



המכללה לביטחון לאומי
מחזור מ"ו, 2018-2019

**סמינר כלכלה גלובאלית:
רוסיה - מעצמה בלי כלכלה?**

מגישים: אל"מ חן אלמוג
ד"ר איל ארגוב
מנחה אקדמי: דוד ברודט

מאי 2019



תוכן העניינים

1	מבוא
2	פרק ראשון : כלכלת רוסיה
5	פרק שני : מקורות העוצמה של רוסיה במרחב הגלובאלי
7	סיכום

**"מעצמה היא מדינה בעלת כוח כלכלי או צבאי, הנותן לה השפעת יתר על היחסים
בינלאומיים"**

הגדרת "מעצמה" עלפי ויקיפדיה

מתום מלחמת העולם השנייה ועד תחילת שנות ה-90, ברית המועצות, שהובלה על ידי רוסיה, היתה אחת משתי מעצמות העל בסדר עולמי שהוגדר כדו-קוטבי. מעצמות-העל, ארה"ב וברית המועצות, שררו אז "במלחמה הקרה" על כח ודומיננטיות אידיאולוגית חברתית-כלכלית-תרבותית: דמוקרטיה ליברלית מול דיקטטורה, קומוניזם מול קפיטליזם. סדר עולמי זה השתנה עם התפרקות ברית המועצות ונפילת המשטר הקומוניסטי בתחילת שנות התשעים. התפרקות ברית המועצות הביאה על רוסיה משבר עמוק ביותר של התפרקות הסדר החברתי הפנימי. למשך כעשור וחצי, ארה"ב הוגדרה כמעצמת-העל היחידה בתוך סדר עולמי חד-קוטבי. לא היתה אף מדינה בעלת כח כלכלי או צבאי שתערער על מעמדה ושליטתה ביחסים הבין-לאומיים. בעשור וחצי האחרונים הסדר העולמי החל להשתנות שוב. הגלובליזציה הכתה את העולם בעוצמה, והתחזקותה הכלכלית של סין החלה לערער על מעמדה היחידני של ארה"ב. כיום ניתן כבר להגדיר את סין כמעצמת-על המאיימת על ההגמוניה של ארה"ב בכלכלה והכוח הגלובאלי. אולם, הסדר העולמי אינו דו-קוטבי באופן ברור כפי שהיה בשנות המלחמה הקרה. לצד ארה"ב וסין, פועלות כיום בעולם מספר מעצמות נוספות, קטנות יותר בעולות היכולת להשפיע על היחסים הבינלאומיים.

החזקה מבין מעצמות אלה (שאינן מעצמות-על) היא רוסיה שחזרה לזירה העולמית תחת הנהגתו הדומיננטית של ולדימיר פוטין. רוסיה מהווה כיום עוצמה שלא ניתן להתעלם ממנה כפי שניכר למשל סביב מלחמת האזרחים בסוריה. יתרה מכך, ברית נאט"ו שקמה אחרי מלחמת העולם השנייה וכוללת את ארה"ב ומדינות נוספות במערב (לרבות מדינות ברית המועצות לשעבר) מרוכזת סביב הרתעת רוסיה. על אף כוחה הצבאי העודף של ארה"ב וברית נאט"ו, כאשר בחרה רוסיה לפלוש ולספח אליה את חצי-האי קרים, הסתבר כי המערב החזק אינו יכול למנוע זאת – גם חמש שנים אחרי.

עבודה זו תדון במקור כוחה של רוסיה כמעצמה בעולם הגלובאלי. בעוד ארה"ב וסין, ובמידה מסוימת גם הודו, הן מעצמות במידה רבה בשל עוצמתן הכלכלית, מצבה הכלכלי של רוסיה ירוד במידה ניכרת. למעשה הכלכלה הרוסית היא משקולת על עוצמתה של רוסיה. כלכלה חזקה ואטרקטיבית מעניקה כוח במישור הבינלאומי דרך שני ערוצים מרכזיים. בערוץ הישיר, כלכלה חזקה יוצרת אטרקטיביות לקיום קשרי מסחר כלכליים – יבוא, יצוא, השקעות זרות, מעבר טכנולוגיות ועוד. בערוץ העקיף, כלכלה חזקה מאפשרת התעצמות צבאית. אם כן, עולה השאלה כיצד רוסיה מצליחה להתקיים כמעצמה ללא כח כלכלי מוביל?

