

# بين التطبيق والتجفيف



אתר: [activestills.org](http://activestills.org)

المنهجيات التي تتبناها حكومات إسرائيل لتقليص الخدمات الاجتماعية

האגודה לזכויות האזרח בישראל  
جمعية حقوق المواطن في إسرائيل  
The Association for Civil Rights in Israel

40 | זוור

[www.acri.org.il](http://www.acri.org.il)

# بين التطبيق والتجفيف

المنهجيات التي تبناها حكومات إسرائيل لتقليص الخدمات الاجتماعية

كتابة وتحرير: المحامية طالي نير

بحث ومساعدة في الكتابة: تمارا تراوبمان، المحامية رونيت غلعاد، عيدو كتري

الترجمة للعربية: جلال حسن - "تواصل" - للترجمة والتعريب

تصميم الغلاف: نوعا أولخوفسكي | [dropouts.me](https://dropouts.me)

صورة الغلاف: أورين زيف، اكتيفيستليس

الوثيقة التالية تشكّل ملخصاً للتقرير الكامل والشامل الذي نشر باللغة العبرية

האגודה לזכויות האזרח בישראל  
جمعية حقوق المواطن في إسرائيل  
The Association for Civil Rights in Israel



غيّرت الاحتجاجات الاجتماعية في صيف العام 2011 جدول الأعمال العام، وأخرجت إلى حيز النور حقيقة مركزية لطالما جرى حجبتها لفترة طويلة للغاية: لقد تحوّلت إسرائيل إلى دولة لا ينجح فيها الكثير من المواطنين في ممارسة حقهم الأساسي في العيش الكريم وفي — مستوى معيشي لائق.

للمرّة الأولى أستوعب الكثير من الناس بأن المشكلة لا تقتصر عليهم وعلى ظروفهم الحياتية أو الخيارات التي تبناها، إنما هي جزء من أمر أكبر من ذلك، وجزء من سياسات حكومية جرت ممارستها عبر سنين طويلة.

أدّت سياسات الحكومات المتعاقبة، التي قدّست تقليص نشاط القطاع العام وتبنّت منهج نقل المسؤولية عن توفير مجمل الخدمات ( والاجتماعية من بينها) إلى قوى السوق، أدّت إلى تراجع حاد في المسؤولية الملقاة على عاتق الدولة في تطبيق الحقوق الاجتماعية في — مجالات مختلفة كالإسكان، والصحة، والتربية، والتعليم، والتشغيل والرفاه الاجتماعي، ودون أن تقدّم البدائل لمواطني إسرائيل، ودون أن تتوافر لهم إمكانية فعلية لمواجهة التآكل في حقوقهم. شعر الكثير من المواطنين بنتائج هذه السياسات، إذ أفضى "تجفيف" الخدمات الاجتماعية إلى — انتهاك حقوقنا، وإلى تعميق الفجوات الاجتماعية على نحو بالغ.

هذه السياسة الحكومية لم تأت بمحض الصدفة، إنّما وُلدت من رحم عقيدة اجتماعية — اقتصادية تنادي بأن تقوم قوى السوق بتنظيم تطبيق الحقوق الاجتماعية. هذا النهج ما زال يمارس في العديد من بقاع العالم، وتحركه قوى وجهات مصلحة.

الإجراءات الكفيلة بتطبيق هذه المنهج نُفّذت على نحو متواصل من خلال استخدام مجموعة من الأدوات والسبل: ففي موازاة التقليص في الموازنة، استُخدمت شتى السبل لتنفيذ عملية خصخصة للكثير من الخدمات الاجتماعية. جرى ذلك فقد جرى وأد جميع المبادرات التي ابتغت إدخال تغييرات تشريعية بغرض المضي بالحقوق الاجتماعية نحو الأمام. ولم يقف الأمر عند هذا الحد، إذ جرى تجميد الكثير من القوانين التي منحت حقوقاً للسكان في — مجالات عديدة، وذلك من خلال استخدام قوانين التسويات. بعض القوانين الأخرى لم تُطبّق من قبل الحكومات، والتي استخدمت بدورها الكثير من الحيل للتهرب من التنفيذ. جرى كذلك تجنيد

المؤسسات القضائية لهذا الغرض، فمَنحت المحاكم الحكومة والكنيست مظلةً قضائيةً لانتهاك شبكة الأمان الاجتماعية.

بالإضافة إلى ذلك جرى فقد تسخير السياسات الضريبية في إسرائيل لصالح هذا المنهج الاقتصادي، فقلّصت نسب الضريبة لصالح القوى النافذة في السوق، بحيث أُلقي العبء الضريبيّ تدريجياً على كاهل الطبقات الوسطى والفئات المسحوقة في المجتمع. أدى مجمل التقليل الضريبي، والمصروفات الباهظة على العسكرية، إلى تقليص كبير في الميزانيات المعدة للخدمات الاجتماعية.

يبتغي البحث الحالي عرض الأدوات والمنهجيات التي استخدمتها حكومات إسرائيل للترجع عن مسؤوليتها في تطبيق حقوقنا الاجتماعية باسم منهج اجتماعي - اقتصادي معين. وكما برهن التاريخ في العالم - وفي إسرائيل أيضاً-، فهذا المنهج مليء بالعيوب والثقوب، وتسبب في إلحاق أضرار عميقة بجهاز التعليم، والصحة، والرفاه الاجتماعي، وأدى إلى انعدام المسكن القابل التحصيل، وخلق عالم عمالة لا تتوفر فيه أماكن عمل كافية، وأبقى غالبية الجمهور في - إسرائيل في مهب التنافس الأهوج، وعرضةً لشروط عمل استغلالية، ورواتب لا تتلاءم مع غلاء المعيشة.

**صرخة "العدل الاجتماعي" التي خلقتها احتجاجات الخيام/ يعيش الجمهور في إسرائيل حالة من الترقب والانتظار لتغيير ملحوظ في سياسات الحكومة. هذا التغيير لن يقاس بالتصريحات والوعود بل بإجراءات عملية على أرض الواقع. على جزء من كبير من هذا التغيير أن يتجسد بالكفّ عن الاستخدام المكثف للأدوات والأساليب التي سنستعرضها في هذا التقرير.**

**التربية والتعليم والصحة والإسكان والرفاه الاجتماعي ليس منتجات استهلاكية، إنما حقوق اجتماعية أساسية لكل فرد في هذا المجتمع. على حكومات إسرائيل أن تُبدي مسؤولية اجتماعية وتعود إلى ممارسة واجبها في ضمان توفير هذه الحقوق للجميع، وعلى النحو اللائق. بغرض تحقيق ذلك، ثمة حاجة لسياسة حكومية تُعزّز العدالة الاجتماعية، وتعمل على تقليص الفجوات، وتسخر ما أمكن من الموارد العامة لصالح الخدمات الاجتماعية اللائقة. يستطيع الجمهور فحص ومراجعة هذه السياسات في السنوات القادمة بواسطة الأدوات التي نعرضها عليكم .**

نأمل أن يخدم كشف النقاب عن المناهج التي تعتمد عليها الحكومات المتعاقبة من أجل تعزيز النهج الاقتصادي المعمول به منذ سنين طويلة، أن يخدم الجمهور في فهم الإجراءات الحكومية في السنوات القادمة، ومن ثم تقييمها والحكم عليها بوعي أدق.

## القسم الأول: المنهجيات

### الفصل الأول: تجفيف ميزانيات الخدمات الاجتماعية

#### توصيف المنهج

الأداة الرئيسية لتحقيق سياسة حكومات إسرائيل، تلك الموجهة نحو تقليص حجم حصتها في— توفير الخدمات الاجتماعية هي التقليلات التدريجية في ميزانيات الوزارات الحكومية، وميزانيات المؤسسات العامة المسؤولة عن توفير مثل هذه الخدمات.

شكلت أزمة التضخم في سبعينيات وثمانينات القرن العشرين، و " خطة الاستقرار الاقتصادي" لحل الأزمة، شكلت نقطة الانطلاق لتغيير الاتجاه الاقتصادي- الاجتماعي. ضمت هذه الخطة تقليصا في الإنفاق الحكومي، وفي مشاركة الدولة في الخدمات وتقليصا آخر في تقديم الدعم (السوبسيدا) للمنتجات المختلفة، وحث الخطة في عمليات الخصخصة. على ضوء ذلك جرى تقليص متواصل لميزانيات الوزارات الحكومية، وبدأت موجة من خصخصة الخدمات الاجتماعية والشركات العامة.

