



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

ניתוח ההשלכות האפשריות של חרם כלכלי על ישראל

מוגש לוועדת הכספים

ט' טבת, תשע"ה

31 בדצמבר, 2014

כתיבה: איל קופמן, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8240

פקס: 02 - 649 6103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה מוגש לבקשת יו"ר ועדת הכספים בנושא ניתוח ההשלכות האפשריות של חרם כלכלי על מדינת ישראל. המסמך כולל תיאור חרמות נגד ישראל, נתונים אודות חשיפה אפשרית של כלכלת ישראל לחרם כלכלי, בדגש על יצוא סחורות ושירותים והשקעות זרות והערכת השפעתם עד כה.

1. רקע כללי: חרמות כלכליים¹

חרם או סנקציה נגד מדינה בתחום הכלכלי מהווה כלי המצוי לעיתים בשימוש, אך שנוי במחלוקת, במדיניות חוץ של מדינות או של ארגונים בין-לאומיים. השימוש בכלי זה נעשה כנגד מדינה אחרת במענה למה שנתפש על ידי המחרימים כמדיניות לא נאותה או מדיניות המנוגדת לתפישת עולמם. ניתן לסווג חרמות או סנקציות כלכליים לפי השלכותיהם הכלכליות במדרג עולה, כלהלן: חרמות של חברות עסקיות, ארגונים וולונטאריים, כמו ארגוני צרכנים וארגוני עובדים; חרמות של מדינות בודדות; חרמות של ארגונים בין-מדינתיים (כגון הליגה הערבית או האיחוד האירופי); חרמות של ארגונים בין-לאומיים בעלי תוקף מחייב (כמו מועצת הביטחון של האו"ם). כמו כן, חרם עשוי להיות מוטל לעיתים באופן ישיר (חרם ראשוני) או באופן עקיף, כלומר נגד גופים הסוחרים עם המדינה (חרם שניוני ושלישוני).²

במהלך המאה העשרים ותחילת המאה העשרים ואחת, מדינות שונות השתמשו בכלי של חרמות כנגד מדינות וארגונים על מנת להפעיל לחץ שיוביל לשינוי מדיניות בתחומים שונים. בתקופה זו מתועדים עשרות רבות של מקרים בהם הוטלו סנקציות כלכליות, החל מסנקציות שהוטלו על גרמניה במהלך מלחמת העולם הראשונה על ידי בריטניה, דרך החרם המקיף שהוטל על דרום אפריקה ועד להטלת סנקציות על עירק, איראן, צפון קוריאה וסודן בעשור האחרון. מחקר מקיף מעלה,³ כי הטלת סנקציות כלכליות בין השנים 1914-2000 (כ-174 מקרים) תרמה להצלחה חלקית בכ-34% מהמקרים, קרי לשינוי במדיניות המדינה המוחרמת. יחד עם זאת, לפי המחקר כאשר מטרת החרם היו מוגבלות (כגון שחרור אסירים פוליטיים) שיעור ההצלחה היה גבוה (50%) וכאשר מטרת החרם היתה רחבה יותר (כגון שינוי סוג המשטר), שיעור ההצלחה היה נמוך (30%). לדוגמה, בשנת 1960 הטילה ארה"ב חרם מקיף על קובה במטרה רחבה להחלפת סוג המשטר, אשר עד למועד פרסום המחקר האמור לא צלח.

היסטוריית החרמות על כלכלת ישראל החלה כבר לפני הקמת המדינה, לרבות האירועים הבאים:⁴

- בשנת 1946 החליטה הליגה הערבית על הטלת חרם על הישוב היהודי בארץ ישראל. החרם הערבי המשיך לאחר הקמת המדינה ונוהל על-ידי משרד החרם בדמשק. במשך השנים נקטו מדינות ערב יוזמות של הטלת חרם על מדינת ישראל באופן ישיר (חרם ראשוני) ובאופן עקיף על-ידי החרמת ארגונים ועסקים ששחרו עם ישראל (חרם שניוני). במאמץ לסיים את החרם הערבי הועבר חוק בקונגרס בארה"ב בשנת 1977 שהפך שיתוף פעולה של חברות אמריקאיות עם החרם לבלתי חוקי, ונקבעו עונשים אזרחיים ופליליים למפרי החוק.⁵
- בשנים האחרונות פרסם האיחוד האירופי קווי מדיניות לגבי סחר וקשרים כלכליים אחרים עם יישובים הנמצאים באזורי יהודה, שומרון, מזרח ירושלים ורמת הגולן (להלן מעבר לקו הירוק), לפיהם ההסכמים בין ישראל לאיחוד אינם כוללים יישובים אלו. כך, האיחוד האירופי אינו רואה במוצרים המיוצרים אזורים אלו

¹ [Economic Sanctions Reconsidered](#), 3rd edition, Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Barbara Oegg, Peterson Institute for international Economics, November 2007; U.S. Department of State, Congressional Research Service, [Arab League Boycott of Israel](#), Martin A. Weiss, December 2013.

² להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [איסור הטלת חרם והשתתפות בחרם](#), כתיבה: גלעד נווה, עו"ד, ספטמבר 2010.

³ [Economic Sanctions Reconsidered](#), 3rd edition, Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Barbara Oegg, Peterson Institute for international Economics, November 2007.

⁴ אירועים נוספים של סנקציות נגד ישראל מתוארים במחקר של המכון למחקרי ביטחון לאומי, עודד ערן, לורן ג. קלין, [האפקטיביות של סנקציות נגד ישראל](#), ינואר 2014.

⁵ U.S. Department of State, Congressional Research Service, [Arab League Boycott of Israel](#), Martin A. Weiss, December 2013.



חלק מהסכם הסחר בין המדינות, כלומר על יצוא מוצרים מאזורים אלו למדינות האיחוד האירופי יוטלו מכסים, ועל-כן יהיה צורך לסמנם.⁶

• בעשור האחרון החלו יוזמות להטלת חרם על ישראל מצד ארגונים (כמו BDS⁷) בתחומי הכלכלה, התרבות והחינוך.⁸ יש לציין כי פעולות החרמה פומביות (כגון הפגנות בחנויות ובמרכזי קניות), עשויות להשפיע באופן עקיף על פרטים, ארגונים ועסקים על-ידי כך שאלה נמנעים מראש ליצור מגע עם עסקים וארגונים ישראליים מהחשש שייגרם להם נזק תודעתי או כלכלי, תופעה זו מכונה "החרם השקט".⁹ השפעת החרם השקט הינה נעלם בשל הקושי הרב לאמוד אותה.⁹

חשיפת המשק הישראלי לחרמות כלכליים עשויה להתקיים בתחום הריאלי (בעיקר יצוא והשקעות ישירות) ובתחום הפיננסי (כמו העברות פיננסיות לישראל וממנה). במסמך זה נתמקד בחשיפה בתחום הריאלי של ניסיונות לביצוע חרמות על-ידי ארגונים (כמו BDS) וביטול פטור ממכס על מוצרים המיוצרים מעבר לקו הירוק על-ידי האיחוד האירופי. הבדיקה נעשית ברמת המאקרו ולא ברמת עסקים בודדים או השקעות זרות ספציפיות.

