

מבט על, גיליון 966, 22 באוגוסט 2017

המשבר במפרץ: מקרה מבחן לאפקטיביות של עיצומים ככלי לניהול מדיניות

ניצן פלדמן ויואל גוז'נסקי

החרם שהטילו על קטאר שכנותיה במפרץ צפוי לפגוע בקצב הצמיחה שלה, אך אם תצליח למתן את קצב בריחת ההון הוא לא יוביל כנראה למיתון חריף וארוך טווח. מכיוון שמרבית העלויות שטמונות בנסיגה באינטגרציה בין המדינות החברות במועצה לשיתוף פעולה במפרץ נוגעות לטווח היותר רחוק והן אינן יוצרות לחץ מידי על המדינות המחרימות, סביר שהן גם לא יהיו גורם מרכזי בעיצוב מדיניותן במשבר. הנחות אלו אינן מתנגשות עם הקביעה כי התמשכות המשבר יכולה לגרום להשפעות מבניות על כלכלת האזור.

מאז ה-5 ביוני 2017 מטילות מספר מדינות ערביות - בראשן ערב הסעודית, מצרים, איחוד האמירויות ובחריין - חרם דיפלומטי וכלכלי על קטאר. החרם כולל רף דרישות גבוה שהוצב לקטאר, ביניהן הפסקת התמיכה באחים המוסלמים, קירור היחסים עם איראן, סגירת רשת אל-ג'זירה שבעלותה והוצאת הכוחות הטורקים מהאמירות. המחלוקת בין הצדדים משתקפת בשוני בעמדותיהם גם ביחס למתרחש בסוריה, לוב ותוניסיה. הציפייה של "הרביעייה הערבית" הייתה, כי קטאר "תתקפל" במהרה. ואולם, בדומה למדינות רבות שניצבו בפני עיצומים כלכליים, גם קטאר משקיעה מאמצים רבים כדי להראות כי ניתוק היחסים והעיצומים אינם צפויים להסב נזק משמעותי לכלכלתה.

עם התוצר לנפש הגבוה ביותר בעולם במונחי כוח קנייה, חוב ממשלתי נשלט, הכנסות שוטפות מיצוא נפט וגז מנוזל ועתודות מט"ח גבוהות, נראה שיש היגיון בהצהרות של ההנהגה הכלכלית הקטארית אשר ליכולתה להתמודד עם העיצומים. ואולם, מלבד הרצון לשדר נחישות, ההצהרות לגבי חוסנה הכלכלי מיועדות גם לאוזניהם של גורמים כלכליים שונים, במטרה לעצור את בריחת ההון הזר מהבנקים הקטארים. המשיכה המהירה של הפקדות זרות מהבנקים הקטארים, שביוני אילצה את הבנק המרכזי לספק נזילות ולשחוק כ-30 אחוזים מיתרות המט"ח שלו - מלמדת שניסיונות ההרגעה הקטאריים מצלחים באופן חלקי ושהמשבר בהחלט עשוי להשפיע באופן שלילי על כלכלת המדינה ואף על כלכלותיהן של מדינות נוספות באזור.

הניסיון לבלום את בריחת ההון ואת הירידה בערך הריאל הקטארי במסחר מחוץ לגבולות מדינה הוביל את הנהגת קטאר לחרוג ממנהגה - לשמור בקנאות על עמימות בכל הקשור לשווי ההון בקרן ההשקעות הממשלתית - (Qatar Investment Authority - QIA) - ולציין במפורש כי 300 מיליארדי הדולרים שמצויים בקרן מאפשרים לה להתמודד עם המשבר.

ההון שמצוי ב-QIA אכן מספק לקטאר כלי יעיל מאוד לספק נזילות לבנקים ולהבטיח לזמן מה את אמינותו של משטר שער החליפין. למרות הירידה בעתודות, סך העתודות של קטאר, בניכוי

החובות הממשלתיים שלה, עדיין גבוה מהתוצר שלה. על מנת להתמודד עם האתגרים הפיסקאליים שירידת מחירי האנרגיה הציבה בפניה העדיפה קטאר להתבסס בעיקר על גיוס חוב ולהימנע ככל האפשר משימוש ביתרות המט"ח שלה, כך שהנזלת נכסי קרן ההון הממשלתית הוא צעד שאינו עולה בקנה אחד עם האסטרטגיות הכלכליות המוסדיות של המדינה.

