



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

כרך 5, גיליון 8, אוגוסט 2015

המדיניות הכלכלית חברתית של מוברכ - סקירה

דר' משה אפרת\*

ארבע שנים לאחר המהפכה במצרים ניתן להגיד כי הפלת הנשיא לא הייתה האתגר האמתי, שיפור הכלכלה המצרית החולה הינו אתגר ממש. אחד האתגרים המשמעותיים היה ונשאר החלוקה הלא שוויונית של ההכנסות והעושר, המדיניות הכלכלית של ממשלו של עבד אל-פתאח אל-סיסי עלולה להגביר את חוסר השוויון. מקובל לומר כי מורשתו של חוסני מוברכ הינה מורשת של צמיחה כלכלית, חוסר שוויון בחלוקת בהכנסות, עריצות פוליטית ושחיתות. תיאור זה, נכון ככל שיהיה, הינו פשטני מדי. מורשתו של מוברכ כוללת גם מספר יוזמות חברתיות, להן תוקדש סקירה זו.

סמיר רדואן (Samir Radwan) שר כלכלה לשעבר ופרופסור לכלכלה, קבע כי על הממשלה לנסות ולבנות על מה שהושג בתקופת ממשלו של מוברכ. למורשתו של מוברכ פנים רבות: שמירת השלום עם ישראל, שמירת היציבות הפוליטית למשך כמעט שלושים שנה, השגת פיתוח כלכלי, אולם חשוב מכל הובלת שינויים משמעותיים בחברה הפוליטית ראשונים מסוגם במצרים.

השינויים התאפשרו בעקבות תמיכה צבאית וכלכלית נרחבת אותה העניקה ארצות הברית בעקבות החתימה על חוזה השלום הישראלי-מצרי של מרץ 1979. הממשלים האמריקאים לאחר מכן, ראו את מצרים לא רק כגורם ממתן בפוליטיקה המזרח תיכונית אלא גם כמאחז אסטרטגי חשוב עבור ארצות הברית באזור. המימון האמריקאי הרשמי היה נחוץ למצרים בכדי לכסות חלקים מתקציב ההגנה המצרי בכדי לצמצם את העול הכלכלי של תקציב זה. מימון זה אפשר התאוששות כלכלית והושפע באופן שלילי מהניהול הכושל של המערכות שבניהול המדינה. בנוסף לכך, מימון זה סייע לקיים ניווד חברתי ושיפר את רמת המחיייה של סקטורים נרחבים באוכלוסיה.

ארצות הברית היא גם זו שדחקה במצרים לאמץ את המלצות קרן המטבע הבין-לאומית (IMF) כדי שמטרתן לשפר את ההשקעות והאווירה המסחרית במדינה. צעדים אלה כללו הפרטה וליברליזציה כמו גם מאמצים

לעודד השקעות זרות. זאת ועוד, ארצות הברית סייעה ליצירת מודרניזציה במגזר הפיננסי על ידי שיפור היציבות המקרו-כלכלית באמצעות תמיכה בפיתוח של המגזר הפרטי.

התמיכה האמריקאית למצרים במהלך השנים 2000 – 2010 הייתה גבוהה יותר מהמספרים הרשמיים שהתפרסמו. סך כל היקף הסיוע האמריקני למצרים בשנים אלה היו מעל ל-20 ביליון דולר, מתוכם 70 אחוז כסיוע צבאי ו-30 אחוז כסיוע כלכלי. סכום זה היווה 36 אחוז מתקציב ההגנה המצרי וכ-25 אחוז מההשקעה הציבורית. בנוסף לכך נרשמו השקעות חיצוניות ישירות לא ממשלתיות מארצות הברית (FDI) בשווי של 25 ביליון דולר או במילים אחרות – 35 אחוז מסך השקעות החוץ הישירות במצרים. סך כל המימון האמריקני למצרים בתקופה זו שבין 2000 ל-2010, סיוע ממשלתי אמריקני והשקעות פרטיות, עולה על 45 ביליון דולר.

הכלכלה המצרית נשארה חדגונית והיא מייצגת הכלאה בין קפיטליזם שמונהג על ידי המדינה, קפיטליזם פרטי נתמך וכלכלה רנטירית. היא מבוססת בעיקרה על יוזמות בבעלות המדינה, מגזר פרטי התלוי לרוב במדינה לצורך יציבות של המשאבים ואמצעי שיווק ומספר מקורות הכנסה כמו מיסי מעבר בתעלת סואץ, תיירות והעברת כספים מחוץ למדינה של אזרחים מצרים העובדים בחו"ל, זאת בנוסף על רווחי נפט ויצוא כותנה ארוכת-סיבים.

