



עורכים: פאול ריבלין, יצחק גל ע' עורך: ברנדון פרידמן, מורן לבנוני
 כרך 5, גיליון 11, נובמבר 2015

המשבר הסעודי – מחירי נפט נמוכים ואיומים אסטרטגיים

פאול ריבלין

צניחת מחירי הנפט מאז שנת 2014 הקטינה באופן דרמטי את ההכנסות במדינות ה-GCC (בחרין, כוית, קטר, עומאן, ערב-הסעודית ואיחוד האמירויות). התחזיות לגבי מחירי הנפט השתנו אף הן. לפני 2014, היו רבים שצפו עליה במחירי הנפט בטווח הזמן הבינוני, אולם מאז נרשמת זהירות רבה יותר בתחזיות העוסקות במחירי הנפט. המשמעות של הסרת הסנקציות מעל איראן הינה תוספת של נפט מזרח תיכוני לשוק המוצף ממילא. במקביל נרשמה צמיחה בהפקת הנפט מארצות-הברית, בעוד שקצב הגידול של הביקוש לנפט בסין הואט. דאגה בין-לאומית גוברת לנושאי איכות הסביבה גורמת אף היא לירידה בביקוש לנפט, גז ופחם, והדחייה של פרויקט קיסטון (Keystone project) להקמת מובל נפט בקוטר גדול, על ידי הנשיא אובמה מהווה דוגמא לכך. (ראו בהקשר זה את גיליון אקתצאדי של אוקטובר - Iqtisadi, October 2015: [Climate Change Has Happened: The Middle East's Climate Crisis](#)).

לוח מס 1. משקף את הירידה בהכנסות הנפט בארבע מהמדינות החברות ב-GCC בין השנים 2010 ל-2014. הנתונים הם נתוני קרן המטבע הבין לאומית (עבור סעודיה) נתוני ארגון OPEC כולל אקסטרפולציה עבור שנת 2015 בהסתמך על נתוני חודש ינואר, עבור שאר המדינות. לוח זה מראה שבין נתוני השיא של שנת 2012 ועד 2015 צנחו ההכנסות בכ-33 אחוז. הכנסות הנפט של סעודיה ירדו ב-4.7 אחוז במהלך 2013, ב-11.5 ב-2014 וצפויים לרדת ב-35 אחוז ב-2015. קרן המטבע הבין-לאומית קבעה כי מחירי נפט נמוכים יגרמו לממשלות להאט את ההשקעות הציבוריות. עד שנת 2020 צפויים כ-10 מיליון נפש להיכנס לשוק העבודה במדינות מפיקות הנפט בעוד שלממשלי אותן מדינות ידרשו קיצוצים נרחבים בתחום הכלכלי ומרווח צר ביותר ליצירת עוד מקומות עבודה במגזר הציבורי.

לוח 1

הכנסות הנפט במדינות המפרץ – 2010 – 2015 (ביליון דולר)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ערב הסעודית	215	318	338	322	285	184
כוית	62	97	113	109	98	84
קטר	43	63	65	63	57	36
איחוד	75	112	120	123	107	48

האמירויות						
סך הכל	395	590	636	617	547	352

Sources: Saudi Arabia: IMF. Other countries: 2010-2014 OPEC and 2015 extrapolation based on EIA

מה יהיו ההשפעות של הירידה במחירי הנפט על ערב הסעודית? המלך סלמאן, יורשו של עבדאללה, הוביל בשנת 2015 מהלך של הגדלה משמעותית בהוצאות הממשלה. בין ינואר לאפריל 2015 ניתנו למועסקים על-ידי הממשלה, לסטודנטים, פנסיונרים ולמגזרים נוספים, בונוסים בשווי כולל של 27 ביליון דולר, סכום השווה ל-4.2 אחוז מהתמ"ג הסעודי. העברות כספים אלו מתבצעות באופן מסורתי על-ידי המלך עם היכנסו לתפקיד אולם הפעם הן ראויות לציון מיוחד בגודלן על רקע נפילת ההכנסות מהערכה של 45 אחוז מהתמ"ג בשנת 2012 ולתחזית של ירידה של 30 אחוז בשנת 2015. בעיות פיסקאליות הקשו והחמירו את הצורך בהקצאות נרחבות עבור הגנה וביטחון פנים. הקצאות אלה גדלו במהירות בשנים האחרונות. בלוח 2 מוצגים הסכומים הנומינליים שהוקצו לטובת ביטחון והגנה והסכומים בערכים ריאליים (מחירים קבועים של 2011) בין השנים 2000 ל-2014, מן הלוח עולה כי ההוצאות הוכפלו פי ארבעה בערכים דולריים שוטפים, ופי 2.7 בערכים ריאליים.

