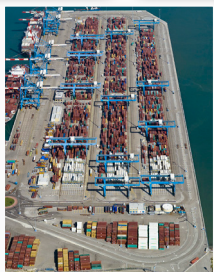


## הערכה אסטרטגית ימית לישראל 2019/20

עורך ראשי: פרופ' שאול חורב

עורך והפיק: אהוד גובן



## 9. סקירת החלטת הממשלה בנושא פיקוח על השקעות זרות נכנסות לישראל ברקע יוזמת החגורה והדרך של סין

אהוד גונן

### מבוא

ביום 30 באוקטובר 2019 קיבלה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט הביטחוני) את החלטה מס' ב/372 בנושא: "קביעת תהליך ומנגנון לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות"<sup>1</sup> (לנוסח מלא של ההחלטה ר' נספח מס' 1).

ההחלטה על הקמת ועדת בחינה להשקעות זרות עומדת בשורה אחת עם קיומן של ועדות דומות במספר מדינות מערביות החברות הארגון ה-OECD וביניהן גרמניה, בריטניה, אוסטרליה וארה"ב,<sup>2</sup> אם כי היא אינה עולה בקנה אחד עם המדיניות הכלכלית שמנהיג משרד האוצר מאז שנות ה-90 (השקת תוכנית החשיפה למשק הישראלי), מדיניות המאופיינת בפתיחות רבה בתחומי הסחר הבינלאומי וההשקעות הזרות.

במסגרת מדיניות ארוכת שנים זו של פתיחות, מדינת ישראל מעודדת באופן פעיל השקעות זרות לשטחה על ידי חתימה על הסכמים בינלאומיים בתחומי ההשקעות זרות ומניעת כפל מס, וכן על ידי שיווק אקטיבי של המשק הישראלי בעזרת מערך הנספחים המסחריים והמטה לעידוד השקעות זרות – שניהם בניהול משרד הכלכלה והתעשייה.

מתוך צירוף הזמנים, ראינות בתקשורת וניתוח פרשנים<sup>3</sup> עולה כי החלטת הקבינט בנושא הקמת הוועדה לבחינת השקעות זרות קשורה לזכייתה של החברה הסינית SIPG במכרז התפעול של נמל המפרץ (המוקם בחיפה), זכייה שנראה כי היא חלק ממדיניות השקעות של חברות סיניות בתחומי תשתיות ברחבי העולם הנקראת "יוזמת החגורה והדרך" (ראה

1 החלטה מספר ב/372 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני ביטחוני) מיום 30.10.2019, אתר משרד ראש הממשלה, [https://www.gov.il/he/departments/policies/dec372\\_2019](https://www.gov.il/he/departments/policies/dec372_2019)

2 "רגולציה על השקעות ורכישות זרות בישראל ובעולם במבט השוואתי-סין כמקרה בוחן", דורון אלה. בתוך: יחסי ישראל – סין: הזדמנויות ואתגרים, עורכים: אסף אוריון, גליה לביא. המכון למחקרי ביטחון לאומי.

3 ר' לדוגמה: (1) "בלחץ ארה"ב החוששת מסין: הקבינט הקים "ועדה לאישור השקעות זרות", איתמר אייכנר, (2) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5616376,00.html> (Ynet), "נתניהו רוצה לבשר לטראמפ על הקמת ועדה להגבלת השקעות סיניות", חגי עמית, דה-מארקר, <https://www.themarker.com/news/politics/premium-1.6995523> (3) "בלחץ ארה"ב החליט הקבינט לפקח על השקעות זרות", אילרן טל, ערוץ 20, 30 באוקטובר 2019. (4) "אחרי הלחץ האמריקני: אושר מנגנון ממשלתי שיפקח על השקעות מסין", ברק רביד, חדשות ערוץ 13, 30 באוקטובר 2019, <https://13news.co.il/item/news/politics/state-policy/china-investments-922093>

להלן). כמו כן מחוסר שביעות רצון של הממשל האמריקני מזכייה זו הנתפסת כהתפשטות אסטרטגית סינית באזור המזרח התיכון בתחומים בעלי חשיבות בתחום הביטחון הלאומי בכלל, ובכלכלה הישראלית הפרו אמריקנית בפרט.

מסקירת החלטת הקבינט משתקף ניסיון לאזן בין הצרכים הכלכליים של המשק הישראלי כמשק קטן ופתוח כלכלית התלוי במסחר בינלאומי והשקעות זרות, ובין צורכי הביטחון הלאומי ומיקומה של ישראל 'במשחק הגדול' הנערך בין מעצמות-העל, ועניינו הגמוניה אזורית ועולמית.

פרק זה יסקור את המדיניות הסינית והאמריקנית ואת פיתוח הנמלים בישראל, וגם ינתח את החלטת הממשלה לאור היבטים אלו.

## מהי השקעה זרה

השקעה זרה ישירה (FDI - Foreign Direct Investment) היא השקעה שבה רוכש משקיע ממדינת המקור נכס במדינת היעד ונהיה שותף גם בניהולו הפעיל (מאפשרת למשקיע לקבל זכויות הצבעה במועצת המנהלים ולהשתתף בניהול החברה), זאת בניגוד להשקעת פורטפוליו (או השקעה פיננסית) שבה אין למשקיע השפעה על ניהול הנכס.<sup>4</sup>

בתחום בניית התשתיות יש להבחין בין ביצוע עבודות תחת חוזה שהוא למעשה יצוא שירותי בנייה ובין, כאמור, רכישת זכויות מסוימות על הנכס – המוגדרת כהשקעה.

על פי עקרונות בינלאומיים אלו, לדוגמה, בניית מנהרות הכרמל (חלקית על ידי החברה הסינית CCECC) ובניית נמל הדרום באשדוד (על ידי חברת צ'יאנה הארבור), הן יצוא שירותי בנייה מסין לישראל, אך אינן השקעות סיניות בישראל שכן לאחר סיום הבנייה הבעלות על התשתית עוברת לידי מדינת ישראל, והחברה המבצעת עוזבת ללא שיש לה בעלות או השפעה כלשהיא על אופן התפעול העתידי של אותה התשתית.

להבדיל מיצוא שירותים הנ"ל, זכיינות חברת SIPG בהפעלת נמל המפרץ (ר' להלן), רכישת תחנת הכוח באלון התבור גליל על ידי חברת MRC (בבעלות סינית חלקית) והשקעות רבות של קרנות הון סיכון סיניות בחברות הזנק ישראליות – הן השקעה סינית בישראל, שכן החברות הסיניות משקיעות הון ומקבלות בתמורה בעלות והשפעה על ניהול הנכס בישראל.

UNCTAD, G. (2016). World Investment Report–Investor Nationality: Policy Challenges. 4  
Geneva: UNCTAD

## רקע – פיתוח הנמלים בישראל מאז 2005<sup>5</sup>

### בניית הנמלים

בשנת 2005 הציגה הממשלה תוכנית לרפורמה מקיפה בתחום הנמלים בישראל.<sup>6</sup> עיקריה היו תחרות בין הנמלים על ידי הפרדת התשתיות והתפעול שלהם, ותיאגודם לחברות נפרדות. הבעלות על השטח והאחריות לפיתוח התשתיות הפיזיות הועברו לידי חברת 'נמלי ישראל' (חנ"י), וזאת על פי מודל Landlord. חנ"י היא חברה בבעלות ממשלתית מלאה שנוצרה מתוך רשות הנמלים.

