

מבט על, גיליון 1110, 25 בנובמבר 2018

סבב הסנקציות השני על איראן: השפעתו על שוק הנפט העולמי ועל איראן

ששון חדד ותומר פדלון

הסבב השני של הסנקציות המחודשות, שהטיל הממשל האמריקאי על איראן, אינו מבטיח שינוי במדיניות הרפובליקה האסלאמית. יוזכר שאיראן, ידעה לעקוף סנקציות בעבר ועמדה בלחצים כבדים בלי לוותר על רכיבים מרכזיים במדיניותה. מעבר לכך, בעקבות הסכם הגרעין והסרת הסנקציות ב-2016, יתרות המט"ח של איראן תפחו ל-100 מיליארד דולר, והן אמורות לסייע למשטר לשרוד כלכלית גם לאחר תום הפטור הזמני מיישום הסנקציות, שארצות הברית העניקה לשמונה מדינות. אפקטיביות הסנקציות תימדד במידה רבה בהיקף ההכנסות שהאיראנים יפיקו מהנפט. זו אכן תלויה ביכולת האמריקאית להביא את היקף יצוא הנפט האיראני ל"רמה אפסית" ושמירה על מחירי נפט סבירים. כך או אחרת, דומה שדרכה של איראן ל"הרס כלכלי", כפי שהבטיח הנשיא דונלד טראמפ, ארוכה מאוד.

השלב השני בהטלת הסנקציות האמריקאיות על איראן החל בתחילת נובמבר 2018, כאשר נשיא ארצות הברית, דונלד טראמפ, הכריז על "הסנקציות הגדולות ביותר שאי פעם יצאו לפועל". במאי 2018 הודיע ממשל טראמפ על פרישה מהסכם הגרעין עם איראן שנחתם שלוש שנים קודם לכן תחת ממשל אובמה, ובחודש אוגוסט השנה החל שלב הטלת הסנקציות הראשון. במסגרתו נאסרה מכירת דולרים במערכת הבינלאומית לאיראן ולחברות איראניות, קניה ומכירה של ריאל איראני מחוץ לגבולות איראן ומכירה של זהב ומתכות יקרות לאיראן. כן הוטלו איסורים על מכירת מטוסים אזרחיים ומכוניות לחברות איראניות.

השלב הנוכחי של הסנקציות מכון לפגוע במשק הנפט, מקור ההכנסות העיקרי של איראן (ההכנסות מנפט היוו כ-70 אחוזים מהכנסות המדינה ב-2017). בחודש יוני האחרון אמר סגן שר הנפט האיראני, חביבוללה ביטרף, כי הכנסות הממשל האיראני מנפט בשנה הקלנדרית 2017 עמדו על 50 מיליארד דולר. הסנקציות הנוכחיות מכוונות לפגוע בהכנסות אלו וארצות הברית אוסרת למכור או לקנות מחברות נפט איראניות כל מוצר הקשור לנפט. בנוסף, הסבב הנוכחי כולל איסור על העברות כספים בינלאומיות של בנקים איראניים וניתוקם ממערכת הסליקה העולמית, סנקציות נוספות הוטלו בתחום התעופה, הבנקאות והשילוח הימי, והחזרת הרשימות השחורות של יותר מ-700 גופים ואישים. בהשוואה לסנקציות שהטילה ארצות הברית על איראן בין השנים 2012-2015, יותר גופים איראניים יהיו תחת הסנקציות האמריקאיות מאשר בעבר: 700 לעומת 400, ובנוסף הסנקציות חלות על מוצרים נוספים, שלא הוזכרו בסנקציות בתקופת אובמה.

