

בצל הסנקציות: תלות כלכלית גוברת - אך מוגבלת - בין איראן לסין

תומר פדלון ורז צימט | 20 באוגוסט, 2024 | גיליון 1890

הידוק הקשרים בין סין לאיראן נתפס כאחד הגורמים המרכזיים המונעים את קריסתה של כלכלת איראן, הנתונה לסנקציות משנת 2018 עת פרשה ארצות הברית מהסכם הגרעין. הידוק הקשרים הגיע בעיצומו של משבר הקורונה, כששתי המדינות חתמו על הסכם שיתוף פעולה ארוך טווח שאמור לחזק את הקשרים הכלכליים ביניהן בשנים הקרובות. אולם בפועל, נראה כי השותפות מוגבלת מאוד ובעיקרה א-סימטרית. חרף מכירות הנפט האיראני לסין והייצוא הסיני לאיראן, המחליף מוצרים מערביים רבים, סין אינה מספקת מענה לרוב קשייה הכלכליים של איראן, לרבות צורך בהשקעות בתשתיות. בעוד שלנוכח משטר הסנקציות המוטל על איראן אין לסין חלופה של ממש מבחינתה, סין מצידה מנצלת את המצב הזה כדי להשיג השפעה באמצעות מסחר ולרכוש נפט איראני בהנחות ניכרות.

איראן ביססה יחסים דיפלומטיים עם סין מאז 1971, עם הצטרפותה של סין לאו"ם וקבלת המושב במועצת הביטחון. לאחר המהפכה האסלאמית ב-1979 הפכה סין בהדרגה לשחקן מרכזי באיראן. סין ראתה בטהראן שותף פוליטי הבולם את ארצות הברית וברית המועצות וכן נכס כלכלי, בעל שוק חשוב ומקור רב ערך למקורות אנרגיה. איראן מצידה ראתה בסין קו הגנה מול המערב העוין, במיוחד בזירה הבינלאומית. בידודה המדיני של איראן הביא להתחממות הקשרים עם סין, במיוחד במהלך מלחמת איראן-עיראק, אז נזקקה איראן לסיוע צבאי, כלכלי וטכנולוגי, שניתן לה על ידי סין. לאחר המלחמה, כאשר איראן ביקשה לשקם את עצמה, פעל הממשל בטהראן להידוק היחסים עם סין. בשנות התשעים ובראשית שנות האלפיים בא הסיוע הסיני לאיראן לידי ביטוי באספקת נשק, וכן בהעברת ידע טכני ובניית תשתיות אזרחיות ותשתיות אנרגיה.

האינטרסים הכלכליים של טהראן ובייג'ינג

כאשר חברות מערביות עזבו את איראן בשנות האלפיים עם הטלת הסנקציות הכלכליות עליה, נותרה סין באיראן ואף הרחיבה את השפעתה שם. עד הסרת הסנקציות בעקבות הסכם הגרעין שנחתם בין איראן למעצמות ביולי 2015, נותרה סין השותפה הכלכלית העיקרית – וכמעט היחידה – של איראן, ונהנתה משום כך מיתרונות מסחריים שאמנם לא היו תמיד לרוחה של איראן. התקופה שלאחר החלת הסנקציות התאפיינה בניסיון מצד הנשיא חסן רוחאני למשוך השקעות זרות רבות ככל האפשר לארצו ובפתיחת השוק האיראני לשחקנים מערביים.

