

השפעת השבתן של הסנקציות הכלכליות על איראן

ניצן פלדמן ורז צימט

הכרזתו של נשיא ארצות הברית דונאלד טראמפ על פרישת מדינתו מהסכם הגרעין לוותה בשלל תחזיות בנוגע להשלכות הצפויות מהשבת הסנקציות האמריקאיות על איראן. ניסיונות שונים לבחון מהי מידת יעילותן של הסנקציות נוטים להתייחס בנשימה אחת להשפעתן הצפויה על כלכלת איראן ועל מדיניות המשטר, במיוחד בסוגיית הגרעין. ואולם, מדובר בשתי תופעות נבדלות. הניתוח הכלכלי מלמד כי המערכה הכלכלית שארצות הברית מנהיגה צפויה לגרום כבר ברבעונים הקרובים להעמקת משבר מטבע החוץ באיראן, לעלייה באינפלציה ולירידה בהיקף ההשקעות המקומיות והזרות. תוך מספר רבעונים הדבר עשוי להוביל את כלכלת איראן למצב דומה לזה שבו ניצבה ערב החתימה על הסכם הגרעין ב־2015. אבל באשר להשלכות הפוליטיות של השבת הסנקציות, מוקדם להעריך אם הלחץ כשלעצמו ירכך את מדיניות המשטר. באותה מידה קשה לחזות כיצד ישפיע הלחץ הכלכלי על עמדות הציבור. החרפת הלחץ עשויה להעצים את המחאה העממית, אך גם לשמש את המשטר לגיוס תמיכה ציבורית נגד המערב.

מילות מפתח: כלכלת איראן; סנקציות; הסכם הגרעין

מבוא

מייד לאחר הכרזת הנשיא טראמפ על פרישת ארצות הברית מהסכם הגרעין העלה משרד האוצר האמריקאי באתר האינטרנט שלו מסמך המפרט אילו סנקציות מתכוונת ארצות הברית להטיל על איראן. המסמך מבהיר למעשה כי כל הסנקציות שארצות הברית הנהיגה ערב החתימה על הסכם הגרעין צפויות לשוב לתוקפן. ד"ר ניצן פלדמן הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר רז צימט הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

על מנת לאפשר למגזר העסקי בארצות־הברית וברחבי העולם להסתגל לשינוי המדיניות, נקבע כי חלק מהסנקציות ישובו לתוקפן תוך 90 ימים, ויתר הסנקציות תוך 180 ימים.¹

אף שאיראן רשמה מספר הישגים כלכליים בשנתיים האחרונות, מאז הסרת הסנקציות בשנת 2015 לא חלו תהליכים שיצרו שונות מהותית בין מידת חוסנה הכלכלי הנוכחי של איראן לבין חוסנה ב־2012. אדרבה, במספר תחומים מרכזיים אף הורע מצבה, בין היתר מכיוון שחשש מצד בנקים בינלאומיים גדולים וחברות זרות מפני השבת הסנקציות היקשה על איראן לשקם את הנזקים המצטברים שנגרמו לה עקב הסנקציות החרिפות. השבת הסנקציות צפויה להחמיר אף יותר את מצבה הכלכלי הרעוע ממילא של איראן, גם אם הממשל האמריקאי לא יזכה לשיתוף פעולה בינלאומי מלא.

אינפלציה ושוק מטבע החוץ

הסנקציות שצפויות להיכנס לתוקף ב־6 באוגוסט כוללות, בין היתר, איסור על מכירת דולרים לממשלת איראן ואיסור אספקת שירותים פיננסיים לקנייה, מכירה או החזקה משמעותית של ריאל.² מהלכים אלו, שנועדו לחסום את הגישה של המערכת הפיננסית של איראן לעסקאות דולריות, יעמיקו את משבר מטבע החוץ שבו נתונה איראן, ויגרמו להאצת האינפלציה.

ציפיות הציבור באיראן להשבת הסנקציות גרמו במהלך החודשים הראשונים של 2018 לשחיקה של עשרות אחוזים בערכו של הריאל במסחר בשוק החופשי. הצלילה החדה בערך הריאל הובילה לפתיחת פער של עשרות אחוזים בין שער החליפין שנקבע בשוק לבין שער החליפין הרשמי, אשר העיד על אובדן האמון מצד הציבור בכלכלה המקומית. על מנת לעצור מגמה זו הודיע הבנק המרכזי האיראני ב־11 באפריל על איחוד בין השער הרשמי לשער החופשי, ועל קיבועו של הריאל בשער של 42,000 לדולר.³

מאז ההודעה על איחוד שערי החליפין כבר הספיק הבנק המרכזי לפחת את המטבע פעמיים במאי 2018, והוא אף הנהיג שורת הגבלות על הוצאת הון מהמדינה.⁴ החזרת הסנקציות תחייב את הבנק המרכזי להמשיך לעדכן במהירות את שער החליפין, ולהדק עוד יותר את ההגבלות על תנועת הון. המשך מגמת השחיקה הצפויה בערכו של הריאל יוביל כבר ברבעונים הקרובים לעליית מחירי היבוא, וכתוצאה מכך לעליית האינפלציה. האינפלציה היא אחת הבעיות המבניות שמהן סובלת כלכלת איראן, אשר מלבד שנתיים חריגות רשמה אינפלציה דו־ספרתית בכל השנים בין המהפכה ב־1979 ל־2015.

