

"מלחמת הסחר" בין ארצות הברית לסין: הסכם הביניים - צעד ראשון בלבד

דורון אלה ושירה עפרון

ב-15 בינואר חתמו ארצות הברית וסין על "הסכם ביניים", כשלב הראשון בדרך לחתימת עסקה כוללת שתסיים את מלחמת הסחר ביניהן. עם זאת, ההישג הממשי מוטל בספק שכן עיקרי ההסכם מתרכזים בביטול, חלקי לפחות, של המכסים שהוטלו במהלך מלחמת הסחר, והדרישה האמריקאית שסין תצמצם את הסבסוד לחברות סיניות בבעלות ממשלתית, המקנה לחברות סיניות יתרונות על פני חברות אחרות, נותרה מחוץ להסכם. אי לכך, נראה שההסכם מהווה בעיקר שלב ראשון בהחזרת יחסי הסחר בין סין וארצות הברית למצבם כפי שהיה לפני תחילתה של מלחמת הסחר. מבחינת בעלות בריתה של ארצות הברית, וביניהן ישראל, ההסכם מהווה לכאורה הפסקת אש, המאפשר דיאלוג באווירה רגועה יותר. בפועל, הלחץ האמריקאי בנושא תקשורת סלולרית דור חמישי ונגד שיתופי פעולה טכנולוגיים עם סין, וכן פיקוח אמריקאי הדוק על השקעות ורכישות סיניות בישראל, צפוי להימשך. לכן, על ישראל לבצע התאמות ביחסיה עם ארצות הברית לעידן התחרות המעצמתית עם סין: עליה לעצב מדיניות שתאזן בין אינטרסים כלכליים קצרי טווח לבין הגנה על כלכלת ישראל וביטחונה בטווח הבינוני והארוך, הן מפני סין כמתחרה טכנולוגית הפועלת להפוך תוכניות אזוריות לצבאיות, והן מפני פגיעה ביחסים האסטרטגיים עם ארצות הברית.

ב-15 בינואר חתמו ארצות הברית וסין על "הסכם ביניים", כשלב הראשון בדרך לחתימת עסקה כוללת שתסיים את מלחמת הסחר הנמשכת ביניהן כשנה וחצי בקירוב. מעט פרטים ידועים על תוכן ההסכם, שאורכו כ-86 עמודים, אך ידוע כי שלב זה של העסקה כולל מספר הסכמות. ראשית, ארצות הברית הסכימה לקצץ בחצי את המכסים בגובה 15 אחוזים שהטילה על מוצרים סיניים מיובאים בשווי של 120 מיליארד דולר. כן היא הסכימה לבטל את הטלת המכסים הנוספים בסך 160 מיליארד דולר, שתוכננו לאמצע דצמבר והתמקדו בעיקר במוצרי צריכה, שהיו פוגעים בכיס הצרכן האמריקאי בתקופת הקניות של חג המולד. כעת נשארו בתוקף מכסים בגובה 25 אחוזים על מוצרים סיניים בשווי של 250 מיליארד דולר, מה שיספק לארצות הברית קלף במשא ומתן על השלב השני של ההסכם.

על פי הודעת הבית הלבן, סין הסכימה לבטל את כוונתה להטיל מכסי נגד, כולל מכס בסך 25 אחוזים על מכוניות אמריקאיות. שנית, סין הסכימה להגדיל את ייבוא המוצרים והשירותים מארצות הברית בכ-200 מיליארד דולר בשנתיים הקרובות, והתחייבה לרכוש תוצרת חקלאית אמריקאית בשווי של עד 50 מיליארד דולר בתקופה זו. עם זאת, מסתמן כי רכישה בסדר גודל שכזה היא מעל לביקוש הסיני המקומי וכלל לא ברור האם החקלאים האמריקאים יכולים לייצר כמות כזו בזמן שהוקצב. בנוסף, הסינים הבטיחו, על פי הודעת הבית הלבן, להפסיק לחייב חברות זרות להעביר טכנולוגיות וידע כתנאי לגישה לשוק הסיני, והבטיחו לספק הגנה סינית משפטית חזקה יותר על פטנטים, סימנים מסחריים וזכויות יוצרים, כולל תהליכים פליליים ואזרחיים משופרים, שנועדו להילחם בהפרת זכויות מקוונות וזיוף ומכירה לא חוקית של מוצרים. עם זאת,

הבטחות אלה אינן התחייבויות ולכן אכיפתן נתונה בספק. הבטחה סינית נוספת בשלב זה היא להימנע מפិחות תחרותי ביואן כדי לקבל יתרון סחר. ואכן, דווח כי האמריקאים הסירו את סין מרשימת המדינות שמבצעות מניפולציית מטבע, כנראה כצעד בונה אמון לקראת החתימה. הסכם הביניים כולל גם החלטה להקמת גוף ליישוב סכסוכים שיהווה מנגנון אכיפה.

