



מחאות בלבנון על רקע המשבר הכלכלי, 22 באוקטובר 2019. תמונה: ויקימדיה שיתוף.

התפתחויות כלכליות ודמוגרפיות בעולם הערבי, 2010-2020

פול ריבלין

כמאה מיליון איש במזרח התיכון חיים במדינות כושלות או במדינות שנפגעו בשל מלחמות אזרחים. אחת התוצאות היא שיעורי אבטלה גבוהים ובייחוד בקרב הצעירים – תופעה שיש לה השלכות כלכליות, חברתיות ופוליטיות קשות גם על מדינות עשירות בנפט וגם על מדינות עניות בנפט וכאלה שאין בהן נפט בכלל. מאמר זה בוחן את ההתפתחויות הכלכליות והדמוגרפיות שחלו בעולם הערבי מאז תחילת מחאות האביב הערבי בסוף שנת 2010 ועד פרוץ מגפת הקורונה בשנת 2020, וסוקר את הסיבות לעימותים ואת השלכותיהם בתקופה זו.

מילות מפתח: פיתוח כלכלי, נפט, דמוגרפיה, מלחמה, עקירה, כוח פוליטי, שוק עבודה, תעסוקה, צעירים

מבוא

ובלוב פרצו מלחמות אזרחים והעימות בתימן החמיר. בתחילת 2014, הארגון שנודע בשם 'המדינה האסלאמית' הדף את צבא ממשלת עיראק מערים מרכזיות, כבש את מוסול וטבח באלפי יזידים בסינג'אר. בשיאו שלט ארגון המדינה האסלאמית ב־30 אחוזים משטח סוריה וב־40 אחוזים מעיראק. העימותים בדארפור נמשכו לאורך רוב העשור, ואילו בסודאן חלה ירידה במתיחות לאחר הדחתו של עומר אל-בשיר מכס הנשיאות בשנת

המאמר בוחן את ההתפתחויות הכלכליות בעולם הערבי מאז תחילת המחאות שכונו "האביב הערבי" בשנת 2010 ועד התפרצות מגפת הקורונה בשנת 2020. בתקופה זו התחוללו בעולם הערבי שורה של התפתחויות דרמטיות, שגבו מאות אלפי קורבנות בנפש והפסדים כלכליים עצומים.

האביב הערבי החל בתוניסיה בסוף 2010 והביא לנפילת השלטון במדינה, וכן במצרים ובלוב. בסוריה

החברה כבר לא נתפסת כסדר הערכי שציווה האל. נוסף על כך, יותר ויותר אנשים משכילים קראו לשלטון שיתבסס על דמוקרטיה ומריתוקרטיה במקום על שלטון אוטוקרטי (Arampatzi et al., 2018).

המדינות שהושפעו מהסוציאליזם הערבי בשנות ה־60 יצרו כלכלות מכלילות ומערכות פוליטיות מדירות. אומנם הן יצרו תעסוקה נרחבת במגזר הציבורי, אך היא נשלטה באופן סמכותני. הניסוי הסוציאליסטי הוביל לקשיים כלכליים חמורים, וכתוצאה מכך נדרש סיוע כספי מקרן המטבע העולמית (IMF) ומהבנק העולמי. בתמורה לסיוע נאכפו רפורמות במסגרת מה שנודע בהמשך בשם 'קונצנזוס וושינגטון'. בין הצעדים שנאכפו היו הפחתה בהוצאות הציבוריות וכן הפרטה, שהביאה למכירת נכסי המגזר הציבורי לגורמים במגזר הפרטי שהיו מקורבים לשלטון. כך התפתחו קשרי הון-שלטון שסייעו לליבוי טינה בקרב המודרים – הרוב המכריע של האוכלוסייה – מעסקאות שנחתמו ללא פיקוח ציבורי (Diwan et al., 2019). התרחבות ההשכלה וזמינות הרשתות החברתיות החריפו את חוסר שביעות הרצון מהמצב הקיים.

למעט בתוניסיה, המרידות לא נשענו על קואליציות חזקות. מתנגדי המשטר לא היו מאורגנים והמחאות פרצו מאלוהן. הפילוג בעולם הערבי היה בעיקר בין כוחות דתיים לצבאיים, ומעמד הביניים התאפיין בחולשה. המפלגות היו שבריריות ולא הצליחו לפעול כמייצגות של המגזרים השונים באוכלוסייה. מיליוני אנשים באזורים כפריים לא השתתפו במחאות, שכן הדאגות הדחופות שלהם היו מזון, חשמל ואספקת מים בטוחה. מבחינתם הדמוקרטיה הייתה בעדיפות נמוכה (Avineri, 2012). העובדה שהשלטון היה נתון בידי הצבא, או בידי מלכים הנתמכים על ידי הצבא, מסבירה את ההישגים המועטים של מרבית מדינות ערב מאז קבלת עצמאותן. אולם מבנה זה של חלוקת כוח אינו המצאה שלהם. הסתמכות של שליטים על כוחות דתיים וצבאיים הייתה רכיב אופייני בפוליטיקה במזרח התיכון לאורך מאות שנים, שאומץ על ידי כל מי שעלו לשלטון כולל העות'מאנים, הקולוניאליסטים האירופים, ובהמשך גם השליטים הערבים. התפתחות מעמד הביניים ותפקיד האינטליגנציה הוגבלו, ולכך היו השלכות כלכליות וגם פוליטיות (Kuru, 2019). כלכלה פוליטית זו היא גורם מרכזי המסביר את ביצועי הכלכלות הערביות בעשור האחרון.

מגמות דמוגרפיות

בעשור שחלף מאז פרוץ מחאות האביב הערבי בסוף שנת 2010, אוכלוסיית 22 המדינות החברות בליגה

2019. בלבנון החריף הפיצוץ העצום באוגוסט 2020 בנמל ביירות את המשבר הכלכלי וההומניטרי במדינה. בשנים 2011-2020 נהרגו כ־1.3 מיליון בני אדם בעימותים באזור, ועל פי ההערכות 585 אלף נהרגו בסוריה, 93 אלף בעיראק, מעל 200 אלף בתימן, 380 אלף בסודאן ובדרום סודאן ובין 50 אלף ל־100 אלף בלוב (Beaumont, 2019; Iraq Body Count, n.d.; Specia, 2018).

התסיסה הפוליטית הביאה לקיפאון בצמיחה הכלכלית והמלחמות גרמו הפסדים עצומים. למרות זאת האוכלוסייה גדלה (למעט בסוריה, שבולטת בחריגותה), והתוצאה בסופו של דבר היא ירידה בהכנסה לנפש ועלייה ברמת העוני ובסיכונים לבריאות הציבור. לאלה התלוו הידרדרות בתנאי הסביבה ובכלל זה מחסור במים.

מלחמות ותנאים כלכליים באזור ובאזורים הסמוכים כגון אפגניסטן והסאהל הביאו לתנועת המונים למדינות ערב, ומשם לאירופה. ההגירה הייתה לרוב בלתי חוקית וגרמה למותם של מהגרים רבים, לצד בעיות פוליטיות גדולות במדינות שקלטו את המהגרים ובאלו שניסו למנוע את כניסתם. בשנים 2008-2009 הושפעו מדינות האזור מהמשבר הפיננסי העולמי, וכיום הן נאנקות תחת מגפת הקורונה.

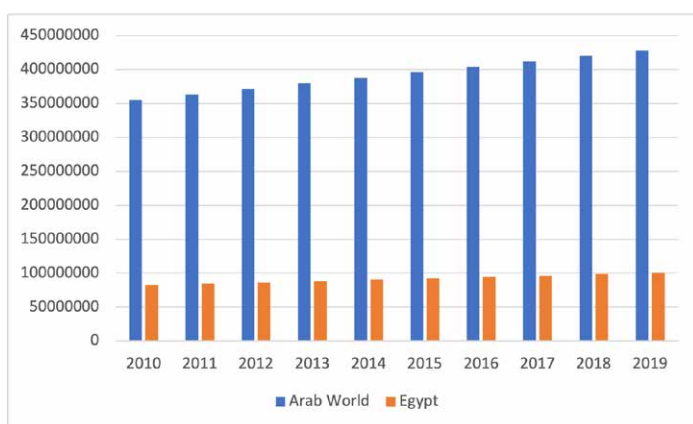
האירועים שקדמו לאביב הערבי

אירועי האביב הערבי פרצו בעקבות תסכול מצטבר בקרב חלקים רבים באוכלוסייה, תחילה בתוניסיה ובהמשך במצרים. במדינות אלו השליטים הופלו, אם כי במצרים הוחזר השלטון הצבאי ב־2013. בלוב, בסוריה ובתימן, ההתקוממויות נגד שליטים רודנים הובילו למלחמות אזרחים שנמשכו לכל אורך העשור האחרון. בבחריין, מרד של הרוב השיעי באוכלוסייה נגד השליטים הסונים בשנת 2011 דוכא על ידי הממשלה, בסיוע צבאי של ערב הסעודית.

