

איראן - שנתיים להסרת הסנקציות: תמונת מצב כלכלית

ניצן פלדמן וסימה שיין

במלאות שנתיים ליישום הסכם הגרעין ולהסרת הסנקציות הבינלאומיות מעל איראן, נראה שתקוותיו של נשיא איראן, חסן רוחאני, וחששות שנשמעו בישראל כי ההסכם יוביל לנחשול השקעות זרות שיזניקו את כלכלתה של איראן לשיאים חדשים, טרם התממשו. כלכלת איראן רשמה אומנם הישגים, בעיקר בהורדת האינפלציה ובעליה בשיעורי הצמיחה, אך העלייה בסחר ובהשקעות הזרות נמוכה משמעותית מהיעדים שאיראן הציבה לעצמה והאבטלה לא הצטמצמה. המשך הסנקציות האמריקאיות הפיננסיות, שאינן קשורות לגרעין, כמו גם חוסר הוודאות ביחס למדיניותו העתידית של ממשל טראמפ, נותרו המשתנים החשובים ביותר בעיצוב אופייה של האינטגרציה הכלכלית של איראן עם הכלכלה הגלובלית. בנוסף למשתנים הללו, קשיים מבניים ושחיתות עמוקה ממשיכים להציב בפני המשטר האיראני שורה של אתגרים כלכליים חריפים. היציאה של ציבורים ברחבי איראן לרחובות במחאה שבמוקדה סוגיות כלכליות, מצמצמת עוד יותר את מרחב התמרון של ממשלת רוחאני והם צפויים להקשות על קבלת החלטות המתחייבות מהמצב הכלכלי.

תמונת מצב מאקרו כלכלית ואתגרים פנימיים מיידיים

ההתקשרות המחודשת מול חברות ושווקים שהיו חסומים בפני איראן בתקופת הסנקציות יצרה זעזוע חיובי משמעותי, המתבטא במרבית המדדים הכלכליים. לאחר שבשנת 2015 התוצר האיראני התכווץ ב-1.6 אחוזים, כלכלת איראן צמחה ב-2016 בכ-12.5 אחוזים (הנתונים השנתיים מתייחסים לשנה הפיסקאלית האיראנית שמתחילה ב-21 במרס). יצוא הסחורות והשירותים עלה ביותר מ-25 אחוזים, מה שהוביל לעלייה של כ-80 אחוזים בעודף בחשבון השוטף. בנוסף, בשנת 2016 אף נרשם זינוק של כ-66 אחוזים בזרם ההשקעות הזרות הישירות הנכנסות.

חזרתה של איראן למשק האנרגיה העולמי הוא הגורם המרכזי שעומד מאחורי הנתונים המצרפיים, המעידים על צמיחה כה מרשימה. הפקת הנפט עלתה ב-2016 בעשרות אחוזים וחלה צמיחה של כ-62 אחוזים בסך התוצר הקשור לסקטור האנרגיה (real oil GDP growth). השיפור בסקטור האנרגיה נמשך גם ב-2017, ובחודשים האחרונים הפקת הנפט הגולמי התייצבה על כ-3.8 מיליון חביות ביום, מהן כ-2.5 מיליון חביות מופנות לייצוא, למעלה מכפול מהייצוא של מעט יותר ממיליון חביות בשנת 2014.

לעומת זאת, קצב צמיחת התוצר שאינו קשור לסקטור האנרגיה עמד ב-2016 על כ-3.3 אחוזים בלבד. אף שמדובר בשיא של חמש שנים, מדובר בקצב צמיחה מתון יחסית,

בהתחשב בכך שנקודת הייחוס היא התוצר הנמוך של 2015. נתוני 2017 מלמדים אומנם כי חלה התאוששות נוספת בפעילות הכלכלית שאינה קשורה לסקטור האנרגיה, וקרן המטבע הבינלאומית צופה כי הצמיחה המצרפית תסתכם ב-2017 בקצב סביר של יותר מארבעה אחוזים. ואולם, הצמיחה עדיין אינה מתורגמת לבלימה משמעותית באבטלה, שדווקא טיפסה מעט ב-2016 ל-12.4 אחוזים.

הממשל האיראני מודע לבעיה החמורה שיוצרת האבטלה, שביטוייה כבר ניכרים בהפגנות האחרונות, ולכן חוזר ומצהיר על נחישותו לצמצם את האבטלה ולהגדיל את הפריון באמצעות מדיניות שתגדיל את ההשקעה המקומית בסקטורים שונים. אולם, בפועל, חלה בשנתיים האחרונות ירידה בסך השקעה המקומית, והוצאות הממשלתיות המיועדות לתוכניות פיתוח ירדו השנה בחדות. הקושי לפעול עתה להגדלת ההשקעה המקומית נובע מהחשש מפני הגדלת הגירעון ומשחיקת הישגי ממשל רוחאני בהורדת האינפלציה.

האינפלציה עמדה בשנת 2016 על כ-9 אחוזים, והיא צפויה להגיע לכ-9.9 אחוזים בשנת 2017, זאת לעומת שיא של 34.7 אחוזים שנרשם ב-2013. חלק נכבד מהאינפלציה נובע מהמדיניות שהנהיג משטר מחמוד אחמדיניג'ד, שאופיינה בהגדלת ההוצאות הממשלתיות ומימון באמצעות הלוואות מהבנק המרכזי. כדי לאזן את התקציב ולבלום את האינפלציה הוביל רוחאני מדיניות מרסנת, שגררה ירידה בהשקעה הממשלתית. הריבית הגבוהה שהבנק המרכזי מנהיג כדי להיאבק באינפלציה פוגעת אף היא בהיקף ההשקעה המקומית, והיא מקשה על הניסיונות להרחיב את המחזורים בבורסה האיראנית. למרות הירידה באינפלציה, הבנק המרכזי עדיין חושש שהורדת ריבית מהירה מידי תגרום להתפרצות אינפלציונית מחודשת, וכן לפיחות נוסף בערך המטבע המקומי, שממשיך במגמת ההיחלשות שהחלה לאחר הבחירות האחרונות לנשיאות ארצות הברית.

המתח שנוצר בין ההכרה בצורך להגדיל את ההוצאות המיועדות לפיתוח וליצירת מקומות עבודה מצד אחד, והחשש מפני נסיגה מהירה מידי של המדיניות המרסנת מצד שני, הובילו את הממשל האיראני לכלול בהצעת התקציב ל-2018 סעיפים שנועדו להגדיל את הכנסות הממשלה ממסים שונים. הממשל אף שואף להקטין משמעותית את שיעור הזכאים לתשלומי ההעברה הישירים, שהונהגו ב-2010 (בניסיון לפצות את האזרחים עקב צמצום הסובסידיות על מוצרי אנרגיה ומזון). הואיל והצעדים הללו מלווים בביקורת ציבורית נוקבת, מוגבל מרחב התמרון הפוליטי שהם מעניקים בהגדלת המקורות התקציביים.

מצבה של מערכת הבנקאות הוא אחד האתגרים הדחופים ביותר הניצבים בפני ההנהגה הכלכלית. הקצאת אשראי לפרויקטים לא כדאיים, שאותה הובילו הממשלים הקודמים, הותירה את מאזני הבנקים עם היקף גבוה של הלוואות לא מתפקדות (Non-Performing Loans). להערכת קרן המטבע הבינלאומית, שיעורן הממוצע של ההלוואות הלא מתפקדות במערכת הבנקאית עומד על כ-12 אחוזים, כאשר מספר מוסדות פיננסים חשובים כוללים במאזניהם שיעור גבוה בהרבה של הלוואות כאלו.

הצורך הדחוף של הבנקים במקורות מיידים גוררת את המערכת הפיננסית המקומית לתחרות על הפקדות, שבמסגרתה הבנקים מנסים לפתות את המפקידים באמצעות שיעורי ריבית גבוהים מאוד. בניסיון להילחם בתופעה הנהיג לאחרונה הבנק המרכזי הוראה

המגבילה את גובה הריבית שהבנקים יכולים להעניק להפקדות. ואולם, בדומה למרבית הסקטורים בכלכלה האיראנית, גם סקטור הבנקאות מתאפיין במעורבות גבוהה של משמרות המהפכה, כך שקיים ספק אשר למידת הציות של לפחות חלק מהמוסדות הפיננסיים להוראות הבנק המרכזי. סביר להניח כי ההשלכות החמורות שגוררים הנכסים הרעילים במאזני הבנקים יחייבו את הממשלה להוביל בקרוב מהלך משמעותי של הסדרי חוב, מה שצפוי להסב לה עלויות תקציביות לא מבוטלות.

השקעות זרות וסחר בינלאומי

על רקע הקשיים המתוארים בהגדלת ההשקעה המקומית ועקב מצבן העגום של התשתיות במרבית הסקטורים היצרניים וכן בסקטור האנרגיה, מתחדד הצורך של איראן בהשקעות זרות ישירות. איראן מקווה כי במהלך חמש השנים הבאות היא תצליח למשוך השקעות זרות ישירות בהיקף שנתי של 15 מיליארד דולר, בנוסף להשקעות בהיקף שנתי של 20 מיליארד דולר שיוזרמו במסגרת יוזמות משותפות בין חברות איראניות לחברות זרות. מדובר ביעד שאפתני מאוד, שמימושו תלוי בגורמים כלכליים מהותיים וביכולתו של המשטר להוביל רפורמות, שהיתכנותן הפוליטית מוטלת בספק.

בעקבות הסרת הסנקציות והסכם הגרעין נסגרו עסקאות חשובות, ונחתמו עשרות הסכמי הבנות מול חברות רב לאומיות, והתממשותם של אלה טומנת בחובה משמעויות אסטרטגיות לסקטור הנפט, הגז, הזיקוק, התחבורה, התשתיות והיצור במדינה. אולם, סימני השאלה ביחס למדיניות ארצות הברית וכן החשש מהחזרת הסנקציות בעקבות איומיו של הנשיא טראמפ שלא לאפשר את המשך השעייתן, מרתיעה את החברות והמוסדות הפיננסיים. חשש זה מציב קשיי מימון בפני החברות הזרות שמעוניינות להשקיע באיראן. חברות גדולות - דוגמת טוטאל הצרפתית, שאמורה להוביל את פיתוח שלב 11 בשדה הגז South Pars - יכולות אומנם להתבסס על ההון העצמי שלהן. אך אין זו אפשרות המימון המועדפת עליהן. הקושי להתקשר עם בנקים גדולים אף מעיב על הניסיונות של איראן להרחיב את יצוא המוצרים שאינם נפט. חידוש ההתקשרות עם מערכת ה-SWIFT הקלה משמעותית את הסליקה של תשלומים בינלאומיים בעסקאות הסחר. בשנה האחרונה אף חלה עלייה במספר ההתקשרויות עם בנקים בינלאומיים (Correspondent Banking) ובנכונותם לפתוח מכתבי אשראי. אך גם ההתקשרויות אינה כוללת בנקים מסדר גודל ראשון, ומספר ההתקשרויות שעמד בתחילת השנה על 238, עדיין נותר נמוך לעומת 633 ההתקשרויות בשנת 2006.

לסיכום - התרומה החיונית שהסרת הסנקציות הבינלאומיות העניקה לכלכלת איראן עדיין נותנת אותותיה בפעילות הכלכלית ומרבית התחזיות צופות שכלכלת איראן תצמח בקצב סביר בשנתיים הקרובות. אולם, היכולת לבסס צמיחה בת קיימא, ואף למנוע התדרדרות מהירה במצב המאקרו כלכלי, מציבים בפני המשטר צורך לקבל החלטות מורכבות, חלקן בלתי-פופולריות ובעלות השלכות פוליטיות פנימיות. אלה באות לידי ביטוי בתקציב החדש שהגישה הממשלה, הכולל כוונה לקיצוץ גדול במספר מקבלי הסובסידיות (כ-20 מיליון איש), וקיצוץ הסבסוד ללחם. זאת, לצד עלייה של למעלה מ-30 אחוזים בתקציב משמרות המהפכה, מהלך המשקף את ההוצאות הגוברות של הארגון נוכח פעילותו בסוריה, בעיראק

ובתימן. אין זה מפתיע, לכן, שבמחאות העממיות המתקיימות באיראן בימים אלה, הושמעו גם סיסמאות נגד השקעת משאבים בזירות שמחוץ לאיראן.

הבעיות הכלכליות של איראן יוחרפו אם יחליט הנשיא טראמפ, כפי שאיים, להחזיר את הסנקציות האמריקאיות שהוסרו בגין הסכם הגרעין, אם אף יחליט, כפי שרמז בימים האחרונים, להטיל סנקציות אם המשטר יפגע קשות בזכויות המפגינים, ובעיקר אם יחליט לאכוף את הסנקציות השניוניות על חברות זרות שפועלות באיראן. אם כך יקרה, יוקפאו חלק מהמיזמים שכבר נחתמו ומשקיעים פוטנציאליים יירתעו מכניסה לשוק האיראני.