

מבט על, גיליון 1454, 11 באפריל 2021

תוכנית החומש הסינית: שאיפה לרפורמות ולפתיחות לצד חיזוק שליטת המפלגה

ליאו ליידרמן, אייל פרופר

תוכנית החומש ה-14 של סין מתייחסת לאתגר המרכזי העומד בפני קובעי המדיניות בבייג'ינג - המשך מודרניזציה וקריאה לחדשנות ולטיפול בבעיות מבניות. דחיית הטיפול בבעיות אלה עלולה להוות סיכון ליציבות המשטר. בהקשר הזה, על מקבלי ההחלטות להתמודד מול החרפת אי-השוויון הכלכלי והחברתי בין אזורים שונים ברחבי המדינה. בתוכנית בולט רצון המפלגה לאחוז במקל בשני קצותיו: להאיץ את הרפורמות המבניות ולקדם שיתופי פעולה בינלאומיים, לצד רצונו של המנהיג סי ג'ין-פינג לחזק את ההסתמכות העצמית תוך הגברתה של שליטת המפלגה על כל רכיבי הכלכלה והטכנולוגיה.

המושב השנתי של מועצת צירי העם בבייג'ינג (מארס 2021) אישר את תוכנית החומש ה-14, שהוגדרה על ידי ראשי הממשל כ"ראשונה בשלב חדש שנועד להוביל את סין להפוך למדינה סוציאליסטית מודרנית עד 2049", שנת המאה להקמת הרפובליקה העממית. אלא שלמעשה, מדובר בהמשך לתוכנית הקודמת, הראשונה בתקופת מנהיגותו של סי ג'ין-פינג ואשר סימנה את הכיוון שאליו חותרת המפלגה – קידום תפיסת ההסתמכות העצמית – תוך התמקדות במודרניזציה של הכלכלה והתעשייה ופיתוח מואץ של המדע והטכנולוגיה.

התוכנית הנוכחית מסתירה את המונח Made in China 2025 בו השתמשו הסינים בפעם הקודמת, לאור הביקורת הנוקבת מחוץ לסין, ובעיקר הממשל האמריקאי, שזיהה כוונה מוצהרת ובוטה להעביר טכנולוגיות מתקדמות ממדינות המערב לסין. התוכנית הנוכחית מציגה את כוונת סין לקדם שני יעדים, לכאורה מנוגדים, בהתאם למינוח "סירקולציה כפולה" (Dual circulation): מחד גיסא, התמקדות פנימה באמצעות הרחבת מעגלי הסחר והשירותים בכל רחבי המדינה. מאידך גיסא, הצהרת כוונה להרחיב שיתופי פעולה, תוך קידום אזורי סחר חופשי באזור אסיה בפרט ובעולם בכלל.

תוכנית החומש, כמו גם עיקרי הדוח השנתי של ראש הממשלה שהוצג למועצת צירי העם, סימנו את הבעיות הפנימיות המרכזיות שעמן תתמודד סין בשנים הקרובות:

- פיתוח כלכלי לא מאוזן והתרחבות פערים כלכליים וחברתיים, בעיקר בין הערים לאזורים הכפריים. לצד זאת, הצטמצמות הקרקע הניתנת לעיבוד בשל האורבניזציה המואצת.
- השאיפה להגיע לרמת חדשנות מדעית וטכנולוגית גבוהה עדיין רחוקה ממימוש.
- פער בין הצהרות ותוצאות בניסיונות לצמצם את הבעיות האקולוגיות והזיהום הסביבתי.
- חולשה בקידום תכניות ממשלתיות בתחומים חברתיים וסוציאליים.

יעדי תוכנית החומש

כחלק מהרצון לפתור בעיות אלו, תוכנית החומש כוללת את המרכיבים הבאים:

