

מבט על, גיליון 1231, 24 בנובמבר 2019

תעלת סואץ: נתיב לפיתוח השלום עם מצרים

אופיר וינטר

מצרים מציינת בימים אלה 150 שנה לפתיחת תעלת סואץ. מרכזיות התעלה גברה מאז אוגוסט 2015, עת חנך הנשיא עבד אל-פתאח א-סיסי את "תעלת סואץ החדשה", פרויקט הנדסי שנועד להגדיל את הכנסותיה. הערכת ביניים של הישגי הפרויקט ושל מאמצי הפיתוח הכלכלי של אזור התעלה מגלה הצלחות לצד אכזבות, ומלמדת על האתגרים הצפויים למשטר המצרי בשנים הקרובות, ביניהם: גיוס ומשיכת השקעות לפיתוח אזור התעלה; הפחתת החסמים הברוקרטיים הניצבים בפני משקיעים; הכשרת כוח עבודה מתאים. לישראל ולמצרים אינטרס משותף בטיפול ובהעמקת קשריהן סביב התעלה באפיקים הבאים: אבטחת השיט בתעלה ובנתיבי השיט המובילים אליה מול איומים אפשריים מצד גורמי טרור סלפיים-ג'האדיים ומצד איראן ושלוחיה; הרחבת שיתופי הפעולה הכלכליים באזורי התעשייה המצויים לאורך התעלה והמוכרים בחלקם במסגרת הסכם ה-QIZ; הובלת פעולה אזורית דחופה לצמצום הנזקים האקולוגיים החמורים הנגרמים עקב פלישת מינים מהים האדום לים התיכון דרך התעלה.

ב-17 בנובמבר 2019 ציינה מצרים 150 שנה לפתיחת תעלת סואץ. זו נחנכה ב-1869 בטקס רב רושם בהשתתפות שועי עולם והפכה לעורק שיט חשוב בו עובר כיום כ-10% מהסחר העולמי. מעמדה של התעלה עלה עוד יותר בתקופתו של הנשיא א-סיסי, אשר חנך באוגוסט 2015 את "תעלת סואץ החדשה" באירוע שנועד לשחזר את פתיחת התעלה המקורית, ושמתג את שדרוג התעלה בתור פרויקט הדגל של משטרו. תכלית הפרויקט הייתה כפולה: הגדלת הכנסות התעלה באמצעות הרחבת התעבורה בה - יותר אוניות, יותר גדולות, בפחות זמן; פיתוח אזורי שירות ותעשייה לאורך התעלה במטרה למקסם את הפוטנציאל הכלכלי הטמון בה.

לצד מעלותיו הכלכליות, היו לפרויקט התעלה החדשה מטרות פוליטיות: ראשית, חיזוק הלגיטימיות הציבורית של משטר א-סיסי כמי שפועל להוביל את מצרים לעידן חדש של שגשוג. השלמת הפרויקט תוך עמידה בלוח זמנים נוקשה של שנה, שיתוף פעולה הנדסי מורכב והפגנת כושר משילות גבוה, הוצגה כאנטי-תזה לכאוס של מהפכות "האביב הערבי"; שנית, שיפור מעמדה הבינלאומי של מצרים וגיוס תמיכה חיצונית ביציבותה; שלישית, העלאת המורל הלאומי דרך שיווק הפרויקט כהמחשה ליכולתם של המצרים לעמוד באתגרים הניצבים בפניהם ולבנות ביחד את עתידם.

הפרויקט ההנדסי נחלק לשניים: חפירת תעלה חדשה באורך של 35 ק"מ במקביל לתעלה הקיימת, והעמקת והרחבת חלק מנתיבי השיט הקיים על פני 37 ק"מ נוספים. בעקבות הפרויקט התאפשר מעבר אוניות דו-סטריות לאורך כ-50% מציר התעלה, זמן המעבר פחת מ-18 ל-11 שעות וזמן ההמתנה למעבר התקצר מ-8 ל-3 שעות. קיבולת התעלה המקסימלית עלתה מ-49 ל-97 אוניות ביום, כולל אוניות ענק. עלות הפרויקט עמדה על כ-8 מיליארד דולר, ונטלו בו חלק 53 חברות, 40 אלף עובדים, שני גדודי צבא ו-75% מציי אוניות המחפר בעולם.

