



עורכת: ד"ר מירה צורף עורכת לשון: סמדר שאול

כרך 6, גיליון מס' 5, 9 במאי 2016

היבטים כלכליים וגאו-אסטרטגיים של ביקור סלמאן, מלך סעודיה, במצרים

יצחק גל

באפריל 2016 ביקר מלך סעודיה, סלמאן בן עבד אל-עזיז, במצרים. במסגרת הביקור הוחלט על הגדלת הסיוע הכלכלי הסעודי, והעמקת שיתוף הפעולה הכלכלי בין מצרים לבין סעודיה וגוש מדינות המפרץ (GCC). בראייה האסטרטגית הסעודית, מצרים נחשבת למדינה החשובה ביותר מבין המדינות הסוניות, הן מבחינת עוצמתה הצבאית והן מבחינת משקלה המדיני הזהה לזה של סעודיה. מכאן החשיבות שמייחסת סעודיה לשמירה על יציבותה הכלכלית והפוליטית של מצרים, ושילובה כשותפה פעילה בציר המדינות הסוניות המתנוונות. ניתן, אם כן, לראות בהסכמות אשר הושגו במהלך הביקור ביטוי לאינטרסים הכלכליים והגאו-אסטרטגיים של מצרים וסעודיה.

מאז פרוץ מהפכת האביב הערבי, עבר המשק המצרי טלטלה משמעותית שהתבטאה בהאטת הפעילות הכלכלית של מצרים. זו הובילה לגידול חד באבטלה, בעיקר בקרב הצעירים המשכילים, ולאיןפליציה גואה. זאת ועוד, הגרעון במאזן התשלומים גדל והוא התבטא בצניחת יתרות מטבע החוץ של מצרים מ-35 מיליארד דולר בסוף 2010, ל-15 מיליארד דולר בלבד בסוף 2012. כתוצאה מכך, התקשתה המדינה לייבא מוצרים חיוניים. בנסיבות אלה התפתח שוק שחור אשר גרם לנסיקה במחירי המוצרים הללו. תהליכים אלה הובילו למשבר כלכלי במצרים, והיו בין הגורמים לנפילתו של משטר מורסי באמצע 2013.

עם הדחתו של מורסי ובחירתו של אל-סיסי לנשיא באמצע 2014, החל המשטר ביישומה של תוכנית כלכלית שאפתנית. מטרת התוכנית הייתה לצמצם את הגירעון התקציבי, תוך התמקדות בטיפול בהוצאות העצומות אשר נגרמו כתוצאה מהסובסידיות על מצרכי המזון והאנרגיה.

השלב הראשון של התוכנית כלל עליות חסרות תקדים במחירים של כל סוגי האנרגיה. במקביל, ננקטה סדרה של צעדים אשר נועדו לרכז את השפעת מחירי האנרגיה הגבוהים על הצרכנים. בתחום המיסוי, הונהגו שינויים משמעותיים ב"מס המכירות הכללי" (שווה ערך למס ערך מוסף (מע"מ)). גם בתחום עידוד ההשקעות והיצוא ננקטו מהלכים מרחיקי לכת, בכלל אלה פיחות ניכר של הלירה המצרית, שתוצאתו ייקור משמעותי של מוצרי יבוא בסיסיים. הממשלה אישרה גם חוק השקעות חדש שתכליתו לייצר אמון בקרב משקיעים ולעודד השקעות חוץ. בין הצעדים שננקטו – הענקת הטבות מס משמעותיות למשקיעים זרים והקלות בתהליכים הבירוקרטיים הנוגעים לאישור פרויקטים. התקדמות נרשמה גם בכמה ממיזמי

הפיתוח הגדולים עליהם הכריז אל-סיסי, ובמיוחד בפרויקט הדגל של תעלת סואץ החדשה, אשר חפירת השלב הראשון שלה הסתיימה זמן רב לפני המועד המתוכנן.

מהלכים אלה הניבו תוצאות מרשימות בשנת הכספים 2014/15: שיעור הצמיחה הכלכלית (קרי: הגידול של התמ"ג) הוכפל ועמד על שיעור שנתי של יותר מ-4 אחוזים, מגמת הגידול המהיר באבטלה נבלמה ויתרות מטבע החוץ גדלו. ועידת שארם אישיח' לפיתוח כלכלי שהתקיימה באמצע מרץ 2015 מינפה את תהליך ההבראה הכלכלי שעברה מצרים והובילה להרחבה ניכרת בפעילותם של משקיעים זרים במדינה. האמון הגובר בסיכויים הפיננסיים והכלכליים של מצרים בא לידי ביטוי באפריל 2015 עת העלתה סוכנות הדירוג מודל'ס את דירוג האשראי של מצרים, לראשונה מאז 2011.

