

בהוצאת ידיעות ספרים והמכון למחקרי ביטחון לאומי

לאתר האינטרנט של ההוצאה ורכישת הספר: [לחץ כאן](#)

פרק 12 - כלכלה ושליטה: תאגידיים ממשלתיים ופרטיים

עו"ד גל פורר

לאורך הדורות, אחד האתגרים המרכזיים שעמדו בפני הממשל המרכזי בסין, אם לא החשוב שבהם, היה אספקת מזון שוטפת לכמות אוכלוסייה עצומה בשטחי הקיסרות. קיסרים אשר כשלו, עקב שחיתות, מלחמות, שיטפונות ורעב, חוו מחאות ואלימות ולעתים הפיכה שלטונית. המשטרים בסין היו מודעים לכך שבמצבי קיצון, במהלכם הכלכלה והמנהל קורסים ונוצר כשל באספקת מזון לתושבים, לגיטימיות השלטון ו"מנדט השמיים" עשויים לפקוע.

מתחילת דרכה של "הרפובליקה העממית של סין" ב-1949 ולאורך תקופת שלטונו של מאו דזה-דונג, נוהלה סין בהתאם למודל הסובייטי של כלכלה ריכוזית, בשילוב אידיאולוגיה קיצונית עם "מאפיינים סיניים". תפיסה זו השפיעה קשות על הכלכלה ואזרחי סין סבלו תקופות של מחסור ורעב. פגיעה זו נמשכה גם לאורך מהפכת התרבות ועד מותו של מאו בשנת 1976. רק לאחר מותו של מאו ועם עליית דנג סיאו-פינג לעמדת ההנהגה, החלה תקופת רפורמות חדשה בסין.

טרם תחילת הרפורמות, בשנת 1978, התעשייה הסינית ייצרה בעיקר מוצרי יסוד בסיסים; האוכלוסייה לבשה "מדי מאו", רכבה על אופניים והתזונה הייתה דלה. התאגידיים הממשלתיים (State Owned Enterprises, SOEs) ייצרו 77% מהתפוקה התעשייתית, ואת השאר ייצרו "תאגידיים קולקטיביים" (Collective Enterprise) אשר נשלטו על ידי הממשלים המקומיים.¹ תכנון מרכזי קבע מראש תפוקת כל תאגיד, מחירי התשומות נקבעו באמצעות פיקוח ממשלתי ומחירי המוצרים והשירותים נקבע מראש. התאגידיים העבירו את רווחיהם לשלטון ולא הייתה מוטיבציה להתייעל ולשפר את איכות המוצר. בשנים 1958-1978 לא הייתה לגיטימיות וזכות קיום משפטית לחברות פרטיות, לחקלאות פרטית או לנותני שירותים עצמאיים כגון סנדלרים ובעלי מכולות. בשנת 1978 שרדו בכל סין רק 140,000 עסקים עצמאיים קטנים (0.01% מהאוכלוסייה) ואף לא תאגיד פרטי אחד.

בסוף שנת 1978 החל דנג סיאו-פינג ביישום רפורמות שנועדו לבנות מחדש את הבסיס הכלכלי והמסחרי של סין ולאפשר אספקת מזון סדירה ובטוחה לאוכלוסייה, לצד שמירת היציבות החברתית. מדיניות ה"רפורמות והפתיחות" (Reform and Opening-up) בתחומי הכלכלה והמנהל האיצה את צמיחת הכלכלה בקצב יוצא דופן של כ-10% גידול שנתי ממוצע בתמ"ג לאורך תקופה של 40 שנה. גישתו של דנג, "לגיטימיות מבוססת ביצועים", העדיפה מדיניות מעשית של פיתוח כלכלי על פני יישום נוקשה של אידיאולוגיה קומוניסטית. כחלק מרכזי מכך, הבין דנג חשיבות בנייתו מחדש של המגזר הפרטי כמנוע צמיחה לפיתוח הכלכלה, הן במגזר החקלאי והן בתחומי התעשייה והשירותים. ההכרה בתועלתו וחשיבותו של המגזר הפרטי החלו לחלחל בהדרגה למנגנון המפלגתי ואמרות הכנף הפופולריות של דנג סיאו-פינג: "לא משנה אם החתול לבן או שחור כל עוד הוא תופס עכברים", וגם "ייהיו כאלו שיתעשרו קודם", נועדו להעניק לגיטימציה להתעשרות אנשי עסקים פרטיים במהלך בניית הכלכלה החדשה.

הספר האדום – המדריך לסיני העכשווית פרק 12: כלכלה ושליטה

תחיית הסקטור הפרטי החלה במגזר החקלאי ותפוקת המזון גדלה במהירות. בשנת 1979 אושרה לראשונה הקמת חברות תעשייתיות שאינן ממשלתיות. זאת, במסגרת "מיזמים משותפים" (Joint Venture / JV) שהוקמו בתחילה באזורי הסחר המיוחדים, כשותפות בין חברות סיניות לחברות זרות. הקמתם שרתה את הצורך הדחוף של סין במטבע זר, טכנולוגיות חדשות, ויצרה מודל חדש של ניהול מסחרי, להבדיל מהניהול האידיאולוגי של החברות הממשלתיות.

צעדי הפתיחות במגזר החקלאי ובתחום ההשקעות הזרות, לא פסחו על המגזר הפרטי. למרות חוסר במסגרת משפטית מתאימה, החלו לקום חברות רבות תחת המבנה המשפטי-סוציאליסטי של "תאגיד קולקטיבי", שלכאורה נותר בשליטת גוף ממשלתי, אך בפועל תפקד בדרך כלל כחברה בשליטת המייסדים. חברות אלו התפשטו במגזר הכפרי ולכן כונו (Town and Village Enterprises) TVE.² במבנה משפטי דומה הוקמה, לדוגמה, בשנת 1984 חברת LEGEND (בעלת השליטה ב-LENOVO) כיחידה אוטונומית תחת האקדמיה הסינית למדעים (CAS), כאשר בשלב מאוחר יותר התאגדה כחברת מניות.

בשנת 1988 הותקנו לראשונה תקנות שהכירו, באופן מוגבל, במבנה המשפטי של חברה פרטית, ובשנת 1994 הושלם התהליך המשפטי, בעת שהתקנות הוחלפו בחוק החברות.³ מה שיותר מפתיע הוא, שעוד בטרם חוקקו התקנות וחוק החברות, תאגידים ממשלתיים וקולקטיביים כבר החלו להנפיק מניות לעובדיהם ואף לציבור הפרטי. יתרה מכך, אפילו הבורסות לניירות-ערך בשנגחאי ובשנז'ן, שיוסדו בסוף שנת 1990, אישרו למסחר מניות בחברות שפעלו ללא מסגרת משפטית הולמת.⁴

האפשרות המעשית והמשפטית להקים עסקים וחברות פרטיות בסין התנהלה במקביל לשינוי מדיניות משמעותי במהלכו ננטש המודל הסובייטי של כלכלה ריכוזית ואומץ מודל חדש של כלכלת שוק מבוזרת עם מאפיינים סיניים. במודל זה נקבעו חלק מהמחירים על ידי כוחות השוק, ועיקר האחריות לפיתוח כלכלי נמסרה לממשל המקומי (פרובינציות, ערים ומחוזות). מדיניות מבוזרת זו לוותה בתמריצים אישיים לפקידי הממשל המקומי, שקידומם הותנה בעיקר בפיתוח הכלכלי וגידול התמ"ג המקומי. מודל זה, אשר מכונה בספרות בין היתר בשם (Regional Distributed Authoritarian Model) RDA או מודל "הטורניר", יצר תמריצים חזקים לתחרותיות כלכלית בכלל, ובין מחוזות ופרובינציות, בפרט.⁵

הסינים מגדירים את המדיניות הנוכחית כ"כלכלת שוק עם מאפיינים סיניים",¹ אך למעשה החל מאמצע שנות האלפיים, וביתר שאת מאז עליית סי ג'ין-פינג לשלטון בשנת 2012, העמיקה המפלגה, באמצעות זרועותיה וזרועות הממשל, את שליטתה בכלכלה ובחברה, תוך שימוש מאסיבי בתאגידים הממשלתיים והפרטיים. מדיניות חדשה זו מאופיינת כ"קפיטליזם מדינתי" (State Capitalism) ועליה יורחב בהמשך.

היחס בין המגזרים: תאגידים ממשלתיים, קולקטיביים, פרטיים, וחברות בהשקעה זרה (FIE)^{II}

מאז 1978 חל שינוי מהותי ביחס בין מגזרי הכלכלה בסין, כאשר המגזר הפרטי (תאגידים ועסקים שאינם מאוגדים) צמח אל מול המגזר הציבורי-ממשלתי, כפי שהטבלה להלן מציגה.

¹ רוב המדינות במערב לא מכירות בסין כ"כלכלת שוק" ולא מקנות לסיין את ההטבות שה-WTO מקנה למדינות שהוגדרו ככאלו. אוסטרליה וניו-זילנד הן יוצאות הדופן בשל יחסי הסחר ההדוקים והסכמי הסחר החופשי שחתמו עם סין.

