"האירופים צריכים כעת לדאוג לעצמם", וכן הטענות של טראמפ בדבר ההשתתפות המועטה של מדינות האיחוד בתקציב נאט"ו יכולות להביא לרכש מוגבר של נשק וציוד צבאי מישראל, ולהפוך את אירופה ליעד העיקרי של היצוא הביטחוני הישראלי בשנים הקרובות, הרבה מעבר למדינות אסיה וצפון אמריקה. מצד שני, התרחקותה של ארצות-הברית מאירופה עלולה גם להגביר את התעוזה האירופית בכל הקשור לסנקציות כלכליות נגד ישראל ככלי לקידום משא ומתן עם הפלסטינים. בהיבט הזה, הפחתת מנופי הלחץ הכלכליים של ארצות-הברית מול אירופה אינה פועלת לטובת ישראל.

הסוגיה האחרונה היא עליית חשיבותם של השווקים בסין ובהודו כחלופה לשוק האירופי. למרות מגמת ירידה של יצוא ישראלי ליבשת אסיה בשנה האחרונה (11.8 אחוזים), היקף היצוא לסין ממשיך לגדול בעקביות ועמד בשנת 2016 על כ-3.2 מיליארד דולר – עלייה של 3 אחוזים לעומת 2015. גם משקלה של סין ביבשת עלה, ובשנת 2016 היא הייתה יעד לכ-32 אחוזים מסך הסחורות המיוצאות מישראל לאסיה (לעומת 27 אחוזים ב-2015).¹⁵ זאת ועוד, סין היא מקור היבוא השלישי בגודלו לישראל, אחרי האיחוד האירופי וארצות-הברית, בשווי כולל של כ-6.4 מיליארד דולר (ללא הונג קונג). לעומת סין, היצוא הישראלי להודו בשנת 2016 צנח ב-13 אחוזים לכ-1.15 מיליארד דולר, אך סביר להניח כי מדובר בתיקון מסוים לצמיחה האדירה בגובה 21 אחוזים שחלה ב-2015. מנגד, היבוא מהודו הסתכם בכ-1.8 מיליארד דולר בלבד, פחות מהיבוא מאירלנד, מטורקיה או מיפן. לפיכך ישראל רחוקה מאוד ממימוש הפוטנציאל הכלכלי האדיר עם שתי המדינות הללו, ובייחוד עם הודו. לצורך כך יהיה על ממשלת ישראל לקדם הסכמי סחר משותפים נרחבים יותר, וענף היצוא הישראלי יצטרך להתמודד

עם סביבה תחרותית וזולה יותר ועם פדיון נמוך יותר משהוא רגיל באירופה. למרות אתגרים אלו, לישראל יש אינטרס להפחית את התלות הכלכלית שלה באירופה על מנת לאזן במעט את יחסי הכוחות שפועלים לרעתה, בייחוד ככל שהאיחוד יעשה שימוש בכלים כלכליים כמנוף לחץ מדיני בסוגיה הפלסטינית.

הערות

- 1 European Commission, Trade Policy: Israel, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/israel/>
- 2 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סחר חוץ – סחורות 2016, http://www.cbs.gov.il/www/presentations/16_17_010maznis.pdf
- 3 מכון היצוא, יחסי סחר ישראל-האיחוד האירופי: <http://www.export.gov.il/heb/Countries/Europe/European%20Union/Trade%20Agreements/>
- 4 אורה קורן, "היצוא הביטחוני ב-2016 גדל ל-6.5 מיליארד דולר; אירופה הפכה ליעד מרכזי", **זה מרקר**, 29 במרץ 2017, <https://www.themarker.com/allnews/7.3399383/1.3956895>
- 5 מכון היצוא, התפתחויות ומגמות ביצוא הישראלי: דוח סיכום לשנת 2016 ותחזית לשנת 2017, <http://www.export.gov.il/heb/About/Economics/makro/news,11035>
- 6 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יצוא סחורות לפי ענף כלכלי וארצות, 2016, http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201716206
- 7 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סחר חוץ – סחורות 2016, http://www.cbs.gov.il/www/presentations/16_17_010maznis.pdf
- 8 המינהלת הישראלית למו"פ האירופי, Horizon 2020: תכנית המו"פ האירופית יוצאת לדרך, [http://www.iserd.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/ISERD_HEB\(2\).pdf](http://www.iserd.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/ISERD_HEB(2).pdf)
- 9 התוכנית הלאומית להשבת אקדמאים, "דוח אקדמאים יוצאים/חוזרים 2016" (2016).
- 10 תומר ורון, "הצעה באירופה: הגבלות על בנקים ישראליים שישקיעו מעבר לקו הירוק", **כלכליסט**, 22 ביולי 2015, <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3665072,00.html>
- 11 יש לציין כי קיים קושי למדוד בצורה מדויקת פגיעה פוטנציאלית או ממשית שנובעת מחרם או מסימון מוצרים. הסיבה הראשונה לכך היא שלמדינת ישראל אין אינטרס לפרסם נתונים כאלה, מסיבות מובנות. הסיבה השנייה היא שקשה להבחין בין סימון מוצרים וקריאות לחרם לבין שלל גורמים אחרים שיכולים להביא לירידה בקניית מוצרים ישראליים באירופה, ביניהם התחזקות השקל בשנתיים האחרונות וכניסת מתחרים זולים יותר מאסיה. נוסף לכך, ספקים רבים דואגים לערבב את מוצריהם מההתנחלויות עם מוצרים המיוצרים בתוך הקו הירוק, וכך עוקפים את חוקי האיחוד אך גם מקשים את המעקב.
- 12 "European Union, Trade with Israel 2016," European Commission, Directorate-General for Trade, May 3, 2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113402.pdf
- 13 "מימון של האיחוד האירופי לארגונים הפעילים בקמפיין החרם, משיכת ההשקעות והסנקציות (BDS)", NGO Monitor, 23 בינואר 2017, http://www.ngo-monitor.org.il/reports/eu_bds_funding/
- 14 אסף גבור וזאב קם, "האיחוד על מימון הבנייה בשטחים: 'סיוע הומניטרי'", **NRG**, 11 באוגוסט 2015, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/716/503.html>
- 15 מכון היצוא, התפתחויות ומגמות ביצוא הישראלי: דוח סיכום לשנת 2016 ותחזית לשנת 2017 (מרץ 2017).