

מבט על, גיליון 1333, 11 ביוני 2020

מעורבות זרה בתשתיות אסטרטגיות: להקדים תרופה למכה

גליה לביא ושירה עפרון

זכייתה של חברת **IDE** טכנולוגיות, המתמחה בפתרונות לטיפול במים, על פני האצ'יסון מהונג קונג במכרז לבנייה והפעלה של מתקן ההתפלה "שורק 2" הוכרעה, לפי הודעת משרד האוצר (24 במאי), על פי שיקולי תמחור. עם זאת, ההחלטה הוצגה בתקשורת כהיענות לדרישת ארצות הברית, שנמסרה בעת ביקורו של מזכיר המדינה מייק פומפאו בארץ, אשר הזהיר ממעורבות סינית בתשתיות. למרות התחושה שכך נמנע משבר בין ירושלים לווינגטון, סיומה של פרשת "שורק 2" דחה אמנם את המשבר, אך לא הסיר אותו מהפרק. לפיכך, ממשלת ישראל קיבלה ארכה לפעול כיום כדי למנוע משבר עתידי.

חברות סיניות מעורבות בתשתיות בישראל בעשור וחצי האחרונים. מנהרות הכרמל, הקו האדום של הרכבת הקלה בתל אביב, נמל אשדוד החדש ונמל המפרץ בחיפה הם חלק ממגוון הפרויקטים שחברות סיניות מעורבות בהם. לצד היתרונות הכלכליים הגלומים במעורבות הסינית, ביניהם חיסכון בזמן הקמה ועלויות נמוכות יחסית, עלו במהלך השנים גם חששות. כך למשל, נמל המפרץ, שב-2021 יחל תפעולו בידי חברת SIPG הסינית למשך 25 שנים, עורר הדים בישראל ובארצות הברית לאחר שבכירי ביטחון וצי לשעבר, ישראלים ואמריקאים, הזהירו עוד ב-2018 כי שליטה של חברה סינית בתשתית אסטרטגית זו כרוכה בסיכונים לביטחון הלאומי של ישראל ושל ארצות הברית. התנגדות זו התעוררה רק מספר שנים לאחר חתימת החוזה ב-2015, ונסיגה ממנה כיום כרוכה במחירים כספיים ומדיניים גבוהים.

עסקת נמל חיפה זו יכולה לשמש מקרה בוחן לתהליכים של מכרזי התשתיות בישראל, ולאיוון בין שיקולי כלכלה לביטחון לאומי – מצוי ורצוי. גם מכרזים הנדונים בעת הנוכחית, וכן אלה שיעלו על הפרק בעתיד, צפויים להוביל מצד אחד ללחץ אמריקאי, ומצד שני ללחץ מכיוון סין. במקביל להתמקדות בעת הנוכחית בזווית האמריקאית, יצוין כי גם בייג'ינג מפעילה מנופי לחץ, בין השאר באמצעות מאמרים בעיתונות הישראלית והסינית המבקשים להזכיר לישראל את היתרונות הגלומים בקשרים עם הכלכלה השנייה בעולם.

לצד הצורך של ישראל בהקמת תשתיות מתקדמות והיכולות המוכחות של חברות סיניות בתחומים אלו, על מקבלי ההחלטות בירושלים להפנים את השינוי שחל בשנים האחרונות, ובמיוחד לאחרונה כתוצאה ממשבר הקורונה, בראיית ארצות הברית את סין, שהפכה בראייה אמריקאית ממתחרה אסטרטגית ליריבה. אם בשנת 2017 הגדיר מסמך הביטחון הלאומי האסטרטגי של ארצות הברית (National Security Strategy) את סין כמתחרה אסטרטגית, לאחרונה פרסם הממשל מסמך המפרט את "גישתה של ארצות הברית כלפי הרפובליקה העממית של סין" (United States Strategic Approach to the People's Republic of China), הנוקט קו נוקשה אף יותר כלפי סין והמפלגה הקומוניסטית שבראשה. בין כלל הטענות מודגשת ההתייחסות ל"יוזמת חגורה ודרך", הכוללת תשתיות תחבורה ואנרגיה. במסמך משתקפת ראיית

