

הממד הכלכלי-אסטרטגי של הסכמי אברהם

שמואל אבן, תומר פדלון ויואל גוז'נסקי

הסכם השלום בין ישראל לאיחוד האמירויות והצהרת השלום בינה לבין בחריין ("הסכמי אברהם") מהווים פריצת דרך בתהליך השלום האזורי, לראשונה מאז הסכם השלום עם ירדן ופתיח להצטרפות של מדינות ערביות נוספות למגמת הנורמליזציה עם ישראל. ביסוד ההסכמים עומדים שיקולי ביטחון לאומי, כאשר ברקע האיום האיראני המשותף ובעלת ברית משותפת – ארצות הברית. בה בעת, להסכמים אלה יש גם פוטנציאל כלכלי במגוון רחב של תחומים, ביניהם: סחר, תיירות, ביטחון, תחבורה, תקשורת, טכנולוגיה, אנרגיה, פיננסים, בריאות והתמודדות עם שינויי אקלים. נוסף על היתרונות הביטורליים, הסכמי אברהם מרחיבים את הפוטנציאל להעצמת היחסים הכלכליים בין ישראל למדינות ערביות נוספות, שאין עמן עדיין יחסים פורמליים. בהיבט המדיני – מומלץ לישראל לשלב במערכת הכלכלית הזו, ככל הניתן, גם את הפלסטינים, את ירדן ואת מצרים, שעד כה מיעטו ליהנות מפירות השלום.

כלכלות איחוד האמירויות ובחריין

כלכלת איחוד האמירויות וכלכלת בחריין אינן מקשה אחת. כלכלת איחוד האמירויות גדולה בהרבה מזו של בחריין. לפי הערכת קרן המטבע הבינלאומית, כלכלת איחוד האמירויות הינה השנייה בגודלה במזרח התיכון אחרי זו של ערב הסעודית. בשנת 2019 התוצר (תמ"ג) של האמירויות עמד על 405 מיליארד דולר – קרוב בגודלו לתוצר הישראלי ויותר מפי עשרה מזה של בחריין (38 מיליארד). כתוצאה ממשבר הקורונה, בתחזית מחודש אפריל, צפתה קרן המטבע הבינ"ל – בכל אחת מהמדינות – התכווצות תוצר בשיעור של 3.5 אחוזים בשנת 2020.

לפי ארגון הסחר העולמי, ייצוא הסחורות של איחוד האמירויות עמד בשנת 2018 על 345 מיליארד דולר, לעומת כ-20 מיליארד דולר של בחריין. יעדי הסחר של איחוד האמירויות מגוונים מאוד וכוללים גם את איראן, בשעה שהייצוא הבחרייני תלוי בעיקר בערב הסעודית, באיחוד האמירויות ובארצות הברית.

נפט מהווה עבור שתי המדינות חלק מרכזי בכלכלתן. עם זאת, איחוד האמירויות הצליחה להפחית את התלות בנפט ולפתח אפיקי הכנסה נוספים, לרבות קמעונאות

וסיטונאות, תיירות וביטוח ופיננסים. לעומתה התקשתה בחריין לגוון את כלכלתה, שעדיין נשענת על משאבי הטבע ההולכים ומידלדלים שלה. עתודות הנפט של איחוד האמירויות משמעותיות, במקום השביעי בעולם, ואילו של בחריין במקום ה-67 בדירוג העולמי. בשנים האחרונות ממשיכה איחוד האמירויות להתמקד בהעמקת הגיוון הכלכלי כדי לצמצם סיכונים כלכליים ובעיקר על מנת להפחית עוד יותר את תלות הכלכלה בסקטור הנפט ומוצריו. מדיניות זו מתבטאת במאמץ לקדם את המדינה כמרכז סחר ותיירות עולמי, בפיתוח תעשייה מתקדמת, בהתמקדות במוצרים הקשורים לטכנולוגיית מחשבים, בפיתוח החינוך לאזרחים ובהעמקת המחקר המדעי והטכנולוגי – גם בתחום החלל והגרעין. בחריין, לעומת זאת, מנסה בשנים האחרונות למצב את מעמדה כמרכז סחר מקוון ומרכז פינטק עולמי. היא מנסה לעשות זאת דרך משיכת משקיעים זרים באמצעות מס חברות אפסי ובאמצעות דרכים שיקלו על זרים לעשות עסקים בממלכה. כפועל יוצא מהפער הניכר בין שתי הכלכלות, הפוטנציאל הכלכלי וההזדמנויות שטומן בתוכו ההסכם עם איחוד האמירויות משמעותי הרבה יותר מזה הגלום בהסכם עם בחריין. ניכרים הבדלים לא מבוטלים גם בין שבע האמירויות המרכיבות את איחוד האמירויות. אבו דאבי (הבירה הפוליטית, שבה מרבית עתודות הנפט) ודובאי (הבירה הכלכלית מסחרית) הן עשירות ומבוססות יחסית לאחרות, ובהן מתרכזת מרבית הפעילות הכלכלית, בעוד בשאר האמירויות הפעילות הכלכלית והעניין הבינלאומי פחותים. חלק מהאמירויות הקטנות יותר אף שמרניות יותר והן מגלות פחות אהדה כלפי מדינת ישראל. הכלכלה של איחוד האמירויות ריכוזית ונשלטת על ידי מספר מועט של משפחות, המחזיקות בקבוצות ענק, אשר לחלק גדול מהן פעילות בינלאומית ענפה. מרבית קבוצות האחזקה נמצאות בבעלות פרטית ואינן נסחרות בבורסה המקומית או בחו"ל. הבעלים הם מקרב תושבי האמירויות, ובידיהם גם השליטה הראשית בניהול, בעוד ששדרת העובדים הרחבה ביותר (רוב האוכלוסייה במדינה) כוללת בעיקר מהגרים ממדינות אסיה. חברות מערביות רבות הקימו מטות בדובאי – כ־90 אחוזים מחברות פורצ'ן 500 נמצאות באיחוד האמירויות ומנהלות משם את אזור המזרח התיכון ואפריקה. בשנים האחרונות שובשו חלק מתוכניות הצמיחה של כלכלת האמירויות בשל המתיחות האזורית (מול איראן והמעורבות הצבאית של האמירויות בלבן ובתימן) וכן בשל רמתם הנמוכה באופן יחסי של מחירי הנפט ומשבר הקורונה. למרות זאת, כלכלת איחוד האמירויות עדיין נחשבת יציבה ומבטיחה.