في تسعينيات القرن الماضي ارتفعت ميزانيات الحكومة على نحو نسبي بغرض استيعاب موجات الهجرة اليهودية من دول الاتحاد السوفييتي السابق ومن أثيوبيا. مع حلول سنوات الألفين— توصلت الحكومة إلى استنتاج بأنها قد عملت بما فيه الكفاية من اجل استيعاب المهاجرين، فعادت إلى مخططاتها الأصلية وانطلقت التقليلات من جديد. في العام 2003 بدأ العمل بخطة " الجدار الواقى الاقتصادي الاجتماعي"، والتي شكلت علامة فارقة مهمة على درب التحقيق الفعلي للمنهج الذي ينادي بتقليص الإنفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية.<sup>1</sup>

في خلفية الخطة يقع الركود الذي شهده الاقتصاد الإسرائيلي على ضوء اندلاع انتفاضة الأقصى في العام 2001، وتفجّر فقاعة الإنترنت (دوت.كوم) التي أثرت على إسرائيل كذلك، وتفاقم البطالة، والتراجع الحاد في أعداد السياح الوافدين. شملت الخطة الاقتصادية تقليصا واسعا في—

<sup>1</sup> الجدار الواقى الاقتصادي الاجتماعي- السياسة الاقتصادية للعامين 2002-2003، على موقع وزارة المالية،

<http://ozar.mof.gov.il/budget2002/magen2002.htm>؛ شلومو سفيرسكي، ملاحظات مركز أدفا حول برنامج " الجدار الواقى" الاقتصادي، مركز أدفا، نيسان 2002، <http://tinyurl.com/chl3kq7>؛ لنقاش حول سلم الأفضليات الاجتماعي كما يتعكس في الميزانية الحكومية، راجعوا: مومي دهان وموشيه حزان، سلم الأفضليات في الميزانية الحكومية، مقالة ضمن مؤتمر " نساء يرسمن السياسات العامة"، آذار 2011، <http://tinyurl.com/7vn523d>

الميزانية، طال جميع الوزارات، وانعكس - فيما انعكس - في تجميد الأجور، وتقليص مخصصات التأمين الوطني، ورفع سن التقاعد عن العمل، وإصلاحات " بخار " لتقليص النزعة التجميعية ( مَرَكزة القوة بأيدي عدد قليل من اللاعبين) في سوق المال، وفرض تقليص بنسبة 4% في — جميع الوزارات الحكومية.

أدت ثلاثة عقود من سياسة تقليص الإنفاق الحكومي إلى تراجع الإنفاق العام من نسبة 50% من الإنتاج المحلي الخام في سنوات التسعين، إلى 42% من الإنتاج المحلي الخام في العام 2011، أي أقل من المعدل المعمول به في الدول المتطورة. كل ذلك في الوقت الذي شهد فيه الاقتصاد الإسرائيلي نمواً وزيادة مستمرا في الإنتاج.<sup>2</sup>

إذا ما أخذنا إنفاق إسرائيل الباهظ على القضايا العسكرية، يتبين أن الميزانية المتبقية للإنفاق الاجتماعي متدنية للغاية: الإنفاق المدني الحكومي ( والذي يشكل الإنفاق الحكومي بعد خصم النفقات العسكرية) في إسرائيل أقل من المعدل في دول OECD ويشكل 31.8% من الناتج القومي الخام، مقابل معدل يصل إلى 40% في تلك الدول.<sup>3</sup>

يجري تطبيق سياسة تقليص الإنفاق الحكومية من خلال آليتين اثنتين :  
1. تقليص الموازنة:

نُفذ التقليص في ميزانيات الوزارات الحكومية المسؤولة عن توفير الخدمات الاجتماعية مباشرة في ميزانية وزارة معيّنة، بينما كانت الشخصيات العامة تدلي بتصريحات بأن الحديث يدور عن إجراء لـ "تعزيز الفاعلية".<sup>4</sup> بالإضافة إلى ذلك فقد نُفذ تقليص متواصل شمل جميع الوزارات الحكومية والسلطات العامة. فعلى سبيل المثال صادقت الحكومة خلال العقد الأخير من كل عام على تقليصات موحدة وشاملة في جميع الوزارات الحكومية باستثناء ميزانية وزارة الأمن.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> الناتج المحلي الخام والدخل القومي 1995-2007، دائرة الإحصاء المركزية،

[http://www.cbs.gov.il/publications09/national\\_accounts95\\_07/pdf/t17.pdf](http://www.cbs.gov.il/publications09/national_accounts95_07/pdf/t17.pdf)

<sup>3</sup> ميزاف أزلوزوروف وموطي بسوك، على هذا النحو يمكن تقليص الفجوات الاجتماعية في إسرائيل: زيادة الإنفاق الحكومي من خلال رفع الضرائب،  
TheMarker, 2.8.2011, <http://www.themarker.com/news/tent-protest/1.677014>

تقرير 2010، الفصل السادس: الحكومة الموسعة، وتمويل خدماتها، بنك إسرائيل،

<http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch10/heb/p6.pdf>، ص 195؛ تقرير حالة الدولة - المجتمع، والاقتصاد

والسياسات 2010.

<sup>4</sup> راجعوا على سبيل المثال: عامي فولنسكي، بدأ التدهور بعد التقليص، هآرتس 7.6.2006،

<http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1110408>

<sup>5</sup> في كل عام تدور مفاوضات بين موظفي وزارة المالية وموظفي الوزارات الأخرى، والذين ينجحون في بعض الأحيان في الحد من نسبة التقليصات في وزاراتهم، وحتى إلغائها تماماً.

2. تآكل في الميزانية: إذا ما أردت تخفيف الميزانية فلا حاجة لتقليصها؛ يمكنك ببساطة إيقاف مواكبتها للتغيرات الديمغرافية- أي لوتيرة الزيادة السكانية الطبيعية، وزيادة نسبة المسنين أو الأولاد، وللتغيير في نسبة الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة وما شابه. على هذا النحو بقيت ميزانية عدد من الوزارات المسؤولة عن الخدمات الاجتماعية هي هي على امتداد السنين، لكن مراجعتها باحتسابها للنسمة (عدد الطلاب، نسبة السكان في الجهاز الصحي وما شابه)، تُبين أنها قد تآكلت بشكل حادٍ للغاية.

## أمثلة على تطبيق المنهج

### 1. الإسكان

درجت وزارة البناء والإسكان لسنين طويلة على مساعدة سكاّن الدولة من ذوي الدخل المحدود من خلال قناتين مركزيتين: المساعدة في استئجار الشقة من خلال الإسكان الشعبي الذي يُمنح للمستحقين بإيجار بحس، أو المشاركة المالية في جزء من أجر الشقة للمستحقين الذين يستأجرونها في السوق المفتوحة، ومنح قروض إسكان مدعّمة ( سوبسيديا) للشرائح السكانية التي تواجه صعوبات في امتلاك شقة دون تدخل حكومي، وذلك بغرض مساعدتها على اقتناء شقة.

ابتغت هذه المساعدة دعم معلمي المساكن في صفوف الفئات المسحوقة، لكنّ التقليص الهائل في ميزانيات المساعدة أصابت قدرة أصحاب الاستحقاق على ممارسة حقهم في المسكن اللائق في مقتل.

في العقود الأخيرة تراجع مخزون المساكن الشعبيّة بشكل كبير للغاية، ويعود السبب الأساسيّ في ذلك إلى غياب ميزانيات للبناء أو لاقتناء شقق جديد. في الفترة الواقعة بين- العام 1998- 2011 لم تبنى سوى 5000 شقة شعبية جديدة.<sup>6</sup>

نتج جزء من التناقص في أعداد الشقق عن بيع بعضها لمن سكنوا فيها لسنين عديدة على ضوء سن قانون الإسكان الشعبي ( حقوق التملك) في العام 1998. بحسب بيانات الكنيست فقد بيعت في الفترة الواقعة بين عامي 1998- 2011 حوالي 37,000 شقة من مخزون الشقق

<sup>6</sup> التحولات في الإسكان الشعبي في إسرائيل، 1998-2011 .

الشعبية القائم<sup>7</sup> وقد نصّ البند العاشر من قانون الإسكان الشعبي على استثمار عائدات بيع الشقق في بناء شقق جديدة بغية زيادة المخزون القائم من الشقق الشعبية، لكن الأمر لم يُنفذ بسبب تجميد هذا البند. ولم يجر كذلك تنفيذ قرار حكومي بهذا الشأن من العام 1999. وبسبب عدم تجديد مخزون الشقق الشعبية فقد تراجعت الأعداد بشكل جوهري،<sup>8</sup> وارتفع عدد العائلات التي تملك استحقاق الحصول على إسكان شعبي لكنها لم تحظى بشقة حتى الآن. وبدل زيادة مخزون الشقق ارتأت الدولة تقليص عدد أصحاب الاستحقاق من خلال التشديد في مسألة معايير الحصول على إسكان شعبي.<sup>9</sup> لا يحق اليوم الحصول على إسكان شعبي سوى للسكان الذين لم تكن لديهم شقة بعد العام 1971 ولم يحصلوا على مساعدة حكومية في الإسكان. علاوة على ذلك، يشترط الاستحقاق بأن لا يقل عدد أفراد العائلة عن ثلاثة (بما في ذلك العائلات أحادية الوالدية)، وأن يكون دخلها من العمل محدوداً للغاية، أو إنها تعتاش على مخصصات ضمان الدخل.

