



עקרונות והמלצות למדיניות ישראל כלפי האיחוד האירופי

המלצות צוות חשיבה של מכון מיתווים

מרץ 2021

היחסים עם האיחוד האירופי הם נכס אסטרטגי ומרכיב מרכזי עבור מדינת ישראל. אירופה היא שותפת הסחר הגדולה של ישראל, מקור הזדהות נורמטיבי וערכי, מקור לתמיכה מדינית וביטחונית, שותפת מימון המחקר והחדשנות הראשית של ישראל, וכן שותפה ליצירה תרבותית. חשיבותו של הקשר בין ישראל והאיחוד האירופי מחייב את ישראל להפנות תשומת לב ומשאבים לשימורו, ואף להעמקה ולהרחבה שלו. מסמך זה מציג עקרונות והמלצות למדיניות ישראל כלפי האיחוד האירופי, בארבעה תחומים מרכזיים – ההתנהלות הישראלית ביחס לקשר עם האיחוד האירופי, היחסים המדיניים, היחסים האזרחיים והיחסים הכלכליים – כפי שגובשו על ידי צוות חשיבה במכון מיתווים שכלל את ד"ר מאיה שיאון-צדקיהו, ד"ר נמרוד גורן, השגריר בדימוס אביתר מנור, ח"כ ניצן הורוביץ (בתקופה בה לא כיהן בכנסת), ד"ר אייל רונן, רענן אליעז, ד"ר רועי קיבריק ומירב כהנא-דגן. צוות החשיבה פעל בשיתוף קרן פרידריך אברט.

א. ההתנהלות הישראלית ביחס לקשר עם האיחוד האירופי

1. חשיבות הקשר בין ישראל לאיחוד האירופי

• **להכיר בנכסיות של היחסים עם האיחוד האירופי עבור ישראל.** נורמטיבית וערכית, ישראל שואפת להשתייך לחוג המדינות הדמוקרטיות והליברליות המפותחות, שמקפידות על שלטון חוק ושומרות על זכויות האדם. בנוסף, גם לגיאוגרפיה יש משקל. על אף תהליך הגלובליזציה המואץ וההתחממות בקשרים של ישראל עם חלק ממדינות ערב, אירופה היא האזור הקרוב והמשמעותי ביותר לישראל מבחינת עומק וגיוון הקשרים עמה. מסחרית וכלכלית, האיחוד האירופי הוא שותף הסחר הראשי של ישראל. בשנת 2019, 34 אחוזים מייצוא הסחורות של ישראל היה לאיחוד האירופי (בסך 16 מיליארד דולר), ובשנת 2018, 37 אחוזים מייצוא השירותים (בסך 12 מיליארד דולר) היה לאיחוד האירופי ו-43 אחוזים מהייבוא לישראל הגיע מהאיחוד האירופי. בעשורים האחרונים, היקף הסחר בין ישראל לאיחוד האירופי עלה משמעותית. דוגמה נוספת ליתרונות הכלכליים לישראל שנובעים מהקשר עם האיחוד האירופי היא השתתפות ישראל בתוכנית המחקר והחדשנות של האיחוד האירופי. תכנית זו היא המקור הראשי למימון מחקר וחדשנות בישראל אחרי המימון הממשלתי. כמו כן, הסכם השמיים הפתוחים שנחתם עם האיחוד האירופי ב-2013 השפיע באופן ניכר על משק התיירות בישראל. תוך שנתיים מיישומו חלה ירידה של יותר מ-30 אחוזים במחירי הטיסות למערב אירופה.

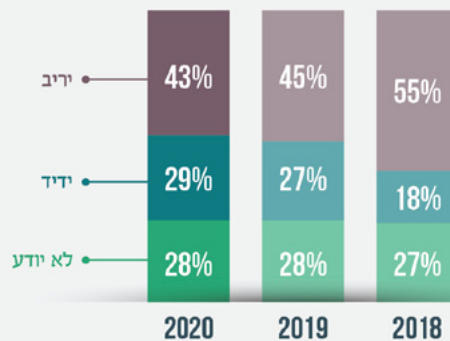
2. שינוי השיח הישראלי בנושא האיחוד האירופי

• **להגביר את ההיכרות עם האיחוד האירופי ולאמץ שיח חיובי יותר כלפיו.** בישראל משתמשים פעמים רבות באיחוד האירופי כ"שק חבטות" ובתקיפתו כמכשיר לגיוס תמיכה פוליטית ולעיתים פופוליסטית. יש להכיר דינמיקה זו בישראל, לשקף אותה בשיח הציבורי, ובכך לתרום לפירוק הדמוניזציה של בריסל. השיח הישראלי הלעומתי כלפי האיחוד האירופי, שצבר תאוצה בשנים האחרונות, פוגע ביחסים. יש לאמץ במקומו שיח חיובי, שיש בו מקום לביקורת הדדית עניינית. אנשי ציבור ישראלים צריכים להגביר את ההיכרות שלהם עם אירופה והאיחוד האירופי, כישות ייחודית בזירה הבינלאומית, ולהבין שהדבר יסייע להם במגרש הפוליטי ובזירה הציבורית. עליהם גם להתבטא בפומבי על חשיבות הקשר עם אירופה, להדגיש לציבור את הרווחים שהיחסים האלה מניבים לשני הצדדים ואת החשיבות האסטרטגית של הקשרים וההסכמים עם האיחוד האירופי לכלכלתה, ביטחונה, חדשנותה ושגשוגה של ישראל. חשוב, למשל, שיותר ישראלים יידעו שההוזלה הניכרת בעלות הטיסות לאירופה נובעת משותפות עם האיחוד האירופי. הגברת מודעות, הבנה וידע של ישראלים על האיחוד האירופי וחשיבות קשריו עם ישראל יכולים להיעשות, למשל, על ידי תדרוכים לשרים וחברי כנסת, דיונים תקופתיים בוועדות הכנסת ובשדולות, הגברת העיסוק התקשורתי בסוגיות אירופיות, פעילות ייעודית מצד ארגוני חברה אזרחית ישראלים העוסקים באירופה או מנהלים קשרים עם אירופה, ומתן פרופיל ציבורי גבוה ל"יום אירופה" שחל ב-9 במאי מדי שנה.

