



صافرة إنذار! אזהרת אמת!



فجوات في مستوى الجاهزية لحالات الطوارئ في المجتمع
العربي في إسرائيل - معطيات وتوصيات لتعزيز الصمود
المجتمعي

شباط 2026

بحث وكتابة:

مريم عواد وينيڤ كرمل، شركة لكسيدل



صافرة إنذار:

فجوات في مستوى الجاهزية لحالات الطوارئ في المجتمع العربي في إسرائيل -
معطيات وتوصيات لتعزيز الصمود المجتمعي

بحث وكتابة: مريم عواد وينيّف كرمل، شركة لكسيدل
مرافقة وتحرير: من سيكوي-أفق: عوفر دغان، وصال رعد، رغد جراسي
من مركز إنجاز: عماد جراسي، ليلي سويد وأريج نصرّة
قراءة وتعقيب: د. حيلي هيرش، وجدي خلايلة وروعي براك
أعضاء وعضوات لجنة التوجيه:
من لجنة رؤساء السلطات المحليّة العربيّة: أمير بشارات وراوية حندقلو
من سلطة التطوير الاقتصادي: روعي يسود
من صندوق SVF: رافيت غرينبيرغ وباتيا كالوش
من Task Force: ميخال براك
من سيكوي-أفق: نوغا مالكين، مارشا شيمو، شيرين بطشون، يعالا مازور ونيرا بن عوزير
ترجمة للعربيّة: د. ربي سمعان، جلوكال للترجمة والحلول اللغويّة
تصميم الجرافيك: مجد شرجي



هذه الورقة متاحة بالعبريّة أيضًا على موقع سيكوي-أفق.
يجوز ويُسّتحسن التصوير، النسخ والاقتباس من هذا الإصدار مع ذكر تفاصيل المرجع.
يحظر نسخ الإصدار دون إذن خطي من الجمعية.

تم إعداد ونشر هذا الإصدار بفضل الدعم السخي الذي قدمه صندوق SVF



مكاتب سيكوي-أفق

طريق ألني 77

ص.ب. 99650، حيفا 31996

هاتف: 04-8523188، فاكس: 04-8523065

مكاتب انجاز

شارع وادي الحجّاج، 2004،

ص.ب. 50724، الناصرة 162222



סיכוי-أفق هي مؤسسة مشتركة للعرب واليهود، تعمل منذ عام 1991 على تعزيز المساواة والشراكة بين العرب واليهود في إسرائيل، وتختص في تطوير وتغيير السياسات. تجمع المؤسسة في عملها بين أبحاث السياسات القائمة على البيانات، الحوار المباشر مع المهنيين في المؤسسات الرسمية، تنفيذ الحملات والأنشطة الجماهيرية، وبناء القدرات لدى جهات مركزية فاعلة في المجتمع المدني والمؤسسات الرسمية، وذلك بهدف تعزيز المساواة والشراكة من خلال التأثير في السياسات العامة والحكومية. في إطار عملها، ترافق سيكوي-أفق على مدار السنوات الخطط الحكومية الخمسية للتطوير الاجتماعي والاقتصادي للمجتمع العربي، منذ مرحلة بلورة السياسات، مروراً بالمصادقة على القرارات، ووصولاً إلى تنفيذها على أرض الواقع، بما يشمل المتابعة والمرافقة عن كثب لمجموعة واسعة ومتنوعة من المجالات المحورية. وتمتلك المؤسسة خبرة في تشخيص الفجوات والعوائق البنيوية، وتطوير حلول سياساتية، ودعم تبنيها وتطبيقها من قبل الوزارات الحكومية والسلطات المحلية.



مركز إنجاز هو جمعية أهلية غير ربحية تأسست عام 2008 بقرار من اللجنة القطرية لرؤساء السلطات المحلية العربية في إسرائيل. وقد جاء تأسيس المركز استجابةً للحاجة إلى معالجة فجوات التطوير البنيوية التي تعاني منها هذه السلطات، وانطلاقاً من السعي إلى تعزيز قدراتها الإدارية بما يساهم في تحسين جودة الحياة في البلدات العربية. وتنطلق رؤية المركز من اعتبار السلطات المحلية ركيزة مهنية وريادية ومبتكرة، تشكل مفتاحاً لتحقيق التنمية والازدهار على المستوى المحلي. وانسجاماً مع هذه الرؤية، يعمل مركز إنجاز على تطوير البنى المهنية والأدوات التنظيمية التي تعزز التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بهدف تقليص الفجوات الاجتماعية والاقتصادية، رفع مستوى الحياة للسكان، وتمهيد الطريق نحو مجتمع أكثر مساواة.

فهرس المحتويات

7	ملخص
8	مدخل
8	مقدمة
9	الإطار النظري
9	تعريف مصطلح الجاهزية للطوارئ
9	تعريف مصطلح الصمود المجتمعي
10	الإطار التحليلي لهذه الدراسة
11	المنهجية البحثية
11	خلفية
11	مستوى الجاهزية في المجتمع العربي
14	منظومات الطوارئ في إسرائيل
14	نظرة عامة
14	الإطار المعياري
17	هيكلية منظومات الطوارئ في إسرائيل وغياب جهة تنسيقية جامعة
19	السلطة المحلية في حالة الطوارئ
22	هيئات الطوارئ على المستويين القطري واللوائي
24	التأهيل والأهداف الوطنية للخدمات
25	الحماية في إسرائيل وفي المجتمع العربي
25	الإطار المعياري
27	تمويل إنشاء وسائل الحماية
27	سياسة إقامة غرف محصنة في المنازل القديمة
29	أحداث وتطورات مركزية في المجتمع العربي خلال فترة الحرب
32	مستوى الجاهزية في المجتمع العربي: الفجوات، العوائق والتوصيات
32	مقدمة
33	فجوات في وسائل الحماية داخل المنازل
33	خلفية
33	المعيار
33	الفجوات
34	العوائق
35	توصيات
36	تلخيص
37	فجوات في الحماية في الحيز العام وعلى مستوى السلطة المحلية
37	خلفية
37	المعيار
37	الفجوات

39	توصيات
40	تلخيص
42	فجوات في الحماية والبنى التحتية في المؤسسات التعليمية في المجتمع العربي
42	خلفيّة
42	المعيار
42	الفجوات
44	العوائق
44	توصيات
45	تلخيص
46	فجوات في مناليّة خدمات الإنقاذ
46	خلفيّة
46	المعيار
47	الفجوات
48	العوائق
48	توصيات
49	تلخيص
50	فجوات في آليات الدعم النفسي في حالات الطوارئ
50	خلفيّة
52	المعيار
52	الفجوات
54	العوائق
54	توصيات
55	تلخيص
56	فجوات في مناليّة الفروع الحديدية/الحيويّة في حالات الطوارئ
56	خلفيّة
56	المعيار
56	الفجوات
57	العوائق
58	توصيات
58	تلخيص
59	فجوات في قدرة السلطات المحليّة على أداء مهامها في حالات الطوارئ
60	خلفيّة
60	المعيار
61	الفجوات
66	العوائق
67	توصيات
68	تلخيص

70.....	فجوات في تنسيق عمل المجتمع المدني.....
70.....	خلفيّة.....
71.....	المعيار.....
71.....	الفجوات.....
73.....	العوائق.....
73.....	توصيات.....
74.....	فجوات في الإحساس بالأمان الجسدي والانتماء داخل أماكن العمل.....
74.....	خلفيّة.....
75.....	المعيار.....
76.....	الفجوات.....
79.....	العوائق.....
80.....	توصيات.....
81.....	تلخيص.....
82.....	فجوات في الجاهزيّة لحالات الطوارئ في المؤسسات التعليميّة في المجتمع العربي.....
82.....	خلفيّة.....
83.....	المعيار.....
84.....	الفجوات.....
85.....	العوائق.....
86.....	توصيات.....
87.....	تلخيص.....
88.....	قائمة المراجع.....
88.....	أدبيّات بحثيّة، تقارير وأوراق سياسات.....
92.....	وثائق أصليّة، تشريعات وإجراءات.....
93.....	المشاركون في المقابلات.....

منذ السابع من تشرين الأول 2023، واندلاع الحرب على غزة، تعيش البلاد حالة حرب مستمرة سلّطت الضوء على مستوى الجاهزية لحالات الطوارئ في الجبهة الداخلية في إسرائيل، وتحديدًا على الفجوات القائمة بين المجتمع العربي وباقي الشرائح السكانية في الدولة. مستوى الجاهزية لحالات الطوارئ في المجتمع العربي يُعتبر قضية مركزية، في ظلّ حالات الطوارئ المتكررة في السنوات الأخيرة، التي أبرزت تأثير هذا الجانب على الأداء الاجتماعي، خاصةً في ظلّ تهميش هذه المسألة في إطار الخطط الخمسية للتطوير الاقتصادي والاجتماعي وتقليص الفجوات في المجتمع العربي.

أجري في إطار البحث فحص منهجيّ لمستوى الجاهزية لحالات الطوارئ في المجتمع العربي، ومن ضمنه مسح منهجيّ للموضوع في أربع دوائر: الأسرة، السلطات المحلية، جهاز التربية والتعليم، وأماكن العمل، وذلك وفق خمسة أبعاد رئيسية: الحماية، الاستمرارية الوظيفية، الثقة بالمؤسسات، توفر الموارد، ورأس المال الاجتماعي.

في كل مجال، تم تحديد "معيّار" مرجعي استنادًا إلى مراجعة شاملة لآليات الجاهزية لحالات الطوارئ في إسرائيل، وإلى الوضع القائم في المجتمع اليهودي ولدى سائر السكان. واستنادًا إلى هذا المعيار، تم تحليل الفجوات ورصد العوائق التي تسهم في تكوينها واتساع نطاقها، إلى جانب بلورة توصيات سياساتية تهدف إلى تقليصها.

شملت الأدوات البحثية استطلاع رأي أجرته شركة Kantar بالتعاون مع Lixidale، وضمّ 503 مشاركين ضمن مسح إلكتروني، أجري بين 17 و24 آذار 2025. شمل البحث أيضًا 20 مقابلة معقّدة مع جهات مختلفة ذات رؤى مختلفة حول المجتمع العربي ومدى جاهزيته لحالات الطوارئ، بالإضافة إلى مجموعة بؤرية ضمّت أصحاب مناصب في سلطات محلية عربية، واستبيانًا موجّهًا إلى الحاسبين في هذه السلطات. أجريت أيضًا مراجعة شاملة للأدبيات وتحليل لمعطيات إحصائية حول الموضوع.

يرسم هذا البحث خارطة طريق شاملة وضرورية لتقليص الفجوات في مستوى جاهزية المجتمع العربي لحالات الطوارئ وتعزيز الصمود المجتمعي. بعض الحلول قابلة للتنفيذ الفوري، فيما تتطلب حلول أخرى تخطيطًا طويل الأمد. وفي جميع الأحوال، تبرز الحاجة إلى بلورة خطة شاملة متعددة الأبعاد، تحدّد مسارًا واضحًا، تُشرك جميع الجهات المعنية، وتضمن تخصيص الموارد اللازمة.

منذ السابع من تشرين الأول 2023، تعيش البلاد حالة حرب مستمرة، تنعكس آثارها بوضوح على الحياة المدنية بشكل عام، وعلى المجتمع العربي بشكل خاص، الذي تكبد أضرارًا جسيمة جزاء الحرب المستمرة على أكثر من مستوى: في الأمان الشخصي والجماعي، في الوضع الاقتصادي، وفي مستوى الثقة بمؤسسات الدولة. فقد شملت تداعيات الحرب إصابات مباشرة، فقدان مصادر دخل وفرص عمل، تراجعًا في الشعور بالأمان في الحيز العام، وتعمق مشاعر الاغتراب تجاه الدولة ومؤسساتها. لكنّ الحرب ليست حدثًا منفصلًا، بل تأتي ضمن سياق أوسع من الأزمات المتراكمة التي شهدتها السنوات الأخيرة، من جائحة كورونا إلى الأزمات الاقتصادية والسياسية، وصولًا إلى الجريمة المتصاعدة والمستمرة. هذه الأزمات مجتمعة لم تكشف الستار عن الفجوات بين المجتمع العربي والمجتمع اليهودي فحسب، بل أسهمت في تعميقها وترسيخها أيضًا. واقع الأزمات المتكررة والممتدة لفترات طويلة يستدعي إجراء تقييم جدي وشامل لمستوى الجاهزية لحالات الطوارئ في المجتمع العربي، ولتأثير ذلك على قدرة المجتمع على الصمود. ينطلق هذا البحث من فرضية واضحة: مستوى الجاهزية لحالات الطوارئ ليس مسألة تقنية، بل عامل حاسم في قدرة المجتمع العربي على مواجهة الأزمات، بما في ذلك الأزمة الحالية. كما يطرح البحث إطارًا أوسع لفهم أهمية تقليص الفجوات في مستوى الجاهزية، بوصفه شرطًا أساسيًا لبناء الثقة بين المجتمع العربي ومؤسسات الدولة. فبدون استثمار حقيقي في هذا المجال، يصعب الحديث عن مسار فعلي للتعافي من آثار الحرب، أو عن بناء آلية صمود مجتمعي قادرة على مواجهة التحديات المستقبلية.

يتشكل الصمود المجتمعي من ثلاثة عناصر مركزية: مستوى الجاهزية لحالات الطوارئ، جودة الاستجابة المؤسسية، ومستوى ثقة الجمهور بالمؤسسة الرسمية.

مستوى الصمود المجتمعي يقاس من خلال مستوى الجاهزية لحالات الطوارئ، جودة الاستجابة المؤسسية، ومستوى ثقة الجمهور بالمؤسسة الرسمية. وفي هذا الإطار، تقيم هذه الدراسة مستوى الجاهزية لحالات الطوارئ في المجتمع العربي في إسرائيل، وكيف يؤثر مستوى الجاهزية هذا على صموده، مع رصد الفجوات القائمة وطرح مسارات عملية لمعالجتها.

تعريف مصطلح الجاهزية للطوارئ

تعرف الجاهزية لحالات الطوارئ على أنها سيروية مستمرة من التخطيط، وإدارة الموارد، والتنسيق بين مختلف الجهات، بهدف الحد من آثار الأزمات وضمان استجابة سريعة وفعالة تساعد المجتمع على التعافي.¹ ووفقاً لكونفورت، تتضمن هذه السيروية تحديد المخاطر في مرحلة مبكرة، بلورة خطط طوارئ، توطيد التعاون بين المؤسسات، وتوظيف الموارد بصورة متكاملة.² كما يؤكد كابوكو، هوكينز وريفييرا³ أن هذه الجاهزية تقوم على قدرة المؤسسات والمجتمعات على التكيف، ما يمكنها من مواجهة الأزمات والتعافي منها بسرعة. بالإضافة إلى ذلك، تطرح تيراني مقارنة ترى في الجاهزية للطوارئ ممارسة اجتماعية-سياسية،⁴ تضع من خلالها الدولة والمؤسسات العامة بنية تحتية لإدارة الأزمات بواسطة القوانين، والأنظمة، وإدارة المخاطر القائمة على المعطيات. ويتقاطع هذا الطرح مع نموذج كونفورت⁵ الذي يبرز أهمية البعد التنظيمي في الجاهزية للطوارئ، بوصفه عاملاً حاسماً في سرعة الاستجابة والحفاظ على الاستقرار المجتمعي. وعليه، فإن الجاهزية لحالات الطوارئ لا تقتصر على التعامل مع تبعات الأزمة، بل هي عملية ديناميكية تشمل التخطيط المسبق، تحديد الأولويات، وتخصيص الموارد للحد من المخاطر وتسريع سيروية التعافي.⁶

تعريف مصطلح الصمود المجتمعي

يُعرف الصمود المجتمعي على أنه قدرة المجتمع على مواجهة الأزمات، التكيف مع التغيرات، والتعافي السريع، مع الحفاظ على التماسك المجتمعي واستقرار أداء المؤسسات.⁷ ووفقاً لنوريس وآخرين، يستند الصمود إلى مجموعة من القدرات تشمل الموارد الاقتصادية، التماسك المجتمعي، الثقة بالمؤسسات، والقدرة على التكيف. ويبين هذا النموذج أن المجتمعات التي تتمتع بمستوى عالٍ من الصمود قادرة على الحد من آثار الأزمات والتعافي منها بوتيرة أسرع. ويؤكد ألدريتش على الدور المركزي لرأس المال الاجتماعي في تعزيز الصمود المجتمعي.⁸ إذ تشير أبحاثه إلى أن الشبكات الاجتماعية القوية، الثقة المتبادلة، والمشاركة المجتمعية، جميعها عناصر أساسية تمكن المجتمعات من إعادة بناء نفسها بعد الأزمات. فالمجتمعات التي تتمتع بروابط اجتماعية متينة تكون أكثر قدرة على تفعيل آليات الدعم المتبادل وتوفير الموارد في أوقات الأزمات. من جهتهم، يصف باتون وجونستون الصمود على أنه سيروية متعددة المستويات،⁹ يتداخل فيها أداء المؤسسات، منالية الموارد، والثقة بالمؤسسات، بما يعزز قدرة المجتمع على المواجهة، ويؤكد أن الصمود ليس حالة ثابتة، بل عملية ديناميكية مشروطة بقدرة المجتمع على التعلم من تجارب سابقة، تطوير إستراتيجيات تكيف، وبناء شبكات دعم فعالة.

1. Perry, R. W., & Lindell, M. K. (2007). *Emergency Planning*. Wiley.

2. Comfort, L. K. (2005). Risk, Security, and Disaster Management. *Annual Review of Political Science*, 8, 335-356.

3. Kapucu, N., Hawkins, C. V., & Rivera, F. I. (2013). *Disaster Resiliency: Interdisciplinary Perspectives*. Routledge.

4. Tierney, K. (2014). *The Social Roots of Risk: Producing Disasters, Promoting Resilience*. Stanford University Press.

5. Comfort, 2005.

6. Perry & Lindell, 2007; Kapucu et al., 2013; Tierney, 2014.

7. Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1-2), 127-150.

8. Aldrich, D. P. (2012). *Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery*. University of Chicago Press.

9. Paton, D., & Johnston, D. (2017). *Disaster Resilience: An Integrated Approach* (2nd ed.). Charles C Thomas Publisher.

كما تطرح كاتر وآخرون نموذجًا مكانيًا للصمود المجتمعي،¹⁰ يبين أنّ مستوى الصمود يتأثر بعوامل مثل البنية التحتية المحلية، القدرة المؤسسية، منالية الموارد، ومستويات الفقر. ويشدّد هذا النموذج على أنّ الصمود المجتمعي ليس نتاج خصائص المجتمع المحلي فحسب، إنّما أيضًا نتاج السياسة الحكومية ومستوى منالية الخدمات الحيوية.

وعليه، يتشكّل الصمود المجتمعي من خلال توليفة تجمع بين عدّة عناصر: رأس المال الاجتماعي، الثقة بالمؤسسات، استمرارية عمل المؤسسات، ومنالية الموارد، وهو عنصر أساسي في قدرة المجتمعات على التعافي من الأزمات.¹¹

الإطار التحليلي لهذه الدراسة

استنادًا إلى التعريفات أعلاه (الجاهزية لحالات الطوارئ والصمود المجتمعي)، وُضع لهذا البحث إطار تحليلي لتقييم مستوى الجاهزية لحالات الطوارئ في المجتمع العربي، يستند إلى تحليل خمسة أبعاد مركزية في أربعة مجالات حياتية. وتُعدّ هذه الأبعاد، وفق الأدبيات، عناصر أساسية في تقييم مستوى الجاهزية وترتبط بشكل وثيق بمستوى الصمود المجتمعي أيضًا.

1. **الحماية والأمان (Safety and Security)** – تم تقييم مستوى الحماية الفعلية والشعور بالأمان، خاصة في ظل تهديد الصواريخ، كما تمّ فحص جوانب أخرى في هذا المضمار، كالشعور بالأمان نتيجة تصرفات عدائية على خلفية الحرب.
2. **الاستمرارية الوظيفية (Functional Continuity)** – أي قدرة الدوائر المختلفة على متابعة عملها في حالات الطوارئ.
3. **الثقة بالمؤسسات (Trust in institutions)** – مستوى ثقة الأفراد بقدرة المؤسسات، الرسمية وغير الرسمية، على الاستجابة في أوقات الأزمات.
4. **تخصيص الموارد (Resource Allocation)** – مستوى منالية الموارد اللازمة للاستعداد لحالات الطوارئ.
5. **رأس المال الاجتماعي (Social Capital)** – تم تقييم رأس المال الاجتماعي في هذا البحث باعتباره عنصرًا يساعد الجهات المختلفة على التعامل مع حالات الطوارئ. وفي هذا السياق، فإنّ رأس المال الاجتماعي يشمل الشعور بالكفاءة الذاتية، المكانة المهنية، التماسك المجتمعي، والشبكات الاجتماعية الداعمة وغيرها.

تم تقييم هذه الأبعاد في أربعة مجالات رئيسية:

1. العائلة
 2. السلطات المحلية
 3. أماكن العمل
 4. المؤسسات التعليمية
- تم تحليل الأبعاد واردة الذكر، كلّ وفق طبيعته. وحيث أمكن ذلك، أجريت مقارنة مع المجتمع اليهودي، بهدف رصد الفجوات القائمة وأوجه النقص.

10. Cutter, S. L., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E., & Webb, J. (2008). A Place-Based Model for Understanding Community Resilience to Natural Disasters. *Global Environmental Change*, 18(4), 598-606.

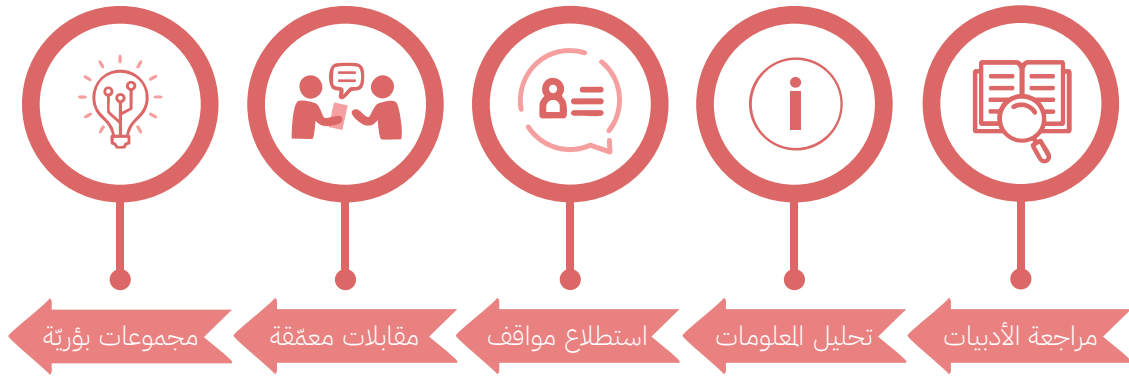
11. Norris et al., 2008; Aldrich, 2012; Paton & Johnston, 2017; Cutter et al., 2008.

المنهجية البحثية

اعتمد هذا البحث على الأدوات البحثية التالية:

الشكل 1: الأدوات البحثية

الأداة البحثية



أجري استطلاع الرأي من قبل شركة Kantar بمرافقة شركة لكسيدل، وشمل 503 مشاركين ضمن مسح إلكتروني، وذلك بين 17 و24 آذار 2025. كما أُجريت 20 مقابلة معمقة مع جهات ذات رؤى مختلفة حول المجتمع العربي وحول المجالات المشمولة في التقييم. أقيمت أيضًا مجموعات بؤرية مع أصحاب مناصب في سلطات محلية عربية (شارك فيها 9 ضباط أمن (٩٧٠١٧) ورئيس سلطة محلية واحد)، كما تم توزيع استبيان على محاسبي السلطات المحلية العربية (وردت إجابات من 9 محاسبين)، واستبيان إضافي لضباط الأمن (وردت إجابات من 8 مجيبين). وشملت مراجعة الأدبيات وتحليل المعطيات مراجعة شاملة للمنشورات والبيانات ذات الصلة.

خلفية

مستوى الجاهزية في المجتمع العربي

تشير الأدبيات البحثية التي تناولت موضوع جاهزية المجتمع العربي لحالات الطوارئ إلى وجود إجماع على أنه خلال القرن العشرين، منذ قيام الدولة وحتى حرب لبنان الثانية عام 2006، تم إقصاء المجتمع العربي فعليًا عن منظومة الطوارئ في الدولة. أي أنه حتى عام 2006 (بدرجة أقل أيضًا في الوقت الحاضر كما سيُبين لاحقًا)، لم يُنظر إلى المجتمع العربي كجزء جوهري من الخطاب العام ولا من السياسات الحكومية في سياق الاستعداد لحالات الطوارئ.

يُولي علي (2021) وزنًا كبيرًا للصراع القومي الإسرائيلي-الفلسطيني، والذي أدّى إلى أنّ الخطاب العام والسياسات الحكومية المتعلقة بالاستعداد للطوارئ لم تشمل، عمليًا، المجتمع العربي.¹² ويشير إلى أنّ الجوانب العملية والضرورية، مثل الإخلاء والإجلاء في حالات الطوارئ، استحضرت صدمات تاريخية تعود

12. علي، د. (2021). حوسن חברתי בחברה הערבית: תודעה, התאמה תרבותית והמלצות לפעולה. מוסד שמואל נאמן

إلى نكبة عام 1948، مما صعب التعامل معها وتطبيقها عند الحاجة. وبنوّه أيضًا بأنّ إسناد مهمة معالجة قضايا الطوارئ في الغالب إلى المؤسسة الأمنية الإسرائيلية، وتعريف سيناريو التهديد الأساسي كتهديد أمنيّ بالدرجة الأولى، أسهما في استبعاد المجتمع العربيّ عن المنظومة الاقتصادية في حالات الطوارئ (n"7n) من منظور الدولة.

أدت حرب الخليج الأولى وما رافقها من إطلاق صواريخ على الجبهة الداخلية الإسرائيلية (خلال الفترة بين كانون الثاني وشباط 1991) إلى تحوّل جذريّ في مفهوم الدفاع المدنيّ في إسرائيل. فقد ترسّخت لأول مرة مقولة "الجبهة الداخلية كجبهة قتال"، ما أفضى إلى إنشاء قيادة الجبهة الداخلية ضمن المؤسسة العسكرية. وقد تطور هذا المفهوم لاحقًا، وأدى إلى "تمدين" عمليّات الحماية إلى حدٍ ما. بحيث مُنحت صلاحيات إضافية لسلطات مدنيّة، بينما اضطلعت قيادة الجبهة الداخلية بدور داعم ومساند في إدارة الاستجابة المدنيّة.¹³

أمّا فيما يتعلق بجاهزيّة المجتمع العربيّ، فقد برزت نقطة تحول أولى، على الأقل على المستوى الإدراكي، في عام 2006 فقط. ويعود ذلك إلى أنّ نحو 40% من ضحايا الصواريخ التي وقعت في مناطق مدنيّة خلال شهر ونصف من حرب لبنان الثانية كانوا من أبناء المجتمع العربيّ، وذلك بالرغم من أنّ نسبة المواطنين العرب في الدولة لا تتجاوز الـ 20%. لأول مرة، ترسّخ الإدراك أنّ المجتمع العربيّ معرّض أيضًا لتهديدات أمنيّة، بل ولتهديدات أخرى أيضًا، وأحيانًا بدرجة تفوق المجتمع اليهودي.¹⁴ ويشير آخرون إلى أحداث إضافية، مثل حريق الكرمل عام 2010 والفيضانات في الطيرة وبقعة الغربية في كانون الثاني 2013، باعتبارها مؤشّرًا على فجوات عميقة في خدمات الإنقاذ داخل البلدات العربيّة.¹⁵

وجّه تقرير مراقب الدولة لعام 2007، الذي تناول أداء السلطات المحليّة خلال حرب لبنان الثانية، انتقادات شديدة للحكم المحليّ عمومًا، وأشار ضمن ذلك إلى أنّ معظم السلطات المحليّة العربيّة التي شملها الفحص لم تكن مهنيّة إطلاقيًا لحالات الطوارئ.¹⁶

رصدَ تقرير صادر عن "مبادرات صندوق إبراهيم" عام 2013 أبرز أوجه القصور في مجال الجاهزيّة للطوارئ في المجتمع العربيّ.¹⁷ وفقًا للتقرير، لوحظ منذ عام 2006 تحسن في تعامل الوزارات مع موضوع الطوارئ في المجتمع العربيّ، شمل تخصيص موارد وإجراء تدريبات وتمارين السلامة، إلا أن وتيرة هذا التحسن لم تكن كافية لسدّ الفجوات التي كانت قائمة آنذاك. ويشير التقرير إلى أنّه في عام 2013 كان هناك نقص في خدمات طب الطوارئ وفي محطات الإطفاء في البلدات العربيّة، إضافة إلى قصور في وسائل الحماية داخل المؤسسات التعليميّة والمباني العامّة. يوضّح التقرير أيضًا أن البلدات الـ 24 التي شملها الفحص تضم عادة مستودعات طوارئ، إلا أنّها ليست مجهزة بالقدر الكافي. في المقابل، سجّل تحسّن تمثّل في وجود نظام إنذار وتحذير (صفارات)، مقارنةً بالفترات السابقة، كما جاء في التقرير. ومع ذلك، يؤكد التقرير على أنّ السلطات المحليّة العربيّة المشمولة في الدراسة لا تعتبر نفسها مهنيّة لحالات الطوارئ، سواء من حيث البنى التحتيّة أو الجوانب التنظيميّة، بما في ذلك تأهيل الكوادر العاملة فيها.

جاءت مسألة الجاهزيّة لحالات الطوارئ في المجتمع العربيّ في وثائق سيرورة حكوميّة عُرفت باسم "معًا من أجل تعزيز الصمود في حالات الطوارئ". انطلقت السيرورة عام 2008 بقيادة ديوان رئيس الوزراء،

13. قيادة الجبهة الداخلية، (التاريخ غير معروف). تاريخ الدفاع المدنيّ. قيادة الجبهة الداخلية. قيادة الجبهة الداخلية، (التاريخ غير معروف). 30 عامًا على إنشاء الجبهة الداخلية.

قيادة الجبهة الداخلية، تاريخ التصوّح أيار 2025

14. אבו עסבה, ח. ואח' (2013). מוכנות הישובים הערבים לחירום. יוזמות אברהם

15. בארי-סוליציאנו, א., דראושה, מ., (2013). פתח דבר. للرجع السابق.

16. مراقب الدولة (2007). جاهزة الجبهة الداخلية وأدائها خلال حرب لبنان الثانية. مراقب الدولة. من جملة الأمور، جاء في الملخص:

"جاهزة السلطات المحليّة لحالات الطوارئ كانت متدنية. ففي العديد من هذه السلطات لم تُعدّ خطط طوارئ كما هو مطلوب، والتالي، لم توضع البنى التحتيّة اللازمة لمواجهة حالات الطوارئ. وقد أظهر الفحص أنّ السلطات المحليّة في المجتمع العربيّ، على سبيل المثال، لم تستعدّ أصلًا لتل هذه الحالات، ويعود ذلك جزئيًا إلى عدم حصولها على الأدوات والبرانيات اللازمة لإقامة منظومات لحالات الطوارئ. وفي الحصلة، لم تتوفر في المجتمع العربيّ أيضًا ملاجئ أو وسائل حماية ملائمة خلال فترة الحرب".

17. אבו עסבה ואח', 2013.

لاستخلاص العبر من حرب لبنان الثانية. وشملت إقامة طاولة مستديرة لتعزيز التنسيق بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص في حالات الطوارئ. غير أنَّ مسألة المجتمع العربي لم تناقش في إطار هذه السيورة، وظلَّت بحاجة إلى مزيد من البحث والتعمُّق.^{19,18}

هناك مؤشرات إضافية على إطلاق سيورة في مجال الجاهزية لحالات الطوارئ داخل السلطات المحليَّة العربيَّة خلال العقد الماضي. ففي إطار الخطة الخمسيَّة للمجتمع العربيِّ للأعوام 2016-2021 (القرار 922)، حُصص مبلغ 50 مليون شيكل لتحسين الجاهزية لحالات الطوارئ في هذه السلطات.²⁰ أمَّا الخطة الخمسيَّة للأعوام 2022-2026 (القرار 550)، فقد نصَّت على إقامة مركز صمود إقليميٍّ للمجتمع العربيِّ "بهدف تعزيز جاهزية السلطات المحليَّة لحالات الطوارئ، وتقديم مزيد من الحلول والخدمات النفسيَّة-الاجتماعيَّة والجماهيريَّة".²¹ كما ألزم القرار وزارة الصحة بتحسين البنى التحتيَّة الصحيَّة في المجتمع العربيِّ، بما في ذلك البنى المخصَّصة للطوارئ،²² ووزارة الداخلية بتعزيز جاهزية السلطات المحليَّة.²³ ولتحقيق ذلك، حُصصت بموجب القرار ميزانيَّة 20 مليون شيكل (أي 4 ملايين سنويًّا طوال فترة سريان القرار).²⁴

خلال جائحة كورونا، شكَّل التعاون بين اليهود والعرب، سواء في الطواقم الطبيَّة أو في إدارة الأزمة على المستوى الوطني، مصدر قوة وصمود للمجتمع في إسرائيل بشكل عام.

وفقًا للافية وآخرين (2021)، يجب اعتبار جائحة كورونا محطة إضافية ومفصليَّة في سياق الاستعداد لحالات الطوارئ في المجتمع العربي.²⁵ وتشير هذه الدراسة إلى أنَّ نقطة الانطلاق في المجتمع العربيِّ مع بداية الأزمة اتسمت بنقاط قوة معيَّنة (مثل نموَّ الطبقة الوسطى وتعزُّز دور منظمات المجتمع المدني)، إلى جانب نقاط ضعف بارزة، من بينها الفجوات الاجتماعيَّة-الاقتصاديَّة، وضعف السلطات المحليَّة، وغياب البنى التحتيَّة الماديَّة اللازمة للطوارئ. وتوضَّح الدراسة أنَّ التعامل مع هذه الجائحة غير المسبوقة (التي بدأت في شباط-آذار 2020) لم يتضمن في مراحله الأولى استجابة كافية لاحتياجات المجتمع العربيِّ (مثل نشر وتعميم التعليمات للجمهور باللغة العربيَّة)، إلَّا أنَّه تم لاحقًا تدارك هذا القصور مع تحسُّن أداء الأجهزة الحكوميَّة. وقد أعقب ذلك تنسيق ملحوظ بين الوزارات وتعاون مع لجنة رؤساء السلطات المحليَّة، ما أسفر عن قدر عالٍ من الالتزام بالتعليمات داخل المجتمع العربيِّ، وعن تعامل ناجع نسبيًّا مع الجائحة. وشهدت علاقة الثقة والتعاون بين الجمهور العربيِّ والحكومة تقلبات خلال المراحل اللاحقة (لا سيما في الفترات التي فُرضت فيها قيود على بلدات مصنفة كبلدات "حمراء"، والتي كانت في معظمها بلدات عربية- ما أدى إلى زعزعة الثقة وفقًا للباحثين). مع ذلك، ظل التعاون العام قائمًا بين الطرفين.

ويشير لافيَّة وآخرون إلى مسألتين بارزتين في تجربة أزمة كورونا تُعدَّان سابقتين في السياق الإسرائيليِّ. تتمثَّل المسألة الأولى في مستوى التفاعل بين المجتمع العربيِّ والأجهزة الأمنيَّة مثل قيادة الجبهة الداخليَّة والشرطة في إطار إدارة الجائحة. حيث نشأت أنماط من التعاون بين السلطات المحليَّة ووحدات الارتباط التابعة لقيادة الجبهة الداخليَّة، التي قدمت لها الدعم في إدارة الأزمة. ويشيد الباحثون بقدرة الطرفين على التعاون في هذا السياق. أمَّا المسألة الجوهرية الثانية، فهي أنَّ المجتمع العربيِّ لم يكن مجرد طرف مشارك في الاستجابة

18. ديوان رئيس الوزراء وآخرون، (2017). مقًا من أجل تعزيز الصمود في حالات الطوارئ: نموذج تعاونيٍّ متعدّد القطاعات. ديوان رئيس الوزراء

19. راجعوا أيضًا: علي، 2021.

20. المساعي الحكوميَّة من أجل التطوير الاقتصادي للأقليات للأعوام 2016-2020، القرار رقم 922 للحكومة من تاريخ 30.12.2015، البند 15و

21. الخطة الاقتصاديَّة لتقليص الفجوات في المجتمع العربي حتى سنة 2026، القرار الحكومي 550 من تاريخ 24.10.2021، البند 3ط.

22. المرجع السابق، البند 4ب.

23. المرجع السابق، البند 23ز.

24. المرجع السابق، البند 23 ي. ح.

25. لافيَّة، أ، إلران، م، سواعد، ح، إيفن، ش، (2021). صمود للمجتمع العربيِّ في إسرائيل خلال أزمة الكورونا. معهد أبحاث التأمين الوطني INSS.

المدنيّة للأزمة، بل أدى دورًا قياديًا فيها، خاصة من خلال الكوادر الطبيّة العربيّة. وقد شكّل التعاون بين اليهود والعرب في الطواقم الطبيّة وفي إدارة الأزمة على المستوى الوطني عنصرًا مهمًا في تعزيز صمود الدولة خلال جائحة كورونا.

منظومات الطوارئ في إسرائيل

نظرة عامّة

منظومات الطوارئ هي المؤسسات والجهات المسؤولة عن الاستعداد لحالات الطوارئ وتعزيز الجاهزيّة لها، إضافة إلى إدارة الأزمات عند وقوعها. وبالإمكان تصنيف هذه المنظومات إلى ثلاث فئات رئيسيّة: (1) الجهات العاملة على المستوى الوطني واللوائيّ (مثل الوزارات وقيادة الجبهة الداخليّة وغيرها)؛ (2) السلطات المحليّة؛ (3) منظمات المجتمع المدنيّ. يتناول هذا الفصل الإطار الناظم لعمل منظومات الطوارئ في إسرائيل، إلى جانب أنماط عملها الرئيسيّة. يهدف تحليل الإطار الناظم وطريقة عمل منظومات الطوارئ في هذه الدراسة إلى تحديد "المعيار" المرجعي، أي مستوى الأداء المعتمد لمنظومات الطوارئ في إسرائيل (إن وُجد)، إلى جانب تحديد الأهداف المطلوبة في مجال الجاهزيّة للطوارئ وإدارة الأزمات. وانطلاقًا من تحديد هذا المعيار، تقيّم في مراحل لاحقة كيفية تطبيقه عمليًا، بما يشمل مدى مواءمة السياسات والإجراءات للاحتياجات والخصائص الخاصة بالمجتمع العربيّ، وطبيعة العلاقة بينها وبين السلطات المحليّة العربيّة. كما تتناول الدراسة مستوى تنظيم ومأسسة وجاهزيّة البنية التحتيّة المدنيّة (المجتمع المدني) داخل المجتمع العربيّ.

الإطار المعياريّ

في إسرائيل، تخضع مسألة الجاهزيّة لحالات الطوارئ وآليات العمل المتّبعة خلالها لتشريعات وقرارات حكوميّة. قد تلبور هذا الإطار بصورة تراكميّة وعلى نحو غير متماسك أحيانًا، أقرب إلى حلول جزئيّة متلاحقة. ويشكّل هذا الإطار المعياريّ الهش عائقًا أمام تعزيز الجاهزيّة لحالات الطوارئ لدى مختلف أطراف المجتمع في إسرائيل، وليس في المجتمع العربيّ فقط. ومع ذلك، وكما سيتضح لاحقًا، فإن أثره على المجتمع العربيّ أشدّ وطأة. فيما يلي أبرز جوانب هذا الإطار المعياريّ.

تُعَدّ السلطة المحليّة الركيزة الأساسيّة المسؤولة عن التعامل مع حالات الطوارئ في إسرائيل. ووفقًا لهذا التصور، تقع على عاتقها مسؤوليّة تقديم الخدمات للسكان خلال حالات الطوارئ، إلى جانب التنسيق مع الوزارات ومنظومات الطوارئ على المستوى الوطني لتأمين الموارد والخدمات اللازمة.

يمنح قانون الدفاع المدني لعام 1951 قيادة الجبهة الداخليّة صلاحية إصدار التعليمات في مجال الدفاع المدنيّ، وكذلك تنسيق أعمال الوزارات والسلطات المحليّة في هذا المجال.²⁶ وينص القانون على الحاليّ

26. تجدر الإشارة إلى أنّ "قيادة الجبهة الداخليّة" غير مذكورة في القانون، وقد ورد فيه جهاز يُسمى "الدفاع المدني" (הגנה). ومنذ عام 1992، حلّت قيادة الجبهة الداخليّة مكان هذا الجهاز وتولّت مهامه.

طوارئ: "حالة الهجوم"²⁷ و"وضع خاص في الجبهة الداخلية"²⁸ وعندما تعلن الحكومة عن إحدى هاتين الحالتين، وفقاً للآلية المنصوص عليها في القانون، تُمنح قيادة الجبهة الداخلية صلاحيات ومسؤوليات القيادة والسيطرة. وتشمل هذه الصلاحيات إدارة شؤون السكان في مثل هذه الظروف، بما في ذلك فرض حظر أو تعليق الدراسة، تقييد التجمهر، وإصدار تعليمات مختلفة للسكان. يحدد القانون أيضاً صلاحيات ومسؤوليات قيادة الجبهة الداخلية فيما يتعلق بالسلطات المحلية، بما في ذلك المصادقة على ميزانيات الدفاع المدني على المستوى المحلي، وصيانة الملاجئ العامة، وغيرها من المهام.

وبموجب قانون الدفاع المدني، وضعت مجموعة من الأنظمة الأساسية المتعلقة بالجاهزية لحالات الطوارئ. نخص بالذكر من بينها، **أنظمة الدفاع المدني الخاصة بتجهيز المصانع والمؤسسات وتدريب العاملين فيها لعام 1973**، والتي تحدد مسؤولية أصحاب المنشآت في توفير المعدات اللازمة للدفاع المدني؛ و**أنظمة الدفاع المدني الخاصة بتجهيز الملاجئ العامة ونصب لافتات فيها لعام 1981**، والتي تحدد نوعية المعدات المطلوبة في كل ملجأ؛ إضافة إلى **أنظمة الدفاع المدني المتعلقة بمشاركة السلطات المحلية لعام 1955**، والتي تحدد واجبات هذه السلطات ومسؤولياتها في مختلف جوانب أنشطة الدفاع المدني ضمن نطاقها، وذلك وفقاً لتوجيهات قيادة الجبهة الداخلية، إلى جانب توفير الدعم والبنية التحتية اللازمة لعملها.

مرسوم الشرطة **[الصيغة الجديدة] لعام 1971** يخوّل الشرطة بمعالجة كل ما يُعتبر "طارئاً أمنياً"^{30,29}. وينظم هذا المرسوم آلية الإعلان عن حالة الطوارئ المدنية، سواء من قبل رئيس الحكومة أو وزير الدفاع، كما يحدد مسؤولية الشرطة في إدارتها. ومن بين الصلاحيات الممنوحة للشرطة إصدار تعليمات إلى جهات الإنقاذ المحددة في القانون لتنفيذ إجراءات مختلفة. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أنّ السلطة المحلية تُعدّ "جسم إنقاذ" إلى جانب نجمة داوود الحمراء، وسلطة الإطفاء والإنقاذ، وهيئات أخرى.

أما قانون خدمة العمل في حالات الطوارئ لعام 1967، فينظم مسألة تصنيف العاملين في قطاعات أو مرافق معينة كـ "عاملين حيويين"، وبالتالي إلزامهم بالبقاء في أماكن عملهم - أي إلزامهم بالحضور إلى العمل حتى في حالات الطوارئ - وذلك في حال الإعلان عن "وضع خاص في الجبهة الداخلية" وفق تعريفه في قانون الدفاع المدني، أو "حالة طوارئ مدنية" وفق تعريفها في مرسوم الشرطة. تجدر الإشارة إلى أنّه بالإمكان تصنيف نشاط السلطات المحلية باعتباره "مرفقاً حيوياً"، ما يسمح بإلزام العاملين بمتابعة العمل فيه خلال حالات الطوارئ.³¹

قانون خدمة العمل يُعد الأساس التشريعي الرئيسي لما يُعرف بـ "**المنظومة الاقتصادية في حالات الطوارئ** - **ن"מ"נ**"، وهي أحد المكونات الأساسية في جاهزية الدولة للتعامل مع حالات الطوارئ. ومع ذلك، فإنّ هذه المنظومة وهيئاتها المختلفة، مثل اللجنة العليا للاستعداد لحالات الطوارئ، اللجان المحلية، والوحدات التي أُنشئت في إطارها داخل الوزارات، غير مذكورة صراحة في نص هذا القانون ولا في أي تشريع آخر، إذ أقيمت بموجب قرارات حكومية، كما سيُعرض لاحقاً. المنظومة الاقتصادية في حالات الطوارئ (ن"מ"נ) أقيمت بموجب قرار حكومي (راجعوا أدناه).

