

אוניברסיטת בן גוריון בנגב

הפקולטה למדעי הרוח והחברה

המחלקה לפוליטיקה וממשל

שחקן רציונלי בזירה הפוליטית: "משוואת הרווח הפוליטית" של האיחוד

האירופי ביחסיו הכלכליים והפוליטיים עם ישראל

חיבור זה מהווה חלק מהדרישות לקבלת התואר מוסמך למדעי הרוח והחברה M.A

מאת : שירלי גורדון

בהנחיית : ד"ר שרון פרדו

אוניברסיטת בן גוריון בנגב

הפקולטה למדעי הרוח והחברה

המחלקה לפוליטיקה וממשל

שחקן רציונלי בזירה הפוליטית: "משוואת הרווח הפוליטית" של האיחוד

האירופי ביחסיו הכלכליים והפוליטיים עם ישראל

חיבור זה מהווה חלק מהדרישות לקבלת התואר מוסמך למדעי הרוח והחברה M.A

מאת: שירלי גורדון

בהנחיית: ד"ר שרון פרדו

_____ תאריך:	_____ חתימת הסטודנט:
_____ תאריך:	_____ חתימת המנחה:
_____ תאריך:	_____ חתימת יו"ר הועדה המחלקתית:

מרץ 2014

אדר ב' התשע"ד

תקציר

חוסר העקביות המצוי במדיניות החוץ של האיחוד האירופי מצביע על פער גלוי לעין בין ההצהרות הפוליטיות של האיחוד לבין המדיניות הכלכלית שלו בשטח. מחקרים רבים נכתבו על מנת להבין את הפער המצוי במדיניות החוץ של האיחוד האירופי, לזהות אותו ולהסביר אותו. עבודה זו מציעה דרך ניתוח שונה שמטרתה להסביר את הפער הקיים. בעבודה זו יוצג מודל חדש המושאל מעולם הכלכלה. המודל נקרא "משוואת הרווח הפוליטית", ובעזרתה יתבצע ניתוח שונה של מדיניות החוץ של האיחוד האירופי כלפי ישראל. משוואה זו מורכבת מאינטרסים שונים העומדים בפני הישויות הפוליטיות השונות, שחשוב שלהם יחדיו מביא לקביעת גודל הרווח. בדומה להנחות היסוד בכלכלה הנאו-קלאסית, כל ישות פוליטית נתפסת כשחקן רציונלי הפועל במטרה למקסם את רווחיו. כאשר הישות הפוליטית עומדת בפני סיטואציה כלשהי, היא תפעל בצורה שתמקסם כל אינטרס, וכתוצאה סופית, תמקסם את סך הרווח שלה. באמצעות עיצוב של "משוואת הרווח הפוליטית" של האיחוד האירופי, יוצע נרטיב אחר לתיאורו של האיחוד האירופי כשחקן פוליטי בזירה הבינלאומית.

בעבודה זו תיעשה בחינה של יחסי האיחוד האירופי עם ישראל, בהתמקדות בשלושה הסכמים אשר נחתמו בין השניים: הסכם "שמיים פתוחים" (Open Skies Agreement) שאושרר ב-2013, הסכם ACAA שאושרר ב-2012 ותכנית "הורייזון 2020" ("Horizon 2020"), שהתקבלה במסגרת קווי המנחה (Guidelines) שהוצאו על ידי נציבות האיחוד האירופי בקיץ של 2013. דרך סקירת הסכמים אלו וניתוחם על פי המודל של "משוואת הרווח הפוליטית" של האיחוד האירופי, תואר מדיניות החוץ האירופית בצורה שונה. עבודה זו תטען כי חוסר העקביות שבין ההצהרות הפוליטיות של האיחוד האירופי כלפי ישראל לבין מדיניותו הכלכלית כלפיה בפועל, יכול להיות מיושב אם מסתכלים על האיחוד האירופי כשחקן רציונלי השואף למקסם את רווחיו. כאשר תופסים אותו כשחקן כזה, הפער הנגלה במדיניות החוץ שלו מקבל זווית קצת אחרת; ההתנהלות הפוליטית של האיחוד האירופי אינה סותרת דווקא את ההתנהלות הכלכלית שלו. בראי המשוואה, הקשר בין שני סוגי המדיניות שננקטים, הוא לא סביב הקול האחיד והנורמטיבי של האיחוד, כי אם סביב מוסד הרווח אותו הוא שואף למקסם. על כן עליו לפעול בכל דרך שהוא יכול על מנת להביא למקסימום רווח, גם אם ישנו חוסר עקביות ולעתים אף סתירה במדיניותו. הכרה בקשר הזה יכולה להביא לידי הבנה כי התנהגותו של האיחוד האירופי היא צפויה ואף הגיונית.

הקדמה ושלמי תודה

"... בתיאוריה הכלכלית, כמו בהארי פוטר, בבגדי המלך החדשים או באגדות שלמה, אנו משתעשעים בעולמות דמיוניים. התיאוריה הכלכלית בונה אגדות וקוראת להן מודלים. גם המודל הכלכלי שרוי בין פנטזיה למציאות. ניתן לגנות אותו שהוא פשטני ובלתי מציאותי. אבל הוא נחוץ, שכן רק באמצעותו נוכל להבהיר לעצמנו מושגים, לתהות על הנחות, לוודא מסקנות ולרכוש תובנות שימשו אותנו כשנחזור מהמודל לחיים של ממש."¹

בעבודה זו אני מציגה מודל חדש המושאל מעולם הכלכלה. למודל קראתי "משוואת הרווח הפוליטית", ובעזרתה אני מנתחת בצורה שונה את מדיניות החוץ של האיחוד האירופי כלפי ישראל. המודל מציע נרטיב אחר לתיאורו של האיחוד האירופי כשחקן פוליטי בזירה הבינלאומית. בדומה להנחות היסוד בכלכלה הנאו-קלאסית, אני מניחה כי האיחוד האירופי הוא שחקן רציונלי הפועל כשאר השחקנים בזירה הפוליטית, ושואף למקסם את רווחיו. בהתאם לתכונות אלה וליעדים אלו, הוא מעצב את מדיניות החוץ שלו כלפי השחקנים המקיפים אותו ומתנהל בצורה שתביא לו את הרווח הגבוה ביותר במגבלות ובאינפורמציה המוגבלות אשר בידיו.

ברצוני להודות למספר אנשים שבאמצעותם התאפשרה כתיבת עבודת התזה הזו:

בראש ובראשונה, ברצוני להודות לד"ר שרון פרדו. מלבד הנחייתו הצמודה והמקצועית והתמיכה הרבה שהפגין בעת כתיבת עבודת התזה, הוא האחד שפתח לי את הדלת ללימודי אירופה. בזכות הידע הרב שלו, השקפת עולמו והראש הפתוח שלו, עודד אותי "לחשוב מחוץ לקופסא" ולנסות למצוא דרכים יצירתיות לניתוח אירופה כפי שאנו מכירים אותה היום.

שנית, ברצוני להודות לאלמה ורדרי-קסלר, על הסיוע המורלי והמנטלי. על העבודה הצמודה שהצמיחה חברות עמוקה. על הידע הרב והשקפת העולם האחרת שחלקה עימי ושהעשירה אותי רבות.

בנוסף, אני מודה לחבריי שעבדו בעבר והעובדים בהווה במרכז לחקר פוליטיקה וחברה אירופית (CSEPS), על העבודה הקשה שתמיד נעשתה בכיף, בשמחה ובאהבה.

תודה מיוחדת להאנה מוסקוביץ' על החברות, ההבנה והתמיכה המורלית והטכנית. האנה סייעה לי רבות בשעות של התלבטות ושל כתיבה, ותמיד שימשה כאוזן קשבת וככתף תומכת.

וכמובן, למשפחתי ולחבריי שעודדו אותי והאמינו בי בעת כתיבת התזה וגם אחריה.

¹ רובינשטיין, 2009: 18.

תוכן עניינים

6.....	מבוא
11.....	פרק 1 – מדיניות החוץ של האיחוד האירופי – מעצמה נורמטיבית?
11.....	א.1. מדיניות החוץ של האיחוד האירופי
13.....	ב.1. אירופה כמעצמה נורמטיבית (Normative Power Europe - NPE)
16.....	ג.1. פערים במדיניות החוץ של האיחוד האירופי – קיצו של ה-NPE?
20.....	פרק 2 – יחסי האיחוד האירופי עם ישראל: סקירה היסטורית
20.....	א.2. שיתופי פעולה כלכליים ופוליטיים
23.....	ב.2. היבטים בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני
27.....	פרק 3 – מסגרת תיאורטית
28.....	א.3. קצת על הכלכלה הקלאסית
29.....	ב.3. כלכלה נאו-קלאסית
30.....	ג.3. תיאוריית הבחירה הרציונלית
31.....	ד.3. גישת הבחירה הרציונלית במדעי המדינה ובסוציולוגיה
34.....	ה.3. משוואת הרווח הכלכלית
37.....	ו.3. הטרגספורמציה של "משוואת הרווח הפוליטית" מהשדה הכלכלי לשדה הפוליטי
40.....	פרק 4 – "משוואת הרווח הפוליטית" של האיחוד האירופי
40.....	א.4. "משוואת הרווח הפוליטית" של האיחוד האירופי
42.....	ב.4. הפרמטר הכלכלי (X)
43.....	ג.4. הפרמטר הזהותי (Y)
45.....	ד.4. הפרמטר המוסדי (Z)
47.....	ה.4. הקשר בין הפרמטרים במשוואה
48.....	ו.4. חשיבות הרווח הכלכלי של שותף הסחר
49.....	פרק 5 – ניתוח, דיון ומסקנות
50.....	א.5. הסכם "שמיים פתוחים"
55.....	ב.5. הסכם ACAA
60.....	ג.5. הנחיות האיחוד האירופי בדבר הקווים המנחים (Guidelines) של האיחוד האירופי כלפי ישראל
66.....	ד.5. דיון ומסקנות
73.....	סיכום
77.....	ביבליוגרפיה

מבוא

עוד בימיו הראשונים של האיחוד, כאשר התאגד לכדי קהילת הפחם והפלדה (1951), היוו יחסי החוץ והיחסים הכלכליים שני מרכיבים יסודיים שהונחו בבסיס פעולותיו. בתחילה ניכר היה כי המרכיב הכלכלי הוא המרכיב המשמעותי מבין השניים. אולם, מאז השקתה של מדיניות החוץ האירופית בתחילת שנות ה-60 של המאה ה-20, נראה כי המרכיב המדיני תפס לו מקום של ממש בעיצוב המדיניות האירופית, והדרך שנשללה העידה על ניסיון אירופי להפוך לשחקן בעל עוצמה משמעותית בזירה של הפוליטיקה הבינלאומית.² השדרוג במעמדה של מדיניות החוץ והביטחון המשותפת ובמעמד של נציגיה באיחוד האירופי, שהתקבל בעקבות הרפורמות שנקבעו באמנת ליסבון (2009), מדגישים את החשיבות שמקדיש האיחוד האירופי ביצירת קול אירופי אחיד בניהול מדיניות החוץ שלו ושל 28 המדינות החברות בו.³

המחקר האקדמי הבוחן את מדיניות החוץ של האיחוד האירופי נסב בשנים האחרונות על הרעיון של אירופה כ"מעצמה נורמטיבית" (Normative Power Europe-NPE). הרעיון הוגדר לראשונה על ידי איאן מאנרס (Ian Manners) ב-2002, ולפיו האיחוד האירופי רואה עצמו כגוף שמטרתו לקדם את ערכי זכויות האדם ואת הערכים הדמוקרטיים ברחבי העולם. הרעיון של עוצמה נורמטיבית ומחויבותו העמוקה של האיחוד האירופי לאותם ערכים, גרמו לו לעצב את מדיניות החוץ שלו בהתאם.⁴ האיחוד האירופי, הנתפס כשחקן מרכזי בכלכלה הגלובלית, מצהיר כי הוא אינו מוכן לקבל הפרת זכויות אדם והתנהגות תוקפנית מצד המדינות הסוחרות עימו. בתגובה לאירועים אלו הוא מוכן אף להשהות תהליכים והסכמים כלכליים שאומצו בינו לבין שותפיו. רעיון זה זכה לתשומת לב רבה בספרות התיאורטית, הן בניסיון להוכיח אותו והן במטרה לבקר אותו.⁵ כאשר מגיע הוויכוח האקדמי על מחויבותו של האיחוד האירופי לקידום הדמוקרטיה וזכויות האדם באזור המזרח התיכון, הוא אף מועצם. מלבד ההצהרות הרבות אותן משמיע האיחוד כלפי שכנותיו חדשות לבקרים, בנוגע להפרות נמשכות של החוק הבינלאומי ושל זכויות האדם שנעשות על ידן, הוא גם שם דגש על כך בהסכמים השונים שהוא חתם עם שכנותיו.

בבחינת התנהלותו של האיחוד האירופי בפועל, ניתן לראות כי הוא מקדיש תשומת לב מרובה למימד הפוליטי שביחסיו עם שכנותיו ועם שותפות הסחר שלו. אולם, לעתים קרובות ישנם חוסר

² הרפז, 2006 : 431-432

³ [The Treaty of Lisbon Website](#), 2014

⁴ Manners, 2002

⁵ Gordon, Pardo, 2013 (Unpublished)

התאמה וחוסר עקביות בין ההתיימרות הפוליטית שלו לבין ניהול מערכת היחסים שלו עם שכנותיו, בייחוד בפן הכלכלי.⁶ על מנת לבחון את פער זה, אתמקד בעבודה זו באחת המדינות באגן הים התיכון, עימן מקיים האיחוד האירופי שיתוף פעולה – מדינת ישראל.

ישראל מהווה יעד חשוב במדיניות החוץ והכלכלה של האיחוד האירופי. היא חולקת עימו גבול משותף והיא שותפת סחר משמעותית עבורו. במהלך השנים ניכר עניין הולך וגובר של האיחוד האירופי ביחסיה הבעייתיים של ישראל עם שכנותיה, ובייחוד בקונפליקט הישראלי-פלסטיני. ניכר כי רצונו העז של האיחוד האירופי לשחק תפקיד משמעותי בפתרון הסכסוך, הופך לענן שחור המעיב על היחסים בין שני הצדדים. חוקרים רבים מאמינים כי האיחוד האירופי חש כי על ידי דריסת רגל שתוענק לו באזור, הוא יוכל לצבור כוח פוליטי ולהפוך לשחקן בינלאומי משמעותי יותר.⁷ מחקרים אלו עושים שימוש נרחב בתיאוריה של ה-NPE על מנת להסביר את מערכת היחסים בין השניים. על פי גישה זו, משתמשת אירופה בהטבות ובסנקציות כלכליות על מנת לגרום לישראל לעצב את מדיניות החוץ שלה, בעיקר סביב נושא ההתנחלויות וסביב חידוש המשא ומתן בינה לבין שכנתה הפלסטינית, על פי תפיסת העולם הנורמטיבית, השואפת ליצור מציאות של שלום, של דמוקרטיה ושל שמירה על זכויות אדם. לפיכך, ניתן לראות לעתים קרובות את משרד החוץ האירופי, בראשותה של ג'קטרין אשטון, יוצא בהצהרות קשות כנגד מדיניות החוץ המיליטריסטית של ישראל, כנגד הפרתה הבוטה של החוק הבינלאומי בבנייתה ההולכת ומתמשכת בהתנחלויות וכנגד זלזולה בזכויות אדם, בעיקר כנגד אזרחיה הערבים וכנגד תושביה הפלסטינים.⁸

אולם, בפועל ניתן גם לראות כי ישנו פער בין אותן הצהרות ממושכות, בהן יוצא האיחוד האירופי כנגד פעילויותיה של ישראל, לבין מדיניות החוץ בה הוא נוקט כלפיה, בייחוד מדיניות החוץ הכלכלית. מחקרים שיצאו לאחרונה, מצביעים על חוסר עקביות ולעתים אף על סתירה, אשר קיימים בין הצהרותיו הפוליטיות הנורמטיביות של האיחוד האירופי, לבין קביעת המדיניות שלו בפועל. מחקרים אלו מתמקדים בהבנה של המיקום של הפער הזה בתוך השיח על עוצמתו הנורמטיבית של האיחוד האירופי.⁹

⁶ Ibid

⁷ Pardo, Peters, 2010

⁸ Harpaz, Shamis, 2010

⁹ Gordon, Pardo, 2013 (Unpublished); Cebeci, 2012; Diez 2005; 2013

על מנת להאיר את הפער שהתגלה במדיניות החוץ של האיחוד האירופי באור אחר, ברצוני להציע נקודת מבט שונה מנקודת המבט המקובלת שמעניקה תיאוריית ה-NPE, נקודת המבט של מודל חדש לו קראתי: "משוואת הרווח הפוליטית". מקורו של רעיון זה הוא בכלכלה הנאו-קלאסית, אשר במסגרתה נבחנים התהליכים הפוליטיים דרך הפריזמה הכלכלית, המדגישה את האלמנטים הנאו-ליברליים. הגישה בה אתמקד היא גישת הבחירה הרציונלית, לפיה האדם הוא יצור רציונלי הפועל למיקסום הרווח האישי שלו, ועל ידי כך קובע את המדיניות בה ינקוט. כלי בסיסי לקביעת הרווח הוא משוואת הרווח, והיא מושג מפתח בלימודי הכלכלה. על פי מודל זה, בפני כל שחקן כלכלי בשוק ניצבת משוואת רווח בה הוא מציב את ההכנסות שלו בניכוי ההוצאות שלו על מנת להגיע אל סך הרווח שלו. מטרתו של כל שחקן היא למקסם את הרווח שלו.¹⁰

על בסיס גישה זו אציע את המודל של "משוואת הרווח הפוליטית", ובמסגרתו אקיים דיון בנוגע להתנהלותו של האיחוד האירופי כלפי ישראל. המודל הוא אפוא השאלה סמנטית וקונספטואלית של המושג הכלכלי אל תוך המחקר של מדעי המדינה. לטענתי, השחקנים הנמצאים בזירה הבינלאומית הם בדרך כלל שחקנים רציונליים, והם מונעים משיקולים של עלות ותועלת במגבלות התנאים הגלובליים הקיימים. בפני כל שחקן בזירה הבינלאומית, הן הכלכלי והן הפוליטי, ניצבת משוואת רווח אותה הוא שואף למקסם.

בתור שחקן פוליטי משמעותי וענק כלכלי גלובלי, בחרתי להתמקד באיחוד האירופי ולבחון את "משוואת הרווח הפוליטית" שעומדת בפניו. לטענתי, משוואת הרווח הזו היא המניעה את האיחוד האירופי ביצירת מדיניות החוץ שלו. המשוואה היא תאורטית גרידא ואינה ניצבת הלכה למעשה בפני קובעי המדיניות בבואם לעצב את המדיניות. היא גם אינה נומינלית או אבסולוטית, ברם היא מתבססת על אותן הנחות ותובנות עליהן מתבססת משוואת הרווח הכלכלית מלימודי הכלכלה, וניתן לראות בה קווי דמיון משיקים. משוואה זו נותנת זווית הסתכלות אחרת על מדיניות החוץ של האיחוד האירופי ודרך עיצובה. היא נותנת גם סוג של מענה לפער ולחוסר העקביות המצויים פעמים רבות בניהול מדיניות החוץ האירופית. בסופו של דבר, ההנחות הנאו-ליברליות והכלכליות שהיא מקיימת הופכות אותה לחוט המקשר בצורה מעניינת את הדואליות הקיימת בין הכלכלה והפוליטיקה, חוט שלאורכו נמצא גם האיחוד האירופי. הקשר הזה מקל את הגדרת מדיניות החוץ של האיחוד בעיניי. על בסיס קשר זה ניתן לקבוע כי האיחוד האירופי הוא אומנם שחקן פוליטי בזירה הבינלאומית, אך פועל בהתאם לכללים הנאו-ליברליים והנאו-

¹⁰ Lindenberg, 1985: 244-249

קלאסיים הפועלים בעידן הנוכחי. במילים אחרות, האיחוד האירופי שואף למקסם את רווחיו, ולפי שיקול זה, יקבע את מדיניותו.

בפרק הרביעי אבנה את המודל של "משוואת הרווח הפוליטית" האירופית. בפרק זה אציע מספר אינטרסים שלאורם אנתח את ההס

פרק 1 – מדיניות החוץ של האיחוד האירופי – מעצמה נורמטיבית?

כוללת. כוחה של מדיניות זו היא בגיוס של המדינות החברות באיחוד ליצירת קול אחיד ומשותף שיביא לחיזוק

מנקודת מבט זו נתפסת המסגרת של מדיניות החוץ האירופית כמבנה מפתח בכוון הישות הפוליטית המ

ביחסים בינלאומיים.²⁵ דושן וחוקרים נוספים שפעלו בשנות ה-70 של המאה ה-20, פעלו בתקופה בה המ

היכולת להביא להתפשטות יעילה של אותם ערכים נורמטיביים כדוגמת שלום, דמוקרטיזציה ו

Smith) במחקרה טוענת כי ההתניה השלילית אינה מסתכמת בשימוש בכוח וכי ההתניה החיובית אינה מסתיימת במכ

רובינזון (Eyal Robinson) כי במרוקו, האיחוד האירופי בחר להקדיש תשומת לב מועטה למוצרים הנסחרים עימו המגיעים מסהרה המערבית, שהיא שטח כבוש המוחזק בידי מרוקו, בשל חשיבות הסחר והמוצרים המגיעים מהאזור. בכך הוא מתעלם מהפרה של החוק הבינלאומי בדבר אחזקתה של מדינה בשטחים כבושים, והעיקרון הנורמטיבי של שלטון החוק נזנח.³⁷

המחקרים שנעשו מראים אפוא כי אינטרסים שונים של האיחוד מכריעים לעתים קרובות בין ההצהרות הפוליטיות הנורמטיביות לבין אינטרסים אקוטיים יותר בעיני האיחוד האירופי, לטובת האחרונים. במקרה הישראלי-פלסטיני, מישל פאצ'ה (Michelle Pace) טענה כי העוצמה הנורמטיבית של האיחוד אינה יעילה, וכי פעמים רבות נכשל האיחוד בניסיונו להביא לשינוי נורמטיבי ביחסה של ישראל כלפי הפלסטינים, בשל אינטרסים כלכליים וביטחוניים.³⁸ נטלי טוצי (Nathalie Tocci) במחקרה, הראתה כי האיחוד האירופי אינו מתנהל כלפי ישראל כשחקן נורמטיבי הפועל באופן עקבי, אלא לעתים בחר בדרך ריאליסטית יותר בשל שיקולים כלכליים. בכך היא מדגישה את הסטייה המתמשכת והמואצת בין הצהרותיו הפוליטיות של האיחוד לבין הפרטיקות של המסחר שלו.³⁹

למרות הפער, המשיך השיח לסבוב סביב יצירתה של אירופה כמעצמה נורמטיבית, תוך תיקונים קלים או הוספות לתיאוריה שטבע מאנרס.⁴⁰ גיא הרפז (Guy Haepaz) ואייל שמיס (Eyal Shamis) במאמרם *"Normative Power Europe and the State of Israel: An Illegitimate EUtopia?"* (2010) רואים כי ישנה בעייתיות ופער מסוימים בהגדרה של האיחוד האירופי כמעצמה נורמטיבית, בייחוד בדרך שהאיחוד האירופי נתפס כלפי חוץ, בקרב שותפותיו הלא-אירופיות, ובמקרה שהם בחנו - ישראל. הם גורסים כי ישנה בעיה בלגיטימציה של האיחוד האירופי כלפי חוץ. הם מציעים לאיחוד האירופי להיעזר בסבלנות ובגמישות שהן הדרכים להמשיך את התנהלותו הנורמטיבית, ברם, אינם מפקפקים בכוונותיו הנורמטיביות ובעוצמתו הנורמטיבית, בייחוד כלפי פנים.⁴¹

לנגדם, מתחילה להתהוות גישה חדשה לחקירת יחסי החוץ של האיחוד האירופי, ומחקרים חדשים מראים כי בפועל ישנו הסבר נוסף למדיניות החוץ בה הוא נוהג. אותם מחקרים גורסים כי

³⁷ Robinson, 2010

³⁸ Pace, 2009

³⁹ Tucci, 2008

⁴⁰ Diez, 2005; 2013

⁴¹ Harpaz, Shamis, 2010

בעוד המדינות החברות מצדדות ברעיון אירופה כמעצמה נורמטיבית שמטרתה להפיץ את ערכי הדמוקרטיה, השלום וזכויות האדם, הן אינן מיישמות תמיד החלטות של סנקציות ושל לחצים כלכליים עליהם החליט הארגון העל-לאומי. ההצהרות והגינויים הפומביים שמבצע האיחוד האירופי במישור העל-לאומי נועדו, למעשה, לסייע לגיבוש ולעיצוב הזהות האירופית, ולאזן דווקא בכינון ובהפצה של אותם ערכים נורמטיביים ואוניברסאליים.⁴² יש הטוענים כי יצירת המטא-נרטיב של האיחוד האירופי כמשטר אידיאלי, נוצר באופן בלתי נמנע ובצורה לא מכוונת על ידי המחקר הפורה שנעשה על מדיניות החוץ של האיחוד האירופי. הטענה העולה היא כי העיסוק המתמשך במדיניות החוץ של האיחוד האירופי, והצגתו כמעצמה נורמטיבית, מעצימים את הזהות האירופית ומשמשים כבסיס לגיטימציה לקיומה של אותה מדיניות עצמה. סיפורו של האיחוד האירופי, מסופר בדרך ספציפית וייחודית, המציגה את האיחוד כ'כוח נורמטיבי'. הגדרתו של האיחוד ככזה, מעניקה לו את הסמכות לקבוע מהו 'הנכון' ומהו 'הנורמלי'. ההתמקדות במדיניות החוץ הנורמטיבית של האיחוד האירופי, מעצימה את האיחוד עצמו ואת המדינות החברות בו, ועל ידי כך תורמת להתחזקותה ולהתייצבותה של הזהות האירופית השברירית. המטא-נרטיב של האיחוד האירופי כמשטר אידיאלי, המכתיב את הגדרתו של האיחוד האירופי כמעצמה פוזיטיבית המתיימרת להפיץ ערכים נורמטיביים, יוצר עמימות נוחה, אשר משאירה פתח לכל סטייה של האיחוד האירופי מהגדרה זו, ותוך כדי כך משמרת את התדמית החיובית ואת הלגיטימציה שהיא מעניקה. כך הופכים החוקרים שלא במתכוון, לסוכנים של רעיון זה ומפיצים אותו גם כלפי פנים וגם כלפי חוץ. כסוכנים, הם מחזקים למעשה את הלגיטימציה של מדיניות החוץ האירופי, בכך שהיא נתפסת כמדיניות שמייצגת את מה שנורמלי ונכון, אל נוכח מה שהוא זר ומאיים.⁴³

ביחס לישראל, ניב גורדון (Neve Gordon) ושרון פרדו (Sharon Pardo) מראים כי ישנה סתירה או לפחות חוסר התאמה בין ה-NPE לבין המסחר. מחד גיסא, בחינה של ההצהרות הפוליטיות שנעשו במהלך השנים על ידי האיחוד האירופי מבטאות עמדה שלילית עקבית וחד משמעית בנוגע לכיבוש הישראלי של השטחים הפלסטיניים. באופן עקבי האיחוד האירופי מתייחס לשטחים הכבושים על ידי ישראל כאל פרויקט בלתי חוקי הנוגד את החוק הבינלאומי והמהווה מכשול בפני תהליך השלום. מאידך גיסא, לישראל יש הסכמי מסחר מועדפים (preferential trade agreement - PTA) עם האיחוד האירופי, ולמרות האיומים וההצהרות, ההסכמים ממשיכים

⁴² Tucci, 2008 & Gordon, Pardo, 2012 & Powel, 2008 & Robinson, 2010 & Pace, 2009
⁴³ Cebeci, 2012: 582-583

באין מפריע כמעט. הם טוענים כי המקרה הישראלי מוכיח כי האינטרסים הכלכליים והמסחריים של המדינות החברות באיחוד ינצחו ויהדפו בסופו של דבר את ההצהרות הפוליטיות הנורמטיביות של האיחוד האירופי. על כן, לטענתם למודל ה-NPE יש השפעה מועטה, עד אפסית, על עיצוב מדיניות החוץ האירופית, ושתפקיד התיאוריה הזו הוא במהותו תהליך המשרת את האיחוד כלפי פנים, כלומר, מסייע לאיחוד להבנות את הזהות האירופית הקולקטיבית של 27 (היום 28) המדינות החברות באיחוד.⁴⁴

על מנת להבין בפועל את הפערים שנמצאו בין הצהרותיו הפוליטיות של האיחוד האירופי כלפי ישראל לבין המדיניות הכלכלית שלו כלפיה, אסקור בפרק הבא את יחסי האיחוד האירופי וישראל.

