

# רגולציה על השקעות ורכישות זרות בישראל ובעולם במבט השוואתי - סין כמקרה בוחן

## דורון אלה

### מבוא

חברות סיניות ממשלתיות ופרטיות רוכשות בעשור האחרון חברות ישראליות, ומשקיעות בקצב גובר בתחומים אזרחיים שונים כגון תשתיות תחבורה, מזון, כימיקלים, משאבי כרייה, טכנולוגיות סלולר, ביטחון סייבר ומד-טק. במדינות רבות כפופה רכישת נכסים מקומיים על ידי חברה זרה להוראות רגולציה. בישראל מחויבים תאגידי מסחריים לדווח מיידית לרשות לניירות ערך על התקשרות לרכישת נכסיהם (או השקעה המקנה שליטה) כבר החל משלב המשא ומתן.<sup>1</sup> ההליך הרגולטורי בישראל מתמקד בהיבטים פיננסיים במהותם, ובוחן בין היתר את מידת המינוף הפיננסי של החברה הרוכשת ואת המבנה התאגידי שלה.

לעומת ישראל, במדינות מערביות שונות פועלים גופים רגולטוריים מיוחדים, הבוחנים גם סיכונים ביטחוניים ומדיניים שעלולים לנבוע מרכישת חברות מקומיות על ידי גורמים זרים, ומשליטה אפשרית שלהם על מה שמוגדר כנכסים אסטרטגיים. מדינות אלה רואות במסע הרכישות של סין בעולם אתגר כלכלי ומדיני משולב. מבחינה כלכלית, התקדמותה המהירה של סין לעבר מעמד של מעצמת טכנולוגיה וחדשנות מאיימת על יתרונות התחרות של מדינות מפותחות בעלות כלכלה עתירת ידע כגון ארצות-הברית, גרמניה, דרום קוריאה ויפן. בשנת 2016 דורגה סין לראשונה במקום ה-25 במדד החדשנות העולמי (בעוד ישראל דורגה במקום ה-21),<sup>2</sup> וב-2017 עלתה למקום ה-22 (בעוד ישראל עלתה למקום ה-17).<sup>3</sup> לכן, הפיכתה של סין למעצמת חדשנות, בשילוב כושר הייצור העצום שבידיה ושאיפותיה המדיניות בזירה הבינלאומית, נתפסות כאיום על עתידן הכלכלי של מדינות אלה. מבחינה מדינית חוששות מדינות

שונוות כי אם חברות הנמצאות בבעלות ממשלת סין או בזיקה אליה ישלטו בנכסים שהן מגדירות כאסטרטגיים (דוגמת נמלים, תשתיות חשמל ותקשורת, שטחי חקלאות, וטכנולוגיות אזרחיות בעלות יישומים צבאיים), הדבר עלול לאפשר לממשלת סין למנף את שליטתה הכלכלית לכדי השפעה מדינית, או לעשות שימוש ברכישותיה לשם התעצמות צבאית. חששות אלו הביאו לכך שמדינות מסוימות הקימו גופים רגולטוריים מיוחדים במטרה להתמודד עם חדירתה המוגברת של סין לשוקיהן.

ישראל ניצבת בפני סיכונים דומים בניהול ההשקעות בנכסיה על ידי גופים זרים בכלל וסיניים בפרט, בין שהם בבעלות ממשלתית או פרטית לכאורה. בשנים האחרונות מיצבה עצמה ישראל כמעצמת חדשנות טכנולוגית בינלאומית, ותעשיית ההיי-טק הישראלית המשגשגת היא אחד מעמודי התווך של הצמיחה הכלכלית במדינה לצד התעשייה הביטחונית, עיבוד יהלומים, תיירות ועיבוד מתכות וכימיקלים. ישראל נחשבת כלכלה עתירת ידע, עלויות העבודה בה גבוהות וחסר לה כוח האדם הנדרש לקיום קווי ייצור יעילים לאורך זמן, שישלימו את תעשיית השירותים המפותחת. בידי סין, לעומת זאת, יכולות ייצור נרחבות ומוכחות וכן שוק פנימי גדול, אטרקטיבי וצומח. פעמים רבות מתארים מנהיגים סיניים את כלכלות ישראל וסין כמשלימות,<sup>4</sup> ולשיטתם יכולה סין להשקיע מההון הרב שבידיה בחברות ישראליות, להיתרם מהידע הטכנולוגי שלהן ולפתוח מפעלי ייצור ומרכזי מחקר ופיתוח בסין. עליונות עוצמתה הכלכלית של סין, תרבותה הפוליטית הייחודית – המתאפיינת בקשרי מפלגה-ממשל – תעשייה הדוקים – ושאיפותיה הלאומיות בתחומי הפיתוח הטכנולוגי והחדשנות, לצד השקעותיה הגוברות בחברות ישראליות מגוונות, הם איפוא אתגר כלכלי ומדיני עבור ישראל.

לאור הנאמר לעיל, במאמר זה ייבחנו באופן השוואתי מנגנוני רגולציה של השקעות זרות בארצות-הברית (CFIUS), בגרמניה (BMW), באוסטרליה (FIRB) ובקנדה (ICA), לעומת המשטר הרגולטורי הקיים בישראל. במסגרת זו נותחו הסיכונים והאתגרים לאור התגברות הרכישות הסיניות בישראל, ויוצגו המלצות מדיניות בהתאם. במסגרת המחקר נבחנו מסמכים רשמיים ופרוטוקולים של המדינות הרלוונטיות, מקורות משניים וידיעות תקשורתיות, וקוימו דיונים עם דרגי עבודה בגופים שונים בממשלת ישראל.

### **ייחודה של סין ואופי רכישותיה בישראל**

פיקוח ובקרה על השקעות ורכישות של סין בישראל נדרשים מארבע סיבות מרכזיות. ראשית, בסין קיימות זיקות ייחודיות בין חברות עסקיות, ממשלתיות ופרטיות לבין מפלגת השלטון ולממשל. רבות מהחברות הסיניות שביכולתן הפיננסית לרכוש חברות זרות הן בבעלות ממשלתית מוחלטת או חלקית. בעלות ממשלתית סינית פירושה שבידי המפלגה הקומוניסטית הגישה והיכולת לשלוט בהיבטים שונים של פעילות

החברות – החל בהעסקת עובדים ובקבלת החלטות, כולל בנוגע למדיניות היצוא, וכלה בהעברת ידע וטכנולוגיות במסגרת פעילות החברה. גם חברות פרטיות בסין כפופות לרוב לאינטרסים של המפלגה הקומוניסטית, ופעילותן הבינלאומית לעיתים מכוונת למטרות המפורטות בתוכניות החומש שמפרסמת הממשלה הסינית.<sup>5</sup> על פי נתונים רשמיים, בשנת 2017 היו תאים מפלגתיים ביותר מ-70 אחוזים מהחברות הפרטיות בסין, וברובן לפחות אחד מחברי הדירקטוריון היה חבר מפלגה.<sup>6</sup>

זאת ועוד, לרשות חברות סיניות ממשלתיות משאבי הון עצומים ואפשרות להשקיע מחוץ לסין בעזרת שכבות חוב ממקורות שונים, כולל בנקים בבעלות ממשלתית. משאבי הון בסדר גודל כזה אינם עומדים לרשות מתחרות עסקיות של סין, וכך גובר הסיכון לריכוז משמעותי של נכסים זרים בידי חברות ממשלתיות סיניות ודחיקת המתחרים המקומיים, במיוחד במקרים שבהם החברות המשקיעות נקלעות לקשיים פיננסיים ונוזקות לחבלי הצלה של ממשלת סין, בדמות הלוואות מהבנקים שבבעלותה.<sup>7</sup> לכן, כאשר מדובר בחברות סיניות לא קיימת הבחנה חדה בין חברות פרטיות לממשלתיות, וכולן נתונות להשפעת הממשל ועשויות לפעול לא רק משיקולים עסקיים עצמאיים, אלא גם משיקולים אסטרטגיים של ממשלת סין.

שנית, שאיפותיה של סין בכל הקשור לפיתוח כלכלתה ובדרכה להיות מעצמה טכנולוגית חדשנית הן אתגר כלכלי עבור ישראל בטווח הבינוני-ארוך. כבר בתוכנית החומש ה-12 (2011–2015) הצהירה סין כי בכוונתה להפוך למעצמת חדשנות טכנולוגית עד שנת 2025, וזאת במסגרת תוכנית 'Made in China 2025'. אחת הדרכים להשגת מטרה זו, כך הוצהר בתוכנית, היא רכישה ואימוץ של טכנולוגיות זרות והתאמתן לשוק הסיני – דבר שיאפשר פיתוח בסיס ידע מקומי סיני.<sup>8</sup> בהקשר לכך נתפסת ישראל בסין כמעצמת חדשנות שיכולה לתרום רבות להתפתחותה הטכנולוגית של סין, בדרכה להפוך למעצמה חדשנית בעצמה. מכאן שבראייה נכוחה, ברור שסין אינה רק לקוחה של טכנולוגיות ישראליות ושותפה להשקעות בישראל, אלא גם מתחרה ישירה של ישראל בכל הקשור לתחומי החדשנות הטכנולוגית, תוך אימוץ ושיפור טכנולוגיות שמקורן בישראל.

שלישית, סין עושה שימוש תכוף בעוצמותיה הכלכליות לקידום יעדי המדיניות שלה, הן בסביבתה הקרובה והן ברחבי העולם. דוגמה לכך אפשר למצוא בתמיכתן של מדינות המקבלות סיוע והשקעות מסין בעמדתה של סין בסכסוך בים סין הדרומי,<sup>9</sup> ובלחץ כלכלי סיני המופעל על מדינות במטרה לשכנע אותן לנתק את קשריהן עם טייוואן ולאמץ את מדיניות 'סין האחת'.<sup>10</sup> דוגמה ספציפית אפשר למצוא בהחלטתה של יוון להטיל וטו על החלטת האיחוד האירופי לגנות את מדיניותה של סין כלפי זכויות אדם, לאחר ששתי המדינות הרחיבו באופן ניכר את קשריהן הכלכליים, וחברת COSCO השייכת לממשלת סין רכשה את השליטה על נמל פיראוס היווני.<sup>11</sup>

לבסוף, בראייה רחבה יש מקום להביא בחשבון את יחסי התחרות הכלכלית, המדינית ואף הצבאית-ביטחונית בין סין לארצות-הברית – מעצמת החסות חסרת התחליף עבור ישראל. כמו כן, יש להביא בחשבון את היחסים הקרובים של סין, כולל בתחום הביטחוני, הצבאי והגרעיני, עם אויבותיה המרות ביותר של ישראל – איראן וסוריה.

