



# יחסי ישראל-סין: הזדמנויות ואתגרים

עורכים: אסף אוריון, גליה לביא

**INSS**

המכון למחקרי ביטחון לאומי  
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES



תל אביב  
אוניברסיטת תל אביב

מזכר  
185



# יחסי ישראל-סין: הזדמנויות ואתגרים

עורכים: אסף אוריון, גליה לביא

## המכון למחקרי ביטחון לאומי **INSS**

---

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, והשנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל. קהל המטרה של המכון הוא דרג מקבלי החלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים הראויים בעיניו לתשומת הלב הציבורית ומקפיד לשמור על מדיניות נוקשה של אי משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד ואינן משקפות בהכרח את עמדותיהם של המכון, של נאמניו או של האישים ושל הגופים התומכים בו.

# יחסי ישראל-סין: הזדמנויות ואתגרים

עורכים: אסף אוריון, גליה לביא

---

דצמבר 2018

מזכר 185

---

**iNSS**

המכון למחקרי ביטחון לאומי  
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES



אוניברסיטת תל אביב  
TEL AVIV UNIVERSITY

---

# Israel-China Relations: Opportunities and Challenges

Editors: Assaf Orion, Galia Lavi

---

This memorandum, published within the framework of the Israel-China Program at INSS, is published with the assistance of a generous grant by the Diane and Guilford Glazer Philanthropies.

---

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

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

דוא"ל: [info@inss.org.il](mailto:info@inss.org.il)  
אתר המכון: <http://www.inss.org.il/he>

ISBN: 978-965-92670-9-5

כל הזכויות שמורות © דצמבר 2018

עורכת: מירה ילין  
הביא לדפוס: משה גרונדמן

הצילומים: iStock; Etienne Oliveau, Pool, Getty Images  
עיצוב גרפי: מיכל סמו קובץ ויעל ביבר, המשדר לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

# תוכן העניינים

---

7	<b>הקדמה</b> אסף אוריון
11	<b>פתח דבר</b> מתן וילנאי
13	<b>יחסי ישראל-סין – שותפות כוללת בחדשנות</b> חגי שגריר
21	<b>יחסי ישראל סין – בין הרצוי למצוי</b> דן קטריבס
29	<b>המתיחות הגואה בין סין לאוסטרליה – לקחים לישראל</b> גליה לביא ורותם נוסם
43	<b>רגולציה על השקעות ורכישות זרות בישראל ובעולם במבט השוואתי –</b> <b>סין כמקרה בוחן</b> דורון אלה
71	<b>לא שיטפון, אך זרם מתגבר – מכירת נשק מסין למזרח התיכון:</b> <b>מאפיינים, מגמות והשלכות על ישראל</b> הדי שגב ואופק רימר
91	<b>ישראל, ארצות-הברית, סין והודו – שותפויות נוגדות אינטרסים</b> עודד ערן
101	<b>אתגרים למדיניות ישראל מול סין</b> אסף אוריון
115	<b>המחברים</b>





## הקדמה

---

עם צמיחתה הכלכלית של המעצמה האסיאתית גוברות גם עוצמתה המדינית בעולם ובהדרגה גם השפעתה בסביבתה האסטרטגית של ישראל. היחסים המדיניים וקשרי הכלכלה והתרבות בין שתי המדינות התפתחו בעשור האחרון במהירות רבה, אולם במונחים היסטוריים מדובר במערכת יחסים צעירה למדי. ההיכרות בין שתי המדינות עודנה בראשיתה בשל היעדר יחסים ממושכים, מגוונים ועמוקים ביניהן, בהשוואה ליחסי ישראל עם ארצות־הברית או אף עם אירופה. המפגש בין המדינות בנקודת הזמן הנוכחית הוא מפגש ייחודי, בעל פוטנציאל רב ומסעיר לאור הבדלי הממדים, פערי התרבות, המנטליות והשפה, ולאור מתאמי ביקוש והיצע במרחב האינטרסים המשותפים לענק הכלכלי ול"אומת הסטארט אפ" הקטנה והחדשנית. מעל האתגרים הפרטניים ביחסי המחקר, הכלכלה, העסקים, התיירות, המדע והדיפלומטיה ניצב אתגר כולל לגיבוש מדיניות לאומית מאוונת ולניהולה, באופן שימצה את ההזדמנויות וייתן מענה לסיכונים אפשריים ביחסי ישראל-סין.

תוכנית המחקר ישראל-סין במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) נועדה לקדם את תשתית הידע על יחסי שני הצדדים לשם תמיכה בגיבוש מדיניות ובניהולה, ולסייע לגורמים הרלוונטיים בהמלצות מעשיות. לתכלית זו מקיימת התוכנית מאמצי מחקר על מדיניותה של סין במזרח התיכון, על יחסי המעצמות, על מאפייני מדיניות החוץ והכלכלה של סין ועל יחסי ישראל עמה. פיתוח ידע למדיניות אינו משימת יחידים אלא משימת יחד; רוחב היריעה, מעמקיה וגיוונה מחייבים מגוון דעות, זוויות ראייה, ניסיון מעשי וריבוי השקפות. לפיכך, מראשית פעולתה מהווה תוכנית ישראל-סין מקום מפגש לחוקרים, לפרקטיקנים, לאקדמאים, לבעלי תפקידים בממשלה, לאנשי עסקים ולנבחרי ציבור – שהם שותפינו למאמץ. זה המקום להודות לקרן דיאן וגילפורד גלייזר על תרומתה המתמשכת להקמת התוכנית ולפעילותה.

מזכר זה מבטא נאמנה את אתגרי המחקר ופיתוח הידע למדיניות בנושא ישראל-סין, וגם את העשייה המשותפת המאפשרת את ההתמודדות עימם. בין הכותבים אנשי משרד החוץ בעבר ובהווה, חוקרי התוכנית בעלי רקע אקדמי ואנשי מערכת הביטחון. המאמרים במזכר עוסקים ביחסי ישראל-סין מזוויות שונות וביחסייהן של מדינות

אחרות עם סין, לרבות לקחיהם והשלכותיהם על ישראל. מבחר זה הוא רק מדגם חלקי מתוך עושר הנושאים, ההיבטים, הזוויות והממדים הרלוונטיים במחקר תומך מדיניות בנושא ישראל-סין, ובכך יש עדות נוספת לגודל האתגר הניצב בפני קהילת החוקרים, הפרקטיקנים וגורמי המדיניות.

פתח הדבר במזכר נכתב בידי האלוף (בדימוס) מתן וילנאי, ראש תוכנית ישראל-סין ושגריר ישראל לשעבר בסין, בראי ארבע שנות כהונתו בבייג'ינג. את המאמר הפותח כתב מר חגי שגריר, סגן ראש אגף אסיה והפסיפיק במשרד החוץ, ובו הוא מתאר את התקדמות יחסי ישראל-סין בעשור האחרון, בדגש על תהליכי העבודה, המנגנונים המשותפים והתחומים העיקריים שבהם מתמקדת עשיית ממשלת ישראל מול סין. מר דני קטריבס מהתאחדות התעשיינים ומוותיקי משרד החוץ בסין סוקר את התפתחות היחסים הכלכליים ואת אתגריהם מנקודת מבטו האישית, ומצביע על כיוונים מומלצים לעתיד. מאמרו של גב' גליה לביא, דוקטורנטית באוניברסיטת תל-אביב וחוקרת בתוכנית ישראל-סין, וגב' רותם נוסס, סטודנטית לתואר שני ומתמחה במכון, סוקר אתגרים ביחסי סין עם אוסטרליה – דמוקרטיה מערבית ב"שכונתה" המורחבת של סין – אשר נתברכה בקהילת מהגרים סינית גדולה ובציבור סטודנטים רחב ממוצא סיני. לצד תועלת כלכלית ניכרת שמניבים היחסים עם סין לאוסטרליה, היא מתמודדת עם אתגרים מורכבים של ביטחון לאומי, אשר חלקם ייחודיים לה וחלקם רלוונטיים כאתגרי ייחוס לישראל.

מר דורון אלה, דוקטורנט באוניברסיטה העברית וחוקר בתוכנית ישראל-סין, מנתח במאמרו את ניסיון של מדינות אחרות בעולם למצוא נקודת איזון נכונה בין עידוד השקעות לבין שיקולי כלכלה וביטחון לאומי, וזאת באמצעות כיוון מנגנוני בקרת השקעות ופיקוח עליהן. המאמר גם מנתח את השקעותיה של סין בישראל ומצביע על נגזרות והשלכות על מדיניות ישראל, אשר אף היא מחפשת את נקודת האיזון הייחודית לה בין ההזדמנות של יחסים כלכליים עם מדינות זרות לבין ניהול הסיכונים הנובעים מכך, וצמצומם. מר הדי שגב, סטודנט לתואר שני ביחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית בירושלים ועוזר מחקר בתוכנית ישראל-סין ומר אופק רימר, סטודנט לתואר שני בתוכנית לדיפלומטיה וביטחון לבכירים ועוזר מחקר במכון, סוקרים במאמרו את היצוא הביטחוני מסין למזרח התיכון במשך השנים. מהתמונה עולה כי לאורך עשורים רבים הייתה סין ספקית נשק זוטרה למזרח התיכון, בהשוואה לארצות-הברית, רוסיה ואירופה, והיא עודנה כזו גם כיום. עם זאת, לאור התפתחות צבא סין וצמיחת תעשיותיה הצבאיות החלה להסתמן עלייה משמעותית מצידה ביצוא מערכות נשק ייחודיות כגון כלי טיס בלתי מאוישים למדינות המזרח התיכון, באופן שיש בו כדי להשפיע על סביבתה הביטחונית של ישראל מצד אחד, ועל שוקי יצוא הנשק שעליהם היא מתחרה מצד שני.

מאמרו של ד"ר עודד ערן, לשעבר שגריר ישראל באיחוד האירופי ובירדן וחוקר בכיר בתוכנית ישראל-סין, בוחן את יחסי ישראל-סין בהקשר הרחב של יחסי סין עם ארצות-הברית, המעצמה העולמית המתחרה, ועם הודו – מתחרה אסטרטגית של סין ביבשת אסיה ובמרחב ההודו-פסיפי – שעם כל אחת מהן מנהלת ישראל מערכת יחסים מסועפת ומשגשגת. ניהול מערכות יחסים מקבילות עם מדינות יריבות זו לזו הוא מאפיין בולט במדיניות החוץ של סין, ובהקשר שמשרטט מאמר זה עשויה אף ישראל לצאת נשכרת מניהול יחסיה עם שלוש המעצמות "במאפיינים סיניים".

הקובץ נחתם במאמר אינטגרטיבי של החתום מטה, המסכם את אתגרי מדיניות ישראל כלפי סין מנקודת מבטו של מתכנן ביטחוני-אסטרטגי, כמסגרת רחבה המקיפה את נושאי המאמרים הקודמים וסוגיות רבות נוספות. המאמר מצביע על פערים, אתגרים והזדמנויות ייחודיות, ומעלה המלצות למדיניות ישראל כלפי סין ולניהולה. מבט מערכת זה משרטט גם קווים לדמותה של תשתית הידע הקיימת באקדמיה ובממשלה בישראל על אודות סין המודרנית, לצורכי גיבוש מדיניות וניהולה. הוא מדגיש את הפערים הבולטים בתשתית הידע אודות סין בישראל, ומצביע על כיווני עשייה דחופים לשיפור היסודי. בכך חורג מאמץ המחקר של הכותבים מההקשר ה"מצומצם" של יחסי ישראל-סין, ואף מההקשר הרחב של יחסי סין עם מדינות אחרות בעולם ועם המעצמות, לעבר היחסים בין מחקר וידע לבין מדיניות ופעולה בישראל כמערכת שלמה (אקו סיסטם). מסקנתנו בהיבט זה היא שללא מהפכה של ממש בתשתית הידע המעשי שלה על סין המודרנית, תתקשה ישראל לנהל מדיניות רלוונטית ומועילה לה לאורך זמן, הן במיצוי ההזדמנויות ביחסיה עם סין והן בניהול שלל המורכבויות הנלוות להם.

אנו תקווה כי תמצאו עניין ותועלת במאמרי המזכר, וכי תראו בהם הזמנה לשיח, למחשבה, לבקשת דעת ולירידה לעומקה של מערכת יחסים מרתקת ומבטיחה זו בין ישראל וסין – שתי תרבויות עתיקות החולקות עתה קטע דרך עדכני, מתפתח, מתגמל ומאתגר.

תא"ל (מיל") אסף אוריון  
מנהל תוכנית ישראל-סין



## פתח דבר

---

לישראל וסין, שתי מדינות כבנות שבעים שכל אחת מהן היא הבית הלאומי של עם עתיק, משותפים זיכרון היסטורי ארוך וגאוה של אזרחיהן על היותם ישראלים וסינים. מאז כינון היחסים הדיפלומטיים הרשמיים בין המדינות הקשרים ביניהן הולכים ומתפתחים, וכיום בולטת פריחתם בעיקר במישורי הכלכלה, התרבות והתיירות. היקף הסחר בין המדינות הולך וגובר בתחומי החקלאות, הבריאות, המים, ההיי־טק ועוד. מבחינה תרבותית יש חילופי ידע, חילופי סטודנטים ועניין הדדי עמוק בהיסטוריה, בדתות ובמאפייני התרבות של שתי המדינות. בתחום התיירות, בשנים האחרונות הוכפל מספר התיירים והמבקרים בשני הכיוונים, ונשמרת מגמת עלייה יציבה. ארבע שנים כשגריר ישראל בסין לימדו אותי שדברים שרואים משם לא רואים מכאן, וכי בסין רב הנסתר על הנגלה. עלינו לזכור שהפער בין התרבויות הוא מהותי, ושהמפגש ביניהן מורכב. פעמים רבות ישראל אינה מבינה היטב את הצד הסיני. הסינים מתבססים על אמון, שכדי לרכוש אותו נדרש זמן, ולישראלים שאוהבים "הכול כאן ועכשיו" לא פשוט להתאזר בסבלנות הרבה שנדרשת מולם. נטייתנו כישראלים לדבר באופן גלוי וישיר מתנגשת עם מסורת הדיבור העקיף, המרומז והמצועף, וגם עם הערך החשוב מבחינת הסינים: שמירה על כבודו של בן השיח והימנעות מלביישו ("לאבד פנים"). אי לכך, פעמים רבות הכוונה האמיתית אינה ברורה לצד הישראלי, והוא מתקשה לקרוא נכונה את הסיטואציה ואת השלכותיה. על ישראל להכיר גם באתגרים נוספים במערכת היחסים. יש לזכור שסין כולה היא דרקון ענק שאותו מפעילה מפלגת השלטון, בעוד אנו בישראל מתנהלים כשוק חופשי שבו כל אדם וחברה מתנהלים בצורה עצמאית. החברות הסיניות קשורות כולן לממשלת סין, וכל עסקה היא חלק מתצרף גדול יותר שאותו מרכיבה הממשלה בסין. ישראל היא בורג קטן בתוך המערכת הבינלאומית, שבה סין היא אחד המנועים העיקריים. בהתאם לכך, על ישראל לפקוח עיניה, ללמוד את השותפה הסינית ולפתח אסטרטגיה מתאימה להתנהלות במערכת היחסים המורכבת הזו, שהיא רק רכיב אחד בשלל שיקוליה של המעצמה.

אל לנו להירתע מהענק הסיני, אלא ללמוד אותו ולצעוד יחד איתו בעיניים פקוחות. בעתיד הנראה לעין תמשיך סין להתעצם ולהתחזק, לאור חזונו של נשיאה לעשותה למעצמה המובילה בשנת 2050. על ישראל להשכיל למצוא את מקומה בתהליך הזה, בשילוב נכון של יצירתיות, תקווה, צניעות, פיכחון ושיקול דעת. שיתוף הפעולה הכלכלי מבורך ומקדם את שתי המדינות, אך יש לקדמו מתוך ראיית התצרף השלם. המשך העמקת הידע וההיכרות ההדדית חיוניים למען גישור על הפערים והמשך פיתוח מפוכח של היחסים בין המדינות.

אלוף (מיל') מתן וילנאי, לשעבר שגריר ישראל בסין

# יחסי ישראל-סין - שותפות כוללת בחדשנות

## חגי שגריר

### מבוא

ישראל וסין ציינו בשנת 2017 מלאת 25 שנים ליחסים הדיפלומטיים ביניהן. כינון היחסים התאפשר, בין היתר, בזכות שינויים גיאואסטרטגיים – התפרקות ברית-המועצות והגוש הקומוניסטי וכינוס ועידת השלום במדריד בנובמבר 1991. במהלך שבוע אחד בינואר 1992 כוננה ישראל יחסים עם סין ועם הודו.

אופיים של קשרי ישראל-סין עבר שינוי לאורך השנים. בהכללה, העשור הראשון של היחסים התמקד בקשר הדוק בין הממסדים הצבאיים ובמכירות של התעשיות הביטחוניות הישראליות (שהחלו כבר בשנות השמונים). העשור השני התמקד, לאור ירידת הרכיב הצבאי-ביטחוני בעקבות משבר ה'פלוקון' וה'הארפי', בשיתוף פעולה חקלאי אינטנסיבי, שעמד גם בליבת העשייה של נציגויות ישראל בסין מיום כינון היחסים – הקמת מספר חוות הדגמה ישראליות בתחום גידולי חממות, מחקר וגידול זרעי ירקות ורפת הדגמה בבייג'ינג. סין הוגדרה כמדינת יעד לפעילות מש"ב – האגף לשיתוף פעולה בינלאומי במשרד החוץ – ובמסגרת זו התקיימו בסין ובישראל מאות קורסים להכשרה בחקלאות, יזמות, חינוך ובריאות, שזכו להערכה רבה בקרב ההנהגה בבייג'ינג ובפרובינציות השונות בסין. העשור השלישי של היחסים, שאנו נמצאים בעיצומו, מתאפיין בהידוק הקשרים הכלכליים ובשיתוף פעולה בתחום החדשנות. בשנת 2018 מציינת סין ארבעה עשורים לרפורמות הכלכליות שזים והתניע מנהיג סין דנג שיאו-פנג, שכללו גם את פתיחתה של סין לעולם ולמערב בפרט ואשר הובילו לצמיחה מהירה, עם ממוצע צמיחה שנתי דו-ספרתי כמעט, ולהפיכתה של סין לכלכלה השנייה בעולם.<sup>1</sup> עתה מתמקדת סין בצמיחה מתונה יותר, מה שמכונה "New Normal", והיא שמה דגש על חדשנות כמנוע הצמיחה על חשבון ייצור, יצוא והשקעות.

ואכן, כלכלת סין תתבסס בשנים הקרובות על פיתוח ומחקר מקומי, על תעשיות עתירות ידע, על שירותים ועל הגברת הצריכה המקומית. סיבה מרכזית לכך היא המחיר הסביבתי הכבד של הפיתוח המואץ, אך לא פחות חשובה היא שאיפתה של סין להתמודד על השווקים המובילים באירופה ובצפון אמריקה עם מוצרי דגל טכנולוגיים סיניים, כשווה בין שווים עם הכלכלות המפותחות. אסטרטגיה כלכלית זו באה לידי ביטוי הן בתוכנית החומש ה-13 לשנים 2016-2020 והן בדוח של קונגרס המפלגה הקומוניסטית ה-19, הקובע יעד לשנת 2035 שבה תהפוך סין ל"מנהיגה עולמית בחדשנות".

### היבטים ביחסי סין-ישראל

סין מעריכה ומכירה בישראל כמוקד עולמי של טכנולוגיה, ורואה בה, על אף הפערים העצומים ביניהן בגודל האוכלוסייה והשטח, שותפה טבעית – כפי שאמר נשיא סין בפגישתו עם ראש ממשלת ישראל במארס האחרון, וצוטט בצ'ינה דיילי יום לאחר הפגישה:

"ישראל מפורסמת בעולם כמדינה של חדשנות, בה בעת גם סין דוחפת ומקדמת פיתוח הנובע מחדשנות, כך שחדשנות הפכה למוקד משותף של שתי המדינות. היא גם בעדיפות לשיתוף פעולה בינינו."<sup>2</sup>

נשיא סין וראש הממשלה נתניהו הכריזו במהלך פגישתם על שדרוג יחסי שתי המדינות למעמד של שותפות כוללת בחדשנות (Innovative Comprehensive Partnership) – תוצר העבודה של משרד החוץ עם מקבילו הסיני בחודשים שקדמו לביקור (ההכרזה כוללת מסמך משותף בן ארבעה עמודים, הנגיש לציבור). במערכת הסינית יש משקל רב ומשמעות להגדרת יחסים עם מדינות ליבה ביחסי החוץ שלה. היא מהווה מעין הנחיית עבודה לדרגי העבודה – לתת עדיפות וקדימות לשיתוף הפעולה בחדשנות עם ישראל. שדרוג היחסים בין המדינות התאפשר, בין היתר, בעקבות הידוק הקשר והדיאלוג בין גורמים וגופים ממשלתיים, אינטרסים משלימים של נגישות לטכנולוגיות אזרחיות ישראליות אל מול נגישות לשוק הסיני, חיזוק הקשר האקדמי והמחקרי ועידוד תנועת אנשים משתי המדינות באמצעות פתיחת קווי תעופה ישירים והקלה בהליך קבלת האשרות.

ישנם שישה היבטים מרכזיים ביחסי ישראל-סין, המשקפים את שדרוג היחסים בין המדינות בעשור האחרון: הקמת ועידת החדשנות ישראל-סין; הידוק הדיאלוג הבין-ממשלתי; הקמת תוכנית מנהיגים צעירים; היבטים בסחר והשקעות; מעורבות ישראל ביוזמת 'דרך המשי החדשה' ובבנק האסייתי להשקעה בתשתיות; והסרת חסמי סחר. תת-הפרקים הבאים ירחיבו על כל היבט והיבט ויצייגו את התהליכים, את חשיבותם ואת משמעותם עבור יחסי ישראל-סין.



## א. ועידת החדשנות ישראל-סין

במאי 2014, ביוזמת משרד החוץ הישראלי ומשרד המדע והטכנולוגיה הסיני, חתמו ראש הממשלה נתניהו וסגנית ראש ממשלת סין ליו יאנדונג (Liu Yandong) על הקמת ועידת החדשנות ישראל-סין (Israel-China Joint Committee for Innovation Cooperation). מדובר במנגנון G2G המקיף כיום 14 משרדים וסוכנויות ממשלה מכל צד, אשר מקדמים שיתוף פעולה ביניהם בתחום החדשנות. משרד החוץ מוביל ומרכז את עבודת הוועדה בצד הישראלי מול משרד המדע והטכנולוגיה הסיני (MOST). ראש הממשלה בנימין נתניהו עומד בראש הוועדה כשר החוץ, יחד עם סגנית ראש ממשלת סין האחראית על מגוון התחומים והמשרדים הכלולים בוועדה. מפגש פסגה של הוועדה מתקיים מדי שנה, בישראל ובסין לסירוגין. עד היום התקיימו שלושה מפגשים, האחרון עד כתיבת שורות אלה היה במאוס 2017 בעת ביקור נתניהו בסין. למפגש זה התלוו לראש הממשלה שרי הכלכלה, המדע והטכנולוגיה, הגנת הסביבה והבריאות.

### מה חשיבותה של ועידת החדשנות?

ישראל היא המדינה היחידה שיש לה מנגנון מסוג זה עם סין, ובדרג בכיר. היא מדגישה את ייחודיותה ואת נכסיותה של ישראל עבור סין. היא גם מאפשרת ודוחפת להידוק קשרי העבודה בין משרדי הממשלה של שתי המדינות וליתר הבנה של הצרכים, המטרות, היעדים, תחומי האחריות והרגולציה של כל צד. משרדים וגופי ממשלה המבניים ומעריכים את הפוטנציאל של עבודת הוועדה מנצלים זאת לקידום תוכניות עבודה ושיתוף פעולה בתחומיהם. אחדות מהתוכניות הללו חושפות ומשלבות יכולות וטכנולוגיות ישראליות, במטרה להנגיש את השוק הסיני עבור חברות ישראליות. להלן מספר דוגמאות של תחומי שיתוף פעולה בין הצדדים שנוצרו והורחבו בעקבות ועידה זו:

**תחום האקדמיה** - הקמת פורום 7+7 של שבע האוניברסיטאות המובילות בשתי המדינות, והכרה רשמית סינית באוניברסיטאות הישראליות החברות בפורום, החיונית למשיכת סטודנטים וחוקרים סינים. בשנה הקרובה תתרחב ההכרה למוסדות השכלה גבוהה נוספים בישראל. הוקמה תוכנית מקיפה ומשותפת של המועצה להשכלה גבוהה ומועצת המלגות הסינית להענקת מאות מלגות לתלמידי תואר ראשון, שני, פוסט-דוקטורט וקורסי קיץ בשתי המדינות. מעבר לכך הוקמה גם תוכנית מחקרים משותפת לקרן הלאומית למדעים (ISF) עם מקבילתה הסינית (NNSF), בהשקעה הדדית של עשרות מיליוני דולרים, ואכן התקיימו כבר למעלה מ-130 מחקרים משותפים במדע בסיסי ברמה הגבוהה ביותר. התוכנית תחודש לשלוש שנים נוספות ובדגש על מדעים מדויקים, מדעי החיים ורפואה.

**שיתוף פעולה מקיף בין משרדי המדע והטכנולוגיה** – הגדלה ניכרת של תמיכה במחקרים משותפים, ביניהם פרויקט דגל משותף שיוקצו לו 12 מיליון ש"ח מכל צד. כמו כן הוחלט על מיסוד מעבדות מחקר משותפות בסכום של שמונה מיליון ש"ח מכל צד.

**בריאות** – משרד הבריאות מקדם עם מקבילו הסיני מספר פרויקטים ותוכניות הרצה (פיילוט) בנושאי בריאות דיגיטלית ו־big data, היערכות חירום וטל־רפואה. כן נחתמה ברית לשיתוף פעולה בין בתי חולים מישראל ומסין. מטרת הפרויקטים לשלב ולקדם טכנולוגיות בריאות ישראליות.

**איכות הסביבה** – בהמשך למפגש השרים בספטמבר 2017 בבייג'ינג התכנסה בירושלים בתחילת 2018 קבוצת עבודה של המשרדים. על הפרק עמדו שיתופי פעולה בתחומי המים, איכות האוויר וטיפול בפסולת מוצקה. במסגרת המפגש התקיימו סמינר מקצועי וסמינר עסקי. סגן שר הסביבה הסיני הזמין את גלית כהן, סמנכ"לית תכנון ומדיניות במשרד להגנת הסביבה, לשמש יועצת מיוחדת למועצה הסינית לשיתוף פעולה בינלאומי בנושאי סביבה ופיתוח. מדובר בגוף המסונף למשרד הסביבה שתפקידו לייעץ לממשלת סין בנושא אתגרי סביבה ופיתוח. גלית כהן השתתפה במפגש השנתי של המועצה שהשיק את תוכנית העבודה לשנים 2017-2021.

**רשות החדשנות** מקדמת עם שותף סיני הקמת מרכז השקעות ישראלי-סיני וירטואלי, שיושק במהלך 2018 כדי לתת מענה, מידע וכלים מקצועיים למשקיעים משתי המדינות. נוסף לכך מעניקה רשות החדשנות חסות לפארק חדשנות ישראלי-סיני בצ'אנגג'ו שבמחוז ג'יאנגסו. בפארק רשומות כיום כ־60 חברות ישראליות, בעיקר בתחום הציוד הרפואי. הפארק אמור לסייע לחברות הישראליות בתהליכי רישום מוצר, רגולציה וגישה לשוק הסיני. לקראת המפגש הבא של ועידת החדשנות מתקיימת פעילות להבטחת קיצור של תהליכי אישור המוצר והגנה על קניין רוחני (IP).

**רשות הפטנטים במשרד המשפטים** משתפת פעולה עם מקבילתה הסינית (SIPO) בחילופי מידע ובהכרה הדדית של תהליכי רישום פטנטים והגנה על קניין רוחני.

**אגף מש"ב (שיתוף פעולה בינלאומי) במשרד החוץ** סיכם עם הרשות הסינית לחילופי מומחים בינלאומיים (SAFEA) על תוכניות הדרכה במימון סיני בארבעה תחומים: חקלאות, בריאות, חינוך ויזמות. התוכניות יכללו חשיפה וגישה לטכנולוגיות ישראליות בתחומים אלה.

מסגרת ועידת החדשנות מאפשרת ומחייבת עבודה מתואמת בין כל משרדי הממשלה בישראל. מתקיימים מפגשי הכנה וחילופי מידע לקראת כל מפגש שנתי של הוועדה, יש שקיפות מלאה בין כל המשרדים ואף ניתן ללמוד מניסיון מצטבר של משרד זה או אחר. לא פחות חשוב מכך, מסגרת הוועידה מהווה מנוף טוב יותר לקידום האינטרסים הישראליים (והסיניים), כאשר כל הנושאים והתחומים מונחים על השולחן.

קיום המפגש השנתי של ועידת החדשנות מבטיח ביקורי בכירים הדדיים בין ישראל לבין סין, ובמקביל תורם לקידום נושאים נוספים על סדר היום הדו-צדדי של שתי המדינות. כך למשל, ההכרזה על תחילת משא ומתן לאזור סחר חופשי (אס"ח) בין המדינות הושמעה במהלך המפגש השני של ועידת החדשנות במאוס 2016. בצמוד למפגש השלישי של הוועידה, במאוס 2017, נחתמו בין השאר גם ההסכם להבאת פועלי בניין מסין לישראל, החשוב לשוק הדיור הישראלי, ופרוטוקול החלב, שאמור לקדם יצוא מוצרי חלב מישראל לסין. כחלק מבניית האמון והרצון הטוב הכריזה סגנית ראש ממשלת סין על פתיחת 'מרכז תרבות סין' בישראל. לסין יותר מ-30 מרכזי תרבות בבירות המובילות בעולם. בנובמבר 2017 נחנך המרכז ברמת החייל, הראשון והיחיד עד כה במזרח התיכון.

## **ב. הידוק הדיאלוג הבין-ממשלתי**

נוסף לוועידת החדשנות הוקם מנגנון G2G – כוח המשימה הכלכלי ישראל-סין. בראש הצד הישראלי עומד מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובצד הסיני סגן יושב ראש ה-NDRC – הגוף הממשלתי המנחה ומתווה מדיניות כלכלית-חברתית לכל משרדי הממשלה. במהלך 2018 יתקיים המפגש השלישי של המנגנון, המקדם פרויקטים משותפים בין שתי המדינות. בעקבות ביקור שר החוץ הסיני בישראל בסוף 2014 שודרג הדיאלוג המדיני בין משרדי החוץ לרמת סגני שר חוץ. בנפרד מתקיימים שיח ודיאלוג קבוע בין משרדי החוץ במספר תחומים, שבהם עולים נושאים מרכזיים לכל צד. דיאלוגים קבועים מתקיימים גם בין משרדי הכלכלה ומשרדי המדע והטכנולוגיה של שתי המדינות.

## **ג. תוכנית מנהיגים צעירים**

כחלק מהחלטת הממשלה לקידום הקשרים בין ישראל לסין יזם משרד החוץ תוכנית להבאת 1,000 מנהיגים סינים צעירים במהלך השנים הקרובות. התוכנית הנקראת Young Innovative Leadership Program. היא הושקה בתחילת 2016 ומארחת בישראל מנהיגים צעירים ממגוון מעגלים בסין: ממשל, מפלגה, פרובינציות, מכוני מחקר, תאגידים וחברות, אקדמיה ותקשורת. נציגויות ישראל במרחב הסיני – השגרירות בבייג'ינג והקונסוליות בשנגחאי, בגואנגג'ו ובצ'נגדו – איתרו גורמי מפתח, ארגונים ואנשים שזוהו כבעלי פוטנציאל לפתוח דלתות עבור מדינת ישראל או נציגיה בסין. בשנתיים האחרונות אירח משרד החוץ למעלה מ-50 משלחות ובסך הכול יותר מ-500 מנהיגים צעירים. תוכנית ביקור ייחודית נרקמת לכל משלחת בהתאם לתחומי העיסוק והעניין, ובתוספת רכיב של חדשנות ישראלית (start-up nation). התמורה לא תסולא בפז: היא מעניקה ערך מדיני, כלכלי, תקשורתי ואקדמי ומשמשת מכפיל כוח בולט.

מספר המחשות להשפעותיה של תוכנית זו:

חלק מהארגונים התרשמו מהביקור והעריכו את התוכנית, ובעקבותיה הציעו אירוח על בסיס הדדי למנהיגים ישראלים צעירים. כך למשל, בית הספר לממשל הסיני (CAG) בבייג'ינג, המכשיר את כל פקידי הממשל במשרדי הממשלה בבירה מדרגי ביניים ומעלה, אירח בשנה שעברה על חשבוננו 25 צוערי ממשל ישראלים למשך שבועיים. בעקבות הביקור המוצלח מיסד ה-CAG את הקשר עם נציבות שירות המדינה, דרך הסכם המעגן את חילופי המשלחות ההדדיים בין הגופים על בסיס שנתי.

משלחות כלכליות עוררו עניין רב מצד המשתתפים הסינים בחברות ישראליות ובהשקעות בישראל. אותם ארגונים סיניים יוזמים כנסים וימי עיון על ישראל. כך למשל, משלחת של בוגרי אוניברסיטת בייג'ינג (Peking University; 北大) מהטובות בסין) מסיצ'ואן הציגה את מסקנותיה החיוביות מהביקור בישראל בפני כ-3,000 משתתפי כנס שנתי של בוגרי האוניברסיטה במערב סין.

בעקבות ביקור של משלחת מהמכס הסיני נוצרו עימם קשרים בין-אישיים טובים, שתרמו לתקשורת טובה יותר ולעבודה מהירה ויעילה. כתוצאה מכך חלה דחיפה ניכרת שהביאה בראשית נובמבר 2017 להשלמת הסכם AEO, שנועד לעזור ליצואנים ישראלים מובילים במעבר מהיר במכס הסיני.

ביקורים של גורמי אקדמיה וועדות חינוך מהפרובינציות הסיניות הביאו להקצאת מלגות לסטודנטים ישראלים, חלקם הזמינו מרצים ישראלים כמרצים אורחים. University of Electronic Science and Technology – אחת המובילות בסין בתחום מדעי המחשב והנדסת אלקטרוניקה – פתחה 'מרכז ישראל' בתחומי האוניברסיטה. כחלק מההשקעה במדיה החברתית הסינית, שהיא בעלת משקל בעיצוב דעת הקהל, אירחה התוכנית חמש משלחות בלוגרים שיש להם מיליוני עוקבים. כל אחת מהמשלחות פתחה דף אונליין מיוחד שעקב אחר הביקור בארץ. הדף זכה למיליוני צפיות ולאפי שיתופים ותגובות. זאת בנוסף על הכתבות המופיעות על המשלחות השונות.

#### **ד. כלכלה, סחר והשקעות**

סין היא שותפת הסחר השלישית בגודלה של ישראל, עם סחר הדדי שעמד על 9.8 מיליארד דולר ב-2017. המאזן נוטה בבירור לטובת סין עם 6.5 מיליארד דולר יצוא סיני לישראל, וכ-3.3 מיליארד דולר יצוא ישראלי לסין.<sup>3</sup> על פי ניתוח ראשוני של נתוני 2017, היצוא לסין נשאר ככל הנראה באותה רמה. זאת אף על פי ששדרוג פס הייצור של מפעל 'אינטל' בקרית-גת ברבע האחרון של השנה הביא להפסקה זמנית של הייצור, ולפגיעה בנתוני היצוא לרוב מדינות אסיה.

במהלך 2016 הכריזו המדינות על פתיחת משא ומתן על אזור סחר חופשי ביניהן. התהליך שמוביל משרד הכלכלה מורכב ועשוי להימשך מספר שנים, אך צפוי אף הוא להביא לגידול חשוב בהיקף הסחר בין המדינות.

כמו כן, ישראל היא יעד מובהק להשקעות סיניות. דפוס ההשקעות מגוון – השקעות באמצעות קרנות הון-סיכון ישראליות או סיניות, השקעות ישירות, משקיעים פרטיים, חברות סיניות פרטיות וממשלתיות, רכישות ומיזוגים, השקעה והשתתפות במרכזי תשתיות. גם קרן ההשקעות הסינית הממשלתית CIC ביצעה מספר השקעות בארץ. הערכות שונות נשמעות באשר להיקף ההשקעות הסיניות (מסין ומהונג-קונג) בישראל, והן נעות בין 10 ל-20 אחוזים מסך ההשקעות הזרות בישראל – נתון המשתנה מדי שנה. ב-2017 חלה עצירת השקעות סיניות בעולם כדי להסדיר הפיקוח עליהן, והיא הסתכמה בכ-70 מיליארד דולר השקעות סיניות, לעומת כ-160 מיליארד דולר שיצאו מסין ב-2016. ב-2018 צפוי הנתון להתקרב שוב לרמה של 2016.

כדי להבין את היקף ההשקעות הסיניות בישראל, ניתן להשוותן להשקעה המצטברת הסינית ב-16 מדינות מרכז אירופה ומזרח אירופה, שעימן יש לסין מנגנון שיתוף פעולה המכונה '1 + 16'. על פי העיתון 'פייננשל טיימס' ומכון CSIS בושינגטון, ההשקעה הסינית בכל 16 המדינות האלה מאז 2012 מסתכמת בכ-15 מיליארד דולר.<sup>4</sup> זאת לעומת השקעה מצטברת של כ-16 מיליארד דולר בישראל, כולל השקעה בתשתיות (על סמך פרסומים גלויים. גם אם חלק קטן מהם לא מומש, הנתון הזה מרשים דיו). לבסוף, מספר חברות סיניות פתחו מרכזי מחקר ופיתוח בישראל, שמספרם צפוי לגדול בשנה הקרובה.

### ***'דרך המשי החדשה' והבנק האסייתי להשקעה בתשתיות***

חזון 'דרך המשי החדשה' של נשיא סין (BRI) לבניית תשתיות ופיתוח נתיבי סחר יבשתי וימי בין סין לאירופה צפוי להמשיך לתפוס מקום מרכזי ביעדים הלאומיים, כמו גם במדיניות החוץ הסינית. ישראל הצטרפה כמדינה מייסדת לבנק האסייתי להשקעה בתשתיות (AIIB), מתוך הנחה שחברותה בבנק תייצר הזדמנויות לחברות ישראליות להשתתף בפרויקטים של הבנק. במהלך 2018 אנו מתכוונים לייצר סדרת פעולות ודיאלוג הדוק עם כל הגורמים בסין העוסקים בסוגיה, כולל אירוע מרכזי בבייג'ינג, במטרה למסד עימם ערוץ שיתוף פעולה ולהביא לידי ביטוי את הטכנולוגיות הישראליות ביישום הפרויקטים השונים לאורך נתיבי דרך המשי החדשה, הן בסין והן במרכז אסיה ובדרום-מזרח אסיה.

בהקשר זה, הנוכחות הסינית בישראל בנושא התשתיות מורגשת בשנים האחרונות יותר ויותר. מספר מיזמי תשתית לאומיים כבר בוצעו בהצלחה על ידי חברות סיניות

(מנהרת הכרמל, מנהור מסילת עכו-כרמיאל), ואחרים ממשיכים להתבצע (מנהור הרכבת הקלה בתל-אביב, הנמל הפרטי באשדוד).

## ה. הסרת חסמים

ננקטו מספר צעדים משמעותיים כדי למשוך תיירים ואנשי עסקים סינים לישראל. שני החסמים העיקריים – מחסור בטיסות ישירות, בעיקר של חברת תעופה סינית, והליך קבלת אשרה המצריך זמן וניירת לא מעטה – עברו שינוי מפליג בעקבות מאמץ מרוכז של משרדי החוץ, הפנים והתיירות.

ב-2015 נכנס לתוקפו הסכם שנחתם בין ישראל לסין על פטור הדדי מאשרה לנושאי דרכונים דיפלומטיים ודרכוני שירות. בדרכוני השירות הסיניים מחזיקים, בין השאר, אלפי פקידי ממשל ברמת הפרובינציות, כך שהעבודה המדינית והכלכלית מול משרדי הממשל של הפרובינציות נעשתה נוחה וידידותית, וישראל הפכה ליעד אטרקטיבי יותר בראייתם. משרד החוץ יזם וקידם ב-2016 יחד עם משרד הפנים הסכם הדדי עם סין לאשרה רב-פעמית ל-10 שנים לתיירים ולאנשי עסקים. לישראל יש הסכם כזה רק עם סין. לסין יש הסכם זהה רק עם ארצות-הברית וקנדה. בעיני התייר או איש העסקים הסיני מדובר בוויזה הטובה ביותר שהוא יכול לקבל. במקביל נעשו צעדים להקלה ולקיצור הליך קבלת האשרה. זאת ועוד, משרד התיירות קידם פטור מאגרה עבור אשרה לקבוצות תיירים מסין.

בתחום הטיסות הישירות, שהיווה צוואר בקבוק לתנועת אנשים בין המדינות, נוספו בשנתיים האחרונות, בדחיפה משותפת של כל משרדי הממשלה ונציגויות ישראל במרחב הסיני, טיסות ישירות של חיינאן איירליינס מבייג'ינג ומשנחאי, וכן של קת'אי פאסיפיק מהונג-קונג. ב-2018 נפתח קו ישיר מצ'נגדו וצפוי להיפתח קו ישיר נוסף מגואנגג'ו. צעדים אלו הובילו לזינוק במספר הסינים הנכנסים לישראל, כ-105 אלף ב-2017. פתיחת שני קווי תעופה ישירים נוספים ומדיניות אשרות נוחה ודאי יעלו במידה ניכרת את המספר ב-2018.

## הערות

- 1 סין מוגדרת ככלכלה השנייה בעולם מבחינה נומינלית. במונחי כוח קנייה היא הפכה לכלכלה הראשונה בעולם כבר ב-2014.
- 2 “Israel is a world-renowned innovative country, and at the same time, China is also pushing forward innovation-driven development, so innovation has become the common focus of our two countries. It is also the priority for our cooperation”, An Baijie, “Xi: Innovation is “Common Focus”, *China Daily* March 22, 2017, [http://www.chinadaily.com.cn/china/2017-03/22/content\\_28633164.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2017-03/22/content_28633164.htm)
- 3 ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יבוא ויצוא, לפי קבוצת סחורות – סין, [http://www.cbs.gov.il/www/fr\\_trade/d4t26.pdf](http://www.cbs.gov.il/www/fr_trade/d4t26.pdf)
- 4 James Kynge and Michael Peel, “Brussels rattled as China reaches out to eastern Europe”. *Financial Times*, November 27, 2017, <https://www.ft.com/content/16abbf2a-cf9b-11e7-9dbb-291a884dd8c6>

# יחסי ישראל-סין - בין הרצוי למצוי

## דן קטריבס

### מבוא

מאמר זה מנתח את תולדות הקשרים הכלכליים בין סין וישראל, החל מכינון היחסים הדיפלומטיים ביניהן בשנת 1992 ועד היום. לאור ניתוח זה יועלו שאלות באשר לעתיד היחסים וכיווני התפתחות אפשריים, תוך הצעת מתווה רצוי ליחסים עתידיים. שאלה מרכזית שעולה מתוך הניתוח היא – האם יחסי ישראל-סין יכולים להתפתח בכיוונים הרצויים והמועילים לאינטרס הכלכלי הלאומי של ישראל, וכיצד.

ב-25 השנים האחרונות, מאז כינון היחסים הדיפלומטיים בין ישראל וסין, התרחשו בסין שינויים כלכליים מרחיקי לכת שהפכו אותה ממדינה מתפתחת ונחשלת למעצמה הכלכלית השנייה בעולם. כיום ממשיכה סין לצמוח ולהתפתח בקצב מהיר ועל פי הערכות, עד שנת 2032 היא תהיה הכלכלה הגדולה בעולם, זאת לצד מדינות אסייתיות אחרות כגון הודו, שצפויות גם הן להיות כלכלות מובילות.<sup>1</sup> צמיחתה המרשימה של סין באופן רצוף לאורך שנים רבות לוותה ברפורמות כלכליות במשק, שמטרתן הייתה להפוך את סין מכלכלה מבוססת חקלאות לכלכלה מתועשת, ומכלכלה מבוססת יצוא לכלכלת שירותים. בתקופת שלטון מאו היו השווקים של סין סגורים, אך עם תחילת הרפורמות היא הפכה למקור של כוח עבודה זול וליעד אטרקטיבי עבור משקיעים זרים. עם זאת, היצוא הסיני כיום הוא רק אחד ממנועי הצמיחה של המדינה, ורוב הייצור בה מופנה בעיקר לשוק המקומי. אם כן, מנועי הצמיחה העיקריים של כלכלת סין הם הצריכה הפנימית, השקעות מקומיות, בעיקר בתשתיות, והשקעות סיניות בכל רחבי העולם, המיועדות להבטיח אספקה של חומרי גלם לתעשייה הסינית ולשוק הפנימי המתפתח. רפורמות מבניות אלו בכלכלת סין הביאו גם לשינוי באופי האוכלוסייה הסינית. אם בתחילת תקופת הרפורמות ב-1978 התגוררו בערים רק כ-17.9 אחוזים מכלל האוכלוסייה, הרי ב-2016 כ-56.7 אחוזים מאזרחי סין הם עירוניים.<sup>2</sup> הרפורמות

גם חוללו שינויים חשובים במדיניות החוץ של סין – דבר שהוביל לשינוי במעמדה ובפעילותה של סין בזירה הבינלאומית, ובעיקר בקשריה הכלכליים עם שאר מדינות העולם. אכן, סין שהייתה ועודנה יעד להשקעות זרות, הפכה כיום לשחקנית בולטת וחשובה בכל רחבי העולם.

גם בישראל חלו שינויים מרחיקי לכת ב־40 השנים האחרונות. מבחינה כלכלית הפכה ישראל מכלכלה ריכוזית מוטת חקלאות, שבה היה לממשלה תפקיד מרכזי, לכלכלת שוק חופשי מוטת שירותים. מדינת ישראל הצליחה למנף את פירות ההשקעה האדירה בחינוך ובמחקר והפיתוח של שנות השישים והשבעים ולמתג את ישראל כ'מדינת סטארט אפ'. עם זאת, השינויים שעברו כלכלות ישראל וסין אינם ניתנים להשוואה מבחינה איכותית ובעיקר מבחינה כמותית, למרות שהדמיון והשוני בתהליכים שעברה הכלכלה בשתי המדינות הוא נושא העולה לא פעם במפגשים בין סינים וישראלים.