על פי הבנק העולמי, למחאות האביב הערבי קדמה ירידה בשביעות הרצון מהחיים, אף כי רמות האושר לפני כן היו ממילא נמוכות, וזאת למרות התקדמות בהתפתחות הכלכלית והאנושית בשנות ה־90 ובראשית שנות ה־2000. לפרדוקס של "התפתחות חוסר שביעות רצון" (unhappy development) התלוו חוסר שביעות רצון חברתי גובר בגלל רמת חיים נמוכה או מיזדררת, תנאי שוק העבודה וקשרי הון-שלטון. אומנם חוסר שביעות הרצון הושפע מתנאים אובייקטיביים, אולם המודעות הסובייקטיבית לחסרונות של תנאים אלה מילאה תפקיד מרכזי. המודעות הגוברת לסוגיות חברתיות נבעה בחלקה מתהליך המודרניזציה, שבו

אוכלוסיית קהיר, העיר הגדולה ביותר בעולם הערבי ואחת הגדולות בעולם, גדלה מ-17 מיליון בשנת 2010 לכ-21 מיליון איש בשנת 2020 (World Population Review, 2020). צמיחת הערים במדינות ערב העניות גרמה לאובדן שטחים חקלאיים, לצפיפות רבה יותר בקרב העניים ולהגברת האיום על היציבות החברתית והפוליטית. לכן אין זה מפתיע שהאביב הערבי פרץ בערים ובעיירות באזור.

תרשים 1. אוכלוסיית מצרים והעולם הערבי, 2010–2019



מקור: נתוני הבנק העולמי

צמיחת הערים במדינות ערב העניות גרמה לאובדן שטחים חקלאיים, לצפיפות רבה יותר בקרב העניים ולהגברת האיום על היציבות החברתית והפוליטית. לכן אין זה מפתיע שהאביב הערבי פרץ בערים ובעיירות באזור.

צמיחה כלכלית

בין המדינות הערביות באזור יש מדינות שבהן קיימות הרמות הגבוהות בעולם של תוצר לנפש, וגם מדינות שבהן קיים התוצר הנמוך ביותר. בשנת 2019 עמד התוצר לנפש במדינות ערב באזור על 6,580 דולר בממוצע, בהשוואה לממוצע עולמי של 11,428 דולר. הטווח באזור עצום: קטר היא אחת מהמדינות שבהן קיימות הרמות הגבוהות בעולם של תוצר לנפש (64,782 דולר), ואילו בסומליה התוצר הוא הנמוך ביותר (127 דולר).

נפט וגז טבעי מילאו תפקיד חשוב בפערים בין המדינות ובמבנה הכלכלות שלהן. ההכנסות מנפט הן 47 אחוזים מהכנסות הממשלה בתימן ו-97 אחוזים בעיראק, ושיעור ההכנסות במדינות מועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ (GCC) נע ביניהם. גם כלכלתן של סודאן ולוב תלויה מאוד בנפט או בגז. הנתח של תמלוגים מנפט (oil rents) מהתוצר במדינות ערב הוא הגבוה בעולם

הערבית גדלה לפי ההערכות מ-355 מיליון ל-436 מיליון. אומנם קצב גידול האוכלוסייה ירד, אך גודלה במספרים מוחלטים עלה. בשנים 2009–2000 היה קצב הצמיחה השנתי הממוצע 2.29 אחוזים, והגידול המוחלט היה 64 מיליון; בשנים 2010–2019 קצב הצמיחה היה 2.13 אחוזים, אך במספרים מוחלטים מדובר בגידול של 74 מיליון בקירוב (תרשים 1). הגידול באוכלוסייה גורם בעיות עצומות ליציבות החברתית והפוליטית ולאספקת המזון והמים, ותורם גם ללחצים סביבתיים אדירים. קרוב ל-24 אחוזים מהגידול באוכלוסייה הערבית בשנים 2010–2019 מקורם במצרים – אחת המדינות העניות באזור. בשנת 2010 עמדה אוכלוסייתה על 83 מיליון נפש, ואילו בשנת 2019 היא כבר מנתה 100 מיליון. אוכלוסיית מצרים צומחת כיום ב-1.94 אחוזים – שיעור שמוסיף כמעט שני מיליון איש לאוכלוסייה מדי שנה. האוכלוסייה הכוללת בערב הסעודית גדלה באותו פרק זמן מ-27.4 מיליון ל-34.3 מיליון. אוכלוסיית ילידי ערב הסעודית גדלה מ-19 מיליון ל-24 מיליון – גידול שנתי ממוצע של 2.9 אחוזים.

האוכלוסייה הערבית צעירה מאוד. למרות ירידה קלה בשיעור הצעירים מתוך כלל האוכלוסייה, בשנת 2010 היו 120 מיליון בגיל 0 עד 14 שנים, ואילו בשנת 2019 עמד המספר על 140 מיליון. זו הקבוצה שמגיעה לשוק העבודה וזקוקה לתעסוקה, אך היכולת של הכלכלות באזור לייצר מקומות תעסוקה מוגבלת. כאשר פלח גדול מהאוכלוסייה הוא צעיר (מה שמכונה ריבוי צעירים – youth bulge) קיים פוטנציאל לדיבידנד דמוגרפי. המשמעות היא שיש יותר אנשים בגיל העבודה ופחות ילדים וקשישים לתמוך בהם. כאשר ההכנסה מחולקת באופן לא אחיד וצעירים רבים אינם יכולים למצוא עבודה, ריבוי הצעירים הופך לפצצה דמוגרפית, מכיוון שפלח גדול של צעירים מתוסכלים עשוי להפוך למקור פוטנציאלי לחוסר יציבות חברתית ופוליטית (Lin, 2012). הגידול באוכלוסייה בעשור האחרון נבע בעיקר מירידה חדה בשיעורי התמותה, מעליית תוחלת החיים ומהאטת הירידה בשיעורי הפריון במדינות ערב באזור. בין 2010 ל-2018 ירד שיעור תמותת התינוקות מ-31.8 לכל 1000 לידות חי ל-26.5 לכל 1000 לידות חי, תוחלת החיים בעת הלידה עלתה מ-70.35 שנים ל-71.81 שנים ושיעורי הפריון ירדו מ-3.47 ל-3.23 לידות לאישה.

במדינות ערביות רבות מתרחשת תנועה גדולה של אוכלוסייה מאזורים כפריים לעירוניים. בשנת 2010 התגוררו 56.4 אחוזים מהאוכלוסייה באזורים עירוניים, ועד שנת 2019 הגיע שיעורם באוכלוסייה ל-59.2 אחוזים. פירוש הדבר שהאוכלוסייה העירונית גדלה ב-58 מיליון איש, שהם כמעט 30 אחוזים מכלל האוכלוסייה.

בשנים 2010-2019 עמדה הצמיחה הכלכלית במדינות ערב על 2.8 אחוזים בשנה, לעומת חמישה אחוזים בעשור הקודם. מדינות המפרץ הציגו ממוצע של 3.8 אחוזים, ואילו 11 מדינות ערביות נוספות הציגו ממוצע של 1.7 אחוזים. בין אלה נכללות לוב, סוריה ותימן, שבכולן נרשמו שנים של צמיחה שלילית בגלל מלחמה. בשנים 2010-2017 צנחה ההכנסה לנפש במדינות המפרץ בממוצע שנתי של 0.1 אחוז; ב־11 המדינות הערביות האחרות היא צנחה ב־0.8 אחוז. התחזיות לשנת 2020 יפורטו בחלק האחרון.

תרשים 2 מראה כיצד בין השנים 2000 ל־2010 צמצמו הכלכלות במדינות ערב באזור את הפער בהכנסה העולמית לנפש, אולם מאז 2010 פער זה התרחב כתוצאה מהישגים כלכליים נמוכים שלהן.

תרשים 3 מראה כי הצמיחה הכלכלית הואטה בין 2012 ל־2019, ובקושי הביקה את הצמיחה באוכלוסייה. בשנת 2020 צפויה להיות צמיחה שלילית כתוצאה ממשבר הקורונה.

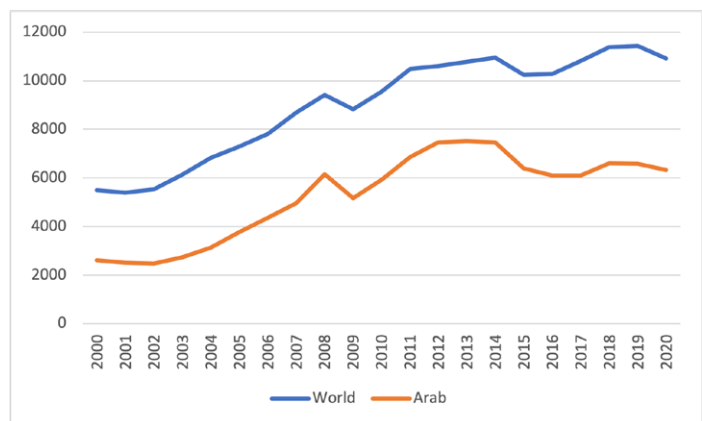
קצב הצמיחה האיטי היה הגורם העיקרי לרמות האבטלה הגבוהות. הסיבה הנוספת הייתה דפוס הצמיחה: הצמיחה לא התרחשה במגזרים המייצרים תעסוקה, מכיוון שלרוב נדרשת בהם השקעה עתירת הון. זה קרה גם במדינות העשירות בכוח אדם ועניות בהון כמו מצרים, וגם במדינות עשירות בהון ופחות עשירות בכוח אדם (Diab, 2017).

מחירי דלק נמוכים ומסובסדים מאוד בכל האזור הביאו להעדפת השקעה בציוד הוני, כולל כלי רכב, במקום במגזרים עתירי תעסוקה או טכנולוגיות (International Monetary Fund, 2014). בשנת 2019 הוציאה ערב הסעודית כמעט 29 מיליארד דולר על סובסידיות אנרגיה – סכום השווה ל־3.7 אחוזים מהתוצר שלה; מצרים הוציאה כמעט 16 מיליארד דולר, שהם 5.2 אחוזים. בעיראק הוצאו על סובסידיות אנרגיה 7.4 מיליארד דולר, שהם 3.3 אחוזים (International Energy Agency, 2020).

