

# סוגיות כלכליות ואסטרטגיות בקשרי סחר והשקעות עם סין

כתיבה: בת חן רוטנברג, כלכלנית | אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

תאריך: ד' אב תשפ"א, 13 ביולי 2021

סקירה כלכלית

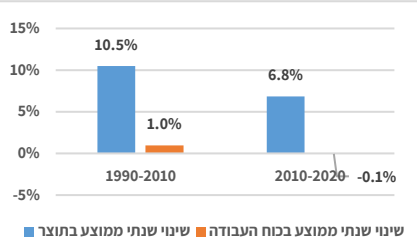
## תוכן עניינים

1.....	תמצית.....	1
2.....	1. האסטרטגיה הכלכלית הסינית.....	1
2.....	1.1 מדיניות כלכלית בעשורים האחרונים.....	1.1
4.....	1.2 תכנית "חגורה אחת, דרך אחת" ("דרך המשי החדשה").....	1.2
5.....	1.3 הבנק האסייני להשקעות בתשתיות (AIIB).....	1.3
6.....	2. השקעות זרות בישראל.....	2
6.....	2.1 יתרת השקעות ישירות זרות לפי ענף.....	2.1
7.....	2.2 ההשקעות לפי המדינות השונות.....	2.2
8.....	2.3 חלוקה בין השקעות פרטיות וממשלתיות.....	2.3
9.....	3. קשרי סחר והשקעות ישראל-סין.....	3
10.....	3.1 היקף הסחר בין ישראל לסין.....	3.1
12.....	3.2 הקווים הסגול והירוק במערכת להסעת המונים בגוש דן.....	3.2
14.....	3.3 נמל הדרום באשדוד ונמל המפרץ בחיפה.....	3.3
15.....	4. רכש ציבורי בישראל.....	4
15.....	4.1 העדפת תוצרת מקומית.....	4.1
16.....	4.2 רכש גומלין על עסקאות בין ישראל וסין.....	4.2
19.....	5. השלכות אפשרויות וכלי מדיניות.....	5
19.....	5.1 תהליך אישור השקעות אסטרטגיות בישראל.....	5.1
20.....	5.2 השלכות כלכליות ואסטרטגיות.....	5.2
21.....	5.3 אישור השקעות אסטרטגיות במדינות מפותחות.....	5.3

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת הכלכלה בנושא סוגיות כלכליות ואסטרטגיות בקשרי סחר והשקעות עם סין. המסמך מכיל תיאור המדיניות הכלכלית הסינית בשנים האחרונות, היקף הסחר וההשקעות בין ישראל וסין, תיאור מרכזי תשתיות ציבוריות בישראל, תיאור המדיניות הישראלית ודין בהשלכות הזכייה של חברות זרות, בעיקר סיניות במרכזי תשתיות אסטרטגיות.

בעשורים האחרונים חוותה כלכלת סין צמיחה מהירה – בשנים 1990 עד 2020 עלה התוצר בשיעור שנתי ממוצע של כ-9.3% וכוח העבודה עלה בכ-0.6%. ניתן לחלק את התקופה לשתי תקופות משנה, כמוצג בתרשים - בשנים 1990



עד 2010 עלה התוצר בשיעור שנתי ממוצע של 10.5% וכוח העבודה בכ-1%, ובשנים 2010 עד 2020 חלה ירידת מדרגה – התוצר עלה בשיעור ממוצע של כ-6.8% וכוח העבודה ירד בכ-0.1%. בתחילת התקופה הצמיחה בתוצר התבססה בעיקר על יצוא והשקעות, ולאחר מכן גם על הצריכה הפרטית. כחלק מאסטרטגיית המשך הצמיחה של כלכלת סין, גיבשה הממשלה מדיניות

"חגורה אחת, דרך אחת" או OBOR (One Belt, One Road) המכונה גם 'דרך המשי החדשה'. במסגרת תכנית זו מתוכננים ומבוצעים פרויקטים הנדסיים על תוואי דרכים יבשתיות וימיות. מטרתיה המרכזיות של התכנית הינן חיזוק קשרי הסחר של סין עם מדינות שנמצאות על תוואי הדרך, תוך ניצול יכולות ייצור ובניית תשתיות לשווקים חדשים.

יחסי הכלכלה בין ישראל לסין התפתחו במהירות בעשורים האחרונים, בסחר, במעורבות של חברות סיניות במיזמים במימון ציבורי בישראל וברכישת חברות ישראליות על-ידי משקיעים מסין. בשנת 2020 היקף הסחר (ללא יהלומים והונג קונג) היה כ-11.9 מיליארד דולר, גידול של 45.6% לעומת 2011 וגידול של 1,276% לעומת 2000.

כיום פועלות בישראל חברות סיניות בכמה מרכזי תשתית, בניהם: קרונות הרכבת הקלה בגוש דן; הקמה והפעלה של מקטעים שונים ברכבת הקלה בגוש דן; הקמת נמל הדרום באשדוד; והפעלת נמל המפרץ בחיפה. לפי תקנות רכש הגומלין במכרזים של גופים ציבוריים בשווי של 5 מיליון דולר ומעלה (בש"ח) ונעשים תוך 5 שנים מיום ההתקשרות, צריכה להיכלל התחייבות לרכש גומלין על ידי ספק החוץ, של לפחות 35% משווי העסקה. סך סכום המחויבות של החברות הסיניות לרכוש בישראל במסגרת רכש הגומלין בין השנים 2014 ל-2020 הוא כ-1.4 מיליארד דולר.

לפעילות של חברות זרות מסין בישראל, לרבות רכישה של חברות אסטרטגיות וזכייה במכרזים להקמת והפעלת מיזמים ותשתיות חיוניות, עשויות להיות השלכות בתחומי הכלכלה והביטחון הלאומי. מצד אחד לקשרים אלו תרומה לכלכלה, כגון בנייה מהירה ויעילה של תשתיות ציבוריות, מצד שני קיימים חששות אסטרטגיים ושמירה של קשרים עם ארה"ב. בכמה מדינות מפותחות קיימת רגולציה לאישור פעילות של חברות זרות בשוק המקומי. כך, בארה"ב קיים גוף בקרה ששמו "הוועדה להשקעות זרות בארה"ב" או CFIUS (The Committee on Foreign Investment in the United States), הכפוף לשר האוצר. לוועדה יש סמכות להמליץ על ביטול עסקאות עם חברות זרות המבקשות לרכוש נכסים הנחשבים חשובים לביטחון הלאומי. באיחוד האירופי קיימות בכמה מדינות, לרבות גרמניה, צרפת ואיטליה, יוזמות לקידום חקיקה שתאפשר מניעת ביצוע עסקאות רכש של חברות אירופיות על ידי מדינות או חברות זרות, בין היתר משיקולים כלכליים. בישראל החליט הקבינט המדיני-בטחוני באוקטובר 2019 על הקמת תהליך ומנגנון לבחינת היבטי בטחון לאומי בהשקעות זרות בישראל ובמכרזים ממשלתיים והשקעות של חברות זרות בחברות ישראליות בעלות חשיבות אסטרטגית.

## 1. האסטרטגיה הכלכלית הסינית

### 1.1 מדיניות כלכלית בעשורים האחרונים

בעשורים האחרונים חוותה כלכלת סין צמיחה מהירה אשר בתחילה נשענה על קצב גידול מהיר יחסית ביצוא ובהשקעות ובהמשך על הצריכה הפרטית.

בעשורים האחרונים חוותה כלכלת סין צמיחה מהירה אשר בתחילה נשענה על קצב גידול מהיר יחסית בהשקעות וביצוא ובהמשך גם בצריכה הפרטית. בשנים 1980 עד 2019 התוצר עלה בשיעור שנתי ממוצע של כ-9.4%. בשנים 1980 עד 2010 שיעור השנתי הממוצע היה 10.1%, ובשנים 2010 עד 2019 ירד לכ-7.3%<sup>1</sup>. הצמיחה המהירה נבעה מסיבות רבות, בין היתר, בגין רפורמות בשנות ה-80 לרבות הגמשת הפעילות בשווקים, פתיחת האפשרות ליזמים ומשקיעים להשקיע בסין והפרטה של חלק מהחברות הממשלתיות.<sup>2</sup> מדיניות זו השפיעה באופן ניכר על כלכלת סין, בעיקר גידול מהיר בתוצר המקומי הגולמי ויציאה של מאות מיליוני אנשים מעוני, בעיקר כתוצאה מהמעבר בעיסוק בחקלאות כפרית לתעשייה ועיור, ועל הסחר העולמי וכלכלת העולם. לפי הבנק העולמי, סין היא התורמת הגדולה ביותר לצמיחה העולמית מאז המשבר הפיננסי העולמי של 2008.<sup>3</sup>

במקביל לשיעור הצמיחה המהיר בעשורים האחרונים צאו גם אתגרים רבים: רמת אי השוויון עלתה (במיוחד בין תושבי אזורים כפריים ועירוניים), ההכנסה לנפש עדיין נמוכה בהשוואה למדינות המפותחות, נוצרו אתגרים לקיימות סביבתית והתעוררו לחצים דמוגרפיים הקשורים לאוכלוסייה מזדקנת ולהגירת עבודה פנימית.<sup>4</sup>

ירידת המדרגה בשיעור הצמיחה, אשר כאמור חלה בעשור האחרון, והאתגרים שבאו בעקבותיה, הביאו את קברניטי סין לקבוע יעדי צמיחה צנועים יותר של 6.5%.

ירידת המדרגה בשיעור הצמיחה, אשר כאמור חלה בעשור האחרון, והאתגרים שבאו בעקבותיה, הביאו את קברניטי סין לקבוע יעדי צמיחה צנועים יותר של 6.5%. תכנית החומש ה-13 מדגישה את הפיתוח של שירותים ואמצעים לטיפול בחוסר איזון סביבתי וחברתי, קביעת יעדים לצמצום זיהום, הגברת היעילות האנרגטית, שיפור הגישה לחינוך ובריאות, והרחבת ההגנה החברתית. יחד עם זאת, גיבשה סין מדיניות שתאפשר המשך צמיחה של כלכלת סין, לרבות גיבוש **"מדיניות חגורה אחת, דרך אחת"** (ראו פירוט בסעיף 1.2 להלן) והקמת בנק להשקעות במזרח אסיה (ראו פירוט בסעיף 1.3 להלן).<sup>5</sup>

תרשים 1 להלן מוצג את הגידול בתוצר המקומי הגולמי (להלן תוצר) ובהיקף היצוא של הסחורות והשירותים בסין בעשורים האחרונים.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> The World Bank, [GDP growth \(annual %\)](#), Access: April 27, 2021.

<sup>2</sup> The New York Times, [The Land That Failed to Fail](#), November 18, 2018.

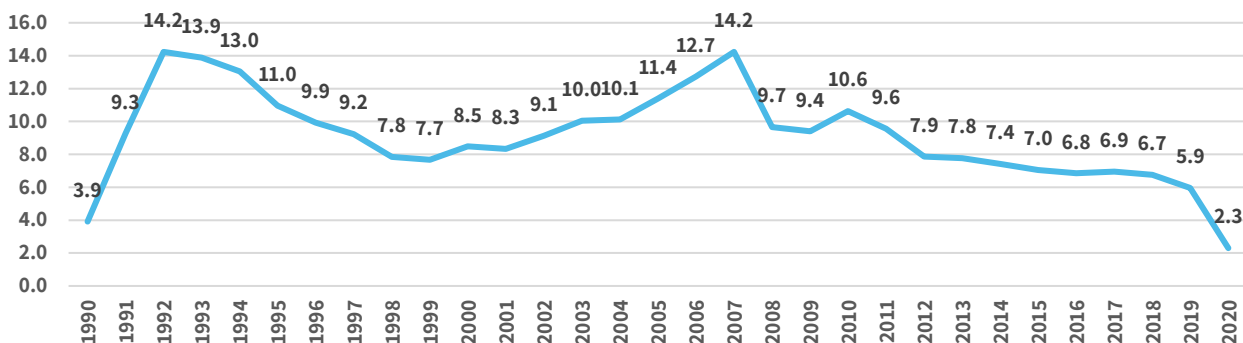
<sup>3</sup> The World Bank, [The World Bank In China](#) May 6, 2019.

<sup>4</sup> The World Bank, [The World Bank In China](#), Overview, Access: May 23 2021.

