

האתגרים הכלכליים של אי־סיסי: האם יצליח?

אתגרים קשים, מהלכים כלכליים אמיצים וסיכונים גבוהים

יצחק גל

המהלכים הכלכליים שעשה הנשיא עבד אל־פתח אי־סיסי מאז נכנס לתפקידו מעידים על כוונות רציניות לצאת לדרך חדשה בהתמודדות עם האתגרים הקשים של כלכלת מצרים. השורה הארוכה של החלטות לגבי מדיניות כלכלית ומהלכים אמיצים זכתה לגיבוי בסכומי סיוע חסרי־תקדים ממדינות המפרץ הערבי, ובתמיכה של הקהילה העסקית הבינלאומית. הנתונים הראשוניים של שנת 2014/15 חיוביים. הפעילות הכלכלית מעידה על התאוששות איתנה ועל ירידה באבטלה. התקדמות נרשמה גם בכמה ממיזמי הענק המתוכננים, ובמיוחד בפרויקט הדגל של תעלת סואץ החדשה. יחד עם זאת, הכלכלה מצויה עדיין בשלב התחלתי של התאוששות, והיא רגישה לטווח רחב של סיכונים.

מילות מפתח: כלכלת מצרים, סיוע כלכלי, עבד אל־פתאח אל־סיסי, תעלת סואץ החדשה, יחסי ישראל־מצרים

מאמר זה פותח בסקירת האתגרים הכלכליים הבסיסיים של מצרים לטווח הארוך, תוך התייחסות להתפתחויות החברתיות והדמוגרפיות שמאחוריהם ולקשיים הכלכליים הדוחקים בטווח הבינוני והקצר. בהמשך בוחן המאמר את המדיניות הכלכלית ואת המהלכים שביצע אי־סיסי תוך הערכת הסיכויים, הסיכונים וההשלכות האסטרטגיות של צעדים אלה.

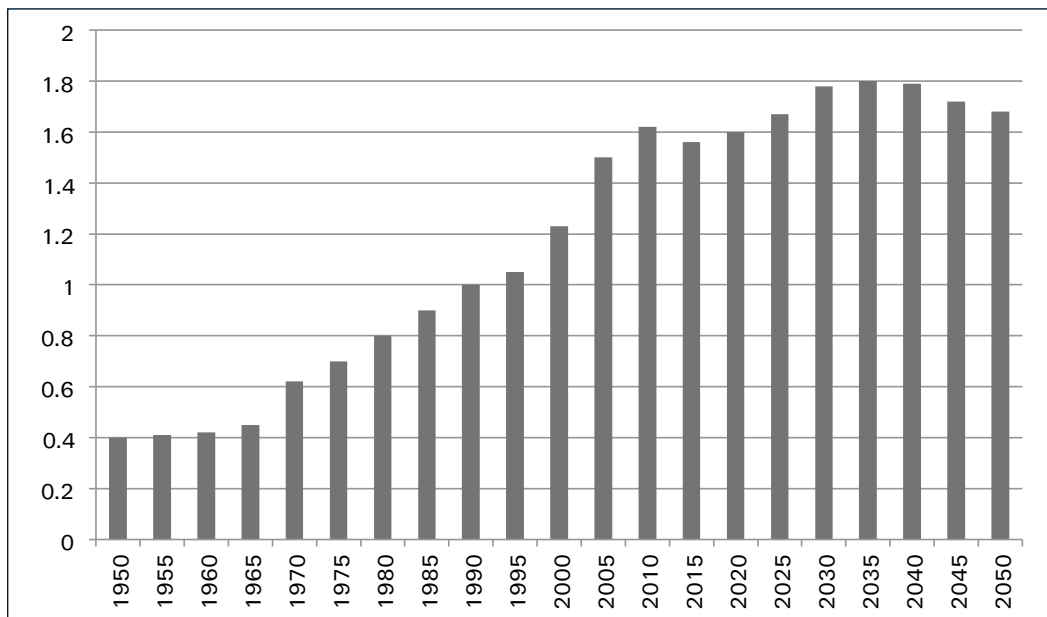
ד"ר יצחק גל הוא חוקר במרכז דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה. ד"ר גל הוא יושב ראש משותף של הפורום לכלכלת המזרח התיכון במרכז דיין ועורך משותף של כתב העת איקטצאדי לכלכלת המזרח התיכון בהוצאת מרכז דיין. המאמר נכתב בתמיכת התוכנית לכלכלה וביטחון לאומי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, המבקשת להודות לקרן משפחת ניובאור מפילדלפיה על תמיכתה הנדיבה.

האתגרים העיקריים

מגמות דמוגרפיות ואתגר שוק העבודה

מצרים נמצאת בעיצומו של תהליך הכרוך בשינויים דמוגרפים דרמטיים. שיעור הילודה (ממוצע מספר הילדים לאישה בגיל הפוריות) ירד מ-7 ילדים בקירוב לאישה בשנות החמישים ל-3 עד 3.5 ילדים לאישה בשנת 2010 – נתון הדומה לזה של ישראל. כתוצאה מכך חלה ירידה בצמיחת האוכלוסייה מ-2.5–2.75 אחוזים בשנה בשנות החמישים והשישים ל-1.5–1.75 אחוזים בשנים 2000–2010.¹

עם זאת, השינוי הדרמטי במגמות הדמוגרפיות אינו משתקף עדיין במציאות החיים של המצרים, שכן חולפים עשורים עד שניכרת השפעתם של תהליכים דמוגרפיים מסוג זה. שיעורי הילודה הגבוהים מאוד במחצית השנייה של המאה ה-20 באו לידי ביטוי בעלייה פי ארבעה במספר הצעירים במצרים המגיעים לגיל העבודה: מ-400,000 בשנה בשנות החמישים והשישים ל-800,000 בשנה בשנות השמונים, ועד 1.6 מיליון ב-2010. התחזית לעשורים הקרובים היא ל-1.6 עד 1.8 מיליון איש בשנה, כפי שמוצג בתרשים 1.