למרות שבסך הכול צומצם הפיקוח הממשלתי בתקופת מברק, הרי הפיקוח על התעשייה, התיירות, שווקי ההון והנפט נשארו כשהיו. מטרת הפיקוח על החקלאות הייתה ליצור שקט וסדר כמו גם להניב רווחים ובכך לממן פיתוח לאומי. בנוסף לכך, זוהי דרך שמטרתה להתמודד עם האופוזיציה הפוליטית כיוון שהיא יוצרת העדפה לאוכלוסיית הערים על-ידי אספקת תוצרת חקלאית במחירים נמוכים. בשיטה זו של העדפת תושבי העיר על הכפריים באמצעות סובסידיות, מגורים, טיפול רפואי, חינוך, תחבורה, אנרגיה ותעסוקה, כדי לשמור על יציבות פוליטית, העמידה את חשיבות היציבות על פני פיתוח כלכלי.

למרות שנרשמה צמיחה בחקלאות ובתעשייה, כמו גם במגזר השירותים שינויים ממשיים איכותיים היו מצומצמים מאוד. לפי נתוני הבנק העולמי, החמישון העליון של מקבלי ההכנסה הגדילו את הכנסותיהם מאז שנות ה-90 בעוד שהחמישון התחתון ראה את חלקו בהכנסות מצטמק. כתוצאה מכך עלתה רמת העוני, במיוחד באזורים הכפריים, וכך גם רמת חוסר השוויון.

מחסומים ביורוקרטים עיכבו יישומן של רפורמות למשך שנים רבות. במקביל לכך, שיעורי הצמיחה הכלכלית, האינפלציה, האבטלה, ושער החליפין היו בלתי יציבים והפיתוח הכלכלי היה מוגבל. בשנות ה-80 גדל התמ"ג בשיעור של 7.7 אחוזים לשנה בערכים ריאליים, אולם שיעור הצמיחה ירד לכדי 4.2 אחוזים לשנה בשנות ה-90 (בדומה לרמתו בשנות ה-60). נתון זה שיקף צמיחה ללא פיתוח, במיוחד בכלכלה הכפרית שסיפקה מחייה ליותר מ-40 אחוז מהאוכלוסייה.

בסוף שנות ה-90 ותחילת ה-2000 הבין המשטר כי מדיניות של פיקוח כלכלי הביאה לכדי מחנק. התברר גם כי ניתן להשיג יציבות שלטונית ושמירה על המשטר לא רק באמצעות צבא גדול, משטרה, ומנגנוני ביטחון, אלא גם על-ידי פיתוח כלכלי וחברתי.

משנת 2004 ואילך הפעילה הממשלה רפורמות בתחום הסחר והמכסים ובתחום שוק ההון וליברליזציה בתחום הפיקוח על המחירים. בנוסף לכך, נעשה מעבר למערכת שער חליפין אחיד וגמיש ותוכניות שאפתניות להפרטה של המגזר הפיננסי נמשכו. תהליך זה גרם לצמיחה ביצור מלווה בהשקעות זרות רבות, עליה ביעילות ואיירה אוהדת מסביב.

בין 2005/06 ל-2007/08 יצר עליה ב-GDP השנתי בכ-7 אחוז במוצע, כמעט פי שלוש מהמוצע השנתי של שלוש השנים הקודמות. ההשקעות הזרות הישירות הגיעו לכדי 9 ביליון דולר במוצע שנתי, כמעט פי 10 מהנתון הזה לפני כן.

יותר מחצי מיליון מקומות עבודה נוספו כל שנה, חמישים אחוז יותר מאשר בשנים 2002/3 – 2004/5. יצוא סחורות ושירותים עלה ב-75 אחוז, הבורסה הוכפלה בעוד שנתוני האבטלה הרשמיים ירדו מ-11.2 אחוז בשנים 2004/5 לכדי 8.3 ב-2007/8. החוב החיצוני קטן בחצי והגיע לכדי 21 אחוז מה-GDP.

צעדי הליברליזציה, אשר כללו הפרטה, פיחות של 40 אחוז בערך הלירה המצרית, סגירת עסקים שאינם יעילים, אובדן של מקומות עבודה, עליה בקצב האינפלציה (עד ממוצע של 10 אחוז בחמש שנים) השפיעה השפעה עמוקה על רמת החיים. כל זאת למרות סובסידיה על מזון ועל דלק ומוצרי עד כדי 8 אחוז מה-GDP בשנת 2010.

למרות צעדים אלה, רמת העוני במצרים פחתה רק באחוז אחד בין השנים 1990 ל-2005, וזאת על פי דו"ח האו"ם לפיתוח אנושי. בעקבות העלייה המהירה במחירי המזון בשנים 2007 ו-2008 חוותה מצרים לראשונה מעל 700 שביתות והשבחות בהן היו מעורבים מעל ל-400,000 עובדים בסקטור הפרטי והציבורי. המתח החברתי גאה והוחרף בעקבות הפחתה בסובסידיה על לחם במרץ-אפריל 2008, כתוצאה מעליה במחירי החיטה בשוק הבין-לאומי, סובסידיה שעודדה את המאפיות למקור קמח בשוק השחור ברווחים גבוהים.

