



מבקר המדינה

הירואוס בין המארכה המללמיר
לכין לרואים מרמיו והמללמיר
במלמיר מרמיר ברלל

גופן הכותרת מעוצב בכתב ידו של רס"ב (במיל") אילון ויס ז"ל, אשר ביום שמחת תורה קם ונסע להגן על המולדת. ב-15 ביוני 2024, בעיצומה של מתקפה של מחבלי החמאס, הטנק של אילון, איתן, ניר ונתנאל עלה על מוקש. אילון היה איש משפחה, בעל אוהב ואבא קשור ומחובר, איש חינוך שאהב את תלמידיו כאילו היו ילדיו. הוא היה מחובר לעבודת ה' בכל מאודו והתמיד בשליחות ציבורית מתוך אהבת האדם והארץ.

▪ תמוז התשפ"ו ▪ יוני 2026 ▪

התיאום בין המערכת הממשלתית לבין גופים תורמים והתנדבותיים במלחמת חרבות ברזל

תקציר

רקע

אחד מסימני ההיכר של מלחמת חרבות ברזל¹, שפרצה בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023, הוא גל רחב היקף של התגייסות אזרחית מכל שכבות החברה למילוי הצרכים המשקיים והפרטניים שנוצרו. מהר מאוד בסמוך לפרוץ המלחמה עלתה מכלי תקשורת רשמיים ומהרשתות החברתיות תמונה ברורה של התנדבות ונתינה נרחבות ביותר של גופים תורמים והתנדבותיים מהמגזר השלישי ומהמגזר העסקי, של אזרחים בעלי רצון טוב שאינם משתייכים לגופים אלה וכן של מתנדבים ותורמים מחו"ל, שפעלו במגוון תחומים. פעולות אלה לא היו רק תגובה על צרכים מידיים אלא גם ביטוי לערכים עמוקים של ערבות הדדית וסולידריות אזרחית שמאפיינות את החברה הישראלית בשעת חירום.

בשנת 2007, בסמוך לאחר סיום מלחמת לבנון השנייה, פרסם מבקר המדינה דוח ובו ליקויים משמעותיים בהיערכות רשויות השלטון ותפקודן במלחמה האמורה בכל הנוגע לתיאום בינן לבין מאות גופים תורמים והתנדבותיים שנרתמו לסייע לתושבי הצפון שנזקקו לעזרה בעקבות המלחמה, וכך פיצו, ולו במידה חלקית, על מחדלי רשויות השלטון שלא היו ערוכות לספק מענה הולם על צורכי תושבים אלה במלחמה זו (דוח מבקר המדינה משנת 2007)².

בהמשך לדוח מבקר המדינה משנת 2007, ולעבודת מטה שהוביל משרד ראש הממשלה (משרד רה"ם) לגיבוש מדיניות ממשלתית בנושא "יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות", אישרה ממשלת ישראל בשנת 2008 החלטה שבמסגרתה הכירה הממשלה בחשיבות פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים ובצורך בחיזוק השותפות עימם כדי לבנות חוסן לאומי, מתוך שמירה על עצמאותם ובלא לגרוע מאחריות הממשלה לאספקת שירותי ליבה (החלטת הממשלה משנת 2008)³. בשנים 2008 - 2023 שבו והדגישו גופי ממשל העוסקים בהיערכות לחירום - ובהם משרד רה"ם ורשות החירום הלאומית במשרד הביטחון (רח"ל) - את הסיוע של גופים תורמים והתנדבותיים להתמודדות רשויות השלטון עם אתגרים בעיתות שגרה ובמצבי חירום ואת חשיבות התיאום הממשלתי עימם.

¹ הקרויה גם בשם "מלחמת התקומה" בהתאם להחלטת הממשלה 3405, קריאת שם רשמי למלחמת חרבות ברזל, (19.10.25).

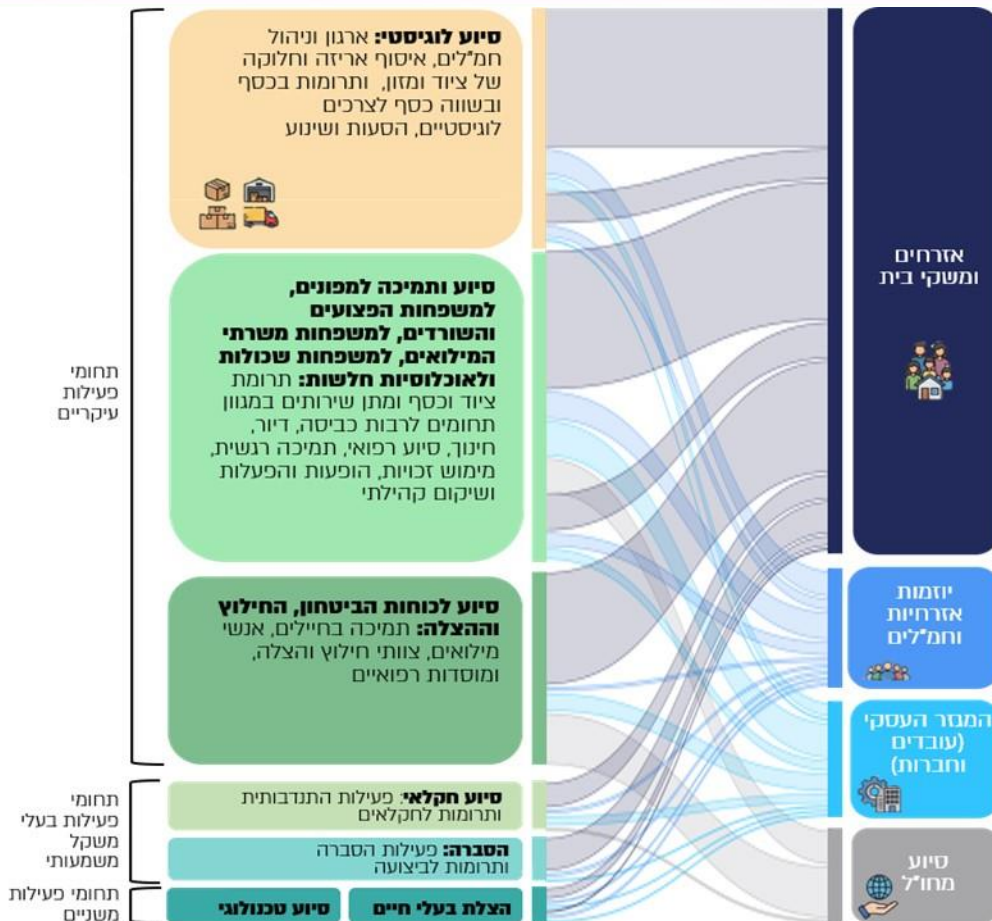
² מבקר המדינה, **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה** (יולי 2007), "פעילות הגופים התורמים וההתנדבותיים והתיאום בינם ובין רשויות השלטון בעת המלחמה", עמ' 555 - 582.

