

מבט על, גיליון 819, 3 במאי 2016

”חזון ערב הסעודית 2030”: היערכות לצמצום התלות בנפט

שמואל אבן ויואל גוז'נסקי

ב-25 באפריל 2016, לאחר עשרות שנים שבמהלכן דובר בצורך לגוון את מקורות ההכנסה של הממלכה, חשפה ערב הסעודית רשמית את התוכנית השאפתנית: ”חזון ערב הסעודית 2030”. התוכנית, שרק חלקה פורסם, הוכנה בראשותו של יורש העצר השני, שר ההגנה ויו”ר המועצה לכלכלה ופיתוח, הנסיך מחמד בן-סלמן, בן ה-31. מטרתה לצמצם את תלות הממלכה בהכנסות מנפט לטווח הארוך, באמצעות גיוון מקורות ההכנסה והתייעלות. זאת, מאחר ומחיר הנפט נתון לתנודות חדות על פני שנים ובסופו של דבר הוא משאב מתכלה.

הזרז העיקרי לגיבוש התוכנית הינו הקושי של ערב הסעודית להתמודד עם הירידה החדה בהכנסות מנפט, שמתבטאת בין היתר בגירעון גדול בתקציב ובירידה ביתרות. ערב הסעודית מפיקה כיום קרוב ל-10 מיליון חביות נפט ביום, במאמץ לשמור על חלקה בשוק עולמי. ברשותה עתודת נפט מוכחות של 268 מיליארד חביות, כשישית מעתודות הנפט המוכחות בעולם. ההכנסות מסקטור הנפט ומוצרי מהוות את רוב רובן של הכנסות הממלכה. בעקבות ירידת ההכנסות מנפט וחרגה בהוצאות נפער גירעון גדול בתקציב. לפי נתונים שדווחו בסוף שנת 2015, הוצאות הממשלה בפועל בשנה זו הגיעו לכ-260 מיליארד דולר (שווה ערך בריאל סעודי), לעומת 229.3 מיליארד דולר בתקציב; ההכנסות בפועל הגיעו רק לכ-162 מיליארד דולר לעומת 190.7 מיליארד דולר בתקציב; ועל כן - הגירעון שתוכנן להיות 38.6 מיליארד דולר בתקציב 2015 הגיע בפועל לכ-98 מיליארד דולר (כ-15 אחוזים מהתוצר) בסוף השנה. הגרעון המתוכנן בתקציב 2016 עומד על כ-87 מיליארד דולר, בהנחה שהוצאות יהיו 224 מיליארד דולר והכנסות 137 מיליארד דולר.

הגירעונות הגדולים ממומנים באמצעות משיכות מעתודת הכספים, מימוש נכסים ואף נטילת חובות, על חשבון העתיד. הסעודים מבינים שבדרך זו לא ניתן להמשיך עוד שנים רבות, ועל כן נדרש לשנות מן היסוד את הבסיס הכלכלי – בהדרגה אך בקצב מואץ. יעד הביניים של בן-סלמן לשנת 2020 הוא ליצור מקורות נוספים לתקציב באמצעות גידול עצום בהכנסות שמחוץ לסקטור הנפט – התייעלות ומיסוי. זאת, באופן שגם בשנות שפל בשוק הנפט לא תאלץ הממלכה לעמוד מול גירעונות גדולים, כפי שהיא נאלצת לעשות כיום.

התוכנית אמורה לתת מענה גם בתחום התעסוקה – הן לצרכי הצמיחה והן לצמצום האבטלה. נתוני האבטלה הרשמיים עומדים על כ-11.6 אחוזים, אך בפועל האבטלה גבוהה יותר והפריון הכלכלי נמוך. אזרחים רבים אינם עובדים למעשה ונהנים ממשכורות ומהטבות מפליגות, בעוד אחרים אינם מעוניינים לעבוד בעבודות כפיים ואלה נמסרות לעובדים זרים. התוכנית מבקשת ליצור ששה מיליון מקומות עבודה חדשים עד שנת 2030.

הדרכים להשגת יעדי התוכנית כוללות: פיתוח ענפי המשק המקומי ויצירת מקורות הכנסה חדשים, שהנם פחות תנודתיים משוק הנפט, וכן התייעלות. בין המגזרים שפיתוחם צוין בתוכנית יצור, כרייה, תיירות, בריאות ופיננסים. אשר ליצור, בממלכה אין כיום תעשייה בהיקף משמעותי שאינה מבוססת על הנפט ותוצריו. בתחום ההתייעלות כבר הוחל בצמצום התקציב (תקציב 2016 נמוך מתקציב 2015), לרבות קיצוצים בסובסידיות לדלק, חשמל ומים. לפי בן-סלמן, התוכנית אמורה להבטיח שהסובסידיות יגיעו לאלה הזקוקים להן ביותר.

התוכנית כוללת גם את הסקטור הביטחוני. בתוכנית יש כוונה לצמצם את יבוא הנשק ובמקום זאת ליצר חלק גדול יותר בערב הסעודית. כיום רק שני אחוזים מרכישת הנשק מתבצעים מהתעשייה המקומית והיעד לטווח הארוך, הוא כ-50 אחוזים ייצור מקומי. הייצור המקומי יתבצע באמצעות חברת אחזקות ממשלתית לתעשייה הצבאית, שתוקם עד סוף 2017. לצמצום התלות ביבוא נשק עשויות להיות סיבות נוספות, כמו רצון לצמצם את התלות בארצות הברית שהיחסים עמה

התערערו בשנים האחרונות. בנוסף ובכפוף למצב הביטחוני, נראה שסעודיה תאלץ לרסן את סך הוצאות הביטחון, שהגיעו לשיא בשנת 2015 (נאמדו בכ-85 מיליארד דולר, כ-13 אחוזים מהתוצר) בין היתר בשל המערכה בתימן.