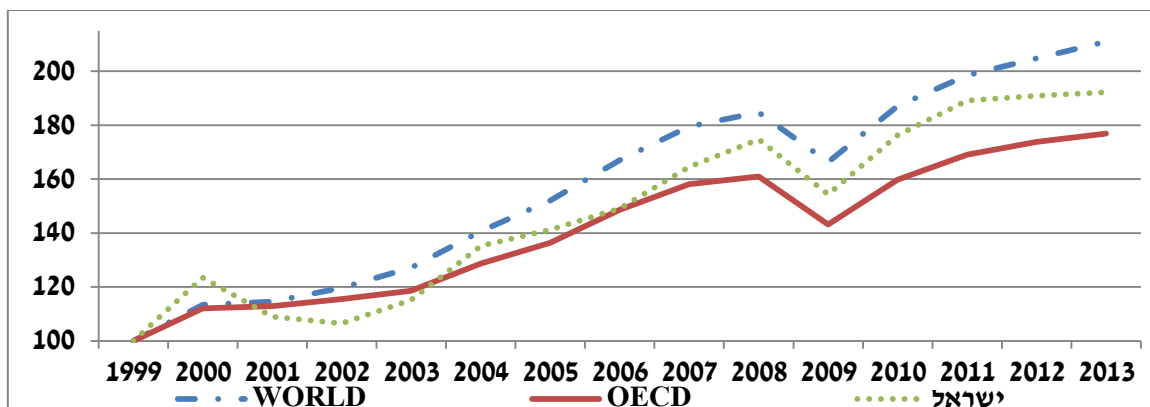
2. יצוא סחורות ושירותים

סחר בין-לאומי תורם משמעותית לצמיחה כלכלית על-ידי הרחבת אפשרויות השוק המקומי ופריצה לשווקים בין-לאומיים, בעיקר בכלכלות קטנות יחסית כמו ישראל. היקף היצוא הישראלי מהווה כשליש מהתמ"ג ומכאן חשיבותו לכלכלה הישראלית. בסעיפים להלן מוצגים נתונים על היצוא וההשקעות בישראל בעשור האחרון, העשויים ללמד על היקף השפעת ניסיונות החרמות עד כה וכן על החשיפה של כלכלת ישראל. הנתונים מתמקדים בעיקר במדינות האיחוד האירופי, שכן ניסיונות לביצוע חרמות של ארגונים (כמו BDS) ופעולות לביטול פטור ממכס על מוצרים המיוצרים מעבר לקו הירוק על-ידי האיחוד האירופי, נעשים בעיקר ממדינות באזור זה.

2.1. נתוני היצוא

תרשים 1 להלן מציג את התפתחות מדד יצוא סחורות ושירותים בישראל, במדינות המפותחות ובכל מדינות העולם בשנים 1999 עד 2013.

תרשים 1 - התפתחות מדד יצוא סחורות ושירותים בישראל, במדינות המפותחות ובעולם בשנים 1999-2013¹⁰



⁶ טל שוורצמן וכן הופמן, משרד האוצר, המחלקה לקשרים בינלאומיים, יצוא בצל קמפיין הדה-לגיטימציה, דוא"ל, 4 בנובמבר 2014.

⁷ Boycott, Divestment, and Sanctions: קואליציה של 171 ארגונים לא-ממשלתיים פרו פלסטינים שנתגבשה בשנת 2005, במטרה לקדם חרם, משיכת-השקעות וסנקציות ופועלת בעיקר באירופה אך גם מחוצה לה. בן הופמן, משרד האוצר, מנהל תחום, משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי – קשרים בינלאומיים, דוא"ל, 23 בדצמבר 2014.

⁸ בן הופמן, מנהל תחום, משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי – קשרים בינלאומיים, דוא"ל, 4 בנובמבר 2014.

⁹ אמיר רום, מנהל המחלקה לחברה אזרחית, משרד החוץ, שיחת טלפון, 4 בנובמבר 2014.

¹⁰ הנתונים לגבי ישראל: בנק ישראל, דוח בנק ישראל 2013, פרק ב, היצוא והיבוא – השינוי הכמותי, 1965 עד 2013, [לוח ב-7](#), 31 במרץ 2014, הנתונים לגבי העולם והמדינות המפותחות: OECD statistics, [International Trade](#), access: 15 December 2014.



מהנתונים בתרשים עולה כי יצוא הסחורות והשירותים בישראל עלה בשנים 1999 עד 2013 בשיעור של 92.2% בהשוואה ל-76.9% במדינות המפותחות ול-111% בכלל מדינות עולם. יש לציין כי בתקופת המשבר הכלכלי העולמי (2008-2009) חלה ירידה בהיקפי היצוא בכל המדינות הנסקרות.

לוח 1 להלן מפרט את יצוא הסחורות והשירותים והתוצר המקומי הגולמי במיליארדי ש"ח בשנת 2000 ובשנים 2010 עד 2013.

לוח 1 - יצוא סחורות ושירותים והתוצר המקומי הגולמי בישראל (במיליארדי ש"ח, מחירי 2010)¹¹

שנה	2000	2010	2011	2012	2013	שינוי 2000-2013
יצוא סחורות ושירותים	214.0	305.2	325.1	328.2	333.2	55.7%
תוצר מקומי גולמי	626.6	870.8	907.3	934.5	964.9	54.0%
משקל היצוא מהתוצר	34.1%	35.0%	35.8%	35.1%	34.5%	0.4 נקודות אחוז

כפי שעולה מהנתונים בלוח לעיל, יצוא הסחורות והשירותים בישראל בשנת 2013 מהווה כ-34.5% מהתוצר, בדומה למשקל בשנת 2000 ובשנים 2010 עד 2013. זהו משקל גבוה יחסית, המבטא את החשיפה הגבוהה של כלכלת ישראל לסחר-חוץ.

עם זאת, יש לציין כי היחס בין הייצוא לתוצר המקומי הגולמי אינו מספק תמונה מלאה, שכן הייצוא נמדד כהכנסה גולמית (כלומר, כולל מרכיבי יבוא), ואילו התוצר המקומי הגולמי נמדד במונחים של ערך מוסף, כלומר בניכוי מרכיבי הייבוא. אפשר למדוד את הייצוא במונחים של ערך מוסף על-ידי ניכוי מרכיבי הייבוא. במדידה כזאת שיעור החשיפה של התוצר לשינוי בייצוא נמוך יותר, אך עדיין גבוה באופן יחסי למדינות אחרות (בין היתר בגין המרכיב הגבוה של ערך מוסף מקומי הקיים במגזר ההייטק).¹²

לוח 2 להלן מפרט את יצוא הסחורות והשירותים של ישראל בשנים 2010-2013.

לוח 2 - יצוא סחורות ושירותים בשנים 2010-2013 (במיליארדי ש"ח, מחירי 2010)¹³

שנה	2010	2011	2012	2013	שינוי מצטבר 2010-2013
יצוא סחורות	210.6	225.9	216.9	214.3	1.8%
שיעור שינוי ב-%	16.1%	7.3%	-4.0%	-1.2%	
יצוא שירותים	94.6	99.2	111.6	119.3	26.1%
שיעור שינוי ב-%	13.0%	4.9%	12.5%	6.9%	
סך-הכול	305.2	325.1	328.5	333.6	9.3%

מהנתונים בלוח עולה כי סך ייצוא הסחורות והשירותים עלה בשנים 2010 עד 2013 בשיעור מצטבר של 9.3%, אולם יצוא הסחורות עלה באופן מתון של 1.8%, לעומת גידול חד יחסית של 26.1% ביצוא השירותים. בחינה שנתית של שיעורי השינוי מלמדת על ירידה בקצב הגידול של יצוא הסחורות, מ-16.1% בשנת 2010, ל-7.3% בשנת 2011 ולירידה בשיעור של 4.0% ו-1.2% בשנים 2012 ו-2013 בהתאמה.

¹¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2014, לוח 14.2 – תוצר מקומי גולמי בשנים 1995-2013, ספטמבר 2014.

¹² משקל מגזר ההייטק בתוצר גבוה משמעותית ממשקלו בתעסוקה. להרחבה: יעקב צ'רטוף, [מיצוי הפוטנציאל של מגזר ההייטק וסיוע ממשלתי לחברות היי-טק בשלבי השיווק והפיתוח העסקי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2010.