לאחר הליך תכנוני וסטטוטורי ארוך פורסמו המכרזים לבניית הנמלים החדשים, ובמהלך שנת 2014 החלו העבודות לבנייתם. קונסורציום אשטרום-שפיר מישראל בונה את נמל המפרץ בחיפה, וחברת Pan Mediterranean Engineering Company Ltd – חברת בת של חברת צ'יאנה הארבור (CCC) מסין – בונה את נמל הדרום באשדוד. יש להזכיר כי על פי מודל LandLord ממומנת בניית הנמלים במלואה על ידי המדינה בסכום כולל של כ-7.3 מיליארד ש"ח,<sup>7</sup> ותשתית הנמלים (הקרקע) תהיה שייכת לאחר בנייתם למדינת ישראל. בניית הנמלים אמורה להסתיים בשנת 2021.

### הפעלת הנמלים

בתחילת שנת 2015 לאחר תהליך של מיון מקדים הוזמנו ארבע חברות בינלאומיות<sup>8</sup> להגיש הצעתן להפעלת הנמלים החדשים: חברת TIL מהולנד שבבעלות MSC, קבוצת EUROGATE הגרמנית, חברת ICTSI הפיליפינית וקבוצת Shanghai International Port – SIPG (Group) Co – מסין. החברה הפיליפינית לא הגישה כל הצעה, חברת TIL וחברת EUROGATE הגישו הצעה להפעלת נמל הדרום (באשדוד) בלבד, וחברת SIPG מסין הגישה את ההצעה היחידה להפעלת נמל המפרץ בחיפה.

על פי המודל, החברה המתפעלת מקבלת לידיה את שטח הנמל חשוף מכל תשתית, ומשקיעה בו מכספיה שלה בבניית המערכות הנדרשות לתפעול הנמל. מערכות אלו הן בעיקר העגורנים ומערכות התקשורת והתפעול הקשורות אליהם, ציוד מכני הנדסי, מתקני

5 סקירה מלאה של הליך פיתוח הנמלים ניתן למצוא בפרסום "היבטים גאואסטרטגיים בהפעלת הנמל הסיני בחיפה", אהוד גונן, המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית, אוניברסיטת חיפה, דצמבר 2019. [http://hms.haifa.ac.il/images/publications/UDI\\_GONEN/\\_\\_\\_\\_.pdf](http://hms.haifa.ac.il/images/publications/UDI_GONEN/____.pdf)

6 ר' פירוט על הרפורמה בנמלים באתר רשות הספנות והנמלים <http://asp.mot.gov.il/he/ports/reforma>

7 אתר חברת נמלי ישראל: תוכנית נמלי העתיד – נמל המפרץ ונמל הדרום <http://www.israports.org.il/he/PortsDevelop/Pages/default.aspx>

8 ר' הערה 4 לעיל

אחסון, כבישים פנימיים, אבטחה, כיבוי אש ועוד. ההשקעה הנדרשת מצד חברות התפעול מוערכת בסדרי גודל של כמיליארד ₪ בכל נמל. חוזי תפעול הנמלים נקבעו לתקופה של 25 שנה, וכן נקבעו בהם תמלוגים שעל המפעיל לשלם למדינה. כלומר, הזוכה במכרז משקיע מכספו בצידוד הנמל, מפעילו ונהנה מרווחיו במשך 25 שנה, ובתמורה הוא משלם תמלוגים למדינה, וכן מיסים כמו כל חברה בישראל.

טבלה 1: סיכום עיקרי הבנייה, הבעלות והתפעול של הנמלים הצפויים לפעול בישראל בים התיכון בשנת 2021

שם הנמל	ניהול קרקע בנייה	תפעול	בעלות סופית של חברת התפעול
נמל חיפה	חנ"י	רשות הנמלים (היסטורי)	חברת נמל חיפה בע"מ
נמל המפרץ	חנ"י, במכרז תפעול	אשטרום-שפיר	SIPG BAYPORT TERMINAL CO
נמל אשדוד	חנ"י	רשות הנמלים (היסטורי)	חברת נמל אשדוד בע"מ
נמל הדרום	חנ"י, במכרז תפעול	PMEC-CCC	TIL
נמל מספנות ישראל	חנ"י, בחכירה	מספנות ישראל	חברת נמל מספנות ישראל בע"מ

מדינת ישראל, דיונים להפרטה חלקית והכנסת שותף אסטרטגי

ממשלת אזור שאנגחאי בסין באמצעות חברת בת בסינגפור

מדינת ישראל, תיתכן הכנסת שותף אסטרטגי

חברת MSC שהיא חברה פרטית, הנהלה בשוויץ באמצעות חברה הולנדית

חברה פרטית בבעלות מספר קבוצות ואנשי עסקים ישראליים, מהן נסחרות באופן חלקי בבורסה.<sup>9</sup>

טבלה 2: אורך קו המים של נמלי ישראל<sup>10</sup>

שם הנמל	אורך רציפים כללי	חלק יחסי מסך הרציפים
נמל חיפה	5,325	35%
נמל המפרץ	1,300	9%
נמל אשדוד	5,836	38%
נמל הדרום	1,960	13%
נמל מספנות ישראל	800	5%
סה"כ	15,221	100%

9 ר' קבוצת גולד בונד בע"מ דוח תקופתי לשנת 2018, מיום 28/3/2019 הבורסה לניירות ערך בתל אביב

10 הנתונים בטבלה מעובדים ממקורות שונים וייתכנו סטיות קלות על פי הגדרות ושימושי הרציפים בנמלים השונים. חישוב אורך הרציפים בלבד אינו מביא בחשבון נתונים נוספים, כגון עומק המים בכל רציף (ומכאן גודל האוניות שהרציף יכול לשרת), וכן את הצידוד (כגון מנופים ומתקנים אוטומטיים) הצמודים לרציף.

## התפשטותה של סין ויוזמת החגורה והדרך

החל משנת 2003 הוסרו חלקית ההגבלות של ממשלת סין על הוצאת מטבע מהמדינה, ונסללה הדרך להשקעות זרות ישירות של חברות סיניות מחוץ לסין. משנה זו החל גל השקעות זרות של חברות סיניות ברחבי העולם – גל המכונן לסקטורים כלכליים שונים ולמדינות רבות. בשנת 2013 הכריז נשיא סין שי ג'ין-פינג (Xi Jinping) על יוזמת החגורה והדרך' (Belt & Road Initiative – BRI). יוזמה זו היא מעטפת דיפלומטית, כלכלית ופיננסית להשקעות היוצאות מסין, שהחלו כאמור כעשור לפני הכרזת היוזמה. מעטפת זו מדגישה במיוחד את המרחב הגאוגרפי האירו-אסייתי ומזרח אפריקה, ומתרכזת בתחום התשתיות (מסילות ברזל, מתקני אנרגיה, נמלי ים ואוויר, כבישים מהירים וכדומה).

היוזמה כוללת רכיב יבשתי – 'החגורה הכלכלית של דרך המשי' (Silk Road Economic Belt – SREB), ורכיב ימי – 'דרך המשי הימית של המאה ה-21' (21st Century Maritime Silk Road – 21CMSR). מטרתה המוצהרת של היוזמה היא לסנכרן את מאמצי הפיתוח ולקדם פעילות משותפת בין מדינות היוזמה, וזאת על ידי בניית תשתית לוגיסטית משותפת כגון נמלים, מסילות ברזל, צנרת גז ונפט ועוד עם המדינות השותפות ליוזמה.<sup>11</sup>

יוזמת החגורה והדרך התפתחה מאז הכרזתה להיות מאדני מדיניות החוץ הסינית, ומקודמת באופן פעיל בידי הנהגת סין. מותג 'דרך המשי' קיבל בשנים האחרונות תוספות שונות המרחיבות את משמעותו המקורית של המונח כדרך פיזית בין אסיה ואירופה. בין אם תוספות אלו צוינו באופן רשמי כגון 'דרך המשי הימית של הקוטב', ובין אם בפרסומי העיתונות הכללית כגון 'דרך המשי הדיגיטלית', 'דרך המשי של החלל',<sup>12</sup> מקיף מונח זה כיום למעשה את מרבית פעילות ההשקעה הסינית בעולם.