<sup>5</sup> יש טענות כי הנתונים הסטטיסטיים הרשמיים של סין אינם מהימנים כמו אלו המיוצרים בארצות הברית ובמדינות אירופה. להרחבה:

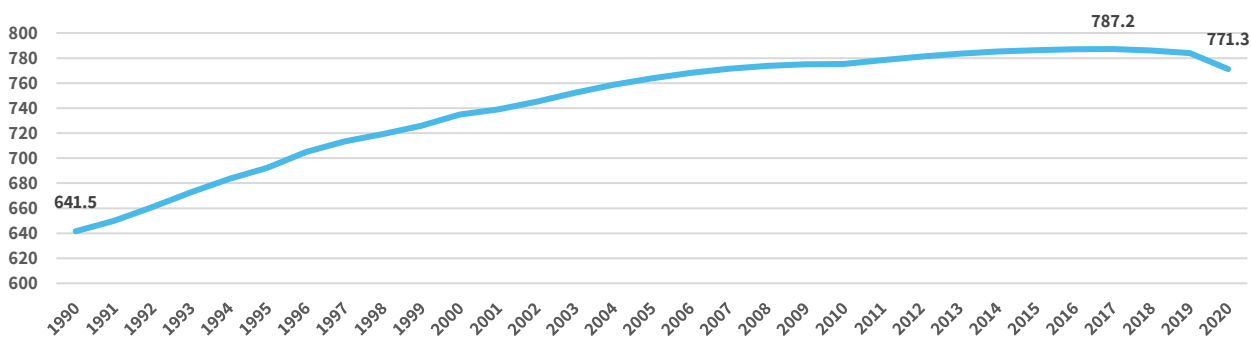
U.S.-China Economic and Security Review Commission Staff Research Project, [The Reliability of China's Economic Data: An Analysis of National Output](#), January 2013.

### תרשים 1 - השינוי בתוצר של סין בעשורים האחרונים (1990-2020, באחוזים)<sup>6</sup>



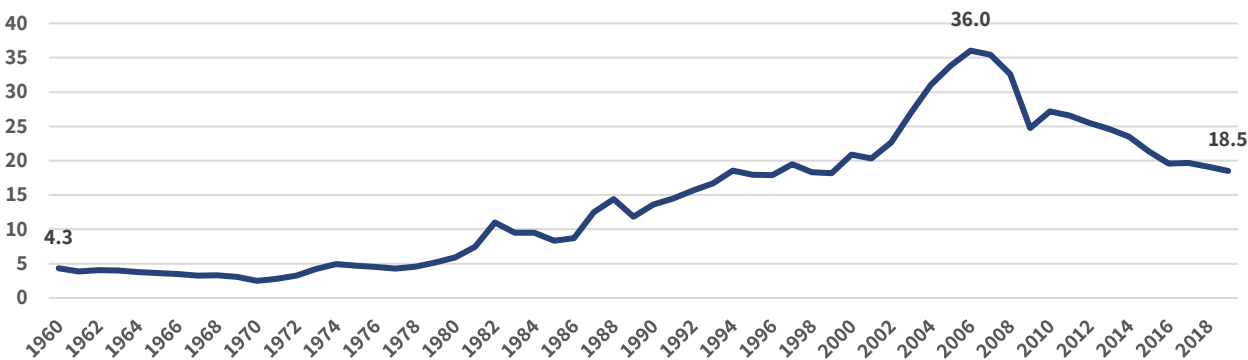
מהתרשים ניתן לראות כי בעשורים האחרונים התוצר בסין עלה, אם כי חלה ירידה בקצב העלייה בעשור האחרון. תרשים 2 להלן מתאר את השינוי בכוח העבודה בסין בשנים 1990 עד 2020.

### תרשים 2 - השינוי בכוח העבודה בסין בשנים 1990 עד 2020 (במיליונים)



ניתן לראות כי בשנים 1990 עד 2017 חלה עלייה בכוח העבודה בקצב שנתי ממוצע של **0.8%**, ובשנים 2017 עד 2020 חלה ירידה של **0.7%**. הירידה בכוח העבודה עשויה להקשות על המשך קצב הגידול בתוצר. תרשים 3 להלן מתאר את השינוי במשקל יצוא סחורות ושירותים מהתוצר.

### תרשים 3 - משקל היצוא מהתמ"ג בסין בעשורים האחרונים (1960-2019, באחוזים)<sup>7</sup>



<sup>6</sup> The World Bank, [GDP \(constant 2010 US\\$\)](#), Access: May 19, 2021.

<sup>7</sup> The World Bank, [Exports of goods and services \(% of GDP\)](#) Access: May 19, 2021.

ניתן לראות כי משקל היצוא מהתוצר עלה מכ-4.3% בשנת 1960 עד לשיא של כ-36% בשנת 2006 ומאז ירד עד לכ-18.5% בשנת 2019. יש לציין כי מדובר במשקל היצוא בתוצר, וכי היצוא עדיין ממשיך לגדול, אם כי בשיעור נמוך לעומת התוצר. משני התרשימים לעיל ניתן להסיק כי היצוא היה מרכיב עיקרי בצמיחה של התוצר בסין עד לשנת 2006 ומאז חלה ירידה במשקל היצוא בתוצר, קצב העלייה בתוצר התמתן ונובע מגורמים אחרים, בעיקר צריכה פרטית.

## 1.2 תכנית "חגורה אחת, דרך אחת" ("דרך המשי החדשה")

התכנית "חגורה אחת, דרך אחת" או OBOR (One Belt, One Road) המכונה גם 'דרך המשי החדשה' מבטאת שינוי מגמה היסטורי בראיית סין את תפקידה הבינלאומי. דרך המשי המקורית חיברה בין אסיה לאירופה - בין מזרח למערב ונפרצה לפני כ-2000 שנה.<sup>8</sup> היצוא היווה מרכיב מרכזי בצמיחה המהירה של סין בדור האחרון, כמוצג בסעיף 2.1 להלן. על-כן התוכנית עשויה לאפשר בעתיד את המשך הגידול ביצוא באמצעות פיתוח, השקעות ובעלות על אפיקי היצוא מסין לשוקי היעד. במסגרת התוכנית החדשה, מתוכננים ומבוצעים פרויקטים הנדסיים על תוואי הדרכים היבשתיות ('החגורה האחת') והדרכים הימיות ('הדרך האחת'). מטרותיה המרכזיות של התכנית הינן חיזוק קשרי הסחר של סין עם מדינות שנמצאות על תוואי דרך המשי החדשה, תוך ניצול יכולות ייצור ובניית תשתיות לשווקים חדשים. יש הטוענים כי מטרתה הלא מוצהרת של סין היא לבנות את האימפריה של המאה ה-21 - בעזרת השקעות בהיקף של מאות מיליארדי דולרים בתשתיות ביותר מ-60 מדינות, היא חותרת לכונן סדר כלכלי עולמי. כך, הרחבת נתיבי הסחר ומתן הלוואות, יהיו האמצעי לבניית האימפריה.<sup>9</sup> כמו כן, פיתוח הנתיבים מסין כלפי חוץ וחיבורם של מדינות העולם לסין עשוי להוביל גם להגדלת יבוא של מוצרים וטכנולוגיות לסין, העשויים להוביל להאצת פיתוח פנים-סיני, לצמיחה מהירה ולגידול בצריכה הפרטית.

חלק מהמדינות המפותחות הגיבו בחשדנות כלפי התוכניות הסיניות. כך, למשל, אמרה שרת הכלכלה הגרמנית, בריגיטה ציפריס, בפורום בנושא תכנית "החגורה והדרך" הסינית, כי מדינות האיחוד האירופי נחושות בהחלטתן לא לחתום על הצהרה משותפת בנושא הסחר כל עוד סין לא תיענה לדרישותיהן של מדינות האיחוד האירופי בנושאים כגון סחר חופשי, כינון זירת סחר הוגנת ותנאי עבודה שווים. באיחוד האירופי אף מודאגים שמא לא תהיה שקיפות, מכרזים פומביים וסטנדרטים בינלאומיים בתחומי ההגנה הסוציאלית והסביבתית.<sup>10</sup>

לישראל עשוי להיות מקום בתכנית 'חגורה אחת דרך אחת', בשל מיקומה הגיאוגרפי בין אסיה, אירופה ואפריקה. בעבר הרחוק ישראל היוותה חלק מ"דרך הבשמים" לאספקת מוצרי סחר שונים (כגון בשמים ותבלינים) מהודו לאירופה דרך ירדן ומרכז הנגב לנמל עזה. ישראל יכולה

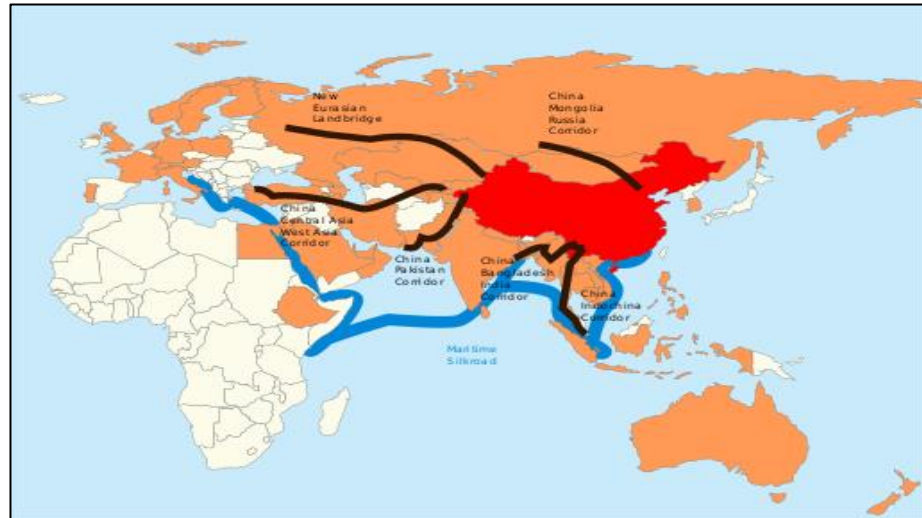
<sup>8</sup> Ancient History Encyclopedia, [Silk Road](#), May 1, 2018.

<sup>9</sup> כך, מתן הלוואות למדינות מתפתחות לבניית נכסים אסטרטגיים (נמלי ים ואוויר, מסילות רבת וכדומה) עשויה להוביל לבעלות סינית על אותם נכסים אסטרטגיים, במקרה של אי פירעון ההלוואות.

<sup>10</sup> DW, news, [Germany wants more guarantees from China over 'Silk Road' trade plan](#), Access: April 11, 2019.

לשמש לסין בית נתיבות וקרש קפיצה לוגיסטי ויצרני, בהיותה, כאמור, חוליה מקשרת מבחינה גיאופוליטית בין אפריקה, אירופה, ובעתיד אולי גם מערב אסיה רבתי. בתרשים 4 להלן מוצגים נתיבי הסחר העיקריים בדרך המשי החדשה.

#### תרשים 4 - דרך המשי החדשה יבשתית וימית<sup>11</sup>



מהנתיבים בתרשים ניתן לראות כי התוכנית כוללת נתיבים יבשתיים מסין לאירופה מדינות מרכז אסיה והבלקן ונתיבים ימיים דרך מדינות דרום אסיה, אפריקה והמזרח התיכון.

### 1.3 הבנק האסייני להשקעות בתשתיות (AIIB)

הבנק האסייני להשקעות בתשתיות (Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB), הוא פרי יוזמתו של נשיא סין שי ג'ינפנג ונועד לממן מיזמים בתשתיות ובמגזרים יצרניים באסיה וסביבתה, בדומה לגופים בנקאיים בין-לאומיים קיימים, כגון הבנק העולמי, הבנק האירופאי לשיקום ולפיתוח, הבנק הבין-אמריקאי לפיתוח והבנק האסייני לפיתוח.<sup>12</sup>

כחלק מאסטרטגיית החגורה והדרך שפורטה בסעיף 1.2 לעיל, כוונת הסינים היא לאמץ ולקדם חידושים למיניהם, להקל על נגישותה של סין לאנרגיה, להשתחרר מן התלות במצרי הורמוז (המפרץ הפרסי) ובמצרי מאלאקה (מלזיה), לזרז השקעות בשוקי חוץ (ובכלל זה במזרח התיכון ובישראל) ולפתח את כלכלת ארצם באמצעות טכנולוגיות מתקדמות. קברניטי סין יזמו את הקמת הבנק האסייני להשקעות תשתיות (AIIB), במטרה לענות על שאיפות אלו. הבנק נוסד בשנת 2015, מטהו יושב בבייג'ין וחברות בו 57 מדינות מייסדות, בניהן ישראל. כיום ישנן 103 מדינות חברות בבנק.<sup>13</sup> באמנה, הקובעת את ההוראות להפעלת הבנק, המדינות מצטרפות להסכם על בסיס העקרונות האלה:

קברניטי סין יזמו את הקמת הבנק האסייני להשקעות תשתיות (AIIB), במטרה להקל על נגישותה של סין לאנרגיה, להשתחרר מן התלות במצרי הורמוז ובמצרי מאלאקה, לזרז השקעות בשוקי חוץ ולפתח את כלכלת ארצם באמצעות טכנולוגיות מתקדמות.

<sup>11</sup> Lommes, Wikimedia Commons, <File:One-belt-one-road.svg>, Attribution: April 9, 2019.

<sup>12</sup> להרחבה: ויקטור פתאל [הצעת חוק אמנת הבנק האסייני להשקעה בתשתיות, התשע"ו-2015 - תיאור וניתוח](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 בינואר 2016.

