



Erez Simon/Port of Haifa

# סין ותשתיות לאומיות בישראל: השיא מאחורינו

## גליה לביא

המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) – אוניברסיטת תל אביב

מעורבותן של חברות סיניות במכרזי תשתיות לאומיות בישראל עוררה בשנים האחרונות דאגה בקרב גורמי ממשל בארצות הברית ובישראל. מחקר זה בחן את המעורבות של חברות סיניות במכרזי תשתיות שונים בהשוואה לחברות זרות אחרות, בהתפלגות לתחומים ועל ציר הזמן, ומצא כי ההשתתפות הסינית במכרזים היא אכן גבוהה, אך נובעת בעיקר מחוסר עניין של מדינות זרות אחרות בהם. נמצא גם שחברות סיניות זכו בעיקר במכרזי הקמת תשתיות ופחות במכרזי תפעול. זכייתן במכרזים עלתה באופן מיוחד בשנים 2015 ו-2019, אך מאז תחילת עבודתה של הוועדה המייעצת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות בישראל ב־2020 נעצרו לחלוטין זכויותיהן במכרזי תפעול.

**מילות מפתח:** סין, תשתיות, הוועדה המייעצת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות, הרכבת הקלה בתל אביב, הקו האדום

## מבוא

**גורמי ביטחון העלו חששות מפני סיכונים ביטחוניים הכרוכים במעורבות סינית בתשתיות לאומיות. כך למשל, ראש השב"כ היוצא נדב ארגמן טען בינואר 2019 כי "ההשפעה הסינית בישראל מסוכנת במיוחד בכל הקשור לתשתיות אסטרטגיות וחברות גדולות במשק".**

## המתודולוגיה

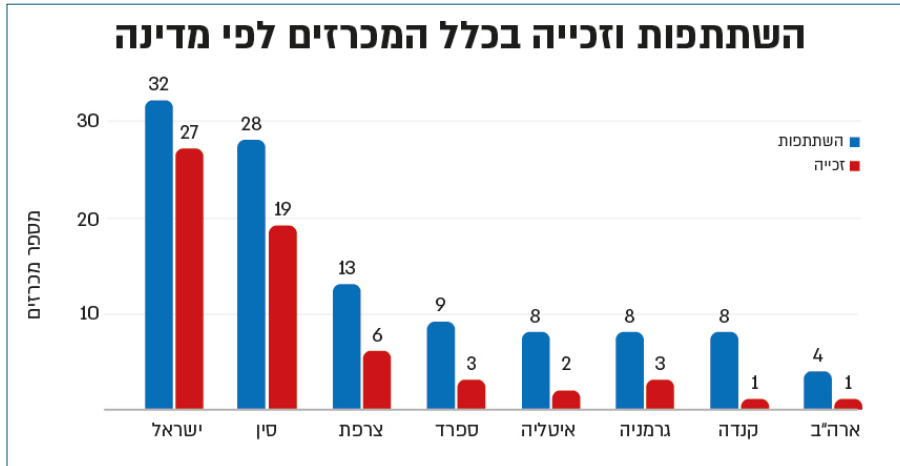
בהיעדר מאגר מידע ממשלתי המתעד את פרטי מכרזי התשתיות בענפים השונים, נאסף מידע על מכרזי תשתיות מאתרי האינטרנט של החברות הממשלתיות הישראליות נת"ע, נתיבי ישראל, חנ"י, רשות החשמל, רשות המים ורכבת ישראל; מאתרי החברות הסיניות מדוחות כנסת ישראל; ומפרסומים בעיתונות הישראלית והזרה. על בסיס זה נבנה מאגר נתונים ראשוני. מתוך 72 המכרזים במאגר נבחרו 46 מכרזים משנת 2001 ועד יוני 2022 שהיקפם מעל 100 מיליון ש"ח, אשר עסקו בתשתיות של נמלים, רכבות בין-עירוניות, המטרו במטרופולין דן והרכבת הקלה בתל אביב, לרבות אספקת קרונות וקטרים; תחנות כוח, מתקני התפלת מים וסלילת כבישים (לא נכללו מכרזים שהיו סגורים בפני חברות זרות, או מכרזים שאינם עבור תשתיות לאומיות). עבור כל מכרז תועדו תחום התשתית, תכולתו, החברות שהתחרו בשלב הסופי, החברות שזכו ומועד סיומו. הספירה התבצעה לפי מכרז ולא לפי חברה, כך שבמקרים שבהם מספר חברות מאותה מדינה התחרו או זכו באותו מכרז, הם נספרו פעם אחת בלבד.

אחת ממגבלות המחקר נובעת ממידע חלקי הקיים במקורות המידע. המקורות הרשמיים אינם מפרטים על אודות המשתתפים במכרזים אלא מציינים רק את הזוכה. העיתונות אף היא מסקרת לעיתים רק את הזכייה ולא את תולדות המכרז. כפועל יוצא, המידע על המשתתפים בשלבים השונים של המכרזים אינו מלא. כדי להתגבר על מגבלה זו התמקד המחקר בשלב האחרון של המכרזים ובזוכים בהם.

## מעורבות זרה בתשתיות לאומיות בישראל

על פי נתוני המחקר, לצד חברות מישראל השתתפו במכרזי התשתיות שנבחנו חברות מ-17 מדינות זרות. תרשים מס' 1 מציג את מספר המכרזים שבהם השתתפו וזכו חברות מהמדינות המובילות וביניהן, בסדר יורד, חברות מסין, צרפת, ספרד, איטליה, גרמניה, קנדה וארצות הברית.