השבת הסנקציות צפויה להחמיר את מצבה הכלכלי הרעוע ממילא של איראן, גם אם הממשל האמריקאי לא יזכה לשיתוף פעולה בינלאומי מלא.

בתקופת נשיאותו של מחמוד אחמדינז'אד עלתה האינפלציה לרמה של 34.7 אחוזים בשנת 2013, בין היתר בעקבות הסנקציות על המערכת הפיננסית האיראנית, שתרמו לעליית מחירי היבוא. הנשיא חסן רוחאני הצליח להוריד את שיעור האינפלציה ל-9.1 אחוזים בשנת 2016, ולכ-9.7 אחוזים ב-2017.⁵ מגמת הירידה באינפלציה החלה כבר ב-2014, עוד לפני הסרת הסנקציות, והיא במידה רבה תולדה של מדיניות תקציבית ומוניטרית מרסנת. הסרת הסנקציות סייעה להורדת האינפלציה בשל השפעתן על הירידה המיידית במחירי היבוא ועל יצירת מרחב תקציבי, שאפשר לממשלה להאט את קצב ההלוואות מהבנק המרכזי (מימון החוב באמצעות הלוואות מהבנק המרכזי הוא אחד הגורמים המבניים לאינפלציה באיראן).

הסנקציות שייכנסו לתוקף באוגוסט 2018 אף כוללות שורה של איסורים על אספקת שירותים פיננסיים לשוק אגרות החוב הממשלתיות, שאיראן החלה לפתח לאחרונה במטרה לצמצם את הזיקה בין גיוס החוב לבין האינפלציה. הממשל האיראני קיווה להוביל רפורמות שונות שיאפשרו לו להמשיך להוריד את האינפלציה, ובמקביל לאושש את ההשקעה המקומית והזרה. השבת הסנקציות תמנע מהממשל לממש תקווה זו.

אבטלה והשקעות מקומיות זרות

למרות שכלכלת איראן צמחה בשנת 2016 ב-12.5 אחוזים ובכ-4.3 אחוזים בשנת 2017, לא נרשמה בשנתיים האחרונות ירידה עקבית ומשמעותית באבטלה, ושיעורה

ב-2017 עמד על קצת פחות מ-12 אחוזים.⁶ את כישלון הממשלה בייצור משרות חדשות חרף הצמיחה הכלכלית ניתן להסביר, בין היתר, במרכזיותו של מגזר האנרגיה בכלכלה. הממשל האיראני קיווה כי במקביל למשיכת השקעות זרות, שיאפשרו לייעל את הפקת הנפט והגז, תוביל הסרת הסנקציות להגדלת ההשקעות הזרות במגזרים שאינם קשורים לאנרגיה, וכתוצאה מכך לצמצום האבטלה. עם זאת, ועוד לפני החלטת טראמפ על פרישה מההסכם, חששן של חברות זרות מהשקעה באיראן – על רקע חוסר ודאות פוליטית וכלכלית, השפעת הסנקציות האמריקאיות שלא הוסרו וכשלים כלכליים מבניים – מנע את שיקום שוק העבודה באמצעות השקעות זרות. הסרת

השבת הסנקציות
צפויה לעכב עוד יותר
את חזרתן של חברות
מערביות לשוק האיראני,
וחברות רבות שהחליטו
בשנתיים האחרונות
להשקיע באיראן צפויות
קצת להשעות את
עסקיהן במדינה.

הסנקציות הובילה אומנם לזינוק של כ-66 אחוזים בשנת 2016 לעומת 2015, אך היקף ההשקעות הסתכם בפחות מארבעה מיליארד דולר.⁷ סכום זה מהווה פחות מאחוז אחד מהתוצר האיראני, והוא נמוך פי כמה מהיקף ההשקעות הזרות השנתי שאיראן הציבה כיעד מרכזי במסגרת תוכנית החומש השישית לפיתוח, לשנים

2016–2021.⁸ השבת הסנקציות צפויה לעכב עוד יותר את חזרתן של חברות מערביות לשוק האיראני, וחברות רבות שהחליטו בשנתיים האחרונות להשקיע באיראן צפויות כעת להשעות את עסקיהן במדינה.

הסנקציות שיכנסו לתוקפן ב־4 בנובמבר 2018 כוללות שורה של עיצומים על חברות זרות, שיעניקו שירותי ביטוח לחברות הספנות והנמלים של איראן ולחברות הנפט שלה. בכוונת ארצות־הברית להשיב גם את הסנקציות על גופים פיננסיים פרטיים וממשלתיים, שיתקשרו עם הבנק המרכזי של איראן ועם שורה של מוסדות פיננסיים איראניים אחרים לצורך סליקת תשלומים עבור עסקאות בתחומים שונים, כולל מכירת נפט. האיסור על התקשרות עם גורמים חשובים כל כך בתחומי האנרגיה, התעשייה והבנקאות של איראן יקשו על חברות זרות להשקיע באיראן מבלי להפר את הסנקציות האמריקאיות.