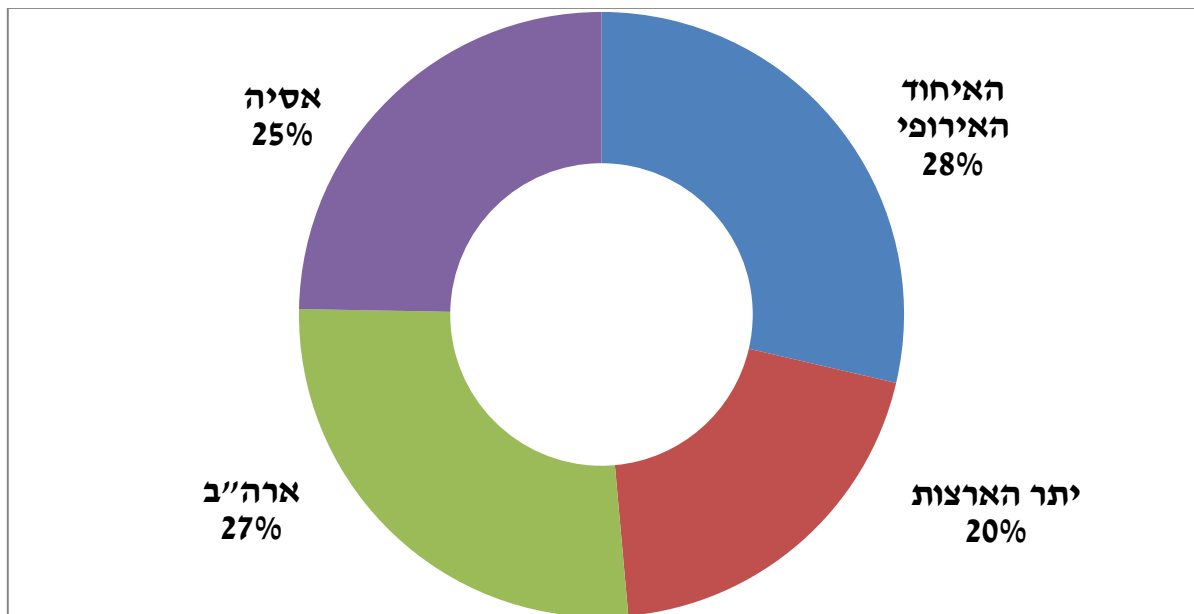
¹³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [אומדני הבזק לחשבונות לאומיים לשנת 2014](#), 20 באוקטובר 2014.



2.2. יצוא סחורות לפי אזורי סחר

תרשים 2 להלן מציג את תמהיל יצוא הסחורות על פי אזורי סחר בחודשים ינואר עד אוגוסט 2014.

תרשים 2 - תמהיל יצוא הסחורות על פי אזורי סחר בחודשים ינואר עד אוגוסט 2014¹⁴



מהנתונים בתרשים עולה כי משקל יצוא הסחורות לאיחוד האירופי בחודשים ינואר עד אוגוסט 2014 עמד על 28% מסך היצוא והיווה את פלח היצוא הגדול ביותר. כמו כן, משקל היצוא לארה"ב מסך היצוא עמד על 27%, משקל היצוא לאסיה עמד על 25% מסך היצוא, ומשקל היצוא ליתר הארצות עמד על 20% מסך היצוא.

לוח 3 להלן מציג את תמהיל יצוא הסחורות של ישראל לפי יבשות בשנים 2000, 2007 ו-2013.

לוח 3 - תמהיל יצוא הסחורות של ישראל לפי יבשות (במיליוני דולרים)¹⁵

שנה	2013		2007		2000	
	שיעור	סכום	שיעור	סכום	שיעור	סכום
אירופה	36%	24,028	35%	19,193	33%	10,429
מזה: האיחוד האירופי	27%	18,286	28%	15,003	29%	9,214
אמריקה	31%	20,830	39%	21,267	41%	12,933
אסיה	25%	16,726	18%	9,771	19%	5,817
ארצות בלתי מסווגות	5%	3,060	4%	2,092	5%	1,434
אפריקה	2%	1,495	2%	1,202	2%	546
אוקיאניה	1%	650	1%	567.3	1%	245.1
סך-הכול	100%	66,788	100%	54,092	100%	31,404

מהנתונים בלוח עולה כי משקל יצוא הסחורות למדינות אירופה בשנת 2000 היווה כ-33% מסך יצוא הסחורות של ישראל ועלה לכ-36% בשנת 2013. כמו כן, בין השנים 2000-2013 עלה היקף יצוא הסחורות למדינות אסיה בכ-6 נקודות האחוז מרמה של 19% בשנת 2000 לרמה של 25% בשנת 2013. משקל יצוא הסחורות למדינות אמריקה מסך היצוא ירד מכ-41% בשנת 2000 לכ-31% מסך היצוא. משקל היצוא לאיחוד האירופי ירד במדינות

¹⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [סחר חוץ לפי ארצות-סחורות – אוגוסט 2014](#), לוח ד 1, 17 בספטמבר 2014.

¹⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2014, יצוא לפי ארץ יעד, לוח 16.5, 22 בספטמבר 2014.



בתקופה זו, מכ-29% בשנת 2000 לכ-27% בשנת 2013. נתונים אלו עשויים להעיד על שינוי בתמהיל היצוא של ישראל בשנים 2000-2013 ועל גמישות של היצוא הישראלי לאורך השנים לאיתור יעדי יצוא חדשים. יחד עם זאת, משקל היצוא לאיחוד האירופי ירד במתינות בשנים אלו למרות שיעור הגידול הגבוה יחסית לאסיה. ניתן לייחס מגמה זו, בין היתר, להסכמי הסחר (פטור נרחב ממכס) המעודדים סחר בין ישראל לאיחוד האירופי, לקרבה הגיאוגרפית ולשווקים המפותחים יחסית באירופה (בהשוואה למדינות מתפתחות) המתאימים יותר ליבוא מוצרים טכנולוגיים מישראל. לוח 4 להלן מציג את יצוא הסחורות של ישראל לפי עוצמה טכנולוגית בשנת 2005 ובשנת 2013.

לוח 4 - יצוא סחורות לפי עוצמה טכנולוגית (במיליארדי דולר שוטפים)¹⁶

עוצמה טכנולוגית	2005	%-ב	2013	%-ב
טכנולוגיה עילית	11	41.4%	20.1	43.7%
טכנולוגיה מעורבת-עילית	9	34.1%	17.0	36.9%
טכנולוגיה מעורבת-מסורתית	4	14.3%	6.0	13.1%
טכנולוגיה מסורתית	3	10.2%	2.9	6.3%
סך-הכול	25.7	100%	46.1	100%

מהנתונים בלוח עולה כי משקל יצוא סחורות בטכנולוגיה עלית מסך יצוא סחורות (ללא יהלומים) עמד בשנת 2013 על 34.7%, בהשוואה ל-41.4% בשנת 2005.

לוח 5 להלן מציג את יצוא הסחורות לפי אזורי סחר בשנים 2000, 2012 ו-2013.

