



המכללה לביטחון לאומי
מחזור מ"ז, 2019-2020

שם הקורס:

יסודות הביטחון הלאומי בראייה גלובלית

**השקעת חוץ ישירה והשפעותיה על הביטחון הלאומי
השגת שליטה זרה על נמלי הים**

**מגיש: אל"ם בני דה-לוי
מנחה אקדמי: ד"ר ענת שטרן**

נובמבר 2019



מבוא

עבודה זו עוסקת במתחים שבין הגלובליזציה לבין מעמדה של מדינת הלאום. לצורך כך, נבחרה השקעת חוץ ישירה כסוגיה המאתגרת את יסודות הביטחון הלאומי. במסגרת הניתוח, מוצגות גם דרכי ההתמודדות של המדינה לגישור על פערים אלו. בהמשך לכך, נדונה תופעת השגת שליטה זרה על נמלי הים, כמקרה בוחן.

רקע

השקעת חוץ ישירה (באנגלית Foreign Direct Investment, בראשי תיבות: FDI), הינו מונח המתאר השקעה זרה בכלכלה מקומית. מבחינה חשבונאית, על פי הגדרות משרד האוצר (2017), מדובר על השגת שליטה של למעלה מעשרה אחוזים על בעלות החברה או מניותיה. אחד המאפיינים המהותיים של השקעת חוץ ישירה הינו היותה פעילות כלכלית אקטיבית. כלומר, הגוף העומד מאחוריה מבקש להשיג שליטה או השפעה על מושא ההשקעה הן ברמה הפיננסית והן במישור קבלת ההחלטות. השקעות זרות ישירות נעשות לרוב במדינות בהן מתקיימת כלכלה פתוחה עם רגולציה מינימלית, לצד היצע של כוח אדם מיומן, באופן שלמשקיע קיימת תחזית טובה בדבר סיכויי צמיחה מעל הממוצע, כמו גם יכולת השגת שליטה ממשית בנעשה. לעומת זאת, במקרים בהם המדינה המקומית מקיימת פיקוח הדוק על הכלכלה, כחלק מהרגולציה הכוללת, סביר כי תהיה הססנות וזהירות בקרב משקיעים זרים. עניין זה כבר מרמז על מתח אפשרי בין המטרות במדינת מוצאה של ההשקעה לבין האינטרסים של מדינת היעד כפי שיורחב להלן.

עסקים בינלאומיים אינם תופעה חדשה, אולם בעשורים האחרונים, בשל הגלובליזציה, חלו תמורות משמעותיות בכלכלתן של מדינות רבות שהביאו ליצירת תשתית שונה לגמרי לקיומם. בתוך כך, הוגמשו רגולציות, הוקטנו מונופולים, הורחבו הפרטות ומיקורי חוץ, ופושטו טרנזקציות פיננסיות בינלאומיות. זאת, לצד מהפכת הטכנולוגיה והמידע המאפשרת לגשר על פערי הזמן והמיקום על פני הגלובוס. כתוצאה מכך, חלה עלייה דרמטית בהשקעות זרות ישירות, באופן שבחמישים השנים האחרונות צמחו ממדיהן משיעור שנתי של עשרות מיליארדים, בשנות השבעים, להיקף של מעל טריליון דולר וחצי בשנת 2016 (משרד האוצר).

כיום, חברות בין לאומיות יכולות לאתר יתרונות יחסיים בארצות השונות ולשלבן בתהליכי הרכש, הייצור והאספקה. פעילות זו טומנת בחובה יתרונות נוספים, כגון הגדלת שוק הלקוחות או תשתית "מקלט מס" בו החברה נהנית מאחוז מס נוח ביחס למדינת המוצא. חשוב לציין, כי הגלובליזציה, כמאפשרת השקעת חוץ ישירה, מקנה יתרונות רבים גם למדינה בה מתבצעת ההשקעה. בתוך כך, לדוגמה, היא נהנית מצמיחה כלכלית, מעלייה בשיעור התעסוקה ומכניסת ידע וטכנולוגיה

מתקדמת. לאור האמור, ניתן להבין כי השקעות זרות ישירות הינן אחד המאיצים של הגלובליזציה. יתרה מכך, למסקנתה של דוניכו (Donciu, 2013), השקעה זרה ישירה מייצגת את נקודת השיא של הגלובליזציה.