נתונים מתוך מדד מדיניות-החוץ של מכון מיתווים, 2018 - 2020



האם האיחוד האירופי הוא כרגע יותר יריב או ידיד של ישראל?



• **להבין את ההתנהלות הפוליטית הפנים-אירופית ולהתמודד במתינות עם ביקורת.** מדינות רבות באיחוד האירופי מעדיפות ששירות החוץ של האיחוד (External European Action Service) יהיה זה שימש כ"שטר הרע" מול ישראל, ולא הן עצמן. את הביקורת שלהן על מדיניות ישראל הן מבטאות דרך המסגרת הכלל-אירופית, בעוד שביחסים הביילטרליים עם ישראל הן שומרות בדרך כלל על רוח חיובית. אולם, מדיניות-החוץ של האיחוד האירופי נגזרת ישירות מהחלטות שמתקבלות בקונצנזוס על ידי שרי החוץ של המדינות החברות. חשוב שבישראל יבינו את ההתנהלות הפוליטית הזאת, וישקפו שעמדת האיחוד האירופי מייצגת את עמדת המדינות החברות, ולא עמדה נפרדת. ישראל צריכה להתמודד עם הביקורת האירופית מבלי להגזים בהתייחסות אליה. בין ידידים ושותפים החולקים אותה מערכת ערכים יש מקום לביקורת. גם בזמני מחלוקת, ישראל צריכה לשמור על הקוד הדיפלומטי ועל שיח מכבד ולא מתלהם. אין לצייר כל ביקורת אירופית כעמדה השוללת את קיומה של מדינת ישראל או רוצה ברעתה. לא כל ביקורת היא אנטישמיות או קריאה לחרם.

• **להדגיש בפני האירופים את הנכסיות הישראלית ולהכווין לשיח מועיל יותר כלפי ישראל.** ישראל צריכה לבסס דיאלוג חם, ידידותי ומכבד עם האיחוד האירופי, באופן שנשען על שותפות ערכים ואינטרסים. עליה להדגיש לאירופים את הנכסיות הישראלית עבורם, תוך שימוש בטרמינולוגיה שמתאימה לאיחוד האירופי, ולהבהיר שישראל יכולה לשמש מקור ידע ואף מודל לחיקוי בתחומים שונים. יש להכווין את השותפים האירופים לאמץ שיח מועיל יותר כלפי ישראל. התמקדות שלהם רק בביקורת על ישראל מעוררת תגובת-נגד בארץ ולא מסייעת להשגת יעדיהם. לצד השמעת ביקורת, חשוב שמנהיגים אירופים ימשיכו להביע מחויבות להיותה של ישראל מדינה בה ממומשת זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית, וידגישו בפני הציבור בישראל את המשך מחויבותם לביטחון המדינה (גם לצד הקמת מדינה פלסטינית) ואת נכונותם להכרה בירושלים (המערבית) כבירת מדינת ישראל, בכפוף להסכם עם הפלסטינים.

3. שינויים מבניים בהתנהלות הרשמית ביחס לאיחוד האירופי

• **לגבש חזון ליחסים עם האיחוד האירופי ולשפר את עבודת המטה הממשלתית בנושא.** יש להקים מערך תכלול ממשלתי מסודר שינחה את ההתנהלות הכללית של מדינת ישראל ביחס לאירופה. רצוי שבראשו יעמדו נציגי משרד החוץ המחזיקים בתמונה הכללית, ושהמערך יגבש חזון אסטרטגי למדינת ישראל שיבטא את חשיבות הקשר עם האיחוד האירופי, יגדיר את מסגרת היחסים הרצויה עמו ויתווה דרך לפיתוח היחסים. לאור זאת, הקבינט, מליאת ועדות הכנסת והמל"ל יידרשו לקיים דיונים קבועים על היחסים עם אירופה ועל הדרכים המעשיות לקדם אותם.

• **להגביר את העיסוק של משרדי הממשלה בקידום היחסים עם האיחוד האירופי.** יש להנחות את משרדי הממשלה השונים לקיים תהליכי סיעור מוחות, מחקר ותכנון מדיניות על הדברים שהיו רוצים להשיג ביחסים עם אירופה, על מנת שיוכלו להציג לאיחוד האירופי – במסגרת עשר תתי-ועדות האסוציאציה שאת פעולתן צריך להאיץ – את הצרכים והרצונות של ישראל מהיחסים העתידיים. יש לעודד את משרדי הממשלה לעסוק באופן רציף בנושא האירופי, ולהקדיש לכך מקום נכבד בתוכניות העבודה שלהם. לשם כך, יש להגביר את ההבנה של פקידים ושרים לגבי האיחוד האירופי, לוודא שיש במשרדי הממשלה ממונים רשמיים על הקשר עם אירופה, שפועלים בתחום עבודת המשרד ובתיאום עם משרד החוץ, ולחזק בתקנים ובמשאבים את המחלקות הבינלאומיות שעוסקות בנושא.

• **לקיים קשר פוליטי הדוק, רצוף ובעל נראות ציבורית עם האיחוד האירופי.** ראש הממשלה ושר החוץ צריכים לקיים ביקור רשמי למוסדות האיחוד האירופי בבריסל. חשוב שגם שרים, חברי כנסת ופקידים בכירים יגיעו לבריסל באופן תדיר, וכן לכלל המדינות החברות באיחוד האירופי. הואיל ומדיניות-החוץ של האיחוד האירופי נקבעת בקונצנזוס על ידי כלל החברות, גם למדינות הקטנות ביותר (כגון לוקסמבורג ומלטה) יש חשיבות – ברשותן זכות וטו דומה לזו שיש למדינות הגדולות (כגון גרמניה וצרפת), והדבר מגביר את הצורך להשקיע ביחסים איתן. בנוסף, יש לבסס משלחת קבועה של חברי כנסת לעבודה עם המשלחת המקבילה שקיימת בפרלמנט האירופי. בין המשלחות מתקיימות שתי פגישות בשנה, ויש ליצור גרעין קבוע של חברי כנסת שישתתפו בפגישות האלה לאורך זמן. הדבר ייצור רצף, יבטיח את המשכיות הדיאלוג, ויעמיק את ההיכרות על בסיס ידע מצטבר והבנה גוברת של האיחוד האירופי ואופן פעולתו. במקביל, יש לעודד מפלגות שונות – גם באופוזיציה – לפתוח ערוצי תקשורת ודיאלוג פוליטי עם בני שיח באיחוד האירופי, ללא תלות בזהות הממשלה המכהנת או הרכב המשלחות הרשמיות של הכנסת.

