

**התובנות וההמלצות העיקריות של הסדנה שנערכה במוסד ש.  
נאמן למחקר מדיניות לאומית, בטכניון ב- 10.3.2019**

**בנושא:**

## **המשמעויות האסטרטגיות של ההשקעות הסיניות בכלכלת ישראל ותשתיותיה**

הסדנה נערכה בחסות מוסד ש. נאמן למחקר מדיניות לאומית, המרכז לאסטרטגיה ימית באוניברסיטת חיפה והמכון הישראלי לתכנון כלכלי. הסדנה היא המשך של פרויקט **אסטרטגיית על למדינת ישראל** שיצא לאור במאי 2017. ההזמנה, התוכנית ורשימת המשתתפים ניתנים **בנספח**

מרץ, 2019

אין לשכפל כל חלק מפרסום זה ללא רשות מראש ובכתב ממוסד שמואל נאמן מלבד לצורך ציטוט של קטעים קצרים במאמרי סקירה ופרסומים דומים תוך ציון מפורש של המקור.

הדעות והמסקנות המובאות בפרסום זה הן על דעת המחבר/ים ואינן משקפות בהכרח את דעת

מוסד שמואל נאמן.

## תוכן עניינים

---

3.....	מאבק המעצמתי והתנגשות ארה"ב-סין ברמה הגלובלית.....
7.....	ההשקעות הזרות במדינת ישראל ומשמעויות מעורבותה של סין.....
9.....	ההשקעות הסיניות בתשתיות ובכלכלה - משמעויות לישראל.....
13.....	סוגיית הפעלת נמל חיפה החדש על ידי חברה סינית.....
16.....	המלצות אופרטיביות להמשך.....
20.....	נספח הזמנה אישית לסדנה בנושא.....

## המאבק המעצמתי והתנגשות ארה"ב-סין ברמה הגלובלית

### ◀ החזון והאסטרטגיה הסינית

- ❖ באוקטובר 2017, נשא נשיא סין, שי ג'ינפינג, נאום מכונן בקונגרס המפלגה הקומוניסטית הסינית ה-19, כשקבע את היעדים האסטרטגיים של סין לעשורים הקרובים:
  1. הפיכתה למעוז הקדמה הכלכלית.
  2. הפיכתה למעצמה שוות מעמד לשאר המעצמות.
- ❖ הביטוי של הדבר הוא שסין חותרת לתרגם את כוחה הפיננסי, הכלכלי והצבאי לשפה חדשה, שטרם הלכה בה. עד כה, בעשור האחרון, נטתה סין להישאר עד כמה שהתאפשר "אצלה בבית". כעת הדבר הזה נפרץ, והשפה הנוכחית היא אסטרטגית.

### ◀ דרכי המימוש

- ❖ ההשקעות הסיניות בנמלים ובתחומים אחרים החלו בשנת 2003. יוזמת החגורה והדרך (דרך המשי החדשה) הוכרזה ב-2013, אך מאז ועד היום חלו בה שינויים. בתחילה, דובר על 64 מדינות שישתייכו לפרויקט, הכוללים כ-65% מאוכלוסיית העולם והמהווים 40% מהתל"ג העולמי. עם הזמן מדינות נוספות ביקשו להשתלב בפרויקט, או שהיו אלו הסינים שחתרו להרחיב את היריעה.
- ❖ יוזמת החגורה והדרך מורכבת מענף ימי (מופו כ-60 נמלי ים אסטרטגיים בראיית סין) וענף יבשתי. לאחרונה התפתחו ענפים נוספים לדרך הימית, דרך מיצרי ברינג בקוטב הצפוני - כנתיב נוסף לאירופה - וכן הוכרזה שלוחה נוספת לאוסטרליה וניו זילנד, כך שבסופו של דבר, הדרך הימית הסינית חובקת את כל המרחב העולמי, למעט יבשת אמריקה.
- ❖ דרך זו נעה ממזרח סין, לאורך החוף, ומשם בסמוך לסרילנקה, המפרץ הפרסי, ים סוף ולבסוף לנמלי הים התיכון, עד פיראוס. זהו הנתיב המרכזי המוביל מסין לאירופה. כיום התנועה הימית ממשיכה לרוטרדם שבהולנד, ונראה שדרך זו תמשיך להיות נתיב מרכזי במקביל לכניסה היבשתית מאזור יוון. התנועה אל רוטרדם תנוקז בנתיב העתידי גם מצפון, דרך הקוטב הצפוני. בנוסף, מפעילה סין כיום שלושה טרמינלים בארה"ב: שניים בחוף המזרחי ואחד במערבי ובצמידות לצי האמריקני.