### **התפתחות הקשרים הכלכליים בין סין וישראל**

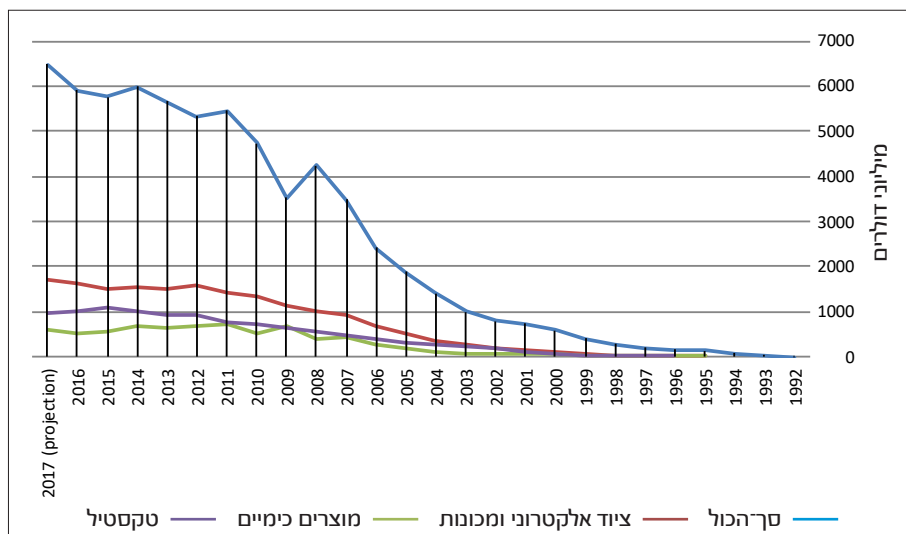
למרות הדמיון בחלק מתהליכי השינויים בכלכלה בשתי המדינות, עדיין אין ביטוי בולט לשינויים אלו בקשרים הכלכליים בין סין וישראל, אשר התקיימו עוד לפני כינון היחסים הדיפלומטיים הרשמיים בינואר 1992. למרות שלא חל איסור על קיום קשרים כלכליים בין המדינות טרם כינון היחסים הדיפלומטיים, היקף הקשרים הכלכליים והמסחריים היה אז מוגבל מאוד. דוגמה לקשרים אלה היא פעילותו של איש העסקים הבינלאומי שאול אייזנברג בסין, שהייתה רבה מאוד בתחילת שנות השמונים, ועל פי פרסומים זרים הוא היה מעורב במכירת ציוד, בהעברת ידע ובעיקר בשדרוג ובשיפור הציוד הצבאי הסובייטי שהיה ברשות הצבא הסיני.

בינואר 1992 כוננו היחסים הדיפלומטים בין ישראל וסין. באוקטובר אותה שנה נחתם הסכם הסחר הראשון בין שתי המדינות. עם זאת, היצוא הישראלי לסין ב־1991, לא כולל יצוא ביטחוני, עמד על כ־22.8 מיליון דולר, בעוד היבוא הגיע בקושי למיליון דולר. אך תוך חמש שנים עלה היצוא ל־71.3 מיליון דולר והיבוא המריא ל־206 מיליון דולר. בשנת 2017 כבר אפשר לראות שיפור ניכר בקשרים המסחריים, כאשר היצוא הישראלי עמד על כ־3,310 מיליון דולר והיבוא על כ־6,527 מיליון דולר.<sup>3</sup> למרות השיפור בקשרים המסחריים בין המדינות, הבעיה העיקרית היא העובדה שיותר מ־55 אחוזים מהיצוא הישראלי מורכבים זה שנים משני תחומים הנשלטים כמעט לחלוטין על ידי שתי חברות: מעגלים מודפסים (המיוצרים על ידי 'אינטל ישראל, המוכרת לאינטל סין) וכימיקלים (חברת כ"ל המוכרת דשנים לחקלאות). אם מנטרלים את אינטל וכ"ל מנתוני היצוא לאורך שנים מתגלה תמונה עגומה: ישראל מייצאת לסין פחות מאשר לבלגיה, לשווייץ או להולנד. למעשה, אם בודקים את התפתחות היצוא הישראלי לסין ב־25 השנים האחרונות ואת הרכב היצוא, אפשר לראות בבירור כי אין גיוון רב



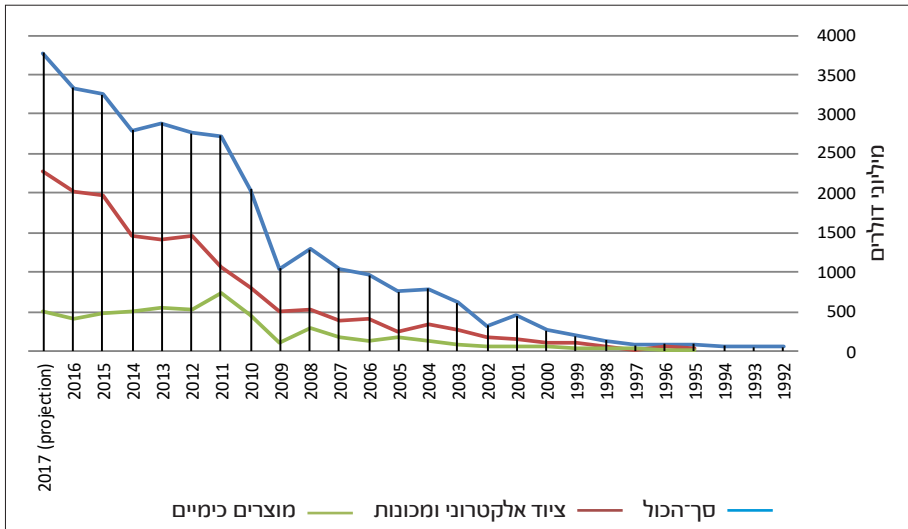
בסחר. (ראו תרשימים 1 ו-2). הרכב היצוא אומנם השתפר מעט בשנים האחרונות, כאשר תחום הציוד הרפואי הולך ותופס מקום גדול יותר ביצוא הישראלי לסין (כ-418 מיליון דולר המהווים כ-12 אחוזים מהיצוא ב-2016). נוסף לכך, אם בודקים מי הם השחקנים הישראלים בשוק הסיני מגלים שהשרידות של פעילות חברות ישראליות בסין בעייתית מאוד, ומספר החברות הישראליות הפעילות בסין נשאר קבוע כמעט לאורך שנים, ואינו מצליח לגדול באופן ניכר. חברות ישראליות רבות מנסות להיכנס לשוק הסיני אך אינן מחזיקות מעמד לאורך זמן, ועוזבות אחרי שנשחקו והפסידו כספים רבים. אך מנגד אין זה מרתיע חברות ישראליות חדשות לנסות את מזלן בחדירה לשוק הסיני. יש לקוות כי מגמת גיוון היצוא הישראלי לסין תתחזק בשנים הבאות, אך אין ספק שהנתונים רחוקים מהציפיות, וישראל אינה מיישמת את הפוטנציאל האמיתי הטמון בקשרים המסחריים בינה לבין סין.

הסינים דואגים להזכיר כי כלכלות ישראל וסין, למרות פערי הגודל העצומים ביניהן, משלימות זו את זו, ולכן רצוי ששתי המדינות יבנו מערכת קשרים ענפה, מגוונת ורחבה. בעשור הראשון של הקשרים בין המדינות סין ראתה בישראל מודל לחיקוי ואבן שואבת בתחומים רבים כגון חקלאות, תקשורת וציוד רפואי. הסינים ביקשו לרכוש טכנולוגיות חקלאיות ישראליות ולייבא ידע חקלאי בתחום הזרעים, המיכון החקלאי, שיטות גידול וטכנולוגיות מים. ואכן, ישראל הקימה חוות הדגמה חקלאית בסמוך לבייג'ינג בהשקעה חד-צדדית ישראלית כבר ב-1994.



תרשים 1: ייבוא סחורות מישראל לסין 2017-1992

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. <http://www.cbs.gov.il>



## תרשים 2: ייצוא סחורות מישראל לסין 1992–2017

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. <http://www.cbs.gov.il>

לעומת זאת, בתחום הצבאי-ביטחוני, שבו נרקמו עסקאות בולטות ביותר, נרשמה אכזבה. פרשיות ה'פלקון' (יולי 2000) וה'הארפי' (2005) המפורסמות הביאו ליצירת משבר אמון קשה בין שתי המדינות, דבר שפגע בפיתוח הקשרים הכלכליים בעשור האחרון. בשני מקרים אלו ישראל ביקשה למכור מערכות צבאיות לסין, ארצות-הברית הטילה וטו וישראל נכנעה לתכתיב האמריקאי וביטלה את התקשרויותיה עם הסינים. האמריקאים טענו כי הציוד הצבאי הישראלי כולל בתוכו טכנולוגיות אמריקאיות, וכי מכירתו לסין תעמיד בסכנה את האינטרס האמריקאי הכולל, כמו גם את ביטחונן של טיוואן ובעלות ברית נוספות של ארצות-הברית. משבר כפול זה, בין ישראל וסין ובין ישראל וארצות-הברית הביא לקביעת כללים מחמירים לגבי יצוא ציוד בטחוני ודו-שימושי ישראלי בכלל, ולסין בפרט. בעקבות משברים אלו הוקם האגף לפיקוח על היצוא (אפ"י) במשרד הביטחון, ומאז פסק לחלוטין יצוא מוצרים צבאיים ודו-שימושיים לסין, גם אם אלו יועדו לשימוש אזרחי. ההגדרה של מוצרים דו-שימושיים רחבה ביותר והיא מרתיעה חברות טכנולוגיה ישראליות הפועלות בשוק האמריקאי מפעולה בשוק הסיני, וגם חברות ישראליות בעלות טכנולוגיה ומוצרים המוגדרים כדו-שימושיים נרתעות או נמנעות ביודעין מכינון קשרים כלכליים עם לקוחות סיניים. כמו כן, חברות טכנולוגיה ישראליות רבות אחרות אינן מעוניינות לקדם קשרים עם הסינים בשל הקשר המיוחד והחזק שיש להן עם השוק האמריקאי. זאת ועוד, גם מרווחי הביטחון של אפ"י במתן אישור יצוא לסין מצמצמים במידה רבה את היצוא הישראלי של מוצרים טכנולוגיים ופוגעים בו. אין ספק שמשבר האמון בין ישראל וסין

שינה באופן ניכר את ההתייחסות הסינית לישראל, והשפיע לרעה על המשך התפתחות הקשרים הכלכליים בין המדינות.

בניתוח החברות הישראליות הפועלות בסין בולטת העובדה שחברות רבות ללא זיקה ביטחונית נעדרות לחלוטין מהשוק הסיני, בשל חשש מהעתקת המוצרים והידע על ידי גורמים סיניים, וזאת בעקבות חוסר האכיפה של סין בתחום הקניין הרוחני. עם זאת, בנושא זה יש לציין כי בשנים האחרונות נעשה מאמץ רציני של ממשלת סין לשפר את ההגנה על קניין רוחני של חברות זרות הפועלות בסין. ואולם, הדימוי של סין בנושא זה עדיין לוקה בחסר והיא נתפסת כמדינה בעייתית מבחינת יכולתה להגן על הקניין הרוחני של חברות זרות הפועלות בה.

למרות משברים אלו, בעשור האחרון נעשו מאמצים גדולים לפתח את הקשרים הכלכליים האזרחיים בין המדינות ולבנות כלים שמטרתם לסייע ליצוא הישראלי, כגון חתימה על פרוטוקולים פיננסיים, הקמת חוות הדגמה חקלאיות, פתיחת נציגויות סחר ישראליות בשנגחאי, בצ'נגדו ובגואנג'ואו, הצבת נספחים מסחריים בקונסוליות וחיזוק הנציגות הכלכלית בבייג'ינג. נוסף על כך נחתמו הסכמים בתחום המחקר והפיתוח התעשייתי עם מספר רב של פרובינציות בסין, ובוצעו פעולות רבות של המחלקה לשיתוף פעולה בינלאומי של משרד החוץ בהכשרת אלפי משתלמים סינים בארץ, לצד עריכת קורסים רבים בסין. אולם, כל אלו עדיין לא הביאו לפריצת דרך משמעותית ביצוא הישראלי לסין.

השינוי החשוב בתמונת הקשרים הכלכליים בין המדינות יגיע בעיקר משינוי התייחסותם של הסינים – הצמאים מאוד לטכנולוגיה ולחדשנות ישראלית. סין מבינה היטב את עוצמתה הכלכלית, ובעקבות המעבר שלה מכלכלה המייצאת כוח עבודה זול למעצמה המשקיעה במדינות אחרות ומעוניינת לפתח בעצמה טכנולוגיות ומוצרים מקוריים היא משקיעה רבות במחקר ופיתוח על פי חזון חדש, המציב את סין במרכז פיתוח הטכנולוגיות החדשניות ביותר בעולם. הסינים מעריכים את הטכנולוגיה ואת החדשנות הישראלית ורואים בה מקור לרכישת טכנולוגיות לשדרוג מערכות סיניות. ההנהגה הנוכחית של סין ובמיוחד החזון הכלכלי של נשיא סין שי ג'ין־פינג מצאו וימצאו ביטוי גם בפיתוח הקשרים עם ישראל, במיוחד במסגרת יוזמת 'דרך המשי החדשה'. עדות לכך היא ביקורו המוצלח של נתניהו בסין במאוס 2017, המסמל עידן חדש ביחסים בין שתי המדינות. בעת הביקור נקבעה המסגרת החדשה של היחסים בין שתי המדינות, המוגדרת עתה "שותפות מקיפה לחדשנות" (Innovative Comprehensive Partnership), והיא הבסיס לקידום היחסים בין שתי המדינות.

ברור לחלוטין, אם כן, שהסינים מעוניינים להשיג טכנולוגיות וחיבור "מעייין" החדשנות הנובע בישראל לעומת זאת, שאיפותיה הרצויות של ישראל ביחסיה עם סין נראות מעורפל יותר. אין ספק שישראל כמדינה קטנה עם שוק קטן, התלויה בתהליכי

הגלובליזציה, אינה יכולה להתעלם מהתופעה הסינית. רצוי להתחבר לכלכלה הסינית, השאלה היא אם הדבר אפשרי. הניסיון הישראלי ב־25 השנים האחרונות מראה שפיתוח עסקים עם סין אינו עניין פשוט. על מנת להצליח בסין, חברות ישראליות זקוקות לאופק עסקי ארוך, לסבלנות ולנכונות להשקיע הון רב. אלו תכונות שאינן מאפיינות את המגזר העסקי או הממשלתי הישראלי. אף על פי שממשלת ישראל בנתה כלי סיוע ליצואן ואף הוקם כוח משימה מיוחד לפיתוח הקשרים הכלכליים עם סין במשרד ראש הממשלה, לא נקבעו יעדים מדידים וברורים. עדיין לא ברור אם קיימת מדיניות כוללת עם מטרות ברורות שניתן להשיגן.

האם בכלל יכולה ישראל, שהיא כלכלה חופשית ופתוחה, לקבוע יעדים כלכליים ביחסיה עם מדינה חשובה, אך כזו שפועלת על פי נורמות כלכליות שונות כמו סין? הרי לא נקבעו יעדים כאלה מול אירופה או ארצות־הברית. אולם, נראה שהזירה הסינית שונה מכל הזירות האחרות מבחינה עסקית, פוליטית ותרבותית, ולכן דווקא בה כדאי היה לנסות לקבוע מטרות, יעדים וכלים מתאימים ואסטרטגיה מכלילה, בשונה מאלה שמשמשים בקשרים עם ארצות־הברית ואירופה. כמו כן, האם ראוי לבחון את קידום יחסי ישראל עם יפן והודו במקביל ליחסים עם סין, או האם כדאי לתעדף את יחסי ישראל־סין על פני יחסים עם מדינות אסייתיות אחרות? שאלה חשובה נוספת היא יחסיה של ישראל עם ארצות־הברית, וכיצד זו תתייחס להידוק יחסיה של ישראל עם סין, לאור שינוי במעמדה העולמי של סין. לכן, האם סין אכן יכולה וצריכה להחליף את אירופה או את ארצות־הברית כשותפה כלכלית עיקרית של ישראל בעשור הקרוב? אלו הן שאלות כבדות משקל המחייבות דיון פנימי ישראלי ברמה הממשלתית.

גם בתחומי הסחר וההשקעות עולות מספר שאלות. סין משקיעה כיום הון רב בתשתיות ובהיי־טק ישראלי, והיא נחשבת לשותפת סחר עיקרית של ישראל אחרי ארצות־הברית והאיחוד האירופי. כיום מתנהל משא ומתן על הסכם אזור סחר חופשי בין ישראל לסין, שהוא ללא ספק מהלך בעל משמעות רבה לכלכלה הישראלית, אבל האם המכסים בין שתי המדינות הם החסם הגורם לאי־התפתחות היצוא הישראלי לסין בעשר השנים האחרונות, והאם הסכם כזה אכן עשוי לסייע ליצוא הישראלי ולקדם את הסרת החסמים המכסיים וגם החסמים לא המכסיים ברגולציה ובבירוקרטיה הסינית? רוב המדינות המפותחות מתמודדות כיום עם התופעה הסינית במידת הצלחה כזו או אחרת. לכן, ראוי ורצוי לחלוק מידע וללמוד מההצלחות ומהכישלונות של מדינות מפותחות אחרות הפועלות מול סין.

זאת ועוד, יוזמת 'דרך המשי החדשה' (Belt and Road Initiative – BRI) שמקדמת סין ואשר ישראל בשל מיקומה הגיאוגרפי היא חלק בלתי נפרד ממנה – יכולה לספק תועלת כלכלית רבה. נדרשת מחשבה כיצד אפשר לנצל זאת לטובת הכלכלה הישראלית בשנים הקרובות. את התועלת וההשפעה של יוזמה זו על המשק הישראלי המקומי

אנחנו כבר רואים, גם אם לא כולם מסכימים שהמהלכים הסיניים בישראל הם למעשה חלק מיוזמת 'דרך המשי החדשה', ולא מהלכים נפרדים. סין חדרה למשק הישראלי בתחומים רבים, החל בהרחבה ובתפעול של נמלים וכלה ברכישת חברות ישראליות כגון תנובה, אדמה, אהבה, לצד השקעות בחברות סטארט אפ ישראליות ובקרנות הון סיכון (500 מיליון דולר ו-750 מיליון דולר ב-2015, בהתאמה). נשאלת השאלה – האם כל הפעולות הללו הן מהלכים עצמאיים וכלכליים גרידא, או שמא מהלכים מאורגנים ומחושבים במסגרת המדיניות הכוללת של סין כלפי ישראל? כיום אין תשובה ברורה לשאלה זו, אך בוודאי יש מקום לדון במשמעות של נוכחות מסיבית כזאת של חברות סיניות ברבדים שונים של המשק והכלכלה הישראלית לטווח הקצר, הבינוני והארוך.

### סיכום ומסקנות

אין ספק שהמאה ה-21 היא מאה "אסייתית", ואנו צפויים לחזות בהגברת הפעילות והדומיננטיות של סין בכלכלה העולמית, וזאת על רקע הירידה של ארצות-הברית ושל אירופה. האתגר הגדול עבור ישראל, אם כן, הוא לזהות היכן וכיצד אפשר לרתום את העוצמה הסינית לתועלת האינטרס הלאומי הכלכלי של ישראל. מובן שלשם כך צריך להגדיר בראש ובראשונה מהו האינטרס הלאומי הכלכלי הישראלי. בקצרה אפשר לומר שהאינטרס הכלכלי הישראלי הוא המשך שגשוג וצמיחה כלכלית תוך העלאת רמת חייהם של האזרחים, קיום תעסוקה מלאה, הגדלת הפריון במשק ושמירת התחרותיות. אך האם אפשר להשיג יעדים אלו באמצעות שיתוף פעולה עם סין? נראה כי התשובה חיובית ואין סיבה שלא יתאפשר לרתום את העוצמה הכלכלית הסינית למען רווחתו ושגשוגו של המשק הישראלי.

עתיד הקשרים הכלכליים בין סין וישראל אינו מסתמך בהכרח על הגדלת המאזן המסחרי ביניהן, שכן אנו נמצאים בגירעון מסחרי מול סין והיקף היבוא ממנה ממשיך לגדול. העתיד, אם כן, קשור יותר לניסיון לבנות שותפויות בין חברות ישראליות לסיניות, אך חשוב לזכור כי רוב הייצור ושיתוף הפעולה עצמו ייעשה בסין, ורק חלק קטן יישאר בארץ. החברות הסיניות יכולות לשדרג מוצרים וטכנולוגיות ישראליות, אך נראה שרוב הרווח יישאר בסין בשל מגבלות רגולטוריות על הוצאת הון מחוצה לה, בעיקר החל מ-2017. אפשר לקוות שאולי נוכל לקדם פעילות משותפת סינית-ישראלית בשווקים של מדינה שלישית כמו באפריקה, כאשר הטכנולוגיה תהיה ישראלית אך הביצוע והמימון יהיו סיניים. אך שוב, במודל כזה עיקר הרווח יגיע לצד הסיני ולא לצד הישראלי.

השקעותיה של סין באסיה ובמזרח התיכון במסגרת יוזמת 'דרך המשי החדשה' מהוות הזדמנות עבור ישראל. על חברות ישראליות לנסות להשתלב באופן ישיר או עקיף בחברות מקומיות לאורך תוואי התוכנית הסינית באסיה ובמזרח התיכון.

קידום שילוב החברות הישראליות בתוואי דרך המשי החדשה הוא משימה לאומית ראויה, שיכולה להביא תועלת כלכלית מיידית וגם השפעה חיובית ומייצבת על כל האזור. מעורבותה של סין באזורנו ובישראל בפרט היא בעלת מאפיינים שמדינות האזור אינן מכירות ממפגשיהן הקודמים עם מעצמות גדולות. האתגר לשנים הקרובות הוא עצום, ויש להיערך אליו ולהתאים את ההתנהלות הכלכלית הישראלית הן של הממשלה והן של המגזר הפרטי למציאות שונה לחלוטין, שבה יש שחקנים חדשים ושונים מאלה שהכרנו, והם יוצרים מוקדי כוח כלכליים חדשים שעומדים צריך ללמוד לנווט בתבונה רבה.

## הערות

- 1 O'Brian, Fergal. "China to Overtake U.S. Economy by 2032 as Asian Might Builds." Bloomberg, December 26, 2017, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-02-11/bullet-trains-are-transforming-the-world-s-biggest-migration>
- 2 World Bank, *The United Nations Population Division's World Urbanization Prospects*, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?end=2016&locations=CN&start=1978>
- 3 ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יבוא ויצוא, לפי קבוצת סחורות – סין, [http://www.cbs.gov.il/www/fr\\_trade/d4t26.pdf](http://www.cbs.gov.il/www/fr_trade/d4t26.pdf)

# המתיחות הגואה בין סין לאוסטרליה - לקחים לישראל

---

## גליה לביא ורותם נוסם

שורת פרסומים באוסטרליה בעניין השפעה סינית בפוליטיקה, בכלכלה ובאקדמיה האוסטרלית הובילה למחאה ציבורית, ונבחרי הציבור ביבשת אוסטרליה נאלצו לחוקק חוקים ותקנות חדשים שירסנו את ההשפעות הזרות בפוליטיקה ויהדקו את הרגולציה על השקעות. המתח באוניברסיטאות החרף עד כי סין נאלצה להוציא אזהרה נדירה לסטודנטים שלה הלומדים באוסטרליה, מחשש לביטחונם, וזאת לאחר מספר מקרים של הכאת סטודנטים סינים ופרסום עלונים גזעניים בשתי אוניברסיטאות במלבורן.<sup>1</sup> לכאורה, האירועים ביבשת המרוחקת אינם נוגעים לישראל. אומנם אוסטרליה וישראל הן מדינות דמוקרטיות המנהלות כלכלת שוק חופשי ולשתיהן אותה שותפה אסטרטגית - ארצות-הברית - אך מערכות היחסים שלהן עם סין שונות בתכלית. לאוסטרליה, שיחסיה הדיפלומטיים עם סין הקומוניסטית החלו בשנת 1972, יש חשיבות רבה בעיני סין, המתארת את היחסים בין שתי המדינות כ"שותפות אסטרטגית של תועלת הדדית". קרבתה של אוסטרליה לים סין הדרומי, שסין טוענת לריבונות על רובו, לצד קשריה ויכולת השפעתה על מדינות במרחב אסיה-פסיפיק הם גורמים שבגינם יש לאוסטרליה חשיבות אסטרטגית רבה מבחינתה של סין. נוסף על כך, הקשרים הכלכליים בין המדינות הדוקים וכך גם התלות שלהן זו בזו. סין מקיימת קשרי מסחר ענפים ביותר עם אוסטרליה. מנגד, למרות כינון קשרים דיפלומטיים בין ישראל לסין כבר בשנת 1992, הקשרים הכלכליים בין שתי המדינות עדיין בחיתוליהם, עם היקף סחר דו-צדדי כולל של 9.8 מיליארד דולר (ללא יהלומים) בשנת 2017,<sup>2</sup> המהווים כתשעה אחוזים בלבד מהיקף הסחר הכולל של ישראל. עיקר העניין הסיני בישראל הוא ביכולת החדשנות המקומית, כפי שהובהר בהגדרת היחסים בין המדינות כ"שותפות מקיפה (אך לא אסטרטגית) לחדשנות", וכפי שמעידות השקעות סיניות מרובות בענף

ההיי־טק הישראלי. מבחינה גיאוגרפית ישראל אינה ממוקמת במרחב ההשפעה הראשוני של סין, והיא בעלת משקל מועט בנושאים העומדים במרכז העניין הסיני. זאת ועוד, הצורך של סין ביבוא נפט מהמזרח התיכון יוצר תלות מסוימת שלה בערב הסעודית, באיראן ובעיראק, המשפיעה על מכלול שיקוליה והאינטרסים שלה והופכת את ישראל למשנית עבודה.

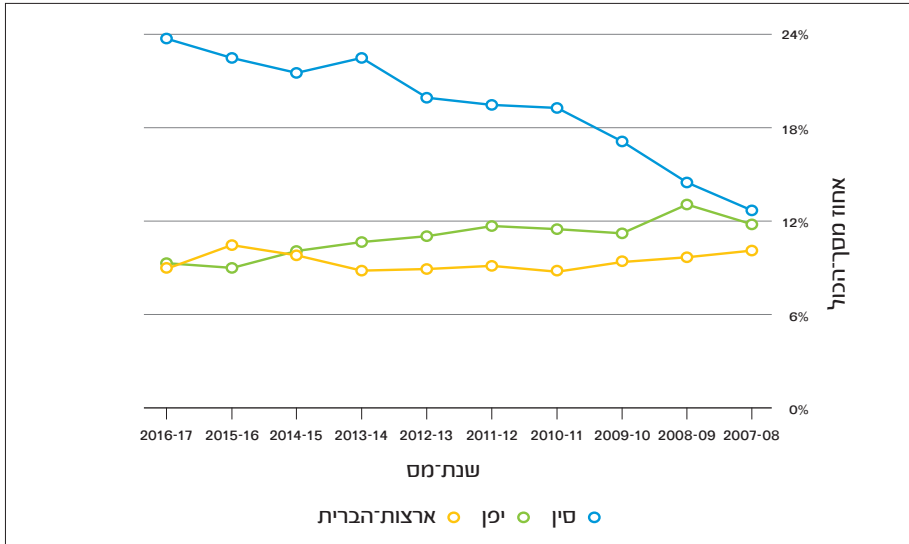
למרות השוני הרב בין ישראל לאוסטרליה, יש לישראל מה ללמוד מהאירועים האחרונים ביבשת המרוחקת. מאמר זה יבחן שלושה מהתחומים – כלכלה, פוליטיקה ואקדמיה – שבהם התבטא באוסטרליה פוטנציאל ההשפעה הסינית. בכל אחד מהתחומים הללו ייבחן פוטנציאל ההשפעה הסינית באוסטרליה בהשוואה למצב בישראל, וכן יתוארו מקרים דומים וגם נוספים שכבר אירעו בישראל. מטרת המאמר היא לאתר ולהצביע על פוטנציאל ההשפעה של סין ושל מדינות זרות אחרות על ישראל, ועל אופנים שונים של מענה לאתגר. ממשלת ישראל והגופים הרלוונטיים האחרים יצטרכו למצוא את הדרך המתאימה כדי להבטיח את המשך שיתוף הפעולה הפורה של ישראל עם מדינות זרות, תוך הבטחת עצמאותה של המדינה ומוסדותיה ושגשוגה לאורך זמן.

### פוטנציאל להשפעה דרך מינוף כלכלי

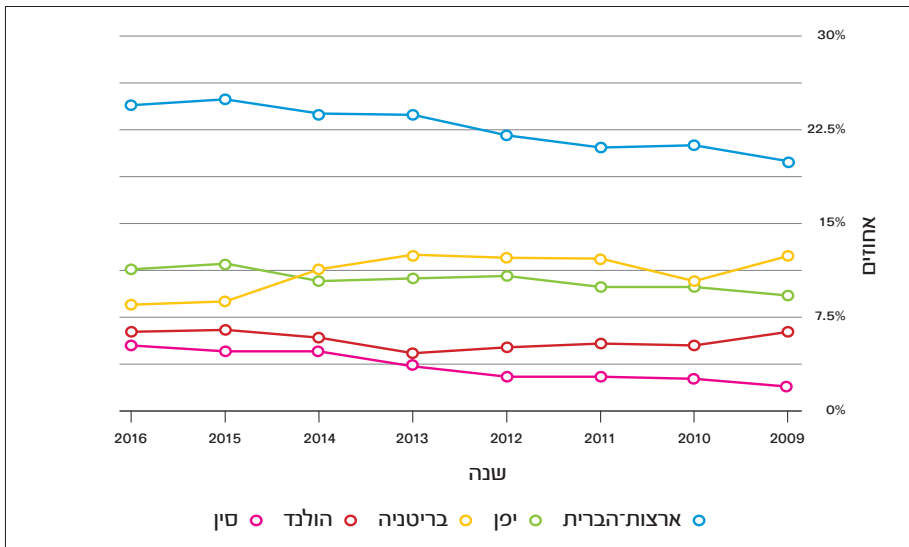
סין ואוסטרליה מקיימות ביניהן קשרי מסחר הדוקים. סין היא שותפת הסחר הגדולה ביותר מבחינתה של אוסטרליה, עם היקף סחר כולל של 135.6 מיליארד דולר בשנת המס 2016-17, המהווים כ־24 אחוזים מהיקף הסחר הכולל של אוסטרליה. היקף סחר זה עומד בפער גדול משתי שותפות הסחר הבאות אחריה (ראו תרשים 1). במצב שבו כרבע מהיקף הסחר הכולל של אוסטרליה הוא עם סין, התלות הכלכלית שלה בסין גבוהה מאוד. מנגד, גם לסין יש תלות באוסטרליה, בעיקר ביבוא של מינרלים (ברזל ופחם) ממנה. אוסטרליה היא ספקית המינרלים מספר אחת של סין, עם היקף יבוא של כ־40 מיליארד דולר בשנת 2016, יותר מ־40 אחוזים מסך המינרלים שסין מייבאת.<sup>3</sup> בניגוד לסחר הענף בין המדינות, היקף ההשקעות הסיניות באוסטרליה נמוך מאוד בהשוואה להשקעות של מדינות אחרות ביבשת האוסטרלית (ראו תרשים 2). בשנת 2016 עמד סך ההשקעות הזרות במדינה על 618 מיליארד דולר, כ־51 אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) שלה. מתוכו השקיעו חברות סיניות באוסטרליה סך של 32.5 מיליארד דולר – 2.7 אחוזים בלבד מהתמ"ג. היקף השקעה זה ממוקם הרבה אחרי היקף ההשקעה של ארצות־הברית (עם השקעות בסך של כ־151 מיליארד דולר, שהיוו כ־24.5 אחוזים מסך ההשקעות הזרות באוסטרליה בשנת 2016).<sup>4</sup> היקף ההשקעה הסינית באוסטרליה היה נמוך אף בהשוואה למדינות נוספות כמו יפן (עם



היקף השקעה שהיווה 11.4 אחוזים מסך ההשקעות הזרות), בריטניה (8.5 אחוזים) והולנד (6.3 אחוזים).



תרשים 1: אחוז הסחר האוסטרלי בסחורות ושירותים (יבוא ויצוא), 2017-2007<sup>5</sup>



תרשים 2: חמשת המקורות העיקריים להשקעות זרות ישירות באוסטרליה, כאחוז מסך ההשקעות הזרות<sup>6</sup>

היקף הסחר של ישראל עם סין עמד בשנת 2016 על 9.1 מיליארד דולר (שמונה אחוזים בלבד מהיקף הסחר הכולל של ישראל) שרובו יבוא, שני בהיקפו אחרי הסחר עם ארצות־הברית, שעמד בשנת 2016 על 25.5 מיליארד דולר (20 אחוזים מהיקף הסחר הכולל). לאור מגמת הגידול הרב־שנתית בקשרי הסחר אפשר להניח שהתלות של ישראל בסין גדלה אף היא, אך חשוב לזכור שבניגוד לתלות של אוסטרליה בהשקעות זרות,<sup>7</sup> בישראל היה היקף ההשקעות הזרות הכולל נמוך מאוד והסתכם ב־3.85 אחוזים בלבד מהתמ"ג שלה בשנת 2016. מתוכן הוערך היקף ההשקעות הסיניות במדינה בהיקף של פחות מחצי אחוז מהתמ"ג.

**טבלה 1: השוואת נתונים כלכליים לשנת 2016**

ישראל	אוסטרליה	
11 מיליארד דולר	135.6 מיליארד דולר	היקף הסחר הכולל עם סין
1 מיליארד דולר	32.5 מיליארד דולר	סך ההשקעות הסיניות

אם כן, בשונה מאוסטרליה שתלויה מאוד בסחר עם סין, התלות הכלכלית של ישראל בסין כיום נמוכה ביותר. אך למרות שההיקף הנמוך של ההשקעות הסיניות באוסטרליה ובישראל נראה חסר סיכון לשתי המדינות, בחינה מדוקדקת יותר של תחומי העניין של המשקיעים הסינים מציגה פוטנציאל להשפעה סינית על תשתיות אסטרטגיות. כך למשל, באוקטובר 2015 חתמה ממשלת אוסטרליה על הסכם בסך 506 מיליון דולר להחכרת נמל דרווין לחברה הסינית לנדבריידג' (Landbridge) למשך 99 שנים.<sup>8</sup> כעבור שנתיים ביקשה החברה להעמיד את הנמל כערובה להלוואה בסך 400 מיליון דולר מבנק סיני בבעלות המפלגה הקומוניסטית,<sup>9</sup> ויצרה סיכון כך שאי־עמידה בתנאי ההלוואה עלולה להעביר את השליטה בנמל לידי ממשלה זרה, ולסכן את עצמאותו של נכס אסטרטגי באוסטרליה.<sup>10</sup>

גם בישראל חכרה קבוצת Shanghai International Port Group – SIPG שבבעלות הממשלה המקומית בשאנגחאי את נמל חיפה החדש לתקופה של 25 שנים.<sup>11</sup> בהקשר זה יש לזכור כי לאוסטרליה יש יותר מ־70 נמלים, אך לישראל יש בים התיכון רק שניים, ונמל חיפה על תשתיותיו האזרחיות והצבאיות הוא נכס אסטרטגי לישראל. לפיכך, חכירת הנמל יוצרת פוטנציאל השפעה מצד ממשלה זרה על רציפות תנועת הסחורות מהנמל ואליו, כמנף השפעה על ממשלת ישראל.

חכירת נמל חיפה היא רק דוגמה אחת מהפעילויות הכלכליות שחברות סיניות מעורבות בהן בתחום התשתיות בישראל. חברות סיניות חפרו את מנהרות הכרמל, מקימות את נמל אשדוד החדש, חופרות את מנהרות הרכבת הקלה בתל־אביב ומתמודדות על מכרז להרחבת מסילת הרכבת הקלה בירושלים. נוסף על התלות ההדדית בין

התשתיות השונות כמו תשתיות התחבורה, החשמל והמידע,<sup>12</sup> ריכוז רב של תשתיות בידי חברות עסקיות שמקושרות כולן לממשלה זרה אחת עלול ליצור מנוף השפעה על ממשלת ישראל.

באוסטרליה, חששות מניגוד אינטרסים ומפגיעה בביטחון הלאומי הביאו את הרשויות לחסום מספר עסקאות עם חברות סיניות. בשנת 2012 דחה ארגון המודיעין והביטחון האוסטרלי (ASIO) חוזים בסך 30 מיליארד דולר לאספקת ציוד לרשת הפס הרחב הלאומית בידי חברת חוא־וויי הסינית,<sup>13</sup> ובשנת 2016 חסמה הממשלה עסקה למכירת חלק מ'אוסגריד' – חברת אספקת חשמל מקומית.<sup>14</sup> עוד ב־2016, ממשלת אוסטרליה חסמה פעמיים עסקה למכירת חוהה חקלאית עצומה בגודלה לחברה הסינית Shanghai CRED.<sup>15</sup> בתגובה נאלצה החברה הסינית להקים שותפות עם חברה אוסטרלית, וחלקה בשותפות הוא 33 אחוזים מהמניות.<sup>16</sup>

גם בישראל נחסמו מספר עסקאות עם חברות סיניות, אך הללו התמקדו בעיקר בתחומים הנוגעים ישירות לתחומי הביטחון. בהקשר זה יש לזכור שגם ישראל וגם אוסטרליה הן שותפות ביטחונית של ארצות־הברית ולכן חלות עליהן מגבלות, במיוחד בתחום היצוא הביטחוני. נוסף על עסקאות בתחומי הביטחון נחסמו בישראל גם מספר עסקאות בתחום הביטוח. לאור היכולת הכלכלית העצומה של סין והניסיון המוכח שלה בהקמת פרויקטים תשתיתיים, ממשלת ישראל רואה בסין גורם אטרקטיבי ביותר לחיזוק קשרי כלכלה בכלל, ולשילוב בפרויקטים רחבי היקף בפרט. אולם על הממשלה להביא בחשבון שקשרים אלו כרוכים במחיר נוסף על המחיר הכלכלי. ככל שיועמקו הקשרים הכלכליים ויורחבו ההשקעות הסיניות, הרגולטורים בישראל יצטרכו לתת את הדעת גם לסיכונים בממד האסטרטגי. דרישות הסף לכל החלטה שיקבלו הן מיפוי והגדרת הנכסים האסטרטגיים בישראל ותמונה רחבה של כלל ההשקעות בה, בדגש על השקעה מטעם גורמים זרים, ובמיוחד ממשלות זרות.<sup>17</sup>

### **השפעה על המערכת הפוליטית**

יש לציין שעד לאחרונה החוק באוסטרליה לא אסר על מפלגות לקבל תרומות מגופים זרים. לאחרונה התפרסמו בתקשורת מספר מקרים שבהם חברי פרלמנט אוסטרלים קיבלו תרומות מאנשי עסקים סינים, ובתמורה התבקשו לתמוך בעמדות המדיניות של סין. למרות ריכוז המקרים האחרון, השפעות סיניות על הפוליטיקה האוסטרלית אינן אירוע חדש. אנשי עסקים סינים המקושרים למפלגה הקומוניסטית ולצבא סין העבירו תרומות לפוליטיקאים אוסטרלים כבר בשנת 1993, ומאז שנת 2000 היו מקושרות לסין כ־80 אחוזים מסך התרומות הזרות למפלגות פוליטיות באוסטרליה.<sup>18</sup> בתמורה התבקשו הנתרמים לסייע לצד הסיני במעשים ובתמיכה פומבית בנושאים מסוימים. בין הדוגמאות הבולטות אפשר לציין שני מקרים של השפעה סינית בעקבות תרומה

פוליטית. הראשון – בנובמבר 2014 קיבל שר המסחר לשעבר אנדרו רוב (Andrew Robb) תרומה בסך 40 אלף דולר מאיל נדל"ן סיני בשם הואנג שיאנג-מו (Huang Xiangmo).<sup>19</sup> באותו יום חתם שר המסחר האוסטרלי בפועל על הסכם הסחר החופשי בין סין לאוסטרליה. החשדות התעוררו שוב כעבור שנתיים וחצי, כאשר זמן קצר לאחר סיום תפקידו של רוב כשר המסחר הוא קיבל משרה חדשה בשכר של 880 אלף דולר בשנה, כיועץ בחברת לנדבריג' (Landbridge) הנמצאת בבעלותו של איש עסקים סיני אחר, יה צ'נג (Ye Cheng), המקורב אף הוא למפלגה הקומוניסטית הסינית.<sup>20</sup> מקרה אחר שעלה לכותרות לאחרונה הוא המקרה של הסנטור סאם דסטיארי (Sam Dastyari) ממפלגת הלייבור שבאופוזיציה, שגם לו קשרים עם איל הנדל"ן הסיני הואנג. דסטיארי צידד בעמדה הסינית במספר מקרים, לעיתים אף בניגוד לעמדת מפלגתו. כך למשל, ביולי 2014 הוא יצא נגד נאום ברכה שנשא ראש ממשלת אוסטרליה לכבוד ראש ממשלת יפן, שבו נכללו דברי שבח לחיילים היפנים. דסטיארי טען בתגובה כי "מעורבות בסכסוכים טריטוריאליים באסיה מנוגדת לאינטרסים הלאומיים של אוסטרליה".<sup>21</sup> במקרה אחר, ביוני 2016 איים הואנג למשוך תרומה בסך 320 אלף דולר ממפלגת הלייבור, בשל התבטאות של ראש המפלגה נגד המיליטריזציה של ים סין הדרומי בידי סין.<sup>22</sup> למחרת סתר דסטיארי במסיבת עיתונאים את דברי ראש מפלגתו וטען כי "שלמות הגבולות של סין היא עניין של סין".<sup>23</sup> אבל דסטיארי לא הסתפק רק בתמיכה מילולית, ובשתי הזדמנויות גם פנה למחלקת ההגירה וביטחון הגבולות וביקש לסייע להואנג לקבל אזרחות אוסטרלית.<sup>24</sup> רצף האירועים הללו עלה לסנטור במשרתו והוא אולץ להתפטר בנובמבר 2017.

בשני המקרים הללו אפשר לזהות דפוס חוזר: איש עסקים סיני עשיר תורם למפלגה פוליטית או לפוליטיקאים, ובהמשך נוצרת מחויבות ונטייה לסייע או לנקוט עמדה נוחה לתורם. חשוב לציין כי לא נודע על מעורבות ישירה של המפלגה הקומוניסטית הסינית במקרים אלו, לפחות לא בצינורות הרשמיים שלה. ייתכן כמובן שאנשי העסקים הסינים פעלו על דעת עצמם, מתוך תחושת פטריוטיות למדינתם. כל אלו אין בהם כדי לסתור את פוטנציאל ההשפעה הזרה על המערכת הפוליטית בהכוונה מפלגתית, ביוזמה אישית או כתוצאה נסיבתית. אוסטרליה פועלת עתה לעדכון החוק ולאיסור על תרומות זרות למפלגות פוליטיות.<sup>25</sup>

בשונה מאוסטרליה, המערכת הפוליטית בישראל מוגנת חלקית מפני תרומות זרות, בדיוק כדי למנוע מקרים כאלה. חוק המפלגות הפוליטיות (מימון) תשל"ג – 1973 וחוק המפלגות תשנ"ב – 1992 אוסרים על מפלגות לקבל תרומות מגורמים שאינם בעלי זכות בחירה לכנסת ישראל. אך למרות זאת, החוק אינו אוסר על תרומות זרות ישירות לפוליטיקאים ואינו חוסם את האפשרות להשפעה זרה על המערכת הפוליטית בישראל. ובכל זאת, לא ידועים לנו עד כה מקרים של תרומות מגורמים סיניים

לפוליטיקאים ישראלים. מנגד, סין פעלה בדרך שונה במקרה אחד, והצליחה להשפיע על קבלת ההחלטות בישראל באמצעות לחץ מדיני, כאשר בשנת 2013 ממשלת ישראל בראשות בנימין נתניהו מנעה עדות של עד מפתח במשפט נגד הבנק של סין (Bank of China), לאחר לחץ של ממשלת סין.<sup>26</sup> התובעים, משפחה יהודית מפלורידה ששכלה את בנה בפיוגוע בתל-אביב, קיבלו עידוד מממשלת ישראל לתבוע את הבנק של סין באשמת העברת כספים לארגוני הטרור שביצעו את הפיוגוע. הבנק עצמו טען כי לא ידע למה משמשים הכספים, ולכן ישראל הבטיחה שבמשפט יעיד איש כוחות הביטחון הישראליים, שעדותו הייתה חיונית לסתירת טענות הבנק. כאמור, מתן העדות בוטל לאחר שממשלת סין הבהירה לישראל כי הדבר עלול לפגום ביחסים בין המדינות, כשברקע עתיד היה להתקיים ביקורו הראשון של נתניהו בסין.

מאז שנת 2013 התהדקו מאוד היחסים בין סין לישראל, במיוחד בהיבט הכלכלי. אומנם לא ידועים מקרי השפעה סינית נוספים על פוליטיקאים בישראל, אבל ככל שהקשרים הכלכליים יתהדקו, לא מן הנמנע שפוליטיקאים יהיו חשופים יותר לתביעות, לבקשות ולרמיזות סיניות, או שהם ביוזמתם ינסו לרצות את הסינים כדי לקדם דריסת רגל בשוק העצום במזרח. על ממשלת ישראל לתת את הדעת על סיכון זה ולדון בפתרונות אפשריים.

### השפעה במוסדות אקדמיים

חופש הביטוי וחופש המחקר הם מעמודי התווך שעליהם מבוססת הפעילות האקדמית, והם המאפשרים לאקדמיה להשיג את מטרותיה – פיתוח ידע, הנחלתו והכשרת דור העתיד של החוקרים; ביצוע ופרסום של מחקרים מתקדמים ופיתוחן של טכנולוגיות פורצות דרך. התפיסה הדמוקרטית גורסת כי מגבלות על חופש הביטוי וחופש המחקר עלולות לסכן את היצירתיות של החוקרים, ובעקבות זאת לפגוע בפיתוח המדע והטכנולוגיה ובהמשך גם בכלכלת המדינה. לפיכך למדינה, כמו לאקדמיה, יש אינטרס בשמירה על החופש האקדמי ובהגנה על ההון הרוחני שלה. עם זאת, הממשלה והאקדמיה מעוניינות לקדם שיתופי פעולה עם גורמים מחו"ל, הן בצורה של חילופי סטודנטים והן בצורה של מיזמי פיתוח ומחקר משותפים. שני אלה מאפשרים הפריה הדדית של רעיונות, העברת ידע, חיזוק הקשרים ושיפור תדמית המדינה בעולם.