### **מנגנונים רגולטוריים במבט השוואתי**

מדינות רבות רואות בסין שילוב של הזדמנות חשובה לפיתוח כלכלתן עם סיכונים ייחודיים בתחומי הכלכלה, הביטחון הלאומי והמדיניות. לפיכך נדרשות המדינות לאזן את המתחים בין מיצוי ההזדמנות והפיתוח לבין ניהול הסיכונים, כפי שניתן ללמוד ממנגנוני הפיקוח על השקעות ורכישות זרות שנוצרו בהן. להלן יוצגו ארבעה מקרי בוחן של פעילות רגולטורית בולטת: באוסטרליה, בארצות-הברית, בגרמניה ובקנדה.

#### **אוסטרליה**

פעילות הרגולציה האוסטרלית בנוגע לרכישות והשקעות זרות מעוגנת בחקיקה כבר מ-1975 ומתעדכנת באופן רציף.<sup>12</sup> כמו במדינות רבות, האחראי הישיר על הרגולציה באוסטרליה הוא שר האוצר, כלומר המחוקק ראה הנושא ככלכלי בעיקרו. מנגד יכול השר לחסום עסקאות רכישה והשקעה ממגוון סיבות, בין היתר גם בשל "פגיעה אפשרית באינטרס הלאומי". נוסח זה נותר מעורפל במכוון כדי שיכסה מגוון של נושאים כגון פגיעה אפשרית בביטחון הלאומי, בנכסיה האסטרטגיים של אוסטרליה, בתחרות הפנימית באוסטרליה ובכושר התחרותיות שלה בזירה הבינלאומית, או מטעמי יחס הקהילה כלפי המשקיע, וגם בשל קשריו ואופיו הכללי של המשקיע. זאת ועוד, כאשר המשקיע הוא גוף ממשלתי מחייבת הרגולציה האוסטרלית לבחון אם מאחורי הרכישה או ההשקעה עומדים אינטרסים מדיניים או אסטרטגיים של הממשלה הזרה, שעלולים לפגוע באינטרס הלאומי של אוסטרליה וליצור מצב של שליטה זרה בנכסיה האסטרטגיים. על מנת לבצע בחינה מקיפה ומהימנה של ההשקעות באוסטרליה נעזר שר האוצר ב'ועדה לבחינת השקעות זרות' (Foreign Investment Review Board), להלן FIRB),<sup>13</sup> המורכבת מכלכלנים, אנשי תעשייה בכירים, משפטנים ובכירים בשירותי הביטחון האוסטרליים. על פי כללי הרגולציה האוסטרלית, ועדה זו תבחן כל השקעה או רכישה של 20 אחוזים לפחות משווייה של חברה אוסטרלית המוערכת ביותר מ-252 מיליון דולר (אמריקאי). חריג בולט הוא תחום שטחי החקלאות, שלגביו החליטה הממשלה האוסטרלית שחברות זרות יצטרכו לעבור בחינה רגולטורית בכל רכישה העולה על 15 מיליון דולר.<sup>14</sup> למרות שיש הסכם סחר חופשי בין אוסטרליה וסין, המאפשר השקעות בסכום של עד מיליארד דולר ללא בחינה רגולטורית, עסקאות בתחומים הנחשבים רגישים כמו תקשורת, תחבורה, הגנה, צבא ותחומים הקשורים לפיתוח

גרעיני עדיין צריכות לעבור בחינה רגולטורית על פי הקריטריונים הרגילים. זאת ועוד, חברות ממשלתיות זרות כפופות לקריטריונים נוקשים יותר מבחינת התחומים שהן יכולות להשקיע בהם, ועבורן סכום הרכישה או ההשקעה שמצריך בחינה רגולטורית נמוך יותר.

בשנת 2016 חסמה אוסטרליה שתי עסקאות רכישה סיניות בתחומיה, בנימוק של פגיעה באינטרסים הביטחוניים של המדינה. הראשונה הייתה באפריק, כאשר נחסמה רכישה של חוות בקר בבעלות פרטית אוסטרלית שמהווה כאחוז אחד מכלל שטח אוסטרליה וכ-2.5 אחוזים מן השטח החקלאי בה, זאת בשל פגיעה אפשרית בביטחון הלאומי. על פי הפרסומים, הסיבה העיקרית לחסימת העסקה נבעה מכך שחלק מהחוזה נמצא בשטח הנשלט על ידי משרד ההגנה האוסטרלי, ובו מתבצעים ניסויים בירי טילים.<sup>15</sup> ארבעה חודשים לאחר מכן חסמו הרגולטורים האוסטרלים חברה בבעלות ממשלתית סינית ומנעו רכישת חברה להולכת חשמל בבעלות ממשלתית אוסטרלית (Ausgrid). גם כאן, כך נמסר, העסקה נחסמה בשל חשש לפגיעה באינטרס הלאומי-ביטחוני של המדינה.<sup>16</sup> שתי העסקאות נחסמו על ידי ועדת FIRB לאחר ששני הצדדים כבר חתמו על חוזה המכירה, ובעקבות זאת נשמעו תגובות חריפות מצד הסינים, שטענו כי אוסטרליה מבצעת אפליה לא הוגנת כלפי חברות סיניות.

### **ארצות-הברית**

הרגולציה האמריקאית לגבי השקעות ורכישות זרות פועלת על פי 'החוק להשקעות זרות וביטחון לאומי' (Foreign Investment and National Security Act, להלן FISA),<sup>17</sup> שבמסגרתו הוקמה ב-1975 'הוועדה להשקעות זרות בארצות-הברית' (The Committee on Foreign Investment in the United States, להלן CFIUS) המייעצת לנשיא בנושאים אלו. לאור המלצות הוועדה, נשיא ארצות-הברית הוא הסמכות המחליטה על מיוזגים, השקעות ורכישות המתבצעות על ידי חברות זרות במדינה. הוועדה מורכבת משר האוצר, התובע הכללי ובכירים ממשרדי ביטחון המולדת, ההגנה, המדינה, המסחר והאנרגיה. כמו כן, ראש מנהלת המודיעין הלאומי (Director of National Intelligence) הוא יועץ חיצוני לוועדה, האמון על בחינת הסיכונים בהשקעות וברכישות אלו לביטחון הלאומי של ארצות-הברית. בדומה לאוסטרליה, גם כאן הוועדה משלבת כלכלנים, תעשיינים וגורמי ביטחון. תפקידה העיקרי של הוועדה הוא בחינת כל השקעה ורכישה המתבצעת בארצות-הברית בידי גופים זרים, כדי להחליט אם זו עלולה לסכן את הביטחון הלאומי, או להביא למצב שבו אדם או גורם זר ישלוט בנכסים אסטרטגיים אמריקאיים. יתרה מכך, כאשר הגורם המשקיע או הרוכש הוא ממשלתי, והעסקה עלולה להביא למצב שממשלה זרה תשלוט בתשתיות או בנכסים חיוניים לארצות-הברית, הוועדה תבצע חקירה מקיפה, ארוכה וביקורתית יותר.<sup>18</sup> למרות זאת, עם

כניסתו של דונאלד טראמפ לתפקידו כנשיא ארצות-הברית הופנתה מצד גורמים בממשלו ביקורת רבה כלפי CFIUS ונטען כי לגוף זה אין כיום אסטרטגיה מגובשת, וכי הוא הפך לארגון אנכרוניסטי שאינו מצליח להתמודד עם האתגרים הנוכחיים שסין מציבה בפני הכלכלה האמריקאית. ואכן, כחלק מצעדי ייעול הוועדה מתכוון הממשל האמריקאי לפרסם רשימה של מדינות מרכזיות, שעסקאות הקשורות אליהן ייבחנו באופן מקיף ומעמיק יותר. זאת, לצד מאמצי חקיקה שירחיבו את סמכויותיה של ועדת CFIUS ובחינת הגבלת רכישה של חברות אמריקאיות במגזרים מסוימים על ידי חברות בבעלות ממשלתית זרה (כאשר הכוונה היא בעיקר לחברות בבעלות ממשלות רוסיה וסין).<sup>19</sup>

ב-2012 חסמה ועדת CFIUS רכישות שבהן הייתה מעורבת חברת התקשורת הסינית Huawei, אשר נטען כי לה יש קשר למודיעין הצבאי הסיני.<sup>20</sup> הוועדה המליצה לחברות אמריקאיות לא לבצע עסקים עם Huawei ועם חברת ZTE הסינית, ולא לאפשר להן לבצע רכישות ומיזוגים במדינה בטענה שהן מהוות איום על הביטחון הלאומי של ארצות-הברית, עקב חשש כי מוצריהן משמשים גם לריגול עבור סין.<sup>21</sup> חשדות דומים הביאו את ממשלת אוסטרליה לאסור את השתתפותה של Huawei במכרז על הפעלת רשת הפס הרחב הלאומית (NBN) של המדינה.<sup>22</sup> חברות Huawei ו-ZTE נחקרו שוב על ידי משרד המסחר האמריקאי ב-2016 בחשד שהפרו את הסנקציות שהוטלו על צפון קוריאה, סוריה, קובה ואיראן בכך שמכרו להן טכנולוגיות אמריקאיות שיכולות לשמש גם למעקב ברשתות סלולריות,<sup>23</sup> ובאפריל 2018 הטילה ארצות-הברית איסור סחר עם חברת ZTE למשך כשבע שנים, לאחר שזו נחשדה בסחר עם צפון קוריאה ואיראן ולא עמדה בהתחייבותה להעניש את עובדיה הבכירים שהיו מעורבים בעסקאות אלו.<sup>24</sup> אך, כשלושה חודשים לאחר מכן, טראמפ ביטל את איסור הסחר והחליפו בקנס כספי ובדרישה להקמת וועדה אמריקאית שתפקח על פעילות החברה בארה"ב.

