

שנה לתכנית הסיוע של קרן המטבע הבינלאומית למצרים: תמונת מצב

ניצן פלדמן ואופיר וינטר

מעקב שוטף אחר האירועים הכלכליים-פוליטיים שהתחוללו בשנה האחרונה במצרים, כמו גם קריאה מדוקדקת בדו"ח הסוקר את הישגי תכנית הסיוע הפיננסית של קרן המטבע הבינלאומית למדינה זו, שאושרה בנובמבר 2016, מלמדים שבפניה עוד מסע קשה ומפרך בדרך להשגת יציבות כלכלית ופוליטית. אתגרו של המשטר המצרי בהובלת השינוי ההכרחי הוא כפול: מחד גיסא, עליו לגבש חוזה חברתי מכיל ומשתף, אשר יקנה למהלכים הקשים – אך החיוניים – את הלגיטימיות הציבורית ההכרחית לקידום; מאידך גיסא, עליו לשכנע את הגורמים הבינלאומיים בדבקתו בתוואי הרפורמות.

תכנית הסיוע הפיננסית של קרן המטבע הבינלאומית למצרים, שאושרה בנובמבר 2016, רשמה הישגים חשובים, אך גם הציבה בפני המדינה אתגרים כלכליים ופוליטיים מורכבים. בספטמבר פרסמה הקרן דו"ח ביקורת ראשון של קצב יישום התכנית, ששיבח את המקצועיות ואומץ הלב הפוליטי שבהם מנהיגה מצרים את הרפורמות הכלכליות. ואולם, למרות הכותרות המחמיאות, מעקב שוטף אחר האירועים הכלכליים-פוליטיים שהתחוללו בשנה האחרונה, כמו גם קריאה מדוקדקת בדו"ח, מלמדים שהישגי התכנית שבירים וכי בפני מצרים עוד נותר מסע קשה ומפרך בדרך להשגת יציבות כלכלית ופוליטית.

הערכה כלכלית

הפנייה המצרית לקרן המטבע באה על רקע עלייה מהירה בעלויות מימון הגירעון והתדלדלות ביתרות מטבע החוץ, שבאוקטובר 2016 עמדו על סכום המכסה כשלושה חודשי ייבוא בלבד. אך משום שקרן המטבע אינה נוטה לחלץ מדינות ממצוקה בלי התחייבות מצדן להנהגת רפורמות מבניות, מצרים לא זכתה להנחות בעניין זה. ההסכם בין מצרים לקרן המטבע קבע שמצרים תזכה להלוואה בסך 12 מיליארד דולר, שיוענקו במספר פעימות במשך שלוש שנים, ושיותנו ביישום רפורמות מוגדרות שייסקרו בדוחות הביקורת של הקרן. הרפורמות הבולטות והמידיות שמצרים התחייבה להנהיג כוללות: הנהגת מס ערך מוסף; ריסון השכר בסקטור הציבורי; קיצוץ דרסטי בסובסידיות לחשמל ולדלק; ניתוק הקיבוע של הלירה המצרית לדולר והסרת מרבית ההגבלות על המסחר במט"ח.

דו"ח הביקורת הראשון ציין כי מצרים אכן החלה ליישם בקצב משביע רצון את מרבית הרפורמות המוזכרות. הציונים הגבוהים לה זכתה אפשרו לה למשוך מקרן הסיוע 1.25 מיליארד דולר, שעם הסכום הראשוני שהוענק לה בהשקת התכנית, מצטברים לארבעה

מיליארד דולר. מצרים תזכה בקרוב לגישה לשני מיליארד דולר נוספים, אם תעמוד ביעדים שייסקרו בדו"ח הביקורת השני.

ההסכם עם קרן המטבע, והרפורמות שמצרים ערכה בשנה האחרונה, שיפרו את מצבה הפיננסי הבינלאומי. ראשית, הסיוע מקרן המטבע העניק לממשלה המצרית מקור מידי והכרחי למט"ח. שנית, האמון שקרן המטבע הביעה במצרים עזר לה לחדש הסכמי הלוואה עם מספר מוסדות נוספים ואפשר לה לחזור ולגייס חוב מחוץ לשוק המקומי. במהלך השנה האחרונה, מצרים הצליחה לגייס כשבעה מיליארד דולר באמצעות מכירה של אגרות חוב בשווקים הבינלאומיים. התגברות האמון בכלכלת מצרים אף תרמה לעלייה של כשישה אחוזים וחצי בזרם ההשקעות הזרות הישירות הנכנסות.

