



Shutterstock

### המלצות



היערכות לתרחיש החמור – היעדר הסכם גרעין והגעה לסף גרעיני ואולי פריצה לפצצה גרעינית • אם יהיה הסכם – שימור חופש פעולה אזורי, מב"ם נגד אמצעי לחימה מתקדמים • המשך סיכולים בתוכנית הגרעין ותיאום עם וושינגטון

### מגמות



תוכנית הגרעין קרובה ביותר לאפשרות פריצה לפצצה, בכפוף להחלטה איראנית • לא ברור אם ובאילו תנאים יחודש הסכם הגרעין, ומה יהיו סעיפיו • הנשיא החדש השמרן ראיסי ממשיך להוביל את ההתבססות האזורית

שנת 2021 עמדה באיראן בסימן חילופי נשיא וממשלה; סבבי שיחות שלא הניבו חזרה להסכם הגרעין; החרפת העימות עם סבא"א; הידוק הקשרים עם סין ורוסיה; תחילתם של מגעים לשיפור היחסים עם מדינות המפרץ, ומנגד קשיים גוברים בעיראק ובלבנון; וכן המשך העימות עם ישראל בפעולות המיוחדות לה נגד תוכנית הגרעין, נגד העברות אמצעי לחימה לסוריה ולחזבאללה וכן בים ובסביבה.

בשנה הקרובה איראן עשויה להידרש להחלטה אסטרטגית – חזרה להסכם הגרעין ובלוימת ההתקדמות בתוכנית, או לחלופין מתיחות ועימות עם גורמים בזירה הבינלאומית והתקדמות למצב של מדינת סף גרעיני. בהתמודדות מול תוכנית הגרעין האיראנית מצויה ישראל במבוכה אסטרטגית: התרחישים השונים האפשריים – בין שמדובר בהסכם חלקי ובין בדשדוש ממושך או בפיצוץ במשא ומתן – שליליים מבחינת ישראל. על רקע זה מתחדד הצורך לשמר דיאלוג הדוק עם הממשל האמריקאי, שיאפשר גיבוש אסטרטגיה מקיפה הכוללת בניית איום צבאי אמין לשנים הקרובות וקידום לחץ רב-ממדי על איראן; סיכול רכיבי תוכנית מתקדמים במידת הצורך ומערכה בין המלחמות (מב"מ) נרחבת לבלוימת התבססותה של איראן לא רק במרחב הסורי, וגיבוש ברית אזורית (תוך ניצול 'הסכמי אברהם') ובינלאומית להצרת צעדיה של איראן ולחיצוק ההרתעה כלפיה.

בה בעת, עימות פומבי עם וושינגטון מחליש את ישראל ומשחק לידי איראן. הדיבורים בדבר הכנת אופציה צבאית נתפסים כלא-אמינים, שחוקים את ההרתעה ועלולים לדחוק את וושינגטון לקדם הסכם עוד פחות טוב. העדיפויות מבחינת ישראל

הן חזרה להסכם שיאפשר התארגנות והכנת אלטרנטיבה; שימור חופש פעולה בזירה האזורית והמשך סיכולים של היבטים בתוכנית הגרעין ותיאום עם ארצות הברית לקראת התפתחויות בעתיד.

## הזירה הפנימית

**המערכת הפוליטית:** בחירתו של איש הדת הרדיקלי אברההים ראסי לנשיאות ביוני 2021 השלימה את השתלטות המחנה השמרני על כלל המוסדות הפוליטיים באיראן. התערבותו הבוטה של המשטר בהליך הבחירות – פסילת מועמדים והבטחת הישג ברור בסיבוב ראשון – היוותה ביטוי נוסף לאוטוקרטיזציה הנמשכת של המשטר ולנחישותו לדחוק כל גורם שעלול לאיים על ההגמוניה השמרנית, בייחוד לקראת מאבק הירושה על הנהגת איראן. הרכב ממשלתו של ראסי, שחלק משריה מייצגים קו אידיאולוגי רדיקלי ואנטי-מערבי, מעיד על כוונתו לאמץ קו נוקשה מזה של ממשלת חסן רוחאני בתחומי הפנים והחוץ ובהתאם להתוויית האסטרטגיה של המנהיג העליון.

