

# لم تحصل معجزة هنا

## عن السياسة الاقتصادية لحكومة نتنياهو الثانية، 2012-2009

شلومو سفيرسكي

بأشتراك چاي پديه، يرون ديشون و عدي سوفير

تشرين الثاني 2013

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

**AdvaCenter** מרכז אדבה  
**مركز أدفا**  
معلومات حول المساواة والعدالة الاجتماعية في إسرائيل



ص.ب 36529، تل أبيب 61364

هاتف: 03-5608871

فاكس: 03-5602205

www.adva.org

advainfo@bezeqint.net

### مجلس الإدارة

پروفیسور یوسی دھان، رئیس مجلس الإدارة  
چیلبرٹ فینکل (ماجسٹیر)، أمينة الصندوق  
پروفیسور إسماعیل أبو سعد  
د. نیتسا برکوفیتس  
پروفیسور یوسی یونا  
پروفیسور أورن یفتحنیل  
پروفیسور یوبرٹ لویون  
پروفیسور ریکی صویا  
د. یتسحاق سپورطا  
پروفیسور دانی فیلک  
پروفیسور رحیل قلویش  
پروفیسور أوري رام

### لجنة المراقبة

المحامي عوفاديا جولسطاني  
روتی چور

### طاقم العمل

المديرة: باريره سفيرسكي  
المدير الأكاديمي: د. شلومو سفيرسكي  
منسقة البحوث: إيتي قونور أطيباس  
خبير اقتصادي: عدي سوفيير  
خبيرة اقتصادية: صفاء صبايح إغبارية  
باحثة: المحامية نوچا دجان بورجلو  
باحثة ومنسقة منتدى نساء من أجل ميزانية عادلة: يعيل حسون  
منسقة السياسة والحكم: قليريا ساچلشبير  
منسقة مجتمعية: شيرا پنحاس، ميتال سترول  
مساعدة بحثية: أريان أوفير  
مدير إرشاد: يرون ديشون  
مديرة المكتب ومسؤولة العلاقات مع وسائل الإعلام: ميرا أوفنهايم  
مستشار مالي: روعي ماوور

ترجمة: غلوكل- ترجمة وحلول لغوية (glocaltrans.com)

### كافة الحقوق محفوظة لصندوق فريديخ إبرط ومركز أدفا

الاستعمال التجاري للمواد الصادرة عن صندوق فريديخ إبرط دون إذن خطي من الصندوق ممنوع منعاً قاطعاً

# مقدمة

درج مركز أدفاً على تحليل سياسة الحكومة الاقتصادية الاجتماعية، مع الوقوف عند انعكاسات هذه السياسة على وضع المساواة والعدالة الاجتماعية في إسرائيل.

في هذه الوثيقة سوف نحيد عما اعتدنا عليه من إجراء تحليل جارٍ، لنعاين السياسة الاقتصادية الاجتماعية خلال ولاية حكومية كاملة. لقد قضت حكومة نتنياهو الثانية أربع سنوات في الحكم، بين 2009/3/31 و-2013/3/18. لم يسبق أن شغلت في إسرائيل حكومة ولايةً طويلة كحكومة نتياهو إلا اثنتان، حكومة جولده مئير (4 أعوام و-4 أشهر) وحكومة بيغن الأولى (4 أعوام وقرابة الشهر ونصف الشهر).

لعب بنيامين نتياهو في الماضي دوراً مركزياً في تصميم سياسة إسرائيل الاقتصادية الاجتماعية. كان ذلك بدايةً في فترة ولايته الأولى كرئيس للوزراء، بين 1996 و-1999، ومن ثم حين شغل منصب وزير المالية في حكومة أريئيل شارون، في الفترة 2003-2005.

تركز هذه الوثيقة على بضعة جوانب مركزية من عمل الحكومة. لن نقف عند السياسة الموازنة فحسب، وهي التي نعكف على تحليلها بصورة ثابتة، بل وكذلك عند التدابير التي اتخذتها الحكومة في غيرها من المجالات الاقتصادية والاجتماعية الكلية، كسياسة الفائدة المصرفية وسياسة بنك إسرائيل النقدية، فضلاً عن سياسة الأجور والسياسة الضريبية

على الموارد الطبيعية.

حين نَقدم على معاينة السياسة الاقتصادية الكلية التي انتهجتها حكومة نتياهو الثانية، ينبغي أن نتذكّر أن هذه الحكومة عملت على أساس بضعة مبادئ أساسية تبلورت قبل فترة طويلة – منذ 1985، حين وضعت الحكومة خطة طوارئ لتثبيت الاقتصاد في إسرائيل. جاءت هذه السياسة مناقضة للمبادئ التي سارت عليها حكومات إسرائيل حتّى، وفي مقدّمتها المبدأ القائل بأن الدولة هي العنصر الأساسي الذي يقوم على توجيه السياسة الاقتصادية الكلية وعلى تطبيقها أيضاً، وانطلاقاً من هنا، فإن الدولة تسيطر على رأس المال وعلى توزيعه. تتسم السياسة التي تنتهجها حكومات إسرائيل منذ عام 1985 بثلاثة عناصر أساسية: (أ) تقليص دور الحكومة في الاقتصاد؛ (ب) وضع النمو في رأس أولويات السياسة الاقتصادية؛ (ج) نقل المسؤولية عن النمو من أيدي الحكومة إلى أيدي قطاع الأعمال! وقد ميّزت هذه الخطوط العريضة منذ ذلك الحين سياسات كافة حكومات إسرائيل، سواء تلك التي قادها حزب العمل أم التي ترأسها كل من حزبي الليكود وقديما.

صحيح أن بنيامين نتياهو لم يكن في 1985 من بين صانعي

1 أفي بن بسات، 2001. "مسار العقبات في وجه اقتصاد السوق في إسرائيل"، من أفي بن بسات (محرّر)، من المشاركة الحكومية إلى اقتصاد السوق: الاقتصاد الإسرائيلي 1998-1985. تل أبيب: دار النشر "عام عوفيد"

شهدت تلك الفترة ثراء لعدد غير كبير من مجموعات الأعمال، وأجورا مفرطة لشريحة ضيقة من كبار المديرين، وارتفاعا في حصة أرباب العمل، بموازاة انخفاض حصة العاملين من الدخل الوطني، وانكماش متواصل لصفوف الطبقة الوسطى، وانتشار الفقر الذي لا يتراجع.

في تموز عام 2011، سنتين ونصف السنة بعد بداية ولاية حكومة نتنياهو الثانية، اندلعت في أرجاء البلاد موجة من الاحتجاجات الاجتماعية تحت شعار "الشعب يريد عدالة اجتماعية". بنظرة إلى الخلف، يمكن اعتبار ما حدث ردة فعل متأخرة من جانب الطبقة الوسطى المدنية على إسقاطات السياسة الاقتصادية الاجتماعية الكلية التي انطلقت مع خطة تثبيت الاقتصاد لعام 1985. كان أصحاب الدخل المتدني المتضرر المباشر والرئيسي للتقليصات الموازنة الكبيرة لعام 2003، أما متظاهرو 2011 فقد عبّروا عن إحباط الطبقة الوسطى التي أصبحت عاجزة عن منح أبنائها وبناتها الأمان الاقتصادي.

لم تسفر احتجاجات صيف 2011 عن إعادة النظر في السياسة الاقتصادية الاجتماعية الكلية المعتمدة منذ 1985. لجنة طرختنبرج مثلا، التي عينتها حكومة نتنياهو الثانية كرد فعل على الحركة الاحتجاجية، سارعت للإعلان مع انطلاق أعمالها أنها ترى في هذه السياسة نهجا مقدّسا.

القرارات، لكنه كان في العقدين الأخيرين الممثل الأبرز والأكثر بلاغة للسياسة المذكورة أعلاه. يُذكر له مثلا تصريحه عن الاقتصاد الإسرائيلي بأن "النحيف (القطاع الخاص) يحمل على ظهره السمين (القطاع العام)". في فترة أزمة الانتفاضة الثانية قاد نتنياهو كوزير للمالية سلسلة من التدابير أعطت طابعا قاسيا عن سياسة 1985. من بين تلك التدابير تقليصات موازنة غير مسبوقه، ونقل أموال الانحاز التقاعدي إلى يد شركات التأمين التجارية. من هنا، سوف نتوقف، لدى تناولنا بعض المواضيع، ليس عند بيانات السنوات 2009-2012 فحسب، بل والعشرية التي انقضت منذ عام 2003.

بدأت حكومة نتنياهو الثانية ولايتها وقتاً قصيراً بعد اندلاع الأزمة المالية العالمية. خرج الاقتصاد الإسرائيلي من الأزمة أسرع من غالبية الدول الغربية – الشريكات التجارية الرئيسية – ونما بمستويات أعلى منها. في الآن نفسه، غنم النشاط الاقتصادي من هدوء طويل الأمد خيم على الصراع الإسرائيلي الفلسطيني، بالرغم من عدم حدوث أي تقدم نحو التسوية السياسية. علاوة على ذلك، فقد أثار اكتشاف منابع الغاز قبيل بداية ولاية حكومة نتنياهو الثانية مسحة من التفاؤل، سواء لأنها تؤمن مصادر طاقة رخيصة لا تعتمد على أهواء الدول الأجنبية، أم لأنها تحمل في طياتها بشرى لعائدات مستقبلية لخزينة الدولة.

أما الجانب الثاني من العملة فلم يكن بهذا القدر من التفاؤل: فقد

# الاقتصاد تحت قيادة قطاع الأعمال

الممنوح لاقتصادات البيوت والسلطات المحلية)، في حين شكّل حجم الائتمان الذي بحوزة الحكومة 46%-44%. تمثّل هذه المعطيات انعكاساً في حالة توزّع الائتمان، ففي عام 2003 كانت نسبة ما بحوزة القطاع الحكومي 52% من مجمل حجم الائتمان، فيما بلغت حصة قطاع الأعمال 48%.

في الفترة بين 2003 و2012، السنة الأخيرة لحكومة نتنياهو الثانية، ارتفع مجموع الائتمان لقطاع الأعمال حوالي 29%، من 607 مليار ش. عام 2003 إلى 782 مليار ش. عام 2012. القفزة الكبرى - 38% - وقعت في السنوات الخمس بين 2003 و2007. شهد عام 2008 و2009 - انخفاضاً ما، وظلّت نسبة الائتمان منذ ذلك وحتى عام 2012 دون تغيير تقريباً<sup>2</sup>.

سياسة حكومات إسرائيل منذ 1985، ولا سيما بعد 2003، تحقّقت: فالائتمان الذي بحوزة قطاع الأعمال في الوقت الراهن أعلى من ذلك الذي بحوزة الحكومة.

تأتي زيادة الائتمان لقطاع الأعمال نتيجة نهج حكوميين: التقليل

2 بأسعار ثابتة لشهر كانون الأول 2012. المصدر: معالجة أجراها مركز أندا، بنك إسرائيل، التقرير، سنوات مختلفة.

منذ اعتماد الخطة الطارئة لتثبيت الاقتصاد في 1985، تعمل حكومات إسرائيل على تقليص دور وموازنة مؤسسات الدولة وعلى تعزيز دور قطاع الأعمال وأمواله. تعرّف هذه الحكومات النمو الاقتصادي كغاية اقتصادية كلية عليا يفترض أن يتولّى قطاع الأعمال قيادته. ولمساعدة هذا القطاع على القيام بوظيفته المرجوة، تسعى الحكومة إلى تقليص موازنتها في محاولة "لتحرير الموارد لصالح قطاع الأعمال"، أي لتوسيع حصته من رأس المال المتراكم في الاقتصاد. تنطلق هذه النظرة من توكّي معتمديها أن يستخدم قطاع الأعمال رأس المال الذي بحوزته لرفع استثماراته، ما يحفز النمو الاقتصادي في إسرائيل ويساهم نتيجة ذلك في رفاهية السكان. علاوة على ذلك، يعتقد مناصرو هذه النظرة أن قطاع الأعمال يتفوق على الحكومة في حسن التصرف بالائتمان.

## ازدياد حجم الائتمان الممنوح لقطاع الأعمال

طيلة ولاية حكومة نتنياهو الثانية كان حجم الائتمان الممنوح لقطاع الأعمال أكبر منه الممنوح للقطاع الحكومي: 56%-54% من مجمل الائتمان الممنوح لقطاع الأعمال والقطاع الحكومي (دون الائتمان

توزّع المديونية بين القطاع الحكومي وقطاع الأعمال، 2012-2003 من بين مديونية القطاع الحكومي وقطاع الأعمال، بدون اقتصادات البيوت

2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
46%	45%	44%	45%	42%	42%	46%	49%	51%	52%	القطاع الحكومي
54%	55%	56%	55%	58%	58%	54%	51%	49%	48%	قطاع الأعمال

المصادر: معالجة أجراها مركز أندا لبيانات صادرة عن الدائرة المركزية للإحصاء، النشرة الإحصائية السنوية لإسرائيل، سنوات مختلفة؛ بنك إسرائيل، التقرير، سنوات مختلفة.

الممنهج للموازنات؛ وتوجيه الأموال التي يذخرها الجمهور إلى سوق رأس المال.

سوف نتوسّع لاحقاً في هذا الفصل عند التقليل في الموازنات. لكننا نشير الآن أن هذا الإجراء قد حقق مأربه من وجهة نظر الواقفين وراءه: فبمصطلحات الناتج المحلي الإجمالي، انخفض وزن موازنة دولة إسرائيل من 47% عام 2003 إلى 38% عام 2012 (دون مستوى المتوسط في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD).<sup>3</sup> في المقابل، انخفض وزن مديونية الحكومة بمصطلحات الناتج المحلي الإجمالي من 98% عام 2003 إلى 67% عام 2014.<sup>4</sup>

تمثل النهج الحكومي الآخر في خصخصة الادخار التقاعدي من خلال بيع صناديق التقاعد الجديدة لشركات تأمين تجارية، بعدما تم تأمين الصناديق من أيدي الهستدروت. في إطار الخصخصة التي أجريت عام 2004، مكّنت الحكومة شركات التأمين من توظيف السواد الأعظم لأموال الادخار التقاعدي التي تديرها - 70% - في سوق رأس المال - في السندات مثلاً التابعة لشركات، علماً بأن هذه الشركات كانت ملزمة حتى ذلك الحين بتوظيف غالبية أموالها في سندات حكومية معينة. وقد أدى ذلك إلى زيادة تدفق أموال الادخار التقاعدي إلى سوق رأس المال.

كانت المصارف في الماضي تقوم بدور المصدر الحصري تقريباً للائتمان في عالم الأعمال. لكن الخطوات الحكومية المذكورة حولت شركات التأمين إلى المصدر الثاني من حيث أهميته لمنح الائتمان للأعمال: فقد ارتفعت حصتها في هذا المجال من دون الـ 30% إلى ما يقارب 47%.<sup>5</sup>

في 2008، عاماً قبل انتخاب حكومة نتنياهو الثانية، أُدخل تغييران هامان في مجال الادخار المالي أسفرا عن ازدياد أكبر في حجم الائتمان المتوفر لقطاع الأعمال. جاء التغيير الأول في أعقاب إصدار أمر توسيع التقاعد الإلزامي، الذي قضى بإلزام أرباب العمل برصد مبالغ التقاعد لكافة الأجريين في البلاد (لم يتم التوصل بعد إلى قرار حول فرض إلزام مشابه على العاملين المستقلين). ارتفع نتيجة ذلك عدد المدّخرين للتقاعد، وازدادت معه الأموال الموجهة إلى سوق المال، علماً بأن جميع المدّخرين الجدد مؤمنون في إطار الصناديق الجديدة التي يوظف السواد الأعظم من المال التي تديره في سوق المال.

