



תקציב האיחוד האירופי לשנים 2021-2027

ד"ר מאיה שיאון צדקיהו, יואנה בודור לופו והדר המבורגר*

נייר מידע

אוקטובר 2021

לאחרונה האיחוד האירופי אימץ תקציב לשנים 2021-2027, וכן תכנית שיקום כלכלית בתגובה למשבר הקורונה בהיקף קרוב ל-2 טריליון אירו. תקציב האיחוד האירופי שונה מתקציב של ארגונים בינלאומיים או מתקציב מדינתי. הוא נועד בעיקר למימון פרויקטים שנועדו להביא לצמיחה בתחום תשתיות, השכלה, הכשרה, תעסוקה, מחקר וחדשנות, שינויי אקלים/סביבה ולאחרונה גם בביטחון. ככזה טמונת בו הזדמנויות עקיפות גם למשק בישראל. נייר זה סוקר כיצד בנוי תקציב האיחוד האירופי בכלל, ואת מסגרת התקציב לשנים 2021-27 בפרט, כולל קרן השיקום (NGEU – Next Generation EU), ואת חלקי התקציב הנוגעים לישראל במסגרת מדיניות השכנות האירופית, שהינם בעלי השלכות או הזדמנויות לישראל.

א. ייחודיות תקציב האיחוד האירופי

- תקציב מדינתי משקף סדרי עדיפויות הקצאתיים, ומשמש מדינות לאספקת שירותים ציבוריים. זהו כלי לחלוקה מחדש של משאבים בתחומי רווחה, וכלי להשקעה ולתכנון ארוך-טווח. לאיחוד האירופי (להלן "האיחוד") יש תקציב שנועד ברובו להשקעות ומימון פרויקטים. תקציב האיחוד מסודר תחת 7 כותרות ו-40 תכניות. כמעט בכל התחומים הוא נועד להשלים את תקציבי המדינות החברות באיחוד, ולא להחליפם.
- תקציב האיחוד נועד גם ליצור חיבוריות חוצת גבולות ברחבי האיחוד ובינו לבין שכנותיו. השקעותיו הן בתחום התשתיות, הלכידות החברתית, מחקר וחדשנות, תעסוקה, השכלה גבוהה והכשרה, שינויי אקלים ואיכות הסביבה, סיוע חוץ ועוד. כמורשת היסטורית חלק ניכר (כשליש) מתקציב האיחוד תומך בחקלאים ובחקלאות, ובתחום יוצא דופן זה האיחוד מחליף את המדינה בתשלום סובסידיות לחקלאיו.
- להבדיל מתקציב לאומי, האיחוד האירופי כמעט ואינו מממן שירותים ציבוריים כגון תשלומי רווחה, חינוך, בריאות, ביטחון פנים וחופש וכד', אך הוא כן מביא לחלוקה מחדש ומעביר כספים מאלו שיש להם לאלו שיש להם פחות, הן בין מדינות (מצפון ומערב לדרום ומזרח) והן פנים-מדינתית לאזורים הפחות מפותחים באיחוד.
- להבדיל מארגונים בינלאומיים רבים, שתקציבם מיועד בעיקר לכיסוי הוצאותיהם המנהלתיות, רק 6 אחוזים מתקציב האיחוד האירופי משמשים להוצאות על מוסדותיו ועובדיו.

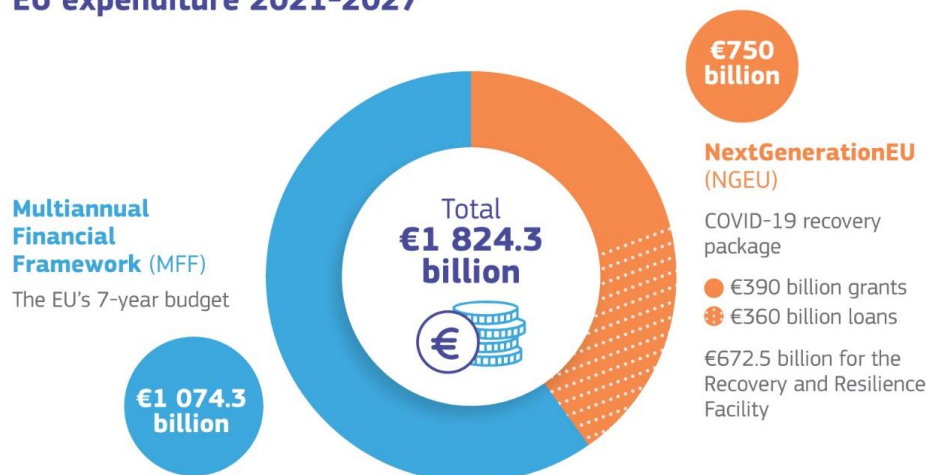
* ד"ר מאיה שיאון צדקיהו היא מנהלת התכנית ליחסי ישראל-אירופה במכון מיתוים, נשיאת האגודה הישראלית לחקר האינטגרציה האירופית ומרצה בפורום אירופה באוניברסיטה העברית ובתכנית ללימודי האיחוד האירופי באוניברסיטת תל-אביב. יואנה בודור – לופו והדר המבורגר הן סטודנטיות בתכנית ללימודי האיחוד האירופי באוניברסיטת תל-אביב. במהלך לימודיהן התמחו במרכז למחקר מדיני, משרד החוץ. אנו מודות למרכז למחקר מדיני במשרד החוץ על הרשות לפרסם חלקים מעבודתן.

