

פרק 2

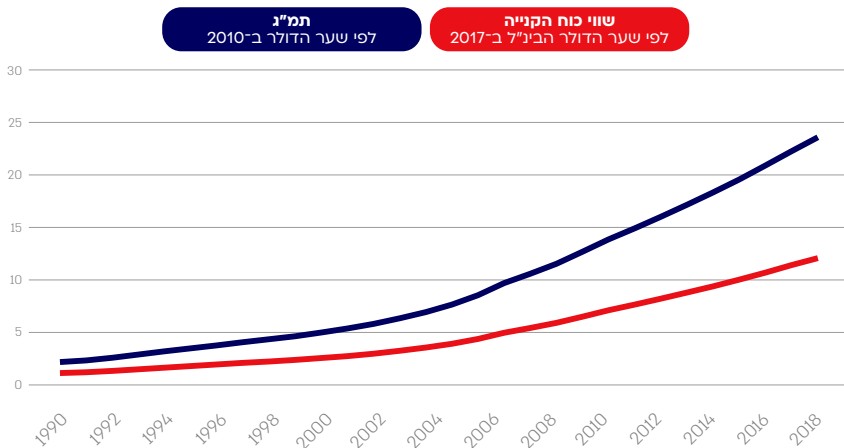
המסחר בין המדינות בראייה אזורית

הקשרים הכלכליים עם איראן הם מן החשובים ביותר לסין באזור מערב אסיה. איראן היא מעצמת-על בתחום האנרגיה, בעלת מאגרי נפט וגז מוכחים ושוק צרכנים גדול, והיא גם גשר יבשתי חשוב בין מזרח למערב ביוזמת החגורה והדרך (BRI) של סין. בד בבד הפכה סין לשותפה המרכזית של איראן בתחום המסחר, לצרכנית האנרגיה הגדולה ביותר שלה ולגדולה ביותר מן המדינות הזרות המשקיעות באיראן והחותמות איתה על חוזי בנייה. למרות זאת, לא רק שאיראן תלויה יותר בסין משסין תלויה באיראן, אלא שהיא תלויה בה יותר מכל מדינה אחרת באזור. יתר על כן, בייג'ינג פיתחה קשרי מסחר והשקעות עמוקים אף יותר עם כמה מיריבותיה ומשכנותיה של איראן באזור. פרק זה בוחן את הנתונים על קשרי המסחר וההשקעה בין שתי המדינות ומשווה אותם לשותפויות הכלכליות האחרות שיש לסין באזור.

המסחר בין סין לאיראן

תרשים 1

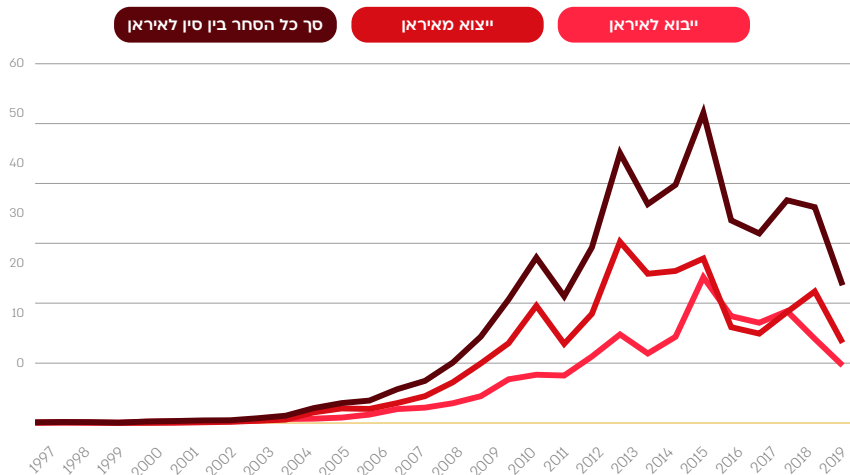
התמ"ג של סין בטריליוני דולרים



מקור: הבנק העולמי, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD?locations=CN>

לפי הנתונים שדווחו לקרן המטבע הבינלאומית, בשנים 1978–1979, כשהמהפכה של האייתוללה חומייני הפילה את השלטון של שושלת פהלווי, ירד שווי המסחר בטובין בין סין לאיראן מ-119 מיליון דולר ל-68 מיליון דולר בלבד. אך הסחר בין המדינות התאושש אחרי מלחמת איראן-עיראק, ושווי הגיע למיליארד דולר ב-1997 ול-10 מיליארד דולר ב-2005. שנות ה-90 של המאה הקודמת היו גם הן שנים של צמיחה ניכרת בכלכלה הסינית (תרשים 1).

תרשים 2

שווי המסחר בטובין בין סין לאיראן
במיליארדי דולרים

מקור: מאגר DOTS של קרן המטבע הבינלאומית, <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61013712>

בשנים 2005–2007, בשיא כהונתו הראשונה של הנשיא הנאו־שמרני מחמוד אחמדינז'אד, הוכפל שווי המסחר והגיע ל־20.6 מיליארד דולר (תרשים 2). הגידול הזה השתלב היטב במדיניות המוטה מזרחה של איראן בתקופה של מתיחות גוברת בינה לארצות הברית ולארצות המערב בגלל תוכנית הגרעין שלה. ב־2010 הגיע שווי המסחר בין המדינות ל־29.3 מיליארד דולר, וב־2014, בתקופת הסנקציות הבינלאומיות על איראן, הוא עלה לשיא של 51.8 מיליארד דולר.

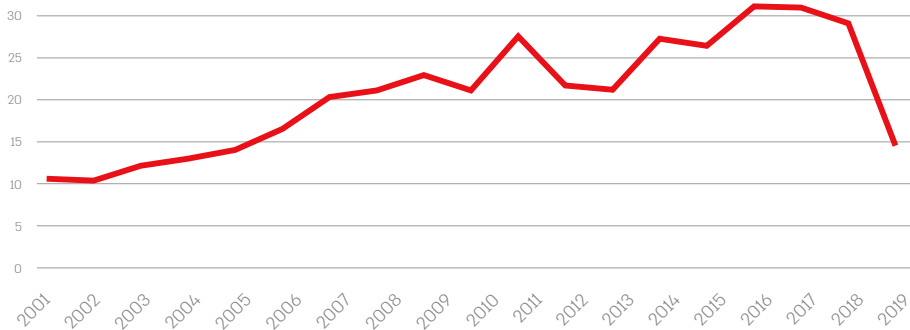
אומנם סין תמכה בסנקציות ואפילו תמכה בהחמרתן החל מ־2010, אך היא גם ניצלה את הבידוד הדיפלומטי והמסחרי שנכפה על איראן כדי להרחיב את המסחר איתה. יתרה מזאת, אף על פי שהצמיחה של כלכלת סין האטה אחרי משבר הסאבפריים בשנים 2007–2008, הצליחה סין בכל זאת לעקוף את גרמניה ולהגיע למעמד של יצואנית הסחורות הגדולה בעולם ב־2009, וב־2013 לעקוף גם את ארצות הברית ולהפוך למדינה בעלת היקף המסחר הגדול בעולם. שווי היצוא והיבוא בין שתי המדינות הגיע לשיא בתקופת הסנקציות הבינלאומיות על איראן בשנים 2010–2015. שווי היצוא מסין לאיראן היה יותר מ־10 מיליארד דולר ב־2010 והגיע לשיא של 24.3 מיליארד דולר ב־2014. שווי היבוא מאיראן לסין הגיע גם הוא לשיא של 30.2 מיליארד דולר ב־2011. עם זאת, בשנים 2018–2019, כשארצות הברית הפעילה לחץ מקסימלי על

איראן, ירד השווי הכולל של המסחר בין סין לרפובליקה האסלאמית מ־36 מיליארד דולר ל־23 מיליארד דולר.

