



עורכים: פאול ריבלין, יצחק גל ע' עורך: ברנדון פרידמן, גל בוינובר

כרך 4, גיליון 6, יוני 2014

סיסי כסיזיפוס: מצב החירום הכלכלי של מצרים פאול ריבלין

האם נשיאה הנבחר החדש של מצרים יהפוך לסיזיפוס חדש, מלכה האגדי של קורינתוס, שנדון לגלגל סלע כבד במעלה הר בהאדס, שהתגלגל מיד למטה עם הגיעו לפסגה?

עבד אל-פתאח אל-סיסי הושבע באופן רשמי לתפקיד נשיא מצרים, לאחר שועדת הבחירות של המדינה הכריזה שהוא זכה ב-96 אחוזים מהקולות בבחירות לנשיאות שנערכו בסוף מאי 2014. גורמים רשמיים טענו שפחות מ-47.5 אחוזים מ-53 מיליון בעלי זכות ההצבעה במצרים השתתפו – לעומת 52 האחוזים שהצביעו בבחירות לנשיאות בשנת 2012, בהן המועמד האסלאמיסטי, מחמד מורסי, נבחר. נתונים אלה מהווים אינדיקציה חשובה ללגיטימציה של סיסי (או לגבולותיה), דבר שיהיה חיוני, לאור המשימות שהוא ניצב בפניהן.

מצב הכלכלה היה אחד הגורמים החשובים ביותר במשבר שפקד את מצרים מאז נפילתו של חסני מובארכ בפברואר 2011. היה לו תפקיד מרכזי בהדחתו של יורשו, מחמד מורסי, ובנפילתו של האזם ביולי 2013 ושל ראש הממשלה הזמני, עבד אל-עזיז אל-בלאווי, שהיה בתפקיד עד מרץ 2014.

בעיותיה הכלכליות של מצרים הוחמרו כתוצאה מהכאוס הפוליטי של השנים האחרונות. אם הן לא יטופלו, סביר להניח שהדבר יוביל לאי-יציבות פוליטית, וסיסי הודיע שיתפטר אם הדבר ידרש ממנו. בנוסף, מצרים מתמודדת עם בעיות ביטחוניות קשות, שעה שהצבא והמשטרה מתמודדים עם התנגדות אלימה מצד האחים המוסלמים. יתר על כן, השעון הדמוגרפי מתקתק בקצב מואץ.

במאי 2014, הבנק המרכזי של מצרים דיווח ששיעורי הצמיחה הכלכלית האחרונים היו איטיים יותר מאלה של האוכלוסיה, סימן לכך שההכנסה לנפש צונחת. התמ"ג הריאלי עלה במקצת ברבעון השני של 2013/2014 (השנה הפיסקלית המצרית מתחילה ביולי) וגדל ב-1.4 אחוזים, לעומת 1.04 אחוזים ברבעון שהסתיים בספטמבר 2013. עם זאת, שיעור הצמיחה השנתי במחצית הראשונה של 2013/2014 היה רק 1.2 אחוזים, בהשוואה לשיעור צמיחה של 2.1 אחוזים בשנת 2012/2013. הפעילות הכלכלית הייתה חלשה בשל שיעורי הצמיחה הצנועים ברוב הסקטורים המרכזיים: ייצור ובניה, בנוסף להצטמצמות בתיירות ובנפט. רמת ההשקעה נותרה נמוכה בשל חוסר הביטחון שהשווקים חוו מאז תחילת שנת 2011 וצמיחת האשראי החלשה במגזר הפרטי. הסיכונים המקיפים את ההתאוששות העולמית, האתגרים הניצבים בפני גוש האירו וצמיחה חלשה בשווקים מתעוררים עלולים לסכן את התמ"ג המקומי בעתיד.

אם התמונה המקרו-כלכלית נראית עגומה, התמונה הפיסקלית במצב גרוע עוד יותר. מאז שנת 2011, הגירעון התקציבי של מצרים והחוב הציבורי שלה זינקו והגיעו ל-14 אחוזים ויותר ממאה אחוזים מהתמ"ג בהתאמה. ההלוואות הממשלתיות העצומות שנועדו לממן את הגירעון הגדל הגדילו את חשיפתו של המגזר הבנקאי לחוב הממשלתי ודחקו את ההשקעות הפרטיות. החל מתחילת 2011, יתרות המט"ח של מצרים קטנו ב-50 אחוזים ל-17.5 מיליארד דולר.