من القوانين الإضافية التي تحدّد مسؤولية الدولة تجاه مواطنيها في سياق الاستعداد لحالات الطوارئ وخلالها هو **قانون المساواة في حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 1998**. ينص هذا القانون على حق

27. يُعرف قانون الدفاع المدني "ساعة الهجوم" بأنّها: "الفترة التي تتعرّض فيها منطقة معينة لهجوم، وتبدأ إمّا مع وقوعه أو مع إطلاق صافرة الإنذار، وفق الأسبق بينهما، وتنتهي بإعلان انتهاء الخطر أو بعد مرور 24 ساعة على بدايته، وفق الأسبق بينهما. وإذا تكررت الهجمات خلال هذه الـ 24 ساعة، يبدأ احتساب الأربع وعشرين ساعة من الهجوم الأول".

28. قد يتم الإعلان عن وضع خاص في الجبهة الداخلية إذا "اقتنعت الحكومة بوجود احتمال كبير لوقوع هجوم على السكان المدنيين". البند 9ج(1).

29. وردّ هذا الموضوع بالتفصيل في "الفصل السادس: طارئ مدني" من مرسوم الشرطة.

30. الطارئ المدني معرّف في القانون على النحو التالي: "حدث يُلحق ضرراً جسيماً بسلامة الجمهور، أو بأمن الأفراد أو بالملكات، وبطال جمهوراً واسعاً أو مساحة جغرافية كبيرة، أو حدث يُخشى أن يسبب ضرراً من هذا النوع، بما في ذلك نتيجة كارثة طبيعية، أو خطر بيئي، أو حادثة مقرونة بمواد خطيرة، أو حادثة كيميائية أو بيولوجية، أو حادثة إشعاعية، أو حادثة أو نشاط تخريبي عدائي".

31. لاستكمال الصورة بخصوص قوانين العمل في حالات الطوارئ، تجدر الإشارة إلى قانون حماية العاملين في حالات الطوارئ لعام 2006. وينص هذا القانون على حظر إقالة العاملين بسبب تداعيات حالة الطوارئ، كما في حالات الإخلاء، إضافة إلى مجموعة واسعة من الحالات الأخرى المذكورة في القانون.

الأشخاص ذوي الإعاقة في الوصول إلى جميع الخدمات المقدمة للجمهور، بما في ذلك في سياق الدفاع المدني وحالات الطوارئ، ويشمل ذلك أيضاً ضمان منالية الملاجئ العامة.³²

يحدّد مرسوم البلديات [الصيغة الجديدة] (فيما يلي: "مرسوم البلديات") مسؤوليّة البلديات في حالات الطوارئ. ووفقاً لهذا المرسوم، تقع على عاتق البلدية المسؤوليّة التامة لتهيئة "المنظومة الاقتصادية في حالات الطوارئ (ن"م)"³³ بما في ذلك تشكيل اللجنة العليا للاستعداد لحالات الطوارئ، وتفعيلها عند حدوث طارئ (انظروا أدناه).³⁴ وتجدر الإشارة إلى أنّ المرسوم يلزم وزير الداخلية ووزير المالية بتخصيص الميزانيات اللازمة للبلديات لتنفيذ هذه المهام، بما في ذلك ميزانيات للمباني.³⁵ يرأس هذه اللجنة رئيس البلدية.³⁶ كما يخوّل المرسوم البلدية، بمصادقة الوزير، بتقديم المساعدة لسلطة محلية أخرى خلال حالات الطوارئ،³⁷ وكذلك "تنظيم بيع المواد الغذائية وأسعارها والإشراف عليها خلال حالة الطوارئ".³⁸

ينص أمر المجالس المحلية لعام 1950، وأمر المجالس المحلية (المجالس الإقليمية) لعام 1958 (فيما يلي أيضاً: أمر المجالس المحلية وأمر المجالس الإقليمية)، على تحميل هذه السلطات المحلية مسؤوليات مماثلة لتلك الملقاة على عاتق البلديات فيما يتعلق بإقامة المنظومة الاقتصادية في حالات الطوارئ (ن"م) كما تتيح هذه الأوامر للسلطات المحلية تشغيل متطوعين خلال حالات الطوارئ.³⁹ تتضمن القوانين التي تنظم عمل السلطات المحلية قدرًا أكبر من التفصيل فيما يتعلق بمسؤولياتها في حالات الطوارئ، ولا سيما فيما يخص الجاهزية وتفعيل المنظومة الاقتصادية في حالات الطوارئ (ن"م). في المقابل، لا تنص التشريعات المذكورة أعلاه على تفصيل مماثل بشأن مسؤوليات الحكومة وآليات عملها خلال حالات الطوارئ. وكما سيبيّن لاحقاً، تُعد السلطة المحلية الركيزة الأساسية (أو ما يُوصف في بعض المصادر بـ"حجر الأساس") في مفهوم الطوارئ في إسرائيل. ووفقاً لهذا التصوّر، تقع على عاتقها مسؤوليّة تقديم الخدمات للسكان خلال حالات الطوارئ، إلى جانب التنسيق مع الوزارات ومنظومات الطوارئ على المستوى الوطني لتأمين الموارد والخدمات اللازمة.

كما جاء سابقاً، فإن الإطار التشريعيّ أعلاه لا يقدّم تفصيلاً كافياً ولا يعرض صورة متكاملة. عولج هذا النقص من خلال عدد من القرارات الحكوميّة، إضافة إلى تعليمات أصدرتها جهات حكوميّة مختلفة لهيئات الطوارئ، كما سيُعرض لاحقاً.

في هذا السياق، نصّ القرار الحكوميّ رقم 1716 الصادر في 6 تموز 1986 على إنشاء المنظومة الاقتصادية في حالات الطوارئ (ن"م)⁴⁰ كما حدّد آليّة تفعيلها، ونصّ على تشكيل لجنة عليا للمنظومة الاقتصادية في حالات الطوارئ ولجان محلية وهيئات أخرى ضمن هذه المنظومة. ويرأس اللجنة العليا وزير الدفاع، إلّا أنّ هذا الدور أُسند منذ إنشاء المنظومة إلى القائم بأعماله. المدير العام لمركز الحكم المحلي هو عضو في اللجنة العليا. (انظروا أدناه مزيداً من المعلومات عن المنظومة الاقتصادية في حالات الطوارئ).

أقرّ قرار اللجنة الوزارية لشؤون الأمن القوميّ رقم ب/43 الصادر في 19 كانون الأول 2007 إنشاء سلطة الطوارئ الوطنية. ويحدّد القرار مهام هذه السلطة باعتبارها جهة تخطيطيّة تساعد وزير الدفاع في أداء مسؤوليّته عن إدارة الجبهة الداخلية في مختلف حالات الطوارئ.

32. راجعوا المادة 19م من قانون المساواة في حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، لعام 1998.

33. المادة 248أ من مرسوم البلديات.

34. المادة 149أ من مرسوم البلديات.

35. المادة 248أ(ب-ج) من مرسوم البلديات.

36. المادة 165 من مرسوم البلديات.

37. المادة 233 من مرسوم البلديات.

38. المادة 249(17) من مرسوم البلديات.

39. المادة 140 من أمر المجالس المحلية، والمادة 61أ من أمر المجالس المحلية (المجالس الإقليمية)، تباعاً.

40. تم تعديل القرار بواسطة القرار 1080 الصادر في 12 نيسان 2000، ولاحقاً بواسطة القرار 2007 الصادر في 27 تشرين الأول 2016.

ويعني القرار الحكومي رقم 4877 الصادر في 18 حزيران 2012 حول موضوع إجلاء واستيعاب السكان خلال حالات الطوارئ، والمعروف باسم قرار "الفنادق المستضيفة"، بالخطة الوطنية لتنفيذ عمليات إجلاء جماعي منظمة للسكان واستقبالهم في حالات الطوارئ أو عند فقدان المأوى. وينص القرار على أن إجلاء السكان يتم بموجب قرار حكومي، وينفذ من قبل الجيش الإسرائيلي والسلطات المحلية. يحدد القرار أيضًا منظومة مرافق لاستيعاب السكان النازحين، تعتمد أساسًا على المدارس والمؤسسات العامة، مع الإشارة إلى إمكانية توسيع هذه المنظومة لتشمل الدخليات وبيوت الضيافة والفنادق عند الحاجة. وأخيرًا، يتناول القرار الحكومي رقم 2017 الصادر في 30 تشرين الأول 2016 مسألة تعزيز الجاهزية لحالات الطوارئ ويلزم القرار جميع الوزارات باتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان استمرار تقديم الخدمات وتوفير السلع الحيوية للسكان حتى في حالات الطوارئ. كما يلزم بفحص وتقييم مدى جاهزية الوحدات التابعة، الشركات الحكومية، والهيئات الرسمية الخاضعة لمسؤوليتها. وقد مهد هذا القرار لإنشاء وحدات حكومية مختلفة متخصصة في شؤون الطوارئ، كما سيبيّن لاحقًا.

الشرائح الاجتماعية الأقوى والأكثر استقرارًا تتأثر بدرجة أقل بضعف الأداء الحكومي، مقارنةً بالشرائح المهمشة والمقصاة. وفي ظل التمييز الممارس منذ سنوات طويلة ضد المجتمع العربي، تكون آثار هذه الفجوة أشد وطأة عليه في حالات الطوارئ.

خلاصة القول، فإن الإطار المعياري في إسرائيل في كل ما يتعلق بالجاهزية لحالات الطوارئ، الاستعداد لها، وإدارتها أثناء وقوعها، هو إطار محدود وغير مفضل بالقدر الكافي. فهو يفتقر لتعريف واضح ومنهجي للجهات المسؤولة عن هذه المجالات، ولا ينشئ هيئة مركزية واحدة تتولى مسؤولية التنسيق الشامل بينها. كما أنه لا يقرّ بالقدر الكافي حقوق المواطن وصلاحيات الجهات الحكومية. ولهذا القصور أثر غير متكافئ على فئات المجتمع المختلفة، إذ تتضرر الفئات الأقوى بدرجة أقل، بينما يكون الأثر أشد وطأة على الفئات المستضعفة والمهمشة. وفي ظل التمييز الممارس منذ سنوات طويلة ضد المجتمع العربي، تكون هذه التداعيات أشد وطأة عليه. عمليًا، تستند جاهزية الحكومة والسلطات المحلية لحالات الطوارئ إلى منظومة من الإجراءات الداخلية التي يتم تنظيمها وتحديثها من وقت لآخر.⁴¹ وفي هذا السياق، فإن الوثيقة المركزية التي تحدد "معياري" الجاهزية على مستوى السلطة المحلية، كالبين لاحقًا، هي "الدليل المرجعي لاستعداد البلديات والمجالس المحلية لحالات الطوارئ"، الصادر في حزيران 2021- ثمره جهود مشتركة لوزارة الداخلية، سلطة الطوارئ الوطنية، قيادة الجبهة الداخلية، مركز الحكم المحلي، ومركز الحكم الإقليمي.⁴²

هيكليّة منظومات الطوارئ في إسرائيل وغياب جهة تنسيقية جامعة

كما جاء سابقًا، فإن إدارة الدولة لحالات الطوارئ لا تستند إلى إطار تشريعي موحد، واضح ومتسق، بل تطوّرت بشكل تراكمي، بحيث أضيفت تدريجيًا جهات جديدة وأساليب عمل جديدة إلى جانب جهات قائمة وآليات عمل تقليدية. إحدى المحطات المفصلية في تطور مفهوم الطوارئ في إسرائيل جاءت في أعقاب حرب الخليج، حيث أنشئت قيادة الجبهة الداخلية عام 1992، استنادًا إلى تصور يقضي بتولي الجيش مسؤولية حماية الجبهة الداخلية في حالات الطوارئ. وبعد نحو عقدٍ من الزمن، طرأ تغيير على هذا التصور، وأعيد توزيع الصلاحيات

41. تسمى في بعض المصادر "كتيبات".

42. إصدار ملاءم للمجالس الإقليمية، دليل مرجعي لاستعداد المجالس الإقليمية لحالات الطوارئ، صادر في حزيران 2024.

والمسؤوليات مع إقامة الهيئة الوطنية للطوارئ. ومع ذلك، لم يتم حتى الآن توزيع الأدوار بشكل واضح بين الجهات المختلفة.⁴³

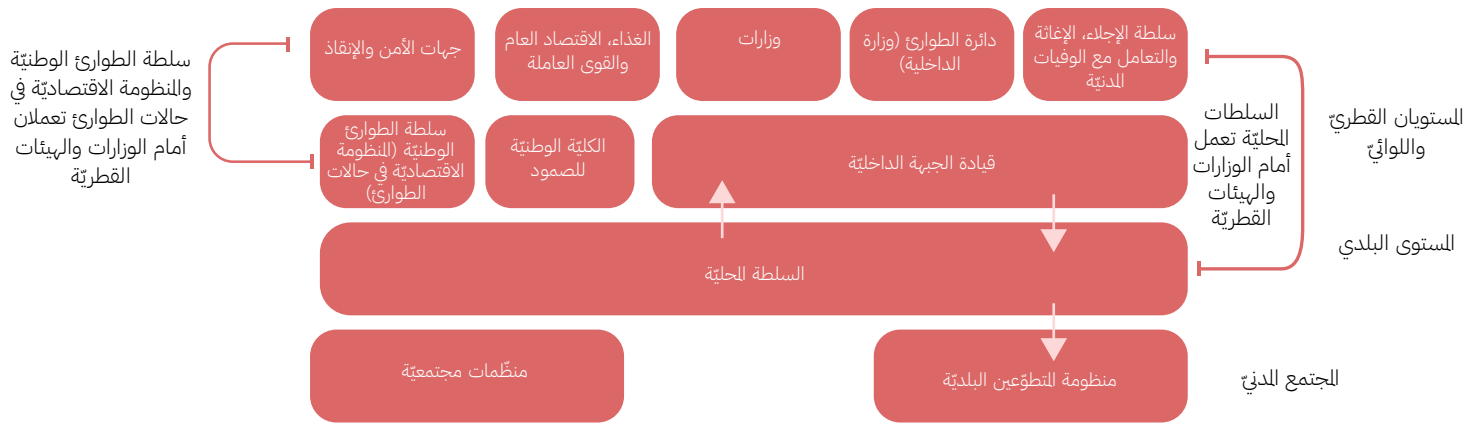
وجّه تقرير مراقب الدولة، الصادر في أيلول 2025 نقدًا حادًا بخصوص الإشكاليات النابعة عن ذلك.⁴⁴ فقد أشار إلى أنّه رغم تقارير رقابية وقرارات حكومية سابقة، لم تُحدّد في إسرائيل جهة مركزية واحدة تُركّز فيها الصلاحيات والمسؤوليات والموارد لإدارة الجوانب المدنية في حالات الطوارئ. ويؤدّي هذا الوضع إلى استخدام غير ناجع للموارد، وإلى تقويض قدرة المواطنين على تلقي خدمات حكومية في حالات الطوارئ. وجّه المراقب نقدًا حادًا لعدم تحديد صلاحيات سلطة الطوارئ الوطنية، وللتداخل الجزئي بين مسؤولياتها ومسؤوليات قيادة الجبهة الداخلية، ولل فجوة بين أهمية إدارة هذا المجال مدنيًا وبين طريقة تنظيمه فعليًا.

وبحسب التقرير، تقع مسؤولية توجيه الوزارات في مجال الاستعداد لحالات الطوارئ وإدارتها على عاتق سلطة الطوارئ الوطنية رغم أنّ صلاحياتها في هذا المجال ليست محدّدة بالقدر الكافي، بينما تتولى قيادة الجبهة الداخلية مرافقة السلطات المحلية. يبيّن التقرير أنّ رؤساء السلطات المحلية يجدون أنفسهم مضطرين إلى تقديم المعلومات مرارًا لوزارات مختلفة بهدف تحديد احتياجات السكان. وفي المقابل، هناك قضايا تُعالج من قبل عدة جهات حكومية في الوقت نفسه، بينما تُهمل قضايا أخرى.

وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه الإشكاليات تؤثر على مجمل السلطات المحلية في إسرائيل وتحدّ من قدرتها على تلبية احتياجات السكان. مع ذلك، وضح أنّ أثرها ليس متساويًا.⁴⁵ إذ تستطيع السلطات القوية والمستقرة التعامل مع هذه التحديات الناتجة عن هذا الوضع بواسطة استخدام مواردها الذاتية، بينما تعجز عن ذلك السلطات التي تعاني من ضائقة اقتصادية وتنظيمية، والتي تخدم فئات سكانية فقيرة ومهمشة. وعليه، فإنّ للواقع الموصوف في تقرير مراقب الدولة وقع أشدّ على المجتمع العربي.

بالإمكان ترجمة الهيكليّة الناتجة عن هذا الوضع بصريًا بالشكل التالي:

الشكل 2: هيكلية آليات الطوارئ في إسرائيل



معالجة: لكسيديل

1. **المستوى القطري واللوائج -** يشمل جهات حكومية أو رسمية مسؤولة عن جوانب مختلفة في الاستعداد لحالات الطوارئ وإدارتها. غالبًا ما تعمل هذه الجهات ضمن تقسيمات لوائية - بقيادة الجبهة الداخلية مقسّمة إلى أولوية، وكذلك العديد من الوزارات مثل وزارة التربية والتعليم، وزارة الصحة، وزارة الرفاه،

43. قيادة الجبهة الداخلية (التاريخ غير معروف). [تاريخ الدافع المدني](#). قيادة الجبهة الداخلية. تاريخ التصقح أيار 2025، وقبادة الجبهة الداخلية (التاريخ غير معروف). [30 عامًا على إنشاء تاجية الداخلية](#). قيادة الجبهة الداخلية، تاريخ التصقح أيار 2025

44. مراقب الدولة (2025). [إدارة الحكومة للمجال المدني خلال حرب السيوف الجديدة](#). راجعوا الفصل التعلق بمنظومات الطوارئ في إسرائيل، وكذلك الفصل الفرعي الذي يتناول الفجوات في قدرة السلطات المحلية على تلبية المهام الملقة على عاتقها في حالات الطوارئ.

فلكل منها دور في حالات الطوارئ (انظروا أدناه). بعض هذه الجهات الناشطة على المستويين القطري واللوائي مُعدّة أصلاً للتعامل مع حالات الطوارئ، مثل قيادة الجبهة الداخلية، سلطة الطوارئ الوطنية، وسلطة الإجلاء، الإغاثة والتعامل مع الوفيات المدنية في وزارة الداخلية. في المقابل، كُلفت وزارات وهيئات عامة، بموجب القرار الحكومي 2017، بالاستعداد لحالات الطوارئ بما يضمن استمرار تقديم خدماتها، مع إجراء الملاءمات اللازمة. كما أُسندت لبعض الوزارات مهام محددة في حالات الطوارئ، مثل وزارة السياحة المسؤولة عن إجلاء السكان وفق قرار "الفنادق المستضيفة".

2. **المستوى المحلي** - يقع هذا المستوى ضمن مسؤوليات السلطة المحلية المعنية. تُعدّ السلطات المحلية، باعتبارها "حجر الأساس في التعامل مع السكان في الظروف العادية وفي حالات الطوارئ"، مسؤولة عن تلبية احتياجات سكانها بشكل مباشر، إلى جانب التنسيق مع الجهات المعنية على المستويين القطري واللوائي لضمان توفير الخدمات والموارد اللازمة من قبل الجهات المسؤولة عن ذلك.

3. **المجتمع المدني** - هو عنصر في منظومة "المستجيبين الأوائل" من ناحيتين. الأولى هي منظومة التطوعين العاملة ضمن إطار السلطة المحلية وتحت مسؤوليتها، إن وُجدت. والثانية هي مجمل المنظمات الاجتماعية، بدرجات متفاوتة من التنظيم، بما في ذلك المنظمات ذات الطابع الخيري، الناشطة ميدانياً. وللمجتمع المدني ميزة نسبية مقارنةً بأجهزة السلطة المركّبة، تتمثل في قدرته على التنظيم السريع والمرن لتقديم حلول للتحديات الخاصة وغير المتوقعة.

السلطة المحلية في حالة الطوارئ

تري كلّ من قيادة الجبهة الداخلية وسلطة الطوارئ الوطنية أن السلطة المحلية هي "حجر الأساس في التعامل مع شؤون الجبهة الداخلية".⁴⁶ وبناءً على ذلك، ووفقاً لدليل استعداد البلديات والمجالس المحلية لحالات الطوارئ، تضطلع السلطة المحلية بدور مركزي في إدارة حالات الطوارئ:⁴⁷

"... على السلطة المحلية ضمان تلبية احتياجات السكان في نطاقها في مختلف مجالات الحياة، سواء بشكل مباشر عن طريق اتخاذ التدابير الملقاة على عاتقها، أو من خلال التوجّه إلى الوزارات والسلطات والجهات المعنية للحصول على الخدمات والموارد اللازمة للسكان".

ويتوقع من السلطات المحلية تعزيز قدراتها التنظيمية للتعامل مع مختلف حالات الطوارئ. تشمل المهام الأساسية للسلطة المحلية، من بين أمور أخرى، تشغيل غرفة طوارئ بلدية تعتمد على "وحدات عمل مهنية"؛ إدارة مراكز استقبال وتسجيل للسكان الذين تم إجلاؤهم من منازلهم، سواء من البلدة نفسها أو من بلدات أخرى؛ تشغيل منظومة إعلامية محلية لضمان التواصل المستمر مع الجمهور؛ صيانة الملاجئ وفتحها عند الحاجة؛ إعداد قاعدة بيانات سكانية، مع التركيز على رصد احتياجات الفئات الخاصة داخل المؤسسات والمجتمع المحلي؛ استيعاب السكان النازحين؛ المساهمة في توفير الخدمات الحيوية داخل نطاق السلطة؛ توفير معلومات حول توزيع الخدمات الصحية والتنسيق لتقديمها في مراكز الإجلاء والاستقبال؛ رعاية الفئات المحتاجة؛ تشغيل طواقم مهنية للتدخل السريع باعتبارهم أوائل المستجيبين؛ متابعة شؤون عائلات المتضررين؛ إجراء مسوحات للأضرار وتحديد المباني الخطرة ووسمها أو هدمها عند الحاجة، إلى جانب

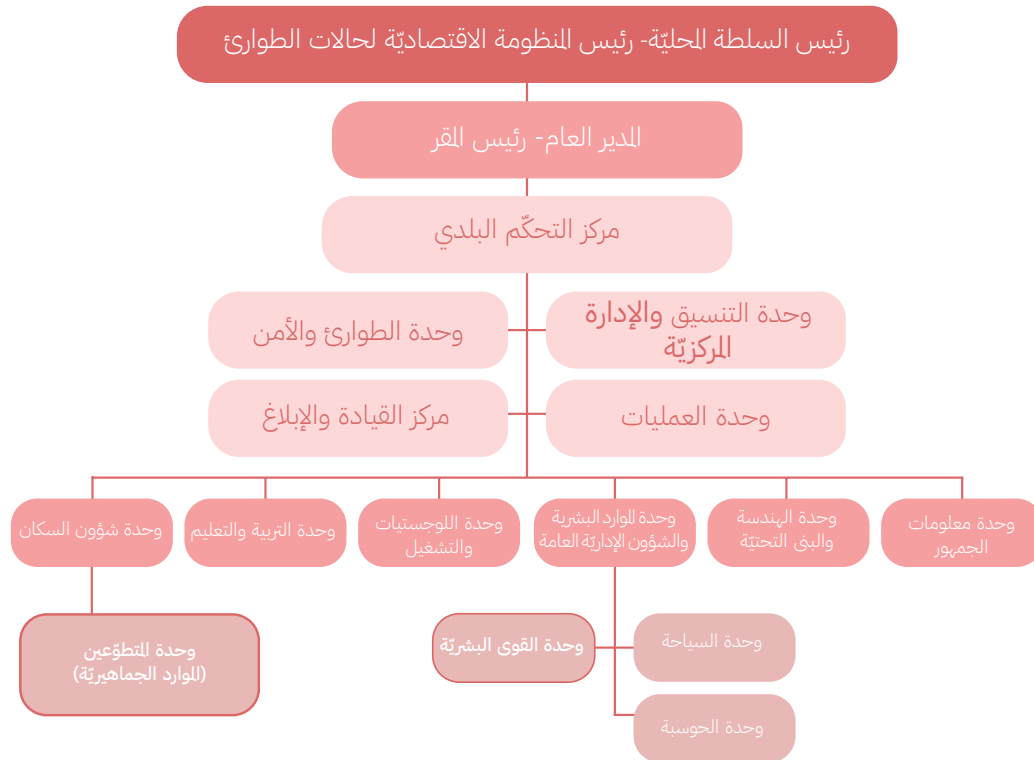
46. وزارة الدفاع، سلطة الطوارئ الوطنية، (2011). الرؤية الأساسية: الاستجابة لحالات الطوارئ في الحيز اللدّي في دولة إسرائيل. ص. 15.

47. وزارة الداخلية، سلطة الطوارئ الوطنية، قيادة الجبهة الداخلية، مركز الحكم المحلي، مركز الحكم الإقليمي، (2021). الدليل المرجعي لاستعداد البلديات والمجالس المحلية لحالات

الطوارئ؛ ص. 41.

المساعدة في أعمال الترميم؛ تنظيم وتوزيع القوى العاملة؛ وتعزيز منظومات الطوارئ عبر تشغيل شبان ومتطوعين وغير ذلك من الإجراءات.⁴⁸ وعند وقوع حالة طوارئ، على السلطة المحليّة تعديل نموذج عملها واعتماد الهيكل التنظيمي أدناه. يعتمد هذا النموذج على "وحدات عمل مهنيّة"، بما يعزز قدرة رئيس السلطة على القيادة والسيطرة على مختلف المنظومات، وضمان تنسيق العمل بين جميع الجهات.

الشكل 3: الهيكل التنظيمي لسلطة محليّة في حالة طوارئ، وفقاً للدليل المرجعي



المصدر: تقرير مراقب الدولة، (2025) القوى العاملة في حالات الطوارئ في السلطات المحليّة- حرب السيوف الحديديّة.

لكي تتمكّن السلطة المحليّة من أداء هذه المهام، يجب عليها أن تكون مهنيّة من حيث التجهيزات والموارد، وأن تعتمد ترتيبات وإجراءات داخليّة واضحة، إضافة إلى توفير كوادر بشريّة مخصّصة لحالات الطوارئ.⁴⁹ تقع على عاتق كل سلطة محليّة مسؤوليّة تفعيل ثلاث لجان أساسيّة بشكل دائم، تتكامل فيما بينها لضمان الجاهزيّة لحالات الطوارئ: لجنة الأمن، المنظومة الاقتصادية لحالات الطوارئ، ولجنة الإجلاء، الإغاثة والتعامل مع الوفيات المدنيّة.⁵⁰ تضم **لجنة الأمن** ممثلاً عن السلطة المحليّة يعيّنه المجلس، إلى جانب ممثلين عن قيادة الجبهة الداخليّة والشرطة ووزارة التربية والتعليم، وممثلين إضافيين، وفق قرار

48. يستند إلى الدليل المرجعي، انظروا أيضاً:

وزارة الداخليّة، (2024): تدريب المنتخبين في السلطات المحليّة: لجنة الأمن.

مراقب الدولة، (2025). القوى العاملة في حالات الطوارئ في السلطات المحليّة- حرب السيوف الحديديّة.

49. قوائم اللعدّات والهوام والإجراءات مفصّلة في منشور آخر لوزارة الداخليّة صادر في أيار 2023:

وزارة الداخليّة، (2023). **دليل مسؤول الطوارئ والأمن في السلطة المحليّة**. (فيما يلي أيضاً: "الدليل").

50. وزارة الداخليّة، (2024). **لجنة الطوارئ والأمن: إرشاد المنتخبين في السلطات المحليّة**. ص. 24-28.

اللجنة. وتُعنى هذه اللجنة بكافة الجوانب الأمنية الجارية، بما في ذلك الاستعداد لحالات الطوارئ.⁵¹ أما **المنظومة الاقتصادية لحالات الطوارئ**، فيترأسها رئيس السلطة المحلية، وتضم مدير عام السلطة المحلية، رؤساء وحدات العمل في حالات الطوارئ، وأعضاء آخرين. وهي مسؤولة عن الاستعداد لحالات للطوارئ وتنظيم عمل السلطة وفق الهيكل التنظيمي المفصل أعلاه في حالات الطوارئ.⁵² لجنة الإغاثة والتعامل مع الوفيات المدنية مسؤولة عن إيواء السكان الذين تمّ إجلاؤهم أثناء حالة الطوارئ سواء كانوا من سكّان السلطة نفسها أو نزحوا إليها من بلدة أخرى، وعن تفعيل مراكز الإيواء. كما وتتولى مسؤولية التعامل مع الوفيات المدنية، من حيث الاستلام والتسجيل والمتابعة خلال مراحل المعالجة، وتنفيذ إجراءات الدفن بالتنسيق مع الشرطة التي تتولى عملية التعرف على الجثامين.⁵³

وعليه، من المتوقع أن تقيم السلطة المحلية مركزاً لإدارة الطوارئ وتجهيزه بما يتيح استخدامه كمركز قيادة وتحكّم عند وقوع حدث طارئ.⁵⁴ كما يتوجب عليها إنشاء مستودع طوارئ مزوّد بالمعدات الأساسية، مثل المولدات الكهربائية، ومعدات الاستخدام الخاصة بأصحاب الوظائف في الطوارئ (خود وما إلى ذلك)، ولوازم الإنارة الطارئة، وخزانات المياه، ومعدات للمتطوعين، إضافة إلى المعدات اللازمة لفرق الاستجابة الأولية التي تقوم بمهام الإنقاذ والإغاثة.⁵⁵

في ما يتعلق بالكوادر البشرية، يتعيّن على السلطة المحلية أن تكون مهتأة من خلال تعيين موظفين لإدارة مجال الطوارئ، بما يتلاءم مع حجمها. ويشمل ذلك مدير قسم الطوارئ والأمن، مسؤول ملف الطوارئ، مدير مستودعات الطوارئ، مسؤول الملاجئ، إلى جانب مسؤولي الأمن اليومي. في هذا السياق، من المهم التمييز بين الوصف الوظيفي للمسؤولين عن الأمن اليومي داخل السلطة، والوصف الوظيفي للمسؤولين عن الاستعداد لحالات الطوارئ وإدارتها عند وقوعها.⁵⁶

من المهم أيضاً تأهيل وتدريب العاملين، بمن فيهم منتخبي الجمهور، على تأدية عملهم في حالات الطوارئ. ويشمل ذلك تدريبات خاصة لمسؤولي الطوارئ والأمن،⁵⁷ وللقائدات العليا، لموظفي السلطة، وللمتطوعين. تدريبات للمتطوعين وموظفي السلطة قد تشمل الإسعافات الأولية والدعم النفسي وعمليات الإنقاذ والإغاثة. في ما يتعلق بالتمويل، يحق للسلطات المحلية الحصول على مخصصات من وزارة الداخلية لدعم أنشطة الدفاع المدني.⁵⁸ للحصول على هذه الميزانيات، يتعين على السلطة إعداد خطة ميزانية خاصة بالدفاع المدني والمصادقة عليها بالتنسيق مع قائد اللواء في قيادة الجبهة الداخلية ومع دائرة الطوارئ في وزارة الداخلية، إلى جانب العمل على استنفاد المخصصات والميزانيات المخصصة لشراء معدات الطوارئ.⁵⁹

51. في البلديات، تقام لجنة الأمن بموجب المادة 149 من مرسوم البلديات، وفي المجالس المحلية بموجب المادة 123 من أمر المجالس المحلية، وفي المجالس الإقليمية بموجب المادة 40 من أمر المجالس الإقليمية. إلّا أنّ صلاحيات هذه اللجنة لم تُحدّد في القانون. ووفقاً لدليل تدريب المنتخبين المشار إليه في الحاشية السابقة، "لا يحدّد القانون صلاحيات اللجنة، ويتوقّف مدى تأثيرها على شخصية رئيسها وأعضائها. ويمكن لهؤلاء طرح قضايا متعددة تتعلق بالاستعداد الأمني في السلطة، والتأثير على ميزانيات الأمن فيها، والعمل كحلقة وصل مع هيئات الطوارئ خارج السلطة". (الصدر السابق، ص. 24).

52. في البلديات، تُقام للمنظومة الاقتصادية في حالات الطوارئ بموجب المادة 149 من مرسوم البلديات، وفي المجالس المحلية بموجب المادة 123 من أمر المجالس المحلية، وفي المجالس الإقليمية بموجب المادة 40 من أمر المجالس الإقليمية.

53. لجنة الإغاثة والاستيعاب لا تقام بموجب القوانين التي تنظم عمل السلطات المحلية. وقد أقيمت منظومة الإغلاء والإيواء بموجب القرار الحكومي 515 الصادر في 14 آب 1960، وواجب تشكيل هذه اللجنة مفصّل في تعليمات وزارة الداخلية، انظروا:

وزارة الداخلية، (2024). لجنة الطوارئ والأمن: إرشاد المنتخبين في السلطات المحلية. ص. 26-28.

54. مواصفات مركز إدارة الطوارئ وكيفية تجهيزه متاحة في الدليل، ص. 66-91.

55. تفاصيل معدات الطوارئ المطلوبة للسلطة المحلية متاحة في الدليل، ص. 62-65.

56. تفاصيل أصحاب الوظائف في السلطة المحلية متاحة في الدليل، ص. 19.

57. وفقاً لما ورد في الدليل، على مسؤول الطوارئ والأمن والاتحاق بدورة ضباط الأمن التابعة لوزارة الداخلية، والحصول على مرافقة من دائرة الطوارئ في الوزارة خلال الأشهر الستة الأولى من توليه للنصب. كما يتعيّن عليه اجتياز تأهيل أساسي لمسؤولي الطوارئ (8 لقاءات)، وقد يخضع أيضاً لتأهيلات متقدمة تعتبر "إلزامية" (21 لقاء) وأخرى "غالباً" (5 لقاءات).

58. يُقسّم موضوع الميزانية إلى ميزانية الدفاع المدني الجارية وميزانية غير عادية، تُستخدم أساساً لأغراض الشراء. موضوع الميزانية الجارية مفصّل في منشور المدير العام لوزارة الداخلية رقم 11.1- توجيهات المدير العام بخصوص ميزانية الدفاع المدني للسلطات المحلية لعام 2023. أمّا الميزانية غير العادية، فهي مفضلة في الوثيقة التي ورّعتها وزارة الداخلية على السلطات المحلية في كانون الثاني 2018 تحت عنوان "توجيهات لشراء وصيانة معدات الطوارئ - استخدام المخصصات المالية لتعزيز الجاهزية لحالات الطوارئ في السلطات المحلية".

59. تُخصّص هذه الميزانيات عادةً من خلال آلية "نداء مفتوح" - وهو نداء صادر عن وزارة الداخلية بشأن ميزانية مخصصة لهدف معيّن، يمكن الاستفادة منها وفق شروط محددة في الإعلان.

أما مسألة توفير الحماية في الحيز العام، بما في ذلك إقامة ملاجئ، فتقع من حيث البدء على عاتق السلطة المحلية. وقد صرح المتحدث باسم الجيش الإسرائيلي في تموز 2025 بأن "المسؤولية عن توفير وسائل الحماية في الحيز العام تقع على عاتق السلطات المحلية، بينما تقع مسؤولية الحماية الشخصية على مالك العقار".⁶⁰ ومع ذلك، فإن إقامة الملاجئ العامة غير ممولة ضمن ميزانية الدفاع المدني.⁶¹ ويكشف تقرير مراقب الدولة لعام 2018 عن فجوة كبيرة في توزيع الملاجئ بين البلدات اليهودية والعربية،⁶² إذ لم تُقم حتى عام 1990 سوى عشرة ملاجئ عامة في 71 بلدة عربية شملها التقرير. تشير التقديرات إلى وجود نحو 9,600 ملجأ عام في إسرائيل (معظمها في بلدات يهودية ومختلطة).⁶³ ومنذ عام 1990 وحتى اليوم أقيم 19 ملجأ إضافيًا فقط في البلدات العربية.⁶⁴ ما يعني أنه بحسب تقرير مراقب الدولة، لم تُقم ملاجئ إلا في 11 بلدة من أصل 71 شملها المسح، وبلغ عددها الإجمالي 29 ملجأ.

الدليل المرجعي لاستعداد السلطة المحلية لحالات الطوارئ يوجّه السلطة المحلية لوضع خطة حماية محلية.⁶⁵ وتهدف الخطة إلى "ضمان استمرارية عمل السلطة داخل مناطق محمية". تستند هذه الخطة إلى ثلاث خطوات رئيسية تشمل (1) تحديد البنى التحتية والأنشطة الحيوية؛ (2) مسح سكاني ورصد فجوات الحماية؛ و(3) وضع خطة لتقليص فجوات الحماية في البلدة. إلا أن الدليل لا يوضح بشكل كافٍ الأدوات والموارد المتاحة للسلطات من أجل تنفيذ هذه الخطة فعليًا لتقليص الفجوات في الحماية.⁶⁶ فيما يتعلّق بزيادة التمويل لتحسين مستوى الحماية على المستوى المحلي، تقترح وزارة الداخلية "نموذجًا لقانون مساعد" تستطيع السلطات استخدامه، بحيث يسمح بفرض واجبات معينة على ملاك العقارات التي تتضمن ملاجئ.⁶⁷

في المحصلة، تُلقى منظومة إدارة الطوارئ في إسرائيل جانبًا كبيرًا من المسؤولية على عاتق السلطات المحلية. غير أنّ هناك شكوكًا جدية حول ما إذا كانت هذه السلطات تحصل على جميع الأدوات والموارد اللازمة للقيام بهذه المسؤوليات (كما يتضح في قضية الملاجئ). وغالبًا ما يؤدي نقل الصلاحيات إلى المستوى المحلي إلى تعزيز قدرات السلطات القوية، في حين أنّه يفاقم التحديات أمام السلطات الأضعف. وكما سيبيّن لاحقًا، ينعكس هذا الواقع بوضوح في مستوى الجاهزية للطوارئ في السلطات المحلية العربية.

هيئات الطوارئ على المستويين القطري واللوائي

كما ذكر أعلاه، يوزّع الإطار المعياري للمسؤوليات والصلاحيات في مجال الطوارئ بين عدد من الجهات المختصة، إلى جانب الحكومة والوزارات عمومًا.

في عام 2018، شكّلت لجنة برئاسة وزارة الدفاع (عُرفت باسم "لجنة مزراحي")، لاتخاذ القرار بشأن التوزيع الواضح والمنظم للصلاحيات والمسؤوليات بين الجهات المعنية في هذا المجال، بما في ذلك توزيع المسؤوليات

60. راجعوا [هآرتس](#)، 2 تموز 2025. يُضطر البدو في النقب إلى إقامة وسائل حماية مرتجلة والخطرة بالبقاء في منازلهم. للمزيد حول هذا الموضوع، انظروا: هيرش، ح. وهوفمان-ديشون، ي. (2025). [عندما تتحول الحماية إلى سلعة في السوق الخاصة، يحدد الانتماء الطيفي والقومي هوية الناجين](#). تيليم، صندوق بيريل كتنسلسون. فيما يلي أيضًا: هيرش وهوفمان ديشون، 2025.

61. بند الحماية في الحيز العام، كما ورد في منشور المدير العام لوزارة الداخلية رقم 11.1 للذكور أعلاه، يشمل بنودًا تتعلق بصيانة الملاجئ وترميمها.

62. مراقب الدولة، (2018). [الحماية وتوفير الملاجئ في نطاق السلطات المحلية في المجتمع غير اليهودي في الشمال والجنوب](#).

63. انظروا روين، ي. (2011). [الملاجئ والمناطق المحمية في إسرائيل - عددها ووضعها: تحديث. مركز الأبحاث والعلوم في الكنيس](#). لا تتوفر معطيات مستجدة حول هذا الموضوع.

64. المرجع السابق، وانظروا أيضًا هيرش وهوفمان ديشون، 2025.

65. وزارة الداخلية، سلطة الطوارئ الوطنية، قيادة الجبهة الداخلية، مركز الحكم المحلي، مركز الحكم الإقليمي، (2021). [دليل مرجعي لاستعداد البلدات والمجالس المحلية لحالات](#)

[الطوارئ](#)؛ ص. 51

66. تجدر الإشارة إلى أن اللغة المستخدمة في الدليل للرجعي تتسم بالغموض وعدم الوضوح. ليس واضحًا ما إذا كان الدليل المرجعي يحقل السلطة المحلية مسؤولية توفير الحماية لجميع السكان ضمن نطاقها، بما في ذلك -وبشكل خاص- من تفتقر منازلهم لمناطق محمية. أم أنّ المقصود يقتصر على توفير حلول ضمن الحيز العام الخاضع لمسؤولية السلطة "فقط". وفي كلتا الحالتين، يدور الحديث عن مهمة كبيرة ومكلفة لا تخصص للسلطات المحلية الموارد الكافية لتأديتها. كما لا توجد توجيهات واضحة من قيادة الجبهة الداخلية للسلطات المحلية حول سبل رصد فجوات الحماية ومعالجتها.

67. قانون نموذجي مساعد للبلديات (إدارة الملاجئ)، 1975.

بين قيادة الجبهة الداخلية، المنظومة الاقتصادية في حالات الطوارئ (N"7D)، وسلطة الطوارئ الوطنية. لم تُنشر استنتاجات اللجنة بشكل كامل، إلا أنَّ إعلان وزير الدفاع عن تبني توصياتها يبيّن أن سلطة الطوارئ الوطنية ستتحول إلى الجهة المنسقة داخل وزارة الدفاع، بحيث يكون دورها تقديم الاستشارة، بينما تكون قيادة الجبهة الداخلية الجهة التنفيذية المركزية. وقد دلّ هذا القرار على تراجع مكانة سلطة الطوارئ الوطنية مقارنةً بقيادة الجبهة الداخلية، التي أُسندت لها المسؤولية عملياً، من دون تنظيم واضح ومتكامل للتعاون بين مختلف الجهات.⁶⁸ وهنا، تجدر الإشارة أيضاً إلى التناقض بين إسناد المسؤولية العليا لإدارة الطوارئ لجهة عسكرية من جهة، وبين الطبيعة المدنية الواضحة لإدارة شؤون الجبهة الداخلية من جهة أخرى، خاصةً مع تحميل السلطات المحلية جزءاً كبيراً من المسؤولية الفعلية.⁶⁹

تعمل قيادة الجبهة الداخلية وفق رؤية أساسية تبلورت في وزارة الدفاع وبالتعاون مع سلطة الطوارئ الوطنية.⁷⁰ تقوم هذه الرؤية على مركزية دور السلطة المحلية،⁷¹ بدعم من قيادة الجبهة الداخلية، الوزارات، جهات الإنقاذ، والمجتمع المدني. وفي هذا الإطار، ترافق القيادة السلطات المحلية في تعزيز جاهزيتها لحالات الطوارئ من خلال وحدات الارتباط بالسلطات المحلية.⁷² بحيث حُصّصت لكل سلطة محلية وحدة خاصة تعمل ضمن نطاقها، لتشكل حلقة وصل بينها وبين قيادة الجبهة الداخلية (على مستوى القضاء واللواء والقيادة)، ومساعدتها في الاستعداد لحالات الطوارئ وإدارتها.⁷³

وفي السيناريوهات الأمنية، كما جاء سابقاً، تتحمّل الحكومة مسؤولية الإعلان عن "وضع خاص في الجبهة الداخلية" وفق الآلية المحددة في قانون الدفاع المدني.⁷⁴ ويترتب على هذا الإعلان منح الجيش، ولا سيما قيادة الجبهة الداخلية، صلاحيات إدارة شؤون السكان، بما في ذلك فرض قيود على الدراسة والتجمهر، وإصدار تعليمات عامة.⁷⁵

المنظومة الاقتصادية في حالات الطوارئ (N"7D) هي أحد العناصر الرئيسية في استعداد الدولة لحالات الطوارئ، وتهدف إلى تنظيم جوانب الإنتاج وسلسلة التوريد بما يضمن تلبية الاحتياجات المدنية والعسكرية. شهدت هذه المنظومة عدة تغييرات، وهي تنشط منذ عام 2009 في إطار سلطة الطوارئ الوطنية.⁷⁶ تنشط في إطار المنظومة الاقتصادية في حالات الطوارئ (N"7D) لجنة عليا، إلى جانب عدد من الجهات الحكومية التي أُسندت إليها مهام خاصة باعتبارها "سلطات متخصصة"، مثل الهيئة العليا للغذاء، المسؤولة عن تخطيط إمدادات الغذاء في حالات الطوارئ، والهيئة العليا للاقتصاد العام المسؤولة عن تحديد المرافق المصنّعة للمواد الحيوية،⁷⁷ والهيئة العليا للتدريب المهني وتنمية رأس المال البشري المسؤولة عن تصنيف المرافق والعاملين كعناصر حيوية في حالات الطوارئ.⁷⁸

وتعمل أيضاً ضمن هذه المنظومة سلطة الإجلاء والإغاثة والتعامل مع الوفيات المدنية في وزارة الداخلية. وفقاً لموقع وزارة الداخلية، إنّها هيئة متخصصة تعمل في إطار المنظومة الاقتصادية في حالات الطوارئ (N"7D)، أو عند وقوع "كارثة جماعية"، ويتولى إدارتها مسؤول الطوارئ في وزارة الداخلية. ويتمثل دورها في الاستعداد المسبق خلال الأوضاع الاعتيادية، إضافة إلى إيواء النازحين والتعامل مع الضحايا المدنيين في حالات الطوارئ.

