

מבט על, גיליון 538, 6 באפריל 2014

ההשקעות הסיניות בישראל: הזדמנות או סיכון לאומי?

יורם עברון

הפרסומים על מגעים המתנהלים בחודשים האחרונים בין בעלי תנובה לתאגיד המזון הסיני ברייט פוד על מכירת השליטה בחברה וידיעות על מגעים למכירת כלל ביטוח לקבוצת משקיעים סינים, הציתו בישראל ויכוח ציבורי סוער על החדירה הסינית לארץ. למעשה, חברות סיניות החלו להתעניין ברצינות בהשקעות בישראל כבר ב-2010, בעיקר בקרב חברות טכנולוגיה, וב-2011 בוצעה ההשקעה הגדולה ביותר של חברה סינית בישראל: רכישת 60% ממכתשים-אגן, אחת המובילות העולמיות בתחום הכימיקלים לחקלאות, על-ידי תאגיד הכימיקלים הסיני ChemChina, בסכום של 1.44 מיליארד דולר. בנוסף, בוצעו השקעות ישירות בהיקף כולל של יותר מחצי מיליארד דולר בתעשייה הישראלית, רובן בחברות IT, ציוד רפואי מתקדם, וטכנולוגיה חקלאית, וכן נחתמו שיתופי-פעולה בהיקף מאות מיליוני דולרים בין מוסדות אקדמיים מובילים בישראל לאוניברסיטאות בסין.

החשש מהעברת השליטה בחברות ישראליות מתחומי הטכנולוגיה, המחצבים והתשתיות לחברות ומשקיעים מסין מבוסס על נימוקים מגוונים, ביניהן בולטות שתי טענות עיקריות. האחת מתייחסת לעמדותיה, ניסיונה ויעדיה המדיניים-אסטרטגיים של סין במזה"ת, ועל-פיה חלק מעמדותיה של סין לגבי המזה"ת אינן עומדות בקנה אחד עם האינטרסים הישראליים. העניין הסיני במזה"ת נובע בראש ובראשונה מתלותה באנרגיה – תלות המחייבת יחסים טובים עם איראן וסעודיה. בעבר סין אף סייעה לאיראן בפרויקט הגרעין, ומאוחר יותר הואשמה בהחלשת הסנקציות הבינלאומיות שהוטלו עליה. בנוסף, סין פעלת להקים תשתית תחבורה באזור ובכל מקרה מגלה עניין גובר בהתפתחותיו הפוליטיות-אסטרטגיות. בנסיבות אלה, כך נטען, היא עלולה להחזיק בעמדה אנטי-ישראלית בעימותים שיתפתחו באזור ואולי אף לנסות להשפיע על תוצאותיהם בדרך שתפגע בישראל. פעילותן של חברות סיניות בארץ, שלדברי המתנגדים משמשות כזרוע של המשטר, יכולה לסייע לו בכך שתעניק לו שליטה בצמתים חשובים במדינה, תאפשר גישה למידע, משאבים טכנולוגיים ונכסים חשובים אחרים. טענה שנייה מתייחסת לתדמיתה של סין כמדינה הפועלת להעברת טכנולוגיות מתקדמות ומשאבים קריטיים לתחומה תוך התעלמות מכללים וחוקים. על-פי טענה זו, רכישת השליטה בחברות ישראליות ושיתופי הפעולה בין מוסדות אקדמיים משתי המדינות עלולים לשמש צינור לשאיבת טכנולוגיה ומשאבים חשובים מישראל לסין, ובכך לגזול מישראל את נכסיה החשובים ביותר. סיכון זה נראה חמור שבעתיים נוכח הטענה שסין עלולה לפעול להחלשת ישראל משיקולים מדיניים-אסטרטגיים. המסקנה הנובעת מכך היא, שאף אם אין זה אפשרי ורצוי לחסום את גישתן של חברות סיניות לארץ, יש להתייחס אליהן כאל זרוע של משטר המגלם סיכון למדינה ולמנוע את גישתן לנכסים ופרויקטים בעלי חשיבות לאומית.

תומכי ההשקעות מסין מתייחסים לטענות אלה בביטול וטוענים שהתאגידים הסינים, תהיה הבעלות עליהם אשר תהיה, אינם אלא ארגונים כלכליים המונעים על-ידי שיקולי רווח והפסד. לטענתם, סין עוברת תהליכי שינוי מהירים שכתוצאה מהם החברות המקומיות פועלות באופן דומה לחברות זרות אחרות. לכן, אין להטיל עליהן מגבלות מיוחדות. הבסיס לטענה זו הוא טיפוסה של סין לצמרת המשקיעות העולמיות ופתיחתן של מדינות בכל חלקי העולם, כולל במדינות מערב אירופה וארה"ב, להשקעות סיניות. מדינות אחרות, כך טוענים תומכי ההשקעות הסיניות, רגישות לסין לא פחות מישראל ואף על פי כן מתירות את פעילותן של חברות סיניות. יתרה מכך, נוכח הפיכתה של סין למעצמה הכלכלית השנייה בגודלה בעולם (תוך תחזית שעד סוף העשור תעקוף גם את ארה"ב), וכנגד זאת קשייהן הכלכליים של מדינות המערב, המשק הישראלי חייב לפתח קשרי השקעות (וסחר) עם סין. אחרת תיבלם התפתחותו. אשר לטענה בדבר זליגת טכנולוגיות מישראל, תומכי ההשקעות הסיניות מציינים שמכירתה של חברה לחברה אחרת כרוכה תמיד בסיכון, ובעולם גלובלי זיקתה הלאומית של הטכנולוגיה, וטכנולוגיה מסחרית בפרט, ממילא מעורפלת.