³ החלטת הממשלה 3190, "יחסי החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות" (24.2.08); משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות, "ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות", מסמך מדיניות (פברואר 2008).

ממידע שאסף וריכז משרד מבקר המדינה עלה כי פעילות תיאום והכוונה מצד רשויות השלטון לגופים תורמים והתנדבותיים במלחמת חרבות ברזל הייתה בבחינת צורך ממשי ומהותי, בעיקר בחודשי המלחמה הראשונים, בשל שני מאפיינים עיקריים בפעילותם של גופים אלה, שבאו לידי ביטוי גם במצבי חירום קודמים במדינה: (א) שיעורי התנדבות ותרומות גבוהים מאוד; (ב) חפיפה בין תחומי פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים לבין תחומים שהטיפול בהם מצוי באחריות רשויות השלטון, ובראשם פינוי תושבים מאזורים מותקפים ואספקה של מזון וציוד בסיסי לאוכלוסייה אזרחית שנפגעה במלחמה ולכוחות הביטחון ההצלה.

מטרתה של הביקורת הנוכחית היא לבחון כיצד נערכה המערכת הממשלתית לפני מלחמת חרבות ברזל לבניית תשתית לתיאום עם גופים תורמים והתנדבותיים שניתן יהיה להפעילה בשעת חירום, וכיצד היא מימשה את המדיניות הממשלתית בנושא הלכה למעשה במהלך המלחמה מול גל ההתגייסות האזרחית שהיווה כאמור נדבך מרכזי במענה לצרכי הציבור בשעת חירום קשה זו.

תחומי פעילות הגופים התורמים וההתנדבותיים בחודשים הראשונים למלחמת חרבות ברזל (אוקטובר עד דצמבר 2023)*



על פי סקרים שביצעו יועצות המתמחות בחקר פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים בישראל ועל פי מידע גלוי שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* התרשים קושר בין גופים תורמים והתנדבותיים (אזרחים ומשקי בית, יוזמות אזרחיות וחמ"לים, מגזר עסקי, סיוע מחו"ל) - בטור הימני, לבין תחומי התרומה וההתנדבות עיקריים, בעלי משקל משמעותי ומשני (משמאל) באמצעות קווים מקשרים שרוחבם מבטא את השווי הכספי של הפעילות בהתאם לשיעור הפעילות (המתנדבים והתרומה הממוצעת לחודשים אוקטובר - עד דצמבר 2023) בהתאם לשיעורם בסקרים ובמחקרים (קו עבה יותר מבטא תחום שבו פעלו יותר). החפיפה בין חלק מהגדרות של תחומי הפעילות בתרשים, נובעת מהשונויות במונחים שבהם נעשה שימוש בסקרים ובמחקרים.

** האייקונים בתרשים נוצרו בסיוע כלי בינה מלאכותית מסוג NotebookLM.

נחוני מפתח

יותר מ-1,000	כמעט כל אזרח שני	כ-3 מיליארד ש"ח	כ-14.78 מיליארד ש"ח
<p>מספר היוזמות האזרחיות (חמ"לים, התארגנויות אזרחיות וקהילתיות) שפעלו בחודשים אוקטובר - דצמבר 2023 וסייעו בתקופה זו ליותר משני מיליון אזרחים בהיקף סיוע של למעלה מ-250 מיליון ש"ח. כ-80% מהיוזמות הוקמו ספונטנית</p>	<p>מהאוכלוסייה הבוגרת בישראל התנדב באוקטובר 2023 למליון צורכי העורף והחזית. כ-2.23 מיליון איש בממוצע התנדבו וכ-3.6 מיליון איש בממוצע תרמו מדי חודש בחודשים אוקטובר-דצמבר 2023</p>	<p>הסכום הכספי שבו עלה אומדן שווי התרומות והפעילות ההתנדבותית על התקציב שהקצתה המדינה לצרכים אזרחיים (כ-11.8 מיליארד ש"ח) בחודשים אוקטובר - דצמבר 2023</p>	<p>השווי הכספי של פעילות ההתנדבות והתרומות בשלושת החודשים הראשונים למלחמה (אוקטובר - דצמבר 2023), בהערכה שמרנית של משרד מבקר המדינה. מהם, כ-8.56 מיליארד ש"ח משקפים את שוויין של שעות ההתנדבות וכ-6.22 מיליארד ש"ח מקורם בתרומות כסף ובשווה כסף</p>

בכמחצית ממשרדי הממשלה

לא פעל	לא הוקמו	1 עובדת בלבד	בכמחצית ממשרדי הממשלה
<p>במהלך מלחמת חרבות ברזל גוף ממשלתי מתכלל שיוביל את התיאום בין המערכת הממשלתית לגופים תורמים והתנדבותיים. חסר זה הוא בראש ובראשונה תוצאה של היעדר היערכות ממשלתית מוקדמת כנדרש, וכישלון ניסיון ממשלתי להקים מערך תיאום רב-מגזרי מתכלל לאחר פרוץ המלחמה</p>	<p>לפני המלחמה תשתיות ולא בוצעו פעולות כלל-ממשלתיות שהיו חיוניות לקידום תיאום בין המערכת הממשלתית לגופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום, למרות שכבר בשנת 2008 הקימה הממשלה יחידה ממשלתית-מקצועית-מייעצת שכל ייעודה לקדם תיאום זה (היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם)</p>	<p>עבדה ביחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם בחודשים הראשונים למלחמה (המדובר במנהלת היחידה). עד לפרוץ המלחמה עבדו ביחידה שתי עובדות בלבד (מנהלת היחידה ורכזת)</p>	<p>שנבדקו בביקורת לא היה במלחמה בעל תפקיד ייעודי האחראי על הקשר בין המשרד לגופים תורמים והתנדבותיים. המדובר ב-7 מתוך 15 משרדי ממשלה שהיו בקשר עם גופים תורמים והתנדבותיים במלחמה, או שמשרד מבקר המדינה מצא כי בתחומי אחריותם פעלו גופים כאלה</p>