68. راجعوا إبران م، (2018). إدارة الجبهة المدنية من قبل الجبهة العسكرية: الدلالات والتداعيات. INSS.

69. انظروا مقالة مئير إبران المذكورة أعلاه، حيث يقدم طرحاً نقدياً لهذا القرار.

70. وزارة الدفاع، سلطة الطوارئ الوطنية، (2011). الرؤية الأساسية: الاستجابة لحالات الطوارئ في الحزب المدني في دولة إسرائيل.

71. انظروا أعلاه.

72. قيادة الجبهة الداخلية (2020). وحدة الارتباط بالسلطة المحلية.

73. المرجع السابق، ص. 5.

74. قانون الدفاع المدني 1951، المادة 9 ج.

75. المرجع السابق، د9.

76. القرار الحكومي 706 الصادر في 23 آب 2009.

77. انظروا أيضاً موقع وزارة الاقتصاد والصناعة عبر هذا الرابط، تاريخ التصفّح تشرين الثاني 2025.

78. انظروا أيضاً موقع وزارة العمل عبر هذا الرابط، تاريخ التصفّح 2025.

ولاستكمال الصورة بخصوص نهج عمل الجهات الحكومية في حالات الطوارئ، تجدر الإشارة إلى دور الشرطة في التعامل مع حالات الطوارئ غير المرتبطة بتهديدات أمنية، إلى جانب دور جهات الإنقاذ الوطنية مثل سلطة الإطفاء والإنقاذ، نجمة داوود الحمراء، وهيئات أخرى مخوطة بذلك. كما أنّ القرار الحكومي رقم 2017 يلزم جميع الوزارات بالاستعداد للطوارئ بطريقة تضمن استمرارية عملها وتقديم خدماتها في هذه الظروف.⁷⁹

التأهيل والأهداف الوطنية للخدمات

إحدى الجهات المركزيّة الأخرى المشمولة في منظومات الطوارئ هي الكلية الوطنية للصمود الإسرائيلي (המכללת לאיתנות ישראלית) (فيما يلي "الكلية"). الكلية هي جزء من قيادة الجبهة الداخليّة، وتديرها ضابطة رفيعة المستوى. وتُعد هذه الكلية مركزًا لتأهيل الكوادر من مختلف الجهات، بما في ذلك الوزارات، السلطات المحليّة، هيئات الإنقاذ، والوحدات العسكريّة.

تعتمد برامج التأهيل في الكلية، من بين أمور أخرى، على وثيقة صادرة عن المنظومة الاقتصادية في حالات الطوارئ (נ"מ)، والتي تحدد الأهداف الوطنية للخدمات في حالات الطوارئ.⁸⁰ تحدّد هذه الرؤية، الذي نُشرت عام 2022، أهدافًا يتعيّن على مختلف الجهات – الوزارات، قيادة الجبهة الداخليّة، السلطات المحليّة وغيرها – العمل على تحقيقها، كلّ ضمن نطاق مسؤوليّته. وتجدر الإشارة إلى أنّ أهداف الخدمة هذه، على الرغم من أهميتها الكبيرة، لا تستند إلى مرجعيّة معيارية سوى منهجية العمل التي طوّرت، والتي تُعتمد لاحقًا في المنشورات والتوجيهات المهنيّة التي تصدرها الوزارات للسلطات المحليّة.

وفقًا لنهج العمل هذا، وضع 15 هدفًا وطنيًا يجب تحقيقها في حالات الطوارئ، تشمل:

1. استمرارية عمل منظومات الإدارة واتخاذ القرار
2. الحماية (الإنذار والتدابير الوقائيّة وما إلى ذلك)
3. ضمان إمدادات الغذاء والماء
4. تقديم الخدمات الطبيّة
5. تقديم خدمات الإنقاذ
6. تأمين مأوى لائق
7. تقديم معلومات محدّثة وتوجيه الجمهور
8. تقديم خدمات تعليميّة
9. الحرص على ظروف صحية لائقة وعلى النظافة العامة
10. تقديم خدمات التعرّف على الجثامين وخدمات الدفن وإقامة الشعائر
11. حماية البيئة
12. تقديم الخدمات والمنتجات الضروريّة لجهاز الأمن
13. ضمان حرّة الحركة
14. الحفاظ على استقرار النظام الاقتصاديّ وضمان توفير خدمات الدفع
15. ضمان الحفاظ على القانون والنظام

79. فيما يلي قائمة بوزارات وهيئات إضافية لها دور في حالات الطوارئ، كما وردت في الدليل المرجعي لاستعداد البلديات والمجالس المحليّة لحالات الطوارئ لعام 2021 (لزيد من المعلومات، انظروا المرجع السابق، ص. 24-39): وزارة التربية والتعليم، وزارة الرفاه، وزارة العمل، وزارة الهجرة والاستيعاب، وزارة الصحة، وزارة البناء والإسكان، وزارة السياحة، الوزارة لحماية البيئة، وزارة المواصلات (بما في ذلك الشركة الحكوميّة "نتيفي إسرائيل"، هيئة المواصلات، وهيئة النقل البري)، ضريبة الأملاك (في وزارة المالية)، سلطة المياه والصرف الصحي، سلطة الوقود والغاز النظيف للسل، سلطة الكهرباء، بنك إسرائيل، برید إسرائيل.

80. وزارة الدفاع، سلطة الطوارئ الوطنيّة، (2022)، [النهج المعتمد لضمان استمرارية العمل في توفير المنتجات والخدمات بواسطة وضع أهداف وطنيّة وتجديد مستويات الخدمة \(2.0 - مؤقّت\)](#).

كما ورد آنفًا، ستتناول هذه الدراسة مدى استيفاء مستوى الجاهزية لحالات لطوارئ في المجتمع العربي لهذا "المعيار" المحدد في إسرائيل، وذلك بالاستناد إلى قائمة الأهداف الوطنية هذه، من جملة أمور أخرى.

الحماية في إسرائيل وفي المجتمع العربي

الإطار المعياري

تم إقرار واجب إقامة الملاجئ في الحيز العام، وفي الوحدات السكنية وأماكن العمل، منذ عام 1951 مع سنّ **قانون الدفاع المدني** (فيما يلي أيضًا: "القانون").⁸¹ ويخوّل هذا القانون قيادة الجبهة الداخلية⁸² بإصدار تعليمات للسلطات المحليّة "بإقامة ملاجئ عامة بالعدد والموقع والتوقيت الذي تحدده الجهة المختصة (أي قيادة الجبهة الداخلية - الموقّعة أدناه)، وكذلك الحرص على صيانتها بما يتيح المجال لاستخدامها عند الحاجة"، كما يخولها بالزام "مُلاك البيوت" و"الرافق"⁸³ بإقامة ملاجئ في المباني التابعة لهم، وصيانتها بشكل يضمن جاهزيتها.⁸⁴

وتنص المادة 13 من القانون على منح السلطة المحليّة وقيادة الجبهة الداخلية صلاحية تحديد مواقع الملاجئ العامة، بما في ذلك داخل مباني قائمة (مثل تحويل موقف سيارات تحت الأرض إلى ملجأ). أمّا المادة 14، فتتّص على أنّه "يجب أن يتوفر في كل منزل أو بالقرب منه ملجأ مخصّص أساسًا لسكانه ولرتاديه"،⁸⁵ وكذلك الأمر بالنسبة لكل مرفق⁸⁶. وفي الحالات التي لا يتوفر فيها ملجأ في منزل أو مرفق ما، فإنّ مسؤوليّة إقامته ملقاة على مالك العقار أو صاحب المرفق.⁸⁷

اعتمدت آليّة ضمان إقامة الملاجئ في المباني الجديدة منذ البداية على نظام تراخيص البناء. بحيث نص القانون على أنّه لا يجوز منح رخصة بناء منزل أو مبنى مستخدم، بشكل كامل أو أساسي، كمرفق، إلا إذا تضمنت خطة البناء إقامة ملجأ.⁸⁸ وعلى مرّ السنين، أضيفت توضيحات بخصوص آليّة المصادقة، وأصبحت المواصفات الفنيّة للملاجئ تُحدّد ضمن أنظمة صادرة بموجب القانون (انظروا أدناه). ينصّ القانون أيضًا على آليّة للإعفاء من إقامة ملجأ في المنزل أو في المرفق. ويجوز للسلطة المحليّة إعفاء مالك المنزل أو المرفق من واجب إقامة الملجأ إذا كان هناك ملجأ مشترك يتيح لسكان المنزل أو للعاملين الاحتماء، أو إذا اقتنعت بأنّ ظروف المكان لا تستوجب إقامة ملجأ.⁸⁹

وتشير المعطيات إلى أنّ الإعفاء من إقامة وسائل حماية خاصة كان شائعًا خلال النصف الثاني من القرن العشرين، حيث استندت سياسة الحماية أساسًا إلى الملاجئ العامة. كما جاء في منشور "نهج الحماية الماديّة":⁹⁰

81. الفصل التعلّق بالملاجئ في قانون الدفاع المدني هو الفصل الثالث في القانون. للاطلاع على جميع صيغ القانون، انظروا [قاعدة التشريعات الوطنية](#) (تمّ التصرّح في تشرين الثاني 2025). للاطلاع على الصيغة الأولى من القانون، انظروا الرابط: [قانون الدفاع المدني لسنة 1951 \(النص الأصلي\)](#). للاطلاع على الصيغة الأولى من القانون، انظروا الرابط: [قانون الدفاع المدني لسنة 1951](#).

82. يُعرّف القانون "السلطة الخوّلة" بأنّها الجهة الخوّلة من قبل الدفاع المدني، وهي حاليًا قيادة الجبهة الداخلية.

83. يُعرّف "الرفق" بأنّه كل مكان يعمل فيه أكثر من 10 أشخاص، وينطبق ذلك أيضًا على المباني العامة.

84. المادة 12 من قانون الدفاع المدني، 1951.

85. المرجع السابق، المادة 14(أ).

86. المرجع السابق، المادة 14(ب).

87. المرجع السابق، المادة 14(ه).

88. المرجع السابق، المادة 14(ج).

89. المرجع السابق، المادة 14(ز).

90. قيادة الجبهة الداخلية، (2022). [نهج الحماية الماديّة: حماية على مستوى الشقق، المؤسسات والحيز العام](#). ص. 10.

"حتى مطلع التسعينيات، كانت الحماية في إسرائيل تقوم أساسًا على مواجهة تهديد القصف الجوي والمدفعي على امتداد الحدود. وقد استند هذا النهج إلى تقدير يتيح للمواطن ما بين 10 إلى 15 دقيقة من لحظة رصد التهديد وحتى وصوله إلى الجبهة الداخلية. وهي المدة التي اعتمدت أيضًا للبقاء في المناطق المحمية. وتمثل الحل الوقائي لهذا التهديد في ملاجئ من الخرسانة المسلحة في المباني السكنية، المدارس، المستشفيات، أماكن العمل، المصانع والمباني العامة، بحيث يمكن الوصول إليها خلال مدة الإنذار المذكورة".

غير أن هذا التصور تغير بعد حرب الخليج. بحيث أصبح من الضروري إقامة أماكن محصنة يمكن الوصول إليه خلال مدة إنذار أقصر بكثير، تتراوح بين 15 ثانية وثلاث دقائق. وقد أدى هذا التحول إلى بلورة أنظمة جديدة: أنظمة الدفاع المدني (مواصفات بناء الملاجئ)، 1990. حددت هذه الأنظمة مواصفات محدثة للملاجئ، تشمل غرفًا محصنة داخل الشقق أو في الطوابق.⁹¹ ومنذ ذلك الحين، بات كل مبنى جديد مُلزمًا بتوفير وسيلة حماية من هذا النوع.

لاستكمال الصورة، تجدر الإشارة إلى قرار المحكمة العليا 8397/06 في قضية إدواردو ضد وزير الدفاع وآخرين.⁹² يعود الالتماس إلى عام 2006، قدّمه المحامي قاسر إدواردو من كيبوتس كفار عزة، حيث كان أبنائه يدرسون في مؤسسات تعليمية في النقب الغربي بقيت دون حماية كافية، أو مع حماية جزئية، في مواجهة إطلاق الصواريخ من قطاع غزة. طالب اللتمس بتوفير حماية لجميع المؤسسات التعليمية المعرضة للقصف، بينما رأت قيادة الجبهة الداخلية أن الإجراءات الجزئية القائمة كافية. وقد اعتمدت هذه الإجراءات على أسلوب "الغرف المحصنة"، حيث يُجهّز صف واحد من بين عدة صفوف متجاورة، بحيث يتمكن جميع الطلاب من الوصول إليه عند سماع صفارة الإنذار.

امتنعت هيئة القضاة، برئاسة رئيسة المحكمة آنذاك القاضية دوريت بينيش، عن "الحسم القاطع" بشأن التزام الدولة بالتكفل بالحماية الكاملة للمؤسسات التعليمية في "غلاف غزة"⁹³، وانحصرت مداولاتها في مسألة مدى ملاءمة أسلوب الحماية الذي تم اختياره. وخلص الحكم إلى أن أسلوب "الغرف المحصنة" لا يتناسب مع طبيعة التهديد، وأمر بتوفير الحماية لجميع المؤسسات التعليمية في المنطقة.

خلاصة القول، وبالمقارنة مع جوانب أخرى في مسألة الجاهزية لحالات للطوارئ آنفة الذكر، يحظى مجال الحماية بقدر أكبر من التفصيل والتأطير القانوني، فهناك واجبات واضحة في نص القانون لإقامة الملاجئ، كما أنّ المواصفات الفنية لإقامتها في الحيزين العام والخاص محددة في الأنظمة. مع ذلك، ما زال التطبيق العملي لهذه الالتزامات ضبابيًا، خاصة من حيث كيفية توفير الحماية للسكان من قبل الدولة. هناك ميل إلى تبني حلول قائمة على السوق والمبادرات الخاصة، الأمر الذي يؤدي إلى اتساع عمق الفجوات بين مختلف الفئات الاجتماعية، وبين اليهود والعرب.

لا تعتبر أي جهة نفسها مسؤولة عن تمويل إقامة الملاجئ في الحيز العام. ووفقًا لما أفاد به المتحدث باسم الجيش الإسرائيلي، تُلقى هذه المسؤولية على عاتق السلطات المحلية، غير أن هذه السلطات تفتقر إلى الموارد المالية التي تمكّنها من تحقيق ذلك.

91. أنظمة الدفاع المدني (مواصفات بناء الملاجئ)، 1990.

92. انظروا الحكم القضائي من تاريخ 29 أيار 2007 عبر هذا الرابط. صُمّ التماس للمحامي قاسر إدواردو إلى التماس آخر قدّمته لجنة أولياء الأمور البلدية في سديروت وآخرون ضد وزارة الدفاع وآخرين، التماس رقم 8619/06.

93. البند 9 من الحكم القضائي الذي أصدرته سعادة القاضية بينيش، للحكمة العليا 8397/06.

فيما يتعلق بتمويل إقامة اللاجئين ووسائل الحماية، فإن الإطار التشريعي غير واضح بالقدر الكافي. أمّا فيما يتعلق بالحماية الخاصة، فالمسؤولية واضحة وتقع على "مالك العقار"، أي عملياً على الجهة المبادرة لإقامة المبنى. لكن، كما ذكر آنفاً، وحتى مطلع التسعينيات، كان الإعفاء من إقامة وسائل حماية في كل منزل شائعاً نسبياً، واعتمد ذلك، من بين أمور أخرى، على وجود حماية في الحيز العام. أي أنّ وجود ملجأ عام قريب كان غالباً يعني مالك المنزل أو المرفق من إقامة ملجأ خاص. وقد أُقيمت اللاجئين العامة في العقود الأولى من قيام الدولة بتمويل مباشر من الدولة.^{94,95}

غير أن توزيع هذه اللاجئين العامة لم يكن متساوياً. فكما أُشير سابقاً، يبيّن تقرير مراقب الدولة لعام 2018 أنّ هناك فجوة عميقة في توزيع اللاجئين بين البلدات اليهودية والعربية.⁹⁶ إذ لم تقم حتى عام 1990 سوى عشرة ملاجئ عامة في 71 بلدة عربية شملها التقرير. تشير التقديرات إلى وجود نحو 9,600 ملجأ عام في إسرائيل (معظمها في بلدات يهودية ومختلطة).⁹⁷ كما يشير التقرير إلى أنه بين عامي 1990 و2018 أُقيم 19 ملجأ إضافياً فقط في البلدات العربية.⁹⁸ وبحسب المعطيات المتوفرة لم تُقم ملاجئ عامة إضافية منذ عام 2018. بمعنى آخر، حتى عام 1990 لم تحظ البلدات العربية بحماية عامة تُذكر، وفي الوقت نفسه لم يُطلب من سكانها إقامة وسائل حماية خاصة. ويُقدّر أنّ هذا "الإعفاء" قد أعطي، على الأرجح، استناداً إلى "مفهوم التهديد"، وفق تعريف الدفاع المدني في حينه،⁹⁹ فضلاً عن إقصاء المجتمع العربي عن منظومة الاستجابة للتهديدات الأمنية.¹⁰⁰ وقد أفضت هذه العوامل مجتمعة إلى فجوات عميقة في مستوى الحماية داخل البلدات العربية، في الحيز العام والخاص.

لا تعتبر أيّ جهة نفسها اليوم مسؤولة عن تمويل إقامة اللاجئين في الحيز العام. ووفقاً لما أفاد به المتحدث باسم الجيش الإسرائيلي، تُلقى هذه المسؤولية على عاتق السلطات المحلية، غير أن هذه السلطات تفتقر إلى الموارد المالية التي تمكّنها من تحقيق ذلك.¹⁰¹

سياسة إقامة غرف محصنة في المنازل القديمة

كما ورد آنفاً، فإنّ المباني التي أُقيمت قبل عام 1990، أي قبل تعديل الأنظمة الملزمة بإقامة غرفة محصنة في البناء الجديد، أنشئت من دون غرف داخلية محصنة. وبثّر ذلك تساؤلاً حول السياسة الحكومية المتبعة لتقليص الفجوات بين المباني القديمة والجديدة، ومواءمة الحماية الخاصة في المباني القديمة مع مفهوم الحماية الحديث.

94. لاستكمال الصورة، تجدر الإشارة إلى أنّ التعديل رقم 2 لقانون الدفاع المدني لعام 1969 أرسى نموذج اللاجئين في المباني المشتركة، على أن يُموّل إنشاؤها من قبل المطور أو المالك أو السكان. وفي الذكر التوضيحية لهذه التسوية، التي تنظم كيفية تقاسم تكاليف إقامة اللجأ بين السكان، ورد أنه في "ظل تزايد إقامة المباني الكبيرة، والتي يُقام جزء منها تحت سطح الأرض وتُستخدم كقاعات أو أندية أو مستودعات وما شابه، اتبعت الجهات المختصة سياسة تقضي بتخصيص هذه المساحات تحت الأرض كملاجئ عامة، وذلك بهدف تقليل العبء المالي على خزينة الدولة المترتب على إقامة ملاجئ عامة. (التسطر غير قائم في النص الأصلي).

95. تطلق جيلي هيرش وبيرون هوفمان-ديشون على السيرة التي انتقل فيها تمويل الحماية من المجال العام إلى المجال الخاص مصطلح "خصخصة الحماية في إسرائيل". للمزيد حول هذا الموضوع، انظروا: هيرش، ح. وهوفمان-ديشون، ي. (2025). عندما تتحول الحماية إلى سلعة في السوق الخاصة، يحدد الانتماء الطبقي والقومي هوية الناجين. تبلييم، صندوق بيريل كسنلسون، فيما يلي أيضاً: هيرش وهوفمان-ديشون، 2025.

96. مراقب الدولة، (2018). الحماية وتوفير اللاجئين في نطاق السلطات المحلية في المجتمع غير اليهودي في الشمال والجنوب.
97. انظروا روين، ي. (2011). اللاجئين والغرف المحصنة في إسرائيل - عددها ووضعها: تحديث. مركز الأبحاث والعلوم في الكنيس. لا تتوفر معطيات مستجدة حول هذا الموضوع. مع ذلك، وبحسب جميع الجهات التي تحدّثنا إليها في إطار هذه الدراسة، تتركز جهود الحماية خلال السنوات الخمس عشرة الماضية على الغرف المحصنة داخل الشقق، وعلى ما يبدو لم يسجل عدد يذكر من اللاجئين الإضافية في الحيز العام.

98. مراقب الدولة، (2018). الحماية وتوفير اللاجئين في نطاق السلطات المحلية في المجتمع غير اليهودي في الشمال والجنوب.
99. قيادة الجهة الداخلية، (2022). نهج الحماية للمدينة: حماية على مستوى الشقق، المؤسسات والحيز العام. ص. 10.
100. تم تناول هذا الموضوع بنوعه في مراجعة الأدبيات أعلاه في فصل "الباهظة لحالات الطوارئ في المجتمع العربي".
101. انظروا أعلاه في فصل "منظومات الطوارئ في إسرائيل".

يشير تقرير مراقب الدولة لعام 1998¹⁰² إلى أنّ هذه المشكلة كانت خطيرة. فبحسب التقرير، نحو 30% من الشقق في إسرائيل لم تكن محمية وفق المعايير في ذلك الوقت. مع ذلك، يشير التقرير إلى أنّ هذه النسبة أدنى من النسبة الحقيقية على أرض الواقع. يبيّن التقرير أيضًا أن توزيع الغرف الآمنة غير متكافئ؛ فقد كانت جميع الشقق في البلدات الجديدة محمية، في حين بقيت نسبة كبيرة من الشقق في البلدات القديمة دون حماية.

في هذا السياق، فضّلت الحكومة إلى حد كبير إحالة هذه المسألة إلى السوق الخاص.¹⁰³ ومن بين الأدوات المركزية التي طُرحت في هذا السياق كانت خطة "تما 38" (38 X"MN)، التي هدفت إلى تدعيم المباني غير المقاومة للزلازل من خلال منح حقوق بناء إضافية للمقاولين المبادرين (DMTI)، وكان من المفترض أن تشكّل أيضًا حلًا لمسألة الغرف المحصّنة، من خلال إضافة غرفة محصّنة لكل شقة غير محصّنة. إلا أن هذه الخطة لم تحقق أهدافها، ويعود ذلك جزئيًا إلى أنّ الحوافز الاقتصادية كانت متاحة بالأساس في مناطق الطلب، بينما ظلّت الضواحي الجغرافية والاجتماعية من دون حلّ. بالتالي، فإنّ غالبية المباني القديمة في إسرائيل ظلّت دون تجديد.¹⁰⁴

تشهد السنوات الأخيرة مساعي لتقليص هذه الفجوات من خلال إزالة بعض القيود، ما سيسهم في تقليص الفجوات في مسألة الحماية. فقد شملت خطة "تما 38" (38 X"MN)، التي أُقرّت عام 2020، تسهيلات خاصة للبلدات الواقعة حتى مسافة 9 كيلومترات من الحدود الشمالية بهدف تسهيل إقامة غرف محصّنة. وفي عام 2021 أُضيف فصل خاص إلى أنظمة الترخيص والبناء يتيح إقامة غرفة محصّنة في المباني القائمة دون الحاجة إلى ترخيص بناء كامل، وذلك بشروط هندسية وتخطيطية معينة، مثل وجود رخصة سابقة واستخدام المبنى لغرض السكن.¹⁰⁵ ويُعد هذا الأمر مؤقتًا وساريًا لخمس سنوات، حتى كانون الأول 2026، ويهدف إلى تسهيل الإجراءات على السكان وتقليص الفجوات في مسألة الحماية.¹⁰⁶ تجدر الإشارة أيضًا إلى أنّ خطة "درع الشمال"، المعدّة للبلدات الواقعة حتى مسافة 5 كيلومترات من السياج الحدودي في الشمال، تتيح تمويل إقامة غرفة محصّنة في المنازل غير المحصّنة.

في عام 2018، قدّر مراقب الدولة أنّ نحو 46% من المواطنين العرب يفتقرون لوسائل حماية مطابقة للمعايير في محيط سكنهم، سواء غرفة محصّنة أو ملجأ مشترك، مقارنة بنحو 20% فقط لدى السكان اليهود.¹⁰⁷ وتشير تقديرات أحدث إلى أنّ نحو 1.5 مليون وحدة سكنية في إسرائيل ما زالت تفتقر للحماية الكافية.¹⁰⁸

102. مراقب الدولة، (1998). جوانب متعلّقة بالاستعداد لحالات الطوارئ. ص. 1099.

103. انظروا أيضًا هيرش وهوفمان-ديشون 2025.

104. شاحك، م. (2022). وصف وتحليل خطة تما 38 والخطة البلدية المقترحة. مركز الأبحاث والعلوم في الكنيست

105. انظروا: دائرة التخطيط. إجراء سريع لإضافة غرفة محصّنة داخل الشقق. دائرة التخطيط. تاريخ التصوّح أيار 2025. ويُعد هذا الأمر مؤقتًا وساريًا لخمس سنوات، حتى كانون الأول 2026.

106. فيما يلي الشروط كما وردت في موقع إدارة "درع الشمال" (تاريخ التصوّح أيار 2025): كل من يقيم في إحدى البلدات الواقعة ضمن نطاق 0-5 كيلومترات، ويملك مبنى سكنيًا دائمًا ومأهولًا وغير مهجور. ويشترط أن يكون المبنى قد أُقيم وفق مخطط ساري المفعول وبموجب رخصة بناء قانونية لأغراض سكنية. وأن يكون منزلًا دائمًا لا تتوفر فيه غرفة محصّنة أو وسيلة حماية مطابقة للمعايير. كما يُشترط ألا يكون للمبنى، عند إنشائه أو توسيعه، ملزمًا قانونيًا بإقامة وسيلة حماية، بما في ذلك الحالات التي مُنح فيها إعفاء من إقامة غرفة محصّنة بسبب وجود ملجأ عام قريب. وتجدر الإشارة إلى أنّ البلدات الواقعة ضمن نطاق 0-1 كيلومتر تحصل على تمويل كامل لتنفيذ أعمال الحماية، بينما يبلغ التمويل في البلدات الواقعة ضمن نطاق 1-5 كيلومترات نحو 132 ألف شيكل، أي ما يقارب 70% من التكلفة.

107. مراقب الدولة، (2018). الحماية وتوفير اللجوء في نطاق السلطات المحلية في المجتمع غير اليهودي في الشمال والجنوب.

108. Ynet 15 حزيران 2025.

أحداث وتطورات مركزية في المجتمع العربي خلال فترة الحرب

يتمحور هذا التقرير حول مسألة الجاهزية لحالات الطوارئ في المجتمع العربي والحاجة إلى معالجتها. لكن من المهم النظر إلى هذه القضية ضمن سياق أوسع في الواقع الاجتماعي العام. فالجاهزية للطوارئ هي جزء لا يتجزأ من الصمود المجتمعي، وهناك عوامل عديدة أخرى تؤثر على صمود المجتمع العربي. كما أنّ العلاقة بين الصمود المجتمعي والجاهزية للطوارئ هي علاقة متبادلة، إذ يؤثر كل منهما في الآخر. تراجع الثقة في مؤسسات الدولة أو في السلطات المحلية على خلفية تفشي الجريمة مثلاً من شأنه أن ينعكس سلباً أيضاً على نظرة الجمهور إلى دور هذه الجهات ومسؤوليتها في حالات الطوارئ.

في ما يلي عرض عام لأبرز الأحداث والتطورات التي أثّرت وما زالت تؤثر على المجتمع العربي منذ تشرين الأول 2023، مع التركيز على أحداث تؤثر بشكل مباشر على الصمود المجتمعي وجاهزيته للطوارئ، إلى جانب الاستناد إلى نتائج دراسات أخرى تناولت المجتمع العربي خلال هذه الفترة.

القتلى والمصابون نتيجة وقوع الصواريخ في المناطق المدنية

منذ 7 تشرين الأول 2023 وحتى نهاية أيار 2025، أطلقت نحو إسرائيل عشرات آلاف الصواريخ والقذائف من أنواع مختلفة. وقد قُتل 52 شخصاً نتيجة هذا القصف في المناطق المدنية، 30 من بينهم من المجتمع العربي، أي ما يعادل 58.109%.

وخلال الحرب مع إيران (حزيران 2025)، قُتل 31 شخصاً، منهم 4 من المجتمع العربي (نحو 13%). وبالمجمل، بلغ عدد القتلى من المجتمع العربي نتيجة إطلاق الصواريخ والقذائف نحو الجبهة الداخلية 34 شخصاً، أي نحو 41% من إجمالي القتلى في هذه الهجمات.

تفشي الجريمة في المجتمع العربي

استمر تفاقم الجريمة المنظّمة في المجتمع العربي أيضاً خلال فترة الحرب أيضاً. ويُعدّ عدد ضحايا جرائم القتل المؤشر الأبرز، مع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنّ تأثير الجريمة يمتدّ إلى مجالات حياتية متعددة حتى في حالات العنف التي لا تنتهي بالقتل. ففي عام 2023 بلغ عدد ضحايا جرائم القتل 244، أي أكثر من ضعفي العدد المسجل في عام 2022. 110 وفي عام 2024 سُجّلت 230 ضحية، بينما ارتفع العدد في عام 2025 إلى 252. 111

ارتفاع حاد في عدد القتلى العرب في حوادث الطرق

تبين هذه المعطيات المقلقة أنّه في عام 2024 لقي 159 عربياً مصرعهم في حوادث الطرق، أيّ بزيادة قدرها 62% مقارنة بعام 2023. ورغم أنّ عام 2024 شهد ارتفاعاً عاماً في عدد القتلى في حوادث الطرق، سجّل

109. البيانات هي نتاج معالجة تحليلية أجرتها "لكسيدل" لمختلف العطايا. وقد استندت، من جملة الأمور، إلى معطيات من: وزارة المساواة الاجتماعية (2024). [موقع تخليد ذكرى مواطنين من المجتمع العربي من ضحايا حرب السيف الجديدة](#). (تاريخ التصقح حزيران 2025) ومقارنة هذه العطايا مع تقارير وردت في وسائل الإعلام.

110. مبادرات إبراهيم (2025). ضحايا العنف والجريمة في المجتمع العربي: تلخيص عام 2024. مبادرات إبراهيم

111. مبادرات إبراهيم (2026). ضحايا العنف والجريمة في المجتمع العربي: تلخيص عام 2025. مبادرات إبراهيم

المجتمع العربي النسبة الأعلى.¹¹² وفي عام 2025 بلغ عدد الضحايا العرب في حوادث الطرق 153.¹¹³ تشير تقديرات الدراسة إلى أنّ هذا الارتفاع الحاد في الوفيات الناتجة عن أسباب بشرية يمكن تجنبها، والتي تقع ضمن مسؤوليّة الدولة، مثل القصف الصاروخي والجريمة وحوادث الطرق، يؤثر بشكل ملموس على مستوى الثقة، المتدني أصلاً، بين المواطنين العرب ومؤسسات الدولة.

تراجع حاد في نسب التشغيل ثم عودة تدريجية إلى توازن

في الأشهر الأولى من الحرب سُجِّل تراجع حاد في نسب التشغيل داخل المجتمع العربي. يعود هذا التراجع بشكل جزئي إلى توقف النشاط في قطاعات يتركز فيها عدد كبير من العمّال العرب، كقطاعات الزراعة، البناء، خدمات النقل، الصناعة، وخدمات الضيافة، وتجارة التجزئة التي تضررت بشكل كبير.¹¹⁴ إلّا أنّ هذا ليس السبب الوحيد للتراجع الملحوظ.

أظهر بحث أجرته شركة "لكسيدل" في تشرين الثاني 2023 أنّ عامل الخوف كان عنصرًا مركزيًا ومؤثرًا في أزمة التشغيل في المجتمع العربي في الأشهر الأولى من الحرب، إذ تخوف كثير من العرب من التنقل في الحيّز العام بغية الذهاب إلى أماكن العمل أو العودة منها، وكذلك في التعامل مع زملاء وزبائن يهود.¹¹⁵ أدّى هذا الخوف إلى تراجع ملموس في نسب التشغيل، كما أثّرت أيضًا على هذه النسب ظاهرة موازية من الجانب الآخر، التي تمثلت في تردد قطاعات في المجتمع اليهودي في تشغيل عمال عرب، أو طلب خدمات منهم، أو الدخول إلى بلدات عربية للتسوق. وقد عزّف بنك إسرائيل هذه الظاهرة بأنها تراجع في مستوى التفاعل داخل سوق العمل بين العرب واليهود، نتيجة تدهور الوضع الأمني وتراجع الشعور بالأمان.¹¹⁶ تشير المعطيات إلى بداية عودة تدريجية خلال العامين 2024 و2025 إلى نسب وأنماط التشغيل التي كانت سائدة قبيل الحرب.¹¹⁸

أبرز أحداث العنف تجاه المواطنين العرب في الحيّز العام

في أعقاب 7 تشرين الأول 2023، سُجِّلت عدة حوادث عنف ذات طابع عنصري ضد العرب في الحيّز العام. ومن بين أبرز هذه الوقائع ما حدث قرب مساكن الطلبة في نتانيا، حيث تعرّض طلاب عرب مقيمون هناك لأعمال ترهيب من قبل مجموعات عنيفة، الأمر الذي انتهى بإغلاق تلك المساكن.¹¹⁹

112. السلطة الوطنية للأمان على الطرق، (2025). [تليخيص عام 2024](#). السلطة الوطنية للأمان على الطرق.

فيما يلي مقتطفات من البيان الصحفي الذي رافق نشر التقرير:

"رقم قياسي في عدد القتلى في المجتمع العربي - 159 قتيلاً، أوج زيادة بقدر 62%

سجل المجتمع العربي أكبر ارتفاع في عدد القتلى خلال عام 2024، بحيث بلغ عدد قتلى حوادث الطرق 159 قتيلاً، أوج زيادة قدرها 62% مقارنة بعام 2023 حيث سجل 98 قتيلاً فقط. وتشير معطيات السلطة الوطنية للأمان على الطرق إلى أن عام 2024 كان الأكثر فتكاً بالمجتمع العربي حتى اليوم، متجاوزاً الرقم القياسي السابق الذي سجل عام 2010، حيث بلغ عدد القتلى 140.

وتظهر المعطيات أنّ الأطفال من سن 0 حتى 14 عامًا هم من الفئات الأكثر عرضة للخطر في المجتمع العربي، إذ سجل 31 قتيلاً ضمن هذه الفئة، من بينهم 17 من المشاة، معظمهم في حوادث داخل ساحات المنازل أو بالقرب منها، وذلك من أصل 41 قتيلاً في هذه الفئة العمرية على مستوى الدولة. كما تبين المعطيات أن السائقين في المجتمع العربي كانوا طرفاً في نحو 50% من مجمل الحوادث، فيما تبلغ نسبتهم من بين القتلى نحو 37% من إجمالي القتلى، وهي نسبة تقارب ضعف حصتهم من إجمالي السائقين في إسرائيل.

113. وفقاً للمعطيات الظاهرة على موقع [السلطة الوطنية للأمان على الطرق](#)، تاريخ التصوّح شباط 2026.

114. يستند هذا إلى دراسة أجرتها "لكسيدل" بالتعاون مع بروفيسور سامي ميعاري لصالح سلطة التطوير الاقتصادي واعتمدت على مسح خاص شمل 525 مشاركاً من المجتمع العربي، ونحو 15 مقابلة معمّقة. لكسيدل، ميعاري، س.، (2023). آثار الحرب على التشغيل في المجتمع العربي. الخطة الاقتصادية لتقليص الفجوات في المجتمع العربي-حق سنة 2026، سلطة التطوير الاقتصادي للأقليات. وقد نُشرت معطيات مماثلة أيضاً ضمن دراسة لبنك إسرائيل، استندت إلى تحليل مسح القوى العاملة الصادر عن دائرة الإحصاء المركزية. بنك إسرائيل (2023). تحليل خاص لشعبة الأبحاث: تأثير حرب "السيوف الحديدية" على حجم التشغيل في المجتمع العربي. بنك إسرائيل.

115. المرجع السابق

116. المرجع السابق

117. تحليل دراسة بنك إسرائيل إلى أبحاث إضافية تبيّن أنّ للأحداث الأمنية تأثيراً على شعور الأمان لدى العمال العرب، وأنّ هذا التأثير قد ينعكس سلباً على التشغيل. انظروا: زوسمان، ن. ون. تسفي (2023). "تأثير الأحداث الأمنية على انفصال العمال العرب في إسرائيل عن مشغليهم"، بنك إسرائيل، سلسلة أوراق للنقاش 2023.05

437-419، 25(2)، Journal of Population Economics. (2012). Ethnic conflict and job separations. Zussman, N., and Zussman, A., and Miaari, S.,

118. يستند إلى تحليل لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية، أعدّ لصالح سلطة التطوير الاقتصادي، وقام بتحليله معهد بروكديل وشركة "لكسيدل". انظروا أيضاً:

حداد حاج يحيى، فرجون، ب. (2025). مؤشّر الفئار 2024: مؤشّر التشغيل في المجتمع العربي في إسرائيل. الفئار

119. انظروا: [ذا ماركز](#)، 13 تشرين الثاني 2023، 28 Ynet، تشرين الأول 2023.

إقصاء العرب عن الحيزين العام والسياسي

تجدر الإشارة أيضًا إلى مبادرات تشريعية وأخرى "محلية" تهدف إلى تقليص التمثيل الديمقراطي للمجتمع العربي. على المستوى الوطني، تمثل ذلك في إقرار قانون يتيح لوزير التربية والتعليم إقالة معلمين إذا وجد أن تصريحاتهم تشكّل "دعمًا للإرهاب"، وسحب ميزانيات من مؤسسات تعليمية، وذلك دون الحاجة إلى تدخل النيابة العامة.^{120 121} وطُرحت أيضًا مشاريع قوانين لتسهيل استبعاد مرشحين عرب عن الترشح للكنيسة.¹²² وعلى المستوى المحلي، سُجّلت محاولات لإقصاء العرب عن أطر مختلفة مثل اتحادات الطلبة.¹²³ وفي هذا السياق، تجدر الإشارة أيضًا إلى تراجع حاد في تمثيل العرب في البرامج والنشرات الإخبارية منذ تشرين الأول 2023.¹²⁴

ملاحقة العرب على خلفية ممارسة حرية التعبير عبر شبكات التواصل الاجتماعي وبشكل عام

ازدادت أيضًا ملاحقة العرب بسبب ممارستهم لحرية التعبير عبر شبكات التواصل الاجتماعي وبشكل عام. بحيث وجد العديدون أنفسهم عرضة لتحقيق جنائي من قبل الشرطة. وقد جاء ذلك في ظل تغييرات إجرائية أتاح المجال لفتح تحقيقات ضد مواطنين بشبهة التحريض حتى دون الحاجة إلى مصادقة مسبقة من النيابة العامة.¹²⁵ ومن القضايا التي أثارت اهتمامًا واسعًا، قضية المربية انتصار حجازي من طمرة، والتي حدثت في تشرين الأول 2024. إذ جرى اعتقالها على خلفية منشور عبر إنستغرام، زُعم أنّ فيه "دلالة على الفرح" عقب أحداث 7 تشرين الأول. وقامت الشرطة بتوثيق اعتقالها ونشر صورة لها وهي مقيدة ومعصوبة العينين وخلفها علم إسرائيل. وتم الإفراج عنها لاحقًا دون تقديم لائحة اتهام. لقيت هذه الممارسات انتقادات من قبل المحاكم والنيابة العامة.¹²⁶

لا تتوفر معطيات رسمية حول حصيلة الاعتقالات و/أو التحقيقات التي طالت مواطنين عرب، وكَم منها انتهى بتقديم لوائح اتهام. إلّا أنّ تقديرات مختلفة تشير إلى مئات الحالات على الأقل، مع استخدام الشرطة لكثير من الصلاحيات التي تتيح فتح تحقيق دون مصادقة مسبقة من النيابة.¹²⁷ ويبدو أن هذه الظاهرة تجاوزت الإطار الجنائي، إذ تعرض مواطنون ومواطنات عرب لإجراءات تأديبية أو لاستدعاءات لجلسات استماع في مؤسسات تعليمية وأماكن عمل، على خلفية تصريحات وآراء باللغة العربية اعتُبرت مشبوهة. مركز الطوارئ والدعم للمجتمع العربي.

في تشرين الأول 2023 أُقيم مركز طوارئ لدعم المجتمع العربي، بالتعاون بين سلطة التطوير الاقتصادي، اللجنة القطرية لرؤساء السلطات المحلية العربية، وبلدية كفر قاسم. شكّل هذا المركز حلقة وصل بين الجهات المختلفة المرتبطة بمسألة الجاهزية لحالات الطوارئ، وأسهم في رصد الاحتياجات وتعزيز قدرة السلطات المحلية العربية على التعامل مع الواقع المركّب. ورغم الدور الحيوي للمركز، والذي اعتبر "حبل نجاة" في حينه،

120. [شاكوف](#)، 5 تشرين الأول، 2024.
121. لزيد من المعلومات عن التشريع، انظروا: [ورقة موقف - منع تشغيل المعلمين وحرمان المؤسسات التعليمية من اللزانيات بحجة التماهي مع عمل أو منظمة إرهابية](#)، جمعية سيكوي-أفق، كانون الثاني 2024.
122. [كلكاليسيت](#)، 26 تشرين الأول 2024.
123. [ynet](#)، 17 أيلول 2024.
124. راجعوا [مؤشّر التمثيل](#) الصادر شهريًا عن العين السابعة بالتعاون من جمعية سيكوي-أفق، من إعداد شركة يفعات للإعلام.
125. انظروا أيضًا [توجيه للدعي العام رقم 14.12 من تاريخ 3 كانون الأول 2023](#). يشدّد هذه التوجيه على ضرورة الحصول على مصادقة لفتح تحقيق في قضايا جنائية حساسة.
126. [هآرتس](#)، 9 تشرين الأول 2024.
127. انظروا، على سبيل المثال، تصريحات الحامي أبرامزون من النيابة العامة في مقابلة معه، حيث أفقّر بوجود "تجاوزات من قبل الشرطة". [كلكاليسيت](#)، 13 أيار 2024. في اللقابلة، يشير أبرامزون إلى أنه في عام 2023 تم تحويل 818 طلبًا لفتح تحقيق في قضايا التحريض، تمت المصادقة على 63% منها، وقد قُدمت 132 لائحة اتهام.

تقرر إغلاقه بقرار من وزيرة المساواة الاجتماعية، ماي جولان، في أيار 2024.¹²⁸ أثار القرار موجة انتقادات واسعة وفتح باب النقاش في لجنة مراقبة الدولة في الكنيست، أعقبه قرار بإجراء فحص عاجل من قبل مراقب الدولة في هذا الشأن.¹²⁹

في أعقاب إغلاق هذا المركز، بادر مركز "إنجاز"، بالتعاون مع اللجنة القطرية لرؤساء السلطات المحلية العربية، وبالتنسيق مع لجنة الطوارئ، إلى إنشاء مركز طوارئ بديل للسلطات المحلية العربية، وقد عمل بين تشرين الأول 2024 وكانون الثاني 2025. قدّم هذا المركز خدماته في ثلاثة مجالات رئيسية، شملت (1) التوعية العامة في حالات الطوارئ؛ (2) إقامة تدريبات منقذة للحياة؛ (3) وتوفير معدات للسلطات المحلية.

مستوى الجاهزية في المجتمع العربي: الفجوات، العوائق والتوصيات

مقدمة

نستعرض في هذا الفصل نتائج الدراسة حول مستوى الجاهزية لحالات لطوارئ في المجتمع العربي. الفجوات والعوائق التي رصدت في الدراسة مصنّفة إلى عشرة مجالات رئيسية:

1. فجوات في وسائل الحماية داخل المنازل
2. فجوات في الحماية في الحيّز العام وعلى مستوى السلطة المحلية
3. فجوات في الحماية والبنى التحتية في المؤسسات التعليمية في المجتمع العربي
4. فجوات في توفر خدمات الإنقاذ
5. فجوات في آليات الدعم النفسي في حالات الطوارئ
6. فجوات في توفر نقاط التوزيع الرئيسية لتزويد الغذاء والمياه في حالات الطوارئ
7. فجوات في قدرة السلطات المحلية على أداء المهام الملقة عليها في حالات الطوارئ
8. فجوات في تنسيق عمل المجتمع المدني
9. فجوات في الإحساس بالأمان الجسدي والانتماء داخل أماكن العمل
10. فجوات في الجاهزية لحالات الطوارئ في المؤسسات التعليمية في المجتمع العربي

ولتسهيل عرض النقاش، دُمجت نتائج مراجعة الأدبيات وتحليل المعطيات والاستبيان الكمي والمقابلات المعمقة ضمن كل مجال، مع التركيز على إبراز الفجوات والتحديات.

يشير مفهوم الفجوات إلى حالات لا يتم فيها تحقيق المستوى المطلوب في أحد جوانب الجاهزية للطوارئ، مثل الحماية. ولم تحدّد الدولة في جميع المجالات معياراً رسمياً. لذلك، يستعرض كل فصل الإطار المرجعي والمعياري الذي اعتمدته هذه الدراسة. يلي ذلك عرض الفجوات التي رصدت، ثم العوائق التي تحول دون معالجتها، أي العوامل التي تعيق تقليص هذه الفجوات.

وفي الختام، تُعرض مجموعة من التوصيات الهادفة إلى إزالة هذه العوائق وتقليص الفجوات.

