

4 איראן: בתקופת שפל, אך עודנה האיום העיקרי על ביטחון ישראל

סימה שיין ורז צימט



צילום: Iranian Defense Ministry/ WANA (West Asia News Agency)/Handout via REUTERS

המלצות למדיניות

המשך הגדרת תוכנית הגרעין של איראן כאיום העיקרי על ביטחון ישראל • החזקת אופציה התקפית מול איראן • תיאום עם הממשל האמריקאי לקראת חידוש השיח בסוגיית הגרעין, והגדרת האינטרסים הישראליים בהסכם מחודש



תמונת מצב

שפל כלכלי ושורת מכות יוצרים אתגרים לאיראן ולציר שבהובלתה • למרות זאת, איראן ממשיכה לקדם את תוכנית הגרעין והתבססותה באזור • ניסיונות פגיעת סייבר בישראל; דרישה לביטול הסנקציות טרם חידוש שיחות הגרעין



השנה החולפת – מרובת אתגרים

השנה החולפת הייתה מהקשות שידעה איראן מאז הקמתה של הרפובליקה האסלאמית. היא נפתחה בהריגת קאסם סולימאני, מפקד כוח קודס, ובהפלת מטוס אוקראיני ומהומות שפרצו בעקבות התקרית, ונמשכה בצל האירוע הדרמטי והמשפיע ביותר – התפרצות מגפת הקורונה, שעל פי נתונים רשמיים גבתה את חייהם של כ־50 אלף איש, ובפועל כנראה הרבה יותר. המגפה חשפה שורה של חולשות וכשלים בהתנהלות המשטר, החמירה את המצב הכלכלי והשפיעה על תהליכים פנימיים במערכת הפוליטית, בפרט על התחזקות הגורמים השמרניים ובראשם משמרות המהפכה. על כל אלה נוספו לקראת סוף השנה הסכמי הנורמליזציה בין ישראל לאיחוד האמירויות הערביות ובחריין וההתנקשות בראש תוכנית הגרעין האיראנית, מוחסן פח'ריזאדה.

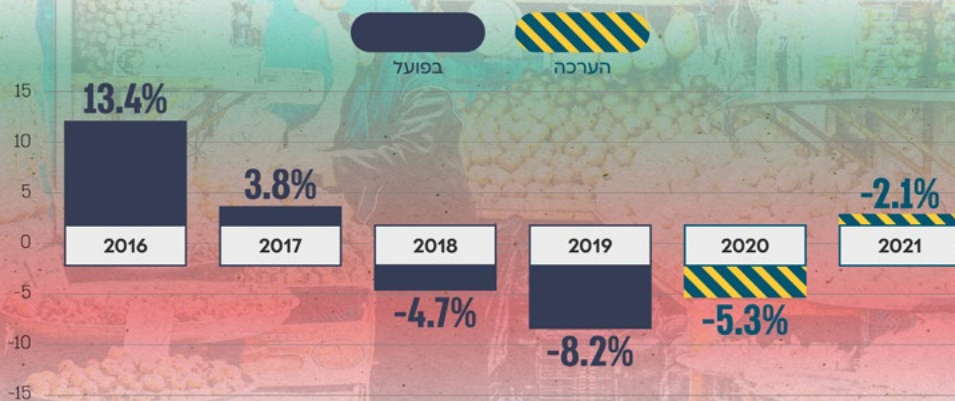
התחום הכלכלי – מגפת הקורונה הצטרפה להשלכותיהן של הסנקציות שארצות הברית הטילה על איראן ולצניחה במחירי הנפט. השפעתה חמורה במיוחד, בשל פגיעתה גם במגזרים שבהם השפעת הסנקציות הייתה מוגבלת. המשבר הכלכלי החריף מתאפיין בשיעור צמיחה שלילי גבוה (למעלה מחמישה אחוזי צניחה צפויים בשנה הקרובה), בקריסת המטבע האיראני (ריאל) ביחס לדולר האמריקאי, בגירעון תקציבי חמור, באינפלציה של יותר מ־40 אחוזים ובדלדול יתרות מטבע החוץ.