^{II} החוקה הסינית מציינת את סוגי התאגידים השונים (סעיפים 11, 16, 17, 18) ומדגישה את האוטונומיה הניהולית שיש להן לכאורה. חברות בהשקעה זרה (Foreign Invested Enterprises (FIEs), (שנזכרות בסעיף 18 לחוקה ומוגדרות בחוקים מפורטים), הוא מושג הכולל שני סוגי חברות עיקריים: שותפות בין חברות סיניות (פרטיות או ממשלתיות) וחברות זרות, הקרויה גם "מיזמים משותפים" Sino-Foreign Joint Venture Companies (JVs). שותפויות כאלו אושרו לראשונה בשנת 1979 וברוב התחומים הרגישים אין אפשרות שליטה לחברה הזרה (עד 50%). הסוג השני הוא חברות בשליטה זרה מלאה Wholly Foreign Owned Enterprises (WFOEs), שאושרו לראשונה בשנת 1986 ושמןועות מלפעול בתחומים רגישים. כמו כן חברות זרות יכולות להקים בסין מאז 1980 "משרד מייצג" Representative Offices (ROs), אך לגוף זה היקף פעילות מצומצם והוא נחשב לשלוחה של החברה הזרה (הוא לא ישות משפטית עצמאית ואינו חברה בע"מ), לכן בדרך כלל לא כוללים אותו תחת הגדרת FIEs.

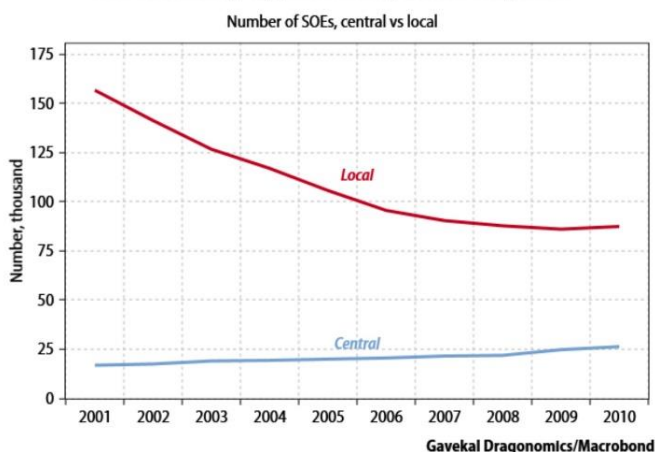
הספר האדום – המדריך לסינ העכשווית פרק 12: כלכלה ושליטה

טבלה 1 - השוואת התפוקה התעשייתית של הסקטורים השונים בין שנת 1978 ועד שנת 1996:

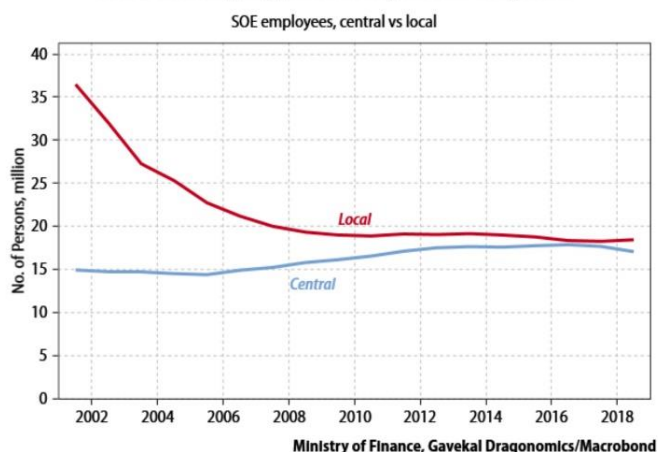
חברות בהשקעה זרה FIEs	תאגידים פרטיים	תאגידים קולקטיביים ^I		תאגידים ממשלתיים	תפוקה תעשייתית
		חלק של TVEs	סה"כ		
----	----	9%	23%	77%	1978
12%	19%	28%	36%	33%	1996

בשנים 1994-1997 הואצו הרפורמות שסייעו להתרחבות המגזר הפרטי והחלו צעדים לצמצום ו"הפרטת" המגזר הממשלתי. בשנת 1994 נחקק, כאמור, חוק החברות שאפשר לתאגידים ממשלתיים וקולקטיביים להתאגד במבנה של חברה בע"מ, הוקל הרישום של תאגידים פרטיים, והנפקת חברות בבורסות בשנגחאי ושניין התמסדה והואצה. באותה שנה גם בוצעה רפורמת מס חשובה שהכפיפה את כל התאגידים למשטר מס זהה. רפורמה נוספת שאומצה בשנת 1997 - "החזק בגדולים, שחרר הקטנים" - נועדה לשמר ולחזק את תאגידי הליבה הממשלתיים, במקביל ל"הפרטת" תאגידים כושלים ו/או קטנים. חברות ממשלתיות רבות "הופרטו" (במלואן או בחלקן - על ידי "דילול" האחזקה הממשלתית) והנותרות עברו שינוי מבני משמעותי. ככלל, עיקר ההפרטה נעשתה בתאגידים ממשלתיים של הממשל המקומי, ורוב ההפרטה הייתה בדרך של מכר למנהלים (MBO) ומשקיעים פרטיים חיצוניים.⁶ לעומת זאת, תאגידי הליבה שבשליטת הממשלה צומצמו בעיקר על ידי מיזוגים ושינוי מבני, אך גם בהנפקות ציבוריות תוך השארת גרעין שליטה ממשלתי.

SOE downsizing happened mainly at local companies



SOE downsizing happened mainly at local companies



בשנים 1998-2017, בסיוע אותן רפורמות, המשיך הסקטור הפרטי לצמוח על חשבון הסקטור הממשלתי (מבחינת חלקו בתל"ג) ומגזר החברות בהשקעה זרה (FIE), והתאגידים הקולקטיביים כמעט נעלמו כחלק משינוי שבוצע בהם למבנה של תאגיד פרטי.

טבלה 2 - השוואת נתוני התמ"ג לשנים 1998-2017⁷

תמ"ג	תאגידים ממשלתיים	סקטור פרטי		חברות בהשקעה זרה FIE	תאגידים קולקטיביים
		תאגידים	עסקים		
1998 ^{II}	37%	45%		14%	12%
2017	23% (או 27%)	60%	7%	10%	----

^I בשנת 1978 הרוב המכריע של התאגידים הקולקטיביים היה עדיין תחת שליטה של הממשל המקומי או גופי שלטון אחרים. בשנת 1996 רובם היה כבר תחת שליטה בפועל של אנשי עסקים פרטיים. ראה הרחבה בעניין בהערה 2 בסוף הפרק.

^{II} החישוב של 1998 כולל יותר מ 100% תמ"ג, כיוון שהנתונים נאספו ממקורות שונים ואף מקור לא נותן תמונה כוללת.

הספר האדום – המדריך לסינ העכשווית פרק 12: כלכלה ושליטה

הרפורמות תרמו מאד לצמיחת הסקטור הפרטי, אך מורכבות המנגנון ומעורבות מפלגתית וממשלתית סיבכו וטשטשו לעתים האבחנה בין המגזרים. הפרטת חברות ממשלתיות יצרה מגוון רחב של חברות, חלקן בבעלות ממשלתית מלאה, אחרות בשליטה מלאה (מעל 50% בעלות) או חלקית (20%-50%) וחברות נוספות ללא שליטה ממשלתית, לכאורה (פחות מ 20%). לכאורה, משום שבחלק מהחברות עם אחזקות מיעוט (<20%) נוצרו מנגנונים הסכמיים (או אחרים) אשר העניקו לממשל שליטה בפועל.¹ היות ומסד הנתונים הזמין אינו מפולח לפי מידת האחזקה והשליטה בפועל של המדינה, וחסר מידע ושקיפות לגבי קריטריונים להגדרת תאגידים כממשלתיים, נוצר לעתים חוסר בהירות לגבי מהות חברות בבעלות חלקית, האם תאגידים שנמצאו בבעלות חלקית של הממשל המקומי (פרובינציאל, מחוזות וערים) הוגדרו כ-SOEs, והאם חברות-בנות של SOEs (לעיתים בשרשור של כמה שכבות) שנמצאות בבעלות חלקית של המדינה, או הממשל המקומי, מוגדרות כחברות ממשלתיות.⁸

לדוגמה, חברת LEGEND, אשר שולטת ב-LENOVO, מוגדרת על ידי התקשורת והרשויות בסינ כתאגיד פרטי, למרות שחלק משמעותי מהמניות מצוי בידי רשות ממשלתית (האקדמיה הסינית למדעים); וכן יש רמזים נוספים לכך שהינה חברה ממשלתית, ובין היתר חלק רב מבעלי המניות "הפרטיים", כולל היושב ראש וקבוצת המייסדים, חברים במפלגה הקומוניסטית, וחלקם אף בתפקידים רשמיים.⁹ כמו כן, חברות ממשלתיות רבות שהופרטו, נשלטות בידי פקידי ממשל לשעבר ו/או בני משפחתם, והקשר ההדוק למפלגה תרם לתפקודן, בדומה לתאגיד ממשלתי.¹⁰