على الرغم من التشديد في مسألة المعايير، فما زالت أعداد العائلات التي تملك الاستحقاق ولم تخصص لها شقة غفيرة للغاية. وبحسب تقرير "تيخطينيرغ"، تشمل قائمة الانتظار للحصول على شقة في الإسكان الشعبي حوالي 42,900 عائلة. كان من المفترض بالدولة - حيال هذا الوضع - أن تطور بدائل للسكن الشعبي،<sup>10</sup> لكن البديل المركزي، ألا وهو المشاركة في أجر الشقة، يعاني هو الآخر من تقليص بالغ.<sup>11</sup> يستطيع مثلاً من يملك استحقاق الحصول على شقة في المساكن الشعبية لكن الدولة لم تعثر له على شقة كهذه، يستطيع الحصول خلال فترة مرحلية على مساعدة مالية؛ لكن هذه المساعدة لمن أدرجوا في قائمة الانتظار لا تتعدى مبلغ 1,250 شيكل شهرياً، و مبلغ 1,550 شيكل شهرياً للعائلات مع أربعة أولاد فما فوق. هذا المبلغ يبعد كل البعد عن أجر الشقق في الحجم المطلوب.

ذوي الإعاقة ممن يستخدمون كرسي العجلات ويملكون استحقاق الحصول على مسكن شعبي، يعانون كذلك من نقص في الشقق. يحتاج هؤلاء لشقق تقع في الطابق الأرضي وجرى ترميمها

<sup>7</sup> التحولات في الإسكان الشعبي في إسرائيل، 1998-2011.

<sup>8</sup> مراقب الدولة، التقرير السنوي 59 للعام 2008، أيار 2009، <http://tinyurl.com/cvoj9xy>، ص 259.

<sup>9</sup> تامير أغمون، غلاء الشقق في إسرائيل - الاستحقاقات وسبل المواجهة، الكنيست، مركز الأبحاث والمعلومات، تشرين الثاني 2011، <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02354.pdf>، ص 9.

<sup>10</sup> تقرير لجنة التغيير الاقتصادي - الاجتماعي، 2001، <http://tinyurl.com/7f3e6ba>، ص 207.

<sup>11</sup> مراقب الدولة، التقرير السنوي 61 للعام 2010، أيار 2011، <http://tinyurl.com/bt5766w>، ص 706-689.

كي تلائم لاحتياجاتهم. لهذا الغرض تقرر في وزارة البناء والإسكان شراء شقق ملائمة لأصحاب الاستحقاق، لكنها ألفت مسؤولية العثور على الشقة على عاتق المعاقين. بعد عشر سنوات على الشقة الملائمة، تقوم وزارة الإسكان بشرائها و ثم تأجيرها له بسعر مخفض. بحسب النتائج التي توصل إليها مراقب الدولة، فقد تراجعت ميزانيات شراء هذه الشقق على نحو متواصل في الفترة الواقعة بين عامي 1999-2008، ووصلت ميزانية العام 2008 إلى حوالي 10% من ميزانية العام 1999 (بالأثمان الجارية). وأظهرت بيانات مراقب الدولة أن الوزارة قامت بشراء حوالي 30 شقة للمستحقين من المعاقين في كل عام، على الرغم من تسجيل حوالي 100 من المستحقين لدى الوزارة، وعليه فقد " تولدت فجوة كبيرة آخذة بالاتساع بين عدد المنتظرين، وعدد الحلول التي توفرها الوزارة".<sup>12</sup>

بالنسبة لمن لا يملك استحقاق الحصول على شقة في الإسكان الشعبي فالوضع قاس للغاية. لا يحق للأفراد دون سن 55 الحصول على أي نوع من المساعدة، وإذا ما كان دخلهم متدنٍ يكون مصيرهم بائس إذا لم يحصلوا على مساعدة من الدولة. إلى ذلك، يحق للأمم أحادية الوالدية لأقل من ثلاثة أولاد من مركز البلاد، والتي تعمل وتتقاضى دخلاً متدنياً ولا تعتمد على المخصصات، يحق لها الحصول على 600 شيكل شهرياً فقط بغرض استئجار شقة في السوق الخاص. وإذا ما كانت تتلقى المخصصات فيحق لها الحصول على 857 شيكل. هذه المبالغ ضئيلة للغاية وغير واقعية.

## 2. مصلحة التشغيل ( مصلحة الاستخدام)

يتجسد عمق " التجفيف" الذي تعاني منه مصلحة التشغيل - أكثر ما يتجسد - في - التناقص المتواصل في ميزانياتها. في العام 1990 وصلت ميزانية المصلحة إلى 168 مليون شيكل، بينما وصلت في العام 2011 إلى 136 مليون شيكل، أضيفت إليها خلال العام حوالي 50 مليون شيكل ( باحتساب الربط. بمؤشر غلاء الأسعار للمستهلك - مستجدات كانون الأول 2011). كل هذا على الرغم من زيادة عدد طالبي العمل خلال هذه الفترة بأكثر من الضعفين (وصل معدل طالبي العمل في الشهر في العام 1990 إلى 91,637، بينما وصل المعدل الشهري في -

<sup>12</sup> التقرير السنوي 59 ب للعام 2008.

العام 2011 إلى 199,701 شخص). بكلمات أخرى، وباحتساب تقريبي فقد حصل تراجع بأكثر من 50% في استثمار الدولة في طالبي العمل من خلال مصلحة التشغيل.<sup>13</sup>

### 3. شبكة الأمان الاجتماعية

#### أ. مخصصات ضمان الدخل

مخصّصات ضمان الدخل التي تشكّل شبكة الأمان الأخير للعائلات التي لا تملك دخلاً آخر. مع مرور السنين تراجعت هذه المخصصات على نحو بالغ إثر سلسلة من التقليلات في الميزانية. هذه المخصصات لا توفر اليوم العيش الكريم ولا الأمن الغذائي للعائلات التي بقيت بدون ممتلكات، وبدون دخل آخر.

#### ب. تأمين البطالة

في العقد الأخير، وعلى ضوء التقليل في ميزانيات مساعدة العاطلين عن العمل، فرضت شروط إضافية على استحقاق الحصول على رسوم البطالة، مما حرم الكثيرون من العاطلين عن العمل من الحصول عليها. جرى كذلك تقليص المبالغ المستحقة. بحسب بيانات مؤسسة التأمين الوطني، فقد وصلت نسبة الذين امتلكوا استحقاق الحصول على رسوم البطالة من مجموع غير المشغّلين عشية التقليلات الكبيرة في الميزانية في العام 2003، (وفرض المزيد من الشروط على تلقيها)، وصلت إلى أقل من 50% بقليل.<sup>14</sup> بعد مرور عام على فرض شروط جديدة تراجعت نسبتهم إلى الربع فقط. في العام 2010 وصلت نسبة مستحقي الحصول على رسوم البطالة إلى حوالي 27% من مجموع غير المشغّلين.<sup>15</sup> تُظهر المقاربات الدولية أن البرنامج الإسرائيلي القائم محدود للغاية، لكونه يتطلب فترة أهلية (فترة الأهلية: الحد الأدنى من أيام العمل التي تُشكل شرطاً للحصول على رسوم البطالة - المترجم) طويلة للغاية، وفترة استحقاق قصيرة للغاية، ورسوم بطالة متدنية.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> إجابة مصلحة التشغيل على طلب إتاحة المعلومات التي قدمته جمعية حقوق المواطن في تاريخ 4.12.2011.

<sup>14</sup> استعراض سنوي 2002-2003، الفصل رقم 5: نزعات التطور في فروع تأمين مُنتقة، مؤسسة التأمين الوطني، 2004.

[http://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/SkirotShantiot/AnualSurvey2003/perc\\_k5\\_02-03.pdf](http://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/SkirotShantiot/AnualSurvey2003/perc_k5_02-03.pdf)

<sup>15</sup> إستر طوليدانو، منلقي رسوم البطالة في العام 2010، مؤسسة التأمين الوطني - استطلاعات دورية، شباط 2011،

[http://www.btl.gov.il/Publications/survey/Documents/seker\\_231.pdf](http://www.btl.gov.il/Publications/survey/Documents/seker_231.pdf)

<sup>16</sup> جوني غال، تأمين البطالة، آن أوان التغيير.

## الفصل الثاني: خصخصة الخدمات الاجتماعية

### توصيف المنهج

تشكل الخدمات الاجتماعية قاعدة لكيونة المجتمع البشري المتطور. لا يستطيع المجتمع العيش بدون أجهزة تعليم، وصحة، ورفاه اجتماعي لائقة، وبدون تطوير مجال التشغيل، وبدون تلبية حاجة أعضائه لسقف يأويهم. لذا فلم يكن بمقدور التقليلات الواسعة في هذه المجالات في إسرائيل في العقود الأخيرة ( والتي استعرضناها في الفصل السابق) أن تُبقي على حالة من الفراغ.

وبغية ملئ ما انتقص من المنظومات العامة، تقوم الدولة في بعض الأحيان بتحويل التزويد بهذه الخدمات الاجتماعية إلى القطاع الخاص ( كما الأمر في منظومات الرفاه الاجتماعي ومجال التشغيل). في الحالات الأخرى التي تنسحب فيها الدولة على نحو جزئي أو تام من التزويد بهذه الخدمات ( كما الأمر في حالة جهازي التعليم والصحة)، يقوم القطاع الخاص بتطوير بدائل لمن يحتاجون هذه الخدمات ويستطيعون تسديد أثمانها. جميع هذه الظواهر تندرج تحت المسمى الشعبي: **الخصخصة**.