לוח 5 - יצוא סחורות לפי אזורי סחר ומדינות נבחרות בשנים 2000, 2012 ו-2013 (במיליוני דולרים)¹⁷

שנה	2000	משקל	2012	משקל	2013	משקל	שינוי 2000-13	שינוי 2012-13
אירופה	10,429	33%	21,444	34%	24,028	36%	130%	12%
האיחוד האירופי	9,214	29%	17,159	27%	18,286	27%	98%	7%
אפטי"א ¹⁸	549	2%	1,222	2%	1,451	2%	164%	19%
רוסיה	146	0%	1,053	2%	1,036	2%	608%	-2%
טורקיה	434	1%	1,421	2%	2,516	4%	479%	77%
יתר אירופה	84	0%	588	1%	740	1%	776%	26%
אסיה	5,817	19%	15,888	25%	16,726	25%	188%	5%
סין	1,645	5%	7,641	12%	8,265	12%	402%	8%
הודו	557	2%	2,495	4%	2,238	3%	302%	-10%
יתר אסיה	3,615	12%	5,752	9%	6,223	9%	72%	8%
אפריקה	546	2%	1,548	2%	1,495	2%	174%	-3%
אמריקה	12,933	41%	20,985	33%	20,830	31%	61%	-1%

¹⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2013, [לוח 16.11 - יצוא תעשייתי לפי עוצמה](#), ספטמבר 2014.
¹⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2014, יצוא לפי ארץ יעד, [לוח 16.5](#), 22 בספטמבר 2014.
¹⁸ אפטי"א - האיגוד האירופי לסחר חופשי הכולל את איסלנד, נורבגיה ושווייץ.



שנה	2000	משקל	2012	משקל	2013	משקל	שינוי 2000-13	שינוי 2012-13
ארה"ב	11,734	37%	17,562	28%	17,501	26%	49%	0%
קנדה	283	1%	768	1%	635	1%	124%	-17%
ברזיל	320	1%	1,139	2%	1,042	2%	226%	-9%
יתר אמריקה	596	2%	1,516	2%	1,652	2%	177%	9%
אוקיאניה	245.1	1%	738.0	1%	650.3	1%	165%	-12%
ארצות לא מסווגות ¹⁹	1,434	5%	2,543	4%	3,060	5%	113%	20%
סך הכול	31,404	100%	63,145	100%	66,788	100%	113%	6%

מהנתונים בלוח לעיל עולה כי סך יצוא הסחורות בשנת 2013 עמד על 66.8 מיליארד דולר, הגבוה בכ-6% מסך יצוא הסחורות בשנת 2012 שעמד על 63.1 מיליארד דולר וגבוה בשיעור של 113% לעומת שנת 2000. כמו כן, ניתן לראות כי משקל יצוא הסחורות לאיחוד האירופי ולארה"ב מהווה כ-27% ו-26% בהתאמה מסך יצוא הסחורות של ישראל בשנת 2013. בנוסף היקף יצוא הסחורות למדינות אירופה גדל ב-12% בשנת 2013 בהשוואה לשנת 2012, כאשר הגידול המשמעותי ביותר בשנת 2013 היה גידול של 77% בהיקף היצוא לטורקיה בהשוואה להיקף היצוא בשנת 2012. השוואה בין תמהיל היצוא בשנת 2013 לבין שנת 2000 מלמדת על גידול בשיעור גבוה יחסית במשקל היצוא לאסיה (מ-19% בשנת 2000 ל-25% בשנת 2013), גידול בשיעור מתון יחסית במשקל היצוא לארצות אירופה (מ-33% ל-36%), וירידה בשיעור גבוה יחסית במשקל היצוא לארצות אמריקה (מ-41% ל-31%).

2.3. מגמות ביצוא סחורות של המדינות המפותחות

במהלך השנים האחרונות חלו שינויי מגמה בייצוא הסחורות של המדינות המפותחות. תרשים 3 להלן מציג את שיעור השינוי השנתי במדינות המפותחות, באיחוד האירופי, בארה"ב ובישראל בשנים 2001-2013 באחוזי שינוי.

תרשים 3 - מגמות ביצוא סחורות של המדינות המפותחות בשנים 2001-2013 באחוזי שינוי²⁰



מהנתונים בתרשים עולה כי בשנת 2009 חלה ירידה בהיקף יצוא סחורות במדינות המפותחות. ירידה זו התרחשה גם ביצוא הסחורות של ישראל אולם בשיעור מתון מעט יותר. כמו כן, ניתן לראות כי מאמצע שנת 2010 חלה

¹⁹ בהתאם לסיווג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

²⁰ OECD statistics, [International Trade](http://www.oecd.org/trade/), access: 27 October 2014

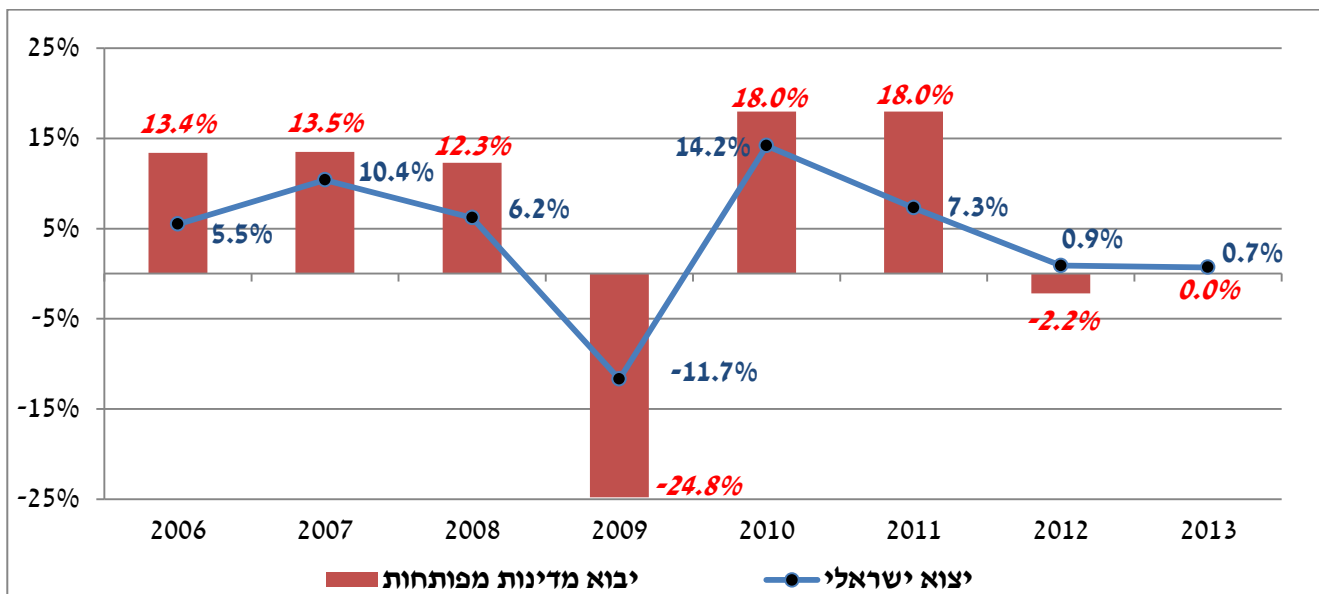


ירידה נוספת ביצוא הסחורות במדינות המפותחות, ירידה זו התעצמה בשנים 2011 ו-2012. החל מאמצע שנת 2012 חל שינוי מגמה, והחלה עלייה ביצוא הסחורות של המדינות המפותחות. היקף יצוא הסחורות של ישראל מתנהג בצורה דומה למגמות ביצוא הסחורות של המדינות המפותחות.

אחד ההסברים העיקריים לשינוי ביצוא הישראלי (בנוסף לשער החליפין, רמת התחרותיות של המשק וגורמים נוספים) הינו היקף הסחר העולמי בכלל והיבוא של מדינות יעד היצוא העיקריות של ישראל בפרט.

תרשים 4 להלן מציג את השינוי בייצוא הישראלי ובייבוא של מדינות הייצוא המרכזיות של ישראל.

