



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

כרך 4, גיליון 11, נובמבר 2014

## כלכלתה של מצרים: המשימה ההרקוליאנית של סיסי פאול ריבלין

ביולי 2014, חודשיים לאחר היבחרו, נשיא מצרים סיסי הודיע על קיצוץ מסיבי בסובסידיות, שההוצאה עליהן היוותה 30 אחוזים מהתקציב. הצעד הקיצוני הזה יקטין את הגירעון בתקציב במידה השווה ל-2.5 אחוזים מהתמ"ג. כתוצאה מהמהלך, מחיר הבנוזין 95 אוקטן נטול עופרת, המשמש בעיקר רכבים חדשים ויוקרתיים יותר, עלה ב-7 אחוזים, בעוד שמחיר הבנוזין 80 אוקטן, המשמש אוטובוסים ומיניבוסים ציבוריים ופרטיים המשרתים חלק נרחב יותר של הציבור, עלה ב-78 אחוזים. מחיר הגז הטבעי, הדלק העיקרי המשמש מוניות, עלה ב-175 אחוזים ומחיר הגז לשימוש ביתי עלה ב-350 אחוזים.

ראש הממשלה, אבראהים מחלב, אמר שהקיצוצים בסובסידיות יחסכו 50 מיליארד לירות מצריות (או 7 מיליארד דולר) מדי שנה. התקציב לשנה הפיסקלית הנוכחית (1 ביולי 2014 – 30 ביוני 2015) צמצם באופן דרסטי את סובסידיות הרווחה שסייעו לעניים. סובסידיות לתרופות וחלב לתינוקות צומצמו ב-55 אחוזים; אלה שיועדו לדיור עבור משפחות בעלות הכנסה נמוכה צומצמו ב-50 אחוזים וסובסידיות ביטוח הבריאות בוטלו. תקציבי הצבא, המערכת המשפטית ובית המשפט לחוקה הוגדלו ב-28 אחוזים.

מאפיות מסובסדות, בהן תלויים רבים מהאזרחים, העלו את מחיר הפיתות מ-5 פיאסטר ל-35, פי שבעה ממחירן הקודם. כתוצאה מכך, מחיר הארוחה הזולה ביותר של אדם עני עלה מ-50 פיאסטר (0.07 דולר) לשתי לירות מצריות (0.28 דולר). מחירי הפירות והירקות זינקו: לפני ההפיכה, מנגו עלה שתי לירות לקילוגרם; עד אוקטובר 2014, מחיר המנגו עלה ל-16-14 לירות לקילוגרם (2.24-1.96 דולר), בעוד שמחיר העגבניות עלה מ-75 פיאסטר (0.10 דולר) ל-8-6 לירות (1.12-0.84 דולר).

תעריפי החשמל זינקו בחדות, בעוד שאספקת החשמל צומצמה משש לארבע שעות ביום. קהיר ומקומות אחרים במדינה סובלים מהפסקות חשמל, והתעשייה פועלת בקיבולת של 60-70 אחוזים כתוצאה מכך, דבר המוסיף לבעיית האבטלה ולמחסור בסחורות חיוניות כגון בטון. הבעיה אינה חוסר יכולת הפקה, אלא חוסר היכולת של המדינה לייבא את חומרי הגלם הנחוצים להפקת חשמל. מצרים כבר עכשיו נסמכת על דלק וגז זול מבנות בריתה במפרץ הפרסי, ואינה מסוגלת לממן את כל האספקה שהיא זקוקה לה.

על מנת לצמצם את הסטת הסחורות לשוק השחור ולהעניק לצרכנים מגוון רחב יותר של מוצרי מזון מסובסדים, הממשלה מציגה תוכנית חדשה של חלוקת חיטה. בעלי הכנסה חודשית של פחות מ-1,500 לירות מצריות (כ-210 דולר) יהיו רשאים להירשם אליה.

כתוצאה מקיצוץ הסובסידיות והעלאת המסים, האינפלציה הואצה. ביולי 2014 מדד המחירים לצרכן באזורים העירוניים עלה ב-3.5 אחוזים בהשוואה לעליה חודשית ממוצעת של חצי אחוז, ומדד מחירי המזון עלה במהירות רבה עוד יותר.