חברות מסין מקימות ומתפעלות תשתיות לאומיות בישראל משנת 2006, אך מעורבותן בנושא שנויה במחלוקת. המצדדים בה, בהם אנשי משרד האוצר, טוענים שחברות סיניות מקימות במהירות וביעילות תשתיות נדרשות, שעצם השתתפותן במכרזים גורמת להוזלת כלל הצעות המחיר, וגם אם אינן זוכות הן מניבות חיסכון לקופת המדינה. מנגד, גורמי ביטחון העלו חששות מפני סיכונים ביטחוניים הכרוכים במעורבות סינית בתשתיות לאומיות. כך למשל, ראש השב"כ היוצא **נדב ארגמן** טען בינואר 2019 כי "ההשפעה הסינית בישראל מסוכנת במיוחד בכל הקשור לתשתיות אסטרטגיות וחברות גדולות במשק". הדברים נאמרו בזמן שבירושלים עסקו בגיבושה של **הוועדה המייעצת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות**, על רקע אזהרות חוזרות ונשנות מצד גורמים בממשל טראמפ מפני הסיכונים הכרוכים בהשקעות סיניות בישראל, ביניהם פעילות ריגול, השבתת תשתיות ויצירת מנופי לחץ על הממשלה. אומנם וושינגטון מודאגת בעיקר מההשקעות בחברות טכנולוגיה בישראל, אולם מעורבות בתשתיות היא גלויה לעין ולכן נוחה לביקורת. נוסף על החשש מסיכונים ביטחון, **התאחדות הקבלנים בוני הארץ** טוענת כי כל החברות הסיניות הפועלות בישראל הן 'קבוצת מחזיקים' אחת בבעלות ממשלת סין, ולכן היא זו שמשתלטת על שוק התשתיות בישראל. אומנם בג"ץ **פסל** טענה זו, אך לפי ההתאחדות "ממשלת סין מנהלת תחרות לא הוגנת בשוק התשתיות, שמסכנת מאות חברות ישראליות המעסיקות עשרות אלפי עובדים". חשש נוסף וחמור במיוחד הוא מפני סיכון יחסיה המיוחדים של ישראל עם ארצות הברית. אולם הקמת הוועדה המייעצת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות לא סיפקה את ממשל טראמפ והתחרות האסטרטגית בין המעצמות לא דעכה עם חילופי השלטון בווינגטון. ממשל ביידן אולי פועל באמצעים שונים משל קודמו והמסרים שמעבירים בכיריו מנומסים ורהוטים יותר, אך אין לטעות – האסטרטגיה, הרואה בסין יריבה המאתגרת את הסדר העולמי ומסכנת את מקומה של ארצות הברית בראשותו, נותרה זהה. לפיכך, המשך מעורבות סינית במכרזי תשתיות לאומיות במדינה ודאי יגביר את המתח בין ישראל לידידתה הקרובה. דווקא בשל כך חשוב מאוד להבין את המעורבות הסינית בתשתיות הלאומיות בישראל. מחקר זה מבקש לשרטט תמונת מצב עדכנית ומפורטת של מעורבות זו, לנתח את מאפייניה ולהמליץ על מדיניות רלוונטית.



תרשים 1: השתתפות וזכייה בכלל המכרזים לפי מדינה

### המעורבות הסינית בתשתיות לאומיות בישראל

מעורבות סינית בנמלי ישראל וברכבת הקלה בתל אביב היא המוכרת והמדוברת ביותר בתקשורת הישראלית, ויש הקושרים אותה ל"יוזמת החגורה והדרך" (יח"ד – BRI) – ראו למשל במאמרו של מרדכי חזיזה בגיליון זה), שעליה הכריז נשיא סין שי ג'ין-פינג ב־2013. מדובר באסטרטגיה לפיתוח ימי ויבשתי של דרכי סחר מסין, היצואנית הגדולה בעולם, דרך מדינות מרכז אסיה והמזרח התיכון הזקוקות לתשתיות חדשות, ועד לשווקים בארצות אירופה העשירות ולאפריקה, המספקת חומרי גלם חשובים לסין. באמצעות היוזמה חותרת סין לגוון את דרכי הסחר שלה, למנף את היכולות העודפות של חברות סיניות בתחום התשתיות, לחזק את קשריה עם המדינות לאורך הדרכים ואת השפעתה בהן ולהציג עצמה לעולם כמעצמה אחראית שדואגת לפיתוח העולמי. אומנם עוד לפני ההכרזה על יוזמת החגורה והדרך חברות סיניות כבר היו מעורבות במיזמי תשתית שונים ברחבי העולם, כולל בישראל, אך יח"ד סיפקה את המסגרת הרעיונית, שקיבלה ביטוי גם בתמיכה מדינית וכלכלית מצד ממשלת סין.

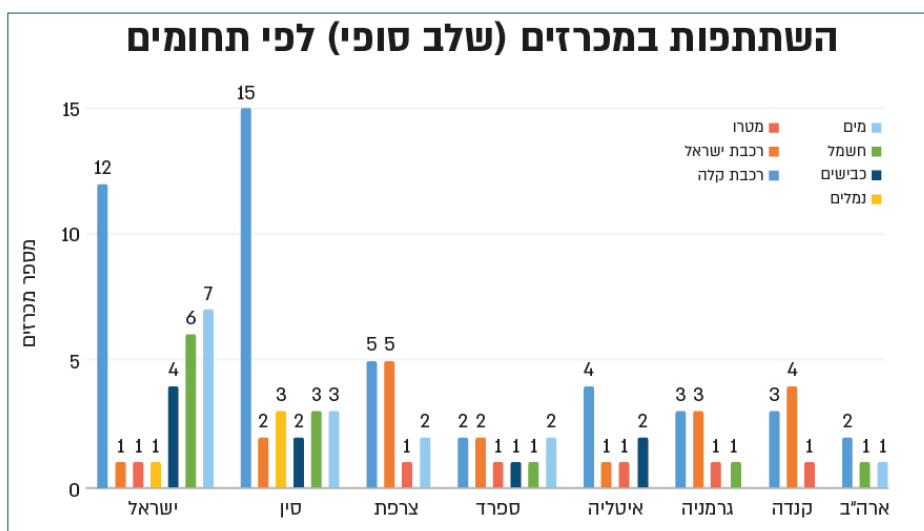
נראה שמעורבותן של חברות סיניות בישראל אינה קשורה ישירות ליח"ד, והיא חורגת מתחומי התחבורה אל רוב תחומי התשתיות. חברות מסין (וגם מספרד) השתתפו במכרזים בשישה מתוך שבעת התחומים שנבדקו, להבדיל מחברות ממדינות אחרות שהתמקדו במספר מצומצם של תחומים (ראו תרשים 2). חברות סיניות השתתפו במכרזי הרכבת הקלה והנמלים, אך גם בתחומי החשמל והמים. מנגד, השתתפותן במכרזי רכבת ישראל דלילה למדי.

