

עורך: מיכאל מילשטיין

כרך 10, גיליון מס' 7, 12 ביולי 2020

ד"ר אסתי ובמן, אשר ערכה את כתב העת "צומת" נפטרה ביוני 2020. אסתי ז"ל היתה מעמודי התווך של היצירה והעשייה המחקרית במרכז דיין. בעבודתה על "צומת" ניכרו אותות המיומנות והקפידה שכה אפיינו את עבודתה. אסתי היתה עבור כולנו סמל ומופת. יהי זכרה ברוך.

ראש המרכז וצוות מרכז דיין מבקשים להודות לד"ר מיכאל מילשטיין שניאות לקחת על עצמו את מלאכת העריכה של "צומת".

סעודיה נוכח משבר הקורונה: איום אסטרטגי או הזדמנות להשתנות?

נחום שילה*

כמו בכלל מדינות המזרח-התיכון, גם בסעודיה, משבר הקורונה מלווה בהחרפת אתגרים ותיקים ובהתפתחות של איומים חדשים. ואולם, המשבר הנוכחי עשוי לגלם גם הזדמנות להשתנות פנימית, במיוחד במישורים החברתי והכלכלי, וזאת לאורו של החזון אשר מקדם מזה מספר שנים יורש העצר מוחמד בן סלמאן.

התפשטות הקורונה בסעודיה הייתה מהירה ולא פסחה על אף קבוצה, כולל בני משפחת המלוכה.¹ ב-2 במרץ 2020 דיווחו הרשויות בממלכה על המקרה הראשון של הידבקות בנגיף. עד ה-5 ביולי 2020 נרשמו בממלכה 1,858 מקרי מוות ומוערך כי כ-200,000 איש נדבקו במחלה.² כמו במדינות רבות, גם בסעודיה הוטלו מגבלות תנועה: החל מעצירת טיסות נכנסות מחו"ל, עבור דרך איסור כניסת אזרחים זרים לערים מכה ומדינה, וכלה בעצירת טיסות הפנים ותנועת הרכבות והאוטובוסים בקווים הבינעירוניים. זאת, לצד הגבלות על הפעילות העסקית והציבורית, ובכלל זאת סגירת מרכזי קניות, פארקים ומסעדות, וכן הטלת הסגר על הערים בממלכה. במהלך חודש

* ד"ר נחום שילה הוא מומחה לסעודיה, מדינות המפרץ, הבנקאות האסלאמית והרשתות החברתיות בעולם הערבי.
¹ See: "Saudi Arabia announces first case of coronavirus," *Arab News*, April 3, 2020, at <https://www.arabnews.com/node/1635781/saudi-arabia>; "Saudi Arabia Declares Cease-Fire in Yemen, Citing Fears of Coronavirus: Live Updates," *The New York Times*, April 15, 2020, at <https://www.nytimes.com/2020/04/08/world/coronavirus-live-news-updates.html>
² הנתונים מעודכנים באתר משרד הבריאות הסעודי מדי יום: <https://www.moh.gov.sa/en/>

יוני 2020 הוחל בפתיחה חלקית של המשק הסעודי, אולם לפרקים מוטל הסגר ביישובים שבהם מאותרת התפרצות מחודשת של הנגיף.

ההתמודדות הסעודית עם אתגר הקורונה שונה למדי מזו שקודמה נוכח משברים אסטרטגיים אחרים אשר איימו על הממלכה בעשורים האחרונים. במשברי העבר, המאמץ הסעודי מוקד במישור כלכלי וגולם בהזרמת סיוע כספי נרחב מהממשל לציבור. זאת, על מנת למנוע הקרנת איומים חיצוניים לזירה הפנימית ולמנוע התפתחות אי שקט מבית. במסגרת זאת, בלטה מדיניות ההטבות הכלכליות יוצאות הדופן שקידם המלך (המנוח) עבדאללה בן עבד אל-עזיז בשנת 2011, כאשר גלי ההדף של "האביב הערבי" החלו להקרין על מדינות המפרץ (לפי אומדנים שונים שיעור אותן ההטבות הסתכם ביותר מ-100 מיליארד דולר).

