

סנקציות על איראן: כואב, אבל יותר

אפרים קם ושמואל אבן

הסנקציות המוטלות על איראן מאז קיץ 2012 כואבות ומורגשות. המשטר האיראני, גופים כלכליים במדינה והאיש ברחוב כבר חשים בנטל הסנקציות בתחומים שונים ואינם יכולים להתעלם מהן. אף על פי כן, עד כה טרם השיגו הסנקציות את מטרתן העיקרית – לשנות את התנהלותו של המשטר האיראני בסוגיית הגרעין ולהניעו להסכים להסדר שיבטיח כי איראן לא תגיע לנשק גרעיני. ככל הנראה, המשטר עדיין מקווה ששעון החול של תוכנית הגרעין יקדים את שעון החול של הסנקציות. מאמר זה מבקש לנתח את השפעת הסנקציות על איראן ולבחון את תגובתו של המשטר האיראני בעקבות החמרת מצבה הכלכלי. מסקנתו העיקרית של הניתוח היא שאמנם הסנקציות מחמירות את המצב, אך הן עדיין אינן מספיקות. אמנם יש סיכוי שחומרתן תגרום לאיראן לגלות נכונות לפשרה לגבי תוכניתה הגרעינית, אולם לפי שעה הסימנים מורים על נכונות איראנית למשא ומתן, ואולי לאפשרות של פשרה טקטית, אך ללא ויתור על מהות התוכנית.

לפיכך, אם התנאים לא ישתנו, מן הראוי שהממשל האמריקאי יוביל מהלכים נוספים כדי להגביר בעוצמה ובמהירות את הלחץ על המשטר האיראני. אפשרות משמעותית ליצירת לחץ אפקטיבי על איראן יכולה להיות הטלת סגר כלכלי עליה, בדומה לזה שהוטל על עיראק בעקבות פלישתה לכווית ב־1990. במקביל ניתן יהיה להציע לאיראן הטבות אם תשנה את מדיניותה. ניתוח טכני של מצבה הכלכלי של איראן מלמד שאמנם יש לה יכולת לעמוד בסגר כזה במשך שנים לא מעטות, אך במחיר גבוה מאוד: הסגר יחמיר את מצבה הכלכלי, יגרום לנזק של מאות מיליארדי דולרים לאורך כמה שנים ולירידה תלולה ברמת החיים, ועמידה בו לא תמנע בהכרח עימות צבאי עם ארצות הברית. זהו תג המחיר שאותו צריכה ההנהגה האיראנית לזהות כבר היום, אם תמשיך לקדם את תוכנית הגרעין שלה. אמנם, אפשר שגם ללא סגר כזה ייווצרו באיראן תסיסה ולחץ פנימיים עקב המצוקה הכלכלית, שייאלצו את המשטר לשנות את מדיניותו בסוגיית הגרעין.

ד"ר אפרים קם הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי
ד"ר שמואל אבן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

ואולם, בינתיים הדבר אינו קורה ותוכנית הגרעין האיראנית מתקדמת במהירות. לפיכך, מוטב להפעיל את מנגנון הסנקציות במלוא עוצמתו, כדי להגביר את הסיכוי לסכל את תוכנית הגרעין.

מערכת הסנקציות על איראן

ארצות הברית החלה להטיל סנקציות כלכליות על איראן זמן קצר לאחר המהפכה האסלאמית. בעקבות פרשת ההשתלטות על השגרירות האמריקאית בטהראן ולקיחת בני הערובה מתוכה בנובמבר 1979, הטילה ארצות הברית איסור על ייבוא נפט ומוצרי מאיראן אליה, חסמה את נכסי ממשלת איראן בארצות הברית ואסרה על ייצוא ממנה לאיראן (מלבד מוצרים מסוימים) ועל מתן אשראי לאיראן. בשנים הבאות הוקלו חלק מהסנקציות, אך הן הוחמרו שוב מאז 1984, בעיקר כדי להפסיק את מעורבותה של איראן בטרור. סנקציות אלו כללו איסור מוחלט על ייבוא מוצרים איראניים לארצות הברית, פיקוח על ייצוא מוצרים אמריקאיים מסוימים לאיראן ומאמץ לחסום הלוואות לאיראן על ידי מוסדות פיננסיים בין-לאומיים. מאמצע שנות התשעים הוחמרו הסנקציות עוד יותר ומטרתן השתנתה לעצירת תוכנית הגרעין של איראן והתעצמותה הצבאית. ראוי לציין שהיוזמה להטלת חלק ניכר מהסנקציות נבעה מהקונגרס האמריקאי, בעוד שהממשל ביקש לרכז אותן עקב התנגדות של ממשלות אירופיות וגופים כלכליים. ואולם בסופו של דבר, גם הממשל עצמו רואה כיום את הסנקציות ככלי מרכזי במאמץ להניע את איראן לחדול מתוכנית הגרעין שלה.

