



הסכם מסגרת מסוג Partnership Priorities עם האיחוד האירופי – מה (אם בכלל) ישראל מפסידה?

ד"ר מאיה שיאון-צדקיהו ויהושע (ג'וש) בראוזה*

אוקטובר 2022

עד לשנים האחרונות, ישראל נהנתה מרמת היחסים המתקדמת ביותר עם האיחוד האירופי מקרב כלל המדינות הנכללות במדיניות השכנות האירופית (European Neighborhood Policy - ENP). הדבר אינו מפתיע, שכן מדובר במדינה דמוקרטית ליברלית עם כלכלה חופשית ותוססת המובילה בחדשנות ובתחומים רבים אחרים. עם זאת, בשנת 2016, מדינות הנכללות במדיניות השכנות מדרום וממזרח לאיחוד חתמו על הסכמי Partnership Priorities ('רשימת עדיפויות') עם האיחוד האירופי, ואילו עם ישראל לא נחתם הסכם כזה. נייר זה מסביר מהי 'רשימת עדיפויות' ומדוע ישראל לא חתמה עליה עד כה, ושואל מה ישראל מפסידה מכך.

א. מהו הסכם 'רשימת עדיפויות'?

הסכם 'רשימת עדיפויות' (Partnership Priorities) הוא אחד הכלים שבהם משתמש האיחוד האירופי לניהול קשריו הביטחוניים עם מדינות השכנות לו במסגרת מדיניות השכנות האירופית ([European Neighbourhood Policy - ENP](#)). מטרת המדיניות היא לשפר את היציבות האזורית והלאומית במדינות אלה, את ביטחונן ושגשוגן, ובה בעת לקרב בין האיחוד האירופי לשכנותיו לטובת כל הצדדים (לרקע על מדיניות זו ראו תיבה בעמ' 5).

הזעזוע הפוליטי שגרמו אירועי האביב הערבי בתחילת העשור הקודם עוררו צורך בייצוב אזור דרום הים התיכון לנוכח הסכסוכים הפנימיים ופליטות. בנובמבר 2015, האיחוד האירופי [בחן מחדש](#) את מדיניות השכנות, והתאים את גישתו באמצעות נקיטת גישת "ריאל פוליטיק" פרגמטית ומפוכחת יותר. השינוי נבע גם מרצונו של האיחוד האירופי [להיחשב](#) כפחות שיפוטי וצדקני על ידי מדינות השכנות. אחת מתוצאות המהלך הייתה החלפת 'תוכניות הפעולה' (Action Plans), הכלי שבאמצעותו האיחוד האירופי ניהל עד אז את קשריו עם מדינות אלה, ב'רשימת עדיפויות' במסגרת מדיניות השכנות האירופית.

'תוכניות פעולה' דומות בעיקרן ל'רשימות עדיפויות'. שתיהן נקבעות באמצעות משא ומתן בין הצדדים תוך שימת דגש על בעלות משותפת על התהליך, ונתפרות בהתאם לעקרונות השונות/הבחנה (differentiation) בין המדינות כדי להגביר את יעילותן. שני הכלים כוללים יעדים לטווח קצר ולטווח בינוני של שלוש עד חמש שנות שותפות. אולם בהתאם לגישה היותר פרגמטית, 'רשימת עדיפויות' מדגישה יעדים חברתיים-כלכליים יותר מאשר רפורמות פוליטיות, תוך מתן עדיפות ליציבות על פני דמוקרטיזציה.

* ד"ר מאיה שיאון-צדקיהו היא מנהלת התוכנית ליחסי ישראל-אירופה במכון מיתוים ומרצה בפורום אירופה באוניברסיטה העברית ובתוכנית ללימודי האיחוד האירופי באוניברסיטת תל אביב. יהושע (ג'וש) בראוזה הוא מתמחה מחקר במכון מיתוים וסטודנט במכללת קולבי, ארה"ב.

הסכמי 'רשימת עדיפויות' הם מסמכים קצרים בהרבה, המתמקדים בנושאים נבחרים, לעומת 'תכניות פעולה' שהיו הרבה יותר מפורטות ומקיפות. * לכן, 'רשימות עדיפויות' נחשבות כלי גמיש ומגיב (רספונסיבי) יותר, וקל יותר לאמץ אותן. מכיוון שחלק מ'תוכניות הפעולה' לא הוחלפו ב'רשימות עדיפויות', חשוב לציין כי כחלק מהתיקון הפרגמטי ב-2015, האיחוד האירופי גם השמיט את 'דוחות ההתקדמות' ('Progress Reports') של יישום 'תוכניות הפעולה' על ידי מדינות השכנות האירופיות.