מסחר בטובין

תרשים 3

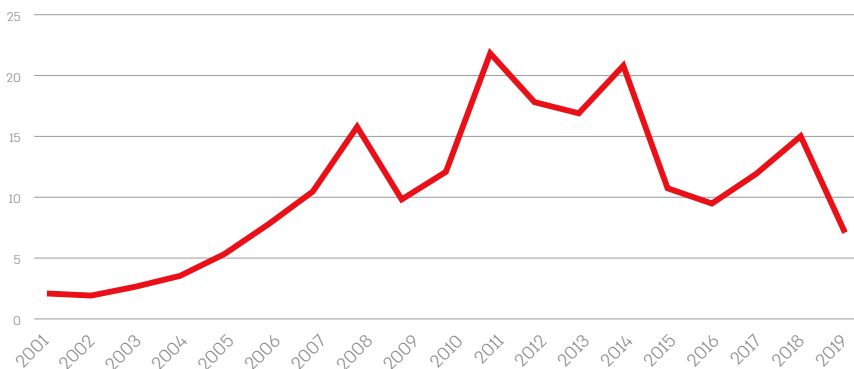
משקל הנפט הגולמי שסין ייבאה מאיראן (HS 2709) במיליוני טונות



מקור: מרכז הסחר הבינלאומי, <https://bit.ly/3ue2gpD>

תרשים 4

שווי הנפט הגולמי שסין ייבאה מאיראן (HS 2709) במיליארדי דולרים

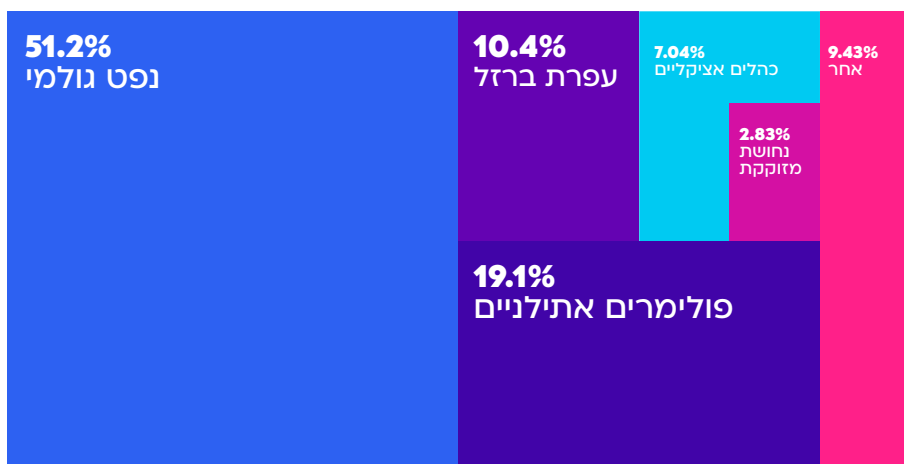


מקור: מרכז הסחר הבינלאומי, https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx

באופן מסורתי איראן מייצאת לסין בעיקר נפט גולמי, קונדנסט ומוצרי אנרגיה אחרים. לפי נתונים של מרכז הסחר הבינלאומי (ITC), משקל הנפט הגולמי שיוצא מאיראן לסין שילש את עצמו מ-10.8 מיליון טונות ב-2001 ל-31.3 מיליון טונות ב-2016 (תרשים 3). שווי היצוא לעומת זאת גדל פי 11 – מ-2 מיליארד דולר ב-2001 (108 מיליון טונות) ל-21.8 מיליארד דולר ב-2011 (27.7 מיליון טונות), בתקופת הסנקציות הבינלאומיות על איראן (תרשים 4). ב-2013 עקפה סין את ארצות הברית ונהפכה ליבואנית הגדולה ביותר בעולם של נפט ושל דלקים נוזליים אחרים. אבל ב-2019, כשארצות הברית שוב הטילה סנקציות על איראן, שווי היבוא של נפט גולמי לסין מאיראן צנח ל-7 מיליארד דולר ונותר נמוך עד תום נשיאותו של טראמפ, לפחות לפי נתונים סטטיסטיים רשמיים. אות לחשיבותו של המסחר בנפט הוא המתאם הגבוה בין נקודות השיא והשפל בשווי היבוא של נפט גולמי מאיראן לסין (תרשים 4) ובין השווי הכולל של המסחר בין שתי המדינות (תרשים 2).

מפת עץ 1

היבוא של סין מאיראן באחוזים משוויו 2019



מקור: https://oec.world/en/visualize/tree_map/subnational_chn/import/chn/irn/show/2019 Observatory of Economic Complexity (OEC)

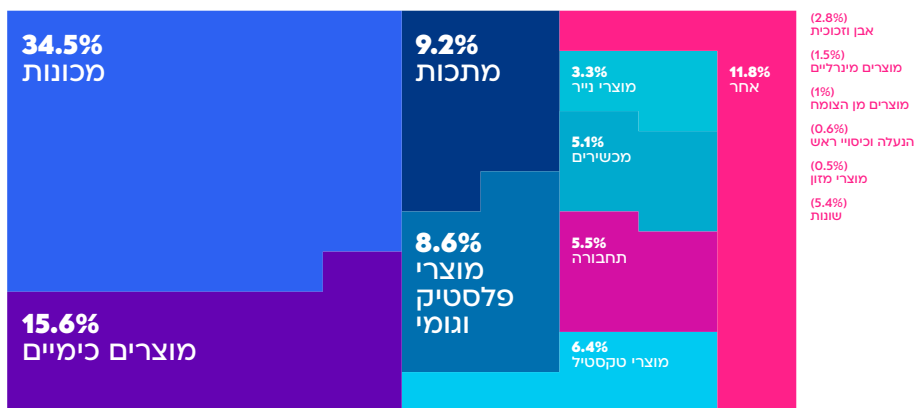
לפי הדיווח של Observatory of Economic Complexity (OEC) המבוסס על נתונים ממאגר UN Comtrade, אפילו ב-2019 עדיין היה שווי יצוא הנפט הגולמי יותר מ-51 אחוזים מן השווי הכולל של היצוא מאיראן (תרשים עץ 1). אם מוסיפים את נתוני היצוא של מוצרים מינרליים אחרים, כגון עפרת ברזל, המספר עולה ל-65 אחוזים.

הקבוצה הגדולה הבאה של מוצרי יצוא איראניים היא פולימרים, ושיעורה 20 אחוזים מסך שווי היצוא. הבאות אחריה הן קבוצות מוצרים כימיים, מתכות, כגון נחושת מזוקקת וברזל חצי מוגמר, ואחריהן מוצרים מן הצומח, כגון אגוזים, פירות ותבלינים. ב־2011, כשהיצוא מאיראן לסין הגיע לשיאו, היצוא של נפט גולמי לבדו היה כמעט 75 אחוזים מסך היצוא מאיראן (84 אחוזים, אם מוסיפים לחישוב את כל המוצרים המינרליים). ב־2020, כשיצוא נפט גולמי מאיראן פחת בגלל הסנקציות, גדל הנתח של קטגוריות יצוא אחרות.

לעומת זאת, היצוא מסין לאיראן מגוון מאוד. לא פחות משהיא מקור מרכזי לפחמימנים, איראן היא שוק צרכני גדול. סין מייצאת מוצרים ממגוון רחב של קטגוריות, ובכלל זה חומרי גלם, סחורות חצי מוגמרות וסחורות מוגמרות, כגון רכב וחלקי חילוף לרכב, מוצרי אלקטרוניקה, כלים ידניים לעבודה עדינה, מוצרי מתכת, מוצרי צריכה, תה ומגוון תבלינים, ואפילו מסימני ההיכר של היצוא האיראני – מוצרי טקסטיל ושטיחים. בגלל יכולות הזיקוק המוגבלות של איראן והתשתיות המיושנות שלה, היא קונה מסין גם נפט מזוקק.

