



מבקר המדינה

התיאום בין המערכת הממשלתית לבין גופים תורמים והתנדבותיים במלחמת חרבות ברזל

▪ תמוז התשפ"ו ▪ יוני 2026 ▪



התיאום בין המערכת הממשלתית לבין גופים תורמים והתנדבותיים במלחמת חרבות ברזל

מבוא

"ארבע מידות באדם: האומר... שלי שְלֵךְ וְשֵׁלֵךְ שְׁלֵךְ, חֲסִיד"
(מסכת אבות, פרק ה', משנה י')

ערך הנתנה הוא אחד הערכים המאפיינים את העם היהודי מימים ימימה, ומשכך הוא ערך מרכזי בחברה הישראלית. משנות השמונים של המאה העשרים הלך וגדל בישראל היקף פעילותם של גופים הפועלים ללא כוונת רווח ושאינם חלק מרשויות השלטון, בכל הנוגע לאספקת שירותים ולתרומת כספים לטובת קידום מגוון של מטרות חברתיות, בין היתר בתחומי הבריאות, הרווחה, החינוך, התרבות, איכות הסביבה וחיזוק אוכלוסיות מוחלשות (להלן - ארגוני חברה אזרחית או קרנות פילנתרופיות, וביחד - המגזר השלישי). לצד זאת הלכה והתפתחה תפיסת האחריות והמחויבות החברתית של גופים הפועלים למטרות רווח (להלן - המגזר העסקי) וגם הם החלו לתרום ממשאביהם לקידום מגוון מטרות חברתיות.

מדינת ישראל מתמודדת לעיתים קרובות עם מצבי חירום, מרביתם על רקע ביטחוני. לרשויות השלטון יש אחריות להמשיך ולספק את השירותים שהן אחראיות עליהם גם במצבי חירום, אולם מטבע הדברים, המציאות המורכבת במצבים אלה מגדילה את צורכי הקהילה והמשק, וניסיון העבר הוכיח כי הרשויות מתקשות לספק לבדן את מכלול הצרכים הגדלים בעת 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 בין לבין 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 (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 2007)¹. הדוח הציג והדגיש את פעילותם הניכרת והמבורכת של גופים תורמים והתנדבותיים בימי המלחמה, ולצד זאת הובהר בדוח כי האחריות למילוי צורכי התושבים מוטלת על רשויות השלטון; כי רצוי שעיקר פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים תהיה פעילות משלימה בלבד לפעילות שבאחריות רשויות השלטון מתוך הקפדה על האוטונומיה של גופים אלה; וכי הישענות יתר של רשויות השלטון על גופים אלה, בייחוד אם היא נעשית בלא תכנון מוקדם ובלא תיאום עימם, עלולה ליצור בקרב האזרחים תחושת אי-ודאות בנוגע לסיוע שיקבלו מרשויות השלטון בעת חירום.

בדוח הומלץ בין היתר כי במישור הלאומי, בשיתוף נציגי גופים תורמים והתנדבותיים, תיבחן השאלה העקרונית של מקומם והשתלבותם של גופים אלה במערך הסיוע שיינתן לאוכלוסייה בעת חירום; וכי במסגרת גיבוש המדיניות הממשלתית בנושא תלובן גם השאלה העקרונית של אפשרות השתלבותם של כלל

¹ מבקר המדינה, **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה** (יולי 2007), "פעילות הגופים התורמים וההתנדבותיים והתיאום בינם ובין רשויות השלטון בעת המלחמה", עמ' 555 - 582.

הגופים התורמים וההתנדבותיים בהיערכות רשויות השלטון לעיתות חירום, ויסוכמו עקרונות מנחים בעניינים אלה.

בהמשך לדוח מבקר המדינה משנת 2007 הוביל משרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) עבודת מטה לגיבוש מדיניות ממשלתית בנוגע לשיתוף הפעולה בין גופים תורמים והתנדבותיים לרשויות השלטון,² ובהתבסס על עבודה זו קיבלה הממשלה בשנת 2008 החלטה בנושא "ייחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות" (להלן - החלטת הממשלה משנת 2008).³ במסגרת החלטה זו הכירה ממשלת ישראל בחשיבות פועלם של הגופים התורמים וההתנדבותיים הפועלים לקידום מטרות ציבוריות ובצורך בחיזוק השותפות בין רשויות השלטון לגופים אלה לבניית חוסנה של המדינה וקבעה כי מדיניותה היא לחזק ולבסס את היחסים בין רשויות השלטון לבין גופים אלה, מתוך שמירה על עצמאותם של הגופים ובלא לגרוע מאחריותה הכוללת של הממשלה לאספקת שירותי ליבה לציבור. בהמשך לכך, רשויות העוסקות באספקת צרכי האוכלוסייה בעת חירום ובהיערכות לחירום - ובהן משרד רה"ם, רשות החירום הלאומית במשרד הביטחון (להלן - רח"ל), פיקוד העורף בצה"ל (להלן - פקע"ר) ומשרדי ממשלה - חזרו והדגישו בשנים 2008 - 2023 את תרומתם של גופים תורמים והתנדבותיים לחוסנה של החברה, את הסיוע שלהם לרשויות השלטון בהתמודדות עם אתגרים בשגרה ובמצבי משבר בשל יכולתם לספק מענים מהירים וגמישים ואת חשיבות התיאום והשותפות עימם בעיתות שגרה וחירום.

בבוקר שמחת תורה התשפ"ד, שבעה באוקטובר 2023, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל באמצעות ירי של אלפי טילים וחדירה של אלפי מחבלים לאזור הנגב המערבי. בעקבות אירועים אלה שכללו פגיעה חמורה וחסרת תקדים בעורף הישראלי, הוכרז על מצב מיוחד בעורף ופרצה מלחמת חרבות ברזל. אחד מסימני ההיכר של מלחמת חרבות ברזל (הקרויה גם בשם "מלחמת התקומה"), בהתאם להחלטת הממשלה⁴ מיום 19.10.25. להלן בדוח זה - מלחמת חרבות ברזל) 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 - החל בהגנת יישובים ותמיכה בלחימה, דרך סיוע לנפגעים ולמפונים⁵, ועד לארגון יוזמות קהילתיות לחיזוק החוסן הלאומי. פעולות אלה לא היו רק תגובה על צרכים מיידיים אלא גם ביטוי לערכים עמוקים של ערבות הדדית וסולידריות אזרחית שמאפיינות את החברה הישראלית בשעת חירום.

² בעבודת מטה זו התבסס משרד רה"ם בין היתר על מסקנות ועדות מומחים שדנו בנושא בשנים קודמות, ובראשן ועדה ממשלתית בראשות מר יורם ארידור וועדה ציבורית בראשות פרופ' יצחק גל-נור. על ועדות אלה ראו דוח מבקר המדינה משנת 2007, עמ' 566. עבודת המטה כללה גם מפגשים עם גורמים מובילים במגזר השלישי ובמגזר העסקי.

³ החלטת הממשלה 3190, "ייחסי הממשלה, 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 ושיקופות", מסמך מדיניות (פברואר 2008).

⁴ החלטת הממשלה 3405, קריאת שם רשמי למלחמת חרבות ברזל (19.10.25).

⁵ להרחבה בנושא סיוע של מתנדבים למפונים ראו גם מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - פיניו אוכלוסייה וקליטתה** (2026), "מתן שירותי חינוך למפונים"; "מתן שירותי רווחה למפונים".

מטרותיה 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.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר 2024 עד יולי 2025, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את התיאום בין המערכת הממשלתית לגופים תורמים והתנדבותיים במלחמת חרבות ברזל (להלן גם - 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)⁶. כמו כן, כדי להעריך את חשיבות התיאום עם גופים אלה בחודשים הראשונים הקריטיים של המלחמה מבחינת השפעותיה על החברה והמשק, אסף וריכו משרד מבקר המדינה במסגרת ביקורת זו מידע ונתונים המצביעים על אומדן היקפי פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים ומאפייני הפעילות בעיקר בחודשים אלה.

הביקורת נעשתה ביחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם שהוקמה מכוח החלטת הממשלה משנת 2008, ברח"ל ובמשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו במרכז הסיוע לאזרח (להלן - מרס"ל) של פיקוד העורף (להלן - פקע"ר), באגף ממשל וחברה במשרד רה"ם שבמסגרתו פעלה היחידה בתקופת הביקורת, במשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות ובמשרד הרווחה והביטחון החברתי. נוסף על כך, לשם בחינת ההיערכות של משרדי ממשלה לפעילות מתואמת עם גופים תורמים והתנדבותיים בעת חירום ולבדיקת התיאום וההכוונה שהם ביצעו במלחמת חרבות ברזל, 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 כאמור⁷. בבדיקה של אומדן היקפי הפעילות של הגופים התורמים וההתנדבותיים במלחמה, מאפייני פעילות זו והאתגרים הכרוכים בה, הסתייע משרד מבקר המדינה ביועצות המתמחות בחקר פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים בישראל⁸ (להלן - היועצות).

⁶ אשר לממשקים בין רשויות שלטון ברמה המקומית והמחוזית ובין גופים התנדבותיים במהלך מלחמת חרבות ברזל, ראו, בין היתר, מבקר המדינה, **דוח מיוחד - פינוי אוכלוסייה וקליטתה** (2026).

⁷ המשרד לביטחון לאומי; המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה; משרד הבריאות; משרד החינוך; משרד החקלאות וביטחון המזון; משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה; משרד המשפטים; משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי; משרד העלייה והקליטה; משרד הפנים; משרד הרווחה והביטחון החברתי; משרד התחבורה והבטיחות בדרכים; משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות; משרד התרבות והספורט; המשרד להגנת הסביבה.

⁸ פרופ' מיכל אלמוג-בר, ראשת המכון לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה, האוניברסיטה העברית, ורונית בר, מנכ"לית המועצה הישראלית להתנדבות.

רקע כללי - חשיבות התיאום עם גופים תורמים והתנדבותיים במלחמת חרבות ברזל

כדי לאמוד את חשיבות יישומה של מדיניות ממשלתית לשיתוף פעולה עם גופים תורמים והתנדבותיים במלחמת חרבות ברזל, ריכז משרד מבקר המדינה מידע על פעילותם של גופים אלה במלחמה.

המידע נאסף מסקרים שביצעו היועצות בקרב גופים תורמים והתנדבותיים שפעלו במלחמה⁹, ממחקרים ודוחות גלויים¹⁰, מפלטפורמות גיוס תרומות ומתנדבים¹¹ ומפרוטוקולים של דיוני ועדות הכנסת שהתקיימו במהלך המלחמה ועסקו בנושא¹² (להלן - סקרים ומחקרים שריכז משרד מבקר המדינה). יצוין כי פעילות הגופים התורמים וההתנדבותיים במלחמה הייתה מגוונת, וחלקה נעשתה באמצעים טכנולוגיים שאינם חשופים לכלל הציבור (למשל, קבוצות ווטסאפ שהיקפן המוערך גבוה) או לא תועדה כלל. נוסף על כך, המידע שנאסף במסגרת הביקורת בדוח זה, מתמקד בחודשים הראשונים למלחמה, והאומדנים המוצגים בו באשר להיקפי ולשיעורי ההתנדבות והתרומות מבוססים על נתונים מהאוכלוסייה הבוגרת מעל גיל 18. לפיכך, ההערכות בדוח זה לגבי פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים במלחמת חרבות ברזל הם חלקיים ובהערכת חסר. עם זאת, חשיבותם אינה טמונה בכיסוי המלא של הפעילות, אלא בהצגת ההיקפים, המגמות והתובנות המרכזיים העולים מהפעילות.

⁹ סקרים אלה הובילו וביצעו היועצות במסגרת עבודתן במכון לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה באוניברסיטה העברית ובמועצה הישראלית להתנדבות: סקרים שנערכו ב-24.10.23 וב-13.11.23 וכללו מדגם מייצג של החברה הישראלית בגיל 18 ומעלה; סקר שנערך מ-15.1.24 עד 25.3.24 ובו נסקרו 106 יוזמות אזרחיות להתנדבות בנוגע לפעילותן במהלך המלחמה מאוקטובר 2023 עד סוף דצמבר 2023; סקר שנערך מ-1.1.24 עד 25.2.24 ובו נסקרו 251 עמותות בנוגע לפעילותן במהלך המלחמה מאוקטובר 2023 עד סוף דצמבר 2023. יצוין כי שני הסקרים האחרונים לא נערכו על מדגמים מייצגים, אך כללו מספר גדול של ארגונים שפעלו במלחמה. בעניין סקרים אלה ראו גם: המכון לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל, המועצה הישראלית להתנדבות, מנהיגות אזרחית - ארגון הגג של המגזר השלישי, ופורום הקרנות בישראל, פעילות החברה האזרחית במלחמת חרבות ברזל: מגמות ותובנות ראשוניות (2023); המכון לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל ומנהיגות אזרחית - ארגון הגג של המגזר השלישי, פעילות הארגונים החברתיים בישראל במלחמת חרבות ברזל (פברואר 2024); המכון לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל, המועצה הישראלית להתנדבות ומשרד הרווחה והביטחון החברתי, דפוסי נתינה בחברה הישראלית בעת מלחמה: שנתון ההתנדבות והמעורבות החברתית במלחמת "חרבות ברזל" לשנים 2023 - 2024 (להלן - דפוסי נתינה בחברה הישראלית בעת מלחמה).

¹⁰ המכון למשפט ופילנתרופיה, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב, "נותנים בגדול": דפוסי תרומה והתנדבות של ישראלים במלחמת חרבות ברזל" (להלן - המכון למשפט ופילנתרופיה, נותנים בגדול); ארגון "מעלה", אחריות תאגידית בשעת מלחמה: דוח מיוחד של דירוג מעלה לסקירת מהלכי החברות ברבעון האחרון של 2023 על רקע המלחמה (אפריל 2024) (להלן - דוח ארגון "מעלה"). "מעלה" הוא ארגון גג של כ-120 חברות מהמובילות במשק הישראלי, הפועל לקידום אחריות תאגידית ופיתוח סטנדרטים של ניהול אחראי בישראל; משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות, מיפוי תרומות יהדות התפוצות במלחמת חרבות ברזל" (מרץ 2024) (להלן - דוח משרד התפוצות);

Jewish Federation of North America, "Israel Emergency Fund Allocations Updates" (Week of 9.10.2024)

¹¹ ניתוח נתוני אמת מפלטפורמת Jgive, "מגמות תרומה בזמן מלחמה" (4.1.24); "תרומות בזמן מלחמת חרבות ברזל" (24.7.24); נתוני אתר גיוס ההמונים giveback, והאתרים Charidy, הייטק למען ישראל.

¹² פרוטוקול ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בנושא "דוח מיוחד בנושא פעילות הגופים התורמים וההתנדבותיים והתיאום בינם ובין רשויות השלטון בעת המלחמה" (30.10.23); פרוטוקול 43 מישיבת הוועדה המיוחדת לחיזוק ופיתוח הנגב והגליל של הכנסת בנושא "תיאום בין החברה האזרחית למשרדי הממשלה לצורך סיוע לנגב ולגליל" (23.10.23); פרוטוקול 45 מישיבת הוועדה המיוחדת לחיזוק ופיתוח הנגב והגליל בנושא "תיאום בין החברה האזרחית למשרדי הממשלה לצורך סיוע לנגב ולגליל" (31.10.23).

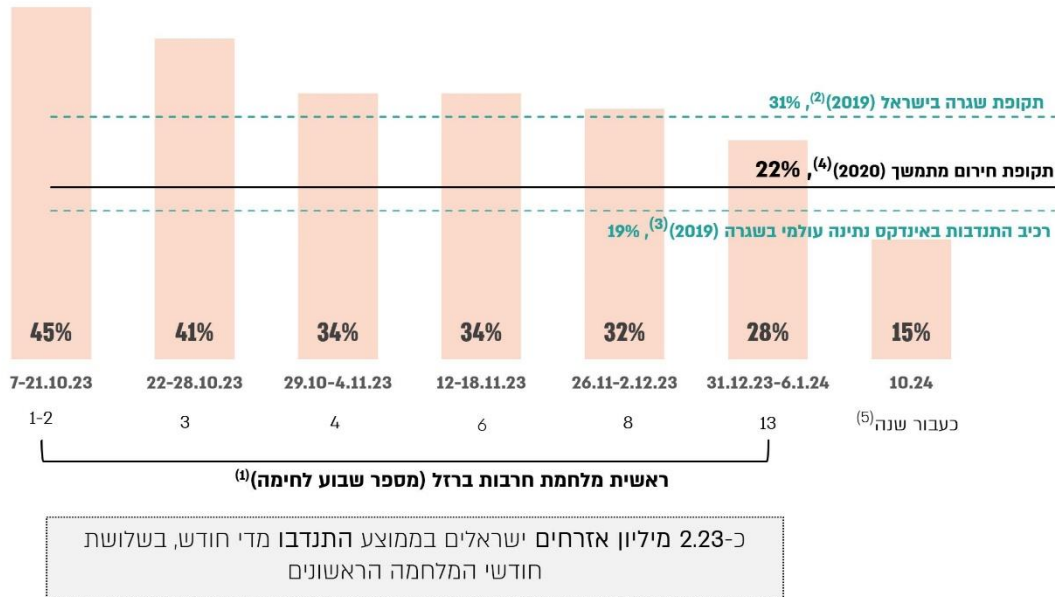
מהמידע שאסף וריכז משרד מבקר המדינה עולה כי פעילות תיאום והכוונה מצד רשויות השלטון לגופים תורמים והתנדבותיים במלחמה הייתה בבחינת צורך ממשי ומהותי, בעיקר בחודשי המלחמה הראשונים, וזאת בשל שני מאפיינים עיקריים: (א) שיעורי ההתנדבות והתרומות הגבוהים המעידים כי הפעילות האזרחית היא עוגן לסיוע משמעותי ומהיר בעת חירום; (ב) החפיפה בין תחומי פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים לבין תחומים שהטיפול בהם מצוי באחריות רשויות השלטון, ומכאן הצורך הגובר בתיאום. עוד עלה מהמידע שנאסף כי שני דפוסים אלה אפיינו את פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום קודמים בישראל, וכי במלחמת חרבות ברזל הם אף התרחבו והגיעו להיקפים חסרי תקדים - דבר שהגביר את הצורך בתיאום, הכול כמפורט להלן.

היקפי ההתנדבות והתרומות הגבוהים במלחמה

שיעורי ההתנדבות של אזרחים ישראלים בחודשים הראשונים למלחמה (אוקטובר עד דצמבר 2023) ולאחר כשנה (אוקטובר 2024)

בתרשים שלהלן מוצגים נתונים מתוך סקרים ומחקרים שריכז משרד מבקר המדינה המתייחסים לשיעורי ההתנדבות של אזרחים ישראלים במלחמת חרבות ברזל (מאוקטובר 2023 עד סוף דצמבר 2023) וכן כשנה לאחר מכן, באוקטובר 2024. הנתונים מושווים לשיעורי ההתנדבות בתקופות שגרה בישראל ובעולם (בשנת 2019) ולתקופת החירום המתמשכת במהלך תקופת מגפת הקורונה (בשנת 2020):

תרשים 1: שיעורי ההתנדבות של ישראלים (בוגרים מעל גיל 18) במהלך החודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל (אוקטובר עד דצמבר 2023) ובתקופת החירום המתמשכת כשנה לאחר פרוץ המלחמה (אוקטובר 2024), בהשוואה לשיעורי ההתנדבות במצב שגרה בישראל ובעולם (בשנת 2019) ובתקופת החירום המתמשכת בישראל במהלך תקופת מגפת הקורונה (בשנת 2020)



⁽¹⁾ נתוני המכון לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה באוניברסיטה העברית בירושלים והמועצה הישראלית להתנדבות (נתוני שבוע 1 - 2), והמכון למשפט ופילנתרופיה, נותנים בגדול (נתוני שבוע 3 - 13), בעיבוד משרד מבקר המדינה, ב-1% מתוך האוכלוסייה בישראל מעל גיל 18. יצוין כי הערכות משרד מבקר המדינה בביקורת זו באשר להיקפי פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים בחודשים אוקטובר - דצמבר 2023, מתייחסות לחלקו היחסי של חודש דצמבר 2023 מתוך השבוע ה-13.

⁽²⁾ לתקופת שגרה נבחרה שנת 2019 בישראל, טרום התקופה הלא יציבה מאז 2020 שבה התרחשו כמה עיתות חירום והחלפות שלטון תקופות.

⁽³⁾ אינדקס עולמי המבוסס על סקרים יציגים נרחבים ב-160 מדינות: Charities Aid Foundation (CAF), World Giving Index 2022: A global view of giving trends. יצוין כי בין ישראל לעולם יש הבדל תרבותי בהגדרת מהות ההתנדבות והתרומה.

⁽⁴⁾ המכון למשפט ופילנתרופיה, נותנים בגדול.

⁽⁵⁾ דפוסי נתינה בחברה הישראלית בעת מלחמה, המכון לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל, המועצה הישראלית להתנדבות ומשרד הרווחה והביטחון החברתי.

מהתרשים עולה כי שיעור ההתנדבות בעת שגרה בישראל גבוה פי כ-1.6 משיעור ההתנדבות העולמי (31% בישראל לעומת 19% בעולם בשנת 2019); כי בתחילת המלחמה, באוקטובר 2023, אף גדל שיעור ההתנדבות בישראל לכ-45% מכלל האוכלוסייה (כלומר כמעט כל אדם שני), והגיע לפי כ-1.5 לעומת

השגרה בישראל ולפי כ-2.4 לעומת השגרה בעולם בשנת 2019; וכי בנובמבר 2024, בחלוף כחודש וחצי למלחמה, עדיין היה שיעור ההתנדבות גבוה מהשגרה (כ-32% עד כ-34%).

עוד עולה מהתרשים כי עם התמשכות המלחמה חלה ירידה הדרגתית בשיעור ההתנדבות: בסוף דצמבר 2023, לאחר שלושה חודשי מלחמה, ירד שיעור ההתנדבות לכ-28% מכלל האוכלוסייה - נמוך מעט משיעור ההתנדבות בשגרה בישראל בשנת 2019; ובאוקטובר 2024, כשנה לאחר פרוץ המלחמה, פחת שיעור המתנדבים לכ-15% (כמחצית מבשגרה).

לפי סקר שעשו היועצות באוקטובר 2024, הגורמים העיקריים לירידה בהתנדבות עם התמשכות מלחמת חרבות ברזל היו חזרה של מתנדבים לעבודה ולשגרה, הפסקת פעילות ההתנדבות המאורגנת שבה השתתפו, צורך בטיפול בעניינים אישיים וירידה בתחושת הנחיצות והדחיפות בהתנדבות ביחס לתחילת המלחמה¹³.

הנתונים לעיל משקפים את ההתנדבות האזרחית יוצאת הדופן המאפיינת את תחילתו של אירוע חירום במדינה, ולצד זאת את הירידה ההדרגתית בהתנדבות המאפיינת מצב חירום מתמשך.

השווי הכספי המוערך של פעילות ההתנדבות בחודשים הראשונים למלחמה (אוקטובר עד דצמבר 2023)

בלוח שלהלן מוצגת הערכת משרד מבקר המדינה את שווייה הכספי של פעילות ההתנדבות (לא כולל תרומות בכסף ובשווה כסף) מראשית המלחמה באוקטובר 2023 ועד סוף דצמבר 2023, בחלוקה למגזרים:

¹³ לקריאה נוספת בנוגע לסיבות לצניחת שיעורי ההתנדבות כעבור שנה מפרוץ המלחמה, ראו דפוסי נתינה בחברה הישראלית בעת מלחמה, המכון לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל, המועצה הישראלית להתנדבות ומשרד הרווחה והביטחון החברתי, עמ' 35.

לוח 1 : הערכת משרד מבקר המדינה את השווי הכספי של פעילות ההתנדבות בחודשים הראשונים למלחמה (אוקטובר עד דצמבר 2023), לפי מגזרים*

המגזר	תקופת ההתנדבות	מספר המתנדבים	אומדן שווי כספי
מתנדבים ישראלים**	אוקטובר 2023	כ-2.80 מיליון	כ-2.80 מיליארד ש"ח***
	נובמבר 2023	כ-2.12 מיליון	כ-2.97 מיליארד ש"ח
	דצמבר 2023	כ-1.78 מיליון	כ-2.64 מיליארד ש"ח
מתנדבים מחו"ל	אוקטובר עד דצמבר 2023	כ-29,000	כ-147 מיליון ש"ח
סך הכול	אוקטובר עד דצמבר 2023	----	כ-8.56 מיליארד ש"ח

על פי נתוני סקרים ומחקרים, בעיבוד משרד מבקר המדינה * משרד מבקר המדינה העריך את השווי הכספי של פעילות ההתנדבות בגישה שמרנית, על בסיס מידע והנחות יסוד כמפורט בנספח א' לדוח זה.