- תקציב האיחוד האירופי עומד על אחוז אחד בלבד מתמ"ג המדינות החברות בו (או לחלופין 2 אחוזים מתקציביהן הלאומיים). לשם השוואה, ב-2019 תקציב המדינות המפותחות נע בין 24 ל-55 אחוזים מהתמ"ג שלהן. תקציב ישראל עמד על 40 אחוזים מהתמ"ג. אולם הסכום המצטבר מ-27 החברות בו וממקורות נוספים מגיע לסך נכבד של יותר מ-150 מיליארד אירו לשנה (כ-240 אירו לכל אחד מ-450 מיליון תושבי האיחוד).
- תקציב האיחוד האירופי הוא **רב-שנתי**. מסגרת התקציב (MFF - Multi-Financial Framework) מאושרת אחת **לשבע שנים** ונחלקת לתקציבים שנתיים. מסגרת התקציב הנוכחית של האיחוד היא לשנים 2021-2027. הצעת התקציב מגובשת ומנוסחת על ידי הנציבות האירופית, ומאושרת על ידי הפרלמנט האירופי ומועצת שרי האוצר. הליך אימוץ התקציב מערב מאבקים בין הנציבות והפרלמנט האירופי, השואפים להגדילו, לבין המדינות השואפות לצמצמו או לחלקו אחרת, כך שחלק גדול יותר ממנו יחזור אליהן או יענה על סדרי העדיפויות שלהן.
- עם פרוץ משבר הקורונה ב-2020 ביקשה המועצה מהנציבות להכין תכנית כלכלית לשיקום וסיוע, שתהווה חלק נלווה אך נפרד מהתקציב. לראשונה נוספה במקביל לתקציב האיחוד קרן שיקום המתבססת על גיוס הון בשווקים בינלאומיים (ראו סעיף ג' על קרן השיקום למטה).

ב. מסגרת התקציב (MFF) האירופית לשנים 2021-27: לאן הולך הכסף?

- מסגרת תקציב האיחוד לשנים 2021-27 (MFF) עומדת על סכום של 1,074 מיליארד אירו, לצד סכום נוסף של כ-750 מיליארד אירו המוקדש לקרן השיקום¹ (ראו סעיף ג' על NGEU למטה).
- מקורות התקציב: מאז 1970 תקציב האיחוד הפסיק להיות תלוי בתרומת המדינות החברות ומגיע ממקורות עצמאיים. המקורות הם: מכס על ייבוא לאיחוד, כ-0.3 אחוז ממש ערך מוסף (מע"מ) הנגבה במדינות החברות, 0.7 אחוז מההכנסה הלאומית הגולמית (GNI), והכנסות אחרות. תמהיל המקורות משתנה לאורך השנים. ב-2021 התווסף מקור חיצוני לתקציב של הנפקת אג"ח כגיוס הון/חוב משותף (ראו NGEU בסעיף ג' למטה), וכן תרומה לאומית לפי סך אריזות הפלסטיק הלא ממוחזרות במדינה.

תרשים 1: עוגת תקציב האיחוד, בחלוקה לפי MFF ו-NGEU, לשנים 2021-27
EU expenditure 2021-2027



מקור: הנציבות האירופית

¹ סכומים אלו מוצגים במחירים של שנת 2018 (מועד הצעת התקציב הראשונה). במחירי 2021 מדובר בסך של 2,018 מיליארד אירו ל-MFF ו-NGEU יחד (1,210 ו-807 מיליארד אירו בהתאמה). סעיפי התקציב המוצגים מטה מוצגים במחירי 2021.

