

איראן לאחר הסכם הגרעין

אפרים קם וסימה שיין

התנהלותה של איראן בתקופה הבאה תושפע משלושה מוקדי התפתחויות שיש ביניהם היזון חוזר:

- עתיד הסכם הגרעין, שישפיע בראש וראשונה על יעדיה, על פעילותה ועל יכולותיה של איראן בתחום תוכנית הגרעין, אך גם על הזירה הפנימית באיראן ועל מדיניותה האזורית והעולמית.
- ההיערכות הפנימית באיראן על רקע ההשלכות הכלכליות והפוליטיות של הסרת הסנקציות מעליה, ומאוחר יותר סביב המאבקים הצפויים לקראת הבחירות לנשיאות איראן במאי 2017, ובמועד לא ידוע – כאשר המנהיג העליון חאמנאי ירד מעל הבמה.
- ההתפתחויות במישור האזורי ובמרכזן השתתפותה של איראן בלחימה בסוריה. לכך מצטרפות גם מעורבותה בעיראק, בלבנון ובתימן, הרחבת שיתוף הפעולה שלה עם רוסיה במשבר הסורי, התמודדותה עם האיום מצד דאע"ש והחרפת התחרות האזורית בינה לבין ערב הסעודית.

הסרת הסנקציות – ההשלכות הפנימיות

אין ספק שאיראן נכנסה לשיחות הגרעין – אשר הובילו להסכם שבמסגרתו הסכימה להגבלות חשובות על תוכנית הגרעין – כדי להסיר מעליה את הסנקציות הכלכליות. כל הנתונים מלמדים שהמשק האיראני נפגע בצורה קשה מהחמרת הסנקציות שהוביל הממשל האמריקאי, בעיקר בשנים 2012–2013. הצמיחה הכלכלית באיראן בשנים אלה הייתה שלילית והמשק האיראני התכווץ: להערכת הבנק העולמי ירד הת"ג בכ־3 אחוזים ב־2012, וב־1.5 אחוזים נוספים ב־2013. ב־2014 נראו סימני התאוששות מתונים, במידה רבה עקב המדיניות הכלכלית המאוזנת יותר שהוביל הנשיא החדש

חסן רוחאני, שנבחר ב־2013. ב־2014 הייתה צמיחה חיובית בשיעור של 3 אחוזים, ורוחאני הודיע שממשלתו הורידה את שיעור האינפלציה מ־43 ל־28.8 אחוזים. אבל ב־2015 – השנה שבה נחתם הסכם הגרעין – לא הייתה צמיחה נוספת והאבטלה עלתה בחצי אחוז והגיעה ל־11 אחוזים. שיעורי האבטלה והאינפלציה הם נתונים רשמיים, ולכן צריך להניח שהשיעורים בפועל גבוהים יותר. בכל מקרה, גם צמיחה של 4 או 5 אחוזים – שטרם הושגה – מצויה מתחת ליעד הצמיחה השנתית בשיעור של 8 אחוזים, שאותו קבעה ממשלת איראן כנדרש כדי להתגבר על שיעורי אינפלציה ואבטלה דו־ספרתיים.

נתונים מעין אלה מסבירים בחלקם את טענות המשטר האיראני על כך שהממשל האמריקאי אינו ממלא את חלקו בהסכם בעניין הסרת הסנקציות, וכי התועלת הכלכלית שמביא ההסכם לאיראן נופלת בהרבה מזו שציפתה לה. אלא שהתמונה מורכבת הרבה יותר. להלכה, הסרת הסנקציות פותחת עבור חברות בינלאומיות אפשרויות כלכליות חדשות להשקיע ולפתח עסקים בשוק האיראני הגדול, וממשלות המערב הודיעו שהן מוכנות לסייע לקידום מיזמים כאלה. הסרת הסנקציות על יצוא הנפט מאיראן הביאה להגדלה משמעותית של תפוקת הנפט ויצואו. יצרניות מכוניות אירופיות בודקות אפשרויות לייצור משותף ולמכירה של מכוניות באיראן, כשמגזר ייצור המכוניות באיראן הוא השני בגודלו אחרי מגזר הנפט. איראן מבקשת לרכוש כ־230 מטוסי נוסעים מהחברות 'בואינג' ו'אייירבוס', כדי לחדש את צי המטוסים המיושן מאוד שלה. הבנקים האיראניים הורשו להתחבר מחדש ל'סוויפט' – מערכת התקשורת בין בנקים המאפשרת העברת כספים בין מדינות שונות בעולם באותו יום עסקים. אלא שעל תוצאות חיוביות אלה של הסרת הסנקציות מאפילים קשיים ומעצורים, המקזזים חלק ניכר מהרווחים שאיראן ציפתה להפיק מהסכם הגרעין. ראשית, ירידת מחירי הנפט בעולם פגעה קשות בתמלוגים, כך שלמרות הגידול הניכר במכירות הנפט, ההכנסות מהן היו צנועות. שנית, אמנם הסנקציות הקשורות בתוכנית הגרעין הוסרו, אך הסנקציות האחרות שהוטלו על ידי הממשל האמריקאי נותרו – בעיקר אלה הקשורות בתמיכת איראן בטרור, בתוכנית הטילים שלה, בהפרת זכויות האדם באיראן ובפעילותה הפוגעת ביציבות האזור. כתוצאה מכך, חברות בינלאומיות נרתעות מהשקעה ומפיתוח עסקים באיראן בהיקף רחב ולטווח ארוך, מחשש שבשלב כלשהו יופעלו הסנקציות נגדן, ואף יורחבו אם איראן תפר את הסכם הגרעין. שלישית, הממשל האמריקאי מכחיש שהוא ממשיך להקפיא נכסים איראניים בארצות הברית, ואיראן אמנם קיבלה גישה לחלק מנכסיה, אך טוענת שעדיין אין לה גישה לכספים בהיקף של עשרות מיליארדי דולרים שהוקפאו בארצות הברית.