ואולם, בעקבות החלטת ממשל טראמפ לפרוש מהסכם הגרעין במאי 2018 ולחדש את הסנקציות הכלכליות נגד איראן, נאלץ הממשל האיראני לשוב ולהתבסס על סין ולהסתייע בה במאמצים לעקיפת הסנקציות. באוקטובר 2018 הצהיר מנהיג איראן, עלי ח'אמנהאי, כי על איראן להביט מזרחה ולא מערבה. יתר על כן, סין, כיצואנית הסחורות המובילה בעולם, מספקת חלופה ראויה כמעט לכל מוצר שנמצא במחסור באיראן. כך, למשל, בשנים האחרונות ניכר גידול חד בשימוש בטלפונים חכמים מתוצרת שיאומי באיראן, שחולשים כיום על כשליש מהשוק האיראני. מגמה זו באה לידי ביטוי גם במגזרים אחרים: ממוצרי טכנולוגיה ועד טקסטיל. לאסטרטגיית "המבט מזרחה" שאימצה איראן תרמה גם האכזבה מאזלת ידה של אירופה בגיבוש מנגנונים שיאפשרו את המשך העסקים בין אירופה לאיראן תוך עקיפת הסנקציות. לעומת זאת, במחנה המתנגדים להרחבת שיתוף הפעולה עם סין נטען שבייג'ינג מנצלת את איראן ומעצימה את רווחיה על חשבון הכלכלה הגוועת של איראן, והודגש שהיחסים בין שתי המדינות הם א-סימטריים, לא שותפות בין שווים.

במארס 2021 חתמו סין ואיראן על הסכם שיתוף פעולה היסטורי ל-25 שנים, שעיקרו שותפות כלכלית בין שתי המדינות. היה זה שיאם של המאמצים הדיפלומטיים בין שתי המדינות, שזכו לתנופה בעקבות ביקורו ההיסטורי של נשיא סין שי ג'ין-פינג בטהראן בינואר 2016. גולת הכותרת הייתה התייחסות להשקעות סיניות בסך מיליארדי דולר באיראן (לפי מספר הערכות - מאות מיליארדי דולרים) בתמורה לאספקת נפט איראני זול לסין.

עם זאת, עד כה לא ניכר כי שתי המדינות אכן מממשות את ההסכם שעליו חתמו. סין מסייעת לאיראן "להחזיק את ראשה מעל המים" אך אינה ממצה את רוב הפוטנציאל שהשוק האיראני מספק, במיוחד בתחום ההשקעות, ואינה מאפשרת לאיראן פיתוח כלכלי משמעותי. ניתן לומר אם כן, כי סין משחקת "משחק כפול", שאינו מחייב אותה לשרוף את גשריה עם המערב, ובמיוחד עם ארצות הברית, אך במקביל מאפשר לאיראן לעקוף את משטר הסנקציות ולשרוד כלכלית.

המשך תלותה של איראן בסין והיותה שוק לסחורות סיניות ומקור מרכזי לאנרגיה משרת היטב את האינטרסים של בייג'ינג. מנקודת המבט הסינית ניתן לציין שלוש סיבות מרכזיות להידוק הקשרים הכלכליים עם איראן בעת הנוכחית:

1. אנרגיה – במשך שנים רבות, סין רואה במזרח התיכון מקור מרכזי לסיפוק צרכיה האנרגטיים. החיפוש אחר נפט זול וזמין הפך בעידן הסנקציות את איראן לאטרקטיבית יותר מבעבר. הקושי של האיראנים לייצא נפט מחייב אותם למכור אותו בהנחות של עשרות אחוזים מתחת למחיר השוק.

2. שוק לסחורות סיניות – סין משמרת קשרים וסוחרת עם כלל המדינות בעולם, גם עם אלו הנתונות תחת סנקציות - צפון קוריאה, רוסיה ואיראן. מדינות אלה אף מספקות לסין שוק נוח לייצוא סחורות בהיעדר תחרות משמעותית. אמנם חברות גדולות בסין חוששות מהסנקציות האמריקאיות, אך עם הזמן הן מצאו דרכים עוקפות, המאפשרות

להן לסחור עם מדינות הנתונות במשטר סנקציות. חברות סיניות קטנות רגישות פחות לסנקציות, והסחר מתנהל גם באמצעות הברחות, שהשתכללו עם השנים הודות לניסיון רב השנים של איראן.

