

לוחמה כלכלית ישראלית –

מאין באנו ולאן הולכים? - ד"ר אודי לוי

ד"ר אודי לוי - מומחה ללוחמה פיננסית - שירת במשך שלושים שנה בשורה רחבה של תפקידים באגף המודיעין בצה"ל, במינהל האזרחי ביהודה ושומרון, במועצה לבטחון לאומי, ובמשרד ראש הממשלה.

פורסם לראשונה ביוני 2022

תקציר

לוחמה כלכלית מגלמת פוטנציאל לא ממוצה להחלשת איראן ושלוחיה. כותב המאמר בוחן את אופן ההתפתחות של תחום זה בישראל ומנתח בביקורתיות את הסיבות לכך שנותר שולי במסגרת "סל הכלים" הביטחוני הישראלי. המאמר קובע שפיתוח תחום הלוחמה הכלכלית, בהובלת אגף חדש בצה"ל שיוקם לצורך כך, עשוי לסייע לישראל לפרוץ את הקיפאון הצבאי והמדיני מול אויביה בעשורים האחרונים. לוחמה כלכלית תוכל להחליש את איראן ושלוחיה, בין השאר, באמצעות שלילת הבסיס הכלכלי של פעילותם הצבאית נגד ישראל ופגיעה בנכסים הכלכליים של מוביליה. המאמר מציג זווית מבט ייחודית על תחום הלוחמה הכלכלית בישראל מנקודת מבטו של מי שהוביל את הנושא במערכת הביטחון במהלך מספר עשורים.

מבוא

המלחמה באוקראינה העלתה תהיות ותמיהות באשר למדיניות האמריקאית והמערב למול התוקפנות הרוסית. לראשונה בהיסטוריה המודרנית, אנו עדים למלחמה שבה משני צידי המתרס עומדות מעצמות, כאשר האחת משתמשת ביכולות קונבנציונליות הרסניות, בעוד שיריביה משתמשים בשורה של אמצעים נגדה ובעיקר בנשק כלכלי. השימוש בנשק הכלכלי נגד רוסיה הוליד וויכוח בין המצדדים למתנגדים, ולשאלה האם מדובר במענה הולם לאיום הרוסי – האם הסנקציות בעלות השפעה "מינורית בלבד" (Miller, 2022) או האם הן משתקות את הכלכלה הרוסית? (Zorthian, 2022).

שאלת המועילות של תחום הלוחמה הכלכלית, שסנקציות הן חלק חשוב מ"סל הכלים" שלו היא שאלה רלוונטית לא רק עבור מעצמות כגון ארה"ב, אלא גם עבור ישראל. בנסיבות הנוכחיות בהן ישראל לא מצליחה לתרגם את כוחה הצבאי העדיף להכרעת חזבאללה וחמאס ולבלימתה תוכנית הגרעין ושאפיותיה האזוריות של איראן, עלינו לכל הפחות לבחון את האפשרות כי קיימים כלים מבצעיים נוספים, שאינם קינטיים, שעשויים להיות בעלי תרומה למאמץ נגדם. ישראל אומנם מפעילה כלי לוחמה כלכלית כבר למעלה משלושה עשורים, אולם כפי שיראה מאמר זה, היא רחוקה מאוד ממיצוי מלוא הפוטנציאל הקיים בתחום.¹

במאמר זה המושג לוחמה כלכלית יוגדר ככל מאמץ הנעשה באופן מכוון על ידי שחקן מסוים על מנת לפגוע בכלכלת יריביו. סנקציות הן כאמור אחד מהכלים המרכזיים העומדים לרשות שחקנים מסוימים לצורך כך, אך הן בוודאי אינן הכלי היחיד או אפילו החלופה הטובה ביותר העומדות בפני שחקנים המעוניינים בלוחמה כלכלית.² השימוש בלוחמה כלכלית יכול לשרת תכליות מגוונות, עד כדי הכרעתו של יריב, תוך כדי שימוש בכלים של סייבר, לוחמת תודעה, לוחמה משפטית, במבצעים צבאיים חשאיים שמהותם פגיעה פיזית ביעדים של האויב.

חלקו הראשון של המאמר יבחן את אופן התפתחות תחום הלוחמה הכלכלית בישראל מאז ראשית שנות ה-90 ועד ימינו. חלק זה יספק לקורא נקודת מבט על הנושא משום שהוא נכתב על סמך ניסיונו

¹ שאלות מסוג זה מעסיקות את מקבלי ההחלטות בארה"ב בעשורים האחרונים אשר בחרה לעשות שימוש בסנקציות ככלי מרכזי ב"סל הכלים" שלה הן נגד יריביה והן במסגרת יחסיה עם ידידותיה ושותפותיה.

² הבעיה המרכזית עם סנקציות היא ביכולת ליצור קואליציה בינלאומית רחבה ככל הניתן שתאמץ אותן ובעיקר תאכוף אותם. מחקרים הוכיחו שלסנקציות יש מגבלות משמעותיות, וההצלחה שלהן מותנית בראש ובראשונה ביכולת ליצור קואליציה של מדינות וכוחות (דיזאגי וברגייק, 2013; דיזאגי וברגייק, 2013; פרזנגן; 2011 ודיזאגי ואח', 2016).

האישי של כותב המאמר כמי שהקים את תחום הלוחמה הכלכלית בישראל והובילו בעשורים האחרונים בצה"ל ובמוסד.