לעומת הצהרת הבית הלבן ב-13 בדצמבר, שהציגה את ההסכם כהישג ותיארה בקווים כלליים את ההסכמות בין הצדדים, סין חיכתה ליום שאחרי הכרזת הבית הלבן ופרסמה רק הכרזה לקונית לגבי שלב הביניים ותקווה לכך "שארצות הברית אכן תמלא את מחויבויותיה בהסכם". דובר משרד החוץ הסיני הצהיר כי הצדדים הסכימו על תוכן ההסכם, שעבר לתרגום לסינית ונבחן משפטית כהכנה לאירוע החתימה הרשמי. בנוסף, סין לא אישרה את דברי טראמפ בנוגע להתחייבותה להגדיל את ייבוא התוצרת החקלאית מארצות הברית, אך הודיעה שתבחן ביטול מכסי-נגד על מוצרים מיובאים מארצות הברית. השקט היחסי מצידה של סין מעלה תהיות במערב, שמא הצדדים לא יישבו את כל המחלוקות ביניהם. יתר על כן, גופי התקשורת בסין לא סיקרו באופן מהותי את העסקה, ולכן אפשר להניח שעדיין יש מחלוקות פנים-סיניות אשר לרכיביה וכי הכרזה רשמית עלולה להציג את הנשיא שי ג'ינפינג כחלש אל מול האמריקאים, והנשיא טראמפ בפרט.

ואכן, החתימה על הסכם הביניים משרתת בעיקר את האינטרסים הפוליטיים הפנימיים של טראמפ, שהבטיח לציבור בוחריו כי מלחמת הסחר תוביל להתקפלות סינית ולהטבה כללית בתנאי הסחר בין המדינות. כך, טראמפ יכול לפתוח את קמפיין הבחירות לכהונה שניה כנשיא, שיתקיימו בנובמבר 2020, כשבדו הסכם חתום בין הצדדים, דבר שיאשרר במידת מה את הצלחת האסטרטגיה הלוחמנית שהוא נוקט מול סין במהלך תקופת כהונתו. הורדת המכסים במסגרת ההסכם תשפיע על חברות רבות שסוחרות הן עם סין והן עם ארצות הברית, בעיקר במגזר החקלאות והטכנולוגיה, שהיו מטרות להעלאת מכסים משני הצדדים.

בשלב השני של העסקה, כך על פי ארצות הברית, יידונו הסוגיות המורכבות יותר ביחסים בין המדינות, הנוגעות לסחר דיגיטלי, לוקליזציה של מידע, מעבר מידע בין מדינות ופריצות סייבר. למרות שטראמפ הצהיר כי הדיונים על השלב השני של העסקה יחלו מיידית, חוסר הוודאות לגבי תוצאות הבחירות הקרבות בארצות הברית מציבות את המשך התהליך בסימן שאלה. כעת, טראמפ שואף למנוע ירידות בשווקים שיובילו להאטה כלכלית, ולכן לא יוכל לפעול מול סין - גם אם תפר את התחייבויותיה. בנוסף, קיימת מתיחות פוליטית בין סין וארצות הברית בגין הביקורת האמריקאית על ההתמודדות הסינית עם המחאות העממיות בהונג קונג ועל מדיניותה כלפי המיעוט האזיגורי בפרובינציית שינג'יאנג. מתיחות זו תקשה על סין להמשיך לשתף פעולה עם ארצות הברית כל עוד נושאים אלו על הפרק. ובכל מקרה, גם אם תחלנה השיחות, ספק אם שתי המדינות תוכלנה להשלים את המשא ומתן על השלב השני לפני הבחירות הקרובות לנשיאות ארצות הברית.

לאור כל זאת, ההישג הממשי של הסכם הביניים מוטל בספק מסוים, שכן רובו כולל הסכמות שמבטלות, לפחות באופן חלקי, את המכסים שהוטלו במהלך מלחמת הסחר וגרמו נזקים משמעותיים ליצואנים אמריקאים, ובפרט למגזר החקלאות. ובנוסף, הדרישה האמריקאית שסין תצמצם את הסבסוד לחברות סיניות בבעלות ממשלתית, שלא מציית לכללי השוק החופשי בכך

שהוא מקנה לחברות סיניות יתרונות על פני חברות אחרות, נותרה מחוץ לעסקה. אי לכך, נראה שהסכם זה מהווה בעיקר שלב ראשון בהחזרת יחסי הסחר בין סין וארצות הברית למצבם כפי שהיה לפני תחילתה של מלחמת הסחר.