תרשים מס' 3 מציג את מעורבות החברות הסיניות במכרזים על ציר הזמן. כפי שניתן לראות, לרוב זכו

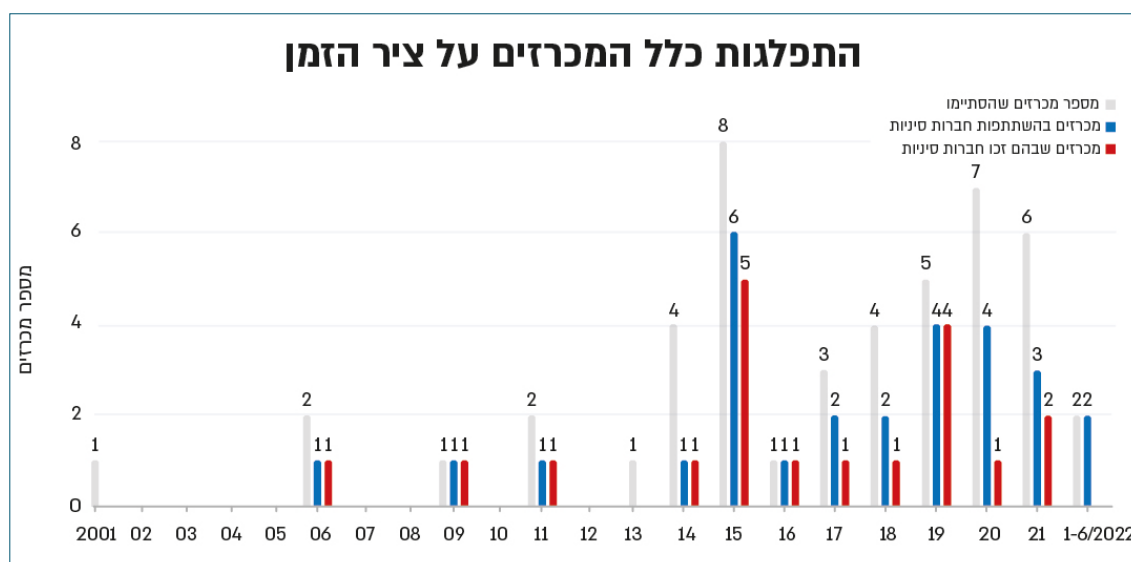
חשוב לציין שמורכבות הפרויקטים דורשת מהמשתתפים להתאגד לקבוצות שבהן מספר חברות. כך למשל, במכרז לניהול המטרו במטרופולין דן, בקבוצה אחת חברו יחד חברות מישראל, צרפת וקנדה, ובאחרת התקבצו חברות מישראל, צרפת ואיטליה. כך במכרז אחד חברות מאותה מדינה התמודדו זו מול זו.

כמו כן, לעיתים חברה אחת מצטרפת לחברה אחרת במכרז מסוים, ובמכרז אחר אפשר שהן יתחרו זו בזו. למשל, חברת China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC) מסין התמודדה במכרז אחד כחלק מקבוצה לצד חברת מנרב הנדסה הישראלית, ובמכרז אחר התמודדו שתי החברות הללו זו מול זו. המורכבות הזו מקשה על ניתוח הנתונים לפי מדינה, אך מהתפלגות הנתונים בתרשים מס' 1 ניתן לראות בבירור שחברות סיניות השתתפו וזכו ביותר מכרזים מחברות זרות אחרות. שיעור ההשתתפות של חברות סיניות עמד על כ־61 אחוזים מכלל המכרזים (28 מתוך 46), לעומת שיעור ההשתתפות של חברות מצרפת, המדינה השנייה בגודלה בהיבט זה, שעמד על כ־28 אחוזים בלבד. חברות זרות בולטות נוספות הן מאיטליה, ספרד, גרמניה וקנדה. חברות מארצות הברית נמצאות במקום השביעי בלבד מבין החברות הזרות, עם שיעור השתתפות של כ־8.7 אחוזים מכלל המכרזים.

גם התפלגות הזכייה במכרזים מציגה יתרון לחברות מסין, אולם במידה פחותה. שיעור הזכייה שלהן עומד על כ־68 אחוזים מהמכרזים שבהם התחרו (19 מתוך 28), לעומת כ־46 אחוזי זכייה של חברות מצרפת ו־25 אחוזים של חברות מארצות הברית. שיעור הזכייה של החברות הסיניות נמוך בהשוואה לזה של חברות ישראליות, שזכו ב־84 אחוזים מכלל המכרזים שבהם התחרו, אך יש לזכור כי ברוב המכרזים מדובר בקבוצות שכוללות חברות ישראליות וסיניות גם יחד.



תרשים 2: השתתפות במכרזים (שלב סופי) לפי תחומים



תרשים 3: התפלגות כלל המכרזים על ציר הזמן

דאז ישראל כץ, וחתם על הסכם לשיתוף פעולה בין שתי המדינות בתחומי התחבורה והתשתיות. ב־2013 ביקר בסין גם ראש הממשלה דאז בנימין נתניהו ונפגש, בין היתר, עם נשיא הבנק לפיתוח סין (CDB), שעניינו מתן הלוואות למיזמי תשתית בסין ומחוצה לה. ביקורים והסכמות אלו השפיעו גם על החלטות ממשלת ישראל, ומכאן גם שיעור הזכייה הגבוה במכרזים שבהם התחרו החברות הסיניות.

