

השפעה זרה באמצעות כלים כלכליים¹

א' - חוקר גאו-כלכלה, לשעבר באמ"ן מחקר | 16 ביולי, 2024

כלי השפעה כלכליים הם אמצעי פעולה אסטרטגיים בארגז הכלים של קובעי המדיניות בעולם. ממאבק האיתנים בין המעצמות הגלובליות, דרך התחרות על ההשפעה האזורית במזרח התיכון ועד למלחמת "חרבות ברזל" - הכלי הכלכלי נשלף ראשון, ולעיתים גם אחרון. מאמר זה יתאר את האופי של כלי ההשפעה הכלכליים, יבחן מקרי בוחן אחדים מהעת הנוכחית וידון במשמעויות לישראל. בין היתר, נטען כי נוכח עליית קרנו של הכלי הכלכלי בעולם, והאיום הגאו-כלכלי על ישראל עצמה בפרוט מאז פרוץ המלחמה בעזה, ישראל לא יכולה להישאר אדישה. עליה לפתח אסטרטגיה גאו-כלכלית מקיפה שמביאה בחשבון את עוצמותיה ואת חולשותיה הכלכליות, את האיומים עליה, את מערכת הבריתות והיריבויות שלה ואת מיקומה הגאוגרפי.

"הסנקציות הכלכליות [על רוסיה] הן סוג חדש של מדינאות

כלכלית עם כוח להוביל לנוק שמתחרה עם עוצמה צבאית".²

הנשיא ביידן, מארס 2022

כלי ההשפעה הכלכליים - על מה ולמה?

קרנה של ההשפעה הזרה באמצעות כלים כלכליים גוברת בעת האחרונה ומקבלת הכרה כרכיב מרכזי בגאו-פוליטיקה העולמית. התחום שחוקר את ההשפעה באמצעות כלים כלכליים

¹ מאמר זה הינו חלק ממזכר העוסק בהשפעה והתערבות זרה כאתגר אסטרטגי, העתיד לצאת לאור בקרוב. המזכר כולל מאמרים הבוחנים את האתגר מנקודת מבט של יריבים (דוגמת רוסיה, איראן וסין), ודן בהיבטי אופן ההשפעה. כן תיכלל בו בחינת האתגר בשגרה וגם בעת שיבוש תהליכים דמוקרטיים, העמקת שסעים חברתיים, מערכות בחירות ואף מלחמה. המאמרים משקפים חיבור בין הבנות מערכתיות לבין המדיניות הנדרשת כמענה בישראל וגם במדינות מערביות. המזכר מסכם פרויקט משותף של המכון למחקרי ביטחון לאומי והמכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין במרכז למורשת המודיעין (המל"מ).

² The White House. (2022, March 26). Remarks by President Biden on the united efforts of the free world to support the people of Ukraine. *The White House*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/26/remarks-by-president-biden-on-the-united-efforts-of-the-free-world-to-support-the-people-of-ukraine/>

נקרא "גאו־כלכלה", והוא מתרכז בשימוש של מדינות בכלים כלכליים כדי להשפיע על מדיניות החוץ והאסטרטגיה של מדינות אחרות.³ מדינה שעושה שימוש בכלי השפעה כלכליים אומרת למדינת היעד: "התיישרי עם עמדתנו המדינית, וְלא – תסבלי כלכלית". במילים אחרות, כמו המלחמה בהגדרתה הקלסית, הכלי הכלכלי הוא "המשך המדיניות באמצעים אחרים". כלי הנשק במלחמה הכלכלית אינם טנקים, טילים ומטוסי קרב, אלא סחר, מערכות פיננסיות והשקעות. יעדי ההשפעה עצמם יכולים להיות מגוונים: משינוי מדיניות הגרעין של מדינה והטיית הצבעותיה באו"ם, דרך הרתעתה מפעילות צבאית מתוכננת, ועד החלשת כלכלתה כיעד בפני עצמו. לעיתים הכלי הכלכלי נשלף לא רק כאמצעי להשפיע על מדיניות ספציפית, אלא כחלק ממאבק רחב על השפעה – כפי שאראה במקרה הבוחן הראשון שאתאר.

ואף שתפוצתו של הכלי הכלכלי כאמצעי השפעה גוברת בעת האחרונה, הוא אינו המצאה חדשה. כבר ביוון העתיקה, במאה הרביעית לפני הספירה, השתמשה אתונה בכוחה המסחרי כדי לפגוע במגאריה, בעלת ברית של ספרטה. בצו המגארי המפורסם אילצה אתונה את בנות בריתה להפסיק לסחור עם מגאריה, צעד שהסלים את המתיחות בין אתונה לבין ספרטה והיה חלק מהדינמיקה שהובילה לפרוץ המלחמות הפלופנסיות.⁴ הצו המגארי הוא אחד מהמקרים המתועדים של שימוש בכלי כלכלי – ולא צבאי – כדי להשיג רווח מדיני. אותו כלי המשך להופיע לאורך ההיסטוריה האנושית, כולל במלחמות הנפוליאוניות, במלחמות העולם, במלחמה הקרה ובאינספור המערכות המדיניות והצבאיות של המאה ה-20 וה-21.