"תעלת סואץ החדשה": הערכת ביניים

הערכת ביניים של הישגיה של "תעלת סואץ החדשה" מגלה הצלחות לצד אכזבות. על אף שבארבע שנות פעילותה הראשונות רשמה התעלה המשודרגת שורה של שיאים חדשים, אלה עודם רחוקים מהיעדים המוגדרים לפרויקט ל-2023. האכזבה העיקרית נוגעת להכנסות התעלה מתמלוגי מעבר. הפרויקט התבסס על תחזית לפיה ההכנסות יגדלו מ-5.3 מיליארד דולר ב-2014 ל-13.4 מיליארד דולר ב-2023 (גידול של 259%). לפי נתונים רשמיים שפרסמה רשות התעלה, ההכנסות בפועל עמדו ב-2018 על 5.9 מיליארד דולר (גידול של כ-11.2% לעומת 2014). הרווח הצפוי ל-2019 מסתכם ב-6.1 מיליארד דולר בלבד.

העלייה המתונה בהכנסות התעלה נבעה בעיקרה ממגמות עולמיות שאינן בשליטתה של מצרים, ביניהן הירידה במחירי הדלק שפגעה באטרקטיביות של התעלה בהשוואה לנתיבי שיט חלופיים והאטת הצמיחה בכלכלת סין ובסחר העולמי. בה בעת, הנתונים המאכזבים אוששו ביקורות שליוו את הפרויקט מראשיתו ולפיהן הוא התבסס על תחזית גידול לא ריאלית בהיקף הסחר העולמי. בעוד שמשטר א-סיסי מדגיש את העלייה ההדרגתית בהכנסות התעלה, מבקריו רואים בתוצאות הפרויקט עדות לכך שהוא נועד לשרת מראש צרכים פוליטיים קצרי מועד, נעשה ללא מחקר מקדים מספק והעמיס על מצרים נטל מיותר בתקופה של משבר כלכלי.

אשר להיקף תעבורת כלי השיט בתעלה, הוא הגיע ב-2018 לכ-50 אוניות בממוצע ביום לעומת 47 ב-2014 (גידול מתון של כ-6.3%). שיפור משמעותי יותר נרשם במשקל הסחורות שעברו בתעלה, אשר הגיע ב-2018 לכ-1.14 טון (גידול של כ-18.3% לעומת 2014). משמעות הנתון היא שלתעלה נכנסו אוניות גדולות יותר הנושאות משקל רב יותר, אשר חלקן לא יכלו לעבור בה טרם העמקתה. בכך ניתן מענה למגמה העולמית של שימוש גובר באוניות משא גדולות המאפשרות חיסכון בדלק ובדמי מעבר. הגידול בתעבורת כלי השיט נמשך גם ב-2019, כאשר בתעלה נרשם שיא חד-פעמי של מעבר 81 אוניות ביום, והיא אירחה את כמה מאניות המשא והנוסעים הגדולות בעולם.

האזור הכלכלי של התעלה: תמונת מצב

עם פתיחת התעלה החדשה הכריזה מצרים על הקמת 42 פרויקטים נלווים באזור הכלכלי שלה, שתכליתם להביא למיצוי פוטנציאל הרווח הגלום בה. בכירים מצרים הסבירו כי "אין זה ראוי שמאז פתיחת התעלה ב-1869 מצרים הסתפקה בתפקיד גביית דמי המעבר". ואמנם, בהתאם לתוכניות שהועלו בחלקן לראשונה עוד בתקופות קודמות, מצרים ביקשה לייצר בתעלה מנועי צמיחה חדשים ולהעניק לה ערך כלכלי מוסף דרך הפיכתה למרכז עולמי של נמלים, לוגיסטיקה, טעינת ופריקת סחורות, תיקון ותדלוק אוניות ואזורי תעשייה וסחר. הפרויקטים המתוכננים אמורים לספק בעתיד כשני מיליון מקומות עבודה עבור תושבי ערי התעלה וסביבותיה.