בעיה מרכזית היא הקשיים שבהם נתקלים הבנקים האיראניים. למרות הסרת הסנקציות, הבנקים האיראניים אינם מסוגלים לבצע העברות כספים בינלאומיות ולממן סחר באורח חופשי. איראן דורשת לקבל גישה למערכת הפיננסית האמריקאית, שתאפשר לחברות ולבנקים איראניים לבצע עסקאות בדולרים כפי שנעשות רוב העסקאות הבינלאומיות בעולם, מכיוון שמניעת השימוש בדולרים פוגעת ביכולתם של הבנקים האיראניים להשתלב בעסקאות סחר גדולות. הממשל האמריקאי דחה דרישה זו במשך חודשים, אבל באוקטובר 2016 הודיע על הקלות נוספות בסנקציות, ובכללן מתן אפשרות לאיראן לסחור בדולרים באמצעות בנקים ומוסדות לא-אמריקאיים, בתנאי שלא יהיה להם מגע ישיר עם המערכת הפיננסית האמריקאית.

אולם הבעיה העיקרית המקשה השגת שיפור משמעותי בכלכלת איראן היא התנהלותה של איראן עצמה. הסנקציות היוו רק חלק מהאילוצים המוטלים על המשק האיראני, ולכן הסרתן לא חילצה אותו מבעיותיו. המשק האיראני סובל מזה שנים רבות מבעיות מבניות כדוגמת אבטלת צעירים, מחירים גבוהים של מוצרי יסוד, חולשה של הריאל האיראני וקשיים בהשלמת פרויקטים ותוכניות בנייה. בעיות אלה הן תוצאה של מדיניות כלכלית כושלת, שחיתות וחוסר שקיפות, התבססות מרחיקת לכת על מגזר הנפט, דומיננטיות של 'משמרות המהפכה' במגזרים כלכליים חשובים, כולל מגזר הנפט, ומחנק של המגזר הפרטי. לאיראן היו תמיד בעיות בהתחברות לכלכלה העולמית. הבנקים האיראניים אינם פועלים לפי הכללים של מערכת הבנקים הבינלאומית, שנקבעו בעיקר בשני העשורים האחרונים בתחומים כגון ניהול סיכונים, ניהול חברות וחוקי פשיטת רגל, ובמיוחד הכללים בתחום הלבנת כספים והעברתם לארגוני טרור ופשע, שהם המכשול העיקרי לעבודה עם המערכת הפיננסית הבינלאומית והאמריקאית. איראן החמירה את מצבה בשל עירוב הבנקים בהתערבות האיראנית בסוריה ובתימן ושימוש בטרור. חשוב להדגיש כי גורמים ממשלתיים איראניים הודו בפומבי שליקויים במערכת האיראנית – כגון שחיתות, חוסר שקיפות וחוקים המקשים על השקעות זרות – פוגעים ביצירת אווירת אמון מספקת בקרב משקיעים זרים.

התוצאה של קשיים אלה היא סבך לא פשוט. הנהגת איראן ציפתה להשתלבות מידית בכלכלה העולמית עם הסרת הסנקציות, אך לא העריכה במידה מספקת את השינויים שהיא עצמה נדרשת לעשות לשם כך, ובכללם עדכון המערכות הפיננסיות והעסקיות כדי שאלה יעמדו באמות מידה מערביות. חברות זרות נרתעות מהשקעות ומקידום עסקים באיראן וחוששות מפני סיכונים גבוהים, כל עוד בנקים מערביים נזהרים בכל הנוגע להבטחת סיוע במימון ארוך-טווח לחברות אלו. לעומת זאת, הממשל האמריקאי רוצה לחזק את מעמדו של הנשיא רוחאני ולעודד שיפור ניכר

במצבה הכלכלי של איראן, אך אינו יכול להסיר את הסנקציות שנותרו, ואינו מוכן בינתיים לאפשר לאיראן גישה למערכת הפיננסית האמריקאית.

תחושת האכזבה באיראן משתלבת בוויכוח הפנימי במדינה בעניין הסכם הגרעין. מלכתחילה היו גורמים באיראן – בעיקר מהמחנה הרדיקלי ובכללו 'משמרות המהפכה' – שמתחו ביקורת קשה על ההסכם, בטענה שאיראן ויתרה על יכולות גרעין משמעותיות תמורת הישגים מועטים. על התסכול האיראני מוסיף הוויכוח המקביל המתנהל בווינגטון שבו גורמים פוליטיים, בעיקר מהמפלגה הרפובליקנית, מסתייגים מההסכם, מבקשים להטיל על איראן סנקציות נוספות ומתנגדים לסחר עם איראן, ובכלל זה לעסקה איראנית עם חברת 'בואינג' לאספקת יותר מ-100 מטוסי נוסעים לאיראן. התחושה באיראן שהמצב הכלכלי לא השתפר במידה משמעותית מלהיטה ויכוח זה עד כדי כך שיש גורמים באיראן המציעים להתניע מחדש את תוכנית הגרעין.