קשר כלכלי בין מדינות, לצד האיום בניתוקו, הם הבסיס למאמצי השפעה כלכליים. כך, למשל, כלי השפעה כלכלי מרכזי מוכר בשם "סנקציות". מדינה שעושה שימוש בסנקציות מונעת מאזרחיה ומחברותיה העסקיות לסחור עם מדינת היעד. הסנקציות יכולות להיות ממוקדות בחברה, כמו חברת טכנולוגיה סינית; לשים למטרה איש עסקים ספציפי, כמו אוליגרך רוסי; או להטיל מגבלות גורפות על מגזר שלם, למשל מגזר הנפט האיראני. מניעת הסחר עם אותם גורמים או אותו מגזר פוגעת, לפחות לפי כוונת המדינה שהטילה את הסנקציות, בכלכלה של מדינת היעד.

לעיתים הסנקציות הן שניוניות, קרי מוטלות על כל מדינות העולם, ולא רק על אזרחים וחברות שנתונים לריבונותה הישירה של המדינה שהטילה אותן. כשמדינה עושה זאת, היא מסתמכת על עוצמתה הכלכלית ועל ההבנה שרוב מדינות העולם יירתעו מהפרת הסנקציות מחשש שינותקו מכלכלתה. לאור עוצמתו של הדולר, ארה"ב נמצאת בעמדה ייחודית לעשות שימוש

³ Blackwill, R. D., & Harris, J. M. (2016). *War by other means*. Harvard University Press

⁴ Brunt, P. A. (1951). The Megarian decree. *The American Journal of Philology*, 72(3), 269-282002E

בסנקציות שניוניות, בתוך מינוף המערכת הפיננסית הגלובלית לפעולה נגד ארגוני טרור ונגד יריבותיה הגלובליות. אך גם רוסיה וגם סין אינן בוחלות בשימוש במניעת סחר.⁵

בשנים האחרונות ראינו את עליית קרנם של כלי השפעה נוספים בעלי ממד כלכלי ומדיני. כך, לדוגמה, בשנים ובעשורים האחרונים סין משקיעה הון רב בבניית תשתיות באפריקה, באופן שמנציח את נוכחותה ביבשת באמצעים כלכליים ומגדיל את חובותיהן הפיננסיים של מדינות אפריקה אליה. מדינות אלו, מתוך הכרח ותמריץ להבטיח השקעות נוספות, הופכות להיות יותר אוהדות לעמדתה המדינית של סין.

אפילו תיירות נמצאת על המוקד. סין באופן ספציפי התפרסמה בשימוש שהיא עושה במיליוני התיירים הסינים שמטיילים ברחבי העולם ומסייעים לצמיחה הכלכלית של מדינות שמסתמכות על תיירות. סין לא היססה להפעיל את עוצמתה בעולם התיירות כדי לפגוע בכלכלת מדינת האיים פלאו, ואף במדינות עם כלכלה מבוססת יותר כגון דרום קוריאה.⁶

קצרה היריעה מלתאר את הרשימה המלאה של כלי ההשפעה הכלכליים שנמצאים בשימוש כיום. כפי שאמצעי לחימה היו קיימים מאז שחר האנושות אך מתפתחים ומשתכללים באופן תמידי, כך גם כלי נשק כלכליים מתחדשים ועוברים אבולוציה. לכלים אלו יש רמת אפקטיביות משתנה - כפי שיראו שלושת מקרי הבוחן להלן.

מקרה בוחן 1: המאבק הכלכלי על הבכורה הגלובלית

ארה"ב היא המעצמה הכלכלית הגדולה בעולם בממד המוביל למדידת עוצמה כלכלית – תמ"ג (במונחים אבסולוטיים, שרלוונטיים יותר להשוואת השפעה בין־לאומית); ארה"ב מובילה בפער ניכר מהמתחרה השנייה בגודלה, סין, אף שבמשך עשורים הייתה נפוצה ההנחה שסין תהפוך להיות המעצמה הכלכלית הגדולה בעולם – כביכול שאלה של מתי, לא שאלה של אם. אולם כעת נראה שהצמיחה הכלכלית בסין מאיטה, וכיום יש ספק גדול אם סין תעבור אי פעם את ארה"ב בעוצמתה הכלכלית.⁷ שאלת העוצמה הכלכלית הגלובלית היא קריטית ליכולתו של כל צד להפעיל כלים כלכליים.

⁵ Dow Jones Professional. (2023, March 30). What are secondary sanctions? *Dow Jones Professional* <https://www.dowjones.com/professional/risk/glossary/sanctions/secondary-sanctions/>

⁶ Cameron, S. (2021). Palau faces the dragon. *Lowy Institute*. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/palau-faces-dragon>

⁷ The Economist. (2023, June 7). When will China's GDP overtake America's? *The Economist* <https://www.economist.com/graphic-detail/2023/06/07/when-will-chinas-gdp-overtake-america>

כך או כך, ארה"ב וסין הן שתי הכלכלות הגדולות בעולם, ללא תחרות מצד אף גורם אחר. ולפיכך התחרות בין סין לארה"ב, שמאחוריה עומדים פערים אידיאולוגיים, כלכליים ומדיניים, גוברת בשנים האחרונות, ומתעצמת משנה לשנה.

