

מבט על, גיליון 744, 7 בספטמבר 2015

ערב הסעודית ומדינות המפרץ: בסבך ירידת מחירי הנפט והטלטלה האזורית

יואל גוז'נסקי ושמואל אבן

במהלך השנה החולפת ירדו מחירי הנפט בכ-55 אחוזים. מאמר זה עוסק בהשלכותיה של מגמה זו על ערב הסעודית ומדינות המפרץ, וכן על מדינות נוספות באזור, שכלכלתן קשורה בהן. הירידה במחירי הנפט נובעת מעודף היצע על הביקוש. הביקוש גדל בקצב מתון בשל צמיחה כלכלית איטית או האטה בצמיחה באזורים שונים בעולם, בעוד ההיצע גדל בקצב מהיר יותר. השינוי המשמעותי הוא בהגדלת ההיצע בארצות הברית ועודף ההפקה של אופ"ק (ארגון המדינות המייצאות נפט), שעליו נמנות מפיקות הנפט הערביות הגדולות, איראן ומדינות נוספות. מחיר הנפט של אופ"ק (OPEC Basket Price) עמד באוגוסט 2015 על כ-45 דולר לחבית (בממוצע), לעומת כ-100 דולר לחבית נפט באוגוסט 2014. לפי ביטאון הארגון (11 אוגוסט 2015), כדי לספק את צרכי השוק העולמי לנפט וגז נוזלי, בסך 92.7 מיליון חביות ליום (מח"י), היה על חברות הארגון להפיק נפט בסך 29.2 מח"י בלבד (בהינתן היצע נפט מחוץ לאופק בסך 57.5 מח"י והפקת גז נוזלי באופ"ק בסך 6 מח"י). אולם, בפועל הפקת הנפט של חברות הארגון עמדה ביולי על 32.5 מח"י, כלומר עודף הפקה של כ-12 אחוזים.

עתה עומד הנפט האיראני לשוב לשוק וכבר משפיע על הציפיות. לאיראן עניין בכינוס דחוף של אופ"ק, וכך גם לוונצואלה ולאלג'יריה, שקראו לכינוס חירום של ראשי אופ"ק במטרה לדון בריסון המחירים. גם לרוסיה, שאינה חברה בארגון, עניין בצמצום ההפקה בהיותה מפיקת נפט גדולה, הסובלת אף היא מקשיים כלכליים. לעת עתה, ערב הסעודית ומדינות המפרץ, שמצבן הכלכלי עדיין טוב בהרבה, אינן תומכות בהחלטה על קיצוץ התפוקה.

לטווח רחוק יותר, ככל שרמת המחירים תרד, כך הביקוש לנפט יעלה ותפחת השאיבה ביותר בארות נפט בעולם, משיקולים כלכליים, ואז ישוב מחירו להאמיר. כלומר, שוק הנפט צפוי לתנודות והנעלמים הם משך השפל ועומקו. בשפל קודם, שנרשם במחצית פברואר 2009, הגיע מחיר החבית לכ-34 דולר, בהשוואה לשיא של 140 דולר ביוני 2008.

האסטרטגיה הסעודית

ברשות ערב הסעודית ונסיכויות המפרץ כשליש מעתודות הנפט המוכחות בעולם. לסירובן להקטין את הפקת הנפט, גם במחיר ירידה חדה בהכנסותיהן, שלושה הסברים.

ראשית, מטרתן, היא למקסם לטווח ארוך את הכנסותיהן מעתודות הנפט שלהן. הן מוכנות למחירי נפט נמוכים בהווה, כדי לבלום כדאיות לפיתוח חלופות לנפט שברשותן. למשל, הן שואפות למתן את העלייה בקצב ההפקה בארצות הברית, שעלה מאז 2008 בכ-50 אחוזים, הודות לשיפורים טכנולוגיים וניצול פצלים. החזון מרחיק הלכת של ערב הסעודית, שמיושנו אינו נראה באופק, הוא להמיר את עתודת הנפט בכושר ייצור תעשייתי, שישחרר אותה לעד מהתלות בנפט. הנסיכויות שואפות ליצור השקעות מניבות (בעיקר בחו"ל), שמהן יתקיימו ברווחה הדורות הבאים.

הסבר שני וקונקרטי למצב הנוכחי הוא שמדינות המפרץ נוקטות אסטרטגיה של הגנה על נתח השוק שלהן. סדאד אל-חוסייני, לשעבר סגן נשיא ארמקו (חברת הנפט הלאומית הסעודית), הסביר באוגוסט 2015, שגם אם מדינות המפרץ היו מרסנות את תפוקתן "שטף של מלאי נפט חדש מארצות הברית, קנדה ומאגרים אחרים, היה ממשיך לפגוע בשוקי הנפט והמחירים היו יורדים למקום שבו הם נמצאים כיום בכל מקרה". בנוסף, לערב הסעודית אין אמון בחברות אופ"ק והיא סבורה, שגם אם יושג הסכם לקיצוץ התפוקה לא יעמדו בו חברות הארגון.

הסבר נוסף, הוא שימוש של סעודיה ומדינות המפרץ בנשק הנפט נגד איראן, בכך לפחות סבורה טהרן. אחת ההשלכות של ירידת מחירי הנפט בשווקים הינה פגיעה בהכנסות איראן מייצוא נפט.

אילוצים מבית

מחירי נפט נמוכים תואמים לכאורה את האסטרטגיה של ערב הסעודית והנסיכויות המיועדות למקסם את עתודות הנפט שלהן לטווח ארוך ולהגביל את שיקום כלכלת איראן. אולם, המשך השפל במחירים עומד בניגוד לאסטרטגיית ההישרדות שלהן מבית, המחייבת רמת עושר גבוהה גם בטווח הקצר משום שהאוכלוסייה אינה סבלנית לפגיעה ברווחתה.