128. ديفار، 15 أيار 2024.

129. أخبار الكنيست، 4 حزيران 2024.

فجوات في وسائل الحماية داخل المنازل

خلفيّة

للاطلاع على الصورة الشاملة للإطار المعياريّ في مجال الحماية، بما في ذلك التّمويل، سياسة إضافة الغرف المحصّنة في المباني القديمة، إلى جانب الخلفيّة التاريخيّة للفجوات في هذا المجال، انظروا القسم الفرعي أعلاه بعنوان "الحماية في إسرائيل وفي المجتمع العربيّ".

المعيار

ينص قانون الدفاع المدنيّ لعام 1951 على ضرورة وجود وسيلة حماية داخل كل منزل، سواء كانت غرفة محصّنة داخل الشقة أو منطقة محصّنة على مستوى الطابق، وذلك وفق المواصفات المحددة في أنظمة الدفاع المدني لعام 1990.¹³⁰ ووفقاً لما تحدده قيادة الجبهة الداخليّة، يفترض أن تكون وسائل الحماية متاحة بحيث يمكن الوصول إلى الغرفة أو المنطقة المحصّنة خلال فترة تتراوح بين نحو 15 ثانية وثلاث دقائق من لحظة سماع الإنذار.¹³¹

الفجوات

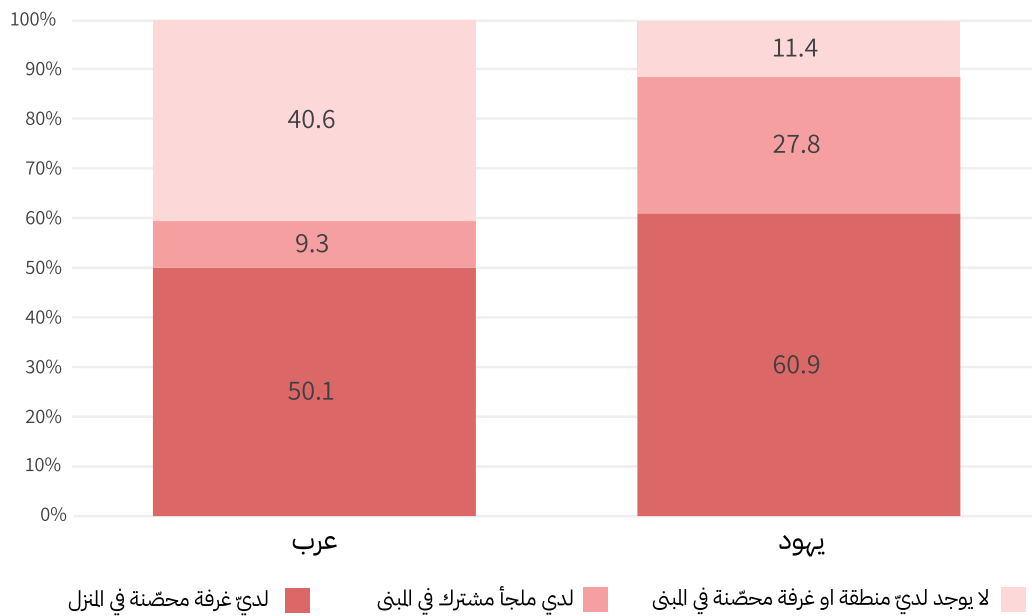
يعاني المجتمع العربيّ من نقص حاد في وسائل الحماية داخل الوحدات السكنيّة. وينعكس هذا النقص، من بين أمور أخرى، في عدد القتلى نتيجة القصف الصاروخيّ، بحيث شكّل العرب 58% من إجمالي القتلى نتيجة سقوط الصواريخ والقذائف في مناطق مدنيّة حتى أيار 2025، قبل أن تنخفض نسبتهم إلى نحو 41% بعد القصف الإيرانيّ في حزيران 2025.¹³² ومن بين 34 قتيلاً من المجتمع العربيّ، نحو 40% (أي 14 شخصاً) أُصيبوا داخل منازلهم. كما أظهر الاستبيان الذي أُجري ضمن هذه الدراسة أن 50% فقط من المشاركين العرب أفادوا بوجود غرفة محصّنة في منازلهم، مقارنة بنحو 61% من المشاركين اليهود. وذكر 9.3% من المشاركين العرب وجود ملجأ مشترك في المبنى، مقابل 27.8% لدى المشاركين اليهود، فيما أفاد نحو 40.6% من العرب بأنّه لا تتوفر لديهم أي وسيلة حماية، لا غرفة محصّنة ولا ملجأ مشترك، مقارنة بـ 11.4% فقط لدى اليهود. تشير هذه المعطيات إلى أنّ نحو 41% من أبناء وبنات المجتمع العربيّ يفتقرون لوسيلة حماية داخل المنزل أو المبنى السكنيّ، مقابل نحو 11% فقط في المجتمع اليهوديّ، ويبيّن هذا الفارق، من بين أمور أخرى، أنّ مستوى منالية الملاجئ المشتركة داخل المباني السكنيّة أعلى لدى السكّان اليهود.

130. المادة 14 من قانون الدفاع المدنيّ، 1951.

131. قيادة الجبهة الداخليّة، (2022). نيج الحماية المادّية: حماية على مستوى الشقة، المؤسسات والحيّ العام. ص. 10.

132. يقصد بذلك القتلى جراء صواريخ أُطلقت نحو مناطق مدنيّة خلال الحرب. البيانات جُمعت لأغراض هذه الدراسة من مصادر مختلفة، وتمت معالجتها من قبل لكسيدل.

الشكل 4: الحماية في المساكن



تتشابه هذه المعطيات مع المعطيات الواردة في تقرير مراقب الدولة لعام 2018،¹³³ حيث جاء أنّ نحو 46% من المواطنين العرب يفتقرون لوسائل حماية مطابقة للمعايير في محيط سكنهم (سواء غرفة محصنة أو ملجأ مشترك)، مقارنة بنحو 20% فقط لدى السكان اليهود.¹³⁴ كما تظهر نتائج الاستبيان وجود فجوة تقارب 30 نقطة مئوية بين العرب واليهود. ويعود ثلث هذه الفجوة، أي قرابة 10 نقاط مئوية، إلى ارتفاع نسبة الغرف المحصنة داخل المنازل في المجتمع اليهودي، فيما يعود الثلثان، أي نحو 20 نقطة مئوية، إلى حقيقة أنّ السكان اليهود يتمتعون أيضًا بمناخية أعلى للملاجئ المشتركة حتى في الحالات التي لا تتوفر فيها غرفة محصنة داخل المنزل. تشير معطيات قيادة الجبهة الداخلية أيضًا إلى اتساع عمق الفجوة بين المجتمعين. فبحسب معلومات قُدمت إلى جمعية "سيكوي-أفق"، قُدم حتى كانون الأول 2024 نحو 5,500 طلب للحصول على إعفاء من واجب إصدار رخصة بناء لإضافة غرفة محصنة (وفق المسار الذي أقر عام 2021) إلا أنّ 53 طلبًا فقط قُدم من بلدات عربيّة، أي أقل من 1%.¹³⁵

العوائق

معالجة فجوات الحماية تستدعي أولاً إزالة العوائق الأساسيّة التي تحول دون إضافة وسائل حماية إلى الوحدات السكنيّة القائمة في البلدات العربيّة. وكما أُشير سابقًا، تركت السياسات الحكوميّة هذه المسألة إلى حد كبير بيد السوق الخاص، في وقت تُظهر فيه دراسات سابقة وجود صعوبات في النهوض بمجال التجديد الحضريّ في هذه البلدات، من جملة أمور أخرى، نظرًا لخصوصيات وتحديات تميّزها.¹³⁶

133. مراقب الدولة، (2018). الحماية وتوفير اللجوء في نطاق السلطات المحليّة في المجتمع غير اليهودي في الشمال والجنوب.

134. المرجع السابق، معالجة: لكسيدر.

135. رسالة من قيادة الجبهة الداخلية إلى جمعية سيكوي-أفق، 22 كانون الأول 2024.

136. انظروا:

أيتنغر، أ. و شاني، ن. (2021). التجديد الحضريّ في البلدات العربيّة في إسرائيل. سيكوي-أفق، مركز هاجر- للأبحاث وتطوير الإسكان الاجتماعي، والمركز العربيّ للتخطيط البديل. إيتنغر، أ.، هيرش، ح.، أفيف، م.، (2024). التجديد الحضريّ في البلدات العربيّة - اللباني السكنيّة سيكوي-أفق، برنامج كارسو للأبحاث وتطوير الإسكان الاجتماعي-هاجر.

وقد نصّ الأمر المؤقت لعام 2021، الساري حتى كانون الأول 2026، على مسار سريع لإضافة غرفة محصنة في الوحدات السكنية التي تفتقر إليها.¹³⁷ إلا أنّ تحليل هذا المسار وتطبيق خطط التجديد الحضري في البلدات العربية يبيّن وجود العوائق التالية:

1. **قلة الوعي والإتاحة** - إضافة غرفة محصنة إلى الوحدة السكنية تتطلب معرفة المسار البيروقراطي للحصول على الإعفاء من رخصة البناء. وهو مسار معقد نسبياً، ولم تُواكب حملة توعية عامة كافية. برز أيضاً حاجز اللغة، إذ إنّ صفحات موقع دائرة التخطيط، المتعلقة بإجراءات الحصول على الإعفاء، غير متاحة باللغة العربية.¹³⁸
2. **عدم إثبات الملكية** - إثبات ملكية العقار المراد تحصينه يُعد شرطاً أساسياً للحصول على إعفاء من رخصة البناء ضمن المسار السريع. غير أنّ المجتمع العربي يعاني من إشكالية معروفة وموثقة تتعلق بتنظيم الملكية وتسجيلها لدى الجهات الحكومية المختصة،¹³⁹ ما يشكل عائقاً مباشراً أمام إضافة وسائل الحماية إلى الوحدة السكنية.
3. **غياب رخص البناء أو عدم مطابقة البناء للمخططات** - يشترط مسار الإعفاء أن يكون المنزل حاصلًا أصلاً على رخصة بناء، في حين تعاني البلدات العربية من تمييز طويل الأمد في مجال التخطيط، فعلى مدار سنوات طويلة، لم تتم المصادقة على مخططات هيكلية وأخرى تفصيلية للبلدات العربية، ما دفع الكثيرين للبناء دون رخصة.¹⁴⁰
4. **ضيق المساحة** - إضافة غرفة محصنة تعني عملياً إضافة غرفة جديدة إلى الوحدة السكنية. وغالباً ما يتعدّد ذلك، خاصةً في الأحياء القديمة التي تشهد كثافة سكانية عالية.
5. **التكلفة المادية** - إذ تُقدّر التكلفة المباشرة لإضافة غرفة محصنة بنحو 170 ألف شيكل، دون احتساب تكاليف إضافية محتملة تتعلق بتنظيم الملكية أو الحصول على رخص بناء. وهي تكلفة مرتفعة يصعب على معظم السكان تحمّلها.

توصيات

يجب التعامل مع مسألة حماية الوحدات السكنية غير المحصنة كأولوية عامة من الدرجة الأولى. وتشير التقديرات إلى أن نحو 680 ألف شخص في المجتمع العربي يفتقرون إلى وسائل حماية متاحة تستوفي المعايير. ولتحقيق ذلك، يُقترح ما يلي:

1. إجراء مسح منهجي للوحدات السكنية غير المحصنة في البلدات العربية.
2. رفع الوعي للمسارات المتاحة للحصول على إعفاء من رخصة البناء لإضافة غرفة محصنة، من خلال حملة توعية عامة وتوفير المعلومات باللغة العربية بشكل واضح ومتاح.
3. الفصل بين مسألة تنظيم البناء وإمكانية إضافة غرفة محصنة - من خلال التفكير في إمكانية بلورة أمر مؤقت أو سنّ تشريع يسمح بإضافة غرفة محصنة دون اشتراط الحصول على رخصة بناء للمبنى الأصلي. ويُقترح أن يستند ذلك إلى معايير واضحة، من بينها:

137. لمزيد من التفاصيل، انظروا فصل الخلفية، الفصل الفرعي "الحماية في إسرائيل والمجتمع العربي".

138. انظروا الصفحة المناسبة على موقع دائرة التخطيط:

https://www.gov.il/he/pages/adding_protected_space?chapterIndex=2. تاريخ التصفح: تشرين الثاني 2025.

139. لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، انظروا: سيكوي، (2011)، من العوائق إلى الفرص: قضايا تسجيل الأراضي في المجتمع العربي في إسرائيل، مسح العوائق وتقديم توصيات سياساتية.

140. لمزيد من المعلومات، انظروا: سيكوي-أفق، (2022). البناء غير للنظم في البلدات العربية وحلول تنظيمه.

- أن يكون المبنى قائماً ومستخدماً للسكن قبل دخول التشريع حيّز التنفيذ؛
 - ألا يكون مقرراً هدمه أو خاضعاً لأمر هدم قضائي؛
 - وأن يقع ضمن منطقة ذات مخطط هيكلي عام قائم منذ سنوات دون وجود مخطط تفصيلي/مخطط ضم وتقسيم مصادق عليه؛
 - لم تُطْرَأ على المبنى أيّ توسّعات بعد [تاريخ بدء سريان الأمر المؤقت/التشريع].
4. إعداد مواصفات واضحة ومتاحة لتقوية غرفة داخلية كبديل لإضافة غرفة محصنة، في حال وجود عائق هندسيّ يحول دون إضافة غرفة محصنة، أي في الحالات التي لا تسمح فيها الطبوغرافيا أو الكثافة القائمة بإضافة غرفة إلى المنزل.
5. دراسة إمكانية إقامة ملاجئ مشتركة بتمويل عام كحل بديل في الأماكن التي يصعب فيها توفير حماية داخل كل وحدة سكنية.
6. بلورة مسارات دعم اقتصادي، سواء من خلال قروض أو منح، لمساعدة السكان على إضافة وسائل الحماية، بما يشمل أيضاً خيار تقوية غرفة داخلية.
7. على المدى البعيد، العمل على تطوير نموذج للتجديد الحضري يتلاءم مع الخصائص التخطيطية وأنماط الملكية في البلدات العربية، استناداً إلى التوصيات التي وردت في دراسات سابقة أعدتها جهات بحثية مختصة في هذا المجال.¹⁴¹

تلخيص

المعيار	كل منزل يجب أن يحتوي على منطقة محمية، سواء كانت غرفة محصنة داخل الشقة أو منطقة محصنة على مستوى الطابق، وذلك وفق المواصفات المحددة في أنظمة الدفاع المدني. وفقاً لما تحدده قيادة الجبهة الداخلية، يفترض أن تكون وسائل الحماية متاحة بحيث يمكن الوصول إلى الغرفة أو المنطقة المحصنة خلال فترة تتراوح بين نحو 15 ثانية وثلاث دقائق من لحظة سماع الإنذار.
الفجوات	نحو 41% من المجتمع العربيّ مقيمون في منازل تفتقر إلى حيّز محصّن متاح داخل الوحدة السكنية أو إلى ملجأ مشترك. أقل من 1% من طلبات الإعفاء من رخص البناء لإقامة غرفة محصنة تُقدّم من بلدات عربية.
العوائق	• قلة الوعي والمعرفة حول المسارات السريعة لإضافة غرفة محصنة. • عدم إثبات الملكية من قبل أصحاب المنازل التي تفتقر إلى غرفة محصنة. • غياب رخص البناء أو بناء غير مطابق للمخططات لدى أصحاب المنازل التي تفتقر إلى غرفة محصنة. • نقص في الأراضي المتاحة لإضافة غرفة محصنة إلى وحدة سكنية. • عدم القدرة على تمويل تكاليف إضافة غرفة محصنة.

141. إيتنغر، أ.، هيرش، ح.، أفيف، م.، (2024). التجديد الحضري في البلدات العربية - الباني السكنية. سيكوي-أفق، برنامج كارسو للأبحاث وتطوير الإسكان الاجتماعي-هاجر.

توصيات	1. إجراء مسح للوحدات السكنية غير المحصنة في البلدات العربية. 2. رفع الوعي وإتاحة المعلومات بخصوص المسارات المتاحة لإضافة غرفة محصنة (بما في ذلك الحصول على إعفاء من إصدار رخصة بناء). 3. إتاحة مسار لإضافة وسائل حماية أيضًا في المناطق التي لم يُستكمل فيها تنظيم الملكية أو التي يفتقر فيها المبنى الرئيسي إلى رخصة بناء. 4. توفير حلول هندسية بديلة، مثل تقوية غرفة داخلية إذا تعذرت إضافة غرفة محصنة، بما يشمل إعداد مواصفات ثابتة ومتاحة تتيح ذلك. 5. التشجيع على إقامة ملاجئ مشتركة بتمويل عام. 6. بلورة مسارات دعم اقتصادي (سواء من خلال قروض أو منح) لمساعدة السكان على إضافة وسائل حماية إلى الوحدات السكنية. 7. تطوير نماذج تجديد حضري ملائمة في البلدات العربية.
--------	---

فجوات في الحماية في الحيز العام وعلى مستوى السلطة المحلية

خلفية

كما ورد آنفا،¹⁴² أدت سياسة الحماية المعتمدة في إسرائيل خلال العقود الأولى من قيام الدولة إلى إنشاء عدد كبير من الملاجئ بتمويل عام. في المقابل، انعكس إقصاء المجتمع العربي عن المنظومة الاقتصادية في حالات الطوارئ (נ"מ) في الغياب شبه المطلق للملاجئ العامة في البلدات العربية.¹⁴³

المعيار

ينص قانون الدفاع المدني لعام 1951 على أن قيادة الجبهة الداخلية مخولة بإصدار تعليمات للسلطات المحلية لإقامة ملاجئ لأغراض الحماية، كما تتمتع السلطات المحلية بصلاحيات إقامة ملاجئ أو أماكن إيواء عامة.¹⁴⁴ ووفقاً لما تحدده قيادة الجبهة الداخلية، يفترض أن تكون وسائل الحماية متاحة بحيث يمكن الوصول إلى الغرفة أو المنطقة المحصنة خلال فترة تتراوح بين نحو 15 ثانية وثلاث دقائق من لحظة سماع الإنذار.¹⁴⁵

الفجوات

في الاستبيان الذي أُجري ضمن هذه الدراسة، طُلب من المشاركين تقييم مستوى الحماية في الحيز العام في بلداتهم. وتشير النتائج إلى فجوة واضحة بين العرب واليهود. ففي حين أفاد 58.3% من المشاركين اليهود بوجود "حماية معقولة ومتاحة"، بلغت هذه النسبة 16.7% فقط لدى المشاركين العرب. في المقابل، أشار

142. انظروا فصل الخلفية، الفصل الفرعي "الحماية في إسرائيل والمجتمع العربي".

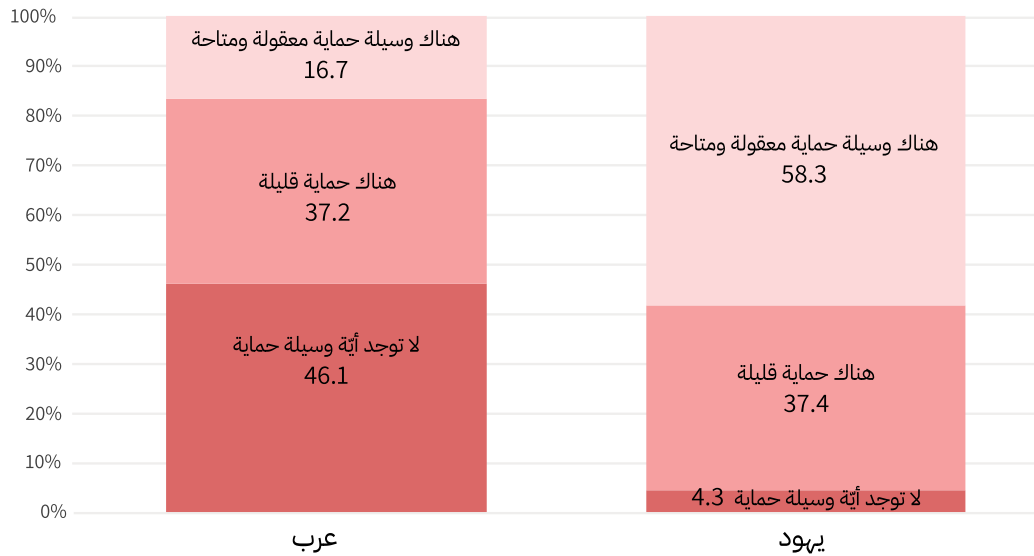
143. انظروا فصل الخلفية، الفصل الفرعي "الجاهزية لحالات الطوارئ في المجتمع العربي".

144. المادة 13 من قانون الدفاع المدني، 1951.

145. قيادة الجبهة الداخلية، (2022). نهج الحماية المادية: حماية على مستوى الشقق، المؤسسات والحيز العام. ص. 10.

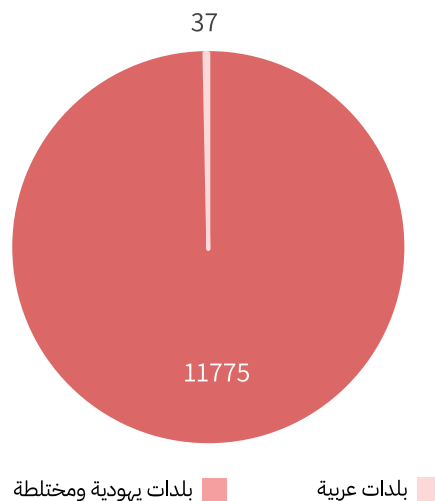
46.1% من المشاركين العرب إلى أنه "لا توجد حماية على الإطلاق" في بلداتهم، مقارنة بـ 4.3% فقط بين المشاركين اليهود.

الشكل 5: "كيف تقيّم/ين مستوى الحماية - من حيث الملاجئ، الوحدات المحصنة المتنقلة، ووسائل الحماية الأخرى في بلدتك؟"



تتوافق هذه المعطيات مع مصادر إضافية. فبحسب تقرير لمراقب الدولة الصادر في شهر كانون الثاني 2026، هناك فجوة كبيرة في توزيع الملاجئ بين البلدات اليهودية والبلدات العربية.¹⁴⁶ ويبين التقرير أنّ 37 ملجأ فقط من أصل 11,775 ملجأ في البلاد يقع في بلدات عربية، أي ما يعادل 0.31% فقط (رغم أن هذه البلدات تضم نحو 13.8% من سكان الدولة). ومن بين هذه الملاجئ، هناك ثمانية غير صالحة للاستخدام وبالتالي، تقتصر النسبة على 0.27% فقط).

الشكل 6: توزيع الملاجئ حسب نوع البلدة



المعطيات: مراقب الدولة استنادًا إلى معطيات قيادة الجبهة الداخلية، معالجة: "لكسيدل"

146. مراقب الدولة، (2026). [الحماية والإيواء في السلطات المحلية](#). ص. 37

أفاد 16.7% من المشاركين العرب بوجود "حماية معقولة ومتاحة" في الحيّز العام في بلداتهم.

العوائق

تُظهر المقابلات التي أُجريت في إطار هذه الدراسة وجود عائقين مركزيين أمام إقامة وسائل حماية عامة في السلطات المحليّة العربيّة: (1) التمويل و (2) مناليّة الأرض. ينبع عائق التمويل من غياب مصدر مخصّص للميزانيات. فرغم أنّ¹⁴⁷ إقامة وسائل الحماية العامة تقع، من حيث البدأ، ضمن مسؤوليّة السلطات المحليّة، إلّا أنّ السلطات المحليّة لا تمتلك ميزانية مخصّصة لهذا الغرض. ميزانيّة الدفاع المدنيّ في السلطات المحليّة لا تتضمن بندًا مخصّصًا لإقامة ملاجئ عامّة.¹⁴⁸ ينبع عائق الأرض من نقص الأراضي العامة في البلدات العربيّة، إذ إنّ غالبية الأراضي فيها هي بملكية خاصة،¹⁴⁹ ما يؤدي إلى تخصيص غير كاف للأراضي للاستخدامات العامة مقارنة بالبلدات اليهوديّة والمختلطة. ويبيّن تحليل أجرته شركة "لكسيدل" لبيانات دائرة الإحصاء المركزيّة أنّ السلطات اليهوديّة والمختلطة تخصص نحو 36.6 مترًا مربعًا للفرد في المتوسط للاستخدامات العامة، مقابل نحو 10 أمتار مربعة فقط في السلطات العربيّة¹⁵⁰ - ما يدلّ على نقص حاد في الأراضي المخصّصة للاستخدامات العامّة. كما ورد أنّها، أظهرت المقابلات التي أُجريت مع أصحاب مناصب في السلطات المحليّة وفي الوزارات لأغراض هذا البحث أنّه حتى إذا توفّر تمويل لإقامة ملجأ عام، فإنّ نقص الأراضي في السلطات العربيّة سيبقى عائقًا جوهريًا أمام التنفيذ. وحتّى إن لم تعد مسألة التمويل ومناليّة الأرض عائقًا، سيظل هناك عائق تخطيطي، متمثّل في الحاجة إلى الحصول على رخص بناء استنادًا إلى مخططات هيكليّة، ما قد يشكّل عائقًا في جزء كبير من السلطات المحليّة العربيّة.

توصيات

يجب اعتبار مسألة تقليص الفجوات بين السلطات المحليّة اليهوديّة والمختلطة وبين السلطات المحليّة العربيّة في مجال الحماية العامة أولوية عليا. فغياب الحماية في الحيّز العام يشكّل خطرًا واضحًا وفوريًا. وعليه، يوصى باتخاذ الخطوات التالية:

1. المسح- يجب تشجيع السلطات المحليّة على إجراء مسح دقيق لوسائل الحماية العامّة ضمن نطاقها. وفي هذا السياق، يجب الأخذ بعين الاعتبار أنّه خلال السنوات الأخيرة نصبت في بعض المواقع وحدات محصّنة متنقلة، وأضيفت حلول جزئية أخرى لتمويل الحماية. ويهدف هذا المسح إلى تقييم جودة الحماية القائمة من أجل اختيار الحلول الأمثل.
2. يتعيّن على الدولة تخصيص ميزانيّة كبيرة لحماية الحيّز العام في البلدات العربيّة.
3. يجب تشكيل طاقم وزاريّ مشترك، يضمّ ممثلين عن دائرة التخطيط، وزارة العدل، قيادة الجبهة الداخلية، وزارة المالية، سلطة التطوير الاقتصاديّ في المجتمع العربيّ، واللجنة القطرية لرؤساء السلطات المحليّة العربيّة، للعمل على بلورة حلول لحماية الحيّز العام في البلدات العربيّة، مع مراعاة الخصائص

147. انظروا فصل الخلفيّة، الفصل الفرعيّ "الحماية في إسرائيل والمجتمع العربيّ".

148. انظروا التفاصيل أعلاه حول كيفية تمويل السلطة المحليّة لتعزيز الجاهزيّة لحالات الطوارئ، في فصل الخلفيّة، ضمن الفصل الفرعيّ "منظومات الطوارئ في إسرائيل".

149. يفتحييل، أ. (2000). الأراضي، التخطيط وانعدام المساواة: تقسيم الحيّز بين اليهود والعرب في إسرائيل. مركز أذفا.

150. بيانات مستمدة من ملف السلطات المحليّة الصادر عن دائرة الإحصاء المركزيّة لعام 2023، نُشرت في تموز 2025. معالجة البيانات: لكسيدل

المتعلقة في مسألتي الملكية والتخطيط في هذه البلدات. وبما أنّ غالبية الأراضي في الأنسجة العمرانية القديمة في البلدات العربية هي بملكية خاصة، فإن هذه الحلول ستشمل آليات لتمويل العام أو تقديم قروض من أموال عامة لإقامة مساحات محمية للاستخدام العام الواسع على أراضي خاصة. ومن ضمن المقترحات التي يوصى بدراستها بعناية:

1. تشجيع أصحاب المصالح التجارية على إقامة مناطق محمية، وذلك من خلال زيادة نسب البناء المخصصة للمباني التجارية القائمة في الطابق الأرضي لإقامة ملجأ مفتوح للجمهور.
2. تمويل الحفريات وإقامة ملجأ عام تحت الأرض في أرض خاصة غير مبنية. التعاقد بين مالك الأرض والسلطة المحلية يضمن إتاحة الملجأ للجمهور في حالات الطوارئ.
3. تشجيع أصحاب الأراضي الخاصة على إقامة مواقف سيارات خاصة تحت الأرض في أراضي غير مبنية. تدارس إمكانية تقديم قرض أو منحة للمساهمة جزئياً في تمويل إقامة الموقف، مع وضع شروط تلزم بإقامة الموقف وفق معايير تتيح استخدامه كملجأ عام في حالات الطوارئ، والالتزام بإتاحته للجمهور عند الحاجة.
4. تحفيز السلطات المحلية على إقامة مواقف سيارات تحت الأرض في أراضي بملكية خاصة- تشجيع السلطات المحلية على استئجار أراضي خاصة غير مبنية لفترات طويلة، وتدارس إمكانية تقديم منح أو قروض للسلطات التي تقوم بذلك، بهدف إقامة موقف سيارات تحت الأرض من قبل السلطة، وفق معايير تتيح استخدامه كملجأ عام في حالات الطوارئ.
5. تمويل إقامة ملاجئ عامة في دور العبادة (المساجد والكنائس ودور عبادة أخرى)، نظراً لانتشارها في النسيج العمراني، بما يساهم في ضمان منالية معقولة للحماية العامة.
6. تعميم نداء لتقديم طلبات للسلطات المحلية من أجل حماية مؤسسات عامة في مباني مملوكة من قبل القطاع الخاص، وذلك وفقاً للمادة 13(أ) من قانون الدفاع المدني لسنة 1951، التي تتيح للسلطة المحلية تعريف مبنى خاص كملجأ عام، وإجراء التعديلات والإصلاحات اللازمة فيه على نفقتها.

تلخيص

المعيار	قيادة الجبهة الداخلية مخولة بإصدار تعليمات للسلطات المحلية لإقامة ملاجئ لأغراض الحماية، كما تتمتع السلطات المحلية بصلاحيات إقامة ملاجئ أو أماكن إيواء عامة. ووفقاً لما تحدده قيادة الجبهة الداخلية، يفترض أن تكون وسائل الحماية متاحة بحيث يمكن الوصول إلى الغرفة أو المنطقة المحمية خلال فترة تتراوح بين نحو 15 ثانية وثلاث دقائق من لحظة سماع الإنذار.
الفجوات	الحيز العام في البلدات العربية غير محمي. لا يوجد في البلدات العربية سوى 37 ملجأً عاماً، من أصل 11,775 ملجأً تقريباً في مختلف أنحاء البلاد (0.3%).
العوائق	• نقص في التمويل لإقامة ملاجئ. • نقص في الأراضي المتاحة لإقامة ملاجئ.

1. إجراء مسح شامل لوسائل الحماية العامة في نطاق كل سلطة محلية. في هذا السياق، يجب الأخذ بعين الاعتبار أنه خلال السنوات الأخيرة نصبت وحدات محصنة متنقلة في بعض المواقع، ووجدت حلول حماية جزئية إضافية (على أن يتيح هذا المسح تقييم مستوى الحماية القائمة، بهدف تحديد الأولويات). 2. تخصيص ميزانية كبيرة من قبل الدولة لحماية الحيز العام. 3. تشكيل طاقم وزاري مشترك، يضم ممثلين عن دائرة التخطيط، وزارة العدل، قيادة الجبهة الداخلية، وزارة المالية، سلطة التطوير الاقتصادي في المجتمع العربي واللجنة القطرية لرؤساء السلطات المحلية العربية، للعمل على بلورة حلول لحماية الحيز العام في البلدات العربية. أ. تحفيز أصحاب المصالح التجارية على إقامة مناطق محمية، وذلك من خلال زيادة نسب البناء المخصصة للمباني التجارية القائمة في الطابق الأرضي لإقامة ملجأ مفتوح للجمهور. ب. تمويل الحفريات وإقامة ملجأ عام تحت الأرض في أرض خاصة غير مبنية. التعاقد بين مالك الأرض والسلطة المحلية يضمن إتاحة الملجأ للجمهور في حالات الطوارئ. ج. تشجيع أصحاب الأراضي الخاصة على إقامة مواقف سيارات خاصة تحت الأرض في أراضي غير مبنية. يجب النظر في إمكانية تقديم قرض أو منحة للمساهمة جزئياً في تمويل إقامة الموقف، مع وضع شروط تلزم بإقامة الموقف وفق معايير تتيح استخدامه كملجأ عام في حالات الطوارئ، والالتزام بإتاحته للجمهور عند الحاجة. د. تحفيز السلطات المحلية على إقامة مواقف سيارات تحت الأرض في أراضي بملكية خاصة- تشجيع السلطات المحلية على استئجار أراضي خاصة غير مبنية لفترات طويلة، وتدارس إمكانية تقديم منح أو قروض للسلطات التي تقوم بذلك، بهدف إقامة موقف سيارات تحت الأرض من قبل السلطة، وفق معايير تتيح استخدامه كملجأ عام في حالات الطوارئ. هـ. تخصيص ميزانية لإقامة ملاجئ عامة في دور العبادة. و. نشر وتعميم نداء لتوفير الحماية لمؤسسات عامة تعمل في مبان خاصة.	توصيات
--	---------------

فجوات في الحماية والبنى التحتية في المؤسسات التعليمية في المجتمع العربي

خلفية

وفقًا لأنظمة الدفاع المدني (مواصفات الملاجئ) لعام 1990 (فيما يلي: "أنظمة الدفاع المدني")، يجب إقامة منطقة محصنة في المباني العامة، بحيث تتحدد مواصفات اللجأ بحسب موقع البلدة، مع التمييز بين بلدات "خلفية" (ישוב לארץ) وبلدات "أمامية" (ישוב קדמי). في عام 2011، نشرت قيادة الجبهة الداخلية لأول مرة مواصفات خاصة بحماية المؤسسات التعليمية، تتفوق على أنظمة الدفاع المدني (فيما يلي: "مواصفات المؤسسات التعليمية"). ومنذ ذلك الحين أُدخلت عليها عدة تعديلات، كان آخرها في آب 2024. وتُلزم هذه المواصفات بإقامة مناطق محصنة داخل المؤسسة التعليمية، سواء في البلدات الخلفية أو الأمامية.

المعيار

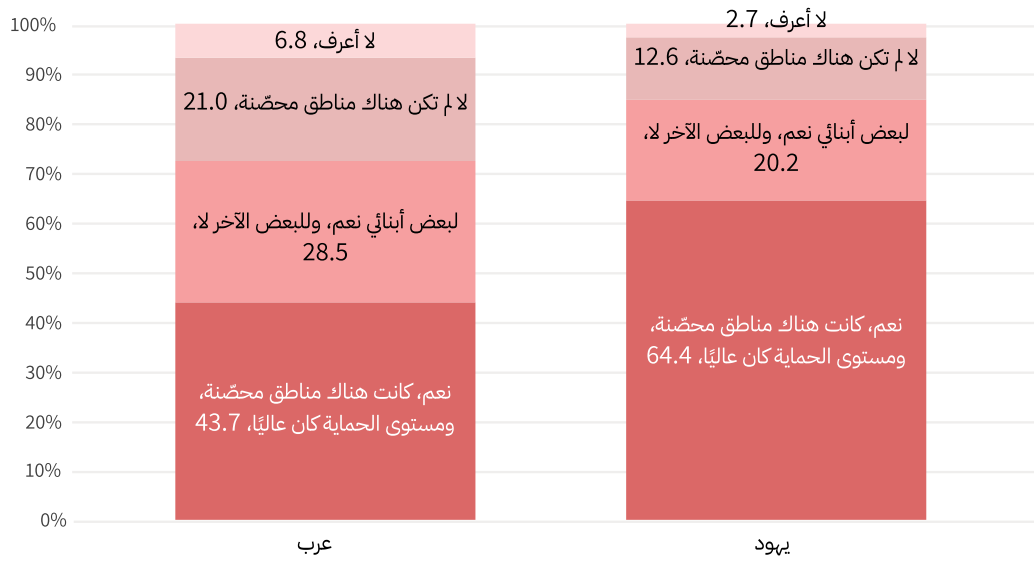
وفق تعليمات قيادة الجبهة الداخلية،¹⁵¹ يجب إقامة منطقة محمية في كل مؤسسة تعليمية بمساحة 7.5 أمتار مربعة لكل صف (لطلاب الصف الحادي عشر وما فوق)، وقد تصل المساحة إلى 15 مترًا مربعًا لكل صف (لبعض طلاب التعليم الخاص). أمّا في معظم الفئات العمرية، فالمعيار هو 12 مترًا مربعًا. كما تحدد تعليمات قيادة الجبهة الداخلية أيضًا المسافة بين الصفوف والمنطقة المحمية المخصصة لها، وجوانب عديدة أخرى. يجوز لقيادة الجبهة الداخلية التحديد أنّ هناك حاجة إلى مستوى حماية أعلى في بلدة معينة، وإصدار تعليمات بإقامة ملجأ تحت الأرض وفق أحكام الفصل الثاني من أنظمة الدفاع المدني.

الفجوات

تُظهر نتائج الاستطلاع الذي أُجري لغرض هذه الدراسة فجوات واسعة في مستوى الحماية داخل المؤسسات التعليمية في المجتمع العربي. فقد أفاد 43.7% من المستطلعين العرب (الذين عرّفوا أنفسهم كأهالٍ لأطفال في جهاز التربية والتعليم)، بأنّ المؤسسة التعليمية التي يدرس فيها أبنائهم توفّر مناطق محمية ومستوى حماية جيد، وهذه النسبة أقلّ بنحو 20% مقارنة بالمستطلعين اليهود. في المقابل، أفاد نحو نصف المستطلعين العرب بوجود حماية جزئية أو غياب تام للحماية، مقابل نحو 33% فقط لدى اليهود.

151. قيادة الجبهة الداخلية، (2024). مواصفات حماية المؤسسات التعليمية ومؤسسات التعليم العالي.

الشكل 7: "هل يتوفّر في المؤسسة التعليميّة التي يدرس فيها أبناؤك مستوى حماية عالٍ؟"



تتسق هذه المعطيات مع ما ورد في تقرير مراقب الدولة لعام 2018، الذي تناول مدى جاهزيّة السلطات المحليّة لهجمات صاروحيّة. ووفقًا للتقرير، لم تتوفّر لـ 38% من الطلاب العرب أيّة حماية في مؤسّساتهم التعليميّة، مقابل 11% فقط لدى الطلاب اليهود.¹⁵² كما يُظهر تقرير صادر عن مركز البحث والمعلومات في الكنيسة في أواخر عام 2023، أنّ جهاز التربية والتعليم عمومًا يعاني من فجوة في الحماية بنسبة 26%، أيّ أنّ أكثر من ربع المساحة المحمية المطلوبة وفق معايير قيادة الجبهة الداخليّة غير متوفّر.¹⁵³ وقد بينّ التقرير ذاته أنّ هذه الفجوات بارزة على وجه الخصوص في المدارس الخاضعة للتّيار الحريدي وفي المدارس الحكوميّة العربيّة. ويكشف التقرير عن فجوات واضحة بين أنماط التعليم المختلفة، إذ إنّ نحو 33% من المدارس الحريديّة و29% من المدارس الحكوميّة العربيّة تفتقر إلى حماية فعليّة أو إنّ مستوى الحماية فيها متدنٍ، مقابل نسب أدنى بكثير في المدارس الحكوميّة العبريّة والدينيّة، حيث تبلغ 13% و12% على التوالي.¹⁵⁴

يشير تقرير أحدث صادر عن مركز البحث والمعلومات في الكنيسة إلى معطيات إضافيّة. إذ يتبيّن منه أنّ مدينة الطيرة تعاني من نقص يُقدّر بنحو 30% في المناطق المحميّة المطلوبة وفقًا للمعايير.¹⁵⁵ كما يشير التقرير إلى أنّ أعلى نسبة من المدارس التي تفتقر إلى الحماية أو التي يكون مستوى الحماية فيها متدنّيًا سُجّلت في المجلسين الإقليميين البدوين في لواء الجنوب، القيصوم وواحة الصحراء، حيث تندرج نصف المدارس تقريبًا ضمن إحدى هاتين الفئتين: إذ بلغ العدد في القيصوم 11 مدرسة من أصل 21، وفي واحة الصحراء 10 مدارس من أصل 21.¹⁵⁶

وتدعم هذه المعطيات أيضًا نتائج المقابلات التي أُجريت في إطار هذه الدراسة. حيث أكّد المشاركون فيها مرارًا على الوضع المتردّي للمباني القائمة في المدارس العربيّة.

"جزء كبير من مباني جهاز التعليم العربيّ قديم. لا توجد فيها مساحات آمنة. إنّها نفس المباني القائمة منذ 30 عامًا، وهي غير ملائمة وغير محمية"، صرّح أحد العاملين في السلطة المحليّة. كما روت مديرة مجال التربية والتعليم في جمعية أهليّة استنادًا إلى تجربتها الشخصيّة: "هناك مدارس قديمة جدًّا لدرجة أنّها تفتقر للملاجئ

152. مراقب الدولة (2018). *الحماية وتوفّر الملاجئ في نطاق السلطات المحليّة في المجتمع غير اليهوديّ في الشمال والجنوب*. مراقب الدولة، ص. 43.

153. فينيغر، أ. (2023). *فجوات الحماية في المؤسّسات التعليميّة في ظلّ حرب "السيوف الحديديّة"*. مركز الأبحاث والمعلومات في الكنيسة.

154. المرجع السابق، ص. 11.

155. فيبيش، ن.، فينيغر، أ. (2024). *فجوات الحماية في المؤسّسات التعليميّة في ظلّ حرب "السيوف الحديديّة"* - معطيات عن مجموعة مختارة من السلطات المحليّة. مركز الأبحاث والمعلومات في الكنيسة.

156. المرجع السابق، ص. 5.

فعليّة. سقط صاروخ قرب مدرسة ابني، فركضت إلى هناك لأنني كنت أعلم أنّهم غير قادرين على إدخال جميع الطلاب إلى الملجأ".

العوائق

تُشير المقابلات والملاحظات التي أُجريت في إطار هذه الدراسة إلى عدد من العوائق أمام تقليص الفجوات في مجال حماية المؤسسات التعليميّة. ويتمثّل العائقان المركزيّان في مسألة التمويل:

1. نقص في الميزانيات المخصّصة لبناء مناطق محميّة في المؤسسات التعليميّة. ومع أنّ هذا العائق عام، إلّا أنّ أثره أشدّ وطأة على المجتمع العربيّ.

2. رفض تمويل وسائل الحماية في المدارس الخاصة من المال العام. فبوجه عام، لا تموّل الدولة إقامة مناطق محصّنة في المؤسسات التعليميّة الخاصّة. غير أنّ هذا الأمر يشكّل عائقاً جوهريّاً في المجتمع العربي، وذلك لأنّ نسبة كبيرة من المؤسسات التعليميّة العامة في البلدات العربيّة تعمل داخل مباني خاصّة - ويعود ذلك إلى التمييز الممارس منذ سنوات طويلة في تخصيص الميزانيات لمجال التربية والتعليم، إلى جانب النقص في الأراضي العامة داخل البلدات العربيّة. وعليه، حتى في الحالات التي تخصّص فيها الدولة ميزانيات في إطار نداءات موجهة لحماية المؤسسات التعليميّة في المناطق الحدوديّة، فإن ذلك يترك شريحة أوسع من المؤسسات التعليميّة في البلدات العربيّة دون حلول ملائمة.

إلى جانب ذلك، تعاني بعض المؤسسات التعليميّة والمباني العامّة في المجتمع العربيّ من العوائق التخطيطيّة ذاتها التي وردت سابقاً في سياق المباني السكنيّة. فقد أدّى التمييز المستمر بحق المجتمع العربيّ إلى توزيع غير عادل لموارد التخطيط، وإلى انتشار ظاهرة البناء غير المنظم. وفي هذا السياق، قد تواجه المؤسسات التعليميّة القائمة على أراضٍ غير مشمولة في مخطّطات هيكليّة مصادق عليها صعوبات في الحصول على رخص بناء (بل وفي الحصول على إعفاء من هذه الرخص أيضاً)، لإضافة وسائل حماية.

يشكّل معدل الأطفال في سنّ الولادة حتى ثلاث سنوات الذين يتواجدون في أطر تعليميّة غير خاضعة للإشراف الحكوميّ (حضانات منزليّة، مقابل حضانات خاضعة للإشراف) عاملاً إضافيّاً يؤثر في مستوى الحماية.¹⁵⁷ وتنتشر الحضانات المنزليّة في المجتمع العربيّ أكثر منها في المجتمع اليهوديّ، بالتالي، من المرجّح أن يكون مستوى الحماية فيها مماثل لمستوى الحماية المتدنيّ في المنازل داخل المجتمع العربي (كما ذكر أعلاه).

توصيات

ينبغي التعامل مع مسألة حماية المؤسسات التعليميّة في المجتمع العربيّ كأولويّة عامة. فغياب الحماية في المؤسسات التعليميّة ينطوي على خطر مباشر وفوريّ.

ولتقليص الفجوات القائمة في هذا المجال، فيما يلي جملة من الخطوات العمليّة:

1. إجراء مسح منهجي وشامل لواقع الحماية في المؤسسات التعليميّة في المجتمع العربيّ، بما يشمل تحديد النواقص بدقة.