**המישור הכלכלי:** לאחר יותר משנתיים של החרפה מתמשכת במשבר הכלכלי על רקע הסנקציות הכלכליות, מגפת הקורונה והצניחה במחירי הנפט, ניכרה בשנה האחרונה מגמה מעורבת במצבה הכלכלי של איראן. מחד גיסא נרשמו סימנים ראשוניים להתייצבות ואף להתאוששות כלכלית, שהתבטאו בצמיחה קלה בכלכלה (2.5 עד שלושה אחוזים, לפי הערכות הבנק העולמי וקרן המטבע הבינלאומית), בירידה מסוימת בשיעור האבטלה (קרוב לתשעה אחוזים) ובעלייה משמעותית ביתרות מטבע החוץ (מ-12.4 מיליארד דולר ב-2020 ל-31.4 מיליארד דולר, לפי הערכת קרן המטבע הבינלאומית). ההתאוששות נובעת בעיקר מההצלחה לייצא נפט (בעיקר לסין) בהיקף של למעלה ממיליון חביות ליום; מיצאה הדרגתית ממשבר הקורונה; ומעליית מחירי הנפט. מאידך גיסא ניצבת איראן בפני משבר אינפלציה מחריף (בין 45 ל-50 אחוזי אינפלציה בחישוב שנתי), גירעון תקציבי מתרחב, התרחבות העוני ובריחת הון.

בשנה הקרובה, גם אם יחזרו להסכם הגרעין והסנקציות יוסרו, שיפור כלכלי משמעותי אינו סביר בשל חוסר הוודאות לגבי מדיניות הממשל החדש בווישינגטון, היעדר כוונה מצד רוב החברות האירופיות לשוב ולעשות עסקים עם איראן והבעיות המבניות שמהן סובלת כלכלת איראן (שחיתות, מעורבות משמרות המהפכה בכלכלה וסירוב איראני מתמשך לאשר את תקנות FATF). בתרחיש של המשך הסנקציות והחמרתן צפוי המשבר הכלכלי להחריף, אף כי נראה שיש ביכולתו של המשטר להחזיק מעמד באמצעות עקיפת הסנקציות, הישענות גוברת על סין והמשך התאמת הכלכלה למשטר הסנקציות ("כלכלת התנגדות").



סימני התאוששות כלכלית מול משבר אינפלציה מחריף.

שווק עמוס קונים באיראן

צילום: Morteza Nikoubazl/NurPhoto

**הזירה החברתית:** רוב השנה החולפת התאפיינה ברגיעה יחסית בגלי המחאה שפקדו את איראן מאז סוף שנת 2017 ועד ראשית 2020. זאת בעיקר בשל מגפת הקורונה שריסנה התקהלויות, וכן הגברת מאמצי הפיקוח והדיכוי מצד השלטונות. עם זאת, גלי המחאה בקיץ 2021 על רקע מצוקות המים והחשמל העידו כי היעדר פתרון תשתיתי למצוקות האזרחים והמשבר הכלכלי ימשיכו לספק כר פורה לחידוש המחאה גם בשנה הבאה.