## מדוע מעוררות ההשקעות הסיניות חשש?

ההשקעות הזרות הסיניות, ובעיקר אלו תחת 'יוזמת החגורה והדרך', מושכות תשומת לב רבה, הן במדינות היעד להשקעה, והן במערכת הפוליטית הבינלאומית, בעיקר מהסיבות הבאות: (1) התחומים שבהם מבוצעות ההשקעות הם תחומים הנתפסים כאסטרטגיים מבחינה לאומית כגון מתקני תשתיות אנרגיה, מתקני תחבורה וכדומה. (2) ההיקפים הכספיים המשמעותיים של ההשקעות: סך ההשקעות וההתחייבויות הסיניות להשקעה

The State Council, The People's Republic of China 2015. Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road. [http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330\\_669367.html](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html) 11

ר' לדוגמה: China developing 'Space Silk Road' as moon landing marks new era of expansion, The Telegraph, 5.1.2019; China talks of building a "digital Silk Road", The Economist, 31.5.2018 12

במסגרת BRI בלבד מוערך באופן מצטבר בשניים עד ארבעה טריליון דולר, נכון לשנת 2018.<sup>13</sup> (3) **ביצוע:** חלק ניכר מן ההשקעות הסיניות בתשתיות נעשה על ידי חברות ממשלתיות סיניות (4) <sup>14</sup>. (States Owned Enterprise – SOE) **המימון** להשקעות אלו מגיע ברובו מהבנקים הממשלתיים המרכזיים בסין המכונים גם 'בנקים למדיניות', קרי בנקים המעמידים מימון ליישום מדיניות הממשלה בסין, תוך כדי התייחסות לכדאיות הכלכלית של המיזם, או יכולת ההחזר של הגוף הלווה כאל גורם משני בהשוואה להתאמתו של הפרויקט למדיניות הממשלתית.<sup>15</sup>

נראה כי שילובם של הגורמים הנ"ל מעלה חשש במדינות רבות שמדובר בתוכנית שאינה רק כלכלית, אלא למעשה ברכישת מנופי השפעה פוליטיים על המדינות המקבלות את ההשקעה, וזאת על ידי רכישת נכסים אסטרטגיים באמצעות השקעות זרות היוצאות מסין. חשש זה הביא לתגובת-נגד במדינות רבות. ניתן לציין לדוגמה את הכרזתו של ז'אן-קלוד יונקר (Jean-Claude Juncker), נשיא הנציבות האירופית, כי על אירופה להקשות על הסינים את הרכישות בשטחה.<sup>16</sup> דוגמה נוספת היא החלטת ממשלת אוסטרליה להוסיף בשנת 2008 את נושא הבעלות הממשלתית כאחד מהפרמטרים הנסקרים על ידי הוועדה המאשרת השקעות זרות באוסטרליה (FIRB: Foreign Investment Review Board)<sup>17</sup> כתגובה להשקעות הסיניות האגרסיביות ביבשת. יש לציין כי נושא הבעלות של ההשקעה הזרה (מדינת המקור של ההשקעה) נקבע כפרמטר בבחינת השקעות זרות במדינות מערביות אחרות (ארה"ב, גרמניה) וזאת עוד לפני הכרזת יוזמת החגורה והדרך של סין בשנת 2013.<sup>18</sup>

יצוין עוד כי מעורבות והשפעה של חברות רב-לאומיות על מדיניות הממשלות במדינות קולטות ההשקעה הן תופעה ידועה המוכרת זה שנים רבות, וישנה ספרות אקדמית רחבה

Hillman, Jonathan E. 2018. "How Big is China's Belt and Road?" Center for Strategic and International Studies (CSIS), <https://www.csis.org/analysis/how-big-chinas-belt-and-road> 13

Ramasamy, Bala, Matthew Yeung, and Sylvie Laforet. 2012. "China's Outward Foreign Direct Investment: Location Choice and Firm Ownership." *Journal of World Business* 47 (1): 17-25. 14

Kolstad, Ivar and Arne Wiig. 2012. "What Determines Chinese Outward FDI?" *Journal of World Business* 47 (1): 26-34. 15

European Commission - Press Release 14.9.2017 16

Wilson, Jeffrey D. 2011. "Resource Nationalism or Resource Liberalism? Explaining Australia's Approach to Chinese Investment in its Minerals Sector." *Australian Journal of International Affairs* 65 (3): 283-304. 17

18 "רגולציה על השקעות ורכישות זרות בישראל ובעולם במבט השוואתי-סין כמקרה בוחן", דורון אלה. בתוך: יחסי ישראל – סין: הזדמנויות ואתגרים | עורכים: אסף אוריון, גליה לביא. המכון למחקרי ביטחון לאומי.

בנושא.<sup>19</sup> עם זאת, יש להדגיש שנית כי המאפיינים של ההשקעות הזרות היוצאות מסין הם ייחודיים (כפי שתוארו בארבעת הסעיפים לעיל).

### העמדה האמריקנית כלפי סין וכלפי הפעלת נמל חיפה

את עמדתה הכללית של ארה"ב כלפי סין ניתן לתמצת בדבריו של דן קואטס (Dan Coats) בעת כהונתו כמנהל המודיעין הלאומי (Director National Intelligence) בדוח לוועדת המודיעין של הסנאט (2019), לפיו סין (ורוסיה) הן האיום הביטחוני הלאומי הגדול ביותר לארה"ב.<sup>20</sup>

באוגוסט 2018 כאשר עבודות הבנייה של נמל המפרץ היו בעיצומן, וכשלוש שנים לאחר הענקת מכרז התפעול לחברת SIPG, החלו להופיע דיווחים בתקשורת הישראלית שעסקו בקונפליקט האפשרי בין ישראל וארה"ב, ובמיוחד סביב פעילותו של הצי השישי בנמל חיפה, לנוכח הפעלת נמל המפרץ על ידי חברה ממשלתית סינית.<sup>21</sup>

העיסוק התקשורתי בנושא החל ככל הנראה לאחר התבטאות של האדמירל (בדימוס) גארי ראפהד (Gary Roughead), המפקד המבצעי לשעבר של הצי האמריקני, שאמר במסגרת מחקר מדיני משותף של מכון הדסון בארה"ב והמרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית באוניברסיטת חיפה, כי לנוכח הפעלת נמל המפרץ בידי חברה סינית הוא היה ממליץ לא לקבוע את נמל חיפה כנמל בית לספינות הצי השישי. אין מדובר בעצירת ביקורי אוניות אמריקניות בנמל אלא בהגבלת עומק שיתוף הפעולה.