ההצהרות על תוכניות לאומיות נועדו להעלות את רמת הפעילות הכלכלית, לשפר את המוראל ואת מעמד הממשלה שעה שהיא מתמודדת עם אתגרים כלכליים וביטחוניים עצומים. בספטמבר, הנשיא סיסי הכריז על תוכניות להקמת תעלה מקבילה לתעלת סואץ, בעלות של 8 מיליארד דולר. התעלה, המאפשרת לספינות לשוט מאירופה לאסיה מבלי לעבור דרך חלקה הדרומי של אפריקה, מאפשרת תנועה בכיוון אחד בלבד, כאשר ספינות יכולות מדי פעם לעקוף זו את זו. התעלה החדשה, שאורכה יהיה 72 קילומטרים, תאפשר לספינות לשוט בשני הכיוונים למשך כמעט חצי מ-162.5 הקילומטרים של תעלת סואץ. חלקים מהתעלה הקיימת יורחבו ויועמקו, ויחפרו מנהרות נוספות מתחת לתעלה עבור מכוניות ורכבות. הנשיא הורה להשלים את הפרויקט בתוך שנה, במקום שלוש השנים המתוכננות, על מנת להפגין את כוחו הפוליטי.

על מנת לממן את המיזם, בנקים בבעלות המדינה ינפיקו תעודות השקעה המיועדות למצרים בלבד בסך 60 מיליארד לירות מצריות (כ-8.4 מיליון דולר). המיזם אמור להגדיל בסופו של דבר את הכנסות תעלת סואץ ב-260 אחוזים: בשנה הפיסקאלית 2012-2013 אגרות המעבר בתעלת סואץ הכניסו למדינה 5 מיליארד דולר לשנה.

משקיעים מצרים וזרים יוזמו להשתתף בשלב השני לאחר שהשלב הראשון יושלם כעבור כשמונה חודשים. דווח כי מאז ההשקה הרשמית של הפרויקט באוגוסט 2014, כ-50 חברות, תחת פיקוח מהנדסים צבאיים, החלו לחפור את התעלה המקבילה.

הקיצוצים בסובסידיות והעלאת המסים הרשימו את שווקי ההון הבינלאומיים משתי סיבות. ראשית, הם היו קיצוניים וקשים יותר מהמצופה. שנית, הם זכו להתנגדות מועטה, אם בכלל. מצרים חייתה בצל המהומות שליוו את החלטתו של אנואר סאדאת להפסיק את סובסידיות הקמח, האורז ושמן הבישול בינואר 1977. כתוצאה מכך, מהומות פרצו ברחבי מצרים; 79 אנשים נהרגו ויותר מ-550 נפצעו במחאות שהסתיימו רק לאחר פריסת הצבא והנהגת הסובסידיות מחדש.

כתוצאה מקיצוצי הסובסידיות והעלאת המסים, באוקטובר 2014 סוכנות דירוג האשראי מודייס שינתה את תחזיתה לגבי מצרים משלילית ליציבה ואישרה את דירוג איגרות החוב הממשלתיות הנמוך שלה (Caa1). הסיבות שניתנו לשינוי בתחזית היו היציבות הביטחונית והפוליטית, השקת תוכניות לייצוב פיסקלי, סימנים לשיקום הצמיחה, שיפור ביציבות המקרו-כלכלית ותמיכה רבה מתומכים חיצוניים. עם זאת, דירוג איגרות החוב הממשלתיות הנמוך של מצרים עדיין מושפע מגירעונות פיסקליים גבוהים וחוב ממשלתי, צורכי מימון גדולים ואתגרים מתמשכים המעכבים את שיקום הצמיחה הכלכלית בסביבה פוליטית וכלכלית פוסט-מהפכנית.

בעיה קשה נוספת שהנשיא סיסי הבטיח להתמודד עמה היא המחסור באדמה חקלאית ובמים. מצרים תלויה במי הנילוס אך נשענת על הסכמים מהתקופה הקולוניאלית, המגבילים את השימוש במי הנהר עבור רוב המדינות דרכן הוא זורם. המדינות הללו אינן מוכנות לקבל את המגבלות עוד ודורשות יותר מים לעצמן. זהו איום על מצרים, שכבר עכשיו סובלת ממחסור במים והמצב עלול להחמיר בשנים הקרובות.

סיסי הודיע על תוכנית להשביח ולעבד כ-16 מיליון דונם של אדמה חלקית, למרות אספקת מי הנילוס ההולכת ומתדלדלת של המדינה, המוערכת ב-55 מיליארד מטרים מעוקבים בשנה.