תרשים 1: מצרים – מספר הצעירים המגיעים לגיל העבודה 2050–1950 (במיליונים, כניסה לקבוצת הגיל 20–24)

הערה: חושב על ידי המחבר על פי נתונים של האו"ם, המחלקה לעניינים חברתיים וכלכליים, חטיבת האוכלוסייה, אוכלוסייה לפי קבוצות גיל ומין 2010 (מספרים מוחלטים)²

אתגר האנרגיה

ענף האנרגיה מהווה בשלושת העשורים האחרונים מקור הכנסה עיקרי בכלכלה המצרית. נכון לתחילת העשור השני של שנות האלפיים, הוערכה התרומה הכוללת

של הנפט והגז למאזן התשלומים של מצרים (יצוא ותחליפי יבוא) סביב 25 מיליארד דולר בשנה – סכום שווה ערך לכ־45 אחוזים מסך יבוא הסחורות והשירותים של מצרים. האספקה העצמית של נפט וגז אפשרה לאוכלוסיית מצרים ליהנות מאנרגיה בתעריפים מסובסדים במידה רבה מאוד. שיטה זו של סובסידיות ישירות ועקיפות בתחום האנרגיה הפכה לגורם החשוב יותר בשימור היציבות הסוציאלית אקונומית במצרים.³

המצב השתנה בצורה דרמטית מאז תחילת העשור השני של שנות האלפיים. ככל ששדות הנפט הגדולים של מצרים "מזדקנים", נבלם הגידול בתפוקת הנפט. במקביל, נמשך הגידול המהיר בצריכה העצמית של דלק וחשמל, אשר נהנו מסיבסוד עמוק. התוצאה היא שמצרים הפכה ל"יבואנית נטו של נפט, וצפויה להפוך בקרוב גם ליבואנית נטו של גז. ב־2013/14 (שנת הכספים המצרית מתחילה ביולי) הוערך היבוא המצרי של נפט וגז (נטו) בכ־10 מיליארד דולר, בהשוואה ליצוא נטו בשיעור של 5 מיליארד דולר בחמש השנים הקודמות.⁴

במקביל צמחו הסובסידיות על האנרגיה לממדים מפלצתיים. הסובסידיות הישירות והעקיפות למוצרי אנרגיה הגיעו לסכום המדהים של כ־30 מיליארד דולר, ב־2012/13 הן היוו 10 אחוזים מהתמ"ג ו־30 אחוזים מכלל ההוצאה הממשלתית.⁵ בסדרי גודל כאלה, חוסר האיזון בענף האנרגיה הפך לבעיה המקורית לכלכלית החמורה ביותר של מצרים.

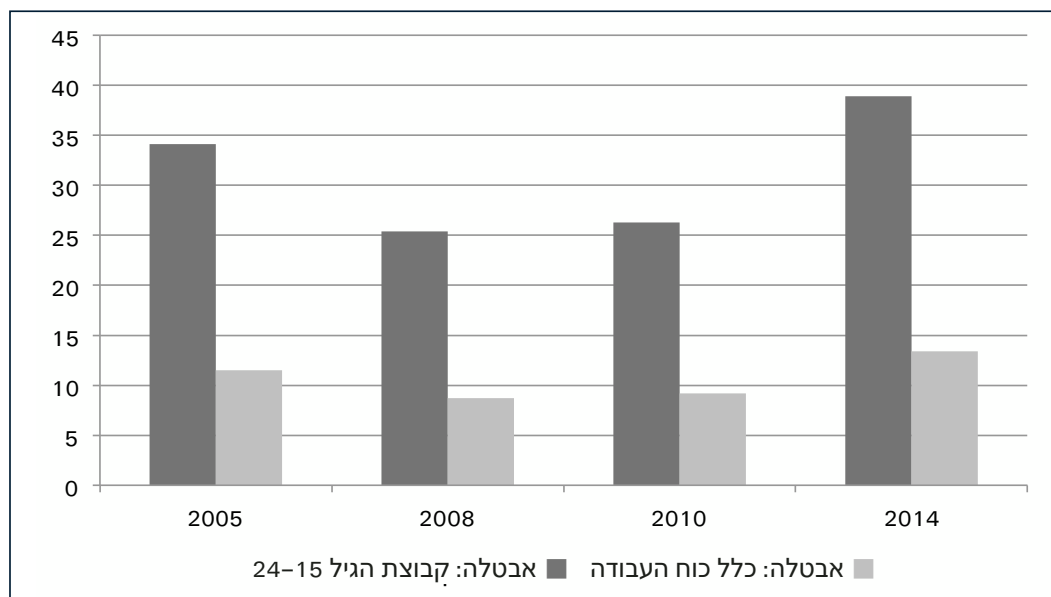
יתרה מכך, מאז 2010 ובמיוחד ב־2012 ובמחצית הראשונה של 2013, הצמיחה המהירה בביקוש לחשמל בשילוב הלחץ על עתודות מטבע החוץ של מצרים לצורך אספקת דלק סדירה יצרה מחסור, ומצרים החלה לחוות הפסקות חשמל תכופות. מאז עליית איסיסי לשלטון במחצית שנת 2013, אפשרו כספי הסיוע שזרמו למשטר החדש מהמפרץ הערבי להבטיח היצע מספיק של גז ודלק. אולם הבעיה של אספקת החשמל נותרה ללא פתרון, ככל שהפער בין הביקוש העולה במהירות (ונשען על תעריפי חשמל בסבסוד גבוה) לבין היכולת המוגבלת של תחנות הכוח המשיך להתרחב בקצב מעורר דאגה.