חלקו השני של המאמר יעסוק בשאלה כיצד ניתן למצות בצורה טובה יותר את תחום הלוחמה הכלכלית בישראל? כאמור, כותב המאמר מציע כי יוקם אגף חדש בצה"ל אשר ייהנה מכל הסמכויות והמשאבים הנדרשים לצורך פיתוח התחום ומיצויו נגד איראן ושלוחיה.

חלק א' – התפתחות תחום הלוחמה הכלכלית במערכת הביטחון הישראלית

התובנה הישראלית באשר לחשיבות הלוחמה הכלכלית במערכה מול ארגוני הטרור האסלאמיים צמחה בתחילת שנות התשעים. קציני המנהל האזרחי היו אלה שהציפו את נושא המימון הרב שזורם ליהודה שומרון וחבל עזה במסגרת בניית התשתית האזרחית והצבאית של הטרור האסלאמי. התפיסה המרכזית של צה"ל ושרות הביטחון הכללי בשנות ה-90 הייתה שיש להתמקד ב"סיכול טרור", קרי בפעילות הצבאית של ארגוני הטרור ואין זה מתפקידו של הצבא או של השב"כ לעסוק בטיפול בפעילות אזרחית או פיננסית. לעומת זאת, מתאם הפעולות בשטחים דאז האלוף דני רוטשילד וראש המנהל האזרחי תא"ל גדי זוהר טענו, כי חובה לנהל מערכה אל מול הפעילות האזרחית, שכן מערכה רק נגד הזרוע הצבאית היא חסרת תוחלת ללא התמודדות עם התשתית הכלכלית המאפשרת. בסופם של דיונים בצמרת המטכ"ל נקבע, כי תאום הפעולות בשטחים יהיה אחראי על הטיפול האזרחי בתשתיות של החמאס, כולל במערכות הפיננסיות, בעוד השב"כ וצה"ל ימשיכו לסכל פעילות טרור, ולפגוע בזרוע הצבאית של החמאס והג'יהאד האסלאמי.

מדובר היה במעין פשרה מפאיני"קית – אמנם התקבל "אור ירוק" לתחילת הלוחמה הכלכלית, אך מבלי שהיה למנהל האזרחי במתפ"ש יכולות סיכולית ובוודאי שלא כאלה הנדרשות לפעולות הנחוצות מחוץ לגבולותיה של ישראל. מאמצי הלוחמה הכלכלית של המנהל האזרחי החלו ב-1993 תחת השם המבצעי "ביעור חמץ". קציני המנהל האזרחי השתמשו בכל הכלים שהיו בידם כדי לפגוע בתשתית האזרחית של הארגונים האסלאמיים. עיקר הפעילות התבססה על מבצעי חיפוש צהליים במסגדים, גני ילדים, בתי ספר, מפעלים ועל מאמץ לאתר חומרים מפלילים שבעקבותיהם הוצאו צווי אלוף לסגירת המקום או החרמת נכסים (לוי, 2022, עמ' 22).

מבצע "ביעור חמץ" היווה נקודת מפנה ביחס גופי המודיעין בצה"ל ובשב"כ ביחס לתחום הלוחמה הכלכלית. במסגרת המבצע נחשפו מאות אלפי מסמכים שהצביעו על רשת חובקת עולם להעברת כספים וכן מסמכים אינדוקטרינריים המצביעים על החשיבות העצומה שהקנתה חמאס לבנייתה של תשתית כלכלית לפעילותה. יחד עם זאת, אגף המודיעין בצה"ל והאגף הערבי בשב"כ העלו סימני שאלה ביחס לממצאי המנהל משום שלא היה בידיהם מודיעין שאפשר להם לאושש או להפריך את הישגי המבצע. לא מן הנמנע, כי הדבר נבע מכך שנושא התשתיות הכלכליות של חמאס מעולם היווה יעד לאיסוף מודיעיני עד אותה תקופה.

הגם שכך, עצם העיסוק בשאלות הללו, הביא ליצירת שורשים ראשוניים של התמקצעות בתוך המערכת באשר לעיסוק בתחום המימון טרור. מבחינת צה"ל, הכניסה לעולם כספי טרור היה מורכב, שכן ענף כלכלי בחטיבת המחקר באמ"ן עסק בעיקר במחקר כלכלי של מדינות, ועתה הוא נאלץ להתמודד לראשונה עם מערכת כלכלית של ארגוני טרור (על התשתית הפיננסית של החמאס ראה לוי, 1999, עמ' 41-55). יתרה מכך, פעילות "ביעור חמץ" הביאה בהדרגה לדיון מעמיק יותר בצמרת הביטחונית באשר לצורך להערכות רחבה יותר במערכה מול התשתית הפיננסית של ארגוני הטרור.

בתוך הצבא החלו להישמע קולות אחרים הקוראים לפעילות רחבה יותר כגד ארגוני הטרור, מעבר לסיכול פיגועים או פעילות צבאית נגד הזרוע הצבאית. קולות אלה באו בין השאר מכיוונו של עוזר ראש אג"מ דאז, האלוף במיל מאיר דגן, שהכיר את פעילות המנהל האזרחי והחומר הרב שנאסף אודות התשתית הכלכלית של חמאס ושכנע את סגן הרמטכ"ל דאז, האלוף מתן וילנאי, להכליל את קציני המנהל האזרחי בפורומים המטכ"ליים שדנו במערכה מול ארגוני הטרור, במטרה לחשוף את הצבא ואת השב"כ למידע הרב שנצבר ע"י המנהל, לגרום להטמעה טובה יותר של נושא הלוחמה הכלכלית בתודעת המטכ"ל ובהמשך לכך להבטיח מענה צה"לי טוב יותר למערכה נגד הטרור.