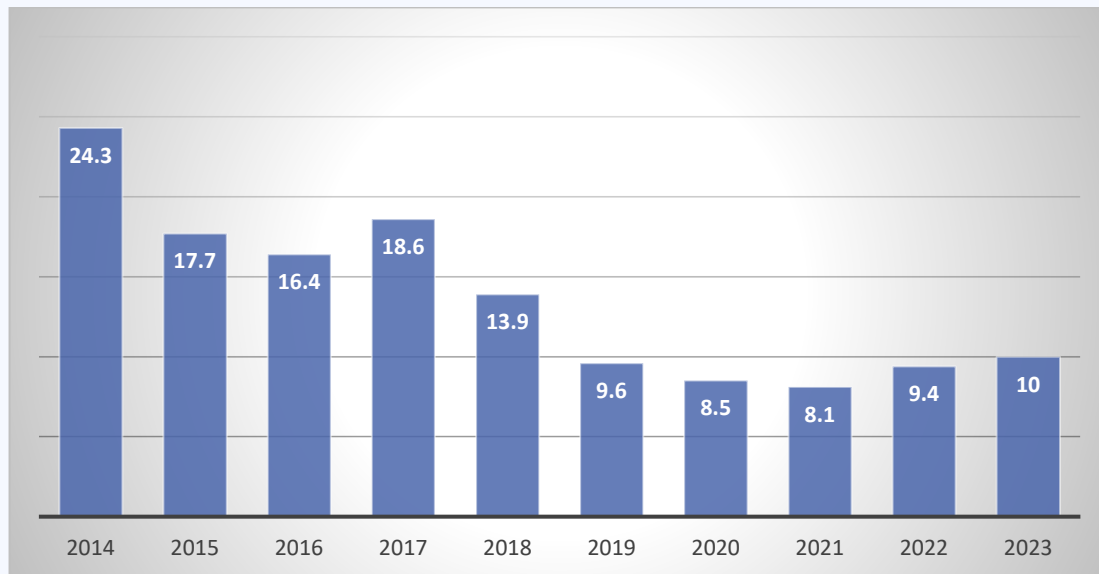
3. רצונה של סין להציב עצמה כחלופה לארצות הברית בסדר העולמי המשתנה ולהגביר את השפעתה באמצעות סחר והשקעות ניכר גם במקרה האיראני. איראן היא חלק מיוזמת 'החגורה והדרך' הסינית. יתרה מכך, היא הצטרפה בראשית 2024 לשיתוף הפעולה הכלכלי של מדינות BRICS, שסין הייתה ממקימיו.

תחומי היחסים הכלכליים בין המדינות

היחסים הכלכליים בין איראן וסין מתמקדים בשלושה תחומים מרכזיים: סחר בינלאומי בסחורות, יצוא נפט איראני לסין והשקעות סיניות באיראן.

בחינת הסחר הבינלאומי בין הצדדים מעלה תמונה מעניינת. אף על פי שהייצוא הסיני מסייע לאיראן למצוא תחליפים למוצרים מערביים ממדינות, שהיו יכולות לייצא לאיראן אלמלא הסנקציות, ייבוא הסחורות הסיניות לאיראן נמוך במידה ניכרת בהשוואה לשנים שקדמו לחידוש הסנקציות הכלכליות על איראן לאחר פרישת ארצות הברית מהסכם הגרעין במאי 2018. בשנת 2023 ייצאה סין לאיראן סחורות בשווי 10 מיליארד דולר. סכום זה הוא הגבוה ביותר שנרשם בחמש השנים האחרונות, אך הוא עדיין נמוך בכ-30 אחוזים בהשוואה לשנת 2018 (13.9 מיליארד), שבמחציתה הוחזרו הסנקציות על איראן. יתר על כן, זוהי ירידה חדה מאוד בהשוואה לשנת השיא, 2014, כאשר סין ייצאה לאיראן סחורות בשווי 24.4 מיליארד דולר. ניתן להסביר ירידה זו בירידה בפועל בהיקף הייצוא הסיני לאיראן, או בכך שחלק מהסחורות הסיניות מיוצאות לאיראן דרך מדינה שלישית בשל החשש של חברות סיניות מעקיפת הסנקציות השניוניות האמריקאיות על איראן, שהוביל לירידה משמעותית בייצוא הסיני לאיראן במידה משמעותית ממחצית 2018 ואילך.