2. يتعيّن على الدولة تخصيص ميزانيّة كبيرة لحماية المؤسسات التعليميّة التي تفتقر لوسائل حماية.

3. توفير حلول حماية مؤقتة للمؤسسات التعليميّة غير المحميّة.

4. وفي إطار الطاقم الوزاريّ المشترك المقترح في الفصل السابق، يوصى بالعمل على بلورة نماذج تتيح المجال

157. ين بورات، ش، جال، ج، شامي، ل، سيلاع، أ. (2021). مشاركة الأطفال في المجتمع العربي في الأطر التعليميّة الخاصّة للإشراف. مركز طاوب.

لتقديم تمويل عام لحماية المدارس الخاصة في المجتمع العربي. يوصى على وجه التحديد بتعميم نداء لحماية المؤسسات التعليمية الحكومية التي تعمل في مبانٍ خاصة، استنادًا إلى المادة 13(أ) من قانون الدفاع المدني، كما ورد في البند 2. و أعلاه.

تلخيص

المعيار	في كل مؤسسة تعليمية، يجب إقامة مناطق محمية، وذلك لضمان الحماية لجميع الطلاب والكوادر. ووفقًا لما تحدده قيادة الجبهة الداخلية، يفترض أن تكون وسائل الحماية متاحة بحيث يمكن الوصول إلى الغرفة أو المنطقة المحصنة خلال فترة تتراوح بين نحو 15 ثانية وثلاث دقائق من لحظة سماع الإنذار.
الفجوات	أفاد 43.7% فقط من الأهالي العرب بأن أبناءهم يدرسون في أطر تعليمية يتوفّر فيها قدر كاف من الحماية، بفارق يقارب 20 نقطة مئوية مقارنة بالمستطلعين اليهود.
العوائق	• غياب ميزانيات الحماية. • نقص في الأراضي المتاحة للاستخدامات العامة. • عوائق تخطيطية- إذ إنّ بعض المؤسسات التعليمية قد تكون قائمة في مواقع غير مشمولة ضمن مخططات سارية. • نسبة مرتفعة من الأطفال الصغار متواجدون في مؤسسات تعليمية غير خاضعة للإشراف
توصيات	1. إجراء مسح منهجي وشامل لواقع الحماية في المؤسسات التعليمية في المجتمع العربي، بما يشمل تحديد النواقص بدقة. 2. تخصيص ميزانية كبيرة لحماية المؤسسات التعليمية التي تفتقر للحماية. 3. توفير حلول حماية مؤقتة للمؤسسات التعليمية غير المحمية. 4. تطوير نماذج تتيح المجال لتقديم تمويل عام لحماية المدارس الخاصة في المجتمع العربي (في إطار الطاقم الوزاري المشترك المقترح في الفصل السابق). يوصى على وجه التحديد بتعميم نداء لحماية المؤسسات التعليمية الحكومية التي تعمل في مبانٍ خاصة، استنادًا إلى المادة 13(أ) من قانون الدفاع المدني، كما ورد في البند 3. و أعلاه بخصوص فجوات الحماية في الحيز العام وعلى مستوى السلطة المحلية.

فجوات في منالّية خدمات الإنقاذ

خلفيّة

في حالات الطوارئ، تُعدّ خدمات الإنقاذ، أو ما يُعرف أحياناً بـ"المستجيبين الأوائل"، عنصراً حاسماً. وفي هذه الدراسة، تم تقييم مستوى جاهزية خدمتين أساسيتين في هذا المجال: **خدمات الإطفاء والإنقاذ، وخدمات طب الطوارئ.**

فيما يخصّ **خدمات الإطفاء والإنقاذ**، نصّ القرار 550 (فيما يلي: "القرار") على ضرورة تحسين هذه الخدمات في السلطات المحليّة العربيّة. وجاء في شرح القرار أنّ: "متوسط زمن الاستجابة في المناطق الحضرية بلغ عام 2020 نحو 9.74 دقائق، مقابل 13.31 دقيقة في المحطات الواقعة في المجتمع العربيّ والتي تخدم بلدات الضواحي. كما أُشير إلى أنّ عدد محطات الإطفاء القائمة اليوم أقل بكثير من العدد المطلوب لتحقيق زمن الاستجابة القبول في المناطق الحضرية".¹⁵⁸

ولتحسين منالّية خدمات الإنقاذ في البلدات العربيّة، تقرر زيادة عدد محطات الإطفاء فيها بهدف تقليل زمن الاستجابة، إلى جانب زيادة نسبة العاملين من المجتمع العربيّ في سلطة الإطفاء والإنقاذ في مختلف الوظائف، بما في ذلك مفتشي الإطفاء، مواءمة إجراءات الوقاية من الحرائق، وتنفيذ أنشطة توعوية وإعلامية ملائمة لاحتياجات المجتمع العربيّ.¹⁵⁹

أما في ما يتعلّق بـ**خدمات طب الطوارئ**، فيحدّر مراقب الدولة باستمرار من أنّ السيناريو المرجعيّ الذي يستند إليه جهاز الصحة في حالات الطوارئ لم يُحدّث منذ عام 2001.¹⁶⁰ ووفقاً لتقرير المراقب، وكذلك ردّ نجمة داوود الحمراء عليه، فإنّ المنظّمة غير مهتأة بما يكفي من حيث المعدات والقوى البشرية للتعامل مع حالات الطوارئ.

تجدر الإشارة إلى أنّ الخلفيّة المهنيّة التي استند إليها القرار شملت تقريراً أعدّه طاقم مشترك من وزارة الصحة ووزارة المساواة الاجتماعيّة.¹⁶¹ وبيّن هذا التقرير وجود فجوة في خدمات طب الطوارئ بين العرب واليهود من حيث منالّية الخدمات. إذ يستغرق وصول سيارة الإسعاف في البلدات العربيّة وقتاً أطول في المتوسط مقارنة بالبلدات اليهوديّة.¹⁶² ومع ذلك، لا يتضمن القرار أي بند يتعلق بتحسين خدمات طب الطوارئ في البلدات العربيّة.

المعيار

الهدف الوارد في القرار فيما يتعلق بخدمات الإطفاء والإنقاذ هو أن يبلغ متوسط زمن الاستجابة 11 دقيقة ونصف في البلدات العربيّة. إلّا أنّ هذا المعطى (أيّ متوسط زمن الوصول إلى مواقع الحوادث)، غير متاح للنشر، ما لا يتيح إمكانية رصده وفحصه. لذلك، سيتم اعتماد عدد محطات الإطفاء المحدّد في القرار: أيّ إضافة 8 محطات إطفاء وإنقاذ.

158. الخطة الاقتصادية لتقليص الفجوات في المجتمع العربي حتى سنة 2026، [القرار الحكومي 550](#) من تاريخ 24.10.2021، الذكّرة التفسيرية

159. المرجع السابق، البند 22

160. التقرير الأخير حول الموضوع يعود لعام 2019. مراقب الدولة، (2019). للنظومة التشغيليّة لنجمة داوود الحمراء في الأوضاع الاعتياديّة وفي حالات الطوارئ، وتنظيم مجال طب الطوارئ قبل الوصول إلى المستشفى..

161. انظروا للملفات المرفقة بصفحة [القرار 550](#) على موقع الحكومة.

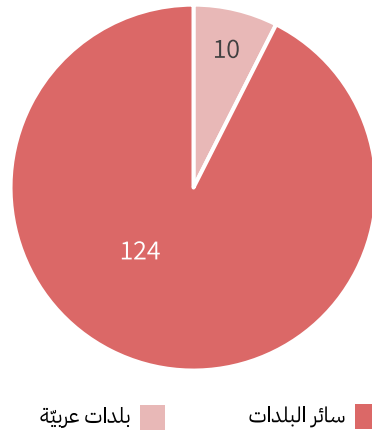
162. وزارة المساواة الاجتماعيّة، وزارة الصحة، (2019). [خطة شاملة لتحسين الوضع الصحي في المجتمع العربي وتقليص فجوة اللامساواة في الصحة وفي خدمات الرعاية الصحيّة..](#) ص. 105

أما فيما يتعلّق بخدمات طب الطوارئ، لم يتمّ تحديد المعيار المعتمد. بغياب معيار محدّد، سيتم استخدام نسبة السكان في السلطات المحليّة العربيّة كنقطة مرجعيّة. ستتم مقارنة نسبة محطّات نجمة داوود الحمراء الواقعة في البلدات العربيّة من إجمالي المحطات في إسرائيل مع حصّة السكان المقيمين في هذه البلدات، والتي تبلغ نحو 13.8% من مجمل مواطني الدولة.¹⁶³

الفجوات

هناك فجوات ملموسة في مناليّة خدمات الإنقاذ في المجتمع العربيّ في إسرائيل. فقد نصّ القرار 550 الصادر عام 2021 على إقامة ثماني محطات إطفاء جديدة بهدف تقليل متوسط زمن الاستجابة للحوادث، بما يسهم في تقليص الفجوة القائمة مقارنة بالبلدات اليهوديّة والمختلطة. إلّا أنّه حتى نهاية عام 2025، لم تُنفذ هذه الخطة ولم تُقم المحطات المذكورة. وفي موازاة ذلك، استُكمل في السنوات الأخيرة بناء محطتي إطفاء في عرابة وعيلوط، غير أنّه لم يتم تشغيلهما بعد. وتجدر الإشارة إلى أنّه تم تمويل هاتين المحطتين بموجب قرارات سابقة للقرار 550، وبالتالي لا تُحتسبان ضمن المحطات المنصوص عليها في القرار. وبصورة عامة، يقتصر عدد محطات الإطفاء الواقعة في البلدات العربيّة على 10 محطات، أي ما يعادل 7.3% من مجمل المحطات في إسرائيل.¹⁶⁴ أمّا فيما يتعلّق بمحطّات نجمة داوود الحمراء، فيبلغ عددها 17 محطة في البلدات العربيّة من أصل 169 محطة في إسرائيل¹⁶⁵ - أي ما يعادل 10.1% من إجمالي المحطات.

الشكل 8: توزيع محطّات الإطفاء والإنقاذ وفق نوع البلدة



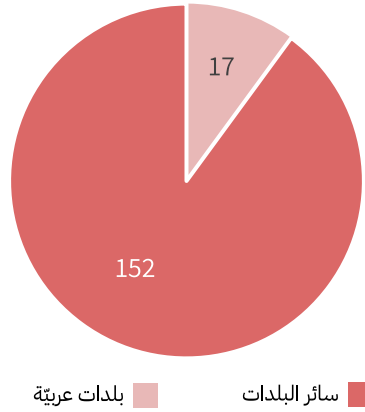
المصدر: مفوؤضيّة الإنقاذ والإطفاء، معالجة: لكسيدل

163. بيانات مستمدة من ملف السلطات المحليّة الصادر عن دائرة الإحصاء المركزيّة لعام 2023، نُشرت تموز 2025. بلغ عدد السكان في البلدات العربيّة في نهاية عام 2023 نحو 1,356,851 نسمة.

164. معالجة لكسيدل لمفوضيّة الإطفاء والإنقاذ. اللطيات مأخوذة من قاعدة البيانات الحكوميّة في أيار 2025، وهي محدّثة حتى 7 كانون الثاني 2025.

165. معالجة لكسيدل لمطيات نجمة داوود الحمراء. اللطيات مأخوذة من موقع نجمة داوود الحمراء، منظمّة الإنقاذ الوطنيّة، أيار 2025.

الشكل 9: توزيع محطات نجمة داوود الحمراء وفق نوع البلدة



المصدر: نجمة داوود الحمراء، معالجة: لكسيدل

العوائق

تُظهر المعطيات التي قدّمتها سلطة التطوير الاقتصادي، ونُشرت عام 2023 ضمن وثيقة لمركز البحث والمعلومات في الكنيسة، جملة من العوائق أمام إقامة محطات إطفاء في البلدات العربية.¹⁶⁶ وبحسب ما ورد في الوثيقة، تواجه سيرورة إقامة هذه المحطات صعوبات مرتبطة بضرورة تخصيص أرض لإقامة هذه المحطات (في ظل نقص الأراضي المتاحة للاستخدام العام). ففي إحدى البلدات، أعيق تنفيذ المشروع لعدم توفر قطعة أرض مناسبة، وفي بلدة أخرى استدعى الأمر تعديل المخطط الهيكلي، ما أدى إلى إطالة أمد الإجراءات. وفي حالات أخرى، برزت صعوبات مرتبطة بالميزانية، لا سيما في ما يتعلّق بشراء أو استئجار الأرض.

ويرجّح أنّ هذه العوائق تنطبق أيضًا على محطات نجمة داوود الحمراء، إذا تقرر توسيع نطاقها. تجدر الإشارة إلى أنّه لم تُرصد قرارات تقضي بتوسيع نطاق محطات نجمة داوود الحمراء. وعليه، بالإمكان تحديد عائقين مركزيين:

- نقص الأراضي المتاحة للاستخدام العام، بما يعيق انتشار محطات الإطفاء.
- محدودية الموارد المالية - ولا سيما فيما يتعلّق بتكاليف تخصيص الأراضي وإجراءات التخطيط اللازمة لإقامة المحطات.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الفحص والتقييم المعقّق لخدمات الإنقاذ في مختلف البلدات يستدعي فحص الموارد البشرية والإمكانات المخصصة لكل محطة (بما في ذلك عدد رجال الإطفاء ومركبات الإطفاء، وكذلك عدد الطواقم وسيارات الإسعاف في كل محطة).

توصيات

- يُقدّم بلورة خطة حكومية لإقامة محطات لخدمات الإنقاذ في البلدات العربية:
1. بلورة خطة متعدّدة السنوات تضع هدفًا واضحًا لإقامة محطات إطفاء ومحطات لنجمة داوود الحمراء بشكل تدريجي، مع تركيز خاص على المناطق عالية المخاطر أو البعيدة عن محطات الخدمات

166. كفير، ن. (2023). إشكاليات في منظومة الإطفاء. مركز الأبحاث والمعلومات في الكنيسة. ص. 31

القائمة. ولا تقتصر الخطة على توسيع الانتشار الجغرافي للمحطات، بل تشمل أيضًا تطوير وتحسين المحطات القائمة من حيث المعدات والقوى البشرية، إلى جانب معالجة قضايا تخصيص الأراضي، تسريع الإجراءات في مؤسسات التخطيط، وتأمين مصادر التمويل.

2. تأهيل متطوعين محليين- إذ تمتلك سلطة الإطفاء والإنقاذ منظومة متطوعين تعمل في عدد من السلطات المحلية، بما في ذلك البلدات التي تفتقر لمحطات إطفاء. وفي هذا السياق، يُقترح تطوير برامج تدريب وتأهيل لمجموعات متطوعين في السلطات العربية لتهيئتهم للاستجابة الأولية، إلى جانب إقامة محطات، بما يساهم في تعزيز الجاهزية المحلية.

3. تحسين مnalية خدمات الإنقاذ الإقليمية- بحيث تُدار وتُقدّم بما يخدم عدة بلدات ضمن نطاق جغرافي واحد، بدل حصرها ضمن حدود كل سلطة محلية، سواء من حيث انتشار المحطات أو تفعيل فرق المتطوعين.

4. في إطار الخطة متعددة السنوات، يُقترح فحص إمكانية تطوير حلول مؤقتة للاستجابة لحالات الطوارئ الطبية، من خلال تقديم خدمات طب الطوارئ، أو جزء منها على الأقل، بالاعتماد على فروع صناديق المرضى المنتشرة في البلدات العربية. وذلك إلى حين استكمال التوزيع الأمثل لمحطات نجمة داوود الحمراء.

5. يُقترح النظر أيضًا في اعتماد آلية استئجار مباني خاصة لإقامة محطات لخدمات الإنقاذ، بهدف معالجة إشكالية شح الأراضي العامة.

تلخيص

المعيار	الوصول إلى 20 محطة إطفاء في البلدات العربية بما يساهم في بلوغ زمن استجابة بمعدّل 11.5 دقيقة. تقديم خدمات طب الطوارئ بما يتلاءم مع عدد السكان في هذه البلدات.
الفجوات	نسبة محطات الإطفاء في البلدات العربية لا تتجاوز 7.3%، ونسبة محطات نجمة داوود الحمراء 10.1%، رغم أنها تخدم نحو 13.8% من السكان.
العوائق	• النقص في الأراضي المتاحة للاستخدامات العامة يعيق انتشار محطات الإطفاء. • غياب مصادر تمويل لتخصيص الأراضي واستكمال الإجراءات التخطيطية اللازمة لإقامة المحطات.

توصيات	1. بلورة خطة متعددة السنوات تُحدّد هدفًا واضحًا لإقامة محطات إطفاء ومحطات لنجمة داوود الحمراء بشكل تدريجي، مع تركيز خاص على المناطق عالية المخاطر أو البعيدة عن محطات الخدمات القائمة. ولا تقتصر الخطة على توسيع الانتشار الجغرافي للمحطات، بل تشمل أيضًا تطوير وتحسين المحطات القائمة من حيث المعدات والقوى البشرية، إلى جانب معالجة قضايا تخصيص الأراضي، تسريع الإجراءات في مؤسسات التخطيط، وتأمين مصادر التمويل. 2. تأهيل واعتماد مجموعات من المتطوعين. 3. تحسين منالية خدمات الإنقاذ الإقليمية. 4. تدارس إمكانية توفير حلول مؤقتة في مجال طب الطوارئ بالاستناد إلى فروع صناديق المرضى في البلدات العربية، إلى حين بلوغ الانتشار الأمثل لمحطات نجمة داوود الحمراء. 5. يُقترح النظر أيضًا في اعتماد آلية استئجار مباني خاصة لإقامة محطات لخدمات الإنقاذ، بهدف معالجة إشكالية شح الأراضي العامة.
--------	--

فجوات في آليات الدعم النفسي في حالات الطوارئ

خلفية

طوّر الجهاز الصحي في إسرائيل آليات لتقديم العلاج والدعم النفسي في الأوقات الاعتيادية وفي حالات الطوارئ. ففي الظروف الاعتيادية، يقدّم الجهاز الصحي خدمات العلاج النفسي من خلال عيادات الصحة النفسية العاملة في إطار صناديق المرضى.¹⁶⁷

في حالات الطوارئ، تعتمد وزارة الصحة على منظومة تجمع بين عيادات الصحة النفسية ومراكز الصمود (מרכזי الصمود)،¹⁶⁸ قائمة على الاستجابة في خمسة أطر¹⁶⁹: (1) تقديم دعم نفسي أولي وفوري، من خلال تأهيل السكان وتشغيل خطوط مساعدة هاتفية ورقمية في مراكز الدعم النفسي في صناديق المرضى؛ (2) عيادات الصحة النفسية؛ (3) مراكز الصمود (IDIN) في مواقع نشاطها؛ (4) تقديم الخدمات لمصابي الهلع في الحوادث التي تسفر عن إصابات جماعية في مراكز الطوارئ النفسية داخل المستشفيات؛ (5) ومتابعة علاجية بعد انتهاء حالة الطوارئ، سواء في عيادات الصحة النفسية و/أو في مراكز الصمود.

يضع هذا النموذج مراكز الصمود في موقع محوري ضمن منظومة الدعم النفسي المقدمة للسكان الذين يعيشون في ظل النزاع، ولا سيما في الأطر الأول والثالث والخامس. وكما سيُعرض لاحقًا، فإنّ تقييم مدى انتشار آليات الدعم النفسي، في الأوقات الاعتيادية وفي حالات الطوارئ، يبيّن أن هذه الآليات غير متاحة بالقدر الكافي للمجتمع العربي.

167. للمعلومات عن منظومة الصحة النفسية، راجعوا: وزارة الصحة (2022). [الإصلاح في مجال الصحة النفسية](#). من موقع وزارة الصحة. تم تحديث المعلومات في كانون الأول 2024، تاريخ التصقح أيار 2025.

168. انظروا: مدير عام وزارة الصحة (2018). [منشور المدير العام 14/2018: تفعيل الخدمات النفسية للسكان في حالات الطوارئ](#). وزارة الصحة.

169. انظروا: مدير عام وزارة الصحة، 2018.

ومن المهم قراءة المعطيات بخصوص مناليت خدمات الدعم النفسي في المجتمع العربي على ضوء المؤشرات التراكمية التي تدل بوضوح على وجود أزمة في مجال الصحة النفسية، والتي تفاقم في ظل الضغوط والقلق خلال فترة الحرب. في مراجعة أدبيات شاملة نُشرت عام 2022، جاء ما يلي:

"أظهرت عدة مؤشرات ارتفاعاً في مستويات الضائقة النفسية لدى فئات مختلفة في المجتمع العربي، من بينها النساء، ولا سيما في فترة ما بعد الولادة، والشابات والشبان في الفئة العمرية 18-29 عامًا، وكذلك النساء والرجال في سن 60 عامًا فما فوق. وبيّنت إحدى الدراسات عن مستوى الضائقة النفسية أنّ 30% فقط من المشاركين العرب لم يصّرّحوا بوجود أعراض ضائقة نفسية (مقارنة بـ 75% في المجتمع بشكل عام) في حين أفاد 45% بوجود أعراض بدرجات متفاوتة أو مرتفعة (مقابل 14% في المجتمع بشكل عام). كما أفضت دراسات عن طلبة مؤسسات التعليم العالي إلى نتائج مشابهة، حيث سجّلت 44% من الطالبات العربيات و33% من الطلاب العرب درجات تفوق 23 في مقياس CES-D (على سلم من 0 إلى 60)، وهو ما يشير إلى مستويات مرتفعة من الضائقة النفسية قد تنعكس سلبيًا على الأداء (مقابل 17%-12.5% لدى الطلاب والطالبات اليهود). وفي دراسات أخرى تمحورت حول المجتمع العربي البدوي في الجنوب، سجّلت معدلات أعلى، إذ أفادت 47%-60% من الطالبات و48%-50% من الطلاب بمستويات مرتفعة من الاضطراب الاكتئابي. كما أشار هؤلاء إلى مستويات مرتفعة من الأعراض الجسدية المرتبطة باضطرابات نفسية (الجسدية- أعراض جسدية نابعة عن اضطرابات نفسية)¹⁷⁰.

تُشير أدلة تراكمية إلى ارتفاع ملحوظ في مستويات الضائقة النفسية في المجتمع العربي خلال فترة الحرب، حيث كانت مستويات الضائقة النفسية في المجتمع العربي أعلى منها في المجتمع اليهودي. ووفق دراسة شاملة نُشرت عام 2024، تبين أن العرب كانوا أكثر عرضة للإصابة باضطراب ما بعد الصدمة، الاكتئاب، والهلع مقارنة باليهود.¹⁷¹

كما أظهرت دراسة أخرى استندت إلى مسح واسع أن نسبة متلقي الدعم النفسي كانت متقاربة بين المجتمعين العربي واليهودي، وبلغت نحو 10% من السكان. غير أنّ الفجوة تتضح عند النظر إلى الاحتياجات غير الملبّاة، إذ أفاد 13% من المستطلعين اليهود بأنهم لم يتلقوا دعمًا رغم رغبتهم بذلك، مقابل 32% في المجتمع العربي.¹⁷²

بالإضافة إلى ذلك، تُشير الأدبيات البحثية إلى وجود فجوة واضحة تتعلق بأنماط استهلاك خدمات الصحة النفسية في المجتمع العربي. ويبيّن الباحثون أن الإقبال على هذه الخدمات يظلّ محدودًا نسبيًا في هذا المجتمع، وذلك لأسباب اجتماعية ودينية وثقافية، من بينها الوصمة السلبية التي قد تلحق بمتلقي هذه الخدمات، فضلًا عن محدودية الوعي بالإمكانات التي يتيحها العلاج النفسي عمومًا، والعلاج النفسي الطبي على وجه الخصوص.¹⁷³

170. أبو كبر، س. (2022). [محاورة نفسية وألمومته بحברה العربية في إسرائيل](#). كرياتوت إسرائيل (يونيو) 2:122-157.

171. Grouweiss, Y., Blank, C., Hamdan, S., Neria, Y., & Levi-Belz, Y. (2024). The mental health impact of the October 7th terror attack on Jews and Arabs in Israel: A nationwide prospective study. *Psychiatry research*, 337, 115973.

172. انظروا التقرير حول النتائج الأولية للدراسة التي أجرتها عينا، ي.، مئير، ي.، لوربا، ع.، وشيفمان، ن. (2024). [تقرير حول النتائج الأولية](#). جامعة حيفا.

173. لزيد من المعلومات حول أنماط استهلاك خدمات الصحة النفسية في المجتمع العربي، بما في ذلك الجوانب الاجتماعية التي تحدّ من الإقبال على هذه الخدمات، انظروا: دعامس، ش.، غربر-أفشيش، و.، وروعة، د. (2019). [التأمة التربوية من التعلّقات منبوسفة-راوية ببراوية النفس لبحرنا العربية: نيول محلة والحللة كمكارة مبحن. حبرة وروحة، لست، عم' 649-650.](#)

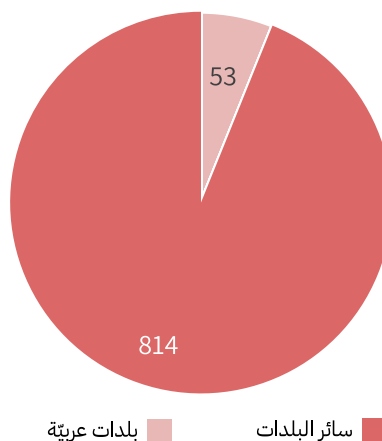
ينج'م-أكتيلا، ف.، بن-بري، د.، سبو-لال، ر. (2018). [عقرون عبودة والتعلّقات الموماتم لبحرنا العربية بشيروتي روحة وטיפול في إسرائيل](#). مائيرس-غ'وينت-بروكديل.

لم تُحدّد حتى الآن مرجعية مُلزِمة يمكن اعتمادها معيارًا لتوزيع آليات الدعم النفسي. وبناءً على ذلك، تم تقييم توزيع هذه الخدمات بشكل نسبي قياسًا بعدد السكان المفترض أن يتلقّوا الخدمة (علمًا أنّ المواطنين العرب يشكّلون نحو 13.8% من مجمل سكان الدولة).

الفجوات

تُظهر نتائج البحث وجود فجوات جوهريّة في توزيع منظومات الدعم النفسي في حالات الطوارئ، كما تشير إلى أن آليات الدعم التي توفّرها الدولة لا تزال غير متاحة بالشكل الكافي للمجتمع العربي. فعلى سبيل المثال، توجد في إسرائيل 867 عيادة للصحة النفسيّة تقدّم خدمات متنوعة وبنطاقات متفاوتة. إلّا أنّ 53 عيادة فقط تقع في بلدات عربيّة، أي ما يعادل نحو 6.1% من إجمالي العيادات.¹⁷⁴

الشكل 10: عيادات الصحة النفسيّة حسب نوع البلدة

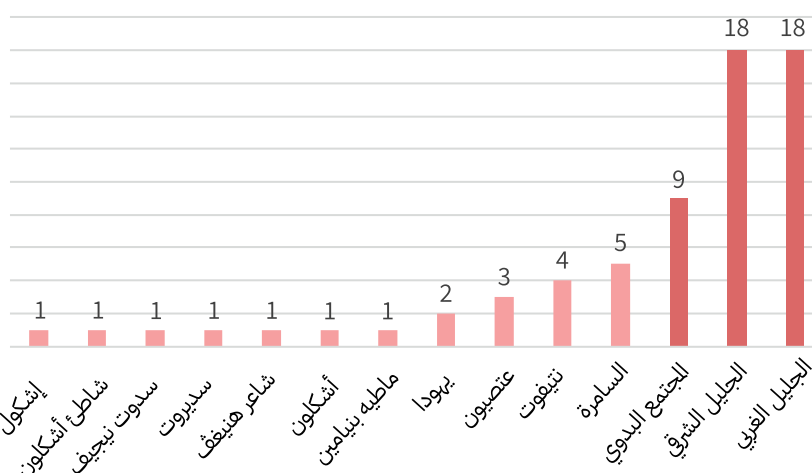


المصدر: وزارة الصحة، المعالجة: لكسيدل

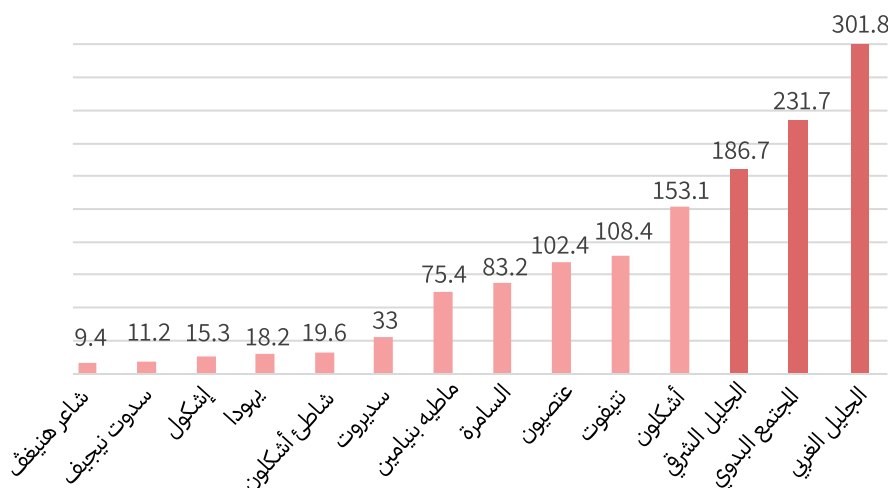
يوجد في إسرائيل حاليًا 14 مركزًا للصمود (מרכז סיוע).¹⁷⁵ 12 منها تقع تحت مسؤوليّة وزارة الصحة، واثنان تحت مسؤوليّة وزارة الدفاع. يختلف عدد البلدات وحجم السكان الذين تخدمهم هذه المراكز من مركز إلى آخر، كما يختلف مستوى التمويل المخصّص لها. وتُظهر المعطيات أنّ مراكز الصمود الموجهة لتقديم الخدمة للمجتمع العربيّ هي نفسها التي تخدم عددًا أكبر من السكان، لكنها تعاني في الوقت ذاته من نقص نسبي في التمويل، كما يتّضح من الرسوم البيانيّة الواردة أدناه.

174. المصدر وزارة الصحة، قائمة عيادات الصحة النفسيّة. المعطيات محدّثة حتى شهر تموز 2022. اللّعطيات مأخوذة من قاعدة البيانات الحكومية في أيار 2025.
175. في شباط 2025، افتُتح مركز الصمود الخامس عشر في إسرائيل، وهو يقع في أم الفحم، ويهدف إلى تقديم الخدمة لنحو 220 ألف مواطن عربي في منطقة وادي عارة، وذلك على خلفية تصاعد الجريمة والعنف (انظروا للنشور على موقع ynet، في أعقاب العنف في المجتمع العربي: افتتاح مركز صمود في أم الفحم، 18 فبراير 2025). وتجدر الإشارة إلى أنّ هذا المركز يأتي تنفيذًا لبلد وارد في قرار الحكومة رقم 550 الصادر في 24 تشرين الأول 2021، والذي يوجّه وزارة الرفاه إلى العمل لإقامة مراكز صمود في المجتمع العربي بميزانية تبلغ 9.5 مليون شيكل للأعوام 2022 حتى 2026. تحليل نشاط مراكز الصمود الوارد هنا لا يشمل مركز الصمود في أم الفحم، لأن نشاطه بدأ خلال الأشهر الأخيرة فقط.

الرسم البياني 11: مراكز الصمود في إسرائيل حسب عدد السلطات المحلية التي يخدمها المركز، 2024

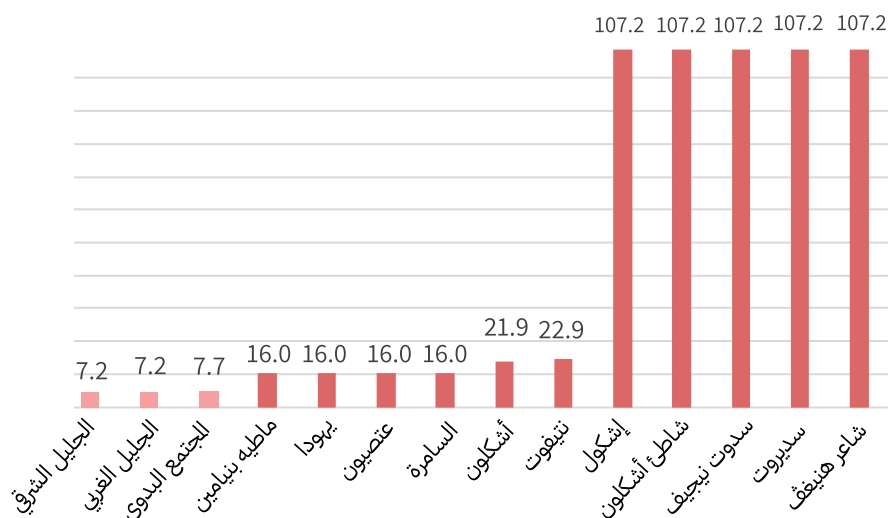


الرسم البياني 12: مراكز الصمود في إسرائيل حسب عدد السكان الذين يخدمهم المركز (بالآلاف)، 2024



المصدر: تقرير مراقب الدولة، 2025، المعالجة: لكسيدل. باللون البرتقالي: مراكز الصمود التي تخدم المجتمع العربي

الرسم البياني 13: الميزانية السنوية لمراكز الصمود في إسرائيل للفرد الواحد، بالشيكول، 2024



■ مراكز الصمود التي تخدم المجتمع العربي
المصدر: القرار الحكومي 1233، 7 كانون الثاني 2024، المعالجة: لكسيدل.

تتوافق هذه المعطيات مع الموضوعات التي ذكرت في المقابلات التي أجريت في إطار هذه الدراسة، حيث أعرب عدد من المشاركين عن قلقهم إزاء قدرة جهازي التربية والتعليم والصحة على توفير خدمات نفسية ملائمة للأطفال والشباب في ظل العنف المتفشي في المجتمع العربي، إلى جانب الضغوط الناجمة عن الحرب. وفي هذا السياق، قالت مديرة مجال التربية والتعليم في إحدى الجمعيات الناشطة في المجتمع العربي: "بدأنا نتحدث عن الصمود النفسي في سياق الجريمة... [في المجتمع العربي هناك] أطفال يعانون من صدمة مستمرة [...] ولم تتوفر خدمات نفسية ملائمة [...] وبالتأكيد لا يوجد عدد كافٍ من المعالجين الناطقين بالعربية [...] وهذه الخدمات غير متاحة في الضواحي".

تُظهر الدراسة التي أجريت في جامعة حيفا، والمذكورة أعلاه، أن نحو نصف المشاركين من مختلف فئات المجتمع يرون في الوضع الاقتصادي عائقاً أساسياً أمام التوجه لتلقي العلاج النفسي. وفي المجتمع العربي تحديداً، أفاد حوالي 46% من الجيبين بأن عدم وجود معالجين في مناطق سكنهم كان السبب الرئيسي لعدم تلقيهم المساعدة، مقارنة بنحو 24% فقط من الجيبين من المجتمع اليهودي. كما برز القلق من الوصم الاجتماعي المقرون بالعلاج النفسي كأحد العوامل المؤثرة الأخرى.

العوائق

- **تُظهر المعطيات وجود عائق مرتبط بانعدام الشرعية (المجتمعية) للتوجه لتلقي العلاج،** إلى جانب تدني مستوى الوعي بأهمية الدعم النفسي والعاطفي، سواء على مستوى الفرد أو المجتمع بشكل عام.
- وفي ما يتعلق بعيادات الصحة النفسية، يتبين أن انتشارها في البلدات العربية ما زال محدوداً. وتقع مسؤولية هذه الخدمات على عاتق صناديق المرضى، الأمر الذي يستدعي فحصاً أعمق أمام هذه الصناديق لفهم أسباب هذا القصور في الانتشار. ومع ذلك، يبرز **نقص الكوادر المهنية المؤهلة والناطقة بالعربية كعامل حاسم**، ففي عام 2018، لم تتجاوز نسبة الأخصائيين النفسيين العرب المؤهلين لمزاولة المهنة 6.6%¹⁷⁶.
- أما مراكز الصمود، فإن حضورها في المجتمع العربي محدود جداً، فضلاً عن معاناتها من فجوات في **التمويل** مقارنة بالمراكز التي تخدم المجتمع اليهودي.
- محدودة تاهيل المتطوعين تحد من القدرة على الاستجابة الفورية في حالات الطوارئ. في حين أن الانتشار المحدود لمراكز الصمود لا يتيح المجال لتطوير منظومة تأهيل للمتطوعين تستجيب فعلياً للاحتياجات القائمة.

توصيات

1. يُقترح إطلاق حملة توعوية واسعة النطاق باللغة العربية، تشجّع الأفراد الذي يواجهون ضائقة نفسية على التوجه لتلقي العلاج.
2. على وزارة الصحة أن تستوضح من صناديق المرضى أسباب الانتشار المحدود لعيادات الصحة النفسية في السلطات المحلية العربية.
3. يُقترح كذلك إطلاق سيروية حكومية شاملة لتأهيل معالجين ومعالجات في مجال الصحة النفسية من المجتمع العربي.

176. وزارة المساواة الاجتماعية، وزارة الصحة، (2019). خطة شاملة لتحسين الوضع الصحي في المجتمع العربي وتقليص فجوة اللامساواة في الصحة وفي خدمات الرعاية الصحية. ص. 6.

4. وفي ظل تفاقم أزمة الصحة النفسية في المجتمع العربي، يجب توسيع نطاق انتشار مراكز الصمود، بحيث لا يخدم كل مركز أكثر من 50 ألف نسمة.
5. على ضوء فجوات التمويل القائمة بين مراكز الصمود العاملة في المجتمعين العربي واليهودي، يُقترح تشكيل لجنة وزارية مشتركة تضم وزارتي الصحة والرفاه، إلى جانب سلطة التطوير الاقتصادي في المجتمع العربي، تتولى فحص وتقييم آليات تمويل هذه المراكز واقتراح تعديلات تكفل التوزيع العادل للموارد، بما يتلاءم مع عدد السكان واحتياجاتهم.

تلخيص

المعيار	توفير خدمات الصحة النفسية والدعم النفسي في حالات الطوارئ للمجتمع العربي، بما يتناسب مع نسبته من مجمل السكان.
الفجوات	نسبة عيادات الصحة النفسية في البلدات العربية لا تتجاوز 6.1% (رغم أنها تقدّم خدماتها لنحو 13.8% من سكان الدولة). مراكز الصمود في المجتمع العربي تخدم عددًا كبيرًا من البلدات والسكان (يتراوح عددها بين 9 و18 سلطة)، مقارنةً بالمراكز في المجتمع اليهودي (التي تخدم في الغالب بلدة واحدة فقط). تعاني مراكز الصمود في المجتمع العربي من نقص حاد في التمويل مقارنة بالمراكز في المجتمع اليهودي، إذ يبلغ التمويل نحو 7 شواقل للفرد مقابل 16-170 شاقلاً.
العوائق	• قلة الوعي ومشروعية التوجّه لتلقي دعم نفسي برزت كعائق رئيسي. • نقص الكوادر المهنية المؤهلة والناطقة بالعربية في مجال الصحة النفسية. • نقص التمويل في مراكز الصمود. • غياب برامج تأهيل منظّمة للمتطوّعين.
توصيات	1. إطلاق حملة توعويّة باللغة العربية للتشجيع على التوجّه لتلقي علاج نفسي. 2. استيضاح أسباب توزيع عيادات الصحة النفسية على هذا النحو أمام صناديق المرضى. 3. إطلاق سيّورة حكوميّة شاملة لتأهيل معالجين ومعالجات ناطقين بالعربية. 4. يجب توسيع نطاق انتشار مراكز الصمود، بحيث لا يخدم كل مركز أكثر من 50 ألف نسمة. 5. تشكيل لجنة وزارية مشتركة لفحص وتقييم آليات تمويل مراكز الصمود والعمل على ضمان توزيع عادل للموارد.

فجوات في مناليّة "الفروع الحيويّة\الحديديّة" (סניפי ברר) - مراكز الإمداد الغذائيّة في حالات الطوارئ

خلفيّة

في إطار المنظومة الاقتصاديّة في حالات الطوارئ (n"7n)، تم تطوير نموذج عمل لضمان تزويد السكان بالمواد الغذائيّة، منتجات النظافة الشخصية، وسائر الاحتياجات الأساسيّة خلال حالات الطوارئ.¹⁷⁷ وقد تبلور الإجراء المحدث في عام 2020 بالتنسيق بين المنظومة الاقتصاديّة في حالات الطوارئ (n"7n) والسلطة العليا للأغذية في وزارة الاقتصاد (فيما يلي: "السلطة العليا للأغذية").¹⁷⁸ وتُعَدّ هذه الهيئة الجهة الحكومية المسؤولة عن تأمين إمدادات الغذاء للسكان، وتعمل من خلال مفوضين إقليميين وبالتنسيق مع منظومة الطوارئ المدنيّة-الاقتصاديّة.

وتتمثل المرحلة الأخيرة في منظومة تزويد الغذاء والمواد الأساسيّة فيما يُعرف بـ"الفروع الحيويّة\الحديديّة" الواقعة في مختلف التجمّعات السكانيّة. وهي نقاط بيع مواد غذائيّة قادرة على متابعة نشاطها حتى في أقصى حالات الطوارئ. ولكي تصنّف أيّة نقطة من قبل اللجنة العليا للأغذية ضمن "الفروع الحيويّة\الحديديّة"، يجب أن تستوفي جملة من الشروط، من بينها توفر كادر كافٍ ومؤهلّ يتيح تشغيل الفرع خلال 24 ساعة من لحظة تلقي التعليمات، والسعي لزيادة ساعات العمل؛ قدرة مستقلة على توليد الكهرباء بما يكفي لمدة لا تقل عن 24 ساعة، لضمان استمرارية التبريد، الأمن، وأنظمة الدفع؛ إضافة إلى الحفاظ على مخزون من السلع الأساسيّة يكفي لمدة لا تقل عن ثلاثة أيام.¹⁷⁹ يشير بيان صحفي صادر عن وزارة الاقتصاد والصناعة إلى وجود شرط إضافي يتعلّق بتوفير الحماية الملائمة لكل فرع.¹⁸⁰

المعيار

لم تُحدّد معايير واضحة بخصوص عدد الفروع المطلوب، وبغياب هذا المعيار، تمّ تقييم نطاق انتشار هذه الفروع بالاستناد إلى نسبة السكان في البلدات العربيّة من مجمل السكان في إسرائيل (والتي تبلغ نحو 13.8% من إجمالي المواطنين).

الفجوات

يُظهر فحص "الفروع الحيويّة\الحديديّة" التي حددتها وزارة الاقتصاد والصناعة أنه حتى حزيران 2025 تمّ تعريف 563 فرعًا من هذا النوع في إسرائيل. غير أنّ 13 فرعًا فقط من بينها، أي ما يعادل 2.3% من إجمالي الفروع، تقع في البلدات العربيّة، بينها ثلاثة في دالية الكرمل واثنان في شفاعمرو.¹⁸¹

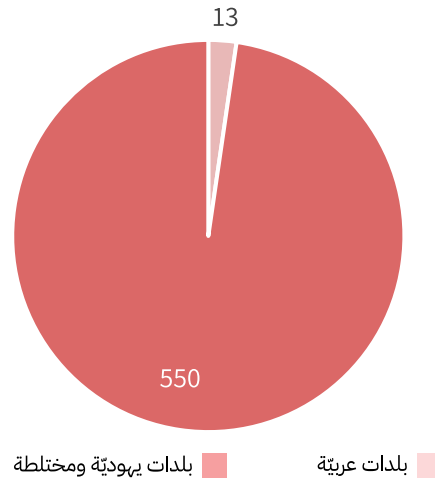
177. لمزيد من المعلومات حول منظومة الطوارئ المدنيّة-الاقتصاديّة ونموذج عملها، انظروا فصل الخلفيّة، الفصل الفرعي "منظومات الطوارئ في إسرائيل".
178. تُعَدّ السلطة العليا للأغذية في وزارة الاقتصاد إحدى الجهات الحكومية الخوّلة بالعمل ضمن المنظومة الاقتصاديّة في حالات الطوارئ، إلى جانب هيئات أخرى في الوزارات الخلفة. ويجدر الإشارة إلى أن الإجراء الذي صيغ بالتنسيق بينها وبين المنظومة الاقتصاديّة في حالات الطوارئ غير متاح للجمهور. وتستند المعلومات الواردة هنا إلى تقرير مراقب الدولة، (2025). [ضمان تلبية الاحتياجات الغذائيّة في حالات الطوارئ](#) يُعرف هذا الإجراء أيضًا باسم "الدليل الغذائي".

179. المرجع السابق، ص. 78.

180. انظروا [موقع الإنترنت التابع لوزارة الاقتصاد والصناعة](#)، نُشر في نيسان 2024، تم التحديث في حزيران 2025. تاريخ التصدّق حزيران 2025.

181. إضافة إلى الفروع الثلاثة في دالية الكرمل وفرعي شفاعمرو، يوجد في كل من البلدات التالية فرع واحد: بسمّة طبعون، دير حنا، طمرة، يافّة الناصرة، كفر قاسم، سخنين، الفريديس، رهط.