מצבן הפיסקלי של מדינות ערב היה רעוע עוד לפני משבר הקורונה, בשל ירידה בהכנסות הממשלה. הכנסות הציבור בין 2008 ל־2018 צנחו במקביל לירידה בצמיחה הכלכלית הן במדינות העשירות בנפט והן במדינות דלות הנפט באזור. ההשפעה הייתה קצרת מועד בזכות התחדשות הצמיחה במקביל לעליית מחירי הנפט בשנת 2010. מאז 2014, ההשפעות השליליות של ירידת מחירי הנפט על הצמיחה וההכנסות הן ממושכות יותר. במהלך 2017 ו־2018, בעקבות החלטת ארגון המדינות המייצאות נפט (אופ"ק) בדבר הפחתת הייצור נראו סימנים מסוימים לשיפור במחירי הנפט, אך ההתאוששות הייתה איטית.

ושיעורו הממוצע 23 אחוזים, בהשוואה לממוצע עולמי של 2.6 אחוזים בשנת 2018. שיעורי השיא הם 41.3 אחוזים בכווית, 43.4 אחוזים בלוב ו־45.7 אחוזים בעיראק. בכלכלות של יבוא נפט, ההשפעה העקיפה של העברות כספים הנגזרות מתמלוגי נפט (חושפת היבט נוסף של התמלוגים מנפט ומגז: בשנת 2019 הגיעו העברות הכספיים הפרטיות אל מדינות ערב ל־2.4 אחוזים מהתמ"ג, לעומת ממוצע עולמי של 0.8 אחוזים. היקפן עלה מ־38 מיליארד דולר בשנת 2010 ל־59 מיליארד דולר בשנת 2019 – עלייה מהירה מאוד לעומת העשור הקודם. לפי הערכות הן יצנחו בצורה חדה בשנת 2020.

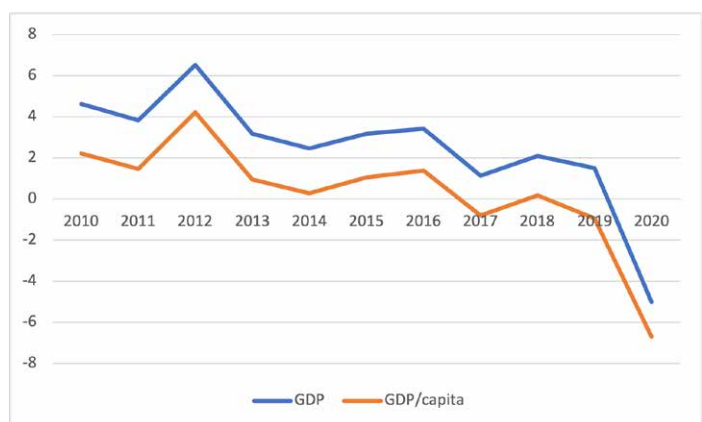
תרשים 2. תמ"ג לנפש ערבי ועולמי, 2000-2020*
(בדולרים, מחיר נוכחי ושערי חליפין)



* תחזית לשנת 2020

מקור: נתוני הבנק העולמי; תחזית כלכלית עולמית של קרן המטבע העולמית, אוקטובר 2020; תחזית כלכלית אזורית של קרן המטבע העולמית: המזרח התיכון ומרכז אסיה, אוקטובר 2020; וחישובי המחבר

תרשים 3. מדינות ערב: שיעורי הצמיחה בתמ"ג ותמ"ג לנפש, 2010-2020*



* תחזית לשנת 2020

מקור: נתוני הבנק העולמי; תחזית כלכלית עולמית של קרן המטבע העולמית, אוקטובר 2020; תחזית כלכלית אזורית של קרן המטבע העולמית: המזרח התיכון ומרכז אסיה, אוקטובר 2020; וחישובי המחבר

הייתה על חשבון קיימות תקציבית, יעילות מנהלית ואחריותיות (Monroe, 2020; Assaad & Barsoum, 2019).

תעסוקה במגזר הציבורי היא חלק מרכזי בחוזה החברתי במדינות האזור המכונה "העסקה האוטוריטרית". במסגרת זו משטרים סמכותניים מספקים משרות במגזר הציבורי וגישה לסחורות ולשירותים מסובסדים, בתמורה לשקט פוליטי מצד האזרחים.

נבחן את המקרה של מצרים, שבה התעסוקה בארגונים ממשלתיים ובמגזר הציבורי בשנת 2010 היוותה 26.1 אחוזים מכלל התעסוקה. בעקבות שינויים במדיניות ירד השיעור ל-23.5 אחוזים עד שנת 2018 (Central Bank of Egypt, 2020). בשנת 2017 העסיק המגזר הציבורי במצרים 5.9 מיליון עובדים, שהם 22.5 אחוזים מכוח העבודה, לא כולל את הצבא. ארגונים בבעלות המדינה שולטים בתחומים חשובים כמו תשתיות, בנייה, אנרגיה, מכרות ותחבורה. במשך שנים מגזרים אלה שיועו להון ולאנשים מוכשרים, ושררה בהם הזנחה בגלל תנאים פיסקליים חונקים. זאת ועוד, החולשה של תמחור מבוסס שוק במגזר הציבורי דיכאה השקעות, ומנגד מחסור בתמריצים דחה חדשנות ויזמות. התוצאה הייתה פריון נמוך, הידרדרות מתמדת במבנים ובשירותים ועלויות גבוהות יותר בתחום העסקים. בשנים 2016-2017 תרם המגזר הציבורי 31 אחוזים מהתוצר – נתון גבוה בהשוואה למדינות הדומות למצרים.

ניתוח קונוציונלי לא יצליח לחשוף את ההיקף המלא של דומיננטיות המדינה בכלכלה, בעיקר בגלל תפקידו הגדול של הצבא בפעילות האזרחית. כוחות הצבא במצרים – שמספרם מוערך בכ-440 אלף איש (Global Fire Power, 2021) – מחזיקים בבעלותם עסקים המייצרים בין היתר מלט, פלדה, כלי רכב, דשנים ומכשירי חשמל ביתיים. הם גם מחזיקים ומנהלים תחנות שירות, מלונות, כבישי אגרה ומתקנים ושירותים הקשורים לנסיעות וטיולים. יתרה מכך, בניגוד לעמיתיהם במגזר הפרטי, הם פועלים תחת משטר צבאי המקנה להם מעמד מיוחד. במקרים רבים הם נהנים מיתרונות של עלויות לעומת המגזר הפרטי, כמו נגישות מיוחדת לקרקע ולאשראי, תשומות זולות יותר של אנרגיה וניכויים ואפילו פטורים ממיסים ומכסים מסוימים. הם גם היו פטורים מהדרישות הסטנדרטיות של שקיפות וביקורת אזרחית (Abed et al., 2019).

בעיראק הממשלה היא המעסיקה העיקרית. נכון ל-2018 העסיקה המדינה 2.89 מיליון איש (13 אחוזים

המדינות הדלות בנפט בעלות ההכנסה הבינונית נאלצו להתמודד שוב ושוב עם ירידה בצמיחה הכלכלית מאז ההאטה הכלכלית העולמית של 2008, שלאחריה התחוללו משברים בכמה מקומות באזור וביניהם תוניסיה, סוריה ומצרים. מדינות נוספות באזור הושפעו לרעה בגלל עימותים אזוריים, נדידת אוכלוסייה והגירה. הצמיחה הנומינלית של התוצר ירדה, משיא בשנת 2008 לשפל המדרגה בשנת 2017. הצמיחה הכלכלית במדינות בעלות הכנסה נמוכה התנדנדה במקביל למגמת ירידה כוללת. בסך הכול, מדינות האזור לא הצליחו להתאושש ממגמת הירידה של השנים 2008-2018, והתוצאה הייתה אובדן הכנסות משמעותי – הן הכנסות מנפט במדינות העשירות בנפט, והן הכנסות ממיסים שהיו מתקבלים אילו נמשכה המגמה שלפני 2008.

עם ביצועים נמוכים של צמיחה והכנסות, הפער בין ההוצאות להכנסות כנתח מהתוצר גדל עם הזמן. במדינות העשירות בנפט היו עודפים עד 2014 ולאחר מכן החלו גירעונות, מכיוון שההוצאות עלו על ההכנסות. במדינות שבהן ההכנסה בינונית היו גירעונות שהתרחבו בין השנים 2008 ל-2016. אומנם הן שיפרו מעט את היתרות הפיסקליות שלהן במהלך 2017 ו-2018, אך הגירעונות נותרו. הגירעונות במדינות שבהן ההכנסה נמוכה גדלו אף הם, ועימם החוב (UN Economic and Social Committee for West Asia, 2020a).

כלכלות ערב כוללות אחדים מהמגזרים הציבוריים הגדולים בעולם. בעשור הראשון של שנות ה-2000, השיעור הממוצע של המשרות במגזר הציבורי מתוך סך מקומות התעסוקה היה 25 אחוזים במצרים, 31 אחוזים באלג'יריה ו-40 אחוזים בירדן. זאת לעומת 15 אחוזים בטורקיה, 17 אחוזים במלזיה ו-29 אחוזים בסין. במדינות המפרץ המגזר הציבורי הוא המעסיק העיקרי של אזרחים, ושיעור ההעסקה נע בין 72 אחוזים מהמשרות בערב הסעודית ל-87 אחוזים בקטר. ואכן, תעסוקה במגזר הציבורי היא חלק מרכזי בחוזה החברתי במדינות האזור המכונה "העסקה האוטוריטרית" (authoritarian bargain). במסגרת זו משטרים סמכותניים מספקים משרות במגזר הציבורי וגישה לסחורות ולשירותים מסובסדים, בתמורה לשקט פוליטי מצד האזרחים. במצרים ובתוניסיה, משרות בטוחות ומוגנות אלה שמובטחות לכל החיים ניתנו לבעלי רמת השכלה מינימלית; בירדן הן ניתנו לבני שבטים בדואיים ולקבוצות אחרות החיוניות להישרדותו הפוליטית של המשטר; ובמדינות אחרות, כולל מדינות המפרץ, ניתנו משרות בטוחות לכל בעלי האזרחות.

