

מבט על, גיליון 1125, 6 בינואר 2019

ערב הסעודית בסבך מחירי הנפט

שמואל אבן ויואל ג'וזנסקי

בשנה האחרונה ניכרת פעילות ערה בשוק הנפט העולמי בעקבות הסנקציות שהטילה ארצות הברית על איראן והתפתחויות במשק העולמי. מבחינת הממשל האמריקאי, לערב הסעודית נועד תפקיד חשוב - לווסת את המחסור הצפוי בנפט האיראני בשוק ולמתן את מחיר הנפט בעולם, אלא שצורכי הממלכה עצמה מחייבים מחירי נפט גבוהים יותר. מה גם שהיא עומדת דה-פקטו בראש ארגון המדינות המייצאות נפט (אופ"ק), שחותר להעלות את מחירי הנפט. נכון לתחילת 2019 מחיר חבית נפט (מסוג WTI), עומד על כ-46 דולר. מאמר זה בוחן כיצד מנסה הממלכה לתמרן בשוק הנפט בין צרכיה התקציביים מבית לבין הצורך "ליישר קו" עם בעלת בריתה ארצות הברית.

מדיניות ערב הסעודית בשוק הנפט העולמי

על פי נתוני אופ"ק, נכון לסוף 2017 בערב הסעודית עתודות נפט מוכחות בסך כ-266 מיליארד חביות נפט, שהן כ-18 אחוזים מעתודות הנפט המוכחות בעולם. בשנת 2017 הפיקה ערב הסעודית בממוצע קרוב ל-10 מיליון חביות נפט גולמי ביום (מח"י), שהן כ-13 אחוזים מהתפוקה העולמית. בקצב ההפקה כזה מספיקות העתודות המוכחות לכשבעים שנים. אמנם מספר זה הוא תיאורטי בלבד, משום שעד כה התגלו עוד ועוד מאגרי נפט, אולם הממלכה חוששת מהיום שבו המאגרים יידלדלו מבלי שיהיה בידה מקור הכנסה חלופי. יצוא הנפט הגולמי מערב הסעודית עמד בשנת 2017 על כ-7 מיליון מח"י ובנוסף ייצאה ערב הסעודית מוצרי נפט בהיקף של כ-1.4 מח"י. יתרת ההפקה שימשה לצריכה פנימית, ובנוסף ייבאה ערב הסעודית מוצרי נפט בהיקף של כ-0.5 מח"י. ערך ייצוא הנפט הסעודי ומוצריו עמד בשנת 2017 על כ-160 מיליארד דולר, כאשר מחיר הנפט (WTI) עמד על כ-51 דולר לחבית בממוצע. יצואן כי ערכו של סך הייצוא הסעודי עמד על 231 מיליארד דולר. היקף ייצוא הנפט של ערב הסעודית והתיאום ההדוק עם מפיקות גדולות אחרות במפרץ (כווית ואיחוד האמירויות) מקנים לממלכה מעמד מוביל באופ"ק ובשוק הנפט העולמי.

לערב הסעודית מגוון שיקולים המשפיעים על התנהלותה בשוק הנפט העולמי וחלקם סותרים. האסטרטגיה המסורתית שלה היא למקסם את ההכנסות מייצוא נפט לטווח ארוך עד להתכלותן של עתודות הנפט, ובינתיים לפתח מקורות הכנסה חלופיים (בהתאם ל"חזון 2030"). אסטרטגיה זו אינה תומכת במחירי נפט גבוהים ביותר בהווה, משום שמחירים גבוהים מעודדים פיתוח של טכנולוגיות לחיסכון באנרגיה ומקורות אנרגיה חלופיים בקרב צרכניות הנפט; בעוד שבערב הסעודית עצמה, הם דווקא גרמו להפחתת הדחיפות לביצוע פרויקטים לפיתוח אנרגיה חלופית, למשל בתחום הסולארי.