הקמת המטה ללוחמה בטרור במשרד ראש הממשלה הביאה לכך שבפעם הראשונה נושא המלחמה במימון טרור הועבר לטיפולו של גוף בטחוני במדינת ישראל. המטה ללוחמה בטרור הוקם באפריל 1996 ביוזמת ממשלת פרס אחרי גל הפיגועים ששטף את המדינה. בנימין נתניהו, שהחליף את שמעון פרס בראשות הממשלה, הציב בראש המטה את האלוף (מיל). מאיר דגן, שביקש לנצל את

המטה ללוחמה בטרור בין השאר לצורך כיסוי "השטחים האפורים" שבין גופי הביטחון, המודיעין והמשטרה המופקדים על הלחימה בטרור, לרבות הטיפול המערכתי במימון טרור (בן, 2021). פעילות המטה עסקה הן בשטחי ישראל והן מחוצה לגבולותיה – פעילות שתכליתה הפניית משאבים מצד קהיליית המודיעין לתחום הלוחמה במימון טרור ובניית הליך סדור של הוצאה מחוץ לחוק של גופים ומוסדות שסייעו או פעלו בחסות ארגוני הטרור בארץ ובעולם.

המטרה הייתה לבצע הליך משפטי שבגיניו ישתכנעו מדינות בעולם לאמץ החלטות משפטיות של מדינת ישראל ולהביא להוצאה מחוץ לחוק במדינות העולם של גופים המסייעים לטרור. רתימת מדינות העולם לטובת סנקציות ונקיטת צעדים משפטיים נתקלה בקשיים לא מעטים. חלק ממדינות אירופה העדיף להאמין שפתרון הסוגייה הפלסטינית יביא בהכרח לפתרון הטרור, ולכן שעל ישראל להתמקד בפתרון מדיני. בצד האמריקאי, בשנות התשעים, היה קושי אמיתי למצוא שותף שעומו ניתן היה לקדם מהלכים נגד כלכלת ארגוני טרור.³

נקודת מפנה הגיעה ב-2001, כאשר אירועים מקומיים וגלובליים שינו את "כללי המשחק" הן בזירה הבינלאומית והן בזירה הישראלית. בישראל, זוכה אריאל שרון בראשות הממשלה וממנה את מאיר דגן לעמוד בראש יחידה חדשה "צלצל" שתכלול את הלוחמה הכלכלית של ישראל נגד ארגוני הטרור. בעקבות החלטת ממשלה זכתה היחידה בסמכויות מרחיקות לכת מבחינת נגישות למאגרי מידע וחופש פעולה לפעילות ברחבי העולם. בארה"ב, השינוי חל בעקבות פיגועי ה-11 בספטמבר 2001. לראשונה השכיל הממשל האמריקאי להבין שמלחמת חורמה בטרור מחייבת בין השאר פגיעה מהותית במערכת הפיננסית שלו. מערכה שהינה מערכה עולמית, חוצת גבולות שיש לרתום אליה את מרבית מדינות העולם (Nederveen, 2002, עמ' 75).

כדי לממש את התפיסה האסטרטגית החדשה וכחלק מניהול המערכה ביצע ממשל בוש מספר שינויים מרכזיים:

בתחום החקיקתי – ב-26 באוקטובר 2001, חתם הנשיא בוש על "חוק הפטריוט" (USA PATRIOT Act). החוק הגדיל את מרחב הפעולה של רשויות אכיפת החוק, בפעילות לאיסוף מודיעין בתחומי ארצות הברית; והרחיב את סמכויות מזכיר האוצר של ארצות הברית לבצע שורה של פעולות רגולציה פיננסית ברחבי העולם, כחלק מהמערכה נגד הטרור.

בתחום הארגוני – ב-9 למרץ 2002 מחליט הממשל בחקיקה על שינויים מרחיקי לכת במשרד האוצר, והפיכתו למעשה לגורם האחראי על ניהול המערכה הכלכלית של ארה"ב ברחבי העולם.⁴ גם סוכנות הביון המרכזית CIA והמשטרה הפדרלית FBI עוברים שינוי ארגוני במסגרתו מוקמים צוותי משימה משותפים למלחמה במימון טרור.⁵

בתחום הבינ"ל – ארה"ב פעלה ליצירת שיתוף פעולה משפטי למאבק בהלבנות הון ומימון טרור. במסגרת זה הוקמו מוסדות בינלאומיים חדשים כמו קבוצת FATF, קבוצת EGMONT ויחידות

³ מי שהיה אחראי דאז על מלחמה בטרור בארה"ב זה ה-FBI אבל באותה תקופה לא הייתה לו שום התמחות בנושא מימון טרור. מאידך, משרד האוצר האמריקאי ביקש באותה תקופה לעסוק בנושא, אך נתקל במכשולים בירוקרטיים ובעיקר בהעדר נכונות של המערכת המודיעינית האמריקאית להפוך אותו לגוף רלבנטי במלחמה בטרור. דווקא ההדרה של משרד האוצר האמריקאי אפשרה לגורמי המטה ללוחמה בטרור לבנות מערכת יחסים הדוקה מאד עם משרד האוצר האמריקאי שלימים יהפוך להיות הגורם המרכזי האחראי על הלוחמה הכלכלית בארה"ב. (Zarate, 2013, P. 14).