*Israel is working itself out of such cooperation because of the Chinese significant presence and role in Israel's ports and the infrastructure that will be in place there. If asked whether the U.S. should forward deploy U.S. Navy ships in Haifa port, which will be operated by the Chinese, I would recommend against that. The Chinese port operators will be able to monitor closely U.S. ship movements, be aware of maintenance activity and could have access to equipment moving to and from repair sites and interact freely with our crews over protracted periods. Significantly, the information systems and new infrastructure integral to the ports and the likelihood of information and electronic surveillance systems jeopardize U.S. information and cyber security. These factors might not preclude brief port visits, but it would*

19 ר' לדוגמה ספרם הידוע: Frieden, J. A., & Lake, D. A. (2002). *International political economy: perspectives on global power and wealth*. Routledge

20 STATEMENT FOR THE RECORD: WORLDWIDE THREAT ASSESSMENT of the US INTELLIGENCE COMMUNITY 29 January 2019

21 ר' לדוגמה "נמל סיני בחיפה - סכנה אסטרטגית וביטחונית", עופר ישראלי, דה מרקר 26 ספטמבר 2018



*preclude homeporting and other protracted projects and initiatives. Admiral (ret.) Gary Roughead, former U.S. Chief of Naval Operations*<sup>22</sup>

העיסוק בנושא התרחב לתקשורת העולמית, וכלי מדיה שמרנים בארה"ב פרסמו מאמרים בגנות ההתקשרות הישראלית עם החברה הסינית.<sup>23</sup> על פי דיווחים בתקשורת הישראלית, עלה נושא נמל המפרץ גם בשיחות שהתקיימו בין ראש הממשלה נתניהו ליועץ לביטחון לאומי ג'ון בולטון בינואר 2019.<sup>25</sup>

## יחסי הסחר וההשקעות בין ישראל וסין

### פתיחות במשק הישראלי

מדינת ישראל נכללת בקבוצת המדינות הקטנות והמפותחות שבה ניתן למנות גם מדינות כגון סינגפור, אירלנד, הולנד, המדינות הבלטיות ואחרות. המאפיין הכלכלי המרכזי של מדינות אלו הוא פתיחות כלכלית המתבטאת ביחס גבוה של מסחר בינלאומי והשקעות זרות מתוך התמ"ג,<sup>26</sup> לצד כאמור כלכלה קטנה יחסית (במונחים בינלאומיים).

ההשקעות הזרות (נכנסות ויוצאות) בישראל עמדו בשנת 2018 על כ-7 אחוזים מהתמ"ג, בה בשעה ששיעור ההשקעות הזרות הנכנסות עמד על כ-22 מיליארד דולר (5.5% מהתמ"ג) ושיעור ההשקעות היוצאות עמד על כ-6 מיליארד דולר (1.5% מהתמ"ג). שיעור ההשקעות הנכנסות מתוך התמ"ג נחשב גבוה יחסית בהשוואה עולמית, והוא אופייני כאמור למדינות קטנות ומפותחות.

גם בתחום המסחרי ניתן לראות את הפתיחות במשק הישראלי, שכן היצוא מהווה כ-29 אחוז מהתמ"ג (114 מיליארד דולר) וכל סחר החוץ של ישראל מהווה כשני שלישים מהתמ"ג.

<sup>22</sup> "The Eastern Mediterranean in the New Era of Major-Power Competition: Prospects for U.S.-Israeli Cooperation"; Hudson Institute, September 2019, Washington, D.C

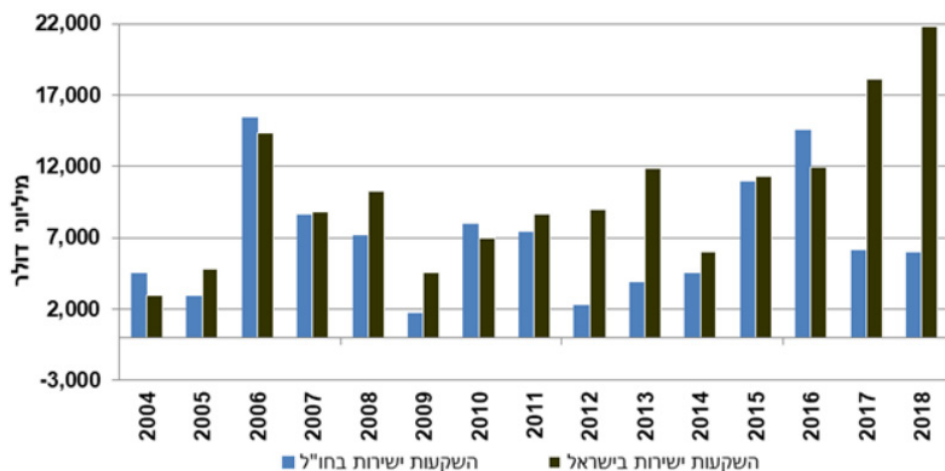
<sup>23</sup> "Israel is being a bad ally to the US over China", *Washington Examiner*, Tom Rogan, December 17, 2018 <https://www.washingtonexaminer.com/opinion/israel-is-being-a-bad-ally-to-the-us-over-china>

<sup>24</sup> "Israel's Dangerous Dalliance with China", *Wall Street Journal*, 13 January 2019 <https://www.wsj.com/articles/israels-dangerous-dalliance-with-china-11547411591>

<sup>25</sup> "היועץ לביטחון לאומי של טראמפ הזהיר את נתניהו מרכישת טכנולוגיה סינית. הממשל האמריקני לא רוצה שיעמדו בפניו מכשולים בבואו לחלוק מידע רגיש עם ישראל. אחד החששות העיקריים נוגע להשקעה הסינית בנמל חיפה". סוכנות רויטרס, בכתבה בעיתון דה מארקר. 10 בינואר 2019. <https://www.themarker.com/wallstreet/1.6827328>

<sup>26</sup> ישנו קשר הדוק ומוכח מזה עשרות שנים במחקר הכלכלי בין השקעות זרות נכנסות וסחר בינלאומי (בעיקר יצוא) שקצרה היריעה מלפרט במסמך זה.

ניתן לקבוע באופן חד-משמעי כי הפתיחות הכלכלית שהחלה במשק הישראלי מאז שנת 1991 עם ההכרזה על מדיניות החשיפה ליבוא,<sup>27</sup> (שהייתה למעשה חשיפת המשק הישראלי לתהליך הגלובליזציה), יחד עם גורמים נוספים (כגון העלייה מחבר המדינות, מסחור טכנולוגיות ביטחוניות ועוד) הביאה לצמיחה כלכלית חסרת תקדים בישראל בעשורים האחרונים.



איור 1: תנועת השקעות זרות ישירות אל המשק הישראלי וממנו לפי שנים (2004-2018)<sup>28</sup> ('קפיצות' בשנים ספציפיות [כגון 2006] מתארות לרוב עסקה בודדת גדולה במיוחד).

קצרה היריעה במסגרת זו לפרט את כל מערכת היחסים הכלכלית והמסחרית שבין ישראל וסין, ונתמקד בנושאי סחר (בעיקר יצוא ישראלי לסין) והשקעות זרות ישירות (בעיקר השקעות זרות נכנסות מסין לישראל).

סין היא שותפת סחר מרכזית עבור ישראל, כמו כן מהווה מקור מרכזי להשקעות בחברות טכנולוגיה ישראליות (יש המעריכים את סין כאחראית על כרבע מההשקעות הגדולות בסקטור ההייטק הישראלי).<sup>29</sup> נתונים על אודות חלוקת ההשקעות הזרות הנכנסות לישראל המפורסמים מטעם הלמ"ס קיימים רק עד שנת 2017. מנתונים אלו עולה התמונה לפיה

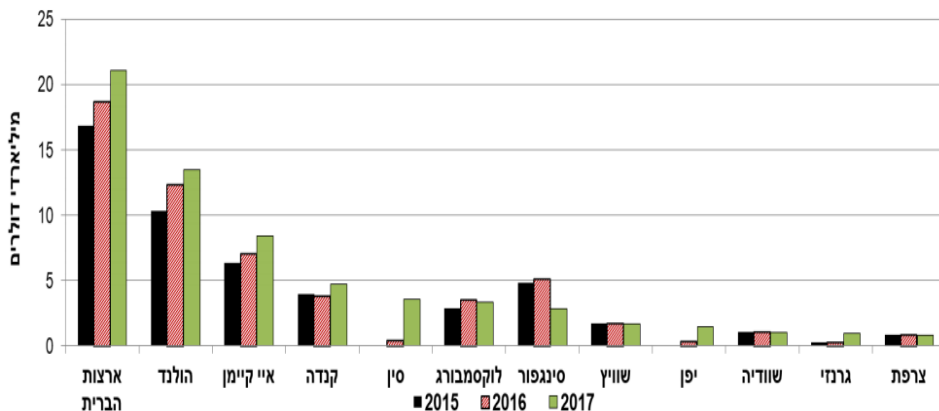
27 מדיניות החשיפה באתר רשות המיסים

<https://taxes.gov.il/About/SpokesmanAnnouncements/Pages/Hodaot1997to2004/hasifa.htm>

28 מתוך "סיכום מאן התשלומים של ישראל לשנת 2018", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 10 במרץ 2019. [https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2019/078/09\\_19\\_078b.pdf](https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2019/078/09_19_078b.pdf)

29 "שנגחאי זה כאן: המשקיעים הסינים מגבירים נוכחות בהייטק הישראלי", יסמין יבלונקו, גלובס, 30 באוקטובר 2018, <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001258452>

באופן מצטבר עד שנת 2017<sup>30</sup> סין היא מקור ההשקעות השלישי לישראל לאחר ארה"ב וקנדה (ובניכוי מקלטי מס וארצות מעבר: איי קיימן והולנד).