אתגרים מקרו־כלכליים לטווח הבינוני והקצר

צמיחה כלכלית ואבטלה

על פי המדדים המקרו־כלכליים, התקופה שבין 2004 ל־2010 הייתה הטובה מזה עשרות שנים. כלכלת מצרים הראתה צמיחה כלכלית ריאלית חזקה של 5 עד 7 אחוזים בשנה, למרות המשבר הכלכלי העולמי. התמ"ג לנפש בהתאמה לכוח הקנייה המקומי על פי שיטת PPP (Purchasing Power Parity) גדל ביותר מ־40 אחוזים.⁶ אי־היציבות הפוליטית בעקבות נפילת משטר מובארכ שיבשה את הפעילות הכלכלית, ושיעור הצמיחה הכלכלית צנח לכ־2 אחוזים בשנה בשנים

2011–2013.⁷ ההאטה בפעילות הכלכלית בשנים 2011–2013 השתקפה מייד בגידול חד באבטלה, לשיעורים של 13–13.5 אחוזים בשנים 2012–2013.⁸ האבטלה בקרב הצעירים הייתה מאז ומתמיד גבוהה במיוחד, והמצב רק החמיר בעקבות הקיפאון הכלכלי שהחל ב־2011. נכון לאמצע 2014, שיעור האבטלה בקבוצת הגיל 18–29 היה יותר מכפול בהשוואה לכלל כוח העבודה, ובקבוצת הגיל 15–24 הוא הגיע לפי שלושה בהשוואה לכלל כוח העבודה (29 ו־39 אחוזים בהתאמה, בהשוואה ל־13.4 אחוזים בקרב כלל כוח העבודה). שיעור האבטלה בקרב בוגרי אוניברסיטאות עמד על 36 אחוזים בקרב גברים ו־57 אחוזים בקרב נשים. לשם השוואה, שיעור האבטלה בקרב אנשים חסרי השכלה או בוגרי חטיבת ביניים בלבד היה 15 אחוזים אצל גברים ו־14 אחוזים אצל נשים.⁹ על מנת לבלום את הגידול המהיר באבטלה, מצרים חייבת לחזור למסלול צמיחה בת קיימא של 5 אחוזים בשנה לפחות.



תרשים 2: אבטלה בקרב צעירים ובכלל האוכלוסייה 2014–2005 (באחוזים)
מקור: החטיבה הסטטיסטית של האו"ם: מסד הנתונים Millennium Development Goals והבנק העולמי, Data Bank¹⁰

האתגר הפיסקלי: החזרת האיזון לתקציב המדינה וטיפול בסובסידיות

איי-היציבות הפוליטית מאז 2011 באה לידי ביטוי גם במדיניות פיסקלית מתירנית הרבה יותר. עליות חדות בהוצאות הציבוריות הגדילו את הגירעון התקציבי לרמות שאינן בנות קיימא לאורך זמן, כ־14 אחוזים מהתמ"ג בשנים 2012/13 ו־2013/14. הגורם המרכזי לעלייה בגירעון התקציבי הוא תקציב הסובסידיות העצום, אם כי גם בהוצאות השכר ובהוצאות חברתיות אחרות נרשמו עליות גדולות.¹¹

אתגר מאזן התשלומים

מצבה הקשה של כלכלת מצרים בעידן שלאחר 2011 בא לידי ביטוי גם במאזן התשלומים. ההכנסות מתיירות – מקור חשוב במיוחד להכנסות מיצוא – צנחו מקרוב ל-12 מיליארד דולר ב-2009/10 ל-5 מיליארד דולר ב-2013/14. השקעות חוץ נטו (השקעות ישירות מחו"ל – FDI, והשקעות פיננסיות) ירדו מ-13 מיליארד דולר ב-2009/10 להשקעה שלילית נטו (כלומר, משיכת השקעות) של 1.5 מיליארד דולר ב-2010/11 וב-2011/12, ולאחר מכן התאוששו השקעות החוץ באופן חלקי לכדי השקעה נטו של 5 מיליארד דולר לשנה ב-2012/13 וב-2013/14. בנוסף, יבוא חיטה וסחורות חיוניות אחרות עלה בצורה ניכרת. סך היבוא של סחורות ושירותים עלה מ-57 מיליארד דולר ב-2009/10 ל-67 עד 69 מיליארד דולר בשנה ב-2012/13–2013/14, ואילו סך היצוא של סחורות ושירותים נשאר סביב 45 עד 49 מיליארד דולר בשנה. מגמות אלה גרמו לכך שיתרות מטבע החוץ הרשמיות של מצרים צנחו בצורה דרמטית, מרמה נוחה של 35 מיליארד דולר בסוף 2009/10, השקולה לשבעה חודשים של יבוא סחורות ושירותים, ל-15 מיליארד דולר בלבד בסוף 2011/12, שהם שווי-ערך לפחות משלושה חודשים של יצוא.¹²

נפילה זו של 60 אחוזים העמידה את מצרים נוכח קושי גובר לרכוש מזון בסיסי ואספקה חיונית אחרת, במהלך המחצית השנייה של 2012 והמחצית הראשונה של 2013. לקשיי אספקה אלה היו השפעות שליליות ממשיות על היציבות הפוליטית והחברתית של משטר הנשיא מורסי, והם היו בין הגורמים לנפילתו.

נקודת הפתיחה של איסיסי

לנוכח העומק וההיקף של האתגרים הדמוגרפיים, הכלכליים והחברתיים, המשימה של השבת האיזון לכלכלת מצרים קשה ביותר. יחד עם זאת, איסיסי החל את דרכו עם שלושה יתרונות חשובים שפעלו לטובתו:

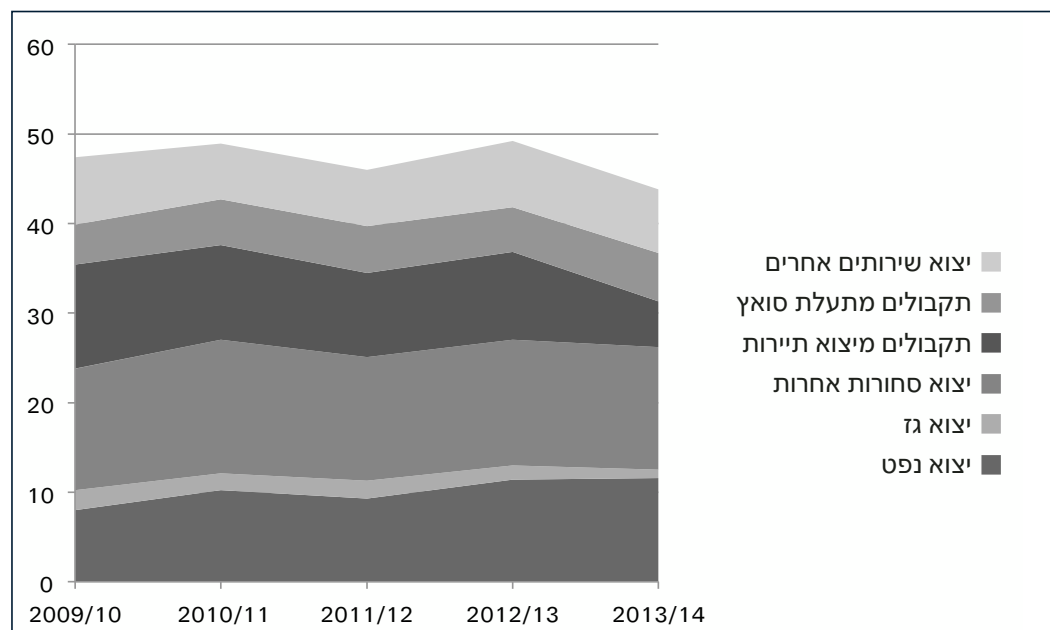
1. הוא השיב את היציבות הפוליטית וזכה בתמיכת העם ובאמונו – תנאי מקדים ליישום האמצעים הכלכליים האמיצים הנדרשים.
2. למרות שהכלכלה סבלה מקיפאון בתקופה שלאחר 2011, ענפי הכלכלה העיקריים לא נפגעו.