גם שנת 2019 הייתה חריגה במובן זה והסתיימו בה חמישה מכרזים, מתוכם חברות מסין זכו בכל ארבעת המכרזים שבהם התחרו, כלומר שיעור של 100 אחוזים. עלייה זו מפתיעה משתי סיבות. ראשית, היא עומדת בסתירה להגבלות שהטילה ממשלת סין באמצע 2018

חברות סיניות במכרז יחיד בכל שנה, ללא תלות במספר המכרזים שהסתיימו באותה שנה. כך למשל, בשנים 2014 ו־2016 הסתיימו ארבעה מכרזים ומכרז אחד, בהתאמה, אך בשתי השנים הללו חברות סיניות התחרו במכרז אחד וזכו בו.

בשנים מסוימות הייתה חריגה מדפוס זכייה זה. בשנת 2015 הסתיימו מספר שיא של שמונה מכרזים, שמחציתם מכרזי הקו האדום של הרכבת הקלה בתל אביב. חברות סיניות זכו בחמישה מתוך ששת המכרזים שבהם התחרו – שיעור זכייה של כ־83 אחוזים. למרות הפיתוי להסביר את העלייה הזו ביציאת החברות הסיניות אל מחוץ לסין בעקבות יח"ד, הסבר טוב יותר טמון באירוע נקודתי. ביולי 2012 ביקר בסין שר התחבורה

אם כן, התפלגות שיעור הזכייה של החברות הסיניות במכרזים בשנים האחרונות משקפת היטב את ההשפעה האמריקאית על קבלת ההחלטות בישראל בדבר מיזמי תשתיות לאומיות. לאחר שיא בשנת 2019, שנת 2020 בולטת כשנת שפל בזכיית חברות סיניות במכרזים, עם שיעור זכייה של 25 אחוזים בלבד מכלל המכרזים שבהם התחרו. יצוין שבשנה זו הסתיימו מכרזי תחנת הכוח רמת חובב ומתקן ההתפלה שורק ב', לאחר שעוררו עניין תקשורתי ואף נדונו כנראה בעת ביקורו של מזכיר המדינה האמריקאי מייק פומפאו בישראל. בשני המכרזים הללו לא זכו החברות הסיניות שהתחרו בהם. בבחינת המכרזים שבהם זכו חברות סיניות לאחר 2019 מתברר שכל השלושה הם מכרזים קטנים בהיקפם, העוסקים בהקמת תשתיות. בשנת 2020 עסק המכרז שבו זכתה חברה סינית בהקמת גשר רוקח, וב־2021 חברות סיניות זכו בשני מכרזים שבהם התחרו – האחד להקמת גשר ולבניית תחנת פנחס רוזן של הרכבת הקלה, והשני לביצוע עבודות תשתית ראשוניות באזור כיכר רבין.

### מכרזי המטרו והרכבת הקלה בתל אביב

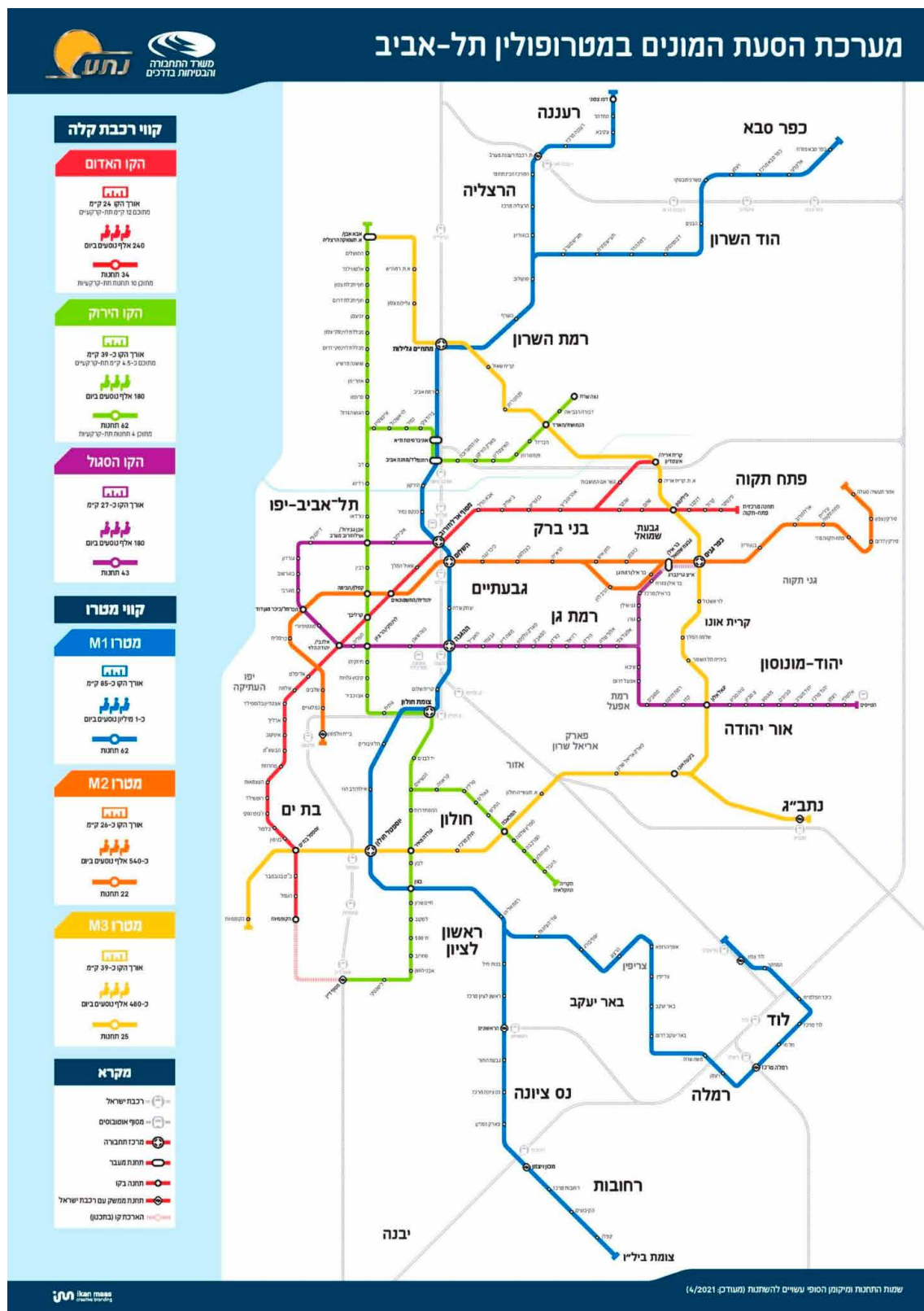
הרכבת הקלה בתל אביב מורכבת מהקו האדום, המרכזי מבין שלושת הקווים, הקו הירוק והקו הסגול. הקו האדום מתמשך לאורך 24 ק"מ, מחציתם במנהרה תת־קרקעית, והוא כולל 34 תחנות, מהן 10 תת־קרקעיות. הפרויקט אדיר הממדים הזה כבר הוקם וצפוי להתחיל לפעול באופן סדיר בסוף שנת 2022, אך הקמתו הייתה כרוכה בקשיים ובעיכובים מרובים. המכרז הראשון הוכרע עוד ב־2006, אך קשיי מימון של הקבוצה הזוכה, שכללה גם את חברת CCECC הסינית, הובילו להלאמתו ב־2010. גם הקמת הקו הירוק לוותה בעיכובים רבים, עד שלבסוף החלו העבודות בו במחצית 2020, יחד עם הקו הסגול. הקמת כל הקווים נמצאת באחריות החברה הממשלתית נת"ע (נתיבי תחבורה עירוניים), המפקחת על הפרויקט כולו ומפרסמת מכרזים משני סוגים, שחשוב להבחין ביניהם: מכרזי הקמה ומכרזי תפעול. במכרזי ההקמה מועסקת הקבוצה הזוכה כקבלן, המבצע את עבודתו בפרק זמן מוגבל ומקבל תמורתה תשלום מהמדינה. הסיכונים במיזמי תשתית מסוג זה אינם כוללים סיכונים תלות והשבתה, ולכן כשמדובר בתשתיות שאינן רגישות, רמת הסיכון בהם נמוכה. לעומת זאת, במכרזי התפעול זוכה הקבוצה בחוזה ארוך טווח לניהול התשתית ומרוויחה מהפעלתה. מיזמי תשתית אלו חשופים יותר לכלל הסיכונים, ובייחוד לסיכונים תלות והשבתה.