** מספר המתנדבים הישראלים כולל התנדבות במסגרת מקומות עבודה במגזר העסקי.

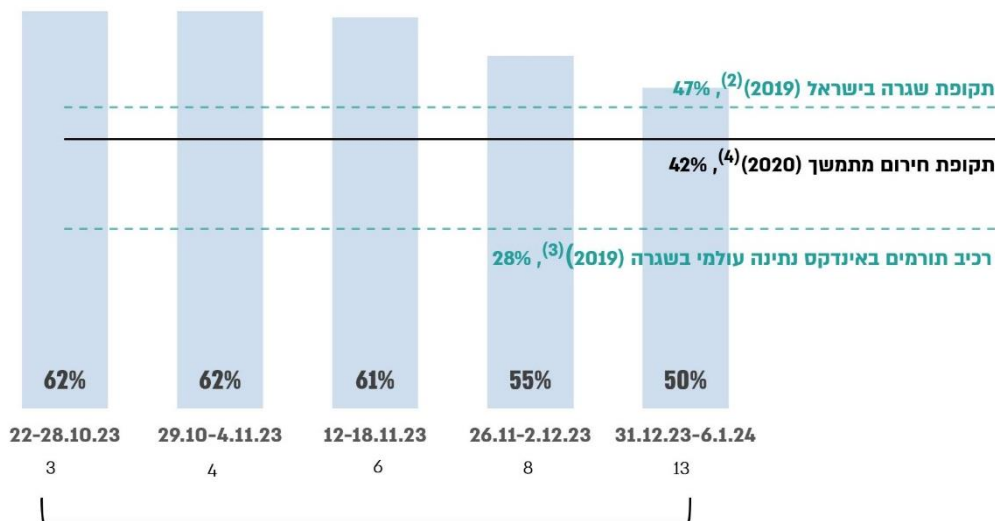
*** האומדן לחודש זה חושב לא לפי "חודש מלא" כפי שנעשה ביתר התקופות המוצגות בלוח, אלא בהתאם לחלק היחסי של אוקטובר לאחר פרוץ המלחמה.

מהלוח עולה שעל פי הערכת משרד מבקר המדינה, השווי הכספי הכולל של פעילות ההתנדבות בשלושת החודשים הראשונים של המלחמה (אוקטובר עד דצמבר 2023) הסתכם בכ-8.56 מיליארד ש"ח, בהערכה שמרנית.

שיעור התורמים הישראלים בחודשים הראשונים למלחמה (אוקטובר עד דצמבר 2023)

בתרשים שלהלן מוצג מידע מתוך סקרים ומחקרים שריכז משרד מבקר המדינה על שיעור התורמים שהם אזרחים ישראלים במלחמת חרבות ברזל מאוקטובר 2023 עד סוף דצמבר 2023, בהשוואה לשיעורם במצב שגרה בישראל ובעולם (שנת 2019) ובמצב החירום בישראל במהלך תקופת מגפת הקורונה (שנת 2020):

תרשים 2: שיעור התורמים של ישראלים (בוגרים מעל גיל 18) במהלך החודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל בחודשים (אוקטובר עד דצמבר 2023), בהשוואה לשיעור התורמים במצב שגרה בישראל ובעולם (שנת 2019) ובתקופת החירום המתמשכת בישראל במהלך תקופת מגפת הקורונה (שנת 2020)



(1) ראשית מלחמת חרבות ברזל (מספר שבועות לחימה)

כ-3.6 מיליון אזרחים ישראלים בממוצע תרמו מדי חודש, בשלושת חודשי המלחמה הראשונים

(1) נתוני המכון למשפט ופילנתרופיה, נותנים בגדול (נתוני שבוע 3 - 13 ושגרה), בעיבוד משרד מבקר המדינה, ב-% מתוך האוכלוסייה מעל גיל 18. יצוין כי הערכות משרד מבקר המדינה בביקורת זו באשר להיקפי פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים בחודשים אוקטובר - דצמבר 2023, מתייחסות לחלקו היחסי של חודש דצמבר 2023 מתוך השבוע ה-13. לתקופת שגרה נבחרה שנת 2019 בישראל, טרום התקופה הלא יציבה מאז 2020 שבה התרחשו כמה עיתות חירום והחלפות שלטון תכופות.

(3) אינדקס עולמי המבוסס על סקרים יציגים נרחבים ב-160 מדינות: Charities Aid Foundation (CAF), World Giving Index 2022: A global view of giving trends
(4) המכון למשפט ופילנתרופיה, נותנים בגדול.

מהנתונים עולה כי שיעור התורמים בישראל בשגרה גבוה פי כ-1.7 משיעור התורמים בעולם בשגרה (47% בישראל לעומת 28% בעולם בשנת 2019). עוד עולה מהתרשים כי בתחילת המלחמה, באוקטובר 2023, אף גדל שיעור התורמים לשיא של כ-62%, והגיע לפי כ-1.3 לעומת השגרה בישראל ולפי כ-2.2 לעומת השגרה בעולם. הירידה בשיעור התורמים עד סוף 2023 הייתה מתונה, ושיעור התורמים נותר גבוה מבשגרה (כ-55% בסוף נובמבר 2023, וכ-50% בסוף דצמבר 2023).

יצוין כי מדובר בשיעור תורמים גבוה ביותר, בייחוד לנוכח חוסר הוודאות הכלכלית של האוכלוסייה בישראל עקב הטלטלה שעבר שוק העבודה במלחמה והיעדרותם של כמיליון איש (כחמישית) מהמועסקים במשק ממקום עבודתם באוקטובר 2023, וכחצי מיליון איש בנובמבר 2023¹⁴.

השווי הכספי המוערך של פעילות תורמים בחודשים הראשונים למלחמה (אוקטובר עד דצמבר 2023)

בלוח שלהלן מוצגת הערכת משרד מבקר המדינה את שווייה הכספי של פעילות התורמים מראשית המלחמה באוקטובר 2023 ועד סוף דצמבר 2023, בחלוקה למגזרים:

לוח 2: הערכת משרד מבקר המדינה את השווי הכספי של פעילות תורמים (כסף ושווה כסף) בחודשים הראשונים למלחמה (אוקטובר עד דצמבר 2023), לפי מגזרים*

המגזר	תקופת התרומה	מספר התורמים	אומדן השווי הכספי
משקי בית בישראל	אוקטובר 2023	כ-3.94 מיליון איש	כ-0.81 מיליארד ש"ח
	נובמבר 2023	כ-3.69 מיליון איש	כ-0.76 מיליארד ש"ח
	דצמבר 2023	כ-3.18 מיליון איש	כ-0.65 מיליארד ש"ח
המגזר העסקי בישראל	אוקטובר 2023 עד דצמבר 2023	לפחות 220,000 עובדים	כ-0.61 מיליארד ש"ח
יהדות התפוצות	אוקטובר 2023 עד דצמבר 2023	כ-123 ארגונים ואנשים פרטיים	כ-3.39 מיליארד ש"ח
סך הכול	אוקטובר 2023 עד דצמבר 2023	----	כ-6.22 מיליארד ש"ח
קרנות פילנתרופיות בישראל	אוקטובר 2023 עד דצמבר 2023	---	מאות מיליוני ש"ח

על פי נתוני סקרים ומחקרים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* משרד מבקר המדינה העריך את השווי הכספי של פעילות התורמים (כסף ושווה כסף) בגישה שמרנית, על בסיס מידע והנחות יסוד כמפורט בנספח ב' לדוח זה.

מהלוח עולה שעל פי הערכות משרד מבקר המדינה, השווי הכספי הכולל של פעילות תורמים (כסף ושווה כסף) בשלושת החודשים הראשונים של המלחמה (אוקטובר עד דצמבר 2023) הסתכם בכ-6.22 מיליארד ש"ח, בהערכה שמרנית.

פעילות הגופים התורמים וההתנדבותיים בתחומים שהטיפול בהם נמצא באחריות רשויות השלטון

בדוח מבקר המדינה משנת 2007, שריכז מידע בנוגע לגופים תורמים והתנדבותיים שפעלו בזמן מלחמת לבנון השנייה, עלה כי חלק ניכר מפעילותם של גופים אלה התרכז במילוי צרכים בסיסיים בתחומים

מרכז המחקר והמידע של הכנסת, השפעת מלחמת חרבות ברזל על שוק העבודה (ינואר 2024), עמ' 5.

שהטיפול בהם באחריות רשויות השלטון, ובכלל זה אספקה וחלוקה של מזון לאוכלוסייה אזרחית ופינוי תושבים מאזורים מותקפים.

בביקורת הנוכחית נמצא כי בדומה לנעשה במלחמת לבנון השנייה (שנת 2006), חלק ניכר מפעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים בחודשים הראשונים למלחמה (אוקטובר עד דצמבר 2023) גם נעשה בתחומים שהטיפול בהם נמצא באחריות רשויות השלטון, כמפורט להלן:

1. סיוע לאזרחים שנפגעו במלחמה: תחום פעילות מרכזי בקרב הציבור, ובייחוד בקרב קרנות פילנתרופיות, לנוכח הממדים הגדולים של האוכלוסיות שנפגעו. פעולות הסיוע התמקדו באספקת ציוד ותמיכה נפשית לאוכלוסיות מוחלשות, למפונים¹⁵ ולאוכלוסיות נוספות שנפגעו מהמלחמה (כמו משפחות של חטופים, משפחות שכולות, פצועים, משפחות של פצועים ומשפחות משרתי מילואים); אספקת שירותים חומריים ונפשיים חיוניים לקהילות וליחידים, ובייחוד למפונים, לנפגעי המלחמה ולאוכלוסיות מוחלשות; סיוע במימוש זכויות לאוכלוסיות שנפגעו מהמלחמה; ותרומות לשיקום תשתיות שנפגעו ולפעילות בתחומי החינוך.

2. סיוע לכוחות הביטחון וההצלה: תחום פעילות מרכזי נוסף בקרב הציבור, המגזר העסקי וקרנות פילנתרופיות. הסיוע התמקד בתרומות ישירות של ציוד ומזון לחיילים ולכיתות כוננות; ובהשתתפות במגוון פעולות שינוע, חילוץ והצלה.

3. ייזום וביצוע של פעילות הסברה: פעילות זו עשו בהתנדבות משפיענים ואזרחים מן השורה ברשתות החברתיות ובאמצעי התקשורת בשלל שפות כחלק מהמאבק על התודעה העולמית בנוגע לטבח השבעה באוקטובר ולמלחמה.

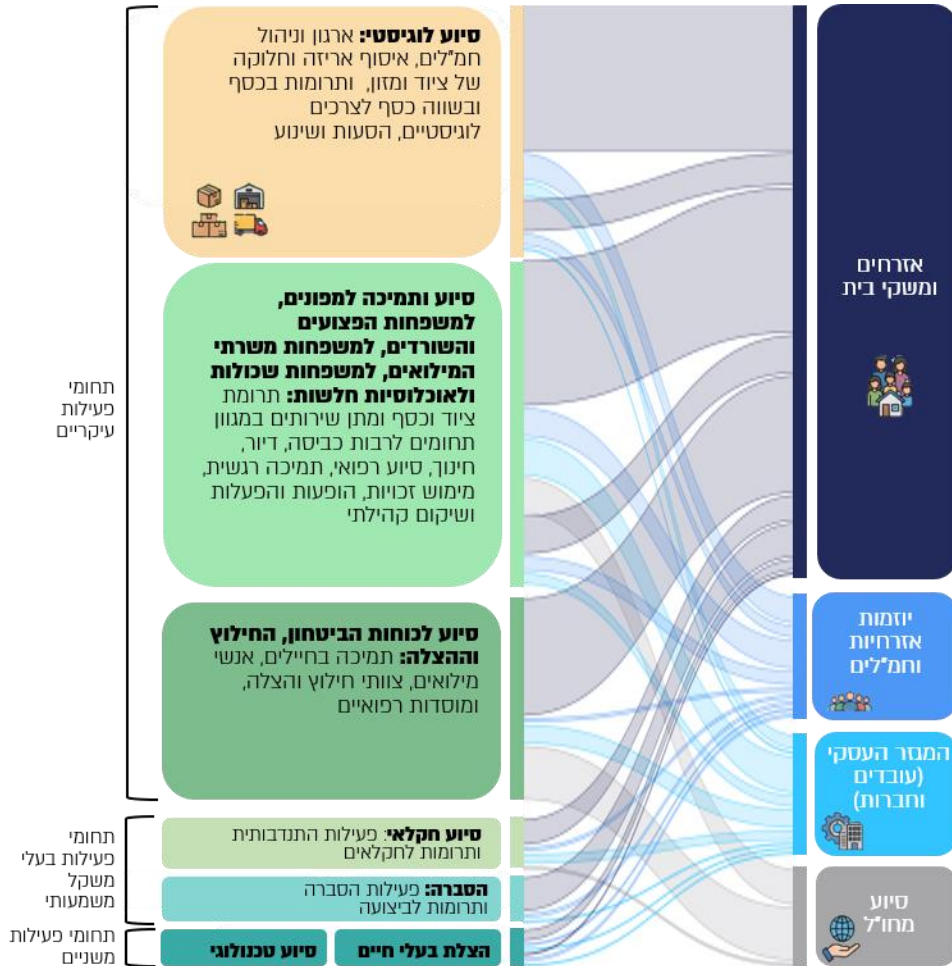
4. סיוע לחקלאים: בעקבות המלחמה נוצר משבר כוח אדם חמור בחקלאות הישראלית. בסמוך לאחר פרוץ המלחמה הגיעו עשרות אלפי מתנדבים לסייע לחקלאים בקטיף ובשמירה על היבול החקלאי שהצטבר בשטח. פעילות זו, בהיקף של מאות אלפי ימי התנדבות, הצילה תוצרת חקלאית בשווי של מאות מיליוני ש"ח במהלך המלחמה וגם הפחיתה את אובדן המזון בתקופה זו¹⁶.

התרשים שלהלן מציג את התחומים שבהם פעלו הגופים התורמים וההתנדבותיים בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023:

¹⁵ בעניין סיוע של מתנדבים במתן טיפולי נפש למפונים ראו מבקר המדינה, דוח מיוחד - הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל (2025).

¹⁶ בתשעת חודשי המלחמה הראשונים קטפו מאות אלפי מתנדבים כ-54,000 טונה תוצרת חקלאית והצילו מזון בשווי 240 מיליון ש"ח. ראו לקט ישראל, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות, הדוח הלאומי 23 - 24: אובדן מזון והצלת מזון בישראל (מרץ 2025), עמ' 16. על היערכות משרד החקלאות וביטחון המזון להפעלת מתנדבים בחירום ופעולותיו להפעלת מתנדבים במהלך המלחמה ראו דוח מיוחד של מבקר המדינה, "ענף החקלאות במלחמת חרבות ברזל", ספטמבר 2025, עמ' 89 ו-105.

תרשים 3: תחומי פעילות הגופים התורמים והתנדבותיים 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 ומשניים (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 מההגדרות של תחומי הפעילות בתרשים, נובעת מהשונויות במינוחים שבהם נעשה שימוש בסקרים ובמחקרים.

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

מהתרשים עולה כי פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים בחודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל (אוקטובר עד דצמבר 2023) התמקדה במילוי מגוון רב של צרכים בסיסיים - אספקת מזון, ציוד ושירותים לאזרחים שנפגעו במלחמה ולכוחות הביטחון וההצלה - שהאחריות לאספקתם היא של רשויות השלטון. עוד עולה מהתרשים כי גופים תורמים והתנדבותיים פעלו גם בייזום ובביצוע של פעילות הסברה במאבק על התודעה העולמית בנוגע לטבח שבעה באוקטובר ולמלחמה, ובסיוע לחקלאים - שהם תחומי פעילות התנדבותיים חדשים ביחס לאירועי חירום קודמים, שגם הטיפול בהם מצוי באחריות רשויות השלטון.

יודגש כי עוד בנובמבר 2023, כחודש לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, פנה מבקר המדינה לראש הממשלה במכתב והביא לידיעתו ולטיפולו את הכשלים ואת הפערים העיקריים הנוגעים לטיפול בעורף האזרחי שעלו מסיורים רבים שערך משרד מבקר המדינה ברחבי הארץ בחודש הראשון למלחמה ומתוך בירור פרטני של תלונות הציבור שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה. במכתב זה, בין היתר, שטח מבקר המדינה בפני ראש הממשלה את המציאות שבה מפונים ורשויות מקומיות נעזרים במתנדבים ובתורמים בתחומים שהטיפול בהם הוא באחריות רשויות שלטון¹⁷, בשל היעדר היערכות ממשלתית ראויה לשעת חירום ובשל התארגנות ממשלתית איטית והדרגתית למילוי הצרכים, וקרא לנקוט פעולות שישפרו במהירות את המערכים הממשלתיים השונים.



לפי ממצאי הביקורת, בתחילת מלחמת חרבות ברזל, באוקטובר 2023, התנדב כמעט כל אזרח שני מהאוכלוסייה הבוגרת בישראל, לסייע למילוי צורכי העורף והחזית - שיעור התנדבות גבוה בהשוואה לתקופת שגרה בישראל (2019) שבה התנדב אזרח אחד מכל שלושה, ולממוצע עולמי באותה השנה (2019) - אזרח אחד מכל חמישה. מספר האזרחים הישראלים שהתנדבו מדי חודש, במהלך שלושת החודשים הראשונים של המלחמה, עמד על כ-2.23 מיליון איש בממוצע.

לצד התנדבות יוצאת דופן זו, במהלך שלושת חודשי המלחמה הראשונים, תרמו בממוצע מדי חודש כ-3.6 מיליון אזרחים ישראלים (המהווים כ-56% מהאוכלוסייה הבוגרת בישראל) - מזון, ציוד או כסף; עשרות אלפי מתנדבים הגיעו מחו"ל לסייע בישראל, ויהדות התפוצות תרמה כ-3.39 מיליארד ש"ח (המהווים כ-55% מסך התרומות בחודשים אלה).

לפי הערכות שמרניות של משרד מבקר המדינה, השווי הכספי של פעילות ההתנדבות והתרומות, בכסף ובשווה כסף, בשלושת החודשים הראשונים של המלחמה (אוקטובר עד דצמבר 2023) נאמד בכ-14.78 מיליארד ש"ח, כאשר כ-60% ממנו (כ-8.56 מיליארד ש"ח) מגלם שעות התנדבות וכ-40% (כ-6.22 מיליארד ש"ח) הן תרומות בכסף ובשווה כסף. 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 הוצאות

¹⁷ בין היתר, פינוי נפגעים, קבלת ציוד בסיסי של מזון וביגוד, קבלת שירותי בריאות הנפש והקמת כיתות כוננות.

ביטחוניות, וכ-11.8 מיליארד ש"ח למילוי צרכים אזרחיים)¹⁸. משמעות הדבר היא שהיקף הפעילות של גופים תורמים והתנדבותיים בחודשים קריטיים אלה של תחילת המלחמה, היה גדול בכשלושה מיליארד ש"ח מהתקציב שהקצתה המדינה לצרכים אזרחיים.

מממצאי הביקורת עולה כי לפחות בשלושת החודשים הראשונים של המלחמה 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 ההצלה. בהתאם לסקרים שביצעו היועצות, פעילותם של רבים מגופים אלה נעשתה מהסיבות הללו: (א) צורך לתרום בזמן משבר ולהירתם למאמץ המלחמתי; (ב) היעדר מענה יעיל ומהיר של המערך הממשלתי לצרכים; (ג) תגובה לתחושת כאוס ולמחסור בציוד ובשירותים.

משרד מבקר המדינה מבקש לציין את פעילותם המבורכת של הגופים התורמים וההתנדבותיים במלחמת חרבות ברזל, שנרתמו באופן מיידי וחסר תקדים לסייע לכוחות הביטחון בחזית ולאזרחים בעורף, ובכך תרמו תרומה משמעותית לחוסנה של המדינה. הירתמות זו ממחישה את תפקידם המהותי של גופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום.

ההתגייסות המידית ורחבת ההיקף האמורה, שעיקרה בתחומי פעילות שהטיפול בהם מצוי באחריות רשויות השלטון, מחזקת את הצורך בתשתית לתיאום בין רשויות השלטון לבין הגופים התורמים וההתנדבותיים ולהכוונתם, אשר תגדיל את הסיכוי שבמצבי חירום יסופקו כל צורכי האוכלוסייה, באופן יעיל, מועיל ומהיר, מתוך הקפדה על שמירת האוטונומיה של הגופים שבחירת תחומי פעילותם נתונה לשיקול דעתם הבלעדי, ובלא לגרוע מאחריות רשויות השלטון לאספקת צורכי האוכלוסייה בעיתות חירום¹⁹.

ליקויים בהיערכות הממשלה לפעילות מתואמת עם גופים תורמים והתנדבותיים בעת חירום והשפעתם במלחמת חרבות ברזל

הפעלת מערך תפקודי רב-משתתפים יעיל ומהיר בשעת חירום מחייב היערכות מוקדמת הכוללת ריכוז מידע רלוונטי והנגשתו לכל השותפים, גיבוש תכניות פעולה, הקמת מנגנוני הפעלה לרבות קביעת גורמים מוסמכים ותחומי אחריות, ותרגול הפעלת המנגנונים. בשורה של החלטות ופעולות הניחה הממשלה תשתית נורמטיבית לתיאום עבודת משרדי הממשלה עם גופים תורמים והתנדבותיים. על בסיס נורמות

¹⁸ ראו בעניין זה מבקר המדינה, דוח מיוחד, "ההיערכות הכלכלית לאירוע מלחמה וניהול תקציבי מלחמת חרבות ברזל בשנים 2023 - 2024" (נובמבר 2025), עמ' 19.

¹⁹ בעניין זה יצוין כי באוקטובר 2016 קיבלה הממשלה החלטה בדבר "שיפור המוכנות למצבי חירום" (החלטת ממשלה 2017, סעיף 1), ונקבע בה כי כל משרד ממשלתי ינקוט את הפעולות הדרושות כדי להבטיח מבעוד מועד כי שירותים ומוצרים שהם חיוניים לקיום האוכלוסייה, שהוא מספק בשגרה או שאספקתם מצויה בתחום אחריותו, יינתנו גם במצב חירום. להרחבה באשר לצורכי הציבור במידע ובשירותים ממשלתיים בזמן מלחמת חרבות ברזל, ראו דוח מיוחד של מבקר המדינה על "הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל", 3.9.25, עמ' 33.

אלו שיפורטו בהמשך בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות הממשלתית לפעילות מתואמת עם גופים תורמים והתנדבותיים בעת חירום בטרם פרצה מלחמת חרבות ברזל, ואת מידת התיאום הלכה למעשה במלחמה.

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

לפי החלטת הממשלה משנת 2008, אחד האמצעים למימוש מדיניות הממשלה לחיזוק שיתוף הפעולה בין המגזר הממשלתי למגזר הגופים התורמים וההתנדבותיים הוא **הקמת יחידה מייעצת במשרד רה"ם שתקדם שיתופי פעולה ושיח מתמשך בין המגזרים** במסגרת תהליכי תכנון וביצוע של מדיניות הממשלה, **תרכז את הידע הקיים בתחומי עיסוקה, תלווה את עבודת המטה בנושאים אלה בממשלה, ותקדם את יעדי מדיניות הממשלה שנקבעו בהחלטה (להלן - היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים או היחידה).**

לפי פרסומיה של היחידה במרשתת²⁰, מאז הקמתה בשנת 2008 היא משמשת **הגוף המקצועי הממשלתי האחראי לקידום תפיסה, מיומנויות, תשתיות ודרכי פעולה לעבודה רב-מגזרית, תוך הסרת חסמים, חיזוק האמון בין המגזרים והרחבת מעגל בעלי התפקידים וסוכני השינוי שיאמצו כלים של שיתופי פעולה רב-מגזריים על בסיס קבוע**, לטובת קידום מטרות למען הכלל. לשם כך פועלת היחידה בשתי זירות עיקריות:

א. **הזירה הפנים-ממשלתית**: מול משרדי הממשלה;

ב. **הזירה החוץ-ממשלתית**: מול ארגוני החברה האזרחית, הקרנות הפילנתרופיות והמגזר העסקי התורם למטרות ציבוריות.

ביוני 2024 מסר אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם שבמסגרתו פועלת היחידה למשרד מבקר המדינה כי אין ליחידה סמכויות ביצוע או הנחייה מחייבות בנוגע לפעילות הרב-מגזרית בממשלה; וכי פעילות היחידה נשענת על היותה **גוף המפתח ידע, מידע ופרקטיקות לטובת עבודה רב-מגזרית**, מיעץ למשרדי הממשלה בנושא **ובעל מומחיות בעולמות התוכן הרלוונטיים**, ומתוך כך **כלל מאמצי היחידה מרוכזים ברתימות שותפויות בין משרדי ממשלה לגופים תורמים והתנדבותיים ובבניית תשתיות לשיתופי פעולה אלה.**

עוד מסר אגף ממשל וחברה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2025 כי בהיבט הארגוני, התפקיד שהטילה הממשלה על היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים - התבצע עד נובמבר 2023 על ידי שתי עובדות: מנהלת היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים ומרכזת בכירה לשיתופי פעולה רב-מגזריים, וזאת כחלק מצוות אגפי שבעלי תפקידים אחרים בו עסקו בתחום של שיתוף ציבור²¹; מנובמבר 2023 ביצעה את תפקידי

²⁰ "אודות היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים" (31.5.22).

²¹ אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם אחראי הן לקידום תהליכי שיתוף ציבור בעבודת משרדי הממשלה והן לקידום תהליכי שותפות רב-מגזרית בעבודת משרדי הממשלה. **שיתוף ציבור** בעבודת הממשלה הוא תהליך במסגרתו משרדי

היחידה רק מנהלת אחת בתמיכה של כמה בעלי תפקידים אחרים שעסקו בתחום שיתוף הציבור; החל ביולי 2024 אוחד באגף תחום שיתופי הפעולה הרב-מגזריים עם תחום שיתוף הציבור, וסך הכול פועלים בתחום המאוחד ארבעה עובדים וסטודנט. עוד מסר האגף כי לתחום שיתופי הפעולה הרב-מגזריים אין תקציב ייעודי ופעילותו נעשית במסגרת תקציב האגף²².

משרד מבקר המדינה בדק את פעילותה של היחידה בכמה נושאים הנוגעים לחיזוק שיתוף הפעולה הרב-מגזרי ולבניית תשתית שהיא חיונית להיערכות לעבודה רב-מגזרית במצבי חירום ולהפעלתה באופן מיטבי במצבים אלה. להלן ממצאי הביקורת:

1.1. מיפוי צרכים של גופים ממשלתיים לשם שילוב גופים תורמים והתנדבותיים בפעילותם במצבי חירום

אירועי חירום מנוהלים ביעילות כאשר יש מערך שגרתי הקובע את חלוקת התפקידים הבסיסית בין הגופים המגיבים במצבי חירום. חלוקת תפקידים זו מתבססת על תחומי האחריות, על היכולות ועל המשאבים העומדים לרשותם של הגופים. השירותים והמוצרים שמדינת ישראל מבקשת להעניק לאזרחיה במצבי חירום הם יכולות הליבה שאליהן נדרש להיערך. בתחומים שיש בהם מחסור במשאבים בשגרה ייתכן כי החוסר יתעצם בעת חירום, וגם מטעם זה חיוני לתאם מראש את שיתוף הפעולה הנדרש.

