

מודיעין והשקעות זרות - סין כמקרה מבחן

דורון אלה¹⁷⁷

הקבינט המדיני-ביטחוני החליט ב־30 באוקטובר 2019 על הקמת ועדה מייעצת בראשות משרד האוצר לבחינת היבטי ביטחון לאומי בתהליך אישור השקעות זרות בישראל. החלטה זו מגיעה בסיומה של עבודת מטה ממושכת בהובלת המטה לביטחון לאומי (מל"ל), משרד האוצר והמועצה הלאומית לכלכלה. הוחלט כי בוועדה ישתתפו נציגים בכירים ממשרד האוצר, משרד הביטחון, המל"ל וכן משקיפים מטעם משרד החוץ, משרד הכלכלה, המועצה הלאומית לכלכלה ומשקיף נוסף ממשרד האוצר. עם זאת, הפנייה לוועדה תיעשה באופן התנדבותי על ידי הרגולטורים שבתחומם צפויה להתבצע ההשקעה, ואילו עסקאות שאינן מחייבות אישור ממשלתי, לא יובאו לדיון בוועדה כלל. תפקיד הוועדה הוא לסייע לרגולטורים לשלב שיקולים של ביטחון לאומי, נוסף על השיקולים הרגילים, בתהליך אישור השקעות זרות.¹⁷⁸

**עם ההחלטה להקים
מנגנון רגולטורי לבחינת
היבטי ביטחון לאומי
בתהליך אישור השקעות
זרות, קיים צורך ממשי
ומיידי לפתח מערכת
ידע שתשרת מנגנון זה
בפעילותו השוטפת על-
ידי אספקת מידע מודיעיני
רלוונטי בזמן אמת**

עד כה, התמקד ההליך הרגולטורי בנוגע להשקעות זרות בישראל בהיבטים פיננסיים-כלכליים במהותם, ובחן בין היתר את מידת המינוף הפיננסי של החברה הרוכשת ואת המבנה התאגידי שלה.¹⁷⁹ כעת, עם ההחלטה להקים מנגנון רגולטורי לבחינת היבטי ביטחון לאומי בתהליך אישור השקעות זרות, קיים צורך ממשי ומיידי לפתח מערכת ידע שתשרת מנגנון זה בפעילותו השוטפת על-ידי אספקת מידע מודיעיני רלוונטי בזמן אמת. מכאן שאחד האתגרים במחקר זה הוא בחינת מתודולוגיות שונות במטרה למצוא את המתאימה ביותר

לבחינת השקעות זרות והסיכון שהן עלולות להוות על ביטחון המדינה, בטווחים שונים ובמסגרות שונות.

בין השאלות שראוי לבחון בהקשר זה: איזה סוג מידע דורש מנגנון רגולטורי שכזה כדי לפעול באופן אפקטיבי, ומי צפויים להיות צרכני המידע העיקריים במסגרתו? כאשר בוחנים השקעות זרות, יש צורך במידע הנוגע לכמה היבטים. ראשית, יש ליצור הבנה רחבה של הכלכלה הישראלית: אילו מגזרים כלכליים פתוחים להשקעה זרה ומה מידת האטרקטיביות של מגזרים אלו להשקעה מצד חברות זרות; כיצד מגדירים מגזר כלכלי כבעל משמעויות אסטרטגיות לביטחון המדינה; האם השקעה במגזר זה על ידי גוף זר יכולה לסכן את ביטחונה הלאומי של ישראל בטווח הבינוני-ארוך;

177 ד"ר דורון אלה שימש חוקר סין במכון למחקרי ביטחון לאומי, הוא עמית פוסט-דוקטורט ב-Munk School of Global Affairs and Public Policy באוניברסיטת טורונטו.

178 נעה לנדאו, "בצל ההשקעות הסיניות בישראל: בלחץ ארה"ב, הקבינט הורה להקים ועדה לפיקוח על השקעות זרות". הארץ, 30 באוקטובר, 2019. <https://bit.ly/3clrpAL>

179 ראו, לדוגמה: קובי ישעיהו, "הסוף לסאגה: בוטלה מכירת הפניקס לענקית הסינית פוסון". גלובס, 16 בפברואר, 2016. <https://bit.ly/2LDAVJx>

