

## الاقتصاد الإسرائيلي بين دعاة السوق الحرّة ودعاة تدخل الدولة

سادت منذ قيام إسرائيل يد وزارة المالية في تقرير سعر صرف العملة الصعبة (الدولار الأميركي مقابل الشيكل). ومن أن إلى أن، وبشكل متدرج، كانت وزارة المالية ترفع سعر صرف العملة حسب مقتضيات الضرورة. بشكل عام، كان سعر الصرف ثابتاً، وكانت هذه سياسة منتهجة لدى دول كثيرة تعاني من شح في موارد العملة الصعبة.

استمرت هذه السياسة حتى العام ١٩٧٥. وفي ١٩٧٥-١٩٧٦ تم تبني سياسة سعر صرف زاحفة بموجبها يرتفع سعر الصرف بصورة ثابتة بمقدار ٠.٥٪ كل شهر.

مُنِعَ الأفراد آنذاك وبسبب شح موارد العملة الصعبة من حيازة حسابات بنكية دولارية بحسب ما أمّلته بنود قسم الرقابة على العملة الصعبة. حتى أنه في العام ١٩٧٧ اضطر رئيس الحكومة إسحق رابين للاستقالة من منصب رئاسة الحكومة بعدما كشفت بعض الصحف أن لدى زوجته حساباً دولارياً في الولايات المتحدة.

مرّ الاقتصاد الإسرائيلي منذ إقامة الدولة في العام ١٩٤٨ بعدة محطات، أهمها الانتقال من اقتصاد زراعي إلى اقتصاد صناعي، ومن اقتصاد مُركز إلى اقتصاد حرّ في دولة ديمقراطية ترعاها المؤسسات. التحديات الأهم التي رافقت الاقتصاد الإسرائيلي كانت الانتقال الفكري والتطبيقي من مسار شبه اشتراكي يهيمن فيه القطاع العام على الاقتصاد، إلى مسار فيه اقتصاد مفتوح المصراعين على القطاع الخاص، والتحرر من دوامة العجز في الميزانية والمديونية العامة المعيقة إلى نظام الميزانية المتوازنة والذي يتوافق إلى مدى ما مع سياسات الدول الغربية المتقدمة.

في هذه المقالة سنركز على بعض النشاطات الإصلاحية، وخاصة في سوق العملة الصعبة، وفي ميزانية الدولة والمديونية العامة.

(\*) محاضر في جامعة حيفا وكلية «عميق يزرايل» في موضوع الاقتصاد وسوق الأوراق المالية.

لقد كان في نشوء النظريات الاقتصادية الأثر البالغ على تبني سياسات الحكومة الاقتصادية للتمكن من السيطرة على زمام الأمور. بعد أزمة الكساد العالمية العام ١٩٢٨ طلع جون مينارد كينيز، وهو أستاذ اقتصاد في جامعة كامبريدج وكاتب في الإصلاح الاجتماعي، بنظرية (نظرية كينيز) تتعارض مع مفهوم النظرية الاقتصادية التقليدية (الكلاسيكية). بموجب النظرية الاقتصادية الكلاسيكية هناك يد خفية مسؤولة عن خلق التوازن في الاقتصاد. وبعبارة أخرى، آلية السوق، وبضمن ذلك العرض والطلب، كلّها مسؤولة عن خلق التوازن وتقرير مستوى الأسعار الأمثل. وحول التدخل الحكومي ترى النظرية الكلاسيكية أنّ تدخل الدولة ينتهك التوازن ويخلق التشوهات التي تضر بكفاءة الاقتصاد. ووفقاً للفيلسوف والمنظر آدم سميث، فللدولة دور مهم واحد يقتصر على الحفاظ على القانون والنظام العام لأن عدم مراعاة شأن القانون والنظام قد يحول دون أداء منتظم للنشاط الاقتصادي.