פעולות הביקורת



בחודשים ינואר 2024 עד יולי 2025, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את התיאום בין המערכת הממשלתית לגופים תורמים והתנדבותיים במלחמת חרבות ברזל (תיאום או שיתוף פעולה רב-מגזרי). נבדקו היבטים הנוגעים להיערכות המוקדמת למימוש המדיניות הממשלתית לשיתוף הפעולה עם גופים תורמים והתנדבותיים לפני המלחמה, וכן נבדק אופן מימוש מדיניות זו במהלך המלחמה. יובהר כי הבדיקה התמקדה בבחינת התיאום של המערכת הממשלתית עם גופים תורמים והתנדבותיים שסייעו בעיקר לאוכלוסייה בעורף (להבדיל מסיוע לכוחות הביטחון). כמו כן, כדי להעריך את חשיבות התיאום עם גופים אלה בחודשים הראשונים הקריטיים של המלחמה מבחינת השפעותיה על החברה והמשק, אסף וריכז משרד מבקר המדינה במסגרת ביקורת זו מידע ונתונים המצביעים על אומדן היקפי פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים ועל מאפייני הפעילות בעיקר בחודשים אלה.

הביקורת נעשתה ביחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם שהוקמה מכוח החלטת הממשלה משנת 2008 (היחידה), ברח"ל ובמשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו במרכז סיוע לאזרח של פיקוד העורף (פקע"ר), באגף ממשל וחברה שבמסגרתו פועלת היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם, במשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות ובמשרד הרווחה והביטחון החברתי.

נוסף על כך, ביקש וקיבל משרד מבקר המדינה מידע בכתב בנושאים אלה מ-15 משרדי ממשלה אשר מסרו למשרד מבקר המדינה כי קיימו קשר עם גופים תורמים והתנדבותיים במלחמה או שמשרד מבקר המדינה מצא שבתחומי פעילותם פעלו גופים כאמור. בבדיקה של אומדן היקפי הפעילות של הגופים התורמים והתנדבותיים במלחמה, מאפייני פעילות זו והאתגרים הכרוכים בה הסתייע משרד מבקר המדינה ביועצות המתמחות בחקר פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים בישראל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



היערכות משרדי ממשלה לשיתוף פעולה עם גופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום הייתה חסרה לפני המלחמה

בכמחצית (כ-47%, 7 מתוך 15) משרדי הממשלה שמסרו למשרד מבקר המדינה כי קיימו קשר עם גופים תורמים והתנדבותיים במלחמת חרבות ברזל, או שמשרד מבקר המדינה מצא שבתחומי פעילותם פועלים גופים כאלה, לא היה במהלך המלחמה בעל תפקיד האחראי לקשר עם גופים תורמים והתנדבותיים בעיתות שגרה וחירום.



מרבית משרדי הממשלה (כ-67%, 10 מתוך 15) שקיימו קשר עם גופים תורמים והתנדבותיים במלחמת חרבות ברזל, או שמשרד מבקר המדינה מצא שבתחומי פעילותם פועלים גופים כאלה, לא מיפו לפני המלחמה את התחומים העיקריים שמומלץ כי גופים אלה ישלבו בהם במסגרת הסיוע בעת חירום, ואת הגופים התורמים וההתנדבותיים הרלוונטיים לפעילותם.



היעדר גוף מתכלל האחראי על התיאום בין המערכת הממשלתית לבין גופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום

משנת 2018 ועד למועד סיום הביקורת (יולי 2025) לא פעל גורם ממשלתי מתכלל שבאחריותו להוביל את תיאום העבודה הממשלתית עם גופים תורמים והתנדבותיים בעיתות חירום ואת היערכות לכך.



חטיבת החוסן של רח"ל, אשר הובילה את תיאום פעילותם של משרדי ממשלה ושל גופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום משנת 2008 מכוח פרשנות מרחיבה של החלטת הממשלה שמכוחה הוקמה רח"ל, נסגרה בשנת 2018 עקב שינוי ארגוני, וממועד זה חדלה רח"ל לעסוק בנושא; עד מועד סיום הביקורת, שלא כמתחייב מהחלטת הממשלה שמכוחה הוקמה - לא קידמה רח"ל מינוי של גורם ממשלתי מתכלל שיהיה אחראי לתיאום בין המערכת הממשלתית לבין גופים תורמים והתנדבותיים בשעת חירום.



בהיעדר היערכות מוקדמת, בסמוך לאחר פרוץ המלחמה ניסתה הממשלה להקים מערך תיאום רב-מגזרי מתכלל שיפעל במלחמה, אך הניסיון לא צלח.



פערים בהיערכותה של היחידה המייעצת לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם למצבי חירום

היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם הוקמה מכוח החלטת הממשלה משנת 2008 לשם קידום וחיוזק עבודה משותפת ומתואמת של משרדי הממשלה עם גופים תורמים והתנדבותיים. מדובר ביחידה מייעצת שלפי החלטת הממשלה כלל מאמציה צריכים להתמקד במימוש יעד זה באמצעות פעולות של ריכוז ידע, ייעוץ ורתימת המגזרים השונים לשיתופי פעולה ושיח מתמשכים. מתוך כך, היחידה פועלת גם מול משרדי הממשלה וגם מול גופים תורמים והתנדבותיים וחלק חשוב בפעילותה הוא בשגרה ובהיערכות לחירום.