על הוצאת הון אל מחוץ למדינה, מתוך מטרה לצמצם את הסיכונים לכלכלה המקומית הסינית. הגבלות אלו הובילו לירידה בכלל ההשקעות הסיניות בעולם וגם בישראל, ומכאן ההפתעה בעליית המעורבות בתשתיות המדינה. שנית, החל מ־2018 הופעל לחץ על ממשלת ישראל מצד ממשל טראמפ ומצד גורמים אחרים, שהתבטאו בתקשורת וקראו לצמצם את ההשקעות הסיניות בתשתיות. הללו יצאו בין היתר נגד מכרז נמל המפרץ, שבו זכתה החברה הסינית Shanghai International Port Group (SIPG) כבר בשנת 2015. אם כן, שיעור הזכייה הגבוה של חברות סיניות במכרזים ב־2019, ביניהם גם מכרז לרכישה ולתפעול תחנת הכוח אלון תבור, מצביע על כך שממשלת ישראל המשיכה באותה תקופה במדיניות שעודדה השתתפות חברות מסין, למרות שינוי המדיניות בווישינגטון והלחצים שהפעילה.

### התפלגות שיעור הזכייה של החברות הסיניות במכרזים בשנים האחרונות משקפת היטב את ההשפעה האמריקאית על קבלת ההחלטות בישראל בדבר מיזמי תשתיות לאומיות.

שנת 2020 הייתה שנת מפנה בהקשר לדפוס הזכייה של חברות מסין, עם שבעה מכרזים שהסתיימו, מתוכם חברות סיניות זכו במכרז אחד מתוך ארבעת המכרזים שבהם התחרו. גם בשנת 2021 חברות סיניות זכו בשני מכרזים מתוך השלושה שבהם התחרו, אך שיעור הזכייה שלהן לא הצליח לשחזר את השיא של 2019 וירד לכ־66 אחוזים.

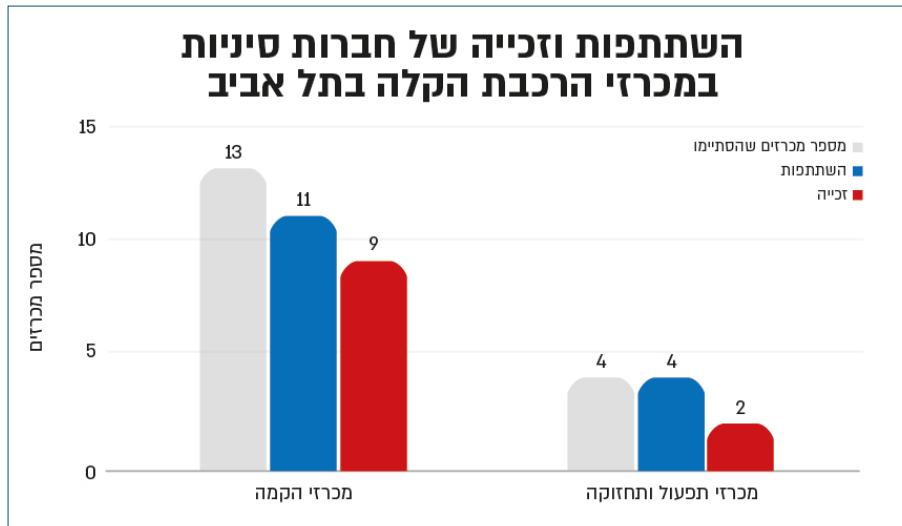
אפשר לייחס את הירידה בשיעור הזכייה של חברות סיניות לתחילת פעולתה של הוועדה המייעצת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות ב־2020. אומנם מדובר במנגנון וולונטרי עבור הרגולטורים והחלטותיו כביכול אינן מחייבות אותם, אולם בפועל הדיונים שהוא מקיים בנושא, לצד ההד התקשורתי המלווה את המכרזים, יוצרים אפקט מצנן. הוא פועל מצד אחד על הרגולטורים הישראלים, שחושבים פעמיים אם לאשר זכייה של חברה סינית במכרזים, מצד שני על החברות הסיניות, שבוחנות מחדש את כדאיות ההשתתפות שלהן, ומצד שלישי על החברות הישראליות והזרות, שאולי שוקלות כיצד תשפיע שותפות עם חברה מסין על סיכויי הזכייה. גם למגפת הקורונה אפשר שהייתה השפעה מסוימת על השתתפותן של חברות סיניות במכרזי תשתיות בישראל, אולם בשל משך הזמן בין פרסום המכרזים לסיומם, מוקדם עדיין לקבוע את מידתה. במחצית הראשונה של 2022 חברות מסין לא זכו באף אחד משני המכרזים שפורסמו ושהם התחרו.