בשל חוסר השקט בשוק הפיננסי הבין-לאומי ממחצית שנת 2007 והזינוק במחירי המזון והאנרגיה, ההשפעה על בעיות הכלכלה והחברה במצרים הינן מרחיקות לכת. חוסר שקט חברתי הלך והתרחב במרחב הכפרי והעירוני בפניה למברכ לבחון מחדש את המדיניות החברתית שנזנחה על ידי ממשלו. למעשה, מברכ דחה את המלצות יועציו תמך בשינויים רדיקאליים במדיניותו החברתית. צעדים אלה, לא מנעו כמוכך את ההפיכה של 2011 אולם אפשרו למשטר מספר שנים נוספות בשלטון.

במאי 2008 ננקטו צעדים רדיקליים כדי לשפר את רמת החיים של האוכלוסייה, כולל העלאה של שכר ומשכורות ב-30 אחוז. שמות ילדים שנולדו בין השנים 1988 ל-2005 נוספו לכרטיסי ההקצבות של הוריהם ובכך אפשרו להוריהם לרכוש מוצרי מזון מסובסדים. בין 1988 ו-2008 הממשלה פסקה להוסיף שמות של ילדים שנולדו לכרטיסי הקצבה של הוריהם, ובכך מנעה את ההשפעה של ההתפתחות הדמוגרפית על רמת

החיים של חלקים ניכרים באוכלוסייה. השינויים שך שנת 2008 הוסיפו 11 מיליון איש ל-55 מיליון איש שנהנו באותו זמן מכרטיסי הקצבה.

הכלכלה הוכיחה עמידות אל מול המשבר הכלכלי העולמי של 2007-2009 והחסמים שצצו טופלו. אימון המשקיעים בכלכלה המצרית השתפר לאחר מרץ 2009, הבורסה עלתה וכך גם הרזרבות הבין-לאומיות הרשמיות. בשנים 2002/3 עד 2009/10 הצמיחה השנתית ב-GDP הייתה 5.4 במוצע בהשוואה ל-4.3 אחוז בשנת 1990 ו-2.1 אחוז בשנים 2010 – 2012/13.

באפריל – יוני 2010, חוקקה הממשלה שני חוקים חדשים: חוק הביטוח הלאומי וחוק ביטוח הבריאות. חוק הביטוח הלאומי משנה באופן משמעותי את המערכת הביטוח הפנסיוני שהיה בתוקף מזה 35 שנה. החוק החדש מבטיח פנסיה לכל אזרח במדינה והעלה באופן מידי את סכומי הפנסיה לבעלי הכנסות נמוכות ובינוניות בכ-25 עד 200 אחוז. החוק גם מאפשר ביטוח כנגד תאונות עבודה ומבטיח תשלומי אבטלה למשך שישה חודשים. חוק זה מעניק תמיכה גם לאזרחים שלא היו מכוסים על-ידי מערכת הפנסיה, וזאת בפעם הראשונה בהיסטוריה של המדינה במסגרתה מכסה הממשלה את עלויות אלה. היה זה החוק המשתלם ביותר במיוחד עבור אותם בעלי הכנסות נמוכות ובינוניות.

חוק ביטוח הבריאות העניק כיסוי ביטוחי רפואי עבור כלל האוכלוסייה לעומד כיסוי של 55-60 אחוז שהיו מבוטחים לפני-כן. חוק זה היה מיועד להיכנס לתוקף תוך תקופה של שבע שנים. השלב הראשון יועד להיות מופעל בשנת 2010-11 במחוז סוהג שבמצרים עילית ולכלול 4 מיליון איש ב-600 כפרים או שני שלישים של הכפרים העניים ביותר במדינה.

מסיבות פוליטיות, לא יכלה מצרים להשתמש בתמיכה האמריקאית כדי לקדם את הפיתוח הכלכלי שלה באופן יעיל יותר. כך גם הממשל האמריקאי לא יכול היה לדרוש להשתמש במקורות אלה באופן יעיל יותר. ארצות הברית סמכה ידיה על התיעדוף שקבעה ממשלת מצרים, גם כשזו באה על חשבון פיתוח כלכלי. יציבות המשטר, נשקלה במקרה זה, על חשבון הפיתוח הכלכלי.

ארצות הברית שיחקה תפקיד קריטי בצמיחת הכלכלה המצרית על ידי יצירת אוירה המובילה להשקעות ומסחר ומבטיחה זרימה של משאבים, עזרה להגדיל את הצמיחה הכלכלית ומסייעת לשפר את רמת-החיים של אוכלוסיית מצרים.

בסיכום – מורשתו של מברכ כוללת גם שמירת השלום עם ישראל, שמירת יציבות פוליטית למשך כשלושים שנה, השגת צמיחה כלכלית יציבה בתחילת שנות ה-2000 למרות המשבר הכלכלי העולמי, ומעבר לכך, לראשונה בעולם הערבי, הפעלת מדיניות רווחה. מדיניות רווחה זו תהווה אתגר ושעת-כושר רבת חשיבות לממשלו של א-סיסי.

---

\*דר' משה אפרת שימש בעבר כראש הענף למחקר כלכלי באמ"ן ועמית בכיר בביה"ס למדעי כלכלה ופוליטיקה של לונדון.