איור 2: יתרת ההשקעות הזרות בישראל (באופן מצטבר) לפי מדינת המקור<sup>31</sup>

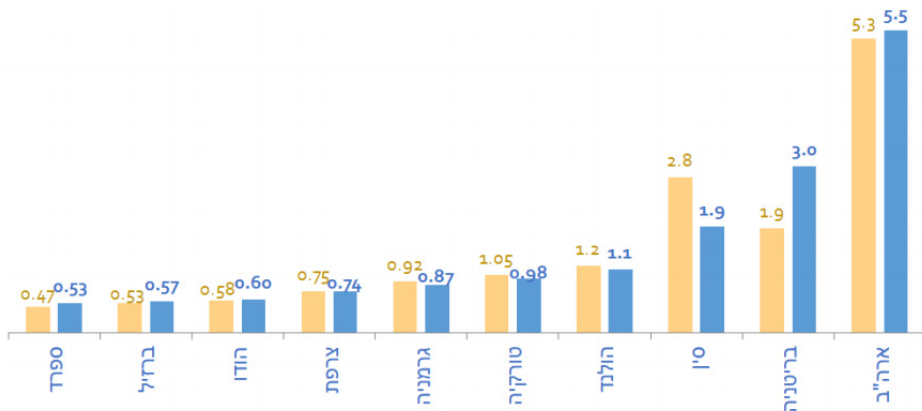
יש לציין כי איי קיימן הם מקלט מס ידוע וההשקעות ממדינה זו מייצגות בפועל השקעות ממדינות אחרות שהן בלתי ידועות, ונהנות מהחיסיון העסקי שמעניקה מדינת איי קיימן. תופעה זו קיימת גם במידה מסוימת בהולנד. הולנד כמובן אינה מקלט מס, והמידע העסקי בה גלוי, אולם עקב אמנת מס מיטיבה בין ישראל והולנד נערכות עסקאות רבות בין חברות ישראליות ואירופיות דרך הולנד, וגם במקרה זה ההשקעות מהולנד מייצגות השקעות אחרות (כנראה אירופיות) שאינן ממדינת הולנד עצמה.

בתחום הייצוא נראה כי סין היא יעד הייצוא השלישי בעולם (בחישוב של מדינות אירופה באופן בודד ולא כאיחוד האירופי) למרות ירידה בסחר בשנת 2018.

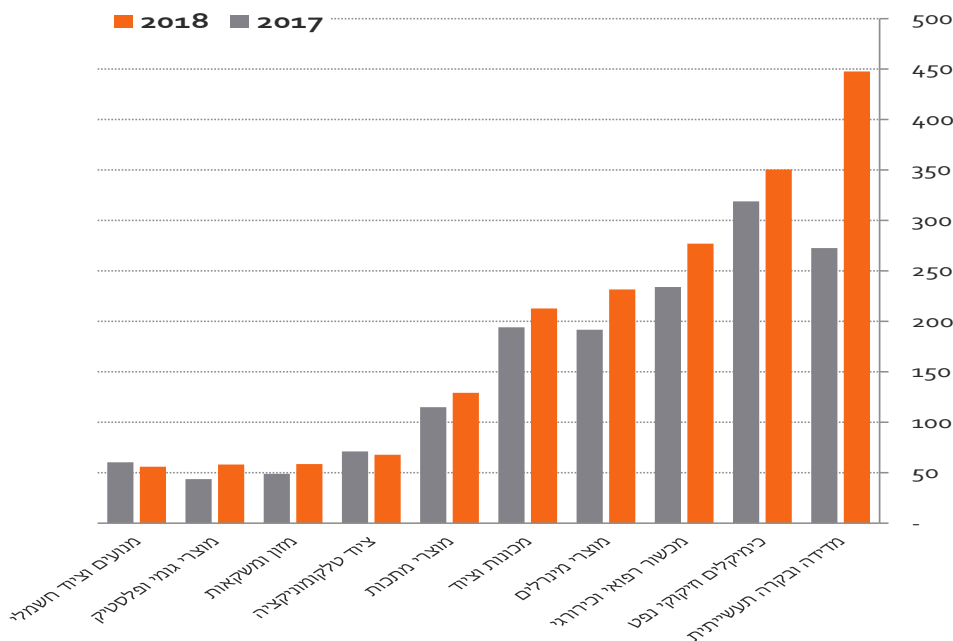
החלוקה הענפית של הייצוא הישראלי לסין מעורבת, והיצוא כולל רכיב משמעותי של יצוא כימיקלים ומוצרי נפט, שהוא רכיב בעל ערך מוסף נמוך יחסית למשק הישראלי, ומאופיין באלמנטים של סחר בקומודיטי (Commodity).

30 הכוונה באופן מצטבר היא סכימת ההשקעות שהגיעו ממדינות אלו יחד לאורך השנים עד נקודת זמן עריכת הדוח, שכן השקעות ישירות הן השקעות ארוכות טווח, והמשמעות של השקעה בשנה בודדת קטנה יחסית. יש לבחון את סך ההשקעות הנכנסות לאורך זמן.

31 מתוך "סיכום מאזן התשלומים של ישראל לשנת 2018", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 10 במרץ 2019. [https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2019/078/09\\_19\\_078b.pdf](https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2019/078/09_19_078b.pdf)



איור 3: יעדי היצוא המובילים מישראל (מחצית 2019), סין במקום השלישי אחרי ארה"ב ובריטניה<sup>32</sup> (בצחוב 2018 בכחול 2019).



איור 4: ענפי היצוא העיקריים לסין, שיעורים גדולים של יצוא כימיקלים ותזקיקי נפט ושל מוצרים מינרליים<sup>33</sup>

32 התפתחויות ומגמות ביצוא הישראלי, סיכום למחצית הראשונה של 2019, מכון היצוא הישראלי. [https://www.export.gov.il/api/Media/Default/Files/Economy/economy\\_megamot\\_1sthalf19.pdf](https://www.export.gov.il/api/Media/Default/Files/Economy/economy_megamot_1sthalf19.pdf)

33 התפתחויות ומגמות ביצוא הישראלי, דוח מסכם לשנת 2018 ותחזית 2019, עמ' 25, מכון היצוא הישראלי. <https://www.export.gov.il/api/Media/Default/Files/Economy/megamotsikum2018.pdf>

## ניתוח החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי את ההחלטה בדבר קביעת התהליך והמנגנון לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות

בהקשר הפוליטי הבינלאומי מבטאת סין בדרך כלל בזירה הבינלאומית והאו"מית עמדה פרו-ערבית ואנטי-אמריקנית מובהקת. עמדתה של סין מול ארה"ב מוגדרת פעמים רבות כעמדה 'לעומתית' שעיקרה מדיניות עקרונית (כמעט מותנית) אנטי-אמריקנית.