أما التغيير الثاني فيتمثل في المساواة الضريبية وتسهيل التنقل بين أنواع الادخار المالي الثلاثة - صندوق التقاعد، وصندوق الادخار، وتأمين الحياة. كان لهذا التغيير أثر مدمر في صناديق الادخار، فنتيجة لمساواة الظروف الضريبية أُلغيت إمكانية سحب المال المدّخر وأُلغيت الفائدة الضريبية الكامنة في التوفير لأجل متوسط، ما أدى عملياً إلى إلغاء الميزة النسبية التي كانت تتمتع بها صناديق الادخار كمنتج رأس مال لأجل متوسط - طويل. كان بالإمكان قبل إحداث التغيير سحب الأموال من صندوق الادخار بعد مرور 15

عاماً كراس مال معفى من الضريبة. في أعقاب التغيير أصبح سحب الأموال مقترناً بدفع ضريبة عالية. من بين النداءات الإضافية للتغيير المذكور إطالة الفترة، مقارنةً بها سابقاً، التي تستخدم فيها أموال صناديق الادخار كائتمان في مجال الأعمال.

## استغلال قطاع الأعمال لحجم الائتمان الذي ازداد

كان يفترض من الائتمان الذي ازداد أن يمكّن قطاع الأعمال من زيادة استثماراته وتحفيز النمو. المعطى الأساسي الذي يصدر في هذا المجال يتمثل بـ "الاستثمار في الأصول الثابتة"، الذي يعني الاستثمار في المعدات والآلات وفي بناء دور السكن والإنشاءات في سوق الأعمال. يقاس هذا الاستثمار بنسبته من الإنتاج المحلي الإجمالي.

في فترة ولاية حكومة نتنياهو الثانية سُجّل ارتفاع بحجم الاستثمار في الأصول الثابتة بواقع نقطة نسبية واحدة. تجدر الإشارة إلى أن حجم الاستثمار في الأصول الثابتة لم يتغيّر في العشرة الأخيرة تغيّراً ذا شأن، وهو يتراوح بين \$18 و-20% من الناتج المحلي الإجمالي.<sup>6</sup> صحيح بأن التغييرات التي أجرتها الدائرة المركزية للإحصاء بطريقة القياس تبين حصول قفزة عام 2006، أما في واقع الأمر، فلم يحدث أي تغيير ذي شأن.

فحجم الاستثمار المذكور ظلّ متراجعا بعض الشيء عن المتوسط المعروف في البلدان العضوة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.<sup>7</sup> يبدو أن التفسير لذلك يكمن جزئياً في وزن فرع التكنولوجيا المتقدمة من ضمن الناتج المحلي، علماً بأن هذا الفرع لا يتميز برفعية عالية، أي بائتمان كبير.<sup>8</sup> زد على ذلك، كان حجم الاستثمارات في إسرائيل في معظم سنوات العشرة الماضية أقلّ عنه في أوروبا والولايات المتحدة. أما في فترة ولاية حكومة نتنياهو الثانية، التي توازت مع اندلاع الأزمة المالية في الدول الغربية، فقد ازداد حجم الاستثمارات في إسرائيل عنه في البلدان الغربية.<sup>9</sup>

من ضمن حجم الاستثمار الإجمالي في الأصول الثابتة انخفضت حصة الاستثمار في الآلات والمعدات - وهو الاستثمار الأساسي الذي يبيّن فرص العمل - من حوالي 34% عامي 2007-2008 إلى نحو 30% عام 2012، فيما ازدادت الاستثمارات في مباني السكن في السنوات نفسها من حوالي 26% إلى قرابة 30%.<sup>10</sup> إنه أحد التعابير لما درج على تسميته "الفاقير العقاري".

لم يشهد الحجم الإجمالي للاستثمار في الأصول الثابتة تغيّراً ذا شأن، لكن الدور الحكومي فيه تراجع: فقد انخفضت استثمارات الحكومة من أصل 16% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2002 إلى 7% (9%)

6 طبقاً لطريقة القياس الجديدة.

7 OECD Factbook 2011-12.

8 بنك إسرائيل، التقرير السنوي 2012، ص. 121.

9 OECD Factbook 2013.

10 بهدف المقارنة، تم التعاطي مع معطى عام 2012 طبقاً لطريقة القياس السابقة في مجال الاستثمارات بالأصول الثابتة، وهي الطريقة عينها التي تم بموجبها التعاطي مع معطى عام 2013. طبقاً لطريقة القياس الجديدة للاستثمارات، بلغت نسبة الاستثمارات عام 2012 في مجال السكن من ضمن مجمل حجم الاستثمار في الأصول الثابتة 30%. المصدر: معالجة أجزائها مركز أدفا لبيانات صادرة عن الدائرة المركزية للإحصاء، النشرة الإحصائية السنوية لإسرائيل، سنوات مختلفة.

3 منذ 2006 جرى قياس الناتج المحلي الإجمالي طبقاً لـ SNA 2008. حجم موازنة 2012 نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي بموجب

طريقة القياس السابقة يعادل 40%، وهو مناسب أكثر لإجراء مقارنة مع معطى 2003. مديونية الحكومة في بيانات الناتج المحلي الإجمالي لعام 2012 بموجب طريقة الحساب السابقة تعادل 72%.

5 أور سوفير، معروضة "الائتمان البنكي وخارج البنكي بعد الأزمة". وزارة المالية، قسم سوق رأس المال، التأمين والادخار، 11/3/2012.

بموجب طريقة القياس السابقة) عام 2012،<sup>11</sup> لا شك أن ذلك يعبر بوضوح عن سياسة التقليل الموازي ونقل قيادة عملية النمو إلى أيدي قطاع الأعمال.

تجدر الإشارة إلى أن جزءا كبيرا من الائتمان الذي مُنح إلى قطاع الأعمال يوجّه إلى الاستثمار في الخارج وليس في إسرائيل. في الفترة بين 2000 و-2012، ارتفع مجمل استثمارات الإسرائيليين المباشرة في الخارج ب-8,2 مرة، من حوالي 9 مليار دولار إلى 74,7 مليار دولار. في المقابل، ارتفع مجمل الاستثمارات الأجنبية المباشرة في إسرائيل في الفترة ذاتها ب-3,7 مرة، من قرابة 20,4 مليار دولار إلى 75,9 مليار دولار.<sup>12</sup>

الاستثمارات في الخارج هي، من ضمن أسباب أخرى، نتاج لرغبة شرعية في الحصول على أرباح أكبر مما تنتجه السوق الإسرائيلية، ويكتسب هذا الأمر أهمية خاصة حين يتعلّق بالادخار التقاعدي. فإزاء الازدياد في أموال التوفير التقاعدي التي تديرها شركات التأمين ("الهيئات الممأسسة") – التي بلغت في تشرين الأول 2013 حوالي 1,1 ترليون ش. – دفعت وزارة المالية إلى نقل جزء كبير من الاستثمارات إلى خارج البلاد. نذكر هنا إلى أن وزارة المالية كانت في مقدّمة المتحمسين إلى خصخصة الادخار التقاعدي وتسليمها إلى شركات التأمين، سواء بهدف زيادة الائتمان لصالح الأعمال، أم بهدف إحداث منافسة في سوق الائتمان كبديل للسيطرة الحصرية تقريبا التي كانت تتمتع بها المصارف في ذلك الحين. في كانون الأول 2012 بلغت نسبة زيادة حجم الاستثمار بالأسهم خارج البلاد – الذي يمثل نحو 55% من مجمل حجم ما استثمرته الهيئات الممأسسة بالأسهم – عن الاستثمار بالأسهم في إسرائيل حوالي 45%. وقد أسفرت هذه الممارسة من بين نتائج أخرى عن "تجفيف" البورصة الإسرائيلية.<sup>13</sup>

## شركات التأمين تتعلّم إدارة

### الائتمان لقطاع الأعمال

نقل أموال الادخار التقاعدي من السندات الحكومية المعيّنة إلى سندات تابعة للشركات اقترن بمشاكل جمة في مقدّمتها عدم خبرة شركات التأمين في إدارة ذلك الكمّ الكبير من الأموال. وقد وأد عدم الخبرة هذا مخاطر على أموال الموفّرين للتقاعد. في 2009 أقامت الحكومة لجنة حوّدق بهدف وضع أنظمة للاستثمار في سندات الشركات. وقد قضت اللجنة بضرورة "تحسين حماية أموال الادخار التقاعدي" في ضوء أنظمة الاستثمار التي مستت بحقوق المدّخرين.<sup>14</sup> ومن جملة ما قرّرتّه اللجنة كان وجوب قيام الهيئة الممأسسة بإعداد تحليل قبل قيامها بالاستثمار، وتحديد الشروط الدنيا الموصى بها في العقد. أي بكلمات أخرى، تم نقل أموال المدّخرين للتقاعد إلى هيئات لم تضع أنظمة استثمار أساسية قبل توجيهها الأموال إلى سوق رأس المال.

11 الدائرة المركزية للإحصاء، النشرة الإحصائية السنوية لإسرائيل، سنوات مختلفة.

12 UNCTAD, World Investment Report 2013, Annex table 2

13 بوعز نجار، "البورصة تتجفف، فالهيئات الممأسسة تشتري في الخارج فقط"، ذي ماركر، 17/10/2013.

14 لجنة حوّدق، معروضة "لجنة تحديد العوامل لتعاطي الهيئات الممأسسة التي توفّر الائتمان بواسطة اقتناء السندات غير الحكومية، التقرير النهائي"، شباط 2010.



# إجراءات لتقليص وزن الدولة في الاقتصاد

## الموازنة الثانية

ل-2009. إلا أن الحكومة قررت بعد مرور عام اعتماد فكرة الموازنة الثانية كتقليد ثابت، فقدّمت للكنيست موازنة للعامين 2011-2012. وقد صدّقت الكنيست، بالرغم من الانتقادات الكثيرة، على الموازنة الثانية للمرة الثالثة – موازنة 2013-2014.

تنتهج كافة حكومات إسرائيل منذ زمن طويل سياسة تقليص الموازونات باعتمادها وسائل مختلفة، وفي مقدمتها قانون خفض العجز بالميزانية الصادر عام 1992 والإضافة الملحقة به منذ 2003 لتقييد النفقات الحكومية.

وفي هذا المجال، قدّمت حكومة نتنياهو الثانية "اختراعاً" خاصاً من خلال وضع الموازونات الثانية. ينطوي هذا "الاختراع" في جوانب عدة على مشاكل عديدة. فهو يمسّ أولاً بمقام السلطة التشريعية التي تتمثل وظيفتها السنوية الأهم بالبحث في الأولويات الوطنية، فضلاً عن مراقبة أعمال الحكومة في السنة المنصرمة والتصديق على موازنتها للسنة القادمة. تقليص النقاش البرلماني في موضوع الموازنة إلى مرة كل عامين، يوفّر على الحكومة ضرورة عرض أولوياتها وتبريرها. إلى ذلك، يمكن نقاش الموازنة مرة كل عام من التعامل على نحو مباشر نسبياً مع المتغيرات الاقتصادية في البلاد والعالم. الموازنة الثانية معرضة للوقوع في أخطاء عدة، إذ من الصعب التكهّن بمثل هذه المتغيرات قبل حدوثها بعامين. في 2012 على سبيل المثال، وهي السنة الثانية للموازنة الثانية لفترة 2011-2012، تبيّن أن هناك عجزاً ميزانياً ضخماً تكوّن على امتداد فترة طويلة لم يُجرَ تدارسه على نحو جدي إلا عند تقديم مشروع الموازنة لعامي 2013-2014.

الموازنة الثانية الأولى طُرحت مع تأليف الحكومة نهاية آذار 2009 حين لم تصدّق الكنيست على مشروع الموازنة لعام 2009. حتى موعد تقديم الموازنة الثانية انقضت بضعة أشهر كان من المنطقي خاللها البحث في موازنة لعام 2010 مع موازنة الجزء المتبقي

## سقف العجز (مستهدف العجز)

في عام 1992 سنّ قانون تخفيض العجز. العجز هو الفارق بين مدخولات الدولة ونفقاتها؛ يعرّف حجم العجز بمصطلحات الناتج المحلي الإجمالي.<sup>15</sup> ابتداءً من 1992 صارت الحكومات تحدّد كل عام، في إطار مشروع قانون الموازنة، حجم العجز الموازني الذي لن تتجاوزه في السنة الموازنية القادمة ("مستهدف العجز").

سجّلت سنوات الانتفاضة الثانية وما صاحبها من أزمة اقتصادية عجزاً سنوياً موازانياً كبيراً تراوح ما بين 4% من الناتج المحلي الإجمالي إلى 5,2% منه. لكن فترة النمو التي أعقبت الانتفاضة شهدت انخفاضاً في العجز الموازني وصل عام 2007 إلى الصفر.

كان مأمولاً من حكومة نتنياهو الثانية، التي بدأت ولايتها عام 2009، أن تنجح في الحفاظ على مستويات عجز منخفضة، كما فعلت الحكومة التي سبقتها على الأقل، لا سيما نتيجة الالتزام الأيديولوجي لنتنياهو في هذا المجال. إلا أن هذه الحكومة لم تفلح وأتّسمت سياستها

15 مثلاً: إذا كان العجز المتوقّع 10 مليارات ش.، وكان من المتوقع أن يبلغ الناتج المحلي الإجمالي ألف مليار ش.، فإن العجز يعادل 1%.

(ما يعادل نحو 2 مليار ش. في تلك الفترة).<sup>16</sup>

برز التغيير في قاعدة النفقة على خلفية الأزمة الاقتصادية العالمية وسياسة التقشف التي انتهجت تلك الفترة في غالبية الاقتصادات الأوروبية. تجدر الإشارة إلى أن خطة تخفيض الضريبة التي اعتمدها وزير المالية ابتداء من 2003 انتهت عام 2010، وكان من المتوقع الشروع في 2011 بسلسلة من التخفيضات الإضافية. أي أن الحكومة قررت زيادة نفقاتها بالتوازي مع قرارها مواصلة التقليل في مخولاتها.

بعد سنتين، مع نهاية عام 2012، حين اتضح أن الحكومة تقف أمام عجز يقارب الـ39 مليار ش. بادرت شعبة الموازنات التابعة لوزارة المالية إلى إجراء تغيير في قاعدة النفقة توسع سريان قاعدة النفقة لتشمل كذلك الالتزامات متعددة السنوات، كاتفاقيات الأجور في القطاع العام. بناء عليه، ألزمت هذه بالخضوع لقاعدة النفقة المذكورة، وإلا تطالب بإبراز مصادر تمويلها.

## خفض الضرائب الشخصية المباشرة ورفع الضرائب غير المباشرة

كما سبق وأشرنا، فقد تم عام 2003 اعتماد خطة متعددة السنوات لخفض الضرائب المباشرة استمرت حتى عام 2010. جرى التسوية لهذه الخطة بحجة أن وطأة الضريبة في إسرائيل ثقيلة جدا. وقد خفّضت الخطة الضريبة في إسرائيل إلى ما دون المتوسط في البلدان الغربية. بل لقد ازداد البون بعض الشيء في الفترة 2010-2012 في أعقاب رفع عدد من الدول المنضوية إلى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الضرائب فيها.