ב. עקרונות והמלצות בתחום היחסים המדיניים

1. העמקת שייכות ישראל לאירופה

• **לחדש ולשדרג את הדיאלוג הפוליטי רם-הדרג עם האיחוד האירופי.** ישראל ידעה להפיק בעבר תועלת מדינית מהקשרים שלה עם אירופה. זוהי תוספת חשובה ליחסים המיוחדים מהם ישראל נהנית לאורך עשורים עם ארה"ב ולקשרים אותם היא מפתחת בשנים האחרונות עם אזורים ומדינות נוספים. אפיק מרכזי לחיזוק הקשר המדיני עם האיחוד האירופי הוא הדיאלוג הפוליטי רם-הדרג הרשמי במסגרת מועצת האסוציאציה ישראל האיחוד האירופי, שלא התכנסה מאז שנת 2012.¹ ישראל צריכה לפעול לכינוס מחדש של המועצה, ולשדרג את דיוניה לדיאלוג אסטרטגי בדרג שרי קבינט. אם הדבר אינו אפשרי לאור התנגדות מדינות אירופיות מסוימות, יש למצוא דרכים חלופיות לקיום דיאלוג פוליטי רם-דרג בין ישראל לאיחוד האירופי, למשל באמצעות השקת ערוץ דיאלוג בלתי-פורמאלי או ביקורים של שר החוץ בבריסל לפגישות עם מועצת שרי החוץ של האיחוד האירופי.

• **להפוך את משרד החוץ לגורם מוביל בעיצוב היחסים עם האיחוד האירופי.** יש לחזק את משרד החוץ כגורם שאמון על עיצוב היחסים עם האיחוד האירופי והובלתם, כחלק מהחזרת סמכויות ואחריות למשרד, העצמת מקומו בתהליכי קבלת החלטות ושיפור התיאום והתכלול במערך החוץ. משרד החוץ, מצדו, צריך למקם את היחסים עם האיחוד האירופי במקום גבוה על סדר היום המדיני. שר החוץ אשכנזי סימן, עם כניסתו לתפקיד ב-2020, את חיזוק היחסים עם האיחוד האירופי כאחת ממטרותיו. בשנים האחרונות נדמה שהיו במשרד מי שוויתרו על בריסל, והשקיעו במקום זאת בבירות אירופה השונות. יש להגדיל את כמות השליחים הדיפלומטים הישראליים לאיחוד האירופי (ובכלל זה להגדיל את הנוכחות הדיפלומטית הישראלית בשטרסבורג, מקום התכנסות הפרלמנט האירופי אחת לחודש), ולהקצות יותר תקנים ותקציבים לטובת קידום היחסים עם האיחוד.

• **לשפר את יחסי הכנסת עם הפרלמנט האירופי.** יש להגביר את הידע של חברי הכנסת על הפרלמנט האירופי (כולל את ההבנה שחברי הפרלמנט אינם נציגים של המדינה ממנה הם באים, אלא של המפלגה בה נבחרו), לחזק את הקשר בין מפלגות אחריות משני הפרלמנטים, לעודד פעילות של קבוצות ידידות פרלמנטריות, למסד תוכנית של חילופי מתמחים פרלמנטריים, ולקדם עשייה פרלמנטרית משותפת של חברי כנסת עם חברי פרלמנט אירופים. יש להגדיל את מספר המשלחות של חברי הפרלמנט האירופי שמגיעות לארץ, ושל חברי כנסת לבריסל, ולסייע במימון שלהן באופן ממוסד ומאורגן. חשוב שמפגשים בין חברי כנסת לחברי פרלמנט אירופים יתמקדו גם ביחסים הביילטרליים בין ישראל לאיחוד, ולא רק באתגרים אזוריים (דוגמת איראן וחזבאללה) בהם עוסקים כיום חלק ניכר מהמפגשים הללו. החטיבה לקשרים בינלאומיים של הכנסת צריכה להכין טוב יותר את חברי הכנסת לקראת הנסיעות שלהם לאירופה, ולכלול בסקירות שלה מידע מקיף יותר על האיחוד עצמו ולא רק על מדינות החברות בו. ישראל צריכה להקפיד שלא לתמוך ולחזק מפלגות שמטרתן היא החלשת האיחוד האירופי, או שנגועות בגזענות ואנטישמיות.

1 מתוקף הסכם האסוציאציה בין ישראל לאיחוד האירופי (שנחתם ב-1995 ואושרר ב-2000), אמורה להתכנס אחת לשנה מועצת אסוציאציה בדרג שרי חוץ. זו המסגרת הפורמלית הבכירה לניהול דיאלוג מדיני סדיר בין ישראל לאיחוד, לבחינת מצב היחסים ולקידומם. המועצה התכנסה באופן סדיר מ-2002 ועד 2012 (כולל), ומאז לא התכנסה. ב-2013, ישראל סירבה להגיע אליה עקב ההבחנה שעשה האיחוד בין ישראל בגבולות 1967 לבין ההתנחלויות. מאז 2014, האיחוד האירופי הוא שמסרב לכנס את המועצה. זאת בשעה שמועצת אסוציאציה מתקיימת כסדרה עם ירדן, מצרים ואף מרוקו (למרות המחלוקת בסוגית מערב הסהרה).