דיון

אולם, לצד יתרונות אלו, קיימת גם רגישות רבה, בשל השפעתה האפשרית של ההשקעה הזרה על כל אחד מיסודות הביטחון הלאומי של מדינת היעד. כך לדוגמא, תולדתה של השקעה כזו עשויה להיות כניסת מומחים זרים ממדינת המוצא וכתוצאה מכך, לאורך זמן, להביא להשתנות דמוגרפית שבצידה השפעות על התרבות ומערכות החינוך, שהינם חלק מהיסוד החברתי. לחלופין, מזווית המבט של היסוד הכלכלי, נוכחותה של חברה זרה עשויה להגביר תחרותיות מול חברות מקומיות ויתרה מכך, אף להביא לביטולם של מונופולים הנהוגים במדינת היעד. כנגזרת מכך, חברות ועובדים מקומיים עלולים להיקלע למשברים כלכליים, לפשיטות רגל ולפיטורים. בנוסף, השקעה של מדינה זרה עלולה לגרום להתנגשות אינטרסים מול צד שלישי ובכך לאתגר את היסוד המדיני. היבט זה הינו רחב ויכול לבוא לידי ביטוי בהקשרים רבים. כך לדוגמא, השקעה ממדינת מוצא מסוימת יכולה לאתגר מערכת יחסים בילטרלית של מדינת היעד עם מדינת צד שלישי המאוימת על ידי מדינת המוצא. באופן אחר, תיתכן סתירה בין שיתוף פעולה עם מדינת המוצא לבין אמנות בין לאומיות שמדינת היעד חתומה עליהן, כגון בתחום זכויות אדם או מניעת הפצה של נשק להשמדה המונית. לעיתים, מדינת היעד אף עלולה למצוא את עצמה משתפת פעולה עם מדינת מוצא שבה בעת פועלת נגדה, לדוגמא בהצבעות באו"ם או בהיותה מקיימת יחסים במקביל גם עם מדינות אויב.

בפרט, דומה כי ההשפעה הבסיסית והמדאיגה ביותר של השקעה זרה ישירה הינה על יסוד ההגנה הלאומית ובדגש על יכולתה של המדינה לפעול באופן עצמאי, בייחוד בעיתות חירום. דונינג (2008), (Dunning), מונה שני תרחישים העומדים בבסיס דאגה זו. הראשון, כי פעילותן של החברות הזרות עלולה במתכוון או בחוסר יודעין להתנגש עם האינטרס הביטחוני של המדינה המארחת. והשני, שחברות זרות עלולות לפעול באופן יזום על מנת לפגוע במאמצים הצבאיים של המדינה המארחת. דונינג (1993), אצל משרד הכלכלה והתעשייה, (2018, עמ' 2), מוצג כראשון אשר חילק את ההשקעות הזרות לארבע קטגוריות: (1) השקעה מחפשת שוק - שנועדה להגדיל את נתח השוק של החברה (2) השקעה מחפשת משאבים - שמטרתה לאתר משאבי טבע (3) השקעה מחפשת יעילות - שתכליתה בדרך כלל להשיג כוח עבודה זול או הון אנושי גבוה ו-(4) השקעה מחפשת נכסים אסטרטגיים - שייעודה להשיג תשתיות ייחודיות, שיטות ייצור מתקדמות וכיוצא בזה.

גם על פי חלוקה זו, ניתן להמחיש את הנגיעה של כל קטגוריה ליסוד ההגנה הלאומית, אך בוודאי נכון הדבר בכל הקשור לתופעה ההולכת וגוברת של השקעות חוץ ישירות בתשתיות לאומיות אסטרטגיות.

על פי הגדרת האו.אי.סי.די (2008), תשתית כזו הינה חיונית עבור כלכלת המדינה, קיום תושביה, הבטחת ביטחונם ולטובת תפקודן של פונקציות מפתח שהינן באחריות המשטר. פגיעה או שיבוש של תשתית אסטרטגית, עלולים לגרום לאסון כבד ולנזקים ארוכי טווח. משרעת התשתיות הכלולות בהגדרה זו הינה רחבה ועשויה להשתנות ממדינה למדינה. בתוך כך, ניתן למנות תשתיות אנרגיה, מים, ביטחון, כלכלה, תחבורה, בריאות ועוד. המחשת הפער שבין השקעה זרה בתשתית אסטרטגית לבין האינטרס של מדינת הלאום תוצג בהמשך העבודה, אך ברמה הכללית, ברור כי בעידן הגלובלי, מדינת הלאום ניצבת בפני דילמה בין רצונה לשמר ואף להרחיב השקעות זרות לבין אחריותה המסורתית להבטחת נכסיה האסטרטגיים. דילמה זו מתחדדת ומאתגרת, היות שבמקרים רבים השפעותיה של ההשקעה הזרה הינן ארוכות טווח ולא בהכרח ניכרות במעמד ההחלטה.