תופעה אחרת שהידקה בשנים האחרונות את הקשר בין הממשל למגזר הפרטי קשורה למדיניות ההשקעה הפיננסית של הממשל בחברות פרטיות. ההשקעה בוצעה על ידי אלפי חברות וקרנות פיננסיות (3372 בשנת 2017) כאשר 91% מהיקף ההשקעות נמצא בשליטת הממשל (46.51% בשליטת הממשל המרכזי ו 45.18% בשליטת הממשלים המקומיים). השקעה זו מקנה שליטה עקיפה של הממשל במגוון רחב מאד של חברות פרטיות, שאינן נספרות כחלק מהמגזר הממשלתי.¹¹ בעיה נוספת טמונה במגזר החברות בהשקעה זרה (FIEs) שכולל מיזמים משותפים (JV) בין חברות סיניות ממשלתיות וחברות זרות, אך בסטטיסטיקה הרשמית הם מוגדרים כ FIEs ולא כתאגידים ממשלתיים. לדוגמה, ברוב התחומים הרגישים, כגון אנרגיה ומפעלי רכב, הוקמו מיזמים משותפים (JVs) בין חברות זרות לבין תאגידים סיניים ממשלתיים, תוך הגבלת אחוזי השליטה של החברה הזרה ל- 50%.

לאור הקשיים בכימות הסקטור הממשלתי, יש הטוענים כי חלקם האמיתי של התאגידים הממשלתיים מגיע לכל הפחות ל-40% מהתמ"ג. נתון זה איננו מפחית את העובדה שלאורך השנים מגמת צמיחת המגזר הפרטי הייתה ברורה. הצמיחה השתקפה בנתונים שונים, שמוצגים לעיתים בנוסחה 60%, 70%, 80%, 90%, המציינת בהתאמה את תרומת התאגידים הפרטיים לתמ"ג (60%),¹² חדשנות (70%), תעסוקה במגזר העירוני (80%), וחלקם ביצירת מקומות עבודה חדשים (90%).¹²

מערכת היחסים בין השלטון לתאגידים הממשלתיים (SOEs)

בשנת 1978, התאגידים הממשלתיים והקולקטיביים ייצרו, כאמור, 100% מהתפוקה התעשייתית בסינ. תכנון מרכזי קבע את התפוקה, התשומות, ומחיר המוצרים והשירותים. התאגידים העבירו את כל רווחיהם לשלטון ולא נותר תמריץ להתייעל. הרפורמה בתאגידים הממשלתיים החלה באופן הדרגתי אך בסופו של יום, לאחר שהפיקוח על מרבית מחירי התשומות בוטל, ולאחר שניתנה אפשרות לשמור חלק מהרווחים,

¹ למשל מנגנונים של "מניית זהב", מינימום חברי דירקטוריון של הממשל, או חברות שפעילותן ו/או הרישיונות שלהן תלויה באישור הממשל.
¹² לא כולל חלקם בתמ"ג של FIEs ועסקים עצמאיים שאינם מאוגדים. יחד עימם הסקטור הפרטי מגיע ל 77% מהתמ"ג.

הספר האדום – המדריך לסין העכשווית פרק 12: כלכלה ושליטה

קיבלו התאגידים הממשלתיים אוטונומיה ניהולית ותמריץ להתייעלות. זו קיבלה רוח גבית מהשינוי המבני שיצר חוק החברות (1994) ואפשרות למינוי דירקטוריונים עצמאיים. כניסת סין לארגון הסחר העולמי (2001) פתחה שווקים חדשים והחילה מדדים בינלאומיים על החברות הסיניות.

ב-2003 הוקמה הרשות לניהול תאגידים ממשלתיים מרכזיים (SASAC) אשר שיפרה את רווחיות תאגידי הליבה שבשליטתה, והיותה מעין "שכבת ביזוד בירוקרטית" בין הדרג הפוליטי לדרג הניהולי. עקב שינויים אלו ולאור מדיניות "החזק בגדולים, שחרר הקטנים" (1997) הופחת מספר התאגידים הממשלתיים בשליטת SASAC והממשל המקומי מ-262,000 (1997) ל-112,000 (2007).

הרפורמות המבניות ייעלו ושיפרו את רוב התאגידים הממשלתיים¹ והדבר השתקף ברווחיות ובתשואה על ההון (ROE), שהשתפרו מאד בשנים 1996-2007. כך נוצרו, בכוונת מכוון, "אלופים לאומיים", כגון לנובו (חברה פרטית לכאורה) ו CSCE (חברה ממשלתית שהינה חברת הבניה הגדולה בעולם), שגודלם ויעילותם (היחסית) אפשרו תחרות לא רק עם המגזר הפרטי בסין, אלא גם בזירה הבינלאומית. אולם, המשבר הכלכלי העולמי של 2008 "הקפיא" רפורמות אלו והממשל העביר לתאגידים הממשלתיים ארבעה טריליון יואן (RMB), במטרה להוביל פרויקטים, בעיקר תשתיות, ולצמצם את האבטלה. כפי שניתן לצפות מסיטואציה משברית כזאת, מרבית ההשקעות הועברו בחיפזון וללא תכנון כלכלי מסודר, מהירות התגובה באה על חשבון רווחיות, ופרויקטים רבים היו חסרי כדאיות כלכלית.¹³ מדיניות זאת הובילה לירידה ברווחיות ובפריון (ROE) התאגידים הממשלתיים משנת 2008 ואילך, והגרף להלן משקף שינויים אלו לאורך 1996-

2016:¹⁴

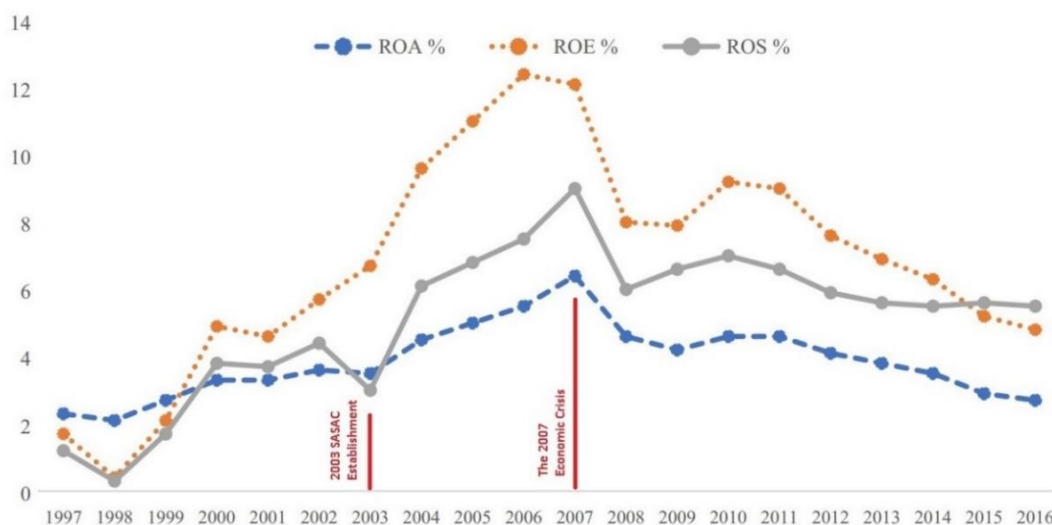


Fig. 2. Performance of SOEs.

מרבית המומחים מסכימים כי תאגידים ממשלתיים פחות יעילים ורווחיים מתברות פרטיות. לכן נשאלת השאלה לגבי תועלתם, וחלק מהתשובות ייחודיות לסין. תאגידים ממשלתיים נדרשים בתחומי אספקת שירותים אשר לעתים קשים לכימות כלכלי. כך הדבר במערכות החינוך, הבריאות והביטחון, שהפרטתן לוותה לרוב בירידת איכות השרות ו/או בעליה במחיר. בנוסף מקובל שתשתיות חיוניות יהיו בשליטת המדינה מסיבות ביטחוניות, לרבות אנרגיה ומחצבים, תקשורת ותחבורה (לדוגמא: נמלי ים ותעופה). כך

¹ אם כי מגזרים שלמים של המשק הסיני, לרבות אנרגיה ומחצבים, פיננסים, תקשורת, תחבורה, חינוך, ובריאות נשארו בשליטה מונופוליסטית של התאגידים הממשלתיים, ולכן התעכב תהליך ההתייעלות בתחומים אלו.

הספר האדום – המדריך לסין העכשווית פרק 12: כלכלה ושליטה

למשל תחום האנרגיה בסין הוגבל עד לשנים האחרונות לחברות בבעלות ממשלתית, למעט מספר חריגים של JVs בהם אחוז הבעלות הזרה הוגבל ל- 50% והפעילות הוכפפה לפיקוח ממשלתי.