סין (יחד עם רוסיה) מנהיגה ציר אנטי-אמריקני שהיה ניתן לראותו בדצמבר 2019 עת נערכו תמרונים ימיים משותפים של סין, רוסיה ואיראן במימי מפרץ עומאן.<sup>34</sup> מקובל לבחון עמדה זו של סין בהקשר של התלות האנרגטית שלה בנפט מהמזרח התיכון, ובעיקר מאיראן.

מבחינה כלכלית, כפי שנסקר לעיל, קיימת מערכת יחסים עמוקה בעלת היקפים משמעותיים בין ישראל וסין. תופעה זו כמובן מאפיינת את מרבית מדינות העולם בסחר עם סין, ואינה אופיינית רק לישראל, אולם ישראל כמדינה קטנה ופתוחה תלויה יותר ביחסים אלו מאשר מדינות בעלות שוק פנימי גדול יותר.

נראה לכאורה כי החלטת ועדת השרים מנסה לגשר על הפער הזה שבין הצרכים הכלכליים של ישראל כמדינה התלויה בפעילות כלכלית בינלאומית ובעלת קשרים כלכליים הדוקים עם סין, ובין הצרכים המדיניים הנובעים מהמצב הגאואסטרטגי של ישראל והברית האסטרטגית עם ארה"ב, שהיא הנכס הדיפלומטי הגדול ביותר של ישראל.

### מבנה הוועדה

בראש הוועדה עומד נציג משרד האוצר. משרד האוצר מנהיג כפי שתואר זה שלושה עשורים, מדיניות כללית (למעט מספר יוצאים מהכלל) של פתיחות כלכלית ועידוד סחר בינלאומי והשקעות זרות. לפיכך נראה כי 'רוח' הוועדה תהיה בכיוון זה.

בוועדה ישתתפו עוד נציגים בכירים ממשרד האוצר, משרד הביטחון והמטה לביטחון לאומי. רמת השתתפותם של נציגים ממשרד החוץ וממשרד הכלכלה והתעשייה צומצמה לדרגת משקיפים, קרי הם יוכלו להביע את עמדת המשרד אך יהיו חסרי השפעה בהצבעה או בדיון.

עמדת משרד החוץ חשובה מאוד. בשאלת ההשקעות הסיניות לדוגמה, הרי ברור כי מכיוון שמדובר בדרך כלל בחברות סינית בבעלות ממשלת סין, הרי לדחיית השקעה של חברה סינית בישראל יש השלכות דיפלומטיות על הקשרים בין ישראל וסין. גם צמצום מעמדו של

<sup>34</sup> <https://www.reuters.com/article/us-iran-military-russia-china/russia-china-iran-start-joint-naval-drills-in-indian-ocean-idUSKBN1YV0IB>. Russia, China, Iran start joint naval drills in Indian Ocean, Reuters, 27 בדצמבר 2019.

משרד הכלכלה והתעשייה תמוה, שכן משרד זה מפעיל, כפי שתואר, מערך של יותר מ-40 נציגים מסחריים ברחבי העולם, ואת המטה לקידום השקעות זרות בישראל, והוא המשרד היחיד בעל 'אצבע על הדופק' ובעל קשר ישיר עם השטח הכלכלי הבינלאומי בתחום שיווק המשק הישראלי למשקיעים זרים.

כמו כן, לא מוזכר בהחלטת הקבינט מקומם של נציגי משרדים אחרים הרלוונטיים לכל דיון גופה. בנושא הנמלים, לדוגמה, הרי חשובה מאוד עמדתו של משרד התחבורה, הן לגבי המשק הישראלי, והן כמי שמחזיק במידע בנוגע למצב ומגמות בשוק הנמלים והספנות העולמי. ראוי היה למסד את מעמדם של נציגי המשרד הרלוונטי שבו עוסקת ההשקעה, ולא רק במעמד של משקיף על פי הזמנת ראש הוועדה.

### מטרת הוועדה

נראה כי המטרה המרכזית של החלטת הקבינט היא איזון בין שיקולי ביטחון ובין צרכים כלכליים, כפי שמוזכר במפורש: "התהליכים שסוכמו ייאזנו באופן ראוי בין הצורך לעודד השקעות זרות בישראל והבטחת המשך השגשוג הכלכלי, לבין שיקולי ביטחון לאומי". קרי ההחלטה עוסקת באיזון החלטות ולא באבטחת הביטחון הלאומי כמטרה.

החלטת הקבינט קובעת כי "הוועדה תסייע לרגולטורים לשלב שיקולים של ביטחון לאומי בתהליך אישור השקעות זרות...". כלומר, אין מדובר בוועדה המאשרת השקעות אלא "סיוע בשילוב שיקולי ביטחון" בלבד. ניתן להבין זאת כוועדה הממליצה לרגולטורים על הכללת סעיפים מסוימים בחוזים, עריכת נספחים בתחום הביטחון לחוזים קיימים, קביעת הגבלות על אופי המשתתפים במכרזים וכדומה. אולם כאמור אין לוועדה כל יכולת אישור או דחייה של השקעה.

### סמכויות הוועדה

הוועדה חסרת כל כוח רגולטורי או אכיפה ומדובר כאמור "בסיוע" בלבד. בהחלטת ועדת השרים נקבע כי הפנייה לוועדה תיעשה "באופן וולונטרי על ידי הרגולטורים", קרי כל משרד ממשלתי יחליט בעצמו וללא קווי מדיניות לאומיים מנחים אם הוא בוחר להגיש לדיון את ההשקעה הזרה שבתחום אחריותו.

העברת ההחלטה על עצם הפנייה לאחריות המשרד הממשלתי משאירה מרחב רב לתמרון מצד המשרדים המקצועיים. הדבר מעקר במידה רבה את עצם קיומה של הוועדה, שכן ייתכן שיהיו השקעות משמעותיות בתחומים הרלוונטיים לנושא הביטחון הלאומי שכלל לא יגיעו לדיון. בנוסף לכך, הדבר יקשה על מדיניות כלכלית אחידה, שכן ייתכן שבתחום מסוים (לדוגמה תחבורה) ההשקעות תגענה לדיון בוועדה, ואילו בתחום אחר (לדוגמה חקלאות),

ההשקעות לא תגענה לדיון בוועדה. מבחינה תיאורטית ייתכן מצב שבו אותו תאגיד זר ישקיע שתי השקעות במשק הישראלי באותו הסכום ובאותו הזמן, כאשר השקעה אחת תעלה לדיון בוועדה וההשקעה השנייה לא תידון כלל.

כמו כן, העברת ההחלטה על עצם הפנייה לאחריות המשרד הממשלתי הרלוונטי אינה מאוזנת, לדעתנו, עם העובדה כי אותו משרד ממשלתי אינו חבר כלל בוועדה עצמה (כאמור גם לא במעמד משקיף). אומנם סביר מאוד שייערכו התייעצויות עם המשרדים הרלוונטיים שכן מצוין כי: "... הוועדה תתייעץ עם גורמי הביטחון והכלכלה הרלוונטיים...", וסביר כי "משרדי הכלכלה הרלוונטיים" כוללים גם את המשרד המקצועי האחראי על התחום שבו מתבצעת ההשקעה – עדיין היה מקום לתפיסתנו למסד את מקומו של המשרד המקצועי האחראי על התחום שבו מתבצעת ההשקעה בתוך הוועדה.