וכיצד מעריכים את מידת המינוף וההשפעה שיהיו לגוף המשקיע לאחר ביצוע העסקה? מדינות מערביות רבות, ובראשן ארה"ב, מגדירות מגזרים כלכליים אסטרטגיים (תשתיות, טכנולוגיה או אחרים) בצורה רחבה ולעיתים באופן מעורפל, כך שיתאפשר להן, במסגרת פיקוחן על השקעות זרות, לבחון עסקאות רבות ובמגוון מגזרים כלכליים, באופן חוקי.¹⁸⁰ שנית, יש צורך להשיג מידע רלוונטי על הגוף המשקיע – מי הוא אותו גוף: האם זו חברה פרטית, ממשלתית או קרן הון-סיכון? או, במקרים מסוימים, האם זו חברה פרטית עם קשרים (רשמיים או לא רשמיים) לממשלה או לצבא? במדינות מסוימות, כגון סין (כפי שאפרט בהמשך), קשה לבצע הפרדה ברורה בין חברות פרטיות וממשלתיות, מה שמצריך בחינה מדוקדקת יותר. כמו כן, יש לבדוק היכן החברה המשקיעה פועלת ואת היסטוריית פעילותה העסקית – האם היא משקיעה במגזרים דומים במדינות אויב והאם ידוע על מקרים שבהם החברה המשקיעה העבירה ידע או טכנולוגיות לחברות מתחרות הפועלות בשוק המקומי שלה או לגופים במדינה שלישית? מכאן, עולה השאלה כיצד אפשר יהיה להשיג מידע מודיעיני רלוונטי עבור פעילותו של מנגנון הפיקוח. האם וכיצד יש לשתף גופים ממשלתיים שונים, כגון רשות ניירות הערך, ההון או המיסים, במסגרת פעילות המנגנון ובתהליך השגת המידע? האם יש צורך לעשות שימוש בגופים חיצוניים, כגון משרדי עורכי דין או רואי חשבון, כדי להשיג מידע רלוונטי, או שמא יש לעשות שימוש בכלים מודיעיניים "מסורתיים" אלו ואחרים, כמו גם, שימוש בריגול תעשייתי, מה שיקשה על הוועדה לפעול באופן שקוף מול הציבור ומול הצדדים בעסקאות ההשקעה? כדי לענות על שאלות אלו יש לבחון כיצד מדינות אחרות, בראשן ארה"ב, מפעילות מנגנוני רגולציה על השקעות זרות וכיצד הן מגדירות השקעות המהוות איום על ביטחון הלאומי.

במאמר זה אתייחס להשקעות הזרות המגיעות מסין כמקרה בוחן, שכן נרמז כי ההחלטה על הקמת המנגנון הרגולטורי בישראל נעשתה תחת לחץ אמריקאי לבחון באופן ביקורתי יותר השקעות סיניות בארץ, לאור המאבק הטכנולוגי-מסחרי בין סין וארה"ב.¹⁸¹ כמו כן, אבחון בקצרה כיצד הוועדה (לפיקוח) על השקעות זרות בארה"ב (Committee on Foreign Investments in the United States / CFIUS) פועלת והאם אפשר ללמוד וליישם פרקטיקות הנקטות בוועדה זו בישראל.

השקעות סיניות כמקרה בוחן

בשנים האחרונות אנו עדים לזרם השקעות ורכישות גובר מצד חברות סיניות בישראל. הסינים, באמצעות חברות בבעלות ממשלתית (State Owned Enterprises / SOEs) וחברות פרטיות וציבוריות (בהן פעמים רבות יש נתח מסוים בבעלות ממשלתית), משקיעים בישראל בתחומים מגוונים. תחומים אלו כוללים תשתיות (נמלים, רכבות, התפלת מים וייצור חשמל), חקלאות (בין היתר גם בחברות עיבוד מזון כחלק ממדיניות סין לקידום תוכנית ביטחון מזון על ידי בניית 'אסם

180 ראו, לדוגמה: U.S. Department of Treasury, Office of Public Affairs, *Fact Sheet: Proposed CFIUS Regulations to Implement FIRRMA*, September 17, 2019. <https://bit.ly/2zLR2lx>.

181 דרון אלה, "הקמת מנגנון לפיקוח על השקעות זרות בישראל: מאפיינים ומשמעויות ביטחוניות". המכון למחקרי ביטחון לאומי. 18 בנובמבר, 2019. <https://bit.ly/3cFcPd9>.

תבואה' מקומי), מחצבים, כימיקלים, ביטוח ופיננסים (לדוגמה, הניסיון לרכוש את חברות הביטוח "כלל" ו"הפניקס") וטכנולוגיה (בין היתר, בבינה מלאכותית, סייבר, מד-טק, מחשוב ענן, נתוני עתק ויישומי סלולר). סין משקיעה גם בגופי אקדמיה ומכוני מחקר ישראליים, דוגמת הטכניון ואוניברסיטת תל אביב. במדינות מערביות שונות פועלים גופים רגולטוריים מיוחדים, הבוחנים את הסיכונים הביטחוניים והמדיניים שעלולים לנבוע מרכישת חברות מקומיות על ידי חברות זרות בכלל וחברות סיניות בפרט, ומשליטה אפשרית שלהן על מה שמוגדר כנכסים אסטרטגיים במובן הרחב. ואכן, מדינות אלה רואות במסע הרכישות של סין בעולם אתגר כלכלי ומדיני משולב.