3. סיוע חוץ כלכלי חסר-תקדים ממדינות המפרץ הערבי למשטרו של איסיסי למעט התיירות, ענפי הכלכלה המרכזיים של מצרים (לרבות הענפים הקשורים ליצוא) נותרו על פי רוב ללא פגע. ההכנסות של 2013/14 מתעלת סואץ בסך 5.4 מיליארד דולר היו גבוהות ב-10 אחוזים בהשוואה ל-2009/10, והנתונים עבור המחצית הראשונה של 2014/15 הראו עלייה נוספת של 9 אחוזים. סך היצוא של סחורות שאינן נפט וגז לא נפגע, וכן יצוא שירותים שאינם קשורים לתיירות. ענף הבנקאות הפגין גם הוא יציבות. וחשוב ביותר – המצרים שעובדים מחוץ למדינה

הגדילו במידה ניכרת את העברות הכספים שלהם למצרים. היקף העברת הכספים שלהם הוכפל, מ-9.5 מיליארד ב-2009/10 ל-18.4 מיליארד בכל אחת מהשנים 2012/13 ו-2013/14. נתוני המחצית הראשונה של שנת 2014/15 מראים על גידול ניכר נוסף של 12 אחוזים במחצית הראשונה של 2013/14, כלומר, העברות כספים בהיקף שנתי של כ-20 מיליארד דולר.¹³

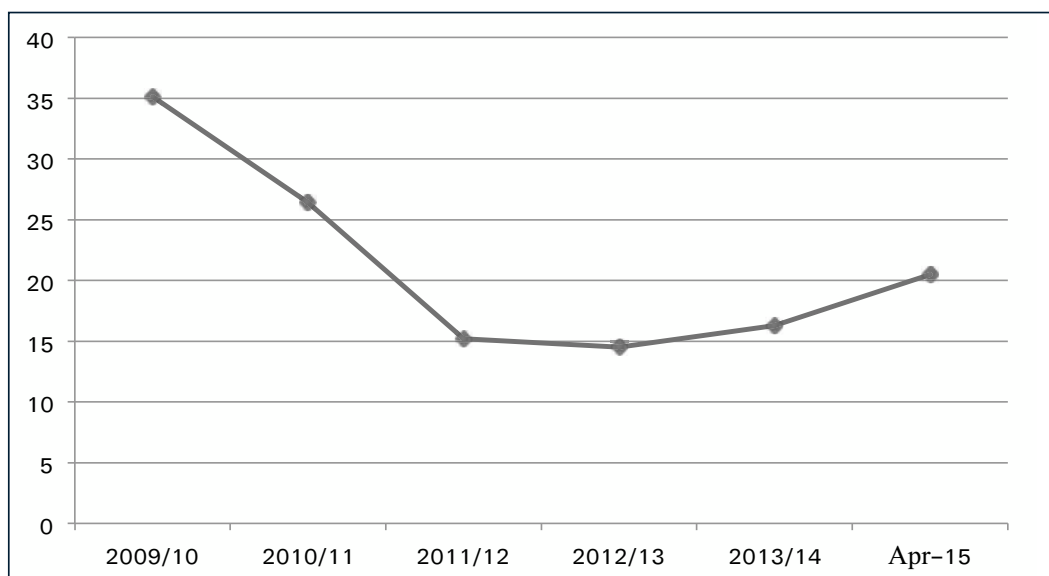
באשר ליתרון השלישי – הסיוע מהמפרץ זינק ל-19 מיליארד דולר בשנת הכספים 2013/14, בעיקר מערב הסעודית ומאיחוד האמירויות, שתרמו קרוב ל-8 מיליארד דולר כל אחת, ומכווית (קרוב ל-3 מיליארד דולר). חלק גדול מהסיוע – מעל 40 אחוזים מסך הסיוע מהמפרץ ל-2013/14 – הועבר כמוצרי נפט.¹⁴ מדינות המפרץ התחייבו לסיוע פיננסי של יותר מ-12 מיליארד דולר ל-2014/15, כאשר חלק גדול ממנו כבר הועבר.¹⁵

הזרימה הגדולה של סיוע ממדינות המפרץ הערבי אפשרה לאיסי לממן את הפער במאזן התשלומים ולהזרים תשלומים לכיסוי חובות ופיגורים, במקביל לשמירת עתודות מטבע החוץ של מצרים בהיקף של 15–20 מיליארד דולר, השקול לכ-3 עד 3.5 חודשי יבוא. באפריל 2015 עלו יתרות מטבע החוץ ליותר מ-20 מיליארד דולר, לראשונה מאז שלהי 2011.¹⁶



תרשים 3: מצרים – יצוא סחורות ושירותים לפי ענפים עיקריים (במיליארדי דולר אמריקאי) 2009/10 – 2013/14

מקור: קרן המטבע הבינלאומית¹⁷



תרשים 4: מצרים – יתרות בינלאומיות ברוטו 2009/10 – אפריל 2015 (במיליארדי דולר, סוף תקופה)

מקור: קרן המטבע הבינלאומית, Daily News Egypt¹⁸

התוכנית הכלכלית של איסיסי

התוכנית הכלכלית השאפתנית של איסיסי מתמקדת ברפורמות מבניות, שיעדן המרכזי הוא ההוצאות העצומות על תשלומי הסובסידיות של ממשלות קודמות לא היה האומץ הפוליטי לטפל בהן, וכן לרפורמות מס ולהתאמות פסקליות נוספות, לצד אמצעים לעידוד השקעות.

