

## تقارير

### تقرير دولي

#### طلب إسرائيل ضمانات القروض الأميركية\*

[.....]

#### الخلفية والتحليل

##### طلب إسرائيل ضمانات القروض

قامت إسرائيل بتقديم طلب رسمي إلى وزير الخارجية جيمس بيكر في ٦ أيلول/ سبتمبر ١٩٩١، للحصول على ما مجموعه ١٠ مليارات دولار، موزعة على خمسة أقسام سنوية، مقدار كل قسط منها مليارا دولار للأعوام المالية ١٩٩٢ حتى ١٩٩٦. وتحتاج إسرائيل إلى المال لتوطين ما بين ٧٥٠,٠٠٠ إلى مليون يهودي سوفيائي، يُنتظر أن يهاجروا إلى إسرائيل في الأعوام القليلة المقبلة. وستستخدم إسرائيل هذه الأموال للبنى التحتية (الطرق السريعة، المجاري، المياه، المناطق الصناعية، بُنى السكن التحتية)، ولإيجاد الوظائف (تخصيص أموال للاستثمار في البضائع الرأسمالية والآلات والمعدات)، وللرهونات على المنازل والشقق.

##### موقف إدارة الرئيس بوش

في آذار/مارس ١٩٩١، منحت الولايات المتحدة إسرائيل مبلغ ٦٥٠ مليون دولار، كمنح في صندوق الدعم الاقتصادي، لمساعدة إسرائيل في إصلاح الأضرار الناجمة عن هجمات الصواريخ العراقية خلال حرب الخليج. وفي تلك الأونة، اتفقت إدارة الرئيس بوش وإسرائيل على أن يُوجَل، حتى أيلول/سبتمبر، طلب إسرائيل المُنتظر ل ضمانات القروض للمساهمة في استيعاب المهاجرين اليهود السوفيائي. وقال وزير الخارجية بيكر، في ٤ أيلول/سبتمبر، أن الولايات المتحدة تحتاج إلى وقت لدراسة

\* CRS Issue Brief, Congressional Research Service. The Library of Congress, "Israel's Request for U.S. Loan Guarantees," (Order Code IB91103), October 8, 1991.

ضمانات القروض المقترحة، وأنه لا يرغب في أن تؤدي المحادثات في شأنها إلى إحباط مؤتمر السلام المنوي عقده، مبدئياً، في تشرين الأول/أكتوبر. وفي ٦ أيلول/سبتمبر، بلّغ الرئيس بوش الصحافة أنه طلب من إسرائيل والكونغرس أن يؤجلا مناقشة الطلب الإسرائيلي لفترة ١٢٠ يوماً حتى لا تتضرر عملية السلام. وفي مقابل هذا التأجيل، واستناداً إلى التقارير الصحافية، كان الرئيس مستعداً لإعطاء الوعد بأنه لن تحدث أية تأجيلات أخرى بعد كانون الثاني/يناير، وبأن الإدارة ستعمل بسرعة لبتّ الطلب في كانون الثاني/يناير، وبأن الولايات المتحدة ستعوّض إسرائيل من أية نفقات تنجم عن هذا التأخير، وبأن نسبة المخصصات [في الميزانية الأميركية] ل ضمانات القروض ستكون منخفضة، وبأنه سيحثّ دولاً أخرى على تقديم أموال لإسرائيل. وعلى الرغم من مناشدات الرئيس ووزير الخارجية، فقد قدمت إسرائيل طلبها على كل حال في ٦ أيلول/سبتمبر، وشرع بعض مناصريها وبعض أعضاء الكونغرس في تقديم مقترحات تشريعية للمصادقة على ضمانات القروض فوراً، ومن دون الانتظار حتى كانون الثاني/يناير.

وفي ١١ أيلول/سبتمبر، قال الرئيس بوش أنه ليس ملتزماً مساندة ضمان المليارات العشرة من الدولارات. وجاء كلامه رداً على تقارير فحواها أن مسؤولين إسرائيليين صرّحوا أن الولايات المتحدة ملزمة خلقياً بإعطاء هذه الضمانات، وأن الرئيس بوش وعد بتوفير الأموال، وأن إسرائيل ترغب في الحصول على المال فوراً، في أيلول/سبتمبر ١٩٩١. وفي ١٢ أيلول/سبتمبر، كرر الرئيس أنه يرغب في تأجيل القرار في شأن ضمانات القروض لإسرائيل حتى سنة ١٩٩٢، وأضاف أنه سيستعمل حق النقض (الفيتو) ضد أية تشريعات في شأن الضمانات قد تُقرّ في دورة الكونغرس الحالية.

وكان رأي بعض المراقبين أن إدارة بوش تستخدم ضمانات القروض وسيلة ضغط للحصول على ردود إيجابية من إسرائيل بشأن عدد من القضايا المتعلقة بمؤتمر السلام، كاختيار الوفد العربي الفلسطيني، أو التحكم في جدول أعمال مؤتمر السلام، أو تعهد إسرائيلي بإيقاف بناء المستوطنات في الأراضي المحتلة. وكان رأي غيرهم من المراقبين أنه قد يكون للنقاش العلني في موضوع ضمانات القروض تأثير مدمر في مفاوضات مؤتمر السلام، ووافقوا الرئيس على رأيه في ضرورة تأجيل الطلب. واتهم بعض مناصري إسرائيل الإدارة بأنها خرقت اتفاقية أذار/مارس القاضية بمعالجة موضوع الضمانات في أيلول/سبتمبر. وكان ثمة تخمينات بأن في

استطاعة الإدارة وزعماء الكونغرس التفاوض في شأن حل وسط، فيما عنى توقيت ضمانات القروض، لتفادي المواجهة بشأن ما إذا كان الانتظار حتى كانون الثاني/يناير - كما طلب الرئيس - أمراً وارداً أم لا.

### الخيارات التشريعية أمام الكونغرس

في أيلول/سبتمبر ١٩٩١، كان الكونغرس يملك خيارات عدة لمعالجة هذا الموضوع: أن يستجيب لطلب حكومة إسرائيل معالجة الموضوع فوراً؛ أو أن يستجيب لطلب الرئيس بوش تأجيل البحث فيه حتى كانون الثاني/يناير ١٩٩٢؛ وكان في الإمكان أن يسلك الكونغرس طريقاً آخر، أي أن يتفاوض في شأن حل وسط بين الموقف الإسرائيلي وموقف الرئيس بوش، الأمر الذي يسمح للكونغرس بالبحث في قانون يقرّ ضمانات القروض لإسرائيل بعد تحديد موعد مؤتمر السلام، ولكن قبل كانون الثاني/يناير ١٩٩٢. وشملت خيارات الكونغرس التشريعية ما يلي:

- تعديل قانون اعتمادات العمليات الخارجية للعام المالي ١٩٩٢، الذي أقره مجلس النواب، والذي كان أنفذ موضوع بحث في مجلس الشيوخ، في اتجاه إضافة تفويض وتخصيص مالي لضمانات القروض لإسرائيل. لكن رئيس اللجنة الفرعية للعملية الخارجية، السناتور ليهي، كان قد صرح أنه يساند طلب الرئيس التأجيل، ولن يقدم على اتخاذ أي إجراء جبال مخصصات العمليات الخارجية لبعض الوقت؛
- اقتراح مشاريع قوانين جديدة لتفويض وتخصيص الأموال لضمانات القروض؛
- إلحاق فقرات تفوض وتخصص ضمانات القروض بمشروع قانون جارٍ يمول برامج المساعدات الخارجية بعد الأول من تشرين الأول/أكتوبر، في حال لم يتمكن الكونغرس من الانتهاء من مخصصات العمليات الخارجية العادية؛
- التزام اقتراح الرئيس الانتظار حتى كانون الثاني/يناير، قبل تقديم التشريعات التي تفر ضمانات القروض لإسرائيل.