לוח 2

הוצאות הגנה וביטחון בין 2000 ל-2014 בביליון דולר

	Current prices	Constant 2011 prices and exchange rates
2000	20.0	27.6
2005	25.4	34.8
2010	45.2	47.9
2014	80.8	73.7

המקור: המכון למחקר השלום בשטוקהולם

בשנת 2014 הוציאה סעודיה בתחום ההגנה, את הסכום הגבוה ביותר מכל מדינה אחרת במזרח התיכון – כמעט 26 אחוז, וזאת כאשר המזרח התיכון הוא האזור בו מוציאות המדינות את הסכומים הגבוהים ביותר על הגנה בעולם. חלקן של הוצאות ההגנה מההכנסה הלאומית גם הוא הגבוה בעולם – 10 אחוז. הוצאות הגנה וביטחון גבוהות משקפות תחושת איום המורגשת בקרב ההנהגה, וכמה איומים כאלה אכן קיימים. פריצתו של "האביב הערבי" בשנת 2010 בתוניס ולאחר מכן במצרים, בתימן ובסוריה הביא להודעה בפברואר 2011 על העברת מענקים נדיבים לאזרחי סעודיה בעלי ההכנסות הנמוכות והבינוניות. צעדים אלה בנוסף להעלאה של 15 אחוז במשכורות לעובדים המועסקים על ידי המדינה ובנוסף לכך מענק למובטלים והלוואות לדיור. במרץ 2011 הבטיח המלך מענקים נוספים והורה על בניה של 500.000 יחידות דיור למעוטי הכנסה. ההערכה לעלות הצעדים הממוקדים ברווחה שהוענקו בעקבות

ה"אביב הערבי" היא בין 93 ביליון ל 130 ביליון דולר. באותו החודש ממש שיגרה סעודיה אלפי חיילים לבחריין השכנה כדי להשקיט את ההתקוממות של הרוב השיעי כנגד משפחת ח'ליפה הסונית.

עליה חדה ברמת הטרור בעיראק והופעתו של ארגון המדינה האסלאמית הציבו איומים חדשים לפתחו של המזרח-התיכון. איומים אלה נוספו לאלה שהציבה איראן עם נשק גרעיני ובלעדיו, על חוסר היציבות בקרן אפריקה והמשך המאבק בסוריה, לוב וסודאן. לבסוף – התחדדות המאבק בתימן הביא להתערבות צבאית של סעודיה במאבק ולתמיכה בנשיא עבד רבו מנצור האדי.

בספטמבר 2015 ציינה קרן המטבע הבין-לאומית (IMF) שהגידול הריאלי בתמ"ג של סעודיה צפוי לרדת ל-2.8 אחוז בשנת 2015 ול-2.5 אחוז בשנת 2016 (בהשוואה ל-5.3 לשנה בשנים 2010 – 2014) ועל הממשל לעדכן את הוצאותיו לפי רמת מחירי הנפט הנמוכה. בטווח הבינוני צפויה הצמיחה של התמ"ג להיות בסביבות שלושה אחוזים. צניחת מחירי הנפט גרמה לירידה חדה בהכנסות היצוא תזרים המזומנים הממשלתי נפגע באופן ניכר כתוצאה מהירידה בהכנסות היצוא ועליה בהוצאות, מעודף תזרימי של 10.2 אחוז מהתמ"ג בשנים 2008 – 2012 עד לכדי 5.8 אחוז ב-2013, לגרעון צפוי בתקציב המדינה של 19.5 אחוז מהתמ"ג ב-2015, וירידה קלה בגירעון ב-2016. זאת מעבר להוצאות חד-פעמיות בשל השקעות שהסתיימו. הגירעון הגבוה צפוי להימשך בטווח הבינוני. היווצרות הגרעון התקציבי כבר גרמה כבר להנפקה של אג"חים בסעודיה ויגרום לתיקון כלפי מטה ביתרות מטבע חוץ ובשווי הנכסים שנצברו בתקופת מחירי הנפט הגבוהים. התפתחות זאת תקטין את כושר התמרון של ערב הסעודית במזרח התיכון כיוון שהיא משקיעה כבר ממון רב בתימן, בסיוע למורדים בסוריה ובעזרה לכלכלת מצרים, אולם לשוב לכדי עודף במאזן תשלומים השותף בשנים 2016 – 2020. הגידול בהיקף הפיקדונות בבנקים ובאשראי הפרטי הואט בחודשים האחרונים. זאת למרות שהמערכת הבנקאית ערוכה היטב להתמודדות עם מחירי נפט נמוכים והאטה בצמיחה.