• מסגרת התקציב לשנים 2021-2027 נחלקת לשבע כותרות לפי תחומים ייעודיים, הכוללים 37 תכניות:

1. **השוק המשותף, חדשנות ודיגיטל** - 149 מיליארד אירו (12 אחוזים מסך ה-MFF). התכנית המרכזית בתחום זה היא תכנית המחקר והחדשנות "Horizon Europe" (95.5 מיליארד אירו), ומלבדה מקודמות תכניות נוספות, השקעות אסטרטגיות, תשתיות דיגיטליות ותוכנית החלל האירופאית.
2. **לכידות** - 426 מיליארד אירו (35 אחוזים ממסגרת התקציב). מטרת חלק זה היא פיתוח אוכלוסיות ואזורים חלשים וחיזוק הלכידות (cohesion) בין הפריפריה הכלכלית-חברתית למרכז על ידי השקעה בפרויקטים, תשתיות, תעסוקה, בהשכלה גבוהה והכשרה (ארסמוס+), בתרבות (Creative Europe), בריאות ועוד.
3. **חקלאות וסביבה** - 401 מיליארד אירו (33 אחוזים ממסגרת התקציב). תחום זה מתמקד בתכניות של ניהול מדיניות חקלאות, דיג, תזונה ופיתוח האזורים הכפריים לצד תכניות הפועלות לשמירה על הסביבה וטיפול במשבר האקלים.
4. **הגירה ושמירה על גבולות** - 25.7 מיליארד אירו (2 אחוזים ממסגרת התקציב). תחום זה מתמקד באיגום משאבים לתמיכה וטיפול משותף בהגירה אל אירופה ובמבקשי מקלט, לצד חיזוק גבולותיהן של המדינות החברות.
5. **הגנה וביטחון** - 14.9 מיליארד אירו (אחוז אחד ממסגרת התקציב). זו הפעם הראשונה בה מוקדשת כותרת במסגרת התקציב הרב-שנתית לנושאי הגנה וביטחון. המטרה במימון זה היא לפתח אוטונומיה אסטרטגית אירופאית, לצד פיתוח כלים הקשורים להגנה. תוכניות הממומנות תחת כותרת זו הן בין השאר קרן הביטחון האירופאית (EDF), Internal Security Fund ופרויקט המוביליות הצבאית (תחת PESCO).
6. **השכנות והעולם** - 79.5 מיליארד אירו (9 אחוזים ממסגרת התקציב). תחום זה מתמקד בפעולות חוץ ותכניות סיוע ופיתוח וסיוע הומניטרי עבור מדינות שלישיות, ביניהן גם מדינות השכנות, ובהן ישראל ועוד 15 מדינות בדרום הים התיכון ובמזרח אירופה. מרבית הסכום תחת כותרת זו מוקדש למכשיר Global Europe - NDICI, המאגד תחתיו מספר כלי סיוע חוץ (ראו הרחבה בסעיף ד' למטה).
7. **מינהל ציבורי** - 82.47 מיליארד אירו (7 אחוזים ממסגרת התקציב). תקציב זה מוקדש לניהול מוסדות האיחוד, משכורות, וכד'.

תרשים 2: חלוקת תקציב האיחוד לשנים 2021-27 לפי שבעת התחומים הייעודיים (הן MFF והן NGEU)



מקור: Publication Office of the EU
* הסכומים בנייר הם במחירי 2020

ג. קרן השיקום – (Next Generation EU - NGEU): התאוששות ממשבר הקורונה באמצעות גיוס חוב משותף