בתחילת 2016 בוטלו שתי עסקאות סיניות-אמריקאיות מחשש כי לא יצלחו את בדיקת הרגולציה האמריקאית. Tsinghua Unigroup, חברה בבעלות ממשלת סין, משכה את הצעתה לרכישת Western Digital העוסקת באחסון מידע בסכום של 3.8 מיליארד דולר, וזאת עקב העברת פרטי העסקה לבחינת ועדת CFIUS, וחשש כי הוועדה לא תאשרה. עסקה שנייה בוטלה דווקא על ידי החברה האמריקאית Fairchild Semiconductors, שקיבלה הצעה לרכישתה בסכום של 2.6 מיליארד דולר על ידי שני תאגידים בבעלות ממשלת סין. ההצעה הסינית הייתה גבוהה יותר מהצעות שקיבלה מחברות אמריקאיות בתחום, אך זו נדחתה מראש עקב חשש כי היא לא תצלח את ועדת הבחינה האמריקאית. באוגוסט 2016 חסם ממשל אובמה, בעקבות המלצת CFIUS, עסקת רכישה של חברת שבבים גרמנית (Aixtron) על ידי קרן השקעות סינית, בשם China's Fujian Grand Chip Investment Fund, בטענה כי החברה הגרמנית,

שלה שלוחות בארצות־הברית, מייצרת מוליכים למחצה (semiconductors) שיכולים לשמש גם לצרכים צבאיים, ומשמשים גם לשדרוג מערכת טילי ה'פטריוט' האמריקאית, הנמצאת בידי כוחות נאט"ו.<sup>25</sup> תעשיית המוליכים למחצה מקבלת תשומת לב מיוחדת מהממשל האמריקאי לאור ניסיונותיה החוזרים ונשנים של סין לשדרג את יכולותיה על ידי סבסוד התעשייה המקומית בסכום של כ־150 מיליארד דולר,<sup>26</sup> רכישת חברות המתמחות בתחום (לדוגמה, חברת Alma Lasers הישראלית), העסקת מהנדסים ומומחים זרים (בעיקר מטאיוואן) וריגול תעשייתי מסיבי.<sup>27</sup>

סין מגלה לאחרונה עניין בתחומי טכנולוגיה נוספים כגון בינה מלאכותית, רובוטיקה, מחשוב ענן, Big Data, טכנולוגיות זיהוי פנים ועוד. סין משקיעה סכומים גבוהים במימון חברות מקומיות העוסקות בתחומים אלו, ומעודדת אותן לרכוש חברות מחוץ לסין על מנת להעמיק ולהרחיב את בסיס הידע הסיני. יש הטוענים בארצות־הברית כי סין עושה הסבה של טכנולוגיות אלו לשימוש צבאי וביטחוני – לדוגמה, שימוש בטכנולוגיות זיהוי פנים לצורך מעקב אחר אזרחיה, ניתוח נתוני Big Data במטרה לחזות מחאות פוליטיות ושימוש מוגבר ברובוטיקה ובבינה מלאכותית במטרה לפתח כלי רכב ותעופה צבאיים לא מאוישים.<sup>28</sup> מעבר לפוטנציאל השימוש הצבאי בטכנולוגיות אלו, ארצות־הברית חוששת מאובדן מעמדה כמובילה עולמית בתחום הבינה המלאכותית. בכירים בתעשיית ההיי־טק האמריקאית מזהירים כי התקדמותה המהירה של סין בתחום זה, לצד ההשקעה הממשלתית המסיבית במסגרת תוכניתה של סין להפוך למובילה בתחום הבינה המלאכותית עד 2030,<sup>29</sup> תוביל לכך שהיא תעקוף את ארצות־הברית בפיתוח בינה מלאכותית מתקדמת תוך חמש שנים.<sup>30</sup>

## קנדה

השקעות ורכישות על ידי גופים זרים בקנדה נעשים במסגרת 'החוק הקנדי להשקעות' (The Invest in Canada Act; להלן: ICA). חוק זה חל מ־1985 והוא מסדיר את התהליך שבמסגרתו בוחנת הממשלה הקמה או רכישת עסקים בקנדה על ידי גופים זרים. הגוף הממשלתי האחראי על אכיפת החוק בכללותו הוא מחלקת החדשנות, המדע והפיתוח הכלכלי של קנדה, הפועלת בדרגת שר. ה־ICA החליף את 'הסוכנות לבחינת השקעות זרות' (Foreign Investment Review Agency, להלן: FIRA) שהוקמה ב־1973. ה־ICA עודכן בשנים 2009, 2013 ו־2015. במסגרת FIRA, כל רכישה זרה הייתה נתונה לבחינה מקיפה של הממשלה ללא קשר לגודלה, ועל הרוכשים חלה האחריות להוכיח כי קנדה תרוויח באופן משמעותי מהעסקה. החוק החדש צמצם את טווח העסקאות שהן בנות בחינה ואת רף מבחן הרווחיות שהמשקיעים הזרים צריכים לעבור, וזאת במטרה למשוך השקעות זרות נוספות לקנדה ולהפוך אותה ליעד אטרקטיבי עבור משקיעים זרים.<sup>31</sup> למרות זאת, ה־ICA מאפשר בחינה של כל השקעה, רכישה או הקמה של עסק שפועל

בקנדה, גם באופן חלקי.<sup>32</sup> חוק ההשקעות הקנדי מבחין בין שתי קטגוריות: השקעות בנות בחינה והשקעות שמחייבות הודעה בלבד. על פי החוק, השקעות בנות בחינה הן: 1. השקעות שבהן הגוף הרוכש נמצא בבעלות ממשלתית (של מדינה החברה בארגון הסחר העולמי), העסק שבו הוא משקיע הוא למטרות רווח ושווי עולה על 354 מיליון דולר; 2. השקעות שבהן הגוף הרוכש אינו בבעלות ממשלתית ושווי של העסק שבו הוא משקיע עולה על 600 מיליון דולר; 3. השקעות מצד גופים ממדינות שאינן חברות בארגון הסחר העולמי בחברות קנדיות ששווין עולה על כ-5 מיליון דולר; 4. כל השקעה של גוף זר שממשלת קנדה מגדירה אותה כעסקה שעלולה לסכן את הביטחון הלאומי.

רכישות לפי קריטריונים 1-3 נתונות לבחינתו של שר התעשייה הקנדי, הבוחן את כדאיותן הכלכלית תוך התייעצות עם גורמים ממשלתיים רלוונטיים אחרים.<sup>33</sup> חשוב לציין כי לפי קריטריון 4 ממשלת קנדה מגבילה רכישת שליטה על ידי גופים זרים במספר תחומים שהיא מגדירה כנכסים חיוניים למדינה, ואשר כוללים תעופה אזרחית, דיג, חשמל, אנרגיה, שירותים פיננסיים, כרייה, נדל"ן וטלקומוניקציה. יתר על כן, במקרים שבהם רואה ממשלת קנדה בהשקעה או ברכישה זרה סיכון לביטחון הלאומי מטיל ה-ICA על הקבינט הקנדי את האחריות לבחינתה, לאישורה או לפסילתה. על פי לשון החוק, אם לשר יש בסיס סביר להאמין כי השקעה מסוימת עלולה לפגוע בביטחון הלאומי של המדינה, הוא רשאי להעביר את העסקה לבחינת הקבינט.<sup>34</sup> בחוק לא מוגדר מה נחשב 'ביטחון לאומי', ואין רף השקעת מינימום שמתחתיו לא תתבצע בחינה. הדבר יוצר אי-ודאות אצל משקיעים פוטנציאליים, אך גם מרחיב את טווח העסקאות שיכולות להיבחן במסגרת זו.<sup>35</sup> מיום החלת חוק ה-ICA ועד היום בחנה ממשלת קנדה שמונה השקעות זרות בעסקים קנדיים לפי הקריטריון של פגיעה אפשרית בביטחון המדינה, ומתוכן היא חסמה שלוש השקעות, מבלי שפרסמה את שמות החברות המעורבות או המדינות שמהן הגיעו.<sup>36</sup>

### גרמניה

ב-2009 הוצג לראשונה החוק לסחר חוץ, שבמסגרתו מיישמת גרמניה את ההליך הרגולטורי בנוגע להשקעות ולרכישות זרות בתחומיה. חוק זה מאפשר למשרד הכלכלה והטכנולוגיה הגרמני (BMW) לאסור או להגביל השקעות זרות שמקורן מחוץ לתחומי האיחוד האירופי בחברות גרמניות, בנסיבות מיוחדות המהוות סיכון לסדר הציבורי או לביטחונה של גרמניה. במסגרת חוק זה יכולה גרמניה למנוע מיזוג או רכישה ישירה או עקיפה של יותר מ-25 אחוזים מסך המניות של חברות מקומיות. חוק זה אינו



מוגבל למגזר מסוים והוא מופעל רק כאשר יש חשש סביר שהרכישה או המיזוג יובילו לפגיעה אפשרית בסדר החברתי או בביטחונה של גרמניה. במסגרת תהליך בחינת הרכישות והמיזוגים כפופה ההחלטה לאישור הממשלה, ופעמים רבות משתתפים גם משרד החוץ ומשרד הפנים הגרמני בתהליך קבלת ההחלטות. למרות זאת, החברה הרוכשת או הנרכשת לא חייבת לדווח על העסקה, אך זו יכולה להיות מדווחת מטעם הרשות הגרמנית לפיקוח פיננסי, שאליה מגיעים הרישומים על כל העסקאות הנעשות בתחומי המדינה. דרך הפעולה הפשוטה ביותר עבור חברות המעוניינות לבצע רכישות ומיזוגים בתחומי גרמניה היא להמציא מבעוד מועד 'מכתב אישור' (non-objection) מה-BMWi, על מנת למנוע בשלב מאוחר יותר חקירות שעלולות לסכן את הצלחת העסקה.<sup>37</sup>

בתחילת שנת 2017 הרחיבה גרמניה את סמכויותיו של משרד הכלכלה והטכנולוגיה בנוגע לרכישות והשקעות על ידי חברות זרות בחברות גרמניות, לאור הדאגות הגוברות בשל היקף הרכישות המתרחב של חברות היי־טק גרמניות בידי חברות סיניות, וחוסר ההדדיות ביחסי הסחר וההשקעות בין סין והאיחוד האירופי. לכאורה, הצעד להרחבת הסמכויות מגיע כתגובה למימוש רכישתה של חברת הרובוטיקה הגרמנית Kuka על ידי Midea הסינית, ולחשש גובר מהעברת טכנולוגיות גרמניות לידיים זרות. בהקשר לכך, הרחבת הסמכויות במסגרת החוק נעשתה כך שתאפשר חקירה מיידית של כל רכישה בתחומים הנחשבים "תשתיות חיוניות", בין היתר חברות המייצרות תוכנה עבור תחנות כוח, אנרגיה, תשתיות אספקת מים, תשלומים אלקטרוניים, בתי חולים ומערכות תחבורה. חברות העוסקות בפיתוח אמצעי הגנה וביטחון, הכוללים אמצעי מעקב וביטחון אלקטרוניים, יכוסו גם הן במסגרת החוק.<sup>38</sup>