ישראל ניצבת בפני סיכונים דומים בניהול ההשקעות בנכסיה על ידי גופים זרים בכלל וסיניים בפרט, בין אם הם בבעלות ממשלתית או פרטית לכאורה. בשנים האחרונות מיצבה עצמה ישראל כמעצמת חדשנות טכנולוגית בין-לאומית, ותעשיית ההיי-טק הישראלית המשגשגת היא אחד מעמודי התווך של הצמיחה הכלכלית במדינה, לצד התעשייה הביטחונית, עיבוד הילומים, תיירות ועיבוד מתכות וכימיקלים. ישראל נחשבת ככלכלה עתירת ידע, עלויות העבודה בה גבוהות ואין בידיה 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.¹⁸²

פעמים רבות מתארים מנהיגים סיניים את כלכלות ישראל וסין כמשלימות,¹⁸³ ולשיטתם סין יכולה 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, מהווים אפוא אתגר כלכלי ומדיני עבור ישראל.

בסין קיימות זיקות ייחודיות בין חברות עסקיות, ממשלתיות ופרטיות למפלגת השלטון (China's Communist Party, להלן ה-CCP) ולממשל. רבות מהחברות הסיניות שביכולתן הפיננסית לרכוש חברות זרות, הן בבעלות ממשלתית מוחלטת או חלקית (המתבטאת בבעלות מניות של חברות סיניות ציבוריות). בעלות ממשלתית סינית (גם חלקית) פירושה שלמפלגה הקומוניסטית יש יכולת לשלוט בהיבטים שונים של פעילות החברות - החל בהעסקת עובדים ובקבלת החלטות, כולל עניינים הנוגעים למדיניות הייצוא, וכלה בהעברת ידע וטכנולוגיות במסגרת פעילות החברה.¹⁸⁴

ל-CCP הסמכות והכוח למנות חברי הנהלה ודירקטוריון, כמו גם להקים גופי פיקוח מטעמה, בחברות ציבוריות על פי חוק, גם אם חלקה היחסי בבעלות המניות הוא נמוך. לחברים הממונים על ידי המפלגה סמכות לנהל את פעילות החברה על פי מדיניות הממשלה. ראוי לציין, כי בסין אין

Ella, Doron. "Regulation of Foreign Investments and Acquisitions: China as a Case Study." Memorandum No. 194, INSS, August 2019. <https://bit.ly/2LMVsvr>

Liu Zhen, "Free trade and top tech: what China wants from Israel." *South China Morning Post*. 22 March 2017. <https://bit.ly/2WyJf3w>

184 פעמים רבות התנהלות זו מכונה "קפיטליזם מדינתי" או "State Capitalism".

מנגנון פיקוח חיצוני על חברות ציבוריות, כפי שקיים בכלכלות מערביות-ליברליות. כמו כן, נטען כי פעמים רבות ה־CCP משתמשת בסמכותה במסגרת חברות ציבוריות כדי לקדם אינטרסים חברתיים או פוליטיים שונים, גם אם אלו לפעמים מתנגשים עם האינטרסים הכלכליים הטהורים של החברות עצמן.¹⁸⁵

יצוין, כי גם חברות פרטיות בסין כפופות לרוב לאינטרסים של המפלגה הקומוניסטית, ופעילותן הבינ־לאומית לעיתים מכוונת למטרות המפורטות בתוכניות החומש המפורסמות על ידי הממשלה הסינית.¹⁸⁶ על פי נתונים רשמיים, בשנת 2016, בכ־68% מהחברות הפרטיות בסין, פעילים תאים מפלגתיים, וברובן לפחות אחד מחברי הדירקטוריון הוא חבר מפלגה.¹⁸⁷