שיעור האינפלציה באיראן (באחוזים) | 2021-2014



הנתונים לקוחים מקרן המטבע העולמית (IMF)

שיעור שינוי התמ"ג השנתי באיראן | 2021-2016



הנתונים לקוחים מהבנק העולמי (World Bank)

הזירה הפוליטית – נמשכה התחזקות המחנה השמרני בהובלתו של המנהיג העליון עלי ח'אמנהאי. בבחירות שנערכו בפברואר 2020 החזירו השמרנים לעצמם שליטה מוחלטת במג'לס – הפרלמנט. במקביל, על רקע משבר הקורונה והעימות הנמשך עם ממשל טראמפ, התחזק מעמד של משמרות המהפכה, הממשיכים להעמיק את מעורבותם בניהול ענייני המדינה והכלכלה תוך ניצול חולשת הממשלה. גורמים ומגמות אלה, ובכללם חתירתו של ח'אמנהאי להבטיח את שליטת השמרנים לקראת הסתלקותו מהבמה הפוליטית, יבואו לידי ביטוי גם בבחירות לנשיאות איראן שייערכו ביוני 2021.

בזירה האזורית – איראן נדרשה להתמודד עם קשיים הולכים וגוברים, ביניהם המשך חוסר השקט הפנימי בעיראק וגם בלבנון, ובעיקר השלכותיו של הפיצוץ החמור שאירע בנמל ביירות על מעמד חזבאללה, כמו גם הסנקציות הכלכליות שהטיל הממשל האמריקאי על סוריה וחזבאללה. בסוריה נמשכו תקיפות של ישראל, שהעמידו את המשטר האיראני בפני אתגר משמעותי. חוסר היכולת למצוא להן מענה הולם הביאו את טהראן לפנות ביתר שאת לזירת הסייבר, שבמסגרתה ניסתה לפגוע ברשת המים בישראל,



האצבע מופנית כלפי ישראל ומסר מאיים מופנה לממשל ביידן.

הלוויית מדען הגרעין מוחסן פח'ריזאדה

צילום: Iranian Defense Ministry/ WANA (West Asia News Agency)/Handout via REUTERS

לצד ניסיונות נוספים לפגוע במערכת הבנקאות ובארגונים אזרחיים ישראלים נוספים. בד בבד נמשכו חילוקי הדעות בין איראן לבין רוסיה וטורקיה לגבי השפעה בסוריה. אלא שמחלוקות קשיים אלה לא שינו את האינטרס ארוך הטווח של איראן בסוריה, והיא ממשיכה לקדמו באמצעות העמקת התבססותה במערכת הביטחונית, הכלכלית, החינוכית והתרבותית-דתית במדינה זו. גם בעיראק, אף שהשפעתה חזקה, ברור לטהראן כי ראש הממשלה מצטפא אל-כאזמי מנסה לאזן את השפעתה עם זו של וושינגטון, וכן על ידי הידוק היחסים עם מדינות המפרץ ועם ירדן ומצרים; גם הסכמי הנורמליזציה בין ישראל לבין איחוד האמירויות הערביות ובחריין, ובעיקר אספקתם העתידית של מטוסי F-35 לאמירויות, כמו גם ההפשרה ביחסים בין ישראל לבין סודאן, שבעבר הרחוק יותר הייתה בעלת ברית של איראן, מטרידים את המשטר בטהראן.

תחום הגרעין – לצד קשיים אלה מבית ומחוץ, איראן המשיכה לקדם את תוכנית הגרעין תוך הפרה נמשכת של מרבית סעיפי הסכם הגרעין. על פי הדוח שפרסמה הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) בספטמבר 2020, ברשותה של איראן למעלה מ-2.5 טונות של אורניום מועשר לרמה נמוכה, ונמשכת ההעשרה בשני אתרים. נוסף על כך הוכנס גז לצנטריפוגות מתקדמות ונבנה אתר חדש בעומק האדמה להרכבת צנטריפוגות חדשות, במקום זה שנפגע בחבלה החמורה שאירעה באוגוסט בנתנז. סבא"א גם לא מקבלת את הסברי איראן לפעילות גרעינית שהתבצעה באתרים שלא דווחו לסוכנות, תוך הפרה של מחויבותיה על פי האמנה למניעת תפוצה גרעינית (NPT), שהן מעבר להסכם הגרעין. בעקבות ההתנקשות בפח'ריזאדה, לצד איומים בתגובה חריפה נגד מבצעיו והאצבע המופנית אל ישראל, נשמע גם מסר מאיים כלפי ממשלו של הנשיא האמריקאי הנבחר ג'ו ביידן – בחוק שהעביר הפרלמנט האיראני, הדורש מהממשלה להעלות את רמת העשרת האורניום ל-20 אחוזים, לפעול לחידוש פעילותו של כור המחקר באראק ולצמצם את שיתוף הפעולה עם סבא"א. כל זאת תוך חודשיים-שלושה, אם לא יוסרו מעל איראן כל הסנקציות המוטלות עליה.