- **הרחבת הסחר, תוך מתן עדיפות ברורה לשיפור מעגלי הסחר והשירותים בתוך סין,** באמצעות בניית שוק מקומי חזק עם סטנדרטים גבוהים.
- **השקעה ממשלתית בפיתוח מדעי וטכנולוגי,** כולל מחקר בסיסי, תוך הגדלת התקציב ב-7 אחוזים בשנה. נושאי המיקוד יהיו מידע קוונטי, פוטוניקה, ננו-אלקטרוניקה, רשתות תקשורת (5G, 6G), AI, ביו-מד, ותשתיות אנרגיה מודרנית. תגדל ההשקעה בפיתוח מעבדות לאומיות, כאשר שיעור ההשקעה המוערך לקידום יעדי פיתוח תעשייה מתקדמת הינם לפחות 17 אחוז מהתמ"ג.
- **האצת תהליך האורבניזציה,** תוך הענקת תעודות תושב למיליוני מהגרים שעברו מהכפרים והגדלת תושבי העיר הקבועים ל-65 אחוזים מכלל האוכלוסייה.
- **חיזוק הפעולות המיועדות לשמר את הישגי הממשל בקרב האוכלוסייה הכפרית,** בהמשך להכרזה כי סין בראשות סי ג'ין-פינג עמדה בשנת 2020 ביעדי מיגור העוני.
- **טיפול בסוגיית הזדקנות האוכלוסייה** לאור העלייה בתוחלת החיים לצד אחוזי ילודה נמוכים, שנובעים חלקית מ"מדיניות הילד האחד" שבוטלה בתוכנית החומש הקודמת. התוכנית החדשה לא מתמודדת עם חוסר רצונם של בוגרי דור הילד היחיד להרחיב את משפחותיהם ליותר מילד אחד.
- **המאבק בשינויי האקלים וההתחממות הגלובלית,** בהמשך להצהרת הנשיא סי בעצרת האו"ם בספטמבר 2020 כי סין תגיע לאיזון בפליטות הפחמן שלה לפני 2060. התוכנית קוראת, בין היתר, להרחבת בנייתם של כורים גרעיניים ולהגדלת השימוש באנרגיה נקייה עד לרמה של כ-20 אחוזים מכלל השימוש האנרגטי.
- **שותפויות בינלאומיות בתחום הכלכלי.** בין היתר מוזכרת, במשפטים כללים, יוזמת "החגורה והדרך" (BRI), לצד השאיפה להשתתף באופן פעיל ברפורמות המתוכננות בארגון הסחר העולמי ולתמוך בשינויים במערכת הפיננסית הבינלאומית. במיוחד מודגש הצורך בהרחבת מערכת אזורי סחר חופשי, תוך האצת המשא ומתן עם דרום קוריאה ויפן, יישום הסכם הסחר החופשי עם אסיה"ן (RCEP) וקידום הצטרפותה של סין להסכם אזור סחר חופשי באסיה-פאסיפיק (CPTPP) שהוקם לאחר שממשל הנשיא טראמפ הודיע על נסיגתו ממנו. כן נכתב שסין תשאף "לחזק שיתופי פעולה מעשיים" באזור הארקטי ולבנות את דרך המשי הארקטית. לא מוזכרים הסכמי סחר חופשי שנמצאים במשא ומתן עם מדינות נוספות, ביניהן ישראל.

יעדים מול מציאות

אחת הביקורות נגד תוכנית החומש הינה שמדובר בהצהרות, מלוות בסיסמאות מפלגתיות, בעוד ההתייחסות ליעדים כמותיים זהירה ולא שאפתנית, תוך היעדר תוכנית עבודה מחוייבת ללוחות זמנים לביצוע. לדוגמה, לאחר שנת המאבק בקורונה, שבמהלכה הממשלה לא הגדירה יעד לצמיחת התמ"ג, הוגדר יעד, לא שאפתני, של צמיחה מעל 6 אחוזים בשנת 2021. בניגוד לעבר, לא הוגדרו יעדים כמותיים לארבע השנים הנוספות, שינוי שאפשר ומבטא רצון לעבור להדגשת יעדים איכותיים במקום כמותיים. בעבר, השגת יעדי צמיחה היוו תמריץ חשוב לשלטונות המקומיים, ומנהיגים קודמו לאחר שהציגו צמיחה כלכלית. עתה עומדים נציגי המפלגה למבחן שונה, לעתים

סותר ובעייתי, שעיקרו המשך צמיחה לצד הקטנת הפערים, ביניהם שימור "הישגי המנהיג" במיגור העוני ועמידה ביעדי המאבק בזיהום האוויר.

עמידה ביעדים איכותיים אלו דורשת תוספת תקציבית מטעם השלטון המרכזי, אולם הנתונים הכלכליים של סין לא יאפשרו לפזר תקציבי פיתוח נרחבים. מקבלי ההחלטות מודאגים מהצבר החובות במדינה בכל הרמות: משקי בית, מגזר עסקי, והסקטור הציבורי. יחס החוב לתמ"ג הגיע לאחרונה ל-280 אחוזים ונקבע יעד של גרעון בתקציב הממשלה שלא יעלה השנה על 3.2 אחוזים מהתוצר, בהשוואה ל-3.6 אחוזים בשנה שעברה. בנוסף, הוקטנו המכסות עבור הנפקת אג"ח למטרות מיוחדות על ידי הפרובינציות והשלטון המקומי.