حاولت حكومة نتنياهو الثانية زيادة خفض الضرائب. ففي إطار موازنة 2009-2010 طلبت الحكومة تمديد فترة خفض ضريبة الدخل لتشمل الأعوام 2010-2011 بحيث يكون بالإمكان خفض ضريبة الدخل القصوى، التي بلغت 45% عام 2010، لتصل تدريجيا إلى مستوى 39% عام 2016. خفض الضريبة على هذا النحو كان يمكن أن يعود بالفائدة حصريا على أولئك الذين يحظون بأجور أعلى من المتوسط، أي ما يقارب ثلث عدد الأجيرين فقط.<sup>17</sup>

اعترض الكثيرون على الخفض المتواصل لضريبة الدخل، ومنهم بنك إسرائيل. وقد أسفر هذا الاعتراض في نهاية المطاف عن وصول المسألة إلى لجنة طرخنبرج، التي أقيمت في أعقاب الاحتجاجات الاجتماعية صيف 2011. أوصت اللجنة بتجميد الخطة لمواصلة خفض الضريبة في الفترة 2011-2016. وقد كانت هذه التوصية من بين كمّ قليل من توصيات لجنة طرخنبرج التي نفذتها الحكومة. بموجب التوصية، أقيمت مستويات الضريبة على حالها لعام 2010.

الموازنية بالتقّبات، كحال سائر الحكومات. أسباب ذلك عدة، منها انخفاض إيرادات الدولة من الضرائب نتيجة الخطة متعدّدة السنوات لخفض ضرائب الدخل الشخصية وضريبة الشركات؛ وتضرّر النمو وما لحقه من أضرار في مدخولات الضرائب التي سببها الأزمة الاقتصادية العالمية؛ والنفقات الحكومية التي تجاوزت ما كان متوقّعا، والتي جاءت، من جملة أسباب أخرى، نتيجة الصدام العسكري مع الفلسطينيين في عملية "الرصاص المصقول" عام 2008 وعملية "عمود السحاب" عام 2012. فوقف العجز بالموازنة عام 2009 عند 5,1%؛ وعند 3,7% عام 2010، و-3,3% عام 2011. مستهدف العجز الذي وضعته الحكومة لعام 2012 كان 2%، أما في واقع الحال، فقد وصل هذا إلى 4,2%. بكلمات أخرى، لم تحقّ حكومة نتنياهو الهدف الذي بشر به رئيسها طيلة أعوام.

في كانون الثاني 2013 جرى انتخاب الحكومة الجديدة - الثالثة التي يرأسها بنيامين نتنياهو. وقد تقدّمت هذه بموازنة لعامي 2013-2014 في وقت كان معلوما أن الاقتصاد يعاني انكماشاً وأن إيرادات الدولة من الضرائب ستكون ضئيلة. بناء على ذلك، فقد تحدّد سقف عجز مرتفع لعام 2013 - 4,65%، فيما تعهدت الحكومة مع اقتراب 2014 لسقف عجز أكثر طموحاً: 3%. تعلّمتنا تجربة الماضي أن حجم العجز لا يتحدّد بناء على تعهّدات الحكومات، بل على التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعسكرية. الأيديولوجيا تقول "دولة صغيرة"؛ أما التطورات العملية فقد تسير في اتجاه آخر.

## سقف النفقات الموازنية ("قاعدة النفقة")

لا تقوم سياسة التقليل الموازني على "مستهدف العجز" فقط بل وعلى "قاعدة النفقة" كذلك. في 2003، بادر بنيامين نتنياهو حين كان وزيرا للمالية في حكومة شارون إلى إجراء تعديل على قانون خفض العجز الصادر عام 1992، وأضاف إليه تقييد النفقة الموازنية. تم ذلك من خلال اعتماد "قاعدة مالية" تحدّد المعدّل المسموح للنفقة الموازنية في سنة ما تجاوز سابقتها. وقد قضى التعديل في القانون بعدم جواز تجاوز وتيرة الزيادة السنوية لنفقات الحكومة نسبة معينة، دون صلة بحجم إيرادات الدولة ومستوى العجز. تقرّر في البداية أن تقف الزيادة عند حد ال-1%؛ ثم تم توسيعه إلى 1,7% - وهي نسبة تعادل معدّل الزيادة السنوية بعدد السكان، لكنها أقل بشكل ملحوظ من معدّل النمو الاقتصادي في معظم السنوات منذ اعتماد القاعدة المذكورة.

في آذار 2010 تبنت الحكومة قاعدة مالية جديدة تأخذ النمو بالحسبان: يتم حساب الزيادة في النفقة الحكومية، وفقا للقاعدة الجديدة، بالنسبة المئوية ما بين 60% (معدّل المديونية / الناتج المحلي الإجمالي الذي حدّدته معاهدة ماستريخت واعتمدهت حكومة إسرائيل)، من جهة، ومعدّل المديونية / الناتج المحلي الإجمالي الأخير المعروف، من جهة أخرى، مضروب متوسط معدل الزيادة في الناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات العشر الأخيرة. وقد أجازت المعادلة الجديدة عام 2010 رفع النفقة الموازنية لذلك العام بحوالي 2,6% بدل 1,7%

16 على سبيل المثال، إذا كان متوسط النمو السنوي في السنوات العشر الأخيرة يعادل 3,5%، وكان معدل المديونية / الناتج الإجمالي المحلي يساوي 80%، يتم الحساب على النحو التالي: 3,5% مضروب بـ60 - مقسوم على 80 لتكون النتيجة 2,625. وتكون هذه النتيجة النسبية التي يسمح للحكومة برفع نفقاتها الموازنية.

17 مشروع الموازنة ومشروع قانون التسويات 2011-2012: مسّن بالديمقراطية ويد موازنة محكمة مركز أنفا: 2/11/2010، ص. 24.

بالتوازي مع خفض الضرائب المباشرة، التي قلّصت مدخولات الحكومة من الفئات العشرية العليا، رفعت الحكومة الضرائب غير المباشرة، وعلى رأسها ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م). أصحاب الأجر المنخفضة، الذين لم يجنوا أية فائدة من خفض الضرائب المباشرة، لم يجدوا مفرا من تحمّل وزر الارتفاع في ض.ق.م التي تسري بالتساوي على الجميع - الأغنياء والفقراء على حد سواء. مدخولات الدولة من الضرائب غير المباشرة، كضريبة القيمة المضافة وضريبة المكوس، الضريبتين اللتين تفاقمان عدم المساواة، تفوق اليوم مدخولات الدولة من الضرائب المباشرة، كضريبة الدخل، التي تقلّص عدم المساواة.

لقد ارتفعت نسبة ض.ق.م في أربع سنين حكومة ننتياهو الثانية مرتين: في 1 تموز 2009 ارتفعت من 15,5% إلى 16,5%، وفي 1 كانون الثاني انخفضت إلى 16%، ثم ارتفعت في 1 أيلول 2012 إلى 17%، لتعلو فيما بعد من جديد، في فترة الولاية الثالثة لحكومة ننتياهو، إلى مستوى 18%.

## الفوائد الضريبية الممنوحة للشركات

وجدت سياسة تعظيم قطاع الأعمال التي بدأت عام 1985 ترجمة لها ليس فقط في رفع الائتمان المتوفّر له، بل كذلك في خفض الضرائب المفروضة عليه، سواء بواسطة سن القوانين أم عبر التنازل الفعلي عن معدلات الضريبة التي يحددها القانون.

اعتمدت حكومة ننتياهو الثانية في هذا المجال تدبيرين اثنين أساسيين: تمثّل الأول في مواصلة خفض ضريبة الشركات. ففي عام 2004 تقرّر خفض ضريبة الشركات بالتدريج من 36% إلى 30% حتى عام 2007. مع ذلك فقد تقرّر منذ 2005، بناء على توصيات لجنة كپوتا مائسا، مواصلة العمل بخفض الضريبة لإيصالها إلى مستوى 25% عام 2010. كان يفترض أن تؤوّل الخطة، التي وضعتها حكومة ننتياهو الثانية عام 2009 لخفض الضريبة، إلى مواصلة خفض هذه الضريبة لتصل عام 2016 إلى 18% فقط، أي بالضبط إلى نصف معدل الضريبة التي كان يعمل بها عام 2004 - مع البدء في خفض الضريبة. لكن مواصلة الخفض توقّف نتيجة الاحتجاجات الاجتماعية صيف 2011 وتوصيات لجنة طرخنبرج. في 2012 تم رفع ضريبة الشركات من 24% إلى 25%، وفي 2013 إلى 26,5%.

تمثّل التدبير الثاني في تعديل قانون تشجيع استثمار رؤوس الأموال (التعديل 68)، الذي غير القانون بالجوهر وشطب عددا من المطالب الأصلية التي تضمنتها. صحيح أن التعديل لم يمسن مسار الهبات، لكنه قضى في المقابل باعتماد فائدة مركزية واحدة فقط مستقبلا - تحديد معدل ضريبة شركات منخفض لكل مصنع يصدر 25% أو أكثر من إنتاجه. حدّد التعديل مسارا تنافليا لضريبة الشركات يتوفّر لل"مصانع المفضّلة": في عامي 2011-2012 - 10% للمصانع العاملة في مناطق التطوير أ، و- 15% للمصانع الأخرى؛ وفي عامي 2013-2014 - 7% و- 12,5% على التوالي؛ لتصل عام 2015 فصاعداً إلى 6% و- 12% على التوالي. كما وتقرّر لصالح المصانع العملاقة الحاصلة على إذن خاص من الحكومة ولها مدخولات تزيد عن 20

مليار ش.، بأن تحظى هذه بضريبة مخفّضة بواقع 5% في مناطق التطوير و- 8% في سائر البلاد ("الاستثمارات الاستراتيجية"). لكن بيانات العجز لعام 2012 التي تكشّفت بعد انتخابات 2013 أوقفت مسيرة التخفيض، وتم في إطار قانون التسويات للفترة 2013-2014 تحديد نسب الضريبة المخفّضة للمصانع المفضّلة بمستوى 9% للمصانع الواقعة في مناطق التطوير أ و- 16% لسائر المصانع. ولم يُجر أي تغيير على نسب الضريبة المخفّضة الممنوحة للمصانع العملاقة.

يتناول أحد العوامل الأساسية للإصلاحات الشروط الضرورية لتلقّي الفوائد الضريبية. فبخلاف أحكام القانون المعمول به قبل التعديل، لم يعد المصنع المعني بتلقّي الفوائد مطالبا بتوظيف "حد أدنى من الاستثمار" في أصول إنتاجية، وأصبحت الفوائد كذلك من نصيب الاستثمارات غير الموجهة إلى رأس المال المادي، كالأستثمار مثلا في تأهيل العاملين<sup>18</sup>. في حين لم تحظ بالفوائد قبل الإصلاحات إلا المصانع التي أجرت استثمارات جديدة، ما زاد من مساهمتها في الإنتاج وفي زيادة فرص العمل الجديدة، صارت كل المصانع (التي تستوفي عامل التصدير) تستحق، ابتداءً من 2011، الحصول على تخفيض في ضريبة الشركات. على هذا النحو، وباستثناء مسار الهبات، المموّل بمبالغ منخفضة، تم إلغاء عامل "الاستثمار" من قانون تشجيع استثمار رؤوس المال، ليتحوّل هذا إلى قانون "تشجيع رؤوس الأموال".

علاوة على ذلك، جرى إحداث تغيير أساسي إضافي تمثّل في إلغاء إلزام الشركات المستحقة للفوائد الضريبية بدفع ضريبة شركات كاملة عن الأرباح التي تجنيها. على هذا النحو ألغيت عمليا مشكلة "الأرباح المحبوسة" أي تلك الأموال التي سعت الشركات إلى توزيعها كأرباح لأصحاب الأسهم، لكنها امتنعت عن ذلك لتحاشي دفع ضريبة الشركات الكاملة عنها. أحدث هذا التعديل تغييرا جوهريا على القانون الذي كان هدفه الأصلي إعفاء الأرباح التي تعيد الشركات المستحقة لتوظيفها في الاقتصاد الإسرائيلي من ضريبة الأرباح. يحدّد التعديل في القانون ضريبة من الشركات بمستوى 15% من أرباحها. أقرّت الكنيست في تشرين الثاني 2012 قانون الأرباح المحبوسة الذي استكمل في حقيقة الأمر الإجراء السابق ذكره، ومكّن الشركات، التي حصلت على فوائد ضريبية وفقا لقانون تشجيع استثمار رؤوس المال قبل كانون الثاني 2011، من دفع ضريبة مخفّضة عن الأموال المورّعة كأرباح<sup>19</sup>.

اتّسم القانون ببعض الجوانب الإيجابية، ومنها إلغاء مسار الإعفاء التام من ضريبة الشركات الذي كانت تحظى به الشركات العملاقة (الذي اعتُمد حتى عام 2005)، ومصادرة حق شركات استخراج المعادن والتجوير في الحصول على الفوائد بموجب القانون (ما سحب الفوائد الضريبية التي كانت شركة "خيميكايم ليسرائيل" تحصل عليها).

الفوائد المذكورة والخطط الضريبية الشرسة آلت، كما أفاد مدير

18 منشور ضريبة الدخل رقم 322102 في موضوع: التعديل رقم 86 لقانون تشجيع استثمار رؤوس المال.

19 في اليوم الأخير من حملة جباية الضرائب عن "الأرباح المحبوسة" (12/11/2013)، بلّغ عن جباية 4,2 مليار ش. يُنظر: موني باسوق، "في اللحظة الأخيرة: طيف تدفع للدولة ضريبة بحوالي 2 ش. عن أرباحها المحبوسة". ذي ماركو، 12/11/2013. قضى مراقب الدولة أن الضريبة التي كان من المقرّر جبايتها وصلت إلى نحو 21 مليار ش. (مراقب الدولة، التقرير رقم 164، فصل سلطة الضريبة، ص. 183).

مدخولات الدولة، إلى فجوة أخذة بالاتساع بين الأرباح المبلّغ عنها التي تجنيها الفئات المئوية العليا للشركات، من جهة، وما تدفعه هذه الشركات من ضرائب. على هذا النحو، عوضاً عن تشجيع الاستثمارات الجديدة، تحوّل القانون لتشجيع رؤوس الأموال في واقع الأمر إلى قانون يعتمد ضريبة شركات تفاضلية يوفر للمصانع العاملة بالتصدير (ومعلوم أن هذه مصانع أقوى وأكبر من غيرها) دفع ضريبة شركات مخفضة، فيما تدفع سائر الشركات والأعمال في إسرائيل ضريبة شركات كاملة. يحوّل هذا التفاضل ضريبة الشركات إلى ضريبة تراجعية، خلافاً لما يجري في العديد من الدول التي تتسم فيها ضريبة الشركات بتصاعديتها، أي بنسب ضريبية منخفضة أكثر للشركات والأعمال الصغيرة قياساً بالنسب التي تدفعها الشركات والأعمال الأكبر منها. على هذا المنوال، وبعد الإصلاحات التي أقرت في 2011، من المتوقع أن يفضي قانون تشجيع استثمارات رؤوس الأموال إلى إفراز فوائد ممرّكة تكون بعض المصانع العملاقة أكثر المستفيدين منها.<sup>20</sup> علاوة على ذلك، في حين أن الفائدة تمنح كضريبة مخفضة، فإنها غير محدودة بسقفها العلوي، علماً أن حجم الفوائد يعتمد على الأرباح التي تكشفها المصانع.