בפברואר 2017 פנו גרמניה, צרפת ואיטליה לוועדה האירופית בדרישה לבחון השקעות ורכישות זרות במדינות האיחוד האירופי, בעקבות חשש שאירופה מאבדת את יתרונותיה הטכנולוגיים. מדינות אלו ביקשו לחסום עסקאות במקרים שבהם מדינת האם של החברה הרוכשת אינה מאפשרת השקעות בתחומיה באופן שווה, וכאשר לא מתקיים עקרון ההדדיות בנושאי השקעות (גם במקרה זה הכוונה היא בבירור לסיין).<sup>39</sup> כיום, רק ל-13 מבין 28 המדינות החברות באיחוד האירופי יש מערכות פיקוח ובקרה רשמיות של רכישות והשקעות בידי זרים, שנועדו לקבוע אם העסקה מאיימת על הביטחון הלאומי או על יעדי המדיניות הציבורית. ואכן, נשיא הנציבות האירופית ז'אן קלוד יונקר הכריז בספטמבר 2017 על צעדים לבקרה וסינון קפדניים יותר בעת רכישת חברות אירופיות על ידי גורמים זרים, במטרה לצמצם פערים לעומת הנהלים הנהוגים בארצות־הברית ובכלכלות גדולות אחרות, בכל הקשור לבקרת רכישות על ידי חברות זרות במגזרים אסטרטגיים.<sup>40</sup>

מהמתואר לעיל אפשר ללמוד כי ממשלות ארצות־הברית, אוסטרליה, קנדה, גרמניה, ובמידה מסוימת גם האיחוד האירופי, מעוניינות לפתח את כלכלותיהן באמצעות משאבים מן החוץ. ואולם, הן גם רואות בהשקעות וברכישות זרות אצלן, בעיקר מצד סין, אתגר לטווח ארוך הן מבחינה כלכלית, על ידי פגיעה אפשרית בתחרותיות שלהן בכלכלה העולמית אך גם בכלכלותיהן הלאומיות, והן מבחינה מדינית וביטחונית – על ידי צבירת מנופי השפעה כלכליים־מדיניים מצד אחד, ובהשתלטות סינית אפשרית על נכסים אסטרטגיים בעלי פוטנציאל תרומה להתעצמותה הצבאית, מצד שני. על מנת להתמודד עם אתגר זה מפעילות מדינות אלו גופים רגולטוריים מיוחדים האמונים על פיקוח ובקרה על רכישות זרות ומשקללים אל מול התועלת הכלכלית גם שיקולים ביטחוניים ולאומיים אחרים (ראו טבלה 1).<sup>41</sup> כעת ראוי לבחון כיצד ישראל מתמודדת עם אתגרים דומים של רכישות והשקעות סיניות מגוונות בתחומיה ושל חדירה סינית ניכרת לכלכלתה.

**טבלה 1: רכישות והשקעות סיניות מחוץ לסין שנחסמו על ידי הרגולציה המקומית (מדגם 2016–2017)<sup>42</sup>**

שנה	החברה הסינית	החברה המקומית	סכום משוער (מיליוני דולרים)	מדינה / מגזר
2016	Dakang Australia Holdings	S. Kidman & Co Ltd	280	Australia / Farming lands
2016	State Grid Corp. of China	Ausgrid	7600 (50.4%)	Australia / Electricity Grid
2016	Tsinghua Unigroup	ChipMOS Technologies Inc.	373	Taiwan / Microchips
2016	Tsinghua Unigroup	Siliconware Precision Industries Co.	1760	Taiwan / Microchips
2016	China's Fujian Grand Chip Investment	Aixtron	670	Germany and the United States / Microchips
2016	Tsinghua Unigroup	Western Digital	3800	United States / Data Storage
2017	Tsinghua Unigroup	PowerTech Technology Inc.	600 (25%)	Taiwan / Microchips

## ישראל

סין וישראל כוננו יחסים דיפלומטיים ב־1992, וחתמו על הסכם סחר שבמסגרתו העניקה סין לישראל מעמד של מדינה מועדפת (Most Favoured Nation). בהמשך גם נחתמו הסכמי תקינה, ספנות ותעופה. בשנת 1995 חתמו ישראל וסין על הסכם הדדי לקידום ולהגנה על השקעות, שבמסגרתו הסכימו ליצור תנאים מיטיבים לאנשים פרטיים,

לחברות או לתאגידים המעוניינים להשקיע בהן.<sup>43</sup> ההסכם מאפשר לחברות סיניות לקבל הלוואות לטווח ארוך מבנקים סיניים ממשלתיים כאשר הן עושות עסקים עם יצואנים ישראלים בתחומים של מוצרי הון והקמת תשתיות, ומקנה לחברות ישראליות את האפשרות להשתתף בפרויקטים ובעסקאות עם גופים וחברות ממשלתיות סיניות. הסכם זה חודש והורחב ב-2004 וב-2010. זאת ועוד, ב-2010 נחתם הסכם מחקר ופיתוח בין משרד התמ"ת ומשרד המדע והטכנולוגיה הסיני, אשר נועד לסייע בגיוון שיתוף הפעולה עם סין ולקדם שותפות מבוססת ידע וחדשנות.

בשנים האחרונות חברות סיניות רבות משקיעות ורוכשות חברות היי-טק ישראליות – סוג רכישות שנעשה מורכב יותר בקרב מדינות מפותחות אחרות בעולם – בעיקר במערב.<sup>44</sup> על פי גורמים בחברת רואי החשבון Deloitte, סך ההשקעות הסיניות בקרנות הון-סיכון במגזר ההיי-טק הישראלי ב-2016 עמדו על כמיליארד דולר, לעומת 700 מיליון ב-2015 ו-500 מיליון ב-2014.<sup>45</sup> אך למרות התגברות הרכישות וההשקעות ובניגוד לאוסטרליה, לארצות-הברית, לקנדה ולגרמניה, שבהן קיימים גופים אינטגרטיביים לבחינת השקעות זרות, בישראל לא קיים גוף רגולטורי מרכזי בנושא זה, והרגולציה הישראלית בכל הנוגע להשקעות ורכישות זרות בתחומים אזרחיים מבוזרת, כאשר כל גוף או משרד ממשלתי מפעיל רגולטור עצמאי בתחומו. בישראל שלושה גופים מפקחים מרכזיים המפעילים רגולציה על השקעות מקומיות וזרות: המפקח על שוק ההון, האחראי גם על הביטוח ועל החיסכון, אשר פועל במסגרת משרד האוצר ומפקח בין היתר על חברות הביטוח ובתי ההשקעות;<sup>46</sup> הרשות לניירות ערך, הפועלת מתוקף חוק ניירות ערך ומפקחת גם על קרנות נאמנות והשקעות בבורסה;<sup>47</sup> בנק ישראל ובו המפקח על הבנקים, שקובע ומפעיל רגולציה הנוגעת להשקעות בבנקים מסחריים בישראל.<sup>48</sup> לכל רגולטור נהלים ותקנות משלו, שנקבעו על פי צרכיו ובהתאם לאופי הגופים שעליהם הוא מפקח.

בתחום ההשקעות או רכישת מניות של חברות ממשלתיות (לעומת חברות פרטיות וציבוריות, שבענייניהן אין חקיקה דומה), מדינת ישראל רשאית להפעיל את 'חוק החברות הממשלתיות',<sup>49</sup> שהוא ההוראה המרכזית המסדירה עניינים שונים הנוגעים להפרטת חברות ממשלתיות. החוק וההוראות השונות שבו אמורים לאזן "בין הרצון לאפשר לחברות הממשלתיות גמישות להשגת מטרותיהן העסקיות, לבין הרצון לפקח על חברות אלו, נוכח עיסוקן בנושאים ממלכתיים ומשקיים, ונוכח המשאבים הכספיים המושקעים בהן".<sup>50</sup> על פי חוק זה, כל השקעה משמעותית בחברה ממשלתית על ידי גוף זר או ישראלי מצריכה את אישור הממשלה ואישור רשות החברות הממשלתיות (להלן, הרשות) במשרד האוצר. סעיף 59 בפרק ח'2 בחוק מתייחס להגנה על אינטרסים חיוניים של המדינה. ועדת השרים לענייני הפרטה, ובהתייעצות עם השר האחראי לענייני החברה הממשלתית ועם הרשות, רשאית להכריז בצו כי למדינה אינטרסים

חיוניים בקשר לחברה ממשלתית העומדת להפרטה, בין על ידי מיזוגה עם חברה פרטית או בין רכישת מניותה על ידי גוף פרטי, ישראלי או זר. "אינטרס חיוני", על פי החוק, מוגדר כך:

1. הבטחת המשך קיומן של פעילויות שהן חיוניות לביטחון המדינה או ליחסי החוץ שלה, או הבטחת רציפות אספקתם הנאותה של שירותים חיוניים לציבור.
2. שמירת אופייה של החברה כחברה ישראלית, שמרכז עסקיה וניהולה יהיו בישראל באופן שיקבעו השרים.
3. פיקוח על השליטה במחצבים או באוצרות טבע, ניצולם ופיתוחם.
4. קידום התחרות או מניעת ריכוזיות במשק.
5. מניעת היווצרות של עמדת השפעה על החברה מצד גורמים עוינים או גורמים העלולים לפגוע בביטחון המדינה או בענייני חוץ שלה.
6. מניעת חשיפה או גילוי של מידע סודי, מטעמים של ביטחון המדינה או יחסי החוץ של המדינה.

הממשלה רשאית, לצורך הגנה על כל אחד מהאינטרסים החיוניים אלו, להוציא צו המגביל בדרכים שונות את השליטה החיצונית על החברה הממשלתית שעוברת הפרטה.<sup>51</sup> נוסף על גופים אלו ועל חוק החברות הממשלתיות, רכישות זרות בתחום הטכנולוגיה הצבאית-ביטחונית מפוקחות ומבוקרות על ידי אגף הפיקוח על הייצוא הביטחוני (אפ"י) במשרד הביטחון, שפעילותו החלה בשנת 2007 כחלק מיישום מסקנות משבר ה'פלפון' ב-2001.<sup>52</sup> לפי חוק הפיקוח על יצוא ביטחוני, "רישוי הייצוא הביטחוני הוא תהליך דו-שלבי, המחייב קבלת רישיון שיווק לפעולות לקידום עסקאות יצוא ביטחוני כהגדרתן בחוק, ולאחר מכן טרם יצוא הציוד, הידע או השירות, חובה לקבל רישיון יצוא". עוד קובע החוק כי "רישום במרשם הייצוא הביטחוני מהווה תנאי לקבלת רישיון שיווק או רישיון יצוא". מכוח החוק הוגדרו ופורסמו בצווים רשימות הציוד, הידע והשירותים המפוקחים על פי חוק בחלוקה לציוד לחימה, ציוד טילים וציוד דו-שימושי.<sup>53</sup> לעומת זאת, בישראל לא קיים אגף פיקוח מרכזי על ייצוא טכנולוגיה אזרחית, או כזה האמון על בחינת השקעות ורכישות של חברות ישראליות על ידי גופים זרים שונים, ובפרט חברות העוסקות בטכנולוגיה אזרחית – תחום מרכזי שהוא נתח בולט וצומח בכלכלת ישראל – וכאשר ההבחנה בין טכנולוגיה אזרחית לשימושיה הצבאיים אינה חדה כבעבר.