לתאגידים ממשלתיים תפקיד חיוני בסיוע לתעסוקה, אף שבכך כרוכה לעתים אבטלה סמויה ופגיעה ברווחיות. היבט זה חשוב במיוחד במשברים כלכליים גלובליים (כגון 2008) אך גם במשברים אזוריים בפריפריה, בהם אפשרויות התעסוקה מוגבלות. יציבות חברתית היא אבן יסוד בסין, ומובטלים יכולים להיות מתכוון לצרות. בשנים האחרונות, בהן חלה האטה בכלכלת סין, תאגידים ממשלתיים משמשים כחוד החנית בפרויקטים באסיה ואפריקה (חלקם נכללים ביוזמת דרך המשי החדשה), ומסייעים במציאת פתרון משולב לבעיות תעסוקה, הבטחת משאבי טבע, וקידום אינטרסים גיאופוליטיים של סין.

פונקציה חשובה אחרת של תאגידים ממשלתיים היא הובלת מדיניות תעשייתית, כגון Made in China 2025 אשר מתמקדת בתחומי ההי-טק, ביו-טק, רכבים חשמליים, ועוד. קידום מדיניות תעשייתית באמצעות הממשל נעשה הן בדרך של השקעות בחברות קיימות (בסין או מחוצה לה), והן באמצעות ייסוד תעשיות עתירות-הון אשר נחוצות לפיתוח עצמאי של תעשייה מתקדמת בסין, כגון תחום המוליכים למחצה שמהווה כיום "זירת לחימה" בין סין למערב.

תאגידים ממשלתיים הינם מקור מימון סדיר ויציב לתקציב המדינה. בשנת 1978, כשהמודל הסובייטי שלט, התאגידים הממשלתיים בסין לא שילמו מיסים אך העבירו למדינה יותר ממחצית התקציב השנתי.¹⁵ כיום, החברות הממשלתיות תורמות חלק קטן מהתקציב. בין היתר, הדיווידנד שהן מחלקות למדינה והמיסוי האפקטיבי שלהן דומה לדיווידנד ולמיסוי של חברות פרטיות.¹⁶ כלומר "תכנון המס" של חברות ממשלתיות ו"נכונותן" לחלק רווחים לבעלים (כלומר למדינה) אינם עדיפים לעומת המגזר הפרטי. מצד שני, החברות הממשלתיות מקבלות תמיכה פיננסית ישירה ועקיפה (למשל "הלוואות רכות" מהבנקים הממשלתיים) שנמנעת לרוב מהמגזר הפרטי. לכן בשקלול ההוצאות על תאגידים ממשלתיים מול ההכנסות מהם, התועלת הכלכלית לתקציב המדינה מוטלת בספק, ומבחינה זו תפקידם ההיסטורי כמקור מימון מרכזי איבד מערכו.

מעבר לשיקולים כלכליים, חברתיים ולאומיים, שיקול נוסף לקיום הסקטור הממשלתי בסין נובע מהיכולת המוגברת לשלוט ולפקח על חברות ממשלתיות. אספקט זה הוזנח במידת מה ברפורמות של 1997-2007 בשם קידום היעילות הכלכלית, אך חוזק לאחר שסי ג'ין-פינג עלה לשלטון בשנת 2012. מדיניות חדשה זו, של חיזוק השליטה בתאגידים, הוכרזה בשנת 2013, ונועדה לצמצם את האוטונומיה המקצועית של תאגידים ממשלתיים, לחזק את שליטת המפלגה (באמצעות חובת התייעצות עם נציגי המפלגה בתאגיד לפני קבלת החלטות), ולהשתלט על הניהול התקציבי של החברות (בין היתר, באמצעות הוראה שקובעת חלוקת רווחים עם חברות ממשלתיות חלשות יותר). לצורך כך ניתנו הצהרות כלליות על חיזוק הסקטור הממשלתי, שהובנו כאור ירוק להרחבת הסקטור.¹ מדיניות זו, אשר נקבעה ממניעים אידיאולוגיים ופוליטיים, בשילוב עם הצעדים הכלכליים שננקטו במשבר של 2008, הובילה לשינוי מגמה וגידול ניכר במספר התאגידים הממשלתיים, מ- 110,000 בשנת 2007 ל- 173,000 בשנת 2016. במקביל התגברו מיזוגים ורכישות של חברות ממשלתיות כאמצעי ייעול, וחיזוק ל"אלופים הלאומיים".¹⁷

במבט לאחור ניתן לראות כי עד 2008 הממשל הסיני התמקד בייעול והקטנת מספר התאגידים הממשלתיים כישויות אוטונומיות שסייעו בפיתוח הכלכלי, ומאז 2008 חל שינוי במגמה. במשבר 2008 שימשו התאגידים הממשלתיים כ"ידו הארוכה" של הממשל ביישום מדיניות מקרו-כלכלית וחברתית, והיעילות הכלכלית נדחקה לעדיפות שניה. בשנת 2013 הממשל בחר, משיקולים אידיאולוגיים ופוליטיים, לחזק אחיזתו במגזר

¹ עם זאת ננקטו גם צעדים חיוביים של הפרטה חלקית של תאגידים מרכזיים והוספת שותפים פרטיים (Mix-Ownership)

הספר האדום – המדריך לסינ העכשווית פרק 12: כלכלה ושליטה

הממשלתי ולתעדף אותו על חשבון המגזר הפרטי, למרות הפגיעה ביעילות הכלכלית. המדיניות של 2013 באה בין היתר כתגובת נגד לאוטונומיה הניהולית של התאגידים הממשלתיים, שהביאה לחיזוק אינטרסים פנימיים כגון מיקסוס רווחים, תחרות עם תאגידים אחרים, ובנוספים למנהלים, כך שלעיתים התקבלו החלטות בניגוד לרוח הממשל.

הרפורמה של 2013 משקפת את מודעות הממשל ל"בעיית הנציג" או "בעיית הסוכן", הנפוצה בארגונים בכלל, ובממשל התאגידי בפרט. הבעיה נוצרה כאשר הסוכן (הנהלת התאגיד) נדרש לייצג בפעולותיו את הבעלים, אך מקדם אינטרסים עצמיים על חשבון אינטרסים של הגורם שמינה אותו (ממשלת סין).¹⁸ בעיה זו קיימת במצב של מידע א-סימטרי בין הבעלים לסוכן. הבעיה העצימה ככל שהתאגידים הממשלתיים גדלו, האוטונומיה הניהולית התרחבה והמבנה הארגוני הסתבך (לרבות מבנים פירמידליים בני ארבע שכבות והקמת שותפויות עם תאגידים אחרים, ממשלתיים ופרטיים).^I

כדוגמא קיצונית אפשר לציין את חברת הנפט הממשלתית CNOOC, שהעזה להסתכסך עם שלטונות המכס בטיין-גיין, עד כדי מעצר מנהליה הבכירים, וכל זאת במטרה להגן על רווחיה. דוגמאות נוספות, חמורות מבחינת פגיעתן במדיניות הממשל, הן התעלמות של תאגידים ממשלתיים מהוראת SASAC להימנע מעיסוק בנדל"ן, ותאגידים שהעבירו עובדים למיקור חוץ כדי להימנע מתשלום הטבות סוציאליות.¹⁹

הרפורמה ב-2013 הוסיפה לממשל יכולת שליטה במידע ובתאגידים. הממשל חיזק את החברות הממשלתיות כ"זרועו הארוכה" ליישום מדיניות ביטחונית, כלכלית, חברתית וגיאופוליטית, תוך שיפור מנגנוני שליטה פוליטיים וצמצום בעיית הנציג. המטרה המפלגתית להשגת שליטה הצליחה, אך היעילות הכלכלית נפגעה. עם זאת, לאור כמות התאגידים הממשלתיים, מורכבות המבנה הפירמידלי, והעובדה שתאגידים רבים כפופים לממשל המקומי ו/או אנשי עסקים פרטיים,^{II} יש להניח שתאגידים רבים ימשיכו להתעלם ממדיניות הממשל במידה והיא מנוגדת לאינטרסים פנימיים שלהם או של בעלי השליטה הישירים שלהם (ממשל מקומי / מנהלים / בעלי-הון), והם יעשו זאת ככל שהדבר מתאפשר ובהתאם לעוצמת התאגיד, היקף אחזקת המדינה, והמרחק הפיזי והבירוקרטי מהממשל המרכזי.^{III}

מערכת היחסים בין השלטון לבין התאגידים הפרטיים (לרבות ה FIEs)^{IV}

המגמה הכללית מאז 1978 הינה כאמור התרחבות הסקטור הפרטי על חשבון התאגידים הממשלתיים, שחלקם היחסי בכלכלה צומצם, והתאגידים הקולקטיביים, אשר למעשה נעלמו. לדינמיות של הסקטור הפרטי בסין יש שורשים היסטוריים במחוזות החוף, ובמיוחד בחמשת הפרובינציות "העשירות" – ג'ה-גי'אנג, ג'יאנגסו ושנגחאי בחוף המזרחי, גואנגדונג בדרום והבירה בייג'ינג - בהן התקיימה תרבות מפותחת של יזמות עסקית ושכבת סוחרים עצמאית ומשגשגת, עוד מתקופת שושלות קיסרות מינג וצ'ינג. תרבות זו, שדוכאה בתקופת מאו, שבה לפרוח מאז 1978. היזמים ניצלו את המבנה של תאגידים קולקטיביים להקמת עסקים חדשים תוך שיתוף פעולה ושיתוף ברווחים עם רשויות הממשל, שהיו הבעלים הנומינאלי של