כתוצאה מהעסקת היתר ומהיעדר תמריצים לביצועים טובים, הרחבת התעסוקה במגזר הציבורי

שוק העבודה, אבטלה ואבטלת צעירים

האתגר העיקרי של ממשלות האזור בשנות ה-2000 היה קליטת מיליוני עובדים צעירים הנכנסים לשוק העבודה מדי שנה. בשנת 2010 מנתה האוכלוסייה בגיל 0 עד 24 בצפון אפריקה, עיראק, ירדן, ערב הסעודית, סוריה, הגדה המערבית ועזה ותימן 171 מיליון בני אדם; בשנת 2020 היא מוערכת בכ-192 מיליון.

שוקי העבודה הערביים מאופיינים במגזרים ציבוריים גדולים, במגזרים פרטיים קטנים וחלשים, ובהתאם למדינה – במגזרים חקלאיים גדולים ומגזרים בלתי פורמליים שאינם חקלאיים. עם פרוץ האביב הערבי בשנת 2010 חלה עלייה הן באבטלת צעירים והן בתעסוקה הבלתי פורמלית. מאז חלה עלייה בהגירה מהכפר לעיר ובין מדינות, מה שהביא לעלייה גדולה אף יותר בשיעורי האבטלה ובתעסוקה הבלתי פורמלית (Chen & Harvey, 2017).

בתחום התעסוקה בעולם הערבי בולט חלקו של המגזר הבלתי פורמלי, והוא נע בין 45 אחוזים בירדן ל-63 אחוזים במצרים ו-80 אחוזים במרוקו (International Labour Organization, 2018). מגזר זה מאופיין במקומות עבודה קטנים או בלתי מוגדרים, בתנאי עבודה לא בטוחים ולא בריאים, ברמה נמוכה של מיומנויות ופרייה, בהכנסות נמוכות או לא קבועות, בשעות עבודה רבות ובחוסר גישה למידע, לשווקים, לכספים, להכשרה ולטכנולוגיה. עובדים בכלכלה הבלתי פורמלית אינם מוכרים, רשומים, מוסדרים או מוגנים על פי חוקי העבודה, ואינם נהנים מתנאים סוציאליים. הפרייה הוא תמיד נמוך.

העולם הערבי לא הצליח ליצור מספיק משרות בשכר גבוה בתעשיות יצרניות. גם במדינות עשירות בכוח אדם (ועניות בהון) המגמה היא השקעות עתירות הון. הסגרים עקב נגיף הקורונה השפיעו בצורה הקשה ביותר על אנשים עניים העובדים בכלכלה הבלתי פורמלית, והם בעלי הסיכוי הנמוך ביותר לקבל סיוע או שירותי בריאות מהממשלה, או להיענות לקריאות להישאר בבית (Holtmeier & Alami, 2020).

צמיחה כלכלית איטית ודפוס הצמיחה המגזרי הביאו לשיעורי אבטלה גבוהים, בפרט בקרב הצעירים המנסים להיכנס לשוק העבודה. לוח 2 מראה כיצד בין 2010 ל-2019 עלה שיעור האבטלה הכולל באחוז אחד בקירוב. בשנת 2010 שיעור האבטלה היה גבוה ב-1.2 אחוזים מהממוצע העולמי, ובשנת 2019 היה גבוה ב-2.6 אחוזים. כאשר בוחנים את התפלגות הגילים של המובטלים, הנתונים גרועים עוד יותר. בשנת 2010 שיעור האבטלה בקרב גברים בני 15-24 היה גבוה ב-4.4 אחוזים מהממוצע העולמי, ובשנת 2019 ב-8.5 אחוזים.

מאוכלוסיית גיל העבודה), והמשכורות היוו 33 אחוזים מסך ההוצאות הממשלתיות. אם מוסיפים קצבאות מדינה וסיוע סוציאלי, מחצית מתקציב הממשלה מוצא על שכר והטבות לעובדי המדינה (Al-Mawlawi, 2018). ההשלכות העיקריות של הדומיננטיות של המגזר הציבורי הן תחרותיות נמוכה וצמיחה כלכלית איטית. לוח 1 מראה כיצד השתנה מדד ביצועים תעשייתיים תחרותיים (CIP) בין השנים 2015 ל-2017. המדד כולל שלושה משתנים עיקריים: היכולת לייצר ולייצא סחורות מיוצרות, העמקה ושדרוג של טכנולוגיות והשפעת המדינה על כלכלת העולם. הלוח כולל את כל מדינות ערב שמקיף ארגון האו"ם לפיתוח תעשייתי (UNIDO), ושלוש השוואות אזוריות מתוך 150 מדינות שנבדקו בסך הכול. רוב מדינות ערב דורגו ברמת תחרותיות בינונית או נמוכה. ארבע מהן מדורגות בין הנמוכות בעולם. חשוב לציין כי טורקיה וישראל משיגות ציון גבוה יותר מכל המדינות הערביות הרשומות, בעיקר משום שהמגזר הפרטי במדינות אלה גדול ופועל בתנאים תחרותיים. לאיראן יש מגזר גדול שאינו קשור בנפט, המסייע לה לשמור על הכלכלה שלה בתקופת סנקציות הנפט.

לוח 1. מדד ביצועים תעשייתיים תחרותיים (CIP), 2015-2017

מדינה	דירוג עולמי 2015	דירוג עולמי 2017
טורקיה	28	28
ישראל	29	29
ערב הסעודית	36	37
איחוד האמירויות	41	42
איראן	53	49
קטר	50	53
בחרין	55	56
כווית	54	59
תוניסיה	62	63
מרוקו	63	61
עומאן	63	68
מצרים	72	71
ירדן	80	82
לבנון	91	84
אלג'יריה	94	95
הרשות הפלסטינית	110	111
סוריה	115	116
תימן	140	140
עיראק	142	146

מקור: דוח הפיתוח התעשייתי של ארגון UNIDO: תיעוש בעידן הדיגיטלי

20.8 אחוזים – ירידה לעומת 21.4 אחוזים בשנת 2013. ב־15 מדינות ערביות מועסקים בשוק העבודה פחות ממחצית מכוח העבודה. שיעור זה הוא הנמוך ביותר הוא במדינות מוכות עימותים כמו תימן (38 אחוזים), השטחים הפלסטיניים (42 אחוזים) וסוריה (44 אחוזים). השיעורים הגבוהים ביותר הם במדינות המפרץ, שם יש עובדים זרים רבים. שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה עמדו על 86.8 אחוזים בקטר ועל 82.1 אחוזים באיחוד האמירויות. בשנים האחרונות נרשמה עלייה בשיעורי האבטלה בכווית, בערב הסעודית ובאיחוד האמירויות. למרות ששיעורי אבטלת הצעירים גבוהים מאוד, רק מי שמקבל תמיכה מהמשפחה או מהמדינה יכול להרשות לעצמו להישאר מובטל. אלה המשתייכים לקבוצות הפגיעות ביותר נאלצים לקבל עבודות בתנאים גרועים בכלכלה הבלתי פורמלית, או להיות עצמאים. הצעירים במצרים ובירדן נפגעו קשות ורובם קיבלו משרות פגיעות כמו תעסוקה עצמאית, עבודה בעסק המשפחתי ללא תשלום, עבודה בשכר לא קבוע או במגזר הפרטי הבלתי פורמלי. המשותף לכל העבודות האלה הוא מאפיינים לא רצויים כמו עבודה ללא חוזה, היעדר הטבות כמו ביטוח בריאות ותנאים סוציאליים, או חוסר אפשרות לחופשה בתשלום. גם השכר נמוך, וצעירים שמתחילים בעבודה פגיעה לא צפויים לעבור לתעסוקה איכותית יותר בהמשך (AlAzzawi & Hlasny, 2018). בעיית האבטלה, בייחוד בקרב צעירים, פוגעת ברפובליקות ובממלכות העניות ביותר אבל גם במדינות המפרץ העשירות בנפט. היא משקפת את הכישלון של אסטרטגיות הפיתוח שהדגישו השקעה בהון ולא בעבודה, וכן הגבלות על סחר וקשרי הון-שלטון (Cammett et al., 2015).

בעיית האבטלה, בייחוד בקרב צעירים, פוגעת ברפובליקות ובממלכות העניות ביותר אבל גם במדינות המפרץ העשירות בנפט. היא משקפת את הכישלון של אסטרטגיות הפיתוח שהדגישו השקעה בהון ולא בעבודה, וכן הגבלות על סחר וקשרי הון-שלטון.

שינויי אקלים, אספקת מים ומזון

מדינות ערב שוכנות באזור הצחיח ביותר בעולם ומתגאות באחד משיעורי גידול האוכלוסייה המהירים ביותר. בשנת 2014 עמד היקף מקורות המים המתוקים המתחדשים במדינות ברחבי העולם על 5,933 מ"ק לנפש במוצק, ואילו במדינות הליגה הערבית עמד הממוצע על 292 מ"ק לנפש. כתוצאה משינויי אקלים, פעילות כלכלית וצמיחה דמוגרפית, כמות המים לנפש ירדה בצורה חדה.

