

תקציר מנהלים

השלכות האינטגרציה הכלכלית בדרום מזרח אסיה על המשק הישראלי

עמית איינהורן

עמית קורת – מכון מילקן

תודות

ברצוני להודות לצוות של תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן, שאפשרו ותמכו במחקר זה לכל אורך הדרך. למר גדי וייסמן אשר הנחייתו אתגרה והאירה את עיני. למר סטס סוקולינסקי, עמית התוכנית, שסייע רבות בכתיבת הפרק על מודל הגרביטציה ככלי לקביעת מדיניות. ולאנשי מנהל סחר חוץ במשרד התמ"ת, שיעצו וסיפקו לי את הידע הנדרש; מחויבותם לצמיחת המשק היא דוגמה לכל המגזר הציבורי ולאזרחי מדינת ישראל.

על אודות תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן

תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חיוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת החלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי – התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי קורת-מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי החלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאחר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתובת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותו פרופ' גלן יאגו, מנהל בכיר, ומייסד, המעבדות לחידושים פיננסיים™ במכון מילקן.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא במגוון תפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרן קורת וקרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.kmifellows.org

תקציר מנהלים

מחקר זה יעסוק בהשלכות של תהליך האינטגרציה באזור דרום מזרח אסיה והפסיפיק על המשק הישראלי. אינטגרציה כלכלית היא איחוד הכלכלות של מספר מדינות על ידי הורדה חלקית או מלאה של חסמים ביניהן (כגון מכסים). מדובר בהסכם מולטילטרלי שמטרתו להגביר את הסחר בין המדינות ולהוזיל את המחירים למפיקים ולצרכנים.¹

תהליך האינטגרציה שהמחקר ידון בו הוא בין ארגון התאחדות מדינות דרום מזרח אסיה (ASEAN – The Association of Southeast Asian Nations)² ושש המדינות המקיפות אותו: הודו, סין, קוריאה הדרומית, יפן, אוסטרליה וניו זילנד. כיום מדינות האזור דנות בשני תהליכי אינטגרציה: EAFTA – אשר יכלול את מדינות ארגון ASEAN, סין, קוריאה הדרומית ויפן;³ ו- CEPEA – שיכלול בתוכו את מדינות ארגון ASEAN וכן את סין, קוריאה הדרומית, יפן, הודו, אוסטרליה וניו זילנד.⁴ המחקר יסקור את ההשפעות על היצוא הישראלי בארבעה תרחישים:

1. יוקם גוש הסחר EAFTA ולישראל לא יהיה אתו הסכם אזור סחר חופשי (להלן: אס"ח).
2. יוקם גוש הסחר EAFTA וייחתם הסכם אס"ח בין ישראל לבינו.
3. יוקם גוש הסחר CEPEA ולישראל לא יהיה אתו הסכם אס"ח.
4. יוקם גוש הסחר CEPEA וייחתם הסכם אס"ח בין ישראל לבינו.

במחקר יוצגו שני מודלים כלכליים להערכת השלכות הסחר על המשק הישראלי. המודל הראשון הוא מודל הגרביטציה הבסיסי, והמודל השני הוא מודל WITS של הבנק העולמי, שנעשה בשיתוף עם ארגון הסחר הבינלאומי (WTO), סוכנות הסחר והפיתוח של ארגון האומות המאוחדות (UNCTAD) ומרכז הסחר הבינלאומי (ITC).

מודל WITS (World Integrated Trade Solutions) מאפשר הערכת יכולת חדירה לשווקים (Market Access Analysis) והוא כלי שימושי בכמה תחומים, כגון:

- ההשלכה של יישום רפורמות סחר במדינה מסוימת. יש להעריך את הרווח וההפסד של מהלך שכזה, שכן רפורמה לא נכונה עלולה לפגוע בשוק המקומי ובתעשייה.
- השלכה על הצד השני להסכם – כלי זה יכול להראות אילו סקטורים של הצד השני חלשים ואינם תחרותיים וכיצד הצד השני יתייחס אליהם.
- השלכה של הסכם אס"ח על צד שלישי – כלי זה יכול להראות כיצד יושפע הסחר של ישראל בשוק מסוים לאחר כינון הסכם אס"ח וליברליזציה של שוק היעד מול מדינה אחרת (לדוגמה: המודל יכול להראות את השלכות על היצוא של ישראל לאיחוד האירופי בעת כניסת מדינות הבלקן לאיחוד).