20 وزارة المالية، مديرية مدخولات الدولة، "جباية ضريبة الشركات عام 2011".

# بنك إسرائيل

## سياسة بنك إسرائيل

بنك إسرائيل هو المسؤول عن إدارة الأموال في الاقتصاد، فيما يعرف القانون وظيفة البنك الأساسية في الحفاظ على مستويات تضخم منخفضة. شغل منصب عميد بنك إسرائيل طيلة ولاية حكومة نتنياهو ستينلي فيشر، الذي عُيِّن في هذا المنصب عام 2005 على يد رئيس الوزراء أريئيل شارون ووزير المالية نتياهو.

## الفائدة المصرفية

أحد أبرز وظائف بنك إسرائيل يتمثل في تحديد نسبة الفائدة المصرفية مرة كل شهر. يأتي ذلك كجزء من الإشراف على عرض المال وعلى قيمته كذلك نسبة للعمليات الأخرى. بروح سياسة تشجيع نشاط قطاع الأعمال، يعتمد بنك إسرائيل منذ انتهاء الانتفاضة الثانية نهجًا ثابتًا جدا في طريق خفض الفائدة المذكورة.

خفض الفائدة البنكية هو أداة لتشجيع النشاط الاقتصادي: فهو يرخّص القروض، ما يشجّع الأفراد والشركات على استقراض الأموال واستثمارها. لكنه في المقابل يخفّض الجدوى الاقتصادية للادخار نتيجة خفضه الأرباح التي يجنيها الإدخار. يراد من هذا الدمج تحفيز النشاط الاقتصادي، لا سيما في الفترة التي تعاني عدم الاستقرار الاقتصادي والأزمة الاقتصادية العالمية التي تتسم بالميل إلى توفير المال والتقليل من تجنيد المال.

طيلة سنوات ولاية حكومة نتياهو الثانية ظلّت فائدة بنك إسرائيل بمستوى أدنى من 4%. ويقف متوسط الفائدة الشهرية في الفترة 2010-2012 عند حد 2,31% فقط. جدير بالإشارة إلى أن فائدة بنك إسرائيل انخفضت في أوج الأزمة الاقتصادية العالمية إلى ما دون

ال-1%. لم تكن إسرائيل الوحيدة التي انتهجت سياسة كهذه، بل ومعظم الدول الغربية كذلك.

## شراء العملات الأجنبية

بالرغم من أن ستانلي فيشر معروف كمناصر لأدنى درجات التدخل الحكومي بالنشاط الاقتصادي، فقد اعتمد في فترة ولايته سياسة نشطة وشاذة في شراء مكثف للدولارات. يمكن تفهّم تدابير ستانلي هذه على خلفية الأزمة الاقتصادية العالمية التي شجّعت مصارف مركزية في العديد من الدول على انتهاج سياسة غير عادية في محاولة للتصدّي للأزمة.

كان الهدف من سياسة بنك إسرائيل شراء العملات الأجنبية، والدولارات عينيًا، مكافحة تعزّز قيمة الشيكال مقابل الدولار، الأمر الذي يزيد من كلفة التصدير الإسرائيلي وينقص كلفة الاستيراد - بكلمات أخرى: يلحق الضرر بالنشاط الاقتصادي المحلي، أي يمس بحالة العمالة المحلية. في محاولة لمكافحة هذه النزعة، وضع بنك إسرائيل في آذار 2008 خطة لزيادة رصيده من الدولارات بواسطة الاقتناء الثابت للدولارات خلال عمليات التداول. مع انتهاء عام 2012، سنة ولاية حكومة نتياهو الثانية الأخيرة، بلغ رصيد العملات الأجنبية التي في جعبة بنك إسرائيل حوالي 76 مليار دولار - أكثر بمرتين من رصيده قبل 4 أعوام.

## المخاوف من التنظيم النقدي

لا شك في أن التدابير التي اتخذها بنك إسرائيل في مجال الفائدة المصرفية وشراء العملات الأجنبية أمر إيجابي من وجهة نظر

ذلك يلحق الضرر في تحقيق استقرار الأسعار على المدى البعيد".  
تجدر الإشارة إلى أن المادة حول تقليص الفجوات الاجتماعية أضيفت  
في اللجنة المالية التابعة للكنيست باقتراح من عضو الكنيست شيلي  
يحيموفيتش، رغم اعتراض العميد ستانلي فيشر على المادة المذكورة  
أثناء النقاش الذي أجرته اللجنة بدعوى عدم توفر الأدوات لدى البنك  
لتطبيقها. في ضوء الاعتراض، تقرر إدخال العبارة الاعتراضية التي  
تشتت بالآ بتعارض الهدف الثاني برمته مع الهدف الأول – استقرار  
الأسعار.

التصدير الإسرائيلي، ولا سيما في فرعي التكنولوجيا المتقدمة  
والتصدير العسكري. مع ذلك، فإن لكل خطوة من هاتين الخطوتين  
تداعياته السلبية أيضا: فالفائدة المنخفضة سهلت عملية أخذ القروض  
السكنية، لا سيما على أصحاب الدخل العالي، ما ساهم في رفع أسعار  
العقارات، فصعب هذا بدوره على الأزواج الشابة أصحاب الدخل  
المتوسط امتلاك شقة لهم. في المقابل، ينتج شراء العملات الأجنبية  
"جبل دولارات" كان بالإمكان استخدامه في ظروف أخرى لأهداف  
عملية أكثر، سواء في موازنة الدولة أم لتحفيز النشاط الاقتصادي.

لكلا الحالتين بديل: يمكن التخفيف من فقاعة العقارات باعتماد تنظيم  
نقدي، كما شرعت الحكومة في فعله حين حددت السقف لوزن  
القروض السكنية من تمويل الشراء؛ بالإمكان كذلك طبعاً، وعلى نحو  
كبير، رفع الضريبة المفروضة على اقتناء الشقة الثانية. كذلك هو  
الأمر في مجال العملات الأجنبية: بدل شن حرب باهظة الثمن على  
الدولار ذي القيمة المنخفضة، حرب تعود بنفع كبير على الاقتصاد  
الأمريكي، يمكن فرض ضريبة على من يوجّه العملات الأجنبية إلى  
إسرائيل لغايات تضاربية، كالضريبة مثلا التي اقترحتها في حينه  
جيمس طوبين الخبير الاقتصادي الحائز على جائزة نوبل.<sup>21</sup>

## الإنتاج وتوفير العمل لم يعدا من ضمن الأهداف الرئيسية لبنك إسرائيل

أقرت الكنيست في حزيران 2010 قانون بنك إسرائيل الجديد الذي  
استبدل القانون الأصلي من عام 1954. كان القانون الجديد أحد  
أهداف بنيامين نتنياهو منذ ولايته الأولى كرئيس حكومة في الفترة  
1996-1999. يتضمن القانون الجديد بعض التعديلات الجوهرية  
في تعريف البنك ووظيفته، وتمس أهم تلك التعديلات أهداف البنك.  
يقضي القانون الأصلي بأن يعمل البنك بالوسائل النقدية على: (1)  
تثبيت قيمة العملة الإسرائيلية في البلاد وخارجها؛ و-(2) رفع  
مستويات الإنتاج والتوظيف والدخل الوطني وحجم الاستثمار في  
إسرائيل. (المادة الثالثة من القانون). أما القانون الجديد فيقضي  
بأن الهدف الرئيسي للبنك المركزي يكمن في الحفاظ على استقرار  
الأسعار.

ينسجم القانون الجديد مع "روح 1985"، أي الانتقال من نهج الدولة  
المنمّية التي تجبي ضرائب مباشرة عالية، وتوجّه أموال التقاعد على  
نحو واسع لصالح الاستثمارات العامة في البنى التحتية والخدمات  
العامة، إلى نهج الدولة التي تسلّم عصا القيادة لقطاع الأعمال، التي  
تقلص موازنتها، التي تجبي ضرائب منخفضة وتخصص البنى  
التي تحتية والخدمات. على نحو مماثل، تم تغيير تعريف وظيفة بنك  
إسرائيل، من الحفاظ على استقرار الشيك، وعلى الصناعة المحلية  
القوية وعلى توفير العمل بمعدلات واسعة – إلى الحفاظ على مستوى  
تضخم متدّن.

يضع القانون الجديد أمام البنك هدفاً آخر يتمثل في "دعم أهداف  
أخرى لسياسة الحكومة الاقتصادية، لا سيما النمو والعمل وتقليص  
الفجوات الاجتماعية، على ألا تعتبر اللجنة النقدية التابعة للبنك أن

21 يُنظر: مدوّنة جَدعون عيشة، "اقتصاد أسود"، 27/10/2013. تتّملّ مشكلة مثل هذه الضريبة  
في أنها فعالة فقط في حالة اعتمادها على يد دول أخرى.

# الدولة مقابل قطاع الأعمال

الغاز، وحجتها في ذلك بأنه حتى ولو تقرر تأمين احتياجات الاقتصاد الإسرائيلي من الغاز لمدة 20 عاما (حوالي ثلث كمية المستودعات المكتشفة)، يظل بالإمكان تصدير ثلثي كمية الغاز. أثارت هذه المطالب نقاشا جماهيريا واسعا، تصادمت فيه اعتبارات الربح المباشر التي تطمح إليه الشركات مع الاحتياجات طويلة الأجل للسكان والاقتصاد في إسرائيل.

وقد دار نقاش لا يقل أهمية حول موضوع الجهة التي يحق لها جباية المداخل، ونسبة الضريبة التي يجدر فرضها على شركات الغاز والنفط. توجهت المطالب الجماهيرية نحو رفع النسب التي كانت مقررة في قانون النفط لعام 1952 حتى ذلك الحين. وقد أسفرت هذه المطالب عن تشكيل الحكومة لجنة (عُرفت بلجنة ششبنسكي) لفحص السياسة المالية في موضوع موارد النفط والغاز في إسرائيل. أقيمت اللجنة عام 2010، وقدمت توصياتها في كانون الثاني 2011 على النحو التالي:

**إبقاء نسبة المداخل الحالية:** 12,5% من قيمة النفط أو الغاز عند فتحة البئر دون تغيير، طبقا لما يقضي به قانون النفط لعام 1952.

**إلغاء خصم النضوب:** خصم النضوب فائدة ضريبية خاصة في مجال التنقيب عن النفط والغاز، وهو يرمي إلى تحفيز الاستثمار في هذه الصناعة. إنه خصم سنوي يحسب وفقا للدخل المستحق للضريبة تعويضا عن النضوب النسبي لاحتياطيات النفط أو الغاز من المستودع في السنة الضريبية. أي أن الدولة تمنح صاحب الحقوق تعويضا ماليا عن نضوب جزء من احتياطيات الغاز في الموقع

## الدولة مقابل قطاع الأعمال: ضريبة الغاز

في حزيران 2009 اكتشفت مستودعات غاز في البحر الأبيض المتوسط مقابل شواطئ حيفا. وفي وقت لاحق اكتشفت مستودعات إضافية. لا شك في أن هذا الاكتشاف يشكل حدثا هاما جدا من الناحية الاقتصادية. يجب الاعتراف بفضل حكومة نتنياهو الثانية في حصول الدولة على إيرادات من الغاز بحصة أكبر مما كان يمنحها القانون حتى ذلك الحين. وقد أقرت الحكومة بضغط من شركات الغاز تصدير جزء كبير منه بدل وضعه بالكامل تحت تصرف الاقتصاد الإسرائيلي.

المستودعات التي اكتشفت قادرة على توفير كامل احتياجات الغاز لدولة إسرائيل لقرابة 30 عاما (وفقا لبيانات الاستهلاك لعام 2010)، أو لقرابة 20 عاما أو أقل في حالة حدوث تزايد مطرد على استهلاك الغاز ومواصلة شركة الكهرباء والصناعة الإسرائيلية الانتقال من النفط إلى الغاز. يجب التنويه إلى أن المعطيات كلها هي بمثابة تقدير فحسب في ضوء انعدام اليقين الشديد بكل ما يتعلق بتطور سوق الطاقة وأسعار الموارد في المستقبل.<sup>22</sup>

أثارت الاكتشافات نقاشا في الجمهور صبب في مسألتين اثنتين: حجم مداخل الدولة من أرباح الغاز، ووجهته – هل يتم تصدير أي جزء منه أم يحتفظ به بالكامل لاحتياجات الطاقة في إسرائيل. طالبت الشركات الشريكة في الاكتشاف بتصدير جزء كبير من

22 يُنظر: وزارة الطاقة والمياه، سلطة الغاز الطبيعي، معروضة "سوق الغاز الطبيعي في إسرائيل"، أيار 2013؛ تقرير لجنة تسيح، ص. 34.

خلال عملية استخراج الغاز وبيعه وإنتاج المداخيل والأرباح منه. يُعتمد هذا الخصم في عدد قليل من الدول من بينها الولايات المتحدة وكندا وباكستان وبربادوس والفلبين. لكن خصم النضوب في الحالة الإسرائيلية يتجاهل حقيقة أن أصحاب الحقوق على مستودعات الغاز في إسرائيل ليسوا أصحاب الغاز ذاته. فهم لم يشترؤا المستودع من الدولة، كالحال في الولايات المتحدة، أي أن محتوياته ليست ملكهم بل ملك دولة إسرائيل. يمنح خصم النضوب عملياً 27,5% من إجمالي المداخيل، لكن ليس أكثر من 50% من الدخل الصافي الناتج عن منشأ النفط أو الغاز. أوصت لجنة ششينيكي بإلغاء هذا الخصم بدعوى أن "فرع التنقيب عن الغاز نال فوائد كبيرة لا تتفق والممارسة العالمية". لكن اللجنة أضافت في استنتاجاتها الأخيرة، ربما كتعويض عن إلغاء خصم النضوب، اعترافاً بالانتقاص المتسارع بمعدل 10% للتكاليف التي تراكمت بهدف تطوير أصول النفط والغاز.

**فرض ضريبة على أرباح النفط والغاز:** ضريبة يتقرر معدلها وفقاً للنسبة بين الإيرادات المتجمعة بخصم النفقات الجارية والمداخيل والضريبة التي دُفعت في السنوات الماضية - من جهة - والاستثمار الإجمالي الموظف بهدف التنقيب والتطوير الأولي للمستودع. وقد أوصت اللجنة بجباية هذه الضريبة ابتداءً فقط من المرحلة التي تتوقف فيها النسبة بين الإيرادات والنفقات على 1,5 (استعادة الاستثمار بأكمله مع إضافة 50%، قبل ضريبة الشركات). تبلغ النسبة الأولية للضريبة 20%، وترتفع تدريجياً إلى أن تصل 50% وفقاً لحجم الأرباح الزائدة. حدّدت اللجنة في خلاصاتها المرحلة حداً أقصى للضريبة بواقع 60%، لكنها خفّضته في خلاصاتها النهائية إلى مستوى 50%. الحديث يدور في واقع الأمر عن دخل مستقبلي، وتقول التوقعات بأنه ستمتد 7 سنوات أو أكثر قبل أن تصل شركات الغاز إلى النسبة ذات الصلة لدفع الضريبة المذكورة.