במאי, עיתון אל-אהראם שבבעלות הממשלה דיווח שהמצב בכי רע: "המשבר הכלכלי של מצרים מעכב תשלום עבור מוצרי מזון, בעוד שבנקים וסוחרים אומרים שחלק מבעיות המימון שהופיעו לראשונה בתחילת השנה שעברה מופיעות מחדש".

סבסוד מוצרי מזון נחשב לחיוני להגבלת או למניעת תסיסה חברתית בקרב המיליונים שאינם יכולים להרשות לעצמם את מחירי השוק החופשי. כתוצאה מכך, מצרים הפכה ליבואנית החיטה הגדולה ביותר בעולם, שיבאה 16.6 מיליון טונות של חיטה בשנת 2013-2014, 20 אחוזים יותר מסך יבוא החיטה בשנה הקודמת. בעוד שמוצרי מזון נמצאים בעדיפות העליונה, סוחרים נתקלו בעיכובים במכתבי האשראי עבור סחורות שסיפקו לגופים במדינה, כגון ה-General Authority of Supply (GASC) Commodities. הממשלה המצרית מוציאה כרבע מהתקציב שלה על סובסידיות למזון ודלק. סובסידיות המזון מממנות סוכר, אורז ושמן צמחיים, כמו גם חיטה.

סוחרים ובנקאים ציינו כי יתרות המט"ח המצומצמות, יחד עם המדיניות הזהירה של הבנק המרכזי לגבי הקצאת כספים, האטו את הליכי התשלום עבור מזון שנרכש על ידי המדינה. הדבר אילץ את הבנק המרכזי לנקוט בצעדים דרסטיים על מנת להפנות את הכספים הזמינים למצרכים אסטרטגיים: מוצרי מזון ותרופות. חלק מהסוחרים אמרו שהבחירות האטו את התהליכים המנהלתיים וגרמו לעיכובים. הבנקאים והסוחרים ציינו שלמרות שהיו עיכובים, לא היו אי-פירעונות.

לנשיא סיסוי ולצבא לא תהיה ברירה אלא להתמודד עם המשבר הכלכלי של מצרים. השאלה הקריטית ביותר עמה יתמודדו היא האם וכיצד להמשיך את הרפורמות שהחלו בשנות ה-70 תחת הנשיא אנואר סאדאת ונמשכו תחת חסני מובארכ, ונועדו לעודד תחרות, סחר חופשי, השקעות זרות ישירות ומודרניזציה במגזרים כגון בנקאות, פיננסים, נדל"ן, תקשורת, תחבורה ושירותי בריאות. הרפורמות הללו הביאו לצמיחה כלכלית אך לא סיפקו די משרות עבור האוכלוסייה הצעירה הגדולה. הן התבססו בחלקן על קשרי הון-שלטון שהיטיבו עם האליטה אך גם דחקו חלק גדול ממעמד הביניים לעוני יחסי. היו אלה ההפגנות בכיכר תחריר של הצעירים העירוניים בני המעמד הבינוני-נמוך שהביאו למפלתו של מובארכ.

הצבא היה ספקן לגבי הליברליזציה הכלכלית משום שהיא איימה על השפעתו על הכלכלה המצרית. היו שטענו שהגנרלים הדיחו את מובארכ משום שהם לא רצו שבנו גמאל – תומך ברפורמות הכלכליות שגם נתפס כסמל ליחסי הון-שלטון – ירש את אביו או ירחיב את האימפריה הכלכלית שלו על חשבונם. הסבר אחר היה שכתוצאה מההפגנות ההמוניות, המשך שלטונו של מובארכ איים על היציבות הפוליטית ועל הכלכלה, בה לצבא יש נתח עצום.