ואולם, מאמצע 2015 נבלמה תנופת השיפור הכלכלי: שיעור הצמיחה של התוצר המקומי הגולמי ירד לכ-3 אחוזים, יתרות מטבע החוץ ירדו שוב לכ-15 מיליארד דולר, וגם האינדיקטורים הכלכליים האחרים הצביעו על מגמה שלילית.

הגורם העיקרי להתפתחות שלילית ומסוכנת זאת הוא משבר האנרגיה, אשר החריף בשנתיים האחרונות והפך לאתגר הכלכלי הקשה ביותר הניצב לפתחה של מצרים. הגידול בתפוקת הנפט של מצרים נבלם בשנת 2010, כתוצאה מ"הזדקנות" שדות הנפט העיקריים שלה. במקביל, נמשך הגידול המהיר בצריכה העצמית של הדלק והחשמל. כתוצאה מכך, הפכה מצרים ליבואנית של נפט. לכך נלווה פיגור ניכר בפיתוח כושר הזיקוק של מצרים אשר אילץ אותה להכפיל בשנת 2015 את יבוא מוצרי דלק, בכדי לתת מענה לצרכי המשק ההולכים וגדלים.

משבר דומה חוותה הכלכלה המצרית בתחום הגז. מחד גיסא, חלה "הזדקנות" של שדות הגז הוותיקים. ומאידך גיסא, חברות גז זרות הדירו רגליהן מפיתוח שדות חדשים בשנים שלאחר מהפכת 2011. כתוצאה מכך, חלה ירידה של כשליש בתפוקת הגז של מצרים בין השנים 2012 ל-2016. במקביל, צריכת הגז המקומית גדלה בצורה ניכרת. כך הפכה מצרים מיצואנית משמעותית של גז, ששיעור הייצוא הגיע בעבר להיקף של 25–30 אחוזים מכלל תפוקת הגז שלה, ליבואנית גז.

להתפתחויות אלה היו השלכות הרסניות עבור המשק המצרי, בעקבותיהן נזקקה מצרים לסיוע חיצוני של 10–15 מיליארד דולר לשנה. סעודיה ושותפותיה מגושה-GCC נרתמו לספק למדינה סיוע בהיקף חסר תקדים שעמד על יותר מ-30 מיליארד דולר בשנים 2014 ו-2015. חלק נכבד מסכום זה הועבר בצורת משלוחים של מוצרי נפט.

חרף הסיוע הכלכלי שניתן למצרים, הגרעון במאזן התשלומים של המדינה צפוי לגדול בצורה ניכרת. זאת בשל יבוא מוצרי הדלק והגז שהחל בשנת 2015, ואשר שיעורו לשנת 2016 נאמד בכ-20 מיליארד דולר. כתוצאה מכך, זקוקה מצרים לסיוע והשקעות חיצוניות בהיקף כולל של יותר מ-30 מיליארד דולר לשנה. עיקר הסיוע צפוי להיות מוקצה לטובת יבוא מוצרי נפט וגז. יתרתו אמורה להיות מושקעת, בין היתר, במימון השקעות, במיוחד בתחום האנרגיה (בכלל זה, פיתוח שדות גז, בתי זיקוק ותחנות כוח המונעות בגז ובאנרגיה מתחדשת). מהלך זה עשוי להפחית בעתיד את תלותה של מצרים בסיוע חיצוני.