המתיחות הזאת לא הייתה תמיד נוכחת בצורה כה בולטת. ממשל אובמה, למשל, נקט כלפי סין גישה מעורבת שלא שמה את היריבות הכלכלית בקדמת הבמה. אף שוודאי נרשמו מתחים בתקופת אובמה, למשל בכל הקשור לריגול סיני במישור הקיברנטי, אובמה חתר לשיתופי פעולה קונסטרוקטיביים עם סין, מתוך תקווה וגישה בסיסית ששיתוף פעולה כלכלי ימתן את הפערים האידיאולוגיים בין המעצמות ויפתח את סין לעולם. בו בזמן, במסגרת המדיניות שכונתה "Pivot to Asia", התכוון ממשל אובמה לבסס שותפויות כלכליות, מדיניות וצבאיות עם מדינות סביב סין.⁸

לעומת ממשל אובמה, ממשל טראמפ שינה את הגישה הכלכלית לסין: משאיפה לשיתוף פעולה - לניסיון מפורש להשפעה ולהגדרת מערכת היחסים כיריבות. שינוי זה התבסס גם על תפיסה מדינית שונה שממשל טראמפ הביא עימו, אך גם על זיהוי הגישה המשתנה של סין עצמה. על פי התפיסה האמריקאית, זאת הפכה ליותר אסרטיבית מאז עלייתו של שי ג'ין-פינג לנשיאות בשנת 2013. סין של שי השתמשה באופן גובר בשריר הכלכלי שלה - גם כדי לחזק את הכלכלה הסינית באמצעות הטיות ברורות לטובת חברות סיניות, וגם כדי לצבור השפעה בעולם - מאסיה דרך המזרח התיכון ואפריקה ועד לאירופה.⁹

ואכן, טראמפ שינה מן היסוד את הכיוון של המדיניות הגאו-כלכלית האמריקאית. כביטוי מרכזי לכך, טראמפ השיק את "מלחמת הסחר" שבה הטיל בהדרגה, החל מתחילת 2018, מכסים על יבוא אמריקאי של מוצרים סיניים, בעילה של נוהגי סחר לא הוגנים מצד סין וגנבה של קניין רוחני ויכולות טכנולוגיות. מכסים אולי נשמעים כאירוע כלכלי-טכני, אך למעשה מדובר על מהלך משמעותי, שמשפיע על סחר בסך מאות מיליארדי דולרים ועל המוני חברות, מוצרים ועובדים ושמוני עסקים אמריקאיים מרכז מוצרים סיניים.¹⁰ גם סין לא נותרה חייבת, והטילה

⁸ Obama White House. (2015, November 16). Fact sheet: Advancing the rebalance to Asia and the Pacific. *Whitehouse.gov*. Obama White house.

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/16/fact-sheet-advancing-rebalance-asia-and-pacific>; Burt, S. K. (2023). President Obama and China: Cyber diplomacy and strategy for a new era. *Journal of Cyber Policy*, 8(1), 48-66

⁹ Trump White House. A collection of speeches laying out the most significant United States foreign policy shift in a generation. *Trump White House*. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/11/Trump-on-China-Putting-America-First.pdf>

¹⁰ Trump White House. (2019). Statement on steps to protect domestic technology and intellectual property from China's discriminatory and burdensome trade practices. *Trump White House* <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-steps-protect-domestic-technology-intellectual-property-chinas-discriminatory-burdensome-trade-practices/>

מכסים כבדים על מוצרים אמריקאיים. אומנם סין וארה"ב הגיעו בינואר 2020 להסכם שהפחית את המתיחות (הסכם שכונה Phase 1), אך מרבית המכסים נותרו על כנם עד היום.¹¹ לכאורה, המטרה של "מלחמת הסחר" הייתה להשתמש בכלים כלכליים כדי להשפיע על התנהלותה של סין בעולם הסחר.

אולם כאן המקום לעשות הבחנה בין ניסיונות השפעה כלכליים, שמיועדים כאמור להשפיע על מדיניות של מדינה אחרת, לבין מאבק על הבכורה הכלכלית בעולם. בעוד הצד המשותף ביניהם הוא השימוש בכלים כלכליים כדי להשיג יעדים מדיניים, המאבק הכלכלי בין ארה"ב לבין סין חורג מניסיון להשיג יעד מדיני ספציפי בלבד. המאבק הפך למלחמה כלכלית על ההגמוניה הכלכלית העולמית.

להמחשה אפשר לתאר אפיזודה נוספת של מאבק כלכלי בתקופת טראמפ, שנגעה לתחרות המעצמתית על הובלה טכנולוגית בעולם. הממשל האמריקאי החל לשים לב שסין מובילה בפיתוח ובפריסה של טכנולוגיית דור 5 (5G), טכנולוגיה מתקדמת לתקשורת סלולרית שעד היום עוד לא השלימה את פריסתה ברחבי העולם המפותח. החל משנת 2018 הפך נושא זה להיות עניין של ביטחון לאומי עבור האמריקאים, שפתחו בקמפיין מגננתי שמטרתו לבלום את השפעתה של סין בתחום. במוקד, ארה"ב הפעילה לחץ כבד על בנות בריתה ומדינות ברחבי העולם להימנע משימוש בשירותיהן של חברות סיניות בתחום. השיא התקשורתי של המאמץ האמריקאי היה מעצרה של סמנכ"לית חברת חוואוי בקנדה.¹² התקנת תשתית טכנולוגית מתקדמת מטעם סין הייתה מסייעת לבסס את ההשפעה הסינית במדינות היעד, וארה"ב הפכה בהדרגה לנחושה למנוע זאת.