- **להשתמש באופן מושכל ורגיש בפיצול הפנים-אירופי.** לעיתים יש לישראל אינטרס להיעזר בפיצול הפנים-אירופי לטובתה, אך עליה לעשות זאת ברגישות על מנת שלא לעורר תרעומת באיחוד האירופי ובשירות החוץ שלו, ומתוך הכרה שאיחוד חזק יותר והצלחת הפרויקט האירופי הם אינטרסים ישראלים. התפארות ישראלית, בין אם מפורשת או מרומזת, על יכולתה לנצל את הפיצול הפנים-אירופי לטובתה, תייצר נזק מדיני לישראל ביחסיה עם האיחוד. מבין המדינות החברות באיחוד, על ישראל לתת עדיפות לפיתוח קשרים עם מדינות דמוקרטיות וליברליות, ולהישמר מכיוון קשרים הדוקים עם ממשלות פופוליסטיות בהן הדמוקרטיה נמצאת בנסיגה. גם בפרלמנט האירופי יש כיום פיצול גדול יותר מאשר בעבר, עם מספר רב יותר של מפלגות. הדבר מייצר אפשרויות להרחיב את מעגל בני השיח של ישראל בתוך הפרלמנט, ולקדם בו עשייה שתורמת ליחסי ישראל והאיחוד האירופי. בהקשר זה, יש לעודד גם חיבורים בין גופים ישראלים ואירופים, ובהם מפלגות ארגוני חברה אזרחית, מכוני מחקר ומדיניות, וקבוצות לובי.

- **למצות את הפוטנציאל לשיתוף פעולה ביטחוני עם האיחוד האירופי.** לצד המשך שיתוף פעולה עם האיחוד האירופי בנושאי מודיעין, ביטחון, משטרה וחלל, יש פוטנציאל לחיזוק הרלבנטיות של אירופה עבור מערכת הביטחון הישראלית, לתעשייה הביטחונית ולתעשיות הנלוות. זאת, לנוכח ההקמה ב-2017 של מסגרת לשיתוף פעולה ביטחוני קבוע ומובנה בין 25 (מתוך 27) מדינות חברות באיחוד האירופי (PeSCo – Permanent Structured Cooperation). מסגרת זו נועדה להגדיל את ההשקעה ביכולות ההגנה האירופיות, תוך הגברת שיתוף הפעולה בין המדינות החברות, והיא עשויה לפתוח בפני ישראל הזדמנויות כלכליות וביטחוניות חדשות.

- **לחזק את הדיאלוג המתמשך עם הקהילות היהודיות באירופה.** יש למסד דיאלוג מתמשך עם הקהילות היהודיות באירופה, שיתמקד בקשר של הקהילות לישראל, בסוגיות אזרחיות של הקהילות מול האיחוד האירופי והמדינות החברות בו, בענייני זהות ובהשפעת המדיניות הישראלית על הקהילות. ישראל צריכה להימנע מחבירה לכוחות או גופים אנטישמים באירופה, להם הקהילה היהודית המקומית מתנגדת.

2. השתייכות ישראל למועדון המדינות הדמוקרטיות-ליברליות

- **לחבור לאיחוד האירופי למען קידום ערכים דמוקרטים וליברלים.** למרות המיקום בשכונה קשה, על ישראל להמשיך ולשאוף להשתייך למועדון המדינות הדמוקרטיות-ליברליות, ולשלב ידניים עם האיחוד האירופי לקידום תפיסת עולם זו. עליה להמשיך ולחזק את חברותה בקבוצת מדינות מערב אירופה ואחרים באו"ם (Western European and Others) בה ישראל חברה מאז שנת 2000. בנוסף, ישראל יכולה לחבור לאיחוד האירופי לפעולות ערכיות משותפות במוסדות ופורומים בינלאומיים, שיקדמו דמוקרטיה, זכויות אדם ואת שלטון החוק.

- **להתייחס באופן חיובי לתרומה של האיחוד האירופי לחברה האזרחית בישראל.** על ישראל להכיר בחשיבות המימון שמעניק האיחוד האירופי לפעילות ארגוני חברה אזרחית דמוקרטית וליברלית בעולם כולו, כולל בישראל, ולראות בו השקעה לגיטימית וחיובית. לצד זאת, יש לפעול להרחיב את שיתופי הפעולה בין ארגוני חברה אזרחית בישראל ובאירופה, וללמוד מהאיחוד האירופי על המקום אותו יכולים למלא גורמים לא-ממשלתיים בתהליכי קבלת החלטות.

- **לפעול במשותף עם המוסדות האירופיים נגד אנטישמיות ושנאת זרים.** יש להביא לידיעת הציבור בישראל כי ב-2016 האיחוד האירופי מינה מתאמת למאבק באנטישמיות, וכי האיחוד אימץ את ההגדרה לאנטישמיות שניסחה הברית הבינלאומית לזכר השואה (IHRA), ושבה תומכת ישראל. מבין 29 המדינות החתומות על אימוץ ההגדרה, 18 הן חברות באיחוד האירופי. יש לתת בישראל הד רחב גם לדברי בכירים

באיחוד האירופי ובמדינות החברות נגד תופעת האנטישמיות, אליה מתייחס האיחוד כמנוגדת לדרך החיים האירופית ולערכיה. כדברי נשיאת הנציבות האירופית פון דר לייך, התקפה על יהודים מהווה התקפה על אורח החיים, הערכים והסובלנות של האיחוד ועל המוטו שלו "אחדות מתוך שונות". ישראל צריכה להגביר את שיתוף הפעולה עם האיחוד האירופי למאבק בגזענות, חוסר סובלנות ואפליה, ולעודד מעורבות בכך של ארגוני חברה אזרחית מישראל ומאירופה. ישראל צריכה גם להתבטא בבהירות נגד מנהיגים ומפלגות באירופה שנגועים באנטישמיות, גם אם אלו מחפשים את קרבתה של ישראל לצרכי לגיטימציה.

- **להימנע מהענקת לגיטימציה למשטרים ולפעילויות אנטי-ליברלים.** לצד שאיפתה של ישראל לבנות קשרים עם כלל המדינות באירופה, כולל מדינות שהמשטר שלהן אינו ליברלי, והרצון להימנע בדרך כלל משימוש בחרם על קשרים עם מדינות אחרות, על ישראל להציב גבולות מוסריים, לבקרה, להתנגד, להביע תרעומת, להטיל סנקציות, ולהימנע מהענקת לגיטימציה למשטרים אנטי-ליברליים ולגופים ומפלגות שמקדמים תפיסת עולם שכזו. יש לתת עדיפות לקשרים עם מדינות דמוקרטיות באירופה, גם אם הן ביקורתיות כלפי מדיניות ישראל בנושא הפלסטיני.