- ❖ היוזמה הסינית קשה לביצוע שכן היא עוסקת במקומות נידחים ומסוכנים פוליטית, כגון בנגלדש, פקיסטן, לאוס וקמבודיה. אלו הן מדינות שהיו חסומות במערכת הבינלאומית, הפיננסית, הלוגיסטית וכו'. כלומר, ברמה הגלובלית, היוזמה הסינית מעצבת סדר עולמי מחודש, מקביל, הנותן מקום מרכזי לכל מי שנותר מחוץ לסדר העולמי הנוכחי.
- ❖ סין חושבת במושגים כלכליים – ייתכן ויוזמת החגורה והדרך היא תוצאה של קריסת הבורסה האמריקנית ב-2008, שיצרה אפקט דומינו כלכלי בסין. קריסת הבורסה האמריקנית גרמה לסין לנקוט בתוכנית חילוץ אדירת ממדים להצלת כלכלתה וכלכלת העולם. לאחר ההתאוששות, סין החלה לפנות החוצה, לקזחסטן ובורמה תחילה.
- ❖ בנוסף, מקדמת סין השקעות בפרויקטים מתחום הסייבר, AI, תקשורת דור 5 ו-6 וכן מקדמת השקעות באקדמיה, בחינוך, בתרבות ועוד.
- ❖ חברות סיניות, כולל האנשים עצמם והמימון, הם מטעם ממשלת סין. החברות והממשלה עובדים בסימביוזה. כלומר: ההפרדה בין פרטי לממשלתי אינה כה ברורה.
- ❖ ככלל, יש להבחין בין בנייה סינית לבין זיכיון/חכירה/ הפעלה. הסינים מתמחים בבנייה, אך גם בתפעול - תחום שבמקרים רבים הם מסוגלים לבצע ביעילות בת תחרות בהשוואה לשווקים המקומיים. התמחויות אלה מעניקות לסינים יתרון יחסי ומשמעותי.
- ❖ ההשקעות הסיניות מסמנות את תחילת תהליך הדה-דולריזציה וקעקוע מעמדו, שאליו מצטרפים בהדרגה רוסיה והאיחוד האירופי.

#### ◀ התגובה האמריקנית

- ❖ נוכח האסטרטגיה הסינית, מתרחש תהליך של דחיקת רגלי ארה"ב וחדירה של סין לוואקום שארה"ב מותירה אחריה, או ממקומות שיצאה מהם. כלומר, מתחוללת תחרות ברמה הגלובלית ולא מדובר בעוינות או אויבות. זוהי ההתרחשות המשמעותית ביותר ברמה הגאו-פוליטית-כלכלית בעולם. זוהי גם הטרמינולוגיה המקובלת כיום ברחבי העולם (ע"ע ועידת מינכן לביטחון שעסקה בכך במידה רבה).

- ❖ למרות הפערים בין סין לארה"ב בתמ"ג לנפש, הפערים עתידים להצטמצם בשנים הקרובות. בכלל, ההון והכסף העולמיים נעים מזרחה, כך שבסופו של דבר גודלה האבסולוטי של כלכלת סין עשוי להיות הגדול ביותר בהיסטוריה האנושית. לפיכך, ממשל טראמפ לקח את המאבק בסין שני צעדים קדימה, אם כי הוא החל בתקופת ממשל אובמה. ארה"ב וסין נמצאות כעת במסלול של תחרות.
- ❖ לאור זאת, ישנה סבירות לא מבוטלת למלחמה בין ארה"ב לסין בעתיד: מתוך 16 מקרים היסטוריים שבהם התפתח כוח מעצמתי עולה, בארבעה מקרים בלבד נמנעה מלחמה. אזי ישנו סיכוי של 75% לעימות (ע"פ ג. אליסון, אוני' הרווארד).

#### ◀ האתגרים והמגבלות של סין

- ❖ הרחבת יוזמת החגורה והדרך טומנת בחובה אתגרים כלכליים ופנימיים כבירים שסין מתמודדת עימם כיום: ישנו פיתוח בהשקעות הסיניות, בעיות רגולציה, בעיות בפיננסים ובעיות נזילות. כמו כן תהליכי הצמיחה נמצאים בהאטה. כאמור, התמ"ג לנפש בסין נותר נמוך ביחס לארה"ב, אף שהפער צפוי להצטמצם בעתיד. כמו כן, סין נאלצת להתמודד עם בעיית ההזנה והזדקנות אוכלוסייתה. בשל היותה מדינה מסוגרת, ייתכן וישנן בעיות שמטואטאות מתחת לשולחן מבלי שהן מפוקחות ואל להתפלא אם נחזה בעתיד הנראה לעין בהתמוטטות סינית שתבלום את עלייתה כמעצמת-על.
- ❖ לצד זאת, יש לסין בעיות נוספות, כמו עודפים בכושר ייצור מקומי, ולא במקרה. ואמנם מטרת נתיבי הסחר המתפתחים היא לשנע ולשווק את המסחר הסיני, אך גם לייצא את העודף של כושר הייצור הזה.
- ❖ בעוד סין נפתחת "החוצה", בביתה פנימה היא מחזקת ומעצימה את מנגנוני המשטר האוטוריטרי שלה בדרכים מגוונות, כגון: הגברת הצנזורה, שליטה בעולמות הטכנולוגיה והסייבר, שליטה באשראי החברתי, שבירת מחסום שתי הקדנציות לנשיא ותופעות אחרות, כמו דיכוי האוכלוסייה המוסלמית בשטחה ונקיטה במדיניות של התנחלות סינית בטיבט ובמונגוליה.

❖ ברקע זה, בעת שהמערב נחלש וסובל ממחלוקות פנימיות העלולות להגביל את תפקודו, סין נתפסת כגורם יציב, שפועל ביעילות. ייתכן וניתן יהיה ללמוד משהו מכך, על כל המגרעות שבדבר. מצד שני, ממדי השחיתות בסין גדולים במיוחד וזהו אתגר.

## ההשקעות הזרות במדינת ישראל ומשמעויות מעורבותה של

סין

- ❖ לאורך ההיסטוריה חווה העם היהודי טרגדיות ודרמות בתקופות של מתח בין-מעצמתי כתוצאה מעלייה או ירידה של כוחות. העם היהודי נאלץ לשלם מחיר כבד מאוד בשל כך, וזו כאמור, התקופה שאליה אנו נכנסים בעתיד הקרוב.
- ❖ אי לכך, מדינת ישראל צריכה להתחשב בתהליך הגלובלי המתחולל ולדון במשמעויות שלו, לתכנן לאן רוצים להגיע, לחשוב מהו מרחב התמרון ומהם האתגרים והבעיות. יכולת התמרון תהיה נקודת המפתח. על ישראל לדעת לשחק את המשחק הגלובלי, לדעת לאן ואיך להשתייך ולהקשיב בקשב רב לקול האמריקני.

