

מבט על, גיליון 675, 19 במארס 2015

הירידה במחירי הנפט: אתגר למשקי הנפט במפרץ

יואל גוז'נסקי וניצן פלדמן

ירידת מחירי הנפט – מ-115\$ לחבית נפט (ביוני 2014) ועד לפחות מ-60\$ לחבית (במארס 2015) – נגרמה בין היתר עקב סירובו של ארגון המדינות המייצאות נפט (אופ"ק) להקטין תפוקה. אחד ההסברים לנכונותן של מדינות המפרץ לספוג ירידה חדה בתקבולים בטווח הקצר, הוא שאיפתן למתן את השפעתה של מהפכת האנרגיה שמובילה ארצות הברית, אשר מאז שנת 2008, הודות לשיפורים טכנולוגיים ניכרים, הצליחה להעלות את קצב הפקת הנפט שלה בכ-50 אחוזים.

יתרות מטבע החוץ האדירות שמדינות המפרץ אגרו בשנים האחרונות מעמידות את כוונתן להוריד את מחיר הנפט באור רציונאלי. ואולם, למרות שמהלכים, שיש בהם כדי למתן את קצב ההשקעות והפיתוח במשק האנרגיה האמריקאי, עשויים להקשות את הצורך של כלכלות המפרץ לערוך שינויים דרמטיים כוללים במבנה כלכלתן, בטווח הזמן הבינוני עלולה הירידה המהירה שחלה במחירי הנפט לגרום להן לערוך שינוי במדיניות הסובסידיות, שהן מעניקות לאזרחיהן.

בחצי המאה האחרונה הפכו רווחי הנפט את כפרי הדייגים במפרץ לכמה מהמקומות העשירים בעולם. בממוצע, מעל 40 אחוזים מהתמ"ג במדינות המפרץ ומעל 80 אחוזים מהכנסותיהן של הממשלות מגיעים מרווחי מכירת נפט וגז. הכנסות אלו מאפשרות לממשלות המפרץ להעניק לאזרחיהן סובסידיות משמעותיות. במדינות קצבה (rentier states) אלו המשטרים מעניקים סחורות ושירותים חינם או בסבסוד לאזרחים. הם אינם מטילים מס כלשהו על האזרחים, אשר אין להם זכויות פוליטיות ממשיות. מידת התמיכה באזרחים משתנה ממדינה למדינה בהתאם להכנסותיה: בחריין (הנסמכת על הכנסות משדה נפט סעודי) או עומאן (שייצוא הנפט שלה צנוע ואינה חברה באופ"ק) מעניקות לאזרחים פחות ממה שמעניקות להם המדינות העשירות יותר – ערב הסעודית, איחוד האמירויות, קטר וכווית. ועדיין, בכל המקרים מדובר בסכומים לא מבוטלים.

יתר על כן, מאז תחילת הטלטלה במזרח התיכון, רזרבות המט"ח המשמעותיות, שנצברו עקב מחירי הנפט הגבוהים בעשור האחרון, אפשרו לממשלות המפרץ להזרים לאזרחיהן סכומי כסף גדולים, כדי לשכך מתחים חברתיים-פוליטיים. הטלטלה האזורית לימדה את המונרכים במפרץ שיעור חשוב, שלפיו העלאת מחירי האנרגיה באופן חד משולח להתאבדות פוליטית. ואולם, ירידת מחירי הנפט מקשה על המשטרים לעמוד ביעדי התקציב שנקבעו ולשמור על מדיניות הסובסידיות.

אם מחירי הנפט לא ישובו לעלות, הפחתת הסובסידיות תהיה שאלה של זמן. זאת בשל הגברת הצריכה המקומית, רצון של המדינות להפנות יותר נפט לייצוא, וכן הירידה החדה בהכנסות ממכירת נפט בשנה האחרונה. ולראיה, מחירי חבית נפט, הנחוץ כדי לשמור על תקציב מאוזן במדינות אלו, עולה כל העת עם הגדלת ההתחייבויות שלהן. להערכת קרן המטבע הבינלאומית, משקי הנפט במפרץ צפויים להפסיד ב-2015 כ-300 מיליארד דולר הכנסות מנפט, או כ-21 אחוזים מהתמ"ג שלהן, בשל ירידת מחירי הנפט בשווקים. הירידה בהכנסות מייצוא הנפט צפויה לצמצם את העודף בחשבון השוטף ל-1.6 אחוזי תוצר, זאת לעומת עודף של כ-16 אחוזי תוצר ב-2014. לאחר שנים ארוכות שבהן מחירי הנפט אפשרו למדינות המפרץ ליהנות מעודפים תקציביים משמעותיים, הירידה הצפויה בהכנסות צפויה ליצור בשנה התקציבית הקרובה גרעון ממוצע של יותר מ-6 אחוזי תוצר במדינות המפרץ.

מגמה זו מעלה שאלה לגבי הדרך שבה ילכו מדינות המפרץ על מנת למנוע גלישה לגירעונות כרוניים עקב שחיקת היתרות ההדרגתית, שתיגרם אם מחירי הנפט יישארו נמוכים והוצאותיהן של הממשלות לא יצומצמו. השאלה לגבי סעיפי ההוצאות שבהם יחול קיצוץ מערבת סוגיות של יעילות כלכלית, ולא פחות חשוב מכך - היא מציבה אתגר כלכלי-פוליטי משמעותי בפני ממשלות המפרץ.