האקדמיה באוסטרליה נשענת במידה רבה על סטודנטים זרים. בשנת 2014 היו כ-38 אחוזים – כ-328 אלף מהסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה במדינה זרים, מתוכם 29.6 אחוזים – כ-97 אלף סטודנטים סינים.<sup>27</sup> הסטודנטים הסינים באוסטרליה מצטרפים לקהילה העצומה של אזרחים אוסטרלים ממוצא סיני,<sup>28</sup> ויחד הם מהווים קבוצת לחץ המוחה נגד ביקורת על הקו שנוקטת המפלגה הקומוניסטית או מקדמת פעילויות שתומכות בסין. למשל, במספר תקריות ב-2015 התעמתו סטודנטים סינים

באוסטרליה עם מרציהם ואף אילצו אותם להתנצל על דבריהם, זאת לאחר שהללו התבטאו או הציגו מידע באופן הנוגד את המדיניות הסינית, למשל בנושא טייוואן או ים סין הדרומי.<sup>29</sup>

פעילותם של הסינים הגולים בכלל והסטודנטים הסינים בפרט מכוונת על ידי גוף המכונה 'מחלקת החזית המאוחדת' (United Front Work Department, Zhōnggòng) (zhōngyāng tǒngzhàn bù 中共中央统战部) שהוקם על ידי המפלגה, ותפקידו "לגייס קבוצות קהילות סיניות אוהדות או בעלות פוטנציאל אוהד כדי לשרת את האינטרסים של המפלגה הקומוניסטית הסינית".<sup>30</sup> כתוצאה מכך, סטודנטים לאומנים סינים משמשים כסוכני דעה ממשלתיים המפיצים "תעמולה מאושרת רשמית".<sup>31</sup> בעזרת 'מחלקת החזית המאוחדת' מכוונת המפלגה הקומוניסטית את פעולותיהם של חברי הקהילה הסינית בעולם מתוך רגש של נאמנות למדינת האם שלהם, או בשל לחץ הרשויות הסיניות על הסטודנטים עצמם או על משפחותיהם שנתרו בסין. באקדמיה האוסטרלית נעשה הדבר דרך אגודות הסטודנטים הסינים, המקבלות סיוע מפקידים ומהשגרירות הסינית. כך, לכבוד ביקורו של ראש ממשלת סין באוסטרליה, ארגנה אגודת הסטודנטים עצרת קבלת פנים והשגרירות הסינית סיפקה לה דגלים, הסעות, מזון, עורך דין וגם תמריץ לסטודנטים שהשתתפו בעצרת – תעודות שיסייעו להם למצוא עבודה כשיחזרו לסין.<sup>32</sup>

במקרים שבהם סטודנטים סינים משתתפים בפעילויות הנוגדות את קו המפלגה או כאלה הנוגעות בנושאים שסין מגדירה אותם כנושאי "ליבה" הם חשופים לביקורת חריפה, לאיומים ואף לחקירות ומעצרים. דוגמה לכך ניתן לראות במקרה של הסטודנט הסיני טוני צ'אנג, שעסק בפעילויות מחאה נגד אירועי טיאנאמן ובעד עצמאות טייוואן, וכן במהלך ביקור הדלאי לאמה באוסטרליה. לפי הדיווח ביקרו סוכני ביטחון אצל הוריו של צ'אנג המתגוררים בסין, הזהירו אותם מפני מעורבות בנם בפעילויות הללו ודחקו בהם לבקש ממנו להפסיק את פעילותו האנטי-קומוניסטית.<sup>33</sup>

נוסף על מעורבות סטודנטים ופעילותם לחיזוק העמדה הסינית, המוסדות האקדמיים באוסטרליה מקושרים לאנשי עסקים סינים שתורמים כספים ומממנים מכוני מחקר פנים-אוניברסיטאיים. כך למשל, ב-2013 הקימה האוניברסיטה הטכנולוגית בסידיני מכון ליחסי סין-אוסטרליה במימון של 1.4 מיליון דולר מטעם איל ההון הסיני הואנג שיאר-מו.<sup>34</sup> ב-2016 הקימה אוניברסיטת New South Wales מתחם חדשנות בעזרת 80 מיליון דולר מפרויקט החדשנות של המפלגה הסינית 'הלפיד' (Torch).<sup>35</sup> שיתוף פעולה זה העלה חששות מפני מעבר של טכנולוגיות רגישות ויכולות ביטחוניות שעלולות לספק לסין יתרון צבאי באזור, וכן מפני חשיפה מוגברת להשפעה פוליטית זרה. מקרה נוסף – ב-2017 הוקם 'מרכז המחקר החדשני של אוסטרליה-סין בטכנולוגיות מידע ואלקטרוניקה' יחד עם קבוצת אלקטרוניקה סינית (China Electronics Technology)

(Group Corporation), הקשורה בקשר הדוק לצבא סין.<sup>36</sup> גם במקרה זה, התמקדות המרכז בטכנולוגיות צבאיות ודו-שימושיות עלולה להוביל להעברת ידע ולסיוע (ללא כוונה) לארגונים זרים, באופן שעלול לסכן את הביטחון הלאומי של אוסטרליה.<sup>37</sup> אם כן, אפשר לראות שבאוסטרליה הסיכון להשפעה באקדמיה פועל משני כיוונים – האחד, לחץ של סטודנטים סינים להשפעה על דעת הקהל ועל השיח הציבורי והאקדמי; השני, מימון שותפויות מחקר ומעבר של טכנולוגיות רגישות.

בישראל, פוטנציאל הסיכון נובע בעיקר מהאפשרות השנייה, שכן בניגוד לאוסטרליה, שיעור הסטודנטים הזרים בישראל נמוך ביותר ועומד על 1.4 אחוזים – רק 3,220 מתוך כ-230 אלף סטודנטים בשנת הלימודים תשע"ו. מתוך מספר נמוך זה מוערך מספרם של הסטודנטים הסינים בכמה מאות בלבד.<sup>38</sup> מתוך רצון להעלות את מספר הלומדים הזרים בארץ החליטה לאחרונה הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) של המועצה להשכלה גבוהה להקצות חמישה מיליון ש"ח לקליטת סטודנטים מצטיינים מחו"ל. יושבת ראש הוועדה פרופ' יפה זילברשץ אף ציינה כי הוועדה "חרתה על דגלה להפוך את ישראל לאבן שואבת של סטודנטים מצטיינים ממדינות שונות בעולם".<sup>39</sup> בינתיים, עד שמטרה זו תוגשם, מספרם הנמוך של הסטודנטים הזרים בכלל ושל הסינים בפרט מקשה עליהם להשפיע על מוסדות האקדמיה בישראל ועל דעת הקהל.

עם זאת, האוניברסיטאות בישראל צמאות למימון ולסינים יש יכולת ורצון לספקו ולצאת נשכרים מפירותיו. הדוגמה המוכרת ביותר היא תרומתו של איל ההון הסיני לי קא-שינג, שתרום 130 מיליון דולר לטכניון, לצד תרומה נוספת בסך של 150 מיליון דולר לצורך הקמת מוסד טכנולוגי של הטכניון במחוז גואנג-דונג שבסין.<sup>40</sup> מוסד טכנולוגי זה צפוי להעניק תארים אקדמיים בכל הרמות, הוא יעודד יזמות והעברת טכנולוגיה וכן יטפח היי-טק תעשייתי אקולוגי.<sup>41</sup> אוניברסיטת תל-אביב הקימה גם היא מיזם משותף עם אוניברסיטת צ'ינג-חואה בבייג'ינג – מכון Xin לבוגרי שתי האוניברסיטאות, בהשקעה של 300 מיליון דולר.<sup>42</sup> המכון מתמקד בשיתוף פעולה בתחום הננו-טכנולוגיה ובהמשך יורחב גם לתחומים נוספים. בדומה לטכניון ולאוניברסיטת תל-אביב, גם מוסדות נוספים בישראל מקיימים שיתופי פעולה עם גורמים מסין. אוניברסיטת חיפה הקימה מרכז מחקרי משותף עם האקדמיה בשאנגחאי וחתמה על הסכם הבנות עם קבוצת האחזקות והמשקאות הסינית Wahaha, מתוך מטרה לחזק את שיתוף הפעולה בין הצדדים בתחומי מדעי החיים, חקר הים ותחומי ידע יישומיים כמו רובוטיקה וחקר הסרטן.<sup>43</sup> הקבוצה הסינית התחייבה להשקיע לפחות 10 מיליון דולר במשך חמש שנים בהקמת מרכז המחקר שיתמחה בתחומים כמו מכוניות אוטונומיות, טכנולוגיות מידע, ביו-טכנולוגיה וזיהוי ביומטרי.<sup>44</sup>

הקשרים המתהדקים בין האקדמיה הישראלית לגורמים בסין מעלים שאלות באשר לכדאיות לישראל בהעברת טכנולוגיות מתקדמות לסין; לצורך לפתח את

משאב החדשנות הישראלית לאורך זמן; בין הסתייעות במשאבי סין לקידומו לבין אובדן יתרון יחסי בסיוע למתחרה רבת עוצמה; וכן באשר ליכולת לשמור על חופש הביטוי וחופש המחקר. נוסף על שאלות אלו, שמן הראוי שממשלת ישראל והגורמים הרלוונטיים יעסקו בהן, ולאור המקרים שאירעו באוסטרליה, שאלה מתבקשת נוספת היא עד כמה הרצון והצורך של המוסדות האקדמיים בישראל במימון הסיני עלולים לחשוף אותם לדרישות שאינן עולות בקנה אחד עם העקרונות שעליהם מושתתת האקדמיה, בין שיגיעו במפורש מהצד הסיני, או בין שיהיו אלו מגבלות שהאוניברסיטה תטיל על עצמה, לשם מניעת פגיעה בתרומות. דרישות כאלה עלו כבר בשנת 2008, כאשר אוניברסיטת תל-אביב נכנעה לדרישה של שגרירות סין להסיר תערוכת מתרגלי פאלון-גונג (שיטת מדיטציה סינית שהמפלגה הקומוניסטית רואה בה איגוד פוליטי אסור, המנסה לערער את ממשלת סין).<sup>45</sup> למרות התנגדותו של חבר סגל בכיר מהחוג ללימודי מזרח אסיה, הנהלת האוניברסיטה הורתה להסיר את התערוכה, ולכן תבעו מארגני התערוכה את האוניברסיטה בבית המשפט וזכו. בית המשפט הורה להציג את התערוכה במשך שבוע, והשופט אף מתח ביקורת על רשויות האוניברסיטה באומרו כי היא "נכנעה ללחצי השגרירות הסינית שמממנת פעילויות שונות באוניברסיטה".<sup>46</sup> למרות שמדובר במקרה יחיד, לא קשה לדמיין מצב שבו מוסד אקדמי יהסס לארגן אירועים דומים, או שחבר סגל ירגיש מחויב לצנזר תוכן הנוגע לעניינים סיניים רגישים, מחשש כי הללו יפגעו בתרומות.

### סוף מעשה במחשבה תחילה

המקרים המצביעים על המעורבות הסינית באקדמיה באוסטרליה לא משכו תשומת לב רבה בישראל. לכאורה, ישראל רחוקה מאוסטרליה ולא רק מרחק גיאוגרפי. יש הבדלים רבים בינינו לבין אוסטרליה בהיבטים של גודל המדינות, הקרבה הגיאוגרפית לסיין, מבנה המערכת הפוליטית, מידת הנוכחות של סינים במדינה וודאי גם היקף הכלכלה ומידת החשיבות שסין רואה ביחסים הדו-צדדיים על כל אחת ממדינות. למרות זאת ואולי דווקא מפני שישראל "עדיין לא שם", כדאי לה לבחון את המקרים באוסטרליה, שבה מערכת היחסים עם סין כבר התפתחה מאוד, כדי ללמוד ולתכנן את צעדיה בצורה מושכלת ולהבטיח שמערכת היחסים שלה עם סין ועם מדינות אחרות תתפתח באופן החיובי ביותר. יתרה מכך, כפי שהוצג במאמר זה, ישראל אינה חסינה מפני השפעות זרות כבר עתה, ובכל שלושת התחומים שנסקרו כבר אירעו מקרים של השפעה סינית.

באוסטרליה הוביל רצף המקרים שתוארו לעיל לבהלה ציבורית ויצר לחץ על הממשלה לחוקק חוקים ותקנות דחופים, מתוך מטרה להתאים את החוק לאותם מקרים שאירעו. החוק החדש לאיסור על תרומות פוליטיות זרות הוא צעד ראשון



בהבטחת עצמאותה של המערכת הפוליטית, אך אוסטרליה תצטרך להתמודד גם עם בעיה נוספת, שכן תורמים רבים הם אזרחים אוסטרלים ממוצא סיני, שהחוק לא יחול עליהם.

לעומת אוסטרליה, בישראל אין כביכול דחיפות לבצע פעולה מיידית שכן כאמור, ישראל אינה תלויה בסין, והסיכון שיקרו בה מקרים כמו באוסטרליה הוא נמוך. למרות זאת, לישראל יש עתה הזדמנות לבחון את המתרחש במקומות אחרים בעולם ולבצע התאמות במערכת החוק שלה כדי למנוע פרצות, שעלולות להוביל בעתיד להשפעה לא רצויה עליה. סין מציעה לישראל שוק נרחב ושפע של הזדמנויות כלכליות ומפתות עבור חברות עסקיות, גופי האקדמיה והמדינה ככלל. חוק הפיקוח על היצוא הוא נקודת פתיחה חיובית לצמצום הסיכון בתחום הביטחוני, אך ברור כי מאז שנחקק חלה התפתחות רבה בתחומים חדשים, שלא באו לידי ביטוי בנוסח החוק. ממשלת ישראל צריכה לקבוע בשיתוף עם גופים כלכליים וביטחוניים שונים באילו מהנכסים האסטרטגיים של ישראל היא מעוניינת בשותפי סחר או משקיעים זרים, ועל אילו נכסים המדינה אינה מוכנה לוותר, ולכן עליהם להישאר מחוץ לתחום ההשפעה הזרה. כדי לעודד השקעות זרות ובמקביל לשמור על הביטחון הלאומי, על ישראל להקים מערכת רגולציה ברורה ביחס להשקעה בתחומים של טכנולוגיה דו-שימושית וטכנולוגיות מתקדמות אחרות. לשם כך יכולה ממשלת ישראל להפיק תועלת מלמידה מהניסיון האוסטרלי ומודל הרגולציה שלה – 'המועצה לביקורת השקעות זרות' – וכן משיטות רגולציה מוצלחות אחרות בעולם.<sup>47</sup>

תשומת לב מיוחדת יש להקדיש לשיתופי פעולה אקדמיים, תוך הבנת חשיבותם למעמדם ולצמיחתם של המוסדות האקדמיים בארץ. על רשויות האוניברסיטה להיות ערות לסיכונים הכרוכים בשיתוף פעולה במחקר העוסק בטכנולוגיות חדשניות ודו-שימושיות. מטבע הדברים, יש חשיבות מיוחדת לראייה המערכתית של הנושא, ולכן יש לגבש פתרון שיבחן את הסיכונים והיתרונות של כל שיתוף פעולה אקדמי ברמה המקומית והארצית. בהקשר זה מומלץ כי הפתרון יגובש בשיתוף עם אנשי אקדמיה ואנשי ביטחון, לצורך הבנת ההשלכות המלאות של השותפות המדוברת, וכדי להציף חששות אפשריים ולהציע פתרונות מתאימים. עד שיגובש פתרון כזה, על המוסדות האקדמיים להיות מודעים לפוטנציאל ההשפעה של גורמים זרים, הן בהקשרים של חופש הביטוי והחופש האקדמי והן בהקשרים של העברת ידע וטכנולוגיה מתקדמת. המקרים האחרונים שאירעו באוסטרליה יכולים לסייע לניסוח מתאר ייחוס רלוונטי לממשלת ישראל ולרשויותיה בנושא זה, לקיום הערכת מצב בנושא פוטנציאל השפעה של ממשלות זרות על השלטון, המשק, החברה והכלכלה בישראל, ולשם כינון מנגנונים לצמצום הסיכון. היחסים של ישראל עם מדינות זרות וסין ביניהן חשובים להמשך

עתידה של המדינה ולשגשוגה, ולכן יש להבטיח את המשכיותם החיובית, תוך שמירה על האינטרסים ועל עצמאותה האסטרטגית של ישראל.

## הערות

- 1 Christopher Knaus, "Chinese Government Warns Students in Australia are at Risk of Attack", *The Guardian*, December 22, 2017, <https://www.theguardian.com/australia-news/2017/dec/22/chinese-government-warns-students-in-australia-are-at-risk-of-attack>
- 2 ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יבוא ויצוא, חלוקה לפי סחורות – סין. ינואר 2018, [http://www.cbs.gov.il/www/fr\\_trade/d4t26.pdf](http://www.cbs.gov.il/www/fr_trade/d4t26.pdf)
- 3 הנתונים נלקחו מאתר הבנק העולמי, [https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/CHN/Year/2016/TradeFlow/Import/Partner/all/Product/25-26\\_Minerals](https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/CHN/Year/2016/TradeFlow/Import/Partner/all/Product/25-26_Minerals)
- 4 Edmund Tang, "Australia's Inward FDI Stock Surged to Almost A\$800 Billion in 2016", Australian Trade and Investment Commission, May 11, 2017, <https://www.austrade.gov.au/news/economic-analysis/australias-inward-fdi-stock-surged-to-almost-800-billion-in-2016>
- 5 מקור הנתונים: Department of Foreign Affairs and Trade, December, 2017, <https://dfat.gov.au/trade/resources/trade-statistics/Documents/dfat-adjustments-to-abs-official-trade-data.pdf>
- 6 Edmund Tang, "Australia's Inward FDI Stock Surged to almost A\$800 Billion in 2016", Australian Trade and Investment Commission, May 11, 2017, <https://www.austrade.gov.au/news/economic-analysis/australias-inward-fdi-stock-surged-to-almost-800-billion-in-2016>
- 7 היקף ההשקעות הזרות באוסטרליה הסתכם בכ-47 אחוזים מהתמ"ג שלה בשנת 2016, שם.
- 8 Helen Davidson, "Chinese Company Secures 99-Year Lease of Darwin Port in \$506m Deal", *The Guardian*, October 13, 2015, <https://www.theguardian.com/australia-news/2015/oct/13/chinese-company-secures-99-year-lease-of-darwin-port-in-506m-deal>
- 9 Helen Davidson, "Refinancing of Port of Darwin Raises Fresh Concerns over Chinese Lease", *The Guardian*, June 9, 2017, <https://www.theguardian.com/australia-news/2017/jun/09/refinancing-of-port-of-darwin-raises-fresh-concerns-over-chinese-lease>; Nick McKenzie and Richard Baker, "Darwin Port Owner Landbridge Seeks \$500m Loan from China", *Financial Review*, June 7, 2017, <http://www.afr.com/business/darwin-port-owner-landbridge-seeks-500m-loan-from-china-20170607-gwmj7s>
- 10 שם.
- 11 אבי בר-אלי, "הסינים באים: יבנו נמל פרטי באשדוד ויפעילו נמל חדש בחיפה", *זה מרקר*, 23 במארס 2013, <https://www.themarker.com/dynamo/1.2597650>
- 12 הראל מנשרי וגיל ברעם, "תשתיות קריטיות והשפעת התלות ביניהן בעת תקיפה קיברנטית — המקרה האמריקאי", *צבא ואסטרטגיה*, כרך 7, גיליון 1, מארס 2015, עמ' 73-92.
- 13 Maggie Lu-Yue Yang, "Australia Blocks China's Huawei from Broadband Tender", *Reuters*, March 26, 2012, <https://www.reuters.com/article/us-australia-huawei-nbn/australia-blocks-chinas-huawei-from-broadband-tender-idUSBRE82P0GA20120326>
- 14 Peter Wells, "Australia Blocks Ausgrid Bids on National Interest Grounds", *Financial Times*, August 11, 2016, <https://www.ft.com/content/f017c942-9d35-337d-aa89-0e3f26176d2d>
- 15 "Australia Blocks Land Sale to Chinese for Second Time in Six Months", *Reuters*, April 29, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-australia-china-landsale/australia-blocks-land-sale-to-chinese-for-second-time-in-six-months-idUSKCN0XQ0KR>

- 16 “Australia’s Rinehart and China’s Shanghai CRED Agree on Deal for Kidman Cattle Empire”, *Reuters*, October 9, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-australia-china-landsale-dakang-p-f/australias-rinehart-and-chinas-shanghai-cred-agree-on-deal-for-kidman-cattle-empire-idUSKCN129080>
- 17 נושא ההשקעות הסיניות והרגולציה הקיימת בישראל נדון בהרחבה במוזכר זה במאמרו של דורון אלה, “רגולציה על השקעות ורכישות זרות בישראל ובעולם במבט השוואתי: סין כמקרה בוחן”.
- 18 בעבר לא הייתה למפלגות הפוליטיות האוסטרליות מגבלה על תרומות פוליטיות זרות, אך הן נדרשו להציג כל תרומה מעל 13,500 דולר. in Dr Damon Muller, “Election Funding and Disclosure in Australia: A Quick Guide to Recent Reforms and Current Issues”, Parliament of Australia, July 10, 2017, [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/tp/tp1718/Quick\\_Guides/ElectionFunding](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/tp/tp1718/Quick_Guides/ElectionFunding)
- 19 Gina McColl, “Chinese Interests Play Increasing Role in Australian Political Donations”, *The Sydney Morning Herald*, May 21, 2016, <http://www.smh.com.au/federal-politics/federal-election-2016/chinese-interests-play-an-increasing-role-in-australian-and-political-donations-20160517-goxl8b.html>
- 20 Nick McKenzie, Richard Baker and Chris Uhlmann, “Liberal Andrew Robb Took \$880k China Job as Soon as He Left Parliament”, *The Age*, June 6, 2017, <http://www.theage.com.au/national/investigations/liberal-andrew-robb-took-880k-china-job-as-soon-as-he-left-parliament-20170602-gwjje3e.html>
- 21 Andrew Bolt, “Australian Politics – Senator Dastyari and Carr: Took China’s Cash, Took China’s Side”, PA Pundits – International, September 8, 2016, <https://papundits.wordpress.com/2016/09/08/australian-politics-senator-dastyari-and-carr-took-chinas-cash-took-chinas-side/>
- 22 Nick McKenzie, Chris Uhlmann, Daniel Flitton and Richard Baker, “ASIO Warns Political Parties over Foreign Donations”, *ABC News*, June 6, 2017, <http://www.abc.net.au/news/2017-06-05/asio-warns-political-parties-over-foreign-donations/8590162>
- 23 Louise Yaxley, “Sam Dastyari Should Quit Parliament over China Revelations, Julie Bishop Says”, *ABC News*, November 29, 2017, <http://www.abc.net.au/news/2017-11-29/sam-dastyari-donations-controversy-grows-calls-for-him-to-quit/9208358>
- 24 Chris Uhlmann and Caitlyn Gribbin, “Malcolm Turnbull Orders Inquiry Following Revelations ASIO Warned Parties about Chinese Donations”, *ABC News*, June 6, 2017, <http://www.abc.net.au/news/2017-06-06/turnbull-orders-inquiry-following-revelation-asio-warned-parties/8592308>
- 25 Jonathan Pearlman, “Australia Bans Foreign Donations to Political Parties after China Controversy”, *The Telegraph*, December 5, 2017, <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/12/05/australia-bans-foreign-donations-political-parties-china-controversy/>
- 26 אייפי, “ישראל נכנעה ללחץ הסיני: לא תאפשר עדות בתביעה נגד בנק שמימן טרור”, **הארץ**, 17 בנובמבר 2013, <https://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2167141>
- 27 הנתונים נלקחו מאתר רשת החינוך האוסטרלית, <http://www.australianuniversities.com.au/directory/student-numbers/>
- 28 לפי לשכת הסטטיסטיקה האוסטרלית, נכון ל-2016 היו כרבע מאוכלוסיית אוסטרליה זרים, ומהם היו 8.3 אחוזים (כחצי מיליון איש) ממוצא סיני, <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/by%20Subject/2071.0~2016~Main%20Features~Cultural%20Diversity%20Article~60>

- Gwyneth Ho, "Why Australian Universities have Upset Chinese Students", *BBC News*, 29  
September 5, 2017, <http://www.bbc.com/news/world-australia-41104634>
- "How Chinese Government Uses 'Front Organisations' to Influence Australian Society and 30  
Monitor Behaviour of its Citizens Studying There", *South China Morning Post*, January 31,  
2018, <http://www.scmp.com/news/asia/australasia/article/2131309/how-chinese-government-uses-front-organisations-influence>; Mercy A. Kuo, "China's United Front Work: Propaganda  
as Policy", *The Diplomat*, February 14, 2018, <https://thediplomat.com/2018/02/chinas-united-front-work-propaganda-as-policy/>
- Nick McKenzie, Richard Baker, Sashka Koloff and Chris Uhlmann, "China's Operation 31  
Australia: the Party Line", *The Sydney Morning Herald*, 2017," <http://www.smh.com.au/interactive/2017/chinas-operation-australia/soft-power.html>
- ש.ם. 32  
ש.ם. 33
- James Leibold, "The Australia-China Relations Institute", La Trobe University, June 4, 2017, 34  
<http://www.latrobe.edu.au/news/articles/2017/opinion/the-australia-china-relations-institute>
- Anders Furze and Louisa Lim, "'Faustian Bargain': Defence Fears Over Australian University's 35  
\$100m China Partnership", *The Guardian*, September 19, 2017, <https://www.theguardian.com/australia-news/2017/sep/19/faustian-bargain-defence-fears-over-australian-universitys-100m-china-partnership>
- "New Joint IET Research Centre with CETC", UTS University, April 26, 2017, <https://www.uts.edu.au/about/faculty-engineering-and-information-technology/news/joint-iet-research-centre-china> 36
- Danielle Cave and Brendan Thomas-Noone, "CSIRO Cooperation with Chinese Defence 37  
Contractor should Raise Questions", *The Guardian*, June 2, 2017, <http://psc.bellschool.anu.edu.au/news-events/news/5404/csiro-cooperation-chinese-defence-contractor-should-raise-questions>
- על פי סקר שערכנו בין האוניברסיטאות המובילות בישראל. 38
- ספי קרופסקי, "חמישה מיליון שקל יוקצבו לקליטת סטודנטים מחו"ל", *כלכליסט*, 19 בדצמבר 39  
2017, <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3727680,00.html>
- "Technion Gets \$130 Million Donation to Build China Branch", *Haaretz*, September 29, 40  
2013, <https://www.haaretz.com/israel-news/business/.premium-1.549516>
- "Guangdong Technion Israel Institute Of Technology", Technion International, <http://int.technion.ac.il/about/research/tgit-open-positions/> 41
- "TAU and Tsinghua University Launch \$300M Research Center", Tel-Aviv University, 42  
May 27, 2014, [https://english.tau.ac.il/news/xin\\_center](https://english.tau.ac.il/news/xin_center)
- "שיתוף פעולה חיפה-סיין", אוניברסיטת חיפה, 43  
<http://www.haifa.ac.il/index.php/he/2012-12-16-11-30-04/2015-01-25-11-22-48/1981-2016-11-07-08-57-55>
- Max Schindler, "Chinese Millionaire to Set Up Artificial Intelligence Lab in Haifa", *The 44  
Jerusalem Post*, September 23, 2017, <http://www.jpost.com/Israel-News/Chinese-millionaire-to-set-up-artificial-intelligence-lab-in-Haifa-505742>
- רד לוביץ' ויהלי מורן זליקוביץ', "אוניברסיטת ת"א הסירה תערוכה משיקול זר", *ynet*, 30  
בספטמבר 2009, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3783336,00.html>
- ש.ם. 46
- נושא זה נדון בהרחבה במזכר זה במאמרו של דורון אלה, "רגולציה על השקעות ורכישות זרות 47  
בישראל ובעולם במבט השוואתי: סין כמקרה בוחן".

# רגולציה על השקעות ורכישות זרות בישראל ובעולם במבט השוואתי - סין כמקרה בוחן

## דורון אלה

### מבוא

חברות סיניות ממשלתיות ופרטיות רוכשות בעשור האחרון חברות ישראליות, ומשקיעות בקצב גובר בתחומים אזרחיים שונים כגון תשתיות תחבורה, מזון, כימיקלים, משאבי כרייה, טכנולוגיות סלולר, ביטחון סייבר ומד-טק. במדינות רבות כפופה רכישת נכסים מקומיים על ידי חברה זרה להוראות רגולציה. בישראל מחויבים תאגידים מסחריים לדווח מיידית לרשות לניירות ערך על התקשרות לרכישת נכסיהם (או השקעה המקנה שליטה) כבר החל משלב המשא ומתן.<sup>1</sup> ההליך הרגולטורי בישראל מתמקד בהיבטים פיננסיים במהותם, ובוחן בין היתר את מידת המינוף הפיננסי של החברה הרוכשת ואת המבנה התאגידי שלה.

לעומת ישראל, במדינות מערביות שונות פועלים גופים רגולטוריים מיוחדים, הבוחנים גם סיכונים ביטחוניים ומדיניים שעלולים לנבוע מרכישת חברות מקומיות על ידי גורמים זרים, ומשליטה אפשרית שלהם על מה שמוגדר כנכסים אסטרטגיים. מדינות אלה רואות במסע הרכישות של סין בעולם אתגר כלכלי ומדיני משולב. מבחינה כלכלית, התקדמותה המהירה של סין לעבר מעמד של מעצמת טכנולוגיה וחדשנות מאיימת על יתרונות התחרות של מדינות מפותחות בעלות כלכלה עתירת ידע כגון ארצות-הברית, גרמניה, דרום קוריאה ויפן. בשנת 2016 דורגה סין לראשונה במקום ה-25 במדד החדשנות העולמי (בעוד ישראל דורגה במקום ה-21),<sup>2</sup> וב-2017 עלתה למקום ה-22 (בעוד ישראל עלתה למקום ה-17).<sup>3</sup> לכן, הפיכתה של סין למעצמת חדשנות, בשילוב כושר הייצור העצום שבידיה ושאיפותיה המדיניות בזירה הבינלאומית, נתפסות כאיום על עתידן הכלכלי של מדינות אלה. מבחינה מדינית חוששות מדינות

שונוות כי אם חברות הנמצאות בבעלות ממשלת סין או בזיקה אליה ישלטו בנכסים שהן מגדירות כאסטרטגיים (דוגמת נמלים, תשתיות חשמל ותקשורת, שטחי חקלאות, וטכנולוגיות אזרחיות בעלות יישומים צבאיים), הדבר עלול לאפשר לממשלת סין למנף את שליטתה הכלכלית לכדי השפעה מדינית, או לעשות שימוש ברכישותיה לשם התעצמות צבאית. חששות אלו הביאו לכך שמדינות מסוימות הקימו גופים רגולטוריים מיוחדים במטרה להתמודד עם חדירתה המוגברת של סין לשוקיהן.

ישראל ניצבת בפני סיכונים דומים בניהול ההשקעות בנכסיה על ידי גופים זרים בכלל וסיניים בפרט, בין שהם בבעלות ממשלתית או פרטית לכאורה. בשנים האחרונות מיצבה עצמה ישראל כמעצמת חדשנות טכנולוגית בינלאומית, ותעשיית ההיי-טק הישראלית המשגשגת היא אחד מעמודי התווך של הצמיחה הכלכלית במדינה לצד התעשייה הביטחונית, עיבוד יהלומים, תיירות ועיבוד מתכות וכימיקלים. ישראל נחשבת כלכלה עתירת ידע, עלויות העבודה בה גבוהות וחסר לה כוח האדם הנדרש לקיום קווי ייצור יעילים לאורך זמן, שישלימו את תעשיית השירותים המפותחת. בידי סין, לעומת זאת, יכולות ייצור נרחבות ומוכחות וכן שוק פנימי גדול, אטרקטיבי וצומח. פעמים רבות מתארים מנהיגים סיניים את כלכלות ישראל וסין כמשלימות,<sup>4</sup> ולשיטתם יכולה סין להשקיע מההון הרב שבידיה בחברות ישראליות, להיתרם מהידע הטכנולוגי שלהן ולפתוח מפעלי ייצור ומרכזי מחקר ופיתוח בסין. עליונות עוצמתה הכלכלית של סין, תרבותה הפוליטית הייחודית – המתאפיינת בקשרי מפלגה-ממשל – תעשייה הדוקים – ושאיפותיה הלאומיות בתחומי הפיתוח הטכנולוגי והחדשנות, לצד השקעותיה הגוברות בחברות ישראליות מגוונות, הם איפוא אתגר כלכלי ומדיני עבור ישראל.

לאור הנאמר לעיל, במאמר זה ייבחנו באופן השוואתי מנגנוני רגולציה של השקעות זרות בארצות-הברית (CFIUS), בגרמניה (BMW), באוסטרליה (FIRB) ובקנדה (ICA), לעומת המשטר הרגולטורי הקיים בישראל. במסגרת זו נותחו הסיכונים והאתגרים לאור התגברות הרכישות הסיניות בישראל, ויוצגו המלצות מדיניות בהתאם. במסגרת המחקר נבחנו מסמכים רשמיים ופרוטוקולים של המדינות הרלוונטיות, מקורות משניים וידיעות תקשורתיות, וקוימו דיונים עם דרגי עבודה בגופים שונים בממשלת ישראל.

### **ייחודה של סין ואופי רכישותיה בישראל**

פיקוח ובקרה על השקעות ורכישות של סין בישראל נדרשים מארבע סיבות מרכזיות. ראשית, בסין קיימות זיקות ייחודיות בין חברות עסקיות, ממשלתיות ופרטיות לבין מפלגת השלטון ולממשל. רבות מהחברות הסיניות שביכולתן הפיננסית לרכוש חברות זרות הן בבעלות ממשלתית מוחלטת או חלקית. בעלות ממשלתית סינית פירושה שבידי המפלגה הקומוניסטית הגישה והיכולת לשלוט בהיבטים שונים של פעילות

החברות – החל בהעסקת עובדים ובקבלת החלטות, כולל בנוגע למדיניות היצוא, וכלה בהעברת ידע וטכנולוגיות במסגרת פעילות החברה. גם חברות פרטיות בסין כפופות לרוב לאינטרסים של המפלגה הקומוניסטית, ופעילותן הבינלאומית לעיתים מכוונת למטרות המפורטות בתוכניות החומש שמפרסמת הממשלה הסינית.<sup>5</sup> על פי נתונים רשמיים, בשנת 2017 היו תאים מפלגתיים ביותר מ-70 אחוזים מהחברות הפרטיות בסין, וברובן לפחות אחד מחברי הדירקטוריון היה חבר מפלגה.<sup>6</sup>

זאת ועוד, לרשות חברות סיניות ממשלתיות משאבי הון עצומים ואפשרות להשקיע מחוץ לסין בעזרת שכבות חוב ממקורות שונים, כולל בנקים בבעלות ממשלתית. משאבי הון בסדר גודל כזה אינם עומדים לרשות מתחרות עסקיות של סין, וכך גובר הסיכון לריכוז משמעותי של נכסים זרים בידי חברות ממשלתיות סיניות ודחיקת המתחרים המקומיים, במיוחד במקרים שבהם החברות המשקיעות נקלעות לקשיים פיננסיים ונוזקות לחבלי הצלה של ממשלת סין, בדמות הלוואות מהבנקים שבבעלותה.<sup>7</sup> לכן, כאשר מדובר בחברות סיניות לא קיימת הבחנה חדה בין חברות פרטיות לממשלתיות, וכולן נתונות להשפעת הממשל ועשויות לפעול לא רק משיקולים עסקיים עצמאיים, אלא גם משיקולים אסטרטגיים של ממשלת סין.

שנית, שאיפותיה של סין בכל הקשור לפיתוח כלכלתה ובדרכה להיות מעצמה טכנולוגית חדשנית הן אתגר כלכלי עבור ישראל בטווח הבינוני-ארוך. כבר בתוכנית החומש ה-12 (2011–2015) הצהירה סין כי בכוונתה להפוך למעצמת חדשנות טכנולוגית עד שנת 2025, וזאת במסגרת תוכנית 'Made in China 2025'. אחת הדרכים להשגת מטרה זו, כך הוצהר בתוכנית, היא רכישה ואימוץ של טכנולוגיות זרות והתאמתן לשוק הסיני – דבר שיאפשר פיתוח בסיס ידע מקומי סיני.<sup>8</sup> בהקשר לכך נתפסת ישראל בסין כמעצמת חדשנות שיכולה לתרום רבות להתפתחותה הטכנולוגית של סין, בדרכה להפוך למעצמה חדשנית בעצמה. מכאן שבראייה נכוחה, ברור שסין אינה רק לקוחה של טכנולוגיות ישראליות ושותפה להשקעות בישראל, אלא גם מתחרה ישירה של ישראל בכל הקשור לתחומי החדשנות הטכנולוגית, תוך אימוץ ושיפור טכנולוגיות שמקורן בישראל.

שלישית, סין עושה שימוש תכוף בעוצמותיה הכלכליות לקידום יעדי המדיניות שלה, הן בסביבתה הקרובה והן ברחבי העולם. דוגמה לכך אפשר למצוא בתמיכתן של מדינות המקבלות סיוע והשקעות מסין בעמדתה של סין בסכסוך בים סין הדרומי,<sup>9</sup> ובלחץ כלכלי סיני המופעל על מדינות במטרה לשכנע אותן לנתק את קשריהן עם טייוואן ולאמץ את מדיניות 'סין האחת'.<sup>10</sup> דוגמה ספציפית אפשר למצוא בהחלטתה של יוון להטיל וטו על החלטת האיחוד האירופי לגנות את מדיניותה של סין כלפי זכויות אדם, לאחר ששתי המדינות הרחיבו באופן ניכר את קשריהן הכלכליים, וחברת COSCO השייכת לממשלת סין רכשה את השליטה על נמל פיראוס היווני.<sup>11</sup>

לבסוף, בראייה רחבה יש מקום להביא בחשבון את יחסי התחרות הכלכלית, המדינית ואף הצבאית-ביטחונית בין סין לארצות-הברית – מעצמת החסות חסרת התחליף עבור ישראל. כמו כן, יש להביא בחשבון את היחסים הקרובים של סין, כולל בתחום הביטחוני, הצבאי והגרעיני, עם אויבותיה המרות ביותר של ישראל – איראן וסוריה.

### **מנגנונים רגולטוריים במבט השוואתי**

מדינות רבות רואות בסין שילוב של הזדמנות חשובה לפיתוח כלכלתן עם סיכונים ייחודיים בתחומי הכלכלה, הביטחון הלאומי והמדיניות. לפיכך נדרשות המדינות לאזן את המתחים בין מיצוי ההזדמנות והפיתוח לבין ניהול הסיכונים, כפי שניתן ללמוד ממנגנוני הפיקוח על השקעות ורכישות זרות שנוצרו בהן. להלן יוצגו ארבעה מקרי בוחן של פעילות רגולטורית בולטת: באוסטרליה, בארצות-הברית, בגרמניה ובקנדה.

#### **אוסטרליה**

פעילות הרגולציה האוסטרלית בנוגע לרכישות והשקעות זרות מעוגנת בחקיקה כבר מ-1975 ומתעדכנת באופן רציף.<sup>12</sup> כמו במדינות רבות, האחראי הישיר על הרגולציה באוסטרליה הוא שר האוצר, כלומר המחוקק ראה הנושא ככלכלי בעיקרו. מנגד יכול השר לחסום עסקאות רכישה והשקעה ממגוון סיבות, בין היתר גם בשל "פגיעה אפשרית באינטרס הלאומי". נוסח זה נותר מעורפל במכוון כדי שיכסה מגוון של נושאים כגון פגיעה אפשרית בביטחון הלאומי, בנכסיה האסטרטגיים של אוסטרליה, בתחרות הפנימית באוסטרליה ובכושר התחרותיות שלה בזירה הבינלאומית, או מטעמי יחס הקהילה כלפי המשקיע, וגם בשל קשריו ואופיו הכללי של המשקיע. זאת ועוד, כאשר המשקיע הוא גוף ממשלתי מחייבת הרגולציה האוסטרלית לבחון אם מאחורי הרכישה או ההשקעה עומדים אינטרסים מדיניים או אסטרטגיים של הממשלה הזרה, שעלולים לפגוע באינטרס הלאומי של אוסטרליה וליצור מצב של שליטה זרה בנכסיה האסטרטגיים. על מנת לבצע בחינה מקיפה ומהימנה של ההשקעות באוסטרליה נעזר שר האוצר ב'ועדה לבחינת השקעות זרות' (Foreign Investment Review Board), להלן FIRB),<sup>13</sup> המורכבת מכלכלנים, אנשי תעשייה בכירים, משפטנים ובכירים בשירותי הביטחון האוסטרליים. על פי כללי הרגולציה האוסטרלית, ועדה זו תבחן כל השקעה או רכישה של 20 אחוזים לפחות משווייה של חברה אוסטרלית המוערכת ביותר מ-252 מיליון דולר (אמריקאי). חריג בולט הוא תחום שטחי החקלאות, שלגביו החליטה הממשלה האוסטרלית שחברות זרות יצטרכו לעבור בחינה רגולטורית בכל רכישה העולה על 15 מיליון דולר.<sup>14</sup> למרות שיש הסכם סחר חופשי בין אוסטרליה וסין, המאפשר השקעות בסכום של עד מיליארד דולר ללא בחינה רגולטורית, עסקאות בתחומים הנחשבים רגישים כמו תקשורת, תחבורה, הגנה, צבא ותחומים הקשורים לפיתוח



גרעיני עדיין צריכות לעבור בחינה רגולטורית על פי הקריטריונים הרגילים. זאת ועוד, חברות ממשלתיות זרות כפופות לקריטריונים נוקשים יותר מבחינת התחומים שהן יכולות להשקיע בהם, ועבורן סכום הרכישה או ההשקעה שמצריך בחינה רגולטורית נמוך יותר.

בשנת 2016 חסמה אוסטרליה שתי עסקאות רכישה סיניות בתחומיה, בנימוק של פגיעה באינטרסים הביטחוניים של המדינה. הראשונה הייתה באפריל, כאשר נחסמה רכישה של חוות בקר בבעלות פרטית אוסטרלית שמהווה כאחוז אחד מכלל שטח אוסטרליה וכ-2.5 אחוזים מן השטח החקלאי בה, זאת בשל פגיעה אפשרית בביטחון הלאומי. על פי הפרסומים, הסיבה העיקרית לחסימת העסקה נבעה מכך שחלק מהחוזה נמצא בשטח הנשלט על ידי משרד ההגנה האוסטרלי, ובו מתבצעים ניסויים בירי טילים.<sup>15</sup> ארבעה חודשים לאחר מכן חסמו הרגולטורים האוסטרלים חברה בבעלות ממשלתית סינית ומנעו רכישת חברה להולכת חשמל בבעלות ממשלתית אוסטרלית (Ausgrid). גם כאן, כך נמסר, העסקה נחסמה בשל חשש לפגיעה באינטרס הלאומי-ביטחוני של המדינה.<sup>16</sup> שתי העסקאות נחסמו על ידי ועדת FIRB לאחר ששני הצדדים כבר חתמו על חוזה המכירה, ובעקבות זאת נשמעו תגובות חריפות מצד הסינים, שטענו כי אוסטרליה מבצעת אפליה לא הוגנת כלפי חברות סיניות.

### **ארצות-הברית**

הרגולציה האמריקאית לגבי השקעות ורכישות זרות פועלת על פי 'החוק להשקעות זרות וביטחון לאומי' (Foreign Investment and National Security Act, להלן FISA),<sup>17</sup> שבמסגרתו הוקמה ב-1975 'הוועדה להשקעות זרות בארצות-הברית' (The Committee on Foreign Investment in the United States, להלן CFIUS) המייעצת לנשיא בנושאים אלו. לאור המלצות הוועדה, נשיא ארצות-הברית הוא הסמכות המחליטה על מיוזגים, השקעות ורכישות המתבצעות על ידי חברות זרות במדינה. הוועדה מורכבת משר האוצר, התובע הכללי ובכירים ממשרדי ביטחון המולדת, ההגנה, המדינה, המסחר והאנרגיה. כמו כן, ראש מנהלת המודיעין הלאומי (Director of National Intelligence) הוא יועץ חיצוני לוועדה, האמון על בחינת הסיכונים בהשקעות ורכישות אלו לביטחון הלאומי של ארצות-הברית. בדומה לאוסטרליה, גם כאן הוועדה משלבת כלכלנים, תעשיינים וגורמי ביטחון. תפקידה העיקרי של הוועדה הוא בחינת כל השקעה ורכישה המתבצעת בארצות-הברית בידי גופים זרים, כדי להחליט אם זו עלולה לסכן את הביטחון הלאומי, או להביא למצב שבו אדם או גורם זר ישלוט בנכסים אסטרטגיים אמריקאיים. יתרה מכך, כאשר הגורם המשקיע או הרוכש הוא ממשלתי, והעסקה עלולה להביא למצב שממשלה זרה תשלוט בתשתיות או בנכסים חיוניים לארצות-הברית, הוועדה תבצע חקירה מקיפה, ארוכה וביקורתית יותר.<sup>18</sup> למרות זאת, עם

כניסתו של דונאלד טראמפ לתפקידו כנשיא ארצות-הברית הופנתה מצד גורמים בממשלו ביקורת רבה כלפי CFIUS ונטען כי לגוף זה אין כיום אסטרטגיה מגובשת, וכי הוא הפך לארגון אנכרוניסטי שאינו מצליח להתמודד עם האתגרים הנוכחיים שסין מציבה בפני הכלכלה האמריקאית. ואכן, כחלק מצעדי ייעול הוועדה מתכוון הממשל האמריקאי לפרסם רשימה של מדינות מרכזיות, שעסקאות הקשורות אליהן ייבחנו באופן מקיף ומעמיק יותר. זאת, לצד מאמצי חקיקה שירחיבו את סמכויותיה של ועדת CFIUS ובחינת הגבלת רכישה של חברות אמריקאיות במגזרים מסוימים על ידי חברות בבעלות ממשלתית זרה (כאשר הכוונה היא בעיקר לחברות בבעלות ממשלות רוסיה וסין).<sup>19</sup>

ב-2012 חסמה ועדת CFIUS רכישות שבהן הייתה מעורבת חברת התקשורת הסינית Huawei, אשר נטען כי לה יש קשר למודיעין הצבאי הסיני.<sup>20</sup> הוועדה המליצה לחברות אמריקאיות לא לבצע עסקים עם Huawei ועם חברת ZTE הסינית, ולא לאפשר להן לבצע רכישות ומיזוגים במדינה בטענה שהן מהוות איום על הביטחון הלאומי של ארצות-הברית, עקב חשש כי מוצריהן משמשים גם לריגול עבור סין.<sup>21</sup> חשדות דומים הביאו את ממשלת אוסטרליה לאסור את השתתפותה של Huawei במכרז על הפעלת רשת הפס הרחב הלאומית (NBN) של המדינה.<sup>22</sup> חברות Huawei ו-ZTE נחקרו שוב על ידי משרד המסחר האמריקאי ב-2016 בחשד שהפרו את הסנקציות שהוטלו על צפון קוריאה, סוריה, קובה ואיראן בכך שמכרו להן טכנולוגיות אמריקאיות שיכולות לשמש גם למעקב ברשתות סלולריות,<sup>23</sup> ובאפריל 2018 הטילה ארצות-הברית איסור סחר עם חברת ZTE למשך כשבע שנים, לאחר שזו נחשדה בסחר עם צפון קוריאה ואיראן ולא עמדה בהתחייבותה להעניש את עובדיה הבכירים שהיו מעורבים בעסקאות אלו.<sup>24</sup> אך, כשלושה חודשים לאחר מכן, טראמפ ביטל את איסור הסחר והחליפו בקנס כספי ובדרישה להקמת וועדה אמריקאית שתפקח על פעילות החברה בארה"ב.

