

מבט על, גיליון 869, 17 בנובמבר 2016

מצרים לקראת חוזה חברתי-כלכלי חדש

אופיר וינטר

ב-11 בנובמבר 2016, בתום משא ומתן ממושך, אישרה קרן המטבע הבינלאומית מתן הלוואה בסך 12 מיליארד דולר לשלוש שנים למצרים, במטרה לסייע לה להוציא לפועל תכנית רפורמה שאפתנית שתאפשר לה להתגבר על בעיות מבניות ארוכות שנים המעיקות על כלכלתה. תכנית הרפורמה כוללת שורת מרכיבי יסוד, ביניהם נידוד שער המטבע, החלת מס ערך מוסף (למעט מוצרי מזון ושירותי בריאות מוגדרים הנהנים מפטור), צמצום סובסידיות בתחום האנרגיה, ובמקביל – יצירת רשת ביטחון חברתית להגנת השכבות החלשות. תשלום ראשון מתוך ארבעה, על סך 2.75 מיליארד דולר, נמסר לבנק המרכזי של מצרים מיד עם אישור המלווה.

אין ספק שהלוואת קרן המטבע משמעותית עבור כלכלת מצרים, בפרט לנוכח רזרבות המטבע הזר המדולדלות שלה, אך חשיבותה חורגת מן ההיבט הכספי המידי הגלום בה. הגם שמצרים קיבלה לאורך השנים האחרונות סיוע בהיקפים גדולים אף יותר ממדינות המפרץ, בראשן סעודיה, הרי שההסכם עם קרן המטבע מקנה לה תועלת ייחודית בעלת ערך כפול: ראשית, אישור ההלוואה משקף את אמונו הקהילה הבינלאומית בתהליך ההבראה הקשה אליו נכנסת הכלכלה המצרית, ויש בו כדי לחזק את ביטחונם של משקיעים זרים ומקומיים פוטנציאליים בתוחלת הכלכלית הגלומה בהשקעת הונם במצרים; שנית, וחשוב מכך, ההלוואה כרוכה ברפורמות עמוקות שתכליתן לארגן מחדש את החוזה החברתי בין המשטר לאזרחים במצרים, לאחר עשרות שנים של התנהלות ממשלתית קלוקלת שהובילה את המדינה למשבר כלכלי חמור.

הצורך בחוזה חברתי חדש

הגליטימיות של המשטר המצרי בעידן מובארכ הושתתה בראש ובראשונה על עוגנים כלכליים, קרי על הבטחת הממשל לספק מענה הולם לצרכים החומריים של האזרחים, ולא על אידיאולוגיה כריזמטית או על חזון פוליטי סוחף, כפי שהיו למשל בתקופת נאצר. החוזה החברתי שהציע המשטר המצרי בימי מובארכ לאזרחיו כלל חיזוקים חומריים לשדרות המרכזיות של האוכלוסייה, באמצעותם הושגה נאמנותן והובטחו למצרים שלושה עשורים של יציבות יחסית: בכירי הצבא זכו לפריבילגיות כלכליות, והצבא הפך לשחקן הדומיננטי ביותר בכלכלה המצרית; אליטה עסקית צרה נהנתה מהזדמנויות אטרקטיביות ליצירת מונופולים ולצבירת הון; בני מעמד הביניים קיבלו משרות יציבות בגופי הממשל ובשירותי הביטחון; ובני המעמד הנמוך צרכו שירותים חברתיים ומוצרי מזון מסובסדים שאפשרו מענה נגיש וזול לצרכיהם הבסיסיים.

ואולם, במרוצת השנים החוזה החברתי התערער, נפרם וחדל מלמלא את ייעודו הפוליטי-כלכלי המקורי. המדינה התקשתה לעמוד בנטל הסובסידיות המתעצם עקב גידול דמוגרפי של כ-1.5 מיליון נפש בשנה, התכלות משאבי הנפט והגז המקומיים והתייקרות מחירי החיטה המיובאת. ברקע לתסיסה החברתית שהובילה למהפכת ה-25 בינואר 2011 ניצבו אבטלה של יותר מרבע מהצעירים בגילאי 15-24, החרפת הקושי במציאת דויר בר-השגה, עלייה מתמדת בגיל הנישואין, אינפלציה במחירי מוצרי היסוד, הידרדרות בשירותי החינוך והבריאות, מגזר ציבורי רקוב ומושחת ובעיקר – חוסר שוויון הולך וגדל בחלוקת העושר בין המעמדות השונים. אף על פי שצמיחת התל"ג המצרי הגיעה בעשור הראשון של המילניום לשיעורים נאים של כחמישה אחוזים בשנה, בני המעמד הבינוני-נמוך לא נהנו ממנה וחשו ניכור הולך וגובר כלפי המשטר. הטלטלות שחוותה מצרים לאחר המהפכה הביאו להרעה משמעותית נוספת בפרמטרים הכלכליים הנזכרים לעיל והובילו אותה לסף פשיטת רגל. נכון ל-2016 מעל ארבעים אחוזים מהצעירים בגילאי 15-24