בעקבות הפרישה מהסכם הגרעין ויישום הסבב השני של הסנקציות התעורר חשש בעולם כי הסנקציות יהיו חרב פיפיות עבור ארצות הברית, שכן הן תבואנה לידי ביטוי בעלייה של מחירי הנפט. גם בנקודה זו, ההשוואה לסנקציות שהוטלו על ידי ממשל אובמה מתבקשת. מחיר הנפט באותן שנים היה מעל ל-\$100 לחבית. הטלת הסנקציות על איראן כמעט ולא השפיעה על מחיר הנפט הגבוה באותן שנים. יתרה מכך, דווקא אז חלה ירידה דרמטית במחיר הנפט העולמי, וזאת

בשל גורמים שכלל לא היו קשורים לסוגיית איראן, לרבות האטה יחסית בסין וכמובן הטכנולוגיות האמריקאיות החדשות להפקת נפט. גם הסכם הגרעין, שגובש בשנת 2015, נתן סיבה נוספת לירידת המחירים. כיום שוק הנפט בעולם שונה באופן משמעותי מזה שהיה בעידן אובמה.

עד הפרישה מהסכם הגרעין, הנפט האיראני היווה בסך הכל חמישה אחוזים מכל ייצור וייצוא הנפט בעולם. נתון זה נמצא במגמת ירידה מתמדת מרגע פרישת ארצות הברית מהסכם הגרעין. כיום, גם מבחינת יצוא וגם מבחינת הפקה, הנפט האיראני פחות משמעותי בעולם מאשר בשנת 2012, מכיוון שהסנקציות מגיעות באקלים כלכלי שונה בתכלית מזה של שנת 2012. היצע הנפט בעולם הוא הגבוה ביותר אי פעם בזכות טכנולוגיות מתקדמות והיצעים אמריקאים גדולים מאשר בעבר. בעולם מופקות כיום מעל ל-100 מיליון חביות נפט מדי יום, מה שמקטין את ההשפעה של הנפט האיראני. כמו כן, האטה יחסית בשווקים המתפתחים בכלל ובסין בפרט הובילה לירידה מסוימת בביקושים. בנוסף, ארצות הברית פועלת בשותפות עם ערב הסעודית וכבר לפני מספר חודשים ביקשה ממנה להפיק יותר נפט כדי להשלים את החסרים מהנפט האיראני. באוקטובר האחרון ערב הסעודית הפיקה 10.7 מיליון חביות ביום - עלייה של יותר מחצי מיליון חביות מאז הפרישה האמריקאית מהסכם הגרעין. שר האנרגיה הסעודי, חאלד אל-פאלח, אמר כי פוטנציאל הפקת הנפט הסעודי יכול להגיע ל-12 מיליון חביות ביום. ייתכן שהסתבכות השלטון הסעודי בפרשת רצח העיתונאי ג'מאל חשוקגי באוקטובר, דרבנה אף היא את ההיענות הסעודית לבקשת הממשל האמריקאי להתערב במחיר הנפט העולמי (למרות שערב הסעודית טוענת שמחיר נמוך מדי הוא לא אינטרס סעודי ויישקלו קיצוצים בתפוקה). גם ארצות הברית ורוסיה מפיקות היום הרבה יותר מאשר בעבר ובחודש אוקטובר קבעו שיא העומד על 11.3 מיליון חביות ביום. לכן אין זה מפתיע שמחיר הנפט כיום נמוך ממחיר הנפט בזמן הפרישה האמריקאית מהסכם הגרעין בחודש מאי (\$75 לחבית), והוא משמעותית נמוך יותר מהמחיר הממוצע לחבית בשנת 2012 (\$112 לחבית).

באקלים כזה, נראה כי היכולת האמריקאית להחליף את הנפט האיראני קיימת. הנשיא טראמפ הצהיר כי מטרתו היא להביא לאפס יצוא נפט מאיראן. השאלה הגדולה היא, האם ארצות הברית תוכל לעצור את ייצוא הנפט האיראני. ראשית, הפטור ה"זמני" שהעניק הבית הלבן לשמונה מדינות - הודו, טורקיה, סין, יפן, טאיוואן, דרום-קוריאה, איטליה ויוון - יוביל לכך שייצוא הנפט האיראני עדיין יעמוד לכל הפחות על מיליון חביות ביום. שנית, האיראנים משוכנעים ביכולתם להמשיך ולייצא נפט. ביום בו החל הסבב השני של הסנקציות, נשיא איראן, חסן רוחאני, הכריז כי "היום, איראן יכולה למכור את הנפט שלה והיא תמכור אותו ברחבי העולם." מילים אלו של רוחאני אינן ריקות מתוכן וכנראה נשענות על תקדימי העבר, שלפיהם איראן הצליחה לעקוף את הסנקציות. כבר באוקטובר השנה היא השתמשה בשתי טכניקות שיושמו על ידי המשטר למכירת נפט בשנים 2012-2015. הראשונה היא הברחה ומכירה מתחת למכ"מ. במסגרת זו מוחשכים המשדרים של מכליות הנפט האיראניות, כך שיהיה קשה לזהות אותן; דרך שנייה היא הברחה יבשתית למדינות השכנות - טורקיה, פקיסטן, אפגניסטן וכמובן רוסיה. ישנן רשתות הברחה רוסיות אשר מסייעות להעביר משלוחי נפט מאיראן לסוריה. העברת נפט זו מסייעת לאיראן, בין השאר, לממן את פעילות חיזבאללה וחמאס.