3. קידום ושיפור התפקיד האירופי בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני

- **להביע רצון בקידום שלום ישראלי-פלסטיני וללמוד מהמקרה האירופי.** על ישראל לבטא באופן תדיר את נכונותה ורצונה בקידום תהליך השלום עם הפלסטינים, גם כאשר הוא נראה רחוק. עליה גם ללמוד ממודל האיחוד האירופי בנוגע לתהליך בניית שלום מוצלח ובר-קיימא, לקבל ממנו השראה ולאמץ כלים שרלבנטים למעבר מסכסוך לחיי שלום במזרח התיכון. על ישראל לזהות גורמים באירופה שכדאי לטפח קשר עמם לטובת מעורבות בקידום שלום, ולקבל את הדרישה לכלול סעיף טריטוריאלי שמחריג התנחלויות בהסכמים עם האיחוד האירופי.
- **לעודד מעורבות אירופית בתהליך השלום ולהיענות בחיוב לתמריץ האירופי.** ישראל צריכה לראות בחיוב מעורבות של האיחוד האירופי ושל מדינות מרכזיות בו בקידום קשרים בין ישראל לשכנותיה, ולעודד זאת, גם בהיעדר קונצנזוס בין המדינות החברות באיחוד על הנושא הישראלי-פלסטיני. על ישראל להיענות בחיוב להצעה האירופית משנת 2013 לכינון שותפות מועדפת מיוחדת עם האיחוד האירופי לאחר השגת שלום עם הפלסטינים, לקדם משא ומתן עם האיחוד בנוגע למהות ההצעה ולאופי היחסים העתידיים, ולהביא לידיעת הציבור את ההצעה ואת התועלות שבה. ישראל צריכה גם לשאוף למעורבות אירופית במהלכים רב-לאומיים לקידום שלום, בהם ממלאת ארה"ב תפקיד משמעותי, דוגמת הקמת מנגנון בינלאומי מסייע (למשל, הקוורטט), גיבוש חבילת תמריצים בינלאומית לשלום שתוצג לישראל ולפלסטינים, וסיוע ביטחוני (למשל, כוחות שמירת שלום) וכלכלי.
- **להביא לידיעת הציבור את השפעת היעדר השלום על מצב היחסים עם אירופה.** הציבור בישראל צריך להיות מודע למחיר שיש להמשך הסכסוך עם הפלסטינים ולתפיסה האירופית את ישראל כסרבנית שלום. כך, למשל, יש להדגיש שכל עוד אין התקדמות בתהליך השלום, האיחוד האירופי אינו מוכן לשדרג יחסים עם ישראל, ושככל שישירא מציימת בסיפוח שטחים, גלי הביקורת עליה באירופה גוברים ושיתופי פעולה נפגעים. יש להקפיד להבהיר לציבור ולמקבלי ההחלטות בישראל את הפער המהותי בין ביקורת אירופית לגיטימית על מדיניות ישראל בשטחים לבין תנועת החרם ואנטישמיות. לעתים יש בישראל בלבול בין הדברים, שנובע ממניעים אידיאולוגיים או מפערי ידע.

- **להסתייע באיחוד האירופי לחיזוק קשרים אזוריים בין ישראלים ופלסטינים.** על ישראל לברך על תמיכתו של האיחוד האירופי בארגוני שלום ישראלים ופלסטינים, שפועלים לקדם דיאלוג ובסיס חברתי לשלום, ולפעול להגברת התמיכה האירופית בהם. ניתן גם להיעזר באיחוד האירופי על מנת לבנות גשרים וקשרים בין הצדדים לסכסוך, למשל על ידי אירוח תכניות שמפגישות ישראלים ופלסטינים באירופה ועל ידי השתתפות ארגוני חברה אזרחית אירופים בפרויקטים משותפים של ארגונים ישראלים ופלסטינים. בנוסף, ישראל יכולה לבקש מהאיחוד לעודד תכניות לקידום דו-קיום יהודי-מוסלמי באירופה.

4. הסתייעות באיחוד האירופי לקידום שיתוף פעולה אזורי

- **להגביר מעורבות בפורומים אזוריים משותפים עם האיחוד האירופי.** על ישראל להמשיך לקחת חלק ואף לשאוף לתפקידי הובלה בפורומים אזוריים בהם משתתף גם האיחוד האירופי, ושמהווים מקום מפגש חשוב עם מדינות ערב ואגן הים התיכון. על ישראל לשאוף שנציגיה בפורומים אלו ייקחו על עצמם תפקידים מרכזיים, ולהיות נכונה לשאת בעלויות התקציביות שכרוכות בכך (למשל, במינוי מחודש של סגן נשיא ישראלי בארגון "האיחוד למען הים התיכון" – Union for the Mediterranean). ישראל יכולה להסתייע באיחוד האירופי גם לשם קידום תהליכי הנורמליזציה ויחסי השלום עם מדינות ערב, וצריכה לעשות מאמץ להצטרף לתכניות אירופיות שמקדמות שיתופי פעולה אזוריים.

- **לקיים דיאלוגים מדיניים ואסטרטגיים עם האיחוד האירופי בסוגיות אזוריות.** על ישראל לפתח עם האיחוד האירופי מנגנוני חשיבה, תכנון ותיאום משותפים בנוגע למתרחש במזרח התיכון, צפון אפריקה ואגן הים התיכון. במסגרת זו, יוכלו ישראל והאיחוד האירופי לדון במשותף בנושאים אקטואליים דוגמת האתגר האיראני, מלחמת האזרחים בסוריה, מאבק בטרור, קידום יציבות ויישוב סכסוכים, היריבויות באגן הים התיכון, התמודדות עם משבר האקלים, ועוד. יש להקפיד שהדיאלוג האזוריים לא יאפילו על קיומו של דיאלוג בין ישראל לאיחוד האירופי גם בנושאים בילטרליים, כפי שקרה בעבר.

- **לחזק את הברית עם יוון וקפריסין, בהקשר אירופי.** הברית שכוננה ישראל עם יוון וקפריסין בשנים האחרונות היא בעלת חשיבות גם בגלל המרכיב הדמוקרטי המשותף לשלוש המדינות, אותו הן מדגישות בהצגת הברית כלפי חוץ. זאת, בשונה מקשרים שישראל פיתחה בשנים האחרונות עם מדינות חברות באיחוד האירופי בהן שולטים משטרים פופוליסטיים שמסיגים את הדמוקרטיה ומחלישים את האיחוד. הקשר עם המדינות ההלניות הוא חשוב, ויש לפתח אותו בשיתוף עם האיחוד האירופי (כפי שנעשה סביב פרויקט צינור הגז מישראל לאירופה), ולא כתחליף לקשר עמו.