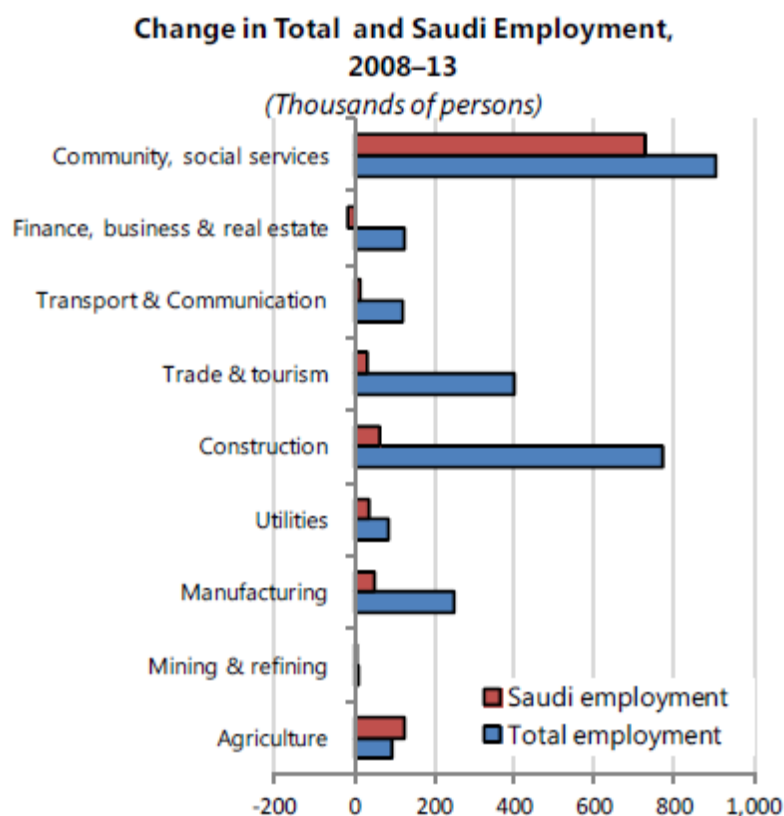
ברקע של בעיות פיננסיות אלה מונחות בעיות עמוקות יותר. למרות ניסיונות הממשל הסעודי לגוון את כלכלת המדינה, לא נרשמה הצלחה גדולה לניסיונות אלה במונחים של תעסוקה. מאז 2008 נוצרו מעל ל-2.7 מיליון מקומות עבודה חדשים שמהם מיליון מקומות עבודה נתפסו בידי אזרחים סעודים. בענף הבניה נוצרו 800,000 מקומות עבודה חדשים, בעוד שבמגזר השירותים גדל המספר ב-1.5 מיליון, בעיקר בתחום השירותים החברתיים, מסחר, ותיירות. מיליון המשרות החדשות שנתפשו על-ידי אזרחים סעודים הינן בעיקרן בתחום המנהל, החינוך והבריאות (בתוך השירותים החברתיים) בעיקר במגזר הציבורי (ראה לוח 3 להלן).