نقطة الانطلاق المتعارف عليها هي أن الدولة تتحمل مسؤولية تطبيق الحقوق الاجتماعية، لكن ثمة خلافات حول ما إذا كان من المفترض بالدولة أن تقوم بتقديم الخدمات بنفسها، أو أن تُمكن من توفيرها بواسطة جهات خاصة. **وجهة نظرنا** تقوم على عدم ضرورة توفير جميع الخدمات الاجتماعية من قبل الدولة بنفسها، لكن ثمة خدمات اجتماعية غير قابلة للخصخصة. على سبيل المثال تُحظر باعتقادنا خصخصة الخدمات التي تشمل صلاحية تحديد استحقاق خدمة معينة، أو خصخصة خدمة تُمارس سلطة قد تؤدي إلى سلب حقوق إنسانية ( على سبيل المثال: العلاج في مؤسسة مغلقة).

بغية اتخاذ قرار حول ما إذا كانت الخدمة المحددة قابلة للخصخصة، فثمة ضرورة لمراجعة جميع الخدمات العامة، وفحص الصلاحيات التي يمارسها مقدمو الخدمات. في هذا السياق يجب التفكير مليا فيما إذا كان يجدر خصخصة الخدمات التي تقدم للفئات السكانية التي لا تستطيع المطالبة بحقوقها. في جميع الأحوال يجب تذكر حقيقة مفادها أن مسؤولية الدولة عن الخدمات

الاجتماعية لا تنتهي بعد الخصخصة، ويتوجب عليها ضمان نوعية الخدمة ومُتاحيتها ( إمكانية الوصول إليها) وأن تقدّم للجميع على قدم المساواة.

يمكن تقسيم الخصخصة في مجال الخدمات الاجتماعية إلى نوعين أساسيين: خصخصة التزويد بالخدمات، والتي تنعكس من خلال تحويل خدمات درجت الحكومة على توفيرها للمواطنين إلى أياد خاصة؛ من الأمثلة البارزة للخدمات التي جرت خصخصتها نذكر خدمات الصحة لطلاب المدارس، ومراكز المتادون ( مراكز الأهلون للمتعاطي المخدرات). نوع آخر من الخصخصة يتطرق لتمويل الخدمة، ويحوّل جهات خاصة كالمواطن نفسه، وممولين، وصناديق وجمعيات إلى مصادر أساسية لتمويل الخدمة. بعض الأمثلة على خصخصة الخدمة: ارتفاع المدفوعات التي يتوجب على المؤمن تسديدها من جيوبهم الخاصة بغرض الحصول على علاج طبي لائق، والزيادة في الأقساط التعليمية في جهاز التعليم. خصخصة التمويل تحول حقوقا أساسية - كالصحة والتعليم- من حق يتوجب على الحكومة الاهتمام بتطبيقه إلى - خدمة تُشترى بالمال من قبل من يستطيعون إلى ذلك سبيلا.

على عكس الخصخصة من النوع الأول التي تبادر إليها الحكومة ( الخصخصة " من الأعلى")، فإن خصخصة التمويل تؤدي إلى نمو مبادرات خاصة " من الأسفل"، والتي تحظى لاحقا بتنظيم من قبل الحكومة. يمكن الادعاء ظاهريا بأن الحديث لا يدور البتة عن الخصخصة، لأن الحكومة لا تحدد نية الخصخصة مسبقا، لكن الأمر يشكل فعليا نتاجاً حتميا للتقليص في - الميزانيات، والذي يفرض بدوره إلى إلحاق الضرر بجودة وحجم الخدمات. هكذا -على سبيل المثال- دفع التقليص الحاد في عدد الساعات المعيارية للتعليم في جهاز التعليم مديرات ومديري المدارس إلى التعويض عن النقص من خلال الأهالي الذي يمولون على نفقتهم الخاصة ساعات تدعيم وإثراء، ومن خلال جمعيات وصناديق وشركات تجارية تعرض برامج تعليمية ومدرّسين.

بعامة، يجري تطبيق الطريقة بواسطة مختلف المسارات المسبقة . أحد هذه المسارات يتمثل - كما ذكر سابقا- في تخفيف متواصل لميزانيات الخدمات الاجتماعية، ويتمثل مسار آخر في - تغييرات تشريعية تؤدي إلى تقليص واجبات ومجالات مسؤولية الجهاز العام، أو إضعاف اللجان العمالية ومصادر معارضة أخرى قد تقف حاجزا أمام إجراءات الخصخصة.

تحولت الخصخصة في إسرائيل إلى ملاذ الخدمات الاجتماعية التي تعاني من ضائقة في الميزانية أو من الأذى الهزيل. وبالإضافة إلى الإشكاليات الكامنة في هذه الممارسة (حيث تُحوّل الحقوق

الأساسية إلى منتجات استهلاكية)، فأن إجراءات الخصخصة غير ديمقراطية البتة. فعلى الرغم من أن الحديث يدور حول إجراءات ذات إسقاطات بعيدة المدى على الجمهور، إلا إنها لا تتحلى بالشفافية، وتنفذ على نحو متقطع، وبدون عمليات اتخاذ قرار جديّة تفحص من خلالها بدقة خيارات التحسين الفعلي للخدمة الاجتماعية المذكورة.

## الفصل الثالث:

### إلغاء وتجميد التشريعات الاجتماعية من خلال قانون التسويات

#### توصيف المنهج

كثر الحديث عن استخدام قانون التسويات سيئ الذكر في العقود الأخيرة كوسيلة لفرض السياسة الحكومية في المجالات الاجتماعية والاقتصادية. وبدل المحاربة من اجل هذا القانون أو ذاك، تستخدم الحكومات قانون التسويات مرّة في كل عام، وتتحكّم بالمصير الاجتماعي للجمهور دُفعة واحدة.

ولد قانون التسويات في العام 1985 عندما كان الاقتصاد الإسرائيلي غارقاً في مستنقع أزمة اقتصادية عميقة وتضخّم مالي بلغ مئات النسب المئوية. حينها قرر رئيس الحكومة شمعون بيرس ووزير المالية يتسحاق موداعي طرح خطة اقتصادية تبتغي خلق الاستقرار الاقتصادي. اقترن تطبيق هذه الخطة بتغييرات شاملة في العديد من المجالات ومن بينها: خصخصة الشركات الحكومية، وتقليصات في — الأجر وتغيير في القوانين وغير ذلك. وبما أن التغييرات التشريعية تستغرق الكثير من الوقت، وتشكل من مراحل عدة ( عرض القانون على الهيئة العامة للكنيست ولجانها)، وبما أن الحاجة لتطبيق الخطة الاقتصادية كانت ملحة، فقد قررت الحكومة إدخال جميع التغييرات في قانون واحد هو "قانون التسويات" الأول الذي ابتغى المصادقة على جميع التعديلات التشريعية المطلوبة لتنفيذ الخطة دفعة واحدة. وبالإضافة إلى توفير الوقت فقد أمّلت الحكومة بأن يساعد عرض جميع التغييرات في — حزمة واحدة في منع معارضة أعضاء البرلمان والمستدروت والجمهور الواسع، حيث تعارض جزء كبير من التعديلات التشريعية المقترحة مع القوانين والاتفاقات القائمة.

منذ ذلك الحين تحول القانون الذي كان يفترض فيه أن يشكل خطوة استثنائية طارئة تحوّل إلى إجراء متكرّر ومتعارف عليه، ويُعرض سنويا (ومنذ 27 عاما) لمصادقة البرلمان، وبمسميات أخرى في — بعض الأحيان ( مثلا: قانون السياسة الاقتصادية"، و " قانون خطة إشفاء الاقتصادي الإسرائيلي"، ويشمل قوانين وتعديلات كثيرة للقوانين (وبعضها لا يرتبط مباشرة بالميزانية)، وتستخدمه الحكومة كأداة جبارة لتطبيق سياستها ومخططاتها الاقتصادية.

تستخدم قوانين التسويات — فيما تستخدم — بغرض إلغاء قوانين عارضتها وزارة المالية منذ البداية بسبب استحقاتها المالية، هكذا على سبيل المثال جرى إلغاء قانون الإسكان الشعبي، وقُلص تأمين الصّحة الرسمي، وجمّد التعليم الإلزامي لسن الطفولة المبكرة، وصدّق على انتهاكات لحقوق عمال

المقاول، وقُلص العديد من المخصصات. فعليا، تحول هذا القانون إلى — أداة مركزية بيد الائتلاف الحكومي لتنفيذ إصلاحات في الاقتصاد ورسم السياسات الاجتماعية-الاقتصادية. يمكن هذا القانون الحكومة من إجراء إصلاحات هائلة، وإلغاء قوانين جرى سنّها من خلال إجراءات تشريعية عادية، وذلك بسرعة البرق. على هذا النحو يفرّغ هذا القانون نشاط البرلمان من مضمونه وجدواه، ويمنح قوّة لا متناهية للسلطة التنفيذية.