وفي الأول من تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩١، اتضح أن الكونغرس وافق على طلب الرئيس تأجيل البحث في الطلب الإسرائيلي لضمانات القروض حتى كانون الثاني/يناير ١٩٩٢. [...]

## هجرة اليهود السوفيات إلى إسرائيل

قد تكون الجالية اليهودية السوفياتية أهم جالية يهودية ما زالت تسعى لملاجأ. وقد شجعت الولايات المتحدة، بسياساتها وأعمالها، الاتحاد السوفياتي على السماح لمواطنيه اليهود بالهجرة بحرية. (على سبيل المثال، حظر تعديل جاكسون - فانيك لقانون التجارة لسنة ١٩٧٤ المصادقة على اتفاقيات التجارة مع الدول التي لا تعمل باقتصاد السوق، والتي تحد من حرية الهجرة).

في الماضي، كان الاتحاد السوفياتي يقيّد الشعائر الدينية اليهودية، ويقيّد الفرص المتاحة لليهود قياساً بما كان متاحاً لغيرهم من المواطنين السوفيات. ولم يكن الاتحاد السوفياتي يعترف بحق مواطنيه في الهجرة، ما عدا بعض المواطنين السوفيات الذين تركوا البلد بموجب خطط جمع شمل العائلات. لذا، لم يستطع الكثيرون من اليهود الراغبين في الهجرة أن يفعلوا ذلك. وقد تم مؤخراً رفع بعض التقييدات وبعض الممارسات المقيّدة لليهود. وكجزء من حملة الإصلاح التي بدأت سنة ١٩٨٥، خفف الاتحاد السوفياتي من إجراءات منع الهجرة، وسمح لليهود بالمغادرة. وفي أيلول/سبتمبر ١٩٨٩ بلغ عدد المهاجرين ١٠٠٠ مهاجر شهرياً، ووصل العدد إلى ٣٥٠٠ في كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩، وإلى عشرة أضعاف هذا العدد بعد ذلك بعام، أي في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠. وثمة قانون جديد للهجرة أقر في أيار/مايو ١٩٩١، يسمح للمواطنين السوفيات بالحصول على جوازات سفر. وإذا ما تم تطبيق هذا القانون بالكامل في سنة ١٩٩٣، فإنه سيسمح بالهجرة الحرة للجميع، ما عدا الذين هم في سن الخدمة العسكرية، وأولئك الذين يشغلون وظائف لها علاقة بأسرار الدولة.

## الهجرة الحالية والمستقبلية

في السنوات العشر ما بين ١٩٨٠ و١٩٨٩، وصل إلى إسرائيل ٨٧,٧٠٧ مهاجرين، منهم ٢٧,٧١٥ مهاجراً من الاتحاد السوفياتي، ونحو ١٤,٠٠٠ مهاجر من إثيوبيا. وكان في استطاعة إسرائيل، وبمعدل سنوي قدره ٩٠٠٠ مهاجر تقريباً، أن توفر الطعام والسكن والتدريب والتعليم للمهاجرين الجدد، من دون إرهاق الجهاز الحكومي والمجتمع الإسرائيلي. وفي سنة ١٩٩٠، وصل إلى إسرائيل ١٩٤,٩٤١ مهاجراً، منهم ١٨١,٧٥٩ مهاجراً من الاتحاد السوفياتي. وخلال الأشهر الستة الأولى من سنة ١٩٩١، وصل إلى إسرائيل ٨٦,٦٦٧ مهاجراً يهودياً سوفياتياً. وفي أواخر أيار/مايو ١٩٩١، غادر ١٤,٠٧٨ يهودياً إثيوبيا بلدهم الذي تمزقه الحرب الأهلية

للهجرة إلى إسرائيل. وعلى امتداد الأشهر الثمانية عشر الماضية، كان من شأن تسجيل نحو ٣٠٠,٠٠٠ مهاجر وإسكانهم واستيعابهم إرهاب الحكومة والمجتمع في إسرائيل. هناك نحو مليوني يهودي في الاتحاد السوفياتي. ويقدر المسؤولون الإسرائيليون أن ما بين ٧٥٠,٠٠٠ ومليون مهاجر يهودي سوفياتي سيهاجرون إلى إسرائيل حتى سنة ١٩٩٥. وفي إثر التغييرات التي حدثت في الحكومة السوفياتية، في ١٩ آب/أغسطس ١٩٩١، حثّ الزعماء الإسرائيليون اليهود الذين حصلوا على تصريحات بالخروج، والبالغ عددهم نحو ٦٠,٠٠٠، على مغادرة الاتحاد السوفياتي فوراً. ويعتقد العديد من المراقبين أن اليهود السوفيات، في معظمهم، خائفون من قيام نظام أكثر تسلطاً، وأنهم يودون الهجرة في أسرع وقت ممكن. لكن موضوع الهجرة اليهودية السوفياتية أصبح أكثر تعقيداً بعد فشل الانقلاب في ٢١ آب/أغسطس ١٩٩١. ويرى البعض أن اليهود السوفيات هم الآن أقل رغبة في مغادرة الاتحاد السوفياتي، أو الجمهوريات الأخرى، بعد انتصار الديمقراطية. ويرى البعض الآخر أن المحاولة الانقلابية هي في الحقيقة نوع من الإنذار بإمكان قيام نظام أقل ليبرالية في زمن ما في المستقبل، وأن على اليهود أن يهاجروا إلى إسرائيل الآن ما دامت الفرصة متاحة أمامهم. وستتركز أنظار الكثيرين على الجالية اليهودية السوفياتية خلال الأشهر القليلة المقبلة، ليروا كيف تكون ردة فعلها.

ويقدر أن ما بين ٢٠٠٠ و ٢٥٠٠ يهودي ما زالوا في المحافظات الشمالية في إثيوبيا. وتفترض السلطات الإسرائيلية أن جميع اليهود الإثيوبيين سيهاجرون إلى إسرائيل في المستقبل القريب. أما عدد سكان إسرائيل (ضمن حدود ما قبل سنة ١٩٦٧)، في نهاية سنة ١٩٩٠، فقد بلغ ٤,٨ ملايين نسمة، منهم ٣,٩ ملايين يهودي.

### مشكلات الهجرة في إسرائيل

إن موجة المهاجرين الإثيوبيين والسوفيات الحالية قد أوجدت سلسلة من المشكلات، أو زادت في تأزمها، بالنسبة إلى الحكومة الإسرائيلية والوكالة اليهودية وغيرها من المنظمات الخيرية التي تعين المهاجرين، وكذلك بالنسبة إلى الشعب الإسرائيلي.