המענה של מדינת הלאום מושתת לרוב על מנגנונים רגולטוריים מיוחדים, שפעילותם נועדה לרסן את הסיכונים הטמונים בהשקעת חוץ ישירה. מחקר השוואתי (אלה, 2018) שבוצע בין הרגולציות באוסטרליה, ארצות הברית, קנדה, וגרמניה מאפשר לעמוד על מגוון מענים אלו. באוסטרליה, הסמכות נתונה בידי שר האוצר, המסתייע בוועדת מומחים לבחינת השקעות זרות. בסמכותו לחסום השקעה בשל פגיעה אפשרית באינטרס הלאומי. בארצות הברית, החוק מקנה את סמכות ההחלטה לנשיא כאשר הוא מסתייע בוועדת מומחים בכירים עם משקל גבוה לתחומי הביטחון והמודיעין. בקנדה, פועלת מחלקה בדרג שר לבחינת השקעות זרות, כאשר במידה ומדובר בסיכון לביטחון הלאומי, ההחלטה תועבר לידי הקבינט. בגרמניה, השקעות זרות כפופות לאישור הממשלה באמצעות המשרד לכלכלה וטכנולוגיה שהואצלו לו סמכויות החלטה נרחבות.

האו.אי.סי.די (2008) מצא כי במרבית המדינות, בליבת תהליך הרגולציה, מתקיים שלב של ניהול סיכונים. אמצעי זה מאפשר למדינה להגדיר מהם הנכסים האסטרטגיים, מה הסיכונים הנשקפים להם ובאילו דרכי מניעה, בקרה ותגובה יש לנקוט על מנת למזער את הפגיעה בביטחון הלאומי. מיפוי סיכונים לתשתית אסטרטגית יכול מרכיבים כגון השבתה או חבלה בנכס, ניצול הנכס לפעילות בלתי חוקית או תומכת בטרור, נגישות למידע מסווג, הגבלת הגישה לרשויות המדינה ועוד. בהתאמה, התהליך הרגולטורי יכול להגדיר כי בנכס מסוים המדינה כלל לא תאפשר התערבות זרה ואילו בנכס אחר המדינה תפעל להגברת שיתוף פעולה בין רשויותיה לבין החברה הזרה שהשיגה שליטה עליו, על מנת לייעל את המענה בעתות חירום או בהתרחש אסון. ראוי להדגיש מספר

היבטים בהקשר לתהליך ניהול הסיכונים: ראשית, מדובר במעשה של פשרה. כמעט ולא ניתן למצוא תשובות מוחלטות למניעת הסיכונים. כתוצאה מכך, ישנם קולות רבים הטוענים כי מדינת הלאום "הלכה רחוק מדי" עם הגלובליזציה ובייחוד בתחום ההשקעות הזרות. שנית, הגדרת רוחב ומגוון הסיכונים כמו גם הסתברות התרחשותם הינה סובייקטיבית ומושפעת ממניעים פוליטיים, פערי ידע ואינטרסים של קבוצות השפעה. ולבסוף, התהליך עצמו נחשב למורכב, שכן הוא נדרש לערב מומחים מתחומים שונים כגון ביטחון, בטיחות, תכנון פיננסי, ייעוץ משפטי, ניהול משברים ועוד.

ברמה העולמית, ארגון האו.אי.סי.די, הנהיג מדד הגבלת השקעות זרות (FDI Regulatory Restrictiveness Index). מדד זה משקלל את הגבלת ההשקעות הזרות בכל מדינת לאום ולבסוף מעניק ציון סופי למדינה. באופן זה, ניתן לדרג מדינות שונות ואולי אף לעמוד על אופיו של תהליך ניהול הסיכונים שהן מקיימות. במחקר שבחן את היחס בין ציון מדד הגבלת ההשקעות הזרות לבין משקלן היחסי של השקעות זרות מהתוצר (2017, משרד האוצר), נמצא כי למרות שההגבלות בישראל הן הגבוהות בקבוצת השוואה, משקלן של ההשקעות הזרות בתוצר הישראלי הוא הגבוה ביותר בקבוצת המדינות שנבחנו. נתון זה הינו מעניין, ולכאורה יש בו כדי ללמד על פעולה יעילה של מדינת הלאום לשמירה על מרכיבי הביטחון הלאומי בעידן הגלובליזציה.