האינטרס של הצבא הוא לשמור על מעמדו כפוסק האחרון בתהליך הפוליטי ולהגן על נכסיו, שמהווים כ-40 אחוזים מהכלכלה, על פי ההערכות. הכלכלה הצבאית כוללת את המפעלים ומתקני הייצור הרבים שבשליטת משרד ההגנה והייצור הצבאי. הם כוללים גם חברות המזוהות עם הארגון הערבי לתיעוש ולארגון ייצור שירותים לאומיים. בעוד שגופים אלה מצויים בבעלות המדינה, חשבונותיהם אינם נתונים לפיקוח ארגון הביקורת המרכזי של הממשלה.

הצבא מייצר מערך ענק של מוצרים ושירותים אזרחיים. הוא מעורב במיזמי תשתיות גדולים. גז מוזרם על ידי הצבא, כמו גם מוצרי מזון, בטון ודלק. מקור נוסף לעושרו של הצבא הוא בעלות על קרקעות, שהופכות בהדרגה לשכונות מגורים יוקרתיות ולאתרי נופש. לצבא יש יתרון נוסף: הוא אינו משלם מסים, והוא לא צריך להתמודד עם הבירוקרטיה שחונקת את המגזר הפרטי.

בשנת 1979, לאחר הסכם השלום עם ישראל, היה צורך להקטין את הצבא, שמנה אז כ-900,000 איש. הצורך למצוא תעסוקה חלופית למספר גדול של קצינים הוביל לכך שרבים מהם נספגו בתעשיות הצבאיות. הדבר הוביל לשילובו של הצבא בייצור האזרחי. כ-250,000 קצינים הוצאו לגמלאות במהלך נשיאותו בת 30 השנים של מובארכ, ועל מנת לשמור על נאמנותם ולהציע אפשרויות קידום למשרתים בצבא, האימפריה הכלכלית של הצבא פותחה. הצבא המצרי וכוחות הביטחון האחרים מונים כעת 850,000 איש. הכוח העצום הזה הוא אחת הדרכים שבאמצעותן הממשלה מגבילה את האבטלה. דאגתו העיקרית של סיסוי היא שימור הצבא ונכסיו.

בשנת 2012, הנשיא האסלאמיסט מחמד מורסי תמך בתחילה ברפורמות כלכליות על מנת לעודד צמיחה ולהבטיח סיוע כספי בסך 4.8 מיליארד דולר מקרן המטבע הבינלאומית, בנוסף לסיוע בסך 6 מיליארד דולר מהאיחוד האירופי וארצות הברית. הסיוע מקרן המטבע הבינלאומית הותנה בכך שמצרים תנקוט בצעדים מכאיבים, כגון צמצום סובסידיות הדלק, הקטנת הברוקרטיה הממשלתית והנהגת מס קנייה ומס הכנסה פרוגרסיבי יותר, כמו גם השקעה בתשתיות. אולם, בשל ההתנגדות הרבה להצעת קרן המטבע ולהשפעה הזרה שתלווה אליה, מורסי דחה את ההסכם.

במספר הזדמנויות מאז ינואר 2011, מצרים ניסתה להגיע להסכם עם קרן המטבע הבינלאומית על מנת לייצב את הכלכלה, אך השיחות הושעו בכל פעם לפני שהניבו פרי, בעיקר בשל החשש להשפעה של תוכנית כזו על שיווי המשקל הסוציו-פוליטי השביר במדינה. הסיוע מהמפרץ הפרסי, שהתקבל לאחר הדחתו של מורסי באמצע 2013, סיפק הקלה לזמן קצר.

כחמישים אחוזים מהאוכלוסייה חיים בסביבת או מתחת לקו העוני, המוגדר כהכנסה של 2 דולרים ליום. התוכניות הממשלתיות שהעניקו הגנה חברתית לעניים במשך עשורים רבים – באמצעות סובסידיות למזון ולשירותים ציבוריים; חינוך ושירותי בריאות בחינם; ודוור מוזל – כולן התגלו כיקרות ובלתי יעילות, והן התערערו בהדרגה. בנוסף, שיעורי הצמיחה הכלכלית הגבוהים יחסית שאפיינו את העשור האחרון של שלטונו של מובארכ, כ-6 אחוזים בשנה בממוצע, לא חלחו מטה וחילצו את האוכלוסייה מהעוני, אלא למעשה זוהו עם עליה בעוני. המדיניות של מובארכ הגדילה את תלותם של העניים בסיוע הממשלתי ולחצה עוד יותר על התקציב הממשלתי.