### מה רוצים הסינים מישראל? ◀

- ❖ המזרח התיכון מהווה זירה שחשיבותה לסינים גוברת - אם כי לא עיקרית - למימוש תכנית החגורה והדרך. המאמץ הסיני מוכוון אל דרום מזרח אסיה ומרכז. בתפיסה הסינית, ישראל נמצאת בצומת של שלוש יבשות, ולכן היא נקודת ייצור ויצוא של הייטק בעיקר, אך לא רק. סין מעוניינת גם בחדשנות, בסייבר וברפואה הישראלית.
- ❖ מדוע סין עדיין רואה בישראל נקודה אסטרטגית ואת החיבור בין יבשה לים:
  1. נמל חיפה עשוי להוות נקודה להעברת נפט, במקום הצורך בהקפה של חצי האי ערב.
  2. ישראל מהווה מעקף משלים לתעלת סואץ דרך רשת המסילות המזרח תיכונית המתוכננת.
  3. אופציה ליצוא סיני לאירופה דרך ירדן וישראל.
- ❖ לפי עמדה אחרת, סין מעוניינת בישראל כמרכז העם היהודי. לסין יש מיני תפיסות כלפי העם והתרבות היהודיים, ולכן היא רוצה להיות מחוברים ל-social network הזו, שתאפשר לה להגדיל את השפעתה בארה"ב.



❖ לפי עמדה נוספת, נושא התרבות וההיסטוריה פחותים בחשיבותם. עמדה זו מייחסת את שדרוג היחסים ב-2013 כתוצאה של אירועי האביב הערבי, כשהסינים ניתחו מי הם הגורמים היציבים והמשפיעים באזור: (ישראל, איראן ותורכיה). היום הם הוסיפו את סעודיה.

❖ בנושא החדשנות, סין רוצה שני דברים: האחד, במישור הקונספטואלי, הסינים מעוניינים להבין איך מדינת ישראל מייצרת אקו-סיסטם שמקדם חדשנות, מגזר פרטי ואקדמיה. הדבר השני - הסינים הם פרקטיים והם מעוניינים בטכנולוגיות למוצרים שלהם, כדי שיוכלו להתחרות במגוון שווקים.

בסיכומו של דבר, ההסתכלות הסינית על ישראל היא מתוך ראייה תועלתנית בעיקרה ויש להפנים זאת.

## ההשקעות הסיניות בתשתיות ובכלכלה - משמעויות לישראל

❖ ישראל זוכה ביתרונות כלכליים ותיירותיים משיתוף הפעולה עם סין. עם זאת, ההערכות הן שההשקעות הסיניות מהוות רק כ-6%-7% בלבד מתוך סך ההשקעות הזרות בישראל, בעוד שסך ההשקעה הסינית בתשתיות בישראל מוערך בכמיליארד דולר בשנה. זהו סכום מינורי בפרספקטיבה השוואתית-אזורית. גם היצוא הישראלי מתקשה לחדור לסין, ועיקרו נשען על "כיל" ו"אינטל" שמהווה 70% מהיצוא אל סין. אין היתכנות להתפתחות משמעותית בכיוון זה ואין זה יעד ישראלי מרכזי. זו גם המציאות של מרבית מדינות ה-OECD. בכלל, ישראל מעולם לא הגדירה לעצמה מהן התועלות של הקשר עם סין ברמת היצוא. לכן, מראש יש להסתכל על יחסי המסחר בין המדינות באופן פרופורציונלי.

- ❖ למעשה, השת"פ הישראלי-סיני טומן בחובו משמעויות נרחבות:
1. סין פועלת בשיטת הכרוב - **הסינים פותחים בהשקעה כלכלית-אזרחית בתשתיות, שמאחוריה חבוייה מטרה אסטרטגית.** בהדרגה, הם בונים סביבן תשתיות צבאיות ומגבירים את הנוכחות ואת הנוכחות הצבאית, מבצעים אימונים ותרגילים עם כוחות זרים (למשל: בג'בוטי וביוון).
  2. כלומר, תשתיות צבאיות ואזרחיות נמצאות בכפיפה אחת – לא ניתן להפריד ביניהן, וכאשר מתכננים השקעה בתשתיות אזרחיות יש לחשוב גם על השלכות צבאיות וביטחוניות. בהקשר זה, הכניסה הסינית לישראל הובילה לרמיזה עבה עד איום מצד ארה"ב, שהצי השישי הימי לא יוכל לעגון בנמלי אשדוד וחיפה.
  3. ההשקעות הסיניות בכלכלה ובתשתיות מייצרות בנוסף, בקצה של התהליך, יכולת השפעה פוליטית על ענייניה הפנימיים של מדינה: החל מהשפעה דרך עמותות, פוליטיקאים, באקדמיה וגניבת סודות. כמו כן נוצרות השפעות על שוק העבודה באמצעות חברות מקומיות, ההופכות להיות מעסיקות של אלפי ישראלים.
  4. כלומר, לכניסה המתרחבת הסינית להשקעות בישראל יש משמעויות של היחלשות האוטונומיה והריבונות של המדינה מצד אחד, בעוד מצד שני, אפשר לומר, ככל שסין תהיה שקועה בישראל, כך ישראל תהיה מוגנת יותר מבחינה ביטחונית. עמדה אחרת שהועלתה, הזכירה שסין וגם רוסיה עומדות בצד של יריבותיה של ישראל בתחומים רבים, לרבות

התחום הביטחוני. זה לא אומר שהן תומכות בהן כל הזמן ושאינן אי הסכמות ביניהן, אך יש לזכור זאת, ומגמה זו לא עומדת להשתנות.

