המקדמה

"עند الشيب حكمة،
وطول الأيام فهم"

(سفر أيوب 12:12)

يشيخ سكان إسرائيل بوتيرة سريعة، ولذلك تعدّ شيخوخة السكان إحدى التحديات التي تواجهها دولة إسرائيل. ينطوي هذا التحدي على تأثيرات واسعة النطاق على الجهاز الصحي، منظومة الرعاية التمريضية، خدمات الرفاه الاجتماعي وسوق العمل. وعلى غرار العديد من الدول المتقدمة، تشهد إسرائيل تغيرًا ديموغرافيًا متسارعًا ناتجًا، بين أمور أخرى، عن ارتفاع في متوسط العمر المتوقع: من 70.3 سنة عام 1975 إلى 81.4 سنة عام 2023 لدى الرجال، ومن 74.6 سنة إلى 85.5 سنة لدى النساء. يؤدي هذا الاتجاه إلى زيادة مستمرة في عدد المواطنين المسنين وزيادة نسبتهم بين السكان. ففي نهاية عام 2024، كان يعيش في إسرائيل نحو 1.2 مليون شخص تبلغ أعمارهم 65 عامًا فأكثر، أي ما يقارب 13% من سكان الدولة؛ ومن المتوقع أن يعيش في دولة اسرائيل بحلول عام 2050 نحو مليوني مواطن مسن، يشكلون حوالي 15% من سكان الدولة.

إن شيخوخة السكان ليست مجرد اتجاه ديموغرافي، بل هي اختبار لقدرة السياسات العامة على التخطيط للمستقبل، والتنسيق بين الأنظمة المختلفة، وترجمة الرؤية الاجتماعية إلى إجراءات قابلة للقياس. يستند نجاح السياسة الحكومية متعددة الوزارات للتعامل مع شيخوخة السكان إلى ثلاثة عناصر متكاملة:

(أ) إعداد خطة متعددة السنوات مخصصة لهذا الغرض، تتضمن أهدافًا قابلة للقياس، ومحطات رئيسية، ومؤشرات أداء واضحة، بما يتيح تقييم التقدم المحرز في تنفيذها؛ (ب) تعيين جهة تنسيقية ذات صلاحيات ومهام محددة، تكون مسؤولة عن التنسيق بين الوزارات، إجراء الرقابة، ومتابعة تنفيذ الخطة؛ (ج) تخصيص ميزانية ضمن قرار حكومي يحدد المصادر المالية وآليات التخصيص وتحديد الأولويات، بما يضمن ترجمة السياسة إلى تنفيذ منتظم ومستمر، وألا تبقى مجرد إعلان نوايا.

تتضمن مجموعة التقارير المعروضة أمامكم نتائج الرقابة التي أجراها مكتب مراقب الدولة، والتي تم خلالها فحص كيفية تعامل السلطات في إسرائيل مع تحدي الاستعداد لشيخوخة السكان، وذلك عبر طيف واسع من القضايا المتعلقة بهذه الفئة السكانية: إدارة الاستعداد الحكومي الذي وُضعلمواجهة شيخوخة السكان، استعداد الحكومة ومؤسساتها للتعامل مع ارتفاع متوسط العمر ومع الزيادة في الحصة النسبية للسكان المسنين، بما يشمل تخطيط شامل يضمن شيخوخة مثالية، استقلالية وجودة حياة في السن المتقدم.

كما فحص مكتب مراقب الدولة مدى وجود وفعالية الآليات المخصصة للاستعداد لسن التقاعد، وتعزيز عمليات الطب الوقائي في الجهاز الصحي، وكذلك مدى وجود تخطيط اكتواري (تأميني) طويل الأمد في مؤسسة التأمين الوطني، المطلوب من اجل الحفاظ على الاستدامة الاقتصادية والأمن الاجتماعي للأجيال القادمة.

نظرًا للأهمية العالمية لموضوع الاستعداد لشيخوخة السكان، أجرى مراقب الدولة في عام 2025 الرقابة التي تُعرض نتائجها في مجموعة التقارير هذه، وذلك أيضًا في إطار رقابة دولية مشتركة بالتعاون مع مكاتب مراقب الدولة في دول أخرى وهي: ألبانيا، ليتوانيا، مالطا، سلوفاكيا، بولندا، البرتغال، باراغواي ومقدونيا الشمالية. ويُشار إلى أن مكتب مراقب الدولة في إسرائيل تولّى تركيز هذه الرقابة، وأن مراقب الدولة يشغل منصب رئيس المنظمة الأوروبية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة - يوروساي.