ככל מודל כלכלי, גם למודל ה-WITS יש חסרונות, לדוגמה:

¹ הסכם סחר אזורי מולטילטרלי (Trade bloc) הוא הסכם שנעשה בין כמה מדינות להורדת מכסים וחסמים אחרים, כגון חוקים ותקנות המפלים בין תוצרת מקומית ותוצרת ממדינה זרה.

² מדינות ארגון ASEAN: תאילנד, וייטנאם, סינגפור, ברוניי, הפיליפינים, מלזיה, אינדונזיה, מיאנמר, לאוס וקמבודיה.

³ East Asia Free Trade Area – EAFTA.

⁴ Comprehensive Economic Partnership of East Asia – CEPEA.

- המודל איננו יכול להעריך שינויים בפרטי מכס חדשים שיוצאו למשק מסוים.
- המודל איננו מפריד בין פרטי מכס שונים. לעתים מדינות מסווגות סחורות באופן שונה, וכך גם אם יש סיווג שונה לשני סוגי תפוחים, המודל יתחשב בתפוחים כפרט מכס אחד.

טבלה 1: תוצאות מודל הגרביטציה

| | כל מדינות המדגם | האיחוד האירופי | מדינות מזרח אסיה והפסיפיק |
|-------------|-------------------|-------------------|---------------------------|
| Log (תל"ג) | 1.61** (0.2) | 0.8** (0.13) | 2.61** (0.36) |
| Log (מרחק) | -1.70** (0.37) | -0.75* (-1.69) | 2.56 (2.4) |
| מספר תצפיות | 50 | 27 | 16 |

* רמת מובהקות 1%, בסוגריים – סטיית התקן.
 ** רמת מובהקות 10%, בסוגריים – סטיית התקן.

לאחר שהורצה רגרסיה על פי מודל הגרביטציה מול מדינות המדגם ומול מדינות האיחוד האירופי ומדינות מזרח אסיה, התברר שמול מדינות אירופה יש חשיבות הן למרחק והן לגודל הכלכלה, ואילו מול מדינות מזרח אסיה והפסיפיק יש חשיבות רק למסה הכלכלית של השותפה לסחר.

כפי שעולה מטבלה 1, מול מדינות האיחוד האירופי כל שינוי באחוז בודד בגודל הכלכלי של שותפת הסחר ישפיע על הסחר ב-0.8%. וכאשר יגדל המרחק בין שתי שותפות הסחר, יושפע הסחר בירידה של 0.75%.

הסחר מול מדינות מזרח אסיה והפסיפיק מושפע בעיקר מגידול בכלכלת השותפה לסחר. כאשר יש גידול באחוז אחד, הסחר עם השותפה יגדל ב-2.61%. לעומת זאת אין קשר מובהק בין המרחק לבין הסחר עם מדינות מזרח אסיה והפסיפיק. מתוצאות הרגרסיה ניתן לציין שני דברים מרכזיים. ראשית, לפי מודל הגרביטציה כאשר שותפת הסחר גדלה באחוז, הסחר מושפע ב-1.6%. שנית, ניתן לומר שככל שגדל המרחק בין ישראל לבין שותפת הסחר, נפח המסחר יקטן ב-1.7%. לפיכך למרחק ולמסה הכלכלית של המדינה תפקיד חשוב בכל הקשור לקביעת היקפי המסחר.

יש לציין שישנן מספר רב של משוואות גרביטציה נוספות שהתפתחו ממודל הגרביטציה הבסיסי, ולכן יש לשקול שימוש במודל אחר נוסף על מודל הגרביטציה, לבחינת מדיניות סחר החוץ של ישראל.

תוצאות מודל WITS

תרחיש: גוש הסחר EAFTA מוקם ולישראל אין הסכם אס"ח עמו.

היצוא הישראלי יקטן בעקבות זה:

1. היצוא למדינות EAFTA יקטן ב-0.8% בחישוב שנתי, כ-32 מיליון דולר.

