

המשבר הכלכלי ותנועת המחאה באיראן: תמונת מצב שנה לאחר חידוש הסנקציות

רז צימט ותומר פדלון

חידוש הסנקציות הכלכליות נגד איראן לפני שנה הביא, כצפוי, להחרפה במצבה הכלכלי הרעוע ממילא. מספר מדדים כלכליים מעידים על חומרתו של המשבר הכלכלי, ועיקרם גרעון תקציבי הנובע משפל חסר תקדים ביצוא נפט איראני, אינפלציה גבוהה וצמיחה כלכלית שלילית. לעומת זאת, כמה מדדים עשויים להצביע גם על הסתגלות הדרגתית של המשק האיראני למשטר הסנקציות. העמקת המשבר הכלכלי מגבירה את תחושת התסכול בקרב הציבור, אך אינה מובילה בשלב זה להתגברות התסיסה. אדרבא, בשנה האחרונה חלה דעיכה משמעותית בהיקף המחאה העממית. בסיכומי של דבר, חרף המשבר הכלכלי והייאוש הציבורי הגובר, נראה כי המשטר האיראני מצליח לעמוד בפני הסנקציות האמריקאיות ואף מסתמנת אפשרות לשיפור כלכלי קל בשנה הבאה. ככל שהמשטר האיראני יחוש כי יש באפשרותו להחזיק מעמד לאורך זמן וכי המשבר הכלכלי אינו מציב איום של ממש על יציבותו ותחזק עמדתו של המנהיג העליון ח'אמנהאי שלא להיענות לדרישות הממשל האמריקאי.

הסנקציות הכלכליות נגד איראן, שנכנסו לתוקף באוגוסט 2018 בעקבות פרישתה של ארצות הברית מהסכם הגרעין, הביאו, כצפוי, להחרפה במצבה הכלכלי הרעוע ממילא, כפי שהדבר מתבטא במספר אינדיקטורים כלכליים. עם זאת, קיימים גם מדדים העשויים להצביע על תהליך של הסתגלות הדרגתית של המשק האיראני למשטר הסנקציות.

הפגיעה החמורה ביותר בכלכלת איראן נובעת מהקשיים לייצא את הנפט. זאת, לאחר שהחלטת ממשל טראמפ במאי 2019 לבטל את הפטורים הזמניים שהעניק לשמונה מדינות להמשיך ולרכוש נפט איראני, הביאה לצניחה נוספת בייצוא (על-פי הערכות שונות) מ-2.8 מיליון חביות נפט ביום ביוני 2018 לשפל חסר תקדים מאז מלחמת איראן-עיראק של 300 עד 800 אלף חביות נפט ביום (הפער הם מאחר ולא ברור מה היקף הברחת הנפט מאיראן). הירידה החדה בהכנסות המדינה בעקבות כך חייבה את הממשלה לפתוח מחדש את תקציב המדינה לשנה הנוכחית, שהתבסס על תחזית לייצוא של 1.5 מיליון חביות נפט ביום במחיר של כ-55 דולרים לחבית. על מנת לצמצם את הגרעון התקציבי שנוצר החליטו שלטונות איראן על שורה של צעדים, ובראשם משיכה של יותר מ-10 מיליארד דולרים מקרן הפיתוח הלאומית, שנועדה לשמר חלק מהכנסות הנפט כדי למנוע זעזועים במשק בשל שינוי מחירים בשוק העולמי, ומשיכת עשרות מיליארדי דולרים מיתרות מטבע החוץ.

אתגר משמעותי נוסף עמו מתמודדים שלטונות איראן הוא שיעור האינפלציה העומד כיום על 40.4 אחוזים, שיא של 23 שנים. קרן המטבע העולמית העריכה את שיעור האינפלציה הצפוי בשנת 2019 ב-37.2 אחוזים, אך העריכה כי האינפלציה צפויה לרדת החל משנת 2020. אין ספק כי האינפלציה מגבירה את מצוקת האזרחים, אף כי לאזרחי איראן יש ניסיון רב מן העבר בהתמודדות עם שיעורי אינפלציה גבוהים, למשל באמצעות התאמת הרגלי הצריכה שלהם.

שלטונות איראן משתדלים למנוע שחיקה משמעותית נוספת ברמת החיים של האזרחים באמצעות עדכון שכר העובדים והגדלת התקציבים לשירותי רווחה ולסובסידיות.

מדד משמעותי נוסף המעיד על חומרת המשבר הכלכלי הוא הירידה החדה בהיקף הצמיחה הכלכלית. ביולי 2019 עדכנה קרן המטבע העולמית את תחזית הצמיחה השנתית באיראן והעריכה כי בשנת 2019 תרד הצמיחה באיראן בשיעור חד של 6 אחוזים. עם זאת, להערכת הקרן צפוי כי כבר ב-2020 יחול מפנה ותחודש הצמיחה הריאלית באיראן בשיעור קטן של כאחוז אחד, ייתכן הודות להגברה של הפעילות הכלכלית של ענפי המשק שאינם מתבססים על נפט.