בקרב נשים בנות 15-24 היה שיעור האבטלה בשנת 2010 גבוה ב־21.8 אחוזים, וב־24.7 אחוזים בשנת 2019 (UNDP, 2020)

לוח 2. אבטלה במדינות ערב, 2010-2019 (אחוז מכוח העבודה)

שנה	סה"כ	גיל 15-24
2010	9.2	23.1
2011	10.3	24.7
2012	10.5	26.3
2013	10.6	26.2
2014	10.7	25.9
2015	10.7	26.9
2016	10.5	26.2
2017	10.6	26.3
2018	10.7	26.1
2019	10.3	27.1

ל"ז = לא זמין

מקור: נתוני הבנק העולמי; תוכנית הפיתוח של האומות המאוחדות

בדיקה של שתי כלכלות שונות מאוד, מצרים וערב הסעודית, מגלה כי בשתיהן קיימות רמות גבוהות מאוד של אבטלת צעירים. במצרים עלה שיעור האבטלה בקרב בני 15-24 מ־14.3 אחוזים בשנת 2010 ל־17.1 אחוזים בשנת 2019, אך בקרב נשים צעירות ירד שיעור זה מ־52.4 אחוזים ל־41 אחוזים. בערב הסעודית ירד שיעור הגברים הצעירים המובטלים מ־23.1 אחוזים ל־20.2 אחוזים, אולם שיעור הנשים המובטלות עלה מ־52.6 אחוזים ל־60 אחוזים, למרות ניסיונות להרחיב את היקף התעסוקה לנשים. הממשלה אומנם ניסתה להרחיב את היקף התעסוקה עבור אזרחיה, אולם הצמיחה הדמוגרפית הבלויה את ההשפעה. השיעורים הגבוהים מאוד מאיימים על רווחתם של האנשים הנוגעים בדבר, אבל גם על היציבות הפוליטית.

נתוני האבטלה מודדים רק את מספר האנשים שנכנסים לשוק העבודה ואינם מוצאים עבודה. אליהם נוספים עוד רבים שאפילו לא מנסים להיכנס לשוק העבודה, בין מסיבות תרבותיות (גורם שתקף לגבי נשים יותר מאשר לגברים) ובין משום שהם מיואשים מרמות האבטלה הגבוהות, במיוחד בקרב צעירים. כתוצאה מכך, בשנת 2019 עמד שיעור ההשתתפות בכוח העבודה (פלח אוכלוסיית מחפשי העבודה בגיל העבודה) על 48 אחוזים במדינות ערב – שיעור נמוך במידה משמעותית מהממוצע העולמי, שעומד על 60.7 אחוזים. הדבר נבע בעיקר משיעור ההשתתפות הנמוך מאוד של נשים –

משאבי המזון של משק החי, ועלויות לגרום לקריסה באוכלוסיות דגים מסוימות ולהפחית את שגשוג היערות. שינויים בטמפרטורה מגבירים גם את הסיכון למחלות הקשורות למים (Pal & Eltahir, 2016; United Nations, 2020a).

משבר המזון

העולם הערבי הוא בין האזורים הרגישים ביותר למשבר מזון. בשל מחסור במקורות מים, למעלה ממחצית צורכי המזון שלו נענים באמצעות יבוא. לרוב התגובה הייתה לסבסד מים ותשומות אחרות, מה שהביא להקצאות לא מחושבות של משאבים רבים. הבעיה אינה הייצור אלא הגישה למזון. לפי ארגון המזון והחקלאות של האו"ם, בשנת 2019 הרעב החמיר ביחס ל-2011 עקב עימותים ומשבר ממושך. בשנת 2020, למעלה מ-42 מיליון בני אדם באזור סבלו מתת־תזונה כרונית, מתוכם 34 מיליון במדינות מוכות עימותים. המדינות הנפגעות ביותר מבחינה זו הן עיראק, סוריה ותימן.

בתימן, 24 מיליון איש (80 אחוזים מהאוכלוסייה) מסתמכים על סיוע הומניטרי; 16 מיליון סובלים מחוסר ביטחון תזונתי חריף וזקוקים לסיוע במזון; ו-11 מיליון סובלים מתת־תזונה. בעיראק יש 11 מיליון בני אדם הסובלים מתת־תזונה, ואילו בסוריה 9.3 מיליון איש – למעלה ממחצית האוכלוסייה – סובלים מחוסר ביטחון תזונתי וזקוקים לסיוע. בלבנון, כתוצאה מקריסת הכלכלה, רבים הידרדרו לעוני ו-700 אלף איש סובלים מתת־תזונה (Karasapan, 2020; Worldometer, n.d.).

נפט

בשנים 2011-2016 עלה היקף ייצור הנפט במדינות הערביות החברות באופ"ק (שהן יצרניות הנפט הגדולות מבין מדינות ערב בפער גדול) ב-19 אחוזים. משנת 2016 עד 2019 ירד היקף הייצור ב-11 אחוזים, ובין 2019 ליוני 2020 ב-14 אחוזים נוספים. המחירים נעו משיא של 109 דולר לחבית בשנת 2012 לשפל של 41 דולר לחבית בשנת 2016. לאחר התאוששות בשנים 2018-2019 חלה קריסה נוספת בשנת 2020, עקב משבר הקורונה (תרשים 4). כתוצאה מכך ההכנסות היו בלתי יציבות במידה רבה, עם שיא של 735 מיליארד דולר בשנת 2012 ושפל של כ-430 מיליארד דולר בשנים 2018 ו-2019. התחזיות לשנת 2020 צופות ירידה בין 30 ל-38 אחוזים כתוצאה מהצניחה בביקוש עקב המגפה.

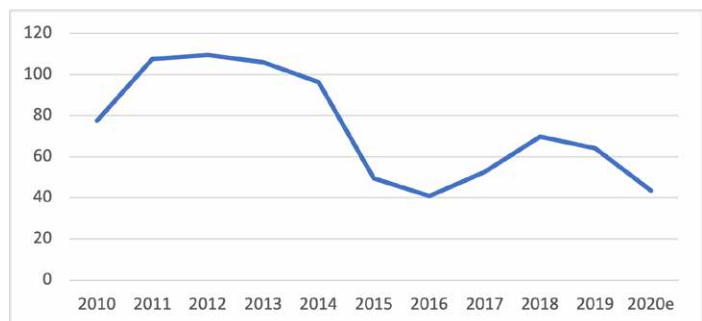
ההכנסות מנפט הושפעו ממחירים לא יציבים (תרשים 5). מהפכת הפצלים האמריקאית בעשור האחרון סללה את הדרך לתפנית ולירידה המהירה במחירי הנפט העולמיים לאחר אמצע 2014. התנודות הגדולות במחירי

בין השנים 2007 ל-2019 נרשמה ירידה משוערת של 30 אחוזים במצרים, 41 אחוזים בעיראק, 53 אחוזים בירדן ו-33 אחוזים בגדה המערבית ובעזה.

בחלק גדול ממדינות ערב באזור הטמפרטורה עולה וכמות המשקעים יורדת, אם כי באזורים מסוימים חלה עלייה בעוצמה ובנפח של המשקעים. אחד המחקרים מצא כי עד סוף המאה הנוכחית, בריכוזי אוכלוסייה מסוימים באותו אזור עשויות לשרוד טמפרטורות ברמה שבני אדם אינם יכולים לסבול, בשל השלכות עליית הריכוז של גזי חממה (World Bank, 2018).

על פי הבנק העולמי, המזרח התיכון ניצב בפני איומים כלכליים גדולים בגלל מחסור במים שהוחמר עקב שינויי אקלים, ועד שנת 2050 המשמעות הכספית של מצב זה תהיה בין 6 ל-14 אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי. בתחום החקלאות, למעלה ממחצית שטחי האדמות העיקריים לגידול יבולים של מדינות האזור נמצאים בשני האזורים הפגיעים ביותר, כאשר עמק הנילוס, החלק הדרום־מערבי של חצי האי ערב, אגן הפרת והחידקל וחלקים מערביים של צפון אפריקה הם הפגיעים ביותר. ההשפעות המשולבות של שינויים בטמפרטורה, במשקעים ובאידיוי־דיות (evapotranspiration) מאיימות גם על בסיס

תרשים 4. מחיר סל אופ"ק (דולר לחבית)



2020 — עד יולי

מקור: אופ"ק, סקר כלכלי של המזרח התיכון

תרשים 5. הכנסות מיצוא נפט של מדינות אופ"ק הערביות (במיליארדי דולרים)



e — הערכה ממוצעת ל-2020 בהתבסס על נתונים עד יולי

מקור: אופ"ק, סקר כלכלי של המזרח התיכון

ומינרלים, מוצרים חקלאיים וטקסטיל. טווח כה צר של מוצרים עם ערך מוסף מוגבל משקף את חולשת תהליך התיעוש (Malik, 2019).

אוכלוסייה עקורה

עד סוף 2019 נעקרו מבתייהם כ-18 מיליון אזרחים ערבים, בעיקר כתוצאה ממלחמות, ובתוכם כ-5.6 מיליון סורים שנמלטו מהמדינה (Global report on internal displacement, 2020). חייהם נפגעו קשות עם השלכות על הבריאות, חינוך הילדים, התעסוקה וההכנסה שלהם. כתוצאה מכך גדלו שיעורי העוני ואי־השוויון בתוך ובין מדינות האזור (לוח 3).

לוח 3. מספר האנשים במזרח התיכון שנעקרו מבתייהם מדי שנה (במיליונים)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
0.8	2.5	3.5	3.8	4.9	2.2	4.7	2.3	3.2

הערה: כולל איראן

מקור: המרכז לניטור עקורים (Internal Displacement Monitoring Center): IDP עולמי בנושא עקורים

בשנת 2019 הסתכמו אוכלוסיות המדינות הסובלות ממלחמה או מהתפרקות המשטר – עיראק, לבנון, לוב, סומליה, סוריה ותימן – ב־115 מיליון בני אדם, שהם 27 אחוזים מכלל האוכלוסייה הערבית.