^I לדיון בסוגיית ה"סוכן" ראה את מאמרה של תמר גרוסוולד-עוזרי (הערה 18, במיוחד בעמ' 19-16) וכן מחקרו של Wei Cui (הערה 15) המוכיח שככל שחברה ממשלתית נמצאת בתחתית פירמידת התאגיד כך היא נוטה לשלם פחות מס. לגבי מורכבות המבנה הפירמידלי בתאגידים הממשלתיים ראה גם את מאמרו של דר' Hong Yu בנושא זה (הערה 17)

^{II} ראה בחלק הבא סקירה על צמיחתו של המגזר הפרטי וחדירת אנשי עסקים פרטיים לחברות ממשלתיות או סמי-ממשלתיות

^{III} יש לציין שככל שהממשל מתמקד בסוגיה קונקרטית ובחלון זמן קצוב, כך עולים הסיכויים שהתאגידים יצייתו להנחיות. ראה בהמשך המאמר את הדיון בכלים שבהם הממשל שולט ומשפיע על החברות הפרטיות. כלים אלו משמשים לעיתים גם בסקטור הממשלתי.

^{IV} כל האמור לגבי חברות סיניות פרטיות נכון ברובו לגבי חברות FIEs, אם כי מצד אחד, הממשל יותר זהיר בהפעלת הלחץ על FIEs, ומצד שני הוא מצפה ליתר ציות לחוק, ויותר אגרסיבי בניסיון להשיג טכנולוגיות שבהן הוא מעונין (בדרך של התניה, ריגול תעשייתי וכו'). כמו כן FIEs חשופים לסיכון של סכסוך גיאופוליטי, כפי שקרה בסכסוך בין דרום קוריאה לסיין בשנת 2017. ראה הערה 31.

הספר האדום – המדריך לסין העכשווית פרק 12: כלכלה ושליטה

הקולקטיבים. תרבות יזמית זו משתקפת בעובדה המעניינת שמחצית מהחברות הפרטיות בסין כיום ממוקמות בחמשת הפרובינציות לעיל (מתוך 31 פרובינציות בסין).²⁰

במקביל להתרחבות הסקטור הפרטי, צמח במהירות, ותוך הפריה הדדית, מגזר ה FIEs, שנמצא ברובו בבעלות פרטית (סינית או זרה).^I מגזר זה הגיע לשיאו בשנים 2005-2007 כשתרם 25% מהתמ"ג, אולם כאמור חלקו היחסי בשנת 2017 ירד לסביבות 10% מהתמ"ג (נומינאלית מגזר זה ממשיך לגדול אך בקצב נמוך יותר מקצב הגידול הכולל של כלכלת סין).

למרות הגידול והתרומה המשמעותית של המגזר הפרטי לכלכלת סין, עמדתו האידיאולוגית של הממשל עיכבה את ההכרה החברתית, המשפטית והפוליטית במגזר זה ותרומתו למדינה. כאמור, רק בשנת 1988, כעשור לאחר שהסקטור הפרטי כבר תרם נתח חשוב להתפתחות הכלכלית, נחקקו תקנות שאיפשרו הקמת חברות פרטיות כדין. בשנת 1990 הוכרה הזכות לבעלות פרטית (כחכירה לדורות) במקרקעין למגורים (בפועל רק מאמצע שנות התשעים ניתן היה לרכוש "בעלות" בדירת מגורים). עד שנת 1992 השירותים המשפטיים לציבור ניתנו על ידי עורכי דין שהיו כולם עובדי ממשלה.

מצד שני, למרות איסור רשמי משנת 1989 לצרף למפלגה בעלי הון, חברי מפלגה שעברו לשוק הפרטי נשארו חברי מפלגה, ובעלי הון מצליחים צורפו או הצטרפו למפלגה, במיוחד אם פעילותם העסקית הוסוותה כ"תאגיד קולקטיבי" (Red Hat).^{II} ואולם, בשנת 2000 פורסמה תורת "שלושת המייצגים" של הנשיא ג'יאנג דזה-מין והיא נתנה את הגושפנקא הרשמית למגזר הפרטי והכירה באפשרות אנשי העסקים הפרטיים להשתלב כחלק מהכוחות היצרניים של הקומוניזם. תורה זו הוכנסה בשנת 2002 לחוקת סין ומאותה העת אושר לקבל בעלי הון לשורות המפלגה. בשנת 2004 תוקן סעיף 11 לחוקה הסינית שהכיר בחשיבות המגזר הפרטי ובהגנה על זכויותיו המשפטיות. שינויים אלו הוסברו על ידי דיקסון כלהלן:

"המפלגה הקומוניסטית מקדמת את האינטגרציה שלה עם המגזר הפרטי, הן על ידי קו-אופציה

של יזמים אל תוך המפלגה, והן על ידי עידוד חברי מפלגה לעבור לעסקים".²¹

ג'יאנג דזה-מין הבין שהפריון והדינמיות של המגזר הפרטי יועילו לכלכלה וללגיטימציה של המפלגה בקרב הציבור. לכן העדיף "לצרף" יזמים פרטיים לשורות המנגנון, לעודד חברי מפלגה ליזמות כלכלית, וליצור סימביוזה בין המפלגה למגזר הפרטי, כך שהאינטרסים המשותפים, ייתנו לבעלי ההון תמריץ לתמוך בשלטון.

הלגיטימציה האידיאולוגית, הביאה לשורת רפורמות שהקלו על המגזר הפרטי בקבלת מימון ממערכת הבנקאות הממשלתית, בקבלת רישיונות שבעבר יוחדו ל SOEs, כגון רישיונות יבוא ויצוא, וכן נפתחו בשנת 2005 תחומים שיוחדו ל SOEs (כגון, אנרגיה, מסילות ותעופה).^{III} כל זה, בצרוף ליעילות ולתחרותיות העדיפה של המגזר הפרטי הביא לפריחה ושגשוג במגזר הפרטי ובכלכלה הסינית עד המשבר של 2008.²²

אך אליה וקוץ בה. כבר בעידן "התאגידים הקולקטיביים" הפיקטיביים, שיתוף הפעולה בין המגזר הפרטי לפקיד הממשל יצר מנגנוני חלוקת רווחים שחוקיותם מוטלת בספק ומוסריותם מפוקפקת. המדיניות החדשה אפשרה ליזמים פרטיים להצטרף למפלגה, ולפקידי ממשל לעשות הסבה ללא צינור אל המגזר הפרטי

^Iעד שנת 2005 חלק משמעותי של ה FIEs היה בעצם חברות בבעלות סינית פרטית שהשתמשו במודל סיבובי של הוצאת כספים מחוץ לסין והשקעתם מחדש בסין דרך חברות במקלטי מס (הונג קונג, BVI), כדרך להוצאת כספים מסין וקבלת הטבות שהוקנו ל FIEs. מודל זה איבד מזהירו בשל תקנות שהגבילו את יתרונותיו הפיננסים (בשנת 2005 כן בשנת 2009). בנוסף, מיזמים משותפים רבים הוקמו עם חברות סיניות פרטיות, כך שגם הן למעשה 100% תאגידים פרטיים.

^{II} "תאגיד קולקטיבי" ששימש כהסוואה לעסקים של חברי מפלגה ובני משפחותיהם כונה בסינית "כובע אדום" (Red Hat). ראה בהרחבה הערה 2 בסוף הפרק וכן אצל Dickson, הערה 10 (בעמ' 827, 832).

^{III} למרות שבאופן פורמלי תחומים חדשים ורגישים נפתחו בפני החברות הפרטיות, בדרך כלל רק חברות "מקושרות" יכלו לקבל רישיונות קונקרטיים בענפים אלו, מה שכמובן האיץ את תהליך האינטגרציה בין בעלי ההון למפלגה.

הספר האדום – המדריך לסינ העכשווית פרק 12: כלכלה ושליטה

(או להחזיק חברות פרטיות באמצעות קרובי משפחה). הפרטת התאגידים הממשלתיים, צעד בעל הגיון כלכלי, יצרה כר נרחב של הזדמנויות למקורבים. כל אלו העצימו את השחיתות המערכתית, ניגודי האינטרסים, והשאיפה לקבלת גמול (כספי או אחר) מצד פקידי ממשל (rent seeking). לצד זאת, הדגש על פיתוח כלכלי, הרצון להתעשר ודגש על חומרנות והצגת "עושר", במקביל לעליית אי-השוויון הכלכלי באוכלוסייה, תרמו לירידת קרנה של האידיאולוגיה הסוציאליסטית, וכמו במעגל שוטה, ירידה זו חיזקה עוד יותר את ערכי החומרנות, כוחניות, סטטוס כלכלי ולגיטימציה לשחיתות.

