



בצלה של מתקפת דה-לגיטימציה רגישותה של כלכלת ישראל לסנקציות

ניצן פלדמן

ניצן פלדמן

בצלה של מתקפת דה־לגיטימציה:

רגישותה של כלכלת ישראל לסנקציות

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה, היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר. המטרה השנייה, היא לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המכון הוא דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שהוא מצא כראויים לתשומת הלב הציבורית, תוך שמירה על מדיניות נוקשה של אי משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד ואינן משקפות בהכרח את עמדות המכון, נאמניו או האישים והגופים התומכים בו.

ניצן פלדמן

בצלה של מתקפת דה־לגיטימציה: רגישותה של כלכלת ישראל לסנקציות

יוני 2016

מזכר 154

Nizan Feldman

In the Shadow of Delegitimization: Israel's Sensitivity to Economic Sanctions

מזכר זה נכתב ופורסם
במסגרת תכנית המחקר כלכלה וביטחון לאומי
בסיועה הנדיב של
קרן ג'נט וג'וזף ניובאור, פילדלפיה, ארצות הברית

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חברה לתועלת הציבור - חל"ץ)

חיים לבנון 40
ת.ד. 39950
רמת-אביב
תל-אביב 6997556

טל. 03-6400400
פקס. 03-7447590
דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: <http://www.inss.org.il>

ISBN: 978-965-7425-92-3

כל הזכויות שמורות © יוני 2016

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמוקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
עיצוב העטיפה: מיכל סמוקובץ, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
תמונת השער: נמל אשדוד, מארס 2008. צילום: דייוויד סילברמן, אימג'בנק

דפוס: אלינור, פתח תקווה

תוכן עניינים

7	תקציר מנהלים
11	מבוא
15	פרק 1 מה הספרות האקדמית ומקרי העבר מלמדים אותנו?
15	מבוא
17	תנועות מחאה לא רשמיות והזירה הכלכלית-פוליטית הפנימית
23	אופייה של תלות הגומלין הכלכלית
	אופיים של היחסים הפוליטיים כגורם המשפיע על יעילותן
26	של סנקציות
28	השפעת המסגרת המוסדית על יעילותן של הסנקציות
29	סנקציות חכמות
31	סיכום
33	פרק 2 רגישותו הכלכלית-פוליטית של הסחר הישראלי
33	רגישותו של הסחר הישראלי עם האיחוד האירופי
45	רגישותו של הסחר הישראלי עם אסיה
48	האפשרות להפעלת לחץ אמריקני
51	האם המסגרות המוסדיות הרב-צדדיות מגנות על ישראל?
55	פרק 3 אמידת ההשפעות הפוליטיות על תנועות הסחר של ישראל
57	המודל
59	תוצאות ופרשנותן
65	סיכום והמלצות מדיניות
71	הערות

תקציר מנהלים

בשנה האחרונה נעשו ניסיונות בתקשורת הישראלית ובכמה ממושרדי הממשלה לאמוד את הנזקים הכלכליים הטמונים במסע הדה-לגיטימציה שמובילה קואליציית ה-BDS (Boycott, Divestment and Sanctions) נגד ישראל. ניסיונות אלו הולידו אמנם כמה פרסומים מועילים, אך עד כה לא התפרסם מחקר כולל, המשלב את הידע התיאורטי והאמפירי העשיר שקיים בתחום הסנקציות עם ניתוח כלכלי-פוליטי המתמקד במאפייני הכלכלה הישראלית. מוזכר זה נועד לעשות כן. מטרתו המרכזית של המזכר היא לבחון את מידת רגישותה של כלכלת ישראל למנופי לחץ כלכליים העלולים להיות מופעלים עליה על רקע פוליטי.

חלקו הראשון של המזכר מציג עיון בספרות האקדמית שעוסקת בסנקציות. ההתבוננות בספרות ובמקרי עבר ממחישה עד כמה הנהגת סנקציות כלכליות היא תהליך מורכב, שיעילותו תלויה בהתנהגותם של שחקנים שונים, שהאינטרסים שלהם נגזרים ממשתנים מגוונים. תובנה זו מלווה את הניתוח לאורך כל המזכר: עיקר תשומת הלב מופנית בימים אלו לפעילות של תנועת ה-BDS, אך אסור לשכוח שפעילות זו אינה מתרחשת בחלל כלכלי-פוליטי ריק, אלא בזירה שמעורבים בה שחקנים שונים, שברוב המקרים אינם מעוניינים לפגוע משמעותית ביחסים הכלכליים עם ישראל.

תנועת ה-BDS תוכל להסב נזקים משמעותיים לכלכלת ישראל רק אם תזכה לאוזנים הקשבת של ממשלות ושל חברות מסחריות. זוהי הסיבה שבחרתי לייחד מאמץ רב לאיתור המשתנים הצפויים לווסת את המוטיבציה של ממשלות ושל הסוכנים הכלכליים הרלוונטיים, לאמץ או לחלופין לבלום את צעדי הענישה שמנסים לקדם שחקנים לא רשמיים. על מנת לעשות כן, ניתחתי בחלקו השני של המזכר את הזירה הכלכלית-פוליטית של השותפות הכלכליות המרכזיות של ישראל, ובחנתי עד כמה חשובים בעבורן יחסי הסחר עם ישראל וההשקעות בה. הניתוח מזהה כמה וכמה גורמים המציבים מגבלות למימוש מרבית צעדי הענישה הכלכליים שתנועת ה-BDS שואפת לקדם. בין שלל המשתנים והגורמים הללו בולטות במיוחד שלוש הסוגיות הבאות:

1. חלק הארי של הייצוא הישראלי מורכב מתשומות ליצור ומרכיבי ביניים המוטמעים במגוון מוצרים. לפיכך רוב הייצוא הישראלי אינו רגיש למסעי פרסום פשוטים הקוראים לחרם צרכנים על סחורות ישראליות. תנועת ה-BDS תגרום לירידה ניכרת בביקוש לתשומות ישראליות רק אם היא תוביל ממשלות לשנות את

הסכמי הסחר עם ישראל, או שהיא תצליח להנהיג חרם גם על חברות שיתבססו על תשומות ישראליות. כפי שיובהר במזכר, הסבירות שארגונים לא רשמיים אכן יצליחו להוביל מהלכים גורפים שכאלו היא נמוכה.

2. פגיעה של ממש בקשרים הכלכליים עם ישראל אמנם לא תהיה איום מקרו-כלכלי אסטרטגי על שותפות הסחר המרכזיות שלה, אך היא בהחלט עלולה לפגוע באינטרסים של חברות רבות ובפעילות של סקטורים מסוימים. התעשייה האירופית ותעשיות אחרות יוכלו למצוא תחליפים למרבית המוצרים הישראליים, אך הדבר יטיל עלויות על תעשיינים רבים בעלי כוח פוליטי. המשמעות היא, שנוסף על העלויות הכלכליות, החלטות רשמיות על הטלת סנקציות משמעותיות על ישראל צפויות לגבות מהממשלות עלויות פוליטיות מסוימות. העלויות הכלכליות והפוליטיות הללו הן רק שני גורמים מבין כמה, שבגינם יש להעריך כי הסבירות שהאיחוד האירופי ייזום שינוי מהותי בהסכמי הסחר עם ישראל אינה גבוהה.

3. חלקים רבים מהסחורות המיוצאות מישראל מיוצרים בידי חברות בעלות ממד רב-לאומי. מדובר בחברות זרות שביססו פעילות יצרנית בישראל או שרכשו את השליטה על חברות ישראליות. החלטות ממשלתיות רשמיות על פגיעה ביכולתה של ישראל לייצא ולמשוך אליה השקעות זרות תפגע באינטרסים של אותן חברות רב-לאומיות חזקות, והיא בהחלט עשויה לגרום להן לנסות ולרתום את מדינות האם שלהן לבלום צעדים כאלו.

מעבר לשלוש הסוגיות החשובות הללו מעלה המזכר עוד שורה ארוכה של מגבלות כלכליות, פוליטיות, מוסדיות, משפטיות וטכניות שצפויות להקשות על תנועת ה-BDS לגרום לישראל נזקים בעלי משמעות מקרו-כלכלית אסטרטגית. ואולם למרות שלל המגבלות הללו, אין לפסול את האפשרות שעלולה להיווצר דינמיקה שתוביל לגיבוש צעדי ענישה כאלה שעלולים להטריד חברות ישראליות רבות ולהגביר את עלויות ההעסקה שלהן. האווירה הציבורית השלילית כלפי ישראל והפעלת לחץ יעיל על הממשלות, שגם כך אינן שבעות רצון ממדיניותה ומהתנהלותה של ישראל בנושא הפלסטיני, עלולה להוליד צעדים שיפגעו בסופו של דבר באינטרסים של ישראל.

גם ללא הנהגת צעדי ענישה רשמיים קיצוניים, שיגבו עלויות כלכליות ופוליטיות מהממשלות – כמו שינוי הסכמי הסחר או החלטות רשמיות על סנקציות גורפות כלפי ישראל – אלה יכולות להביע את מורת רוחן ממדיניות ישראל בנושא הפלסטיני באמצעות צעדים רבים. לדוגמה, הרצון להימנע מביקורת ציבורית עלול לגרום לכמה ממשלות להפלות לרעה חברות ישראליות במכרזים ממשלתיים. צעדי ענישה ממוקדים כלפי סחורות המיוצרות בהתנחלויות עלולים גם הם להעניק תהודה למערכה הלא רשמית נגד ישראל ולגלוש לפגיעה בייצוא סחורות המיוצרות בתחום הקו הירוק. כן

עולה מהניתוח, שצעדי ענישה ממשלתיים רשמיים – גם כאלו שהשפעתם הישירה צפויה להסב נזק כלכלי זניח – יִרשמו כהצלחה של תנועת ה-BDS וימנפו אותה.

חלקו השלישי של המזכר מפתח מודל אקונומטרי, המספק לראשונה עדות אמפירית לטענה שהקשרים הכלכליים עם מדינות האיחוד האירופי אכן רגישים להידרדרות בסכסוך הישראלי-פלסטיני. הניתוח מלמד, שעלייה במספר הנפגעים הפלסטינים בסכסוך פוגעת בייצוא הישראלי למדינות האיחוד האירופי, אך אין היא משפיעה על הייצוא לשאר שותפות הסחר. מכיוון שהמודל מנטרל את השפעתם של משתנים כלכליים חשובים, אפשר להקיש כי תהליכים פוליטיים ייחודיים המתרחשים במדינות האיחוד אכן מקשים במידה מסוימת על חברות ישראליות לפעול באיחוד כאשר גובה הלהבות בסכסוך עולה.

הממצאים מלמדים, שעד כה ההשפעות הפוליטיות השליליות של הסכסוך על הסחר עם אירופה לא היו משמעותיות במונחים מקרו-כלכליים. ואולם קשר זה עשוי להיות מועצם אם מערכת הדה-לגיטימציה כלפי ישראל תתרחב. נראה שהמשתנה החשוב ביותר שיקבע את הנזק שיגרם לישראל מהמערכה הלא רשמית שמקדמים שחקנים כגון קואליציית ה-BDS, הוא מידת האנטגוניזם שפעולותיה של ישראל בנושא הפלסטיני יעוררו בקרב הציבור הרחב והממשלות במדינות האיחוד האירופי.

מבוא

לאורך שנות קיומו השפיע הסכסוך הישראלי-פלסטיני על תהליכים רבים ומגוונים בכלכלת ישראל. מעבר להשפעות הישירות והבסיסיות של הסכסוך על סוגיות תקציביות ועל דפוסי ייצור וצריכה, תפיסת הסכסוך בעיני ממשלות עיצבה בנקודות זמן שונות את מדיניותן הכלכלית הרשמית כלפי ישראל. עמדתן של ממשלות כלפי הסכסוך אף ויסתה במידה ניכרת את מידת התלהבותן של חברות זרות ושל סוכנים כלכליים אחרים לפעול בישראל. אף שהקשר בין הסכסוך הישראלי-פלסטיני לבין הסביבה הבינלאומית שבה פועלת כלכלת ישראל אינו חדש, נראה כי בימים אלו נסללים נתיבים חדשים שעלולים לחזק את הזיקה בין הסכסוך לבין ביצועיה של כלכלת ישראל.

זה יותר מעשור מנסים ארגונים לא ממשלתיים, בהובלת קואליציית ה-BDS (Boycott, Divestment, and Sanctions), ליצור שיח שתכליתו לחץ על ישראל באמצעות חרמות, סנקציות וביטול השקעות. פעילותם של ארגונים אלו אינה מסתכמת רק בעיצוב שיח חדש המנסה להפוך את ישראל למדינה מצורעת, אלא גם בנקיטת פעולות אקטיביות שנועדו לבדוד את ישראל אקדמית, תרבותית ובעיקר כלכלית. המאמצים המתמקדים בממד הכלכלי מופנים לשלושה כיוונים מרכזיים: (1) ניסיונות להנהיג חרם צרכנים מקיף על סחורות ישראליות; (2) לחץ על חברות מסחריות כדי לגרום להן להסיט את ההשקעות מישראל ולצמצם את הפעילות עם חברות ישראליות; (3) התנהלות במגרש הפוליטי המסורתי ובמרחבים אחרים שתכליתה לשכנע ממשלות להנהיג צעדי ענישה רשמיים כלפי ישראל.

אמנם ישראל עמדה בעבר בלחצים כלכליים שונים, שאף כללו חרם ישיר ועקיף עליה, אבל העובדה שבימים אלו מדובר במערכה שמעורבים בה בעיקר שחקנים לא רשמיים, מציבה אתגרים חדשים ופחות מוכרים. ואולם תהיה זו טעות לנסות ולנתח את האתגרים החדשים הניצבים בפני כלכלת ישראל תוך כדי התמקדות בלעדית בפעולות של אותם ארגונים לא ממשלתיים. פעילותם של הגופים הלא רשמיים אינה מתרחשת בחלל ריק, אלא בזירה שבה מתנהלים שחקנים שונים, שהאינטרסים שלהם נקבעים על-ידי מגוון תהליכים כלכליים ופוליטיים. אף שתשומת הלב מופנית בימים אלו למערכה הכלכלית שמובילה קואליציית ה-BDS, עמדתן של ממשלות ושל קבוצות

תודה לפרופסור ערן ישיב על העזרה והייעוץ הצמוד שהעניק בכל שלבי הכתיבה.
תודה למאיר אלרן על ההערות החשובות ועל התמיכה.

אינטרס ממוסדות ומסורתיות נותרה גורם חשוב לא פחות בקביעת הרגישות של כלכלת ישראל ללחצים שיופנו כלפיה בשל התנהלותה בנושא הפלסטיני.

כדי להבין לעומק מהי מידת רגישותה של כלכלת ישראל ללחץ העלול להיות מופעל כלפיה בשל תנודות בסכסוך עם הפלסטינים, עלינו למפות תחילה את כלל השחקנים הרלוונטיים שיכולים להשפיע על הפעילות העסקית עם ישראל. בשלב השני עלינו לנסות ולהבין אילו משתנים יקבעו את מידת התלהבותם של אותם שחקנים לשתף פעולה עם צעדים שנועדו לפגוע בכלכלת ישראל. רק לאחר הבנה מעמיקה של סוגיות אלו, יהיה אפשר לנסות להציג הערכות רצינות ורלוונטיות בדבר מידת הנזק הכלכלי הטמון בניסיונות החדשים, כמו גם באלה המסורתיים, לפגוע בכלכלת ישראל.

מזכר זה נועד לזהות את מארג התהליכים והאינטרסים שמהם נגזרת מידת רגישותה של כלכלת ישראל ללחץ שעלול להיות מופנה כלפיה על רקע פוליטי. המזכר כולל שלושה פרקי ניתוח ופרק סיכום. הפרק הראשון מציג עיון מעמיק בספרות האקדמית העוסקת בסנקציות, והוא מתאר מקרי עבר רלוונטיים שאפשר להקיש מהם על המקרה של ישראל. מטרתו המרכזית של הפרק היא לחלץ את המשתנים שהשפיעו בעבר על המוטיבציה של ממשלות ושל סוכנים כלכליים אחרים ליזום סנקציות מסוגים שונים או לשתף אתן פעולה.

הפרק השני מנתח את היחסים הכלכליים-פוליטיים בין ישראל לבין שותפות הסחר המרכזיות שלה. הניתוח מסווג תחילה את שותפות הסחר המרכזיות של ישראל על פי מידת רגישותן לתנודות בסכסוך הישראלי-פלסטיני. לאחר מכן נתבסס על הניתוח התיאורטי שהוצג בפרק הראשון ועל השכל הישר כדי לזהות את התהליכים שעשויים למתן או להעצים ניסיונות לפגוע בכלכלת ישראל על רקע פוליטי. הפרק השלישי מנסה לאמוד בעזרת מודל אקונומטרי את הנזק שגרמו עד כה הניסיונות ללחוץ על ישראל בעטיים של גורמים הקשורים לתנודות בסכסוך הישראלי-פלסטיני.

בניתוח שמוצג בשני הפרקים הראשונים מזוהה שורה ארוכה של מגבלות כלכליות, פוליטיות, מוסדיות וטכניות העשויות להקשות על שחקנים לא רשמיים להוביל צעדים שיסבו פגיעה משמעותית לכלכלת ישראל. מגבלות אלו נובעות בעיקר מהרכב הייצוא הישראלי ומזהות החברות שמניעות את פעילות הסחר וההשקעות של ישראל. מרבית הסחורות הישראליות המיוצאות לאיחוד האירופי ולשווקים חשובים אחרים משמשות תשומות לייצור, כך שהן אינן נצרכות כמוצרים סופיים בידי הציבור הרחב. קמפיינים שקוראים לצרכנים להחרים סחורות ישראליות יכולים אולי לפגוע בייצוא של מוצרי חקלאות ומזון, שהוא פחות מעשרה אחוזים מסך כל הייצוא לאיחוד האירופי, אך יהיה להם קשה יותר לפגוע בייצוא מוצרי הכימיה, מוצרי הגומי, המחשוב, המכוונות והאופטיקה. סחורות אלה, שהן יותר מ-45 אחוזים מסך כל הייצוא למדינות האיחוד האירופי, מוטמעות בשלבי ייצור שונים בתעשיות שונות ברחבי אירופה ובמדינות אחרות.

התעשייה האירופית ותעשיות אחרות יוכלו למצוא תחליפים למרבית המוצרים הישראליים, אך הדבר יגרוור עלויות מתעשיינים רבים בעלי כוח פוליטי, שלעולם אינם מתנדבים לעשות התאמות לא הכרחיות בתהליכי ייצור. חברות מסחריות יצמצמו משמעותית את הפעילות מול חברות ישראליות רק אם המערכה הלא רשמית תצליח להנהיג חרם שניוני יעיל, שיופנה נגד חברות המשתמשות בתשומות ישראליות. כפי שמוסבר במזכר, הנהגת חרם יעיל מסוג זה אינה משימה קלה, אם כי היא עשויה להיות אפשרית כלפי חברות מסוימות ובתנאים מסוימים.

זהותן של החברות שמייצאות מישראל מציבה קושי פוליטי נוסף בפני מי שמבקשים לנקוט צעדי ענישה משמעותיים כלפי ישראל. חלק נכבד מהייצוא מישראל מורכב מסחורות שמיוצרות בידי חברות רב-לאומיות שביססו פעילות יצרנית בישראל, או לחלופין בידי חברות ישראליות שיש להן חברות-בת באירופה ובשווקים אחרים. הגבלות רשמיות על הסחר עם ישראל או על ההשקעות בה עשויות לגלוש לפגיעה באינטרסים הישירים של אותן חברות רב-לאומיות, ואף לפגוע בפעילות היצרנית שלהן במדינות שונות.

למרבה הצער, הנזק הכלכלי הפוטנציאלי שייגרם לקבוצות האינטרס השונות והעלות הכלכלית והפוליטית שפגיעה ביחסים הכלכליים עם ישראל תגבה מהממשלות השונות אינן גבוהות מספיק כדי שנוכל לפסול לחלוטין את האפשרות שעשויה להיווצר דינמיקה של גיבוש צעדי ענישה לא רשמיים ורשמיים נגד ישראל. מקרי העבר והמחקר האקדמי האמפירי העשיר בנושא מלמדים אותנו כי אחד המשתנים החשובים המשפיעים על הסבירות להטלת סנקציות, אם לא החשוב שבהם, הוא מידת המוטיבציה הפוליטית של ממשלות לגרום לשינוי במדיניות של מדינות אחרות. כאשר יש אינטרס ממשלתי מדיני מובהק להוביל סנקציות נגד מדינה, נכונותה להתעמת עם קבוצות אינטרס גבוהה יותר, והיא אף מוכנה לשאת בעלויות מקרו מסוימות. כלומר, בצד המשתנים שמעלים את העלות הכלכלית והפוליטית הכרוכה בהטלת סנקציות, קיימים גם משתנים שמגבירים את התועלת הפוליטית הנובעת מהטלתן. כאשר התועלת עולה על העלות, גוברת הסבירות להנהגת סנקציות.

אחד המשתנים החשובים ביותר שיקבע את הנזק שיגרם לישראל מהצעדים ומהיזומות של קואליציית ה-BDS, הוא מידת האנטגוניזם שפעולותיה בנושא הפלסטיני יעוררו בקרב הציבור ובעיקר בקרב הממשלות במדינות האיחוד האירופי. היוזמות והצעדים הלא רשמיים הללו יתפסו תאוצה גבוהה ויוכלו לגרום נזקים ניכרים כאשר הממשלות יהיו קשובות ליוזמות הללו.

הסבירות שממשלות אירופה יטו אוזן קשבת למערכה הלא רשמית נגד ישראל גבוהה בהרבה מהסבירות שממשלותיהן של שותפות סחר חשובות אחרות יעשו כן. קביעה זו אינה נשענת רק על התבטאויות ועל החלטתה האחרונה של הנציבות האירופית לאשר

סימון מוצרים מההתנחלויות, אלא גם על הניתוח האמפירי שפותח בפרק השלישי של המזכר. המודל האקונומטרי שמיושם בפרק השלישי מעיד כי הסחר עם מדינות האיחוד האירופי אכן רגיש יותר לעלייה בעוצמת האלימות בסכסוך הישראלי-פלסטיני. הניתוח מלמד שעלייה במספר הנפגעים הפלסטינים בסכסוך פוגעת בייצוא הישראלי למדינות האיחוד האירופי, אך אינה משפיעה על הייצוא לשאר שותפות הסחר המרכזיות.

מכיוון שהמודל מנטרל את ההשפעה של האלימות על תהליכים כלכליים טהורים, הממצאים בנוגע לרגישותו הייחודית של הייצוא לאיחוד האירופי לתנודות בסכסוך, מספקים לראשונה אינדיקציה אמפירית המלמדת כי תהליכים פוליטיים ייחודיים המתרחשים במדינות האיחוד האירופי אכן פוגעים בסחר הישראלי. עם זאת, חשוב לציין שההשפעה השלילית הישירה שנמצאה במחקר אינה משמעותית, והיא נעלמת כאשר עוצמת האלימות יורדת. כמו כן, סביר שרק חלק מההשפעה השלילית שנמצאה נובע מפעילות ישירה של המערכה הלא רשמית שמובילה תנועת ה-BDS.

העובדה שעד כה היוזמות והמהלכים הרשמיים והלא רשמיים להפעלת לחץ כלכלי על ישראל לא הסבו לה נזק משמעותי, אינה מעידה בהכרח שזה יהיה המצב בעתיד. כאמור, נראה שיכולתה של המערכה הלא רשמית להסב נזק ממשי לכלכלת ישראל תלויה בעיקר במידת שיתוף הפעולה של ממשלות אירופה. אפשר לחשוב על תרחישים שונים שבהם התבססות השיח השלילי נגד ישראל, לצד התגברות העוינות של גורמים רשמיים למדיניות ישראל, יובילו שרשרת אירועים שיגבירו בדרכים מגוונות את הלחץ הכלכלי על ישראל. גם ללא הודעה רשמית של ממשלות, הן יכולות להנהיג צעדים רבים של תמיכה במערכה הלא רשמית נגד ישראל ולחזק את השפעתה.

ואולם אסור שהניתוח יתעלם מאותם גורמים ותהליכים מוזכרים שצפויים למתן בכל זאת מהלכים שנועדו לפגוע משמעותית בקשרים הכלכליים עם ישראל. על כן, להערכתנו אין טעם לנסות להעמיק בתרחישים קיצוניים שבהם ממשלות האיחוד מטילות סנקציות משמעותיות וכוללות על כלכלת ישראל, וחברות מנתקות באופן מידי את ההתקשרות עם ישראל. במזכר יובהר, שגם בלי תרחישים קיצוניים כאלו, עלייה במידת האנטגוניזם למדיניותה של ישראל בנושא הפלסטיני עלולה להוביל להתגבשות של צעדים שבהחלט עלולים להטריד את כלכלת ישראל.

פרק 1

מה הספרות האקדמית ומקרי העבר מלמדים אותנו?

מבוא

כמעט כל המאמרים, שניסו להעריך את השלכותיו של חרם כלכלי אפשרי על ישראל, שילבו בכתבתם התייחסות כלשהי למחקרים האקדמיים הרבים שעסקו בסנקציות כלכליות. במרבית המקרים השימוש במחקרים האקדמיים והניסיונות להתבסס על מקרי העבר היו לא מדויקים. אלו שכן דייקו התייחסו רק לרסיסי מידע ולא נתנו את הדעת באופן רחב לכלל המודלים והעדויות האמפיריות הרבות שמציע המחקר בנושא. התבססות חלקית ולא מדויקת על ספרות המחקר ועל מקרי עבר עלולה להוביל להיקשים מוטעים ולהצגת מסקנות שאינן רלוונטיות למקרה הישראלי. כדי להבין כיצד הספרות האקדמית בנושא יכולה לעזור לנו, אציג בפרק זה סקירה של המאמרים המרכזיים בתחום ואנסה לגזור מהם תובנות רלוונטיות למקרה הישראלי. המטרה בפרק זה היא לנסות ולזהות באמצעות המחקר בנושא ובעזרת בהתבוננות במקרי עבר, את המשתנים ואת הממדים שיש לתת את הדעת עליהם בבואנו לנתח את רגישותה של ישראל לסנקציות כלכליות.

הוויכוח על מידת יעילותן של סנקציות כלכליות מעסיק את האקדמיה ואת מעצבי מדיניות החוץ מאז הקמתו של חבר הלאומיים בשנת 1920, שמייסדיו קיוו כי השימוש בסנקציות כלכליות יאפשר לארגון לשמור על השלום העולמי. באופן גס אפשר לחלק את ההשקפות ואת הדיון האקדמי המסורתי בנושא לשני מחנות. המחנה הראשון טוען כי סנקציות כלכליות, כמו גם הענקת גזרים כלכליים, הן כלים יעילים היכולים להוביל שינוי משמעותי בהתנהגותן של מדינות. המחנה השני מייחס השפעה שולית לסנקציות כלכליות; חוקרים השייכים למחנה זה מדגישים את הפרדוקס הטמון בשימוש בכלי מדיניות הגובה עלויות גבוהות ממדינות שבחרות ליישמו (להלן המדינות השולחות), אף שאין לו השפעה על התנהגותן של מדינות שעליהן מוטלות הסנקציות (להלן מדינות היעד).

ההשקפה לפיה סנקציות הן כלי יעיל נשענת על ההנחה שמקבלי החלטות רגישים לשינויים לא הכרחיים בחלוקת המקורות במשקיהם, והם להוטים למקסם את התועלת המצרפית של כלכלת מדינתם. לפיכך יש אפשרות להשפיע על מקבלי ההחלטות ולגרום להם לשנות מדיניות באמצעות סנקציות שיגררו עליהם בעלויות המצרפיות של כלכלת מדינתם. השקפה אופטימית זו זכתה לביקורת מצד קשת רחבה של חוקרים. הטלת הספק במידת יעילותן של סנקציות כלכליות מתמקדת בערעור על הנחת היסוד, שלפיה קיימת תחלופה בין עלויות כלכליות לבין ויתור על יעדי ליבה אסטרטגיים. הפסד ברווחה הכלכלית אינו מניע שינויים כאשר מדובר בסוגיות בעלות אינטרס לאומי חשוב. אפשר אמנם להצביע על מדינות ששינו את מדיניותן בהתאם לדרישות של מדינות שהטילו עליהן סנקציות, אך שינוי המדיניות נבע מסיבות אחרות, ולסנקציות הייתה השפעה שולית בלבד על החלטתן להיענות כביכול לדרישותיהן של המדינות השולחות. כך למשל יש מחקרים שטוענים שאפילו הסנקציות הכלכליות שהוטלו על דרום אפריקה – אשר נהוג להציגן בשיח הדיפלומטי כדוגמה מובהקת להצלחה של סנקציות כלכליות – לא היו גורם משמעותי בהחלטה לסיים את משטר האפרטהייד.¹ ויכוח תיאורטי זה הוליד מחקרים אמפיריים הבוחנים את הקשר בין סנקציות לבין שינוי המדיניות של מדינות היעד. התשתית האמפירית המוכרת והרחבה ביותר בנושא מתבססת על סדרת מחקרים שהחלו בשנות השמונים במכון פטרסון לכלכלה (Peterson Institute for International Economics).² במחקר האחרון שפרסם המכון בשנת 2007 נמצא כי כ-34% מתוך 174 מקרי סנקציות שהתרחשו, מדינות שינו את מדיניותן במידה זו או אחרת עקב סנקציות כלכליות. ממצא זה צוטט לאחרונה במאמרי הדעה הרבים שהתפרסמו בעיתונות הישראלית ובמחקרים המעטים שעסקו באפשרות שיוטלו סנקציות על ישראל.