קשה להניח כי מבחינה ציבורית (לא משפטית או חוקית) יוכל שר האחראי על תשתית לאומית משמעותית שלא להעלות השקעה זרה בתחום משרדו לדיון בוועדה. עם זאת, כאמור אין דרישה כזו בהחלטת הממשלה, והדבר יהיה נתון להחלטת כל שר בהתאם לעמדתו הפוליטית ומאזן הכוחות באותה תקופה שבין משרדי הממשלה השונים, האוצר והדרג הפקידותי.

### סוג העסקאות (ההשקעות)

בנושא סוג העסקאות שיכול המשרד הממשלתי לבקש עבורן דיון בוועדה נקבע כי "עסקאות שלא מחייבות אישור ממשלתי לא יובאו לדיון". מדובר בניסוח מעורפל על דרך השלילה, שכן יש מעט מאוד עסקאות שבהן קיימת באופן ברור חובת אישור כזו. חובת האישור קיימת בעיקר בנושא חברות ממשלתיות, לדוגמה 'קביעת אינטרס חיוני בחברה ממשלתית בתוך חוק החברות הממשלתיות'.<sup>35</sup>

מכאן ניתן להבין כי הוועדה לא תדון כלל בתחומי ההשקעות הפרטיות – נושא הרלוונטי מאוד בתחום ההון סיכון וההשקעות הזרות בטכנולוגיות ביטחון וטכנולוגיות דו-שימושיות.<sup>36</sup> בנוסף לכך, גם אין לוועדה מנדט לדון בהשקעות בחברות או ארגונים ציבוריים שאינם ממשלתיים (לדוגמה מוניציפליים, עמותות ואחרים). לעיתים מדובר בארגונים שלמרות שאינם ממשלתיים הם בעלי משקל משמעותי בחברה ובכלכלה בישראל, (לדוגמה: תאגידים בבעלות אוניברסיטאות, תאגידים עירוניים, קואופרטיבים חקלאיים (ר' מקרה

35 חוק החברות הממשלתיות, פרק ח' 2 (הגנה על אינטרסים חיוניים של המדינה), סעיף 59ח'.

36 נושא היצוא הביטחוני והיצוא הדו-שימושי מוסדר בחוק הישראלי תחת אפי"י (אגף פיקוח על היצוא במשרד הביטחון) אולם נושא ההשקעות הזרות בחברות בעלות מוצרים וטכנולוגיות לתחום הביטחון או התחום הדו-שימושי פרוץ יותר.

תנובה) ואף עמותות כגון ויצ"ו, הדסה ואחרים. אנו מבקשים להדגיש כי איננו טוענים שהארגונים להלן מועמדים להשקעות זרות, הם מובאים כאן אך רק כדוגמאות לארגונים ציבוריים שאינם ממשלתיים בעלי משקל חברתי וכלכלי גדול).

החלטת הקבינט מגדירה השקעות בתחומים הבאים כאפשריים לבחינה על ידי הוועדה: "... הפיננסים, התקשורת, התשתיות, התחבורה והאנרגיה". בעוד שנראה שרשימת התחומים מקיפה את כל התחומים הרלוונטיים, הרי שבחינה של ההשקעות והפעילות בתחום ההשקעות בעולם מצביעה גם על השקעות משמעותיות בתחומי החקלאות, החינוך והאקדמיה, ואף בבריאות – נושאים שאינם מצוינים בהחלטת הקבינט.

באופן ספציפי לתחום החקלאות, ניתן לציין בחינה של משרד החקלאות להחכרה של כמיליון דונם אדמות בנגב לצורך גידולים חקלאיים עבור מדינה זרה כפי שניתן להתרשם מכרז פומבי מס' 69/2018 "למתן שירותי יעוץ אסטרטגי לבדיקת התכנות לפיתוח חקלאי מרחבי לשם אספקת תוצרת חקלאית למדינות זרות", (בגוף המכרז מוזכרת סין באופן מפורש). עסקת ענק פוטנציאלית זו הכוללת החכרת שטחים לתקופות ארוכות, בניית מתקני התפלה ועוד אינה נכללת, לדוגמה, במנדט הוועדה.

בהחלטה לא מוזכרת באופן מפורש (כמובן) שום מדינה באופן ספציפי כלפיה מכוונת ההחלטה.

## סיכום והמלצות

נראה כי הפעלת נמל המפרץ בידי חברת SIPG בהקשרים הכלכליים פנימיים של המשק הישראלי מצד אחד, וההקשרים הגאו-פוליטיים והמאבק בין מעצמות-העל על הגמוניה אזורית ועולמית מהצד השני – חידדו בקרב מקבלי ההחלטות בישראל את המשמעויות וההשפעות על הביטחון הלאומי של פעילות כלכלית כגון השקעות זרות בתשתיות לאומיות.

החלטת הקבינט מנסה לכאורה לאזן את המתח הנוצר בין הצרכים הכלכליים של ישראל כמדינה פתוחה כלכלית למסחר בינלאומי ולהשקעות זרות (וכמי שהרוויחה רבות מפתיחות זו בעשורים האחרונים), לבין הצרכים הביטחוניים הייחודיים לישראל, מיקומה הגאו-אסטרטגי והיותה של ישראל בעלת יחסים ביטחוניים הדוקים עם ארה"ב, ונתמכת על ידי ארה"ב בתקציב הביטחון שלה, וכל זאת אל מול העלייה הסינית והמתח בין המעצמות.

לכאורה, ולכאורה בלבד, ניסיון איזון זה יצר בסביבה של המשא ומתן הפוליטי בין משרדי הממשלה בישראל החלטה אנמית, חסרת שיניים וחסרת יכולת אכיפה, שעצם הפנייה אל הוועדה, לא כל שכן קבלת המלצותיה, הוא וולונטרי לחלוטין. עם זאת, לראייתנו, מדובר במהלך מכוון והצהרתי המעדיף באופן מודע את המשך המדיניות הכלכלית הפתוחה



על פני העמדת חסמים רגולטוריים לפעילות הכלכלית. מהלך זה מתבטא החל ממבנה הוועדה, בעצם העמדת נציג משרד האוצר בראשה, המשך בסמכותיותה וכלה בסוג העסקאות שאותן היא יכולה לסקור.

מדובר בצעד סמלי של הקמת מנגנון בחינת השקעות זרות, כפי הנראה בתגובה ללחץ אמריקני, אך בפועל מתקיים המשך המדיניות הקיימת.

ההחלטה על העדפת הפתיחות הכלכלית על פני שיקולי ביטחון היא לגיטימית וקשורה בתפיסת העולם של מנהיגי ישראל הנבחרים. נראה כי מדינות רבות אחרות בחרו בדרך זו. תיאורנו בתחילה כי מדינת ישראל היא חלק מסיווג כלכלי של מדינות כקטנות ופתוחות, ואכן מרבית המדינות הנכללות בסיווג זה ממשיכות לקבל השקעות מסין. ניתן לציין את אירלנד, יון, סינגפור ואף בישראל: ההשקעה באתר תחנת הכוח באלון התבור שהתבצעה לאחר הדיון הציבורי הער בנושא ההשקעה הסינית בנמל חיפה.

עם זאת, חשוב לציין כי המצב הגאו-פוליטי של ישראל במזה"ת והברית הלא פורמלית עם ארה"ב – שניהם ייחודיים עבור ישראל בהשוואה למדינות אחרות. נושא זה יחד עם חוסר ההיכרות עם סין, תרבותה ומטרותיה הלאומיות – מחייבים, לדעתנו, מדיניות זהירה יותר לגבי השקעות זרות בישראל.