להלן היעדים המקרו-כלכליים המרכזיים בתוכניתו של איסיסי:¹⁹

1. העלאת הצמיחה הכלכלית לשיעור שנתי ארוך טווח של 6% עד 2018/19 – מצרים חייבת לחזור לרמת צמיחה של 5 עד 7 אחוזים, בדומה לרמות של השנים 2004–2010, על מנת ליצור מספיק מקומות עבודה למצטרפים החדשים לשוק העבודה, וכדי להפחית בהדרגה את האבטלה. התוכנית צופה כי שיעור האבטלה ירד מ-13.4 אחוזים ב-2013/14 ל-10 אחוזים ב-2018/19.
2. הורדת הגירעון הפיסקלי ל-8 אחוזים מהתמ"ג, רמה בת קיימא בטווח הארוך – ברמה כזו, התוכנית הכלכלית של איסיסי צופה כי צפוי להתקבל מימון באמצעות סיוע חוץ בהיקף שיאפשר כיסוי הגירעון, למשך מספר שנים.
3. עצירת הגידול המהיר בחוב הציבורי והפחתתו לאחר מכן – החוב הציבורי זינק מכ-80 אחוזים מהתמ"ג ב-2009/10 ליותר מ-95 אחוזים ב-2013/14. על פי התוכנית, החוב הציבורי יופחת בהדרגה עד 90 אחוזים ב-2016/16 ו-85 אחוזים ב-2018/19.

4. ייצוב עתודות המט"ח – ברמה של 3 חודשי יבוא עד סוף 2014/15, ולאחר מכן עלייה לרמה של 3.5 חודשי יבוא עד 2018/19.
5. בלימת האינפלציה סביב 10 אחוזים ב־2014/15 וב־2016/17 (ממוצע בין שתי שנות הכספים), למרות עליית מחירי הדלק וסחורות אחרות, והפחתתה בהדרגה ל־7 אחוזים ב־2018/19.
- התוכנית יצאה לדרך במחצית 2014, מייד לאחר השבעתו של איסיסי לנשיאות, והחלה ברפורמה בתחום סבסוד המזון והאנרגיה. השלב הראשון של הרפורמה כלל עליות חסרות־תקדים במחירים של כל סוגי האנרגיה. תעריפי החשמל זינקו גם הם עבור משקי הבית והמשתמשים המסחריים והתעשייתיים.
- היעד של הממשלה לשנת הכספים 2014/15 היה קיצוץ של 25 אחוזים בסובסידיות, בעיקר בסובסידיות לאנרגיה. מהלך זה לבדו היה צפוי לחסוך כ־5 מיליארד דולר, שהם 2 אחוזים מהתמ"ג. מחירי החשמל והדלק אמורים היו לעלות בכ־20 אחוזים בכל שנה עד 2018/19, עד ביטול מלא של הסובסידיות לאנרגיה.²⁰
- סדרה של אמצעים הופעלו כדי לרכך את השפעת מחירי האנרגיה הגבוהים על הצרכנים, ולספק הגנה מסוימת לעניים ולחלשים. תקציב 2014/15 כלל גם תוספות משמעותיות לתקציבי החינוך והבריאות, שאמורות לעלות עוד יותר בשנים הקרובות. תוספות אלה ממומנות באמצעות הסכום שנחסך בעקבות הרפורמות בסובסידיות, ואמורות לתרום לכך שהצמיחה הכלכלית תקיף שכבות רחבות יותר של האוכלוסייה.²¹
- הממשלה החלה גם ברפורמות מס במטרה להפוך את מגמת הירידה במס הכנסה, שצנח מ־16 אחוזים מהתמ"ג ב־2008/9 ל־13 אחוזים מהתמ"ג ב־2013/14, ולהעלות אותו בחזרה ל־16 אחוזים מהתמ"ג ב־2015/16.²²
- עידוד השקעות הוא אבן פינה בתכניתו הכלכלית של איסיסי. מרבית הגידול בהשקעות צפוי מהשקעות של המגזר הפרטי – מקומי וזר (FDI) – השקעות חוץ (שירות), ודרך פרויקטים של שותפות ציבורית־פרטית (PPP). בנוסף למיזמי הדגל של תעלת סואץ החדשה והפרויקטים של קהיר החדשה, כוללת התוכנית עוד כמה מיזמי ענק לאומיים לטווח הארוך בתחומים של אנרגיה מתחדשת, דיור, פיתוח מחצבים, תשתיות כבישים והשבחת קרקעות.²³

ביצוע התכנית הכלכלית ב־2014/15

הנתונים הראשוניים לשנת הכספים 2014/15 מעידים על התאוששות ניכרת. נרשמה צמיחה ריאלית בתמ"ג, מרמה של כ־2 אחוזים בשנים 2011–2013/14, שמשמעותה קיפאון בתוצר לנפש, עד 5.6 אחוזים במחצית הראשונה של שנת הכספים 2014/15 (בהשוואה למחצית הראשונה של 2013/14). התחזיות המעודכנות צופות שצמיחת התמ"ג ב־2014/15 תהיה קרובה ל־5 אחוזים – שיעור גבוה מהיעד המצרי לשנה זו.²⁴

הצמיחה הנאה והמפתיעה ב־2014/15 נבעה מצמיחה גדולה במיוחד בענפי התיירות ותעשיות הייצור, שזינקו ב־53 ו־17 אחוזים בהתאמה, במחצית הראשונה של 2014/15.²⁵

לגידול המהיר בתמ"ג ב־2014/15 הייתה השפעה מיידית על שוק העבודה. שיעור האבטלה ירד מ־13.4 אחוזים ב־2013/14 (בממוצע שנתי) ל־13.1 אחוזים ברבעון הראשון של 2014/15, 12.9 אחוזים ברבעון השני, ו־12.8 אחוזים ברבעון השלישי.²⁶

