

מבט על, גיליון 1301, 16 באפריל 2020

הסכם היסטורי לצמצום תפוקת הנפט

דניאל ראקוב, אלדד שביט ותומר פדלון

הסכם קיצוץ תפוקת הנפט, שהובל על ידי ארצות הברית, רוסיה וערב הסעודית, הינו המהלך הרב צדדי המרכזי לייצוב הכלכלה העולמית בעת משבר הקורונה. הוא צפוי לשקם את "אופ"ק פלוס" ולבנות תשתית ראשונית לחיזוק השפעת הקרטל על שוק האנרגיה כולו. חרף ניגודי האינטרסים בין המעורבים והאופי הרופף של ההסכמות, המצוקה הכלכלית המשותפת תסייע לשימורו בחודשים הקרובים, וככל שיתמשך המשבר אפשר שההבנות יתפתחו למנגנון כלכלי ממוסד יותר, שיתרום לשיח מדיני מתעמת פחות בין המעצמות. ארצות הברית, רוסיה וערב הסעודית יכולות לראות בהסכם הישג: הנשיא טראמפ הפגין מנהיגות בזירה הבינלאומית ובלם את התמוטטות תעשיית הנפט האמריקאית, הנשיא פוטין הוכיח את מרכזיות רוסיה לכלכלה העולמית ומינף את המשבר לשיקום השיח עם ארצות הברית, ומחמד בן סלמאן הפגין שאינו ממצמצץ מול "תרגיל" רוסי. העמקת השיח האמריקאי-רוסי בעקבות ההסכם עשויה להציב לישראל הזדמנות להחזיר את איראן למרכז סדר היום הבינלאומי, אך גם להעמידה בפני סביבה אסטרטגית מאתגרת אם רוסיה תחוש ביטחון עצמי גובר במזרח התיכון, בעוד ארצות הברית מתכנסת לזירה הפנימית לקראת הבחירות לנשיאות.

במאמץ לייצב את שוק הנפט העולמי, ניהלו בשבועות האחרונים ארצות הברית, רוסיה וערב הסעודית מגעים קדחתניים, שהסתיימו בהסכם היסטורי לקיצוץ הפקה של כ-10 מיליון חביות נפט עד סוף יוני על ידי קרטל הנפט המורחב "אופ"ק פלוס". על פי ההסכם, הקיצוץ צפוי להימשך גם לאחר מכן (8 מיליון חביות ביום עד סוף 2020, ו-6 מיליון עד אפריל 2022). רוסיה וערב הסעודית אמורות לקחת על עצמן את עיקר הקיצוץ, כך שכל אחת מהן תפיק רק כ-8.5 מיליון חביות, לעומת כעשרה מיליון חביות בפברואר השנה.

סירוב רוסי ב-5 במאוס להסכים לקיצוץ בהפקה הפתיע את חברות "אופ"ק פלוס", גרר את ערב הסעודית למלחמת מחירים ולקריסת מחיר הנפט ב-50 אחוזים בתוך פחות משבועיים, למחירו הנמוך ביותר זה 18 שנים. מחירי הנפט הנמוכים, בשילוב אי הוודאות הרפואית והכלכלית ברחבי העולם כתוצאה ממשבר הקורונה, גרמו פניקה בשווקים הפיננסיים ולירידות חדות ביותר מאז המשבר הפיננסי של 2008. הרוסים הסבירו את הסירוב בכך שהמשך הגבלת ההפקה מצד "אופ"ק פלוס" היה מאפשר את התרחבות נתח השוק של חברות הנפט האמריקאיות, והורדת המחירים החדה כוונה לפגוע במגמה זו. רוב ההפקה בארצות הברית מתבצעת בטכנולוגיות חדשניות, שבעזרתן מופק הנפט מפצלי שמן. טכנולוגיות אלה יקרות בהרבה מעלות הפקת הנפט בערב הסעודית וברוסיה, ומחייבת מחיר הגבוה מחמישים דולר לחבית כדי למנוע פשיטות רגל של החברות האמריקאיות. ואכן, עם ירידת המחירים ספגו חברות האנרגיה האמריקאיות פגיעה קשה - הן ברווחיותן והן בשחיקת ערך מניותיהן. כתוצאה מכך, הן הפעילו לחץ על הממשל לדרוש מערב הסעודית ומרוסיה להפסיק את מלחמת המחירים ולהטיל על שתיהן סנקציות.