מפת עץ 2

היצוא של סין לאיראן באחוזים משוויו 2019



מקור: https://oec.world/en/visualize/tree_map/subnational_chn/export/chn/irn/show/2019/Observatory (of Economic Complexity (OEC

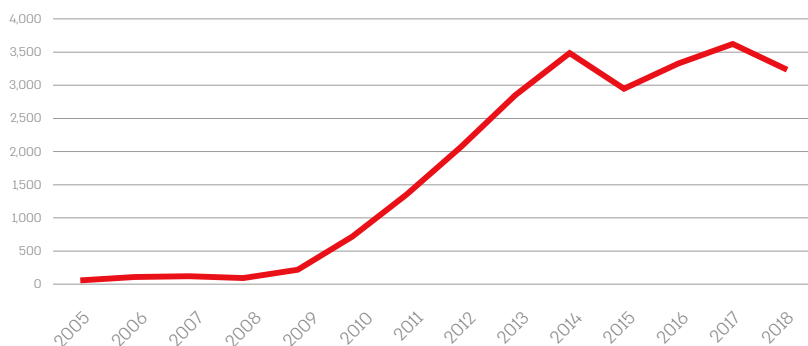
ב־2019 למשל שליש משווי היצוא מסין היה ממוצרי אלקטרוניקה, מציוד חשמלי וממכונות תעשייתיות (מפת עץ 2). הקבוצה הגדולה הבאה היא מוצרים כימיים, ושיעורה 15 אחוזים משווי היצוא הכולל. הרכב זה של היצוא היה זהה ב־2014, כשהיצוא מסין לאיראן הגיע לערכי שיא. למרות ההחמרה בסנקציות בשנים 2010–2015 המשיכה

בייג'ינג לקנות נפט גולמי מאיראן. עם זאת, אף שרוב הסחורה הסינית הייתה באיכות ירודה היא הציפה את השווקים בטהראן, לא רק בגלל שסוחרים סינים דחפו את מכירתה, אלא גם כי מקביליהם האיראנים העדיפו לייבא ולא למכור סחורה מקומית. בשל כך נאלצה טהראן לאסור יבוא של פריטים מסוימים שכבר יוצרו בייצור מקומי. הפלגים השמרניים והניציים באיראן ראו במסחר ובקשרים אסטרטגיים הדוקים עם סין אמצעי לחיזוק העצמאות ומידת ההשפעה של איראן, ואילו הרפורמיסטים והשמרנים המתונים זיהו את הסכנה ההיסטורית הכרוכה בהסתמכות מופרזת על מעצמה זרה. הנוכחות המסחרית ההולכת ומתרחבת של סין בשווקים של איראן עוררה בקרב סוחרים רבים ואזרחים מן השורה רגשות טינה, תסכול וחוסר נוחות, אף על פי שבשעה שמדינות המערב הכזיבו אותם, סין התייצבה לצידם והציעה להם חבל הצלה חיוני. לכן נאלץ הממשל השמרני המתון יחסית של הנשיא רוחאני לקבל על עצמו את התפיסה של יריביו מבית ולהדק את היחסים עם סין.

השקעות וחוזי בנייה שמקורם בסין

תרשים 5

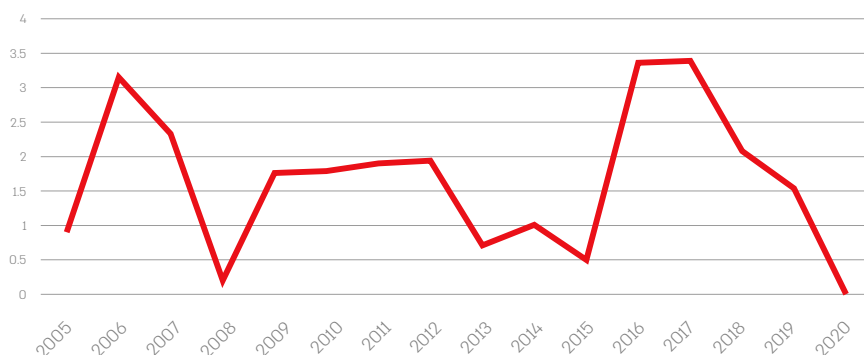
שווי השקעות זרות ישירות (FDI) של סין באיראן במיליוני דולרים



מקור: Chinese Ministry of Commerce, Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment, 2011, 2018

תרשים 6

השווי השנתי של השקעות ושל חוזים סיניים באיראן במיליארדי דולרים



מקור: China Global Investment Tracker, <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

ההשקעה הזרה הישירה של סין באיראן גדלה מ-56 מיליון דולר ב-2005 ל-3.5 מיליארד דולר ב-2014, וכל עוד נמשכו הסנקציות של האו"ם. היא הגיעה לשיא נוסף של 3.6 מיליארד דולר ב-2017, אחרי ש'הסכם המעצמות על תוכנית הגרעין האיראנית' (JCPOA) נכנס לתוקף (תרשים 5). לפי נתונים של הבנק העולמי, שיא ההשקעה הזרה הישירה באיראן בכל השנים היה גם הוא ב-2017, ושווייה היה יותר מ-5 מיליארד דולר בערכים של אותה השנה. הפיקוח על ההון בסין מסדיר בחוק את יתרות המט"ח של המדינה, את מאזן התשלומים שלה ואת שער החליפין של המטבע; הוא מגביל את סכומי הכסף שחברות סיניות יכולות להשקיע במדינות זרות, בייחוד מסוף 2016, ואינו מגביל השקעות שאינן פיננסיות. עם זאת, קובעי המדיניות בבייג'ינג רואים בהשקעות הקשורות ליוזמת החגורה והדרך השקעות אסטרטגיות ולא מסחריות. יתר על כן – לא רק שאת רבים מן הפרויקטים הללו של פיתוח תשתיות מובילים ארגונים המזוהים פוליטית ושייכים למדינה, אלא שהם גם ממומנים באמצעות הלוואות מן הבנקים המוסדיים הסיניים (למשל China Development Bank ו-Export-Import Bank of China) ולא באמצעות השקעות זרות ישירות.

לפי נתוני המעקב אחר השקעות סיניות בעולם שערכו מכוני המחקר American Enterprise Institute ו-Heritage Foundation, בשנים 2005–2020 (עד אוקטובר 2020) שווי סך ההשקעות וחוזי הבנייה הסיניים באיראן היה 26.56 מיליארד דולר והגיע לשיא של 3.39 מיליארד דולר ב-2017 (תרשים 6). במשך כל התקופה הושקעו 40 אחוזים מן הסכום (10.74 מיליארד דולר) בענף האנרגיה, 26 אחוזים (6.92 מיליארד דולר)

בענף התחבורה ומעט פחות מ־19 אחוזים (4.96 מיליארד דולר) במתכות. בתקופת הסנקציות, בשנים 2010–2015, היו תנודות בסכומי ההשקעה והם צנחו במידה ניכרת מאז 2017, עם כניסתו של טראמפ לבית הלבן.

בענף האנרגיה – תאגיד הדלק והכימיקלים הסיני סינופק (Sinopec) חתם ב־2006 על חוזה בנייה בשווי 2.84 מיליארד דולר להרחבת הקיבולת של בית הזיקוק אראק (Arak). בדצמבר 2007 סינופק וחברת הנפט הלאומית של איראן (NIOC) חתמו על הסכם רכישה מחדש בשווי 2 מיליארד דולר לפיתוח שדה הנפט יאדאוואראן (Yadavarani). בינואר 2009 חתמו תאגיד הנפט הלאומי של סין (CNPC) וחברת הנפט הלאומית של איראן על הסכם בשווי 1.76 מיליארד דולר לפיתוח שדה הנפט אזאדגאן הצפוני (North Azadegan). באותה שנה חתם תאגיד הנפט הלאומי של סין גם על עסקה בשווי 4.7 מיליארד דולר לפיתוח שלב 11 בשדה הגז פארס הדרומי (South Pars).

