



כרך 1, גיליון מס' 1, אפריל 2011

עורכים: פאול ריבלין, יצחק גל

תוכן עניינים:

### הגורמים למחירי הנפט הגבוהים והשלכותיהם

- 1..... פאול ריבלין  
גלי המחאה בסעודיה: מהלכים כלכליים חסרי תקדים להפגת המצוקות החברתיות
- 5..... יצחק גל  
תעשיית הגז המצרית: יצוא הגז מול אספקת גז מסובסד לשוק המקומי
- 8..... יצחק גל

## הגורמים למחירי הנפט הגבוהים והשלכותיהם

### פאול ריבלין

מאז תחילת 2011, מחיר סל הנפט הגולמי של אופ"ק (איגוד המדינות המייצאות נפט) עלה ב-28 דולר והגיע קרוב ל- 118 דולר ב-6 באפריל. נתון זה מייצג עלייה של מעל 30 אחוז בחצי שנה, יותר מכפול המחיר הממוצע של 2005, ויותר מפי ארבעה מהמחיר לפני 10 שנים.

הסיבות לעלייה במחירי הנפט כיום שונות מאלו שגרמו לעליית מחירי הנפט בשנת 2008. מחיר הסל של אופ"ק עלה ב- 2008 ב-37% לעומת 2007 בשל עלייה בביקוש העולמי לנפט נוכח רקע של מגבלות על היצע הנפט. לאופ"ק היתה יכולת מצומצמת להיענות לביקוש הגבוה, והדבר הוביל לעליית המחירים. הביקוש הגבוה נבע בעיקר מהצמיחה המהירה של הכלכלה הסינית. עליית המחירים הנוכחית, היא לא רק תוצר של ביקוש גבוה - גם הפעם בהובלת סין - אלא גם תוצאה של דאגה בנוגע ליציבות אספקת הנפט המזרח תיכונית, ואף חשש לגבי הנגישות לתעלת סואץ. זרימת הנפט הלובי פחתה, וקיימים חששות לגבי יציבותן של אלג'יריה וערב הסעודית. חוסר היציבות בבחרין עלול לאיים על אספקת הנפט מהמפרץ הפרסי כולו. למרות שבחרין מפיקה מעט נפט, חשיבותה האסטרטגית נובעת ממיקומה במפרץ, ממנו מגיעים 18 אחוז מהנפט העולמי למזרח הרחוק, כמו גם לאירופה. בחרין היא גם הבסיס של הצי החמישי האמריקני.

בשנות ה-70 של המאה הקודמת, הפקת הנפט העולמי היתה מרוכזת במפרץ הפרסי. מאז, גברה הפקת הנפט מחוץ למסגרת אופ"ק, מבארות נפט באמריקה הלטינית, מערב אפריקה והים הצפוני. ב-2009 עברה רוסיה את ערב הסעודיה והפכה לספקית הגדולה בעולם של נפט גולמי; חלקה של אופ"ק בהפקת הנפט צנח מ-54 אחוזים באמצע שנות ה-70 של המאה הקודמת, למעט מעל ל-40 אחוזים כיום.

למרות זאת, נשמר מעמדה של אופ"ק (ובעיקר של ערב הסעודית) כספקית "השולית" (marginal) של נפט גולמי בשוק העולמי, קרי, הספקית שביכולתה לאזן במידה מסוימת בין הביקוש להיצע על ידי התאמה של היקף התפוקה למצב השוק. השווקים צמודים כרגע. מלאים גדולים אשר נבנו במהלך ההאטה הכלכלית של 2008-2009 מתרוקנים בזמן שהכלכלות המתפתחות מתאוששות מהיתרון והכלכלה האסייתית ממשיכה לגדול. הביקוש לנפט עלה ב-2.7 מיליון חביות ליום בשנה שעברה (גידול של למעלה מ-3 אחוז), על פי

הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה, והתחזיות הן לעלייה נוספת של 1.7 מיליון חביות ליום בשנה הנוכחית. העובדה שלאופ"ק יש כיום כושר הפקה לא מנוצל של 5 מיליון חביות ליום, בהשוואה ל-2 מיליון חביות ליום בלבד ב-2008, אינה מסייעת להפחתת החששות, לפחות לפי האופן בו הדבר בא לידי ביטוי בשוק העסקות המיידיות (spot market). סיבה אחת לכך, היא שכושר ההפקה הלא מנוצל הוא של נפט כבד, עשיר בגופרית ("נפט גולמי חמוץ"), שעלות זיקוקו גבוהה. עלות הזיקוק של הנפט הלובי שהינו נפט קל ("נפט גולמי מתוק"), אשר הוסר מהשוק, זולה יותר. סיבה נוספת היא שכושר הייצור הלא מנוצל מרוכז בערב הסעודית, וקיים חשש גובר לגבי יציבות הממלכה.

הכלכלה העולמית ערוכה כיום הרבה יותר טוב להתמודדות עם מחירי נפט גבוהים לאורך זמן, מאשר היא היתה בשנות ה-70, בזכות הפיתוח של טכנולוגיות חסכוניות באנרגיה, ובזכות שדות נפט חדשים. עם זאת, המשבר של 2009 הותיר מדינות רבות עם חובות ענק, גירעונות תקציביים, וכן שיעורי אינפלציה גבוהים יותר, וכתוצאה מכך יכולת פחותה להתמודד עם מחירי הנפט הגבוהים.