ואולם חוקרים רבים גורסים, שסדרת המחקרים שמפרסם מכון פטרסון מוטה כלפי מעלה, ולמעשה שיעור הצלחתן של סנקציות נמוך בהרבה, והוא עומד על כ-5%.³ החוקרים הספקנים נוטים לחשוף את הישגיהן הדלים של הסנקציות בעזרת ניתוחים סטטיסטיים שמאפשרים להציג בקרה על הסברים חלופיים. לטענתם, בקרה נכונה על הסברים חלופיים – בעיקר על האיום בשימוש בכוח, שנלווה לעתים לסנקציות – מלמדת שסנקציות אינן משפיעות על הסבירות שמדינות ישנו את מדיניותן.⁴ חשוב לציין שגם אלו המטילים ספק ביעילותן של סנקציות כלכליות ככלי במדיניות חוץ אינם מזלזלים בנזק הכלכלי שהן יכולות להסב לכלכלתן של מדינות היעד. כלומר, למרות הוויכוח בדבר השפעת הסנקציות על התנהגותן של מדינות, קיימת בין החוקרים הסכמה רחבה על האפשרות שבתנאים מסוימים סנקציות יגרמו נזקים כלכליים משמעותיים למדינת היעד. לפיכך, אלו המנתחים את רגישותה של ישראל לסנקציות ושואבים עידוד מהמחקרים הרבים שהראו אמפירית כי סנקציות אינן

יעילות, מחמיצים את הנקודה המרכזית: העובדה שסנקציות לא הצליחו ברוב המקרים לשנות מדיניות אינה מלמדת שהן לא הסבו נזקים של ממש לכלכלתן של מדינות היעד. אם כן, השאלה שעלינו לשאול היא: מה הם התנאים שמגדילים את הסבירות שסנקציות כלכליות יסבו נזקים בעלי משמעות מקרו כלכלית? עיון מעמיק במחקרים הקיימים יכול לעזור לזהות את התנאים המגבירים את הנזק שסנקציות מסבות למדינות היעד. סוגיה חשובה נוספת שיש לבחון נוגעת לגורמים שמגדילים את הסבירות שמדינות אכן יבחרו להטיל סנקציות ממשיות על מדינות שאינן נמצאות בעימות ישיר אתן. כלומר, כדי להבין את מידת רגישותה של ישראל לסנקציות, יש להבין מה עשוי להשפיע על המוטיבציה של מדינות להפעיל כלפי ישראל מנופי לחץ כלכליים על רקע פוליטי. להלן יוצג בקצרה הדיון האקדמי בנושא, ויפורטו הגורמים שזוהו בספרות כמשפיעים על מידת הצלחתן של סנקציות, וחשוב יותר – מידת הכאב שסנקציות כאלה עלולות לגרום למדינות היעד. רשימת המשתנים שזכתה לתשומת לב מחקרית היא ארוכה, והסקירה המוצגת נוגעת רק למשתנים שלדעתי עשויים להיות רלוונטיים לבחינת ההשלכות האפשריות של מערכות סנקציות פוטנציאליות שאתן עשויה להתמודד ישראל. לאחר הצגה קצרה של ההיבטים שיש לתת עליהם את הדעת, אציע בפרקים הבאים ניתוח עמוק יותר של כל אחד מהמשתנים המוזכרים והנקשרים באופן ספציפי למקרה הישראלי.

כוחן של תנועות מחאה לא רשמיות והזירה הכלכלית-פוליטית הפנימית

עיקר הדיון התיאורטי המסורתי בסנקציות כלכליות עוסק במצב ברור שבו מדינה א' נוקטת כלפי מדינה ב' צעדי ענישה כלכליים. הנהגת צעדים כלכליים רשמיים מצד מדינות כלפי מדינות אחרות היא אכן הדפוס הנפוץ ביותר להפעלת סנקציות, ומובן שכל דיון בהקשר הישראלי צריך להעריך מי הן הממשלות שעלולות להפעיל עליה לחץ כלכלי. וכן יש לבחון את אופי היחסים הכלכליים והפוליטיים עם מדינות אלו. ואולם מעבר להתמקדות בפעולות ממשלתיות רשמיות, חשוב גם לנתח את התנהלותם של שחקנים לא מדינתיים, כגון: תנועות מחאה לא רשמיות, קבוצות אינטרס שונות וחברות רב-לאומיות. עיקר המאמץ לפגוע בישראל הוא לפי שעה של שחקנים לא מדינתיים, ועל כן בחרתי לפתוח את הסקירה עם הספרות המעטה החוקרת את יכולתם של שחקנים מסוג זה להוביל מערכה כלכלית משמעותית נגד מדינות.

העלייה בכוחם ובפעילותם של ארגונים לא ממשלתיים, או של תנועות מחאה לא רשמיות ושל חברות רב-לאומיות, חידדה לחוקרים את האפשרות שמדינות יסבלו מצעדי ענישה כלכליים, אפילו אם אף ממשלה לא קיבלה החלטה רשמית כזאת. כמעט כל התשתית המחקרית האמפירית שבוחנת את השפעתם של צעדי ענישה כלכליים לא רשמיים מתמקדת במערכה שהובילו שחקנים לא מדינתיים נגד משטר האפרטהייד.

כפי שיובהר בהמשך, מחקרים אלו אינם מציגים תמיד תמונה ברורה, וקשה להקיש מהם היקש ישיר ולהסיק מסקנות חותכות לגבי ההשפעות וההשלכות של מערכות סנקציות לא רשמיות על ישראל.

אפשר לציין כמה וכמה מהלכים ששחקנים לא מדינתיים יכולים לנקוט כדי לנסות ולפגוע ברווחתן הכלכלית של מדינות. רווחתה הכלכלית של מדינה יכולה להיפגע עקב חרם צרכנים, ומשום שחברות מסחריות חוששות שההתקשרות העסקית אתה תלויה במחאה פוליטית שתגרור ירידה ברווחיות. לעתים קבוצות לחץ פוליטיות חזקות מצליחות להערים קשיים בירוקרטים ותפעוליים, שתכליתם להפריע לזרם ההשקעות במדינות מסוימות ולסחר עמן. לדוגמה, איגודי עובדים הביעו פעמים רבות את מורת רוחם מהתנהלותן של ממשלות זרות באמצעות עיכוב פריקת סחורותיהן בנמלי הים והתעופה.⁵ יש גם מקרים שאיגודי עובדים, אוניברסיטאות ומוסדות אחרים לחצו על קרנות הפנסיה שלהם ועל בנקים בדרישה לנתק את המימון לחברות הפועלות במדינות מסוימות (כפי שיוצג בהמשך).

הדיון ברגישותה של ישראל למערכות לא רשמיות מתמקד בדרך כלל באפשרות שגורמים לא רשמיים יצליחו להנהיג חרם צרכנים יעיל, שיקטין את רצונם של צרכנים לרכוש מוצרים ישראלים. סוגיה זו אכן חשובה, אך חשוב לזכור שיעילותה של מערכה לא רשמית אינה טמונה דווקא במידת השפעתה על הטעמים והשיקולים של צרכנים פרטיים, אלא גם באופן שהיא מצליחה להשפיע על הטעמים והשיקולים של ממשלות, של חברות מסחריות ושל משקעים פיננסיים. הסחר הבינלאומי בין מדינות אינו מורכב רק מתנועה של מוצרי צריכה סופיים, וברוב המקרים הוא כולל גם תנועה של תשומות המשולבות בתהליך היצור. המאמץ והמאבקים הפוליטיים הכרוכים בשכנוע חברות מסחריות להחרים תשומות חשובות המגיעות ממדינה מסוימת, גבוהים בהרבה מאלו המתלווים לניסיון לשכנע צרכנים להחרים מוצרי צריכה. העלות הניצבת מול תעשיין בודד שנדרש למצוא תחליפים לתשומות המשולבות בתהליכי יצור, גבוהה מהעלות הניצבת לפני הצרכן הבודד שנדרש למצוא תחליף למוצר צריכה בודד. וכן, אם הצרכנים הבודדים אינם מתייחסים בדרך כלל להשלכות הרחבות הנובעות מהתנהגותם הכלכלית, הרי חברות מסחריות עלולות לחשוש כי החרמת הייבוא ממדינה מסוימת תוליד צעדי תגובה נגדיים, כך שגם הייצוא שלהן למדינה זו וההשקעות בה ייפגעו.

חברות מסחריות צריכות למצוא אפוא סיבות טובות כדי לנקוט מהלכים העלולים לפגוע בייצור שלהן, בייצוא ובהשקעות בשווקים רווחיים. תנועות מחאה יכולות לספק לחברות סיבות כאלו אם יצליחו להעלות סימני שאלה בנוגע לרווחיות הטמונה בהמשך הפעילות באותם השווקים. כלומר, חברות ישקלו לצמצם את הפעילות מול מדינה מסוימת כשהן תחושנה שפעילות זו עלולה לגרור כלפיהן חרם צרכנים משמעותי, שנזקו יעלה על התועלת הטמונה בהמשך הקשרים עם אותה המדינה. צעד אחר

שיכול לעורר דאגה בקרב ההנהלות ומחזיקי המניות הוא לחץ על משקיעים מוסדיים להיפטר מאחזקותיהם בחברות שמפרות קודים מוסריים. אם צעד כזה אכן מוביל לעלייה בעלויות המימון של חברות, הוא עשוי לספק להן סיבה לנתק את הקשר עם שווקים רווחיים.

הטחת האשמות עקיבה כלפי התנהלות עסקית לא מוסרית, המצליחה לזכות לתהודה תקשורתית וציבורית, עשויה להטריד חברות, גם אם אין היא משפיעה על שורת הרווח בטווח הזמן המיד. בשנים האחרונות עלתה המודעות ל"אחריות התאגידית" הכרוכה בפעילות עסקית, וחברות רבות מקדישות משאבים רבים כדי לשמור על תדמית נקייה. לפחות מבחינה הצהרתית, חברות רב־לאומיות רבות הפכו לרגישות יותר לזכויות עובדיהן ברחבי העולם ולכבוד התרבות והסביבה של המדינות שבהן הן מתארחות. כאשר חברות אכן רגישות במידה מסוימת לאופן שבו הן נתפסות בעיני צרכנים ומשקיעים ברחבי העולם, אזי עיצוב שיח ונרטיבים מצירים מדינות באור מוסרי שלילי עשוי אולי להשפיע על התנהלותן של חברות רב־לאומיות כלפי מדינות אלו. חלק נכבד מהתאגידים הרב־לאומיים שקשורים לישראל בהחלט רגישים לסוגיית האחריות התאגידית החברתית (Corporate Social Responsibility). תנועת ה־BDS זיהתה מגמה זו והיא פועלת בכדי לספק לגורמים שונים עדויות המלמדות כי התקשרות עם ישראל לא עולה בקנה אחד עם קוד האחריות התאגידית.

התעצבות שיח שלילי כלפי מדינה עלול לפגוע גם בייצוא שלה ובפעילות של החברות הרב־לאומיות שיוצאת ממנה. התעצמותו של שיח שלילי כלפי מדינה עלולה להפריע לחברות המזוהות עמה לזכות במכרזים ממשלתיים גם ללא הנהגת צעדי ענישה רשמיים מכיוון שממשלות זרות עשויות להעדיף להימנע מהביקורת הציבורית והפוליטית שתלווה למתן מכרזים לחברות שמדינות האם שלהן מנהיגות מדיניות לא מוסרית. הטחת האשמות מוסריות במדינת האם גם מקשה על חברות המזוהות עמה למתג את עצמן, והיא עלולה לאלץ אותן להצניע את הזיקה אליה. נקודה זו חשובה בהקשר הישראלי הואיל ומוצרי ביטחון ומוצרים ישראליים אחרים נהנים ממוניטין גבוה דווקא משום זהותם הישראלית. כמה מאמרים מצביעים על קשר חיובי ומובהק בין תדמיתן ומיתוגן החיובי של מדינות לבין הייצוא שלהן ויכולתן למשוך השקעות זרות ישירות.⁶ עם זאת, מכיוון שקשה לאמוד בצורה טובה את הנזק שנגרם עקב פגיעה במוניטין ובשל ניסיונות של חברות לטשטש את הקשר עם מדינת האם, אין בנמצא מחקרים שבחנו ישירות וכמותית כיצד הצורך להסוות את הקשר עם מדינת האם השפיע על הסחר ועל הפעילות של חברות רב־לאומיות.

ואולם כבר היום אפשר להצביע על אמירות של חברות ישראליות, המודות שהחששות מחרם גורמים להן להצניע את זהותן ואת הישגיהן בתחומים רבים. תופעה זו בולטת במיוחד בפעילות של חברות ביטחון ישראליות, המנסות להמנע מהבלטת פעילותן

במדינות שונות. לדוגמה, מנכ"ל התעשייה האווירית הודה, שבגלל איומי החרם אין התעשייה האווירית מבליטה את קשריה הטובים עם חברת איירבוס.⁷ גם חברות בת של חברות ישראליות שפועלות ברחבי העולם מאמצות לעתים שמות שנועדו לטשטש את הקשר עם חברת האם הישראלית. כאמור, קשה מאוד לאמוד האם ובאיזו מידה הצורך להצניע את הזיקה לישראל אכן פוגע בייצוא הפוטנציאלי ובפעילותן של חברות ישראליות ברחבי העולם. אבל אפשר לקבוע, שגם ללא פגיעה בהיקף הייצוא, הצורך להצניע זיקה לישראל מעלה את עלות העסקה הטמונה בייצוא הישראלי ובפעילותן של חברות ישראליות ברחבי העולם. התעצמות השיח השלילי כלפי ישראל תגביר עלויות אלו.

כאמור, רובם המכריע של המחקרים שנתנו את הדעת לכלל התופעות האפשריות הללו התמקדו במערכה שהובילו גורמים לא רשמיים נגד דרום אפריקה, ובתפקיד שהיה לה בהחלטתן של יותר ממאתיים חברות זרות להקפיא את היחסים עמה בשנים 1985-1990. השעיית הסחר ומשיכת ההשקעות של חברות אמריקניות ואירופיות התרחשה בד בבד עם מערכה שהובילו ארגונים לא רשמיים נגד משטר האפרטהייד, כך שבשיח הפופולרי נהוג לזקוף את עזיבתן של החברות לזכות המערכה שקראה להסיט השקעות מהמדינה. ואולם, הקשר בין שני המשתנים נתון לוויכוח נוקב.

יש עדויות מפורשות של ראשי חברות ולפיהן החשש מהלחץ של תנועות מחאה לא רשמיות גרם להן לנתק את הקשרים עם דרום אפריקה. חברות המייצרות מוצרי צריכה, דוגמת חברת הקוסמטיקה רבלון, הצהירו על חששן מפני הנזקים הפוטנציאליים שטמונים בהתגברות חרם הצרכנים כלפיהן. חששן של חברות המתמקדות בייצוא תשומות ובבניית תשתיות התגבר לאחר שגופים רשמיים בארצות הברית, כגון עיריות, התיישרו עם רוח המערכה נגד דרום אפריקה והודיעו על קטיעת הקשרים הכלכליים עם חברות שמספקות שירותי תשתית למשטר האפרטהייד. ראשי חברות אחרות הביעו את חששן מפני העלייה בהוצאות המימון, לאחר שקרנות פנסיה אכן הסיטו את השקעותיהן מחברות שפעלו בדרום אפריקה.⁸

מחקרים מלמדים שמחירי המניות של מרבית החברות שעזבו את דרום אפריקה ירדו לאחר הודעותיהן לבורסה בדבר כוונתן לעזוב את דרום אפריקה.⁹ ממצא זה מעיד, שהחברות היו מוכנות לנקוט צעד שפגע בהן בטווח הקצר כדי להימנע מצעדים שיפגעו ברווחיהן העתידיים. מחקרים אחרים מראים, שמחירי המניות של החברות שעזבו את דרום אפריקה דווקא עלו לאחר שהצהירו על כוונתן לעשות כן (השונות בתוצאות המחקרים נובעת מבקרה שונה על משתנים חלופיים ומוויכוחים על שיטת האמידה המאפשרת ללכוד את ההשפעה הייחודית של ההכרזה על עזיבת המדינה על מחירי המניות).¹⁰ עדות זו עשויה ללמד אולי, כי השווקים הפיננסים תמחרו את הנזק הכלכלי הפוטנציאלי שטמון בהמשך הפעילות במדינה. בכל אופן, קבוצת המחקרים

הללו רומזת על יכולתה של מערכה כלכלית לא רשמית להשפיע על חברות ועל סוכנים כלכליים ברחבי העולם.

לצד עדויות ומחקרים אלו יש מחקרים המעידים כי שוקי ההון נותרו אדישים ללחץ הפוליטי שהופעל על החברות. אפילו החלטתן של קרנות פנסיה למכור את אחזקתן בחברות שפעלו בדרום אפריקה לא פגעה במחירי המניות של אותן החברות, ויכולתן לגייס הון לא נפגעה.¹¹ החוקרים המטילים ספק ביעילותה של המערכה הכלכלית נגד דרום אפריקה תולים את יציאת החברות מהמדינה בחוסר היציבות הפנימי ששרר בה. אם זו אכן הייתה הסיבה, אזי ייתכן שההצהרות של ראשי החברות על חשש מסנקציות ועל רצון לנהוג על פי קודים מוסריים, אינן אלא מס שפתים שנועד להסתיר את הירידה ברווחיות ולהביע חרטה על פעילות העבר שלהן בדרום אפריקה. מכיוון שהמערכה הלא רשמית נגד משטר האפרטהייד התרחשה במקביל לחוסר יציבות פוליטי ששרר במדינה, ומשום שהתלוו לה גם סנקציות רשמיות של ממשלות, קשה לבדוד את השפעתה. קשה גם לאמוד בצורה טובה כיצד קשרי הגומלין בין שלושת התהליכים השפיעו על כלכלת דרום אפריקה. ואולם בין שחוסר היציבות הכלכלי-הפוליטי היה הגורם החשוב ביציאתן של החברות מדרום אפריקה, ובין שהלחץ הלא רשמי והסנקציות הרשמיות הם שעמדו מאחורי החלטתן, המקרה מעיד על תופעה חשובה: משתנים פוליטיים יכולים לגרום לשינוי מהיר בשיקוליהם של תאגידים רב-לאומיים, ולגרום להם לנתק פעילות עסקית עם שווקים שאליהם היו מחויבים תקופה ארוכה. כחצי שנה לפני שחברת אי.בי.אם יצאה מדרום אפריקה, הביע נשיא החברה את מחויבותו להמשך הפעילות במדינה בהצהירו שהחברה אינה פועלת כדי לקדם פעילות מוסרית, אלא כדי לנהל פעילות עסקית רווחית.¹² הצהרה זו לא מנעה מהחברה לעזוב את דרום אפריקה במהירות עם עוד תאגידי ענק, שגם מנהליהם הביעו זמן קצר לפני כן את מחויבותם המפורשת להמשך הפעילות במדינה. אם יש לקח חשוב וברור אחד מהמקרה הדרום אפריקאי, הוא שיש לקחת ב"עירבון מוגבל" את שלל ההצהרות של חברות עסקיות המבטאות את מחויבותן להמשיך ולפעול בישראל בלי קשר לתהליכים פוליטיים. אי אפשר להתייחס להצהרות אלו כאל תעודת ביטוח שתמנע מחברות לשקול את פעילותן בישראל נוכח תנודות כלכליות-פוליטיות שעולות לפגוע ברווחיהן.

סוגיה אחרת שעולה בספרות, ושנחקרה בהרחבה במקרה הדרום אפריקאי, היא מידת יכולתם של ארגונים לא רשמיים לרתום ממשלות לנקוט צעדי ענישה רשמיים. בדומה למרבית ההחלטות הממשלתיות הנוגעות לעיצוב מדיניות כלכלית, גם ההחלטה להפעיל לחץ כלכלי על מדינה מושפעת מהמגרש הכלכלי-הפוליטי הפנימי שבו משחקות קבוצות אינטרס רשמיות ולא רשמיות. ייתכן בהחלט שלחץ פוליטי המתחיל מפעילות

לא פורמלית של קבוצות אינטרס ושל ארגונים לא ממשלתיים, יתגבש בהמשך לסנקציות רשמיות מצד ממשלות.¹³

מחקרים מלמדים שהטלת סנקציות הנתפסות מוצדקות בעיני הציבור מעניקות לממשלות נקודות זכות, ואלה יכולות להיות מתורגמות להישגים אלקטורליים. למעשה, הצורך של ממשלות לרצות את דעת הקהל בביתן מוצג בכמה מחקרים חשובים כאחד המשתנים שיכול להסביר מדוע מדינות מטילות סנקציות גם במקרה שהן מעריכות שאלו לא יובילו לשינוי במדיניות של מדינת היעד. על פי הניתוח הפורמלי, המאפיין חלק גדול מספרות הסנקציות, התועלת המוענקת משיקולים פוליטיים פנימיים עשויה לקזז את העלות הכלכלית הנגרמת למדינה שמפעילה את הסנקציות. כאשר התועלת הפוליטית הפנימית גבוהה במיוחד, מדינות עשויות להטיל סנקציות אפילו אם הן מטילות ספק רב במידת הצלחתן לגרום לשינוי מדיניות, וכאשר הן יודעות שהסנקציות עלולות להסב נזקים לכלכלתן.¹⁴ אם לאמץ את ההיגיון של המודל הזה, אזי הסבירות שמערכה לא רשמית תתגבש לכדי צעדי ענישה רשמיים נגד ישראל, עולה ככל שדעת הקהל השלילית כלפי ישראל מתחזקת.

בדומה למרבית המשתנים שעולים בדיון האקדמי בסנקציות, גם שאלת יכולתם של ארגונים לא מדינתיים להפעיל לחץ כלכלי משמעותי נותרה נתונה לוויכוח. אף על פי שקשה לאמוד היטב את הנזק הכלכלי ששחקנים לא מדינתיים הצליחו לגרום למדינות בעבר, אין ספק שזו אחת משאלות המפתח שיש לתת עליה את הדעת בניתוח רגישותה של ישראל ללחץ כלכלי. אף שאפשר להצביע על קריאות ועל פעולות ממשלתיות רשמיות הקושרות את הסכסוך הישראלי-פלסטיני לפעילות הכלכלית מול ישראל, חלק מרכזי בשיח הקורא להסיט את הפעילות הכלכלית מישראל תופסים ארגונים לא רשמיים. קואליציית ה-BDS שואבת השראה רבה מהמערכה שהובילה התנועה לביטול משטר האפרטהייד, ופעיליה ממקדים את מאמצים ואת פעילותם בהנעת תהליכים שיגרמו לאזרחים ולחברות להחרים את ישראל. אפשר גם להצביע על הפעלת לחץ פוליטי בערוצים שונים, שתכליתו לגרום בסופו של דבר לממשלות לנקוט בעצמן צעדי ענישה כלכליים רשמיים כלפי ישראל.

בדומה לכל קבוצת אינטרס, גם במקרה זה מידת הצלחתן של התנועות הפרו-פלסטיניות תלויה במידה מסוימת בכוחן הפוליטי ובאופן השתלבותן במארג המוסדי במדינות שבהן הן פועלות. אבל אין לשכוח שקבוצות אינטרס אינן פועלות בחלל כלכלי-פוליטי פנימי ריק. אפשר להעריך כי פעילות אפקטיבית הקוראת לניתוק קשרים כלכליים צפויה להיתקל בתגובת נגד במידה זו או אחרת מצד כוחות הנהנים מהקשרים הכלכליים עם ישראל. כשם ששחקנים לא ממשלתיים יכולים להניע תהליך שיסתיים בהטלת סנקציות רשמיות, כך ייתכן גם תהליך הפוך, שבו מדינה המעוניינת להשיק מערכת סנקציות רשמית תרוסן על ידי חברות מסחריות וארגונים לא רשמיים.

אפשר להצביע על מקרים רבים שבהם הרצון להשיק סנקציות הוליד לחץ פוליטי נגדי שהפעילו תאגידים וקבוצות אינטרס שונות, שהבליטו את ההשלכות הרחבות הטמונות בקטיעת הקשרים הכלכליים עם שותף סחר חשוב. למשל, בימים אלו מנהלות קבוצות לחץ שונות בגרמניה מערכה שתכליתה להקחות את עוצמת הסנקציות שגיבש האיחוד האירופי כלפי רוסיה. עיקר המערכה של קבוצות אלו מתמקדת בהבלטת הנזקים שהסבו הסנקציות לכלכלת גרמניה עד כה, ובהצגת ניתוחים כלכליים מקצועיים המפרטים את הנזק הצפוי אם יוחמרו הסנקציות.¹⁵

לסיכום, הספרות ומקרי העבר מלמדים אותנו על הצורך למפות את קבוצות האינטרס במדינות הפוטנציאליות, ולהבין עד כמה הזירה הכלכלית-הפוליטית בביתן עשויה להשפיע על הקשרים הכלכליים עם ישראל. כדי לעשות כן יש להתמקד בבחינת כוחם של הארגונים הקוראים להחרמת ישראל ובהערכת השפעתם הפוטנציאלית על השיקולים של חברות ושל ממשלות. בה בעת צריך לזהות אילו מגזרים, חברות ושחקנים נוספים עשויים לרסן מערכה כלכלית נגד ישראל.

אופייה של תלות הגומלין הכלכלית

על-אף ההתעניינות המחקרית הגוברת בתפקיד שמשחקות קבוצות לא רשמיות בהפעלת לחץ כלכלי יעיל על מדינות, המסה העיקרית של ספרות הסנקציות עדיין מתמקדת במקרים שממשלות מחליטות רשמית להטיל סנקציות על ממשלות אחרות. כאמור, זהו גם הדפוס הנפוץ להטלת סנקציות, ומרבית מערכות הסנקציות המשמעותיות מתגבשות בידי מדינות ולא בידי ארגונים לא רשמיים. בין שלל המשתנים שנבחנו בדיון על סנקציות רשמיות, אופיים של היחסים הכלכליים בין המדינה השולחת ומדינת היעד הוא המשתנה שזכה מאז ומתמיד למרבית תשומת הלב. אופייה של תלות הגומלין הכלכלית בין צמד מדינות נמצאה משפיעה על עצם ההחלטה להשיק מערכת סנקציות, על עוצמת הסנקציות, על עוצמת הנזק שסנקציות יכולות להסב למדינת היעד ועל הסבירות שהן יצליחו לגרום לשינוי במדיניותה.

ברמה הבסיסית ביותר, מובן שלחץ כלכלי שמנהיגה שותפת סחר חשובה יהווה מטרד גדול יותר למדינת היעד לעומת לחץ שמפעילה שותפת סחר שולית. אם כן אין זה מפתיע שמחקרים מצביעים על קשר חיובי ומובהק בין מידת התלות של מדינת היעד במדינה השולחת לבין סיכויי הצלחתן של סנקציות.¹⁶ במילים אחרות, ככל שהתלות של מדינה א' בקשרים הכלכליים עם מדינה ב' גבוהה יותר, כך עולה הסיכוי שמדינה ב' תצליח לגרום לשינוי במדיניותה של מדינה א' באמצעות לחץ כלכלי.

יחד עם זה אין לשכוח שמדינות אינן ממהרות להנהיג צעדים העלולים לגרום נזק מצרפי לכלכלה שלהן. זו אחת הסיבות המרכזיות שבגינן עלינו לתת תמיד את הדעת למידת החשיבות היחסית שקשרי הגומלין יוצרים אצל שני הצדדים – הן במדינת

היעד, אך לא פחות חשוב במדינה השולחת. יחד עם בחינת רגישותה של ישראל לסנקציות מסוימות, עלינו לתת את הדעת גם לנזק הפוטנציאלי שייגרם למדינות העוללות להטיל עליה את הסנקציות הללו.

רבים מהקשרים הכלכליים בין צמדי מדינות מתאפיינים בתלות א-סימטרית, שבה אחד הצדדים יתקשה למצוא תחליפים שיפצו על הנזק שיגרם אם הקשרים ינותקו, ואילו הצד השני יכול למצוא תחליפים כאלו במהרה. כלומר, קשרי גומלין כלכליים יכולים ליצור מצב שבו אחד הצדדים פגיע בהרבה להפרעת היחסים הכלכליים לעומת פגיעותו של הצד השני. ברמה המקרו כלכלית, א-סימטריה ברורה בתלות הכלכלית מקטינה את חששו של השחקן הפחות פגיע מפני ההשלכות של סנקציות, ומובן שהיא מגבירה את חששה של המדינה היותר פגיעה. לפיכך תלות גומלין א-סימטרית היא נקודת פתיחה נוחה מצדו של השחקן הפחות פגיע להשית סנקציות יעילות על הצד הפגיע.

הדרך הוותיקה, הנפוצה והפשוטה ביותר לבטא את אופייה של התלות שיוצרים הקשרים הכלכליים בין צמד מדינות, היא לחלק את ערך הסחר הבילטרלי ביניהן בתוצר של כל אחת מהן. כלומר, התלות של מדינה א' בסחר עם מדינה ב' שווה ל-סחר^{אב}/תמ"ג^א. דרך נפוצה אחרת היא לחלק את נפח הסחר הבילטרלי בסך כל הסחר של כל אחת מצמד המדינות. אם לשפוט על פי שני המדדים הוותיקים הללו, הרי יחסי הסחר של ישראל עם מרבית שותפות הסחר החשובות שלה מתאפיינים בא-סימטריה לרעת ישראל: הסחר הבילטרלי עם שותפות הסחר המרכזיות מהווה מרכיב גבוה יותר בתמ"ג הישראלי לעומת חלקו בתמ"ג של מרביתן. ואולם אסור למהר ולהסיק שמציאות מקרו כלכלית זו מפחיתה בהכרח את חששן של שותפות הסחר של ישראל מפני ההשלכות הכלכליות והפוליטיות הנובעות מנקיטת סנקציות רשמיות כלפיה. לעתים גם סוגיות מיקרו, שאינן באות לידי ביטוי בנתונים המצרפיים, יכולות להפחית את התלהבותן של ממשלות להטיל סנקציות.