מקור: נת"ע – נתיבי תחבורה עירוניים

אלו הקשורים בסיכונים ביטחוניים קלאסיים כמו ריגול. בתקופה הנבחנת פרסמה נת"ע 17 מכרזים, מתוכם 13 להקמה וארבעה לתפעול שלושת הקווים.

אך יש לסייג ולומר שבמיזמים מסוג זה החברה הזרה הזוכה משתמשת גם בחברות מקומיות כקבלניות משנה, דבר שמצמצם חלק מהסיכונים, ובפרט את



תרשים 4: השתתפות וזכייה של חברות סיניות במכרזי הרכבת הקלה בתל אביב

של קרונות, וכן חשמוּל מסילת הרכבת ושדרוג מערכת האיתות. סיבה אפשרית היא שהמכרזים כוללים דרישות שאינן מאפשרות השתתפות סינית. למשל, במכרז לאספקת 330 קרונות רכבת שהסתיימו ב-2017 **שינתה** רכבת ישראל את המפרט שהיה מקובל עד אז, והכניסה דרישה להנמכת הרציפים **בהתאם לתקן האירופי** – יכולת שחסרה לרוב החברות מסין.

מכרזים במעורבות חברות סיניות שזכו לתשומת לב גדולה הם מכרזים עבור נמלי ישראל. חברות סיניות ניגשו וזכו בכל שלושת המכרזים שפורסמו: חברת PMEC זכתה במכרזים להקמת נמל הדרום באשדוד ולשדרוג והעמקת רציף 21 בנמל אשדוד. חברת SIPG זכתה במכרז לתפעול נמל המפרץ בחיפה, שעדיין מוזכר בנשימה אחת עם רשימת **סיכונים ביטחוניים** הכרוכים בהשקעות סיניות בתשתיות. ייתכן שההד התקשורתי הגדול בנושא הוביל לכך שאף חברה סינית לא ניגשה **למכרז הפרטת נמל חיפה**, שפורסם ב-2020 וטרם הסתיים.

בארבעת המכרזים שפורסמו לסלילת כבישים זכו חברות סיניות במכרז אחד מתוך שני המכרזים שבהם התחרו – בניית מחלף אולגה בכביש 2.

### מכרזי ענף האנרגיה

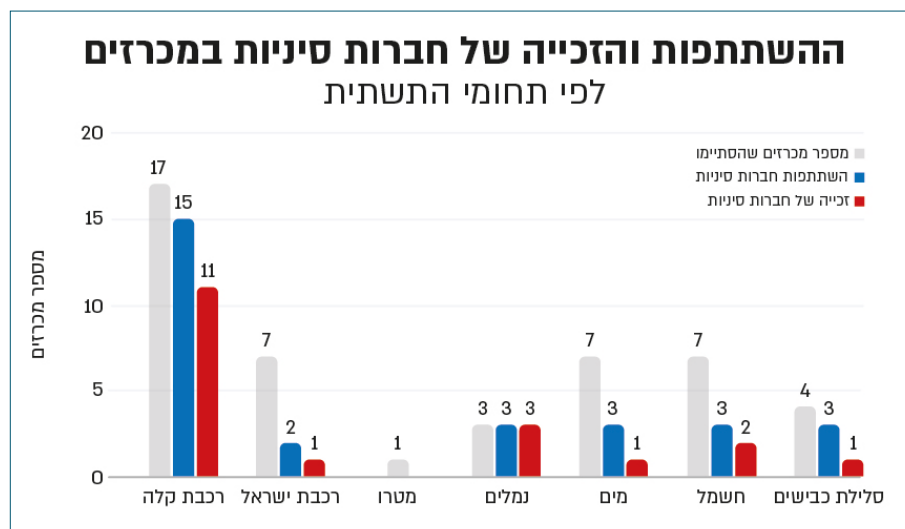
בסך הכול פורסמו 14 מכרזים בתחומי החשמל והמים בתקופה הנבדקת, שישה מהם בין השנים 2019-2021 – עובדה שיכולה להסביר חלק מהעלייה בהיצע המכרזים הכללי בשנים אלו. חברות סיניות זכו בשלושה מתוך ששת המכרזים שבהם התחרו: הקמת מתקן ההתפלה שורק א'; רכישת תחנת הכוח אלון תבור; ותפעול מתקן לאנרגיה שאובה בכוכב הירדן. הזכייה בתחנת הכוח אלון תבור נעשתה כחלק מקבוצת MRC, הכוללת את

חברות סיניות זכו בעיקר במכרזי הקמה, נומינלית ויחסית (ראו תרשים מס' 4). שיעור הזכייה שלהן במכרזים אלו גבוה ועומד על כ-82 אחוזים, לאחר שזכו בתשעה מכרזים מתוך ה-11 שבהם התחרו. לעומת זאת, שיעור הזכייה של חברות סיניות במכרזי תפעול עומד על 50 אחוזים בלבד, לאחר שזכו בשניים מתוך ארבעת המכרזים שבהם התחרו. במכרז הראשון, לתפעול הקו האדום, זכתה קבוצת תבל הכוללת את אגד הישראלית, שנג'ן מטרו ו-CCECC הסיניות. השני הוא מכרז לאספקת 90 קרונות לקו האדום ותחזוקתם במשך 16 שנים. בהקשר זה יש לציין ששני מכרזי התפעול שבהם לא זכתה אף קבוצה שכללה חברה סינית הם מכרזי הקו הירוק, שהוכרעו ב-2022. באחד מהם עתרה אחת הקבוצות **לבית המשפט** בטענה כי אי-זכייתה הייתה נגועה בשיקולים פוליטיים ונבעה מלחץ אמריקאי על ממשלת ישראל.