תרשים 4 - השינוי בייצוא הישראלי ובייבוא של המדינות המפותחות בשנים 2006-2013²¹



מהנתונים בתרשים ניתן לראות כי במרבית השנים קיים מתאם גבוה בין שיעור השינוי של ייבוא המדינות המפותחות (שהן מדינות יעד היצוא העיקריות של ישראל) לבין שיעור השינוי של היצוא הישראלי.

3. השקעות תושבי חוץ בישראל

השקעות של תושבים זרים במדינה מעידות על אטרקטיביות המשק ומשפיעות על יכולת הצמיחה של המשק ועל התוצר הפוטנציאלי.²² השקעה זרה מעידה על רמת אמון של משקיע בחברה מקומית, בענף מסוים או אף במשק כולו והיא מזוהה כאחד המנופים המרכזיים לצמיחה כלכלית. השקעה ישירה זרה (Foreign Direct Investment), היא השקעה של תושב חוץ בחברה. השקעה ישירה מבוצעת על-ידי רכישת מניות ו/או מתן הלוואות בעלים. בדרך כלל החזקת מניות מעל 10% מהון החברה, תיחשב כהשקעה ישירה.²³ ניתן למדוד את ההשקעות הישירות הזרות במשק בשני אופנים:

- השקעה שנתית שוטפת;
- יתרת סך ההשקעות למועד מסוים, קרי ההשקעות השנתיות השוטפות המצטברות נטו על-פני השנים.

²¹ נתוני היצוא הישראלי: בנק ישראל, דוח בנק ישראל 2013, פרק ב, [לוח ב'7](#), 31 במרץ 2014. נתוני יבוא מדינות מפותחות:

OECD statistics, [International Trade](#), access: 2 November 2014.

²² **תוצר פוטנציאלי**: התוצר המקומי הגולמי במשק אם כל גורמי הייצור (עבודה והון) היו מנוצלים.

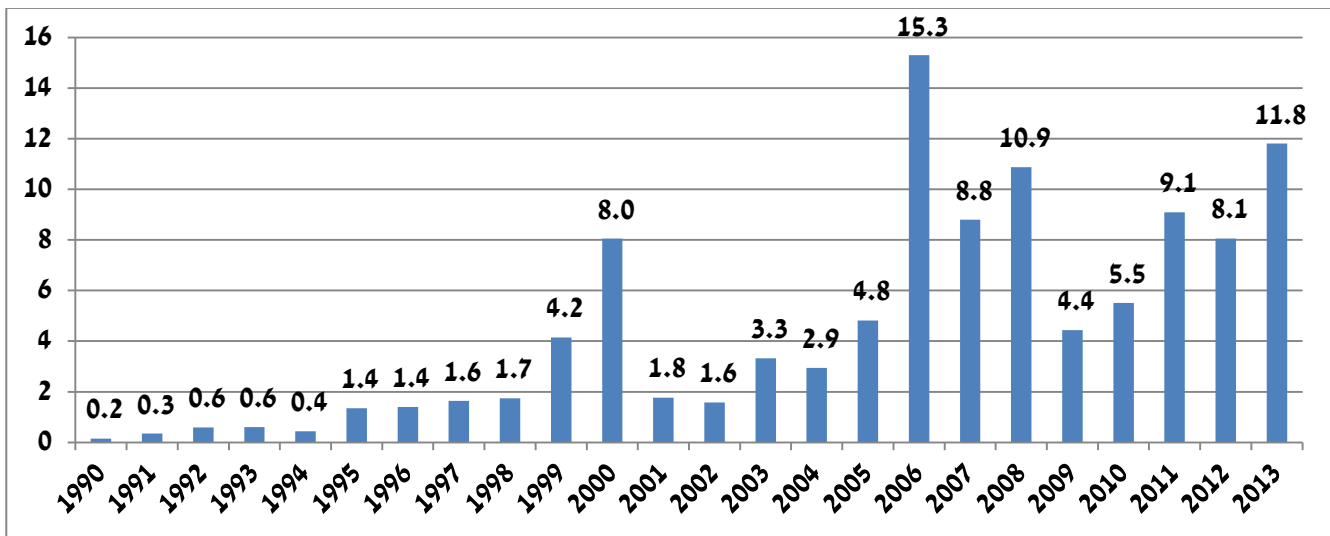
²³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאזן התשלומים, הסברים והגדרות, [השקעה ישירה](#), כניסה: 19 אוקטובר, 2014.



3.1. השקעות שנתית שוטפת

תרשים 5 להלן מציג את ההיקף השנתי של ההשקעות הישירות הזרות בישראל בשנים 1990-2013.

תרשים 5 - השקעות ישירות זרות בשנים 1990-2013 (במיליארדי דולרים)²⁴

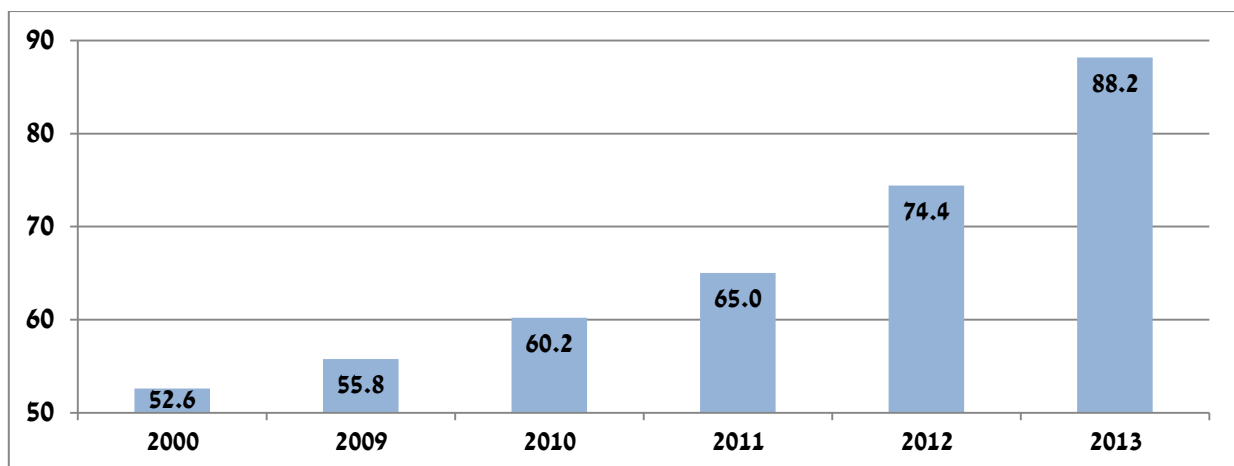


מהנתונים בתרשים עולה כי השקעות תושבי חוץ בישראל בשנת 2013 עמדו על כ-11.8 מיליארד דולר. כמו כן, ניתן לראות כי היקף ההשקעות בעשור האחרון עלה באופן משמעותי ביחס לעשורים קודמים. כך, היקף ההשקעות בשנת 2013 (כ-11.8 מיליארד דולר) היה גבוה פי כ-78 לעומת היקף ההשקעות בשנת 1990 (178 מיליון דולר).

3.2. יתרת סך ההשקעות

תרשים 6 להלן מציג את יתרת ההשקעות הישירות של תושבי חוץ בישראל בשנת 2000 ובשנים 2009-2013.

תרשים 6 - יתרת ההשקעות הישירות של תושבי חוץ בישראל בשנים 2000 ו-2009-2013 (במיליארדי דולרים)²⁵



מהנתונים בתרשים ניתן לראות כי יתרת ההשקעות הישירות בישראל בסוף שנת 2013 עמדה על כ-88.2 מיליארד דולר. כמו כן, ניתן לראות כי יתרת ההשקעות הישירות בישראל גדלה באופן קבוע בתקופה ובקצב גובר בשנים 2009-2013, שיעור העלייה המצטבר בתקופה זו עומד על כ-58%.

²⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2014, [לוח 15.1 – מאזן תשלומים](#), 22 בספטמבר 2014.

²⁵ בנק ישראל, דוח בנק ישראל 2013, פרק ב', [לוח ב'ני-51 יתרת ההשקעות של תושבי חוץ בישראל](#), 31 מרץ 2014; הנתון לשנת 2000 נלקח מהשנתון הסטטיסטי 2006 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח 15.5](#), כניסה: 11 בדצמבר 2014.



לוח 6 להלן מציג את יתרת ההשקעות הישירות הזרות בישראל לפי מדינות בשנים 2010, 2011 ו-2012.

לוח 6 - יתרת ההשקעות הישירות הזרות בישראל לפי מדינות בשנים 2010-2012 (במיליוני דולר)²⁶

מדינה	2010	2011	2012	משקל ב-%
ארצות הברית	17,233	18,619	19,748	26.5%
קנדה	5,416	4,060	4,441	6.0%
אחר (לרבות איי הבתולה)	80	68	49	0.0%
סך צפון אמריקה	22,729	22,746	24,238	32.6%
הולנד	3,268	3,355	3,865	5.2%
הממלכה המאוחדת	1,627	1,478	1,535	2.1%
שווייץ	1,113	1,084	1,298	1.7%
לוקסמבורג	52	486	1,281	1.7%
ליכטנשטיין	563	316	392	0.5%
שוודיה	267	333	347	0.5%
צרפת	804	972	250	0.3%
איטליה	1,573	1,089	208	0.3%
גרמניה	131	53	124	0.2%
בלגיה	18	13	68	0.1%
דנמרק	0	2	37	0.0%
אחר	1,077	1,516	2,727	3.7%
סך אירופה	10,494	10,698	12,130	16.3%
איי קיימן	7,377	7,089	8,638	11.6%
מקסיקו	98	148	187	0.3%
אחר	446	366	757	1.0%
סך דרום ומרכז אמריקה	7,921	7,603	9,582	12.9%
סינגפור	250	168	1,868	2.5%
הונג קונג	49	58	28	0.0%
אחר	6	2	126	0.2%
סך אסיה ואוקיאניה	305	228	2,021	2.7%
סך אפריקה	41	71	97	0.1%
סך מדינות אחרות	18,748	23,668	26,334	35.4%
סך-הכול	60,238	65,014	74,403	100%

מהנתונים בלוח ניתן לראות כי נכון לסוף שנת 2012 יתרת ההשקעות הישירות בישראל עמדה על כ-74 מיליארד דולר, בהשוואה לכ-60 מיליארד דולר בסוף שנת 2010. כמו כן, משקל יתרת ההשקעות הישירות מארה"ב עמד בסוף שנת 2012 על כ-26.5% מכלל יתרת ההשקעות הישירות, ומשקל יתרת ההשקעות הישירות מאירופה עמד על כ-16.3%.

לוח 7 להלן מציג את ההשקעות הישירות הזרות כאחוז מהתוצר של מדינות מפותחות נבחרות בשנים 2011-2013.

²⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [השקעות ישירות של ישראל בחו"ל ושל חו"ל בישראל לפי ענפי כלכלה ולפי מדינות](#), 2 אפריל 2014.



שנה	2011	2012	2013	שינוי מצטבר בנקודות אחוז 2011-2013
אירלנד	10.4%	18.2%	16.3%	5.9
צ'ילה	9.0%	9.2%	7.4%	-1.6
ישראל	4.2%	3.7%	4.0%	-0.2
אסטוניה	1.5%	6.8%	3.9%	2.4
אוסטרליה	3.9%	3.7%	3.4%	-0.5
קנדה	2.2%	2.4%	3.4%	1.2
ספרד	2.0%	1.9%	2.9%	0.9
צ'כיה	1.1%	4.1%	2.5%	1.4
בריטניה	2.1%	1.9%	1.5%	-0.6
OECD	2.0%	1.2%	1.4%	-0.6
האיחוד האירופי	3.0%	1.3%	1.4%	-1.6
ארה"ב	1.5%	1.0%	1.2%	-0.3
יון	0.4%	0.7%	1.1%	0.7
קוריאה	0.9%	0.8%	1.0%	0.1
גרמניה	1.6%	0.4%	0.7%	-0.9
צרפת	1.4%	1.0%	0.2%	-1.2

מהנתונים בלוח לעיל עולה כי משקל ההשקעות הישירות הזרות מהתוצר בישראל בשנת 2013 עמד על כ-4%, בהשוואה לכ-1.4% בממוצע במדינות המפותחות. כמו כן, ניתן לראות כי משקל ההשקעות הישירות הזרות בישראל מהתוצר גבוה מרוב המדינות המפותחות.

4. השפעות אפשריות של ניסיונות לביצוע חרמות

החרם הערבי הוא פעולת הסנקציה המשמעותית ביותר אשר הוטלה על ישראל והחלה למעשה עוד לפני קום המדינה. בשנים האחרונות אנו עדים לניסיונות של ארגונים שונים להטיל סנקציות והגבלות על פעילות ישראלית בין-לאומית בתחומי התרבות, החינוך והכלכלה. כאמור בסעיף 1 לעיל, במסמך זה נתמקד בניסיונות לביצוע חרמות בעשור האחרון של ארגונים (כמו BDS) וניסיונות לבטל את הפטור ממכס על מוצרים המיוצרים מעבר לקו הירוק על-ידי האיחוד האירופי. בדיקת ההשפעה של ניסיונות אלו על היצוא וההשקעות נעשתה לפי בחינת השינוי במגמות הכלכליות הקיימות בהשוואה לגורמים משפיעים אחרים (כגון הסחר של המדינות המפותחות והסחר העולמי). נתוני סחר החוץ, ובעיקר יצוא לאיחוד האירופי, מלמדים כי השפעת ניסיונות לביצוע חרמות בעשור האחרון לא פגעו בכלכלת ישראל ברמה המאקרו כלכלית.²⁸

4.1. חרמות של ארגונים²⁹

בעשור האחרון היו ניסיונות להטלת סנקציות תרבותיות, חינוכיות וכלכליות כנגד ישראל על-ידי ארגונים שונים הממוקמים במספר מדינות מערביות. דוגמא מוחשית לפעולות אלה ניתן למצוא בהכרזת האגודה ללימודים

²⁷ OECD, FDI In Figures, [International investment stumbles into 2014 after ending 2013](#), April 2014.

²⁸ טל שוורצמן ובן הופמן, משרד האוצר, המחלקה לקשרים בינלאומיים, יצוא בצל קמפיין הדה-לגיטימציה, דוא"ל, 4 בנובמבר 2014.

²⁹ USA, Congressional Research Service, [Israel: Background and U.S. Relations](#), Jim Zanotti, December 2014.



אמריקאים על הטלת חרם על מוסדות אקדמיים ישראלים שבוצעה בחודש דצמבר 2013 וזאת על אף התנגדות מוסדות השכלה גבוהה אמריקאים.³⁰

בתחום הכלכלי נעשו בעשור האחרון פעולות על-ידי ארגונים שונים ובעוצמות שונות, כמפורט להלן. הפעילות המרכזית נעשתה על-ידי קואליציית BDS,³¹ הקוראת לחרם כלכלי, חברתי ותרבותי על ישראל, וצוברת אהדה בכמה מדינות מערביות. קואליציה זו מקדמת דה-לגיטימציה למדינת ישראל על-ידי פעולות שונות ברחבי העולם, כגון סימון מוצרים והפגנות של פעיליה במרכזי קניות להחרמת מוצרים המיוצרים בישראל.³² להערכת משרד האוצר, עד כה ניסיונות אלו לא פגעו בכלכלת ישראל ברמה המאקרו כלכלית.³³ יש לציין כי כמה חברי קונגרס בארה"ב רואים ב-BDS גוף מפלה, ופועלים ליצור חקיקה אשר תגביל את השפעתו. כך, הוגשה הצעת חוק אשר תמנע מימון פדראלי ממוסדות אקדמיים אשר ישתתפו בחרמות כנגד מוסדות אקדמיים בישראל.