לדוגמה, גם כאשר סך כל הסחר עם מדינה מסוימת א' אינו מרכיב משמעותי בתמ"ג של מדינה ב', עשויה להיות לו חשיבות משמעותית לפעילות היצרנית של סקטור מסוים או לפעילות של חברות מסוימות, שיתקשו למצוא תחליפים לתשומות המגיעות ממדינה א'. ייתכן גם שהפעילות מול מדינה מסוימת אחראית לנתח גדול מההכנסות של חברה חשובה אחת, הנהנית מהשפעה פוליטית. כזכור, ממשלות אינן ששות להיכנס לעימותים עם תאגידים חזקים, כך שהן לא ימהרו לנקוט סנקציות שעוללות לפגוע בתאגידים אלו, אפילו אם מדובר בפגיעה שאינה משפיעה על נתוני המקרו המצרפיים.

כאשר חברה רב-לאומית ממדינה ב' מקימה מפעל במדינה א', היא עלולה להיפגע מסנקציות שתכליתן לפגוע בייצוא של א'. וכן, סנקציות שמגבילות את פעילות ההשקעה

במדינות מסוימת עשויה להזיק לחברות רב־לאומיות שכבר פועלות במדינות אלו. הרחבת היקף הפעילות של חברות רב־לאומיות והעלייה במספרן מגבירים את רגישותן לעמדות פוליטיות של מדינות האם שלהן. בעולם שבו חברות רב־לאומיות רבות פועלות באותם התחומים, ממשלות הנתונות ללחץ כלכלי־פוליטי יכולות למצוא בקלות רבה יותר תחליפים. לפיכך השעיה זמנית של הפעילות העסקית בעקבות לחץ פוליטי על מדינה עלולה לעלות לחברות רב־לאומיות שפועלות בה באיבוד שווקים רווחיים. גם צעדי ענישה שלא נועדו להגביל במפורש את פעילותן של חברות רב־לאומיות במדינה מסוימת יכולים לפגוע בפעילותן של החברות, זאת משום שמדינת היעד יכולה להתנכל לחברות זרות או להגיב בחרם נגדי על הייבוא מהמדינה השולחת. לדוגמה, הסנקציות של ארצות הברית על רוסיה (בעקבות המשבר באוקראינה 2014) לא התייחסו בתחילה לפעילותן של חברות כמו מקדונלד'ס, והן לא כללו צעדים שנועדו לפגוע ביכולתן לפעול במדינה. עובדה זו לא מנעה משלטונות רוסיה לאכוף על מקדונלד'ס תקנות בריאותיות שלא נאכפו כלפיה מעולם כמה שבועות לאחר שארצות הברית הכריזה על הסנקציות.¹⁷

לעתים ייבוא של טכנולוגיות מסוימות או של מוצר ייחודי אינם מקבלים ביטוי משמעותי בערך הנומינלי של הסחר, אך אלה אחראים לעליית הפריון בסקטורים מסוימים, ועלייה זו מתבטאת לאחר מכן בעלייה בתוצר. פגיעה בייבוא של טכנולוגיות כאלו יסבו פגיעה שעלותה גבוהה מערכו הנומינלי של הסחר בהן. בינאום תהליך היצור – אחד התהליכים המזוהים ביותר עם תהליך הגלובליזציה – משפיע במידה ניכרת על מרחב התמרון של מדינות השוקלות להטיל סנקציות. ככל שתהליך הייצור מבוזר יותר על פני מדינות שונות, כך עולה הסבירות שסנקציות מצד מדינה ב' על מדינה א' עלולות לפגוע בסופו של דבר בייצור ובייצוא של מדינה ב'. מדינות שולחות יוכלו אולי למצוא במהירות תחליפים למוצרי צריכה סופיים, אך הן עשויות להיות מהוססות יותר בהטלת הגבלות על ייבוא תשומות חיוניות לתהליך הייצור במדינתם. עדות בולטת לטענה זו התקבלה בשנת 2012 במהלך המשבר בין סין לבין יפן בשאלת הריבונות על קבוצת איים בים סין המזרחי. זעמו של הציבור הסיני על התנהגותה של יפן במשבר הוביל במהלך קיץ 2012 לחרם צרכנים על קניית מכוניות מתוצרת יפן, וזה זכה לעידוד מכמה כלי תקשורת ממשלתיים. אך יחד עם עידוד החרם על מוצרי צריכה יפניים, דאג הממשל הסיני להמשיך לטפח את קשרי ההשקעות והסחר במוצרים לא סופיים, המהווים תשומות חשובות ביצור של מוצרי הייצוא מסין. הקו הלוחמני הרשמי של סין, שעודד את החרמת מוצרי הצריכה היפניים, התחלף במהירות לאחר שעלה בסין החשש כי פגיעה בייבוא מוצרי צריכה יגלוש בסופו של דבר לפגיעה בייבוא של תשומות ושל רכיבים אלקטרוניים מיפן. מכיוון שהתשומות של יפן משולבות בתהליכי הייצור במפעלי ההרכבה בסין, חשש הממשל שהחרם על

יפן יפגע בייצוא מוצרים רבים, כגון אייפון ואייפד.¹⁸ ישראל אינה מייצאת לאף מדינה תשומות לייצור בהיקפים כה גדולים, אך אפשר להצביע על מפעלים ברחבי העולם שיאלצו לבצע התאמות בייצור אם יוטלו על הייצוא הישראלי מגבלות משמעותיות. כפי שאפשר להבחין, כדי ללמוד על השיקולים הכלכליים המתלווים להחלטה להטיל סנקציות, אין די בהתבוננות מקרו רחבה, ויש מקום לתת את הדעת גם לתהליכי מיקרו. מובן שכדי להעריך עד כמה שיקולים כלכליים עשויים להרתיע מדינות להנהיג סנקציות על ישראל, יש לבחון מה הן החלופות העומדות בפניהן ועד כמה הן רגישות ברמת המקרו להפרעת הקשרים הכלכליים עמה. אך יש גם לבחון אילו נתחים מהסחורות המיובאות מישאל מיוצרות על ידי חברות רב-לאומיות, או מהוות תשומות חשובות ומוצרי השקעה בתהליך היצור של חברות ומגזרים בעלי השפעה פוליטית.

כדי לעשות כן, יש למפות תחילה את יעדי הייצוא והייבוא של ישראל, ולנסות להעריך מה מידת רגישותו הפוליטית של הסחר ליעדים השונים. בשלב השני יש לבחון בפירוט את הרכב הייצוא ליעדים שהקשרים הכלכליים עמם עשויים להיפגע מלחץ פוליטי. נקודה אחרונה זו – שלא קיבלה כמעט התייחסות במחקרי עבר – היא אולי אחת הנקודות החשובות ביותר בבחינת רגישותה של ישראל ללחץ כלכלי. כאמור, יש הבדל בין היכולת לבלום את הייבוא של מוצרים סופיים לבין חסימת סחורות המשולבות כתשומות בתהליכי יצור או כחלקים אלקטרוניים חשובים במוצרים שלמים. מערכה נמרצת יכולה להקטין את הביקוש למוצרים סופיים, כגון מוצרי מזון המיובאים מישאל, אך יהיה לה קשה יותר – אם כי לא בלתי אפשרי – להשפיע על הביקוש של חברות לתשומות ולמוצרי ביניים המגיעים מישאל.

בחינה מעמיקה של הרכב הסחר הישראלי רלוונטית גם לשאלת היכולת של ישראל להתמודד עם צעדי ענישה כלכליים על ידי הסטת הסחר לשווקים חלופיים במדינות שהסחר עמן רגיש פחות לתנודות פוליטיות באזור בסכסוך הישראלי-פלסטיני. היכולת להסיט סחר אינה תלויה רק ביכולת פוליטית ובעלויות חיכוך כלכליות הנובעות מהחלפת שותפות סחר, אלא בעיקר בביקוש לסחורות הישראליות בשווקים חלופיים ובסחורות שיש בידי היבואניות חלופות להציע. סוגיות אלו נוגעות כאמור להרכב הסחר הישראלי.

אופיים של היחסים הפוליטיים כגורם המשפיע על יעילותן של הסנקציות

התמקדות בלעדית בשיקולים כלכליים אינה מספיקה כדי להעריך את מידת המוטיבציה של מדינות לבחור בסנקציות ככלי בתהליכי מיקוח. מוטיבציה פוליטית להוביל שינוי מדיניות יכולה לדחוק או להקהות את חשיבותם של השיקולים הכלכליים, ולהוליד סנקציות שבהחלט יסבו נזקים גם למדינה השולחת. למעשה, הנכונות לנקוט סנקציות המכאיבות כלכלית למדינה השולחת היא דרך טובה לאותת על נחישותה ולהבהיר

כי הבעת מורת הרוח ממדיניותה של מדינת היעד אינה רק "דיבורים זולים". היגיון זה עומד בבסיס המחקרים הקובעים שרק סנקציות שמסבות נזק למדינות השולחות יכולות לשדר מסר אמין ולהניע שינויים במדיניותה של מדינת היעד.¹⁹ בכל אופן, מובן שמדינות ישקלו להטיל סנקציות שפוגעות בכלכלתן – ולהיקלע למאבקים הפוליטיים הפנימיים הלא פשוטים שעשויים להתלוות לכך – אם שינוי המדיניות שהן דורשות ממדינת היעד יעניק להן תועלת מסוימת.

כשם שקיימת אפשרות לא־סימטריה בתלות הגומלין הכלכלית בין צמד מדינות, כך יש אפשרות לא־סימטריה במידת החשיבות שהצדדים מיחסים לסוגיה שבמחלוקות. סוגיה במחלוקת בין שתי מדינות יכולה להיות פס בעיני מדינה אחת כבעלת חשיבות נמוכה, בשעה שהמדינה האחרת מייחסת לסוגיה חשיבות עליונה. ככל שהנושא שהמדינה השולחת מנסה להשפיע עליו חשוב יותר בעבורה, כך גדלים הסיכויים שהיא תבחר לנקוט סנקציות חריפות יותר, ומכאן שעולה גם הסבירות שהסנקציות יצלחו לשנות את מדיניותה של מדינת היעד. מובן שהיגיון זה תקף גם בכיוון ההפוך: הסיכוי של סנקציות להניב שינוי מדיניות יורד כאשר מדינת היעד מייחסת חשיבות גבוהה יותר לסוגיה שבמחלוקת לעומת החשיבות שהמדינה השולחת מייחסת לנושא.²⁰

למרבה הצער, קשה להציג טיפולוגיה ברורה ומדויקת המאפשרת לדרג סוגיות על פי חשיבותן, ולחזות במדויק אילו סוגיות יולידו מוטיבציה גבוהה לבחור בסנקציות משמעותיות ואילו לא. לדוגמה, בעוד ממשל בוש האב בחר להביע את מורת רוחו מהפרת זכויות האדם בסין בעזרת צעדים שלא באמת כאבו לארצות הברית ולסין, הטיל ממשל קרטור בשנות השבעים סנקציות משמעותיות על כמה מדינות כדי להביע את מורת רוחה של ארצות הברית מהפרת זכויות אדם. סנקציות אלו פגעו גם בכלכלת ארצות הברית, כך שהן נועדו לאותת שההצהרות על מערכה אמריקנית לשמירה על זכויות אדם אינן בבחינת "דיבורים זולים" חסרי משמעות.²¹

מהמחקר האמפירי בנושא, אנו למדים שמדינות היו מוכנות לנקוט סנקציות ולספוג עלויות כלכליות גם בעבור יעדים שלא נגעו להן באופן ישיר. התבוננות במאגרי המידע שמאגדים תיאור מפורט על סנקציות מלמדת, שבמקרים רבים מדינות הטילו סנקציות כדי להשפיע על סוגיות שמקובל לסווג כנוגעות ל"פוליטיקה נמוכה". עם זאת, התבוננות באותם המאגרים מלמדת, כי סכסוכים ישירים בין מדינות, שהיה להם פוטנציאל לגלוש לעימות צבאי, הולידו סנקציות חריפות יותר לעומת אלו שיושמו במקרים אחרים.²²

מדינות רבות הטילו במקרים רבים סנקציות בניסיון לשנות מדיניות שלא הציבה עליהן איום ישיר, כך שאין לפסול את האפשרות שמדינות יטילו על ישראל סנקציות שתכליתן להביע את מורת רוחן ממדיניותה כלפי הפלסטינים. אין זה נדיר שמדינות מקריבות רווחים כלכליים מסוימים כדי להביע אי־נחת ממדיניות שנתפסת בעיניהן

כהפרה של זכויות אדם ושל החוק הבינלאומי. עם זאת, חשוב מאוד להיזהר מהצגת היקשים ישירים ממקרים פחות רלוונטיים, שבהם מדינות הטילו סנקציות חריפות כדי להשפיע על מדיניות שהציבה איום ברור לאינטרס הלאומי שלהן. במילים אחרות, הספרות וההיגיון מלמדים אותנו שתהיה זו טעות להציג היקשים ישירים ממקרים כמו הסנקציות שמטיל האיחוד האירופי על רוסיה – סנקציות שנועדו לבלום מדינות הנוגעת ישירות לביטחון של מדינות האיחוד – כדי להעריך אילו צעדים האיחוד האירופי עשוי לשקול אם ירצה ללחוץ על ישראל.

משתנה פוליטי חשוב אחר, שזכה באופן מסורתי לתשומת לב בספרות הסנקציות, הוא אופי היחסים הפוליטיים הישירים בין המדינה השולחת למדינת היעד. מחקרים הראו, שסיכויי ההצלחה של סנקציות עולים כאשר מדינת היעד והמדינה השולחת הן בעלות ברית. לעומת זאת, כאשר שתי המדינות הן יריבות סיכויי ההצלחה של סנקציות פוחתים הואיל ושני הצדדים מצפים לעימות עתידי, ושיקוליהם מתמקדים בהשגת רווחים יחסיים ובבניית מוניטין.²³

בלא קשר לשאלת הצלחתן של הסנקציות, אנו למדים מהמחקרים האמפיריים, שמדינות הטילו סנקציות גם על בעלות בריתן במקרים שאלו פגעו באינטרסים שלהן. סקירה של אחד ממאגרי המידע המוכרים והנפוצים ביותר, שעלו מתבססים מחקרים רבים המתמקדים בסנקציות²⁴ – המכיל 183 מקרים של שימוש בסנקציות בשנים 1903–2002 – מגלה 47 מקרים שבהם המדינות השולחות ומדינות היעד היו בעלות ברית. לפיכך אם לשפוט על פי מקרי העבר, אין לשלול את האפשרות שישראל תמצא את עצמה תחת לחץ כלכלי שינהיגו מדינות הנחשבות ידידותיות. חפיפה באינטרסים הפוליטיים בין ישראל לבין שותפות הסחר שלה במגוון רחב של נושאים, אינה מעניקה לה חסינות מפני האפשרות שהן יטילו עליה סנקציות.

השפעת המסגרת המוסדית על יעילותן של סנקציות

התהליכים המוסדיים שהתרחשו במערכת הבינלאומית לאחר המלחמה הקרה הבליטו לחוקרי התחום את הצורך לבחון את תפקידם של מוסדות שונים בעיצוב מערכות סנקציות. סיום המאבק הבין-גושי הגמיש את היכולת להעביר החלטות על סנקציות במועצת הביטחון של האו"ם בלי וטו אוטומטי של אחת מהחברות הקבועות, אם כי גם מציאות זו משתנה באחרונה עקב התחדשות המאבק בין ארצות הברית לרוסיה. אם עד שנת 1990 התקבלו במועצת הביטחון של האו"ם רק שתי החלטות על הטלת סנקציות כלכליות, מאז שנות התשעים עברו כבר עשרות החלטות כאלו כלפי מדינות שונות באזורים שונים בעולם. ואולם מרבית הסנקציות הרשמיות המשמעותיות אינן מעוצבות במסגרת מועצת הביטחון של האו"ם, אלא כיוזמות חד-צדדיות של מדינות, וכן כיוזמות רב-צדדיות של ארגונים בינלאומיים ממשלתיים.²⁵

העלייה בכוחם ובמספרם של ארגונים כלכליים ממשלתיים העלתה את השאלה אילו סנקציות יעילות יותר: כאלו המתגבשות במסגרות רב־צדדיות רשמיות או דווקא אלו המגובשות כיוזמות חד־צדדיות של מדינות.²⁶ שאלה זו רלוונטית למקרה של ישראל הואיל ושני התסריטים הגיוניים, ואפשר להצביע על יוזמות עצמאיות של סנקציות המתגבשות במדינות בודדות, וגם על מהלכים העשויים להתגבש בארגונים מולטילטרליים.

הנזק הטמון בהחלטה על סנקציות המתקבלות במסגרות רב־צדדיות רשמיות עשוי לחרוג מהנזק הישיר של הצעדים שהוחלט עליהם באותן המסגרות. החלטה על צעדי ענישה שמתקבלת בפורום בינלאומי חשוב מעניקה לגיטימציה פוליטית למדינות הרוצות להוביל מערכה עצמאית שתכלול צעדים חריפים יותר כלפי אותה מדינה. כמו כן, החלטה במסגרת בינלאומית רצינית נגד מדינה מספקת איתות לחברות מסחריות, שמדינה זו עלולה להיות נתונה בעתיד ללחץ בינלאומי נוסף, ועל כן כדאי להן לצמצם את הפעילות העסקית אִתָּה. תהליכים אלו באו לידי ביטוי באופן בולט לאחר סיבובי הסנקציות שהטילה מועצת הביטחון על איראן. סביר להניח שזכות הווטו של ארצות הברית מגנה על ישראל מפני הטלת סנקציות עליה באמצעות מועצת הביטחון. אבל גם להחלטה רשמית על סנקציות במסגרות אחרות, בעיקר מצד האיחוד האירופי, יכולה להיות השפעה החורגת מהנזק הישיר שיסבו הסנקציות עצמן. כפי שיוסבר בהמשך, צעד כזה בהחלט עשוי לאותת על עליית הסיכון הפוליטי הכרוך בעשיית עסקים עם ישראל.

העמקת המיסוד של ארגונים רב־לאומיים ממשלתיים, דוגמת ארגון הסחר העולמי, או המיסוד של האיחוד האירופי, מבליטים את הצורך ללמוד מה החוקות של הארגונים השונים מאפשרות ומה הן אוסרות בכל הנוגע להנהגת סנקציות כלכליות כלפי המדינות החברות וכלפי צדדים שאינם חברים. בכל דיון לבחינת רגישותה של ישראל ללחץ כלכלי צריך לשאול מהי המסגרת שבה ממוסדים יחסי הסחר וההשקעות מול המדינות שעלולות לנסות להפעיל לחץ כלכלי עליה. ישראל חברה בארגון הסחר העולמי ויש לה הסכמי סחר בילטרליים עם רבות משותפות הסחר המרכזיות שלה, ועובדה זו מעלה שתי שאלות מרכזיות: כיצד המסגרות המוסדיות הללו משפיעות על יכולתן של שותפות הסחר של ישראל לפגוע בה? האם יש אפשרות שהמדינות החתומות על הסכמים כלכליים בילטרליים עם ישראל יפרו אותם, יבקשו לפתוח אותם ולהכניס בהם שינויים, או אף ישקלו לבטלם? בהמשך אתן את הדעת לשתי השאלות הללו.

סנקציות חכמות

מאמצע שנות התשעים הן החוקרים והן מעצבי המדיניות החלו לחפש דרכים להגברת יעילותן של סנקציות כלכליות, תוך כדי הימנעות מענישה קולקטיבית של אוכלוסיית

מדינת היעד. כמה חוקרים הצביעו במחקריהם על התוצאות ההפוכות העוללות להיגרם מסנקציות שמסבות נזק מצרפי לתוצר של מדינות היעד ופוגעות באוכלוסיות רחבות. לטענתם, פגיעה שמרגישים אזרחי המדינה אינה גורמת ללחץ על ההנהגה, והיא אף עשויה לעודד "התכנסות סביב הדגל" ולהעניק תמיכה לשלטון.²⁷ טענות מסוג זה תפסו תאוצה במהלך ניתוח תוצאותיה הכלכליות והפוליטיות של מערכת הסנקציות שהוטלו על עיראק. התסכול ממערכה זו נבע מכישלון של הסנקציות לגרום לעיראק להיענות לדרישתה של מועצת הביטחון להגברת הפיקוח על נשק להשמדת המונים רבים החלו לשאול, האם המקרה של עיראק אינו מהווה מקרה בוחן מובהק המלמד שגם גביית מחירים אדירים מכלכלתה המצרפית של מדינה אינם מובילים אותה לשנות את דרכה. כישלון זה בלט על רקע הנזק ההומניטרי שהמערכה הכלכלית גרמה לאוכלוסיית עיראק, ומנהיגים ומעצבי דעת קהל החלו להעלות גם שאלות מוסריות בדיון על סנקציות כלכליות.

הפתרון שהציעו האקדמיה ומכוני המחקר ללבטים הללו הוא "סנקציות חכמות".²⁸ סנקציות חכמות מוגדרות כפגיעה כלכלית ממוקדת באליטה השלטונית, באישים ובגופים מסחריים מסוימים המקורבים לשלטון ואחראיים לפעולות שמנסה המדינה השולחת למנוע. גם צעדים שפוגעים במרווח התמרון הפיננסי של חברות מסחריות ובנקים מסווגים לעתים בקטגוריה של סנקציות חכמות. מעצבי המדיניות אימצו בחום את המושג החדש שצמח באקדמיה ובמכוני המחקר, והוא זכה לפופולריות רבה בדיוני מועצת הביטחון ובפורומים אחרים.

מעבר להימנעות מהתמודדות עם שאלות מוסריות ועם ביקורת ציבורית, השימוש בסנקציות חכמות מקטין את החיכוך האפשרי עם קבוצות אינטרס שאינן מעוניינות בסנקציות גורפות על הסחר וההשקעות מול מדינת היעד.²⁹ יש מקרים רבים שבהם תחילת המערכה הכלכלית נגד מדינה התחילה בסנקציות חכמות, והסנקציות הכוללות הוטלו לאחר זמן, אם בכלל. כך, למשל, "סנקציות חכמות" היה מונח שגור בשלבים הראשונים של גיבוש הסנקציות של ארצות הברית והאיחוד האירופי על איראן. באותו האופן, הסנקציות הראשונות שארצות הברית והאיחוד האירופי הטילו על רוסיה על רקע המשבר עם אוקראינה התמקדו בהקפאת נכסים והגבלת התנועה של אנשי עסקים רוסים.

לפיכך בבחינת רגישותה של ישראל ללחץ כלכלי יש להביא בחשבון גם את הסוגיה הזאת. עלינו לבחון אילו חברות, הן בשל אופי פעילותן והן בשל ההרכב הפרסונלי של הנהלתן, עלולות להיות נתונות לאותן סנקציות חכמות, ואילו גורמים יכולים להוביל מערכה זו. בהקשר זה חשוב לזכור את התרחבות פעילותן של קרנות הון ממשלתיות (Sovereign Wealth Fund). ניהול תיקי השקעות על ידי ממשלות עשוי להגביר את הרכיב הפוליטי בשיקול דעתם של מנהלי הקרנות הללו. מעניין לבחון עד

כמה מנייתיהן של חברות ישראליות חשופות להחלטות פוליטיות שישפיעו על מדיניות ההשקעה של קרנות אלו.

סיכום

הדיון האקדמי המתמקד בסנקציות ממשיך למשוך תשומת לב רבה, והוויכוח הוותיק על מידת יעילותן של הסנקציות רחוק מלהיות מוכרע. הספרות העכשווית מתמקדת בתנאים המגבירים את הסבירות שסנקציות יצליחו להשפיע על מדיניותה של מדינת היעד. ואולם אין זה בטוח כלל שזו השאלה המרכזית והמעניינת שיש להעמיד במרכז הדיון המתמקד בהשלכות הנובעות מסנקציות אפשריות על ישראל. הניסיון להעריך כיצד סנקציות כלכליות ישפיעו על מדיניותה של ממשלת ישראל כרוך בספקולציות רבות, והוא תלוי בשורה ארוכה של תהליכים פוליטיים פנימיים וחיצוניים שקשה לאמוד ולהעריך. לעומת זאת, ניתוח מידת רגישותה של כלכלת ישראל לסנקציות הוא משימה אפשרית בהחלט. אמנם גם ניתוח מסוג זה מחייב להתבסס על כמה הנחות לא ודאיות, אך מרביתו מושתתת על התבוננות בנתונים אובייקטיביים.

אף שהנזק של סנקציות כלכליות מוצג בספרות האקדמית כמשתנה מסביר (בלתי תלוי) או משתנה בקרה, ולא כמשתנה המוסבר שעומד במרכז המחקר, המחקר בנושא והתבוננות במקרי עבר עוזרים במיקוד הדיון בהיבטים החשובים. הסקירה שהוצגה מלמדת כי ההיבטים העיקריים שצריכים להנחות את הדיון הם: אופי היחסים הכלכליים בין ישראל לבין שותפות הסחר ברמת המקרו; השפעתן של סוגיות מיקרו כלכליות על המשחק הכלכלי-הפוליטי במדינות שולחות פוטנציאליות; ניתוח קבוצות האינטרס הרלוונטיות בשותפות סחר מרכזיות; אופי היחסים הפוליטיים עם שותפות הסחר; המסגרת המוסדית שמעגנת את יחסי הסחר של ישראל. להלן יידונו באופן ממוקד כל אחד מהממדים המוזכרים.

פרק 2

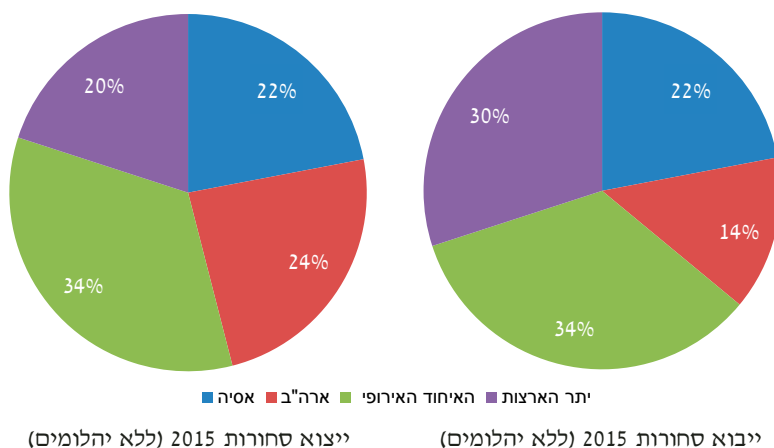
רגישותו הכלכלית-פוליטית של הסחר הישראלי

פרק זה יפתח בסיווג יעדי הייצוא של ישראל על פי מידת רגישותו לתנודות בסכסוך הישראלי-פלסטיני. תחילה אנסה להעריך אילו משותפות הסחר המרכזיות של ישראל עשויות להוביל פעולות רשמיות ולא רשמיות נגדה. בפרק יוצג סיווג של הרכב הייצוא לכל אחד מגושי הסחר הגדולים של ישראל על מנת להעריך מהי מידת רגישותן של הסחורות השונות לפעולה פוליטית שתכליתה לבלום את כניסתן לשווקים. לאחר מכן אבחון האם המסגרות המוסדיות שמעגנות את הסחר של ישראל עם שותפות הסחר המרכזיות שלה מספקות לה הגנה מסוימת מפני סנקציות.

רגישותו של הסחר הישראלי עם האיחוד האירופי

במהלך עשרים השנים האחרונות חלו תמורות רבות וחשובות במגמות הסחר של ישראל, ואלו הובילו לגיוון מסוים ביעדיו. על אף תנודות עונתיות ושנתיות מסוימות בייצוא מישראל, אפשר להצביע על מגמה ברורה המלמדת על ירידה מסוימת במשקלו היחסי של האיחוד האירופי כיעד לייצוא מישראל. אם בשנת 1995 עמד הייצוא לאיחוד האירופי על כ-41% מסך כל הייצוא של ישראל, הרי בשנת 2014 הוא עמד על פחות מ-32%.³⁰ תהליך זה התרחש במקביל לעלייה עקיבה וחדה בייצוא של ישראל ליעדים אחרים, והבולט ביותר הוא אסיה. הייצוא למדינות אסיה, עמד בשנת 1995 על פחות מ-13%, וב-2014 על יותר מ-20% מסך כל הייצוא של ישראל. מקומה של ארצות הברית כיעד ייצוא נותר די יציב לאורך עשרים השנים האחרונות, ושיעור הייצוא אליה עומד על כ-20% מכלל הייצוא. ועם זאת, האיחוד האירופי נותר שותף הסחר הגדול ביותר של ישראל, ולא חלו בעשור האחרון תנודות של ממש במשקלו של הסחר עם האיחוד האירופי לעומת כלל הסחר של ישראל.³¹

הדיון הציבורי והתקשורתי שבוחן את רגישותה של ישראל לסנקציות נוטה להתמקד בסנקציות אפשריות מצד גורמים באיחוד האירופי. דיון זה התעצם לאחר שהנציבות האירופית אישרה ב-11 בנובמבר 2015 מסמך הקורא למדינות האיחוד לאכוף סימון מוצרים מההתנחלויות ברשתות השיווק. ההחלטה על סימון המוצרים היא רק עדות



תרשים 1: התפלגות הסחר הישראלי (ייצוא וייבוא) על פי קבוצות ארצות

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הנתונים מתייחסים לסחר בחודש מאי. התייחסות בחתך שנתי לשנת 2014 מציגה תמונה דומה. התייחסות לסחר עם יהלומים משנה את המשקל באחוזים של כל אחד מגושי הסחר, אך לא באופן שמשנה את דירוגם של האיחוד האירופי, של אסיה ושל ארצות הברית כשותפות סחר ראשונה, שנייה ושלישית בהתאמה.

אחת מרבות המלמדות על רגישותו הפוליטית של הסחר הישראלי למדינות האיחוד האירופי. כלומר, מלבד ההחלטה על סימון המוצרים אפשר למנות עוד שורה של משתנים ומקרים נוספים המעידים שהסחר של ישראל עם האיחוד האירופי מושפע באופן חד יותר מתנודות בנושא הפלסטיני לעומת הסחר עם שותפות הסחר המרכזיות האחרות. בהמשך אתמוך בטענה זו בעזרת מחקר אקונומטרי, בשלב זה אבסס קביעה זו בעזרת כמה טיעונים.

