

מבט על, גיליון 926, 7 במאי 2017

האתגר שלפיתחן של מדינות המפרץ נוכח המצב בשוק הנפט

יואל גוז'נסקי ושמואל אבן

על מנת להתמודד עם התנודתיות הגבוהה בשוק הנפט העולמי, מדינות המפרץ נוקטות צעדי התאמה כלכליים, המציבים אתגרים פוליטיים קשים לפתחם של המשטרים. בין היתר נאלצו להסכים לקיצוץ בתפוקת הנפט שלהן החל מינואר 2017, לקצץ בהוצאות על פרויקטים חדשים ולהחזיר למשרדי האוצר תקציבים שטרם נוצלו. תהליכי ההתאמה והרפורמות הם גם אתגר פוליטי קשה, משום שהצלחתם כרוכה בשינוי תנאי "החוזה החברתי" בין האזרחים לבתי המלוכה, אשר הבטיח עד כה לאזרחים רווחה ברמה גבוהה בלא מאמץ, בתמורה לשמירה על הסדר הפוליטי הקיים.

מדינות המפרץ (ערב הסעודית, כוית, איחוד האמירויות, עומאן, בחריין וקטר) ממשיכות להתמודד עם התנודתיות הגבוהה בשוק הנפט העולמי. הבולטת שבהן היא ערב הסעודית, שהנה שחקן מרכזי באופ"ק (OPEC) ומונה כ-28 מיליון נפט (כ-30 אחוזים מהם נתינים זרים). בשנים האחרונות ירד מחיר חבית נפט של אופ"ק (OPEC Basket Price) מ-106 דולר (בממוצע) בשנת 2013 ל-96 דולר בשנת 2014, ל-50 דולר בשנת 2015 ול-41 דולר בשנת 2016. בשנת 2017, עד כה, מחיר חבית נפט הוא כ-52 דולר בממוצע. כלומר, על אף העלייה היחסית במחירי הנפט בתקופה האחרונה, הכנסותיהן של מדינות המפרץ מנפט עדיין נמוכות במחצית משהיו לפני מספר שנים. במטרה להתמודד עם המצב בשוק הנפט, במדינות המפרץ ננקטים צעדי התאמה כלכליים, המציבים אתגרים פוליטיים קשים לפתחם של המשטרים.

בעקבות הירידה החדה בהכנסותיהן, בצד לחצים מצד מפיקות נפט שונות, נאלצו מדינות המפרץ, ובראשן ערב הסעודית, להסכים לקיצוץ בתפוקת הנפט שלהן החל מינואר 2017. מתוך מכסה של 1.2 מיליון חביות נפט ביום (מח"י), שאותה הסכים אופ"ק לקצץ בתפוקתו, הוטל על ערב הסעודית לקצץ חצי מיליון חביות נפט ביום, תוך שהיא נאלצת להשלים עם סירובה של איראן לקצץ בתפוקתה היא. ההסכם אמנם הוביל לעלייה ניכרת במחירי הנפט, ביחס לשפל שנרשם ב-2016, אולם המחירים עדיין נמוכים יחסית. בשלב זה שואפות מדינות המפרץ להעלות את מחיר הנפט לרמה של 60 דולר לחבית כדי לקרב אותן לאיזון תקציבי, אך עדיין קיימת אי-וודאות גבוהה לגבי מחיר הנפט בעתיד. ירידת מחירים עשויה להתחדש בנסיבות של משבר אמון בין מפיקות הנפט, הגברת תפוקה במדינות שאינן מחויבות להסכם, וביקוש נמוך מהצפוי לנפט בעולם. לפי בולטין אופ"ק ממארכ 2017, תחזית הביקוש לנפט בעולם בשנת 2017 היא 96.3 מיליון חביות ביום (בממוצע), לעומת 95.1 מח"י בשנת 2016 ו-93.7 מח"י בשנת 2015. כלומר, עלייה מתונה בביקוש לנפט.