תרשים 1: יצוא מסין לאיראן (במיליארדי דולרים)



מקור: COMTRADE

נתוני הייצוא הסיני לאיראן מצביעים על היותו מגוון מאוד וכולל מספר רב של מגזרים. עם זאת, מנתוני שווי הסחורות עולה, כי 70 אחוזים מהייצוא הסיני לאיראן מבוסס על שלוש קטגוריות מרכזיות: הראשונה, כלי תחבורה (בעיקר רכבים פרטיים ואופנועים) וחלקי חילוף לרכבים אלה הם כרבע מהיצוא. השנייה, מכונות וציוד מכני, ובכלל זאת משאבות, דודי חימום ומנועי בוכנה; השלישית, מוצרי אלקטרוניקה. היעדר הסימטריה הבסיסית בין שתי המדינות ניכר היטב בנתוני הסחר. נתח הייבוא האיראני מסין מהווה למעלה מ-15 אחוזים מכלל הייבוא של איראן בשנת 2023, שעמד על 65 מיליארד דולר. לעומת זאת, הייצוא הסיני לאיראן מהווה 0.3 אחוזים בלבד מכלל יצוא הסחורות הסיני בשנה האחרונה, שעמד על 3.38 טריליון דולר. במילים אחרות, איראן היא שוק אחד מבין רבים לסחורות הסיניות, בעוד שסין היא מקור מרכזי מבין מעטים ליבוא לאיראן.

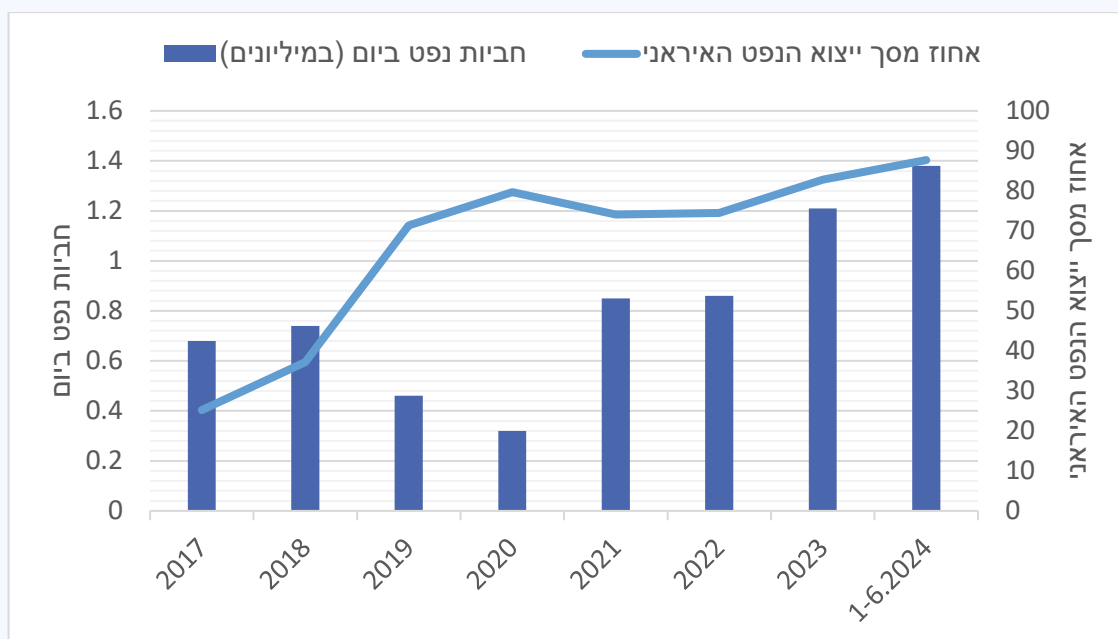
הייצוא האיראני לסין מבוסס רובו ככולו על נפט. נתוני יצוא הנפט האיראני לסין (תרשים 2) מצביעים בבירור על עלייה בהיקף ייצוא הנפט האיראני לסין וכן על עליית הנתח של סין מכלל ייצוא הנפט האיראני. ניתן להצביע על שתי מגמות מרכזיות נוספות. ראשית, היקף ייצוא הנפט האיראני לסין גדל משמעותית לאחר משבר הקורונה והוא גדול גם בהשוואה לתקופה שקדמה לקורונה. היקף יצוא הנפט גדל מ-118 מיליון חביות נפט בשנת 2020 ל-441 מיליון חביות בשנת 2023 (עלייה חדה של כ-350 אחוזים). משמעות הדבר היא, שסין ייבאה בשנת 2023 בממוצע 1.2 מיליון חביות נפט ביום מאיראן. במחצית הראשונה של 2024 נמשכה מגמה זו וסין מייבאת כיום כ-1.38 מיליון חביות נפט ביום מאיראן. שנית, איראן הפכה תלויה לחלוטין בסין כשוק לנפט מתוצרתה. בשנת 2017 ייצאה איראן רק כרבע מהנפט שלה לסין. עם כניסת הסנקציות הכלכליות לתוקף בשלהי 2018, ירד היקף יבוא הנפט האיראני לסין מ-272 מיליון חביות בשנת 2018 ל-170 מיליון חביות בשנת 2019. עם זאת, הנתח הסיני מכלל הייבוא