היוזמה כאמצעי בידי בייגינג לעצב מחדש את הנורמות הבינלאומיות, ונקבע כי "בייגינג תנסה להמיר פרויקטים של יוזמת חגורה ודרך להשפעה פוליטית בלתי מוגבלת ולגישה צבאית. בייגינג משתמשת בשילוב של איומים ותמריצים ללחוץ על ממשלות, אליטות, תאגידים, מכוני מחקר ואחרים - לעתים בעמימות - כדי ללכת בהתאם לקו המפלגה הקומוניסטית ולצנזר את חופש הביטוי".

ההתנגדות מצד וושינגטון להשקעות סיניות בתשתיות אינה משוללת בסיס. בראיית ארצות הברית, כל החברות הסיניות קשורות לממשלת סין ולכן מוכוונות לא על ידי שיקולים עסקיים בלבד, אלא גם על ידי שיקולים גאו-אסטרטגיים של המפלגה הקומוניסטית של סין, שהאינטרסים שלה מנוגדים לאלו של ארצות הברית. מאפיין נוסף של האסטרטגיה הסינית הנו שילוב מאמצים צבאיים ואזרחיים, ושימוש בתשתיות אזרחיות גם לצרכים צבאיים. כך, למשל, חברת צ'יינה הארבור, שחברת בת שלה מקימה את נמל אשדוד החדש, הקימה תחנת לוויין בארגנטינה, החשודה על פי מודיעין אמריקאי כתחנת איסוף מודיעין, וחברת האם שלה, China Communications Construction Co, משתתפת במאמצים להשתלט על איים בים סין הדרומי. בישראל זכתה החברה ב-2019 כחלק מקבוצה במכרז על תחנת הכוח אלון תבור, והייתה בין המתמודדות הסופיות על מכרז תחנת הכוח ברמת חובב. על פי פרסומים מרחבי העולם, קיים חשש שמעורבות כלכלית גבוהה בישראל עלולה לספק לבייגינג מנוף פוליטי כלפייה, ולהגביר את פוטנציאל ההשפעה של סין על ממשלתה.

בארצות הברית יש הערכה, כי בעתיד תבקש סין להגן צבאית על נכסיה הכלכליים שמעבר לים, מה שעלול להגביל את חופש התנועה והתמרון האמריקאי, לפגוע ברשתות המסחר והאספקה העולמיות, ולהעלות את הסיכון לעימות בין המעצמות. ביולי 2019 קיבלה הנחה זו אישור בדברי שר ההגנה הסיני, שגרס כי "יוזמת חגורה ודרך" קשורה לשאיפת בייגינג להרחיב את נוכחות צבא סין מעבר לים, כולל באיי האוקיאנוס השקט והקריביים. יודגש כי להבדיל מהנעשה במדינות אחרות, הסבירות שמעורבות סין בתשתיות בישראל תוביל לנוכחות או אחיזה צבאית שלה בארץ נראית קלושה. חשש נוסף הוא מנוכחות סינית בסמיכות למתקני ביטחון שבהם מבקרים כוחות אמריקאים, דוגמת נמל המפרץ בחיפה, שבו מבקר תדיר הצי השישי, ובסיס חיל האוויר בפלמחים. זאת ועוד, הקמה ותפעול של תשתיות אסטרטגיות כרוכים בסיכונים סייבר וביטחון לישראל עצמה, ולפיכך מעוררים בארצות הברית חשש מדליפת טכנולוגיה שהיא משתפת עם ישראל דרך מאמצי ריגול סיניים בארץ. משום כך וושינגטון מצפה מישראל, כמו מיתר בעלות בריתה, לבחון השקעות סיניות בתחומה ולוודא שאינן מהוות סיכון לביטחונה הלאומי וגם לזה של ארצות הברית.