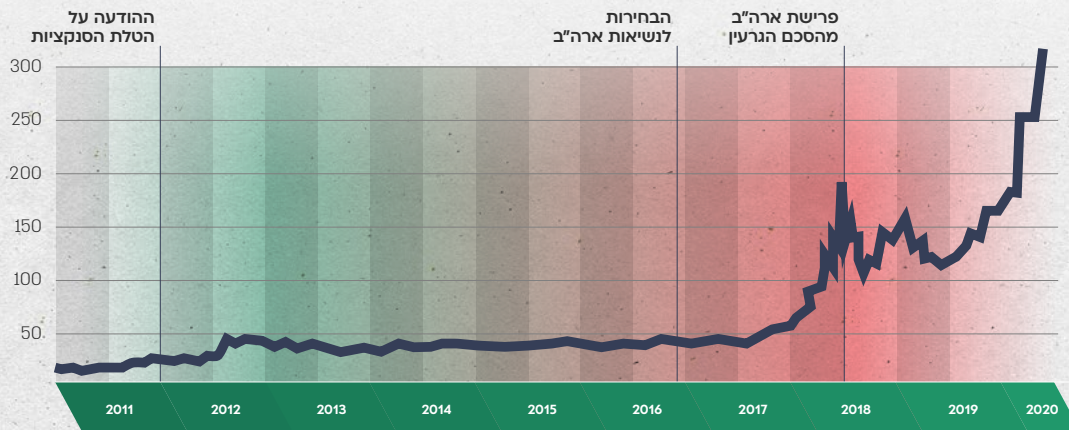
איראן ממשיכה לקדם את תוכנית הגרעין שלה תוך הפרה של מרבית סעיפי ההסכם.

מה צופנת בחובה שנת 2021?

בחירת ביידן לנשיאות היא התפתחות חיובית מבחינת טהראן, בעיקר בשל עזיבת טראמפ את הבית הלבן והנכונות המוצהרת של ביידן לחזור לחזרת איראן למשא ומתן עם ארצות הברית. החוגים הפרגמטיים בהובלת הנשיא חסן רוחאני תומכים עקרונית בחידוש הדיאלוג עם וושינגטון, בתקווה שיביא להסרת הסנקציות ולשיפור במצבו של העם האיראני. מנגד, החוגים הרדיקליים והשמרניים שוללים חזרה למשא ומתן בטענה שלא ניתן לסמוך על ארצות הברית, וכי יש לנסות ולפתור את מצוקותיה הכלכליות של איראן באמצעות המשך "כלכלת ההתנגדות", שאותה אימץ המנהיג ח'אמנהאי. הוויכוח משקף גם שיקולים פוליטיים לקראת הבחירות לנשיאות באיראן: מתנגדיו של רוחאני אינם מעוניינים לספק ליריביהם הפוליטיים הישג מדיני טרם הבחירות. זאת ועוד, התבטאויות שונות של ביידן ויועציו מגבירות באיראן חשש כי גם הממשל האמריקאי החדש אינו מתכוון להסיר באופן מלא את הסנקציות הכלכליות רק בתמורה לחזרה להסכם הגרעין, וכי יש בכוונתו לדרוש שיפורים בהסכם הגרעין, שטהראן מתנגדת להם.