במאמץ לגיוס מקורות למימון ביצוע התוכנית, מתכוונת הממלכה להנפיק בבורסה הסעודית 5% ממניות חברת הנפט הלאומית ארמקו, שערכה הכולל נאמד ביותר מ-2 טריליון דולר. בנוסף נדונה הקמת קרן הון ממשלתית, לשיפור ניהול השקעות המדינה. לקרן יועברו חברות ממשלתיות בערב הסעודית, נכסי נדל"ן, ויתוספו חברות בעולם שערב הסעודית תרכוש ושיאפשרו לגוון את הכנסות המדינה. בנוסף, הממשלה תעודד את המגזר הפרטי וצפויות שותפויות חדשות בין המגזרים שיסייעו לה לשאת בנטל.

אף שהתוכנית מתמקדת בהיחלצות ערב הסעודית מתלותה בנפט, נראה שפיתוח סקטור הנפט והגז יימשך במרץ במטרה למצות את ההכנסות ממנו לטווח הארוך. כן אין שינוי, לעת עתה לפחות, במדיניות הסעודית בשוק הנפט העולמי. אמנם, לממלכה יש אינטרס מובהק בהתייצבות מחירי נפט ברמה גבוהה יותר, אולם היא אינה נחפזת להגביל או לצמצם את תפוקתה במסגרת הסכם בין מפקות הנפט, שבהן אינה נותנת אמון. התרחיש הגרוע עבור ערב הסעודית הוא שהן לא תעמודנה בהתחייבויותיהן (אם יושג הסכם), ואף יתפסו חלק מנתח השוק שלה. כך עלול להיווצר מצב, שמחירי הנפט לא יעלו כמצופה והכנסות ערב הסעודית מנפט יקטנו. בנוסף, כמדיניות לטווח ארוך, הסעודים אינם תומכים בעליית מחירים תלולה מדי, שתסתבר כזמנית, מחשש שזו תוביל להאצה בפיתוח תחליפי נפט ולקידוחי נפט יקרים שיעלו את היצע האנרגיה ויורידו את מחירי הנפט לרמה נמוכה יותר. התוכנית לצמצום התלות בנפט הינה, בין היתר, המוצא היחיד של ערב הסעודית מדילמות ארוכות הטווח האלה בשוק הנפט.

משמעויותיה של התכנית

תיאורטית, התכנית הסעודית משקפת מכלול יעדים ראויים וצעדים הכרחיים מבחינה כלכלית, החיוניים לשרידות הממלכה בטווח הרחוק. בשלב זה מוקדם להעריך את היתכנות מימושה של התוכנית על סמך הנתונים שפורסמו, אך ניתן להטיל ספק לפחות לגבי השגת היעד לצמצם במידה ניכרת את התלות בנפט עד 2020. סביר להניח, שבנסיבות של עלייה מחודשת במחירי הנפט יגבר הלחץ הציבורי לזנוח צעדי ייעול וחיסכון, ואילו בנסיבות של המשך רמת מחירים נמוכה, שהיא אחת מהנחות היסוד של התוכנית, תתקשה הממלכה לממן השקעות ותהליכים הדרושים לפיתוח מואץ של הסקטור שאינו 'מותנה-נפט'.

האתגרים המרכזיים העומדים בפני מימוש התכנית קשורים בצורך לפתוח את הכלכלה השמרנית והמסוגרת של הממלכה ולהתאימה לכללי המשחק של הכלכלה המודרנית. זאת, כאשר תרבות של יזמות, החיוניות לפיתוח מגזר עסקי פרטי, מצומצמת בערב הסעודית, והאזרחים התרגלו לכך שהמדינה דואגת לפרנסתם וכמעט לכל צרכיהם. מצב זה הביא סעודים רבים לאמץ מנטליות של התייחסות לזכאות לשירותים ולהכנסה כאל כמעט מובנת מאליה. כלומר, אזרחי הממלכה כבר אינם רואים ברווחי הנפט הטבות זמניות מהשליטים, כי אם זכויות המגיעות להם בגין היותם אזרחים נאמנים לבית המלוכה. לפי משוואה זו, אם וכאשר יחול כרסום ברווחה עלולה להתערער גם חובת הנאמנות בקרב קבוצות אזרחים. משימת הקיצוץ בהטבות לאזרחים קשה במיוחד, בהינתן צורך סעודי להתמודד עם אתגרי הטלתה האזורית והחתרנות האיראנית. כלומר, מימוש התוכנית הוא אתגר ליציבות הפנימית.

קידום התכנית מהווה גם אתגר אישי לנסיך בן-סלמן. בדרכו עלולים לעמוד יריביו מתוך בית המלוכה, שאינם מרוצים מכך שהוא צובר עוד ועוד סמכויות, ואף גורמים בממסד הדתי-השמרני, החוששים מפתיחות יתר, במיוחד ברכיבים החברתיים של התוכנית. עם זאת, נראה שהנסיך זוכה לתמיכה בקרב בני גילו, שהם חלק הארי של תושבי הממלכה (50 אחוזים הם מתחת לגיל 25), המייחלים לשינוי. אולם, חובת ההוכחה מונחת לפתחו, כאשר לחובתו נזקף כבר התיקו המדמם בתימן כישלון התוכנית יפגע לא רק במוניטין שלו ובסיכויו לרשת את כס המלוכה, אלא עלול אף לדרדר את מצבה הכלכלי של הממלכה ולערער את יציבותה הפנימית.