## تكاليف الهجرة

يتلقى المهاجرون المحتاجون من الوكالة اليهودية - وهي منظمة مستقلة ذات تمويل خاص - وكذلك من حكومة إسرائيل، وخصوصاً وزارة الاستيعاب، الطعام والمأوى والثياب والتدريب على الوظيفة والخدمات الصحية والتعليم والتعليم اللغوي والمال. واشتملت الميزانية الإسرائيلية المعدّة لتسعة أشهر، والتي أُقرت في نهاية آذار/مارس ١٩٩١، وبالغته ٣٠,٦ مليار دولار، على ٥,٥ مليارات دولار للهجرة (في مقابل ٤,٨ مليارات دولار للدفاع، وذلك استناداً إلى عدد ٢١ آذار/مارس ١٩٩١ من مجلة *Washington Jewish Weekly*). ورصدت الوكالة اليهودية للمهاجرين إلى إسرائيل مبلغ ٤,٢٥ مليارات دولار على امتداد السنوات الأربع المقبلة. واستناداً إلى مصادر إسرائيلية، فإن حكومة إسرائيل والوكالة اليهودية توفّران مبلغاً مقداره ١٠,٠٠٠ دولار سنوياً لكل عائلة سوفياتية قوامها ثلاثة أفراد. ويعتبر نحو ٢٦٠٠ دولار من هذا المبلغ قرضاً. ويحق للمهاجرين اقتراض مبلغ ١٠٠٠ دولار إضافي يتم سداه على مدى عشرة أعوام.

ويتوقع المسؤولون الإسرائيليون أن تبلغ التكلفة الإجمالية لاستيعاب مليون يهودي سوفياتي ما بين ٤٥ دولار و ٥٠ مليار دولار (وقدر أحدهم أن التكلفة هي ٦٠ مليار دولار. وثمة تقديرات إسرائيلية أخرى ترفع التكلفة إلى ٧٠ مليار دولار). ومن أصل هذا المبلغ، واستناداً إلى تقارير صحافية، طلبت إسرائيل من الولايات المتحدة أن تقدم ١٠ مليارات دولار في هيئة ضمانات قروض للإسكان، كما طلبت من مصادر أوروبية حكومية وتجارية توفير مبلغ ١٠ مليارات دولار إضافي في هيئة قروض و ضمانات وهبات. ومن المفترض أن تقدم المصادر الخيرية مبلغ مليار دولار سنوياً، وأن يتم تمويل ما تبقى - أي ٢٠ مليار دولار إلى ٢٥ مليار دولار - داخلياً في إسرائيل.

## الوظائف

يجب أن تجد إسرائيل وظائف للمهاجرين الجدد. وقد تراوح معدل البطالة فيها بين ٥٪ في السبعينات وأوائل الثمانينات، وبين ٦ و ٥٪ أواخر الثمانينات وأواخرها. لكن هذا المعدل قفز إلى ١٠٪ سنة ١٩٩٠. وعلى الرغم من وجود سياسة حكومية لتخفيض التوظيف في القطاع العام، فإن وظائف هذا القطاع قد ارتفعت لتبلغ ٢٩٪ من إجمالي القوة العاملة البالغة ١,٦ مليون شخص. لذا، ليس ثمة من فرصة تُذكر أو

حافز على توظيف المهاجرين في وظائف حكومية. واستناداً إلى مصادر إسرائيلية، سينضم إلى سوق العمل الإسرائيلية ما مجموعه ٦٧٪ من الذكور و٤٧٪ من الإناث، من مهاجري الاتحاد السوفياتي. والأغلبية العظمى منهم هي من أصحاب المهن في روسيا، الذين يسعون لممارسة وظائف مهنية مماثلة في إسرائيل. وهذا هو مجال العمل الأكثر تنافساً في سوق العمل الإسرائيلية. ويقول المسؤولون الإسرائيليون أن إحدى طرق استخدام ضمانات القروض هي لإيجاد الوظائف. وتقدر البطالة في صفوف المهاجرين اليهود السوفيات الجدد بما يتراوح بين ٤٠٪ و ٧٠٪. ويشغل بعض اليهود السوفيات وظائف شبه ماهرة وغير ماهرة ويدوية، من التي يشغلها في العادة عرب إسرائيل أو عرب من الأراضي المحتلة. وقد ذُكر، نقلاً عن وزير المال يتسحاق موداعي، في "صوت إسرائيل" بتاريخ ١٣ حزيران/يونيو ١٩٩١، أنه قال إن إسرائيل بحاجة إلى ٦٠٠,٠٠٠ وظيفة جديدة على امتداد الأعوام الخمسة المقبلة، لاستيعاب المهاجرين الجدد. وتقدر حكومة إسرائيل أن تكلفة التدريب على الوظائف أو إعادة التدريب تبلغ نحو ٨٠٠٠ دولار لكل مهاجر سوفياتي لا يستطيع أن يجد وظيفة في حقله الخاص به.

### البنية التحتية

ستحتاج إسرائيل إلى طرق ومياه وطاقة كهربائية ومعالجة للمجاري ومدارس ونقلات عامة، وغيرها من البنى التحتية، لسد الحاجة الناجمة عن زيادة متوقعة في عدد السكان في الأعوام الخمسة المقبلة، مقدارها الخمس. ويشير الإسرائيليون إلى أن مثل هذه البنى التحتية، التي تقام بمساعدة ضمانات القروض، سيعود بالفائدة على جميع مواطني إسرائيل، لا على المهاجرين الجدد فقط.

### الإسكان في إسرائيل

وحدات الإسكان الجديدة: إن وحدات الإسكان، البالغ عددها ١,٤ مليون وحدة في إسرائيل، قد شُغلت بالكامل منذ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠ (ومن هذه الوحدات، ثمة ١٤٠,٠٠٠ وحدة يملكها العرب ويسكنونها). وقبل الارتفاع الكبير في الهجرة السوفياتية، أواخر سنة ١٩٨٩، كانت إسرائيل تحتاج إلى ٢٠,٠٠٠ وحدة إسكان جديدة كل عام لتلبية حاجات تزايد السكان. وفي حزيران/يونيو ١٩٩٠، وفي خضم تدفق اليهود السوفيات، وضع وزير الإسكان آنئذ دافيد ليفي، وهو وزير الخارجية حالياً، هدفاً هو ٥٤,٠٠٠ وحدة جديدة بحلول نيسان/أبريل ١٩٩١، لتلبية حاجات

المهاجرين السوفيات المتوقَّعين. وكانت تقديرات ليفي منخفضة، لأن عدد المهاجرين ازداد ازدياداً عظيماً. وعند نهاية سنة ١٩٩٠، كانت إسرائيل تحتاج إلى ما بين ٧٠,٠٠٠ و ١٠٠,٠٠٠ وحدة إسكان جديدة في سنة ١٩٩١، لتلبية الطلب الحالي. لكن أقل من عشر عملية البناء الجديدة التي وافقت الحكومة عليها في آذار/مارس ١٩٩٠، كانت قد بدأت فعلاً عند نهاية تلك السنة - استناداً إلى مصادر صحافية في إسرائيل. وكان ثمة عدة أسباب، على ما يبدو، لهذا التأخير. فقد كان التخطيط صعباً، لأن أعداد المهاجرين من الاتحاد السوفياتي كانت تزداد باطراد، وكانت المصارف لا ترغب في إقرار الرهون للمهاجرين، وكانت شركات البناء لا تبدأ بالعمل من دون ضمانات حكومية لشراء البيوت التي لا تُباع. وكانت مشاريع البناء الجديدة تتأخر بينما كان المسؤولون يتحاجون فيما بينهم في شأن المسؤوليات والسياسات. وعلى سبيل المثال، في شأن ما إذا كانوا سيشترون البيوت المصنَّعة مسبقاً أم لا. أما وزير الإسكان الحالي، أريئيل شارون، فقد أنجز خطة لشراء نحو ٩٠٠٠ بيت مصنع مسبقاً و ٣٣,٠٠٠ بيت متحرك (مساحة الواحد منها ١٠ × ٤٨ قدماً، وهي وحدات إسكان متحركة تتسع لعائلتين) لتلبية الحاجات الملحة، بينما كانت صناعة البناء الإسرائيلية تستعد للطلبات الجديدة.