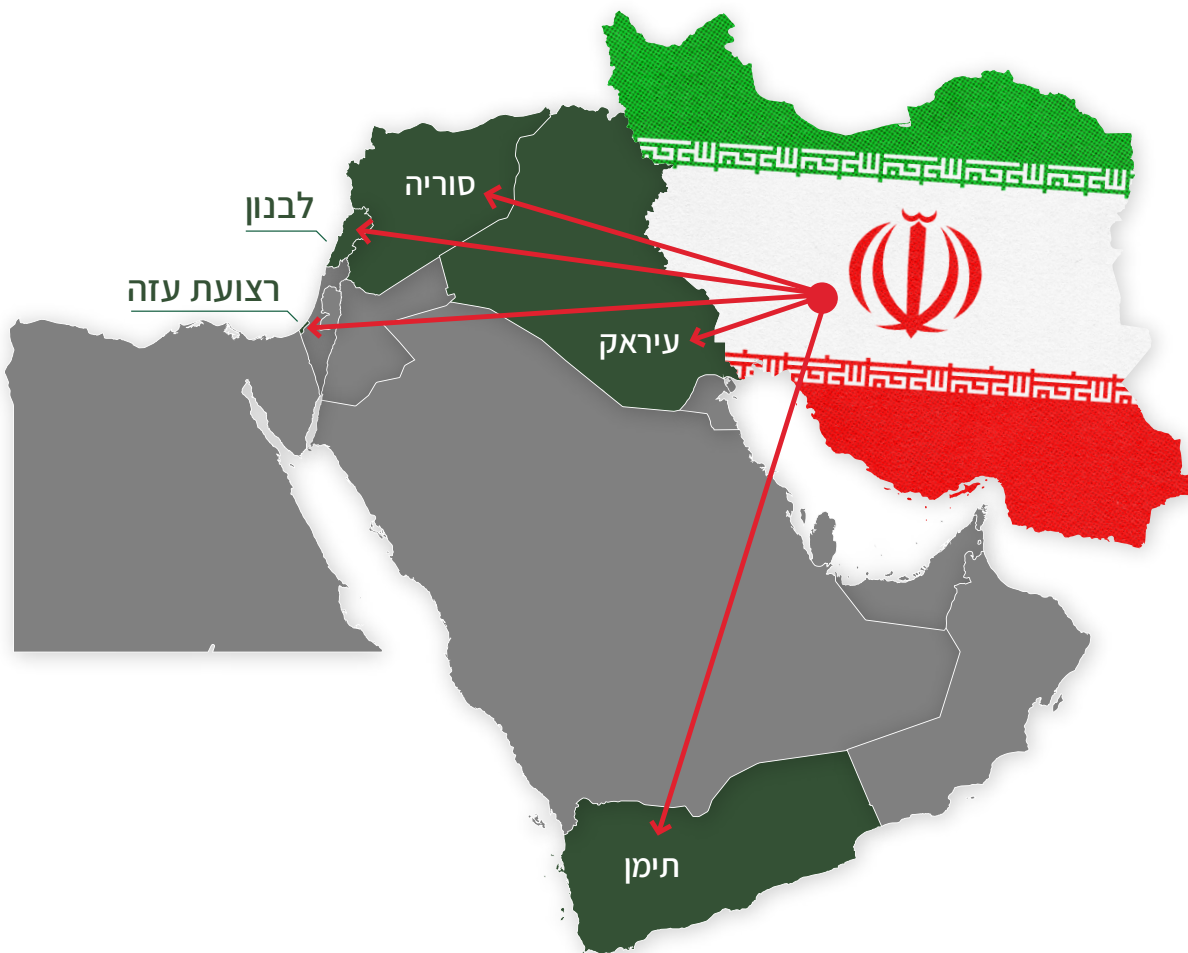
### הזירה האזרית

בשנה החולפת ניצבו בפני איראן קשיים גוברים בזירה האזרית. נסיגת הכוחות האמריקאיים מאפגניסטן הוצגה אומנם כהתפתחות אסטרטגית חיובית, אך השתלטותו המחודשת של הטאליבאן מציבה אתגר רציני לאינטרסים ביטחוניים וכלכליים חיוניים של איראן. בעיראק נחלו המיליציות השיעיות הפרו-איראניות תבוסה קשה בבחירות לפרלמנט, ומתחזק הרושם כי חלה התרופפות בפיקוח משמרות המהפכה על המיליציות. התפתחות זו, נוסף על מאמצי התקרבות של בגדאד למדינות הערביות הסוניות, היא עדות לאתגרים הניצבים בפני איראן ושלוחיה במדינה. בלבנון ממשיך חזבאללה להתמודד עם ביקורת על תפקודו ועל ההשפעה הגוברת של איראן במדינה, אולם טהראן ממשיכה לספק מצרכים ודלק באמצעות הארגון. בסוריה – התקיפות שישראל המשיכה לבצע העמידו את איראן בפני אתגר משמעותי, הגם שלא הביאו להפסקת מאמציה לספק אמצעי לחימה מתקדמים לחזבאללה. לנוכח המשך תהליך ההסדרה בסוריה נמשך גם תהליך צמצום הכוחות האיראניים והשיעיים הזרים בסוריה, לצד התבססות גוברת על לוחמים סורים המגויסים למיליציות בתמיכת איראן. בה בעת מסתמנים התקדמות איטית בפרויקטים כלכליים בסוריה והמשך מאמצים נקודתיים להרחבת השפעה חברתית, תרבותית וחינוכית במדינה. בתיווך נמשך הסיוע הצבאי לחות'ים במלחמתם המתנהלת גם מול ערב הסעודית, המותקפת בטילים ובקטב"מים. גם בקווקז ניצבה איראן בפני אתגרים רציניים, על רקע ניצחון אזרבייג'ן בעימות הצבאי עם ארמניה בחבל נגורנו קרבאך, הידוק קשריה של אזרבייג'ן עם ישראל וההשפעה הטורקית הגוברת באזור. חרף קשיים ואתגרים אלה ממשיכה איראן במאמציה לקדם את האינטרסים ארוכי הטווח שלה באזור, תוך התאמת מדיניותה לנסיבות המשתנות.