נמצא כי היחידה לא נקטה פעולות מרכזיות שנכון היה שתנקוט כחלק מתפקידה לקדם שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה לגופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום, וכי קיים פער מהותי בין האחריות שהטילה הממשלה על היחידה לבין מימוש האחריות בפועל, כמפורט להלן:

- לפני פרוץ המלחמה, היחידה לא ביצעה מיפוי בסיסי מול משרדי הממשלה של תחומי הפעילות העיקריים שיש צורך לשלב בהם גופים תורמים והתנדבותיים לשם השלמת פעולות המשרדים בחירום, וממילא לא הנגישה מידע זה לגופים תורמים והתנדבותיים, אף שמדובר במידע חיוני להפעלתם היעילה של הגופים, בייחוד לנוכח ההתארגנות הממשלתית האיטית בגיבוש תמונת מצב אחודה. פער זה בולט במיוחד לנוכח הערתו של מבקר המדינה כבר בשנת 2007, בסמוך לפני הקמת היחידה, על הצורך ליידע גופים תורמים והתנדבותיים בשגרה על התחומים העיקריים שהם עשויים להתבקש להשתלב בהם כמענה משלים לפעילות הממשלתית בחירום.
- לפני פרוץ המלחמה לא השלימה היחידה פעולות אותן החלה לבצע כדי לקדם מינוי בעל תפקיד ייעודי שיהיה האחראי על קידום עבודה ושיתופי פעולה עם גופים תורמים והתנדבותיים, בכל אחד ממשרדי הממשלה הרלוונטיים. יצוין כי גופים תורמים והתנדבותיים התקשו במהלך המלחמה לאתר אנשי קשר במשרדי ממשלה הרלוונטיים לפעילותם.
- אף שהיחידה ידעה כי ריבוי גופים תורמים והתנדבותיים מקשה על משרדי הממשלה לקיים קשר עמם, היא לא ריכזה ולא הנגישה למשרדים לפני פרוץ המלחמה ידע על אותם גופים הפועלים בתחומי העיסוק של משרדי הממשלה השונים, על כשירותם המקצועית, יכולתם ונכונותם לסייע כפעילות משלימה לפעילות הממשלתית בעיתות שגרה וחירום.
- היחידה לא השלימה את האפיון וההקמה של מערכת דיגיטלית ממשלתית החיונית לעבודה רב-מגזרית יעילה.
- אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם, שבמסגרתו הארגונית פועלת היחידה, החליט שלא להקים מוקד טלפוני ממשלתי אחוד שיספק מידע חיוני לפעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים במלחמה. זאת, אף שגופים תורמים והתנדבותיים העלו צורך במוקד כאמור.

עד נובמבר 2024 עבדו ביחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים מנהלת ועובדת בלבד, ובחודשים שלאחר מכן - מנהלת אחת. היקף כוח האדם הדל שיועד ליחידה למול גודל האחריות והמשימה שהממשלה הטילה עליה - בייחוד בהתחשב בהיקפים הגדולים של פעילות התרומה וההתנדבות בישראל בשגרה ובחירום, ששוויה הכספי הסתכם כאמור בשלושת החודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל בכ- 14.78 מיליארדי ש"ח - מחייבים בחינה האם המשאבים שהועמדו לרשות היחידה בשגרה (לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל) ובמהלך המלחמה, היו בהלימה לייעודה.

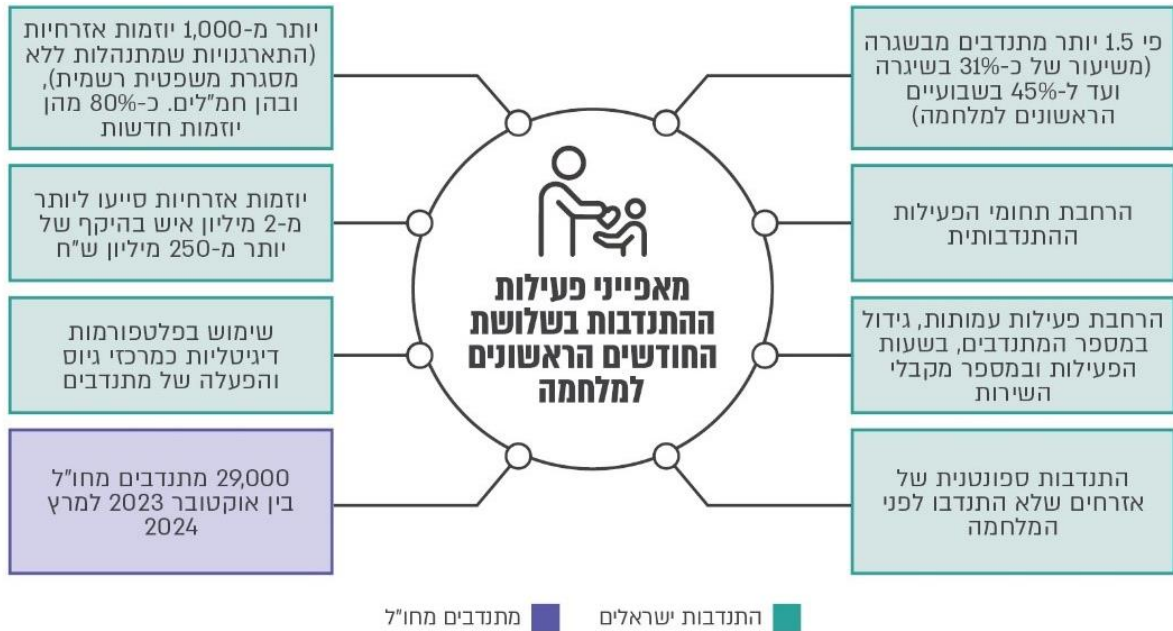
בעניין זה יצוין כי בביקורת שביצע משרד מבקר המדינה בנושא "הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל" שתוצריה פורסמו בספטמבר 2025, נמצא כי אגף שכר והסכמי עבודה במשרד האוצר ונציבות שירות המדינה לא גיבשו בעת שגרה מנגנון לאיוש משרות ולקביעת תנאי שכר בשעת חירום, ומבקר המדינה המליץ כי יגבשו מנגנון כאמור בהתייעצות עם משרד המשפטים, ויוודאו כי המנגנון יוטמע בכל משרדי הממשלה. קיומו והפעלתו של מנגנון כזה טרם המלחמה אפשר שהיה בו כדי לסייע גם להפעלתה של היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במלחמה.

