

משלוש יוצא איראן: האם ה-EU3 יכול להוביל מערכה כלכלית אפקטיבית נגד איראן?

ניצן פלדמן

בוועידה השנתית שערך הבנק העולמי ב־2006 הצהיר דובר הדירקטוריון של "Commerzbank" – אחד הבנקים הגדולים בגרמניה – כי הבנק אינו מתכוון לצמצם את פעילותו מול איראן. דובר הדירקטוריון הסביר בתקיפות כי החשדות התלויים נגד איראן בסוגיית הגרעין אינם מבוססים, ולפיכך הבנק אינו מזהה כל סיבה לנתק את קשריו העסקיים עם שותפיו הוותיקים.

הנרי פולסון, שר האוצר של ארצות הברית, אשר הדברים כוונו לאוזניו, בחר שלא להתעמת עם נציגי הבנק בוועידה. במקום זאת הוא שלח את סטיוורט לוי, תת־שר האוצר שלו, לכמה ביקורים במטה הבנק בפרנקפורט. כמה חודשים לאחר ביקורו האחרון של לוי בפרנקפורט הודיע Commerzbank על ניתוק מרבית קשריו עם גופים איראניים.

המקרה של Commerzbank מבטא היטב את התהליך העומד בבסיס הירידה בנפח הפעילות העסקית של חברות אירופיות מול איראן. מנהיגי ה-EU3 (בריטניה, צרפת וגרמניה) נוטים לציין לאחרונה בסיפוק כי בשנתיים האחרונות חלה ירידה חדה בהיקף היצוא מהאיחוד האירופי לאיראן, ואולם הם יודעים היטב שמרבית הירידה בסחר אינה נובעת מהפעולות שממשלותיהם נוקטות, אלא היא בעיקר תולדה של הלחץ של ארצות הברית.

בקשיי מימון, ואלה גוררים גידול משמעותי בעלויות העסקה.¹ למרות הלחץ שארצות הברית מפעילה על החברות האירופיות ולמרות הפגיעה שהסנקציות הבינ־לאומיות מסבות לסביבת העסקים באיראן, נותר האיחוד האירופי שותף הסחר הגדול ביותר שלה.

ההערכה המחודשת שפרסמה "המועצה הלאומית למודיעין" בדצמבר 2007, בנוגע ליכולתה ולכוונותיה של איראן בתחום הגרעין, לא מיתנה את הצהרותיהם של מנהיגי ה-EU3 באשר לצורך להגביר את הלחץ

שנתיים האחרונות פקידים אמריקנים רמי דרג עורכים מסעות דילוגים בבירות הפיננסים של אירופה כדי להבהיר לבנקים האירופיים ולתאגידים התעשייתיים הגדולים כי פעילותם העסקית באיראן עלולה לסבכם עם הגופים הפיננסים האמריקניים ולפגוע בפעילותם בארצות הברית. הלחץ מצד ארצות הברית הוביל יותר מארבעים בנקים – רובם אירופיים – לנתק או לצמצם את קשריהם עם איראן, ולפיכך היצואנים והחברות האירופיות המשקיעות באיראן נתקלים

ניצן פלדמן, חוקר
נלווה במכון למחקרי
ביטחון לאומי

הכלכלי על איראן. להפך, בשבועות האחרונים גברו במוסדות האיחוד האירופי הקולות שהציעו לבחון את האפשרות לגיבוש סנקציות אירופיות עצמאיות מחוץ למסגרת מועצת הביטחון, ואולם לא כל חברות האיחוד האירופי, ובוודאי לא כל קבוצות האינטרס במדינות השונות, מוכנות לשאת בהפסדים הכלכליים הכרוכים בצמצום היחסים העסקיים עם איראן. לטענתן, סנקציות שיושגו מחוץ למועצת הביטחון יסבו נזקים כלכליים קשים למדינות אירופה בלי לגרום נזק לאיראן, והיא – איראן – תמצא תחליפים למוצרים ולהשקעות האירופיות ברוסיה ובסין.

מאמר זה ינתח את עומקה ואת אופייה של תלות הגומלין הכלכלית בין איראן ובין האיחוד האירופי כדי לבחון מה הן המגבלות הכלכליות והפוליטיות שניצבות בפני מנהיגי ה-EU³ בבואם לבחון דרכים לגבש במסגרת האיחוד האירופי סנקציות עצמאיות נגד איראן. אמנם הקשרים הכלכליים בין הצדדים מגבילים במידה מסוימת את מרחב התמרון של האיחוד האירופי, אך למרות זאת הוא בהחלט יכול לנקוט שורה של צעדים שיגרמו נזק של ממש לאיראן, בלי לסכן את יציבותן הכלכלית של מדינות האיחוד.