## בחירתו של איש הדת הרדיקלי אבראהים ראיסי לנשיאות ביוני 2021 השלימה את השתלטות המחנה השמרני על כלל המוסדות הפוליטיים באיראן



התקדמות ניכרת בתוכנית הגרעין האיראנית.  
נשיא איראן הקודם רוחאני בוחן את הצנטרפוגות האיראניות ביום הגרעין הלאומי  
צילום: Iranian Presidency Office/WANA (West Asia News Agency)/Handout via REUTERS



במקביל מתפתח תהליך, שהחל עוד בימי חסן רוחאני, לשיפור היחסים ולהפגת המתיחות בין איראן לשכנותיה במפרץ. תהליך זה משקף את הבנתן של המפרציות כי ארצות הברית ממשיכה במגמת ההתנתקות מהמזרח התיכון, והוא מתנהל על רקע תחילתו של המשא ומתן עם איראן לחזרה להסכם הגרעין, שאם יבשיל יחזק את איראן מבחינה מדינית וכלכלית. מצד שני התהליך מבטא את הרצון האיראני להפיג מתיחות עם שכנותיה – כחלק מהמדיניות החותרת לדיאלוג אזורי ללא השתתפות וושינגטון וכמענה לדרישה לכרוך את הדיונים בנושא הגרעין עם המדיניות האזורית של איראן. חשובה בהקשר זה איחוד האמירויות, שמהווה אפיק סחר חשוב לאיראן. בעניין זה בלט ביקורו בטהראן של היועץ לביטחון לאומי האמירי ואחיו של יורש העצר. גם עם ערב הסעודית, היריבה המרכזית של איראן, התקיים בעיראק ובתיווכה סבב שיחות רביעי, אולם לפי שעה בלי פריצת דרך ביחסים בין המדינות.