הישגי הביניים של הפרויקטים הנלווים מתגבשים אף הם לתמונה מעורבת. בצד החיובי ניתן לציין את הצלחתה של מצרים לגייס השקעות בסך של כ-25 מיליארד דולר. בנוסף, התקדמות של ממש נרשמה בהקמת "מנהרות סואץ", פרויקט שעלותו נאמדת בכארבעה מיליארד דולר ושנועד להקל על הגישה לאזורי התעשייה הנבנים סביב התעלה ולאפשר חיבור גיאוגרפי משופר בין חצי האי סיני ללב המדינה. שתי מנהרות ראשונות באורך של כשישה ק"מ נפתחו במאי 2019 באסמאעיליה, והן מאפשרות מעבר רכבים מהיר בין גדות התעלה. לפרויקט – שמתואר כ"צליחה

חדשה" של התעלה – יצטרפו בקרוב שתי מנהרות בפורט סעיד, שבהן נערכה נסיעת ניסיון באוקטובר האחרון.

מנגד, רבים מהפרויקטים באזור התעלה עדיין נמצאים בשלבי פיתוח התחלתיים. שלב הבנייה הראשון בפרויקט עמק הטכנולוגיה באסמאעיליה, שאמור לספק כמיליון מקומות עבודה, הסתיים במאי 2017 ומאז לא דווח על התקדמותו. מצרים ורוסיה סיכמו במאי 2018 על הקמת אזור תעשייה במזרח פורט סעיד, אשר אמור לייצר 35 אלף מקומות עבודה. סין רואה אף היא בפיתוח התעלה חולייה חשובה ביוזמה "חגורה אחת, דרך אחת", במסגרתה מצרים תשמש שוק למוצריה ותספק כוח עבודה זול למפעליה. חברת TEDA הסינית חתמה בינואר 2016 הסכם על פיתוח האזור הכלכלי של התעלה, ונכון לשלהי 2019 היא עסוקה בשלב השני של הפרויקט שאמור לייצר כ-40 אלף מקומות עבודה. השלב הראשון בבניית העיר "אסמאעיליה החדשה" נחנך במאי 2019.

ציר תעלת סואץ נמצא בראש רשימת תוכניות הפיתוח הכלכלי שמופיעה בחזון "מצרים 2030", עליו הכריז משרד התכנון המצרי בינואר 2018. אולם בשעה שהאזור הכלכלי של התעלה אמור להניב בעתיד כ-25 מיליארד דולר בשנה, רווחיו הריאליים הסתכמו ב-2018 בכ-136 מיליון דולר בלבד. הפער בין ההבטחות למימושן עד כה מדגיש את האתגרים שעודם ניצבים בפני המשטר המצרי בכדי שיוכל לעמוד ביעדיו, בכללם: גיוס ומשיכת השקעות נוספות לפיתוח אזור התעלה; הפחתת חסמים בירוקרטיים המרתיעים משקיעים; הכשרת כוח עבודה איכותי המותאם לצרכי שוק התעסוקה.

הזדמנויות לשיתופי פעולה ישראלים-מצריים

בעוד שבתקופת הנשיא ג'מאל עבד אל-נאצר נחשבה התעלה לסמל למאבקה של מצרים בקולוניאליזם המערבי ובישראל (שנתפסה כשלוחתו), הרי שבעידן הנוכחי חל שינוי במעמדה: התעלה מסמלת יותר מכל את פתיחותה של מצרים לעולם ואת שאיפתה לשמש חולייה מקשרת בין מזרח למערב, לרכוש כלים של מדע וקדמה ולפתח את כלכלתה. יתרה מכך, התעלה שעמדה במרכזן של מלחמות העבר בין ישראל למצרים, מציעה כיום לשתי המדינות הזדמנויות לשיתוף פעולה רב-תחומי - ביטחוני, כלכלי וסביבתי.

