

מבט על, גיליון 457, 21 באוגוסט 2013

איראן מסתגלת לסנקציות הכלכליות
לאיראן אורך נשימה להבטחת הצמיחה
הכלכלית הריאלית לפחות בשנת 2014

משה אפרת

הידיעות הזורמות לישראל ולמערב על כלכלת איראן, המתמודדת עם אתגרי הסנקציות המערביות, מצביעות לא רק על הידרדרות הולכת ומחריפה אלא גם משקפות לכאורה תמונה הממחישה כביכול הליכה על סף התהום. האמנם אכן כך הוא המצב לאשורו מנקודת מבט כלכלית-אסטרטגית? האמנם ידיעות אלה משקפות תמונת מצב ריאלית ומאוזנת על המצב לאשורו?

בפועל בשנת 2012 הוחרפו במיוחד הסנקציות המערביות על איראן ובכללן חרם על הבנקים האיראניים, הקפאת נכסי הבנק המרכזי האיראני, ניתוק איראן ממערכת הסליקה המערבית SWIFT (בפועל הבינלאומית), חרם על יבוא נפט ומוצרים פטרוכימיים איראניים וחרם על ביטוח ימי של מיכליות המובילות נפט ומוצרים פטרוכימיים.

אכן סנקציות אלה מהוות סדרה של צעדים חריפים וקשים, היכולים לגרום במדינות רבות לזעזועים כלכליים ופוליטיים חמורים שיתלוו לתסיסה סוציאלית, לזעזוע את המשק ולא לפחות לכאורה שינוי משמעותי במדיניותו של המשטר.

האמנם הערכה זו נכונה גם במקרה של איראן?

בשנת 2012 הוכפל שיעור האינפלציה ל-40 אחוז, צומצמו בכ-30 אחוז ההכנסות מיצוא נפט, נפגעה קשות תעשיית הרכב (התלויה בעיקר ביבוא מהמערב), חלה ירידה של 80 אחוז לפחות בשער החליפין של המטבע האיראני בשוק המקומי. כתוצאה מכך פוטרו לפחות חצי מיליון איש (פי שלוש מהנתונים הרשמיים ושיעור האבטלה זינק ל-17 אחוז מכוח העבודה (לעומת 12.5 אחוז לפי הנתונים הרשמיים)).

אם כן, כיצד מצליח המשטר באיראן להתגבר על הקשיים העצומים האלה, המציבים בפניו אתגרים מורכבים, כלכליים וחברתיים, מבלי לגרום להידרדרות ותסיסה העלולות לזעזוע ואולי אף לסכן את המשך אחיזתו ברסן השלטון?

מסתבר שניתוח הנתונים מראה תמונה יותר מורכבת. חרף האינדיקטורים הכלכליים השליליים השונים וחרף התחזיות הקודרות נוכח הידרדרות ערך המטבע האיראני, נמשכה גם בשנת 2012 העליה התלולה בבורסה של טהראן בשיעור ריאלי של למעלה מ-15 אחוז ובלמעלה מ-22 אחוז בחודשים ינואר-יוני 2013. יתר על-כן, נוכח הירידה הניכרת בשער הריאל, חלה מאז ראשית 2012 פריחה בסקטור הבניין והנדל"ן, שזכו לא רק בהגברת הפעילות אלא גם בעליה ניכרת ברמת המחירים. בנוסף לכך, כתוצאה מההגבלות שהוטלו על היבוא מחו"ל הייתה התאוששות ניכרת במפעלי תעשייה שונים, שתרמה הן להגדלת הייצור לשוק המקומי והן לעליה ניכרת ביצוא שלא-מנפט.

התפתחות זו מצביעה לא רק על יציבות בשוק ההון האיראני, אלא גם משקפת, חרף השיבושים במשק, את כושר האלתור וההתאמה במגזר העסקי האיראני ואינה מצביעה עדיין על זעזועים עמוקים המתלווים בדרך כלל לפעילות הכלכלית בעיתות משבר.

הרקע הכלכלי-אסטרטגי למדיניותו של המשטר באיראן

כרקע, ראוי לציין שלוש עובדות קרדינליות שעמדו בפני מעצבי מדיניות הגרעין האיראנית בשש השנים האחרונות וגיבו את מדיניותו:

א. הכנסות עצומות מיצוא נפט שהסתכמו ב-500 מיליארד דולר לעומת 185 מיליארד דולר בתקופה הקודמת המקבילה (תוספת ממוצעת של למעלה מ-50 מיליארד דולר לשנה), עוצמה המאפשרת גם לנקוט במדיניות כלכלית וחברתית לא-קונבנציונלית, בזבזנית ובלתי ממוקדת, הגורמת לעיוותים כמעט בכל תחום ותחום.

ב. חרף חיוניותו של סקטור הנפט לכלכלה האיראנית, שהרי הוא מניב למעלה מ-60 אחוז מהכנסות הייצוא השנתי, בפועל, הוא תורם רק כ-10 אחוז מהתוצר.

ג. רוב רובו של סחר החוץ האיראני השנתי (יצוא כיבוא) מתנהל עם מדינות אסיה והמזרח הרחוק ורק כ-20 אחוז מתנהל עם המערב והגוש הסובייטי לשעבר.

