المقدمة

تقرير الرقابة الخاص المطروح اليوم على طاولة الكنيست هو الإصدار التاسع لمكتب مراقب الدولة الذي يتناول الهجوم الإرهابي الدموي في السابع من تشرين الأول/أكتوبر وحرب السيوف الحديدية، ويشمل نتائج الرقابة بشأن تعامل الهيئات الحكومية مع حالات الطوارئ في مجالات تحصين المباني وإيواء السكان، والتعليم، والتعويضات الناجمة عن الحرب. فيما يلي استعراضا لعدد من تقارير الرقابة هذه:

حماية السكان

منذ الهجوم الإجرامي الذي نفّذته منظمة حماس في 7.10.23 وحتى شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2024، أُطلق باتجاه دولة إسرائيل أكثر من 27,000 صاروخا وقذيفة وطائرات مسيّرة قاتلة، مما تسبّب بفقدان أرواح البشر وبأضرار للمباني والبنى التحتية. حتى نهاية شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2024، قُتل ما لا يقل عن 63 مواطنًا إسرائيليًا وأجنبيًا نتيجة إطلاق الصواريخ والقذائف، من بينهم ما لا يقل عن 43 شخصا قُتلوا نتيجة لعمليات إطلاق صواريخ ومسيرات من الشمال وما لا يقل عن 20 شخصا قُتلوا نتيجة لعمليات إطلاق من الجنوب. خلال عملية «الأسد الصاعد» في حزيران/يونيو 2025، قُتل 33 مواطنًا وأُصيب نحو 3,500 من المواطنين في هجوم صاروخي شنته إيران، مما يؤكد أهمية تحصين وحماية السكان.

تحصين المباني الفيزيائي – الذي يشكّل حاجزًا بين هذا التهديد وبين السكان – يهدف إلى تقليل الإصابات الجسدية بين البشر وتقليل عدد المصابين، وكنتيجة لذلك – إنقاذ الأرواح. إن وجود وسائل حماية وتحصين فيزيائي لحماية كافّة سكان دولة إسرائيل هو شرط أساسي للتعامل مع تهديد الصواريخ والقذائف والطائرات المسيّرة، حيث أنه إلى جانب حماية السكان فإنه يتيح الحفاظ على روتين طوارئ اعتيادي وتقديم الخدمات الحيوية للسكان.

- **تحصين المباني وإيواء السكان في الملاجئ في السلطات المحلية**

كشفت الرقابة عن فجوات ملموسة بين متطلبات تحصين المباني وبين الواقع على الأرض، نتيجة لنقص في المساحات المحمية المحصّنة ووجود صيانة سيئة للملاجئ العامة وللملاجئ في المباني المشتركة. حتى كانون الثاني/يناير 2025، لم يكن لدى نحو 3.2 مليون نسمة، أي نسبة (33.6%) من السكان، مباني محصنة مطابقة للمعايير المطلوبة. كما كشفت الرقابة عن وجود نقص حاد بشكل خاص في وسائل تحصين المباني في التجمعات البدوية في النقب، حيث لم تكن هناك أي ملاجئ مطابقة للمعايير أو وسائل تحصين للمباني متاحة لحالات الطوارئ.

تشير الرقابة أيضا إلى أن بعض السلطات المحلية التي خضعت للفحص لم تُكمل مسح المساحات المحصّنة، ولم تقم بتحديث وحتلنة خطة تحصين المباني البلدية وفقا للفجوات القائمة في تحصين المباني، ولم تستخدم نظام معلومات جغرافي لمسح المعلومات وإدارتها؛ كما أن بعض السلطات لم تُجرِ فحوصات رقابية للملاجئ في المباني المشتركة بالوتيرة المطلوبة، وضمن الفحوصات التي أُجريت لم يتم تنفيذ جميع الفحوصات الرقابية المطلوبة وفقا للإرشادات الخاصة بصيانة الملاجئ. نتيجة لذلك، لم تكن العديد من الملاجئ صالحة للاستخدام عند اندلاع الحرب، وبادرَت وزارة الإسكان إلى تخصيص مبالغ كبيرة للسلطات المحلية لتأهيل الملاجئ في المباني المشتركة للاستخدام. يتوجب على السلطات المحلية إجراء رقابة مشدّدة على حالة وأوضاع الملاجئ المشتركة في المباني السكنية وإلزام سكان المباني بصيانتها على نحو ملائم.