עובדות ומספרים

כמו מרבית התהליכים הכלכליים המתרחשים באיראן, גם התנודות ביחסיה העסקיים עם האיחוד האירופי קשורים קשר הדוק לנעשה בשוק הנפט. הנפט ומוצריו הם יותר משמונים ושמונה אחוזים מסך הייצוא מאיראן לאיחוד האירופי, ולפיכך העלייה העקבית שחלה במחירי הנפט בחמש השנים האחרונות הגדילה במידה ניכרת את סך ההוצאה של אירופה על ייבוא מאיראן. בין 2002 ל-2006 חלה עלייה שנתית ממוצעת של עשרים ושישה אחוזים בערך הייבוא מאיראן לאיחוד האירופי, לעומת גידול שנתי ממוצע של תשעה אחוזים בלבד בסך הייבוא של האיחוד האירופי מהעולם כולו.²

לכאורה היה אמור תהליך זה להזיק למאזן הסחר של האיחוד האירופי ולפגוע ברווחיות של החברות האירופיות הנשענות על נפט כתשומה בתהליך הייצור, אלא שהעלייה במחירי הנפט דווקא הביאה לגידול ברווחיות של מאות חברות אירופיות. הגידול בהכנסותיה של איראן ממכירת נפט אפשר לה להרחיב את הביקושים למוצרי ייבוא שונים, והחברות האירופיות שניהלו במשך שנים קשרים ענפים עם איראן והייתה להן תשתית עסקית במדינה היו בין הראשונות ליהנות מהצמא המחודשת של איראן לציוד תעשייתי, לכימיקלים ולמוצרי צריכה. בין 2002 ל-2005 חלה עלייה שנתית ממוצעת של יותר משישה עשר אחוזים בהיקף הייצוא ממדינות האיחוד האירופי לאיראן, בשעה שגדל סך הייצוא מהאיחוד האירופי לעולם כולו בפחות משישה אחוזים.

ואולם מהרבעון האחרון של 2005 אפשר לזהות שינוי מגמה ולהצביע על צניחה בייצוא מהאיחוד האירופי לאיראן. הירידה בייצוא וכן עלייה נוספת שחלה במחירי הנפט ב-2006 פגעו במאזן המסחרי של האיחוד מול איראן והגדילו את גירעון הסחר הכולל שלו ביותר מ-2.9 מיליארד אירו (לוח 1). מגמה זו נמשכה גם ב-2007, לאחר שברבעון הראשון של השנה חלה ירידה של יותר משמונה אחוזים בהיקף הייצוא מהאיחוד האירופי לאיראן לעומת הרבעון המקביל ב-2006.³

כאמור, חלק נכבד מהירידה בייצוא מהאיחוד האירופי לאיראן הוא תולדה ישירה של הלחץ הכלכלי המופעל על חברות אירופיות מצד ארצות הברית, אך היא גם נובעת מתגובתה היזומה של איראן ללחץ הבין-לאומי. בשנים האחרונות איראן שואפת להקטין את מידת פגיעותה לסנקציות חד-צדדיות מצד האיחוד האירופי ומדינות נוספות, ומשום כך היא מנסה לגוון את יעדי הסחר ולחפש בסין ובשווקים נוספים חלופות למוצרים האירופיים. התהליכים אלו אכן באים לידי ביטוי בנתוני הסחר: רק לפני שנתיים היה הייבוא מהאיחוד

יהיו גבוהים לאין שיעור מהנזקים שהם יגרמו לכלכלת האיחוד האירופי.

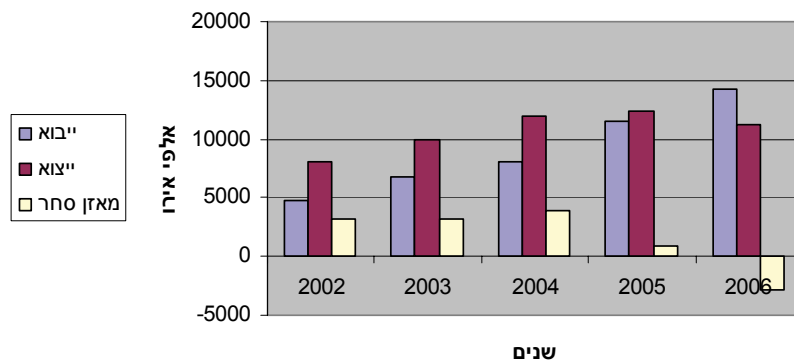
תלות הגומלין בין איראן לאיחוד האירופי מאופיינת בא-סימטריה ברורה. האיחוד הוא שותף הסחר המרכזי של איראן, ואילו איראן היא שותף הסחר העשירים ושישה בגודלו של האיחוד. הייצוא מהאיחוד לאיראן נמוך מאחוז מסך הייצוא האירופי הכולל, והייבוא לאיחוד האירופי מאיראן הוא 1.05 אחוזים מכלל הייבוא של האיחוד האירופי. תמונה דומה מצטיירת גם כאשר בוחנים בנפרד את יחסי הסחר בין איראן ובין כל אחת משותפות הסחר האירופיות הגדולות שלה.⁴