ההשלכות העיקריות של הסנקציות על המשק האיראני

להערכת קרן המטבע, כפי שהובאה בדו"ח שפורסם ב-20 במאי 2013:

א. התוצר הריאלי האיראני ירד ב-1.6 אחוז במוצע לשנה ב-2012 וב-2013 וחרף זאת, איראן תצבור בשנים אלה 25 מיליארד דולר עודף בחשבון השוטר במאזן התשלומים שניתן לבטח לנצלן במהלך שנת 2014

ב. בתום שנתיים להחמרת הסנקציות המערביות, יעמדו עדיין לרשות איראן בסוף 2013 - ראשית 2014 כ-79 מיליארד דולר של עתודות במטבע חוץ ובזהב.

צעדי המשטר למניעת שחיקה ברמת החיים ובלימת תסיסה חברתית

החל מראשית 2013 נקט המשטר באיראן בצעדים מגוונים למניעת שחיקה משמעותית ברמת החיים של השכבות העממיות ובכללם העלאת שכר המינימום ושכר עובדי המדינה ב-20-25 אחוז, חלוקת פנקסי מזון ל-17 מיליון העניים (כרבע מכלל האוכלוסייה) לרכישת מצרכים בסיסיים במחירים מוזלים (ובכללם קטניות, אורז ושמן), והגדלה ניכרת של מענקים כספיים חודשיים לנפש. כתוצאה מכך, תסתכם ההכנסה החודשית הממוצעת למשפחתו של עובד בעל שכר מינימום, השנה, בכ-660 דולר לחודש לעומת 466 דולר בשנת 2012, עליה בשיעור של למעלה מ-40 אחוז, בדומה לעליית שיעור האינפלציה.

יתרה מזאת, אף כי חלה עליה ניכרת באבטלה, המקיפה עתה למעלה מארבעה מיליון עובדים, בפועל התפתחות זו אינה גורמת עדיין להחרפה משמעותית של התסיסה הסוציאלית, וזאת מאחר שמדיניותו הסוציאלית של המשטר מאפשרת הענקת דמי-אבטלה לתקופה של עד 50 חודשים, התקופה הארוכה ביותר בעולם (בהשוואה ל-38 חודשים בהולנד ול-5 עד 15 חודשים ביתר מדינות המערב). עד כה טרם חל שינוי במדיניות בזבזנית זו חרף המלצותיה של קרן המטבע.

2014 שנת המפנה הכלכלי – השלכות ומשמעותיות

בתום שנתיים להחמרת הסנקציות המערביות יעמדו עדיין לרשות איראן בסוף 2013, עתודות במטבע חוץ ובזהב בגובה של 79 מיליארד דולר, שלא להזכיר הצטברות עודפים בחשבון השוטר במאזן התשלומים ב-2012 ו-2013 בגובה 25 מיליארד דולר במדינות השונות, אשר ניתן בפועל לנצלן למימון יבוא איראני מוגבר ממדינות אלה ככל שיידרש. כך, למשל, במטרה לנצל חלק מעודפים עצומים אלה נחתמו באחרונה הסכמים ליבוא קטרי רכבת מסין, טקסטילים מהודו וחיטה מפקיסטן.

על רקע זה, גם אם יוחמרו הסנקציות ואיראן תאבד 70 אחוז מההכנסות של יצוא הנפט (ולא רק 30 אחוז – כפי שהיה עד כה), היא עדיין תוכל לא רק לממן את היבוא השנתי בגובה 50-60 מיליארד דולר, אלא גם תוסיף ליהנות מעודף ניכר במאזן המסחרי ובחשבון השוטר במאזן התשלומים.

מהו אפוא הצפי הכלכלי לשנת 2014, שנה בה, לפי הערכות רבות, איראן אמורה לחצות את הקו האדום לייצור גרעיני? להערכת קרן המטבע הבינלאומית צפוי, כי כבר ב-2014 יחול מפנה ותחודש הצמיחה הריאלית באיראן בשיעור של 1.1 אחוז לפחות, הודות להגברה משמעותית של הפעילות הכלכלית של ענפי המשק השונים וחרף המשך הירידה הצפויה ביצוא הנפט.

מבחינה כלכלית-אסטרטגית ובהתחשב בכושר התמרון הכלכלי, שמעניקות העתודות העצומות במטבע-חוץ ובזהב לאיראן, ספק אם החמרת הסנקציות הכלכליות המערביות – ואולי אף הטלת אמברגו מערבי מלא על איראן – תמנע ממשטר האייתוללות מלהמשיך ולדבוק בביצוע מדיניותו הגרעינית.

גם אם הסנקציות גורמות לנזקים ולהפסדים משמעותיים למשק האיראני, הן בטווח הקצר ובמיוחד בטווח הארוך – אם בשל מניעת פיתוח סקטור הנפט ואם בשל בזבוז משאבים פיננסיים עצומים לגיבוי מדיניות הגרעין – בפועל, העתודות העצומות במטבע-חוץ ובזהב, והעודפים העצומים המצטברים לזכות איראן במאזן התשלומים בשנים 2012-2013, יאפשרו לאיראן כבר ב-2014 ואף לאחר מכן, להתמיד במדיניותה הגרעינית מבלי לגרום לזעזועים כלכליים וחברתיים שיסכנו את יציבותו של המשטר.

ד"ר משה אפרת, לשעבר ראש ענף כלכלי באמ"ן/מחקר ועמית מחקר בכיר ב-LSE – בית הספר לכלכלה ולמדע המדינה של לונדון.