⁴ במסגרת זו הוחלט על הקמת פונקציה ממשלתית חדשה הכפופה למשרד האוצר. המשרד לטרור ומודיעין פיננסי (TFI) שמארגן את פונקציות המודיעין והאכיפה במטרה להגן על המערכת הפיננסית בפני איומים ומאידך להילחם במדינות סוררות, מסייעות טרור, נשק להשמדה המונית (WMD), מלביני כספים, ברוני סמים ואיומים אחרים על הביטחון הלאומי. תחת המשרד לטרור ומודיעין פיננסי מוקמים שני משרדים: **המשרד למימון טרור ופשעים פיננסיים (TFFC)**, שאחראי על גיבוש המדיניות. **המשרד המודיעין והניתוח (OIA)** אחראי על פונקציות המודיעין של TFI, על שילוב משרד האוצר בקהילת המודיעין האמריקאית. גופים נוספים שהוקמו כחלק מהרפורמה הרחבה במשרד האוצר האמריקאי היו **המשרד לבקרת נכסים זרים (OFAC)**, שאחראי על אכיפת סנקציות כלכליות ומסחריות. **המשרד לחילוט נכסים (TEOAF)** מנהל את קרן חילוט האוצר (TFF) הרשות **לאכיפת הפשעים הפיננסיים (FinCEN)**, התומכת במאמצי חקירה של רשויות אכיפת החוק ומטפחת שיתוף פעולה בין-משרדי ובינלאומי נגד פשעים פיננסיים מקומיים ובינלאומיים (Bush Administration Announces, 2004).

⁵ ה-FBI חיזק את יכולתו להילחם ביעילות בטרור באמצעות הקמת אגף פעולות מימון טרור (TFOS). TFOS שהייתה אמורה לזהות, לחקור, להעמיד לדין, לשבש ולפרק בהדרגה את כל פעילויות הכספים וגיוס הכספים הקשורים לטרור. תוך ניצול החקיקה האמריקאית, חדירה למוסדות הפיננסיים כמו גם, קידום שיתוף פעולה ותיאום בין רשויות אכיפת החוק וסוכנויות המודיעין, הן מקומיים והן זרים. מאחר ומדובר בפעילות מודיעינית חוצת גבולות שימש ה-CIA חלק מכח המשימה של הבולשת הפדרלית. (Pistol, September 2003).

מודיעין פיננסי מקבילות בעולם. קבוצות אלה שיתפו פעולה ברמה הבינלאומית וגיבשו במשותף שורה רחבה מאד של רגולציות בינלאומיות בעיקר אל מול המוסדות הפיננסיים הבינלאומיים שמטרתם צמצום היכולת של גופים להשתמש בבנקים לטובת מימון טרור והלבנות הון. בהתאם גם בישראל הוקמה בינואר 2002 הוקמה הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור במשרד המשפטים במטרה לסייע במניעה ובחקירה של עבירות הלבנת הון, מימון טרור, ופעילות שעניינה פגיעה בביטחון המדינה. (חוק איסור הלבנת הון, התש"ס – 2000).

במהלך שנות ה-2000, עם מינויו של מאיר דגן לראש המוסד, הוא החליט להפוך את תחום הלוחמה הכלכלית לאחד הנדבכים המרכזיים בפעילות הארגון (בנפרד מיחידה "צלצל") והקים לצורך העניין יחידה שהייתה כפופה ישירות אליו. גם השב"כ ביקש לשדרג את יכולות המודיעין והסיכול הפיננסי ובדומה צה"ל והפיקודים המרחביים. במסגרת פיקוד מרכז ופיקוד דרום, מונו לראשונה קצינים שהיו אמונים על הטיפול בכספי טרור. בהמשך, צה"ל הקים במסגרת המערכה מול איראן את יחידת "שלכת", יחידה שריכזה את המערכה הכלכלית מול איראן ועבדה מול יחידת "צלצל". גם יחידות האיסוף הצה"ליות החלו להיות יותר ממוקדות לאיסוף מידע כלכלי הן של ארגוני הטרור והן כחלק מהמערכה נגד איראן. בצה"ל בפרט ניכרו שינויים ארגוניים ותפיסתיים, אשר באו לידי ביטוי בגיוס כ"א ייעודי, פיתוח יכולות טכנולוגיות ייעודיות, פיתוח מקורות מודיעין חדשים ושילוב יעדים כלכליים בבנק המטרות. מטרות אלה אף הותקפו הן כחלק מהפעילות השוטפת נגד ארגוני הטרור והן כחלק מאירועי לחימה עצימים, כגון מלחמת לבנון השנייה (נתקפו מחסני כספים של חזבאללה, סניפי בנקים בשרות הארגון ומנהלת הכספים של חזבאללה).

