

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.

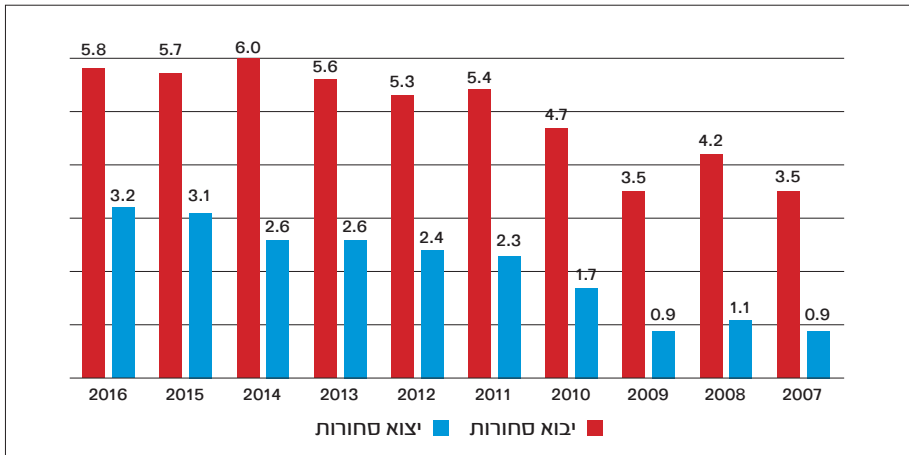
מטרתה של מדיניות ממשלת ישראל בנושא יחסי ישראל עם סין היא מיצוי הפוטנציאל הטמון בסין לקידום כלכלת ישראל. כפי שעולה מהחלטות הממשלה ומפעילותה, זהו כיום רכיב הליבה של התכלית האסטרטגית ליחסים עם סין, וזאת במידה רבה של היגיון וצדק. כיעד חיובי נוסף ראוי לכלול את קידום האינטרסים המדיניים של ישראל, ככל שהדבר 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.

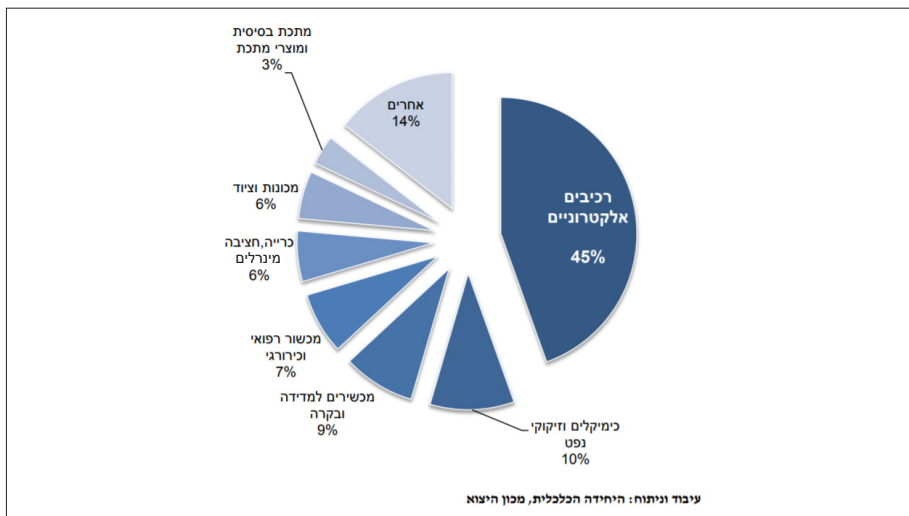
קידום הקשרים הכלכליים

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,¹ רוב היצוא מישראל נשען על תוצרתן של חברות מעטות.² 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 2019.³ 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)⁴



תרשים 2: התפלגות היצוא לסין על פי ענפים, 2017⁵

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 לרושינגטון 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 (פוליטיבירו) של המפלגה הקומוניסטית הסינית או הוועדה המרכזית שלה. על קשיי נגישות אלה מתגברים לעיתים אנשי עסקים בולטים מרחבי העולם, חלקם יהודים,⁶ 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,⁷ 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,⁸ 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.⁹ 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,¹⁰ 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,¹¹ ואם היא אכן ידידתה של סין. בכינון מדיניות ישראל לפיתוח היחסים עם שתי המדינות יש ליישב מורכבות זו ולצמצם את סיכונה.

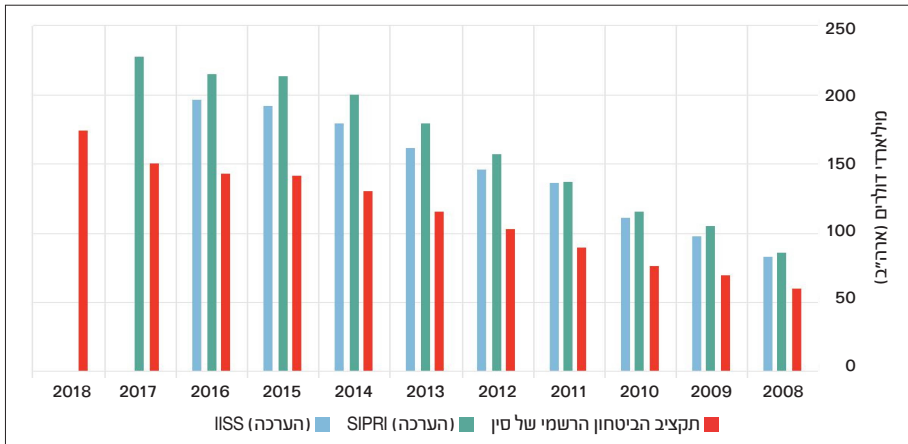
בסביבה הקרובה לישראל מנהלת סין מערכת יחסים ענפה ומסתעפת עם מדינות האזור, בדגש על איראן, שמחויבותה להשמדת ישראל מוצהרת וידועה. לאורך השנים

הייתה סין מעורבת גם בתפוצת נשק שפגע בישראל,¹² 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",¹³ אשר זכה למחוות הוקרה בביקורו של נשיא סין במטה הליגה הערבית, ואחד לאיראן.¹⁴ 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 2008–2018¹⁵

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,¹⁶ 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 ריאליסטית 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-הפעולה 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
- 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
- 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
- 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).