העימותים בלוב – יצרנית נפט משמעותית – הם בעלי השפעה גדולה יותר על הכלכלה העולמית מאשר המתיחויות בתוניסיה, מצרים, תימן או בחרין. לוב מפיקה 1.7 חביות נפט ליום, מעט מתחת ל-2% מהאספקה העולמית. רוב הנפט הלובי נמכר לאירופה, שם הוא נמכר בעיקר לאיטליה, וכן לסין. אנליסטים מעריכים כי ההתרחשויות בלוב הוסיפו בין 15-20 דולר למחיר של חבית נפט.

כל תוספת של דולר למחיר של חבית נפט מוסיפה כמעט 23 מיליון דולר ליום להכנסות הנפט של מדינות המזרח התיכון החברות אופ"ק (לוב איננה נכללת בחישוב זה). בחישוב שנתי בסיסי, הכנסות אלו שווה לכ-10.7 מיליארד דולר. לאור ההתייקרות ב-28 דולר מאז תחילת 2011, ההכנסה היומית של חברות אופ"ק במזרח התיכון עלתה ב-643 מיליון דולר, ותסתכם עבור שנת 2011 כולה ב-235 מיליארד דולר אם מחיר הנפט ישאר יציב ברמה הנוכחית.

השינוי בהכנסות היה דרמטי עוד יותר, שכן מאז ינואר 2011 ערב הסעודית הגדילה את הפקת הנפט שלה בלא פחות מ-700 אלף חביות ליום, על פי הערכות, ליותר מ-9 מיליון חביות ביום. לפי הסעודים, המדינה מחזיקה ביכולת להפיק כמות גדולה נוספת. במחיר של 118 דולר לחבית, התוספת של 700 אלף חביות ליום, תוסיף עוד 30 מיליארד דולר להכנסה השנתית. העלייה בהכנסות הקלה על המלך עבדאללה להכריז על תוכנית גדולה של הטבות רווחה לנתיניו, שנועדה למנוע מגלי המחאה באזור מלהגיע לממלכה. העלייה בהכנסות אף הפכה את ההודעה הזאת להכרחית יותר.

איראן היא נהנית ראשית מההתפתחויות הללו. שלא כמו ערב הסעודית, איראן איננה יכולה להגדיל את תפוקת הנפט שלה, אבל לאור המחירים הגבוהים הנוכחיים, היא איננה נדרשת לכך. כל עלייה בדולר במחיר החבית, מכניסה 3.6 מיליון דולר ליום, שהם 1.3 מיליארד דולר בחישוב שנתי עברה. המחירים הגבוהים מניבים תוספת של 100 מיליון דולר ליום שהם 37 מיליארד דולר בחישוב שנתי. אחת ההשלכות האסטרטגיות החמורות של העלייה במחירי הנפט, היא פגיעה בהשפעה של החרם הכלכלי על איראן שבהובלת ארה"ב. קודם לזינוק הנוכחי במחירים נעשה ברור שהחרם משפיע על כלכלת איראן.

גם עיראק מרוויחה מהעלייה במחירי הנפט. כמו במקרה של איראן, תפוקת הנפט העיראקית מוגבלת, אם כי מסיבות אחרות. העלייה בהכנסות הנפט עשויה לשמש תמריץ לפלגים השונים בעיראק לקראת הסכמה על חלוקת הכנסות הנפט בינם. עם זאת, הסכסוך המרכזי בנוגע לכך, בין הכורדים והממשל המרכזי בבגדאד טרם נפתר.

כמה ממדינות ערב הן יבואניות נפט, לרבות מצרים אשר גם מפיקה כמות קטנה יחסית של נפט. מדינות אלו משלמות כעת סכומים גדולים בהרבה עבור יבוא הנפט, אשר ישפיעו על שיעורי האינפלציה ומאזן התשלומים שלהן. הן אינן ערוכות כהלכה להתמודד עם לחצים נוספים. מצרים ספגה הפסדים מסיביים כתוצאה מההתקוממות: ההכנסות מתיירות צנחו, והייצור בכל ענפי הכלכלה נפגע כתוצאה מהשביתות וההפגנות. הכלכלה הירדנית היא תמיד במצב עדין: האבטלה והאינפלציה כבר הביאו להפגנות. תוניסיה ומרוקו הן מפיקות נפט זניחות, והמצב הפוליטי בשתי המדינות יושפע מעליית מחירי הדלק, אשר יובילו להחמרת התנאים הסוציו-אקונומיים. כל מדינות המזרח התיכון יסבלו מהרעה במצב הכלכלה העולמית כתוצאה מעליית מחירי הנפט, אם כי הרעה זאת תביא בסופו של דבר לריסון מחירי הנפט.

צריכת הנפט העולמית נמצאת כיום בשיא של 88 מיליון חביות ליום. שתי המפיקות הגדולות ביותר הן רוסיה וערב הסעודית, אשר יחדיו מספקות כרבע מהכמות בשוק. עתודות הנפט המוכחות הגדולות ביותר הן בערב

הסעודית, שהיא גם המדינה היחידה שיש לה גם עודף גדול של כושר ייצור. התעוררו ספקות לגבי היקף העתודות של ערב הסעודית, וכן לגבי יכולת ההפקה שלה. לציפיות תפקיד מרכזי בקביעת התנהגות הצרכנים ומחיר הנפט. רעידת האדמה והצונאמי שהיכו ביפן לאחרונה, ובכורי הכוח הגרעיניים שלה, העלו ספקות לגבי התחליף הגרעיני לשימוש בנפט וגז כמקור אנרגיה ברחבי העולם. כל אלו מגבירים עוד את הלחץ על מחירי הנפט.