أما ما تقوم عليه نظرية كينيز فهو أن الدولة تستطيع، من خلال التدخل في سياسة الضرائب والسياسة المالية والنقدية، أن تتحكم بما يسمى الدورات الاقتصادية. وبذلك فإن نظرية كينيز تمجّد تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، في حال وقوع أزمة اقتصادية وفشل «اليد الخفية» في حل تلك الأزمة يمكن للحكومة التدخل من خلال مجموعة متنوعة من التدابير مثل خفض أسعار الفائدة قصيرة الأمد، زيادة الإنفاق الحكومي، وتخفيض الضرائب لدفع الاستهلاك الخاص إلى حل الأزمة.

بعد انتخابات العام ١٩٧٧ وتنحية حزب العمل، ذي التوجهات الاشتراكية، وتولي حزب الليكود (الكتل) ولاية الحكم، وهو حزب ذو توجهات اقتصادية ليبرالية حرة، تم لأول مرة التحول من سعر صرف زاحف إلى سياسة تحرير هذه السوق وإزالة الحواجز والموانع من حمل وحياسة العملة الصعبة بشكل حر والاقتراض وما إلى ذلك.

لم يُكتب لهذه السياسة الحرة النجاح في تلك الأونة لعدم نضوج هذه السوق، لا بل أعادت الحكومة في العام ١٩٧٨ سياسة سعر الصرف الثابت للعملة الصعبة لأسباب منها: تفاقم الاستيراد وارتفاع المديونية الداخلية والخارجية وتفاقم الصعوبات في تمويل هذه المديونية الداخلية (ديون الحكومة لصناديق التقاعد وغيرها من صناديق التوفير المحلية) والخارجية (ديون الحكومة لمؤسسات ودول أجنبية). ومن الأسباب لتفاقم الصعوبات في تمويل هذه المديونية كان الفائدة العالية على الديون وبسبب كون بعض الديون العامة مقترنة ومربوطة بمؤشر جدول غلاء المعيشة والذي وصل في سنوات الثمانين إلى ٤٨٠٪ للسنة الواحدة.

عُرِفَت السنوات الأولى من حقبة الثمانينيات بفترة تفاقم الأسعار وفقدان السيطرة عليها. وأحد مظاهر تلك المشكلة هو تحويل العملة من ليرة إلى شيكل بنسبة ١:١٠، أي أن كل شيكل يساوي ١٠ ليرات (١٩٨٠-١٩٨٥).

في هذه الفترة أيضاً تسارعت الوثبات في تغيير سعر صرف العملة المحلية مقابل الدولار. في العام ١٩٨١ حاولت وزارة المالية محاربة التضخم بواسطة خطة الـ «٥٪»، ومفادها أن الحكومة لا بد من أن تكبح جماح التضخم (٨٠٪ في العام ١٩٨١) بواسطة التأثير على تطلعات expectations الجماهير المستقبلية للأسعار.

في تلك الأونة ظهرت على الساحة الفكرية في الاقتصاد نظرية تُعنى بتطلعات الجمهور للتضخم وذلك رداً على فشل نظرية كينيز في شرح مظاهر التضخم الاقتصادي من جهة والانكماش الاقتصادي من جهة أخرى. وبالأخص لاقت نظريات ميلتون فريدمان وغيره الترحيب في الأوساط الاقتصادية في العالم وفي إسرائيل ومفادها أن أعداء الاقتصاد هم اثنان: الأول هو الاحتكار، والثاني هو الحكومة التي تمنع الحرية الاقتصادية وتهدر الموارد وتخلق الفساد الإداري. وبالنسبة للتضخم لفتت الانتباه نظرية التطلعات العقلانية «Rational Expectations» والتي بموجبها يقوم الجمهور بتخمين نسبة التضخم المرتقبة وبحسبها يقوم الجمهور العريض بتقرير عملياته وتصرفاته الاقتصادية.