ואולם הנתונים המצרפיים עשויים להטעות. כדי לעמוד על אופייה של תלות גומלין כלכלית בין שני צדדים אין די בבחינת היקף הסחר הכולל ביניהן אלא קיים גם צורך לבחון אילו מוצרים הצדדים מספקים זה לזה ולבדוק אם הם יכולים למצוא שווקים חלופיים במקרה של ניתוק. כאשר ממקדים את תשומת הלב לסוגיות אלו ולשאלות מאקרו ומיקרו נוספות נחשפות כמה מגבלות כלכליות ופוליטיות שתוחמות את היקף הסנקציות אשר האיחוד יכול ליזום נגד איראן.

רגישותו של האיחוד האירופי

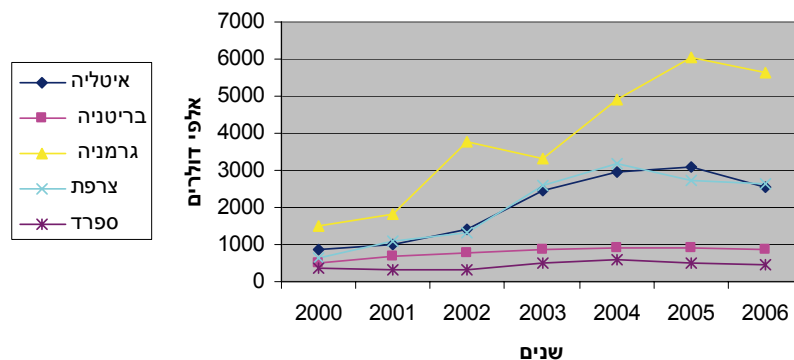
תלותה הגוברת של אירופה בנפט האיראני היא אחת המגבלות המרכזיות העומדות בפני מנהיגי האיחוד בבואם לדון בגיבוש סנקציות כלכליות נגד איראן. הנפט האיראני הוא יותר מ-3.6 אחוזים מסך ייבוא הנפט של האיחוד האירופי, ומשקלו בסל צריכת הנפט של כמה ממדינות חשובות, כגון איטליה, גבוה הרבה יותר. מובן כי חסימת ייצוא הנפט מאיראן לאיחוד האירופי הוא הצעד הכואב ביותר שאפשר לגרום לה, אך מהלך זה אינו עומד כלל על הפרק, הואיל ומנהיגי האיחוד אינם רוצים לגרום לזינוק חד במחיר הנפט. אומנם, מדינות האיחוד יכולות למצוא תחליפים לנפט האיראני, אך הכרזה על החלפת

לוח 1: מגמות הסחר בין האיחוד האירופי (EU-25) לאיראן



המקור: European Commission: Directorate-general for external Trade (DG Trade)

לוח 2: מגמות בייצוא מהאיחוד האירופי לאיראן



המקור: International Monetary Fund: Direction of Trade Statistics

האירופי מקור ליותר מארבעים ואחד אחוזים מסך הייבוא לאיראן, ואילו נכון ל-2006 הוא היה פחות משלושים וארבעה. למרות ירידה זו, האיחוד האירופי נותר שותף הסחר הגדול ביותר של איראן, והיקף הייצוא מהאיחוד האירופי אליה עדיין גבוה בעשרות אחוזים לעומת 2002 (לוח 2).

כלומר בין הצדדים שוררת תלות גומלין, ולפיכך צעדים שימנעו חברות אירופיות מלייצא לאיראן או יגבירו מאוד את עלויות העסקה הכרוכות בייצוא אליה ובהשקעה בה יסבו נזקים כלכליים לשני הצדדים. כמו שאבהיר מיד, הנזקים הכלכליים שתילאץ איראן לשאת בעקבות נקיטת צעדים אלו

ספק הנפט תזעזע את משק האנרגיה ותגרור עליית מחירים.

