

מבט על 454, 9 באוגוסט 2013

האפשרויות הכלכליות של מצרים: אסטרטגיית "מבט החוצה"

אפרים חלמיש

הכלכלה המצרית נתונה במצב קשה. פרשנים רבים טוענים שהמשבר במצרים אינו פוליטי אלא כלכלי. בעוד שבטווח הארוך, הממשלות שיקומו בעתיד יוכלו לאמץ וליישם מדיניות טובה יותר שתשפר את כלכלת מצרים, הרי שבטווח הקצר, ההשפעה של המהפכה האחרונה רק מרעה את המצב. לאור זאת, אימוץ של אסטרטגיית 'מבט החוצה' שתחבר מחדש את כלכלת מצרים לכלכלה העולמית, היא הדרך היחידה להשגת שיקום ושגשוג יציבים ומתמשכים.

המציאות מדברת בעד עצמה. אי יציבות פוליטית, גירעונות פיסקלים (13% מהתמ"ג) ומחסור ביתרות מטבע חוץ מגבילים את היכולת של ממשלת מצרים להוציא כספים מקופתה. בסביבה כלכלית שבה סובסידיות על דלק ומזון (בעיקר לחם) הן יסוד מרכזי בכלכלה, כוח ההוצאה הוא קריטי. חבילות הסיוע האחרונות ממדינות המפרץ מספקות מרחב נשימה מסוים לששת החודשים הבאים, אולם לא ברור מה יהיה לאחר מכן. שוק העבודה המצרי חלש, שיעור האבטלה עומד על 13% וכולל שליש מהצעירים, והשכר – נמוך. מחירי המזון זינקו ב-50% מאז 2010, והשירותים שמעניק המגזר הציבורי דלים ביותר.

המציאות מייצרת לחץ כבד על הממשלה להתמקד במדיניות כלכלית פנימית ולהעניק סובסידיות והזדמנויות תעסוקה. האינטרס של ישראל הוא לקדם את היציבות הכלכלית והמדינית במצרים, ולכן מתבקש שגם היא תתמוך בסיוע חוץ של הממשלים בארצות הברית ובאירופה. יחד עם זאת, התעלמות מהחזית החיצונית עלולה למנוע ממצרים מלהגיע לעצמאות כלכלית. הממשלה הזמנית החדשה, שלחבריה ניסיון רב בכלכלה ורגולציה, יכולה לפעול בכמה ערוצים אם תבחר לאמץ אסטרטגיה של 'מבט החוצה', ולהביא בכך לצמיחה מתמשכת יותר. שיעור הצמיחה הנמוך של מצרים, כ-2% ב-2012, הוא אחד הגורמים לשיעור האבטלה הגבוה, וצמיחה מתמשכת עשויה לתת מענה למשבר זה.

ראשית, על הממשלה להגדיל אסטרטגית את ההשקעות הזרות הישירות (FDI) במדינה. דוח UNCTAD להשקעות לשנת 2013 מיוני 2013 מראה שחלה עלייה קלה ב-2012 בצפון אפריקה והמזרח התיכון, בעוד שמצרים קיבלה את הנתח הגדול ביותר בשל התמ"ג הגדול שלה (במונחים מוחלטים). עם זאת, ההשקעות הזרות הישירות במצרים מתכווצות במהירות עקב אי היציבות הכלכלית והפוליטית. ההשקעות הזרות הישירות במצרים בתשעת החודשים שעד מארס 2013 היו 1.4 מיליארד דולר, בהשוואה לרמות השנתיות של 10 מיליארד דולר בשנתיים קודם לכן. מחקרים רבים מראים ששיעור גבוה יותר של השקעות זרות יביא ליותר משרות, יעלה את השכר ויחזק את היציבות. כמה יוזמות יכולות לסייע להגדיל את ההשקעות הזרות במצרים. על הממשלה הזמנית לאותן לשוק שהיא לא תאמץ מדיניות המשנה את כללי המשחק, שעלולה להשתנות על ידי הממשלה הקבועה שתחליף אותה. משקיעים זרים מחפשים יציבות ושישה חודשים נוספים של אי יציבות לא יתרמו לכך.

בנוסף, אי היציבות הפוליטית המתמשכת קוראת לשיפור בשוק ביטוח הסיכון הפוליטי. מצרים מחפשת נאשות אחר מימון לפרויקטים של אנרגיה בקנה מידה גדול למדי כדי להפחית את המחסור בחשמל. רבים מהפרויקטים האלה יכולים להיות מבוטחים כנגד סיכון פוליטי על ידי מוסדות בינלאומיים כמו הסוכנות הרב-לאומית להבטחת השקעות (Multilateral Investment Guarantee Agency). הגנה להלוואה של קרן המטבע הבינלאומית תוכל לשפר את הקשרים בין מצרים לבין רבים מהמוסדות הרב-לאומיים, ולהגביר את נפח הפוליסות לביטוח סיכון פוליטי עם שיעור פרמיה נמוך יותר.