אבל היו גם בעיות. ביולי 2012 נאלץ תאגיד הנפט הלאומי של סין לסגת מן ההסכם בגלל לחצי הסנקציות, ובאפריל 2014, בעקבות עיכובים חוזרים ונשנים, ביטלה טהראן חוזה בשווי 2.5 מיליארד דולר לפיתוח שדה אזאדגאן הדרומי, שלפי הדיווחים נחתם ב־2009. בנובמבר 2016, כשהחל היישום של 'הסכם המעצמות על תוכנית הגרעין האיראנית', חתם שוב תאגיד הנפט הלאומי של סין על ההסכם לפיתוח שלב 11 בשדה הגז פארס הדרומי יחד עם חברת טוטאל (Total) הצרפתית וחברת פטרו־פארס (PetroPars) האיראנית. חלקו של התאגיד בהסכם הוא 30 אחוזים בלבד, ולכן הוא אינו בעל שליטה בשדה. באוקטובר 2019 נאלץ התאגיד לסגת שוב מן ההסכם, גם הפעם בגלל לחץ הסנקציות מצד ארצות הברית.

ענף התחבורה היה שני בחשיבותו לענף האנרגיה. אחרי השקעה בבניית הרכבת התחתית של טהראן חתם איגוד התעשיות נורינוקו (Norinco, China North Industries Corporation) על חוזה בנייה נוספים בשנים 2006–2012. שווי של החוזה הגדול ביותר היה 1.25 מיליארד דולר, והוא נחתם עם Tehran Urban & Suburban Railway Co. (TURSC) להרחבת קו מספר 6 של הרכבת התחתית בטהראן. China Railway Group Limited (שמרה על ראשי התיבות של שמה הקודם China Railway Engineering Corporation — CREC) חתמה בשנת 2015 חוזה בשווי של יותר מ־2 מיליארד דולר לבניית מסילת הרכבת המהירה טהראן–קום–איספהאן בשיתוף עם ח'אתם אל־אנביאא (Khatam ol-Anbia), הזרוע הכלכלית־הנדסית של משמרות המהפכה (IRGC).

באותה שנה הסכים גם תאגיד China National Machinery Import and Export Corporation (CMC) לממן את חשמול קו הרכבת טהראן–משהד. לפי הדיווחים ב־2020 נסוגו הקונצרנים הסיניים הן מממון הפרויקט והן מבנייתו (Mehr News, 2021). בינואר 2016 חתמה נורינוקו על הסכם נוסף בשווי 330 מיליון דולר לבניית קו הרכבת החשמלית גולבהאר–משהד. שנתיים אחר כך, בינואר 2018, חתם התאגיד

(Sinomach בשם CRCC) China Railway Construction Corporation על חוזה בשווי 540 מיליון דולר לבניית קו הרכבת כרמאנשא-חוסרווי, ובמאס באותה שנה חתם התאגיד Sinomach חוזה בשווי 845 מיליון דולר לבניית קו הרכבת טהראן-המדאן-סננדג'.

חלק מן החברות הסיניות שהוזכרו לעיל, כגון נורינקו ו-CRCC, וכן חברות נוספות שלא הוזכרו כאן, כגון Huawei, ענקית הטלוקומוניקציה ורשתות 5G, ו-CRRC, ספקית ציוד הרכבות הגדולה, שסיפקה קרונות ונכסים ניידים אחרים למערכות הרכבת באיראן, כלולות ברשימת 31 החברות שמשרד ההגנה האמריקאי החרים בשל הקשרים שלהן לממסד הצבאי בסין (Sanders, 2020).

מנגנוני תשלום

בשל הסנקציות החלו סחר החליפין והשימוש במטבעות רכים מקומיים לשחק תפקיד חשוב במסחר בין שתי המדינות. הסדרים מגבילים דו־צדדיים מן הסוג הזה הם שאפשרו הצפה של איראן בסחורות סיניות מאיכות ירודה, בה בשעה שסין מינפה את הסנקציות שהוטלו על איראן כדי להבטיח לעצמה נפט איראני במחירים מוזלים. רשת של סוכנים להעברת כספים בלתי רשמית שימשה עבור סוחרים מן הסקטור הפרטי אמצעי נוסף, גם אם רחוק מאופטימלי, לעקוף את הסנקציות.

זאת ועוד, בנק קונלון (Kunlun) – בנק ממחוז שין־ג'יאנג שנוסד במקור ב־2006 והוא חברת בת של תאגיד הנפט הלאומי של סין CNPC – נהפך בתקופת הסנקציות שהטיל האו"ם על איראן לצינור לעסקאות שאינן מבוססות על סחר חליפין, ובעיקר לעסקאות נפט, וצמצם את החשיפה של מוסדות פיננסיים סיניים אחרים לאיומי סנקציות. משרד האוצר האמריקאי הטיל סנקציות על הבנק בשנת 2012. אחרי שממשל טראמפ חידש את הסנקציות על איראן ב־2018, השעה בנק קונלון עסקאות עם איראן שהתשלום עליהן היה באירו. אחרי 2019, בערך בזמן שפג הפטור מן הסנקציות האמריקאיות שניתן לסין ולעוד שבעה לקוחות שקנו נפט מאיראן, הגביל הבנק את העסקאות עם גורמים איראניים לסחר למטרות הומניטריות, והתשלום עליהן היה ברנמינבי. לפי דיווחים בקיץ 2020 סירב בנק קונלון לעסקאות נוספות עם טהראן, כי כוח המשימה הבינלאומי Financial Action Task Force (FATF) הכניס את איראן לרשימה השחורה. עם זאת, ב־15 בנובמבר 2020 אישר גולמרהזאנסארי, סגן שר החוץ האיראני לענייני דיפלומטיה כלכלית, שאיראן עדיין סוחרת עם סין ברנמינבי (Radio Farda, 2020).

סין המשיכה לייבא נפט גולמי מאיראן, אך טענה שמדובר בתשלום על השקעות קודמות בשדות הנפט יאדאוראן ואזאדגאן. נכון לאוקטובר 2020 סין החזיקה עדיין כ־20 מיליארד דולר ברווחי מטבע החוץ האיראני, יותר משהחזיקו הודו, קוריאה

הדרומית, עיראק ויפן יחד. הקושי של איראן להחזיר לשוק מטבעות קשים תורם לחוסר היציבות של הריאל, ובעדכון שפרסמה קרן המטבע הבינלאומית ב־2020 היא מעריכה שאיראן תוכל לנצל רק סכום קטן של כ־8.8 מיליארד דולר מסך יתרות מטבע החוץ שלה. אלא שבשנת 2020 עודפי המסחר בנפט גולמי שאיראן מורגלת בהם הפכו לגירעון, ולכן סביר להניח שבמקום לנצל את הסכום היא תשתמש בו כדי לממן את היבוא ההולך וגדל מסין וכדי לעמוד בדרישות מאזן התשלומים.

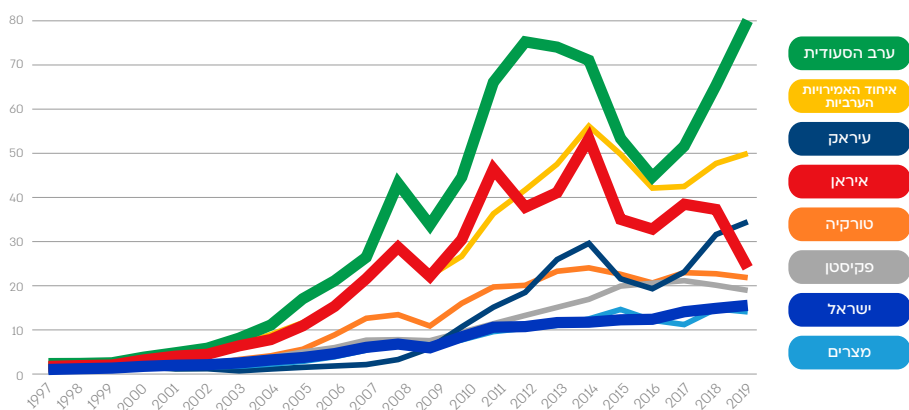
השקעות הון סיניות באיראן אינן כוללות בדרך כלל העברות של מטבע חוץ למקבילות האיראניות. במקום זאת מעדיפות החברות הסיניות הגדולות השקעות גרינפילד – מימון ישיר של נכסים, ציוד וגיוס כוח אדם – ואלה משולבות אולי עם כספים איראניים המוחזקים בחשבונות סיניים.