⁴⁴ Gordon, Pardo, 2010: 101

פרק 2 – יחסי האיחוד האירופי עם ישראל: סקירה היסטורית

מדינת ישראל מהווה יעד חשוב במדיניות החוץ והכלכלה של האיחוד האירופי. השניים חולקים גבול משותף והם מהווים שותפי סחר משמעותיים זה עבור זה. האיחוד האירופי הוא שותף הסחר הגדול ביותר של ישראל; במהלך שנת 2013 נמדד הייבוא של ישראל מהאיחוד האירופי בכ- 1,753.2 דולר (במיליוני דולרים), שהם כ-34% מכלל הייבוא של ישראל באותה שנה. הייצוא מישראל לאיחוד האירופי נמדד בכ-1,452.7 דולר (במיליוני דולרים), שגם הם כ-32% מכלל הייצוא של ישראל באותה שנה.⁴⁵

במהלך השנים ניכר עניין הולך וגובר של האיחוד האירופי ביחסיה של ישראל עם שכנותיה, ובייחוד בסכסוך המתמשך בינה לבין הפלסטינים. על אף שראשיתה של האינטגרציה הכלכלית ביניהם היא בשנות ה-50 של המאה ה-20,⁴⁶ היא ידעה עליות ומורדות על רקע מחלוקות בהיבט הפוליטי.⁴⁷

2.א. שיתופי פעולה כלכליים ופוליטיים

עליית המדרגה הראשונה שנעשתה הייתה בשנת 1975. באותה שנה חתמו האיחוד האירופי וישראל על הסכם בדבר אזור סחר חופשי. הסכם זה היה לאות הפתיחה של תהליך האינטגרציה הכלכלית ביניהם. במסגרת תהליך זה הוקמו מנגנונים משפטיים להסרת חסמי סחר בין המדינות, בין היתר על ידי הפחתת מכסים והקטנת הגבלות שוות ערך לנכס.⁴⁸ היחסים הכלכליים בין ישראל לבין האיחוד האירופי התקיימו מכוח הסכם זה עד שנת 1995, אז נחתם הסכם ההתאגדות (האסוציאציה: Association Agreement - AA), שאושרר ונכנס לתוקפו בשנת 2000.⁴⁹ הסכם זה היווה עליית מדרגה נוספת ביחסים הכלכליים שבין ישראל לבין האיחוד האירופי, והוא נחתם בסמוך לתהליך השלום שהחל להתרחש עם הפלסטינים ב-1993;⁵⁰ דרגת האינטגרציה עלתה מיצירת אזור סחר חופשי להגברת שיתוף הפעולה הכלכלי בשורה של תחומים כגון מדע, איכות סביבה, קניין ושירותים.⁵¹ הסכם ההתאגדות מורכב ממאפיינים כלכליים ופוליטיים. מלבד מחויבותם של שני הצדדים להעמקת שיתוף הפעולה הכלכלי והמחקרי ביניהם, באמצעות הקלות

⁴⁵ אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה מ-20 בינואר 2014

⁴⁶ Pardo, 2013: 1

⁴⁷ Pardo, Peters, 2010: 1-2

⁴⁸ מונין, 2006: 465-466

⁴⁹ הסכם ההתאגדות, 2000

⁵⁰ Gordon, Pardo, 2012: 108

⁵¹ מונין, 2006: 466

בסחר ועידוד השקעות טכנולוגיות וכלכליות, ישנו דגש גם על הצורך בשילוב מאמצים לחיזוק היציבות הפוליטית באזור ובשמירה על ערכי זכויות האדם והדמוקרטיה.⁵² ההסכם הוא חלק מ"תכנית השותפות הים תיכונית" (Euro - Mediterranean Partnership - EMP), או בכינויה "תהליך ברצלונה" (Barcelona Process), אשר הושקה בשנת 1995, ושותפות לו כל מדינות האיחוד האירופי וכן מרוקו, אלג'יריה, תוניסיה, מצרים, לבנון, סוריה, ירדן, ישראל, תורכיה והרשות הפלסטינית. את "תהליך ברצלונה" יזם האיחוד האירופי מתוך מחשבה, שיצירת שיתוף פעולה כלכלי-מדיני-תרבותי מקדמת מטרות פוליטיות וכלכליות ומובילה להשגת שלום, יציבות ושגשוג בשטח. מטרות אלה יושגו, לפי התהליך, באמצעות כינון אזור סחר חופשי בין המדינות השותפות בתהליך, תכניות סיוע בילטרליות ופעילות אזורית משותפת. על פי התכנית המקורית, אמורים הסכמי התאגדות להיכרת בין האיחוד האירופי לבין כל אחת ממדינות הים התיכון השותפות לתהליך. הסכמים אלה מיועדים להוות מסגרת לפיתוח המשקים של המדינות וליצירת מרחב כלכלי אזורי במזרח התיכון. בשלב מאוחר יותר מתוכנן כי האיחוד יהדק את יחסיו הכלכליים עם המרחב הים תיכוני כולו. היעד המרכזי של התהליך כפי שהוגדר בראשיתו היה, אפוא, ליצור עד שנת 2010 אזור סחר חופשי בין כל המדינות הקשורות בו והסכמי ההתאגדות ביניהן לבין האיחוד האירופי. תהליך ברצלונה נתקל בקשיים הנובעים, בין השאר, מהבדלי גישות וערכים בין מדינות האיחוד האירופי לחלק ממדינות הים התיכון, שאינן רואות עין בעין עם האיחוד את יעדי התהליך, מעיכובים על רקע המצב המדיני במזרח התיכון ומבעיות אדמיניסטרטיביות בניהולו ובהקצאת הכספים.⁵³

שדרוג נוסף ביחסים הכלכליים התרחש בשנת 2004, כאשר אומצה "תכנית הפעולה" (Action Plan - AP) בין הצדדים במסגרת "מדיניות השכנות האירופית" (ENP - European Neighborhood Policy Partnership).⁵⁴ מדיניות זו נועדה לאפשר לאיחוד האירופי להרחיב ולהעמיק את יחסיו עם המדינות השכנות לו במסגרת בילטרלית. החידוש העומד בליבו של רעיון השכנות הוא יצירת מסגרת ייחודית לשיתוף פעולה בין האיחוד האירופי לבין כל אחת מהמדינות השכנות לו המשתתפות בתהליך. במסגרת ה-ENP מקדמים האיחוד האירופי והמדינות השכנות

⁵² הסכם האסוציאציה, 2000

⁵³ מונין, 2006, :477-480

⁵⁴ דרור, פרדו, 2007: 36-38

אינטגרציה כלכלית, חברתית ופוליטית, בייחוד בנושאים בהם יש לאיחוד ולמדינות אינטרסים משותפים. המסגרת נתפרה בהסכמת שני הצדדים ובהתאם לאופי היחסים הכלכליים ביניהם, ואמורה לשקף את חזונו המשותף לגבי עתיד היחסים ביניהם. מבחינת ישראל, מדיניות ה-ENP משקפת תפנית בגישה האירופית. תכנית הפעולה שאומצה בין ישראל לאיחוד האירופי, אשר רובה נסמך על נושאים מהסכם ההתאגדות, משקפת את רצונה העז של ישראל להגביר את רמת האינטגרציה הכלכלית בינה לבין האיחוד האירופי מחד, ואת נכונותו של האיחוד לספק רצון זה עד נקודה מסוימת, בתמורה לכך שתינתן לו אפשרות להשפעה מדינית בפתרון בעיות האזור.⁵⁵ מדיניות השכנות האירופית מציינת במפורש כי פתיחת שעריה הכלכליים של אירופה בפני שכנותו של האיחוד האירופי תיעשה בתמורה לאימוץ של ערכי היסוד של האיחוד האירופי (דמוקרטיה, מנהל תקין, שלטון החוק וקידום והגנה של זכויות אדם אזרחיות, פוליטיות, כלכליות, חברתיות ותרבותיות), וליישום אפקטיבי של רפורמות פוליטיות, כלכליות ומוסדיות. מדיניות השכנות האירופית יוצרת לפיכך זיקה ברורה: התקדמות מוכחת של השכנות בחזית הכלכלי-המשטרית-הפוליטית הינה בבחינת תנאי הכרחי למימושו המלא של הפוטנציאל הכלכלי הטמון בה. לפיכך יש לראות במדיניות השכנות לא רק כלי כלכלי, אלא גם ביטוי מוחשי לכוונתו של האיחוד האירופי לעשות שימוש במדיניות זו כאמצעי ל"הנדוס חברתי" של עמי המזרח התיכון, וכאמצעי לקידום הערכים והמטרות כחלק מגישתו האסטרטגית הכוללת ברמה הגלובלית, ובהקשר המזרח-תיכוני בפרט. הגשמת מטרה זו תסייע לאיחוד האירופי לחזק את מעורבותו בתהליך השלום במזרח התיכון.⁵⁶ ב-2007 נעשה מאמץ משותף מחדש בקרב הקהילה הבינלאומית והאיחוד האירופי בפרט, לנסות ולהניע את המשא ומתן בין ישראל לבין הפלסטינים, מתוך אמונה שזהו אינטרס ישאלי, כמו גם אינטרס אזורי, להביא למצב של סיום הסכסוך.⁵⁷

צעד משמעותי נוסף התרחש ביולי 2008. באותה שנה הושק האיחוד למען אגן היס התיכון (UFM – Union for the Mediterranean) שהוא יורשו של תהליך ברצלונה. את הרעיון הגה ניקולא סרקוזי, נשיא צרפת לשעבר. הוא ראה בחזונו יוזמה למדינות המזרח התיכון לשתף פעולה ביניהן, מחוץ למסגרת של האיחוד האירופי. על פי המוצע, המדינות יקיימו מועצה משותפת. בדומה לנערך כיום באיחוד האירופי, נשיאות המועצה תעבור ברוטציה בין המדינות החברות בארגון. האיחוד אמור להתמודד עם בעיות בנושאי אנרגיה, ביטחון, טרור, הגירה ומסחר. בנוסף, יוקם

⁵⁵ מונין, 2006 : 466

⁵⁶ שם, שם

⁵⁷ European External Action Service Website, 2014

בנק השקעות שיעזור לפתח אזורים של מדינות נחשלות יותר שבארגון. היוזמה היא ניסיון נוסף של הנהגת האיחוד האירופי לרענן את תהליך ברצלונה. התנגדותה הרשמית של ישראל להתאגדותה של הליגה הערבית, הביא לקיפאון התכנית באוגוסט 2008. ניתן להבין שיוזמות אזוריות מסוג זה, מושפעת בקלות מתנודות פוליטיות באזור המזרח התיכון.⁵⁸

ב-2010-2011, האיחוד האירופי החליט לשים דגש חזק יותר על קידום דמוקרטיה עמוקה יותר ויציבה יותר בקרב שכנותיו, בסגרת ה-ENP. דמוקרטיה שכזו נתפסת כמשטר הכולל בחירות חופשיות, חופש ביטוי, התכנסות והתאגדות ומלחמה בשחיתות הציבורית. האיחוד האירופי גם הדגיש את חשיבותה של החברה האזרחית במדינה לקידום דמוקרטיה ברת-קיימא. לפיכך, צידד האיחוד האירופי בהעמקת ההתקשרות ושיתופי הפעולה בינו לבין המדינות החברות בהסכם, במטרה לסייע בקידומן לעבר רפורמה דמוקרטית.⁵⁹

ניתן לומר כי הסכמי ההתאגדות שנחתמו במסגרת "תהליך ברצלונה" הם יותר מהסכמי סחר גרידא. מאחוריהם עומד בין היתר חזון מדיני של הבאת שלום לאזור באמצעות צמיחה כלכלית. ההסכמים כוללים הוראות בדבר קיום דיאלוג מדיני בין האיחוד האירופי למדינות הים התיכון. האיחוד האירופי מגבה חזון זה בתמיכות כספיות למדינות הים התיכון. מכאן, כי ההסכם מכוון מלכתחילה להוות מכשיר כלכלי להשגת מטרה מדינית. הן הסכם ההתאגדות בין ישראל לאיחוד האירופי והן מסגרת תכנית ה-ENP כללו הוראות בדבר שמירה על זכויות אדם וקיום דיאלוג מדיני בין שני הצדדים, בנוסף להוראות הכלכליות.⁶⁰ תכנית ה-ENP נתפשת בעיני האיחוד האירופי ככלי לרכישת השפעה במזרח התיכון, והיא משלבת בהסכמיה תחומים אשר בעבר היו ייחודיים לדרג מקבלי ההחלטות ומעצבי המדיניות, ולא רק במובן הכלכלי.

2.2. היבטים בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני

יחסו של האיחוד האירופי להתנהלותה של ישראל בשטחים הכבושים וליחסה כלפי המיעוט הינו ביקורתי. כבר לאחר מלחמת 1967 קבע האיחוד האירופי כי החזקת השטחים שסיפחה ישראל במלחמה (להלן השטחים הכבושים, או השטחים שמעבר לקו הירוק), אינה חוקית לפי החוק הבינלאומי. גישה זו התחזקה עם הצהרת ונציה (1980), בה הכיר האיחוד האירופי באש"ף כגוף

⁵⁸ Del Sarto, 2011

⁵⁹ [European Union External Action Website: What is the European Neighbourhood Policy](#)
⁶⁰ Final EU/Israel Action Plan. Article 2. COM(2004) 790

פוליטי אתו ניתן לשאת ולתת⁶¹, למורת רוחה של ישראל. עם זאת, הסכם אזור הסחר החופשי בין ישראל והאיחוד האירופי משנת 1975 לא כלל הוראה בדבר היקף התחולה הטריטוריאלית שלו. גם ב-1995, כאשר שודרג הסכם זה בהסכם ההתאגדות, לא הוכנסה בו הגדרה מפורטת של היקף התחולה הטריטוריאלית. במשך תקופה מצטברת של 25 שנות קיומם של שני ההסכמים, מאז 1975, החיל האיחוד האירופי את הטבות ההסכם על יבוא שמקורו בשטחים, אשר לווה בתעודת מקור ישראלית. גישה זו השתנתה לקראת שנת 2000, עם אשרורו של הסכם ההתאגדות.⁶²

הצעד המשמעותי שנעשה היה ב-2005 עם ההודעה בדבר יישום של כללי המקור (Rules of Origin) כמופיע בהסכם ההתאגדות. כללי המקור עוסקים בזיהוי ה"לאומיות" של מוצר, או במילים אחרות, בזיהוי מקור הייצור שלו, לצורכי מס ומכס. במסגרת הסכמי הסחר המועדפים (PTA), או הסכמי סחר חופשיים (FTA), מקבלים מוצרים שיוצרו במדינות השותפות בהסכם הסחר הקלות מס משמעותיות. ההקלות חלות כמובן רק על מוצרים שיוצרו במלואם, או בחלקם הגדול, באותן מדינות, בהתאם לתנאי הצבירה עליהם הסכימו הצדדים. כלומר, הקלות הסחר הנעשות בכפוף לאותם הסכמים חלות על הטריטוריות שנקבעו בהסכמים בין המדינות השותפות להסכם. האיחוד האירופי וישראל מקיימים סוג הסכם מועדף שכזה (במסגרת הסכם ההתאגדות ותכנית הפעולה). במסגרת הסכם ההתאגדות מוחלים כללי המקור, ולכן המוצרים המיוצרים בשטחים והנסחרים ביניהם זכאים לאותן הקלות. במסגרת הכללים שנקבעו בהסכם ההתאגדות, החליט האיחוד האירופי לדקדק בעניין הטריטוריה החוקית של ישראל, וקבע, בהתאם למדיניותו ארוכת השנים, כי השטחים שנכבשו ב-1967 אינם נמצאים בטריטוריה הישראלית, ולכן לא חלים עליהם הטבות הסחר שנקבעו במסגרת הסכמי הסחר ביניהם. כבר בתחילת שנות ה-2000 דרש האיחוד האירופי מישראל לציין את המיקום המדויק בו יוצר המוצר לצד הסימון "מיוצר בישראל".⁶³ ב-1 בפברואר 2005, בהתאם להסכם בין הצדדים ("פשרת אולמרט"), ניסחה הנציבות האירופית הודעה סופית, ובה נאמר כי המוצרים המיוצרים בהתנחלויות הישראליות, שנמצאות מעבר לקו הירוק, לא זכאיות ליחס מועדף ושחל עליהם מיסוי מלא, בניגוד למוצרים האחרים הנסחרים בין האיחוד האירופי לבין ישראל.⁶⁴

⁶¹ הצהרת ונציה, 1980, סעיף 11.

⁶² מונין, 2006: 466-567; 109-110; Gordon, Pardo, 2012: 109-110

⁶³ Gordon, Pardo, 2012: 109-110

⁶⁴ Gordon, Pardo, 2012: 109-110

מתיחות נוספת בה נתקלו האיחוד האירופי וישראל התרחש לקראת סיום העשור הראשון של שנות ה-2000, ממש על סף שדרוג היחסים בין השניים, בעקבות המבצע הצבאי הישראלי "עופרת יצוקה" ברצועת עזה, שהתרחש בחורף 2008-2009. ביוני 2008 החליטה מועצת ההתאגדות האירופית-ישראלית על הצעה להידוק היחסים בין שני הצדדים במסגרת ה-ENP, בשלושה שדות פעולה: שיתוף פעולה דיפלומטי, השתתפות ישראלית בסוכנויות, קבוצות עבודה ותכניות אירופיות ואינטגרציה ישראלית לתוך השוק האירופי המאוחד (Single Market). המועצה האירופית ליחסי חוץ אישרה הצעה זו, והוחלט על חיזוק הדיאלוג הפוליטי עם ישראל, כאשר המטרה הסופית הייתה ניסוח תכנית בילטרלית חלופית, שתחליף את "תכנית הפעולה" מ-2004, ותהווה שדרוג ביחסים בין האיחוד האירופי לישראל. היציאה הישראלית למבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה בסוף אותה שנה הביאה את האיחוד האירופי להשהיית השדרוג הצפוי, ואף להקפאת מערכת היחסים בין השניים.⁶⁵

העמדה הנורמטיבית האירופית כלפי הקונפליקט הישראלי-פלסטיני וכלפי פרויקט הבניה הישראלי בהתנחלויות הייתה עקבית מעל לארבעה עשורים. אולם, השפעה ממשית על מעשים אלו לא התרחשה. דל סארטו (Del Sarto) טוענת במחקרה השונים כי ישנו פער ניכר לעין בין ההצהרות הפוליטיות של האיחוד האירופי כלפי ישראל לבין הידוק שיתוף הפעולה הכלכלי, המחקרי והאקדמי. על אף הידרדרות היחסים בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית שהחלה בראשית שנות ה-2000, עם פריצתה של האינתיפאדה השנייה ב-2003, ניכר כי היחסים בין האיחוד האירופי וישראל מתהדקים, וישראל חתמה על הסכמים שונים ביניהם שיתופי פעולה מחקריים ואקדמיים.⁶⁶

ניצנים של פריחה מחודשת ביחסים בין האיחוד האירופי לבין ישראל ניתן לאתר ב-2010, כאשר נחתם הסכם ACAA. ההסכם אומנם אושר רק בתחילת שנת 2013, אך הוא סימל את יריית הפתיחה לשנה משמעותית מבחינת מערכת היחסים האירופית-ישראלית, בה נחתם גם הסכם "שמיים פתוחים" והוסכם כי ישראל תצורף לתכנית המחקר והפיתוח האירופית היוקרתית "הורייזון 2020". הסכמים אלו ישמשו אותי כמקרי בוחן באמצעותם אבחן את המסגרת החלופית שאני מציעה לניתוח היחסים של האיחוד האירופי ושל ישראל, ועליהם ארחיב בהמשך.

Ibid, 111 ⁶⁵

Del Sarto, 2011 ⁶⁶

אם כן, ניתן לאתר פערים רבים במדיניות החוץ של האיחוד האירופי כלפי ישראל. פערים אלו יוצרים סדקים בתיאוריה הרווחת של ה-NPE. על מנת להסביר את הפערים בפרספקטיבה שונה, אציג בפרק הבא מודל חדש לניתוח מדיניות החוץ האירופית: "משוואת הרווח הפוליטית" של האיחוד האירופי, שבסיסה התיאורטי הוא הפרדיגמה הנאו-קלאסית. לטענתי, דרך בחינת מדיניות החוץ של האיחוד האירופי בראי המודל של "משוואת הרווח הפוליטית", תתקבל פרשנות אחרת לפערים שנצפו בעיצוב מדיניות החוץ האירופית. על מנת להניח את התשתית לבנייתו של המודל, אפרוש תחילה את עיקריה של הפרדיגמה הנאו-קלאסית, ואשתמש בהנחותיה ובהשגותיה על מנת לבנות את המודל ולהתאימו למדעי המדינה.