לשם מענה על שאלה זו, בפרק הראשון ננתח את הכלכלה של רוסיה. הפרק יציג בעיקר את חולשתה הכלכלית של רוסיה, בוודאי בהשוואה למעצמות אחרות כארה"ב וסין. בפרק השני נציג כיצד רוסיה מצליחה לגשר על חסרונה הכלכלי ונשארת כח מעצמתי. חשוב להבחין כי רוסיה אינה עסוקה רק בשימור כוחה המעצמתי. רוסיה, והעומד בראשה פוטין, שואפת לחזור לגדולה כמעצמה שוות כח, בתוך סדר עולמי רב קוטבי.

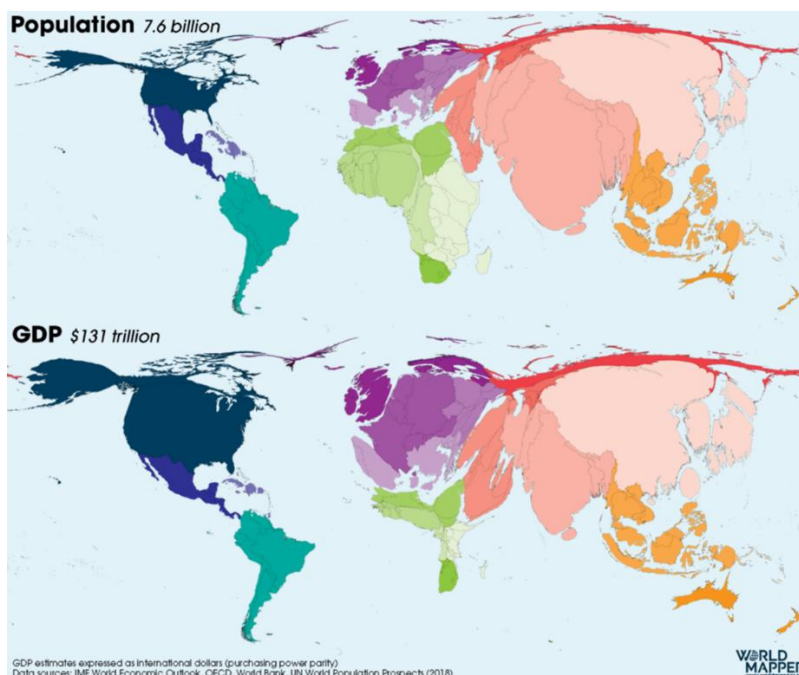
בנוסף לנתונים שיובאו בגוף הפרקים, עבודה זו מבוססת גם על סדרת הרצאות של מומחים לרוסיה, ושל אישים בממשל הרוסי, בהם השתתפו הכותבים כחלק מסיור רשמי ברוסיה של משתתפי המכללה לביטחון לאומי.

פרק ראשון: כלכלת רוסיה

גיאוגרפית, רוסיה היא מדינה עצומה בעלת השטח הגדול ביותר בעולם: כ-17 מיליון קמ"ר המהווים כ-10% משטח היבשה בעולם - כמעט פי שניים משתי המעצמות המובילות סין וארה"ב. גיאוגרפית חלקה המערבי של רוסיה נמצא באזור אירופה וחלקה המזרחי באסיה. מבחינת אוכלוסייה רוסיה היא המדינה התשיעית הכי גדולה עם כ-147 מיליון נפש (2017). בפרמטר זה היא קטנה מארה"ב ומסין המונות 320 מיליון ו-1.4 מיליארד נפש, בהתאמה. כ-90% מאוכלוסיית רוסיה מרוכזת באזור המערבי שלה (בין אירופה להרי אורל), כאשר חשיבותם של האזורים האחרים נובעים מהיותם עשירים באוצרות טבע.