מאיראן עלה מ-37.2 אחוזים בשנת 2018 ל-71.4 אחוזים בשנת 2019. בשנת 2023 הייצוא האיראני של נפט לסין חצה את רף ה-80 אחוזים מכלל יצוא הנפט של איראן, ובשנת 2024 הוא הגיע לסף ה-90 אחוזים. היקף ייצוא הנפט האיראני לסין עלה משמעותית חרף חילוקי דעות בין שתי המדינות בנוגע למחיר הנפט, שאיראן מייצאת לסין.

בעקבות המלחמה באוקראינה והטלת הסנקציות על נפט רוסי, נאלצה איראן להתחרות גם במחירים הנמוכים יותר, שרוסיה מציעה לסין עבור הנפט שלה. המרוויחה הגדולה מכך היא סין, שחסכה לפי הדיווחים כ-10 מיליארד דולרים בשנת 2023 מייבוא נפט איראני ורוסי בהנחות משמעותיות. היבט זה מדגיש את התלות הגדולה של איראן בסין לעומת מציאות, שבה לסין יש תחליפים גם לנפט האיראני. רק כ-10 אחוזים מייבוא הנפט הסיני מקורו באיראן.

עם זאת, עקיפת הסנקציות על יצוא נפט איראני לסין אינה פותרת את בעיות מטבע החוץ של איראן, משום שסין נעזרת בשירותיהם של בנקים סיניים קטנים המשלמים לאיראן ביואן סיני (ולא בדולרים) בתמורה לנפט. יתר על כן, איראן מחויבת להשתמש בהכנסות אלה לרכישת מוצרים סיניים. למרות הרצון האיראני לנתק את התלות הגדולה בנפט, לפי הערכות שונות, כשליש מהתקציב האיראני מקורו בהכנסות מנפט. על כן החשיבות של מכירות הנפט האיראני מקבלות משנה חשיבות תחת משטר הסנקציות הנוכחי.