פרק 3 – מסגרת תיאורטית

עם התפתחות מדעי החברה בעת המודרנית, המדיניות הכלכלית מחד והיחסים הפוליטיים מאידך, נתפסו כשני תחומים שהם לכאורה אוטונומיים. הכלכלה נתפסה כאילו היא פועלת בקונטקסט של תהליכי ייצור וחליפין כלכליים, וכאילו עיקר עיסוקה הוא בתועלת אינדיבידואלית, בטכנולוגיות חדשות ובשיפור רווחתם של בני האדם. מצד שני עמדה הפוליטיקה, על המדינה ועל מוסדותיה, על יחסי עוצמה קבוצתיים, שנקשרו במסים, במלחמות, בארגונים פוליטיים וביורוקרטיים.⁶⁷ מקורה של התפישה הדואלית בין הכלכלה והפוליטיקה נעוץ עוד בתקופת צמיחת הקפיטליזם התעשייתי, כאשר התחילה להתפתח הכלכלה הקלאסית. השינויים הכלכליים והגלובליים של החברות המערביות שהביאו עמן המאה ה-19 והמאה ה-20, הצריכו חשיבה מחדש, ולעתים אף ערעור, על הכלכלה הקלאסית. הנפח והתפוקה של הייצור התעשייתי, היקף הסחר שתפס תאוצה והמשברים הכלכליים שהתחוללו בקנה מידה גלובלי שינו את פני הכלכלה בכל תחומיה עד לבלי הכר. השינוי באופי המסחר ובגבולות המסחר שהתרחשו בעידן שאחרי המהפכה התעשייתית, הביאו תיאורטיקנים הן ממחלקת הכלכלה והן ממחלקות מדעי המדינה והסוציולוגיה, להבחין בקשר שלא ינותק בין הכלכלה והפוליטיקה.⁶⁸

אחד הניסיונות המשמעותיים שנעשו באיתור הקשר שבין כלכלה ופוליטיקה, היה בשימוש ברעיונות כלכליים בצורה המתאימה לרעיונות הפוליטיים. השימוש בתיאוריית הבחירה הרציונלית והתאמתה לתיאוריה מקובלת במדעי המדינה הוא דוגמה מובהקת לכך. מקורה של גישה זו הוא בחשיבה הכלכלית, והיא מניחה כי האינדיבידואל הוא יצור רציונלי המונע מאינטרסים של מיקסום רווחים. מושג יסוד בגישה זו היא 'משוואת הרווח', והיא עוסקת בניסיון לתאר את האדם כאותו יצור רציונלי, שמטרתו למקסם את רווחיו הכלכליים. הוא עושה זאת על ידי הצבת הכנסותיו כנגד הוצאותיו במשוואת הרווח.⁶⁹

בהתאמה למדעי המדינה ולסוציולוגיה, הרווחים אינם כלכליים גרידא, אלא יכולים להיות גם פוליטיים. גישה זו עושה למעשה השאלה של ערכים נאו-ליברליים המקובלים בכלכלה הנאו-קלאסית ומשתמשת בהם על מנת ליצור מודל שיכול להביא להתאמה שבין הכלכלה לפוליטיקה. בפרק זה אעשה שימוש בתיאוריית הבחירה הרציונלית על מנת לעלות שלב נוסף בניסיון להתאימה למדעי המדינה. אציג מודל חדש שעושה שימוש בצורת החשיבה הכלכלית הנקרא: "משוואת

Barber, 1967: 91-92⁶⁷

Ibid, 93⁶⁸

Gandhi, 2005: 79-80⁶⁹

הרווח הפוליטית". מודל זה מתאר, למעשה, כיצד נתפס הקשר ההדוק שבין כלכלה ופוליטיקה בעיניי. ברצוני לעשות השאלה סמנטית וקונספטואלית של מושג משוואת הרווח כפי שהיא מובאת בלימודי הכלכלה. על מנת לבנות את המשוואה, אעשה שימוש בגישת הבחירה הרציונלית כפי שהיא נתפסת במדעי המדינה.

הפרק יפתח בהצגת הכלכלה הנאו-קלאסית ויסודותיה, שהיא הבסיס של תיאוריית הבחירה הרציונלית. לאחר מכן אסביר מהי תיאוריית הבחירה הרציונלית וכיצד משתמשים בה במדעי המדינה ובסוציולוגיה. לסיום, אציג את מודל "משוואת הרווח הפוליטית", בו אעשה שימוש בבואי לנתח את עיצוב מדיניות החוץ של האיחוד האירופי.

3.א. קצת על הכלכלה הקלאסית

מקורה של הכלכלה הקלאסית (Classical Economics) נעוץ עוד בתקופת צמיחת הקפיטליזם התעשייתי, אשר התחילה לקרום עור וגידים במהלך המהפכה התעשייתית במאה ה-17 וה-18. הכלכלנים הקלאסיים ביטאו את הצורך החדש שהביאה עמה המהפכה; הצורך להפריד את הכלכלה ממוסדות המדינה והשלטון. מוסד השוק, אשר נתפס בעיניהם כראשון במעלה, ביטא לידים את תמצית רוח החופש והשוויון, בו באים לידי ביטוי הרצונות של בני אדם בודדים, ללא הכפייה הקולקטיבית של המדינה המלוכנית או הרפובליקנית. הניגוד הזה בין השוק והמדינה יועד, בעצם, ליצור דה-פוליטיזציה של המשק, באמצעות קידוש מוסד השוק והאלחת מנגנון 'היד הנעלמה'. באמצעות השתלטות כמעט מוחלטת על מוסד ההון, שהיה פוליטי עד למהפכה התעשייתית, קנו לעצמם הכלכלנים דריסת רגל משמעותית בספרה הכלכלית. ההון, שבעיניהם נתפס כעושר הנצבר ביחידות מוניטריות, נבע עתה מפעילות כלכלית יצרנית, מכוחות השוק ומשוויי משקל כלכליים, ולא מגחמותיהם ומהאינטרסים של שליטים כפי שהיה בעבר. גם קביעת המחירים נעשתה במרחב של ביקוש והיצע, ונבעה משיקולים של עלויות ייצור, ולא נשענה על טעמים שאינם כלכליים. על אף היחלשות האחיזה של הכוח הפוליטי, שהיה כוח אבסולוטי וכמעט בלתי מעורער בעבר, נשאר העולם הפוליטי שולט במכניזמים רבים ומשמעותיים בכלכלה כמו מנגנוני ויסות ופיקוח, תקנות ממשלתיות, ועדות ציבוריות ורשויות שיפוטיות. עיצוב מחדש של הספרה הכלכלית והספרה הפוליטית מלווה את התפיסה הכלכלית והפוליטית הרווחות בימינו.⁷⁰

⁷⁰ ביכלר, ניצן, 2001: 37-38

3. ב. כלכלה נאו-קלאסית

"כלכלה נאו-קלאסית" (Neoclassical Economics) היא כינוי להתייחסות כללית אל התחום הכלכלי המתמקד בבחירות של יחיד או קבוצה בהתבסס על יחס של העדפות. דבר זה כרוך בדרך כלל במיקסום של תועלת רציונלית או רווח כספי תוך שימוש במידע קיים. את המונח "כלכלה נאו-קלאסית" טבע לראשונה הכלכלן האמריקאי תורסטן ובלן. הזרם המרכזי בכלכלה כיום הינו בעיקר נאו-קלאסי בהנחות שלו, לפחות ברמה המיקרו-כלכלית, והוא מושתת על ערכים נאו-ליברליים של שוק חופשי ושל מיקסום רווחים. כלכלה נאו-קלאסית מכונה לעיתים קרובות גם האסכולה השולית בגלל ההתבססות הנרחבת שלה על ניתוח שולי ועל תורת הערך השולית.⁷¹

בעולם של הכלכלה הנאו-קלאסית מוקד תשומת הלב האנליטית הופנה לתהליך שבו מערכת השוק מקצה את המשאבים של המשק. הכלכלנים הנאו-קלאסיים רואים את הכלכלה כשדה בו פועלים השחקנים בעיקר להשגת תועלת ורווח מרביים, בתנאים הנשלטים על ידי ביקוש והיצע והניתנים לניתוח מדעי אמפירי מדויק. הם מדגישים את חשיבות שיווי-המשקל בשוק, כשמצב של שיווי-משקל מושלם נחשב ל'פתרון' של רוב בעיות מיקסום הרווח בפניהן ניצבים השחקנים בשוק. הכלכלה הנאו-קלאסית התגבשה על בסיסה של הכלכלה הקלאסית, אולם בניגוד אליה, מחירי מוצרים אינם תוצר של מנגנון הביקוש וההיצע הפועל בשוק גרידא. אליהם נוסף גם עיקרון התועלת השולית. לפי עיקרון זה, אנשים עורכים החלטות בשוק על פי התועלת או סיפוק הצורך שהם מקווים להשיג באמצעות רכישה או מכירה של מוצרים. מחירו של מוצר, נקבע על כן, על פי התועלת השולית ביותר אותה ניתן או שעליה יש לוותר במסגרת האמצעים העומדים לרשותו של הצרכן.⁷²

השוק, על פי התפיסה הנאו-קלאסית, הוא זירה שבה כל שחקן שואף למקסם את רווחיו באמצעות השגת מוצרים. הוא ימשיך לרכוש מוצרים עד לנקודה שבה עליו לוותר על דבר שערכו בעיניו רב יותר מזה שהוא יכול להשיג. מן העבר השני, יצרנים ינסו לייצר יחידות של מוצר כל עוד עלות ייצורם או העלות השולית, מאוזנת על ידי ההכנסות המופקות מהמכירה. גם מטרתם היא למקסם את רווחיהם. חברות ישכרו מועסקים עד לנקודה שבה העלות של שכירת שירותיו של עובד נוסף לא תאוזן עוד על ידי תוספת תפוקה מצד אותו עובד.

⁷¹ שם, 33

⁷² שם, 40-43

הכלכלה הנאו-קלאסית דוגלת בערכים הנאו-ליברליים ודבקה בעיקרון הבסיסי הנאו-ליברלי של הגדרת השוק כמנגנון ראשי של הקצאת משאבים בצורה רציונלית, אשר לכאורה מנותקת מהפוליטיקה ובאה לשרת את הטוב הכללי. המיסוד של פרדיגמת המדיניות הנאו-ליברלית גורם למעשה לצבירת עוצמה בידי המוסדות הכלכליים, ומטיל על הישויות הפוליטיות אילוצים שלא ניתן לעמוד בפניהם, המחייבים אותן לאמץ מודלים מוסדיים ודפוסי מדיניות התואמים את עקרונות הנאו-ליברליזם הגלובלי. כך, במשך השנים האחרונות, ובמיוחד במחצית השנייה של המאה ה-20, הכתיבה הכלכלה הנאו-קלאסית את השיח הכלכלי ואף חלחלה לתודעה הפוליטית, ובכך הפכה לפרדיגמה השלטת. על פי ערכיה ונקודות המבט שמספקת פרדיגמה זו, יש לעצב את יחסי השותפות בין הישויות השונות.⁷³

התיאוריות השונות שצמחו ממנה, היו תחילה מקובלות במחלקת הכלכלה, אך הלכו והפכו לגישות מקובלות במחלקות השונות של מדעי החברה.⁷⁴ להלן אציג את תיאוריית הבחירה הרציונלית, המתבססת על הנחות כלכליות מתוך הפרדיגמה הנאו-קלאסית, ואשר אומצה כגישה מקובלת המדעי המדינה ובסוציולוגיה, דרכה ניתן להבין את המציאות הפוליטית והחברתית.

3.ג. תיאוריית הבחירה הרציונלית

תיאוריית הבחירה הרציונלית (Rational choice theory), הידועה גם כתאוריית הפעולה הרציונלית, היא גישה בכלכלה הנאו-קלאסית המשמשת כמסגרת תיאורטית לבניית מודלים פורמליים של התנהגות כלכלית וחברתית וכבסיס למיקרו-כלכלה הנאו-קלאסית. בתיאוריה זו, פרטים נתפסים כמונעים על ידי רצונות ומטרות שמצביעים על העדפות. הם פועלים בסביבה בה קיימים מחסומים רבים והאינפורמציה שלהם מוגבלת. לפיכך, הם אינם מסוגלים להשיג את כל רצונותיהם, אך הם יבחרו את דרך פעולתם בצורה בה יוכלו למקסם את הרווח שלהם מסך הרצונות אותו הם יכולים להשיג. כלומר, בתיאוריה זו קיימת הנחה כי הפרטים מודעים לדרכי הפעולה השונות שיביאו לתוצאות שונות, ועל הפרטים "לחשב" מהי הדרך שתביא את התוצאה הטובה ביותר שתבטיח להם את הרווח המקסימלי.⁷⁵

ההנחה הבסיסית ביותר של התיאוריה היא כי האדם הוא יצור רציונלי, והיא נובעת מהתפיסה המחודשת של האדם בעת המודרנית כיצור בעל העדפות ורצונות, שמסוגל לקבוע את גורלו

⁷³ ממך, רוזנהק, 2009 : 17

⁷⁴ שם, שם

⁷⁵ Lindenberg, 1992: 1

בעצמו. הנחה זו אינה מובנת מאליה ומצריכה ביאור של שתי נקודות חשובות: ראשית, מה פירושו של דבר להניח ששחקנים יודעים מה הם רוצים להשיג. שנית, מה הכוונה בבחירת דרך פעולה או אסטרטגיה שתאפשר לשחקן להשיג את התוצאה הטובה ביותר בשבילו, במסגרת האילוצים שמגדירים את המצב ובהתחשב בדרך בה הוא מצפה משחקנים אחרים לפעול. את שתי הנקודות ניתן להסביר בעזרת הנחת קיומם של שני תנאים: תנאי השלמות ותנאי הטרנזיטיביות. תנאי השלמות דורש שכל שחקן יוכל לקבוע בנוגע לכל שתי תוצאות אפשריות איזו מהן הוא מעדיף, או לפחות שאחת מהן טובה לפחות כמו השנייה. תנאי הטרנזיטיביות דורש, שאם שחקן מעדיף תוצאה אחת מהשנייה, ואת השנייה מהשלישית, ממילא הוא יעדיף את הראשונה מהשלישית. תנאי השלמות מבטיח שכל שחקן יידע תמיד איזו מכל שתי תוצאות עדיפה בעיניו ויוכל לכלכל את מעשיו בהתאם. דרישת הטרנזיטיביות מבטיחה לנו שהעדפותיו של כל שחקן יעמדו בקריטריון מינימלי של היגיון. בלעדיה אי אפשר לייחס לשחקנים יכולת בחירה מינימלית בין אופציות שונות.⁷⁶

באמצעות תיאוריית הבחירה הרציונלית שואפים החוקרים למקסם את הידע לגבי ההתנהגות הפוליטית של אנשים. על פי תאוריה זו, בני אדם אינם פועלים בחלל ריק, אלא מושפעים מגורמים רבים. אבל רק פעולתם (או אי פעולתם), ולא הגורמים המבניים, מסבירה תוצאות. כדי להסביר פעולה כלשהי, בקונטקסט של הסביבה החברתית והפוליטית, התגייסו מדעי המדינה והסוציולוגיה, לתווך בין הפרט הבודד המונע משיקולים כלכליים של עלות מול תועלת, לבין הסביבה החברתית בה הוא פועל ובה הוא מכלכל את רווחיו.⁷⁷

3.4. גישת הבחירה הרציונלית במדעי המדינה ובסוציולוגיה

השימוש של תיאוריית הבחירה הרציונלית בסוציולוגיה ובמדעי המדינה הוא ניסיון לשלב את הממצאים האמפיריים שמספק מדע הכלכלה יחד עם תיאוריות סוציולוגיות ופוליטיות. ככלל, נוטות התיאוריות הכלכליות לנסות להסביר את הממצאים בשטח באמצעות חישובים והסברים אנליטיים ואבסולוטיים, בעוד התיאוריות הסוציולוגיות והפוליטיות נוטות לעצב מודלים בעלי אופי תיאורי ריאליסטי של החברה.⁷⁸ ההנחה הבסיסית של תיאוריית הבחירה הרציונלית היא

⁷⁶ מזרחי, מידני, 2006: 64-67

⁷⁷ Lindenberg, 1992: 7

⁷⁸ Ibid: 3

האמונה כי "האדם הכלכלי" שווה ל"אדם הפוליטי". המעבר מהכלכלה למדעי המדינה ולסוציולוגיה מתבסס על ההנחה היא כי אינטרס עצמי הוא אבן הפינה של התנהגות פוליטית.⁷⁹

הניסיון לתווך בין הכלכלה לבין מדעי המדינה והסוציולוגיה הוא ניסיון ארוך שנים, והוא צומח מתוך הביהווירליזם, בשנות ה-50. הניסיון המתקדם הראשון היה של הלר (Heller) ב-1950, בספרו *"Type and Law in Economics"*. בהשראת הוגים סוציולוגיים כמו וובר (Weber) וסומבר (Sombart), לקח הלר את הנחת הרציונליות בעצמה על מנת להפוך את התיאוריה הכלכלית לריאליסטית יותר. רציונליות זו אפשרה לקחת מרכיבים כמו עקרונות התנהגותיים של קבוצות ושל יחידים, שהם מרכיבים בעלי גוון פסיכולוגי וסוציולוגי יותר, לתוך המודלים הכלכליים. עקרונות אלו הפכו את אותם מודלים לריאליסטיים יותר ואיפשרו לחזות תחזיות ריאליות לגבי הרמה המקרו-כלכלית. חסרונה של התיאוריה של הלר היה נעוץ בכך שהעקרונות ההתנהגותיים, שהתעלמו מנסיבות סוציולוגיות רחבות יותר, הביאו פעמים רבות להפשטת יתר של המודל הכלכלי, מכיוון שהתמקדו יתר על המידה באינטרסים של הקבוצה ולא נתנו דעתם על הסביבה בה היא פועלת.⁸⁰ ניסיון מתקדם יותר של יישום תיאוריית הבחירה הרציונלית בתחום של מדעי המדינה היה של אנתוני דאונס (Anthony Downs). דאונס, כלכלן אמריקאי המתמחה במדיניות ציבורית, היה אחד הראשונים שהשתמש בתיאוריית הבחירה הרציונלית במחקר הפוליטי. במחקרו *"An Economic Theory of Political Action in a Democracy"* (1957), הוא בודק את התנהגותן של מפלגות במשטרים דמוקרטיים לפני בחירות. התזה שלו היא ניסיון לספק מודל להתנהגות רציונלית לממשלה במשטר דמוקרטי בטרם בחירות. הוא טוען כי בתקופה המקדימה לבחירות, מפלגות ינקטו במדיניות מסויימת שתביא לסיכוי הגבוה ביותר לבחירתן מחדש בבחירות, ולא ישאפו לזכות בבחירות על מנת לקדם מדיניות מסויימת. כלומר, לדידו, כאשר מפלגות במשטר דמוקרטי עומדות בפני בחירות, הן ינקטו בעמדות ובמדיניות שיביאו להן את הסיכויים הגדולים ביותר להיבחר מחדש, ולא דווקא ילכו בקו שהנחה אותן בראשית כהונתן בממשלה.⁸¹ השימוש שלו בעקרונות הבסיס של תיאוריית הבחירה הרציונלית בשדה הפוליטי

Gandhi, 2005: 81-82⁷⁹

Ibid⁸⁰

Downs, 1957⁸¹

הפכו אותו לחלוץ בתחום המחקר של ההתנהגות הפוליטית, המהווה בסיס למחקרים רבים שהמשיכו בדרך שתווה.⁸²

במרוצת השנים, הלכה תיאוריית הבחירה הרציונלית והתפתחה, ונוספו לה נדבכים בדמות תורת המשחקים ובדמות תיאוריית הבחירה הציבורית, אשר התאימו אותה למציאות המורכבת יותר אותה בוחנים התיאורטיקנים במדעי המדינה ובסוציולוגיה. אחד הצעדים היה הגדרתה של הנחת הרציונליות המוגבלת, המכונה גם הנחת העשייה המכוונת. לפי הנחה זו, כל בני האדם פועלים למקסם את תועלתם, בסביבת העבודה המוגבלת שלהם. בהינתן תנאים מבניים וחברתיים, עושים האנשים שיקולים של עלות-תועלת ובוחרים את הדרך שתשיג את האינטרס העצמי שלהם בדרך היעילה ביותר. אנו מניחים שהבחירה בדרכי פעולה, שהיא המאפיין הבולט של כל אינטראקציה פוליטית, היא מכוונת מטרה. בכל מצב נתון, השחקן יודע מה הוא רוצה להשיג, מהן דרכי הפעולה העומדות לרשותו, והוא יבחר בדרך הפעולה שתאפשר לו להשיג את התוצאה הטובה הרצויה לו, בהתחשב באילוצים שמגדירים את המצב הנתון ובהתאם לדרכי הפעולה שהוא מצפה מהשחקנים האחרים לבחור. חשוב לציין שבניגוד למודל הרציונלי הטהור, אין אנו מניחים שהשחקנים יודעים את כל האפשרויות, אלא אנו מנתחים את המצב כפי שרואה אותו כל שחקן, כלומר מנקודת מבט יחסית ולא מוחלטת.⁸³

הנחת יסוד נוספת של כלל התיאוריות של הבחירה הרציונלית היא שתופעות כלכליות, חברתיות ופוליטיות מורכבות יכולות להיות מוסברות במונחים של פעולות של פרטים בודדים. נקודת מבט זו, הנקראת אינדיבידואליזם מתודולוגי, מניחה כי היחידה הבסיסית של החיים החברתיים היא הפעולה האנושית האינדיבידואלית. כדי להסביר תהליכים מורכבים יותר ושינויים של מוסדות חברתיים ופוליטיים, יש להראות, לפי אותה מתודולוגיה, כיצד הם והאינטראקציה של היחידים. תיאורטיקנים של גישת הבחירה הרציונלית במדעי המדינה ובסוציולוגיה, טוענים שכפי שהתיאורטיקנים הכלכליים עוסקים בדרכים שבהן ניתן להבין את היחידות הכלכליות דרך מנגנוני השוק ועקרונות הנאו-ליברליזם, כך אותם עקרונות כלליים יכולים לשמש כדי להבין את יחסי הגומלין של יחידות פוליטיות. על כן, יחידת הניתוח היא הפרט. הדגש מושם על הפרט, על החלטותיו, על התנהגותו ועל התהליך הקוגניטיבי שהוא עובר כדי להגיע להחלטות. הנחת היסוד היא כי אנשים פועלים באופן רציונלי למיקסום התועלת. הנחה זו נובעת מאימוץ הגישה של "רציונליות של אמצעים". כלומר, ההתמקדות היא באמצעים המנחים את ההחלטה, ולא

⁸² Gandhi, 2005: 83

⁸³ מזרחי, מידני, 2006: 62-63

בתוצאותיה. משמעותה שאמצעי הוא רציונלי אם הוא חותר ביעילות ליעד נתון. יש לו את הסיכוי הגבוה ביותר להשיג את היעד במחיר הנמוך ביותר.⁸⁴

באמצעות נקודת המבט של האינדיבידואליזם המתודולוגי, עולים התיאורטיקנים מרמת הפרט לרמת הכלל. כלומר, דרך הפעולה של הפרט תשקף את בחירתם של מוסדות מורכבים יותר.⁸⁵ בתת הפרק הבא אשתמש בגישה זו על מנת לעצב את משוואת הרווח, שבה משתמשים הכלכלנים בחישוב הרווח של הפירמה ובמיקסומו. לתפיסתי, מוסד הרווח הוא המוסד המיטיב להסביר את הקשר בין הכלכלה לפוליטיקה. משוואת הרווח שברצוני להציע, מורכבת מפרמטרים שונים העומדים בפני הישויות הפוליטיות השונות, שחישוב שלהם יחדיו מביא לקביעת גודל הרווח. לדידי, באמצעות אימוץ של משוואה זו, ניתן להסביר תהליכים שעוברות ישויות פוליטיות, להבין את אופן התמודדותן עם המכשולים העומדים בפניהן ועם האינפורמציה המוגבלת שנתונה להן ולראות כיצד הן מעצבות את ההעדפות שלהן ואת דרך התנהלותן.

3.ה. משוואת הרווח הכלכלית

אם כן, אמונה רווחת היא בקרב החשיבה הנאו-קלאסית המובילה את לימודי הכלכלה היום, כי ביסודו של דבר המטרה העליונה היא מיקסום רווחים. לנגד כל פירמה כלכלית או כל 'איש עסקים מודרני' הפועלים בשוק הנאו-ליברלי והגלובלי ניצבת משוואת רווח אשר בנויה בצורה פשוטה ומובנת לכל בעל-דעת:

$$\pi \text{ (הוצאות)} = I \text{ (הכנסות)} - E \text{ (רווח)}$$

כל פירמה כלכלית או כל 'איש עסקים' מודרני, שואף למקסם את רווחיו ולהביא להכנסות כמה שיותר גדולות ולהוצאות כמה שיותר נמוכות. ככל שגדל הרווח כך ייטב, ופירמה תמשיך לפעול כל עוד היא רואה רווח כלשהו בטווח הקצר או בטווח הארוך. יתרה מזו, פירמה תקבע את ההתנהלות שלה על פי הציפיות לרווחים. לצורך הפשטות, ניתן לבחור פירמה שמייצרת נעליים; על הפירמה לקבוע את כמות הנעליים שתיוצר שתביא למקסימום רווחים. הכמות המבוקשת אינה ידועה, והיא מקבלת את הערך X , שאת ערכו היא צריכה למצוא. לצורך העניין, היא מציבה במשוואה את סך ההכנסות שהיא צופה מייצור של X נעליים. סך ההכנסות הוא פונקציה של המחיר ושל הכמות שתיוצר (מחיר X^*). זהו מספר חיובי שממנו גורעת הפירמה את סך ההוצאות

⁸⁴ Gandhi, 2005: 82; מזרחי, מידני, 2006: 62-63
⁸⁵ Ibid: 3

שמתקבלות מייצור של אותה כמות X של נעליים. סך ההוצאות הוא פונקציה של עלות ייצור של יחידת נעליים אחת ושל הכמות המיוצרת (מחיר עבודה X^*), והוא מקבל סימון שלילי. את המשוואה שהיא מקבלת היא גוזרת ומשווה ל- $X = 0$. מקבל ערך נומינלי חיובי כלשהו, וכך היא נקבעת כמות הנעליים שתיוצר שתביא למקסימום רווח. כאמור, תהליך זה הוא תהליך יסוד בסיסי בלימודי המיקרו כלכלה.⁸⁶

המסחר בין שתי ישויות ימשיך כל עוד שני הצדדים רואים רווח מעצם קיום היחסים. הרווח לא חייב להיות שווה בין הצדדים, אך ברגע שצד אחד רואה כי התשומה גדולה מהתפוקה, הוא יביא לסיום היחסים. מערכת יחסים יציבה, מתבססת אפוא על רווח הדדי. מכך נובע כי אינטרס נוסף של כל אחד מהצדדים, מלבד הרווח האישי שלו, הוא שגם לשותף הסחר שלו יהיה רווח, על מנת שימשיך ביחסי המסחר ההדדיים בין השניים.⁸⁷

בתיאוריה שאני מציעה, לא ניצבת משוואה נומינלית שניתן למקסם בתהליך מתמטי פשוט. זוהי משוואה תיאורטית, שמה שמשיק בינה לבין משוואת הרווח הכלכלית, הוא רצונו של השחקן למקסם את רווחיו. לכן, לנגד עינינו עומדת משוואה תיאורטית, בה הוא מסכם את סך ה"הכנסות" הצפויות לו, וגורע ממנו את ה"הוצאות". בתתי הפרקים הבאים אציג את הטרנספורמציה שאני עושה למשוואת הרווח ואת הקשר ההדוק שאני רואה בין הכלכלה לבין הפוליטיקה, שמיוצגת בצורה מעניינת לדעתי באותה "משוואת הרווח הפוליטית".