בנוסף, האיחוד האירופי מבקש לעקוף את הסנקציות בתחום הפיננסי על ידי בניית מסלול תשלומים עוקף סנקציות (SPV), כדי אפשר לחברות אירופיות, שתוצינה בכך, להמשיך לקיים

עסקים עם איראן. מסלול זה אינו רלבנטי לחברות הגדולות, שכבר יצאו מאיראן ובכלל זה הבנקים הגדולים, וחשיבותו היא בראש ובראשונה פוליטית, כחלק מהמאמץ האירופי להבטיח את הישארותה של איראן בהסכם הגרעין. הערכה רוחתה היא, שגם מסלול זה, שבינתיים היווצרותו נתקלת בקשיים נוכח סירובן של המדינות השונות לארחו בתחומן, לא יחזיר חברות אלו ליחסים כלכליים עם חברות איראניות.

אפקטיביות הסנקציות תימדד במידה רבה בהיקף ההכנסות שהאיראנים יפיקו מהנפט. זו אכן תלויה ביכולת האמריקאית להביא את היקף יצוא הנפט האיראני ל"רמה אפסית" ושמירה על מחירי נפט סבירים, וזאת בניגוד לציפיות איראן. תוזכר בהקשר זה את הצהרת סגן נשיא איראן, אסחאק ג'האנגירי, ב-16 באוקטובר, שהעלייה במחירי הנפט תפצה על הירידה בהיקף ייצוא הנפט. נראה כי הצעדים האחרונים של הממשל האמריקאי מצביעים על שילוב בו-זמני של שני רכיבי הפעולה - כמות ומחיר. מצד אחד, הממשל פועל להקטנה הדרגתית של יבוא נפט איראני על ידי שמונה צרכניות גדולות, ומצד שני הוא מעודד מפיקות אחרות (ערב הסעודית, רוסיה וארצות הברית בעיקר) להגדיל את תפוקתן. השינוי ההדרגתי יאפשר לאיראן לשקול שנית את עמדתה בנוגע למשא ומתן מחודש לפני שהסנקציות יתהדקו.

גם הצלחה כלכלית של הסנקציות אינה מבטיחה שיתחולל שינוי במדיניות איראן, שהנהגתה מעריכה שממשל טראמפ מעוניין בהחלפת המשטר בטהראן וכי כוונותיו אינן לפשרה חדשה. יוזכר שבעבר איראן עמדה בלחצים כבדים מאד בלי לוותר על רכיבים מהותיים במדיניותה, ומדובר במדינה למודת סנקציות, שהשכילה לעקוף אותן. מעבר לכך, בעקבות הסכם הגרעין והסרת הסנקציות ב-2016, יתרות המט"ח של איראן תפחו ל-100 מיליארד דולר, והן אמורות לסייע למשטר האיראני לשרוד כלכלית גם לאחר תום הפטור הזמני מיישום הסנקציות, שארצות הברית העניקה לשמונה מדינות. יתרה מזאת, לא בטוח שמדינות אלה תשתפנה פעולה עם הממשל האמריקאי ותפסקנה לייבא נפט מאיראן. מכאן, שדרכה של איראן ל"הרס כלכלי", כפי שהבטיח הנשיא דונלד טראמפ, ארוכה מאוד.