

על ישראל לרדת מהגדר – נדרשת מדיניות ברורה בנוגע למעורבות זרה בתשתיות לאומיות

גליה לביא ודן קטריבס

לאחרונה העביר מבקר המדינה ביקורת על הדרך שבה פעלה המדינה בהקשר למעורבות זרה בתשתיות הלאומיות. לדבריו, היעדר חובת היועצות הרגולטוריות בוועדה המייעצת עלולה להוביל אותם לתעדף שיקולים כלכליים על פני שיקולי ביטחון לאומי. הצורך ליישם את המלצות המבקר מתחדד בתקופה בה היריבות בין סין לארצות הברית מתעצמת, והממשל האמריקאי מפעיל לחץ על בעלות ברית להקים או לחזק מנגנוני פיקוח על השקעות ולשקול היטב הכנסת חברות סיניות לתשתיות לאומיות. למרות הרצון של ממשלת ישראל להימנע מקביעת מנגנון קבוע ובעל סמכות, ולא רק כגורם מייעץ, לבחינת השקעות זרות, המציאות הנוכחית מקשה על המשך מדיניות זו.

לאחרונה בחן מבקר המדינה את הסיכונים שבמעורבות זרה בתשתיות לאומיות ואת התנהלות הממשלה בסוגיה. בדוח שפירסם ב-3 באוגוסט, טען כי "חברה בבעלות ממשלתית זרה עשויה ליהנות מתמיכה ממשלתית, לפעול משיקולים שאינם כלכליים בלבד ולהשתמש במשאבים ממשלתיים לצורך השגת יתרונות תפעוליים וכלכליים אל מול מתחרותיה מהשוק הפרטי". המבקר העביר ביקורת נרחבת על מנגנון הפיקוח על ההשקעות שעוכב במשך כשנתיים עד שהוקם לבסוף בהחלטת הקבינט המדיני-ביטחוני ב-30 באוקטובר 2019. לדברי המבקר, היעדר חובת ההיועצות של הרגולטורים בוועדה המייעצת עלולה להוביל לתיעדוף שיקולים כלכליים על פני שיקולי ביטחון לאומי. לפיכך המליץ להבהיר לרגולטורים כי עליהם לפנות לוועדה המייעצת של המנגנון "קודם אישור השקעה זרה שיש חשש שתגרום לפגיעה באינטרסים של ישראל בהיבטי הביטחון הלאומי". למרות שסין לא הוזכרה בשמה בדוח המבקר, הרי שנוכחותן הרבה של חברות סיניות במכרזי תשתית בישראל מבהיר את הצורך ליישם את המלצותיו. הדבר חשוב במיוחד בתקופה זו, שבה היריבות בין סין לארצות הברית מתעצמת והממשל האמריקאי מפעיל לחץ על בעלות ברית להקים או לחזק מנגנוני פיקוח על השקעות ולשקול היטב הכנסת חברות סיניות לתשתיות לאומיות.

בניית תשתיות חדשות חשובה לצמיחת המשק. על פי [דוח של ה-OECD](#) ממארכ 2018, לישראל מחסור גדול בתשתיות, שגורם לפגיעה בפריון המשק וברווחת התושבים. המחסור ניכר במיוחד בתחומי התחבורה היבשתית, לרבות קווי רכבות ואוטובוסים; התחבורה הימית, לרבות קיבולת נמלי הים; האנרגיה, כולל תחנות כוח והפקת אנרגיה חלופית; ובתחום התפלת המים. הדוח מציין כי ביצוע מיזמי תשתית בתחומים אלה עשוי לסייע בהנעת גלגלי הכלכלה ולעודד פריון במשק, ואכן בשנים האחרונות נעשה מאמץ ניכר על ידי הממשלה לצמצם את הפערים הללו ולהשקיע כספים רבים בשיפור ובשדרוג התשתיות. לאור משבר הקורונה וההאטה הכלכלית הצפויה במשק, אף גבר הצורך בביצוע עבודות ציבוריות רחבות היקף.