האם האכזבה באיראן עלולה להוביל את המשטר להפר את הסכם הגרעין? בשלב זה הסבירות לכך אינה גבוהה עדיין, זאת משום שגורמים מקצועיים באיראן מכירים בכך שחלק מהמכשולים לשיפור המצב הכלכלי נובעים מאילוצי המערכת האיראנית; משום שהפרת ההסכם תוביל לחידוש הסנקציות שהוסרו; ומשום שהממשל האמריקאי מחפש דרכים לחזק את הקשר הכלכלי בין איראן לבין חברות ומוסדות פיננסיים מערביים. אבל תחושת האכזבה עלולה לפעול נגד הנשיא רוחאני, המזוהה באיראן עם השגת ההסכם, כאשר במאי 2017 צפויות להתקיים הבחירות לנשיאות באיראן. זה המקום לציין כי בתקופה הקרובה צפויים לפחות שלושה אירועים פוליטיים פנימיים, העשויים להשפיע על השלכות הסכם הגרעין. הראשון יהיה כניסתו של דונלד טראמפ לבית הלבן ב-20 בינואר 2017. קשה להעריך כיצד יפעל ממשל טראמפ בסוגיה האיראנית, משום שמעולם לא התנסה בהכוונת מדיניות החוץ. אבל טראמפ הציג עד כה גישה נוקשה כלפי איראן – בסוגיית הסכם הגרעין וכלפי התנהלותה האזורית ומעורבותה בטרור – שכבר עוררה דאגה בטהרן. סביר יותר שטראמפ יימנע מלבטל את הסכם הגרעין, בניגוד להבטחתו במערכת הבחירות, ללא סיבה מוצדקת בעליל. עם זאת, הוא עשוי להכביד את הלחצים על איראן, בגיבוי הקונגרס בעל הרוב הרפובליקאי, אם זו תמשיך לנקוט גישה לעומתית בעיקר בסוגיית הגרעין ובמדיניותה האזורית.

האירוע השני כבר הוזכר – הבחירות לנשיאות באיראן. הרבה יהיה תלוי בשאלה אם המנהיג הרוחני עלי חאמנאי יתמוך בבחירתו של רוחאני כנשיא לכהונה שנייה, ועד כמה הסכם הגרעין ייתפס כסיפור הצלחה, כולל בשאלת המצב הכלכלי. ברור שהאגף הרדיקלי של המשטר ובראשו 'משמרות המהפכה' יפעל לסיום כהונתו של רוחאני.

האירוע השלישי צפוי להיות ירידתו של חאמנאי מהבמה בטווח השנים הקרובות, בהתחשב בגילו (77) ובמצב בריאותו. בשלב זה אין שום אפשרות להעריך מי יחליף אותו כמנהיג העליון, ואיזו גישה ינקוט המנהיג שייבחר. בעניין זה מותר להניח לפחות הנחה עיקרית אחת: למנהיג הנבחר לא תהיה העוצמה וההשפעה שיש לחאמנאי, הנמצא בשלטון מאז 1989, והוא יזדקק לפרק זמן לא קצר עד שיבנה את כוחו וסמכותו. גם לא ברור אם הוא יהיה איש דת כמו חאמנאי – שזו האפשרות הסבירה יותר – או אולי דמות צבאית-ביטחונית או אף הנהגה משותפת. מצב זה עלול להכניס את איראן לתקופה של מאבקי כוח – אולי גם אלימים – בין גורמים רדיקליים לבין מתונים יותר על עיצוב אופיו ומדיניותו של המשטר האיראני בעתיד. לתוצאה של מאבקים אלה, אם יפרצו, עשויה להיות השפעה גם על מדיניותה של איראן כלפי ארצות הברית ועל עתידו של הסכם הגרעין.

איראן והמערכת הבינלאומית

לקראת חתימת הסכם הגרעין שררה בצמרת הממשל האמריקאי תקווה שההסכם יוביל לדיאלוג רחב יותר בין הממשל להנהגה האיראנית בנושאים אזוריים. דיאלוג כזה, אם יתפתח, יוכל לסייע להתמתנותה של איראן בהתנהלותה האזורית, להתקרבות בינה לבין ארצות הברית ולחזיון היציבות במזרח התיכון. ציפייה זו נשענה על איתותים ששוגרו כנראה על ידי בני שיחו של הממשל האמריקאי בצד האיראני, ועל ההנחה שבצמרת האיראנית מצויים כנראה אישים – ובראשם שר החוץ מוחמד ג'וואד זריף וייתכן שגם הנשיא רוחאני – המעוניינים בהרחבת ההבנה עם הממשל האמריקאי. כל זה לא קרה עד כה. הסיבה העיקרית לכך היא עמדתו של חאמנאי ומאחוריו האגף הרדיקלי של המשטר, המגלה חשדנות עמוקה כלפי ארצות הברית כבר שנים רבות, ותופס אותה כאויב הגדול ביותר וכאיום הראשון במעלה כלפי איראן. חאמנאי קבע, הן לפני חתימת הסכם הגרעין והן אחריה, כי הדיאלוג עם הממשל האמריקאי יוגבל אך ורק לנושא הגרעין, וכי אינו בוטח בממשל. האכזבה מהשיפור המצומצם במצב הכלכלי בעקבות הסרת הסנקציות רק חיזקה את עמדתו של האגף הרדיקלי של המשטר הפוסל כל התקרבות לארצות הברית, מחשש שזו תנוצל על ידיה להרס המהפכה האסלאמית מבפנים ולהפלת המשטר האיראני. אכזבה זו ועמדתו של חאמנאי עודדו גם את המתונים יותר בצמרת האיראנית למתוח ביקורת על הממשל האמריקאי, בטענה שלא עמד בדיבורו.