<sup>13</sup> AIIB, [Introduction, Who We Are](#), Access: July 13 2021

- חשיבות שיתוף הפעולה האזורי לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכלי והחברתי של הכלכלות באסיה, התורם לחוסן האזורי מול משברים פיננסיים פוטנציאליים וזעזועים חיצוניים אחרים;
- חשיבות פיתוח התשתיות וחזוק הקישוריות והאינטגרציה האזורית, ובדרך זו קידום הצמיחה הכלכלית וההתפתחות החברתית של תושבי אסיה ותרומה לדינמיות הכלכלית העולמית;
- הצורך בהשקעות לטווח הארוך לפיתוח התשתיות באסיה; השקעות אלו יבוצעו באמצעות שיתוף פעולה בין בנקים להשקעות ברחבי העולם ובנק אסיה להשקעות;
- מטרת הבנק היא לשמש מוסד פיננסי בין-לאומי המתמקד בפיתוח התשתיות באסיה, בסיוע בגיוס משאבים ובפתיחת "צווארי בקבוק" פיננסיים שבלעדיו הכלכלות האסייניות היו נאלצות להתמודד עמם בכוחות עצמן.

**ישראל רוכשת את מניות הבנק במשך חמש שנים, בהיקף של 30 מיליון דולר בכל שנה, ובסך הכול בסכום של 150 מיליון דולר בכל התקופה.**

לפי ההסכם שנחתם, ישראל רוכשת את מניות הבנק במשך חמש שנים, בהיקף של 30 מיליון דולר בכל שנה, ובסך הכול בסכום של **150 מיליון דולר** בכל התקופה. חלקה של ישראל בהון מניות הבנק הוא כ-0.775%, כפי שנקבע על-פי עקרונות האמנה, והוא מבוסס על היחס בין ההשקעה של ישראל להשקעה המצרפית של כל המדינות החברות. חוק אמנת הבנק האסייני להשקעות בתשתיות, התשע"ו-2016, נועד לאפשר למדינת ישראל לבצע את הוראות אמנת הבנק. לפי דברי ההסבר שהובאו בהצעת החוק, להצטרפות לגופים אסייניים מרכזיים יש חשיבות מאחר שהיא יכולה לקדם הזדמנויות של השתלבות חברות ישראליות בפרויקטים שונים בתחום התשתיות ביבשת אסיה. בנוסף, ישראל שוכנת ביבשת אסיה ונכללת באזור פעילות הבנק, ולכן יש אפשרות, לפי האמנה, שהבנק יממן השקעות בפרויקטי תשתיות גם בישראל.<sup>14</sup>

## 2. השקעות זרות בישראל

השקעות ישירות זרות (Foreign Direct Investment) מוגדרות כהשקעות של תושבים מקומיים בחברות זרות בשיעור של 10% ומעלה מההון של החברה בה נעשית ההשקעה. ההשקעות הישירות נמנות עם נתוני תנועת ההון אל המשק וממנו והן חלק ממאזן התשלומים. השקעות ישירות יוצאות משקפות את ההשקעות של תושבי ישראל או של חברות ישראליות בחברות בחו"ל. ובהתאמה, השקעות ישירות נכנסות משקפות את ההשקעות של תושבי חו"ל בישראל.

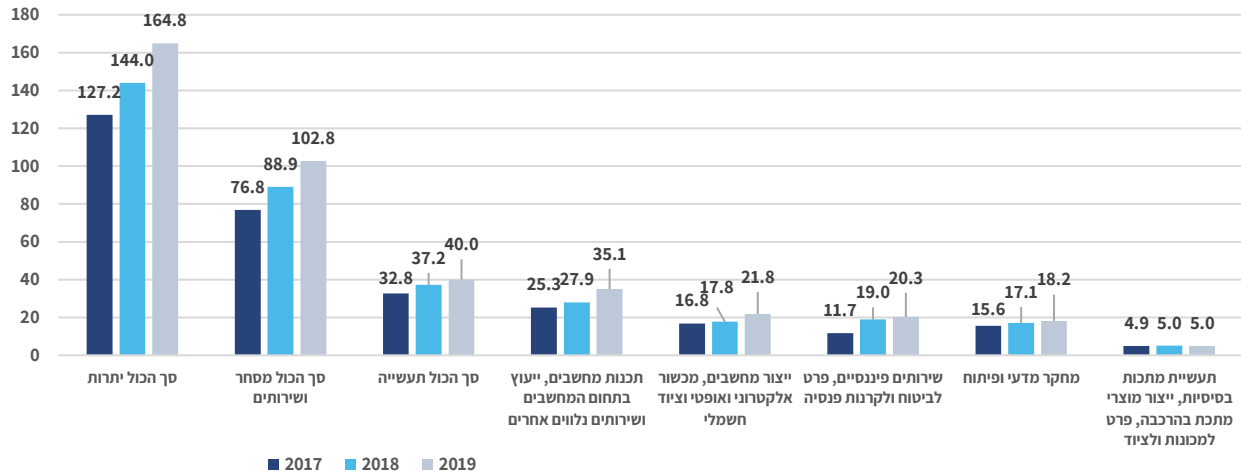
### 2.1 יתרת השקעות ישירות זרות לפי ענף

בתרשים 5 להלן נתונים על יתרת השקעות ישירות זרות בישראל לפי ענף בשנים 2017 עד 2019.

<sup>14</sup> משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, [הבנק האסייני להשקעות בתשתיות](#), תאריך עדכון: 13 במאי 2020.



### תרשים 5 – יתרת השקעות זרות בישראל לפי ענפים עיקריים (מיליארדי דולר, 2017-2019)<sup>15</sup>

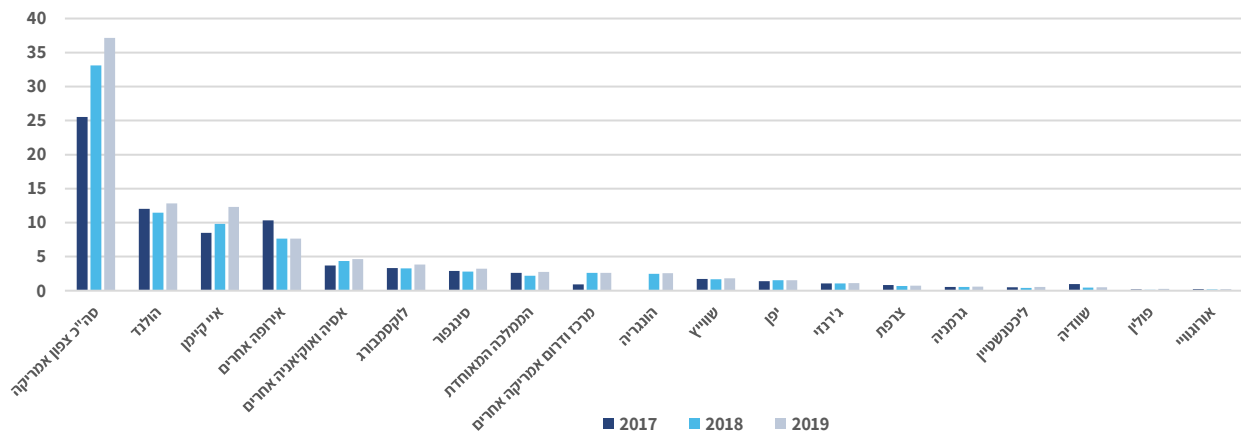


ניתן לראות כי בשנת 2019 יתרת ההשקעות הזרות הישראליות הייתה כ-164.8 מיליארד דולר, גידול של כ-29.6% לעומת 2017. הגידול המהיר ביותר היה בענף תכנות מחשבים, ייעוץ בתחום המחשבים ושירותים נלווים אחרים. יתרת ההשקעות הזרות בענף המסחר והשירותים גבוהה בכ-156.7% מיתרת ההשקעות בענף התעשייה. בענף המסחר והשירותים יתרת ההשקעות הגבוהה ביותר היא בתכנות מחשבים, ייעוץ בתחום המחשבים ושירותים נלווים אחרים. בענף התעשייה יתרת ההשקעות הגבוהה ביותר היא בייצור המחשבים, מכשור אלקטרוני ואופטי וציוד חשמלי.

## 2.2 ההשקעות לפי המדינות השונות

בתרשים 6 להלן מוצגים נתונים על יתרת ההשקעות הזרות הישראליות לפי מדינה.

### תרשים 6 – יתרת השקעות ישירות זרות בישראל לפי מדינה (מיליארדי דולר, 2017-2019)<sup>16</sup>



<sup>15</sup> הלמ"ס, [השקעות ישירות של ישראל בחו"ל ושל חו"ל בישראל, לפי ענפי כלכלה ולפי מדינות 2017-2019](#), לוח 1 – יתרות השקעות ישירות של תושבי חוץ בישראל, לפי ענפי כלכלה, 25 במרץ 2021.

<sup>16</sup> שם.

מהנתונים ניתן לראות כי יתרת ההשקעות הזרות הישירות הגבוהה ביותר בישראל היא מצפון אמריקה ויתרת ההשקעות מאסיה בישראל היא החמישית בהיקפה. ניתן לראות כי נתח ההשקעות מאסיה מהווה 4.8% מכלל יתרת ההשקעות הזרות הישירות בישראל וכי הוא נמוך מההשקעות מארה"ב ומהאיחוד האירופי.<sup>17</sup> יש לציין כי עבור 41.2% מיתרות ההשקעה בשנת 2019 אין נתונים לגבי ההתפלגות הגאוגרפית.<sup>18</sup>

### 2.3 חלוקה בין השקעות פרטיות וממשלתיות

את המשקיעים מסין אפשר לחלק לארבעה סוגים שונים:

**חברות ממשלתיות:** חברות בעלות מלאה של הממשלה. במחקר משנת 2018 נבדק הקשר בין מבנה הבעלות של חברות בסין לבין ההחלטות הכלכליות שלהן. לפי המחקר, חברות בבעלות ממשלתית מקבלות החלטות לעיתים ממניעים סוציו-פוליטיים יותר מאשר ממניעים כלכליים.<sup>19</sup>

**חברות ציבוריות:** חברות הנסחרות בבורסה בסין או מחוצה לה.

**חברות פרטיות:** חברות בבעלות פרטית אשר מניותיהן אינן נסחרות בבורסה

**קרנות הון סיכון:** קרנות השקעה פרטיות (לא כולל קרנות השקעה המנהלות כספי ממשלה).

לפי מחקר של המכון למחקר בטחון לאומי (INSS) היקף העסקאות (כולל השקעות ישירות ובניית תשתיות ציבוריות) של סין בישראל התרחבו בעשור האחרון והסתכמו בכ-19.4 מיליארד דולר בשנים 2007 עד 2020, מתוכן כ-47% בתחום הטכנולוגיה וכ-30.4% בתחומי התשתיות. לפי המחקר, כ-53% מסך ההשקעות מסין בשנים 2002 עד 2020 בוצעו על-ידי חברות ממשלתיות, בעיקר בפרויקטים גדולים של תשתיות ציבוריות המהוות כ-5% מסך העסקאות, כ-34% מסך ההשקעות מבוצעות על-ידי חברות פרטיות, בעיקר בענף ההיי-טק, והיתר על-ידי חברות ציבוריות וקרנות הון-סיכון. יש לציין כי לפי המחקר, כל החברות הסיניות קשורות בדרך זו או אחרת לגורמי שלטון בסין, כך שיש למדינה השפעה כלשהי על החברות הפרטיות.<sup>20</sup>

בשנתיים האחרונות ניתן לראות ירידה בהיקף ההשקעות. ירידה זו תתכן בעקבות שינוי בסדר עדיפויות של סין, כתוצאה מהשלכות נגיף הקורונה ואילוץ פנים, כגון תכנית החומש החדשה. התכנית כוללת האצה של רפורמות מבניות וקידום שיתופי פעולה בינלאומיים, חיזוק

<sup>17</sup> יש לציין כי מדינות מסוימות נחשבות למקלטי מס וההשקעות הישירות (נכנסות ויוצאות) במדינות אלו אינן נחשבות להשקעות המייצרות ערך כלכלי אלא נעשות לצורך תשלומי מס מופחתים, כאשר יעד ההשקעה הסופי הוא למעשה מדינה אחרת. במחקר של אגף הכלכלן הראשי בנושא השקעות זרות, שווייץ, לוקסמבורג ואירלנד סווגו כמקלטי מס. להרחבה ראו: נעם בוטוש, [העברת ייצור מישראל למדינות אחרות בשנים האחרונות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 באוקטובר 2020.

<sup>18</sup> בחלק מההשקעות מחו"ל יש חובת דיווח לבנק ישראל ועל השקעות אלו יש מידע גאוגרפי. המידע עבור יתר ההשקעות מחו"ל מבוסס על נתונים הנרשמים במערכת הבנקאית האוטומטית ITRS, בה אין פירוט גאוגרפי.