הנתח הקטן מאוד והממשיך לרדת ביצוא העולמי של מדינות האזור שאינן יצרניות נפט משקף את העובדה שיש להן מעט מאוד מה למכור מחוץ לגבולותיהן.

התפלגות ההכנסות והעושר

המזרח התיכון הוא האזור שבו קיימת הרמה הגבוהה בעולם של אי־שוויון בהכנסות. בשנים 1990-2016 היווה נתח ההכנסות של העשירון העליון באזור 64 אחוזים מההכנסה הכוללת, לעומת 37 אחוזים במערב אירופה, 47 אחוזים בארצות הברית ו־55 אחוזים בברזיל. הסיבה היא אי־שוויון קיצוני בין מדינות (במיוחד בין מדינות עשירות בנפט למדינות עתירות אוכלוסייה) ובתוך מדינות. נראה שקיימת הערכת חסר באשר לאי־השוויון בתוך המדינות, בשל גישה מוגבלת לנתונים כספיים (Alvaredo et al., 2019).

בין השנים 2011 ל־2018 חל באזור גידול בעוני. שיעור האנשים החיים בעוני, המוגדרים כפלח האוכלוסייה בעל הכנסה יומית עד \$ 1.90 (מחירי ארצות הברית 2011, בשווי כוח קנייה), עלה מ־2.3 ל־7.2 אחוזים.

הנפט היו תוצאה גם של חוסר יציבות, מלחמות, תסיסה פוליטית ועימותים אזרחיים בלוב, בעיראק ומחוץ לאזור. התסיסה החברתית והפוליטית הייתה תוצאה של העלייה התלולה בשיעורי אבטלת צעירים, והמשטרים במדינות המפרץ לא היו יוצאי דופן מבחינה זו; עתה הם מבקשים ליצור לאזרחיהם מקומות עבודה יצרניים יותר במגזר הפרטי, מכיוון שיצירת משרות בטוחות בשכר גבוה במגזר הציבורי הפכה לפתרון שאינו ברי־קיימא מבחינה פיסקלית. במקביל גובר הלחץ על כל המדינות להפחית את השימוש בדלקים מאובנים כדי למנוע החמרה של ההתחממות הגלובלית ולהימנע מההשפעות החמורות ביותר של שינויי אקלים. במדינות המזרח התיכון וצפון אפריקה (MENA) המייצאות נפט גוברת הדאגה מאובדן הכנסות מנפט בשל הפסקת השימוש בדלקים מאובנים, במסגרת המאבק בהתחממות הגלובלית (Matallah, 2020).

העולם הערבי בכלכלה העולמית

היצוא של מדינות ערב אינו מגוון מבחינת המוצרים והשוקים, מה שמגדיל את הסיכון לזעזועים חיצוניים שליליים. במדינות יצואניות נפט ריכוזיות המוצרים גבוהה במידה רבה בהשוואה למדינות ערביות אחרות, בשל התמקדותן בתעשיות מיצוי וזיקוק. גם במדינות שאינן יצואניות נפט גיוון המוצרים נמוך מאוד בהשוואה למדינות דומות מחוץ לאזור (International Trade Centre, n.d.). היקף הסחר הפנים־אזורי בין מדינות ערב נמוך בהשוואה לאזורים אחרים, ורובו נעשה בסחורות בסיסיות ובמוצרים חקלאיים. היקף הסחר הפנים־אזורי במוצרים עתירי טכנולוגיה נמוך מהממוצע העולמי (International Trade Centre, 2015).

חלקן של מדינות ערב בסחר העולמי קטן מאוד, למרות שהוא גדל באופן עקבי. בשנת 2005 עמד נתח זה על 4.8 אחוזים מהיקף היצוא העולמי, כאשר יצרניות הנפט היו אחראיות ל־4.1 אחוזים. בשנת 2010 הוא עמד על 5.6 אחוזים, כאשר יצרניות הנפט היו אחראיות ל־4.8 אחוזים. בשנת 2017 (השנה האחרונה שיש עבודה נתונים), הנתונים היו 5.2 ו־0.6 אחוזים, בהתאמה. הנתח הקטן מאוד והממשיך לרדת ביצוא העולמי של מדינות האזור שאינן יצרניות נפט משקף את העובדה שיש להן מעט מאוד מה למכור מחוץ לגבולותיהן. הכלכלות שלהם אינן תחרותיות, וכאשר בוחנים את מבנה היצוא שלהן התמונה גרועה עוד יותר, בעיקר משום שהכלכלה הערבית הגדולה ביותר של מדינה שאינה יצרנית נפט (או שכמעט אינה מייצרת נפט) היא מצרים. בשנת 2017, למעלה מ־70 אחוזים מהיצוא של מצרים כללו שלוש קבוצות מוצרים: מוצרים כימיים

שניתן לגבות ומעמיקה את פערי אי-השוויון. השפעה נוספת של כלכלות הקצבה היא שממשלות אינן זקוקות למיסוי כדי לממן הוצאות. כתוצאה מכך יש להן פחות תמריצים לפתח יכולת מדינתית חזקה, לתת מענה יעיל לצורכי הרווחה הציבורית או להיות אחראים לאזרחים. התוצאה היא יחס מיסוי לתוצר נמוך יחסית ברוב מדינות האזור, ובחלקים מסוימים אפילו נמוך במיוחד. במדינות ערב קיימות גם מערכות הגנה סוציאליות חלשות יחסית, כאשר 30 עד 40 אחוזים בלבד מאוכלוסיית העולם הערבי נהנית משירותי רווחה רשמיים. בעיראק ובלבנון המדינה אינה מצליחה לספק אפילו שירותים בסיסיים.

ההתפתחויות האחרונות החריפו את אי-השוויון, והדבר עוזר להסביר את המחאות במזרח התיכון במהלך שנת 2019 ותחילת 2020. הירידה במחירי הנפט הביאה לביטול או לצמצום הסובסידיות על הדלק, החשמל והמים. המדינות יצרניות הנפט ומדינות ערביות נוספות אימצו צעדי צנע כדי לקזז את הגידול בגירעון התקציבי. בחריין, איחוד האמירויות וערב הסעודית, וכן אלג'יריה, מצרים ולבנון העלו את מס הערך המוסף על סחורות ושירותים, או הודיעו על תוכניות לעשות זאת. צעדים כאלה מצמצמים את רווחתם של פלחי האוכלוסייה הפגיעים ביותר ומחמירים עוד יותר את תנאי חייהם הבלתי יציבים ממילא. וכל זה מתרחש בזמן שרבים מובטלים, ובייחוד צעירים, ומיליונים חיים בעוני.

השילוב של החרפת אי-השוויון והעלייה בעוני גורם לתערובת נפיצה בחברות במזרח התיכון, והוא ימשיך לערער את היציבות אם לא יטופל. הגדלת פערי אי-השוויון מזמינה עימותים וחוסר יציבות פוליטית, במקביל לנטייה לגבש שלטון סמכותני.

יחסי הגומלין בין הכוח הכלכלי לפוליטי הפכו לדאגה מרכזית בעקבות רפורמות כלכליות נאו-ליברליות שמדינות ערביות רבות ניסו ליישם ללא התלהבות יתרה בשנות ה-90. מדינות ערב הנהיגו ליברליזציה בכלכלות שלהן מבלי להנהיג ליברליזציה בפוליטיקה שלהן ובשלטון הסמכותני באזור. על מנת לעשות זאת ולנוכח התמרמרות חברתית גוברת, הם דיכאו את העם ואת השווקים גם יחד. חלק מאי-השוויון וההדרה החברתית שנוצרו בשל כך עומדים בניגוד חריף לעושר שצברו אנשי אליטות עסקיות המקורבים לשלטון. חלק מאי-השוויון ניתן לייחס להבדלים הכלכליים בתוך המדינות, אשר נובעים מריכוז הכוח הכלכלי והפוליטי בצמרת (Diwan et al., 2019, p. 2).

ההתפתחויות האחרונות שנצפו במספר מדינות כונו "האביב הערבי החדש". כך למשל, בדצמבר 2018 הביאה עליית מחירי הלחם להפגנות בסודאן, שהובילו

מספר האנשים החיים בעוני עלה מ-8 מיליון ל-28 מיליון. זהו האזור היחידי בעולם המתפתח שבו חלו עליות משמעותיות בעוני (World Bank, 2020).

בשנת 2019, היקף העושר של 37 המיליארדרים העשירים ביותר במדינות ערב באזור (כולם גברים) היה זהה לזה של מחצית האוכלוסייה הבוגרת בעלת ההכנסה הנמוכה יותר, והסתכם בכ-108 מיליארד דולר. בשנת 2020 מספרם הצטמצם ל-31 בלבד, שהחזיקו בסכום של 92.1 מיליארד דולר (UN Economic and Social Committee for West Asia, 2020b).

קיומם של עושר ועוני קיצוניים במדינות ערב נובע מריכוז העושר מנפט, מעימותים וממחסור בתשתיות ציבוריות, בצדק חלוקתי באמצעות מערכת המס וברשתות ביטחון. פערי העושר בין המדינות החברות במועצת שיתוף הפעולה במפרץ לבין שכנותיהן מוכות העימותים וביניהן עיראק, סודאן, סוריה ותימן הם גדולים מאוד. עם זאת, המידע על חלוקת עושר הוא דל עקב הסתרת כספים נרחבת והעלמות מס (UN Economic and Social Committee for West Asia, 2020c).