وصرح وزير المال موداعي، في ١٣ حزيران/يونيو ١٩٩١، أن إسرائيل تحتاج إلى نحو ٢٥٠,٠٠٠ بيت أو شقة جديدة خلال الأعوام الخمسة المقبلة فقط، لتلبية حاجات المهاجرين السوفيات. وقد جاء على لسان وزير الإسكان شارون، في الصحافة الإسرائيلية، أن إسرائيل بحاجة إلى ٥٠,٠٠٠ وحدة إسكان جديدة خلال الأعوام الخمسة المقبلة.

**تكاليف الإسكان:** بحلول حزيران/يونيو ١٩٩٠، كانت أسعار الإسكان تزداد بمعدل يزيد على ٣٠٪ سنوياً، وهذا ضعف معدل نمو مؤشر سعر الاستهلاك البالغ ١٤٪ سنوياً. وقد رفع المالكون قيمة الإيجارات متوقعين أرباحاً أكبر، لأن اليهود السوفيات كانوا راغبين وقادرين على دفع بدلات إيجار أعلى مع ما يملكونه من منح حكومية وأخرى من الوكالة اليهودية. وقد شتتت بدلات الإيجار المتعاظمة الفقراء الإسرائيليين، ودفعت بالعديد منهم إلى البحث عن مساكن أقل تكلفة، وأرغمت قلة منهم على العيش في مخيمات مؤقتة. وجاء في تقرير لمصرف إسرائيل، في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٠، أن في إسرائيل ١٥٠,٠٠٠ عائلة بلا مسكن (وهذا الرقم محط جدل). وتبلغ تكلفة بناء المساكن الجديدة نحو ٦٥ دولاراً للقدم المربع، لوحدة عادية



تبلغ مساحتها ١٠٠٠ قدم مربع. وسعر السوق لوحدة إسكان عادية هو نحو ١٠٠ دولار للقدم المربع (بما فيه ربح البنائين وتكلفة البنى التحتية وغيرها من التكاليف الإضافية)، غير أن التكلفة المدعومة الممنوحة للمهاجرين تبلغ نحو ٥٥ دولاراً للقدم المربع.

**استخدام الأرض:** منحت إسرائيل في الماضي أولوية لاستخدام الأرض للزراعة والصناعة أكبر مما للإسكان، الأمر الذي أدى إلى تركيز كثيف للبيوت والشقق على أراضٍ أقل قيمة. وسياسات استخدام الأرض هي محط بعض الجدل في إسرائيل، إذ يبدو أن السياسات الجديدة الناجمة تنحو نحو تخصيص قطع أرض أكبر وأفضل للإسكان من أجل تلبية الحاجات الجديدة. وتسيطر دولة إسرائيل على ٩٢٪ من الأرض، التي اشترى معظمها الصندوق القومي اليهودي الذي يملك الأرض المخصصة للشعب اليهودي إلى الأبد. وتؤجر الدولة الأرض لليهود لمدة ٤٩ عاماً، قابلة للتجديد لمدة ٤٩ عاماً آخر.

إن من شأن ممارسات استخدام الأرض في إسرائيل أن تطرح معضلة بالنسبة إلى الولايات المتحدة. فقد يطرح البعض، من جهة، الحجة القائلة أن الضمانات الأميركية للمهاجرين اليهود من أجل بناء مساكن على أراضٍ مخصصة لليهود فقط، قد تعزز الاضطهاد القومي والديني ضد مواطني إسرائيل العرب. ومن جهة أخرى، قد يطرح البعض الآخر الحجة القائلة أن المشكلة المركزية هي طبيعة حاجة إسرائيل الطارئة إلى إغاثة مليون يهودي محتاج ومدى هذه الحاجة، وأن هذه الحالة الطارئة تستدعي الاهتمام العاجل الذي يطغى حالياً على الاعتبارات الأخرى كافة. وتزعم مصادر حكومية إسرائيلية أن التقييد الوحيد على عرب إسرائيل، فيما عني استئجار أو إيجار المساكن، هو الأفضلية لقدامى الجنود فيما يتعلق بالقروض الحكومية؛ فالعرب لا يخدمون في القوات المسلحة.

### برنامج ضمان قروض الإسكان الأميركي

#### برامج ضمان قروض الإسكان الأميركية

#### مكتب الإسكان التابع لوكالة التنمية الدولية الأميركية (AID)

تدير الحكومة الأميركية برامج ضمان قروض محلية ودولية على نطاق واسع. ويقدر مكتب الإدارة والميزانية أن الولايات المتحدة ستمنح ١٠٣ مليارات دولار

ضمانات جديدة في العام المالي ١٩٩١. وبسبب التركيز الكثيف لبرنامج الاستيعاب الإسرائيلي على الإسكان والبنى التحتية التابعة له، يفترض الكثيرون أن طلب المليارات العشرة الجديد سيعالج من قبل مكتب البرامج الإسكانية والمدينية التابع لوكالة التنمية الدولية. ومن خلال برنامج ضمان الإسكان، تتعاون الوكالة مع الحكومة الأجنبية لتنمية مشاريع واسعة للإسكان والبنى التحتية التي تستهدف مجموعات من الناس تعيش على مستوى ما دون المعدل الوسطي للدخل. وتسعى الدولة المقترضة، بعد نيل الموافقة، للعثور على التمويل في أسواق رأس المال الأميركية بالشروط الفضلى المتاحة لقروض تضمنها الحكومة الأميركية. أما الدائنون، وهم يشملون مصارف الاستثمار والمصارف التجارية ومؤسسات الادخار وشركات التأمين على الحياة وصناديق التقاعد، فيجب أن يكونوا مواطنين أميركيين أو شركات أو شركاء أو مشاركين أميركيين. ومدة القرض العادي ٣٠ عاماً، مع فترة عشرة أعوام سماح لدفع رأس المال الأصلي.

وخلال العام المالي ١٩٩١، سدد مكتب الإسكان مصاريفه للعمليات ومخاطر الاعتمادات، من خلال تحصيل الرسوم المترتبة على القروض، ومنها ١٪ رسم مقدّم، و ٠,٥٪ رسم سنوي على رصيد رأس المال الذي تحت السداد. وعلى الرغم من أن مكتب الإسكان سيستمر في تحصيل هذه الرسوم مستقبلاً، بدءاً من العام المالي ١٩٩٢، من خلال تطبيق إصلاحات تتعلق بالاعتمادات وتشمل الميزانية الأميركية بأسرها؛ فعلى الكونغرس أن يخصّص مصاريف جارية وقيمة الدعم الممنوح للقروض المضمونة. وعلى امتداد الأعوام الخمسة والعشرين الماضية، ضمنت الوكالة قروضاً للإسكان بلغ مجموعها ٢,٢ مليار دولار، تنحصر في الغالب في أميركا اللاتينية. أما الضمانات للإسكان التي تمت الموافقة عليها، للعام المالي ١٩٩١، فقد بلغ مجموعها ٥٥٠ مليون دولار، وهي تشمل رقماً خاصاً إضافياً لإسرائيل بقيمة ٤٠٠ مليون دولار. وطلبت الوكالة برنامجاً بقيمة ١٠٠ مليون دولار للعام المقبل (العام المالي ١٩٩٢)، يتضمن مشاريع خطّط لها في البرتغال والمغرب وتونس وباكستان والفلبين وأندونيسيا وتشيلي. ويدير مكتب الإسكان التابع للوكالة حالياً برنامج ضمان القروض لإسرائيل، ويفترض الكثيرون أن هذا الترتيب هو الذي سيستمر فيما يتعلق بالطلب الأكبر. ويبدو أن مبادرة استيعاب المهاجرين الإسرائيلية، وأقسامها التي ستمول من قروض تضمنها الولايات المتحدة، تتخطى كثيراً برامج ضمانات الإسكان التقليدية التابعة للوكالة. من هنا، ليس من الواضح تماماً مسبقاً، وقبل