على ضوء النتائج التي تم التوصل إليها في الرقابة المتعلقة بالملاجئ العامة في السلطات التي خضعت للفحص، نوصى قيادة الجبهة الداخلية بزيادة عدد فحوصاتها الرقابية للتأكد من التزام السلطات المحلية بالتعليمات والمتطلبات التي حدّدتها.

ولكي تتوفر لدى وزارة المعارف صورة دقيقة للوضع حول فجوات تحصين المباني في المؤسسات التعليمية، يتعيّن عليها تحديث البيانات المتعلقة بمساحات تحصين المباني في هذه المؤسسات بصورة منتظمة. على وزارة المعارف وقيادة الجبهة الداخلية، بالتعاون مع وزارة المالية، العمل على دمج معيار حماية وتحصين مُحدّث للمؤسسات التعليمية في الأنظمة، على ضوء الدروس والعبر المستخلصة من حرب السيوف الحديدية.

تُبرز الفجوات في الاستجابات والردود الحكومية المقدَّمة لاحتياجات الطوارئ للمجتمع العربي الحاجةَ إلى أن يعمل مكتب رئيس الوزراء، بالتعاون مع وزارة المساواة الاجتماعية، على إقامة جهة مُنسِّقة قادرة على حشد ودفع وزارات الحكومة، وهيئات الحكم المحلي، والهيئات العامة ذات الصلة لسدّ الفجوات القائمة في الجاهزية المدنية للطوارئ، بهدف تقليص الضرر المحتمل الذي قد يلحق بالمواطنين نتيجة للحرب.

لغرض تنفيذ برنامج "ماغِين هَتسافون - درع الشمال"، جرى تخصيص ميزانية لقيادة الجبهة الداخلية (بكعار) بشكل فعلي خلال الأعوام 2019 - 2024 بقيمة 1.406 مليار شيكل، خُصِّص منها لتنفيذ البرنامج مبلغ 869 مليون شيكل في عام 2024 (بعد اندلاع حرب السيوف الحديدية)، وذلك رغم أن قرار ب/302 كان يقضي بتخصيص 3 مليارات شيكل خلال هذه الفترة. وبلغ تنفيذ الميزانيات التي خُصِّصت حتى نهاية عام 2024 نحو مبلغ 733.69 مليون شيكل فقط، أي ما يقارب نسبة 52% من إجمالي الميزانية التي خُصِّصت فعليًا. ويُشار إلى أن هذا المبلغ يعكس المدفوعات التي نُفِّذت فعليًا حتى تموز/يوليو 2025، ولا يشمل التزامات ميزانية إضافية لم تُنفَّذ بعد على شكل مدفوعات.

يتوجب على الطاقم الحكومي المشترك بين الوزارات برئاسة مجلس الأمن القومي (الملال) استكمال فحص الفجوات وصياغة خطة مموَّلة متعددة السنوات، وذلك بالتنسيق مع رئيس شعبة الميزانيات في وزارة المالية والمدير العام لوزارة الدفاع، مع التركيز على الفجوات في تحصين المباني في البلدات الواقعة على خطوط المواجهة في الشمال والجنوب، وعرض الخطة على المجلس الوزاري المصغّر. نوصي كذلك بأن يعرض رئيس الحكومة من جديد على المجلس الوزاري المصغّر مسألة الفجوات في تحصين المباني، وأن يعمل على بلورة خطة وطنية مموَّلة لتوفير الاستجابة والردود المطلوبة، وكذلك على العمل على إرساء آليات رقابة ومتابعة لضمان تنفيذ الخطة.

- **تحصين مباني المستشفيات**

يخدم جهاز الصحة في أوقات الطوارئ كلاً من السكان المدنيين والجيش الإسرائيلي. ويُعدّ تحصين المستشفيات، بوصفه عنصرًا من عناصر الاستعداد للحرب وكعامل يمنح قدرة على الصمود في مواجهة الزلازل، شرطًا أساسيًا لضمان استمرارية عمل جهاز الصحة في حالات الطوارئ وضمان قدرة المستشفيات على تقديم المساعدة الطبية للمصابين في أوقات الطوارئ. لقد شكّلت حرب السيوف الحديدية وعملية "الأسد الصاعد"، اللتان أُطلق خلالهما (حتى حزيران/يونيو 2025) أكثر من 37,500 صاروخا باتجاه أراضي دولة إسرائيل، ولا سيما نحو الجنوب والشمال، تحديًا جديدًا، من بين أمور أخرى، أمام جهاز الصحة، وذلك بسبب طول مدة حالة الطوارئ واتساع نطاقها الجغرافي.