מצד אחר, מאז 2012 חלה התקרבות ביחסיה של איראן עם רוסיה. במשך מאות שנים התייחסה איראן לרוסיה בחשדנות ובחשש וראתה בה את האיום החמור ביותר

לביטחונה – בין השאר, משום שבמהלך שתי המאות האחרונות פלשה רוסיה כמה פעמים לצפון-איראן, וחלק מהשטחים שהשתלטה עליהם לא חזרו לאיראן. בעקבות התמוטטות ברית המועצות חל צמצום משמעותי בתפיסת איום זו, ומאז 1989 נעשתה רוסיה ספקית הנשק העיקרית של איראן, והיה לה חלק מרכזי בבניית תוכנית הגרעין האזרחית של איראן.

שיפור היחסים בין רוסיה לאיראן, שהשתקף בסדרה של מפגשים בין אישי צמרת משני הצדדים, חל בשלושה תחומים עיקריים: בשיתוף פעולה בלחימה בסוריה נגד יריביו של משטר אסד; במגעים לסיכום עסקת נשק גדולה בין רוסיה לאיראן; ובמגעים בדבר המשך בניית התשתית של תוכנית הגרעין האזרחית של איראן על ידי רוסיה בתחום כורי הכוח, במקביל להרחבת הקשרים הכלכליים ביניהן. הידוק הקשרים הללו נובע מהאינטרסים המשותפים לשתי המדינות, במיוחד עקב הזעזוע העובר על המזרח התיכון, ומהזדקקותן לשיתוף פעולה ביניהן בתחומים מרכזיים. בעיני המשטר האיראני יכולה רוסיה להעניק לו סיוע ששום מדינה אחרת אינה יכולה להציע לו – בייצוב המצב בסוריה, באספקת נשק איכותי, בבניית כורי כוח גרעיניים ובתמיכה מדינית. בעיני רוסיה עלה משקלה של איראן עקב השפעתה בסוריה ובעיראק, ולאור הלגיטימציה שבה זכתה בעקבות חתימת הסכם הגרעין והסרת הסנקציות.

בטווח המידי, התחום החשוב ביותר לשתיהן הוא שיתוף פעולה בלחימה בסוריה, הנובע מעניינין המשותף בייצוב המצב בסוריה ובשרידות משטר אסד. לשם כך נקבעה חלוקת המאמצים בין השתיים, כאשר רוסיה מתמקדת בתקיפות אוויריות נגד יריביו של משטר אסד, ואילו איראן וחזבאללה משתתפים בלחימה קרקעית לצד הצבא הסורי. במקרה אחד, בינתיים, אף התירה איראן לרוסיה להפעיל מפציצים מבסיס אווירי במערב-איראן לתקיפת יעדים של יריבי אסד, כנראה משיקולים מבצעיים של קיצור טווחי הטיסה ליעדים בסוריה. עקב רגישותה של איראן להצבת כוחות זרים בשטחה, לא הוסכם עדיין על המשך הפעלה זו.

בטווח הרחוק יותר עומדת על הפרק גם עסקת נשק גדולה ששני הצדדים מעוניינים בה, אשר תתמקד בתחומי חיל האוויר, ההגנה האווירית והשריון. אם תיחתם היא תהיה העסקה הגדולה ביותר שסוכמה בין הצדדים מאז תחילת שנות התשעים, והיא צפויה לפחות לשנות את פניו של חיל האוויר האיראני. המכשול העיקרי העומד בפניה הוא החלטת מועצת הביטחון, האוסרת מכירת נשק לאיראן עד שנת 2020. לא ברור אם רוסיה תהיה מוכנה להפר החלטה זו, וייתכן שתעדיף לחתום על העסקה בטווח הקרוב, אך מימושה יידחה עד 2020.

אלא שבצד האינטרסים המשותפים בין רוסיה לאיראן קיימים ביניהן גם ניגודים בסוגיות מרכזיות, הנובעים מהשוני הקיים בין האינטרסים העולמיים והאזוריים שלהן, מסדר עדיפות שונה בראייתן ומהחשדנות העמוקה הטבועה באיראן כלפי רוסיה, שלא נעלמה גם היום. על אלה צריך להוסיף רכיבים בהתנהלותה של רוסיה שאינם רצויים לאיראן: חיזוק השפעתה של רוסיה במזרח התיכון, שבמצבים מסוימים עשוי לעמוד בניגוד לעניינה של איראן; מעמדה המוביל במשבר הסורי; האפשרות שרוסיה תקריב את משטר אסד במסגרת הסדר עתידי בסוריה; והיחסים הטובים בין רוסיה לישראל. משום כך, רוסיה ואיראן מעוניינות בהרחבה נוספת של שיתוף הפעולה ביניהן, אך אין לראות במערכת יחסים זו ברית. מעגל האינטרסים המשותף להן אינו רחב עדיין, אין מחויבות רוסית לתמוך באיראן בסוגיות מפתח ושיתוף מעוניינות לייצב את המצב בסוריה, אך מטרותיהן אינן זהות. גם משקע החשדנות הקיים ביניהן, בעיקר בצד האיראני, יקשה עליהן להגיע להסכמות. מעבר לכל אלה, ליחסים עם ארצות הברית יש משקל חשוב במיוחד בעיני רוסיה, לטוב ולרע, וגם הם ישפיעו על קשריה עם איראן.