זאת ועוד, לרשות חברות סיניות ממשלתיות משאבי הון עצומים ואפשרות להשקיע בחו"ל בעזרת שכבות חוב ממקורות שונים, כולל בנקים בבעלות ממשלתית. משאבי הון בסדר גודל שכזה אינם עומדים לרשות מתחרות עסקיות 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 שבעלותה.¹⁸⁸ לכן, כאשר מדובר בחברות סיניות, אין אבחנה חדה בין חברות פרטיות לממשלתיות, ואלה גם אלה 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 בדרך להיותה מעצמה טכנולוגית חדשנית, מהווה אתגר כלכלי עבור ישראל בטווח הבינוני-רחוק. כבר בתוכנית החומש ה־13 (2016–2020) הצהירה סין, כי כוונתה להפוך למעצמת חדשנות טכנולוגית עד לשנת 2025, במסגרת תוכנית "Made in China 2025". אחת הדרכים להשגת מטרה זו, כך הוצהר בתוכנית, היא רכישה ואימוץ טכנולוגיות זרות, והתאמתן לשוק הסיני, דבר שיאפשר פיתוח בסיס ידע מקומי סיני.¹⁸⁹ בהקשר לכך, ישראל נתפסת בסין כמעצמת חדשנות, שיכולה לתרום רבות להתפתחות הטכנולוגית של סין בדרכה להפוך למעצמה חדשנית בעצמה. ראוי גם לציין כי מתקיים שיתוף פעולה אקדמי ומדעי מתפתח בין ישראל וסין, כאשר הדוגמה הבולטת ביותר היא תרומתו של לי קא-שינג, מיליארדר סיני (מהונג קונג), כ־460 מיליון שקל לטכניון כדי לפתוח שלוחה שלו בסין,

Tamar Groswald Ozery. (2016) "Minority Public Shareholders in China's Concentrated Capital Markets - A New Paradigm." *Columbia Journal of Asian Law*, Vol 30, no. 1, pp. 10-11. 185

Chris Peterson, "Chinese businesses are investing even more abroad." *The Telegraph*. March 29, 2016. <https://bit.ly/3bBE86Y>. 186

Zhang Lin, "Chinese Communist Party needs to curtail its presence in private businesses." *South China Morning Post*. November 25, 2018. <https://bit.ly/3fZRU6B>. 187

Jane Perlez, "A Deal for An Australian Dairy Wrapped in Layers of Chinese Loans." *The New York Times*. August 2, 2017. <https://nyti.ms/3cU2oCw>. 188

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. 189

שבה מלמדים חוקרים ישראלים לצד סינים שעברו הכשרה בטכניון.¹⁹⁰

שיתוף פעולה אקדמי גם הוא נתון לסיכון של העברת ידע וטכנולוגיות. לאחרונה הזהירה ארה"ב מדינות שונות, ובראשן מדינות החברות בברית "חמש העיניים" (ניו זילנד, אוסטרליה, בריטניה, קנדה וארה"ב), מפוטנציאל של גנבת הון אינטלקטואלי מאוניברסיטאות על ידי השקעות המתבצעות על ידי גופים סיניים, ובעיקר ענקית הטלקום הסינית חווא-וויי. בעקבות כך, לדוגמה, אוניברסיטת אוקספורד הבריטית הודיעה כי תשעה את כל שיתופי הפעולה שלה עם חווא-וויי.¹⁹¹ מכאן שבראייה נכוחה, ברור שסין אינה רק לקוח לטכנולוגיות ישראליות ושותף להשקעות בישראל, אלא גם מתחרה ישירה של ישראל בכל הקשור לתחומי החדשנות הטכנולוגית, בתוך אימוץ ושיפור טכנולוגיות שמקורן בישראל.

ושלישית, סין עושה שימוש תכוף בעוצמותיה הכלכליות לקידום יעדי המדיניות שלה הן בסביבתה הקרובה הן ברחבי העולם. דוגמה לכך אפשר למצוא בתמיכתן של מדינות המקבלות סיוע והשקעות מסין בעמדתה של סין בסכסוך בים סין הדרומי,¹⁹² ולחץ כלכלי סיני המופעל על מדינות במטרה לשכנע אותן לנתק את קשריהן עם טיוון ולאמץ את מדיניות "סין האחת".¹⁹³ דוגמה ספציפית אפשר למצוא בהחלטתה של יוון להטיל וטו על החלטת האיחוד האירופאי לגנות את מדיניותה של סין כלפי זכויות אדם לאחר ששתי המדינות הרחיבו באופן משמעותי את יחסיהן הכלכליים וחברת COSCO השייכת לממשלת סין רכשה את השליטה על נמל פיראוס היווני.¹⁹⁴ לכן, על הוועדה לבצע מחקר, מבוסס תצפיות ותיאוריה, הנוגע למנופים השונים הניתנים למדינות בעקבות שליטת חברות שבעלותן (או שנמצאות תחת השפעתן, כפי שמתבטא באופן ברור בסין), על נכסים אסטרטגיים בישראל. ככל שישראל תפתח תלות גדולה יותר בהשקעות סיניות וככל שיהיה קיים ריכוז גדול יותר של נכסים אסטרטגיים ישראלים בידי סין, כך יגדלו מנופיה המדיניים.