ממשל ביידן המשיך את המלחמה הכלכלית והעלה את המתיחות לגבהים חדשים. אף שהיה סגן הנשיא של אובמה, הותיר כאמור ביידן הנשיא את מכסי טראמפ על כנם, ואף עשה שימוש בכלי אמריקאי נוסף. מכיוון שהממשל זיהה את ההובלה הטכנולוגית כשדה הקרב המרכזי במלחמה הכלכלית הגלובלית, באוקטובר 2022 הטילה מחלקת המסחר האמריקאית מגבלות על יצוא שבבים מתקדמים לסין.¹³ מלחמה זו ממשיכה להסלים בעת כתיבת השורות הללו, וצפויה לעצב את המערכת הכלכלית הבין-לאומית גם בשנים הקרובות.

¹¹ Bown, C. P., & Kolb, M. (2023). Trump's trade war timeline: An up-to-date guide. PIIE. <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-trade-war-timeline-date-guide>

¹² Bown, C. P., & Kolb, M. (2023). Trump's trade war timeline: An up-to-date guide. PIIE. <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-trade-war-timeline-date-guide>; Sherlock, T., & Bilefsky, D. (2023). Extradition of Huawei executive clears a major legal hurdle in Canada. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/05/27/world/canada/huawei-extradition-meng-wanzhou.html>

¹³ U.S. department of commerce. (2022). Commerce implements new export controls on advanced computing and semiconductor manufacturing items to the People's Republic of

מה המטרה של הצעדים האמריקאיים? לפי הבסיס שהוצג קודם לפעולות השפעה כלכליות, מטרת הצעדים היא להביא לשינוי המדיניות והאסטרטגיה של מדינת היעד. ואם מסתכלים על הצעדים הפרטניים שארה"ב יזמה, עולות סיבות קונקרטיות שונות לכל פעולה, למשל רצון להשפיע על נוהגי הסחר הסיניים או מניעת זליגה של טכנולוגיה רגישה לידי הסינים.

אך במבט מלמעלה מצטיירת התמונה הגדולה: יש בין סין וארה"ב מאבק כלכלי מקיף, על רקע מתיחות אמיתית בין שתי המעצמות הגדולות בעולם. גרהם אליסון, בכיר לשעבר בממשל האמריקאי ומומחה ליחסים בין-לאומיים, קרא לדינמיקה הזאת "מלכודת תוקידידס". תוקידידס היה יווני שתיעד את דברי הימים של המלחמה הגדולה בין אתונה וספרטה, ותיאר דינמיקה שבה מעצמה עולה אֶתגרה את המעצמה ההגמונית הקיימת, מה שבאופן טבעי הוביל למלחמה.¹⁴ המלחמה הזאת מתרחשת היום כאשר סין העולה מאתגרת את ארה"ב. היא פשוט לא מתבטאת (עד עכשיו, לפחות) בירי טילים ומטסי תקיפה של מטוסי קרב. היא מתבטאת בכלים כלכליים.

מוקד נוסף של קרב ההשפעה הכלכלית נוגע להשקעות במדינות מתפתחות. בשנת 2013 הכריזה סין על יוזמת "דרך המשי החדשה", יוזמה שכיום מוכרת גם כ"יוזמת החגורה והדרך". יוזמה זו הייתה למעשה כינוי מטרייה לאלפי פרויקטים מגוונים, כולל נמלים, רכבות, כבישים, פרויקטי אנרגיה ועוד. גם מיקומי הפרויקטים הם מגוונים: אפריקה, אסיה, אירופה ודרום אמריקה. סין מקווה להשיג דרך יוזמה זו כמה יעדים: השגת השפעה מדינית בקרב מדינות היעד; הגדלת הפעילות הכלכלית של חברות התשתית הסיניות; וגיוון נתיבי המסחר מסין ואליה מיעדים אחרים, בניגוד למצב שבו אלו עוברים על יד בנות בריתה של ארה"ב. מטרה זו הושגה לפחות חלקית, כאשר מדינות שבהן סין השקיעה השעו את יחסיהן עם טאיוואן, בהתאם לדירקטיבה הסינית. ארה"ב ומדינות ה-G7 הגיבו בתוכנית מקבילה להשקעה במדינות מתפתחות, אך זאת טרם התרוממה לרמת ההשפעה של התוכנית הסינית.¹⁵

גם ישראל נקלעה למאבק ההשפעה הכלכלית בין סין לארה"ב. ישראל היא יעד טבעי להשקעות סיניות, ורכש של טכנולוגיות ישראליות משתלב היטב ברצון הסיני להשיג עליונות טכנולוגית. יתר על כן, מיקומה הגאוגרפי של ישראל מתאים להיות רכיב בחזון הסיני להגדיר דרכים גאוגרפיות ימיות ויבשתיות מגוונות ממנה לעבר אירופה ואפריקה. ואכן, סין השקיעה בשנים האחרונות לא מעט בישראל, ולמשל רכשה חברות טכנולוגיה ישראליות והכניסה עצמה

China (PRC). [U.S. Department of Commerce. https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3158-2022-10-07-bis-press-release-advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-controls-final/file](https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3158-2022-10-07-bis-press-release-advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-controls-final/file)

¹⁴ Allison, G. (2015, September 24). The Thucydides trap: Are the U.S. and China headed for war? *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>