ריכוז ידע על פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים במלחמת חרבות ברזל לשם טיוב פעילות הממשלה והתיאום עימם במצבי חירום

עד למועד סיום הביקורת בנושא (יולי 2025), כשנה ושמונה חודשים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, לא ריכזה היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים ידע על פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים במלחמה לצורך הפקת לקחים שתייע למשרדי ממשלה לפעול בתיאום עימם בחירום.

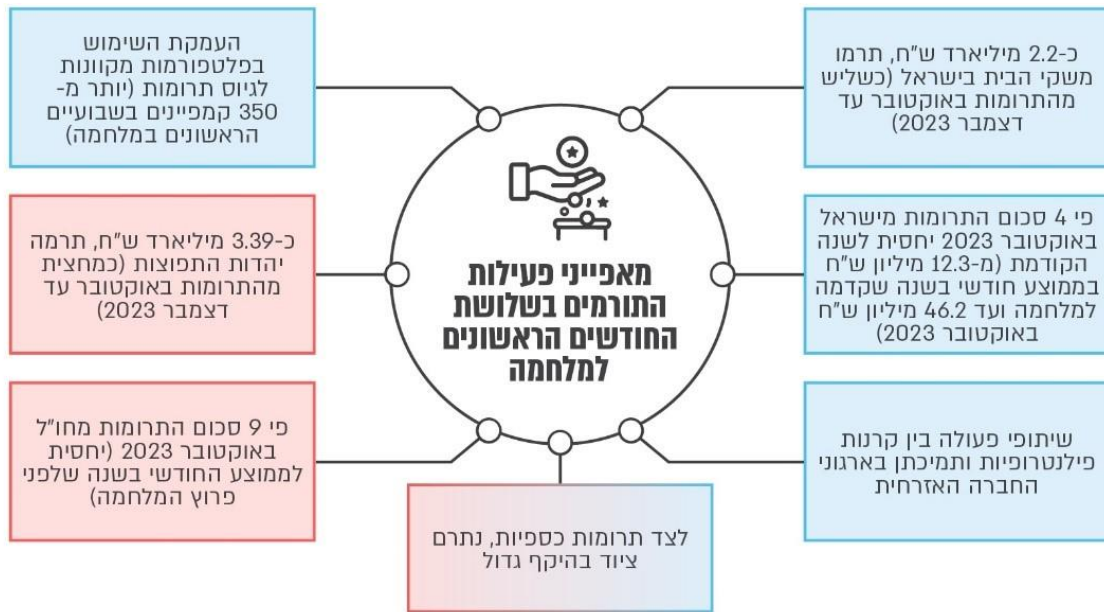
על רקע היעדרה של תמונת מצב ממשלתית על פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים במלחמה ריכוז משרד מבקר המדינה גם מידע שאפשר ללמוד ממנו על המאפיינים העיקריים של פעילות ההתנדבות והתרומה בשלושת החודשים הראשונים של המלחמה:

המאפיינים העיקריים של פעילות ההתנדבות בשלושת החודשים הראשונים של המלחמה (אוקטובר עד דצמבר 2023)



על פי נתוני סקרים ומחקרים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

המאפיינים העיקריים של פעילות התורמים בשלושת החודשים הראשונים של המלחמה (אוקטובר עד דצמבר 2023)



תורמים ישראלים ■ תורמים מיהדות התפוצות ■ גם תורמים ישראלים וגם תורמים מיהדות התפוצות ■

על פי נתוני סקרים ומחקרים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

קרן סיוע לעמותות הפועלות למען מטרות ציבוריות במצבי חירום

ניסיון העבר מלמד כי בעיתות חירום, פעילותן של עמותות הפועלות למען מטרות ציבוריות מתרחבת אך מקורות הכנסתן מתערערים. לפיכך הקימה הממשלה בשנת 2020, בשיתוף קרנות פילנתרופיות, קרן סיוע ייחודית (קרן הסיוע) שחילקה מענקים בהיקף כולל של כ-50 מיליון ש"ח ל-302 עמותות שנפגעו ממשבר הקורונה. עמותות שהתנדבו לסייע לעורף במהלך מלחמת חרבות ברזל נקלעו לקשיים כספיים משתי סיבות: גידול ניכר בהוצאותיהן בשל הרחבת פעילותן, וירידה בהכנסות, בין היתר בעקבות עצירת התקשרויות והקפאת תקציבים ממשלתיים בגלל המלחמה. נמצא כי בהיעדר היערכות מתאימה לאחר משבר הקורונה, שיתין מענה לאתגרים בהפעלת קרן הסיוע, נבצר ממשדד האוצר להפעיל את הקרן במהירות הנדרשת במלחמה. בכך נגרע כלי סיוע לעמותות במלחמה, שהיה מייצר מקור מימון חיצוני נוסף לתמיכה בהן, שלא מתוך תקציב המדינה, ואשר היה יכול לאפשר הסטת תקציבים ממשלתיים למימון פעולות אחרות או להאריך את משך הסיוע הניתן לעמותות. יצוין כי בתחילת דצמבר 2023, כחודשיים לאחר פרוץ המלחמה, פרסם משרד האוצר מבחני תמיכה ייעודיים מתקציב המדינה לסיוע לעמותות בהיקף כולל של 40 מיליון ש"ח.