הוועדה (לפיקוח) על השקעות זרות בארה"ב (CFIUS)

הרגולציה האמריקאית לגבי השקעות ורכישות זרות פועלת תחת "החוק להשקעות זרות וביטחון לאומי" (Foreign Investment and National Security Act), להלן FINSA,¹⁹⁵ שבמסגרתו הוקמה ב-2008 "הוועדה להשקעות זרות בארה"ב" - CFIUS (להלן הוועדה), המייעצת לנשיא בנושאים אלו. סמכויות CFIUS עודכנו והורחבו בשנת 2018 עם כניסתו לתוקף של החוק (Foreign Investment

190 ליאור דטל וענבל אורפז, "תחמת ענק לטכניון: לי קא-שינג יעברו 130 מיליון דולר עבור הקמת שלוחה בסין". דה מרקו. 29 במרס, 2013. <https://bit.ly/2ydzkHb>

191 Yojana Sharma. "Huawei research ties with world's top universities at risk from US advice." *University World News*. January 29, 2019. <https://bit.ly/2WD21qx>

192 Wang Wen and Chen Xiaochen, "Who Supports China in the South China Sea and Why." *The Diplomat*, July 27, 2016. <https://bit.ly/3691AbX>.

193 Neil Connor, "Panama cuts ties with Taiwan in major diplomatic coup for China." *The Telegraph*. June 13, 2017. <https://bit.ly/2Wlh0iS>.

194 Helena Smith, "Greece blocks EU's criticism at UN of China's human rights record." *The Guardian*. 18 June, 2017. <https://bit.ly/2X8Zb1F>; Philippe Le Corre "Europe's mixed view on China's One Belt, One Road Initiative." *The Brookings Institution*, 23 May, 2017. <https://brook.gs/3g0bOi2>.

195 *Foreign Investment and National Security Act of 2007*. Public Law 49-110, July 26, 2007. <https://bit.ly/2AxFjHA>.

לאור המלצות הוועדה, נשיא ארה"ב הוא הסמכות המחליטה על מיזוגים, השקעות ורכישות, המתבצעות על ידי חברות זרות במדינה. הוועדה כוללת נציגים ממשד האוצר ("יו"), מחלקת המדינה, הגנה, משפטים, סחר, אנרגיה וביטחון המולדת. הוועדה כוללת גם את נציג הסחר של הבית הלבן, ונציגים ממחלקת המדע והטכנולוגיה של הבית הלבן. נציגים של המודיעין הלאומי ושל משרד העבודה משמשים חברים מתוקף תפקידם (ex-officio). נוסף על אלו, ישנם עוד חמישה נציגים של הבית הלבן המשמשים כמשקיפים. הוועדה פונה למשרדים אחרים בממשלת ארה"ב כגון משרד התחבורה, החקלאות והבריאות, במידת הצורך.

תפקידה העיקרי של הוועדה הוא בחינת כל השקעה ורכישה המתבצעת בארה"ב בידי גופים זרים ולהחליט האם זו עלולה לסכן את הביטחון הלאומי או להביא למצב בו אדם או גורם זר ישלוט בנכסים אסטרטגיים אמריקניים. זאת ועוד: כאשר הגורם המשקיע או הרוכש הוא ממשלתי, והעסקה עלולה להביא למצב בו תשלוט ממשלה זרה בתשתיות או בנכסים קריטיים עבור ארה"ב, הוועדה תבצע חקירה מקיפה, ארוכה וביקורתית יותר.¹⁹⁶

עם כניסתו של דונלד טראמפ לתפקידו כנשיא ארה"ב, הופנתה מצד גורמים בממשלו ביקורת רבה כלפי CFIUS, ונטען כי לגוף זה אין כיום אסטרטגיה קוהרנטית, וכי הוא הפך לארגון אנכרוניסטי, אשר אינו מצליח להתמודד עם האתגרים הנוכחיים שסין מציבה לפני הכלכלה האמריקאית. ואכן, כחלק מצעדי ייעול הוועדה, הממשל האמריקני קידם מאמצי חקיקה אשר הרחיבו את סמכויותיה של CFIUS וקידם בחינת הגבלת רכישה של חברות אמריקאיות במגזרים מסוימים על ידי חברות בבעלות ממשלתית זרה (כאשר הכוונה היא בעיקר לחברות בבעלות ממשלות רוסיה וסין).¹⁹⁷