تقديم الطلب الرسمي، ما إذا كان مكتب الإسكان التابع للوكالة هو الذي سيدير هذا البرنامج أو غيره من أقسام الوكالة، أم أنه سيُدار من جانب مكتب حكومي أميركي آخر. فالبرنامج الإسرائيلي، أي البرنامج الحالي البالغ ٤٠٠ مليون دولار وذلك المقترح البالغ ١٠ مليارات دولار، يفوق كثيراً البرنامج السنوي العالمي الذي تديره الوكالة، وهو في العادة ما بين ١٠٠ مليون دولار و ١٥٠ مليون دولار. وعلى الرغم من أن ضمانات قروض الوكالة تدعم الإسكان وغيره من حاجات البنية التحتية، كالطرق والمجارير والمدارس في المناطق المجاورة مباشرة، فإن الاقتراح الإسرائيلي الجديد، على ما يبدو، سيستهدف عمليات بناء أوسع كثيراً من تلك التي تدعمها قروض الإسكان في العادة. ففي الماضي، وعندما موّلت ضمانات إسكان الوكالة أنظمة المياه الرئيسية أو تطوير الطرق السريعة، على سبيل المثال، كانت الوكالة تتحقق من ذلك الجزء من المشروع الذي يعود بالنفع مباشرة على ذلك القسم من السكان الذي يعيش دون المستوى المتوسط. وأخيراً، فإن ضمانات القروض لم تستعمل من قبل لتشجيع التوظيف الجديد وإيجاد الوظائف خارج نطاق صناعة البناء، كما يُخطط لها أن تُستخدم في المشروع الإسرائيلي.

[.....]

### الآثار المترتبة على الخزينة

عملاً بأحكام قانون تنفيذ الميزانية لسنة ١٩٩٠، وافق الكونغرس والإدارة على العمل بنظم وإجراءات جديدة للمحاسبة، فيما عني البرامج الأميركية للضمان وغيره من الاعتمادات [....]. وهذه النظم والإجراءات الجديدة، بموجب القانون، ستدخل حيز التنفيذ مرة في العام المالي ١٩٩٢. وبموجب القانون، ينسق مكتب الإدارة والميزانية تقديرات تكلفة القروض المضمونة الأميركية، آخذاً في الاعتبار بعض العوامل، كتكلفة المال في وقت صدور القرض، ومعدل الفائدة الذي يفرضه الدائن، والمجازفة التي قد تقدم الولايات المتحدة عليها للدفع في المستقبل، إذا لم يتم الدفع للدائن بموجب شروط القرض. وباختصار، فإن الترتيب الجديد، أو الدعم، يمثل ما تتوقع الحكومة الأميركية بصورة معقولة أن تخسره على مدى الفترة الكاملة لصفقة الاعتمادات، محسوباً على أساس القيمة الحالية الصافية. وينبغي للكونغرس أن يخصص، منذ الآن، الدعم المقدر. وعلى سبيل المثال، وللعام المالي ١٩٩٢، كان تقدير مكتب الإدارة والميزانية أن معدل نسبة الدعم لبرنامج الإسكان المطلوب [ضمانه] من

قبل وكالة التنمية، والبالغة تكلفته ١٠٠ مليون دولار، هو ٢,٥٪، الأمر الذي يفرض على الكونغرس تخصيص ٢,٥ مليون دولار لدعم رأس مال جديد مقداره ١٠٠ مليون دولار يضمنه البرنامج.

من هنا، وبموجب الإصلاحات الجديدة في القواعد الخاصة بالاعتمادات، سيكون للطلب الإسرائيلي المنتظر لمبلغ ملياري دولار كضمانات قروض في العام المالي ١٩٩٢ ولمبلغ ١٠ مليارات دولار على امتداد خمسة أعوام، سيكون له حتماً تأثير في الميزانية. ويعالج مكتب الإدارة والميزانية الآن موضوع وضع تقدير للدعم الذي تتطلبه الضمانات. ويشير موظفو الجهاز التنفيذي إلى أنه، وبسبب التصديق المتأخر على قانون تنفيذ الميزانية في السنة المنصرمة، فإن المنهاج الأولي الذي استخدم لتحديد معدل الدعم لبرامج الضمانات، بما في ذلك نشاطات الإسكان التابعة للوكالة، يمثل خطوة أولى، وأن المزيد من التحديد والتطوير سيحدث في الأشهر المقبلة استعداداً لميزانية العام المالي ١٩٩٣. ولهذا السبب، كما لغيره من الأسباب، فهم يحذرون من أن معدل دعم برنامج ضمانات الإسكان البالغ ٢,٥٪، والمقدّر في كانون الثاني/يناير ١٩٩١، لتعهدات قروض العام المالي ١٩٩٢، قد لا يصلح مؤشراً لتقدير تكلفة الطلب الإسرائيلي.

[.....]

### تقدير مجازفة العجز عن التسديد

ينسّق مكتب الإدارة والميزانية أعمال مجموعة تضم موظفين من وكالات مختلفة تحسب مقدار الدعم الذي يجب على الكونغرس أن يخصّصه. وهذا الدعم الذي يأخذ شكل نسبة مئوية من مبلغ القرض الإجمالي، يودع حساباً تديره الوكالة بالاشتراك مع وزارة المالية، في حال لم تستطع إسرائيل تسديد القروض إلى الدائنين التجاريين. ويستند حساب الدعم إلى أداء إسرائيل الاقتصادي، وسجلها السابق في مجال تسديد الديون، والتأثير المنتظر للهجرة الجديدة في الاقتصاد الإسرائيلي، وقدرة إسرائيل على استيعاب وإدارة القرض الجديد، كما يستند إلى عوامل أخرى. واستناداً إلى بعض الاقتصاديين، قد يكون من الأصعب حساب عامل المجازفة بالنسبة إلى إسرائيل مما هو بالنسبة إلى غيرها من الدول، بسبب مصاريف إسرائيل الكبيرة في مجال الأمن، وحجم مشكلة الهجرة، وارتباط الاقتصاد الإسرائيلي الوثيق بالمساعدات الخارجية الأميركية.

ويعتقد المسؤولون الإسرائيليون ومناصروهم أن ليس ثمة من مجازفة تُذكر في ضمان قروض إسرائيل. وحجتهم في ذلك أنه لم يسبق قط أن فشلت إسرائيل في تسديد أي دين، ولم تتأخر قط في سداد دفعات القروض، وتملك معدلات جيدة للاعتمادات في أوساط الدائنين التجاريين الدوليين، ولها تجربة في التعامل مع أعداد كبيرة من المهاجرين، كما أن لها اقتصاداً متنامياً. ويشير هؤلاء إلى أن "بنك أوف أميركا" يصنف إسرائيل بلداً "عديم المشكلات"، وإلى أن شركة "سولومون إخوان" (Salomon Brothers) كتبت تقريراً يشيد بمكانة إسرائيل في مجال الاعتمادات. أما المهاجرون القادمون من الاتحاد السوفياتي فهم، في رأي هؤلاء، على درجة عالية من التعليم، ولديهم همم عالية، وسيصبحون في القريب العاجل عناصر منتجة في المجتمع الإسرائيلي. ويقول الإسرائيليون أيضاً إن إسرائيل قد باشرت، في الأعوام الأخيرة، إجراء سلسلة من الإصلاحات الاقتصادية خففت التضخم، وجلبت الاستقرار للعملة، وزادت في الصادرات، وأعدت معدلاً ثابتاً للنمو الاقتصادي. وقد حسنت إسرائيل وضعها في مجال الديون في الأعوام القليلة الأخيرة، وهي تتمتع الآن بوضع أحسن من وضع العديد من الدول الصناعية، أو بوضع مشابه لها في هذا المجال. لكن ثمة آخرين ليسوا على هذا القدر من التفاؤل بالنسبة إلى إسرائيل؛ فالاقتصاد الإسرائيلي يرتبط بالمساعدات الخارجية الأميركية وبالهبات الخيرية، لمجابهة عجز في ميزان المدفوعات مقداره ٣ مليارات دولار سنوياً. ولإسرائيل عجز دائم في الميزانية، وعجز في التجارة. وقد ارتفعت البطالة من ٦٪ إلى ١٠٪ في العامين الأخيرين، ومن المنتظر على ما يبدو أن ترتفع أكثر فأكثر مع موجات المهاجرين الباحثين عن وظائف. أما عمليات بناء المساكن والبنى التحتية المطلوبة لاستيعاب المهاجرين، فهي تتلأأ عن البرنامج المقرر شهراً فشهر. ويشير الاقتصاديون إلى أن إسرائيل يجب أن يحكم عليها لا في ضوء أدائها في الماضي فقط، بل في ضوء قدرتها على خدمة ديونها في المستقبل أيضاً. أما مؤسسة "ستاندارد آند بور" (Standard and Poor)، فإنها تمنح إسرائيل تقدير "ب ب ب" كمجازفة للاعتمادات بالنسبة إلى الديون الحكومية الطويلة الأمد التي لا تدعمها الحكومة الأميركية، وهذا أدنى تقدير للسندات في مجال الاستثمار. واستناداً إلى صحيفة *Christian Science Monitor*، في عددها الصادر في ٢٥ حزيران/يونيو ١٩٩١، فإن مؤسسة "أنستتيوشنال إنفستر" (Institutional Investor) صنفت إسرائيل مرتبة الدرجات العليا من دول العالم الثالث، أي بعد الجزائر وفنزويلا وكولومبيا مباشرة. واستناداً إلى مصادر إسرائيلية

وأمركية حكومية، فإن "بنك الصادرات والواردات الأميركي" صنف إسرائيل في المرتبة "ج" على مقياس من "أ" إلى "و". ولم يكن في الإمكان التأكد من تصنيف هذا المصرف، لأنه يعتبر أن تصنيفاته من الأمور السرية.

### العون الأميركي لإسرائيل

بين سنتي ١٩٤٩ و ١٩٩١، منحت الولايات المتحدة إسرائيل ما يفوق ٥٣ مليار دولار في مجال العون الخارجي. ومن هذا المبلغ، كان ٢١ ملياراً في هيئة قروض وهبات عسكرية، وما تبقى في هيئة عون اقتصادي. وبين سنتي ١٩٨٥ و ١٩٩١، بلغ العون الأميركي لإسرائيل ما مقداره ٣ مليارات دولار سنوياً (بما فيها دعم وهبات إضافية في سنتي ١٩٨٦ و ١٩٩١). وحتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، كانت إسرائيل مدينة للحكومة الأميركية بمبلغ مقداره ٤,٣٦٤ مليار دولار عن قروض سابقة. كذلك، فإن الحكومة الأميركية هي الضامن لـ ٩٠٪ من أصل خمسة مليارات دولار إضافية كقروض تجارية لإسرائيل، وهي قروض أعيد تمويلها بمقتضى إصلاح شروط الدين التي شرع فيها سنة ١٩٨٧.

وتختلف ضمانات القروض التي تطلبها إسرائيل عن مجمل العون الأميركي الممنوح حالياً إلى إسرائيل، وهو عون يمنح الآن في الغالب في هيئة تحويلات نقدية مالية (١,٢ مليار دولار)، وهبات عسكرية (١,٨ مليار دولار). وبموجب صفقة عون مضمونة، تقترض إسرائيل الأموال من دائنين أميركيين في القطاع الخاص، وتستند الحكومة الأميركية أو تضمن تسديد إسرائيل لهذه القروض. وفي حال فشلت إسرائيل في الدفع في المواعيد المقررة، تكون الولايات المتحدة مسؤولة عن الدفع للدائن.

### برنامج ضمان القروض لإسرائيل

بدءاً من نهاية سنة ١٩٩٠، ورد في تقارير الصحافيين، في إسرائيل والولايات المتحدة، أن إسرائيل ستطلب من الحكومة الأميركية قريباً أن تضمن نحو ١٠ مليارات دولار في هيئة قروض تجارية على امتداد خمسة أعوام، للمساعدة في استيعاب مليون يهودي سوفياتي مهاجر متوقع. وإذ تعاضمت أزمة الخليج، أواخر سنة ١٩٩٠ وأوائل سنة ١٩٩١، سعت إسرائيل أيضاً للحصول على دعم نقدي إضافي من الولايات المتحدة، لتغطية النفقات الاقتصادية والأمنية المترتبة على تلك الأزمة. وعقب اندلاع الحرب في الخليج، اتفق المسؤولون الإسرائيليون والأميركيون على صفقة عون

إضافية مقدارها ٦٥٠ مليون دولار، كهبات صندوق الدعم الاقتصادي لإسرائيل. لكن الطرفين اتفقا على أن تُوَجَّل إسرائيل أية طلبات إضافية للعون الأميركي فيما يتعدى البرنامج السنوي العادي البالغ ٣ مليارات دولار إلى ما بعد الأول من أيلول/سبتمبر ١٩٩١. وتبعاً لذلك، أُجِّل مسؤولو الحكومة موضوع الضمانات الأميركية للمساعدة في إعادة إسكان العدد المتصاعد من سكان إسرائيل المهاجرين.

وبموجب الطلب الإسرائيلي، ستستخدم الضمانات لتمويل البرامج في ثلاثة مجالات: الإسكان، والبنى التحتية، والتوظيف. وهي تمثل جزءاً لا يستهان به من تكلفة استيعاب العدد المتنامي من المهاجري. وتستخدم القروض لتغطية جزء من تكلفة بناء ما يقارب ٢٦٠,٠٠٠ وحدة إسكان جديدة، تُقدر تكلفتها بما يتراوح بين ١٢ مليار دولار و ١٥ مليار دولار. كذلك تتوقع إسرائيل أن تستخدم ضمانات القروض الأميركية لتمويل جزء من سلسلة عريضة من مشاريع البنى التحتية الكبرى، في الأعوام القليلة المقبلة؛ وهي مشاريع تشمل بناء طرق سريعة جديدة، وخط سكة حديد خفيف، وشبكات مياه ومجارير لعشرين بلدة ومدينة جديدة. وتتوقع الحكومة أن تنفق ما بين ٣ مليارات دولار و ٤ مليارات دولار سنوياً خلال الأعوام الخمسة المقبلة، من أجل تحسين الأساس المادي للاقتصاد الإسرائيلي. وأخيراً، فإن القروض التي تدعمها الولايات المتحدة، ستدعم المبادرات لإيجاد الوظائف التي تخطط الحكومة الإسرائيلية لها. وسيتاح للشركات الإسرائيلية الخاصة الحصول على أموال مقترضة قيمتها بين ٦٠٠ مليون دولار و ٧٠٠ مليون دولار سنوياً، وهو ما يسمح للشركات التجارية باستيراد البضائع الأساسية الإضافية التي تحتاج إليها لتشجيع نمو العمليات وزيادة الوظائف للمهاجرين.