עיצוב "משוואת הרווח הפוליטית": מוסד הרווח כחוליית הקישור בין הכלכלה לפוליטיקה

בספרם "מרווחי המלחמה לדיבידנדים של שלום", מציעים ביכלר וניצן תיאוריה כלכלית-פוליטית אלטרנטיבית, הרואה את מוסד הרווח כמוסד המקשר בין הכלכלה לפוליטיקה. לתפיסתם, מוסד הרווח מתקבע בתודעה העסקית כמוסד פוליטי, המקשר בין מיקסום רווחים למיקסום של עוצמה והכופה סדר של חלוקת-הכנסה בחברה. שולי רווח גבוהים ויציבים מעידים על עוצמתה של קבוצה חברתית, המסוגלת למנוע את ערעור הסדר השליט של חלוקת-ההכנסות, באמצעות כושר האיום שלה לפגוע בחלקים הקריטיים של תהליך הייצור החברתי.⁸⁸

⁸⁶ ביכלר, ניצן, 2001: 89-92

⁸⁷ Lindenberg, 1992: 6

⁸⁸ שם: 462-465

"... הדחף הבסיסי של התודעה העסקית אינו להסתפק ברווח כלשהו, אלא למקסם את רווחיה. הקפיטליסט המודרני, הפועל בתנאים של ייצור וצריכה המוניים, מותנה לחשב את מטרותיו לא בכמויות אבסולוטיות כי אם במונחים יחסיים... הקפיטליסט המתקדם מחשב דרכו ביחידות התייחסות בלבד. יחידות התייחסות אלה הינן חברתיות במהותן, אולם הן מופיעות בצורה המנוכרת של גדלים וכמויות אריתמטיות, בעלות צביון אבסולוטי לכאורה. יהיה אשר יהיה מקורה של האנתרופולוגיה העסקית הזאת, המציאות ברורה: שוררת תשוקה כפייתית בקרב הטיפוס האנושי בן המאה העשרים המכונה 'איש עסקים', אשר תמציתה היא לקחת יותר, לגדול יותר, ולהתרחב יותר מאשר בני דמותו האחרים. זה כנראה הדחף המסתתר מאחורי התואר 'תחרות'; יותר סביר, שזה הדחף המסתתר מאחורי קואליציות עסקיות, אוליגופולים ובריתות פוליטיות אחרות."⁸⁹

במאה ה-20, לדברם, אנו עדים לכך שהכלכלה אינה יכולה לפעול במנותק מהפוליטיקה, בשל רצונו של 'איש העסקים' לפעול בהתאם לפרדיגמה הנאו-קלאסית, ולמקסם את רווחיו. ערכים פוליטיים של עוצמה ושל בריתות נכנסים למשוואה של 'איש העסקים'. וכך, מרווחים בעלי ערכים אבסולוטיים ונומינליים, הופכים הרווחים להיות בעלי ערכים תיאורטיים ויחסיים, ולעתים אף ערכים שאינם ניתנים לכימות.⁹⁰

אני טוענת כי משוואה זו אינה ניצבת בראש מעייניו של 'איש העסקים' הנאו-קלאסי גרידא, כי אם ניצבת גם בעיני רוחו של כל שחקן וכל ישות הפועלים בזירה הבינלאומית. בזירה הגלובלית של ימינו, שיקולים של עלות מול תועלת הם המשתנים בעלי החשיבות הרבה ביותר. שיקולים אלו ניתנים לבחינה במסגרת משוואת הרווח אשר מורכבת מפרמטרים שונים שמהווים את מרכיבי המשוואה. כמובן, שהפרמטרים של המשוואה משתנים בין שחקן לשחקן. יתרה מזאת, הפרמטרים הללו אינם תמיד ניתנים לכימות ואינם תמיד בעלי ערך נומינלי אבסולוטי. אולם משוואה זו עומדת בפני השחקנים השונים, ומטרתם היא למקסם אותה ולהביא לעצמם את מירב התועלת במינימום של עלות.

להלן אציג את ה"טרנספורמציה" של המשוואה הכלכלית, בעלת הפרמטרים והערכים האבסולוטיים והנומינליים, ל"משוואת הרווח הפוליטית", בעלת הפרמטרים והערכים שאינם תמיד אבסולוטיים ואינם תמיד ניתנים לכימות.

⁸⁹ שם, 83

⁹⁰ שם, שם

3. ו. הטרינספורמציה של "משוואת הרווח הפוליטית" מהשדה הכלכלי לשדה הפוליטי

לפי גישת הבחירה הרציונלית במדעי המדינה ובסוציולוגיה, לכל ישות, בין אם היא אינדיבידואלית ובין אם היא ציבורית, קיימים אינטרסים המניעים אותה בבואה לעצב את הבחירות ואת ההעדפות שלה. מטרתה של הישות היא למקסם את רווחה האישי, והיא עושה זאת על ידי אמצעי רציונלי החותר ביעילות להשגת יעד נתון, במחיר נמוך ככל האפשר. בדומה למודל הכלכלי, תיאוריית הבחירה הרציונלית רואה את יחסי הגומלין החברתיים כתהליך של "מסחר" חברתי. יחסי הגומלין הכלכליים כוללים מסחר בטובין ובשירותים; יחסי הגומלין החברתיים כוללים "מסחר" ברעיונות, בעקרונות ובליגיטימציה חברתית ופוליטית.⁹¹

שדה נוסף המשותף בין המודל הכלכלי לבין המודל החברתי, ניתן לאתר במישור של עלויות ושל הכנסות במודל הכלכלי אל מול עונשים ותגמולים במודל החברתי. לכן, בשדה החברתי והפוליטי, כמו בשדה הכלכלי, ניתן לדבר על תשומות מול תפוקות, בדמות של "רווחים" פוליטיים ו"הוצאות" פוליטיות. המטרה היא כי הפרט יתוגמל בצורה שהרווח שלו ייצא מאוזן, על מנת שימשיך לקחת חלק במערכת היחסים הפוליטית שנרקמה בינו לבין השחקנים האחרים.⁹²

לנגד כל ישות פוליטית ניצבת משוואה שונה, הבנויה בהתאם להרכבה של הישות, לאמונותיה, לצרכיה, לאינטרסים שלה ואף למסורת הפוליטית ממנה היא באה. בכל סיטואציה מולה ניצבת הישות הפוליטית, יש באפשרותה לשנות מעט את הרכבה של המשוואה, מכיוון שהיא מציבה אתגרים ואינטרסים שונים בפניה. דרך הצבת המשתנים השונים בכל משוואה, ניתן "לחשב" את הרווח העומד בפני הישות הפוליטית.

הפרמטר הבסיסי ביותר והמשפיע ביותר המרכיב את המשוואה הוא הפרמטר הכלכלי, והוא גם משותף לכל משוואות הרווח של הישויות הפוליטיות. ניתן לצפות בחשיבות של פרמטר זה נוכח העובדה שבדרך כלל הוא בסיס שיתוף הפעולה בין הישויות שפועלות במרחב הפוליטי, ובמציאות זו, לא ניתן לצפות שישויות התנהלו ללא כל תועלת או הצדק כלכליים. יתרה מכך, במרחב הגלובלי כמעט ואין זה מן האפשר להתנהל ללא יכולת כלכלית מינימלית, ולכן פרמטר זה יופיע בכל "משוואות הרווח הפוליטיות", וחשיבותו תהיה רבה. הפרמטרים הנוספים שמרכיבים את המשוואה נקבעים בדרך כלל על ידי אופי הפרטים המרכיבים את הקבוצה, על ידי המסורת

Lindenberg, 1992: 4-5⁹¹
Ibid: 4-6⁹²

הפוליטית בתוכה פועלת הישות הפוליטית וכמובן על ידי הנסיבות האזוריות והפוליטיות בהן היא נמצאת.

מרכיב חשוב נוסף אליו יש להתייחס כאשר בוחנים את משוואת הרווח העומדת בפני הישות הפוליטית הוא שותף הסחר הניצב מול הישות הפוליטית. כאמור, מלבד רצונה הרציונלי של הישות הפועלת למקסם את רווחיה, עליה לדאוג שלשותפתה ליחסי המסחר יהיה אינטרס להמשיך ולקחת חלק במערכת היחסים, על מנת שהסחר יוסיף ויתקיים.⁹³ לפיכך, בבואה "לחשב" את הרווח שלה דרך משוואת הרווח, רואה הישות את החשיבות ברווחיה של שותפתה, ובוחנת עד מתי יהיה רווחי גם לה להישאר במשחק, הן מבחינה כלכלית והן מבחינה פוליטית. במילים אחרות, עד מתי שותפת הסחר של הישות תמשיך לראות את ערך התועלת גבוה מערך העלות במשוואת הרווח המשקפת את המדיניות בה בוחרת הישות להתנהל.

אם כן, התפיסה כי האדם הוא יצור רציונלי השואף למקסם את רווחיו, חלחלה למדעי המדינה. האינדיבידואליזם המתודולוגי, הבוחן את התנהגותו של הפרט ומשליך אותה על הכלל, מאפשר את ההסקה של התנהגות של קבוצות המורכבות ממספר רב של פרטים כרציונלית. משוואת הרווח של ההכנסות וההוצאות של הפרט מסייעת בחישוב תועלתו ורווחיו הכלכליים של הפרט. לאור הנחות אלה, ברצוני להציג את "משוואת הרווח הפוליטית" העומדת בפני השחקנים הפוליטיים. ה"הכנסות" במקרה הפוליטי יהיו האינטרסים השונים, או התועלות, העומדים מול השחקן בבואו לעצב את מדיניות החוץ שלו. הם יוצגו בסימון חיובי, כלומר, הן מוסיפות לרווח העתידי של השחקן. ה"הוצאות" במקרה הפוליטי יהיו הנזקים השונים, או ההפסדים, שעלולים להתרחש בעקבות עיצוב מדיניות החוץ של השחקן. הם יוצגו בסימון שלילי, כלומר, הם גורעים לרווח העתידי של השחקן.

משוואה זו בנויה כדלקמן:

$$\pi = \alpha X + \beta Y + \delta Z + \dots$$

מהעבר השמאלי ניצב π (רווח), ומהצד הימני ישנם פרמטרים מסוימים, X, Y ו- Z , כאשר π הוא המשתנה התלוי ו- X, Y ו- Z הם המשתנים הבלתי תלויים. הפרמטרים השונים הם האינטרסים העומדים בפני השחקן הפוליטי בזירת הפעולה, והם נשארים קבועים. α, β ו- δ הם המקדמים

⁹³ Ibid: 6

של המשתנים הבלתי תלויים והם קובעים את מידת החוזק שלהם בתוך המשוואה, ואת כיוון ההשפעה שלהם (האם מדובר במקדם חיובי, המוסיף לרווח ומסמל תועלת, או מקדם שלילי, הגורע מהרווח ומסמל נזק), והם מקבלים "ערכים" אחרים בכל סיטואציה. על מנת לקבוע כיצד תעוצב מדיניות החוץ של השחקן הפוליטי, יש למצוא בכל סיטואציה את ה"ערכים" שיביא למקסימום רווח של השחקן.

כאמור, המשוואה משתנה בין שחקן לשחקן. הפרמטרים בה אינם כלכליים גרידא, אלא יכולים להיות מורכבים גם ממרכיבים פוליטיים או חברתיים, שלא תמיד ניתן לכמת, אך גם בהם יכולה להיות תועלת, או לחלופין נזק. בנוסף, הפרמטרים של המשוואה ($X, Y, Z, \dots$), נשארים קבועים בעיני כל שחקן. כלומר, לכל שחקן ישנו "סך אינטרסים" אותו הוא רואה כנגד עיניו ולאורו הוא מעצב את מדיניות החוץ שלו. האינטרסים הללו אינם משתנים, והם תמיד יילקחו בחשבון, בהתאם לצורך של השחקן הפוליטי ולנסיבות הניצבות בפניו. מה שמשתנה בין סיטואציה לסיטואציה, וגורם לשינוי במדיניות של השחקן הפוליטי, הוא ערך המקדמים (α, β ו- δ). הם יקבעו את משקלם של האינטרסים במשוואה וישנו את הדרך שבה יפעל השחקן הפוליטי. הרעיון הוא כי בכל סיטואציה השחקן הפוליטי הרציונלי ירצה למקסם את רווחיו בהתאם למגבלות ולתנאים שמציבה בפניו הסיטואציה. על פי הערכים השונים ש"מתקבלים" יקבע השחקן את מדיניות החוץ שלו, עם דגש על הפרמטרים שערך מקדמם הוא המביא למקסימום רווחים. הפרמטרים המשניים, יוחלשו ואף ייעלמו מעיניו, אם אין בהם ערך באותה סיטואציה ספציפית. כלומר המקדם שלהם יהיה בעל ערך נמוך, ואף אפסי, אם אין בו חשיבות.

על מנת להמחיש את התיאוריה שאני מציעה, בפרק הבא אציג את "משוואת הרווח הפוליטית" של האיחוד האירופי. ככל שחקן פוליטי רציונלי, בייחוד ישות פוליטית בקנה המידה שלו, גם האיחוד האירופי שואף למקסם את רווחיו. לאיחוד האירופי יש אוסף ייחודי של אינטרסים, אשר מנחים אותו בבואו לעצב את מדיניות החוץ שלו. ברצוני להציע מספר פרמטרים שלדעתי עומדים לנגד עיניו, ובהמשך, אנתח בעזרתם שלושה הסכמים שונים שנחתמו לאחרונה בין האיחוד האירופי וישראל: הסכם "שמייס פתוחים", הסכם ACAA ו-"הורייזון 2020". לאור הניתוח ניתן להבין, לטענתי, כיצד אפשר לראות את דרכי הפעולה השונות בהן בוחר האיחוד כאשר הוא מתמודד עם כל סיטואציה.

פרק 4 – "משוואת הרווח הפוליטית" של האיחוד האירופי

כאמור, אחת המסגרות התיאורטיות המרכזיות לבחינת מדיניות החוץ האירופית היא הדיון המתנהל סביב היותה של אירופה מעצמה נורמטיבית. סביב נרטיב זה מתקיים הדיון על הפער שבין ההתיימרויות הנורמטיביות של האיחוד האירופי, לבין מדיניותו הכלכלית והפוליטית בפועל.⁹⁴ בפרק זה ברצוני להציג מסגרת אפשרית נוספת לבחינת מדיניות החוץ האירופית: המסגרת המעוצבת לפי המודל של "משוואת הרווח הפוליטית". משוואה זו בנויה מפרמטרים שונים וייחודיים הניצבים בפני האיחוד האירופי, ולאורם הוא מעצב את מדיניות החוץ שלו. מסגרת זו נידונה בפרק הקודם והיא מבוססת על הפרדיגמה של הכלכלה הנאו-קלאסית. היא מבליטה את האלמנטים הכלכליים הנבחנים על ידי כל שחקן, ומתבססת על שיקולים נאו-ליברליים של עלות ותועלת.

את הפרק אפתח בהצגת המבנה של "משוואת הרווח הפוליטית" התיאורטית שהצגתי, כפי שלדעתי היא עומדת בפניו של האיחוד האירופי. בהמשך, אציע שלושה פרמטרים לדוגמה, כדי להבנות את המסגרת לניתוח מדיניות החוץ האירופית. את הפרק אסיים עם תיאור חשיבותו של שותף הסחר ביחסי המסחר התקיימים בינו לבין האיחוד האירופי.

4.א. "משוואת הרווח הפוליטית" של האיחוד האירופי

אם כן לגישתי, ככל שחקן פוליטי וכלכלי בזירה הבינלאומית, גם לנגד הנהגת האיחוד האירופי ניצבת משוואת רווח אותה היא שואפת למקסם. לצורך ההצגה, אתייחס ל"משוואת הרווח הפוליטית" של האיחוד האירופי, ולא של הנהגתו, למרות שאינה ניצבת בפני האיחוד האירופי עצמו כמובן, אלא אל מול מקבלי ההחלטות האירופיים. כאמור, משוואה זו היא תיאורטית לחלוטין ואינה ניצבת הלכה למעשה בפני מקבלי ההחלטות. יתרה מזו, היא אינה נומינלית ולא ניתן להעריך אותה בצורה מספרית מוחלטת. אולם, אף על פי כן, ברצוני להציע אותה בתור "זוג משקפיים" אחרים דרכם ניתן לבחון את ניהול מדיניות החוץ של האיחוד. לדעתי, משוואה זו יכולה להאיר בצורה מעניינת את עיצוב מדיניות החוץ של האיחוד האירופי.

משוואה זו בנויה ככל משוואה שהצגתי בפרק השלישי - מהעבר השמאלי ניצב הרווח, ומהצד הימני ישנם פרמטרים מסוימים, אשר מקבלים ערכים אחרים בכל סיטואציה:

$$\pi = \alpha X + \beta Y + \delta Z + \dots$$

⁹⁴ Cebeci, 2012

כאשר π הוא המשתנה התלוי ו- X, Y ו- Z הם הפרמטרים הבלתי תלויים. α, β ו- δ הם המקדמים של הפרמטרים הבלתי תלויים והם קובעים את מידת השפעתם, או במילים אחרות את משקלם, בתוך המשוואה. הפרמטרים השונים (X, Y ו- Z) הם האינטרסים העומדים בפני האיחוד האירופי. משוואה זו ניצבת בפניו של האיחוד בכל סיטואציה בה הוא צריך להפעיל את מדיניות החוץ שלו. בכל סיטואציה הפרמטרים נותרים קבועים. השינוי במדיניות החוץ נובע מהשינוי בערך המקדמים. כלומר, האינטרסים הניצבים בפני האיחוד האירופי נותרים זהים בעיניו של האיחוד האירופי בכל סיטואציה בפניה הוא ניצב. לעתים הם באים לידי ביטוי באופן מובהק, ולעתים הם שוליים. ברם, הם תמיד יילקחו בחשבון על ידי מקבלי ההחלטות האירופיים. מטרתה של הנהגת האיחוד היא לנהל את מדיניות החוץ של האיחוד האירופי בצורה שתביא לו למקסימום רווח, על ידי שינוי ב'משקלם' של המקדמים. לפיכך, האינטרסים הם הערכים 'הקבועים' במשוואה והמקדמים הם הערכים 'המשתנים'.

כאמור, המקדמים מקבלים ערכים שונים ויכולים להופיע בסימון חיובי או שלילי, כלומר, הם יוסיפו או יגרעו מהרווח בהתאמה, בעת ביצוע ההסכם או בעת הפעלת המדיניות. ישנם מצבים בהם הפרמטרים ישפיעו בצורה זניחה עד אפסית על הרווח של האיחוד האירופי, ומכך ניתן יהיה להסיק שערכם של המקדמים הוא קטן מאוד ושואף ל-0. לסיכום הרעיון, בכל סיטואציה שמנתחים, האיחוד האירופי "מחשב" את ערך המקדמים השונים, על מנת לקבוע כיצד לנהל את מדיניות החוץ שלו, כל שהאינטרסים ('הפרמטרים') שלו יביאו לו למקסימום תועלת.

הפרמטרים הללו מורכבים בראש ובראשונה מהפרמטר הכלכלי (יסומן ב- X). בעולם של הכלכלה הנאו-קלאסית של ימינו, בו יש למצוא טעם כלכלי לכל מעשה, או לפחות מימון כלכלי לביצוע המעשה, לא ניתן שלא להכניס לחישוב את האינטרס הכלכלי. בפני האיחוד האירופי, שהוא עצמו ענק כלכלי בקנה מידה גלובלי, האינטרס ניצב בצורה ברורה.

פרמטר אחר שברצוני להציע הוא פרמטר הזהות (יסומן ב- Y). פרויקט האינטגרציה האירופית והתפתחות הקהילה האירופית, שהפכה להיות האיחוד האירופי, מחייבים יצירה של זהות אירופית כוללת, שתביא לרגש שייכות מחוזק של אזרחי אירופה לאיחוד האירופי ושתיצור

תשתית ללגיטימציה של האיחוד האירופי.⁹⁵ החשיבות של פרמטר זה מצביעה על כך, שגם בעיצוב מדיניות החוץ יכולה להיות לו השפעה, ויש לקחת אותו בחשבון כאשר בודקים את המשוואה.

הפרמטר האחרון שאציע הוא הפרמטר של התחרות בין המוסדות (יסומן ב-Z, וייקרא בקיצור: הפרמטר המוסדי). פרמטר זה הוא משמעותי, מכיוון שעם כניסתה לתוקף של אמנת ליסבון ב-2009, חל שינוי מהותי במבנה, באופי ובעוצמה של מוסדות האיחוד השונים.⁹⁶ שינוי זה מוביל ל"תחרות" מוסדית על עוצמתו של כל מוסד, על מקומו בקבלת ההחלטות במסגרת העל-לאומית האירופית ועל השפעתו על תהליך זה.

כמובן שניתן להציע פרמטרים נוספים, אך לצורך פשטות ההצגה, אלו הם האינטרסים שבחרתי, ולאורם אנתח את מדיניות החוץ של האיחוד האירופי.

4.ב. הפרמטר הכלכלי (X)

ההשקפה הנאו-ליברלית שמביאה עמה הכלכלה הנאו-קלאסית, גורסת כי המניע הכלכלי הוא אחד מהפרמטרים החשובים ביותר הניצבים בפני השחקנים בבואם לעצב את מדיניות החוץ שלהם. היחסים של השחקנים עם השותפים החיצוניים שלהם הם בעלי אופי שתמיד יהיה גם כלכלי, אם לא כלכלי גרידא. הוא מייצג בצורה הבהירה ביותר שיקולים של עלות מול תועלת העומדים בליבה התיאורטי של משוואת הרווח הניצבת בפני השחקנים בזירה הבינלאומית. בדרך כלל זקוקים השחקנים למינימום של יכולת של כלכלית ושל הצדק כלכלי על מנת לפעול. עובדה זו מתחזקת בייחוד בסיטואציות בהן עומדים בפני השחקנים סיטואציות בעלות אופי כלכלי, כגון חתימה על הסכמי סחר ושותפות כלכלית.⁹⁷

אחד מעמודי התווך של האיחוד האירופי הוא העמוד הכלכלי. תהליך אטי ומורכב שעבר האיחוד האירופי במהלך שנות קיומו הביא אותו להיהפך לענק כלכלי משמעותי בזירה הבינלאומית; החל מפתיחת הגבולות, דרך האחדה בתקינה וברגולציה ועד לכינון של אזור מטבע אחיד-האירו.⁹⁸

לכן, על אף תהליך האינטגרציה הפוליטית, החוקית, והחברתית העמוקה שנעשה באיחוד האירופי, אין לזנוח את האינטגרציה הכלכלית החזקה שעל בסיסה הוקם האיחוד. האיחוד האירופי הוא אחד השווקים הגדולים והחזקים בעולם, המנוהל על ידי מוסדות משמעותיים,

⁹⁵ Risse, Grabowsky, 2008 & Diez, 2005

⁹⁶ Lisbon Treaty, 2009

⁹⁷ ממן, רוזנהק, 2009

⁹⁸ הרפז, 2006

המשפיעים רבות על הכלכלה העולמית. ניתן להבין את עוצמתו של האיחוד במיוחד דרך דמותו הכלכלית. פעמים רבות, דרכי ביטוייה מתווים באמצעים כלכליים, ובאמצעותם מצליח האיחוד האירופי להשפיע על הזירה הבינלאומית.⁹⁹ על כן, באופן טבעי, הרווח אותו שואף האיחוד להשיג מגיע מהפך העסקי והכלכלי, וזהו גם כוחו המשמעותי של האיחוד כלפי חוץ. בכלי זה הוא משתמש לעתים קרובות בבואו לרקום מערכת יחסים עם שותפותיו, וזהו היתרון המשמעותי אותו הוא מציע.