אחת ההשלכות החמורות ביותר של עליית מחירי הנפט, היא ההשפעה על מחירי המזון. יש לכך מספר סיבות. ראשית מחירי התשומות עלו. שנית, עלויות השינוע גדלו, ושלישית, מחירי הנפט הגבוהים עודדו פיתוח של דלקים צמחיים (bio-fuels). התפתחות אשר הביאה להסטת ייצור חקלאי מתחום המזון.

בין אוקטובר 2010 לינואר 2011 מדד מחירי המזון של הבנק העולמי עלה ב-15 אחוז. אם הקצב הזה ימשך שנה שלמה, העלייה תגיע ל-75 אחוז. מחיר החיטה עלה בקצב הגבוה ביותר, והכפיל עצמו בין יוני 2010 לינואר 2011; מחירי התיירס עלו בלמעלה מ-70 אחוז, סוכר, שמני מאכל ומוצרי מזון נוספים עלו גם הם עלייה חדה. כתוצאה, מאז יוני 2010, כ-44 מיליון בני אדם נדחקו מתחת לקו העוני במדינות המתפתחות.

מדינות המזרח התיכון מושפעות ממשבר המזון העולמי, משום שהן בעצמן יבואניות מזון גדולות, ונדרשות להסתמך על ייבוא כדי לספק 50 אחוז מצריכת המזון שלהם. ייבוא המזון נטו, כאשר החיטה מהווה את מוצר המזון המיובא החשוב ביותר, מהווה כ-10-5 אחוז מהייבוא הכולל. מדינות המפרץ מייבאות את מצרכי המזון העיקריים שלהן, אך נשענות על רווחי הנפט לשם כך. בתימן, בה 40 אחוז מהאוכלוסיה חיה מתחת לקו העוני, 80 אחוז מהדגנים מיובאים.

רבים מתושבי המזרח התיכון רגישים לעליית מחירי המזון, משום שהם מוציאים שיעור גבוה במיוחד מהכנסותיהם על מזון. תושבי מצרים מוציאים על מוצרי מזון, כחלק יחסי מהכנסותיהם, יותר אשר האוכלוסיה בכל כלכלה מתפתחת אחרת, כ-40 אחוז מהכנסותיהם החודשיות, בהשוואה ל-17 אחוז בברזיל או 20 אחוזים בסין ובערב הסעודית.

במדינות רבות עליית המחירים מטילה עול כבד על תקציבי הממשלות, שכן מוצרי המזון הבסיסיים מסובסדים. בעוד שממשלת מצרים מסבסדת לחם ומוצרי מזון בסיסיים אחרים עבור העניים, רוב המצרים קונים יותר לחם מאשר הכמות שמכסות הסובסידיות. לפיכך הם חשופים לעליית המחיר העולמי של החיטה.

מדינות רבות אימצו אמצעים שנועדו להרגיע את האוכלוסיה הממורמרת. בפברואר 2011, הממשלה הסורית הכריזה שהיא תקצץ במסים על מוצרי מזון בסיסיים ובמיסי הייבוא במטרה לאזן את העליה במחירי המזון ולסייע למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה. קרן הסיוע הסוציאלי של סוריה החלה לחלק 250 מיליון דולר של סיוע כספי ל-420 אלף משפחות עניות. לפי האו"ם, 14 אחוז מ-22 מיליון תושבי סוריה, חיים בעוני, והמשפחה הסורית הממוצעת מוציאה כ-50 אחוז מהכנסתה על מזון.

אזרחי כווית זכו במענק כספי וקצבות מזון חינם בפברואר 2011. תוכנית המענקים הכספיים מאימת להאיץ את שיעור האינפלציה ככל שהביקוש עולה. באותו חודש, המלך עבדאללה מערב הסעודית, הודיע על חבילה של הטבות לאוכלוסיה בהיקף של 35 מיליארד דולר בקיצבאות, כולל הנהגת קיצבאות אבטלה.

ב-2010, ארגון המזון והחקלאות של האו"ם (FAO) הודיע ש-35 מיליון איש במדינות ערב (מעל ל-10 אחוזים מהאוכלוסיה) סובלים מרעב. מספר זה מייצג עלייה של 4 מיליון מאז 2008. שכוחות תופעת הרעב גבוהה במיוחד בתימן וסודאן, בהן מעל ל-32 אחוז ומעל ל-21 אחוז בהתאמה סובלים מרעב.

מדינות ערב מייבאות יותר מ-50 אחוז מהמזון שהן צורכות. במהלך 30 השנה האחרונות, ייצור הדגנים - מוצר המזון הבסיסי העיקרי במדינות ערב - לנפש, ירד ב-0.3 אחוז לשנה, בעוד שהצריכה עלתה ב-0.6 אחוז. ב-2007/08, עלות ייבוא הדגנים של כלל האזור היתה 26 מיליארד דולר, בהשוואה ל-11 מיליארד דולר ב-2003/04. הפער בנגישות למזון בקרב מדינות הליגה הערבית הוא עצום, והוחרף בהשפעת אזורי העימות כמו עיראק, לבנון, עזה, סומליה ולוב.