הודעתה של חברת 'טוטאל' מחודש מאי כי לא תוכל להמשיך בפרויקט לפיתוח שלב 11 בשדה הגז פארס הדרומי, שעליו חתמה ביולי 2017, מספקת עדות ברורה לאופן שבו החשש מפני הסנקציות מעיב על ניסיונותיה של איראן להתקשר עם חברות שיש להן חשיפה למערכת הפיננסית של ארצות־הברית. 'טוטאל' הדגישה בהודעה לתקשורת כי ללא קבלת פטור מהסנקציות האמריקאיות היא תיקלע לקשיים כלכליים, הואיל ובנקים אמריקאיים אחראים לכ־90 אחוזים ממימון פעילותה.⁹ טענות דומות הוצגו על ידי חברות אירופיות שונות דוגמת סימנס הגרמנית, ENI ו־Danieli האיטלקיות ו־PGNiG הפולנית, שכבר הודיעו על כוונתן לסיים את קשריהן עם איראן לאחר כניסת הסנקציות לתוקפן.¹⁰ זאת, חרף הצהרת מנהיגי האיחוד האירופי על כוונתם לנקוט צעדים שיצמצמו את היקף הפגיעה בעסקים בין חברות אירופיות לאיראן בעקבות הסנקציות המשניות, למשל באמצעות השבת תקנות blocking statute האוסרות על חברות אירופיות לציית לסנקציות האמריקאיות, מימון פעילות עסקית באיראן באמצעות בנק ההשקעות האירופי וריכוז הפעילות הפיננסית עם איראן באמצעות מספר מוסדות פיננסיים, שיוכלו לעקוף את האיסור על התקשרות עם הבנק המרכזי האיראני.¹¹

גם חברות אירופיות שאינן מעורבות בפעילות עסקית ישירה עם ארצות־הברית חוששת מהסנקציות, משום שהפרת החוק האמריקאי עלולה להקשות עליהן להיחשף בעתיד לשוק האמריקאי, וכיוון שעצם השימוש בדולר קושר אותן למערכת הפיננסית בארצות־הברית. ענקית הרכב הצרפתית PSA, שאינה מוכרת כלי רכב בארצות־הברית, הודיעה ביולי כי החלה להשעות את ההשקעה של פז'ו במיזם המשותף עם חברות רכב איראניות, משום שאינה רוצה להפר את הסנקציות האמריקאיות.¹² המתחרה הצרפתית רנו, שגם לה אין פעילות ישירה בארצות־הברית, הודיעה אומנם כי תישאר באיראן וכי "יש לה עתיד באיראן", אך היא הבהירה שתאלץ לצמצם במידה ניכרת את הפעילות במדינה, וכי היא

תתקשר ישירות עם הרשויות בארצות־הברית כדי לבחון אילו פעולות עלולות לסבך אותה.¹³

יציאתן של חברות אירופיות גדולות מאיראן עשויה להוביל לעלייה מסוימת בפעילות של חברות מרוסיה ומסין. אך גם אם תרחיש זה יתקיים, תתקשה איראן לפצות על אובדן ההשקעות האירופיות, שאמור היה לשפר את שוק העבודה.

בנקאות

מאז הסרת הסנקציות חלה עלייה במספר ההתקשרויות של בנקים איראניים עם בנקים בינלאומיים (Correspondent Banking) ובנכונותם לפתוח מכתבי אשראי ליצוא. עם זאת, רוב ההתקשרויות אינן כוללות בנקים מסדר גודל ראשון, ומספר ההתקשרויות שעמד ב־2017 על 238 נותר נמוך לעומת 633 התקשרויות בשנת 2006.¹⁴ הסנקציות האמריקאיות כלפי המערכת הבנקאית של איראן הובילו כבר משנת 2006 לירידה עקבית בקשרים בין בנקים איראניים לבנקים ברחבי העולם, וסביר להניח כי הידוק הלחץ על המערכת הפיננסית יוביל גם הפעם לתוצאה דומה. איראן חוברה מחדש למערכת ה־SWIFT ב־2016, והדבר הקל עליה בסליקת תשלומים בינלאומיים. לאור ההתנגדות האירופית לצעדים האמריקאיים, עדיין לא ברור כיצד ישפיעו הסנקציות על יכולתה של איראן להמשיך בסליקת תשלומים דרך מערכת ה־SWIFT, שמרכזה נמצא בבריסל. ראוי לציין כי בדוח האחרון של קרן המטבע הבינלאומית, שפורסם לפני ההודעה על השבת הסנקציות, עלתה האפשרות שאיראן תנותק מהמערכת בשל הפרת תקנות הקשורות להלבנת הון. בחודשים האחרונים התגלו קשיים בהתקשרות עם בנקים בינלאומיים שונים, ולאחרונה נרשמו קשיים בגביית התשלומים בגין היצוא.¹⁵

במסגרת ניסיונותיה לעמוד בתקנות בינלאומית הנוגעות לאיסור על מימון טרור והלבנת הון, איראן החלה בשנתיים האחרונות להגביר את השקיפות במערכת הבנקאית. הגברת השקיפות חשפה את עומק המצוקה של הבנקים באיראן, שרבים מהם כוללים במאזניהם שיעור דו־ספרתי של הלוואות לא מתפקדות (nonperforming loans).¹⁶ איראן החלה לבחון שיקום של המערכת הבנקאית בעזרת הסדרי חוב, שמחייבים הוצאה תקציבית משמעותית. סביר להניח כי אי־הוודאות הכלכלית תמנע מהמשלה להתחייב בזמן הקרוב להוצאות תקציביות לא הכרחיות, כך שמצבה המעורער של המערכת הבנקאית לא יתוקן בטווח הקרוב. הפגמים במערכת הבנקאית מהווים מכשול נוסף בפני הניסיונות לשקם את ההשקעה המקומית, ולעודד תעסוקה במגזר הפרטי.