גם שיתוף הפעולה הבינלאומי בתחום הלוחמה הכלכלית זכה לעדנה מסוימת. עיקר ההצלחה בתקופה זו באה לידי ביטוי ביכולת של מדינת ישראל לסייע לאמריקאים לבנות את תמונת המודיעין בנוגע לתשתית הפיננסית של ארגוני טרור ברחבי העולם. על בסיס תמונת המודיעין פעל משרד האוצר האמריקאי לבצע "הכרזות" על גופים המסייעים למימון טרור, הקפאות נכסים, והפעלת לחץ על מדינות להפסקת מימון טרור. יחידות המודיעין בישראל בשיתוף יחידת "צלצל" ניהלו דיאלוג אופרטיבי עם TIFOS בהיבטים טקטיים יותר. במקביל, התפתחו גם שיתופי פעולה מול גורמי אכיפה אחרים בארצות הברית ובראשם הרשות למלחמה בסמים ומשרד התובע של ניו יורק שאמנם לא היו חלק מהקהילייה האמריקאית, אך היו בעלי יכולות משמעותיות מאד בתחום המאבק במימון טרור ואכיפת סנקציות.

המערכה הכלכלית שנוהלה מול ארגוני הטרור ומול איראן חייבה אותם לפתח כל העת שיטות חדשות לניהול המערכים הכלכליים שלהם. כך למשל, אם בתחילת הדרך נהנתה חמאס ממאות מיליוני דולרים שהגיעו ממדינות המפרץ, הרי שהמערכה הכלכלית צמצמה מאד את העברות הכספים וחייבה את הארגון לאתר מקורות עצמאיים. אם חזבאללה נהנה מאד מהסיוע האיראני הרי שהסנקציות והמערכה מול איראן חייבו את הארגון לפנות הרבה יותר לאיסוף כספים מפעילות פלילית, בדגש על סחר בסמים. באופן דומה, אם במהלך שנות התשעים הבנקים היוו את הדרך המועדפת להעברת כספים הרי שהמערכה הבינלאומית הביאה לשינוי מהותי והעברות כספים באמצעות שליחים, משרדי חלפנות. באותה התקופה המערכה הכלכלית הביאה למעין משחק חתול ועכבר בין ארגוני הטרור ואיראן לבין מדינות המערב, ישראל וארה"ב. מול איראן בפרט, הוערך ש"סנקציות מוחלטות עשויות לעצור את איראן ... אם מדינות בעלות השקפות זהות יפעלו מיד וינחיתו מכה כלכלית ניצחת למשטר" (רביד, 2012).

אולם בעוד שבמסגרת המערכה נגד איראן זכו כלי הלוחמה הכלכלית לעדנה, הייתה זו גם המערכה נגד איראן שבישרה את דעיכת השימוש בכלים אלה. כל עוד האינטרס האמריקאי והישראלי חפף האחד לשני, שיתוף הפעולה בין המדדים זכה להצלחה רבה, אבל החריקות ביחסים החלו כאשר התגלו חילוקי דעות באשר לאינטרסים של ישראל וארה"ב. אלה החלו עם תחילת המו"מ בין ארה"ב ואיראן על הסכם הגרעין. נראה, כי בניגוד לארה"ב אשר ראתה בכלי הלוחמה הכלכליים נגד איראן מכשיר דיפלומטי להשגת מטרותיה, ראתה ההנהגה הישראלית בלוחמה כלכלית מכשיר מלחמתי שתכליתו עצירת תוכנית הגרעין.

התפיסה הישראלית העריכה, כי המשך הסנקציות הכלכליות יביאו בסופו של דבר על החלטה איראנית להפסקת פרויקט הגרעין ואילו האמריקאים האמינו שדווקא העיתוי הנוכחי הוא המתאים ביותר להגיע להסדר עם האיראנים באמצעות הפסקת הסנקציות. המשמעות המרכזית בחילוקי הדעות בין הצדדים הייתה שבעוד גורמי המודיעין הישראלים המשיכו במלוא הקיטור לנסות ולשכנע גורמים במערכת הבינלאומית להמשך המלחמה הכלכלית, ביקשו האמריקאים

דווקא למתן את המערכה כדי שזו לא תחבל במאמצים להסכם. הפעילות הישראלית היתה לצנינים בעיני הממשל האמריקאי. האמריקאים שהורידו את הדוושה מהלחץ הכלכלי על איראן, ביקשו גם לבלום פעילויות מול חזבאללה, ובהם עצירת "פרויקט קסנדרה" שעמד להביא למעצר של בכירים איראנים ובכירי חזבאללה על סחר בינלאומי עצום היקף בסמים (Mayer, 2017).

הסכם הגרעין שנחתם ביולי 2015 הביא למעשה לתום עידן בתפיסה הישראלית באשר למערכה הכלכלית. נראה, כי באבחת סכין חלה נסיגה מוחלטת בנכונות של מדינת ישראל להמשיך במערכה הכלכלית. האכזבה הגדולה בישראל מהמהלכים האמריקאים הושלכו מיידית על המערכה הכלכלית. למעשה נוצרה מעין משוואה שדיברה על כך שכשלוך סיכול פרויקט הגרעין קשור בטבורו לכישלוך מדיניות הסנקציות האמריקאית ולחוסר התוחלת של לוחמה כלכלית בכלל. תפיסה זו, ביחד עם שינויים בראשות ארגוני המודיעין הביאה לנסיגה דרסטית בנכונות של המערכת הביטחונית להמשיך ולפתח את תחום הלוחמה הכלכלית. בהתאם ב־2016 פורקה יחידה "צלצל", הוקם גוף חדש במשהב"ט אשר התמקד בהליכים הבינ"ל ומשפטיים נגד חמאס וצומצם העיסוק בנושא בצה"ל ובמוסד.