האמון הגובר בסיכויים הפיננסיים והכלכליים של מצרים מתבטא גם בחידושן של השקעות חוץ ישירות (FDI) ובתזרים נכנס נטו של השקעות פיננסיות. על פי הערכות קרן המטבע הבינלאומית וממשלת מצרים, סכום השקעות החוץ הישירות הוכפל מ־3.5–4 מיליארד דולר ב־2012/13–2013/14, ל־7–8 מיליארד דולר ב־2014/15. ההערכה היא שגם ההשקעות הפיננסיות השוטפות הוכפלו, מכ־1.5 מיליארד דולר בשנה בתקופה 2012/13 – 2013/14, ל־3 מיליארד דולר ב־2014/15.²⁷

צעדים לעידוד ההשקעות החלו להתבצע באמצע 2014 ונמשכו בתחילת 2015. הבנק המרכזי של מצרים הוריד את שערי הריבית – כלי מקובל לעידוד השקעות, ולאחר מכן אפשר פחות בשיעור של כ־7 אחוזים בלירה המצרית לעומת הדולר האמריקאי, כדי לתת מענה לדרישות של מוסדות פיננסיים בינלאומיים לאורך זמן רב.²⁸

בתחילת מארס אישרה הממשלה אחרי המתנה ממושכת את חוק ההשקעות החדש – עוד מרכיב חיוני הדרוש כדי לזכות באמון מצד משקיעים זרים ולמשיכת השקעות חוץ.²⁹

התקדמות נרשמה גם בכמה ממיזמי הענק, במיוחד בפרויקט הדגל של תעלת סואץ החדשה. החוזה לשלב הראשון של חפירת התעלה החדשה נחתם באוקטובר 2014 עם תאגיד בינלאומי של שש חברות חפירה. סיום השלב הראשון מתוכנן במחצית השנייה של 2015.³⁰

ועידת שארם א־שיח' לפיתוח כלכלי שהתקיימה באמצע מארס 2015 הייתה ציון דרך חשוב בתהליך של החזרת מצרים למפת העסקים הבינלאומיים והקהילה הפיננסית. הערך המצטבר של ההסכמים ומזכרי ההבנות שכבר נחתמו עבור השקעות בפרויקטים שונים שהוצגו בוועידה עלה על 50 מיליארד דולר – הרבה מעבר לציפיות שהיו לפני הוועידה.³¹

באפריל 2015 העלתה סוכנות הדירוג מודי'ס את דירוג האשראי של מצרים לראשונה מאז 2011 – מהלך נוסף שתורם לחיזוק אמון המשקיעים.³²

סיכונים גבוהים והשלכות אסטרטגיות

למרות הסיכונים החיוביים שצוינו לעיל, כלכלת מצרים נמצאת עדיין בשלב ראשוני של התאוששות, והיא חשופה למגוון רחב של סיכונים חברתיים וביטחוניים ולזעזועים כלכליים מבית ומחוץ.

להלן הסיכונים העיקריים שעלולים להשפיע לרעה על יישום תכניתו הכלכלית של איסי:

1. היציבות הפוליטית הפנימית נתונה למתקפות תדירות, ושורר חוסר ודאות באשר ליכולתו של משטר איסי להבטיח יציבות פוליטית לטווח הארוך.
2. רגישויות ומחאות חברתיות – התוכנית הכלכלית שמה דגש על צמיחה כוללת, ונותנת עדיפות לתוכניות חברתיות באופן שגורם לבני מעמד הבינוני והנמוך לחוש שהם עתידים ליהנות מפירותיה. יחד עם זאת, מצרים זקוקה לתקופה ארוכה של צמיחה כלכלית חזקה ולתוכניות חברתיות אפקטיביות עבור רובה המכריע של האוכלוסייה, כדי לחוש שיפור משמעותי במצב הכלכלי והחברתי. לצד אלה, רגישויות חברתיות עמוקות והתפתחות אפשרית של מחאות נרחבות מטילות איום מתמיד על היציבות.
3. התלות בסיוע ערבי היא מקור נוסף לרמה גבוהה של פגיעות – דרושה זרימה מתמדת של סיוע ממדינות המפרץ הערבי בסדרי גודל של 15 מיליארד דולר ומעלה בשנה בשנים הקרובות, כדי לייצב את התקציב ואת מאזן התשלומים. אם מחירי הנפט יישארו נמוכים, מדינות המפרץ עשויות לצמצם את היקף הסיוע למצרים. הרמה הנמוכה של יתרות המט"ח של מצרים הופכת אותה לפגיעה במיוחד לעיכובים או לקיצוצים אפשריים בסיוע הערבי.
4. מצרים תלויה במדינות המפרץ הערבי גם בהיבטים מרכזיים נוספים – מקור העברות הכספים של עובדים בהיקף של 20 מיליארד דולר בשנה בקירוב הוא מדינות המפרץ, וגם חלק גדול מההשקעות הזרות צפויות להגיע ממשקיעים במפרץ.
5. לסיכונים הביטחוניים באזור תעלת סואץ יש חשיבות מיוחדת, שכן אזור זה מתוכנן להיות האזור בעל הצמיחה המהירה ביותר במצרים, ולהפוך בעשרים השנים הקרובות למרכז כלכלי, מסחרי ועסקי מרכזי – השני בגודלו אחרי קהיר.
6. פיתוח האזור אמור להתבצע באמצעות תכנית "מסדרון תעלת סואץ", המתוכננת כהמשך לפרויקט תעלת סואץ החדשה. מיזם ענק זה מיועד לפתח את האזור כולו כמרכז תעשייתי, מסחרי ולוגיסטי בינלאומי ברמה עולמית. מיזם "מסדרון תעלת סואץ" כולל פיתוח בקנה מידה רחב של ערי התעלה איסמעיליה, פורט סעיד וסואץ, וכן של האזורים הסמוכים מעין סוחנה בדרום ועד אל-עריש במזרח. בנוסף לנמלים הגדולים של פורט סעיד, ישודרגו הנמלים השכנים של