העימות בין ישראל לאיראן נמשך ואף החריף בשנה האחרונה. הוא בא לידי ביטוי בפעילות סיכול המיוחסת לישראל בתוכנית הגרעין; בתקיפות ישראליות בסוריה, שהלכו וגברו במסגרת המאמץ הנמשך לסכל את ההתבססות הצבאית האיראנית והעברות אמל"ח לחזבאללה; במאבק בים, שבמסגרתו פורסם על כ-12 כלי שיט איראניים שנפגעו, אשר חשיפתו הפומבית הובילה לפגיעה איראנית באוניות סוחר שקשורות לישראל; בתקיפות סייבר הדדיות – מהצד האיראני תקיפת חברות אזוריות ופרסום המידע כחלק ממבצעי תודעה (בשלב זה ברמה נמוכה יחסית), ושיבושים שיוחסו לישראל בנמל בנדר עבאס, בלוח הטיסות ובכרטיסים חכמים לרכישת דלק. במקביל ובהיעדר יכולת פגיעה ישירה ומהותית בישראל, נחשפו בשנה האחרונה וסוכלו מספר התארגנויות לביצוע פעולות טרור נגד גורמים ישראליים בזירה הבינלאומית. לצד הפעילות האזורית בולטות מגמות גוברות במדיניות החוץ הגלובלית של איראן, ובראשן החלטה אסטרטגית על הישענות מדינית, צבאית וכלכלית על רוסיה ועל סין. במסגרת זו נחתם הסכם לשותפות אסטרטגית ל-25 שנים עם סין (מארס 2021) וחודש הסכם שותפות אסטרטגית עם רוסיה; בספטמבר 2021 התקבלה איראן כחברה בארגון שנחאי לשיתוף פעולה (SCO), וכן קיימה מספר אימונים ימיים משותפים עם רוסיה וסין. מהלכים אלו מחזקים את המחנה השמרני בהובלת משמרות המהפכה, שתמך תמיד בכיוון זה, מול מחנה רוחאני, שהעדיף את חיזוק הקשר עם המערב; הם מסייעים בהתמודדות האיראנית עם הסנקציות ומחזקים את מעמדה הבינלאומי, בכלל זאת מול מהלכים עתידיים בסבא"א ובמועצת הביטחון של האו"ם.



## תוכנית הגרעין והמשא ומתן לחזרה להסכם JCPOA

מאז מאי 2019, עת החלה איראן לבצע הפרות של הסכם הגרעין — JCPOA — בתגובה לפרישת ארצות הברית ממנו, נרשמה בשנה האחרונה לפי דוח סבא"א ההתקדמות המשמעותית והתקדימית ביותר בתוכנית. כמויות האורניום המועשר ל-20 ול-60 אחוזים מספיקות להעשרה גבוהה לחומר בקיע למתקן גרעיני ראשון תוך שלושה שבועות; אם איראן תחליט להעשיר לרמה צבאית גם את החומר המועשר לעד כחמישה אחוזים, יידרשו כחודשיים לחומר בקיע למתקן גרעיני שני וכ-3.5 חודשים לחומר בקיע למתקן גרעיני שלישי. במקביל מתבצע ייצור אורניום מתכתי ברמת העשרה של 20 אחוזים (רכיב קריטי בנשק גרעיני); הוחל בהעשרת אורניום ל-20 אחוזים באמצעות צנטריפוגות מתקדמות באתר פורדו וצומצם בצורה מחמירה הפיקוח של סבא"א — הן בהתאם לפרוטוקול הנוסף והן לפי הסכם הגרעין. נתונים אלה הביאו את מנכ"ל סבא"א להצהיר ש"היעדר שיתוף הפעולה משפיע באופן משמעותי על יכולת הסוכנות להבטיח את אופייה האזרחי של תוכנית הגרעין".

כל זאת לצד המשך היעדרו של שיתוף פעולה איראני בשאלות הקשורות לגילוי אורניום לא-מוצהר בארבעה אתרים שלא הוצהרו בפני הסוכנות (הפרה של הסכמי הפיקוח). באתרים אלו התבצע, ככל הנראה, פיתוח מנגנון הנפץ (הרכיב העיקרי השני בפיתוח נשק גרעיני). לפי הערכות תוכל איראן לבצע ניסוי גרעיני תוך ששה חודשים מרגע קבלת החלטה כזו. אולם השלב השלישי של הפרויקט, זה של התאמת מנגנון הנפץ לשיגור כנשק (מוטס או טילי) יאריך עוד מספר שנים.