❖ הניסיון לבלום את ההשפעה הסינית נתקל ביכולתה להטיל עונש כלכלי, כפי שקרה עם אוסטרליה. סין עצרה את יצוא הפחם ממנה, והדבר איים לשתק את כלכלת אוסטרליה. עם זאת, לפי עמדה אחרת, מאחר שישראל רחוקה יותר מסין בהשוואה לאוסטרליה, כך גם יכולת ההשפעה של סין עליה תהיה קטנה יחסית.

#### ◀ ישראל בתווך הבין-מעצמתי

❖ כאמור, התרחבות ההשקעות הסיניות בישראל הדליקה נורה אדומה אצל האמריקנים. הבעיה העיקרית שלהם עם הדבר היא רחבה יותר ואינה מתמקדת בהשקעה בתשתית כזו או אחרת, לרבות נמל חיפה. **האמריקנים עוסקים בבניית קואליציה אנטי-סינית והם רוצים את ישראל כשותפה לה.**

❖ הטענה הרווחת היא שישראל לא יכולה לוותר על שיתוף הפעולה עם סין ועל הרווח שצומח מכך. כך גם נוהגות ידידותיה של ארה"ב במזרח, יפן והפיליפינים. עם זאת, **ישראל אינה מעוניינת להיקלע למצב שבו היא נאלצת לבחור בין האמריקנים לסינים ולכן עליה לנהוג בסוגייה זו במשנה זהירות ואחריות.** זאת משום שמהזווית האמריקנית אין זהו עניין של נשיא או מפלגה. ייתכן שהמצב של לא לבחור ולדחות את הקץ הוא עדיף. עם זאת, יש לבצע הערכת סיכונים מעת לעת.

❖ מהזווית הסינית יש לזכור את נושא הכבוד שגם אצלם זה משחק תפקיד תרבותי משמעותי. בנוסף, בראייה של סין, הצלחה בפרויקטים של תשתיות בישראל מהווה חלון הראווה שלה להשקעות דומות באירופה, אך זהו גם נושא של כבוד.

❖ ברם, עד היום ארה"ב לא הוציאה הנחיות ברורות, או מסמך להבהרת דרכי בלימה של ההשקעות הסיניות בנכסים ביטחוניים אמריקנים.

❖ ההשקעות הסיניות בארה"ב אינן מוגבלות לחלוטין. ישנו הבדל בתפיסה בין רמת המדינה לבין הרמה הפדרלית וניתן ללמוד מכך גם לגבי ישראל.

❖ אם האמריקנים אכן יעזבו את המזה"ת, יש לחשוב על התועלות שבדבר ולתאם איתם מה יועיל לצדדים נוכח התרחבות ההשפעה הרוסית והסינית הצפויה. בטווח הארוך, ישראל יכולה לשתף פעולה עם הסינים מול הערבים, או להפך: בנושאי אנרגיה ותשתיות. כלומר, ייתכן וניתן להפיק תועלות ממצב זה.

### ◀ ההשקעות הזרות במדינת ישראל

❖ מהות נושא ההשקעות הזרות בישראל לא צריכה להתמקד בסין, או בגורם אחר, אלא יש למקדה בשאלה **מהו האינטרס הציבורי שרוצים להגן עליו ואיך עושים זאת.**

❖ העבודה הממשלתית בנושא אינה מוגדרת היטב. יש למנוע זגזוג ביחס להוצאת מכרזים להתמודדותן של חברות זרות ביחס לרכש ממשלתי ולהגנה על תשתיות חיוניות לאומיות. ייתכן שלא נעשתה עבודה מחושבת דיה סביב סוגיית נמל חיפה באופן ספציפי.

❖ אחד מהאתגרים הוא ההרשאה שניתנה לחברות ממשלתיות, בהחלטת ממשלה מ-2016, לצאת למכרז באופן כמעט עצמאי.

❖ **אנשי עסקים ישראלים לא תמיד רואים עין בעין את האינטרס הלאומי.**

❖ התרבות והמנטליות הסינית, כמו גם התנהלות השוק הסיני, מצריכים הבנה ובדיקה מעמיקים בטרם ההחלטה על השקעה ושיתוף פעולה בפרויקט כזה או אחר, שכן חזרה מהסכמות שנחתמו בחיפזון, מבלי להקדיש לכך מחשבה ותכנון ראויים, עלולה להציב את מדינת ישראל בבעיה רצינית (ע"ע עסקת הפלקון, סוגיית נמל חיפה).

❖ חיוני שאנשי מקצוע יתנהלו מול הסינים ולא רק פקידים ופוליטיקאים שעלולים להיות סחיטים.

- ❖ שליטה זרה, ולא רק סינית, בקרנות הפנסיה היא דבר שעלול לטמון בחובו השלכות חמורות ביותר. למשל, בעת משבר כלכלי משמעותי (ע"י ביטול עסקת מכירת חברות הביטוח לגורמים סינים).
- ❖ יש להבחין בין בנייה סינית לבין זיכיון/חכירה. הסינים מתמחים בבנייה, אך קשה לצאת מחכירה ויש לכך השלכות נרחבות. לפי עמדה נוספת, זהו חלק מ-"מלכודת ההלוואות הסיניות". כלומר, סין מאפשרת הלוואה בתנאים שלא ניתן לעמוד בהם וכיוון שהמדינה לא מסוגלת להחזיר את ההלוואה, היא מוותרת על הנכס. זה קרה בפקיסטן, בסרי-לנקה ובאיים נוספים באוקיינוס השקט. זו סכנה שיש להימנע ממנה אצלנו.
- ❖ תחום הסייבר נותר תחום פרוץ למדי בישראל ויש להגדיר את כללי המשחק. מדובר במשאב שיכול להוות משאב ביטחוני התקפי, וככזה חובה להשאירו במדינה, לעומת יכולות שאינן בעלות פוטנציאל התקפי.