עיקרי המלצות הביקורת

נוכח הפעילות הנרחבת של הגופים התורמים וההתנדבותיים בעת חירום והצורך בתיאום בינם לבין משרדי הממשלה לשם צמצום הסיכונים לבזבז משאבים וניצולם באופן לא יעיל, על משרד רה"ם, האחראי לפי החלטת הממשלה 3190 משנת 2008 לחיזוק ולביסוס של שיתופי פעולה רב-מגזריים, ועל רח"ל, שאחראית להיערכות הממשלתית לשעת חירום, לקדם קבלת החלטה בדבר גורם שיהיה אחראי לתיאום בין המערכת הממשלתית לגופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום ולהיערכות להם, לרבות בדבר מנגנון לעבודתו של גורם זה מול משרדי הממשלה, מול פקע"ר, ומול הגופים התורמים וההתנדבותיים. מנגנון העבודה יגדיר את הסמכויות והמשאבים הנדרשים כדי לקשר בין הגופים הממשלתיים לבין גופים תורמים והתנדבותיים ולהכווין אותם; ובהקשר זה גם כדי לקשר בין הגופים הממשלתיים השונים, מתוך ראייה מערכתית כוללת של צרכים ופתרונות. מוצע כי לעניין זה ייבחנו המנגנונים שהומלצו בעבר, בין היתר בעבודת מטה שיזמה רח"ל והחלה בביצועה בשנת 2016 בשיתוף משרד רה"ם ופקע"ר. לעניין המשאבים הדרושים להקמת המנגנון מומלץ כי משרד רה"ם ורח"ל יתייעצו עם משרד האוצר ועם נציבות שרות המדינה. על הגוף המתכלל שייקבע יהיה לתרגל את פעילותו בזמן שגרה, כחלק מהמוכנות הממשלתית בעורף לשעת חירום. מומלץ כי הגוף המתכלל יסתייע בידע ובמומחיות של היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם, תוך שימוש בכלי טכנולוגי כלל-ממשלתי שיפותח על ידי היחידה.

מומלץ כי היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם תמלא את תפקידה לקדם שיתופי פעולה בין המגזרים השונים גם באמצעות נקיטת פעולות בזמן שגרה מול משרדי הממשלה למיפוי התחומים העיקריים שבהם יש צורך לשלב גופים תורמים והתנדבותיים כמענה משלים בעת חירום, וכי המשרדים יבצעו מיפוי זה. עוד מומלץ כי היחידה תפרסם את המידע לגופים תורמים והתנדבותיים לצורך הערכות מתואמת, אם יהיו מעוניינים בכך, ותעדכן את המידע באופן קבוע כתשתית חיונית לפעילות מתואמת בעת חירום.

מומלץ כי היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם תרכז ידע עבור משרדי הממשלה בנוגע לגופים תורמים והתנדבותיים הרלוונטיים לפעילותם על פי קריטריונים גיאוגרפיים ופונקציונליים ולפי הסיוע שהם יכולים ומעוניינים להציע בעת חירום. לשם כך יכולה היחידה להיעזר במאגר המידע של גייססטאר או בפקע"ר. עוד מומלץ כי היחידה תנגיש מידע זה למשרדי הממשלה ותעדכן אותו מפעם לפעם.

מומלץ כי היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם תשלים עבודת מטה אותה החלה לבצע בכל הנוגע לצורך במינוי בעלי תפקידים ייעודיים במשרדי ממשלה שיהיו אחראים לקידום העבודה ושיתופי הפעולה הרב-מגזריים, לרבות בנושאים אלה: תכולת התפקיד, תנאי הסף לבחירת מועמדים לתפקיד, ההכשרה הנדרשת ומשרדי הממשלה שבהם היא ממליצה שיהיה בעל תפקיד כאמור; וכן מומלץ כי היחידה תגיש את המלצותיה למנכ"לי המשרדים הרלוונטיים ואלו יפעלו בהתאם להן. עוד מומלץ שבמסגרת ההיערכות לעת חירום תמסד היחידה בעיתות שגרה תהליכי עבודה שינגישו באופן שוטף לגופים תורמים והתנדבותיים את ערוצי הקשר הישיר עם משרדי הממשלה.

מומלץ כי היחידה תשלים בהקדם את אפיונה והקמתה של מערכת דיגיטלית ממשלתית לעבודה רב-מגזרית.

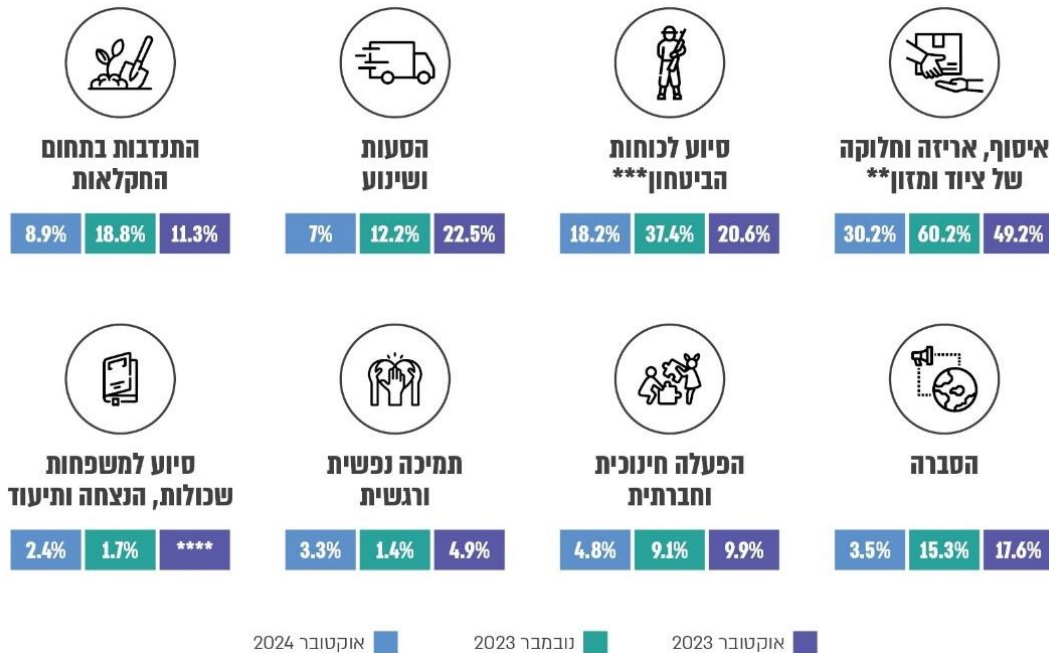
מומלץ כי היחידה תבחן שוב, בשיתוף נציגי גופים תורמים והתנדבותיים שפעלו במלחמה, את הצורך בהקמת מוקד טלפוני ממשלתי אחוד המיועד לגופים תורמים והתנדבותיים בעת חירום כדי לקדם את התיאום בינם לבין גופי הממשל, נוסף על הפלטפורמה הדיגיטלית שתוקם, ותפעל בהתאם לתוצאות בחינה זו.