- כלכלת האיחוד האירופי נפגעה בצורה קשה מאוד מהתפרצות נגיף הקורונה. מנהיגי האיחוד האירופי החליטו על תכנית חירום: הקמת קרן שיקום בסך 750 מיליארד אירו בשם Next Generation EU (NGEU).² רוב הסכום יחולק בין המדינות החברות כשילוב של מענקים והלוואות בהתאם ליעדים משותפים ולפי תכנית כלכלית שכל מדינה תגיש לשנים 2021-27. חלקה הקטן יתווסף לסעיפים בתקציב הרב-שנתי (MFF) של האיחוד.
- **מימון קרן השיקום כחוב משותף.** מימון NGEU ייעשה על ידי גיוס כספים משווקי ההון. זו הפעם ראשונה שהאיחוד האירופי, באמצעות הנציבות האירופית, יוצא לגיוס חוב משותף (אג"ח) בשם כלל המדינות.³ תנאי ההלוואות הנוחים יעזרו במיוחד למספר מדינות חברות שעבורן גיוס הון בשווקים הבינלאומיים יקר יותר מהתנאים בהם האיחוד מגייס הון זה ([בעיקר](#) יוון, איטליה, ספרד ופורטוגל).
- **סולידריות ותקדים להעמקת האינטגרציה.** נטילת חוב משותף היא צעד המביע [סולידריות](#) וערבות הדדית, המשדר מסר הפוך מאשר ההתמודדות הלאומית של כל מדינה לעצמה בתחילת משבר הקורונה. זהו גם צעד ראשון בדרך להקנות לאיחוד האירופי סמכויות וכלים פסקליים דמוי-מדינתיים, שעד כה היוו קו-אדום מבחינת מדינות חברות רבות. אמנם כיום NGEU ממוסגר ככלי חד-פעמי, ולא ברור האם וכיצד יופעל שוב בעתיד, אך זהו תקדים משמעותי.
- כחלק מה-NGEU תוקם קרן שיקום וחוסן (Recovery and Resilience Facility, RFF) בגובה 672.5 מיליארד יורו. יתרת הכסף (77.5 מיליארד יורו) תתועל דרך תוכניות הקיימות בתקציב האיחוד האירופי (בעיקר תכנית הלכידות, סביבה, מחקר וחדשנות). כחצי מסך כל הכסף יחולק **כמענקים** למדינות שנמצאות בקשיים כלכליים (390 מיליארד אירו), והחצי השני יינתן **כהלוואות** בריבית נמוכה יחסית (כ-360 מיליארד אירו). כל מדינה זכאית למצות קודם כל את המענקים, ולהחליט אם מעוניינת בהלוואות.
- **מטרות הקרן:** כספי הקרן ישמשו לצורך יישום רפורמות, יצירת מקומות עבודה, בניית חוסן כלכלי וחברתי וקידום התאוששות וצמיחה כלכלית. יושם דגש על תמיכה וחיזוק תכניות הדגל של האיחוד האירופי בשישה תחומים עיקריים: מעבר לאנרגיה ירוקה (תכנית ה-Green Deal); דיגיטציה; צמיחה כלכלית חכמה, יציבה וכוללת; לכידות חברתית וטריטוריאלית; בריאות וחוסן מוסדי (כלכלי וחברתי); מדיניות עבור הדור הבא (ילדים וצעירים), כולל חינוך ומיומנויות. כל תכנית חייבת להקצות [לפחות 37 אחוזים](#) לפעילות בנושא משבר האקלים, ולפחות 23 אחוזים מההקצאה צריכה להיות מנותבת לדיגיטליזציה.
- **תפעול התכנית:** כדי שיהיו זכאיות לחלקן במימון, כל מדינה חברה באיחוד נדרשה להכין **תכנית הבראה לאומית** (Recovery and Resilience Plan) הכוללת התחייבות לבצע רפורמות והשקעות ציבוריות בכלכלתה. הנציבות האירופית מופקדת על אישור התוכניות לפי הקריטריונים שסוּכמו, וכל מדינה מנהלת דיונים מולה. אישור סופי לכל תכנית לאומית יינתן במועצת השרים.
- המענקים וההלוואות יחולקו בתשלומים החל משנת 2021 ועד 2023. בתכניות השיקום כל מדינה הגישה בקשה למענק או למענק והלוואה. כל מדינה זכאית למצות קודם את המענק ורק לאחר מכן להחליט האם מעוניינת בהלוואה או לא. הזכאות למענק והלוואה חושבה על פי הנתונים של כל מדינה ומדינה. בנוסף, יוצגו יעדי ביניים לצורך בקרה. את תכניות השיקום הלאומיות יש ליישם עד 2026.