<sup>19</sup> Wei He, NoyNoy A. Kyaw, [Ownership structure and investment decisions of Chinese SOEs](#), Research in International Business and Finance (RIBAF), Volume 43, January 2018.

<sup>20</sup> המכון למחקר בטחון לאומי (INSS), [השקעות סיניות בישראל: התפתחויות ומבט לעתיד](#), 18 בינואר 2021.

ההסתמכות העצמית של סין והגברת השליטה של המפלגה השלטת על רכיבי הכלכלה והטכנולוגיה, בין היתר, על ידי רכישה ואימוץ של טכנולוגיות זרות והתאמתן לשוק הסיני – דבר שיאפשר פיתוח בסיס ידע מקומי. סיבה נוספת יכולה להיות שינוי מדיניות ישראלי כתוצאה מהלחץ אמריקאי בנושא. סיבה אפשרית אחרת היא הפנמה של הסקטור הפרטי את הסיכונים העשויים להתלוות לקבלת השקעה מגורמים מסין, בעיקר השפעות אפשריות על פעילות של החברות הללו בארה"ב. לפי המחקר, חברות ממשלתיות מסין משקיעות בפרויקטי תשתית, וחברות פרטיות וקרנות הון סיכון מסין משקיעות בענף ההיי טק.<sup>21</sup>

### 3. קשרי סחר והשקעות ישראל-סין

החל משנת 1992, בה כוננו היחסים הדיפלומטיים בין ישראל לסין, הסחר בין שתי המדינות הולך ומתפתח עד להפיכתה של סין לשותפת הסחר השנייה בגודלה עבור ישראל. היחסים הכלכליים בין המדינות כוללים סחר הדדי, כפי שיפורט בסעיף 3.1 להלן, מעורבות של חברות סיניות במיזמים במימון ציבורי בישראל, כפי שיפורט בסעיף 3.2 להלן, והשקעות בשוק הפרטי לרבות רכישת של חברות ישראליות על-ידי משקיעים מסין, כגון חברת המזון המובילה תנובה. כחלק ממגמת התפתחות של חברות תעשייתיות במשק חלקן העבירו את פס הייצור למדינות שבהן עלויות הייצור נמוכות יחסית, כגון סין, דבר שהוביל לירידת מחירים אך גם לירידה בתעסוקה באותם ענפי ייצור.<sup>22</sup>

בוועידת החדשנות בשנת 2016 הוכרז על פתיחת המשא ומתן להסכם סחר חופשי, ובשנת 2017 הוכרז על שדרוג יחסי ישראל וסין ל"שותפות מקיפה לחדשנות". במסגרת הוועידה נחתמו שלושה עשר הסכמים לשיתוף פעולה בין המדינות בתחומי מדע וטכנולוגיה, מדעי החיים, חדשנות, בריאות דיגיטלית וחקלאות.<sup>23</sup> בשנים האחרונות, התקיימו ביקורים רשמיים הדדיים שסייעו לפתיחת דלתות וחיזוק היחסים בין המדינות. ביקורו של ראש ממשלת ישראל בסין במרץ 2017 סימל שיא ביחסים ופתח את הדלת, בין היתר, לביקור סגן הנשיא וואנג צ'ישאנג (Qishang Wang) בנובמבר 2018 בישראל – הביקור הבכיר ביותר מהממשל הסיני מזה 18 שנה. בהתאם לכך, ניתן להבחין בעלייה בכמות הביקורים המשמעותיים של גורמים סינים בישראל לצד סגן הנשיא, שרים וסגני שרים מ-13 משרדי ממשלה סינים. זאת לצד הגעתו בפעם השנייה לישראל של ג'ק מא, יו"ר קבוצת עליבאבא, העוסקת במסחר אלקטרוני, ואנשי עסקים נוספים.<sup>24</sup>

בעקבות ביקור ראש ממשלת ישראל לשעבר, מר בנימין נתניהו, בסין בחודש מאי 2013, ובעקבות סיכומו עם ראש ממשלת סין, מר לי קאצ'ינג, הוחלט להפעיל מאמץ ממשלתי ממוקד לחיזוק הקשרים הכלכליים בין ישראל לסין, במטרה לקדם את מיצוי הפוטנציאל הכלכלי הגלום

<sup>21</sup> המכון למחקרי בטחון לאומי (INSS), [תוכנית החומש הסינית: שאיפה לרפורמות ולפתיחות לצד חיזוק שליטת המפלגה](#), 11 באפריל 2021.

<sup>22</sup> להרחבה: מאיר אזנקוט, [תיאור וניתוח ענפי ההלבשה והטקסטיל בעשורים האחרונים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2018.

<sup>23</sup> משרד רוה"מ, [ראש הממשלה נתניהו וסגנית ראש ממשלת סין הכריזו על פתיחת שיחות להסכם סחר חופשי בין המדינות](#), 29 במרץ 2016.

<sup>24</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, מינהל סחר חוץ, [סין, סקירה כלכלית](#), ספטמבר 2020.

ביחסים ההדדיים. במסגרת זו מינה ראש הממשלה ועדה בין משרדית בראשות ראש המועצה הלאומית לכלכלה ובהשתתפות המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה השונים המדען הראשי במשרד הכלכלה, והממונה על התקציבים במשרד האוצר ונציג מנכ"ל משרד רה"מ. הוועדה פועלת לגיבוש יעדים ותכנית פעולה מפורטת לחיזוק הקשרים הכלכליים בין ישראל וסין ולהגברת הסחר, ההשקעות ההדדיות, ומיזמי המחקר והפיתוח המשותפים, תוך שימת דגש על יצירת הזדמנויות לשיתופי פעולה בין חברות ישראליות וסיניות, הגדלת היקפי ההשקעה הישירה בין המדינות, חיזוק שיתופי הפעולה במחקר אקדמי ויישומי ובפיתוח והתאמת טכנולוגיות, מוצרים ושירותים ישראלים לשוק הסיני.<sup>25</sup>

לפי מחקר של מכון ראנד יש לסין מספר סיבות לחיזוק הקשרים עם ישראל, לרבות:<sup>26</sup>

**חדשנות טכנולוגית:** הסינים רואים בישראל מדינה שיכולה לעזור להם לדרבן חדשנות ומחקר ופיתוח, שכן סין מנסה לבסס כלכלה הנשענת על חדשנות וצריכה. הטכנולוגיה הישראלית בתחום ההגנה, הביטחון והטרור יכולה לתת מענה לצרכים צבאיים ולביטחון פנים בסין. כמו כן, הפיתוחים הישראלים בטכנולוגיה חקלאית, טכנולוגיה רפואית, טכנולוגיית מים ותחומי טכנולוגיה נוספים רלוונטיים גם הם לסדר היום המקומי של סין.

**גיאוגרפיה:** לפי המחקר של מכון ראנד, סין רואה בישראל שותפה למדיניותה במזרח התיכון. לפי הנחה זו, חיזוק הקשרים בין סין לישראל, עשוי לערער את הברית בין ישראל לארה"ב. **גיאוגרפיה:** ישראל יכולה לשמש כצומת ביוזמת "החגורה והדרך", לסייע לחזון הגדול של סין לחיבור יבשתי וימי בין אירו-אסיה, אפריקה ואירופה, כפי שצוין בסעיף 1.2 לעיל.

מבחינתה של ישראל ישנם גם כן יתרונות פוטנציאליים רבים לחיזוק קשריה עם סין, לרבות: גיוון היחסים הכלכליים עם שותפות סחר; שוק יעד פוטנציאלי ענק ליצוא הישראלי; סין יכולה לשמש מקור השקעה עבור ישראל, כפי שהיא משקיעה במדינות אחרות; השתתפות במיזמי תשתיות בישראל בעלויות נמוכות יחסית וביעילות גבוהה למשק.

### 3.1 היקף הסחר בין ישראל לסין

בשנת 2020 היקף הסחר בין המדינות (כולל סחורות ושירותים, ללא יהלומים וללא הונג קונג) היה כ-11.9 מיליארד דולר. ב-2018 נעשתה סין שותפת הסחר השנייה של ישראל אחרי ארצות הברית, לאחר שעקפה את האיחוד האירופאי. בתרשים 7 להלן מוצגים היקף היצוא והיבוא של ישראל וסין בין השנים 2011 ל-2020.

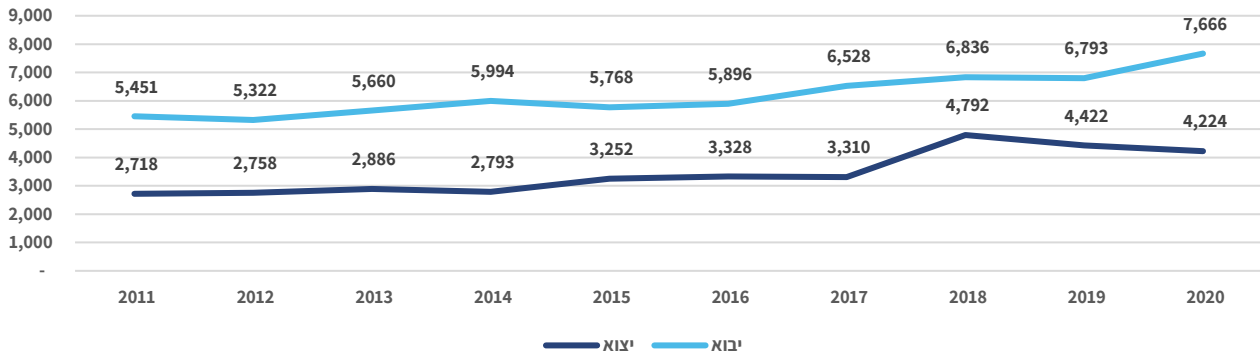
יש לסין מספר סיבות לחיזוק הקשרים עם ישראל: הסינים רואים בישראל מדינה שיכולה לעזור להם לדרבן חדשנות ומחקר ופיתוח ישראל יכולה לשמש כצומת ביוזמת "החגורה והדרך".

בשנת 2020 היקף הסחר בין המדינות (כולל סחורות ושירותים, ללא יהלומים וללא הונג קונג) היה כ-11.9 מיליארד דולר.

<sup>25</sup> המועצה הלאומית לכלכלה, [חיזוק שיתופי הפעולה הכלכלי בין סין וישראל](#), פעילות המועצה, 1 באוקטובר 2019.

<sup>26</sup> Rand Corporation, [The Evolving Israel-China Relationship](#), 2019

### תרשים 7 - היקף סחר החוץ של סחורות בין ישראל לסין (מיליוני דולרים)<sup>27</sup>



ניתן לראות כי בשנים 2011 עד 2020 עלו היקף היבוא ב-55.4% והיקף היצוא ב-40.7%. יצוא הסחורות של ישראל מאופיין בריכוזיות גבוהה, לרבות היצוא לסין. בלוח 1 להלן נתונים על יצוא לסין לפי חלוקה לרכיבים אלקטרוניים וליתר היצוא וסך יצוא הסחורות בשנים 2017 עד 2020.

### לוח 1 - יצוא סחורות לסין בשנים 2017 עד 2020 (במיליוני דולר)<sup>28</sup>

שנה	רכיבים אלקטרוניים	משקל	יתר הסחורות	משקל	סך יצוא סחורות לסין	משקל	סך יצוא סחורות
2017	1.6	47.8%	1.7	52.2%	3.3	100%	53.1
2018	2.8	57.4%	2.0	42.6%	4.8	100%	54.1
2019	2.3	52.2%	2.1	47.8%	4.4	100%	51.7
2020	2.2	51.4%	2.1	48.6%	4.2	100%	47.5
<b>שינוי</b>	<b>37.1%</b>		<b>18.9%</b>		<b>27.6%</b>		<b>-10.5%</b>