הנשיא טראמפ היה מעורב במישרין במגעים עם ההנהגות הסעודית והרוסית, ואף תרם לפתרון מחלוקת בין מקסיקו לבין שאר חברות "אופ"ק פלוס" לגבי היקפי הפחתה, שבה היה תלוי ההסכם כולו. ארצות הברית עצמה סירבה להתחייב לקיצוץ ישיר, בטענה שכוחות השוק כבר הורידו את היקף ההפקה בחברות הנפט האמריקאיות, אולם היא מגבה את ההסכם "מבחוץ". הסוגייה עמדה גם במוקד דיוניהם (10 באפריל) של שרי האנרגיה של 20 הכלכלות הגדולות בעולם (G20), שהסתפקו בהצהרה כללית של התחייבות לעשות הכול כדי לייצב את שוקי האנרגיה (לכאורה גם בשוק הגז), והקימו קבוצת עבודה "וולונטרית" למעקב אחר ההתפתחויות. מפיקות נפט גדולות נוספות הכריזו על אודות כוונה להגביל את היקף ההפקה, כך שהצפי הוא שהקיצוץ יגרע 15-20 מיליון חביות ליום.

המטרה המידית של ההסכם היא למנוע את צניחת המחירים לכיוון 10 דולר לחבית, והוא עשוי אף להביא בהמשך לעליית המחירים, כאשר הכלכלה העולמית תראה סימני התאוששות. מאז השגת ההסכם, ב-12 באפריל, נרשמו דווקא ירידות במחיר הנפט. השוק תמחר את ההסכם קודם לחתימתו ובפועל ציוץ של הנשיא טראמפ על אודות ההסכם המתהווה (30 במארס) גרם לעליית מחיר חבית ברנט בכ-50 אחוזים בתוך ארבעה ימים – מכ-23 ל-34 דולר. נראה, כי ירידת המחיר לאחר ההסכם נובעת מהערכה, שהיקף הקיצוץ נמוך משמעותית מהירידה בביקוש (הפחתה של 29 מיליון לחביות ביום ביחס לאפריל 2019, על פי "סוכנות האנרגיה הבינלאומית") וכן מהתחזיות הקודרות של "קרן המטבע הבינ"ל" לגבי קצב ההתאוששות של המשק העולמי.

משמעויות:

א. ההסכם מהווה פשרה של כל הצדדים ומחזק הערכה כי רוסיה וערב הסעודית הבינו במהלך מארס כי המהלך הכוחני של מיטוט מחיר הנפט התברר כשגיאה אסטרטגית, שפגעה בהן קשות לא פחות מאשר בתעשייה האמריקאית. בתוך כך, וושינגטון, מוסקבה וריאד רואות בהסכם (כל אחת מסיבותיה) הישג פוליטי משמעותי, מעבר למישור הכלכלי.

ב. מהלכיו של הנשיא טראמפ ממחישים עד כמה, בראייתו, מניעת תנודות חריפות במצב הכלכלי, בעיקר על רקע משבר הקורונה, קריטית להצלחתו בבחירות לנשיאות בנובמבר 2020. באמצעות מהלכיו הוא שואף להמחיש לבוחר האמריקאי כי הוא עצמו היה שושבין של עסקה שהצילה עשרות אלפי מקומות עבודה בארצות הברית, בלי להתחייב לקיצוץ בהפקה. מנגד, אפשר שתעשיית הנפט האמריקאית תתקשה להתאושש מהמכה, הגם שסביר כי חשיבותו של פרויקט "העצמאות האנרגטית" של ארצות הברית יחייב את הממשל להשקיע משאבים כדי לסייע בשיקום מגזר זה. בד בבד, החשיבות שייחס הממשל להצלת התעשייה אולי גררה אותו, בניגוד לאינטרס הבסיסי שלו, לקדם עליית מחירים במסגרת הקרטל לאחר שבשנים האחרונות חתר להורדתם.