תרשים 2: יצוא נפט מאיראן לסין



מקור: Kpler, Statista, United Against Nuclear Iran

הסכם הגרעין עורר תקוות רבות באיראן למשיכת משקיעים זרים למדינה. בשנת 2017 הגיעו ההשקעות הזרות באיראן ליותר מ-5 מיליארד דולרים. עם זאת, חידוש הסנקציות פגע כצפוי גם בהשקעות הזרות בתחומה, שהיקפן בין השנים 2018 ו-2022 הגיע ל-8.1 מיליארד דולרים בלבד. מנתוני ההשקעות הסיניות באיראן עולה כי משקיעים סיניים לא החליפו את המשקיעים

המערביים. בין השנים 2018 ו-2022 השקיעה סין רק 618 מיליון דולר באיראן (כ-7.5 אחוזים מכלל ההשקעות הזרות הישירות באיראן). רוב ההשקעות היו בתחום הבנייה. סך כל ההשקעות הזרות באיראן ירד דרמטית כתוצאה מהסנקציות, וגם חברות סיניות חוששות להשקיע באיראן, הן בשל הסנקציות והן בשל חוסר הוודאות הכלכלית והפוליטית באיראן. יתר על כן, גם חברות סיניות שהשקיעו באיראן בעקבות הסכם הגרעין ב-2015, משכו את השקעותיהן עקב השבת הסנקציות. כך, למשל, חברת הנפט הלאומית של סין חתמה בשנת 2016 הסכם להשקעה בסך 600 מיליון דולר בשדה הגז דרום פארס וביטלה השקעה זו עם החזרת הסנקציות. בעוד שסין משקיעה מיליארדי דולרים במסגרת יוזמת "החגורה והדרך" בערב הסעודית, באיחוד האמירויות ובמדינות נוספות באזור, השקעותיה אלו באיראן נמוכות מאוד. לשם השוואה, בשנת 2022 סין השקיעה כ-1.5 מיליארד דולר בערב הסעודית וכ-1.3 מיליארד באיחוד האמירויות. מגמה זו מגבירה את הביקורת הפנימית באיראן מצד הטוענים כי בייג'ינג מנצלת את איראן ומעצימה את רווחיה על חשבון כלכלתה השוקעת של איראן. אלה מדגישים, כי היחסים בין שתי המדינות אינם סימטריים ואינם מבטאים שותפות בין שווים. יתר על כן, בעלי עסקים איראנים מסתייגים גם מיכולתן של חברות סיניות להציע מוצרים זולים, שהפכו את המוצרים המקומיים באיראן לתחרותיים פחות, בעוד שצרכנים איראנים מלינים על איכות מוצרי הצריכה הסיניים המיובאים לאיראן.

סיכום

סין ממלאת תפקיד מכריע ביכולתה של איראן לעקוף את משטר הסנקציות ולהתמודד עימו במידה מסוימת של הצלחה, בעיקר בזכות ייצוא נפט. עם זאת, השותפות הכלכלית בין שתי המדינות נותרה מוגבלת, בפרט בתחומי ההשקעות הסיניות בפרויקטים תשתיתיים גדולים באיראן ובמסחר שאינו מבוסס על נפט. בשלב זה ניכר כי משטר הסנקציות, סירובה של איראן לחתום על אמנת FATF (כוח המשימה הבינלאומי למאבק בהלבנת הון ובכספי טרור), לצד היעדר אטרקטיביות של הכלכלה האיראנית בשל בעיות מבניות שמהן סובל המשק האיראני וביניהן ניהול כושל, שחיתות והיעדר שקיפות, מעכבים את שיפור שיתוף הפעולה הכלכלי בין המדינות. במציאות זו מתאפיינים הקשרים הכלכליים בין שתי המדינות בתלות איראנית כמעט מוחלטת בסין, במיוחד בהיעדר חלופות אחרות מצד מדינות המערב. שיפור משמעותי ביחסים הכלכליים בין המדינות תלוי לפיכך במידה רבה בהסדרה מדינית בין איראן למדינות המערב, ובראשן ארצות הברית, שתאפשר הסרת הסנקציות או לכל הפחות הקלת הסנקציות. לעומת זאת, אכיפה משמעותית יותר מצד ארצות הברית את משטר הסנקציות בתחום ייצוא נפט איראני לסין עתידה לחולל פגיעה גם בתחום המשמעותי ביחסים הכלכליים בין המדינות, אף כי ספק אם ביכולתה של ארצות הברית לכפות כיום על סין היענות משמעותית רבה יותר למשטר הסנקציות.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט