

מבט על, גיליון 1016, 22 בינואר 2018

האם המחאה העממית באיראן תשפיע על סדר העדיפויות של המשטר?

שמואל אבן

במהלך גל ההפגנות האחרון באיראן נשמעו קריאות רמות נגד המעורבות בזירה האזורית ועלויותיה, בעוד שהמצב הכלכלי ברחוב האיראני קשה. המפגינים קראו להסיט את המשאבים המופנים לחו"ל לטובת רווחת אזרחי איראן. גל המחאה אמנם דעך, אך עדיין ניכרים גילויי מחאה, המחישים למשטר את אי הנכונות של חלקים בציבור להמשיך ולספוג את הקשיים הכלכליים. מאמר זה דן בהשלכות המצב הכלכלי על סדר העדיפויות הלאומי של המשטר באיראן, לרבות תמיכתו בגורמים מערערי-יציבות במערכת האזורית במזרח התיכון.

תמונת המצב

ב-3 בינואר 2018, לאחר שישה ימי מהומות שבמהלכן נהרגו למעלה מעשרים אנשים, הכריז מפקד משמרות המהפכה של איראן, מוחמד עלי ג'עפרי, על "סופו של המרד הנוכחי". גל המחאה אמנם דעך, אך עדיין ניכרים גילויי מחאה במקומות שונים ברחבי המדינה, הבאים לידי ביטוי בין היתר בהצתות מבני דת ושלטון וכן שביתות בסקטורים חשובים, בכללם הנפט ותעשיית הפלדה, שבהם לא שולמו משכורות זה כמה חודשים. המחאה פרצה בעקבות המצוקה הכלכלית, המתבטאת באבטלה גבוהה, עלייה של עשרות אחוזים במחיריהם של מוצרים חיוניים, שכר נמוך ועיכוב של חודשים בתשלומי המשכורות. זאת, בעוד שנתוני המאקרו טובים יחסית וחלה עלייה חדה בייבוא של מוצרי מותרות, מהם נהנים חלק מהאוכלוסייה ומקורבי המשטר.

שבועיים בלבד לפני פרוץ המהומות ביקרה באיראן משלחת של קרן המטבע הבינלאומית. חוות דעתה של הקרן חשובה לאיראן ביחס לשילובה בכלכלה הגלובלית, גיוס הון והשקעות. בתום הביקור הפיצה הקרן הודעה אופטימית יחסית בנוגע לצמיחה באיראן ומגמותיה, וציינה כי הצמיחה החלה להתרחב גם למגזר הלא-נפטי. הקרן אף הביעה ציפיה, כי איראן תאשר את העלאת מחירי הדלק - מהלך שהיה מעלה עוד יותר את רמת המחירים במשק. ואולם, בהודעת הקרן ישנן המלצות שיישומן כרוך בשינויים מבניים ותרבותיים, שהמשטר אינו שש לקראתם. למשל, הקרן ביקשה מאיראן לשפר את המאמצים לפיתוח הסקטור הפרטי, תוך הגברת השקיפות על בעלות החברות במשק. כידוע, המשטר האיראני מבסס את כוחו באמצעות אחזקה והפעלה של מאות מפעלים שבעלות המדינה ושליטה בעקיפין בחברות רבות, המזוהות עם כוחות הביטחון. הקרן אף בקשה מאיראן להאיץ את הרפורמה במערכת הפיננסית (לרבות פעולות למניעת הלבנת הון) ולהעמיק את גביית המיסים. כן המליצה הקרן על תעסוקת נשים בהיקף נרחב, תוך צמצום חסמים משפטיים וחברתיים ופערי שכר, סיבסוד לטיפול בילדים לנשים בעלות הכנסה נמוכה, ויצירת הזדמנויות עבודה לנשים.

בשנים האחרונות, על אף המצוקה הכלכלית, המשטר האיראני הוציא מיליארדי דולרים למימון שאיפותיו להרחבת ההשפעה במזרח התיכון. הרמטכ"ל גדי איזנקוט ציין באחרונה (בהרצאה שנשא ב-3 בינואר 2018), כי בחודשים האחרונים גברה ההשקעה האיראנית בזירה הפלסטינית מתוך רצון להשפיע עליה, תוך העלאת סכום הסיוע לחמאס ולג'יהאד האסלאמי הפלסטיני ברצועת עזה למאה מיליון דולר. הגורמים הנמנים עם הזוכים למימון או לסיוע איראני הם: כוחות איראן בעיראק ובסוריה, חיזבאללה, מיליציות שיעיות בסוריה, צבא סוריה, חמאס והג'יהאד האסלאמי הפלסטיני ברצועת עזה, המורדים החות'ים בתימן, ובנוסף עמותות שונות העוסקות בחתרנות במדינות שונות באזור. יצוין כי ב-13 באוגוסט 2017 אישר הפרלמנט האיראני להגדיל את תקציב משמרות המהפכה לפעולות מחוץ לגבולות איראן ואת תקציב התכנית לטילים הבליסטיים. לכל זאת יש להוסיף את הנזק העצום שנגרם למשק האיראני בתקופת הסנקציות הקשות, שהוטלו בשנים 2012-2015 על ייצוא הנפט ועל המערכת הבנקאית בגין פרויקט הגרעין (לפי אומדן משרד האוצר האמריקאי, מיולי 2015, הפסד ההכנסות בתחום הנפט בלבד עלה על 160 מיליארד דולר).

האם המחאה תשפיע על סדר העדיפויות של איראן?

גל המחאה אמור היה ללמד את המשטר באיראן כי התקופה הרגישה ביותר מבחינת היציבות הפנימית אינה בהכרח שיאו של שפל כלכלי, אלא דווקא תקופת רפורמות שנועדו להיחלץ ממנו. ציפיות הציבור האיראני לרווחה כלכלית גברו בעקבות הסרת הסנקציות על ייצור הנפט ועל מערכת הבנקאות לפני כשנתיים, ועקב השיפור הניכר בנתוני המאקרו, המתבטא בגידול חד בהכנסות מייצוא נפט ובתחילת שיפור במגזר הלא-נפט. ובנוסף, הצמיחה, כפי שציינה קרן המטבע הבינלאומית, נמצאת במגמה של כ-4.2 אחוזים בשנה (כ-3 אחוזים לנפש). ואולם, הבעיה הניצבת בפני המשטר היא שנתוני המאקרו טרם חלחלו לרמת המיקרו (המצב הכלכלי ברחוב), וההתאמה בכל מקרה תהיה תהליך ממושך ולא פשוט.

לאור זאת, ניתן לנסות ולשער את צעדיו הבאים של המשטר האיראני באמצעות שתי משוואות: הראשונה נוגעת לחלוקת המשאבים בין ההווה לעתיד, כלומר בין הוצאות שוטפות להשקעות במשק לרבות רפורמות (המשפיעות על העתיד). המשוואה השנייה היא חלוקת ההוצאות השוטפות בין פנים לחוץ. גורם מרכזי בחשיבתו הוא המשאבים שיעמדו לרשות איראן. אלה תלויים בין היתר במחירי האנרגיה, שאותם כידוע קשה לחזות, וההשקעות הזרות באיראן, התלויות בין היתר ביחסי החוץ שלה ומידת החשש של משקיעים מפני השבת הסנקציות. ברור שככל שהמשאבים יגדלו, כך תפחת השפעתו של האילוף הכלכלי, אפילו ישתנו סדרי העדיפויות.

בחלוקת המשאבים בין הווה לעתיד - לטווח השנה הקרובה לפחות, סביר שאיראן תגדיל את המשאבים לצריכה אזרחית לטובת רווחת האוכלוסייה בהווה; וזאת גם על חשבון השקעות ויישום רפורמות, ברוח המלצות קרן המטבע הבינלאומית, שנועדו לשאת פרי בעתיד. יתכן שסימנים ראשוניים לכך ניתן לזהות בדיווחים על אודות החלטת השלטון להשעות בשלב זה את התוכנית להעלאת מחירי הדלק (כדי לצמצם סובסידיות) ולצמצום הקצבאות, כפי שתוכנן לשנת הכספים הקרובה (שתחל ב-21 במארס 2018). בתוך כך, המשטר צפוי להגביר את מאמציו לגייס הון מבחוץ, לטובת ההשקעות.

בחלוקת המשאבים בין הפנים לחוץ - היעדים מחוץ לאיראן אמנם בעלי חשיבות גבוהה למשטר, אולם הדעת נותנת שתינתן עדיפות לרווחת האוכלוסייה על פני הוצאות מחוץ למדינה, לפחות עד שיפור המצב הכלכלי גם ברמת המיקרו; וזאת, נוכח העלייה בסיכונים ליציבות הפנימית. עניין זה תלוי גם ברמת אי-השקט ברחוב האיראני בהמשך ובאיזו חומרה ייתפס על ידי ההנהגה. האילוץ הכלכלי עשוי לפיכך להתבטא בהיקפי המשאבים שתקצה איראן כדי לממש את שאיפותיה במזרח התיכון, תוך בחינת סדר העדיפויות גם בין הגורמים הנתמכים. ההוצאות לפעילות בחו"ל אף עשויות לעורר מחלוקת בין גורמי המשטר השונים. עם זאת, מאחר שהשאיפה לבסס את מעמדה של איראן כמעצמה אזורית היא יעד אסטרטגי של המשטר האסלאמי, ספק אם איראן תבצע שינוי עקרוני במעורבותה החיצונית. כמו כן, אם תקלע לאתגר ביטחוני, נראה שהאילוץ הכלכלי לא יהווה בלם בפני פעילותה הצבאית. בתחום פרויקט הגרעין - סביר שהמשטר יהיה זהיר מאוד בכל הנוגע לעמידה בתנאי ההסכם, או לפחות בנוגע לסיכון הכרוך בחשיפת הפרות - בפרט נוכח גישתו השלילית של נשיא ארצות הברית להסכם.

אזרחי איראן שילמו עד כה מחיר גבוה מאוד בשל שאיפות המשטר בתחומי הגרעין והחתירה להשפעה אזורית (שני אלה שלובים זה בזה בתפיסת הביטחון האיראנית, מה שהופך את הגרעין בידי איראן למסוכן פי כמה). המשטר אמנם נחוש להשיג את יעדיו, אולם לטווח השנה הקרובה לפחות, יתכן שהדגש בסדר העדיפויות יופנה לזירה הפנימית, תוך ריסון ההוצאות המיועדות לפעילות בחו"ל, לרבות בתחומים הנוגעים לביטחון ישראל. לטווח הארוך, הנתונים הכלכליים הבסיסיים של איראן טובים יחסית, כך שהצלחת הניהול הכלכלי של המשק ותקציב המדינה הוא הגורם שיכריע אם האילוץ הכלכלי יפחת - ואז תפחת השפעתו על אסטרטגיית החוץ והביטחון של איראן, או יגבר וישמש מצע לאי-יציבות פנימית ולגלי מחאה נוספים.