הוועדה בוחנת האם וכיצד עסקאות השקעה או רכישה מסוימות יכולות להוביל לפגיעה בביטחון הלאומי האמריקאי בתוך לקיחה בחשבון של שיקולים רבים. שיקולים אלו כוללים, בין היתר, האם החברה הנרכשת נותנת שירותים לגופים ממשלתיים אמריקאיים או כאלו בעלי חשיבות לביטחון הלאומי; האם החברה מספקת מוצרים או שירותים שעלולים לחשוף נקודות תורפה בביטחון הלאומי כגון כאלו הנובעות מביטחון סייבר, או שירותים שיכולים לשמש לריגול או תבלה, כולל הגברת הסיכון לניצול של עסקים אמריקאיים הנמצאים בעמדות מפתח בשרשרת

תפקידה העיקרי של הוועדה לפיקוח על השקעות הוא בחינת כל השקעה ורכישה המתבצעת בארה"ב בידי גופים זרים ולהחליט האם זו עלולה לסכן את הביטחון הלאומי או להביא למצב בו אדם או אסטרטגיים אמריקניים

196 Regulations Pertaining to Mergers, Acquisitions, and Takeovers by Foreign Persons; Final Rule, Department of Treasury: Office of Investment Security, United States. November 21, 2008. <https://bit.ly/2Tjm1ff>.

197 David Francis, "The Lights Are on at the Committee on Foreign Investment in the United States, but Nobody Is Home." *Foreign Policy*, June 22, 2017. <https://bit.ly/3cFCTF8>

האספקה; האם החברה עוסקת בתחומים אסטרטגיים כגון תשתיות, אנרגיה או כאלו שעלולים להשפיע על המערכת הפיננסית האמריקאית; חברות שיש להן גישה למידע חסוי על גופים או אנשים בממשל האמריקאי; חברות במגזר הביטחוני או באכיפת החוק; חברות שהפעילות שלהן קשורה בנשק, לוויינים, רדארים ותעופה; חברות העוסקות בפיתוח טכנולוגיות דו-שימושיות, כולל ביוטכנולוגיה; חברות שרכישתן יכולה להשפיע על התחרותיות של ארה"ב בתחום מסוים ועל הדומיננטיות של ארה"ב בתחום זה; האם החברה הרוכשת נשלטת על ידי ממשלה זרה שיש לה היסטוריה של פעילות שעלולה לפגוע בביטחון הלאומי האמריקאי; והאם החברה עוסקת ב"טכנולוגיות קריטיות" או שברשותה מידע רגיש על אזרחי ארה"ב.¹⁹⁸

כיום, CFIUS שמה דגש מיוחד על עסקאות להשקעה או רכישה של מה שמוגדר כטכנולוגיות קריטיות. מונח זה כולל:

1. מוצרים או שירותים השייכים לתחום הצבאי/הגנה, כפי שמוגדרים בחוק ונמצאים ברשימה: (United States Munitions List USML).
2. מוצרים או שירותים הנמצאים ברשימה: CCL (Commerce Control List) או כאלו תחת פיקוח של משטרים בין-לאומיים (נשק ביולוגי וכימי, גרעיני וטכנולוגיות טילים).
3. כל ציוד המשמש לפיתוח או ייצור של טכנולוגיות גרעיניות בהגדרתן הרחבה.
4. חומרים ורעלים המפורטים ב"Select Agents and Toxins regulations".
5. טכנולוגיות חדשות/"מפציעות" (emerging) או טכנולוגיות בסיס (foundational).

כדי לבחון האם מתקיים סיכון לביטחון הלאומי האמריקאי שנובע מרכישה של חברות העוסקות בטכנולוגיות קריטיות, גופי המודיעין בוועדה בוחנים האם מאחורי הבקשה לרכישת נכס אמריקאי התקיימה אסטרטגיה ממשלתית מכוונת (coordinated strategy) לרכוש חברות העוסקות בטכנולוגיה קריטית (לדוגמה, האם יש הוראה מפורשת של הממשלה לרכוש חברות מסוימות או להשקיע במגזרים מסוימים ונתינת תמריצים שונים לכך). בשנים 2016–2017 זהו 38 עסקאות מגופים סיניים שהוועדה מצאה כי מאחוריהן התקיימה אסטרטגיה ממשלתית מכוונת לרכוש חברות העוסקות בטכנולוגיה קריטית (מתוך 178 סך הכול, 6 מתוכן גם בישראל).¹⁹⁹

סיכום והמלצות

מכאן עולות כמה המלצות מדיניות שרצוי כי ישראל תיישם במסגרת תהליך בניית הוועדה ובמהלך פעילותה השוטפת, כמו גם המלצות עבור קהילת המודיעין הישראלי והחברה האזרחית/עסקית. סוג המידע המודיעיני שצריך להגיע בסופו של דבר אל חברי הוועדה הישראלית הוא מודיעין עסקי שנאסף על ידי גופים ממשלתיים או עבורם, חלקו מחייב יכולות חשאיות וחלקו נמצא במקורות גלויים. הצורך הראשי הוא יצירת פונקציה לאומית שתאסוף מודיעין רלוונטי ותייצר היכרות עבור