ההתנהלות נוכח משבר הקורונה שונה בתכלית. עם פרוץ המשבר אמנם העתירה ממשלת סעודיה חבילות סיוע כלכלי נדיבות שכללו מתן הלוואות ללא ריבית, סבסוד חשבונות חשמל לאזרחים, ואף כיסוי 60% מהשכר של חלק מעובדי המגזר הפרטי אשר פוטרו או שהוצאו לחופשות ללא תשלום. ואולם, במהרה התברר כי הפעם הממשל ניצב בפני אילוצים כלכליים כבדים המונעים ממנו להפגין יד נדיבה כבעבר. כך, בתחילת מאי 2020 הכריז שר האוצר הסעודי, מוחמד אל-ג'דעאן, כי הגירעון התופח מאז פרוץ משבר הקורונה מחייב את סעודיה לצמצום הוצאות הממשלה ולנטילת הלוואה בגובה כ-220 מיליארד ריאל (כ-60 מיליארד דולר). עוד הוסיף אל-ג'דעאן, כי ההכנסות מנפט הצטמצמו דרמטית בשל ירידת מחירי הנפט מ-60 דולר ל-20 דולר לחבית, וכי קטנו ההכנסות ממקורות אחרים.³

במקום הטבות, נאלץ הפעם הציבור הסעודי להתמודד עם גזירות שלא הכיר בעבר. במהלך חודש יוני הוכרז על קיצוץ דרמטי בהוצאות הממשלה. זמן קצר לאחר מכן מסר משרד האוצר הסעודי, כי במהלך חודש יולי יועלה המע"מ משיעור קטן יחסית של 5% ל-15%. צעד כלכלי חריג נוסף שננקט היה ביטול "דמי מחיה" שניתנו לעובדי מדינה בשנים האחרונות כפיצוי על ביטול סובסידיות וקיצוץ השכר במגזר הציבורי. במקביל, נמסר על עיכוב בפרויקטים ממשלתיים רחבי היקף, כגון הרחבת המסגד הגדול במכה.⁴

השוני במדיניות הכלכלית הסעודית נוכח משבר הקורונה, בהשוואה לזאת שננקטה נגד משברים אסטרטגיים אחרים בעבר, נובע ממספר סיבות. ראשית, בשנת 2011 היה מצבה הכלכלי של סעודיה איתן יחסית, בעוד בשנת 2020 גורם משבר הקורונה לבעיות קשות בנתוני המאקרו של הממלכה, ולפיכך גם מגביל את יכולתה להושיט לציבור סיוע כלכלי רחב היקף. שנית, בשנת 2011 קינן חשש עמוק בצמרת הסעודית מפני ערעור היציבות בממלכה על רקע הקריסה והערעור של משטרים ערביים רבים ברחבי המזרח-התיכון. מנגד, ב-2020 לא מסתמנת, לפי שעה לפחות, סכנה ליציבות בית המלוכה הסעודי, דבר שייתכן ומפחית את החשש מהתפתחות חוסר שקט פנימי.

על מנת להבין לעומקו את הפער בין את ההתנהלות הנוכחית לזו של העבר יש לנתח גם את השינוי המתחולל בשיטת המשטר הסעודית, ובמוקדו המעבר המואץ מהסדר הישן, המכונה "הפייסלי", לסדר חדש שמונהג על-ידי יורש העצר מוחמד בן סלמאן. "הסדר הפייסלי" התבסס על

³ "סעודיה תלווה 220 מיליארד ריאל בשל הקורונה ומחירי הנפט..." [בערבית], *CNN*, בערבית, 2 במאי 2020, מובא ב: <https://arabic.cnn.com/business/article/2020/05/03/saudi-coronavirus-oil-prices-economy>.

⁴ קורין דגני, "המשבר הסעודי: הקורונה פגעה, שוק הנפט קרס - וכעת מגיעות הגזירות הכלכליות", *דה מרקר*, 13 במאי 2020, מובא ב: <https://www.themarket.com/wallstreet/premium-1.8843479>.