أعلن رئيس الوزراء نتنياهو تبنى توصيات لجنة ششينيكي بالكامل حال صدور - لكنه أرفد أن نصف نفقات الحراسة الأمنية على طوافات الحفر وأنابيب النقل ستمولها الدولة. يقدر عدد من المصادر هذه التكلفة ببضعة مليارات ش. في السنة.

تصّب خلاصة توصيات لجنة ششينيكي في زيادة حصّة الدولة من إيرادات الغاز، إضافة إلى المداخيل التي تعادل 12,5% والتي قضى بها قانون النفط لعام 1954. مع ذلك، ولأن الحديث يدور عن مورد تابع للدولة، فقد كان من المنتظر أن تحصل هذه على نصيب أكبر بما يعود بالفائدة عليها وعلى مجموع سكان إسرائيل. منتدى الفعل المدني مثلاً، الذي أقامه عضو الكنيست السابق ميخائيل ملخيور، أوصى بأن تعادل حصة الدولة الإجمالية 80% - تشمل المداخيل وضريبة الشركات وضريبة الأرباح الزائدة. في نهاية المطاف تقرّر أن تكون هذه الحصة أقل بكثير.<sup>23</sup>

أما في موضوع استعمال الغاز، فقد دعت شركات الغاز بالحكومة لتمكينها من بيع جزء كبير منه، ما يدرّ عليها أرباحاً مباشرة. في المقابل، تمّة زعم يقول إنه حريّ بأن يستخدم الغاز لفائدة الاقتصاد الإسرائيلي، ما يؤمّن خفض كلفة الخدمات المختلفة، بدءاً بالكهرباء ونهايةً بالموصلات.<sup>24</sup> في محاولة للبتّ في هذه المسألة شكّلت

الحكومة لجنة متعدّدة الوزارات (عُرقت بلجنة تسميخ) لفحص سياسة الحكومة في موضوع سوق الغاز الطبيعي في إسرائيل. في حزيران 2013 قرّرت حكومة نتياهو الثالثة، استناداً إلى توصيات لجنة تسميخ، السماح لشركات الغاز بتصدير حتى 40%. في أعقاب هذا القرار قدّم إلى محكمة العدل العليا عدد من الالتماسات التي رأت أن "قرار الحكومة ذو أبعاد استراتيجية عظيمة الأثر وينطوي على تداعيات طويلة الأجل على مواطني الدولة والمجتمع والاقتصاد الإسرائيلي، وعليه فإن القرار بهذا الشأن يجب اتّخاذه بعد نقاش فيه بالكينست". لكن المحكمة رفضت الالتماسات.

خلاصة الأمر: نجحت الحكومة في زيادة حصة الدولة والجمهور الإسرائيلي من ثمار اكتشاف الغاز، لكن كان بمقدورها الحصول على نصيب أكبر.

## غلاء المعيشة: مثل تخفيض سعر خدمات الخلوي

كان غلاء المعيشة المحرّك الأساسي لحركة الاحتجاج الاجتماعية صيف 2011. رسوم الإيجار المرتفعة، سعر الكوتدج، رسوم الروضات، رسوم حضانات بعد الظهر، أسعار المركبات المستوردة - كل هذا وغيرها دفع بمئات آلاف المواطنين للخروج إلى الشوارع في المدن الكبيرة.

ردّة فعل الحكومة جاءت على شكل خطوات مختلفة، منها إقامة لجنة طرحنبرج، ولاحقاً - مجلس غلاء المعيشة (في حكومة نتياهو الثالثة).

لم ترغب حكومة نتياهو الثانية، التي تؤمن بميزات السوق الحرة، في استخدام الأدوات التي بحوزتها، كاعتماد دور أكبر في الاقتصاد أو فرض رقابة على الأسعار. عوضاً عن ذلك اختارت الحكومة طريق رفع التنافس. فأقامت، على سبيل المثال، لجنة رفع القوة التنافسية في الاقتصاد (يُنظر أدناه). لجنة طرحنبرج بدورها أوصت برفع المنافسة في الفروع المختلفة لخفض الأسعار. المبدأ نفسه معتمد كذلك في أعمال مجلس غلاء المعيشة الذي أقامته حكومة نتياهو الثالثة.

رفع القوة التنافسية ليس بالأمر البسيط، فحجم الاستثمار اللازم لدخول السوق في العديد من الفروع كبير جداً، كسوق إنتاج الكهرباء مثلاً؛ ثم حتى وإن نجحت عملية فك الاحتكار وتوزّع النشاط بين عدد من الشركات، فإنه من الصعب منع الشركات الجديدة من توفيق الأسعار فيما بينها.

خدمات الخلوي كانت أحد المجالات التي نشأت فيها منافسة في إسرائيل وغيرها من الدول.<sup>25</sup> حكومة نتياهو الثانية، وتحديداً موشيه كحلون الذي شغل منصب وزير الاتصالات فيها، ذهباً إلى تشديد المنافسة في سوق الخلوي التي كانت معظم سنوات نشاطها تحت إمرة ثلاث شركات كبيرة. أسفرت هذه الخطوة، التي افتخرت حكومة نتياهو الثانية بها، عن خفض كبير في أسعار السلع. لكن هذه كانت

23 منتدى الفعل المدني، "إنه مستقننا جميعاً"، تموز 2010.

24 ورقة موقف صادرة عن "المنتدى الإسرائيلي للطاقة" وعن "الجمعية من أجل اقتصاد إسرائيلي مستدام"، تصدير موارد الغاز الطبيعي من إسرائيل، أيار 2012.

25 مثل بارز آخر هو أسعار تذاكر الطيران بعد اعتماد سياسة "السماء المفتوحة" في العديد من مناطق العالم.



إحدى الحالات النادرة التي نجحت فيها الحكومة بمسعاها في هذا الاتجاه.

دخل التغيير حيّز التنفيذ في 2011/1/1 وقد شمل إلغاء الغرامات عن خروج الزبون من شركة وانتقاله إلى أخرى، وإلزام الشركات القائمة باستضافة مشغّلات خلوية جديدة على الذبذبات التي بحوزتها – ما دعي بخدمات التنقّل داخل البلاد. أتاح التغيير زيادة التنافس في السوق مع دخول 6 شركات جديدة إلى هذا المجال.

في حزيران 2012 أُقرّ إصلاح مقترن في استيراد المعدّات الطرفية، ألغي في إطاره إلزام مستوردي الأجهزة الخلوية بالحصول على شهادة إقرار النوع ورخصة تجارية لاستيراد الأجهزة الخلوية. وقد أتاح هذا الإصلاح لكل مستورد عملياً استيراد الأجهزة الخلوية، ما يفتّرض أن يقود إلى خفض أسعار الأجهزة ويُلغي ضرورة شرائها من الشركات المشغّلة.

# الدولة كمقدمة للخدمات

## أجهزة الدولة تفقد السيطرة

ساعات التعليم التي تم تقليصها، وهي تمول في الوقت الحاضر تشكيلة كبيرة من الخدمات ودروس الإثراء؛ أما في جهاز الصحة فالأمر يتعلّق بالأموال التي يجيبها الأطباء وصناديق المرضى والمستشفيات عن خدمات خاصة أو عن برامج التأمين المكتملة، في حين ترفض الحكومة زيادة حصّتها في تمويل الخدمات الصحية حتى الأسر ذات الدخل غير الكبير نسبياً تضطر إلى الدفع لكي تؤمّن لأطفالها ومرضاها الخدمة التي كانت حتى ذلك الحين تعطى للجميع مجاناً.

بات المال الخاص عاملاً سيطرةً يشوّه عمل المنظومات الدولية. السيطرة الشكلية بقيت في أيدي الوزارة بالقدس، أما السيطرة الفعلية فصارت على نحو متصاعد في أيدي "المستهلكين" أصحاب القدرة، وفي أيدي زوّادي الخدمات. إن قررت أي حكومة في المستقبل إحداث تغيير لجهة مساواة خدمات التربية والتعليم والصحة لكافة المواطنين، سوف تضطر قبل كل شيء إلى مواجهة مجموعات المصالح المذكورة هذه.

يفترض أن تمنح وزارة التربية والتعليم خدماتها على نحو لائق لجميع الأطفال في إسرائيل. أما في واقع الأمر، فإن الرسوم التي تدفعها الأسر للمدارس، تنشئ أسواراً تفصل بين أصحاب الموارد الخاصة وسواهم. ذوو الطلاب الذين يدفعون للمدارس من جيوبهم، ينجحون في إنشاء مسارات تعليم خاصة تدفع للتلاميذ "العاديين" إلى خارج المنافسة على استحقاق شهادة البجروت والدراسة الأكاديمية.

يفترض من جهاز الصحة أن يمنح الخدمة اللاتقة لكافة المرضى في إسرائيل. أما في واقع الأمر، فإن العلاج يذهب أولاً إلى من بحوزته حقيبة نقود أكبر، وليس لمن يحتاج للعلاج الطبي أكثر. المرضى الذين يدفعون من جيوبهم و/أو يقننون المزيد والمزيد من

السياسة التي تطبقها حكومات إسرائيل منذ 1985، ولا سيما تلك التي يقودها رئيس الوزراء الحالي بنيامين نتنياهو، يمكن معاينتها من اتجاهين اثنين: الأول، تأثيرها في قطاع الأعمال – وقد تناولنا هذا الموضوع سابقاً؛ والثاني، تأثيرها في أجهزة الدولة، وسوف نتوقّف عند هذا الموضوع في هذا الفصل.

سياسة التشجيع المنهجي لقطاع الأعمال عزّزت بقوة، بل وأفرزت على غير انتظار أحياناً مجموعات رؤوس أموال عرفت كيف تستغل على أحسن وجه خصخصة النشاطات الحكومية والائتمان الكبير والزهيد الذي "حرّته" الحكومة لأجلها لكي تزيد ثراءها وتأثيرها، وتسيطر على فروع اقتصادية، بل والتوسّع إلى خارج الحدود.

في المقابل، ألحق التقليس بالموازنات ضرراً جماً في العديد من الأجهزة الدولية التي أقيمت على مدى عشرات السنين. بعض هذه الأجهزة انكمش رويداً رويداً إلى أن فقد عملياً تأثيره، كوزارة البناء والإسكان مثلاً التي حوّلت معظم أدوارها إلى قطاع الأعمال (وسوف نستفيض في الموضوع لاحقاً)، وخدمات التوظيف والتأهيل المهني التي تتولاها وزارة الاقتصاد، والتي كانت في الماضي تلعب دوراً هاماً في تطوير الاقتصاد وفي تصنيعه، والتي تراجع في الوقت الحالي إلى الهامش.

هناك وزارات أخرى فقدت السيطرة التي كانت في يديها بمجالات عملها. وأبرز الأمثلة على ذلك وزارة التربية والتعليم ووزارة الصحة. العنصر الأساسي لما آلت إليه الحال يتمثّل في دخول كمّ كبير من المال الخاص الذي حلّ محل الموازنات التي قلّصت: في وزارة التربية والتعليم – الأموال التي دفعها ذوو الطلاب لتمويل

برامج التأمين المكمل، يحظون بعناية ورعاية سريعتين من قبل كبار الأطباء على حساب المرضى "العاديين".

إنها أموال ضخمة بالفعل. بالإمكان بسهولة نسبية رصد الارتفاع في حجم الأموال الخاصة التي تدرّ على جهاز الصحة: ففي عام 2009، عام حكومة نتنياهو الثانية الأول، بلغت الأموال الخاصة 8,9 مليار ش، وقد صبّت هذه في خزينة صناديق المرضى نتيجة بيع التأمين المكمل، ونتيجة الرسوم التي يدفعها الأعضاء عن الأدوية والعلاج، وصبّت في خزينة شركات التأمين التجارية نتيجة بيع التأمين الطبي. في 2010 ارتفع حجم هذه الأموال إلى 9,2 مليار ش. وقد سجل عام 2011، وهي السنة الأخيرة التي نشرت بشأنها البيانات، ارتفاعا إضافيا في هذه الأموال - زهاء 0,5 مليار ش. كانت من نصيب عنصرين اثنين (لم يُنشر بعد المعطى عن مداخيل صناديق المرضى من جباية رسوم الأعضاء).<sup>26</sup>

ثمة طريقة أخرى لفحص ذلك - استنادًا إلى بيانات الدائرة المركزية للإحصاء المتعلقة بتمويل النفقة الوطنية على الصحة: ففي فترة حكومة نتنياهو الثانية ارتفعت حصة اقتصادات البيوت في تمويل النفقة الوطنية للصحة من 37,9% عام 2009 إلى 39,2% عام 2012، فيما انخفض التمويل العام من 35,5% إلى 34,6%.

أما في جهاز التربية والتعليم، فمن الصعب رصد الارتفاع في الأموال الخاصة: أموال ذوي الأطفال، والتبرّعات، والإضافات التي تمنحها السلطة المحلية، وهي أموال تصبّ في خزينة المدارس لقاء الفعاليات غير المنهجية التي تجريها. في بداية السنة الدراسية 2010-2011، السنة الثانية لولاية حكومة نتنياهو الثانية، قيّمت الوزارة حجم رسوم ذوي الأطفال في المدارس بما يتراوح بين مليونين وثلاثة ملايين ش. للعام الواحد، التي شكّلت آنذ بين 10% و-15% من ميزانية الوزارة للتعليم الابتدائي وما فوق الابتدائي.<sup>27</sup>

## ماوى السكن: من الاعتبارات الاجتماعية إلى الاعتبارات العقارية

وزارة البناء والإسكان هي إحدى أكبر ضحايا سياسة حكومات إسرائيل في تقليص وظائف وموازنات بعض الوزارات. كانت الدولة في الماضي تعتبر نفسها الجهة المسؤولة عن إتاحة السكن للجميع. لكن الدولة ألقت عن كاهلها تلك المسؤولية ونقلتها إلى أيدي قوى السوق. وأكبر تعبير عن ذلك هو موازنة الوزارة التي بلغت عام 2000، بمعايير حقيقية، 9,54 مليار ش،<sup>28</sup> وتراجعت لتقف عند ربع هذا الحد فقط - 2,49 مليار ش. عام 2011. عند الحديث عن حكومة نتنياهو الثانية، شهدت السنوات الثلاث الأولى لولاية هذه الحكومة انخفاضاً في موازنة وزارة الإسكان من 3,75 مليار ش. إلى 2,49 مليار ش. أما موازنة الهيئات الممنوحة لمقتني الشقق، فقد انكمشت من 2,03 مليار ش. عام 2000 إلى 0,15 مليار ش. عام 2011؛ كما وشهدت المساعدة في قروض السكن الموجهة إلى اقتصادات البيوت انكماشاً من 3,74 مليار ش. إلى 0,12 مليار ش.؛ إلى ذلك، فقد

انكمش عدد وحدات السكن الإجمالي حوالي 30% ليصل اليوم إلى 60 ألف وحدة فقط، ويستمر بيع شقق السكن العام دون توقّف شقق جديدة.<sup>29</sup>

ثمة تعبير آخر عن إلقاء الحكومة المسؤولية عن كاهلها يتمثل في غياب التخطيط وتحديد الأهداف طبقاً للزيادة في عدد اقتصادات البيوت. بلغ متوسط الإنشاءات الجديدة في السنوات 2002-2009 حوالي 32 ألف وحدة، في حين كان متوسط الزيادة في عدد اقتصادات البيوت قرابة 40 ألف أسرة. أما في 2010، فقد شرع في بناء 40 ألف وحدة سكنية وأكثر.<sup>30</sup>

ضعف اليد الدولية المنظمة، وتعرّز قوى مصالح الأعمال واقتصادات البيوت ذات المدخولات العالية، انعكسا بمناخ سلبية في سوق السكن. فقد ازدادت حصة الشقق الفخمة من ضمن الشقق الجديدة، وازدادت مساحة الشقة المتوسطة الإجمالية من 143 م<sup>2</sup> عام 2000 إلى 178 م<sup>2</sup> عام 2011. في المقابل، انخفض عدد الشقق الصغيرة (3 غرف أو أقل) في الفترة عينها من قرابة 20% من الإنشاءات الجديدة عام 2000 إلى حوالي 9% عام 2011. علاوة على ذلك، انخفضت نسبة اقتصادات البيوت المالكة لشققها، لا سيما في صفوف الطبقة الوسطى - الفئات العشرية 5، 6 و-7،<sup>31</sup> في المقابل، ارتفع عدد مقتني الشقق بهدف الاستثمار ليصل أوجهه - 30% من إجمالي عدد المقتنين عام 2009،<sup>32</sup> فالفائدة المصرفية المنخفضة وعدم الاستقرار في سوق رأس المال منذ بدء الأزمة المالية، جعل الاستثمار في السكن أمراً أكثر جاذبية ممّا كان، لا سيما للجمهور الميسور الذي استفاد كذلك من سياسة تخفيض الضرائب التي بدأت عام 2003.