سبق لمراقب الدولة أن أشار عدة مرات في الماضي إلى النقص في تحصين المباني في المستشفيات المختلفة. في هذه الرقابة، تم توضيح الأضرار الناتجة عن فجوات تحصين المباني القائمة، سواء في المستشفيات العامة أو في المستشفيات المخصصة لمتابعة استمرارية (مستشفيات المسنين، المستشفيات النفسيّة وإعادة التأهيل)، وخصوصًا في مستشفى سوروكا، الذي تعرّض لأضرار مباشرة خلال عملية "الأسد الصاعد"، وهي فجوات تؤثر على قدرة هذه المستشفيات في الحفاظ على استمرارية العلاج وأداء عملها على المدى الطويل.

بسبب الفجوات في تحصين المباني، توقّفت النشاطات في المواقع الحيوية بالمستشفيات أحيانًا لفترات طويلة، واضطرت للعمل في مواقع غير محصنة؛ كما انخفضت نسبة إشغال المستشفيات، لا سيما مع إخلاء السكان في الشمال والجنوب، وقلّلت المستشفيات من تقديم الخدمات الطبية الخارجية (العيادات الخارجية). مما صعّب الحصول على العلاج الطبي المطلوب، وأثّر هذا الوضع على استمرارية العلاج، وربما تسبب أيضًا في ضرر لصحة الجمهور؛ فيما يتعلق بالمستشفيات المخصصة لمتابعة استمرارية، حيث يُستشفى السكان الحساسون والمعرضون للخطر، والتي لها دور مهم في دعم نظام الاستشفاء العام وتقليل تشتيت وإشغال الأسرّة في أوقات الطوارئ، فإن أقل من ثلث الأسرّة محصنة أو يمكن نقلها إلى موقع محصن بديل، بينما يتواجد نحو نصف الأسرّة في مواقع غير محصنة، وتتواجد البقية في مواقع تُعدّ "الأكثر تحصينًا ". كما أن قدرة المستشفيات الخاصة بالمسنين على تقليل الإشغال وفق تعليمات قيادة الجبهة الداخلية والسلطة العليا للاستشفاء ضئيلة، فرغم حالة تحصين المباني السيئة، تظل نسبة الإشغال فيها كاملة تقريبًا، ممّا يعني أن جزءًا كبيرًا من المرضى يقيم في مواقع غير محصنة.

منذ عام 2007، اتخذت الحكومة ثلاث قرارات تتعلق، بين أمور أخرى، بتحصين مباني المستشفيات في الشمال والجنوب بقيمة مالية تقارب 900 مليون شيكل. ومع ذلك، لم تتخذ الحكومة قرارًا بشأن تنفيذ خطة مموّلة متعددة السنوات لسد فجوات التحصين في المستشفيات العامة. ولضمان استمرارية العلاج والعمل على المدى الطويل، وخصوصًا أثناء حرب مطوّلة، ونظرًا للأضرار التي لحقت بمستشفى سوروكا في حزيران/يونيو 2025، من المهم معالجة فجوات تحصين المباني في المستشفيات المختلفة لضمان أن يكون كل من المرضى وطاقم الرعاية الطبية في مكان آمن ومحمي. قدّرت وزارة الصحة التكاليف اللازمة لذلك بنحو 5 مليارات شيكل. تتطلّب ميزانية بهذا الحجم إعداد خطة وطنية طويلة المدى، ويُقترح أن تكون هذه الخطة جزءًا من قرار حكومي مخصص يتم تمويله وتحديد أولوياته. للاستعداد الأمثل لمواجهة أوقات الطوارئ في المستقبل، يُوصى

بأن تواصل وزارة الصحة وقيادة الجبهة الداخلية (بكعار) بتحديث أنظمة تحصين المباني التي بدأت بالفعل وفقًا للاحتياجات الناشئة على الأرض، كما يُوصى بأن تبلور وزارة الصحة أساليب عمل لمراقبة تنفيذ جميع المشاريع في المستشفيات، لضمان أن يتم البناء وفقا للقوانين والأنظمة المطلوبة في أنظمة تحصين المباني. كما يُوصى، في أعقاب استمرار حرب السيوف الحديدية، بأن تقوم وزارة الصحة، وقيادة الجبهة الداخلية، ووزارة المالية، ومختلف الجهات في المنظومة الصحية التي تُدير المستشفيات بإجراء عملية منظمة ومشتركة لاستخلاص الدروس والعبر في العديد من القضايا المتعلقة بـاستمرارية العلاج وأداء العمل نتيجة لانعدام تحصين وحماية المستشفيات.