4.ג. הפרמטר הזהותי (Y)

מדיניות חוץ היא מונח המתייחס בדרך כלל למדינה וטומן בחובו את ערך הריבונות שלה. ניתן להתייחס אליה גם כאל אוסף של קבוצות שיח ושל פרקטיקות (מוסדות, תהליכים, נהלים) שמהוות את התשתית ליחסים שבין ה'בפנים' ל'בחוץ'. מדיניות החוץ נתפסת כפעולה אשר מסייעת לחיזוקו של ה'עצמי' של המדינה אל מול ה'אחר' עימו היא באה במגע, בראש ובראשונה דרך קביעת הגבולות וביסוסם. היא מקבלת לגיטימציה דרך הזהות העצמית של האומה ורצונה לקבוע דרך התייחסות לזר, ולצורך לקיים עמו יחסים מוגדרים. בו זמנית, מדיניות החוץ עצמה מחזקת את הזהות העצמית של אומה. כך שאונטולוגית זהות ומדיניות חוץ קשורות אחת בשנייה.¹⁰⁰

השימוש במונח "חוץ" (באנגלית: foreign) נעשה לראשונה במאה ה-18 עם תחילת המחקר של היחסים הבינלאומיים. מונח זה סימל את ה'זר', את ה'אחר', ולכן הבחין בין מה ש'בפנים' לבין מה ש'בחוץ'. בצורה זו, נטוותה דרכו כמונח שמבחין בין האומות והמדינות שהחלו להתנהות בתקופה זו. היחסים הבינלאומיים הפכו להיות כמעין גשר המקשר בין המדינה לבין העולם החיצוני. ההגדרה של ה'אחר' היא חיונית להבנת ה'עצמי', מכיוון שהזהות נקבעת פעמים רבות לא על ידי זיהוי התכונות של הפרט, כי אם הזיהוי שלו ביחס לזר. קמפבל (Campbell) בספרו "Writing Security" (1998), בודק את המקום של עיצוב הזהות של האומה בעיצוב היחסים הבינלאומיים. הוא מתמקד בבדיקה של אלמנטים שונים כגון השונה, המסוכן והאחר, ובוחן כיצד הם משחקים תפקיד חשוב בעיצוב הזהות. זהות, על פי קמפבל, היא מימד חיוני, בלתי נמנע ואף הכרחי בבנייתה של אומה. קמפבל מתמקד ביחס לתכונות ה'אחר', ולא דווקא בתכונותיה של האומה המתהווה. בחיבור של התיאוריה הזו עם המחקר של מדיניות חוץ,

⁹⁹ Damro, 2012: 682; Bach, Newman, 2007: 830; Coen, Richardson, 2009: 7-8
¹⁰⁰ Cebeci, 2012: 564-565

ניכר כי זהותה של האומה או של המדינה מוגדרת ביחס לישות עמה היא מקיימת את היחסים, וסובבת בעיקר סביב הפחד מקיומה של סכנה. הייצוג של הסכנה היא הישות החיצונית. לנוכח הישות החיצונית – האחרת – על המדינה לאבטח את הלגיטימיות שלה. זאת היא עושה על ידי עיצוב המדיניות ה'נכונה' וה'צודקת', לנוכח הישות עמה היא מקיימת מערכת יחסים. הבטחת קיומה של מדינה, נעוץ ביכולתה לשמר את הלגיטימיות שלה וביכולתה ליצור 'קהילה מדומיינת'¹⁰¹, שהזהות שלה סובבת בראש ובראשונה סביב קיומו של האחר, ורק ביחס אליו היא מייצרת את זהותה התרבותית, הדתית, הפוליטית. זהות האומה היא היוצרת את זהות המדינה ונותנת לה את הלגיטימציה לקיומה ולריבונותה. הזהות שמבוססת על פחד מפני האחר, היא אחת מנקודות המוצא שבניהול מדיניות החוץ על פי קמפבל. תפקידם של האידיאולוגיה ושל הסימבוליות שבהות האומה, הוא מרכזי ביצירת הפרקטיקה של המדיניות הלאומית.¹⁰²

כאשר מתייצבים אל מול הפרקטיקה של בניית הזהות, הופכים מעצבי מדיניות החוץ באופן טבעי לסוכנים המפיצים את הידע על הזהות דרך התקשורת, הסמלים והיחס לאחר ובכך משכפלים את השיח של הזהות ומחזקים אותו. הם מסייעים ביצירת אבחנה בין מה שהוא הזר, האחר ולכן לעתים המאיים, לבין מה שהוא המוכר, ההגיוני ולכן גם הבטוח. המבנה הזה גורם לכך שהזהות החברתית היא אלמנט משתנה התלוי במקום ובתוכן. הייחודיות של הקבוצה, כמו גם מה שמבדיל אותה מקבוצות אחרות, אינו דבר קבוע והוא משתנה ומתעדכן מזמן לזמן. זהות חברתית יכולה להיות מוגדרת כחלק בתפיסה העצמית של הפרט שהופך אותו לחבר בקבוצה, אשר מזדהה איתה ומחובר אליה רגשית. ההזדהות הזו היא היוצרת את הדחף ואת הלגיטימציה כלפי אינטגרציה קבוצתית. ככל שהזהות גבוהה יותר, כך תיווצר קבוצה חזקה יותר בעלת יסוד לגיטימי חזק יותר.¹⁰³

השיח על היותו של האיחוד האירופי מעצמה נורמטיבית מתחיל לסוב סביב הניסיון של האיחוד לפתח זהות המקובלת על רוב שחקני האיחוד האירופי. בחינה של מדיניות החוץ האירופית ככלי להבניית הזהות האירופית, מראה כי האיחוד האירופי מקדם את הרעיון של "זהות אזרחית" דרך ייצוא הערכים שלו החוצה, בייחוד הערכים של שלום, של דמוקרטיה, של שלטון החוק ושל זכויות אדם.¹⁰⁴

¹⁰¹ בנדיקט, 1999

¹⁰² Campbell, 1998: 8-10

¹⁰³ Risse, Grabowsky, 2008: 1-2

¹⁰⁴ Manners, 2002 & Risse, Grabowsky, 2008: 12

תהליך האינטגרציה האירופית והרצון להעמיק את האופי הדמוקרטי שלו, מציבים אתגר רב בפני מקבלי ההחלטות באיחוד האירופי. תהליכים אלו דורשים יצירת לגיטימציה רחבה, אשר נשענת ברובה כל הסכמה, שאינה יציבה מספיק עדיין. מרבית הניסיונות הם ביצירת זהות אירופית המבוססת על הנרטיב כי האיחוד האירופי הוא ישות בעלת ערכים מוצקים.¹⁰⁵

מרכיב חיוני ביצירת זהות חברתית הוא מרכיב השכנוע, והוא המרכיב הפעיל ביותר בתפקידם של מוסדות האיחוד האירופי ביצירת הזהות האירופית. תעמולה המפיצה רעיונות וערכים אירופיים והמקדמת אינטרסים אירופיים, המזהה את העבר המשותף וצועדת לקראת עתיד משותף, יכולה להעלות משמעותית את חשיבותה של אירופה ולתרום ליצירת הזהות האירופית. דוגמות לתעמולה שכזו עשויות להמחיש ולהדגיש את החשיבות שלה ליצירת הזהות האירופית; מדיניות החינוך האירופית אשר מטרתה היא לקדם את החשיבות של אירופה בחינוך בבתי הספר, הנפת הדגל האירופי לצד הדגלים הלאומיים של המדינות החברות באיחוד. בקצרה, ישנו תהליך של קידום הרעיון של זהות אירופית שנעשה בצורה מכוונת על ידי מוסדות האיחוד האירופי על מנת ליצור בקרב האזרחים האירופים תחושה של זהות ושל שותפות.¹⁰⁶

4.4. הפרמטר המוסדי (Z)

שלושה גופים מרכיבים את המערכת העל-לאומית האירופית: הפרלמנט האירופי (European Parliament), אשר מהווה את הגוף היחיד שנבחר בצורה ישירה באיחוד האירופי. גוף זה מייצג את קולות הבוחרים באיחוד האירופי; מועצת האיחוד האירופי (European Union Council), הידועה גם כ"מועצת השרים", אשר מורכבת משרים של המדינות החברות באיחוד האירופי. זהו גוף המייצג את הממשלות של המדינות החברות באיחוד; והנציבות האירופית (European Commission), אשר מונה 28 נציבים, נציג מכל מדינה חברה, והם משמשים כנציגי המדינות החברות. מחויבותם של הנציבים היא כלפי הקהילה האירופית, ולא כלפי המדינה שמינתה אותם.¹⁰⁷

שלא כמו במדינות הלאום המודרניות, האיחוד האירופי חסר את הלגיטימיות האבסולוטית להביא את המדינות החברות לכדי היענות מוחלטת להחלטות שנעשות ברמה העל-לאומית.¹⁰⁸ על

¹⁰⁵ Tonra, 2011

¹⁰⁶ Ibid, 5

¹⁰⁷ The Treaty of Lisbon website, 2014

¹⁰⁸ BÖRZEL, 2010: 201-204

כן, לאורך שנות קיומו של האיחוד האירופי, ניתן היה לראות כי מוסדותיו אינם חזקים דיים, ולעתים משפיעים פחות ממערכת המוסדות הלאומית של המדינות החברות.

עם זאת, מאז כניסתה לתוקף של אמנת ליסבון, ניתן לראות התחזקות של הרמה העל-לאומית, והפיכתם של מוסדות האיחוד האירופי למוסדות בעלי היררכיה גבוהה, אשר יכולים לקבל החלטות המחייבות את כלל המדינות החברות באיחוד. האמנה, שנכנסה לתוקפה ב-2009, חוללה שינוי משמעותי בתפקידי המוסדות העל לאומיים באיחוד האירופי, חיזקה אותם והפכה את המוסדות המרכיבים לאפקטיביים יותר, שקופים יותר ועקביים יותר. זאת במטרה שישתרו בצורה טובה יותר את אזרחי אירופה.¹⁰⁹

המוסד שעבר את השינוי המשמעותי והמקיף ביותר הוא הפרלמנט האירופי. אמנת ליסבון העצימה את כוחו של הפרלמנט בתחום חקיקת החוקים, תקציב האיחוד האירופי ואשרורם של הסכמים בינלאומיים.¹¹⁰ היא העניקה לפרלמנט האירופי סמכויות חקיקה חדשות. הפרלמנט האירופי לוקח חלק בקבלת ההחלטות במעל ל-40 תחומים חדשים בהם מדיניות אנרגיה, מדיניות הגירה, חקלאות ותקציב של האיחוד האירופי. בנוסף, לחברי הפרלמנט האירופי ישנו כוח רב יותר בתהליך קבלת ההחלטות בתחומים של מדיניות החוץ ושל הסחר הבינלאומי. בתבניתו החדשה, הופך הפרלמנט האירופי להיות מעורב יותר בתהליך החלטת ההחלטות באיחוד האירופי. כתוצאה מכך, הוא הופך להיות מודע יותר לאתגרים המלווים את התפקיד, לחשיבות הרבה שיש לו בתור המוסד המייצג את האינטרסים של אזרחי האיחוד ולערך שלו כמוציא לפועל וכשומר של העקרונות שהתקבלו באמנת ליסבון.¹¹¹

על פניו, אמנת ליסבון לא שינתה את היחסים בין המוסדות בצורה משמעותית, אלא רק הפכה אותם לבעלי משמעות גדולה יותר בחיים הפוליטיים של אזרחי האיחוד האירופי, ובכך תרמה להעצמה של המבנה העל-לאומי ולכוחו הדמוקרטי.¹¹² אולם, בבחינה מדוקדקת יותר של עניינים העומדים בפני האיחוד האירופי, ניתן לראות כי השינויים הקלים יכולים להביא להשפעה מהותית. דוגמה לכך היא מדיניות החוץ האירופית. קביעת המדיניות נעשית כאמור על ידי הנציבות ועל ידי הנציג העליון למדיניות החוץ והביטחון. אולם, בעקבות השינויים שהביאה אמנת ליסבון, עתה גם לפרלמנט האירופי יש משקל בקביעת מדיניות החוץ, והוא יכול להשפיע על

¹⁰⁹ The Treaty of Lisbon website, 2014

¹¹⁰ Ibid

¹¹¹ The European Parliament website, 2014

¹¹² Bickerton, 2011

המדיניות אם היא איננה עקבית ואם היא איננה תואמת את עקרונות האיחוד האירופי, כפי שהם מובאים באמנת ליסבון. בתור הגוף המייצג את אזרחי האיחוד האירופי באופן הישיר ביותר, מחויבותו של הפרלמנט האירופי למימוש עקרונות היסוד של האיחוד האירופי, מצביעה על תהליך של העמקת האופי הדמוקרטי של האיחוד והעמקת האחידות בתרבות הפוליטית ובתרבות הארגונית האירופית.¹¹³

4.ה. הקשר בין הפרמטרים במשוואה

שלושת הפרמטרים שהצגתי ניתנים לניתוח בצורה נפרדת, ברם, קל לאתר את התלות ביניהם; המחקר בנושא זהות אירופית התמקד בשאלה של הלגיטימיות של האינטגרציה האירופית. ככל שתהליך האינטגרציה האירופית הועמק, והמדיניות הלכה לקראת מדיניות אירופית על-לאומית, בשונה מהמדיניות הלאומית, האיחוד האירופי נזקק לאישור ולקבלה גדולים יותר בקרב אזרחיו האירופיים. ככל שישנן הזדהות ונאמנות גבוהות יותר של האזרחים למוסדות העל לאומיים של האיחוד האירופי, כך הם מוכנים לקבל את החלטותיו בצורה טובה יותר, ולהתמודד עם חוסר נוחות שהן יכולות להביא. במילים אחרות, יצירת הזהות האירופית חיונית למתן הכוח והלגיטימיות בידיהם של המוסדות האירופית. הם בתורם משמשים כסוכנים המחזקים את הזהות הזו וחוזר חלילה.¹¹⁴ הפרמטר הכלכלי גם הוא חיוני בתהליך, מכיוון שהוא מהווה את אחד מעמודי התווך בלגיטימיות של האיחוד האירופי – כל עוד המודל של האיחוד האירופי רווחי למדינות החברות בו, יש לו לגיטימציה הן מצדן והן מצד אזרחיהן.

יש לציין שכיוון הקשר אינו קבוע; לעתים הפרמטרים הולכים יד ויד ומחזקים אחד את השני. במקרה כזה ניתן לומר כי יש ביניהם קשר חיובי חזק. כלומר, כאשר קיום אחד מהם מוסיף לרווח של האיחוד האירופי, וגם קיום האחר מוסיף, יהיה ניתן לראות את הקשר החיובי שלהם. לעתים הם נוגדים אחד את השני, והתחשבות באחד על חשבון האחר. במקרה כזה ניתן לומר כי יש ביניהם קשר שלילי. כך, שבכל סיטואציה מולה ניצב האיחוד האירופי יש לבדוק לא רק את "גודל" המקדם (הכוונה היא לעוצמת השפעתו של המקדם על הרווח שרואה האיחוד עם קיומו של המסחר), אלא גם את "כיוונו" של המקדם (הכוונה היא האם בעת ביצוע המסחר הפרמטר גורע או מוסיף לרווח שרואה האיחוד האירופי).

¹¹³ Gordon, Pardo, 2013 (Unpublished)
¹¹⁴ Risse, Grabowsky, 2008 & Diez, 2005

1.4. חשיבות הרווח הכלכלי של שותף הסחר

כפי שציינתי, אלמנט חשוב נוסף שיש לבחון בבואנו לנתח את "משוואת הרווח" הפוליטית הוא שמירה על האינטרסים העומדים גם בפני שותף הסחר של השחקן. כאמור, על מנת שמסחר יוסיף ויתקיים, גם שותף הסחר צריך לראות רווח מינימלי מהמסחר. אם לא נכון לו אף רווח, כנראה שיעדיף שלא לקיים את המסחר כלל. לכן, על הנהגת האיחוד האירופי מוטלת חובה לוודא שעל מנת שימשיך שותף הסחר לסחור עימה, יהיה לו רווח מינימלי מהמסחר. בדומה לאיחוד האירופי, גם בפני כל אחת משותפותיו ניצבת "משוואת רווח פוליטית", המורכבת מהאינטרסים המיוחדים לה, ועליה לפעול בצורה שתביא לה למקסימום רווח במגבלות הנתונות. אם היא לא תראה רווח שכזה, או לחלופין, אם הפסדה יהיה גדול מכדי שהיא יכולה לספוג, כנראה שלא יתקיים סחר בינה לבין האיחוד האירופי, והוא עלול להפסיד מכך, בהווה או בעתיד. על כן, כאשר בוחנים את יחסי ה"מסחר" הכלכלי והפוליטי של האיחוד האירופי, יש לתת מקום לחשיבות שהוא רואה באינטרסים של שותפותיו.

בתור ענק כלכלי עם שאיפות פוליטיות בזירה הבינלאומית, לאיחוד האירופי ישנם שלל שחקנים עמם הוא מקיים יחסים פוליטיים וכלכליים. כל אחד מהם מייצג ערכים שונים למשתנים של משוואת הרווח הפוליטית האירופית, ולכן ניתן לראות את המדיניות של האיחוד משתנה לעתים בין שחקן לשחקן. כאמור, אחד השחקנים באגן הים התיכון, הנמצא בשכנות מיידית של האיחוד והמקיים עמו יחסים עם האיחוד האירופי, הוא מדינת ישראל. הן כשותפת סחר משמעותית, הן כשכנה והן כמדינה המשפיעה רבות על הנוף הסביבתי באגן הים התיכון, למדינת ישראל יש מקום מרכזי בגיבוש ובעיצוב מדיניות החוץ של האיחוד האירופי. למעשה, חלק גדול ממדיניות החוץ האירופי גובש סביב הסכסוך הישראלי-פלשתיני. בפרק הבא אעשה שימוש בשלושה הסכמים שנחתמו לאחרונה בין האיחוד האירופי וישראל: הסכם "שמיים פתוחים", הסכם ACAA ו-"הורייזון 2020", שנחתם לאחר פירסום הנחיות האיחוד האירופי בדבר קווי המנחה (Guidelines). בעזרתה של "משוואת הרווח הפוליטית" של האיחוד האירופי, שהצגתי בפרק זה, אנתח את הסכמים אלו, ואסביר בעזרתם כיצד היא מאירה באור שונה את מדיניות החוץ של האיחוד האירופי.

פרק 5 – ניתוח, דיון ומסקנות

על פניו, נראה כי האיחוד האירופי עומד מאחורי הצהרותיו הפוליטיות, הקוראות לישראל להפסיק להפר את החוק הבינלאומי בשטחים הכבושים, ולנסות ולפנות אל תהליך השלום עם הפלסטינים במטרה לסיים את הסכסוך הישראלי-פלסטיני. ניתן לראות אף ניסיון נורמטיבי להביאה לידי כך; האיחוד האירופי מאיים להשתמש בעוצמתו הכלכלית ולהביא להשהיה של הסכמי סחר והסכמי מחקר ופיתוח החשובים ביותר לישראל, אם זו תמשיך להפר את החוק הבינלאומי. אולם, בפועל, ניתן להבחין בהמשך שיתוף פעולה כלכלי בין האיחוד האירופי לבין ישראל¹¹⁵; שלושה הסכמים ותכניות גובשו ונחתמו במהלך השנים האחרונות בין האיחוד האירופי לבין ישראל – הסכם "שמיים פתוחים", הסכם ACAA ותכנית "הורייזון 2020". שלושת שיתופי פעולה אלו יצאו לפועל עם סייגים כלכליים מועטים, שאינם מהווים איום של ממש על ישראל, ולכן אינם גורמים לה לשנות את מדיניותה בשטחים הכבושים. הסכמים אלו הם דוגמאות מעניינות לפער שבין ההצהרות הפוליטיות של האיחוד האירופי כלפי ישראל, לבין מדיניותו הכלכלית בשטח. אותו פער משמעותי במדיניות החוץ האירופית "הנורמטיבית" נידון רבות בספרות האקדמית; כאשר עומד האיחוד האירופי בפני סיטואציה בה הוא יכול להפעיל את עוצמתו הנורמטיבית, הוא מתנהג כאריה ללא שיניים, אשר שאגתו חזקה מנשיכתו. הוא שולח גינויים פוליטיים רבים ומאיים בסנקציות כלכליות, אך בפועל התנהלותו אינה גורמת לשינוי של ממש במדיניות הבעייתית של שותפת הסחר שלו.¹¹⁶

על מנת לבחון את אותו פער המתגלה במדיניות החוץ של האיחוד האירופי, בפרק זה ברצוני להציג את הניתוח במסגרת "משוואת הרווח הפוליטית" של האיחוד האירופי אותה בנית בפרק הרביעי. דרך שלושת ההסכמים המצוינים לעיל, אראה כיצד השימוש במשוואה ובפרמטרים שהיא מציגה, נותן נקודת מבט שונה על מדיניות החוץ האירופית. הפרק יחולק לשני חלקים; ראשית, אתחיל בניתוח ההסכמים בראי המשוואה. בסקירה של כל הסכם, אציג את עיקריו, ואבדוק כיצד באים הפרמטרים השונים שהצעתי לידי ביטוי. בפרמטר הכלכלי אבחן את ההטבות הכלכליות הגלומות בכל הסכם ואדון בקצרה באלמנטים הנאו-ליברליים שלו. בפרמטר הזהותי אבדוק כיצד ניתן לראות כיצד מובנית הזהות האירופית דרך התנהלות החוץ האירופית. בפרמטר המוסדי אבדוק כיצד נרקמים היחסים בין המוסדות השונים הלוקחים חלק בעיצוב ובניהול ההסכם. בחלקו השני של הפרק אקיים דיון בנוגע למקדמים השונים ואבחן כיצד בכל סיטואציה

¹¹⁵ Del Sarto, 2011

¹¹⁶ Gordon, Pardo, 2012

העומדת בפני האיחוד האירופי (או במקרה שנדון כאן, בכל הסכם או שיתוף פעולה), רואה בפניו האיחוד האירופי משוואה אשר מידת ההשפעה של הפרמטרים השונים מחולקת בה באופן אחר. לאחר שהוא בוחן (בצורה תיאורטית כמובן), כיצד השימוש בפרמטרים השונים נותן לו את מירב התועלת, כך יקבע כיצד לקבוע את מדיניות החוץ שלו בהתאם.

5.א. הסכם "שמיים פתוחים"

הסכם "שמיים פתוחים" הינו הסכם בין שתי מדינות או יותר בתחום התעופה האזרחית המשחרר את השוק ממכסות ומחסמי סחר. באוקטובר 1992 נחתם הסכם השמיים הפתוחים הראשון מסוגו בעולם בין ארצות הברית להולנד. בעקבות הסכם זה נחתמו הסכמים דומים בין ארצות הברית למרבית מדינות אירופה.

התהליך של חתימה על הסכמי שמיים פתוחים בין האיחוד האירופי לבין מדינות אשר עימן הוא מקיים יחסי מסחר, החל בעקבות זיהוי של בית המשפט האירופי לצדק (European Court of Justice – ECJ) של אפליה הקיימת בין המדינות החברות באיחוד. עד נובמבר 2002, מועד פרסום ההכרעה, התקיימו הסכמי תעופה בילטרליים בין מספר מדינות חברות באיחוד לבין שותפות סחר מרכזיות שלהן. הדבר גרם לאפליה בין המדינות החברות מכיוון שבועד שרק חלק מהן נהנו מההטבות הגלומות בהסכמי תעופה שכאלו, נאלצו האחרות להמשיך ולהסתפק ביחסי התעופה הסטנדרטיים ללא הטבות והקלות מסחר משמעותיות. כתוצאה מכך, נוצר עיוות בתחרות בין חברות התעופה האירופיות הלאומיות, שהיווה סתירה לתקנות הכלכליות שנקבעו עוד בימיו של האיחוד האירופי כקהילה אירופית (EC). לפי ה-ECJ, נבעה אפליה זו מפרצה בתקנות האיחוד האירופי, ועל כן דרש תיקון שיביא לפתרונה.