مع ارتفاع أسعار الشقق، ارتفع أيضاً حجم الائتمان الممنوح لاقتصادات البيوت بنحو 51% في الفترة بين 2007 و-2012. معدل الائتمان للسكن من ضمن الائتمان المذكور ارتفع من 67% عام 2009 إلى 70% عام 2012. أما محاولات وزارة المالية تشجيع بيع الشقق بهدف الاستثمار من خلال إعفائه من ضريبة التحسين فلم تفلح حتى اللحظة بإحداث تغيير ذي شأن بأسعار الشقق. السياسة التي ينتهجها بنك إسرائيل بتقييد حجم قرض السكن نسبةً إلى رأس المال الأولي وتقييد العناصر المكوّنة للقرض، واعتماده الفائدة المصرفية المنخفضة، موجّهان إلى تأمين الاستقرار المالي في سوق القروض السكنية. لكن هذه السياسة لا تساعد اقتصادات البيوت على اقتناء الشقة الأولى.

## الدولة كمستثمرة: تطوير المواصلات

يتمثل النشاط الاقتصادي المباشر الأساسي لحكومة نتنياهو الثانية في الاستثمار بالمواصلات - البرية والبحرية والجوية. هذا الاستثمار الكبير، الذي عرضته الحكومة كوسيلة لتقريب أطراف الدولة إلى مركزها، يتضمّن عدداً من الخطوات:

29 مركز أدفا، من المسؤولية الدولية إلى يد السوق الحرة الخفيفة، تشرين الثاني 2012. 30 معالجة أجزاها مركز أدفا لبيانات صادرة عن الدائرة المركزية للإحصاء، النشر الإحصائية السنوية لإسرائيل، 2013.

31 مركز أدفا، من المسؤولية الدولية إلى يد السوق الحرة الخفيفة، تشرين الثاني 2012. 32 وزارة البناء والإسكان، تحليل اقتصادي، 2013، الربع الثاني.

26 سفيرسكي، شلومو، وإيتي قونور أطيباس، صورة الوضع الاجتماعي 2012. مركز أدفا: كانون الأول 2012.

27 مراقب الدولة، التقرير السنوي 2012، ص. 575. 28 في تلك الفترة كان عدد القادمين الجدد كبيراً نسبياً.

• التوسيع الكبير لمنظومة السكة الحديدية، إلى جانب الشروع بخصخصة شركة القطارات وكسر نقابة العاملين فيها؛

• شق وتأهيل وتوسيع الطرق في المركز والأطراف، بما في ذلك مواصلة شق شارع 6 وغيره من الطرق الجديدة مدفوعة الثمن، وتسليمها لإدارة وتشغيل خاصين، بما في ذلك المسار السريع إلى جوش دان وأنفاق الكرمل؛

• اتفاقية "السماء المفتوحة" في المواصلات الجوية؛ وكسر العمل المنظم في الموانئ وخصخصتها، وهو الإجراء الذي أصبح ناضجا مع بداية ولاية حكومة نتنياهو الثالثة بالقرار لإقامة مرفأين خاصين جديدين.

ارتفعت في العشرية الأخيرة الموازنة التي تخصصها الحكومة لشبكات المواصلات البرية، من 5,9 مليار ش. عام 2000 إلى 9,88 مليار ش. عام 2011، ما يعادل ارتفاعا يقارب 67%. يبرز الارتفاع في هذه الاستثمارات على خلفية التقليل في سائر موازونات التطوير الحكومية. مع ذلك، فإن الاستثمار في شبكات المواصلات بقيت، بمعايير الناتج المحلي الإجمالي، قريبة من 1% على امتداد السواد الأعظم من العشرية الأخيرة وكل سنوات حكومة نتنياهو الثانية، وهي نسبة مشابهة للمألوف في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

الخطة الأساسية التي بدأ تطبيقها العملي، وهي، إلى ذلك، الاستثمار الأساسي وأحد أبرز ما شهدته العشرية المنصرمة في مجال البنى التحتية، هي خطة "خطوط إسرائيل" (نتيفي إسرائيل). هذه الخطة، التي أقرتها الحكومة في شباط 2010، كان قد طرحها سابقا أوري يوجيف الذي كان في ذلك الحين رئيس اللجنة الاستشارية للمجلس الوطني للاقتصاد، وعيّن بعد مرور عام رئيسا لشركة القطارات. تشمل الخطة تطوير شبكة طرق وسكك حديد وتقاطعات الطرق والجسور حتى عام 2020 بموازنة تطوير سبق وصدق عليها في مجال المواصلات بقيمة 42 مليار ش. هدف الخطة حسبما تقول الحكومة هو "تحقيق انتشار متوازن لسكان الدولة سوية مع نشر نشاط الأعمال والنشاط الاقتصادي في مدن الأطراف".

تشمل خطة خطوط إسرائيل سكّتي حديد جديدين في الشمال: سكة الغور، التي ستصل خليج حيفا بالعفولة وبيسان بموازاة شارع 70، وسكة عكا - كرمئيل بموازاة شارع 85. في صيف 2013 كانت هاتان السكتان قيد الإقامة.

مع ذلك، فإن جزءا كبيرا من الاستثمار في المواصلات العامة موجّه بالذات لشق الطرق. ففي عام 2010 مثلا بلغ حجم الاستثمار في سكة الحديد أقل من ربع (حوالي 23%) موازنة تطوير المواصلات، مقارنة باستثمار نحو 68% من الموازنة عينها في تطوير الطرق. حوالي 9% تم توظيفها في المواصلات العامة البلدية، وقد توزّع هذا الاستثمار بين إقامة سكة القطارات الخفيفة في القدس، من جهة، وطرق المواصلات العامة من الجهة الأخرى. إذا قارنا مع الحالة في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، نجد أن هذه الدول رصدت في السنة ذاتها 40% من موازنة تطوير المواصلات لصالح سكك الحديد، فيما تم تخصيص حوالي 60% لتطوير الطرق. توزّع الاستثمار في إسرائيل بين الطرق والقطارات بذكر بالوضع في دول أوروبا الشرقية التي رصدت عام 2010 نحو 20% فقط من موازنة

المواصلات لصالح سكة الحديد، وذهب حوالي 80% للطرق.

على الغرار نفسه، تشمل خطة خطوط إسرائيل، فضلا عن الخطة لتطوير القطارات في الشمال، مواصلة شق شارع قاطع إسرائيل شمالا وجنوبا: حتى مفرق سوميخ في الشمال، ثم استكمال التخطيط المفصّل للمقطع التالي حتى مفرق كائري، وكذلك إضافة المسالك وإقامة تقاطعات الطرق في شوارع الشمال العرضية الأساسية - 77 و-65 و-85. هذه المشاريع كانت في صيف 2013 قيد التنفيذ. أما في الجنوب فلا تشمل الخطة أعمال شق بل تخطيطا مفصّلا لاستكمال قاطع إسرائيل جنوبا وتخطيط استكمال سكة الحديد حتى مفرق النقب.

تبرز أهمية الاستثمار بالمواصلات العامة وتفضيلها على الطرق في ضوء البيانات التي تبيّن أن استخدام المركبات الخاصة لغرض الوصول إلى العمل قد ارتفع في الفترة 1995-2008، بينما انخفض استخدام الباصات. أما القطارات، فرغم الزيادة في استخدامها، فقد ظل هذا هامشيا.

عنصر مركزي في الاستثمار بسكة الحديد تمثّل في الخصخصة الجزئية لخدمات الصيانة وإضعاف لجنة العمال. في صيف 2012 طرحت إدارة سكة الحديد برئاسة رئيسها أوري يوجيف مبادرة من مرگبين اثنين: ضمّ جزؤها الأول نقل 30% من صيانة العربات والقطارات من أيدي العاملين في السكة إلى الشركات التي تزود السكة بالعربات والقطارات، ما يؤسّس لمنافسة بين الصيانة التي تجريها شركات المقاوله وتلك التي يتولّى أمرها عاملو الصيانة التابعون للسكة. أما الجزء الثاني من المبادرة فقد تحدّث عن إقامة شركات حكومية فرعية للسكة لغرض إدارة الحمولات والعقارات التابعة للسكة. يفترض من شركة الحمولات أن تعرض على الأعمال خدمات خاصة لنقل الحمولات على القطارات، خدمات تنافس شركات النقل المختلفة. أما شركة العقارات فيفترض أن تدير العقارات التابعة لسكة حديد إسرائيل، وخصوصا المحطات، ويقصد هنا بالمقام الأول تسويق نقاط تجارية في المحطات بهدف درّ الربح على السكة.

في تموز 2012 خاضت لجنة عمال السكة نضالا ضد الخطة المذكورة، شمل تشويش عمل القطارات وتوقيفه. في نهاية المطاف وُقِع اتفاق بين إدارة السكة والهستدروت وافقت الأخيرة بموجبه على التغيير لقاء رفع الأجور واستيعاب عاملات شبابيك التذاكر في المحطات كعاملات تابعات للسكة، الأمر الذي يطبّق عليهن الاتفاقية الجماعية الخاصة بعاملتي سكة الحديد.

## الدولة كرب عمل: "أفق جديد" و"شجاعة التغيير"

النمو الاقتصادي الذي شهدته إسرائيل في الفترة التي أعقبت توقّف الانتفاضة الثانية، وضمن ذلك في ولاية حكومة نتنياهو الثانية، لم يجد ترجمة له في إحداث زيادة ذات شأن في أجور معظم الإسرائيليين. على هذه الخلفية تبرز بعض اتفاقيات الأجور التي أبرمت في مجال الخدمات العامة وأعطت انطبعا بأن حكومة نتنياهو

الثانية تنتهج سياسة موازنة متضمنة. وُقِّعت هذه الاتفاقات مع الأطباء والعاملات الاجتماعيات والممرضات والمعلمات في المدارس الابتدائية والثانوية. سوف نتوقف هنا عند الاتفاقيين اللذين أبرما مع منظمتي المعلمات: اتفاق "أفق جديد" الموقع مع نقابة المعلمين التي تضم معلمات في المدارس الابتدائية وبعض المراحل الإعدادية، واتفاق "شجاعة التغيير" الموقع مع منظمة المعلمين التي تضم قسما من معلمات المرحلة الإعدادية وكافة معلمات المرحلة العليا.

تم تطبيق "أفق جديد" عام 2008 مع نهاية ولاية حكومة أولمرت في عهد وزيرة التربية والتعليم آنذا، البروفسور يوليا تمير. في 2011 عُقد اتفاق موازٍ "شجاعة التغيير" مع منظمة المعلمين فوق الابتدائيين يقوم كلا الاتفاقيين على القاعدة القيمية المبدئية للبرنامج الإصلاحي "No Child Left Behind" الذي اعتمده بوش الابن في الولايات المتحدة وتقرير شركة مقيزي للاستشارات الإدارية<sup>33</sup> الذي نشر هناك عام 2008. يركز التقرير والإصلاح على رفع مسؤولية المعلمين والمديرين الشخصية، وتوسيع الاستقلالية الإدارية والموازنية للمديرين، واعتماد مؤشرات التقييم الكمي على نحو واسع في جهاز التعليم، وإضافة ساعات عمل للمعلمين لقاء منحهم علاوة معينة على أجرهم.

وُسِّع، طبقا للاتفاق، أسبوع عمل المعلم العامل بوظيفة كاملة إلى 36 ساعة (بدل 24)، منها 26 ساعة فعلية في المدارس الابتدائية و-23 في المراحل الإعدادية، وساعات مكوث (5 ساعات في المدارس الابتدائية و-9 في المراحل الإعدادية) للاشتراك في جلسات العمل، وإعداد المواد التعليمية وتخطيط التدريس، وعقد اللقاءات الشخصية مع ذوي التلاميذ، وفحص الوظائف والامتحانات، وإجراء الدروس الفردية (5 ساعات في المدارس الابتدائية و-4 في المراحل الإعدادية). تخصصّ الساعات الشخصية للعمل مع مجموعة تضم حتى 5 تلاميذ، ويحدد مضمونها على يد المدرسة، طبقا لتوجيهات وزارة التربية والتعليم.

بالرغم من الانتقادات الكثيرة التي وُجِّهت إلى كلا الاتفاقيين، إلا أن أجر المعلمين في كليهما ارتفع بقدر متشابه. فالعلاوة التي قضى بها اتفاق "أفق جديد" في المرحلة الإعدادية تتراوح بين 27% و-37% عن 36 ساعة، مقابل 42% في اتفاق "شجاعة التغيير" لقاء 40 ساعة عمل.

في فترة مناقشة الموازنة لعامي 2013-2014، قيل بأن هذين الاتفاقيين يتحملان جزءا من العجز الموازني. في هذا الصدد يمكن العودة إلى ما قاله بنك إسرائيل الذي رأى أن الاتفاقيين لم يتضمنا زيادة "تبذيرية"، بل ربما لم يحملا أية زيادة إطلاقا. يصف البنك الاتفاقيين بأنهما "في غاية الاعتدال ويستندان إلى قاعدة الحفاظ على الأجر الحقيقي، وليس أكثر من ذلك".<sup>34</sup>

## الدولة كمصلحة: توصيات لجنة طرخنبرج وتطبيقها العملي

33 مايكل باربر ومنى مرشد، "تقرير مقيزي: عن عوامل نجاح أفضل أجهزة التعليم في العالم." <http://avneyrosha.org.il/resourcecenter/resourcesdocs/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%9E%D7%A7%D7%99%D7%A0%D7%96%D7%99.pdf>

34 بنك إسرائيل، "تنفيذ موازنة الدولة عام 2012 وصورة وضع للسنوات التالية"، 13/2/2013.