**משקל יצוא רכיבים אלקטרוניים לסין (ככל הנראה בעיקר של חברת אינטל) היווה בשנת 2020 כ-51.4% מכלל יצוא הסחורות לסין.**

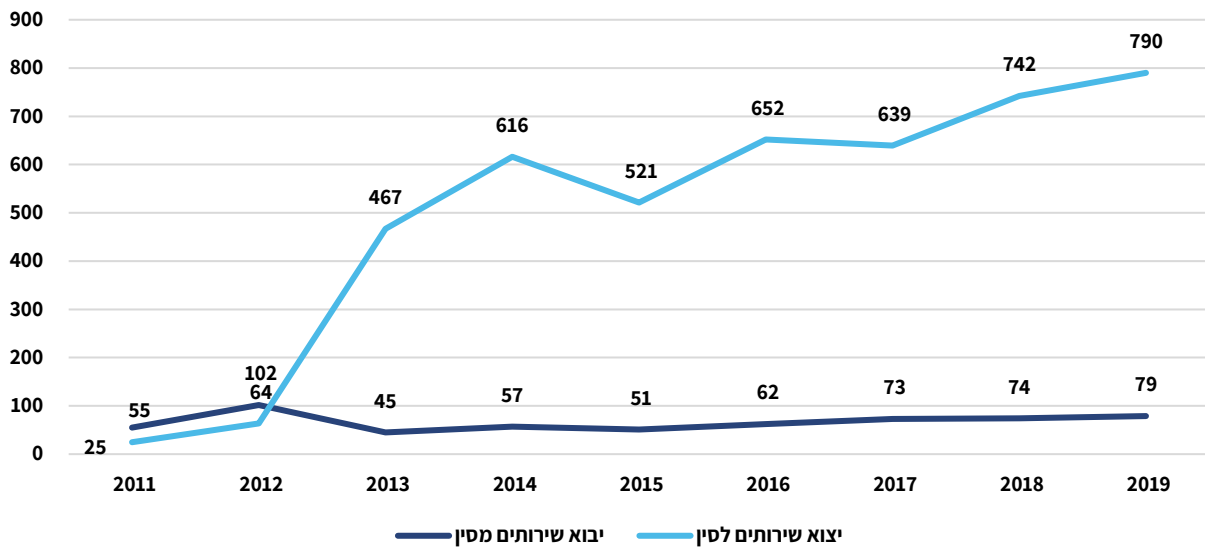
ניתן לראות כי משקל יצוא רכיבים אלקטרוניים לסין (ככל הנראה בעיקר של חברת אינטל) היווה בשנת 2020 כ-51.4% מכלל יצוא הסחורות לסין. בשנים 2017-2020 יצוא רכיבים אלקטרוניים לסין עלה בכ-37.1%, בהשוואה לעלייה של 18.9% ביתר הסחורות, לעלייה של 27.6% בסך יצוא הסחורות לסין ולירידה של 10.5% בסך יצוא הסחורות. יצוא רכיבים אלקטרוניים לסין עלה בכ-73.9% בשנת 2018, ירד בכ-16.1% בשנת 2019 וירד בכ-6.1% בשנת 2020, ובגין משקלו בסך יצוא הסחורות לסין (כאמור כ-51.4%), בעל השפעה על השינויים בסך יצוא הסחורות לסין.

תרשים 8 להלן מציג את היקף סחר השירותים העסקיים האחרים מול סין בין השנים 2011 ל-2019. הנתונים בתרשים הינם היבוא והיצוא של שירותים עסקיים אחרים: שירותי מחשוב ותוכנה, שירותי מו"פ, שירותים טכניים, שירותי תקשורת, תמלוגים ודמי רישיונות, ייעוץ עסקי, שירותי פרסום, שירותים משפטיים, שירותים חשבונאיים וכדומה.

<sup>27</sup> הלמ"ס, לוח ד' 1- ארצות הסחר - יבוא ויצוא, 2021, 2018, 2016, 2013.

<sup>28</sup> הלמ"ס, שנתון 2020, לוח 13.3 - יבוא ויצוא לפי קבוצת סחורות, 27 ביולי 2020. סחר החוץ של ישראל - מאי 2021, לוח 5 - מאזן סחר חוץ - יצוא לפי קבוצות סחורות נטו (במיליוני דולרים), 13 ביוני 2021. יצוא רכיבים אלקטרוניים כולל: פרק 85 - מכונות וציוד חשמליים; מקליטים ומפיקים לקול, ולתמונה לטלוויזיה; חלקים.

### תרשים 8 - היקף סחר החוץ של שירותים עסקיים אחרים בין ישראל לסין (מיליוני דולרים)<sup>29</sup>



**יבוא שירותים עסקיים אחרים מסין לישראל עלה בכ-43.8% בשנים 2011 עד 2019 והיצוא לסין עלה בכ-3060.6%.**

ניתן לראות כי יבוא שירותים עסקיים אחרים מסין לישראל עלה בכ-43.8% בשנים 2011 עד 2019 והיצוא לסין עלה בכ-3060.6%. השירותים העיקריים הינם: שירותי תחבורה, שירותי תיירות, שירותי ביטוח, שירותי ממשלה ושירותים אחרים. חלק מקבוצות אלה מתפלגות לסוגים משניים נוספים, כאשר עיקר ההתפלגות של סוגי השירותים הינה "שירותים אחרים", הכוללים בעיקר שירותי מחשוב ותכנה, שירותי מו"פ, שירותים טכניים, שירותי תקשורת, תמלוגים ודמי רישיונות, ייעוץ עסקי, שירותי פרסום, שירותים משפטיים, שירותים חשבונאיים וכדומה.<sup>30</sup>

### 3.2 הקווים הסגול והירוק במערכת להסעת המונים בגוש דן

בשנת 1996 החליטה הממשלה להקים חברה שיועדה להקים מערכת תחבורה עתירת נוסעים, בעקבות החלטה זו קמה בשנת 1997 חברת נתיבי תחבורה עירוניים (נת"ע). החל משנת 2010 נת"ע אחראית על ביצוע מיזם הרכבת הקלה במטרופולין תל-אביב. מטרופולין תל-אביב (גוש דן) מונה כ-4.05 מיליוני תושבים שמשקלם הוא כ-44.3% מאוכלוסיית ישראל.<sup>31</sup> חברת נת"ע אחראית על הקמת מערכת הסעת המונים במטרופולין תל אביב הכוללת רכבות קלות LRT (Light Rail Train) וקידום תכנון של קווי מטרופוליס לשלב הבא בפיתוח מערכת הסעת המונים במטרופולין תל אביב.<sup>32</sup> בתרשים 9 להלן רשת קווי המתאר של המערכת.

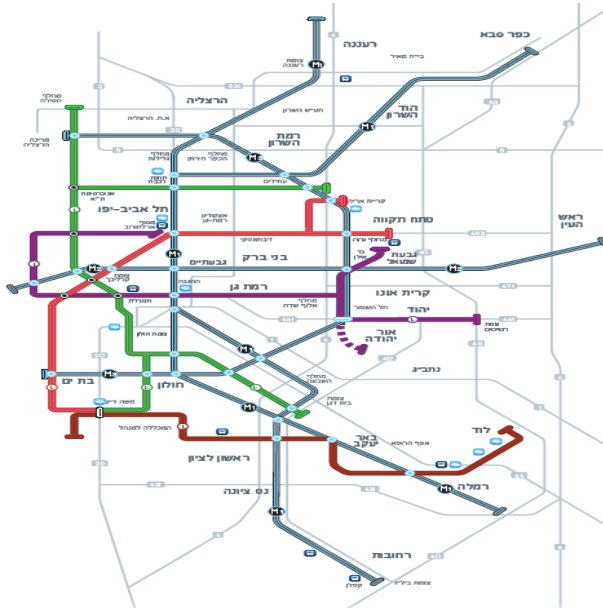
<sup>29</sup> הלמ"ס, 2011: שנתון סטטיסטי 2015, [יבוא ויצוא שירותים עסקיים, לפי מדינה, לוח 16.16](#), שנים 2012-2013: שנתון סטטיסטי 2017, [יבוא ויצוא שירותים עסקיים, לפי מדינה, לוח 16.16](#), 2014: שנתון סטטיסטי לישראל 2019, [יבוא ויצוא שירותים עסקיים, לפי מדינה, לוח 13.6](#), שנים 2015-2019: שנתון סטטיסטי 2020, [יבוא ויצוא שירותים עסקיים, לפי מדינה, לוח 13.6](#), כניסה: 3 במאי 2021. שירותים אחרים אינם כוללים שירותי תיירות, תחבורה, ביטוח וממשלה וכוללים שירותי מחקר ופיתוח, שירותי מחשוב ועוד והיוו בשנת 2019 46.8% מכלל יבוא השירותים.

<sup>30</sup> הלמ"ס, הודעה לתקשורת, [מסחר בינלאומי בשירותים עסקיים בישראל 2016-2019](#), סיווג לפי סוג שירות, 29 באוקטובר 2020.

<sup>31</sup> הלמ"ס, [השנתון הסטטיסטי לישראל 2020: לוח 12.25 לוח 2.2](#), יולי 2020.

<sup>32</sup> חברת נת"ע, [דוח חוק חופש המידע תקופתי לשנת 2018](#), כניסה: 26 באפריל 2021.

### תרשים 9 - רשת קווי מערכת תחבורה עתירת נוסעים במטרופולין תל-אביב<sup>33</sup>



רשת קווי תכנית המתאר הארצית למערכת תחבורה עתירת נוסעים (להלן: המתע"ן) בגוש דן מתוכננת להכיל כ-8 קווי הסעה באורך כולל של 215 ק"מ ומיועדת להסיע כ-1.1 מיליון נוסעים ביום בשנת 2030.

רשת קווי תכנית המתאר הארצית למערכת תחבורה עתירת נוסעים (להלן: המתע"ן) בגוש דן מתוכננת להכיל כ-8 קווי הסעה באורך כולל של 215 ק"מ ומיועדת להסיע כ-1.1 מיליון נוסעים ביום בשנת 2030.<sup>34</sup> המתע"ן במטרופולין תל-אביב ישתרע מרעננה בצפון ועד לרחובות בדרום, כאשר נכללות בתוכו הערים הרצליה, רעננה, כפר סבא, הוד השרון, רמת השרון, פתח-תקווה, תל אביב-יפו, גבעת שמואל, קריית אונו, בני ברק, גבעתיים, רמת גן, אור יהודה, ראש העין, יהוד, אזור, חולון, בת ים, ראשון לציון, באר יעקב, לוד, רמלה, נס ציונה ורחובות. בשלב זה החלו העבודות על מיזמי הקו האדום והסגול. ב-11 ביולי 2018 פורסמו מסמכי המיזם המוקדם למכרז בהיקף של כ-5 מיליארד ש"ח, להקמת הקו הירוק, והוא יתבצע כשותפות ציבורית-פרטית.

**הקו האדום:** קו הרכבת הקלה הראשון שיחנך מבין קווי המערכת להסעת המונים במטרופולין תל אביב, ומצוי בבניה. את המקטע המזרחי מקימה חברת CCEC, את המקטע המערבי מקימה חברת CRTG. את הפעלת הקו האדום זכתה חברת Shenzhen Metro Group הסינית יחד עם אגד. כמו כן, את קרונות הרכבת הקלה לכל הקווים המתוכננים תספק חברת CRRC הסינית.

**הקו הירוק:** צפוי להיות הקו השני שיחנך במערכת הסעת המונים במטרופולין תל אביב. מסלולו צפוי לעבור מחולון דרך תל אביב-יפו עד הרצליה. על-פי התכנון הוא יעבור ברובו בדרך עילית, אך במרכזו באזור תל אביב הוא צפוי להיות תחתי, בין שדרות הר ציון לקצה הצפוני של רחוב אבן גבירול. אורכו של הקו הוא כ-39 קילומטר במצבו הסופי, מתוכם 4.6 קילומטרים בשתי מנהרות מקבילות ו-34 קילומטר עיליים. הוא צפוי להתפרס על ארבע ערים וב-62 תחנות, מתוכן ארבע תת-קרקעיות. עלותו המשוערת של הקמת הקו היא **5 מיליארד ש"ח**.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> מצגת חברת נת"ע לוועדת הכלכלה, דוא"ל, 28 ביוני 2015.

<sup>34</sup> איתמר מילרד, **תיאור וניתוח התקדמות מיזם הקו האדום במסגרת תכנית הרכבת הקלה בגוש דן**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 בינואר 2017.

<sup>35</sup> נת"ע, **הקו הירוק**, כניסה: 12 במאי 2019.

**הקו הסגול:** קו רכבת קלה עתידי בין תל אביב-יפו ליהוד ועתיד להיות הקו השלישי שיחנך. עלות בנייתו מוערכת ב-8.5 מיליארד ש"ח. ב-9 ינואר 2017 אישרה ועדת השרים לתכנון ובניה את תכניות הקו ובנובמבר 2018 חלו עבודות הבניה והוא צפוי להיפתח בשנת 2024. אורכו עתיד להיות 29 קילומטרים, עתידות להיות לו 43 תחנות והוא עתיד להסיע כ-60 מיליון איש בשנה.<sup>36</sup>

### 3.3 נמל הדרום באשדוד ונמל המפרץ בחיפה

המגמות המרכזיות בענף הספנות העולמי הינן עלייה מהירה בגודל הספינות, גידול בסחר העולמי באמצעות שינוע ימי, בעיקר על-ידי אניות מכולה וירידה במספר חברות הספנות. קיימים ארבעה מודלים עיקריים לתפעול נמלי ים, כמוצג בלוח 2 להלן.