حاولت الحكومة كبح جماح التضخم ظناً منها أن نسبة التضخم والتي وصلت إلى ٨٠٪، يُعزى نصفها إلى توقعات الجمهور، والنصف الآخر يقف من ورائه العجز الهائل في الميزانية، ولذلك حاولت الحكومة من خلال خطة الـ ٥٪ أن تُروّض هذه التطلعات ولكنها لم تنجح في ذلك، لا بل ساهمت الخطة في انكسار سقف نسبة التضخم التي وصلت إلى حد ٨٠٪ في العام ١٩٨١، ويُعزى ذلك الفشل إلى السبب الرئيس لتفاقم الأسعار، ألا وهو مشكلة العجز في الميزانية.

ومن أهم الأسباب التي أدت إلى تفاقم العجز في سنوات الـ ٧٠ هو ارتفاع فاتورة الأمن وخاصة بعد العام ١٩٧٣، وارتفاع أسعار النفط بعد حرب أكتوبر ووصول الأسعار إلى قمم قياسية إبان الثورة الإيرانية، واندلاع الحرب العراقية الإيرانية. كل هذه الأسباب خلقت جواً عسيراً على الاقتصاد منعه من النمو بشكل كافي. في العام ١٩٨٤ وصل احتياط النقد للعملة الصعبة إلى مستويات حرجة كانت على وشك أن تهوي بالاقتصاد إلى مستنقع الإفلاس. ولذلك علت في تلك الأثناء أصوات من وزارة المالية تُنادي بدولة (Dolarization) العملة، أي ربط الشيكل بشكل تام بالعملة الأميركية، وكان مراد من نادى بهذه الفكرة عملياً أن يدفع الحكومة

إلى الكف عن خلق العجز وطباعة النقود لتمويل العجز. في نهاية المطاف لم تخرج هذه الفكرة إلى حيّز التنفيذ.

السنة	نسبة التضخم
١٩٨٠	٪١٣٣
١٩٨١	٪١٠٢
١٩٨٢	٪١٣٢
١٩٨٣	٪١٩١
١٩٨٤	٪٤٤٥
١٩٨٥	٪١٨٥
١٩٨٦	٪١٩,٦٥
١٩٨٧	٪١٦,١٣

هذه الأمور دفعت إلى تجميد النمو الاقتصادي والإنتاجية الاقتصادية، كما أن عدم الالتزام بحل جذري لمشكلة العجز الذي أدى إلى خلق التضخم دفع إلى أزمة انهيار البنوك في العام ١٩٨٣ وتأميمها بعد ذلك إلى حين.

وإن حُصّنا في أزمة انهيار أسعار أسهم البنوك المحلية، نجد أن السبب الفني هو أن البنوك اصطنعت لنفسها قوى طلب لأسهمها في سوق الأوراق المالية وذلك بواسطة دفع المستثمرين الكبار والصغار إلى شراء أسهم البنوك. وإضافة لذلك، كان لدى البنوك شركات تابعة لها تدير بعض أموال العامة في إطار صناديق استكمال أو صناديق تقاعد وهي بدورها شركات ساهمت في تأجيج الطلب والضغط لرفع سعر أسهم البنوك منذ اواسط السبعينيات من القرن المنصرم. أما السبب الجذري لانتهاج هذه السياسة وجذب أموال العامة للاستثمار في أسهم البنوك فهو المنافسة الشديدة بين قطاع البنوك من جهة والحكومة ذات العجز من جهة أخرى على مصادر التمويل.