על רקע זה, וביתר שאת לאחר עליית סי ג'ין-פינג לשלטון בשנת 2012, נפתח קמפיין רחב היקף לביעור השחיתות בממשל ובחברות הממשלתיות, ובעקיפין נגד המגזר הפרטי שחלק משמעותי בו היה מעורב בשחיתות. קמפיין זה שנמשך עד היום (ונחלש במידת מה בשנים האחרונות), שימש אולי גם כדרך להיפטר מיריבים במפלגה, אך השפעתו על המגזר הפרטי הייתה משולשת: ראשית, הוא החזיר אידיאולוגיה וערכים סוציאליסטיים לדיון הציבורי והציג בצורה שלילית חומרנות וחמדנות של בעלי הון ופקידים מושחתים. שנית, הוא גרם לפקידי ממשל לעכב אישורים ולמנוע פרויקטים, בעיקר במגזר הפרטי, מחשש שהדבר יהווה ראייה לשחיתותם, ושלישית, הוא חיזק את חשש המפלגה שהמגזר הפרטי צבר כוח רב מדי והשפעה מוגזמת על סדר היום, ולכן ניתן דגש מחודש לתמיכה במגזר הממשלתי.

במקביל לקמפיין נגד השחיתות, התמקד סי ג'ין-פינג בחיזוק שליטתו הפוליטית במפלגה ובכל מגזרי החברה והכלכלה. מדיניות זו, שמשתלבת היטב עם המאבק נגד השחיתות וחיזוק המימד האידיאולוגי, חייבה את ביסוס השליטה בתקשורת, בתאגידים הממשלתיים ובסקטור הפרטי. אחד הכלים בהם השתמשה המפלגה במטרה לחזק שליטתה היה החובה של כל תאגיד פרטי בו יותר משלושה חברי מפלגה, להקים תא מפלגתי ולממן חלק מפעילותו. חובה זו אמנם נחקקה אך משנת 2000 ועד 2012 עלה אחוז החברות הפרטיות עם תא-מפלגתי מ 3% ל 13% בלבד, לעומת זאת, מאז עלה סי לשלטון הושקעו במדיניות זו מאמצי הסברה ואכיפה משמעותיים והנתון קפץ ל 90% בסוף שנת 2018.²³ לצד זאת, נדרשו בחברות בינוניות וגדולות למנות מזכיר מפלגה. בעלי שליטה רבים לקחו תפקיד זה לעצמם, או שמינו לתפקיד את אחד מבני המשפחה הקרובים.²⁴ בנוסף לתאי המפלגה, כל חברה פרטית עם מעל 25 עובדים חויבה על פי חוק לתחזק ולממן (חלקית) אירגון עובדים, שכפוף פורמלית (ובד"כ גם מעשית) לארגוני הגג של העובדים, שהם עצמם נשלטים על ידי המפלגה.¹

מלבד תאי המפלגה וארגוני העובדים שפועלים כעיניים ואוזניים של הממשל בתוך החברות, יש לממשל כלים אפקטיביים רבים לשליטה בחברות, פרטיות כממשלתיות. השליטה המוחלטת במעטפת העסקית של החברות, לרבות רישיונות עסק, רישיונות יבוא ויצוא, פיקוח על מטבע החוץ, מיסוי ומכס (ובמיוחד החזרי מס, שבהם יש שיקול דעת נרחב), רישיונות ענפיים, והשליטה במערכת המשפט, נותנים לממשל כוח ביורוקרטי אדיר להכתיב כמעט לכל חברה פרטית, או ממשלתית, את רצונה.

כך למשל, חברות פרטיות נדרשות לשלם "מקדמות" (שלא תמיד מוחזרות) על חשבון מיסוי עתידי, כדי "לעזור" לרשות המס לסגור חוסרים בתקציב. חברות "מתבקשות" לתת "תרומות" לצרכי הממשל המקומי בערים מסוימות, כגון הקמת מרכז תרבות,²⁵ וחברות שמתעקשות לעמוד על זכויותיהן זוכות לביקורות פתע, קנסות ועונשים,²⁶ לרבות על ידי הוצאת צווי סגירה בגין אי-עמידה בתקנות כיבוי האש, היגיינה או תירוצים אחרים.²⁷ חברות פרטיות נדרשות להעסיק על חשבונן פקידי ממשל שמקבלים "הכשרת מנהלים" חינוכית

¹ בפועל, ארגוני העובדים תאי המפלגה ומזכירי המפלגה בחברות קטנות ובינוניות מאוישים לעיתים קרובות בבני משפחה או מקורבים שפועלים בעצה אחת עם ההנהלה ו/או בעלי השליטה.

הספר האדום – המדריך לסיני העכשווית פרק 12: כלכלה ושליטה

וגישה למידע.²⁸ חברות הייטק סיניות חויבו להעביר חלק מהבעלות לממשלה, וחברות אינטרנט קיבלו לעבודה יחידות משטרה שמצנזרות את הרשת.²⁹

דוגמאות אלו ממחישות את עוצמת הממשל הסיני לכפות את רצונו על הסקטור הפרטי. סוד גלוי זה משתקף בשורת אמירות של בכירי המגזר הפרטי בסין, ובמיוחד בתחומי ההייטק והאינטרנט, שהצהירו על נאמנות התאגידים למפלגה.³⁰ וואנג סיא-צ'וואן, הבעלים ומנכ"ל חברת SOGOU, העז וציץ "אנחנו בעידן שבו יכול שתקבל בקשה לייסד ועדת מפלגה בחברה שלך, ולמכור חלק מהמניות לממשלה. אתה יכול לזרום עם זה ולקבל תמיכה מאסיבית של הממשלה לחברה. אתה גם יכול להחליט שאתה רוצה לנהל את החברה בדרכך ואז כנראה תגלה שהדבר כואב מאד, ויותר מאשר בעבר".^I יתרה מזו, למעשה הממשל כלל לא זקוק להפעלת הסנקציות שלרשותו, שכן כל השחקנים מודעים לחוקי המשחק ולרוב מספיקה בקשה מנומסת.

במקביל ל"מקלות", הממשל הסיני בהחלט הציע גם "גזרים". בין היתר, בעזרת צירוף יזמים, בעלי הון, ומנהלי חברות למפלגה, והענקת תפקידים ציבוריים שמקנים פרסום והטבות, להם^{II} ולחברות שלהם. טקטיקה זו מיושמת מאז פרסום תורת "שלושת המייצגים" בשנת 2000, אך קיבלה חיזוק מאסיבי מאז עלייתו לשלטון של סי בשנת 2012. טקטיקה זו של הינה מלכודת דבש, שמצד אחד, מאפשרת שיתוף פעולה כלכלי שבו שני צדדים שמרוויחים, ומאידך, מונעת מהיזמים לפתח עצמאות, גם פוליטית. כיום, היוזמה להצטרף למפלגה מגיעה במקרים רבים מבעלי ההון עצמם שכן "כללי המשחק" ידועים, ותמיכה פומבית בממשל היא תנאי הכרחי להצלחה. מדיניות ההשקעה החדשה של הממשל האמורה, לרכוש אחזקות מיעוט בחברות פרטיות, מחזקת את האינטגרציה בין המדינה למגזר הפרטי, ורשת הקרנות והחברות לניהול השקעות שבשליטת הממשל שולחת זרועות לחברות פרטיות בתחומים רלוונטיים ובמיוחד בתחום הטכנולוגיה.

בנוסף למנגנוני השליטה שפורטו, חוקק הממשל הסיני בשנת 2015 את "חוק המודיעין הלאומי", ובשנת 2017 את חוק "בטחון הסייבר", לפיהם נדרש כל תאגיד, אזרח ובמיוחד חברות תקשורת, להשתתף ולסייע למדינה בפעילות המודיעינית. היות וחוקים אלה משקפים בעצם פרקטיקה קיימת,^{III} נראה כי חשיבותם המרכזית הינה הצהרתית ואידיאולוגית. אך באופן אירוני במקצת, חוקים אלו סיפקו לארה"ב תחמושת בטענותיה כי חברת התקשורת חואה-וויי (Huawei) איננה חברה פרטית.