לוח 2 – מודלים עיקריים לתפעול נמלי ים<sup>37</sup>

דגם	תחזוקה ופיתוח	שירותי ליבה	תשתיות	טיפול במטענים
נמל ציבורי	ציבורי	ציבורי	ציבורי	ציבורי
נמל רב מפעילים	ציבורי	ציבורי	ציבורי	פרטי
בעל הבית	ציבורי	ציבורי	פרטי	פרטי
נמל פרטי	פרטי	פרטי	פרטי	פרטי

ניתן לראות כי במודל נמל ציבורי, הגופים הציבוריים מופקדים על כל הפונקציות בנמל, לרבות הבעלות על הרציפים והציוד, הטיפול במטענים והעסקת העובדים. במודל נמל פרטי, חברות פרטיות אחראיות על כל הפונקציות. בעשורים האחרונים קיים מעבר ממודל ציבורי למודל בעל בית (landlord), לפיו גורם ציבורי הוא הבעלים של הרציפים, שוברי הגלים ועורך הנמל ומופקד על שירותי הליבה (כמו אבטחה), וחברות פרטיות מפעילות את המסופים, הן הבעלים של ציוד השינוע ומעסיקות את העובדים ברציפים. ככל שבמדינות רבות שוקלים לשתף את המגזר הפרטי בתפעול ובניהול נמלי הים, כך מעבר לכיוון מודל בעל בית הוא המוצלח והמקובל ביותר.

משקל סחר חוץ מהתוצר בישראל נמוך יחסית לממוצע במדינות המפותחות. רוב רובו של סחר החוץ נעשה של ישראל באמצעות נמלי הים. בישראל ארבעה נמלי ים, מתוכם שניים גדולים בבעלות ממשלתית - חיפה (50.5% מסך המטענים שנפרקו ונטענו) ואשדוד (40.7%), ושניים קטנים בבעלות פרטית: מספנות ישראל (5.1%) ואילת (3.7%).<sup>38</sup> בישראל התקיים המודל הציבורי עד לשנת 2005. לאחר הרפורמה שיושמה בשנה זו, הוקמה חברה לניהול נכסי הנמלים ופיתוחם והוקמו חברות ממשלתיות לתפעול הרציפים, כך שהמודל בנמלי הים הגדולים נותר ציבורי, אך הונחה תשתית ארגונית למעבר למודל בעל בית.

בינואר 2014 אישרה ועדת השרים לענייני פנים, שירותים ושלטון מקומי את תכנית המתאר לבניית שני נמלים חדשים בחיפה ובאשדוד אשר יתופעלו על-ידי חברות הפעלה פרטיות בינלאומיות שיתחרו בחברות הממשלתיות המפעילות את המסופים הקיימים, לפי **מודל בעל**

<sup>36</sup> נת"ע, [הקו הסגול](#), כניסה: 12 במאי 2019.

<sup>37</sup> איתמר מילרד, [הקמת שני נמלי ים בהפעלה פרטית: תיאור, ניתוח וסקירה משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 ביולי 2014.

<sup>38</sup> חברת נמלי ישראל, [לוח 1- תנועת סה"כ המטענים בנמלי ישראל](#), נכון לשנת 2017, כניסה: 22 באפריל 2021.

משקל סחר חוץ מהתוצר בישראל נמוך יחסית לממוצע במדינות המפותחות. רוב רובו של סחר החוץ נעשה של ישראל באמצעות נמלי הים. בישראל ארבעה נמלי ים, מתוכם שניים גדולים בבעלות ממשלתית - חיפה (50.5% מסך המטענים שנפרקו ונטענו) ואשדוד (40.7%), ושניים קטנים בבעלות פרטית: מספנות ישראל (5.1%) ואילת (3.7%).



**בית.** אלה נועדו להגדיל את קיבולת נמלי הים של ישראל, במענה לגידול בסחר ובמטרה לחולל תחרות בענף הנמלים. קידום הרפורמה בנמלים, עם הקמתם ותפעולם של שני הנמלים החדשים, עשויה לחולל תחרות בענף ובמרחב הגיאוגרפי של כל נמל ועשויה לייעל את השירות ליצואנים וליבואנים, אשר יוכלו לבחור היכן לקבל את השירות.

נמלי הים המוקמים כיום הינם:

**נמל הדרום:** מיזם תשתית בהשקעה של כ-3.3 מיליארד ש"ח, המוקם כעת בסמוך לנמל אשדוד וצפוי להתחיל לפעול במהלך 2021. **חברת P MEC של צ'יינה הארבור** נבחרה במכרז להקים את הנמל החדש והעבודות יצאו לדרך בסוף 2014. את הנמל החדש תפעיל חברת UO מהולנד, אחת מחברות ההפעלה המובילות בעולם. תקופת הזיכיון היא ל-25 שנה. החברה משקיעה מעל מיליארד ש"ח בהקמת התשתית העליונה והציוד להפעלת הנמל חדש.

**נמל המפרץ:** מיזם תשתית בהשקעה של כ-4 מיליארד ש"ח המוקם בסמוך לנמל חיפה וצפוי להתחיל לפעול במהלך 2021. קבוצה משותפת לחברות הישראליות אשטרום ושפיר הנדסה זכתה במכרז להקמת הנמל החדש והעבודות יצאו לדרך בשנת 2015. את נמל המפרץ תפעיל **חברת SIPG משנחאי**, מחברות ההפעלה המובילות בעולם. תקופת הזיכיון היא ל-25 שנה והחברה משקיעה מעל למיליארד ש"ח בהקמת התשתית העליונה הכוללת בין היתר מבנים, מערכות, תשתיות חשמל, תקשורת והציוד להפעלת הנמל החדש.<sup>39</sup>

## 4. רכש ציבורי בישראל

### 4.1 העדפת תוצרת מקומית

תקנות 'העדפת תוצרת הארץ', לפי חוק חובת המכרזים, תשנ"ה-1995, קובעות כי במכרזים לרכישת טובין של משרדי הממשלה ויחידות הסמך תינתן עדיפות בחישוב מרכיב המחיר בהצעה למכרז, של עד 15%, למציע תוצרת הארץ הזכאי להטבה זו. הצעה לרכישת טובין שיוצרו בישראל בידי יצרן שהוא אזרח ישראל, תושב קבע בישראל, או תאגיד הרשום בישראל ובלבד שמחיר המרכיב הישראלי בהם מהווה 35% לפחות ממחיר ההצעה. בהתקשרויות עם חברות ממשלתיות או עם יחידות סמך ממשלתיות, אשר מייצאות 30% לפחות מתוצרתן, תינתן ההעדפה כאמור במקרה של עד 10% מעל המחיר המוצע של טובין מיובאים. כמו כן, במכרזים מסוימים לא תינתן העדפה ליצרנים ישראלים, בשל התחייבויות בינלאומיות של המדינה (כגון אמנות והסכמים בינ"ל), או שתינתן העדפה רק כלפי חלק מהמציעים הזרים, אשר עם המדינות שלהם לא נחתם הסכם האוסר מתן העדפה זו.<sup>40</sup>

תקנות 'העדפת תוצרת הארץ', לפי חוק חובת המכרזים, תשנ"ה-1995, קובעות כי במכרזים לרכישת טובין של משרדי הממשלה ויחידות הסמך תינתן עדיפות בחישוב מרכיב המחיר בהצעה למכרז, של עד 15%, למציע תוצרת הארץ הזכאי להטבה זו.

<sup>39</sup> חברת נמלי ישראל, [פרויקט נמל המפרץ](#), כניסה: 10 באפריל 2019.

<sup>40</sup> משרד הכלכלה, [עדיפות ליצרנים ישראלים במכרזים ממשלתיים](#), כניסה: 12 לדצמבר 2018. להרחבה: אוריאה אלמסי, [מדיניות הממשלה ביחס להעסקת עובדים זרים בפרויקטים לאומיים במימון ממשלתי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 ביולי 2015.

## 4.2 רכש גומלין על עסקאות בין ישראל וסין

תקנות רכש הגומלין קובעות שבמכרזים להתקשרות ששווים הצפוי עולה על סכום של 5 מיליון דולר (בש"ח) ונעשים תוך 5 שנים מיום ההתקשרות המקורית, צריכה להיכלל התחייבות לרכש גומלין על ידי ספק החוץ. היקף רכש הגומלין הנדרש לפי התקנות הוא סכום השווה ל-35% משווי העסקה או משווי ההתקשרות.

עסקת רכש גומלין היא עסקה שבה נחתם חוזה בין שני צדדים לאספקת מוצר על-ידי צד א' לצד ב', ובמסגרת החוזה מתחייב צד א' כי הוא יבצע רכש גומלין במפעלים המצויים בקרב הטובין והשירותים הקיימים בצד ב' בגובה של אחוז מסוים מהחוזה. בישראל, מתוקף סעיף 3א(א)(2) לחוק חובת המכרזים הותקנו תקנות רכש הגומלין באישור ועדת חוקה, חוק ומשפט, בעניין חובת **שיתוף פעולה תעשייתי**. תקנות רכש הגומלין קובעות שבמכרזים להתקשרות ששווים הצפוי עולה על סכום של 5 מיליון דולר (בש"ח) ונעשים תוך 5 שנים מיום ההתקשרות המקורית, צריכה להיכלל התחייבות לרכש גומלין על ידי ספק החוץ. היקף רכש הגומלין הנדרש לפי התקנות הוא **סכום השווה ל-35% משווי העסקה או משווי ההתקשרות**. ישנה הבחנה אם העסקה היא אזרחית או צבאית. בעסקאות אזרחיות סכום ההשקעה החוזרת יהיה 35% (או 20% למדינות החברות בהסכם הרכישות הממשלתיות (הסכם ה-GPA) ובעסקאות ביטחוניות גובה ההשקעה החוזרת עומד על 41.50%. מטרת רכש הגומלין היא לאפשר להשתמש בהוצאה ממשלתית כמנוף משמעותי ביותר להזדמנויות עסקיות, לתעסוקה ולמחקר הישראלי. שיתוף הפעולה התעשייתי יהיה בדרך של התקשרות משנה מקומית, השקעות, מחקר ופיתוח, העברת ידע או רכישת טובין מתוצרת הארץ או עבודה בישראל או בדרך אחרת שאישרה הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי (רשפ"ת) במשרד הכלכלה והתעשייה. הרשפ"ת היא הגוף האמון והמוסמך על רכש הגומלין וקידום שיתוף הפעולה התעשייתי ועל אכיפת התקנות, וכן אחראית לעקוב אחר מימוש ההתחייבות לאחר חתימת ההסכם. כמו כן, לפי התקנות הרשפ"ת מוסמכת לפטור מחובת שיתוף הפעולה התעשייתי או לאשר שיתוף פעולה תעשייתי נמוך מהקבוע בתקנות ממספר סיבות שנקבעות בתקנות כגון פגיעה ברווחיות המהלך ועוד.<sup>42</sup> לוח 3 להלן מציג את הפרויקטים בהם זכו ספקי חוץ מסין בין השנים 2014 ל-2018.

### לוח 3 - פרויקטים שזכו בהם ספקי חוץ מסין (במיליוני דולר, 2014-2020)<sup>43</sup>

הפרויקט	שם החברה	הגוף המזמין	תחילת מימוש מחויבות	סיום מחויבות	סכום מחויבות
הקמת נמל הדרום (אשדוד)	PMEC (China Harbour Engineering Company Ltd)	חברת נמלי ישראל	2014	2022	332.5
רכבת קלה ת"א- הקמת מערכות הקו האדום	China Railway Tunnel Group	נתיבי תחבורה עירוניים	2018	2037	199.3
רכבת קלה ת"א- הקמת הקו האדום קטע מערבי	China Railway Tunnel Group	נתיבי תחבורה עירוניים	2015	2021	163.4
רכבת קלה ת"א- מנהרת הקו הירוק	China State Construction Engineering Corporation	נתיבי תחבורה עירוניים	2019	2024	150.5
תחזוקת קרונות הקו האדום הרכבת הקלה בתל אביב	CRRC (CNR)	נתיבי תחבורה עירוניים	2015	2021	143.8

<sup>41</sup> פרוטוקול דיון בוועדת הכלכלה, "החובה לרכש גומלין במכרזים ממשלתיים", 28 ביולי 2020.

<sup>42</sup> מכתב לחברי ועדת הכספים כהנה לדיון בוועדה, דוא"ל, שגית אפיק, יועצת משפטית לוועדת כספים, 10 לדצמבר 2018.

<sup>43</sup> חוברת רף, הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי, מענה בדוא"ל, 1 ביוני 2021.