מתשובתה של היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם ביוני 2024 לשאלות משרד מבקר המדינה עלה כי היחידה סבורה כי אין זה מתפקידה לבצע בעת שגרה מיפוי בסיסי מול משרדי ממשלה של התחומים העיקריים שבהם יש צורך לשלב גופים תורמים והתנדבותיים לשם השלמת פעולות המשרדים בעת חירום. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2026 הסביר אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם, שבמסגרתו כאמור פועלת היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים, כי לדעתו המידע והידע שבאחריות היחידה לרכז ולהנגיש בכל הנוגע למצבי חירום קשורים רק לפעילות הממשלתית הננקטת בכל מצב חירום עם התרחשותו ולמענה המשלים של גופים תורמים והתנדבותיים שנדרש באותו מצב

ממשלה מזמינים בעלי עניין, מומחים, קבוצות מהציבור והציבור בכללותו להיות מעורבים ברמות שונות בתהליכי קבלת החלטות, עיצוב מדיניות ויישומה. מטרת השיתוף היא טיוב החלטות הממשלה: שיהיו עדכניות, רלוונטיות וישימות יותר. כך למשל, בשנת 2023 כמחצית מתהליכי השיתוף הממשלתיים בוצעו לטובת עיצוב מדיניות חדשה או קבלת משוב למדיניות קיימת, להרחבה בנושא זה ראו "דוח מיפוי תהליכי שיתוף ציבור במשרדי הממשלה וביחידות הסמך לשנת 2023", אגף ממשלה וחברה משרד רה"ם. לצד זאת, שיתוף פעולה רב-מגזרי שבו עוסק דוח זה הוא תהליך במסגרתו משרדי הממשלה וגופים תורמים והתנדבותיים משתפים פעולה במטרה לקדם את שילובם היעיל והמועיל של גופים אלה כמערך משלים למערך השירותים הממשלתיים, תוך שמירה על עצמאותם של הגופים ובלא לגרוע מאחריותה של הממשלה לאספקת שירותי ליבה לציבור. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2026 ציין אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם כי במדריך לשיתוף ציבור בעבודת הממשלה שהאגף כתב ופרסם בשנת 2017 מצוינות שלוש רמות של שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות: (א) קבלת מידע ונתונים; (ב) היוועצות; (ג) גיבוש מדיניות במשותף; וכי היבטים של היוועצות וגיבוש מדיניות במשותף משמשים חיבור לתחום השותפות הרב-מגזריות, ועל כן האגף גיבש תפיסה מקצועית ולפיה שני התחומים הם רצף של פעולות והחל ביולי 2024 איחד מבחינת המבנה הפנים-ארגוני את הטיפול בהם באגף.

למען הבהירות והנוחות, בעת התייחסות לדוח זה לפעילות אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם בתחום שיתופי הפעולה הרב-מגזריים - ייעשה שימוש במונחים "היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים" או "היחידה".

חירום, וזאת בנוגע לסוגיות חברתיות וכלכליות בלבד. האגף מסר כי מאז שנת 2008 הוא מממש אחריות זו באמצעות הפעלת שולחן עגול רב-מגזרי בשעת חירום, הכולל נציגים של משרדי ממשלה ושל ארגוני גג של גופים תורמים והתנדבותיים ומשמש אחד המנגנונים המרכזיים שבידי האגף לתיאום עבודה רב-מגזרית במצבי חירום²³. האגף הסביר כי בהתאם לכך, מייד עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל הוא כינס את השולחן העגול הרב-מגזרי בחירום ולפי החלטות שהתקבלו בשולחן בנוגע לסוגיות חברתיות וכלכליות שבהן יש למקד את העבודה הרב-מגזרית במלחמה, הפעיל האגף שולחנות משנה שעסקו בחמישה עולמות תוכן שנבחרו (ילדים ונוער, מענים פסיכו-סוציאליים, סיוע למסייעים, חוסן כלכלי של הפרט וחוסן כלכלי ואיתנות של המגזר העסקי), באופן שנציגי ארגוני הגג של גופים תורמים והתנדבותיים שהשתתפו בשולחנות קיבלו את תמונת המצב בנוגע לפעילות הממשלה ולצרכים ולחסרים במלחמה בעולמות תוכן אלה. עוד מסר האגף בתשובתו כי הוא סיפק שקיפות מרבית לפעילות השולחנות בקבוצות ווטסאפ רב-מגזריות שונות ובאתר שלו במרשתת (אינטרנט), ובמהלך המלחמה הוא גם יזם סדרת מפגשים בין מנכ"לי משרדי ממשלה לבין עמותות שהיו מעוניינות בכך. לדברי האגף, פעילות מגוונת זו שהוא הוביל יצרה הנגשה דינמית של מידע אמין ורלוונטי לגופים התורמים וההתנדבותיים במהלך מלחמת חרבות ברזל לגבי התחומים שבהם המשרדים השונים מעוניינים לשלב גופים תורמים והתנדבותיים, בהתאם לנסיבות המשתנות ולצרכים באותה עת.

משרד מבקר המדינה מציין כי אין לקבל את טענת אגף ממשל וחברה ולפיה המידע והידע שבאחריות היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים לרכז ולהגיש בכל הנוגע למצבי לחירום הם רק המידע והידע המתגבשים עם פרוץ מצבי חירום: בהפקת לקחים שהאגף ביצע ופרסם במרץ 2025 לגבי פעילות השולחנות העגולים במלחמת חרבות ברזל הוא בעצמו קבע כי במצבי חירום גובר הצורך במתן מענה מהיר על הפערים, וכי הצלחת פעילות רב-מגזרית בחירום תלויה במידה ניכרת בהיערכות מקדימה שנכון שתיעשה בהובלת אגף ממשל וחברה, על בסיס נתונים וידע רלוונטיים שירוכזו ויוגשו בזמן שגרה²⁴. כמו כן יצוין כי העובדה שבד בבד עם הפעלת השולחן העגול הרב-מגזרי בחירום נדרש אגף ממשל וחברה להפעיל במהלך המלחמה פורומים גופים ותהליכים אחרים, לשם הנגשת מידע לגופים תורמים והתנדבותיים, מחדדת את הצורך בכך שהיחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים שפועלת בו תרכז ידע בשגרה לגבי הפערים הבסיסיים המסתמנים בפעילות הממשלתית בחירום ותגיש אותו בשגרה לגופים התורמים וההתנדבותיים. זאת כדי שיוכלו לתת מענה על פערים אלה ביעילות עם פרוץ מצב החירום, אם יחליטו לעשות זאת.

23

נוסף על הקמת היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים, נקבע בהחלטת הממשלה משנת 2008 כי "משרדי ממשלה יקיימו שיח מתמשך עם ארגונים ללא כוונת רווח (להלן - אלכ"רים) וגורמים בקהילה העסקית התורמים להשגת מטרות ציבוריות, ככל שהצדדים מעוניינים בכך ובהתאם לכללים שייקבעו, לרבות במסגרת מספר קבוצות דיון (להלן - 'שולחנות עגולים')"; וכי "על משרד ראש הממשלה, בשיתוף משרדים נוספים, לפעול לקיומו של שיח זה, תוך קידום מעורבותן של הרשויות המקומיות בתהליך בעתיד". להרחבה בעניין הפעלת השולחנות העגולים במלחמת חרבות ברזל, ולפעולות נוספות שביצע אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם במלחמה, ראו - דוח מיוחד של מבקר המדינה על "הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך המלחמה", ספטמבר 2025, עמ' 102; המכון לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל, ג'וינט אלכא ואגף ממשל וחברה במשרד רה"ם, "תובנות ומסקנות מפעילות השולחן העגול הרב-מגזרי במשרד ראש הממשלה ומשולחנות המשנה במלחמת חרבות ברזל" (2025); והפרק בהמשך דוח ביקורת זה העוסק ב"דיווחי היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם על פעילותה לפני המלחמה ובמהלכה ועל חסמים ביכולתה לממש את תפקידיה".

24

להרחבה בנושא ראו "השולחן העגול הרב-מגזרי במשרד ראש הממשלה בראי הובלת שותפויות רב-מגזריות בממשל בצל מלחמת חרבות ברזל", מרץ 2025, אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם.

בשנת 2008 הקימה הממשלה יחידה ייעודית במשרד רה"ם שתשמש גוף מקצועי-ממשלתי האחראי לקידום שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה לגופים תורמים והתנדבותיים על בסיס קבוע. נמצא כי בפרוץ מלחמת חרבות ברזל (בסוף שנת 2023) לא ביצעה יחידה זו מיפוי בסיסי מול משרדי ממשלה של התחומים העיקריים שבהם יש צורך לשלב גופים תורמים והתנדבותיים לשם השלמת פעולות המשרדים בעת חירום. זאת אף שנכון היה שפעולת מיפוי זו תיעשה כחלק מהתפקיד שהטילה הממשלה על היחידה לרכז ידע בתחום עיסוקה וללוות מקצועית את פעילות משרדי הממשלה למימוש מדיניות הממשלה בתחום זה.

בהיעדר היערכות מוקדמת כנדרש, עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, לא היה ביחידה מידע מרוכז לגבי התחומים העיקריים שבהם יש צורך לשלב גופים תורמים והתנדבותיים בעת חירום. מידע זה והנגשתו לגופים תורמים והתנדבותיים - שפעלו בהיקפים ובתחומי פעילות נרחבים שהאחריות לטיפול בהם מצויה בידי משרדי ממשלה - היו חיוניים להפעלתם היעילה של הגופים במלחמה, בייחוד לנוכח ההתארגנות הממשלתית האיטית במילוי הצרכים במלחמה ובגיבוש תמונת מצב אחודה.

פער זה מתחדד לנוכח הערתו של מבקר המדינה עוד בשנת 2007, בסמוך לפני הקמת היחידה, שכחלק מהיערכות הממשלתית למצבי חירום יידעו הגופים הממשלתיים את הגופים התורמים וההתנדבותיים מבעוד מועד על התחומים העיקריים שיש צורך שיפעלו בהם בעת חירום כדי להשלים את פעולתם של הגופים הממשלתיים; הצורך במתן מענה על הפער גובר לנוכח העובדה שמרבית משרדי הממשלה (כ-67%, 10 מתוך 15) שקיימו קשר עם גופים תורמים והתנדבותיים במלחמת חרבות ברזל, או שבתחומי פעילותם פעלו גופים אלה, מסרו למשרד מבקר המדינה כי כחלק מהיערכותם לעת חירום הם לא מיפו את התחומים העיקריים שמומלץ כי גופים אלה ישתלבו בהם במסגרת הסיוע בעת חירום (המשרדים שלא ביצעו מיפוי זה הם: המשרד לביטחון לאומי; משרד החקלאות וביטחון המזון; משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה; משרד המשפטים; משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי; משרד הפנים; משרד התחבורה והבטיחות בדרכים; משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות, משרד התרבות והספורט; והמשרד להגנת הסביבה)²⁵.

קידום מועיל של שיתופי פעולה רב-מגזריים בחירום מצריך היערכות לכך בעת שגרה, ובכלל זה מבחינת חלוקת העבודה העקרונית בין הגופים מהמגזרים השונים הפועלים בעת חירום. מומלץ כי היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם תמלא את תפקידה לקדם שיתופי פעולה אלה, גם באמצעות נקיטת פעולות בזמן שגרה מול משרדי הממשלה למיפוי התחומים העיקריים שבהם יש צורך לשלב גופים תורמים והתנדבותיים כמענה משלים לפעולות המשרדים בעת חירום, וכי המשרדים יבצעו מיפוי זה. עוד מומלץ כי ממצאי מיפוי זה יפורסמו - על ידי היחידה או ישירות על ידי משרדי הממשלה - לגופים תורמים והתנדבותיים בזמן שגרה כדי שיוכלו להיערך לפעילות

25 המשרדים שביצעו מיפוי הם: המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה; משרד הבריאות; משרד החינוך; משרד העלייה והקליטה; משרד הרווחה והביטחון החברתי. לפירוט באשר להיערכותם של משרדי ממשלה לחירום ותפקודם במלחמת חרבות ברזל ראו: מבקר המדינה, דוח מיוחד, מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל - הטיפול באוכלוסייה (2025), "הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל"; "הפעלת מרכזי החוסן ביישובי קווי העימות מפרוץ מלחמת חרבות ברזל"; מבקר המדינה, דוח מיוחד, ענף החקלאות במלחמת חרבות ברזל.

מתואמת ויעילה בתחומים הנדרשים אם יהיו מעוניינים בכך; וכי היחידה תפעל לעדכון המידע באופן קבוע. בכך תניח היחידה תשתית חיונית לפעילות מתואמת בין משרדי הממשלה לגופים שתוביל לסיוע יעיל ואפקטיבי בעת חירום.

1.2. הנגשת מידע למשרדי ממשלה על גופים תורמים והתנדבותיים לשם הפעלתם בעת חירום

אפיון פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים וסיווגם בשגרה לפי סוגי הסיוע שהם יכולים ומעוניינים להציע במצבי חירום (ידע, ציוד ושירותים) חיוניים לשילובם היעיל בסיפוק צורכי האוכלוסייה בעת חירום. בדוח מבקר המדינה משנת 2007 הודגש, בין היתר, הצורך לרכז מידע על מאפייני פעילותם של הגופים התורמים והתנדבותיים כדי לאפשר ניתוח נתונים, הפקת לקחים ואפיון ההיערכות להכוונתם בעת חירום. כעשר שנים לאחר מכן, בשנת 2017, במסגרת המלצות עבודת מטה שמטרתה הייתה לשפר את שיתוף הפעולה הרב-מגזרי בעת חירום (להלן בתת-פרק זה - עבודת המטה משנת 2017), ניתן ביטוי לצורך במיפוי ארגוני החברה האזרחית על פי מאפייני פעילותם, שיקבעו את שילובם במנגנון הפעולה הלאומי בעת חירום²⁶.

15 משרדי ממשלה שקיימו קשר עם גופים תורמים והתנדבותיים בעת מלחמת חרבות ברזל, או שבתחומי פעילותם פעלו גופים אלה מסרו למשרד מבקר המדינה בחודשים יוני ויולי 2024 כי אף לא אחד מהם קיבל מהיחידה לשיתוף פעולה רב-מגזרי במשרד רה"ם מידע למיפוי ארגונים לפני המלחמה.

בביקורת נמצא כי היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם - שהיא הגוף הממשלתי המקצועי שכלל מאמציו נועדו לבנות תשתית לשיתופי פעולה בין משרדי ממשלה לגופים תורמים והתנדבותיים - לא נקטה לפני מלחמת חרבות ברזל פעולות של מיפוי, ניתוח וסיווג של מאפייני גופים תורמים והתנדבותיים הרלוונטיים לפעילותם של משרדי הממשלה, לא ריכזה מידע על כשירותם המקצועית של גופים אלה ועל היכולת והעניין שלהם לסייע כפעילות משלימה לפעילות הממשלתית בעיתות שגרה וחירום, ואף לא הנגישה למשרדי הממשלה את המידע האמור. כל זאת אף שמדובר בתשתית חיונית לקידום שיתוף פעולה יעיל בין המשרדים לגופים ולשילובם המועיל של הגופים בסיפוק צרכים בעת חירום.

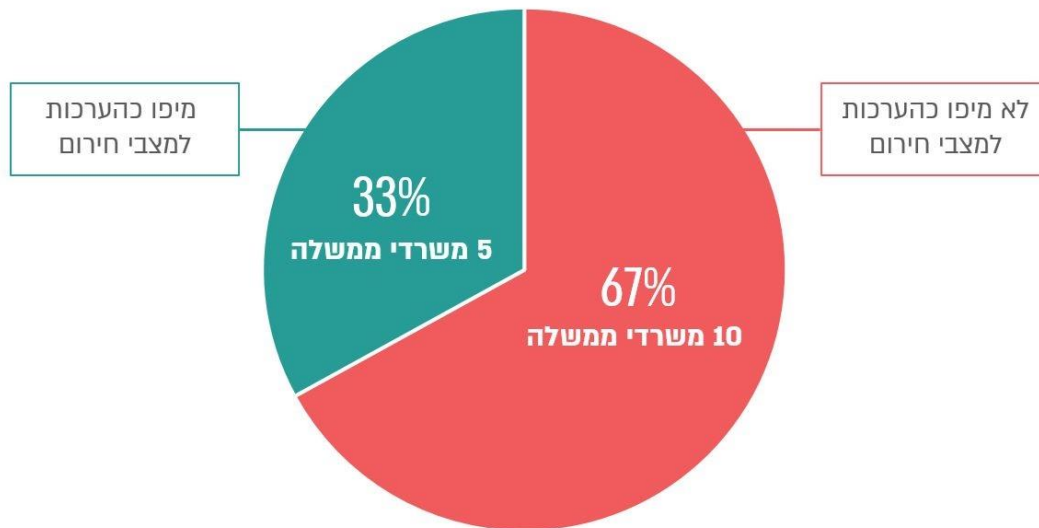
עוד הועלה כי הלכה למעשה מיפוי מאפייני פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים רלוונטיים, כשירותם המקצועית והיכולת והעניין שלהם לסייע כפעילות משלימה לפעילות הממשלתית בעת חירום, הוא תחום שיש בו מבחינת משרדי הממשלה מחסור במידע או בקשב: כפי שעולה להלן מהתרשים, מרבית משרדי הממשלה (כ-67%, 10 מתוך 15)²⁷ שהשיבו בתגובה על פניית משרד מבקר המדינה, כי קיימו קשר עם גופים תורמים והתנדבותיים במלחמה, או שמשרד מבקר המדינה מצא

²⁶ השולחן העגול במשרד ראש הממשלה, מתחברים לחוסן בחירום: מודל לשיתוף פעולה בין-מגזרי (יוני 2017). עוד בעניין עבודת מטה זו, ראו להלן בדוח זה "היעדר גוף מתכלל האחראי על התיאום בין המערכת הממשלתית לבין גופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום".

²⁷ המשרד לביטחון לאומי; משרד החקלאות וביטחון המזון; משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה; משרד המשפטים; משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי; משרד הפנים; משרד התחבורה והבטיחות בדרכים; משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות; משרד התרבות והספורט; המשרד להגנת הסביבה.

כי בתחומי פעילותם פועלים גופים אלה, לא מיפו את הגופים התורמים וההתנדבותיים הרלוונטיים לפעילותם במסגרת היערכותם למצבי חירום. כמו כן, אחד²⁸ מחמשת משרדי הממשלה שכן ביצעו מיפוי מסר למשרד מבקר המדינה כי עם פרוץ המלחמה הוא הבין כי המידע שיש בידינו על הגופים אינו מלא, והדבר הקשה עליו להוביל עבודה רב-מגזרית מתואמת ויעילה במלחמה.

תרשים 4: שיעור משרדי הממשלה שכחלק מהיערכותם לחירום מיפו גופים תורמים והתנדבותיים שהם רלוונטיים לפעילותם*



המקור: מענה שנתנו משרדי ממשלה למשרד מבקר המדינה בחודשים יוני ויולי 2024.
* מתוך 15 משרדי הממשלה שמסרו למשרד מבקר המדינה כי קיימו קשר עם גופים תורמים והתנדבותיים במלחמה, או שמשרד מבקר המדינה מצא כי בתחומי פעילותם פעלו גופים אלה.

היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2024 כי היא לא מרכזת מידע על גופים תורמים והתנדבותיים, ולדעתה אין צורך שהיא תרכז מידע זה מאחר שרשימת כלל הגופים נמצאת באתר גיידסטאר, שהוא מאגר מידע ממשלתי הפתוח לציבור ומאפשר לאתר ארגונים לפי תחומי עיסוקם, וכי יש עשרות אלפי גופים תורמים והתנדבותיים בישראל²⁹. לצד זאת הכירה היחידה בעובדה כי ריבוי הגופים והיעדר ארגונים יציגים מקשים על יכולת השיח של משרדי הממשלה מולם.

בתשובתו ממרץ 2026 למשרד מבקר המדינה מסר אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם כי אין זה מתפקיד היחידה ליצור תמונת מצב על פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים, וכי הציפייה שהיחידה תעשה

²⁸ משרד הרווחה והביטחון החברתי.

²⁹ נכון לינואר 2024 ריכז אתר גיידסטאר 467,366 תאגידים, 418,330 חברות, 49,036 אלכ"רים, 40,646 עמותות, 3,336 הקדשים ציבוריים ו-3,347 אגודות עותמניות.

זאת אינה עולה בקנה אחד עם האופן שבו האגף תופס את תפקיד היחידה בהתאם להחלטת הממשלה שהקימה אותה. האגף הוסיף כי במהלך מלחמת חרבות ברזל לכל אחד משולחנות המשנה העגולים הוא הזמין גופים תורמים והתנדבותיים שפעילותם רלוונטית לסוגיה שנדונה באותו שולחן, וכי ברמת כל משרד ממשלתי - יזם האגף מפגש בין המנכ"ל לארגוני חברה אזרחית שפעילותם רלוונטית לעולמות התוכן שבהם עוסק המשרד. כך, לדברי האגף, נוצרה במהלך המלחמה תשתית רציפה ומשמעותית לקשרים רב-מגזריים שאיפשרו חיבורים יעילים בין הצדדים. עוד ציין האגף בתשובתו כי במהלך המלחמה פעלו באתר גייידסטאר פורטלים ייעודיים הנוגעים לאוכלוסיות שונות כך שתמונת המצב בנוגע לפעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים שוקפה בו.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי קיומו של מאגר גייידסטאר, הפעלת שולחנות משנה רב-מגזריים ומפגשי מנכ"לים במהלך המלחמה לא ייתרו את הצורך שהיחידה תנגיש למשרדי הממשלה בזמן שגרה מידע וידע קיים על מאפייני פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים הרלוונטיים לפעילותם, לשם העמקת ההיכרות של משרדי הממשלה עימם ורתימתם ליצירת שיתופי פעולה רב-מגזריים יעילים ומועילים בשגרה ובחירום. נהפוך הוא - תשובתה של היחידה למשרד מבקר המדינה כי היא מודעת לכך שריבוי הגופים התורמים והמתנדבים והיעדר ארגונים יציגים לכולם מקשים את יכולת השיח של משרדי הממשלה מולם, וכן הפעולות השונות שהיא מסרה לביקורת כי עשתה עם פרוץ המלחמה כדי ליצור חיבורים יעילים בין הצדדים, רק מחזקות את הצורך בפעולה אקטיבית של היחידה בנושא זה בשגרה. חיזוק לכך נמצא גם בממצאי הביקורת שלעיל, שמהם עולה כי לפני מלחמת חרבות ברזל מרבית (10 מתוך 15) משרדי הממשלה שהדבר רלוונטי להם לא מיפו את הגופים התורמים וההתנדבותיים הרלוונטיים לפעילותם במסגרת היערכותם למצבי חירום, ואחד מחמשת משרדי הממשלה שביצעו מיפוי כאמור מסר כי עם פרוץ המלחמה הוא הבין כי המידע שיש בידיו על הגופים אינו מלא, והדבר הקשה עליו להוביל עבודה רב-מגזרית מתואמת ויעילה במלחמה. עוד יצוין כי בהפקת לקחים שהאגף ביצע ופרסם במרץ 2025 לגבי פעילות השולחנות העגולים במלחמת חרבות ברזל הוא קבע כי יש לבסס ולהעמיק מנגנוני עבודה בין-מגזריים בשגרה שיביאו להגברת ההיכרות בין המגזרים ולחיזוק יחסי האמון ביניהם; וכי לנוכח העובדה שרובם המוחלט של מפגשי שולחנות המשנה התקיימו באופן מקוון, המפגשים היו עתירי משתתפים, דבר שהקשה את קיומם של דיונים ממוקדים ויעילים, את חיזוק הקשר בין המשתתפים ואת רתימתם להשתתפות סדירה וקוהרנטית לאורך זמן³⁰.

עולה אפוא כי היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם לא עסקה לפני מלחמת חרבות ברזל בריכוז ובהנגשה של ידע למשרדי הממשלה על מאפייני פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים רלוונטיים, כשירותים המקצועית והיכולת והעניין שלהם לסייע כפעילות משלימה לפעילות הממשלתית בעת חירום, אף שהיחידה ידעה כי ריבוי גופים תורמים והתנדבותיים והיעדר ארגונים יציגים מקשה על משרדי הממשלה לקיים קשר עמם.

30 להרחבה בנושא ראו אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם, "השולחן העגול הרב-מגזרי במשרד ראש הממשלה בראי הובלת שותפויות רב-מגזריות בממשל בצל מלחמת חרבות ברזל" (מרץ 2025).

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2026 הסביר צה"ל כי בעקבות המלצת עבודת המטה משנת 2017 ביצע פקע"ר, בשיתוף המועצה הישראלית להתנדבות, מיפוי של ארגוני מגזר שלישי לפי חלוקה גאוגרפית ותחומי עיסוק, כי המיפוי מתעדכן מפעם לפעם, וכי העדכון האחרון נעשה ביוני 2024.