סחר ותלות ביצוא נפט

במהלך 2018 חזרה איראן לקצב ההפקה ויצוא נפט בדומה למה שהיה ב-2011, ויצוא הנפט עמד ב-2018 על כ-2.5 מיליון חביות ליום, לעומת 1.4 מיליון חביות בלבד ב-2015. למרות שבשנים האחרונות איראן הפחיתה במידה מסוימת את התלות בנפט, כלכלתה נותרה פגיעה מאוד לצעדים שיקשו עליה לייצא אנרגיה. תקבולי הנפט מהווים כ-35 אחוזים מסך תקבולי הממשלה, ויצוא הנפט והגז מהווה כ-64 אחוזים מסך היצוא.¹⁷

עיקר המאמץ האמריקאי לפגוע ביצוא הנפט האיראני מתמקד בהשבת הסנקציות על גופים שיתקשרו עם הבנק המרכזי של איראן לצורך סליקת תשלומים עבור עסקאות נפט. בתקופת ממשל אובמה העניקה ארצות-הברית פטור מהסנקציות הללו למוסדות פיננסיים של מדינות שהאטו מדי שישה חודשים את קצב רכישת הנפט מאיראן ב-20 מדינות. מדינות האיחוד האירופי לא ניצלו ב-2012 אפשרות זו, והירידה החדה שחלה ברכישת הנפט האיראני מצד מדינות האיחוד נבעה מהחלטתו של האיחוד להצטרף להידוק הלחץ על איראן.¹⁸

עדיין לא ברור מה תהיה מדיניות ההחרגה והפטור שינהיג הממשל הפעם בכל הקשור לאינטראקציות פיננסיות הקשורות לנפט. משרד האוצר האמריקאי ממליץ למדינות השוקלות בעתיד הקלות והחרגות בסנקציות שקשורות לנפט להתחיל להפחית את רכישת הנפט מאיראן כבר ב-180 הימים הקרובים (החל במאי 2018). אם הממשל אכן יעניק את אותם פטורים, סביר להניח שקצב הירידה ביצוא הנפט מאיראן יהיה נמוך יותר לעומת 2012.

בסוגיה זו יש חשיבות ברורה לכתף הקרה שהאיחוד האירופי מעניק למהלך האמריקאי, והיא יכולה למתן את אחד הצעדים שהסבו בסבב הקודם את הנזק

המשמעותי ביותר לאיראן. יחד עם זאת, ייתכן מאוד כי הצהרתו של מזכיר המדינה האמריקאי על יישומן של סנקציות נוספות מלמדת שארצות-הברית תנסה למקד מאמץ ביצוא הנפט מאיראן, באמצעות הקשחת מדיניות הפטור בכל הקשור לסליקת עסקאות נפט.

קשה להעריך כמה חביות ייגרעו מהשוק העולמי בעקבות הסנקציות על איראן, אך כבר עתה אפשר לזהות מגמות שמלמדות על קשיים צפויים ביצוא הנפט שלה. החברה הדנית Maersk, המחזיקה בצי מכליות הנפט הגדול בעולם, הודיעה כי תפסיק את משלוחי הנפט מאיראן

עיקר המאמץ האמריקאי לפגוע ביצוא הנפט האיראני מתמקד בהשבת הסנקציות על גופים שיתקשרו עם הבנק המרכזי של איראן לצורך סליקת תשלומים עבור עסקאות נפט.

החל מ-4 בנובמבר.¹⁹ הקושי בסליקת עסקאות בדולר צפוי להגביר את ניסיונות הממשלה לבצע עסקאות במטבעות אחרים. עוד לפני הכרזת טראמפ הודיעה הממשלה האיראנית כי האירו יחליף את הדולר כיחידת מדידה בדוחות הממשלתיים.

הבנק המרכזי של איראן אף חתם על עסקת החלף מטבע חוץ (Currency Swap) עם הבנק המרכזי של טורקיה, והצהיר כי בכוונתו לחתום על הסכמים דומים עם בנקים מרכזיים נוספים.²⁰ הסנקציות המתוכננות אוסרות על מסחר משמעותי בזהב ובריאל עם איראן, כך שסביר להניח כי שותפות סחר רבות של איראן לא יתלהבו לחתום עימה על הסכמי החלף מטבע חוץ, או להחליף נפט איראני בזהב. איראן הסתמכה בעבר על קשרים עם מוסדות פיננסיים בכמה ממדינות האזור כדי לעקוף את האיסור על רכישת דולרים. בשנת 2015 דווח כי יותר ממיליארד דולר במזומן הוברחו לאיראן באמצעות חברות קש, שרכשו דולרים בדובאי ובעיראק בעידוד הבנק המרכזי של איראן.²¹ סביר להניח כי ארצות-הברית לא תוכל למנוע לחלוטין הברחת דולרים לאיראן, אך הגברת הלחץ האמריקאי על מוסדות הקשורים לאותן חברות קש יכולה לצמצם את זרם הדולרים שיוברחו לאיראן. יתרות מטבע החוץ של איראן בסך כ-120 מיליארד דולר, המספיקים ל-15 חודשי יבוא,²² מעניקות לה מרחב נשימה מסוים שיאפשר לה יבוא גם במקרה של ירידה ניכרת ביצוא. סביר להניח שאיראן לא תסבול בטווח הקרוב ממשבר שיוביל למחסור במוצרי יבוא בסיסיים, אך הרצון למנוע שחיקה מהירה ביתרות מטבע החוץ יוביל להגברת הפיקוח על היבוא, ובהחלט ייתכן שהדבר יורגש בשווקים בטהראן.