הפרויקט	שם החברה	הגוף המזמין	תחילת מימוש מחויבות	סיום מחויבות	סכום מחויבות
ייצור קרונות הקו האדום הרכבת הקלה בתל אביב	CRRC (CNR)	נתיבי תחבורה עירוניים	2018	2052	59.8
נמל אשדוד - שדרוג רציף 21	China Harbour Engineering Company (PMEC)	חברת נמלי ישראל (חנ"י)	2019	2023	49
נמל אשדוד - מנופים	Shanghai Zhenhua Heavy Industries Co., Ltd. (ZPMC)	נמל אשדוד	2020	2022	37.3
רכבת קלה ת"א - תחזוקת מערכות הקו האדום	China Railway Tunnel Group	נתיבי תחבורה עירוניים	2021	2037	32.4
כביש 2 מקטע חבצלת-אולגה	Power Construction China Corp Ltd	נתיבי ישראל	2020	2023	26.7
עדכון תכנית רכש של אוטובוסים עבור מספר זכיינים	Golden Dragon Bus	Various Government Buyers	2017	2021	25.6
תעשייה אווירית - הסבת מטוסי 777 לתצורת מטען	CCAC - Chengfei Commercial Aircraft Co ( AVIC)	תעשייה אווירית	2020	2026	25.2
רכבת קלה ת"א - מקטע 1 של מנהרת הקו האדום	Shenzhen Metro Group Co. Ltd	נתיבי תחבורה עירוניים	2017	2031	24.8
נמל אשדוד - מסוע גרעינים באשדוד	China Harbour Engineering Company (PMEC) (PMEC)	חברת נמלי ישראל (חנ"י)	2019	2024	16.4
רכבת קלה ת"א - מקטע 2 של מנהרת הקו האדום	China Civil Engineering Construction Co (CCECC)	נתיבי תחבורה עירוניים	2017	2031	15.4
תעשייה אווירית - מטוס מנהלים	CCAC - Chengfei Commercial Aircraft Co ( AVIC)	תעשייה אווירית	2017	2017	14.5
חברת החשמל - מונים חכמים	Shenzhen KAIFA Technology (Chengdu) Co	חברת החשמל	2021	2023	14.0
אוטובוסים	Golden Dragon Bus	מטרופולין	2019	2023	13.8
חברת החשמל - כבלים למתח גבוה	Hengtong Submarine Power cable Co., Ltd	חברת החשמל	2021	2028	11.8
נתיבי ישראל - תכנון - ביצוע גשר הירקון - רוקח	Power Construction Corporation of China	נתיבי תחבורה עירוניים	2020	2024	10.0
רכבת הקלה בת"א - תחזוקת מקטע 1 הקו האדום	Shenzhen Metro Group Co. Ltd	נתיבי תחבורה עירוניים	2018	2031	7.5
נתיבי ישראל - תכנון - ביצוע גשר ותחנת פנחס רוזן	China Railway Tunnel Group	נתיבי תחבורה עירוניים	2021	2025	7.0
חברת החשמל - שנאי תלת פאזי 650 תחנת כח עתידים - אוטושנאי	TBEA Co	חברת החשמל	2019	2024	5.6
תחזוקת אוטובוסים 50%	Yutong	אגד	2016	2021	5.5
הצעת אוטובוסים - חלק מהרכישה 50%	Yutong	אגד	2016	2017	5.5
רכבת הקלה בת"א - תחזוקת מקטע 2 הקו האדום	China Civil Engineering Construction Co (CCECC)	נתיבי תחבורה עירוניים	2018	2031	4.6
נמל אשדוד - מנופים	Shanghai Zhenhua Heavy Industries Co., Ltd. (ZPMC)	נמל אשדוד	2017	2019	4.1
דן - אוטובוסים	Yutong	דן	2015	32018	3.1
חברת החשמל - מונים אלקטרוניים חכמים	Shenzhen KAIFA Technology (Chengdu) Co	חברת החשמל	2021	2021	2.7

הפרויקט	שם החברה	הגוף המזמין	תחילת מימוש מחויבות	סיום מחויבות	סכום מחויבות
אגד - אוטובוסים	Yutong	אגד	2019	2021	2.5
דן- אוטובוסים	Higher Bus Company Ltd	דן	2017	2018	2.1
אגד - אוטובוסים	Yutong	אגד	2014	2016	1.9
רכבת קלה ת"א- הקמת הקו האדום קטע מזרחי	Shenzhen Metro Group Co. Ltd	נתיבי תחבורה עירוניים	2017	2021	1.7
תעשייה אווירית- מטוס מנהלים	CCAC- Chengfei Commercial Aircraft Co ( AVIC)	תעשייה אווירית	2017	2021	1.7
רשות שדות התעופה- מקטע 1 גשר עליית נוסעים	CIMC Tianda Airport Support Ltd	רשות שדות התעופה	2016	2017	1.1
רכבת קלה תל אביב- קו אדום מזרח	China Civil Engineering Construction Co (CCECC)	נתיבי תחבורה עירוניים	2017	2021	1.1
רשות שדות התעופה- גשר עליית נוסעים	CIMC Tianda Airport Support Ltd	רשות שדות התעופה	2016	2017	1.0
אגד - אוטובוסים	Golden Dragon Bus	אגד	2019	2023	0.2

מהלוח ניתן לראות כי סך סכום המחויבות של החברות הסיניות לרכוש בישראל במסגרת רכש הגומלין מגיע לכ- **1.43 מיליארד דולר**. יש לציין כי מימושי חברות אוטובוסים מוקפאים לעת עתה, ולכן סך סכום ההתחייבות ללא אוטובוסים עומד על 1.37 מיליארד דולר.

ב-9 ליולי 2018 התכנסה ועדה בין משרדית לדיון בשאלה האם להתיר על כנה את ההנחיה לשיתוף פעולה תעשייתי בהליכים התחרותיים למתן רישיונות להפעלת קווי שירות אוטובוס, כאשר חלק מהספקים הן חברות מסין.<sup>44</sup> עמדת משרד התחבורה הייתה כי להוראות רכש גומלין והעדפת תוצרת הארץ לכשעצמם, אין ערך תחבורתי לעניין טיב רמת השירות, והכללתם בהליכים התחרותיים נועדה מלכתחילה לשרת מדיניות משקית לאומית כלכלית, המהווה חסם שיש לו השלכות נכבדות על העלות התפעולית. לפיכך, החליטה הוועדה להסיר את הדרישה לשיתוף פעולה תעשייתי בהליכים התחרותיים שפרסמה במספר מקומות בארץ, ולא לכלול אותם בהליכים העתידיים. כמו כן, החליטה הוועדה להסיר את הדרישה מהחברות אגד ודן ולהודיע להן כי ההוראות בהסכם בינן לבין המדינה המתייחסות לשיתוף פעולה תעשייתי או העדפת תוצרת הארץ בטלות. כלומר, הוועדה, הכוללת את נציגי משרד התחבורה בשיתוף עם נציגי אגף התקציבים באוצר, החליטה לבטל את דרישת החוק, אשר חלה על חברות התחבורה הציבורית לחייב יצרנים זרים שמוכרים להן אוטובוסים לבצע רכש גומלין במשק הישראלי.

ההחלטה עוררה התנגדות של משרד הכלכלה והתעשייה, התומך במימוש חובת רכש הגומלין על חברות זרות בישראל, ושל התאחדות התעשיינים. כך, הוגשה לבית המשפט העליון עתירה על ידי התאחדות התעשיינים למתן צו על תנאי לביטול החלטת הוועדה הבין-משרדית. במקביל, מנכ"ל משרד הכלכלה ומנכ"ל משרד האוצר פנו למשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד דינה זילבר בעניין, לקבלת עמדתה במחלוקת. הרשפ"ת טענה כי בפועל ישנה דרך נוספת לעקיפת

<sup>44</sup> מכתב לחברי ועדת הכספים כהנה לדיון בוועדה, דוא"ל, שגית אפיק, יועצת משפטית של ועדת כספים, 20 בדצמבר 2018.

החיוב ברכש גומלין. כך, טענה זיוה איגר, מנהלת הרשפ"ת, בדיון בנושא רכש הגומלין בוועדת הכספים: "בשנים האחרונות יש טרנד חדש של הוצאת מכרזים לא באופן ישיר מגוף ממשלתי לספק חוץ. היום כבר לא עובדים ברכש טובין. היום כבר אתה קונה שירותים, אתה קונה שירותי תחבורה. זה אומר שמכרזי התשתית יוצאים דרך גוף ביניים שנקרא גוף נייר. זאת סתם חברה שהיא למעשה מבצעת את כל הרכש עבור הממשלה, עבור משרד התחבורה והחשכ"ל מול כל גורמי החוץ, ואז החשכ"ל אומר שהמקרה הזה לא מחויב ברכש גומלין".<sup>45</sup> כאמור, בוועדת הכספים התנהלו מספר דיונים בנושא ויו"ר הוועדה, ח"כ משה גפני, אף עיכב במספר שבועות העברה תקציבית למשרד התחבורה בהיקף של 1.3 מיליארד ש"ח. בעקבות הלחץ הושגה פשרה לפיה שיעור רכש הגומלין יעמוד על כ-20% מכל פרויקט בתחום התחבורה.<sup>46</sup>

מנגד, ניתן לציין כי ההשקעות הממשלתיות בתשתיות ציבוריות (כגון כבישים, רכבות, נמלים ואוויר) בתוצר הן נמוכות בהשוואה למדינות המפותחות ומלאי ההון הציבורי בתוצר נמוך אף הוא. למאפיין זה השפעות על פריון העבודה בישראל ועל רמת החיים והרווחה החברתית. יש הטוענים כי הוספת התחייבויות רכש לספקים זרים הזוכים במכרזים עשויה למנוע מספקים אלו להתמודד, ובכך להוביל לעלייה בהוצאות הממשלתיות ולהקטנת ההשקעות הממשלתיות בתשתיות ציבוריות, שהן כאמור ברמה נמוכה מהממוצע במדינות המפותחות.

## 5. השלכות אפשריות וכלי מדיניות

### 5.1 תהליך אישור השקעות אסטרטגיות בישראל

מדינות בעולם הקימו וחזקו בשנים האחרונות מנגנונים מדינתיים לבחינה ולסינון של השקעות זרות בענפים בעלי חשיבות לאומית. באופן דומה, החליט הקבינט המדיני-בטחוני באוקטובר 2019 על הקמת תהליך ומנגנון לבחינת היבטי בטחון לאומי בהשקעות זרות בישראל. במסגרת זו הוקמה ועדה מייעצת בראשות הכלכלנית הראשית במשרד האוצר ובהשתתפות נציג המטה לביטחון לאומי ונציג משרד הביטחון, שתפקידה להעביר לרגולטורים, המבקשים התייחסות בנושא, **המלצה** לאישור השקעה זרה בעלת היבטים של ביטחון לאומי.<sup>47</sup> מדובר בוועדה מייעצת והרגולטור שפונה לוועדה מוסמך לקבל את ההחלטה. הליך זה החל ב-1 בינואר 2020. החל ממועד זה התכנסה הוועדה מספר פעמים והובאו לפתחה כמה סוגיות אשר בהם נבחנו ונידונו מספר עסקאות. הוועדה העבירה את ההתייחסות שלה והן נלקחו בחשבון על-ידי הרגולטור.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> פרוטוקול דיון בוועדת הכספים, "פרויקטים תחברתיים ורכש גומלין", 5 בנובמבר 2018.

<sup>46</sup> פרוטוקול דיון בוועדת הכספים, "פרויקטים תחברתיים ורכש גומלין", 10 בדצמבר 2018.

<sup>47</sup> משרד ראש הממשלה, קביעת תהליך ומנגנון לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות, 30 באוקטובר 2019.

<sup>48</sup> שמואל אברמזון, נציג הוועדה המייעצת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות, שיחת טלפון, 3 במאי 2021.

מדינות בעולם הקימו  
וחזקו בשנים  
האחרונות מנגנונים  
מדינתיים לבחינה  
ולסינון של השקעות  
זרות בענפים בעלי  
חשיבות לאומית.  
באופן דומה, החליט  
הקבינט המדיני-  
בטחוני באוקטובר  
2019 על הקמת  
תהליך ומנגנון  
לבחינת היבטי בטחון  
לאומי בהשקעות  
זרות בישראל.

מבקר המדינה פרסם דוח ב-3 באוגוסט 2020 לפיו להשקעות של חברות זרות ולמעורבותן במשק הישראלי עשויות להיות גם השלכות שליליות. השלכות עשויות לבוא לידי ביטוי במקרים בהם השליטה בחברות המשקיעות בישראל היא של גורמים אשר יש להם אינטרסים שאינם מתיישבים עם האינטרסים הישראליים, וכאשר ההשקעות הזרות מבוצעות בנכסים ופרויקטים בעלי חשיבות לאומית. המבקר ציין בדוח כי המנגנון לסינון השקעות זרות אינו מחייב את המאסדרים בהיוועצות עם הוועדה המייעצת, והדבר מותיר את עצם קיום ההיוועצות לשיקול הדעת של המאסדר.<sup>49</sup>

## 5.2 השלכות כלכליות ואסטרטגיות

**לזכייה של חברות זרות במכרזים להקמת והפעלת מיזמים בארץ עשויות להיות השלכות רבות במגוון תחומים - כלכליים, מדיניים וביטחוניים.**

לזכייה של חברות זרות במכרזים להקמת והפעלת מיזמים בארץ עשויות להיות השלכות רבות במגוון תחומים - כלכליים, מדיניים וביטחוניים. המצדדים בזכייתן של החברות הזרות במכרזי התשתית טוענים כי יעילותן של החברות הזרות בבניית התשתיות משתלמת כלכלית למדינה. כך, לדוגמה, חברת CCECC הסינית שבנתה את מנהרות הכרמל הקדימה את לוח הזמנים הצפוי וסיפקה את התוצר מוקדם מן המצופה ובכך תרמה למשק.<sup>50</sup> כמו כן, טוענים המצדדים, כי חיזוק קשרי המסחר בין המדינות השונות צפוי להועיל רבות לכלכלת ישראל, להגברת תנועות סחר החוץ, רכש הגומלין יעודד את התעשייה המקומית והצמיחה הכלכלית תגבר.