במערכה הכלכלית מול איראן, האמריקאים ובהמשך לכך גם בישראל למדו על בשרם את מגבלת השימוש בסנקציות ככלי להשגת יעדיהם. על אף השליטה הכמעט בלעדית של האמריקאים במערכת הכלכלית העולמית מדיניות הסנקציות, האמריקאית הייתה תלויה בנכונות ובהסכמה של מדינות העולם לקחת חלק במערכה. התלות במדינות אחרות בהצלחת מדיניות הסנקציות הפכה את השימוש בו ככלי כמעט בלתי אפשרי ליישום מקסימלי, בנסיבות בהן הסינים וההודים והרוסים מתנגדים למדיניות לאמריקאים ופוגעים בחוסן מסגרת הסנקציות ומדינות אירופה אינן מוכנות לקבל את התכתיב האמריקאי. שנים לאחר מכן, מחקר מקיף שנערך בארה"ב הוכיח בצורה ברורה, כי יש הבדל מהותי בהשפעה בין סנקציות חד צדדיות, כמו בתקופת טראמפ, לסנקציות רב צדדיות, אם ניתן היה להבטיחן. המסקנה המרכזית הייתה שבמידה והסנקציות בתקופת טראמפ היו רב צדדיות, היה בכוחן לשנות את התנהגותה הפוליטית של ממשלת איראן. על פי המחקר, בסבירות גבוהה שאם העולם היה נרתם למערכה מול איראן ככל הנראה איראן לא הייתה "שורדת" את המערכה הכלכלית נגדה.

אם מדיניות הסנקציות נכשלה אין הדבר אומר שלוחמה כלכלית נכשלה. התלות המעט מוחלטת שפיתחה מדינת ישראל בתפיסת הסנקציות האמריקאית, היא זו שנכשלה ופגעה למעשה בכל תפיסת המערכה הכלכלית הישראלית. כאן מדינת ישראל היא זו שלמדה על בשרה שכאשר קיימים ניגודי אינטרסים בינה לבין ארה"ב בניהול המערכה, הדבר מביא בהכרח לנטרול כמעט מוחלט של יכולת הלוחמה הכלכלית של ישראל. התלות ארוכת השנים בארה"ב הובילה לכך שישראל מעולם לא השכילה לפתח יכולת לוחמה כלכלית של ממש. על אף הקמת יחידת "צלצל", למדינת ישראל לא הייתה תפיסת סדורה ללוחמה כלכלית ומקבלי ההחלטות הישראלים עדיין אינם רואים בלוחמה כלי מרכזי בארסנל הכלים הביטחוני של ישראל (שם, Mayer).



ריאל איראני (מקור: ויקיפדיה).

חלק ב' – הפוטנציאל של לוחמה כלכלית במאבק נגד איראן ו"צבאות הטרור"

פוטנציאל התרומה של לוחמה כלכלית למאבק נגד איראן ו"צבאות הטרור" נובע בראש ובראשונה מהמגבלות המוטלות בימינו על הפעלת כוח צבאי קונבנציונלי והמחירים הגלומים בכך עבור ישראל. בהקשר זה, ניתן לציין למשל את הקושי להכריע צבא אויב גם כאשר יחסי הכוחות נוטים לטובתנו, כפי שניכר למשל במלחמה הנוכחית באוקראינה או במאמצים הלא מוצלחים של ישראל נגד חזבאללה וחמאס בעשורים האחרונים. מלחמות "קלאסיות" גם גוררות עימן מחירים כלכליים,

מדיניים, משפטיים ופסיכולוגים כבדים מאוד. מעבר לכך, הבחירה בלוחמה כלכלית משקפת את ההכרה ביחס למקום המרכזי שיש לכלכלה במערכות של אויבנו וביכולתם לפעול נגדנו. למשתנים כלכליים קיימת השפעה על קבלת ההחלטות של אויבנו, על בניין הכוח שלהם, על יכולתם לגייס תמיכה והשפעה ולהוציא לפועל את תוכניותיהם. כלומר, השימוש בכלי לוחמה כלכליים יכול לשרת מגוון של תכליות מבצעיות, גם אם המשמעות הינה שתחום הלוחמה הכלכלית יהפוך לחשוב יותר מכוחה הצבאי הקונבנציונלי של ישראל.⁶

השימוש בכלי לוחמה כלכליים יצריך את מקבלי ההחלטות בצה"ל (ומחוצה לו) לשפר את הבנתם ביחס לכלכלת יריביהם ובכלכלה בכלל ולהעריך את השפעת השימוש בכלים אלה על הקשרים כלכליים רחבים יותר, כמו גם להעריך את הסיכון לזליגה מהמרחב הכלכלי למרחבים נוספים, צבאיים ואחרים. כך למשל, ניסיון לצמצם את מרחב הפעולה הכלכלי של חזבאללה ובכך להביא לפגיע בתמיכה הציבורית בו בלבנון, עלול להוביל את הארגון למהלכים צבאיים כוחניים נגד ישראל בתגובה או כחלופה לגיוס אהדה ציבורית. כדי לקדם את תחום הלוחמה הכלכלית ולו בצה"ל כמי שמוביל במערכת הביטחון את המאבק באיראן ובשלוחיה, יש לקדם מספר צעדים.