לפחות חמש מקרב עשר מדינות השכנות הדרומיות החליפו את 'תוכנית הפעולה' ב'רשימת עדיפויות'. הסכמים שכאלו נחתמו עם לבנון (2016), ירדן (2016; 2022), מצרים (2017; 2022) ואלג'יריה (2017). ב-2018 [תוניסיה](#) חתמה עם האיחוד האירופי על **הסכם 'רשימת עדיפויות' משודרג**, שנקרא 'Strategic Priorities' או 'Privileged Partnership'. בנוסף, תוניסיה ומרוקו אף החלו במשא ומתן עם האיחוד האירופי לניסוח 'הסכם סחר חופשי מקיף ועמוק' (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA), אם כי השיחות נתקעו בשנים האחרונות.

האיחוד האירופי ו**מצרים** חתמו באחרונה על [הסכם 'רשימת עדיפויות' לשנים 2021-2027](#). סדרי העדיפויות העיקריים שזוהו לתקופה זו הם: (1) כלכלה מודרנית בת-קיימא של מצרים ופיתוח חברתי; (2) שותפים במדיניות חוץ; ו-(3) שיפור היציבות. **ירדן** חתמה אף היא על '[רשימת עדיפויות](#)' עם האיחוד האירופי ביוני 2022. סדרי העדיפויות העיקריים בה: (1) חיזוק שיתוף הפעולה בנושא היציבות והביטחון באזור, לרבות לוחמה בטרור; (2) קידום צמיחה כלכלית בת-קיימא, לרבות צמיחה ירוקה, דיגיטלית, מכלילה ומבוססת ידע, תוך שימת דגש על איכות החינוך ויצירת מקומות עבודה ראויים; (3) חיזוק ממשל טוב, שלטון החוק, רפורמה דמוקרטית וכיבוד זכויות אדם. המקרים של מצרים וירדן מעניינים, אך מעמדה של ישראל ככלכלה מתקדמת עם תוצר לנפש כמעט זהה לזה של האיחוד האירופי ([44 אלף דולר ו-48 אלף דולר בהתאמה](#)), ומשטר דמוקרטי הופך אותה לייחודית בקרב מדינות השכנות הדרום אירופיות.

מרוקו [צפויה](#) לחתום בקרוב על '[שותפות אסטרטגית](#)' עם האיחוד האירופי, תוך התמקדות בשינויי אקלים, הגירה וסחר. עם זאת, **ישראל והרשות הפלסטינית לא חתמו על 'רשימות עדיפויות'**. במקום זאת, 'תוכניות הפעולה' הישנות שלהן הוארכו. סוריה ולוב לא חתמו על 'תוכניות פעולה' וגם לא על 'רשימות עדיפויות'.

ב. מדוע ישראל לא חתמה עד כה על הסכם 'רשימת עדיפויות'?

ביוני, ושוב [בדצמבר](#) 2008, אימצה מועצת שרי החוץ של האיחוד האירופי החלטות הקובעות את **מדיניות הזיקה** (לינג'ג'), שקשרו בין שדרוג יחסי האיחוד האירופי וישראל לבין התקדמות בתהליך השלום בין ישראל לפלסטינים. זיקה לא רשמית כזו הייתה קיימת לפני כן, אך בשנת 2008 הפכה ל"שפה מוסכמת" רשמית של האיחוד. מדיניות הזיקה הופעלה ביוני 2009. בשל העיכוב בתהליך השלום עם הפלסטינים תחת ממשלת נתניהו, סירב האיחוד האירופי לאשר את 'תכנית הפעולה' השניה עם ישראל ומאז לא נחתם הסכם מסגרת חדש עמה.

מאז 2009, היחסים הפוליטיים בין ישראל לאיחוד האירופי [התדרדרו](#) (ראו [מדיניות הבידול](#) של האיחוד האירופי מיוני 2013 ואת הנחיות הסימון מנובמבר 2015). כתוצאה מכך, מאז 2013 ועד אוקטובר 2022 האיחוד האירופי וישראל גם לא קיימו את המפגש השנתי במסגרת [מועצת ההתאגדות](#), הפורום הפוליטי המוסמך לקדם ולהעמיק את היחסים הביטורליים בין הצדדים.