דוגמה לפעולתו של רגולטור עצמאי ניתן לראות במקרה של המפקחת על הביטוח, דורית סלינגר. בשנתיים האחרונות ביקשו חברות ממשלתיות סיניות לרכוש חברות ביטוח ישראליות כגון 'הפניקס' ו'כלל ביטוח', אך עסקאות אלו נחסמו (ראו טבלה 2). קבוצת מאקרולינק (Macrolink) הסינית הייתה מוכנה לשלם סכום הגבוה ב-50 אחוזים מערך השוק של חברת כלל ביטוח, אך לבסוף העסקה סוכלה על ידי המפקחת

בעקבות בחינת הממשל התאגידי של החברה הרוכשת. הדוגמה המפורסמת ביותר לאופן הפעולה הרגולטורי המבוזר בישראל היא הניסיון לרכישת חברת הביטוח הישראלית הפניקס, אשר הדיון המרכזי בה התקיים במשרדה של המפקחת על הביטוח. רכישה זו, בדומה לניסיון רכישת חברת כלל, נחסמה על ידי המפקחת על הביטוח בטיעונים כלכליים הנוגעים ליכולתן הפיננסית של החברות הרוכשות ולמבנה התאגידי שלהן. במסגרת ההליך לרכישת הפניקס התקיים דיון של חברי כנסת מכל קצות הקשת הפוליטית בוועדת הכספים, ובו דרשו מסלינגר לא לאשר את העסקה בטענה שתאגיד סיני לא יפעל לטובת האינטרסים של כספי החוסכים, וכי מכירה כזו עלולה להעמיד בסכנה את הפנסיה של הציבור בישראל.<sup>54</sup> ואכן, טענות מסוג זה מציגות באופן ברור חשש ציבורי מפגיעה באינטרס הלאומי של מדינת ישראל ובאזרחיה.

**טבלה 2: רכישות והשקעות סיניות בישראל שנחסמו על ידי הרגולציה הישראלית (2015 – 2017)<sup>55</sup>**

שנה	החברה הסינית	החברה הישראלית	סכום משוער (מיליוני דולרים)	סיבת הביטול
2015	Macrolink Group (private-owned)	Clal Insurance	678 (55%)	Regulatory barrier (insurance)
2016	Fosun Ltd. (state-owned)	The Phoenix Insurance	462	Regulatory barrier (insurance)
2017	Luxembourg Space Telecommunications (backed by Beijing Xinwei Technology) (private-owned)	Spacecom	285	Regulatory barrier (security)
2017	XIO (40% owned by Chinese)	Meitav-Dash	1600	Bureaucracy / non-compliance with deal terms (insurance)

מכירת 'תנובה' לחברת ברייט־פוד הסינית גם היא דוגמה לעסקה שעוררה ביקורת ציבורית בגין השלכותיה האפשריות על הציבור הישראלי. בחודש מארס 2015 הושלמה עסקת רכישת תנובה (שהייתה בבעלות חלקית של קרן אייפקס הבריטית מ־2008) בשווי של 8.6 מיליארד ש"ח, על ידי ברייט־פוד שנשלטת בכללותה על ידי הממשלה הסינית. לאחר חתימת העסקה, בכירים לשעבר במערכת הביטחון הישראלית לצד חברי כנסת ובעלי תפקידים הציפו את התנגדותם לעסקה. לדוגמה, ראש המוסד לשעבר אפרים הלוי טען כי "העובדה שחברת המזון הכי גדולה בישראל בבעלות ממשלת סין תביא לכך שהמדיניות שתכתיב את התנהלותה הכלכלית של החברה הזאת תהיה המדיניות שתשרת את סין", וכי "רכיב המזון הוא היום אחד מהתחומים אשר נכללים במסגרת הביטחון הלאומי". זאת ועוד, הלוי טען כי אין למכור חברות אשר בבעלותן קרקעות לאומיות לחברות הנשלטות על ידי ממשלות זרות.<sup>56</sup> גם יושב ראש ועדת הכלכלה דאז

ח"כ אבישי ברוורמן התנגד לעסקה, וטען כי ועדת השרים לחקיקה דחתה הצעת חוק שהעלה ואשר היה אמור, במילותיו, "להקים ועדת שרים נוסח אמריקה, שתאסור מכירת חברות גדולות לזרים". התנגדותו של ברוורמן נבעה מחשש כי במשבר מדיני-ביטחוני עתידי, חברות זרות המחזיקות בידע ובנכסים אסטרטגיים ישראלים ינטשו עם ההון, המחקר והפיתוח למקום אחר, או יעדיפו לקדם את האינטרסים שלהן עם מדינות אויב כמו איראן, תוך העברת הידע הישראלי אליהן.<sup>57</sup>

דוגמה בולטת נוספת להשקעה סינית מהותית בישראל היא מתן הזיכיון להפעלת מסוף המכולות בנמל חיפה למשך כ-25 שנים לחברת Shanghai International Port Group (SIPG), השייכת בפועל לממשלת סין. חברת SIPG זכתה בשנת 2015 במכרז בינלאומי שקיימה ממשלת ישראל להפעלת הנמל, לאחר שהצטרפה ברגע האחרון והתמודדה בו לבדה. החברה צפויה להשקיע כמיליארד ש"ח בהכשרת תשתית הנמל וברכש ציוד תפעולי עד שנת 2021, שבה הנמל צפוי להתחיל לפעול. נוסף על כך, חברת צ'יינה הארבור – חברה-בת של ענקית התשתיות הסינית CCC, גם היא בבעלות ממשלת סין – זכתה ב-2014 במכרז להקמת נמל פרטי באשדוד, לאחר שהציעה הצעה זולה במידה רבה מזו של מתחרותיה האירופיות. נטען כי לצ'יינה הארבור קשרים ענפים עם איראן ובעלותה נציגות גדולה בטהראן. החברה מעניקה שירותי ייעוץ לגופים איראניים שונים ובונה באיראן מרכזים מסחריים גדולים במסגרת הסכמי מימון בין סין לאיראן. חשיבותם של הנמלים עבור ישראל היא עליונה כיוון שעיקר סחר החוץ של ישראל עובר דרך נמלי הים, המשנעים כ-99 אחוזים מסך מטעני היצוא והיבוא. לפיכך ראוי שיתקיים דיון רגולטורי מקדים הבוחן את המשמעויות האסטרטגיות של תפעול או הקמת נמל פרטי בישראל על ידי חברה זרה, תוך הערכת סיכונים במקרה של מלחמה או מבצע צבאי רחב היקף.

נוסף על כך, למרות החקירות הנרחבות המתבצעות כנגד Huawei בארצות-הברית, שחלקן נוגעות לקשריה האסורים עם איראן וחלקן האחר למעורבותה בריגול טכנולוגי, בישראל עדיין לא מתייחסים למשמעויות החקירה. חברת טוגה נטוורקס (Toga Networks) הישראלית שעוסקת בפיתוח שבבי תקשורת חדשניים נרכשה בחשאי על ידי Huawei כבר בשנת 2010 – כשנה לאחר שהוקמה,<sup>58</sup> אך גורמים בחברה הודו בכך רק כעבור שש שנים. על פי Huawei, הסיבה לחשאיות נבעה מרצונה לשמר את יחסיה הטובים עם לקוחותיה במדינות ערב.<sup>59</sup> Huawei הפכה את טוגה נטוורקס למרכז פיתוח שלה בישראל, ולצורך כך גייסה עשרות מהנדסים מוכשרים ובעיקר ארכיטקטים של תוכנה בעלי ניסיון המקבלים תנאים טובים במיוחד, אפילו בתעשיית ההיי-טק הידועה בתנאים הנדיבים. כיום מעסיקה החברה יותר מ-200 עובדים במשרדה בהוד השרון – ישראלים וסינים. ואכן, חברות היי-טק ישראליות שונות טענו נגד טוגה נטוורקס כי היא מתמקדת בציד של ארכיטקטים ומהנדסים בכירים מתוך שכבת המהנדסים

המנוסים בחברות ישראליות, ובכך פוגעת ביתרון התחרותי שלהן לטובת פיתוח קניין רוחני המגיע בסופו של דבר לסין, ומפותח שם על ידי מהנדסים מקומיים. זאת בניגוד לחברות מערביות שפעמים רבות מתחייבות כי מרכזי הפיתוח שלהן יישארו בארץ.<sup>60</sup> זאת ועוד, בעבר עלו חששות כי חברות היי־טק כגון טווגה נטוורקס עובדים רבים מיוצאי יחידות צבאיות מתחום המודיעין, שנחשפו בעת שירותם לכלים טכנולוגיים שמפעיל צה"ל, וכעת הם מסבים את הידע שרכשו עבור המגזר האזרחי.<sup>61</sup>

בהקשר לכך, לאחרונה עלתה לדיון סוגיית הרגולציה בתחום הסייבר. אגף הפיקוח על היצוא במשרד הביטחון החל בשנים האחרונות להתמקד בהשלכות האפשריות של מכירת חברות בענף הסייבר לגופים זרים. בטיוטה שנכתבה בינואר 2016 על ידי צוות בין־משרדי בראשות אפ"י נכתב כי מוצרי סייבר עלולים להכיל טכנולוגיות, אשר נפילתן לידיים הלא נכונות תסכן באופן חמור את האינטרסים הביטחוניים והמדיניים של ישראל, ולכן הוצע לקדם צו לפיקוח מיוחד על רכישות של חברות בענף הסייבר בישראל.<sup>62</sup> חשיפת טיוטה זו עוררה סערה בקרב חברות הסייבר הישראליות, וכתוצאה מכך הקים ראש הממשלה בנימין נתניהו צוות לבחינת ההיבטים הקשורים לטיוטת הצו ולהשפעות של צו כזה על תעשיית הסייבר הישראלית. בראש הצוות עמד ראש מערך הסייבר הלאומי ד"ר אביתר מתניה והיו שותפים בו משרד הביטחון, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד החוץ ומטה הסייבר הלאומי. נתניהו החליט לאמץ את המלצות הצוות, לבטל את המשך ההליכים לגיבוש הצו ולהיצמד לאמנת ואסאנר (Wassenaar Agreement) המסדירה יצוא של אמצעים דו־שימושיים. לכן הוחלט כי אפ"י יפקח על יצוא של מערכות סייבר בעלות אופי אזרחי ייעשה באמצעות מנגנון חדש המקודם במשרד הכלכלה והתעשייה.<sup>63</sup> כיום עוסק המנגנון הקיים במשרד הכלכלה והתעשייה ביצוא של טובין, שירותים וטכנולוגיה דו־שימושיים, ומסדיר את הפיקוח עליהם על פי אמנת ואסאנר. משרד הכלכלה משתף פעולה עם משרד החוץ, המציג היבטים מדיניים הכוללים את יחסי ישראל עם מדינת היעד, וכן עם משרד הביטחון, המציג היבטים טכניים הקשורים לציוד ולהפעלתו ומידע מודיעיני המאפשר התראות לגבי יצוא ליעדים מסוימים, ובעיקר לגבי גורמים הפועלים באותן מדינות, כולל בדיקה של המשתמש הסופי.<sup>64</sup> מנגד, בכל הקשור לרכישה או להשקעה בחברות סייבר או ביצרני טובין וטכנולוגיות אזרחיות או בעלות פוטנציאל דו־שימושי, אין לישראל מדיניות ייעודית או גוף מפקח אחראי.