ראשית, באופן כללי המדיניות הרשמית של האיחוד קושרת את העמקת הקשרים הכלכליים אתו להתקדמות בסוגיות אחרות המרכזיות לרוח האיחוד. בחינה היסטורית של תהליכי מיסוד המסגרות הכלכליות מול האיחוד האירופי מלמדת על קשר הדוק ומוצהר בין נכונותו לשדרג את ההסכמים הכלכליים עם ישראל לבין התקדמות בתהליך השלום עם הפלסטינים. עוד לפני ההחלטה על סימון המוצרים הפיץ האיחוד בתקופות של מתיחות בין ישראל לפלסטינים הנחיות שתכליתן להבהיר כי המסגרות לשיתוף פעולה כלכלי אינן כוללות את הפעילות הכלכלית ביהודה ושומרון וברמת הגולן. חשוב להבהיר כי הסכמי הסחר עם האיחוד אכן אינם מעניקים הטבות מכס לסחורות המיוצרות מעבר לקו הירוק. כלומר, ההחלטה על סימון המוצרים היא המשך ישיר למדיניות האיחוד האירופי שלפיה הסכם האסוציאציה שנחתם בין הצדדים

בשנת 1995 אינו חל על השטחים שכבשה ישראל ב-1967. ואולם האיחוד האירופי נטה לחדד את ההבחנה שהוא עושה בין תוצרת ישראלית לבין תוצרת שמיוצרת מעבר לקו הירוק בתקופות של מתיחות, והוא אף הציב הגנות לא מכסיות כדי לבלום כניסה של מוצרי ההתנחלויות לאירופה. דוגמה בולטת התקבלה במהלך "צוק איתן", כאשר האיחוד חידד שורה של תקנות ביורוקרטיות וטרינריות המקשות על ייצוא תוצרת חקלאית מהשטחים ועל תוצרת המכילה חומרי גלם מהשטחים.

שנית, עלייה באלימות בין ישראל לפלסטינים הגבירה באופן היסטורי את הקריאות של גורמים רבים באירופה למנוע את הייצוא האירופי של תוצרת צבאית ושל מוצרים אזרחיים שיכול להיות להם גם שימוש צבאי (Dual Use). פעולות מסוג זה יכולות להתבצע כיוזמה עצמאית של כל אחת ממדינות האיחוד. מאז האינתיפאדה השנייה נקטו כמה מדינות באיחוד יוזמה עצמאית והגבילו בתקופות מתיחות את הייצוא של מוצרים צבאיים. מקרי העבר גם מלמדים, שהעלייה באלימות וקיפאון בתהליך השלום מגבירים את הקריאות להשעות את הסכם האסוציאציה, המעגן את יחסי הסחר בין הצדדים.³² אף שנציגיו הרשמיים של האיחוד הבהירו לא פעם שאין בכוונת האיחוד לערוך לפי שעה שינויים בהסכמי הסחר עם ישראל, ואף שצעד כזה מתנגש עם אינטרסים כלכליים ופוליטיים, אי אפשר להתעלם מהקשר בין התעצמות הסכסוך הישראלי-פלסטיני לבין הדיון הציבורי באירופה שבוחן אפשרות זו. הסבירות שההסכם אכן יבוטל אינה גבוהה, אך עצם הדיון באפשרות זו עלול להקטין את רצונם של סוכנים כלכליים מאירופה להעמיק את הקשרים המסחריים עם ישראל.

שלישית, קולם של הגורמים הלא רשמיים שקוראים ופועלים להחרמת ישראל חזק וממוסד יותר במדינות האיחוד האירופי. שיעור ההתאגדות וכוחם של האיגודים המקצועיים במדינות האיחוד, כמו גם כוחם של אוניברסיטאות, תאי סטודנטים ומוסדות אחרים, שהצליחו בעבר להניע צעדי ענישה כלכליים לא רשמיים נגד מדינות, גבוה לעומת כוחם של האיגודים בקרב מרבית שותפות הסחר האחרות של ישראל. בנוסף, שיעורה של האוכלוסייה המוסלמית במדינות האיחוד גבוה יחסית לשיעורה במרבית שותפות הסחר המרכזיות של ישראל. סביר לשער שעובדה זו תורמת להגברת השכיחות של יוזמות לא רשמיות נגד ישראל ואף מגדילה את סיכויי הצלחתן. גם שיקולים פוליטיים ואלקטורליים, אפשר שהם מחייבים ממשלות בכמה ממדינות האיחוד לתת יותר תשומת לב לרחשי הלב של קהל הבוחרים המוסלמי. כפי שהובהר בפרק הקודם, שיקולים אלקטורליים היו לא פעם גורם שהוביל מדינות ליזום סנקציות, גם כאשר הן העריכו שהסנקציות יסבו להן נזק כלכלי, ושמדינת היעד לא תשנה את מדיניותה בגיין.

העובדה שהקשרים הכלכליים עם האיחוד האירופי מסווגים כיותר רגישים פוליטית לתנודות בסכסוך הישראלי-פלסטיני, עדיין אינה אומרת כי המשך הקיפאון בתהליך

המדיני או התעצמות האלימות תוביל בהכרח לפעולות שיסבו לישראל נזק מצרפי משמעותי. ישראל היא שותפת סחר חשובה של האיחוד וישנם גורמים ושיקולים רבים שעשויים להקשות פגיעה ביחסים הכלכליים בין הצדדים. ואולם למרבה הצער, שיקולים וגורמים אלו אינם חזקים וחשובים מספיק כדי שנוכל לפסול מראש את האפשרות שהתגברות המוטיבציה באירופה להביע מורת רוח ממדיניותה של ישראל עלולה להוליד צעדים שיפגעו ביחסים הכלכליים בין ישראל לאיחוד האירופי.

יחסי הסחר בין ישראל לבין האיחוד מתאפיינים בא-סימטריה ברורה בעומקה של התלות ההדדית. בעוד האיחוד האירופי הוא שותף הסחר הגדול ביותר של ישראל, ישראל ממוקמת במקום ה-28 ברשימת שותפות הסחר לאיחוד האירופי. הייבוא של האיחוד מישראל היווה בשנת 2014 כ-0.7% מסך כל הייבוא לאיחוד האירופי, והייצוא לישראל הוא כאחוז אחד מסך כל הייצוא מהאיחוד.³³ כזכור, מחקרים רבים טוענים כי א-סימטריה מסוג זה מעלה את הסבירות להפעלת מנופי לחץ כלכליים יעילים מצד המדינה החזקה כלפי הכלכלה הקטנה והתלויה יותר. אבל לעתים דווקא א-סימטריה מעניקה לשחקן החזק יתרונות פוליטיים וכלכליים שהוא לא ימהר לוותר עליהם. האיחוד האירופי נהנה בקשריו עם ישראל מעודף מסחרי (גירעון ישראלי) במסחר בסחורות ובשירותים.³⁴ אף שאין מדובר בסכומים בעלי משמעות מקרו כלכלית גדולה, מדינות אינן מתלהבות לפגוע בקשרי סחר שמשפרים את המאזן המסחרי שלהן.

אבל התמקדות בנתונים מצרפיים, שתכליתה ללמוד על רגישותם ופגיעותם של צדדים להפרעת יחסיהם הכלכליים, עלולה כאמור להציג תמונה מעוותת. קביעה זו נכונה במיוחד במקרה של האיחוד האירופי מכיוון שהוא כולל 28 מדינות שהאינטרסים המסחריים והפוליטיים שלהן אינם אחידים. התנגדותן של ממשלות אחדות באירופה ובראשן גרמניה לכפות סימון מוצרי התנחלויות מחדדת את הקושי להתייחס לאיחוד האירופי כאל מועדון שבו כלל החברות מייחסות את אותה החשיבות לקשרים הכלכליים ובעיקר הפוליטיים עם ישראל. חשוב גם לשוב ולהזכיר, שגם כאשר הנתונים המצרפיים מעידים על א-סימטריה ברורה בין שני שחקנים, פגיעה ביחסי הסחר עם שחקן קטן יכולה להסב נזק ניכר למגזרים מסוימים בכמה מדינות, ולהוליד מאבק כלכלי-פוליטי בתוך המדינות. במקרה של האיחוד, ייתכן שפגיעה בשותף סחר שכזה תוביל גם למאבק כלכלי פוליטי בין חברות בו.

עדות לטענה אחרונה זו התקבלה במהלך גיבוש מערכת הסנקציות במדינות האיחוד האירופי בשנת 2008 כלפי איראן – מדינה שערך הסחר הנומינלי שלה עם האיחוד ב-2008 לא היה שונה מהותית מערך הסחר בין ישראל לאיחוד באותה השנה. גיבוש חבילת הסנקציות הוליד מאבק כלכלי-פוליטי בתוך מדינות האיחוד וביניהן. מובן שהמקרה של איראן שונה מהמקרה של ישראל הואיל ואיראן סיפקה לכמה ממדינות

האיחוד חלקים לא מבוטלים מצריכת הנפט שלהן. ישראל אמנם אינה מייצאת נפט לאיחוד האירופי, אך היא כן מייצאת לתעשיות האירופיות חומרי גלם ותשומות חשובות. בחינת הרכב הייצוא לאיחוד האירופי מלמדת על שונות בהרכב הייצוא מישראל למדינות האיחוד השונות. בעוד הייצוא הישראלי לגרמניה למשל אינו חד-גוני ואין חברה או סקטור מרכזי האחראים לנתח משמעותי מהייצוא, עיקר הייצוא לצרפת הוא מוצרי מתכת, כימיקלים ותוצרת חקלאית. כן יש שונות גבוהה בהיקף הפעילות של חברות רב-לאומיות ישראליות במדינות האיחוד. בהולנד פועלות חברות ישראליות שיש להן חברות בת מקומיות, ואילו בגרמניה אין נוכחות גבוהה של חברות ישראליות עם מאפיין רב-לאומי. השונות קיימת גם במידת העניין שהסכסוך הישראלי-פלסטיני מעורר בקרב הציבור והגורמים הרשמיים במדינות האיחוד השונות. הבדלים אלו מציבים תמרידי אזהרה מפני הצגת מסקנות כוללות לגבי מידת רגישותו של הייצוא הישראלי ללחץ פוליטי באיחוד האירופי. ובכל זאת אפשר להצביע על כמה מאפיינים בולטים בהרכב הייצוא הישראלי לאיחוד האירופי.

כפי שאפשר לראות בלוח 1, חלק נכבד מהסחורות הישראליות שמיוצאות לאיחוד האירופי משמשות תשומות לייצור – בשלבי ייצור שונים ובתעשיות בעלות עוצמה טכנולוגית שונה. סחורות אלו אינן נצרכות בציבור הרחב כמוצרי צריכה סופיים, כך שהן פחות רגישות לקריאות המופנות לציבור הרחב להחרים מוצרים ישראלים. סחורות מסוג זה עשויות להיפגע ממערכה לא רשמית רק אם זו תצליח להשפיע על השיקולים של החברות המסחריות. גם ייצוא התשומות אינו חסין מפני סנקציות רשמיות שיבקשו להקשות באופן גורף על כניסת סחורות ישראליות לאיחוד האירופי או מפני שינויים בהסכם הסחר עם האיחוד. ואולם אפשר להעריך שקריאות לחרם רשמי וגורף על סחורות אלו ייתקלו במאמצי בלימה – בעוצמה זו או אחרת – מצד התעשיינים שנשענים עליהן בתהליך הייצור. כלומר, צעדים שנועדו לבלום משמעותית את כלל הייבוא מישראל לאירופה עשויים להיות כרוכים במאבקים פוליטיים פנימיים מסוימים לכמה מממשלות האיחוד.

בחינת מדיניות הסחר הכוללת של האיחוד האירופי בכלל, והאפשרות להנהגת סנקציות על ישראל בפרט, אינה יכולה להתעלם מהדומיננטיות של קבוצות האינטרס השונות במדינות האיחוד. פילוח קבוצות האינטרס במדינות האיחוד יכול אולי לרמוז, מדוע ההגבלות שחידד האיחוד לאחרונה בנוגע לסחר של תוצרת מיהודה ושומרון נוגעות דווקא למזון ולחקלאות. צעד זה – שיש לו השפעה שולית על הצרכן האירופי הבודד – עולה בקנה אחד עם האינטרסים של החקלאים האירופים, המרוצים בכל מקרה מצעדים שבולמים יבוא מתחרה, ושבאופן מסורתי נהנים מהשפעה על עיצוב מדיניות הסחר של האיחוד האירופי. במילים אחרות, כל הגבלה על ייבוא מוצרים חקלאיים מתקבלת בברכה בידי קבוצת אינטרס חזקה, והיא אינה מתנגשת ישירות עם

לוח 1: הרכב הייצוא מישראל למדינות האיחוד האירופי, 2013

ענף	מיליוני דולרים	אחוז מסך כל הייצוא לאיחוד האירופי	מידת רגישות לחרם	הסבר
חקלאות ודיג, וייעור	882.0	4.8	גבוהה	תמיכת קבוצות אינטרס רגישות לחרם צרכנים
מוצרי מזון	447.1	2.4	גבוהה	תמיכת קבוצות אינטרס רגישות לחרם צרכנים
מוצרי הלבשה	27.8	0.2	גבוהה	תמיכת קבוצות אינטרס רגישות לחרם צרכנים
טקסטיל	183.1	1	גבוהה	רגישות לחרם צרכנים.
תרופות	2765.3	15.1	בינונית	תלוי בגמישות הביקוש
כימיקלים ומוצריהם	4469	24.4	נמוכה	תשומות שפחות רגישות לחרם צרכנים קבוצות אינטרס שיתנגדו לחסום סחורות אלו.
מוצרי גומי ופלסטיק	908.5	5	נמוכה	תשומות שפחות רגישות לחרם צרכנים קבוצות אינטרס שיתנגדו לחסום סחורות אלו
מחשבים, מכשור אלקטרוני ואופטיקה	1769.1	9.7	נמוכה	תשומות שפחות רגישות לחרם צרכנים קבוצות אינטרס שיתנגדו לחסום סחורות אלו
ציוד חשמלי	381.4	2.1	נמוכה	תשומות שפחות רגישות לחרם צרכנים קבוצות אינטרס שיתנגדו לחסום סחורות אלו
מכונות	1270.2	6.9	נמוכה	תשומות שפחות רגישות לחרם צרכנים קבוצות אינטרס שיתנגדו לחסום סחורות אלו
עיבוד יהלומים	1867.3	10.2	נמוכה	תחום נישה אשר אינו חשוף לחרם צרכנים המוצר אינו מציין ארץ מקור.

מכיוון שנתח מרכזי מהסחר ביהלומים מתנהל עם מדינות שנהוג לסווגן כביקורתיות כלפי מדיניות ישראל, חברתי להציגו בטבלה כמו גם בניתוח נתונים שכן מביאים בחשבון את הסחר ביהלומים.

התועלת של קבוצת אינטרס ממוסדת אחרת. לעומת זאת, חסימת תשומות שמגיעות מישראל תתנגש באופן ברור באינטרסים של תעשיינים, שיאלצו למצוא תחליפים, ולא ברור כלל אם היא מיטיבה באופן ברור עם האינטרסים הכלכליים של קבוצות אינטרס אחרות. המצב המקרו כלכלי ברבות ממדינות האיחוד עדיין לא התייצב, מה שעשוי להגביר את חוסר רצון של חברות לעשות שינויים לא הכרחיים בתהליכי הייצור ולמצוא תחליפים.

בחינת הייצוא על פי סיווג לסחורות, מלמדת כי הייצוא החקלאי וייצוא מוצרי המזון קטן מ-7% מכלל הייצוא לאיחוד האירופי.³⁵ כאמור, ייצוא זה רגיש לסנקציות משום שהוא כולל נתח גדול של מוצרים סופיים שקל לזהותם כישראליים. כמו כן אין הוא נהנה מהגנה של קבוצות אינטרס, וישנן קבוצות חזקות שישמחו לחסום אותו. גם מוצרי הלבשה וטקסטיל, שעשויים להיפגע מחרם צרכנים יעיל, אינם נתח משמעותי מסך כל הייצוא לאיחוד האירופי. הנהגת חרם צרכנים יעיל, העלול לפגוע בייצוא מוצרים אלו, יכול להזיק לסקטור החקלאות והטקסטיל בישראל, אך אין לו יכולת להסב נזקים מקרו כלכליים משמעותיים.

ייצוא מוצרי כימיה, שכמעט כולו מכיל רכיבים המשמשים את התעשייה האירופית כתשומות, מהווה כ-24.4% מכלל הייצוא למדינות האיחוד האירופי. מוצרי גומי ומכונות המשמשות את התעשייה האירופית מהווים ביחד כ-12% מסך כל ייצוא הסחורות לאיחוד. כ-10% מהייצוא הישראלי לאירופה כולל מוצרי מחשב ומכשור אלקטרוני ואופטי. רבים מהמוצרים הללו מוטמעים כחלקים חשובים במוצרים סופיים המיוצרים בתעשיית שונות באירופה – בין היתר בתעשיית הביטחון – כך שמציאת תחליפים לנתח מסוים מייצוא זה אינה משימה קלה ומידית. ייצוא התרופות מהווה יותר מ-15% מסך כל הייצוא לאיחוד האירופי. אף שמדובר בדרך כלל בתרופות גנריות, אין לזלזל במידית הקשיחות לביקוש לתרופות המגיעות מישראל. מוסדות בריאות ובתי מרקחת גדולים אינם ששים בדרך כלל לשינויים באספקת התרופות המוכרות ללקוחותיהם ולצוותיהם.

נקודה חשובה נוספת היא זהות החברות המייצאות לאיחוד האירופי. חלקים נכבדים מהייצוא של ישראל הוא של סחורות המיוצרות ומופקות על ידי חברות רב-לאומיות. למעשה, מרבית הייצוא הישראלי אינו מורכב מסחורות שמייצרות חברות בעלות זהות ישראלית בלעדית, אלא דווקא חברות שפועלות ביותר ממדינה אחת, ואכן נתח מרכזי מהייצוא הישראלי הוא מוצרים של חברות רב-לאומיות שבסיס האם שלהן אינו ישראל. אלו חברות זרות שקנו אחזקות בחברות שהיו בעבר בבעלות ישראלית, דוגמת ענקית המזון נסטלה, שבכוונתה לרכוש את כלל המניות של חברת אוסם. בנוסף, נתח נכבד מהייצוא מישראל כולל סחורות של חברות שהחליטו לבסס פעילות יצרנית בישראל, כגון חברת אינטל. וכן, חלק נכבד מהייצוא מתנהל בידי

חברות ישראליות המקיימות פעילות יצרנית מעבר לים על ידי רכישת חברות או הקמת מפעלים (לפירוט ראו לוח 2).

לוח 2: הייצוא מישראל על פי חלוקה לחברות מקומיות ורב-לאומיות

סה"כ	ישראלית	IN	OUT	
271	95	61	115	סה"כ חברות
30.6	9.6	8.7	12.3	סה"כ ייצוא מוצרים במיליארדי דולארים
118.8	23.9	28.7	66.2	סה"כ עובדים, באלפים

המקור לתונים: עיבוד שהופק על ידי מנהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה.

הלוח המוצג מפלח את הרכב הייצוא הישראלי על פי סוג החברות המייצאות. הסיווג מתייחס ל-350 החברות היצואניות הגדולות של ישראל – כ-87% מסך כל ייצוא הסחורות מישראל. הסיווג מתייחס לשלוש קטגוריות: חברות ישראליות ללא מרכיב רב-לאומי, חברות ישראליות שנמצאות בבעלות חברות זרות (IN), וחברות ישראליות ששולטות בחברות זרות (OUT). נוסף על 271 החברות המוצגות בטבלה ישנן 79 חברות העומדות גם בהגדרה של חברות IN וגם בהגדרה של OUT, והן כוללות בעלות שליטה מסדר שני ושלישי. הטבלה מלמדת כי היצואניות הגדולות בעלות המרכיב הרב-לאומי מעסיקות יותר עובדים מיצואניות ישראליות טהורות.

מציאות זו עשויה להציב מכשול פוליטי נוסף בפני פגיעה מסיבית בייצוא הישראלי. הגבלות רשמיות על הייצוא עשויות לגלוש לפגיעה באינטרסים הישירים של אותן חברות רב-לאומיות שביססו פעילות יצרנית בישראל. פגיעה באינטרסים של חברות כאלה אינה נעצרת בדרך כלל רק ברמה העסקית, והיא מובילה במקרים רבים להתערבות של מדינת האם שלהן. צעדים רשמיים שנועדו להקשות על הייצוא הישראלי ולפגוע משום כך באינטרסים של חברה כגון אינטל, עשויים להגביר את המוטיבציה של גורמים רשמיים בארצות הברית לבלום מערכה כלכלית נגד ישראל. זאת ועוד, פגיעה בייצוא של חברות ישראליות שאוחזות בחברות בת באירופה עלולה לפגוע בפעילות היצרנית באירופה. כך, לדוגמה, ניסיונות לפגוע בייצוא התרופות מישראל יכול לפגוע בפעילות הכוללת של חברת טבע ולפגוע במטותיה ובמפעליה באירופה.

לפחות חלק מהסחורות שמייצרות בישראל חברות רב-לאומיות עשוי להיות מזוהה פחות עם ישראל, ועל כן הוא רגיש פחות לחרם צרכנים ישיר. לדוגמה, שבבים שמיוצרים במפעל של אינטל אינם מזוהים בהכרח עם ישראל ועל כן הם חשופים פחות לחרם ישיר. מלבד חברת טבע אין חברות ישראליות מוכרות המזוהות עם ישראל ומייצאות לאירופה נתחים נכבדים של מוצרי צריכה. ואולם בעוד הדומיננטיות של החברות הרב-לאומיות מקשה במידה מסוימת על הנהגת חרם ישיר על הייצוא הישראלי, ייתכן שהיא מעניקה מנוף מסוים להפעלת לחץ על חברות הקשורות עם ישראל.

כלומר, ההתקשרות של תאגידים רב-לאומיים עם ישראל מספקת למחרימים כתובות ברורות ומוכרות שאליהן יפנו דרישות לצמצום היחסים הכלכליים עם ישראל. פשוט יותר לזהות חברות ותאגידים גדולים ומוכרים מאשר להרכיב רשימה ארוכה של כלל החברות הישראליות הפועלות באירופה.

חלק נכבד מהתאגידים הרב-לאומיים שקשורים לישראל הפכו בשנים האחרונות לרגישים יותר לסוגיית האחריות התאגידית החברתית (Corporate Social Responsibility). תנועת ה-BDS זיהתה מגמה זו והיא פועלת בכדי לספק לגורמים שונים עדויות המלמדות כי התקשרות עם ישראל לא עולה בקנה אחד עם קוד האחריות התאגידית. הטחת האשמות עקיבה כלפי התנהלות עסקית לא מוסרית, המצליחה לזכות לתהודה תקשורתית וציבורית, עשויה להטריד חברות, גם אם אין היא משפיעה על שורת הרווח בטווח הזמן המידי.

במהלך שנת 2015 דווח על ניסיונות שונים להפעיל לחץ וחרם צרכנים על תאגידים גדולים ומוכרים "החשודים" בתמיכה בישראל ובפעילות מסחרית עמה.³⁶ עדות בולטת לכך שקמפיינים כאלו עלולים להטריד חברות התקבלה בהצהרתו המפורסמת של מנכ"ל אורנג' בעת ביקורו במצרים, שהביע עניין בביטול הפעילות העסקית בישראל. כפי שאבהיר בהמשך, מגבלות מוסדיות מעלות ספק רב אשר ליכולתן של ממשלות לשחזר את ימי החרם הערבי, ולהוביל מערכה רשמית ומוצהרת שתכליתה להרחיק חברות רב-לאומיות מישראל. אבל מגבלות מוסדיות אלו אינן חלות על ארגונים לא רשמיים. הנהגת חרם צרכנים משמעותי וארוך טווח כלפי תאגידים חזקים היא אתגר מורכב לשחקנים לא מדינתיים. הנטייה הטבעית של תאגידים היא לשמור על פעילותם הרווחית ולהגן עליה. כפי שציין מנכ"ל חברת אורנג', קיימות גם הגבלות חוזיות המקטינות את גמישותן של חברות להחליט על ניתוק קשרים עם מדינה בן לילה. וכן יש מקום להטיל ספק בדבר האפשרות להקטין באמת את הביקוש העולמי למניות של חברות גלובליות חזקות באמצעות לחץ של ארגונים לא ממשלתיים. כלומר, גם אם לחץ לא פורמלי יגרום לקרן פנסיה מסוימת לצמצם את אחזקותיה בתאגיד בשל פעילותו בישראל, סביר שיהיו גופים אחרים שישמחו לקנות מניות של חברות רווחיות. עם זאת אין לפסול מראש את האפשרות שהטרדה עקיבה של תאגידים בינלאומיים בידי גופים לא פורמליים תשפיע בטווח הארוך על תהליך קבלת ההחלטות שלהן בנוגע להשקעות בישראל.

מבחינה מקרו כלכלית, מרבית שותפות הסחר המשמעותיות במדינות האיחוד נהנות מעודף מסחרי מול ישראל. לכאורה, פגיעה בייבוא מישראל, שאינה מלווה בצעדים רשמיים להגבלת הייצוא אליה, אמורה לשפר את המאזן המסחרי עם ישראל. אך זו היא קביעה תיאורטית בלבד משום שהאיחוד יתקשה להימנע מפגיעה בייצוא שלו לישראל אם הוא יבחר לנקוט צעדים שתכליתם לפגוע בייצוא מישראל לאירופה.

ראשית, אם לבחון על פי צעדי העבר, הרי הצעדים החד-צדדיים שנקטו ממשלות אירופה היו הגבלות על ייצוא מאירופה של מוצרים בעלי מאפיין ביטחוני. יקשה על מדינות להצדיק סנקציות על הייבוא מישראל ובו בזמן לאפשר ייצוא של מוצרי ביטחון. שנית, אפשר להצביע על התבטאויות רשמיות שניסו לעודד חברות אירופיות לצמצם את פעילותן ביהודה ושומרון. קריאות אלו מאותתות אולי על מגבלות רשמיות בעתיד, שיקטינו את האפשרות של חברות אירופיות לייצא תשומות למפעלים שפועלים מעבר לקו הירוק.

שלישית, לפחות מבחינה תיאורטית, פגיעה בכניסה של מוצרים ישראליים לאירופה צפויה לפגוע בביקוש הישראלי לתשומות אירופיות. כשם שישראל מייצאת לאירופה תשומות רבות, נתח נכבד מהייבוא מאירופה לישראל מורכב אף הוא מתשומות למיניהן. פגיעה בביקוש העולמי למוצרים ישראליים תקטין את הביקוש הישראלי לתשומות ולמוצרי השקעה המשמשים לייצור ולהפקת הסחורות הללו. קביעה זו אינה מוגבלת רק לייצוא מוצרי צריכה ישראליים מכיוון שגם סחורות המיוצאות מישראל ומשמשות תשומות באירופה, מופקות לרוב באמצעות תשומות אחרות ונכסי השקעה שמקורם באירופה.

כשם שהרכב הייצוא של ישראל מציב מגבלות מסוימות על האיחוד האירופי, כך הרכב הייבוא של ישראל מאירופה מציב מגבלות על יכולתה להטיל חרם. במקרה זה הא-סימטריה בתלות הגומלין הכלכלית היא משמעותית, והיא מונעת מישראל להציג איום נגדי אמין שיקרא להטלת סנקציות על ייבוא מאירופה לישראל בתגובה על חסימת הייצוא מישראל לאירופה. כ-34% מכלל הייבוא לישראל בשנת 2014 הגיע מהאיחוד האירופי. גם אם היה מדובר בייבוא המתבסס על מוצרי צריכה סופיים בלבד, לא היה אפשר להטיל הגבלות משמעותיות על הייבוא ממקור כה דומיננטי מבלי לגרור עלויות מקרו כלכליות כבדות. ואולם ייבוא מוצרי צריכה הוא רק כ-18% מסך כל הייבוא של ישראל מהאיחוד האירופי, ועיקר הייבוא מורכב מתשומות ליצור ומנכסי השקעה. כ-49% מסך כל הייבוא מהאיחוד האירופי מורכב מתשומות ליצור, וכ-20% מכלל הייבוא מהאיחוד האירופי מורכב ממוצרי השקעה. הייבוא מהאיחוד האירופי מספק יותר מ-28% מסך כל תשומות הייצור שמיובאות לישראל, וליותר מ-52% מייבוא המכונות והציוד.

הן ישראל והן האיחוד עלולים להינזק מגלישה להחלפת מהלומות כלכליות. ההבדל הוא שסנקציות על הייצוא מישראל לאירופה עלולות לגרור את ממשלות האיחוד למאבקים לא נעימים עם קבוצות אינטרס ולצמצם לתקופה מסוימת את הייצור, בשעה שסנקציות של ישראל על הייבוא מאירופה יכול לגרום לשיתוק הייצור בישראל. בעולם גלובלי אמנם קל יותר למצוא תחליפים, אך לא קל למצוא במהירות תחליפים לנתח כל כך משמעותי מהתשומות וממוצרי ההשקעה. עיקר החששות בישראל הם

בדרך כלל מסנקציות שיוטלו על הייצוא מישראל, אך פגיעה ביכולתה לייבא מוצרים מאירופה עלולה להיות כואבת לא פחות. ישראל צריכה לקוות שהאיחוד האירופי לא ישקול להציב מגבלות מהותיות על הייצוא ממנו לישראל, וודאי שאסור לה להוביל מהלכים שיטילו הגבלות על הייבוא מאירופה.