זאת ועוד, עקרון שלטון החוק, שקיפות ויציבות רגולטורית הם מרכיבים מרכזיים בכל מסגרת להשקעות זרות ישירות. הפרה של הסכמים בינלאומיים עלולה לשלוח איתות שמצרים אינה יכולה להבטיח למשקיעים זרים שיקבלו את הסביבה המסחרית שהם מחפשים. אמנם סעיף של יציבות רגולטורית הוא שכיח בהסכמים בינלאומיים בשווקים מתפתחים, אולם הממשלה יכולה וצריכה לעשות יותר כדי להגן על האינטרסים של המשקיעים. החלטתה של מצרים להשעות את ההסכם שלה לספק גז ל-EMG, שמספקת אותו לחברת החשמל הישראלית, עלולה לסכן הסכמים פיננסיים ועסקאות אנרגיה אחרות שנחתמו בינה לבין מדינות שונות. אמנם השוק בישראל עוקב אחר הסיפור המצרי מנקודת מבט

גיאופוליטית, אולם עבור מרבית המשקיעים זהו מקרה לדוגמה ליכולתה של מצרים לעמוד בכללי הסחר והמחויבויות החוזיות שלה. באופן דומה, על מצרים להימנע מפעולות מפלות הפוגעות במשקיעים זרים, או ממראית עין לפעולות כאלה, כגון המקרים שדווחו לאחרונה של התחמקות ממס.

שנית, על מצרים לשנות את נטייתה הטבעית לעבר מדינות המפרץ במסחר הבינלאומי. מפת הסחר הנוכחית של מצרים אינה משקפת את השינויים האחרונים בכלכלה העולמית, לאור הקשר הייחודי שלה עם המפרץ. לדוגמה, הממשלה יכולה לפתוח משרדי סחר בשווקים חדשים ופחות מסורתיים.

שלישית, ידוע שהסכמים להשקעות ולסחר בילטרלי שימושיים למדי לבניית קשרי השקעות ומסחר בכל העולם. מצרים יכולה להמשיך לנהל משא ומתן על הסכמים אלה, ולהבטיח שההסכמים החדשים יפתחו את מצרים לשווקים חדשים. ההסכם המוצע לסחר חופשי בין מצרים לסין, שכולל גם סעיף השקעות, הוא דוגמה טובה לכך. הצדדים דנו בו ב-2012 אולם התהליך אינו מתקדם. על הממשלה המצרית להאיץ את המשא ומתן ב-2013 שכן רבים מהמתחרים שלה, שגם עוסקים במוצרים מתחרים, כבר חתמו על הסכמים מסוג זה. אמנם חלק מהמומחים מטיילים ספק ביעילותם של הסכמי השקעות וסחר, אך ההשפעה המצטברת של הסכמים אלה על הכלכלה ועל האזור כולו משמעותית ביותר. להסכמים אלה צריך להתלוות סחר כלכלי ברמת המאקרו. לדוגמה, הסחר בין מצרים לסין גודל ה בשיעור שנתי של 18.8% והגיע לכמעט 7 מיליארד דולר ב-2010. מצרים היא שותף הסחר החמישי בגודלו של סין באפריקה, וההשקעה המצטברת של סין במצרים הגיעה ל-335 מיליון דולר.

רביעית, על הממשלה להשכיל להסביר טוב יותר לרחוב המצרי את תפקיד קרן המטבע הבינלאומית ושאר גופים רב לאומיים בכלכלה המצרית. התפיסה, כי הצבת התנאים מצד קרן המטבע תוביל לרפורמות מבניות לא נחוצות, צריכה להתחלף בראיית תפקיד המימון של הקרן בייצוב שווקים, לרבות מוסדות אחרים למימון הממשלה המצרית (כמו האיחוד האירופי), ובמתן לגיטימיות למדיניות כלכלית פנים-מדינתית. ההלוואות שמציעה קרן המטבע הבינלאומית יאלצו את מצרים לטפל באופן מעמיק במשבר הפיננסי שלה באמצעות הפחתת ההוצאה המקומית והסובסידיות, צעד שיחייב שינוי בדעת הקהל.

חמישית, על מצרים למנף את הכספים הממשלתיים הגדולים של העולם הערבי, ולשכנע אותם להגדיל את הקצאת הנכסים לחברות הפרטיות באזור באופן כללי ולחברות מצריות במיוחד. המצב הנוכחי, שבו כספים אלה הושקעו גלובלית והותירו כמה מהמדינות השכנות מאחור, אינו תורם לקיימות. שיפורים אחרונים בשוק המניות של מצרים נראים מבטיחים. חבילות סיוע שסיפקו מדינות המפרץ יוחלפו בהשקעות Greenfield ישירות. התנועה של התאגיד הבינלאומי למימון (IFC) לעבר השקעות ישירות בשווקים מתפתחים, באמצעות קרנות פרטיות, שממומנות חלקית על ידי ממשלות ריבוניות, יכולה להיות מודל לדוגמה.

לבסוף, על מצרים לשנות את הדיאלוג הכלכלי לאומי שלה, מתרבות של סיוע לתרבות של השתלבות בכלכלה הגלובלית והאזורית. הלוואות קרן המטבע הבינלאומית והסיוע האזרחי והצבאי של אירופה וארצות הברית חיוניים לתפקודה של מצרים, ולכן על ישראל להמשיך ולתמוך בכך, אולם יחד עם זאת אין להפוך סיוע זה למטרה בפני עצמה, ולהזניח בשל כך את היוזמות במגזר הפרטי. החודשים הבאים יהיו מכריעים. דוגמה, על מצרים לגלגל חוב של כ-5 מיליארד דולר בשטרי אוצר שתאריך פירעונם הוא סוף 2013. אימוץ אסטרטגיות ארוכות טווח שמביטות החוצה ולא פנימה יסייע למצרים למצב את עצמה במקום טוב יותר לקראת ההתמודדות עם האתגרים המרכזיים בחודשים הבאים.