شهدت البلاد صيفَ 2011 موجة احتجاج اجتماعي لم تعرفها سنواتٌ عدّة. كانت هذه أوسع بكثير من الاحتجاجات التي قامت ضد التقليلات الموازنية في سنوات الانقضاة الثانية، والتي كان أبرز علاماتها المسيرة الاحتجاجية التي قادتها السيدة فيكي كنافو من متسيبه رمون إلى القدس. بنظرة إلى الخلف، يمكن القول بأن احتجاجات صيف 2011 كانت ردّ فعل متأخرا على تلك التقليلات، بل ربما كذلك على السياسة الاقتصادية الاجتماعية الكلية التي اعتمدت عام 1985.

الحركة الاحتجاجية التي انعكست في أوجهها بمسيرات شارك فيها مئات الآلاف، أرغمت الحكومة على الاستجابة، وهذه اختارت إقامة اللجنة للتغيير الاقتصادي الاجتماعي برئاسة البروفسور منوئيل طرخنبرج. سمعت اللجنة على امتداد ثمانية أسابيع ممثلين عن خيم الاحتجاج والمنظمات الاجتماعية وأهل الأكاديمية، وعملت طبقا لكتاب التعيين عبر لجان فرعية صاغت توصيات في أربعة مجالات: الجهاز الضريبي؛ الخدمات الاجتماعية؛ القوة التنافسية وغلاء المعيشة؛ وأسعار السكن (الموضوع الذي قامت على أساسه المظاهرات الاجتماعية الأولى). وقد نُشرت التوصيات بعد مرور ثمانية أسابيع، في 26 أيلول 2011 وأقرتها الحكومة رسميا بعد ذلك بأسبوعين.

بالرغم من التصديق على التوصيات، إلا أن جزءا كبيرا منها بقي حبرا على ورق ولم يطبق على أرض الواقع على يد الحكومة والكنيست. وفقا لصحيفة ذي ماركر، 27 من أصل 139 توصية فقط جرى تطبيقها، أما بقية التوصيات فلا تزال عالقّة أو لم تُعتمد على يد الحكومة.<sup>35</sup> التوصيات الأساسية التي جرى تطبيقها تتعلق بتغييرات في الجهاز الضريبي وفي توسيع قانون التعليم المجاني من سن الثالثة.

تعرّضت سياسة الحكومة بخفض الضرائب إلى انتقادات عديدة حتى قيل نشوء الاحتجاجات الاجتماعية، بما في ذلك من بنك إسرائيل. وقد أوصت لجنة طرخنبرج بإيقاف خفض ضريبة الدخل وضريبة الشركات؛ و برفع نسبة ضريبة الدخل في الدرجة العليا بثلاث نقاط مئوية، بحيث تقف على 48%؛ وبفرض ضريبة إضافية بمعدل 2% على الدخل الناجم عن عمل و/أو عن رأس مال يفوق 83 ألف ش. شهريا (مليون ش. سنويا)؛ و برفع ضريبة الشركات من 24% إلى 25% والبحث في رفعها من جديد - بنسبة 1% عام 2013؛ و برفع ضريبة الأرباح عن رأس المال من 20% إلى 25%؛ وإلغاء الأمر المؤقت الذي رفع سقف رسوم التأمين الوطني وإعادةتها إلى حد يعادل 5 أضعاف متوسط الأجر (بدعوى أن السقف العالي جعل بعض الأجيرين ذوي الأجور العالية يقيمون "شركات حقيية")؛ وبمنح الرجل نطنتي استحقاق إضافيتين في ضريبة الدخل عن كل طفل لم يبلغ الثالثة. تضمنت التوصيات كذلك رفضا لاقتراحات بإحداث تغيير في مجال الضريبة، كان من أبرزها اقتراح بفرض ضريبة وراثية وآخر بفرض ضريبة قيمة إضافية تفاضلية. صدّقت الكنيست في 5 كانون الأول 2011 على كافة التوصيات، باستثناء الضريبة الإضافية التي رفضتها لجنة المالية. مع ذلك، فقد تم اعتماد الضريبة المذكورة مطلع 2013 في إطار الإجراءات لتقليص العجز لعام 2012.

35 ليور دائل، "التقرير رابع، التطبيق عالق"، مجلة ذي ماركر، أيلول 2013، ص. 106.

بخلاف التوصيات في مجال الضريبة، التي تم تطبيق معظمها، فقد جرى تطبيق توصيات التقرير على نحو مقلص فقط. إحدى التوصيات التي تم تطبيقها كانت توسيع قانون التعليم المجاني من سن الثالثة. تمهيداً لتطبيق هذه التوصية، تقرر إقامة مئات صفوف الروضات العامة في مختلف أنحاء البلاد، والعمل المكثف على تأهيل المربيات والمساعدات، ومنح دعم مالي حكومي بقيمة كلفة الروضات العامة قبل الإصلاحات (قراية 700 ش. شهريا) للروضات الخاصة الخاضعة لإشراف وزارة التربية والتعليم. فريق الخبراء الذي أقامه سببفاك ويونا لاستعراض توصيات لجنة طرخنبرج وتطبيقها، زعم بأن إجراءات الحكومة في مجال التربية والتعليم اقتصرت على تمويل التعليم للفئة العمرية 4-3 لا غير.

تجدر الإشارة إلى أن توسيع قانون التعليم المجاني لسن الثالثة يتعارض ونزعة الخصخصة والاستعانة بموارد العمل الخارجية في جهاز التعليم: فالأمر ينطوي على توسيع ذي شأن للتعليم العام. الروضات الجديدة التي أقيمت هي روضات عامة، والدعم المالي الذي تحصل عليها كامل، أي أن الروضة (باستثناء روضات بعد الظهر) مجانية لذوي الأطفال، أما الروضات الخاصة فتحصل على دعم مالي جزئي فقط، وهذا يقتصر على المؤسسات الواقعة تحت الإشراف فحسب. أي أنه قد نشأ هنا تحفيز نادر لذوي الأطفال بتفضيل الخدمة العامة على الخدمة الخاصة، ما وجد ترجمة له على أرض الواقع بانتقال من الروضات الخاصة إلى الروضات العامة في مختلف أنحاء البلاد.

مع ذلك، فقد اختارت الحكومة تطبيق توصية إضافية للجنة طرخنبرج وهي إقامة روضات لساعات بعد الظهر للأطفال في سن 3-9 معتمدة في ذلك على مصادر العمل الخارجية.

## الدولة والأمن: الاقتصاد الإسرائيلي في ظل النزاع الإسرائيلي - الفلسطيني

حظي الاقتصاد الإسرائيلي في فترة حكومة نتنياهو الثانية بهدوء في مجال الاحتجاجات الفلسطينية ضد الاحتلال الإسرائيلي المتواصل. تتضح أهمية هذا الهدوء على خلفية شدة حساسية الاقتصاد الإسرائيلي للوضع الأمني. وقد سمى بنك إسرائيل الهدوء على جبهة النزاع الإسرائيلي الفلسطيني العامل الأساسي للنمو الاقتصادي المرتفع الذي شهدته عام 2003،<sup>36</sup>

الاقتصاد في إسرائيل يتأثر بتهديدين اثنين: الأول، وإسرائيل فيه شريكة لسائر بلدان العالم، هو التهديد الذي تشكله الأزمات الاقتصادية العالمية، كالأزمة المالية التي تفجرت في الفترة 2007-2008 وسيبت هبوطاً للنمو من معدل 4,1% عام 2007 إلى 1,1% في 2008. التهديد الثاني يتمثل في الأزمة الأمنية - من النوع الذي شهدته إسرائيل في فترة الانتفاضة الثانية والتي عانى فيها الاقتصاد الإسرائيلي نمواً سلبياً استمر عامين متتاليين ونمواً سلبياً في الناتج المحلي الإجمالي للفرد لمدة ثلاث سنوات متتالية.

36 قرنت فلوچ وميشل سطارقشبنسكي، "النمو المتواصل والسياسة الاقتصادية الكلية في إسرائيل"، مسح بنك إسرائيل 80، 2007: ص. 103-73.

لم تفعل حكومة نتياهو الثانية إلا القليل جداً، بل ولعلها لم تفعل شيئاً لمنح هذا الهدوء قاعدة مستدامة من خلال التوصل إلى اتفاقية سياسية مع الفلسطينيين. يمكن القول عن هذه الحكومة إنها امتازت بما يسمى "إدارة النزاع" بدل إنهائه. لم تتجدد المباحثات بين الطرفين إلا في فترة الحكومة الحالية، التي أقيمت عام 2013.

يتمثل الوجه الآخر للعملة في أن السيطرة الإسرائيلية على المناطق الفلسطينية تساهم في الدفع بقطاع الأعمال الإسرائيلي في عدة مفاهيم ومنها:

العمالة الرخيصة، التي تستغل في مجالي الصناعة والخدمات الإسرائيلية الفاعلة في المستوطنات، وفي عدد من الفروع داخل إسرائيل، والزراعة في مقدمتها؛

المستهلكون الأسرى - في الفروع التي يعتمد فيها مواطنو المناطق على الاستيراد من إسرائيل، وفي مقدمتها الكهرباء والمياه والمنتجات الزراعية؛

الصناعات الأمنية، التي يستند جزء منها على المعرفة والخبرة والقيمة الاعتبارية المتكسدة نتيجة استعمالها على يد جيش الدفاع في المصادمات مع الفلسطينيين؛ ومزوّد الخدمات الأمنية، كالمقاولين الذين يبنون جدار الفصل.

لكن هذه المكاسب التي ينعم بها جزء من قطاع الأعمال الإسرائيلي تتقرّم أمام الضرر الذي يلحق بالاقتصاد الإسرائيلي برمته جزءاً انكماش النشاط الاقتصادي في أوقات المواجهة مع الفلسطينيين، أو نتيجة حساسية إسرائيل من الإضرار بالتدرج الائتماني للدولة وشركاتها بسبب المخاوف الدائمة من احتمال اندلاع المواجهات مع الفلسطينيين خاصة، ومع الدول العربية عامة. يشكل غياب الحل السياسي تهديداً محتملاً متواصلاً على الاقتصاد الإسرائيلي.

## الدولة والأمن: موازنة الأمن

مسّت سياسة التقليل الموازني بالعديد من أجهزة الدولة، كما سبق ورأينا.

أما وزارة الدفاع، فلم تتأثر: كما كانت هكذا بقيت، قوية، بل وأقوى الوزارات على الإطلاق. صحيح أن تقليصاً كبيراً لحق بموازنة الوزارة في إطار الخطة لتثبيت الاقتصاد من عام 1985، بعدما كانت قد شهدت نمواً مطّرداً في أعقاب حرب يوم الغفران. لكن مسلسل الصدمات غير المنقطع على خلفية النزاع المستمر مع الفلسطينيين، يمنع الاستمرار في تقليصها: الانتفاضة الأولى، موجات التفجيرات الانتحارية، الانتفاضة الثانية، حرب لبنان الثانية، عملية الرصاص المصقول، عملية عمود السحاب. وقد انضم في السنوات الأخيرة إلى هذه العوامل احتمال الصدام مع إيران.

تتعرّض موازنة الأمن منذ سنوات لنقاش شديد في صفوف الجمهور من منطلق ما تنطوي عليه هذه الموازنة من تناقض بين الاحتياجات الأمنية من جهة والاحتياجات الاجتماعية من جهة أخرى. انتهاج الحكومات المختلفة سياسة "تحرير المصادر" لصالح قطاع الأعمال وبقدر الإمكان خفض الضرائب، لا سيما على الشركات، يحوّل

موازنة الأمن مصدرا محتملا أساسيا لأي إضافة يمكن أن تُمنح للغايات الاجتماعية. في هذا السياق، تقف وزارة المالية (التي تدفع أكثر من غيرها باتجاه خفض الضرائب وتوجيه أموال الادخار النقاعدي إلى سوق رأس المال) في موقف "المعسكر الاجتماعي" بدعوى أن كل إضافة إلى الأمن تعني تقليصا في الموازنات الاجتماعية.

لا شك في أن موازنة الأمن كبيرة للغاية، بل إنها، بمعايير الناتج المحلي الإجمالي، أكبر بكثير من نظيراتها في الدول الأوروبية التي يطمح قادة إسرائيل إلى الاحتذاء بها. مع ذلك، لا يمكن الزعم بأن هذه الموازنة تشكل "تذيرا" صرفا. فجهاز الأمن يلعب دورا مركزيا في الاقتصاد الإسرائيلي: فهو يشغل الجنود النظاميين والمواطنين العاملين مع جيش الدفاع. إلى ذلك، تمول موازنة الأمن الصناعات الأمنية المملوكة للحكومة والتي تشغل آلاف الأشخاص وتساهم مساهمة كبيرة في التصدير الصناعي.

في المقابل، تثير موازنة الأمن انتقادات كبيرة نتيجة غياب شفافيته، وأكثر من ذلك، نتيجة تحصيلها على علاوات إضافية بعد تصديق الكنيست على الموازنة، في وقت يشهد فيها جزء كبير من الوزارات المدنية ظاهرة "التطبيق الناقص"، أي عدم استغلال كافة الأموال التي أقرتها الكنيست. تصدق الكنيست كل سنة على مبلغ معين للموازنة الأمنية. لكن بعد مرور بضعة أشهر، حين ينشر المحاسب العام لوزارة المالية بيانات التنفيذ، يتبين أن المبلغ الذي تم صرفه كان أكبر بكثير. نورد فيما يلي معطيات عن السنوات الأربع لحكومة نتنهاو الثانية (كافة البيانات هي بأسعار 2012):

- عام 2009 أقرت الكنيست لوزارة الدفاع مبلغ 49,7 مليار ش.؛ أظهر تقرير التنفيذ أن المبلغ الفعلي الذي تم إنفاقه بلغ 59,5 مليار ش. - بفارق 9,7 مليار ش.؛
- عام 2010 أقرت الكنيست لوزارة الدفاع مبلغ 51,4 مليار ش.؛ أظهر تقرير التنفيذ أن المبلغ الفعلي الذي تم إنفاقه بلغ 59,2 مليار ش. - بفارق 7,8 مليار ش.؛
- عام 2011 أقرت الكنيست لوزارة الدفاع مبلغ 50,0 مليار ش.؛ أظهر تقرير التنفيذ أن المبلغ الفعلي الذي تم إنفاقه بلغ 57,9 مليار ش. - بفارق 7,9 مليار ش.؛
- عام 2012 أقرت الكنيست لوزارة الدفاع مبلغ 50,4 مليار ش.؛ أظهر تقرير التنفيذ أن المبلغ الفعلي الذي تم إنفاقه بلغ 60,0 مليار ش. - بفارق 6,9 مليار ش.؛

معلوم بأن جزءا من هذه الإضافات يذهب لتمويل الشبابك والموساد؛ ولكن، حتى وإن كانت موازننا هاتين المؤسساتين راسختين جدا، تبرز الفروق الكبيرة في حجم الإضافات التي تنالهما سنة بعد سنة.

# ملخص

في قطاع الأعمال،<sup>38</sup> التي بدأت تطالب بمنحها مساعدات حكومية واسعة، ولا سيما الائتمان الرخيص، وبكميات هائلة، وقد نجحت في الحصول عليها.