ישראל כבר נקטה כמה צעדים לשימור שליטתה בתשתיות אסטרטגיות. ראשית, הממשלה ביצעה רפורמות במשקי המים והחשמל, שיאפשרו שליטה ממשלתית על היבטים מרכזיים במערכת, לצד הפרטה ופיזור חלקים ממנה. במשק המים, למשל, מערכת ההולכה נותרת בידי חברת מקורות הממשלתית, בעוד מערכת הייצור עוברת הפרטה, ומתקני ההתפלה שבה סיפקו ב-2016 כ-25 אחוזים מכלל צריכת המים השנתית במדינה. גם במשק החשמל, על פי הרפורמה, מערכת ההולכה תיוותר בידי חברת החשמל, בעוד עד 60 אחוזים מיכולת ייצור החשמל יעברו לחברות פרטיות, שכל אחת מהן תחזיק בלא יותר מ-20 אחוזים מכוח הייצור הכללי, וזאת כדי למנוע ריכוזיות יתר ופגיעה במשק. ואולם, גם אם הבניה זו של משקי המים והחשמל מגבילה את יכולת

ההשפעה של חברות פרטיות, מקומיות או זרות, אין היא נותנת מענה מספק להשפעה הייחודית של ממשלת סין על חברות סיניות, ממשלתיות ופרטיות. לפיכך, גם אם כל חברה סינית בנפרד תוכל לעמוד בתנאי סף להשתתפות במכרזי חשמל ומים, בתמונה מצרפית תיתכן אחזקת נתח שוק גדול מהמותר בידי חברות הנתונות להשפעתה של ממשלה זרה אחת.

צעד נוסף שביצעה ישראל הוא ההחלטה באוקטובר 2019 על הקמת המנגנון לפיקוח על השקעות זרות, שהחל לפעול בראשית 2020, במטרה לבחון את ההשלכות לביטחון לאומי של השקעות זרות אל מול השיקולים הכלכליים. ואולם, מגבלותיו של המנגנון מותירות פערם משמעותיים בניהול הסיכונים הישירים לישראל. בין השאר, פעילות המנגנון לא מעוגנת בחוק; הוא וולונטרי ועצמו לא מחייבת; הצוות המאייש את המנגנון אינו עוסק בנושא באופן בלעדי; המנגנון לא דן בהשקעות שלא בהכרח מובילות לשליטה וכן השקעות לא-ישירות (דרך קרנות הון סיכון לדוגמא); וכן אינו מוסמך לדון בהשקעות בתחום הטכנולוגיה—תחום שמדאיג את ארצות הברית, המתחרה עם סין על עליונות טכנולוגית, אף יותר מסוגיית התשתיות. לכן, בראיית וושינגטון, מדובר לכל היותר בצעד ראשון, המחייב התקדמות נוספת.

בין המכרזים הגדולים שעל הפרק: הקמת הקווים הירוק והסגול של הרכבת הקלה בתל אביב, לרבות אספקה ותחזוקה של קרונות; סלילת קו רכבת קלה חיפה-נצרת; רכישת מתקן ההתפלה באשדוד; הקמה של מתקן התפלה בעכו; ושדרוג נמלי חיפה ואשדוד – כולם בתחומי אחריותו של מנגנון הפיקוח, הכוללים פיננסים, תקשורת, תשתיות, תחבורה ואנרגיה. בשלב זה לא ברור לגבי אילו מבין הפרויקטים האלה יבחרו הרגולטורים הרלבנטיים לבקש את המלצת המנגנון, וליישמה.

מכרזי התשתית הבאים מחייבים את ישראל לשפר את תהליכי הבקרה והפיקוח מראשיתם, כבר בגיבוש המכרזים, באופן שיצמצמו סיכוני ביטחון ויחסכו משברים פוטנציאליים מול ארצות הברית וכן מבוכות נוספות מול הסינים. לצד הצורך למנוע משבר עם הממשל בווינגטון, חשוב שישראל תחדד ותבהיר, קודם כל לעצמה, את המגבלות שהיא מטילה על מעורבות חברות זרות בתשתיות המדינה. כשהמגבלות ידועות מראש, והשיקולים ברורים, התוצאות תתקבלנה בהבנה וישראל תוכל לשמר את עצמאותה מחד גיסא ולהמשיך בטיפוח קשריה החיוביים, שאינם סימטריים עם המעצמות סין וארצות הברית כאחת, מאידך גיסא.