ג. עקרונות והמלצות בתחום היחסים האזוריים

- **להגביר ולמסד שיתופי פעולה ברמת החברה האזרחית.** יש להקים פורום של ארגוני חברה אזרחית בישראל שמטרתו לקדם שיתופי פעולה ויחסים עם אירופה. זאת, במקביל להגברת מעורבות ארגוני חברה אזרחית בתהליכי קבלת החלטות בישראל ותוך הבטחת חופש הפעולה שלהם. יש לרתום גם את ארגוני הגג של החברה האזרחית בישראל לשם הגברת האינטראקציה עם שותפים אירופים, בשיתוף גופים ממשלתיים במקרים רלבנטיים (למשל בכינוסי המועצה הכלכלית-חברתית עם מדינות אגן הים התיכון – EuroMed Summit of Economic and Social Councils and Similar Institutions). יש לקדם קשרים בין ארגונים מקבילים בישראל ובאירופה, דוגמת ארגוני עובדים, איגודים מקצועיים, גופים פוליטיים, תנועות נוער, מכוני מחקר ומדיניות, ולעודד הסכמי ערים תאומות רדומים להפוך לפעילים. בנוסף, יש לעודד ארגוני חברה אזרחית ישראלים, ובהם ארגוני שלום, להגביר את הנוכחות והפעילות שלהם בבריסל.

- **לעודד שיתופי פעולה בסוגיות גלובליות ולקידום שינוי חברתי.** הקשרים האזרחיים בין ישראל לאירופה צריכים להיות דו-כיווניים, כך שגם האירופים יגיעו לישראל וילמדו להכיר אותה. ישראל צריכה להדגיש את הנכסיות שלה לאירופה בתחום השינוי החברתי, ובכלל זה בנושאים כמו יזמות חברתית ורב-תרבותיות (למשל בתחומי החיים המשותפים, ערים מעורבות, יחסים בין-דתיים, מודל שנת שירות). יש לעודד שיתוף פעולה עם האיחוד האירופי בתחומי סביבה, עיור, מדבור, קיימות, גז, שינויי אקלים, אנרגיה בת קיימא, כלכלה מעגלית, Green Deal, תחבורה ועוד. מומלץ גם שישראל תחדש מאמצים להיכנס לתכנית התרבות האירופית (Creative Europe), כפי שנעשה אך הוכשל פוליטית בישראל בגלל סעיף החרגת ההתנחלויות (שעל ישראל להסכים לו) ולמצות את הסעיפים השונים בהקשר זה בהסכם האסוציאציה.
- **לחזק שיתופי פעולה בתחומי המחקר.** ישראל צריכה להשתתף באופן הנרחב ביותר שאפשר בתכנית "הורייזון אירופה", שיוצאת לדרך ב-2021. יש להגביר את הפרסום של תכניות המחקר המשותפות לישראל ולאירופה במימון ממשלתי, ואת הערך שלהן למשק הישראלי. בנוסף, יש להנכיח בשיח הציבורי גם את היותם של המחקר והחדשנות הישראלים מודל לחיקוי באיחוד האירופי. מומלץ לשים דגש מיוחד על עידוד חוקרים ישראלים ליצור שותפות במאגדים (קונצורסיומים) עם שותפים מאירופה ומהמדינות השכנות. במקביל, יש לעודד חברות אירופיות להשקיע ולהקים מרכזי מחקר ופיתוח בישראל, בהמשך לעלייה המשמעותית שחלה בשנים האחרונות בהיקף ההשקעות האירופיות בישראל. מרכזים אלו מגדילים את ההשקעות בישראל, יוצרים בה מקומות תעסוקה איכותיים, שחלקם מוביל לייצור, ומשפרים את המוניטין והערך של ישראל.
- **לקדם יחסים בין אנשים ועמים.** יש לעודד מפגשים בין אנשים, ארגונים וגופים שונים, התנדבות של ישראלים באירופה, חילופי מתנדבים מקצועיים, והשתלמויות משותפות. ניתן להשיב את תכנית המתנדבים האירופית לקיבוצים (העירוניים) ולפעילויות רווחה שונות. יש להגביר חילופי סטודנטים, חוקרים ולימודים מתקדמים של אירופים בישראל ושל ישראלים באירופה. זאת, גם על ידי מיצוי הפוטנציאל של תכנית ארסמוס+ לעידוד סטודנטים ישראלים לצאת ללימודים באירופה, ומתן אפשרות לאירופים ולסטודנטים ממדינות האיחוד ושכנותיו ללמוד בישראל. בנוסף, יש לחתום על הסכמי חילופי סטודנטים נוספים, להשקיע יותר בפרסום תכניות חילופי סטודנטים ותכניות מחקר משותפות, ולהגדיל את המימון שמוקדש להחזרת מוחות, להבאת סטודנטים וחוקרים זרים לישראל, ולעידוד חוקרים וחוקרות מישראל שייצאו ללימודים ולמחקר לאירופה.
- **להרחיב לימוד שפות אירופיות בישראל.** כשותף הסחר הראשי של ישראל, יש לידעת שפות אירופיות בישראל משמעות עסקית, לצד משמעות תרבותית וחברתית. כחלק מקיבוץ הגלויות בישראל, שפות אירופיות היו שפת אם של חלק נכבד מהאוכלוסייה. הבנת דרך החיים האירופית וקשרים עם אירופה סייעה ומסייעת לביסוס קשרים עסקיים, מדעיים, תרבותיים, ואזרחיים. ידיעת שפה אירופית היא יתרון בחיבור ונגישות ליבשת, ויש לעודד זאת בתיכונים, באוניברסיטאות ובמכללות, ובבתי ספר לשפות זרות.
- **לעודד אזרחות אירופית פעילה מצד ישראלים בעלי אזרחות כפולה.** תופעת האזרחות הכפולה היא ייחודית למדי בישראל בממדיה. החזקת אזרחות אירופית בידי ישראלים מייצרת פוטנציאל להגברת עניין ומודעות לגבי אירופה ואף לפיתוח רובד זהות ישראלי-אירופי משותף. היא מייצרת אינטרס אירופי בקשרים טובים יותר עם ישראל, לעידוד הגירת מוחות והשקעות ישראליות באירופה. יש לעודד את אזרחי אירופה בישראל להצביע בבחירות לפרלמנט האירופי (החוק האירופי אפשר זאת לראשונה ב-2019).