מהלחצים שהופעלו על איראן, וכן מהניסיון האמריקאי בהטלת סנקציות על מדינות אחרות – בעיקר על עיראק בשנים 1990–2003 – עולה כי מטרת הטלתן על איראן היא:

1. לגבות מחיר כלכלי ופנימי גבוה במטרה ליצור לחץ כבד על המשטר, שיגבר על הכדאיות להשיג נשק גרעיני. בראיית הממשל האמריקאי, הסנקציות על איראן הן ארוכות טווח ולא יוסרו גם אם וכאשר היא תשיג נשק גרעיני.
2. לפגוע ביכולות הצבאיות של איראן באמצעות פגיעה בייבוא של רכיבים חיוניים לפיתוח וייצור אמצעי לחימה וצמצום המשאבים הפנויים להתעצמות.
3. ליצור קונצנזוס פנים-אמריקאי ובין-לאומי רחב ככל הניתן להפעלת לחץ על המשטר האיראני, שיוכל לשמש גם למקרה שארצות הברית תחליט לפנות למהלך צבאי נגד איראן. מבחינה זו, חשוב לממשל להמחיש בזירה האמריקאית והבין-לאומית כי מיצה את כל הדרכים הלא-צבאיות בטרם יפנה לאופציה הצבאית.
4. להחליש את איראן ככל הניתן, בטרם תפנה ארצות הברית למהלך צבאי הגדה.

במסגרת הסנקציות על איראן הטיל ממשל קלינטון מאז 1995 איסור על חברות אמריקאיות לסייע לפיתוח מגזר הנפט האיראני; איסור מלא על סחר עם איראן ועל ייצוא אמריקאי כלשהו אליה; ואיסור על מתן שירותים פיננסיים על ידי גופים אמריקאיים לאיראן. מאז 1995–1996 הופסקו כל קניות הנפט האיראני על ידי חברות אמריקאיות והוחלט להטיל סנקציות גם על חברות לא אמריקאיות שהשקיעו במגזר האנרגיה באיראן.¹

הסנקציות שהוטלו על איראן בתקופת ממשלי קלינטון ובוש לוו במחלוקות בין הממשל האמריקאי ובין ממשלות אירופיות – שלא לדבר על מחלוקות עם רוסיה וסין – שלא מיהרו להצטרף לסנקציות האמריקאיות וביקשו לרכך. יחד עם זאת, בשנים 2006–2010 הטילה מועצת הביטחון של האו"ם ארבע חבילות של סנקציות על איראן, שבהן תמכו לא רק המדינות אירופה, אלא גם רוסיה וסין. תמיכתן של מדינות אלו בהטלת הסנקציות הושגה לאחר שהן רוכזו במידה ניכרת, ובסך הכל לא הכבידו במידה ממשית על איראן. הסנקציות שהוטלו על ידי מועצת הביטחון כללו איסור על תנועת אישים איראניים מסוימים אל מחוץ לאיראן; פיקוח על משלוחים חשודים לאיראן; איסור על מכירת מערכות נשק עיקריות לאיראן; ואיסור על מכירת טכנולוגיה וחומרים הקשורים לנשק להשמדה המונית לאיראן. עד קיץ 2010 לא הייתה לסנקציות השפעה משמעותית על מצבה הכלכלי של איראן. היו לכך כמה סיבות: ראשית, קיים קושי ניכר לבנות קונצנזוס בין-לאומי נרחב להפעלת סנקציות אפקטיביות, לאור אינטרסים כלכליים ומדיניים כבדי משקל של מדינות שונות באיראן. המדינות שהסתייגו מהסנקציות היו בעיקר מדינות במזרח אסיה – מדינות הצורכות נפט איראני בכמויות גדולות והולכות (רוב ייצוא הנפט הגולמי האיראני מופנה כיום למזרח אסיה). גם לרוסיה יש אינטרסים כלכליים ומדיניים באיראן. מצב זה פוגע במידה משמעותית ביכולת לאכוף סנקציות אפקטיביות. שנית, איראן נתונה לסנקציות מחמירות והולכות מאז 1979. בתקופה ארוכה זו היא למדה כיצד להתמודד איתן ובנתה מערכת של חברות קש, קשרים עם חברות זרות ואמצעים אחרים שאפשרו לה לעקוף חלק ניכר מהסנקציות. איראן מצאה שותפות להפרת הסנקציות, במדינות ובחברות החושבות על "היום שאחרי" ומניחות שככל שיסייעו לאיראן במצוקתה, כן יזכו ממנה לעדיפות עסקית בעתיד. זהו שיקול כבד משקל, לאור מקומה המרכזי של איראן בתחום האנרגיה. שלישית, הסנקציות אינן חלות, גם במקרה החמור ביותר, על מזון, תרופות וסיוע הומניטרי, שכן הן אינן אמורות לסכן חיים. פֶּרְצָה זו ניתנת לניצול נרחב כדי להעביר מוצרים שונים למדינה הנתונה לסנקציות.