השפעות פוליטיות

השפעתן של סנקציות אינה מצטמצמת רק למישור הכלכלי, ויש לבחון את יעילותן גם ביחס למדיניות המשטר ולעמדות הציבור. קשה להעריך את השפעתו האפשרית של חידוש הסנקציות הכלכליות על מדיניות המשטר האיראני. איראן אינה חסינה מפני לחצים. הסכמתה לשוב לשולחן המשא ומתן בהשפעת הסנקציות ולקבל

על עצמה מגבלות בנוגע לתוכנית הגרעין שלה מעידה על נכונותה להגמיש את עמדותיה בתגובה ללחץ. הסנקציות שפגעו קשות במשק האיראני והגבירו את התסכול בקרב הציבור הפעילו לחץ גובר על המשטר להסכים לויתורים, מחשש שהמשך המשבר הכלכלי עלול לערער את יציבותו לאורך זמן.

עם זאת, נכונות המשטר לסטות ממדיניותו תלויה בהערכתו הסובייקטיבית באשר לסיכונים ולהזדמנויות הניצבים בפניו. הערכה זו יכולה להשתנות בהתאם לתפיסות עולמם של האגפים השונים בצמרת המשטר.

גורמים רדיקליים עשויים להגיב להגברת הלחץ החיצוני דווקא בהתרסה גוברת, כדי לנטרל איומים פוטנציאליים על יציבות המשטר ולהרתיע את אויבי הרפובליקה האסלאמית. לעומתם, גורמים מתונים יותר בהנהגה עשויים להגיב ללחץ בנכונות

הסנקציות הכלכליות עלולות לחזק עוד יותר את משמרות המהפכה, שחדירתם לפרויקטים כלכליים הואצה בעבר בעקבות הפסקת פעילותן של חברות מערביות באיראן.

להגמיש את עמדות המשטר ולאמץ מדיניות מתונה יותר. לפחות בטווח הקצר צפויה נסיגת ארצות־הברית מההסכם לחזק את מתנגדי הנשיא רוחאני, שהסתייגו מהסכם הגרעין מלכתחילה וטענו שמדיניותה הפייסנית של הממשלה הובילה להסכם כניעה, שבמסגרתו הסכימה איראן לווייתורים מכאיבים מבלי לקבל כל תמורה. הסנקציות הכלכליות עלולות אף לחזק עוד יותר את משמרות המהפכה, שחדירתם לפרויקטים כלכליים הואצה בעבר בעקבות הפסקת פעילותן של חברות מערביות באיראן.

המשטר האיראני, ובראשו המנהיג העליון, עלי ח'אמנהאי, רואה בהחלטת הנשיא טראמפ לפרוש מן ההסכם הוכחה לתפיסתו הבסיסית שתוכנית הגרעין הייתה רק תירוץ בידי המערב ללחוץ על איראן, לבודדה ולהחלישה כדי להכשיר את הקרקע לשינוי המשטר בטהראן. בנאום שנשא לציון יום השנה ה־35 למהפכה האסלאמית טען ח'אמנהאי כי ארצות־הברית ממשיכה במאמציה לקדם שינוי משטר באיראן. "פוליטיקאים אמריקאים טוענים בפני פקידים איראנים שאין כוונתם לשנות את המשטר באיראן", אמר ח'אמנהאי, "אך הם משקרים. הם לא יחסו אף לא לדקה אחת אם יוכלו להרוס את הבסיס של הרפובליקה האסלאמית".²³ בהזדמנות אחרת הוא הדגיש כי מאמצי המערב להעצים את איום הגרעין האיראני מבוססים על שקר, משום שהמערב חושש מפני איראן אסלאמית ולא מפני איראן גרעינית.²⁴ הלחץ הכלכלי צפוי אומנם להתגבר, אך מוקדם להעריך אם יספיק כשלעצמו כדי לרכך את מדיניות המשטר בסוגיות הנתפסות בעיניו כחיוניות לביטחונו הלאומי ולעצם שרידותו. ח'אמנהאי, שגישתו כלפי המשא ומתן בנושא הגרעין הייתה מלכתחילה מסויגת וחסדנית, רואה בקשיים במימוש ההסכם הוכחה לטענתו שאי־אפשר לסמוך על המערב ובמיוחד על ארצות־הברית, וכי שיפור כלכלי אפשרי רק באמצעות "כלכלת התנגדות", שעיקרה הפחתת התלות האיראנית בגורמים זרים. לא בכדי הכריז המנהיג על השנה האיראנית החדשה (שהחלה ב־21 במארס) כעל "שנת התמיכה במוצרים איראניים".²⁵ זאת ועוד, לפי תפיסת ח'אמנהאי, יכולת סף גרעין צבאי היא "תעודת ביטוח" הכרחית לשרידות המשטר. לא מן הנמנע, לפיכך, כי תחת לחץ כלכלי כבד המשטר יהיה מוכן לנהל משא ומתן מחודש על סעיפים ספציפיים בהסכם הגרעין (למשל, תוקף המגבלות על תוכנית הגרעין), או על היבטים מסוימים במדיניותו (למשל טווח הטילים שהוא מפתח, או מעורבות איראן בזירות גיאוגרפיות בעלות חשיבות פחותה מבחינתו, למשל תימן), אך ספק רב אם יסכים לוותר על נכסים הנתפסים בעיניו כחיוניים לאינטרסים הלאומיים שלו ובמיוחד לעצם שרידותו, למשל אופציית הגרעין הצבאי, יכולות הטילים ארוכי הטווח שלו והשפעתו בסוריה ובעיראק.