תפקידה של היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם הוא לתמוך בעבודת מטה בקרב משרדי ממשלה שתקדם שיתופי פעולה בין המשרדים לגופים התנדבותיים ותורמים, ולהוביל עבודת מטה זו בהסתמך על מומחיותה של היחידה בהבניית דרכי פעולה לעבודה רב-מגזרית ועל מידע שריכזה. במסגרת מימוש ייעודה, מומלץ כי היחידה 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 גייזסטאר או בפקע"ר, שלפי דיווחי צה"ל למשרד מבקר המדינה עוסק בעיתות שגרה במיפוי של גופים תורמים והתנדבותיים ושל מאפייניהם, לשם טיוב העבודה המתואמת בין רשויות מקומיות לבין גופים אלה בעת חירום. עוד מומלץ כי היחידה תנגיש מידע זה למשרדי הממשלה ותעדכן אותו מפעם לפעם. פעולות אלה של היחידה יבטיחו כי מידע חיוני לעבודה רב-מגזרית מתואמת ויעילה יהיה זמין לשימוש משרדי הממשלה בעיתות שגרה וחירום.

1.3. בעל תפקיד ייעודי במשרדי ממשלה לקידום שיתופי פעולה עם גופים תורמים והתנדבותיים בעיתות שגרה וחירום

שיתופי פעולה בין משרדי ממשלה לגופים תורמים והתנדבותיים ראוי שילוו במינוי בעלי תפקידים במשרדי הממשלה אשר יהיו אנשי קשר וגורם מתאם בעת שגרה, להיערכות משולבת לחירום ולהפעלה מהירה ויעילה של מערך מתואם בשעת חירום.

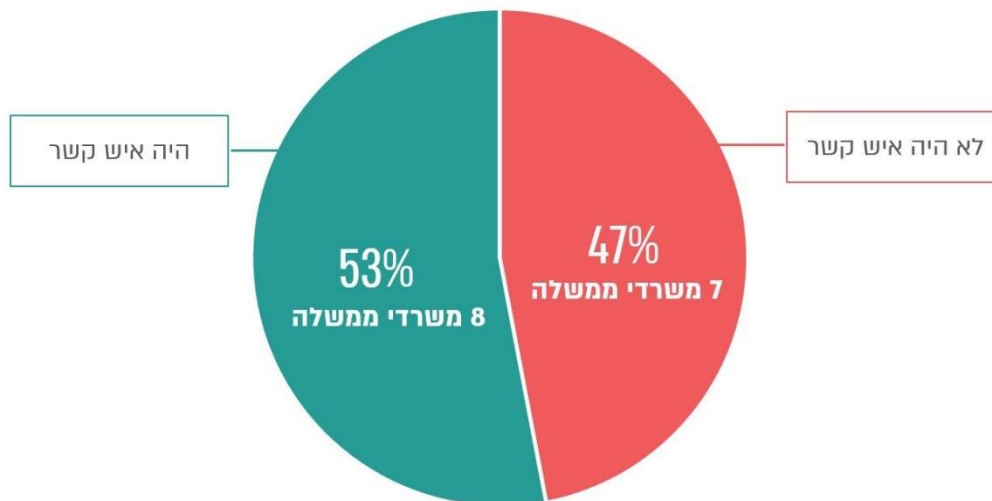
ביוני 2024 מסרה היחידה למשרד מבקר המדינה כי בכמה משרדי ממשלה יש בעלי תפקידים האחראים על "שדה הממשקים הרב-מגזרי", אולם ככלל אין במשרדי הממשלה בעל תפקיד ייעודי שאמון על קידום עבודה ושיתופי פעולה רב-מגזריים וכי מלחמת חרבות ברזל חידדה את הצורך במינוי והכשרה של כוח אדם ייעודי שיהיה אמון על קידום הנושא במשרדי הממשלה הרלוונטיים. היחידה הוסיפה והסבירה כי הדבר הכרחי לשם הטמעת התפיסה, פיתוח הכלים ויצירת תשתית בכל משרד ממשלתי לקשר רציף מול הגופים הרלוונטיים, בתמיכה של היחידה מבחינת הכשרה, ייעוץ והכוונה שוטפים, בין היתר לשם התאמת אופני השיח לגופים השונים ולביסוס שגרות עבודה.

כפי שעולה מהתרשים שלהלן בכמחצית ממשרדי הממשלה (כ-47%, 7 מתוך 15)³¹ 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. עוד נמצא בביקורת כי גופים

³¹ משרד החקלאות ובטחון המזון; משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה; משרד המשפטים; משרד הפנים; משרד התחבורה והבטיחות בדרכים; משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות; משרד התרבות והספורט.

תורמים והתנדבותיים התקשו במהלך המלחמה לאתר אנשי קשר במשרדי ממשלה הרלוונטיים לפעילותם.

תרשים 5: קיומו של בעל תפקיד האחראי לקשר עם גופים תורמים והתנדבותיים במשרדי הממשלה, בעיתות שגרה וחירום*



על פי מענה שנתנו משרדי ממשלה למשרד מבקר המדינה בחודשים יוני ויולי 2024. * מתוך 15 משרדי הממשלה שמסרו למשרד מבקר המדינה כי קיימו קשר עם גופים תורמים והתנדבותיים במלחמה, או שמשרד מבקר המדינה מצא כי בתחומי פעילותם פעלו גופים אלה.

בינואר 2026, במענה לשאלות משרד מבקר המדינה בנושא, חזר והדגיש אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם, במסגרתו פועלת היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים, כי משנת 2018 הוא שואף להטמיע בתוך יחידותיו ובקרב משרדי הממשלה הרלוונטיים, תפיסת עבודה הכוללת חיבור של תחום השותפויות הרב-מגזריות עם תחום שיתוף הציבור³²; מתוך כך: (א) בשנת 2018 הפיץ האגף באמצעות נציבות שירות המדינה חוזר לכלל סמנכ"לי הון אנושי וסמנכ"לי תכנון, מדיניות ואסטרטגיה במשרדי הממשלה, בבקשה שישקלו לתקן ולאייש משרה ייעודית של מנהל תחום שיתוף ציבור ושיתופי פעולה בין מגזריים (להלן - החוזר משנת 2018); (ב) כאמור ביולי 2024 אוחדו באגף תחום שיתופי הפעולה הרב-מגזריים עם תחום שיתוף הציבור; (ג) האגף פועל מול נציבות שירות המדינה על הגדרה כוללת של תחום המשלב אחריות מובנית על קידום שיתוף ציבור ושיתופי פעולה רב-מגזריים, במסגרת גיבוש של מסמך תפקיד אגפי תכנון, מדיניות ואסטרטגיה במשרדי הממשלה. בתשובתו הדגיש האגף כי הוא מחויב להמשיך ולפתח את התשתית המקצועית והארגונית של תחומי השותפויות הרב-מגזריות ושיתוף הציבור בכל דרך שיוכל, בדגש על רתימת שותפים רחבה והדגשת הערך שבכך.

32 להסבר על כל אחד מתחומי הפעילות האמורים - שיתוף ציבור ושיתופי פעולה רב-מגזריים והחיבור ביניהם, ראו הערה 21 לעיל.

לגבי הפער לכאורה בין הדיווח שמסר האגף ביוני 2024 למשרד מבקר המדינה - לפיו ככלל אין במשרדי הממשלה בעל תפקיד ייעודי שאמון על קידום עבודה ושיתופי פעולה רב-מגזריים, לבין הדיווחים שמסרו באותה עת שמונה משרדי ממשלה למשרד מבקר המדינה - לפיהם קיים במשרדם בעל תפקיד האחראי לקשר עם גופים תורמים והתנדבותיים, הסביר האגף בינואר 2026 כי ייתכן שמקור הפער הוא הגדרת התפקיד ברמת המשרדים, בשים לב לתהליך הטמעת התפיסה המחברת בין תחום שיתוף הציבור לתחום שיתופי הפעולה הרב-מגזריים.

תפקידה של היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם לייעץ ולהמליץ למשרדי ממשלה לבצע פעולות שיקדמו עבודה משותפת שלהם עם גופים תורמים והתנדבותיים, ובכלל זה להוביל להרחבת בעלי התפקידים במשרדי הממשלה שיאמצו כלים של שיתוף פעולה רב-מגזרי. במהלך הביקורת הדגישה היחידה לפני משרד מבקר המדינה את הצורך שבכל משרדי הממשלה הרלוונטיים יהיה בעל תפקיד ייעודי האחראי על קידום עבודה ושיתופי פעולה עם גופים תורמים והתנדבותיים, אבל למרות זאת בביקורת נמצא כי לפני פרוץ המלחמה, למעט בשנת 2018, היחידה לא הדגישה צורך זה לפני משרדי הממשלה, ובמועד סיום הביקורת עדיין לא השלימה פעולות שהחלה לבצע בשיתוף נציבות המדינה כדי לקדם מינוי בעל תפקיד ייעודי זה בכל משרדי הממשלה הרלוונטיים.

בתשובתו ממרץ 2026 למשרד מבקר המדינה מסר אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם כי במרץ 2025 ובינואר 2026, במהלך הביקורת הנוכחית, הוא פנה במכתבים למנכ"לים ולסמנכ"לים בכל משרדי הממשלה, בהתאמה, והמליץ כי משרדים שטרם מינו בעל תפקיד ייעודי לקידום שותפויות רב-מגזריות ושיתוף ציבור יעשו כן. האגף הדגיש בתשובתו כי בחוזר משנת 2018 נקבעה הגדרה לתפקיד ייעודי זה, וכי ההגדרה צפויה להתעדכן בעקבות העבודה שהוא מבצע בימים אלה בשיתוף עם נציבות שירות המדינה.

מומלץ כי היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם תשלים עבודת מטה שהחלה לבצע בכל הנוגע למינוי 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.

1.4. פערים במיסוד ערוצי תקשורת ממשלתיים לתיאום בין הפעילות הממשלתית לפעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים בשעת חירום

ערוצי תקשורת נגישים וזמינים המשמשים תשתית לאיגום מידע ולשיתופו הכרחיים לתיאום ולהכוונה של פעילות גופים תורמים והתנדבותיים על ידי רשויות השלטון באופן מועיל, יעיל ורציף בהתאם לצרכים העולים מהשטח, בעיתות שגרה וחירום, ובפרט בתחילתו של מצב חירום שבו, כאמור, שיעורי ההתנדבות והתרומות גבוהים מאוד. בהיעדר ערוץ תקשורת אחוד, זמין ונגיש, או כמה ערוצים שיהיו

מסונכרנים ביניהם, עלולים להיווצר כפילויות ובזבוז משאבים במילוי צרכים מסוימים מצד אחד, ועיכוב במילוי צרכים אחרים או אי-מילוי מצד שני.

פלטפורמה דיגיטלית³³

היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם הובילה בשנת 2022 פעילות שמטרתה לטייב את העבודה הרב-מגזרית באמצעות הגדרת מדדי הצלחה לעבודה זו וקביעת אסטרטגיות ליישומן. בכנס רב-מגזרי, שהתקיים במסגרת פעילות זו ביולי 2022, ובו השתתפו כ-100 נציגי ממשלה, שלטון מקומי, מגזר עסקי, חברה אזרחית וקרנות פילנתרופיות, גובשו שבעה כיווני פעולה עיקריים, ובכללם פיתוח פלטפורמות דיגיטליות כתשתית לשיתופי פעולה.

באוגוסט 2022 סיכם פורום רב-מגזרי שפעל במשרד רה"ם במבצע "עלות השחר"³⁴ את פעילותו במבצע, ולשם שיפור העבודה המתואמת עם גופים תורמים והתנדבותיים בעת חירום הנחה את היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם לבחון אמצעים טכנולוגיים לשיפור ההיערכות והתיאום מול הגופים במצבי חירום. הנושא השתלב בתוכנית העבודה של משרד רה"ם לשנת 2023, ונכללו בה משימה של "קידום שיתוף הפעולה בין הממשלה לבין החברה האזרחית והמגזר העסקי הפועל למטרות ציבוריות", ומדד של "השלמת האפיון לפלטפורמה דיגיטלית רב-מגזרית לשגרה ולחירום. מועד סיום 12/23".

ביוני 2024 מסרה היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם למשרד מבקר המדינה כי היא מקיימת דיונים עם גורמים שונים בנוגע ליצירת פלטפורמות דיגיטליות מתקדמות להידוק הקשר עם מלכ"רים; כי הדבר נמצא בתהליכי הבשלה ראשוניים בלבד ובחינת חלופות; כי התקופה המדוברת אופיינה בחילופי ממשל תכופים שייתכן שהשפיעו על אופן העבודה דאז ורציפותה; וכי בעל התפקיד העוסק בנושא גויס שוב למילואים, והדבר צפוי להשפיע על קצב הטיפול בנושא.

לפי תכנית העבודה של משרד רה"ם, עד לדצמבר 2023 היה על היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים הפועלת בו, להשלים אפיון של פלטפורמה דיגיטלית שתשמש לטיוב העבודה בין משרדי ממשלה לגופים תורמים והתנדבותיים בעיתות שגרה וחירום. זאת, לאחר שנציגי משרדי הממשלה, ובכללם משרד רה"ם, ונציגי גופים תורמים והתנדבותיים העלו את הצורך בכך. נמצא כי במועד סיום הביקורת בנושא (אוגוסט 2024), הייתה היחידה בתהליכים ראשוניים בלבד של מימוש משימה זו³⁵.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2026 ציין אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם כי בשבועות הראשונים למלחמה הוא סייע להקמת הפלטפורמה הדיגיטלית "ישראל מתגייסת", ששימשה להעלאת צרכים בהתאם לסדרי עדיפויות שקבע מרכז הסיוע לאזרח (מרס"ל) של פקע"ר; כי באמצעות

³³ ערוצי תקשורת דיגיטליים כוללים, בין היתר, פלטפורמות של רשתות חברתיות, יישומנים ייעודיים לשירותים ממשלתיים, מערכות דוא"ל, פורטלים מקוונים לשירותים ציבוריים, צ'אטבוטים ומערכות מענה אוטומטי.

³⁴ מבצע צבאי של צה"ל ברצועת עזה שהתקיים בתחילת אוגוסט 2022.

³⁵ על הצורך בניהול מאגרי מידע דיגיטליים על מתנדבים בתחום בריאות הנפש בחירום, ראו דוח מיוחד של מבקר המדינה בנושא "הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל" (11.2.25), עמ' 42 - 43.

הפלטפורמה יכלו גם ארגונים ורשויות מקומיות להעלות צרכים, ותורמים יכלו לתרום עבור הצרכים שהועלו; וכי בתהליך גם נבחן אם קיים מענה ממשלתי על הצרכים שהועלו. לצד זאת מסר האגף בתשובתו, כי במסגרת פעילות השולחן העגול הרב-מגזרי הוא בוחן הקמה של פלטפורמות דיגיטליות נוספות במיקודים שונים שהוצעו לפעילות בשנים 2025 - 2026 בהתאם לסדרי עדיפויות מקצועיים וניהוליים.

ערוצי תקשורת נגישים וזמינים המשמשים תשתית לאיגום מידע ולשיתופו הכרחיים לתיאום ולהכוונה של פעילות גופים תורמים והתנדבותיים על ידי רשויות השלטון באופן מועיל, יעיל ורציף בהתאם לצרכים העולים מהשטח, בעיתות שגרה וחירום, ובפרט בתחילתו של מצב חירום, שבו כאמור שיעורי ההתנדבות והתרומות גבוהים מאוד. מומלץ כי היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם תשלים בהקדם את אפיונה והקמתה של מערכת דיגיטלית ממשלתית לעבודה רב-מגזרית. מומלץ כי היחידה תוביל ותנהל את הפיתוח של מערכת זו בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה ועם הגופים התורמים והתנדבותיים העיקריים שפעלו במלחמה, כדי להבטיח שהמערכת תותאם לצורכי המשתמשים בה, לרבות מבחינת נגישות וזמינות של מידע, וכי היא תעבוד בממשק ישיר ובסנכרון עם מערכות מידע ופלטפורמות דיגיטליות ממשלתיות רלוונטיות אחרות³⁶ - פעולות שיפחיתו את הסיכון של כפילויות וזבוז משאבים במילוי צרכים מסוימים מצד אחד, ועיכוב במילוי צרכים אחרים או אי-מילויים מצד אחר. מוצע כי המערכת שתוקם תגשר גם על פערי המידע שהועלו בביקורת הנוכחית, ובכלל זה ריכוז מידע עדכני של בעלי התפקידים הרלוונטיים לעבודה הרב-מגזרית בכל משרד ממשלתי, זכאויות והקלות בירוקרטיות הרלוונטיות לפעילות גופים תורמים והתנדבותיים, ריכוז מידע על גופים תורמים והתנדבותיים בהתאם לצורכי סיוע ומעקב אחר מילוי הצרכים.

מוקד טלפוני ממשלתי אחוד

בשתי ישיבות שקיימה הוועדה המיוחדת לחיזוק ופיתוח הנגב והגליל של הכנסת באוקטובר 2023, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, העלו גופים תורמים והתנדבותיים, וכן יו"ר הוועדה, צורך במוקד טלפוני ממשלתי אחוד שיספק מידע חיוני לפעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים במלחמה, ובכלל זה על צרכים שטרם ניתן להם מענה ממשלתי, אנשי קשר רלוונטיים במשרדים ומידע בדבר זכאויות והקלות בירוקרטיות הרלוונטיות לפעילות הגופים. הוועדה ביקשה כי אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם שבמסגרתו פועלת היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים ייבחן הקמת מוקד אחוד בתוך עשרה ימים, עד אמצע נובמבר 2023, לאחר שהאגף ביקש בעצמו להיות הגוף האחראי לבחינה זו. נמצא כי בפועל האגף לא הקים את המוקד האחוד.

בתשובתו של אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם למשרד מבקר המדינה מיוני 2024 הוא מסר שלאחר הדיון בוועדה המיוחדת של הכנסת לחיזוק ופיתוח הנגב והגליל הוא בחן מול משרדי הממשלה וארגוני גג בחברה האזרחית את הצורך להקים את המוקד הטלפוני האחוד. לדברי האגף, בחינה זו העלתה כי גופי הממשל הקימו ערוצי תקשורת ייעודיים (מוקדי חירום וכתובות דוא"ל) במשרדים השונים, וכי

³⁶ לדוגמה, הפלטפורמה הדיגיטלית שפיתח משרד החקלאות וביטחון המזון במלחמת חרבות ברזל לשם חיבור בין חקלאים למתנדבים. בעניינה, ראו דוח מיוחד של מבקר המדינה, "ענף החקלאות במלחמת חרבות ברזל", ספטמבר 2025, עמ' 106.

"הקמת מוקד אחד בנקודת הזמן ההיא לא ישימה/לא נדרשת לפי עמדת רוב גורמי הממשל", ולכן הוא לא פעל להקמת מוקד כאמור. עוד ציין האגף כי הוא חבר בוועדות ההיגוי של גיידסטאר ובמיזם הזכויות "כל זכות" שפעלו לריכוז והנגשה של שירותים, הקלות והטבות במלחמה, כולל פרסומים בערוצים דיגיטליים, יצירת דפי "שאלות תשובות" והנגשת ערוצי גישה בטלפון ובדוא"ל לסוגיות שונות. לצד זאת, באותה תשובה מסרה היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים, הפועלת כאמור במסגרת הארגונית של האגף, כי עם הקשיים שחוו גופים תורמים והתנדבותיים בפעילותם מול משרדי ממשלה מאז שבעה באוקטובר נמנים היעדר נגישות למידע ונתונים, ריבוי גורמים ממשלתיים ומורכבות המערכות.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף ממשל וחברה במשרד רה"ם כי תכליתו של המוקד הטלפוני הממשלתי האחד היא לשמש גורם מתאם שיתן מענה אחד ומלא לפניות כל הגופים התורמים וההתנדבותיים, ובמידת הצורך גם יבצע אינטגרציה על סמך המידע הכולל שברשותו - תכלית שאינה מתממשת באמצעות ערוצי תקשורת נפרדים לכל משרד ממשלתי, שאת דבר קיומם ציין האגף בהסבריו למשרד מבקר המדינה מדוע החליט שלא להקים מוקד טלפוני אחד. זאת ועוד, אי-הקמת המוקד האחד, אינה עולה בקנה אחד עם התובנה שהעלתה היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם לפני משרד מבקר המדינה ולפיה אחד החסמים המהותיים שהקשו על גופים תורמים והתנדבותיים הוא היעדר נגישות למידע ולנתונים ממשלתיים. נוסף על כך, באשר להסברי האגף כי בחינתו העלתה ש"הקמת מוקד אחד בנקודת הזמן ההיא לא ישימה/לא נדרשת לפי עמדת רוב גורמי הממשל" יצוין כי מלכתחילה הצורך במוקד האחד עלה בעיקר מגופים תורמים והתנדבותיים ולא מגופי ממשל.

בתשובתו ממרץ 2026 למשרד מבקר המדינה מסר אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם כי הצורך לבסס תשתית קשר בין-משרדית ורב-מגזרית הוביל בין היתר להקמת שולחן משנה קבוע ושמו "איתנות תפקודית של החברה האזרחית"; כי שולחן זה החל לפעול במאי 2024 בדגש על היבטים בירוקרטיים, רגולטוריים ופיננסיים, ועל קידום מהלכים רוחביים-בין משרדיים לטיוב עבודת הממשלה ביחס לגופים תורמים והתנדבותיים; וכי אל המפגשים בו הוזמנו ארגוני גג בחברה האזרחית, נציגי אקדמיה ומומחים שהציגו היבטים שונים הנוגעים לפעילות החברה האזרחית.

בלי לגרוע מחשיבות הנושאים שנדונים בשולחן המשנה האמור, משרד מבקר המדינה מציין כי ממתכונת פעילותו של השולחן - שמשתתפיה מוגבלים לארגונים שהוזמנו להשתתף בו - ומהתכנים שבהם הוא עוסק עולה כי הוא אינו משמש חלופה למוקד טלפוני ממשלתי אחד שנועד לפי הצורך שהעלו גופים תורמים והתנדבותיים לספק מענה נגיש לכלל הגופים התורמים והמתנדבים בזמן אמת במגוון נושאים.

מומלץ כי היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם תבחן שוב, בשיתוף נציגי גופים תורמים והתנדבותיים שפעלו במלחמה, את הצורך בהקמת מוקד טלפוני ממשלתי אחד המיועד

לגופים תורמים והתנדבותיים בעת חירום כדי לקדם את התאום בינם לבין גופי הממשל, נוסף על הפלטפורמה הדיגיטלית שתוקם, ותפעל בהתאם לתוצאות בחינה זו³⁷.

1.5. ריכוז מידע על מאפייני פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים בעת מלחמת חרבות ברזל לשם טיוב פעילות הממשלה והתיאום בינה ובין גופים אלה במצבי חירום

ריכוז וניתוח מידע על פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים, היקפה ומאפייניה בחודשים הראשונים והקריטיים של המלחמה, הם הכרחיים לצורך הפקת לקחים שיסייעו לאפיון ההיערכות הדרושה לפעילות מתואמת מיטבית במצבי חירום עתידיים ולחיזוק שיתופי הפעולה באופן יעיל ומועיל, וזאת כחלק מבניית החוסן של החברה בשעתה הקשה. נוסף לכך, נתוני הפעילות האזרחית העצומה שהתקיימה במלחמה יכולים לסייע לרשויות השלטון להבין מהם התחומים שבהם עליהן לספק מענה בהתאם לתפקידם ואחריותם, ומהם התחומים שהיו חסרים וסופקו על ידי גורמים תורמים והתנדבותיים. מבחינה זו מיפוי המידע יכול אפוא גם למקד ולהכווין את פעילות רשויות השלטון בהלימה לצרכים ובהתאם לתפקידם ואחריותם.

החלטת הממשלה משנת 2008 קבעה כי על היחידה לשיתוף פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם לרכז עבור הממשלה ידע שיסייע לה לממש את מדיניותה לחיזוק שיתוף הפעולה עם גופים תורמים והתנדבותיים, ולייעץ לממשלה על דרכים לטיוב פעילותה בתחום זה. נמצא כי עד למועד סיום הביקורת (יולי 2025), בחלוף כשנה ושמונה חודשים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל, עדיין לא ריכזה היחידה ידע על פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים במלחמה לצורך הפקת לקחים שתסייע למשרדי הממשלה לפעול בתיאום עימם בחירום. פער זה מתחדד לנוכח הערתו של מבקר המדינה עוד בדוח משנת 2007, בסמוך לפני הקמת היחידה, על הצורך בריכוז מידע מסוג זה.

בתשובתו ממרץ 2026 מסר אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם למשרד מבקר המדינה כי במסגרת שולחן הקבע שהוא החל להפעיל במאי 2024 בנושא "איתנות תפקודית של החברה האזרחית", מקודמים "ברומטר" שישמש סקר עיתי לחברה האזרחית, "מסע לקוח" בהיבטי תמיכות לגופים תורמים והתנדבותיים בדגש על תשלומים, בקרות וביקורות ואיגום של הפעולות שנקטו משרדי הממשלה בחירום לטובת סיוע לגופים אלה ולהפחתת הנטל הרגולטורי המוטל עליהם, וזאת בין היתר לצורך היערכות למצבי חירום עתידיים. בנוסף ציין האגף כי מידע ממוקד ביחס לתחומי עניין של קרנות פילנתרופיות הפועלות בישראל איננו מוגש באופן שיטתי וסדור, גם לא על ידי ארגוני הגג של הקרנות, החתומים על הסכם סודיות אל מול הקרנות.

מומלץ כי היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם תרכז מידע על פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים גם במצבי חירום, כל שכן בעת מלחמת חרבות ברזל שאחד מסימני ההיכר הבולטים שלה היא התגייסות חסרת תקדים ורחבת היקף של גופים תורמים והתנדבותיים לסיפוק

³⁷ בעניין ריבוי מוקדים טלפונים שהפעילו משרדי ממשלה בזמן המלחמה, בין השאר בנושאי תרומות והתנדבויות, והקשיים שמצב דברים זה הערים על הציבור בקבלת מענה ושירות ממשלתי הממשלה, ראו דוח מיוחד של מבקר המדינה על "הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל", 3.9.25, עמ' 33, 39.