מבין החלופות השונות שהוצעו, נבחר הפתרון של כינון הסכמי שמיים פתוחים בין האיחוד האירופי, על כל המדינות החברות בו, לבין שותפות הסחר שלו. הנציבות האירופית קיבלה מנדט על ידי כל המדינות החברות, לקיים משא ומתן על הסכם תעופה אופקי (horizontal agreement) שיביא לאחדת הסכמי התעופה הבילטרליים הקיימים בין כל מדינה חברה בנפרד, לכדי הסכם כולל בין האיחוד האירופי כגוף הכולל את כל המדינות החברות בו כמקשה אחת.¹¹⁷

¹¹⁷ European Commission website, External Aviation Policy, 2014

הסכם "שמיים פתוחים" בין האיחוד האירופי לישראל

הסכם שמיים פתוחים (או הסכם התעופה האירופי-ים תיכוני) בין ישראל לבין האיחוד האירופי וכל עשרים ושמונה המדינות החברות באיחוד נחתם רשמית ב-10.6.13 בלוקסמבורג. השיחות בין ישראל לנציבות האיחוד האירופי על הסכם תעופה אחיד חדש החלו עוד ב-2008, לאחר ששני הצדדים ביקשו לבצע רפורמה בענף התעופה. השיחות התנהלו במהלך חמש השנים והבשילו רק ביולי 2012 עם חתימה בראשי תיבות של נציגי הצדדים. במקור, ההסכם היה צפוי להיכנס בהדרגה לתוקף מ-2013 במשך תקופה של חמש שנים, זאת כדי לאפשר לחברות התעופה הישראליות להיערך למבנה התחרותי החדש בענף התעופה.¹¹⁸

הסכם זה מחליף את הסכמי התעופה הביטראליים הישנים עם כל אחת מעשרים ושמונה המדינות החברות באיחוד האירופי. לאחר הליך הדרגתי של יישום מדורג של עקרונות ההסכם, יתאפשר חופש פעולה מוחלט לחברות התעופה הישראליות והאירופיות אשר יוכלו להפעיל טיסות לישראל וממנה לאירופה.¹¹⁹

להלן אבצע ניתוח של ההסכם על פי שלושת הפרמטרים שהצגתי ב"משוואת הרווח הפוליטית" של האיחוד האירופי:

הפרמטר הכלכלי (X)

ההטבות והאינטרסים הכלכליים שטומן בחובו ההסכם הן עבור האיחוד האירופי והן עבור ישראל הם רבים; באיחוד האירופי, שוק התעופה האזרחי הוא מרכיב משמעותי בכלכלה האירופית. מועסקים בו מעל ל-5 מיליון אנשים והוא תורם כ-365 מיליארד אירו, שהם כ-2.4% מהתמ"ג (תוצר מקומי גולמי – GDP) האירופי.¹²⁰ הפתיחה ההדרגתית של שוק התעופה האירופי כלפי העולם, בעקבות הסכמי התעופה השונים שנעשו עם מדינות שלישיות, הביאו לכך שהוא יהיה שוק התעופה הפתוח הגדול ביותר בעולם.¹²¹ על מנת למקסם את הפוטנציאל הגלום בשוק התעופה, ולהפוך אותו לרווחי יותר ולתחרותי יותר, הבינה הנהגת האיחוד שיש לפתוח את השוק למדינות שלישיות. על סמך ניסיונות קודמים, ישנו גידול משמעותי בסך הרווחים שבאים מהסרת

¹¹⁸ אתר משרד התחבורה, 2013

¹¹⁹ שם

¹²⁰ נכון לחודש מארס 2012

¹²¹ European Commission Website, The EU's External Aviation Policy - Addressing Future Challenges, 27.09.2012

ההגבלים והמחסומים המצויים בשוק, ושימוש הולך וגובר מצד האוכלוסיות של שני הצדדים השותפים בהסכם.¹²²

מבחינתה של ישראל, מדובר בהסכם התעופה המקיף והחשוב בתולדותיה. התנועה למדינות האיחוד האירופי מהווה כ-60% מנפח תנועת הנוסעים הסדירה מתחומי מדינת ישראל ובחזרה אליה.¹²³ בדומה לכך, ישראל היא אחד משווקי התעופה החשובים ביותר עבור האיחוד האירופי במזרח התיכון, בעל פוטנציאל גידול חזק. כמו כן, מחקר שנערך לאחרונה מטעם הנציבות האירופית העריך את סך התועלות הכלכליות של הסכם תחבורה אווירית בין האיחוד האירופי לישראל בכ-350 מיליון אירו לשנה מרגע השלמת פתיחת השוק.¹²⁴

במסגרת הסכם זה, יתאפשר לכל חברות התעופה באיחוד האירופי להפעיל טיסות ישירות לישראל מכל מקום באיחוד האירופי, וחברות תעופה ישראליות תוכלנה מצדן להפעיל טיסות לשדות תעופה בכל רחבי האיחוד האירופי. שוק התחבורה האווירית של האיחוד האירופי ושל ישראל ייפתח בהדרגה במהלך חמש השנים הקרובות, במגמה להגיע לפתיחה מלאה של השוק עד 2018, ללא כל הגבלה על מספר הטיסות. על סמך התנסויות עבר דומות עם מדינות אחרות, הפתיחה ההדרגתית של השוק צפויה לעודד מספר רב יותר של טיסות ישירות. עידוד התחרות בתחום התעופה האזרחית על ידי הסרת מגבלות רגולטוריות ותיקון עיוותים קיימים עתיד לתרום לגידול בהיצע מושבי הטיסה, לירידה במחירי הטיסות, לפיתוח התיירות הנכנסת למדינה ולגידול ברווחתם הכלכלית של תושבי ישראל. על פי הערכות משרד התיירות הישראלי, הגידול בכמות התיירים יביא ליצירת אלפי מקומות עבודה בישראל ולגידול משמעותי בהכנסות המדינה.¹²⁵

האינטרסים הכלכליים של הרווח הכלכלי שיושג לשני הצדדים ברורים וניכרים לעין; הן האיחוד האירופי והן ישראל מרוויחים בצורה מובהקת מהחתימה על ההסכם ומהליברליזציה ומהסרת המחסומים האוויריים שהוא מביא עמו. שני הצדדים מציגים נתונים מרשימים בגידול ברווח וברווחה שייגרם מפתיחת המרחב האווירי של ישראל בפני חברות תעופה אירופיות שיזכו לדריסת רגל משמעותית יותר במרחב האווירי של ישראל, שמהווה נקודה אסטרטגית שמקשרת את היבשת האירופית עם אסיה ועם אפריקה. ההסכם יביא להגברת והאצת התחרות בשוק הטיסות וכך ירוויח הציבור הישראלי והציבור האירופי בגידול ברווחה ובאיכות החיים.

¹²² Ibid

¹²³ אתר משרד התחבורה, 2013

¹²⁴ EUROPEAN COMMISSION, PRESS RELEASE, Brussels, 10 June 2013: Aviation: EU and Israel sign agreement

¹²⁵ אתר משרד התחבורה, 2013

הפרמטר הזהותי (Y)

יצירת הזהות האירופית נשענת רבות על יצירת לגיטימציה של המדיניות הכלכלית והפוליטית בה הוא נוקט באמצעות מוסדותיו. במקרה של הסכם "שמיים פתוחים" הלגיטימציה הכלכלית שמתקבלת מעצם החתימה על ההסכם היא ברורה; האחדת ההסכמים לכלל 28 המדינות יוצר שוק תעופה עצום במימדיו. אזרחי האיחוד האירופי, עתידים להרוויח מההסכם ולשפר את איכות חייהם. גם המדינות החברות באיחוד ירוויחו מקיום ההסכם, רווח בדמות מיסוי, תיירות ועוד. לכך תצטרף גם העובדה שהן שייכות לשוק התעופה הגדול בעולם שהולך וצובר עוצמה והשפעה משמעותיות.

תחושת הלגיטימציה אף גוברת, כאשר בוחנים את הערך הנורמטיבי שבא לידי ביטוי בהסכם; במסמך שנקרא "*Why an EU external aviation policy?*", שפרסמה הנציבות האירופית, המנהלת את מדיניות החוץ האווירית (external aviation policy), נכתב:

'From an economic and political point of view, the introduction of an external aviation policy is underpinned by a desire on the part of the EU to move towards greater flexibility, openness and consistency in the area of international civil aviation, based on both bilateral and multilateral actions... Ensuring sustainable development in the aviation sector is a key element of the external aviation policy agenda. ***By acting with a single voice, the European Union is best placed to counter the negative effects on the environment of the growth of the aviation sector, and notably also in terms of climate change.***¹²⁶

במסמך זה, מצהירה הנציבות האירופית כי אחת המטרות המשמעותיות של האחדת שוק התעופה האירופי היא בדאגה לבעיות בקנה מידה גלובלי, כמו איכות הסביבה ושינוי האקלים. דאגה כזו, נתפסת כאקט אוניברסאלי, אשר בא לקדם את האינטרסים של האנושות כולה, ולא של האיחוד האירופי ואזרחיו בלבד. למעשה, במקרה זה, קולו האחיד של האיחוד האירופי יוצר לא רק שוק תעופה עצום ממדים, כי אם גם תשתית יציבה בהתמודדות עם אתגרי העידן הגלובלי כמו איכות הסביבה. בכך מרחיבה הנציבות את הלגיטימציה של ההסכם, כיוון שהיא מחזירה את האיחוד לנרטיב של מעצמה נורמטיבית, שבין היתר פועלת למען איכות הסביבה – ערך מרכזי בכל רחבי האיחוד האירופי.

¹²⁶European Commission website, External Aviation Policy, 2014

לסיכום, הסכם "שמיים פתוחים" מהווה בסיס איתן ליצירת לגיטימציה בעיניהם של האזרח האירופי והמדינות החברות באיחוד. הן מבחינה של הלגיטימציה הכלכלית והן מהבחינה של הלגיטימציה הנורמטיבית הם יוצאים נשכרים; הסכם "שמיים פתוחים" יביא לשיפור ניכר באיכות חייהם של אזרחי האיחוד בכך שיהפוך את שוק התעופה לזול ולנגיש יותר. כך תיפתח בפני ציבור אירופי גדול יותר האפשרות להשתמש בשוק התעופה. מבחינתן של המדינות החברות, ההסכם יביא ליצירת מקומות עבודה ולגידול בענף התיירות. בשני המקרים הגיוס הכלכלי הן של האזרחים והן של המדינות הוא ברור. מהבחינה הנורמטיבית, מציג האיחוד את החשיבות הרבה ביצירת שוק תעופה אחיד, שיקל עליו לייעל את שירותיו בשוק התעופה ובתוך כך להתמודד עם אתגרי הגלובליזציה, בייחוד בתחום של איכות הסביבה.

הפרמטר המוסדי (Z)

כאמור, ההחלטה על כינונם של הסכמי שמיים פתוחים כהסכמים אופקיים (horizontal), כלליים ואחידים לכלל המדינות החברות באיחוד האירופי, התקבלה בעקבות הכרעה של בית הדין האירופי לצדק באשר לחוסר הצדק והאחידות שבהסכמי התעופה בין המדינות החברות באיחוד האירופי. קבלת ההחלטה על ידי כלל המדינות החברות באיחוד האירופי וכלל הגופים האירופיים בצורה גורפת, מצביעה על חוזקו ועל חשיבותו של בית המשפט האירופי. הכרעתו בדיון הביאה לחיזוק כוחה של הנציבות האירופית בתחום התעופה, והיא נרתמה לשינוי מדיניות התעופה האירופית המשותפת. היא החלה במשא ומתן על הסכם "שמיים פתוחים" עם מדינות רבות.¹²⁷

מוסד חשוב נוסף שנרתם לאיחוד שוק התעופה האירופי הוא מועצת האיחוד האירופי, שתפקידה לאשר את ההסכמים. המועצה אימצה בברכה את הסכמי "שמיים פתוחים", לרבות ההסכם עם ישראל. היא רואה בו כמסגרת ראויה וחשובה לעידוד הצמיחה במשק האירופי ולהתמודדות עם אתגרי העתיד.¹²⁸ הפרלמנט האירופי התגייס אף הוא, ואשרור ההסכם עבר ללא התנגדות מיוחדת.

הניתוח על פי הפרמטר המוסדי במקרה של הסכם "שמיים פתוחים", יכול ללמד רבות על חשיבותו של ההסכם בעיני האיחוד האירופי. העובדה כי שלושת המוסדות האירופיים אשר לוקחים חלק בעיצוב מדיניות החוץ האירופית – הנציבות האירופית, המועצה האירופית והפרלמנט האירופי – שיתפו פעולה והעבירו את ההסכם ללא התנגדות חריגה, מצביעה על כך,

¹²⁷ Ibid

¹²⁸ Ibid

שעל מנת "למקסם את רווחיו" במקרה זה, בחר האיחוד האירופי לשלב את כוחותיו המוסדיים ולתמוך בחתימה על ההסכם. הלגיטימציה בה זוכים המוסדות בעקבות שילוב הכוחות ביניהם יכולה להיות מוסברת על ידי כך, שבשל ההבנה של היתרונות הגלומים בחתימה על הסכם "שמיים פתוחים" עם ישראל, בחרו המוסדות להעביר את ההסכם בצורה נוחה יחסית, ולהצטייר כגופים הדואגים לאינטרסים של האיחוד, של המדינות החברות בו ושל אזרחיו. במקרים בהם היתרונות הם ברורים, המוסדות מתגייסים, משלבים כוחות ומקדמים את האיחוד בצעדי ענק אל עבר שיפור איכות החיים באירופה.

"הצבה במשוואה"

במקרה של הסכם "שמיים פתוחים" ניתן לראות כי הפרמטר הכלכלי הוא הפרמטר בעל ההשפעה הדומיננטית ביותר, עד שהוא מאפיל על הפרמטרים אחרים. ניתן לומר שהמקדם שלו " α ", מקבל ערך גבוה, ושאר המקדמים קשורים אליו קשר חיובי חזק, למרות שהשפעתם קטנה יחסית אליו. כלומר, כל הפרמטרים נושאים מקדם חיובי בעת קיום ההסכם, ולכן הם רק מוסיפים לרווח שרואה האיחוד האירופי עם קיום ההסכם. הן הפרמטר הזהותי והן הפרמטר המוסדי מוסיפים לרווח של האיחוד האירופי בעת ביצוע ההסכם. לכן המקדמים שלהן " β " ו- " δ " הם חיוביים, אך הם קטנים יחסית ל- " α ", המקדם של הפרמטר הכלכלי.

5.2. הסכם ACAA

הסכם ACAA (Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products) הוא הסכם הכרה המבוסס על התאמת המערכת והתשתית של מדינה שלישית לנורמות ולתקנות המקובלות באיחוד האירופי. היעד של הסכם זה, הוא לתרום לביטול החסמים הטכניים של הסחר בין מדינות שלישיות לבין האיחוד האירופי, ובכך להגדיל את הנגישות של השווקים של מדינות שלישיות לאיחוד האירופי ולהיפך. אימוץ התקנות של האיחוד האירופי על ידי המדינות השלישיות יתרום לבניית מודל מתאים לרגולציה של הסחר במוצרים מחוץ לאיחוד האירופי ויתרום לשדרוג התשתיות לבדיקת האיכות והפיתוח הטכני של המדינות השותפות בסחר. המוצרים הנידונים במסגרת ההסכם הם בעיקר מוצרי חשמל, מוצרי בנייה, צעצועים, מכשירים רפואיים ותרופות.¹²⁹

¹²⁹ European Commission website, ACAA neighboring countries, 2014

הסכם ACAA בין האיחוד האירופי לבין ישראל

הסכם ACAA הוא פרוטוקול להסכם האסוציאציה בין ישראל והאיחוד האירופי (Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products), המאפשר הכרה הדדית בבדיקות תאימות (בדיקות תנאי ייצור נאותים) בין ישראל והאיחוד האירופי, הנערכות על ידי הרשויות המוסמכות באירופה ובארץ. מדובר בפרוטוקול מסגרת המאפשר המשך חתימה על נספחים בסקטורים שונים. הסקטור הראשון בו הושלם המהלך הינו ענף התרופות. משמעות ההסכם הינה כי יצרני התרופות בשני הצדדים יוכלו להשתמש באישור הניתן להם על ידי הרשות המקומית לצורך יצוא לצד השני. בנוסף לכך, יהיו פטורים מבדיקות פיזיות בנמלים לאותם מוצרים. ישראל היא המדינה הראשונה בעולם שאיננה חברה באיחוד ואיננה מיועדת להיות חברה בו, החותמת על הסכם שכזה עם האיחוד האירופי. החתימה על ההסכם נעשתה כבר במאי 2010, אך אשרורו של ההסכם התעכב במשך מעל לשנתיים, בשל התנגדותו של הפרלמנט האירופי בטענה כי הוא אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות אמנת ליסבון. לבסוף, אושרר ההסכם בתאריך ה-22 באוקטובר 2012.¹³⁰ ישראל היא המדינה הראשונה עימה נחתם ההסכם בנוגע למוצרים פרמבצטיים, והוא נכנס לתוקפו ב-19 בינואר 2013.

להלן אבצע ניתוח של ההסכם על פי שלושת הפרמטרים שהצגתי ב"משוואת הרווח הפוליטית" של האיחוד האירופי:

הפרמטר הכלכלי (X)

מבחינתו של האיחוד האירופי ההסכם צפוי להסיר מכשולים לסחר ויוזיל משמעותית את שוק התרופות האירופי. ישראל נמנית עם חמש המדינות הגדולות ביותר מבחינת ייצוא תרופות לאיחוד האירופי יחד עם ארה"ב, שווייץ, סינגפור וסין. היקף הסחר של ישראל עם האיחוד האירופי בתחום הפרמצטיקה עמד בשנת 2011 על 1.8 מיליארד אירו. ייצוא מוצרי תרופות מישראל לאיחוד האירופי עמד ב-2011 על כ-0.9 מיליארד אירו ועלה לכ-1.2 מיליארד אירו ב-2012. היקף הסחר של ישראל עם האיחוד האירופי בתחום הפרמצטיקה צפוי לעלות למעל ל-2 מיליארד דולר בעקבות אשרורו של ההסכם. בנוסף, הורדת חסמי הסחר וההכרה ההדדית בסטנדרטי הייצור והבדיקה של תרופות בישראל, כמו גם הפטור מביקורות במפעלים על ידי רשויות אירופיות ופטור מבדיקות מעבדה חוזרות על אדמת אירופה, יובילו ליעול שוק התרופות,

¹³⁰ אתר משרד הכלכלה, 2014

הן בישראל והן באירופה. התייעלות שכזו תתרום לרווחים של חברות התרופות הישראליות והאירופיות ולאוכלוסיות של שני הצדדים. היא גם תגביר את התחרותיות בשוק התרופות האירופי והישראלי ותביא לשיפור ברווחת האזרחים.¹³¹ כמו כן, ישראל מייבאת סחורה בתחום הפרמצטיקה מהאיחוד האירופי בסכום כולל של כמיליארד דולר בעיקר מגרמניה, אנגליה, צרפת, והולנד. עם הגדלת שוק התרופות הישראלי, היקף הייבוא מאותן מדינות עתיד לגדול, וכך מדינות האיחוד האירופי ירשמו רווחים נוספים מביצוע ההסכם.¹³²

מבחינתה של ישראל, משמעות ההסכם עם האיחוד האירופי בשוק התרופות היא בחיסכון של מאות מיליוני אירו עבור תעשיית התרופות הישראלית. תעשיית התרופות הישראלית מונה למעלה מ-60 חברות המעסיקות כ-28,000 עובדים. קידום נגישות התעשייה הפרמצטית בישראל לייצוא לשוק האירופי תביא לחסכון בעלויות ובזמן. כמו כן, הסכם ACAA הנוכחי נעשה בסקטור של תעשיית התרופות, אך הוא פותח תקדים חשוב לחתימת הסכמים דומים עם האיחוד האירופי בסקטורים אחרים.¹³³

נתונים אלו מצביעים על החשיבות הכלכלית הרבה שיש לחתימה על הסכם זה. לפרמטר הכלכלי יש ערך רב במשוואה של האיחוד האירופי, לכן ניתן לצפות שהוא יהיה הפרמטר שבסופו של דבר יכריע את החתימה על ההסכם.

הפרמטר הזהותי (Y) + הפרמטר המוסדי (Z)

במקרה של הסכם ACAA, ניתן לראות ששני הפרמטרים, הזהותי והמוסדי, הולכים יד ביד מבחינת מידת ההשפעה והנזק "הרווחי" שנגרם להם עם ביצוע ההסכם. המוסדות האירופיים במקרה הזה, מהווים סוכנים של השיח הנורמטיבי המייצר את הזהות האירופית. הזהות האירופית היא הבסיס של הלגיטימציה של הישות העל-לאומית ושל מוסדותיה. זהו למעשה תהליך השכפול של השיח והלגיטימציה שהוא מייצר; במקרה הזה, העיכוב של אשרור הסכם ACAA בין האיחוד האירופי לישראל, שנעשה על ידי הפרלמנט האירופי, במשך מעל לשנתיים, מראה כי הפרלמנט, שהוא גוף בעל נטייה פוליטית יותר ממוסדות אחרים באיחוד האירופי, שם דגש על ההיבטים הפוליטיים ועל הפרשנות הפוליטית של הסעיפים של אמנת ליסבון, שהיא התשתית החוקית של האיחוד האירופי. במסמך עבודה של פרוטוקול של הסכם ההתאגדות בין

¹³¹ European Commission Website, ACAA neighboring countries, 2014

¹³² אתר משרד הכלכלה, 2014

¹³³ שם

ישראל לאיחוד האירופי, שפירסם הפרלמנט האירופי, נאמר כי למרות התועלת הכלכלית, המסחרית והתעשייתית הברורה שתתקבל מהחתימה על ההסכם, יש להתייחס גם למסגרת הפוליטית הקיימת; ראשית, היחסים הבילטרליים בין האיחוד האירופי לבין ישראל מבוססים על הסכם ההתאגדות ותכנית הפעולה. בהסכמים אלו ישנה התייחסות למספר עקרונות בהם האיחוד האירופי שם דגש על כיבוד המשפט הבינלאומי. הוא מציין כי השטחים הכבושים בהם מחזיקה ישראל והבנייה הישראלית התנחלויות אינם עולים בקנה יד עם העקרונות עליהם הסכימו האיחוד האירופי וישראל. להפריח זו ניתוספו גם המצור על עזה והפרת זכויותיהם של מיעוטים בישראל. בכל הנקודות האלו לא חל שיפור מצד התנהלותה של ישראל, ולעתים חלה אף החמרה. שנית, עם כניסתה לתוקף של אמנת ליסבון, קיבל על עצמו הפרלמנט האירופי את התפקיד של שומר האמנה והמוציא לפועל של עקרונותיה. אחד העקרונות הוא השמירה על החוק הבינלאומי אשר מופר בצורה בוטה על ידי ישראל באחזקתה בשטחים הכבושים מ-1967. בהסכם ACAA קיימת האפשרות שתעשיות מסויימות עימן מתקיים מסחר, יהיו ממוקמות בשטחים הכבושים. המסקנה הבלתי נמנעת של חוות הדעת המשפטית של הפרלמנט האירופי היא כי כל עוד ישראל ממשיכה להפר את החוק הבינלאומי לא ניתן לקיים עימה הסכמים, בייחוד לנוכח העובדה כי קיימת סכנה של מסחר ישיר עם תעשיות אשר נמצאות מעבר לקו הירוק.¹³⁴

על מנת לעכב את יישום ההסכם, דרשו חברי הפרלמנט כי ההסכם לא יחול על מעבדות שממוקמות בשטחים. חברי הפרלמנט הסבירו כי הדבר הינו בלתי אפשרי בעליל הן מבחינה חוקית והן מבחינה פוליטית, ואינה עולה בקנה אחד עם תקנות האיחוד האירופי, שעיקרן, במקרה הזה, הוא כיבוד החוק הבינלאומי שנפגע בשל השליטה הלא חוקית של ישראל בשטחים שמעבר לקו הירוק.¹³⁵ בנוסף, בראיון לעיתון הכלכלי הישראלי "גלובס" מסרו הפקידים המעורבים בתהליך אשרור ההסכם כי:

"הפרלמנט וחבריו עושים הרבה שרירים על מנת להסביר לנציבות שהמציאות השתנתה ויש להם מה להגיד על כל נושא. זו הסיבה שהם תקעו לנו ACAA עם מרוקו ועם קולומביה, ולאחרונה אף הפילו סופית את הסכם ACAA עם אחת ממדינות הבלקן עקב חשש מהעסקת ילדים בתחום".¹³⁶

¹³⁴ European Parliament: WORKING DOCUMENT - Additional Protocol to the Euro-Mediterranean Agreement establishing an EC Israel Association on an EC-Israel Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products (ACAA)

¹³⁵ אתר גלובס, אוקטובר 2012
¹³⁶ שם

נתון זה מצביע על כך שברמה המוסדית, התקיימה מעין תחרות בין הנציבות האירופית לבין הפרלמנט האירופי. דומה כי במקרה הזה ניסה הפרלמנט להביא את הנציבות לידי יישור קו עם הגינויים הפוליטיים שמצהיר האיחוד האירופי כלפי תוקפנותה של ישראל ושליטתה הלא חוקית בשטחים הכבושים. יישור קו שכזה יכול להיתפס כניסיון לצמצם את הפער המדובר במדיניות חוץ האירופית, כניסיון לדבר בקול אירופי אחיד, וכניסיון להגביר את הלגיטימציה של מוסדות האיחוד האירופי בקרב אזרחיו, על ידי נקיטה בנרטיב הנורמטיבי בו הוא מתיימר להחזיק. הפרלמנט האירופי, כמגן של ערכי האיחוד האירופי וכמוציא לפועל של העקרונות של אמנת ליסבון, ראה חשיבות רבה במניעה, או לפחות בהשתייה, של חתימה על הסכם ACAA עם ישראל. אופן התנהלותו במשא ומתן על ההסכם מול ישראל מראה את רצונו לקחת חלק פעיל בקביעת מדיניות החוץ האירופית ואת כוחו החדש כשותף שווה לנציבות האירופית, הבא לידי ביטוי בלחץ שיצר בעת החתימה על ההסכם. הן אם מדובר ברצון נורמטיבי אמיתי, השואב את הלגיטימציה שלו מעקרונות אמנת ליסבון, והן אם מדובר בהפגנת עוצמה מוסדית, במקרה הזה הפרלמנט האירופי הפעיל את כוחו החדש בזירה של מדיניות החוץ האירופית, וכמעט והביא לביטול הסכם ACAA אשר נחתם עם ישראל. בראי המשוואה מדובר במיקסוס כוחו של האינטרס המוסדי, שהביא לידי הכרה בכוחו של הפרלמנט האירופי ויצר לגיטימציה סביבו, בגלל התפקיד הנורמטיבי בו נקט.