הליברליזציה במשטר שער החליפין תרמה משמעותית להשבת האמון של גורמים פיננסיים בכלכלה המצרית. ערב הרפורמה, הלירה המצרית הייתה מקובעת לדולר בשער מנופח של 8.8 לירות לדולר, מה שפגע בכוח התחרותיות של הייצוא המצרי וחייב את הבנק המרכזי לשחוק יתרות מט"ח כדי להגן על שער החליפין. ניתוק הקיבוע מהדולר גרם לפיחות חד בערך הלירה, ולאחר מספר חודשי מסחר תנודתי, שער החליפין התייצב על כ-18 לירות לדולר. הירידה בערך המטבע תרמה לעלייה של כמעט 16 אחוזים בייצוא הסחורות ולעלייה בשיעור דומה בהכנסות מתיירות.

כלל התהליכים הובילו לזינוק משמעותי ביתרות המט"ח, שעומדות כיום על יותר מ-36 מיליארד דולר, המכסים יותר משבעה חודשי ייבוא. ואולם, אותו פיחות שעזר לפתור את המחסור במט"ח גרר עלייה מהירה במחירי מוצרי הייבוא. העלייה במחירי הייבוא – וכן ההתייקרות התלולה במחירי הדלק, החשמל, הגז ושירותי התחבורה הציבוריים, שגרמו הנהגת המע"מ וקיצוץ הסובסידיות – נתנו את אותותיהם במדדי האינפלציה. קצב האינפלציה השנתי הגיע בחודש יוני לשיא של כ-33 אחוזים, ומדדי אוגוסט וספטמבר היו מתונים מעט יותר והצביעו על עלייה שנתית בשיעור של 31 אחוזים.

השלכות פוליטיות

ניכר כי לפחות בטווח הקצר, מצרים החליפה בעיה כלכלית חמורה אחת בבעיה כלכלית אחרת, היוצרת קושי לשכנע את הציבור המצרי הרחב, ובפרט את בני המעמד הבינוני-נמוך, לתמוך ברפורמות הכלכליות. הנתונים הכלכליים מעידים אומנם על צמיחה שנתית של יותר מארבעה אחוזים ועל שיפור מתון באבטלה, שירדה לכ-12 אחוזים לעומת 12.7 אחוזים אשתקד. אולם, מבחינת הציבור הרחב, נתונים אלו והשיפור במאזן התשלומים מורגשים במידה מוחשית ויום-יומית פחות מאשר העלייה המהירה במחירים.

ואמנם, תכנית קרן המטבע הציתה ויכוח בין תומכי המשטר למתנגדיו, כאשר בתקשורת המצרית מתקיים דיון נוקב סביב הרפורמות עצמן, ויתרה מכך, סביב הלגיטימיות של הסדר הפוליטי-כלכלי השורר במצרים. בשעה שהמשטר משווק את מדיניותו על בסיס נתונים כלכליים סלקטיביים והבטחות לשיפור בתחושת הרווחה של הציבור בטווח הבינוני והארוך, הרי שמבקרו נשענים על מציאות החיים הקונקרטית והקשה, הנובעת מיוקר המחיה, כפי שזו נחוות על ידי שכבות רחבות.

כלכלנים מצרים המזוהים עם האופוזיציה הצביעו על שורת כשלים במדיניות הממשלתית. בין היתר, נטילת ההלוואות החיצוניות תוארה כהטלת עול החובות על הדורות הבאים וכיצירת תלות כלכלית ופוליטית בכוחות זרים. עוד נטען כי הפרויקטים הכלכליים שאמורים להניב תקבולים שישמשו בעתיד לפירעון החובות, לא נלמדו ולא תועדפו כראוי, ולפיכך ההשקעה בהם עלולה לרדת לטמיון. כחלופה למדיניות הממשלתית היו שהמליצו על החלת מס דיפרנציאלי על בעלי הון, על הגברת המאבק בשחיתות ובמונופולים ועל הפסקת מעורבות הצבא בניהול הכלכלה.

זאת ועוד, התכנית הכלכלית התפרשה על ידי מבקריה כמהלומה לתקוות לצדק חברתי שיתגלם בעיצוב חוזה חברתי דמוקרטי יותר בין המשטר לאזרחיו, שהתעוררו לאחר המהפכות שחוותה מצרים. על רקע יום השנה הרביעי למהפכת ה-30 ביוני 2013 (הדחת שלטון האחים המוסלמים) עלו בעיתונות המצרית קובלנות, לפיהן בני המעמד הבינוני-נמוך נדרשים לשאת בעיקר נטל הרפורמות, בשעה שאינם שותפים להליכי קבלת ההחלטות. זאת, בשל העדר שקיפות ממשלתית, צמצום חופש הביטוי ודחיקתם מהזירה הפוליטית של כוחות שתמכו בתחילה בנשיא עבד אל פתח א-סיסי לטובת הגמוניה צבאית. התבטאויות אלו שיקפו את הניכור השורר בקרב חלקים בציבור כלפי המשטר ואת ספקותיהם אשר למחויבותו לרווחת הכלל.