ייתכן שמיעוט הזכיות של חברות סיניות במכרזי תפעול הוביל לכך שחברות סיניות לא לקחו חלק במכרז היחידי שפורסם ב-2021 לניהול רשת המטרו במטרופולין דן.

### מכרזים נוספים בענף התחבורה

בשונה מהמעורבות הענפה של חברות סיניות במכרזי הנמלים והרכבת הקלה בתל אביב, השתתפותן במכרזים הקשורים לרכבת ישראל מועטה מאוד. מתוך שבעה מכרזים ניגשו חברות סיניות לשניים – חפירת מנהרת הר גילון בתוואי קו הרכבת כרמיאל-עכו ואספקת קטרים. הן זכו במכרז הראשון בלבד. חברות סיניות הדירו רגליון מיתר המכרזים, למרות שהללו דורשים בדיוק את היכולות שיש להן – סלילת מסילות, תחזוקה ושדרוג



תרשים 5: השתתפות וזכייה של חברות סיניות במכרזים לפי תחומי תשתית

אך לא זכתה בו. זאת לאחר שמוקדם יותר נפסלה גם חברת PMEC הסינית, בשל "חוסר ניסיון". התפלגות הזכייה של חברות סיניות במכרזים בכלל תחומי התשתיות שנבדקו (ראו תרשים 5) מראה שחברות סיניות התחרו ב-28 (כ-61 אחוזים) מכלל המכרזים שפורסמו וזכו ב-19 (כ-68 אחוזים) מהמכרזים שבהם התחרו. מתוך 19 המכרזים הזוכים, 13 הם מכרזי הקמה

החברות הישראליות מבטח שמיר ורפק ואת החברה הסינית PMEC. האחרונה, בהתאם לדרישות המטה לביטחון לאומי, אינה בעלת שליטה בתאגיד הזוכה, ונשללה ממנה זכות הווטו בהחלטות. PMEC היא גם החברה הסינית שהקימה את נמל הדרום וביצעה עבודות העמקה ברציף 21 בנמל אשדוד, והיא שלוחתה בישראל של חברת China Harbor Engineering Company (CHEC), שהיא עצמה חברה בת של התאגיד China Communications Construction Company Limited (CCCC). עץ החברה המורכב הזה מצביע על אחד מהיתרונות, וגם החסרונות, של חברות סיניות. היתרון הוא שמדובר בחברות שהן חלק ממכלול חברות ענק בעלות ניסיון וידע במגוון תחומים. יתרון זה עלול להפוך לחיסרון כאשר אחת מחברות האם מסתבכת. למשל במקרה של PMEC, חברת האם CCCC הוכנסה באוגוסט 2020 לרשימה השחורה של ארצות הברית, בשל ביצוע עבודות שמסיעות למפלגה הקומוניסטית להתבסס בים סין הדרומי. עובדה זו העיבה על השתתפות PMEC במכרז לרכישת תחנת הכוח ברמת חובב, שבו לא זכתה לבסוף.

**למעורבות הסינית בתשתיות המדינה יש יתרונות רבים לישראל, אך לצידם יש צורך לצמצם את החשיפה לסיכונים השונים ולהביא בחשבון גם את יחסי סין-ארצות הברית, שאינם צפויים להשתפר בעתיד הנראה לעין.**

ושישה בלבד הם מכרזי תפעול: שניים בנמלים (כ-66 אחוזים), שניים בתחנות כוח (כ-28.5 אחוזים), אחד במתקני מים (כ-14 אחוזים) ואחד ברכבת הקלה בתל אביב (כ-6.6 אחוזים).

### סיכום ומסקנות

מחקר זה בחן את מעורבות חברות סיניות בתשתיות הלאומיות בישראל בהשוואה לחברות ממדינות אחרות, בהתפלגות לתחומי התשתיות השונים ועל ציר הזמן. הממצאים מראים שחברות סיניות התחרו במכרזים רבים יותר ובמגוון רחב יותר של תחומי תשתית, בהשוואה לחברות ממדינות זרות אחרות. בהתאם, גם מספר המכרזים שבהם זכו חברות סיניות עלה בהרבה על מספר המכרזים שבהם זכו חברות זרות. אם כן ניתן להסיק שחברות סיניות זוכות במכרזי תשתית לא בהכרח בשל העדפתן על ידי ישראל, אלא בשל מיעוט

מעניין לציין שחברות סיניות לא גילו עניין בארבעת המכרזים שפורסמו להקמת תחנות כוח סולאריות, אך כן השתתפו וזכו במכרז להקמה ותפעול תחנת הכוח הירוקה בכוכב הירדן, שמופעלת באמצעות אנרגיה שאובה. עובדה זו מסבירה את עניינה במכרז של החברה הזוכה בתפעול התחנה, האצ'יסון מים הסינית מהונג קונג. החברה זכתה גם במכרז לתפעול מתקן ההתפלה שורק א', כחלק מקבוצה הכוללת גם את החברות הישראליות IDE ו-SDL טכנולוגיות. לעומת זאת, החברה ניגשה גם למכרז לתפעול מתקן ההתפלה שורק ב' ב-2020,

המייצעת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות תהיה תמונת מצב רוחבית של כלל המעורבות של חברות מאותה מדינה בישראל, כדי למנוע שליטה של ממשלה זרה על תשתיות לאומיות במדינה. לכן יש להקים מאגר מידע ממשלתי, שיאגד את כלל המידע על המכרזים בתחומי התשתיות השונים ויתעדכן באופן תדיר. נוסף על מתן תמונה רחבה של מעורבות חברות זרות במכרזי תשתית לאומית, המאגר גם יאפשר לזהות מגמות לאורך זמן ולבצע התאמות נדרשות.