الرسم البياني 14: توزيع الفروع الحيويّة\الحديدية التابعة لشبكات التسويق حسب نوع البلدة



المعطيات: وزارة الاقتصاد والصناعة، المعالجة: لكسيدل

تجدر الإشارة إلى أنّ الفجوة في توفير الغذاء والمواد الأساسية ليست مسألة نظريّة فحسب. فبحسب المعطيات التي جُمعت خلال هذه الدراسة، شهدت بداية الحرب، في ظل حالة الفوضى التي أعقبت هجوم السابع من تشرين الأول، انقطاعًا فعليًا في إمدادات الغذاء والمواد الأساسية عن بلدات بدويّة في النقب. ولم تُلبّ احتياجات هذه البلدات إلا لاحقًا من خلال مبادرات مدنيّة اعتمدت على التبرعات.

العوائق

استنادًا إلى مقابلة أُجريت مع موظف حكوميّ عمل في مجال الجاهزيّة لحالات الطوارئ في المجتمع العربيّ، يتبيّن أن وزارة الاقتصاد اختارت تعريف "الفروع الحيويّة\الحديدية" من خلال شبكات التسويق. ويشير تقرير مراقب الدولة إلى النهج ذاته، حيث جرى تعريف هذه الفروع بالتعاون بين السلطة العليا للأغذية وتلك الشبكات.

ولعلّ هذا النهج ينطوي على بعض المزايا، إذ تشكل شبكات التسويق إطارًا مستقرًا يضمن استيفاء الفروع للشروط المطلوبة، كما يمكنها توفير التأهيل اللازم للعاملين. غير أن الفجوة الكبيرة الموصوفة، والمتمثلة في العدد المحدود جدًّا من الفروع في البلدات العربيّة، تدلّ على أن هذا النهج يشكّل عائقًا أمام ضمان الإمداد المنتظم للغذاء للسكان في هذه البلدات.

تجدر الإشارة أيضًا إلى أنّ الفروع الواقعة في البلدات العربيّة تابعة هي أيضًا لشبكات تسويق.¹⁸² إلا أنّ هذا التعريف لا ينسجم مع واقع البلدات العربيّة، حيث تنشط شبكات محليّة غير قائمة بالضرورة في البلدات اليهوديّة، كما تنتشر فيها بشكل أوسع المتاجر الصغيرة والبقالات المحليّة، بينما تبقى الشبكات الكبرى محدودة نسبيًا.

182. عشرة فروع لكينغ ستور، فرع واحد لكارفور، فرع واحد لرامي ليفي وفرع واحد لشوبرسال.

يُقدّم أن تبادر وزارة الاقتصاد، بالتعاون مع سلطة التطوير الاقتصاديّ في المجتمع العربيّ، إلى نشر وتعميم نداء يتيح لأصحاب المصالح في المجتمع العربيّ التقدّم بطلب الحصول على صفة فرع حيويّ\حديديّ. وينبغي أن يحدّد هذا النداء الشروط المطلوبة بوضوح، إلى جانب آليّة تحفيز تشجّع على تقديم الطلب ونيل الاعتراف. ينبغي نشر وتعميم النداء بالتنسيق مع السلطات المحليّة وبمساعدها، نظرًا لمعرفتها بالمصالح العاملة في منطقة نفوذها."

كما يُقدّم أن تُجري وزارة الاقتصاد مشاورات مع السلطات المحليّة وأصحاب المصالح التجارية في المجتمع العربيّ، بهدف بلورة بدائل مناسبة في حال تعدّد الوصول إلى الفروع الحيوية المعتمدة للعمل في حالات الطوارئ، بما يضمن توفير الغذاء والمواد الأساسيّة للسكان وإمكانية الوصول إليها خلال حالات الطوارئ.

تلخيص

إمداد منتظم للغذاء في البلدات العربيّة خلال حالات الطوارئ.	المعيار
يبلغ عدد فروع سلاسل الإمداد الغذائيّة في البلدات العربية 13 فرعًا فقط من أصل 563. أيّ نحو 2.3% من مجمل هذه الفروع.	الفجوات
يعتمد النموذج القائم على شبكات التسويق، ولا ينسجم مع طبيعة البنية التجارية السائدة في البلدات العربيّة.	العوائق
1. توجيه الجهود نحو البلدات التي تفتقر إلى فروع سلاسل الإمداد الغذائيّة، والعمل على تطوير حلول مناسبة لها. 2. تشجيع المصالح التجاريّة المحليّة على التقدّم بطلب الحصول على صفة "فرع لسلاسل الإمداد الغذائيّة".	توصيات

بالإضافة إلى ذلك، تواجه السلطات المحلية العربية تحديات اجتماعية داخلية في المجتمع العربي، بما في ذلك الجريمة المنظمة، إلى جانب توترات بنيوية في علاقتها مع السلطة المركزية.¹⁹⁰ تشهد إسرائيل منذ عدة سنوات مسارًا تدريجيًا لنقل الصلاحيات من الحكم المركزي إلى الحكم المحلي.¹⁹¹ وقد يحمل هذا المسار إمكانات إيجابية عديدة، لكنه ينطوي أيضًا على مخاطر. وتشير الأدبيات البحثية إلى أن نقل الصلاحيات ملائم أساسًا للسلطات القوية ولعلاجة تحديات محددة.¹⁹² وفي السياق الإسرائيلي، تزداد حدة المخاطر في ظل الفوارق الواضحة بين السلطات المحلية، كما ذكر أعلاه، وبسبب عدم المساواة بين فئات سكانية مختلفة. وعليه، قد يتحول نقل الصلاحيات إلى أداة تعزز "السلطات الأقوى"، وتُضعف "السلطات الأضعف".

عندما يتعلق الأمر بالجاهزية لحالات الطوارئ، قد تكون الفجوات أعمق. لذلك، من الضروري أن يترافق نقل الصلاحيات مع توفير الموارد والميزانيات والتأهيل المناسب، بما يتيح للسلطة المحلية تلبية احتياجات سكانها. وبالمقابل، تقع على عاتق الجهات المركزية مسؤولية توفير دعم مباشر وخدمات مكملّة للسلطات التي تعجز عن تلبية هذه الاحتياجات.

أفاد نحو 44.7% من المشاركين العرب بأن مستوى ثقتهم بالسلطات المحلية منخفض (الدرجتان 1 و 2)، مقابل 18.2% فقط لدى المشاركين اليهود.

المعيار

كما ورد أعلاه (راجعوا فصل "منظومات الطوارئ في إسرائيل")، تُعدّ السلطات المحلية "حجر الأساس في إدارة الجبهة الداخلية في حالات الطوارئ".^{193، 194}

190. لقرارات أخرى حول السلطات المحلية العربية، انظروا:

شاني، ن.، وسويد، ل. (2022). مصادر دخل السلطات المحلية العربية: بحث مقارنة. سيكوي-أفق وإنجاز. ليف، ي. (2025). السلطات المحلية العربية: أوضاعها وسبل تعزيز متانتها الاقتصادية وتحسين أدائها – مراجعة أدبيات ونتائج مقابلات. معهد بروكديل. ح'مايس، ر. (2014). الرشويات המקומיות הערביות: בין מאפיינים ייחודיים למאפיינים אוניברסליים. בתוך: לוי، י.، وشريغ، أ. (عورכים) (2014). השלטון המקומי – בין המדינה، הקהילה וכלכלת השוק، כרך أ'. הוצאת האוניברסיטה הפתוחה، עמ' 393-394.

191. راجعوا [القرار الحكومي رقم 675](#) من تاريخ 21 تشرين الثاني 2021، "نقل الصلاحيات إلى الحكم المحلي وتقليص الإجراءات التنظيمية"، وكذلك تقرير اللجنة التي أقيمت بموجب هذا القرار، وهي لجنة وزارية مشتركة (2022). [نقل الصلاحيات للحكم المحلي](#): حكومة إسرائيل. تجدر الإشارة إلى أنّ نقل الصلاحيات في إسرائيل لا يزال محدودًا مقارنةً بدول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD). في المقابل، يُعدّ توسيع صلاحيات الحكم المحلي، بما في ذلك الحكم المحلي الإقليمي (رغم محدوديته) في إسرائيل، من الاتجاهات المركزية في السياسات العامة منذ منتصف القرن العشرين. انظروا أيضًا: OECD (2019). Making Decentralisation Work: A handbook for policy makers.

192. لمزيد من المعلومات، انظروا:

هندي، ط. (2023). [طريقة نقل الصلاحيات في مجال الرفاه: مراجعة أدبيات عالية](#). جوبنت ألكا، وزارة الرفاه والضمان الاجتماعي.

Ezcurra, R., & Rodríguez-Pose, A. (2011). Decentralization and the protection of social expenditure in the OECD. Publius: The Journal of Federalism, 41(1), 146-157.

Ezcurra, R., & Rodríguez-Pose, A. (2013). Political decentralization, economic growth, and regional disparities in the OECD. Regional Studies, 47(3), 388-401.

Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2011). Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries. Journal of Economic Geography, 11(4), 619-643.

Rodríguez-Pose, A., & Bover-Vidal, M. (2022). Unfunded mandates and the economic impact of decentralisation: Evidence from OECD countries. Political Studies

193. وزارة الداخلية، سلطة الطوارئ الوطنية، قيادة الجبهة الداخلية، مركز الحكم المحلي، مركز الحكم الإقليمي، (2021). [دليل مرجعي لاستعداد البلديات والجالس المحلية لحالات الطوارئ](#).

انظروا أيضًا: مراقب الدولة، (2025). [القوى العاملة في حالات الطوارئ في السلطات المحلية - حرب السيوف الجديدة](#).

وبخصوص الجالس الإقليمية:

وزارة الداخلية، سلطة الطوارئ الوطنية، قيادة الجبهة الداخلية، مركز الحكم المحلي، مركز الحكم الإقليمي، (2024). [الدليل المرجعي لاستعداد الجالس الإقليمية لحالات الطوارئ](#).

194. الفقرة الافتتاحية للملف المرجعي لاستعداد البلديات والجالس المحلية لحالات الطوارئ (التظليل قائم في المصدر). "تعرّف السلطة المحلية بأنها "حجر الأساس في معالجة شؤون الجبهة الداخلية"، نظرًا لكونها الجهة الحكومية العاملة بشكل مباشر مع السكان ضمن نطاقها، ولأنها تلبي مختلف احتياجات السكان، سواء بصورة مباشرة عبر أقسامها أو من خلال التنسيق مع الوزارات والهيئات الأخرى، وذلك في الأوقات الاعتيادية وفي حالات الطوارئ. ولهذا الغرض، توضع تحت تصرفها موارد بشرية ووسائل مختلفة تشكّل، في أوقات الطوارئ، عنصرًا أساسيًا في توفير الخدمات الحيوية".

وفقاً للتعريفات الواردة في التشريعات، الإجراءات التنظيمية، و"نهج العمل" المتبع للتعامل مع حالات الطوارئ، تلتزم السلطة المحلية بتقديم خدمات لسكانها في حالات الطوارئ بما يتماشى مع "الأهداف الوطنية للخدمات" (انظروا أعلاه في فصل "منظومات الطوارئ في إسرائيل"). ولتحقيق ذلك، يتعين عليها الاستعداد لحالات الطوارئ من حيث الموارد، المعدات، وإجراءات العمل.

تشمل المهام الأساسية للسلطة المحلية، من بين أمور أخرى، تشغيل غرفة طوارئ بلدية تعتمد على "وحدات عمل مهنية" (انظروا التفاصيل أدناه)؛ إدارة مراكز إيواء وتسجيل للسكان الذين تم إجلاؤهم من منازلهم، سواء من البلدة نفسها أو من بلدات أخرى؛ تشغيل منظومة إعلامية محلية لضمان التواصل المستمر مع الجمهور؛ صيانة الملاجئ وفتحها عند الحاجة؛ إعداد قاعدة بيانات سكانية، مع التركيز على رصد احتياجات الفئات الخاصة داخل المؤسسات والمجتمع المحلي؛ استيعاب السكان النازحين؛ المساهمة في توفير الخدمات الحيوية داخل نطاق السلطة؛ توفير معلومات حول توزيع الخدمات الصحية والتنسيق لتقديمها في مراكز الإجلاء والاستقبال؛ رعاية الفئات المحتاجة؛ تشغيل طواقم مهنية للتدخل السريع باعتبارهم أوائل المستجيبين؛ متابعة شؤون عائلات المتضررين؛ إجراء مسوحات للأضرار وتحديد المباني الخطرة والإشارة إليها وهدمها عند الحاجة، إلى جانب المساعدة في أعمال الترميم؛ تنظيم وتوزيع القوى العاملة؛ وتعزيز منظومات الطوارئ عبر تشغيل شبان ومتطوعين وغير ذلك من الإجراءات.¹⁹⁵

إلى جانب مسؤولية السلطة المحلية عن تقديم الخدمات بنفسها، تقع على عاتقها أيضاً مسؤولية التوجه إلى الوزارات، الهيئات المختصة، وسائر الجهات المعنية، من أجل ضمان الاستجابة المطلوبة للسكان في المجالات التي لا تقع ضمن مسؤوليتها المباشرة.¹⁹⁶

فيما يلي قائمة بالوزارات والسلطات والهيئات التي يتعين على السلطة المحلية التعاون معها في حالات الطوارئ: قيادة الجبهة الداخلية، المنظومة الاقتصادية في حالات الطوارئ (N"7D) في سلطة الطوارئ الوطنية، سلطة الإجلاء والإغاثة والتعامل مع الوفيات المدنية في وزارة الداخلية، وزارة التربية والتعليم، وزارة الرفاه والضمان الاجتماعي، وزارة العمل، وزارة الهجرة والاستيعاب، وزارة الصحة، وزارة البناء والإسكان، وزارة السياحة، الوزارة لحماية البيئة، وزارة المواصلات (بما في ذلك الشركة الحكومية "نتيفي إسرائيل"، هيئة المواصلات، وهيئة النقل البري)، ضريبة الأملاك (في وزارة المالية)، سلطة المياه والصرف الصحي، سلطة الوقود والغاز النفطي المسال، سلطة الكهرباء، بنك إسرائيل، بريد إسرائيل وغيرها.

الفجوات

الفجوة الأولى التي تم رصدها تتعلق بمستوى ثقة السكان في أداء سلطتهم المحلية في حالات الطوارئ. تُعدّ ثقة السكان في سياق الاستعداد للطوارئ مؤشراً بالغ الأهمية. فهي تعكس، من ناحية، التقييم الذاتي للسكان لجودة الخدمات التي قُدمت لهم في الفترة التي سبقت الاستطلاع؛ وتشكّل، من ناحية أخرى، شرطاً أساسياً لتمكين السلطة المحلية من العمل بنجاحة في حالات الطوارئ. إنّ قدرة السلطة على تقديم الخدمات في حالات الطوارئ تعتمد على درجة عالية من الثقة من قبل السكان، وذلك لضمان تدفق المعلومات في الاتجاهين (من السكان إلى السلطة وبالعكس)، وإدارة السكان وتنظيم منظومة المتطوعين. ومن هذا المنطلق، تُعدّ ثقة السكان مورداً تشغيلياً أساسياً في حالات الطوارئ.¹⁹⁷

195. يستند إلى الدليل المرجعي، انظروا أيضاً:

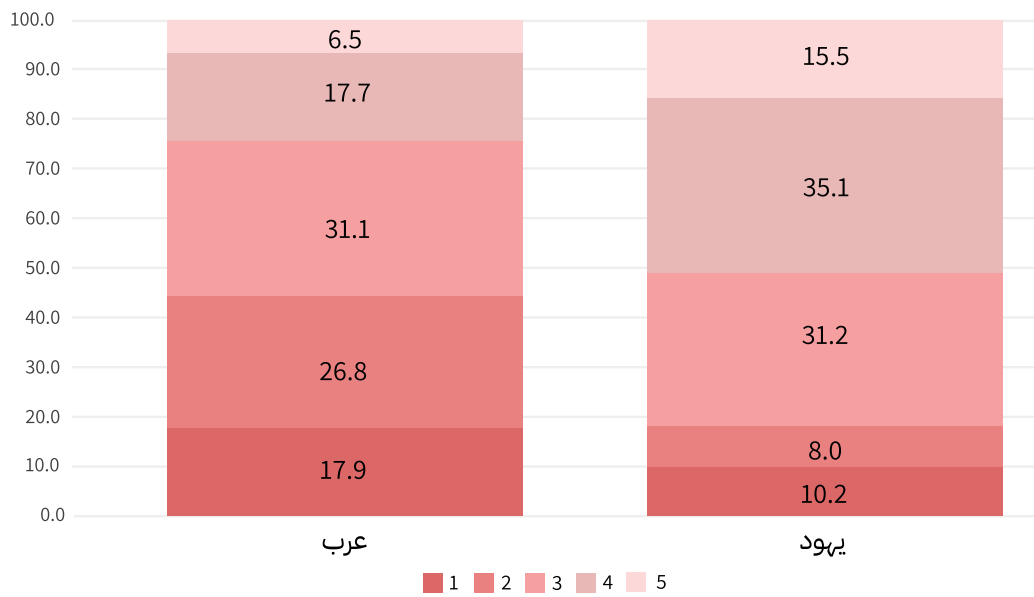
وزارة الداخلية، (2024): تدريب المنتخبين في السلطات المحلية: لجنة الأمن.

مراقب الدولة، (2025). القوى العاملة في حالات الطوارئ في السلطات المحلية - حرب السيوف الحديدية.

196. وزارة الداخلية، سلطة الطوارئ الوطنية، قيادة الجبهة الداخلية، مركز الحكم المحلي، مركز الحكم الإقليمي، (2021). دليل مرجعي لاستعداد البلديات والجالس المحلية لحالات الطوارئ؛

197. لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، انظروا فصل للدخل أعلاه، الفصل الفرعي: الإطار النظري.

الرسم البياني 15: مستوى ثقة السكان بأداء السلطة المحلية في حالات الطوارئ.



أفاد نحو 44.7% من المجيبين العرب بأن مستوى ثقتهم بالسلطات المحلية منخفض (الدرجتان 1 و2)، مقابل 18.2% فقط لدى المشاركين اليهود. بلغت نسبة المجيبين العرب الذين منحوا تقييماً مرتفعاً (بدرجاتي 4 و5) نحو 24.2% فقط، مقارنةً بـ40.6% لدى المجيبين اليهود.

بنية تنظيمية منتظمة، في الإجراءات، وكذلك في مستوى تأهيل أصحاب المناصب كما هي على أرض الواقع، وبين المعيار المتبع في هذا المجال.

وأشار عدد من العاملين في السلطات المحلية العربية إلى أن هذه السلطات ليست مستعدة بما يكفي للتعامل مع الأعباء الكبيرة الملقاة على عاتقها في حالات الطوارئ. ومن جملة الأمور، أشار المشاركون إلى غياب جهاز إداري مهني مختص بإدارة الطوارئ، قصور في التخطيط والتأهيل، وصعوبات في تجنيد قوى بشرية وتشغيلها، فضلاً عن قلة التدريبات وغياب إجراءات منتظمة. أشار أيضاً إلى أزمة ثقة حادة لدى الجمهور. وفي ظل واقع كهذا، ورغم الدور المركزي للسلطات المحلية في الاستعداد لحالات الطوارئ وإدارتها، يتضح أن قدرتها على أداء هذا الدور محدودة.

وفي المقام الأول، يبرز نقص واضح في البنية التنظيمية الداخلية. ففي العديد من السلطات، يُعَدُّ ضابط الأمن الجهة المهنية الوحيدة المعنية بمجال الطوارئ، وغالباً ما يُضطر للعمل بمفرده، دون قسم مختص، ودون مساعد، ودون طاقم دائم: "ضابط أمن واحد، بمفرده، من دون سكرتيرة، من دون قسم - يتوقع منه إدارة الواقعة، إعداد ملخص، والتواصل مع المهندس عند منتصف الليل... نحن نعمل كـ 'ذئاب منفردة'، صرّح ضابط أمن في إحدى السلطات المحلية، ممن شاركوا في المقابلات البحثية.

استناداً إلى المجموعات البؤرية والمقابلات الإضافية، لا تعد هذه الإفادة حالة استثنائية. فقد أفاد أحد الخبراء المهنيين من قيادة الجبهة الداخلية، وفي جعبته معرفة واسعة بعدد كبير من السلطات المحلية العربية، بأن غياب منصب مخصص لموضوع الطوارئ يُعَدُّ سمة مميزة لهذه السلطات. ويؤدي ذلك إلى تحميل ضابط الأمن مسؤولية الاستعداد لحالات الطوارئ، إلى جانب توليه مهام الأمن الجاري، ما يمس إلى درجة كبيرة بالجاهزية لحالات الطوارئ.

وأشار مشارك من إحدى الوزارات، مُلمّ بواقع الجاهزية لحالات لطوارئ في السلطات المحلية العربية، إلى أنّ هذا الموضوع لا يحظى بالاهتمام الكافي على مستوى القيادة العليا. الأمر الذي يفضي إلى نقص التدريبات والتأهيل في منظومة السلطة المحلية. كما لفت إلى وجود عائق مرتبط باللغة، أو بصورة أدق، باللغة المهنية الاصطلاحية. على سبيل المثال، "يُقال لشخص في سلطة محلية عربية: أنت مسؤول عن منظومة PDS (PDS, TSD, 177N) - أي منظومة الإخلاء والإغاثة والتعامل مع الوفيات المدنية، فيجب قائلًا: لا، الأمر لا يخضنا، نحن مسلمون". ويرى أنّ استخدام لغة مهنية اصطلاحية مليئة بالاختصارات، إلى جانب خطاب ذي طابع عسكري، يخلق مسافة بين هذا المجال وأصحاب الوظائف في السلطات المحلية العربية، ما يحدّ من قدرتهم على فهمه والتعامل معه بنجاعة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الانتقال إلى حالة الطوارئ في السلطة المحلية يتطلب قدرة تنظيمية عالية. إذ يحتم "نهج العمل" المعتمد الانتقال إلى العمل ضمن "وحدات عمل مهنية"، أي إعادة تنظيم القوى البشرية داخل السلطة بشكل يدمج بين الموظفين والمتطوعين، ويتيح المجال لتلبية الاحتياجات الخاصة التي تبرز في حالات الطوارئ. ومع ذلك، هناك ما يدعو للقلق من ضعف هذه القدرة التنظيمية بشكل ملحوظ في السلطات المحلية العربية.

أفاد أحد العاملين في جمعية أهلية تُرافق السلطات المحلية: "عندما وصلنا إلى السلطات، أدرنا أنّ العديد منها يعمل وفق ملفّ الطوارئ الخاص بالسلطات المحلية،¹⁹⁸ وليس وفق نظام وحدات العمل المهنية... بينما يفترض أن يركز العمل في حالات الطوارئ على هذه الوحدات".

الفجوة في وجود بنية تنظيمية منتظمة، في الإجراءات، وكذلك في مستوى تأهيل أصحاب المناصب تسهم في تعميق الفجوة في مجالي التجهيز والبنية التحتية للطوارئ. ومع ذلك، أشار مختلف المشاركين في المقابلات إلى تحسّن تدريجي في هذا المجال خلال السنوات الأخيرة، تجلّى في إقامة مراكز تشغيل ومستودعات في معظم السلطات المحلية. ورغم هذا التقدّم، لا تزال الفجوات القائمة كبيرة مقارنة بالاحتياجات الفعلية. وفي هذا المضمار، أفاد مسؤول في وزارة كانت مكلفة بملف الجاهزية للطوارئ في السلطات المحلية العربية بخصوص مستودع الطوارئ في إحدى السلطات المحلية في الجليل، بأنّه:

"في هذه السلطة، التي يبلغ عدد سكانها نحو 19 ألف نسمة وتقع في خط المواجهة، لا يتجاوز مستودع الطوارئ حجم مستودع تابع لكمبيوتر صغير. هذا الوضع محرج. فلا توجد معدات، ولا برامج تأهيل، ولا تدريبات. إنّها سلطة إقليمية! ومع ذلك فإن مستوى الجاهزية فيها غير كافٍ إطلاقاً."

وكما ذكر آنفًا،¹⁹⁹ على السلطات المحلية إعداد خطة مالية لمجال الدفاع المدني، والحصول على مصادقة قيادة الجبهة الداخلية عليها. وبدون هذه الخطة، يتعذّر تمويل الأنشطة الجارية في مجال الدفاع المدني أو اقتناء المعدات الضرورية (بما في ذلك المعدات اللازمة للمتطوعين). كما يتأتّى جزء إضافي من التمويل عبر الميزانيات غير العادية التي تخصّص في إطار نداءات تقديم الطلبات (קולות קוראים). وعند نشر وتعميم هذه النداءات على السلطات المحلية، (سواء لإقامة مركز تشغيل أو لاقتناء معدات للإنقاذ والإغاثة)، فإن استيفاء شروطها والحصول على التمويل يتطلبان كوادراً مهنية مؤهلة ومنظومة تنظيمية قادرة على إدارة العملية. وفي السياق ذاته، أشار أحد المسؤولين في قيادة الجبهة الداخلية، الذي يعمل مع عدد كبير من السلطات المحلية العربية، إلى أن برامج التأهيل المخصصة لهذه السلطات تُلغى أحياناً بسبب نقص المعدات، إذ لا يمكن إقامتها إن لم تكن المعدات الأساسية متاحة لدى السلطة المحلية.

198. أي وفق نهج عمل قديم، مرتبط بالمنظومة الاقتصادية في حالات الطوارئ، وتغطي نطاقاً محدوداً من الجوانب مقارنةً بنهج العمل الحديث. لمزيد من المعلومات حول نهج العمل الحديث، انظروا فصل منظومات الطوارئ في إسرائيل.
199. انظروا فصل منظومات الطوارئ في إسرائيل.

أفاد عدد من المحاسين في السلطات المحلية بعدم توفر خطة مالية مُحدّثة ومصادق عليها من قبل قيادة الجبهة الداخلية ووزارة الداخلية، فيما أشار آخرون إلى وجود خطة أُقرت في السابق لكنها لم تُحدّث. في المقابل، ذكر بعضهم أنّ لديهم خطة مالية مُحدّثة ومصادق عليها. ويعكس ذلك تبايناً واسعاً بين السلطات المحلية في وضع الخطط المالية، ما يدلّ على أنّ الموضوع لا يحظى بالمعالجة اللائمة في بعض السلطات، بما قد ينعكس سلبيّاً على مستوى الجاهزية لحالات الطوارئ.

وبحسب أحد المشاركين في المقابلات، ألّم بمستوى الجاهزية لحالات الطوارئ في عدد كبير من السلطات المحلية العربية، تعتبر مسألة الإصغاء الإداري عاملاً حاسماً، إذ أشار إلى أنّ "هناك نداءات لتقديم طلبات وهناك ميزانيات، لكن السؤال هو مدى القدرة على استغلالها فعلياً". كما لفت مشارك آخر إلى عائق إضافي يتمثل في شروط استحقاق الميزانيات - فبعض النداءات تتطلب مستوى معيّناً من الجاهزية المسبقة. وقد وضح أنّ "برامج التدريب في مجالي الإنقاذ والإغاثة، على سبيل المثال، لا تُمنح إلا في حال وجود طاقم مؤهل في السلطة المحلية يستوفي شروطاً محدّدة". من جهتها، أشارت مسؤولية حكومية مُلمّة بواقع السلطات المحلية العربية إلى أنّ آلية العمل عبر نداءات تقديم الطلبات تشكّل في كثير من الأحيان عائقاً إضافياً، إذ تتطلب أحياناً مساهمة مالية جزئية من السلطة المحلية كشرط للحصول على التمويل، فضلاً عن أنّ تحويل الميزانيات الحكومية يتم في بعض الحالات بأثر رجعي، بعد تنفيذ الإنفاق فعلياً. وتشكّل هذه الشروط عائقاً أمام السلطات الفقيرة والمهمّشة، ما ينعكس بشكل أكبر على المجتمع العربي.

تنعكس الفجوات الموصوفة أعلاه، **والتتمثلة في تدني مستوى ثقة السكان، والقصور في انتظام الأطر التنظيمية والإجراءات، وفي مستوى تأهيل الطواقم المهنية في السلطات، إلى جانب الفجوات في التجهيز والبنية التحتية لحالات طوارئ،** في دراسات وإصدارات إضافية نُشرت مؤخراً، والتي تدعم هذه النتائج وتؤكدّها.

ففي دراسة أجراها مركز إنجاز، ونفذتها شركة SFI خلال شهر تموز 2025، واستندت إلى استبيانات شارك فيها أصحاب مناصب في نحو 52 سلطة محلية عربية،²⁰⁰ تبين أنّ نحو 34% أفادوا بعدم وجود خطة طوارئ في سلطاتهم أو بوجود خطة غير مُحدّثة، حيث بلغت نسبة المُفِيدِينَ بغياب الخطة 12%، فيما أشار 22% إلى وجود خطة غير مُحدّثة. كما أفاد 45% من المشاركين بغياب معدات طوارئ أساسية أو بوجود مستوى جاهزية متوسط، بواقع 7% و38% على التوالي. وأشار 60% من المشاركين إلى أنّ التدريبات الخاصة التي تلقوها كانت جزئية أو شبه معدومة، بواقع 55% و5% على التوالي، في حين أفاد 49% منهم بأن مستوى رضاهم عن أداء سلطاتهم المحلية في حالات الطوارئ كان متوسطاً أو أقل من ذلك.

ورد في تقرير مراقب الدولة مثال آخر بخصوص الفجوات في مجال تدريب أصحاب المناصب لحالات الطوارئ في السلطات المحلية. وقد تناول التقرير، من بين أمور أخرى، مسألة التأهيل في خمس سلطات محلية، من بينها شفاعمرو.²⁰¹ أشار التقرير إلى أنّ المدير العام للبلدية لم يستكمل التدريب الإلزامي، وكذلك الأمر بالنسبة لجميع مديري الوحدات العاملة في حالات الطوارئ، ونوابهم، ومسؤول الأمن والسلامة في السلطة. وفي ردّها على التقرير، أوضحت بلدية شفاعمرو أنّ موقع التدريبات التابعة لقيادة الجبهة الداخلية في مدينة الرملة يعيق مشاركة العاملين المقيمين في منطقة الشمال، مُعْرِبة عن أملها في إقامة تدريبات في منطقة الشمال، لتمكين أصحاب المناصب المعيّنين من استكمالها". وتكشف هذه الحجة، التي أشار إليها مشارك آخر في المقابلات البحثية، عن عائق جوهري في إتاحة التدريبات للبلديات العربية في الشمال.

200. SFI، (2025). تقييم مستوى جاهزية السلطات المحلية لحالات الطوارئ: نتائج استطلاع ومقابلات معققة. جمعية إنجاز
201. مراقب الدولة (2025). القوى العاملة في حالات الطوارئ: في السلطات المحلية - حرب السيوف الجديدة.

وفقاً لنهج العمل في التعامل مع حالات الطوارئ،²⁰² اعتمد هذا البحث الأهداف الوطنية للخدمات كمعيار للخدمات التي يتعيّن على السلطة المحليّة تقديمها لسكانها في حالات الطوارئ. وعلى ضوء الفجوات المشار إليها في مستوى ثقة السكان بالسلطة المحليّة، وفي انتظام الأطر التنظيميّة والإجراءات، ومستوى التأهيل، وكذلك في مجالي التجهيز والبنية التحتيّة، تمّ تقييم قدرة السلطات المحليّة العربيّة على تحقيق هذه الأهداف. يستند التقييم أدناه إلى تحليل نتائج البحث الذي أعده الفريق البحثي: الأهداف الوطنيّة للخدمات وتقييم قدرة السلطات المحليّة العربيّة على تحقيقها²⁰³

#	هدف الخدمة المدنيّة في حالات الطوارئ	تقييم قدرة السلطات المحليّة على التعامل مع حالات الطوارئ	شرح
1	استمرارية عمل منظومات الإدارة واتخاذ القرار	محدودة	بنية تنظيميّة ضعيفة وتعاني من نقص في الكوادر، إلى جانب غياب برامج التأهيل والتدريب العمليّ
2	الحماية (الإنذار والتدابير الوقائيّة وما إلى ذلك)	محدودة	لم تُرصد إشكاليات خاصة في مجال الإنذار. إلّا أنّ هناك فجوة كبيرة في مجال الحماية، ولا سيما في البنية التحتيّة للملاجئ على مستوى السلطات المحليّة
3	ضمان إمدادات الغذاء والماء بشكل لائق	محدودة	نقص حاد في الفروع الحيويّة (الحديديّة) للإمدادات الغذائيّة
4	تقديم الخدمات الطبيّة	محدودة	نقص في الخدمات الطبيّة، بما في ذلك خدمات الدعم النفسيّ
5	تقديم خدمات الإنقاذ	غير كافٍ	خدمات الإنقاذ متاحة جزئيّاً
7	تقديم معلومات محدّثة وتوجيه الجمهور	محدودة	يستند توفير المعلومات إلى جاهزيّة البنية التنظيميّة للسلطة المحليّة لحالات الطوارئ، وسط شكوك بشأن قدرة بعض السلطات على أداء هذا الدور بكفاءة.

202. يقصد بذلك نهج العمل الذي تبلور في سلطة الطوارئ الوطنيّة وقيادة الجبهة الداخليّة، والقائم على منظومة قوانين الطوارئ القائمة، لمزيد من المعلومات، انظروا فصل منظومات الطوارئ في إسرائيل.

203. حذفت من قائمة الأهداف الوطنيّة للخدمات الواردة في الجدول عدة أهداف لم يشملها هذا البحث أو تبيّن أنها غير مرتبطة بسياقه، وهي: توفير مأوى ملائم في حالات الإجماع، تحقيق شروط النظافة والصحة العامة، تقديم خدمات التعرف على الضحايا والدفن وإقامة الشعائر، منع إلحاق أضرار جسيمة بالبيئة، ضمان حرية التنقل، والحفاظ على استقرار المنظومة الاقتصادية وخدمات الدفع.

8	تقديم خدمات تعليمية	محدودة	رُصدت إشكالية في استمرارية عمل المؤسسات التعليمية في البلدات العربية
15	ضمان الحفاظ على القانون والنظام	محدودة	يشكل هذا البند تحديًا في أوقات السلم والطوارئ على حد سواء. هناك قصور مستمر في جهود أجهزة إنفاذ القانون في ضمان الحفاظ على النظام والأمن الشخصي للمواطنين العرب، إلى جانب أزمة ثقة حادة مع هذه الأجهزة.

تشير الاستنتاجات المستقاة من هذه النتائج إلى وجود فجوات عميقة في قدرة السلطات المحلية العربية على أداء المهام الملقة على عاتقها في حالات الطوارئ.

العوائق

تُظهر نتائج البحث وجود نوعين رئيسيين من العوائق: (1) عوائق بنيوية داخل السلطة المحلية، (2) وأخرى تتعلق بطبيعة العلاقة بينها وبين الوزارات وأجهزة الطوارئ على المستوى القطري.

(1) العوائق البنيوية المرتبطة بطريقة عمل السلطة المحلية

نقطة انطلاق السلطات المحلية العربية غير متكافئة: إذ تعاني من ضعف بنيوي واقتصادي نتيجة سنوات التهميش والتمييز المنهج، تواجه تحديات خاصة، وتعيش حالة توتر مستمرة مع الحكم المركزي والوزارات، فضلًا عن تقديمها الخدمات لشريحة سكانية مهمشة، تعاني أوضاعًا اقتصادية واجتماعية هشة. وتكشف نتائج البحث عن جملة من العوائق البنيوية التي تحدّ من قدرتها على أداء مهامها في حالات الطوارئ.

- من أبرزها غياب خطط مُحدّثة ومصادق عليها لإدارة حالات الطوارئ.
- لا تُخصّص غالبًا وظائف عينية لجمال الاستعداد الحالات الطوارئ، إلى جانب ضيق الوقت ونقص الموارد التنظيمية اللازمة لتنفيذ برامج التأهيل والتدريب.

(2) عوائق على مستوى العلاقة والتنسيق بين السلطات المحلية والوزارات وأجهزة الطوارئ القطرية

هناك خلل بنيوي في التنسيق بين السلطات المحلية العربية وأجهزة الطوارئ القطرية والوزارات. هذا الخلل البنيوي يعيق قدرة السلطات المحلية العربية على تنفيذ مسؤولياتها تجاه سكانها، ولا سيما في ما يتعلق بضمان تلبية احتياجاتهم من قبل الوزارات والجهات الحكومية المختصة.

وقد أفاد أصحاب مناصب في السلطات المحلية بأنهم لا يتلقون خلال حالات الطوارئ توجيهات واضحة ومنظمة، أو أنّ هذه التوجيهات تأتي عامة وفضفاضة، وأحيانًا متناقضة أيضًا. فقد أشار أحد المشاركين (وهو مدير جمعية تعنى بالسلطات المحلية العربية) إلى أنّ: "العلاقة بين السلطة المحلية والحكومة تعاني من خلل عميق، يتجلى في نقص العرفة، وعدم إتاحة الإجراءات بشكل واضح أو قابل للتطبيق، ما يفضي في نهاية المطاف إلى تآكل الثقة".

على سبيل المثال، تطرق ضابط أمن في إحدى السلطات المحلية إلى قرار إعادة فتح المؤسسات التعليمية دون إصدار توجيهات مهنية واضحة، مشيرًا إلى أنّ "القرار يُترك للسلطة المحلية وحدها، مع تحميل رئيس السلطة المحلية كامل المسؤولية في حال سقوط صواريخ".

وهكذا، تجد السلطات المحلية نفسها أمام مفارقة حادة، إذ تُكَلَّف بمهام معقدة، مثل تشغيل رياض الأطفال، وإدارة اللاجئين، وتوزيع المساعدات الاجتماعية وضمان استمرارية الخدمات الحيوية، من دون أن تتوفر لديها بالضرورة الأدوات أو الصلاحيات أو الموارد المالية اللازمة لتنفيذ هذه المهام. وقد عبّر أحد المشاركين عن هذا الواقع بقوله "إننا مطالبون بتشغيل كل شيء، لكن من دون أن تُمنح اليزانيات أو التوجيهات أو حتى الدعم المؤسسي اللازم في حال حدوث إخفاق."

رصد أيضًا عائق جاد في تدفق المعلومات. فقد أفاد جميع المشاركين في الاستبيان الذي وُجّه إلى ضباط الأمن في السلطات المحلية (وعدهم سبعة)، بضبابية التعليمات، فيما وصف بعضهم العلاقة مع قيادة الجبهة الداخلية بأنها "غير منسقة". كما أشارت المجموعات البؤرية إلى صعوبات كبيرة في منالية المعلومات: "لا نعرف شيئًا، إذ نتلقّى المعلومات في وقت متأخر، وأحيانًا عبر وسائل الإعلام قبل وصولها من قيادة الجبهة الداخلية".

ويُعزى ذلك، من بين أمور أخرى، إلى غياب منظومة رقمية أو رسمية تضمن تدفق المعلومات بشكل متواصل في كلا الاتجاهين.

إلى جانب هذه العوائق البنيوية الأساسية، برزت أيضًا عوائق محددة:

- آليات تخصيص الموارد الحكومية (سواء من حيث اليزانيات أو برامج التأهيل أو المعدات) تميل إلى تفضيل الجهات التي تمتلك القدرات والموارد اللازمة، على حساب السلطات المستضعفة التي تعاني أصلًا من نقص في الموارد-ويتجلى ذلك، على سبيل المثال، في نماذج نداءات تقديم الطلبات التي تشترط في كثير من الأحيان مساهمة مالية جزئية من السلطة المحلية، أو تعتمد على تعويض النفقات بأثر رجعي، ما يشكل عبئًا إضافيًا على السلطات الضعيفة.
- كما يشكّل غياب مركز تدريب في منطقة الشمال عائقًا فعليًا يحول دون مشاركة أصحاب المناصب في برامج التدريب المناسبة لمناصبهم.
- يُضاف إلى ذلك عائق آخر يتمثل في عدم التوافق بين مضامين وأساليب العمل المعتمدة في بعض المؤسسات القطرية المسؤولة عن الجاهزية لحالات لطوارئ- والتي تستند أحيانًا إلى مفاهيم ومصطلحات ذات طابع عسكري، وبين احتياجات السلطات المحلية العربية وخصوصية أنماط عملها وسياقها المؤسسي.

توصيات

لتقليص الفجوات في قدرات السلطات المحلية العربية، بما يمكّنها من أداء دورها في حالات الطوارئ، سواء في تقديم الخدمات للسكان أو بوصفها حلقة وصل مع الوزارات والخدمات التي توفرها، يُوصى بما يلي:

1. **إجراء مسح شامل لقدرات السلطات المحلية في مجال الطوارئ**- يشمل البنى التحتية، مستوى التجهيز، برامج التأهيل، الموارد البشرية، التدريبات، الإجراءات، والأنماط التنظيمية. ويُعدّ هذا المسح خطوة أساسية لبلورة خطة خاصة لكل سلطة محلية بهدف سدّ الفجوات القائمة.
2. **تخصيص موارد لتمويل مستشارين يرافقون السلطات المحلية ويساعدونها في إعداد خطط لحالات الطوارئ**- وتشكّل هذه الخطوة استثمارًا موجّهًا من شأنه أن يُحقّق أثرًا ملموسًا في تحسين القدرات الإدارية في السلطات خلال الطوارئ والاستعداد لها، كما يسهّل تدفق الموارد بعد إقرار الخطط.

3. **دعم السلطات المحلية العربية من خلال إنشاء منظومة طوارئ إقليمية تستند إلى التعاون بين السلطات المتجاورة-** بلورة خطة دعم متبادل بين السلطات المتجاورة، العربية واليهودية، تتمحور حول مساندة السلطات التي تعاني من أعماق الفجوات في القدرات، عبر آليات للتكافل والتنسيق المتبادل.
4. **إعادة النظر في منهجية تخصيص الموارد لحالات الطوارئ-** والانتقال من النموذج الداعم الجهات التي تتمتع بقدرات وموارد قائمة إلى نهج يضمن إتاحة الموارد المطلوبة لجميع السلطات المحلية وفق احتياجاتها الفعلية، من خلال تخصيص ميزانيات وأدوات دعم موجهة للسلطات التي تعاني من فجوات عميقة. في الوضع الراهن، يشكّل نقص التجهيزات الأساسية لدى طواقم المتطوعين عائقاً مباشراً أمام تنفيذ برامج التأهيل والتدريب، الأمر الذي يستدعي إقرار آلية تضمن وصول الموارد أيضاً إلى السلطات المحلية المستضعفة.
5. **تطوير منظومة تأهيل ملائمة لخصوصية المجتمع العربي،** تشمل مضامين وأساليب عمل متوائمة مع السياق اللغوي والثقافي. ولزيادة منالية برامج التأهيل والتدريب في بلدات الشمال، يُقترح إنشاء مركز تدريب يخدم هذه المنطقة.
6. **إقامة مركز طوارئ مخصّص للمجتمع العربي يتولى إدارة العلاقة بين السلطات المحلية والوزارات وأجهزة الطوارئ على المستوى القطري.** ورغم الحاجة إلى معالجة بنيوية شاملة تشمل تحسين تنسيق عمل الحكومة وتعزيز قدرات السلطات المحلية، فإنّ إنشاء مركز مخصّص²⁰⁴ في المرحلة الحالية من شأنه أن يساهم في تحسين تدفق المعلومات، تعزيز التنسيق بين الجهات المختلفة، وتخفيف حدة التوترات، بما ينعكس إيجاباً على جودة الخدمات المقدّمة للسكان.

تلخيص

المعيار	"حجر الأساس في إدارة الجبهة الداخلية في حالات الطوارئ". وفقاً للتعريفات الواردة في التشريعات، الإجراءات التنظيمية، و"نهج العمل" المتبع للتعامل مع حالات الطوارئ، تلتزم السلطة المحلية بتقديم خدمات لسكانها في حالات الطوارئ بما يتماشى مع "الأهداف الوطنية للخدمات". ولتحقيق ذلك، يتعيّن عليها الاستعداد لحالات الطوارئ من حيث الموارد، المعدات، وإجراءات العمل.
الفجوات	مستوى ثقة السكان بالسلطات المحلية متدنٍ: أفاد نحو 44.7% من المقيمين العرب بأن مستوى ثقتهم بالسلطات المحلية متدنٍ (الدرجتان 1 و 2)، مقابل 18.2% فقط لدى المقيمين اليهود. فجوات في انتظام الأطر التنظيمية، في الإجراءات وفي مستوى تأهيل أصحاب المناصب. فجوات في مستوى التجهيز والبنى التحتية لحالات الطوارئ.

204. انظروا أعلاه في فصل الخلفية.