נכון להיום הממשלות של שתי המדינות מחפשות דרכים לשפר את העסקאות הדו־צדדיות. לדוגמה, בטיוטת ההסכם לשיתוף פעולה למשך 25 שנה שהודלפה ביולי 2020, יש התייחסות להקמה של מנגנון פיננסי ליישוב עסקאות, של חברה מסחרית משותפת שתאפשר סחר בטובין ושל בנק סיני־איראני משותף עם סניפים בשתי המדינות, וכן לפתיחה של סניפי בנק איראניים או ייצוג איראני באזורי סחר מיוחדים בסין (Foreign Ministry of the Islamic Republic of Iran, 2020). אולם גם אם ההסכם יצא לפועל, כל עוד איראן לא תאשר את שתי המוסכמות הנוספות של ה־FATF בנושא הלבנת כספים ומימון טרור, יתקשו הבנקים הסיניים לנהל עסקאות עם מקביליהם האיראניים.

התנהלות המסחר הסיני בראייה אזורית

תרשים 7

שווי המסחר בטובין של סין עם מדינות שותפות במיליארדי דולרים



מקור: מאגר DOTS של קרן המטבע הבינלאומית, <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61013712>

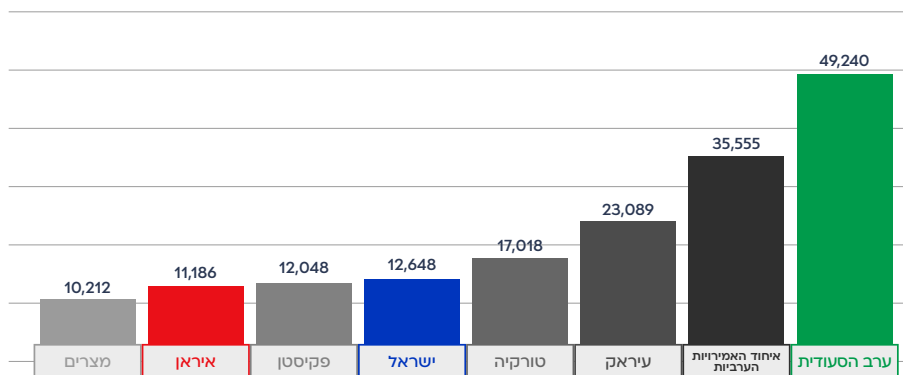
כשבוחנים בראייה רחבה יותר את קשרי המסחר של סין עם שותפות באזור, מצטיירת תמונה מגוונת יותר. בולט במיוחד בהקשר הזה המסחר של בייג'ינג עם ערב הסעודית ועם איחוד האמירויות הערביות. בשנת 2019 שווי המסחר בין סין לערב הסעודית הגיע לשיא של 78.2 מיליארד דולר. שווי היצוא מריאד לבייג'ינג הגיע לשיא של 54.9 מיליארד ב-2012, ושווי ב-2019 היה דומה. המצב דומה גם במסחר עם איחוד האמירויות הערביות – בשנת 2014, השנה שבה שווי המסחר בין סין לאיראן הגיע לשיא של 51.8 מיליארד דולר, שווי המסחר בין סין לאיחוד האמירויות הערביות היה מעט גבוה יותר – 54.6 מיליארד דולר (יש סיכוי סביר שחלק מן הסכום הזה מקורו בהסוואת יצוא חוזר בין איראן לסין). גם היצוא של סין לאיחוד האמירויות הערביות הגיע באותה שנה לשווי שיא של 39 מיליארד דולר. בשנת 2019 היה שווי המסחר בין סין לאיחוד האמירויות הערביות 49 מיליארד דולר, כמעט כפליים משווי המסחר בין סין לאיראן באותה שנה (תרשים 7).

כדי לקבל תמונה טובה יותר יש להשוות את גודל האוכלוסייה וגודל התמ"ג של איראן לנתונייה המקבילים של יריבותיה הכלכליות המובילות באזור: ב-2019 מנתה אוכלוסייתה של איראן 83 מיליון איש, והתמ"ג הנומינלי שלה הגיע ל-584 מיליארד דולר (בגלל ההגבלות שמקורן בסנקציות שהוטלו עליה); באותה שנה, אוכלוסייתה

של ערב הסעודית למשל מנתה 34 מיליון איש, והתמ"ג שלה הגיע ב-2019 ל-793 מיליארד דולר; ובאיחוד האמירויות הערביות חיים 9.8 מיליון איש (12 אחוזים מסך אוכלוסיית איראן), וכלכלתה באותה שנה נאמדה ב-421 מיליארד דולר, 72 אחוזים מאומדן כלכלת איראן. נתוני התמ"ג הנומינלי (נכון לאוקטובר 2020) הם לפי קרן המטבע הבינלאומית (IMF, 2020).

תרשים 8

שווי המסחר בטובין של סין עם מדינות שותפות במיליארדי דולרים, ינואר עד ספטמבר 2020

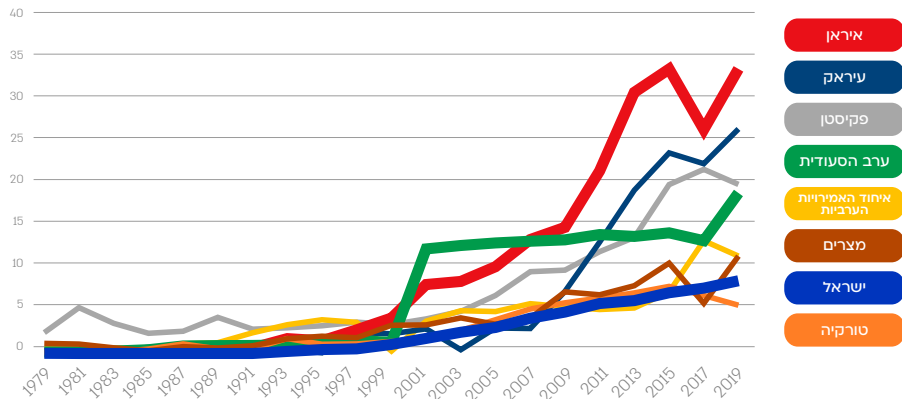


מקור: מאגר DOTS של קרן המטבע הבינלאומית, <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61013712>

לפי דיווחים בתשעת החודשים הראשונים של 2020, בזמן שמגפת הקורונה התפשטה בעולם, הגיע המסחר הכולל של סין עם איראן לשווי של 11.2 מיליארד דולר בלבד, לעומת 49.2 מיליארד דולר עם ערב הסעודית ו-35.5 מיליארד דולר עם איחוד האמירויות הערביות. אפילו שווי המסחר של סין עם ישראל היה גבוה יותר והגיע לסך של 12.6 מיליארד דולר (תרשים 8). נראה שגם עם ההשפעה המאזנת של המגפה, סין עדיין מגלה העדפה לשותפות אחרות.