"הצבה במשוואה"

האינטרס הכלכלי שבקיום הסכם זה הוא מובהק. הסרת המגבלות במסחר בשוק התרופות, כמו גם האחדה של התקנות המקובלות באיחוד האירופי לאלה המקובלות בישראל, מהווה מהלך של התייעלות שעל פי אמת המידה הנאו-ליברלית תביא לשיפור לרווחים ולרמת תחרות גבוהה יותר אצל שני הצדדים. בראי "משוואת הרווח" האירופית, ניתן לומר כי פרמטר זה הוא בעל חשיבות מובהקת חיובית, ולכן מקדמו " α " יהיה גדול וחיובי. לעומת זאת, הן בפרמטר הזהותי והן בפרמטר המוסדי, ניתן לראות כי קיום ההסכם פוגע באינטרסים של הזהות ושל המוסדות באיחוד האירופי, ועל כן יביא לגריעה ברווח. כלומר, האיחוד האירופי ירוויח פחות ברמה הזהותית והמוסדית, והלגיטימציה שלו עלולה להיפגע עם קיום ההסכם. הסדקים הנוצרים בין ההתיימרות הנורמטיבית שלו ביחס לישראל, לבין חתימת ההסכם בפועל, מעיבים על חוסנה של מדיניות החוץ האירופית. על כן, במשוואה יקבלו המקדמים " β " ו- " δ " ערכים שליליים, אשר

מסמלים גריעה מהרווח אותו רואה האיחוד האירופי בעת אשרור ההסכם. אולם, ניתן לשער שערכם יהיה קטן, מכיוון שהאינטרס הכלכלי גובר בצורה משמעותית, ומביא לרווח גדול יותר בעיני האיחוד האירופי, מאשר ל"הפסד" שהוא רואה בזירה הזוהית והמוסדית. כאשר "נציב" את הפרמטרים במשוואה, נראה כי ההסכם יתקבל.

5.ג. הנחיות האיחוד האירופי בדבר הקווים המנחים (Guidelines) של האיחוד

האירופי כלפי ישראל

ב-30 ביוני אימצה הנציבות האירופית הנחיות ובהן קווים מנחים בדבר זכאותן של ישויות ישראליות ופעילויותיהן בשטחים הכבושים על ידי ישראל מאז יוני 1967 למענקים, לפרסים ולמכשירים פיננסיים שימומנו על ידי האיחוד האירופי משנת 2014 ואילך. הקווים המנחים הללו קובעים את המגבלות הטריטוריות שעל פיהן מעניקה הנציבות תמיכה של האיחוד האירופי לישויות ישראליות. הקווים המנחים הללו הוכנו בהמשך להחלטה הפוליטית שקיבלו שרי החוץ של המדינות החברות באיחוד האירופי במועצת השרים לענייני חוץ של האיחוד האירופי מן ה-10 בדצמבר 2012. מטרת הקווים המנחים הללו היא לערוך הבחנה בין מדינת ישראל והשטחים הכבושים ככל שהדבר נוגע לתמיכת האיחוד האירופי. בהחלטה נאמר כי "כל הסכם בין מדינת ישראל לאיחוד האירופי חייב לציין באופן חד-משמעי ומפורש כי הוא אינו חל על השטחים שנכבשו על ידי ישראל ב-1967". הקווים המנחים עולים גם בקנה אחד עם עמדתו רבת-השנים של האיחוד האירופי לפיה ההתנחלויות הישראליות אינן חוקיות על-פי המשפט הבינלאומי וכן עם אי-הכרתו של האיחוד האירופי בריבונותה של ישראל על השטחים הכבושים, ללא קשר למעמד המשפטי על-פי החוק הישראלי.¹³⁷

"הורייזון 2020" : האיחוד האירופי וישראל

"הורייזון 2020" הוא תכנית המחקר הגדולה ביותר של האיחוד האירופי, בעלת מימון של כמעט 77 מיליארד אירו, שיהיה זמין בין השנים 2014-2020. התכנית מבטיחה להעניק הזדמנות תקציבית לפריצות דרך ולתגליות מדעיות, בתקווה להעביר את המוצרים "מהמעבדה לשוק". "הורייזון 2020" הוא מכשיר פיננסי שמטרתו ליישם את רעיון "האיחוד החדשני" (Innovation Union), יוזמת הדגל האירופית, שיעדה הוא הבטחת מקומה של אירופה בשוק הגלובלי התחרותי.

¹³⁷ אתר משלחת האיחוד האירופי בישראל, הודעת עיתונות 16.7.2013.

תכניות המסגרת למחקר ופיתוח של האיחוד האירופי, ה-European Framework Programs הן התכניות הגדולות ביותר בעולם לשיתוף פעולה מדעי ותעשייתי, ומהוות גורם מימון מרכזי של המרחב האירופי למחקר (ERA - European Research Area). כל תכנית מסגרת מתקיימת במשך מספר שנים. התכנית האחרונה, שהסתיימה בסוף חודש דצמבר 2013, היא ה-7th Framework Program (FP7), בה השתתפה גם ישראל. ישראל היא החברה הלא אירופית הראשונה החברה ב-FP7, והיא אחת המדינות המוצלחות ביותר בהשתתפות בתכנית. התכנית הנוכחית, שהחליפה את ה-FP7 בחודש ינואר 2014, היא "הורייזון 2020". התכנית מעניקה מימון ליצירת קונסורציום בני כמה שותפים, לפעילות מחקר ופיתוח של התעשייה, האקדמיה, מכוני מחקר, ארגונים ציבוריים ופרטיים. מטרת השתתפות ישראל בתכנית היא לפתוח בפני גופים ישראליים שער להשתלבות אסטרטגית במסגרות המחקר, הפיתוח והשיווק של אירופה, ולהרחיב את תחומי הפעילות העולמית של התעשייה.¹³⁸

תכנית "הורייזון 2020" התקבלה במסגרת קווי המנחה (Guidelines) שהוצאו על ידי נציבות האיחוד האירופי בקיץ של 2013. לפי ההנחיות, נאסר על סוכנויות וקרנות של האיחוד האירופי לממן או לתת הלוואה, מענק, מלגה או פרס לפעילויות של גופים ישראלים בהתנחלויות, ובחלק מהמקרים גם לגופים ישראלים שפועלים מעבר לקו הירוק במישרין או בעקיפין. האיסור הציב סימן שאלה גדול על החתימה על תכנית "הורייזון 2020" מצידה של ישראל, בשל ההשלכות הפוליטיות שיש לאיסור על המימון של מחקרים שנעשים מעבר לקו הירוק.

מבחינתה של ישראל, משמעותו של ביטול השתתפותה בתכנית "הורייזון 2020", הייתה עלולה להיות פגיעה אנושה באקדמיה ובמחקר ובפיתוח הישראליים. בפנייתה לשרי החוץ, המשפטים והמדע בטרם החתימה על ההסכם, קראה נשיאת האקדמיה הלאומית, פרופ' רות ארנון: "ההסכם חיוני מאין כמותו לעתיד המדע בישראל, ואי חתימה עליו, חלילה, תהיה מחדל בלתי הפיך והרה אסון למדע הישראלי בפרט ולמדינה בכלל." פרופ' יצחק בן-ישראל, ראש המועצה הלאומית למחקר ופיתוח, הוסיף ואמר כי "...אי חתימה על ההסכם, זו אפילו לא ירייה ברגל של עצמנו, אלא ירייה בראש. יש לכך כמה סיבות: ראשית, זה הסכם שמכניס כסף למדינת ישראל. אנחנו מקבלים יותר כסף ממה שאנחנו צריכים לשלם. שנית, גם אם לא היה לנו רווח כלכלי

¹³⁸ אתר משרד הכלכלה, 2014

מהתוכנית, קשה לי לתאר את המדע בישראל ללא שיתוף הפעולה והקשרים שיש לנו בתחום זה עם אירופה.¹³⁹

על אף הזעם הגדול שעוררו קווי המנחה בקרב הישראלים, הם הצליחו להגיע לפשרה, והסכימו שמוסדות ושמחקרים הנמצאים מעבר לקו הירוק לא יתוקצבו במסגרת התכנית. לפי הפשרה, ישראל תצהיר כי אינה מקבלת את הניסוח האירופי בהסכם שקובע כי יש הבדל בין גופי מחקר שפועלים בתוך הקו הירוק ומחוצה לו. עם זאת, תקבל ישראל את ההחלטה האירופית שמימון של האיחוד לא יגיע לגופים שמרכזם מעבר לקו הירוק.¹⁴⁰

להלן אבצע ניתוח של ההסכם על פי שלושת הפרמטרים שהצגתי ב"משוואת הרווח הפוליטית" של האיחוד האירופי:

הפרמטר הכלכלי (X)

מבחינה כלכלית, אומדן הרווח של האיחוד האירופי בשיתוף ישראל בתכנית "הורייזון 2020" אינו ברור כמו בהסכמים הקודמים, מכיוון שאין מדובר בתכנית סחר. עם זאת, ניתן להתייחס לרווח הכלכלי במקרה זה כרווח שאינו ניתן לכימות דווקא, אך ניתן למדידה על ידי ההצלחות של שיתופי הפעולה הקודמים ועל ידי התבטאויות של בכירים באיחוד האירופי כלפי שיתוף הפעולה עם ישראל;

שיתוף הפעולה בין האיחוד האירופי לישראל בתכנית המחקר והפיתוח הקודמת שלו שבאה לסיומה (FP7), סוכם כהצלחה: בסבב האחרון של הגשת הבקשות למימון מחקרי, הוגשו למעלה מ-3,000 הצעות מחקר, מתוכן אושרו 289. כלומר, 9% בממוצע מסך הבקשות אושר. מתוך 289 המענקים שאושרו, 32 הם של מדענים בישראל, דהיינו 12% מכלל הבקשות. ישראל דורגה במקום השלישי, לאחר בריטניה (60) וגרמניה (46).¹⁴¹

בהודעה שפרסם שגריר האיחוד האירופי, לארס פאבורג-אנדרסן, בישראל מספר ימים לפני שהושג ההסכם נאמר כי:

¹³⁹ הארץ, 21/10/2013
¹⁴⁰ אתר משרד הכלכלה, 2014
¹⁴¹ אתר Themarker, 14/08/2013

*"It is now 17 years since Israel was first associated to the EU's Framework Programmes. Israel's association to the programme has been a tremendous success both for the EU and for Israel. The hundreds of new grantees who attend the Hamsa event each year attest to this success... We are at an important juncture in Israeli-EU cooperation in science and technology. The EU is launching a new science and technology programme, named Horizon 2020... This is a tremendous opportunity for both Israel and Europe to develop key, cutting edge technologies and partnerships, a real win-win situation for both of us. We are currently negotiating modalities for Israeli participation in the programme. Both sides are striving for a pragmatic and mutually acceptable arrangement which would allow Israel to join by the time Horizon 2020 starts on the 1st of January 2014."*¹⁴²

הצהרתו של שגריר האיחוד האירופי בישראל מצביעה על החשיבות הרבה שרואה האיחוד האירופי בצירופה של ישראל לתכנית. לנוכח שיתופי הפעולה המחקריים הקודמים, לנוכח ההצהרות המדיניות שקראו להגיע לפשרה ולצירופה של ישראל לתכנית ולנוכח הפשרה שהושגה בתום המשא ומתן שנעשה עם ישראל, ניתן להסיק כי צירופה של ישראל לתכנית תורמת לרווחו של האיחוד האירופי בצורה כלשהי. גם אם לא מבחינה מספרית אבסולוטית, ההתעקשות של האיחוד האירופי להגיע לפשרה כלשהי, יכולה לחשוף רווח שיתורגם מאוחר יותר לרווח כלכלי. בנוסף, יש לציין כי כאשר חשש האיחוד האירופי מפני תסריט בו ישראל לא תיקח חלק בתכנית "הוריזון 2020", הוא החל במשא ומתן עימה, ולבסוף הגיע להסכם עם ישראל כדי שתוכל להצטרף.¹⁴³ עובדה זו מצביעה על חשיבות מסויימת שרואה האיחוד האירופי בשיתוף ישראל בתכנית המחקר, בשל המאמץ שהוא עושה על מנת לדאוג להמשך שיתוף הפעולה עימה.

הפשרה שהושגה בסוף, פשרה בה וויתרו הן האיחוד האירופי והן ישראל, מצביעה על חשיבותה הכלכלית של תכנית "הוריזון 2020". גם אם החשיבות הכלכלית הזו לא ניתנת לכימות במונחים של כסף, לשני הצדדים ברור, שבעולם הגלובלי, בו הטכנולוגיה מתפתחת בקצב מואץ וקובעת פעמים רבות יחסי עוצמה, דווקא בעל הדעה הוא בעל המאה, ולכן ישנה חשיבות רבה לתכניות פיתוח ומחקר ולשיתופי פעולה נרחבים המגדילים את השוק ומשביחים אותו.

¹⁴² Press Release - EU ambassador-designate: EU and Israel striving for arrangement to allow Israel to join Horizon 2020 (30/10/2013)

¹⁴³ Gordon, Pardo, 2013 (Unpublished)

הפרמטר הזהותי (Y)

מבחינת ה"רווח" הזהותי שהיה לאיחוד האירופי, במקרה זה, הוא היה אף גדול יותר מהמצופה. בפרסום ההנחיות, מאותת האיחוד האירופי כי הצהרותיו הפוליטיות עקביות עם מדיניותו בפועל. מבחינתו, העובדה שישראל עוברת על החוק הבינלאומי וממשיכה את החזקתה בשטחים הכבושים, הופכת להיות בלתי נסבלת, והוא מוכן לנקוט בסנקציות כלכליות על מנת לנסות ולהניא אותה מכך. ניתן לומר כי יש במקרה זה שימוש בעוצמתו הנורמטיבית של האיחוד, ואפילו הצלחה מסויימת; על מנת להפיץ את עקרונותיו הנורמטיביים, שהם בין היתר עקרונות של שלטון החוק ושל זכויות האדם, נוקט האיחוד האירופי בהתניה שלילית כנגדה של ישראל על מנת לנסות ולגרום לה לשנות את מדיניותה בשטחים הכבושים – הוא מאיים בכך שישראל לא תוכל להצטרף לתכנית "הורייזון 2020", תכנית שהיא אקוטית לעתיד האקדמיה והמחקר והפיתוח בישראל. מבחינת הפרמטר הזהותי, ניתן לראות את השימוש בעוצמה הנורמטיבית כמעמיקה וכיוצרת זהות אירופית כלפי פנים, וגם מפגינה עוצמה פוליטית כלפי חוץ. הרווח שרואה האיחוד האירופי מפעולה שכזו במישור הזהותי הוא רב. על אף שבפועל לא תהא השפעה בשטח האקט נועד בעיקר לצריכה פנימית.

אך, כאילו לא די בכך, תגובתה של ישראל אף העצימה את הרווח שהתקבל. ישראל הגיבה בצורה זועמת ביותר למהלך. ביטויים של ראשי שריה, כגון שר הכלכלה נפתלי בנט ושר החוץ אביגדור ליברמן, הביאו לתפוצה רחבה יותר של ההנחיות. הזעם הרב והרעש התקשורתי שנגרמו, הביאו לחזרה ולהפצה של עקרונות השיח של עוצמתו הנורמטיבית שח האיחוד. ישראל למעשה שימשה כסוכן המפיץ של השיח, ולכן היא זו ש"הגדילה" את הרווח של האיחוד האירופי בשדה זה. כך, בראי המשוואה "הרוויח" האיחוד האירופי רווח כפול בשדה הזהות; הן מבחינת תרומתו של הנרטיב של ה-NPE ליצירת זהות אירופית, והן מבחינת התגובה הישראלית שזעקה על כך שהאיחוד האירופי מקדש את החוק הבינלאומי, ובכך הפיצה למעשה את השיח, ובכך שכפלה והעמיקה אותו.¹⁴⁴ אילולא הגיבה ישראל בחריפות, ההנחיות היו מוצנעות, וההשפעה שלהן בשטח הייתה, ככל הנראה, קטנה יותר.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Ibid

¹⁴⁵ Ibid

הפרמטר המוסדי (Z)

במהלך החתימה על הסכם ה-FP7, הצליחה הנציבות, שהיא המוסד האירופי האחראי על ההסכם, להתחמק מהדיון בנושא התקצוב של המכללות האקדמיות ושל העמותות מעבר לקו הירוק. הטענה הייתה כי ההפסד הפוליטי והכלכלי של הדיון בנושא יגבר מהתועלת בקיומו, והנושא נזנח. לטענות שעלו כנגד ההחלטה, בעיקר מצד החברות בפרלמנט האירופי, לא הייתה השפעה רבה בגלל מבנה המוסדות האירופיים דאז, וחלוקת התפקידים שלהם.¹⁴⁶

אולם, מאז כניסתה לתוקף של אמנת ליסבון ב-2009, חל שינוי באופן חלוקת התפקידים באיחוד האירופי, ועתה נדרשת הנציבות האירופית לתת דין וחשבון בפני הפרלמנט האירופי בבואה לחתום על הסכמים ולהחליט החלטות במסגרת מדיניות החוץ האירופית. בדומה להתרחשות שארעה בהסכם ACAA, גם בתכנית "הורייזון 2020" השהה הפרלמנט את אשרורה של התכנית, בעקבות הבעייתיות שהציגה התכנית ביחס למימון מחקר ופיתוח בשטחים הכבושים של ישראל. ניתן לומר שה"פשרה" שהושג

והביאו לניסוחה של הודעת קווי המנחה, אשר שמה דגש על חשיבות החוק הבינלאומי בעיניו של האיחוד האירופי ואשר מתעקשת שהוא לא ייתן יד (או אירו) בהפרה של חוק זה. בכך הוא חיזק את הצגתו של האיחוד האירופי כמעצמה נורמטיבית. בהשוואה להסכם ACAA, ניתן לראות כי ערכם של המקדמים "β" ו-"δ" היה גדול יותר כיוון שההתנהלות של האיחוד האירופי בשטח נתן להם חשיבות רבה יותר; הסייג שהציבה הודעת הקווים המנחים מהווה הוכחה כי הרווח שראה האיחוד האירופי מהמרכיב הזהותי והמוסדי היה גבוה יותר מאשר בהסכם התרופות. על כן היה צריך לנקוט בפעולה נוספת שתביא להגברת הרווח שלו בפועל.

מעורב גם בניסיונות לפתרון הסכסוך במזרח התיכון, שישראל ניצבת במרכזו.¹⁴⁸ אולם, תחת המטרה המוצהרת של רצון עז וארוך שנים לפתירת הסכסוך, וגינויים חוזרים של ישראל ושל הפגיעה שלה בחוק הבינלאומי ובזכויות האדם, ניתן לראות כי בפועל היחסים הכלכליים פורחים.¹⁴⁹

שלושת ההסכמים שנידונו - הסכם "שמיים פתוחים", הסכם ACAA והקווים המנחים ו"הורייזון 2020" - מציגים פער וחוסר עקביות במדיניות החוץ האירופית כלפי ישראל. מחד, נחתמים הסכמים כלכליים המעידים על שיתוף פעולה הולך ומתהדק בין השניים. מאידך

החוץ של האיחוד האירופי.¹⁵⁰ במילים אחרות, האיחוד האירופי והנציבות האירופית לא נוקטים בסנקציות כלכליות של ממש כנגד ישראל על מנת לשנות את מדיניותה. למעשה, ההפך הוא הנכון. את הפער הזה בחנו גורדון ופרדו במחקריהם השונים, בה

ניתוח על פי "משוואת הרווח הפוליטית" של האיחוד האירופי שהצעתי בפרק זה, משתמשת בתיאוריה זו ומעניקה נקודת מבט קצת שונה על הפער העקבי הזה שבין ההצהרות הפוליטיות הנורמטיביות של האיחוד כלפי שכנותיו לבין יחסי המסחר שהוא מנהל איתן בפועל. כפי שטענתי בפרק הרביעי, בפני האיחוד האירופי ניצבת משוואה תיאורטית המורכבת מאינטרסים שונים (המכונים 'פרמטרים'), וכאשר הוא עומד בפני כל סיטואציה של "סחר" – כלכלי או פוליטי – עליו לקבוע את התנהלותו בצורה שתביא לו למקסימום רווח. במילים אחרות, עליו להחליט כיצד לנהל את מדיניות החוץ שלו בצורה שתביא לו למקסימום תועלת.

בזרועות פתוחות בקרב מקבלי ההחלטות באירופה, ולא ייתקל במכשולים משמעותיים, דוגמת דיונים פוליטיים על השטחים הכבושים או על תהליך השלום. ואכן, ההסכם היה כלכלי גרידא, ללא הזכר פוליטי ניכר לעין.

המוסדות האירופיים השונים. כפי שהוסבר, ההשפעה על המשוואה יהיה שלילי, ולכן, על מנת למקסם את רווחיו, האיחוד האירופי חייב לתת את שימת ליבו גם לפן הפוליטי שמביא עמו ההסכם. לפיכך, ניתן היה לצפות מה שאכן קרה בשטח: הסכם ACAA נתקל בקשי

מדיניות החוץ שלו בהתאם לאותה סיטואציה. הוא יפעל בצורה שתעניק לו את מירב הרווח, במסגרת המגבלות הקיימות בשטח ובמסגרת האינטרסים שלו שבאים לידי ביטוי במקרה הנידון. כדי לבא

סיכום

בעידן של שינויים טכנולוגיים, של תהליכים גלובליים מואצים ושל משברים כלכליים חובקי עולם, שחקנים פוליטיים בזירה הבינלאומית מחויבים לתת דגש לממד הכלכלי בבואם לעצב את יחסי החוץ שלהם ואת מדיניות החוץ שלהם. אל נוכח תהליכים אלו, מעצבים השחקנים הפועלים במרחב של הזירה הבינלאומית את המדיניות הפוליטית והכלכלית שלהם. אותם תהליכים ממושכים, הם שמכתיבים את הערכים הנאו-ליברליים והנאו-קלאסיים, המושלים בשיח המקובל בזירה הבינלאומית.¹⁵³ לפיכך, כאשר בוחנים את התנהלות השחקנים בזירה הבינלאומית, יש לשים דגש על האלמנטים הנושאים אופי שהוא כלכלי יותר.

אחד משחקני המפתח בזירה הבינלאומית הוא האיחוד האירופי. הנרטיב הרווח לבחינת התנהלותו במרחב הבינלאומי, שבאה לידי ביטוי בעיצוב מדיניות החוץ שלו, הוא הנרטיב של ה-NPE (אירופה כמעצמה נורמטיבית). במסגרת השיח שנוצר, מקובל לראות את האיחוד האירופי כמעצמה שתפקידה הוא להפיץ ערכים ונורמות אוניברסליים ברחבי העולם ולקדם דמוקרטיזציה גלובלית. בעוד מספר חוקרים ותיאורטיקנים טוענים כי האיחוד האירופי מפיץ את הערכים הנורמטיביים אליהם הוא מתיימר בצורה אפקטיבית ברחבי העולם, אחרים טוענים כי הפוטנציאל הנורמטיבי של האיחוד מוגבל בשל חוסר עקביות במדיניות החוץ של האיחוד.¹⁵⁴

חוסר העקביות המצוי במדיניות החוץ של האיחוד האירופי מצביע על פער גלוי לעין בין ההצהרות הפוליטיות של האיחוד לבין המדיניות הכלכלית שלו בשטח. פער זה מצביע על סדקים בנרטיב של אירופה כמעצמה נורמטיבית, או לפחות על סדקים בעוצמתו הנורמטיבית של האיחוד האירופי, להביא לשינוי של ממש במדיניות של שכנותיו. כברת דרך מחקרית משמעותית נעשתה בהבנת אותו פער.¹⁵⁵ מקרי בוחן רבים שנבחנו, בעיקר בקרב מדינות אגן הים התיכון, מראים כי כאשר עומדים שיקולים כלכליים או ביטחוניים אל מול שיקולים פוליטיים, יעדיף האיחוד האירופי לעתים קרובות את השיקולים הכלכליים בבואו לחתום על הסכם עם אחת משותפות הסחר שלו, וישקוט את השיקולים הפוליטיים.¹⁵⁶ למרות הביקורת הסמויה, או הגלויה, על השיח הנורמטיבי, דומה כי הדיון בדבר הפער במדיניות החוץ האירופית, נעשה כמעט תמיד בגבולות נרטיב זה.