איראן במעגל האזורי

הגורם המשפיע ביותר על מעמדה ועל פעילותה של איראן במרחב המזרח התיכון הוא הזעזוע החמור והמתמשך העובר על האזור – תהליך שהחל בהשתלטות ארצות הברית על עיראק ב־2003 ואשר יצר חלל גדול בלב המרחב, ובעיקר העצים מאז החלה הטלטלה בעולם הערבי בשלהי 2011. בזעזוע זה כרוכים סיכונים לביטחונה של איראן ולאינטרסים האזוריים שלה, אך הוא יוצר עבורה גם אפשרויות וסיכויים לחזק את מעמדה, לשנות חלק מתנאי הסביבה, להשפיע על תהליכים מרכזיים באזור ולהניע את השחקנים האחרים להתחשב באינטרסים וביכולות שלה.

זעזוע זה יצר כמה סיכונים חמורים עבור איראן, החשוב ביניהם הוא הסכנה המרחפת על משטר אסד. אמנם חל שיפור ניכר במצבו – במידה רבה בעקבות הסיוע הצבאי והמעורבות בלחימה מצד איראן, חזבאללה ורוסיה – אך המשטר רחוק מהתייצבות, ואם ייפול, תהיה זו מכה אסטרטגית קשה לאיראן, משום שכל תחליף למשטר אסד יהיה גרוע בהרבה עבור איראן. גם אם המשטר ישרוד בהסדר כזה או אחר, הוא כבר לא יהיה אותו משטר, אלא משטר חלש שיילחם על קיומו ויעסוק בעיקר בבעיות הפנים שלו. משטר כזה אמנם יהיה תלוי יותר באיראן, אך הוא גם עלול להמשיך לצרוך ממנה משאבים ניכרים. איראן מבינה שהסדר בסוריה בתמיכת המעצמות ובחסותן עלול לפגוע במשטר אסד, ולכן איראן דורשת שכל הסדר יותיר את המשטר על כנו, ומתנגדת להסדר על בסיס הקמת פדרציה בסוריה.

בינתיים, המעורבות בסוריה תובעת מאיראן ומשלוחיה מחיר כבד. מאז 2012 משקיעה איראן מאמצים גוברים בסיוע למשטר אסד בכוח אדם, בנשק ובכסף, שמן הסתם עלו לה מיליארדי דולרים. מאמצים אלה עלו מדרגה מאז ספטמבר 2015, כשאיראן שלחה לסוריה אלפי לוחמים מכוחות היבשה של הצבא ומכוח 'קודס' של 'משמרות המהפכה'. בנוסף לאלה דאגה איראן לשלוח ללחימה בסוריה אלפי לוחמים מחזבאללה וממיליציות שיעיות חמושות שאורגנו על ידיה בעיראק, באפגניסטן ובפקיסטן. לכוחות האיראניים היו לפחות 350-400 הרוגים, ביניהם קצינים בכירים, וכן היו לחזבאללה ולכל אחת מהמיליציות השיעיות האחרות מאות הרוגים. האבדות בלחימה בסוריה עוררו כנראה מורת רוח בציבור האיראני, עד שהמשטר נאלץ לפרסם את שמות ההרוגים ולהסביר בפומבי שזו לחימה על הבית – על איראן עצמה, ולהחזיר, לפחות זמנית, חלק מהכוחות מסוריה לאיראן.

הסיכון השני, הקשור בקודם, הוא הופעתו של ארגון דאע"ש שהדאיג את האיראנים – כפי שהדאיג רבים אחרים – עקב שליטתו בשטחים גדולים בסוריה ובעיראק, כוח המשיכה שלו ויכולותיו הכספיות והצבאיות. הארגון לא הציב איום ממשי על שטחה של איראן עצמה לאור עוצמתה הצבאית, יציבות משטרה והעובדה שלא קיים בה חלל שלטוני, וכן משום שהיא מדינה שיעית שאין בה בסיס תמיכה ממשי בדאע"ש. אולם כשכוחו של דאע"ש היה בשיאו, באמצע 2014, הציב הארגון איום חמור על האינטרסים האזוריים החשובים ביותר של איראן. בעיקר הוא סיכן את בעלות-בריתה בשלוש המדינות החשובות ביותר עבודה – הארגונים השיעיים בעיראק, משטר אסד בסוריה וחזבאללה והעדה השיעית בלבנון. דאע"ש כישות סונית גם נתפס בעיני איראן כחלק מהאיום הסוני על השיעה.

הסיכון השלישי נוגע למצב בעיראק. ההשתלטות האמריקאית על עיראק ב-2003 שיחקה לידי איראן: היא חיסלה את האיום הצבאי העיראקי של משטר סדאם חוסיין על איראן, סילקה מהשטח את עיראק כמדינה היחידה באזור שהיה ביכולתה לאזן ולבלום את איראן, ופתחה לפני איראן את השער להתערב בעיראק באמצעות הארגונים והמנהיגים השיעים. כך, כשהכוחות האמריקאיים שהו עדיין בעיראק, נעשתה איראן הגורם החיצוני בעל ההשפעה הרבה ביותר בעיראק. אולם הופעתו של דאע"ש בעיראק והשתלטותו על שטחים גדולים, על ערים מרכזיות ועל מתקני נפט שינתה את המצב לרעה. עיראק גובלת באיראן, רוב אוכלוסייתה שיעית ומצויות בה הערים הקדושות לשיעה. אי-היציבות בעיראק, המאבק בין שלוש העדות העיקריות ורמת האלימות הגבוהה עלולים להביא להתפשטות אי-היציבות לאיראן, שאף היא מדינת מיעוטים. החשש מהחמרת ההידרדרות בעיראק הניעה את איראן להשקיע מאמצים

גדולים בייצוב המצב בעיראק, כולל באמצעות סיוע צבאי, תמיכה במיליציות השיעיות וארגון כוחות הביטחון, ומאז סוף 2014 גם תקיפות אוויריות – אם כי הגורם המוביל בתקיפות אוויריות בעיראק הוא ארצות הברית.