גורמים באיחוד האירופי הביעו לא פעם את החשש שמא גם סנקציות שלא יכוונו לייצוא הנפט של איראן עשויות לגרום מחסור נפט באירופה משום שאיראן עלולה להגיב בהטלת אמברגו נפט יזום, אבל ספק רב אם איראן תבחר לנקוט צעד כזה. כשם שהאיחוד לא יוותר ביזמתו על הנפט האיראני, כך גם לא תהיה איראן מעוניינת לקטוע את אחד ממקורות ההכנסה העיקריים שלה דווקא בתקופה שהלחץ הכלכלי עלייה יגבר. כלומר, גם בתחום הנפט הא-סימטריה בתלות הגומלין היא לטובת האיחוד האירופי.

אף על פי כן, אפשר לקבוע כי תלותו של האיחוד האירופי בנפט האיראני מקטינה את מרחב התמרון שלו בגיבוש סנקציות על הייצוא לאיראן. כאמור, מדינות האיחוד אינן מעוניינות בהקטנת יבוא הנפט מאיראן, ולפיכך צמצום בייצוא אליה יגדיל מיד את גירעון הסחר שלהן. הפסקה מוחלטת של הייצוא מאירופה לאיראן, ללא ירידה בהיקף הייבוא ממנה, עשויה להרחיב את גירעון הסחר הכולל של האיחוד האירופי ביותר משישה אחוזים.⁵ עם זאת, נתון זה מתייחס למקרה קיצון שיוטל בו איסור גורף ומידי על כלל החברות האירופיות לנהל קשר כלשהו עם איראן – צעד שאף לא אחת ממדינות אירופה מציעה בשלב זה.

הצעדים שמנהגי האיחוד כן בוחנים מתמקדים בחיפוש דרכים אפקטיביות להגדלת עלויות העסקה הכרוכות בפעילות מול איראן. אחד הצעדים היעילים ביותר לשם כך הוא החלטה גורפת על ביטול ערבויות הייצוא הממשלתיות לאיראן. חלק נכבד מהייצוא מאירופה לאיראן מגובה ערבויות ממשלתיות, ואלה מצמצמות את הסיכון שהחברות המסחריות נוטלות על עצמן בבואן לפעול מול שותף כה בעייתי. ביטול הערבויות יעלה את מידת הסיכון הכרוכה בביצוע עסקים עם איראן ויפחית את התלהבותם של היצואנים האירופים לעשות עסקים מולה.

בשנה האחרונה חלה ירידה בהיקף הערבויות שהנפיקו ממשלות האיחוד לייצוא לאיראן. ב-2007 הנפיקה ממשלת גרמניה ערבויות ייצוא בסך 500 מיליון אירו, לעומת 900 מיליון אירו בשנה שעברה,⁶ ואולם הכרזה פתאומית על הפסקת מתן ערבויות חדשות טומנת בחובה סיכונים מפני שהיא עשויה להעניק לאיראן תמריץ להפר את התחייבויות העבר שלה לחברות האירופיות. במקרה שכזה ייאלצו הממשלות האירופיות לעמוד בהבטחתם ולפדות את הערבויות שהן נטלו על עצמן, כלומר החלטה גורפת על ביטול הערבויות תצמצם את הייצוא לאיראן, אך היא עלולה לעלות לממשלות האיחוד במעמסה תקציבית של כמה מיליארדי

אירו.⁷

בחינת הרטוריקה שהציגו אנגלה מרקל וניקולא סרקוזי בביקורם האחרון בווינגטון וכן מעקב אחר ההצהרות השוטפות של גורדון בראון מלמדים כי מנהיגי ה-EU3

מנהיגי ה-EU3 רואים בסיכול תכניתה הגרעינית של איראן באמצעים דיפלומטיים יעד השווה סיכון של סכומים הגבוהים הרבה יותר מכמה מיליארדי אירו

רואים בסיכול תכניתה הגרעינית של איראן באמצעים דיפלומטיים יעד השווה סיכון של סכומים הגבוהים הרבה יותר מכמה מיליארדי אירו.⁸ נראה כי עיקר הקושי הכלכלי והפוליטי להטיל על איראן סנקציות נובע לא מהחשש מהפגיעה הפוטנציאלית בתקציב או מגידול מסוים בגירעון הסחר, אלא מהפחד מהנזקים שצפויים לחברות האירופיות ומהשפעתם של נזקים אלו.