תרשים 9

חלקה של סין באחוזים מסך המסחר בטובין עם השותפות

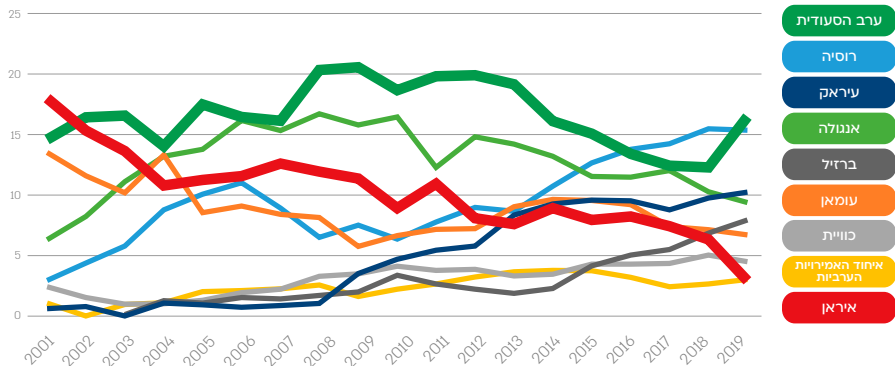


מקור: מאגר DOTS של קרן המטבע הבינלאומית, <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61013712>

לא רק שהמסחר עם ערב הסעודית ועם איחוד האמירויות הערביות חשוב יותר לסין, שתי המדינות הללו גם פחות תלויות בה בהשוואה לאיראן. התלות של איראן בסין גברה בהדרגה במשך השנים. מן השותפות האזוריות הללו איראן היא התלויה ביותר בסין מאז 2007, וב-2014 הגיע המסחר שלה בטובין עם סין לשיא של 36 אחוזים מסך כל המסחר של איראן בטובין (תרשים 9). מאז שנחתם 'הסכם המעצמות על תוכנית הגרעין האיראנית' ב-2015 ירדה זמנית התלות האיראנית במסחר עם סין, שכן ההסכם אפשר לה יותר גישה לשווקים אחרים. אבל ב-2019, שנה אחרי שטרומפ נסוג מן ההסכם, 33 אחוזים מסך כל המסחר בטובין של איראן היה שוב עם סין, אחוז גבוה יותר מאחוזי המסחר של כל מדינה אחרת באזור עם סין, גבוה אפילו ב-13 אחוז משיעור המסחר של פקיסטן איתה – השותפה האזורית שסין טיפחה איתה את היחסים האסטרטגיים ואת קשרי ההשקעה ההדוקים ביותר. מנגד, המסחר עם איראן הוא 1.2 אחוז בלבד מסך המסחר של סין עם מדינות אחרות בעולם.

תרשים 10

חלקן של השותפות באחוזים מסך ייבוא הנפט הגולמי של סין (HS 2709)
לפי טון

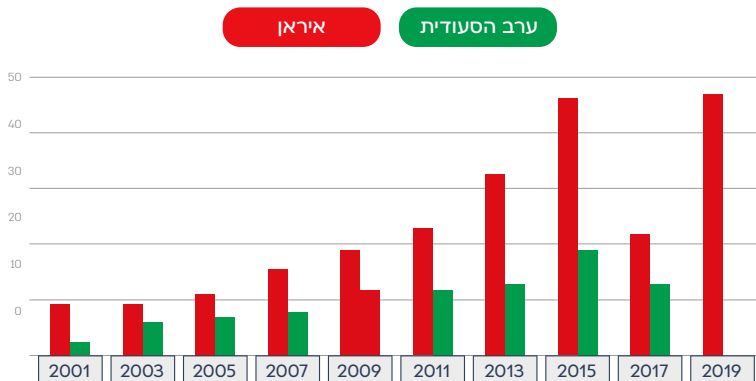


https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=1%7c156%7c%7c364%7c%7c2709%7c%7c%7c4%7c1%7c1%7c1%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1

לפי חישובים המבוססים על נתוני מרכז הסחר הבינלאומי (ITC) מן השנים 2001-2019 (תרשים 10), בשיא שלה בשנת 2001, שנה שבה גדל הצורך של בייג'ינג באנרגיה ממקורות זרים, סיפקה איראן לסין 18 אחוזים מסך כל יבוא הנפט הגולמי של סין, לעומת 15 אחוזים שסיפקה לה ערב הסעודית. אולם הנתח של היבוא מאיראן קטן מאז במידה ניכרת, וב־2019 סיפקה טהראן רק 3 אחוזים מסך הנפט הגולמי שיובאו לסין. מאז 2001 ערב הסעודית מאפילה בעקביות על איראן. בשנים 2008-2013 סיפקה ערב הסעודית חמישית מסך היבוא של נפט גולמי לסין. בשנים האחרונות ערב הסעודית נותרה הספקית המובילה של סין. היא איבדה את מעמדה לטובת רוסיה רק לזמן קצר בשנים 2016-2018. ב־2019 סיפקה ריאד יותר מ־16 אחוזים מסך הנפט הגולמי שיובאו לסין, כמעט פי שישה יותר מאיראן.

תרשים 11

חלקה של סין באחוזים מסך ייצוא נפט גולמי של שותפות (HS 2709)
לפי טון



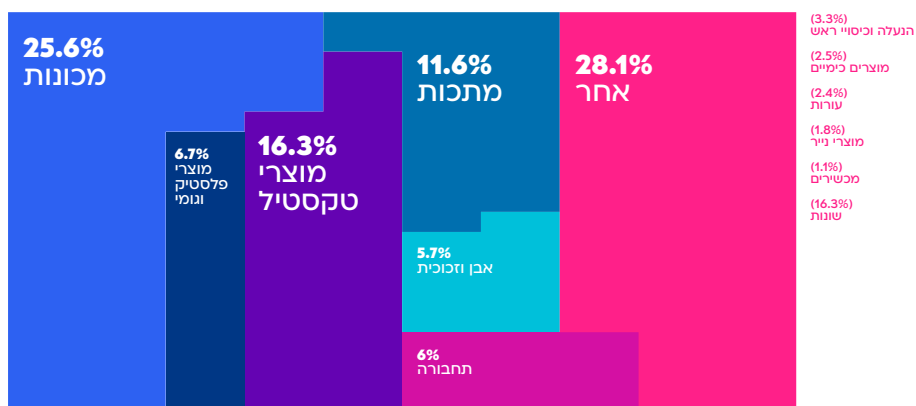
מקור: מרכז הסחר הבינלאומי (אין נתונים על ערב הסעודית בשנים 2018–2019), https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=1%7c156%7c%7c682%7c%7c2709%7c%7c%7c4%7c1%7c1%7c1%7c1%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1

כמו כן, אף על פי שערב הסעודית מספקת לסין יותר נפט גולמי משמספקת לה איראן, במונחים מוחלטים ויחסיים כאחד, התלות של איראן בסין כלקוחה שרוכשת ממנה נפט רבה יותר מזו של ערב הסעודית. לפי משקל הנפט הגולמי בטונות, הרכישות של סין היו תמיד עיקר יצוא חומרי הגלם של איראן, והגיעו ל־49 אחוזים בשנים 2014–2015 וכמעט ל־50 אחוזים ב־2019 (תרשים 11). לפי ערכו הכספי של הנפט, הנתונים גבוהים יותר והגיעו ל־56 אחוזים ב־2015. חברות העוקבות אחר שוקי הסחורות, כגון Kpler ו־Refinitiv Eikon, גיבשו בשנת 2020 הערכות שונות בנוגע לכמות הנפט הגולמי שסין רוכשת מאיראן. אך כולן מסכימות שסין הייתה ועודנה הלקוחה החשובה ביותר של איראן, חשובה הרבה יותר מכל לקוחה אחרת (Sharafedin & Lawler, 2020; Khatinoglu, 2020). על פי דיווחים בערך בזמן שג'ו ביידן התמנה לנשיא ארצות הברית גדלה שוב כמות הנפט הגולמי שסין ייבאה מאיראן, אף כי באופן לא רשמי ודרך מדינות צד שלישי, כגון עומאן, איחוד האמירויות הערביות ומלזיה, ועדיין זו לא אותה כמות שסין הייתה מייבאת מאיראן לפני הסנקציות (Verma & Zhang, 2021). אם בוחנים את הנתונים בראייה רחבה אפשר לראות שהרכב היצוא הסעודי לסין דומה להרכב היצוא האיראני אליה. בשנת 2018 היווה נפט גולמי 70 אחוזים מסך כל היצוא הסעודי לסין, אחריהם פולימרים ובמקום השלישי מוצרים כימיים. באותה שנה היווה הנפט הגולמי 34 אחוזים מסך היצוא של איחוד האמירויות הערביות (סך כל המוצרים המינרליים היה 62 אחוזים מן היצוא). הרכיב הבא בגודלו בשיעור היצוא מאיחוד האמירויות לסין, לפני פולימרים ומוצרים כימיים, הוא כלי רכב, ואילו

קטגוריית היצוא המובילה מישראל לסין היא מכונות ואלקטרוניקה (55 אחוזים), בעיקר מעגלים משולבים, ואחריה כלים ידניים לעבודה עדינה ומוצרים כימיים. כמו לאיראן, סין מייצאת מגוון מוצרים תעשייתיים ומוצרי צריכה גם לשותפותיה האחרות באזור. לדוגמה, בשנת 2018 קטגוריות היצוא המובילות מסין לערב הסעודית, לאיחוד האמירויות הערביות ולישראל היו מכונות וציוד למכונות, ואחריהן מוצרי טקסטיל ומתכות (מפות עץ 3-5).