מעל 80 אחוזים מהכנסותיהן של הממשלות במדינות אלה מקורן ממכירות נפט, מוצרי נפט וגז. הכנסות אלו מאפשרות לשליטים להעניק לאזרחים רווחה. המשטרים מעבירים לאזרחים חלק ניכר מההכנסות באמצעות סובסידיות ניכרות לשירותים ולמוצרים (לשם המחשה, מחיר ליטר בנזין בערב הסעודית הוא 16 סנט – פחות ממחיר בקבוק מים). המשטרים, הם גם המקור העיקרי לתעסוקה, תוספות שכר ומענקים כספיים. וכל זאת, בלי הטלת מסים. ברם, לאזרחים אין זכויות פוליטיות ויחסי חברה-מדינה כפופים לעיקרון, שלפיו השליט ידאג לנתיניו ואלה מצדם יסכימו לא לקחת חלק בשלטון. מכאן הקשר הדוק בין רווחי הנפט ליציבות המשטרים.

עם זאת, הירידה במחירי הנפט תקשה על המדינות לשמור על תנופת הפיתוח ורמת החיים הגבוהה של האוכלוסייה. למשמעות זו נודעת חשיבות מיוחדת מאז פרוץ הטלטלה במזרח התיכון, שכן הזרמת הכספים נדרשת, כדי לשכך מתחים חברתיים-פוליטיים. כעת, כמעט כל מדינות המפרץ נמצאות בגירעונות תקציביים השוחקים את הרזרבות.

ההערכה, היא שערב הסעודית תסיים את השנה בגירעון התקציבי הגדול בתולדותיה – 150 מיליארד דולר. זו כבר החלה לצמצם תקציבים לפרויקטים ואף לרכש צבאי. עד כה מקצה הממשלה כ-10 מיליארד דולר בחודש מיתרות מטבע החוץ שלה, כדי לממן את ההוצאות. לפי נתוני קרן המטבע העולמית, יתרות מטבע החוץ של הממלכה ירדו מ-724 מיליארד דולר בסוף 2014 ל-660 מיליארד דולר ביוני 2015. מדובר אמנם ברזרבות גדולות, אולם שחיקה זו ואי-וודאות לגבי משך השפל מחייבים מדיניות של קיצוץ בהוצאות, שיש עמה סיכונים.

קרן המטבע העולמית לוחצת על המדינות להפחית את הסובסידיות ולהעלות את ההכנסות, גם באמצעות מיסים. ברם, כאשר כוונת ניסתה בתחילת 2015 לצמצם את הסובסידיות על דיזל, זעם ציבורי גרם לבית המלוכה לסגת מהחלטתו. האירוע המחיש למשטרים את הסיכון הרב הכרוך במהלך כזה, על כן הם ינסו לבצע צעדים הדרגתיים, תוך מתן עדיפות לקיצוץ בהוצאות ארוכות טווח (פיתוח) על פני קיצוץ בהוצאות שוטפות. בסיכון גבוה במיוחד יעמדו מונרכיות פחות עשירות, כבחריין ועומאן.

השפעת התופעה על המרחב

איראן, כאמור, רואה במדיניות זו של מדינות המפרץ לוחמה כלכלית נגדה, כפי שהדגיש בדצמבר 2014 הנשיא רוחאני: "העם האיראני לא ישכח את הבגידה הזו ויגיב על כך". המתרחש בין הצדדים עשויה להחריף, ככל שיתברר שאיראן אמנם מייצאת יותר בשל הורדת הסנקציות, אך הכנסותיה אינן גדולות בהתאם, עקב רמת המחירים. לאחר הסרת הסנקציות מעל איראן, מדינות המפרץ עלולות להיוותר בודדות במערכה הכלכלית נגדה.

מהמצב במפרץ הפרסי מושפעות מצרים, ירדן, הרשות הפלסטינית, סוריה ולבנון, המצויות בקשיים כלכלי ניכרים. הן ניזונות מכספי העובדים שלהן במפרץ, מהשקעות וסחר עם מדינות המפרץ וחלקן – אף מסיוע ישיר. במקרה של מצרים מדובר ב-39 מיליארד דולר בשנת הכספים 2013-2014: כ-20 מיליארד דולר מעובדים במדינות המפרץ ו-19 מיליארד דולר – סיוע כספי מערב הסעודית ומדינות המפרץ. הסיוע הכספי לשנת התקציב 2014-2015 נקבע על כ-12 מיליארד דולר. זאת, כאשר יתרות המט"ח של מצרים עומדות על כ-20 מיליארד דולר בלבד.

ייחודו של השפל הנוכחי בשוק הנפט הוא בהתרחשותו בעיצומה של הטלטלה במזרח התיכון. שילוב גורמים זה בעייתי למשטרים המלוכניים במפרץ, ויותר מכך למדינות שכלכלתן קשורה בהן. רמתם הגבוהה של מחירי הנפט ושל רזרבות מטבע החוץ מאז פרוץ הטלטלה ועד שנת 2014 סייעה למשטרים במפרץ לשמור על רמת חיים גבוהה לאזרחיהם. עתה, האתגר הגדול שבפניהם, הוא לעבור בשלום את תקופת השפל בשוק הנפט. בהינתן אי-וודאות לגבי משך התקופה, האסטרטגיה הנוכחית שלהם משלבת בין שימוש מבוקר ברזרבות כספיים וקיצוץ בתקציב, באופן שימזער את הפגיעה ברמת החיים ובהתמרמרות הציבור – דבר שקשה לכוון אליו, במיוחד כשבשטח פועלים כוחות חתרניים. מכאן העלייה בסיכון הנשקף ליציבות המשטרים במפרץ ובאזור.