צרכים רבים, תנתח את המידע ותפיק ממנו תובנות יישומיות לשיפור שיתוף הפעולה בין הממשלה לגופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום ולהיערכות להם. נוסף על כך, מומלץ כי היחידה תעביר את תוצרי פעילותה האמורה לכל המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים באופן שיטתי ומסודר, וכך תשפר את יכולתם של המשרדים להכווין את פעולתם של גופים תורמים והתנדבותיים באמצעות מערך תיאום מבוסס ניסיון, ידע ותובנות מהשטח, שיבטיח סיפוק מיטבי של צורכי האוכלוסייה בעת חירום, לרבות צרכים הנובעים מהחמרה במצב או מהתמשכותו, מתוך הסתייעות ביתרונות הפעולה של המגזרים השונים. כל זאת, תוך הקפדה על שמירת עצמאותם של הגופים והבנה כי בחירת תחומי פעילותם נתונה לשיקול דעתם הבלעדי.

מידע מתוך סקרים ומחקרים שריכז משרד מבקר המדינה על פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים במלחמה

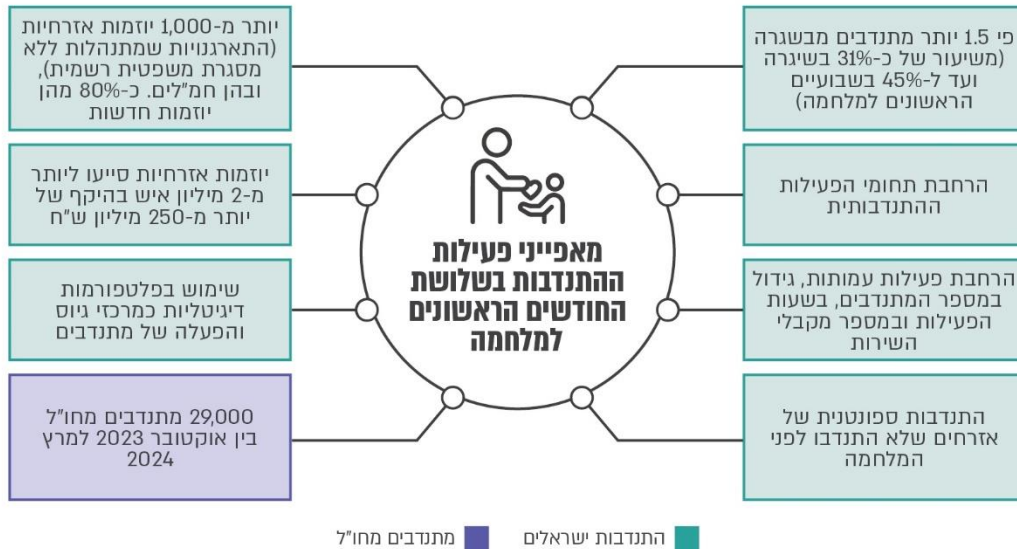
על רקע היעדרה של תמונת מצב ממשלתית על פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים במלחמה, נוסף על ריכוז מידע בנוגע להיקפי הפעילות של גופים תורמים והתנדבותיים ותחומי פעילותם בשלושת החודשים הראשונים של המלחמה³⁸, ריכז משרד מבקר המדינה מידע על מאפייני פעילותם של גופים אלה ועל מגמות בתחומי פעילותם עם התמשכות המלחמה - מידע שיש בו לסייע בידי היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם וגופים ממשלתיים נוספים רלוונטיים להיערך לפעילות מתואמת במצבי חירום עתידיים. להלן עיקרי המידע:

א. מאפייני פעילות ההתנדבות בשלושת החודשים הראשונים של המלחמה

על פי המידע שנאסף בביקורת אפשר להצביע על כמה מאפיינים עיקריים של פעילות ההתנדבות בשלושת החודשים הראשונים של המלחמה, כמפורט בתרשים ובפירוט שלאחריו:

ראו לעיל בדוח זה "רקע כללי - חשיבות התיאום עם גופים תורמים והתנדבותיים במלחמת חרבות ברזל".

תרשים 6 : מאפיינים עיקריים של פעילות ההתנדבות בשלושת החודשים הראשונים של המלחמה (אוקטובר עד דצמבר 2023)



על פי נתוני סקרים ומחקרים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(1) הרחבת פעילות של עמותות : כ-65% מהעמותות שפעלו במלחמה והשתתפו בסקרים שערכו המכון לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה באוניברסיטה העברית והמועצה הישראלית להתנדבות בשנים 2023 - 2024, דיווחו כי לאחר פרוץ המלחמה, מאוקטובר 2023 עד מרץ 2024, הם הרחיבו את פעילותן ; כ-75% הקימו שירותים חדשים ; אצל כ-80% חלה עלייה במספר מקבלי השירות מהם מאז תחילת המלחמה ; וכמחציתן דיווחו על גידול במספר המתנדבים ושעות הפעילות. יצוין כי גם בדוח מבקר המדינה משנת 2007 נמצא שארגונים שפעילותם בעת שגרה מתאימה גם לחירום המשיכו לעסוק באותם תחומים גם בימי מלחמת לבנון השנייה, אולם בהיקף גדול יותר, וכן הרחיבו את הפעילות לתחומים חדשים כדי לספק צרכים מיוחדים שנוצרו בשל המלחמה.

(2) התנדבות אישית ספונטנית : בתחילת המלחמה ניכרה הצטרפות רחבה לפעילות ההתנדבות. אזרחים שלא התנדבו לפני המלחמה החליטו להתנדב באופן ספונטני. בין היתר, בשבועיים הראשונים למלחמה נרשמה עלייה חדה בשיעור ההתנדבות בקרב האוכלוסייה הבוגרת, כפי 1.5 מבשגרה (בתקופת השגרה בישראל שיעור ההתנדבות כ-31% ובשבועיים הראשונים למלחמה עלה עד ל-45%). יצוין כי הפעלה אפקטיבית של מתנדבים ספונטניים מחייבת היערכות ארגונית ולוגיסטית מוקדמת שתאפשר ניתוב וניהול יעיל ואחראי ותבטיח את מימוש הפוטנציאל שבה.

(3) יוזמות התנדבות אזוריות : יזמות אזורית התנדבותית הייתה מאפיין בולט של פעילות ההתנדבות בתחילת המלחמה. המדובר בהתארגנות התנדבותית ספונטנית של אזרחים שמתנהלת ללא מסגרת משפטית רשמית. היא כוללת התארגנויות קהילתיות וארציות. מאוקטובר עד דצמבר 2023 תועדו יותר מ-1,000 יוזמות (חמ"לים, התארגנויות אזוריות וקהילתיות³⁹) שפעלו בישראל במלחמה, רובן (כ-80%) היו יוזמות חדשות שהוקמו באופן ספונטני. היוזמות פעלו במגוון רחב של תחומי פעילות ושל קהלי יעד, וסיפקו מגוון צרכים שהשתנו תדיר. רוב היוזמות היו קטנות מבחינת היקפי הפעילות והמשתתפים בהן. עם זאת, חלקן הקימו חמ"לים גדולים ועתירי פעילות. על פי דיווחיהן ובהערכה זהירה, יוזמות אלה סייעו ליותר מ-2 מיליון איש בהיקף כולל של יותר מ-250 מיליון ש"ח.

פעילותן של יוזמות אלה, המאופיינת בהתארגנות מהירה, מעמידה אתגר בפני רשויות השלטון לתעל אותן ביעילות. מצד אחד מדובר בקבוצות שאי אפשר לדעת מראש את היקפן, זמינותן, מאפייניהן, ואין אפשרות להכשיר את חבריהן או להכניס מבעוד מועד למגוון הצרכים והתפקידים הנדרשים בעת חירום, אולם מצד שני מדובר בקבוצות מתנדבים חדורי מוטיבציה, שעשויות להכיל אנשים עם מגוון רחב של מיומנויות, ניסיון ויכולות. עידן הרשתות החברתיות מעצים במיוחד יוזמות אלו ודרך התגייסות זו של מתנדבים, וההנחה היא כי בעתיד תלך ותגדל מגמה זו של התנדבות ספונטנית במסגרת יוזמות בלתי פורמליות במצבי חירום⁴⁰.

(4) שימוש בפלטפורמות דיגיטליות : לטכנולוגיה היה תפקיד מרכזי בגיוס, בהכשרה ובהפעלה של מתנדבים עם פרוץ המלחמה, בעיקר באמצעות רשתות חברתיות, שהבולטות בהן הן קבוצות ווטסאפ ופייסבוק. כן פותחו מערכות טכנולוגיות לחיפוש התנדבות ולהתאמה בין מתנדבים לבין משימות וצרכים. נוסף על כך, אמצעים טכנולוגיים המאפשרים התנדבות דיגיטלית סייעו מאוד בהרחבת ההתנדבות לאוכלוסיות מרוחקות פיזית או מוגבלות בניידות.

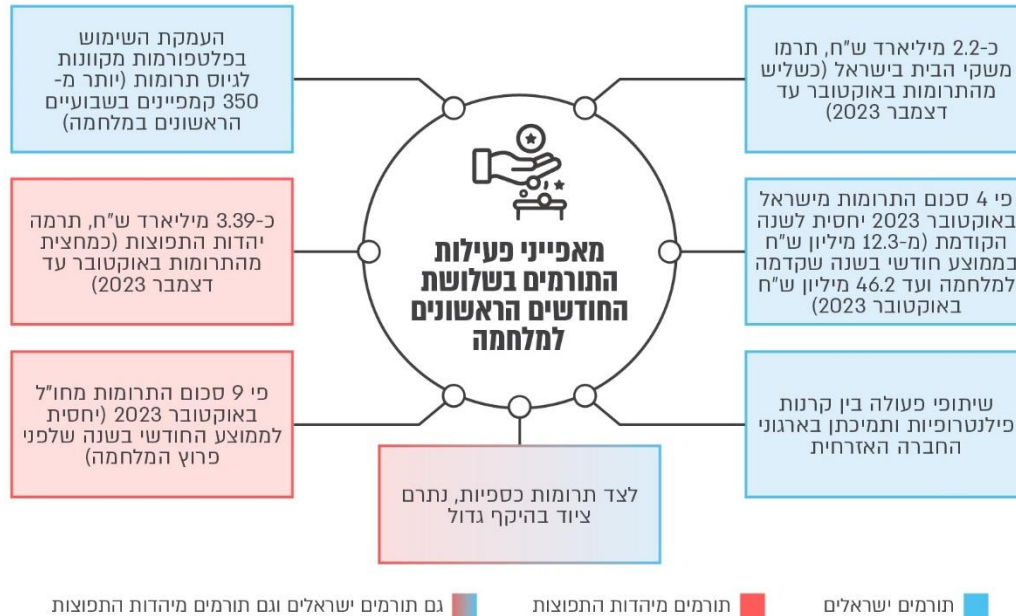
ב. מאפייני פעילות התורמים בשלושת החודשים הראשונים למלחמה

על פי המידע שנאסף בביקורת אפשר להצביע על כמה מאפיינים עיקריים של פעילות התורמים בשלושת החודשים הראשונים של המלחמה, כמפורט בתרשים שלהלן ובפירוט שלאחריו :

39 ההבדל בין יוזמה קהילתית לאזורית הוא היקף מוטבי הסיוע: יוזמה קהילתית מסייעת לקהילה ספציפית, ויוזמה אזורית מסייעת למעגל סוציו-גיאוגרפי רחב יותר.

40 בעניין שיתוף הפעולה המצומצם בין יוזמות אזוריות למשרדי ממשלה במלחמת חרבות ברזל ראו להלן בדוח זה את תרשים 9: מידת התיאום בין יוזמות אזוריות ועמותות למשרדי הממשלה בחודשים הראשונים למלחמת חרבות ברזל (אוקטובר עד דצמבר 2023)

תרשים 7: מאפיינים עיקריים של פעילות התורמים בשלושת החודשים הראשונים של המלחמה (אוקטובר עד דצמבר 2023)



על פי נתוני סקרים ומחקרים, בעיבוד משרד מבקר המדינה

- באוקטובר 2023 סכום התרומות הכספיות מישראל היה גדול בכמעט פי ארבעה מהממוצע החודשי בשנה שלפני המלחמה - גידול המשקף שילוב בין מספר תרומות כמעט כפול ותרומה ממוצעת כמעט כפולה בחודש אוקטובר 2023 בהשוואה לממוצע חודשי ב-12 החודשים הקודמים. נוסף על כך, באותו החודש סכום התרומות מחו"ל היה גדול פי תשעה מהממוצע החודשי בשנה שקדמה למלחמה - גידול המשקף שילוב בין מספר תרומות גדל פי 26 ותרומה ממוצעת קטנה, כשליש, בהשוואה לממוצע חודשי 12 החודשים הקודמים.
- בתרומות שגויסו מאוקטובר עד דצמבר 2023 בלט מאוד חלקם של תורמים מיהדות התפוצות (כ-3.39 מיליארד ש"ח, שהם כמחצית מסך כל התרומות) ושל משקי הבית בישראל (כ-2.22 מיליארד ש"ח, שהם כשליש מסך כל התרומות).
- לצד התרומות הכספיות שגויסו, תרמו אזרחים ישראלים, באמצעות קבוצות ויוזמות אזרחיות, גם ציוד בהיקף גדול. השווי הכספי של תרומות אלה בשבועיים הראשונים למלחמה בלבד נאמד במיליוני שקלים.
- מבחינת דפוסי הפעילות של הקרנות הפילנתרופיות בישראל: מרבית הקרנות תמכו בארגוני חברה אזרחית שהיה להם ניסיון בעבודה עימם בעבר, אך תמיכה ניכרת הועברה גם לארגונים

שהקרנות לא תמכו בהם לפני המלחמה. פעילותן של הקרנות אופיינה גם בשיתוף פעולה גדול יותר עם קרנות אחרות ועם רשויות מקומיות ביחס למצבי חירום קודמים.

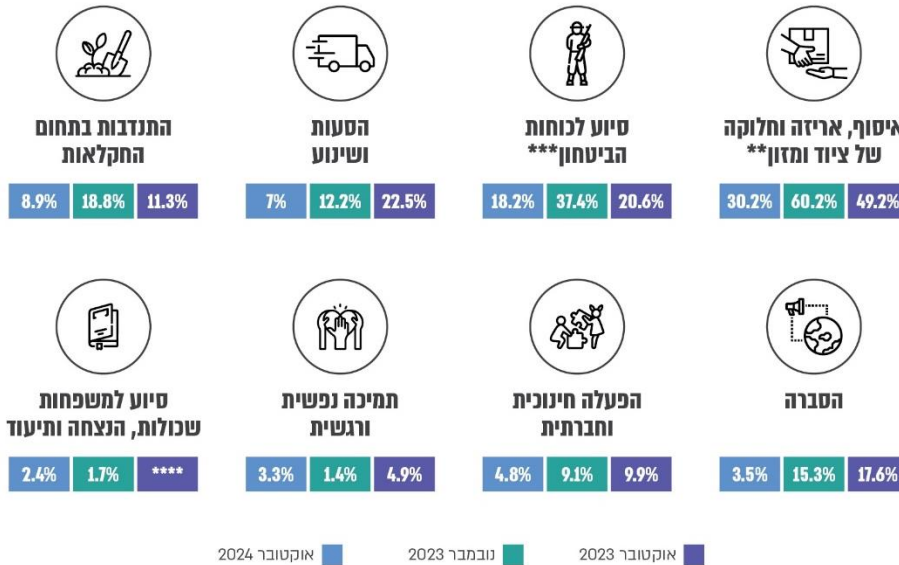
(5) לטכנולוגיה היה תפקיד מרכזי גם בגיוס של תרומות במלחמה: בשבועיים הראשונים למלחמה פעלו כ-350 קמפיינים הקשורים למלחמה בשלושה אתרי מימון המונים בישראל (Charidy, Giveback, Jgive). נוסף עליהם פעלו עשרות קמפיינים אחרים לגיוס תרומות בקבוצות ובהתארגנויות אזרחיות ברשתות החברתיות. חלק מהקמפיינים של מימון ההמונים נעשו בשיתוף אמצעי התקשורת. נראה כי השימוש בפלטפורמות המקוונות הלך והתבסס כאופן גיוס ומתן תרומות נוח ונגיש.

ג. מגמות בתחומי התרומות וההתנדבות

(1) תחומי התרומות: ניתוח המידע שנאסף בביקורת העלה כי יעדי התרומות בחודשים הראשון והשני למלחמה היו דומים, והתמקדו בסיוע לכוחות הביטחון ולמערכי חילוץ והצלה, בסיוע למפונים, ליישובים ולאנשים שנפגעו ולגופים מתנדבים, כולל חמ"לים.

(2) תחומי ההתנדבות: ניתוח המידע שנאסף בביקורת העלה כי במהלך המלחמה חל שינוי במיקוד של חלק מתחומי הפעילות של הגופים ההתנדבותיים בין החודש הראשון למלחמה (אוקטובר 2023) לחודש השני (נובמבר 2023), ובחלוף שנה (אוקטובר 2024); ובחלק מהתחומים לא חל שינוי. כמפורט בתרשים להלן:

תרשים 8: 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.

מהתרשים עולה שבין החודשים הראשון לשני במלחמה (מאוקטובר לנובמבר 2023) חל גידול של כ-20% (מכ-49% לכ-60%) בפעילות ההתנדבות שהתמקדה במילוי צרכים מיידיים של איסוף וחלוקה של ציוד ומזון; גידול של כ-73% (מכ-11% לכ-19%) בעזרה בחקלאות; וגידול של כ-76% (מכ-21% לכ-37%) בסיוע לפעילות כוחות הביטחון. בשיעור ההתנדבות בהפעלה חינוכית וחברתית וכן בסיוע בהסברה כמעט לא חל שינוי בחודשים האלה (10% - 9%, ו-18% - 15% בהתאמה).

עוד עולה מהתרשים כי כשנה לאחר פרוץ המלחמה, באוקטובר 2024, תחום ההתנדבות העיקרי, בפער ניכר מהתחומים האחרים, עדיין היה איסוף וחלוקה של ציוד ומזון, אם כי בשיעורי התנדבות נמוכים בכ-40% מהחודש הראשון למלחמה (מכ-49% בחודש הראשון לכ-30% בחלוף כשנה). כמו כן, שיעור הסיוע לפעילות כוחות הביטחון נותר עקבי וציב ללא שינוי ניכר בחלוף שנה למלחמה (כ-21% בחודש הראשון וכ-18% בחלוף כשנה). מהתרשים עולה כי תמיכה נפשית ורגשית לא הייתה תחום התנדבות עיקרי (כ-5% בתחילת המלחמה וכ-3% לאחר כשנה).

1.6. דיווחי היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם על פעילותה לפני המלחמה ובמהלכה ועל חסמים ביכולתה לממש את תפקידיה

חלק חשוב בפעילותה של היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם הוא בשגרה ובהיערכות לחירום, שכן ייעודה הוא לפתח ידע, כלים ותשתית שיאפשרו ויקדמו עבודה משותפת מיטבית בין משרדי הממשלה לגופים תורמים והתנדבותיים.

ביוני 2024 מסרה היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם למשרד מבקר המדינה כי לפני מלחמת חרבות ברזל היא פעלה באופן שוטף לקידום עבודה רב-מגזרית, ובכלל זה קידמה בשיתוף פורום הקרנות הפילנתרופיות מהלכים להכשרת מנהלים בארגוני חברה אזרחית המספקים שירותים חברתיים במגזרי מיעוטים, ונתנה ייעוץ וליווי שוטף למשרדי ממשלה לקידום תהליכי עבודה מול גופים תורמים והתנדבותיים בנושאים שבאחריותם. עוד מסרה היחידה כי עם פרוץ המלחמה היא פעלה בסיוע עובדי אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם (שבמסגרתו הארגונית היא פועלת) לקידום העבודה הרב-מגזרית במגוון ערוצים, ובכלל זה: יממה לאחר תחילת המלחמה כינסה את השולחן העגול הרב-מגזרי בחירום, ובתוך כשלושה שבועות הקימה את חמשת שולחנות המשנה בסוגיות שנבחרו (ילדים ונוער, מענים פסיכו-סוציאליים, סיוע למסייעים, חוסן כלכלי של הפרט וחוסן כלכלי ואיתנות של המגזר העסקי). בשבועות הראשונים למלחמה ריכזה היחידה מאמץ יוצא דופן מול השותפים הרבים לצורך העמדת תשתית ידע ומידע וזיקוק אתגרים ופעולות לעיסוק בשולחנות. פעילות השולחנות פורסמה באופן שוטף וקבוע באתר המרשתת של היחידה ובקבוצות ווטסאפ רב-מגזריות⁴¹; בשיתוף מנהיגות אזרחית - ארגון הגג של המגזר השלישי, קיימה היחידה מנובמבר 2023 עד יוני 2024 סדרה של 12 מפגשים בין תשעה מנכ"לים של משרדי ממשלה לארגוני חברה אזרחית במסגרת ערוץ הסיוע לארגונים אלה במלחמה, כדי ליצור שיח ישיר בין ארגוני מגזר שלישי למנכ"לים בממשלה, להציף קולות וסוגיות מהשטח ולהגביר את ההיכרות ההדדית ואת אמון הציבור. המפגשים היו פתוחים לכל ארגון בחברה האזרחית, בכל מפגש השתתפו בין 30 ל-130 משתתפים, ופניות רבות שעלו בהם טופלו בידי המשרדים; היא קיימה שלושה מפגשים רב-מגזריים בנושאי רוחב ממשלתיים הנוגעים להתמודדות אוכלוסיות במלחמה (הגיל השלישי, צעירים והחברה האזרחית הערבית), ובכל אחד מהם ניתנה תמונת מצב של המאמצים הממשלתיים בעת חירום והוצפו סוגיות מהשטח להמשך טיפול ממשלתי; הייתה שותפה לעשרות התייעצויות טלפוניות בהיבטים של חיבור גופים פילנתרופיים למשרדי ממשלה; העלתה בפני גופים ממשלתיים רלוונטיים את הצורך בגיבוש צעדי סיוע דחופים לתמיכה בארגוני החברה האזרחית במלחמה ובבחינת התאמות נדרשות בסיוע הכלכלי לצורכי האלכו"רים; וכן ייעצה לשותפים מרכזיים מהחברה האזרחית ומהמגזר העסקי בנושא הקמת פלטפורמה דיגיטלית בשיתוף פקע"ר והמרכז לסיוע לאזרח שבו (מרס"ל) להעלאת צרכים מהשטח ומילויים באמצעות עבודה רב-מגזרית בהובלת פקע"ר.

א. מאחר שייעודה של היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים הוא לפתח ידע ותשתית שיקדמו עבודה משותפת מיטבית בין משרדי הממשלה לגופים תורמים והתנדבותיים, חלק חשוב בפעילות היחידה הוא בזמן שגרה ובהיערכות לחירום (להבדיל מפעילות התיאום עצמה בעת חירום, אותה

41 כאמור, נוסף על הקמת היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים, הטילה החלטת הממשלה משנת 2008 על משרד רה"ם לפעול לקיומו של שיח בין המגזרים השונים, בין היתר באמצעות הפעלת שולחנות עגולים רב-מגזריים. להרחבה בעניין הפעלת השולחנות העגולים במלחמת חרבות ברזל, ראו מקורות המידע בהערה 23 לעיל.

נדרש לבצע גוף מתכלל⁴²). נמצא כי עד נובמבר 2024 עבדו ביחידה 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, ששווייה 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.

ביוני 2024 מסרה היחידה למשרד מבקר המדינה כי לנוכח העומס ואינטנסיביות העבודה שנוצרו בפרוץ המלחמה קיים אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם במסגרתו כאמור פועלת היחידה, הערכות מצב תכופות לשם קבלת החלטות על מיקוד, תיעוד וניתוב של משימות באופן מואץ ומשתנה; כי ההתמודדות עם המחסור בכוח אדם במלחמה נשענה על רתימת שותפים וסיוע מבעלי תפקידים נוספים באגף ממשל וחברה במשרד רה"ם ומגורמים חיצוניים, תוך כדי עבודה בלתי פוסקת, "מסביב לשעון", במשך חודשים רבים; וכי המלחמה חידדה את הצורך בהגדלת כוח האדם למימוש מלוא תפקידי היחידה ובהסקת מסקנות מפעילותה במלחמה לשם טיוב עבודתה במצבי חירום.

ב. 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 הממשלה⁴³. קיומו והפעלתו של מנגנון כזה טרם המלחמה אפשר שהיה בו כדי לסייע גם להפעלתה של היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במלחמה.

עוד יצוין כי כבר במכתבו לראש הממשלה מנובמבר 2023 הדגיש מבקר המדינה בין היתר כי "בעת חירום זו יש להרחיב את המענה הניתן לאזרחים ע"י כלל הגורמים הממשלתיים ולבחון את איוש מצבת העובדים החיוניים במשרדים האזרחיים-כלכליים לשם טיוב המענה הממשלתי".

אגף שכר והסכמי עבודה במשרד האוצר כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2026 כי הוא בחן את ההמלצה ומצא כי אינה מתאימה מהבחינה המקצועית. האגף הסביר בתשובתו כי אירועי חירום שונים מצריכים כוח אדם שונה ותנאי שכר שונים; כי המנגנון הקיים של קביעת תנאי שכר במקרי חירום הוא מהיר ואורך כמה ימים מעטים; וכי העיכוב במלחמת חרבות ברזל נבע מהצורך באימות הרקע והניסיון המקצועי של המועמדים כדי לוודא שרמות השכר שנקבעו יתאימו לניסיון - אימות שאינו באחריות האגף.

42 בעניין הצורך בגוף שיתכלל את פעילות התיאום הרב-מגזרי במצבי חירום ראו להלן בדוח את זה הפרק על "היעדר גוף מתכלל האחראי על התיאום הממשלתי לבין גופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום".