وُجّهت انتقادات أخرى لقانون التسويات بكونه يستخدم سلبيا من أجل تمرير قوانين حكومية تتعلّق بإصلاحات بعيدة المدى في الاقتصاد، وتمرير قوانين أخرى ليست ضرورية للمصادقة على الميزانية. على هذا النحو مثلا نُفذت عملية إصلاح في المجالس الزراعية من خلال قانون التسويات، ونُفذت خطة إصلاح في العام 2004 في سياسة الرفاه الاجتماعي والتشغيل من خلال خصخصة جزئية لمصلحة التشغيل (" خطة فيسكونسين")؛ في العام 2005 جرى إدخال إصلاحات على منظومة استصدار التراخيص لمحطات الراديو الخاصة، وجرى من خلال قانون التسويات 2006 تنفيذ إصلاح في قطاع الماء، وتحوّلت من خلاله مفوضية الماء إلى "السلطة الحكومية للماء والمجاري"، وتغيّرت وظائفها وصلاحياتها وبُنيتها. وهذا مجرد غيض من فيض.

في بعض الأحيان، حتى عندما لا يُلحق مشروع قانون بالنقاش حول الميزانية، تعلن الحكومة بأنها تعتبر التصويت على القانون تصويتا حول الثقة فيها، وتضمن بذلك التزام جميع مركبات الائتلاف الحكومي. عندما يصادق الكنيست على تشريعات تلغي أو تجمّد قوانين قام هو بالمصادقة عليها، وذلك بسبب ضغوطات ائتلافية، فإنه يقوم على أرض الواقع بالتأمر على نفسه. في هذا الوضع العيبي، يُصادق على قوانين بأغلبية كبيرة في إطار عمليات التشريع العادية في الكنيست، ومن ثم يقوم أعضاء الكنيست الذين أيدوا القانون بالتصويت لصالح تجميده في إطار قانون التسويات.

## الفصل الرابع : إسقاط التشريعات التي تدعم الحقوق الاجتماعية

### توصيف المنهج

خلال العقود الأخيرة التي طُبقت فيها سياسات حكومية تبتغي تقليص الخدمات الاجتماعية التي تقدّمها الدولة، حاول بعض أعضاء الكنيست في مرات لا تعد ولا تحصى مواجهتها من خلال مشاريع قوانين ترمي إلى تعميق تطبيق الحقوق الاجتماعية لسكان الدولة. الحكومات المتعاقبة قامت بإسقاط جميع هذه المشاريع، وذلك من خلال فرض الطاعة في صفوف مرّكبات الائتلاف في الحالات " الخطرة" التي تبلورت فيها أغلبية من أعضاء الكنيست التي تدعم قوانين تتعلق بالحقوق الاجتماعية، وكل ذلك لأنها (أي الحكومة) لم ترغب في الالتزام بتطبيق الحقوق الاجتماعية ورصد الميزانيات المستوجبة لهذا الأمر.

على هذا النحو تحوّلت الحرب على سن القوانين لإحدى الوسائل التي تبناها الحكومات بغية ضمان تحقيق سياساتها. تتوفر الغلبة للحكومة على نحو دائم لكونها تملك أغلبية مضمونة في الكنيست. يتمخض عن ذلك غياب القوانين الاجتماعية التي تكّرس واجبات الدولة في هذه المجالات تجاه مواطنيها، على عكس المعارف عليه في الكثير من الدول الغربية.

على سبيل المثال لا يتوفّر قانون يحدد الحق في المسكن أو واجب الدولة في مساعدة مستحقي الإسكان؛ الإسكان الشعبي ومنظومة المساعدة في الإسكان يجري ترتيبهما من خلال نظم داخلية لوزارة الإسكان وليس من خلال القانون؛ يفتقر القانون الإسرائيلي كذلك للحق في شروط معيشة لائقة، وكذلك للحق في الحصول على تأهيل مهني. وكل هذا مجرد غيض من فيض.

حتى القضايا التي جرى تكريسها قانونياً (كالتعليم والصحة) لا تشمل الجوانب المتعلقة بتطبيق هذه القوانين. على سبيل المثال ليس ثمة ما يضمن الحد الأدنى من الساعات التدريسية للطالب الواحد، أو التعليم المجاني في سن الطفولة المبكرة. في مجال الصحة لم يعرف الواجب بتوفير الخدمات الصحية على نحو متساوٍ. تصريح القانون حول " العدل، والمساواة، والعون المتبادل"، وتوفير خدمات نوعية، وبمسافة ووقت معقولين لا يلقى الدعم من خلال معايير واضحة لتوفير خدمات الصحة من قبل صناديق المرضى. بالإضافة إلى ذلك أبقيت بعض خدمات الصحة الضرورية خارج سلّة الصحة العامة بدون تعريف واضح للاستحقاق. من هذه الخدمات نذكر: خدمات صحة الأسنان، والصحة النفسية، والرعاية التمريضية.

على امتداد سنين طويلة جرت محاولات متكررة لتغيير سياسات الحكومات المتعاقبة إزاء كل واحد من هذه المواضيع، وإقناعها بقبول قوانين تضمن تطبيقاً أوسع للحقوق المذكورة. عُرضت لهذا الغرض سبل مختلفة وخلاقة لإدخال تغييرات كبيرة وصغيرة، ربما كانت ستحصل على موافقة الأغلبية البرلمانية. في— الكثير من الحالات ينجح أعضاء الكنيست بتمرير قوانين اجتماعية في القراءة الأولى، لكن المرحلة التالية تواجه اصطفاً ائتلافياً بسبب ضغوطات الحكومة، مما يحول دون تحوّل مشاريع القوانين إلى— قوانين فعلية.

## الفصل الخامس: عدم تطبيق قوانين وقرارات قضائية

### توصيف المنهج

ت إحدى السبل الإضافية لتطبيق السياسات الحكومية هي تجاهل القوانين القائمة التي تُلزم السلطات بمنح حقوق اجتماعية، وتجاهل قرارات حكم تأمر بتطبيق هذه الحقوق.

الطريقة الأكثر شيوعاً في عدم تطبيق تعليمات القانون تتمثل في عدم رصد الميزانيات الملائمة لذلك. هذا ما يحصل في مسألة حقوق العمال المكرّسة في قوانين مختلفة، لكنها غير مطبّقة بسبب عدم رصد الموارد الكافية للمؤسسات التي يفترض فيها أن تُشرف على تطبيق القانون.

في حالات أخرى لا تطبق تعليمات القانون لأن تطبيقها يقترن بضرورة قيام الوزير المعنيّ — بتحديد مرسومات لتطبيق القانون. في الكثير من الحالات يرتقي الوزراء وموظفيهم عدم وضع هذه المرسومات، وينسحب الأمر كذلك على القرارات الحكومية التي تتطلب نظاماً مفصّلاً لتطبيقها. عندما لا تُحدّد النظم والمرسومات والقواعد، لا يمكن تطبيق القانون أو القرار القضائي على نحو تام، مما يؤدي إلى إجهاض الحقوق التي تحدّدت في القانون. هذا هو الوضع مثلاً بالنسبة لمتناوليّة المنشآت العامة للأشخاص ذوي المحدودية، وبالنسبة للقوانين التي تستوجب دمجهم في العمل.

تجاهل السلطات لقرارات الحكم تخلق شعوراً استثنائياً بالعجز، لأن الغرض من التوجه للمحاكم هو حلّ مشكلة عدم تطبيق القانون، وإذا لم يطبق قرار الحكم كذلك، يتجرّد المتوجهون من الأدوات التي تدفع نحو تطبيق القانون. يبقى أن نذكر أنّ التوجه للمحاكم ليس مضموناً البتة، إذ لا تُقبل جميع الالتماسات، ويقترن الإجراء القضائي بحدّ ذاته بإجراءات مُنهكة وهدر الكثير من الوقت. حتى عندما يصدر الحكم، يجري تطبيقه (إذا ما طُبّق أصلاً) على نحو تدريجي، وعلى امتداد سنوات عديدة. في بعض الأحيان ترتقي الدولة تجاهل الأحكام الصادرة، وعدم الوفاء بالجدول الزمني التي أمرتها بها المحكمة بغية تصحيح الإخفاق، أو موصلتها في تفسير القانون على هواها.

## الفصل السادس:

### سياسة ضريبية تُقلص الإنفاق الاجتماعي وتعمق الفجوات

#### توصيف المنهج

تبنت حكومات إسرائيل في العقود الأخيرة سياسة تقليص تدريجي للعبء الضريبي، وأصبحت نسبه اليوم متدنية نسبيا مقارنة بدول العالم الأخرى. النتيجة الطبيعية لهذا الإجراء هو أن الحكومة تُبقى لديها ميزانيات أقل للإنفاق العام.