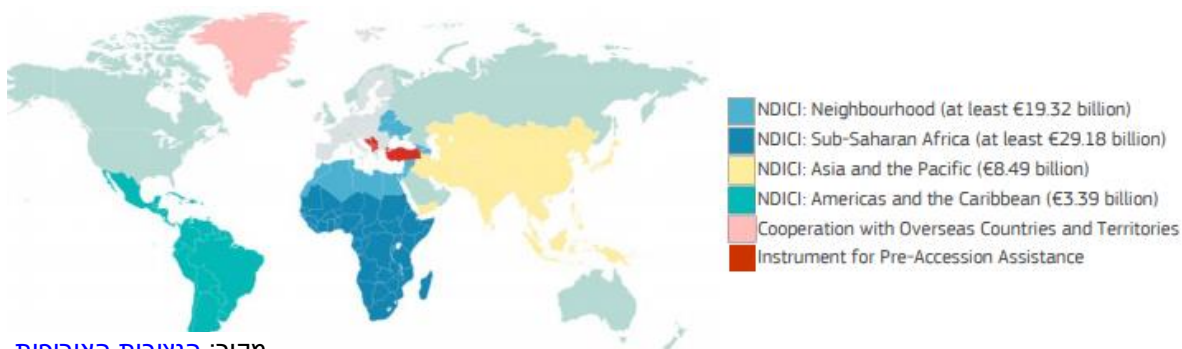
² כאמור, 750 מיליארד אירו במחירי 2018, שהם כ-807 מיליארד אירו במחירי 2021.

³ הצעות לחוב משותף שכזה עלו במהלך משבר החובות (2009-2014), אך נדחו על ידי מספר מדינות חברות ובראשן גרמניה. במאי 2020 עמנואל מקרון, נשיא צרפת, הצליח [לשכנע](#) את אנגלה מרקל, קאנצלרית גרמניה, להסכים לחוב משותף של האיחוד האירופי, שמשמעותו שגרמניה ערבה לחוב של מדינות בדרום היבשת. בשנים לפני כן, מקרון ניסה לקדם מדיניות פסקלית משותפת נרחבת יותר באיחוד האירופי.

- **סטטוס – אוגוסט 2021:** הנציבות קיבלה עד עכשיו תכניות שיקום של 24 מתוך 27 המדינות החברות. 18 מדינות קיבלו כבר [אישור לתכנית](#).

ד. תקציב החוץ של האיחוד ו'מדיניות השכנות' בה נמצאת ישראל

- מדיניות השכנות של האיחוד האירופי (ENP – European Neighbourhood Policy) נוסדה בשנת 2004. היא מופנית כלפי 16 מדינות שכנות לאיחוד, הנחלקות בין השכנות הדרומיות, בהן מלבד ישראל חברות גם מרוקו, אלג'יריה, תוניסיה, לוב, מצרים, הרשות הפלסטינית, ירדן, לבנון וסוריה, לבין השכנות במזרח: אוקראינה, בלארוס, מולדובה, גיאורגיה, ארמניה ואזרביג'אן. מטרת המדיניות היתה ליצור "טבעת" של מדינות יציבות ידידות לאיחוד. אירועי האביב הערבי וגלי ההגירה שהגיעו או עברו דרך מדינות אלו, לצד אירועים נוספים, הפכו את טבעת הידידות ל"טבעת אש", חיזקו את חשיבותו האסטרטגית - ביטחונית של האזור, את הקצאת התקציבים והגדרת יעדיהם.
- במסגרת התקציב ל-2021-27 הוקם הכלי לקידום פיתוח אזורי ושיתוף פעולה בינלאומי (The NDICI – Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument), הקרוי גם Global Europe (כותרת 6 בתקציב, ראו עמ' 3). זהו הכלי התקציבי למטרות שיתוף הפעולה והתמיכה של האיחוד האירופי במדינות שליטיות. היקפו 79.5 מיליארד אירו. חלקים בהיקף מצומצם בכלי זה רלבנטיים לישראל באופן ישיר (ראו סעיף ה' למטה).
- NDICI מאחד וממזג תחתיו כלי סיוע חוץ שפעלו עד 2021, ביניהם מכשיר השכנות (European Neighbourhood Instrument), קרן הפיתוח האירופית (European Development Fund), ועוד. מכשיר שיתוף פעולה ופיתוח בינלאומי (Development Cooperation Instrument), ועוד.
- NDICI הוקם כדי לפשט ולסייע לאיחוד האירופי בעת פעילותו במדינות שליטיות, ובפרט להעניק **גמישות** באופן הענקת הסיוע. [הבעיה העיקרית](#) ב-11 מכשירי הסיוע שפעלו עד אז הייתה העדר יכולת לשנות את מטרות הקצאתם בהתאם לאירועים משתנים בשטח. בעיה נוספת הייתה החפיפה בין מספר גדול יחסית של מכשירים שונים, כאשר התיאום ביניהם לקה בחסר.
- איחוד כלי הסיוע הקודמים שפעלו לבד מוביל למספר רב של מפקחים ואחראים שיש לברור ביניהם.⁴ בנוסף ישנן אי-הסכמות בנושאי פיתוח והגירה, ודרישה של המועצה לכלול במכשיר **סעיף השעיה** – כלומר, האפשרות להפסיק להעניק סיוע ולפעול במדינה שליטית במידה והיא מפירה את העקרונות שבשם מוענק לה הסיוע מלכתחילה, כמו שמירה על שלטון החוק וזכויות אדם. מחלוקות נוספות נוגעות לנושאי שיתוף הפעולה עם ארגוני חברה אזרחית והסקטור הפרטי. שיתוף החברה האזרחית חיוני לטובת מטרות הכלי כדי להבטיח שמטרותיו אכן יתממשו.
- **תקציב ומימון:** בניגוד לאופן בו פעל עד כה סיוע החוץ בצורת מכשירים נפרדים לפי נושאי פעילות ולפי איזורים גיאוגרפיים, כעת התקציב מחולק בין **שלושה מרכיבים וקופת גמישות:**