• تمييز في نقطة انطلاق السلطات المحلية. • غياب خطط مُحدّثة ومصادق عليها لإدارة العمل في حالات الطوارئ. • لا تخصّص غالبًا وظائف عينية لجال الاستعداد لحالات الطوارئ، إلى جانب ضيق الوقت ونقص الموارد التنظيمية اللازمة لتنفيذ برامج التأهيل والتدريب. • آليات تخصيص الموارد تشكّل عائقًا أمام السلطات المستضعفة، إذ لا تراعي احتياجاتها الخاصة. • غياب مركز تدريب في منطقة الشمال كعائق فعليّ أمام تأهيل الكوادر. • عدم التوافق بين مضامين وأساليب العمل واللغة المهنية المعتمدة في المؤسسات القطرية، وبين احتياجات السلطات المحلية العربية وخصوصيتها.	العوائق
1. مسح شامل لقدرات السلطات المحلية في مجال الطوارئ- يشمل البنى التحتية، مستوى التجهيز، برامج التأهيل، الموارد البشرية، التدريبات، والإجراءات، والأنماط التنظيمية. 2. تخصيص موارد لتمويل مستشارين يرافقون السلطات المحلية ويساعدونها في إعداد خطط لحالات الطوارئ. 3. تطوير آلية دعم متبادل بين سلطات محلية متجاورة، عربية ويهودية. 4. إعادة النظر في منهجية تخصيص الموارد لحالات الطوارئ- تخصيص ميزانيات وموارد موجهة للسلطات التي تعاني من فجوات عميقة. 5. تطوير منظومة تأهيل ملائمة لخصوصية المجتمع العربي، تشمل نهج عمل ولغة اصطلاحية ملائمة للسياق اللغوي والثقافي. 6. إقامة مركز طوارئ مخصّص للمجتمع العربي يتولى إدارة العلاقة بين السلطات المحلية والوزارات وأجهزة الطوارئ على المستوى القطري.	توصيات

تُعَدُّ روح التطوُّع والتكافل، المعروفة بالعربية باسم "الفزعة"، سمة متجذِّرة في المجتمع العربي، ولها حضور تاريخي موثَّق.²⁰⁵ وبالتوازي مع ذلك، شهد المجتمع المدنيّ العربيّ تطورًا ملحوظًا خلال العقود الأخيرة، تتمثَّل في ازدياد كبير في عدد الجمعيات والمنظمات الناشطة، بما في ذلك على مستوى تزويد الخدمات.²⁰⁶ ويحمل الرابط بين "الفزعة" وروح التطوع من جهة، ومؤسسات المجتمع المدنيّ من جهة أخرى، إمكانات كبيرة، لا سيما في سياقات الطوارئ، إلا أنَّ هذا التلاقي لا يخلو من تعقيدات ناجمة عن عوامل إضافية.

يشير جَمَّال إلى أنَّ تطوُّر المجتمع المدنيّ العربيّ في إسرائيل يتمُّ في ظل توتر مزدوج،²⁰⁷ يتمثَّل من جهة في الصراع مع المؤسسة الرسميَّة الإسرائيليَّة التي تتسم بالإقصاء والتمييز، ومن جهة أخرى في مواجهة نزعات داخلية ذات طابع غير ديمقراطي وبُنَى عائلية تقليدية داخل المجتمع العربي.²⁰⁸

تؤدي هذه التوترات وغيرها إلى مفارقة واضحة، إذ رغم حضور روح التطوع ومساهمة المجتمع المدنيّ في المجتمع العربيّ، فإن نسبة ضئيلة فقط من الجمهور تعتبر نفسها منخرطة فعليًا في العمل التطوعي أو النشاط المجتمعي. فقد بلغت نسبة العرب الذين أفادوا بمشاركتهم في إطار تطوعي عام 2015 نحو 8%، مقارنةً بـ 24% لدى اليهود.²⁰⁹ ومع مرور السنوات، شهدت هذه النسبة تقلبات محدودة، لتصل إلى 9% بين العرب في عام 2022، مقابل 24% لدى اليهود.^{210, 211} أما على صعيد المشاركة المدنية، التي تشمل التظاهر والاحتجاج والنشاط السياسي، فتُظهر معطيات المسح الاجتماعيّ فجوة أعمق، إذ لم تتجاوز نسبة العرب الذين أفادوا بمشاركتهم في نشاط مدني 4% في عام 2016، مقارنةً بـ 19% لدى اليهود، وانخفضت في عام 2022 إلى 3% مقابل 14% على التوالي.²¹²

خلاصة القول إن المجتمع المدنيّ العربيّ شهد تطورًا ملحوظًا خلال العقود الأخيرة، وتُعدُّ روح التطوع عنصرًا مركزيًا فيه. ومع ذلك، لا يشكِّل هذا المجتمع رافعة أساسية لحشد الجمهور نحو العمل التطوعي على نطاق واسع، ويرتبط ذلك، من بين أسباب أخرى، ببنية قائمة في معظمها على منظمات صغيرة نسبيًا، إلى جانب محدودية الوصول إلى مصادر الدَّعم والتمويل الخيريَّة (פילנתروפיה).

205. זידאן, א., גאנס, א. (2000). תרומה והתנדבות בחברה הערבית פלסטינית בישראל. המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
206. لوصف شامل ومفصَّل لسيرة تطوُّر المجتمع المدنيّ في المجتمع العربيّ في إسرائيل، انظروا: ג'מאל, א. (2017). החברה האזרחית הערבית בישראל: אליטות חדשות, הון חברתי ומודעה אופוזיציונית. הקיבוץ המאוחד.
207. المرجع السابق.

208. بحسب جَمَّال، يتجلَّى هذا التوتر أيضًا في سياقات الطوارئ، إذ يشير إلى أنَّ "الحروب والعمليات المتكررة كشفت عن وجوه متعددة لعمل منظمات المجتمع المدني، فهي تضطلع من جهة بتقديم خدمات حيويَّة، ومن جهة أخرى توجَّه نقدًا حادًا لأداء الدولة في تعاملها مع السكان اللدنيين خلال حالات الطوارئ. ويتضح أنَّ تقديم الخدمات والدفاع عن حقوق السكان اللدنيين في مواجهة سياسات الدولة يُمثِّلان بُعدين متلازمين يعكسان وجهين مختلفين لذات الظاهرة. وترتبط هذه الإشكاليات بطبيعة العلاقة بين مؤسسات المجتمع المدني والدولة، وبكيفية إدارتها لشؤونها الداخلية والخارجية، وهو ما ينعكس بدوره على خصائص هذه المؤسسات ودوافعها وأدوارها وتصوراتها". انظروا المرجع السابق، ص. 92.
209. تستند اللطيات إلى المسح الاجتماعيّ لدائرة الإحصاء المركزيَّة، وقد وردت في الدليل السنويّ للمجتمع العربيّ في إسرائيل. راجعوا: خليل، م.، بدران، م.، رودينسكي، أ. (2023). الدليل السنويّ للمجتمع العربيّ في إسرائيل. العهد الإسرائيليّ للديمقراطية.

210. المرجع السابق.
211. أضاف محررو الدليل السنويّ التفسير التالي لهذه اللطيات، مشيرين إلى أنَّ "العمل التطوعي يُعدُّ تعبيرًا عن رأس مال اجتماعي وامتيازًا يرتبط بتوافر الموارد (مع استثناءات معينة مثل المجتمع الحريدي في إسرائيل الذي ينخرط في العمل التطوعي بدوافع دينية). وبحسب هذا التفسير، فإن غياب الموارد ينعكس في ضعف رأس المال الاجتماعي، ومحدودية الإمكانيات، وغياب مجتمع مدنيّ نشط، وهو ما يفسِّر انخفاض معدلات التطوع في المجتمع العربي، ليس نتيجة غياب روح المبادرة أو القيم الداعمة للتطوع، بل بسبب القيود البنيوية التي تحدُّ من ممارسته".
212. انظروا الدليل السنويّ للمجتمع العربيّ في إسرائيل.

يُعدّ المجتمع المدنيّ عنصرًا أساسيًا في التعامل مع حالات الطوارئ، غير أنّ القدرة على توظيف إمكاناته ترتبط بمدى اندماجه في منظومة الطوارئ المؤسسية. وتُشكل هذه الرؤية أحد المرتكزات في سياسات الاستعداد للطوارئ في عدد من الدول، كما هو الحال في المملكة المتحدة، حيث تتضمن خطة الطوارئ الوطنية مشاركة فعليّة لمنظمات المتطوعين والمجتمعات المحليّة ضمن سيناريوهات الطوارئ المختلفة.²¹³ أما على المستوى المحليّ، فإنّ نهج العمل المعتمد يُحمّل السلطات المحليّة مسؤولية إنشاء منظومة تطوعية، تأهيلها، وتفعيلها عند الحاجة.²¹⁴ ويبيّن الهيكل التنظيمي للسلطة المحليّة في حالات الطوارئ، وفق دليل الاستعداد، وجود "خليّة تطوعيّة" تدرج ضمن "مركّب السكان"، وهو أحد المركبات الستة التي يتشكّل منها هذا الهيكل.

آليّة تفعيل المتطوعين في السلطة المحليّة مفصلة أيضًا في الدليل المرجعيّ (فيما يلي أيضًا: "آليّة التشغيل")²¹⁵. تنطلق هذه الآليّة من الفرضيّة أنّ هناك فجوات بين قدرات مؤسسات الدولة والاحتياجات الفعلية في حالات الطوارئ، ما يستدعي الاستعانة بالمتطوعين. وفي هذا السياق، قد تواجه السلطة المحليّة التي تفتقر إلى منظومة تطوعية صعوبات جدية في إدارة الطوارئ. إذ يضطلع المتطوعون بأدوار متعددة، تشمل تنفيذ مهام طارئة أو غير متوقعة، أو مهام قائمة تعجز السلطة المحليّة أو طواقمها عن متابعتها لضيق الوقت، إضافة إلى الإسهام في الحفاظ على استمرارية الخدمات، وتعزيز الصلة بين السلطة المحليّة والمجتمع المحليّ أو المجتمعات المحليّة.

كما تتضمن الأدوار أعلاه تهيئة المجتمع المحليّ لمواجهة تهديد محدّد، المشاركة في عمليّات الإنقاذ والإغاثة، تقديم الدعم للسكان الذين تم إجلاؤهم أو الذين اضطروا للزواج، إلى جانب مساندة الفئات الأكثر هشاشة. ولغرض إقامة هذه المنظومة، يتعيّن على السلطة المحليّة تشكيل لجنة لتنسيق العمل التطوعي، على أن تتولى دائرة الموارد البشرية التعرّف إلى المتطوعين في الأوقات الاعتياديّة. في حالات الطوارئ، تتولى وحدة الموارد البشرية استيعاب المتطوعين، بينما تتكفل وحدة السكّان بتشغيلهم.

الفجوات

في الاستطلاع الذي أُجري في إطار هذا البحث، سُئل المشاركون عمّا إذا كانت تنشط في منطقة سكناهم منظمات مجتمعية أو جمعيات مساعدة. أفاد 54.5% من المشاركين في المجتمع العربيّ بعدم وجود مثل هذه المنظمات في محيط سكناهم، مقابل 27% فقط من المشاركين اليهود.

تشير المعطيات التي تنشرها وزارة العدل بشأن نشاط الجمعيات والمنظمات غير الربحية العربيّة إلى أنّه²¹⁶ في عام 2023 كانت هناك 2007 منظمة عربيّة مسجّلة، منها 828 تستوفي معايير الإدارة السليمة،²¹⁷ بلغ حجم إيراداتها نحو 2.75 مليار شيكل، عمل فيها نحو 23,784 موظفًا، ونشط فيها نحو 11,324 متطوعًا.²¹⁸ ومع ذلك، فإن أكثر من 60% من هذه المنظمات تُعدّ صغيرة، إذ لا يتجاوز حجم إيراداتها

213. UK Government (2022). The UK Government Resilience Framework.

214. لمزيد من التفاصيل، انظروا فصل منظومات الطوارئ في إسرائيل.

215. وزارة الداخلية، وزارة الدفاع - سلطة الطوارئ الوطنيّة، قيادة الجبهة الداخليّة، مركز الحكم المحليّ، مركز الحكم الإقليميّ، (2021) [الدليل المرجعيّ لاستعداد البلديات والحالس المحليّة لحالات الطوارئ](#). الفقرة هـ: تشغيل متطوعين في السلطة المحليّة. ص. 173

216. تستند هذه المعطيات إلى موقع "غايدستار"، صفحة: [الجمعيات والشركات لنقعة الجمهور في المجتمع العربيّ](#)، تاريخ التصفح تشرين الثاني 2025.

217. شهادة الإدارة السليمة تصدر عن مسجّل الجمعيات أو عن جهة تنظيمية أخرى مخوّلّة بذلك، وذلك بعد تقديم جميع التقارير المطلوبة بموجب القانون عن السنة السابقة.

218. للرجع السابق.

السنوي 500 ألف شيكل.²¹⁹ كما تُظهر معطيات وزارة العدل زيادة بطيئة ومنتظمة في عدد الموظفين والمتطوعين في الجمعيات العربية منذ عام 2020.²²⁰ إلا أنَّ المقارنة مع مجمل الجمعيات والمنظمات غير الربحية تُظهر أنَّ عدد المتطوعين في المنظمات العربية في عام 2023 كان أقل من 1% من إجمالي المتطوعين، في حين بلغت نسبة العاملين فيها نحو 3% فقط.²²¹

في عام 2023 شهدت الجمعيات في إسرائيل ارتفاعاً لافتاً في عدد المتطوعين، بنسبة تقارب 28% مقارنة بعام 2022.²²² غير أنَّ هذه الزيادة لم تنعكس بالوتيرة ذاتها في المجتمع العربي.²²³

ويبرز عامل التمويل كعنصر حاسم في تفسير هذا التباين. إذ تعتمد الجمعيات في إسرائيل على التمويل الحكومي بنسبة تقارب 43% (سواء من خلال الدعم المباشر أو شراء الخدمات) إلى جانب 34% من بيع الخدمات أو رسوم الأعضاء، و23% من التبرعات.²²⁴ في المقابل، تبلغ نسبة الاعتماد على الدعم الحكومي في المجتمع العربي نحو 51%، مقابل 28% من بيع الخدمات، و16% من التبرعات، ونحو 5% من مصادر أخرى. ويعكس هذا قدرًا أكبر من الاعتماد على التمويل الحكومي، مقابل محدودية الوصول إلى مصادر التمويل الخيري.

كشفت المقابلات التي أُجريت في إطار هذا البحث عن فجوة واضحة بين ظاهرة "الفرعة" وبين مأسسة العمل التطوعي. "الفرعة تعبر عن التطوع في حالات الطوارئ... ففي المجتمعين البدوي والعربي، وعند وجود حاجة حقيقية، يبادر الناس إلى تقديم المساعدة". وتتجلى هذه الروح في مبادرات ميدانية مثل توزيع الغذاء، مساندة كبار السن، تقديم الدعم اللوجستي، وتشغيل غرف طوارئ محلية. غير أنَّ قوة "الفرعة" تُبرز في الوقت ذاته الفجوة بين مورد اجتماعي فعّال، وبين غياب بنية مؤسسية تُنظّم هذا الجهد بصورة منهجية ومنسّقة. رغم المبادرات الإيجابية التي تبلورت ميدانيًا، مثل مجموعات "واتساب"، التحالفات المدنية، المبادرات الطلابية، والجمعيات المحلية، لا توجد منظومة جامعة قادرة على تجميع الموارد، تنسيق العمل بين الجهات المختلفة، وتحويل هذه المبادرات المدنية المتفرقة إلى منظومة دعم فعّالة على نطاق واسع. "الرغبة موجودة، والأشخاص موجودون، لكن لا توجد منظومة تُنظّم هذا الجهد أو تديره بصورة منهجية." (مندوب عن جهة مانحة).

أفاد أحد المسؤولين في قيادة الجبهة الداخلية بأنّه لا يوجد غالبًا إطار منظم للمتطوعين في السلطات المحلية العربية. ما يعني أنَّ الالتزام بإنشاء منظومة تطوعية، تأهيلها، وتشغيلها في حالات الطوارئ لا يطبق على أرض الواقع. كما أشار تقرير مراقب الدولة بشأن بلدية شفاعمرو إلى عدم إقامة منظومة من هذا النوع.²²⁵ وفي السياق ذاته، قال أحد المشاركين من مجال السلطات المحلية إنَّ "السلطة لا تمتلك المعرفة الكافية بالموارد البشرية المتاحة في المجتمع المحلي ولا تعمل على توجيهها أو الاستفادة منها... [والنتيجة] قصور في إدارة الحيز المحلي".

في بحث لمرکز إنجاز من تموز 2025، أفاد نحو 84% من أصحاب المناصب في السلطات المحلية العربية بوجود مجموعات تطوعية.²²⁶ وبالإمكان تفسير هذا المعطى بأنَّ المجموعات لا تعمل بشكل منظم أو لا تنشط على نطاق واسع بالقدر الكافي.

219. للرجع السابق.

220. للرجع السابق.

221. وفقًا للمعطيات الظاهرة على موقع غايدستار، في صفحة [الوقت الفعلي](#): تاريخ التصفّح تشرين الثاني 2025. تحليل لكسبيل.

222. للرجع السابق. تحليل لكسبيل.

223. توزيع العطايا لا يتيح إجراء مقارنة دقيقة لعدد المتطوعين في الجمعيات العربية في عام 2022، غير أنَّ الصورة العامة لا تشير إلى حدوث قفزة نوعية في حجم النشاط، بل إلى نمو تدريجي بوتيرة مشابهة لتلك التي سادت في السنوات السابقة.

224. تصنيف البيانات لا يسمح بمقارنة عدد المتطوعين في الجمعيات العربية في سنة 2022، ولكن بشكل عام، لم ترصد قفزة كبيرة في نطاق النشاط، بل كانت هناك بعض العوامل التي أسهمت في النمو.

225. مراقب الدولة (2025). [القوى العاملة في حالات الطوارئ في السلطات المحلية - حرب السيف الجديدة](#). ص. 27.

226. SFI، (2025). تقييم مستوى جاهزية السلطات المحلية لحالات الطوارئ: نتائج الاستطلاع والمقابلات العنققة. جمعية إنجاز.

خلاصة القول، ثمة فجوة واضحة في مستوى التنسيق والعمل المشترك مع المجتمع المدني العربي في حالات الطوارئ.

العوائق

يُظهر تحليل النتائج أنّ أحد العوائق المركزية يتمثل في محدودية قدرة السلطات المحلية على إنشاء منظومة تطوعية، تأهيلها، وإدارتها خلال حالات الطوارئ (انظروا الفصل الفرعي أعلاه). ويبرز عائق إضافي مرتبط بالبنية الضعيفة لمنظمات المجتمع المدني العربي، ما يحدّ من قدرتها على تجنيد الدعم من الجهات المانحة في حالات الطوارئ. وفي هذا السياق، أشار أحد المشاركين من مجال العمل الخيري إلى أنّ مساعي دعم المجتمع العربي كشفت عن وجود مبادرات محلية لا تستوفي شروطًا أساسية، مثل القدرة على العمل مع الجهات التنظيمية، أو الحصول على دعم مالي، أو نيل مصادقة تتيح تلقي التبرعات وفق المادة 46 التي تمنح امتيازات ضريبية.²²⁷ وأضاف أن بعض هذه الجهات لا تمتلك شهادة إدارة سليمة، ولا تتوفّر لديها موارد أولية تمكّنها من الانطلاق". كما أشارت موظفة في جمعية ناشطة في مجال السلطات المحلية إلى وجود فجوة بين الجهات المانحة والمجتمع المدني العربي، موضحة أنّ "الجهات المانحة تواجه صعوبة في فهم الاحتياجات الفعلية وآليات تحويل التمويل في غياب جهة وسيطة موثوقة". ويتفاقم هذا التحدي في ظل غياب إطار وسيط يشكل حلقة وصل بين الجهات المانحة والجمعيات والسلطات المحلية، الأمر الذي يؤدي إلى تعثر تنفيذ العديد من المشاريع أو توقفها في مراحل مبكرة. وفي هذا السياق، "أشار أحد مديري الجمعيات إلى أنّ هناك مبادرات صغيرة متفرقة، إلا أنّ كل منها تسير باتجاه آخر... ومن دون توجيه" (مدير جمعية). وفي المحصلة، فإنّ العلاقة بين السلطات المحلية والمجتمع المدني تتسم في كثير من الأحيان بطابع عرضي أو شخصي، ولا تستند إلى بنية تنظيمية واضحة.

توصيات

1. يُقترح إطلاق سيرورة مخصصة لإقامة منظومات تطوعية في جميع السلطات المحلية العربية.
2. يوصى أيضًا بالنظر في إمكانية إنشاء إطار جامع للمجتمع المدني، أو أطر جامعة قطاعية، قد تشكل حلقة وصل بين الوزارات، السلطات المحلية، والجهات المانحة، وبين المبادرات المحلية والجمعيات الصغيرة. قد يسهم هذا الإطار في التشبيك بين جهات معنية بالتأثير على نطاق واسع، وربما قطري أيضًا، ومبادرات محلية، وتقديم دعم تنظيمي لجمعيات صغيرة.

227. المادة 46 من مرسوم ضريبة الدخل بخصوص التبرع لمؤسسة عامة. للوحدات غير الربحية الساعية لتحقيق أهداف عامة لخدمة الجمهور (كتعريفها في المرسوم) قد تحصل على هذه المصادقة. التبرع لجهة حاصلة على المصادقة بموجب المادة 46 يُعتبر نفقة معترفًا بها لأغراض ضريبية.

المعيار	إقامة منظومات تطوعية ودمج المجتمع المدني ضمن منظومة الطوارئ المؤسسية.
الفجوات	العديد من السلطات المحلية العربية لم تُنشئ منظومات تطوعية حتى الآن. هناك أيضًا فجوة في قدرة منظمات المجتمع المدني العربي على الوصول إلى الجهات المانحة خلال حالات الطوارئ. نسبة المتطوعين والعاملين في المنظمات العربية منخفضة (حيث تقل نسبة المتطوعين عن 1% من إجمالي المتطوعين وتزيد عن 3% بقليل عن إجمالي العاملين)، إلى جانب قدر أكبر من الاعتماد على التمويل الحكومي ومحدودية الوصول إلى جهات مانحة.
العوائق	• صعوبات تواجهها السلطات المحلية في أداء مهامها خلال حالات الطوارئ، ما يحد من قدرتها على إنشاء منظومات تطوعية. • البنية الضعيفة والتجزئة للمجتمع المدني العربي تعيق القدرة على الوصول إلى جهات مانحة.
توصيات	1. إطلاق سيرورة مخصصة لإقامة منظومات تطوعية في جميع السلطات المحلية العربية. 2. إنشاء إطار جامع للمجتمع المدني، أو أطر جامعة قطاعية، تشكل حلقة وصل بين الحكومة، السلطات المحلية، الجهات المانحة، والمبادرات المحلية.

فجوات في الشعور بالأمان الجسدي والهوياتي داخل أماكن العمل

خلفية

إحدى الظواهر البارزة في سوق العمل الإسرائيلية خلال العقود الأخيرة هي تطوّر وتوسّع مساحات العمل المشتركة لليهود والعرب. أشار بحث مشترك للمعهد الإسرائيلي للديمقراطية ومنتدى أزلوزوروف، صدر في آب 2024، إلى أنّ الأدبيات البحثية في هذا المجال لا تتيح تحديد أبعاد ظاهرة العمل المشترك بشكل كامل.²²⁸ على سبيل المثال، لا توجد معطيات مفصلة لتقدير نسبة العاملين العرب من مجمل العاملين في كل مكان عمل. ومع ذلك، يورد البحث مؤشرات تساعد على فهم حجم الظاهرة؛ إذ يُظهر مسح أُجري عام 2023 من قبل المنتدى الاقتصادي العربي، وشمل عيّنة تمثيلية من 525 عاملاً وعاملة من المجتمع العربي، أنّ نحو 53% من الرجال و42% من النساء يعملون في بيئة عمل مختلطة.²²⁹

228. كولكا جيلبر، د. (2024). التوترات بين اليهود والعرب في مساحات العمل المشتركة: مراجعة أدبيات. العهد الإسرائيلي للديمقراطية، منتدى أزلوزوروف.
229. ميعاري، س.، وبراك، أ. 2023. تأثير الحرب واتجاهات التشغيل في المجتمع العربي. المنتدى الاقتصادي العربي.

تجدر الإشارة إلى أنّ العمل في بيئة مختلطة يعني، في الغالبية العظمى من الحالات، العمل في بلدة يهودية. بالإضافة إلى ذلك، تعمل الكوادر الأكاديمية من المجتمع العربي في أماكن عمل مختلطة بسبب محدودية فرص العمل الملائمة داخل المجتمع العربي.²³⁰

مساحات العمل المشتركة قد تشكّل مصدر رزق وازدهار لكلا المجتمعين. ولكنها قد تكون أيضًا حيزًا تتجلى فيه ظواهر سلبية تميّز المجتمع في إسرائيل، بما في ذلك العنصرية والتمييز والعنف. وقد تنعكس هذه الظواهر في التفاعل مع أرباب العمل، الزملاء، أو الزبائن في أماكن تقديم الخدمات.²³¹ في الأشهر الأولى من الحرب، سجّل تراجع ملحوظ في التشغيل في المجتمع العربي، وذلك بسبب تجميد النشاط في قطاعات يتركز فيها العاملون العرب، من جملة أسباب أخرى. وقد سجّل أكبر تراجع في قطاعات الزراعة، البناء، خدمات النقل، الصناعة، وخدمات الضيافة والإطعام، والتجارة بالتجزئة.²³² أظهر بحث أجرته شركة "لكسيدل" في تشرين الثاني 2023 أنّ أحد العناصر الرئيسية في أزمة التشغيل في المجتمع العربي خلال الأشهر الأولى من الحرب كان الخوف، أيّ تخوّف العاملين العرب من التنقل في الحيز العام إلى أماكن العمل والعودة منها، أو من الالتقاء بزملاء وزبائن يهود داخل مكان العمل.²³³ وقد أدى هذا الخوف إلى تراجع ملحوظ في مستويات التشغيل، إلى جانب مخاوف موازية لدى عدد من اليهود من تشغيل عمال عرب، أو استهلاك خدماتهم، أو التوجّه إلى بلدات عربية لأغراض التسوّق وما شابه. وفي دراسة لبنك إسرائيل، اعتبرت هذه الظاهرة تراجعًا محتملًا في مستوى التفاعل في سوق العمل بين اليهود والعرب، نتيجة تدهور الوضع الأمني وتراجع الشعور بالأمان الشخصي.^{234,235}

المعيار

الإحساس بالأمان في مكان العمل يفترض أن يكون أمرًا بدهيًا، إلا أنّ المعطيات أدناه تُبيّن أنّ مكان العمل، بالنسبة لكثير من العاملين والعاملات من المجتمع العربي، يتحوّل في حالات عديدة إلى مصدر للخوف والاغتراب.

وفيما يتعلق بالتشغيل، يوجد مرجع معياري لتعريف الإحساس بالأمان يمكن الاستناد إليه في هذا السياق، وهو قانون المساواة في فرص العمل لعام 1988، حيث ورد في المادة 2 (التظليل غير قائم في المصدر الأصلي): "لا يجوز لصاحب العمل التمييز بين العاملين لديه أو بين المتقدمين للعمل بسبب جنسهم، أو ميولهم الجنسية، أو حالتهم الاجتماعية أو الحمل، أو علاجات الخصوبة، أو علاجات الإخصاب الخارجي، أو لكونهم آباء، أو لسببهم، أو عرقهم، أو ديانتهم، أو قوميتهم، أو بلد منشئهم، أو مكان سكنهم، أو آرائهم، أو انتمائهم الحزبي، أو خدمتهم في جيش الاحتياط، أو خدمة أزواجهم أو الوالد الآخر لطفليهم، بما في ذلك استدعائهم للخدمة الاحتياطية أو الخدمة المتوقعة في إطارها، بما في ذلك بسبب وتيرتها أو مدتها.

230. للرجع السابق، وأيضًا:

أبو عصب، خ. 2020 مساحات العمل المشتركة: ما تأثيرها على طبيعة العلاقات بين اليهود والعرب؟ العهد الإسرائيلي للديمقراطية.

231. المهن التي تنطوي على تواصل مباشر بين مقدّم الخدمة والزبون في الأدبيات المهنية تسفّه أحيانًا "مهن مُقزّية".

232. يستند هذا إلى دراسة أجرتها "لكسيدل" بالتعاون مع بروفيسور سامي معياري لصالح سلطة التطوير الاقتصادي واعتمدت على مسح خاص شمل 525 مشاركًا من المجتمع العربي، ونحو 15 مقابلة معمّقة. لكسيدل، معياري، س.، (2023). آثار الحرب على التشغيل في المجتمع العربي. الخطة الاقتصادية لتقليص الفجوات في المجتمع العربي حتى سنة 2026، سلطة التطوير الاقتصادي للأقليات. نشرت معطيات مماثلة في إطار بحث بنك إسرائيل، وهي تستند إلى تحليل استطلاع القوى العاملة الذي أجرته دائرة الإحصاء المركزية، بنك إسرائيل (2023). تحليل خاص لشعبة الأبحاث: تأثير حرب "السيوف الحديدية" على مستوى تشغيل العمالة في المجتمع العربي. بنك إسرائيل

233. للرجع السابق.

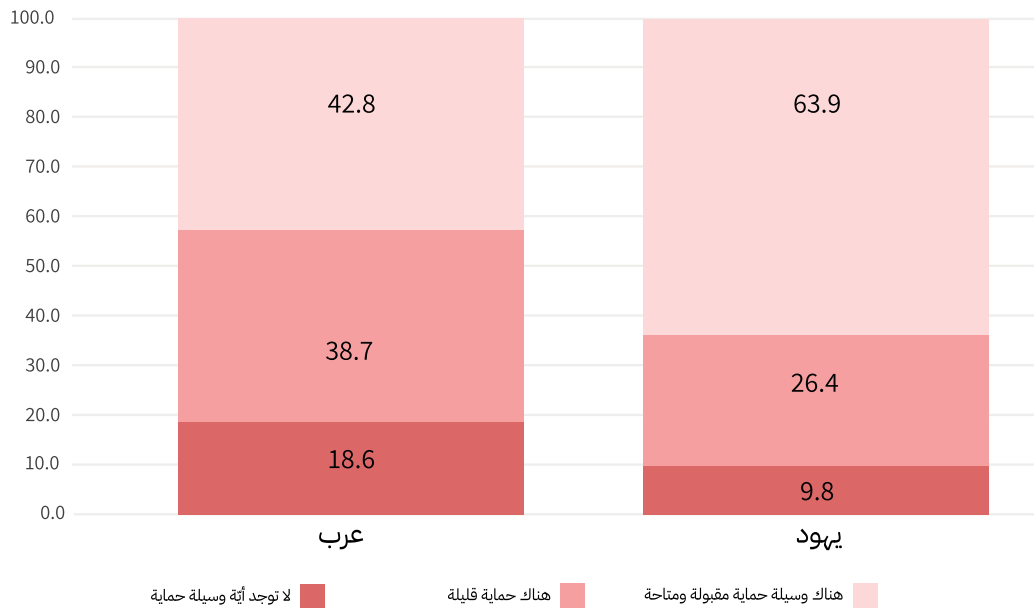
234. للرجع السابق.

235. يحيل بحث بنك إسرائيل إلى دراسات إضافية تُظهر أنّ للأحداث الأمنية تأثيرًا على الإحساس بالأمان لدى العاملين العرب، وأنّ هذا التأثير قد ينعكس سلبيًا على مستويات التشغيل. انظروا:

زوسمان، ن.، ون. تسفي (2023). "تأثير الأحداث الأمنية على انفصال العمال العرب في إسرائيل عن مشغليهم"، بنك إسرائيل، سلسلة أوراق للنقاش 2023.05 Miaari, S., Zussman, A., and Zussman, N. (2012). Ethnic conflict and job separations. Journal of Population Economics, 25(2), 419–437

تُظهر نتائج الاستطلاع الذي أُجري في إطار هذا البحث أنّ أحد أبرز المخرجات يتمثّل في شعور العاملين والعاملات من المجتمع العربيّ بانعدام الأمان الجسديّ والهويّاتي في أماكن العمل.

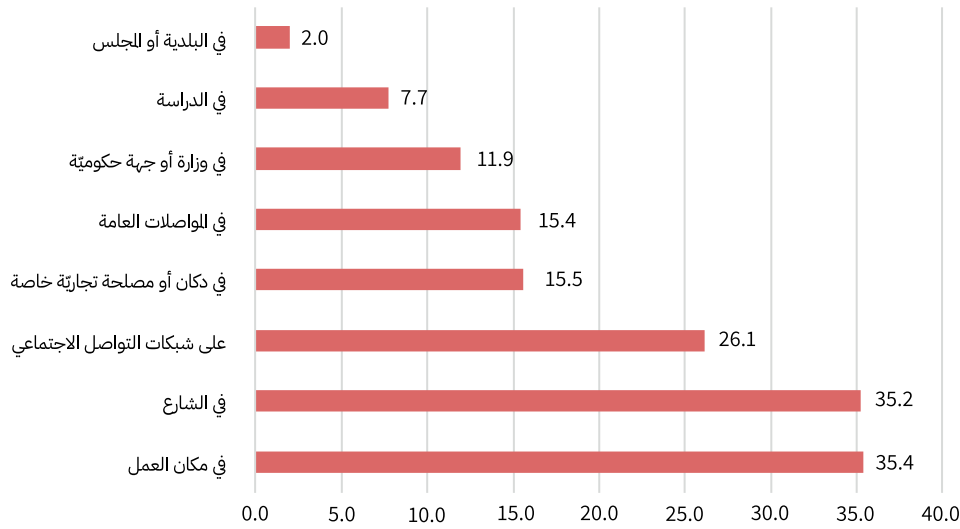
الرسم البيانيّ 16: كيف تقيّم/ين مستوى الحماية والأمان في مكان العمل أو الدراسة - الملاجئ، الوحدات المحصّنة المتنقّلة، المناطق المحميّة وغيرها- وذلك في المناطق التي تقيم/ين فيها عامّةً؟



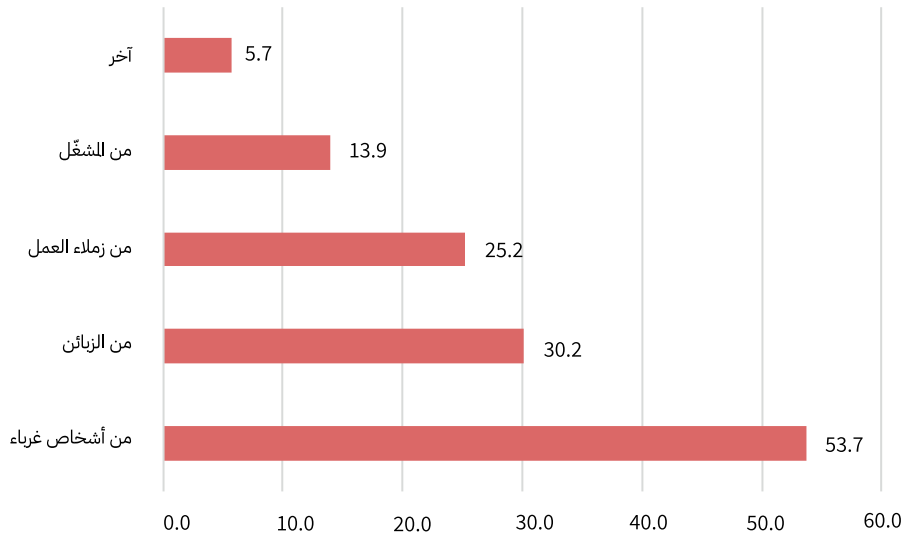
في ما يتعلّق بمستوى الحماية الجسديّة، أظهرت المعطيات أنّ نسبة العاملين العرب الذين أفادوا بغياب وسائل حماية في أماكن عملهم بلغت 18.6%، مقابل 9.8% لدى اليهود. ورغم وجود هذه الفجوة، إلّا أنّها تظلّ أقلّ عمقاً مقارنةً بالفجوات المسجّلة في الحيّز المنزلي أو العام أو في المؤسّسات التعليميّة.

في المقابل، تبين أنّ مكان العمل هو مصدر واضح لانعدام الشعور بالحماية والأمان من حيث القدرة على ممارسة الهوية والتعبير عنها، كونه حيّزاً تتكرّر فيه التجارب السيئة. فقد أفاد نحو ثلث المشاركين العرب (31.9%) بأنّهم تعرّضوا خلال فترة الحرب لمعاملة عدائيّة على خلفية قوميّة، شملت تعليقات عنصريّة وتمييزاً وأشكالاً أخرى من الإساءة. ومن بين هؤلاء، أشار نحو 35.4% إلى أنّ هذه المعاملة وقعت في مكان العمل، ونسبة مشابهة في الحيّز العام. كما أفاد نحو 15% بأنّهم تعرّضوا لمعاملة مماثلة في وسائل النقل العام، على الأرجح أثناء التنقّل من وإلى مكان العمل أو الدراسة.

الرسم البياني 17: "أين لقيت معاملة عدائية؟" (بالنسب المئوية)



الرسم البياني 18: "من تعامل معك بشكل عدائي؟" (بالنسب المئوية)

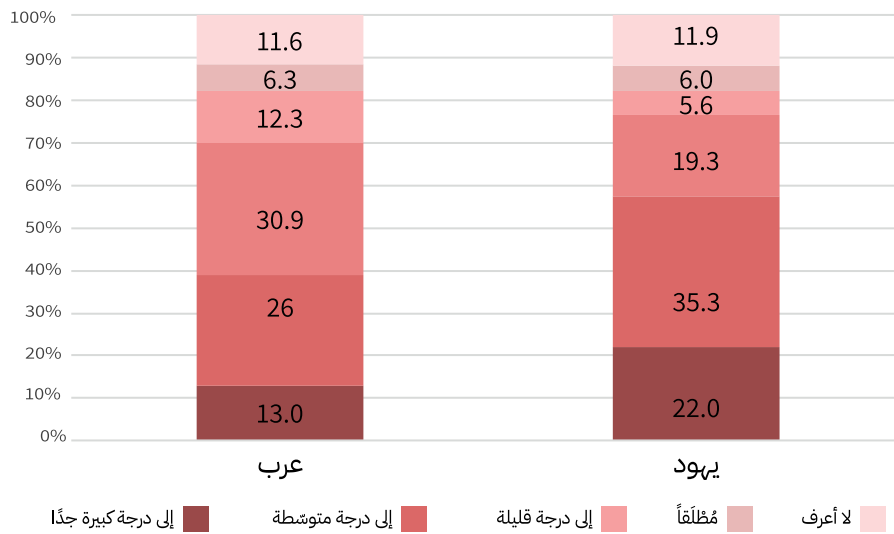


ملاحظة: تعدد خيارات الإجابة يؤدي إلى مجموع نسب يتجاوز 100%.

سئل المجيبون الذين أفادوا بتعرضهم لمعاملة عدائية عن مصدر هذه المعاملة. أشار أكثر من نصفهم (53.7%) إلى أنهم لقوا هذه المعاملة من أشخاص غرباء، بينما ربطت مجموعة كبيرة من المجيبين هذه المعاملة ببيئة عملهم: زبائن (30.2%)، زملاء العمل (25.2%) والمشغل (13.9%). كما أفاد 30.6% من المشاركين بأنهم لا يشعرون بالارتياح عند التحدث باللغة العربية في مكان العمل، في حين أشار 58.6% إلى أنهم شعروا بعدم الارتياح أو امتنعوا كلياً عن التعبير عن آرائهم بشأن الحرب في الأحاديث اليومية داخل العمل.

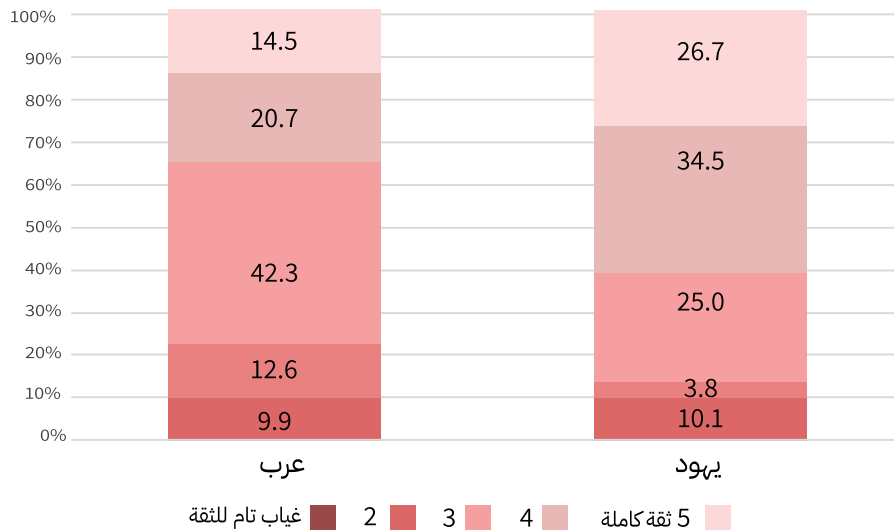
تشير هذه المعطيات إلى أنّ مكان العمل، بالنسبة لشريحة واسعة من المجتمع العربي، يتحوّل في فترات الطوارئ والتوترات القومية إلى حيز يفتقر إلى الإحساس بالأمان والانتماء، بل قد يصبح مصدرًا لمشاعر التهديد والاغتراب. وفي مثل هذه الظروف، يجد العامل نفسه مضطراً إلى كبح هويته، توخّي الحذر في تصريحاته والامتناع عن إبداء مواقفه الشخصية. وتنسجم هذه النتائج مع ما خلص إليه البحث النوعي.

الرسم البياني 19: "بالنسبة لفترة الحرب الحاليّة، إلى أيّة درجة تشعر/ين بالانتماء لمكان عملك؟"



سئل المشاركون في الاستطلاع أيضًا حول مستوى ثقتهم بمكان عملهم، أي إلى أي حدّ شعروا بأنّ مكان العمل فعل كل ما بوسعه لدعمهم خلال فترة الحرب. وهنا أيضًا، ظهرت فجوة واضحة بين العرب واليهود. إذ أفاد 61.2% من المشاركين اليهود بثقة عالية تجاه مكان العمل (الدرجتان 4 و 5) مقابل 35.2% فقط لدى المشاركين العرب.

الرسم البياني 20: "إلى أيّة درجة تثق/ين بمكان عملك؟"



وصفت إحدى المشاركات تجربتها في مكان عملها قائلة: "لا أشعر بأنني في بيئة آمنة، لا على المستوى الجسدي ولا النفسي". تضطر لممارسة الرقابة الذاتية طيلة الوقت، وانتقاء كلماتك بحذر. حتى عندما تقول شيئاً إنسانياً بحثاً، عليك أن تنتبه، فقد يكلفك ذلك وظيفتك في مكان العمل". وأضافت: "هناك أجواء من الخوف. عندما تكون عربياً، تلتزم الصمت. لا يهم بما تفكر أو بما تشعر، أنت تصمت فقط. "... فقد أصدقاء لي وظائفهم أو تم تعليق عملهم لجرد أنهم عرب."

أشارت مشاركة أخرى، تعمل في منظمة ترافق أشخاصًا في أماكن عملهم، إلى أنّ "الناس يخشون نشر محتوى على صفحات التواصل الاجتماعيّ. يخشون التعبير عمّا يشعرون به لأن كل شيء قد يُفسّر على أنه عداويّ. لقد وصلنا إلى وضع يتمنع فيه البعض عن المشاركة في النقاشات داخل العمل أو التعقيب، خشية فقدان وظائفهم."

العوائق

تشير نتائج البحث إلى ضعف بنيويّ في سوق العمل في إسرائيل في ما يتعلّق بدمج العاملين والعاملات من المجتمع العربيّ. إذ إنّ السيرورات التي تتيح المجال لهذا الاندماج، سواء في سوق العمل عمومًا أو في بيئات العمل المشتركة على وجه الخصوص، تظلّ معرّضة للتراجع، ولا سيما في فترات التوترات الأمنية أو القومية. وتندرج هذه الظاهرة ضمن سياق أوسع يتقاطع فيه عدد من العوامل، من بينها التعليم، التأهيل المهنيّ، السياسات الاقتصادية، العلاقات الخارجية، إلى جانب الأبعاد الاجتماعية. لذلك، يصعب تحديد عائق واحد مركزي يفسّر صعوبة التعامل مع الشعور بانعدام الأمان والحماية في مكان العمل. ومع ذلك، في هذا الإطار، يشكّل ضعف الحراك الاجتماعيّ والاقتصاديّ عاملًا يحدّ من قدرة العاملين العرب على تحييد شعورهم بانعدام الأمان والحماية في أماكن العمل. إذ إنّ العوائق المرتبطة بمحدودية فرص التعليم والتأهيل، الأوضاع الاقتصادية الضعيفة، ومحدودية رأس المال الاجتماعيّ، تحدّ من قدرتهم على الانتقال إلى أماكن عمل بديلة أو تحسين ظروف تشغيلهم.

وفي فترات التوتر الأمنيّ، تصبح بيئات العمل المشتركة بين اليهود والعرب أكثر هشاشة، ما يبرز الحاجة إلى سياسات ملائمة تراعي هذه الظروف.

كما أنّ التنقّل في الحيز العام، وخصوصًا في المواصلات العامة في الطريق إلى العمل، يتحوّل إلى عائق فعلي بالنسبة للعاملين الذين يخشون التعرّض للأذى.