מפת עץ 3

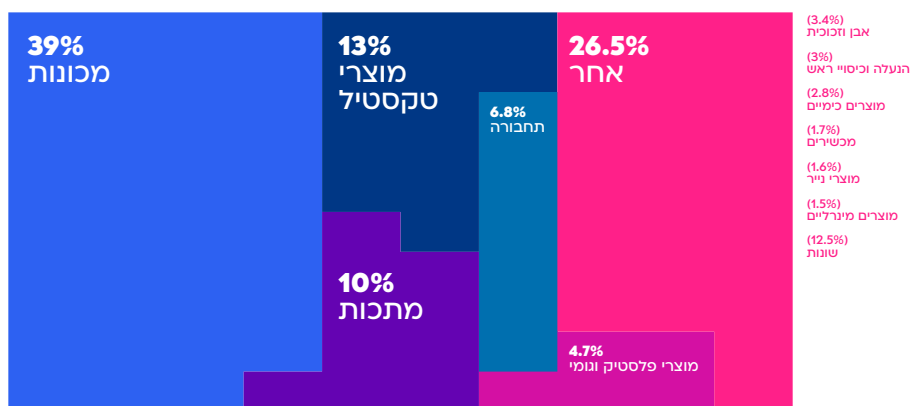
היצוא של סין לערב הסעודית באחוזים משוויו 2019



מקור: OEC: https://oec.world/en/visualize/tree_map/subnational_chn/export/chn/sau/show/2019/

מפת עץ 4

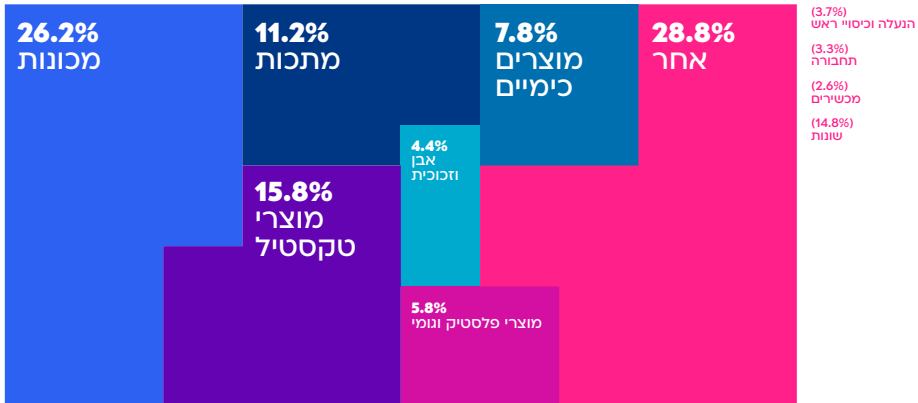
היצוא של סין לאיחוד האמירויות הערביות באחוזים משוויו 2019



מקור: OEC: https://oec.world/en/visualize/tree_map/subnational_chn/export/chn/are/show/2019/

מפת עץ 5

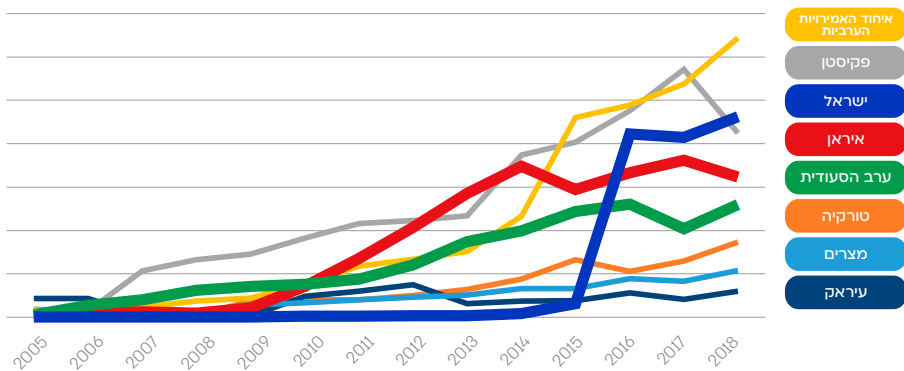
היצוא של סין לישראל באחוזים משווים 2019



מקור: https://oec.world/en/visualize/tree_map/subnational_chn/export/chn/isr/show/2019/ OEC

תרשים 12

שווי ההשקעה הישירה של סין במדינות זרות (FDI) במיליארדי דולרים



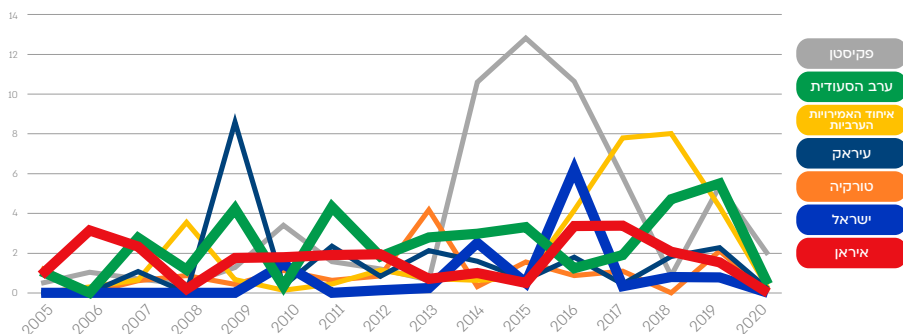
מקור: Chinese Ministry of Commerce, Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment, 2011, 2018

בשנים האחרונות היו לסין יותר השקעות ישירות באיחוד האמירויות הערביות ובפקיסטן משהיו לה באיראן (תרשים 12). בשנת 2017 הגיע שווי ההשקעה הישירה של סין באיראן לשיא של 3.6 מיליארד דולר. שיאי השווי של ההשקעות הישירות שלה

בפקיסטן, באיחוד האמירויות הערביות ובערב הסעודית היו בהתאמה 5.7 מיליארד דולר (2017), 6.4 מיליארד דולר (2018) ו-2.6 מיליארד דולר (2016). במשך זמן רב הייתה ההשקעה הישירה של סין בישראל שולית, ב-2016 שולש שווייה, בעיקר בענפי הטכנולוגיה ומדעי החיים, ולפי נתונים של ה-INSS אחרי 2018 הוא שוב ירד (Ella, 2021).

תרשים 13

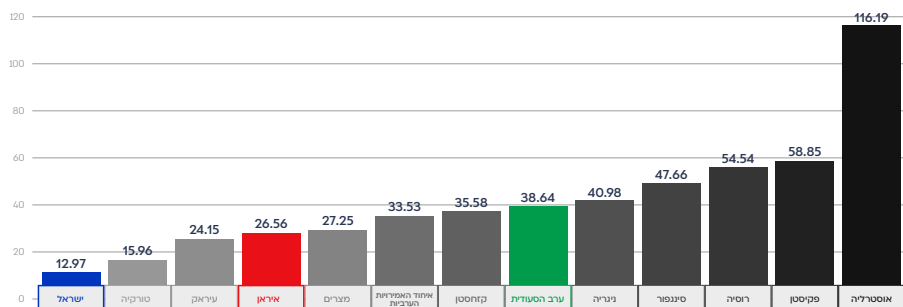
השווי השנתי של השקעות וחוזי בנייה סיניים במדינות שותפות במיליארדי דולרים



מקור: China Global Investment Tracker, <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker>

תרשים 14

שווי סך ההשקעות ופרויקטי הבנייה של סין במדינות שותפות במיליארדי דולרים, 2005–2020



מקור: China Global Investment Tracker, <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker>

על פי נתוני הארגון העוקב אחר ההשקעות הגלובליות של סין (China Global Investment Tracker), בשנים 2005–2020 ניתבה סין יותר השקעות וחוזי בנייה לאיראן, בשווי כולל של 26.5 מיליארד דולר, משהפנתה למדינות אחרות באזור, כגון עיראק (24 מיליארד דולר), אלג'יריה (23.9 מיליארד דולר), טורקיה (15.96 מיליארד דולר), ישראל (13 מיליארד דולר), כווית (10.75 מיליארד דולר), קטר (7.72 מיליארד דולר), עומאן (5.8 מיליארד דולר) ובחריין (1.42 מיליארד דולר). עם זאת, היא גם השקיעה 38.64 מיליארד דולר בערב הסעודית, 33.53 מיליארד דולר באיחוד האמירויות הערביות, 27.2 מיליארד דולר במצרים וסכום שיא של 58.85 מיליארד דולר בפקיסטן (תרשימים 13, 14).