במצרים מובטלים, רבים מהם בעלי תארים אקדמיים שאינם מצליחים למצוא תעסוקה ולממש את השכלתם. הגירעון בתקציב הממשלתי השנתי חצה את רף עשרת האחוזים למרות סיוע מפרצי של מיליארדי דולרים. התיירות הצטמקה, רווחי תעלת סואץ המחודשת לא עמדו בציפיות המוקדמות, ומאזן התשלומים השלילי הביא להתכלות רזרבות המטבע הזר בבנק המרכזי של מצרים, לשחיקת ערך הלירה המצרית ולאינפלציה שיא.

הרפורמה הכלכלית הנוכחית שמה לה למטרה לצמצם ולהכווין מחדש את הוצאות הממשלה המצרית, להכשיר תנאים אטרקטיביים להשקעות הון, לשפר את התחרותיות של מצרים בשווקי העולם, לאושש את התיירות, ליצור מקומות עבודה חדשים ולהגביר את הצמיחה. חשוב מכך, היא נועדה להביא לכינונו של חוזה חברתי חדש בין המשטר המצרי לאזרחיו, אשר יחליף את החוזה הישן שאיבד את תוקפו כבר לפני שנים. כפי שהסביר עבד אל-מונעם סעיד, יו"ר מועצת המנהלים של היום "אל-מצרי אל-יום", מצרים מונה כיום כ-92 מיליון תושבים, ועלות החוזה החברתי שהיא מקיימת כבדה עשרות מונים בהשוואה לעלות החוזה שעוצב בשנות השישים כשאוכלוסייתה מנתה כשליש מכך. לטענתו, החוזה החברתי ששרר במצרים עד כה הטיל על הממשלה את מלוא האחריות על ניהול חיי האזרחים מלידתם ועד מותם בתחומי החינוך, הפנאי, הכלכלה והתעסוקה. האזרחים, מצדם, נותרו סבילים וחסרי אונים ופיתחו תלות מוחלטת בממשלה. עתה, משאוכלוסייתה של מצרים מתקרבת למאה מיליון נפש, חולייה הכלכליים מתרבים ומצוקותיה מחמירות, המדינה המצרית ואזרחיה נדרשים לבחון מחדש את החוזה החברתי. על החוזה המעודכן, לפי סעיד, אסור להתמצות בדאגת המדינה לצרכי העניים, אלא להתמקד בהקניית כלים שיאפשרו להם להיחלץ ממעגל העוני ולטפס בסולם החברתי.

גיוס דעת הקהל לתמיכה בגזירות הכלכליות

הובלת תכנית רפורמה וכינון חוזה חברתי חדש בין המשטר לאזרחים במצרים אינם משימה פשוטה. מטבע הדברים, בני המעמד הבינוני-נמוך צפויים להיות הנפגעים העיקריים מהמהלכים הכלכליים, לכל הפחות בטווח הקצר, לאור הנטל הגובר שייפול על כתפיהם הצרות עקב הפחתת הסובסידיות וניוד שער המטבע, צעדים הצפויים לגרור עלייה במחירי החשמל, שירותי התחבורה ומצרכי היסוד המיובאים. זאת ועוד, הצמצומים המתוכננים בהוצאות משרדי הממשלה עשויים לגרום לפגיעה בתנאיהם של עובדי המגזר הציבורי המהווים משענת למשטר, ואולי אף לפיטורים רחבי היקף. כפי שניתן ללמוד מ"מהומות הלחם" שידעה מצרים בינואר 1977, גזירות כלכליות מעין אלו עלולות לעורר תסיסה עממית עזה ורחבה נגד המשטר, ולהיות מתועלות כנגדו בידי כוחות אופוזיציה החותרים לכרסם במעמדו, בראשם האחים המוסלמים.