מטבע הדברים, איראן מציגה את עצמה כשחקנית מרכזית במאבק בדאע"ש, הן בסוריה והן בעיראק, ובכלל זה בלחימה לשחרור מוסול, תוך האדרת שמו של מפקד כוח 'קודס', גנרל קאסם סולימאני, העוסק בין השאר בהפעלת המיליציות השיעיות בלחימה. אולם המעורבות האיראנית בעיראק החלה לעורר גם בקרב גורמים שיעיים במדינה תרעומת ודאגה מפני חדירת איראן למערכת הפוליטית העיראקית. תרעומת זו הביאה להסתייגות גוברת מצד ההנהגה הפוליטית והדתית העיראקית מפני העמקת ההשפעה האיראנית בענייני עיראק ומעורבותו האישית של סולימאני במדינה, מחשש שעיראק תהפוך לגרורה של איראן.

גם ערב הסעודית יוצרת סיכונים לאיראן. יחסי שתי המדינות מצויים כיום בשפל חסר תקדים. תרמו לכך שורה של התפתחויות שרובן קשור בזעזוע העובר על העולם הערבי, ובחלקן הן נובעות מתחושות האיום ומהחשדנות ההדדית שהצטברו במשך שנים ביחסיהן. בין ההתפתחויות החשובות ניתן לציין תחילה את המעורבות האיראנית בהתקוממות השיעית בבחריין ב-2011. זו הניעה את ערב הסעודית לשגר לבחריין כוח צבאי – שאליו הצטרפו כוחות ממדינות המפרץ – להגנה על יציבות המשטר בבחריין, וכדי להבהיר לאיראן שניסיון לפגוע בו ייתקל בהפעלת כוח סעודי. השנייה – מעורבות איראן בהתקוממות החות'ים בתימן, שהניעה את ערב הסעודית לבצע תקיפות אוויריות בתימן, כשהיא מגובה על ידי קואליציה של מדינות סוניות המבקשות לבלום את מאמצי איראן לחזק את השפעתה באזור. השלישית – הסכם הגרעין שנתפס בעיני הסעודים כהישג משמעותי לאיראן, הן עקב הסרת הסנקציות ושיפור מעמדה הבינלאומי, והן בשל נכונותו של הממשל האמריקאי ללכת לקראת איראן, בניגוד לאינטרס הסעודי. הרביעית – המאבק העקיף בין איראן לערב הסעודית בסוריה, כאשר ערב הסעודית מבקשת לחזק את האופוזיציה למשטר אסד, בעוד איראן מסייעת לו.

בשנה האחרונה חלה הידרדרות נוספת ביחסי שתי המדינות, שהיו לה כמה ביטויים: הוצאתו להורג של מנהיג שיעי סעודי, שהביאה לפגיעה בנציגויות סעודיות באיראן ולניתוק הקשרים הדיפלומטיים ביניהן; האשמת איראן על ידי ערב הסעודית במעורבות בטרור; מותם של מאות עולי רגל איראנים בעת החג' בערב הסעודית ב-2015, שבעטיה נמנעה הגעתם של עולי רגל איראנים לחג' ב-2016; האשמות הדדיות בדבר תמיכה במיעוטים בשתי המדינות במטרה לערער את המשטר; וחילופי התקפות מילוליות חריפות בין המדינות, שהבולטות ביניהן הייתה הודעת המופתי של ערב הסעודית

ואיש הדת הבכיר במדינה על כך שהאיראנים אינם מוסלמים, ואילו חאמנאי כינה את ערב הסעודית בכינוי השמור באיראן לישראל – "השטן הקטן".

במצב הנוכחי, למרות שרואני ביקש לאחר בחירתו לנשיאות ב־2013 להביא לשיפור ביחסי איראן עם ערב הסעודית, קשה לצפות להפחתה ממשית של המתח ביניהן. הנחה זו נובעת גם מכך שהטלטלה באזור מציבה בפני שתיהן מערכת של סיכונים וסיכויים, המחייבת אותן לגלות פעלתנות לקידום האינטרסים שלהן ולחיוזוק השפעתן במרחב המזרח התיכון והמפרץ, והמציבה אותן זו לעומת זו. עם זאת, שתיהן מקפידות עדיין להימנע ממהלכים שיביאו אותן לעימות ישיר.

הטלטלה באזור השפיעה גם על יחסי איראן-טורקיה. היחסים המדיניים והכלכליים ביניהן התהדקו בעשור שלאחר עליית מפלגת 'הצדק והפיתוח' לשלטון בטורקיה ב־2002. תרמו לכך הסנקציות שהוטלו על איראן, שהגבירו את עניינה בשיתוף פעולה עם חברות טורקיות לשם עקיפת הסנקציות. בשנים האחרונות מבקשות שתי המדינות להרחיב את שיתוף הפעולה הכלכלי ביניהן, והן חתמו על הסכמים חדשים בתחומי הסחר והבנקאות, כשלטורקיה יש אינטרס ברור בהמשך יבוא הנפט מאיראן. אלא שקיים פער ביניהן בתחום המדיני-ביטחוני, ובעיקר לגבי ההתפתחויות בסוריה ובעיראק, ואיראן גם רואה בשלילה רבה את הרחבת הקשרים בין טורקיה לערב הסעודית בשנתיים האחרונות, ואת ההפשרה ביחסי טורקיה-ישראל.