שנית, עד כה השכילה ישראל לגדר את הסיכונים הטמונים בהשקעות זרות בדרכים שונות, כפי שנעשה בפרומת החשמל, שם השליטה על ניהול הרשת ועל הולכת החשמל נותרה בידי המדינה, ואילו חברות זרות הוגבלו לייצור חשמל בלבד, שאף עבורו הוצבה תקרה כמותית כדי למנוע יצירת ריכוזיות ותלות. באופן דומה גם הרפורמה בנמלים הותירה בידי המדינה את הניהול, האחזקה ופיתוח הנמלים, והיא מאפשרת את השכרתם לחברות הפעלה זרות. לפיכך מומלץ שממשלת ישראל תגבש נהלים דומים בכל תחומי החשמל, המים והתחבורה. הדבר יאפשר מעורבות זרה במכרזי הקמה שאינם בעלי רגישות ביטחונית, מחד גיסא, ויגביל חברות זרות לצורך מניעת שליטת יתר בתפעול תשתיות חיוניות, מאידך גיסא. לשם כך יהיה צורך לקבוע עבור כל סוג תשתית מהי המעורבות הזרה המרבית הרצויה.

שלישית, נוסף על סמכויותיה של הוועדה המייצעת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות לבחון השקעות מוצעות, חשוב שהיא תקיים שיח שוטף עם החברות הישראליות, תבהיר להן את הדרישות המדיניות לגבי שיתוף פעולה עם חברות זרות ותיתן להן אפשרות להתאים את עצמן. כל הפעולות הללו יאפשרו לישראל לצמצם את הסיכונים שבחשיפת תשתיותיה הלאומיות למעורבות חברות זרות, ובה בעת ליהנות מהיתרונות שהן יכולות להציע.

מתחרות ממדינות זרות אחרות. דוגמה קיצונית לכך ניתן לראות במכרז לתפעול נמל המפרץ, שאליו ניגשה חברה אחת בלבד – SIPG הסינית. כמו כן, ברבים ממכרזי הרכבת הקלה בתל אביב חברות סיניות משתתפות בכל הקבוצות שניגשות למכרז. במצב כזה אין ברירה אלא לאפשר לחברה סינית לזכות, כחלק מהקבוצה שלה. יתרה מכך, לאור העובדה שחברות ממדינות זרות אחרות אינן משתתפות במכרזים בכל תחומי התשתיות, היעדרות של חברות סיניות ממכרזים פירושה לעיתים שרק חברות ישראליות ישתתפו בהם. נוסף על חוסר בידע ובניסיון בתחומים מסוימים, המשמעות היא רמת תחרותיות נמוכה, חוסר בגיוון, עלויות גבוהות, ובמקרה של תפעול התשתית גם אפשרות של חזרה להתמודדות עם ועדי עובדים חזקים, דוגמת ועדי עובדי הנמלים ועובדי הרכבת.

ב־2015 חלה עלייה במספר הזכויות של חברות סיניות במכרזי התשתיות בישראל, כנראה בעקבות הידוק היחסים בין המדינות לאחר ביקוריהם של ראש הממשלה ושר התחבורה בסין. עלייה שנייה במספר הזכויות של חברות מסין חלה ב־2019 והיא משקפת את המשך המדיניות של ממשלת ישראל, המעודדת השתתפות של חברות סיניות למרות המסרים הנחרצים מוויינגטון נגד מעורבות סינית בהשקעות ובתשתיות. שנת 2020 הייתה נקודת השפל בזכויות של חברות מסין, ולמרות שב־2021 שוב חלה עלייה בזכויות שלהן במכרזים, מדובר במכרזים בהיקף קטן. ניתן לייחס את הירידה בזכויות במכרזים מ־2020 לוועדה המייצעת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות, שהחלה לפעול ב־1 בינואר 2020, וגם אם היא אינה דנה בכל המכרזים, הרי לעצם קיומה יש אפקט מצנן מבחינת השחקנים השונים. השפעת הוועדה ניכרת בייחוד במכרזי תפעול תשתיות, שכן 2019 הייתה השנה האחרונה שבה זכתה חברה סינית בתפעול תשתית כלשהי (תחנת הכוח אלון תבור), למרות שמשנת 2020 ועד יוני 2022 התחרו חברות סיניות בחמישה מכרזי תפעול.

למעורבות הסינית בתשתיות המדינה יש יתרונות רבים לישראל, אך לצידם יש צורך לצמצם את החשיפה לסיכונים השונים ולהביא בחשבון גם את יחסי סין-ארצות הברית, שאינם צפויים להשתפר בעתיד הנראה לעין. לפיכך מומלצות הפעולות הבאות לגורמים הרלוונטיים בממשלת ישראל:

ראשית, לצורך קבלת החלטות בדבר מעורבות של חברה זרה בפרויקט תשתית לאומי, חשוב שלוועדה

גליה לביא היא חוקרת סין במכון למחקרי ביטחון לאומי ותחומי המחקר העיקריים שלה הם יחסי ישראל-סין, תוך התמקדות בתשתיות; מדיניות החוץ של סין במזרח התיכון; יוזמת החגורה והדרך (BRI); ויחסי סין-ארצות הברית. גליה היא גם דוקטורנטית בבית הספר להיסטוריה של אוניברסיטת תל אביב ותחום מחקרה הוא ההיסטוריה של הטכנולוגיה בסין במאות ה־19 וה־20, תוך התמקדות בפיתוח הרכבות. היא בוגרת תואר ראשון ותואר שני בהצטיינות יתרה בלימודי מזרח אסיה באוניברסיטת תל אביב. [galial@inss.org.il](mailto:galial@inss.org.il)