43 מבקר המדינה, דוח מיוחד, הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל (2025), עמ' 74 - 75.

משרד מבקר המדינה מציין כי חלק מלקחי המלחמה הם שאין ליחידות הממשלתיות מנגנון אפקטיבי לגייס כוח אדם לשם תגבורן בעת חירום. בהיעדר מענה מגובש מבעוד מועד, לא ניתן לגייס ליחידות הממשלה כוח אדם בטווחי זמן קצרים לשם התמודדות במצבי חירום. לפיכך מומלץ לנציבות שירות המדינה ולאגף שכר והסכמי עבודה במשרד האוצר לקיים הליך הפקת לקחים יסודי ולהתאים מתכונות העסקה רלוונטיות לשעת חירום ליחידות הממשלה השונות מבעוד מועד, תוך מיפוי הצרכים השונים, ובמידת הצורך ליצור דפוסים שונים של העסקה בעת חירום, כגון צוות עתודה אזרחי שיאוותר כדין מבעוד מועד ויוקפץ בעת חירום.

ג. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2026 הדגיש אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם כי לצד מאמציו הרבים בחודשים הראשונים למלחמה לקידום שיח רב-מגזרי בהיבטים שונים, קיים האגף תהליכי למידה ובקרה על פעילות השולחנות העגולים הרב-מגזריים שהוא הפעיל במלחמה, ובכלל זה יזם מחקר חיצוני בנושא והוא בוצע בחודשים אפריל עד יולי 2024. מחקר זה ותהליכים נוספים להפקת לקחים שקיים האגף (כגון סקר בקרב מובילי שולחנות המשנה ומשתתפיהם, ומפגשי התייעצות עם שותפים), הביאו לגיבוש ופרסום מודל הפעלה מעודכן לפעילות השולחן העגול הרב-מגזרי בשגרה ובחירום במרץ 2025⁴⁴. עוד מסר האגף בתשובתו כי הוא ממשיך בתהליכי הפקת לקחים מהמלחמה במסגרת ערוצי פעולה שונים, וכי האגף בפרט, ומשרד רה"ם ככלל, יוסיפו לפעול במלוא המרץ לקידום אינטנסיבי של השותפויות הרב-מגזריות בערוצים השונים בימי שגרה ובעיתות חירום, וכי הדבר נעשה גם בימים אלו ממש. כמו כן, האגף ביקש להצטרף לדברי המבקר בנוגע לפעילותם המבורכת של הגופים התורמים וההתנדבותיים ולציין לשבח גם את פועלם של משרתי ומשרתות ציבור רבים, שותפים רבים מאוד בממשל, בארגוני חברה אזרחית, בשלטון המקומי ובמגזר העסקי שהשתתפו במאמצים האזרחיים במלחמה - ועודם משתתפים בהם - במסגרת הפעילות הרב-מגזרית לשיקום, להתחדשות ולצמיחה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם על המאמצים שהשקיע במהלך מלחמת חרבות ברזל לקידום שיתופי פעולה רב-מגזריים, במשאבים שעמדו לרשותו, ועל תהליך הפקת הלקחים שזים וביצע האגף עוד במהלך המלחמה במסגרת ערוצי פעולה שונים. מומלץ כי אגף זה, שבמסגרתו הארגונית פועלת היחידה, ישלים את תהליך הפקת הלקחים באופן שהוא יכלול התייחסות לממצאי דוח הביקורת הנוכחי והמלצותיו, ולחסימים שהיחידה ציינה בפני משרד מבקר המדינה כי הם מקשים על עבודתה, כדוגמת היקף כוח האדם בה. עוד מומלץ כי האגף יציג את מלוא תוצרי התהליך לפני הגורמים הרלוונטיים במשרד רה"ם לשם מילוי התפקידים שהטילה הממשלה על היחידה.

לנוכח הפערים שהציף האגף לממשל וחברה במשרד רה"ם בעניין המשימות המוטלות על היחידה מול היקף כוח האדם בה, ובהתחשב בהיקפי הפעילות הנרחבים של גופים תורמים והתנדבותיים בישראל בשגרה ובחירום, ששווייה הכספי הסתכם כאמור בשלושת החודשים

ראו המכון לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל, ג'וינט אלכא ואגף ממשל וחברה במשרד רה"ם, תובנות ומסקנות מפעילות השולחן העגול הרב-מגזרי במשרד ראש הממשלה ומשולחנות המשנה במלחמת "חרבות ברזל" (ינואר 2025); וכן ראו אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה, השולחן העגול הרב-מגזרי במשרד ראש הממשלה בראי הובלת שותפויות רב-מגזריות בממשל - מודל הפעלה לשגרה ולחירום - בצל מלחמת חרבות ברזל (מרץ 2025).

הראשונים של מלחמת חרבות ברזל בכ-14.78 מיליארדי ש"ח, 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.



היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם הוקמה מכוח החלטת הממשלה 3190 (23.2.08) לשם קידום וחיזוק עבודה משותפת ומתואמת של משרדי ממשלה עם גופים תורמים והתנדבותיים. מדובר ביחידה מייעצת, שלפי החלטת הממשלה כלל מאמציה צריכים להתמקד במימוש יעד זה באמצעות פעולות של ריכוז מידע, 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.

מממצאי הביקורת עולה כי הערכות משרדי הממשלה טרם פרוץ מלחמת חרבות ברזל הייתה חסרה בהיבטים אלו: (א) מיפוי התחומים העיקריים שמומלץ כי גופים אלה ישתלבו בהם במסגרת הסיוע בעת חירום; (ב) מיפוי הגופים התורמים וההתנדבותיים הרלוונטיים לפעילותם בחירום; (ג) מינוי בעל תפקיד האחראי לקשר עם גופים תורמים והתנדבותיים בעיתות שגרה וחירום.

עוד עלה בביקורת כי לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ובמהלכה ועד למועד סיום הביקורת (יולי 2025) לא נקטה היחידה פעולות מרכזיות שנכון היה שתנקוט כחלק מתפקידה למימוש מדיניות הממשלה לקידום שיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה לגופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום: (א) מיפוי בסיסי מול משרדי הממשלה של התחומים העיקריים שיש צורך לשלב בהם גופים תורמים והתנדבותיים לשם השלמת פעולות המשרדים בעת חירום, והנגשת מידע זה לגופים תורמים והתנדבותיים; (ב) ריכוז מידע חיוני על גופים תורמים והתנדבותיים והנגשתו למשרדי ממשלה לשם הפעלתם המועילה של הגופים בעת חירום; (ג) נקיטת פעולות שוטפות ועקביות שידגישו למשרדי הממשלה הרלוונטיים את הנחיצות שהיחידה רואה בקביעת בעל תפקיד ייעודי שיהיה אחראי על קידום עבודה ושיתופי פעולה עם גופים תורמים והתנדבותיים במשרד; (ד) השלמת אפיון והקמה של מערכת דיגיטלית ממשלתית החיונית לעבודה רב-מגזרית יעילה, מהירה ומתואמת, שהצורך בה הועלה על ידי משרדי ממשלה וגופים תורמים והתנדבותיים כאחד; (ה) ריכוז מידע על פעילותם של גופים תורמים והתנדבותיים בעת מלחמת חרבות ברזל לשם חילוץ תובנות שיסייעו לשיפור העבודה הרב-מגזרית בעת חירום ולהיערכות אליה. עוד עלה כי כוח האדם שהיה מופקד על ביצוע תחומי האחריות של היחידה עד תחילת המלחמה כלל מנהלת ועובדת, ובחודשים הראשונים של המלחמה מנהלת אחת בלבד. ממצאים אלה, מלמדים על פער מהותי בין האחריות שהטילה הממשלה על היחידה להיות בסיס מרכזי שיתמוך בקידום עבודה רב-מגזרית מתואמת ברמה הממשלתית בעיתות שגרה וחירום לבין מימוש האחריות בפועל.

על היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם לפעול לתיקון הליקויים האמורים, ועל מנכ"ל משרד רה"ם לוודא כי היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים שבמשרדו נוקטת את כל הפעולות

הנדרשות למילוי תפקידה, בין היתר כמפורט בדוח זה, וכי יש בידיה המשאבים הדרושים לכך. צורך זה מתחדד נוכח שיעורי ההתנדבות והתרומה הגדולים המאפיינים את החברה הישראלית ויהדות התפוצות במצבי חירום, שהגיעו לשיא הנאמד בהערכה שמרנית של משרד מבקר המדינה בכ-14.78 מיליארד ש"ח בשלושת החודשים הראשונים של המלחמה.

לצד האמור וכחלק מהיערכותו לחירום, על כל משרד ממשלתי שבתחומי אחריותו פועלים גופים תורמים והתנדבותיים לפעול באופן יזום ליצירת שיתופי פעולה עם גופים תורמים והתנדבותיים בעת שגרה, ולפנות מיוזמתו ליחידה לצורך סיוע וייעוץ כאשר מתעוררים פערים, חסמים או אתגרים. זאת, לשם מימוש המדיניות הממשלתית לחזק ולבסס את היחסים בין רשויות השלטון לבין גופים אלה בעיתות שגרה וחירום, מתוך שמירה על עצמאותם של הגופים ובלא לגרוע מאחריותה הכוללת של הממשלה לאספקת שירותי ליבה לציבור.

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

ריבוי הצרכים בשעת חירום ומגוון רשויות השלטון האחראיות לסיפוקם, לצד שפע ממלאי הצרכים הפוטנציאליים מהמגזרים השונים, מדגישים את הצורך בגוף שלטוני מתכלל שיהיה אחראי על שיתוף פעולה בין רשויות השלטון לגופים תורמים והתנדבותיים **ברמה הממשלתית**, וכן את הצורך בגוף מסוג זה **ברמה המקומית**. במהלך השנים רשויות מדינה שעסקו במילוי צורכי האוכלוסייה בעת חירום - ובכללן משרד רה"ם, רח"ל, פקע"ר ומרס"ל - וכן גופי מחקר העוסקים בתחום החירום, עמדו על חשיבות קיומם של גופים מתכללים כאמור, שיופקדו על הובלה והפעלה של מענה רב-מגזרי יעיל ומועיל בעיתות חירום **ברמות הממשל השונות**, מתוך ראייה כוללת ואינטגרטיבית שתסייע: (א) לגיוס ולמיצוי מרבי של הכוחות הפועלים **ברמה הארצית וברמה המקומית** בפרק זמן קצר ככל האפשר; (ב) לצמצום כפילויות, פעילויות סותרות של רשויות ממשל שונות ובזבוז משאבים וניצולם לרעה. כל זאת כחלק ממתן המענה השלם לאוכלוסייה בעת חירום ולשם חיזוק אמון הציבור בחוסן של רשויות השלטון ומשילותן וחיזוק הערבות ההדדית והסולידריות בחברה הישראלית.

2.1. תיאום פעילותם של משרדי ממשלה ושל גופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום, על ידי רח"ל, בשנים 2008 - 2018

כחלק מלקחי מלחמת לבנון השנייה הקימה הממשלה בשנת 2007 את רח"ל (רשות חירום לאומית) כדי שתשמש גוף מטה ממשלתי ליד שר הביטחון, ותסייע בידו לממש את אחריות-העל המוטלת עליו לטיפול בעורף בכל מצבי החירום, לרבות במלחמה⁴⁵. על פי החלטת הממשלה, תפקידי רח"ל **בזמן שגרה** הם, בין השאר, לרכז עבודת מטה לצורך גיבוש תפיסות הפעלה למצבי חירום, לקבוע את ההיערכות הנדרשת מכלל הגופים המטפלים בעורף במצבי חירום, ולתאם בין משרדי ממשלה לגופים אחרים תרגולים משולבים לכלל הגורמים הפועלים בעורף; ותפקידיה **במצב חירום** הם, בין השאר,

⁴⁵ החלטת הממשלה 1577, "הטלת האחריות הכוללת לטיפול בעורף במצבי חירום על שר הביטחון" (14.07); החלטה ממשלה 2368, "צוות הקמה לרשות חירום לאומית" (16.9.07).

להמליץ לשר הביטחון על תוכניות פעולה אינטגרטיביות בתחום הטיפול בעורף ולפקח על ביצוען, ועל סדרי עדיפויות להפעלת המאמצים בעורף ברמה הלאומית. עוד נקבע בהחלטה כי אין באמור בה כדי לפגוע בסמכויותיהם ובתפקידיהם של משרדי הממשלה או של רשויות מוסמכות אחרות, על פי כל דין או על פי החלטות הממשלה.⁴⁶

בעשר השנים הראשונות לפעילותה עסקה רח"ל, בין השאר, בתכלול עבודת כלל הגופים מהמגזרים השונים הפועלים לסייע למילוי צרכי העורף במצבי חירום. כך למשל בדצמבר 2008, בימים הראשונים למבצע "עופרת יצוקה"⁴⁷, הובילה רח"ל שיתוף פעולה ותיאום בין משרדי ממשלה לבין גופים תורמים והתנדבותיים לשם מילוי צרכי העורף בדרום. בהמשך החלה רח"ל לשתף ארגוני מגזר שלישי בתרגילי היערכות למצב חירום, וכן הוקם בחטיבת החוסן של רח"ל דסק של ארגוני מגזר שלישי שהיה אחראי על יצירת מנגנוני העברת מידע ושיתוף פעולה בין גופים תורמים והתנדבותיים לבין רשויות שלטון במצבי חירום ועל שיפור ההיערכות והמוכנות הרב-מגזרית בעת שגרה למצבים אלה. פעילות חטיבת החוסן בעת חירום כללה הצגת תמונת המצב המשקית לגופים תורמים והתנדבותיים, הצגת התחומים שבהם התבקש סיוע מצידם, קבלת היזון חוזר מהגופים לגבי הצרכים בשטח ועיקרי עשייתם, ומעקב אחר סיפוק הצרכים. גם במבצע "עמוד ענן" (נובמבר 2012) ובמצבי חירום אחרים הובילה רח"ל את התיאום בין משרדי הממשלה לגופים תורמים והתנדבותיים.

במאי 2018 הוגשו לשר הביטחון המלצות ועדה שמינה השר להסדרת תחומי האחריות ויחסי הגומלין בין רח"ל לפקע"ר כדי לשפר את מילוי צרכי העורף בישראל במצבי חירום ואת ההיערכות להם (להלן - ועדת מזרחי, על שם אלוף במילי אבי מזרחי שעמד בראשה). לנוכח חפיפה וכפילות שמצאה ועדת מזרחי בפעילות רח"ל ופקע"ר אישרו ראש הממשלה ושרי הביטחון את המלצת הוועדה לעשות הבחנה ברורה בין תפקידי שני הגופים וייעודיהם כך: (א) רח"ל תמשיך בתפקידה כמטה מקצועי של שר הביטחון בתחום החירום, ותתמקד בפעילות בתווך הלאומי-אסטרטגי, ובכלל זה תהיה אחראית על התוויית מדיניות, תכנון (כולל הגדרת תוכני התרגולים הלאומיים וההכשרות של משרדי הממשלה והיקפם), הנחיה, תקצוב, תיאום, פיקוח ובקרה; (ב) פקע"ר ימשיך לשמש גוף ביצוע אופרטיבי, ויעסוק במימוש המדיניות וההנחיות שתקבע רח"ל, ובכלל זה יהיה אחראי לסייע לרשויות המקומיות להיערך לשעת חירום ולממש את אחריותן בכל הקשור לאספקת שירותים ומוצרים חיוניים לאזרחים במצבי חירום, בתיאום עם משרדי הממשלה. כל זאת בלי לפגוע באחריות משרדי הממשלה לפעול בתחומי אחריותם.⁴⁸

46 החלטה ב/43 של ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי, "הקמת רשות חירום לאומית (רח"ל) - יעודה, תפקידיה ודרכי פעולתה" (19.12.07), סעיפים 7, 8, 9, 16; ההחלטה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה (להלן - החלטת הממשלה משנת 2007).

47 מבצע "עופרת יצוקה" היה מבצע צבאי של צה"ל ברצועת עזה בין 27.12.08 ל-18.1.09, כדי להפסיק את ירי הרקטות ופצצות המרגמה מרצועת עזה לעבר יישובי הדרום. המבצע כלל תקיפות אוויריות נרחבות ופעילות קרקעית והסתיים לאחר 22 ימי לחימה עם הכרזת הפסקת אש חד-צדדית מצד ישראל.

48 ועדת מזרחי המליצה גם לתקן את החלטת הממשלה משנת 2007 בדבר תפקידי רח"ל כדי שתשקף את ההפרדה הזאת בין תחומי הפעולה של רח"ל ופקע"ר, אך המלצה זו לא יושמה, וההחלטה נותרה ללא שינוי עד מועד סיום הביקורת הנוכחית. להרחבה בעניין תפקידי רח"ל, סמכויותיה ופעילותה לפני המלחמה ובמהלכה ראו דוח מיוחד של מבקר המדינה, "הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך המלחמה", ספטמבר 2025, עמ' 58.

ביוני 2025 מסרה רח"ל למשרד מבקר המדינה כי יישום המלצות ועדת מזרחי הוביל לשינוי ארגוני ברח"ל בשנת 2018. בין היתר, נסגרה חטיבת החוסן ורח"ל חדלה לעסוק בשילוב גופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום ובהיערכות אליהם. רח"ל הסבירה כי ההחלטה על סגירת חטיבת החוסן התקבלה על רקע הקביעה של ועדת מזרחי כי פעילותה של חטיבה זו התבססה על פרשנות מרחיבה לתפקידים שהוטלו על רח"ל בהחלטת הממשלה שהקימה אותה; כי טרם סגירת חטיבת החוסן גיבשה רח"ל מדריך בנושא שאותו נדרש פקע"ר להמשיך ולממש במסגרת הרשויות המקומיות שהאחריות עליהן עברה אליו; וכי בהיעדר גוף ממשלתי שעליו הוטלה האחריות לתיאום בין המערכת הממשלתית לגופים תורמים והתנדבותיים, לא יכלה רח"ל להכווין את היערכותו לחירום.

2.2. אי-השלמת עבודת מטה, לפני פרוץ המלחמה, לגיבוש מנגנון שיבטיח פעילות ממשלתית מתואמת מול גופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום

בהחלטת הממשלה משנת 2007, שמכוחה הוקמה רח"ל, נקבע בנושא של "הסדרה ויישוב חילוקי דעות" כי אם מצאה רח"ל כי אין גורם אחראי לתחום מסוים הנוגע להיערכות העורף לחירום או יש חוסר תיאום בין גופים או ריבוי גופים העוסקים בתחום, ואין גורם מוסמך בחקיקה או בהחלטות הממשלה לביצוע הפעולה, היא תמליץ לשר הביטחון לבצע הסדרה בעניין זה; כי הסדרה בעניין החלטה זו תכליתה לקבוע בידי מי האחריות לנושא מסוים, מה תכולתה, אילו פעילויות יבוצעו למוכנות העורף, ומהם קשרי הגומלין בין הגורמים השונים; כי סמכות ההסדרה נתונה בידי שר הביטחון לאחר שנועץ בשר האחראי שלתחום אחריותו נוגעת ההסדרה; וכי אם יתגלו חילוקי דעות בין השרים בעניין הוראת ההסדרה שנתן שר הביטחון או בכל עניין הקשור בהיערכות ובמוכנות של העורף, יפנו שר הביטחון והשר הנוגע בדבר לראש הממשלה או לקבינט המדיני-ביטחוני.

לבקשת רח"ל, בשנים 2016 - 2017 הוביל משרד רה"ם, בשיתוף רח"ל ופקע"ר, תהליך שמטרתו הוגדרו כך: (א) זיהוי הצרכים והפערים בעבודה הרב-מגזרית בעת חירום; (ב) גיבוש מודל מסודר ומועיל יותר מבעבר לעבודה רב-מגזרית במצבי חירום ובהיערכות להם, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית. צוין כי מימוש מטרות התהליך אינו בא לגרוע מהסמכויות ומהחובות של רשויות השלטון במצבי חירום. התהליך התפרס על פני כשנה, והשתתפו בו כ-500 איש - נציגי משרדי ממשלה, שלטון מקומי, מגזר שלישי, מגזר עסקי, קרנות פילנתרופיות, אקדמיה ועוד.

תוצרי התהליך והמנגנון לשיתוף פעולה שהומלץ בסופו סוכמו ביוני 2017 במסמך שכותרתו "מתחברים לחוסן בחירום: מודל לשיתוף פעולה בין מגזרי". המסמך כלל המלצות מעשיות, בין היתר בנוגע להקמת שני מנגנונים קבועים לפעולה בין-מגזרית מתואמת שיפעלו יחדיו, זה לצד זה, להיערכות ולמילוי צורכי העורף בעת חירום - ברמה המקומית בהובלת פקע"ר, וברמה הארצית בהובלת רח"ל. במסמך הובהר כי נדרשת עבודת מטה משלימה במשרד הביטחון ביחס להמלצות המעוגנות בו, וכי רח"ל בשיתוף פקע"ר תוביל את הפעולות המתחייבות להבטחת ההטמעה והיישום של ההמלצות על ידי כל השותפים הרלוונטיים. לצד זאת, הובהר במסמך כי היישום האמור יהיה בהתאם לשיקול דעתם של הגורמים המוסמכים על פי ההקשר, ובכפוף להנחיות הלשכה המשפטית של המשרד או הרשות הרלוונטית, להקשר המסוים ולהוראות כל דין.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרוואר 2026 מסרה רח"ל כי על בסיס עבודת המטה שסוכמה במסמך "מתחברים לחוסן" משנת 2017 נוסחה הצעת מחליטים שאמורה הייתה להסדיר את הנושא; וכי בסופו של דבר, במתווה שסיכמו ואישרו ראש הממשלה ושרי הביטחון בשנת 2018 לגבי יישום המלצות ועדת מזרחי, נקבע כי הגוף שיוביל ויתכלל את התיאום בין משרדי הממשלה לבין גופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום ובהיערכות להם - הוא פקע"ר, ומכאן שהנושא הוסדר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 מסר צה"ל כי לטענת רח"ל בעניין אחריות פקע"ר אין על מה להיסמך: מסמך לשכת שר הביטחון משנת 2018 שעליו מסתמכת רח"ל קובע כי פקע"ר יהיה אחראי ל"תחום החוסן", בלא שנקבע מה כולל תחום זה, קל וחומר בלא שנקבע כי מדובר בתיאום העבודה הממשלתית עם גופים תורמים והתנדבותיים כפי שטוענת רח"ל. עוד הסביר צה"ל כי ברמה המקומית - הרשות המקומית היא שאמונה על תכלול ותיאום של העבודה הרב-מגזרית במרחב שבאחריותה, ובתוך כך באחריותה לאתר צרכים, לחבור לארגוני המגזר השלישי הרלוונטיים ולאחר מענה, וכי בהתאם לממצאי ועדת מזרחי פיקוד העורף פועל ברמה האופרטיבית מול הרשויות המקומיות ומסייע להן במתן המענה על צורכיהן החיוניים בתחום שיפוטן. צה"ל הוסיף ומסר כי בעת מלחמה, מתוך תפיסה של אחריות מרחיבה, ולפנים משורת הדין, הוקם בפקע"ר מנגנון חירום המבוסס על פתיחת מרכז סיוע לאומי (מרס"ל) שיעודו מיצוי יכולות המרחב האזרחי למתן מענה אינטגרטיבי על צרכי האוכלוסייה והמרחב המאויים באופן עיתי ומתמשך, בשיתוף משרדי הממשלה, רשויות מקומיות (דרך המחוזות), מגזר שלישי (ארגוני התנדבות), מגזר שני (עסקי) וצה"ל; ייעודו של המנגנון הוא לתת מענה על פערים שלא עלה בידי הרשויות לצמצם ברמה המקומית. עוד הדגיש צה"ל כי לשם הגברת המוכנות והתיאום בחירום, מבוצעות כבר בשגרה פעולות תיאום וסנכרון ברמה הלאומית בהובלת פקע"ר ובשיתוף נציגי ארגוני מגזר שני ושלישי לתיאום ציפיות וגיבוש מנגנוני עבודה סדורים, אולם האחריות לפעולות אלה אינה מוטלת על פיקוד העורף בדין. בהתאם לכך, ועל אף כל הפעולות שנעשו, לא ניתן לקבל את טענת רח"ל ולפיה פקע"ר הוא הגוף המתכלל שבאחריותו לרכז ולהוביל את תיאום העבודה הממשלתית עם גופים תורמים והתנדבותיים בעיתות חירום ואת ההיערכות לכך.

משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר לרח"ל כי לא ניתן לקבל את טענתה האמורה, מהטעם שוועדת מזרחי, שהוקמה כאמור לשם בחינת תחומי האחריות, הסמכויות ויחסי הגומלין בין רח"ל ופקע"ר, ציינה כרקע להמלצותיה כי הגורם העיקרי למתח שבין רח"ל לפקע"ר נעוץ בהסדרה נורמטיבית לקויה של ייעוד גופים אלו, תפקידיהם ופעילותם. בהתאם לכך, יישום המלצות ועדת מזרחי במלואן חייב תיקון של חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א), שמכוחו פועל פקע"ר⁴⁹, ושל החלטות ממשלה בעניין רח"ל. אולם במועד תגובתה של רח"ל על ממצאי ביקורת זו (ינואר 2026) עדיין לא חל כל שינוי במצב הנורמטיבי בעקבות המלצות הוועדה, למעט מתן אישור לפקע"ר על ידי שר הביטחון מכוח סמכותו לפי חוק הג"א לסייע לרשויות המקומיות בתחום המל"ח ו"לשם הצלת נפש ורכוש בלבד", כאשר מהות הסיוע והיקפו נתונים לפרשנות. כלומר, המלצות ועדת מזרחי טרם קיבלו

49 בנובמבר 1991 החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (החלטה ב/172 [13.11.91]) להקים בצה"ל את פקע"ר, כדי שיארגן וינהל את שירות ההתגוננות האזרחית (הג"א) במדינת ישראל.