במישור הביטחוני, שני הצבאות משתפים פעולה זה מכבר במאבק בטרור בחצי האי סיני. צבא מצרים הצליח למנוע עד כה פגיעה בציר התעלה מצד ארגוני טרור סלפיים-ג'יהאדיים, אשר הייתה עלולה להסב נזק כלכלי ותודעתי חמור. לישראל עניין ישיר בביטחון התעלה, שבה עובר כ-20% מסחר החוץ הימי שלה בדרכו למזרח הרחוק. בנוסף, יש לישראל, למצרים ולמדינות נוספות אינטרס לשותף פעולה באבטחת נתיבי השיט בים האדום (המובילים לתעלת סואץ ולמפרץ אילת) מול איומים אפשריים מצד איראן ושלוחיה. ככל שיתחזק האמון בין הצדדים, תוכל ישראל לשקול לחלוק עם מצרים טכנולוגיות הגנת סייבר לאבטחת מערכות התקשורת, הלוגיסטיקה, המידע והמחשוב המשמשות בתעלה ובנמליה.

במישור הכלכלי, במסגרת הסכם ה-QIZ קיימים זה מכבר לאורך התעלה שלושה אזורים תעשייה ישראלים-מצריים מוכרים – בפורט סעיד, באסמאעיליה ובסואץ – הפטורים ממכס לייצוא סחורות לארצות הברית. תנופת הפיתוח באזור הכלכלי של התעלה מעניקה לישראל ולמצרים הזדמנות לעודד את הרחבת שיתופי הפעולה ביניהן, ובכלל זה מיזמים משותפים בתחום ההיי-טק

(למשל, בעמק הטכנולוגיה באסמאעיליה). מצרים, ישראל וארצות הברית אף יכולות לבחון אפשרות לשלב את סין בהסכם ה-QIZ, נוכח העניין מצדה בהקמת מפעלים הנהנים מפטור אמריקאי ממכס. לפיתוח האזור הכלכלי של התעלה ישנה גם חשיבות ביטחונית, שהרי הגדלת הזדמנויות התעסוקה לאוכלוסייה המקומית בצפון סיני תתרום להרחקתה מפעילות טרור ומעיסוק בהברחות לרצועת עזה.

במישור הסביבתי, ההתמודדות עם הנזקים שמסבה תעלת סואץ לים התיכון הינו תחום שיתוף הפעולה הקונקרטי והבוער ביותר שבו ישראל, מצרים ומדינות ים-תיכוניות נוספות נדרשות לשלב ידיים. ממחקריהם של ביולוגים ימיים, בראשם פרופ' בלה גליל, עולה כי עקב הרחבת התעלה והעמקתה מאז ימי נאצר ועד א-סיסי נוצר מסדרון ימי שדרכו פולשים מאות מינים מהים האדום לים התיכון וגורמים לערעור המערכת האקולוגית והמגוון הביולוגי. דוגמה לכך הם נחילי המדוזות הפוגעים בתיירות החופים, באוכלוסיית הדגה, במתקני ההתפלה ובתחנות הכוח באגן המזרחי של הים התיכון. עצירת הנזק המחמיר מחייבת התגייסות כלל-אזורית מהירה. אחד הפתרונות המוצעים הינו הזרמת רכז המלח שיותירו מתקני ההתפלה המתוכננים לקום באזור התעלה אל האגמים המרים המפרידים בין חלקה הדרומי והצפוני, וזאת במטרה לייצר חסם מליחות עבור חלק מהמינים העוברים דרכה. נוכח דחיפות הטיפול בנושא, מן הראוי שהוא יקבל עדיפות עליונה.