

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.¹ 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 מבוניות 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.² הרפורמות

גם חוללו שינויים חשובים במדיניות החוץ של סין – דבר שהוביל לשינוי במעמדה ו בפעילותה 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 לכלכלת 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.

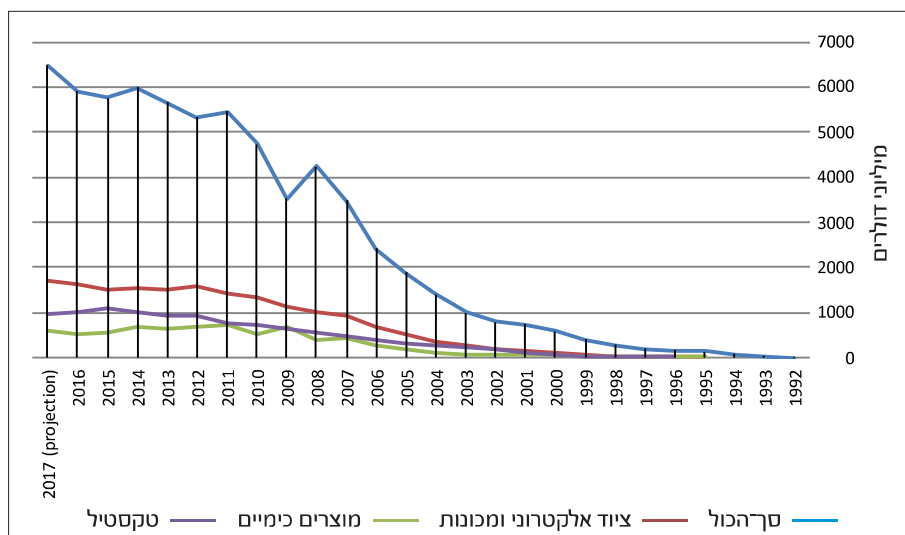
התפתחות הקשרים הכלכליים בין סין וישראל

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.³ 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

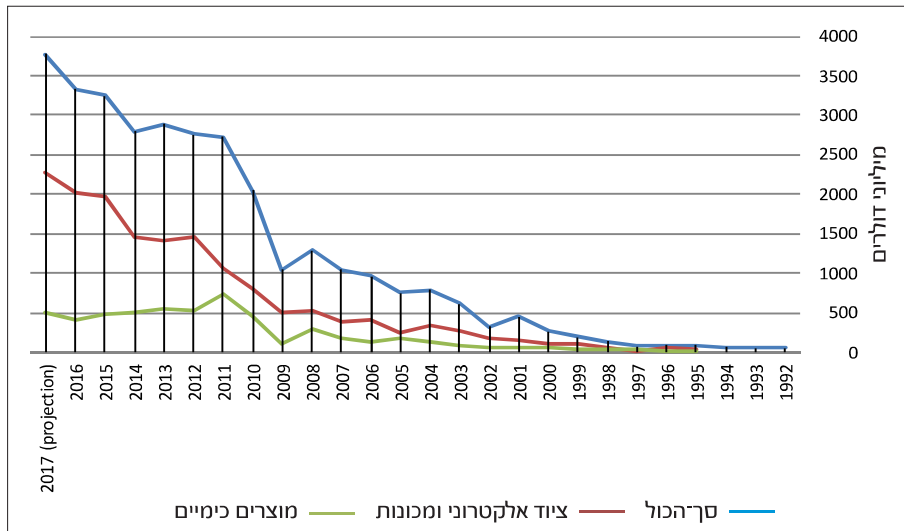
בסחר. (ראו תרשימים 1 ו-2). הרכב היצוא אומנם השתפר מעט בשנים האחרונות, כאשר תחום הציוד הרפואי הולך ותופס מקום גדול יותר ביצוא הישראלי לסין (כ-418 מיליון דולר המהווים כ-12 אחוזים מהיצוא ב-2016). נוסף לכך, אם בודקים מי הם השחקנים הישראלים בשוק הסיני מגלים שהשרידות של פעילות חברות ישראליות בסין בעייתית מאוד, 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 1992-2017

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 טייוואן ובעלות ברית נוספות של ארצות-הברית. משבר כפול זה, בין ישראל וסין ובין ישראל וארצות-הברית הביא לקביעת כללים מחמירים לגבי ייצוא ציוד בטחוני ודו-שימושי ישראלי בכלל, ולסין בפרט. בעקבות משברים אלו הוקם האגף לפיקוח על היצוא (אפ"י) במשרד הביטחון, ומאז פסק לחלוטין ייצוא 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 מכוון 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 ייצוא לסין מצמצמים במידה רבה את הייצוא 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 בשנחאי, בצ'נגדו ובגואנגג'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 ההתייחסותם 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 ל"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 ובהייטק 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 לחיות 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 ושמידת 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 בשוקים 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