## סוגיית הפעלת נמל חיפה החדש על ידי חברה סינית

### תיאור המצב הקיים

- נמל חיפה החדש יוחקר החל מ-2021 ל-25 שנה לחברה סינית. הנמל נמצא בסמוך לבסיס חיל הים, לנמל חיפה הישן ולמספנות ישראל.
- הנמל החדש הוא למעשה רציף אחד (אם כי גדול מאוד), המהווה חלק מקומפלקס הנמלים במפרץ חיפה, הכולל את נמל חיפה הנוכחי, נמל מספנות ישראל ומתקנים נוספים (מקשר בז"ן, דגון ועוד). הנמל הוא תשתית לאומית אסטרטגית. ברציף יהיה לסינים יתרון יחסי, שכן הוא יאפשר עגינת אוניות גדולות במיוחד.

### הסיכונים והבעיות

- חברת נמלי ישראל הגדירה במכרז שהמפעיל הבינלאומי של הנמל נדרש לתכנן, לממן ולהקים את השטח התפעולי, כולל השלמה של מערכת תשתיות כגון חשמל, מים, תקשורת, מבנים תפעוליים שונים וכן יהיה אחראי להתקנת מערכות ניהול מידע וציוד נוסף שנדרש להפעלת הנמל. כלומר, החברה שתפעיל את הנמל תהיה משולבת במערכות התקשוב של הנמל, ומכאן הבעייתיות. הגם שהגורם הטכני-הביצועי יכול להיות ישראלי, הרי מי שעומד בראש הפירמידה הוא מיעוט סיני.
- דילמה במקרה של הסלמה ביטחונית - קיימות שתי גישות: האחת, לאור ניסיון העבר, סבורה שישנו ספק לגבי קיום פעילות של הנמל החדש במקרה של שיגור טילים על מרחב חיפה. הגישה השנייה סבורה כי לאור הנוכחות הסינית לא תשוגר אף לא רקטה אחת לחיפה (היתכנות נמוכה). במצב כזה ולאור הניסיון של התנהגות הסינים במצבים דומים, עלול להיווצר מצב שבו הסינים יפנו את אזרחיהם העוסקים בהפעלת הנמל ואת משפחותיהם מישראל.
- בהיעדר סינכרון בין הרמה הלאומית לרמה העירונית והאזורית בהחלטה לאפשר לסין גישה לנמל - תתרחש פגיעה בעולם התעופה החיפאי והאזורי. כן יזנחו תכנונים אחרים שהיו קשורים בפיתוחו של הנמל, כמו העתקת בסיס חיל הים לאזור הנמל החדש.
- **ההסכמים שנחתמו עם החברה הסינית שאמורה להפעיל את הנמל החדש אינם גלויים לציבור.**

- יש לנהוג בסוגיה זו כסוגיה משברית. יש לעצור את המשבר לפני שייגרם נזק.
  - משבר הפלקון כמשל – המקרה הנוכחי מזכיר את הפרשה ויש להיזהר מחזרה על אותן הטעויות.
  - נמלי הים הינם תשתיות לאומיות חיוניות ואינם יכולים להיות מופעלים על ידי גורם זר.
  - לא קיימת מניעה להפעיל נמל ישראלי על ידי חברה ישראלית פרטית.
  - בבניית/הרחבת נמל חייבים בהסתכלות כוללת על הממשק עם העיר שבה הוא שוכן (הרחבת שדה התעופה, העתקת בסיסי חיל הים, שטחי עורף נמל וכד').
  - אם לא ניתן לבטל את החוזה עם חברת SIPG, יש לנקוט בפעולות לצמצום הנזקים:
  - קיצור משך התקופה להפעלת הנמל
  - התקנת תקנות להפעלת הנמל במצב מיוחד בעורף/חירום
  - הגנת הרשתות הפנימיות המשותפות (מכס, שער עולמי, תס"קים)
  - תכנית מזעור הנזק הביטחוני מבחינת חיל הים
  - מקסום היכולות הסיניות ומזעור ההשפעה הפוליטית (בנייה ולא תפעול):
  - להימנע מהכנסת שותף סיני לנמלי ישראל הקיימים (אשדוד וחיפה) או אילת.
- בעבר, ישראל סירבה מספר פעמים לבקשות אמריקניות שונות, שלא לוו באיומים ממשיים והסתיימו בצעדי ענישה בלבד. בפרשת הפלקון, העונש לישראל התבטא במונחים כספיים של ביטול העסקה ובאילוץ פקידיים בכירים לעזוב את תפקידם בעקבות לחץ של הממשל. סין כעסה על כך במיוחד וראתה בכך השפלה גדולה.
- ביטול ואף שינוי העסקה יגרום למשבר מדיני, שכן הסינים רואים בעסקה מחויבות של מדינת ישראל להסכם חתום, שהיא נסוגה ממנו כתוצאה מלחץ אמריקני – דבר שיחריף את המשבר. עמדה נוספת היא שזו עלולה להיות השפלה אישית עבור נושאי התפקידים בממשלת סין. יש הבדל אם נסוגים לפני החתימה על הסכם או אחרי.
- גם עיריית חיפה מצפה להכנסת שינויים ולא לביטול או עיכוב העסקה מטעמי מחלוקת לגבי ניצול השטח. בראייתה של עיריית חיפה, יש משמעות קטנה יותר למהות המפעיל של הנמל (חברה סינית או חברה אחרת) ויותר כאמור לבעיית תכנון השטח, הפוגעת

במתקנים אחרים בעיר, ובעיקר בהארכת מסלול שדה התעופה בחיפה שיאפשר נחיתת מטוסים גדולים יותר בעיר.