בנוסף, בוצעו משיכת השקעות וביטול עסקאות של מספר קרנות פנסיה וחברות אירופיות. יחד עם זאת, אין סימנים חד משמעיים המעידים על כך שפעולות אלה בוצעו על רקע כוונה לביצוע סנקציות כלכליות.³⁴ משיכת השקעות של קרנות פנסיה (נורבגיה, הולנד, שבדיה) מבוצעת כחלק ממדיניות של אחריות תאגידית בהשקעות³⁵ (SRI), אשר באמצעותה עולות טענות להפרת זכויות אדם בעצם קיומם של יישובים ישראלים באזורים שמחוץ לתחומי הקו הירוק. בהקשר זה פרסמה חברה שבדית לדירוג אחריות תאגידית רשימה של חברות המקיימות קשרי מסחר עם גופים הפועלים באזורים שמחוץ לקו הירוק.³⁶

ניסיונות לביצוע חרמות מסוג זה יכולים לפגוע בעיקר במותגים ישראלים שהם מוצר סופי, כמו מותגים חקלאיים (תפוזים) או תעשייתיים, המוכרים על-ידי הצרכנים באירופה. אולם, חלק ניכר מהיצוא הישראלי הינו **מוצרי ביניים**, כמו רכיבים אלקטרוניים, הנטמעים בתוך מוצרים סופיים של יצרנים עולמיים מוכרים, ועל-כן ניסיונות לביצוע חרמות מסוג זה אינם צולחים.³⁷

4.2. הגבלות של האיחוד האירופי

כמפורט בסעיף 2, מדינות האיחוד האירופי מהוות שוק יעד משמעותי של היצוא הישראלי, ובעשור האחרון משקל היצוא ליעד זה עולה באופן מתון. כמו כן, בשנת 1975 נחתם הסכם סחר הדדי בין ישראל לשוק האירופי המשותף (דאז), לפיו הוסרו בהדרגה מכסים בתחומים רבים בסחר בין המדינות. הסכם נוסף נחתם בשנת 1995 עם האיחוד האירופי, אשר הרחיב את הפטורים ממכסים בין המדינות. הסכמי הסחר הגדילו את הכדאיות הכלכלית ביצוא הישראלי למדינות האיחוד. האיחוד האירופי קבע כי הסכמים בין ישראל לאיחוד האירופי אינם כוללים את יהודה ושומרון, מזרח ירושלים ורמת הגולן.³⁸ יש לציין כי לא מדובר בהטלת חרם על מוצרים המיוצרים באזורים אלו, אלא על הטלת מכסים עליהם.

תרשים 7 להלן מפרט את היקף יצוא הסחורות הישראלי למדינות האיחוד האירופי בשנים 1990-2013.

³⁰ להרחבה ראו: נעמה טשנר ורועי גולדשמידט, [יוזמות חרם על מוסדות אקדמיים ישראלים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2013.

³¹ ראו הערה 7.

³² מכון ראות, [תנועת ה-BDS מקדמת דה-לגיטימציה למדינת ישראל](#), יוני 2010.

³³ טל שוורצמן ובן הופמן, משרד האוצר, המחלקה לקשרים בינלאומיים, יצוא בצל כמפיין הדה-לגיטימציה, דוא"ל, 4 בנובמבר 2014.

³⁴ USA, Congressional Research Service, [Israel: Background and U.S. Relations](#), Jim Zanotti, December 2014.

³⁵ אחריות תאגידית בהשקעות – אמות מידה להתנהגות של ארגון או ישות עסקית בתחומי שונים: מניעת שחיתות, שקיפות, הגינות מסחרית, שמירה על זכויות אדם, מחויבות לאיכות סביבה, שמירה על חוקי עבודה ומעורבות בקהילה.

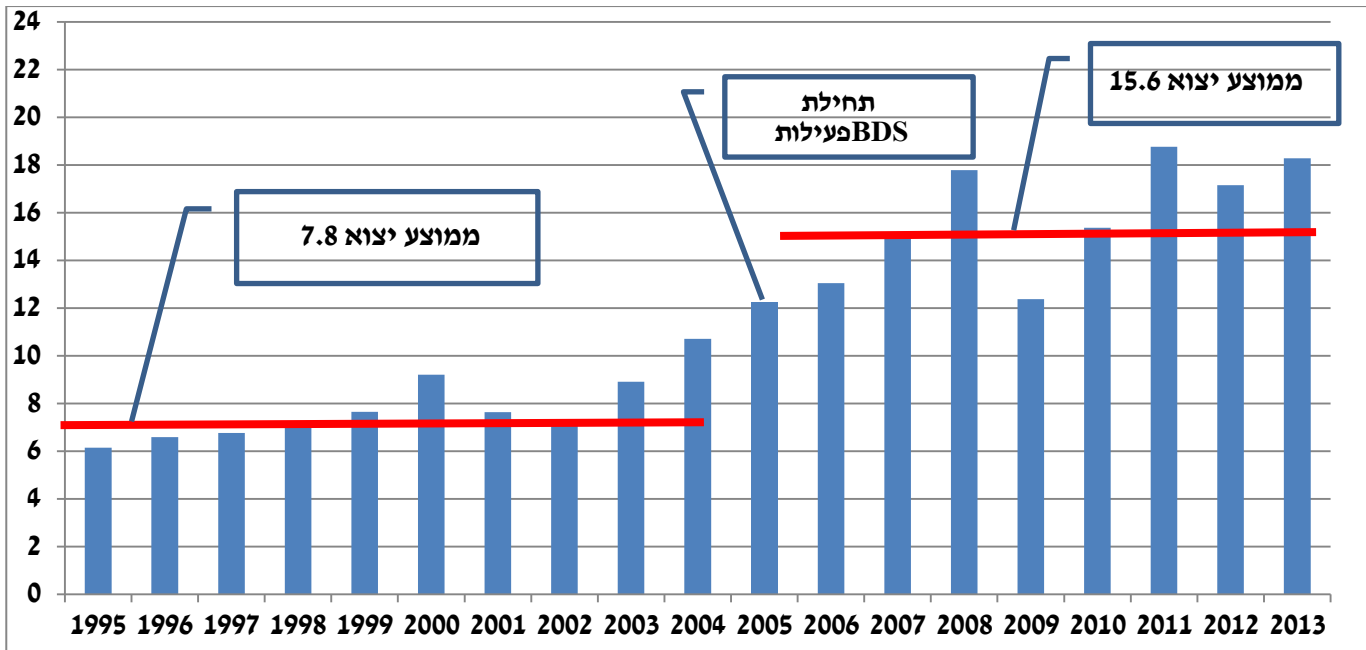
³⁶ בן הופמן, מנהל תחום, משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי – קשרים בינלאומיים, דוא"ל: 4 בנובמבר 2014.

³⁷ שם.

³⁸ Council of the European Union, [Statement by EU Representative Catherine Ashton on the publication on Israel and EU funding instruments](#), "bilateral agreements with Israel do not cover territory that came under Israel's administration in June 1967", (A 391/13), July 19, 2013.