גורמים מבניים

הרמה הגבוהה של אי-שוויון היא תוצאה של גורמים מבניים הקיימים לאורך שנים. מדינות המפרץ וכן אלג'יריה, מצרים, עיראק, לבנון וסודאן הן מדינות קצבה (rentier states). כלכלתן תלויה בעיקר בהכנסות מנפט ומגז, בהעברות כספים ובסיוע חוץ. משאבים אלה נשלטים לרוב על ידי אלה שהשלטון עבר אליהם בירושה, או על ידי מוסדות שבשליטת ההנהגה הפוליטית ושותפיה במגזר הפרטי, כאשר הקווים בין הון ציבורי לפרטי מטושטשים. התוצאה היא יתרון חשוב לאליטות ועידוד קליינטליזם ושחיתות. ההתמקדות הממוסדת בתמלוגים מנפט מנעה את התפתחותם של איזונים פוליטיים מול צמיחת יחסי הון-שלטון חסרי שקיפות, ושל מנגנונים המאפשרים חלוקה מחדש של העושר. האליטות ניכסו לעצמן נתח משמעותי ממקורות ההכנסה העיקריים – מצב שיצר פערים גדולים בעושר ובהכנסות. עליית מחיר הנפט הביאה לעלייה בשיעור העושר הנסתר במפרץ הערבי. במדינות אלה אנשי האליטות הפקידו כספים בחשבונות מחוץ לגבולות המדינה.

היכולת של אליטות לנכס לעצמן נתח מההכנסות העיקריות של מדינתן אינה מוגבלת ליצרניות נפט, והיא תועדה באופן נרחב גם במדינות אחרות כמו לבנון (Khan, 2019). שסעים אתניים, דתיים, שבטיים או משפחתיים מעודדים גם הם אי-שוויון קיצוני, מכיוון שהם מעודדים תרבות של חסות, שחיתות ורשתות קליינטליסטיות. חלוקת השלל הלאומי בצורה כזו מגדילה את התמלוגים

לוח 4. העולם הערבי, משתנים מקרו-כלכליים מרכזיים, 2021-2000

2021	2020	2019	2018	2017	ממוצע 2000-2016	
3.2	-5.0	2.0	2.4	1.6	4.8	גידול בתוצר הריאלי, שנתי
2.8	-4.4	2.7	2.6	2.0	6.0	מתוכו, לא נפט
-3.5	-4.8	1.4	3.7	-0.9	8.8	מאזן תשלומים*
-7.9	-10.8	-3.3	-2.4	-6.4	3.1	איוון תקציבי כולל*
7.1	6.2	2.7	6.2	7.3	4.7	אינפלציה, אחוז שנתי

* אחוז מהתוצר

מקור: קרן המטבע העולמית. תחזית כלכלית אזורית. המזרח התיכון ומרכז אסיה. אוקטובר 2020

המגפה גם העצימה אתגרים קיימים וביניהם אלימות ועימותים; אי-שוויון; אבטלה; עוני; רשתות ביטחון סוציאלי לא מספיקות; ענייני זכויות אדם; מענה בלתי מספק של מוסדות ומערכות ממשלתיים; ומודל כלכלי בעייתי.

עד לאחרונה במעמד הביניים, ואם העוני שלהם יהיה ממושך, היציבות החברתית והפוליטית עלולה להיפגע. עקב התלות של מדינות האזור ביבוא מזון צפוי מחסור במזון ועליית מחירים. ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) העריך כי היקף מקומות העבודה שאבדו ברבעון השני של 2020 שווה ערך ל-17 מיליון משרות מלאות, וכל זה באזור שכבר יש בו 14.3 מיליון מובטלים.

סיכויי האבטלה של צעירים היו מלכתחילה גבוהים פי חמישה מאלה של מבוגרים. לנוכח הפער המגדרי הגדול ביותר בהתפתחות האנושית בעולם, נשים ערבות צפויות לסבול מהשלכות משמעותיות של המגפה. החקיקה בנושא שוויון מגדרי והשתתפות נשים בשוק העבודה אינן מגיעות לאלה הקיימות במקומות אחרים בעולם. נשים מרוויחות בממוצע 79 אחוזים פחות מגברים בהשוואה לנפש, והן עלולות לאבד 700 אלף מקומות עבודה ובייחוד במגזר הבלתי פורמלי, שבו הן מהוות 62 אחוזים מהעובדים.

מהגרים, המהווים 40 אחוזים מכלל העובדים באזור, ייפגעו קשות מהמגפה מבחינת גישה לשירותים, אובדן מקומות עבודה ויכולת לחזור לארצות מוצאם. כ-56 מיליון בני אדם באזור זקוקים לסיוע הומניטרי, כולל 26 מיליון שנעקרו בכוח מבתייהם. 74 מיליון איש נמצאים בסיכון גבוה יותר להידבק בנגיף בגלל היעדר אמצעים לשיטפת ידיים. נגיף הקורונה עשוי גם להחריר את אי-השוויון בעושר, כפי שקרה במקומות אחרים.

בסופו של דבר להדחת הנשיא עומר אל-בשיר – אירוע שהיו לו השלכות גיאופוליטיות. נפילתו של בשיר הביאה להחלשת הפונדמנטליזם האסלאמי בסודאן ולצעדים לכיוון דמוקרטיה. היו לכך גם השלכות על יחסי החוץ של המדינה: הקשרים הדיפלומטיים עם איראן פסקו בשנת 2016. מאז שנת 2019 סודאן התקרבה לארצות הברית, ובשנת 2020 היא עשתה מהלך לכינון קשרים דיפלומטיים עם ישראל.

במצרים, איש עסקים גולה וקבלן בניין לשעבר של הצבא צילם בספטמבר 2019 סרטון המראה כיצד הנשיא עבד אל-פתאח א-סיסי מעל בכספי ציבור כדי לממן, בין היתר, בית מפואר לעצמו. הסרטון הפך לווייראלי והביא להפגנות המוניות. בעיראק יצאו באוקטובר 2019 מפגינים לרחובות כדי לדרוש שירותים בסיסיים, כולל מים נקיים וחשמל. בה בעת החלה בלבנון מחאה בעקבות הודעת הממשלה על מס שיוטל על שימוש בווטסאפ וביישומונים נוספים. קדמה לכך רשימה ארוכה של צעדי צמצום שננקטו במהלך השנה והשפיעו באופן לא פרופורציונלי על החלישים ביותר באוכלוסייה (Assouad, 2020).

השפעת מגפת הקורונה

נכון לסוף אוקטובר 2020, מספר מקרי ההידבקות בקורונה שדווחו במדינות ערב היה ביחס לחלקו של האזור באוכלוסיית העולם, אך מספר מקרי המוות שדווחו היה נמוך בהרבה. סביר להניח שהדיווח על מספר המקרים ועל מספר המתים לקה בחסר ניכר, בין השאר בגלל המלחמות בלוב, בסוריה ובתימן.

על פי האו"ם, שיעורי ההדבקה והתמותה מהנגיף במדינות האזור בחודשים הראשונים של המגפה היו נמוכים מהממוצע העולמי. מגמות עדכניות יותר מראות מקום לדאגה, בפרט לנוכח מערכות הבריאות החלשות והיעדר גישה לטיפול רפואי ראשוני במדינות רבות. המגפה גם העצימה אתגרים קיימים וביניהם אלימות ועימותים; אי-שוויון; אבטלה; עוני; רשתות ביטחון סוציאלי לא מספיקות; ענייני זכויות אדם; מענה בלתי מספק של מוסדות ומערכות ממשלתיים; ומודל כלכלי בעייתי (United Nations, 2020b).

באוקטובר 2020 קבעה תחזית קרן המטבע העולמית כי בשנת 2020 תרד ההכנסה הלאומית במדינות ערב בחמישה אחוזים, בעקבות ירידת מחירי הנפט והשפעות משבר הקורונה. מאזן התשלומים והאיוון התקציבי צפויים גם הם להידרדר בצורה חדה והאינפלציה תואץ (לוח 4). מספר האנשים החיים בעוני צפוי לגדול ב-14.3 מיליון בני אדם ולהגיע ליותר מ-115 מיליון, שהם רבע מכלל האוכלוסייה הערבית. רבים מהעניים החדשים היו

אירועי 2010-2011 המשיכו באותה מדיניות: לעיתים כיבו את להבות התסיסה בעזרת מענקים שאותם הן התקשו יותר ויותר לממן, או שדיכאו בכוח את הבלתי מרוצים. סוריה, לוב, לבנון, עיראק ותימן, שאוכלוסייתן הכוללת מונה כ־100 מיליון איש, הידרדרו לכאוס או קרוב לכך. ההתנגדות למשטרים צבאיים או לכאלה הנשענים על צבא הייתה לא מאורגנת ובלתי יעילה ושיקפה מבנים שאפיינו חברות ערביות לאורך שנים, כולל היעדר מעמד ביניים חזק. תוניסיה הפגינה מידה רבה יותר של פלורליזם פוליטי, אך כלכלתה נותרה חלשה. מאז 2019 נראו סימנים מעודדים לכך שסודאן ואולי אפילו אלג'יריה מתרחקות משלטון סמכותני, וכי ייתכן שהחלופה לצבא כבר אינה הפונדמנטליזם האסלאמי, שהוא צורה אחרת של משטר סמכותני.

ד"ר פול ריבלין הוא עמית מחקר בכיר במרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל-אביב. הוא מחברם של חמישה ספרים העוסקים בכלכלת המזרח התיכון.