- על פי עמדה אחת, בשלב הראשוני מאחר שמכרז ההפעלה, שבו טמונה הבעיה המרכזית, כבר נחתם, הרי שיש לבחון אותו לעומק (לא ברור האם אכן נחתם, מהן המשמעויות שלו והאם יש נקודות יציאה, אבל אם נחתם יש לפרסם אותו), על מנת לנסות להגן באופן יצירתי על האינטרסים של מדינת ישראל. ייתכן שניתן יהיה להכניס בו שינויים. אם הדבר לא יצליח, ייתכן שיש לשקול לבטלו גם בתמורה לפיצוי כספי.
- דעה אחת שנשמעה הייתה שביטול העסקה אפשרי, הגם שיש לו מחירים אגביים, כמו למשל פגיעה אפשרית בדימוי של קלות עשיית עסקים בישראל. לדעת אחד הדוברים, יש לעיין בפרטי החוזה לעומק לפני שמצהירים על אפשרות ביטול ההסכם, כי יש לדבר כזה משמעויות רבות.
- אם לא ניתן לבטל את החוזה, יש לנסות לבצע צעדים שיגבילו את מרחב הנגישות הסיני לידע הישראלי.
- משמעויות נוספות שיש להביא בחשבון - חיפה היא עיר תאומה של ארבע ערים סיניות, בפרט של שנחאי. לכן, כדי לא לקלקל זאת, יש לנהוג ביצירתיות בנושא: להעביר לסינים את המסר שיש בעיה, אך שהסוגיה לא תטביע את יחסי המדינות.
- ייצור אג'נדה עוקפת נמל - החברה הסינית שתתפעל את הנמל היא חברה קטנה יחסית, ולכן אם הדבר יטופל במחשבה, אפשר יהיה להתגבר על המשבר. על פי עמדה אלטרנטיבית, ייתכן שהדבר לא יספיק כדי לפצות את הסינים באמת.



## המלצות אופרטיביות להמשך

### ◀ המלצות בתווך הבין-מעצמתי

- התובנה המרכזית שצריכה להנחות היא שהשינוי הטקטוני בכללי המשחק העולמיים מתרחש באופן יומיומי ודינמי, ולכן יש לעקוב כל הזמן ולהגיב לו בהתאם במידת הצורך.
- יש לשמור על תיאום עם האמריקנים ולהבהיר להם שאנו נשארים במחנה שלהם. כדאי להתייעץ איתם ולבחון מה הם עושים בנושא. אפשר בהחלט להגיע איתם להסכמות בעניין הסיני. הבעייתיות היא שהם אינם מתואמים בינם לבין עצמם.
- בהמשך לכך, יש להגיע עם האמריקנים להבנות משותפות וברורות בנושאים שבהם קיים פוטנציאל לשיתוף פעולה עם סין, היכן שלישראל יתרון יחסי: סייבר, AI, מחשוב, רכבים אוטונומיים וכו'. יש איסור לסחור עם סין בנושאי ביטחון, אולם עולם הסייבר עדיין פרוץ מבחינה זו ויש להגדיר קודם כל בישראל את הקווים האדומים – דבר שטרם נעשה.

### ◀ המלצות בתחום ההשקעות הזרות

- לישראל אין מדיניות בתחום השקעות זרות הנכנסות למדינה. מומלץ כי כל מדיניות שתיקבע על פי העקרונות להלן תהיה מנוסחת באופן כללי ולא באופן ספציפי מול חברות ממדינה זו או אחרת (לא ספציפי כנגד סין).
- מומלץ להקים/להעניק סמכות לגוף קיים שיוכל לבצע הערכה כללית, המאגדת את כל העמדות המדיניות, הביטחוניות, הכלכליות והחברתיות בתחומי ההשקעות הזרות. לגוף תהיה יכולת וטו על השקעות ספציפיות המיועדות להתבצע בסקטור מסוים ומעל סכום מסוים. זאת, מתוך ראייה כוללת. גוף כזה יכול להיות חלק ממשרד האוצר או רה"מ (מל"ל).
- חלק משיקוליו של גוף כנ"ל יהיו מיקומה של החברה נשואת ההשקעה על גבי קו ספקטרום של השקעות זרות בפרויקטים ובחברות ישראליות (ממוצרים בעלי השפעה נמוכה על הביטחון הלאומי כגון מוצרי צריכה ועד תשתיות לאומיות כגון תחבורה וייצור מזון בקצה האחר).