ראשית, יש לפתח תפיסה או תיאוריה ביחס לשימוש הצבאי של ישראל בלוחמה כלכלית נגד אויביה. בראש ובראשונה, על צה"ל להחליט האם לוחמה כלכלית מהווה אך ורק כלי מלחמתי, האם הוא גם מהווה כלי שעשוי לתמוך בתהליכי הסדרה ודיפלומטיה צבאית והאם ניתן לשלב בצורה טובה יותר מבעבר בין גישות אלה. לוחמה כלכלית צריכה להתמקד בראש ובראשונה בהשפעה על המוטיבציה של מקבלי ההחלטות. ישראל מתמודדת מול גוש של מדינות וארגונים המנוהלים על ידי קבוצה קטנה מאד של מקבלי החלטות. מדובר בקבוצה שברגע שיהיה קיים איום מהותי על השרידות שלה זה ישפיע יותר מכל על תהליכי קבלת ההחלטות אצלם. השפעה על שרידות יכולה להיות באמצעות כח, אבל יכולה להיות גם בפגיעה קשה מאד בכח הכלכלי שלהם, המבוסס בין השאר על שליטה על מקורות פיננסיים רחבים.

לעיתים ניתן יהיה להשפיע על קבלת החלטות של האויבים שלנו גם באמצעות הפעלת לחץ כבד מאד על מקורביהם והנעתם למרד. ניתן למשל לנהל מערכה כלכלית נגד "כלכלת הצללים" שהתפתחה בקרב ארגוני הטרור ואיראן, על חשבון המערכה הכלכלית הנרחבת נגד האוכלוסייה באיראן או בעזה שטרם הצליחה להניב תפוקות רצויות. באיראן, "כלכלת הצללים" היא זו שמחזיקה למעשה את ההנהגה, תוך בידודה מצרות היומיום של האוכלוסייה הסובלת. פגיעה ביכולת השליטה של ההנהגה על משאבים, והנהנתנות שלהם ממנעמי השלטון תהווה מרכיב מרכזי בתהליך קבלת ההחלטות שלהם.

שנית, נדרשת הסדרה ארגונית שתזוהה באופן ברור את האחראי על הנושא ברמה הלאומית ובהתאם גם תוביל להקמת מסגרת ארגונית חדשה שתזכה לכלל הסמכויות והמשאבים הנדרשים לכך, גם על חשבון השקעה בתחומי לחימה קינטיים אחרים. במידה ומדינת ישראל מחליטה להיכנס לעולם הלחימה הכלכלי היא חייבת לקבוע גורם אחראי ברמה הלאומית על ניהול המערכה. לוחמה כלכלית דורשת משאבים לא מעטים, שינוי סדרי עדיפויות בתוכניות האיסוף המודיעיניות, דבר שהסיכוי שיתבצע ללא מעורבות מלאה של הצבא וסוכנויות המודיעין האחרות נמוך. בצה"ל תוכל לקום זרוע חדשה שתרכז תחתיה את כל הכלים הנחוצים לצורך לוחמה כלכלית, ותכלול לצד לובשי המדים גם נציגים ממשרד ראש הממשלה ונציגים קבועים נוספים ממשרדי ממשלה רלבנטיים, כגון משרדי האוצר והחוץ.

הזרוע החדשה תהיה בין השאר אמונה על גיבוש יעדי הלוחמה הכלכלית, שילוב המאמצים בתחום במסגרת יתר המאמצים של ישראל נגד איראן ושלוחיה (במב"מ ובמלחמה), למידה מערכתית (למה למשל לא הצליחו הסנקציות האמריקאיות נגד איראן?),⁷ ועל בניין הכוח הנדרש לכך. צה"ל צריך ויכול לרתום את כליו בתחומים נוספים – סייבר, תודעה, משפט – לצורך העצמת הלוחמה הכלכלית. באמצעות כלי סייבר ניתן להגיע ל"מאחורי הקלעים" של מערכות פיננסיות במדינות יעד ולבשן. באמצעות כלי תודעה ניתן להעצים את ההשפעה של תהליכים כלכליים על התנהגות

⁶ על מדינת ישראל לקבל החלטה עקרונית על הנכונות להיכנס לשדה המערכה הכלכלי באופן מלא. מדובר בהחלטת קבינט שכן למערכה כלכלית נרחבת יכולה להיות השפעה רחבה מאד על כלכלת העולם, וכמובן על כלכלת ישראל (אפקט "משק כנפי הפרפר"), הפגיעה מאוד לתנדודות בכלכלת העולם.

⁷ תשובה אפשרית אחרת לשאלה הינה כי בנקודות הקריטיות ביותר במערכה מול איראן נסוגה ארה"ב ממדיניות הסנקציות ואפשרה למעשה "לאויב" לחזור ולשקם את עצמו בכוחות משופרים, תוך ביצוע תהליכי למידה ועמידות אל מול הגל הבא של הסנקציות שבא מספר שנים מאוחר יותר.

ציבורים ונגד משטריהם. באמצעות כלים משפטיים ניתן לשלול נכסים של אויבינו השמורים מחוץ לגבולותיהם.