הא־סימטריה בתלות הגומלין הופכת את ישראל לרגישה בהרבה לעומת האיחוד האירופי למהלכים שיפריעו ליחסיהם הכלכליים. עם זאת, כמה וכמה גורמים כלכליים ופוליטיים הופכים את ההחלטה להטיל על ישראל סנקציות כלכליות ממשיות להחלטה לא פשוטה, הכרוכה בעלויות כלכליות ופוליטיות. פילוח הרכב הייצוא למדינות האיחוד האירופי מלמד אפוא שמרביתו אינו רגיש כל כך לחרם צרכנים ישיר, וכן יש קבוצות אינטרס חזקות הנהנות מהייצוא הישראלי והן עשויות להפעיל לחץ נגדי על ניסיונות רציניים להנהיג מדיניות רשמית שתקשה על הייצוא הזה.

ועם כל זה צריך לזכור, שאחד המשתנים החשובים בדיון על הסבירות להטלת סנקציות, אם לא החשוב שבהם, הוא מידת המוטיבציה הפוליטית של המדינות לשנות את המדיניות של מדינה אחרת. במקרה שיש אינטרס ממשלתי מובהק להטיל סנקציות על מדינה, נכונותה להתעמת עם קבוצות אינטרס גבוהה יותר, והיא מוכנה גם לשאת בעלויות מקרו מסוימות. גיבוש חבילות הסנקציות של האיחוד האירופי על איראן וההתנהלות כלפי רוסיה מלמדים שהמשחק הפוליטי בין מדינות האיחוד ובתוך המדינות עצמן נמצא תמיד ברקע הדיונים, והוא משפיע על ההחלטות. עם זאת, שני המקרים מלמדים שכאשר קיימת מוטיבציה גבוהה לבלום מדיניות מסוימת, האיחוד יכול לקבל החלטות המתנגשות במידה מסוימת עם אינטרסים מקרו כלכליים, והממשלות מוכנות להתעמת עם קבוצות אינטרס חזקות.

כזכור, את ההשוואות צריך לעשות בזהירות רבה, וברור שהאינטרס של האיחוד להשפיע על מדיניותה של רוסיה גבוה בהרבה מהאינטרס שלו להשפיע על מדיניותה של ישראל. אבל יש גם להביא בחשבון, שהעלות הפוטנציאלית הכרוכה בסנקציות על רוסיה גבוהה בהרבה מהנזק שיכולות להסב לאיחוד סנקציות על ישראל. גובה העלויות שהאיחוד יהיה מוכן לשאת בהן תלוי במידת האנטגוניזם שתעורר מדיניותה של ישראל בקרב חברותיו. בהתאם למודל שהוצג בפרק הקודם, התגברות האנטגוניזם של הממשלות ושל הציבור למהלכי ישראל עלולה להגדיל את התועלת שמעניקה הטלת סנקציות לרמה הגבוהה מהעלות הכלכלית שנובעת מהן.

לפי שעה אין ישראל מספקת לאיחוד סיבות לנקוט צעדים רשמיים שיטילו הגבלות מוצהרות ומקיפות על כלל תנועת הסחורות מישראל ואליה. לאור כלל האינטרסים ומסיבות משפטיות ומוסדיות, לא נראה סביר שהאיחוד יבטל את הסכם האסוציאציה עם ישראל. ואולם בהחלט ייתכן כי יינקטו צעדים רשמיים שאינם נתפסים קיצוניים ועלולים להסב לישראל נזק בשל התנופה שהם יעניקו למערכה הלא רשמית נגדה.

לעצם ההחלטה על סימון מוצרי התנחלויות יש השלכות מקרו כלכליות זניחות. במשך הכלכלה העריכו כי ההוראות החדשות יחולו על ייצוא בהיקף של כ-50 מיליון דולר, מתוך ייצוא כולל בהיקף של כ-200 מיליון דולר בשנה של מוצרים המיוצאים ביהודה ושומרון וברמת הגולן. אבל צעד כזה, וודאי חרם רשמי כולל על תוצרת מהשטחים, עלולים לאותת על נכונות לנקוט עוד צעדים בעתיד ולהרתיע חברות מהעמקת הקשרים עם ישראל.

יש גישה מנוגדת ולפיה סימון מוצרים מההתנחלויות הוא מהלך שדווקא יכול להוציא את העוקץ מבידודה של ישראל, ואפשר להתייחס אליו כאל קנס ששווה לשלם. מעבר לעובדה שסימון מוצרים עשוי דווקא להגדיל את הביקוש אליהם מצד צרכנים שירצו לתמוך בישראל, הוא יכול להעניק "תעודת הכשר מוסרית" לתוצרת ישראל שמחוץ לשטחים ולהגן עליה מפני חרם. אף שאפשר למצוא היגיון בגישה זו, אין היא מביאה בחשבון את הרוח שצעדים רשמיים מעניקים לתנועת ה-BDS ואת כדור השלג שהנהגתם יכולה ליצור.

ההחלטה האירופית על אכיפת סימון המוצרים המיוצאים בהתנחלויות אכן הסבה נחת לתנועת ה-BDS, אך מכיוון שצעד זה נידון עוד לפני התגבשותה של תנועת ה-BDS, אין בו בבחינת הישג או ניצחון הרשום על שמה. לעומת זאת, החלטה רשמית להחרים תוצרת מהשטחים עלולה בהחלט להיתפס כהישג של תנועת ה-BDS ולהניע סחף מסוים עם פוטנציאל נזק לא מובטל.

החשש המרכזי הטמון במהלכים רשמיים שמבליטים את חוסר הלגיטימיות שהממשלות באירופה מייחסות לפעילות העסקית בהתנחלויות הוא הענקת תנופה להנהגת צעדים נגד חברות ישראליות הפועלות בתוך הקו הירוק, ויש להן גם פעילות עסקית ביהודה ושומרון. במילים אחרות, החלטה רשמית על החרמת מוצרי ההתנחלויות עלולה לעודד חרם שניוני לא רשמי ואף רשמי על חברות ישראליות הקשורות בצורה זו או אחרת לפעילות ביהודה ושומרון. צעדים כאלו עלולים להגביר את הלחץ הרשמי והלא רשמי על סקטורים ועל חברות שקל מאוד לזהות את פעילותם הענפה בהתנחלויות. מטרידה במיוחד האפשרות כי בשל זיקתם הברורה למימון פרויקטים בהתנחלויות ולמתן שירותים פיננסיים לתושביהן, יהיו הבנקים הישראליים מטרה לצעדי ענישה מצד מוסדות פיננסיים וממשלות באירופה (ראו פירוט בהמשך).

הרכב הייצוא מישראל לאירופה מקשה על חרם צרכנים ישיר שיכול להסב נזק מקרו כלכלי משמעותי לישראל. כאמור, קשה יותר להחרים ייצוא תשומות באמצעות חרם צרכנים ישיר, אך אם חברות אירופיות יעריכו שהקשרים עם ישראל פוגעים בהן במישורים אחרים, הן עלולות לחפש בהדרגה תחליפים בשווקים אחרים. כלומר, אין לפסול את האפשרות שפעילות לא רשמית יעילה הקוראת להחרמת ישראל תוכל להשפיע גם על שיקוליהן של חברות שרוכשות חומרי גלם בישראל. תהליך כזה

עלול להתרחש כאשר הגופים הפועלים להחרמת ישראל יצליחו להוביל חרם כלפי חברות המשתמשות בחומרי גלם וברכיבים מישראל. כאמור, מהלך מסוג זה מסובך יותר לוגיסטית ופוליטית מהנהגת חרם צרכנים רגיל ונדרש זמן רב כדי שזה יבשיל למהלך אפקטיבי שיצבור תאוצה. הצלחתו של מהלך כזה תלויה כאמור במידה רבה במידת האנטגוניזם שמדיניותה של ישראל תעורר בקרב הציבור והקהילה העסקית במדינות האיחוד האירופי. מהלכים כאלו אף עשויים לתפוס תאוצה אם יהיו החלטות רשמיות של ממשלות האיחוד, אפילו אם אלו לא יכללו צעדי ענישה הצהרתיים על כלל הסחורות הישראליות.

רגישותו של הסחר הישראלי עם אסיה

במהלך 20 השנים האחרונות חלה עלייה מתמדת בייצוא הישראלי למדינות אסיה. בשנת 2013 הסתכם ייצוא הסחורות לאסיה ב־10 מיליארד דולר (ללא יהלומים – כ־20% מסך כל הייצוא הישראלי).³⁷ בשונה מיחסי הסחר עם האיחוד, אין מדובר ביחסי סחר עם גוש אחיד שכל חברותיו מחויבות למסגרת אחידה כלשהי (למעט המחויבות לכללי ארגון הסחר העולמי). אם במקרה של האיחוד האירופי הסתייגתי מהתבוננות בלעדית בנתונים מצרפיים ומהתייחסות לאיחוד כאל גוש מונוליטי, הרי במקרה של אסיה הסתייגות זו רלוונטית אף יותר. ובכל זאת אפשר להצביע על כמה קווי דמיון כלכליים ופוליטיים המאפיינים את יחסי הסחר בין ישראל לבין מרבית שותפות הסחר שלה באסיה.

אפשר להעריך שהסחר עם מרבית שותפות הסחר של ישראל באסיה אינו רגיש פוליטית לתנודות בסכסוך הישראלי-פלסטיני. לפני שנות התשעים הושפעו יחסי הסחר עם מרבית מדינות אסיה מחששן מהחרם הערבי על ישראל. כמו כן, הסחר עם מדינות רבות באסיה לא התרחש לפני חידוש כינון היחסים הדיפלומטיים עמן בתחילת שנות התשעים. ואולם מרגע שהחלו יחסי הסחר עם רבות ממדינות אסיה, קשה לזהות זיקה מוצהרת של ממשלות אסיה הקושרת את זרם הסחר הקיים עם ישראל לסכסוך הישראלי-פלסטיני. אף שממשלות רבות באסיה מציגות עמדה ביקורתית כלפי מדיניות ישראל בשטחים, הן אינן מצהירות בדרך כלל שמדיניות זו תפגע ביחסים העסקיים.³⁸ כמה הסכמים כלכליים אף נחתמו בין ישראל לבין שותפות סחר באסיה בתקופות של שפל ביחסי ישראל עם הרשות הפלסטינית. למשל, ישראל והודו חתמו על הסכמי שיתוף פעולה בתחומי הבריאות והגנת הסביבה בשנת 2003, שהייתה אחת השנים האלימות ביותר בשנות האינתיפאדה השנייה.

דרישתה האחרונה של ממשלת סין לא להעסיק עובדים סינים בבנייה מעבר לקו הירוק היא דוגמה יוצאת דופן ליצירת זיקה של ממשלה באסיה בין הסכסוך לבין הפעילות העסקית בישראל, וסביר להניח שהצהרה זו אינה מבשרת על שינוי מגמה

ניכר בגישתה של סין. לסין יש אינטרס גבוה לבלום צעדי ענישה בינלאומיים שיקשו על ישראל לייצא, הואיל וצעדים כאלו עלולים לפגוע ברווחים של החברות הממשלתיות הסיניות שקנו בשנתיים האחרונות חברות ישראליות.

אף שקיימים באסיה כמה גושי סחר המעוגנים במסגרת מוסדית, ההולכים וצוברים תאוצה, קשה לזהות שמוסדות אלו עסוקים בצורה כלשהי בסכסוך הישראלי-פלסטיני. מידת העניין בסכסוך הישראלי-פלסטיני בציבור הרחב במרבית שותפות הסחר האסייתיות קטנה בהרבה מזו שבמדינות אירופה, וכך גם עוצמות הפעולות של ארגונים שקוראים להחרים את ישראל. אצל שותפות הסחר המרכזיות של ישראל באסיה, חוץ מהודו ומלזיה, אין מרכיב משמעותי של אוכלוסייה מוסלמית בעלת כוח פוליטי המגלה עניין מיוחד בסכסוך הישראלי-פלסטיני.

נקודה חשובה אחרת היא מידת מעורבותן הגבוהה של מרבית ממשלות אסיה בכלכלתן. ככל שהמעורבות הממשלתית בכלכלה גבוהה יותר, כך זרם הסחר של הכלכלה מושפע באופן הדוק יותר ממדיניות הממשלה. מובן שגם בכלכלות שוק מובהקות יש לממשלות כוח ניכר להשפיע בדרכים רבות על יחסי הסחר עם מדינות אחרות; אבל בכלכלות שוק, לאינטרסים ולהחלטות של חברות ושל צרכנים יכולה כאמור להיות השפעה משמעותית על הסחר עם מדינות מסוימות. תופעה זו משמעותית פחות כאשר המדינה היא הבעלים של החברות הגדולות, כמו בסין, או כאשר המבנה הכלכלי-הפוליטי המוסדי מתאפיין בדיאלוג הדוק בין התאגידים למוסדות מדינה, כפי שמתקיים ביפן. לפי שעה קשה לזהות רצון רשמי במדינות אסיה להשעות או להגביל את הסחר עם ישראל, ואפשר להעריך כי מלבד צעדים סמליים, מרבית הממשלות באסיה לא יציבו מגבלות על הסחר עם ישראל כל עוד הוא משרת את רווחתן המצרפית.

ניתוח המקרה האסייתי מחייב להבחין בין השפעות הסכסוך על זרם הסחר הקיים לבין השפעתו על זרם הסחר הפוטנציאלי. ייתכן שהתקדמות ביחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית תעניק תמריץ מסוים למדינות מסוימות באסיה להעמיק את יחסי הסחר באמצעות חתימה על הסכם לכינון אזור סחר חופשי. סוגיה זו רלוונטית מאוד בהקשר האסייתי משום של ישראל אין עדיין הסכמים כאלו עם אף אחת ממדינות המפתח באסיה, והיא נמצאת במשא ומתן לכינון אזור סחר חופשי עם סין, דרום קוריאה והודו. אפשר גם להעריך שהתקדמות ביחסי ישראל והפלסטינים תשפר את תנאי הסחר עם מדינות מוסלמיות, כגון אינדונזיה ומלזיה. מדינות אלו מאפשרות לנהל קשרי סחר עם ישראל, אך הן מטילות הגבלות מסוימות, ואלו עשויות להתגמש אם האקלים הפוליטי בנוגע להתקשרות עם ישראל יהיה נוח יותר לממשלות. סוגיה זו נוגעת כאמור לפוטנציאל הסחר והיא רלוונטית פחות לבחינת השפעות הסכסוך על זרם הסחר הקיים.

שותפות הסחר המרכזיות של ישראל באסיה הן: סין, דרום קוריאנה, הודו ויפן. בין אלה, הודו היא שותפת הסחר בעלת הרגישות הפוליטית הגבוהה ביותר לסכסוך הישראלי-פלסטיני. בשונה משותפות סחר חשובות אחרות, בהודו מצויים אזורי מסחר ובהם שיעור גבוה של מוסלמים, אולם המיעוט המוסלמי הגדול בהודו אינו מיליטנטי בדרך כלל. במהלך "צוק איתן" דווח שהיו באזורים אלו קריאות להחרים חברות רב-לאומיות, כגון מקדונלד'ס ונסטלה, שפועלות בישראל.³⁹ קריאות דומות נשמעו בהודו גם במהלך "עופרת יצוקה".⁴⁰ ואולם לא נראה שקריאות אלו תפסו תאוצה והן לא השפיעו על השיקולים של אותם תאגידים. תופעות אלו גם לא הפריעו לממשלת הודו לאשר עסקת נשק עם ישראל, עסקה שנדחתה במשך שנים. החתימה על עסקת הנשק מחזקת את הטענה כי מחאות לא רשמיות נגד ישראל אינן צפויות להשפיע על השיקולים הביטחוניים והכלכליים של הממשלה.

ייצוא הסחורות להודו עמד בשנת 2014 על כמיליארד דולר (סכום זה גבוה בעוד מאה אחוזים אם מחשבים גם את ייצוא היהלומים), והיא ניצבת בשנים האחרונות ברשימת עשרת יעדי הייצוא המובילים של ישראל. מרבית הייצוא הזה כולל מינרליים ומוצרים כימיים המשמשים את התעשייה המקומית, כך שגם במקרה זה אפשר להעריך שהוא פחות רגיש לחרם צרכנים. ישראל גם מייצאת להודו מוצרים המשמשים רכיבים חשובים בתעשיית הביטחון במדינה, כגון מכשירי מדידה, מכשירי ניווט וציוד אופטי ואלקטרוני. כן יש ייצוא נכבד של מוצרי ביטחון סופיים. סחר ביטחוני אינו רגיש לחרם צרכנים, והוא תלוי בעיקר באינטרסים האסטרטגיים הרחבים של המדינה המייבאת, שלפעמים חורגים מאיכות היחסים הדיפלומטים הבילטרליים עם יצואנית מוצרי הביטחון. משמע, אי-נחת של ממשלת הודו ממדיניותה של ישראל לא יהיה השיקול המרכזי בבחינת כדאיות הסחר הביטחוני עמה.

כאמור, יתר שותפות הסחר המרכזיות של ישראל (למעט מלזיה) רגישות פחות מבחינה פוליטית לתנודות בסכסוך הישראלי-פלסטיני. כמו כן, גם ביתר שותפות הסחר באסיה, הרכב הייצוא אינו רגיש לחרם צרכנים. היותו של הסחר עם מדינות אסיה רגיש פחות לעומת אירופה לתנודות בסכסוך הישראלי-פלסטיני, העלתה בקרב גורמים שונים את התקווה שהגברת הייצוא לאסיה תוכל לפצות על נזקים שהסכסוך עלול להסב לייצוא לאירופה. הצהרות ברוח זו השמיע ראש הממשלה בנימין נתניהו בעת ביקורו בישראל של ראש ממשלת יפן, שינוזו אבה, בינואר 2015.⁴¹

בלי קשר לסוגיית הלחץ הפוליטי על ישראל, גיוון יעדי הסחר והעמקת הקשרים הכלכליים עם אסיה הם צעדים נכונים. ייתכן שצעדים כאלו יצליחו בטווח הארוך יותר להקטין את רגישותה של ישראל ללחץ כלכלי על רקע פוליטי. ואולם תקווה זו רלוונטית פחות לשנים הקרובות: דווקא בשל הרכב הייצוא קשה לראות כיצד תצליח ישראל להסיט במהירות נתחים נכבדים של ייצוא התשומות מאירופה לעבר אסיה.

המציאות שמספקת לישראל הגנה מסוימת מפני חרם צרכנים ישיר באירופה, היא זו שהופכת את הסטת הייצוא למשימה קשה. קל יותר בדרך כלל למצוא שווקים חלופיים למוצרי צריכה סופיים מלמצוא תעשיות ומפעלים שצריכים להסתגל להטמעת תשומות חדשות בתהליך היצור. חלק מהתשומות הישראליות משמשות מפעלים עם צרכים מסוימים, כך שהביקוש העולמי להן מורכב ממספר קטן של קונים. ועוד, הסטת סחר של מוצרים שהם פחות מוצרי נישה, כמו כימיקלים ומינרלים, תלויה בביקוש מצד התעשייה בשוקי היעד החלופיים. כדי להפנות במהירות ייצוא של תשומות מאירופה לאסיה, צריכה להתרחש עלייה ניכרת בביקוש לתשומות הללו.

חתימה על הסכמי סחר, שיורידו את המכסים על סחורות אלו עשויה להגדיל את הביקוש אליהם באסיה. אבל לפי שעה הדיונים על הסכמי סחר חופשי עם מדינות אסיה עדיין לא הגיעו לידי הבשלה, ובדרך כלל עוברת תקופה מרגע החתימה על הסכמים כאלו ועד יישומם הסופי. לפיכך חוץ מהורדת מחירים, אין ישראל יכולה לנקוט צעדים מידיים ומשמעותיים שיגבירו במהירות את הביקוש לתשומות ישראליות באסיה.

האפשרות להפעלת לחץ אמריקני

האיחוד האירופי הוא אמנם שותף הסחר העיקרי של ישראל, אך כאשר מפלחים את הסחר על פי חלוקה למדינות נפרדות ולא על פי גושי סחר, ארצות הברית ניצבת בראש רשימת יעדי הייצוא והייבוא של ישראל. אפשר להעריך שכמעט אין אפשרות שממשלת ארצות הברית תנקוט צעדים רשמיים שתכליתם לפגוע באופן גורף בסחר עם ישראל. אמנם אין לפסול את האפשרות שארצות הברית תביע את מורת רוחה ממדיניותה של ישראל באמצעות צעדי ענישה סמליים או בהגבלות על ייצוא מוצרי ביטחון מסוימים. אבל צעדים מסוג זה אינם צפויים להשפיע במידה ניכרת על יחסי הסחר בין המדינות או לגרום לפגיעה מקרו כלכלית בישראל.

כפי שהוצג בסקירת הספרות, אין זה נדיר שחילוקי דעות בין ידידות הובילו לצעדי ענישה כלכליים. דפוס זה לא פסח על הקשרים הכלכליים-הפוליטיים בין ארצות הברית לישראל. ארצות הברית השתמשה כמה פעמים במנופי לחץ כלכליים או אחרים – שיש להם משמעות כלכלית – כדי להעניש את ישראל או כדי להפעיל עליה לחץ. המקרה הבולט ביותר של שימוש במנוף לחץ כלכלי אירע בשנת 1992, כאשר ממשל בוש האב סירב להיענות לבקשתה של ממשלת שמיר ולספק לישראל ערבויות בסך עשרה מיליארד דולר לצורך קליטת העלייה. לאחרונה נודע כי גורמים במחלקת המדינה בארצות הברית דנים באפשרות להחזיר את סוגיית הערבויות לקדמת הבמה וליצור זיקה חדה יותר בין הערבויות לבין ההשקעה בשטחים, כך שגובה הערבויות יצומצם ככל שתגדל ההשקעה הישראלית ביהודה ושומרון.

מדובר בערבויות בסך 3.8 מיליארד דולר, שנותרו מהערבויות בגובה 9 מיליארד דולר שסיפק ממשל בוש הבן בשנת 2003 כדי לעזור לישראל להתמודד עם ההשלכות הכלכליות של המשבר הכלכלי העולמי ושל האינתיפאדה השנייה. חשוב להבין שאין זה מענק ישיר, אלא מתן האפשרות לממשלת ישראל לגייס חוב תחת המטרייה של ארצות הברית, המתחייבת לשלם לנושים של ישראל במקרה של חדלות פירעון של ישראל. הפעם האחרונה שישאל גייסה חוב תחת כנפי הערבויות האמריקניות הייתה בשנת 2004, ולא נראה שהיא מתכוונת להשתמש בזמן הקרוב בערבויות אלו. ישראל מעדיפה לשמור את האפשרות להשתמש בערבויות האלה למקרי חירום קיצוניים, שיגררו עליה דרמטית בעלויות המימון. מעבר לתעודת ביטוח לשעת חירום, סביר להניח כי האפשרות של ישראל להנפיק תחת ערבות של ארצות הברית משדרת אות חיובי כלפי איגרות החוב של ישראל גם בזמני שגרה. משום כך הודעה על אי-הארכת תוקפן של הערבויות, האמורות לפוג ב-2016, עלולה לגרור עלייה בעלויות בגיוס הון/ מימון, אף שישאל אינה משתמשת בערבויות הללו. ולמרות כל זאת, אפשר לקבוע כי חשיבותן של הערבויות בתקופת העימות המפורסם בין ממשל בוש האב לממשלת שמיר היו גדולות מחשיבותן בימים אלו, כאשר התשואה על איגרות החוב הממשלתיות של ישראל אינה שונה במידה ניכרת מאלו של ממשלת ארצות הברית. מכיוון שהחלטה על אי-הארכת תוקפן של הערבויות יכולה להיתפס בשיח הפוליטי בארצות הברית כפגיעה ביכולתה של ישראל לממן חוב בתקופות של מצוקה ביטחונית, ומכאן כפגיעה בביטחון ישראל, זהו מהלך הכרוך בעימות פוליטי בשני בתי הקונגרס, שאף ממשל אינו שש להיקלע אליו. לכל ממשל אמריקני יהיה קל יותר פוליטית לסרב לבקשות של ישראל הנוגעות לפעילות חדשה מלפגוע בפעילות כלכלית קיימת.

כאמור, קשה לתאר תרחישים שבהם ממשלת ארצות הברית תוביל מהלכים רשמיים שתכליתם לפגוע בסחר השוטף בין המדינות. גם כאשר ממשל בוש האב הביע עמדות נחרצות בסוגיית הערבויות, אף גורם לא העלה ברצינות את האפשרות לפגוע בסחר או להשעות את הסכם הסחר עם ישראל. חשוב לציין כי בשנת 1992 הייתה ישראל המדינה היחידה בעולם שהייתה חתומה על הסכם אזור סחר חופשי עם ארצות הברית. בימים אלו ארצות הברית מנהלת דיונים על הסכמי סחר עם מדינות רבות במסגרות שונות. קשה לראות כיצד יצדיק הממשל פגיעה בהסכם הסחר עם ישראל בשעה שהוא מנהל משא ומתן על הסכמי סחר עם מדינות הנחשבות הרבה פחות ידידותיות. בחודשים האחרונים מנסים מחוקקים בארצות הברית להניע יוזמות שתכליתן לאפשר סנקציות על חברות או מדינות שמשתפות פעולה עם חרם על ישראל. כמה מדינות כבר הספיקו לאמץ חוקים שנועדו להקטין את התמריץ של החרמת ישראל. דרום קרוליינה חוקקה חוק האוסר על המדינה לחתום על חוזים עם חברות שמחרימות מדינות המנהלות קשרים עם מדינת דרום קרוליינה. הצעות דומות מקודמות באילינוי

ובמדינות אחרות.⁴² הגורמים המקדמים את החקיקות הללו הבלטו בדיון הציבורי, שחרם על ישראל יסב נזק לכלכלת ארצות הברית. לטענתם, התאגידים האמריקניים שפועלים בישראל עלולים להיפגע מחרם אפקטיבי על ישראל, מה שעלול לפגוע גם בתעסוקה של אזרחים אמריקנים.⁴³ בין שטענות אלו מבוססות ובין שלא, הן תומכות בטענה דלעיל, שהניסיונות לפגוע בייצוא הישראלי של מוצרי חברות רב-לאומיות מציבים אתגרים לא פשוטים למחרימים.

המאמץ של שחקנים פרו-ישראליים לבלום ניסיונות לבודד את ישראל, אף קיבלו ביטוי בזירה הכלכלית-הפוליטית הרחבה והטעונה, הנוגעת למדיניות הסחר הכוללת של ארצות הברית. במסגרת החקיקה שמסדירה את סמכויות הנשיא לנהל משא ומתן ישיר על גיבוש הסכמי סחר עם אירופה ואסיה, הצליחו תומכי ישראל לצרף תיקון לחוק הסחר; תיקון זה מחייב את נציגי ארצות הברית להבהיר במסגרת הדיונים, שארצות הברית מתנגדת לתמיכה של שותפות הסחר שלה בתנועת ה-BDS ובשיתוף פעולה עם יוזמות המחרימות את ישראל וחברות הפועלות בישראל.⁴⁴

נוסח התיקון לחוק נוגע לחברות הפועלות בישראל ו"בשטחים שבשליטת ישראל". ההתייחסות למונח "שטחים שבשליטת ישראל" חייב את דובר מחלקת המדינה להציג הבהרה, שאפשר להבין ממנה כי הממשל אינו מתכוון להורות לפקידיו להציג את הסתייגותה של ארצות הברית מחרם על השטחים. נוכח התנגדותה רבת-השנים של ארצות הברית לבנייה הישראלית בשטחים, אפשר להעריך שהממשל הנוכחי אינו יכול לצאת בהצהרות רשמיות המעידות על כוונתו להגן על הפעילות הכלכלית בהתנחלויות. הבלטת סוגיית ההתנחלויות מצד גורמים פרו-ישראליים מחייבת את הממשל לצאת בהצהרות, שישתמע מהן כי ארצות הברית גם אינה מתנגדת לחרם שניוני על חברות ישראליות שעיקר פעילותן בתחום הקו הירוק, אך יש להן פעילות מסוימת ביהודה ושומרון. לפיכך תהיה זו טעות של גורמים פרו-ישראליים לתת בולטות לסוגיית ההתנחלויות, ומומלץ להם להתמקד בניסיונות אחרים לרתום את הממשל למאבק כולל במערכה הכלכלית לבידוד של ישראל.

האם המסגרות המוסדיות הרב-צדדיות מגנות על ישראל?

המסגרות הממסדות את הסחר בין ישראל לבין שותפות הסחר המרכזיות שלה מציבות מגבלות חוקיות מסוימות על מרחב התמרון של מדינות המבקשות במוצהר לפגוע בייצוא הישראלי משיקולים פוליטיים. ישראל חברה בארגון הסחר העולמי (World Trade Organization), שהוא המסגרת המולטילאטרלית החשובה ביותר בעולם לפיקוח ולהנעת הליברליזציה בסחר הבינלאומי. שלא כמו ארגונים בינלאומיים אחרים, ארגון הסחר העולמי כולל מנגנון יעיל ליישוב סכסוכים בין המדינות החברות. העיקרון המנחה והחשוב ביותר של הארגון, שמחויבות לו כל 160 המדינות החברות, הוא עקרון אי-

האפליה: מדינה חברה המעניקה הטבת סחר למדינה אחרת חייבת להחיל את אותה ההטבה על יתר חברות הארגון (עקרון האומה המועדפת – Most Favorite Nation); וכן, מדינות אינן רשאיות להעניק יחס מפלה בין ייצור מקומי לבין ייבוא (עקרון הטיפול הלאומי – National Treatment).

מוכרים מקרים שבהם מדינות שניצבו בפני מערכה כלכלית חיצונית איימו לפנות למנגנון יישוב הסכסוכים של ארגון הסחר העולמי בטענה שהלחץ עליהן מפר את כללי הארגון. למשל, לאחרונה טענה רוסיה, שהצטרפה לארגון הסחר העולמי בשנת 2012, כי חבילת הסנקציות שגיבשה נגדה ארצות הברית אינה חוקית הואיל והיא מפרה את כללי ארגון הסחר העולמי. שגריר ארצות הברית בארגון הסחר העולמי טען בתגובה שארצות הברית בחנה היטב את כלל ההיבטים החוקיים של הסנקציות והן אינן מפרות את כללי הארגון.⁴⁵ תגובתן הרצינית של מדינות לטענה שהן מפרות את כללי ארגון הסחר מלמדת שברוב המקרים אין הן אדישות כלפי הארגון ואינן מעוניינות בהפרת כלליו (אף ששקיימת כמובן שונות גבוהה במידת המחויבות של החברות השונות לרוח הארגון ולכלליו).