בתחילת 2016 בוטלו שתי עסקאות סיניות-אמריקאיות מחשש כי לא יצלחו את בדיקת הרגולציה האמריקאית. Tsinghua Unigroup, חברה בבעלות ממשלת סין, משכה את הצעתה לרכישת Western Digital העוסקת באחסון מידע בסכום של 3.8 מיליארד דולר, וזאת עקב העברת פרטי העסקה לבחינת ועדת CFIUS, וחשש כי הוועדה לא תאשרה. עסקה שנייה בוטלה דווקא על ידי החברה האמריקאית Fairchild Semiconductors, שקיבלה הצעה לרכישתה בסכום של 2.6 מיליארד דולר על ידי שני תאגידים בבעלות ממשלת סין. ההצעה הסינית הייתה גבוהה יותר מהצעות שקיבלה מחברות אמריקאיות בתחום, אך זו נדחתה מראש עקב חשש כי היא לא תצלח את ועדת הבחינה האמריקאית. באוגוסט 2016 חסם ממשל אובמה, בעקבות המלצת CFIUS, עסקת רכישה של חברת שבבים גרמנית (Aixtron) על ידי קרן השקעות סינית בשם China's Fujian Grand Chip Investment Fund, בטענה כי החברה הגרמנית,

שלה שלוחות בארצות־הברית, מייצרת מוליכים למחצה (semiconductors) שיכולים לשמש גם לצרכים צבאיים, ומשמשים גם לשדרוג מערכת טילי ה'פטריוט' האמריקאית, הנמצאת בידי כוחות נאט"ו.<sup>25</sup> תעשיית המוליכים למחצה מקבלת תשומת לב מיוחדת מהממשל האמריקאי לאור ניסיונותיה החוזרים ונשנים של סין לשדרג את יכולותיה על ידי סבסוד התעשייה המקומית בסכום של כ־150 מיליארד דולר,<sup>26</sup> רכישת חברות המתמחות בתחום (לדוגמה, חברת Alma Lasers הישראלית), העסקת מהנדסים ומומחים זרים (בעיקר מטאיוואן) וריגול תעשייתי מסיבי.<sup>27</sup>

סין מגלה לאחרונה עניין בתחומי טכנולוגיה נוספים כגון בינה מלאכותית, רובוטיקה, מחשוב ענן, Big Data, טכנולוגיות זיהוי פנים ועוד. סין משקיעה סכומים גבוהים במימון חברות מקומיות העוסקות בתחומים אלו, ומעודדת אותן לרכוש חברות מחוץ לסין על מנת להעמיק ולהרחיב את בסיס הידע הסיני. יש הטוענים בארצות־הברית כי סין עושה הסבה של טכנולוגיות אלו לשימוש צבאי וביטחוני – לדוגמה, שימוש בטכנולוגיות זיהוי פנים לצורך מעקב אחר אזרחיה, ניתוח נתוני Big Data במטרה לחזות מחאות פוליטיות ושימוש מוגבר ברובוטיקה ובבינה מלאכותית במטרה לפתח כלי רכב ותעופה צבאיים לא מאוישים.<sup>28</sup> מעבר לפוטנציאל השימוש הצבאי בטכנולוגיות אלו, ארצות־הברית חוששת מאובדן מעמדה כמובילה עולמית בתחום הבינה המלאכותית. בכירים בתעשיית ההיי־טק האמריקאית מזהירים כי התקדמותה המהירה של סין בתחום זה, לצד ההשקעה הממשלתית המסיבית במסגרת תוכניתה של סין להפוך למובילה בתחום הבינה המלאכותית עד 2030,<sup>29</sup> תוביל לכך שהיא תעקוף את ארצות־הברית בפיתוח בינה מלאכותית מתקדמת תוך חמש שנים.<sup>30</sup>

## קנדה

השקעות ורכישות על ידי גופים זרים בקנדה נעשים במסגרת 'החוק הקנדי להשקעות' (The Invest in Canada Act; להלן: ICA). חוק זה חל מ־1985 והוא מסדיר את התהליך שבמסגרתו בוחנת הממשלה הקמה או רכישת עסקים בקנדה על ידי גופים זרים. הגוף הממשלתי האחראי על אכיפת החוק בכללותו הוא מחלקת החדשנות, המדע והפיתוח הכלכלי של קנדה, הפועלת בדרגת שר. ה־ICA החליף את 'הסוכנות לבחינת השקעות זרות' (Foreign Investment Review Agency, להלן: FIRA) שהוקמה ב־1973. ה־ICA עודכן בשנים 2009, 2013 ו־2015. במסגרת FIRA, כל רכישה זרה הייתה נתונה לבחינה מקיפה של הממשלה ללא קשר לגודלה, ועל הרוכשים חלה האחריות להוכיח כי קנדה תרוויח באופן משמעותי מהעסקה. החוק החדש צמצם את טווח העסקאות שהן בנות בחינה ואת רף מבחן הרווחיות שהמשקיעים הזרים צריכים לעבור, וזאת במטרה למשוך השקעות זרות נוספות לקנדה ולהפוך אותה ליעד אטרקטיבי עבור משקיעים זרים.<sup>31</sup> למרות זאת, ה־ICA מאפשר בחינה של כל השקעה, רכישה או הקמה של עסק שפועל

בקנדה, גם באופן חלקי.<sup>32</sup> חוק ההשקעות הקנדי מבחין בין שתי קטגוריות: השקעות בנות בחינה והשקעות שמחייבות הודעה בלבד. על פי החוק, השקעות בנות בחינה הן: 1. השקעות שבהן הגוף הרוכש נמצא בבעלות ממשלתית (של מדינה החברה בארגון הסחר העולמי), העסק שבו הוא משקיע הוא למטרות רווח ושווי עולה על 354 מיליון דולר; 2. השקעות שבהן הגוף הרוכש אינו בבעלות ממשלתית ושווי של העסק שבו הוא משקיע עולה על 600 מיליון דולר; 3. השקעות מצד גופים ממדינות שאינן חברות בארגון הסחר העולמי בחברות קנדיות ששווין עולה על כ-5 מיליון דולר; 4. כל השקעה של גוף זר שממשלת קנדה מגדירה אותה כעסקה שעלולה לסכן את הביטחון הלאומי.

רכישות לפי קריטריונים 1-3 נתונות לבחינתו של שר התעשייה הקנדי, הבוחן את כדאיותן הכלכלית תוך התייעצות עם גורמים ממשלתיים רלוונטיים אחרים.<sup>33</sup> חשוב לציין כי לפי קריטריון 4 ממשלת קנדה מגבילה רכישת שליטה על ידי גופים זרים במספר תחומים שהיא מגדירה כנכסים חיוניים למדינה, ואשר כוללים תעופה אזרחית, דיג, חשמל, אנרגיה, שירותים פיננסיים, כרייה, נדל"ן וטלקומוניקציה. יתר על כן, במקרים שבהם רואה ממשלת קנדה בהשקעה או ברכישה זרה סיכון לביטחון הלאומי מטיל ה-ICA על הקבינט הקנדי את האחריות לבחינתה, לאישורה או לפסילתה. על פי לשון החוק, אם לשר יש בסיס סביר להאמין כי השקעה מסוימת עלולה לפגוע בביטחון הלאומי של המדינה, הוא רשאי להעביר את העסקה לבחינת הקבינט.<sup>34</sup> בחוק לא מוגדר מה נחשב 'ביטחון לאומי', ואין רף השקעת מינימום שמתחתיו לא תתבצע בחינה. הדבר יוצר אי-ודאות אצל משקיעים פוטנציאליים, אך גם מרחיב את טווח העסקאות שיכולות להיבחן במסגרת זו.<sup>35</sup> מיום החלת חוק ה-ICA ועד היום בחנה ממשלת קנדה שמונה השקעות זרות בעסקים קנדיים לפי הקריטריון של פגיעה אפשרית בביטחון המדינה, ומתוכן היא חסמה שלוש השקעות, מבלי שפרסמה את שמות החברות המעורבות או המדינות שמהן הגיעו.<sup>36</sup>

### גרמניה

ב-2009 הוצג לראשונה החוק לסחר חוץ, שבמסגרתו מיישמת גרמניה את ההליך הרגולטורי בנוגע להשקעות ולרכישות זרות בתחומיה. חוק זה מאפשר למשרד הכלכלה והטכנולוגיה הגרמני (BMW) לאסור או להגביל השקעות זרות שמקורן מחוץ לתחומי האיחוד האירופי בחברות גרמניות, בנסיבות מיוחדות המהוות סיכון לסדר הציבורי או לביטחונה של גרמניה. במסגרת חוק זה יכולה גרמניה למנוע מיזוג או רכישה ישירה או עקיפה של יותר מ-25 אחוזים מסך המניות של חברות מקומיות. חוק זה אינו

מוגבל למגזר מסוים והוא מופעל רק כאשר יש חשש סביר שהרכישה או המיזוג יובילו לפגיעה אפשרית בסדר החברתי או בביטחונה של גרמניה. במסגרת תהליך בחינת הרכישות והמיזוגים כפופה ההחלטה לאישור הממשלה, ופעמים רבות משתתפים גם משרד החוץ ומשרד הפנים הגרמני בתהליך קבלת ההחלטות. למרות זאת, החברה הרוכשת או הנרכשת לא חייבת לדווח על העסקה, אך זו יכולה להיות מדווחת מטעם הרשות הגרמנית לפיקוח פיננסי, שאליה מגיעים הרישומים על כל העסקאות הנעשות בתחומי המדינה. דרך הפעולה הפשוטה ביותר עבור חברות המעוניינות לבצע רכישות ומיזוגים בתחומי גרמניה היא להמציא מבעוד מועד 'מכתב אישור' (non-objection) מה-BMWi, על מנת למנוע בשלב מאוחר יותר חקירות שעלולות לסכן את הצלחת העסקה.<sup>37</sup>

בתחילת שנת 2017 הרחיבה גרמניה את סמכויותיו של משרד הכלכלה והטכנולוגיה בנוגע לרכישות והשקעות על ידי חברות זרות בחברות גרמניות, לאור הדאגות הגוברות בשל היקף הרכישות המתרחב של חברות היי־טק גרמניות בידי חברות סיניות, וחוסר ההדדיות ביחסי הסחר וההשקעות בין סין והאיחוד האירופי. לכאורה, הצעד להרחבת הסמכויות מגיע כתגובה למימוש רכישתה של חברת הרובוטיקה הגרמנית Kuka על ידי Midea הסינית, ולחשש גובר מהעברת טכנולוגיות גרמניות לידיים זרות. בהקשר לכך, הרחבת הסמכויות במסגרת החוק נעשתה כך שתאפשר חקירה מיידית של כל רכישה בתחומים הנחשבים "תשתיות חיוניות", בין היתר חברות המייצרות תוכנה עבור תחנות כוח, אנרגיה, תשתיות אספקת מים, תשלומים אלקטרוניים, בתי חולים ומערכות תחבורה. חברות העוסקות בפיתוח אמצעי הגנה וביטחון, הכוללים אמצעי מעקב וביטחון אלקטרוניים, יכוסו גם הן במסגרת החוק.<sup>38</sup>

בפברואר 2017 פנו גרמניה, צרפת ואיטליה לוועדה האירופית בדרישה לבחון השקעות ורכישות זרות במדינות האיחוד האירופי, בעקבות חשש שאירופה מאבדת את יתרונותיה הטכנולוגיים. מדינות אלו ביקשו לחסום עסקאות במקרים שבהם מדינת האם של החברה הרוכשת אינה מאפשרת השקעות בתחומיה באופן שווה, וכאשר לא מתקיים עקרון ההדדיות בנושאי השקעות (גם במקרה זה הכוונה היא בבירור לסיין).<sup>39</sup> כיום, רק ל-13 מבין 28 המדינות החברות באיחוד האירופי יש מערכות פיקוח ובקרה רשמיות של רכישות והשקעות בידי זרים, שנועדו לקבוע אם העסקה מאיימת על הביטחון הלאומי או על יעדי המדיניות הציבורית. ואכן, נשיא הנציבות האירופית ז'אן קלוד יונקר הכריז בספטמבר 2017 על צעדים לבקרה וסינון קפדניים יותר בעת רכישת חברות אירופיות על ידי גורמים זרים, במטרה לצמצם פערים לעומת הנהלים הנהוגים בארצות־הברית ובכלכלות גדולות אחרות, בכל הקשור לבקרת רכישות על ידי חברות זרות במגזרים אסטרטגיים.<sup>40</sup>

מהמתואר לעיל אפשר ללמוד כי ממשלות ארצות־הברית, אוסטרליה, קנדה, גרמניה, ובמידה מסוימת גם האיחוד האירופי, מעוניינות לפתח את כלכלותיהן באמצעות משאבים מן החוץ. ואולם, הן גם רואות בהשקעות וברכישות זרות אצלן, בעיקר מצד סין, אתגר לטווח ארוך הן מבחינה כלכלית, על ידי פגיעה אפשרית בתחרותיות שלהן בכלכלה העולמית אך גם בכלכלותיהן הלאומיות, והן מבחינה מדינית וביטחונית – על ידי צבירת מנופי השפעה כלכליים־מדיניים מצד אחד, ובהשתלטות סינית אפשרית על נכסים אסטרטגיים בעלי פוטנציאל תרומה להתעצמותה הצבאית, מצד שני. על מנת להתמודד עם אתגר זה מפעילות מדינות אלו גופים רגולטוריים מיוחדים האמונים על פיקוח ובקרה על רכישות זרות ומשקללים אל מול התועלת הכלכלית גם שיקולים ביטחוניים ולאומיים אחרים (ראו טבלה 1).<sup>41</sup> כעת ראוי לבחון כיצד ישראל מתמודדת עם אתגרים דומים של רכישות והשקעות סיניות מגוונות בתחומיה ושל חדירה סינית ניכרת לכלכלתה.

**טבלה 1: רכישות והשקעות סיניות מחוץ לסין שנחסמו על ידי הרגולציה המקומית (מדגם 2016–2017)<sup>42</sup>**

שנה	החברה הסינית	החברה המקומית	סכום משוער (מיליוני דולרים)	מדינה / מגזר
2016	Dakang Australia Holdings	S. Kidman & Co Ltd	280	Australia / Farming lands
2016	State Grid Corp. of China	Ausgrid	7600 (50.4%)	Australia / Electricity Grid
2016	Tsinghua Unigroup	ChipMOS Technologies Inc.	373	Taiwan / Microchips
2016	Tsinghua Unigroup	Siliconware Precision Industries Co.	1760	Taiwan / Microchips
2016	China's Fujian Grand Chip Investment	Aixtron	670	Germany and the United States / Microchips
2016	Tsinghua Unigroup	Western Digital	3800	United States / Data Storage
2017	Tsinghua Unigroup	PowerTech Technology Inc.	600 (25%)	Taiwan / Microchips

## ישראל

סין וישראל כוננו יחסים דיפלומטיים ב־1992, וחתמו על הסכם סחר שבמסגרתו העניקה סין לישראל מעמד של מדינה מועדפת (Most Favoured Nation). בהמשך גם נחתמו הסכמי תקינה, ספנות ותעופה. בשנת 1995 חתמו ישראל וסין על הסכם הדדי לקידום ולהגנה על השקעות, שבמסגרתו הסכימו ליצור תנאים מיטיבים לאנשים פרטיים,

לחברות או לתאגידים המעוניינים להשקיע בהן.<sup>43</sup> ההסכם מאפשר לחברות סיניות לקבל הלוואות לטווח ארוך מבנקים סיניים ממשלתיים כאשר הן עושות עסקים עם יצואנים ישראלים בתחומים של מוצרי הון והקמת תשתיות, ומקנה לחברות ישראליות את האפשרות להשתתף בפרויקטים ובעסקאות עם גופים וחברות ממשלתיות סיניות. הסכם זה חודש והורחב ב-2004 וב-2010. זאת ועוד, ב-2010 נחתם הסכם מחקר ופיתוח בין משרד התמ"ת ומשרד המדע והטכנולוגיה הסיני, אשר נועד לסייע בגיוון שיתוף הפעולה עם סין ולקדם שותפות מבוססת ידע וחדשנות.

בשנים האחרונות חברות סיניות רבות משקיעות ורוכשות חברות היי-טק ישראליות – סוג רכישות שנעשה מורכב יותר בקרב מדינות מפותחות אחרות בעולם – בעיקר במערב.<sup>44</sup> על פי גורמים בחברת רואי החשבון Deloitte, סך ההשקעות הסיניות בקרנות הון-סיכון במגזר ההיי-טק הישראלי ב-2016 עמדו על כמיליארד דולר, לעומת 700 מיליון ב-2015 ו-500 מיליון ב-2014.<sup>45</sup> אך למרות התגברות הרכישות וההשקעות ובניגוד לאוסטרליה, לארצות-הברית, לקנדה ולגרמניה, שבהן קיימים גופים אינטגרטיביים לבחינת השקעות זרות, בישראל לא קיים גוף רגולטורי מרכזי בנושא זה, והרגולציה הישראלית בכל הנוגע להשקעות ורכישות זרות בתחומים אזרחיים מבוזרת, כאשר כל גוף או משרד ממשלתי מפעיל רגולטור עצמאי בתחומו. בישראל שלושה גופים מפקחים מרכזיים המפעילים רגולציה על השקעות מקומיות וזרות: המפקח על שוק ההון, האחראי גם על הביטוח ועל החיסכון, אשר פועל במסגרת משרד האוצר ומפקח בין היתר על חברות הביטוח ובתי ההשקעות;<sup>46</sup> הרשות לניירות ערך, הפועלת מתוקף חוק ניירות ערך ומפקחת גם על קרנות נאמנות והשקעות בבורסה;<sup>47</sup> בנק ישראל ובו המפקח על הבנקים, שקובע ומפעיל רגולציה הנוגעת להשקעות בבנקים מסחריים בישראל.<sup>48</sup> לכל רגולטור נהלים ותקנות משלו, שנקבעו על פי צרכיו ובהתאם לאופי הגופים שעליהם הוא מפקח.

בתחום ההשקעות או רכישת מניות של חברות ממשלתיות (לעומת חברות פרטיות וציבוריות, שבענייניהן אין חקיקה דומה), מדינת ישראל רשאית להפעיל את 'חוק החברות הממשלתיות',<sup>49</sup> שהוא ההוראה המרכזית המסדירה עניינים שונים הנוגעים להפרטת חברות ממשלתיות. החוק וההוראות השונות שבו אמורים לאזן "בין הרצון לאפשר לחברות הממשלתיות גמישות להשגת מטרותיהן העסקיות, לבין הרצון לפקח על חברות אלו, נוכח עיסוקן בנושאים ממלכתיים ומשקיים, ונוכח המשאבים הכספיים המושקעים בהן".<sup>50</sup> על פי חוק זה, כל השקעה משמעותית בחברה ממשלתית על ידי גוף זר או ישראלי מצריכה את אישור הממשלה ואישור רשות החברות הממשלתיות (להלן, הרשות) במשרד האוצר. סעיף 59 בפרק ח'2 בחוק מתייחס להגנה על אינטרסים חיוניים של המדינה. ועדת השרים לענייני הפרטה, ובהתייעצות עם השר האחראי לענייני החברה הממשלתית ועם הרשות, רשאית להכריז בצו כי למדינה אינטרסים

חיוניים בקשר לחברה ממשלתית העומדת להפרטה, בין על ידי מיזוגה עם חברה פרטית או בין רכישת מניותה על ידי גוף פרטי, ישראלי או זר. "אינטרס חיוני", על פי החוק, מוגדר כך:

1. הבטחת המשך קיומן של פעילויות שהן חיוניות לביטחון המדינה או ליחסי החוץ שלה, או הבטחת רציפות אספקתם הנאותה של שירותים חיוניים לציבור.
2. שמירת אופייה של החברה כחברה ישראלית, שמרכז עסקיה וניהולה יהיו בישראל באופן שיקבעו השרים.
3. פיקוח על השליטה במחצבים או באוצרות טבע, ניצולם ופיתוחם.
4. קידום התחרות או מניעת ריכוזיות במשק.
5. מניעת היווצרות של עמדת השפעה על החברה מצד גורמים עוינים או גורמים העלולים לפגוע בביטחון המדינה או בענייני חוץ שלה.
6. מניעת חשיפה או גילוי של מידע סודי, מטעמים של ביטחון המדינה או יחסי החוץ של המדינה.

הממשלה רשאית, לצורך הגנה על כל אחד מהאינטרסים החיוניים אלו, להוציא צו המגביל בדרכים שונות את השליטה החיצונית על החברה הממשלתית שעוברת הפרטה.<sup>51</sup> נוסף על גופים אלו ועל חוק החברות הממשלתיות, רכישות זרות בתחום הטכנולוגיה הצבאית-ביטחונית מפוקחות ומבוקרות על ידי אגף הפיקוח על הייצוא הביטחוני (אפ"י) במשרד הביטחון, שפעילותו החלה בשנת 2007 כחלק מיישום מסקנות משבר ה'פלפון' ב-2001.<sup>52</sup> לפי חוק הפיקוח על יצוא ביטחוני, "רישוי היצוא הביטחוני הוא תהליך דו-שלבי, המחייב קבלת רישיון שיווק לפעולות לקידום עסקאות יצוא ביטחוני כהגדרתן בחוק, ולאחר מכן טרם יצוא הציוד, הידע או השירות, חובה לקבל רישיון יצוא". עוד קובע החוק כי "רישום במרשם היצוא הביטחוני מהווה תנאי לקבלת רישיון שיווק או רישיון יצוא". מכוח החוק הוגדרו ופורסמו בצווים רשימות הציוד, הידע והשירותים המפוקחים על פי חוק בחלוקה לציוד לחימה, ציוד טילים וציוד דו-שימושי.<sup>53</sup> לעומת זאת, בישראל לא קיים אגף פיקוח מרכזי על יצוא טכנולוגיה אזרחית, או כזה האמון על בחינת השקעות ורכישות של חברות ישראליות על ידי גופים זרים שונים, ובפרט חברות העוסקות בטכנולוגיה אזרחית – תחום מרכזי שהוא נתח בולט וצומח בכלכלת ישראל – וכאשר ההבחנה בין טכנולוגיה אזרחית לשימושיה הצבאיים אינה חדה כבעבר.

דוגמה לפעולתו של רגולטור עצמאי ניתן לראות במקרה של המפקחת על הביטוח, דורית סלינגר. בשנתיים האחרונות ביקשו חברות ממשלתיות סיניות לרכוש חברות ביטוח ישראליות כגון 'הפניקס' ו'כלל ביטוח', אך עסקאות אלו נחסמו (ראו טבלה 2). קבוצת מאקרולינק (Macrolink) הסינית הייתה מוכנה לשלם סכום הגבוה ב-50 אחוזים מערך השוק של חברת כלל ביטוח, אך לבסוף העסקה סוכלה על ידי המפקחת



בעקבות בחינת הממשל התאגידי של החברה הרוכשת. הדוגמה המפורסמת ביותר לאופן הפעולה הרגולטורי המבוזר בישראל היא הניסיון לרכישת חברת הביטוח הישראלית הפניקס, אשר הדיון המרכזי בה התקיים במשרדה של המפקחת על הביטוח. רכישה זו, בדומה לניסיון רכישת חברת כלל, נחסמה על ידי המפקחת על הביטוח בטיעונים כלכליים הנוגעים ליכולתן הפיננסית של החברות הרוכשות ולמבנה התאגידי שלהן. במסגרת ההליך לרכישת הפניקס התקיים דיון של חברי כנסת מכל קצות הקשת הפוליטית בוועדת הכספים, ובו דרשו מסלינגר לא לאשר את העסקה בטענה שתאגיד סיני לא יפעל לטובת האינטרסים של כספי החוסכים, וכי מכירה כזו עלולה להעמיד בסכנה את הפנסיה של הציבור בישראל.<sup>54</sup> ואכן, טענות מסוג זה מציגות באופן ברור חשש ציבורי מפגיעה באינטרס הלאומי של מדינת ישראל ובאזרחיה.

טבלה 2: רכישות והשקעות סיניות בישראל שנחסמו על ידי הרגולציה הישראלית (2015-2017)<sup>55</sup>

שנה	החברה הסינית	החברה הישראלית	סכום משוער (מיליוני דולרים)	סיבת הביטול
2015	Macrolink Group (private-owned)	Clal Insurance	678 (55%)	Regulatory barrier (insurance)
2016	Fosun Ltd. (state-owned)	The Phoenix Insurance	462	Regulatory barrier (insurance)
2017	Luxembourg Space Telecommunications (backed by Beijing Xinwei Technology) (private-owned)	Spacecom	285	Regulatory barrier (security)
2017	XIO (40% owned by Chinese)	Meitav-Dash	1600	Bureaucracy / non-compliance with deal terms (insurance)

מכירת 'תנובה' לחברת ברייט־פוד הסינית גם היא דוגמה לעסקה שעוררה ביקורת ציבורית בגין השלכותיה האפשריות על הציבור הישראלי. בחודש מארס 2015 הושלמה עסקת רכישת תנובה (שהייתה בבעלות חלקית של קרן אייפקס הבריטית מ־2008) בשווי של 8.6 מיליארד ש"ח, על ידי ברייט־פוד שנשלטת בכללותה על ידי הממשלה הסינית. לאחר חתימת העסקה, בכירים לשעבר במערכת הביטחון הישראלית לצד חברי כנסת ובעלי תפקידים הציפו את התנגדותם לעסקה. לדוגמה, ראש המוסד לשעבר אפרים הלוי טען כי "העובדה שחברת המזון הכי גדולה בישראל בבעלות ממשלת סין תביא לכך שהמדיניות שתכתיב את התנהלותה הכלכלית של החברה הזאת תהיה המדיניות שתשרת את סין", וכי "רכיב המזון הוא היום אחד מהתחומים אשר נכללים במסגרת הביטחון הלאומי". זאת ועוד, הלוי טען כי אין למכור חברות אשר בבעלותן קרקעות לאומיות לחברות הנשלטות על ידי ממשלות זרות.<sup>56</sup> גם יושב ראש ועדת הכלכלה דאז

ח"כ אבישי ברוורמן התנגד לעסקה, וטען כי ועדת השרים לחקיקה דחתה הצעת חוק שהעלה ואשר היה אמור, במילותיו, "להקים ועדת שרים נוסח אמריקה, שתאסור מכירת חברות גדולות לזרים". התנגדותו של ברוורמן נבעה מחשש כי במשבר מדיני-ביטחוני עתידי, חברות זרות המחזיקות בידע ובנכסים אסטרטגיים ישראלים ינטשו עם ההון, המחקר והפיתוח למקום אחר, או יעדיפו לקדם את האינטרסים שלהן עם מדינות אויב כמו איראן, תוך העברת הידע הישראלי אליהן.<sup>57</sup>

דוגמה בולטת נוספת להשקעה סינית מהותית בישראל היא מתן הזיכיון להפעלת מסוף המכולות בנמל חיפה למשך כ-25 שנים לחברת Shanghai International Port Group (SIPG), השייכת בפועל לממשלת סין. חברת SIPG זכתה בשנת 2015 במכרז בינלאומי שקיימה ממשלת ישראל להפעלת הנמל, לאחר שהצטרפה ברגע האחרון והתמודדה בו לבדה. החברה צפויה להשקיע כמיליארד ש"ח בהכשרת תשתית הנמל וברכש ציוד תפעולי עד שנת 2021, שבה הנמל צפוי להתחיל לפעול. נוסף על כך, חברת צ'יינה הארבור – חברה-בת של ענקית התשתיות הסינית CCC, גם היא בבעלות ממשלת סין – זכתה ב-2014 במכרז להקמת נמל פרטי באשדוד, לאחר שהציעה הצעה זולה במידה רבה מזו של מתחרותיה האירופיות. נטען כי לצ'יינה הארבור קשרים ענפים עם איראן ובעלותה נציגות גדולה בטהראן. החברה מעניקה שירותי ייעוץ לגופים איראניים שונים ובונה באיראן מרכזים מסחריים גדולים במסגרת הסכמי מימון בין סין לאיראן. חשיבותם של הנמלים עבור ישראל היא עליונה כיוון שעיקר סחר החוץ של ישראל עובר דרך נמלי הים, המשנעים כ-99 אחוזים מסך מטעני היצוא והיבוא. לפיכך ראוי שיתקיים דיון רגולטורי מקדים הבוחן את המשמעויות האסטרטגיות של תפעול או הקמת נמל פרטי בישראל על ידי חברה זרה, תוך הערכת סיכונים במקרה של מלחמה או מבצע צבאי רחב היקף.

נוסף על כך, למרות החקירות הנרחבות המתבצעות כנגד Huawei בארצות-הברית, שחלקן נוגעות לקשריה האסורים עם איראן וחלקן האחר למעורבותה בריגול טכנולוגי, בישראל עדיין לא מתייחסים למשמעויות החקירה. חברת טוגה נטוורקס (Toga Networks) הישראלית שעוסקת בפיתוח שבבי תקשורת חדשניים נרכשה בחשאי על ידי Huawei כבר בשנת 2010 – כשנה לאחר שהוקמה,<sup>58</sup> אך גורמים בחברה הודו בכך רק כעבור שש שנים. על פי Huawei, הסיבה לחשאיות נבעה מרצונה לשמר את יחסיה הטובים עם לקוחותיה במדינות ערב.<sup>59</sup> Huawei הפכה את טוגה נטוורקס למרכז פיתוח שלה בישראל, ולצורך כך גייסה עשרות מהנדסים מוכשרים ובעיקר ארכיטקטים של תוכנה בעלי ניסיון המקבלים תנאים טובים במיוחד, אפילו בתעשיית ההיי-טק הידועה בתנאים הנדיבים. כיום מעסיקה החברה יותר מ-200 עובדים במשרדה בהודו השרון – ישראלים וסינים. ואכן, חברות היי-טק ישראליות שונות טענו נגד טוגה נטוורקס כי היא מתמקדת בציד של ארכיטקטים ומהנדסים בכירים מתוך שכבת המהנדסים

המנוסים בחברות ישראליות, ובכך פוגעת ביתרון התחרותי שלהן לטובת פיתוח קניין רוחני המגיע בסופו של דבר לסין, ומפותח שם על ידי מהנדסים מקומיים. זאת בניגוד לחברות מערביות שפעמים רבות מתחייבות כי מרכזי הפיתוח שלהן יישארו בארץ.<sup>60</sup> זאת ועוד, בעבר עלו חששות כי חברות היי־טק כגון טווגה נטוורקס עובדים רבים מיוצאי יחידות צבאיות מתחום המודיעין, שנחשפו בעת שירותם לכלים טכנולוגיים שמפעיל צה"ל, וכעת הם מסבים את הידע שרכשו עבור המגזר האזרחי.<sup>61</sup>

בהקשר לכך, לאחרונה עלתה לדיון סוגיית הרגולציה בתחום הסייבר. אגף הפיקוח על היצוא במשרד הביטחון החל בשנים האחרונות להתמקד בהשלכות האפשריות של מכירת חברות בענף הסייבר לגופים זרים. בטיוטה שנכתבה בינואר 2016 על ידי צוות בין־משרדי בראשות אפי נכתב כי מוצרי סייבר עלולים להכיל טכנולוגיות, אשר נפילתן לידיים הלא נכונות תסכן באופן חמור את האינטרסים הביטחוניים והמדיניים של ישראל, ולכן הוצע לקדם צו לפיקוח מיוחד על רכישות של חברות בענף הסייבר בישראל.<sup>62</sup> חשיפת טיוטה זו עוררה סערה בקרב חברות הסייבר הישראליות, וכתוצאה מכך הקים ראש הממשלה בנימין נתניהו צוות לבחינת ההיבטים הקשורים לטיוטת הצו ולהשפעות של צו כזה על תעשיית הסייבר הישראלית. בראש הצוות עמד ראש מערך הסייבר הלאומי ד"ר אביתר מתניה והיו שותפים בו משרד הביטחון, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד החוץ ומטה הסייבר הלאומי. נתניהו החליט לאמץ את המלצות הצוות, לבטל את המשך ההליכים לגיבוש הצו ולהיצמד לאמנת ואסאנר (Wassenaar Agreement) המסדירה יצוא של אמצעים דו־שימושיים. לכן הוחלט כי אפי יפקח על יצוא של מערכות סייבר בעלות אופי אזרחי ייעשה באמצעות מנגנון חדש המקודם במשרד הכלכלה והתעשייה.<sup>63</sup> כיום עוסק המנגנון הקיים במשרד הכלכלה והתעשייה ביצוא של טובין, שירותים וטכנולוגיה דו־שימושיים, ומסדיר את הפיקוח עליהם על פי אמנת ואסאנר. משרד הכלכלה משתף פעולה עם משרד החוץ, המציג היבטים מדיניים הכוללים את יחסי ישראל עם מדינת היעד, וכן עם משרד הביטחון, המציג היבטים טכניים הקשורים לציווד ולהפעלתו ומידע מודיעיני המאפשר התראות לגבי יצוא ליעדים מסוימים, ובעיקר לגבי גורמים הפועלים באותן מדינות, כולל בדיקה של המשתמש הסופי.<sup>64</sup> מנגד, בכל הקשור לרכישה או להשקעה בחברות סייבר או ביצרני טובין וטכנולוגיות אזרחיות או בעלות פוטנציאל דו־שימושי, אין לישראל מדיניות ייעודית או גוף מפקח אחראי.

## סיכום והמלצות מדיניות

האתגרים הרגולטוריים שעומדים על פניהם מתמודדות ארצות־הברית, אוסטרליה, קנדה וגרמניה דומים באופן חלקי לאלו של מדינת ישראל. תהליכי הפיקוח והבקרה שנבחנו במאמר

זה הם המענה שגיבשו כלכלות אלו – הנחשבות כחזקות בעולם המפותח – לאתגרים הכלכליים, האסטרטגיים והביטחוניים שמציבה בפניהן סין עם חדירתה לשוקיהן, כשברקע התפתחותה כמעצמה כלכלית-מדינית בתחומי ההשקעה בתשתיות וטכנולוגיה. הבדלי הממדים בין הכלכלות של המדינות שנבחנו במאמר זה לבין כלכלת ישראל מדגישים את הצורך של ישראל במימון סיני לפרויקטים ציבוריים ובהשקעה פרטית, ולכן מציבים את ישראל בעמדה שברירית יחסית למדינות אלו. זאת ועוד, המדינות שנבחנו אינן מאויימות באופן ישיר מזליגת מידע וטכנולוגיות סיניות, או כאלה שנרכשו על ידי חברות סיניות, למדינות כמו איראן ושלוחותיה, אם כי הסיכונים הכלכליים מזליגה כזו דומים. במדיניותה של ממשלת ישראל, כפי שהיא משתקפת בהחלטות הממשלה וביישומן, ניתן דגש מרכזי לקידום קשרי הכלכלה עם סין, ואילו מרכיב ניהול הסיכונים מתמצה באיזכור אחריותו של משרד הביטחון בתחום הפיקוח על היצוא הביטחוני בנוגע לתחומי יצוא והעברת מוצרים, שירותים וטכנולוגיות בתחום הביטחוני ובתחום הדו-שימושי.<sup>65</sup>

לנוכח ממדי המורכבות של השקעות ורכישות זרות בכלל ומצד סין בפרט, ולאור התארגנותן של מדינות מפותחות אחרות בעולם, בולט בישראל היעדרו של תהליך רגולציה אינטגרטיבי, אשר יאפשר בחינה מקיפה וכוללת של שיקולי התועלת הכלכלית מול ממדי הסיכון האפשרי. מכך עולה חשש כי היבטי הביטחון הלאומי והאינטרס הלאומי של ישראל אינם נשקלים בעת בקרה, אם קיימת, על רכישות והשקעות זרות בנכסים חיוניים למדינת ישראל, לביטחונה ולכלכלתה. לכן, לאור הסכם הסחר החופשי המתגבש בימים אלו בין ישראל וסין, נדרש לוודא שמספר תחומים יישארו בפיקוח של גופי ממשלת ישראל הרלוונטיים, עקב רגישותם היחסית מבחינת ביטחון המדינה והאינטרס הלאומי והכלכלי של ישראל.

הקמת גוף או ועדה מסוג זה בישראל עלולה, עם זאת, ליצור חשש אצל חברות זרות ובמיוחד סיניות מפני השקעה או רכישה של גופים מסחריים בתחומים שונים בארץ. חסימת עסקאות שבהן היו מעורבות חברות סיניות פרטיות או ממשלתיות הביאה בעבר לתגובה חריפה של ממשלת סין, ולא פעם זו האשימה את המדינות החוסמות בנקיטת מדיניות פרוטקציוניסטית או ביחס מפלה כלפי חברות סיניות,<sup>66</sup> דבר שהביא למתיחות ביחסי המדינות. לכן, על מנת להימנע מפגיעה ביחסים הדיפלומטיים עם סין, אם וכאשר יוחלט להקים גוף מסוג זה, חשוב שהוא יפעל באופן זהה כלפי כל המדינות ויציב תנאים וקריטריונים ברורים ושקופים ככל האפשר, תוך צמצום חששן של חברות לגבי אופי מדיניות ההשקעות הליברלית בישראל. כך תוכל ישראל לצמצם אי-ודאות העלולה לפגוע ברצונן של חברות סיניות, הידועות בהעדפתן להשקיע במדינות בעלות יציבות פוליטית וכלכלית,<sup>67</sup> לבצע עסקאות בארץ. על ממשלת ישראל להבהיר כי היא מעוניינת בהמשך ההשקעה בתחומים מגוונים במשק, אך במקביל

להגדיר תחומים שבהם חברות זרות יצטרכו לעבור בחינה מדוקדקת על פי קריטריונים מוגדרים מראש, לפני שיקבלו את האישורים המתאימים לבצע עסקאות בארץ, כנהוג במדינות מתקדמות אחרות.

הגדרת הקריטריונים לבחינה על ידי גוף או ועדה של ממשלת ישראל היא בעלת חשיבות מרכזית, שכן על פי קריטריונים אלו חברות זרות יחליטו אם להשקיע או לרכוש חברות או נכסים ישראליים. ממשלת ישראל יכולה להציג קריטריונים המגדירים את היקף העסקה (קביעת רף מינימום הדורש בחינה), את אופי החברה המשקיעה (פרטית, ציבורית, ממשלתית, או שילוב), את אחוז השקעה במגזר המדובר (על מנת למנוע היווצרות מונופולים) ואת אחוז שליטת החברה הזרה במגזרים נוספים במשק הישראלי. במסגרת תהליך זה יהיה נכון לעת עתה להתבסס על הגדרת הרשות לחברות ממשלתיות הקובעת אילו אינטרסים חיוניים למדינת ישראל, ולעדכנה בהתאם.

רגולציה ישראלית על השקעות ורכישות זרות אינה מחייבת בהכרח הקמת גוף מרכזי בדומה לוועדת CFIUS, אלא קיימת אפשרות להקמת ועדת דיון בין-משרדית בעלת מנדט על בסיס החלטת ממשלה. החלטתה לאו דווקא תחייב מבחינה משפטית והיא תגיע לרגולטור במשרד הרלוונטי. אפשרות נוספת הנוגעת בעיקר לנכסים השייכים לממשלת ישראל היא הכללת שיקולי הביטחון הרלוונטיים ותנאים מיוחדים במכרזים בתחומי השקעה המוגדרים כבעלי חשיבות לביטחון הלאומי ומוצעים לחברות הזרות, ובכך למנוע את התמודדותן של חברות בעלות פרופיל בעייתי. בין שמקימים גוף מרכזי או ועדה בין-משרדית הפועלת על בסיס מזדמן, יש לוודא כי השיקולים הביטחוניים יוצגו לצד אלו הכלכליים והמסחריים, וכך תיווצר מערכת של איזונים ובלמים המעוגנת בחקיקה.

זאת ועוד, יחסיה של ישראל עם ארצות-הברית צריכים גם הם להיכלל במסגרת השיקולים האסטרטגיים הנוגעים להשקעות ולרכישות בתחומים שונים של חברות סיניות בישראל. על מנת למנוע תקריות דיפלומטיות עם ארצות-הברית ו/או עם סין, על ישראל לגבש מסמך מדיניות או להקים ועדה אחראית, כפי שעשתה בהקמת אפ"י בעקבות משבר ה'פלקון', שתבחן את ההשלכות של מכירת חברות ישראליות לסינים על היחסים עם ארצות-הברית. אכן, מבחינה כלכלית ארצות-הברית היא עדיין שותפת הסחר החשובה ביותר של ישראל, והיא בעלת ברית אסטרטגית שאין שנייה לה. לכן, על ישראל להתנהל בצורה זהירה ואחראית כאשר היא מאפשרת לחברות זרות, ובמיוחד כאלה המגיעות מסין – אשר נמצאת בתחרות ישירה עם ארצות-הברית – לרכוש חברות ישראליות העוסקות בטכנולוגיות מתקדמות וכאלה בעלות יישומים דו-שימושיים כמו טכנולוגיות סייבר ותעשיית המוליכים למחצה. פגיעה אפשרית באינטרסים של ארצות-הברית צריכה להיכנס למערכת השיקולים של ישראל בבואה לאפשר רכישה זו או אחרת של חברות סיניות בישראל. למרות זאת, אל לישראל לסגור את שוקיה

בפני סין, אלא רק לבחון בצורה מקיפה ומעמיקה יותר את ההשלכות של חדירתה לתחומים מסוימים בכלכלת המדינה.

לסיכום, נכון יהיה לממשלת ישראל לשקול הקמת מנגנון ובו בחינת השקעות זרות בישראל בראייה אינטגרטיבית ורחבה, אשר יוכל לצמצם השפעה ממשלתית זרה בתחומים רגישים ולשמר נכסים אסטרטגיים בידי המדינה. מנגנונים של מדינות אחרות יכולים לשמש מודל לייחוס. זאת ועוד, על הממשלה לתת דעתה לניהול ממדי הרגישות מול ארצות־הברית בתחומי יצוא הטכנולוגיה, כולל מוצרים בעליי יישומים דו־שימושיים, ולעקוב אחר יחסי ארצות־הברית עם סין כסמן של רגישות אפשרית בערוץ זה.