- אישור השקעות בישראל, בכל התחומים שיש בהם אינטרס ציבורי חיוני, צריך להיעשות לאור אמות המידה של מניית הזהב או לאור צו האינטרסים החיוניים, בהתאמה לתחום העיסוק הרלוונטי (יש הבדל בין בתי זיקוק לכבישים).
- באופן ספציפי כלפי סין, ישראל צריכה להגדיר את מידת המעורבות הרצויה של סין בכלכלה הישראלית, תוך שימור האינטרסים הביטחוניים של ישראל. הדבר ייעשה באופן של דיון והחלטות שאינם במרחב הציבורי.
- יש לרדת לעומק לגבי כל תשתית לאומית אסטרטגית ולהגדיר פרמטרים לתשתית אסטרטגית. יש לוודא קבילות משפטית ולנתח את ההשלכות ואת הגדרת התנאים האוניברסליים למכרז להשקעות זרות בתשתיות לאומיות. יש למנוע מצב של איפה ואיפה. ניתן להסתייע בנקודה זו בחוקים קיימים כגון חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998, המפרט את הגופים הרלוונטיים (בתוספות השונות) וכן כתקדים בתחום עולם התוכן של הנחיות ממשלתיות לחברות בע"מ (שחלקן פרטיות) בהקשר ביטחון לאומי.
- יש לבחון לעומק את טיבו של כל מוסד החותר להשקעה בישראל. יש לבחון את ההיסטוריה והרקע שלו וכן מהן דרכי קבלת ההחלטות שלו וההתנהלות שלו עם כסף של אחרים (אם מדובר בגוף פיננסי).
- המלצה למינוי בעל תפקיד אחד או שורת בעלי תפקידים ישראליים שיעמדו מעל ה-board של המשקיע הזר, כדי לפקח על ניהול ההשקעה (סימן שאלה לגבי הישימות).
- ככלל, יש לבצע הסדרה כוללת ומהירה של הכללים ושל תהליכי אישור השקעות זרות בישראל, שכן החשכ"ל באוצר אינו יכול לקבוע לבד – עליו להיעזר באנשי מקצוע.
- המלצה אחרת גרסה שיש להקים או להחליט על ועדה/מנגנון/גוף שיפקח על השקעות זרות בתשתיות חיוניות, כך שהדבר יצריך אישור של הממשלה בסופו של תהליך. ייתכן שיש לשקול להביא לאישור החלטות מסוג זה, מבלי שהתשתיות יוגדרו מראש בעבודת מטה (אלא להפך). גוף זה לא צריך להיות מוכוון לעניין הסיני, אלא כלפי השקעות זרות בכלל.
- המלצה נוספת גרסה, שאין להשאיר את הסמכות הסופית בהחלטות כאלו לדרג הפוליטי, שכן הדבר טומן בחובו סכנות אדירות (שוחד, שחיתות).
- המלצה אחרונה תמכה בעמדה שלפוליטיקאים כן צריכה להיות סמכות וטו בעניינים כאלה, לאחר בחינת חוות דעת מקצועית של הגוף הרלוונטי, כי זהו תפקידם.

### ◀ בהמשך לדיון, הציע אחד מהמשתתפים המלצות אופרטיביות:

- קיים דחף המונע על ידי אינטרס כלכלי וכספי רחב היקף לדחוף את האחיזה של סין כמה שיותר למשק שלנו. האינטרס הוא בעיקר של המתווכים שרוצים להרוויח מכך כסף רב.
- מנגד, הגישה היא כנראה לשקול כל מקרה לגופו ובכל מקרה להימנע משילובם של תאגידי סיניים בתשתיות לאומיות, לרבות תשתיות אזרחיות.
- בהקשר זה יש משמעות רבה לקיומו של חסר רגולטורי ולא ניתן להשאיר את המצב הקיים כפי שהוא. יש לפעול למילוי באמצעות הסמכה והכפפה לאישור כאשר הדבר נוגע לתשתיות כאמור.
- איני בטוח שיש מקום למעורבות שלנו באופן קונקרטי לגבי נמל חיפה. זה נשמע לי סוטה מהנושא הרחב.
- מנגד אני חושב שיש טעם להתכנס שוב לפגישה בנושאים העומדים על סדר היום ולראות כיצד שומרים על רצף.

### ◀ המלצות אופרטיביות להשקעות הסיניות ולסוגיית נמל חיפה

- מדיניות בתחום הנמלים הינה חלק ממדיניות ימית לישראל – שאינה קיימת. יש לבצע תהליך סדור, שראשיתו בזיהוי האינטרסים של מדינת ישראל וקביעה של מדיניות בכל הקשור למרחב הימי. בהמשך ניתן יהיה לגבש בהתאם אסטרטגיה ימית רבתי, שתכלול יעדים מוגדרים ואת הדרכים למימושם.
- ליוזמה הסינית של הקמה ותפעול של נמלים ברחבי העולם קיים מניע כלכלי. קיימים לכך גם היבטים מדיניים וצבאיים הקשורים לאסטרטגיה הסינית של שילוב בין תשתיות צבאיות ואזרחיות.
- ההמלצה היא שישראל צריכה לבצע הערכה מחודשת של החוזה להפעלת נמל המפרץ בחיפה על ידי חברה סינית בהיבטי ביטחון לאומי ולבצע שינויים כנדרש, כדי למנוע או לפחות לצמצם את הסיכונים שעלולים לנבוע ממנו.
- לדעת דובר אחד, מומלץ לבנות מסגרת משותפת של השקעות זרות, וסיניות בפרט, כך שהחברות הסיניות עצמן יספקו את הכסף, את המומחיות והניסיון לתפעול התשתיות, אך מבלי שאותן חברות יתפעלו אותן באופן בלעדי ובכך יתאפשר להקטין את ההשפעה של המנוף הסיני על המדינה.
- בהמשך לכך, ניתן לאפשר לסיין להשקיע בתשתית מסוימת, תוך מתן אפשרות לנציגי החברה הסינית לשבת במועצת המנהלים, מבלי שהחברה הסינית עצמה תפעיל את התשתית.

- ועידת החדשנות שמתקיימת אחת לשנה, החל משנת 2013, מאפשרת לתאם ולדון עם הסינים על סוגיות רבות וזה יכול להוות כלי משמעותי לתיאום ציפיות, להפגת מתחים ולפתרון מחלוקות בכלל וייתכן אף למקרה הפרטי של נמל חיפה.