ויכוח זה אינו מכסה את מכלול היבטי הסוגיה, אך גם אם ניתן להדוף חלק מטענות הצדדים אסור להתעלם מהשאלות המרכזיות שעולות במסגרתו. הפעילות הסינית בישראל אינה חריגה אלא חלק מתופעה עולמית, ונוכח השתלבותה הגוברת של סין בכלכלה העולמית ומגמות צמיחתה חברות וארגונים מדעיים וטכנולוגיים סינים צפויים להגביר את פעילותם בישראל, כולל בתחומים רגישים כגון תשתיות ומשאבי טבע. כמדינה התלויה במקורות הון ושווקים חיצוניים, ישראל תתקשה להימנע מכך. אולם, הפעילות הסינית בעולם, ובפרט במערב, מעוררת חשש ומדינות מטילות מגבלות שונות על פעילותם של תאגידיים סינים בתחומם. באיזו מידה הדבר מוצדק והאם דפוסי פעילותם של תאגידיים סינים שונים באופן מהותי מאלה של תאגידיים אחרים, במקרים רבים מוקדם מכדי לקבוע שכן פעילותן של חברות סיניות בעולם היא תופעה חדשה שהידע הקיים לגביה עדיין מוגבל.

בנסיבות אלה, נדרשת ישראל לגישה זהירה ומחושבת המביאה בחשבון את מכלול הטיעונים בעד ונגד הגדלת פעילותן של חברות סיניות בארץ. כהנחת עבודה יש להניח, ואף לשאוף לכך, שחברות וארגונים סינים ימשיכו להתעניין בכלכלה ובטכנולוגיה הישראליות ויגבירו את פעילותם בישראל. ניסיון לפעול אחרת לא רק ימנע מישראל משאבים כלכליים חיוניים אלא גם אמצעים מדיניים. שיקולים כלכליים הם מניע חשוב בעיצוב יחסי החוץ של סין, והגדלת השקעותיהן ופעילותן של חברות סיניות בארץ יכולה לתת בידי ישראל כלים מסוימים לחיזוק קשריה עימה. לעומת זאת, סגירת הדלת בפני סין תותיר את ישראל ללא אמצעי השפעה עליה, וזאת בשעה שמעורבותה והשפעתה במזה"ת נתונות בעליה.

אולם, ישראל גם אינה יכולה להרשות לעצמה לפתוח את דלתותיה בפני חברות וארגונים מסין ללא בחינה ופיקוח. ראשית, פעילותן של חברות סיניות מסוימות כבר נאסרה במדינות מסוימות, ויש לבחון האם הסיבות להביאו לפסילתן תקפות גם לישראל. שנית, התחרות בין סין לארה"ב אינה צפויה לשכון, ויחסיהן המורכבים סיבכו את ישראל לא פעם בשל יחסיה הקרובים עם ארה"ב. כל עוד התלות הישראלית בארה"ב נותרת בעינה על ישראל לבחון את השלכות התקרבותה לסין על קשריה עמה. שלישית, דפוסי הפעולה של התאגידיים הסינים – גם כארגונים כלכליים גרידא – אינם מוכרים דיים ויש לוודא שההתקשרות הכלכלית עימם אינה מסיבה פגיעה משמעותית לחברות ישראליות ולכלכלת ישראל בכללותה.

בחינה זו דרוש שתחל מיד ובמסגרת מנגנון קבוע שיוקם לצורך זה, ותעשה תוך התייחסות למכלול ההיבטים המדיניים, האסטרטגיים, הכלכליים והטכנולוגיים, הכרוכים בפעילותה של סין בישראל ובאזור. הדבר גם אינו צריך לעורר חשש שמא עצם הבחינה יעורר את מורת רוחה של סין. בחינה מעין זו נהוגה במדינות שונות בעולם המקיימות עם סין קשרים כלכליים – ואף סין עצמה מגבילה השקעות זרות מסוימות בתחומה – והיא צפויה להקל על היחסים הכלכליים בינה לישראל. היא תאפשר לקבוע מדדים ברורים לאישור פעילותן של חברות סיניות (ואחרות) בארץ, לאתר את המקרים הבעייתיים, ולמנוע ויכוח ציבורי לגבי פעילותן של כל יתר החברות. לבסוף, הדבר גם ימנע פגיעה ביחסי ישראל-סין. המגזר העסקי בישראל פועל מהר ממערכות השלטון, והתאגידיים הסינים לומדים את לקחי העבר ומשפרים את דרכי פעולתם. התוצאה היא שכל עוד לא נקבעים כללים ברורים לגבי פעילותם של גורמים סינים בישראל, ייעשו מהלכים וייקבעו עובדות אשר כל החלטה עתידית לשנותם עלולה לגבות מחיר גבוה ולפגוע קשות ביחסי ישראל וסין.

ד"ר יורם עברון הוא מרצה בחוג ללימודי אסיה באוניברסיטת חיפה וחוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

המאמר נכתב במסגרת פרויקט סין של המכון למחקרי ביטחון לאומי ו-Israel Institute.