¹⁵ McBride, J., Berman, N., & Chatzky, A. (2023). China's massive belt and road initiative. *Council on foreign relations*. <https://www.cfr.org/backgroundunder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>

למכרזים לבניית או לתפעול תשתיות בישראל, כגון הרכבת הקלה והנמלים. ספציפית, החברה המפעילה של נמל המפרץ, הנמל החדש בחיפה, היא חברה סינית ענקית, שגם מתפעלת את הנמל העמוס בעולם שנמצא בשאנגחאי. השקעה זו של סין בישראל העלתה חששות אצל האמריקאים ביחס למידת ההשפעה העתידית של סין בישראל - כולל החדירה הסינית לאזור הרגיש של מפרץ חיפה.¹⁶ המגבלות האמריקאיות על מכירת שבבים וטכנולוגיה נלווית לסין גם משפיעה ישירות על חברות ישראליות שעוסקות בתחום. פעולות במישור המדיני, דוגמת ההכרזה על מסגרת משותפת לפיתוח טכנולוגי משותף בין ישראל לארה"ב, נועדו בין היתר להותיר את ישראל במחנה הטכנולוגי האמריקאי. בכל אופן, ההתנהלות האמריקאית מול סין בשנים האחרונות הובילה להבנה גוברת - הן בקרב ממשלת ישראל הן בקרב חברות פרטיות - כי עליהן להתנהל בתבונה מול סין.

מקרה בוחן 2: מסכת הסנקציות הגדולה בהיסטוריה

הפלישה הרוסית לאוקראינה היא מלחמה ממשית - במובן הצבאי - שמערבת לוחמי חי"ר, ארטילריה, טילי שיוט וספינות מלחמה, כלומר כלים צבאיים. אך סביב המלחמה הצבאית התפתחה גם מלחמה כלכלית מקבילה, שבה כל צד עושה שימוש בכלים כלכליים. מלחמה זו, כמו המלחמה הכלכלית בין ארה"ב וסין, היא חסרת תקדים בהיקפה - אך בדרך שונה.

מלחמה זו החלה עוד בשנת 2014, לאחר הפלישה הרוסית הראשונה למזרח אוקראינה וסיפוח חצי האי קרים. ארה"ב והאיחוד האירופי לא נחלצו להעניק סיוע צבאי ממשתי לאוקראינה; במקום זאת הן הטילו סנקציות על השקעות ומימון לרוסיה, לצד מגבלות על מגזרים ספציפיים שקשורים למאמץ המלחמתי הרוסי. סנקציות אלו עלו מדרגה באופן משמעותי בשנת 2022, עם הפלישה המסיבית הנוכחית של רוסיה לאוקראינה, עד שלא תהיה זו הגזמה לכנותם "מסכת הסנקציות הרחבה בהיסטוריה". ארה"ב, האיחוד האירופי, בריטניה ועוד כמה מדינות דמוקרטיות הטילו סנקציות רחבות על בנקים רוסיים, חברות אנרגייה, אוליגרכים ומגזרים כלכליים רבים. גם חרבות המט"ח של רוסיה, לכאורה כרית ביטחון שלה, הוקפאו ככל שהיו כאלו במדינות המערב. בנקים רוסיים רבים גם נותקו ממערכת ה-SWIFT, מערכת תקשורת לביצוע עסקאות פיננסיות. מדינות המערב, שלהן בלעדיות על ייצור ויצוא של מוצרי טכנולוגיה מתקדמים רבים, גם הגבילו את מכירתם לרוסיה.¹⁷ הסנקציות הללו, לצד

¹⁶אלה, ד' (ינואר, 2021). השקעות סיניות בישראל: התפתחויות ומבט לעתיד. המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://www.inss.org.il/he/publication/chinese-investments/>; לביא, ג' (יולי, 2022). סין ותשתיות לאומיות בישראל: השיא מאחורינו. המכון למחקרי ביטחון לאומי. https://www.inss.org.il/he/strategic_assessment/china_israel/

¹⁷ U.S. Department of the Treasury. (2023, September 14). Ukraine-/Russia-related Sanctions. Office of foreign assets control, U.S. Department of the Treasury. <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/ukraine-russia-related-sanctions>

הסלידה המוסרית ממעשיה של רוסיה ברחבי העולם, הובילו אלפי חברות מערביות להוציא את פעילותן מרוסיה - לעיתים באופן וולונטרי ויזום.¹⁸

הפגיעה הכלכלית ברוסיה הייתה מוחשית ומשמעותית, חרף הצלחה חלקית של צעדי הסתגלות של מוסקבה, שהכינה עצמה להתרחשות כזאת במשך שנים.¹⁹ אך כל אלו לא היו מספיקים כדי להשיג את מטרתן המדינית לכאורה של הסנקציות – הפסקת פעילותה הצבאית של רוסיה. נראה שהמערב לא באמת ציפה שהסנקציות יעצרו את הפעילות הרוסית, וכיוון במקום זאת להעניש את רוסיה ולהבהיר לכל מדינה שכן חוששת מסנקציות כי יש קווים אדומים לפעילות צבאית כזאת. כך או כך, העובדה שמסכת הסנקציות הרחבה בהיסטוריה לא הצליחה לשנות את ההתנהלות הרוסית מעידה על האפקטיביות המוגבלת לעיתים של כלי השפעה כלכליים.