תוקף מחייב. יודגש כי הדברים הוצגו לר"ל ופורסמו בדוחות קודמים של משרד מבקר המדינה⁵⁰. עולה אפוא כי בניגוד לטענת רח"ל בתשובתה האמורה למשרד מבקר המדינה, טרם נקבע גוף שיהיה אחראי לתכלול העבודה הרב-מגזרית ברמה הממשלתית, ולפיכך נדרש כי רח"ל תפעל להסדיר זאת.

לפי החלטת הממשלה משנת 2007, שמכוחה הוקמה רח"ל, אם רח"ל מוצאת כי אין גורם שאחראי לתחום מסוים מבחינת היערכות העורף לחירום, עליה להתריע על כך לפני שר הביטחון ולהמליץ על הסדרה מתאימה. בביקורת נמצא כי עד מועד סיום הביקורת בנושא (יוני 2025), לא השלימה רח"ל עבודת מטה מהותית ורחבת היקף שיזמה והתחילה לבצע עם משרד רה"ם תשע שנים קודם לכן (בשנת 2016) לגיבוש מודל מסודר ומועיל לעבודה מתואמת בין רשויות השלטון לגופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום ובהיערכות להם במטרה להבטיח באמצעות מיצוי כלל הכוחות לתת מענים מקיפים וטובים יותר לצורכי העורף בעת חירום ולחזק את החוסן חברתי, המשילות והערבות ההדדית. עבודה זו, שבה השתתפו גופים תורמים והתנדבותיים, הצביעה בין היתר על צורך בהקמת מנגנון קבוע שיהיה אחראי על תכלול התיאום בין משרדי הממשלה לבין גופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום ובהיערכות להם, ועם זאת רח"ל לא נקטה פעולות לקידום הסדרתו.

בתשובתה מינואר 2026 מסרה רח"ל למשרד מבקר המדינה כי במאי 2025 הנחה ראש הממשלה את המטה לביטחון לאומי לבצע עבודת מטה שתכליתה קידום הצעת החלטה לממשלה שתסדיר את הפערים בתחום העורף, וזאת על בסיס העקרונות האלה: (א) פיצול אחריות לפי תחום וסמכות - האחריות לניהול אירועי חירום תחולק בין השרים והגורמים הממשלתיים הרלוונטיים, בהתאם לערך המוסף של כל גורם בטיפול באותו סוג אירוע; (ב) הובלת מדיניות הנוגעת לאירוע חירום - תיקבע בידי ראש הממשלה; (ג) האחריות להיערכות בשגרה למצב חירום - תוטל על הגורם הממשלתי שייקבע כמוביל לניהול האירוע. עוד מסרה רח"ל בתשובתה כי במסגרת תפיסה זו היא תפעל בגישה מרחיבה, כמטה שר הביטחון, למימוש "אחריות העל" לעורף ולביצוע המשימות הנובעות מכך ותסייע למשרד ראש הממשלה, כמשרד מוביל, בכל מה שיידרש לפעילות מול "החברה האזרחית".

מתוקף התפקיד שהוטל על רח"ל בהחלטת הממשלה שהקימה אותה, מחובתה של רח"ל לפעול לקידום קבלת החלטה בדבר גורם שיהיה אחראי לתיאום בין המערכת הממשלתית לבין גופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום ולהיערכות להם, ובתוך כך להמליץ לשר הביטחון על הסדרה מתאימה.

2.3. היעדר הובלה והפעלה של פעילות ממשלתית מתואמת מול גופים תורמים והתנדבותיים בעת מלחמת חרבות ברזל

עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל עלה ביתר שאת הצורך של גופים תורמים והתנדבותיים לפעול מול גורם מטה ממשלתי שיתכלל ויתאם את העבודה מולם, ובכלל זה ישקף להם את הצרכים ואת התחומים שבהם נדרש סיוע. יצוין כי בפרוץ המלחמה היו יותר מ-30 משרדי ממשלה.

⁵⁰ בעניין זה ראו בין היתר דוח ביקורת מיוחד על "פינוי אוכלוסייה וקליטתה, פרק א' -מהלך האירועים, הנורמות והגופים המבוקרים" (פברואר 2026), עמ' 10, ודוח מיוחד על "קליטת האוכלוסייה שפונתה והטיפול בה על ידי גופי הממשלה" (פברואר 2026), עמ' 36.

ב-15.10.23, בסמוך לפרוץ המלחמה, הסמיכה הממשלה את ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (להלן - הקבינט החברתי-כלכלי) לטפל בכל ההיבטים האזרחיים הנוגעים לניהול מערך מלחמת חרבות ברזל, ובכלל זה "תיאום כלל היוזמות האזרחיות והקשר ביניהן לבין הממשלה" (ההדגשה אינה במקור). בנוסף, החליטה כי יוקם מרכז שליטה אזרחי (להלן - משל"ט) שינוהל בידי פרויקטור וייעודו יהיה לרכז את עבודת הקבינט, ובכלל זה לתאם, לתכלל ולגבש תמונת מצב אל מול משרדי הממשלה והגורמים הרלוונטיים בכל הנוגע לשמירת הרציפות התפקודית ומתן מענה לצורכי העורף בזמן המלחמה ולבצע מעקב אחר יישום החלטות הקבינט⁵¹. בהתאם לכך, בסוף אוקטובר 2023 מינה שר האוצר, מכוח תפקידו כממלא מקום יו"ר הקבינט החברתי-כלכלי, פרויקטור שיעמוד בראש המשל"ט (להלן - הפרויקטור).

במאי 2024 מסר הפרויקטור למשרד מבקר המדינה כי מאחר שברור היה כי חלק ניכר מהצרכים האזרחיים שנוצרו עם פרוץ המלחמה מילאו, בעיקר בשלב הראשוני, גופים תורמים והתנדבותיים, ולא הממשלה עצמה על משרדיה השונים, הוא ראה חשיבות רבה במילוי התפקיד שהוטל עליו לתאם בין גופים אלה לממשלה. הפרויקטור הסביר כי עם כניסתו לתפקיד הוא זיהה כי בפעילות הממשלתית בתחום זה בלטו במהלך המלחמה שלוש תופעות עיקריות: (א) חפיפה בין יוזמות של גופי ממשל שונים; (ב) ריבוי גופי ממשל שפועלים זה לצד זה ללא תיאום וללא הגדרת אחריות ברורה; (ג) צרכים רבים ש"נפלו בין הכיסאות" ובחלל שנוצר פעלו יוזמות אזרחיות רבות ללא תיאום והכוונה. לדבריו, תכלול התיאום בין המערכת הממשלתית לגופים תורמים והתנדבותיים היה נחוץ לשם מיפוי פעילויות ויצירת תמונת מצב העורף, ולשם יצירת "מכפילי כוח" והשאת ערך רב ככל האפשר לתושבי המדינה, בסוגיות סבוכות הדורשות מענה רב-מגזרי (הכוונת מאמצים אל הפערים והצרכים העולים מתמונת מצב העורף).

בינואר 2024, כשלושה חודשים לאחר מינויו, הודיע הפרויקטור לשר האוצר על החלטתו לסיים את תפקידו, שכאמור כלל מגוון משימות שעניינן הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במלחמה, ובכללן תיאום בין גופים תורמים והתנדבותיים למשרדי ממשלה. הפרויקטור הסביר למשרד מבקר המדינה במאי 2024 כי החלטתו זו באה על רקע הבנתו כי למרות השקעתו הרבה בתפקיד וניסיונותיו למלא אותן בצורה מלאה ויעילה, לא יינתנו לו התקציב, כוח האדם וסמכויות הנדרשות למילוי, לרבות בנושא תיאום בין גופים תורמים והתנדבותיים למשרדי ממשלה. לאחר התפטרותו של הפרויקטור לא מינה לו שר האוצר מחליף⁵².

במענה לשאלות משרד מבקר המדינה בנושא מסרה רח"ל בינואר, בפברואר ובאפריל 2024 כי מאז שנת 2018 היא אינה פועלת מול גורמים תורמים והתנדבותיים, לא ישירות ולא באמצעות גורמי המדינה השונים, ואינה מפקחת על פעילות משרדי הממשלה מול גופים תורמים והתנדבותיים. לצד זאת, הדגישו רח"ל והעומד בראשה דאז כי פעילויות של התנדבות ותרומות הן ביטוי של חוסן לאומי שיש

⁵¹ החלטת הממשלה 959, "ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) - תיקון החלטת ממשלה" (15.10.23); החלטת הממשלה 997, "ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) - תיקון החלטת ממשלה" (25.10.23).

⁵² להרחבה בעניין הפרויקטור ראו דוח מיוחד של מבקר המדינה, "הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך המלחמה", ספטמבר 2025, עמ' 69.

לחזק ולתרגל בעת שגרה כדי להסתייע בהן ביעילות בעת חירום; כי גופים ממשלתיים שפועלים מול גופים תורמים והתנדבותיים צריכים לגבש מנגנוני עבודה מתאימים כדי לאפשר את מיצוי היכולות והמשאבים הזמינים בעת חירום; וכי לנוכח חשיבות הנושא נדרש שהממשלה תקבע גורם מתכלל ברמה מיניסטריאלית שיקים מנגנון כלל-ממשלתי לתיאום ולהכוונה של הסיוע של גופים תורמים והתנדבותיים.

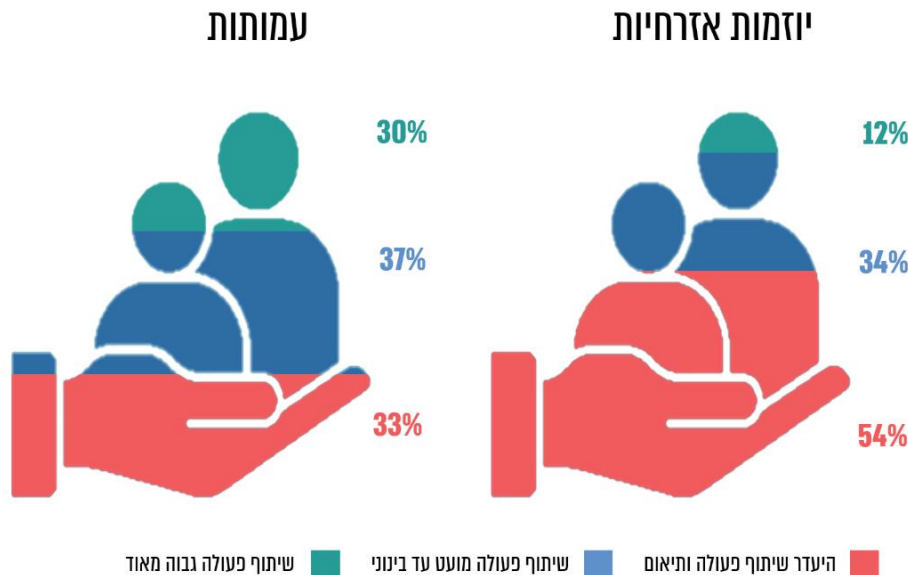
בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2024 מסר משרד רה"ם כי מתוך ממשקי עבודתו עם גופים תורמים והתנדבותיים במהלך המלחמה הוא למד כי הגופים נתקלו בפעילותם במלחמה בכמה קשיים, ובהם עבודה מול ריבוי גורמים ממשלתיים ומורכבות של המערכות המשפיעה על אפקטיביות בתיאום, ואולם הוא (משרד רה"ם) אינו אחראי לתכלול ותיאום של העבודה הממשלתית מול גופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום.

מהביקורת עלה כי לפחות 15 משרדי ממשלה שפעלו בתחילת מלחמת חרבות ברזל, קיימו קשר עם גופים תורמים והתנדבותיים במלחמה, או שמשרד מבקר המדינה מצא כי בתחומי פעילותם פעלו גופים אלה. בנסיבות אלה עלה ביתר שאת הצורך של גופים תורמים והתנדבותיים לפעול במלחמה מול גורם מטה ממשלתי מתכלל שיתאם את כלל העבודה ממשלתית מולם, ובכלל זה ישקף להם את הצרכים ואת התחומים שבהם נדרש סיוע לצורך מיקוד המשאבים ומניעת בזבז וניצולם לרעה. נמצא כי חרף ההסכמה בממשלה ובקרב גורמי מקצוע רלוונטיים בה, בראשם רח"ל, משרד רה"ם והפרויקטור שמינה יו"ר הקבינט חברתי-כלכלי לעמוד בראש משל"ט אזרחי לאחר פרוץ המלחמה, כי לשם מתן מענה יעיל ומועיל לצורכי העורף בעת חירום קיים צורך ברור בפעולה של גוף ממשלתי מתכלל שיוביל את התיאום בין העבודה הממשלתית לגופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום, לא פעל במהלך מלחמת חרבות ברזל גוף כזה. חסר זה הוא בראש ובראשונה תוצאה של היעדר היערכות ממשלתית מוקדמת כנדרש וכישלון ניסיון ממשלתי להקים מערך תיאום רב-מגזרי מתכלל לאחר פרוץ המלחמה.

בתרשים שלהלן מוצג מידע על מידת התיאום בין יוזמות אזרחיות ועמותות⁵³ למשרדי ממשלה בחודשים הראשונים למלחמה (אוקטובר עד דצמבר 2023), לפי סקרים שערכו המכון לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה באוניברסיטה העברית והמועצה הישראלית להתנדבות:

⁵³ יוזמה אזרחית היא כאמור התארגנות התנדבותית ספונטנית של אזרחים שמתנהלת ללא מסגרת משפטית רשמית. עמותה היא תאגיד המאגד לפחות שני בני אדם למען מטרה חוקית שאינה מכוונת להשגת רווחים, והיא רשומה בפקס העמותות לפי הוראות חוק העמותות, התש"ם-1980.

תרשים 9: מידת התיאום בין יוזמות אזרחיות ועמותות למשרדי הממשלה בחודשים הראשונים למלחמת חרבות ברזל (אוקטובר עד דצמבר 2023)*



על פי נתוני סקרים שערכו היועצות במסגרת פעילותן במכון לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה באוניברסיטה העברית והמועצה הישראלית להתנדבות בשנים 2023 - 2024 בקרב ארגונים שפעלו במלחמה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* האחוזים בתרשים מייצגים את שיעור היוזמות האזרחיות והעמותות שדיווחו על היעדר שיתוף פעולה או שיתוף פעולה במידה מועטה עד בינונית או גבוהה מאוד, מתוך כל היוזמות והעמותות שהשתתפו בסקרים, בהתאמה.

** הסקרים לא נערכו על מדגמים מייצגים, אך כללו מספר גדול של ארגונים שפעלו במלחמה. יצוין כי 42% מהיוזמות האזרחיות שהשיבו על הסקר היו חמ"לים.

מהתרשים עולה כי רוב היוזמות האזרחיות (88%) ורוב העמותות (70%) שענו על הסקרים שערכו היועצות בשנים 2023 - 2024 בקרב ארגונים שפעלו במלחמה, פעלו בחודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל (אוקטובר עד דצמבר 2023) - חודשים שבהם הפעילות התנדבותית הייתה כאמור בשיא חסר תקדים, ללא כל שיתוף פעולה ותיאום עם משרדי ממשלה או בשיתוף פעולה מועט עד בינוני עימם. נתונים אלה המצביעים על היקפי עבודה משותפת מצומצמים בין משרדי ממשלה לגופים התנדבותיים במלחמה, מחזקים את הצורך בקיומו של גוף ממשלתי מתכלל שיפעיל, יודא ויוביל שיתוף פעולה חשוב זה במצבי חירום, וכן יודא שתבצע ההיערכות הנדרשת לכך בעת שגרה.

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 לבין גופים תורמים והתנדבותיים במצבי חירום ולהיערכות להם.



ממציא הביקורת עולה כי משנת 2018 ועד מועד סיום הביקורת (יולי 2025) לא פעל גורם ממשלתי מתכלל שבאחריותו להוביל את תיאום העבודה הממשלתית עם גופים תורמים והתנדבותיים בעיתות חירום ואת ההיערכות לכך לשם: (א) גיוס ומיצוי מרבי של שלל הכוחות מהמגזרים השונים הפועלים לסיפוק צרכים ברמה הארצית בפרק זמן קצר ככל האפשר; (ב) צמצום כפילויות ופעילויות סותרות של גופים מהמגזרים השונים וצמצום בזבוז משאבים וניצולם לרעה.

היעדרו של גורם ממשלתי מתכלל בנושא זה במועד תחילת מלחמת חרבות ברזל הוא בראש וראשונה תוצאה של היערכות ממשלתית לקויה כדלקמן: 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; על אף היעדרו של גורם ממשלתי מתכלל האחראי לתיאום הרב-מגזרי בשעת חירום משנת 2018, עד מועד סיום הביקורת לא פעלה רח"ל כמתחייב מהחלטת הממשלה שמכוחה הוקמה ולא קידמה מינוי גורם כאמור.

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

נוכח הפעילות הנרחבת של הגופים התורמים וההתנדבותיים בעת חירום והצורך בתאום בינם לבין משרדי הממשלה לשם צמצום הסיכונים לבזבוז 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 - המשמשת כגוף הייעוץ המקצועי-ממשלתי בנושא, תוך שימוש בכלי טכנולוגי כלל-ממשלתי שיפותח על-ידי היחידה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2026 מסר מרכז השלטון המקומי בישראל כי נוכח תפקידן המרכזי של הרשויות המקומיות במתן מענה לאוכלוסייה בחירום, יש מקום לתכלול העבודה הרב-

מגזרית גם בשיתוף מרכז השלטון המקומי כחלק מגיבוש מענה מדינתי כולל; וכי מרכז השלטון המקומי נכון לשתף פעולה ככל שיידרש, לטובת חיזוק התיאום הרב-מגזרי והבטחת מענה מיטבי לאוכלוסייה בשעת חירום.

מרכז השלטון האזורי בישראל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2026 כי הוא רואה חשיבות עליונה בפעילותם של המפעלים ההתנדבותיים והתורמים השונים בעיתות חירום לצד הבטחת המשך אספקת שירותים רציפה מצד גופי הממשל בעיתות שכאלה; וכי הוא סבור שביכולתו לתרום רבות להפקת לקחים ולגיבוש מענה של רשויות השלטון השונות לצורך חיזוק התיאום הרב-מגזרי בחירום, בהיותו מייצג את המועצות האזוריות אשר מחוברות אל צורכי השטח באופן שוטף, וביתר שאת בעת חירום.

3. מימוש חלקי של פוטנציאל התרומות במלחמה

3.1. תרומות יהדות התפוצות

משרד התפוצות אחראי על חיזוק והעמקת הקשר בין יהדות התפוצות למדינת ישראל, באמצעות שיתופי פעולה ודיאלוג מתמשך עם יהדות התפוצות. על רקע ההתגייסות והתמיכה חסרת תקדים של קהילות יהודיות ברחבי העולם לטובת ישראל עם פרוץ המלחמה, ובכדי לזהות מגמות בולטות, מאפייני תמיכה ותובנות נוספות, מיפה משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות (להלן - משרד התפוצות) את תמיכת יהדות התפוצות במאמץ המלחמתי בחודשים אוקטובר 2023 - פברואר 2024, ופרסם במרץ 2024 דוח בנושא (להלן - דוח משרד התפוצות). את המיפוי ביצע משרד התפוצות על בסיס מידע שפורסם במעל ל-800 מקורות גלויים במרשתת. סך הכול סקר וניתח משרד התפוצות במיפוי זה פעילות התנדבותית ותמיכה כלכלית שסיפקו 123 ארגונים מרחבי העולם ל-350 ארגונים ישראלים⁵⁴.

לפי דוח משרד התפוצות, בין אוקטובר 2023 לפברואר 2024 תרמה יהדות התפוצות סך כולל של כ-5.11 מיליארד ש"ח; ונכון לפברואר 2024, כ-48% (1.36 מיליארד ש"ח מתוך 2.84 מיליארד ש"ח) שגויסו על ידי איחוד הפדרציות היהודיות של צפון אמריקה, ושיועד לקהילות, לארגוני חברה אזרחית ולרשויות בישראל - טרם חולקו ולא נתרמו בפועל.

במאי 2024 פנה משרד מבקר המדינה למשרד התפוצות וביקש לדעת מדוע להבנתו יש תרומות שלא חולקו, לאילו גופים ולאילו יעדים יועדו התרומות שטרם חולקו. ביוני 2024 השיב מנכ"ל משרד התפוצות כי למשרד התפוצות אין מידע בנוגע לשאלות האמורות, וכי גיוס תרומות אינו חלק מתחומי אחריותו או מתפקידיו הרשמיים.

מפרסומים של איחוד הפדרציות היהודיות של צפון אמריקה עולה כי פדרציות אלה גייסו למעלה 3.12 מיליארד ש"ח (850 מיליון דולר) אחרי 7 באוקטובר 2023 במטרה שהכספים יוקדשו ישירות למצב

משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות, מיפוי תרומות יהדות התפוצות במלחמת "חרבות ברזל" (מרץ 2024).

החירום, אולם נכון לאוגוסט ולאוקטובר 2024, כשנה לאחר תחילת המלחמה, כ-40% מהם (1.25 מיליארד ש"ח) טרם נוצלו⁵⁵.

מדוח משרד התפוצות ומפרסומים של איחוד הפדרציות היהודיות של צפון אמריקה, עלה כי שיעור משמעותי (כ-48% וכ-40%) של התרומות שגייסו פדרציות אלה בסמוך לאחר פרוץ המלחמה טרם חולקו כחמישה חודשים וכשנה לאחר מכן, בהתאמה (נכון לפברואר 2024, לא נוצלו כ-1.36 מיליארד ש"ח מתוך כ-2.84 מיליארד ש"ח שגויסו, ונכון לאוקטובר 2024 לא נוצלו כ-1.25 מיליארד ש"ח שלא נוצלו מתוך כ-3.12 מיליארד ש"ח שגויסו). המדובר בפערי מימוש נרחבים ביותר, המחייבים בחינה יסודית של הגורמים להיווצרותם, לרבות זיהוי סיבות שורש המונעות או מעכבות את מימוש כספי התרומות. משרד התפוצות מסר למשרד מבקר המדינה כי אין לו מידע באשר לסיבה לאי-חלוקת התרומות.

בתשובתו ממרץ 2026 למשרד מבקר המדינה מסר אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם כי משיח שהוא קיים במהלך המלחמה עם ארגוני גג של קרנות פילנתרופיות עלה כי אי-חלוקתן של חלק מהתרומות אינה קשורה רק לחסמים, אלא גם לשיקול הדעת של הקרנות הפילנתרופיות שמנהלות את הכספים (למשל, חלקן מעוניינות להשקיע בהיבטי שיקום ארוכי טווח). עוד מסר האגף בתשובתו כי הוא פועל להסרת חסמים להגברת שילובם של גופים תורמים במאמצי השיקום, וציין כדוגמה את מעורבותו במיזם שגובש במהלך המלחמה לשילובם של גופי פילנתרופיה ומגזר עסקי בתוכנית הממשלתית לשיקום הצפון⁵⁶. האגף הסביר כי לצורך הקמת מיזם זה הוקמו ועדת היגוי וועדת מכרזים ייעודיות שבהן חבר האגף, וכן פלטפורמה למיזמים משותפים לצפון שהאגף פועל להנגשתה לפרומום שונים בממשלה.

מתשובת אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם עולה כי אי-חלוקת תרומות קשורה גם לחסמים שאינם נוגעים לשיקול דעת התורמים. משרד מבקר המדינה מציין כי כדי להבטיח שמיזמים רב-מגזריים לא רק ייווצרו "על כתב" אלא ישיגו את מטרתיהם, וכדי לחזק את אמון התורמים במיזמים כאלה ובמתן תרומות למטרות ציבוריות בכלל, הכרחי שהיחידה תזכה חסמים כאלה ותקדם צעדים להסרתם. במיוחד חשוב הדבר כאשר מתגלים פערי מימוש נרחבים ביותר, כדוגמת אלה שנמצאו לגבי תרומות איחוד הפדרציות היהודיות של צפון אמריקה במלחמה וקיבלו חשיפה פומבית בפרסומים של איחוד הפדרציות.

⁵⁵ Arno Rosenfeld, "After 10/7, Jewish federations raised \$850 million for Israel. 40% is unspent" (29.8.24) Jewish Federation of North America, "Israel Emergency Fund Allocations Updates" (Week of 9.10.24).

⁵⁶ לנוכח החלטת הממשלה 1786 (27.5.24) בדבר "תוכנית למענים בטווח המידי והקרוב וקידום מתווה רב-שנתי לשיקום ופיתוח הצפון" ובה נקבע בסעיף י"א כי "יוקם צוות לקידום תיאום בהשקעות ותקצוב פעולות של הממשלה, הפילנתרופיה והמגזר העסקי בשיקום הצפון בראשות נציג החשב הכללי במשרד האוצר ובהשתתפות משרד ראש הממשלה, נציגות המגזר העסקי ונציגות פורום הקרנות הפילנתרופיות בישראל. הצוות יעסוק בתיאום פעילויות סיוע, שיקום, או צמיחה בתחומי הפעולה הבאים: (א) חינוך והשכלה; (ב) חוסן רגשי-נפשי (בריאות ו/או רווחה); (ג) קהילה; (ד) תעסוקה, במטרה לבחון יצירת שיתופי פעולה בהשקעות או בפעולות נדרשות עם החברה האזרחית והעסקית ובהתאם לכל דין. למען הסר ספק, עבודת הצוות לא תמנע מגופי הממשל לפעול במשותף עם הגורמים הרלוונטיים ביחס לתחומי אחריותם".