השינוי בתקופת ממשל אובמה²

מאז קיץ 2010, ועוד יותר מאז קיץ 2012, חלה הכבדה ניכרת בסנקציות המוטלות על איראן בהובלתו של ממשל אובמה. היו לכך כמה סיבות: התברר לממשל שהסנקציות שהוטלו עד אז על איראן אינן אפקטיביות ולא הניעו אותה לשנות את עמדתה בנושא הגרעיני; הממשל הבין כי התקדמותה המתמדת של איראן לעבר יכולת גרעינית תביא אותו במהרה לצורך להחליט בין שתי אפשרויות קשות: לצאת למהלך צבאי באיראן, שבו לא היה מעוניין, או להשלים עם התרחיש של איראן גרעינית; הממשל גם חשש כי ללא נקיטת צעדים דרסטיים יותר נגד איראן, תיאלץ ישראל לצאת למהלך צבאי בלתי רצוי נגדה.

השינוי שחל בתקופה זו היה כפול: הסנקציות החדשות שהוטלו על איראן עלו בחומרתן במידה ניכרת על הקודמות להן, ובעיקר כוונו לפגוע בנקודות הרגישות ביותר באיראן – במגזר האנרגיה ובתחומי הבנקאות, הכספים והסחר; ומדינות אירופה, שבעבר הסתייגו מהשתלבות בסנקציות, החלו להטיל במאורגן סנקציות שחומרתן הייתה כמעט כמו זו של הסנקציות האמריקאיות.

החמרת הסנקציות על איראן החלה בתחום הנפט. ביולי 2010 הטיל ממשל אובמה סנקציות על מכירת מוצרי דלק לאיראן ועל מכירת ציוד ושירותים שיסייעו לה לייצר או לייבא מוצרי דלק, דוגמת ציוד לשיפור מתקני הזיקוק שלה. יתר על כן, בעוד שעד 2010 היססו הממשלים האמריקאיים להתעמת עם חברות לא אמריקאיות שפעלו באיראן, ממשל אובמה התחיל לנסות להרתיע חברות כאלו מלהמשיך בעסקיהן עם איראן. בנובמבר 2011 הוא החליט להטיל סנקציות על חברות לא אמריקאיות שימכרו לאיראן ציוד ושירותים שיאפשרו לה לשמר ולפתח את מגזר הנפט והגז ולהרחיב את ייצור המוצרים הפטרוכימיים. ביולי 2012 הוציא הממשל איסור על קניית נפט ומוצרי מאיראן ועל ניהול עסקאות עם חברת הנפט הלאומית האיראנית, ובאוגוסט 2012 הטיל סנקציות על ספינות שויבילו נפט איראני ועל גורמים שישתתפו בפרויקטים משותפים עם איראן בתחומי האנרגיה מחוץ לאיראן.

צעד חשוב להחמרת הסנקציות על איראן הייתה החלטתו של האיחוד האירופי בתחילת 2012 לסיים את ההסכמים לקניית נפט איראני עד יולי אותה שנה ולהימנע מחתימת הסכמים חדשים אתה. הפסקת רכישת הנפט האיראני על ידי מדינות אירופה היא משמעותית, שכן הן קנו 20–25 אחוזים ממנו. כן החליט האיחוד האירופי לאסור על ביטוח משלוחי נפט ופטרוכימיקלים מאיראן, להפסיק סחר עם איראן בזהב, מתכות יקרות ויהלומים ולהקפיא את נכסי הבנק המרכזי של איראן ונכסי חברות איראניות הקשורות במשלוחי נשק לסוריה.

במקביל הגביר ממשל אובמה את מאמציו לבודד את מערכת הבנקים האיראנית, ובראשה הבנק המרכזי של איראן שדרכו עוברים תמלוגי הנפט שלה, ממערכת

הבנקאות הבין-לאומית. עוד ב-2006 אסר הממשל על בנקים אמריקאיים לטפל בעסקאות עקיפות עם הבנק המרכזי של איראן באמצעות בנקים לא איראניים, לאחר שהבנק האיראני הואשם על ידי הממשל כגורם המממן תוכניות נשק להשמדה המונית וכמעביר כספים לחזבאללה. המאמץ האמריקאי שכנע עשרות בנקים לא אמריקאיים להפסיק לנהל עסקאות פיננסיות עם בנקים איראניים. בנובמבר 2011 קבע הממשל האמריקאי תקנות להטלת סנקציות על בנקים לא אמריקאיים המנהלים עסקאות עם הבנק המרכזי של איראן, ובפברואר 2012 נחסמו נכסי הבנק בארצות הברית. מאמצי הממשל האמריקאי לבודד את איראן ממערכת הבנקאות הבין-לאומית קיבלו חיזוק על ידי הצטרפותן של מדינות נוספות למאמץ: בריטניה וקנדה הודיעו בנובמבר 2011 שלא יעשו עוד עסקים עם בנקים איראניים, ומאוחר יותר הוטל איסור על עסקאות בין בנקים אירופיים לבנקים איראניים.