* לדוגמה, [תוכנית הפעולה](#) של מצרים (2007) מונה 37 עמודים, בעוד [רשימת העדיפויות](#) שלה (2017) באורך 9 עמודים.

באופן עקרוני, ייתכן שהסכם 'רשימת עדיפויות' אינו דורש את כינוסה של מועצת ההתאגדות. ביוני 2016 [ביקר](#) בישראל הנציב למדיניות השכנות, יוהנס האן, ומונו נציגים מישראל ומהאיחוד האירופי לתאם את קידומו של הסכם 'רשימת עדיפויות', אך מאז לא הושגה התקדמות. כפי שהבינו מאוחר יותר דיפלומטים ישראלים, מדינות חברות מסוימות באיחוד האירופי סירבו לאשר את המהלך.

במרץ 2022 [האריב](#) האיחוד האירופי את 'תוכנית הפעולה' שנחתמה עם ישראל ב-2005 בשלוש שנים נוספות (2022-2025) כדי "לתת לצדדים הזדמנות לקדם שיתוף פעולה בשנים הקרובות, לרבות באמצעות משא ומתן אפשרי על רשימת עדיפויות" (ההדגשה אינה במקור). חלפה חצי שנה מאז, אולם עד כה לא התקיים משא ומתן בנושא. קיום מועצת האסוציאציה ב-3 באוקטובר הוא הזדמנות לחידוש הדיאלוג על 'רשימת עדיפויות'

ג. מה מפסידה ישראל בהיעדר הסכם רשימת עדיפויות עם האיחוד האירופי?

העדרו של הסכם 'רשימת עדיפויות' גובה שני סוגי מחירים: האחד פוליטי והשני מתוקף העלות של הזדמנויות בלתי מנוצלות. עם זאת, ניתן גם לטעון שישראל לא הפסידה הרבה בכך שלא חתמה על הסכם כזה, [שכן תוכניות נושאות של האיחוד האירופי](#) כגון [קריאייטיב יורופ](#), [ארסמוס+](#), [הורייזון אירופה](#) וכו', פתוחות לישראל (בגבולות 1967) במסגרת מדיניות השכנות ואינן דורשות הסכמי 'תוכנית פעולה' או 'רשימת עדיפויות'. כמו כן, כמדינה מפותחת, ישראל אינה זכאית לרוב [תקציב](#) מדיניות השכנות של האיחוד האירופי (NDICI), ואי חתימה על 'רשימת עדיפויות' אינה מונעת המשך שיתוף פעולה ממומן בפרויקטים כגון [Twinning](#) ו-[TAIEX](#) (שיתוף פעולה מוסדי בין המינהל הציבורי במדינות האיחוד האירופי לבין המינהל הציבורי במדינות השכנות) ו-[CBC](#) (שיתוף פעולה חוצה גבולות).

במהלך כתיבת נייר זה, קשה היה לקבל תשובה לשאלה "מה ישראל מפסידה מכך שאין לה הסכם 'רשימת עדיפויות' עם האיחוד האירופי". אולי בשל המצב הפוליטי הלא יציב והרגיש בישראל, אין כמעט נכונות להסתכן בהצבת אופציות שאפתניות על סדר היום, מחשש שהאיחוד האירופי ישתמש בהן כמנוף פוליטי נגד שדרוג היחסים, כפי שקרה ב-2009. כמו כן, ניתן למצוא בקרב חלק מעובדי השירות הציבורי חשיבה שלילית בנוגע לשדרוג היחסים עם האיחוד האירופי בתחומים שונים. לכל הפחות יש להעלות סימני שאלה בפני חשיבה שלילית זו, ואף לשנותה.

מחיר פוליטי: ישראל היא כלכלה ליברלית מתקדמת ודמוקרטיה מתפקדת באזור המזרח התיכון וצפון אפריקה (MENA). היא אינה המדינה הכובשת היחידה (ראו למשל את סהרה המערבית תחת מרוקו), אך היא המדינה היחידה שעליה הטיל האיחוד האירופי את מדיניות הזיקה. היותה אחת השותפות היחידות בשכונה הדרומית ללא 'רשימת עדיפויות' עם האיחוד האירופי גובה מחיר של יחסים פוליטיים ומוניטין פגומים.