- אל-עריש, עין סוחנה ועוד כמה נמלים קטנים, וישתלבו בתוך המרכז הלוגיסטי המסחרי של "מסדרון תעלת סואץ"³³.
7. ענף הנפט והגז רגיש גם הוא לסיכונים ביטחוניים, שכן מרבית שדות הנפט והגז של מצרים הם ימיים ונמצאים במזרח הים התיכון ובמפרץ סואץ. ייצור הנפט והגז תלוי במערכות מורכבות של מתקנים ימיים, צינורות שינוע ארוכים ומאות תחנות שאיבה יבשתיות ומתקני שירות נוספים. מערכות מורכבות אלה פגיעות מאוד, כפי שניתן היה להיווכח מהשיבושים החוזרים ונשנים בזרימת הגז דרך הצנרת בסיני, כתוצאה מהמצב הביטחוני המתדרדר בחצי-האי. סיכונים נוספים שעלולים לערער את התוכנית הכלכלית של איסי כוללים, בין היתר, האטה בסחר העולמי שעלולה להשפיע על ההכנסות מתעלת סואץ, משברים כלכליים או פיננסיים חיצוניים שונים שיכולים להשפיע על התיירות, על סיוע החוץ של מדינות וארגונים בינלאומיים או על השקעות חוץ ישירות (FDI) (לדוגמה, המשבר הכלכלי הנוכחי ברוסיה שמשפיע על התיירות הרוסית במצרים), או חסמים פוליטיים שעלולים לחבל בקונסולידציה הפיסקלית, להעמיק את חוסר האיזון ולפגוע בהתקדמות שכבר הושגה.
- לסיכונים שהוזכרו לעיל ולמחיר הכלכלי העצום של אי-היציבות יש כמה השלכות אסטרטגיות חשובות:
1. החשיבות המרכזית של הצבא ככלי האמין היחידי לקיום היציבות. שליטה בגורמים הפועלים לערער את היציבות הפנימית במצרים והחזרת השליטה בחצי-האי סיני וסביבו הם תנאי מקדים ליישום מוצלח של התוכנית הכלכלית. לכן, העדיפות הראשונה של איסי היא להבטיח שהצבא יקבל את התקציבים, את הציוד ואת חופש הפעולה הדרושים לו.
 2. לנוכח מעמדו המרכזי של הצבא המצרי כעמוד התווך של היציבות, הוא כבר מרחיב את פעילותו הכלכלית. הוא גם מסתמן כבעל תפקיד מרכזי בהוצאה לפועל של מיזמי הענק שפורטו לעיל.
 3. לאור התפקיד החיוני של מדינות המפרץ הערבי בשימור הכלכלה המצרית ובתמיכה בצמיחתה, על מצרים לאמץ אסטרטגיה של איזון יחסיה עם מדינות המפרץ באמצעות תרומה לביטחון. לשם כך עליה למלא תפקיד פעיל נגד כוחות מערערי יציבות המאיימים על מדינות המפרץ, או על האזור בכללותו.

השלכות על יחסי ישראל-מצרים

הסיכונים שצוינו מדגישים את החשיבות של שמירת יחסים יציבים עם ישראל עבור כלכלת מצרים, ואת התפקיד שממלא הסכם השלום עם ישראל כעמוד תווך ביציבות זו.

1. יחסים יציבים עם ישראל הם בעלי חשיבות ראשונה במעלה להבטחת התפקוד התקין של חלקים מרכזיים בכלכלת מצרים, כמו התיירות, תעשיית הנפט והגז וכן תעלת סואץ. התדרדרות ביחסי מצרים וישראל עלולה להציב ענפי כלכלה אלה בסיכון נוסף, שיגרור פגיעה אנושה בתפקודם התקין.
2. יחסים יציבים עם ישראל חשובים במיוחד בהתחשב ברגישות של ענפים אלה לנוכח אתגרי הביטחון בסיני. שדות הנפט והגז והמתקנים החשובים ביותר במזרח הים התיכון, וכן תעלת סואץ, מצויים בסכנה כל עוד לא יושב הביטחון לסיני, ולשם כך נדרש לשמור על יחסים יציבים עם ישראל.
3. ככל שמתקדם פרויקט פרוזדור תעלת סואץ, השמירה על יחסים טובים עם ישראל חשובה עוד יותר.
4. סיוע החוץ והסכומים העצומים – הדרושים כדי לגשר על הפער במקורות ההכנסה במטבע חוץ של מצרים ולתת מענה לאתגרים הסוציו-אקונומיים הבסיסיים והחיוניים ביותר – ימשיכו לזרום רק אם תישמר היציבות הפוליטית. יציבות זו תעמוד בסכנה אם היחסים עם ישראל יתדרדרו.

סיכום

המהלכים הכלכליים שנקט הנשיא עבד אל-פתח אי-סיסי מאז כניסתו לתפקיד מעידים על כוונות רציניות לצאת לדרך חדשה של התמודדות עם האתגרים הקשים של כלכלת מצרים. השורה הארוכה של מהלכים כלכליים אמיצים ושינויי מדיניות זכתה לגיבוי בדמות סכומי סיוע חסר-תקדים ממדינות המפרץ הערבי, ולתמיכת הקהילה הבינלאומית. הנתונים הראשוניים של שנת 2014/15 חיוביים מהצפוי. הפעילות הכלכלית מראה התאוששות איתנה ושיעור האבטלה נמצא בירידה. התקדמות נרשמה גם בכמה ממיזמי הענק, ובמיוחד בפרויקט הדגל של תעלת סואץ החדשה. יחד עם זאת, שיקום הכלכלה עדיין מצוי בשלב הראשון, והמערכת כולה רגישה למגוון רחב של סיכונים.

הערות

- 1 UN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects: The 2012 Revision - Volume I: Comprehensive Tables* (New York, 2013), Table A.13, pp. 131-137.
- 2 שם, עמ' 282. *Volume I: Demographic Profiles*.
- 3 Yitzhak Gal, "the Egyptian Gas Industry: Export of Gas Vs. Supply of Subsidized Gas to the Local Market," *iqtisadi* (April 2011) pp. 8-9, [http://www.dayan.org/sites/default/files/Iqtisadi_1_April_Hebrew\[1\].pdf](http://www.dayan.org/sites/default/files/Iqtisadi_1_April_Hebrew[1].pdf); and Yitzhak Gal, "The Egyptian Interests in Stable Relations with Israel In View of Egypt's Fundamental Problems," *Unpublished Paper* (February 2011), pp. 2-4.