### دفعات تسديد القروض الإسرائيلية للولايات المتحدة

منذ سنة ١٩٤٩، اقترضت إسرائيل نحو ١٤,١ مليار دولار من الولايات المتحدة. ويتعلق معظم هذه القروض (١٣,٢ مليار دولار) ببرامج المساعدة الاقتصادية والعسكرية الأميركية. وتُعطى قروض العون الغذائي والعسكري (نحو مليار دولار) على أساس تفضيلي، وتحمل معدلاً للفائدة يبلغ في العادة ٣٪. أما القروض العسكرية لإسرائيل فتحمل شروطاً للمعدل تقارب شروط السوق، فتتراوح تبعاً لمعدلات الفائدة السارية في زمن إبرام القرض. وقد يتراوح هذا المعدل بين ٧٪ و ١٣٪. ويشترط في قروض العون الاقتصادي والعون العسكري أن يعاد دفعها خلال

ثلاثين عاماً، منها فترة عشرة أعوام سماح لا يُدفع خلالها سوى ما يترتب من الفوائد. كما أن إسرائيل قد اقترضت نحو ٩٠٠ مليون دولار من "بنك الصادرات والواردات" وغيره من برامج الاعتمادات الأميركية، وهي قروض تُمنح بشروط للمعدلات تقارب ما هو سائد في السوق. (كذلك ضمنت الولايات المتحدة بعض القروض التي منحها دائنون تجاريون في القطاع الخاص إلى إسرائيل. ويتوجب على الولايات المتحدة دفع هذه القروض إذا لم تتمكن إسرائيل من تلبية شروط إعادة الدفع إلى الدائن في القطاع الخاص. والأرقام الواردة أعلاه لا تشمل مبالغ القروض المضمونة).

وفي الإجمال، فإن إسرائيل حافظت على سجل جيد جداً في مجال القيام بواجب تسديد القروض إلى الولايات المتحدة؛ إذ لم يحدث قط أن فشلت إسرائيل في ذلك، أو تلقت عفواً عن القروض من الحكومة الأميركية. (خلال أواخر السبعينات وأوائل الثمانينات، كان من المعتاد في قوانين العون الخارجي أن يلغي الكونغرس الالتزام الإسرائيلي والمصري، بالإضافة إلى عدد قليل من الدول الأخرى، بتسديد جزء من القروض العسكرية الجديدة. وكانت النتيجة العملية لذلك أن يتحول جزء من القرض إلى هبة قبل إصدار القرض، وهي عملية تختلف اختلافاً بيناً عن الأسلوب المعتاد للصفح عن قرض بلد ما في وقت لاحق، عندما تنجم المشكلات في شأن تسديد القرض).

وعلى الرغم من أن الولايات المتحدة لم تصفح عن أي قرض من قروضها لإسرائيل، فإن مبادرتين تشريعتين ساعدتا إسرائيل في خدمة دينها للولايات المتحدة وتحسين شروط القروض. ويقضي التشريع الأول، الذي أقر أول مرة سنة ١٩٨٤، والذي يُشار إليه في العادة باسم "تعديل كرانستون"، بأن "سياسة ونية" الولايات المتحدة هما أن معدلات العون السنوية الاقتصادية لإسرائيل يجب ألا تقل عن دفعات خدمات القروض السنوية التي تدين إسرائيل بها لحكومة الولايات المتحدة. وتستخدم إسرائيل معظم هبات العون الاقتصادي (١,٢ مليار دولار في العام المالي ١٩٩١) لتسديد التزامات قروضها إلى الولايات المتحدة. ويبدو أن تعديل كرانستون لا ينطبق على المليارات العشرة للقروض المضمونة، لأن الدائن لن يكون الحكومة الأميركية. أما المبادرة الثانية، والتي أقرت سنة ١٩٨٨، فتسمح لأي بلد أجنبي مؤهل، ويتلقى قروض العون العسكري الأميركية بمعدلات فائدة تفوق ١٠٪، بأن يدفع مسبقاً إلى حكومة الولايات المتحدة ومن دون قصاص، وبأن يعيد تمويل هذه القروض في الأسواق الخاصة بشروط أفضل؛ كما أن الولايات المتحدة تضمن



٩٠٪ من هذه القروض. وبموجب هذا الشرط، فقد دفعت إسرائيل مسبقاً، وأعدت تمويل، نحو ٥,١ مليارات دولار من قرض العون العسكري، وهو ما سمح لها بالحصول على قروض جديدة بفائدة نسبتها ٨,٥٪ تقريباً، ومستوى أقل من دفعات خدمة القرض السنوي.

### ضمانات قرض الإسكان السابقة لإسرائيل

بين سنتي ١٩٧٢ و ١٩٨٠، تلقت إسرائيل ٢٠٠ مليون دولار في هيئة ضمانات قروض إسكان. وفي سنة ١٩٩٠، تلقت إسرائيل مبلغاً إضافياً قدره ٤٠٠ مليون دولار. واستناداً إلى قانون المساعدات الخارجية لسنة ١٩٦١، فإن ضمانات قروض الإسكان الأميركية مخصصة للدول النامية، وهي محددة بمبلغ ٢٥ مليون دولار لكل دولة. ويجب أن ينصبَّ ٩٠٪ من الضمانات على عائلات تعيش تحت مستوى الدخل المتوسط، ويجب أن تشمل رسمين: أحدهما في العادة رسم لمرة واحدة ويبلغ ١٪ من المجموع، ويدفع للولايات المتحدة للمصاريف الإدارية، والآخر يبلغ ٠,٥٪ من باقي رأس المال، ويدفع سنوياً للولايات المتحدة لتغطية العون التقني وغيره من التكاليف المتكررة. وفيما عني ضمان القرض إلى إسرائيل بقيمة ٤٠٠ مليون دولار في سنة ١٩٩٠، ألغى الكونغرس حد الـ ٢٥ مليون دولار لكل بلد، وخفّض الرسوم الإدارية، وألغى الشرط بأن الإسكان يجب أن يخصَّص للعائلات ذات الدخل المنخفض. ولم يتم الإفراج عن ضمانات قرض الـ ٤٠٠ مليون دولار فوراً، الأمر الذي ساهم في تغذية الشائعات في إسرائيل أن وزير الخارجية بيكر يستخدم الإفراج عن الأموال وسيلة للحصول على تنازلات إسرائيلية خلال عملية السلام. وبغض النظر عن الشكوك في نيات وزير الخارجية، فقد كان هناك بعض الشك فيما إذا كان في إمكان إسرائيل استخدام ضمانات القروض، لأن الحكومة لم تستطع التوصل إلى اتفاق في شأن خطة إسكان المهاجرين السوفيات، ولأن صناعة البناء الإسرائيلية لم تكن على ما يبدو مستعدة للشروع في برنامج بناء جديد.