בנוסף, למשבר הכלכלי העולמי עלולות להיות השלכות חמורות על הבטחון התזונתי של מדינות רבות באזור. מגבלות האשראי של חלק מהמדינות עלולות להגביל את יכולותיהן לממן את ייבוא המזון. מדינות ערביות עלולות להתקשות לממן את ייבוא הדגנים שלהן באמצעות חוב, ועלולות לעמוד מול לחצים פיסקליים גוברים בהקשר זה.

הסיכון לחוסר בטחון תזונתי במדינות ערב גובר כתוצאה הן מגורמי ביקוש והן מגורמי היצע. העיור (אשר בדרך כלל קשור בהסבת הייעוד של קרקע חקלאית למגורים), יחד עם גידול האוכלוסיה והעלייה בהכנסות יגרמו להמשך הגידול בביקוש למזון. מצד שני, אילוצים של צד ההיצע מגבילים את היכולת של ארצות ערב להגדיל את ייצור הדגנים.

שטחי קרקע ומקורות מים מוגבלים מהווים את המכשול העיקרי להגדלת הייצור החקלאי במדינות ערב. האזור מכיל מעט מאוד קרקע חקלאית פוריה, והקרקע המועטה המתאימה הקיימת יורדת באיכותה באופן מהיר בשל התפשטות השטחים העירוניים, וכן ארוזיה והמלחה של הקרקע.

עליית מחירי המזון מהווים מעין מס. המדינות מייבאות המזון, ובתוכן מדינות רבות במזרח התיכון, ישלמו יותר ליצואניות המזון הגדולות. אלו, לעומת זאת, ישלמו יותר בעבור הדלק המשמש לייצור המזון. כתוצאה, חלק מהכספים יחזרו למזרח התיכון, אך לא למדינות העניות, אשר תלויות מאוד בייבוא המזון, ומהוות יצואניות נפט שוליות. כל עוד עליית מחירי המזון הגבוהים והמאמירים ימשיכו לעורר או לשמר את המתחים, אי יציבות והסכסוכים בתוך מדינות האזור, מחירי הנפט ישארו גבוהים. ואלו, מצידם, ימנעו ממחירי המזון לרדת.

# גלי המחאה בסעודיה: מהלכים כלכליים חסרי תקדים להפגת המצוקות החברתיות

## יצחק גל

גלי המחאה השוטפים את המזרח התיכון, התבטאו בסעודיה במחאה רבת פנים. באזורים השיעיים במזרח הממלכה, מתקיימת מחאה גלויה ומיליטנטית של המיעוט השיעי מול השלטון הסוני. במקביל, נרשמת מחאה מצומצמת בהיקפה מול השלטון האבסולוטי של בית המלוכה בקריאה להגברת החירויות הפוליטיות. לצד שתי אלו, קיימות תחושות זעם ותסכול של שכבות רחבות מאוד באוכלוסייה על רקע מצוקות חברתיות קשות.

החשש העיקרי של בית המלוכה הוא מפני חיבור נפיץ בין הפן החברתי של המחאה, שיש בו פוטנציאל מסוכן של מחאה המונית רחבה, לבין הפנים הפוליטיות של המחאה. לפיכך, האסטרטגיה בה בחר בית המלוכה, היא דיכוי תקיף של המחאה הפוליטית מצד אחד, ומהלך כלכלי בהיקף כספי חסר תקדים להפגת תחושות הזעם והתסכול, על רקע המצוקות החברתיות.

האתגרים החברתיים של סעודיה נובעים, בראש ובראשונה, מהתהליכים הדמוגרפיים המתרחשים בה – חלקם תהליכים דומים לאלו המאפיינים את כלל העולם הערבי, וחלקם ייחודיים לסעודיה (ובמידה מסוימת גם למדינות אחרות במפרץ).

גידול האוכלוסייה: האוכלוסייה של ערב הסעודית גדלה במהלך העשורים האחרונים בקצב, שהינו מהגבוהים בעולם – מכ- 6 מיליון בשנת 1970, לכ- 16 מיליון בשנת 1990 ועד קרוב ל- 30 מיליון נפש כיום. הגידול המהיר של האוכלוסייה משקף את ההשפעה המשולבת של גידול טבעי גבוה, לצד הגירה של מיליוני זרים המתגוררים בסעודיה במעמד של תושבים.

עובדים זרים: התושבים הזרים בסעודיה הם ברובם הגדול עובדים זרים; אנשי מקצוע במיגוון מקצועות אקדמיים וסמי-אקדמיים (מורים, מהנדסים, טכנאים וכד'), מנהלים ואנשי עסקים, וכן עובדים ברמות הנמוכות מההווים את עיקר מניינה של אוכלוסיית הזרים. בסה"כ, התושבים הזרים מהווים כשליש מכלל האוכלוסייה, קרוב ל- 10 מיליון, והאזרחים הסעודים מונים קרוב ל- 20 מיליון. העובדים הזרים מהווים את עיקרו של כוח העבודה במשק הסעודי ומשקלם מכלל המועסקים בסקטור הפרטי מוערך בלמעלה מ- 80%.

מבנה גילאים צעיר: שיעורי הפיריון והילודה בסעודיה היו, עד לשנים האחרונות, מהגבוהים בעולם הערבי. שיעור הפיריון (מספר הלידות הממוצע של אישה במהלך שנות הפיריון שלה) בסעודיה בשנת 1990, היה 6.6 בהשוואה ל- 4 במצרים, ובשנת 1999 ירד ל- 5.5 בהשוואה ל- 3.3 במצרים. שיעור הילודה (מספר לידות בשנה ל- 1000 נפש) בסעודיה בשנת 1999, היה 34 ל- 1000, בהשוואה ל- 26 ל- 1000 במצרים.