### **סיכום והמלצות מדיניות**

האתגרים הרגולטוריים שעומדים מתמודדות ארצות־הברית, אוסטרליה, קנדה וגרמניה דומים באופן חלקי לאלו של מדינת ישראל. תהליכי הפיקוח והבקרה שנבחנו במאמר

זה הם המענה שגיבשו כלכלות אלו – הנחשבות כחזקות בעולם המפותח – לאתגרים הכלכליים, האסטרטגיים והביטחוניים שמציבה בפניהן סין עם חדירתה לשוקיהן, כשברקע התפתחותה כמעצמה כלכלית-מדינית בתחומי ההשקעה בתשתיות וטכנולוגיה. הבדלי הממדים בין הכלכלות של המדינות שנבחנו במאמר זה לבין כלכלת ישראל מדגישים את הצורך של ישראל במימון סיני לפרויקטים ציבוריים ובהשקעה פרטית, ולכן מציבים את ישראל בעמדה שברירית יחסית למדינות אלו. זאת ועוד, המדינות שנבחנו אינן מאויימות באופן ישיר מזליגת מידע וטכנולוגיות סיניות, או כאלה שנרכשו על ידי חברות סיניות, למדינות כמו איראן ושלוחותיה, אם כי הסיכונים הכלכליים מזליגה כזו דומים. במדיניותה של ממשלת ישראל, כפי שהיא משתקפת בהחלטות הממשלה וביישומן, ניתן דגש מרכזי לקידום קשרי הכלכלה עם סין, ואילו מרכיב ניהול הסיכונים מתמצה באיזכור אחריותו של משרד הביטחון בתחום הפיקוח על היצוא הביטחוני בנוגע לתחומי יצוא והעברת מוצרים, שירותים וטכנולוגיות בתחום הביטחוני ובתחום הדו-שימושי.<sup>65</sup>

לנוכח ממדי המורכבות של השקעות ורכישות זרות בכלל ומצד סין בפרט, ולאור התארגנותן של מדינות מפותחות אחרות בעולם, בולט בישראל היעדרו של תהליך רגולציה אינטגרטיבי, אשר יאפשר בחינה מקיפה וכוללת של שיקולי התועלת הכלכלית מול ממדי הסיכון האפשרי. מכך עולה חשש כי היבטי הביטחון הלאומי והאינטרס הלאומי של ישראל אינם נשקלים בעת בקרה, אם קיימת, על רכישות והשקעות זרות בנכסים חיוניים למדינת ישראל, לביטחונה ולכלכלתה. לכן, לאור הסכם הסחר החופשי המתגבש בימים אלו בין ישראל וסין, נדרש לוודא שמספר תחומים יישארו בפיקוח של גופי ממשלת ישראל הרלוונטיים, עקב רגישותם היחסית מבחינת ביטחון המדינה והאינטרס הלאומי והכלכלי של ישראל.

הקמת גוף או ועדה מסוג זה בישראל עלולה, עם זאת, ליצור חשש אצל חברות זרות ובמיוחד סיניות מפני השקעה או רכישה של גופים מסחריים בתחומים שונים בארץ. חסימת עסקאות שבהן היו מעורבות חברות סיניות פרטיות או ממשלתיות הביאה בעבר לתגובה חריפה של ממשלת סין, ולא פעם זו האשימה את המדינות החוסמות בנקיטת מדיניות פרוטקציוניסטית או ביחס מפלה כלפי חברות סיניות,<sup>66</sup> דבר שהביא למתיחות ביחסי המדינות. לכן, על מנת להימנע מפגיעה ביחסים הדיפלומטיים עם סין, אם וכאשר יוחלט להקים גוף מסוג זה, חשוב שהוא יפעל באופן זהה כלפי כל המדינות ויציב תנאים וקריטריונים ברורים ושקופים ככל האפשר, תוך צמצום חששן של חברות לגבי אופי מדיניות ההשקעות הליברלית בישראל. כך תוכל ישראל לצמצם אי-ודאות העלולה לפגוע ברצונן של חברות סיניות, הידועות בהעדפתן להשקיע במדינות בעלות יציבות פוליטית וכלכלית,<sup>67</sup> לבצע עסקאות בארץ. על ממשלת ישראל להבהיר כי היא מעוניינת בהמשך ההשקעה בתחומים מגוונים במשק, אך במקביל



להגדיר תחומים שבהם חברות זרות יצטרכו לעבור בחינה מדוקדקת על פי קריטריונים מוגדרים מראש, לפני שיקבלו את האישורים המתאימים לבצע עסקאות בארץ, כנהוג במדינות מתקדמות אחרות.

הגדרת הקריטריונים לבחינה על ידי גוף או ועדה של ממשלת ישראל היא בעלת חשיבות מרכזית, שכן על פי קריטריונים אלו חברות זרות יחליטו אם להשקיע או לרכוש חברות או נכסים ישראליים. ממשלת ישראל יכולה להציג קריטריונים המגדירים את היקף העסקה (קביעת רף מינימום הדורש בחינה), את אופי החברה המשקיעה (פרטית, ציבורית, ממשלתית, או שילוב), את אחוז השקעה במגזר המדובר (על מנת למנוע היווצרות מונופולים) ואת אחוז שליטת החברה הזרה במגזרים נוספים במשק הישראלי. במסגרת תהליך זה יהיה נכון לעת עתה להתבסס על הגדרת הרשות לחברות ממשלתיות הקובעת אילו אינטרסים חיוניים למדינת ישראל, ולעדכנה בהתאם.

רגולציה ישראלית על השקעות ורכישות זרות אינה מחייבת בהכרח הקמת גוף מרכזי בדומה לוועדת CFIUS, אלא קיימת אפשרות להקמת ועדת דיון בין-משרדית בעלת מנדט על בסיס החלטת ממשלה. החלטתה לאו דווקא תחייב מבחינה משפטית והיא תגיע לרגולטור במשרד הרלוונטי. אפשרות נוספת הנוגעת בעיקר לנכסים השייכים לממשלת ישראל היא הכללת שיקולי הביטחון הרלוונטיים ותנאים מיוחדים במכרזים בתחומי השקעה המוגדרים כבעלי חשיבות לביטחון הלאומי ומוצעים לחברות הזרות, ובכך למנוע את התמודדותן של חברות בעלות פרופיל בעייתי. בין שמקימים גוף מרכזי או ועדה בין-משרדית הפועלת על בסיס מזדמן, יש לוודא כי השיקולים הביטחוניים יוצגו לצד אלו הכלכליים והמסחריים, וכך תיווצר מערכת של איזונים ובלמים המעוגנת בחקיקה.

זאת ועוד, יחסיה של ישראל עם ארצות-הברית צריכים גם הם להיכלל במסגרת השיקולים האסטרטגיים הנוגעים להשקעות ולרכישות בתחומים שונים של חברות סיניות בישראל. על מנת למנוע תקריות דיפלומטיות עם ארצות-הברית ו/או עם סין, על ישראל לגבש מסמך מדיניות או להקים ועדה אחראית, כפי שעשתה בהקמת אפ"י בעקבות משבר ה'פלקון', שתבחן את ההשלכות של מכירת חברות ישראליות לסינים על היחסים עם ארצות-הברית. אכן, מבחינה כלכלית ארצות-הברית היא עדיין שותפת הסחר החשובה ביותר של ישראל, והיא בעלת ברית אסטרטגית שאין שנייה לה. לכן, על ישראל להתנהל בצורה זהירה ואחראית כאשר היא מאפשרת לחברות זרות, ובמיוחד כאלה המגיעות מסין – אשר נמצאת בתחרות ישירה עם ארצות-הברית – לרכוש חברות ישראליות העוסקות בטכנולוגיות מתקדמות וכאלה בעלות יישומים דו-שימושיים כמו טכנולוגיות סייבר ותעשיית המוליכים למחצה. פגיעה אפשרית באינטרסים של ארצות-הברית צריכה להיכנס למערכת השיקולים של ישראל בבואה לאפשר רכישה זו או אחרת של חברות סיניות בישראל. למרות זאת, אל לישראל לסגור את שוקיה

בפני סין, אלא רק לבחון בצורה מקיפה ומעמיקה יותר את ההשלכות של חדירתה לתחומים מסוימים בכלכלת המדינה.

לסיכום, נכון יהיה לממשלת ישראל לשקול הקמת מנגנון ובו בחינת השקעות זרות בישראל בראייה אינטגרטיבית ורחבה, אשר יוכל לצמצם השפעה ממשלתית זרה בתחומים רגישים ולשמר נכסים אסטרטגיים בידי המדינה. מנגנונים של מדינות אחרות יכולים לשמש מודל לייחוס. זאת ועוד, על הממשלה לתת דעתה לניהול ממדי הרגישות מול ארצות־הברית בתחומי יצוא הטכנולוגיה, כולל מוצרים בעליי יישומים דו־שימושיים, ולעקוב אחר יחסי ארצות־הברית עם סין כסמן של רגישות אפשרית בערוץ זה.

