

מבט על, גיליון 1077, 22 ביולי 2018

"מלחמת הסחר" העולמית: מאפיינים ומשמעויות לישראל

שמואל אבן וניצן פלדמן

ב-6 ביולי 2018 נכנסו לתוקף המכסים הראשונים שהטילו ארצות הברית וסין זו על זו בעקבות היוזמה האמריקאית לצמצם את הגרעון המסחרי בין המדינות. קודם לכן, הטילה ארצות הברית מכסים על פלדה ואלומיניום מהאיחוד האירופי, מקסיקו וקנדה, אשר הגיבו בהטלת מכסים מצדן. שינוי משטר הסחר העולמי תואם את העיקרון המנחה של טראמפ: America First. עם זאת, החרפת מאבקי הסחר מציבה אתגר קשה יותר למאמצי ארצות הברית להשיג חזית מדינית וכלכלית רחבה לאכיפת הסנקציות שהכריזה על איראן במאי 2018. כיום ישראל אינה צד במאבק וההשפעות האפשריות עליה, ככל שיתפתחו מאבקי הסחר, הן בכיוונים מנוגדים.

ב-15 ביוני 2018, הכריזה ארצות הברית על הטלת מכסים של 25 אחוזים על מוצרי יבוא בסך 50 מיליארד דולר מסין. נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ הודיע אז, שאם סין תגיב, ארצות הברית תטיל מכס של 10 אחוזים על מוצרי יבוא נוספים מסין, בסך 200 מיליארד דולר. ב-6 ביולי 2018 נכנסו לתוקף המכסים הראשונים על סחורות בסך 34 מיליארד דולר, שהטילה ארצות הברית וסין הגיבה בהטלת מכסים מצידה. בעקבות התגובה הסינית פרסם הממשל האמריקאי ב-11 ביולי 2018 רשימה של 6,000 מוצרים סיניים שעליהם צפויים מכסים הללו. ביסוד המהלך עומד גירעון מסחרי של ארצות הברית מול סין בסך 375 מיליארד דולר (גבוה מכל מדינה אחרת); כאשר יבוא הסחורות האמריקאיות מסין עמד בשנת 2017 על 505 מיליארד דולר לעומת ייצוא בסך 130 מיליארד דולר בלבד. בנוסף, ארצות הברית מוטרדת מתהליך של מעבר טכנולוגיות אמריקאיות לסין והטמעתן בחברות סיניות, שאחר כך מייצאות את מוצריהן לארצות הברית ושאר העולם במחירים זולים יחסית. הטלת מכס על מוצריהן לשוק האמריקאי נועדה לצמצם תופעה זו.

קודם לכן ביטלה ארצות הברית את החרגתן של האיחוד האירופי, מקסיקו וקנדה מהמכס שארצות הברית הטילה על פלדה ואלומיניום. הן הגיבו בהטלת מכסים מצדן. בנוסף, ב-10 ביוני 2018, טראמפ התנער מההצהרה המסכמת של פסגת ה-G7 בעניין הסחר החופשי.

שינוי משטר הסחר העולמי תואם את העיקרון המנחה של טראמפ: America First. לרעיון זה היבטים נוספים, ביניהם: מדיניות מרסנת ביחס למהגרי עבודה וחתימה לצמצום העלויות של ארצות הברית להגנת מדינות אחרות, שבהן מוצבים כוחות אמריקאים, תוך דרישה מחברות נאט"ו להעלות את הוצאות הביטחון שלהן. בהקשר רחב יותר, מדובר בנסיגה ניכרת מתהליכי הגלובליזציה ומוסדותיה. טראמפ, שאחד מצעדיו הראשונים בבית הלבן היה ביטול הסכמת ארצות הברית להשתתף בהסכם הסחר הטראנס-פסיפי (ינואר 2017), הבהיר כי המסגרות הרב-צדדיות מונעות מארצות הברית לבטא את יתרונותיה, ועל כן הוא יחתור למסד את יחסי הסחר שלה במסגרות בילטרליות.

בין "מלחמת סחר" ללוחמה כלכלית

בתחום הביטחון הלאומי, התערבות ארצות הברית במשק העולמי מעוררת את השאלה, האם מדובר במאבקי סחר ("מלחמת סחר") או בדפוס של לוחמה כלכלית, ולאן פני העולם בעניין זה. אף ששתי התופעות הללו חוסות תחת המטרייה הגדולה של כלכלה וביטחון הלאומי, יש להבחין בין מאבקי סחר לבין לוחמה כלכלית. לוחמה כלכלית הינה שימוש, או האיום בשימוש, של מדינות באמצעים כלכליים (למשל סנקציות) נגד המשק של מדינה יריבה, כדי להפעיל עליה לחצים כלכליים במטרה להביאה לשנות את מדיניותה בכיוון הרצוי למפעילות הלוחמה, או כדי להחלישה ולפגוע ביכולתה להפנות משאבים לצבא. ארצות הברית מקיימת לוחמה כלכלית באמצעות סנקציות על צפון קוריאה ואיראן בגין פעילותן בתחום הגרעין. גם הסנקציות האמריקאיות שהוטלו על רוסיה הן לוחמה כלכלית, משום שהן נועדו לשמש תגובה מרתיעה להתערבות הרוסית בבחירות לנשיאות בארצות הברית. כל אלה הם מהלכים בתחום החוץ והביטחון של ארצות הברית, שלא נועדו להשיג תועלות כלכליות ויש להם אף מחיר כלכלי מסוים.