### נספח

#### השקעות ורכישות של חברות סיניות בישראל בשנים 2007-2017<sup>68</sup>

שנה	החברה הסינית	החברה הישראלית	סכום השקעה (במיליוני דולרים)	תחום
2007	China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC) (state owned)	Carmel Tunnels	104 (Partnership)	Infrastructure
2010	ChemChina (state owned)	Makhteshim-Agan (Adama)	2400 (60%)	Agriculture and Natural Resources
2011	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	Waze	30	Technology (GPS Mapping)
2011-2012	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	Magisto	21 (two rounds)	Technology (Video Creative)
2011-2012	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	Desti	2 (two rounds)	Technology (Online Travel Apps)
2012	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	Onavo	10	Technology (Mobile Applications)
2012	Horizons Ventures Ltd. (private)	Wibbitz	2.3	Technology (Text-to-Video)
2012	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	Ginger Software	5.4	Technology (Mobile Keyboards)
2012	Horizons Ventures Ltd. (private)	Shine	3.3	Technology (Mobile)
2012	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	Preen.me	0.8	Technology (Marketing)
2012	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	Invi	3	Technology (Messaging)
2012	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	Stevie	1.5	Technology (Social)
2012	Tencent Holdings (private-owned)	Contacts+	1	Technology (mobile apps)
2012-2013	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	EverythingMe	28.5 (two rounds)	Technology (Mobile Applications)

תחום	סכום השקעה (במיליוני דולרים)	החברה הישראלית	החברה הסינית	שנה
Technology (Visual Search)	33.4 (three rounds)	Cortica	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	2012-2014
Technology (Cloud computing)	8	Nipendo	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	2013
Agro-Biotech	65	Kaiima	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	2013
Technology (Data Analytics)	3	Meteo-Logic	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	2013
Medical Tech (semiconductors)	240 (96.6%)	Alma Lasers Ltd.	Fosun International Ltd. (hybrid)	2013
Technology (hardware and software)	11	Pebbles Interfaces	Xiaomi (private-owned)	2013
Technology (Phone Cameras)	23 (two rounds)	Core Photonics	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	2013-2015
Industrial (biodegradable packaging)	10	Tipa	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	2014
Technology (Finance)	6.5	FeeX	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	2014
Technology (Digital Calendars)	0.870	Meekan	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	2014
Technology (Forex)	27	eToro	Ping-An Insurance (public)	2014
Venture Capital Fund	10	Canaan Partners Israel	Lenovo (public)	2014
Venture Capital Fund	194 (total sum including other investors)	Carmel Ventures	Baidu, Ping-An, Qihoo (private-owned / public)	2014
Technology (Video Capturing)	3	Pixellot	Baidu (private-owned)	2014
Infrastructure	950 (estimates)	Eilat rail project	China Communications Construction Co. (CCCC) (state-owned)	2014



תחום	סכום השקעה (במיליוני דולרים)	החברה הישראלית	החברה הסינית	שנה
Venture Capital Fund	20	Pitango Venture Capital	Yongjin Group (private-owned)	2014
Agro-Tech	(undisclosed) 54%	AutoAgronom	Yuanda Group (private-owned)	2014
Pharmaceutical	50	Oramed	HTIT (private / public)	2014
Medical Services	70	Nataly	Sunpower (private-owned)	2014
Technology (Cross-Device Identification Mapping)	5 (two rounds)	Crosswise	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	2014-2015
Technology (e-commerce)	50+ (two rounds)	Payoneer	Ping-An Insurance (public)	2014-2015
Agriculture (dairy)	1243 (76%)	Tnuva	Bright Food (state-owned)	2015
Infrastructure	2000 (estimates)	Tel Aviv Light Railway (Red Line)	China CNR Corporation Ltd. (state-owned)	2015
Technology (Mobile Applications)	5	Tonara	Baidu (private-owned)	2015
Technology (Internet Advertising)	20-30	Taboola	Baidu (private-owned)	2015
Academy	130	Technion	Li Ka Shing Foundation (private-owned)	2015
Technology (maritime data and analytics)	10.8	Windward	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	2015
Technology (QR Codes)	5	Visualead	Alibaba (private-owned)	2015
Technology (mobile apps)	60	Quixey	Alibaba (private-owned)	2015
Technology (threat detection solutions)	15	Thetaray	Alibaba (private-owned)	2015
Venture Capital Fund	Undisclosed	JVP (owns Cyberark and CyActive)	Alibaba (private-owned)	2015
Med-Tech	25	Rainbow Medical	ZTE, Ping-An (public)	2015

תחום	סכום השקעה (במיליוני דולרים)	החברה הישראלית	החברה הסינית	שנה
Pharma-Tech	10	Endospan	Xizang Haisco Pharmaceutical Group Co. (private-owned)	2015
Med-Tech	12	Cnoga Medical	GoCapital (private-owned)	2015
Technology (AI and robotics)	102	Singulariteam	Tencent Holdings, RenRen (private-owned)	2015
Infrastructure (deep water port)	1990	Haifa Port	Shanghai International Port Group (state-owned)	2015
Infrastructure (port expanding)	936 (estimates)	Ashdod Port	China Harbour (state-owned)	2015
Medical Laser Equipment	510	Lumenis	XIO Group (private-owned)	2015
Technology (online travel service)	160	TravelFusion	Ctrip (private-owned)	2015
Pharmaceutical	50	Oramed Pharmaceuticals Inc.	Hefei Tianhui Incubator of Technologies (HTIT)	2015
Agro-Chem	90 (51%)	Stockton	Hebang Group (private-owned)	2015
Med-Tech	Undisclosed	Brighttonix Medical	Pando Group (private-owned)	2015-2016
Medi-Aesthetic	Undisclosed	InnoGen	Pando Group (private-owned)	2015-2016
Tech Incubator	2	The Floor	Pando Group (private-owned)	2016
Cosmetics	300	Ahava	Fosun Ltd. (state-owned)	2016
Technology (Adware)	85 (total amount)	IronSource Ltd.	China Broadband Capital Partners (CBC) (private-owned)	2016
Venture Capital Fund	Undisclosed	Carmel Ventures	Shengjing 360 (private-owned)	2016
Venture Capital Fund	Undisclosed	JVP	Shengjing 360 (private-owned)	2016
Technology (e-commerce)	5-10	Twiggle	Alibaba (private-owned)	2016

שנה	החברה הסינית	החברה הישראלית	סכום השקעה (במיליוני דולרים)	תחום
2016	Baidu (private-owned)	Dynamic Yield	22	Technology (personalization)
2016	Lenovo (public)	Neura	11	Technology (IOT)
2016	Huawei (hybrid)	Toga Networks	Undisclosed	Technology (IT and Telecom)
2016	Huawei (hybrid)	HexaTier	42 (terms undisclosed)	Technology (database security)
2016	Giant Interactive Group (private-owned)	Playtika	4500 (estimates)	Technology (mobile gaming)
2016	Zhejiang Crystal-Optech Co.	Lumus	15	Technology (LOE wearable display)
2016	Huawei (hybrid)	Elastifile	Undisclosed	Technology (data storage)
2017	Alibaba (private-owned)	Lumus	6	Technology (LOE wearable display)
2017	Vincent Medical	Inovytec	3	Med-Tech
2017	MIDEA	Servotronix Motion Control	170	Technology (motion electronics)
2017	Zhejiang Drove Technology	Acoustiguide	4	Technology (Multimedia)

## הערות

- 1 "הוראות לגילוי בהתקשרויות לרכישת נכסים", סעיף 36 לחוק ניירות ערך, תשכ"ח 1968.
- 2 "מדד החדשנות העולמי: ישראל טיפסה למקום ה-21; סין השתחלה ל-25 הראשונות." **זה מרקר**, 15 באוגוסט 2016, <https://www.themarker.com/wallstreet/1.3039899>
- 3 Soumitra Dutta, Bruno Lanvin, and Sacha Wunsch-Vincent, eds., Global Innovation Index 2018. Report: Innovation Feeding the World, <https://www.globalinnovationindex.org/>
- 4 ראו לדוגמה Liu Zhen, "Free trade and top tech: what China wants from Israel", *South China Morning Post*, March 22, 2017, <http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2080922/free-trade-and-top-tech-what-china-wants-israel>
- 5 Chris Peterson, "Chinese businesses are investing even more abroad", *The Telegraph*, March 29, 2016, <http://www.telegraph.co.uk/news/world/china-watch/business/chinese-businesses-foreign-investment/>
- 6 Michael Martina, "Exclusive: In China, the Party's push for influence inside foreign firms stirs fears", Reuters, August 24, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-china-congress-companies/exclusive-in-china-the-partys-push-for-influence-inside-foreign-firms-stirs-fears-idUSKCN1B40JU>
- 7 Jane Perlez, "A Deal for An Australian Dairy Wrapped in Layers of Chinese Loans", *The New York Times*, August 2, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/02/world/australia/china-australia-dairy.html>
- 8 The 13th Five Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic

- of China, 2016-2020, Central Committee of the Communist Party of China, 2016, Beijing, China.
- Wang Wen and Chen Xiaochen, “Who Supports China in the South China Sea and Why”, 9  
*The Diplomat*, July 27, 2016, <https://thediplomat.com/2016/07/who-supports-china-in-the-south-china-sea-and-why/>
- Neil Connor, “Panama cuts ties with Taiwan in major diplomatic coup for China”, 10  
*The Telegraph*, June 13, 2017, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/06/13/panama-cuts-ties-taiwan-major-diplomatic-coup-china/>
- Helena Smith, “Greece blocks EU’s criticism at UN of China’s human rights record”, 11  
*The Guardian*, 18 June, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/18/greece-eu-criticism-un-china-human-rights-record>; Philippe Le Corre “Europe’s mixed view on China’s One Belt, One Road Initiative”, The Brookings Institution, May 23, 2017, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/05/23/europes-mixed-views-on-chinas-one-belt-one-road-initiative/>
- Foreign Acquisitions and Takeovers Regulation 2015, Australian Government: Select 12  
Legislative Instrument, No. 217, 2015, <https://www.legislation.gov.au/Details/F2015L01854>
- About FIRB, Foreign Investments Review Board, <https://firb.gov.au/about/> 13
- Anna Vidot, “Commonwealth moves to tighten monitoring, scrutiny of foreign investment 14  
in farmland”, ABC News, February 11, 2015, <http://www.abc.net.au/news/rural/2015-02-11/commonwealth-tightens-foreign-investment-scrutiny-for-farmland/6085150>
- “Australia blocks largest private farm sale to Chinese over national interest”, 15  
*South China Morning Post*, April, 29, 2016, <http://www.scmp.com/news/asia/australasia/article/1940025/australia-blocks-largest-private-farm-sale-chinese-over>
- Perry Williams, “Australia Blocks Bids for Ausgrid, Triggering Warning from China”, 16  
*Bloomberg*, August 19, 2016, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-08-19/australia-bars-foreign-investors-from-buying-50-4-of-ausgrid-is1gmaue>
- Foreign Investment and National Security Act of 2007, Public Law 110-49, July 26, 2007, 17  
<https://www.congress.gov/110/plaws/publ49/PLAW-110publ49.pdf>
- Regulations Pertaining to Mergers, Acquisitions, and Takeovers by Foreign Persons; Final 18  
Rule, Department of Treasury: Office of Investment Security, United States, November 21, 2008, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2008-11-21/pdf/E8-27525.pdf>
- David Francis, “The Lights Are on at the Committee on Foreign Investment in the United States, 19  
but Nobody Is Home”, *Foreign Policy*, June 22, 2017, <http://foreignpolicy.com/2017/06/22/the-lights-are-on-at-the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-but-nobody-is-home/>
- Yukon Huang, “Why China invests more in Europe than in the US”, 20  
*Financial Times*, July 24, 2017, <https://www.ft.com/content/a7641d16-6c66-11e7-b9c7-15af748b60d0>
- Charles Arthur, “China’s Huawei and ZTE pose national security threat, says US committee”, 21  
*The Guardian*, October 8, 2012, <https://www.theguardian.com/technology/2012/oct/08/china-huawei-zte-security-threat>
- Charles Arthur, “Huawei contract ban stokes fear of cyber cold war”, 22  
*The Guardian*, March 29, 2012, <https://www.theguardian.com/business/2012/mar/29/huawei-ban-cyber-cold-war>

- He Huifeng and Bien Perez, "US probe of Huawei, ZTE casts harsh light on Chinese telecoms equipment manufacturers", *South China Morning Post*, June 4, 2016, <http://www.scmp.com/business/companies/article/1963643/us-probe-huawei-zte-casts-harsh-light-chinese-telecoms-equipment> 23
- Li Tao, Celia Chen and Bien Perez, "ZTE may be too big to fail, as it remains the thin end of the wedge in China's global tech ambition", *South China Morning Post*, March 21, 2018, <http://www.scmp.com/tech/enterprises/article/2142687/zte-may-be-too-big-fail-it-remains-thin-end-wedge-chinas-global> 24
- Maria Sheahan, "China's Fujian drops Aixtron bid after Obama blocks deal", Reuters, December 8, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-aixtron-m-a-fujian-idUSKBN13X16H> 25
- Louise Lucas, "US concerns grow over Chinese chip expansion", *Financial Times*, January 16, 2017, <https://www.ft.com/content/fb2e4454-c36e-11e6-9bca-2b93a6856354> 26
- Peter Wood, "Chinese Acquisitions Undercut Taiwan, U.S. Semiconductor Industry Edge", Jamestown Foundation, February 6, 2017, [https://jamestown.org/program/chinese-acquisitions-undercut-taiwan-u-s-semiconductor-industry-edge/?mc\\_cid=a0c40e6661&mc\\_eid=5d4bd4f9b6](https://jamestown.org/program/chinese-acquisitions-undercut-taiwan-u-s-semiconductor-industry-edge/?mc_cid=a0c40e6661&mc_eid=5d4bd4f9b6) 27
- Phil Stewart, "China racing for AI military edge over U.S.: report", Reuters, November 28, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-ai/china-racing-for-ai-military-edge-over-u-s-report-idUSKBN1DS0G5> 28
- 国务院，国务院关于印发新一代人工智能发展规划的通知。 July 20, 2017, [http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/20/content\\_5211996.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/20/content_5211996.htm) 29
- Dom Galeon, "The US is losing to China in the AI race", World Economic Forum, November 8, 2017, <https://www.weforum.org/agenda/2017/11/the-us-is-losing-to-china-in-the-ai-race> 30
- Mathieu Frigon, "The Foreign Investment Review Process in Canada", Publication No. 2011-42-E, 21 July 2014. 31
- Gowling WLG, Guide to Doing Business in Canada: Regulation of Foreign Investment, October 13, 2017, <https://gowlingwlg.com/en/global/insights-resources/guide-to-doing-business-in-canada-regulation-of-foreign-investment#pt6> 32
- ש.ם. 33
- Investment Canada Act, R.S.C., 1985, c. 28 (1st Supp.). 34
- Catherine Pawluch and Kevin Wright, "Canada adopts significant changes to foreign investment review framework", DLA Piper, 23 September 2015, [https://www.dlapiper.com/en/canada/insights/publications/2015/04/canada-adopts-significant-changes-to-foreign-inv\\_/](https://www.dlapiper.com/en/canada/insights/publications/2015/04/canada-adopts-significant-changes-to-foreign-inv_/) 35
- Gowling WLG, Guide to Doing Business in Canada: Regulation of Foreign Investment. 36
- Clifford Chance, "Germany: Control of Foreign Investments", Client Briefing, October 2012. 37
- Guy Chazan, "Germany Expands Power to Block Takeovers", *Financial Times*, July 12, 2017, <https://www.ft.com/content/5087c106-66fc-11e7-9a66-93fb352ba1fe> 38
- Angela Stanzel, "Germany's turnabout on Chinese takeovers", European Council of Foreign Relations, March 21, 2017, [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_germanys\\_turnabout\\_on\\_chinese\\_takeovers\\_7251](http://www.ecfr.eu/article/commentary_germanys_turnabout_on_chinese_takeovers_7251) 39
- Jim Brunsten, "Brussels seeks tighter vetting of foreign takeovers", *Financial Times*, August 13, 2017, <https://www.ft.com/content/04fa752c-7dda-11e7-ab01-a13271d1ee9c> 40
- ראו טבלה 1 למדגם עסקאות רכישה שנחסמו על ידי רגולציה במדינות זרות. 41

- 42 הטבלה מבוססת על נתונים גלויים שהתפרסמו בכלי תקשורת שונים.
- 43 Department of Treaty and Law, Ministry of Commerce of the People's Republic of China, Agreement between the Government of the People's Republic of China and the Government of the State of Israel for the Promotion and Reciprocal Protection of Investments. April 10, 1995,
- 44 ראו טבלה 1 המאגדת עסקאות רכישה והשקעות סיניות בישראל החל מ-2007 ועד 2017; ראו גם גרף 1 לפילוח השקעות סיניות בישראל.
- 45 Ferry Biedermann, "China is increasingly becoming key for Israel's high-tech industry", CNBC, July 18, 2017, <http://www.cnbc.com/2017/07/18/china-is-increasingly-becoming-key-for-israels-high-tech-industry.html>
- 46 משרד האוצר, רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון, החוזר המאוחד, 2014, <http://mof.gov.il/hon/Information-entities/Pages/Codex.aspx>
- 47 רשות ניירות ערך, מחלקת השקעות, <http://www.isa.gov.il/ABOUT/OrganizationalStructure/Pages/OrganizationalStructure2716.aspx>
- 48 בנק ישראל, אודות הפיקוח על הבנקים, <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Pages/about.aspx>
- 49 חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, [https://www.nevo.co.il/law\\_html/Law01/139\\_032.htm#med0](https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/139_032.htm#med0)
- 50 רשות החברות הממשלתיות, משרד האוצר, חקיקה, <http://mof.gov.il/GCA/InformationAndRegulation>
- 51 חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, [https://www.nevo.co.il/law\\_html/Law01/139\\_032.htm#Seif95](https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/139_032.htm#Seif95)
- 52 משרד הביטחון, אגף הפיקוח על הייצוא הביטחוני, <http://www.mod.gov.il/Departments/Pages/supervision.aspx>
- 53 משרד מבקר המדינה, הפיקוח על הייצוא הביטחוני. נובמבר 2012; ראו גם: עוזי עילם, "הפיקוח על הייצוא הביטחוני: תמונת מצב 2007". **עדכון אסטרטגי**, כרך 9, גיליון 4, מארס 2007, [http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/systemfiles/\(FILE\)1193580880.pdf](http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/systemfiles/(FILE)1193580880.pdf)
- 54 יהודה שרוני, "צ'יינה פוביה: למה פוליטיקאים מונעים מהסינים פעילות פיננסית בישראל?" **מעריב**, 26 באוגוסט 2016, <http://www.maariv.co.il/journalists/Article-554925>; שלי אפלברג, "דורית סלינגר: לא נצליח להעלים את הגופים הלא לגיטימים המעניקים אשראי אפור", **דה מרקר**, 21 במארס 2017, <http://www.themarker.com/markets/1.3947239>
- 55 הטבלה מבוססת על נתונים גלויים שהתפרסמו בכלי תקשורת שונים.
- 56 אפרים הלוי, "מה שטרסלר לא מבין בעסקת תנובה". **הארץ**, 1 ביוני 2014, <http://www.haaretz.co.il/opinions/.premium-1.2337338>
- 57 אורה קורן, "ברוורמן: תנובה צריכה להישאר בשליטה ישראלית", **דה מרקר**, 2 בפברואר 2014, <https://www.themarker.com/news/1.2246336>
- 58 אסף גלעד, "חברת ענק מסין הקימה בארץ מרכז פיתוח חשאי", **כלכליסט**, 19 באפריל 2010, <https://www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3401885,00.html>
- 59 אסף גלעד, "טוגה מהוד השרון מודה שהיא סינית: שלוחה של וואווי", **כלכליסט**, 22 במארס 2016, <https://www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3684098,00.html>
- 60 שם; ראו גם: אסף גלעד, "מאחורי הקלעים של טוגה: שכר כפול, חצי מיליון עם החתימה ובוס סיני", **כלכליסט**, 23 במאי 2012, <http://www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3571976,00.html>
- 61 עמי רוחקס דומבה, "ריגול בסייבר: הודו חושדת בסיין", *Israel Defense*, 10 בפברואר 2014, <http://www.israeldefense.co.il/en/content/%D7%A8%D7%99%D7%92%D7%95%D7%9C-%D7%>

- 91%D7%A1%D7%99%D7%99%D7%91%D7%A8-%D7%94%D7%95%D7%93%D7%95-  
%D7%97%D7%95%D7%A9%D7%93%D7%AA-%D7%91%D7%A1%D7%99%D7%9F  
מכתב הסבר נלווה לטיטות צו לפיקוח על הסייבר, משרד הביטחון, אגף הפיקוח על הייצוא הביטחוני. 62
- יובל אזולאי, "נתניהו החליט לבטל את הצו לפיקוח על יצוא הסייבר", גלובס, 19 באפריל, 2016, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001118929> 63
- פיקוח על יצוא טובין, שירותים וטכנולוגיה דו-שימושיים, משרד הכלכלה והתעשייה, [http://economy.gov.il/Industry/Industry\\_and\\_Environment/Licensing/Pages/Dual\\_Use\\_Exports.aspx](http://economy.gov.il/Industry/Industry_and_Environment/Licensing/Pages/Dual_Use_Exports.aspx) 64
- תוכנית לקידום והרחבת הקשרים הכלכליים בין ישראל וסין, משרד ראש הממשלה, החלטה מס' 1687 (סין/3). 5 ביוני 2014, [https://www.gov.il/he/departments/policies/2014\\_dec1687](https://www.gov.il/he/departments/policies/2014_dec1687) 65
- ראו לדוגמה, "China slams US decision to block Chinese takeover of Aixtron", GB Times, December 5, 2016, <http://gbtimes.com/business/china-slams-us-decision-block-chinese-takeover-aixtron> 66
- יסמין גואטה, "מניסיון של שנים בחברות ציבוריות, קשה לדירקטור חיצוני לעמוד מול בעלים חזק", זה מרקר, 6 ביוני 2016, <https://www.themarket.com/law/1.4148647> 67
- הטבלה מבוססת על נתונים גלויים שהתפרסמו בכלי תקשורת שונים, וכן על נתונים הנמצאים באתר [www.crunchbase.com](http://www.crunchbase.com) 68





# לא שיטפון, אך זרם מתגבר - מכירת נשק מסין למזרח התיכון: מאפיינים, מגמות והשלכות על ישראל

## הדי שגב ואופק רימר

### המסר המרכזי

יצוא בטחוני מסין למזרח התיכון החל ב-1975, היה במגמת ירידה מאז שיאו בשנות השמונים, והוא בעל משקל זניח בהשוואה לאספקת הנשק לאזור מצד ארצות-הברית, רוסיה ומדינות המערב. עם זאת, אפשר שמסתמנת כעת ראשית שינוי מגמה שמקורה בהתלכדות מגמות של התרחבות האינטרסים של סין והעמקת קשריה הכלכליים במזרח התיכון, התעצמותה הצבאית-תעשייתית והבשלת טכנולוגיה צבאית אטרקטיבית מתוצרתה. זו האחרונה מתבטאת ביצוא מוצרים ייחודיים בעלות נמוכה ובאיכות מספקת כגון כלי טיס תוקפים בלתי מאוישים, המוצעים למכירה למדינות באזור ללא מגבלות מדיניות שמטילות מעצמות אחרות.

עבור ישראל יוצרת מגמה מסתמנת זו אתגר בכמה ממדים: פוטנציאל להגעת מערכות נשק מתקדמות לידי אויבי ישראל, בדגש על איראן ושלוחיה; הופעת מערכות נשק ב"שכונה", שההיכרות הטכנולוגית עימן נמוכה ולפיכך רב הקושי לייצר להן מענה; היעדר מחויבות מצד סין (להבדיל מארצות-הברית) לשמירת יתרונה האיכותי של ישראל והיעדר ערוצי שיח עימה בנושא; ותחרות גוברת מצד סין בתחומי יצוא ביטחוני, שהם יתרון יחסי של ישראל. כל אלה מצדיקים הפניית קשב גובר במערכת הביטחון כלפי התעשיות הביטחוניות של סין בכלל ולמזרח התיכון בפרט, כינון ערוצי שיח מתאימים עם ממשלת סין בנושא וליבונו גם בערוצי השיח בין מערכת הביטחון לבין הממשל האמריקאי.

## הקדמה

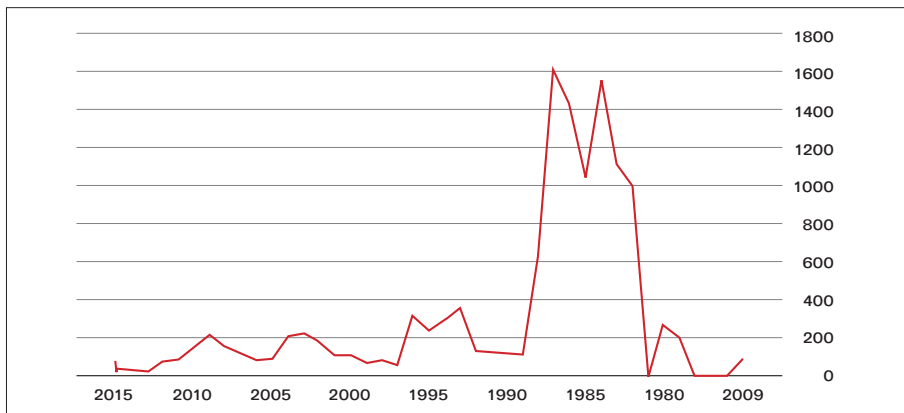
סין היא מעצמה צומחת במישור המדיני, הכלכלי והצבאי, ולה חזון ומפת אינטרסים חובקי עולם. בהתאם לתוכניות המדיניות והכלכליות שלה גוברים גם צרכיה הביטחוניים והצבאיים. כך חלה בשנים האחרונות עלייה בתקציב הביטחון הסיני, ולצידה צעדים פורצי דרך בהיסטוריה הצבאית של סין כגון בניית נושאת מטוסים ראשונה מייצור עצמי, והקמת בסיס צבאי ראשון מחוץ לאדמת סין.<sup>1</sup> באוקטובר 2017, בפתחו של הקונגרס ה-19 של המפלגה הקומוניסטית הסינית, הכריז נשיא סין שי ג'ין־פינג כי עד שנת 2035 יהיו צבא סין והמגזר הביטחוני שלה "מודרניים" ויגיעו לרמת "מעצמה עולמית" עד שנת 2049 – יובל המאה לכינון הרפובליקה העממית של סין.<sup>2</sup> נכון לשנת 2017 מדורגת סין כיצואנית הנשק השלישית בעולם, אם כי בפער גדול אחרי רוסיה וארצות־הברית. בשנים 2013–2017 היווה היקף יצוא הנשק הסיני כ־12 אחוזים מסך יצוא הנשק בעולם באותן שנים, ורשם עלייה של יותר מ־38 אחוזים בהשוואה לחמש השנים שקדמו להן.<sup>3</sup>

לאור מגמות אלה ניתחנו את היצוא הביטחוני הסיני למזרח התיכון, את מגמותיו ואת פוטנציאל השפעתו על הסביבה האסטרטגית של ישראל. זאת, דרך מקרי הבוחן של חמש יבואניות המפתח מסין באזור – מצרים, עיראק, איראן, טורקיה וערב הסעודית. תחילה נסקרו בקצרה תולדות היצוא הביטחוני מסין לאותן מדינות, ואמצעי הלחימה הסיניים המצויים באזור. בהמשך תיארנו את המגמות העדכניות והעתידיות בייצור אמצעי לחימה בסין כהיצע אפשרי ללקוחות במזרח התיכון. לבסוף הערכנו במבט אל השנים הקרובות חדירת אמצעי לחימה סיניים לצבאותיהן של איראן, ערב הסעודית ומצרים, בהשפעתם של גורמים מדיניים, ביטחוניים, כלכליים וטכנולוגיים. חלק הארי של הנתונים באשר לאמצעי הלחימה שנרכשו ולעלות העסקאות לקוחים ממסד הנתונים של מכון SIPRI וממקורות גלויים נוספים. יש לציין כי בזאת לא נכללים נתונים על יצוא נשק קל כדוגמת רובי סער, מקלעים ותחמושת, ואף לא אמצעי לוחמה קיברנטיים, שאחריהם קשה למדי לעקוב. לצורך המאמר תוחם המזרח התיכון מאיראן במזרח עד מצרים במערב, ומטורקיה בצפון עד תימן בדרום.

### היצוא הביטחוני מסין למדינות המזרח התיכון – 2017–1975

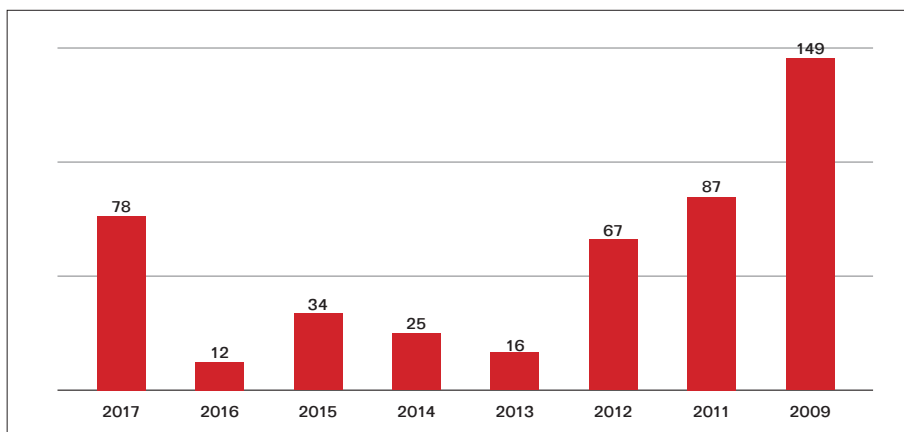
היצוא הביטחוני של סין למזרח התיכון החל באמצע שנות השבעים, ומאז ועד 2017 הגיע היקפו המצטבר, על פי SIPRI, לכ־12.73 מיליארד דולר בלבד. מרבית המכירות בהיקף של כ־8.8 מיליארד דולר התרחשו בשנות השמונים – העשור הרווחי ביותר של סין במזרח התיכון – שבמהלכו ייצאה סין נשק רב לשני הצדדים שלחמו זה בזה במלחמת איראן־עיראק. בשנות התשעים, לאחר המלחמה הקרה, ירד היקף היצוא הביטחוני הסיני למזרח התיכון לכ־1.8 מיליארד דולר בלבד, רובו לאיראן. מגמת

הירידה נמשכה גם בעשור הראשון של המאה ה-21, שבו הגיע היקפו לכ-1.4 מיליארד דולר - רובו לאיראן ומצרים.

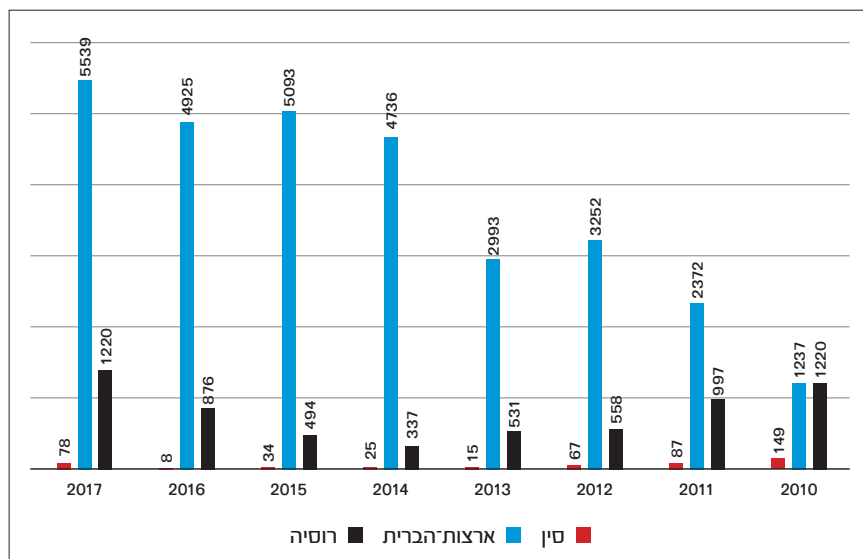


תרשים 1: היצוא הביטחוני של סין למדינות המזרח התיכון משנות השבעים ועד היום, במיליוני דולר (מקור: SIPRI)

על אף הפיתוח המואץ של סין בשנים האחרונות, גם בעשור הנוכחי נמשכת מגמת הירידה בהיקף מכירת הנשק הסיני למזרח התיכון. בין השנים 2010-2017 נאמד היצוא הביטחוני הסיני למזרח התיכון בכ-468 מיליון דולר - כ-3.7 אחוזים מסך היצוא הביטחוני של סין לשאר חלקי העולם באותן שנים, שעמד על כ-12.5 מיליארד דולר. לשם השוואה, על פי נתוני SIPRI, היצוא הביטחוני של רוסיה למזרח התיכון באותן שנים נאמד בכ-6.1 מיליארד דולר (פי 15 מסך המכירות של סין), ואילו היצוא הביטחוני של ארצות הברית למזרח התיכון (ללא ישראל) נאמד בכ-30.1 מיליארד דולר (פי 65 מסך המכירות של סין).



תרשים 2: היקף היצוא הביטחוני של סין למזרח התיכון בשנים 2010-2017 במיליוני דולר (מקור: SIPRI)



**תרשים 3: סך היצוא הביטחוני הסיני למדינות המזרח התיכון בין השנים 2010–2017 במיליוני דולר, בהשוואה לארצות-הברית ולרוסיה (מקור: SIPRI)**

### מצרים

לאחר מלחמת יום הכיפורים, שבמהלכה ספג הצבא המצרי אבדות קשות, ועל רקע ההתרחקות של מצרים מברית-המועצות, נחתמה בשנת 1975 עסקת הנשק הראשונה של סין עם מצרים, אשר הייתה גם העסקה הראשונה שלה במזרח התיכון.<sup>4</sup> עסקה זו, אשר במרכזה רכש של מפציצים מסוג Xi'an H-6, הייתה תחילתה של שורת עסקאות נשק בין סין למצרים. בשנות השמונים ביצעה מצרים רכש מסין בהיקף נרחב שכלל כלי שיט כגון צוללות, משחתות וספינות טילים, וכן כלי טיס, כולל מטוסי קרב מדגם F-7B ומדגם J-6 (את האחרון התירה סין למצרים להרכיב בשטחה).

משנות האלפיים ועד היום מתמקד הרכש המצרי מסין בעיקר בכלי טיס. כך למשל, כחלק מהלחימה המצרית בארגון 'המדינה האסלאמית' בחצי האי סיני החלה מצרים במגמה של רכש כלי טיס בלתי מאוישים (כטב"מ) מתקדמים מסוגים שונים, ביניהם CH-4B, ו-Wing Loong 1. ראוי לציין כי כחלק מהסכם שנחתם בין חברת Xi'an Aisheng Technology למצרים להעברת טכנולוגיות לחיזוק יכולותיה של תעשיית כלי הטיס הבלתי מאוישים של מצרים, החלה זו בייצור כטב"מ סיור מסוג ASN-209 על אדמתה.<sup>5</sup> נוסף על כך רכשה מצרים 120 מטוסי אימון K-8 Karakorum, ש-110 מתוכם הורכבו במצרים. ביטוי נוסף לשיתוף

פעולה טכנולוגי בין המדינות הוא הסכם בתחום החלל לטובת שיגור לוויין התצפית השני של מצרים, MisrSAT 2, הכולל הכשרת צוותים מצריים בתחום החישה מרחוק.<sup>6</sup> שווי עסקאות הנשק של מצרים עם סין למן העסקה הראשונה בשנות השבעים ועד היום נאמד בכ־3 מיליארד דולר. עם זאת, בין השנים 2010–2017 עמד היקף היצוא הביטחוני של סין למצרים על כעשירית בלבד מסך היצוא הביטחוני של סין לכל המזרח התיכון באותו פרק זמן.

### **עיראק**

תחילתם של היחסים הביטחוניים בין סין לבין עיראק בראשית שנות השמונים, בשיאה של מלחמת איראן-עיראק. על פי SIPRI, הרכש העיראקי היה בעיקר בתחום האוויר וכלל בין היתר מטוסי קרב מדגם J-6 ו-F-7B, מפציצים מדגם Xi'an H-6 וטילים נגד מטוסים מסוג HN-5A. בתחום היבשה רכשה עיראק בעיקר טנקי מערכה מסוג Type-59 ו-Type-69A1 וכלי רכב קרבי משוריין (רק"ם) נוספים כגון Type-63. בתחום הימי רכשה עיראק 200 טילים נגד ספינות מסוג HY-2. היקף הרכש העיראקי מסין הגיע ליותר מ־4.2 מיליארד דולר בתקופה זו. לאחר המלחמה ועד העשור הראשון של המאה ה־21 הופסק הרכש מסין והוא חודש רק בשנת 2015, כאשר עיראק רכשה במסגרת עסקה בשווי של כ־17 מיליון דולר ארבעה כלי טיס בלתי מאוישים תוקפים מסוג CH-4B, יחד עם 20 פצצות מסוג FT-9 ו־20 טילי אוויר-אוויר מסוג AR-1. במאוס 2018 פורסם כי סין הציעה לעיראק מערכות של טילים מונחים נגד טנקים מסוג HJ-10A על בסיס נגמ"שי VN-1 סיניים.<sup>7</sup>

### **איראן**

תחילתם של היחסים הביטחוניים בין סין לבין איראן גם היא בראשית שנות השמונים, בשיאה של מלחמת איראן-עיראק. בעקבות המהפכה האסלאמית וניתוק היחסים בין ארצות-הברית לאיראן הפכה סין לאחת מספקיות הנשק המרכזיות שלה. העניין האיראני בתוצרי התעשיות הביטחוניות הסיניות היה בעיקר בתחום הטילאות. איראן רכשה מסין ידע ותשתיות ייצור שנדרשו לה, או כמות זניחה של פריטי נשק שאותם הינדסה לאחור (Reverse Engineering) לצורכי ייצור עצמי. כך, עם הזמן ייצרו התעשיות האיראניות גרסאות איראניות לכלי נשק סיניים. מתחילת שנות התשעים ועד אמצע שנות האלפיים ייצרה איראן באופן זה מאות טילים נגד ספינות מסוג 'נור' ו'תנדר', המבוססים על הטילים הסיניים C-802 ו-C-801, בהתאמה; וכן טילי 'כות'ר', המבוססים על טילי C-701 ו-C-704, וטילי 'נצר' המבוססים על ה־C-705 הסיני.<sup>8</sup> חלק מהפיתוחים האיראניים המבוססים על טכנולוגיה סינית הועברו לשימוש חזבאללה וחמאס, והופעלו בעימותיהם מול ישראל. כך למשל, במלחמת לבנון השנייה

בקיץ 2006 נפגעה ספינת הטילים 'אח"י חנית', ככל הנראה, מגרסה איראנית של טיל C-802 הסיני, שנורתה מחופי ביירות. במהלך אותו עימות ירה חזבאללה רקטות מצרר סיניות בקוטר 122 מ"מ אל מטרות אזרחיות בצפון ישראל.<sup>9</sup> בשנת 2011 תפסו כוחות צה"ל על גבי הספינה 'ויקטוריה' שישה טילים איראניים המבוססים על ה-C-704 שנועדו לחמאס בעזה,<sup>10</sup> ובכך נמנע סיכון חמור לאסדות הגז ולכוחות חיל הים. בין השנים 2010-2017 עמד היקף היצוא הביטחוני של סין לאיראן על כ-36 אחוזים מסך היצוא הביטחוני של סין לכלל המזרח התיכון.

מעבר לסיוע בתחום הטילאות, סין סייעה לאיראן גם בפיתוח אמצעי לחימה בלתי קונוונציונליים. על פי ה-CIA, סין הייתה אחת מספקיות הידע העיקריות של איראן בתחום הלוחמה הכימית, וסייעה לה בעיקר בייצור ובהרכבה של ראשי קרב כימיים על גבי טילים בליסטיים. בתחום הגרעין סיפקה סין לאיראן מספר כורי מחקר אזרחיים לצורך הכשרת מהנדסי גרעין, וסייעה בפיתוח משאבי אורניום "למטרות אזרחיות". דוח של משרד ההגנה האמריקאי טען כי סין סייעה לאיראן גם בתוכנית הגרעין הצבאי, אולם היקפי הסיוע ומהותם אינם ידועים.<sup>11</sup> ביולי 2017 התפרסם דוח של משרד האוצר האמריקאי, שלפיו השיגה איראן רכיבים אלקטרוניים למערך הגרעין שלה באמצעות חברת אלקטרוניקה סינית בשם Emily Liu וחברות המסונפות אליה, לפחות משנת 2014.<sup>12</sup>

### טורקיה

על פי SIPRI החל הרכש הטורקי מסין בשנת 1998, כאשר נרכשו משגרי רקטות מסוג WS-1B. בין השנים 2002-2012 רכשה טורקיה 200 טילים בליסטיים קצרי טווח מסוג B-611. אף על פי שחברותיה של טורקיה בנאט"ו היא עוגן משמעותי במדיניות החוץ והביטחון שלה, היא המשיכה לשקול להרחיב את שיתוף הפעולה הביטחוני עם סין. כך, בספטמבר 2013 זכה תאגיד CPMIEC הסיני במכרז לרכישת מערכות הגנה מפני טילים. מבחינתה של טורקיה, האופציה לשיתוף פעולה עם התאגיד הסיני בשלב הייצור הייתה שיקול מרכזי. מבחינתה של סין, העובדה שחברה בנאט"ו מעוניינת לרכוש ממנה מערכות מתקדמות אפשרה לה להציג את עצמה כספקית של נשק מתקדם, כמעין "תו איכות".<sup>13</sup> העסקה עוררה תרעומת רבה בנאט"ו, והוצגה על ידי בעלות בריתה המערביות של טורקיה כפוטנציאל ל"סוס טרויאני". האמריקאים התנגדו נמרצות לעסקה הנרקמת, ולאחר דחיות מרובות הודיעה טורקיה בנובמבר 2015 על ביטול מוחלט של המכרז.<sup>14</sup> מאז מקרה זה לא דווח עד כה על עסקאות נשק נוספות עם סין.

### **ערב הסעודית**

על פי SIPRI החל הרכש הסעודי מסין בשנות השמונים, עם רכישתם של טילים בליסטיים לטווח של אלפי קילומטרים מסוג DF-3A (CSS2) תמורת 450 מיליון דולר. העסקה בוצעה תחת מעטה חשאיות ופורסמה רק בשנת 2014, אז הציגה ערב הסעודית את הטילים לראשונה. בשנת 2007 נרכשו גם טילים בליסטיים מסוג DF-21 ותותחים מתנייעים (תומ"ת) מסוג PLZ-45. משנת 2010 רוכשת ערב הסעודית מסין בעיקר כלי טיס בלתי מאוישים כגון Wing Loong 1 ו-CH-4B, אשר בעתיד ייוצר על אדמת ערב הסעודית.<sup>15</sup> בשנת 2017 הועברו לערב הסעודית חמישה כטב"מים מסוג Wing Loong 2 בעסקה שהיקפה 20 מיליון דולר, ככל הנראה חלק מתוך עסקה רחבה יותר.

### **המגמות העדכניות בייצור אמצעי לחימה מתוצרת סין**

מאז שנות התשעים עובר מגזר התעשיות הביטחוניות של סין רפורמות, במטרה לספק את צורכי הביטחון הגדלים והולכים של המעצמה המתפתחת. התעשיות הביטחוניות הסיניות פועלות ליעול שיטות עסקיות, לצמצום בירוקרטיות פנימיות, לקיצור תהליכי פיתוח ולביצוע מודרניזציה בתהליכי הייצור, לשיפור בקרת האיכות ולקידום סינרגיה צבאית-אזרחית בפיתוח מערכות, החל משלב הרעיון ועד לשלב האספקה. פעולות אלו נועדו לפצות על הפער הטכנולוגי של סין מול מתחרותיה בשוק הנשק העולמי.<sup>16</sup> התעשיות הביטחוניות בסין משביחות כיום את איכות המוצרים בכל התחומים, כמו גם את כושר הייצור הכולל, ומשוות אותו בהדרגה לזה של רוסיה ואף של מדינות המערב, בתחומים מסוימים.<sup>17</sup> על הכיוונים והמגמות ביצוא הנשק הסיני אפשר ללמוד מתוכניות החומש של סין, המסמנות את האתגרים והמענים המדיניים-ביטחוניים, הכלכליים והחברתיים לחמש השנים הבאות;<sup>18</sup> וכן מתערוכות הנשק שסין עורכת או משתתפת בהן. תוכניות אלו, המסמנות יעדי מפתח לאומיים, מלמדות כי בעת הנוכחית מתעדפות התעשיות הביטחוניות של סין (על פי סדר יורד) פיתוח של מערכות טילים וחלל, כלי טיס, מערכות ימיות ואמצעים לכוחות היבשה. אמצעי לחימה אלה, אף על פי שאינם משתווים לאמצעי לחימה מקבילים מתוצרת מערבית או רוסית, מכוונים לגשר על הפערים הטכנולוגיים מול המתחרות, ולהפוך את צבא סין לצבא מודרני המסוגל להתמודד עם האתגרים המורכבים בגבולות הארוכים של הרפובליקה, והרחק מעבר להם.<sup>19</sup>

### **טילאות**

על פי דוח של משרד ההגנה האמריקאי, הייצור בסין בתחום הטילים הבליסטיים, טילי השיוט, טילי קרקע-אוויר וטילי אוויר-אוויר – עבור צבאה ולמטרות יצוא – שופר במידה ניכרת בשנים האחרונות, בעיקר הודות לשדרוג שלבי ההרכבה הראשונית

ומתקני הייצור של מנועים לרקטות. רוב הטילים הבליסטיים וטילי השיוט של סין קרובים בביצועיהם למוצרים המקבילים מתוצרת מדינות המערב ורוסיה, וחלקם אף מיועדים ליצוא. בדצמבר 2017 נצפו במצעד צבאי בקטר זוג משגרים ניידים נושאי טיל בליסטי סיני קצר טווח מסוג SY-400,<sup>20</sup> ולפיכך, לצד ערב הסעודית וטורקיה, קטר היא המדינה השלישית במזרח התיכון שרכשה טילים בליסטיים מתוצרת סין. לצד זאת, מערכות טילי הקרקע-אוויר של סין המבוססות על הדגמים הרוסיים עודן משתרכות מאחור.<sup>21</sup> לשם המחשה, רק לאחרונה רוסיה סיפקה לסין מערכות הגנה אווירית חדשות מסוג S-400.<sup>22</sup> כמו כן, חברת CPMIEC הסינית מייצאת מערכת הגנה אווירית מתקדמת מסוג FD-2000 – גרסת יצוא של מערכת ה-HQ-9 הנמצאת בשימוש מבצעי, בין היתר, באיים המלאכותיים בים סין הדרומי. המערכת מבוססת על מערכת ההגנה האווירית הרוסית מסוג S-300, אולם טווח היירוט שלה נמוך מזה של המערכת הרוסית ומגיע לכ-125 קילומטרים בלבד.<sup>23</sup>

## אוויר

תעשיית התעופה המסחרית והצבאית של סין התקדמה בשנים האחרונות לייצור מטוסי תובלה גדולים, מטוסי קרב מהדור הרביעי והחמישי, כטב"מים מודרניים למטרות סיור ותקיפה ומסוקים. תוכנית החומש ה-13 (2016-2020) עוסקת בין היתר במיקוד נושאים למחקר, לפיתוח ולחדשנות, ביניהם פיתוח מסוקים, כטב"מים ומטוסים, ואף לוויינים.<sup>24</sup>

התעשייה האווירית המסחרית של סין השקיעה רבות באמצעים טכנולוגיים לייצור שבבים, אוויוניקה ורכיבים אחרים, אשר תורמים גם לתעשיית המטוסים הצבאיים. עם זאת, היא עדיין נסמכת על מקורות היצוניים, למשל בתחום מנועים בעלי ביצועים ואמינות גבוהים. התשתית והניסיון של סין בייצור מטוסים אזרחיים משתפרים, ולראיה סין פיתחה מטוסי תובלה הן למגזר הצבאי והן למגזר האזרחי. ניתן לציין את מטוס הנוסעים האזרחי מדגם C-919 המיוצר בתאגיד COMAC, אשר עתיד כבר בעשור הבא להתחרות עם יצרניות המטוסים בואינג ואיירבס.<sup>25</sup> הישג נוסף לתעשייה האווירית בסין נרשם בדצמבר 2017 בטיסת בכורה למטוס האמפיבי הגדול בעולם AG-600 kunlong, המפותח ומיוצר כולו בתאגיד הסיני AVIC ומיועד גם הוא ליצוא.<sup>26</sup> אחד מאמצעי הלחימה הסיניים המתקדמים ביותר המיועדים ליצוא הוא מטוס הקרב החמקני מסוג Gyr Falcon J-31. מטוס זה המכונה גם FC-31 פותח כמענה למטוסי הקרב האמריקאיים מהדור החמישי, המתאפיינים ביכולות חמקניות. המטוס שמפתח Shenyang Aircraft Corporation מאופיין ביכולות חמקנות מוגבלות, ופיתוחו צפוי להסתיים בשנת 2019.<sup>27</sup> על פי הפרסומים מחירו יעמוד על כ-70 מיליון דולר



בלבד, ונטען כי לקוחות פוטנציאליים רבים הביעו בו עניין, וזאת אף שנכון לכתובת שורות אלו הוא טרם נכנס לשלב הייצור.<sup>28</sup>

סין כאמור פעילה מאוד גם בתחום כלי הטיס הבלתי מאוישים, והיצוא הסיני מתמקד בשתי משפחות דגמים עיקריות: Cai Hong (CH) ו-Wing Loong, המכונה גם Pterodactyl.