### **המלצה 1: מנגנון דיווח על השקעות זרות נכנסות לישראל**

לדעתנו, על מדינת ישראל לשפר את מנגנון הפיקוח על השקעות זרות נכנסות לישראל מעבר לזה המתואר בהחלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מיום 30 באוקטובר 2019, זאת על ידי קביעת **חובת דיווח** מטעם הרגולטור על השקעות זרות הנכנסות לישראל בסקטורים שייקבעו ומעל לסכומים שייקבעו. מדובר בחובת דיווח בלבד, ולא בקבלת היתר לביצוע ההשקעה. זאת בניגוד לדיווח הוולונטרי על פי ההחלטה הנוכחית.

חובת הדיווח תאפשר ריכוז המידע על אודות פעילות זרה בישראל ויצירת תמונת מצב מלאה שאינה מפוזרת בין רגולטורים רבים.

כמו כן אנו ממליצים כי במנגנון הקיים, המלצות הוועדה המייעצת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בתהליך אישור השקעות זרות, תחול סודיות, וזאת כדי לאפשר ערוץ בלתי רשמי בין הרגולטור לחברה המשקיעה כדי לדון בתנאים במסגרת ההשקעה, וכן תתאפשר פעילות בלתי רשמית של הרגולטור לסיכול השקעות שאינן רצויות (כפי שהיה בהצעת הרכש של חברת כ.י.ל, ובמקרה של הצעות רכש של מספר חברות ביטוח גדולות בישראל).

בהקשר הישראלי (כמדינה קטנה התלויה בסחר והשקעות בינלאומיות) מנגנון בלתי רשמי בלתי פומבי כזה עדיף, לראייתנו, על פני מנגנון המלצות רשמי ופומבי מהסיבות הבאות:

1. לדחיית השקעה בידי מנגנון רשמי, מוסדר ופומבי יש משקל דיפלומטי כבד, שכן זהו מנגנון רשמי של המדינה המפרסם הצהרה מחייבת היכולה לגרום לבושה (Lose Face) למדינת המקור להשקעה ולפעולות תגמול. מנגד, ביטול או סיכול השקעה באמצעים בלתי רשמיים מאפשרים למדינת המקור מוצא של כבוד ומרווח פעולה בתחום שבין המסחרי (החברה המבצעת את ההשקעה בפועל) והלאומי (מדינת המקור של ההשקעה).
2. מנגנון רשמי ופומבי הוא מטרה ברורה ללחצים פוליטיים ודיפלומטיים. החלטותיו יאותגרו בבתי משפט, וחברי המנגנון יהיו חשופים ללחצים אישיים, כלכליים ואחרים. מנגד מנגנון בלתי פומבי מאפשר עמימות מסוימת בנוגע לזהות מקבלי ההחלטות בצד הישראלי.

### **המלצה 2: שקיפות ופתיחות תקשורתית בנושא השקעות זרות בישראל בסקטור תשתיות ציבוריות**

חלק משמעותי מהחששות מפני השקעות זרות (ובעיקר השקעות זרות מסין) שתוארו במסמך זה נובעים מפערי תרבות, ערכים וסגנון התנהלות בין מדינת המקור להשקעות ובין ישראל. על מנת לשכך את הקוטביות בדיון הציבורי ולתעל אותו לפסים של מדיניות יעילה יש צורך בשקיפות ופתיחות, קרי פרסום מלא לציבור הרחב, של הנתונים, החוזים וההבנות בין הצד הישראלי למשקיע הזר. בהקשר זה אנו קוראים לפרסום ציבורי מלא של הסכם הזכיניות לתפעול נמל המפרץ בין חברת נמלי ישראל (חנ"י) ובין הזכיין (SIPG).

### **המלצה 3: גוף ההערכה ומחקר ממשלתי לתכלול מגמות עולמיות במדיניות הישראלית**

אם נבחן לדוגמה את הסכם התפעול שנחתם בין חנ"י וחברת SIPG בשנת 2015, נראה כי זה נחתם לאחר הכרזת נשיא סין על "יוזמת החגורה והדרך" בשנת 2013. בנוסף לכך, היו קיימים פרסומים אקדמיים ופרסומי מכוני מחקר (בעיקר מכוני מחקר אמריקניים וספרות צבאית אמריקנית) בדבר התרחבות ההשקעות הסיניות בנמלי ים וההשלכות הגאו-אסטרטגיות של מדיניות זו עוד לפני ההכרזה הראשונה על היוזמה (לדוגמה פרסומים של מכון המחקר CSIS,<sup>37</sup> הקולג' הצבאי האמריקני<sup>38</sup>). למרות זאת נחתם כאמור ההסכם, כפי הנראה, ללא התייחסות של הממסד הביטחוני בישראל.

דוגמה זו מחזקת את הצורך בקיומו של גוף הערכה ממשלתי הבוחן התפתחויות עולמיות רחבות בתחומים שונים שאינם צבאיים בהכרח ואת השפעותיהן על ישראל, וזאת כדי

37 Revisiting China's 'String of Pearls' Strategy: Places 'with Chinese Characteristics' and their Security Implications.

38 string of Pearls: meeting the challenge of china's rising power across the asian littoral

שתשומות מחקר אלו יסייעו לממשלה בהחלטותיה. מחקר מסוג זה מתבצע כיום בעיקר בידי המשרד לענייני מודיעין, והוא צריך לשלב בתוכו גם את התובנות והמחקר הרב המתבצע במכוני מחקר אוניברסיטאיים ואחרים.

#### **המלצה 4: עריכת הדרכה לפקידות הבכירה בישראל בנוגע להיבטים של 'כוח רך'**

לאור המגמה של התחדשות המאבק הבין-גושי בין המעצמות, ומה שנראה כצמיחתה של מערכת בינלאומית חדשה המתאפיינת במבנה רב-קוטבי, יש צורך בהכשרה מתאימה של הפקידות הבכירה ונושאי המשרות בחברות ציבוריות בהקשרים הבינלאומיים של פעילותם מצד אחד, וקידום מודעות לנושאי 'כוח רך' המופעל על ידי המעצמות, מצד שני.

הדרכות מסוג זה יכולות להתקיים לדוגמה באמצעות הוספת תכנים לקורסים המתקיימים כבר כיום לדירקטורים ולנושאי משרות בכירים בחברות ממשלתיות, לקורסים לפקידות הבכירה בנציבות שירות המדינה וכדומה.

## נספח 1

הודעת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי

ממשלה

הממשלה ה-34, בנימין נתניהו

תאריך פרסום

30.10.2019

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.

בוועדה ישתתפו נציגים בכירים ממשרד האוצר, משרד הביטחון והמטה לביטחון לאומי, וכן משקיפים מטעם משרד החוץ, משרד הכלכלה, המועצה הלאומית לכלכלה ונציג נוסף ממשרד האוצר. הוועדה תתייעץ עם גורמי הביטחון והכלכלה הרלוונטיים. הפנייה לוועדה תיעשה באופן וולונטרי ע"י הרגולטורים. עסקאות שלא מחייבות אישור ממשלתי – לא יובאו לדין בוועדה.

עבודת המטה להקמת הוועדה וסדרי עבודתה תבוצע תוך 45 יום.

התהליכים שסוכמו ייאזנו באופן ראוי בין הצורך לעודד השקעות זרות בישראל והבטחת המשך השגשוג הכלכלי לבין שיקולי ביטחון לאומי.

הוועדה תסייע לרגולטורים לשלב שיקולים של ביטחון לאומי בתהליך אישור השקעות זרות בתחומי הפיננסים, התקשורת, התשתיות, התחבורה והאנרגיה. ההתייחסות תגובש בכפוף למחויבויותיה הביטחוניות של מדינת ישראל, תוך מתן דגש מרכזי להיבטים כלכליים רלוונטיים.

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. הרגולטורים יוכלו לפנות לוועדה החל מה-1.1.2020.

הקבינט יתכנס שוב בתוך 6 חודשים כדי לבחון את אופן עבודת הוועדה כדי לבצע התאמות במידת הצורך.