מבחינת היקף הפעילות הכלכלית, רוסיה היא כלכלה בסדר גודל בינוני-גדול. התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) של רוסיה במחירים עולמיים (PPP) הוא כ-3.8 טריליון דולר – מקום שישי בעולם. בפרמטר זה היא קטנה משמעותית מארה"ב (19.5 טריליון דולר) ומסין (23.3 טריליון), וכן מהודו, יפן וגרמניה (9.5, 5.4, ו-4.2 טריליון דולר בהתאמה). התמ"ג במחירים עולמיים הוא המדד המקובל ביותר למדידת כח הקנייה של מדינה לרכוש מוצרים ושירותים מקומיים. אך יש להבחין כי הפער של רוסיה מארה"ב גדול בהרבה כאשר התוצר נמדד בדולרים שוטפים (ולא במחירים עולמיים) – 1.6 טריליון דולר בלבד. פרמטר זה הוא רלוונטי לבחינת כח הקנייה של מדינה לרכוש גם מוצרים מיובאים, ובהתייחס לעוצמה ביטחונית – יבוא ביטחוני. היקף היצוא של רוסיה, שהוא מקור מטבע החוץ לרכוש ביטחוני חיצוני, הוא 357 מיליארד דולר (2017) – המקום ה-14 בעולם בלבד. ביטוי לפער הגדול בין היקף שטחה של רוסיה לבין חלקה בכלכלה הגלובאלית ניתן לראות באיור 1. האיור ממחיש את המפה הגיאוגרפית של העולם, כאשר שטחה של כל מדינה על גבי המפה מותאם לחלקה באוכלוסיית העולם או לחלקה בתמ"ג העולמי. ניתן לראות בבירור שממדינה רחבה ועמוקה, על גבי המפה המתואמת היא מוצגת כנקניק ארוך וצר מאוד.

איור 1: מפת העולם מותאמת לחלקה של כל מדינה באוכלוסייה ובתמ"ג



בנוסף לפיגור של רוסיה מול המעצמות בגודל התוצר, גם הרווחה הכלכלית של אזרחיה נמוך ביחס למדינות מערביות, ובפרט ארה"ב. התוצר לנפש של רוסיה הוא 25.8 אלף דולר לשנה בלבד, פחות ממחצית מזה של ארה"ב (59.8). יתרה מכך, בשנים האחרונות הצמיחה ברוסיה הינה של כאחוז בלבד, ואינה גבוהה מספיק על מנת להיות בתוך תהליך התכנסות לעבר רמות התוצר לנפש של המדינות המפותחות.

כלכלת רוסיה מושטת בראש ובראשונה על משאבי טבע. אלה כוללים בעיקר נפט וגז טבעי, אך בנוסף יש לה מקורות פחם, מתכות, ניקל, יהלומים ואבנים יקרות אחרים, מלחים, פוספטים ועוד. רוסיה היא המפיקה הגדולה בעולם של נפט והשנייה בעולם בגז טבעי ובין המובילות בעולם בכלל תחום האנרגיה. נפט וגז מהווים כ-60% מהיצוא של רוסיה ו-25% מההכנסות של ממשלה. עובדה זו יוצרת תלות כלכלית גדולה מאוד של המדינה במחירי הנפט: כאשר מחירי הנפט והגז העולמיים צונחים, ההכנסות הלאומיות יורדות ותקציב המדינה מאבד איזון. אחד מיעדי היצוא הבולטים של רוסיה בתחום הגז היא יבשת אירופה הסמוכה, וזאת באמצעות קווי גז מרכזיים העוברים דרך אוקראינה וטורקיה. 35% מיבוא הגז לאירופה מקורו ברוסיה וזה גורם לתלות כלכלית של אירופה ברוסיה. בנוסף, רוסיה מספקת גז טבעי מונזל (LNG) ליפן ולמדינות אסיה.