המשטר המצרי מודע לסיכונים הפוליטיים ונערך לבלימתם בשלושה מישורים: ראשית, הסברת הכורח בקידום רפורמות כלכליות "כואבות". במאמר מערכת שפורסם ב"אל-אהראם" ב-1 בנובמבר נכתב כי "מצרים זקוקה בעת הנוכחית לכלכלת מלחמה, ועל הכול להפנים שאין רפורמה שאינה מלווה בסבל". מתנגדי הרפורמות תוארו על ידי הנשיא עבד אל-פתאח א-סיסי כ"רשעים שאינם חפצים בטובתה של מצרים" ומבקשים לפגוע בלכידות העם המצרי ולערער את יציבות המדינה; שנית, המשטר המצרי התחייב כי הרפורמות יכללו הקמת רשת ביטחון חברתית במגמה לרכז את הפגיעה הצפויה בשכבות החלשות ולסייע להן לצלוח את התקופה הקשה. במסגרת זו הובטח להכווין מחדש את הסובסידיות כך שיגיעו לעניים, לזקנים ולילדים, וכן להסב משאבים שיתפנו הודות להפחתת הסבסוד לטובת השקעות בשיפור החינוך, הבריאות, המחקר המדעי וההגנה הסוציאלית; לבסוף, המשטר הקדיש מאמצים מיוחדים לשיפור תדמיתו בקרב בני הדור הצעיר, אשר מסומנים על ידו כמגזר החברתי בעל פוטנציאל הנפיצות הגבוה ביותר בכל פרץ מחאה עתידי. "ועידת צעירים" שיזם המשטר בשרם א-שיח' ב-25-27 באוקטובר 2016, בה השתתפו הנשיא א-סיסי ואנשי ממשלתו לצד אלפי צעירים מצרים, הסתיימה בסל המלצות לטובת אוכלוסייה זו, בראשן: הקמת ועדה לבחינת מעמדם של צעירים היושבים בכלא בהמתנה למשפט; תיקון חוק ההפגנות; ושיפור מערכת ההשכלה הגבוהה.

ההיענות הדלה ל"מהפכת האביונים" – יוזמת פייסבוק שנועדה לעורר מחאה עממית רחבה נגד הנשיא א-סיסי ב-11 בנובמבר, והתלכדה עם יום אישור הלוואת קרן המטבע – מעידה כפי הנראה על הצלחת מאמצי ההסברה של המשטר המצרי, ואולי גם על כוח ההרתעה של מנגנוני הביטחון. כך או כך, הנכונות של בני המעמד הבינוני-נמוך, ובפרט הצעירים במצרים, לתמוך ברפורמה הכלכלית ולחרוק שיניים למען הצלחתה אינה בלתי מותנית. התכנית בצורתה הנוכחית דורשת "הידוק חגורה" משכבות הביניים, אך אינה מעמיסה נטל שקול על האליטות המקורבות למשטר ואינה מחילה כללים של שקיפות ומנהל תקין על הצבא החולש על כארבעים אחוזים מהכלכלה המצרית. צעדים כגון הגברת המאבק בשחיתות והגדלת המיסוי על בעלי הכנסות גבוהות, אשר עומד כיום על 22.5 אחוזים בלבד, עשויים לחזק את התמיכה הציבורית בתכנית הכלכלית. בנוסף, צמצום ההטבות שניתנו דרך הסובסידיות צפוי להחליש את תלות האזרחים במשטר ולחדד את תביעותיהם להשתתפות פוליטית אמתית ולמתן דין וחשבון מצד השלטונות.

עדות לציפיותיו הנוכחיות של הדור הצעיר במצרים מהמשטר ניתנה בתגובות הציניות לנאומו של א-סיסי בסיום ועידת הצעירים בשרם א-שיח', בו המשיל עצמו הנשיא לאב והצהיר כי הוא אוהב את צעירי מצרים כאילו היו בניו. במאמר ב"אל-מצרי אל-יום" שכותרתו "הצעירים הם אזרחים – הם אינם בניך", יצא עמר אל-האדי נגד הרטוריקה של נשיאו. לדבריו, "נדמה שחל בלבול במסדרונות השלטון ויש להזכיר את עובדות היסוד: המדינה היא מדינת העם, האדמה היא אדמת העם, הכסף הוא כספו של העם, הצבא הוא צבא העם, השלטון שייך לעם, הריבונות שייכת לעם, ומוסדות השלטון נועדו לשרת את העם. [...] אנו מעוניינים בנשיא של מדינה מודרנית ולא באב, במנהיג או בח'ליפה". אישור הלוואת קרן המטבע מהווה, אפוא, הזדמנות עבור מצרים לצעוד לא רק לרפורמה כלכלית, כי אם אל עבר חוזה חברתי חדש ומעודכן בין המשטר לאזרחיו. ייצוב המערכת הפוליטית המצרית מחייב שיהיה זה חוזה מכיל, הוגן ובר-קיימא.