## נספח הזמנה אישית לסדנה בנושא

### משמעויות אסטרטגיות של ההשקעות הסיניות בכלכלת ישראל ותשתיותיה

שלום רב,

בשנים האחרונות מתעצמת ומתחזרת מגמה סינית מתמשכת ורב-היקף שנועדה להציב, לעגן ולהרחיב דריסות רגל תשתיות וכלכליות ברחבי העולם. חלקן במסגרת "יוזמת החגורה והדרך" (Belt & Road Initiative – BRI) (וחלקן במסגרות אחרות. בעקבות מגמה זו, מוצאת עצמה גם ישראל במרחב הפעולה הסיני. הרכישה של "תנובה" ו"מכתשים"; הרצון המתמיד לרכוש חברות ביטוח; הכניסה להפעלת נמל חיפה; לבניית נמל אשדוד ולפרויקטים כלכליים ותשתיתיים אחרים – כל אלו הן אך דוגמאות למתרחש ולצפוי להתעצם.

למגמות הסיניות ולצעדים הננקטים על ידי סין להגשמתן בישראל משמעויות אסטרטגיות עמוקות וארוכות טווח. הן מבחינת חוסן של כלכלת ישראל ותשתיותיה, ובכלל זה בטחונה ואי תלותה, והן מבחינת קשריה החיוניים עם ארה"ב ומדינות אחרות.

צוות של חברים שניווט והשלים בשנים האחרונות עבודה רחבת היקף, שכותרתה "אסטרטגיית-על לישראל", <https://www.neaman.org.il/Grand-Strategy-For-Israel-publication>

במסגרת "פורום לאסטרטגיית על" בחסות מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית שליד הטכניון והמכון הישראלי לתכנון כלכלי, התכנס בחודשים האחרונים לשיחות מקדימות בנושא והגיע למסקנה כי קיימת חשיבות רבה ודחופה לדיון מעמיק במשמעויות האסטרטגיות של ההשקעות הסיניות בכלכלת ישראל ובתשתיותיה. נוכח פני הדברים, הוחלט לקיים סדנת עבודה בת יום אחד בנושא במטרה להאיר את ההתפתחויות והתחזיות מנקודות מבט וזוויות עומק שונות. הסדנה תורכב מנבחרת של 12-18 משתתפים בכירים ומנוסים בתחומם. בעקבות הסדנה, בהתאם לפירותיה ובתיאום עם משתתפיה, ניתן יהיה להתקדם לניסוח נייר עמדה שיוגש למקבלי ההחלטות. הקמתה של ממשלה חדשה, יהיה הרכבה אשר יהיה, במהלך 2019, מעצים את החשיבות בליבון הדברים ואת הצפת הנושא בצורה מושכלת לסדר היום המידי.

הסדנה תהיה בחסותם של שלושה מכוני חשיבה: מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, מרכז חיפה למחקרי מדיניות ואסטרטגיה ימית והמכון הישראלי לתכנון כלכלי.

הסדנה תתקיים במוסד שמואל נאמן בטכניון ב-10 במרץ 2018 מ 10:00 עד 17:00

**אנו מקווים שתיענה/י להזמנה לתרום את מומחיותך ולדון עם מומחים אחרים בנושא חיוני ודחוף זה.**

בברכה,

הוועדה המארגנת: **עוזי ארד, ידין דודאי, אפרים הלוי, שאול חורב, דרור שטרומ, זאב תדמור**

### סדר יום

**דבר פתיחה – פרופ' זאב תדמור**

**מושב בוקר יו"ר פרופ' עוזי ארד**

### אתגרים לאסטרטגיה הלאומית – הצגת הבעיות

- **פאנל ראשון:** יוזמת "החגורה והדרך", מרכיביה ותצורות מימושה במזה"ת; מקומה של ישראל ביוזמה זו (בניית נמלים והפעלתם), ניסיונם של אחרים והמשמעות לישראל בהפעלת נמל המפרץ על ידי חברה סינית.

מציגים: פרופ' אהרון שי; ד"ר גל לופט; מר אהוד גונן ופרופ' שאול חורב.

- **פאנל שני:** השקעות סיניות במגזרי הפיננסים, חומרי הגלם והטכנולוגיה.

- מציגים: גברת מיכל עבאדי-בויאנג'ו; מר דן קטריבס.
- **פאנל שלישי:** העמדה האמריקנית.
- מציגים: פרופ' שאול חורב; ד"ר עודד ערן.

**ארוחת צהריים – מר דן מרידור**

**מושב אחר הצהריים – יו"ר פרופ' שאול חורב**

### מעני אסטרטגיה לאומית – דיון פתוח בחלופות

- **פאנל רביעי:** משמעויות אפשריות לישראל.
- מציגים: פרופ' מנואל טרכטנברג; מר אפרים הלוי; עו"ד דרור שטרומ.
- **פאנל חמישי:** קווים מדריכים למדיניות ישראל – חלופות ומענים.
- מציגים: פרופ' איציק בן-ישראל; מר חגי שגריר; ח"כ עפר שלח.

**דבר נעילה: פרופ' עוזי ארד**

**רשימת משתתפים:**

מר איתן אבריאלי  
פרופ' שי אהרן  
פרופ' עוזי ארד  
גב' מיכל עבאדי  
מר אהוד גונן  
מר אפרים הלוי  
פרופ' שאול חורב  
פרופ' מנואל טרכטנברג  
מר איתמר יער  
פרופ' איציק בן ישראל  
ד"ר גל לופט  
מר דן מרידור  
פרופ' משה סידי  
ד"ר עודד ערן  
ד"ר גלעד פורטונה  
מר דן קטריבס  
ד"ר אריה רונה  
ד"ר עינת קליש-רותם  
מר חגי שגריר  
עו"ד דרור שטרם  
ח"כ עופר שלח  
פרופ' זאב תדמור