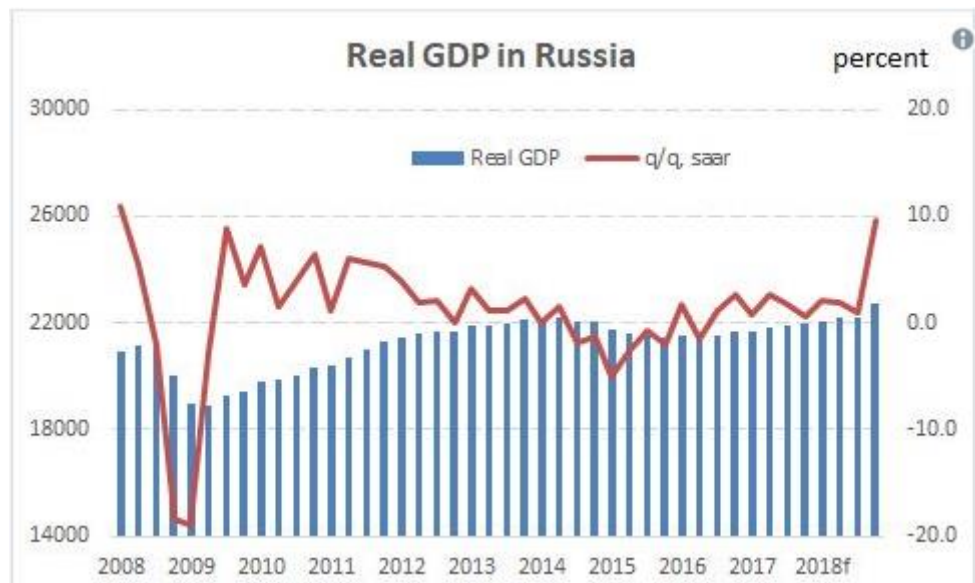
מעבר למשאבי הטבע, לרוסיה גם מגזר תעשיות ביטחוניות גדול שהוא בעל היקף יצוא משמעותי לכלכלה הרוסית. הצורך בתעשיות ביטחוניות מקומיות נובע הן מחולשתה הכלכלית היחסית המקשה על יכולתה לבצע רכש ביטחוני חיצוני, והן מהעדר בריתות אסטרטגיות עם מעצמות טכנולוגיות.

עם התפרקות ברית המועצות ונפילות המשטר הקומוניסטי נכסיה המרכזיים של רוסיה הופרטו. מספר מצומצם של אוליגרכים הצליחו להשתלט על מקורות העוצמה הכלכליים, כך שהיום ההון של המדינה מרוכז בידי קבוצה קטנה יחסית של אנשים. קשרי הגומלין בין בעלי ההון לבין השלטון חזקים, מובנים ומאופיינים בשחיתות. ניהולה של רוסיה תחת פוטין הוא ריכוזי מאוד ולא קיימת בה הפרדת רשויות כפי שמקובל בעולם המערבי. הכל כפוף לנשיא ולאדמיניסטרציה שלו: הנשיא מאשר חוקים העוברים בפרלמנט, בתי המשפט אינם עצמאיים, ולנשיא יכולת לפטר ראשי רשויות מקומיות. כחלק ממארג זה מעורבות של ממשלת רוסיה בתוך הכלכלה היא גדולה. חלקה הישיר של הממשלה בכלכלה נע בין 30 ל-35 אחוזים, ויש לה יד חזקה בקביעת כללי המשחק בשווקים השונים. על פי הערכות הממשלה שולטת (במישרין ובעקיפין) בכ-70% מהכלכלה. מבנה כלכלה כזה הוא חסם משמעותי לכניסת השקעות זרות שיכולות גם להביא לצמצום הפער הטכנולוגי מול העולם. לרוסיה מספר בעיות פנים כלכליות משמעותיות. אי-השוויון הוא גדול, כך שמדד התוצר תוצר לנפש או שכר ממוצע אינם מבטאים כלל את הכנסותיהם הנמוכות עוד יותר של מרבית האוכלוסייה. בנוסף, כלכלת רוסיה מתמודדת עם הסדרי גיל הפרישה הרשמי שנמוך בהשוואה בין-לאומית (60 לגברים, 55 לנשים). יתרה מכך, בשל הסדרים נוחים לפרישה מוקדמת גיל הפרישה האפקטיבי נמוך משמעותית מהרשמי, דבר הפוגע בהיקף כח העבודה. מבנה הגילאים של האוכלוסייה ברוסיה אינו סטנדרטי. בשל תוחלת החיים הנמוכה יחסית (10 שנים פחות מהממוצע ב-OECD), ילודה נמוכה ומבנה גילאים מרוכז בגילאי העבודה. מצד אחד המשמעות היא יחס תלות נמוך התורם להכנסה לנפש ומאידך השיעור הנמוך של ילדים אינו מאפשר לכלכלת רוסיה לצמוח בקצב המאפשר טיפוס בדירוג הכלכלות העולמיות. תחזיות של קרן המטבע מצביעות על כך שדירוג כלכלת רוסיה, על פי התמ"ג (מותאם ל-PPP), צפוי להתדרדר למקום השמיני עד שנת 2030.