כלכלת איראן – נתוני יסוד

כדי להבין את משמעותה של הטלת הסנקציות על איראן, יש להכיר כמה מנתוני היסוד של המשק האיראני. איראן מונה כיום כ-79 מיליון נפש והיא אחת המדינות העשירות בעולם במשאבי טבע. התוצר שלה נאמד בשנת 2011 ב-990 מיליארד דולר במונחי כוח קנייה, או ב-474 מיליארד דולר לפי שער החליפין הרשמי.³ בשדות הנפט של איראן כ-151 מיליארד חביות נפט – כעשרה אחוזים מסך עתודות הנפט המוכחות בעולם. בנוסף, בתחום איראן נמצאים כ-17 אחוזים מעתודות הגז בעולם.⁴ בשנת 2012 הפיקה איראן כ-4.3 מיליון חביות נפט ליום בממוצע (כולל גז נוזלי). צריכת הנפט המקומית נאמדת בכ-1.8 מיליון חביות ביום.⁵

הייצוא האיראני בשנת 2011 נאמד בכ-110 מיליארד דולר. היעדים העיקריים לייצוא היו: סין – 21 אחוזים, יפן – 9.1 אחוזים, טורקיה – 8.8 אחוזים, הודו – 8.1 אחוזים, דרום קוריאה – 8 אחוזים, איטליה – 5.3 אחוזים. בולט בהקשר זה הסחר האיראני עם המזרח הרחוק. ייבוא הסחורות של איראן ב-2011 נאמד בכ-74 מיליארד דולר. מרכיבי הייבוא העיקריים היו: מכונות וחלקי חילוף לתעשייה, מזון, מוצרי צריכה ביתיים, חומרי גלם, שירותים טכניים. המקורות העיקריים לייבוא לאיראן הם: איחוד האמירויות הערביות – 30.9 אחוזים, סין – 17.4 אחוזים, דרום קוריאה – 7.1 אחוזים, גרמניה – 4.8 אחוזים וטורקיה – 4.2 אחוזים.⁶

יתרות המט"ח של איראן נאמדו בסוף שנת 2011 בכשמונים מיליארד דולר, שהם יותר משנה של ייבוא, לעומת יתרות של כ-75 מיליארד דולר בסוף 2010. החוב החיצוני שלה נאמד ב-18 מיליארד דולר, פחות מארבעה אחוזים מהתוצר. סך ההוצאות בתקציב האיראני לשנת 2011 היו שוות ערך לכמאה מיליארד דולר, והגירעון התקציבי נאמד ב-2.4 אחוזים מהתוצר.⁷

בסך הכל סיימה כלכלת איראן את שנת 2011 במצב טוב, למעט שיעורי אבטלה ואינפלציה גבוהים. זאת, הודות למחירי הנפט הגבוהים בעולם, שעלו בין היתר כתוצאה מהמתיחות עם איראן (מחיר הנפט ה"קל" האיראני עמד על 108 דולר לחבית בממוצע)⁸. לעליית המדרגה בסנקציות על איראן, שהחלה במחצית השנייה של 2012, יש ביטויים במשק האיראני, אך כפי שכבר הוזכר, היא עדיין לא משתקפת בנתוני המאקרו הידועים על כלכלתה.

השפעת הסנקציות על איראן

בשונה מהסנקציות שהוטלו על איראן בשנים קודמות, השפעת הסנקציות שהוטלו עליה ב-2012 מורגשת היטב בתחומים שונים. ראשית, אמברגו הנפט שהוטל על איראן על ידי האיחוד האירופי ובידוד הבנק המרכזי של איראן פגעו במכירות הנפט שלה: ייצוא הנפט האיראני, שעמד על כ-2.5 מיליון חביות ליום ב-2011, ירד במיליון חביות ליום ויותר בשליש האחרון של 2012. צמצום הייצוא גרם לפגיעה בהכנסות הממשלה, שייצוא הנפט ומוצריו מספק כשבעים אחוזים מהכנסותיה. אמנם, הערך של ייצוא הנפט ומוצריו מאיראן עלה במידה משמעותית בשנים האחרונות עקב העלייה במחירי הנפט, אולם מאז אוגוסט 2012 הפסידה איראן 2.5–4 מיליארד דולר לחודש. הירידה בייצוא הנפט נובעת גם מחוסר הצלחתה של איראן למצוא שווקים חלופיים לאלה שנסגרו בפניה, בין השאר עקב הגדלת תפוקת הנפט בערב הסעודית, בעיראק, בכווית ובאיחוד הנסיכויות. קיימת אפשרות שאיראן תנסה להגדיל את ייצוא הנפט באמצעות הוזלת מחירו.

שנית, חברות בין-לאומיות רבות – גם לא אמריקאיות – עוזבות מרצונן את השוק האיראני ומצמצמות את השקעותיהן בו, בעיקר במגזר האנרגיה. ככל שתופעה זו תימשך, יקטנו היעילות והתפוקה של המשק האיראני, משום שאיראן תיאלץ כנראה להסתפק בחברות שמומחיותן נמוכה יותר, כלומר היא תתקשה להפיק את מרב התפוקה משדות הנפט הקיימים. גם הסנקציות על ענף הבנקאות באיראן נותנות את אותותיהן: בנקים איראניים מתקשים להעניק שירותים בסיסיים דוגמת העברת מזומנים, וחברות איראניות מתקשות לשלם לספקים זרים. אלה, מצדם, מסרבים לספק סחורות וחלפים לחברות איראניות – למשל בתחום ייצור המכוניות – ובכך תורמים להרחבת האבטלה באיראן. כפועל יוצא מכך גוברים קשייה של איראן הן בתחום הייבוא והן בתחום הייצוא.