מול הביקורות הציגו דוברי המשטר ותומכיו מגוון מענים: הבלטת הישגי התכנית בתחומי ההשקעות, הצמיחה והפיתוח; תליית המשבר במדיניות משטרים קודמים ותיאור הרפורמות כ"גלולה מרה", שאין מנוס מנטילתה כדי להבריא את מצרים מחולייה; הדגשת מחויבות הממשלה להגנת השכבות החלשות דרך פיקוח על מחירי מוצרי היסוד, שיפור שירותי הרווחה, והחלפת הסבסוד הרחב והרגרסיבי בהגדלת תשלומי העברה לנזקקים; הצגת ההתמודדות עם המשבר כביטוי לאחריות לאומית, קרי העדפת מהלכים לא פופולאריים המשרתים את האינטרס הציבורי הרחב על פני מכירת אשליות לאזרחים; הפחת תקוות לגבי הבשלת הפירות הכלכליים של התכנית בטווח הבינוני והרחוק.

באקלים הפוליטי האוטוריטארי השורר במצרים, קשה להעריך האם מרבית הציבור מצדד בתכנית הכלכלית או מתנגד לה. מענה לשאלה זו עשוי להתקבל בבחירות לנשיאות, שיתקיימו ב-2018. אם אלו יהיו חופשיות ופלורליסטיות, בחירה מחודשת של א-סיסי – אם יתמודד – תחזק גם את הלגיטימציה של מדיניותו הכלכלית.

סיכום

האינפלציה היא כרגע האתגר המרכזי העומד בפני מצרים. מעבר לקושי שהאינפלציה יוצרת בשיווק הרפורמות לציבור, היא עלולה לפגוע ביעדי התכנית המקורית. הואיל והממשלה היא צרכנית של מוצרי יבוא רבים, העלייה שהפחות גרר במחירי הייבוא פוגעת במאמצים הממשלתיים לאזן את התקציב. כמו כן, התמודדות הבנק המרכזי עם האינפלציה באמצעות העלאת הריבית עלולה לפגוע בניסיון לעודד השקעות פרטיות ולהקטין את הריכוזיות שמאפיינת את המגזר העסקי. תקוות הממשלה וכלכלני קרן המטבע היא שנתוני האינפלציה

מבטאים עליית מחירים חד-פעמית, הנובעת מהזעזוע הראשוני שיצרו הפיחות וביטול הסובסידיות, ושלאחר תקופת הסתגלות קצב האינפלציה יתייצב.

בשלב זה, איתות על אודות נסיגה מהותית מתוואי הרפורמות, אשר יצמצם את התיאבון של גורמים בינלאומיים להלוות למצרים, עלול דווקא להחרیف את האינפלציה ולגרור זעזועים נוספים. האפשרות ללוות בשווקים הבינלאומיים הורידה את עלויות המימון של הגירעון, אך הן נותרו עדיין גבוהות ונתח נכבד מהתקציב מופנה לתשלומי ריבית על החוב הממשלתי, שעומד על כמאה אחוזי תוצר. עלויות אלו צפויות לזנק אם גורמים בינלאומיים המלווים למצרים יחששו כי הלחצים הפוליטיים יגרמו לה לסגת מהכוונה לצמצם בהוצאות ולהרחיב את ההכנסות ממיסים.

המשטר המצרי נדרש להתמיד, אפוא, ברפורמות הכלכליות. בד בבד, השגת יציבות פוליטית לאורך זמן מותנית בהגברת האמון הציבורי במדיניותו. לשם כך עליו לגבות את הצהרותיו בתכניות סדורות וריאליות, לשזור אותן בלוחות זמנים מהימנים ולערוך שורת התאמות פוליטיות שיאפשרו לציבור המצרי להרגיש שאיננו מודר מהליכי קבלת ההחלטות. העול שמטילות הרפורמות על הציבור כבד, ומרבית פירותיהן הכלכליים יורגשו בטווח היותר רחוק. אתגרו של המשטר המצרי הוא לכן כפול: מחד גיסא, עליו לגבש חוזה חברתי מכיל ומשתף, אשר יקנה למהלכים הקשים – אך החיוניים – את הלגיטימיות הציבורית ההכרחית לקידום; מאידך גיסא, עליו לשכנע את הגורמים הבינלאומיים בדבקותו בתוואי הרפורמות.