גם השפעת הסנקציות על עמדות הציבור האיראני אינה חד־משמעית. החרפת הלחץ הכלכלי כתוצאה מהגברת הסנקציות עשויה להעצים את המחאה העממית

הנמשכת באיראן גם בחודשים האחרונים, ולחזק את הביקורת הציבורית על מדיניות המשטר. עם זאת, היא עשויה גם לשמש את המשטר לגיוס תמיכה ציבורית נגד המערב. הציבור האיראני אינו מקשה אחת ואינו נוקט עמדה אחידה כלפי סוגיות העומדות על סדר היום הלאומי. חרף הניכור הגובר בין חלקים בציבור לבין המשטר, הציבור מפגין לעיתים קרובות נכונות להתייצב מאחורי המשטר במקרים המשקפים, לדעתו, פגיעה באינטרסים חיוניים או בתחושת הכבוד הלאומי כמו קריאת תיגר על שלמותה הטריטוריאלית של איראן, איומים במתקפה צבאית וכדומה. אזרחים רבים מפגינים יחס עוין וביקורתי כלפי כל ביטוי להתנשאות מערבית או להפעלת לחצים מצד מדינות המערב על ארצם, בניסיון לאלצה להשלים עם תכתיבי המערב. הסנקציות הכלכליות שהטילה הקהילה הבינלאומית על איראן כבר נוצלו בעבר על ידי המשטר בטהראן, במידה רבה של הצלחה, לגיוס תמיכה ציבורית נגד המערב. אף כי אזרחי איראן הסתייגו מהמחיר הכבד הכרוך בהמשך הסנקציות, רבים מהם אימצו גישה ביקורתית כלפי המערב, שנתפס במידה רבה כאחראי למצבם הקשה. סקר שביצעה חברת גאלופ בדצמבר 2012 הצביע על כך ש-47 אחוזים מאזרחי איראן מטילים את האחריות למצבם הכלכלי הקשה על ארצות-הברית, לעומת 10 אחוזים בלבד שלדעתם ממשלתם אחראית למצבם.²⁶ סקר נוסף שפרסמה אוניברסיטת מרילנד האמריקאית ביולי 2017 העלה כי הציבור האיראני ממשיך בהתנגדותו להיכנע לתכתיבים מערביים. מתוצאות הסקר עולה כי רוב ברור בציבור האיראני תומך בצעדי תגמול איראניים במקרה של הפרת הסכם הגרעין מצד ארצות-הברית. 55 אחוזים מהנשאלים השיבו כי אם תבטל ארצות-הברית את ההסכם, על איראן לחדש את תוכנית הגרעין שלה ולא להסתפק בפנייה לאו"ם, הגם שרוב מוחלט בקרב אזרחי איראן (76 אחוזים) ממשיך לתמוך בהסכם.²⁷

יתר על כן, חרף היתרונות הגלומים בסנקציות כאמצעי להפעלת לחץ על המשטר האיראני, ניתן לראות בהשפעתן גם גורם מעכב בדרך לקידום שינויים פוליטיים משמעותיים, בשל פגיעתן הקשה בחברה האזרחית ובמעמד הביניים, שנחשב לאחד מסוכני השינוי המרכזיים בחברה האיראנית. שחיקת מעמד הביניים האיראני תחת משטר הסנקציות פגעה קשות באחד ממוקדי הכוח המרכזיים של המחנה הרפורמיסטי. המשבר הכלכלי חייב את מעמד הביניים להתמקד במאבק הישרדותי יום-יומי ומנע ממנו להתפנות להמשך המאבק לקידום חירויות פוליטיות ושינוי פוליטי. זאת ועוד, המשבר הכלכלי הגביר את תלותם בממשלה של בני מעמד הביניים, שרובם מועסקים במגזר הציבורי, ובכך הפחית את הסיכוי שהם יסכנו את ביטחונם הכלכלי והתעסוקתי באמצעות מעורבות פוליטית ואזרחית.²⁸

סיכום

תנאי הפתיחה שניצבים בפני איראן והעובדה שארצות־הברית מתכוונת להשיב בפרק זמן קצר יחסית את כלל הסנקציות שהוטלו בעבר בהדרגה, ואף מאיימת בהטלת סנקציות חריפות יותר, מובילים להערכה כי גם ללא שיתוף פעולה בינלאומי, הסנקציות יסבו כבר בטווח הקצר שורה של נזקים כלכליים. עוד בטרם כניסת הסנקציות לתוקף הן צפויות להעמיק את משבר מטבע החוץ באיראן, לגרום להאצת האינפלציה ולפגוע בהיקף ההשקעות הזרות. הצורך להיערך לסנקציות יאלץ את הממשל לסטות מרפורמות הכרחיות שכבר הצליחו להניב ניצני הישגים, ולהנהיג מדיניות פיסקלית ומוניטרית מרסנת.