תרשים 7 - היקף יצוא סחורות למדינות האיחוד האירופי בשנים 1990-2013 (מיליארדי דולרים)³⁹



מהנתונים עולה כי רמת היצוא השנתית הממוצעת למדינות האיחוד האירופי עמדה בשנים 2005 (תחילת קמפיין הדה-לגיטימציה של ארגונים כמו BDS) עד 2013 על כ-15.6 מיליארד דולר, בהשוואה לרמה של 7.8 מיליארד דולר בשנים 1995 עד 2004, קרי גידול בשיעור חד של כ-99%. יש לציין כי בשנת 2009 חלה ירידה חדה ביצוא בגין המשבר הכלכלי העולמי, וללא השפעה זו הגידול הוא אף בשיעור גבוה יותר.

לוח 8 להלן מפרט את משקל היצוא התעשייתי והחקלאי למדינות האיחוד האירופי מכלל היצוא, בדגש על יצוא מאזורי יהודה, שומרון, מזרח ירושלים ורמת הגולן למדינות האיחוד האירופי.

לוח 8 - משקל היצוא התעשייתי והחקלאי מכלל היצוא בשנת 2013⁴⁰

סך-כול היצוא במיליוני דולר	איחוד אירופי		ענף
	משקל	במיליוני דולר	
46,060	30.6%	14,108	יצוא תעשייתי ללא יהלומים
250	40%	100	אומדן יצוא מיהודה, שומרון, מזרח ירושלים ורמת הגולן
0.5%		0.7%	משקל
1,495	59%	882	יצוא חקלאי
		22.1	אומדן יצוא מיהודה, שומרון, מזרח ירושלים ורמת הגולן
		2.5%	משקל

מהנתונים בלוח עולה כי משקל סך יצוא מוצרי תעשייה (ללא יהלומים) לאיחוד האירופי מסך היצוא עמד בשנת 2013 על כ-30.6%. משקל היצוא מאזורי יהודה ושומרון, מזרח ירושלים ורמת הגולן מסך היצוא נאמד בכ-0.5%, ומשקל היצוא מאזורים אלו לאיחוד האירופי נאמד בכ-0.7%. על-כן, ניתן לומר כי המשמעות של צעדים אלו (קרי, הטלת מכסים על מוצרים המיוצרים מעבר לקו הירוק) על סך היצוא הישראלי אינה משמעותית.⁴¹ בנוסף,

³⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2014, **לוח 16.5 - יצוא לפי ארץ יעד**, ספטמבר 2014.

⁴⁰ **יצוא תעשייתי ללא יהלומים ויצוא חקלאי**: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 16.12 – יצוא לפי ענף כלכלי וארץ יעד עיקרית, ספטמבר 2014. יצוא מעבר לקו הירוק: בן הופמן, מנהל תחום, משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי – קשרים בינלאומיים, דוא"ל, 4 בנובמבר 2014.

⁴¹ משרד האוצר, המחלקה לקשרים בינלאומיים, יצוא בצל קמפיין הדה-לגיטימציה, דוא"ל: 4 בנובמבר 2014.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הירידה בכדאיות הכלכלית של יצוא לאירופה עשויה לנתב את היצואנים מאזורים אלו ליעדי יצוא אחרים (לדוגמה אסיה). כמו כן, מהנתונים עולה כי משקל סך היצוא החקלאי לאיחוד האירופי מסך היצוא החקלאי עמד בשנת 2013 על כ-59%. משקל היצוא החקלאי מאזורי יהודה ושומרון, מזרח ירושלים ורמת הגולן לאיחוד האירופי נאמד בכ-2.5%.⁴²

בנוסף, בחודש יולי 2013 פרסם האיחוד האירופי קווים מנחים האוסרים על מימון ארגונים ישראליים ביהודה ושומרון, מזרח ירושלים ורמת הגולן.⁴³ לפי הנחיות אלו יוטלו הגבלות על מענקים ומימון של האיחוד האירופי ליישובים באזורים אלו. בנוסף, הכללת ישראל בתוכנית המחקר והפיתוח של האיחוד האירופי "הורייזן 2020" אושרה לאחר משא ומתן שצלח ועיקרו הסכמת ישראל כי כספי מימון אירופי לא יגיעו לארגונים ולמוסדות הפועלים באזורי יהודה ושומרון, מזרח ירושלים ורמת הגולן.⁴⁴ כאמור, נושא סימון מוצרים שמקורם באזורי יהודה ושומרון, מזרח ירושלים ורמת הגולן מצוי על סדר היום של האיחוד האירופי. למרות שהאיחוד האירופי לא פרסם עדיין קווים מנחים בנושא סימון מוצרים, כ-14 ממדינות האיחוד הביעו נכונות לביצוע סימון מוצרים שמקורם באזורים אלו.⁴⁵

5. סיכום

עסקים ישראליים מתמודדים לעיתים עם אירועים נקודתיים של קריאות לחרם. משרד החוץ פועל באופן פרטני לטיפול באירועים אלו, במטרה לצמצם או למנוע פגיעה משמעותית. כמו כן, מתכנס פורום בין-משרדי הכולל את נציגי משרד החוץ, המשרד לעניינים אסטרטגיים, משרד האוצר, משרד הכלכלה ומשרד המשפטים, בהתאם לנסיבות, ופועל בשיתוף מומחים לטיפול במקרים פרטניים.⁴⁶

חוזקה ושגשוגה של כלכלת ישראל מושפעים מהיקף הסחר הבין-לאומי וההשקעות הישירות בישראל. מהנתונים שפורטו בסעיף 2 לעיל עולה כי המשק הישראלי חשוף במידה רבה לסחר חוץ ולהשקעות זרות. תמהיל שוקי היעד של היצוא הישראלי הינו מגוון יחסית (ראו לוח 4 לעיל - האיחוד האירופי 27%, ארה"ב 26% ומדינות אסיה 25%). כמו כן, הסחורות והשירותים אותם ישראל מייצאת מיוצרים בענפים כלכליים שונים. בחינה רב-שנתית מעלה כי היקף היצוא של ישראל עולה על-פני שנים, ותמהיל היצוא משתנה – משקל היצוא למדינות באסיה ובאירופה עלה על חשבון ירידה במשקל היצוא למדינות אמריקה. מגמות השינוי ביצוא הישראלי מותאמות בעיקר לשינויים בסחר העולמי, בעיקר בשינוי היבוא של המדינות המפותחות (ראו תרשים 4 לעיל). בנוסף, היקף ההשקעות הישירות הזרות בישראל עלה באופן משמעותי בעשור האחרון ומשקלן מהתוצר בישראל גבוה בהשוואה לרוב המדינות המפותחות.

על סמך הנתונים שפורטו לעיל ניתן לומר את הדברים הבאים:

- המשק הישראלי חשוף באופן משמעותי לסחר חוץ ולהשקעות זרות;
- עד כה ניסיונות לביצוע חרמות על ישראל לא פגעו בכלכלת ישראל ברמה המאקרו כלכלית.

⁴² שם.

⁴³ EU, [Official Journal of the European Union. 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](#), (2013/c 205/05), July 19, 2013.

⁴⁴ USA, Congressional Research Service, [Israel: Background and U.S. Relations](#), Jim Zanotti, December 2014.

להרחבה ראו: רועי גולדשמידט, [השתתפות מדינת ישראל בתוכנית המסגרת למחקר ופיתוח של האיחוד האירופי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2014.

⁴⁵ בן הופמן וטל שוורצמן, מנהלי תחום, אגף הכלכלן הראשי-קשרים בינלאומיים, משרד האוצר, דוא"ל, 4 בנובמבר 2014.

⁴⁶ אמיר אופק, מנהל המחלקה לחברה אזרחית, משרד החוץ, שיחה טלפון, 4 בנובמבר 2014.