על-פי הלשכה הסעודית המרכזית לסטטיסטיקה ומידע, בשנת 2014, הוערכה אוכלוסיית הממלכה ב-30.8 מיליון נפש, מתוכם 20.7 מיליון הינם אזרחים סעודים. גידול האוכלוסייה הכללי הינו 2.55 אחוז בשנה בעוד שבאוכלוסייה הסעודית הוא נאמד ב-2.1 אחוז. העובדה כי מספר הזרים עולה בקצב גבוה יותר ממספר הסעודים מראה כי מדיניות ה"סעודיזציה" של ערב הסעודית איננה מצליחה.

גילם של כמעט 50 אחוז מאוכלוסיית הממלכה הוא עד 24 שנים, וקבוצה זו גדלה בקצב של 5 אחוז, או 500,000 נפש בשנה. אחוז זה יוצר אתגר עצום של אספקת מקומות עבודה לאוכלוסייה היוצאת לשוק

העבודה, אפילו רק על מנת למנוע עליה באבטלה. מרכיב האבטלה בקרב הצעירים היה גורם רב השפעה בפריצתו של "האביב הערבי", ומהווה איום מתמיד על היציבות בערב הסעודית.

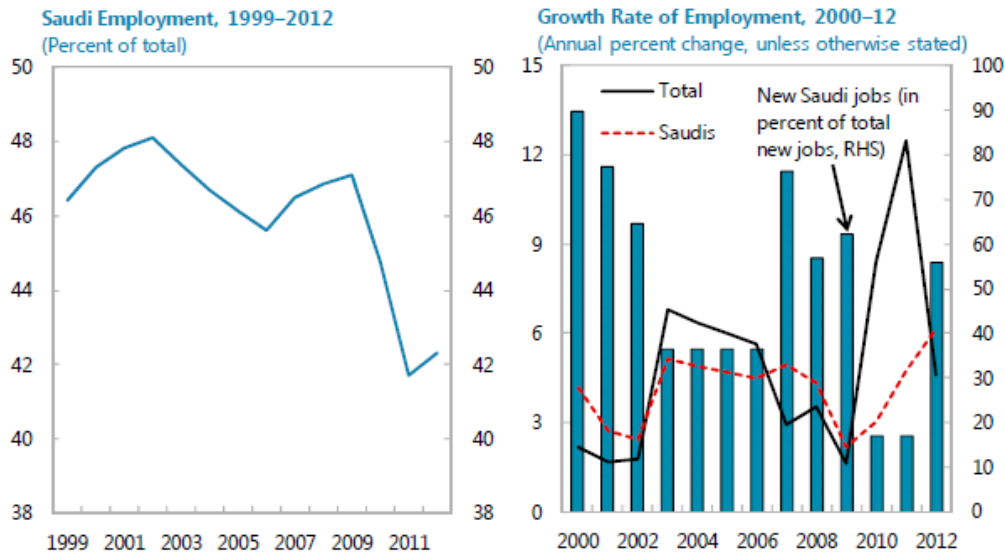
לוח 3



מקור: קרן המטבע הבין לאומית

בשנת 2014 נאמדה האבטלה ב 11.7 אחוז, אחוז זה כלל רק אזרחים סעודים שכן עובדים זרים ללא עבודה יצאו אל מחוץ לממלכה. אבטלת גברים נאמדה ב 6 אחוז בעוד שהאבטלה בקרב נשים הייתה 33 אחוז. אחוז אבטלה גבוה בקרב נשים נרשם למרות אחוז השתתפות נמוך של נשים בכוח העבודה. אחוז האבטלה בקרב הצעירים היה 40 אחוז, זהו אחוז גבוה מאוד דומה לזה שבתוניס, מדינה שאיננה מפיקה נפט. זוהי כנראה הבעיה הסוציו-אקונומית החמורה ביותר שמולה ניצבת סעודיה. לוח 4. מראה את הדינמיקה של בעיה זו. הלוח מראה כי בין 2000 ל-2010 חלקם של אזרחי סעודיה מכלל המועסקים בשוק העבודה ירד. משנת 2011, וכתוצאה משינוי במדיניות, נוצרו יותר מקומות עבודה, מקומות אותם יכלו למלא סעודים, אולם מהלך זה החזיר את המצב לרמה של שנת 2009 בלבד. אפילו כך, היה חלקם של הסעודים רק מחצית ממקומות העבודה, וזאת בגלל ההשתתפות הנמוכה של הנשים. העובדה היא כי למספר רב של סעודים המסיימים את תקופת השכלתם אין הכישרים הנדרשים ורבים מהם אינם מעוניינים להיות מועסקים בתעשייה או אפילו במגזר הפרטי.