הירידה הצפויה בזרם ההשקעות הזרות תקשה יצירת משרות חדשות, אך היא לא תגרור עלייה מהירה באבטלה או ירידה מיידית בהיקף הפקת האנרגיה. לעומת זאת, הצלחת הצעדים שנועדו להסב נזקים למערכת הבנקאית במדינה ולפגוע ביצוא הנפט של איראן יכולה לבוא לידי ביטוי במהרה בעלייה באבטלה, בירידה חדה בהכנסות הממשלה ובלחצים אינפלציוניים נוספים. הנחישות האמריקאית נותרה המשתנה החשוב ביותר שיקבע את מידת הצלחתם של הצעדים הללו. מדינות האיחוד ומדינות אחרות יכולות אומנם לעכב את ההשפעה של הסנקציות, אך ייתכן כי הגברת הניסיונות לעקוף את הסנקציות האמריקאיות תוביל דווקא להחרפת הסנקציות מצד ארצות־הברית ולביטול האפשרות לפטורים, כולל הפטור מן האיסור להתקשר עם הבנק המרכזי האיראני בסליקת עסקאות נפט.

החרפת הצעדים מצד ארצות־הברית יכולה לגרום זעזועים ניכרים, שישבו את כלכלת איראן למצבה ערב החתימה על הסכם הגרעין. ואולם, גם במסגרת הסנקציות הנוכחיות יאלץ הממשל האיראני לחזור למדיניות המרסנת שהנהיג בשנים 2015–2013. מדיניות זו הצליחה בעבר לתרום לבלימה מסוימת באינפלציה ולשמירה על

מסגרת תקציבית סבירה, אך היא חייבה הנהגת צעדים לא פופולריים ופגעה במידה רבה בפעילות הכלכלית. מעבר לקשיים הפוליטיים שמדיניות זו מעלה, הצלחתה במניעת גלישה להיפר־אינפלציה ולפגיעה ביציבות התקציבית תלויה בעוצמת הזעזוע שהסנקציות ייצרו.

בסיכומו של דבר, איראן כבר ניצבה בעבר בפני אתגרים כלכליים חשובים, הציבור האיראני פיתח במהלך השנים יכולת הסתגלות למשבר הכלכלי ולרשות המשטר עדיין עומדים אמצעי דיכוי רבים במקרה של התרחבות המחאה.

השפעת הסנקציות במישור הפוליטי והציבורי תלויה לא רק בעוצמת הסנקציות, אלא גם בהישג הנדרש. ככל שההישג שאפתני פחות, סיכויי להתממש עולים. אם הממשל האמריקאי חותר למוטט את המשטר באיראן, הסבירות לכך נמוכה

עוד בטרם כניסת
הסנקציות לתוקף הן
צפויות להעמיק את
משבר מטבע החוץ
באיראן, לגרום להאצת
האינפלציה ולפגוע בהיקף
ההשקעות הזרות.

גם תחת לחץ כלכלי כבד משקל. שינוי משטר תלוי במידה רבה בגורמים שאינם מושפעים בהכרח מהתערבות חיזונית, כגון יחסי הגומלין בין מוקדי הכוח הפוליטיים והביטחוניים באיראן, נכונות המשטר להשתמש באמצעי דיכוי מול גילויי מחאה וביעילותם, וכן יכולתו של הציבור להתארגן למחאה אפקטיבית. לעומת זאת, אם ההישג הנדרש מוגבל להסכמת המשטר האיראני לנהל משא ומתן בסוגיות נקודתיות, שאינן מחייבות אותו לוותר על נכסים אסטרטגיים או על אינטרסים חיוניים כדוגמת האופציה הגרעינית או פיתוח טילי קרקע-קרקע – הסבירות למימושו עולה, ולו רק משום שאיראן תשאף, ככל הנראה, למשוך זמן עד שיתחלף הנשיא בווישינגטון, בין היתר באמצעות ניהול משא ומתן.