מקרה בוחן - השגת שליטה זרה על נמלי הים

מקרה בולט של השקעת חוץ ישירה בנכסים אסטרטגיים, המעיד על התייחסותה של מדינת הלאום, הינו פעילותה של סין להשגת שליטה גלובלית על נמלי ים. בעשור האחרון, יוזמת סין מגוון רחב של פרויקטים שיקנו לה נתיב ימי עולמי דרך ים סין, דרום מזרח אסיה, נמלי האוקיאנוס ההודי, מזרח אפריקה, ים סוף והים התיכון. יוזמה זו, מתאפשרת לאור מדיניות הפתיחות הכלכלית של סין, המממשת השקעות ישירות במגוון רחב של נמלים ימיים ואגב כך משיגה עליהם שליטה לטובת תמיכה בפעילותן של הספינות הסיניות ואולי אף לצורך מימוש אינטרסים רחבים יותר של השגת הגמוניה אזורית (גונן, 2018).

במסגרת זו, בשנת 2016, השיגה חברת קוסקו הסינית (COSCO Group Ltd) שליטה על 67% ממניות נמל פיראוס ביוון עד לשנת 2052. מעקב שבוצע אחר עסקה זו (ערן, 2016), מראה כי לא התקיים תהליך מקצועי בדבר השלכותיה לתחומי הביטחון והרציפות התפקודית של יוון ובוודאי שלא למשמעויות הגיאואסטרטגיות הנובעות מחברותה של יוון באיחוד האירופי ובנאט"ו. בה בעת ספינות צבאיות סיניות כבר פועלות בים התיכון. לעומת זאת, לאור העובדה שיוון מצויה במצב כלכלי קשה, תחת הסדר נושים, הועדף מהלך הפרטה זה ובפועל מדינת הלאום שמה את היסוד

הכלכלי בראש סדר העדיפות, על אף שפעולה זו עצמה יצרה תסיסה במישור החברתי ביוון. ראשית, ממקרה זה ניתן ללמוד כיצד הגלובליזציה שתרמה להיווצרות המשבר הכלכלי של מדינת הלאום, מסייעת לה, בדרך אחרת, גם להתאושש ממנו. שנית, אפשר להבחין כי לא מתקיים בהכרח סדר עדיפות ידוע מראש בין יסודות הביטחון הלאומי. מדינת הלאום לעיתים תבכר יסוד אחד על פני משנהו. במקרה היווני, הכלכלה קדמה לכל.

פקן ופירסון (Pearson, 2018 & Pekkanen), הרחיבו את המחקר אודות השפעתם של כלל מהלכי ההשתלטות הסיניים על נמליהן של מדינות היעד השונות. למסקנתם, בכל תרחיש בו קיים פטרון בינלאומי מאחורי מדינת הלאום, היסוד המדיני של הביטחון הלאומי ובתוך כך ההשפעה על היחסים עם מדינת צד שלישי, מהווה את המרכיב המכריע במימושה או באי-מימושה של העסקה הזרה. בהיעדר שיקול זה, הממשלות מוטרדות בעיקר ממחאתו של הציבור ככוח אלקטורלי, החושש למעמדו הכלכלי בגין כניסתם של משקיעים זרים. מעניין כי במחקרים שצוינו, לא ניכר כי קיים מנגנון רגולטורי משמעותי המקיים תהליך מקצועי של ניהול סיכונים בדבר מסירתו של נכס אסטרטגי לידיים סיניות.

סיכום ומסקנות

מקרה זה מלמד, כי על אף שלאורך ההיסטוריה תמיד היו ממשקים עסקיים בין לאומיים שבגינם, באופן טבעי, מדינות נדרשו להחלטות הנוגעות לביטחון הלאומי, הרי שהגלובליזציה אכן מציבה מתח שונה - בכמות, בקצב ובמהות, בפניה של מדינת הלאום המושתתת, גם בהווה, על יסודות הביטחון הלאומי.

מול מציאות זו, קיימת, ככל הנראה, שונות בהליך שמקיימות מדינות לאום לבחינת השקעות זרות ישירות. במדינות מפותחות, הרושם הוא, כי קיימת רגולציה משמעותית ומקצועית. עשויות להיות לכך שתי סיבות: הראשונה, בהיותן מדינות שחוו אירועים טראומטיים, כדוגמת ארצות הברית שלאחר אסון התאומים. והשנייה, לאור העובדה כי בדרך כלל מדובר במדינת יעד שהינה מעצמה לוקאלית או גלובלית המצויה בעימות או בתחרות מול מעצמה אחרת. מאידך, במדינות מתפתחות או כאלו המצויות במשבר, מסתמן כי יילקחו החלטות מאקרו שלא בהכרח נשענות על ניתוח מקצועי. סביר גם להניח, כי בשל כך, השקעות זרות חיצוניות ימשכו למדינות יעד בעלות אופי זה.