בשנה האחרונה איראן גם ספגה פגיעות וחבלות משמעותיות: בראש ובראשונה חיסולו של פח'רי זאדה (סוף 2020), שהיה הגורם המוביל והמארגן של תוכנית הגרעין, שלט בכל רכיביה ונהנה מקשר ישיר וקרוב עם המנהיג העליון; וכן באופן משמעותי פחות — הפגיעה בצנטריפוגות באתר ההעשרה בנתנז (אפריל 2021) והפגיעה באתר ייצור צנטריפוגות בכראג' (יוני 2021).

הבחירה של טהראן להגיב על כל אלה, לצד תיקון הנזקים והעברת מתקנים שנפגעו אל מתחת לאדמה, הייתה חלק משורת צעדים בתחום הגרעין ובראשם חוק המג'לס, ה"מחייב" למעשה את המדינה להתקדם בהעשרה לרמות גבוהות ולנקוט את כל הצעדים הנדרשים להתקדמות התוכנית, כמו גם לצמצם את פיקוח סבא"א. וכך, בתגובה לפגיעה בכראג' מנעה איראן את כניסתם של הפקחים לאתר ואת הגישה לסרטי המצלמות.

סבבי השיחות בין השותפות להסכם הגרעין לבין איראן וארצות הברית חודשו גם בעידן הנשיא ראיסי, אולם בתנאים שונים ותוך הצגת עמדות נוקשות ודרישות שבשלב זה אינן מקובלות על וושינגטון ועל השותפות האירופיות.

## תרשים 2: הפרות הסכם הגרעין מצד איראן

| משמעות  | המצב הנוכחי:<br>עפ"י דוח סבא"א מנובמבר 2021  | ההתחייבות לפי ההסכם   |   |
|---|--|---|---|
| התקדמות להעשרה ברמה צבאית   | מעשירים ל-20% ול-60%   | עד 3.67%  |  רמת העשרת האורניום        |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>העשרה לרמה גבוהה – מספיק למתקן ראשון תוך 3 שבועות</li> <li>החומר המועשר לרמה נמוכה – מספיק לשני מתקנים תוך כחודשיים ולשלושה תוך כארבעה חודשים</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>כ-3 טונות בהעשרה נמוכה</li> <li>113 ק"ג מועשרים ל-20%</li> <li>17.7 ק"ג מועשרים ל-60%</li> </ul>                | עד 300 ק"ג ברמת העשרה נמוכה                                   |  מלאי אורניום מועשר        |
| העשרה באתר מוגן, כולל לרמות גבוהות  | <ul style="list-style-type: none"> <li>העשרה באלף צנטריפוגות שהיו מותקנות</li> <li>העשרה ל-20% בצנטריפוגות מתקדמות מסוג IR-6</li> </ul>                | העשרה אסורה, מותר רק שימוש כמרכז מחקר וייצור איזוטופים יציבים |  אתר העשרת האורניום בפורדו |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>סביר שלאיראן כמויות גדולות</li> <li>ישמשו בעתיד לכור מחקר</li> </ul>   | לא ידוע – איראן לא מאפשרת פיקוח של סבא"א   | עד 130 טונות  |  מלאי מים כבדים            |
| התקדמות טכנולוגית משמעותית  | <ul style="list-style-type: none"> <li>מותקנות ומזונות בגז:</li> <li>1 קסקדה IR-1 מעבר להסכם</li> <li>6 קסקדות IR-2m</li> <li>2 קסקדות IR-4</li> </ul> | בעשור הראשון – ניסויים על צנטריפוגות מתקדמות בודדות           |  מחקר ופיתוח               |
| היעדר אפשרות להבטיח אי-הסטה של חומר בקיע  | <ul style="list-style-type: none"> <li>צמצום משמעותי של פיקוח סבא"א</li> <li>אי-יישום הפרוטוקול הנוסף</li> <li>הפרות עבר של ה-NPT ללא מענה</li> </ul>  | פיקוח מורחב בהתאם להסכם הגרעין                                |  פיקוח                     |