זאת ועוד, הערכת המצב האיראנית, המשקפת מודעות לשינויים בסדר העדיפויות הצפוי של הממשל האמריקאי החדש, תידרש להתמודד עם סביבה גיאואסטרטגית שונה מזו של השנים האחרונות במספר היבטים, ובראשם שיפור צפוי במערכת היחסים הטרונס-אטלנטיים. זאת נוכח החשיבות שהנשיא הנבחר ביידן מייחס לחידוש הברית בין ארצות הברית לאירופה ולנאט"ו. איראן נהנתה מהמתיחות בין ממשל טראמפ לבין בעלות בריתה האירופיות של ארצות הברית, ואף אימצה מדיניות שנועדה לשמר את אירופה לצידה במסגרת מאמציה לבודד את הממשל האמריקאי. מדיניות איראנית זו נשאה פירות משמעותיים, שהומחשו הן בהצבעתן של מדינות אירופה במועצת הביטחון של האו"ם נגד הארכת אמברגו הנשק על איראן (אוקטובר 2020) והן בהתנגדותן לניסיון האמריקאי להחזיר את סנקציות מועצת הביטחון באמצעות הפעלת מנגנון הסנפבק (snapback). אשר ליחסיה עם רוסיה ועם סין, על איראן להביא בחשבון את רצון להימנע מעימות עם ארצות הברית כבר בתחילת כהונתו של ממשל ביידן. על הפרק אפשרות לעסקאות נשק חדשות ביניהן לבין איראן, שמימושן גם כך אינו פשוט עקב מצבה הכלכלי הקשה של איראן.

שער החליפין של הריאל האיראני ביחס לדולר | 2021-2014



הנתונים לקוחים מאתר Bonbast.com, יחס לדולר באלפים (300 אלף ריאל לדולר)

משלל התבטאויות של בכירים באיראן עולים מספר מסרים ברורים לארצות הברית ולמדינות אירופה, המשקפים תנאים איראניים לקראת חידוש אפשרי של המשא ומתן. גם אם ברור שאלה תנאי פתיחה שעשויים להשתנות נוכח הצעה ספציפית שתבוא מווינגטון, כמו גם בלחץ של הגורמים האירופיים המעוניינים מאוד בחידוש ההידברות עם טהראן, יש להביא בחשבון: דרישה להסרה מוחלטת של הסנקציות שהוטלו על ידי ממשל טראמפ, כתנאי מוקדם לחזרה להסכם הגרעין; הדגשה כי הסכם הגרעין מ-2015 הוא עובדה מוגמרת ואינו נתון למשא ומתן; ודרישה לפיצויים על הנזקים שנגרמו לאיראן בשנים האחרונות בעקבות החזרת הסנקציות.

1 תנאי איראן לחידוש המשא ומתן

01 דרישה להסרה מוחלטת של הסנקציות שהוטלו על ידי ממשל טראמפ כתנאי מוקדם לחזרה להסכם הגרעין

02 הדגשה כי הסכם הגרעין מ-2015 הוא עובדה מוגמרת, ואינו נתון למשא ומתן

03 דרישה לפיצויים על הנזקים שנגרמו לאיראן בעקבות החזרת הסנקציות

תמונת המצב לשנת 2021 מורכבת ושונה מזו שהייתה בשנים 2013–2015, כאשר התנהל המשא ומתן בין מדינות ה-5+1 לבין איראן. בין השאר עומדים על הפרק מספר תהליכים ומועדים, חלקם סותרים זה את זה: מצד אחד, בסביבת הנשיא הנבחר בידן ניכר רצון לפעול במהירות ולבטל את מהלכי טראמפ בשורת נושאים שאחד מהם הוא הסוגיה האיראנית, ולכן סביר להניח שאנשיו ישאפו לנצל את התקופה שעד החלפתם של רוחאני ושל שר החוץ המוכר להם, מחמד ג'וואד זריף, כדי לקבע סוג של דיאלוג. גם הגורמים האירופים רואים בכך חשיבות, וסביר להניח שיגבשו הצעה שאותה ינסו לאשרר גם עם טהראן. מצד שני, ספק אם צמרת המשטר באיראן תהיה בשלה למהלך משמעותי בטרם הבחירות לנשיאות, שכן סוגיית הדיאלוג עם ארצות הברית בוודאי תכבב במסע הבחירות של כל המתמודדים. זאת ועוד, חשדנותו המופגנת של המנהיג העליון ח'אמנהאי כלפי ארצות הברית אך התחזקה. אין ספק שהוא חושב על החזון שישאיר אחריו, שבו למדיניות ההתנגדות יש עדיפות ברורה על פני שיח עם "השטן הגדול".