ברם, בטווח הקצר והבינוני, ערב הסעודית זקוקה להכנסות גבוהות מנפט, המחייבות מחירי נפט גבוהים יחסית, וזאת נוכח הגירעון הקיים בתקציב הממלכה, חתימת עסקאות יקרות לרכישת

אמצעי לחימה, עלויות למימון הלחימה הנמשכת בתימן, ובמיוחד כדי למנוע תסיסה בקרב האוכלוסייה, שסימניה ניכרים ברחובות המזרח התיכון. לשם ריסון של תסיסה אפשרית, השיק יורש העצר בשלהי 2017 תכנית "חשבון לאזרח", שנועדה לסייע למשקי הבית במעמד הבינוני-נמוך (כ-10 מיליון איש, כמחצית מהאוכלוסייה) להתמודד עם יוקר המחיה. בשלהי 2018 פורסמה יוזמה נוספת של יורש העצר, שנועדה בעיקר לסייע לרווחת צעירי ממלכה, שפרטיה עדיין לא גובשו במלואם. תקציב הממלכה לשנת 2019 מבוסס על הוצאות של 295 מיליארד דולר, לעומת הכנסות של 260 מיליארד דולר, קרי גירעון של 35 מיליארד דולר. לפי הערכות של אנליסטים במערב, סעיף ההכנסות בתקציב מבוסס על מחירי נפט של 70 דולר לחבית ויותר, לפי תפוקה של כ-10 מח"י, מצב שאינו תואם את הכנסות הממשלה כיום.

המתיחות עם ארצות הברית

בעבור הממשל האמריקאי תפקידה העיקרי של ערב הסעודית במערכה נגד איראן הוא להגדיל את ייצוא הנפט הסעודי, על מנת לאפשר סנקציות אפקטיביות על ייצוא הנפט של איראן, תוך שימור מחיר הנפט העולמי ברמה כזו שלא תכביד על צמיחת המשק האמריקאי. כושר הפקה הסעודי הוא כ-12 מח"י, מכאן שכושר הפקה העודף הוא כ-2 מח"י (בהשוואה למוצק ההפקה בשנת 2017). יכולת זו מאפשרת לערב הסעודית להחליף את רוב ייצוא הנפט האיראני. לפי נתוני אופ"ק, בשנת 2017 ייצאה איראן נפט גולמי בקצב של כ-2.1 מח"י וכמיליון מח"י של מוצרי נפט. שני שלישים מייצוא הנפט היו לאסיה ושליש לאירופה. ערך ייצוא הנפט ומוצריו של איראן עמד בשנת 2017 על כ-53 מיליארד דולר. איראן חותרת עתה להביא לעליית מחירים מרבית, כדי למקסם את הכנסותיה מנפט בטווח הקצר, למרות הסנקציות שהטילה עליה ארצות הברית. הדבר דחוף במיוחד למשטר בשל תביעות האוכלוסייה לשיפור מצבה הכלכלי.

באפריל 2018, לקראת החלת הסנקציות הנוכחיות על איראן (מאי 2018), עלו מחירי הנפט לכ-70 דולר לחבית, והממשל הסעודי התבטא שהוא שואף להעלות את מחיר הנפט לרמה של 80 - 100 דולר לחבית. הדבר הוביל למחלוקת בין שתי בעלות הברית. הנשיא טראמפ חשש שמדובר במחירים גבוהים מדי המכבידים על התעשייה והצרכנים ותורמים לאינפלציה ולהעלאת הריבית בארצות הברית. הוא צייץ ואמר כי "מחיר הנפט עולה בצורה מלאכותית" ואינו מקובל, ואילו שר החוץ הסעודי השיב כי מדובר בכוחות השוק וכי "אין דבר כזה מחיר נפט מלאכותי". ערב הסעודית אמנם העלתה במתינות את תפוקה הנפט החל ממאי 2018, אולם בתחילת אוקטובר 2018, לקראת השלב השני בסנקציות שהטילה ארצות הברית על איראן (5 בנובמבר 2018), שכוון גם לפגוע בייצוא הנפט האיראני, הגיעו מחירי הנפט לשיא שנתי של כ-76 דולר לחבית.

במסגרת השלב השני של הסנקציות, כדי להפחית מהמחירים בשוק הנפט העולמי ולאפשר לצרכניות הנפט האיראני להסתגל, החרג הממשל האמריקאי שמונה מדינות מהאיסור לרכוש נפט איראני למשך חצי שנה (עד אפריל 2019). כן עלתה תפוקת הנפט האמריקאית. אירועים אלו צמצמו את הדחיפות לתוספת הנפט הסעודי.