היחסים בין שתי המדינות החלו להידרדר בעקבות הטלטלה האזורית והגיעו לשפל עקב מלחמת האזרחים בסוריה, שבה מסייעת איראן למשטר אסד, בעוד טורקיה תומכת בכוחות המתנגדים למשטר. המעורבות הצבאית האיראנית בסוריה שהחלה ב־2012 היא מקיפה ועמוקה. המעורבות הטורקית בסוריה הייתה עקיפה במשך שנים, אולם באוגוסט 2016 החליטה טורקיה לנקוט מהלך ישיר להבטחת האינטרס העליון שלה – למנוע רצף טריטוריאלי בשליטה כורדית באזורים הסמוכים לגבול הטורקי-סורי – והכניסה את כוחותיה לשטח ללא התנגדות רוסית ממשית ובסיוע אמריקאי ישיר. גם לגבי עיראק קיים ניגוד אינטרסים בין איראן לטורקיה. איראן רואה בשלילה את העמקת הקשרים בין טורקיה לכורדיסטן העיראקית, והיא גינתה את חדירות צבא טורקיה לצפון-עיראק במהלך המבצע לשחרור מוסול.

אלא שמתוך הסיכונים במישור האזורי לגבי איראן החלו לצוץ גם הסיכויים. למרות שהסכמה על הסדר בסוריה ומימושה עדיין רחוקים, משטר אסד אינו מצוי עוד בסכנת נפילה מידית. יתר על כן, לפחות חלק מהצדדים הנוגעים בדבר מכירים בהשפעתה ובחשיבותה של איראן לגבי ייצוב המצב בסוריה. תרמו לכך ההשקעה הרבה של איראן בלחימה בסוריה ונוכחותה הצבאית בשטח; השפעתה של איראן

על אסד ועל חזבאללה והמיליציות השיעיות הפועלות בסוריה; הקשר המתהדק בין איראן לרוסיה; השפעתן המועטה יחסית של ארצות הברית והממשלות האירופיות על ההתפתחויות בסוריה; והגליטימציה שהסכם הגרעין העניק לאיראן במערכת הבינלאומית. אם המבצע לשחרור מוסול יוכתר בהצלחה, איראן עשויה להיות אחת המרוויחות העיקריות מכך.

חשובה לא פחות היא תחילת ירידתו של דאע"ש הן בסוריה והן בעיראק, המתבטאת באובדן ניכר של שטחים וערים שהיו בשליטתו, בפגיעה משמעותית במפקדיו ובצמצום מקורותיו הכספיים. בכך גם צומצם האיום מצד דאע"ש על בעלי-בריתה של איראן, למרות שהארגון אינו עומד כנראה להיעלם, והוא ימשיך לפגוע ביציבותם ובביטחונם ולהעסיק את איראן. בדיעבד מתברר שגם הופעתו של דאע"ש בזירה הסורית-עיראקית, למרות הסיכונים שהציבה בפני איראן, תרמה להכרה בינלאומית בחשיבותה של איראן למאבק בארגון הג'האדיסטי. הכרה זו משכיחה לעתים את מעורבותה של איראן עצמה בטרור, ואת מעמדה כעמוד התווך של הכוחות הרדיקליים באזור.

ובמישור אחר, במשך שנים הדאיגה את איראן האפשרות של פעולה צבאית, ישראלית או אמריקאית, נגד אתרי הגרעין שלה. בשלב הנוכחי ברור לכל הנוגעים בדבר שהאופציה הצבאית אינה מונחת על השולחן, לפחות כל עוד איראן לא הפרה את הסכם הגרעין באורח בוטה. ברור שבמצב זה אין לארצות הברית סיבה לפנות למהלך צבאי, וכי גם ישראל אינה יכולה לתקוף את מתקני הגרעין כשאין לה סיבה לכך, מה גם שתואשם בניסיון לחבל בהסכם בינלאומי שכל המעצמות מחויבות לו.

סיכום ומשמעויות

ערב חתימת הסכם הגרעין ושוב לאחריה הבהירו בכירים איראנים, ובראשם חאמנאי, שאין בכוונת איראן לשנות את מדיניותה האזורית והעולמית גם לאחר אישור ההסכם. חאמנאי הדגיש שאיראן לא תרחיב את הדיאלוג שלה עם ארצות הברית ותמשיך לסייע לבעלות-בריתה – משטר אסד, המיליציות השיעיות בעיראק, השיעים בבחריין, החות'ים בתימן והפלסטינים. בכירים איראנים הוסיפו שבכוונת איראן להרחיב השפעתה בגדה המערבית, כולל באמצעות אספקת נשק. במילים אחרות, איראן תמשיך להיות ציר המחנה הרדיקלי במזרח התיכון, כשמטרותיה מנוגדות לאלה של ארצות הברית בסוריה, בעיראק, בתימן, בזירה הפלסטינית וכלפי ישראל. ברור גם שבמקום גבוה בסדר העדיפות של יעדיה ובמסגרת חתירתה להגמוניה אזורית נמצא המאמץ לצמצום נוכחותה והשפעתה של ארצות הברית במזרח התיכון. מצד אחר, איראן ורוסיה מהדקות את הקשרים ביניהן למרות החשדנות ההדדית, כדי להיעזר