מאז פירוק ברית המועצות רוסיה ספגה מספר משברים כלכליים גדולים (1998, 2008). האחרון ארע ב-2014 בעקבות הסנקציות האמריקאיות שבאו אחרי הפלישה וסיפוח חצי-האי קרים וירידת מחירי הנפט בעולם. הקשיים הגיעו לשיא ב-16 לדצמבר 2014 כאשר מטבע הרובל הגיע לשפל של 79 רובל לדולר. במהלך אותו השבוע איבד המטבע הרוסי כ-15 אחוז מערכו. בשנתיים האחרונות רוסיה נמצאת בתהליך התאוששות מהמשבר האחרון (איור 2) וערכו הנוכחי של הרובל עומד על כ-65 רובל לדולר אחד. התמ"ג של רוסיה צפוי לצמוח בכ-1.5% בשנים הקרובות (בהתחשב בגידול השולי באוכלוסייה של רוסיה מדובר בצמיחה סבירה של התוצר לנפש). התאוששות הכלכלה נבעה ממספר גורמים. ראשית, חלה התאוששות במחירי הנפט העולמיים. שנית, רוסיה מצליחה לעקוף חלק מהסנקציות האמריקאיות באמצעות קשרי מסחר עם סין וייצור עצמי של חלק מהמוצרים שהיבוא שלהן הופסק בשל הסנקציות. כמובן, שמבחינתה יש בכך פגיעה ביעילות הכלכלית שכן המשמעות היא שמיוצרים ברוסיה מוצרים בהם אין לה יתרון יחסי. לבסוף, רוסיה הפעילה מדיניות

כלכלית פיסקאלית שסייעה לצאת מהמשבר ולהביא את התקציב לאיזון. מעבר לכך, היא קבעה יעדי מדיניות כלכליים לשש השנים הבאות ובראשן: העלאת קצב הצמיחה למעל הממוצע העולמי (כ-3%) וחיתוך העוני בחצי, העלאת שיעור ההשקעה מתוך התוצר (מ-21% ל-25%), חיזוק ההשקעה בתשתיות, בריאות וחינוך, הקטנת מעורבות הממשלה בכלכלה (במיוחד בתחום הבנקאות בו הבנקאים הממשלתיים פחות יעילים מהפרטיים).

איור 2: קצב הצמיחה והתוצר הריאלי של רוסיה, 2008-2018



לסיכום, ניתן לראות שכלכלת רוסיה אינה מעצמתית. לא מבחינת גודל הכלכלה, לא מבחינת רמת החיים של תושביה, והיא רוויה בבעיות מבניות עמוקות שיוצרות חסם לצמיחה משמעותית. עולה מכך השאלה כיצד רוסיה מצליחה בכל זאת לקיים כח מעצמתי גלובאלי, וכיצד היא שואפת לעצב את העולם ככח רב קוטבי (להבדיל ממצב של מעצמת-על יחידה כפי שהיה שנות ה-90 או מצב דו-קוטבי) כאשר היא מהווה קודקוד של אחד הקטבים?

פרק שני: מקורות העוצמה של רוסיה במרחב הגלובאלי

רוסיה רואה את עצמה כמעצמה, גם אם לא מעצמת-על, ושואפת להגדיל את כוחה בזכות מספר יתרונות מובנים ודרכי פעולה ייחודיים אותם נסקור בפרק זה.