يتضح من نتائج الرقابة الواردة في الفصول الأربعة لهذا التقرير أنه، على الرغم من اعتراف الحكومة بهذا التحدي، وعلى الرغم من القرارات التي اتخذتها خلال السنوات الأخيرة، فإن الفجوة بين التخطيط والتنفيذ ما زالت كبيرة. فقد مضى أكثر من عقد من الزمن منذ أن حددت الحكومة التحضير والاستعداد لشيخوخة السكان هدفًا استراتيجيًا، إلا أن الوزارات الحكومية لم تبلور حتى الآن ردود فعل مؤسساتية منسقة، كما أن توزيع المسؤوليات بين الجهات المختلفة لا يزال غير واضح المعالم، الأمر الذي يخلق فجوات في تنفيذ السياسات. وعليه، ورغم الزيادة المتوقعة في عدد المسنين، فإن عدد أطباء طب الشيخوخة وأسرّة الاستشفاء لا يلبّي الاحتياجات القائمة. كما أن صناديق المرضى تطبّق بصورة جزئية فقط إجراءات الوقاية الهادفة إلى الحفاظ على صحة المسنين واستقلاليتهم؛ إذ تتركز هذه الإجراءات أساسًا على المرضى والضعفاء، ولا تُستغل بالقدر الكافي للوقاية من الأمراض والحفاظ على صحة المسنين الأصحاء. مجالات أخرى - مثل الاستعداد للتقاعد، التشغيل، التطوع والأنشطة الهادفة إلى الحد من الشعور بالوحدة – فإنها لا تُدار بصورة منسقة وشاملة، كما أنها تفتقر إلى أهداف واضحة وآليات للتنسيق بين الوزارات.

كما تبيّن أن جزءًا من القرارات الإدارية الصادرة عن مؤسسة التأمين الوطني فيما يتعلق بمخصصات التمريض، وعن سلطة سوق رأس المال والتأمين والادخار فيما يتعلق بالتأمينات الجماعية في صناديق المرضى، يستند إلى اعتبارات قصيرة الأجل. نتيجة لذلك، فإن مجمل الحلول القائمة لتقديم المساعدة، سواء على شكل خدمات أو دعم مالي للمواطنين المسنين المحتاجين إلى رعاية تمريضية، لا يتسم بالاستقرار على المدى البعيد، الأمر الذي يعرّض للخطر القدرة على توفير الدعم اللازم للمسنين على مدار الزمن.

فعلى سبيل المثال، أظهرت الرقابة أنه في إطار التغييرات التي أُدخلت على تأمينات الرعاية التمريضية في مؤسسة التأمين الوطني، اتُّخذت قرارات أسهمت في زيادة عدد المستحقين للمخصصات بأكثر من الضعف (من 180,000 إلى 392,000 مستحقا)، وفي زيادة حجم الإنفاق الفعلي على الرعاية التمريضية بثلاثة أضعاف تقريبًا (بنسبة 201%، من 7 مليارات شيكل إلى 21.1 مليار شيكل)، وقد تم ذلك دون مرافقة اكتوارية من قبل الخبير الاكتواري للمؤسسة. كما تبيّن أنه، خلافًا لقرار الحكومة الصادر عام 2015، وباستثناء جلسة حكومية واحدة عُقدت عام 2018 عُرض خلالها أثر إصلاح الرعاية التمريضية على العجز الاكتواري، من دون اتخاذ أي قرارات تنفيذية، فإن الحكومة والمجلس الوزاري الاجتماعي-الاقتصادي لم يعقدا أي نقاش بشأن العجز الاكتواري والمالي لمؤسسة التأمين الوطني خلال السنوات 2018–2025، رغم أن ثلاثة تقارير اكتوارية أشارت إلى تفاقم كبير في العجز الاكتواري للمؤسسة. كذلك أظهرت الرقابة أن مجلس التأمين الوطني صادق خلال الأعوام 2024–2026 على ميزانية تعاني من عجز، من دون إجراء أي نقاش حول السبل الممكنة لتقليص هذا العجز. نتيجة لذلك، تضررت المتانة المالية للمؤسسة، بحيث يُتوقع أن ينفد صندوق التأمين الوطني، الذي يمثل الفوائض التي جمعتها المؤسسة لتغطية مدفوعات المخصصات المستقبلية، في عام 2035، وعندها لن تتمكن المؤسسة من الوفاء بالتزاماتها تجاه المؤمن عليهم. ويؤدي تقديم موعد نفاذ الصندوق إلى الحاق الضرر بالاستقرار الاكتواري لمؤسسة التأمين الوطني، ويزيد من خطر اضطرارها إلى إجراء تقليصات حادة في المخصصات أو رفع رسوم التأمين في المستقبل، كما يزعزع الثقة في منظومة الضمان الاجتماعي التي تجبي رسوم التأمين في الحاضر من أجل دفع المخصصات مستقبلًا وفقًا لأحكام القانون.