שלישית, מתחילת 2010 הודיעו כמה ספקיות דלק כי יפסיקו לספק מוצרי דלק לאיראן. לפי כמה הערכות, הסנקציות גרמו לירידה בייבוא מוצרי הדלק לאיראן ב-75 אחוזים מאז יולי 2010. בתגובה הגדילה איראן את הייצור הפנימי של מוצרי דלק והתכוונה להשקיע עשרות מיליוני דולרים בשיפור יכולת הזיקוק שלה, אך לא ברור אם הדבר יעלה בידיה.

רביעית, ההחמרה בסנקציות על איראן הביאה לנפילת ערך המטבע האיראני – הריאל – בספטמבר-אוקטובר 2012. ערכו נפל אצל החלפנים בשוק המקומי מ־13,000 ריאל לדולר בספטמבר 2011 ל־28,000 ריאל לדולר בספטמבר 2012 ול־40,000 ריאל לדולר באוקטובר 2012. נפילת ערך הריאל הביאה לפגיעה באמון הציבור במדיניות הכלכלית של ממשלת איראן ולהאטת המסחר על ידי סוחרים שאינם בטוחים כיצד לתמחר את סחורתם. כתוצאה מהפיחות החד נוצר חשש בציבור לירידת ערך חסכוניותיו, ויש איראנים הקונים מטבע חוץ וזהב כדי לשמור על ערכם, ובכך מחמירים עוד את המצב. ממשלת איראן נאלצה להגביל הוצאת מט"ח אל מחוץ למדינה, וכתוצאה מכך סטודנטים איראניים הלומדים מחוץ למדינה מתקשים לממן את לימודיהם ונאלצים לחזור אליה.

חמישית, הסנקציות נגד מגזר הבנקאות האיראני, קשיי הייבוא וירידת ערך הריאל הביאו לעלייה משמעותית במחיריהם של מוצרי יסוד רבים באיראן. הממשלה טוענת ששיעור האינפלציה הוא 25 אחוזים, אך יש המעריכים שהוא גבוה בהרבה. במצב זה, ממשלת איראן מתקשה לנהל את מדיניות הסובסידיות שלה לטובת השכבות העניות, משום שהערך הריאלי של סכומי הסובסידיות יורד עם ירידת ערך המטבע, וכתוצאה מכך כוח הקנייה של איראנים רבים ירד אף הוא.

התגובה האיראנית

ההרעה במצב הכלכלי באיראן משתרעת על תחומים רבים ובולטים, ולא ניתן להסתירה. עקב כך נאלצו מנהיגי איראן להודות בפומבי כי הסנקציות פוגעות במשק האיראני ואף החלו לנקוט שורה של צעדים לבלימת הנזקים הכלכליים שלהן.

איראן רואה בסנקציות מאמץ מרכזי המכוון לא רק להשפיע על עמדתה בנושא הגרעין, אלא גם, ובעיקר, לנסות לערער את יציבות המשטר האסלאמי ואף להפילו. הסנקציות נתפסות על ידי איראן כחלק עיקרי מ"מלחמה רכה",

איראן רואה בסנקציות מאמץ מרכזי המכוון לא רק להשפיע על עמדתה בנושא הגרעין, אלא גם, ובעיקר, לנסות לערער את יציבות המשטר האסלאמי ואף להפילו

הכוללת גם ניסיונות לבודדה מבחינה מדינית וכן מתקפות סייבר. באוגוסט 2012, לאחר שהקונגרס האמריקאי אישר שורה של סנקציות כלכליות חדשות נגד איראן, טען מפקד משמרות המהפכה, מוחמד עלי ג'עפרי, כי "האיום המרכזי על איראן הוא מלחמה רכה" וכי "על כוחות משמרות המהפכה להגן על המדינה ועל אזרחיה מפני מהלכיהן של המדינות האויבות, המחפשות לפגוע באיראן באמצעים רכים"⁹.

עד כה לא הביאה ההרעה במצב הכלכלי של איראן לתסיסה גלויה ממשית בציבור האיראני, להוציא הפגנה מוגבלת שהייתה בטהראן באוקטובר 2012 על

רקע הנפילה בערך הריאל, שפוזרה על ידי המשטרה ללא קושי. ואולם לפי דיווחים עיתונאיים, אנשי עסקים ואזרחים רבים באיראן מאשימים את הממשלה במשבר הכלכלי ובנפילת הריאל, וחלק מהאשמה מופנה כלפי הנשיא אחמדינג'אד. מבקריו של הנשיא הפרלמנט טוענים שהוא פועל בהססנות ובחוסר יעילות, וסגן יושב ראש הפרלמנט אף טען שלממשלה אין מחסור בכסף והיא יכולה להזרים אותו לשוק במשך תקופה ממושכת. אחמדינג'אד עצמו הודה בהרעה במצב הכלכלי, אך טען שהיא תוצאה של הסנקציות, שלהן מסייעים גורמים פנימיים, ולא תוצאה של המדיניות הכלכלית של הממשלה.