בימים אלו לוביסטים וקבוצות אינטרס מנהלים מערכה נמרצת במסדרונות הפרלמנטים האירופיים כדי להציג את הפסקת הייצוא לאיראן כקטסטרופה שתוביל לפשיטת רגל של מאות חברות אירופיות ותיצור גל של פיטורים ברחבי היבשת. כך למשל קבוצת לוביסטים שמייצגת את התעשיינים הגרמנים העריכה לאחרונה שצמצום משמעותי בייצוא לאיראן יוביל לפיטוריהם של עשרת אלפים עובדים גרמנים.⁹

הגבוהה ביותר במקרה שיוטלו הגבלות על הסחר עם איראן, ומשום כך הלחץ מצד איגודי העובדים הגרמנים הוא הגדול והאפקטיבי ביותר. מלבד זאת, המפלגה הסוציאל דמוקרטית הגרמנית (SPD) – שותפתה הבחירה של מרקל בממשלת האחדות הלאומית – מתנגדת להובלת סנקציות עצמאיות על איראן, והיא רואה בסוגיה האיראנית הזדמנות מצוינת לתקוף את התנהלותה של מרקל בזירה הבין-לאומית.

עוד יש לזכור שכל החלטה אשר יסכימו עליה חברות ה-EU3 תהיה חייבת להתקבל בקונצנזוס מצד כל עשרים ושבע המדינות החברות באיחוד האירופי, ולא כל המדינות מוכנות לשאת בנוקים הכלכליים ובמאבקים הפוליטיים הפנימיים שתוארו עד כה. יש לציין שכמה מהמדינות הבינוניות, כגון ספרד ואיטליה, אינן מרוצות כלל מהדומיננטיות ומהעצמאות שקיבלו עליהן חברות ה-EU בהובלת מדינות החוץ של האיחוד.¹³ אם כן, נראה שלא רק מאבקים במפלס הפנימי, אלא גם מאבקי עצמה בין חברות האיחוד, מציבים קושי פוליטי לגיבוש סנקציות אירופיות.

הטענה השגורה ביותר בניהם של המתנגדים לסנקציות אירופיות עצמאיות מתמקדת בהטלת ספק במידת האפקטיביות שלהן. הן התאגידים האירופים והן כמה ממנהיגי האיחוד חוששים שמא הוואקום שיווצר בעקבות יציאת החברות האירופיות יתמלא במהרה באמצעות חברות סיניות ורוסיות, ומשום כך מהלך שיגובש מחוץ למועצת הביטחון יגרום נזקים ארוכי טווח לחברות האירופיות בלי להזיק לאיראן. גם טענה זו אינה מדויקת.

פגיעותה של איראן לסנקציות אירופיות

משמעותה של מידת הנזק אשר אירופה יכולה לגרום לאיראן באמצעות צמצום הייצוא מתחדדת כאשר בוחנים את הרכבו על פי חלוקה לסוגי סחורות. יותר מחמישים אחוזים מהייצוא של אירופה לאיראן

ואולם ספק רב אם כל התחזיות הקודרות שקבוצת האינטרס מציגות מדויקות. אמנם מבין 1,700 חברות גרמניות שפעולות מול איראן אפשר למצוא גם עסקים בינוניים וקטנים, שרגישותן לצמצום שולי במכירות גבוהה, ועל כן איבוד השוק האיראני עשוי לפגוע בהן מאוד, אבל חלק נכבד מפעילותה של אירופה מול איראן (בערכים כספיים) מתבצע באמצעות תאגידים גדולים, ומבט חטוף במאזנס מגלה שנפח מכירותיהם באיראן שולי לעומת סך המחזור השנתי שלהם.¹⁰ מובן שצמצום הפעילות מול איראן יחייב גם את הקונגלומרטים הגדולים ביותר לערוך שינויים, אך כלל לא בטוח שמרביתם ייאלצו לקטוע פסי ייצור, וודאי שהן לא יפשו רגל.

חשוב לזכור שהתאגידים הגדולים מנסים להצניע את פעילותם באיראן בשל הלחץ מצד משרד האוצר של ארצות הברית. חברה כגון "סימנס", שהיקף מכירותיה באיראן אינו מגיע לאחוז מסך מחזוריה השנתי, לא תסתכן בצמצום עסקיה בארצות הברית (שהיקפם יותר מעשרים וחמישה אחוזים מסך המחזור), אם יגבר הלחץ עליה מצד ארצות הברית,¹¹ כלומר הגברת הלחץ מצד ארצות הברית היא גורם שממתן במידה מסוימת את עצמת ההתנגדות הפוליטית מצד התאגידים האירופיים הגדולים.¹² למעשה, כבר בימים אלו נערכים מפגשים בין מנהלי התאגידים הגדולים ובין כמה ממנהיגי האיחוד, והצדדים בוחנים בהם דרכים לצמצום היקף הייצוא וההשקעה לאיראן.