2. המדינה שאליה יקטן היצוא באופן המשמעותי ביותר תהיה סין, כ-11.5 מיליון דולר בחישוב שנתי, ולאחר מכן קוריאה הדרומית, כ-9.5 מיליון דולר בחישוב שנתי. אם מתייחסים אל עשר מדינות ה-ASEAN כאל ישות כלכלית אחת, היצוא יקטן בכ-10 מיליון דולר בחישוב שנתי.
3. היצוא יקטן באופן זניח, כיוון שכבר כיום הסחר לאזור מדינות דרום מזרח אסיה והפסיפיק מהווה כ-4 מיליארד דולר.
4. סין תמשיך להוות 37% מהיצוא הישראלי למדינות EAF TA.

תרחיש: ישראל מקיימת הסכם אס"ח עם EAF TA.

היצוא למדינות אלה יגדל:

1. המדינה שבה יגדל היצוא באופן המשמעותי ביותר תהיה סין, כ-206 מיליון דולר בחישוב שנתי, והגידול יהיה של כ-14%.
 2. חלקה של סין כיעד יצוא יגדל מ-37% לכ-39.5% מהיצוא הישראלי למדינות EAF TA.
 3. חלקה של יפן כיעד יצוא יקטן מכ-18.9% לכ-17.9% מהיצוא הישראלי למדינות EAF TA, למרות גידול ביצוא אליה בהיקף של 9 מיליון דולר בחישוב שנתי.
 4. סין תהיה היבואנית הגדולה ביותר של סחורות ישראליות בין מדינות ה-EAF TA, עם היקף יבוא של כ-1.7 מיליארד דולר.
 5. מדינות נוספות ב-EAF TA שהיצוא אליהן יגדל באופן משמעותי הן קוריאה ותאילנד. היצוא למדינות אלה יסתכם בכ-32 מיליון דולר לקוריאה, ו-19 מיליון דולר לתאילנד. בחישוב שנתי מדובר בגידול של כ-4.7% ו-6.4% בהתאמה.
 6. ארגון ASEAN יהיה היבואן השני בגודלו של סחורות ישראליות, כ-1.1 מיליארד דולר. היצוא למדינות ASEAN יגדל בכ-30 מיליון דולר בחישוב שנתי, גידול של כ-2.5%. חלקו של הארגון מתוך כלל היצוא ירד באחוז.
- היבוא ממדינות אלו יגדל אף הוא:

1. היבוא ממדינות EAF TA יגדל בכ-600 מיליון דולר, גידול של 8.7%.
2. סין תהיה היבואנית הגדולה ביותר לישראל מבין מדינות ה-EAF TA, כ-3.9 מיליארד דולר. היבוא ממנה יגדל ב-435 מיליון דולר, גידול של כ-12.4%.
3. חלקה של סין כיעד יבוא יגדל מ-50.2% לכ-51.9% מסך היבוא ממדינות EAF TA.
4. יפן תהיה היבואנית השנייה לישראל בין מדינות EAF TA, כ-1.6 מיליארד דולר. היבוא ממנה יגדל בכ-82 מיליון דולר, גידול של כ-5.4%.
5. ארגון ASEAN יהיה היבואן השלישי לישראל, כ-1.1 מיליארד דולר. היבוא ממנו יגדל בכ-44.5 מיליון דולר, גידול של 4.2%.
6. מדינות נוספות שהיבוא מהן יגדל באופן משמעותי הן קוריאה ותאילנד. היבוא ממדינות אלה יסתכם בכ-44 מיליון דולר מקוריאה, ו-22 מיליון דולר מתאילנד, גידול של כ-5.3% ו-6.8% בהתאמה.