שיעורי הילודה הגבוהים של העשורים האחרונים משתקפים במבנה גילאים צעיר מאוד של האוכלוסייה הסעודית כיום. שני-שלישים של האוכלוסייה הסעודית (אזרחים סעודים, לא כולל תושבים זרים) הם מתחת לגיל 30, כאשר 47% הם מתחת לגיל 20. משמעותו של מבנה גילאים צעיר זה, הוא מספר גדול מאוד של צעירים, המסיימים מידי שנה את לימודיהם (רבים מהם לאחר לימודים אקדמיים) וזקוקים לתעסוקה הולמת ולדיוור.

לצד הגידול המהיר של האוכלוסייה, התרחש בסעודיה בעשורים האחרונים, תהליך מואץ של הגירה פנימית – מאזורי הפריפריה אל המרכזים העירוניים הגדולים – ובמיוחד ריאד ופרבריה במרכז הממלכה וכן ג'דה ופרבריה במערב. בשנים 2001-2007, גדלה האוכלוסייה הסעודית (אזרחים סעודים) של ריאד ב- 23%, ואוכלוסיית התושבים הזרים ב- 24%. מגמות דומות נרשמו גם בג'דה.

המהלך הכלכלי של בית המלוכה כולל שני סטים של צעדים כלכליים עליהם הכריז המלך עבדאללה בסוף פברואר ובמרץ, בהיקף כולל של כ- 130 מיליארד דולר, השווים לכ- 30% מהתוצר המקומי הגולמי הסעודי. חלקם יהוו תוספת שנתית שוטפת לתקציב המדינה, וחלקם מהלכים שיתחלקו על פני מספר שנים.

הצעדים הללו מתמקדים במיוחד בשני התחומים הבולטים ביותר של המצוקה החברתית בסעודיה: אבטלה בקרב הצעירים ומחסור בדיוור בר השגה (שוב, בעיקר לצעירים). בנוסף, התוכנית הכלכלית כוללת שורה של מהלכים בתחומי השכר והביטחון הסוציאלי, שמטרתם ליצור תחושה של יתר שיתוף של השכבות העממיות הרחבות בעושר הנפט של הממלכה.

תחום התעסוקה: שיעור האבטלה הכולל בערב הסעודית נאמד, על פי הנתונים הרשמיים, ב- 10.5% בשנה האחרונה, אך השיעור בקרב הצעירים (גילאי 20-29) גבוה פי שלושה ונאמד בכ- 30%. מספרם הכולל של המובטלים (מקרב האזרחים הסעודים) הוא כ- 450 אלף, רובם צעירים אשר הצטרפו לאחרונה לשוק העבודה. לעומת זאת, מספר העובדים הזרים אשר נשכרו לעבודה על ידי המגזר הפרטי, בשנת 2010 לבדה, היה מעל 800,000 – חלקם למשרות חדשות שנפתחו בסקטור הפרטי וחלקם החליפו עובדים זרים אחרים.

הצעדים בתחום זה, במסגרת התוכנית הכלכלית שהציג המלך עבדאללה הם: יצירת מקומות עבודה חדשים לצעירים בסקטור הציבורי, ובמקביל ריסון העסקה של עובדים זרים חדשים במגזר הפרטי, וקליטה של אזרחים סעודים במקומם.

בתחום ההעסקה הישירה על ידי הממשלה, תוקצבו 60,000 משרות חדשות במשרד לביטחון פנים, ומספר משרות נוספות במשרדי ממשלה אחרים. המהלכים, לריסון העסקה של זרים בסקטור הפרטי, אמורים להניב כבר בטווח הקצר כ- 150,000 מקומות עבודה נוספים לאזרחים סעודים. במידה והערכות אלו יתממשו, השלטון הסעודי יוכל להצביע על הפחתה משמעותית בשיעור האבטלה כבר במהלך השנה הנוכחית, ולשפר מאוד את סיכוייהם של צעירים סעודים להשתלב בשוק העבודה עם סיום לימודיהם.

תחום הדיוור: על פי הערכות של הממשלה ושל מומחים בענף הבניה, מספר יחידות הדיוור החדשות הדרושות עבור זוגות צעירים, המבקשים להינשא ולעזוב את בית הוריהם לבית משלהם, הוא מעל 200,000 בשנה, וצפוי לעלות עוד במהלך העשור הקרוב. לכך יש להוסיף 50,000-75,000 יחידות דיוור לשנה למשפרי דיוור, לעובדים זרים ובעיקר להחלפה של יחידות דיוור ישנות שאינן ראויות עוד למגורים. קצב הבנייה בפועל בשנים 2005-2009, לעומת זאת, היה רק 120,000 יחידות חדשות בכל שנה, ובשנים קודמות אף הרבה פחות מכך. התוצאה: הצטברות מחסור גדול בדירות, בסדר גודל של מעל לחצי מיליון יחידות כיום, ואשר לפי הערכות של אנליסטים המתמחים בתחום הבניה, צפוי לגדול עד מעל למיליון יחידות דיוור בשנת 2014, אם ימשך קצב הבנייה הנוכחי.