למרות זאת, החלטה על גיבוש סנקציות של האיחוד האירופי מחוץ למועצת הביטחון טומנת בחובה קשיים פוליטיים רבים. חברות ה-EU3 אינן תמימות דעים בנוגע למידת העצמאות שהאיחוד צריך לקבל עליו בהובלת המערכה הכלכלית נגד איראן. המגבלות הפוליטיות הפנימיות שניצבות בפני אגלה מרקל מקשות עליה להצטרף בברור וחד-משמעית לקו התקיף שסרקוזי ובראון מובילים. מבין שלוש המדינות, הפגיעה בכלכלת גרמניה תהיה



תהליכים דומים מתרחשים גם במגזר התעשייתי ובתעשיית הנפט. אמנם לא נטשו התאגידים התעשייתיים וחברות הנפט האירופיות את איראן, אך לאחרונה הצהירו ענקיות אירופיות, כגון "סימנס", "שאל", "טוטאל" ו"ENI" כי הן אינן מתכוונות להתמודד על מכרזים חדשים במדינה.¹⁵ בתגובה להצהרות אלו איראן מנסה לבהיר לחברות האירופיות כי היסוסן עלול לפגוע בהן בטווח הארוך, שכן חברות רוסיות וסיניות שרק ממתנות להזדמנות לחתום על עסקאות ארוכות טווח עם איראן עלולות לתפוס במהרה את מקומן. בדצמבר האחרון חתמה איראן על חוזה בסך שני מיליארד דולר עם חברת הנפט הסינית Sinopec ואותה לחברות האירופיות כי אין בכוונתה להמתין להן.¹⁶

ואולם מומחי אנרגיה רבים מעלים ספק בנוגע ליכולתן של חברות לא מערביות להעניק לאיראן את כל הידע ואת התשומות הספציפיות שהיא זקוקה להם כדי להגדיל את קצב הפקת הנפט במדינה וכדי לנצל ביעילות את עתודת הגז האדירות שהיא אוצרת בהן.¹⁷ מלבד זאת, הטענה שלפיה כל חברות האנרגיה מסין ומרוסיה עומדות בתור כדי להיכנס לאיראן אינה מדויקת. התשואה על ההון מהשקעה בתעשיית האנרגיה של איראן – אשר

מורכב ממוצרי השקעה, שהספקתם השוטפת קריטית לתהליך הייצור התעשייתי במדינה. שאיפתה של איראן להקטין את התלות באירופה לא מיתנה את התלהבותם של התעשיינים האיראנים לרכוש ממדינות האיחוד את הציוד התעשייתי שאירופים מתמחים בייצורו. רק לפני חודשים מספר הביעו גורמים איראנים רשמיים בפני נציגי משרד המסחר של גרמניה את רצונם לרכוש רשימה ארוכה של מוצרי השקעה שונים, כגון טורבינות כוח, מערכות לטיהור מים, קטרים וציוד נוסף שיאפשר להרחיב את מערכת התחבורה במדינה.¹⁴

צמצום בייצוא מוצרי ההשקעה ובמוצרי צריכה ספציפיים מאירופה יחייב את איראן למצוא תחליפים בסין ובשווקים אחרים, אך לא בטוח כלל שאפשר למצוא תחליפים הולמים למגוון המוצרים האירופיים (גם סין ורוסיה מייבאות מאירופה ציוד תעשייתי דומה). גם אם כן תצליח איראן למצוא חלופות לחלק ניכר ממוצרי ההשקעה האירופיים, היא צפויה לסבול מהאטה בתהליכי הייצור, שכן התעשייה האיראנית תתקשה להסתגל במהירות לאי-זמינות הציוד התעשייתי המוכר.

היגיון דומה תקף גם בבחינת ההשפעות האפשריות של צמצום בהשקעות הישירות ובפעילות של חברות אירופיות באיראן. סביר להניח שחלק מהוואקום שיווצר עקב משיכת השקעות אירופיות מאיראן יתמלא באמצעות חברות ממדינות אחרות, אך לא בטוח כלל שפירמות אלו יצליחו למלא ביעילות את הפונקציות שהחברות האירופיות מספקות לכלכלה האיראנית. דוגמה לכך אפשר למצוא בתהליכים שמתרחשים במגזר הבנקאות האיראני בימים אלו: בנקים מאוסטרליה ומשווייץ – אשר אינם מנהלים עסקים ענפים מול גופים אמריקניים, ולפיכך אינם חוששים מהלחץ שמפעיל משרד האוצר של ארצות הברית – ניצלו את נטישתם של הבנקים האירופים הגדולים כדי להרחיב את עסקיהם באיראן, אבל בנקים אלו אינם מצליחים לספק את כלל השירותים שסיפקו הבנקים האירופיים הגדולים לאיראן.