בין תוצרי הלוואי של מדיניות הסובסידיות היו פיריון נמוך, בעיות תחבורה, אבטלה וזיהום אוויר גבוה (הבנק העולמי מעריך, כי ביטול הסובסידיות יקטין את פליטת המזהמים לאטמוספירה ב-15 אחוזים). לא פלא, אם כן, שהמוסדות הכלכליים הבינלאומיים מעודדים במשך שנים את מדינות המפרץ לחדול ממדיניות הסובסידיות. ואולם, בעוד שקיצוץ הסובסידיות יזכה את ממשלות המפרץ במחיאות כפיים מצד קרן המטבע הבינלאומית – ואולי אף מסוכנויות דירוג האשראי – הוא עלול להיתקל במחאה פוליטית משמעותית מצד התושבים.

מדינות המפרץ מוציאות עד כ-11 אחוזים מהת"ג שלהן לסבסוד משק האנרגיה, כלומר כ-\$160 מיליארד בשנה (לשם המחשה, גלון בנזין עולה בערב הסעודית כ-45 סנט, פחות ממחיר בקבוק מים). הצריכה המקומית בערב הסעודית, למשל, צפויה לגדול משלושה לשמונה מיליון חביות נפט ליום עוד לפני 2030. לכן, יידרשו יותר ויותר משאבים כדי לספק את הדרישה הגוברת. לאחר מכן תיעשה הממלכה ליבואנית נפט, אם לא יערך שינוי מהותי במדיניות הסובסידיות.

במפרץ עצמו, כוויית, עומאן ואיחוד האמירויות החלו לבחון צעדים שונים להפחתת הסובסידיות ואולם כוויית הייתה חלוצה בתחום זה של צמצום הסובסידיות. בינואר 2015 היא העלתה את מחיריהם של כמה דלקים, ביניהם דיזל. הוויכוח בנושא זה בכוויית ער במיוחד, על שום הפתיחות הפוליטית היחסית בה וסמכויותיו הנרחבות יחסית של הפרלמנט. בעומאן, שבה היציבות הפוליטית בסכנה בשל מחלתו של הסולטן קאבוס, נבחנת אפשרות לגוון את מקורות ההכנסה כמו גם להעלות מיסים עקיפים, המוטלים על זרים והפרטה של חברות. בבחריין, שכלכלתה היא המגוונת בכלכלות המפרץ, מקשה חוסר היציבות הפוליטית על טיפול שורש בבעיה. לגבי שתי האחרונות, צפוי כי שכנותיהן העשירות יותר יתמכו בהן כפי שעשו עם פרוץ הטלטלה. בכל מקרה, חשש ממחאה ציבורית ומביקורת מצדה של האופוזיציה עקב הפחתת הסובסידיות, כפי שקרה בירדן ובאיראן, האט את יישומם של צעדים בכיוון זה.

פרט להשפעה הישירה על הכלכלות במדינות המפרץ עצמן, לירידת מחירי הנפט נודעת גם השפעה עקיפה על כלכלות ערביות אחרות, הנהנות מתמיכתן של מדינות המפרץ. מדובר בהשקעות, מענקים והלוואות, שעבירים בתי המלוכה במפרץ לכלכלה המצרית והירדנית, למשל, וכן בהכנסות מביקורי תיירים מהמפרץ ומכסף ששולחים אזרחי מדינות אלו העובדים במפרץ. יצוין ששווקים מתפתחים מחוץ למפרץ, ביניהם השווקים במצרים, מרוקו, תוניסיה וסודן, כבר החלו בחודשים האחרונים לנגוס בסובסידיות על דלק, מים וחשמל, הניתנות לאזרחים.

למרות התקדמות של כמה מהמדינות בגיוון כלכלתן, התלות הכלכלית של נסיכויות המפרץ ברווחים מנפט נותרה כמעט מוחלטת ויציבותן הפוליטית קשורה קשר ישיר לרמת החיים הגבוהה, שממנה נהנים אזרחיהן. האווירה הציבורית שנוצרה במדינות המפרץ מאז פרוץ הטלטלה הערבית חשפה את חוסר שביעות הרצון של האוכלוסייה המקומית מהאבטלה הגוברת ומהעוני הקיים, המוסתר מעיני הציבור. לכן, הירידה במחירי הנפט אך הדגישה את הצורך שבפני מדינות אלה לנקוט צעדים שאפתניים, שיבטיחו את עתידן הכלכלי ביום שלאחר הנפט. זאת, במיוחד בעידן שבו הסדר הפוליטי הקיים בעולם הערבי אינו נתפס עוד כבלתי-ניתן לשינוי. גם אם בטווח הקצר הסיכונים למשקי הנפט במפרץ אינם דרמטיים, בטווח הארוך התלות ברווחים מנפט מציבה אתגר ממשי ליציבות המשטרים המלוכניים במפרץ.

הקושי הפוליטי הכרוך בפגיעה במדיניות הסובסידיות עשוי לעודד את מדינות המפרץ להקטין את ההוצאה הממשלתית באמצעות הקטנת ההשקעה הממשלתית, שחלקה מופנה למגזרי הכלכלה שאינם קשורים באנרגיה. אף שבטווח הקצר עשויה מדיניות זו לצמצם לחץ פוליטי, היא תציב מכשול נוסף על יכולתן של מדינות המפרץ להתמודד לאורך זמן עם מציאות, שבה מחירי הנפט נותרים נמוכים. אם בכל זאת יחליטו הממשלות לערוך שינויים משמעותיים במדיניות הסובסידיות, הן תידרשנה למצוא דרך להפנות חלק מהתקציבים שיתפנו למגזרים ולשכבות נזקקות, כדי להוציא את העוקץ מכל מחאה עממית אפשרית.