המחסור החריף בדירות הביא כמובן לעלייה תלולה במחירי הדירות, במיוחד במרכזים העירוניים הגדולים בהם מתרכז עיקר הביקוש. כתוצאה מכך, רכישת דירה באזורי ריאד, ג'דה ובשאר המרכזים העירוניים, הפכה לבלתי אפשרית עבור הרוב הגדול של צעירים סעודים, שאינם יכולים להישען על הון משפחתי משמעותי, וגם תעריפי השכירות באזורים אלו הפכו גבוהים מאוד. יתר על כן, גם האפשרות לקבל הלוואות דיוור ממשלתיות בתנאים נוחים, אשר איפשרו בעבר לצעירים מהמעמד הבינוני והנמוך לרכוש דירה, נחסמה בשנים האחרונות. הקרן הממשלתית המיוחדת, שהוקמה לשם כך בשנות ה-70 של המאה הקודמת (Real Estate Development Fund – REDF), ואשר מעניקה הלוואות דיוור נוחות ללא ריבית, נתנה בעבר פיתרון נוח לאוכלוסייה הלא מבוססת, ומשקלה מסך כל הלוואות לדיוור בסעודיה היה מעל 80%. בשנים האחרונות הקרן אינה עומדת עוד בהיקף העצום של הביקוש להלוואות דיוור, וצעירים המבקשים הלוואה נכנסים לרשימת המתנה שאורכה מעל עשר שנים. מעבר לכך, עקב עליית מחירי הדירות, סכומי הלוואות שהקרן נותנת אינם מספיקים, עבור רבים מהצעירים, לממן את רכישת הדירה.

במסגרת המהלכים הכלכליים האחרונים ניתן דגש מיוחד לתחום זה, והחלק הארי של האמצעים הכספיים אשר הוקצו במסגרת המהלכים הללו מוקדש לתחום הדיוור, ובכלל זה: העמדת תקציב של

כ- 70 מיליארד דולר לרשות הדיור הממשלתית להשקעה בפרוייקטים של דיור בר השגה עבור זוגות צעירים, בהיקף כולל של 500,000 יחידות דיור חדשות; הזרמת הון נוסף בהיקף של מעל ל-10 מיליארד דולר לקרן ההלוואות הממשלתית לדיור, וכן הגדלת סכום ההלוואה המירבי ללווה בשני שלישים (עד לתקרה השווה ל-133,000 דולר); העמדת אמצעים לקרנות אחרות בתחום הבניה בסכום של קרוב ל-10 מיליארד דולר, ותקציבים בהיקף של מעל 5 מיליארד דולר נוספים לפעולות של פיתוח קרקעות לבניה באזורי הביקוש, ועוד.

רשת הביטחון הסוציאלי, שכר ותחומים נוספים: הענקת דמי אבטלה למחפשי עבודה לתקופה של עד שנה, העלאה ניכרת בשכר המינימום (לסכום השווה ל-800 דולר לחודש), בונוס של שתי משכורות לכל עובדי המיגזר הציבורי, כוחות הביטחון, גימלאי הגופים הללו, וכן עובדי גימלאי החברות הממשלתיות הגדולות. בנוסף, מתן בונוסים לסטודנטים באוניברסיטאות הציבוריות, ולסטודנטים סעודים הלומדים בחו"ל (הלימודים באוניברסיטאות הציבוריות בסעודיה הן חינם, וסטודנטים סעודים בחו"ל ממומנים במילגה ממשלתית), וכן הקצאת סכומים ניכרים לשיפור שירותי הבריאות באזורי פריפריה.

היכולת של סעודיה לממן את ההיקף הכספי העצום של המהלכים הללו נשענת, כמובן, על עוצמתה הכלכלית. סעודיה היא הכלכלה הערבית הגדולה ביותר. התוצר המקומי הגולמי שלה, קרוב ל-450 מיליארד דולר, כפול בגודלו מזה של מצרים. הכנסותיה מיצוא נפט, כ-200 מיליארד דולר בשנת 2010, מאפשרות לממשלה הסעודית הוצאה ממשלתית (תקציב שוטף ותקציב פיתוח) בסכום כולל של כ-175 מיליארד דולר (הוצאות בפועל בשנת 2010), כמעט פי שלושה מהיקף ההוצאות בתקציב של מצרים, ופי שמונה בחישוב לנפש.

העליה התלולה במחירי הנפט בחודשים האחרונים, במשולב עם הגידול בתפוקת הנפט של סעודיה (כמענה לדרישת השוק העולמי), צפוי להביא לגידול ממשי ביצוא הנפט של סעודיה בשנת 2011 – לסדר גודל של 230 – 250 מיליארד דולר אם תישמר רמת המחירים הנוכחית בשוק. במידה ועליית מחירי הנפט תימשך, יצוא הנפט הסעודי בשנת 2011 עשוי אף לחזור קרוב לשיא של שנת 2008 – יצוא נפט של כ-280 מיליארד דולר. לצד הכנסות עצומות אלו, עומדים לרשותו של בית המלוכה יתרות המט"ח הגדולות של סעודיה (כ-450 מיליארד דולר) ורזרבות נוספות בהיקפים גדולים הצבורות בקרנות השקעה שונות.