המשק הישראלי יהיה בעל גירעון של כ-3 מיליארד דולר, גידול של כ-200 מיליון דולר (תרחיש גוש הסחר EAF TA ולישראל יש הסכם אס"ח אתו):

1. חתימת הסכם אס"ח עם EAF TA תגדיל את הגירעון מול הגוש.
2. ניתן לראות שהרווח במאזני הסחר ירד מול רוב המדינות. למרות הגידול ביצוא, שיעור היבוא מול גוש EAF TA גדול באופן משמעותי.
3. מדינות שמולן יגדל הגירעון: קמבודיה, סין, יפן, אינדונזיה, קוריאה, מלזיה, ותאילנד.
4. מדינות שמולן יקטן העודף: סינגפור, וייטנאם, ASEAN ומיאנמר.
5. מדינות שמולן יגדל העודף: ברוניי, לאוס והפיליפינים.
6. מאזן הסחר בעל הגירעון הגדול ביותר יהיה מול סין, כ-2.1 מיליארד דולר.
7. על ידי חתימת הסכם אס"ח יגדלו הרווחים במאזן הסחר מול הפיליפינים, לאוס וברוניי.

תרחיש: מוקם גוש הסחר CEPEA ולישראל אין הסכם אס"ח אתו.

היצוא הישראלי יחווה הפסדים בעקבות תהליך CEPEA:

1. היצוא למדינות האזור יקטן ב-0.8%, כ-54 מיליון דולר בחישוב שנתי.
2. המדינה בה היצוא יקטן באופן המשמעותי ביותר תהיה הודו, כ-17 מיליון דולר בחישוב שנתי, ולאחר מכן סין, כ-12 מיליון דולר בחישוב שנתי.
3. היצוא יקטן באופן זניח כיוון שכבר כיום הסחר למדינות גוש ה-CEPEA מהווה כ-7 מיליארד דולר.
4. הודו תמשיך להוות יעד יצוא מרכזי – 34.2% מהיצוא הישראלי אל מדינות ה-CEPEA.

תרחיש: ישראל מקיימת הסכם אס"ח עם CEPEA.

היצוא הישראלי יגדל:

1. היצוא אל מדינות CEPEA יגדל ב-12%, גידול של כ-823 מיליון דולר.
2. המדינה שאליה יגדל היצוא ביותר תהיה הודו, כ-530 מיליון דולר בחישוב שנתי, גידול של 22.6%.
3. חלקה של הודו יגדל מ-34.1% ל-37.4% מהיצוא הישראלי למדינות CEPEA.
4. מדינה נוספת שהיצוא אליה יגדל באופן משמעותי היא סין. הרווח מהיצוא לסין יסתכם בכ-205 מיליון דולר בחישוב שנתי, גידול של כ-13.9%.
5. הודו תהיה היבואנית הגדולה ביותר של סחורות ישראליות בגוש ה-CEPEA, עם כ-2.9 מיליארד דולר, וסין תהיה במקום השני עם יבוא מישראל בהיקף של כ-1.7 מיליארד דולר.
6. ארגון ASEAN יהיה היבואן השלישי בגודלו בתרחיש זה. היצוא אליו יגדל בכ-1.1 מיליארד דולר, גידול של כ-2.7%.

בעקבות חתימת הסכם אס"ח עם גוש הסחר CEPEA, גם היבוא הישראלי יגדל:

1. היבוא ממדינות CEPEA יגדל בכ-625 מיליון דולר, גידול של 7.2%.
2. סין תהיה היצואנית הגדולה ביותר לישראל מבין מדינות הגוש. היבוא ממנה יגדל בכ-420 מיליון דולר, גידול של כ-10.9%.
3. חלקה של סין כיעד יבוא יגדל בכ-1.8%. היבוא ממנה יהיה 44.4% לעומת 42.6% מסך היבוא ממדינות CEPEA.
4. יפן תהיה היצואנית השנייה בגודלה, היבוא ממנה יגדל בכ-81 מיליון דולר, גידול של כ-5.1%.
5. הודו תהיה היצואנית השלישית בגודלה, היבוא ממנה יסתכם בכ-1.1 מיליארד דולר, גידול של כ-2.6%.
בתרחיש זה המשק הישראלי יהיה בעל גירעון של כמיליארד דולר, צמצום של 200 מיליון דולר:
1. חתימת הסכם אס"ח עם CEPEA תקטין את הגירעון המסחרי מול גוש הסחר.
2. היצוא הגדול ביותר של סחורות ישראליות לגוש המדינות יהיה להודו, כ-2.8 מיליארד דולר. מאזן הסחר של ישראל מול הודו יהיה בעל הרווח הגדול ביותר, כ-1.7 מיליארד דולר, גידול של 500 מיליון דולר.
3. מאזן הסחר בעל הגירעון המשמעותי ביותר יהיה מול סין, כ-2 מיליארד דולר, גידול של 200 מיליון דולר בגירעון.
4. מדינות שמולן יגדל הגירעון: קמבודיה, סין, אינדונזיה, יפן, קוריאה מלזיה, ותאילנד.
5. מדינות שמולן יקטן העודף: מיאנמר, סינגפור וייטנאם וארגון ASEAN.
6. מדינות שמולן יגדל העודף: אוסטרליה, הודו, ניו זילנד הפיליפינים, לאוס וברוניי.