من أجل التعامل مع شيخوخة السكان في إسرائيل ومواجهتها على النحو الأمثل، هناك حاجة إلى انتهاج استعداد وطني مبكر. نوصي بأن تقوم الجهات الحكومية ذات الصلة، بما في ذلك مكتب رئيس الوزراء، وزارة الصحة، وزارة الرفاه الاجتماعي ووزارة المساواة الاجتماعية، إضافة إلى مؤسسة التأمين الوطني، ببلورة خطة وطنية متعددة السنوات. وينبغي أن تكون هذه الخطة خطة تنفيذية تشمل، بين أمور أخرى، معالجة النتائج الواردة في فصول هذا التقرير. إن الاستثمار في منع التدهور الصحي، ومنع التدهور الوظيفي والإدراكي، وتعزيز الشيخوخة المثلى - من خلال العلاجات الوقائية، الحفاظ على الصحة الجسدية والوظيفية، تشجيع نمط حياة نشط، الاستعداد للتقاعد والتشغيل والتطوع - من شأنه أن يساعد على تأخير الاعتماد الوظيفي على الآخرين، تقليص سنوات الحياة المصحوبة بالمرض، تعزيز استقلالية المواطنين المسنين ورفاههم، وتحسين كفاءة الإنفاق العام على الصحة والرعاية التمريضية. كما أن الاستثمار في الوقاية على هذا النحو سيسهم في دمج المواطنين المسنين في المجتمع من خلال أنشطة مثل التطوع ورعاية أفراد الأسرة، وسيُمكّنهم من الإسهام في اقتصاد الدولة حتى بعد تقاعدهم. إلى جانب إعداد الخطة الوطنية متعددة السنوات، ولا سيما في ضوء الزيادة المتوقعة في عدد المواطنين المسنين المحتاجين إلى الرعاية التمريضية، وفي ظل المخاوف من أن منظومة التأمين التمريضي في إسرائيل قد لا تكون قادرة على تلبية احتياجاتهم بصورة مستدامة، يتعين على مؤسسة التأمين الوطني أن تبادر من الآن، بالتعاون مع وزارة المالية، إلى اتخاذ خطوات لتثبيت آليات منظومة التأمين التمريضي، وضمان حصول المواطنين المسنين المحتاجين إلى الرعاية التمريضية على الاستجابة الملائمة لاحتياجاتهم أيضًا في السنوات القادمة.

ومن منظور استشرافي للمستقبل، فإن التعامل الأمثل مع تحدي الاستعداد لشيخوخة السكان في مجالات السياسات العامة والصحة والرفاه والتخطيط الاكتواري طويل الأمد، من شأنه أن يتيح بناء مجتمع إسرائيلي أفضل، من خلال توفير منظومة دعم شاملة للسكان المسنين، بما يؤدي إلى تحقيق شيخوخة مثالية لهذه الفئة السكانية.

أتوجه بالشكر إلى موظفي شعبة رقابة مجالات المجتمع والرفاه، وإلى موظفي شعبة المقر، الذين عملوا على إعداد مجموعة التقارير هذه بمهنية ودقة وتفانٍ، من منطلق الشعور بالمسؤولية والرسالة التي يؤدونها.

آمل أن تسهم نتائج هذا التقرير وتوصياته في ضمان استعداد وطني أمثل لمواجهة التحدي الاجتماعي-الاقتصادي المتمثل في شيخوخة السكان. فالأمر لا يقتصر على تلبية احتياجات من بلغوا سنّ الشيخوخة، بل يتطلب أيضًا إدراك الحاجة الجماعية إلى الاستمرار في تقدير مساهماتهم في المجتمع والتعلّم من خبراتهم. ينبغي لنا أن نسعى ليس فقط إلى ضمان رفاه المواطنين المسنين، بل أيضًا إلى تعزيز وتعظيم الإمكانات الكامنة لديهم لما فيه مصلحة الجميع، مع الحفاظ على كرامتهم واستقلاليتهم واندماجهم في المجتمع.

متنياهو أنجلمان
مراقب الدولة
ومفوَّض شكاوى الجمهور

القدس،
يونيو 2026