יותר מכך, המיקוד של מקבלי ההחלטות בסין בטווח הקצר נועד להגביר את הפיקוח והרגולציה על שווקי האשראי וההון, ובאותה מידה על כלל החברות, הציבוריות והפרטיות, וגורמים רשמיים הדגישו צורך להבטיח יציבות פיננסית ולמנוע היווצרות של בועות אשראי ונדל"ן. זאת, לאחר שבשנים האחרונות חלה עלייה מהירה מאד, ולא מפוקחת, בערוצי האשראי האינטרנטי, ובעיקר חברות תשלומים כגון Alipay ו-WeChatpay, אשר הגדילו את עוצמתן והביאו לחשש במפלגה מאובדן שליטה כלכלי ופוליטי. בתחום המטבע, הבנק המרכזי הסיני משיק ארנק דיגיטלי, שאחת ממטרותיו היא לצמצם את מידת השימוש של ארנקים דומים מ-Alipay ו-WeChatpay, תוך גישה למידע פיננסי על עסקאות הציבור שעד עתה לא עמד לרשות הממשלה. הקשחת הגישה של קובעי המדיניות הובילה לביטול ההנפקה שתוכננה על ידי קבוצת Ant, הענק הפיננסי בבעלות ג'ק מא, שתוכננה לנובמבר 2020 בסכום של 37 מיליארד דולר - ההנפקה הראשונית הגדולה בהיסטורית העולם הפיננסי.

ובנוסף, אחד האתגרים בהאצת הפיתוח, שעמו התמודדה המפלגה בעשורים האחרונים, היה צמצום מגזר החברות הממשלתיות (State owned enterprises). בהנהגת סי ג'ין-פינג הופסקה ההפרטה ובתוכנית החומש הנוכחית אין התייחסות לנושא מבני חשוב זה.

בסוגית המאבק לשיפור איכות הסביבה, [מציגים הסינים את תוכניותיהם כשאפתניות](#) ומקבלי ההחלטות קבעו, לכאורה, יעדים לצמצום זיהום האוויר והרחבת השימוש באנרגיה נקייה, אך לא נקבעו מגבלות על צריכת אנרגיה "מזהמת" ואף נותר פתח להגדלת תפוקת הפחם. תוכנית החומש לא מפרטת מהי התוכנית הלאומית הסינית, בהתאם למחויבותה הכללית בהסכמי פאריס, ובפרט צעדים ספציפיים לצמצום הזיהום מעתה ועד 2030. זאת, בניגוד לאיחוד האירופי, בריטניה, יפן, ועוד כ-70 מדינות שהגדירו כבר את צעדיהן המתוכננים.

סיכום ומסקנות

המפלגה מציגה בתוכנית את עוצמתה וחולשתה: יכולתה לכוון רפורמות ויעדים ארוכי טווח, אולם תוך רצון לשלוט בכל רכיבי הכלכלה והתעשייה, ובכלל זה בפעילות המחקר והפיתוח. כחלק מכך, השאיפה להשיג יכולות ייצור עצמאיות של טכנולוגיה מתקדמות עדיין רחוקה ממימוש. ב-2015, תוכנית ה-Made in China 2025 קבעה יעד של ייצור מקומי של כ-70 אחוזים מצריכת השבבים השנתית, אולם עד 2020 הושג יעד של 6 אחוזים בלבד.

תוכנית החומש מדגישה את הבנת הממשל לגבי הבעיות המבניות במשק ובמיוחד החרפת אי-השוויון הכלכלי והחברתי ברחבי המדינה, בין היתר בשל העיור המואץ, הזדקנות האוכלוסייה ואחוזי ילודה נמוכים. התוכנית איננה נותנת מענה לבעיות אלו, הצפויות להימשך ואף להחריף,

ולחייב את הממשל לקדם צעדים חדשים, כמו העלאת גיל הפנסיה, ומתן הטבות לזוגות עירוניים שיביאו לעולם יותר מילד אחד.

סין עסוקה בבעיות פנים מורכבות, ובשנים הקרובות חלקן יחריף וייאלץ את הממשל להשקיע משאבים כספיים ופוליטיים רבים בניסיון לשמר את היציבות הפנימית. שאיפתו של המנהיג סי ג'ין-פינג להגביר את שליטת המפלגה על כלל רכיבי הכלכלה והטכנולוגיה עשויה להגביל את קידום רוח החדשנות ולהקשות על ההנהגה לאזן בין חיזוק ההסתמכות העצמית לבין המשך שיתופי פעולה עם ארגונים ומדינות בזירה הבינלאומית.

* ליאו ליידרמן הוא פרופסור אמריטוס בביה"ס לכלכלה ע"ש ברגלס ופרופסור אורח בפקולטה לניהול ע"ש קולר, אוניברסיטת תל-אביב, והיועץ הכלכלי הראשי של בנק הפועלים.