## ארבעה תרחישים אפשריים לשנה הקרובה

הסכמה על חזרה ל-JCPOA תוך פרק זמן קצר – סבירות נמוכה; המשך דיונים ודשדוש לאורך חודשים ארוכים, אולם ללא הודאה בכישלון – סבירות בינונית; הסכם ביניים – Less for Less – כרגע איראן מסרבת אולם הצדדים עשויים להסכים – סבירות בינונית; אי־הגעה להסכם, הפסקת הפגישות ותחילת יישום צעדים נגד איראן (גם אם בפועל הצדדים ימשיכו להציג מסלול דיפלומטי פתוח) – סבירות בינונית.

מבין ארבעה התרחישים האפשריים, שאינם טובים לישראל, החמור ביותר הוא היעדר הסכם והתקדמות איראן בתוכנית הגרעין. אין לממשל האמריקאי (ולישראל) חלופה מדינית למעט הסנקציות, שאיראן למדה להתמודד איתן; הפערים בין הקווים האדומים של ישראל וארצות הברית, הנובעים מההבדלים בתפיסת האיום ומהיכולות, מגבירים את המתוחות בין ירושלים לווינגטון. אין נכונות אמריקאית לפעולה צבאית אלא אולי בתרחיש של פריצה איראנית מובהקת לנשק גרעיני; ישראל עלולה להישאר לבדה מול איום מחריף הגדול על מידותיה.

בנסיבות מורכבות אלה עדיפה לישראל חזרה להסכם הגרעין, ובתנאי כמובן שלא יותיר את ההפרות הטכנולוגיות שביצעה איראן מאז הפרישה האמריקאית ממנו, ואשר למרות הידע והניסיון שנצבר באיראן – יאפשר מספר שנים להתארגנות ולהכנת חלופה. על ישראל להביא בחשבון כי גם ידידותיה במפרץ יישרו קו עם הממשל האמריקאי והן מביעות תמיכה בחזרה להסכם הגרעין, כשבמקביל הן מקדמות את הדיאלוג עם איראן. בהתחשב בעובדה כי החזרה או אי־החזרה להסכם תלויה כיום בעיקר באיראן, והסיכויים לאי־חזרה דומים ואולי אף גבוהים מהסיכוי להשגת הסכמות שיאפשרו חזרה להסכם, עדיף לישראל להגיע להבנות עם ארצות הברית על האינטרסים החיוניים לה – חופש פעולה בזירה האזורית, המשך סיכולים בתוכנית הגרעין, אם כי במשורה ובעדיפות גבוהה בלבד, וכן הבנות לגבי התפתחויות אפשריות בעתיד ואופן ההתמודדות עימן.

לסיכום – התקדמות תוכנית הגרעין מקנה לאיראן את פרק הזמן הקצר ביותר, בשנים האחרונות, ליכולת פריצה לנשק גרעיני, אם תחליט לעשות כן. מבחינת איראן, ככל שהיא מתקדמת גובר הפיתוי לא לחזור להסכם ללא תמורה משמעותית ביותר, שספק אם יש לווינגטון יכולת או רצון לתת.

על רקע זה ישראל מצויה במבוכה אסטרטגית. התרחישים השונים האפשריים, בין שמדובר בהסכם חלקי ובין בדשדוש ממושך או בפיצוץ במשא ומתן, שליליים מבחינת ישראל. לכן מתחדד הצורך לשמר דיאלוג הדוק עם הממשל האמריקאי, שיאפשר גיבוש אסטרטגיה מקיפה הכוללת בניית איום צבאי אמין לשנים הקרובות וקידום לחץ רב־ממדי על איראן; סיכול רכיבים מתקדמים בתוכנית הגרעין במידת הצורך; מב"ם נרחב לבלימת התבססותה של איראן – לא רק במרחב הסורי; וגיבוש ברית אזורית רחבה (תוך ניצול הסכמי אברהם) ובינלאומית להצרת צעדיה של איראן ולחיזוק ההרתעה כלפיה.