אחד הכטב"מים המתקדמים ביותר של סין הוא ה-CH-5. לפי גורם בכיר בתהליך הפיתוח של כלי זה, הוא מסוגל לשהות כ-60 שעות ברום של כעשרה קילומטרים ולשאת מטען ייעודי במשקל של כאלף קילוגרם. לדבריו הוא מתקדם יותר מכטב"מ הדגל של ארצות-הברית, ה-MQ-9, ומדינות אחדות הביעו עניין ברכש הכטב"מ שאושר ליצוא. בניגוד למדינות המערב, התאגיד הביטחוני CASC שבו מיוצר הכטב"מ הודיע כי הוא מוכן למכור גם את הטכנולוגיות של הכלי למדינות זרות.<sup>29</sup> על פי מסמך ממשלתי סיני שנחשף בפברואר 2018, סין ייצאה בשנים האחרונות למעלה מ-30 כטב"מים מהדגם הקודם CH-4 למדינות שונות ובהן עיראק, ערב הסעודית, ירדן ומצרים.<sup>30</sup>

כטב"מ נוסף שנחשף לראשונה בנובמבר 2016 הוא Wing Loong 2, שביצע את טיסת הבכורה שלו בפברואר 2017. זהו שדרוג של הדגם הקודם Wing Loong 1, אשר נמכר בכמויות גדולות למדינות כמו מצרים, ערב הסעודית, ניגריה, אוזבקיסטן, קזחסטן ואינדונזיה. אורך הכטב"מ כ-11 מטרים, מוטת כנפיו 20.5 מטרים וגובהו 4.1 מטרים. הוא מצויד במטען ייעודי גדול שמשקלו 400 קילוגרם ומסוגל לשאת חימוש כמו טילי אוויר-קרקע, טילים מונחים מדויקים, פצצות וטילי אוויר-אוויר.<sup>31</sup> בפברואר 2017 נחשף כי חברת CAIG – חברה-בת של התאגיד הביטחוני AVIC הסיני – תספק ללקוח במזרח התיכון 300 יחידות מדגם זה. על אף דיווחים שונים אשר זיהו את ערב הסעודית כלקוחה בעסקה זו, בינואר 2018 נצפו שלושה כטב"מים מדגם זה בבסיס צבאי של איחוד האמירויות הערביות.<sup>32</sup> באפריל 2018 דווח כי בכיר חות'י חוסל על ידי איחוד האמירויות הערביות באמצעות כטב"מ חמוש סיני מדגם זה, כחלק מן הלחימה המתמשכת נגד המורדים החות'ים בתימן.<sup>33</sup> נכון לכתובת שורות אלו ועל פי SIPRI, במהלך שנת 2017 הועברו חמישה כטב"מים לערב הסעודית וחמישה לאיחוד האמירויות הערביות.

מעבר לכך, חברות סיניות רבות פועלות גם בתחום הכטב"מים והרחפנים לשימוש המגזר האזרחי. כלים אלו, הנחשבים לפופולריים בשוק העולמי של הכטב"מים האזרחיים, נגישים לכול ומחירים זול בהשוואה לכלי טיס צבאיים (מאות עד אלפי דולר ספורים). בין חברות אלו ניתן למנות את DJI ואת Skywalker Technologies, המייצרות ומשווקות בין היתר רחפנים ממשפחת ה-Phantom וכטב"מים אזרחיים כגון X-8, בהתאמה. אלו נצפו גם בשימוש ארגוני טרור כדוגמת 'המדינה האסלאמית' לצורך משימות סיור, איסוף מודיעין ואף תקיפה.<sup>34</sup>

**ים**

סין משפרת את יכולות הייצור של צוללות, ספינות טילים, משחתות, תעופה ימית ואמצעים ימיים נוספים באמצעות שדרוג והרחבת מספנותיה. שני תאגידי ייצור הספינות בסין – China Shipbuilding Corporation ו-China State Shipbuilding Corporation Industry Corporation – משתפים פעולה בנושאי עיצוב ספינות ומידע על אופן בנייתן, כדי להגביר יעילות בתחום ייצור אמצעים ימיים. סין ממשיכה להסתמך על ספקים זרים בנושא רכש יחידות הינע, אולם היא נעשית יותר ויותר עצמאית בתחום הימי.<sup>35</sup> ביוני 2017 טען בכיר בצי הסיני כי סין היא המובילה העולמית בפיתוח מערכות הנעה חשמליות משולבות (IEPS).<sup>36</sup> סין הציבה לעצמה יעד לפתח צוללות שקטות, מערכות אלקטרוניות מתקדמות לשימוש כלי שיט ומערכות לחימה ימיות המבוססות על בינה מלאכותית.<sup>37</sup>

על פי משרד ההגנה האמריקאי, סין היא יצרנית הספינות הגדולה בעולם, והיא מחמשת את ספינות הקרב שלה באמצעים מתקדמים בתחום ההגנה האווירית וההגנה התת-ימית, כמו גם ביכולות התקפיות.<sup>38</sup> בשנת 2017 חנכה סין לראשונה בתולדותיה נושאת מטוסים ראשונה מייצור עצמי, לאחר שנושאת מטוסים מדגם סובייטי נרכשה על ידי סין מאוקראינה אחרי נפילת ברית-המועצות, ושופצה על ידה. לאחרונה דווח כי סין חתמה עם תאילנד עסקת ענק למכירת שלוש צוללות. העסקה ממחישה את הנכונות של סין לייצא כלי שיט אסטרטגיים למדינות שהאינטרס שלה הוא לחזק את היחסים עימן.<sup>39</sup> נוסף על כך, בתערוכת Defense & Security 2017 שהתקיימה בנובמבר 2017 הכריזה סין על מגוון דגמים חדשים של צוללות. בין המדינות במזרח התיכון שהתעניינו בכלים אלו, לטענת חברת CSOC הסינית, היו ערב הסעודית, איחוד האמירויות הערביות ומצרים.<sup>40</sup>

**יבשה**

על פי דוח של משרד ההגנה האמריקאי, כושר הייצור של סין ממשיך להתקדם כמעט בכל תחום של מערכות צבא היבשה הכוללות טנקים חדישים, רק"ם וארטילריה, אם כי לעיתים במחיר של התפשרות על איכות.<sup>41</sup> בין היתר מפתחת סין מגוון כלי רק"ם מתקדמים למטרות יצוא.<sup>42</sup> זאת ועוד, באוגוסט 2017 חשפה סין לראשונה מערכת הגנה אקטיבית לרק"ם מתוצרתה מסוג GL-5, אשר הצליחה במסגרת ניסוי ליירט חימוש נגד טנקים. מערכת זו המיועדת גם ליצוא פועלת באופן דומה למערכת 'חץ דורבן' הישראלית מתוצרת חברת תעש מערכות.<sup>43</sup>

## **הערכת המגמות העתידיות בהצטיידותם של צבאות המזרח התיכון באמצעי לחימה מתוצרת סין**

מגמות החדירה של אמצעי הלחימה הסיניים לצבאות המזרח התיכון בשנים הקרובות יושפעו מגורמים שמקורם בסין עצמה, במזרח התיכון, ביחסי המעצמות עם האזור ובמגמות השולטות בשוק היצוא הביטחוני העולמי.

### **שיקולים מאיצים**

אינטרסים מדיניים וכלכליים משותפים ההולכים ומתרחבים – לסין עניין הולך וגובר במזרח התיכון, והאינטרסים שלה מתרחבים משיקולי אספקת אנרגיה והרחקת טרור מגבולותיה לאינטרסים כלכליים נוספים. המזרח התיכון הוא מקור אנרגיה מרכזי של סין, וספקיות הנפט העיקריות שלה הן ערב הסעודית ואיראן.<sup>44</sup> מעבר לכך, מדינות האזור ובפרט איראן ומדינות המפרץ שוכנות בצומת של צירי התנועה ביבשה ובים, בין מזרח אסיה לאירופה ולאפריקה. בשנים הקרובות תשקיע סין מיליארדים בפיתוח תשתיות הקשורות למיזם 'דרך המשי החדשה', ובהן מסילות ברזל, נמלים, כבישים, צינורות להולכת מוצרי אנרגיה, רשתות חשמל ותקשורת ועוד.<sup>45</sup> העמקתם והתרחבותם של אינטרסים סיניים באזור המזרח התיכון, על אִי-היציבות הבסיסית שבו, מאלצות את סין לבנות בהדרגה יכולת להגן על האינטרסים שלה (קווי אספקה, תשתיות, השקעות, נכסים, פרויקטים ועובדים סינים) ולהגביר בזירות את מעורבותה באזור, כפי שניתן ללמוד מהתנהלותה באפריקה.

הצורך העמוק של סין באנרגיה ובמחצבים שמקורם באפריקה וההשקעה הרחבה וארוכת השנים בתשתיות ביבשת הובילו את סין בשנים האחרונות למעורבות גוברת בענייני היבשת ובסכסוכיה. כך, סין לקחה על עצמה תפקיד של מתווכת במלחמת האזרחים בדרום סודאן, מאז שפרצה בשנת 2013 ובשנים שחלפו מאז.<sup>46</sup> לצד זאת, עיקר הסיוע הכלכלי והצבאי שהעניקה סין לאזורי משבר באפריקה היה דרך מסגרות רב-צדדיות. באופן זה הקימה סין מסגרות אזוריות לפתרון סכסוכים ולהגברת שיתוף פעולה אזורי, כמו 'היוזמה הסינית-אפריקאית לשותפות קואופרטיבית לשלום וביטחון' (ICACPPS), אשר הוקמה בשנת 2012 והעניקה סיוע כלכלי ליוזמות מקומיות דומות, וכמו 'הכוח האפריקאי להתערבות מהירה במשברים' שהוקם בשנת 2013. סין גם שלחה כוחות מטעמה לארבע משימות שמירת שלום מטעם האו"ם ברחבי אפריקה.<sup>47</sup>

רק בשוליים נראה כי סין תמכה ישירות במאמצי בניין כוח של משטרים אפריקאיים מול אתגרים פוליטיים וביטחוניים, אם כי זאת במידה מועטה, וככל הידוע ללא אספקת אמצעי לחימה וחימוש בהיקף נרחב או באיכות מתקדמת.<sup>48</sup>

העימותים במזרח התיכון בעקבות הטלטלה האזורית והיריבות העמוקה בין איראן והציר השיעי לבין המחנות הסוניים השונים הגבירו את הביקוש ליבוא הביטחוני

לאזור. מאז שנת 2011, כמעט כל מדינה באזור מצאה עצמה מעורבת במובן זה או אחר בהפעלת כוח צבאי לאורך זמן, בין בשטחה ובין מעבר לגבולותיה. איראן מעורבת במלחמות בעיראק, בסוריה, בתימן ובאפגניסטן; ערב הסעודית פתחה בשנת 2015 במערכה נגד החות'ים השיעים בתימן; מצרים מנהלת מערכה נגד 'המדינה האסלאמית' בשתי חזיתות – בחצי האי סיני ממזרח ובלוב ממערב; ומאע"ם – מדינת האמירויות הערביות המאוחדות (איחוד האמירויות) מעורבת בלחימתה של ערב הסעודית בתימן ובלחימתה של מצרים בסיני ובלוב.

בה בעת, מפת המעורבות של המעצמות העולמיות במזרח התיכון עוברת אף היא תמורות. ארצות-הברית, במגמה שהחלה בתקופת ממשל אובמה ונמשכת בהנהגתו של טראמפ, שואפת לצמצם את מעורבותה בסכסוכים המקומיים ואת השקעתה הישירה בהם. מנגד, רוסיה העמיקה את מעורבותה המדינית והצבאית באזור באמצעות התערבותה במשבר בסוריה, והיא צפויה להישאר ולהעמיק את התבססותה במרחב, תוך הרחבת הקשרים המדיניים והביטחוניים עם מדינות האזור. המשמעות היא שמדינות המזרח התיכון, המנהלות מערכות צבאיות פעילות נגד טרור וחתרנות, זקוקות כעת ביתר שאת לגיבוי מדיני וצבאי, לרבות אספקה רציפה ואמינה של אמצעי לחימה, והמעצמות רואות בביקוש זה פוטנציאל להגברת השפעתן והכנסותיהן. תחומי יצוא בולטים בסחר של המעצמות עם מדינות האזור הם נשק והקמת כורי אנרגיה גרעיניים. מצב זה עשוי להעלות את קרנה של סין בשני אופנים אפשריים. הראשון, ולהערכתנו גם הסביר מביניהם והרלוונטי למרבית מדינות המזרח התיכון, הוא שהיקף היצוא הביטחוני מסין למזרח התיכון ימשיך לגדול במקביל להיקף הסחר ולהיקף ההשקעות שלה באזור, והוא עשוי להתחרות בתחומים ייחודיים מסויימים ביצוא מארצות-הברית, מרוסיה וממדינות המערב, אך ללא איום של ממש על הדומיננטיות שלהן בתחום. האופן השני, שהוא במידת מה הסבר מתחרה אך גם משלים להסבר הראשון, הוא שחלופת הסחר הביטחוני עם סין (ואף יותר מכך, עם רוסיה) תשמש בידי מדינות האזור קלף מיקוח מול ארצות-הברית כיצואנית הנשק המובילה בעולם, כדי ללחוץ עליה לאשר מכירת נשק שהיא מטילה עליו מגבלות. בנתיב זה סביר יותר שייכלו מדינות כמו ערב הסעודית, איחוד האמירויות ומצרים, הקשורות בעבותות לארצות-הברית, כאשר הסיוע הצבאי והסחר הביטחוני שלהן עימה נתונים לעיתים לתנודות, משיקולי מדיניות שונים.

מגבלות מועטות יחסית על היצוא – מדינות המערב הדמוקרטיות מחילות מגבלות מדיניות ופוליטיות על מכירת מערכות נשק מתקדמות המבוקשות על ידי חלק ממדינות המזרח התיכון, משיקולי זכויות אדם ושיקולים אסטרטגיים (בריתות, סנקציות בינלאומיות). כך למשל, בארצות-הברית עדיין חלות מגבלות על מכירת כטב"מים תוקפים אפילו לחלק מבעלות בריתה במזרח התיכון, בעיקר משיקולי ציות לאמנת

MTCR. רק לאחרונה ניזום דיון בקונגרס על האפשרות שירדן ואיחוד האמירויות ירכשו כטב"מים תוקפים מארצות-הברית, לאור החשש שירכשו יכולות דומות מסין.<sup>49</sup> סין מצידה מצהירה כי היא מקדשת את עקרון הריבונות של מדינות וממשלותיהן, מתנגדת להתערבות חיצונית בעניינים פנימיים כגון זכויות אדם ואזרח, ומנהלת מערכות יחסים מקבילות עם גורמים רבים במזרח התיכון. כך למשל, סין מנהלת יחסים מדיניים ענפים, הכוללים מרכיבים צבאיים לא מבוטלים, הן עם איראן והן עם ערב הסעודית, שביניהן יריבות מרה. יתרה מזאת, סין נכונה למכור כטב"מים תוקפים לערב הסעודית, המנהלת מערכה נגד החות'ים בתימן. זאת, אף כי התקיפות הסעודיות כרוכות בפגיעה בבלתי מעורבים בהיקף נרחב. בעוד עובדה זו מעוררת תרעומת גדולה במערב ולחץ אזרחי ודיפלומטי על ממשלות המערב למנוע מכירת אמצעי לחימה לערב הסעודית, ידיה של סין אינן כבולות בשיקולים אלה.<sup>50</sup>

לצד זאת נראה כי סין – ככל המדינות – מטילה על עצמה מגבלות מסוימות במכירת מערכות נשק טכנולוגיות, מטעמים ביטחוניים וכלכליים. על פי המשדד לביטחון הלאומי של סין, יש שלושה עקרונות מוצהרים ליצוא ביטחוני: האחד – סיוע לחיזוק יכולות ההגנה העצמית הלגיטימיות של הלקוח; השני – אי-התערבות בענייני הפנים של הלקוח; השלישי – הנשק לא יסכן את השלום והיציבות האזוריים והעולמיים.<sup>51</sup> נוסף על כך, משיקולי שימור יתרונה הצבאי-טכנולוגי נמנעת סין מיצוא מערכות נשק מסוימות. כך למשל היא מעולם לא הכריזה על המטוס החמקן J-20 כמיועד ליצוא, וכן סביר להניח כי ישנם אמצעי לחימה מסווגים שסין מעולם לא אישרה את קיומם, לטובת שימור יתרונה האסטרטגי על פני יריבותיה. למרות זאת, היא נוטה לבצע שיתופי פעולה טכנולוגיים עם בעלות בריתה. כך למשל, ביולי 2017 הקימה סין על אדמת פקיסטן מרכז לשיתוף פעולה בטכנולוגיה צבאית, לטובת פיתוח משותף של אמצעי לחימה. בנובמבר 2017 פורסם כי תאגיד NORINCO הסיני ירחיב את שיתוף הפעולה שלו עם צבא מיאנמר.<sup>52</sup> זאת, כחלק ממגמה של הקמת מרכזים נוספים כאלה לחיזוק תעשיות מקומיות בדרום אסיה – מרחב שבו סין רואה חשיבות אסטרטגית ביטחונית מהמעלה הראשונה, לנוכח היריבות רבת השנים עם הודו.<sup>53</sup>

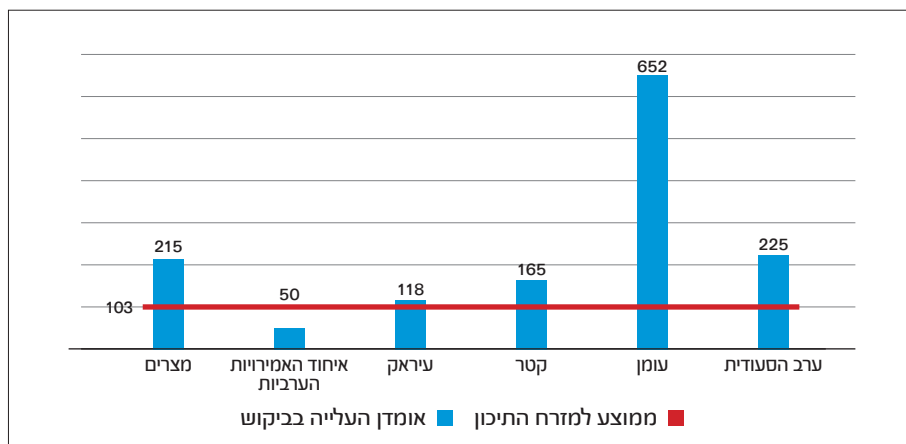
אטרקטיביות ביחס למתחרים – כמו במוצרים אחרים, מחיריהם של אמצעי הלחימה הסיניים נמוכים במידה רבה מאלה של מתחריהם במערב. לדוגמה, מחיר יחידה אחת של הכטב"מ האמריקאי MQ-9 Reaper הוא כ-15 מיליון דולר.<sup>54</sup> לעומת זאת, מחירו של הכטב"מ הסיני CH-4, בעל יכולות דומות לדגם האמריקאי, הוא כארבעה מיליון דולר בלבד. כטב"מ אמריקאי מסוג Predator יעלה כארבעה מיליון דולר, לעומת Wing Loong 1 סיני שיעלה כמיליון דולר בלבד.<sup>55</sup> בשני המקרים, תג המחיר הסיני נמוך פי ארבעה מזה האמריקאי. אף שהביצועים הטכניים של אמצעי הלחימה האמריקאיים עדיין עולים על אלו של מקביליהם הסיניים, יתרון המחיר יכול למלא תפקיד חשוב

מאוד בעיני לקוחות גם במזרח התיכון. נוסף על המחיר הכספי, סין הוכיחה כי היא גמישה באופן התשלום שהיא דורשת בעבור אמצעי לחימה. כך למשל ייצאה סין לתאילנד כלי רכב משוריינים בתמורה למזון מיובש, וכן ייצאה מערכות הגנה אווירית מסוג FD-2000 לטורקמניסטן ולאוזבקיסטן בתמורה לגז טבעי.<sup>56</sup>

### שיקולים מעכבים

אפיון הביקוש – המזרח התיכון כ"שוק כבוש" אך בעל תיאבון גובר. המשמעות של "שוק כבוש" היא שהצבאות הם הומוגניים יחסית, כך שהזרועות השונות של הצבא והמערכות השונות שהן מפעילות תואמות אלו לאלו; הדוקטרינות הצבאיות מבוססות על מערכות הלחימה ועל יכולותיהן; והמעטפת הלוגיסטית תלויה אף היא במדינות המקור לגבי חלפים, יועצים, הכשרות וכדומה. כמו כן, כטבעם של תהליכי בניין כוח, הם קושרים את הספק והלקוח במחויבות כלכלית וצבאית עמוקה וארוכת טווח. היות שכך, יחסי הסחר הביטחוניים הם פעמים רבות המחוללים והביטויים של יחסים מדיניים ואסטרטגיים בין המדינות הסוחרות. באופן זה, לאורך העשורים האחרונים שולטות יצואניות הנשק המובילות בעולם ובהן ארצות־הברית, רוסיה, בריטניה, צרפת וגרמניה על שוק אמצעי הלחימה המזרח־תיכוני. כך למשל, בין השנים 2013–2017, כ־50 אחוזים מיצוא הנשק האמריקאי היו למזרח התיכון – עלייה של כ־25 אחוזים מחמש השנים שקדמו להן. רוסיה הציגה ירידה של כ־7.1 אחוזים ביצוא הנשק בין השנים 2013–2017, בהשוואה לחמש השנים הקודמות שקדמו להן.<sup>57</sup>

לצד זאת, הביקוש לאמצעי לחימה במזרח התיכון רק הולך וגובר, מאז פרוץ הטלטלה באזור בשנת 2011 והיווצרות סכסוכים פעילים במוקדים רבים במרחב. בחמש השנים בין 2013 ל־2017 עלה הביקוש לנשק במזרח התיכון בכ־103 אחוזים, בהשוואה לחמש השנים שקדמו להן. הביקוש של ערב הסעודית לבדה – שנייה רק להודו בהיקף יבוא הנשק בשנים הללו – עלה בכ־225 אחוזים. פרט לערב הסעודית, הביקוש לאמצעי לחימה בקטר עלה בשיעור של כ־165 אחוזים, בעיראק עלה בכ־118 אחוזים, בעומאן כ־652 אחוזים, באיחוד האמירויות הערביות עלה בכ־50 אחוזים, וגם במצרים נרשמה עלייה לא מבוטלת של כ־215 אחוזים. אולם, גם בנסיבות אלו נשמרה האחידה ההדוקה של היצואניות המובילות בשוק הנשק האזורי. ארצות־הברית ובריטניה המשיכו להיות במצרים שולטות ארצות־הברית וצרפת בשוק בשיעור דומה.<sup>58</sup> על כן, בהתמודדות על השוק המזרח־תיכוני ניצבת סין מול מתחרים חזקים ומבוססים, ולפיכך תידרש לתחרות ארוכת טווח בשילוב מנופים כלכליים אזרחיים ניכרים.



תרשים 4: העלייה בהיקף הביקוש לנשק במדינות המזרח התיכון בשנים 2013-2017, באחוזים (מקור: SIPRI)

אפיון ההיצע - הטכנולוגיה, כושר הייצור והביצוע מספקים אך עדיין לא תחרותיים. על פי הדוח של משרד ההגנה האמריקאי, איכותם של אמצעי הלחימה הסיניים עדיין נחותה ביחס לאמצעי לחימה מקבילים של ארצות-הברית ורוסיה. עם זאת, מגמות הפיתוח של התעשיות הביטחוניות הסיניות לצד ההשקעה המסיבית במחקר ופיתוח עשויות לבשר על צמצום הפער בעתיד, ואף על סגירתו. מלבד זאת, נעשו ניסויים מעטים בלבד בתוצרת הסינית בנסיבות מבצעיות, והאפקטיביות שלה צברה רק הוכחות ראשוניות בשדה הקרב. לכאורה יש בכך כדי לעכב את החדירה של אמצעי הלחימה הסיניים לשוק המזרח-תיכוני, הנהנה מתוצרת מערבית ורוסית מתקדמת שנבחנה בשדות הקרב בעיראק, באפגניסטן, באוקראינה ובסוריה. אולם, עשויה להיות בכך גם הזדמנות עבור סין, אם היא תשכיל לנצל את הסכסוכים הפעילים הרבים המתנהלים כיום באזור כדי לבחון את היכולת המבצעית של אמצעי הלחימה ולשווק אותם, כפי שעושה זאת למשל רוסיה מאז תחילת מעורבותה הצבאית הגלויה בסוריה בשנת 2015. ביטוי לקו המחשבה הזה בסין אפשר למצוא בדבריו של סונג ג'ונגפינג (Song Zhongping), בכיר לשעבר בצבא סין, אשר אמר כי עקב המחסור בפעילות מבצעית של הצבא הסיני, סין מוכרת אמצעי לחימה למדינות על מנת לבחון את היכולות המבצעיות שלהם על ידי אותם צבאות.<sup>59</sup>

## סיכום

ההתפתחות המואצת של סין בכלל ושל צבאה בפרט מביאה עימה פיתוח מואץ של התעשיות הביטחוניות, וחדירה הולכת וגוברת לשוק היצוא הביטחוני העולמי. אולם,

בהערכת פוטנציאל החדירה של אמצעי לחימה סיניים למזרח התיכון מסתמנות בפני סין הזדמנויות, לצד אתגרים ומכשולים לא מבוטלים. בין המעכבים הבולטים נמנים פערי איכות הנשק הסיני ומוניטין מבצעי בשדה הקרב אל מול מוצרי המתחרים, אשר נהנים ממעמד של ספקי נשק מועדפים גם במסגרת יחסים אסטרטגיים רחבים יותר. הגורמים המאיצים חדירת נשק מסין למזרח התיכון מקורם בביקוש גובר בשל תפוצת הלחימה באזור, היצע גובר של התעשיות הסיניות, יתרונות יחסיים במרכיבי עלות, בתחומים ייחודיים שבהם המתחרות מטילות על עצמן מגבלות סחר (כגון טילי קרקע-קרקע וכטב"מים) וביכולתה של סין לשלב יצוא ביטחוני במסגרת יחסי סחר וכלכלה רחבים וכוללים יותר, הנמצאים במגמת גידול. כך, שוק הנשק במזרח התיכון צפוי אומנם להמשיך להישלט על ידי הספקיות הגדולות ממדינות המערב ומרוסיה, אולם חדירתה של סין בתחומים ייחודיים צפויה להתרחב בהדרגה, יחד עם התרחבות האינטרסים שלה ופעילותה הכלכלית באזור.

התרחבות היצוא הביטחוני של סין למזרח התיכון תציב בהדרגה אתגר גובר לישראל ולצה"ל. ראשית, סין מספקת נשק לאיראן, מדינת אויב לישראל, אשר בתורה מעבירה אותו או את נגזרותיו האיראניות לידי שליחיה הלוחמים בישראל – חזבאללה, חמאס, הג'האד האסלאמי הפלסטיני ושלל המיליציות השיעיות הפועלות מטעמה באזור. שנית, מרבית אמצעי הלחימה הסיניים שיגיעו לאזור מצויים בשימוש בעיקר בצבא סין ופחות נפוצים בעולם, ולפיכך יש אתגר בהכרת יכולותיהם הטכניות והטכנולוגיות וביצועיהם, ובגיבוש מענה אליהם. שלישית, בניגוד לאספקת נשק לאזור בידי ארצות-הברית, לסין אין חקיקה המחויבת לשמר את יתרונה האיכותי של ישראל, ולשתי המדינות אין ערוץ מוסדר לשיח בנושא חיוני זה. רביעית, יצוא סיני מוגבר בתחומים שבהם קיים יתרון יחסי של ישראל, כגון בתחום כלי טיס בלתי מאוישים, מגביר את התחרות מול פוטנציאל יצואישראלי כזה בעולם, ובכלל זה במדינות הסוניות הפרגמטיות.

על אף ההיקפים והתחומים המוגבלים כיום ביצוא הביטחוני של סין למזרח התיכון, המגמות בייצור אמצעי הלחימה ובסחר הביטחוני של סין מצביעות על פוטנציאל לשינוי גם בתחום זה, ומחייבות את ישראל להגביר את המעקב עליהן. על ממשלת ישראל לחתור לכינון ערוצי שיח עם ממשלת סין בנושא יצוא ביטחוני למזרח התיכון, שבאמצעותם תוכל לבטא את השקפתה ודאגותיה בנושא ולנסות לצמצם סיכונים עבורה. בה בעת, על ממשלת ישראל ומערכת הביטחון בישראל לכלול נושא זה גם בשיח האסטרטגי עם ארצות-הברית, ולהגיע להבנות משותפות באשר להתפתחות המגמות, פוטנציאל השפעתן על האינטרסים של שתי המדינות ותיאום מרכיבי המדיניות שלהן בנושא.



## הערות

- 1 על פי הערכות, סין שוקלת להקים בסיס ימי נוסף בג'יוואני, פקיסטן.  
Rajeswari Pillai Rajagopalan, "A New China Military Base in Pakistan?", *The Diplomat*, February 8, 2018, <https://thediplomat.com/2018/02/a-new-china-military-base-in-pakistan/>
  - 2 Ben Lowsen, "The 19th Party Congress and Its Implications for the PLA", *The Diplomat*, November 14, 2017, <https://thediplomat.com/2017/11/the-19th-party-congress-and-its-implications-for-the-pla/>
  - 3 "Asia and the Middle East Lead Rising trend in Arms Imports, US Exports Grow Significantly, Says SIPRI", *SIPRI*, March 12, 2018, <https://www.sipri.org/news/press-release/2018/asia-and-middle-east-lead-rising-trend-arms-imports-us-exports-grow-significantly-says-sipri>
  - 4 Yitzhak Shichor, *The Middle East in China's Foreign Policy, 1949-1977*, August 23, 1979, pp. 168-170.
  - 5 Edward Tessen Tanaka, "China Enhances Military Capabilities with UAVs", *Patexia*, May 24, 2017, <https://www.patexia.com/feed/china-enhances-military-capabilities-with-uavs-20120524>
  - 6 Hassan El-Khawaga. "Egypt, China Sign Deal on Launching MisrSat 2", *El Balad News*, August 13, 2018 < <http://elbaladnews.net/egypt-china-signs-deal-on-launching-misrnat-2/>>
  - 7 Dylan Malyasov, "China Promotes New Anti-Tank Missile Carrier for Iraqi Armed Forces", *Defense-Blog*, March 22, 2018, <http://defence-blog.com/news/china-promotes-new-anti-tank-missile-carrier-iraqi-armed-forces.html>
  - 8 James Brandon Gentry, "China's Role in Iran's Anti-Access / Area Denial Weapons Capability Development," Middle East Institute, April 16, 2013, <http://www.mei.edu/content/china%E2%80%99s-role-iran%E2%80%99s-anti-access-area-denial-weapons-capability-development>
  - 9 "Lebanon/Israel: Hezbollah Hit Israel with Cluster Munitions During Conflict," Human Rights Watch, October 18, 2006, <https://www.hrw.org/news/2006/10/18/lebanon/israel-hezbollah-hit-israel-cluster-munitions-during-conflict>
  - 10 זרוע הים, "תפיסת אוניות נשק: לכידת הוויקטוריה" 16 במארס 2011, [http://www.navy.idf.il/1276-he/Navy.aspx#par\\_5](http://www.navy.idf.il/1276-he/Navy.aspx#par_5)
  - 11 Leonard S. Spector, "Chinese Assistance to Iran's Weapons of Mass Destruction and Missile Programs", Carnegie, September 13, 1996, <http://carnegieendowment.org/1996/09/12/chinese-assistance-to-iran-s-weapons-of-mass-destruction-and-missile-programs-pub-129>.
  - 12 "Treasury Targets Persons Supporting Iranian Military and Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps", US Department of Treasury, July 18, 2017, <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0125.aspx>.
  - 13 David Lague, "For China, Turkey Missile Deal a Victory even if it Doesn't Happen", *Reuters*, October 2, 2013, <https://www.reuters.com/article/us-china-turkey-for-china-turkey-missile-deal-a-victory-even-if-it-doesnt-happen-idUSBRE9910GN20131002>  
וירם עברון, "פזילה טורקית מזרחה? סוגיית מערכת ההגנה הסינית ומשבר היחסים עם נאט"ו", **מבט על**, גיליון 479, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 24 באוקטובר 2013.
  - 14 "Turkey Confirms Cancellation of \$3.4 Billion Missile Defense Project Awarded to China", *Reuters*, November 17, 2015, <https://www.reuters.com/article/us-turkey-china-missile/turkey-confirms-cancellation-of-defense-system-project-awarded-to-china-idUSKCN0T61OV20151117>
- בהמשך, בדצמבר 2017 דווח כי טורקיה רכשה סוללות של מערכת ההגנה הרוסית מדגם S-400

- Ece Toksabay and Tuvan Gumrukcu, "Turkey, Russia Sign Deal on Supply of S-400 Missiles", *Reuters*, December 29, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-russia-turkey-missiles/turkey-russia-sign-deal-on-supply-of-s-400-missiles-idUSKBN1EN0T5>
- "Saudi Arabia Will License-Produce Chinese Armed Drones". *Quwa*, March 24, 2017 15  
<https://quwa.org/2017/03/24/saudi-arabia-will-license-produce-chinese-armed-drones/>
- "China Military Power Report", Department of Defense, 2016, pp. 78. 16  
 ש.ם. 17
- בשנת 2016 נכנסה סיין לתוכנית החומש ה-13, שתהיה בתוקף עד שנת 2020. להרחבה ראו: <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201612/P020161207645765233498.pdf> 18
- Chris Buckley, "China, Sending a Signal, Launches a Home-Built Aircraft Carrier", *The New-York Times*, April 25, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/04/25/world/asia/china-aircraft-carrier.html> 19
- Dylan Malyasov, "Qatar Parades Newly Acquired SY-400 Missile Systems", *Defense-Blog*, December 18, 2017, <http://defence-blog.com/news/qatar-parades-newly-acquired-sy-400-missile-systems.html> 20
- "China Military Power Report", Department of Defense, 2016, pp. 79. 21
- Franz-Stefan Gady, "China's Military Accepts First S-400 Missile Air Defense Regiment From Russia", *The Diplomat*, July 265, 2018, <https://thediplomat.com/2018/07/chinas-military-accepts-first-s-400-missile-air-defense-regiment-from-russia/>. 22
- "China Gearing up to Export HQ-9 Anti-Air Missiles", *Defense Industry Daily*, December 2, 2016, <https://www.defenseindustrydaily.com/china-gearing-up-to-export-hq-9-anti-air-missiles-05319/> 23
- Joseph Taylor, "Information Note – 2016 China Activities in Review", Universities UK International, February 16, 2017, <https://www.universitiesuk.ac.uk/policy-and-analysis/reports/Pages/Information-note-China-activities-2016.aspx> 24
- "China Military Power Report", Department of Defense, 2016, pp. 80-1. 25
- Franz-Stefan Gady, "China-Built World's Largest Amphibious Aircraft Makes Maiden Flight", *The Diplomat*, December 29, 2017, <https://thediplomat.com/2017/12/china-built-worlds-largest-amphibious-aircraft-makes-maiden-flight/> 26
- Oriana Pawlyk, "Eyeing Exports, China Shows Off New Fighter Variant", *Military*, December 28, 2016, <https://www.military.com/defensetech/2016/12/28/eyeing-exports-china-shows-off-new-fighter-variant>; Tony Osborne, "AVIC Begins FC-31 Export Drive", *Aviation Week*, November 8, 2015, <http://aviationweek.com/dubai-air-show-2015/avic-begins-fc-31-export-drive> 27
- Zhao Lei, "China Markets its FC-31 Fighter Jet at Paris Air Show", *China Daily*, June 20, 2017, [http://www.chinadaily.com.cn/china/2017-06/20/content\\_29807499.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2017-06/20/content_29807499.htm) 28
- Zhao Lei. "Unmanned Combat Drone to be Exported", *People Daily*, November 1, 2016, [www.chinadaily.com.cn/china/2016-11/01/content\\_27233618.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2016-11/01/content_27233618.htm) 29
- Kristin Huang, "Chinese Rainbow 4 Drones in Use by Foreign Powers Have 96PC Strike Rate in Combat Situations, Paper says", *South China Morning Post*, February 19, 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2133818/chinese-rainbow-4-drones-use-foreign-powers-have-96pc> 30
- "Defense & Security News – China", *Army Recognition*, March 20, 2017, [http://www.armyrecognition.com/march\\_2017\\_global\\_defense\\_security\\_news\\_industry/china\\_defense\\_](http://www.armyrecognition.com/march_2017_global_defense_security_news_industry/china_defense_) 31

- industry\_will\_deliver\_300\_wing\_loong\_ii\_ /\_pterodactyl\_ii\_uavs\_to\_saudi\_arabia\_12003171.html
- Christopher Biggers, "UAE Revealed as Wing Loong II Launch Customer", *Jane's*, January 26, 2018, <https://www.janes.com/article/77379/uae-revealed-as-wing-loong-ii-launch-customer> 32
- Rawan Shaif and Jack Watling, "How the UAE's Chinese-Made Drone Is Changing the War in Yemen", *Foreign Policy*, July 29, 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/04/27/drone-wars-how-the-uaes-chinese-made-drone-is-changing-the-war-in-yemen/> 33
- "Isis Use of Hobby Drones as Weapons Tests Chinese Makers", *Financial Times*, December 10, 2017, <https://www.ft.com/content/82a29f96-c9e7-11e7-ab18-7a9fb7d6163e> 34
- Department of Defense, "China Military Power Report", 2016, pp. 80 35
- June Javelosa and Kristin Houser, "The Chinese Navy Has Unveiled Plans for a Futuristic New Warship", *Futurism*, February 13, 2017, <https://futurism.com/the-chinese-navy-has-unveiled-plans-for-a-futuristic-new-warship/> 36
- Liu Zhen, "China Aims for Nuclear-Powered Aircraft Carrier by 2025", *South China Morning Post*, March 1, 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2135151/china-aims-nuclear-powered-aircraft-carrier-2025> 37
- Department of Defense, "China Military Power Report", 2016, p. 80. 38
- Wasamon Audjarint, "Submarine Deal Shows Thailand's Growing Reliance on China", *The National*, June 1, 2017, <http://www.nationmultimedia.com/news/national/30316975> 39
- Gordon Arthur, "D&S 2017: Chinese Floats Whole Submarine Family for Export", *Shephard Media*, November 6, 2017, <https://www.shephardmedia.com/news/imps-news/ds-2017-chinese-floats-whole-submarine-family-expo/> 40
- "China Military Power Report", Department of Defense, 2016, p. 80. 41
- Franz Stefan-Gady, "China Unveils New Tank for Mountain Warfare", *The Diplomat*, November 2, 2016, <https://thediplomat.com/2016/11/china-unveils-new-tank-for-mountain-warfare/>. 42
- Zhao Lei, "Land Forces Display Military Might at Arms Exhibition", *China Daily*, August 16, 2017, [www.chinadaily.com.cn/china/2017-08/16/content\\_30683894.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2017-08/16/content_30683894.htm) 43
- Erica S. Downs, "China-Middle East Energy Relations", Brookings Institute, June 6, 2013, <https://www.brookings.edu/testimonies/china-middle-east-energy-relations/> 44
- וואנג ג'ין, "מעורבות סלקטיבית: מדיניותה של סין במזרח התיכון אחרי 'האביב הערבי'", **עדכן אסטרטגי**, כרך 19, גיליון 2, המכון למחקרי ביטחון לאומי, יולי 2016, עמ' 99-101, <http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/systemfiles/Adkan19-2HEB.08.Jin.pdf> 45
- Shannon Tiezzi, "In South Sudan, China is Testing its Mediation Skills", *The Diplomat*, June 6, 2014, <https://thediplomat.com/2014/06/in-south-sudan-conflict-china-tests-its-mediation-skills/>; "China to Send Special Envoy to Africa Over South Sudan Crisis", *Reuters*, July 20, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-southsudan-security-china/china-to-send-special-envoy-to-africa-over-south-sudan-crisis-idUSKCN1000QP> 46
- Chris Alden and Yu-Shan Wu, "Fact Sheet: China-Africa Relation", South African Institute of International Affairs, February 2017, <http://www.saiia.org.za/opinion-analysis/factsheet-china-africa-relations>. 47
- Eleanor Albert, "China in Africa", Council on Foreign Relations, July 12, 2017, <https://www.cfr.org/backgrounder/china-africa> 48
- Jeremy Herb, "Lawmakers Press Trump to Approve Ddrone Sales to Jordan, UAE", *CNN*, 49

- April 17, 2017, <https://edition.cnn.com/2017/04/17/politics/congress-sales-drones-jordan-uae-trump/index.html>
- Geoff Dyer, Mark Odell and Henry Mance, "US Reins Back Support to Saudi Arabia's Campaign in Yemen", *Financial Times*, December 14, 2016, <https://www.ft.com/content/17d7bcc-c192-11e6-81c2-f57d90f6741a>; Jennifer Rankin, "EU Under Mounting Pressure to Ban Arms Sales to Saudi Arabia", *The Guardian*, October 26, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/26/eu-under-mounting-pressure-to-ban-arms-sales-to-saudi-arabia>
- Chen Qingqing, "China Rising in Arms Trade", *Global Times*, October 8, 2017, [www.globaltimes.cn/content/1069317.shtml](http://www.globaltimes.cn/content/1069317.shtml)
- Jon Grevatt, "NORINCO and Myanmar Look to Boost Collaboration", *Jane's*, November 29, 2017, <https://www.janes.com/article/76020/norinco-and-myanmar-looks-to-boost-collaboration>
- Aadil Shadman, "China Opens a Technology Transfer Center in Pakistan", *Pro Pakistani*, July 14, 2017, <https://propakistani.pk/2017/07/14/china-opens-technology-transfer-center-pakistan/>
- Jeremy Page and Paul Sonne, "Unable to Buy U.S. Military Drones, Allies Place Orders With China", *The Wall Street Journal*, July 17, 2017, <https://www.wsj.com/articles/unable-to-buy-u-s-military-drones-allies-place-orders-with-china-1500301716>
- המחירים מתייחסים לכטב"מ עצמו ולא כוללים את תחנות השליטה הקרקעיות או את המטענים הייעודיים השונים. להרחבה: Adam Rawnsley, "Meet China's Killer Drones", *Foreign Policy*, January 14, 2016, <https://foreignpolicy.com/2016/01/14/meet-chinas-killer-drones/>
- Mao Yao, "In-Depth: How China Becomes Third-Largest Supplier of Weapons Worldwide?", *China Military Online*, February 27, 2018, [http://english.chinamil.com.cn/view/2018-02/27/content\\_7953754.htm](http://english.chinamil.com.cn/view/2018-02/27/content_7953754.htm).
- , "Asia and the Middle East Lead Rising Trend in Arms Imports, US Exports Grow Significantly, Says SIPRI", *SIPRI*, March 12, 2018, <https://www.sipri.org/news/press-release/2018/asia-and-middle-east-lead-rising-trend-arms-imports-us-exports-grow-significantly-says-sipri>.
- "Asia and the Middle East Lead Rising Trend in Arms Imports, US Exports Grow Significantly, Says SIPRI", *SIPRI*, March 12, 2018, <https://goo.gl/mQzYWY>.
- Huang Tingting and Yang Sheng, "PLA Exhibition Takes Off", *Global Times*, July 24, 2017, <http://www.globaltimes.cn/content/1057704.shtml>.

# ישראל, ארצות־הברית, סין והודו - שותפויות נוגדות אינטרסים

---

## עודד ערן

מאז שנות התשעים של המאה הקודמת חל שיפור משמעותי במאזן היחסים הבינלאומיים של ישראל, ובמיוחד בהיבט הכלכלי. התפוררות הגוש הקומוניסטי, כינון היחסים עם הודו וסין ושדרוג היחסים עם האיחוד האירופי אפשרו לישראל פריצה לשווקים חדשים, תוך מינוף היכולות המתפתחות שלה בתחומים מגוונים, מפיתוח וייצור מערכות נשק ועד התפלה ומחזור של מים והשקיה.

הזירה הבינלאומית, שהתאפיינה בדו־קוטביות גושית עד נפילת המשטר הסובייטי ברוסיה, ולאחר מכן - במשך כשני עשורים - בעליונות הבלתי מעורערת של ארצות־הברית, שינתה את פניה. העליונות הצבאית הטכנולוגית של ארצות־הברית נותרה בעינה, אך שינויים תרבותיים־פוליטיים עמוקים במיוחד במערב - כמו הצורך של ההנהגה הפוליטית להסביר לקהל הבוחרים את השימוש בכוח צבאי, ההתנגדות בדעת הקהל למבצעים צבאיים שקשה להסבירם במונחים של "הגנה על המולדת" והביקורת הקשה על שימוש "לא פרופורציונלי" בכוח צבאי - כל אלה גורמים לצמצום הפער הנוצר מעצם העליונות הטכנולוגית.