ראוי לסכם עבודה זו תוך התייחסות לנקודת המבט הלוקאלית. על פי הגדרות משרד האוצר (2017), בישראל הגיעו ההשקעות הנכנסות להיקף משמעותי החל משנות התשעים. מלאי ההשקעות הזרות בישראל צומח בקצב מהיר, יחסית לקצב של מדינות האו.א.י.סי.די. ברור, כי מדינת ישראל חווה באופן משמעותי את המתח שבין השקעות זרות ישירות לבין האינטרסים של בטחונה הלאומי. מחד, ניצבת כלכלתה הפתוחה המשופעת במיזמי סטארט אפ, ומאידך, מתקיימת סביבה רוויה באיומים, בצל חסותה האסטרטגית של ארצות הברית. בשנת 2015 חתמה חברת נמלי ישראל על שני חוזים להפעלת נמלי אשדוד וחיפה מול חברה סינית שקיבלה זיכיון למשך 25 שנים. בכך, למעשה, נוצרה אחיזה זרה בשני נכסים אסטרטגיים אשר בהם ממוקמים בסיסים ימיים, זאת על רקע מלחמת הסחר המתנהלת בין ארצות הברית לסין. העמקה במקרה זה הינה מחוץ למסגרת עבודה זו, אך נכון לציין, כי בחודש אוקטובר 2019, פרסמה ועדת השרים לענייני בטחון לאומי את ההודעה הבאה:

בסיומה של עבודת מטה ממושכת בהובלת המל"ל, משרד האוצר והמועצה הלאומית לכלכלה, ולאחר שורת דיונים בקבינט, החליט הקבינט המדיני-ביטחוני על הקמת ועדה מייעצת בראשות משרד האוצר לבחינת היבטי ביטחון לאומי בתהליך אישור השקעות זרות... התהליכים שסוכמו יאזנו באופן ראוי בין הצורך לעודד השקעות זרות בישראל והבטחת המשך השגשוג הכלכלי, לבין שיקולי ביטחון לאומי. ישראל מצטרפת בכך למדינות רבות, ביניהן ארה"ב, קנדה, בריטניה, גרמניה, אוסטרליה ועוד, אשר גיבשו גם הן תהליכים לטיוב הפיקוח על השקעות זרות מטעמי ביטחון לאומי.

ביבליוגרפיה

אלה, ד. (2018). רגולציה על השקעות ורכישות זרות בישראל ובעולם במבט השוואתי - סין כמקרה בוחן. מזכר 185, המכון למחקרי ביטחון לאומי. תל אביב.
<https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2018/12/דורון-אלה.pdf>

חורב, ש., וגונן, א., (2018). יוזמת דרך המשי הימית של סין. *הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2017/2018*. (עמ. 207-2018). חיפה: מרכז חיפה למחקרי מדיניות ואסטרטגיה ימית.

משרד האוצר (2017). סקירה כלכלית שבועית - השקעות זרות ישירות בישראל ובעולם. ירושלים.
https://mof.gov.il/ChiefEcon/InternationalConnections/DocLib4/Article_Foreignness Investment.pdf

משרד הכלכלה והתעשייה (2018). הגורמים להשקעות זרות בישראל.
<https://sheatufim.org.il/wp-content/uploads/2018/04/-השקעות-ישירות-.pdf>

משרד ראש הממשלה (2019). הודעת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. ירושלים.
https://www.gov.il/he/departments/news/spoke_national_security301019

ערן, ע. (2016). סין מטילה עוגן בנמלי ישראל. עדכן אסטרטגי, כרך 19, גליון 1. תל אביב.
<https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/systemfiles/-סין-מטילה-.pdf>

Donciu, E. C. (2013). Globalization and Foreign Direct Investments. *CES Working Papers*, 5 (2), pp. 177-186.

Dunning, J. H., and Lundan, S.M., (2008). *Multinational Enterprises and the Global Economy Second Edition* (pp. 642-646).UK: Edward Elgar Publishing Limited.

OECD. (2018). Protection Of 'Critical Infrastructure' And The Role Of Investment Policies Relating To National Security. <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/40700392.pdf>

Pekkanen, S. M., and Pearson, M., (2018). Limits to Maritime Power: The Politics of Controversy over Chinese Infrastructure Investment. Paper for presentation at the American Political Science Association (APSA) Annual Meeting & Exhibition, Boston, MA.