فمن جهة تستحوذ الحكومة على قدر كبير من صناديق التقاعد النقابية وغيرها والتي بدورها تقدم القروض المتوالية والفورية للحكومة، وذلك بواسطة إصدار سندات دين ذات نسبة فائدة عالية ومرتبطة بجدول غلاء المعيشة في جُلّها. وبالمقابل هناك قطاع البنوك الذي يخلو من النفوذ السلطوي لحمل أي مؤسسة لإقراضه، ولذلك يعاني من شح الموارد بعد أن قامت الحكومة بالاستحواذ على هذه الموارد. إذن تدور الدائرة وتعود إلى أن نواة الأزمة هي

تظاهرة في حيفا: السوق حرّ... الشعب مستعبد



وإن خُضنا في أزمة انهيار أسعار أسهم البنوك المحلية، نجد أن السبب الفني هو أن البنوك اصطنعت لنفسها قوى طلب لأسهمها في سوق الأوراق المالية وذلك بواسطة دفع المستثمرين الكبار والصغار إلى شراء أسهم البنوك. وإضافة لذلك، كان لدى البنوك شركات تابعة لها تدير بعض أموال العامة في إطار صناديق استثمار أو صناديق تقاعد وهي بدورها شركات ساهمت في تأجيج الطلب والضغط لرفع سعر أسهم البنوك منذ أواسط السبعينيات من القرن المنصرم.

بأرباح الشركات الموردة (مصدر العملة الصعبة) فتأتي الحكومة على أثر ذلك وترفع سعر صرف العملة، فيدفع ذلك أسعار السلع المستوردة إلى الارتفاع ومن ثم إلى ارتفاع مؤشر جدول غلاء المعيشة ومن ثم ارتفاع الأجور وهكذا دواليك. ولذلك كان لا بد من السيطرة على إحدى هذه الأضلاع واتخاذها مرساة تمنع سائر الأضلاع من الانفلات وخلق التضخم.

ومن أجل كسر هذا المثلث تم تبني سعر الصرف كمرساة للسياسة المالية. بذلك سيظل سعر الصرف للعملة الصعبة ثابتاً ويترتب على الحكومة ضخ أو شراء العملة الصعبة من أجل المحافظة على سعر الصرف ثابتاً.

وفي سبيل كسر العلاقة الثلاثية تم فرض الرقابة المؤقتة على الأسعار لمنع ارتفاع غير مبرر في الأسعار وتم أيضاً التعاقد مع النقابة العامة للعمال (الهستدروت) على منح فترة من الهدوء، تمتنع بموجبها النقابات من المطالبة بتلقي علاوات أجور فورية إذا ارتفعت الأسعار.

أما على صعيد السوق المالية فقد تم اتخاذ عدة خطوات أهمها:

١. تحرير السوق المالية من سطوة الحكومة وهيمنتها. ومن أجل ذلك على الحكومة، كما دُكر آنفاً، أن تقلص من نفقاتها وعجزها، الأمر الذي يؤدي لاحقاً إلى تقليص دور الحكومة كمقترض عملاق في سوق المال، ويُتيح ذلك مكاناً للقطاع الخاص، لا بل ويؤدي إلى هبوط سعر الفائدة على الإقراض،
٢. كسر القيود الملقاة على القطاع البنكي والوساطة والسمسرة المالية،
٣. تحرير تدريجي لسوق العملة الصعبة،
٤. خصخصة الشركات الحكومية.

ومن وراء الكواليس قدمت حكومة الولايات المتحدة الدعم لهذه الخطة شريطة أن تقوم الحكومة بتنفيذ كل هذه الخطوات.

العجز في الميزانية والذي يخلق التضخم، والذي يؤدي إلى خنق الموارد الاستثمارية للبنوك وللقطاع الخاص بشكل عام.

بعد انهيار أسهم البنوك تم إيقاف التعامل في أسهم البنوك مدة أسبوع في سوق الأوراق المالية إلى أن تم رسم خطة انقاذ بموجبها تؤمم الدولة أسهم البنوك، وذلك بواسطة سندات دين تصدرها الحكومة وبعد ١٠ سنوات تقوم الحكومة بخصخصة البنوك مجدداً.

## خطة الاستقرار الاقتصادية- ١٩٨٥

في العام ١٩٨٥ تم الاتفاق على تطبيق خطة اقتصادية طويلة الأمد سُميت بخطة الاستقرار الاقتصادية. وضعت هذه الخطة أول مرة على طاولة الحكومة العام ١٩٨١، إلا أن خلافات سياسية حالت دون تبنيها.