למרות המגוון הרחב של מקלות וגזרים שיש בידי הממשל הסיני ביחסיו עם המגזר הפרטי, נראה כי אין בכך די, ובספטמבר 2020 פורסמו הנחיות חדשות של המפלגה לארגוני "החזית המאוחדת" (United Front)^{IV} שפועלים מטעמה לחזק הקשר עם המפלגה. בהנחיות אלו הובהר כי "לאור המשך הגידול של הסקטור הפרטי התרחבו מאד הסיכונים והאתגרים, ולכן נדרש חיזוק של השפעת השליטת המפלגה בסקטור זה". כדי ליישם זאת יש להאיץ את פעילות תאי-המפלגה בסקטור הפרטי, להעמיק את החינוך האידיאולוגי בחברות הפרטיות, ולחזק את השפעת המפלגה על ההכשרה, הגיוס והפיטורים של כוח האדם בחברות הפרטיות.³¹

לאור כל מנגנוני השליטה שפרטנו, ומגוון החברות בבעלות משותפת (Mix-Ownership), מטושטשת האבחנה הדיכוטומית בין חברות פרטיות לממשלתיות, ועולה השאלה האם אנו יכולים להשתמש במונחים "סקטור פרטי" ו"תאגידים פרטיים" באותה דרך שבה אנו משתמשים במונחים אלו בארה"ב או ישראל.

^I הציץ של Wang Xiaochuan פורסם ברשת האינטרנט במרץ 2018, אך כמובן הוסר מהרשת במהרה.
^{II} כך למשל בכירים רבים בחברות סיניות גדולות מקבלים דרכון דיפלומטי שמקל במעבר בין מדינות, ובין היתר פורסם שמנג ואן-ג'ואו החשבת של תאגיד Huawei (הבת של מייסד החברה), שמתיימר להיות תאגיד פרטי, השתמשה בכמה דרכונים דיפלומטיים.
^{III} כך למשל, כבר לפני 2010, הייתי עד לחוקרים אקדמיים שנדרשו להשיג אינפורמציה עבור גורמי המודיעין הסיניים.
^{IV} "החזית המאוחדת" היא מחלקה בוועדה המרכזית של המפלגה הקומוניסטית שמקדמת את מדיניות המפלגה במגזר האזרחי בסין ובעולם, תוך שימוש בשורה ארוכה של אירגונים סמי מפלגתיים, כגון לשכות מסחר, ארגוני עובדים, מכוני קונפוציוס, וכו'

הספר האדום – המדריך לסיני העכשווית פרק 12: כלכלה ושליטה

סיכום

שתי מגמות, הקשורות זו בזו, ניכרות במדיניות הממשל כלפי התאגידים בסיני. מבחינה כלכלית "טהורה", הסקטור הפרטי (כולל ה FIEs) יותר דינמי ויעיל ולכן גדל באופן אורגני מהר יותר מהסקטור הממשלתי. מגמה זו מקבלת תמיכה בתקשורת הסינית ובהצהרות הממשל על תמיכתו ב"כלכלת שוק" ויש לה השפעה מסוימת על הקלה ברגולציה והקלות בקבלת מימון בנקאי לסקטור הפרטי. מצד שני, מקודמת בפועל ובעוצמה פוליטיקה כלכלית ואידיאולוגית של "קפיטליזם מדינתי", שכולל שלושה ראשים: ראשית, תמיכה אידיאולוגית רגולטורית ופיננסית בחיזוק הסקטור הממשלתי שמשמש כ"ידו הארוכה" של הממשל; שנית, חיזוק השליטה הפנימית בכל התאגידים במשק, הן מלמטה - בעזרת תאי המפלגה וארגוני העובדים, והן מלמעלה - כבעלי מניות בחברות פרטיות (בעיקר בטכנולוגיה) וכבעלי שליטה בחברות הממשלתיות (באמצעות SASAC); ושלישית – באמצעות שליטה בירוקרטית קפדנית במעטפת החיצונית של פעילות התאגידים, תוך הכוונת הפעילות בחקיקה, מיסוי, רשיונות, סובסידיות, הלוואות, מדיניות תעשייתית, וכו'.

הקפיטליזם המדינתי בסיני, ובמיוחד חדירתו העמוקה לסקטור הפרטי, מטשטש את האבחנה הקלאסית בין חברות פרטיות לממשלתיות ומקשה לנתח את המגמה הכלכלית "טהורה". הממונה על ההשקעות הזרות באוסטרליה קבע בינואר 2019, כי "אינו מאמין שחברות סיניות פרטיות חופשיות משליטת המפלגה הקומוניסטית". קביעה זו הביאה לכך שהרוב המוחלט של ההשקעות הסיניות באוסטרליה מחויב כעת בבדיקה ביטחונית כתנאי לאישור ההשקעה.³² הממשל בארצות הברית חולק דעה דומה. בינואר 2020 הוחמרה מאד הבקרה על השקעות זרות בארצות הברית ובמיוחד במקרים של השקעות סיניות בתחומי הטכנולוגיה, התשתיות והמידע, בין אם מדובר בחברות ממשלתיות ובין אם אלו חברות פרטיות.³³

מצד שני, בהתחשב בהיקף הכמותי של התאגידים, בתחומי הפעילות המגוונים, במורכבות התאגידית שמעצימה את "בעיית הנציג" (בעיקר בתאגידים פירמידליים עם שרשרת רב-שכבתית), ובפיזור הגיאוגרפי של התאגידים, לרבות ניגודי האינטרסים בין הממשל המרכזי לממשלים המקומיים ובין אגפים שונים בממשל (למשל משרד האנרגיה מול המשרד לאיכות הסביבה), אפשר לומר כי קיים מנעד שליטה רחב של הממשל על החברות, אשר מושפע בין היתר ממיקוד מדיניות בנושא קונקרטי (למשל צורך נקודתי ל"העניש" חברות סוררות, כגון כאלו שפוגעות באיכות הסביבה), חשיבות תחום הפעילות (למשל, עדיפות לתחומים ביטחוניים וטכנולוגיים), קרבה פיזית ובירוקרטית לממשל המרכזי, כמו גם כוחה הפוליטי והכלכלי של החברה, וכו'.³⁴

בפער הקיים בין שתי הגישות ובוויכוח האם אחת מהן עדיפה על השנייה אני נוטה לקבל את הרציונל שבסיני הן משולבות זו בזו. מבחינת ה**פוטנציאל**, לממשל הסיני יש כוח לשלוט ולכוון כל חברה בסיני, פרטית או ממשלתית. אולם למעשה אין לו את היכולת לשלוט בכל החברות כל הזמן. לפיכך הממשל מתמקד בתחומים מסוימים או בחברות שהשליטה בהן נדרשת להשגת מטרות נקודתיות חשובות. כך למשל, חברות אבטחת המידע, יהיו בעדיפות גבוהה של הממשל הסיני הן ככלי להגנת מערכות המחשבים של סין, והן לשם ריגול תעשייתי וככלי התקפה מול מערכות מחשב של מדינות אחרות. מצד שני, חברות בתחום הקוסמטיקה והקמעונאות, פחות מעניינות את הממשל, אלא אם כן יש סיבה נקודתית להתערבות, כפי שקרה לרשת הסופרמרקטים Lotte-Mart שהייתה בבעלות דרום קוריאנית ונסגרה לאחר מחלוקת מדינית בין שתי המדינות.

שליטת הממשל הסיני בתאגידים מקבלת חשיבות גם בהקשר הבינלאומי, הן כסיכון ברכישת מוצרים ושירותים של חברות סיניות, והן בנוגע להשקעות סיניות במדינות אחרות, כגון אוסטרליה, ארצות הברית, אירופה וישראל. כאמור, לסיני יש את פוטנציאל השליטה וההתערבות בכל חברה סינית, אולם לגבי כל מקרה

הספר האדום – המדריך לסין העכשווית פרק 12: כלכלה ושליטה

חובה לשקול נתונים רבים ומגוונים לפני שמסיקים האם החברה נשלטת בידי הממשל הסיני באופן המהווה סיכון למי שמקיים איתה עסקים. כך למשל קבוצת פוסון (*fu xing*) שהינה חברה סינית פרטית שרכשה כמה חברות ישראליות בתחום הקוסמטיקה והאסתטיקה הרפואית כגון אהבה, אלמה לייזר ומדיקל נובה. מבחינה זו הסיכוי והסיכון שהממשל הסיני ישלוט ויכוון את פעילותה של פוסון בישראל נמוך. לעומת זאת, אם פוסון תחליט לרכוש חברה ישראלית בתחום הסייבר קיים סיכון להתערבות הממשל הסיני בפעילות החברה. סין תמשיך בשנים הבאות בצמיחתה הכלכלית והחברות הסיניות ימשיכו להוות גורם מרכזי בנתוני הייצוא הייבוא וההשקעות של מדינות רבות, כולל ישראל. לאור זאת, נתונים ושיקולים לגבי ההשפעה הסינית, שנכונים בנקודת זמן מסוימת עלולים להשתנות, ונדרשות הערכות תקופתיות לגבי עוצמת השליטה ופוטנציאל הסיכון של חברות סיניות בעולם בכלל ובישראל בפרט.