- 4 חושב על ידי המחבר על פי הבנק המרכזי של מצרים, *Monthly Bulletin* (January 2015), Table 21, http://cbe.org.eg/CBE_Bulletin/2015/Bulletin_2015_1_Jan/39_21_Balance_of_Payments.pdf; and IMF, *Country Report No. 15/33: Arab Republic of Egypt 2014 Article 4 Consultation - Staff Report* (Washington, February 2015), pp. 27, 51. נתוני 2013/14 כוללים מוצרי אנרגיה שיובאו כמענקים ממדינות המפרץ הערבי.
- 5 חושב על ידי המחבר על פי קרן המטבע הבינלאומית, שם עמ' 19, 30 "Egypt to pay off all arrears to foreign oil firms by 2017," *Ahram Online*, 22 July 2014, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/106796/Business/Economy/Egypt-to-pay-off-all-arrears-to-foreign-oil-firms-.aspx>; and Kieran Clarke, "Energy Subsidy Country Update: Egypt's Recent Subsidy Reforms," *IISD-GSI*, August 2014, http://www.iisd.org/GSI/sites/default/files/ffs_egypt_update_august_2014.pdf
- 6 IMF, "World Economic Outlook Database," October 2014.
- 7 IMF, "World Economic Outlook Database," October 2014; IMF, *Country Report No. 15/33*, p.26.
- 8 שם.
- 9 "Egypt Unemployment Rate," *CAPMAS, Egypt, quoted in Trading Economics*, February 20, 2015, <http://www.tradingeconomics.com/egypt/unemployment-rate>; and World Bank, *Data Bank*, <http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS>
- 10 UN, שם, World Bank, שם.
- 11 IMF, *Country Report No. 15/33* (February 2015), p. 8, 11.
- 12 שם, עמ' 27.
- 13 שם; Central Bank of Egypt, "Monthly Statistical Bulletin" (April 2015), Table 21.
- 14 שם, עמ' 51.
- 15 Focus Economics, "Egypt Economic Outlook" (April 14, 2015), <http://www.focus-economics.com/countries/egypt>.
- 16 Menna Samir, *Daily News Egypt*, Central Bank of Egypt, "Monthly Statistical Bulletin" (April 2015), Table 19.
- 17 IMF, שם.
- 18 IMF, שם; Menna Samir, *Daily News Egypt*.
- 19 IMF, שם, עמ' 30, 35; Egypt, Ministry of Finance, *The Financial Monthly Bulletin*, (April 2011), p.11.
- 20 IMF pp. 18–19, Kieran Clarke, pp. 1, 3, 4, 5
- 21 *Associated Press* (July 5 2014), <http://www.usnews.com/news/world/articles/2014/07/05/egypt-premier-defends-steep-rise-in-energy-prices>; Kieran Clarke, *ibid*, p. 2; IMF, *ibid*, p. 17.
- 22 IMF, עמ' 35, 38.
- 23 Egypt, General Authority for Investment and Free Zones, "Time to Invest in Egypt" (October 2014), <http://unctad-worldinvestmentforum.org/wp-content/uploads/2014/10/Egypt-WIF14-Talking-Business-Presentation.pdf>
- 24 IMF, pp. 16–36.
- 24 Menna Samir, *Daily News Egypt*;; Dahlia Kholaf, *Daily News Egypt* (April, 2015), Central Bank of Egypt, *Monthly Statistical Bulletin*, (April 2015), Table 44, [http://cbe.org.eg/CBE_Bulletin/2015/Bulletin_2015_4_Apr/69_44_GDP_by_Expenditure\(Constant_Prices\)_and_\(Table_45\).pdf](http://cbe.org.eg/CBE_Bulletin/2015/Bulletin_2015_4_Apr/69_44_GDP_by_Expenditure(Constant_Prices)_and_(Table_45).pdf)

- Central Bank of Egypt, *Monthly Statistical Bulletin*, (April 2015), Main Economic Indicators, [http://cbe.org.eg/CBE_Bulletin/2015/Bulletin_2015_4_Apr/08_Indicator\(Real_Sector\)1.pdf](http://cbe.org.eg/CBE_Bulletin/2015/Bulletin_2015_4_Apr/08_Indicator(Real_Sector)1.pdf) 25
- Quoted from CAMPAS, *Daily News Egypt* (May, 17, 2015). 26
- Quoted from CAMPAS in *Daily News Egypt*, February 18, 2015; IMF, pp. 11, 24; Menna Samir, *Daily News Egypt*. 27
- Central Bank of Egypt, “*Monthly Statistical Bulletin*” (April 2015), Table 15 and Table 17. 28
- Amr Adly, “Will the March Investment Conference Launch Egypt’s Economic Recovery?,” *Carnegie Middle East Center* (March 5 2015), <http://carnegie-mec.org/2015/03/05/will-march-investment-conference-launch-egypt-s-economic-recovery/i3hj>; Reuters (March 4 2015), <http://www.reuters.com/article/2015/03/04/us-egypt-investment-law-idUSKBN0M00W120150304> 29
- Maria Golia, “The New Suez Canal Project and Egypt’s Economic Future,” *The Middle East Institute* (December 19, 2014), <http://www.mei.edu/content/article/new-suez-canal-project-and-egypt%E2%80%99s-economic-future>; IMF, Focus Economics, “Egypt Economic Outlook” (April 14, 2015), <http://www.focus-economics.com/countries/egypt>. 30
- Moody’s (April 7, 2015), https://www.moody’s.com/research/Moodys-upgrades-Egypt-to-B3-with-a-stable-outlook--PR_320392 31
- Moody’s (April 7, 2015), https://www.moody’s.com/research/Moodys-upgrades-Egypt-to-B3-with-a-stable-outlook--PR_320392 32
- Moody’s (April 7, 2015), https://www.moody’s.com/research/Moodys-upgrades-Egypt-to-B3-with-a-stable-outlook--PR_320392 33