מקור: [הנציבות האירופית](#)

⁴ באמצעות NDICI [מעורבות הפרלמנט האירופי](#) תהיה גדולה יותר ומשמעותית יותר בהשוואה לאופן בו היה מעורב בעבר, כאשר סיוע החוץ נעשה דרך מכשירים שונים, שחלקם היו כלי השקעות מחוץ לתקציב האיחוד. לפרלמנט תהיה אמירה בשאלת היעדים שיש לממן, האם התקציב מושקע ביעילות ובפיקוח על השגת המטרות.

1. **מרכיב גיאוגרפי** - 60.38 מיליארד אירו (כ-76 אחוזים מסך התקציב). החלוקה תתבצע בין מדינות השכנות, בהן כלולה גם ישראל (19.32 מיליארד אירו), אפריקה (29.18 מיליארד אירו), אסיה (8.48 מיליארד אירו) ואמריקה הלטינית והקריביים (3.39 מיליארד אירו).
 2. **מרכיב נושאי** - 6.36 מיליארד אירו (8 אחוזים). מרכיב זה כולל תוכניות לקידום שלום, יציבות ומניעת סכסוכים (0.9 מיליארד), דמוקרטיה וזכויות אדם (1.36 מיליארד), ארגוני חברה אזרחית (1.36 מיליארד), אתגרים גלובליים כגון בריאות, חינוך, העצמת נשים וילדים, צמיחה מכלילה, ועוד (2.73 מיליארד).
 3. **מרכיב התגובה המהירה** - 3.18 מיליארד אירו (4 אחוזים) עבור משברים מתפרצים.
 4. **קופת גמישות** - 9.53 מיליארד אירו (12 אחוזים). מטרתה לספק סיוע לאחד המרכיבים בעת הצורך (בין אם מדובר בנחיצות בעתות משבר או בשינוי סדרי העדיפויות).
- במרכיב הגיאוגרפי המכשיר יכלול **מסגרת השקעה** לפעולה חיצונית כדי לגייס משאבים כספיים נוספים לפיתוח בר-קיימא **מהמגזר הציבורי והפרטי** (הבנק האירופי להשקעות, הבנק האירופי לשיקום ולפיתוח ועוד).
 - **מדיניות השכנות** נחלקת בין השכנות המזרחית (אוקראינה, מולדובה, גיאורגיה ועוד), להן מוקצה סכום של 12 מיליארד אירו, לבין השכנות הדרומית (ממרוקו לאורך הים התיכון עד לבנון, כולל ישראל, הרשות הפלסטינית, ירדן ומצרים), להן מוקצה סכום של 7 מיליארד אירו.
 - בנוסף למרכיבים הייעודיים, אחת המטרות המרכזיות של המכשיר היא עמידה ביעדי הפיתוח בר-קיימא של האו"ם (Sustainable Development Goals – SDG's). המשמעות היא השקעה בתוכניות **פיתוח כלכלי בר-קיימא והגנת הסביבה** (כולל מאבק בשינוי אקלים).
 - בהשוואה למסגרת התקציב האירופית לשנים 2014-2020, התרחשה ירידה בסכומים המוקדשים לנושאים ספציפיים המתרכזים בדמוקרטיה וזכויות אדם. לעומת זאת, האיחוד האירופי בחר לשמור על ההוצאות בתחום מניעת ההגירה.
 - טשטוש חלוקת היעדים ויתר גמישות ואפשרות להסטת וחלוקת כספים משתנה בתוך מכשיר כה רחב עלולה להוביל לאובדן של מטרות. מצד שני, החלוקה הסכמתית לפי הוצאות רחביות ומיקום גיאוגרפי עלולה דווקא לפגוע בגמישות שלשמה הוקם הכלי מלכתחילה.