מקורות

- Abed, G., Jin, C., & Markovic, B. (2019). Egypt: Good progress to date, but sustainability requires deep, transformational change. Institute of International Finance. <https://bit.ly/3n5ZOxS>
- Al Azzawi, S. & Hlasny, V. (2018). Youth vulnerability in Egypt and Jordan: Dimensions and determinants. Economic Research Forum, Working Papers No. 1275. ideas.repec.org/p/erg/wpaper/1275.html
- Al-Mawlawi, A. (2018). Analysing growth trends in public sector employment in Iraq. Blogs. London School of Economics. <https://bit.ly/2WXp1t0>
- Alvaredo, F., Assouad, L., & Piketty, T. (2019). Measuring inequality in the Middle East 1990–2016: The world's most unequal region? *Review of Income and Wealth* 65(4), 685–711. <https://doi.org/10.1111/roiw.12385>
- Arampatzi, E., Burger, M., Ianchovichina, E., Röhrich, T., & Veenhoven, R. (2018). Unhappy development: Dissatisfaction with life on the eve of the Arab Spring. *Review of Income and Wealth* 64(s1), s80–s113. <https://doi.org/10.1111/roiw.12388>
- Assaad, R., & Barsoum, G. (2019). Public employment in the Middle East and North Africa. IZA World of Labor. <https://bit.ly/2JE4a1w>
- Assouad, L. (2020). Inequalities and its discontents in the Middle East. Carnegie Middle East Center. carnegie-mec.org/2020/03/12/inequality-and-its-discontents-in-middle-east-pub-81266
- Avineri, S. (2012, April 25). The Arab springtime of nations? *Project Syndicate*.
- Beaumont, P. (2019, October 31). Death toll in Yemen war reaches 100,000. *The Guardian*. <https://bit.ly/2Mec3LR>

בשל הירידה בביקוש ובמחיר הנפט, היכולת של מדינות עשירות בנפט לספק חבילות תמריצים והתאוששות נאותות מוגבלת. מצב זה מגביר את הצורך לגוון את מקורות ההכנסה מעבר לנפט, ולעבור לפיתוח מופחת פחמן. היכולת של מדינות בעלות הכנסה בינונית לתת חבילות תמריצים הוגבלה מאוד בשל הירידה החדה בהכנסות מתיירות, בהעברות הכספים, במסחר ובפעילויות כלכליות אחרות (Ghoneim, 2020). המגפה עלולה לגרום נזק רב יותר מאשר מיתונים קודמים, מכיוון שהיא מחמירה את הבעיות הקיימות באזור. חשיפה נרחבת בענפי השירותים שנפגעו בצורה קשה, ובייחוד בתיירות, עלולה להקטין את התוצר הבסיסי ואת הגידול בתעסוקה בכחמישה אחוזים בממוצע בשנת 2020 במדינות שכלכלתן מבוססת על תיירות, עם השפעות אפשריות מתמשכות לשנתיים עד חמש השנים הבאות.

הלוואות בקנה מידה גדול והתכווצות ההכנסות והרווחיות של חברות בשנת 2020 הגדילו את סיכוני כושר הפירעון, ונכון לתחילת 2021 הסיכונים לחדלות פירעון של חברות גברו פי שניים בהשוואה לטרם המגפה. השפעת המשבר על מגזרים המתבססים על אינטראקציות אישיות לצד יכולת מוגבלת לעבוד מהבית באזור יחמירו את האבטלה. הירידה בביקוש לעבודה במגזרים הפגיעים ביותר עלולה להוביל לשיעורי אבטלה גבוהים יותר, כמו שקרה במיתונים בעבר.

הנפילה החדה וההתאוששות האיטית בהעברות הכספים עשויות להגדיל את מספרם של העניים החדשים הסובלים מעוני קיצוני, בייחוד במדינות שברירות שנפגעו מעימותים. התוצר הריאלי באזור עלול להישאר מתחת לרמות של טרום המשבר במשך עשר שנים (United Nations, 2020b; International Monetary Fund, 2020).

סיכום ומסקנות

במסגרת הסוציאליזם הערבי המערכת הפוליטית הייתה סמכותנית, אך המערכת הכלכלית הייתה מכלילה בכך שיצרה תעסוקה. עם זאת, היא הייתה בלתי יעילה ובסופו של דבר גם לא בת-קיימא.

בהשפעת 'קונצנזוס וושינגטון' נעשתה המערכת הכלכלית מדירה יותר ויצרה פחות תעסוקה. האסטרטגיה הייתה שהמגזר הפרטי ישתלט על התפקיד המוביל במשק, אך העדפת המקורבים שהתפתחה הביאה גם היא לפיתוח בלתי יעיל שאינו בר-קיימא, וכן לא-שוויון קיצוני בהכנסות. בה בעת, הצמיחה הדמוגרפית הוסיפה ללחצים על שוק העבודה. שילוב הגורמים הללו תרם לפרוץ מחאות האביב הערבי. המשטרים ששרדו לאחר

- Khan, S. (2019, November 4). Lebanon sees \$3bn in capital flight as Mena flows set to rise. *The National*. <https://bit.ly/38Vvp08>
- Kuru, A. (2019). *Islam, authoritarianism and underdevelopment*. Cambridge University Press.
- Lin, J. (2012, January 5). Youth bulge: A demographic dividend or a demographic bomb in developing countries? World Bank Blog.
- Malik, A. (2019, February 10). Why are Middle Eastern economies struggling to diversify? *Al-Jazeera*. <https://bit.ly/38VvQri>
- Matallah, S. (2020). Economic diversification and governance challenges in MENA oil exporters: A comparative study. ERF 26th Annual Conference, 2020.
- Monroe, S. (2020, August 31). Public sector employment in MENA: A comparison with world indicators. The Forum: ERF Policy Portal. <https://bit.ly/3ocpk5N>
- Pal, J., & Eltahir, E. (2016). Future temperature in southwest Asia projected to exceed a threshold for human adaptability. *Nature Climate Change* 6, 197-200.
- Specia, M. (2018, September 26). 383,000 estimated death toll in South Sudan's war. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/09/26/world/africa/south-sudan-civil-war-deaths.html>
- United Nations. (2020a). *World water development report 2020: Water and climate change*. unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372985.locale=en
- United Nations. (2020b). The impact of COVID-19 on the Arab region: An opportunity to build back better. Policy Brief.
- UNDP. (2020). Labor and employment. Arab Development Portal. <https://bit.ly/2X68mdj>
- UN Economic and Social Committee for West Asia. (2020a). *Fiscal policy review of Arab states*. <https://bit.ly/3rKjMS9>
- UN Economic and Social Committee for West Asia. (2020b). A solidarity tax to address the impact of Covid-19 on poverty in the Arab region. <https://bit.ly/3rOLfCc>
- UN Economic and Social Committee for West Asia. (2020c). Wealth inequality and closing the poverty gap in Arab countries: The case for a solidarity wealth tax. <https://bit.ly/2LfcdSC>
- World Bank. (2018). *Beyond scarcity: Water security in the Middle East and North Africa*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27659>
- World Bank. (2020). The poverty and shared prosperity: Reversals of fortune. <https://bit.ly/3o8LA00>
- Worldometer. (n.d.). Undernourished people in the world. www.worldometers.info/undernourishment/
- World Population Review. (2020). World City Populations 2020. <https://worldpopulationreview.com/world-cities>
- Cammett, M., Diwan, I., Richards, A., & Waterbury, J. (2015). *A Political Economy of the Middle East*, chapters 2 and 8. Routledge.
- Central Bank of Egypt (2020, October). Monthly Statistical Bulletin 283. <https://bit.ly/3aZivAI>
- Chen, M., & Harvey, J. (2017). *The informal economy in Arab nations: A comparative perspective*. Arab Watch Report on Informal Employment in MENA Region. <https://bit.ly/3oa2WtO>
- Diab, O. (2017). FDI isn't enough for Egypt. Tahrir Institute for Middle East Policy. timep.org/commentary/analysis/fdi-isnt-enough-for-egypt/
- Diwan, I., Malik, A. & Atiyas, I. (Eds.) (2019). *Crony capitalism in the Middle East: Business and politics from liberalization to the Arab Spring*. Oxford University Press.
- Ghoneim, A. (2020). The macroeconomic outlook for the Arab region: Navigating fiscal distress during COVID-19 crisis. Arab Development Portal. <https://bit.ly/38Rd0l1>
- Global Fire Power. (2021). Egypt military strength (2021). <https://bit.ly/3aXpZV1>
- Global report on internal displacement 2020*. (2020). Internal Displacement Monitoring Center, Norwegian Refugee Council. <https://bit.ly/3pD5jWm>
- Holtmeier, L., & Alami, M. (2020, April 3). Informal workers in Arab world hit hardest by coronavirus, unlikely to get help. *Al-Arabiya*. <https://bit.ly/3aXUs5b>
- International Energy Agency. (2020). Value of fossil-fuel subsidies by fuel in the top 25 countries, 2019. <https://bit.ly/3o6Q87B>
- International Labour Organization. (2018). *Women and men in the informal economy: A statistical picture*. <https://bit.ly/3hwWbzc>
- International Monetary Fund. (2014). Energy subsidies in the Middle East and North Africa: Lessons for reform. imf.org/external/np/fad/subsidies/pdf/menanote.pdf
- International Monetary Fund. (2020, October). Regional economic outlook: Middle East and Central Asia.
- International Trade Centre (2015). *Making regional integration work: Company perspectives on non-tariff measures in Arab states*. https://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/Working_towards_regional_integration_web.pdf
- International Trade Centre. (n.d.) Arab-States. www.intracen.org/itc/Projects/Introduction-Arab-States/
- Iraq Body Count. (n.d.). Documented civilian deaths from violence. www.iraqbodycount.org/database
- Karasapan, O. (2020). Middle East food security amid the COVID-19 pandemic. Brookings. <https://brookings.org/38T7XRd>