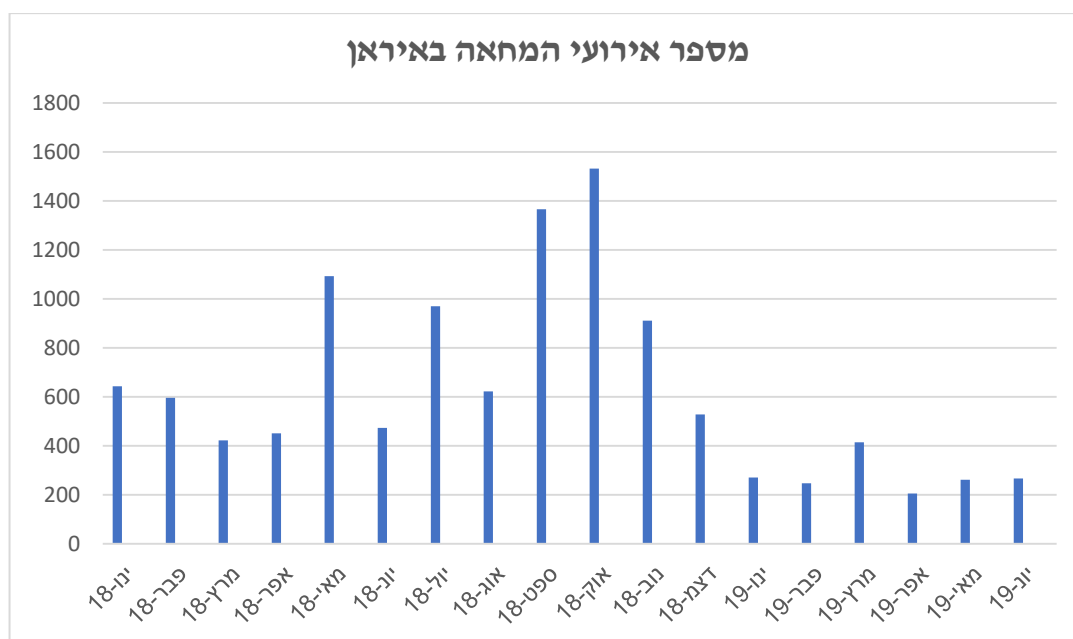
במקביל לנתוני הצמיחה העריכה קרן המטבע כי שיעור האבטלה ב-2019 צפוי לגדול מ-13.9 אחוזים בשנת 2018 ל-15.4 אחוזים ולהמשיך ולעלות עד שנת 2024 לשיעור של 19.4 אחוזים. שיעור האבטלה בקרב צעירים גבוה אף יותר (כ-30 אחוזים), ובקרב צעירים משכילים בוגרי אוניברסיטאות נע בין 40 אחוזים ל-50 אחוזים. לאחרונה פרסם המרכז האיראני לסטטיסטיקה נתונים המצביעים לכאורה דווקא על ירידה קלה בשיעור האבטלה באביב 2019 לעומת התקופה המקבילה אשתקד, אך מוקדם להעריך האם נתון זה אכן משקף שיפור במצב התעסוקה באיראן. המרכז למחקרים של המגילס טען בדוח שפרסם בסוף יולי 2019, כי הסיבה לירידה במספר דורשי העבודה אינה משקפת ירידה בהיקף האבטלה אלא נובעת מכך שאזרחים רבים כבר אינם פונים ללשכות העבודה מאחר שהתייאשו מהסיכויים למצוא עבודה.

חרף האינדיקטורים הכלכליים השליליים, חלק מהנתונים הכלכליים עשויים להצביע על הסתגלות הדרגתית של המשק האיראני למצב. המדד המעודד ביותר מבחינת איראן קשור לייצוב שער המטבע המקומי (ריאל) ביחס לדולר האמריקאי. לאחר שבשנת 2018 קרס הריאל בשיעור חד ואיבד כשני-שלישים מערכו, התייצב שער בחודשים האחרונים סביב כ-120 אלף ריאל לדולר, בעיקר בזכות מאמצים מצד השלטונות לייצב את שער המטבע, למשל באמצעות מאבק בשוק השחור של הסחר במטבע חוץ.