בישראל, חברות זרות משולבות במרבית מיזמי התשתית הגדולים ונוכחותן של חברות סיניות בולט במיוחד, בעיקר הודות ליתרונות הכלכליים שלהן. חברות סיניות הן בעלות ידע וניסיון מוכח בתחומי התשתיות. עם זאת, פעמים רבות הניסיון שלהן מוגבל לסין וסביבותיה ולמדינות מתפתחות, וכדי לחדור לשוק האירופי הן מבקשות לרכוש מוניטין וניסיון בסטנדרטים אירופיים במדינה כמו ישראל ואף מוכנות להציע מחיר נמוך יחסית עבור הפרויקט. ואכן, כל עוד הן עומדות בקריטריונים של טיב ואיכות הביצוע, בחירת הגורם הזול ביותר מאפשרת למקסם את כספי משלם המסים. נוסף על המחיר הזול, בחלק לא מבוטל מהמיזמים הצליחו חברות סיניות לסיים את העבודות עוד לפני המועד הקבוע בהסכם, וכך חסכו למדינה המזמינה זמן וכסף רב.

למרות היתרונות הכלכליים הגלומים במעורבות של חברות סיניות במיזמי תשתית, הרי שמעורבות זו אינה נטולת חסרונות, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך. העסקת חברות סיניות משמעה פגיעה בחברות ובעובדים מקומיים. לטענת התאחדות הקבלנים בישראל, הללו משוועים לעבודה ומן הצדק הוא שבימים אלו של משבר, המדינה תתעדף עבודה ישראלית. אלא שחברות סיניות נוטות להסתמך על העובדים והציוד שלהן ופועלות לרוב ללא שותף ישראלי. כתוצאה מכך, השוק המקומי אינו נחשף לטכנולוגיות חדשות, בין אם מדובר בציוד חפירת מנהרה או במערכות בקרה. בטווח הארוך עלול להיווצר מחסור בידע ובניסיון של הגורמים המקומיים, ומדינת ישראל עלולה למצוא עצמה תלויה בגורמים זרים בכל הקשור לטכנולוגיות אלו.

נוסף על כך, ישראל, כמו מדינות מתקדמות רבות, מפעילה מנגנון רכש גומלין שמחייב חברות זרות לרכוש מתוצרת מקומית בשווי של 20-35 אחוזים מגובה העסקה. כ"אומת סטארט-אפ", המדינה מעוניינת שחברות זרות תרכושנה טכנולוגיות מתקדמות מקומיות. בעתיד, כך מצופה, הרכש הזה יהווה פלטפורמה למינוף טכנולוגיות ישראליות ליצוא עתידי. אולם, כשמדובר בחברות הסיניות, מנגנון רכש הגומלין נתקל בקשיים. החברות הללו לא תמיד מצליחות להגיע להיקף הרכש הנדרש והרכש שכן מבוצע כולל לרוב מוצרים בסיסיים, כמו עפר או חומרי בניה אחרים, כאשר את הטכנולוגיות המתקדמות הן מעדיפות להביא עמן. משרד האוצר עצמו מתנגד לחובת רכש הגומלין ומנסה לבטלה לחלוטין, בטענה שחובה זו מייקרת את המכרזים. כמובן שאם תבוטל הדרישה לרכש גומלין צפויה פגיעה נוספת בעסקים מקומיים.