הסכמות והבנות בלתי כתובות בין השלטון לאזרחים שגובשו בתקופת המלך פייסל בן עבד אל-עזיז אא'ל סעוד (1964-1975). ביסודו של הסדר הישן ניצבה משוואה שלפיה השלטון תיעל את ההכנסות העצומות מהנפט לשם יצירת רשת ביטחון חזקה שסיפקה את כל צרכי האזרח - חינוך, בריאות, רווחה ותעסוקה. בתמורה, האזרחים התחייבו, לכאורה, שלא לעסוק בפעילות פוליטית-מפלגתית או להתאגד בצורה כלשהי. במידה והיו להם תלונות כלשהן, הם יכלו להעלותן בפני נציגי השלטון במסגרת "מועצה שבטית", תוך התחייבות שהדיון בנושאים השונים לא יפורסם בפומבי.⁵ שיאו של "הסדר הפייסלי" ניכר בשנות השבעים והשמונים של המאה העשרים, אולם שליטי סעודיה המשיכו להישען על המנגנון הזה גם בראשית המאה העשרים ואחת.

משבר הקורונה מתרחש בעיצומו של תהליך שינוי פנימי דרמטי בסעודיה, שבעקבותיו נוצר מעין מצב כלאיים בממלכה: המלך סלמאן בן עבד אל-עזיז, חניך מובהק של "הסדר הפייסלי", שולט באופן רשמי, אולם הלכה למעשה הממלכה בידי בנו, מוחמד (יליד 1985), שמחזיק בסמכויות נרחבות ואינו בוחל להפעיל כוח נגד גורמים הנתפסים בעיניו כאיום, ובכלל זאת אנשי דת, עיתונאים, בעלי הון ואף בני חצר המלוכה.

ב-2016, עוד טרם מינויו לתפקיד יורש-העצר, פרסם בן סלמאן מסמך בשם "חזון סעודיה 2030", שגילם את האג'נדה הכלכלית והחברתית שלו ביחס לעתיד הממלכה. בהקשר הכלכלי, הושם במסגרת התוכנית דגש על גיוון מקורות ההכנסה הלאומיים באמצעות צמצום התלות בנפט כמקור הכנסה עיקרי, במקביל לפיתוח מגזרים כלכליים חלופיים ובראשם התעשייה, התיירות וההייטק. בתכנית גם הוצעה הפרטה של תחומים נרחבים במשק הסעודי, לרבות כאלה שנחשבו לטאבו, ובראשם הנפט, התחבורה, החינוך והבריאות. בן סלמאן טען בהקשר הזה בשנים האחרונות כי אבד הכלח על "מדינת הקיצבה" שאפיינה את "הסדר הפייסלי", וכי האזרחים נדרשים להפוך אחראים לפרנסתם ולצמצם את הסתמכותם המסורתית על הממשלה.⁶

משבר הקורונה מציב בפני סעודיה אתגרים קשים, במיוחד במישור הכלכלי, וזאת בשעה שהיא מתמודדת עם איומים אסטרטגיים חריפים אחרים, ובראשם זה האיראני. עם זאת, המשבר עשוי לגלם גם הזדמנות מבחינת הממלכה. אתגר הקורונה מעניק למוחמד בן סלמאן תנאים נוחים יחסית לקידום האג'נדה הכלכלית שלו, ובמוקדה "חזון סעודיה 2030". אם תצליח התכנית וישונו דפוסי הפעילות המסורתיים של המשק הסעודי, עשוי הדבר לשפר את ההתמודדות הסעודית עם תהפוכות שצפויות להתרחש בשוק הנפט העולמי, וכפועל יוצא לחזק את יציבות הממלכה מבית. מנגד, הידרדרות המצב הכלכלי עלולה לגרום לקריסת תכניתו השאפתנית של בן סלמאן, דבר שימנע את הצעד של סעודיה בכיוון אסטרטגי חדש, יעמיד בסימן שאלה את ההגמוניה של יורש העצר בממלכה, ובהמשך אף עלול להביא לערעור יציבות הכתר הסעודי.

⁵ נחום שילה, "הסדר הפיצלי בסעודיה במבחן הזמן", בתוך עוזי רבי ושואל ינאי (עורכים), **המפרץ הפרסי וחצי-האי הערבי: חברות ומדינות בתהליכי מעבר** (תל אביב: מרכז משה דיין לחקר המזרח-התיכון ואפריקה, 2014), עמ' 71-43.

⁶ ראה אתר הרשמי של התכנית: <https://vision2030.gov.sa/ar/node>.

כל הזכויות שמורות למרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל-אביב.
ניתן לעשות שימוש לא מסחרי בתכנים, תוך ציון שמו של הכותב ומרכז משה דיין באוניברסיטת
תל-אביב, ובתוספת סימוכין וקישור למקור באתר של מרכז משה דיין, <https://dayan.org/he>.