Committee on Foreign Investments in the United States. *CFIUS Annual Report to Congress 2016-2017*. 198
<https://bit.ly/2TeYMTZ>
.ibid 199

חברי הוועדה והרגולטורים עם החברות המשקיעות, כמו גם עם הסיכונים הפוטנציאליים לביטחון הלאומי הנובעים מהשקעות במגזרים שונים בכלכלה הישראלית. כדי להשיג מידע זה, יש מקום לשיתוף פעולה עם מדינות נוספות בידע עצמו ובשיטות להשגתו, בדגש על ארה"ב ואוסטרליה, להן יש ניסיון רב בהפעלת מנגנוני רגולציה על השקעות זרות, ובפרט רגולציה על השקעות סיניות.

על הוועדה והרגולטורית שתוקם בישראל לבחון באופן מדוקדק את מבנה הבעלות של החברות הזרות אשר בכוונתן להשקיע בישראל; בחינת קשריהן עם גופים ביטחוניים שונים; בפרט בסין, יש לבחון את מידת המינוף הממשלתי שיש למפלגה הקומוניסטית בסין על חברות אלו; כמו גם

לבחון את זהות חברי הדירקטוריון בחברות המשקיעות וקשריהן לגופי ממשל, צבא ומפלגה בסין. בדיקה ראשונית של קשרי החברות עם גופים שונים במדינתן ובכללם התעשייה הביטחונית, יכולה להתבצע בשיטות פשוטות באתרי האינטרנט של החברות עצמן, שכן במקרים לא מעטים קשר זה יהיה מוצהר ויופיע באתר. במקרים אחרים נדרשת עבודת תחקיר יסודית יותר, היכולה להתבצע גם בשיתוף עם גופי מודיעין ומנגנוני רגולציה בחו"ל, ובארה"ב בפרט. על קהילת המודיעין הישראלי לשלב פרקטיקות של מודיעין עסקי ובמקרה של סין, עליהם ללמוד לעומק את מבנה הקשרים התעשייתיים-מפלגתיים במדינה. שיתוף פעולה בין גופים עסקיים

וממשלתיים בישראל יכול להוות יתרון בהיבט זה. על ישראל גם לבחון התייעצות מקדימה עם חברי הוועדה האמריקאית ואימוץ היבטים רלוונטיים אל תוך המנגנון הישראלי שמתחיל את עבודתו בימים אלו.

מעבר ליצירת פרופיל עסקי ופיננסי לחברה המשקיעה, הוועדה תיחדר ליצור פרופיל אישי של בעלי החברה הרשומים וכן של חברי הדירקטוריון – במקרה הסיני יש לבחון מי מהם חבר במפלגה הקומוניסטית,²⁰⁰ מה מעמדם הנוכחי, ותפקידיהם הקודמים (במיוחד אם שימשו בתפקידים ציבוריים בממשל המרכזי או המקומי או בגופי המפלגה השונים). רצוי שהוועדה תבחן האם החברה המשקיעה (או מי מבעליה) נמצאת ב"רשימות שחורות" של מדינות שונות, ובמיוחד בזו של ארה"ב. הימצאות חברת ברשימה שכזו תהווה אינדיקציה טובה לבעייתיות הקיימת באפשרות השקעה מחברה זו. במקרה הסיני, בעייתיות זו לרוב נובעת מקשריה של החברה למפלגה הקומוניסטית או לגופי הביטחון הסיניים, כמו גם לפרקטיקות עסקיות הנתפסות כבעייתיות

סוג המידע המודיעיני הנדרש הוא מודיעין עסקי שנאסף על ידי גופים ממשלתיים או עבורם, חלקו מחייב יכולות חשאיות וחלקו נמצא במקורות גלויים. הצורך הראשי הוא יצירת פונקציה לאומית שתאסוף מודיעין רלוונטי ותייצר היכרות עם החברות המשקיעות, כמו גם עם הסיכונים הפוטנציאליים לביטחון הלאומי

200 כיום רשומים מעל 80 מיליון חברים במפלגה הקומוניסטית, ביניהם גם אנשי עסקים רבים.

עבור ארה"ב, וכנגזרת גם עבור ישראל, כגון קיום קשרים עסקיים עם מדינות הנמצאות תחת סנקציות, כגון איראן, צפון קוריאה וסוריה.