### נספח

#### השקעות ורכישות של חברות סיניות בישראל בשנים 2007-2017<sup>68</sup>

שנה	החברה הסינית	החברה הישראלית	סכום השקעה (במיליוני דולרים)	תחום
2007	China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC) (state owned)	Carmel Tunnels	104 (Partnership)	Infrastructure
2010	ChemChina (state owned)	Makhteshim-Agan (Adama)	2400 (60%)	Agriculture and Natural Resources
2011	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	Waze	30	Technology (GPS Mapping)
2011-2012	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	Magisto	21 (two rounds)	Technology (Video Creative)
2011-2012	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	Desti	2 (two rounds)	Technology (Online Travel Apps)
2012	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	Onavo	10	Technology (Mobile Applications)
2012	Horizons Ventures Ltd. (private)	Wibbitz	2.3	Technology (Text-to-Video)
2012	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	Ginger Software	5.4	Technology (Mobile Keyboards)
2012	Horizons Ventures Ltd. (private)	Shine	3.3	Technology (Mobile)
2012	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	Preen.me	0.8	Technology (Marketing)
2012	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	Invi	3	Technology (Messaging)
2012	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	Stevie	1.5	Technology (Social)
2012	Tencent Holdings (private-owned)	Contacts+	1	Technology (mobile apps)
2012-2013	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	EverythingMe	28.5 (two rounds)	Technology (Mobile Applications)

תחום	סכום השקעה (במיליוני דולרים)	החברה הישראלית	החברה הסינית	שנה
Technology (Visual Search)	33.4 (three rounds)	Cortica	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	2012-2014
Technology (Cloud computing)	8	Nipendo	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	2013
Agro-Biotech	65	Kaiima	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	2013
Technology (Data Analytics)	3	Meteo-Logic	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	2013
Medical Tech (semiconductors)	240 (96.6%)	Alma Lasers Ltd.	Fosun International Ltd. (hybrid)	2013
Technology (hardware and software)	11	Pebbles Interfaces	Xiaomi (private-owned)	2013
Technology (Phone Cameras)	23 (two rounds)	Core Photonics	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	2013-2015
Industrial (biodegradable packaging)	10	Tipa	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	2014
Technology (Finance)	6.5	FeeX	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	2014
Technology (Digital Calendars)	0.870	Meekan	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	2014
Technology (Forex)	27	eToro	Ping-An Insurance (public)	2014
Venture Capital Fund	10	Canaan Partners Israel	Lenovo (public)	2014
Venture Capital Fund	194 (total sum including other investors)	Carmel Ventures	Baidu, Ping-An, Qihoo (private-owned / public)	2014
Technology (Video Capturing)	3	Pixelot	Baidu (private-owned)	2014
Infrastructure	950 (estimates)	Eilat rail project	China Communications Construction Co. (CCCC) (state-owned)	2014

תחום	סכום השקעה (במיליוני דולרים)	החברה הישראלית	החברה הסינית	שנה
Venture Capital Fund	20	Pitango Venture Capital	Yongjin Group (private-owned)	2014
Agro-Tech	(undisclosed) 54%	AutoAgronom	Yuanda Group (private-owned)	2014
Pharmaceutical	50	Oramed	HTIT (private / public)	2014
Medical Services	70	Nataly	Sunpower (private-owned)	2014
Technology (Cross-Device Identification Mapping)	5 (two rounds)	Crosswise	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	2014-2015
Technology (e-commerce)	50+ (two rounds)	Payoneer	Ping-An Insurance (public)	2014-2015
Agriculture (dairy)	1243 (76%)	Tnuva	Bright Food (state-owned)	2015
Infrastructure	2000 (estimates)	Tel Aviv Light Railway (Red Line)	China CNR Corporation Ltd. (state-owned)	2015
Technology (Mobile Applications)	5	Tonara	Baidu (private-owned)	2015
Technology (Internet Advertising)	20-30	Taboola	Baidu (private-owned)	2015
Academy	130	Technion	Li Ka Shing Foundation (private-owned)	2015
Technology (maritime data and analytics)	10.8	Windward	Horizons Ventures Ltd. (private-owned)	2015
Technology (QR Codes)	5	Visualead	Alibaba (private-owned)	2015
Technology (mobile apps)	60	Quixey	Alibaba (private-owned)	2015
Technology (threat detection solutions)	15	Thetaray	Alibaba (private-owned)	2015
Venture Capital Fund	Undisclosed	JVP (owns Cyberark and CyActive)	Alibaba (private-owned)	2015
Med-Tech	25	Rainbow Medical	ZTE, Ping-An (public)	2015

תחום	סכום השקעה (במיליוני דולרים)	החברה הישראלית	החברה הסינית	שנה
Pharma-Tech	10	Endospan	Xizang Haisco Pharmaceutical Group Co. (private-owned)	2015
Med-Tech	12	Cnoga Medical	GoCapital (private-owned)	2015
Technology (AI and robotics)	102	Singulariteam	Tencent Holdings, RenRen (private-owned)	2015
Infrastructure (deep water port)	1990	Haifa Port	Shanghai International Port Group (state-owned)	2015
Infrastructure (port expanding)	936 (estimates)	Ashdod Port	China Harbour (state-owned)	2015
Medical Laser Equipment	510	Lumenis	XIO Group (private-owned)	2015
Technology (online travel service)	160	TravelFusion	Ctrip (private-owned)	2015
Pharmaceutical	50	Oramed Pharmaceuticals Inc.	Hefei Tianhui Incubator of Technologies (HTIT)	2015
Agro-Chem	90 (51%)	Stockton	Hebang Group (private-owned)	2015
Med-Tech	Undisclosed	Brighttonix Medical	Pando Group (private-owned)	2015-2016
Medi-Aesthetic	Undisclosed	InnoGen	Pando Group (private-owned)	2015-2016
Tech Incubator	2	The Floor	Pando Group (private-owned)	2016
Cosmetics	300	Ahava	Fosun Ltd. (state-owned)	2016
Technology (Adware)	85 (total amount)	IronSource Ltd.	China Broadband Capital Partners (CBC) (private-owned)	2016
Venture Capital Fund	Undisclosed	Carmel Ventures	Shengjing 360 (private-owned)	2016
Venture Capital Fund	Undisclosed	JVP	Shengjing 360 (private-owned)	2016
Technology (e-commerce)	5-10	Twiggle	Alibaba (private-owned)	2016

שנה	החברה הסינית	החברה הישראלית	סכום השקעה (במיליוני דולרים)	תחום
2016	Baidu (private-owned)	Dynamic Yield	22	Technology (personalization)
2016	Lenovo (public)	Neura	11	Technology (IOT)
2016	Huawei (hybrid)	Toga Networks	Undisclosed	Technology (IT and Telecom)
2016	Huawei (hybrid)	HexaTier	42 (terms undisclosed)	Technology (database security)
2016	Giant Interactive Group (private-owned)	Playtika	4500 (estimates)	Technology (mobile gaming)
2016	Zhejiang Crystal-Optech Co.	Lumus	15	Technology (LOE wearable display)
2016	Huawei (hybrid)	Elastifile	Undisclosed	Technology (data storage)
2017	Alibaba (private-owned)	Lumus	6	Technology (LOE wearable display)
2017	Vincent Medical	Inovytec	3	Med-Tech
2017	MIDEA	Servotronix Motion Control	170	Technology (motion electronics)
2017	Zhejiang Drove Technology	Acoustiguide	4	Technology (Multimedia)

## הערות

- 1 "הוראות לגילוי בהתקשרויות לרכישת נכסים", סעיף 36 לחוק ניירות ערך, תשכ"ח 1968.
- 2 "מדד החדשנות העולמי: ישראל טיפסה למקום ה-21; סין השתחלה ל-25 הראשונות." **זה מרקר**, 15 באוגוסט 2016, <https://www.themarker.com/wallstreet/1.3039899>
- 3 Soumitra Dutta, Bruno Lanvin, and Sacha Wunsch-Vincent, eds., Global Innovation Index 2018. Report: Innovation Feeding the World, <https://www.globalinnovationindex.org/>
- 4 ראו לדוגמה Liu Zhen, "Free trade and top tech: what China wants from Israel", *South China Morning Post*, March 22, 2017, <http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2080922/free-trade-and-top-tech-what-china-wants-israel>
- 5 Chris Peterson, "Chinese businesses are investing even more abroad", *The Telegraph*, March 29, 2016, <http://www.telegraph.co.uk/news/world/china-watch/business/chinese-businesses-foreign-investment/>
- 6 Michael Martina, "Exclusive: In China, the Party's push for influence inside foreign firms stirs fears", Reuters, August 24, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-china-congress-companies/exclusive-in-china-the-partys-push-for-influence-inside-foreign-firms-stirs-fears-idUSKCN1B40JU>
- 7 Jane Perlez, "A Deal for An Australian Dairy Wrapped in Layers of Chinese Loans", *The New York Times*, August 2, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/02/world/australia/china-australia-dairy.html>
- 8 The 13th Five Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic

- of China, 2016-2020, Central Committee of the Communist Party of China, 2016, Beijing, China.
- Wang Wen and Chen Xiaochen, “Who Supports China in the South China Sea and Why”, 9  
*The Diplomat*, July 27, 2016, <https://thediplomat.com/2016/07/who-supports-china-in-the-south-china-sea-and-why/>
- Neil Connor, “Panama cuts ties with Taiwan in major diplomatic coup for China”, 10  
*The Telegraph*, June 13, 2017, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/06/13/panama-cuts-ties-taiwan-major-diplomatic-coup-china/>
- Helena Smith, “Greece blocks EU’s criticism at UN of China’s human rights record”, 11  
*The Guardian*, 18 June, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/18/greece-eu-criticism-un-china-human-rights-record>; Philippe Le Corre “Europe’s mixed view on China’s One Belt, One Road Initiative”, The Brookings Institution, May 23, 2017, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/05/23/europes-mixed-views-on-chinas-one-belt-one-road-initiative/>
- Foreign Acquisitions and Takeovers Regulation 2015, Australian Government: Select 12  
Legislative Instrument, No. 217, 2015, <https://www.legislation.gov.au/Details/F2015L01854>
- About FIRB, Foreign Investments Review Board, <https://firb.gov.au/about/> 13
- Anna Vidot, “Commonwealth moves to tighten monitoring, scrutiny of foreign investment 14  
in farmland”, ABC News, February 11, 2015, <http://www.abc.net.au/news/rural/2015-02-11/commonwealth-tightens-foreign-investment-scrutiny-for-farmland/6085150>
- “Australia blocks largest private farm sale to Chinese over national interest”, 15  
*South China Morning Post*, April, 29, 2016, <http://www.scmp.com/news/asia/australasia/article/1940025/australia-blocks-largest-private-farm-sale-chinese-over>
- Perry Williams, “Australia Blocks Bids for Ausgrid, Triggering Warning from China”, 16  
*Bloomberg*, August 19, 2016, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-08-19/australia-bars-foreign-investors-from-buying-50-4-of-ausgrid-is1gmaue>
- Foreign Investment and National Security Act of 2007, Public Law 110-49, July 26, 2007, 17  
<https://www.congress.gov/110/plaws/publ49/PLAW-110publ49.pdf>
- Regulations Pertaining to Mergers, Acquisitions, and Takeovers by Foreign Persons; Final 18  
Rule, Department of Treasury: Office of Investment Security, United States, November 21, 2008, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2008-11-21/pdf/E8-27525.pdf>
- David Francis, “The Lights Are on at the Committee on Foreign Investment in the United States, 19  
but Nobody Is Home”, *Foreign Policy*, June 22, 2017, <http://foreignpolicy.com/2017/06/22/the-lights-are-on-at-the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-but-nobody-is-home/>
- Yukon Huang, “Why China invests more in Europe than in the US”, 20  
*Financial Times*, July 24, 2017, <https://www.ft.com/content/a7641d16-6c66-11e7-b9c7-15af748b60d0>
- Charles Arthur, “China’s Huawei and ZTE pose national security threat, says US committee”, 21  
*The Guardian*, October 8, 2012, <https://www.theguardian.com/technology/2012/oct/08/china-huawei-zte-security-threat>
- Charles Arthur, “Huawei contract ban stokes fear of cyber cold war”, 22  
*The Guardian*, March 29, 2012, <https://www.theguardian.com/business/2012/mar/29/huawei-ban-cyber-cold-war>