استعدادات ونشاطات سلطة الضرائب للتعويض عن أضرار الحرب

أدت أعمال القتال المستمرة في إطار حرب السيوف الحديدية، إلى جانب القيود والتعليمات الصادرة عن قيادة الجبهة الداخلية، والتعبئة الواسعة للاحتياط، وإخلاء سكان العديد من البلدات في مناطق الجنوب والشمال، إلى وقوع أضرار مباشرة بالممتلكات وإلى حدوث تأثير سلبي على النشاط الاقتصادي المنتظم لبعض الشركات في إسرائيل. في عام 1973، تم تأسيس قسم التعويضات عن الأعمال العدائية (صندوق التعويضات) في سلطة الضرائب، والذي يركّز على موضوع التعويضات من قبل الدولة عن الأضرار الناتجة عن الحرب. وقبل اندلاع حرب السيوف الحديدية، بلغ رصيد صندوق التعويضات حوالي 17.7 مليار شيكل.

أظهرت الرقابة أنه لم تسن لغاية الآن الأحكام القانونية الدائمة التي تفصل شروط الاستحقاق للتعويض عن الأضرار غير المباشرة وطريقة حسابها، وذلك على الرغم من أن دولة إسرائيل تعاملت خلال العشرين سنة الماضية مع حروب وعمليات عسكرية فرضت خلالها على السكان وعلى الاقتصاد الإسرائيلي قيودًا مختلفة وتسببت في أضرار مباشرة للممتلكات وأضرار غير مباشرة للشركات. إن غياب التنظيم التشريعي الدائم والفترة الطويلة التي استغرقت لتحديد أحكام مؤقتة بخصوص مسارات التعويضات غير المباشرة زادت من عدم اليقين لدى المتضررين خلال الحرب، وأطالت الفترات الزمنية بين وقوع الأضرار وبين مواعيد استلام التعويضات عنها، وصعّبت من قدرة الشركات على التعافي من الأضرار التي لحقت بأعمالها

كما تبين أيضا أن صندوق التعويضات قام بدفع مبالغ زائدة للشركات خلال حرب السيوف الحديدية، وجولات القتال السابقة، وفترة جائحة الكورونا بسبب الأضرار غير المباشرة بقيمة تزيد عن 3 مليارات شيكل، رغم أن مقدمي المطالبات لم يكونوا مستحقين لها بموجب القانون. من هذه المبالغ، تم دفع حوالي 1.5 مليار شيكل جراء حرب السيوف الحديدية. لغاية موعد انتهاء الرقابة في شهر كانون أول/ديسمبر 2024، لم تُرجع للصندوق بعد 1.9 مليار شيكل من هذه المبالغ.

أظهرت الرقابة أن وزارة المالية أدارت الصندوق كصندوق تسجيلي فقط ودون أصول محددة، بل استخدمت أموال الصندوق بشكل جاري، وذلك دون موقف قانوني داعم وبدون دراسة اقتصادية شاملة حول الموضوع. كما أن أموال الصندوق تجني فائدة منخفضة لا تكفي لتغطية التآكل الناتج عن التضخم المالي، وهي غير متوافقة مع بيئة الفائدة المتغيرة. تبين أيضًا أنه قبل حرب السيوف الحديدية، كان رصيد صندوق التعويضات (17.7 مليار شيكل) أقل من النفقات خلال فترة الحرب لتعويض الأضرار المباشرة وغير المباشرة من شهر تشرين أول/ أكتوبر 2023 حتى نهاية 2024 (18.8 مليار شيكل)، وحتى أقل من تقدير الأضرار المباشرة فقط (36.2 مليار شيكل). وتبين أن وزارة المالية لم تحدد ولم تعرض على لجنة المالية التابعة للكنيست، على مدى السنوات، السيناريو الذي يجب أن يستعد له الصندوق، ولا الرصيد المطلوب في الصندوق، ولا المبنى الأمثل لرأس المال مقابل التعرض المالي للصندوق، وبهذا لم يتم الاستعداد بشكل كافٍ لسيناريو الحرب.