ניתן להניח כי חתימת ההסכם תביא להפשרה מסוימת וזמנית ביחסים המתוחים בין המדינות, ותפתח פתח להמשך שיחות שתתמקדנה בנושאים מהותיים יותר לממשל האמריקאי, כגון ביצוע רפורמות מבניות בכלכלה הסינית וטיפול בפרקטיקות סיניות של העברת ידע בתמורה לפתיחת שווקיה. ההצהרות על הגעה להסכם הובילו לאופטימיות זהירה מצד משקיעים אמריקאים, סינים ואירופאים, ובורסות העולם חוו עליות מתונות בעקבות ההצהרות ההדדיות על ההסכם. עם זאת אי-ודאות עדיין שוררת בשווקים העולמיים אשר ליישומו בפועל של ההסכם. נטען כי למעשה, ההסכם מהווה ניצחון לסין בכך שהוא מפחית מיידית מהלחץ על הכלכלה הסינית בתמורה להבטחות הדדיות, שהצד הסיני עלול לא לקיים. למשל, דווח כי סין הבטיחה כעת להגן טוב יותר על קניין רוחני, אבל אין זו הפעם הראשונה שסין הבטיחה לעשות זאת – וההבטחה עד כה מומשה חלקית בלבד. כן קיים חשש שסין לא תמלא את התחייבותה בנושא המטבע. עם זאת, הבטחות אלו, אם תיושמה, חשובות מאוד לא רק לחברות אמריקאיות אלא לכל החברות הזרות שרוצות לפעול בסין, כולל חברות ישראליות, זאת בהנחה וההסכם יביא לפתיחות מסחרית כוללת ולא רק בילטרלית עם ארצות הברית.

ואולם, גם אם השלב הראשון של ההסכם ייושם במלואו ותהיה לו השפעה חיובית על נושא הסחר, הוא לא יקרב לפתרון את התחרות האסטרטגית הבין-מעצמתית. נושאי הליבה של יריבות זו, הכוללים ריגול תעשייתי, העברה אגרסיבית של טכנולוגיה וידע, וסובסידיות ממשלתיות לא הוגנות לתעשייה המקומית, נדחו לשלב השני, שלא ברור מתי הצדדים יגיעו אליו. למעשה, נושאים אלה דורשים שסין תבצע שינויים מבניים בכלכלתה וכן תשנה את מדיניות הטכנולוגיה שלה. בפועל, מדובר דרישות לא ריאליות, שמשמעותן מיתון שאיפת סין להפוך למעצמה טכנולוגית, האמורה לסלול את דרכה לעושר והשפעה בינלאומית.

מבחינת בעלות בריתה של ארצות הברית, וביניהן ישראל, הסכם הסחר מהווה לכאורה הפסקת אש המאפשר דיאלוג באווירה רגועה יותר בקשריהן עם גורמים וחברות מסין. אך בפועל, נושאי הדיון לא צפויים להשתנות, והלחץ האמריקאי בנושא תקשורת סלולרית דור חמישי ונגד שיתופי פעולה טכנולוגיים עם סין, וכן פיקוח אמריקאי הדוק על השקעות ורכישות סיניות בישראל, צפוי להימשך. לכן, על ישראל לבצע התאמות ביחסיה עם ארצות הברית לעידן התחרות המעצמתית עם סין. ההחלטה ב-30 באוקטובר 2019 להקים מנגנון פיקוח על השקעות זרות בישראל הוא צעד ראשון וחשוב בהקשר זה, אם כי היעדרו של מגזר הטכנולוגיה מתחומי האחריות של המנגנון ישמר את המתח בנושא זה עם הממשל האמריקאי, הרואה בו אחד מנושאי הליבה בתחרות עם סין. על ישראל לבחון וללמוד את פרטי ההסכם ולגזור ממנו את תחומי שיתוף הפעולה שאותם ארצות הברית מעוניינת לקדם עם סין; את הקווים האדומים אותם מציבה ארצות הברית בתחומי סחר, השקעות, והעברת טכנולוגיות וידע; וכן להגדיר את התחומים שהתייחסות הממשל האמריקאי לגביהם עדיין אינה ברורה.

נכון יהיה לישראל לעצב מדיניות דומה לזו האמריקאית, שכן ארצות הברית היא בעלת הברית האסטרטגית החשובה ביותר של ישראל. כיום, אין לישראל תחליף לתמיכה האמריקאית

במסגרות בין-לאומיות שונות, ובראשן האו"ם; לסיוע הביטחוני; ולקשרים כלכליים. ארצות הברית היא שותפת הסחר הגדולה ביותר של ישראל בפער גדול, הגם שהיחסים המסחריים עם סין מתאפיינים בגדילה מתמדת בשנים האחרונות. ובנוסף, על ישראל לבסס את שיקוליה בנוגע לקשרים עם סין לאור העניין בשימור יכולת התחרותיות הכלכלית שלה לטווח ארוך, לאור עלייתה של סין למעמד של מעצמה כלכלית וטכנולוגית, בין היתר בתחומים שבהם ישראל נחשבת כמובילה עולמית.

לכן, על ישראל לעצב מדיניות שתאזן בין האינטרסים הכלכליים קצרי הטווח שלה, לבין החשיבות של הגנה על כלכלת ישראל וביטחונה בטווח הבינוני והארוך, הן מפני סין כמתחרה טכנולוגית וכשחקנית הפועלת להפוך תוכניות אזרחיות לצבאיות, והן מפני פגיעה ביחסים האסטרטגיים עם ארצות הברית. עם המעבר לשלב השני של המשא ומתן בין ארצות הברית לסין, שיתמקד בנושאי הטכנולוגיה, כדאי לישראל להגדיר בבירור את מדיניותה הכלכלית מול סין לאור התחרות הגוברת, זאת בתיאום מוגבר עם ארצות הברית.