ترأس هذه الخطة أكاديميون إسرائيليون وأميريكيون مثل البروفيسور ميخائيل برونو والبروفيسور ستانلي فيشر والذي يشغل اليوم منصب محافظ بنك إسرائيل - البنك المركزي.

تخلل هذا الإصلاح نوعان من الخطوات: خطوات على صعيد الميزانية، وخطوات على صعيد السياسة النقدية. فعلى صعيد الميزانية نصت الخطة على أن توازن الحكومة نفقاتها بحسب مدخولها من الضرائب. إضافة لذلك تم سن قانون يمنع خلق عجز أو تمويله بواسطة طباعة النقود. وتم أيضاً بناء أطر وقواعد لنمو سليم في نفقات الحكومة وقواعد لإدارة مديونية الدولة.

تم على صعيد السياسة المالية بناء خطة تعمل على تنويع المثلث الخالق للتضخم. هذا المثلث يتركب من ثلاثة أضلاع: (١) سعر صرف الدولار؛ (٢) الأسعار؛ (٣) رواتب مستخدمي الدولة وغيرهم.

تم منذ أوائل سنوات السبعين ربط الأجور في بعض المرافق الاقتصادية بمؤشر جدول غلاء المعيشة. هذا الربط أحدث دوامة لا نهائية من التضخم. ففي كل مرة ارتفعت فيها الأجور مس ذلك

تبنت الحكومة خطوات أخرى لم تُدرج في إطار خطة الاستقرار، للحد من تأثير الدولار على التضخم، ومنها الانتقال من سعر الصرف الأحادي العملة (شيكال - دولار) إلى سعر صرف متعدد العملات (سلة عملات ١٩٨٧) والذي يعكس بشكل صحيح أكثر قوة الشيكال مقابل العملات الأخرى استناداً إلى تكوين الميزان التجاري. تم في العام ١٩٨٩ الانتقال من سعر صرف ثابت للعملة الصعبة إلى سعر صرف متذبذب داخل حزام مائل يسمح لسعر صرف العملة بالتذبذب بنسبة  $\pm 3\%$  وفي حال استفحال الذبذبة يقوم البنك المركزي بالتدخل كباقي أو كضار للعملة الصعبة. أما ميل هذا الحزام فقد تقرر أن يكون الفرق بين نسبة التضخم المحلية ونسبة التضخم العالمية على أن يظل سعر الصرف الحقيقي Real Exchange rate ثابتاً. ومع جني ثمار الخطط لوحظ انخفاض التضخم في السنوات الأولى التي تلت الخطة إلى أقل من  $20\%$  للسنة الواحدة.

ومع الإصلاحات الموازية في سوق العملة الصعبة التي كسرت قيود الاقتراض من خارج البلاد وسمحت بالانتقال السريع للأموال، تم الإعلان في ٢٠٠٥/٦/٩ عن الإلغاء التام للحزام الذي سمح في تلك الأونة بالتذبذب حتى  $\pm 6\%$ . وبذلك تم الانتقال إلى سعر صرف حرّ كلياً.

هذا التاريخ يُعدّ مناسبة تُسطر في تاريخ الاقتصاد الإسرائيلي الذي سادته البلبلة والتضخم لعشرات السنوات.

في العام ١٩٩٢ تبنت الحكومة كغيرها من الحكومات في الغرب سياسة استهداف التضخم Inflation Targeting وهي سياسة تبنتها أغلب دول العالم الصناعية G-7 وأثبتت جدارتها في استقرار الأسعار.