• **לפעול במשותף נגד גזענות ואנטישמיות.** יש לשתף פעולה עם גורמים באירופה בלמידה מהשואה ומהעבר האנטישמי באירופה, תוך בניית תכניות רלבנטיות לאתגרים של היום, שכוללים גם התמודדות עם אסלאמופוביה. ישראל והקהילה היהודית יכולים לסייע לאירופה לפתח דרכים גישה לקבל את המוסלמים לאירופה בסבר פנים יותר ולקלוט אותם באופן יעיל יותר.

ד. עקרונות והמלצות בתחום היחסים הכלכליים

1. המלצות כלליות להגברת שיתופי פעולה כלכליים

• **לפעול להסרת חסמים ומימוש פוטנציאל ביחסים הכלכליים.** בין ישראל לאיחוד האירופי מתקיימת תלות גומלין א-סימטרית: בעוד שהאיחוד הוא שותף הסחר הראשי של ישראל, ישראל היא שותפת סחר זוטרה יחסית של האיחוד. מדיניות ממשלת ישראל לגוון שותפות סחר לא שינתה את דפוסי הסחר של ישראל עם האיחוד האירופי, שנותר שותף הסחר המוביל, בייצוא ובייבוא כאחד. מנגד, מיקומה של ישראל בקרב שותפות הסחר של האיחוד האירופי הוא בעשיריה השלישית.² על אף התחזקות הגלובליזציה, הקרבה הגיאוגרפית של אירופה לישראל ורמת הפיתוח הגבוהה של הצדדים הופכות את השותפות הזו לחיונית עבור כלכלת הייצוא של ישראל. בקשרים עם האיחוד האירופי טמון פוטנציאל כלכלי רב, שחלקו לא ממומש מסיבות פוליטיות (ובכלל זה הזיקה שהאיחוד יוצר בין היחסים עם ישראל למצב היחסים בין ישראל לפלסטינים). בין ישראל לאיחוד יש הסכמים רבים המקדמים שיתופי פעולה מגוונים, כולל בכלכלה ובסחר. יש לעדכן, לשדרג, להרחיב ולהעמיק אותם, ולעשות זאת גם דרך שיפור היחסים הפוליטיים וכינוס מחדש של מועצת האסוציאציה. בנוסף, יש לבצע עבודת מטה מעמיקה שתבחן באלו תחומים כדאי לישראל לאמץ תקינה אירופית.

• **לעדכן ולשדרג את המסגרת ההסכמית בין ישראל לאיחוד האירופי.** התבססות על מערכת הסכמים ישנה ואי-יכולת לשדרג הסכמים חדשים היא בעייתית לאור השינויים שחלו בכלכלת העולם מאז נחתם הסכם האסוציאציה ב-1995. יש לחזור להצהרת אסן מ-1994, כך שהאיחוד יכיר מחדש במעמדה הכלכלי המפותח והמתקדם של ישראל. הדבר יאפשר להעניק לישראל יחס נפרד לעומת מדינות שכנות אחרות של האיחוד. מאז 2010, ישראל מדינה חברה ב-OECD, יש לה רמת פיתוח גבוהה, והיחס האירופי אליה צריך להיות בהתאם. תכנית הפעולה (Action Plan) האחרונה עליה סיכמו ישראל והאיחוד האירופי היא משנת 2004, וההזדמנויות בה מוצו. יש לקדם חתימה על הסכם חדש, ובו Partnership Priorities מעודכנים. לחלופין, יש לבחון הסכמים נקודתיים חדשים או שדרוג הקיימים בתחום השירותים, הפיננסים, תעסוקה, השקעות, גישה למכרזים ציבוריים, תקינה ועוד. בנוסף, יש לבחון לאלו סוכנויות ותכניות אירופיות נוספות כדאי לישראל להצטרף (דוגמת PeSCo או סוכנות הכימיקלים האירופית), ולהרחיב את התכנית האירופית לסיוע טכני וחילופי מידע (TAIEX) גם לסקטור העסקי, תוך הסתייעות בארגוני-גג כגון התאחדות התעשיינים, התאחדות המלונות בישראל, התאחדות הקבלנים וארגוני עובדים.

• **לשדרג ולהרחיב את אזור הסחר החופשי.** ישראל צריכה לקדם פתיחת משא ומתן על הסכם סחר חופשי עמוק ומקיף (Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA) עם האיחוד האירופי. הסכם כזה ישדרג את הסכם האסוציאציה מ-1995, יסייע בהורדת חסמים לא-מכסיים, ויעדכן אפשרויות בסקטור השירותים וקירוב דינים. במסגרת מלחמת הסחר בין ארה"ב, האיחוד האירופי וסין, ישראל צריכה לגבש אסטרטגיה שתמקם אותה בעמדת יתרון מול המעצמות הכלכליות הללו. למשל, עליה לשמר ולעדכן את הסכמי אזור הסחר החופשי שיש לה עם ארה"ב והאיחוד האירופי. זאת, בייחוד אם האיחוד האירופי

² בשנת 2019, ישראל היתה שותפת הסחר מספר 27 של האיחוד. מבחינת הייבוא מהאיחוד האירופי, ישראל היתה במקום 30, ואילו מבחינת הייצוא מהאיחוד האירופי לישראל, היא דורגה במקום 23. ראו נתוני סחר של האיחוד האירופי לשנת 2019 [כאן](#).

וארה"ב יחזרו למשא ומתן על הסכם אזור סחר חופשי ביניהן (TTIP). בנוסף, לאור תהליכי הנורמליזציה עם מדינות בעולם הערבי, יש לחתור לכונן אזור סחר חופשי מזרח תיכוני או אגן ים תיכוני-אירופי. השיפור ביחסים עם העולם הערבי פותח אפשרויות חדשות, וניתן לרתום לכך את האיחוד האירופי, כגורם משיכה כלכלי נוסף עבור מדינות האזור.