اللجنة للدفع بالقوة التنافسية في الاقتصاد، التي عينتها حكومة نتنياهو بعد 25 عاما، وجدت أن "الاقتصاد الإسرائيلي يتميّز ببنية ملكية ذات طابع مركزي يجد ترجمة له في أن خلف معظم الشركات المتداولة بالبورصة في تل أبيب صاحب أسهم أساسياً قادراً على توجيه نشاط الشركة. علاوة على ذلك، تنتشر في الاقتصاد الإسرائيلي ظاهرة مجموعات الأعمال التي تسيطر على عدد من الشركات العامة، لا سيما من خلال اعتماد هيكل الشركات القابضة الهرمي... السواد الأعظم من الشركات المتداولة بالبورصة في إطار مؤشر تل أبيب 100، تخضع ل-23 شركة كبرى في الاقتصاد... ويقع قسم كبير من النشاط الاقتصادي في دولة إسرائيل تحت سيطرة عدد قليل نسبياً من أصحاب الأموال."<sup>39</sup>

صحيح أن اللجنة اشارت إلى أن وجود مجموعات أعمال في الاقتصاد ليس ظاهرة خاصة لإسرائيل وأنها منتشرة في أغلب اقتصادات العالم. لكن قونسطنطين قونصقو من بنك إسرائيل وجد أن "الحصة التي تستحوذ عليها المجموعات العشر الكبرى في الاقتصاد تعدّ إحدى الأكبر في العالم الغربي، وتشكّل 30% منه".<sup>40</sup>

اقامت حكومة نتنياهو في تشرين الأول 2010 لجنة للدفع بالقوة التنافسية في الاقتصاد. انطوى هذا الإجراء على سخرية كبيرة على ضوء تحديد مجال اختصاص اللجنة: مواجهة نتائج السياسة التي يشكّل رئيس الحكومة أبرز ناطقيها وأفصحهم.

لقد كانت حكومة نتنياهو الثانية الحكومة الأولى التي كان عليها أن تتصدى للتداعيات طويلة الأجل التي جرّتها خطة التثبيت لعام 1985، أي على نحو فعلي، للتدابير التي اعتمدها وزير المالية بنيامين نتنياهو في عامي 2002-2003. في هذا السياق، كانت الحركة الاحتجاجية الاجتماعية في مقدّمة وأشدّ من أسمع صرخة التحدّي عام 2011. كرد فعل، أقامت الحكومة لجنة طرخطنبرج. لكن كتاب التعيين قضى بأن على اللجنة تجنّب المس بأحد أركان خطة التثبيت لعام 1985 – "تحرير المصادر لصالح قطاع الأعمال". وقد جاء في كتاب التعيين ما يلي: "نترجم توصيات اللجنة ضرورة الحفاظ على المسؤولية المالية في موازنة الدولة".<sup>37</sup> على أي حال، فإن معظم التوصيات التي خرجت بها لجنة طرخطنبرج لم تنفّذ. أي أن الاحتجاجات الاجتماعية لم تدفع بحكومة نتنياهو لاعتماد أنماط عمل جديدة.

تمثّل التحدّي الثاني في مركزية الاقتصاد الإسرائيلي. المفارقة هنا تكمن، من بين أمور أخرى، في أن هذه المركزية كانت إحدى أبرز النتائج لخطة 1985 – نشوء شريحة أعمال شديدة "السمنة". لقد أدت خصخصة النشاطات الحكومية في فترة عشر سنوات إلى انخفاض الملكية الحكومية في قطاع الأعمال من حوالي 27% (عام 1985) إلى ما قارب ال-6% (1995)؛ وقد نقلت غالبية الشركات التي تمت خصصتها، وعلى وجه السرعة، إلى أيدي مجموعات خاصة

38 قونسطنطين قونصقو، تشكّل مجموعات الأعمال في إسرائيل وتأثيرها في الشركات والاقتصاد. بنك إسرائيل: 16/4/2008.

39 اللجنة للدفع بالتنافسية في الاقتصاد. مسودة توصيات. القدس: 22/2/2012.

40 قونصقو، المصدر السابق. يُنظر كذلك دينيبل ممان، "تغيّرات بنوية في الاقتصاد الكبير" وفي مجموعات الأعمال في إسرائيل"، القانون والأعمال ح، أيلول 2008؛ مركز البحوث والمعلومات التابع للكنيست، مجموعات الأعمال في إسرائيل – وصف، تحليل وتداعيات، 20/6/2010.

37 تقرير اللجنة للتغيير الاجتماعي الاقتصادي. القدس، 26/9/2011.



بعض القوارب ارتفعت ارتفاعا كبيرا، لكن القسم الآخر بقي في مكانه، بل ربما غرق. تنعكس النتيجة الأبرز لهذه السياسة، التي يعدّ نتياها منذ زمن داعيها الرئيسي، في حالة غير مسبوقة من عدم المساواة: في فرص المبادرات، وفي الموصولية بصنّاع القرار، وفي الموصولية بالانتمان، والضرائب، وملكية الأصول، في التوظيف ومستوى الأجور.

أحد أبرز التعابير الإحصائية لهذه السيرورات يتمثّل في التغيير باقتسام الدخل الوطني بين أرباب العمل والعاملين: فقد ارتفعت حصة أرباب العمل في العشرية الأخيرة من مستوى متدنّ زهاء 8% عام 2002، في أيام الأزمة الاقتصادية الناجمة عن الانتفاضة الثانية، إلى 14% في 2009، وهي السنة التي دخلت فيها حكومة نتنياها الثانية ولايتها الثانية، ثم ارتفعت بنقطة مئوية إضافية حتى عام 2012. في المقابل، انكسرت حصة العاملين من 67% عام 2002 إلى 62% عام 2009، ثم واصلت انكماشها بنقطة مئوية في فترة ولاية حكومة نتنياها الثانية.<sup>44</sup>

بالحديث عن الشريحة الوسطى،<sup>45</sup> فقد شملت هذه حوالي ثلث اقتصادات البيوت في إسرائيل، لكنها تقلصت في 2011 إلى 27,5%. هذه الشريحة هي أكبر المتضررين جراء سياسة التقليل الموازي، إذ أن أحد أهم الفروع التي استندت إليه كان القطاع العام الذي خسر أموالا ضخمة وبدأ في خصخصة نشاطاته وضمّ عاملات وعاملين خاضعين لمتعهدي القوى العاملة ومتعهدي الخدمات.

التدابير التي انطلقت عام 1985 أنشأت، كما رأينا، مجموعة صغيرة من مجموعات الأعمال يحصل كبار مديريها في الوقت الحاضر على مكاسب غير مسبوقة. في 2011، على سبيل المثال، بلغ متوسط الكلفة الشهرية لتوظيف مدير عام في الشركات المنة الأكبر بالاقتصاد ("تل أبيب 100") 549 ألف ش. انخفض هذا المبلغ بعد عام إلى 377 ألف ش.، وكان أحد أسباب حدوث ذلك ما سببه نشر هذه المعطيات من استياء في الجمهور. لا شك، مع ذلك، بأن المبلغ الجديد مرتفع جدا هو بدوره، علما بأنه أكبر بـ 42 مرة من متوسط الأجر، وبـ 87 مرة من الأجر الأدنى في الاقتصاد.<sup>46</sup>

الأجور الممنوحة للمديرين هي نتاج لقرار من مالكي مجموعات الأعمال الكبيرة. يستفيد هؤلاء ليس من أجر العمل أو من مدخولات الشركة فقط، بل ومن الصفقات المالية أيضا. لا يتوفّر الكثير من البيانات عن المدخولات الناجمة عن رؤوس الأموال في إسرائيل، لكن القليل المتوفّر يكشف الكثير. فموجب البيانات التي نشرتها مديرية مدخولات الدولة لعام 2007، بلغ إجمالي دخل المئوية العليا من رؤوس الأموال (وليس من الأجر أو المنظمة) 13,5 مليار ش. للمقارنة، مدخولات العشرية التسع الأدنى في إسرائيل - أي 90% من الجمهور غير المحسوب على العشرية العليا - بلغت في السنة عينها 1,9 مليار ش.

النهج الذي اختطته الحكومة عام 1985 لم يجلب معه "معجزة" اقتصادية واجتماعية ولا أعجوبة كبيرة. صحيح أن الاقتصاد الإسرائيلي شهد منذ ذلك الحين فترات نمو جميلة، لكنه من الصعب الزعم بأنه لولا 1985، لما شهدت البلاد نموا كهذا. زد على ذلك، فقد تم التأسيس للعديد من بنى النمو قبل 1985، وهذه بقيت على حالها بعد ذلك أيضا. أبرز ذلك: التكنولوجيا المتقدمة، والصناعات الأمنية، ومصادر الطاقة، ومنظومات الصحة والتربية والتعليم والتعليم العالي.<sup>41</sup>

على مدى السنوات الأربع لحكومة نتنياها الثانية، 2009-2012، نما الاقتصاد بمعدل سنوي متوسط زهاء 3,7%، وهي نسبة حسنة مقارنةً بنظيراتها في البلدان الغربية. إجمالي الناتج المحلي للفرد، وهو المؤشر الذي يدرج اعتباره مرآة لمستوى الحياة، نما بدوره، بمعدل أقل طبعاً - 1,8%.<sup>42</sup>

لا تتوفّر لنا الأدوات لاستكشاف دور سياسة التقليل الموازي و"تحرير المصادر لصالح قطاع الأعمال" في معدّلات النمو المذكورة. لكننا نشكّ في إمكانية اعتبارها صاحبة الدور الحصري، أو حتى الأساسي. لقد شهد الاقتصاد الإسرائيلي في الماضي نسب نمو أعلى بكثير، حين كانت الدولة مسيطرة على رأس المال ورسده. في الوقت الحاضر أيضا، تواصل الدولة الاستحواذ على قسم كبير من التصدير، لا سيما في المجال الأمني.

بالرغم من أن النمو الذي شهدته إسرائيل في الآونة الأخيرة يُعدّ أعلى نسبيا قياسا عنه في معظم البلدان الغربية، لكنه لا يقربنا إلى مستوى الحياة في تلك البلدان. فإجمالي الناتج المحلي في غالبية تلك الدول أعلى بصورة ملموسة عنه في إسرائيل. أي، بكلمات أخرى، إن كانت إسرائيل معنية بتحقيق مستوى حياة مشابه له في البلدان الغربية، ينبغي أن ترفع إجمالي الناتج المحلي للفرد بوتيرة أسرع. حجم الانتمان الكبير والزهد الذي تم توفيره على مدى العقدين الأخيرين لقطاع الأعمال، لم يقدّ إلى تحقيق هذه الغاية، حتى اللحظة على الأقل.

لبلوغ الغاية المرجوة لا بد من تخصيص استثمارات أكبر، من جملة خطوات أخرى. قطاع الأعمال، الذي ينعم اليوم بموصولية إلى كمّ انتماني غير مسبوق، لا يبدو أنه يعمل لقيادة مثل هذه الخطوة. رأس المال الموظف بإسرائيل في الأصول الثابتة أقل حجما عنه في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. يُستعمل قسم كبير من الانتمان في الاستثمارات خارج البلاد، ومن جملة أسباب ذلك الضغط الذي تمارسه وزارة المالية التي تخشى على أموال الادخار المالي. تتركز الاستثمارات داخل إسرائيل في وسط البلاد، فيما تكاد تكون مناطق واسعة ومجموعات سكانية كبيرة خارج دائرة الاستثمارات والنمو.<sup>43</sup>

نقل راية النمو إلى قطاع الأعمال لم يولّد معجزة، لم يكون موجة عاتية ترفع كل القوارب، كما يقول الأمريكيون. العكس هو الصحيح:

41 عن مركزية الدولة في المبادرات الاقتصادية يُنظر:

Mariana Mazzucato, The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths.

London: Anthem Press, 2013.

42 معالجة أجراها مركز أدفا لبيانات صادرة عن الدائرة المركزية للإحصاء، الفشرة الإحصائية السنوية لإسرائيل 2013، الجدول 14.3.

43 سفيرسكي، شلومو، وصفاء صباح إغارية، نمو اقتصادي غير متوازن: الاستثمار في إنشاء المباني الصناعية والتجارية ومباني الجمهور، طبقا للأولية والمجموعات السكانية 2009-2000. مركز أدفا: آذار 2011.

44 سفيرسكي، شلومو، إيتي قونور أطيابس وأريان أوفير، العاملون وأرباب العمل وكعكة الدخل الوطني 2012. مركز أدفا: أيار 2013.

45 اقتصادات البيوت التي يتراوح دخلها بين 75% و125% من الدخل الخارجي لاقتصادات البيوت. يُنظر: سفيرسكي، شلومو وإيتي قونور أطيابس، صورة الوضع الاجتماعي 2012.

مركز أدفا: كانون الأول 2012.

46 سفيرسكي، شلومو، إيتي قونور أطيابس وأريان أوفير، العاملون وأرباب العمل وكعكة الدخل الوطني 2012. مركز أدفا: أيار 2013.

يجدر بنا هنا في هذا السياق أن نقف على ما كتبه بيل جروس، رئيس شركة الاستثمارات الأمريكية بيمقو، الملقب بـ"ملك الأوراق المالية"، في رسالة وجهها إلى مستثمريه في أعقاب التطورات الاقتصادية الاجتماعية التي نشأت في الولايات المتحدة، تطورات مشابهة جدا لتلك التي شهدتها إسرائيل:

"اعترفوا بأنكم، أنتم وأنا وكل من ينتمي إلى الـ1٪، قد عشنا في عصر ذهبي من الائتمان. أولئك، القادرين على التسليف وجباية العمولات عن الأصول المالية، كانت تنوِّف لهم فرصة أكبر بكثير للانضمام إلى طبقة الأثرياء مقارنة بالذين اضطروا إلى استعمال أيديهم للكسب. كنتم تحظون بمزية ركوب موجة الائتمان والمد على امتداد العشرينات الثلاث الأخيرة. أنتم "لم تبنوا ذلك"، كما يقول الرئيس براق أوباما، بل ركبتكم على ذلك. وها قد أن الأوان لتتقاسموا حظكم الحسن مع غيركم عن طريق دفع ضرائب أعلى، أو إجراء إصلاح ضريبي يعود بالفائدة على الاستثمار والعمل – لا على أرباح الشركات والأرباح الشخصية التي تصل المليارات."<sup>47</sup>

عيّنت حكومة ننتياهو الثانية لجنة لاستكشاف السبل للدفع بالتنافسية في قطاع الأعمال. ثمة مهمة ليست أقل أهمية وهي استكشاف السبل للجم تركّز الثروة التي ينتجها المجتمع برمته في أيدي حفنة من الأشخاص. هذه المهمة تتطلب إعادة النظر بالمبادئ التي توجّه سياسة الحكومات الإسرائيلية منذ 1985، وفي مقدّمتها تقليص المسؤولية الدولية للتطوير والرفاهية للمجتمع الإسرائيلي بأسره.

47 مأخوذ من إيتان أفريئيل، "أثرياء الولايات المتحدة يتحدثون عن العدالة الاجتماعية؛ أما في إسرائيل فالأقوياء لا يعنيههم إلا مصالحهم." ذي ماركر، 3/11/2013.



מרכז אדבה AdvaCenter  
مركز أدفا  
معلومات حول المساواة والعدالة الاجتماعية في إسرائيل