לעקרון אי-האפליה יש יוצאים מן הכלל המאפשרים לא לקיימו. סעיף 21B בהסכם GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) מאפשר למדינות להפר אותו במקרים שבהם הן נדרשות לנקוט צעדים הכרחיים לשמירה על ביטחון. ואולם לא נראה כי שותפות הסחר של ישראל, שאינן נמצאות בעימות צבאי פוטנציאלי עמה, יכולות לטעון כי שיקולים ביטחוניים גרמו להן להעלות מכסים או להנהיג הגנות לא מכסיות כלפי הייצוא מישראל.⁴⁶ כלומר, ישראל יכולה לתבוע במנגנון יישוב הסכסוכים של ארגון הסחר העולמי מדינות שיפלו את הייצוא הישראלי משקולים פוליטיים.

בחודשים האחרונים יש מי שהציעו לישראל לפתוח בתהליך תביעה נגד האיחוד האירופי באמצעות מנגנון יישוב הסכסוכים של ארגון הסחר העולמי עקב ההחלטה על סימון מוצרי התנחלויות. למשל, פרופ' אבי בל ופרופ' יוג'ין קנטורוביץ פרסמו מאמר מפורט המסביר כי ההחלטה האירופית היא בגדר הפרה של עקרון אי-האפליה, ומשום כך ישראל צריכה לתבוע את האיחוד במסגרת המנגנון של ארגון הסחר העולמי.⁴⁷ בלי קשר לוויכוח המשפטי שמאמר זה מציב, ולסיכון הטמון באפשרות שמנגנון יישוב הסכסוכים ידחה את תביעה כזאת של ישראל, תהיה זו טעות לפנות למוסדות הארגון ולהעלות על סדר היום הכלכלי הבינלאומי את סוגיית סימון המוצרים. ישראל צריכה להימנע בשלב זה מניפוח האפקטיביות של ההחלטה על סימון המוצרים כדי לא לתרום להעצמת כדור שלג שיוביל לצעדים נוספים. זאת ועוד, אין זה בטוח כלל כי פסיקה לטובת ישראל בתביעה נגד האיחוד, שתאפשר לה לנקוט צעדי ענישה נגדיים כלפי האיחוד, עומדת בקנה אחד עם האינטרס של ישראל. מובן שהאיחוד אינו מעוניין שארגון הסחר העולמי יקבע שסימון המוצרים אינו חוקי, אבל הוא אינו צפוי להיות

מוטרד מהאפשרות שישראל תוכל לנקוט צעדי ענישה נגדיים שמשמעותם הכלכלית כלפי האיחוד תהיה שולית.

ישראל צריכה לשמור את האפשרות לשימוש במנגנון יישוב הסכסוכים של ארגון הסחר העולמי למקרים שמדינות יטילו עליה סנקציות העלולות לפגוע קשה בסחר שלה, ויש בהם הפרה ברורה של כללי הארגון. על פי כללי הארגון, פסיקה לטובת ישראל עשויה לאפשר לה להעלות מכסים על ייבוא מהמדינה הנתבעת בשיעור שיכול לפצות על הפגיעה שנגרמה לייצוא הישראלי.⁴⁸ מובן שפסיקה כזאת לא תטריד מדינות שיחליטו כי הן מבטלות לחלוטין את הייצוא לישראל. עם זאת, קשה להצביע על מקרים רבים שבהם שותפות סחר מרכזיות החליטו לנתק לחלוטין ובמהירות את הייצוא למדינה שלא הייתה בעימות ישיר אתן.⁴⁹

חברותה של ישראל בארגון הסחר העולמי יכולה אפוא להוות שיקול בחישובי העלות/תועלת של מדינות שירצו להעלות את המכס על תוצרתה ולהנהיג כלפיה מדיניות מוצהרת של הגנות לא מכסיות. אך כמו בכל מקרה שמדינות עושות חישובים מסוג זה, אין לפסול את האפשרות, ששיקולי העלות/תועלת של מדינות בעלות מוטיבציה גבוהה לפגוע בישראל יובילו אותן לנכונות להסתכן בספיגת העלויות הכרוכות בתביעה בארגון הסחר העולמי. מוטיבציה ממשלתית גבוהה לפגוע בייצוא של ישראל עלולה להוליד פעולות ביורוקרטיות לא רשמיות, המהוות דה-פקטו הגנות לא מכסיות, אך קשה להוכיח שהן אכן מפרות את כללי ארגון הסחר העולמי.

ניתן אפוא, להעריך שחברותה של ישראל בארגון הסחר העולמי מעניקה לה הגנה מסוימת מפני העלאה פוליטית ומוצהרת של מכסים על סחורות ישראליות ומפני שימוש בהגנות לא מכסיות. גם חברותן של מדינות ערב בארגון נמנית עם כמה גורמים שהופכים את האפשרות לשחזר את ימי החרם הערבי לבלתי סבירה. קשה לראות כיצד בעולם גלובלי, שבו מדינות מחויבות לכללי ארגון הסחר העולמי, ממשלות מציגות איום רשמי ומוצהר על חרם שניוני ושלישוני כלפי חברות שיהיו קשורות לישראל.

ואולם החסינות המסוימת שמעניקה לישראל המסגרת הממסדת את הסחר הבינלאומי, שתלויה כאמור במידת המוטיבציה של מדינות לפגוע בקשרי הסחר עם ישראל, אינה רלוונטית לתחומים כלכליים רבים. תחומים ומגזרים רבים אינם נכללים במסגרת המחייבת של ארגון הסחר העולמי. למשל, ההסכם במסגרת ארגון הסחר העולמי הנוגע לרכש ממשלתי (Agreement on Government Procurement) הוא הסכם וולונטרי ומורכב, שמרבית החברות בארגון אינן מחויבות לו. בשונה מסחר במוצרים, אין ההסכם הזה יוצר מסגרת מחייבת ובעלת יכולת אכיפה שעשויה להרתיע ממשלות מלהפלות באופן לא רשמי חברות או סחורות ישראליות בגישה למכרזים ממשלתיים. בנוסף, ארגון הסחר העולמי או כל ארגון רב-צדדי אחר, אינו מקיים מנגנון ממוסד שיכול למנוע באופן אפקטיבי את ההפליה של השקעות זרות ישירות נכנסות ויוצאות.

ארגון הסחר אמנם כולל התייחסות לסחר בשירותים, אך המחויבות של מדינות לעקרון אי-האפליה בסחר בשירותים אינה כה גורפת כמו המחויבות לסחר בסחורות.⁵⁰ גם הסכמי הסחר הבינלאומיים שישראל חתומה עליהם מציגים בדרך כלל מחויבויות נוקשות פחות בכל הנוגע לסחר בשירותים. כלומר, אין בנמצא מסגרות מוסדיות המציבות מיגבלות חוקיות של ממש, שעשויות להרתיע מדינות מפני פגיעה על רקע פוליטי בתנועת השירותים מישראל ואליה. נקודה זו חשובה מאוד על רקע העלייה המתמדת בשנים האחרונות בייצוא השירותים. ייצוא השירותים (ללא חברות הזנק) עמד בשנת 2014 על כ-34 מיליארד דולר, שהם כ-35% מכלל הייצוא של ישראל (סחורות+שירותים).

בדומה למקרה של הסחר בסחורות, גם במקרה של הסחר בשירותים, הנתח המרכזי של הייצוא כולל פעילות כלכלית השזורה בתהליכי ייצור ומוטמעת כרכיבי ביניים במוצרים סופיים. לדוגמה, שירותי המחשוב והתוכנה ושירותי מחקר ופיתוח מהווים כ-42% מכלל הייצוא השירותים של ישראל.⁵¹ ייצוא זה, המוטמע במוצרים סופיים רבים ובתהליכי ייצור אינו כה רגיש לחרם צרכנים ישיר, וסביר כי ממשלות שיבקשו לפגוע בישראל יעדיפו לפגוע תחילה בייצוא של שירותים אחרים.

פגיעה בחופש התנועה של אנשי עסקים באמצעות הטלת קשיים ביורוקרטיים, כמו סחבת במתן אישורי כניסה ועבודה, היא אחת הדרכים הנפוצות שממשלות בוחרות להתחיל מערכה של סנקציות חכמות. אף שהחלטות מסוג זה עשויות לפגוע בכלל ייצוא השירותים, הן עלולות להשפיע במיוחד על ייצוא של מתן שירותים מקצועיים, כגון: שירותי ייעוץ של עורכי דין, פעילות של רואי חשבון ושל מהנדסים ואדריכלים ישראלים. שירותים מסוג זה עמדו ב-2014 על כ-3.4 מיליארד דולר.⁵² שירותי בנקאות ופיננסים נמצאים גם כן בדרך כלל בכוונת של מדינות המנסות לגבש חבילת סנקציות חכמות נגד מדינות. ייצוא שירותי הבנקאות והפיננסים עמד בשנת 2014 על כ-650 מיליון דולר.

מעבר לניסיונות אפשריים לפגוע בפעילות פיננסית של גופים ישראלים מעבר לים, הבנקים הישראליים מהווים גם מטרה נוחה יחסית לאלו המנסים לגרום להסטת השקעות של גופים פיננסיים ממניות של חברות ישראליות. הבנקים הישראליים מספקים שירותי בנקאות לאזרחים הישראלים הגרים מעבר לקו הירוק ומעניקים אשראי לחברות הפועלות שם, כך שקל מאוד למחרימים ליהוות את הבנקים כחברות המעורבות משמעותית במימון הפעילות העסקית ביהודה ושומרון. במהלך השנתיים האחרונות הודיעו כמה בנקים וקרנות פנסיה על משיכת השקעותיהם בבנקים ישראלים. בינואר 2014 הודיעה קרן הפנסיה הגדולה ביותר בהולנד, PGGM, על משיכת ההשקעות מכל חמשת הבנקים הישראליים הגדולים.⁵³ בפברואר 2014 הודיע Dansk Bank, הבנק הגדול ביותר בדנמרק, שהוא הכליל את בנק הפועלים ברשימה השחורה שלו מכיוון

שהבנק מממן בנייה של התנחלויות לא חוקיות בגדה המערבית. צעדים דומים עשו בנקים אחרים בסקנדינביה.

מכיוון שהגופים המוזכרים לא באמת החזיקו מניות רבות של בנקים ישראלים, נראה שהכרזותיהם לא השפיעו על מחירי המניות או מציבות כרגע קשיי גיוס לבנקים הישראליים. גם הכרזות דומות שנשמעו בעבר מקרנות פנסיה ממשלתיות ומגופים פיננסיים פרטיים אחרים, לא השפיעו על מחירי המניות הישראליות. פוטנציאל הנזק הטמון בצעדים כאלו בעתיד קשה להערכה. אפשר לטעון שהביקוש הגלובלי למניות של חברות ישראליות טובות, שחלקן הגדול נסחר גם בבורסות בארצות הברית, תלוי בסופו של דבר בביצועיהן. החברות הישראליות יספגו ירידה משמעותית במחירי מניותיהן אם אכן תתגבש מערכה חובקת עולם שבה גופים פיננסיים רבים יודיעו במתואם על הפסקת ההשקעות במניות ישראליות. לחלופין, סנקציות רשמיות שיטילו ממשלות על מוסדות פיננסיים ישראלים עלולות לגרום להם נזק.

נראה שהנזק הממשי יותר במישור הזה עלול להיגרם אם יופעל לחץ על קרנות פנסיה ובנקים למשוך השקעות מחברות הקשורות בישראל. קשה מאוד לחולל מערכות של חרם מן הסוג הזה, כך שגם אם יתגבשו יוזמות ברוח זו הן לא יפגעו בהכרח פגיעה קשה בביקוש למניות של חברות זרות הפועלות בישראל. עם זאת, צעדים כאלו עלולים להגביר את חששן של חברות ואת רצונן לחסוך את הטרחה ואת התדמית השלילית הנובעות מפעילות בישראל.

פרק 3

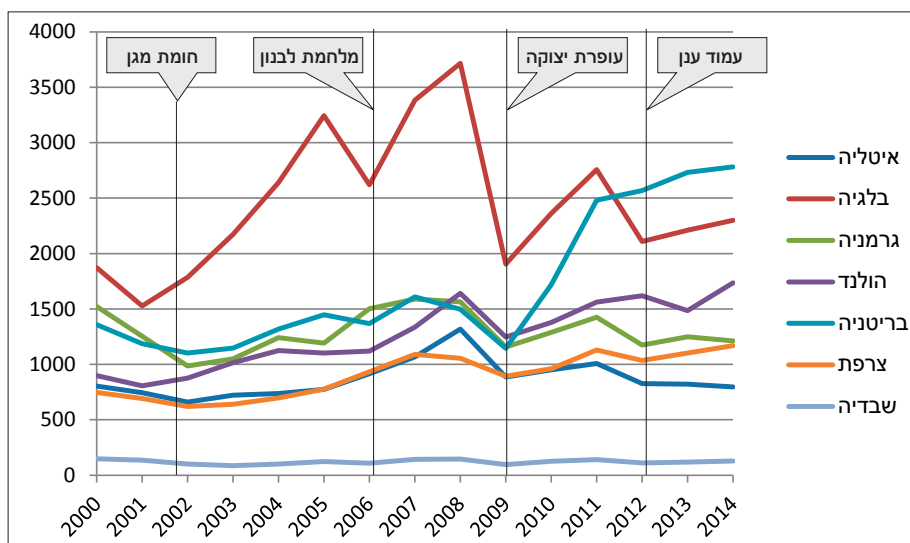
אמידת ההשפעות הפוליטיות על תנועות הסחר של ישראל

פרק זה נועד לתמוך אמפירית בכמה מהטענות שהוצגו בפרקים הקודמים. המטרה המרכזית בפרק היא לבחון בעזרת מודל אקונומטרי כיצד תנועות בסכסוך הישראלי-פלסטיני משפיעות על תנועת הסחר של ישראל. הניתוח שאציג יתמוך בטענה כי הסחר עם האיחוד האירופי אכן רגיש יותר מהסחר האחר של ישראל להתדרדרות ביחסים בין ישראל לפלסטינים.

אף שתנועת ה-BDS פועלת יותר מעשר שנים, ואף שההשלכות האפשריות של סנקציות מעסיקות זמן רב את העיתונות, את האקדמיה ואת מוסדות המדינה, לא נעשו עד כה מחקרים שניסו לבחון האם הקמפיינים נגד ישראל אכן הסבו נזק לכלכלתה. מי שניסו להבליט את הנזק של הקריאות לחרם על מוצרים ישראליים הציגו ראיונות עם נציגי חברות ישראליות, שטענו כי הם מרגישים כיצד תנועות החרם פוגעות בעסקיהם. אסטרטגיית מחקר זו היא אנקדוטלית. על מנת לקבל מושג אמיתי על השפעות החרם, יש לקיים סדרת ראיונות המתפרסת על פני זמן ומתייחסת לחתך מייצג של חברות מכלל מגזרי הייצוא הישראלי.

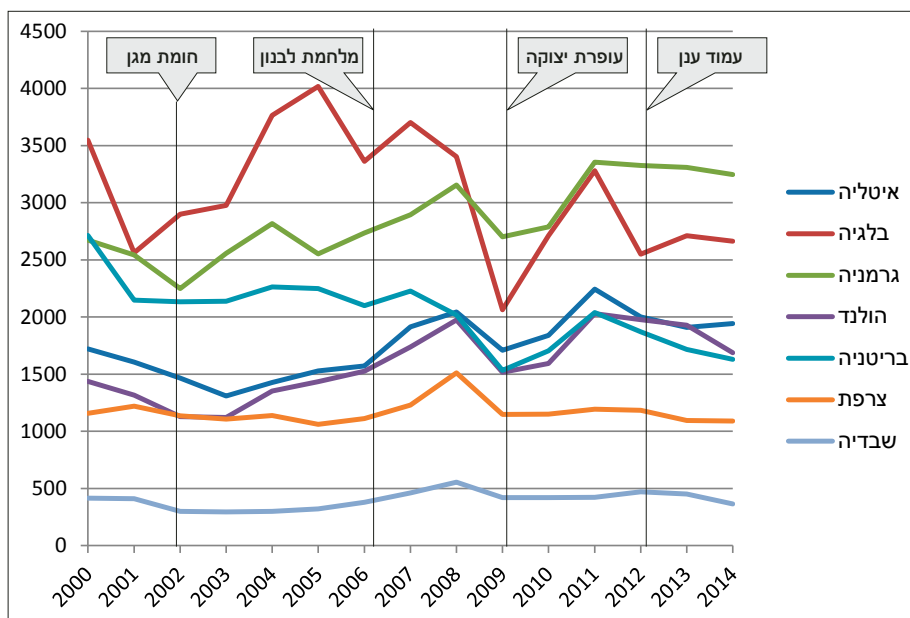
לעומת זאת, מי שמנסה לתמוך בטענה כי ה-BDS וקמפיינים נוספים אינם מסבים נזק מהותי לכלכלת ישראל מציע להתמקד בנתוני הסחר. בחינה מהירה של נתוני הסחר מלמדת אמנם שהסחר של ישראל עם אירופה דווקא עלה באופן עקיב מאז התחילה תנועת ה-BDS לפעול. מגמה זו באה לידי ביטוי גם בסחר עם יעדים אחרים שאפשר לחשוש בהם שיהיו רגישים לעליית המתח בסכסוך הישראלי-פלסטיני. כפי שאפשר לראות בתרשימים 2 ו-3 (להלן), גם בשנים שבהן ישראל יצאה למבצעים שגררו הטחת האשמות כלפיה, הסחר עם מדינות אירופה, שבהן קיימת פעילות ענפה של תנועת ה-BDS, לא נפגע משמעותית.

אף שהתבוננות פשוטה בנתוני הסחר מעניקה אכן תמונה כללית ולפיה הקמפיינים להחרמת ישראל לא הצליחו עד כה להסב נזק מקרו כלכלי ממש, גם אסטרטגיית מחקר זו רחוקה מלהיות מדויקת. העובדה שהסחר של ישראל עם מדינה מסוימת דווקא עלה בשנה של מבצע צבאי, אינה מלמדת שהמבצע לא פגע בזרם הסחר



תרשים 2: ייצוא ליעדים אירופיים בעלי רגישות פוליטית גבוהה (מיליוני דולרים ריאליים)

המרת הסחר לנתונים ריאליים בוצעה על פי שנת 2000 כשנת בסיס.



תרשים 3: ייבוא ליעדים אירופיים בעלי רגישות פוליטית גבוהה (מיליוני דולרים ריאליים)

הפוטנציאלי עם אותה המדינה. ייתכן כי בשנה של מבצע צבאי מסוים חלה צמיחה כלכלית אצל שותפת סחר מסוימת, מה שהוביל לעלייה בביקוש למוצרים ישראליים, וזו קיזזה את הפגיעה בסחר שנגרמה בעקבות המבצע הצבאי. לדוגמה, העובדה כי הסחר בסחורות בין ישראל לבין תורכיה דווקא עלה בשנת 2011, עדיין אינה אומרת כי משבר "המרמה" שהתרחש ב־2010 לא פגע ביחסי הסחר בין המדינות: בשנת 2011 חלה צמיחה בתורכיה, שהובילה כנראה לעלייה בביקוש לסחורות ישראליות, וזו קיזזה את ההשפעות השליליות של המשבר. כלומר, ייתכן שללא המשבר היה היקף הסחר בין המדינות גבוה יותר. דוגמה זו נועדה להבהיר, כי בלא בקרה על שינויים בתמ"ג ועל משתנים אחרים קשה לבודד את השפעתו של אירוע מסוים על הסחר בין מדינות. לפיכך התבוננות פשוטה בנתוני הסחר אינה מספיקה כדי שנוכל לפסול את הטענה שהקמפיינים נגד ישראל פוגעים בכלכלתה.

כדי להימנע מהצגת היקשים לא מדויקים, אציג בעמודים הבאים ניתוח מעט יותר מתוחכם של מגמות הסחר הישראלי. הניתוח מתבסס על מודל המאפשר להציג בקרה על משתנים חשובים, כך שהוא מאפשר ללכוד באופן ספציפי את ההשפעה של האלימות בסכסוך הישראלי-פלסטיני על מגמות הסחר של ישראל.

חשוב להבהיר, שהניתוח המוצג אינו מתייחס ישירות להשפעות של תנועת ה-BDS או של תהליכים אחרים שבעטיים עלול הסכסוך הישראלי-פלסטיני לפגוע בסחר של ישראל. יש מכשולים מתודולוגיים רבים באמידה שמצליחה ללכוד באופן ספציפי השפעות כאלו, מה שיכול להסביר מדוע לא נעשו עד כה מחקרים רציניים בניסיון לאמוד את הנזק שגרמו תנועות החרם. ואולם הניתוח שאציג מעניק בכל זאת מושג טוב בהרבה מזה הקיים על הקשר בין תופעות פוליטיות לבין רגישותו של הסחר הישראלי. נקודה חשובה אחרת שיש להבהיר כבר עתה היא, שלא תמיד אפשר להסיק ממגמות עבר על העתיד: העובדה שממצאים מסוימים מלמדים שהקמפיינים נגד ישראל לא הסבו נזק ממשי עד כה, אינם מלמדים בהכרח שאין הם יכולים להסב נזק בעתיד. ארחיב על נקודות אלו בהמשך.

המודל

על מנת לבודד את השפעת הסכסוך הישראלי-פלסטיני על תנועת הסחורות הישראליות יש לאמץ מתודולוגיה המאפשרת לבקר את השפעתם של משתנים אחרים המשפיעים על הסחר של ישראל. הדרך המקובלת לעשות זאת במחקרים העוסקים בסחר בין מדינות היא שימוש במודל ה"גרביטציה". מודל זה קושר תנועה של סחורות בין צמד מדינות בשלוש קבוצות הסברים: גורמים המבטאים היצע פוטנציאלי, גורמים המבטאים ביקוש פוטנציאלי וגורמי חיכוך העשויים לצמצם או להגביר את זרם הסחורות בין מדינות. כדי לייצג שלוש קבוצות אלו, המודל הבסיסי מתאר את זרמי הסחר תלויים

בשלושה משתני מפתח: תוצר ואוכלוסייה כמשתנים מקורבים (Proxy) של הביקוש וההיצע לסחורות, והמרחק בין המדינות כמשתנה המייצג את עלויות ההובלה. פשטותו של מודל הגרביטציה היא חיסרון למי שמנסה להסביר תופעות מורכבות של סחר, משום שהמודל אינו מביא בחשבון את העדפות הצרכן, מבנה הייצור ועלויותיו, שערי חליפין ומשתנים כלכליים חשובים נוספים. ואולם כמסגרת לבקרה על משתנים מתערבים, פשטותו של המודל הופכת ליתרון. וכך יש במודל הגרביטציה גם יכולת גבוהה להסבר סטטיסטי, וניסיון רב הצטבר בשימוש בו במחקרים הבוחנים השפעה של משתנים פוליטיים על סחר. בשנים האחרונות חלו התפתחויות בחקר המודל והוצעו שיפורים בדרכי אמידתו, המאפשרות להתמודד עם כמה מחסרונותיו המוזכרים. בנייתו שביצעתי ערכתי כמה מבחנים המתבססים על מודל הגרביטציה ונותנים את הדעת לסוגיות מתודולוגיות רבות ומורכבות. מכיוון שמדובר בדיון מתודולוגי טכני מאוד, המערב מושגים מקצועיים מעולם האקונומטריקה, בחרתי שלא לפרט במזכר עצמו את כלל הלבטים המתודולוגיים שעמם התמודדתי (חלק קטן מהלבטים הטכניים הללו מוצגים בהערות). בעמודים הבאים אנסה בכל זאת לתאר בשפה פשוטה אילו מבחנים נעשו, ומה אפשר ללמוד מהם.

בשלב הראשון נבנה מאגר מידע המכיל את הסחר של ישראל עם כל המדינות שעמן קיימה ישראל סחר בשנים 2000–2014. בשנת 2000 נכנס לתוקף היישום הסופי של הסכמי האסוציאציה עם האיחוד האירופי ועל כן נבחרה שנה זו כנקודת המוצא.⁵⁴ כל תצפית במדגם כוללת מידע על הסחר הריאלי של ישראל עם שותפת סחר בשנה מסוימת.⁵⁵ מכיוון שהסחר ביהלומים מהווה נתח משמעותי בסחר הישראלי עם כמה מדינות שבהן קיימת פעילות ענפה של תנועת ה-BDS, בחרתי להתבסס על נתוני הסחר כולל יהלומים.⁵⁶

כדי לבטא את התנודות בסכסוך הישראלי-פלסטיני הוצב בכל התצפיות מספר ההרוגים הפלסטינים בהתנגשות עם כוחות צה"ל בגדה המערבית ובעזה בשנה הנתונה.⁵⁷ זהו למעשה משתנה מקורב לעוצמת הלהבות בסכסוך הישראלי-פלסטיני. הציפייה היא שעלייה בעוצמת האלימות בסכסוך תגביר את הקריאות להחרמת ישראל.⁵⁸ מובן שבלי קשר להשפעות הפוליטיות של האלימות בסכסוך, מתקיימים תהליכים כלכליים טהורים שעשויים לגרום לקשר שלילי בין אירועים ביטחוניים לבין הסחר של ישראל. קיימים נתיבים רבים שדרכם אירועים ביטחוניים עלולים לפגוע בסחר. בין אלו אפשר לציין: השפעה על דפוסי ייצור, שינוי בטעמים, ירידה בצריכה פרטית, עלייה בסיכון המרתיעה סוכנים כלכליים, פגיעה זמנית בנתיבי הים והאוויר ועוד. הבקרה שהמודל מציג לתמ"ג הישראלי לוכדת במידה מסוימת השפעות אלו, אך אין היא יכולה לבדוד לחלוטין את כלל התהליכים הכלכליים הנובעים מאירועים ביטחוניים. לפיכך התוצאות שיוצגו מתייחסות לנתיבים רבים שדרכם עלייה בסכסוך משפיעה

על דפוסי הסחר הישראלי, ואין היא מציגה התייחסות בלעדית להשפעות אפשריות של המאמצים להחרמת ישראל.

כדי לקבל בכל זאת מושג על השפעות ייחודיות שייתכן שנובעות מתגובה פוליטית לסכסוך הישראלי-פלסטיני, נעשו פרוצדורות המאפשרות לבחון האם הסחר אם האיחוד האירופי אכן רגיש יותר מהסחר עם שאר שותפות הסחר של ישראל לתנודות בסכסוך. לשם כך הוסף משתנה אינטראקציה, שכופל את משתנה הסכסוך במשתנה דמי לחברות באיחוד האירופי. מקדמים שליליים ומובהקים של משתנה האינטראקציה מלמדים, שעלייה בעוצמת הסכסוך גורמת לירידה חדה יותר בסחר של ישראל עם האיחוד האירופי לעומת שאר גושי הסחר.⁵⁹

מכיוון שההשפעה השלילית של חלק מהתהליכים המוזכרים אינה מתרחשת בן לילה, הוצבו משתנה הסכסוך ומשתני האינטראקציה בזמן אמת ובפיגור של שנה. נוסף על משתנה הסחר (המשתנה התלוי) ומשתנה הסכסוך ומשתני האינטראקציה (משתנים בלתי תלויים מרכזיים) הוצבו במשוואה משתני הבקרה הבאים (כל המשתנים מבוטאים בלוגריתמים טבעיים, אלא אם כן צוין אחרת):

1. התמ"ג הישראלי והתמ"ג של שותפות הסחר שלה במיליוני דולרים ריאליים בשנה נתונה. על בסיס מודל הגרביטציה המקדמים של משתנים אלו צפויים להחזיר ערכים חיוביים.

2. אוכלוסיית ישראל והאוכלוסייה של שותפת הסחר במיליונים בשנה נתונה.⁶⁰ על בסיס מודל הגרביטציה המקדמים של משתנים אלו צפויים להחזיר ערכים שליליים.⁶¹

3. המרחק בקילומטרים בין תל-אביב לבין "המרכז הכלכלי" של כל אחת משותפות הסחר של ישראל. בהתאם למודל, הציפייה היא שהסחר של ישראל מתואם שלילית עם המרחק.⁶²

4. השטח של שותפת הסחר באלפי קילומטרים מרובעים.⁶³

5. משתנה לקיומו של הסכם אזור סחר חופשי בין ישראל לבין שותפות הסחר.⁶⁴

6. משתנה לחברות של שותפת הסחר בארגון ה-WTO (ארגון הסחר העולמי).

כל האמידות שנעשו התייחסו למדגם הכולל, וכן גם למדגם קטן יותר המכיל את שלושים שותפות הסחר המרכזיות של ישראל.⁶⁵ בנוסף, כל אחד מהמבחנים שנעשו התייחסו בנפרד לכלל הסחר, לייבוא של ישראל ולייצוא שלה. כדי לאמוד את משוואת הסחר התבססתי על כמה שיטות אמידה.⁶⁶ לרוב, השוני בשיטות האמידה לא שינה מהותית את הממצאים הנוגעים לקשר בין הסכסוך לבין הסחר.