מומלץ כי היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם תרכז מידע על פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים גם במצבי חירום, תפיק ממנו תובנות ותעביר את תוצרי פעילותה זו לכל המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים כדי לאפשר תיאום יעיל המבוסס על ניסיון, ידע ותובנות מהשטח, לאספקה מיטבית של צרכי האוכלוסייה בעת חירום. כל זאת, תוך הקפדה על שמירת עצמאותם של הגופים והבנה כי בחירת תחומי פעילותם נתונה לשיקול דעתם הבלעדי.

מומלץ כי אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם במסגרתו פועלת היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים, ישלים תהליך של הפקת לקחים שיזם האגף וביצע עוד במהלך המלחמה כך שהוא יכלול התייחסות לממצאי דוח הביקורת הנוכחי, להמלצותיו ולחסמים בעבודת היחידה, ויציג את תוצרי התהליך לגורמים הרלוונטיים. מומלץ כי משרד רה"ם בשיתוף נציבות שרות המדינה יבחנו את התקנים הדרושים ליחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים כדי למלא את תפקידה בתקופת שגרה ובמצבי חירום, ויפעלו בשיתוף הממונה על השכר במשרד האוצר למתן מענה לפערים.

מומלץ כי משרד האוצר ומשרד הרווחה והביטחון החברתי, כנציגים המובילים של הממשלה בקרן הסיוע, יפעלו בזמן שגרה ליצירת שיח עם הקרנות הפילנתרופיות והעמותות, לבחינת מועילות הסיוע שניתן במלחמה ויגבשו מודל משותף מוסכם לסיוע לעמותות, מעין "ארגז כלים" להפעלה לפי הצורך למתן סיוע מהיר ויעיל לעמותות הפועלות למען מטרות ציבוריות בעיתות חירום.

**שיעורי ההתנדבות לפי תחומים בראשית המלחמה (אוקטובר 2023), כחודש
לאחר תחילתה (נובמבר 2023) וכשנה לאחר פרוץ המלחמה (אוקטובר 2024)***



על פי נתוני סקרים ומחקרים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מדובר בשיעור המתנדבים מתוך סך כל המתנדבים. יש מתנדבים שהתנדבו בעת ובעונה אחת בכמה תחומים; מתחת לכל

אייקון: הנתון הימני מייצג את אוקטובר 2023, הנתון האמצעי את נובמבר 2023 והנתון השמאלי את אוקטובר 2024.

** איסוף, אריזה וחלוקה של ציוד ומזון לכוחות הביטחון, למפונים, לאוכלוסיות חלשות ועוד.

*** סיוע לפעילותם של צה"ל, משטרת ישראל, כיתות הכוננות, לשמירה על יישובים ולמגן דוד אדום.

**** לא נמצא נתון מייצג לגבי שיעור ההתנדבות בסיוע למשפחות שכולות, הנצחה ותיעוד באוקטובר 2023.

סיכום

ממצאי הביקורת הנוכחית נותנים משנה תוקף לכך שלפחות בחודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל מילאו גופים תורמים והתנדבותיים תפקיד מכריע בסיפוק צורכי העורף והחזית בתחומי פעילות מרכזיים שהטיפול בהם מצוי באחריות רשויות השלטון, ובראשם פינוי תושבים מאזורים מותקפים ואספקה של מזון וציוד בסיסי לאוכלוסייה אזרחית שנפגעה במלחמה ולכוחות הביטחון וההצלה. השווי הכספי של פעילות ההתנדבות והתרומות בכסף ובשווה כסף בשלושת החודשים הראשונים של המלחמה נאמד, לפי הערכות שמרניות של משרד מבקר המדינה, בכ-14.78 מיליארד ש"ח. מהם, כ-8.56 מיליארד ש"ח משקפים את שוויין של שעות התנדבות וכ-6.22 מיליארד ש"ח תרומות. סכום זה הוא שווה ערך לכמחצית (כ-51%) מתקציב המדינה בגין המלחמה, שהסתכם בתקופה זו בכ-28.8 מיליארד ש"ח (מהם כ-17 מיליארד ש"ח לכיסוי הוצאות ביטחוניות, והיתר כ-11.8 מיליארד ש"ח למילוי צרכים אזרחיים). משמעות הדבר היא כי היקף הפעילות של גופים תורמים והתנדבותיים בחודשים אלה, היה גדול בכשלושה מיליארד ש"ח מהתקציב שהקצתה המדינה לצרכים אזרחיים.

ואולם בביקורת נמצא כי אף שפעילות נרחבת וחסרת תקדים זו של הגופים התורמים וההתנדבותיים חייבה תיאום בין הממשלה לבינם, והובלה והכוונה ממשלתית שיבטיחו מיצוי מיטבי של הניתנה באופן יעיל ומועיל ומתוך ראייה כוללת ואינטגרטיבית, הרי שבמלחמת חרבות ברזל היה המערך ממשלתי חסר בכל הנוגע לניהול התיאום בנדבכים מרכזיים אלה:

1. **היעדר גוף מתכלל** - לא פעל גורם ממשלתי שבאחריותו להוביל את תיאום כלל-העבודה הממשלתית עם גופים תורמים והתנדבותיים בעיתות חירום ואת ההיערכות לכך.
2. **אי-ריכוז והנגשה של מידע מהותי** - לפני פרוץ המלחמה, היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים לא ביצעה מול משרדי הממשלה מיפוי בסיסי של תחומי פעילותם העיקריים של המשרדים שיש צורך לשלב בהם גופים תורמים והתנדבותיים לשם השלמת פעולות המשרדים בעת חירום ולא הנגישה מידע כאמור מבעוד מועד לגופים תורמים והתנדבותיים; לפני פרוץ המלחמה, היחידה גם לא הנגישה למשרדי הממשלה מידע על מאפייני פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים, על כשירותם המקצועית ועל היכולת והעניין שלהם לסייע כפעילות משלימה לפעילות הממשלתית בעיתות שגרה וחירום. זאת אף שנכון היה שהיחידה תבצע פעולות אלה כחלק מהתפקיד שהטילה עליה הממשלה לרכז ידע וללוות מקצועית את פעילות משרדי הממשלה בתחום עיסוקה. גם מרבית משרדי הממשלה (כ-67%, 10 מתוך 15) שגופים תורמים והתנדבותיים פועלים בתחומי אחריותם ושבדקו בביקורת זו, לא מיפו לפני המלחמה את התחומים העיקריים שמומלץ כי גופים אלה ישתלבו בהם במסגרת הסיוע בעת חירום, ואת הגופים התורמים וההתנדבותיים הרלוונטיים לפעילותם.
3. **חוסר בתשתיות ובכוח אדם** - לפני פרוץ המלחמה, היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים לא הקימה ערוצי תקשורת ממשלתיים לתיאום העבודה עם גופים תורמים והתנדבותיים בעיתות שגרה וחירום; כמחצית (כ-47%, 7 מתוך 15) משרדי הממשלה שגופים תורמים והתנדבותיים פועלים בתחומי אחריותם, לא מינו בעל תפקיד ייעודי האחראי על הקשר עם גופים תורמים והתנדבותיים בשגרה ובחירום, והיחידה

לא השלימה את הפעולות שנקטה לפני המלחמה לקידום מינוי בעל תפקיד ייעודי כזה; נמצא פער מהותי המחייב בחינה, בין האחריות שהטילה הממשלה על היחידה להיות בסיס מרכזי שיתמוך בקידום עבודה רב-מגזרית מתואמת ברמה הממשלתית בעיות שגרה וחירום לבין משאבי כוח האדם שהוקצו ליחידה, בייחוד בהתחשב בהיקפים הגדולים של פעילות התרומה וההתנדבות בישראל בשגרה ובחירום: עד תחילת המלחמה היחידה כללה מנהלת ועובדת, ובחודשים הראשונים של המלחמה - מנהלת אחת בלבד.

במצב דברים זה, על אף ההירתמות העצומה של גופים תורמים והתנדבותיים לסיוע במלחמה, פעלו רבים מהם ללא שיתוף פעולה עם משרדי הממשלה או קיימו עימם שיתוף פעולה מועט עד בינוני בלבד.

הובלת מענה רב-מגזרי מתואם על ידי המערכת הממשלתית במצבי חירום הכרחית להבטחת מענה מיטבי, יעיל ומהיר לצרכי האוכלוסייה במצבים אלה. ליקויים בהובלה זו ובתיאום הרב-מגזרי עלולים לגרום לכפילויות במענה, לפעולות סותרות, לבזבוז משאבים, ולהשאת חלק מהצרכים ללא מענה - בעוד שבמקומות אחרים יושקעו משאבים רבים מדי. על משרד רה"ם, האחראי לפי החלטת הממשלה משנת 2008 לחיזוק ולביסוס של שיתופי פעולה רב-מגזריים, ועל רח"ל, האחראית להיערכות הממשלתית לשעת חירום, לטפל בשיטתיות בפערים שעלו בדוח זה כבר בעת הזאת, ולהתמקד בשלושה תחומים עיקריים: (א) הקמת גוף מתכלל לעבודה רב-מגזרית ברמה הממשלתית; (ב) שיפור התיאום והסנכרון בין הגופים הממשלתיים לגופים תורמים והתנדבותיים בעיות שגרה במסגרת ההיערכות לעת חירום בכל הנוגע לריכוז ולהנגשה של מידע רלוונטי ולפיתוח תשתיות לתיאום בין הממשלה לגופים תורמים והתנדבותיים; (ג) הפקת לקחים מפעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים בעת מלחמת חרבות ברזל וחסמים שחוו גופים אלה במלחמה לשם טיוב פעילות מתואמת עימם במצבי חירום. מוצע כי הפקת הלקחים וגיבוש המענה המדינתי בנושא יתואמו גם עם משרדי הפנים, הביטחון והאוצר ועם מרכזי השלטון המקומי והאזורי.

לצד האמור, על כל משרד ממשלתי שבתחומי אחריותו פועלים גופים תורמים והתנדבותיים, לפעול באופן יזום במסגרת היערכותו לחירום - ליצירת שיתופי פעולה עם גופים תורמים והתנדבותיים בעיות שגרה, וכן על כל משרד ממשלתי כאמור לפנות ביוזמתו ליחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם לצורך סיוע וייעוץ כאשר מתעוררים פערים, חסמים או אתגרים בתחום זה. זאת, לשם מימוש המדיניות הממשלתית לחזק ולבסס את היחסים בין רשויות השלטון לבין גופים אלה בעיות שגרה וחירום, תוך שמירה על עצמאותם של הגופים ומבלי לגרוע מאחריותה הכוללת של הממשלה לאספקת שירותי ליבה לציבור.

משרד מבקר המדינה מבקש לציין את פעילותם המבורכת של הגופים התורמים וההתנדבותיים בעת מלחמת חרבות ברזל, אשר סייעו לכוחות הביטחון ולאזרחים. המענה הנרחב והקריטי שנתנו הגופים מדגיש את הסולידריות הישראלית הייחודית ואת תפקידם החיוני במערכת הסיוע ובחיזוק החוסן הלאומי.

ישום כלל ההמלצות בדוח זה יאפשר למערכת הממשלתית לשפר את יכולותיה למיצוי שיתוף הפעולה עם גופים תורמים והתנדבותיים בעת חירום בהתאם למדיניות שקבעה הממשלה בנושא, וכן יאפשר לגופים אלה להשתלב במאמצי הסיוע הלאומיים בצורה מועילה בעת חירום אם ירצו בכך.