

מבט על, גיליון 1296, 6 באפריל 2020

השפעתה של מגפת הקורונה על כלכלת איראן

רז צימט ותומר פדלון

התפרצותה של מגפת הקורונה מנחיתה מכה קשה על הכלכלה האיראנית, הנתונה ממילא בשפל חסר תקדים בעקבות הסנקציות הכלכליות שהטילה ארצות הברית על איראן והצניחה במחירי הנפט. השפעתה הכלכלית של המגפה חמורה במיוחד, משום שהיא פוגעת גם במגזרים שבהם השפעת הסנקציות הייתה מוגבלת למדי. בשלב זה מנסה המשטר להכיל את המשבר הכלכלי ולספק פתרונות מידיים לאזרחים, בעיקר באמצעות חבילות סיוע לנזקקים. במקביל מנסה המשטר להביא להקלת הסנקציות הכלכליות וכן נאלץ לבקש הלוואה מקרן המטבע הבינלאומית. בשלב זה, לא ניתן לזהות קריסה מערכתית של המשק ואין עדות למחסור במוצרי יסוד או להפסקת אספקה סדירה של שירותים ומוצרים חיוניים. עם זאת, ככל שיעמיק המשבר, עלול המיתון הכלכלי באיראן להחריף והגרעון התקציבי צפוי לגדול משמעותית. במקרה כזה, עלולה איראן להתקשות לאורך זמן לממן חלק מפעילויותיה הצבאיות בזירה האזורית.

משבר הקורונה מוצא את איראן באחת התקופות הקשות בתולדותיה. נסיגת ארצות הברית מהסכם הגרעין והחזרת הסנקציות הכלכליות החריפו את המצוקות שעמן מתמודדת המדינה ודרדרו את מצבה הכלכלי לשפל חסר תקדים. לכך הצטרפה הצניחה החדה במחירי הנפט. גם הפסקת הטיסות מאיראן ואליה וסגירת גבולותיה עם מדינות שכנות בעקבות התפרצות הנגיף גובה מחיר כלכלי כבד, במיוחד עקב סגירת מעברי הגבול בין איראן לעיראק, המשמשים את איראן ליצוא סחורות חיוניות וככל הנראה גם להברחות נפט תוך הפרת משטר הסנקציות. המגבלות על המסחר הבינלאומי פגעו קשות ביבוא חומרי גלם לאיראן וביכולתה להמשיך ביצוא מוצרים שאינם קשורים בנפט.

הכלכלה האיראנית סופגת מכה אנושה דווקא לאחר מספר חודשים שבהם נראה היה כי המשק האיראני החל להתייצב, תוך הסתגלות למשטר הסנקציות. שיעור האינפלציה ירד מעט בחודשים האחרונים לרמה של כ-35 אחוזים לאחר עליה משמעותית בשנתיים האחרונות לשיעור של קרוב ל-40 אחוזים. במקביל העריכה קרן המטבע העולמית כי לקראת 2021 עשויה להתחדש הצמיחה הריאלית באיראן בשיעור קטן, של עד אחוז אחד, ייתכן שהודות להתגברות הפעילות הכלכלית של ענפי המשק שאינם מתבססים על נפט. כך למשל, בשנה האחרונה נרשמה עלייה של 20 אחוזים בייצוא מוצרים שאינם קשורים לנפט. התאוששות נרשמה גם בשער המטבע המקומי (ריאל), שהתייצב במהלך 2019 סביב כ-120 אלף ריאל לדולר, לאחר שקרס בשנת 2018 בשיעור חד ואיבד כשני-שלישים מערכו. בחודשים האחרונים שב הריאל ונחלש ולאחר התפרצות הקורונה הוא נסחר סביב כ-160 אלף ריאל לדולר.

זאת ועוד, המגפה מאיימת לפגוע גם במגזרים שבהם השפעת הסנקציות הייתה מוגבלת למדי, למשל תיירות ומסחר פנים. הפגיעה בתחומים אלה נחשבת חמורה במיוחד משום שהמגפה התפרצה בחודש מארס, בסמוך לראש השנה האיראני (נורוז), בתקופת שיא בצריכה ובעסקים. עוצמת

המשבר ניכרת הן בקרב אזרחים פרטיים והן בקרב עסקים. ראש לשכת המסחר האיראנית, עיולאם-חוסייין שאפעי, הזהיר זמן קצר לאחר פרוץ המשבר, כי איראן צפויה לגל של פשיטות רגל. המשבר פגע קשות גם בחלק מהתעשיות, ובהן תעשיית הרכב שניצבת בפני ירידה חדה בדרישה לרכבים ומגבלות היצוא.