בד בבד עם התפתחות התהליכים שהפחיתו את יכולתה או את רצונה של ארצות־הברית להביא לידי ביטוי את עליונותה הצבאית־טכנולוגית, קמו לצידה מעצמות כלכליות כמו האיחוד האירופי, סין ובעתיד הלא־רחוק אולי גם הודו ואחרות. לצד הגופים הכלכליים הבינלאומיים המסורתיים כמו הבנק העולמי וקרן המטבע הבינלאומית, שבהם יש לארצות־הברית שליטה שנקבעה בעקבות מלחמת העולם השנייה, נוצרו התארגנויות חדשות על בסיס גיאוגרפי או עוצמה כלכלית שבהן ארצות־הברית אינה חברה, או שחברותה אינה מקנה לה עליונות, כאשר יכולתה של מדינה להסתפח להתארגנויות אלו היא מרכיב חשוב בעוצמתה הכלכלית ואף המדינית (בנקים אזוריים למשל, או ה־20G).

המרחב האסטרטגי המדיני-ביטחוני-כלכלי שבו תמרנה ישראל ב-1990 השתנה לאין ערוך משום סיבות אלו, ומפת האינטרסים הכלכליים-מדיניים ב-2018 עברה מהפך ניכר. כמו לפני שלושים שנה, העוגן המדיני והביטחוני של ישראל היה ונשאר נטוע בארצות-הברית, כאשר אירופה היא עדיין שותפת הסחר העיקרית, ואחריה ארצות-הברית. אך זו הצגת דברים פשטנית קמעה, שכן היא אינה מציגה את עלייתה של אסיה במאזן הסחר של ישראל (האזרחי והביטחוני), ואת העלייה הפוטנציאלית של ענפים כמו חדשנות בתחומים שונים או בנושא האנרגיה.

כמו במדינות אחרות, גם בישראל התגבשה הבנה של הפוטנציאל הכלכלי האדיר הטמון בסין, והיא כיוונה את מאמציה לפיתוח הקשרים בתחום זה בין שתי המדינות. עניינה של סין בישראל נבע מכמה יתרונות שחלקם הוזכר בפתח – חדשנות בתחומים שונים, כולל בתחום של פיתוח מערכות נשק, חדשנות בתחום החקלאות ובמיוחד בהשקיה, וחדשנות בתחום ייצור המזון – נושא בעל חשיבות עליונה במדינה ריכוזית כסין, המעמידה את ביטחון המזון במקום גבוה בסדרי העדיפויות שלה.

כל עוד התמקד המאמץ הישראלי-סיני לקידום היחסים בנושאים אזרחיים מובהקים, לא נוצר כל ניגוד אינטרסים בין ארצות-הברית לישראל. הבעיה התעוררה בכל עוצמתה כאשר ב-1999 הגיעו ישראל וסין להסכם על אספקת מטוס מכ"ם. אף כי במטוס לא היו רכיבים או טכנולוגיות אמריקאיות אילץ הממשל האמריקאי את ישראל לבטל את העסקה, תוך איום בקיצוץ משמעותי (250 מיליון דולר) בכספי הסיוע הביטחוני. העסקה בוטלה ובמשרד הביטחון הוקם אגף מיוחד לפיקוח על היצוא. לפחות במקרה נוסף התערבה ארצות-הברית למניעת עסקה של יצוא ביטחוני ישראלי לסין.

יש לציין כי בשנים 1999-2000 סין טרם נתפסה כאיום על ארצות-הברית או על בעלות בריתה, ואחד ההסברים שניתן ללחץ האמריקאי היה האיום של סין על טייוואן והסכנה לעימות בין סין לארצות-הברית על רקע זה. תוך עשור השתנו פני הדברים, כאשר זירת ההתגוששות בין ארצות-הברית לסין הורחבה והתפרסה על פני אזורים נרחבים של האוקיינוס השקט. נאומו של הנשיא הסיני שי ג'ין-פינג בקונגרס המפלגה הקומוניסטית מלמד על השינוי העמוק שחל בהתנהלותה של סין במעגלים האסטרטגיים הקרובים והרחוקים, הנתפסים בראייתה כחיוניים לקידום האינטרסים הביטחוניים והכלכליים שלה, וכן בהתייחסותה של ארצות-הברית לשינוי.<sup>1</sup> נשיא סין מדגיש את הרפורמות שבוצעו בחמש השנים האחרונות בצבא הסיני תוך שיפור האימון והמוכנות למלחמה "ונטילת משימות גדולות הקשורות להגנת זכויות ימיות, לוחמה בטרור, שמירת יציבות... ושירותי ליווי לאוניות במפרץ עדן.... האצנו את פיתוח הנשק והציוד, והייתה לנו התקדמות רבה בפיתוח המוכנות הצבאית. הכוחות של צבא העם התקדמו בצעד גדול בדרך לבניית כוח עוצמתי עם מאפיינים סיניים".<sup>2</sup> כמו בנושאים אחרים, נשיא סין הציב יעדים: מיכון הצבא עד שנת 2020, השלמת תהליך

המודרניזציה המלאה של כל הזרועות עד שנת 2035 והפיכת כוחות הצבא ל"כוחות ברמה עולמית" לקראת אמצע המאה ה־21.<sup>3</sup>

לצד הכלים הצבאיים מפתחת סין עוצמה כלכלית ההופכת אותה למעצמה המובילה במספר תחומים ומקנה לה עוצמה פיננסית אדירה. למימוש החזון של נשיא סין הוצבו גם כלים מדיניים־כלכליים בדמות 'יוזמת דרך המשי החדשה' (Belt and Road Initiative, BRI) והמכשיר הפיננסי – הבנק האסייתי להשקעות ולתשתיות (Asian Bank for Investment and Infrastructure, AIIB).

במקביל החלה ארצות־הברית מאז ראשית המאה ה־21 להגביר את עניינה באזור המערבי של האוקיינוס השקט. על התפנית בישרו רבים אבל בלטה בכך הילרי קלינטון, שרת החוץ בתקופת הכהונה הראשונה של אובמה, שהדגישה את עליית חשיבותו של אזור אסיה, האוקיינוס השקט והאוקיינוס ההודי, ואת הצורך של ארצות־הברית להפנות משאבים דיפלומטיים, כלכליים ואסטרטגיים לחלק זה של העולם.<sup>4</sup> התפיסה האסטרטגית הזו התחדדה עוד יותר במסמך השנתי של אסטרטגיית הביטחון הלאומי, מסוף 2017:

"ארצות־הברית תיתן מענה לתחרות הגוברת בתחום הפוליטי, הכלכלי והצבאי, שבה אנחנו מתמודדים ברחבי העולם... סין ורוסיה קוראות תיגר על עוצמתה של ארצות־הברית, על השפעתה ועל האינטרסים שלה, בניסיון לשחוק את הביטחון ואת השגשוג שלה. הן נחושות לצמצם את מידת החופש וההגינות בכלכלה, להגדיל את צבאותיהן ולשלוט במידע ובנתונים לשם דיכוי החברה בהן וכדי להרחיב את השפעתן. [...] סין ורוסיה רוצות לעצב עולם הפועל בניגוד לערכים ולאינטרסים האמריקאיים. סין מבקשת להרחיק את ארצות־הברית מהאזור האינדו־פסיפי, להרחיב את טווח המודל הכלכלי שלה, המבוסס על מניעים מדיניים, ולכונן סדר אזורי חדש שיפעל לטובתה."<sup>5</sup>

במסמך על 'אסטרטגיית ההגנה הלאומית' מינואר 2018 משתמש משרד ההגנה האמריקאי באותן מילים, ומוסיף: "תחרויות אסטרטגיות ארוכות טווח עם סין ורוסיה הן בעדיפות עקרונית של המשרד, ומצריכות השקעה נרחבת ומתמדת..."<sup>6</sup>

על אף חילופי הביקורים של נשיאי סין וארצות־הברית ב־2017, היחסים בין שתי המעצמות מתוחים וחזיתות העימות ביניהן משתרעות על פני תחומי הסחר, החדשנות, ההשקעות, המדיניות כלפי איראן וצפון קוריאה ומדיניותה של סין בים סין הדרומי. במחצית 2018 החרפה מלחמת הסחר בין שתי המדינות. החלטת הממשל להפעיל מיולי את סעיף 301 בחוק הסחר, המקנה לו את הסמכות להטיל מכסים באופן חד־צדדי ולהגדיל את שיעור המכס על יבוא ברזל, אלומיניום ומוצרי אלקטרוניקה מסין,

גררה תגובה סינית חריפה וזהה – העלאת מכסים על יבוא מארצות־הברית שערכו 34 מיליארד דולר (אחרי שזו ניסתה קודם לכן לצנן את הרוחות).

התהליך שהחל במפגש הנשיא טראמפ ומנהיג צפון קוריאה קים ג'ונג־און ב־12 ביוני בסינגפור עדיין בעיצומו, ותוצאותיו הסופיות אינן ידועות. תפקידה של סין גם הוא שנוי במחלוקת, כאשר מחד גיסא, סין מעוניינת בהסדרת הסכסוך, ומאידך גיסא, אין לה עניין להעניק הישג בינלאומי לנשיא האמריקאי. בעלות בריתה של ארצות־הברית באזור, שרוצות כמובן בפירוק כוחה הגרעיני של צפון קוריאה, עלולות להתאכזב מהתוצאה המיידית עוד בטרם הושג הסכם מוחשי על תהליך הפירוק, כלומר, החלשת הנוכחות והפעילות הצבאית של ארצות־הברית באזור. תוצאה כזו עשויה לחזק את מעמדה של סין מול יפן ודרום קוריאה.

מול התחרות העוינת שמחריפה בין ארצות־הברית לסין, ישראל מציגה מערכת יחסים מתפתחת עם סין, במיוחד בתחום הכלכלי. ביקור ראש ממשלת ישראל בסין במאוס 2017 נוצל לחתימה על יותר מעשרה הסכמים בנושאים מגוונים. ההסכמים משקפים רק חלק ממערכת הקשרים הכלכליים בין שתי המדינות, ואליהם יש לצרף את חברותה של ישראל ב־AIIB, את עניינה בפרויקט הדגל של סין – ה־BRI ואת מעורבותן של חברות סיניות במספר פרויקטים גדולים של תשתית, בעיקר בתחום התחבורה הימית והיבשתית של ישראל. עניינה הכלכלי העיקרי של סין בישראל הוא במרחב החדשנות. בהודעה המשותפת במהלך הביקור הסכימו שתי המדינות לשדרג את יחסיהן ל'שותפות כוללת בחדשנות' (Innovative Comprehensive Partnership). בנושא רחב ובלתי מוגדר זה טמונה הזדמנות לישראל להתחבר למנוע פיננסי וכלכלי בדמותו, אבל גם לסיכון שאסור להתעלם ממנו בשני מישורים. הראשון הוא בתחום שמירת הנכסים והיתרונות של פירות החדשנות הישראלית, ויכולתה להתחרות בהצלחה בזירה הבינלאומית עם מדינות בעלות יכולות דומות. מעבר לענייניו של המשקיע־חדשן הישראלי בשימור יכולותיו לטווח ארוך ככל האפשר, חשוב שגם למדינה יהיו כלים של ניטור, ובתחומים רגישים גם אישור לשיתופי פעולה עם גורמים חיצוניים. לעניין זה משיק גם ההקשר האמריקאי. במסמך של הבית הלבן על אסטרטגיית הביטחון הלאומי נאמר:

"מדי שנה מתחרים כמו סין גונבים קניין רוחני אמריקאי הנאמד במאות מיליארדים של דולרים.... לאורך השנים, מתחרים השתמשו באמצעים מתוחכמים כדי להחליש את הכלכלה והעסקים שלנו... עלינו להגן על הבסיס של החדשנות הלאומית־ביטחונית שלנו מפני מתחרים..."<sup>7</sup>

שיתופי הפעולה הקיימים ואלו שייתכן כי ייווצרו בעתיד בין גורמים סיניים (ואחרים) לישראלים עלולים לגלוש לתחומים או לנושאים שבהם ייתכן חיכוך עם שיקולים



אמריקאיים מול סין. מערכת הבקרה שפיתחה ארצות־הברית על יצוא ציוד, תוכנה וטכנולוגיה בעלי רגישות גבוהה לביטחון הלאומי מקנה לה פריסה רחבה של מידע על קשרים והתקשרויות עסקיות, כולל עם גופים עסקיים מחוץ למדינה. היא מדגישה את הצורך של מדינות כמו ישראל – שלקהילת העסקים שלה יכולת ביטחונית־טכנולוגית גבוהה וגם קשרי גומלין רחבים עם ארצות־הברית – במערכת דומה של חקיקה ואמצעי רישוי ואכיפה שתמנע נזקים מדיניים וכלכליים.

הפעילות הסינית בתחום התשתיות בישראל תורמת לשיפורים החשובים שחלים בשנים האחרונות, במיוחד בפיתוח שני הנמלים המרכזים של ישראל, חיפה ואשדוד, ובתחום הרכבות. בקידום תוכניות פיתוח בתחומים אלו, כמו למשל הנחת מסילת ברזל מחוף הים התיכון אל חוף ים סוף, יהיה צורך להתחשב ביחסי ישראל עם מדינות שכנות ומדינות אחרות הפועלות בתחום התשתיות, ולהפעיל שיקולים מדיניים, כלכליים ומשפטיים.

על אף הקרבה הגיאוגרפית ביניהן, הודו שונה בכל אמת מידה משכנתה סין, וכך גם במרכיבים שונים ביחסיה עם ישראל. הודו אומנם הצביעה נגד החלטת החלוקה ב־1947, אך הכירה במדינת ישראל ב־1950 והסכימה לנוכחות נציג ישראלי – לא בבירה דלהי אלא במומבאי. פריצת הדרך נרשמה ב־1992, במקביל לזו עם סין, ושתי המדינות כוננו עם ישראל יחסים דיפלומטיים מלאים. עד היבחרו של נרנדרה מודי לתפקיד ראש ממשלת הודו ב־2014, הצבעותיה של הודו בארגונים הבינלאומיים בנושאים הקשורים לסכסוך הישראלי־פלסטיני לא היו שונות מאלו של סין. מאז חל שינוי מסוים כאשר הודו עברה מתמיכה אוטומטית בצד הפלסטיני להימנעות, ומודי הוא ראש הממשלה ההודי הראשון שביקר בישראל, ביולי 2017.

נתוני הסחר הגלויים בין הודו לישראל (כמיליארד דולר לכל כיוון ב־2017) אינם משקפים את התמונה המלאה, שכן הם אינם כוללים את היצוא הביטחוני. בתחום זה ארצות־הברית אינה גורם מדיני מעכב. ממשל בוש הוא שאישר ב־2004 את מכירתו מישראל להודו של מטוס המכ"ם 'פלקון', אשר ממשל קלינטון מנע בשנת 2000.<sup>8</sup> זוהי רק דוגמה למערכת היחסים בתחום הביטחוני, שהתרחבה בשני העשורים האחרונים והפכה את ישראל ליצואנית הנשק השנייה בגודלה להודו, שהיא יבואנית הנשק הגדולה ביותר. מנגד, העובדה שגם תעשיית הנשק האמריקאית רואה בהודו את יעד היצוא הראשי שלה גורמת לתחרות סמויה עם אפשרות חיכוך.<sup>9</sup>

מעבר לחילופי הביקורים – הנשיא ריבלין בנובמבר 2016, ראש הממשלה ההודי מודי בישראל ביולי 2017 וראש הממשלה נתניהו בהודו בינואר 2018 – מתפתחים קשרי הכלכלה בין הודו לישראל ושתי המדינות דנות על כינון אזור סחר חופשי ביניהן. "...תהליכי ההתפתחות של הודו הופכים אותה למדינה בעלת פוטנציאל כלכלי אדיר..."

היא מהווה יעד אסטרטגי ראשון במעלה עבור היצוא הישראלי", נאמר בסקירה של מכון היצוא.<sup>10</sup>

אף שבמישור הרשמי של היחסים עם סין לא עלתה על הפרק שאלת היחסים הביטחוניים של ישראל עם הודו, אין ספק שהתחממות היחסים "נרשמה" בבייג'ינג, גם בשל עליית המתח בין הודו לסין. סכסוכי הגבול בין השתיים נמשכו גם ב-2017, וכך גם עניינו של הדלאי לאמה וביקורו באזור המריבה ארונצ'ל פרדש. המתרחש גאתה במיוחד על רקע ניסיונה של סין לסלול דרך באזור הגבול דוקלם, הנתון במחלוקת בין סין לבהוטן ויש לו חשיבות אסטרטגית להודו. בשנים האחרונות גברו החשדנות והעוינות על רקע פעילותה של סין לקידום 'יוזמת דרך המשי החדשה', שהיא ובמיוחד ההסתעפות הימית שלה נראית בעיני הודו כמנוגדת לביטחונה. הודו נמנעה מהשתתפות בפעילויות של סין סביב התוכנית, ומנגד החליטה להצטרף לדיאלוג הביטחוני המרובע שהתחדש בין ארצות-הברית, יפן, הודו ואוסטרליה. סין מצידה הביעה מורת רוח כלפי הפורום הזה ובמיוחד כלפי הרכיב הימי שבו. החשיבות שממשל טראמפ מקנה לפעילות במרחב האינדו-פסיפי רק מחזקת את תחושתה של סין שזוהי תגובה מודרכת של ארצות-הברית לפעילות שלה בים סין הדרומי.<sup>11</sup> תגובתה של הודו להשפעה הגוברת של סין במרחב זה התבטאה בפסגה של עשרה מנהיגי איגוד מדינות דרום-מזרח אסיה (ASEAN) עם הודו בינואר 2018, שהסתיימה ב'הצהרת דלהי' המדגישה, בלי לאזכר את סין, את חופש השיט והתעופה באזור.<sup>12</sup> הודעת הסיכום משקפת פעילות משותפת רחבת היקף וחוסר נחת בקרב מדינות האיגוד מול התחזקות הגישה הסינית האגרסיבית באזור, מנקודת מבטן.<sup>13</sup>

כינון וניהולן של מערכות היחסים העדינות והמורכבות האלו במרובע ישראל-סין-הודו-ארצות-הברית הם הישג מרשים של מדיניות החוץ של ישראל ושל היכולות שהתפתחו בישראל בנושאים מגוונים, מתעשיית הביטחון ועד טכנולוגיות של השקיה וייצור מזון. מערכות היחסים הללו תורמות גם לעוצמה המדינית-ביטחונית של ישראל וגם לזו הכלכלית, אך הן לא נטולות סתירות והתלבטויות. לא כל צלעות המרובע הזה שוות. ברור כי הצלע האמריקאית "ארוכה" יותר, ועל אף העלייה בחשיבותן של הודו וסין לעולם ולישראל, אין תחליף בעתיד הקרוב לארצות-הברית, ובוודאי לא תחליף מדיני-ביטחוני. אין כל חברה אחרת במועצת הביטחון של האו"ם שתטיל וטו על הצעות החלטה אנטי-ישראליות, ואין כל מדינה אחרת שישראל יכולה להגיע עמה לדרגת שיתוף הפעולה הביטחוני הקיים בינה לבין ארצות-הברית.

לעומת היחסים עם ארצות-הברית, היחסים עם סין והודו מצויים במישור אחר גם משום שחסרים בהם הממד היהודי, הממד ההיסטורי והממד התרבותי. לאלו אין ולא יהיה תחליף. גם אם תשנה הודו את דפוסי התנהגותה בארגונים בינלאומיים באופן דרמטי וסין תפעיל את זכות הווטו שלה במועצת הביטחון כאשר יידונו נושאים

מתחום הסכסוך הישראלי-פלסטיני, לא יגיעו היחסים של ישראל עמן למידת הקרבה הקיימת ביחסי ישראל עם ארצות־הברית.

לארצות־הברית, סין והודו יחסים הדוקים עם מדינות ערב. שתי האחרונות תלויות ביבוא אנרגיה מהמדינות במפרץ הפרסי המפיקות נפט וגז טבעי, ותלות זו תלך ותתעצם עם הגידול באוכלוסייה והאצת קצב הגידול במגזר התעשייתי. הרצון להפחית את השימוש בפחם יביא גם הוא לשימור ואף לגידול ביבוא מקורות האנרגיה מן המזרח התיכון. במקרה של הודו גם גורם העברת הכספים של הודים העובדים במדינות ערב אינו מבוטל.<sup>14</sup> בשתיהן מצויה אוכלוסייה מוסלמית גדולה, וממשלות הודו וסין מגלות רגישות מובנת להלכי הרוח בקהילות מיעוטים אלו. יצוין שאין בקרבן סימנים לפעילות אנטי־ישראלית, ואין גם הוכחה שקיומן משפיע על התנהלותן של הודו וסין בגופים בינלאומיים, בכל הקשור ליחסי ישראל עם שכנותיה. גם הודו וגם סין לא גילו עד כה רצון למעורבות מדינית בענייני האזור, אף כי סין מינתה שליחים לנושא הסורי ולסכסוך הישראלי-פלסטיני.

סין הצטרפה לקבוצת המדינות המספקות נשק למדינות במזרח התיכון, ואף על פי שהיא אינה הספקית הראשית, השאלה המתעוררת – כמו גם בקשר לחלק מן הספקיות האחרות – היא הרצון והיכולת לפקח על זליגת הנשק שסופק לצרכני משנה. טילים נגד כלי שיט מדגמי C-701, C-704 ו-C-705 מתוצרת סין, שסופקו לאיראן או יוצרו שם ברישיון סיני, מצאו את דרכם למורדים החות'ים.<sup>15</sup> טילים מתוצרת סין מהסוגים שמצויים אצל החות'ים נמצאים גם בידי חיזבאללה בלבנון, והסיוע הסיני לארסנל הטילים בידי איראן מאמצע שנות השמונים – ואחר כך לייצור טילים בידי איראן עצמה – ידוע ומתועד.<sup>16</sup>

היחסים במשולש הישראלי-הודי-סיני הם אפוא מורכבים, עדינים ומצריכים מעין הסכמה שלא להסכים בנושאים רבים. מדינות רבות מקיימות בר־זמנית קשרים הדוקים גם עם סין וגם עם הודו, אבל למעטות מהן יש "רגישויות" כאלו שיש לישראל. סין מספקת סיוע צבאי לפקיסטן, שבה רואה הודו את הסכנה העיקרית ומשום כך היא מתחמשת בנשק שמקורו, בין השאר, בישראל. סין גם מספקת סיוע צבאי לאיראן שחלקו מגיע לחיזבאללה – ציר שבו רואה ישראל את האיום הראשי לביטחונה. ישראל, כאמור, היא בין ספקיות הנשק הגדולות להודו – מדינה שמאגרת את החזון של נשיא סין, שבמרכזו הפיכתה של סין למעצמה עולמית. בחזון זה יש פרקים שבהם יש לישראל עניין ותועלת, כמו למשל יוזמת הנתיב הימי והיבשתי מערבה. ישראל מעוניינת במעורבות כלכלית בהגשמת החזון וכן בבנק האסייתי AIB, גם אם יוזמות אלו נתקלו בחשדנות אמריקאית, אבל היא לא תוכל או לא תרצה להתעלם מהשיקולים האמריקאיים, אם בזמן כלשהו בעתיד יתגלע בין סין לארצות־הברית סכסוך שיחייב עיון מחודש במארג היחסים במשולש ארצות־הברית-סין-ישראל.

אף שקשה לצפות לשינוי משמעותי בגישתן המדינית של סין והודו לישראל בכל הקשור לסכסוך הישראלי-פלסטיני, ואין להתנות ולהתלות את שיתוף הפעולה הכלכלי והביטחוני עמן בשיפור דפוס הצבעותיהן בארגונים בינלאומיים, חשוב להמשיך את הדיאלוג המדיני עמן. בשלב זה מביא הדיאלוג הישגים צנועים, אך הוא עשוי להתרחב עם שינויים שיחולו במציאות המדינית במזרח התיכון, או עם הגברת העניין של סין או הודו בהיבטים המדיניים של הסכסוכים השונים במזרח התיכון. מכל אלו עולה שניהול הקשרים עם שתי המעצמות האסיאתיות מחייב תיאום רב-זרועי בתוך הממשלה, ובינה לבין המגזר הפרטי. ניהול הקשרים גם מחייב התחשבות בהסתכלות ובהתנהלות האמריקאית מול סין והודו, וגם מול מדינות אחרות כמו אוסטרליה, יפן או סינגפור, שעמן מנהלת ישראל מערכת יחסים ענפה. הגלובליזציה והעצמתן הכלכלית של מדינות וחברות חדשות, שלא היו עד לפני שנים ספורות חלק משמעותי בזירה הבינלאומית, יוצרות גם את הצורך של מדינות גדולות כקטנות להשתלב בזירה הזו, אבל גם להגן על משאביהן האנושיים, הטכנולוגיים והטבעיים. ישראל מצויה רק בתחילתו של התהליך להכנת מנגנוני ההגנה הללו, והיא יכולה בוודאי להיעזר בניסיוןן של מדינות אחרות בתחום זה כדי להשלימו. בעזרת מנגנונים אלו היא תוכל לנהל את ההזדמנויות ואת הסיכונים הטמונים במארג היחסים.

## הערות

- 1 Full Text of Xi Jinping's Report at 19th CPC National Congress", *Xinhua*, November 3, 2017, <https://bit.ly/2FgUqmL>
- 2 שם. עמ' 5.
- 3 שם. עמ' 48.
- 4 Hillary Clinton, "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, October 21, 2011, <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>
- 5 The White House, "National Security Strategy of the United States of America", December 2017, pp. 2, 25, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- 6 Department of Defense, "Summary of the National 2018 Defense Strategy of the United States of America," pp. 4, [https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf?mod=article\\_inline](https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf?mod=article_inline)
- 7 "National Security Strategy", pp. 21.
- 8 Louise Tillin, "US-Israel-India-Strategic Axis", *BBC*, September 9, 2003; and "Israel and India Seal Radar deal", *BBC*, March 5, 2004, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/3092726.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/3092726.stm)
- 9 בביקורו של נתניהו עלתה לדיון עסקת אספקת טילי נ"ט מתוצרת רפאל' בשווי של 500 מיליון דולר. נתניהו הודיע כי בעקבות התערבותו העסקה עדיין בתוקף. Joshua Davidovich, "Netanyahu Says \$500m Israel-India Arms Deal Back on the Table", *Times of Israel*, January 17, 2018, <https://www.timesofisrael.com/netanyahu-says-500m-israel-india-arms-deal-back-on-the-table/>

- 10 "הודו – סקירה כלכלית 2017", מכון היצוא, 12 באפריל 2017, <http://www.export.gov.il/files/economy/indiaecoreport2017.pdf?redirect=no>
- 11 Ivan Lidarev, "2017: A Tough Year for China-India Relations", *The Diplomat*, January 4, 2018, <https://thediplomat.com/2018/01/2017-a-tough-year-for-china-india-relations>;
- 12 India's Ministry of External Affairs, "Delhi Declaration of the ASEAN-India Commemorative Summit to Mark the 25<sup>th</sup> Anniversary of ASEAN-India Dialogue Relations", January 25, 2018, <https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/29386/Delhi+Declaration+of+the+ASEAN+India+Commemorative+Summit+to+mark+the+25th+Anniversary+of+ASEAN+India+Dialogue+Relations>
- 13 C. Uday Bhaskar, "How India and Asean are Working Together Without Pushing China Away", *South China Morning Post*, January 31, 2018, <https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/2131319/how-india-and-asean-are-working-together-without-pushing>
- 14 Reserve Bank of India: Press Release, 2017-18 מיליארד דולר לרבעון הראשון של שנת התקציב 16.1 September 15, 2017, [https://rbi.org.in/Scripts/BS\\_PressReleaseDisplay.aspx?prid=41684](https://rbi.org.in/Scripts/BS_PressReleaseDisplay.aspx?prid=41684)
- 15 Minnie Chan Minnie, "China Battles Fierce Competition and Quality Issues in Fight for Weapons Sales", *South China Morning Post*, October 31, 2016, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2039880/china-battles-fierce-competition-and-quality-issues>
- 16 ראו למשל: *China-Iran: A Limited Partnership*, CENTRA Technology, Inc. Report for the US-China Economic and Security Review Commission, April 2013, pp. 35-44, <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/China-Iran--A%20Limited%20Partnership.pdf>



# אתגרים למדיניות ישראל מול סין

---

## אסף אוריון

בשלושת העשורים האחרונים זינקה סין בצמיחה מהפכנית למעמד של מעצמה כלכלית עולמית, במקום השני אחרי ארצות־הברית. בד בבד היא מבססת לעצמה מעמד מעצמתי גם בתחום המדיני וחותרת אליו בתחום הצבאי־ביטחוני. על רקע זה התפתחו גם יחסיה עם ישראל שראשיתם ב־1992, ושבהם חלה בעשור האחרון צמיחה מהירה, בעיקר בתחום הכלכלה.

בשלב זה של תולדותיה מבקשת סין לבסס את המשך צמיחתה ויציבותה על פיתוח שוק פנימי ושירותים, על שיפור איכות חיים וסביבה ועל נטילת עמדת הובלה עולמית בתחומי הטכנולוגיה והחדשנות כאשר לרשותה שווקים ועודפי הון וייצור ניכרים, שאת חלקם היא מפנה אל מחוץ לגבולותיה. צרכיה של סין בתחומי הטכנולוגיה, החדשנות, המים, המזון, הרפואה והסביבה נמצאים במתאם נוח ליתרונותיה היחסיים של ישראל בעת הזו, ושני הצדדים אכן מזהים יחדיו את הפוטנציאל לתועלת הדדית – “win-win” על פי הדיפלומטיה הסינית. אולם, בסימטריה הלשונית בביטוי שגור זה יש כדי להטעות, משום שמסיבות מובנות אין מדובר ביחסים בין שווים אלא בין מעצמה עולמית גדולה ועולה, המשתרעת ממזרח אסיה עד מרכזה, לבין מדינה קטנה, גם אם מפותחת וחזקה ביחס לגודלה, בפאתיו המערביים של המזרח התיכון. ניהול יחסים מורכבים אלה לשם קידום האינטרסים של ישראל הוא אתגר מרכזי במדיניותה כלפי סין, כאשר לאתגרי המדיניות המאפיינים את הממשלה בישראל ככלל ואת יחסיה של ישראל עם כל מדינה אחרת נוספים אתגרים הנובעים מייחודיותה של סין.

מצרף ההזדמנויות, האתגרים והסיכונים ביחסיה של ישראל עם סין על ממדיהם השונים הופך אותם לבעלי חשיבות אסטרטגית לביטחונה הלאומי של ישראל במובן הרחב. התמהיל המורכב של הזדמנויות וסיכונים הגלומים ביחסים עם סין מחייב את ישראל לנהל מדיניות אחראית, מאוזנת ומתעדכנת, לצורך מיצוי ההזדמנויות וצמצום

פוטנציאל הסיכונים. למדיניות זו נדרשים הגדרת יעדים ברורה ליחסים עם סין לאורך זמן, וכן מנגנונים, תהליכים, כלים וערוצים סדורים להשגתם.

מאמר זה יעסוק בניתוח האתגרים הניצבים בפני ממשלת ישראל בבואה לגבש את מדיניותה באשר ליחסים עם הרפובליקה העממית של סין, ולממשה לאורך זמן. אתגרים אלה נובעים ממאפייניה של סין עצמה ומיחסיה עם מדינות שלישיות ("דע את האחר"), אך לא פחות מכך ממאפייניה של ישראל ("דע את עצמך"), וממאפייניו הייחודיים של המפגש בין שתיהן על ממדיו המערכתיים, המעשיים והתרבותיים. לאור ניתוח האתגרים והפערים הומלצו דרכי התמודדות וכיווני פעולה אפשריים. המאמר נשען על תובנות מעבודות מחקר שנערכו במסגרת תוכנית ישראל-סין במכון למחקרי ביטחון לאומי במהלך השנים האחרונות, בניסיון לגבש אמירה משמעותית, מתוכללת, מאוזנת, ובעיקר מעשית.

המאמר פותח בהנחת "מצפן" עקרוני למדיניות בדמותה של תכלית אסטרטגית, סוקר את יעדי המדיניות ואתגריה בתחומי הכלכלה ומדיניות החוץ, מתאר את ממד האילוצים והסיכונים ביחסים עם סין, ובראשו הצורך למנוע פגיעה ביחסים האסטרטגיים המיוחדים עם ארצות-הברית; משרטט קווים נוספים לדמותה של הסביבה האסטרטגית של ישראל שבתוכה פועלת סין, ובכללה המזרח התיכון ויצוא ביטחוני; מתייחס לאתגרים המוסדיים-תהליכיים בגיבוש מדיניותה של ישראל כלפי סין ובמימושה; ממפה את מצב הידע בישראל, הרלוונטי לתמיכה בגיבוש מדיניות כלפי סין; ומסיים בהמלצות שמטרתן לשפר את הצלחתה של מדינת ישראל בקידום תכליתה האסטרטגית מול סין, תוך מיצוי ההזדמנויות החשובות והתמודדות עם האתגרים, הקשיים והסיכונים שבמערכת יחסים חיונית ומבטיחה זו.

### **תכלית אסטרטגית**

תכלית אסטרטגית היא הגדרה המבטאת קשר בין מציאות עתידית רצויה לבין הפעולות הנדרשות לשם השגתה. ראייה שלמה ורחבה של תכלית אסטרטגית נכון שתכלול בצד היעדים החיוביים ("מה רצוי שיקרה?") גם אילוצים ומגבלות ("מה לא רצוי שיקרה?") המניחים צורך בצמצום סיכונים; כל תכלית נדרשת גם לאזן בין יעדים שונים וליישב מתחים הקיימים בכל מדיניות באשר היא.

מטרתה של מדיניות ממשלת ישראל בנושא יחסי ישראל עם סין היא מיצוי הפוטנציאל הטמון בסין לקידום כלכלת ישראל. כפי שעולה מהחלטות הממשלה ומפעילותה, זהו כיום רכיב הליבה של התכלית האסטרטגית ליחסים עם סין, וזאת במידה רבה של היגיון וצדק. כיעד חיובי נוסף ראוי לכלול את קידום האינטרסים המדיניים של ישראל, ככל שהדבר נוגע לסין, אולם כפי שיתואר בהמשך, בפני השגת יעד זה ניצבים קשיים לא פשוטים.

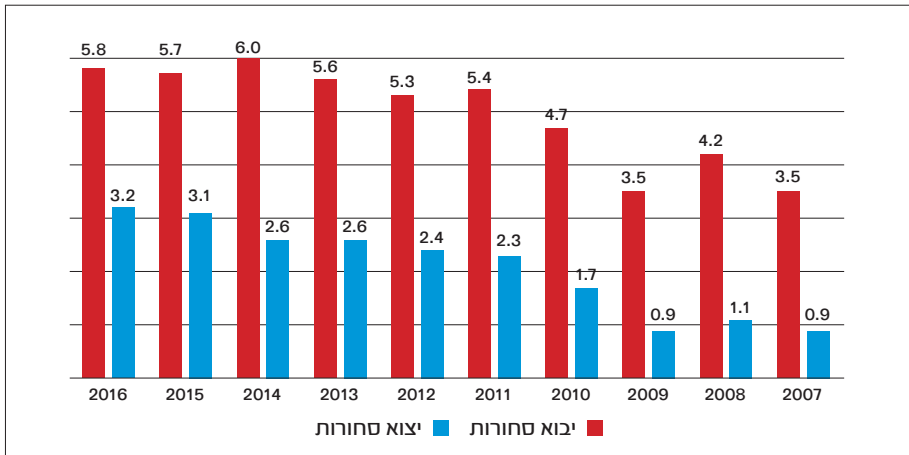


לצד היעדים החיוביים בתכלית האסטרטגית נכון לזהות סיכונים אפשריים ומרכיבים בלתי רצויים בהתפתחות יחסי ישראל-סין, הנובעים מיחסי הכוחות בין שתי המדינות, ממארג היחסים בין כל אחת מהן לבין מדינות אחרות ובראשן ארצות-הברית, וכן מהיחסים עם מדינות ושחקנים באזור. רצוי גם לזהות סיכונים נוספים, חלקם משותפים ליחסים עם מדינות אחרות וחלקם ייחודיים ליחסי ישראל עם סין, ולהתוות דרכים לצמצומם.

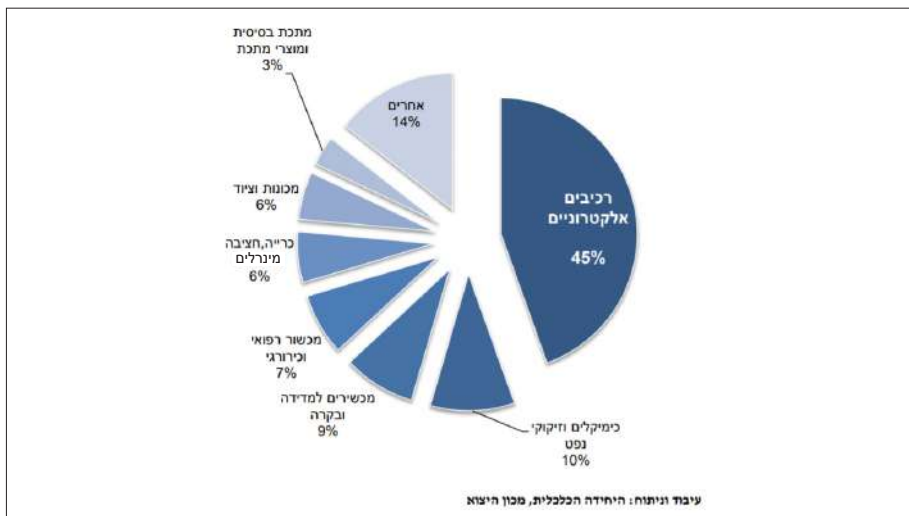
### קידום הקשרים הכלכליים

עלייתה של אסיה כמוקד עיקרי בכלכלת העולם, ובמרכזה צמיחתה של סין, היא מגמה מרכזית בהתפתחותה של כלכלת ישראל התלויה היצוא. עוצמתה הגדולה והמתפתחת של כלכלת סין היא פוטנציאל רב לצמיחת הכלכלה של ישראל ושל מדינות אחרות בעולם כמקור להון ולהשקעות, כשוק חשוב לתוצרת ישראלית וכמוקד ליכולת ייצור תחרותית. חשיבותה של אסיה ובעיקר של סין מתבלטת כאשר צמיחתן של כלכלות המערב איטית יותר בשנים האחרונות, וכאשר מעל הסחר של ישראל עם אירופה מרחפים איומי חרמות על רקע מדיני, המעלים חשש ליציבות עתידו, אף כי השפעתם בפועל מועטה עד כה.

בקידום היעד החיובי של הגדלת היקף יחסי הסחר בין ישראל לסין מסתמנים כמה אתגרים, שרובם מוכרים גם אצל שותפות סחר אחרות עם סין. על רקע הגידול המרשים בהיקף הסחר הכולל בין ישראל לסין (כ-9 מיליארד דולר ב-2016, על פי נתוני מכון היצוא. יש לציין כי על פי נתוני הלמ"ס, הסחר בין ישראל וסין עמד באותה שנה על כ-9.8 מיליארד דולר), ויודגש כי רובו (כ-5.8 מיליארד) יבוא מסין לישראל,<sup>1</sup> רוב היצוא מישראל נשען על תוצרתן של חברות מעטות.<sup>2</sup> היקף היצוא מישראל לסין גדל בשנים האחרונות בקצב שכנראה לא יגיע ליעד שקבעה ממשלת ישראל בשנת 2014 – הכפלת היקף היצוא לסין ל-5 מיליארד דולר עד 2019.<sup>3</sup> בקרב התעשיינים בישראל נשמעות טענות על קשיים בחדירה לשוקי סין, בפעולה בהם לאורך זמן ואולי גם בהוצאת ההון ממנה. הסברים לכך ניתן למצוא בהבדלי שפה ותרבות, בקושי להבין היטב את השוק הסיני, במבנה השוק עצמו ובקשרים ההדוקים בין המפלגה והממשלה בסין לבין הפעילות העסקית במדינה. נשיא סין קבע אומנם לאחורונה כי ארצו תגביר את פתיחות תנאי השוק, אולם זאת על רקע ריבוי טענות מצד שותפות סחר של סין על תנאי תחרות קשה ולא הוגנת לטובתן של מתחרות סיניות, ולרעתם של שחקנים מבחוץ. שיפור תנאי השוק הסיני עבור שחקנים מבחוץ מוצג כיעד של מאבק ("מלחמת") הסחר שמנהל ממשל טראמפ עם ממשלת סין מאז תחילת 2018.



תרשים 1: התפתחות הסחר ישראל-סין (במיליארדי דולרים)<sup>4</sup>



תרשים 2: התפלגות היצוא לסין על פי ענפים, 2017<sup>5</sup>

מדברים אלה עולה אתגר ראשון למדיניותה של ישראל וליחסיה עם סין, והוא כיצד לקדם את קשרי הסחר בין המדינות באופן שימצה את הפוטנציאל הרב הגלום בסין הלכה למעשה, ויניב לכלכלת ישראל תועלת ניכרת לאורך זמן. אתגר זה מונח בראש ובראשונה לפתחו של המגזר העסקי, כאשר לכאורה כל חברה לעצמה. אולם לאור השלכות הרוחב המצטברות על איתנות המשק הישראלי כולו ולאור החשיבות שמקנה לתחום זה ממשלת ישראל במדיניותה, ניצב האתגר גם לפתחה. בפועל נדרש לשם כך שילוב בין מאמצי סיוע ואפשרו ממשלתיים לבין המגזר העסקי, למשל בכינון

מסגרות הסכמיות (כגון הסכמי סחר), בגיבוש מדיניות מאפשרת ומעודדת ובסיוע ובשיפור הכלים והיכולות העומדים לרשות המגזר הפרטי לקידום פעילותו העסקית בסין. העשייה בכיוונים אלה אינה מבוטלת, אך כך גם האתגרים בדרך להצלחה.

### **קידום יעדי ישראל בזירה המדינית**

בכלל מדינה נשענת מדיניותה של ממשלת סין בזירה הבינלאומית ובמוסדות הבינלאומיים על האינטרסים שלה, על השקפת עולמה, על שיקוליה האסטרטגיים ועל שיקולים ארגוניים. לאורך השנים פעלה סין במסגרת גוש 'המדינות הבלתי מזדהות', שהתבדלו בעמדותיהן משני הצדדים במלחמה הקרה – ארצות־הברית וברית־המועצות. סין אף בלטה בפעילותה בראש המדינות המתפתחות מול המדינות המפותחות ועודנה רואה עצמה מנהיגה שלהן, תוך שילוב יצירתי של היותה מדינה מתפתחת ומפותחת בעת ובעונה אחת. במשך שנים דגלה סין בקרבה לברית־המועצות מול ארצות־הברית, אשר הוחלפה בראשית שנות השבעים בהתקרבות לרוסינגטון על חשבון מוסקבה. בשנים האחרונות ובמסגרת עלייתה בזירה חותרת סין יחד עם שחקנים נוספים לעצב סדר עולמי נוח יותר עבורה, בהשוואה לסדר הנוכחי המשקף, בראייתה, דומיננטיות של המערב ועמדת חולשה סינית, שהיא נחלת העבר. חתירתה זו של סין נועדה גם ליצור מאזן כוחות נוח יותר עבורה, שישקף את עלייתה שלה בד בבד עם "שקיעתה" של ארצות־הברית.

דפוסי ההצבעה של סין במוסדות בינלאומיים מאתגרים ברובם את האינטרסים של ישראל, כאשר לעיתים קרובות מצטרפת סין לרוסיה (ובעבר לברית־המועצות) באימוץ החלטות שאינן נוחות לישראל. הסיבה לכך נובעת כנראה משילוב בין שיקולי ריאליזם (ריאל פוליטיק) ושיקולי מסורת ארגונית. במסגרת שיקולי ריאליזם מתייצבת סין לצד המדינות המקורבות אליה זה כבר באזור, אשר להן אוכלוסיה גדולה וכוח מדיני וכלכלי בולט, ובראשן מדינות האסלאם, העולם הערבי ואפריקה, ולצד רוסיה נגד ארצות־הברית. במסגרת שיקולי מסורת ארגונית דבק משרד החוץ הסיני, כמשרדי חוץ רבים אחרים בעולם, בעמדות מסורתיות גם נוכח מציאות שהשתנתה בצורה מהותית. דוגמה בולטת לכך היא עמדתה של סין בנושא הפלסטיני, אשר בראיית ישראל קרובה יותר לעמדות הפלסטיניות, אולם למעשה משקפת קונצנזוס בינלאומי רחב יחסית סביב תפיסות שאיבדו הרבה מתוקפן לאור הניסיון המצטבר והשינויים באזור גם יחד.

סין וישראל בחרו לנהל את קשריהן הצומחים במהירות במסגרת "שרוול כלכלי", המתנהל בליבם של חילוקי דעות מדיניים בנושאים אחרים, ובמידה רבה במנותק ובהתעלם מהם. ברובד הרשמי הוגדרו היחסים בין המדינות בראשית 2017 כ'שותפות כוללת לחדשנות' תוך הקפדה הדדית, לנוחות שתיהן, להימנע מהגדרת שותפות זו

כ"אסטרטגית" – הגדרה נפוצה של יחסי סין עם מדינות אחרות. ברובד הארגוני ממונים על היחסים עם ישראל בעיקר גופי ממשלת סין המופקדים על תחומי הכלכלה, וכמו משרד הכלכלה בישראל רואה עצמו גם משרד החוץ בישראל רתום בעיקר לפיתוח קשרי הכלכלה, ללא ציפייה של ממשל שינוי לטובה בתחומי המדיניות הבינלאומית של סין. כלומר, מבחינת שתי המדינות, אפשר ונכון להמשיך לקדם את הקשרים הכלכליים במנותק מהממד המדיני, כאשר סין כדרכה עושה זאת במקביל לפעילות מדינית שאינה נוחה לישראל, וגם ישראל מפיקה את המרב בראייתה בממד הכלכלי, ובממד המדיני מסתפקת בעיקרון "אין ציפיות, אין אכזבות".