המלצות ומסקנות

בכל אחד מהתרחישים של הקמת גוש סחר בדרום מזרח אסיה, הסחר של ישראל לא ייפגע. תחת תרחיש EAFTA מוטב לישראל להימנע מסכם אס"ח, שיגרום לגידול בגירעון הסחר מול מדינות הגוש. אולם בתרחיש CEPEA עדיף לישראל לחתור להסכם אס"ח, שיקטין את הגירעון בסחר מול מדינות הגוש.

שימוש בתוכנת WITS של המוסדות הכלכליים הבינלאומיים

נוסף על מודל הגרביטציה, שנעשה בו שימוש במבחני כדאיות, כדאי להיעזר גם במודל WITS, המאפשר למקבלי ההחלטות לא רק לדעת מהן ההשלכות של סחר עם שותף אחר, אלא גם לדעת מהו היתרון היחסי של המשק הישראלי מול המשק השני, וכך למקסם את הסכמי הסחר לטובת התעשייה המקומית.

ארגון ASEAN כחממת סחר יכול להוות שותף סחר בעל ערך

ארגון ASEAN הוא בעל חשיבות בדינמיקה של יחסי הסחר בין מדינות האזור. הוא בעל היכולת האדמיניסטרטיבית והפוליטית להוות גורם מפשר בין המדינות השונות ולרכז את מדיניות הסחר של האזור. כמו כן ניתן לראות שארגון זה יהיה היבואן השלישי בגודלו לסחורות ישראליות, ומאזן הסחר אתו יהיה בעודף אם יתקיים הסכם אס"ח עמו. אולם על ישראל למצוא מענה למדינות המוסלמיות באזור. מלזיה, אינדונזיה וברוניי הן שותפות מרכזיות בארגון ASEAN (שלוש המדינות נמנות עם המדינות המקימות של הארגון). כיוון שבעתיד יהיה לארגון תפקיד מכריע באינטגרציה הכלכלית של האזור, התנגדותן של המדינות המוסלמיות עלולה להקשות על ישראל.

אם ישראל תבחר שלא לחתום הסכם עם גוש הסחר שיתהווה (EAFTA או CEPEA), אזי הודו, אוסטרליה, ניו זילנד והפיליפינים יהיו מדינות בעלות פוטנציאל לפתוח מולן משא ומתן להסכמי אס"ח נפרדים. מאזן הסחר מול המדינות האלה, לאחר תהליך האינטגרציה, יסתכם בעודף לטובת ישראל וצפוי גידול ברווחים לאחר חתימת הסכם הסחר.

הסכמי סחר יגבירו את התלות של ישראל ביבוא מול סין

ההסכמים יגבירו את היבוא מסין ב-12% בתרחיש EAFTA, וב-11% בתרחיש CEPEA. אף שהגידול ביצוא בשני התרחישים יסתכם ב-200 מיליון דולר, היבוא יהיה גדול מהיצוא פי שניים. בתרחיש EAFTA היבוא מסין יהיה 450 מיליון דולר, ובתרחיש CEPEA הוא יהיה 420 מיליון דולר. אם ישראל תחתור להסכם אס"ח מול סין, היא תחווה גידול בגירעון מולה.

יש לבדוק את הנושאים האלה:

1. כללי מקור.
2. סחר בשירותים.
3. מתן השקעות.
4. תקינה.
5. מתן מעבר לאנשים.

נושאים אלה ישפיעו רבות על הסחר מול מדינות דרום מזרח אסיה והפסיפיק.

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן
בית מילקן, רחוב תל חי 13
ירושלים, 97102

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org