عندما نأخذ بعين الاعتبار الصرف العسكري الباهظ في إسرائيل، يتبين أن ميزانية الإنفاق على القضايا الاجتماعية مُقلّصة للغاية. تصل وزن كلفة المركبات العسكرية اليوم إلى حوالي 12% من الناتج. ولا يعني الأمر وجود ميزانيات قليلة للإنفاق العام فحسب، بل يعني كذلك وجود ميزانيات أقل للإنفاق على الشؤون الاجتماعية. وهكذا- وفي المقارنة مع الدول المتطورة- فإن الإنفاق على تطبيق الحقوق الاجتماعية في إسرائيل متدنٍ للغاية، ويضع إسرائيل في المكان الثامن والعشرين من أصل أربع وثلاثين- دولة في نسبة الناتج الذي يُرصد للإنفاق على الصحة والمخصّصات والرواتب التقاعدية والخدمات الاجتماعية الأخرى.

لم يتوقف الأمر عند حد تراجع العبء الضريبي عبر السنين، إذا جرى التقليل في الأساس في الضرائب المباشرة التي ترتفع نسبتها كلما ارتفع الأجر. الأمثلة الواضحة على ذلك هي ضريبة الدخل، والتأمين الوطني، وضريبة الصحة. في المقابل بقيت نسبة الضرائب غير المباشرة مرتفعة للغاية. والحديث يدور عن الضرائب التي يدفعها الجمهور على منتجات مملوكة، كضريبة القيمة المضافة على سبيل المثال، والتي تسري على جميع المواطنين بدون علاقة بدخلهم. على هذا النحو فقد أفادت التسهيلات الضريبية ذوي الدخل المرتفع في الأساس، بينما بقي العبء الضريبي على أصحاب الدخل المتدني مرتفع للغاية.

بسبب هذه السياسة الضريبية يتضرر أصحاب الدخل المتدني مرتين: يسدّدون المزيد من الضرائب مقارنة بدخلهم، ويحصلون على ميزانيات أقل بسبب تقليص الإنفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية. يمكن - بطبيعة الحال- التصرف على نحو مغاير: زيادة العبء الضريبي، أو تقليص المصروفات للحكومة في مجالات أخرى. لكن الحكومة اختارت تقليص الإنفاق على الخدمات الاجتماعية بالذات. ومن النافل القول أن ذوي الدخل المرتفع يستطيعون شراء الخدمات الصحية

والتربويّة وما شابه بأموالهم. غالبية الجمهور لا تستطيع فعل ذلك في جميع المجالات، لذا فإن النتيجة هي انتهاك حقوقهم الأساسية.

## الفصل السابع: تحطيم المعارضة

### توصيف المنهج

يتمثل جزء أساسي من تطبيق سياسة اجتماعية-اقتصادية كاسحة في طريقة التعامل مع الأصوات والجهات المعارضة/ المقاومة لهذه السياسة. على امتداد السنين عاجلت حكومات إسرائيل مقامة تهرها من ممارسة مسؤوليتها الاجتماعية بسبل شتى. تمثلت الطريقة الأساسية في تحطيم من يمكن تحطيمه من المعارضين، ومعاينة المعارضين الأقوياء، لا سيما مجموعات جهوية معينة، وذلك بغية ضمان نوع من الهدوء العمالي.

جرى على نحو دائم تصنيف المعارضين للسياسة الاجتماعية الاقتصادية ضمن خانة "عدم العقلانيين"، وجرى عرض المجموعات المسحوقة (الفقراء، والعرب، والحاريدين)، كـ "طفيليات" و "كسالى"، ووجهت لهم انتقادات بأنهم "يبدلون جهدا غير كاف"، و "ينجبون الكثير من الأولاد الذين يولدون إلى قلب الفقر". أثمر نزع الشرعية وتشجيع العنصرية تجاه هذه المجموعات عن "مكسبين" متداخلين: فبدل أن يتناول الخطاب العام إخفاقات السياسة الاجتماعية-الاقتصادية، سُلّطت النيران على المحتجين، ولم تُطالب الحكومات بتغيير سياساتها.

بدورها شكلت التنظيمات العمالية شكلت هدفا للتحطيم، وهي التي كان بمقدورها أن نقف سداً منيعاً ضد تآكل حقوق العمال وأجورهم. بغية تغيير علاقات القوة بين المشغلين والعمال، اتخذت خطوات ترمي إلى كسر العمالة المنظمة، وجرى إدخال قواعد لعبة جديدة على علاقات العمل في السوق الاقتصادية. هذه التغييرات، (ومن بينها نذكر: خصخصة الشركات والخدمات الحكومية، والتشغيل بواسطة شركات القوى العاملة) أضعفت قوة العمال، ونهشت حقوقهم وعمقت الفجوات الاقتصادية في المجتمع.

تمثلت آلية أخرى في تحطيم المقاومة من خلال سياسة الصرف الانتقائي في مجال الرفاه الاجتماعي، أي الاستخدام الواسع لما سميت بـ "المخصصات الفئوية" التي تُمنح لفئات سكانية معينة على أساس العرق، والمنشأ القومي، والخدمة العسكرية. النسبة المرتفعة لهذا النوع من المخصصات في إسرائيل مأسست غياب المساواة ودفعت نحو تعميقها، وخلقت فصلاً بين المجموعات المسحوقة المختلفة. هذا التشتيت يضع صعوبات أمام النضالات الاجتماعية في قضايا غير فئوية، ويمكن الحكومات من مواصلة سياساتها الاجتماعية-الاقتصادية لسنين طويلة جداً.

## الفصل الثامن:

### الدعامة القضائية للانتقاص من شبكة الأمان الاجتماعية

#### توصيف المنهج

جرى في العقود الأخيرة استنفار المحاكم بوتيرة متعاضمة، وبعلاقة مباشرة مع تقليص الخدمات الاجتماعية، كي تقوم بحماية الحقوق الاجتماعية-الاقتصادية. قُدمت للمحاكم عشرات الالتماسات حول التشريعات الاجتماعية-الاقتصادية، وضدّ قرارات حكومية، وضد قرارات إدارية انتهك تطبيقها هذه الحقوق.

يمكن القول بشكل عام أن الجهاز القضائي قد استدعي للتعامل مع المساس بشبكة الحماية الاجتماعية بمستويات أربعة: التماسات لإلغاء قوانين تُقلّص أو تجمّد الحقوق الاجتماعية، والتماسات تطلب تطبيق قوانين تمنح الحقوق لكنها لا تُطبق من قبل الحكومة، والتماسات ضد قرارات إدارية تمسّ تطبيق الحقوق الاجتماعية، والتماسات ضدّ سياسات أو قانون يميز ضد فئة سكانية معينة تعاني من الغبن في تحصيل الحقوق.

على الرغم من أن قوانين الأساس القائمة لا تشمل بشكل صريح حماية الحقوق الاجتماعية-الاقتصادية، فقد اعترفت المحكمة العليا ببعض هذه الحقوق الاجتماعية كحقوق أساسية، وذلك من خلال اعتمادها على قانون الأساس: كرامة الإنسان وحرية، وعلى قوانين مختلفة تُكرّس عددا من الحقوق الاجتماعية. على سبيل المثال جرى الاعتراف بالحق في الضمان الاجتماعي، والحق في التعليم والحق في العيش الكريم بحده الأدنى، كحقوق أساسية. على الرغم من ذلك فقد تبنت المحكمة العليا منهجا مُنضبطا جدا في قراراتها المتعلقة بالتماسات ضد السياسة الحكومية في هذا المضمار. وبما أن هذه الالتماسات تثير أسئلة حول مسائل العدالة الاجتماعية وتوزيع الموارد، فقد امتنعت المحكمة عن توجيه النقد للتشريعات الرئيسية والتشريعات الثانوية وعلى مرسومات وقرارات حكومية في القضايا الاجتماعية-الاقتصادية.

الأحكام القضائية في المجال الاجتماعي تظهر أنه وعلى الرغم من اعتراف المحكمة بالحقوق الاجتماعية كحقوق جديرة بالحماية، فإن حجمها من حيث فحواها الجوهرية محدود للغاية. معظم الحالات التي اتجهت فيها المحكمة للتدخل تميّزت بالتمييز أو تلك التي يتوفر فيها قانون يُلقي على الحكومة واجب رصد الموارد، لكنها لا تقوم بذلك. على سبيل المثال قرّرت المحكمة إلغاء قرار الحكومة حول التصنيف

لمناطق الأفضلية القومية، والذي أدى إلى التمييز ضد المدن والقرى العربية في رصد ميزانيات لصالح التربية والتعليم. في مرة أخرى ألزمت المحكمة العليا الحكومة تحمّل نفقات تعليم الطلاب من القدس الشرقية ممن لم يعثر لهم على أماكن شاغرة في جهاز التعليم الرسمي. في حالات من هذا النوع فسرت المحكمة تدخلها بأنه جاء لمنع انتهاكات محتملة لحقوق الإنسان، كما كتب رئيس المحكمة العليا السابق أهارون براك: "حماية حقوق الإنسان أمر مكلف من الناحية المالية، وعلى المجتمع الذي يحترم حقوق الإنسان أن يكون مستعداً لتحمل العبء المالي".<sup>17</sup>

حيال هذا الوضع فمن الواضح أن رفض التماسات التي تبتغي فرض تطبيق الحقوق الاجتماعية يؤدي إلى تراجع حافز الملتزمين المحتملين لتقديم المزيد من الالتماسات. عندما تراجع فرص الحصول على دعم المحكمة وعندما ترتفع تكاليف المحكمة، سيقبل عدد الملتزمين الذين يتوجهون لهذا المسار. في السنوات الأخيرة نشهد تراجعاً في عدد الالتماسات المقدمة في هذا المجال، وحتى المنظمات الاجتماعية (وجمعية حقوق الإنسان واحدة منها) لا تسارع لطلب العون من المحكمة. على هذا النحو تزيل السلطة التنفيذية عقبة أخرى كان بمقدورها حماية تطبيق الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، وعليه لا تحظى السياسة الحكومية في هذا المجال بالنقد والضبط المؤثرين.