תפקידה של היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם לסייע לגופים תורמים בהסרת חסמים, לשם הגברת שילובם במתן מענה לצורכי העורף בעיתות שגרה וחירום. כדי לוודא שתרומתה של יהדות התפוצות במלחמה ובמצבי חירום עתידיים תמומש באופן מיטבי ויעיל, מוצע כי היחידה תפעל לבירור הסיבות לעיכובים בחלוקת תרומות שגויסו מיהדות התפוצות ולזיהוי חסמים שאינם קשורים לשיקול דעת התורמים המונעים את חלוקתן היעילה של תרומות, ובמידת הצורך תיזום שיתוף פעולה עם משרדי ממשלה וגופים רלוונטיים אחרים, כדי לקדם פתרון של בעיות רוחביות הקשורות לחלוקת התרומות, כולל חסמים בירוקרטיים ומשפטיים אם ימצאו.

3.2. קרן סיוע לעמותות הפועלות למען מטרות ציבוריות במצבי חירום

ככלל, הפעלת מנגנון התנדבות בשעת חירום דורשת תוספת משאבים ותקציבים.

נמצא כי עמותות שהתנדבו לסייע לעורף במהלך המלחמה החלו להיקלע לקשיים כספיים משתי סיבות: (א) בשל גידול ניכר בהוצאותיהן, בין היתר בעקבות הרחבת היקפי הפעילות עקב ביקוש גובר לשירותיהן; עיסוק בתחומי פעילות חדשים כדי לספק צרכים מיוחדים שנוצרו במלחמה; שינוי התחומים שעסקו בהם בעת שגרה לשם התאמתם לצורכי המלחמה; עלייה במספר מקבלי השירות מהעמותה; מיגון מרחבי פעולה וקניית ציוד מגן לעובדים; וגידול בעלויות סיוע לצוותי עבודה על רקע פגיעה וטראומה; (ב) בשל ירידה בהכנסות, בין היתר בעקבות עצירת התקשרויות והקפאת תקציבים ממשלתיים בגלל המלחמה, עצירת פעילויות בהתאם להנחיות פיקוד העורף למניעת התקהלויות, והפסקת מכירת שירותים.

א. מתווה הסיוע הכספי לעמותות בתקופת החירום המתמשכת בתקופת מגפת הקורונה: בשנת 2020, עם פרוץ תקופת החירום במהלך מגפת הקורונה, הכירה ממשלת ישראל בצורך להבטיח המשך תקין ורציף של שירותים חברתיים חיוניים, הניתנים לאוכלוסיות הפגיעות ביותר בחברה הישראלית על ידי ארגוני חברה אזרחית, באמצעות מתן סיוע כספי ייעודי לארגונים אלה.

מתוך רצון לייצר מענה מהיר ומועיל לארגונים חברתיים אשר נפגעו בתקופת החירום ולא זכו בשעתו למענה ממשלתי אחר, הקימה ממשלת ישראל, בשיתוף קרנות פילנתרופיות מובילות, קרן מענקי חירום משותפת (להלן - קרן המענקים המשותפת או הקרן). לפי מודל הפעולה של הקרן, כלל השותפים לקחו חלק במימון הקרן, בקבלת ההחלטות על תנאי הקרן ובהפעלתה. בשנים 2020 - 2021 חילקה הקרן מענקי סיוע בשווי כולל של כ-50 מיליון ש"ח ל-302 עמותות, שעיקר עיסוקן במתן שירותים חברתיים לאוכלוסייה הזקוקה לסיוע. המענקים יועדו לעמותות שהכנסותיהן ירדו בתקופת החירום המתמשכת במהלך תקופת מגפת הקורונה ב-25% או יותר⁵⁷. את פעילות הקרן ליוותה ועדת היגוי שבה היו חברים, בין היתר, נציגי משרד האוצר ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים (כשמו אז), וכן נציגי קרנות פילנתרופיות. שיתוף פעולה ייחודי זה היה בבחינת מענה ייעודי לארגוני החברה האזרחית בתקופות חירום, ועצם קיומו היה תקדים פורץ דרך.

57 תנאי הסף לקבלת הסיוע כללו דרישות נוספות שעל מבקשי המענקים היה לעמוד בהן, כגון אישור ניהול תקין, אישור ניהול ספרים וניכוי מס במקור בתוקף ומחזור הכנסות בהיקף מסוים.

בפברואר 2022 פרסמה הקרן מסמך מסכם של פעילותה שמטרתו לסקור את התובנות העיקריות שנצברו מהפעלת הקרן, ובהן: (א) שיתוף הפעולה הייחודי בין הממשלה והקרנות הפילנתרופיות הוא "בעל פוטנציאל ליצירת מענים טובים ורלוונטים יותר לאזרחים"; (ב) יכולת המגזר הפילנתרופי למקד תשומת לב ממשלתית חשובה להצפת צרכים מהשדה; (ג) שיתוף פעולה עם הממשלה מייצר מינוף ניכר גם לעשייה הפילנתרופית, והוא מכפיל כוח בעשייה; (ד) עם זאת, מהלכים משותפים מכתובים קצב עבודה איטי יותר כי הם דורשים איזון בין צרכים ואינטרסים שונים. עוד עלה מהמסמך כי במקרים מסוימים, בשל המורכבות ולחץ הזמן, נותרו סוגיות שכלל לא זכו למענה במסגרת הקרן, למשל איך אפשר לסייע לארגונים אשר הכנסותיהם לא ירדו אך הייתה עלייה בהוצאותיהם. המסמך מסתיים בהמלצה לנסות להתמודד עם האתגרים והשאלות שעלו בקרן המענקים המשותפת בזמן שגרה כדי ליצור נקודת פתיחה מתקדמת יותר לכל מענה לשעת חירום בעתיד⁵⁸.

ב. מתווה הסיוע הכספי לעמותות בעת מלחמת חרבות ברזל: בדיון של ועדת העבודה והרווחה של הכנסת בנובמבר 2023, שעסק ב"צורך בסיוע לעמותות המסייעות לאוכלוסיית רווחה בזמן חירום בעקבות מלחמת חרבות ברזל", העידו נציגי העמותות על מצוקה תקציבית הפוגעת בפעילותן. בסיום הדיון פנה יו"ר הוועדה למשרד האוצר ולוועדת הכספים של הכנסת "לתת את הדעת למתווה לסיוע לעמותות שפועלות בשטח בזמן המלחמה".

בדצמבר 2023 פרסם משרד האוצר⁵⁹ מתווה סיוע לחלוקת מענקים בהיקף כולל של 40 מיליון ש"ח לתמיכה במוסדות ציבור כהגדרתם בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, **שמחזור הכנסותיהם, לרבות תרומות ותמיכות, פחתו בשיעור שנקבע במתווה באחד או יותר מהחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023**, ובלבד שהם אינם זכאים או שבחרו שלא לקבל מענקים במסגרת מסלולי סיוע אחרים שהקימה הממשלה לאותה תקופה ושיעמדו בדרישות המפורטות במתווה⁶⁰. בהודעה לעיתונות שפרסם שר האוצר הוא הדגיש כי מתווה הסיוע האמור נועד לסייע לארגוני החברה האזרחית והמגזר השלישי ה"עומדים בחזית העשייה החברתית ומוכיחים פעם אחר פעם, בעיתות שגרה וחירום, את חשיבות פעילותם ואת התרומה הרבה שלהם לחוסן החברתי והאזרחי [וכי] מתווה הסיוע שאושר נועד להבטיח כי לארגונים אלו יהיו את הכלים לצלוח תקופה מאתגרת זו, וזאת במטרה להבטיח את רציפות פעילותם למען אזרחי ישראל לטווח ארוך"⁶¹.

ביולי 2024 מסר החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) למשרד מבקר המדינה כי המענקים מכוח מתווה הסיוע שולמו לארגונים חברתיים ללא כוונת רווח הפועלים לטובת המטרות שנקבעו במבחן התמיכה, כדוגמת חינוך, רווחה, בריאות, הצלת חיים, תרבות ואומנות, שלא עמדו בתנאי

58 קרן המענקים ממשלה פילנתרופיה, מסמך מסכם (פברואר 2022), עמ' 43.

59 משרד האוצר, "מבחנים לחלוקת כספי תמיכה של משרד האוצר לתמיכה במוסדות ציבור שהכנסותיהם פחתו בעקבות מלחמת חרבות ברזל" (8.1.24).

60 המתווה כלל דרישות נוספות שעל מבקשי המענקים היה לעמוד בהן, כגון אישור ניהול תקין בתוקף ומחזור הכנסות בהיקף מסוים.

61 משרד האוצר, הודעה לעיתונות (4.12.23).

הזכאות שנקבעו במתווה רשות המיסים לסיוע לעסקים בגין נזק שנגרם להם בשל המלחמה. לפי מענה החשב הכללי, הוגשו 676 בקשות סיוע, ומתוכן אושרו 520 בקשות בסכום כולל של 36 מיליוני ש"ח, והן שולמו לארגונים.

עוד מסר החשכ"ל כי במסגרת ההיערכות של משרד האוצר לפרסום מבחן הסיוע לארגוני חברה אזרחית בעקבות המלחמה, נבחנה האפשרות לשילוב קרנות פילנתרופיות במבחני התמיכה, ואולם היא ירדה מהפרק בשל הדחיפות שנדרשה לפרסום מבחני תמיכה כדי לסייע לארגונים במהרה; כי באותה העת לא היו הקרנות הפילנתרופיות ערוכות לקיום מבחן תמיכה משותף; כי בהתחשב במכלול הנסיבות ובקשיים שהתעוררו בביצוע המבחן המשותף, הוחלט לפרסם בהקדם האפשרי את מבחן תמיכה של משרד האוצר לגופים; וכי המבחן הוכיח את עצמו כמוצלח, יעיל ורלוונטי בזמן אמת. עוד ציין החשכ"ל כי מתווה הסיוע לעמותות במלחמה התבסס במידה רבה על המתווה שגובש בתקופת החירום המתמשכת במהלך תקופת מגפת הקורונה במסגרת קרן המענקים המשותפת ועל יישום תובנות שעלו מהפעלתו בפעם הקודמת; וכי הוא אינו סבור שיש ערך בפני עצמו בשילוב קרנות פילנתרופיות במנגנוני העבודה הממשלתיים, קל וחומר כאשר הדבר צפוי היה לגרום לעיכוב ניכר באישור וביישום של מבחן התמיכה.

יצוין כי במפגש שקיימו ארגוני התנדבות לשעת חירום, משרד הרווחה והביטחון החברתי וגופים נוספים באפריל 2024 עלה כי באותה עת, היינו בחלוף כחצי שנה מתחילת המלחמה, קשיים כספיים עדיין היו אחד החסמים הגדולים לפעילותם של הארגונים.

ביוני 2024 מסרה היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים במשרד רה"ם למשרד מבקר המדינה כי לשם הגברת התיאום ופיתוח אמצעים שיקדמו איתנות פיננסית, מקצועית ותפקודית של ארגוני חברה אזרחית, לרבות בהיבטי אסדרה ומנגנוני תקצוב סיוע בעיתות שגרה וחירום, היא הקימה במאי 2024 צוות עבודה שאליו הוזמנו בשלב הראשון נציגים של גופי ממשלה רלוונטיים, לרבות החשכ"ל; וכי בהמשך הכוונה היא להרחיב אותו לעבודה עם ארגוני גג ותשתית בחברה האזרחית.

ניסיון העבר מלמד כי בעיתות חירום ומשבר חל גידול בפעילותן של עמותות לשם מילוי צורכי החירום, ובד בבד מקורות הכנסתן העיקריים (מענקי ממשלה ומכירת שירותים) מתערערים. בשל ההכרה בחשיבות רציפות פעילותם של ארגוני חברה אזרחית ובתרומתם הניכרת לחוסנה של המדינה, ומתוך רצון לייצר מענה מהיר ומועיל לארגונים אשר נפגעו בתקופת החירום המתמשכת במהלך תקופת מגפת הקורונה ולא זכו למענה ממשלתי אחר, הקימה ממשלת ישראל בשנת 2020, בשיתוף פעולה חלוצי עם קרנות פילנתרופיות מובילות, קרן משותפת שמטרתה לסייע לעמותות שעיקר עיסוקן הוא סיוע לאוכלוסייה הזקוקה לכך, ובשנים 2020 - 2021 חילקה הקרן מענקי סיוע בהיקף כולל של כ-50 מיליון ש"ח ל-302 עמותות כאלה. משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד האוצר היו נציגים מובילים מטעם הממשלה בקרן.

בפברואר 2022 גיבשה הקרן מסמך מסכם ובו תובנות מעשיות שנצברו מהפעלתה, והודגש בו בין היתר כי יצירת נקודת התחלה טובה ומושכלת יותר למצבי חירום עתידיים מחייבת שיח רב-מגזרי בנוגע לאתגרים שבהפעלת הקרן ולמציאת מענה משותף להם בשעת שגרה. בביקורת לא נמצא כי

משרד האוצר ומשרד הרווחה והביטחון החברתי - נציגי הממשלה בקרן - פעלו ליצירת שיח ומענה משותף כאמור בתקופת השגרה לאחר תקופת החירום המתמשכת במהלך תקופת מגפת הקורונה ולפני פרוץ המלחמה. בהיעדר היערכות כזו, נבצר ממשרד האוצר להפעיל את קרן המענקים המשותפת במהירות הנדרשת ככלי סיוע לעמותות במלחמה, שהיה מייצר מקור מימון חיצוני נוסף לתמיכה בעמותות, שלא מתוך תקציב המדינה, שהיה יכול לאפשר הסטת תקציבים ממשלתיים למימון פעילויות דחופות אחרות במלחמה או להאריך את משך הסיוע הניתן לעמותות. במצב הדברים הנתון פעל משרד האוצר למתן סיוע לעמותות בסך כולל של כ-36 מיליון ש"ח עבור שלושה חודשים (אוקטובר עד דצמבר 2023) מתקציב המדינה, מתוך תקציב של 40 מיליון ש"ח שהוקצה לכך (90% ניצול).

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילותו של משרד האוצר במצב הנתון: בתחילת דצמבר 2023 הוא פרסם מבחני תמיכה ייעודים מתקציב המדינה לסיוע לעמותות שפעלו לקידום מטלות ציבוריות במלחמה. לצד זאת, יצוין כי משרד האוצר אימץ את מבחני התמיכה ששימשו את קרן המענקים המשותפת בתקופת החירום המתמשכת במהלך תקופת מגפת הקורונה למתן סיוע לעמותות שהכנסותיהן ירדו. מומלץ כי משרד האוצר יבחן את הצורך בהרחבת אמות המידה לסיוע באופן שיינתן מענה גם לעמותות שהוצאותיהן גדלו ולא הייתה ירידה בהכנסותיהן, בייחוד כאשר הצורך הנוגע לאוכלוסיית יעד זו עלה כבר בשנת 2022 במסמך המסכם של הקרן, שבה היה משרד האוצר שותף מוביל מטעם הממשלה.

כדי שהמענה על צורכי עמותות הפועלות לקידום מטרות ציבוריות יהיה יעיל ומדויק יותר, ובר הפעלה במהירות במצבי חירום עתידיים, מומלץ כי משרד האוצר ומשרד הרווחה והביטחון החברתי - כנציגים המובילים של הממשלה בקרן המענקים המשותפת - יפעלו בזמן שגרה ליצירת שיח עם הקרנות הפילנתרופיות ועם העמותות, כמו שהומלץ גם במסמך המסכם של הקרן, ובמסגרתו יבחנו את מועילות הסיוע שניתן במלחמה, ויגבשו מודל משותף מוסכם לסיוע לעמותות, לרבות השתתפות קרנות פילנתרופיות כ"מיזם משותף" עם המדינה, עם חלופות שונות (בכלל זה תוך התייחסות למצב של עלייה בהוצאות ללא ירידה בהכנסות) - מעין "ארגז כלים" שאפשר יהיה להפעיל לפי הצורך כדי שעמותות הפועלות למען מטרות ציבוריות יוכלו להמשיך ולתת את הסיוע החשוב שלהן בעיתות חירום.

סיכום

בהמשך לדוח מבקר המדינה משנת 2007, ולעבודת מטה שהוביל משרד רה"ם לגיבוש מדיניות ממשלתית בנושא "יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות", אישרה ממשלת ישראל בשנת 2008 החלטה תקדימית שבמסגרתה הכירה בחשיבות פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים ובצורך בחיזוק השותפות עימם כדי לקדם את החוסן הלאומי, מתוך שמירה על עצמאותם ובלא לגרוע מאחריות הממשלה לאספקת שירותי ליבה. בשנים 2008 - 2023 שבו והדגישו גופי ממשל העוסקים בהיערכות לעת חירום - ובהם משרד ראש הממשלה (רה"ם) ומשרד הביטחון (רח"ל) - את תרומתם המרכזית של גופים תורמים והתנדבותיים להתמודדות המדינה עם אתגרים בעיתות שגרה וחירום ואת חשיבות התיאום הממשלתי עימם.

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 הנתנה 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 מתכליל: 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 - ריכוז ידע בתחום עיסוקה וליווי מקצועי של פעילות משרדי הממשלה בתחום זה. גם מרבית משרדי הממשלה (כ-67%, 10 מתוך 15) שגופים תורמים והתנדבותיים פועלים בתחומי אחריותם ושנבדקו 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) ממשרדי ממשלה 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 בעיתות שגרה וחירום

לבין משאבי כוח האדם שהוקצו ליחידה, בייחוד בהתחשב בהיקפים הגדולים של פעילות התרומה וההתנדבות בישראל בשגרה ובחירום: עד תחילת המלחמה הוא כלל 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, ולהשארת 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 בעיתות 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 ומחסמים 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 בעיתות 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 בעיתות 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 במערך הסיוע ובחיזוק החוסן הלאומי.

יישום 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.

נספח א

השווי הכספי המוערך של פעילות ההתנדבות בחודשי המלחמה הראשונים (אוקטובר עד דצמבר 2023)

משרד מבקר המדינה העריך את השווי הכספי של פעילות ההתנדבות בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023 בגישה שמרנית, על בסיס מידע והנחות יסוד כמפורט להלן:

1. היקף המתנדבים מהחברה האזרחית בישראל (כ-2.8 מיליון באוקטובר, כ-2.12 מיליון בנובמבר, כ-1.78 מיליון בדצמבר): ההערכה התבססה על הסקרים שביצעו המכון לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה באוניברסיטה העברית, המועצה הישראלית להתנדבות והמכון למשפט ופילנתרופיה באוניברסיטת תל אביב, שהציגו שיעורי התנדבות של אזרחים בעת המלחמה מדי שבוע בשבוע מתוך כלל האוכלוסייה בישראל מעל גיל 18 בשנת 2023 על פי אומדני הלמ"ס⁶². הערכת משרד מבקר המדינה חושבה עבור כל אחד משלושת החודשים הראשונים של המלחמה בנפרד.

על פי סקר שביצעו היועצות, תדירות ההתנדבות בשבועות הראשונים למלחמה הייתה גבוהה: כ-73% מהמתנדבים דיווחו על התנדבות לפחות פעם בשבוע, כ-48% מהם על התנדבות לפחות כמה פעמים בשבוע, וכ-27% על התנדבות חד-פעמית או מדי פעם. בחישוביו הניח משרד מבקר המדינה הערכה שמרנית, ולפיה יום התנדבות אינו יום מלא של שמונה שעות אלא כחצי יום בלבד.

2. השווי הכספי של פעילות ההתנדבות של ישראלים (כ-8.41 מיליארדי ש"ח): (א) לגבי כל המתנדבים חושב ערך של השכר החודשי הממוצע במשק, ברוטו, למשרת שכיר, בכל אחד מהחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023 לפי אומדני הלמ"ס, ללא התייחסות לדרגות שכר שונות (כלומר למתנדבים שהם סטודנטים ולמתנדבים שבחיייהם הפרטיים הם מנהלים, אנשי הייטק וכו' נקבע ערך אחיד, שהוא השכר הממוצע במשק), לסוג עבודת הסיוע שביצעו ("עבודות פועלים" או תפקיד ניהולי, כגון ניהול מערך חמ"ל), למגזר שבו ניתן הסיוע (למתנדבים שסייעו בחקלאות, בלוגיסטיקה, בסיוע נפשי או כל סיוע אחר גולם אותו שכר ממוצע) ולפרופסיה של המתנדבים (ערך אחיד למתנדבים מקצועיים המתמחים בתחום ההתנדבות ולמתנדבים שאינם כאלה); (ב) החישוב לא כלל עלויות נלוות להסתייעות במתנדבים (למשל דמי ביטוח מתנדבים או עלויות הכשרת מתנדבים).

3. שווי כספי של פעילות המתנדבים מחו"ל (כ-147 מיליון ש"ח): הערכת היקף הפעילות במסגרת זו מבוססת על נתוני דוח משרד התפוצות, הכולל נתונים לגבי היקף המתנדבים מחו"ל ומשך התנדבותם הממוצע. לשם חישוב הערך הכספי של פעילות ההתנדבות התבסס משרד מבקר המדינה על ערך אחיד של שכר יומי ממוצע למשרת שכיר בחו"ל, על פי אומדני הלמ"ס עבור החודשים אוקטובר עד דצמבר 2023⁶³.

⁶² הלמ"ס, "אוכלוסיית ישראל בפתחה של שנת 2024" (28.12.23).

⁶³ הלמ"ס, "השכר הממוצע ברוטו למשרת שכיר בשנת 2023".

נספח ב

השווי הכספי המוערך של התרומות בחודשי המלחמה הראשונים (אוקטובר עד דצמבר 2023)

משרד מבקר המדינה העריך את השווי הכספי של התרומות (כסף ושווה כסף) בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023 בגישה שמרנית, על בסיס מידע והנחות יסוד כמפורט להלן:

1. היקף תרומות ממשקי בית: הערכת היקף התרומות במסגרת זו התבססה על סקרים שביצעו המכון לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה באוניברסיטה העברית, המועצה הישראלית להתנדבות והמכון למשפט ופילנתרופיה באוניברסיטת תל אביב, שהציגו שיעורי תרומות של אזרחים בעת המלחמה מדי שבוע בשבוע⁶⁴ מכלל האוכלוסייה בישראל מעל גיל 18 בשנת 2023 על פי אומדני הלמ"ס, וכן על נתונים מפלטפורמות שעסקו בגיוס תרומות בעת המלחמה. הערכת משרד מבקר המדינה התבססה על המידע מהסקרים לגבי ממוצע של ערך תרומה חציוני (כדי לתת ביטוי לתרומה טיפוסית ולשיעור התורמים), והביאה בחשבון כי כ-12% מהתורמים תרמו יותר מפעם אחת. החישוב בוצע עבור כל חודש בנפרד.
2. היקף תרומות מהמגזר העסקי: הערכת היקף התרומות במסגרת זו מבוססת על דוח ארגון "מעלה", ולפיו 59 חברות עסקיות מובילות במשק תרמו בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023 כ-141 מיליון ש"ח בתרומה כספית, כ-110 מיליון ש"ח בתרומות מוצרים וכ-300 מיליון ש"ח ליוזמות שיקום. ההערכה מבוססת גם על נתוני רשת של יזמים ומנהיגים בתחומי ההייטק והפיננסים בישראל שגייסו וחילקו תרומות למטרות הקשורות למלחמה בהיקף כולל של כ-57 מיליון ש"ח.
3. היקף תרומות מיהדות התפוצות: הערכת היקף התרומות במסגרת זו מבוססת על דוח משרד התפוצות, שמיפה את היקף התרומות שהתקבלו מאוקטובר 2023 עד פברואר 2024 מ-123 מקורות, ובכללם ארגונים, פדרציות, קהילות, קרנות פילנתרופיות ואנשים פרטיים ברחבי העולם. לפי הדוח, תמיכת יהדות התפוצות בעת המלחמה כללה תרומות בכסף ובשווה כסף, הלוואות והשקעות אג"ח, והתרומות הכספיות נאספו לטובת עמותות, מוסדות לאומיים ורשויות. היקף התרומות בדוח האמור נאמד בכ-1.6 מיליארד דולר, שהם כ-5.85 מיליארד ש"ח. על בסיס זה, להערכת משרד מבקר המדינה, החלק היחסי של היקף התרומות מחו"ל בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023 בהערכה שמרנית הוא 58% מהסכום שצוין בסקר: עבור אוקטובר ההתייחסות הייתה לשלושה שבועות ולא לחודש מלא (המלחמה פרצה בסיום השבוע הראשון לחודש), כך שתקופת הזמן עבור אוקטובר עד דצמבר כללה 2.75 חודשים מתוך 4.75 (אוקטובר 2023 עד פברואר 2024) אליו התייחס הסקר של משרד התפוצות. בהסתמך על הנחות יסוד אלה, הוערך היקף התרומות עבור אוקטובר עד דצמבר 2023 בכ-3.39 מיליארד ש"ח. מדובר בהערכה שמרנית מאחר שהיקפי תרומות אלה ירדו עם הזמן.

⁶⁴ לעניין שיעורי התרומות ראו לעיל בדוח זה את תרשים 2: שיעור התורמים של ישראלים (בוגרים מעל גיל 18) במהלך החודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל בחודשים (אוקטובר עד דצמבר 2023), בהשוואה לשיעור התורמים במצב שגרה בישראל ובעולם (שנת 2019) ובתקופת החירום המתמשכת בישראל במהלך תקופת מגפת הקורונה (שנת 2020).

4. היקף תרומות באמצעות קרנות פילנתרופיות בישראל: הערכת היקף התרומות שהתקבלו באמצעות הקרנות הפילנתרופיות בישראל התבססה על סקרים שביצעו האוניברסיטה העברית בשיתוף המועצה הישראלית להתנדבות, עמותת מנהיגות אזרחית ופורום הקרנות בישראל. תרומת הקרנות לחודשים אלה הוערכה במאות מיליוני שקלים והייתה כ-15% ממקורות המימון של היוזמות האזרחיות שפעלו בתקופה זו ומקור מימון של כ-35% מהעמותות שפעלו בתקופה זו.
5. לגבי כלל המגזרים, הערכת עלות היקפי הסיוע כללה תרומות בכסף ובשווה כסף, ולא כללה את עלות העבודה הנלווית לתרומה ואת אספקת הציוד.