לסיכום, סדר הגודל חסר התקדים של האמצעים הכלכליים, אשר הוקצו במסגרת המהלכים האחרונים, ממחיש את ההחלטה של בית המלוכה הסעודי לעשות שימוש מסיבי ביכולות הכלכליות של הממלכה, כדי להתמודד עם האתגרים החברתיים, תוך הבנה שהמחיר הפוליטי של הימנעות מכך עלול להיות גבוה הרבה יותר. צעדים אלו צפויים להביא להפגה מסוימת של תחושות הכעס והתסכול בקרב הצעירים, אולם כדי להשיג השפעה מתמשכת לאורך זמן, השלטון יצטרך לוודא כי הצעדים אכן ממומשים במהירות, והציבור חש בשינוי כבר בחודשים הקרובים. לשם כך תידרש הבירוקרטיה הממשלתית הסעודית לפעול באופן נמרץ וביעילות הרחוקים מלאפיין אותה בדרך כלל. כמו כן, כדי להבטיח את ההשפעה המתמשכת של הצעדים הללו, תידרש הממשלה לתת להם ביטוי על ידי הגדלה משמעותית של ההוצאות בתקציב וככל הנראה גם באמצעות צעדים משלימים נוספים – לקראת תקציב 2012, ויתכן גם דרך תיקון התקציב של 2011. במידה ומימוש המהלכים והשינויים הללו יתעכב ולא יורגש שיפור ממשי תוך החודשים הקרובים, ההשפעה המרגיעה של המהלכים הללו צפויה להתפוגג.

# תעשיית הגז המצרית: יצוא הגז מול אספקת גז מסובסד לשוק המקומי

## יצחק גל

לתחום האנרגיה משקל עצום בכלכלה המצרית. התרומה הכוללת של הנפט והגז למאזן התשלומים המצרי (אספקה עצמית המחליפה יבוא, לצד היצוא) מסתכמת בסדר גודל של 25 מיליארד דולר לשנה, שווה ערך לכמחצית מסך כל יצוא הסחורות והשירותים של מצרים.

מוצרי הדלק המיוצרים מהנפט המצרי, בבתי הזיקוק של מצרים, מספקים את מלוא צרכי התחבורה (בנזין וסולר) והשימושים הביתיים (גז בישול - Liquefied petroleum gas - LPG - המופק מנפט, קירוסין לחימום), בעוד שייצור החשמל מתבסס בעיקרו על הגז המופק בשדות המצריים.

האספקה העצמית של נפט וגז מאפשרת לממשלה לספק את מוצרי האנרגיה, תוך סיבסוד עמוק של מחיריהם: מוצרי דלק מסופקים לאוכלוסייה, במחירים של עד כדי פחות מרבע מהעלות לפי מחירי השוק הבינלאומי, ובמקביל, הסיבסוד העמוק של תעריפי החשמל (סבסוד סמוי במקרה זה) מתבטא בתעריפי חשמל מהנמוכים בעולם. התעריף לצרכן הביתי במצרים נע, עבור מרבית הצרכנים, סביב 2 – 3 סנט לקילוואט/שעה, בהשוואה לתעריף של קרוב ל-15 סנט לקילוואט/שעה לצרכן הביתי בישראל. הסובסידיות הישירות בתחום האנרגיה היוו, בשנת 2010, כ-18% מכלל ההוצאות בתקציב המדינה וכ-5% מהתוצר, והסיבסוד העקיף (בעיקר באמצעות תעריפי החשמל המסובסדים) גבוה אף יותר. אספקת האנרגיה במחירים מסובסדים אלו מהווה מרכיב חיוני במרקם החיים הכלכלי-חברתי במצרים.

הנפט היה ענף היצוא החשוב ביותר של מצרים בשנות ה-80 וה-90 אולם, שדות הנפט העיקריים של מצריים מזדקנים. מאז אמצע שנות ה-90 מסתמנת ירידה בתפוקת הנפט, במקביל לעלייה המהירה של הצריכה המקומית. כתוצאה משתי התפתחויות אלו, מצרים חדלה בשנים האחרונות להיות יצואן נפט (נטו).

החשיבות העצומה של יכולת האספקה העצמית גדלה עוד יותר. בעוד שבשנת 2010 התבטאה אספקת הנפט העצמית בהחלפת יבוא בסדר גודל של 15 מיליארד דולר, התרומה בשנים הקרובות צפויה להיות בסדר גודל של 20 - 25 מיליארד דולר לשנה. האסטרטגיה המצרית שהתגבשה בשנים האחרונות, ומקבלת בחודשים האחרונים חיזוקים נוספים, היא להשתמש ברזרבות הנפט הנוותרות לשם אספקת הצריכה העצמית, לאורך העשור הקרוב, וככל הניתן גם אל תוך העשור שאחריו.

הפיתוח המואץ של ענף הגז הטבעי, במהלך העשור האחרון, פיצה חלקית על הזדקנות שדות הנפט, והפך את מצרים לשחקן משמעותי בשוק הגז האזורי והבינלאומי. רזרבות הגז המוכחות של מצרים גדלות במהירות כתוצאה מהשקעות גדולות בחיפוש גז. בתחילת 2011 הסתכמו הרזרבות המוכחות בכ-2.2 טריליון מ"ק (פי שלושה מהרזרבות בשדות הגז שהתגלו עד היום בישראל). תפוקת הגז של מצרים זינקה פי ארבעה במהלך העשור האחרון והגיעה ב-2010 לכ-65 מיליארד מ"ק. כ-70% מהתפוקה משמשת לצריכה מקומית והיתרה ליצוא.

היצוא, בסדר גודל כולל של כ-20 מיליארד מ"ק בשנת 2010, מתחלק כדלהלן: כ-70% מעובדים לגז "מוזל" (Liquefied Natural Gas – LNG) ונשלחים במיכליות לאירופה ולארזה"ב, והיתרה (סדר גודל של 6 מיליארד מ"ק בשנת 2010) מוזרמת בצינורות לירדן (ודרכה גם לסוריה ולבנון), וכן לישראל. תרומתו של ענף הפקת הגז למאזן התשלומים של מצרים הגיעה לסדר גודל של כ-3 מיליארד דולר יצוא וכ-5 מיליארד דולר נוספים החלפת יבוא (נטו, לאחר ניכוי עלויות ההפקה).