מנגד, ישנם קולות הקוראים לבחון את אפשרות ההתמודדות של חברות זרות במכרזי תשתית. לטענתם, עשויות להיות לזכייה במכרז השלכות על סוגיות אסטרטגיות. כך, לדוגמה, הפעלת הנמלים על-ידי חברות סיניות (SIPG בנמל חיפה) הינו אובדן שליטה חלקי על נתיב תעבורה חיוני ושליטה מלאה בנמלים ראשיים הינה נכס אסטרטגי. הקרבה הפיזית של חלק מהתשתיות לנכסים ישראליים ביטחוניים, כגון הקרבה בין נמל חיפה לבסיס האימונים של חיל הים הישראלי או הקרבה של הרכבת הקלה בתל אביב לבסיס המודיעין בקריה, מעלה חששות על איסוף מודיעיני על תנועות הלוחמים, פעילותם וכשירותם וכן על טכנולוגיות, ניסויים ואימונים המתקיים בבסיסים. כמו כן, עולה החשש מהשליטה על תשתיות חשמל במקום בשל הקרבה לבסיסים.<sup>51</sup>

חשש נוסף הוא החשש לחץ פוליטי מצד שתי מעצמות. בשנים האחרונות החריפה המחלוקת בין ארה"ב וסין סביב סוגיות שונות, לרבות בתחום הסחר. במרץ 2018 הצהרתו של נשיא ארה"ב דאז, דונלד טראמפ, על כוונתו להטיל מכסי מגן על מוצרי טכנולוגיה המיובאים מסין, הובילה להסלמה ולעלייה בהיקף ובשיעור המכסים משני הצדדים. ב-15 בינואר 2020 חתמו ארצות הברית וסין על הסכם ביניים שנועד להתחיל תהליך הסדרה של סוגיות כלכליות בין שתי המעצמות.<sup>52</sup> המתחות בין ארה"ב לסין בגין מלחמת הסחר והיחסים הכלכליים של ישראל עם

<sup>49</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת 70ג, [מעורבות חברות זרות בהקמה והפעלה של מיזמי תשתית לאומית חיונית](#), 139-155, 3 לאוגוסט 2020.

<sup>50</sup> מנהרות הכרמל, [סיפור הפרויקט](#), כניסה: 16 בינואר 2019.

<sup>51</sup> Bloomberg, Cybersecurity, [China Used Tiny Chip in Hack That Infiltrated Amazon, Apple](#), 4 October 2018.

<sup>52</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, מינהל סחר חוץ, [סין, סקירה כלכלית](#), ספטמבר 2020.

כל אחת מהמעצמות יכולה להוביל לתגובה מהמעצמה השנייה. כך, עולים קולות מצד גורמים בארה"ב המבקשים מישראל לבחון את ההתקשרות של חברות זרות במכרזי התשתית. כך, בשנת 2000 הטילה ארה"ב ווטו על עסקה ישראלית למכירת מטוסי ביון מסוג פאלקון לסין. הממשל בארה"ב התנגד לעסקה ואיים לקצץ בכספי הסיוע וישראל אכן ביטלה את ההסכם ושילמה לסינים קנס בגובה 300 מיליון דולר.<sup>53</sup>

בנובמבר 2020 פרסם צוות תכנון מדיניות במזכירות המדינה דוח הבוחן את האתגר הסיני וכיצד על ארה"ב לפעול. לפי הדוח, המפלגה הקומוניסטית הסינית שואפת להציב את סין במרכז ולהתאים את החברות והפוליטיקה של מדינות זרות למפרט של המפלגה הקומוניסטית ולעצב מחדש ארגונים בינלאומיים בהתאם לאינטרסים של סין. במקביל, סין מפתחת את צבאה ברמה עולמית כדי להתחרות ובסופו של דבר להגיע ליתרונות בהשוואה לצבא ארה"ב.<sup>54</sup>

לקראת פגישות ועידת ה-7G, ארה"ב והאיחוד האירופי הודיעו על קידום שיתופי פעולה במיזמי תשתית שיתחרו ביוזמת "החגורה והדרך" הסינית. עם זאת, לאור המתיחות האסטרטגית המתמשכת מול ארה"ב ורצונה של סין לחזק את קשרי הסחר עם מדינות ואזורי סחר מרכזיים בעולם, ראשי האיחוד האירופי ונשיא סין קיימו מפגש פסגה מקוון בדצמבר 2020 והודיעו על השלמת הסכם השקעות מקיף ביניהם, לאחר שבע שנים של מו"מ. ההסכם יעניק למשקיעים האירופים אפשרויות כניסה נוחות יותר לשוק הסיני ויסייע לשקיפות ולסחר הוגנים יותר עם סין.<sup>55</sup> במסגרת ועידת מנהיגי ה-7G ביוני 2021 אומצה תכנית לתמיכה בפיתוח תשתיות במדינות בעלות הכנסה נמוכה-בינונית. נשיא ארה"ב הצהיר כי תוכנית **Build Back Better World (B3W)**, תהווה חלופה לתוכנית יוזמת החגורה והדרך של סין. בהצהרה של מנהיגי ה-7G נאמר כי המדינות יציעו שותפות "מונחת ערכים, סטנדרטים גבוהים ושקיפות".<sup>56</sup>

### 5.3 אישור השקעות אסטרטגיות במדינות מפותחות

**בארה"ב** קיים גוף בקרה ששמו "הוועדה להשקעות זרות בארה"ב" (CFIUS- The Committee on Foreign Investment in the United States), הכפוף לשר האוצר. הוועדה מפעילה שני סוגים מרכזיים של הליכי בדיקה: הליך של "ביקורת ביטחון לאומי", שהוועדה פותחת בו בעקבות פנייה של אחד הצדדים לעסקה מכוסה, או ביוזמה של הוועדה או של הנשיא; והליך "חקירת ביטחון לאומי", שהוא הליך שתלוי בתוצאות של ההליך הקודם (ביקורת ביטחון לאומי). מעבר לכך, בסמכות הוועדה גם לפעול לגיבוש הסכמים לצמצום ההשפעה של העסקאות. לוועדה יש

בארה"ב קיים גוף בקרה ששמו "הוועדה להשקעות זרות בארה"ב" (CFIUS- The Committee on Foreign Investment in the United States), הכפוף לשר האוצר.

<sup>53</sup> Rand Corporation, [The Evolving Israel-China Relationship](#), 2019

<sup>54</sup> Office of the Secretary of State, The Policy Planning Staff, [The Elements of the China Challenge](#), November 2020.

<sup>55</sup> European Commission, [EU and China reach agreement in principle on investment](#), 30 December 2020

<sup>56</sup> BBC NEWS, [G7 summit: Spending plan to rival China adopted](#), June 12<sup>th</sup> 2021.

סמכות להמליץ לנשיא על ביטול עסקות עם חברה זרה המבקשת לרכוש נכסים הנחשבים חשובים לביטחון הלאומי.<sup>57</sup> בסמכות הנשיא לנקוט בכל פעולה, שלדעתו נחוצה לצורך מניעת ביצוען של עסקאות מכוסות או לצורך ההשעיה שלהן אם העסקאות מסכנות את הביטחון הלאומי של ארה"ב. כל זאת, אך ורק אם הנשיא מוצא כי יש עדויות אמינות (credible evidence), שמובילות אותו להאמין כי הגורמים זרים שמפעילים את שליטתם בעסקה הרלוונטית עשויים לנקוט בפעולות שיאיימו לפגוע בביטחון הלאומי של ארה"ב. החשיבות של הבקרה עלתה בשנים האחרונות בארה"ב, בין היתר בגין מלחמת הסחר אשר התפתחה בין ארה"ב לבין סין בנושא מכסי מגן, פתיחות ליבוא והשקעות.<sup>58</sup>

במרץ 2019 פרסמה הנציבות האירופית מסמך יסוד לפיו השקעות זרות בענפים אסטרטגיים, רכישה של נכסים קריטיים, טכנולוגיות ותשתיות באיחוד ואספקה של ציוד קריטי עשויים להציב סיכונים לביטחון האיחוד האירופי. במקביל הוקמה באיחוד האירופי "מסגרת לסינון השקעות זרות ישירות", אשר אינה מחייבת ורק 15 חברות באיחוד האירופי רשאיות לפנות למנגנון זה.<sup>59</sup> כמו כן, ישנן מדינות, כמו גרמניה, קנדה ואוסטרליה, אשר הקימו גופים רגולטוריים מיוחדים, הבוחנים סיכונים ביטחוניים ומדיניים שעלולים לנבוע מרכישת חברות מקומיות על ידי גורמים זרים, ומשליטה אפשרית שלהם על מה שמוגדר כנכסים אסטרטגיים.

**בגרמניה**, המשרד הפדרלי הגרמני לענייני כלכלה ואנרגיה (BmwI) בודק רכישות או השתתפות בחברות גרמניות על ידי משקיעים זרים שאינם אירופאים, ללא התחשבות בענף התעשייה של היעד ושל המשקיע. כמו כן, ה-BmwI והממשל הפדרלי רשאים לאסור או להגביל עסקאות כאלה אם הם מהוות סיכון למדיניות ציבורית או לביטחון. כמו כן, קיים חוק המאפשר לאסור על חברה זרה לרכוש יותר מ-25% בחברה שמוגדרת כ-"תשתית חיונית"- תחומי תוכנה, ביטחון, תחנות כוח, אנרגיה, אספקת מים וחשמל, בתי חולים ותחבורה - או אם יש בעסקה כדי לסכן את שלום הציבור או את הסדר החברתי.<sup>60</sup>

**בקנדה** ישנו חוק המחייב בדיקת כוונות של החברות הזרות ומבלי שהבודקים יחויבו לפרסם נימוקי סירוב לזכייה במכרז, במידה וישנם כאלה. מטרתו המוצהרת של חוק ההשקעות הקנדי היא "לספק סקירה של השקעות משמעותיות בקנדה על ידי משקיעים שאינם קנדים, באופן המעודד השקעות, צמיחה כלכלית והזדמנויות תעסוקה בקנדה, כדי לבחון האם השקעות אלו יכולות להזיק לביטחון הלאומי".<sup>61</sup>

בגרמניה, המשרד הפדרלי הגרמני לענייני כלכלה ואנרגיה (BmwI) בודק רכישות או השתתפות בחברות גרמניות על ידי משקיעים זרים שאינם אירופאים, ללא התחשבות בענף תעשייה של היעד ושל המשקיע.

בקנדה ישנו חוק המחייב בדיקת כוונות של החברות הזרות ומבלי שהבודקים יחויבו לפרסם נימוקי סירוב לזכייה במכרז, במידה וישנם כאלה.

<sup>57</sup> CFIUS- [The Committee on Foreign Investment in the United States](#), Access: 8 January 2019.

<sup>58</sup> להרחבה: גלעד נווה, [הוועדה להשקעות זרות בארה"ב](#), הלשכה המשפטית, תחום חקיקה ומחקר משפטי, הכנסת, 27 בנובמבר 2018.

<sup>59</sup> European Commission, [EU-China – A Strategic Outlook](#), 12 March 2019.

<sup>60</sup> [The German Federal Ministry for Economic Affairs and Energy](#), Access: 9 January 2019.

<sup>61</sup> [Investment Canada Act](#), Access: 9 January 2019.



באוסטרליה שר  
האוצר הוא האחראי  
על אישורן של  
רכישות והשקעות  
זרות. בהחלטתו הוא  
נעזר ב"וועדה  
לבחינת השקעות  
זרות" (Foreign  
Investment  
Review Board –  
FIRB).

באוסטרליה שר האוצר הוא האחראי על אישורן של רכישות והשקעות זרות. בהחלטתו לגבי המניעים של המשקיע והאם אינם פוגעים באינטרס הלאומי של אוסטרליה, נעזר שר האוצר ב"וועדה לבחינת השקעות זרות" (Foreign Investment Review Board – FIRB). במקרה בו המשקיע הוא ממשלה זרה או גוף ממשלתי זר חייב שר האוצר לבחון האם הסיבות לרכישה או להשקעה הן אינטרסים מדיניים או אסטרטגיים של אותה ממשלה. כמו כן, על אף שיש הסכם סחר חופשי בין אוסטרליה וסין, המאפשר השקעות בסכום של עד מיליארד דולר ללא בחינה רגולטורית, על עסקאות בתחומים הנחשבים רגישים, כמו תקשורת, תחבורה, הגנה, צבא או פיתוח גרעיני, יש לקיים בחינה רגולטורית.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Foreign Investment Review Board, [About FIRB](#), Australian Government, Accessed: May 23, 2021.