תיק ההשקעות של סין בערב הסעודית מגוון יותר מתיק ההשקעות שלה באיראן וההרכב שלו הוא: 37 אחוזים בענף האנרגיה (14.34 מיליארד דולר), 15 אחוזים בענף התחבורה (5.88 מיליארד דולר) ו-14 אחוזים בענפי השירותים והנדל"ן (5.58 מיליארד דולר ו-5.57 מיליארד דולר בהתאמה). באיחוד האמירויות הערביות הרכב תיק ההשקעות שלה הוא: 51 אחוזים בענף האנרגיה (17.24 מיליארד דולר), 24 אחוזים בענף הנדל"ן (8.13 מיליארד דולר) ו-12 אחוזים בענף התחבורה (4.07 מיליארד דולר). בפקיסטן רוב ההשקעות וחוזי הבנייה של סין מנותבים לענף האנרגיה, וההשקעה בו היא כ-70 אחוזים (41.39 מיליארד דולר) מסך ההשקעות, אחריו ענף התחבורה עם 21 אחוזים (12.29 מיליארד דולר). לפי שווי ההשקעות והחוזים פקיסטן שומרת על ההובלה על פני כל המדינות האחרות, לרבות איראן, שכן נכון להיום סין ממקדת את מרב השקעותיה בפרוודור הכלכלי הסיני-פקיסטני (CPEC) וביוזמת החגורה והדרך (BRI).

מסקנות

לפי הנתונים שהוצגו לעיל איראן היא אחת מן השותפות החשובות של סין באזור בתחומי המסחר וההשקעות, אך היא בהחלט אינה החשובה ביותר וללא ספק רחוקה מלהיות אחת השותפות החשובות שלה בעולם. השותפות הבולטות ביותר של סין באזור הן ערב הסעודית ואיחוד האמירויות הערביות. עם השותפות הבולטות שלה בעולם נמנות רוב מדינות המערב הגדולות, החל בארצות הברית עצמה. נתח המסחר עם איראן מסך המסחר של סין הוא שולי, ואילו נתח המסחר עם סין מסך המסחר של איראן הוא משמעותי. אף שעתודות האנרגיה של איראן גדולות והרכישה ממנה זולה יותר בגלל הסנקציות, פחמימנים אפשר לרכוש גם ממקורות אחרים ויש להם תחליפים. מלבד כמה מוצרים חריגים, כגון מוצרי מתכות ברזליות, שטיחים בעבודת יד ופיסטוקים, איכות המוצרים שסין מייבאת מאיראן לא שונה בהרבה מאיכות המוצרים שהיא מקבלת מערוצי יבוא מקבילים, דוגמת ערב הסעודית. במסחר עם

ישראל המצב הפוך: השווי הכולל של המסחר נמוך יותר אבל המוצרים המיובאים מישראל מדורגים גבוה יותר במדד האיכות.

המסחר וההשקעות בין סין לאיראן הושפעו הן לטובה והן לרעה מן הסנקציות שארצות הברית והאו"ם הטילו על איראן. המסחר וההשקעות הזרות הישירות עלו לשיאים חדשים בשנים 2010–2015, אך המצב בתחום החוזים בענף האנרגיה היה יציב פחות, כפי שניתן להסיק מן הניסיון האיראני בפרויקטים בשדות הגז פארס הדרומי (South Pars) ואזאדגאן הדרומי (South Azadegan).

בהשוואה למצב בפרויקטים של פחמימנים נראה שההשקעות וחוזי הבנייה של סין הקשורים לתשתיות איראניות, לרבות רכבות ורכבות תחתיות בערים, עומדים על קרקע יציבה יותר. אחד מן הפרויקטים האלה הוא קו הרכבת טהראן-קום-איספהאן, קו הרכבת המהירה היחיד באיראן, ונראה שהבנייה שלו נמשכת למרות הסנקציות ולמרות מגפת הקורונה. ובכל זאת פרויקטים סיניים לפיתוח תשתיות במדינות אחרות באזור התקדמו יפה יותר.

אף על פי שעתודות האנרגיה של איראן, הדינמיות הכלכלית שלה ומיקומה הגיאוגרפי עשויים לרמוז אחרת, עד עתה המדינות שנהנו מעמדת יתרון ביחסיהן עם סין היו ערב הסעודית, איחוד האמירויות הערביות ופקיסטן. זאת ועוד, איראן נאלצה לפתח תלות הולכת וגוברת במסחר עם סין ובהשקעות שלה, בעיקר בתקופות שבהן הוטלו עליה סנקציות, וזה נתן לבייג'ינג יתרון ניכר. אם היחסים בין איראן לארצות הברית ישתפרו שוב והסנקציות יוסרו, לבייג'ינג יהיו פחות מכשולים להתמודד עימם בכל עסקה עם איראן. הפרדוקס הוא שבמקרה כזה גם לאיראן יהיה יותר מרחב תמרון, והפלגים – השמרני המתון יחסית והרפורמיסטי – יראו בו תמריץ לפתח מחדש גיוון ביחסי המסחר ולצמצם את התלות בסין.

כרגע ההשפעה המשבשת של מגפת הקורונה על סחר החוץ ועל שרשראות האספקה מזינה את מלחמת הסחר בין סין לארצות הברית, ולכן סביר להניח שגם סין תתמקד פחות ביצוא, בהשקעות חוץ ובהלוואות, בעיקר כל עוד שותפותיה נאבקות לשקם את כלכלתן. במאי 2020 הכריז הנשיא שי ג'ין-פינג על "אסטרטגיית סירקולציה כפולה" (Dual Circulation Strategy) שלפיה סין תפעל לאזן מחדש את מודל הצמיחה הקיים המבוסס בעיקר על סחר חוץ, בעזרת יותר ביקוש מבית. תוכנית החומש ה-14 (2021–2025), שעיקריה גובשו בסוף אוקטובר והוכרזה במארכ 2021, מוסיפה עוד פרטים על האסטרטגיה החדשה ושמה דגש על צמיחה מקומית איכותית (ולא בהכרח מהירה), על שווקים פנימיים, על חדשנות מבית ועל צמצום התלות במקורות זרים בענף הטכנולוגיה, בעיקר בחגורה הכלכלית של נהר היאנגצה (Yao, 2020; Wong, 2020). לתוכנית יש השלכות עתידיות על סחר החוץ של סין ועל השותפות שהיא משקיעה בהן כיום, במיוחד בכל הקשור להסכם שיתוף הפעולה עם איראן ל-25 שנה, שכבר

נחתם רשמית. לא משנה מה נכתב בגרסה הסופית של ההסכם – עד עתה אף אחת מן השותפות לא פרסמה את פרטיו המלאים או ציינה אם יש הבדלים בינו ובין הטיוטה שהודלפה ביולי 2020 – יש לבחון את ההסכם כולו, ובפרט את היקף ההשקעה שסין הציעה, ולא פחות חשוב מכך – יש לבחון את יישום ההסכם לטווח ארוך לאור תוכנית החומש.