סגירת נתיב המסחר הקרקעי של קטאר עם ערב הסעודית ונתיבי הסחר הימי והאווירי צפויים לתרום לעליית מחירים. בניסיון לגמד את השפעת המצור מציגים דוברים קטאריים נתוני סחר, המלמדים כביכול שהתלות המסחרית עם ארבע המדינות המחרמות אינה גבוהה. ואולם, התבוננות שאינה מתייחסת להרכב הסחר מסווה את העובדה שהסחורות מערב הסעודית ומאיחוד האמירויות, וכן סחורות ממדינות אחרות שהגיעו לקטאר דרך ערב הסעודית, הן המקור העיקרי של מוצרי הצריכה באמירות.

המצור על תנועות הסחורות יחייב את קטאר למצוא מקורות חלופיים לייבוא ולשנות את נתיבי הסחר המוכרים. קטאר מדגישה כי לא מדובר במשימה קשה, וכראיה מובלטת העלייה המהירה ביבוא ממדינות אחרות. העלייה ביבוא מטורקיה - אשר על פי התקשרות הטורקית זינק מ-\$36 מיליון במאי ל-\$52 מיליון ביוני - הייתה ברקע הודעתו של שר הכלכלה הטורקי כי טורקיה שואפת לכונן נתיב של סחר ממנה לקטאר, דרך איראן, אשר יאפשר להזיל את עלויות שינוע הסחורות. למרות הניסיונות הקטארים להבליט את החלופות הרבות שהשווקים הגלובליים מציעים לה, היקף הייבוא ביוני ירד ב-40 אחוזים לעומת החודש המקביל ב-2016. סביר מאוד שירידה חדה זו תצטמצם במידה מסוימת לאחר שקשיים הנובעים מהחלפת שותפות ונתיבי הסחר יתמתנו. בכל מקרה, נתוני האינפלציה שפורסמו ביולי מלמדים כי העיצומים לא הביאו עד כה לעליית מחירים כוללת בקטאר, אם כי מחירי המזון עלו ביוני ביותר מ-2 אחוזים לעומת חודש מאי.

יש בסיס להערכה כי קטאר תוכל להתמודד בטווח הזמן הקצר עם האתגרים המידיים לכלכלתה עקב המשבר עם שכנותיה במפרץ. כל עוד העיצומים אינם פוגעים בייצוא האנרגיה, מקור המט"ח השוטף העיקרי של האמירות אינו צפוי להיפגע. קטאר אף יכולה להגדיל את זרם הגז המיוצא - וישנן עדויות שאכן בכוונתה לעשות כן. אך צעד כזה נוגד את תכניותיה להפחית את משקלו של סקטור האנרגיה בכלכלה. לא מן הנמנע, שהמשבר יספק לה הזדמנות לפנות לשווקים חלופיים כמקור למוצרים נדרשים ואף להרחיב עם הזמן את היקף הייצור העצמי. בנוסף, כחלק מהתמודדות עם החרם החליטה האמירות, בראשונה, להעניק תושבות קבע לעובדים זרים מקצועיים הכרחיים (אלו יוכלו לרכוש אדמה ולהקים עסק ללא שותף קטארי) ואף החלה לפטור אזרחים של 80 מדינות מצורך בוויזה. אולם, התמודדות זו טומנת בחובה עלויות והיא צפויה להשפיע על התוכניות הכלכליות השאפתניות של המדינה. אם המצור אכן יגרום לעליית מחירים עקבית, בהחלט יתכן כי הממשלה תשהה את קצב הורדת הסובסידיות, המהוות רכיב מרכזי במאמץ לצמצם את הגרעון הממשלתי. התגברות האינפלציה אף עשויה לגרום לממשלה להשעות את הנהגת מס ערך מוסף, המתוכננת במדינות החברות במועצה לשיתוף פעולה במפרץ - GCC - לתחילת 2018. כמו כן, המשך הלחץ הפיננסי עשוי להוביל להורדת דירוג האשראי של קטאר, להכבדה בעלויות המימון של הממשלה וללחץ נוסף על המערכת הבנקאית שלה.