---

<sup>17</sup> أهارون براك، تفسيرات في القضاء، المجلد الثالث: تفسيرات دستورية، 1994، ص 528.

## القسم الثاني: النواتج

إلى أين أفضت المسارات التي جرى استعراضها في هذا التقرير؟ ما هو مصير المجتمع الذي تُسحب شبكة الأمان من تحت رجليه؟ البيانات ترسم صورةً واضحةً للغاية: لقد داس تجفيف الخدمات الاجتماعية على حقوق مواطني إسرائيل الاجتماعية، وانتَهك المساواة، وأفشَل الأهداف المشتركة لسكان الدولة. في هذه الأيام يقبع واحد من كل أربعة مواطنين في إسرائيل تحت خط الفقر، وواحد من كل ثلاثة أطفال كذلك. الفجوات في الدخل مرتفعة أكثر من أي وقت مضى. لقد جرت خصخصة حقوق أساسية كالصحة والتربية، وتحولت هذه إلى مُنتجات استهلاكية تباع لمن يستطيع إليها سبيلاً. في هذا الجزء سنفصل بعض الإسقاطات الفعلية للسيرورات التي جرى استعراضها في هذا التقرير على حياة مواطني إسرائيل.

### 1. تحويل حقوق أساسية إلى منتجات استهلاكية

السياسات الحكومية التي جرى توصيفها في هذا التقرير أدّت إلى تراجع الدولة بشكلٍ دراماتيكي عن توفير الحقوق الأساسية الاجتماعية، وتحويل مركز الثقل إلى القطاع الخاص على نحو متعمد. على هذا النحو أصبح مواطنو إسرائيل يتعلقون أكثر فأكثر بجهات من القطاع الخاص بغية تطبيق حقوقهم في التعليم والصحة والإسكان والرفاه الاجتماعي والتشغيل. وكأن الحديث يدور عن مُنتجات استهلاكية وليس عن حقوق أساسية.

### 2. تراجع مستمر في شبكات الأمان الاجتماعية

شبكات الأمان الاجتماعية لدولة إسرائيل وصلت اليوم إلى حضيض غير مسبوق. يدرك كل مواطن في إسرائيل أن المدارس الرسمية لا تكفل التعليم اللائق لأبنائه، وأن الضائقة الصحية قد تجي ثمناً باهظاً منه ومن أفراد عائلته. في حالة الانزلاق نحو البطالة فإن رسوم البطالة متدنية للغاية وتُمنح لفترة وجيزة نسبياً، ولا تستطيع مصلحة التشغيل اليوم عرض مساعدة حقيقية اليوم للعاطل عن العمل - لا من خلال التأهيل التشغيلي، ولا من خلال العثور على عمل جديد. تراجع الدعم لمن يقعون في الفقر إلى مبالغ لا توفر الحد الأدنى من العيش الكريم، وجرى تقليص أو إلغاء مكافآت أخرى مرافقة، كالتخفيض في الأرنونا، وفي المواصلات العامة والمساعدة في أجر الشقة. النتيجة هي فقدان شبكة الأمان الأخيرة للعائلات التي لا تملك دخلاً آخر.

### 3. تشغيل استغلالي - تحوّل انتهاك حقوق العمّال إلى مسألة اعتيادية

أدى تطبيق الأيديولوجية الحكومية المتمثلة في تقليص النشاط الحكومي وممارسة سياسة الخصخصة إلى تقليص منهجي في الميزانيات الاجتماعية وإلى تقليص الوظائف في القطاع العام. في الكثير من الحالات أدى تقليص الوظائف المعروضة إلى تدهور أحوال وشروط عمل الشرائح السكانية المسحوقة التي تشكل المجموعة الأساسية التي تعمل في قطاعات الخدمات التي خضعت للخصخصة. في القطاع الخاص لا يتنظم العمال بعادة، وتقل معارضتهم لتدهور شروط عملهم، كما أن التزام هذا القطاع تجاه معايير التشغيل العادلة متدنٍ مقارنة بالقطاع العام. محصّلة التشغيل من قبل المقاولين هي كسر علاقات العامل والمشغل بين الدولة والكثير من عاملها الفعليين، وخلق شريحة واسعة من العمال الذين يُحرمون من الحق في العمل الكريم.

عندما يدور الحديث عن انتهاك حقوق العمال، فعمال المقاول ليسوا لوحدهم. لقد تبين من استطلاع أجرته وزارة الصناعة والتجارة والتشغيل أن 92% من المشغلين ينتهكون حقوق العمل على هذا النحو أو ذاك. على الرغم من ذلك لا يعمل في وزارة الصناعة والتجارة والتشغيل سوى 48 مفتشاً يتحملون مسؤولية تطبيق قوانين العمل. من هنا فإن فرصة ضبط المشغل متلبساً هي متدنية للغاية. بالإضافة إلى ذلك فإن حوالي 50% من المشغلين الذين يغرمون بسبب انتهاك حقوق العاملين لا يدفعون هذه الغرامات بتاتا.

بالإضافة إلى ذلك فإن الرواتب في إسرائيل متدنية بالنسبة لغلاء المعيشة. تنفق العائلة في إسرائيل على معيشتها حوالي 13,000 شيكل شهرياً، لكن بيانات مؤسسة التأمين الوطني من العام 2010 تظهر تقاضي 23.7% من الأجيرين راتباً يقلّ على الحد الأدنى من الأجر (3,850 شيكل)، وتقاضي 45% منهم أجراً يزيد عن الحد الأدنى من الأجر لكنه يقل عن معدل الأجور (8,500 شيكل). 21% فقط من الأجيرين يتقاضون أجراً يزيد عن معدل الأجور.

هذه البيانات توضح لماذا لا يُخلّص العمل في إسرائيل في السنوات الأخيرة من الفقر على نحو دائم. يتبين أن ملامح الفقر في إسرائيل هي لعامل أجير من ذوي تحصيل علمي فوق ثانوي، وليس لعاطل عن العمل. غالبية الفقراء يعيشون اليوم في أسر تضم مُعيّلين: بحسب بيانات العام 2010 فإن 60% من الأسر الفقيرة ضمت معيلاً واحداً، وحوالي 30% من الفقراء عاشوا في منازل لا تضم أيضاً من المعيلين.

#### 4. اتساع رقعة الفقر وغياب المساواة

أدى فقدان شبكة الأمان، والسياسات الضريبية، واتساع رقعة التشغيل الاستغلالي إلى تدهور مستوى الفقر في إسرائيل نحو حضيض غير مسبوق. وبحسب تقرير الفقر الأخير (2010) الذي نشرته مؤسسة التأمين الوطني فإن حوالي 1.77 مليون شخص في إسرائيل يعيشون تحت خط الفقر، ومن بينهم 837 ألف طفل. بكلمات أخرى فإن واحدا من كل أربعة أشخاص في إسرائيل هو شخص فقير. هذه النسبة هي ضعف المعدل في الدول الغربية.

نزعات اتساع الفقر تم كذلك من يتواجدون فوق خط الفقر. أظهر استطلاع أجري في العام 2010 أن 40% من الجمهور في إسرائيل قد قلصوا استهلاك المواد الأساسية، وفي استطلاع آخر نُفذ في تلك الفترة أشار 21% من المستجوبين بأنهم وجدوا أنفسهم مُجبرين على التنازل عن مواد غذائية بسبب الصعوبات الاقتصادية. صورة الوضع الحقيقية أخطر من ذلك بكثير إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن هذه البيانات تتناول "الخطوط الحمراء" للمعيشة - الغذاء والدواء؛ يمكن الافتراض أن ضرورة تقليص الإنفاق تظهر بشكل أبرز في مجالات أخرى كالملبس، والمواصلات والترفيه، والتعليم، والثقافة.

ظهرت هذه النزعات في العقد الأخير في موازاة النمو في الاقتصاد الإسرائيلي. مع نسبة بطالة معتدلة وبيانات نمو مثيرة للإعجاب يظهر أن الاقتصاد الإسرائيلي قد نجح في تخطي الأزمة العالمية بسهولة نسبية. لكنّ الحقائق على أرض الواقع تُظهر أن نسبة قليلة من الإسرائيليين قطفت ثمار النمو، بينما واصل الفقر انتشاره في صفوف السكان، واتسعت الفجوات الاجتماعية بما اتساع. وكما ذكر سابقا فإن غالبية الفقراء يعيشون اليوم داخل أسرٍ مع ميل واحد على الأقل.