- **למפות הזדמנויות בתקציב השבע-שנתי החדש של איחוד האירופי.** ב-2021 יחל האיחוד האירופי לפעול על פי תקציב שבע-שנתי חדש, בהיקף גדול משמעותית מבעבר (כ-2 טריליון אירו). התקציב כולל מדיניות שאפתנית בהקשר לצמצום פליטות גזי חממה (ה-Green Deal וכלכלה מעגלית), וחידושים נוספים, כגון טרנספורמציה דיגיטלית, שיש בהם פוטנציאל לישראל הן במישור העסקי והן לתהליך למידה ברמת הממשלה ורשויות מקומיות. יש לחפש בשיטתיות תחומים נוספים בהם ניתן לשתף פעולה ולהשקיע, ולהעמיק את הסחר. לצד הובלת התהליך על ידי אגף כלכלה במשרד החוץ, בשיתוף עם משרדי ממשלה שונים (כגון הכלכלה, האוצר, המדע, התיירות, החקלאות והבריאות), רצוי לשתף גם בעלי עניין מהמגזר הפרטי וממכוני מחקר. במסגרת חיפוש שיטתי שכזה, יש לשקול לקבל ייעוץ מקצועי מאחת החברות שמומחיות לנושא בבריסל.

2. המלצות ממוקדות ומגזריות

- **לעודד הכשרה מקצועית באירופה ולקדם הכרה הדדית בתעודות, תארים ורישיונות.** הכרה הדדית בתעודות, תארים, והכשרות אירופיות וישראליות תקל על אינטגרציה ותנועת עובדים. הדבר יתרום לפיתוח ההון האנושי בשוק הישראלי ויחזק את הממשק בין שוק העבודה הישראלי לאירופי. התעשייה הישראלית זקוקה לאנשים בעלי הכשרה מתאימה, וסובלת ממחסור בכוח אדם. באירופה, בעיקר בגרמניה ובאוסטריה, יש מסלולים להכשרה שלא מכירים בהם בישראל, וכדאי לשנות זאת. בכ-150 מדינות בעולם יש מערכת הכרה כזו (National Qualification Framework), והדבר דרוש גם בישראל. יש ללמוד את מודל ההכשרות האירופי ולייבאו לארץ בהתאמות הנדרשות. רצוי לשים דגש על "מקצועות העתיד", לאור צפי לאובדן מקומות עבודה בשל החלפתם על ידי בינה מלאכותית.
- **לעודד הגעת חברות פרטיות אירופיות להשקעה בישראל.** יש להמשיך לחזק קשרים פיננסיים וכלכליים בין ישראל לאיחוד האירופי באמצעות הבאת חברות אירופיות לישראל. בשנים האחרונות, יש עליה משמעותית בהשקעות הון-סיכון אירופיות בישראל. יש לעודד מגמה זו, וכן להשקיע ולשווק את ישראל לאירופה לא רק כאומת הסטארט-אפ. המיתוג הישראלי מתמקד בחברות האירופיות הגדולות, וצריך להרחיב אותו גם לחברות קטנות ובינוניות, ולהקצות לכך משאבים נוספים. כמו כן, יש לצמצם פערים תרבותיים שמשפיעים על הנכונות האירופית להשקיע בישראל, ולהסיר חסמים לא-מכסיים, להקטין רגולציה ולפעול לקירוב דינים על מנת לאפשר לחברות ישראליות לפעול בקלות רבה יותר ובהיקפים גדולים יותר מול השוק המשותף באיחוד האירופי.
- **להסתייע בחשיבות שמייחס האיחוד האירופי להתמודדות עם משבר האקלים.** כחלק ממשבר האקלים ואג'נדת ה-Green Deal השאפתנית של האיחוד האירופי, יש לאיחוד אינטרס להוריד פליטת גזי חממה באזור אגן הים התיכון, ולסייע בפיתוח אסטרטגיות התמודדות והתאמה עם תנאי אקלים קיצוניים. יש למנף את העניין האירופי בכך לכדי פיתוח מתקני אנרגיה סולארית והפצת טכנולוגיות ישראליות בתחום לאירופה ולמדינות האזור. כך גם לגבי טכנולוגיות בתחומים כגון התפלת מים ושימוש במי קולחין לחקלאות.

• להעניק תמריצים כלכליים לשיתוף פעולה והשקעה ברמה הביטראלית

והאזורית. במסגרת מאמץ זה יש להקים ולפתח הפעלת קרנות דו-לאומיות כפי שיש לישראל עם מדינות שונות, לנסות לייצר קרנות שרלבנטיות למגזרים שונים, לתת תמריצים לחברות אירופיות (למשל, בתחום המיסוי) כדי להשקיע בישראל. יש לפשט ולהגמיש את כללי צבירת המקור האזוריים.³ האיחוד האירופי הכיר בכללי צבירת מקור בינו לבין ישראל ושכנותיה במזרח ודרום אגן הים התיכון, על אף שאין בין רובן הסכם אזור סחר חופשי. פישוט והגמשת כללי צבירת המקור תגדיל את שיתופי הפעולה העסקיים האזוריים. בנוסף, מומלץ לעודד שיתוף פעולה עם מדינות האזור, תוך מעורבות אירופית. ניתן לעשות זאת, למשל, על ידי העתקת מודל אזורי התעשייה המוכרים (QIZ) שהוקמו בירדן ומצרים, בשיתוף ישראל ואל מול ארה"ב, גם ליחסי ישראל עם אירופה והפלסטינים.

3 כללי מקור מגדירים את ארץ הייצור של מוצר כלשהו. בעולם גלובלי לעיתים קרובות שלבים שונים בייצור מתבצעים במספר מדינות, ומקשים לקבוע איזה הסכם סחר יחול על המוצר ומה יהיה אחוז המכס עליו (האם המדינה שייצאה אותו כמוצר מוגמר או המדינה בה נעשה רוב העיבוד והוספת הערך המוסף שלו?). צבירת מקור במקרה זה מאפשרת למדינות האזור להיחשב תחת כללי מכס מיטביים יותר עם האיחוד האירופי גם אם ביניהן אין הסכם אזור סחר חופשי.