קטאר משלמת מחיר כלכלי בשל החרם. אולם, גם ערב הסעודית משלמת מחיר בגינו, לא כלכלי בלבד, וזה אף עלול להאמיר. דימוי העוצמה הסעודי נפגע בשל יכולתה המוגבלת, עד כה, לאכוף את מרותה על מדינה זעירה (ו"סוררת") כקטאר. בינתיים, יחסיה עם בעלות ברית מוסלמיות מרכזיות, בראשן פקיסטן, מתוחים בשל עמדתן "הניטרלית" במשבר. יחסי קטאר עם טורקיה התחממו לא רק במישור הכלכלי - באחרונה נערך תמרון צבאי משותף לשתי המדינות. כן התחממו יחסיה של קטאר עם איראן, יריבתן העיקרית של המדינות המחרמות אותה. שינויים אלה בקשרים בין המדינות עשויים להשפיע על מפת הבריתות באזור שנים קדימה. יתרה מכך, ישנן עדויות, כי הבנקים והעסקים בערב הסעודית ובאיחוד האמירויות, שהיו קשורים עד לפרוץ המשבר לקטאר, סופגים הפסדים ולוחצים מצדן על הממשלות להקל בתנאיו. גורמים מסחריים במדינות אלה מנסים להמשיך ולהעביר סחורות לקטאר, דרך מדינה שלישית.

עיצומים, כידוע, עשויים להפוך לחרב פיפיות שפוגעת גם במדינות שמיישמות אותן. העובדה כי במקרה זה המדינות שמובילות את הלחץ הכלכלי על קטאר הן כלכלות שונות, בעלות מאפיינים דומים, ואשר מתכננות רפורמות מבניות דומות, עשויה להפוך עניין זה רלוונטי במיוחד. דחיית אפשרות של הרפורמות המבניות שנועדו לצמצם את התלות הממשלתית בהכנסות מאנרגיה יכולה לאותת לשווקים כי חברות אחרות ב-GCC לא יעמדו בהתחייבויותיהן ליישם רפורמות מתוכננות, שנועדו להתמודד עם הירידה החדה בהכנסות מנפט. בנוסף, המשבר עלול לפגוע בתוכניות האינטגרציה הכלכלית השאפתניות - הכוללות בין השאר חיבור רשת החשמל, הכבישים והרכבות בין המדינות במפרץ - שחלקן כבר יצאו לדרך במסגרת ה-GCC ולהשליך על המצב הכלכלי בקרב שכנותיה של קטאר. מאז הוקמה ה-GCC ב-1981, המדינות החברות בה הלכו כברת דרך בחיזוק האינטגרציה הכלכלית ביניהן, וההישגים כוללים זרימת הון ואזרחים חופשית כמעט בין, והשקעות משותפות בתשתיות. דוגמא לכך הוא צינור הגז "דולפין", המזרים גז מקטאר, דרומה לאיחוד האמירויות ולעומאן. גם בשיא המשבר הגז לא הפסיק לזרום - המחשה לחשיבותה של תלות הגומלין בין המדינות.

המשבר צפוי לפגוע בקצב הצמיחה של קטאר, אך אם זו תצליח למתן את קצב בריחת ההון הוא כנראה לא יוביל למיתון חריף וארוך טווח. כיוון שמרבית העלויות שטמונות בנסיגה באינטגרציה ב-GCC נוגעות לטווח היותר רחוק והן אינן יוצרות לחץ מידי על המדינות המחרמות את קטאר, סביר שהן גם לא יהוו גורם מרכזי בעיצוב מדיניותן במשבר. הנחות אלו אינן מתנגשת עם הקביעה כי התמשכות המשבר יכולה לגרום להשפעות מבניות על כלכלת האזור.