לוח 4.



Sources: CDSI; Manpower Research Bulletin; and IMF staff calculations.

המקור: הבולטין למחקר כוח אדם ומחקרי הסגל של קרן המטבע הבין-לאומית

הפתרון לבעיה זו צריך להיות בניה מחדש של תהליך הצמיחה. על-פי קרן המטבע הבין-לאומית, לטווח קצר, הגורמים המשפיעים ביותר על הצמיחה הכלכלית הם השקעה פרטית במשקי הבית, פתיחות למסחר, השקעות ציבוריות, והשקעות בבריאות וחינוך. צמיחה לטווח ארוך נשענת על השקעת משקי הבית, השקעות הון, והשקעות בבריאות ובהון אנושי. למרות העלייה בהוצאות הציבוריות במשך השנים, רמת האבטלה נשארה גבוהה. הבעיה היא בהרכב ההשקעה הממשלתית ולא דווקא בגובה שלה. כמו גם בשאלה כיצד היא הופכת להיות מעודדת צמיחה המוכוונת על ידי המגזר הפרטי ומפחיתה אבטלה.

הפתרון לבעיה זו ידוע כבר שנים אולם לא יושם או שיושם באופן חלקי בלבד ובאיטיות. יישום איטי של הפתרון בתנאי הגידול הדמוגרפי הקיים בערב-הסעודית משמעו שהאבטלה גדלה ולכך יש משמעות סוציו-אקונומיות ופוליטיות.

מדוע, אם כך, השינוי איננו מתחולל. עאדל מאלכ הציע תשובה משכנעת לכך. למרות שממשלות ערביות הכירו מזה זמן בצורך להתנתק מתלות בכלכלת הנפט, הם הצליחו מעט מאוד בתחום זה. כך שבערב הסעודית, כמו במדינות המפרץ האחרות, גיוון של מקורות הכנסה היווה מטרה מרכזית מאז 1970 אולם מטרה זו לא הושגה. הסיבה היא שברוב מדינות ערב ובכללן סעודיה, מדיניות כלכלית נכונה איננה חלק ממדיניות פוליטית, במיוחד לא במה שקשור לאליטות השליטות.

וזאת מכיוון ששינויים מבניים הנדרשים לשם גיוון הכלכלה, ובמיוחד מדיניות הנדרשת לשם דיוון הייצור של מספר גדול של מוצרים בעלי ערך רב ועידוד של תעשייה יצרנית, יקדם את מעמדם של מוסדות כלכליים חדשים, אשר יצברו עושר, ועלולים לאתגר את השליטים הכלכליים הנוכחים.

בקרב מדינות המפרץ הערביות חסרים שלושה מרכיבים המעודדים רב-גוניות כלכלית במקומות אחרים: מוסדות כלכליים נפרדים, קואליציות פוליטיות חסונות, ומרכיב התועלת מכיוון השכנים. כאשר זכו בעצמאות, לא ירשו מדינות אלה מוסדות כלכליים איתנים שיכלו לתפקד כבסיס פוליטי יציב, במקום זה,

הפעילות הכלכלית נותרה ברשות המשפחה המלכותית והקרובים לה. גילוי הנפט העצים את הבעיה, ולא איפשר לשליטים לקשור עם מעמד הסוחרים קשרים מסחריים או צורות אחרות של חסות. מאבקים אזוריים בלתי פוסקים פגעו ברעיון של ייצור פרטי בגלל פגיעה בקשרי השוק בין המדינות.

(<https://www.foreignaffairs.com/articles/persian-gulf/2015-11-05/gulf-economies-coming-meltdown>)

הצורך העז ביציבות הוא כה חזק שהממשלה מוכנה להסתכן ברמה גבוהה של אבטלה בקרב הצעירים. כמו במקרים רבים במזרח התיכון, הפוליטיקה שולטת בכלכלה ואינטרסים לטווח ארוך מוקרבים על מזבח הצרכים בטווח הקצר.