מאבקי סחר - "מלחמות סחר" - לעומת זאת, מתייחסים בדרך כלל להתערבות של מדינות בתנאי השוק הבינלאומי לצרכים כלכליים מובהקים, כמו צמצום הגירעון המסחרי. עם זאת, מדיניות סחר של מדינות מושפעת גם משיקולים של ביטחון לאומי. מחקרים מדווחים על קשרי הגומלין בין סחר לבין קיומן וחוזקן של בריתות בין מדינות; בנות ברית נוטות לסחור זו עם זו והסחר מהווה מרכיב בהבעת מחויבותן לברית. ועל כן, פגיעה בסחר ההדדי על ידי אחד הצדדים אינה מועילה לברית. זאת ועוד, ניתן להצביע על מתח בין הפעלת לוחמה כלכלית (סנקציות) נגד מדינה סוררת בעולם, המחייבות בריתות ולכידות בזירה הבינלאומית כנגד מדינה סוררת, לבין מאבקי סחר, הגורמים להחלשת בריתות ולפיצול במערכת הבינ"ל.

בשלב זה, נראה שמאבקי הסחר שמובילה ארצות הברית עדיין אינם בגדר לוחמה כלכלית, משום שתכליתם, לפי הצהרות הממשל, היא טובת המשק האמריקאי, מטרתן אינה לפגוע בכלכלות של מדינות אחרות (חלקן בנות בריתה) והאמצעים (מכסי מגן) אינם נמנים עם כלי הלוחמה הכלכלית. עם זאת, גם הם קשורים לביטחון לאומי במובן הרחב של המושג, כמו צורך בשימור העליונות הטכנולוגית והכלכלית אמריקאית הגלובלית, תוך מאמץ לבלום את סין (תכנית MADE IN CHINA 2025). מהצד האירופאי, ישנם סימנים, שבנות בריתה של ארצות הברית קושרות בין מדיניות הסחר שלה לבין הצורך של האיחוד האירופי להפגין עצמאות כלכלית ומדינית מול ארצות הברית.

אשר לעתיד

התרחיש הראשון (האופטימי עבור ארצות הברית) הוא שהמדיניות הזו תצליח במהרה, וארצות הברית אכן תצליח לחלץ מסין ומשותפות סחר אחרות ויתורים, שישפרו מבחינתה את תנאי הסחר ויבואו לידי ביטוי בירידה בגירעון המסחרי ובבלימת תהליך הוצאת טכנולוגיות וקניין רוחני מידיה (בעיקר לסין).

התרחיש השני הוא של המשך מאבקי הסחר. בשונה מהסנקציות הכלכליות, שאותן מטילה ארצות הברית על מדינות סוררות, בתחום מאבקי הסחר ארצות הברית מתמודדת בו-זמנית מול כוחות כלכליים גדולים (האיחוד האירופאי וסין); כך שצפויות תגובות ותגובות נגד, שעלולות

להשפיע לרעה, במידה מסוימת, על הכלכלה האמריקאית ועוצמתה המדינית של ארצות הברית, לרבות על יכולתה להשפיע על מדינות אחרות להצטרף לסנקציות על מדינות סוררות בעולם. התרחיש השלישי (הפסימי) הוא שמאבקי סחר ידרדרו להפעלת לוחמה כלכלית דו-צדדית, כלומר לשימוש בשדה הכלכלי להפגנת עוצמות מדיניות ולתגובות קשות שאינן תוצאה של שיקולים כלכליים ארוכי טווח, במחירים כלכליים ומדיניים הולכים וגדלים. בין שלושה תרחישי יסוד אלו יתכנו מצבי ביניים, למשל שארצות הברית תצליח לשפר את מצבה מול מדינות מסוימות ויורע מצבה מול אחרות. בכל מקרה, הפסקת "מלחמת הסחר" מותנית בהכרה הדדית, שהמשכה לא יועיל לאף צד.

משמעויות לישראל

- א. כיום ישראל אינה צד במאבק, אך ההשפעות האפשריות עליה, ככל שיתפתחו מאבקי הסחר, ראויות לבחינה מעמיקה. על פניו, נראה שהן תהיינה בכיוונים מנוגדים: מצד אחד - ככל שמדינות אחרות יטילו זו על זו מכסים (שלא יכללו את ישראל), יהיה יותר קל לייצוא הישראלי; מצד שני - ככל ש"מלחמת הסחר" תגרום לפגיעה משמעותית במשק העולמי, גם המשק הישראלי יפגע מכך, במיוחד מאחר והוא מוטה ייצוא.
- ב. התגברות היריבות הכלכלית בין סין לארצות הברית עלולה להשפיע, בטווח רחוק יותר, על האופן שבו הן מתייחסות למדיניות הסחר וההשקעות של צדדים שלישיים. כלומר, אין להוציא מכלל אפשרות שארצות הברית תנסה להשפיע על מדיניות הסחר וההשקעות של ישראל מול סין.
- ג. ישראל צריכה לתת את הדעת לסוגיית פיתוח ושימור הקניין הרוחני (IP) של המשק הישראלי, במיוחד נוכח ייצוא IP מישראל בהיקף נרחב ובשלבים מוקדמים.
- ד. בתחום הסנקציות על איראן - יתכן שמדינות, שיפגעו מ"מלחמת הסחר" (ובכללן מדינות השותפות להסכם הגרעין עם איראן, אם תישארנה נאמנות לו), יראו עצמן פחות מחויבות להיענות לבקשות אמריקאיות בנושא הסנקציות על איראן, ואף יפעלו לעקיפתן.