הערות

- 1 U.S Department of the Treasury, “Frequently Asked Questions Regarding the Re-Imposition of Sanctions Pursuant to the May 8, 2018 National Security Presidential Memorandum Relating to the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA),” May 8, 2018, https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_winddown_faqs.pdf
- 2 שם.
- 3 ניצן פלדמן, “ הריאל חזה את נאום טראמפ”, **גלובס**, 10 במאי 2018, <https://www.globes.co.il/news/home.aspx?fid=10067>
- 4 The Central Bank of Iran (CBI), “Regulations concerning the importing and exporting foreign currencies to/from the Islamic Republic of Iran”, May 17, 2018, <https://www.cbi.ir/showitem/17825.aspx>
- 5 כל הנתונים השנתיים מתייחסים לשנה הפיסקלית באיראן, שמתחילה ומסתיימת בסוף מארס. נתוני האינפלציה מתבססים על הבנק המרכזי של איראן. פרסומי קרן המטבע הבינלאומית מציגים נתונים דומים, https://www.cbi.ir/Inflation/Inflation_en.aspx
- 6 International Monetary Fund, “IMF Executive Board Concludes 2018 Article 4 Consultation with the Islamic Republic of Iran”, March, 2018, <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/03/29/Islamic-Republic-of-Iran-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-45767>
- 7 UNCTAD, Foreign Direct Investment: Inward and Outward Flows and Stock, Annual, 1970-2016, August, 2017, <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=96740>
- 8 במסגרת התוכנית הציבה איראן יעד שנתי למשיכת 15 מיליארד דולר בהשקעות זרות ישירות, בנוסף ל-20 מיליארד דולר במיזמים משותפים בין חברות איראניות לחברות זרות. World Bank Group, “Iran Economic Monitor: Oil-Dirven Recovery, Spring 2017”, <http://documents.worldbank.org/curated/en/344651498863986174/pdf/117165-WP-P162048-OUO-9-P162048-Iran-Economic-Monitor-FINAL-web-Jun-29-2017.pdf>
- 9 “Total to withdraw from Iran without sanctions waiver”, The Economist Intelligence Unit, May 17, 2018, <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=586735442&Country=Iran&topic=Economy&subtopic=>

- Forecast&subsubtopic=External+sector&u=1&pid=1326754916&oid=1326754916&uid=1
- Thomas Erdbrink, “Europeans in Iran Bitterly Denounce the U.S. as ‘Caesar’ Amid New Sanctions,” *The New York Times*, May 26, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/05/26/world/middleeast/europe-iran-american-sanctions.html>; Patrick Wintour and Daniel Boffey “EU sets course for US clash with law blocking Iran sanctions”, *The Guardian*, May 17, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/may/17/maersk-tankers-pull-out-of-iran-in-blow-to-nuclear-deal> ש.ם. 11
- David Keohane, “Peugeot owner PSA begins to suspend Iran joint ventures”, *Financial Times*, June 4, 2018, <https://www.ft.com/content/2ca0f746-6816-11e8-b6eb-4acfcfb08c11> 12
- “Renault to remain in Iran despite risk of US sanctions, CEO says,” France 24, June 15, 2018, ” <http://www.france24.com/en/20180615-french-automaker-renault-remain-iran-despite-risk-usa-sanctions-ceo-ghosn> 13
- Asim M. Husain, “Islamic Republic of Iran: Selected Issues: International Monetary Fund Country Report No. 17/63, February 10, 2017, <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/02/27/Islamic-Republic-of-Iran-Selected-Issues-44708> 14
- IMF Executive Board Concludes 2018,” International Monetary Fund, 15
- ש.ם. 16
- מבוסס על חישוב שנוערך על בסיס הנתונים שפורסמו בדוח המצוטט של קרן המטבע הבינלאומית. יש דוחות אחרים של קרן המטבע שמציגים שיעור נמוך מעט יותר של יצוא האנרגיה מתוך כלל היצוא. 17
- U.S. Department of the Treasury, “Frequently Asked Questions...” 18
- Wintour and Boffey “EU sets course for US clash.” 19
- The Central Bank of Iran (CBI), “Iran-Turkey currency swap entered into force, with the opening of the first letter of credit by Bank Melli Iran”, April 21, 2018, <https://www.cbi.ir/showitem/17705.aspx> 20
- Lesley Wroughton, “U.S., UAE crack down on network for smuggling funds to elite Iran group,” *Reuters*, May 10, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-usa-sanctions/u-s-uae-crack-down-on-network-for-smuggling-funds-to-elite-iran-group-idUSKBN1IB2I3> 21
- “IMF Executive Board Concludes 2018”, International Monetary Fund. 22
- Khamenei: U.S. would overthrow Iranian government if it could – media“, *Reuters*, February 8, 2014, <https://www.reuters.com/article/us-iran-usa-leader/khamenei-u-s-would-overthrow-iranian-government-if-it-could-media-idUSBREA170CT20140208> 23
- “Ayatollah: West fearful of Islamic Iran”, UPI, June 3, 2012, <https://www.upi.com/Ayatollah-West-fearful-of-Islamic-Iran/29751338742262/> 24
- “Persian New Year 1397: Support for Iranian Products,” Iran’s Supreme Leader Khamenei’s Official Website, March 20, 2018, <http://english.khamenei.ir/news/5571/Persian-New-Year-1397-Support-for-Iranian-Products> 25

- Mohammad Younis, "Iranians Feel Bite of Sanctions, Blame U.S., Not Own Leaders", Gallup, February 7, 2013, <http://news.gallup.com/poll/160358/iranians-feel-bite-sanctions-blame-not-own-leaders.aspx> 26
- Ebrahim Mohseni, Nancy Gallagher & Clay Ramsay, "The Ramifications of Rouhani's Re-election, A public opinion study" University of Maryland, July 2017, <http://www.cissm.umd.edu/sites/default/files/CISSM%20full%20Iran%20PO%20report%20-%20072717-Final2.pdf> 27
- רז צימט, "מעמד הביניים כסוכן שינוי פוליטי אפשרי באיראן", **עדכן אסטרטגי**, כרך 20, גיליון 3, אוקטובר 2017, http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2017/10/Adkan20-3HEB_4-51-61.pdf 28