לארצות הברית יידרש "זמן דיפלומטי" מול מדינות אירופה כמו גם מול רוסיה וסין, השותפות להסכם הגרעין. יש להניח כי בפרק הזמן שבין כניסת בידן לבית הלבן (20 בינואר 2021) לבין הבחירות באיראן (יוני 2021), ובהנחה שארצות הברית ואיראן מעוניינות לחזור להידברות, ייתכנו בעיקר צעדים בוני אמון ראשוניים (CBMs), בלי להיכנס לעובי הקורה של הבעיות המהותיות הקיימות. כבר נרמזה כוונתו של בידן לבטל את איסור ההגעה לארצות הברית, המוטל על אזרחים ממדינות מוסלמיות מסוימות ובהן איראן, וכן דובר על שיפור מסלולי הרכש הבנקאיים של מזון ותרופות, ואולי אף הפשרה חלקית של כספים מוקפאים איראניים לצורך כך.

הרצון של ממשל בידן לחזור לדיאלוג עם איראן, ובעיקר להבטיח עצירה והסגה לאחר של תוכנית הגרעין, עשוי להיתקל בגישה של "קשה להשגה" מצד טהראן, בעיקר אם איראן לא תזכה בהקלות ניכרות בסנקציות. אי-התקדמות עשויה גם להשליך על מדיניות איראן והמיליציות השיעיות בעיראק, שמאז הריגת סולימאני התרחב טווח פעילותן העצמאית. מיליציות אלה ואיראן עשויות לבחון את מרחבי הגמישות מול הממשל החדש בווישינגטון ולאותת על המחירים האפשריים של היעדר הידברות.

המלצות למדיניות

ישראל נדרשת להתמודד ולגבש מדיניות לגבי מספר סוגיות:

- בראש ובראשונה נדרשת החלטה מדינית, במענה לשאלה כיצד להתייחס לרצון העקרוני והמוצהר של הנשיא הנבחר בידן ושל שותפותיה האירופיות של ארצות הברית לשוב להסכם הגרעין, כדרך המועדפת לבלום את התקדמות תוכנית הגרעין.
- טוב תעשה ישראל אם תגדיר ותציג במדויק את האינטרסים שלה, אולם תימנע משלילה מוחלטת של ההידברות, כדי להימנע מעימות עם הממשל האמריקאי החדש.
- על ישראל לשאוף לשכנע את ממשל בידן לא לוותר כבר בשלב ראשון על מנוף הסנקציות בתמורה לנכונות איראנית לשוב למשא ומתן או אף להסכם הגרעין המקורי, אלא לנסות לנצל את מנוף הסנקציות על מנת לאפשר את הארכת הסכם הגרעין ושיפורו.



החוגים השמרניים באיראן שוללים חזרה למשא ומתן
עם ארצות הברית. המנהיג העליון עלי ח'אמנהאי

צילום: SalamPix/ABACAPRESS.COM

■ בתקופת הביניים עד כניסת ביידן לבית הלבן, חשוב להימנע מצעדים מתריסים כדי לא לפגוע באמון מצד הממשל הנכנס, וכתוצאה מכך ביכולתה של ישראל להשפיע על מהלכיו העתידיים מול איראן.

בסוגיות האזוריות — חשוב שישראל תאשרר מחדש את מדיניותה כלפי איראן בזירה הסורית; תשכנע את וושינגטון להזהיר בבירור, בערוצים שלה, את איראן מפני פעולה נגד ישראל בתגובה להתנקשות בפח'ריזאדה; ותעודד את הממשל לחזור ולהבהיר בפומבי את תמיכתו בביטחון הלאומי של ישראל, בדגש על זכותה להגנה עצמית. ישראל נהנית כיום מהבנה רבה יותר לאינטרסים הביטחוניים שלה לנוכח שאיפותיה הגרעיניות ומדיניותה האזורית של איראן, וכן לנוכח סכנת ההתחמשות של איראן ושלוחיה באזור בטילים ובמערכות נשק מתקדמות. הבנה זו היא בסיס חשוב להסכמות בין ירושלים לממשל ביידן, כמו גם עם מדינות אירופה. את המגעים בהקשרים אלה על ישראל לנהל בנחישות, אבל גם ברגישות הנדרשת.

לסיכום, סוגיית הגרעין צריכה לעמוד בראש סדר העדיפויות של ישראל. עם כל חשיבותן, הסוגיות האזוריות — בדגש על המעורבות האיראנית בסוריה ובלבנון — הן מסדר גודל שני בחשיבותן. עדיף לא לכוון אותן יחד עם סוגיית הגרעין, כדי לא לאפשר משיכת זמן מיותרת.