אחד המכשולים להשגת הסכם 'רשימת עדיפויות' הוא הצורך **בהצהרה פוליטית משותפת** בתחילת המסמך. משרדי החוץ של ישראל, האיחוד האירופי ו-27 המדינות החברות בו יצטרכו להסכים על הנוסח בנושאים כמו תהליך השלום במזרח התיכון, בניית התנחלויות, מעמדה של ירושלים ועוד. הסכמה כזו היתה קשה להגעה בעשור האחרון (בעיקר תחת ממשלות נתניהו).

עלות ההזדמנויות הבלתי מנוצלות: למרות ש'תוכנית הפעולה' בין האיחוד האירופי לישראל משנת 2005 מפורטת מאוד, במונחים יחסיים היא **חסרה את העדכונים הדרושים** לקידום יעיל של היחסים בין הצדדים ולמימוש הפוטנציאל המרבי הגלום ביחסים בהתאם לנסיבות ולאינטרסים המשתנים של שני הצדדים.

בשני העשורים האחרונים, האיחוד האירופי עבר **משברי עומק מהותיים**, כגון המשבר הפיננסי (-2009), משבר ההגירה (2015), ברקזיט (2016-2020) ומגיפת הקורונה (2020-21), ששינו את יכולותיו באופן משמעותי. הפלישה הרוסית לאוקראינה (פברואר 2022) גרמה לסדרת משברים כגון מחסור באנרגיה, עליות מחירים (אינפלציה), מיתון כלכלי ועוד. היא גם הגדילה את הביקוש האירופי לרכש צבאי. בנוסף, האיום בדיס-אינפורמציה והיכולות החדשות בבינה מלאכותית הם שני נושאים דחופים שאינם מטופלים כראוי על ידי 'תוכנית הפעולה', שכן לא נעשו בה העדכונים הנחוצים. [נסיגה דמוקרטית](#) בחלק מהמדינות החברות באיחוד האירופי התגלתה אף היא כאתגר משמעותי הן לאיחוד האירופי והן לישראל.

יש לעדכן ולשדרג סוגיות "ישנות" המגדירות את שיתוף הפעולה הקיים, כגון מסחר או חקלאות. לדוגמה, [משא ומתן על הסכם הגנה על השקעות או משא ומתן על סחר בשירותים במסגרת 'אזור סחר חופשי עמוק ומקיף' \(DCFTA\)](#).

יש לשקול **סוגיות חדשות** לאימוץ או למיסוגור מחדש במסגרת 'רשימת עדיפויות': שינויי אקלים, ביטחון אנרגטי, ביטחון תזונתי ופוד-טק, סייבר, בינה מלאכותית, מגיפת הקורונה במסגרת ניהול בריאות הציבור והיבטים דיגיטליים חדשים, כולל האתגר שמציבה תופעת הדיס-אינפורמציה. הסכמי אברהם/נורמליזציה עם מדינות ערב יכולים להוביל למסגרות ופרויקטים חדשים של [שיתוף פעולה משולש/תת-אזורי](#) בין ישראל, האיחוד האירופי ומדינות ערב, שיש להן קשרים רשמיים עם ישראל. במסגרת מדיניות השכנות מדובר בירדן, הרשות הפלסטינית, מצרים ומרוקו. מחוץ למסגרת זו, ניתן לכלול את איחוד האמירויות ובחריין, כמו גם אולי את סודאן ומדינות נוספות בעתיד. עם סודאן ומצרים ניתן אולי להעלות גם אפשרות שיתוף פעולה בנוגע לאזור ים סוף, ואולי אפילו אפריקה.

בפברואר 2021 אימצה הנציבות האירופית את המסמך "[מדיניות מחודשת עם השכונה הדרומית - אג'נדה חדשה לים התיכון](#)" כדי "להשיק מחדש ולחזק את השותפות האסטרטגית" בין האיחוד האירופי לבין שותפותיו בשכונה הדרומית. באפריל מועצת האיחוד האירופי אישרה את המדיניות. הגיע הזמן שהאיחוד האירופי וישראל יחדשו אף הן את השותפות ביניהן באמצעות הסכם 'רשימת עדיפויות'.