נוכח אומדני הגרעון העתידיים, התחייבה סעודיה להעביר למצרים סיוע נוסף בהיקף כולל של למעלה מ-50 מיליארד דולר, במסגרת הבנות והסכמים אשר נחתמו במהלך ביקור מלך סעודיה במצרים. חלק ניכר ממסגרת הסיוע צפוי להינתן בצורת משלוחים של מוצרי דלק. יש להניח כי מצרים תפעל לאספקה נוספת של מוצרים אלה, דרך מדינות נוספות מגושה-GCC. חלק אחר של המימון הסעודי מיועד לסיוע בתשלום

יתרות החוב הגבוהות שצברה מצרים לחברות הנפט והגז הזרות, המהוות כיום חסם להמשך פיתוח שדות הנפט והגז במדינה. נוסף על כך, נועד הסיוע לחדש את תנופת ההשקעות של חברות הנפט והגז בחיפוש נפט וגז באזורי הזיכיון שלהן. זאת ועוד, במסגרת הביקור נחתמו הסכמים ומזכרי הבנות לגבי פרויקטים שונים של פיתוח, עבורם גויס מימון משלים ממשקיעים פרטיים מסעודיה וממדינות המפרץ, מבנקים ומחברות בינלאומיות אשר זכו בחוזים לביצוע הפרויקטים הללו.

בין הפרויקטים עליהם הוסכם נכללים בניית הגשר היבשתי בין מצרים וסעודיה ופרויקט לפיתוח סיני, אותם יש לבחון בהקשר רחב יותר של המערכת הכלכלית הבין-ערבית. מערכת זו עוברת בעשורים האחרונים תהליך מתמשך של הרחבת שיתוף הפעולה הכלכלי בתחומי הסחר, תשתיות תחבורה, אנרגיה, ושוק העבודה. תהליכים אלה באים לידי ביטוי בשורה של הסכמי סחר, בהסכמים ושיתופי פעולה בתחומי רגולציה עסקית וכלכלית, בפיתוח מערכות תשתית כלל-אזוריות ושיתופי פעולה חוצי-גבולות בתחומי תשתית שונים, בהתפתחות והסתעפות של מערכת אזורי הסחר החופשיים, וכן בפעילות של מאות חברות עסקיות בין-ערביות גדולות שמרחב פעילותן מתפרס על פני כלל השווקים הערביים. ההסכם הנוגע להקמת הגשר היבשתי בין סעודיה למצרים הוא חלק משורה של מהלכים לשיתוף פעולה וחיבור של תשתיות, כדוגמת חיבור מערכות החשמל בין סעודיה למצרים. מהלך זה יאפשר, בין השאר, לחבר את מערכת מסילות הברזל של סעודיה וגוש ה-GCC, הנמצאת בתהליך הקמה מתקדם, אל מערכת המסילות המצרית. בכך ייוצר רצף יבשתי בין הנמלים הגדולים ומרכזי הסחר והתעשייה של חופי המפרץ הפרסי ומרכזי הסחר והתעשייה באזור ריאד ובחוף המערבי של סעודיה, לבין מצרים ונמליה בים התיכון. ההסכם לפיתוח סיני בהיקף של למעלה ממיליארד דולר הינו ביטוי נוסף למהלכים אסטרטגיים אלה. על פי פרסומים בתקשורת, ההסכם כולל הקמה של אזור סחר חופשי לצד פרויקטים לפיתוח תשתיות באזור. הסכם זה מהווה גם בסיס למעורבות רחבה של סעודיה ומדינות המפרץ בסיני.

מערכת ההסכמים הכלכליים אשר נחתמה במהלך ביקור המלך הסעודי במצרים מצביעה על מגמה של חיבור אמיץ בין הכלכלה המצרית לבין הכלכלות החזקות של גוש ה-GCC. זאת, תוך העמדת המשאבים של סעודיה ושותפותיה בגוש ה-GCC, בהיקף חסר תקדים, לטובת הכלכלה המצרית. ההסכמים הללו מחזקים את הכלכלה המצרית, ומהווים נקודת פתיחה מעודדת למימוש התוכנית הכלכלית החדשה של הממשלה המצרית לשנים 2016–2019. כמו כן, הסכמים אלה משקפים את האינטרסים הגאו-אסטרטגיים של מצרים וסעודיה ומסמנים עליית מדרגה בשיתוף הפעולה הכלכלי והאסטרטגי בין שתי המדינות. אלא שהרחבת הסיוע הכלכלי הסעודי יוצרת מחויבות עמוקה מצידה של מצרים כלפי סעודיה שלא לומר תלות בסעודים, בגינה עלולה מצרים לשלם מחירים כבדים באם תתבע לתת את הסכמתה למהלכים העומדים בסתירה לאינטרס הלאומי המצרי. בשל כך נתון הנשיא אל-סיסי לביקורת נוקבת, הן מצד מתנגדיו הפוליטיים והן מצד קבוצות רחבות בחברה המצרית, העלולה להשפיע על יציבותו של המשטר.