כאמור, למשטר האיראני ברור כי הרעת המצב הכלכלי עלולה להוביל להתפרצות תסיסה פנימית, ומשום כך הוא הזדרז לנקוט שורה של צעדי נגד. ראשית, איראן עושה מאמץ להרחיב את מעגל לקוחות הנפט שלה ולמצוא לקוחות חדשים במזרח אסיה, וכן להגדיל את חלקם של הלקוחות הקיימים – בעיקר סין והודו – אך נראה שהצלחתה עד כה הייתה מוגבלת. איראן הייתה יכולה למצוא פיצוי לאובדן הכנסות הנפט בעליית מחירו בעולם, ואולם הגידול בתפוקת הנפט של מדינות אחרות – ביניהן ערב הסעודית, מדינות המפרץ הקטנות, עיראק ולוב – מנעה עד כה עלייה חדה במחירי הנפט, בעיקר משום שמדינות אלו, בעיקר ערב הסעודית, מוכרות נפט למדינות שצמצמו את רכישותיהן מאיראן, ובכך מנעו את עליית מחירו. איראן מנסה לעקוף את ההגבלות שהוטלו עליה בתחום הנפט גם על ידי הנפת דגלים זרים על מכליות נפט איראניות, או על ידי שינוי שמן, אך הדבר מתגלה. עוד מנסה איראן לעבוד עם בנקים קטנים שאינם עושים עסקים עם ארצות הברית וחושבים להרוויח מהחלל שהותירו ארצות הברית ואירופה. שנית, ממשלת איראן מנסה לשנות את הרגלי הצריכה של הציבור האיראני על ידי הכרזה על "כלכלת התנגדות". מאחר שהייבוא לאיראן עלה בעשרות אחוזים מאז 2005, החלה הממשלה לנקוט מדיניות של צמצום צריכה לא נחוצה, כשהיא מבקשת לעודד ייצור פנימי של מוצרים שונים במקום לייבאם; אלא שייצור פנימי נעשה קשה יותר עקב הסנקציות וההגבלות על רכישת חומרי גלם, שהביאו לסגירת מפעלים באיראן. במקביל הודיעה הממשלה שלא תספק מטבע חוץ לקניית מוצרי יוקרה, כמו מכוניות או טלפונים סלולריים, כדי לחסוך במט"ח, וכי יבואני מוצרים כאלה יצטרכו לרכוש מטבע חוץ בשער גבוה הרבה יותר.

משמעויות

כלכלת איראן היא בעלת דרגה גבוהה של אוטונומיה. הדבר מתבטא ביחס נמוך בין הייבוא ובין התוצר, במגזר חקלאי גדול יחסית, בשיעור חוב נמוך, ביתרות גבוהות של מטבע חוץ ביחס לייבוא ובתקציב מאוזן. בנוסף לכל אלה, איראן סיימה כאמור את שנת 2011 במצב טוב, למעט שיעורי האבטלה והאינפלציה הגבוהים. למרות

ההחמרה הניכרת בסנקציות ב־2012, רמת הנזק שהן גרמו לאיראן עדיין נמוכה בהרבה מהנזק שיצר הסגר הכלכלי שהוטל על עיראק ב־1990.

נתונים אלה מסבירים את העובדה, שלמרות נטל הסנקציות והחמרת מצבה הכלכלי של איראן במהלך 2012, המשטר האיראני לא גילה עד כה נטייה ממשית להגמיש את עמדתו בסוגיית הגרעין. כל אשר הוא עשה בעניין זה היה הבעת נכונות לחידוש המשא והמתן ושיגור איתותים כי יהיה מוכן להתפשר על מרכיב כזה או אחר של הסוגיה הגרעינית, בתנאי שהסנקציות יוסרו מעליו ושתוכר זכותו להעשרת אורניום – דהיינו, שישמור בידיו את האופציה להמשיך להתקדם לעבר נשק גרעיני.

סביר להניח שההנהגה האיראנית קיבלה החלטה עקרונית שלא לוותר על המשך החתירה לנשק גרעיני, גם אם המצב הכלכלי יחמיר עוד יותר, וזאת מתוך הנחה שאם תגיע ליכולת גרעינית, גם כללי המשחק ישתנו לטובתה. אם אמנם זו החלטתו של המשטר האיראני, ניתן להעריך ששני גורמים יכולים לשנות את עמדתו ולהגמישה:

1. אם הלחץ החיצוני ייצור לחץ פנימי ותסיסה העלולים לסכן את יציבות המשטר ושרידותו. עד כה הדבר לא קרה, אך החמרה נוספת של המצב הכלכלי עלולה להביא לכך בעתיד.
2. אם המשטר יגיע למסקנה שהממשל האמריקאי עלול לצאת למהלך צבאי נגד איראן כאשר יעריך שגם הסנקציות החמורות לא ירככו את העמדה האיראנית בסוגיית הגרעין. לשם כך דרושה, בראש ובראשונה, הפגנת נחישות ונכונות להסלמה מהירה מצדה של ארצות הברית.