הירידה החדה בהכנסות מנפט בשנים האחרונות גרמה גירעונות תקציביים גדולים במדינות המפרץ. הגירעון המתוכנן בתקציב הסעודי לשנת 2017 עומד על 53 מיליארד דולר (7.7 אחוזים מהתוצר), שהוא אמנם נמוך משמעותית מהגירעונות הכבדים בשנתיים הקודמות, אך עדיין מחייב המשך מימון באמצעות משיכות מעתודות המט"ח או הלוואות. בשנתיים האחרונות, בעקבות המשיכות מהיתרות, ירדו עתודות המט"ח של ערב הסעודית מכ-725 מיליארד דולר בסוף 2014 לכ-550 מיליארד דולר (אומדן) בסוף 2016, כלומר בכ-175 מיליארד דולר. בנוסף, הממלכה מגייסת כספים באמצעות הנפקת אגרות חוב: 17.5 מיליארד דולר גויסו באוקטובר 2016 ו-9 מיליארד באפריל 2017.

שחיקת העתודות ואי־הוודאות בנוגע לעתיד מחירי הנפט חייבה את מדיניות המפרץ לנקוט מדיניות כלכלית מרסנת, הכוללת צעדי ייעול וחיסכון. קיצוצים בסובסידיות כבר הביאו לעליית מחירי הדלק, החשמל, הגז והמים. במסגרת צעדי החיסכון הונחו גופים ממשלתיים שונים לקצץ בהוצאות על פרויקטים חדשים ולהחזיר למשרד האוצר תקציבים שטרם נוצלו.

על פי התכנון, בשנת 2018 יחלו שש מדינות המפרץ לגבות מע"מ בגובה 5 אחוזים מאזרחיהן. אמנם, תרופות ומוצרי מזון בסיסיים יהיו פטורים ממע"מ, אך ברי שמהלך זה יתפרש כשינוי גישה מצד בתי המלוכה כלפי האזרחים, המורגלים לסביבה נטולת מס.

לרפורמות הכלכליות במדינות המפרץ ביטויים גם בשוק העבודה, המבוסס בעיקרו על עובדים זרים. ערב הסעודית מבצעת בשנים האחרונות גירוש המוני של עובדים זרים, שאינם בעלי מיומנות מקצועית הדרושה לפיתוח המשק, ומתמרצת העסקת עובדים מקומיים. ברם, רבים מהאזרחים הצעירים יוצאים ממערכת החינוך נעדרי כישורים הולמים להשתלבות במגזר הפרטי ודרישות השכר שלהם גבוהות משל העובדים הזרים. התוצאה היא, שהמגזר הציבורי מעסיק 90 אחוזים מהאזרחים הסעודים ו-90 אחוזים מהמגזר הפרטי מאויש על-ידי עובדים זרים.

בתקציב הסעודי ל-2017 צוין, כי באמצעות המדיניות הפיסקאלית וצעדי ההתייעלות שואפת הממלכה להגיע לאיזון תקציבי עד שנת 2020, אך נראה שהשגת יעד זה תלויה בעיקר במחירי הנפט בשנים הקרובות. יודגש כי על אף האילוצים התקציביים, ערב הסעודית עדיין אינה חוסכת בהוצאות צבאיות, וזאת נוכח האתגרים הביטחוניים הניצבים בפניה. בשנת 2016 הגיעו ההוצאות הצבאיות לכ-55 מיליארד דולר (8.6 אחוזים מהתוצר), לעומת כ-48 מיליארד דולר בתכנון. ההוצאות הצבאיות המתוכננות ל-2017 עומדות על כ-51 מיליארד דולר.

לאור התנודתיות הרבה בשוק הנפט, במשך עשרות שנים, גברה השאיפה של מדינות המפרץ להיחלץ מהתלות הרבה בהכנסות מנפט - באמצעות התייעלות, גיוון מקורות ההכנסה ואימוץ עקרונות של כלכלה מודרנית. רעיון זה עומד בבסיס תכנית רב-שנתית יומרנית - "חזון 2030", עליה הכריזה ערב הסעודית ב-2016. שנת 2017 היא הראשונה לתוכנית. לצורך מימון התכנית כבר הוחל בהכנות להנפקה של 5 אחוזים ממניות חברת הנפט הלאומית ארמק"ו.