¹⁵³ ביכלר, ניצן, 2001 : 65-66

¹⁵⁴ Cebeci, 2012

¹⁵⁵ Ibid

¹⁵⁶ Tucci, 2008 & Gordon, Pardo, 2012 & Powel, 2008 & Robinson, 2010

עבודה זו הציעה נרטיב אחר – נרטיב כלכלי. על בסיס הטענה כי בעולם בו שולטים הערכים הנאו-ליברליים שמביאה עמה הכלכלה הנאו-קלאסית, הוצעה זווית הסתכלות שונה על מדיניות החוץ האירופית והיא המודל של "משוואת הרווח הפוליטית". במודל זה באו לידי ביטוי ערכים של רציונליות, של עלות ותועלת ושל תחרות. "משוואת הרווח הפוליטית" של האיחוד האירופי אותה הצגתי בעבודה זו מורכבת משלושה פרמטרים ('אינטרסים') אותם הצגתי: הפרמטר הכלכלי, שהוא הפרמטר המשפיע והחשוב ביותר בעולם בו כל מהלך צריך להיות בעל הצדקה כלכלית, או לפחות היגיון כלכלי; הפרמטר הזהותי, שהוא הפרמטר המשפיע על הלגיטימציה של האיחוד האירופי כישות על-לאומית. על בסיס הזהות האירופית שנבנית שואף לקבל האיחוד את האישור ואת הכוח מאזרחיו; והפרמטר המוסדי, המשקף את עוצמתם של המוסדות האירופיים העל-לאומיים, שנאבקים גם הם על הכרה בקרב אזרחי האיחוד, ועל מקום בעל השפעה בתוך מערכת היחסים הסבוכה השוררת בין המוסדות השונים. הפרמטר הזהותי והפרמטר המוסדי מקיימים ביניהם בדרך כלל יחסי גומלין, כיוון ששניהם קשורים לבסיס הלגיטימי של האיחוד האירופי – המרכיב הזהותי שואף לייצר זהות אירופית שתביא לגיטימציה לאיחוד האירופי ולמוסדותיו, והם בתורם יהוו סוכן המפיץ את הזהות האירופית.

לכל אחד מהפרמטרים הללו ישנו מקדם, אשר קובע את מידת ההשפעה וכיוון ההשפעה שלו על הרווח. הפרמטר הכלכלי הוא, כאמור, הפרמטר החשוב ביותר, כך שבדרך כלל המקדם שלו יקבל את הערך הגבוה ביותר. כיוון השפעתם של המקדמים של הפרמטר הזהותי והפרמטר המוסדי יהיה בדרך כלל זהה, בגלל הקשר ההדוק ביניהם, אך כיוונם ומידת השפעתם על הרווח של האיחוד האירופי משתנים בהתאם לסיטואציה מולה ניצב האיחוד האירופי. מטרתו של האיחוד האירופי, כמטרתו של כל שחקן רציונלי בזירה הבינלאומית, היא למקסם את רווחיו כאשר הוא עומד מול סיטואציה נתונה במגבלות המצויות בפניו. הנחה זו היא חיונית בהבנת עיצוב מדיניות החוץ האירופית.

דרך המודל של משוואת הרווח, ניתחתי שלושה הסכמים אשר נחתמו לאחרונה בין האיחוד האירופי לשותפתו ישראל; הסכם "שמיים פתוחים", הסכם ACAA ותכנית "הורייזון 2020". בכל אחד מההסכמים, בחנתי את מקומו של שלושת הפרמטרים שהצגתי, וניסיתי לקבוע מה יהיה כיוון השפעתו על התועלת של האיחוד האירופי. כלומר האם הוא יגרום ל"רווח" או ל"הפסד" עם קיום ההסכם. כמו כן, בדקתי את מידת ההשפעה שלו על הרווח. מצאתי כי הפרמטר הכלכלי הוא הפרמטר הדומיננטי ביותר העומד במשוואה של האיחוד האירופי. על כן, התנהלות בפועל היא

בדרך כלל בעלת אוריינטציה כלכלית. שני הפרמטרים האחרים – הזהותי והמוסדי – קשורים אחד לשני ומשפיעים ומזינים אחד את השני. השפעתם תהיה קטנה יותר בתוך משוואת הרווח, אך הם עודם משפיעים על המדיניות הפוליטית של האיחוד האירופי, בייחוד בהתנהלותו מול ישראל.

דרך סקירת הסכמים אלו וניתוחם על פי המודל של "משוואת הרווח הפוליטית" של האיחוד האירופי, הראיתי כי חוסר העקביות שבין ההצהרות הפוליטיות של האיחוד האירופי כלפי ישראל לבין מדיניותו הכלכלית כלפיה בפועל, יכולה להיות מיושבת אם מסתכלים על האיחוד האירופי כשחקן רציונלי השואף למקסם את רווחיו. כאשר תופסים אותו כשחקן כזה, הפער הנגלה במדיניות החוץ שלו מקבל זווית קצת אחרת; ההתנהלות הפוליטית של האיחוד האירופי אינה סותרת דווקא את ההתנהלות הכלכלית שלו. בראי המשוואה, הקשר בין שני סוגי המדיניות שננקטים, הוא לא סביב הקול האחיד והנורמטיבי של האיחוד, כי אם סביב מוסד הרווח אותו הוא שואף למקסם. על כן עליו לפעול בכל דרך שהוא יכול על מנת להביא למקסימום רווח, גם אם ישנה חוסר עקביות ולעתים אף סתירה במדיניותו. הכרה בקשר הזה יכולה להביא לידי הבנה כי התנהגותו של האיחוד האירופי היא צפויה ואף הגיונית.

בעבודה זו הצעתי שלושה אינטרסים ('פרמטרים') משמעותיים שניצבים בפני האיחוד האירופי: האינטרס הכלכלי – שהוא החשוב ביותר לדעתי – האינטרס הזהותי והאינטרס המוסדי. כמובן שבפני האיחוד האירופי ניצבים עוד שלל אינטרסים; האינטרס הביטחוני, האינטרס של מערכת היחסים של הרמה הלאומית עם הרמה העל-לאומית, האינטרס של שלטון החוק, ואינטרסים נוספים שניתן לאתר הן ברמה הפוליטית והן ברמה האקדמית. כל אינטרס כזה מקבל 'מקדם' אחר במשוואה הניצבת בפני האיחוד האירופי, ובכל סיטואציה העומדת בפניו, משקלו יהיה שונה וישפיע בצורה חיובית או שלילית על הרווח שיקבל האיחוד מהשתתפות או מאי-השתתפות בסיטואציה.

הנרטיב הכלכלי הביא לנקודת קישור מעניינת לקשר הקיים בין שני תחומים שהם לכאורה אוטונומיים: 'כלכלה' ו'פוליטיקה'. המודל של "משוואת הרווח הפוליטית" מהווה מבחינתי, חוט המקשר בין שני התחומים הללו, מכיוון שהוא בוחן אותם דרך אותם "משקפיים"; הן האינטרסים הכלכליים והן האינטרסים הפוליטיים נתפסים בצורה ריאלית, ושניהם מכוונים אל עבר אותה מטרה – מיקסום הרווח שיתקבל על ידי האיחוד האירופי. המאבק ביניהם הוא על מידת ההשפעה על הרווח. האינטרס בעל ההשפעה הגדולה יותר בסיטואציה נתונה הוא זה שיקבל

את הערך בגדול ביותר בהצבה במשוואה, והוא יהיה השיקול שלאורו יעצב האיחוד האירופי את מדיניותו.

לתפיסתי, ניתן לעשות שימוש ב"משוואת הרווח" שהצעתי בניתוח מדיניות של כל שחקן הפועל בזירה הבינלאומית. כל עוד ההנחה של רציונליות מתקיימת והשוק הוא שוק גלובלי, פתוח ותחרותי בחלקו, ניתן לעצב "משוואת רווח פוליטית" לכל שחקן. כמובן, שבפני כל שחקן עומדים אינטרסים אחרים הנעים סביב האזור בו הוא מתנהל, המסורת הפוליטית בה הוא מעצב את החלטותיו, אמונותיו וכיוצא בזה. אולם, כמו בלימודי הכלכלה, אני מאמינה כי בכל סיטואציה בפניה הוא ניצב, תמיד יפעל השחקן משיקולי עלות ותועלת, ותמיד ינסה למקסם את רווחיו. בחינה של התנהלותו בראי המשוואה, תעניק נקודת מבט שונה, שיכולה להעניק היגיון לדרך פעולתו ואולי גם לנבא אותה.

ספרים

- אנדרסון, ב' (1999). *קהילות מדומיינות*, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- באומן, ז' (2004). *גלובליזציה: ההיבט האנושי*, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- ביכלר, ש' וניצן, י' (2001). *מרווחי מלחמה לדיבדנדים של שלום*, תל אביב: הוצאת כרמל.
- ממון, ד' ורוזנהק, ז' (2009). *בנק ישראל: כלכלה פוליטית בעידן נאו-ליברלי*, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד.
- רובינשטיין, א' (2009). *אגדות הכלכלה*, תל אביב: כנרת זמורה-ביתן דביר.

Books

- Campbell, D. (1998). *Writing security: United States foreign policy and the politics of identity*. U of Minnesota Press.
- Chaban, N., & Holland, M. (Eds.). (2008). *The European Union and the Asia-Pacific: media, public and elite perceptions of the EU*. Routledge.
- Duchêne, F. (1973). Europe's Role in World Peace, in R. Mayne (ed.) *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*. London: Fontana, 32-47.
- Gujarati, Damodar. (2003). *Basic Econometrics*. New York: McGraw Hill.
- Hall, S. (2001). *The spectacle of the other. Discourse theory and practice: A reader*, 324-344.
- Marsh, D., & Stoker, G. (2002). *Theories and methods in political science*. Palgrave.
- Nye J. S. (2004). *Soft Power: The Means of Success in World Politics*, New York: Public Affairs
- Pardo, S., & Peters, J. (2010). *Uneasy Neighbors: Israel and the European Union*. Maryland: Lexington Books.
- Stokke, O. (Ed.). (2013). *Aid and political conditionality*. Routledge.
- Tocci, N. (2007). *The EU and conflict resolution: promoting peace in the backyard*. New York and London: Routledge.
- Tonra, B., & Christiansen, T. (2004). The study of EU foreign policy: between international relations and European studies. *Rethinking European Union Foreign Policy*, 1-9.

מאמרים

- דרור, י' ופרדן, ש' (2007). מבוא לאסטרטגיה-רבתי ישראלית כלפי האיחוד האירופי, *פוליטיקה*, 16 : 9-42.
- הרפז, ג' (2006). מדיניות השכנות האירופית של האיחוד האירופי והשפעותיה האפשריות על תבנית הנוף המשפטית, הכלכלית, החברתית והפוליטית של מדינת ישראל, *משפט ועסקים* ד: 431-464.
- מונין, נ' (2003). מלכודת הדבש- שימוש בהטבות סחר בינלאומיות להשפעה מדינית, *דו"ח מנהל הכנסות המדינה*, 52 : 467-486.
- מונין, נ' (2006). אזור סחר חופשי בשירותים בין ישראל לבין האיחוד האירופי – מדוע וכיצד?, *משפט ועסקים* ד: 465-467.

Articles

- Aggestam, L. (2008). Introduction: ethical power Europe?. *International affairs*, 84(1), 1-11.
- Aydin-Düzgit, S. (2013). Critical discourse analysis in analysing EU Foreign Policy: Prospects and challenges. *Cooperation and Conflict*, 0010836713494999.
- Bach, D., & Newman, A. L. (2007). The European regulatory state and global public policy: micro-institutions, macro-influence. *Journal of European Public Policy*, 14(6), 827-846.
- Bickerton, C. J. (2011). Towards a social theory of EU foreign and security policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49(1), 171-190.
- Börzel, T. (2010). European governance: negotiation and competition in the shadow of hierarchy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 48(2), 191-219.
- Bteddini Lida, 'Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity, By David Campbell', *Human Security Journal* 8 (2009), 113-118.
- Bull, H. (1982). Civilian power Europe: a contradiction in terms?. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 21(2), 149-170.
- Cebeci, M. (2012). European Foreign Policy Research Reconsidered: Constructing an 'Ideal Power Europe' through Theory?. *Millennium-Journal of International Studies*, 40(3), 563-583.
- Coen, D., & Richardson, J. (Eds.). (2009). *Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues*. Oxford University Press.
- Damro, C. (2012). Market power Europe. *Journal of European Public Policy*, 19(5), 682-699.
- Del Sarto, R., & Schumacher, T. (2005). From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean? *European Foreign Affairs Review*, 10(1), 17-38.
- Del Sarto, R. A. (2007). Wording and Meaning (s): EU-Israeli Political Cooperation according to the ENP Action Plan*. *Mediterranean Politics*, 12(1), 59-75.
- Del Sarto, R. A. (2011). Plus ça change...? Israel, the EU and the Union for the Mediterranean. *Mediterranean Politics*, 16(01), 117-134.
- Diez, T. (2005). Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering Normative Power Europe'. *Millennium-Journal of International Studies*, 33(3), 613-636.
- Diez, T. (2013). Setting the limits: discourse and EU Foreign Policy. *Cooperation and Conflict*, 0010836713494997.
- Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *The Journal of Political Economy*, 135-150.
- Gandhi, D. (2005). Rational choice theory in political science: Mathematically rigorous but flawed in implementation. *Critique: A Worldwide Journal of Politics*, Spring, 80-92.
- Gordon, N., & Pardo, S. (2013). What Can Pro-Democracy Activists in Arab Countries Expect from the European Union? Lessons from the Union's Relations with Israel. *Democracy and Security*, 9(1-2), 100-119.
- Gordon, N., Pardo, S. (2013). *Normative Power Europe and the Power of the Local* (Unpublished)
- Harpaz, G., & Shamis, A. (2010). Normative Power Europe and the State of Israel: An Illegitimate EUtopia?. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 48(3), 579-616.
- Johansson-Nogués, E. (2007). The (Non-) Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An exceptional policy for an exceptional actor? *European Political Economy Review* No. 7 (Summer 2007), 181-194.

- Lindenberg, S. (1985). Rational choice and sociological theory: new pressures on economics as a social science. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 141(2), 244-255.
- Lindenberg, S. (1992). An extended theory of institutions and contractual discipline. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 148(2), 125-154.
- Manners, I. (2002). Normative power Europe: a contradiction in terms?. *JCMS: journal of common market studies*, 40(2), 235-258.
- Pace, M. (2009). Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean: the limits of EU normative power. *Democratization*, 16(1), 39-58.
- Pardo, S. (2013). The Year that Israel Considered Joining the European Economic Community. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 51, 901-915.
- Powel, B. T. (2009). A clash of norms: normative power and EU democracy promotion in Tunisia. *Democratization*, 16(1), 193-214.
- Petracca, M. P. (1991). The rational choice approach to politics: a challenge to democratic theory. *The review of politics*, 53(02), 289-319.
- Plessix, C. D. (2011). The European Union and Israel. A lasting and ambiguous "special" relationship. *Bulletin du Centre de recherche français à Jérusalem*, (22).
- Risse, T., & Grabowsky, J. K. (2008). European identity formation in the public sphere and in foreign policy. *Centre for European Studies, University of Oslo, Oslo*.
- Robinson, E. (2010). More than Kin and Less than Kind: The Status of Occupied Territories under the European Union's Bilateral Trade Agreements.
- Seeberg, P. (2009). The EU as a realist actor in normative clothes: EU democracy promotion in Lebanon and the European Neighborhood Policy. *Democratization*, 16(1), 81-99.
- Smith, M. (2004). Toward a theory of EU foreign policy-making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy. *Journal of European Public Policy*, 11(4), 740-758.
- Smith, K. E. (2005). Still 'civilian power EU'?. *European Foreign Policy Unit Working Paper*, 1(2005), 202005-1.
- Tocci, N., Darbouche, H., Emerson, M., Fernandes, S., Hanau-Santini, R., Noutcheva, G., & Portela, C. (2008). "The European Union as a Normative Foreign Policy Actor." CEPS Working Document No. 281, January 2008.
- Tonra, B. (2011). Democratic foundations of EU foreign policy: narratives and the myth of EU exceptionalism. *Journal of European Public Policy*, 18(8), 1190-1207.
- Zimmermann, H. (2008). How the EU Negotiates Trade and Democracy: The Cases of China's Accession to the WTO and the Doha Round. *European Foreign Affairs Review*, 13(2), 255-280.

Internet

The European Commission:

- http://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/external_aviation_policy/index_en.htm (Accessed On 20/11/2013).
- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS: The EU's External Aviation Policy - Addressing Future Challenges. In: [http://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/external_aviation_policy/doc/comm\(2012\)556_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/external_aviation_policy/doc/comm(2012)556_en.pdf) (Brussels, 27.9.2012)
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/israel_com_proposal_enp_ap_2004_en.pdf (Accessed On 20/11/2013).

- European Commission website, External Aviation Policy, 2014:
http://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/external_aviation_policy/index_en.htm (Accessed on 20/11/2013)
- EU-Mediterranean <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/promoting-neighbourhood/mediterranean/> (Accessed on 5/3/2013)

The European Parliament:

- <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/0042423726/Parliament-and-the-Lisbon-Treaty.html> (Accessed on 20/11/2013).
- WORKING DOCUMENT - Additional Protocol to the Euro-Mediterranean Agreement establishing an EC Israel Association on an EC-Israel Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products (ACAA) (29/01/2012), in: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/afet/working-documents.html> (Accessed on 10/03/2014)

The Lisbon Treaty Website:

http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/institutions/index_en.htm (Accessed on 20/11/2013).

The Common Foreign & Security Policy Website:

http://eeas.europa.eu/cfsp/index_en.htm (Accessed on 20/11/2013).

The European External Action Service Website

http://www.eeas.europa.eu/index_en.htm (Accessed on 20/11/2013).

אתר משלחת האיחוד האירופי בישראל:

http://eeas.europa.eu/delegations/israel/press_corner/all_news/news/2013/20130610_he.htm
(נסקר ב- 10.10.2013)

אתר משרד הכלכלה:

https://www.google.com/url?q=http://www.moital.gov.il/NR/exeres/F2A120B7-17D7-4D5F-88C3-1C90B260B736.htm&sa=U&ei=oi8mU7K1Fe_V4ASthoH4CA&ved=0CAYQFjAA&client=internal-uds-cse&usg=AFQjCNH_EeXJNH4PqbF9r-vX0X1mjcGOXw
(נסקר ב- 10/1/2014)

אתר משרד התחבורה:

http://he.mot.gov.il/index.php?option=com_content&view=article&id=2637:dover-2013-04-21&catid=57:dover-c-2&Itemid=66 (נסקר ב- 10.10.2013)

אתר גלובס

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000851288> (Accessed on 19/9/2013)

הארץ

<http://www.haaretz.co.il/news/education/1.2145998> (נסקר ב- 10/03/2014)

• **אתר Themarker**

(נסקר ב- 10/03/2014) <http://www.themarker.com/news/macro/1.2097700>

- **What is the European Neighbourhood Policy? European Union External Action Website:**

http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm (Accessed on 9/3/2014)

Press Release:

- Council of the European Union: Council conclusions on The EU's External Aviation Policy - Addressing Future Challenges (3213th TRASPORT, TELECOMMUNICATIONS and ENERGY Council meeting Brussels, 20 December 2012)
http://ue.eu.int/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/trans/134518.pdf (Accessed On 20/11/2013).
- EU ambassador-designate: EU and Israel striving for arrangement to allow Israel to join Horizon 2020 (30/10/2013) (Accessed on 20/11/2013).
http://eeas.europa.eu/delegations/israel/press_corner/all_news/news/2013/20133010_01_en.htm (Accessed on 20/11/2013).

- אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה על סחר חוץ בשנת 2013 :
(נסקר ב- 10/03/2014) www.cbs.gov.il/www/hodaot2014n/16_14_017b.doc

הסכמים

- **הסכם ההתאגדות, 2000**

Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part, OJ. L 147/3:

http://eeas.europa.eu/delegations/israel/documents/eu_israel/asso_agree_en.pdf

- **הסכם "שמיים פתוחים", 2013**, Council Decision 2013/398/EU
http://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/country_index/doc/eu-israel_agreement.pdf

- **מדיניות השכנות האירופית (ENP), 2004**

European Commission, 'Wider Europe—neighbourhood: a new framework for relations with our eastern and southern neighbours', 104 final:

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf.

- **אמנת ליסבון, 2009**

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (2007/C 306/01) :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>

- הסכם ACAA, 2012

COUNCIL DECISION on the conclusion of a Protocol to the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part, on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products (CAA) , (2013/1/EU):

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:001:0001:0001:EN:PDF>

- הנחיות האיחוד האירופי בדבר הקווים המנחים (Guidelines) של האיחוד האירופי כלפי ישראל, 2013

European Commission (2013) 'Guidelines on the Eligibility of Israeli Entities and their Activities in the Territories Occupied by Israel since June 1967 for Grants, Prizes and Financial Instruments Funded by the EU from 2014 Onwards'. *Official Journal of the European Union*, C 205/9, 19 July.

http://eeas.europa.eu/delegations/israel/documents/relatedlinks/20130719_guidelines_on_eligibility_of_israeli_entities_en.pdf

- 2013 Horizon 2020

<http://ec.europa.eu/research/horizon2020/pdf/press/horizon2020-presentation.pdf>

- הצהרת ונציה, 1980

<http://www.knesset.gov.il/process/docs/venice.htm>

List of Content

Introduction.....	6
Chapter 1 – EU's Foreign Policy - Normative Power Europe?.....	11
1.a – EU's Foreign Policy.....	11
1.b - Normative Power Europe (NPE).....	13
1.c – Gaps in the EU's Foreign Policy –The end of NPE?.....	16
Chapter 2 – The relations between the EU and Israel: A Historical Background.....	20
2.a – Economic and Political Cooperation.....	20
2.b – The prespectives about the Israeli-Palestinian Conflict.....	23
Chapter 3 – Theoretical Framework.....	27
3.a – A brief about Classical Economics.....	28
3.b – The Neoclassical Economics.....	29
3.c – The Rational Choice Theory.....	30
3.d – The Rational Choice theory Approach to Political Science and Sociology.....	31
3.e – The Economic Benefit Equation	34
3.f – The Transformation of the “Political Benefit Equation” from the Economic field to the Political Field.....	37
Chapter 4 – The EU’s “Political Benefit Equation”.....	40
4.a – The EU’s “Political Benefit Equation”.....	40
4.b – The Economic Parameter (X).....	42
4.c – The Identity Parameter (Y).....	43
4.d – The Institutional Parameter (Z).....	45
4.e – The relation between the parameters.....	47
4.f – The relevance of the commercial cooperation to the economic benefits.	48
Chapter 5 – Analysis, discussion and conclusions.....	49
5.a – The Open Skies Agreement.....	50
5.b – The ACAA Agreement.....	55
5.c –The EU’s guidelines towards Israel.....	60
5.d – Discussion and Conclusions.....	66
Conclusion.....	73
Bibliography.....	77

Abstract

The inconsistency which is found in the foreign policy of the European Union indicates a visible gap between the EU's political statements and its economic policy. Many studies have been made in order to identify this gap and to explain it. This thesis offers a different analysis to explain the gap. It will present a new model to explain it, which is borrowed from the field of economics. The model is called "the political benefits equation", and it will provide a different analysis of the foreign policy of the EU towards Israel. This equation consists of different interests faced by various political entities. Their final calculation determines the range of profit. Like the basic assumptions neo-classical economics, a political entity is seen as a rational actor searching to maximize its benefits. When the political entity is facing a particular issue, it will still work to maximize its interest, and to maximize the total benefit. Through the design of the EU's "political benefit equation", this study will offer a different narrative description of the EU as a political actor in the international arena.

The study will assess the EU's relations with Israel, focusing on three agreements signed between the two: The Open Skies Agreement, ratified in 2013, ACAA agreement ratified in 2012 and the program "Horizon 2020", adopted within the framework of the Guidelines issued by the European Commission in the summer of 2013. Through a review of these agreements and analysis on the model of the EU's "political benefit equation", a different examination of the European foreign policy will be provided. This study will argue that the lack of consistency between political declarations of the EU towards Israel and its economic policies in practice can be settled if we look at the EU as a rational actor aspiring to maximize its benefits. When perceived as a rational player, the gap revealed in EU foreign policy can be examined from a different angle. The political conduct of the EU does not contradict its economic behavior. Through the equation, the relations between the two types of policies that are being taken, is not uniform around the normative voice of the European Union, but about the profit that it is striving to maximize. Therefore it must act in order to maximize its benefits, even if there is a lack of consistency and sometimes contradictory policies. Recognition of these relations can lead to the understanding that the EU's behavior is expected and reasonable.

BEN- GURION UNIVERSITY OF THE NEGEV
THE FACULTY OF HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES
DEPARTMENT OF POLITICS & GOVERNMENT

A Rational Actor in the Political Arena: The European Union's "Political
Benefit Equation" in its Economic and Political Relations with Israel

THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS FOR THE
MASTER OF ARTS DEGREE (M.A.)

Shirley Gordon

UNDER THE SUPERVISION OF: Dr. Sharon Pardo

Signature of student: _____ Date: _____

Signature of supervisor: _____ Date: _____

Signature of chairperson

Of the committee for graduate studies: _____ Date: _____

March, 2014

BEN- GURION UNIVERSITY OF THE NEGEV
THE FACULTY OF HUMINITIES AND SOCIAL SCIENCES
DEPARTMENT OF POLITICS & GOVERNMENT

A Rational Actor in the Political Arena: The European Union's "Political
Benefit Equation" in its Economic and Political Relations with Israel

THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS FOR THE
MASTER OF ARTS DEGREE (M.A)

Shirley Gordon
UNDER THE SUPERVISION OF: Dr. Sharon Pardo

March, 2014