ההנהגה האיראנית
קיבלה החלטה עקרונית
שלא לוותר על המשך
החתירה לנשק גרעיני, גם
אם המצב הכלכלי יחמיר
עוד יותר, וזאת מתוך
הנחה שאם תגיע ליכולת
גרעינית, גם כללי המשחק
ישתנו לטובתה

האם הגל הנוכחי של הסנקציות המכאיבות ישיג את מטרתו ויוביל לשינוי מהותי בעמדת המשטר האיראני? בשלב זה התשובה לשאלה זו אינה חד־משמעית, אבל ניתן להציע את התנאים העשויים לקבוע אותה:

1. חומרת הסנקציות. הממשל האמריקאי שוקל להחמיר עוד יותר את הסנקציות על איראן, אבל יתכן שרמתן הנוכחית כבר קרובה למצות את עצמה. מדינות אירופה הסכימו להשתתף בגל הסנקציות הנוכחי, ויש בכך הישג חשוב, אבל לא ברור אם יסכימו להרחיק לכת עוד יותר. רוסיה וסין כנראה יתמידו בסירובן ליטול חלק בסנקציות חריפות יותר.

2. השפעת הסנקציות על המשק האיראני. אין ספק שכובד הסנקציות מורגש באיראן, אבל העובדה שהן טרם הביאו לשינוי ממשי בעמדה האיראנית

בסוגיית הגרעין עשויה ללמד על חוסנו של המשק, המותיר למשטר האיראני מרחב תמרון.

3. נחישותה של איראן לא לוותר בסוגיית הגרעין גם מול סנקציות חמורות. כבר נאמר שהמשטר האיראני כנראה נחוש שלא להסכים לווייתור אסטרטגי בסוגיה זו, עד כמה שהדבר יהיה תלוי בו. זהו כנראה תנאי המפתח להשגת ההצלחה, וממשלות המערב יצטרכו לשקול מה עוד ניתן ויש לעשות כדי להשפיע על הנחישות האיראנית.

4. האפשרות של התפרצות תסיסה פנימית באיראן עקב המצוקה הכלכלית, העשויה לאלץ את המשטר לשנות את עמדתו. תנאי זה הוא בחזקת נעלם גם בעיני המשטר עצמו, אף שהוא מודע לכך שהפוטנציאל לתסיסה קיים באיראן מזה שנים.

יש עדיין פרק זמן מסוים כדי לבחון את מידת השפעתן של הסנקציות שהוטלו על איראן בחודשים האחרונים, אבל אם יתברר שלמרות כובדן אין בהן כדי להשיג הצלחה בסוגיית הגרעין האיראני, יהיה צורך לשקול מעבר לרמה גבוהה יותר של סנקציות. במסגרת הגברת הלחץ החיצוני שאותו מובילה ארצות הברית, קיימת אופציה להטלת סגר כלכלי על איראן, כפי שהוטל על עיראק ב־1990, סגר שכלל גם אמברגו ימי וקביעת אזורים אסורים לטיסה מעל שטח עיראק. זהו מהלך מורכב וקשה, שיש בו ממד של צעד מלחמתי החורג מתחום הסנקציות – הנחשבות כאמור ל"מלחמה רכה" – ואולם הוא פחות קיצוני מתקיפה צבאית באיראן. היתרון של סגר לעומת הסנקציות טמון גם ביכולת האכיפה הפיזית שלו באמצעות קואליציה של כוחות בראשות ארצות הברית, ללא צורך בהסכמה של מדינות רבות לא לסחור עם איראן אך תוך פיקוח גם עליהן לבל יעשו זאת. אין ספק שהשגת החלטה במועצת הביטחון של האו"ם להטלת סגר על איראן היא אתגר קשה לארצות הברית, נוכח ההתנגדות הצפויה לכך מצד מדינות שונות, ובראשן רוסיה וסין.

ניתוח כלכלי של אופציה זו מצביע על כך שאם תמומש, יחול לבטח מהפך במצבה הכלכלי של איראן: התוצר ייסוג, המגזר התעשייתי ייפגע קשה, הייבוא יצנח, איראן תאבד הכנסות במטבע חוץ בהיקף של עשרות מיליארדי דולרים בשנה, הממשלה תאלץ לבצע קיצוץ תקציבי של עשרות אחוזים ולבטל פרויקטים רבים, ורמת החיים תרד בשיעור ניכר. למרות זאת, מבחינה טכנית יש לאיראן יכולת לעמוד בסגר במשך תקופה ניכרת, אם תמשיך לגלות נחישות ותצליח לשמור על לכידות וחוסן פנימי. במקרה זה היא תצטרך לבצע קיצוץ עמוק בתקציב המדינה ובייבוא, כך שיתרות מטבע החוץ יוכלו לשמש אותה לאורך שנים, כפי שעשתה עיראק בתקופת סדאם חוסיין. בהשוואה בין מבנה המשק האיראני למבנה המשק העיראקי ב־1990, כאשר הוטל סגר על עיראק בעקבות פלישתה לכווית, ניכר

שהמשק האיראני חסון בהרבה מהמשק העיראקי דאז וכי תלותה של איראן בייצוא הנפט פחותה יחסית מזו של עיראק של 1990.

