

מבט על, גיליון 1065, 6 ביוני 2018

הפגנות בירדן - סכנה אמיתית למשטר?

עודד ערן

מחאתם של אלפי מפגינים ירדנים היא שיאו של משבר פוליטי בממלכה שהתפתח מאז ינואר 2018. המחאה מכוונת נגד כוונת הממשלה לאכוף גביית מסים קפדנית יותר, להעלות את שערי המס ואת מחיריהם של מצרכים שונים. פיטוריו של ראש הממשלה האני אל-מולקי ירגיעו אולי לזמן קצר את המצב, אבל לא יקהו את הבעיה היסודית שהמלך וכל ראש ממשלה שהוא ימנה יצטרכו להתמודד עימה: כיצד ירדן נחלצת ממעגל הקסמים של צבירת חובות ויכולת פוחתת לפרוע אותם. לישראל יש ענין רב בשימור יציבותם של ירדן והמשטר בה. על אף התנהלותה הפומבית של ירדן בזירה הבינלאומית בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני, המקוממת מבחינת ישראל, חשוב לציין את תרומתה הישירה והעקיפה לביטחון ישראל, שהתבטאה בשנים האחרונות בהיותה אזור חיץ בין ישראל לבין המדינה האסלאמית (דאע"ש). ישראל יכולה וצריכה לסייע לכלכלת ירדן ותקציבה, דרך שיתוף פעולה בנושאי תעשייה ומסחר, מים, חקלאות, חשמל ותיירות.

זה מספר ימים מפגינים אלפי ירדנים נגד הממשלה והאני אל-מולקי, זה שעמד בראשה עד ה-4 ביוני. המפגינים מוחים על כוונת הממשלה לאכוף גביית מסים קפדנית יותר, להעלות את שערי המס ואת מחיריהם של מצרכים שהביקוש להם אינו גמיש כמעט, ביניהם חשמל ודלק. המפגינים דורשים את התפטרות הממשלה וביטול השינויים המוצעים על ידה. ראש הממשלה אכן פוטר/התפטר, ובשלב זה הקפיא המלך את מימוש החלטות הממשלה, אבל המצוקה המוניטרית והפיסקלית נותרה בעינה וכמוה הדילמה שבפני המשטר – כיצד יוכל להתגבר עליה.

כמדינה נטולת מקורות הכנסה משמעותיים, כמו אוצרות טבע או תעשייה מפותחת, תלויה ירדן בסיוע פיננסי חיצוני, שמקורותיו הם בעיקר ארצות הברית, מספר מדינות אירופאיות, מדינות ערב המפיקות נפט במפרץ, יפן וכן מוסדות בינלאומיים, כגון קרן המטבע הבינלאומית. לנוכח הגידול בהוצאות הממשלה כמעסיק הגדול במשק הירדני, נוסף על הנטל הכרוך בקליטת מיליון וחצי פליטים סורים והפסקה כמעט מוחלטת של הסיוע ממדינות המפרץ, נטל החוב המוטל על ירדן החמיר עד כדי סכנה של חדלות פרעון. ב-2016 ניהלה קרן המטבע הבינלאומית משא ומתן ממושך עם ירדן, אשר סוכם בנכונותה לאמץ שורה של רפורמות וצעדים פיסקליים, שיעדם התמודדות עם נטל החוב הממשלתי, המגיע ל-40 מיליארד דולר, או במדד אחר ל-95 אחוזים מהתוצר הפנימי הגולמי. הבעיה הניצבת בפני מדינות כירדן היא לא גודל החוב בלבד, אלא יכולת ההחזר. בארצות הברית, למשל, היחס של החוב לתמ"ג מגיע ל-105 אחוזים, אך מעטים מפקקים ביכולת ההחזר של ממשלת ארצות הברית.

ביוני 2017 שבה קרן המטבע הבינלאומית לדון במצבה של ירדן, והדאגה ממצבה של ירדן עלתה מהניסוח המאופק של ההודעה שנמסרה לעיתונות אחרי הדיון. בהודעה זו צוינו אבטלה "רשמית" של 18.2 אחוזים (סקרים שונים מצביעים על אבטלה של למעלה מ-30 אחוזים בקרב בני ה-30

ומעלה ובקרב נשים), האטת הסיוע ממדינות המפרץ ונטל הפליטים מסוריה. הנהלת הקרן חידדה את המסר ששוגר לשלטונות ירדן שנה קדם לכן, בדבר הצורך לבטל פטורים מתשלום מסי יבוא ומס מכירה (המוכר בישראל כמע"מ), וכן של ההכרח לשפר ולהעמיק את גביית המסים ולהקטין את הוצאות הממשלה. המלצות אלו ואחרות הניעו את ממשלת ירדן לאמץ חלק מהן בתחילת 2018. בינואר אוחדו הרמות הנמוכות של מס המכירה - 4 ו-8 אחוזים לרמה של 10 אחוזים, ובנוסף הועלה המס על דלק וטבק. ימים ספורים לאחר מכן בוטלה הסובסידיה לקמח. צעד דומה גרם ב-1996 להפגנות ומהומות בשטח הממלכה.