לכן, כאשר יש בידי הוועדה המידע הרלוונטי לבניית הפרופילים הנדרשים, יהיה עליה לבחון ולבצע "דירוג" של החברה המשקיעה ועל פיו להחליט האם יש לאפשר לה לבצע עסקאות בתחומים אלו או אחרים בישראל. בעת קבלת החלטה זו, יהיה על הוועדה לתת לשיקולים מסוימים משקל רב יותר מאחרים. לדוגמה, אם החברה המשקיעה נמצאת ברשימה השחורה של ארה"ב, סביר להניח שכדאי יהיה לחסום עסקאות בהן היא מעורבת. מנגד, אם בדירקטוריון שלה מכהנים חברי מפלגה, יכול להיות שעדיין יהיה נכון לאפשר לחברה זו להשקיע בתחומים מסוימים, לצד ביצוע שינויים והתאמות בעסקה כך שיקטינו את הפגיעה האפשרית בביטחון הלאומי. ישראל יכולה לדרוש קבלת "מניית זהב" בחברות הנרכשות, כתנאי לאישור עסקאות מסוימות, בדומה לפרקטיקה הננקטת על ידי בריטניה במקרים מסוימים.²⁰¹

מלבד פיקוח על מגזרים שבהם מפותחים מוצרים בעלי פוטנציאל דרשימושי (אזרחי-צבאי), קיים צורך ממשי להגדיר באופן ברור אילו מגזרים כלכליים שבהם מתבצעות ההשקעות יהיו תחת פיקוח, בתוך לקיחה בחשבון מגזרים טכנולוגיים מתפתחים שיכולים להשפיע על התחרותיות הכלכלית של ישראל בעולם בעתיד. זאת ועוד, לאור התפשטות נגיף הקורונה בעולם והשפעתו על שרשרת האספקה ומגזר הבריאות, יש לבחון גם הכנסת מגזר זה לרשימת המגזרים אותם המנגנון יבחן, כפי שמדינות רבות, כגון ארה"ב קנדה, צרפת וגרמניה, פועלות. על הוועדה יהיה לבחון אילו מגזרים כלכליים מדינות אחרות ובראשן ארה"ב מגדירות כאסטרטגיים עבור פיתוח כלכלתן ושימור יכולת התחרותיות שלהן בזירה הכלכלית העולמית, אלו יכולים גם להוות קריטריון רלוונטי עבור ישראל. לדוגמה, מחלקת ביטחון המולדת של ארה"ב מזהה 16 מגזרים אסטרטגיים בתשתיות בלבד, ביניהם: כימיקלים, נדל"ן המשמש למטרות פיננסיות, מגזר התקשורת, מפעלי ייצור, מגזר האנרגיה, שירותים פיננסיים, מגזר המזון והחקלאות, בריאות הציבור, טכנולוגיות מידע, טכנולוגיות גרעין, תחבורה ומגזר המים.²⁰²

לבסוף, על ישראל להגדיר תחומי טכנולוגיה קריטית, כפי שעשו ארה"ב ומדינות אחרות, כגון אוסטרליה וגרמניה, שכן תחומים אלו יהיו את בסיס הצמיחה הכלכלית העתידית של ישראל, וכעת כבר נמצאים בלב התחרות הטכנולוגית-אסטרטגית בין סין וארה"ב. עם זאת, על הוועדה לנסות לפעול באופן שקוף יחסית, מה שיכול להקשות על עבודת איסוף המודיעין, כדי לשמר את ישראל כיעד אטרקטיבי להשקעות זרות בכלל, וסיניות בפרט.

לסיכום, מלבד שיתוף פעולה עם מדינות שונות, על הוועדה לשתף פעולה באופן הדוק ומתואם עם גופים כלכליים שונים בישראל, כגון רשות ניירות הדרך, הבורסה, רשות המיסים, כמו גם עם המשטרה הישראלית, כדי לקבל מידע מודיעיני רלוונטי על החברות המשקיעות. אלמנטים מגופים

Andrew Hockley, *Hinkley, golden shares and protectionist time travel?* <https://bit.ly/3cJllyO>. 201
Homeland Security, *Presidential Policy Directive 21 (PPD-21): Critical Infrastructure Security and Resilience*. 202
<https://bit.ly/2ydB4QJ>.

אלו צריכים להיות מוטמעים בתהליך איסוף המידע המודיעיני עבור הוועדה, שלה צריכה להיות היכולת להכווין את מערך המודיעין וגופי הרגולציה הכלכלית שעוסקים במודיעין עסקי, כמו גם גופים פרטיים שעוסקים בנושאים אלו, וכל זאת כדי להבין את המטרה והאסטרטגיה של החברות הזרות הבאות להשקיע במגזרים שונים בישראל.