يوصى بأن تقوم سلطة الضرائب ووزارة المالية بمبادرة لتقديم اقتراح تشريعي دائم بخصوص مسارات التعويض عن الأضرار غير المباشرة، بهدف تقليل الفترة الزمنية بين وقوع الضرر وموعد تقديم المطالبة بالتعويض واستلام التعويض عنه، ومن ثم توفير اليقين للشركات في أوقات الطوارئ. بالإضافة إلى ذلك، على سلطة الضرائب اتخاذ إجراءات تحصيل لجميع المدفوعات الزائدة الناتجة عن دفعات صندوق التعويضات، وفحص كيفية الاستفادة المثلى من الموارد البشرية والأدوات التكنولوجية المتوفرة لديها لتحقيق هذا الغرض، والعمل على تطوير وتطبيق أنظمة رقابة محوسبة في أنظمة صندوق التعويضات لتقليل الضرر على خزينة الدولة نتيجة لدفع التعويضات لمن ليسوا مستحقين لها. كما يُوصى بأن تعمل سلطة الضرائب ووزارة العدل في أقرب وقت على تشريع يسمح للجنة الاستئناف التابعة لوزارة العدل بالنظر في جميع الاستئنافات المقدمة على قرارات صندوق التعويضات المتعلقة بمطالبات التعويض وفقًا لقانون صندوق التعويضات واللوائح المنبثقة عنه، وذلك لحل تضارب المصالح الكامن في الوضع القانوني الحالي وضمان معالجة الاستئنافات المتعلقة بالأضرار المباشرة

وغير المباشرة بشكل فعال، خلال فترات زمنية قصيرة وبطريقة مستقلة. يُوصى كذلك بأنه إلى أن يتم ترتيب التنظيم القانوني المذكور، تعمل لجان الاستئناف على تقصير الجداول الزمنية المتعلقة بتقديم ردود واستجابات

يجب على وزارة المالية اجراء فحص قانوني حول ما إذا كان ينبغي إدارة الصندوق كصندوق تسجيلي، حيث لا تُستثمر فيه الأموال المتراكمة في أصول محددة، واستخدام هذه الأموال متوافق مع أحكام المادة 2أ من قانون ضريبة الأملاك وكافة البنود الفرعية المنبثقة عنه. كما يجب على الوزارة إجراء دراسة شاملة حول جدوى استخدام أموال صندوق التعويضات لتمويل نفقات الحكومة. إضافة إلى ذلك، يجب على وزارة المالية صياغة خطة عمل وتحديد أهداف ومصادر التمويل، مع إجراء تقييم دوري والالتزام بالتقديرات المحدثة، وعرضها أمام الكنيست ضمن وثائق الميزانية، بما في ذلك العجز المحتمل حيث قد يحتاج الصندوق لتغطية نفقات الطوارئ، بما في ذلك الالتزامات لصندوق التعويضات، وكذلك عرض تكاليف التمويل المتعلقة بتجنيد الدين أثناء الحرب. سيتيح عرض هذه البيانات لصانعي القرار مراعاة السيناريوهات المحتملة للحروب المستقبلية وكوارث أخرى عند الموافقة على ميزانية الدولة.

في الختام، أود أن أتقدم بالشكر لموظفي مكتب مراقب الدولة في وحدات رقابة مجالات الاقتصاد والبنى التحتية الوطنية، ومجالات المجتمع والرفاهية والحكم المحلي، وفي وحدة الإدارة على عملهم الدؤوب في إجراء عمليات الفحص والرقابة بطريقة شاملة، مهنية وعادلة، وعلى نشر تقارير رقابة واضحة وفعالة وذات صلة.

سنواصل الابتهال وتمني الشفاء للجرحى، وعودة جثة المختطف إلى أهله ودفنه، وحلول أيام هادئة تتسم بالسكينة والهدوء.

متنياهو أنجلمان

مراقب الدولة
ومفوّض شكاوى الجمهور

القدس،
كانون الثاني 2026