כיצד עשויה להראות לוחמה כלכלית נגד איראן ושלוחיה? ניתן לבחון את המערכה שמנהלת ישראל מול חזבאללה כדוגמא. כיום המערכה שמה את כל יהבה על מלחמה קונבנציונלית ועל המערכה שבין המערכות. אנו נערכים עם משאבים אדירים ליום הדין, שהמטרה היא במסגרת המערכה שבין המערכות לצמצם כמה שאפשר את היכולת שאיראן מעבירה לחזבאללה, וליצור הרתעה ובנק יעדים למערכה. ישראל גם פועלת תודעתית להבהיר שבמלחמה הבאה לבנון תקרוס. עכשיו בואו נניח היפותטית שמדינת ישראל בונה יכולת לשתק את כל המערך הפיננסי של חזבאללה: החל מחברות כיסוי ברחבי העולם, יחידות כספים ומערכת הבנקאות. המשמעות המרכזית של פעילות שכזו היא שארגון כמו חזבאללה לא מסוגל להתנהל, כספים לא עוברים לפעילים, כספים לא עוברים למבצעים וההנהגה מאבדת מכוחה. חזבאללה גם יאבד מכוחו ברחוב הלבנוני שכן יתקשה להעביר תקציבים לאוכלוסייה השיעית.

באופן דומה, ניתן לתאר מערכה שבה ההנהגה של איראן קמה בוקר אחד וכל המערכות הפיננסיות שלה משותקות, חברות מסחריות שלה קורסות, ומנהיגי משמרות המהפכה מאבדים את כל נכסיהם, או שהנכסים עוברים לידיים אחרות (מבצעי "רובין הוד"). האם אירוע שכזה לא ישפיע יותר מכל מערכה צבאית והשלכותיה על תהליכי קבלת ההחלטות באיראן באשר להמשך פרויקט הגרעין? האם לא שווה לשקול מהלך שכזה על פני פגיעה צבאית במערכי הגרעין, על כל המשתמע מפעולה שכזו?

סיכום

לוחמה כלכלית יכולה להעניק לצה"ל ולמקבלי ההחלטות המדיניים דרגות חופש מבצעיות גדולות יותר מכפי שיש בידיהם כיום. לוחמה כלכלית מגלמת הזדמנויות רבות שטרם נבחנו לא כל שכן מוצו ומבלי הרבה מאוד מהמחירים הכבדים הכרוכים במאפייני הלחימה של צה"ל כיום. אין זה אומר שהגענו ל"ימות המשיח" ובטח שלא זכינו ליום בו נוכל לדון בפירוק הצבא מנשקו. צה"ל עדיין יצטרך להיות במלוא כוחו למערכות הגנה ולמלחמות כמו אלו המתנהלות כיום מול העברות אמל"ח מתקדם בין איראן לחזבאללה ובעזה נגד חמאס. יחד עם זאת, לאורך עשרות שנים כוח צבאי גרידא ומאמצים מדיניים לא הוכיחו עצמם עד כה. המחירים של המדיניות הביטחונית הנוכחית הולכים וגדלים. נכון יהיה שמדינת ישראל וצה"ל בפרט ייקחו על עצמם את פיתוח תחום הלחימה הכלכלית על מנת לנסות ולפרוץ את הקיפאון בו אנו מצויים מול אויבנו.

רשימת מקורות:

- אבן שמואל וחדד ששון (17 ביוני 2020). "היכן תקציב המלחמות", *INSS המכון למחקרי בטחון לאומי*, גיליון 1336.
- בן, אלוף (27 לאפריל 2001). "המטה ללוחמה בטרור עובר לאחריותו של עוזי דיין", *הארץ*.
- גל, איתי (15 באפריל 2010). "[עופרת יצוקה: איזו עיר מובילה בדיכאון וחרדות?](#)", *Ynet*.
- "הכרזות על ארגוני טרור, התאחדויות בלתי מותרות וצווי החרמה", *אתר משרד הבטחון*.
- לוי, אהוד (יולי 1999). *מקור סמכות ותהליכי קבלת החלטות בחמאס* (חיבור לקבלת תואר מוסמך), האוניברסיטה העברית, עמ' 41-55.
- לוי, אייל (4 למרץ 2022). "טרור המזומנים", *ישראל היום*, מוסף שישבת, עמ' 20-24.
- רביד, ברק (17 במאי 2012). "דגן מגביר הלחץ נגד תקיפה: פרסם מאמר משותף עם בכירי קהילת המודיעין הבינ"ל". *הארץ*, עמ' 22.
- (March 8, 2004). "[Bush Administration Announces Creation of New Office in Ramped up Effort to Fight the Financial War on Terror](#)". *S. Department of the Treasury*.
- (September 24, 2003). "Testimony of Pistole S. John Assistant Director, Counterterrorism Division, FBI Before the House Committee on Financial Service Subcommittee on Oversight and Investigations", *United States Congress*.
- Dizaji, S.F., Bergeijk, P.A.G. van (2013). "Potential early phase success and ultimate failure of economic sanctions: A VAR approach with an application to Iran". *Journal of Peace Research* 50, 721
- Mayer, Jose (December 27, 2017) "[The secret backstory of how Obama let Hezbollah off the hook](#)".

- Miller, Chris (March 2, 2022). "Are sanctions enough?" Episode 15, The Eastern Front, *AEI Podcasts*.
- Zarate, Juan (2013). The Unleashing of a New Era of Financial Warfare Treasury's War, New York, *Public affairs*.
- Zorthian, Julia (February 24, 2022). "What Biden's Sanctions on Russia Will Actually Do", *TIME*.