למעשה, מאז ינואר 2018 בעבעה היורה הפוליטית בירדן והיא הגיעה לנקודת רתיחה כאשר הממשלה הגישה את הצעת החוק הכולל את השינויים במס ההכנסה (קביעת סף של 7,000 דינר - 11,000 דולר - לתחילת המיסוי, העלאת מס החברות מ-35 ל-40 אחוזים, וזאת בנוסף להעלאות מס אחרות) לאישור שני הבתים, הפרלמנט והסנאט. זה היה האות לפרוץ ההפגנות, בהיקפים שירדן לא ידעה דוגמתם זה שנים רבות. ההפגנות, שרובן אורגן על ידי האיגודים המקצועיים, סחפו עשרות אלפי משתתפים ואופיינו בשני היבטים - הן התמקדו בהצעת החוק ובראש הממשלה, וכן לא היו אלימות - הן מצד המפגינים והן מצד כוחות הביטחון, שכרגיל במצבים כאלה נכחו במספרים גדולים. המפגינים לא נשאו כרזות ולא קראו קריאות נגד המלך. יתר על כן, צילום של יורש העצר, הנסיך חוסיין בן עבדאללה, נוכח באחת ההפגנות בכיכר הרביעית של עמאן, הופיע ברשתות החברתיות של ירדן. מאפיינים אלו מובילים למסקנה שלא נשקפת למשטר סכנה, אף כי הוא עומד במבחן הרציני הכרוך ביכולת להיחלץ ממצב שירדן כבר נקלעה אליו בעבר.

ואולם, ממדיו של המשבר הנוכחי גדולים פי כמה מעבר לגורמיו הכלכליים. יצוין שבעקבות הפגנות "האביב הערבי" שנערכו בירדן ב-2011–2012 (אשר אין קשר בינו לבין ההפגנות הנוכחיות), שונה הפרלמנט הירדני כחלק מהרפורמה שהמלך הסכים לה כתוצאה מכך, המשטר נהנה מיכולת פחותה לתמרן ולהשפיע על החלטותיו ביחס לעבר. עוד טרם פיטורי ראש הממשלה הציע יו"ר הפרלמנט למלך לכנס מושב מיוחד, אחרי שהצעת החוק תובס בהצבעה. זאת, לאחר ש-90 מתוך 130 הצירים בפרלמנט הודיעו כי יצביעו נגדה. קשה לזכור מצב שהפרלמנט בירדן מכשיל אימוץ קו כלכלי ממשלתי, שאין ספק שהמלך נתן לו את הסכמתו.

פיטוריו של ראש הממשלה האני אל-מולקי ירגיעו אולי לזמן קצר את המצב, אבל לא יקחו את הבעיה היסודית שהמלך וכל ראש ממשלה שהוא ימנה יצטרכו להתמודד עימה: כיצד ירדן נחלצת ממעגל הקסמים של צבירת חובות ויכולת פוחתת לפרוע אותם. הפתרון בכל שלושת הטווחים - הקצר, הבינוני והארוך, מצוי חלקו בירדן וחלקו בקהילה הבינלאומית. לירדן, על כל גווני הקשת הדמוגרפית והכלכלית שלה, אין אלטרנטיבה שאינה כוללת את רכיבי התרופה של קרן המטבע הבינלאומית. אפשר לפרוס את יישום המדיניות שקרן המטבע דורשת על פני תקופה ארוכה יותר, אבל אין פיתרון קסם אחר. גם לאיגודי הרופאים, המהנדסים או עורכי הדין בירדן אין פתרון רדיקלי אחר וסביר להניח שבשיח שהם מנהלים עם המלך וממשלתו החדשה, הם יגיעו לפשרות שאינן סוטות באופן משמעותי מהמרשם של קרן המטבע הבינלאומית.

לקהילה הבינלאומית יש כמובן תפקיד מרכזי בהבראת מצבה הכלכלי של ירדן. למדינות ערב מפיקות הנפט, מצדן, יש ענין ברור בשימור יציבותה של ירדן. על אף הירידה התלולה במחירי הנפט, מיותר מ-100 דולר לחבית למחיר הנוכחי (פחות מ-70 דולר), למדינות אלו יש יכולת לחדש את הסיוע הפיננסי הרב-שנתי לירדן (ב-2011 החליט הארגון לשיתוף פעולה של מדינות המפרץ להעניק לירדן חמישה מיליארד דולר על פני חמש שנים). לירדן ניתן סיוע מארגונים שונים כדי

להקל עליה את קליטת הפליטים הסורים, לאור התבהרות המציאות העגומה כי אין הם עתידים לשוב לארצם בעתיד הנראה לעין. הקהילה הבינלאומית צריכה לפיכך להיערך לפתרונות קבע לפליטים במקומות מושבם הנוכחיים, ובמסגרת זו להגדיל את הסיוע למדינות הקולטות, וביניהן ירדן.

לישראל יש עניין רב בשימור יציבותם של ירדן והמשטר בה. על אף התנהלותה הפומבית של ירדן בזירה הבינלאומית בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני, המקוממת מבחינת ישראל, חשוב לציין את תרומתה הישירה והעקיפה לביטחון ישראל, שהתבטאה בשנים האחרונות בהיותה אזור חיץ בין ישראל לבין המדינה האסלאמית (דאע"ש). ישראל יכולה לסייע לכלכלת ירדן ותקציבה, למשל על ידי יבוא מירדן של תוצרת חקלאית ומוצרים תעשייתיים, כמו מלט, בהיקפים גבוהים יותר; הפחתה של מחיר המים הנמכרים לירדן; העברת חלק מהיצוא למזרח הרחוק דרך נמל עקבה; ונכונות לקנות חשמל סולארי מירדן. התיירות היא מקור הכנסה חשוב לירדן ותחום שבו שיתוף פעולה בין שתי המדינות יוכל להעלות את מספרם הכולל של התיירים המגיעים לאזור.