- He Huifeng and Bien Perez, "US probe of Huawei, ZTE casts harsh light on Chinese telecoms equipment manufacturers", *South China Morning Post*, June 4, 2016, <http://www.scmp.com/business/companies/article/1963643/us-probe-huawei-zte-casts-harsh-light-chinese-telecoms-equipment> 23
- Li Tao, Celia Chen and Bien Perez, "ZTE may be too big to fail, as it remains the thin end of the wedge in China's global tech ambition", *South China Morning Post*, March 21, 2018, <http://www.scmp.com/tech/enterprises/article/2142687/zte-may-be-too-big-fail-it-remains-thin-end-wedge-chinas-global> 24
- Maria Sheahan, "China's Fujian drops Aixtron bid after Obama blocks deal", Reuters, December 8, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-aixtron-m-a-fujian-idUSKBN13X16H> 25
- Louise Lucas, "US concerns grow over Chinese chip expansion", *Financial Times*, January 16, 2017, <https://www.ft.com/content/fb2e4454-c36e-11e6-9bca-2b93a6856354> 26
- Peter Wood, "Chinese Acquisitions Undercut Taiwan, U.S. Semiconductor Industry Edge", Jamestown Foundation, February 6, 2017, [https://jamestown.org/program/chinese-acquisitions-undercut-taiwan-u-s-semiconductor-industry-edge/?mc\\_cid=a0c40e6661&mc\\_eid=5d4bd4f9b6](https://jamestown.org/program/chinese-acquisitions-undercut-taiwan-u-s-semiconductor-industry-edge/?mc_cid=a0c40e6661&mc_eid=5d4bd4f9b6) 27
- Phil Stewart, "China racing for AI military edge over U.S.: report", Reuters, November 28, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-ai/china-racing-for-ai-military-edge-over-u-s-report-idUSKBN1DS0G5> 28
- 国务院，国务院关于印发新一代人工智能发展规划的通知。 July 20, 2017, [http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/20/content\\_5211996.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/20/content_5211996.htm) 29
- Dom Galeon, "The US is losing to China in the AI race", World Economic Forum, November 8, 2017, <https://www.weforum.org/agenda/2017/11/the-us-is-losing-to-china-in-the-ai-race> 30
- Mathieu Frigon, "The Foreign Investment Review Process in Canada", Publication No. 2011-42-E, 21 July 2014. 31
- Gowling WLG, Guide to Doing Business in Canada: Regulation of Foreign Investment, October 13, 2017, <https://gowlingwlg.com/en/global/insights-resources/guide-to-doing-business-in-canada-regulation-of-foreign-investment#pt6> 32
- ש.ם. 33
- Investment Canada Act, R.S.C., 1985, c. 28 (1st Supp.). 34
- Catherine Pawluch and Kevin Wright, "Canada adopts significant changes to foreign investment review framework", DLA Piper, 23 September 2015, [https://www.dlapiper.com/en/canada/insights/publications/2015/04/canada-adopts-significant-changes-to-foreign-inv\\_/](https://www.dlapiper.com/en/canada/insights/publications/2015/04/canada-adopts-significant-changes-to-foreign-inv_/) 35
- Gowling WLG, Guide to Doing Business in Canada: Regulation of Foreign Investment. 36
- Clifford Chance, "Germany: Control of Foreign Investments", Client Briefing, October 2012. 37
- Guy Chazan, "Germany Expands Power to Block Takeovers", *Financial Times*, July 12, 2017, <https://www.ft.com/content/5087c106-66fc-11e7-9a66-93fb352ba1fe> 38
- Angela Stanzel, "Germany's turnabout on Chinese takeovers", European Council of Foreign Relations, March 21, 2017, [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_germanys\\_turnabout\\_on\\_chinese\\_takeovers\\_7251](http://www.ecfr.eu/article/commentary_germanys_turnabout_on_chinese_takeovers_7251) 39
- Jim Brunsten, "Brussels seeks tighter vetting of foreign takeovers", *Financial Times*, August 13, 2017, <https://www.ft.com/content/04fa752c-7dda-11e7-ab01-a13271d1ee9c> 40
- ראו טבלה 1 למדגם עסקאות רכישה שנחסמו על ידי רגולציה במדינות זרות. 41

- 42 הטבלה מבוססת על נתונים גלויים שהתפרסמו בכלי תקשורת שונים.
- 43 Department of Treaty and Law, Ministry of Commerce of the People's Republic of China, Agreement between the Government of the People's Republic of China and the Government of the State of Israel for the Promotion and Reciprocal Protection of Investments. April 10, 1995,
- 44 ראו טבלה 1 המאגדת עסקאות רכישה והשקעות סיניות בישראל החל מ-2007 ועד 2017; ראו גם גרף 1 לפילוח השקעות סיניות בישראל.
- 45 Ferry Biedermann, "China is increasingly becoming key for Israel's high-tech industry", CNBC, July 18, 2017, <http://www.cnbc.com/2017/07/18/china-is-increasingly-becoming-key-for-israels-high-tech-industry.html>
- 46 משרד האוצר, רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון, החוזר המאוחד, 2014, <http://mof.gov.il/hon/Information-entities/Pages/Codex.aspx>
- 47 רשות ניירות ערך, מחלקת השקעות, <http://www.isa.gov.il/ABOUT/OrganizationalStructure/Pages/OrganizationalStructure2716.aspx>
- 48 בנק ישראל, אודות הפיקוח על הבנקים, <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Pages/about.aspx>
- 49 חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, [https://www.nevo.co.il/law\\_html/Law01/139\\_032.htm#med0](https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/139_032.htm#med0)
- 50 רשות החברות הממשלתיות, משרד האוצר, חקיקה, <http://mof.gov.il/GCA/InformationAndRegulation>
- 51 חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, [https://www.nevo.co.il/law\\_html/Law01/139\\_032.htm#Seif95](https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/139_032.htm#Seif95)
- 52 משרד הביטחון, אגף הפיקוח על הייצוא הביטחוני, <http://www.mod.gov.il/Departments/Pages/supervision.aspx>
- 53 משרד מבקר המדינה, הפיקוח על הייצוא הביטחוני. נובמבר 2012; ראו גם: עוזי עילם, "הפיקוח על הייצוא הביטחוני: תמונת מצב 2007". **עדכן אסטרטגי**, כרך 9, גיליון 4, מארס 2007, [http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/systemfiles/\(FILE\)1193580880.pdf](http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/systemfiles/(FILE)1193580880.pdf)
- 54 יהודה שרוני, "צ'ינה פוביה: למה פוליטיקאים מונעים מהסינים פעילות פיננסית בישראל?" **מעריב**, 26 באוגוסט 2016, <http://www.maariv.co.il/journalists/Article-554925>; שלי אפלברג, "דורית סלינגר: לא נצליח להעלים את הגופים הלא לגיטימים המעניקים אשראי אפור", **דה מרקר**, 21 במארס 2017, <http://www.themarker.com/markets/1.3947239>
- 55 הטבלה מבוססת על נתונים גלויים שהתפרסמו בכלי תקשורת שונים.
- 56 אפרים הלוי, "מה שטרסלר לא מבין בעסקת תנובה". **הארץ**, 1 ביוני 2014, <http://www.haaretz.co.il/opinions/.premium-1.2337338>
- 57 אורה קורן, "ברוורמן: תנובה צריכה להישאר בשליטה ישראלית", **דה מרקר**, 2 בפברואר 2014, <https://www.themarker.com/news/1.2246336>
- 58 אסף גלעד, "חברת ענק מסין הקימה בארץ מרכז פיתוח חשאי", **כלכליסט**, 19 באפריל 2010, <https://www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3401885,00.html>
- 59 אסף גלעד, "טוגה מהוד השרון מודה שהיא סינית: שלוחה של וואווי", **כלכליסט**, 22 במארס 2016, <https://www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3684098,00.html>
- 60 שם; ראו גם: אסף גלעד, "מאחורי הקלעים של טוגה: שכר כפול, חצי מיליון עם החתימה ובוס סיני", **כלכליסט**, 23 במאי 2012, <http://www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3571976,00.html>
- 61 עמי רוחקס דומבה, "ריגול בסייבר: הודו חושדת בסיין", *Israel Defense*, 10 בפברואר 2014, <http://www.israeldefense.co.il/en/content/%D7%A8%D7%99%D7%92%D7%95%D7%9C-%D7%>

- 91%D7%A1%D7%99%D7%99%D7%91%D7%A8-%D7%94%D7%95%D7%93%D7%95-  
%D7%97%D7%95%D7%A9%D7%93%D7%AA-%D7%91%D7%A1%D7%99%D7%9F  
מכתב הסבר נלווה לטיטות צו לפיקוח על הסייבר, משרד הביטחון, אגף הפיקוח על הייצוא הביטחוני. 62
- יובל אזולאי, "נתניהו החליט לבטל את הצו לפיקוח על יצוא הסייבר", גלובס, 19 באפריל, 2016, 63  
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001118929>
- פיקוח על יצוא טובין, שירותים וטכנולוגיה דו-שימושיים, משרד הכלכלה והתעשייה, 64  
[http://economy.gov.il/Industry/Industry\\_and\\_Environment/Licensing/Pages/Dual\\_Use\\_Exports.aspx](http://economy.gov.il/Industry/Industry_and_Environment/Licensing/Pages/Dual_Use_Exports.aspx)
- תוכנית לקידום והרחבת הקשרים הכלכליים בין ישראל וסין, משרד ראש הממשלה, החלטה 65  
[https://www.gov.il/he/departments/policies/2014\\_dec1687](https://www.gov.il/he/departments/policies/2014_dec1687), 5 ביוני 2014, מס' 1687 (סין/3).
- ראו לדוגמה, "China slams US decision to block Chinese takeover of Aixtron", GB Times, 66  
December 5, 2016, <http://gbtimes.com/business/china-slams-us-decision-block-chinese-takeover-aixtron>
- יסמין גואטה, "מניסיון של שנים בחברות ציבוריות, קשה לדירקטור חיצוני לעמוד מול בעלים 67  
חזק", זה מרקר, 6 ביוני 2016, <https://www.themarker.com/law/1.4148647>
- הטבלה מבוססת על נתונים גלויים שהתפרסמו בכלי תקשורת שונים, וכן על נתונים הנמצאים 68  
באתר [www.crunchbase.com](http://www.crunchbase.com).