יוזמת אגן הנילוס הושקה בפברואר 1999 על ידי תשע המדינות החולקות את הנהר: מצרים, סודאן, אתיופיה, אוגנדה, קניה, טנזניה, בורונדי, רואנדה, הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו ואריתריאה כמשקיפה. יוזמת אגן הנילוס היא שותפות של המדינות השוכנות לחופי הנהר, שמטרתן לפתח אותו באופן משותף, לחלוק את היתרונות הסוציו-אקונומיים ולעודד את השלום והביטחון באזור. במאי 2010, חמש מדינות השוכנות לחופי הנהר חתמו על הסכם מסגרת שיתופי על מנת להשיג מים רבים יותר מנהר הנילוס – מהלך שמצרים וסודאן הביעו התנגדות רבה אליו. אתיופיה, קניה, אוגנדה, רואנדה וטנזניה היו השותפות המקוריות, ובורונדי הצטרפה בפברואר 2011.

מצרים וסודאן מאוימות על ידי היוזמה משום שהן יאבדו את חלקן בחלוקת המים כפי שנקבעה בהסכמים קודמים. משום שחלקה של מצרים לא גדול מספיק כדי לענות על צרכיה, סיסי הורה לממשלה למצוא מקורות מים אלטרנטיביים עבור מיזם החקלאות השאפתני שלו. הדבר יכלול שימוש

במי תהום או עיבוד מי שפכים חקלאיים, כולל התפלה. משרד משאבי המים וההשקיה הצהיר כי ניתן יהיה למלא את צרכי השלב הראשון של מיזם החקלאות, שיישם במהלך השנה הראשונה של המנדט של סיסי ויכסה שטח של כ-4 מיליון דונם, כולל פרויקט "תושקה" השנוי במחלוקת בדרום-מערב מצרים, שהחל תחת שלטונו של מובארכ. הדבר יתבצע באמצעות קידוח בארות כדי לשאוב מי תהום.

תוכניות שאיבת מי התהום מתבצעות, למרות שההוכחות מצביעות על כך שמקורות מי התהום אינם מתחדשים, דבר שעורר גל התנגדויות מצד מומחים. המתנגדים הצהירו שאין במצרים מאגר מי תהום המסוגל למלא את הצרכים של פרויקט בסדר גודל כזה. השענות על מי תהום לביצוע הפרויקט תייש את אספקת מי התהום ותפגע באיכות המים באקוויפרים. הממשלות הקודמות ביצעו את אותה טעות בפרויקטים כגון "תושקה".

יש לראות את המחסור באדמה חקלאית ובמים לצד המשבר הדמוגרפי של מצרים. מצרים כעת סובלת מהשפעות ההאצה בגידול האוכלוסיה שהתרחשה בשנים האחרונות. מספר הלידות בשנת 2013, 2.6 מיליון, היה גבוה ב-15 אחוזים מזה שבשנת 2010, ובכמעט 50 אחוזים יותר משהיה עשר שנים קודם לכן. מדיניות הגבלת הילודה, שהייתה יחסית מצליחה בשנות ה-80 וה-90, החלה להיחלש בשנים האחרונות של חוסני מובארכ – והזנחה בכאוס ששרר לאחר הדחתו בשנת 2011. לאחר שמוחמד מורסי האסלאמיסט נבחר לנשיאות בשנת 2012, ההזנחה הפכה למדיניות רשמית וממשלתו הצהירה באופן פומבי שהגבלת הילודה אינה מעסיקה אותה.

על פי הדמוגרפים מונה עמר ופיליפ פארג, כאשר שיעור תמותת הילדים והתינוקות קטן, לעתים קרובות יש תקופת מעבר לפני שהפוריות קטנה. כתוצאה מכך, השלבים המוקדמים של תהליך השינוי הדמוגרפי מאופיינים בצמיחה מהירה של האוכלוסיה, שלבסוף מאטה כאשר הפוריות קטנה. במצרים, תהליך זה הוביל לתופעה הדמוגרפית הידועה כ"ריבוי צעירים", תקופה המאופיינת בצמיחה מהירה ומאוחר יותר ירידה בחלקם של הצעירים באוכלוסיה. בשנת 1988, שיא הריבוי היה בקרב בני 0-4, ששיעור שרידותם גדל בשל התקדמות רפואית שהובילה לצניחה בשיעורי התמותה בילדות המוקדמת. עד שנת 1998, שיא הריבוי היה סביב בני 10-14. משום שהירידה בפוריות השתוותה לירידה בתמותה, בשנת 1998 היו פחות בני 5-9 מאשר בני 10-14. במקביל, קבוצת הקצה של ריבוי הצעירים, בני ה-15-19, הצטרפה לכוח העבודה והאיצה את הלחץ של מבקשי עבודה. עד שנת 2006, שיא ריבוי הצעירים היה מרוכז סביב קבוצת בני ה-15-24, שהמשיכה להפעיל לחץ ניכר על שוק העבודה. עד שנת 2012, שיא ריבוי הצעירים היה בקבוצת בני ה-25-29.