אך גם לרוסיה היו ועדיין יש קלפים כלכליים. אומנם הכלכלה הרוסית היא לא כלכלה המתאימה למדינה שרוצה להיחשב מעצמה גלובלית, ומחווירה ביחס לכלכלות האדירות של ארה"ב, אירופה וסין; אך יש לה עוצמות ספציפיות ובראשן מגזר האנרגיה העצום שלה. רוסיה היא יצואנית הגז הטבעי הגדולה בעולם ואחת משלוש יצואניות הנפט הגדולות בעולם. והעולם, גם בשנת 2024, עדיין נזקק לנפט ולגז לשם תחבורה, חימום בתים, ייצור חשמל ושימושים תעשייתיים. רוסיה הייתה מודעת לכך שאנרגיה זו הבטן הרכה של אירופה, שסבלה באותו זמן מדשדוש כלכלי יחסי וממחירים גואים. הפסקה מוחלטת של יצוא גז טבעי רוסי לאירופה הייתה גורמת למשבר חמור באירופה, ונוכח האיום, אירופה נמנעה מהטלת סנקציות משמעותיות על מגזר הגז הרוסי; סביר שאיום זה גם השפיע על עוצמת הסיוע הצבאי האירופאי לאוקראינה והוכיח עצמו ככלי השפעה כלכלי משמעותי בידי הרוסים.

עם זאת, מכירות של מוצרי אנרגיה היו גם החמצן הכלכלי של רוסיה עצמה. לנוכח אילוצים אלו, רוסיה בחרה להפסיק את הזרמת הגז דרך שניים מארבעת הצינורות העיקריים שמובילים מרוסיה לאירופה, באופן שאיים להקפיא את אזרחי מדינות אירופה בבתיהם.²⁰ ואכן, אירופה נפגעה מכך, ומחירי האנרגיה עלו דרמטית בעקבות הפעולות הרוסיות והכניסו רבות ממדינות אירופה למשבר כלכלי מתמשך ולהחרפה של עליות המחירים.

¹⁸ Yale School of Management. (2023, September 24). *Over 1,000 companies have curtailed operations in Russia—but some remain*. Yale school of management. <https://som.yale.edu/story/2022/over-1000-companies-have-curtailed-operations-russia-some-remain>

¹⁹ Prokopenko, A. (2023, May 9). How sanctions have changed Russian economic policy. *Carnegie endowment for international peace*. <https://carnegieendowment.org/politika/89708>

²⁰ Zachmann, G., Sgaravatti, G., & Ben. (2023, September 18). European natural gas imports. *Bruegel*. <https://www.bruegel.org/dataset/european-natural-gas-imports>

אולם הזעזוע שרוסיה גרמה לאירופה בטווח הקצר לא היה המילה האחרונה. בתגובה לפעולות הרוסיות, האיחוד האירופי השיק תוכנית מקיפה להסרת התלות באנרגייה רוסית עד 2027.²¹ יתרה מזאת: אירופה בסופו של דבר ולאחר התחבטויות פנימיות השיקה סנקציות משלה על מגזר הנפט (ולא הגז) הרוסי, ותקרת מחירים גם על מחיר הגז שאירופה רוכשת.²² ועד כה אירופה כבר שרדה שני חורפים תחת האיום הרוסי, אומנם עם קשיים רבים והשפעה כלכלית – אך ככל שהזמן עובר רוסיה היא זו שנפגעת, ולא אירופה. סביר כי בעוד חמש שנים אירופה תהיה בלתי תלויה באנרגייה שמקורה ברוסיה, ואילו רוסיה תתקשה למצוא לקוחות חלופיים שיפצו באופן מלא על אובדן השוק האירופי.

מקרה בוחרן 3: השפעה כלכלית נגד ישראל במלחמת "חרבות ברזל"

במהלך מלחמת "חרבות ברזל" התרבו האיומים הגאו-כלכליים על ישראל, הן מצד יריבות הן מצד מדינות ידידות. אלו נועדו, על פי רוב, להשפיע באופן מפורש על המדיניות הישראלית בדרך זו או אחרת בהקשר של המלחמה.

דוגמה בולטת לכך היא המהלכים של טורקיה נגד ישראל במישור הכלכלי. היחסים הכלכליים עם טורקיה שרדו ואף התעצמו, גם לנוכח תהפוכות במישור המדיני: תקופות של עוינות מדינית ותקופות של התחממות. המלחמה הביאה לשפל מחודש ביחסים המדיניים, אך בחודשים הראשונים של המלחמה נראה שהיחסים הכלכליים שורדים גם את המשבר הזה. אבל נשיא טורקיה, ארדואן, שאותגר מבית על שימור היחסים הכלכליים עם ישראל ובעצמו בעל נטייה להחלטות על רקע אידיאולוגי על חשבון ההיגיון הכלכלי, פעל בסופו של דבר להגבלת המסחר.