تشير المعطيات إلى أنّ الخط الساخن التابع لمفوضية المساواة في فرص العمل لا يحظى بحضور كافٍ في وعي المجتمع العربيّ، ولا يُستخدم على نطاق واسع كأداة لمواجهة هذه الظواهر. ويتضح ذلك من التقرير السنويّ لعام 2024، إذ لم يتقدّم سوى 93 عاملًا وعاملة من المجتمع العربيّ بشكاوى إلى المفوضية، كان نحو نصفها مرتبطًا بالتعرّض للتمييز على خلفية قومية.²³⁶

يتعلّق أحد المعوقات الأخرى في سوق العمل بالمكانة الخاصة التي تحتلها الدولة بصفقتها أكبر الأجسام المشغّلة في البلاد، إذ توظّف عشرات آلاف العاملين في الوزارات، وجهاز الصحة، وجهاز التربية والتعليم، ومختلف الخدمات العامة. وقد شهدت العقود الأخيرة تقدّمًا ملحوظًا في تمثيل المواطنين العرب في سلك خدمات الدولة، في أعقاب تعديل قانون خدمة الدولة (التعيينات) لسنة 1959 الذي أرسى مبدأ التمثيل اللائق للمجتمع العربيّ، إلى جانب سلسلة من القرارات الحكوميّة التي وضعت أهدافًا واضحة لزيادة هذا التمثيل. ووفقًا لتقارير مفوضية خدمة الدولة، ارتفعت نسبة العاملين العرب في سلك خدمات الدولة من 5% في مطلع الألفية الثالثة إلى نحو 15% خلال السنوات الأخيرة.

ورغم هذا التقدّم، ما زال هناك نقص في تمثيل العاملين العرب في العديد من مواقع صنع القرار وفي الرتب الإداريّة العليا. هذه الفجوات قد تحدّ من القدرة على تشخيص الاحتياجات الخاصّة بالعاملين من المجتمع العربيّ، وتحول دون بلورة حلول وسياسات ملائمة لهم في حالات الطوارئ. وفي ظل غياب التمثيل الكافي للمواطنين العرب في مواقع صنع القرار وفي منظومات إدارة الطوارئ، هناك تخوّف حقيقيّ من صياغة سياسات وإجراءات دون الأخذ بعين الاعتبار تبعاتها وآثارها على العاملين العرب وبيئات العمل المشتركة، الأمر الذي قد يعرضهم لمزيد من المخاطر في حالات الطوارئ.²³⁷

236. مفوضية المساواة في فرص العمل، (2024). تقرير سنويّ لعام 2024.

237. سيكوي-أفق (2021)، التمثيل اللائق للمواطنين العرب في سلك الخدمات العامة: عوائق وتوصيات سياسيّة

1. يُوصى باعتبار تعزيز مساحات العمل المشتركة هدفًا مركزيًا في الاقتصاد الإسرائيلي، والعمل على بلورة سياسة ملائمة تدعم استمراريته وتحدّ من الظواهر التي تقوضها، انطلاقًا من الرؤية التي تعتبر هذه المساحات بيئات حسّاسة تتطلب أدوات سياساتية خاصّة بها. وفي هذا الإطار، يُقترح خوض عدة مسارات:
 - إقرار التزام قانوني يلزم صاحب العمل بمعالجة أي حالة تمييز أو مضايقة على خلفية قومية أو إثنية أو عنصرية، تعيين مسؤول مختص في هذا المجال في أماكن العمل التي تضم 25 عاملاً فأكثر، على غرار النموذج المعتمد في قانون منع التحرش الجنسي لعام 1998.
 - تطوير برامج تأهيل مخصصة لأرباب العمل ولأماكن العمل لإدارة قوى عاملة متنوعة.²³⁸
 - تعزيز إنفاذ قانون المساواة في فرص العمل، لا سيما في كلّ ما يتعلّق بحالات التمييز ضد العاملين على خلفية الدين أو الانتماء العرقيّ أو وجهات النظر.
2. يجب تطوير أدوات داعمة لمساحات العمل المشتركة خلال فترات التوترات الأمنية، بما في ذلك:
 - إطلاق حملات توعية عامة تسلّط الضوء على أهمية العمل المشترك وتسهم في تحييد الخطاب المسيء.
 - حملات عامة لإتاحة الخط الساخن التابع لمفوضية المساواة في فرص العمل كوسيلة للإبلاغ في حال التعرّض للتمييز.
 - يُقترح أيضًا توفير وسائل نقل منظّمة إلى أماكن العمل في الحالات التي يواجه فيها العاملون صعوبات أو مخاوف من استخدام المواصلات العامّة.
3. فيما يتعلق بالقطاع العام، يُقترح زيادة حجم المسؤوليّة للمقاة على عاتق الدولة بصفتها الجهة المُشغّلة الأكبر في البلاد والجهة المركزيّة التي تقود سوق العمل، وذلك من خلال الحفاظ على الأمن والأمان الجسدي والهوية الثقافيّة والوطنية للعاملين، من خلال الخطوات التالية:
 - ضمان تمثيل حقيقيّ للعاملين والديرين من المجتمع العربي في الطواقم المسؤولة عن بلورة السياسات خلال حالات الطوارئ، وفي وحدات الموارد البشرية، وفي الأطر التي تتولى صياغة التعليمات والإرشادات الخاصة بالعاملين في فترات الطوارئ.
 - تكليف وحدة مناهضة العنصريّة في وزارة العدل بتنفيذ برامج تدريبية مخصصة لجميع المسؤولين عن منع العنصرية في الوزارات، تتضمّن أدوات عمليّة وإرشادات للتعامل مع مظاهر العنصرية في أماكن العمل في ظل تصاعد التوترات المرتبطة بالصراع القومي، مع التحقق من وجود إجراءات واضحة ومهنيّة وملائمة للتعامل مع هذه الحالات.
 - تكليف شعبة التنوع الوظيفي في مفوضية خدمة الدولة بواسطة إجراء فحص شامل لتأثير حالة الطوارئ المستمرة منذ تشرين الأول 2023 على العاملين في سلك الخدمات العامّة من المجتمع العربي، بما في ذلك شكاوى التمييز، ومعدّلات الغياب، وحالات الإقالة من العمل، وفرص الترقية، ومستوى التمثيل في الرتب الإدارية، والحرص على نشر نتائج هذا الفحص بصورة شفافة أمام الجمهور وصنّاع القرار.

238. وفي هذا السياق، نشيد بالعمل المهم الذي يقوم به مركز أكورد في الجامعة العبريّة. يعدّ "أكورد" منظمة اجتماعيّة-أكاديمية فريدة تعمل على تطوير وإثارة معرفة أكاديمية مبتكرة في مجال علم النفس الاجتماعي، بهدف تعزيز علاقات قائمة على المساواة والتسامح والاحترام بين مختلف الشرائح الاجتماعية في إسرائيل، وكذلك بين المجتمع في إسرائيل والمجتمعات الجاورة في المنطقة.

المعيار	الشعور بالحماية والأمان في مكان العمل.
الفجوات	أفاد نحو ثلث المشاركين العرب (31.9%) بتعرّضهم لمعاملة عدائية على خلفية قومية خلال فترة الحرب، حيث أشار نحو 35.4% منهم إلى أنّ هذه التجارب وقعت في مكان العمل أو في الحيّز العام، فيما أفاد نحو 15% بتعرّضهم لها في المواصلات العامّة.
العوائق	- تشير المعطيات إلى أنّ مساحات العمل المشتركة تصبح أكثر عرضة للتأثر في فترات التوترات الأمنية، ما يستدعي بلورة سياسات ملائمة لهذه الظروف. - كما أنّ الخوف من التعرّض للأذى في الحيّز العام وفي المواصلات العامّة يحول دون الذهاب إلى أماكن العمل. - ويُضاف إلى ذلك محدوديّة حضور الخط الساخن التابع لمفوضية المساواة في فرص العمل في المجتمع العربي، أو عدم اعتباره أداة فعّالة للتعامل مع هذه الظواهر.
توصيات	- زيادة وتعزيز مساحات العمل المشتركة بين اليهود والعرب، إلى جانب تطوير سياسات تدعم استمراريّتها وتحّد من محاولات تقويضها. - تطوير أدوات داعمة لهذه المساحات في فترات التوترات الأمنية، بما يشمل جهود التوعية؛ إتاحة آليات الإبلاغ؛ توفير وسائل نقل منظمّة لمن يخشى السفر في المواصلات العامّة؛ إطلاق حملات توعية عامة تسلّط الضوء على أهمية العمل المشترك؛ تحييد الخطاب المسيء؛ حملات عامّة، ولا سيما باللغة العربيّة، لتعزيز الوعي بالخط الساخن التابع لمفوضية المساواة في فرص العمل كأداة للإبلاغ عن التمييز في أماكن العمل. - زيادة حجم المسؤوليّة اللقاة على عاتق الدولة بصفتها الجهة المشعّلة الأكبر في البلاد والجهة المركزيّة التي تقود سوق العمل؛ حماية الأمن والأمان الجسديّ والهويّاتي بواسطة ضمان تمثيل حقيقيّ للعاملين والمديرين من المجتمع العربي في الطواقم المسؤولة عن بلورة السياسات خلال حالات الطوارئ، وفي وحدات الموارد البشريّة، وفي الأطر التي تتولى صياغة التعليمات والإرشادات الخاصة بالعاملين في فترات الطوارئ؛ تكليف شعبة التنوع الوظيفيّ في مفوضية خدمة الدولة بإجراء فحص شامل لتأثير حالة الطوارئ المستمرة منذ تشرين الأول 2023 على العاملين في سلك الخدمات العامّة من المجتمع العربي، ونشر نتائج الفحص.

فجوات في الجاهزية لحالات الطوارئ في المؤسسات التعليمية في المجتمع العربي

خلفية

يُعدّ جهاز التربية والتعليم في المجتمع العربي جزءًا من جهاز التربية والتعليم الحكومي، ويخضع لإشراف إداري يُعرف باسم "التعليم الحكومي العربي"، وهو أحد التيارات الأربعة في جهاز التربية والتعليم (إلى جانب التعليم الحكومي العبري، والتعليم الحكومي الديني، والتعليم الحريدي).

حتى عام 2023، بلغ عدد الطلاب في التعليم الحكومي العربي نحو 447 ألف طالب^{240,239}، في المرحلة الابتدائية، يتعلم 35% من الطلاب العرب تقريبًا (نحو 50,000 طالب) في مؤسسات تعليمية غير رسمية معترف بها.²⁴¹ المؤسسات غير الرسمية المعترف بها، وهي مؤسسات حاصلة على تمويل جزئي من الدولة وتخضع لإشراف جزئي.

التعليم الحكومي خاضع لإشراف وإدارة مزدوجين، من قبل وزارة التربية والتعليم ومن قبل السلطات المحلية. وتتولى وزارة التربية والتعليم إدارة الجهاز استنادًا إلى قانون التعليم الرسمي لعام 1953، وإلى منشورات المدير العام التي تنظم مختلف جوانب عمله. السكرتارية التربوية في الوزارة مسؤولة عن تطوير المناهج التعليمية، فيما تتولى الإدارة التربوية بلورة السياسات التعليمية وتنفيذها. تنشط في هذه الإدارة جهتان منفصلتان مسؤولتان عن التعليم الرسمي العربي، وهما قسم التربية والتعليم في المجتمع العربي والبدوي، وقسم التربية والتعليم الدرزي والشركسي.²⁴²

أما على مستوى عمل السلطات المحلية في مجال التربية والتعليم، فتوجد فروقات كبيرة بين سلطة وأخرى. فقد أظهر تقرير لمراقب الدولة وجود فجوات واسعة في حجم التمويل التكميلي المخصص للبرامج التعليمية في المدارس، إضافة إلى تفاوت في الجوانب التنظيمية، مثل طريقة تشكيل لجان التعليم المحلية وآليات عملها.²⁴³

في عام 1996، أُدخلت تعديلات على أنظمة قانون التعليم الرسمي تقضي بإنشاء مجلس استشاري للتعليم العربي.²⁴⁴ ووفقًا لهذه الأنظمة، يتمثل دور هذا المجلس في "تدارس وتقييم واقع التربية والتعليم العربي وتقديم مقترحات للوزير... بخصوص خطط وسبل العمل لتطوير جهاز التربية والتعليم العربي وضمان اندماجه الكامل في جهاز التربية والتعليم الرسمي". غير أنّ هذا المجلس لم يستمر في عمله سوى لفترة قصيرة. ولم يلتق هذا المجلس الاستشاري منذ سنوات طويلة، كما لم تسع وزارة التربية والتعليم لتجديد نشاطه، خلافاً لما تنص عليه الأنظمة، ورغم التزاماتها أمام المحكمة العليا.²⁴⁵ وتجدر الإشارة إلى أنّ الفجوات في البنى التحتية المادية بين التعليم الرسمي العربي وباقي التيارات التعليمية، باستثناء التعليم الحريدي، معروفة وموثقة على نطاق واسع.²⁴⁶

239. يشمل الطلاب في القدس الشرقية.

240. زيرد، أ. (2023). *المناهج التعليمية الرسمية في جهاز التربية والتعليم العربي*. مركز الأبحاث والعلوم في الكنيست.

241. للرجع السابق.

242. انظروا موقع وزارة التربية والتعليم بخصوص الدائرة التربوية. تاريخ التصحيح تشرين الثاني 2025.

243. مراقب الدولة، (2023). *مساعدى السلطات المحلية لتحسين التحصيل العلمي*. تم في إطار التقرير فحص عينة من السلطات المحلية. وأظهرت النتائج، من بين أمور أخرى، أنّ في كوكب أبو الهيجاء (وهي السلطة العربية الوحيدة التي شملها الفحص) بلغ الإفقاد البلدي على خدمات التربية والتعليم نحو 271 شيكال للطلاب، مقارنة بـ 1,867 شيكال في أوفاكيم، و 5,170 شيكال في غان رافيه، و 6,538 شيكال في رمات غان.

244. أنظمة التعليم الرسمي (للمجلس الاستشاري لجهاز التربية والتعليم العربي)، 1996.

245. *هآرتس*، 23 كانون الأول 2020.

246. انظروا مثلاً:

بليكوف، م. (2014). *الفجوات بين اليهود والعرب في جهاز التربية والتعليم - البنى التحتية المادية*. سيكوي-أفق

خلاصة القول، يخضع التعليم الرسمي العربي لإدارة وإشراف وزارة التربية والتعليم والسلطات المحلية العربية، إلا أنه يواجه تمييزاً مستمراً وعدداً من الإشكاليات البنيوية الزمنية القائمة منذ عقود، من بينها ضعف البنى التحتية المادية والدعم المحدود من السلطات المحلية نتيجة لضعفها البنيوي. كما أنّ إحدى الأدوات المركزية في بلورة السياسات لمعالجة هذه التحديات، وهو المجلس الاستشاري للتعليم العربي، غير مستخدمة على أرض الواقع.

المعيار

كما في مجالات أخرى في جهاز التربية والتعليم، وكما ذكر أعلاه، يُنظّم مجال الطوارئ في المؤسسات التعليمية على مستويين: من قبل وزارة التربية والتعليم ومن قبل السلطة المحلية، خاصة من خلال ضابط الأمن في المؤسسات التعليمية في السلطة المحلية.

بالنسبة لوزارة التربية والتعليم، تُنظّم آليات العمل في حالات الطوارئ عبر سلسلة من منشورات المدير العام.²⁴⁷ ومع ذلك، لا توفر هذه المنشورات قدرًا كافيًا من التفاصيل والوضوح بشأن معايير العمل المطلوبة من جهاز التربية والتعليم في حالات الطوارئ. فعلى سبيل المثال، يشمل تمرين الحماية القطري، كما ورد في أحد المنشورات، تمرينًا على دخول الطلاب إلى المناطق المحمية، إلى جانب إجراء محاكاة "لفريق الطوارئ" داخل غرفة المعلمين، من دون تحديد واضح لمهام هذا الفريق، متطلّبات التأهيل وغير ذلك. كما يتضمن التمرين الانتقال إلى التعلّم عن بُعد، إلا أنّ هذا الجانب أيضًا يفتقر إلى تعريف واضح للبنى التحتية المطلوبة أو لمعايير عمل محددة.

يتمحور منشور آخر بخصوص الإجراءات في حالات الطوارئ، حول تنفيذ قرار حكومي يُعرف بـ "الفندق المضيف"، أي تهيئة المؤسسة التعليمية لاستيعاب النازحين - من دون أن يتطرق إلى كيفية تعامل المؤسسة التعليمية مع الطلاب والمدرّسين خلال الطوارئ.

لهذه الضبابية أثر متفاوت على المؤسسات التعليمية، تبعًا لانتمائها إلى سلطات محلية مختلفة. وكما جاء آنفًا، يوجد في كل سلطة محلية ضابط أمن للمؤسسات التعليمية.²⁴⁸ يتولى ضابط الأمن، من بين مهامه، سيورة الاستعداد للطوارئ، توجيه وإعطاء التعليمات للمدرّسين، وتخصيص عناصر الحماية للمؤسسات التعليمية وفقًا للأولويات واليزانيات المتاحة من قبل السلطة واللواء.

في السلطات المحلية القويّة، التي تمتلك إطارًا تنظيميًا مهياً للتعامل مع حالات الطوارئ، تتوفر موارد وأدوات تتيح المجال لتعزيز الجاهزية الداخلية من خلال أقسام التربية والتعليم في السلطة. في المقابل، قد تتسع الفجوات في مستوى الجاهزية في السلطات المحلية الضعيفة، بما ينعكس مباشرة على قدرة المؤسسات التعليمية على الاستجابة لحالات الطوارئ.

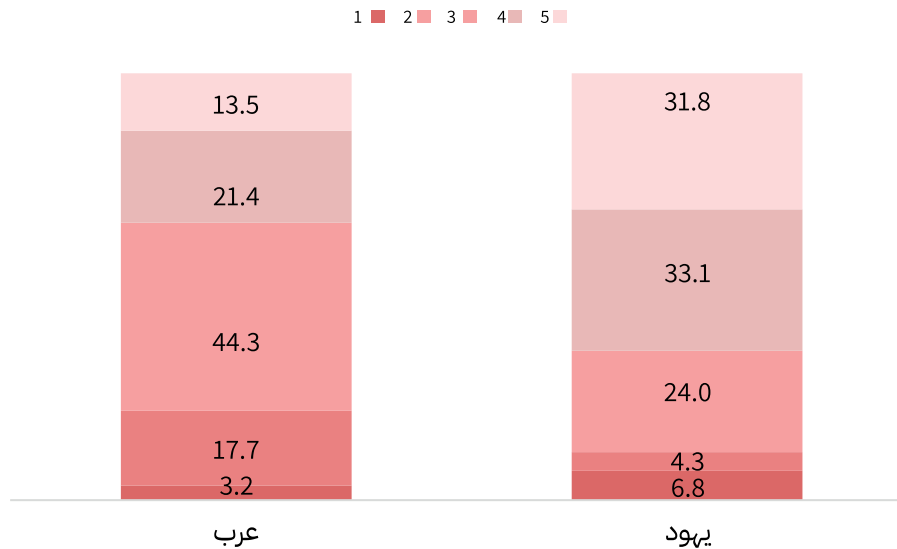
لغرض تقييم الفجوات في هذا السياق، سنتطرق إلى مستوى الوعي بكيفية العمل في حالات الطوارئ، ووجود إجراءات واضحة في المؤسسات التعليمية ومدى التدرب عليها، إضافة إلى القدرة التنظيمية والبنى التحتية اللازمة للانتقال إلى التعلّم عن بُعد.

247. راجعوا منشورات المدير العام في صفحة منشورات المدير العام - الأمن والسلامة وحالات الطوارئ، على موقع وزارة التربية والتعليم. تاريخ التصفح تشرين الثاني 2025. يوجد إجمالاً ثمانية منشورات للمدير العام في مجال الجاهزية للطوارئ: (1) تمرين حماية قطري (نشر عام 2024)؛ (2) تجنيد الكوادر التعليمية في حالات الطوارئ (2019)؛ (3) تدريب طلاب الصف العاشر على تقديم الإسعافات الأولية (2022)؛ (4) تدريب طلاب الصف العاشر على عمليات إنقاذ بسيطة عند وقوع زلزل (2021)؛ (5) برنامج طوارئ متعدد المراحل العمرية في المدارس الابتدائية (2022)؛ (6) درس جغرافيا تفاعلي حول الزلازل وسبل الحماية منها (2025)؛ (7) إجراءات الطوارئ في جهاز التربية والتعليم (2025)؛ (8) خدمات الإسعاف الأولي وإجلاء الطلاب (2013).

248. وفقًا للقرار الحكومي 912 من تاريخ 25 آذار 1974. راجعوا التفاصيل في الوصف الوظيفي لضابط الأمن في المؤسسات التعليمية، تاريخ التصفح على موقع وزارة الداخلية، كانون الأول 2025.

رصد الاستطلاع الذي أُجري في إطار هذا البحث مواقف الأهالي تجاه جاهزية المؤسسات التعليمية لحالات الطوارئ. طُلب من المشاركين تقييم مدى جاهزية المدرسة التي يتعلم فيها أبنائهم للتعامل مع هجوم صاروخي، وذلك على مقياس من 1 (غير جاهزة إطلاقاً) إلى 5 (جاهزة جيّداً). توزيع الإجابات عن هذا السؤال معروض في الرسم البياني 21 أدناه.

الرسم البياني 21



نحو ثلثي المشاركين اليهود أشاروا إلى أنّ مستوى الجاهزية عالٍ، مقابل ثلث المشاركين العرب تقريباً. في المقابل، قيّم نحو 21% من المشاركين العرب مستوى الجاهزية بشكل سلبي، مقارنة بنحو 11% فقط لدى المشاركين اليهود.

مواقف الأهالي التي تشير إلى فجوة عميقة في مستوى الجاهزية والقدرة على التعامل مع حالات الطوارئ، انعكست أيضاً في المقابلات العميقة التي أجريت ضمن البحث. فيما يلي أبرز الإفادات التي وردت في المقابلات حول جاهزية المؤسسات التعليمية لحالات الطوارئ في المجتمع العربي:

"كان هناك غياب كامل للجاهزية – لم يكن واضحاً لنا ما إذا كان يجب استئناف التدريس، كيف يتم ذلك، ومن هي الجهة المخولة باتخاذ القرار. وزارة التربية والتعليم لم تعط أيّ تعليمات واضحة، وألقيت المسؤولية بالكامل على السلطة المحلية، التي بدورها لم تكن تمتلك إجابات" (عاملة في جمعية).

"لا توجد برامج تأهيل للمعلمين، ولا يوجد تدريب. لا توجد معرفة بنموذج 'מלחמה' 249 للإسعاف النفسي الأولي... لا توجد مهارات أساسية للتعامل مع حالات الطوارئ، لأنّ المعلمين لم يتلقوا تأهيلاً في هذا المجال" (جهة حكومية مرتبطة بجاهزية المجتمع العربي للطوارئ).

"الفجوات في جهاز التربية والتعليم، خصوصاً في تأهيل المعلمين للتعامل مع حالات الطوارئ، عميقة جداً. المعلمون أنفسهم يفتقرون إلى أدوات العمل في مثل هذه الحالات، ولا يتلقى الأهالي أيضاً أي توجيه. هذا يعكس خللاً بنيوياً" (عنصر من لجنة رؤساء السلطات المحلية العربية).

249. المقصود هو نموذج معروف للتعامل مع القلق في حالات الطوارئ، يُعرف باسم نموذج 'מלחמה'، وهو اختصار لأربع خطوات: مبادرة/التزام، فعل، أسئلة عقلانية، وبناء تسلسل الأحداث). تقترح وزارة التربية والتعليم هذه الأداة في المنشورات وبرامج التأهيل، انظروا مثلاً منشور الإدارة العليا للخدمة النفسية الاستشارية (بدون تاريخ).

كما أنّ انخفاض مستوى الجاهزية لدى الطواقم التربوية في هذا المجال مرتبط أيضًا بنقص في البنى التحتية المادية. وفي هذا السياق أشار أحد المسؤولين الحكوميين الذين واكبوا ملف الجاهزية للطوارئ في السلطات المحلية العربية إلى أنه:

"لا توجد بنية تحتية تتيح تقسيم الصفوف إلى مجموعات صغيرة، ولا تتوفر وسائل حماية كافية، وهناك أيضًا نقص في الكوادر التعليمية، إضافة إلى غياب البنى التحتية اللازمة للتعلم عن بُعد. وحتى في الحالات التي يُفترض فيها تدريب الطلاب على التوجه إلى الملاجئ، إلّا أنّ ذلك لا يتحقّق على أرض الواقع، لأن بعض الصفوف موزعة أصلاً على مباني مستأجرة. جهاز التربية والتعليم يفتقر لجميع الوسائل اللازمة".

تشير نتائج البحث إلى وجود فجوات كبيرة في قدرة المؤسسات التعليمية في المجتمع العربي على تطبيق روتين طوارئ فعّال في أوقات الأزمات. ففي حين تتوفر غالبًا في المجتمع اليهودي آليات منظمة تشمل فتح المؤسسات بشكل تدريجي، الانتقال إلى التعلم عن بُعد، العودة إلى النشاط بالاستناد إلى البنى التحتية المتاحة، فإن إدارة الطوارئ في المؤسسات التعليمية في المجتمع العربي تتم في ظروف مركّبة أكثر. وتشمل هذه الظروف نقصًا في البنى التحتية، ضبابية التعليمات، صعوبات في التواصل مع الأهالي والمجتمع، وأحيانًا غياب دعم مؤسسي كافٍ.

ولا تعود هذه الفجوات إلى قلة الرغبة، بل إلى محدودية القدرات والظروف التي تعيق الاستعداد والتعامل الفعّال في حالات الطوارئ.

العوائق

تُظهر نتائج البحث وجود عدد من العوائق المركزية التي تحدّد من الجاهزية للطوارئ في المؤسسات التعليمية في المجتمع العربي، من أبرزها:

- **عدم إتاحة منشورات مدير عام وزارة التربية والتعليم باللغة العربية** – فكما جاء أعلاه، يُدار جهاز التربية والتعليم من خلال هذه المنشورات، إلّا أنه رغم النقد العام في هذا المضمار، تمت قبل عدة سنوات ترجمة عدد محدود من "التعليمات الثابتة"²⁵⁰ التي لا تشمل مسألة الطوارئ. أما منشورات المدير العام المتعلقة بحالات الطوارئ فهي غير متاحة باللغة العربية. ورغم محدودية بعضها من حيث المضمون، تظلّ إتاحتها أولوية عليا.

- **قدرة السلطات المحلية العربية على التعامل مع حالات الطوارئ** – كما جاء آنفًا²⁵¹، تعاني هذه السلطات من فجوات بنيوية وبنى تحتية ضعيفة. وهي تخدم في الغالب شريحة سكانية تعاني من أوضاع اجتماعية-اقتصادية صعبة نسبيًا، ما ينعكس مباشرة على حجم إيراداتها الذاتية. إلى جانب ذلك، تواجه هذه السلطات تعقيدات في علاقتها مع الحكم المركزي، إضافة إلى تحديات داخلية. هذه الفجوات بين السلطات القوية والسلطات الضعيفة تعني أن نقل الصلاحيات من الحكم المركزي إلى الحكم المحلي، كما هو متّبع في مجالات مختلفة، يخدم عمليًا السلطات المحلية القوية، بينما يزيد من حدة الصعوبات التي تواجهها السلطات الضعيفة.

في سياق المؤسسات التعليمية، تقع مسؤولية ملف الطوارئ على عاتق ضابط الأمن في المؤسسات التعليمية التابعة للسلطة المحلية (إلى جانب مسؤولية وزارة التربية والتعليم). وتشير نتائج البحث إلى أن هذا النموذج يمكن بعض السلطات من الحفاظ على مستوى جيد من الجاهزية، إلّا أن معظم السلطات تواجه صعوبة في تحقيق ذلك. ويعكس هذا الواقع عائقًا بنيويًا مرتبطًا بقدرة السلطات

250. وزارة التربية والتعليم، (2018). منشور المدير العام، تعليمات ثابتة.

251. انظروا الفصل الفرعي "فجوات في قدرة السلطات المحلية على أداء مهامها في حالات الطوارئ".

المحيية على متابعة العمل، وبمدى الاهتمام الإداري ونطاق تخصيص الموارد لموضوع الجاهزية للطوارئ، إلى جانب تحديثات إضافية.

- **عدم ملاءمة المحتوى التعليمي المرافق لإجراءات الطوارئ من حيث السياق الثقافي** – تجدر الإشارة إلى أنّ منشورات المدير العام في مجال الاستعداد للطوارئ لا تقتصر على الجوانب الإجرائية فقط، بل يشمل بعضها مضامين تعليمية تُقدّم على شكل وحدات تدريسية، يُطلب من خلالها من الطلاب والطواقم التربوية تطوير أنماط سلوكية مرتبطة بالحماية والجاهزية للطوارئ.²⁵² ينسجم هذا التوجّه مع منطق عمل جهاز التربية والتعليم، وقد يكون إيجابيًا بحد ذاته. إلّا أنّ عدم ترجمة هذه المواد إلى العربية، كما هو الحال في منشورات أخرى للمدير العام، يبين أنه لم ينظر في إمكانية ملاءمتها للسياق التربوي والثقافي في المجتمع العربي. هذا الغياب يشكّل عائقًا أمام ترسيخ أنماط سلوكية مرتبطة بالجاهزية للطوارئ.
- **غياب الرقابة على الأطر التعليمية غير الرسمية** – كما ورد آنفًا، نحو ثلث طلاب المرحلة الابتدائية في المجتمع العربي، أي ما يقارب 50 ألف طالب وطالبة، لا يتعلمون ضمن جهاز التعليم الرسمي، بل في أطر تعليمية غير رسمية معترف بها. هذه الأطر لا تخضع لنفس مستوى الرقابة، وهناك نقص في المعلومات بشأن جاهزيتها لحالات الطوارئ.

توصيات

للتغلب على هذه العوائق، يُقترح اتخاذ الخطوات التالية:

1. يُقترح أن تقوم وزارة الداخلية بوضع إطار عمل ناظم لإدارة جهاز التربية والتعليم في السلطات المحلية في حالات الطوارئ، يشمل تحديد صلاحيات مختلف أصحاب المناصب وواجهات العمل المشتركة بينهم. ويشكّل هذا الإطار ركيزة أساسية لإجراء ملاءمات في كل سلطة محلية وفق احتياجاتها الخاصة، بالتنسيق مع وزارة الداخلية التي تتولى متابعة تنفيذ هذه الملاءمات والإشراف على مدى اعتماد هذا الإطار.
2. على وزارة التربية والتعليم ترجمة منشورات المدير العام المتعلقة بحالات الطوارئ إلى اللغة العربية.
3. يُقترح أن ترافق عملية ترجمة منشورات المدير العام خطة تربوية شاملة لجميع المراحل العمرية حول أهمية الجاهزية لحالات الطوارئ.
4. يجب إجراء مسح لمستوى الجاهزية لحالات الطوارئ في المؤسسات التعليمية غير الرسمية المعترف بها.

252. على سبيل المثال: منشور المدير العام بعنوان "خطة متعددة الأجيال لحالات الطوارئ في المدارس الابتدائية" (2022)، ومنشور المدير العام بعنوان "حصة جغرافيا تفاعلية حول الزلازل وسبل الوقاية منها" (2025).

المعيار	وجود إجراءات واضحة لحالات الطوارئ، التدرب عليها، الجاهزية التنظيمية ووجود بني تحتية للتعليم عن بُعد.
الفجوات	أفاد 21% من الأهالي العرب بأن المؤسسات التعليمية التي يتعلم فيها أبناؤهم لم تكن جاهزة إطلاقاً لحالات الطوارئ، مقابل 11% فقط من الأهالي اليهود.
العوائق	• عدم ترجمة منشورات المدير العام لوزارة التعليم إلى اللغة العربية. • محدودية في قدرة السلطات المحلية العربية على متابعة عملها. • عدم ملائمة المضامين التعليمية المرافقة لإجراءات الطوارئ للسياق الثقافي. • غياب الرقابة على الأطر التعليمية التي لا تندرج ضمن جهاز التعليم الرسمي.
توصيات	1. بلورة إطار عمل ناظم لإدارة جهاز التربية والتعليم في السلطات المحلية في حالات الطوارئ، يشمل تحديد الصلاحيات ومسارات العمل، ويشكل ركيزة أساسية لإجراء الملاءمات اللازمة وإشراف وزارة الداخلية على مدى اعتماد هذا الإطار. 2. ترجمة منشورات المدير العام المتعلقة بحالات الطوارئ إلى اللغة العربية. 3. تطوير خطة تربوية شاملة لجميع المراحل العمرية حول الجاهزية للطوارئ، إلى جانب ترجمة المنشورات. 4. إجراء مسح لمستوى الجاهزية للطوارئ في المؤسسات التعليمية غير الرسمية المعترف بها.

- أبو כף, ס' (2022). מצוקה נפשית ואלימות בחברה הערבית בישראל. קריאות ישראליות, 1, 1-20.
- אבו עסבה, ח', אבו נסרה, מ', גדרון, ד', ויינשנק-ונו, ר', וכנאענה, ב' (2013). מוכנות היישובים הערביים לחירום. יוזמות קרן אברהם.
- אבו-עסבה, ח' (2020). מרחבי עבודה משותפים: מה השפעתם על טיב היחסים בין יהודים וערבים? המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אלרן, מ' (2018). ניהולה של החזית האזרחית בידי פיקוד העורף: משמעויות והשלכות. המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS).
- בליקוף, מ' (2014). פערים בין יהודים לערבים במערכת החינוך – תשתיות פיזיות. עמותת סיכוי-אופוק.
- בן פורת, ש', גל, ג', שאמי, ל', וסלע, א' (2021). השתתפותם של ילדים בחברה הערבית במסגרות חינוך מפוקחות לגיל הרך. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בנק ישראל (2023). השפעת מלחמת "חרבות ברזל" על תשומת העבודה בחברה הערבית (ניתוח מיוחד של חטיבת המחקר). בנק ישראל.
- ג'מאל, א' (2017). החברה האזרחית הערבית בישראל: אליטות חדשות, הון חברתי ותודעה אפוזיציונית. הקיבוץ המאוחד.
- הירש, ח', והופמן-דישון, י' (2025). כשמיגון הופך למוצר בשוק פרטי, המעמד והלאום קובעים מי ישרוד. כתב העת תלם. קרן ברל כצנלסון.
- הינדי, ט' (2023). אופן יישום ביזור סמכויות בתחום הרווחה: סקירת ידע עולמית. ג'וינט אלכא ומשרד הרווחה והביטחון החברתי.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2025). קובץ הרשויות המקומיות בישראל 2023. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- ויניגר, א' (2023). פערי מיגון במוסדות חינוך ברקע מלחמת "חרבות ברזל". מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- זוסמן, נ', וצבי, נ' (2023). השפעת אירועים ביטחוניים על היפרדות של ערביי ישראל ממעסיקיהם (סדרת מאמרים לדיון 2023.05). בנק ישראל.

- זרד, א' (2023). תוכניות לימודים ממלכתיות בחינוך הערבי. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- זידאן, א', וגאנס, א' (2000). תרומה והתנדבות בחברה הערבית פלסטינית בישראל. המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- ח'לאילה, מ', בדראן, מ', ורודניצקי, א' (2023). שנתון החברה הערבית בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ח'מאיסי, ר' (2014). הרשויות המקומיות הערביות: בין מאפיינים ייחודיים למאפיינים אוניברסליים. בתוך י' לוי וא' שריג (עורכים), השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק (כרך א', עמ' 393-418). האוניברסיטה הפתוחה.
- חדאד חאג' יחיא, נ', ופרג'ון, ב' (2025). מדד אלפנאר 2024: מדד התעסוקה של החברה הערבית בישראל. מכון ברוקדייל וארגון אלפנאר.
- יוזמות אברהם (2025). קורבנות אלימות ופשעה בחברה הערבית: סיכום שנת 2024. יוזמות אברהם.
- כפיר, נ' (2023). סוגיות במערך כיבוי האש. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- לביא, א', אלרן, מ', סואעד, ח', ואבן, ש' (2021). חוסנה של החברה הערבית בישראל במשבר הקורונה (מזכר מיוחד). המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS).
- לף, י' (2025). הרשויות המקומיות הערביות, מצבן ודרכים אפשריות לשיפור חוסנן הכלכלי ותפקודן. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.
- לקסידל ומיעארי, ס' (2023). השפעות המלחמה על התעסוקה בחברה הערבית. דוח מחקר עבור הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים.
- מיעארי, ס', וברק, א' (2023). השפעת המלחמה ומגמות תעסוקה בחברה הערבית. הפורום הכלכלי הערבי.
- משרד מבקר המדינה (2007). מוכנות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה. ירושלים.
- משרד מבקר המדינה (2018). מיגון ומקלוט בשטחן של רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי בצפון ובדרום. דוח שנתי 69א.
- משרד מבקר המדינה (2019). המערך המבצעי של מד"א בשגרה ובעיתות חירום והסדרת תחום הרפואה הדחופה טרום-בית חולים. דוח שנתי 69ב.
- משרד מבקר המדינה (2023). פעילות הרשויות המקומיות לשיפור הישגים לימודיים. דוח שנתי.

משרד מבקר המדינה (2025). כוח אדם בעת חירום ברשויות המקומיות – מלחמת חרבות ברזל. דוח מיוחד.

משרד מבקר המדינה (2025). הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל. דוח מיוחד.

נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה (2024). דוח שנתי 2024. משרד הכלכלה והתעשייה.

סיכוי (2011). מחסמים לסיכויים: סוגיות ברישום מקרקעין בחברה הערבית בישראל. עמותת סיכוי.

סיכוי-אופוק (2022). בנייה לא מוסדרת ביישובים הערביים ופתרונות הסדרה. עמותת סיכוי-אופוק.

עלי, נ' (2021). חוסן חברתי בחברה הערבית: תודעה, התאמה תרבותית והמלצות לפעולה. מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, הטכניון.

עמותת אינג'אז ו-SFI (2025). הערכת מוכנות רשויות מקומיות לשעת חירום: ממצאי סקר וראיונות עומק. עמותת אינג'אז לקידום הרשויות המקומיות הערביות.

ענב, י', מאיר, י', לוריא, ע', ושיפמן, נ' (2024). בריאות הנפש בחירום: דיווח על ממצאים ראשוניים. אוניברסיטת חיפה.

פייביש, נ', וויינגר, א' (2024). פערי מיגון במוסדות חינוך ברקע מלחמת 'חרבות ברזל' - נתונים על רשויות מקומיות נבחרות. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

קולקה גלבר, ד' (2024). מתחים בין יהודים וערבים במרחבי עבודה משותפים: סקירת ספרות. המכון הישראלי לדמוקרטיה ופורום ארלוזורוב.

רונן, י' (2011). המקלטים והממ"דים בישראל – מספרם ומצבם: עדכון. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

רשם העמותות (2021). שנתון העמותות. רשות התאגידים, משרד המשפטים.

שחק, מ' (2022). תיאור וניתוח תמ"א 38 והתוכנית המוצעת להחלפתה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

שני, נ', וסויד, ל' (2022). מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות: מחקר השוואתי. עמותת סיכוי-אופוק ועמותת אינג'אז.

Aldrich, D. P. (2012). *Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery*. University of Chicago Press.

Comfort, L. K. (2005). Risk, Security, and Disaster Management. *Annual Review of Political Science*, 8, 335–356.

Cutter, S. L., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E., & Webb, J. (2008). A Place-Based Model for Understanding Community Resilience to Natural Disasters. *Global Environmental Change*, 18(4), 598–606.

Ezcurra, R., & Rodríguez-Pose, A. (2013). Political Decentralization, Economic Growth, and Regional Disparities in the OECD. *Regional Studies*, 47(3), 388–401.

Groweiss, Y., Blank, C., Hamdan, S., Neria, Y., & Levi-Belz, Y. (2024). The mental health impact of the October 7th terror attack on Jews and Arabs in Israel: A nationwide prospective study. *Psychiatry Research*, 337, 115973.

Kapucu, N., Hawkins, C. V., & Rivera, F. I. (Eds.). (2013). *Disaster Resiliency: Interdisciplinary Perspectives*. Routledge.

Miaari, S., Zussman, A., & Zussman, N. (2012). Ethnic conflict and job separations. *Journal of Population Economics*, 25(2), 419–437.

Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1–2), 127–150.

OECD (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy Makers*. OECD Publishing.

Paton, D., & Johnston, D. (2017). *Disaster Resilience: An Integrated Approach (2nd ed.)*. Charles C Thomas Publisher.

Perry, R. W., & Lindell, M. K. (2007). *Emergency Planning*. Wiley.

Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2011). Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries. *Journal of Economic Geography*, 11(4), 619–643.

Tierney, K. (2014). *The Social Roots of Risk: Producing Disasters, Promoting Resilience*. Stanford University Press.

החלטת ממשלה מס' 1716 (1986). משק לשעת חירום.

החלטת ממשלה מס' 922 (2015). פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020.

החלטת ממשלה מס' 2017 (2016). שיפור המוכנות למצבי חירום.

החלטת ממשלה מס' 550 (2021). התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026.

הנחיית פרקליט המדינה מס' 14.12 (2023). פתיחה בחקירה והעמדה לדין בעבירות של הסתה לטרור. משרד המשפטים.

חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951.

חוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז-1967.

המשרד לשוויון חברתי ומשרד הבריאות (2019). תוכנית מערכתית לשיפור במצב הבריאות בחברה הערבית ולצמצום אי-שוויון בבריאות ובשירותי בריאות. מדינת ישראל.

משרד הביטחון ורשות חירום לאומית (2011). תפיסת יסוד: המענה לאירועי חירום במרחב האזרחי של מדינת ישראל. משרד הביטחון.

משרד הביטחון ורשות חירום לאומית (2022). התפיסה להבטחת הרציפות התפקודית באספקת המוצרים והשירותים באמצעות יעדים לאומיים. משרד הביטחון.

משרד הפנים (2023). אוגדן לממונה חירום וביטחון ברשות המקומית. מינהל חירום, משרד הפנים.

משרד הפנים, רח"ל ופיקוד העורף (2021). תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום. מדינת ישראל.

משרד הפנים, רח"ל ופיקוד העורף (2024). תיק האב להיערכות המועצה האזורית לחירום. מדינת ישראל.

משרד ראש הממשלה (2017). מתחברים לחוסן בחירום: מודל לשיתוף פעולה בין מגזרי. היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים.

פיקוד העורף (2022). תורת המיגון הפיזי: מיגון דירתי, מוסדי, ציבורי. צה"ל.

פיקוד העורף (2024). מפרט למיגון מוסדות חינוך ומוסדות הכשרה גבוהה. מחלקת מיגון, צה"ל.

פקודת העיריות [נוסח חדש].

פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971.

תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), תש"ן-1990.

UK Government (2022). *The UK Government Resilience Framework*. Cabinet Office.

المشاركون في المقابلات

- قائمة المشاركين معروضة دون ذكر الأسماء، وبصياغة موحّدة جنديًا.
- المقابلة 1: صاحب منصب في جهة مانحة، عمل في مجال تجنيد الأموال للمجتمع العربيّ خلال الحرب
- المقابلة 2: صاحب منصب في لجنة رؤساء السلطات المحليّة العربيّة
- المقابلة 3: صاحب منصب في جمعيّة أهليّة مركزيّة ناشطة في المجتمع العربيّ
- المقابلة 4: صاحب منصب في لجنة رؤساء السلطات المحليّة العربيّة
- المقابلة 5: مدير مجال التربية والتعليم في جمعيّة أهليّة مركزيّة ناشطة في المجتمع العربيّ
- المقابلة 6: صاحب منصب في المجال الخيريّ في جمعيّة أهليّة
- المقابلة 7: صاحب منصب في لجنة رؤساء السلطات المحليّة العربيّة عمل سابقًا في مجال الجاهزيّة لحالات الطوارئ
- المقابلة 8: جمعيّة أهليّة تعمل مع الوزارات والسلطات المحليّة
- المقابلة 9: ضابط أمن في سلطة محليّة عربيّة
- المقابلة 10: ضابط أمن في سلطة محليّة عربيّة
- المقابلة 11: صاحب منصب في جمعيّة أهليّة مركزيّة ناشطة في المجتمع العربيّ
- المقابلة 12: مدير جمعيّة أهليّة ناشطة في مجال التشغيل في المجتمع العربيّ
- المقابلة 13: مدير مجال التربية والتعليم في جمعيّة أهليّة مركزيّة ناشطة في المجتمع العربيّ
- المقابلة 14: مدير مجال المجتمع العربيّ في صندوق مرضى
- المقابلة 15: صاحب منصب في وزارة يُعنى، من جملة أمور أخرى، بالجاهزيّة لحالات الطوارئ في المجتمع العربيّ
- المقابلة 16: مدير مجال التربية والتعليم والشبيبة في سلطة محليّة
- المقابلة 17: معلّم في مدرسة
- المقابلة 18: مدير مدرسة ابتدائيّة حكوميّة-عربيّة في شمال البلاد
- المقابلة 19: خبير في قيادة الجبهة الداخليّة، مُلم بموضوع الجاهزيّة لحالات الطوارئ في السلطات المحليّة العربيّة في الشمال
- المقابلة 20: موظف في وزارة يعنى بمجال الجاهزيّة لحالات الطوارئ

مجموعة بؤريّة واحدة تضم أساسًا ضباط أمن في سلطات محليّة عربيّة ورئيس سلطة محليّة عربيّة واحد.