بحسب معطيات العام 2011 فإن مستوى غياب المساواة هو من الأعلى من بين الدول المتطورة: إذا تقع إسرائيل في المكان الخامس من حيث غياب المساواة في الدخل من أصل 34 دولة تشكّل دول OECD (في المكان الرابع تقع الولايات المتحدة الأمريكية، بينما تصدر التشيلي القائمة في المكان الأول) مستوى غياب المساواة في الدولة يزيد بـ 22% عن المعدل في دول OECD. ما تعنيه هذه البيانات هو وجود فجوات كبيرة بين من يعيشون في مجبوحة ويستطيعون شراء الصحة والإسكان والتعليم، وبين من لا يستطيعون إلى ذلك سبيلا.

## 5. فجوات كبيرة في جودة المعيشة

تآكل الخدمات الاجتماعية يضرّ بطبيعة الحال بأكثر الفئات السكانية ضعفاً، كالنساء والأطفال والعرب. بعض هذه الفئات يقبع أصلاً في الهامش، ويعاني من التمييز والغبن المتواصلين. لا تساعد السياسات الحكومية في تقليص الفجوات، لا بل تساهم في اتساعها. الفجوات بين المجموعات السكانية المختلفة تنعكس - فيما تنعكس - في الحالة الصحية، وفي التحصيل العلمي، وفي مستوى التعليم، وفي - مستويات الأجور.

## 6. سلطة حاكمة جوفاء

نتيجة إضافية لهذه السياسة وللمسارات التي جرى استعراضها آنفاً هي أن الحكومة تتخلى عن وظائفها وتحوّل إلى جسم أجوف غير قادر على قيادة تحسينات اجتماعية مهمّة لأنه يفتقد للقوة والموارد والصلاحيات والمعرفة. في واقع تعمل فيه الحكومة على التحوّل إلى حكومة ضعيفة وصغيرة، وتعمل في المقابل على تعزيز القطاع الخاص، تتحقق هذه الرؤيا إلى حقيقة. تكمن المشكلة في الإخلال بمنظومة العلاقات المفترضة بين الحكومة ومواطنيها. فماذا تكون وظيفة الحكومة إن لم تكن حامية لمواطنيها، ووسيلة لتحسين جودة حياتهم؟

الأمثلة القليلة التي عرضها هذا التقرير تقصّ حكاية حكومات حفرت لنفسها حفرةً على امتداد السنين، ولا تستطيع الآن توفير الحلول الناجعة لمواطنيها، ولا تستطيع القيادة بعد الآن. في هذا الواقع يستطيع من يملك الوسائل المادية تطوير نفسه أما من يفتقد لهذه الموارد فيبقى في الخلف.

## 7. إلحاق الضرر بالتكافل الاجتماعي والمواطنة والديمقراطية

بالإضافة إلى التدهور نحو الفقر والمستوى المعيشي المتدني لشرائح واسعة من الجمهور الإسرائيلي، تُضرّ السياسات الاجتماعية - الاقتصادية لحكومات إسرائيل في العقود الأخيرة بالأهداف الاجتماعية المشتركة لمواطني إسرائيل، وتلحق مزيداً من الضرر بالديمقراطية.

لا تتلخص العقيدة الديمقراطية في عملية الاقتراع وفي المؤسسات المنتخبة، بل إنها موجّهة لتحقيق عهدة اجتماعية أكثر أهمية. عهدة تبتغي ضمان شروط معيشية لائقة لجميع المواطنين، وتنظر للسلطة كمن تتحمل مسؤولية توفير الخدمات الاجتماعية اللائقة للمواطنين وتوزيع الموارد والخدمات العامة بالعدل. الدولة التي تمارس فيها الديمقراطية على نحو جوهري وليس على نحو شكلي فقط تتعامل مع التعليم والصحة والإسكان والرفاه الاجتماعي كحقوق لجميع المواطنين وليس كمنتجات استهلاكية، وتضع

في محور الاهتمام المصالح المشتركة لجميع سكان الدولة، التي يستطيع كل واحد التمتع فيها على نحو متساو، كي تتحقق الإرادة الإنسانية لكل فرد في تحقيق ذاته وتطوير حياته.

عندما يُحرم المزيد من الناس من الحقوق الأساسية، وعندما تُداس كرامتهم، وعندما يناضلون يوميا من أجل شروط حياتهم الأساسية كما يحصل في إسرائيل في أيامنا هذه- تبقى الديمقراطية بالنسبة لهؤلاء أداة فارغة من المضمون ومجموعة من القوانين الجوفاء. عندما لا تتوفر لشرائح واسعة من الناس إمكانية الوصول إلى التعليم النوعي، والخدمات الصحة، وللمسكن اللائق، يُصاب التماسك الاجتماعي في مقتل، وتضرر الشراكة الاجتماعية والشعور بالانتماء والاهتمام، والشعور بأن " المواطن البسيط" يملك القدرة على التأثير. يتفشى اليأس في صفوف الكثيرين الذين لا يؤمنون بإمكانية التغيير ومن ثم يقومون بالتنازل عن المواطنة الفاعلة.

عندما تتناقص أعداد الناس المشاركين تضرر الديمقراطية، إذ عندما لا تُسمع أصوات فئات واسعة من السكان تتوقف السلطة عن تمثيل إرادة مجمل المواطنين تمثيلا فعليا. في هذا الوضع، وبدون المشاركة الفعلية من قبل المواطنين، وبدون الشراكة، وبدون تملك مشترك للمستقبل، لا تستطيع الديمقراطية الصمود لفترة طويلة.

## تلخيص

إلى أين تتجه دولة إسرائيل من الناحية الاجتماعية-الاقتصادية؟ اليوم، وبعد احتجاجات صيف العام 2011، وقبل تواصل الاحتجاجات المرتقب في صيف العام 2012، ما زال من المبكر التوصل إلى إجابة حول هذا السؤال. يبدو أن شرائح كبيرة من المجتمع تفهم اليوم أن سياسات الحكومات في العقود الأخيرة قد أبطت حقوقهم الاجتماعية في الخلف، وعليه فهم يتحسرون على هذا التدهور الاجتماعي.

تُظهر الأبحاث أن السواد الأعظم من الجمهور في إسرائيل غير راض عن السياسة الاقتصادية القائمة، ويفضل بشكل قاطع نموذجاً موسعاً لدولة الرفاه الاجتماعي، ويعبر عن استعداده لدفع مزيد من الضرائب لهذا الغرض. في المقابل، لم تقم حكومة إسرائيل بعد بتغيير مفاهيمها الأساسية، وهي تصبّ جل اهتمامها على إسكات الاحتجاجات الجماهيرية بشتى الوسائل. بعض المبادرات التي دفعتها الحكومة قدما في الأشهر الأخيرة في بعض القضايا العينية، كتوسيع التعليم المجاني لسنّ الطفولة المبكرة إيجابية، لكنها منقوصة ولا يمكن اعتبارها تغييراً ملحوظاً في الاتجاه العام. هذا التغيير يستوجب اتخاذ قرارات أخطر من ذلك: في مجالات الضرائب، ورصد الموارد للخدمات الاجتماعية، ومسؤولية الدولة على توفيرها، وتغيير الكثير من التشريعات.

الربط بين آلام الجمهور وضائقته من ناحية وبين إظهار وجود طريقة منهجية وسياسة حكومية تتسبب في هذه الضائقة ليس بالأمر البديهي. يتطلب الأمر دراية ومعرفة وفهماً لتودولوجيات اقتصادية واجتماعية، وتعمقاً غابَ عن الخطاب العام في إسرائيل لفترة طويلة للغاية. في الدولة التي تعاني من حالة أمنية غير مستقرة مُزمنة يسهل على الساسة التهرب من هذا النوع من الخطاب، ومن دفع نحو تقليص الإنفاق الاجتماعي فعلاً ذلك بدهاء وبلا مبالاة. لم يقدر هؤلاء عمق الهاوية التي تدفع نحوها منهجيات تتجاهل الاحتياجات الاجتماعية، وترعى خصخصة الخدمات الاجتماعية ودهورتها.

النقاش العام حول السياسة الاقتصادية- الاجتماعية في إسرائيل انطلق في صيف العام 2011، وما زلنا في المراحل الأولى من تغيير الخطاب. يُدرك الجمهور الإسرائيلي اليوم أن التعليم والإسكان والتشغيل والرفاه ليست منتجات استهلاكية بل حقوق إنسان أساسية. بدأ الناس اليوم بالتحدّث عن القرارات التي سُلبت منا، ما زلنا في بداية مسار طويل من النضوج، وسيمرّ وقت غير قليل إلى حين بزوغ واقع جديد. لكن تغيير الخطاب، وتوجيه الإصبع نحو مسؤولية الحكومة هي بداية واعدة.

يحدونا الأمل بأن يُستخدم هذا التقرير لفهم الآليات التي تقف خلف سياسة الحكومات، وأن يشكل مصدر إلهام لنضالات اجتماعية إضافية، وأداة لمواصلة العمل المُضني لتحقيق العدالة الاجتماعية وتطبيق الحقوق الاجتماعية لسكان دولة إسرائيل.