ג. הרוסים מסרבים להודות כי טעו כשמוטטו בראשית מארס את הסכם שיתוף הפעולה הקודם עם אופ"ק. אמנם הם נדרשים כעת לקיצוץ גדול בהרבה מזה שנדרש מהם במארס, אך יתכן שהיו נאלצים להגיע למספרים דומים בלאו הכי לאור הירידה בביקוש. בראיית הקרמלין, רוסיה תיקפה את מרכזיותה בכלכלה העולמית, ויתכן שאף הניחה פיגומים ראשוניים ליעדה ארוך השנים לקרטליזציה רחבה יותר של שוק הנפט והגז. ההסכם החדש מהווה שיא בחילופי המחאות בין מוסקבה לווינגטון – ופוטין יבקש למנפו לשחיקת

הבידוד והסנקציות שהוטלו על רוסיה על ידי המערב. הפרסום העמום על אודות תכני השיח בין טראמפ לפוטין מותיר רושם, כי יתכן שהושגו ביניהם הבנות נוספות. הדימוי של פוטין וטראמפ פועלים יחדיו לייצוב כלכלת העולם מול האויב המשותף - וירוס הקורונה, תורם לתחזוקת דימויה של רוסיה כמעצמה גלובלית מובילה. ולבסוף – שיקום "אופ"ק פלוס" וייצוב מחירי הנפט סיימו (לעת עתה) את הקרע הרוסי-סעודי, והזכירו למנהיגי מדינות האזור כי לרוסיה השפעה על יציבות משקיהם.

ד. ריאד "לא מצמצה למול התעלול הרוסי" והמחשה לעולם את כושר ההיזק שבידיה. הממלכה, שעומדת השנה בראש ארגון ה-G20, גם מצטיירת כמי שמנעה קריסה נוספת בשווקי ההון, אשר הייתה צפויה אלמלא הסכימה להסכם לקיצוץ ההפקה. מנגד, למרות השבחים שחלק הנשיא טראמפ לסעודים, המשבר חיזק, לפחות בקרב חלקים מהממשל והקונגרס, את סימן השאלה אשר ליכולת לסמוך על שיקול דעתו של יורש העצר הסעודי.

ה. סין, יבואנית הנפט הגדולה בעולם, יצאה נשכרת הן ממלחמת המחירים והן מההסכם. ירידת מחיר הנפט בטרם ההסכם סייעה לבייג'ינג למלא מאגרים אסטרטגיים - מה שיסייע להתאוששות המשק הסיני שכבר מגשש את דרכו ב"אסטרטגיית היציאה" ממגפת הקורונה. גם לאחר ההסכם, מחיר הנפט מוסיף להיות נוח, וערב הסעודית אף העניקה הנחות מופלגות לסינים ביחס למחיר הבורסאי, בניסיון לנצל את המשבר להגדלת נתח השוק שלה.

גורמים רבים עלולים עדין לסכן את מימוש ההסכם: האמון בין הצדדים נמוך, ההסכמות אינן איתנות, קיים פיתוי משמעותי להפרות והקיצוץ אינו גדול דיו, בייחוד אם הביקוש ימשיך להתכווץ. עם זאת, בשעה שמדינות העולם מסתגרות ודואגות בעיקר לעצמן - היה זה אחד המהלכים הרב-צדדיים המשמעותיים ביותר לייצוב כלכלת העולם מאז תחילת המשבר. זהו גם מאורע בקנה מידה היסטורי בתולדות הנפט, שטמון בו פוטנציאל לקדם גיבוש מנגנון תיאום ממוסד יותר, ובוודאי אם המשבר יתארך וישפיע עוד על הכלכלות.

ההתפתחויות בשוק הנפט מאז ראשית מארס ממחישות כי המשבר דוחק את המדינות לתפניות אסטרטגיות ביחס למדיניותן הקודמת. להתקרבות היחסית בין מוסקבה לווינגטון, בפרט אם זו תעמיק, יהיו השלכות לגבי ישראל, הן אתגרים והן הזדמנויות חדשים. אם יתממש ולו חלקית הדטאנט האמריקאי-רוסי, ישראל תוכל לנסות ולהחזיר את הסוגייה האיראנית, על ממדיה השונים, למקום מרכזי בסדר היום הבין-מעצמתי ולהשפיע עליו במהלכים מדיניים וצבאיים, בעיקר בזירה הצפונית. מנגד, התכנסות ממשל טראמפ בזירת הפנים לקראת הבחירות לנשיאות עשויה להעניק למוסקבה ביטחון גובר במזרח התיכון, באופן שיאתגר את חופש הפעולה המבצעי של ישראל בזירה הצפונית.