למרות הגידול המהיר בתפוקת הגז, והגידול הרצוף ברזרבות המוכחות, הלכה והתחזקה במצרים בשנים האחרונות, גישה המצדדת בהגבלת היצוא של גז. גישה זאת מבקשת לשמר את רזרבות הגז של מצרים לשנים רבות של צריכה מקומית. הצורך בכך עלה משום שהצריכה המקומית, אשר זינקה כמעט פי שלושה בין 1999 ל-2010 (מ-16 מיליארד מ"ק לכ-45 מיליארד מ"ק בשנת 2010) ממשיכה לגדול בקצב שנתי של 2-2.5 מיליארד מ"ק. החל משנת 2008, הגידול בצריכה המקומית מדביק את קצב הגידול בייצור, כך שהיתרה הפנויה ליצוא לא גדלה בשנים האחרונות ובמהלך שנת 2010 היו אף מצבים של מחסור זמני באספקה לשוק המקומי.

הגידול בצריכה המקומית אמור להימשך בקצב דומה גם בשנים הקרובות, כתוצאה משילוב של כמה גורמים. הגורם הראשון והחשוב ביותר הוא המשך הגידול המהיר בצריכת החשמל. צריכת החשמל במצרים גדלה פי שלושה במהלך שני העשורים האחרונים, וצפויה לגדול ב- 25% נוספים ב- 5 השנים הקרובות. הגידול בצריכה נובע בראש ובראשונה משימוש מוגבר במיכשור חשמלי, ובמיוחד מהתרחבות השימוש במיזוג אוויר. גורם חשוב נוסף הוא ההתקדמות בפריסת צנרת ההולכה של הגז טבעי ברחבי מצרים, המאפשרת לצרכנים הביתיים לעבור לשימוש בגז טבעי במקום במוצרי נפט (LPG וקרוסין) לבישול ולחימום, ומעודדת מפעלי תעשייה גדולים נוספים לעבור לשימוש בגז. בנוסף, הממשלה מעודדת גם את הגברת השימוש בגז טבעי לתדלוק כלי רכב, כתחליף לשימוש בבנזין ובסולר. על רקע המגמות הנ"ל, נמנעת מצרים, בשנים האחרונות, מלקחת על עצמה התחייבויות חדשות ליצוא, ואף נאלצה לצמצם לתקופות מסוימות את יצוא הגז לצרכנים הקיימים (ירדן, לדוגמה) כדי להגביר את האספקה לשוק המקומי.

בחודשים האחרונים, לאחר הדחתו של הנשיא מובארכ וחילופי הממשלות, גוברים הקולות הקוראים גם לבחינה מחדש של הסכמי יצוא הגז שכבר נחתמו על ידי משטר מובארכ, לצד דרישות דומות המתייחסות גם להסכמי הפקת נפט וגז שנחתמו עם חברות זרות. הדרישות לבחינה מחדש מכוונות הן להפחתה של הכמויות שמצרים מתחייבת לייצא, באופן שיבטיח בראש ובראשונה את האספקה לשוק המקומי, והן להעלאת מחיר המכירה של הגז המצרי. דרישות אלו קשורות גם לטענות שהועלו נגד ראשי משק הנפט המצרי בתקופת מובארכ, כי העניקו תנאים נדיבים מדי לחברות הזרות (הן בהסכמי ההפקה של נפט וגז, והן בהסכמי יצוא הגז). לגבי חלק מאישים אלו, ובהם שר הנפט בתקופת מובארכ, אף דווח כי נפתחו חקירות, לרבות בהקשר לחלק מההסכמים הללו.

נושא זה מונח על שולחנה של ממשלת המעבר החדשה, אשר נכנסה לתפקידה בתחילת חודש מרץ. ראש הממשלה ושר הנפט החדשים הצהירו כבר כי מצרים תבחן את האפשרות לתקן את הסכמי יצוא הגז שלה, אם כי סייגו זאת באמירה כי הדבר ייעשה תוך שמירה על התחייבויותיה הבינ"ל של מצרים.

הסכמי היצוא לגביהם צפוי לחץ כבד במיוחד לשינוי, הם ההסכמים עם ירדן סוריה ולבנון, להן מספקת מצרים גז באמצעות "צינור הנפט הערבי", וההסכם עם ישראל. כמויות הנפט שמצרים התחייבה לספק על פי שני ההסכמים הללו גבוהות מאוד יחסית לכמות שמצרים יכולה להקצות בשנים הקרובות לשם יצוא לשווקים הערביים ולישראל, בהתחשב בצריכה המקומית וברצון המצרי לשמר גם את שווקי היצוא שלה באירופה ובארה"ב. לצד בעיית הכמות, הסכמים אלו בעייתיים ככל הנראה, עבור הממשלה המצרית החדשה, גם מבחינת המחיר. לפי דיווחים עיתונאיים, מצרים הסכימה לספק את הגז שלה לישראל ולירדן, במסגרת הסכמים אלו, במחירים מועדפים, הנמוכים כדי מחצית מהמחירים שמצרים יכולה לקבל מיצוא הגז לשווקי אירופה.