חשוב לציין שמידת האוטונומיה של המדינות האירופיות להוביל סנקציות פיננסיות גבוהה הרבה יותר ממידת האוטונומיה שלהן להוביל בנפרד סנקציות סחר עצמאיות נגד מדינה כלשהי (בלי הסמכה במוסדות האיחוד). עם זאת, גם הקולות התקיפים ביותר באירופה מעדיפים לעת עתה לנסות לפעול דרך מוסדות האיחוד ולהימנע מפעולות עצמאיות.

מסקנות

האיחוד האירופי יכול להוביל שורה של צעדים שבכוחם לגרום לאיראן נזק כבד בלי לסכן את יציבותן של כלכלות אירופה. הקושי להוביל צעדים אלו נובע לא מחשש ליציבות הכלכלית ברמת המאקרו אלא מהחשש מהנזקים שהם יסבו לחברות ספציפיות. הגברת הלחץ של ארצות הברית על התאגידים הגדולים עשויה למתן את מידת ההתנגדות הפוליטית שהממשלות האירופיות צפויות לחוות מצדם. מלבד זאת, החלטה על הגברת הלחץ הפיננסי מצד גורמים אירופיים עשויה למתן את התופעה שרבים באיחוד חוששים ממנה: איבוד קבוע של השוק האיראני לידי חברות אחרות.

מנהיגי ה-EU3, ובייחוד אנגלה מרקל, עדיין מעדיפים את המישור המולטילטארי ומקווים שסין ורוסיה יצטרפו לסבב סנקציות שלישי במעוצת הביטחון. אם ייכשל ניסיון זה, ייאלצו מנהיגי ה-EU3 להשתתף במאבק פוליטי לא פשוט, הן ברמה הפנימית והן ברמה הכלל-אירופית. תוצאותיו של מאבק זה יקבעו כיצד תיראה כלכלת איראן בשנים הקרובות.

הערות

- 1 רשימת הבנקים שקטעו את קשריהם עם איראן כוללת ענקים פיננסיים, כגון "דויטשבנק", "סיטי", "HSBC" ו-"USB".
- 2 כל נתוני הסחר שיוצגו במאמר נלקחו מתוך: International Monetary Fund, *Direction of Trade*

נגזרת ממדינות ה-"Buyback" של ממשלת איראן¹⁸ – אינה אטרקטיבית בעיניהן של חברות רבות. מלבד זאת, גם חברות אנרגיה לא מערביות מנהלות עסקים מול ארצות הברית, ולפיכך הן חוששות כי השקעה באיראן עשויה לפגוע בעסקיהן מול ארצות הברית. לדוגמה, חברת האנרגיה הרוסית Lukoil, אשר פעילה מאוד בתחום הגז בארצות הברית, הודיעה באוקטובר כי היא מתכוונת להשעות את הפרויקט שהיא אמורה לבצע בשדה הנפט Anaran, הואיל והיא חוששת שהשקעה מסיבית באיראן עלולה לפגוע בפעילותה בארצות הברית.¹⁹

הצטרפות אקטיבית מצד מדינות האיחוד למערכה הפיננסית שמשרד האוצר של ארצות הברית מוביל נגד חברות שמנהלות עסקים עם גופים איראניים שנמצאים ברשימה השחורה שלו תקטין את רצונם של המשקיעים ברחבי העולם למלא את החלל שהחברות האירופיות מותירות. המערכה הפיננסית שארצות הברית מנהלת גרמה לגופים רבים לצמצם את פעילותם מול איראן, והיא מגדילה את עלויות העסקה ואת הסיכון הכרוכים בהשקעה ובייצוא אליה,²⁰ אך קיימות מגבלות למנוף הפיננסי של ארצות הברית הואיל וישנן חברות רב-לאומיות שאינן מנהלות עסקים בארצות הברית ותלותן במרכז העסקים של ניו יורק אינה גבוהה. רבות מחברות אלו מגייסות את הון בסיטי של לונדון, בפריז ובפרנקפורט, ולפיכך איבוד הגישה להלוואות ולמכשירים הפיננסיים שהגופים האירופיים מספקים עלול להקשות את תפקודן.²¹

גורם נוסף שעושה מסנקציות פיננסיות אירופיות כלי יעיל הוא העובדה שהון איראני רב מופקד בבנקים האירופיים.²² האיחוד האירופי כבר החליט על נקיטת צעדים פיננסיים עצמאיים והחרים ישויות שאינן נכללות בהחלטות מועצת הביטחון 1737 ו-1747, אך החלטה זו היא רק צעד קטן מבין שורה של צעדים שיכולים לנתק את איראן מהמערכת הפיננסית העולמית.