ד. סיכום

ב-18 השנים שחלפו מאז הסכימו האיחוד האירופי וישראל על 'תוכנית הפעולה' הראשונה ב-2004, האג'נדה של האיחוד האירופי והיתרונות שהוא מציע לשכנותיו עברו התפתחויות ושינויים רבים. האתגרים העומדים בפני האיחוד האירופי וישראל השתנו בשמם ובאופיים. העלויות של אי אימוץ הסכם 'רשימת עדיפויות' הן פוליטיות ופונקציונליות/מעשיות. על האיחוד האירופי וישראל לנצל את התחממות היחסים ביניהם, במיוחד בהקשר של [מועצת ההתאגדות](#) שהתכנסה ב-3 [באוקטובר](#), וליזום שיחות על הסכם 'רשימת עדיפויות'.

תיבה: רקע על מדיניות השכנות האירופית

מדיניות השכנות האירופית היא תוצר של כמה שכבות היסטוריות. ב-1995, האיחוד האירופי אימץ מדיניות אירופית-ים-תיכונית אזורית (Euro-Mediterranean Policy – EMP) במה שמכונה 'תהליך ברצלונה'. ב-2004 הורחבה מדיניות זו כך שתכלול גם את מדינות מזרח אירופה, במה שכונה 'מדיניות השכנות האירופית' (European Neighbourhood Policy – ENP). שכבה נוספת נוספה עם הקמת איחוד מוקוון-פרויקטים, הידוע כ'איחוד למען הים התיכון' (Union for the Mediterranean – UFM).

הבסיס המשפטי ליחסים הדו-צדדיים בין האיחוד האירופי למדינות השכנות מבוסס על הסכמי התאגדות, שנחתמו כחלק מתהליך ברצלונה. [הסכם ההתאגדות](#) בין האיחוד האירופי לישראל נחתם בנובמבר 1995 ונכנס לתוקף ביוני 2000.

מדיניות השכנות האירופית, שפותחה ב-2004, מיושמת באמצעות תוכניות והסכמים שונים בין האיחוד האירופי לשכנותיו ברמה הדו-צדדית, התת-אזורית והאזורית. באופן דו-צדדי, המדינות השכנות סיכמו 'תוכניות פעולה' עם האיחוד האירופי, שהגדירו את מטרות הצדדים לטווח הקצר והבינוני למשך שלוש עד חמש שנים. 'תוכניות הפעולה' מהוות הצהרת כוונות והתחייבויות הדדיות, בעוד שהסכמי ההתאגדות נותרו המסגרת המשפטית הבסיסית לשיתוף הפעולה. ישראל הייתה בין המדינות הראשונות שהגיעו ל'תוכנית פעולה' בדצמבר 2004 במסגרת מדיניות השכנות האירופית, וחתמה עליה במרץ 2005.

יחסי האיחוד האירופי - ישראל העמיקו במידה ניכרת מאז החתימה על הסכם ההתאגדות ב-1995. הסכם המסגרת משנת 2005 ביקש לעדכן ולפרט עוד יותר את הוראות הסכם ההתאגדות ואת מטרותיהן כדי להמשיך ולהעמיק את האינטגרציה/האירופיזציה. מדיניות השכנות האירופית אפשרה לישראל להצטרף לתוכניות האיחוד האירופי (כגון ארסמוס+ וגלילאו) ו'תוכנית הפעולה' איפשרה שימוש בכלי קירוב של האיחוד, כגון TAIEX ו-Twinning. 'תוכנית הפעולה' גם חיזקה את שיתוף הפעולה המעשי בתחומים חדשים (למשל, חתימה על הסכמים בתחום התרופות והשמיים הפתוחים וניהול משא ומתן על הסכם חקלאי מחודש).

בנוסף, התקיים דיאלוג פוליטי מוגבר בין הצדדים. לאחר ההתנתקות הישראלית מרצועת עזה (2005), אפשרה ישראל נוכחות של שני כוחות שמירת שלום של האיחוד האירופי, [EUBAM](#) בנקודת הגבול ברפיח בין רצועת עזה למצרים, ו-[EUPOLL COPPS](#) לאימון המשטרה של הרשות הפלסטינית. בשנים 2007 ו-2008 עבדו ישראל והאיחוד האירופי על 'תוכנית פעולה' שניה לשדרוג יחסיהם הן מבחינה מדינית והן מבחינה מעשית (ראו מדיניות הזיקה לעיל).