בנוסף למאמצים לייצב את המטבע חותרת הממשלה גם להמשיך בהגדלת ההכנסות מייצוא המוצרים שאינם קשורים בנפט. מוקדם להעריך את הצלחת הממשלה בתחום זה, אף כי ניתן להצביע על עלייה משמעותית בהיקף סחר החוץ עם עיראק, שהפכה לזירה מרכזית עבור איראן במאמציה לעקוף את הסנקציות הכלכליות. אולם, המאמצים ליצור מנגנון עוקף סנקציות עם האיחוד האירופי (Instex) לא עלו יפה ובמחצית הראשונה של 2019 נרשמה ירידה משמעותית בהיקף הסחר של איראן עם מדינות אירופה ואף עם סין. גם עליות נמשכות בבורסה בטהראן מצביעות על תמונה כלכלית מורכבת יותר חרף התחזיות הקודרות.

העמקת המשבר הכלכלי לכאורה הייתה אמורה להחריף את המחאה העממית שפרצה באיראן בסוף 2017 וסקרי דעת קהל, שהתפרסמו בשנה האחרונה באיראן, אכן מעידים על עוצמת הייאוש בקרב האזרחים: סקר שפרסם מכון הסקרים ISPA בקיץ 2019 מצביע על ירידה חדה בשיעור שביעות הרצון של האזרחים מהמצב. שיעור שביעות הרצון ירד מ-6.3 (בסולם של 1 עד 10) בדצמבר 2015 ל-3.6 בלבד באוקטובר 2018. אף על-פי כן, תחושת התסכול לא הובילה עד כה להתגברות התסיסה ובפועל ניתן להצביע על ירידה משמעותית במספר אירועי המחאה (הפגנות ושבתות). בעוד שבמהלך 2018 נרשמו בממוצע כ-800 אירועי מחאה מדי חודש (בחודשים מאי, ספטמבר ואוקטובר נרשמו למעלה מ-1,000 אירועי מחאה בחודש), במחצית הראשונה של שנת

2019 התקיימו בממוצע פחות מ-300 אירועי מחאה מדי חודש. גם שר הפנים האיראני עדכן במחצית אוגוסט 2019 כי מספר אירועי המחאה פחת בחודשים הראשונים של שנת 2019 ב-38 אחוזים.



את הירידה החדה בהיקף המחאה ניתן לייחס לכמה גורמים מרכזיים:

- הציבור האיראני מיואש מהסיכוי לחולל שינוי פוליטי משמעותי לנוכח הכרתו בעוצמת המשטר וביכולות הדיכוי היעילות העומדות לרשותו, כמו גם בחולשותיה הבולטות של תנועת המחאה, שנותרה גם במהלך 2018 מקומית, מזדמנת ומוגבלת בהיקפה.
- החרפת המשבר הכלכלי מחייבת את האזרחים, ובעיקר את מעמד הביניים העירוני, הנחשב עמוד השדרה של תנועות לשינוי פוליטי וחברתי באיראן, להתמקד במאבק הישרדותי יום-יומי ומונעת ממנו להתפנות למאבק לקידום חירויות פוליטיות ואזרחיות. זאת ועוד, המשבר הכלכלי מגביר עוד יותר את תלותם של העובדים שרובם מועסקים במגזר הציבורי, בממשלה, ובכך יורד הסיכוי שהם יסכנו את ביטחונם הכלכלי והתעסוקתי באמצעות מעורבות פוליטית ואזרחית.
- המשטר האיראני מצליח כבעבר להכיל את הקשיים הכלכליים מבלי לגרום להידרדרות ולתסיסה שתערער את יציבותו. נראה שמדיניות הלחצים של הנשיא טראמפ וההסלמה הנמשכת בין איראן לארצות-הברית מחזקים את החוגים הרדיקלים ומעודדים את הצמרת האיראנית להפגין נחישות גם כלפי פנים, ולהגביר את הדיכוי הפנימי.
- החשש בקרב האזרחים מפני כאוס ואובדן יציבות, במיוחד לנוכח ההסלמה בין טהראן לווינגטון, גובר בשלב זה על הנכונות לקדם תהפוכות פוליטיות. נראה כי הסיכוי הגובר לעימות צבאי בין איראן לארצות-הברית תורם ללכידות הפנימית בציבור, המפגין לעיתים קרובות נכונות להתייב מאחורי המשטר לנוכח איומים במתקפה צבאית או קריאת תיגר על שלמותה הטריטוריאלית של איראן.

בסיכומו של דבר, חרף המשבר הכלכלי והייאוש הציבורי הגובר, נראה כי המשטר האיראני מצליח לעמוד בפני הסנקציות האמריקאיות ואף מסתמנת אפשרות לשיפור כלכלי קל בשנה הבאה. בנסיבות אלה רק מתחזקת עמדתו של מנהיג איראן, עלי ח'אמנהאי, הרואה בנסיגת ארצות-הברית מהסכם הגרעין הוכחה לטענתו שאי-אפשר לסמוך עליה וכי שיפור כלכלי אפשרי רק באמצעות "כלכלת התנגדות", שעיקרה הפחתת התלות האיראנית בגורמים זרים, ולא באמצעות היענות לדרישות הממשל האמריקאי.