בשלב זה מנסה המשטר להכיל את המשבר הכלכלי. הנשיא חסן רוחאני נחלץ להרגיע את הציבור באמרו כי אין כל חשש למחסור בסחורות ובתרופות וכי הממשלה משתדלת לספק פתרונות מידיים. הממשלה אישרה חבילת סיוע לשלושה מיליון אזרחים נעדרי הכנסה קבועה, הכוללת תשלום קצבאות עד כ-400 דולרים בשלוש פעימות למשך ארבעה חודשים, וכן הלוואות ללא ריבית לארבעה מיליון עובדים, שאיבדו את פרנסתם כתוצאה מהמשבר. הבנקים המסחריים הונחו להעניק הלוואות בריבית נמוכה למשך 30 חודשים לעשר קטגוריות של עסקים המושפעים במיוחד מהמשבר, ביניהם מסעדות, סוכנויות תיירות ונסיעות, מלונות, חברות תחבורה ותעופה, מרכזי ספורט ובידור ומארגני אירועים. כן מתכננת הממשלה להעלות את שכר עובדי המדינה ב-50 אחוזים ודחתה את תשלומי המיסים וההלוואות לחודש מאי. בכל מקרה, תוכנית הסיוע מסתכמת, ככל הנראה, באחוז עד שני אחוזים בלבד מהתוצר האיראני, מה שממחיש את אוזלת ידה הכלכלית של הממשלה.

בה בעת, המשטר יזם קמפיין בינלאומי נרחב שנועד להפעיל לחץ על ארצות הברית להסיר את הסנקציות, אם כי הממשל האמריקאי הבהיר שאין בכוונתו להקל בהן או לסגת מאסטרטגיית "מקסימום הלחצים". הממשל אף הודיע על אודות שורת סנקציות חדשות נגד חברות ואישים איראנים. האיחוד האירופי, לעומת זאת, אישר סיוע הומניטרי לאיראן בסך 20 מיליון אירו ואף הצליח באחרונה להפעיל לראשונה את מנגנון INSTEX, שהוקם לשם עקיפת הסנקציות האמריקאיות על טהראן כדי לאפשר העברת ציוד רפואי לאיראן. גם הממשל הסיני התגייס לסייע בידע ובציוד. במקביל נאלצו שלטונות איראן, לראשונה מאז המהפכה האסלאמית, לפנות לקרן המטבע הבינלאומית ולבקש הלוואה בסך חמישה מיליארד דולרים מקרן הסיוע המהיר, שהוקמה כדי לסייע למדינות להתמודדות עם משבר הקורונה, אך בשלב זה לא ברור עדיין אם ארצות הברית תאפשר לאיראן לקבלה.

יוזמות אלה נועדו לסייע לאיראן להתמודד עם הגרעון התקציבי החמור. התקציב האיראני לשנה האיראנית החדשה, שהוגש לאישור הפרלמנט בנובמבר 2019 ואושר לאחרונה על ידי "מועצת שומרי החוקה" יידרש, ככל הנראה, לשינויים מרחיקי לכת על רקע ההוצאות החריגות והצפי לירידה בהכנסות המדינה ממיסים בעקבות משבר הקורונה. גם צניחת מחירי הנפט תשפיע על התקציב, שהתבסס על מחיר חבית נפט של 50 דולרים, במיוחד לאחר שיצוא הנפט של איראן ירד לשפל חסר תקדים של פחות מ-400 אלף חביות נפט ביום עקב הסנקציות האמריקאיות. הירידה העולמית בביקוש לנפט כתוצאה ממשבר הקורונה ומלחמת הנפט בין ערב הסעודית לרוסיה הובילו לירידה חדה במחירו. חבית נפט מסוג ברנט, שנסחרה בסוף חודש ינואר ב-60 דולר, נסחרה בסוף חודש מארס בכ-25 דולרים בלבד - המחיר הנמוך ביותר מאז שנת 2003. הירידה במחיר, בשילוב האטת קצב ייצוא הנפט כתוצאה מהסנקציות האמריקאיות, מכבידות על הכלכלה האיראנית. במאמץ לצמצם את הגרעון פנה הנשיא רוחאני בסוף מארס למנהיג העליון, עלי ח'אמנהאי, בבקשה לאשר משיכת כספים מקרן הפיתוח הלאומית, שנועדה לשמר חלק מהכנסות הנפט כדי למנוע זעזועים

במשק כתוצאה משינוי מחירים בשוק העולמי. המשבר גם צפוי לדלדל עוד יותר את יתרות מטבע החוץ של איראן, שהוערכו בסוף 2019 ב-86 מיליארד דולרים.