- בעקבות פעילותה באיראן. לאחר משא ומתן עם הרשות היא הוצאה מרשימה זו.
- 12 לפירוט על הלחץ מצד ארצות הברית על חברות אירופיות ראו: David Gow and Ewen MacAlice, "Washington tells EU firms: quit Iran now", *The Guardian*, November 9, 2007.
- 13 לפירוט ראו למשל: "Iran Spurns E.U. Diplomacy Attempts", *Forbes*, March 12, 2007.
- 14 Mark Landler, "Germany's Commercial Ties With Iran Prove Hard to Cut", *The New York Times*, September 2007.
- 15 Steven Mufson, "Iran Adapts to Economic Pressure", *Washington Post*, October 29, 2007. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/10/28/AR2007102801424.html>
- 16 Najmeh Bozorgmehr, "Iran signals sanction alert by 2bn\$ oil deal with China group", *Financial Times*, December 10, 2007
- 17 Ibid; Jon Leyne, "Iran faces up to tighter sanction", *BBC News*, November 14, 2007
- 18 חוזה ה-Buyback קובעים כי החברות הרב-לאומיות ישקיעו את ההון הדרוש לפרויקטים של גילוי שדות נפט ולהפקה, אך הן אינן יכולות לרכוש בעלות על חלקים מהפרויקט. במקום זאת ממשלת איראן מבטיחה נתח מסוים מסך הרווחים אשר תניב מכירת הנפט מהשדה שהשקיעה בו החברה הרב-לאומית.
- 19 דובר החברה אמר במפורש שהחברה חוששת מפני ה-Iranian Sanction Act – החוק שמאפשר לארצות הברית להטיל סנקציות על חברות שמשקיעות יותר מעשרים מיליון דולר בשנה בתעשיית הנפט האיראנית.
- 20 אחד הקשיים המרכזיים בייצוא לאיראן נובע מחששם של בנקים מערביים לפתוח מכתבי אשראי לחברות איראניות.
- 21 לפירוט הכלים הפיננסיים שהאיחוד יוכל ליישם ראו: Patrick Clawson and M. Jacobson, "How Europe Can Pressure Iran", *The Washington Institute for Near East Policy*, November 9, 2007.
- 22 כך למשל בבנקים הגרמניים יש הון איראני, שנאמד ביותר משישה מיליארד אירו וחצי.
- אחראי, *Statistics (September 2007)*, אלא אם יצוין במפורש אחרת.
- 3 נתוני סחר רשמיים בנוגע לשלושת הרבעונים האחרונים של 2007 אינם זמינים, אך הפרסומים בעיתונות הכלכלית מצביעים על ירידה בשיעור דומה.
- 4 כך למשל סך הייצוא לאיראן מגרמניה – היצואנית האירופית הגדולה ביותר לאיראן – הוא פחות מ-0.5 אחוזים מסך הייצוא השנתי של גרמניה.
- 5 החישוב מתבסס על מחירי הנפט הממוצעים ששררו ב-2007. נכון להיום גירעון הסחר מול איראן הוא כ-1.5 אחוזים מסך גירעון הסחר של האיחוד האירופי.
- 6 "Berlin Faces Hurdles in Push to Get Business Out of Iran", *Spiegel Online International*, November 20, 2007. <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,518503,00.html>
- 7 הנפגעת העיקרית מצעד זה תהיה ממשלת גרמניה, ששיעור חשיפתה לסך ערבויות הייצוא לאיראן הוא הגבוה ביותר מבין שאר חברות האיחוד. סך הערבויות של ממשלת גרמניה הוא יותר מחמישה מיליארד אירו.
- 8 דוגמה להצהרות ברוח זו מצד אנגלה מרקל אפשר למצוא ב: "Can Merkel Stop Bush? Iran Crisis To Top Agenda of US Trip", *Spiegel Online International*, November 8, 2007
- 9 Marcus Walter, "Germany Takes Tougher Tone", *The Wall Street Journal*, December 3, 2007. http://online.wsj.com/article/SB119663614482711060.html?mod=googlenews_wsj
- 10 בכל זאת אפשר להצביע על מספר מצומצם של חברות רב-לאומיות אירופיות שנפח עסקיהן באיראן הוא יותר מאחוזים אחדים בסך המחזור השנתי שלהן. דוגמה בולטת היא חברת הפטרוכימיה "Lurgi AG", שהיקף מכירותיה באיראן היה יותר מעשרים אחוזים מסך מכירותיה הכולל ב-2005.
- 11 "סימנס" נכנסה בעבר לרשימה השחורה של הרשות לניירות ערך של ארצות הברית (SEC) כחברה שמנהלת קשר עם מדינות אשר נותנות חסות לטרור,