בה בעת, הסתבכות המשטר הסעודי בפרשת רצח העיתונאי הסעודי ג'מאל ח'שוקג'י, ב-2 באוקטובר 2018, פגעה ביכולת הסעודים להתעמת עם ממשל טראמפ, בכלל ובוודאי בנושא מחירי הנפט, ועל כן הם נאלצו לפעול בהתאם לבקשות ארצות הברית. תפוקת הנפט הסעודית עלתה באופן חד ל-11.1 מח"י בנובמבר 2018, לעומת 10.5 מח"י בספטמבר 2018. הנשיא טראמפ אמר ב-

19 בנובמבר 2018 כי ערב הסעודית קיבלה את דרישותיו לפקח על מחירי הנפט ולהותירם בטווח סביר. לפי טראמפ, ערב הסעודית היא בעלת ברית חשובה המסייעת לקידום אינטרסים אסטרטגיים של ארצות הברית, בהם המאבק באיראן ובטרור העולמי. הוא הזכיר גם השקעות סעודיות בסך מאות מיליארדי דולרים בתעשייה האמריקאית. כלומר, אין בכוונתו להקריב אינטרסים אסטרטגיים אמריקאים בשל הפרשה. מחירי הנפט עמדו באותו יום על כ-57 דולר לחבית ואחר כך המשיכו לרדת.

בכינוס אופ"ק בווינה ב-6 בדצמבר 2018, אמנם הסכימה ערב הסעודית לקיצוץ בתפוקה הכוללת של מדינות הארגון, אך היא שיחקה תפקיד ממתן. בכינוס סוכם שהחל מינואר 2019 תקוצץ התפוקה ב-1.2 מיליון חביות נפט ביום - מהם 800 מיליון חביות ביום מצד מדינות אופ"ק ו-400 מיליון של מדינות מחוץ לאופ"ק ובראשן רוסיה, המשתפות פעולה עם הארגון. אולם, בשוק הנפט הקיצוץ נחשב לנמוך מהציפיות, מה גם שמההסכם הוחרגה איראן בשל הסנקציות (חרף התנגדות ערב הסעודית) ואף הוחרגו ונצואלה ולוב בשל מצבן הפנימי. מחיר הנפט נותר נמוך גם לאחר ההסכם, כ-51 דולר לחבית. בהמשך החודש המשיך לרדת, ובסוף דצמבר 2018 נרשם מחיר של כ-46 דולר לחבית. הירידה החדה הנוספת יוחסה לתחזיות כלכליות שצפו ירידה בקצב הצמיחה של המשק העולמי. יש לציין כי שפל מחירים כזה עלול לפגוע גם בתעשיית הנפט המקומית בארצות הברית, כך שיתכן שהוא מתחת לרף המחירים שמבקש הממשל לקבוע. אם כך, רמת המחירים הנוכחית תאפשר לערב הסעודית לפעול להעלאת מחירים, עד לגבול מוסכם.

סיכום

פעילותה של ערב הסעודית בשוק הנפט משקפת מגוון אינטרסים כלכליים ומדיניים, שלעיתים אינם עולים בקנה אחד. במהלך השנה החולפת נוצר מתח בינה לבין ארצות הברית בנוגע לרמת המחירים הרצויה בשוק הנפט, אך בחודשים האחרונים פעלה ערב הסעודית פועלת בתיאום עם ארצות הברית, כדי לסייע לה במימוש הסנקציות על איראן. הדבר התבטא בהפקת הנפט הסעודית המוגברת ובמאמציה באופ"ק למתן יוזמות לצמצום חד בתפוקה. עם זאת, מחירי הנפט הנוכחיים, מגבירים את קשייה הכלכליים של הממלכה, את היכולת לממש בזמן ובהיקף את הרפורמות הכלכליות עליהן הכריזה ואף את יכולותיה לממש את יעדיה הביטחוניים. על כן, סביר שתחתור לרמה גבוהה יותר של מחירי הנפט, על ידי צמצום התפוקה. ברמת המחירים הנוכחית, לפחות עד לגבול המוסכם על הממשל האמריקאי. הצורך של ארצות הברית בוויסות התפוקה והאמצעים שינקטו לשם כך, עשויים להתבהר עוד לפני תום תקופת ההחרגה מהסנקציות שהעניק הממשל לשמונה המדינות הנמנות עם צרכניות הנפט האיראני.