תוצאות ופרשנות

תוצאות המבחנים מרוכזים בלוחות 3, 4 ו-5. לוח 3 מתייחס לכלל הסחר, לוח 4 מתייחס לייצוא ולוח 5 לייבוא. טורים 1 ו-2 בכל לוח מתייחסים לאמידות שנערכו על המדגם

השלם המכיל את כל שותפות הסחר של ישראל. טורים 3 ו-4 מתייחסים לאמידות שנערכו על המדגם המכיל רק את שלושים שותפות הסחר הגדולות של ישראל. כדי לא להעמיס על הקורא, הטבלאות אינן מציגות את משתני הבקרה, אך חשוב לציין כי משתני הבסיס של הגרביטציה קיבלו כמעט בכל המקרים את ערכם המצופה.⁶⁷

כפי שאפשר לראות בלוח 3, המבחנים מלמדים כי עלייה בעוצמת האלימות בסכסוך אינה משפיעה על זרם הסחר של ישראל בשנה הנתונה. לעומת זאת, משתנה העימות בפניגור של שנה נמצא שלילי ומובהק בכל המודלים, למעט מודל 1. המשמעות של התוצאות היא, שעלייה של אחוז במספר ההרוגים הפלסטינים בשנה הפחיתה את הסחר הישראלי ב-0.039% בממוצע בשנה העוקבת (במרבית המודלים ההשפעה נמוכה יותר). לכאורה מדובר בסכום קטן מאוד, אבל יש לזכור כי במעבר בין תקופה שקטה לתקופה מתוחה מספר ההרוגים יכול לקפוץ בעשרות אחוזים.

משתני האינטראקציה, שנועדו לבטא האם הסחר עם האיחוד האירופי אכן רגיש יותר לסכסוך, שליליים ומובהקים בכל המודלים חוץ ממודל 2. כפי שאפשר לראות, מדובר בהשפעה נמוכה יחסית. הפירוש הפשוט של המודל המחמיר הוא, שעלייה של אחוז במספר ההרוגים הפלסטינים הובילה לירידה של 0.05% בסחר עם מדינות האיחוד האירופי באותה השנה – בשעה שאין הוא משפיע על הסחר עם שאר שותפות הסחר של ישראל. עם זאת, השפעה ייחודית זו על הסחר עם האיחוד האירופי נעלמת או יורדת לערכים שוליים בשנה העוקבת.⁶⁸

הבחנה בין השפעות הסכסוך על הייצוא לעומת השפעתו על הייבוא מעלה כמה נקודות מעניינות. ראשית, השפעתו השלילית של הסכסוך על יכולתן של חברות ישראליות לייצא לאיחוד האירופי גבוהה מהשפעתו על הייבוא מהאיחוד. באף אחד מהמודלים לא נמצא קשר שלילי ומובהק בין עוצמת הסכסוך לבין הייצוא מישראל לכלל העולם בזמן אמת ובשנה העוקבת (מודלים 1 ו-2 בלוח 4). לעומת זאת, משתני האינטראקציה המתייחסים להשפעת הסכסוך על הייצוא למדינות האיחוד האירופי שלילי ומובהק בכל אחד מהמודלים. השפעה זו חזקה מעט יותר מזו שנמצאה במבחנים המתייחסים לכלל הסחר. ממצא זה מתיישב עם מרבית המבחנים המוצגים בלוח 5, ומעיד על כך שאין לסכסוך השפעה שלילית ייחודית על הייבוא ממדינות האיחוד האירופי. במילים אחרות, לסכסוך יש השפעה שלילית ייחודית על יכולתן של חברות ישראליות לייצא למדינות האיחוד האירופי, אבל אין אמירה זהה לגבי השפעה ייחודית של הסכסוך על זרם הסחורות הנכנסות לישראל מהאיחוד האירופי.⁶⁹

הממצאים מלמדים אותנו כי היוזמות האירופיות, שקראו בתקופות של מתיחות להגביל את ייצוא מוצרי הביטחון ומוצרי שימש כפול, לא התגבשו לכלל מהלך שבאמת השפיע ברמה המצרפית על תנועת הייבוא מאירופה לישראל. לעומת זאת, נמצאה

השפעה שלילית ייחודית של הסכסוך על הייצוא של סחורות ישראליות למדינות האיחוד האירופי. השפעה זו אינה גבוהה והיא נעלמת בשנה העוקבת לסכסוך. כאמור, קשה לקבוע בוודאות איזה חלק מההשפעה השלילית הייחודית של הסכסוך על הייצוא לאיחוד האירופי נובע מהמאמצים הרשמיים והלא רשמיים להפעיל לחץ כלכלי על ישראל. סביר כי שיעור הפגיעה הייחודי של הסכסוך על הייצוא לאיחוד האירופי, שעומד במבחנים המחמירים על 0.07% על עלייה של אחוז במספר הנפגעים, לוכד גם את השפעתם של תהליכים ו"רעשים" אחרים, שלא הצלחתי לבקר ושאינם קשורים ישירות למאמצים פוליטיים באירופה לפגוע בסחר הישראלי. כלומר, סביר להניח שההשפעה של הקריאות הרשמיות ולא הרשמיות באיחוד האירופי להפעלת לחצים כלכליים על ישראל הסבו נזק קטן יותר מזה המדווח בלוחות המוצגים.

העובדה שבכל זאת נמצא קשר שלילי ייחודי בין הסכסוך לבין הייצוא של ישראל לאירופה מעניקה לראשונה אינדיקציה אמפירית התומכת בטענה, שלתהליכים פוליטיים עשויה להיות השפעה שלילית על הייצוא הישראלי לאיחוד האירופי. אף שנראה כי לפי שעה מדובר בהשפעה שולית, אי אפשר לקבוע שכך יהיו פני הדברים גם בעתיד. כפי שהוצג בשני הפרקים הראשונים, היקף הפגיעה בעתיד תלוי בכמה וכמה גורמים, ואחד החשובים שבהם הוא מידת המוטיבציה של חברות ובעיקר של הממשלות באירופה לפגוע בישראל. עלייה במידת האנטגוניזם שתיצור מדיניותה של ישראל תגביר כנראה את שיעורי הפגיעה בייצוא שלה עקב הניסיונות להפעיל עליה לחץ כלכלי.

רבים חוששים כי לאחר שהשיח האנטי-ישראלי ישתרש, תיווצר נקודת מפנה וייגרמו נזקים משמעותיים לסחר הישראלי באירופה. תרחיש כזה הוצג בנייר שפרסם משרד האוצר בשנת 2013, ואשר הותר לאחרונה לפרסום בתקשורת.⁷⁰ ואולם כל תרחיש קיצוני צריך להביא בחשבון את כלל הגורמים המאזנים, שהוצגו בשני הפרקים הראשונים של מחקר זה. לפיכך, התרחישים הקיצוניים שמתייחסים לאפשרות כי התעצמות השיח האנטי-ישראלי תוביל לקטיעת יחסי הסחר עם האיחוד האירופי אינם סבירים, לדעתי. צריכה להתרחש התדרדרות רצינית ביותר ביחסים הפוליטיים עם מדינות האיחוד האירופי כדי שהן אכן ישקלו לבטל את הסכם האסוציאציה עם ישראל, שממנו נהנים גורמים רבים באירופה.⁷¹ ואולם, כפי שהוסבר בפרק הקודם, גם בלי תרחישים קיצוניים אפשר להעריך, שהתעצמות השיח השלילי נגד ישראל תגביר בעתיד את הקשר בין הסכסוך לבין יכולתן של חברות ישראליות לייצא לאירופה.

לוח 3: השפעות הסכסוך על כלל הסחר

	(1)		(2)		(3)		(4)	
משתנה תלוי ומדגם	כלל הסחר		כלל הסחר		סחר – שלושים שותפות סחר מרכזיות		סחר – שלושים שותפות סחר מרכזיות	
שיטת אמידה	Random-Effects GLS with regression with AR(1)		Fixed-Effects GLS with regression with AR(1)		Random-Effects GLS with regression with AR(1)		Fixed-Effects GLS with regression with AR(1)	
Violence_t מספר ההרוגים הפלסטינים בשנה נתונה	-0.002		-0.015		0.0046		-0.007	
	(0.015)		(0.015)		(0.01)		(0.01)	
Violence_t-1 מספר ההרוגים הפלסטינים בשנה הקודמת	-0.02		-0.039**		-0.02**		-0.037	**
	(0.016)		(0.017)		(0.01)		(0.01)	
EU - משתנה דמי לחברות באיחוד האירופי	0.8	**	0.36		0.6	**	0.19	**
	(0.315)		(0.35)		(0.191)		(0.2)	
Violence_t* EU- אינטראקציה בין משתנה האלימות לבין משתנה האיחוד האירופי	-0.05	**	-0.028		-0.04	**	-0.02**	
	(0.029)		(0.03)		(0.016)		(0.015)	
Violence_t-1* EU- אינטראקציה בין משתנה האלימות בשנה הקודמת לבין משתנה האיחוד האירופי	-0.03		-0.018	**	-0.03	**	-0.014	**
	(0.033)		(0.034)		(0.018)		(0.017)	
FTA – משתנה דמי להסכם אזור סחר חופשי	0.33**		0.147		-0.1		0.018	
	(0.153)		(0.197)		(0.138)		(0.14)	
R ²	0.83		0.1		0.82		0.82	
Observations	1333		1226		374		345	

05 < p. **

לוח 4: השפעות הסכסוך על הייצוא הישראלי

	(1)		(2)		(3)		(4)	
משתנה תלוי ומדגם	יצוא		יצוא		ייצוא – שלושים שותפות סחר מרכזיות		סחר – שלושים שותפות סחר מרכזיות	
שיטת אמידה	Random-Effects GLS with regression with AR(1)		Fixed-Effects GLS with regression with AR(1)		Random-Effects GLS with regression with AR(1)		Fixed-Effects GLS with regression with AR(1)	
Violence_t מספר ההרוגים הפלסטינים בשנה נתונה	0.006		-0.001		0.009		-0.001	
	(0.016)		(0.017)		(0.013)		(0.012)	
Violence_t-1 מספר ההרוגים הפלסטינים בשנה הקודמת	-0.022		-0.029		-0.01		-0.031	**
	(0.018)		(0.019)		(0.014)		(0.01)	
EU – משתנה דמי לחברות באיחוד האירופי	0.7	**	0.28		0.64	**	0.38	**
	(0.339)		(0.379)		(0.235)		(0.25)	
EU * Violence_t – אינטראקציה בין משתנה האלימות לבין משתנה האיחוד האירופי	-0.07	**	-0.06**		-0.06	***	-0.05**	
	(0.03)		(0.03)		(0.02)		(0.019)	
EU * Violence_t-1 – אינטראקציה בין משתנה האלימות בשנה הקודמת לבין משתנה האיחוד האירופי	-0.02		-0.02		-0.024		-0.005	**
	(0.02)		(0.038)		(0.022)		(0.021)	
FTA – משתנה דמי להסכם אזור סחר חופשי	-0.041		0.147		-0.16		0.018	
	(0.16)		(0.197)		(0.96)		(0.178)	
R ²	0.7		0.1		0.43		0.27	
Observations	1333		1226		374		345	

.05 < p**

לוח 5: השפעות הסכסוך על הייבוא הישראלי

	(1)		(2)		(3)		(4)	
משתנה תלוי ומדגם	ייבוא		ייבוא		ייבוא – שלושים שותפות סחר מרכזיות		ייבוא – שלושים שותפות סחר מרכזיות	
שיטת אמידה	Random-Effects GLS with regression with AR(1)		Fixed-Effects GLS with regression with AR(1)		Random-Effects GLS with regression with AR(1)		Fixed-Effects GLS with regression with AR(1)	
Violence_t מספר ההרוגים הפלסטינים בשנה נתונה	0.0006		-0.022		-0.01		-0.029**	
	(0.02)		(0.02)		(0.017)		(0.017)	
Violence_t-1 מספר ההרוגים הפלסטינים בשנה הקודמת	-0.016		-0.04**		-0.02		-0.048	**
	(0.02)		(0.02)		(0.019)		(0.048)	
EU – משתנה דמי לחברות באיחוד האירופי	1.15	**	0.07		0.56	**	-0.133	
	(0.43)		(0.45)		(0.299)		(0.334)	
Violence_t* EU- אינטראקציה בין משתנה האלימות לבין משתנה האיחוד האירופי	-0.05	**	0.01		-0.017		0.005**	
	(0.04)		(0.027)		(0.025)		(0.02)	
Violence_t-1* EU- אינטראקציה בין משתנה האלימות בשנה הקודמת לבין משתנה האיחוד האירופי	-0.057		-0.005		-0.04		-0.018	
	(0.04)		(0.044)		(0.028)		(0.028)	
FTA – משתנה דמי להסכם אזור סחר חופשי	0.87**		0.28		-0.155		-0.105	
	(0.215)		(0.265)		(0.203)		(0.24)	
R ²	0.8		0.14		0.635		0.12	
Observations	1333		1226		374		345	

.05 < p**

סיכום והמלצות מדיניות

המערכה הלא רשמית לבידוד כלכלת ישראל הסבה לה עד כה נזק ישיר זניח, אך אין זה אומר שאפשר להתעלם מהשלכותיה האפשריות בעתיד. אף שישנם מנגנונים המעניקים לכלכלת ישראל חסינות מסוימת מפני תרחישים קיצוניים שיובילו לפגיעה קשה ומידית באפשרות להתנהל מול השווקים הבינלאומיים, התעצמות השיח השלילי כלפי ישראל ומורת הרוח שמדיניותה מעוררת בקרב ממשלות שונות עלולים לפגוע בכלכלתה בנתיבים שונים. המזכר מספק לראשונה עדות אמפירית לטענה, שהפעילות הכלכלית עם האיחוד האירופי אכן רגישה יותר מהפעילות עם שותפות סחר אחרות לתנודות בסכסוך הישראלי-פלסטיני. עדות אמפירית זו יחד עם כלל הגורמים שפורטו במזכר, מלמדים שהנזק הפוטנציאלי לכלכלת ישראל טמון בעיקר בצעדים שעלולים להתפתח במדינות האיחוד האירופי.

כפי שניסיתי להבהיר לאורך המזכר, ההחלטה על הטלת סנקציות רשמיות ועל שיתוף פעולה עם צעדי ענישה לא רשמיים, משולים למשחק עלות/תועלת שבו שחקנים רבים בעלי אינטרסים מנוגדים מושכים לכיוונים שונים. הואיל ונקיטת צעדי ענישה כלכליים משמעותיים נגד ישראל תלויה בהתנהגותם של מגוון שחקנים, שהאינטרסים שלהם אינם חופפים, קשה מאוד להציג תחזית מדויקת לגבי ההיתכנות של כל מהלך ומהלך שעולה לסדר היום על ידי מי שמבקש לבדוד את כלכלת ישראל. ובכל זאת אפשר להצביע על כמה מגמות ברורות, ולזהות את הגורמים שמעלים את ההסתברות שהמערכות הכלכליות נגד ישראל יגרמו לה נזקים.

הואיל ולייצוא של מוצרי צריכה סופיים אין משקל משמעותי בכלל הייצוא הישראלי, הנהגת חרם צרכנים ישיר על סחורות ישראליות אינו מציב בפני ישראל אתגר מקרו כלכלי אסטרטגי. עם זאת, צעד כזה יכול להטריד חברות ישראליות רבות, להעלות את עלויות ההעסקה שלהן, ואף לפגוע פגיעה ממשית בכמה חברות וענפים מסוימים. השתרשות השיח השלילי כלפי ישראל מגדילה בהחלט את הסיכוי של המערכה הלא רשמית להגביר את הנזק של חרם צרכנים על מוצרי צריכה ישראליים סופיים. אפשר לחשוב על מוצרים מסומים, כגון מוצרי מזון, שאפשר להסוות ולהצניע את זהותם הישראלית ולצמצם בכך את הסבירות שיפגעו מחרם ישיר. אבל צעדים כאלו מעלים עלויות העסקה, וייתכן שדווקא יובילו לירידה בביקוש מצד צרכנים המחפשים מוצרים ישראליים מוכרים.

לדעתי, שינוי השיח בלבד אינו מאיים על הייצוא הישראלי של תשומות ושל סחורות לא סופיות, שהן ליבת הייצוא של ישראל. כלומר, המערכה שמנהיגים שחקנים לא מדינתיים תציב בפני כלכלת ישראל איום אסטרטגי רק אם היא תצליח להנהיג חרם שניוני על חברות שמערבות בתהליך הייצור סחורות ישראליות ושמסקיעות בישראל. איום אחר שמציבה המערכה הלא רשמית לבידוד ישראל הוא הפעלת לחץ פוליטי על ממשלות כדי לגרום להן לשנות משמעותית את המסגרות הממסדות את היחסים הכלכליים עם ישראל. ההסתברות להתממשותם של שני איומים משמעותיים אלו אינה גבוהה, אך אפשר לתאר דינמיקה שבה צעדים אלו יתפסו בכל זאת תאוצה מסוימת. הנהגת חרם שניוני, וודאי חרם שלישוני, שבו יחרימו חברות שסוחרות עם חברות שסוחרות עם ישראל, היא משימה קשה. שלא כמו חרם על סחורות סופיות, במקרה זה למחרימים יהיה קשה להרכיב רשימה המציינת את המוצרים המכילים רכיבים ישראליים ואת כלל החברות שמערבות תשומות ישראליות בתהליך הייצור. המחרימים הפוטנציאליים עלולים לכוון את מאמציהם כלפי כמה חברות דגל מרכזיות ומוכרות הפועלות בישראל, ולקוות שלחץ כזה ייצור סחף שירתיע חברות אחרות. אך על מנת שלחץ מסוג זה תהיה השפעה, החברות המתבססות על תשומות ישראליות ומסקיעות בישראל צריכות להשתכנע שאכן המשך הפעילות העסקית עם ישראל תסב להן נזק כלכלי. מרבית הסחורות הישראליות שמיוצאות מישראל מיוצרות ומופקות בחברות עם ממד רב-לאומי, שיש להן עוצמה כלכלית ופוליטית ניכרת. טענה זו תקפה כמובן גם לגבי חברות שאחראיות לחלק הארי של ההשקעות הישירות בישראל. עובדה זו אינה מחסנת לחלוטין את זרם ההשקעות לישראל ואת הייצוא ממנה, אך היא מחזקת את ההערכה שחלק מהחברות החזקות הפועלות בישראל ינסו צעדי בלימה מסוימים לפני שהן ימהרו לעזוב את ישראל ולפגוע באינטרסים הכלכליים שלהן. עדות לטענה זו התקבלה בעת האחרונה, כאשר פוליטיקאים ולוביסטים בארצות הברית, המנסים לקדם חקיקה שמטרתה להעניש גורמים המבקשים להחרים את ישראל, מבליטים בשיח הפוליטי את הפגיעה הצפויה לחברות רב-לאומיות אמריקניות ולתעסוקה בארצות הברית אם יוטלו על ישראל סנקציות.

לפי שעה לא נראה שיש כוונה של ממשלות באיחוד האירופי ושל ממשלות אחרות להיענות לקריאות להטיל על ישראל סנקציות כלכליות רשמיות כוללות, או לבטל לחלוטין את הסכמי הסחר אֶתה. נוכח כלל האינטרסים והתהליכים שתוארו במזכר, נראה כי היענות בעתיד של האיחוד האירופי ושל שותפות סחר מרכזיות אחרות לקריאות הללו אינה סבירה. ואולם בהחלט ייתכנו צעדים רשמיים שונים, שאינם נחשבים קיצוניים, כגון הגברת המהלכים הממוקדים שתכליתם לפגוע בייצוא מוצרי התנחלויות, העלולים לגרום לישראל נזק לא מבוטל. כפי שהוצג בשני הפרקים הראשונים,

החלטה על צעדים רשמיים מצד ממשלות וארגונים חזקים עלולה לגרום לעלויות החורגות מהנזק הישיר שגורמים הצעדים עצמם.

חשש מרכזי ממהלכים רשמיים המבליטים את חוסר הלגיטימיות שהממשלות מייחסות לפעילות העסקית בשטחים, הוא, שהם יעניקו תנופה לצעדים נגד כלל החברות הישראליות. צעדים רשמיים כאלו עלולים להגביר את הלחץ הרשמי והלא רשמי על סקטורים ועל חברות שקל מאוד לזהות את פעילותם הענפה בהתנחלויות, כגון בנקים וחברות תשתית ובנייה. אווירה ציבורית שלילית כלפי ישראל והפעלת לחץ יעיל על הממשלות אף עלולה לצנן את התלהבותן להיקשר במכרזים ממשלתיים עם חברות ישראליות כדי להימנע מביקורת ציבורית, אפילו אם אין הממשלות מצהירות על כך. כפי שהובהר במהלך המזכר, עלינו להתייחס לכל צעד אפשרי כאל תהליך דו-כיווני, שבו פעולות רשמיות מעניקות רוח גבית לתנועה הלא רשמית, והפעולות הלא רשמיות עלולות להגביר את הסבירות לצעדים שינקטו הממשלות.

המלצות למדיניות

אין משתנה אחד שהתעצמותו תקבע באופן בלעדי כיצד השיח האנטי-ישראלי ישפיע על כלכלת ישראל. ואולם אפשר לקבוע, כי מידת האנטגוניזם שמדיניות ישראל בנושא הפלסטיני תיצור בקרב הציבור והממשלות באירופה היא המשתנה המשמעותי שיקבע את עוצמת הנזק שעלול להיגרם לכלכלת ישראל. תנועת ה-BDS אינה צריכה תירוצים לפגוע בישראל והיא תמשיך במאבקה ללא קשר לתנודות בקונפליקט. מאבקה של תנועת ה-BDS עלול לגרום נזק רציני רק אם הוא יזכה לאוזן קשבת ולשיתוף פעולה של הציבור, של החברות ובעיקר של הממשלות במדינות השונות. המוטיבציה לשתף פעולה עם מהלכי ה-BDS, ואף להנהיג סנקציות רשמיות על ישראל, תושפע בראש ובראשונה מהתנהלותה של ישראל בנושא הפלסטיני.

מכיוון שעיקר הנזק הפוטנציאלי טמון בצעדים רשמיים שינקטו ממשלות באיחוד האירופי, ישראל צריכה לעשות מהלכים דיפלומטיים שיקטינו את המוטיבציה של ממשלות האיחוד להשתמש במנופי לחץ כלכליים כדי להשפיע על התהליך המדיני. הבעיה היא שקשה להציע מגוון רחב של צעדים רלוונטיים כאלו כל עוד לא חלה תפנית במדיניות כלפי הפלסטינים ובמדיניות הבנייה בהתנחלויות. כזכור, היו מקרים רבים שמדינות הטילו סנקציות על בעלות בריתן, כך שגם אם ישראל תקדם עם ממשלות באיחוד שיתוף פעולה במגוון נושאים שאינם נוגעים לסכסוך, לא בטוח כלל שהיא תצליח למתן את המגמות התומכות בצעדי ענישה כלכליים בקרב אותן חברות האיחוד המובילות את העמדה הביקורתית כלפי ישראל בנושא הפלסטיני. מכאן עולה שהמפתח המרכזי להוצאת העוקץ מהאיומים הפוטנציאליים הנובעים מתנועת ה-BDS ומסנקציות רשמיות אינו טמון בצעדים ספציפיים וממוקדים כלפי

חברות או מדינות שישקלו להחרים את ישראל, אלא בצעדים רחבים בהרבה הנוגעים למדיניות ישראל כלפי הפלסטינים.

מובן שאין לנתח את המדיניות בנושא הפלסטיני רק בהקשר הכלכלי, הואיל וסוגיה רחבה זו מערבת שורה ארוכה של שיקולים פוליטיים, אסטרטגיים, ביטחוניים ומדיניים, שמשמעותם כנראה מרכזית יותר מהשיקולים הכלכליים שהוצגו לאורך המזכר. ואולם אם בכל זאת מתעלמים לרגע משלל שיקולי הליבה של התהליך המדיני וממקדים את הדיון בהיבט הכלכלי, אפשר לקבוע באופן חד, כי יוזמות ישראליות לחידוש המשא ומתן או שינוי במדיניות ההתנחלויות הם הדרך היעילה ביותר להתמודד עם שלל הניסיונות לבודד את כלכלת ישראל. אמנם אין לדעת אם צעדים כאלו יקטינו את המאמצים של תנועת ה-BDS לפגוע בישראל, אך יש מקום לשער שהתקדמות כלשהי בנושא הפלסטיני תפחית במידה ניכרת את הנכונות של ממשלות אירופה לשתף פעולה עם יוזמות לא ממשלתיות, והיא תצנן את היוזמות הרשמיות שנשקלות בימים אלו. מעבר לאמירה רחבה זו, אפשר לזהות דרכי התנהלות ומהלכים מסוימים שעשויים להקטין את העלויות לישראל, גם בהנחה שלא תחול תפנית של ממש בתהליך המדיני. במישור הדיפלומטי, ישראל צריכה להימנע מעימות ישיר עם אירופה על רקע ההחלטה על סימון מוצרי התנחלויות. אין הכוונה שעל ישראל להימנע מביקורת כלפי צעדי ענישה אירופים אפשריים. להיפך, גורמים ישראליים רשמיים ולא רשמיים צריכים בהחלט לאמץ רטוריקה התקפית ולהבליט את האבסורד שבהטלת סנקציות על ישראל, בשעה שממשלות אירופה אינן שוקלות להשעות את היחסים הכלכליים עם מדינות רבות אחרות העושות צעדים שאינם עומדים ברוח האיחוד ומהווים הפרה חמורה של זכויות אדם. ואולם תהיה זה טעות לנקוט רטוריקה מתריסה המבטלת את חשיבותו של האיחוד, וודאי שאסור לגורמים ישראליים לרמוז שישראל תשקול צעדי ענישה נגדיים בתגובה לצעדים האירופיים. כפי שהוסבר בפרק השני, איומים על נקיטת צעדי תגובה ישראליים אינם אמינים, והם אף עלולים להלהיט את הרוחות ולהגביר את המוטיבציה ליישם צעדים נגד ישראל, שאינם נמצאים על סדר היום.

כך גם ההצהרות על הצורך של ישראל להיפתח לשווקים חדשים אינן צריכות להישמע בהתרסה כלפי האיחוד האירופי. העמקת הקשרים הכלכליים עם מדינות אסיה היא מדיניות נכונה בפני עצמה, כך שאין צורך להצהיר על זיקה בין מדיניות זו לבין סוגיית החרמות על ישראל. כפי שהובהר אמפירית בפרק הקודם, הקשרים הכלכליים עם מדינות אסיה אכן רגישים פחות מהיחסים עם אירופה לתנודות בסכסוך הישראלי-פלסטיני. ככל שאפשר להסיט במהירות חלקים נכבדים מהסחר עם אירופה לאסיה, קידום היחסים עם אסיה אכן היה עשוי להקטין את החשש מההשלכות הכלכליות הפוליטיות הטמונות בסכסוך הישראלי-פלסטיני. ואולם הסטת סחר מהירה אינה אפשרית מסיבות רבות.

הדרך הכלכלית היעילה היחידה להגדיל משמעותית את הביקוש לסחורות ישראליות באסיה היא השלמת המשא ומתן על הסכמי האס"ח (אזור סחר חופשי) עם מדינות מרכזיות באסיה. ייתכן כי בטווח הזמן הבינוני שיפור הקשרים עם אסיה אכן ימתן בצורה מסוימת את הנזק הפוטנציאלי של חרם על רקע פוליטי. לפי שעה אסור לישראל לתלות תקוות בכך שהסטת הייצוא לאסיה היא התרופה היעילה והמידית להתמודדות עם המערכה הכלכלית-הפוליטית באירופה.

החקיקה שמקדמים גורמים בארצות הברית, שכבר עברה בכמה מדינות ושנועדה להעניש חברות המטיליות חרם על ישראל, מספקת לחברות מסחריות סיבה נוספת לא לשתף פעולה עם בידודה של ישראל. גיבוי רשמי של הממשל לצעדים שתכליתם לפגוע במי שמקדם את תנועת החרם ומשתף פעולה עמה, עשוי למתן את השפעותיה. האפשרות לרתום את הממשל להפעלת לחץ אקטיבי על ממשלות המנסות לקדם חרם על מוצרי ההתנחלויות אינה סבירה, וניסיונות כאלו אינם מומלצים. העלאת סוגיית ההתנחלויות מצד גורמים פרו-ישראליים בהקשר של המערכה נגד בידודה הכלכלי של ישראל, מחייבות את הממשל לחזור ולהביע את התנגדותו לבנייה הישראלית בשטחים. כאשר הצהרות אלו נשמעות בהקשר של שיח החרמות כלפי ישראל, הדבר עלול להתפרש בטעות כאיתות של ארצות הברית כי אין היא מתנגדת לפעילות רחבה יותר הפוגעת בחברות ישראליות שיש להן זיקה כלשהי לפעילות בשטחים. לפיכך מומלץ לממשלת ישראל ולתומכי ישראל לא להתמקד בסוגיית ההתנחלויות, אלא לרתום את ארצות הברית למאבק כולל ורחב בתנועת החרם. זוהי כמובן רק סיבה אחת מני רבות, שבגינה כדאי לממשלת ישראל לנסות ולהשיב את היחסים עם ארצות הברית למסלולם התקין.

הנהגת מתווה פעולה בעל אופי התקפי בזירה המשפטית, ההסברתית והכלכלית יכולה להגביר את העלות של חברות ושל סוכנים כלכליים שייענו לקריאות להחרמת ישראל. גורמים משפטיים בישראל צריכים לבחון את החוקיות של מהלכי חרם רשמיים על ישראל. כפי שהיה אפשר להבחין בהצהרה המפורסמת של מנכ"ל חברת אורנג', שיקולים משפטיים וחוזיים מטילים מגבלות מסוימות גם על מי שמבקש לחסל במהירות את פעילותו בישראל. כך גם שיקולים משפטיים הנוגעים למחויבויות של החברות בארגון הסחר העולמי ולמסגרות הדו-צדדיות שממסדות את היחסים הכלכליים עם שותפות סחר מרכזיות, מטילות מגבלות על צעדי ענישה נגד ישראל.