גל פורר

אוקטובר 2020

Bibliography and Endnotes :

- ¹ See: Barry Naughton, *The Chinese Economy*, MIT Press; 2007, pp. 299-303
- ² TVEs accounted for about 75% of all "Collective Enterprises". For detailed history of TVEs see: Howard Chao and Yang Xiaoping, "Private Enterprise in China: the Developing Law of Collective Enterprises", *The International Lawyer* (Fall 1985), Vol. 19, No. 4, pp. 1215-1237. See also: Wenhong Chen, "Does the Color of the Cat Matter? The Red Hat Strategy in China's Private Enterprises", *Management & Organization Review* (March 2007), Vol. 3, Issue 1, pp.55-80
- ³ For more information on the various types of private companies under the Tentative Stipulations on Private Enterprises (TSPE) see: Yingqiu Liu (2002), "Development of Private Entrepreneurship in China: Process, Problems and Countermeasures". At pp. 4-5. Available at: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.465.5186&rep=rep1&type=pdf> For history of the provisional regulations that precede the Company Law, see: Matthew D. Bersani, "Privatization and the Creation of Stock Companies in China," *Columbia Business Law Review* (1993), No. 3, pp. 301-328
- ⁴ For history of the stock exchanges see: Solomon M. Karmel, "Research Note: Emerging Securities Markets in China: Capitalism with Chinese Characteristics", *China Quarterly* 140 (Dec' 1994), pp.1105-1120.
- ⁵ For more on this see: Chenggang Xu, "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development", *Journal of Economic Literature* (December 2011) Vol. 49 No. 4, pp. 1076-1151.
- ⁶ Jie Gan, Yan Guo, Chenggang Xu, Decentralized Privatization and Change of Control Rights in China, *The Review of Financial Studies* (Oct' 2018), Vol. 31, Issue 10, pp. 3854-3894, at p. 3865. See also, Chen, Yuyu and Igami, Mitsuru and Sawada, Masayuki and Xiao, Mo, Privatization and Productivity in China (Aug' 2020). Available at SSRN 2695933 at p. 1
- ⁷ GDP data exist in China only since 1985, so experts used "industrial output" as a measure for 1978-1996 For 1998 data of FIE: John Whalley and Xian Xin, "China's FDI and non-FDI Economies and the Sustainability of Future High Chinese Growth", *China Economic Review* (2010) Vol. 21, No. 1, pp. 123-135 at p. 127 For other 2017 and 1998 data see: Chunlin Zhang, "How Much Do State-Owned Enterprises Contribute to China's GDP and Employment?" Washington, D.C : World Bank Group (2019). Available at: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/449701565248091726/pdf/How-Much-Do-State-Owned-Enterprises-Contribute-to-China-s-GDP-and-Employment.pdf>
- ⁸ Different source of information on the share of SOEs in GDP, come with different definitions, thresholds and outcomes, which blur the real situation . See: Andrew Szamosszegi and Cole Kyle, *An Analysis of State-owned Enterprises and State Capitalism in China* (2011), Vol. 52. Capital Trade, Incorporated for US-China Economic and Security Review Commission, at pp. 7-9. Available at: https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/10_26_11_CapitalTradeSOEStudy.pdf
- ⁹ This data came from a research that I did on Legend and Lenovo. The so called private company "China Oceanwide Holding Group Co. Ltd." uses the word China in its name, which is basically reserved to SOEs. It is run by Lu Zhiqiang who is a party member and member of the standing committee of the CPPCC. Research available at: <http://www.viz-asia.com/articles-presentations/article1-lenovo/>

-
- ¹⁰ According to 2002 survey, 25.7% of private firms were former SOEs, and the heads of 50.7% were Party members. See: Bruce Dickson, "Integrating Wealth and Power in China: The Communist Party's Embrace of the Private Sector", *The China Quarterly* (2007), Vol. 2007, Issue 192, pp. 827-854, at p. 837 (footnote 34).
- ¹¹ Hao Chen and Meg Rithmire, "The Rise of the Investor State: State Capital in the Chinese Economy", *Studies in Comparative International Development* (2020) No. 55, pp. 257-277 at p. 265
- ¹² Amir Guluzade, "The Role of China's State-Owned Companies Explained", World Economic Forum (May 2019). p. 2 Available at: <https://www.weforum.org/agenda/2019/05/why-chinas-state-owned-companies-still-have-a-key-role-to-play/>
- ¹³ See: Zheng Lei, Benjamin L. Liebman, and Curtis J. Milhaupt, "SOEs and State Governance: How State-Owned Enterprises Influence China's Legal System", in *Regulating the Visible Hand the Institutional Implications of Chinese State Capitalism*, Editors; Benjamin L. Liebman and Curtis J. Milhaupt, New York: Oxford University Press, 2015. pp. 203-223 p. 208
- ¹⁴ See: Karen Jingrong Lin, Xiaoyan Lu, Junsheng Zhang and Ying Zheng, "State-Owned Enterprises in China: A Review of 40 Years of Research and Practice", *China Journal of Accounting Research* (March 2020), Vol. 13, Issue 1, pp. 31-55. See table at p. 34
- ¹⁵ See: Wei Cui, "Taxation of State-Owned Enterprises: A Review of Empirical Evidence from China", in *Regulating the Visible Hand the Institutional Implications of Chinese State Capitalism*, Editors; Benjamin L. Liebman and Curtis J. Milhaupt, New York: Oxford University Press, 2015. pp. 109-130. at p. 116 (at footnote 15).
- ¹⁶ But local SOEs do pay a bit higher taxes. See: Mark Bradshawa, Guanmin Liao, Mark (Shuai) Ma, "Agency Costs and Tax Planning when the Government is a Major Shareholder", *Journal of Accounting and Economics* (2019), Vol. 67, No. 2-3, pp. 255-277 p. 256. See also: Wei Cui, *Ibid* (Endnote 15), p. 126
- ¹⁷ Hong Yu, "Reform of State-owned Enterprises in China: the Chinese Communist Party Strikes Back", *Asian Studies Review* (2019), Vol. 43, No. 2, pp. 332-351 . At pp, 341-342
- ¹⁸ Tamar Groswald-Ozeri, "Illiberal Governance and the Rise of China's Public Firms: An Oxymoron or China's Greatest Triumph?" See at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3616513
- ¹⁹ Zheng et al, *ibid* (Endnote 13), at p. 210
- ²⁰ Sonja Opper and Fredrik Andersson, "Are Entrepreneurial Cultures Stable Over Time? Historical Evidence from China", *Asia Pacific Journal of Management* (2019), Vol. 36, pp.1165-1192.
- ²¹ Dickson, *Ibid* (Endnote 10), at p. 827
- ²² Nicholas Lardy, *Markets over Mao: The Rise of Private Business in China*, Peterson Institute Press:2014. p.91.
- ²³ See: Frank Chen, Beijing Puts Private Firms Under its Political Wing", *Asia Times* (23 September, 2020) Catherine Tai, "China's Private Sector Is Under Siege", *The Diplomat* (23 December 2018). And see: "Where is the Party?", *The Economist* (28 January 2012).
- ²⁴ Xiaojun Yan and Jie Huan, "Navigating Unknown Waters : The Chinese Communist Party's New Presence in the Private Sector", *The China Review* (June 2017), Vol. 17, No. 2, pp. 37-63. At p. 55.
- ²⁵ A factory that refused to contribute to the culture center was shut down under the pretext of hygiene problems. See about general coercion for philanthropic cause: Zongshi Chen, Douglas Fuller and Lu Zheng, "Institutional isomorphism and Chinese private corporate philanthropy: state coercion, corruption, and other institutional effects", *Asian Business and Management* (2018), Vol. 17, No. 2, pp. 83-111
- ²⁶ For example: 23 stores of the supermarket chain Lotte-Mart was shut-down due to injunctions based on incompliance with fire regulations: See: Darren J. Lim and Victor Ferguson, "Chinese Economic Coercion During the THAAD Dispute", *The ASAN Forum* (28 December 2019). Available at: <http://www.theasanforum.org/chinese-economic-coercion-during-the-thaad-dispute/>
- ²⁷ For example see: Jane Cai, "Private Players Feeling Squeezed Out by Beijing's Support for State Companies", *South China Morning Post* (4 October, 2018).
- ²⁸ For example see: Chloe Taylor, "China to Place Government Officials Inside 100 Private Companies, Including Alibaba", *CNBC online* (23 September 2019)
- ²⁹ Ashley Feng, "We Can't Tell if Chinese Firms Work for the Party", *Foreign Policy* (7 February, 2019).
- ³⁰ See: Feng, *Ibid* (Endnote 41). Richard McGregor, "How the State Runs Business in China", *The Guardian* (25 July, 2019).
- ³¹ See: "China's Ruling Party Moves to Exert Control Over Private Sector", *Radio Free Asia* (16 September 2020). See also: Chris Gill, "CCP announces plan to take control of China's private sector", *Asia Times Financial* (17 September 2020).
- ³² Angus Grigg, "No such thing as a private company in China: FIRB", *Financial Review* (16 January 2019)
- ³³ Mira R. Ricardel, "These New Rules Might End Tech's Reliance on Chinese Investors", *Fortune Magazine* (20 January, 2020)
- ³⁴ See: Meg Rithmire, "The State Department says the Chinese Communist Party controls Chinese companies. It's not that simple", *Washington Post* (8 September, 2020). See also, Chen and Rithmire, *ibid* (Endnote 11).