### استخدام إسرائيل للعون الأميركي في الأراضي المحتلة

بموجب اتفاقيات العون الأميركية - الإسرائيلية، لا يمكن لإسرائيل أن تستخدم أية مساعدات أجنبية أميركية في الأراضي المحتلة؛ أي في قطاع غزة ومرتفعات الجولان والضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية التي ضمّتها إسرائيل سنة ١٩٦٧. ومنذ سنة ١٩٦٧ كانت سياسة الولايات المتحدة، وما زالت، أن المستوطنات

الإسرائيلية في الأراضي المحتلة غير شرعية بموجب القانون الدولي (الفقرة ٦ من المادة ٤٩ من اتفاقية جنيف الرابعة التي تقضي بعدم جواز أن توطن دولة محتلة سكانها المدنيين في الأراضي المحتلة)، وأن المستوطنات الإسرائيلية عقبة في طريق السلام. وفيما يختص بهذه النقطة الأخيرة، فقد كانت حجة الإدارات الأميركية المتعاقبة أنه لا يوجد ما يدعو العرب إلى التفاوض في شأن السلام، ما داموا يرون أن إسرائيل تنوي الاحتفاظ بالأراضي المحتلة، كما يشير إلى ذلك وجود المستوطنات الإسرائيلية الدائمة هناك. ويشير أنصار إسرائيل إلى أن إسرائيل تخلت عن المستوطنات في سيناء بموجب معاهدة السلام مع مصر، وهي سابقة يجب أن تبرهن أن المستوطنات ليست عقبة في طريق السلام.

وفي الأول من تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٠، جاء في رسالة من وزير خارجية إسرائيل دافيد ليفي، إلى وزير الخارجية بيكر، أن إسرائيل لن تستخدم أي جزء من ضمانات قروض الإسكان، البالغة قيمتها ٤٠٠ مليون دولار، في الأراضي المحتلة، ولن تشجع المهاجرين الجدد على الاستيطان في الأراضي المحتلة، وتعد بأن توفر للولايات المتحدة المعلومات عن دعم حكومة إسرائيل المالي للمستوطنات اليهودية في الأراضي المحتلة. وكانت نقاط ليفي الثلاث تبدو، في نظر النقّاد في إسرائيل، أنها شروط قبلت إسرائيل بها للإفراج عن الأموال. وقد واجه ليفي الانتقاد لأنه أقرّ أن القدس جزء من الأراضي المحتلة، وليست جزءاً من إسرائيل. (جاء في رسالة ليفي أن الأموال ستستخدم حصراً في "المناطق الجغرافية التي كانت تخضع لإدارة حكومة إسرائيل قبل ٥ حزيران/يونيو ١٩٦٧"، وهو ما يستثني القدس). وقد وافق بيكر على الإفراج عن الأموال في ٢٠ شباط/فبراير ١٩٩١، (وبدأت وكالة التنمية الدولية بإجراء المعاملات المتعلقة بها في آذار/مارس ١٩٩١)، لكن لم يتضح ما إذا كانت إسرائيل قد قدمت فعلاً المعلومات التي وعدت بها في شأن تمويل المستوطنات، أم لا.

وجاء في الطلب الإسرائيلي المقدم إلى وزير الخارجية في ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٩١ ما يلي: "... إن استخدام الأموال سيقتصر على المناطق الجغرافية التي كانت خاضعة لإدارة حكومة إسرائيل قبل ٥ حزيران/يونيو ١٩٦٧."

### موضوعات أخرى

شكك البعض في الولايات المتحدة في لياقة توفير المساعدة الإسكانية لإسرائيل، في وقت يوجد الكثيرون فيه بلا مسكن في الولايات المتحدة نفسها.

وحجتهم في ذلك أن على الولايات المتحدة أن تخصص مواردها المحدودة لمساعدة مواطنيها هي، قبل أن تساعد الدول الأخرى. ويقول البعض الآخر إن برنامج ضمان قروض للإسكان لن يكون ناجحاً في مجابهة المسائل الاقتصادية والاجتماعية العويصة التي تساهم في تآزيم مشكلات من لا مسكن لهم في الولايات المتحدة. وهناك مسألة أخرى تتعلق بالتزام الولايات المتحدة الخلفي مساعدة اليهود السوفيات لدى مغادرتهم الاتحاد السوفياتي. ويحتج البعض بأن الولايات المتحدة، من خلال تعديل جاكسون - فانيك وغيره من التصريحات السياسية، قد أخذت على عاتقها قضية حرية الهجرة وأصبحت، بالتالي، مسؤولة عن تمويل الاستيطان اليهودي في إسرائيل، أو في غيرها من الملاجئ الآمنة. لكن حجة الآخرين هي أن الدعم الأميركي لحرية الحركة لا يجعل الولايات المتحدة مسؤولة عن إعادة توطين كل اليهود السوفيات الذين يهاجرون.

### النشاط في الكونغرس

في ١٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩١، أضاف السناتور كاستن والسناتور إنوي إلى *Congressional Record* صيغة مقترحة لمنح إسرائيل ضمانات قروض. وفي ٢ تشرين الأول/أكتوبر، أدخل التعديل رقم ١٢٤٧ على قرار الكونغرس ٢٦٢١، وهو قانون مخصصات العون الخارجي الذي كان آنئذ في قيد المناقشة في اللجنة الفرعية للعمليات الخارجية التابعة للجنة المخصصات في مجلس الشيوخ، وفحواه إضافة فقرة رقم ٢٢٦ إلى قانون المساعدة الخارجية لسنة ١٩٦١. وجاء في الصيغة المقترحة أن مبلغ ملياري دولار سيكون متاحاً في هيئة ضمانات قروض في ٣٠ أيلول/سبتمبر من كل عام مالي، من ١٩٩٢ حتى ١٩٩٦، وأن القروض ستكون لفترة ٣٠ عاماً مع فترة عشرة أعوام سماح للفائدة فقط، وأن القروض يجب أن تُستخدم فقط داخل حدود إسرائيل قبل سنة ١٩٦٧، وأن المصاريف الجارية لمجموع العشرة مليارات دولار ستكون ١٠٠ مليون دولار، أي ١٪ من المجموع. ويذكر هذا الاقتراح أن إسرائيل ستدفع رسم المائة مليون دولار على أساس نسبي، كلما ازدادت القروض. وهذا من شأنه أن يلغي الإعانة، وبالتالي أن يلغي الحاجة إلى أية مخصصات. وكان السناتور ليهي، رئيس اللجنة الفرعية للعمليات الخارجية، قد صرح أوائل أيلول/سبتمبر أنه يساند طلب الرئيس تأجيل أي بحث في طلب إسرائيل ضمانات القروض حتى كانون الثاني/يناير ١٩٩٢. ووافق على ذلك النائب أوبي،

وهو رئيس اللجنة الفرعية للعمليات الخارجية في مجلس النواب. وفي ٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩١، قال السناتور ليهي أنه يفضل إضافة شروط إلى التشريع تجمّد العمليات الاستيطانية الإسرائيلية في الأراضي المحتلة، وتشجع إسرائيل على القيام بالإصلاحات الاقتصادية، وتوفير مراقبة مستقلة لبرنامج ضمان القروض في إسرائيل، وتضمن ألا يُستخدم أي من الأموال المضمونة في الأراضي المحتلة. وحذّر ليهي أعضاء الكونغرس الآخرين من عرقلة اتفاقية الإدارة والكونغرس بشأن التأجيل حتى كانون الثاني/يناير ١٩٩٢، من خلال إضافة صيغ في شأن ضمانات القروض إلى قرارات جارية، أو إلى غيرها من التشريعات. ■

مجلة الدراسات الفلسطينية، جميع حقوق النشر وإعادة التوزيع محفوظة لمجلة الدراسات الفلسطينية، ولا يمكن نشرها أو توزيعها إلكترونياً إلا بإذن من رئيس تحرير المجلة وذلك عبر الكتابة إلى العنوان البريدي التالي: [majallat@palestine-studies.org](mailto:majallat@palestine-studies.org)  
يمكن تحميل هذه المقالة أو طبعها للاستخدام الفردي وعند الاستخدام يرجى ذكر المصدر:  
<http://www.palestine-studies.org/ar/mdf>