ואולם, כפי שהוסבר בפרק השני, ישראל צריכה לשמור את האפשרות להשתמש במנגנון יישוב הסכסוכים של ארגון הסחר העולמי למקרים שיטלו עליה סנקציות רשמיות, שקל להוכיח כי הן מהוות הפרה של כללי הארגון, ושפוטנציאל הנזק שלהן כלפי ישראל הוא ממשי. שימוש לא מבוקר במוסדות ארגון הסחר העולמי עלול לגרום להטחת האשמות על פוליטיזציה שישאל מובילה בארגון. משום כך לא מומלץ לישראל

לפנות למוסדות הללו בשל צעדים שהשפעתם הישירה שולית, וודאי כשהסיכוי של הצלחת הצעדים נמוך, כגון ההחלטה האירופית על סימון מוצרי התנחלויות.

מובן שכל צעד שמשפר את תדמיתה של ישראל מומלץ הואיל והוא יכול לתרום במידה מסוימת לצינון ההתלהבות של צרכנים וסוכנים כלכליים שונים מלהחרים את ישראל. חשוב שהמאבק ההסברתי יחשוף את מניעיה ועמדותיה הכוללות של תנועת ה-BDS וינסה לערער את הלגיטימציה שלה. אך מעבר לפעילות הסברתית נמרצת בערוצים המסורתיים וברשתות החברתיות שתציב מאבק לניסיונות הדה-לגיטימציה של ישראל, נחוצה פעילות הסברתית התקפית, שתתמקד בחברות שישתפו פעולה עם הקריאות להחרמת ישראל.

כשם שתנועת ה-BDS מכינה רשימות של חברות ישראליות המעורבות בפעילות בשטחים, כך על גורמים ישראליים להכיר לעומק את פעילותן של חברות שונות ברחבי העולם. חברות ששוקלות להחרים את ישראל צריכות לדעת שפעילותן במקומות אחרים תעלה על סדר היום באופן שוטף ובערוצים שונים, וכי יהיה עליהן להסביר מדוע הן החליטו להשעות את עסקיהן עם ישראל בשעה שהן פועלות במדינות אחרות שבהן מתבצעת הפרה בוטה של זכויות אדם באופן יומיומי. המלצה ברוח זו הוצגה בנייר שפרסם משרד האוצר בנושא, אך כדי לממש גישה זו יש מקום לפעילות מחקרית שוטפת של "מוניטורינג" אחר פעילותן של חברות שעלולות להחרים את ישראל.

כזכור, האפשרות של איום אמין בחרם נגדי כלפי ממשלות אירופה אינה קיימת, אך אין זה אומר שאי אפשר לגבש חרם נגדי כלפי חברות מסחריות שישתפו פעולה עם תנועת ה-BDS. שיקולי העלות/תועלת של חברות השוקלת להחרים את ישראל, עשויים להשתנות אם תהיה להן סיבה להאמין כי הן אינן מאבדות רק את השוק הישראלי, אלא גם צפויות להיתקל בירידה בביקוש לתוצרתן בקרב הקהילות היהודיות וגורמים פרו-ישראליים ברחבי העולם. כדי לאפשר איום אמין בחרם נגדי שכזה יש צורך בעבודת הכנה המפלחת את דפוסי הצריכה של גורמים פרו-ישראליים ברחבי העולם, וכן יש לזהות שחקני מפתח עסקיים המגלים עמדות פרו-ישראליות, שאפשר לרתום אותם להטלת סנקציות על עסקים שיחרמו את ישראל.

כדי לקדם אביעילות את שלל המאמצים המתוארים יש לקבוע גורם מוביל אחד שירכוז אותם. אבל חשוב להזכיר לסיום, כי כשם שקשה לחזות במדויק מהי יעילותם הפוטנציאלית של צעדי הענישה נגד ישראל, כך גם קשה לומר מה תהיה יעילותם של צעדי הבלימה שתוארו בפסקאות האחרונות. אפשר לקבוע במידה גבוהה של ביטחון, שיעילותם של כל אחד מהצעדים המסוימים הללו תעלה במידה ניכרת, אם במקביל לעשייתם תצליח ממשלת ישראל להוריד את המוטיבציה של ממשלות לשתף פעולה עם קואליציית ה-BDS.

הערות

- 1 Philip Levy, "Sanction on South Africa: What did They Do?" *The American Economic Review*, 89, no. 2 (1999), pp. 415-420.
- 2 Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd edition (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics 2007).
- 3 Cooper לבקורת מוכרת על יעילותן של סנקציות כלכליות ועל פרסומי מכון פטרסון ראו למשל: Drury, "Economic Sanction. Reconsidered," *Journal of Peace Research* 35, no. 4 (1998), pp. 495-509.
- 4 בתגובה לממצאים אלו עלתה לאחרונה בספרות הטענה כי מרבית המחקר האמפירי בנושא סובל מבעיה מתודולוגית מהותית: המחקרים הקיימים מתמקדים רק במקרים שבהם מדינות עשו שימוש בסנקציות, אך אין הם נותנים את הדעת למקרים הרבים שבהם עצם האיום בהטלת סנקציות גרם לשינוי במדיניות. לאיום בסנקציות סיכויי הצלחה גבוהים יותר לעומת סיכויי ההצלחה של עצם השימוש בהן משום שמדינות השוקלות לשנות את מדיניותן יעדיפו לעשות כן בשלב מוקדם ולהימנע מהעלויות הכלכליות הכרוכות בסנקציות. לפיכך המחקרים הקיימים, שאינם כוללים בדרך כלל במדגמיהם מקרים של איום בסנקציות, סובלים מהטיית בחירה (Selection Bias), ומסקנתם בנוגע להישגים הדלים של סנקציות אינה תקפה. ראו למשל: Daniel Drezner, "The hidden hand of economic coercion," *International Organization* 57, no. 3 (2003), pp. 643-659; Dean Lacy & Emerson MS Niou, "The roles of preferences, information, and threats," *Journal of Politics* 66, no. 1 (2004), pp. 25-42.
- 5 כך לדוגמה, במהלך המתיחות המחודשת בין ארגנטינה ובריטניה בשאלת איי פוקלנד בשנת 2012, איגודי עובדים בכמה מדינות אמריקה הלטינית ניסו לעכב פריקת סחורה מספינות בריטיות. ראו: Matt Ince, "Beyond rhetoric: could the heightened Falklands debate threaten British interest in Latin America?" *Royal United Services Institute Analysis* (2012).
- 6 Philip Kolter & David Gertner, "Country as brand, product, and beyond: A place for marketing and brand management perspective," *The Journal of Brand Management* 9, no. 4 (2002), pp. 249-261; Kalamova Margarita M. & Kai A. Konrad, "Nation Brands and Foreign Direct," *Kyklos* 63, no. 3 (2010), pp. 400-431.
- 7 זוהר בלומנקרץ, "לא מבליטים את הקשר הטוב עם איירבוס האירופית בגלל איומי החרם," *Themarker* 16 ביוני 2015. <http://www.themarker.com/news/aviation/1.2661043>
- 8 לפירוט על הצהרותיהם של ראשי החברות השונות ועל הגורמים שהביאו אותם לדבריהם לנטוש את דרום אפריקה ראו:
- 9 Martin Meznar, Douglas Nigh & Chuck C.Y Kwok, "Effect of Announcement of Withdrawal from South Africa of Stockholders Wealth," *Academy of Management Journal* 37, no. 6 (1994), pp. 1633-1648.
- 10 שם.
- 10 Kenneth A. Rodman, "Public and Private Sanctions against South Africa," *Political Science Quarterly* 109, no. 2 (1994), pp. 313-334; Judith F. Posnikoff, "Disinvestment from

- South Africa: They Did Well by Doing Good," *Contemporary Economic Policy* 15, no. 1 (1997), pp. 78-86.
- 11 Siew Hong Teoh, Ivo Welch, and C. Paul Wazzan, "The Effect of Socially Activist Investment Policies on the Financial Markets: Evidence from the South African Boycott," *The Journal of Business* 72, no. 1 (1999), pp. 35-89.
- 12 Judith F. Posnikoff, "Disinvestment from South Africa," p. 78.
- 13 לדוגמה, כבר בתחילת שנת 2006 ניסו גופים לא רשמיים בכמה מדינות בארצות הברית ללחוץ על קרנות הפנסיה ולגרום להן להסיט את השקעותיהן מחברות המשקיעות באיראן. מאמצים אלו גובשו לימים לחקיקה רשמית כאשר ממשלות קבעו בעצמן תקנות המורות לקרנות פנסיה לא להשקיע בחברות הקשורות עם איראן. ראו: Niv Elis, "The Pension Fund Attack On Iran," *Forbes*, October 16, 2009
- 14 Taehee Whang, "Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Sanctions by the United States," *International Studies Quarterly* 55, no. 3 (2011), pp. 787-801.
- 15 לפירוט על המאבק הפוליטי שהתפתח בגרמניה בעקבות הסנקציות על רוסיה ועל עבודת השתדלנות שמובלים התעשיינים ראו: Harriet Torry, "German Businesses Feel Chill Over Sanctions on Russia," *The Wall Street Journal*, September 9, 2014, <http://online.wsj.com/articles/german-businesses-feel-chill-over-sanctions-on-russia-1410277140>
- 16 לדיון רחב בהשפעות תלות הגומלין הכלכלית על סיכויי ההצלחה של סנקציות, ראו: George Shambaugh, "Dominance, Dependence, and Political Power: Tethering Technology in the 1980s and Today," *International Studies Quarterly* 40, no. 4 (1996), pp. 559-588; Jonathan Kirshner, "The Microfoundations of Economic Sanctions," *Security Studies* 6, no. 3 (1997), pp. 32-64.
- 17 Carol Matlack, "Could McDonald's Be the Latest Victim of Russian Retaliation?" *Businessweek*, August 20, 2014.
- 18 Richard Katz, "Mutual Assured Production: Why Trade will Limit Conflict Between China and Japan," *Foreign Affairs* 92, no. 4 (2013), pp. 18-22.
- 19 David A. Baldwin, *Economic statecraft* (Princeton: Princeton University Press, 1985).
- Adrian U-Jin Ang & Dursun Peksen, "When Do Economic Sanctions Work? Asymmetric Perceptions, Issue Salience, and Outcomes," *Political Research Quarterly* 60, no. 1 (2007), pp. 135-145.
- 20 לדוגמה, בעקבות אירועי כיכר טיינאנמאן בשנת 1989 הכריזה ארצות הברית על אמברגו על מכירת נשק לסין. המהלך נועד לאותת על מורת רוחה של ארצות הברית מפגיעה בזכויות אדם, אך סין תפסה אותו כניסיון בוטה להתערב בריבונותה. זהו מקרה המבטא א־סימטריה ברורה בחשיבות שהצדדים מייחסים לסוגיה, וייתכן שאותה א־סימטריה עומדת מאחורי החלטה של וושינגטון להסיר במהרה את הסנקציות.
- 21 Gary Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliot, and Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, p. 6.
- 22 מיפוי מפורט של הסנקציות על פי מידת חשיבותן למדינה השולחת אפשר למצוא אצל Adrian U-Jin Ang & Dursun Peksen, "When Do Economic Sanctions Work?" במחקרם הם מציגים טיפולוגיה של סוגיות פוליטיות על פי מידת חשיבותן. מהסיווג המוצג במחקר עולה כי בכ-40% ממקרי הסנקציות שהוטלו שנים 1990-1914 ניסו המדינות השולחות להשפיע על שינוי מדיניות המסווג בקטגוריה של "פוליטיקה נמוכה".
- 23 Daniel Drezner, "Conflict expectations and the paradox of economic coercion," *International Studies Quarterly* 45, no. 4 (1998), pp. 709-731.

- 24 הכוונה למאגר שמתבסס ברובו על Gary Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliot, and Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*.
- 25 בשל הצורך להימנע מווטו של אחת מהחברות הקבועות במועצת הביטחון, תהליך המשא ומתן על גיבוש סנקציות מוליד פעמים רבות החלטות על צעדי ענישה מרוכבים.
- 26 לטיעונים שונים העולים בוויכוח זה ראו: Daniel Drezne, "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Economic Sanctions," *International Organization* 54, no. 4 (2000), pp. 73-102; Navin Bapat & T. Clifton Morgan, "Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered," *International Studies Quarterly* 53, no. 4 (2009), pp. 1075-1094.
- 27 לסקירה טובה על תופעה זו ועל תהליכים דומסטיים נוספים המתלווים לסנקציות שפוגעות באוכלוסייה ראו: David Cortright & George Lopez, *The Sanction Decade* (Boulder, CO: Lynne Reiner, 2000).
- 28 לדיון רחב בהשפעתן של "סנקציות חכמות", ראו: Daniel Drezner, "Sanction Sometimes Smart: Targeted Sanction in Theory and Practice," *International Studies Review* 13 (2011), pp. 96-108; David Cortright & George Lopez (eds.), *Smart Sanctions* (New York: Rowman and Littlefield, 2002).
- 29 אמירה אחרונה זו אינה נכונה כאשר מדובר בסנקציות פיננסיות על מדינה בעלת פעילות פיננסית משמעותית.
- 30 אלא אם מצוין בפירוש אחרת, כל נתוני הסחר שיוצגו מעתה מתבססים על פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- 31 ברבעון האחרון של שנת 2015 חלה ירדה של כ-10% בייצוא הסחורות למדינות האיחוד האירופי. מגמה זו אינה תולדה של משתנים פוליטיים, אלא היא מוסברת בעיקר בתהליכים כלכליים שגרמו לירידה גדולה בייצוא לקפריסין, בולגריה ופינלנד.
- 32 לניתוח מפורט שמונה את היוזמות שנקטו מדינות האיחוד כלפי ישראל בשנים 2000-2007, ראו: Nizan Feldman, "Terrorizing Trade: The Impact of Terror on Israel's Trade Deficit with the EU," *Workshop on Political Events, Financial Markets, and Trade*, January 2007, Konstanz, Germany.
- 33 European Commission, Directorate-General for Trade, "European Union, Trade with Israel: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113402.pdf
- 34 האיחוד כולל למעשה 28 שותפות סחר, וקיימת שונות בעומק הגירעון היחסי של ישראל מול שותפות סחר שונות במדינות האיחוד. עם זאת, אפשר לזהות גירעון מסחרי של ישראלי מול כל אחת משותפות הסחר הגדולות שלה באיחוד, חוץ מבריטניה, שמולה היה לישראל עודף בסחר בסחורות בשנת 2013.
- 35 הנתונים מתייחסים לשנת 2013, האחרונה שלגביה הציגה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתונים על פי סיווג למדינות ולסחורות. במקרה זה הנתונים כוללים גם יהלומים.
- 36 פירוט על תאגידים שגורמים פרו-פלסטינים ניסו להפעיל לחץ וחרמות, ראו: רונית דומקה ומיכל רמתי, "הקריאות לחרם על מוצרים מישראל מתרבות ואפליקציות חרם צוברות תאוצה," *TheMarker*, 10 באוגוסט 2014.
- 37 כאשר כוללים יהלומים, הסחר עומד על כ-16 מיליארד דולר.
- 38 ממשלת יפן נוהגת לייחס משקל רב לתהליכים כלכליים בגישתה לסכסוך הישראלי-פלסטיני. אבל התייחסות זו אינה מתמקדת דווקא ביחסי הסחר וההשקעות הישרים עם ישראל, אלא במציאת דרכים לשלב את הכלכלה הפלסטינית בשיתוף פעולה כלכלי אזורי, שבו יקחו חלק יפן וישראל.
- 39 רונית דומקה ומיכל רמתי, "הקריאות לחרם על מוצרים מישראל".
- 40 אורה קורן, "חרם על ישראל: האינטרס האסטרטגי ביטחוני יגבר," *TheMarker*, 11 בפברואר 2009.

- 41 איתמר אייכנר, "גישושים עסקיים: ראש ממשלת יפן בישראל", *YNET*, 18 בינואר 2015, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4616334,00.html>
- 42 רן דגוני, "מחוקקים בארצות הברית יוזמים חוקים להחרמת המחרימים את ישראל", גלובס, 7 ביוני 2015, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001042321>
- 43 טענה כזאת הציג במפורש פיטר רוסקאם, אחד מיוזמי החוק. ראו: Peter Roskam, "Congress Can: Fight the Boycott Israel Movement," *The Wall Street Journal*, May 25, 2015.
- 44 רן דגוני, "ממשל אובמה: אנו נגד החרמת ישראל, לא נגד החרמת השטחים", גלובס, 1 ביולי 2015, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001049148>
- 45 Tom Miles, "Russia says U.S. Sanction break WTO rules, may cause trade dispute," *Reuters*, July 24, 2014.
- 46 הואיל ומעולם לא הוגשה תביעה שאילצה את מנגנון יישוב הסכסוכים של ה-WTO לפרש את סעיף 21B, קשה להעריך מה עשויה להיות פסיקתו במקרה שמדינות יטענו כי החרמו את ישראל עקב חשש לביטחון. בעידן ה-GATT היו פרשנויות שונות לסעיף זה. כך, למשל, ארגנטינה טענה ב-1982 כי אי אפשר להסתמך על סעיף 21B כדי להצדיק את הסנקציות שהובילה בריטניה נגדה ואת הצטרפותן של מדינות לא מעורבות למהלך. הדיון בתלונתה של ארגנטינה לא הבשיל להסכמה עקב הפרשנויות השונות לסעיף. Gary Hufbauer and Jeffrey J. Schott, *Economic Sanction. Reconsidered*
- 47 אבי בל ויוג'ין קנטורוביץ', ערעור בפני ארגון הסחר העולמי על המגבלות הבלתי-חוקיות המוטלות על מוצרים ישראלים, פורום קהלת למדיניות, נייר מדיניות מספר 18, אוקטובר 2015.
- 48 זוהי הדרך המקובלת של מנגנון יישוב הסכסוכים לפגוע במדינות שהפרו כלפי מדינה חברה את עקרון אי-האפליה.
- 49 אפשר אמנם להצביע על מקרים שמדינות לא מעורבות ניתקו את יחסיהן עם שותף סחר כאשר הוא היה מצוי במלחמה עם בעלות בריתן. אך לרוב השעיית הקשרים העסקיים היא קצרה והם מתחדשים במהירות. למשל, בתחילתו של משבר פוקלנד בין בריטניה לבין ארגנטינה ב-1982 הטילה הקהילה האירופית אמברגו כולל על הייבוא מארגנטינה, אך צעד זה נמשך רק ארבעה שבועות, שבמהלכם הביעו מדינות רבות באירופה התמרמרות על המהלך.
- 50 תחום השירותים מכוסה ב-WTO בהסכם ה-GATS (General Agreement on Trade in Services). גם במקרה זה, ההסכם מציב את עקרון האומה המועדפת ככלל מנחה. ואולם בשונה מהסחר בסחורות, בהסכם GATS מדינות מציגות התחייבות אינדיבידואלית לגבי לשווקים הספציפיים שהם פותחות לשירותים זרים ומכילות את עקרון האומה המועדפת.
- 51 המכון הישראלי לייצוא ולשיתוף פעולה בין-לאומי, התפתחויות ומגמות בייצוא הישראלי (ישראל 2015).
- 52 שם.
- 53 Gianluca Mezzofiore, "Israel Boycott Pressure Mounts as Denmark's Danske Bank Blacklists Israel Hapoalim," *Yahoo Finance*, February 3, 2014.
- 54 התייחסות לתקופות מוקדמות יותר הייתה כוללת באותו מדגם גם תצפיות סחר עם האיחוד האירופי שהתרחש לפני שהסכמי הסחר עמו יושמו באופן מלא, ולתקופות הסתגלות של הסכמי הסחר בין המדינות. מכיוון שהמטרה היא להתייחס להשפעת הסכסוך תחת המסגרת המוסדית הנוכחית, שנת 2000 היא נקודת המוצא הטובה ביותר.
- 55 כדי לבטא את נתוני הסחר הריאליים התייחסתי לקצב האינפלציה בארצות הברית (נתוני ה-CPI) כאשר שנת הבסיס היא 2000. יש חוקרים הטוענים כי התבססות על נתוני סחר ריאליים מגבירה את הסיכוי שמודל הגרביטציה יפיק אומדנים מוטים ולא יעילים. חוקרים אלו ממליצים לאמוד משוואת גרביטציה על בסיס נתוני סחר נומינליים. לפיכך כל האמידות המוצגות בוצעו גם על נתוני סחר נומינליים. אמידות אלו הציגו תוצאות שונות במעט, אך לא באופן שפוגע במסקנות העולות מהמודל, כפי שיוצגו בהמשך.

- 56 כל המודלים הורצו גם עם נתוני סחר ללא יהלומים. לא נמצאו הבדלים משמעותיים בממצאים.
- 57 המקור לנתונים הוא פרסומי ארגון בצלם. אמנם זהו ארגון עם זהות פוליטית ברורה, ובכל זאת גופי מחקר רשמיים בישראל אינם חוששים להתבסס על נתוני הארגון בנוגע לנפגעים הפלסטינים. לדוגמה, מחקר שפרסם לאחרונה בנק ישראל, הבוחן את השפעת הטרור על כניסת תיירים, מתבסס אף הוא על נתוני "בצלם". ראו: רן שהרבני, השפעת הטרור, התדמית ומשתנים כלכליים על ביקורי מסווגים שונים בישראל (ירושלים: בנק ישראל 2014).
- 58 במערכת (סט) אחרת של אמידות הוצב משתנה דמי בזמן אמת ובפיגור של שנה כלפי זו שבה התרחש מבצע צבאי (כולל מלחמת לבנון השנייה). וכן בסט נוסף הוצבו באותן המשוואות משתני הדמי ומשתני הנפגעים. פרוצדורות אלו לא שינו את ההיקשים העולים מהממצאים המוצגים בטבלאות.
- 59 את אותה הפרוצדורה עשיתי גם לגבי שותפות סחר אחרות. במבחנים שהתייחסו למדינות אחרות לא נמצא השפעה מובהקת למשתני האינטראקציה. כדי לא להעמיס על הקורא, התוצאות המוצגות מתייחסות רק למשתני האינטראקציה עם האיחוד האירופי.
- 60 המקור לנתוני התמ"ג ונתוני האוכלוסייה הוא סדרת הפרסומים של הבנק העולמי, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>
- 61 מחקרים רבים שפורסמו לאחרונה החליפו במשוואות הגרביטציה את משתנה האוכלוסייה והתמ"ג במשתנה שמתייחס לתמ"ג לנפש. האמידות המוצגות במזכר זה הורצו גם עם משתנה תמ"ג לנפש במקום משתנה האוכלוסייה (לא מוצג בטבלאות). באף אחד מהמקרים החלפת משתנה האוכלוסייה במשתנה תמ"ג לנפש לא השפיעה על הכיוון ועל רמת המובהקות של משתני הסכסוך. ההשפעה על עוצמת הקשר הייתה שולית.
- 62 המקור לנתונים הוא מאגרי המידע של ה-CEPI. ראו: CEPII. 2014. The CEPII gravity dataset: http://www.cepii.fr/CEPII/en/bdd_modelle/presentation.asp?id=6
- 63 גם במקרה זה המקור לנתונים הוא מאגר המידע של ה-CEPII. מבחינה תיאורטית, מדינות עם שטח גדול צפויות לסחור פחות מכיוון שבמדינות אלו ישנם אזורים רחבים הרחוקים מגבולותיה. עלויות ההובלה לאזורים אלו מגדילים את עלויות הסחר ומעודדים פיתוח של תעשייה מקומית.
- 64 זהו משתנה דמי שמקבל את הערך 1 במקרה של תצפיות המתייחסות לסחר בין ישראל לבין מדינה שעמה היא חתומה על הסכם סחר חופשי.
- 65 צמצום המדגם נעשה כדי להסיר חשש כי הכללת שותפות סחר רבות, שהסחר עמן שולי, תוביל להפקת מקדמים בעלי רמת מובהקות מוגזמת.
- 66 ההתלבטות באשר לשיטת האמידה המתאימה לבחינת מודל הגרביטציה מערבת סוגיות מתודולוגיות טהורות עם סוגיות תיאורטיות הקשורות להיגיון הכלכלי שעומד בבסיס המודל. מהפן המתודולוגי, אחת ההתלבטויות המרכזיות נובעת מכך שהמדגמים שעליהם מיושם לרוב המודל כוללים מידע על הסחר בין מדינות שונות בתקופות זמן שונות (נתוני time series cross sectional). במדגמים מסוג זה מופרות ההנחות הקלאסיות של שיטת הריבועים הפחותים (Ordinary Least Squares). האתגר הוא למצוא שיטה שתוכל להתמודד עם המתאם הסדרתי בתוך ובין הפאנלים ועם הטרוסקדסטיות בין הפאנלים. אחת הדרכים המקובלות לעשות כן היא השימוש במודלים של Feasible General Least Squares. במחקר זה התבססתי על כמה גרסאות של שיטת אמידה זו. ואולם, גם כאשר בוחרים באחת הגרסאות של המודלים הללו עולה התלבטות נוספת הנוגעת לאופן שבו יש להתייחס למידת ההטרוגניות של היחידות השונות במדגם. יש חוקרים הטוענים שיש מקום לבטא במודל את העובדה שלזהות המדינות יש השפעות ייחודיות על האופן שבו המשתנים משפיעים על היקף הסחר בין כל שתי מדינות. מחקר שלא ייתן ביטוי לסוגיה זו יציג אומדים מוטעים, משום שיש מתאם בין ההשפעה הייחודית של היחידות השונות ושל שנות המדגם לבין המשתנים שנכללים במודל הגרביטציה והטעויות המקריות. על מנת לצמצם בעיה זו מציעים החוקרים להשתמש באמידות Fixed Effects. לעומתם יש הטוענים כי אימוץ אמידת Fixed Effects אינה מתאימה והם ממליצים על אמידת Random Effects. במחקר זה אומצו שתי ההמלצות. באופן ספציפי השתמשתי בשיטות

האמידה הבאות: Random-Effects GLS with regression with AR(1) disturbances Fixed-Effects GLS ;regression with AR(1) disturbances; Random-effects GLS regression;; Fixed-effects GLS (within) regression.

- 67 בכל האמידות המקדמים של משתנה המרחק ומשתנה השטח החזירו ערכים שליליים ומובהקים (משתנים אלו נופלים באמידות Fixed-Effects). מקדמו של משתנה התמ"ג חיובי ומובהק בכל האמידות. משתנה התמ"ג של ישראל חיובי, אך בכמה מהאמידות הוא אינו מובהק. בכמה מהאמידות מקדמי משתני האוכלוסייה לא החזירו ערכים שליליים מובהקים. בכל האמידות, משתנה הדמי לחברות ב-WTO יצא חיובי אך לא מובהק.
- 68 במודל 2, שבו משתנה האינטראקציה בזמן אמת אינו מובהק, המשתנה בפיגור דווקא הופך למובהק. מדובר בהשפעה של פחות מ-0.02%.
- 69 אפשר לסייג אמירה זו מכיוון שמשתנה האינטראקציה במודל 1 בלוח 5 שלילי ומובהק. ואולם גם במקרה זה המקדם קטן יותר בערכו המוחלט לעומת ערכו המקדם המקביל בלוח 4. כלומר, גם על פי מבחן זה נראה כי הייצוא של ישראל לאיחוד האירופי רגיש יותר לסכסוך מאשר הייבוא.
- 70 טל שוורצמן ובן הופמן, כלכלת ישראל בצל הדה-לגיטימציה: התפתחויות בשנים האחרונות, משרד האוצר: אגף הכלכלן הראשי – מחלקה לקשרים בינלאומיים (ירושלים 2015).
- 71 מעניין לציין כי משתנה האס"ח מובהק רק במודל מספר אחד בלוחות 3 ו-4. משתנה האס"ח נמצא חיובי ומובהק ברגרסיה שהתייחסה לייבוא, אך הוא אינו מובהק ברגרסיה שהתייחסה לייצוא. כלומר, מהניתוח עולה כי הסכמי האס"ח של ישראל דווקא תורמים להעמקת הגירעון המסחרי שלה.

INSS Memoranda, September 2014–Present

- No. 155, June 2016, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *Arms Control and Strategic Stability in the Middle East and Europe*.
- No. 154, June 2016, Nizan Feldman, *In the Shadow of Delegitimization: Israel's Sensitivity to Economic Sanctions* [Hebrew].
- No. 153, March 2016, Gabi Siboni and Ofer Assaf, *Guidelines for a National Cyber Strategy*.
- No. 152, March 2016, Dan Weinstock and Meir Elran, *Securing the Electrical System in Israel: Proposing a Grand Strategy* [Hebrew].
- No. 151, December 2015, Udi Dekel, Nir Boms, and Ofir Winter, *Syria: New Map, New Actors – Challenges and Opportunities for Israel* [Hebrew].
- No. 150, October 2015, Arik Rudnitzky, *Arab Citizens of Israel Early in the Twenty-First Century*.
- No. 149, October 2015, Gabi Siboni and Ofer Assaf, *Guidelines for a National Cyber Strategy* [Hebrew].
- No. 148, September 2015, Meir Elran and Gabi Sheffer, eds., *Military Service in Israel: Challenges and Ramifications* [Hebrew].
- No. 147, June 2015, Zvi Magen and Tatyana Karasova, eds., *Russian and Israeli Outlooks on Current Developments in the Middle East*.
- No. 146, April 2015, Shmuel Even, *The Cost of Defense in Israel: Defense Expenditures and Recommendations for Drafting the Defense Budget* [Hebrew].
- No. 145, December 2014, Yoav Zacks and Liran Antebi, eds., *The Use of Unmanned Military Vehicles in 2033: National Policy Recommendations Based on Technology Forecasting Expert Assessments* [Hebrew].
- No. 144, November 2014, Oded Eran, Dan Vardi, and Itamar Cohen, *Political Feasibility of Israeli Natural Gas Exports to Turkey*.
- No. 143, November 2014, Azriel Bermant, *The Russian and Iranian Missile Threats: Implications for NATO Missile Defense*.
- No. 142, September 2014, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *The Interim Deal on the Iranian Nuclear Program: Toward a Comprehensive Solution?*
- No. 141, September 2014, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *The Interim Deal on the Iranian Nuclear Program: Toward a Comprehensive Solution?* [Hebrew].