זו בזו בתחומים מרכזיים. מגמות אלה במדיניותה האזורית של איראן צפויות כנראה להימשך, לפחות כל עוד חאמנאי מנהיג את איראן, ואם יורשו ילך בדרכו. הזעזוע העובר בשנים האחרונות על המזרח התיכון לא פגע עד כה במערכת הפנימית באיראן, והתסיסה שפרצה במדינה ב־2009 נותרה מאז רדומה. אין ספק שאיראנים רבים רוצים בשינוי אופיו של המשטר, אך הם נמנעים מניסיון להביא לכך משום שברור להם כי המשטר יפעיל כוח רב כדי לדכא כל תסיסה, כפי שעשה ב־2009. ייתכן גם שהמתרחש בסוריה, בעיראק, בלב ובתימן מרתיע אותם מחשש להידרדרותה של איראן למצב דומה. אבל מותר להניח שהמשטר מודע להלכי רוח אלה ונזהר שלא יתפתחו, בעיקר עקב המצב הכלכלי, כאשר בתקופה הקרובה עלולים מאבקי כוח להתפרץ לקראת הבחירות לנשיאות במאי 2017, וסביב ירידתו הצפויה של חאמנאי מהבמה.

במעגל האזורי השתפר מעמדה של איראן מאז אמצע 2015, למרות הסיכונים והקשיים שעומדים נדרשת להתמודד. תרמו לכך כמה גורמים: השיפור שחל במעמדו של משטר אסד, למרות שטרם התייצב; היחלשותו של דאע"ש; השפעתה של איראן במערכת העיראקית, אף על פי שגורמים עיראקיים מסתייגים ממנה; ההכרה הבינלאומית בחשיבותה ובמעמדה של איראן בסוריה ובעיראק, וכן כגורם חשוב במאבק מול דאע"ש; יכולתה של איראן להפעיל לא רק את חזבאללה, אלא גם מיליציות שיעיות נוספות לקידום האינטרסים שלה; הסכם הגרעין שהותיר את איראן כמדינה סף גרעינית מוכרת וחזק את מעמדה כשחקנית לגיטימית במערכת הבינלאומית; חולשתו של העולם הערבי העסוק בבעיות פנים; חולשתה של ארצות הברית, גם בעיני בעלות־בריתה, בטיפול בבעיות המזרח התיכון; ומשקלה הגובר של רוסיה במזרח התיכון והידוק יחסיה עם איראן.

לתמונת מצב זו יש כמה משמעותות לגבי ישראל, רובן שליליות. חיזוק השפעתה של איראן פירושו חיזוק המחנה הרדיקלי בהובלתה, הגברת הלחצים על המחנה הערבי הפרגמטי והצרת חופש הפעולה של ארצות הברית במרחב. לגבי ישראל, משמעות הדבר עלולה להיות המשך הפעלת חזבאללה נגד ישראל בהתאם לשיקולי איראן, ייתכן שתוך ניסיונות להרחיב את מרחב הפעולה של חזבאללה נגד ישראל לדרום רמת הגולן. עם זאת, נראה שבינתיים אין לאיראן עניין להפעיל את חזבאללה נגד ישראל – כשהארגון מעורב בלחימה בסוריה, כשישראל מזהירה את חזבאללה מפני תגובה קשה, וכאשר הפעלת חזבאללה בהיקף משמעותי עלולה להחיות את אופציית התקיפה נגד אתרי הגרעין באיראן. בעניין זה, אמנם היו לחזבאללה אבדות רבות בקרבות בסוריה, אך הארגון צבר במהלכם ניסיון לחימה חשוב. אפשר גם שאיראן

תנסה לפעול כפי שבכירים איראנים הציעו – לנסות לחדור לגדה המערבית באמצעות אספקת נשק, כפי שעשתה בעזה.

חשוב להדגיש כי איראן ורוסיה מתקרבות להסכם על עסקת נשק גדולה, לראשונה מאז תחילת שנות התשעים. זו עלולה להתבצע החל משנת 2020, אם רוסיה תעדיף שלא להפר את החלטת מועצת הביטחון, ואולי אף לפני כן. כאשר תתממש העסקה, יחול שיפור משמעותי ביכולותיה הצבאיות של איראן – בעיקר בעקבות שדרוג מערך מטוסי הקרב ומערך ההגנה האווירית. יש לזכור שמערך הטילים של איראן משתפר בהתמדה מבחינה כמותית ואיכותית, למרות החלטת מועצת הביטחון המגבילה אותו, ושאיראן מתעלמת ממנה. ואיום נוסף: חלק מהנשק האיכותי שיגיע מרוסיה עלול לעשות את דרכו מאיראן לידי חזבאללה. השיפור הצפוי בעשור הבא ביכולותיה הצבאיות הקונוונציונליות של איראן, כשברקע צפויה ההתנעה המחודשת של תוכנית הגרעין לאחר שיוסרו ההגבלות עליה בהתאם להסכם – כל אלה יציבו את האיום האיראני בממדים חדשים.

מצד אחר, האתגר שייווצר עבור המדינות הערביות הפרגמטיות בעקבות חיזוק יכולותיה הצבאיות והשיפור במעמדה של איראן עשוי לתרום לעניין בהרחבת הדיאלוג ביניהן לבין ישראל, בניסיון להציב מענה ראוי לאיום זה. עניין זה עשוי לגבור אם הממשל האמריקאי הבא יגלה עמדה נחרצת יותר כלפי המגמות האיראניות.