אחרי שהסיר מוקדם יחסית במלחמה את ישראל מרשימת היעדים לקידום היצוא הטורקי, לאחר חצי שנה מתחילת המלחמה החליט על צעד מרחיק לכת: הגבלת היצוא לישראל של 54 מוצרים. אלו לא היו סתם מוצרים; מוצרים אלו כללו מלט, ברזל, פלדה, זכוכית, כימיקלים – חומרי גלם שחלקם חשובים לענף הבנייה בישראל. העילה הישירה לצעד הייתה הסירוב הישראלי לתת לטורקיה להצניח בעזה סיוע הומניטרי. בהודעה על הגבלת היצוא התנו הטורקים את הפסקת ההגבלה בהפסקת אש בעזה והכנסת סיוע "ללא הפרעה" לעזה. קרי

²¹ European Commission. (2022, May 18). REPowerEU: A plan to rapidly reduce dependence on Russian fossil fuels and fast forward the green transition. *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations* (DG NEAR). European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/repowereu-plan-rapidly-reduce-dependence-russian-fossil-fuels-and-fast-forward-green-transition-2022-05-18_en

²² European Council. (2022). Council agrees on temporary mechanism to limit excessive gas prices. *European Council*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/19/council-agrees-on-temporary-mechanism-to-limit-excessive-gas-prices/>

מתן גישה לטורקיה עצמה. יש פה ניסיון ישיר להשפעה – סנקציה כלכלית כדי להוביל לשינוי מדיני.²³

גם מלזיה נקטה צעד גאו־כלכלי מול ישראל במהלך המלחמה. מלזיה נמצאת במיקום אסטרטגי לתעבורת הסחר העולמית: סביב מצרי מלאקה, מצרים שבהם עוברים בין מזרח למערב. אומנם אין למלזיה יחסים דיפלומטיים עם ישראל, אך ספינות ישראליות היו יכולות לעגון טרם המלחמה בנמלים של מלזיה סביב המצרים. ואת זה ראש הממשלה של מלזיה, אנואר אבראהים, הפסיק במהלך המלחמה. בהודעתו על האיסור על ספינות ישראליות לעגון בנמלי מלזיה, ציין אבראהים שהצעד הוא תגובה לפעולות של ישראל בעזה. אומנם צעד עם השפעה כלכלית אפסית אך כזה שממחיש שהאיום הגאו־כלכלי מגיע מכל מקום בעולם.²⁴

איומים גאו־כלכליים על ישראל הגיעו גם מהכיוון של מדינות אירופאיות, אך באופן מוגבל ורק מטעם מדינות ספציפיות. אירלנד, למשל, הודיעה על הפסקת ההשקעה של קרן העושר הלאומית שלה בכמה חברות ישראליות – בסכומים של כשלושה מיליון דולרים. נורווגיה מצידה הודיעה על בחינה של השקעותיה. ההקשר היה כמובן מחאה על הצעדים הישראליים.²⁵

אפילו ארה"ב, ידידתה הגדולה של ישראל בעולם, השתמשה במנוף הכלכלי כדי להשפיע על מדיניותה של ישראל. סנקציות אמריקאיות על גורמים ישראליים אומנם היו לפני המלחמה, אך באופן נדיר ובעיקר לנוכח מעורבות אסורה בעסקאות נשק ברחבי העולם או בהקשר של סייבר התקפי. במהלך המלחמה חתם ביידן על צו נשיאותי שאִפשר לממשל להטיל סנקציות על אזרחים ישראלים שלפי הממשל האמריקאי פוגעים ב"שלום, ביטחון ויציבות בגדה המערבית". סנקציות כאלה אכן הוטלו על כמה אזרחים ישראלים מתוקף הצו, באופן שהיה המפגש הממשי הראשון של רוב הישראלים עם משמעות של סנקציות.²⁶

²³ Turkish Ministry of Trade. (2024). *Export restriction to Israel* (in Turkish). <https://ticaret.gov.tr/haberler/israile-ihracat-kisitlamas>

²⁴ Aljazeera. (2023, December 20). Malaysia bans Israel-flagged ships from its ports in response to Gaza war. *Al Jazeera*. <https://www.aljazeera.com/news/2023/12/20/malaysia-bans-israeli-affiliated-and-israel-bound-ships-from-its-ports>

²⁵ Reuters. (2024, April 5). Ireland's sovereign investment fund to divest from six Israeli firms. *Reuters* <https://www.reuters.com/business/finance/irelands-sovereign-investment-fund-divest-six-israeli-firms-2024-04-05/>; Fouche, G. (2024, March 21). Norway wealth fund's ethics watchdog to probe companies over Gaza war. *Reuters*. <https://www.reuters.com/business/finance/norway-wealth-funds-ethics-watchdog-probe-companies-over-gaza-war-2024-03-21/>

²⁶ OFAC. (2024). Issuance of executive order imposing certain sanctions on persons undermining peace, security, and stability in the West Bank; *West Bank-related Designations* | *Office of foreign assets control*. Office of foreign assets control | U.S. Department of the treasury. <https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20240201>; United States Department of State. (2024, March 12). Announcement of further measures to promote peace, security, and stability in the West Bank - United States Department of

גם אם נחבר את הצעדים הללו ביחד לא נזהה השפעה כלכלית מהותית על ישראל או הצלחה מהותית בשינוי מדיניותה. אך ברור שהאיום הגאו־כלכלי על ישראל הוא נוכח ומכוון להשפיע על ישראל - וישראל חייבת להביא אותו בחשבון.

משמעויות לישראל

לנוכח עליית קרנו של הכלי הכלכלי בעולם, והאיום הגאו־כלכלי הישיר על ישראל עצמה מאז פרוץ המלחמה, ישראל לא יכולה להישאר אדישה. עליה לפתח אסטרטגיה גאו־כלכלית מקיפה שמביאה בחשבון את עוצמותיה ואת חולשותיה הכלכליות, את האיומים עליה, את מערכת הבריתות והיריבויות שלה ואת מיקומה הגאוגרפי.