تُظهر النقلة النوعية في الاقتصاد الإسرائيلي منذ العام ١٩٨٥ بشكل يابى التأويل على أن مفاهيم شيكاغو (الجامعة) باتت مسيطرة على سير الحياة الاقتصادية في إسرائيل. ومن المعروف أن قسم الاقتصاد في جامعة شيكاغو الأميركية يمثل أكثر من أي جامعة أخرى شغف المنظرين إلى «تحرير» السوق وكبح جماح الاحتكار وفتح جميع الأسواق للمنافسة وخصخصة القطاع العام. كما أسلفنا الذكر فإن واضعي الخطط الاقتصادية للحكومة مثل ستانلي فيشر ويعقوب فرانكل وغيرهما يمثلون خط التحرير الاقتصادي - خط شيكاغو.

برزت مع تسلّم بنيامين نتنياهو وزارة المالية العام ٢٠٠٣ مجدداً الميول الشديدة لاستمرار تطبيق «تعاليم» السوق الحرة المتمثلة في تشجيع فتح الأسواق المحلية للمنافسة مع الخارج وبالأخص

تقليص دور القطاع العام وإعلاء شأن القطاع الخاص في دفع العجلة الاقتصادية لكونه قطاعاً أكثر ليونة ونجاعة.

إن أحد معالم تطبيق هذه التعاليم هو تقليص متواصل لنفقات الحكومة، وتقليص مواز لنسب الضرائب المفروضة على الشركات (من  $36\%$  العام ٢٠٠١ إلى  $24\%$  العام ٢٠١١) وعلى الأفراد.

والملفت للانتباه أن تخفيض نسب الضرائب زاد من عائدات الضرائب في نهاية المطاف، الأمر الذي ساهم في تقليص المديونية العامة إلى ما يقارب  $70\%$  من الناتج القومي على مدى السنين.

كانت نسبة الدين المنخفضة شهادة تقدير للإدارة الاقتصادية في البلاد من جهة وكالات التصنيف الائتماني، بل وكانت عاملاً مساعداً في عبور أزمة الرهن العقاري العالمية العام ٢٠٠٨ مع أدنى الأضرار مقارنة بدول أخرى.

على الرغم من النجاح في تحقيق أهداف اقتصادية مثل استقرار الأسعار، وزيادة الصادرات، وخفض الدين العام، ورفع الناتج المحلي الإجمالي للفرد لمستوى سمح للدولة بالانضمام إلى البلدان OECD المتقدمة، إلا أنه في صيف العام ٢٠١١ خرج  $300$  ألف من المتظاهرين إلى الميادين العامة في جميع أنحاء البلاد للاحتجاج على ارتفاع أسعار المعيشة. ورفع المتظاهرون أواني طبخ معدنية فارغة في إشارة إلى عمق الأزمة. وقد دفعت هذه الاحتجاجات رئيس الحكومة إلى إنشاء لجنة حكومية وظيفتها دراسة واقتراح حلول لضائقة ارتفاع أسعار المعيشة في إسرائيل. أوصت اللجنة بسلسلة من خطوات الإصلاح طالت مجالات عانت لسنوات طويلة من الإهمال أو اللامبالاة منها: الضرائب، الجمر، التعليم، الإسكان، النقل العام، هرم الاحتكار، قطاع السيارات وقطاع الغاز.

إذا أخذنا على سبيل المثال توصيتين من قائمة طويلة من التوصيات نجد مثلاً:

إعفاءات ضريبية وجمركية للطبقة الوسطى وزيادة الضرائب على الأغنياء ذوي الدخل المرتفع ورفع نسبة الضريبة على الشركات.

بناء وحدات سكنية للشراء وللتأجير بأسعار رخيصة معدة لأسر الطبقة المتوسطة.

تشير هذه التوصيات وغيرها بوضوح إلى فشل «اليد الخفية» إلى حد ما في ترتيب الشؤون الاقتصادية، بل وتدعو الحكومة إلى التدخل لحل المشاكل الناجمة. وهذه التوصيات ليست أقل من ضربة لدعاة السوق الحرة - أتباع المدرسة الكلاسيكية.