בסיס עוצמה למניעת התפרקות הכלכלה הרוסית. כלכלת רוסיה מושטת על נפט וגז

שהן סחורות אחודות וחיוניות. אומנם התבססות על משאבי טבע אינה מייצרת צמיחה אך היא מבטיחה בסיס מינימאלי של הכנסה בטוחה. יתרה מכך, הממשל הרוסי יודע, מזה עשרות שנים, להעביר את הקשיים הכלכליים לאזרחים (להבדיל מלהפיל אותם על כתפי כח

הקנייה הציבורי). יכולת זו נובעת מכך שאזרחי רוסיה מורגלים (מימי התקופה הקומוניסטית ואף לפני כן) לחיות בצמצום רב למען המולדת. כלומר, משבר כלכלי מתגלגל לרמת החיים של הפרטים ולא ליכולת ההתעצמות של המדינה.

כלכלה למען יעדים מדיניים. הכלכלה הריכוזית והמעורבות הממשלתית בכלכלה של רוסיה מאפשרת לממשל לנווט את המדיניות הבינלאומית שלה לכדי קשרים כלכליים. למשל רוסיה פעלה בעבר להעמיק את קשרי המסחר שלה עם לבנון רק במטרה לדחוק את ארה"ב מלבנון. ממשלת רוסיה גם מתערבת בנושאי יצוא והולכה של גז לקידום חוזקה הכלכלי. נזכיר כי לאירופה תלות עצומה והכרחית בגז שמקורו ברוסיה. מאחר ולממשלת רוסיה שליטה על חברות הגז, מצב זה נותן מנוף לרוסיה מול אירופה גם בנושאים מדיניים. לאחרונה, חוקים מעורפלים של רישום חברות ופרקטיקות לא-אחידות של מאבק בשחיתות מאפשרים למוסקווה להגביר נוכחות בעיקר באיטליה, אוסטריה והולנד. לפני חמש שנים הממשל הרוסי קידם פרויקט אינטגרציה כלכלית המקביל ברוחו, ושנועד לתת מענה, לאיחוד האירופאי (Eurasian Economic Union). הפרויקט כלל את רוסיה, קזחסטן ובלארוס. אולם, פרויקט זה לא הצליח להתרחב עוד בשל המהפכה באוקראינה. לבסוף, מעורבות הממשלה וחוזקה מאפשרים לממשל במוסקווה להשתמש בכלכלה המקומית למען חוזקו של המשטר. הדבר מתבטא למשל בחוק שעבר לאחרונה לפיו כל חברות התקשורת מחויבות להיות חשופות בפני הממשל.

שימור עוצמה צבאית-מדינית. רוסיה אומנם מוציאה סכום גדול (ביחס לכלכלתה) על ביטחון – כ-95 מיליארד דולר (מקום רביעי בעולם). אולם אין ביכולתה להוציא על ביטחון את סכומי העתק שמוציאות מעצמות-העל (ארה"ב – 765 מיליארד דולר, סין 230 מיליארד דולר). אולם רוסיה מנסה להקצות חלק מעוצמתה הצבאית להתענה באמצעים העומדים לרשותה. לשם המחשה, משחטת מלחמה כפי שיש לצי האמריקאי היא בוודאי יקרה מאוד. אולם לרוסיה יש (על פי דיווחיהם) טורפידו, שעלות פיתוחו זול בהרבה, כנגדו אין למשחטת האמריקאית מענה. כלומר הם משמרים יכולת מענה ומשוואת איזון באמצעים זולים יחסית. נדבך נוסף הוא יכולותיה הגרעיניות שנתרו מימיה כמעצמה. יכולת זו מעניקה לה כח צבאי-ביטחוני ויכולת הרתעה מפני ניסיון השמדה. נציין גם שמימי ברית המועצות רוסיה נשארה עם כך מעצמתי בתוך מועצת הביטחון של האו"ם – עובדה המעניקה לה כח מדיני.