השאלה אינה אם לאיראן יש יכולת לעמוד בסנקציות, ואפילו בסגר, לפחות עד להשגת יכולת גרעינית, אלא אם הנהגת איראן, ובעיקר אוכלוסייתה, יסכימו לשלם מחיר כה גבוה כדי להמשיך בפיתוח היכולת הגרעינית. יש להדגיש, בהקשר זה, כי הנזק הכלכלי הנוכחי אינו בהכרח הפרמטר החשוב ביותר שעשוי להשפיע על קבלת ההחלטות באיראן; הציפיות של הנהגת איראן נוכח הנחישות של מדינות המערב להביא להפסקת תוכנית הגרעין שלה בכל האמצעים ממלאות תפקיד מרכזי יותר. משום כך, להסלמה מהירה בצעדים נגד איראן עשויה להיות השפעה רבה יותר עליה מאשר להסלמה הדרגתית. לחץ כבד על כלכלת איראן אמנם אינו מבטיח השגת המטרה, אך לבטח הוא ישפר משמעותית את הסיכוי להשגתה, ולכן סגר כלכלי עשוי להיות מהלך חיוני.

סגר כלכלי על איראן עלול להזיק למשק העולמי. ייצוא הנפט האיראני מהווה אמנם כשלושה אחוזים בלבד מצריכת הנפט בעולם, אולם שאר מפיקות הנפט נמצאות כיום קרוב לשיא כושר תפוקתן, ומחירי הנפט מגלים רגישות גבוהה לשינויים בהיצע. סיכון משמעותי גדול בהרבה יהיה פגיעה רחבה יותר בייצוא הנפט מהמפרץ, שכן בתגובה לסגר עליה, איראן עלולה לנקוט צעדים צבאיים שיפגעו בייצוא זה. מהלך כזה עלול להביא לעלייה חדה נוספת במחירי הנפט, שתמתן עוד את קצב צמיחת המשק העולמי.

השלמה עם איראן
גרעינית מסוכנת למשק
העולמי הרבה יותר מאשר
המחיר הכרוך בסנקציות
חמורות על איראן, ואף
בעימות צבאי איתה

ואולם, השלמה עם איראן גרעינית מסוכנת למשק העולמי הרבה יותר מאשר המחיר הכרוך בסנקציות חמורות על איראן, ואף בעימות צבאי אתה. במפרץ הפרסי מצויות יותר ממחצית מעתודות הנפט המוכחות בעולם, וכל עוד לא ימצא תחליף הולם לנפט, יהיה העולם תלוי באזור זה כמקור אנרגיה עיקרי. איראן מוכרת כשחקן אגרסיבי בשוק הנפט וככזו שדוחפת להעלאת מחירים, לעומת ערב הסעודית ונסיכויות המפרץ,

הסבורות שאסטרטגיה זו תכעיס את צרכניות הנפט הגדולות ותאיץ פיתוח מקורות אנרגיה חלופית, ובכך תפגע בטווח הארוך במדינות הנפט עצמן. אם וכאשר תשיג איראן נשק גרעיני, היא עלולה לנסות להכתיב כללי משחק חדשים בשוק הנפט העולמי, ומכאן תהיה הדרך קצרה לשימוש בנשק הנפט נגד העולם החופשי.

הערות

1 Kenneth Katzman, *Iran: U.S. Containment Policy*, Congressional Research Service, Washington, D.C., August 11, 1984, pp. 8-15.

- Kenneth Katzman, *Iran Sanctions*, Congressional Research Service, Washington, D.C., October 15, 2012; Eskandar Sadeghi-Boroujedi, *Sanctioning Iran: Implications and Consequences*, Oxford Research Group, October 9, 2012. 2
- CIA, *The World Factbook*, 2012. (CIA site: 18.12.2012) 3
- OPEC *Annual Statistical Bulletin*, 2012, pp. 22-23 4
- BP *Statistical Review of World Energy*, 2012, p. 8. 5
- CIA, *The World Factbook*, 2012 6
- ש.מ. 7
- OPEC *Annual Statistical Bulletin* 2012, p. 83. 8
- “Soft War on Iran is Biggest Threat to Country, Gen. Mohaamad Ali Jafari Claims,” *Huffington Post*, August 3, 2012, http://www.huffingtonpost.com/2012/08/03/soft-war-iran_n_1739448.html. 9