שיעורי אבטלה גבוהים בקרב הצעירים הם אתגר משמעותי נוסף עבור הנשיא החדש. שיעור האבטלה הכללי הוא 13.4 אחוזים; כמעט 70 אחוזים מהמובטלים הם בגילאי 15-29, ויותר מ-80 אחוזים משכילים. בכל שנה, יותר מ-800,000 מצרים צעירים נכנסים לשוק העבודה לראשונה, ובכך מוסיפים לחומרת הבעיה. בשנת 2012, יותר מ-39 אחוזים מבני ה-24-20 היו מובטלים, ו-28 אחוזים מבני ה-18-29 היו מובטלים. שיעור האבטלה בקרב גברים בעלי השכלה אקדמית היה 38 אחוזים, בהשוואה ל-24 אחוזים בקרב גברים בוגרי תיכון ו-8 אחוזים בקרב גברים אנאלפביתים. בקרב נשים, 57 מבעלות ההשכלה האקדמית היו מובטלות, 54 אחוזים מקרב הנשים בוגרות התיכון ואחוז אחד מהנשים האנאלפביתיות. צעירים משני המינים מהווים 52 אחוזים מכוח העבודה, כאשר 47 אחוזים מהצעירים עובדים במשרות מלאות ו-36 אחוזים עובדים במשרות חלקיות.

משום שהמגזר הציבורי מנופח ומעסיק 30 אחוזים משוק העבודה, אך כבר לא יכול להבטיח העסקה אוטומטית לבוגרי האוניברסיטאות – כפי שהיה נהוג משנות ה-60 ועד שנות ה-90 – והמגזר הפרטי חלש ופועל בסביבה עסקית קשה ביותר, המגזר הבלתי-פורמלי הוא האפשרות היחידה שנותרת עבור מרבית הצעירים המצרים המחפשים עבודה. המשכורות במגזר זה נמוכות ולא מוענקות לעובדים הטבות או אפשרויות קידום.

מצרים מתמודדת גם עם התפוצצות אוכלוסין שגברה בשלוש השנים האחרונות והחמירה עוד יותר את המתחים החברתיים שתרמו להתקוממות של שנת 2011. מספר הלידות בשנת 2012 היה 560,000, גבוה יותר ב-40 אחוזים ממספר הלידות בשנת 2010, והמרווח הגדול ביותר בין שנתיים מאז תחילת רישום הנתונים. פירוש העליה הוא שמצרים תעקוף את רוסיה ויפן עד שנת 2050, אז האו"ם מעריך שאוכלוסייתה תעמוד על 122 מיליון אנשים.

האוכלוסייה הגדלה היא פצצת זמן חברתית, שאם לא תטופל, תכלה את משאביה המדולדלים של מצרים, תרע את התנאים בשוק העבודה ותוסיף ללחצים החברתיים והפוליטיים. משום ש-60 אחוזים מאוכלוסיית מצרים מתחת לגיל 30, אוכלוסייה גדולה תצמצם עוד יותר את האפשרויות המוגבלות של הצעירים.

האוכלוסייה הגדלה לא רק מוסיפה לעלויות, אלא גם מנקזת את משאביה הטבעיים של המדינה. מצרים כבר מתמודדת עם מחסור חמור במים, חשמל וחיטה – ואין ברשותה מספיק יתרות מט"ח על מנת לממן יבוא עבור יותר מכמה חודשים. מדיניות תכנון המשפחה, שהייתה להצלחה יחסית במהלך שנות ה-80 וה-90, נחלשה בשנים האחרונות של שלטונו של חסני מובארכ – ולא יושמה בכאוס שלאחר אירועי 2011. אחרי שמורסי נבחר בשנת 2012, הממשל שלו הודיע פומבית שהממשלה לא תעסוק בתכנון משפחה, משום שהוא נתפס כשיבוש חיי המשפחה המסורתיים.

סיסי ניצב בפני משימה סייזיפית בהתמודדות עם המורשת המשולבת של מובארכ ומורסי. השלכות הכישלון יאיימו על משטרו כפי שאיימו על קודמיו.