ה. הזדמנויות ישירות ועקיפות לישראל

- הזדמנויות לישראל מתקציב האיחוד נחלקות לישירות ולעקיפות. באופן עקיף הן נגזרות מתקציבו הכללי שנועד להשקעות במדינות החברות, ובאופן ישיר מתכניות כלליות שונות שהאיחוד מנהל, בהן ישראל משתתפת או יכולה להשתתף, ומהתקציב הספציפי המופנה למדיניות השכנות הדרומית. כמדינה מפותחת, רוב ההזדמנויות הישירות הפתוחות בפני ישראל צנועות, ואילו ההזדמנויות העקיפות דורשות איתור ברמה הפנים מדינתית - הלאומית ואף המחוזית.
- **הזדמנויות עקיפות** לישראל נגזרות מהגידול בהשקעה הציבורית האירופית: יכולת לזכות במכרזים ציבוריים במדינות החברות באיחוד האירופי, ולהגדיל את הייצוא של סחורות ושירותים לאיחוד האירופי, שהוא שותף הסחר הראשי של ישראל. הדגשים העיקריים בתקציב הנוכחי הם על הגרין-דיל (הוצאה של 30 אחוזים מהתקציב) וטרנספורמציה דיגיטלית. לחברות ישראליות יש יתרונות בפיתוחים טכנולוגיים בתחומים אלו, וכן בתחומים אחרים בתכנית עליהם יש דגש, כגון בריאות.
- **מכרזים**. ישראל והאיחוד האירופי חתומים בארגון הסחר העולמי על הסכם רכישות ציבוריות, המתיר לחברות ישראליות להשתתף במכרזים ממשלתיים אירופים. **יש להביא למודעות חברות ישראליות**

את האפשרויות הגלומות בתקציב האיחוד, המתבטאים, בין היתר, במכרזים לאומיים או מחוזיים. נספחי משרד הכלכלה ואנשי משרד החוץ בשגרירות המדינות השונות לרוב מרכזים בידיהם מידע שכזה.

• **השתתפות ישראל בתכניות האיחוד.** ניתן ליצור מדרג ברור בין ספינת הדגל - השתתפות ישראל בתכניות המחקר והחדשנות האירופיות - לבין שאר תכניות האיחוד בהן ישראל לוקחת חלק, שאמנם תורמות לישראל, אך בסדרי גודל והשלכות אחרים.

• מתוקף חברות ישראל בתכנית המחקר והחדשנות האירופית מאז 1996, אמורה להפתח לה גישה לתקציב הורייזון אירופה (95.5 מיליארד אירו). אולם זו התכנית היחידה כיום עליה ישראל גם משלמת. עד כה ישראל שילמה לתכניות המחקר והחדשנות האלו פחות ממה שחברות וארגונים ישראלים קיבלו חזרה מהתכנית, אך אפשרות זו אמורה להעלם או להצטמצם תחת הורייזון אירופה (ראו המנגנון Pay as you go החדש בנייר המידע [הורייזון אירופה](#)). יש לציין כי הערך המוסף המחקרי, פיתוחי, כלכלי ומדיני של השתתפות ישראל בתכנית זו ובתכניות אחרות משמעותי ביותר, ולכן שאלת ההחזר הישיר מהתכנית אינה המדד היחיד או אף הראשי להשתתפות ישראל בה.

• תכנית נוספת היא בתחום ההשכלה הגבוהה [ארסמוס+](#). עוד תכנית אליה ממשלת ישראל [הביעה רצון](#) להיכנס ויש בה הזדמנויות תקציביות בתחום האמנות והתרבות היא [קריאייטיב אירופה](#) (Creative Europe).