הקושי העיקרי בהסבת כלכלות המפרץ, מבוססות הנפט, למגוונות נובע מכך שהציבות הפוליטיות במדינות, הנתמכת בכספי הנפט, קשורה במישרין לרמת החיים הגבוהה של אזרחיהן. על כן, השאלה היכן לקצץ היא פוליטית לא פחות מאשר כלכלית, ונחשבת לאחד האתגרים המרכזיים שבפני הממשלות. כך למשל, העלייה במחיר הבנזין בבחריין ובעומאן, כתוצאה

מצמצום בסבסוד, גררה הפגנות מחאה, אמנם מוגבלות בהיקפן, שהמחישו את הסיכון הכרוך במהלך נרחב יותר.

אתגר נוסף העומד בפני מימוש הרפורמות קשור בצורך להתאימן לכללי הכלכלה המודרנית, בעיקר יזמות החיונית לפיתוחו של מגזר עסקי פרטי, שקיפות, שילוב נשים בשוק העבודה ועוד. ברם, תרבות היזמות אינה מפותחת במדינות המפרץ, שכן האזרחים התרגלו לכך שהמדינה דואגת לפרנסתם ולכל צורכיהם כמעט. שירותים בחינם והכנסה שוטפת מהמדינה נחשבים בעיניהם כזכות יסוד, המוקנית להם מתוקף היותם אזרחים נאמנים לבית המלוכה. על כן, פגיעה ניכרת בזכות זאת עלולה לפגוע ברגש הנאמנות בקרבם.

המשטרים במדינות המפרץ מודעים לסיכונים אלה והתנהלו עד כה בזהירות, כך שלמרות הלחצים הכלכליים טרם נצפו בהן ביטויים משמעותיים לתסיסה חברתית. עם זאת, לא ברור כיצד יקבלו האזרחים את הצעדים הבאים, דוגמת הטלת מע"מ. התפתחויות בשוק הנפט, בכיוונים שונים, עשויות להעמיד את המשטרים במלכוד: הימשכותה של רמת המחירים הנוכחית ובוודאי ירידתה יקשו על הממלכות לממן את הרפורמות המתוכננות במשך שנים רבות. מנגד, עלייה חדה במחירי הנפט עשויה להגביר את הלחץ הציבורי לזנוח את הרפורמות, ובהן התהליכים הדרושים לצמצום התלות בשוק הנפט, ואף תעודד עלייה מהירה בתפוקת הנפט בעולם והאצה במעבר לתחליפי נפט, התפתחות שתגרום תנודות נוספות במחירי הנפט ובהכנסותיהן. על כן, כך נראה, שמדינות המפרץ מעדיפות עלייה מתונה יחסית במחירי הנפט.

לסיכום, השליטים במדינות המפרץ מניחים שרמתו הגבוהה של מחיר הנפט, כפי שהייתה בשנים 2011-2014, לא תשוב בשנים הקרובות והן נערכות להמשך המצב הנוכחי בשוק הנפט. היערכות זו מתמקדת בתהליכי התאמה, הכוללים בין-היתר צמצום בהוצאות וכוונה להטיל מס ערך מוסף על האזרחים, במטרה להפחית, ככל הניתן, את קצב משיכת כספים מעתודות המט"ח ואת נטילת חובות, ולהתקרב לאיזון תקציבי. בצד זאת ניכר מאמץ לבצע שינויים מבניים במקורות ההכנסה של הממלכות, כדי להפחית לתמיד את תלותן בתנודתיות של שוק נפט. בצד האתגר הכלכלי, תהליכי ההתאמה והרפורמות הם גם אתגר פוליטי קשה, משום שהצלחתם כרוכה בשינוי תנאי "החוזה החברתי" בין האזרחים לבתי המלוכה, אשר הבטיח עד כה לאזרחים רווחה ברמה גבוהה בלא מאמץ, בתמורה לשמירה על הסדר הפוליטי הקיים. על כן, בתהליכים הכלכליים, ככל שיעמיקו, גלומים סיכונים ליציבות הפנימית במדינות המפרץ, ואלה עלולים לגבור ככל שיתגלו לחצים פוליטיים מבית וחתרנות מחוץ, מצד איראן ושליחיה. יתרה מזאת, המצב הכלכלי במדינות המפרץ עלול להשליך גם על יציבות המשטרים במדינות נוספות במזרח התיכון, שמקבלות מהן תמיכה כלכלית ישירות או בעקיפין (בעיקר על-ידי העסקת עובדים), ביניהן מצרים וירדן.