ברמה הרשמית מתקשה ישראל לקיים דיאלוג מתמשך עם הדרגים הבכירים ביותר בסין, לאור ערוצי הדיאלוג המוכתבים לה על ידי ממשלת סין. ראש ממשלת ישראל מתקבל אומנם בביקוריו לפגישות עם נשיא סין וראש ממשלתה, אולם אנשי הסגל הדיפלומטי והכלכלי מישראל נפגשים רק עם נציגים סינים מדרגי הביצוע, ואת הדיאלוג השוטף מקיימת ישראל עם בעלי תפקידים שלרוב אינם חלק ממעגלי קבלת ההחלטות המובהקים בסין, כלומר חברי הוועדה הקבועה, הוועד המדיני (פוליטבירו) של המפלגה הקומוניסטית הסינית או הוועדה המרכזית שלה. על קשיי נגישות אלה מתגברים לעיתים אנשי עסקים בולטים מרחבי העולם, חלקם יהודים,<sup>6</sup> והם עשויים לשמש ערוצי קשר לא רשמיים אל היכלי העוצמה בבייג'ינג. על ישראל למצות את קשריה בעולם בכלל, ובפרט עם שותפים בארצות-הברית ובאסיה ועם מנהיגים ואנשי עסקים יהודים ואחרים, כדי לסלול נתיבות אלה במקום שבהם הדיפלומטיה המדינית לבדה אינה מספקת.

### ניהול סיכונים וצמצום

הדרך למימוש ההזדמנות הגלומה בסין אינה משוחררת מאתגרים ומסיכונים שהם גם מנת חלקן של מדינות אחרות המנהלות קשרים עם סין. על פי פרסומים בעולם, בין האתגרים שכבר הוזכרו לעיל במסגרת קידום קשרי הסחר נכללים קשיי שפה, פערי תרבות ואסטרטגיה, חוסר שקיפות, קשיי חדירה לשוקי סין, תחרות בלתי הוגנת מול חברות מקומיות וקשיים בהוצאת הון מסין.

לאלה יש להוסיף, על פי פרסומים רבים מרחבי העולם, מעורבות גבוהה של ממשלת סין והמפלגה הקומוניסטית בחברות פרטיות לכאורה, סיכונים ריגול תעשייתי בדגש על סייבר, פגיעה בזכויות יוצרים ובקניין רוחני, פגיעה בתחרותיות, שימוש במנופים כלכליים לקידום יעדי מדיניות של ממשלת סין,<sup>7</sup> שחיתות והשחתה ואתגרים נוספים לפעילות במאפייני שוק חופשי.

ממשלת סין אינה אדישה לטענות אלה, הן כשלעצמן והן לאור השפעתן על כלכלת סין וצמיחתה. לפיכך אפשר כבר לראות שינויים ושיפורים מצידה לעידוד השקעות

ופעילות עסקית של חברות חיצוניות, בין היתר בשיפור אכיפת חוקי שמירה על קניין רוחני, ובמסע טיהור מסיבי במוסדות המפלגה מתופעות של שוחד ושחיתות, שאכן מונע בעיקר משיקולי פנים.

אולם אין בכך מענה מלא לאתגרים ולסיכונים לשותפי סחר והשקעות של סין. לפיכך, ממשלות רבות ברחבי העולם מקיימות תהליכים לניהול סיכונים, בעיקר סביב השקעות ורכישות זרות ובדגש על כל הנוגע להעברת טכנולוגיות מתקדמות, הנתפסות כבעלות משקל מרכזי בכלכלת העתיד ובעוצמה צבאית-טכנולוגית. לתשומת לב רבה זוכות גם עסקאות בנכסים המוגדרים בראייה לאומית כאסטרטגיים כגון שטחי קרקע, תשתיות לאומיות, בסיסי נתונים ונכסי ידע ייחודי. במדינות לא מעטות פועלים מנגנוני בקרה ורגולציה על השקעות זרות, שנועדו למצוא נקודת איזון ראויה בין הצורך בהצאת צמיחה כלכלית בסיוע משאבים זרים, לבין שמירה על הביטחון הלאומי ועל איתנות הכלכלה הלאומית לאורך זמן. במדינות כמו אוסטרליה, קנדה וגרמניה פועלים זה מכבר מנגנונים סדורים בנושא, באיחוד האירופי מתנהלים תהליכים לכינוס ובאמצעות הברית אף פועל הממשל לחיזוק ולשיפור 'הוועדה להשקעות זרות בארצות-הברית' (CFIUS), שזה עניינה.

גורמים סיניים ביצעו בישראל בשנים האחרונות השקעות, רכישות ופרויקטים משמעותיים בתחומי התשתיות הלאומיות והטכנולוגיה. כמו כן נבלמו מספר ניסיונות רכישה בתחום הביטוח והפיננסים על ידי הרגולטורים המופקדים על התחום. עם זאת, החלטות הממשלה בתחום היחסים עם סין אינן מתייחסות כלל לסיכונים ולאופן ניהולם,<sup>8</sup> ותהליכי גיבוש המענה לתחומים אלה החלו באיחור. לפיכך אין עדיין מנגנון סדור לניהול מאוזן, מתוכלל ומשולב, שיאפשר למצות באופן מיטבי את הפוטנציאל הסיני לטובת ישראל, ובה בעת לשמר את עצמאותה האסטרטגית, את ביטחונה הלאומי ואת התחרותיות הכלכלית שלה לאורך זמן.

### המשולש ישראל – ארצות-הברית – סין

נוסף על "צרות רבים" אלה, שהן מנת חלקן של שותפות סחר אחרות של סין, על ישראל להביא בחשבון גם סיכונים ואתגרים ייחודיים, ובראשם השלכות אפשריות של הידוק קשריה עם סין על יחסיה האסטרטגיים עם ארצות-הברית.<sup>9</sup> בשנים האחרונות מנהלות שתי המעצמות יחסים מורכבים של תחרות-יריבות מחריפה לצד קשרי סחר וכלכלה ענפים, המגבירים את מורכבות האתגר בגיבוש מדיניות ישראלית רלוונטית. פוטנציאל הנזק של היקלעות ישראל להתנגשות בין המעצמות הומחש היטב במשברי העשור שעבר,<sup>10</sup> שפרצו סביב יצוא ביטחוני מישראל לסין, וגרמו נזק מתמשך ליחסיה עם שתיהן. בעקבות המשברים הוקם בישראל מנגנון סדור לפיקוח על היצוא הביטחוני (אגף הפיקוח על יצוא ביטחוני במשרד הביטחון – אפי"י), ולמעשה פסק לחלוטין יצוא

ביטחוני מִישראל לסין, ומגבלות חמורות חלות גם על יצוא טכנולוגיות דו־שימושיות. לכאורה הסיכון זוהה, גודר ומנוהל היטב כדי למנוע משברים דומים לאלה שפרצו בעבר. למעשה, מדובר באתגר ב־תוקף למדיניות בהקשר שבו אנו עוסקים, בשל השתנות רב־ממדית במערכות המשפיעות על מערכת היחסים המשולשת. מערכת היחסים הבין־מעצמתית מתפתחת לתחרות מחריפה, בד בבד עם עלייתה של סין ועם קריאת התיגר שלה על ההגמוניה האמריקאית במערכת הבינלאומית. תחרות זו כוללת אומנם ממדים מדיניים, ובמידה גוברת מתפתחים בהם גם ממדים צבאיים־ביטחוניים, אולם בראש ובראשונה היא מתנהלת בממד הכלכלי, שבו מתחרות שתי המעצמות על הובלה ועליונות בחדשנות ובטכנולוגיות, המסתמנות כמפתחות לדומיננטיות כוללת בעתיד. כבר עתה מגלה ארצות־הברית רגישות רבה לרכישות סיניות בתחומי בינה מלאכותית, רובטיקה ואוטונומיה, מוליכים למחצה ובתחומים נוספים, אשר לרוב אינם צבאיים־ביטחוניים מובהקים, ואף לא דו־שימושיים. אולם החומות בין השימושים האזרחיים לצבאיים בטכנולוגיות אלה אינן גבוהות, ופוטנציאל תרומתם לפיתוח עמדת יתרון כלכלית, מדינית וצבאית ברור למדי. המשך מגמות אלה, שבהן גוברת התחרות הבין־מעצמתית על הובלה טכנולוגית, סביר שיביא לרגישות גוברת בארצות־הברית (מסיבות אסטרטגיות אך גם עסקיות, ובהמשך מדיניות) להתקדמותה הטכנולוגית של סין לעומת ארצות־הברית, ואולי על חשבונה. מגמה זו מעלה את פוטנציאל הרגישות בין ארצות־הברית לבין ישראל על רקע סחר אזרחי עם סין בתחומים טכנולוגיים מסוימים, בהקשר של התחרות הטכנולוגית־כלכלית־צבאית בין המעצמות. פוטנציאל זה מחייב היערכות ומענה מקדים החורג ממנגנון הפיקוח על היצוא הביטחוני שתואר לעיל.

### משולשים נוספים

מורכבות וניהול סיכונים ביחסי ישראל עם סין אינם מתמצים במשולש החשוב לה מכול, שקודקודו ארצות־הברית, והם משתרעים על מרחבים גיאוגרפיים נוספים. במרחב האסיאתי רואה סין יריבה אסטרטגית בהודו, לקוחה מרכזית של יצוא ביטחוני מִישראל ויריבתה של פקיסטן – מדינה אסלאמית מורכבת המשלבת אתגרי טרור ויכולת גרעינית – שהיא מדינת חסות של סין. הודו וסין מופיעות לא פעם בכפיפה אחת בהחלטות ממשלת ישראל, אולם אין בכך כדי לטשטש את המתחים ביניהן. על אלה אפשר היה ללמוד במשבר הגבולות האחרון בין סין והודו, עת עלו בתקשורת הסינית קולות השואלים מדוע מוכרת ישראל נשק לאויביה של סין,<sup>11</sup> ואם היא אכן ידידתה של סין. בכינון מדיניות ישראל לפיתוח היחסים עם שתי המדינות יש ליישב מורכבות זו ולצמצם את סיכונה.

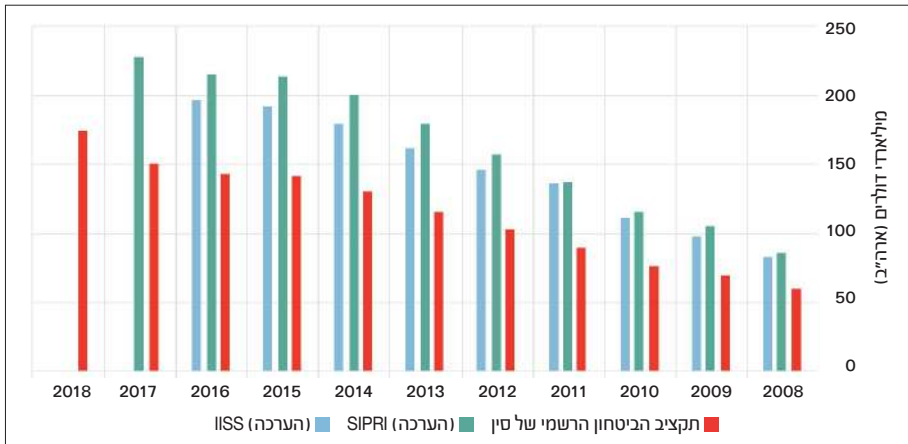
בסביבה הקרובה לישראל מנהלת סין מערכת יחסים ענפה ומסתעפת עם מדינות האזור, בדגש על איראן, שמחויבותה להשמדת ישראל מוצהרת וידועה. לאורך השנים

הייתה סין מעורבת גם בתפוצת נשק שפגע בישראל,<sup>12</sup> וכן טכנולוגיות גרעין, ולצד תרומתה להשגת הסכם הגרעין עם איראן, הייתה לה תרומה חשובה גם לעקיפת הסנקציות שהוטלו על הרפובליקה האסלאמית בשל פרויקט הגרעין. יש להניח שסין תנקוט מדיניות דומה גם נוכח משטר הסנקציות המחודש שמאיים טראמפ להטיל על איראן לאחר פרישת ארצות הברית מהסכם הגרעין. לצד זאת מקיימת סין מערכות יחסים מקבילות לחלוטין עם טורקיה, ערב הסעודית ומצרים, ואף מפגינה עשייה סמלית בסוריה, בלבנון ובזירה הפלסטינית. דרכה של סין לנהל מערכות יחסים מקבילות עם אויבים מושבעים משתקפת יפה הן בכתובים והן בביקורי מנהיגים: בראשית 2016 ערך נשיא סין ביקור בערב הסעודית, במצרים ובאיראן, אשר בינה לבין ערב הסעודית שוררת איבה עמוקה. סין הצהירה על ידידותה עם שתיהן וחתמה על מגוון הסכמים עם כל אחת מהן בנפרד. באותה עת פרסמה סין בדירוג קל ובהתאם לתחנות הביקור שני מכתבים נשיאותיים נפרדים: אחד ל"עולם הערבי",<sup>13</sup> אשר זכה למחוות הוקרה בביקורו של נשיא סין במטה הליגה הערבית, ואחד לאיראן.<sup>14</sup> יישוב המתחים במדיניות הכוללת של סין במזרח התיכון המסוכסך והמפולג מתנהל בהצלחה רבה על ידי הפרדת ערוצים, הימנעות מנקיטת צד במחלוקות בין הצדדים והתמקדות בתחומים שבהם המחלוקת מועטה, ובליבם הכלכלה.

באופן דומה וכפי שניתן לראות גם בתחום קידום היעדים המדיניים ביניהן מפרידות הן סין והן ישראל את קשריהן הכלכליים מיחסיהן עם מדינות אחרות באזור, ונמנעות מחידוד הבדלי העמדות ביניהן. יש בכך תבונה שמאפשרת התקדמות במרחב הנוחות המשותף, אולם גם החמצה מסוימת של פוטנציאל תרומתה של סין ליציבות האזורית, למשל בקידום תשתיות כלכלה באזור בדגש על הזירה הפלסטינית, כאינטרס שהוא גם אינטרס ישראלי ארוך טווח.

### **יצוא ביטחוני**

באופן מסורתי נשען רוב שוק הנשק במזרח התיכון על ספקיות מסורתיות, ובראשן ארצות הברית, רוסיה ומדינות במערב. שוקי היצוא הביטחוני של סין התמקדו בשכנותיה הקרובות במזרח אסיה ובדרומה, ובממד האיכותי התאפיין הנשק הסיני המיועד לצרכיה שלה וליצוא ברמת איכות נמוכה, לצד מחירים תחרותיים. כך אומנם פגשה ישראל מעת לעת אמצעי לחימה סיניים, אולם אלה לא היוו אתגר מיוחד מבחינה כמותית ואיכותית בהשוואה למערכות הנשק הסובייטיות או הרוסיות, שהיו העיקריות בידי אויביה.



תרשים 3: הוצאות הביטחון של סין 2008–2018<sup>15</sup>

מאפיינים אלה של היצוא הביטחוני הסיני עומדים בסבירות גבוהה בפני שינוי. הצמיחה הכלכלית של סין בעשורים האחרונים העמידה לרשותה משאבים ניכרים, ובהתאם גם התרחשה צמיחה ניכרת בתקציבי ההגנה והביטחון,<sup>16</sup> שהם כיום במקום השני בעולם בהיקפם אחרי ארצות הברית. במקביל מתחוללים בצבא סין תהליכי שינוי, רפורמות ומודרניזציה שמכוונים להצטיידות נרחבת בנשק מתקדם, תוך הישענות על ייצור עצמי של מערכות איכותיות. עודפי הייצור של תעשיות סין אינם צפויים לפסוח גם על התעשיות הביטחוניות, אשר בתורן ירחיבו את היקפי היצוא הביטחוני של מערכות נשק שאיכותן משתפרת. מקומו של המזרח התיכון כשוק נשק מבטיח גם בעתיד לא צפוי להיפקד מרשימת הקניינים המתרחבת של נשק סיני. סנוניות ראשונות של מגמה זו אפשר כבר לזהות ביצוא ספינות, טילי קרקע-קרקע וקרקע-אוויר, ובעיקר כלי טיס בלתי מאוישים (כטב"מים) מסין למדינות המפרץ, ואף אפשרות ליצוא תשתיות ייצור של כטב"מים כאלה מסין לערב הסעודית.

מגמה זו מציבה בפני ישראל אתגר משולב: הופעת מערכות נשק מתקדמות מסין בידי שחקנים באזור, ידידים ואויבים; היעדר מחויבות סינית, בניגוד לאמריקאית, לשימור יתרונה הצבאי האיכותי של ישראל על פני המדינות בסביבתה, והיעדר מנגנונים ומסורת של דיאלוג ביטחוני עמה, כפי שקיימים גם עם רוסיה; ולבסוף, היותה של סין מתחרה רצינית ליצוא הביטחוני של ישראל, בתחומים שהם עד כה יתרון יחסי מובהק שלה, כגון כלי טיס בלתי מאוישים.

### מנגנון המדיניות

כמו בתחומים לא-ביטחוניים אחרים בישראל, גם בתחום ניהול המדיניות באשר ליחסים עם סין קיימים פערים ניכרים בתהליכי גיבוש המדיניות ומימושה לאורך זמן.



ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו הציב את סין כיעד מרכזי לפיתוח יחסי הכלכלה כבר בממשלתו הקודמת, אולם מדיניות הממשלה נשענת עד היום על שלוש החלטות עיקריות, שהאחרונה בהן (1687) התקבלה ביוני 2014. לא ידוע לנו אם מתקיים תהליך לעדכון כולל של המדיניות לאור ההתפתחויות שחלו בשנים שחלפו, לטוב ולרע. היעדים שהוגדרו בהחלטה נשענו על עבודת מטה חסרה, ואכן לקו בהערכות יתר (בתחום הרחבת היצוא) ובהערכות חסר (בתחום התיירות). כאמור, חסרה במדיניות התייחסות לסיכונים ולתהליכי צמצום, ולפיכך פועלים בתחום זה מנגנונים שאינם הולמים את הבנת האתגר ברחבי העולם. מנגנוני הפיקוח והבקרה על המדיניות ויישומה פעלו, אם בכלל, למשך זמן קצר בדרג המיניסטריאלי, ובאופן בלתי רציף בדרג הפקידות הבכירה. על אף ההזדמנויות והסיכונים כבדי המשקל המוטלים על הכף, לא השכילה מדינת ישראל ליצר תהליכים שיטתיים, רציפים ומאוזנים למיצוי "הר הזהב" הסיני, תוך מענה הולם לצמצום סיכונים מהדרקון הרובץ עליו.

כאשר מוסיפים לתמונה זו את ההבדלים בין שיטות הממשל ואת תפיסת הזמן של שתי הממשלות, נוסף ממד לאתגרי המדיניות. ממשלת סין והמפלגה הקומוניסטית עומדות בראש מערכת של כלכלה מתוכננת, בעוד ישראל היא כלכלת שוק. ממשלת סין מגדירה יעדים ארוכי טווח לעשורים הבאים, מניעה תוכניות חומש מפורטות למדי ומקיימת רציפות שלטונית של המפלגה הקומוניסטית זה 70 שנה בקדנציות ממושכות של העומדים בראשן, כפרטים וכמנגנון. מכהונתו של מזכ"ל המפלגה והנשיא שי ג'ין-פינג אף הוסרה השנה מגבלת עשר השנים שהייתה נהוגה לאחר תקופת מאו, ובכך ניתן בידו הגה השלטון למשך עשורים נוספים. בישראל מתחלפות כמה ממשלות בתקופת כהונתו של נשיא אחד בסין, ונבחרו הציבור סובלים לא אחת מאופק תכנון קרוב במיוחד. במפגש בין מנגנונים סיניים ארוכי טווח למנגנונים קצרי טווח ובלתי רציפים בישראל טמונים אתגרים נוספים לגיבוש מדיניות ולמימושה.

### **בסיס ידע ומומחיות בקבלת ההחלטות**

גיבוש מדיניות ליחסי ישראל עם מדינה זרה נדרש לשלב בין הבנת מאפייניה של ישראל, יעדיה, צרכיה, עוצמותיה וחולשותיה, לבין הבנת האחר. באופן מובהק מציבה סין אתגר משמעותי להבנתה וללמידתה כציוויליזציה ייחודית, עשירה, אדירת ממדים ועמוקה, וכמדינה סמכותנית אשר רב הנסתר בה על הנגלה, והשליטה במידע ובידע היא כלי מרכזי בידי המשטר לשם שלטונו ומימוש מדיניותו. מסיבות גיאוגרפיות והיסטוריות מהווה המפגש עם סין עבור ישראל אתגר מיוחד. ישראל בקיאה במידה סבירה הן במזרח התיכון שבו היא שוכנת, והן בעולם המערבי, שהיא רואה עצמה חלק ממנו. סין, לעומת זאת, מצויה מחוץ ל"גבולות המערכת" של סביבתה האסטרטגית המסורתית

של ישראל, קיימה עמה קשרים מצומצמים מאוד לאורך עשורים, ובהיעדר קהילות יהודיות גדולות – מידת ההיכרות עמה הייתה בהתאם.

גם מהסיבות האמורות, רמת הידע על סין במערכת הממשלתית ובמעגלי קבלת ההחלטות בישראל נמוכה מהנדרש. במשרדי הממשלה יש רק מומחים אחדים לסין המודרנית, ולפיכך מוגבלת יכולתה לקיים הערכת מצב עצמאית ואיכותית על בסיס ידע מעמיק על השותפה הסינית ועל מאפייניה. גם באקדמיה בישראל המצב דומה, וגם שם נמצאים חוקרים ספורים (פחות מחמישה בכל הארץ) בתחומי סין המודרנית, על אף ריבוי סטודנטים הלומדים סינית לתואר ראשון. לפיכך ומסיבות נוספות, האוניברסיטאות בארץ מוגבלות כיום ביכולתן להוות משענת מקצועית ומקור מומחיות פוטנציאלי עבור ממשלת ישראל, וגם המומחים הקיימים אינם משולבים באופן שיטתי בתהליכי גיבוש המדיניות. בתנאים אלה מתקשה ישראל להישען על בסיס ידע איתן על אודות סין, ובכך גוברים הקשיים בפני גיבוש מדיניות ריאליית ובפני מימושה המוצלח.

### סיכום והמלצות

לאור האינטרסים של ישראל ופוטנציאל ההזדמנויות והאתגרים הגלום בסין, נכון שהתכלית האסטרטגית של ישראל לקשרים עמה תכלול את הרכיבים הבאים: מיצוי הפוטנציאל הסיני לפיתוח כלכלת ישראל לאורך זמן; מניעת פגיעה ביחסים האסטרטגיים המיוחדים עם ארצות־הברית; שימור עצמאותה האסטרטגית של ישראל; וקידום יעדיה המדיניים של ישראל באזור ובזירה העולמית.

מאפייניו הייחודיים של המפגש ישראל־סין, כפי שתוארו לעיל, מציבים קשיים ואתגרים בפני השגת כל אחד ממרכיבי התכלית, הן בצד היעדים החיוביים – כלכליים ומדיניים – והן בצד האילוצים והסיכונים. משקלה הרב והמתעצם של סין בכלכלה העולמית, במערכת הבינלאומית, ובהדרגה אף אם באיטיות, גם בסביבתה האסטרטגית של ישראל, מחייב את ממשלת ישראל לגבש ולממש מדיניות מקצועית, אחראית ומאוזנת לקידום היעדים ולצמצום הסיכונים.

כתנאי מאפשר מרכזי נדרש לחולל שינוי מעמיק ומהיר במערכת הלמידה־פעולה הלאומית ("China boost"), על ידי ביסוס תשתית ידע רחבה ומעמיקה על סין העכשווית, ובאמצעות שילוב מומחים ומומחיות בתהליכי גיבוש המדיניות ומימושה. שינוי זה יש לממש במאמץ משולב, ממשלתי, אקדמי ועסקי: להרחבת היקף המחקר האקדמי על סין המודרנית ולהעמקתו, וזאת לצורכי תמיכה במדיניות, בקבלת החלטות ובקידום הכלכלה; לשילוב מומחים לסין המודרנית בתהליכים אלה בממשלת ישראל ובמגזר העסקי; להגדלת מספר המומחים לסין המודרנית במנגנוני המדינה הרלוונטיים ולהעמקת הידע של בעלי תפקידים ופרקטיקנים בנושא סין, על ידי השקעה בהשתלמויות ובהשכלה של עובדי ציבור ואנשי המגזר העסקי בתחומים אלה. לביצוע מהלך שינוי

אסטרטגי זה ניתן ונכון להסתייע בניסיון מארצות אחרות, כאשר ארצות־הברית היא שותפת למידה רלוונטית גם בממד זה.

במקביל למאמץ זה יש לכוון במסגרת ממשלת ישראל מנגנון פעולה בין־משרדי קבוע (למשל בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה) לנושא היחסים עם סין, אשר יקיים תהליכי עבודה רציפים וסדורים לאורך זמן, בניהוג אינטגרטיבי ובבקרה ופיקוח מיניסטר־אליים קבועים. מנגנון זה, אשר הקווים לדמותו שורטטו למעשה בהחלטות הממשלה אך לא מומשו, יקיים הערכת מצב מתמשכת של היחסים עם סין, ינהל עבודת מטה שיטתית ומקצועית, יגבש מדיניות עדכנית, יגדיר יעדים ריאליים וברי השגה, יעקוב אחר התממשותם ויעדכנם בהתאם להתפתחויות בפועל, על ידי מעגל משוב מפעולה למדיניות.

כנגזרת של מנגנון מדיניות סדור זה יש לכוון גם מנגנון לניהול סיכונים, בדגש על סחר חוץ והשקעות זרות בנכסים אסטרטגיים, על מנת לאפשר איזון נכון בין צורכי הפיתוח הכלכלי לצורכי הביטחון הלאומי והעצמאות האסטרטגית. בכך נכון ללמוד מניסיון של מדינות אחרות אשר בהן פועלים כבר מנגנונים כאלה, ואף עוברים שינויים בהתאם לאתגרי המציאות המתהווה ולקחיה. כשם שכל מדינה גיבשה לעצמה מנגנון בקרה כפי מידתה, צריכה גם ישראל לגבש לעצמה מנגנון ההולם את צרכיה הייחודיים. תשומת לב מיוחדת יש להקדיש לניהול הסיכון באשר ליחסים האסטרטגיים המיוחדים בין ישראל לארצות־הברית, כאשר לצד התפתחות מהירה ביחסי ישראל עם סין מחריפה התחרות־יריבות אך גם שותפות ותלות רחבה בין ארצות־הברית לבין סין. במשולש היחסים המורכב שבו ישראל היא הצלע הקטנה (כמעט נקודה), עליה למצוא נקודת איזון נכונה שתאפשר מיצוי הפוטנציאל הכלכלי של סין ושיכוך מתחים אפשריים עם ארצות־הברית על רקע זה, בין שמקורם האמריקאי הוא אסטרטגי, ביטחוני, כלכלי או – סביר ביותר – מדיני. לשם כך נכון לקיים הידברות בערוצים שקטים, כדי למנוע אי־הבנות והתפרצות משברים מפתיעים בין הצדדים.

בהתאם לעליית משקלה של סין במערכת העולמית והאזורית בממדי הכלכלה, המדיניות והביטחון, נדרש לקיים למידה שיטתית של סין ופעילותה בסביבתה האסטרטגית של ישראל, בדגש על יחסיה עם מדינות האזור ופעילותה בהן ועל יחסיה עם המעצמות, כשיקול משמעותי בניהול מדיניות מולה. לשם כך נדרש להקדיש קשב ארגוני מספק (תקנים ותהליכים) בקהילת המודיעין ובמערכת הביטחון, באקדמיה ובמכוני המחקר, תוך שילוב עבודת מומחים למזרח אסיה עם מומחים למזרח התיכון. בתחרות על המשאבים קשה אומנם להשוות את אתגרי ההווה הדחופים באזורנו לאתגרי הבנתם של תהליכים ארוכי טווח ורחבי היקף כעלייתה של סין, אולם דווקא משום כך נדרשת התערבות מודעת שתבטיח כי ישראל מבינה היטב את סין בסביבתה האסטרטגית ואת השפעתה כמעצמה, שכמאמר חוקרי סין היא "נחבאת לעיני כול".

## הערות

- 1 ראו התפלגות הסחר ישראל-סין בתרשים 1.
- 2 כפי שמציג תרשים 2, יצוא הרכיבים האלקטרוניים הוא ענף היצוא העיקרי של ישראל לסין, שנשלט בחלקו הגדול על ידי חברת אינטל. ב-2016 הסתכם סך יצוא הרכיבים בכ-1.6 מיליארד דולר, בדומה להיקפו אשתקד, והיווה למעלה ממחצית היקף היצוא של חברות ישראליות לסין, כ-51 אחוזים מסך היצוא. ענף מרכזי נוסף ביצוא לסין הוא הכימיקלים, שמהווה כ-8 אחוזים מסך היצוא לסין.
- 3 פירוט החלטת ממשלה מספר 1687 באתר השירותים והמידע הממשלתי: [https://www.gov.il/he/departments/policies/2014\\_dec1687](https://www.gov.il/he/departments/policies/2014_dec1687)
- 4 נתונים: היחידה הכלכלית של מכון היצוא, 2017, <http://www.export.gov.il/files/publications/chinaeconomiczoom.pdf?loaded=true>
- 5 נתונים: היחידה הכלכלית של מכון היצוא, 2017, <http://www.export.gov.il/files/publications/chinaeconomiczoom.pdf?loaded=true>
- 6 לדוגמה מפורסם חלקו של המיליארדר שאול אייזנברג, אשר הוביל את המשלחת הביטחונית הראשונה של ישראל לסין בשנות השבעים, בברכת הממשל בארצות-הברית. נראה שגם לשלדון אדלסון, המקורב לראש הממשלה, יש מהלכים בממשלת סין.
- 7 דוגמאות מרכזיות בתחומים אלה ניתן למצוא במעורבות סינית במימון פוליטיקאים באוסטרליה מצד אחד, ושינויים בעמדות מדיניות של ממשלות זרות כגון יוון לטובת סין, בעקבות השקעות סיניות ניכרות בהן, מצד שני.
- 8 למעט בתחום היצוא הביטחוני, ועל כך בהמשך.
- 9 את היחסים האסטרטגיים בין ישראל לארצות-הברית, הנשענים על סיוע מדיני, ביטחוני וכלכלי רחב וממושך מצד ארצות-הברית, נכון לראות כמקרה ישראלי ייחודי ורגיש במיוחד לניהול. בה בעת, נכון לזכור שגם שותפות קרובות אחרות של ארצות-הברית (בריטניה, אוסטרליה, ולהבדיל – סינגפור) מקיימות קשרים ענפים עם סין ונדרשות למצוא את נקודת האיזון הנכונה בהקשר זה.
- 10 משבר ה'פלקו' בשנת 2000, שבו נאלצה ישראל לבטל חוזה למכירת מטוסי התרעה אווירית מתוצרת אלתא לסין, ומשבר ה'הארפי' משנת 2005 סביב אחזקת חימושי משוטט שנמכרו קודם לכן לסין, שהוביל לסיום תפקידם של בכירים במשרד הביטחון. Ze'ev Schiff, "Selling Arms to China, or Not", *Haaretz*, December 22, 2004, <https://www.haaretz.com/1.4840708>
- 11 "边界战事一触即发！这国却向印度出售8000多枚导弹 (The Border War is on the Verge! But This Country has Sold more than 8,000 Missiles to India)", *Sina*, July 7, 2017, <https://jmqqml.sina.cn/dgby/doc-ifyhwehx5304384.d.html?cre=tianyi&mod=wnews&loc=10&r=0&doct=0&rfunc=0&tj=none&s=0&tr=1&vt=4&pos=3>
- 12 כגון טיל C802 שירה חיזבאללה על 'אח"י חנית' ורקטות מצרר סיניות שנפלו בארץ, שניהם במהלך מלחמת לבנון השנייה.
- 13 הטקסט המלא של נייר העמדה כפי שהוא מופיע באתר הממשלה הסינית: [http://english.gov.cn/archive/publications/2016/01/13/content\\_281475271412746.htm](http://english.gov.cn/archive/publications/2016/01/13/content_281475271412746.htm)
- 14 H.E. Xi Jinping, "Work Together for a Bright Future of China-Iran Relations", Ministry of Foreign Affairs of The People's Republic of China, January 21, 2016, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/zyjh\\_665391/t1334040.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1334040.shtml)
- 15 CSIS China Power Project, 2018, <https://chinapower.csis.org/military-spending>.
- 16 בהשוואה לשנת 2008, תקציב הביטחון של סין ב-2017 הכפיל עצמו, הן בהתאם להצהרות הרשמיות (קרוב ל-150 מיליארד דולר) והן בהתאם להערכת מכוני מחקר חיצוניים (למעלה מ-200 מיליארד).

## המחברים

---

### אסף אוריון

תת-אלוף (מיל') אסף אוריון הצטרף למכון למחקרי ביטחון לאומי בסוף 2015 כחוקר בכיר. הוא מנהל את תוכנית המחקר ישראל-סין, ראש התוכנית בנושאי BDS ודה-לגיטימציה ומשתתף בתוכניות המחקר על סוריה והפלסטינים. בתפקידו האחרון בצה"ל שירת כראש החטיבה האסטרטגית באגף התכנון במטה הכללי בין השנים 2010-2015, לאחר שני תפקידי ראש מחלקה באגף התכנון. זאת, בהמשך לשירות של כשני עשורים ביחידה 8200 ובאגף המודיעין. אוריון הוא בוגר תואר ראשון בשפה וספרות ערבית ובהיסטוריה של המזרח התיכון מאוניברסיטת תל-אביב (1992), בעל תואר שני במנהל ציבורי מבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2000), בוגר הקורס המערכתי המתקדם לאומנות המערכה (2002) והקורס הבינלאומי לדירקטורים למודיעין בבית הספר למודיעין (DISC) בבריטניה (2005).

### דורון אלה

דורון אלה הוא דוקטורנט ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית, תחום עיסוקו הוא סין במסגרת ארגונים בינלאומיים. בעל תואר ראשון בהצטיינות מהאוניברסיטה העברית ליחסים בינלאומיים ובלימודי אסיה, מדור סין, וכן בעל תואר מוסמך מהאוניברסיטה העברית בתוכנית אישית למצטיינים, המשלבת יחסים בינלאומיים ולימודי אסיה. דורון עורך את כתב העת האקדמי 'פוליטיקה' היוצא לאור מטעם מכון לאונרד דייויס ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית בירושלים ומרצה במחלקה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה זו. דורון הוא עמית מחקר בתוכנית ישראל-סין של המכון למחקרי ביטחון לאומי.

### מתן וילנאי

אלוף (מיל') מתן וילנאי כיהן כשגריר מדינת ישראל ברפובליקה העממית של סין בין השנים 2012-2016. שירותו הציבורי כלל 36 שנים של שירות בצה"ל שהחל בהיותו צנחן והגיע עד דרגת אלוף: ראש אגף כוח אדם בצה"ל, מפקד פיקוד הדרום וסגן

ראש המטה הכללי. בהמשך היה וילנאי חבר כנסת ושר בממשלה (בשנים 2012-1999) בתפקידים בכירים שונים, ובהם: שר המדע, התרבות והספורט, חבר הקבינט הביטחוני, סגן שר הביטחון ושר לביטחון העורף. וילנאי מונה למנהל תוכנית המחקר על סין במכון למחקרי ביטחון לאומי בינואר 2017.

### **גליה לביא**

גליה לביא היא דוקטורנטית בבית הספר להיסטוריה של אוניברסיטת תל-אביב ותחום מחקרה הוא ההיסטוריה של המדע והטכנולוגיה בסין במאות ה-19 וה-20. היא בוגרת תואר ראשון ותואר שני בהצטיינות יתרה בלימודי מזרח אסיה באוניברסיטת תל-אביב. גליה היא עמיתת מחקר ורכזת תכנית ישראל-סין במכון למחקרי ביטחון לאומי, והעניין המרכזי שלה הוא מדיניות החוץ הסינית והשקעות סין בתשתיות בעולם.

### **רותם נוסם**

רותם נוסם, מתמחה לשעבר במכון למחקרי ביטחון לאומי, היא מנהלת המשרד הפרלמנטרי של הסגן השני של דובר בית הנבחרים באוסטרליה, וסטודנטית לתואר שני בלימודי ביטחון לאומי באוניברסיטה הלאומית האוסטרלית.

### **עודד ערן**

ד"ר עודד ערן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, כיהן כראש המכון מיולי 2008 ועד נובמבר 2011. לד"ר ערן קריירה ארוכת שנים בשירות החוץ ובמערכות הממשל של ישראל. בתפקידו האחרון כיהן כמנכ"ל המשרד הישראלי של הקונגרס היהודי העולמי - WJC. בשנים 2007-2013 שימש יועץ לוועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. קודם לכן כיהן במשך חמש שנים (2002-2007) כשגריר ישראל באיחוד האירופי בבריסל. בין השנים 1997-2000 שירת ערן כשגריר ישראל בירדן, ובשנים 1999-2000 היה ראש צוות המשא ומתן עם הפלסטינים ליישום הסכמי הביניים והסדר הקבע. בין השנים 1987-1990 היה ערן ציר מדיני בשגרירות ישראל בווינגטון. עודד ערן הוא בעל תואר דוקטור (PhD) מטעם בית הספר לכלכלה של לונדון (London School of Economics).

### **דן קטריבס**

דן קטריבס נושא בתפקיד ראש אגף סחר חוץ וקשרים בינלאומיים בהתאחדות התעשיינים, ומנהל קשרי החוץ של לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים. לפני כן שירת בשירות הממשלה כ-25 שנה, שבמהלכן מילא תפקידים שונים ומגוונים. בתפקידו האחרון היה סמנכ"ל קשרים בינלאומיים במשרד האוצר. במסגרת שירותו בחו"ל כיהן בתפקיד ציר כלכלי ראשון של ישראל בשגרירות בבייג'ינג, סין; נספח כלכלי

בקונסוליה הישראלית בהונג-קונג; ונציג משרד התמ"ת במשרד הקישור הישראלי בביירות, לבנון. למר קטריבס תואר בוגר בכלכלה ובמדע המדינה מהאוניברסיטה העברית בירושלים, הוא בעל תואר שני בכלכלה מבית הספר לכלכלה בלונדון בתחום האינטגרציה הכלכלית באירופה ובעל דיפלומה מטעם ה־College D'Europe בברוז', בלגיה, בתחום לימודי אירופה מתקדמים.

### **אופק רימר**

אופק רימר הוא עוזר מחקר בתוכנית סוריה במכון למחקרי ביטחון לאומי. לפני הצטרפותו למכון שירת כקצין באגף המודיעין. בעל תואר ראשון בהיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה מאוניברסיטת תל-אביב, ותואר שני בתוכנית לדיפלומטיה וביטחון לבכירים מאוניברסיטת תל-אביב.

### **הדי שגב**

הדי שגב הוא עוזר מחקר בתוכנית ישראל-סין במכון למחקרי ביטחון לאומי. הוא לומד לתואר שני ביחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית בירושלים ובעל תואר ראשון ביחסים בינלאומיים ולימודי אסיה מהאוניברסיטה העברית בירושלים.

### **חגי שגריר**

חגי שגריר הוא סגן ראש אגף אסיה והפאסיפיק במשרד החוץ. הוא עוסק בנושא סין בעשר שנים האחרונות כמנהל מחלקת צפון מזרח אסיה ובתפקידו הנוכחי. שגריר היה פרויקטור הקמה של שתי קונסוליות בסין: בגואנגג'ו ובצ'נגדו. כן שירת בקונסוליה בשאנגחאי ונשלח ללימודי השפה המנדרינית בטייפה, טייוואן. הוא בעל תואר שני בלימודי מזרח אסיה מהאוניברסיטה העברית בירושלים.

## INSS Memoranda, February 2018–Present

---

- No. 185, December 2018, Assaf Orion and Galia Lavi, eds., *Israel-China Relations: Opportunities and Challenges* [Hebrew].
- No. 184, November 2018, Gabi Siboni, Kobi Michael, and Anat Kurz, eds., *Six Days, Fifty Years: The June 1967 War and its Aftermath*.
- No. 183, October 2018, Meir Elran, Carmit Padan, Roni Tiargan-Orr, and Hoshea Friedman Ben Shalom, eds., *The Israeli Military Reserves: What Lies Ahead?* [Hebrew].
- No. 182, August 2018, Dan Meridor and Ron Eldadi, *Israel's Security Concept, The Committee Report on Formulation of the Security Concept* (Meridor Committee), Ten Years Later [Hebrew].
- No. 181, August 2018, Avner Golov, *The Israeli Community in the United States: A Public-Diplomacy Asset for Israel*.
- No. 180, August 2018, Gabi Siboni and Ido Sivan Sevilla, *Cyber Regulation* [Hebrew].
- Special publication, July 2018, Udi Dekel and Kim Lavie, eds., *A Strategic Framework for the Israeli-Palestinian Arena* [Hebrew].
- No. 178, July 2018, Carmit Padan and Meir Elran, *Communities in the Gaza Envelope – Case Study of Social Resilience in Israel (2006-2016)* [Hebrew].
- No. 177, June 2018, Yotam Rosner and Adi Kantor, eds., *The European Union in Turbulent Times: Challenges, Trends, and Significance for Israel*.
- No. 176, June 2018, Udi Dekel and Kobi Michael, eds., *Scenarios in the Israeli-Palestinian Arena: Strategic Challenges and Possible Responses* [Hebrew].
- No. 175, May 2018, Yotam Rosner and Adi Kantor, eds., *The European Union in a Time of Reversals: Challenges, Trends, and Significance for Israel* [Hebrew].
- No. 174, April 2018, Avner Golov, *The Israeli Community in the United States: A Public-Diplomacy Asset for Israel* [Hebrew].
- No. 173, March 2018, Meir Litvak, Emily B. Landau, and Ephraim Kam, eds., *Iran in a Changing Strategic Environment*.
- No. 172, February 2018, Meir Litvak, Emily B. Landau, and Ephraim Kam, eds., *Iran in a Changing Strategic Environment* [Hebrew].



במלאת יותר מחצי יובל לכינון יחסיה הדיפלומטיים עם סין, ניצבת ישראל בפני אתגרי מדיניות מרתקים. בלבם: מיצוי היתרונות מן היחסים לתועלת שני הצדדים ולאורך זמן, מצד אחד, תוך ניהול המורכבות וצמצום הסיכונים הכרוכים בהם, מצד שני. ביחסיה עם סין ישראל אמנם ייחודית אך כמוכן אינה יחידה. ברחבי העולם מתמודדות מדינות וחברות רבות עם אתגרים אלה, והן צברו ניסיון ממושך, ידע עשיר ולקחים עמוקים, אשר ישראל יכולה להסתייע בהם לשם גיבוש פתרונה שלה ל"כתב החידה הסיני". המאמרים בקובץ זה מאירים מזוויות שונות את מדיניות ישראל ליחסיה עם סין, הן במבט ישיר על המדיניות ואתגריה, הלכה למעשה, והן באמצעות התבוננות ביחסייהן של מדינות אחרות עם סין, שמהם עשויה ישראל לשאוב ידע, השראה ולקחים לצורך גיבוש מדיניותה וניהול יחסיה עם הרפובליקה העממית של סין.

בדרך למיצוי ההזדמנות הכלכלית הקורצת שבשווקיה של סין, הונה, תוצרתה ושירותיה התחרותיים לשם קידום ישראל וכלכלתה, ניצבים מספר אתגרים. ראשית, הפקת רווח מעסקים עם סין ובסין אינו דבר של מה בכך, ולו רק בשל פערי השפה, התרבות, ומאפייני השוק. שנית, מדינות לא מעטות מתמודדות עם אתגרים ייחודיים ליחסייהן הכלכליים עם סין, ובכללם שימור נכסים אסטרטגיים וחיוניים בשליטה מקומית, גידור השפעות מדיניות ופוליטיות חיצוניות הנשענות על מנופים כלכליים, ומעורבות גבוהה ביותר של מפלגת השלטון במגזר העסקי ובפעילותו. שלישית, וחשוב מכל, לישראל רגישות מיוחדת ליחסי המעצמות, כאשר בין ארצות הברית, שותפתה האסטרטגית חסרת התחליף, לבין סין, שותפתה הכלכלית הצומחת, מתגברת המתיחות ומסלים מאבק "מלחמת הסחר", הן על כללי השוק העולמי ועל יתרונותיו הכלכליים, והן על אזורי השפעה ועליונות אסטרטגית.

עיצוב מדיניות ישראל מול סין מחייב אותה איפוא למצוא פתרונות יצירתיים, מתוחכמים, ובעיקר מושכלים ומבוססי ידע, כמענה לכלל מרכיבי האתגר. במרכזם: כיצד לפתח את יחסיה עם סין לתועלתן ההדדית, וזאת מבלי לפגוע כמלוא הנימה ביחסים עם ארצות הברית.

מזכר זה מאגד מאמרים מאת חוקרי תכנית ישראל-סין במכון למחקרי ביטחון לאומי ואנשי מעשה ממשרד החוץ בהווה ובעבר. לצד מאמרים אלה ואחרים שפורסמו, הגישה התכנית המלצותיה לבעלי תפקידים ומקבלי החלטות במשרדי ראש הממשלה, החוץ, הביטחון, הכלכלה, בכנסת ועוד.

פרסום זה הוא רק צעד צנוע אחד במסע ארוך, אך חיוני, לפיתוח ידע תומך מדיניות בנושאי סין במדינת ישראל; תחום המחייב מאמץ נרחב, מרוכז ומואץ, כמפתח להתמודדות עם אתגרי המדיניות הממתינים במעלה הדרך.

---

**אסף אוריון**, תא"ל (מיל'), חוקר בכיר ומנהל תכנית המחקר ישראל-סין במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS). בתפקידו האחרון בצה"ל שירת כראש החטיבה האסטרטגית באגף התכנון במטה הכללי, לאחר שני תפקידי ראש מחלקה באגף התכנון ובהמשך לשירות בן כשני עשורים ביחידה 8200 ובאגף המודיעין. בעל תואר ראשון בשפה וספרות ערבית ובהיסטוריה של המזרח התיכון מאוניברסיטת תל אביב, ותואר שני במנהל ציבורי מבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד. הוא בוגר הקורס המערכתי המתקדם לאומנות המערכה בצה"ל והקורס הבינלאומי לדיריקטורים למודיעין בבית הספר למודיעין של משרד ההגנה (DISC) בכריטינה.

**גליה לביא**, עמיתת מחקר ורכזת תכנית ישראל-סין במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS). גליה היא דוקטורנטית בבית הספר להיסטוריה של אוניברסיטת תל אביב ותחום מחקרה הוא ההיסטוריה של המדע והטכנולוגיה בסין במאות ה'19 וה'20. לגליה תואר ראשון ותואר שני בהצטיינות יתרה בלימודי מזרח אסיה באוניברסיטת תל אביב. בין תחומי המחקר שלה: מדיניות החוץ הסינית והשקעות סין בתשתיות בעולם.

---