השלכות כלכליות – אסטרטגיות של הסכמי אברהם

ביסוד הסכמי אברהם עומדים שיקולים של ביטחון לאומי, כאשר ברקע האיום האיראני המשותף ובעלת ברית משותפת – ארצות הברית. לאיחוד האמירויות עניין בחיזוק הקשר בינה לארצות הברית, לרבות קבלת גישה לאמצעי לחימה אמריקאיים מתקדמים. איחוד האמירויות חותרת גם לצבור נקודות זכות בממשל האמריקאי בהקשר לסכסוך בינה לבין קטר ולמצב את מעמדה כשחקנית אזורית משפיעה. עם זאת, ברור שבהתייחסות

המלאה של שתי המדינות לצידן של ישראל ושל ארצות הברית טמונים גם סיכונים עבורן מצד מתנגדי השלום, ובראשם איראן ושליחיה.

להסכמי אברהם יש גם יתרונות כלכליים משמעותיים. מטבע הדברים ההסכמים עם מדינות המפרץ מאפשרים להעלות על השולחן פעילויות כלכליות שנעשו עד כה עם ישראל באופן מוצנע או עקיף, ובעיקר לפתח ולהעצים את היחסים הכלכליים בתחומים רבים: סחר, תחבורה, תיירות, ביטחון, תקשורת, טכנולוגיה, אנרגיה, פיננסים, בריאות והגנת הסביבה. למשל, נוכח נתונייהם האקולוגיים (שטחים מדבריים ועלייה בטמפרטורות), שני הצדדים עשויים למצוא עניין רב בשיתוף פעולה בנושא ההתמודדות עם שינויי האקלים, לרבות התפלת מים וחקלאות מתקדמת. בתחום האנרגיה ייתכן שיתוף פעולה בנושאי אנרגיות מתחדשות וייצוא נפט למערב באמצעות קו אילת – אשקלון. ישראל יכולה לראות באיחוד האמירויות ובבחריין גם מקור נוסף לנפט ולתזקיקים.

דריסת רגל ישראלית במפרץ תשמש גם שער לביצוע עסקות עם מדינות ערביות נוספות, שעמן אין לה יחסים מדיניים פורמליים או יחסים בכלל, וכן שער להרחבת הקשרים הכלכליים שלה באסיה. אחת ההשלכות של הסכמי אברהם היא גם קיצור נתיב הטיסה למזרח אסיה לטיסות תיירות, עסקים ומטען.

הנסיכויות עשויות לשמש מקור ויעד להשקעות במגוון תחומים רחב. אפשר שהן תראינה ערך מוסף בהשקעות במיזמים שבהן ישולבו הן הפלסטינים והן מצרים וירדן, כך שגם אלה ייהנו מפירות השלום. כך תרוויח איחוד האמירויות שיפור תדמיתי ודיבידנדים מדיניים, שכן היא נתפסת בקרב הפלסטינים כמי שנטשה אותם. מדובר בין היתר בהקמת אזורי סחר משותפים, בהשקעה בתחנות התפלה ובמתקני אנרגיה ואולי אף בהקמת איים מלאכותיים מול רצועת עזה. יש לציין שעד כה ההסכמים בין ישראל לצדדים ערביים לא הגשימו את הציפיות הכלכליות שהצדדים הערביים תלו בהם, ונראה שזו אחת מהסיבות לאופיים הקר עד כה של הסכמי השלום עם מצרים ועם ירדן.

השותפים הערביים להסכם אברהם מצפים שהנורמליזציה עם ישראל תניב להם פירות כלכליים – ציפייה שכנראה גברה בשל המשבר הכלכלי שגרמה מגפת הקורונה. לישראל מצידה אינטרס שציפיות אלה ימולאו ויורגשו ברחוב הערבי־מפרצי, כהמחשה ליתרונותיו של השלום עימה. מכאן נגזרת המלצה ליזום שיתופי פעולה ולהיענות בחיוב להצעות בכיוון זה שתבואנה מהמפרץ, אך להימנע מהתלהבות יתר ולא לעוט על הכלכלות במפרץ. אזרחי ישראל הערבים, שלהם יתרון בתחום השפה, עשויים למצוא בהסכמי אברהם הזדמנות. על ממשלת ישראל לשלבם ביחסים המתפתחים, למשל במשלחות כלכליות (ואחרות) למפרץ, וכן לכוון השקעות מהמפרץ גם לאזורי תעשייה ביישובים ערביים.

בכל מקרה, על היזמים הישראליים להפגין אמינות ולציית לחוקי המקום, על יסוד למידה של קודים תרבותיים־עסקיים מקומיים. בצד זאת יש לזכור שהשוק המפרצי פתוח גם לגורמים עוינים לישראל, מה שמחייב זהירות בנושא שיווק של טכנולוגיות רגישות.