עד אז, הצעירים השתלבו בשוק העבודה, ובעקבותיהם, קבוצה קטנה יותר במידה ניכרת של צעירים בני 15-19. הגודל הקטן יחסית של הקבוצה מפעיל לחץ פחות על שוק העבודה ועל מערכת החינוך. בנוסף להיותו משולב בשוק העבודה, דור ריבוי הצעירים פונה כעת להורות. הדבר בא לידי ביטוי ב"הדהוד" של ריבוי הצעירים, שהחל כבר בשנת 2006, כשהקצה של הקבוצה החל ללדת ילדים. החל משנת 2012, ההדהוד גדל באופן ניכר, וקבוצת בני ה-9-0 גדולה באופן משמעותי מקבוצת בני ה-19-10 שקדמה לה. הדהוד ריבוי הצעירים נובע ממספר כוחות דמוגרפיים, כולל מספר חסר תקדים של אמהות בשיא גיל הפוריות, אבל גם שיעורי פוריות גדלים בקרב אותן אמהות. מספר הילדים, במיוחד הילדים הקטנים, חסר תקדים. הדור שהיווה את שיא ריבוי הצעירים, אלה שהיו בני 25-29 בשנת 2012, מנה כ-8 מיליון נפשות. לשם השוואה, יש יותר מ-9 מיליון בני 5-9 ויותר מ-11 מיליון בני 0-4 החל משנת 2012.

הגידול בלידות טרם התאזן, וכל הסימנים מצביעים על כך שמספר ילדים גדול עוד יותר יולד, לפחות בשנים הקרובות. 2.1 מיליון הילדים שנולדו בשנת 2008 מגיעים כעת, בשנת 2014, לגיל שש ומתחילים את לימודיהם בבית הספר היסודי. הילדים הללו כבר מהווים מספר חסר תקדים של תלמידי בית ספר יסודי, ויצטרפו אליהם נוספים. 2.6 מיליון הילדים שנולדו בשנת 2013, חמש שנים מאוחר יותר, יהוו גידול של 28 אחוזים במספר התלמידים הפוטנציאלי, בהנחה ששיעור ההרשמה לא יגדל. בנוסף, בעוד עשור יהיה מספר חסר תקדים של מצטרפים לשוק העבודה. על מצרים להתכונן לכך ולנצל את הרגיעה הזמנית, הנובעת מהגדילה האיטית יותר של המצטרפים לשוק העבודה, על מנת לערוך בו רפורמה.

כתוצאה מהמגמות הדמוגרפיות הללו, בין 600,000 ל-800,000 צעירים נכנסים מדי שנה לשוק העבודה. בין השנים 2010-2013 שיעור האבטלה גדל מ-9 אחוזים ל-13.2. בשנת 2010 היו 2.4 מיליון מובטלים, ואילו בשנת 2013, 3.6 מיליון. בשנת 2013, 31 אחוזים מהמובטלים היו בוגרי

אוניברסיטאות, בעוד שרק 10 אחוזים היו אנאלפביתים. שיעור האבטלה גדל והדרישה לעובדים משכילים נותרה נמוכה יותר מהדרישה לעובדים פחות משכילים או אנאלפביתים.

שיעור האבטלה אינו משקף שינויים באיכות התעסוקה, בביטחון התעסוקתי ובהשתתפות בכוח העבודה. לא כל העבודות נוצרו שוות: בדומה למדינות אחרות בעלות הכנסה בינונית-נמוכה, עובדים מצרים רבים מועסקים באופן בלתי-פורמלי או לא קבוע. ההבחנה בין העסקה פורמלית לבין עבודות באיכות נמוכה יותר מאפשרת הבנה מורכבת יותר של חיוניותו של שוק העבודה המצרי. שיעור האבטלה הרשמי מסתיר גם את המידה שבה האבטלה מרוכזת בקרב שתי קבוצות פגיעות, צעירים ונשים.

הצעדים הפיסקליים הוכרזו שעה שהממשלה נלחמת בטרור בסיני ובמקומות אחרים במצרים בקנה מידה חסר תקדים. החלטתו של הנשיא לקצץ בסובסידיות מצביעה על נחישותו לשפר את מצבה הכלכלי הקשה ביותר של מצרים. סיסי זוכה לתמיכה רבה מצד מדינות המפרץ הערביות, שהעניקו למצרים מיליארדי דולרים מאז שעלה לשלטון. נותר לראות אם הוא יצליח לגייס את הבירוקרטיה, להעביר את הכלכלה למסלול צמיחה ולשנות את המגמות הדמוגרפיות.