קשיי הממשלה לעמוד במחיר הכלכלי הכבד והצורך לדאוג לפרנסתם של מיליוני עובדים ולהבטיח אספקה סדירה של שירותים ומוצרים חיוניים גרמו עיכוב ניכר באכיפת סגר ומגבלות תנועה משמעותיות ברחבי המדינה בתגובה להתפשטות נגיף הקורונה. במשך מספר שבועות סירב הנשיא להטיל סגר מלא חרף דרישות מערכת הבריאות, הגם שקרא לאזרחים, שאינם עובדים בשירותים חיוניים, להישאר בבתיהם ובנוסף הטיל מגבלות על חלק מהפעילות הכלכלית והודיע על סגירת מרכזי מסחר, שווקים, מרכזי תרבות ופנאי, חלק ממשרדי הממשלה, בתי ספר ואוניברסיטאות. רק בסוף מארס לאחר שכשלו המאמצים לבלום את התפשטות המגפה, החליטה הממשלה להטיל מגבלות משמעותיות על תנועת כלי רכב ואזרחים בין הערים ברחבי מדינה.

מוקדם להעריך את עוצמת הפגיעה הכלכלית, שתהיה תלויה במידה רבה במשך המשבר. בכל מקרה, המשבר הכלכלי צפוי להימשך גם בחלוף המשבר הבריאותי ולהחריף את העוני והמצוקה הכלכלית בקרב שכבות נרחבות בציבור. אלה עשויות ללבות מחדש את המחאה העממית, במיוחד לאחר הסרת איום הקורונה, המשמש גורם מרסן מפני התקהלות עקב חשש לצאת לרחובות. הכלכלה האיראנית, שעל פי הערכות קרן המטבע העולמית הייתה צפויה להתכווץ בשנת 2019 – 2020 בשיעור של יותר מ-9 אחוזים, עלולה להיקלע למיתון חריף אף יותר. מיתון זה עלול להחריף את משבר האבטלה, העומדת כיום על 13 אחוזים ולמעלה מ-40 אחוזים בקרב צעירים בוגרי אוניברסיטאות.

אף על פי כן, לא ניתן לזהות בשלב זה קריסה מערכתית של המשק האיראני ואין עדות למחסור במוצרי יסוד או לאובדן יכולת מצד השלטונות להבטיח אספקה סדירה של שירותים ומוצרים חיוניים, ביניהם חשמל, מים וגז. נראה שגם יכולת הייצור ברוב תחומי התעשייה והחקלאות נשמרת חרף המשבר המתמשך. זאת ועוד, המשטר האיראני כבר הוכיח בעבר את יכולתו לצלוח משברים חמורים, במיוחד לאחר שנים של סנקציות כלכליות משמעותיות ולנוכח הריכוזיות של הכלכלה האיראנית, המתאפיינת במעורבות רבה של מוסדות ממשלתיים ושל משמרות המהפכה. ריכוזיות זו משפרת את יכולת המשטר להתאים את הכלכלה לתנאים החדשים שנוצרו בעקבות המשבר. ככל שיעמיק המשבר, עשויה המגפה לכפות על שלטונות איראן לבצע הערכת מצב עדכנית ולבחון מחדש את סדרי העדיפויות הלאומיים. אף כי לא צפוי שינוי ביעדי העל האסטרטגיים שלה, עשויה איראן להתקשות לאורך זמן במימון חלק מפעילויותיה הצבאיות בזירה האזורית. איראן כבר נאלצה - עקב חידושן של הסנקציות האמריקאיות לפני כשנתיים - לקצץ בתקציב הסיוע לארגונים הנתמכים על ידה במרחב הערבי, לרבות חזבאללה, הנתון במצוקה כלכלית קשה. עוצמת הפגיעה הכלכלית באיראן עשויה להטיל מגבלות נוספות על יכולתה של טהראן לסייע לשלוחיה באזור.