נוסף על ההיבטים הכלכליים, המבקר הצביע על כך שבמסגרת השיקולים של הכנסת גורמים זרים לתשתיות הלאומיות בישראל יש לבחון גם היבטים גיאואסטרטגיים. ואמנם, זכייתן של חברות סיניות במספר מכרזי תשתית בולטים בעבר - דוגמת תפעול נמל מפרץ חיפה ל-25 שנים, הקמת נמל הדרום באשדוד, חפירת מנהרות הרכבת הקלה בתל אביב ורכישת תחנת הכוח אלון תבור - עוררה מתח ביחסים בין ישראל לארצות הברית, הנמצאת ביריבות גוברת עם סין. ממשל טראמפ מנסה להקטין את הנוכחות וההשפעה הסינית מחשש לריגול, פגיעה באמצעות סייבר, גניבת טכנולוגיה והשפעה פוליטית. ארצות הברית מצפה מבעלות בריתה ליישר קו ולבלום השקעות סיניות, בדגש על תשתיות וטכנולוגיות מתקדמות. כתוצאה מכך, הנוכחות הרבה של חברות סיניות במכרזים בישראל הפכה לסוגיה שלא ניתן להתעלם ממנה. כך למשל, במאי 2020, ימים ספורים לפני קבלת ההכרעה במכרז לבניה והפעלה של מתקן ההתפלה שורק 2, הגיע לישראל מזכיר המדינה מייק פומפאו והזהיר מפני השקעות סיניות בתשתיות חיוניות. בסופו של דבר, החברה הסינית לא זכתה במכרז, מטעמים כלכליים, לפי הדיווח.

לאור כל זאת, מובן מדוע המבקר המליץ לישראל למצוא איזון נכון יותר בין כלל השיקולים בעת בחינה וקבלת החלטה במכרזי התשתית העתידיים. על ישראל לפעול מתוך מטרה שגם אם ישתתפו במכרזים אלו חברות סיניות, השתתפותן תתרום לאינטרסים הכלכליים הרחבים של המשק הישראלי בלי לסכן את אינטרסיה הגיאואסטרטגיים. לשם כך, על ממשלת ישראל לעודד במכרזים שותפויות בין חברות זרות למקומיות, כדי לשמר ואף לשפר את הידע והניסיון המקומיים בטכנולוגיות וכלים חדשים, וכדי לתמוך בכלכלה המקומית. כחלק מכך, יש ללמוד מניסיון העבר, שלפיו שיתופי פעולה עם חברות סיניות היו מוגבלים בשל נטייתן למעט ברכש של טכנולוגיות ישראליות, זאת בזמן ששיתופי פעולה עם חברות אירופיות היו מועילים יותר ועודדו בהמשך ייצוא של הטכנולוגיות הישראליות לשוק האירופי. ישראל יכולה אף לצאת נשכרת מנוכחות גוברת של חברות אמריקאיות או אירופיות במיזמי התשתית שלה, הן כחיזוק ליחסיה עם ארצות הברית ואירופה והן כאמצעי לפיזור סיכונים של השקעות זרות.

לבסוף, למרות שממשלת ישראל העדיפה לא לקבוע מנגנון לבחינת השקעות זרות כדי להימנע מלחץ דיפלומטי, כך על פי דוח המבקר, הרי שהמציאות הנוכחית מקשה על המשך מדיניות זו וגובר הסיכון לעימות אפשרי עם ארצות הברית. לפיכך, מומלץ לממשלה להפעיל את הוועדה לפיקוח על השקעות כמנגנון קבוע ובעל סמכות ולא רק כגורם מיעץ, לגבש קריטריונים ברורים ככל הניתן לגבי מידת המעורבות של גורמים זרים בעבודות תשתית לאומית, ולהציגם בגלוי כבר בשלבים המוקדמים של המכרזים, כפי שהמליץ גם המבקר, וכדי להימנע מפגיעה שלא לצורך בחברות המתחרות. המדינה יכולה לשמור לעצמה מידה מסוימת של גמישות באופן קבלת ההחלטות שלה, אך יש לה גם הצדקה מלאה להתוות מדיניות ברורה בנושא בעל חשיבות לאומית, שתאזן נכונה בין שיקולים כלכליים ואסטרטגיים.

* דן קטריבס הוא מנהל אגף סחר חוץ בהתאחדות התעשיינים ולשעבר סמנכ"ל משרד האוצר והציר הכלכלי הראשון של ישראל בבייג'ינג