• בתקציב ENDICI של האיחוד יש **הזדמנויות ישירות למשק בישראל, גם אם צנועות:**

- כמדינה מפותחת, ישראל לא נהנית מהסיוע הפרטני-לאומי שבמדיניות השכנות (כ-90 אחוזים מהתקציב), אך יכולה ומוזמנת לפתח **פרויקטים של שיתוף פעולה אזורי** בעיקר במסגרת התכנית לשיתוף פעולה חוצה גבולות (Cross Border Cooperation).
- ישראל יכולה להמשיך להנות מכספי תוכניות [Twinning](#) ו-[TAIEX](#) המיועדים לקירוב דינים ולמידה של מודלים מהאיחוד האירופי. כלי זה מחזק את היכולות והכלים של משרדי ממשלה שונים בישראל, ונעשה בו שימוש נרחב במשרדי ממשלה רבים.
- ארגוני חברה ישראלית מוזמנים להגיש הצעות ולזכות בקולות קוראים מקרנות כגון **המכשיר לקידום דמוקרטיה וזכויות אדם** (European Instrument for Democracy and Human Rights, [EIHDR](#)), תכנית האיחוד **שותפות לשלום** ([Partnership for Peace](#)). ככלל, כלי זה יכול לחזק ארגוני חברה אזרחית בישראל.
- כמו כן, ישראל יכולה לזכות בנגישות טובה יותר להלוואות וערבויות בתנאים נוחים של הבנק האירופי להשקעות (European Investment Bank, EIB).

1. סיכום

מסגרת התקציב הרב-שנתית של האיחוד האירופי מבטאת את ייחודיותו כישות מדינית וכלכלית על-לאומית. מסגרת זו שונה מתקציב ממשלתי או של ארגון בין-לאומי, ודורשת היכרות עם מאפייניה הייחודיים. אמנם בראיה כוללת השלכותיה הישירות על ישראל מגודרות כיום לתוכניות ספציפיות, אך טמונות בה הזדמנויות ישירות ועקיפות. לכן חשוב להכיר את המסגרת בכללותה ואת הכלים והתוכניות השונות. אימוץ מסגרת תקציבית חדשה על ידי האיחוד האירופי לשנים 2021-27 היא הזדמנות ללמידת הנושא.

ההזדמנויות אינן רק במישור הכלכלי, אלא טמונות גם, ולעיתים בעיקר, בהיבט המדיני ובשיתוף הפעולה הפונקציונלי (תחומי, סקטוריאלי) ברמת P2P, B2B, G2G, ובחיבורים הבין-מגזריים בין גופי ממשל, עסקים, מחקר, אקדמיה, תרבות, חברה אזרחית וכדומה, בין ישראל לאיחוד האירופי, למדינות החברות בו, לרמת השלטון המקומי בהן, ולמוסדות שונים.

בשל מורכבותו, ייחודו וההזדמנויות שבו, יש חשיבות לגורם מתכלל בממשלה שירכז את המידע, יעקוב אחר הזדמנויות חדשות, ויעורר מודעות במשרדי הממשלה השונים בהם אין שיתוף פעולה ממוסד עם האיחוד האירופי להזדמנויות אלו. דוגמאות לפרויקטים מוצלחים שניתן להם במה, יכולים להוות מודל להשראה וחקוי. משרד החוץ, כגוף המתכלל של מערך החוץ הישראלי, ואגף כלכלה בו, בשיתוף עם מינהל סחר חוץ

במשרד הכלכלה, יכול לרכז את ההזדמנויות השונות ולוודא שמנסים לנצל את הפוטנציאל במלואו. חלק מההזדמנויות תלויות במצב היחסים בין ישראל לאיחוד ובין ישראל לשכנותיה. לכן יש לסקור אחת לתקופה את מידת הרלבנטיות שלהן לישראל

הצעדים הקונקרטיים לפתחה של ישראל בהקשר למסגרת תקציב זו נחלקים להצטרפות מחדש לתכניות שישראל כבר חלק מהן: המשא ומתן על חתימת הסכם ההצטרפות לתכנית המו"פ "הורייזון אירופה" ולתכנית ההשכלה הגבוהה וההכשרה "ארסמוס+", למשל, נמצא בעיצומו. אך על מנת להצטרף לתכנית "קריאייטיב אירופה" נדרשת פעולה מדינית ודיפלומטית שתאפשר את פתיחת המשא ומתן.

נייר זה ממחיש היבט נוסף בחשיבות שיש לאיחוד האירופי עבור ישראל, בחשיבות טיוב היחסים עם אירופה בכלל ועם האיחוד האירופי בפרט, ועד כמה חשוב לראות את האיחוד כשותף וכידיד ולא כיריב, ולקדם עמו שיתופי פעולה.