תרבות אסטרטגית של מעורבות וחיפוש הזדמנויות. התרבות האסטרטגית הרוסית היא כזו המחפשת הזדמנויות, הן במישור המדיני והן במישור הכלכלי. לא תמיד בהצלחה, אך גישתם הנוקטת בפיזור וגישוש בשיטת "שלח לחמך", היא לפעול במישורים רבים ולעיתים מנוגדים, כאשר מחלקם הם מצליחים לייצר הזדמנויות המשרתות את יעדיה של רוסיה כמעצמה. במישור הכלכלי אחד מההזדמנויות שרוסיה משקיעה בהן היא נסיגת

הקרחונים בחלק הארקטי הצפוני עמה יש לרוסיה גבול ארוך. נסיגת הקרחונים יאפשרו פתיחת נתיבים ימיים חדשים שיקצרו משמעותית את זמן ההפלגה מאירופה לארה"ב ולמזרח, לצד פוטנציאל אדיר של משאבי טבע באזור. בצד המדיני-ביטחוני רוסיה מנסה להיות מעורבת בכל משבר או התרחשות גלובאלית. בעבר היתה זו אפגניסטן למשל, ולאחרונה רוסיה דאגה להיות מעורבת במשברים בוונצואלה, בצפון קוריאה וכמובן בסוריה. בחלקן יש לה תפקיד מוביל, בחלקן היא פשוט רוצה להיות נוכחת ולחכות, מבפנים, להזדמנות. לעיתים כשאין משבר להיכנס אליו – אז מייצרים משבר. למשל בצרפת יש הסבורים שרוסיה עומדת מאחורי מחאת האפודים הצהובים. בתוך אסטרטגיה זו של מעורבות, רוסיה נוקטת גישה של לדבר עם כולם. לדוגמא, באזורנו רוסיה מדברת הן עם ישראל, והן עם איראן, טורקיה, אסאד וארגונים כמו חמאס. הם נוקטים בגישה שיש להתייחס ולדבר עם כל מי שמייצג כח.

שימוש בכלי השפעה ותודעה. תפיסת הסייבר הרוסית היא הרבה מעבר לתקיפה באמצעות הרשת. סייבר אצל הרוסים הוא הפעלת כלי השפעה והשפעה על תודעה. כך למשל הם מומחים בייצור "פייק ניוז" תוך ניצול שליטתם המוחלטת של האדמיניסטרציה השלטונית בכלי התקשורת. יתרה מכך, המערב חושד שבשנים האחרונות הם פעלו בכלי סייבר על מנת לנסות להשפיע על תוצאות מערכות בחירות כמו המרוץ לנשיאות בארה"ב ומשעל העם בנושא ה-Brexit בבריטניה.

סיכום

בעבודה זו סקרנו את כלכלתה של רוסיה. מכלול הנתונים מתיישבים עם כך שלרוסיה עוצמה כלכלית בסדר גודל בינוני-גדול. הדבר התבטא במיוחד בפרמטרים של אוכלוסייה ותוצר. בנוסף, כלכלת רוסיה לוקה במספר בעיות מבניות המעיבות על יכולתה לצמוח, ובראשן שחיתות וקשרי הון-שלטון עמוקים. כלומר, כלכלתה של רוסיה אינה מתיישבת עם עוצמתה כמעצמה העומדת בקדמת השורה השנייה (אחרי ארה"ב וסין).

העבודה הציגה את מרכיבי העוצמה, דרכי הפעולה, והתרבות האסטרטגית המביאים לגישור בין חולשתה הכלכלית לבין יכולתה להתקיים כמעצמה. אלה כללו כח עמידה של האזרחים למען גדולת המולדת, ניווט השווקים הכלכליים למען מטרות מדיניות, שימור עוצמה צבאית בעלות כספית נמוכה, כוח מדיני היסטורי במועצת הביטחון, מעורבות בכל משבר בעולם ושימוש בכלי תודעה.

רוסיה אינה שואפת רק לשמור על כוחה המעצמתי, אלא אף להתחזק ולחזור לימיה כמעצמת-על שוות כח (לא בעולם דו-קוטבי כבעבר, אלא בסדר עולמי רב-קוטבי). אך האם

ניתן לעשות זאת עם כלכלה שהיא רק שישית בגודלה בעולם ואף צפויה להתדרדר בדירוג?
האם ניתן לעשות זאת עם מבנה כלכלי חולה? כנראה שלא, וכנראה שגם הממשל הרוסי מבין
זאת ולכן יצא בתוכניות מדיניות כלכלית לשש שנים הכוללות יעדים להעלאת הצמיחה,
העלאת ההשקעות, וצמצום מעורבות הממשלה בכלכלה.