כדוגמה לרכיב בולט באסטרטגיה זו, על ישראל לוודא שהיא אינה מפתחת תלות בגורם שעשוי להשתמש נגדה בכלי השפעה כלכליים, כמו טורקיה. כששיתוף פעולה ארוך טווח עוד על הפרק, דוגמת צינור גז חדש, על ישראל להביא בחשבון את הנטייה של המדינה השותפה לעשות שימוש במנופים כלכליים ואת הצורך להימנע מתלות בה. ככל שיש תלות כזאת, על ישראל לפעול לגוון את קשריה.

על ישראל להגדיר מנגנונים לזיהוי ניסיונות השפעה גאו־כלכליים ולהגדיר מדיניות תגובה כאשר אלו יזוהו. למשל, המלחמה המחישה את פעילותה של תנועת החרם הכלכלי הגלובלית על ישראל, המונעת לעיתים קרובות מאנטישמיות ומהתנגדות ללגיטימיות קיומה של ישראל. יש לבחון באופן תמידי את מידת הסיכונים מתנועות כאלו ולהעריך את הצעדים הנבונים להתמודד עימן.

בדומה, גם השקעות בישראל, נושא שפחות מקבל כותרות, צריכות להיות חלק מאסטרטגיה גאו־כלכלית. לפני המלחמה עסקה ישראל בצורך להגדיר מדיניות ברורה לבחינת השקעות זרות שעשויות להיות בסיס להשפעה זרה בישראל. חשש זה לא היה חדש לישראל; בשנת 2020 הוקמה "הוועדה המייעצת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות" תחת אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר. הוועדה אמונה על בחינת סיכונים הנובעים מהשקעות בישראל מטעם מדינות כמו סין. עם זאת, ובניגוד לוועדות מקבילות בעולם, אין לוועדה "שיניים" של ממש. גם אם ייתכן שמודל הוועדה מתאים לישראל, כיום אין קריטריונים ברורים וגלויים להשקעות שיקבלו את אישור הוועדה או כאלה שיאושרו על ידי הרגולטורים בישראל. פער זה מוביל לבלבול בקרב משקיעים ולמקרים לא מועטים שבהם חברה שביקשה להשקיע בישראל משכה את השקעותיה. על ישראל לפרסם קריטריונים ברורים לתעשיות ולסוגי השקעות

State. *United States Department of State*. <https://www.state.gov/announcement-of-further-measures-to-promote-peace-security-and-stability-in-the-west-bank/>

שיאושרו וכאלה שלא יאושרו, כדי לתת לשיקולים גאו־כלכליים את המקום הראוי ועם זאת לא להחמיץ השקעות שישראל כן יכולה להרוויח מהן.²⁷

עד כה עסקתי בצורך להתגונן מפני ניסיונות השפעה כלכלית של מדינות אחרות. אך מה בדבר השימוש האקטיבי בכלים כלכליים לשם קידום האינטרסים המדיניים של ישראל? על ישראל לשאול את עצמה עד כמה ראוי שהיא תעשה שימוש בכלי השפעה כלכליים בהתנהלותה האזורית והבין־לאומית. הכלכלה הישראלית היא מהגדולות שבכלכלות המזרח התיכון, וגם בסדר גודל עולמי, כאשר מוציאים מהשוואה את המעצמות הגלובליות הראשיות, היא כלכלה לא קטנה. האם על הכלי הכלכלי להיות חלק מארגז הכלים של המדינאים בישראל? יש לבחון זאת בתוך בחינת השיקולים האסטרטגיים והכלכליים ולמידת לקחים מהכישלונות הברורים בעבר (למשל – שהמנוף הכלכלי אינו עובד בטווח הארוך מול ארגוני טרור).

אבל אולי הלקח הכי חשוב מהשימוש הגובר בכלי הגאו־כלכלי בעולם הוא החשיבות שבעוצמה כלכלית. לפיכך על המדינות הישראליות לשים דגש מרכזי על צמיחה כלכלית מתמשכת ובת קיימא שתגדיל את העוצמה הכלכלית של ישראל לאורך זמן. לצמיחה הכלכלית ודאי השלכות גם לרווחת החיים של אזרחי ישראל, אך גם לביטחון הלאומי. ולכן על ישראל לתעדף מדיניות שמסירה חסמים לצמיחה כלכלית גבוהה יותר כיום. תיאור מדיניות כזו אינו תואם להיקפו או למטרתו של מאמר זה, אך בקצרה, עליה לכלול איזון ראוי בין הוצאות ביטחון נדרשות להשקעה במנועי צמיחה; השקעה מסיבית בתשתיות; השקעה בחינוך לילדים ובהכשרות לבוגרים שינגישו כלים ומיומנויות עבודה לכלל האוכלוסיות בישראל; והפחתה של רגולציה וחסמי סחר שמפריעים לניהול פעילות כלכלית בישראל. ישראל חזקה כלכלית היא גם ישראל חזקה מדינית וביטחונית.

²⁷ משרד האוצר. (2020). הוועדה המייעצת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות. GOV.IL. <https://www.gov.il/he/departments/policies/foreign-investment-board>