

24 במרץ 2026
ו' בניסן, תשפ"ו

לכבוד:
שר האוצר
מר בצלאל סמוטריץ'
באמצעות אתר תזכירים

א.נ.,

הנדון: עמדת מנהיגות אזרחית לתזכיר חוק התוכנית לסיוע כלכלי (פיצויים בעד נזק עקיף) (הוראת שעה)¹

1. מנהיגות אזרחית, ארגון הגג של החברה האזרחית בישראל, מייצגת אלפי עמותות וארגונים הפועלים בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, התרבות, הביטחון הקהילתי ועוד. הארגונים החברים במגזר זה כוללים כ-20,000 עמותות המעסיקות כ-600,000 עובדים ולצידם פועלים כ-400,000 מתנדבים.
 2. מדינת ישראל נוקטת בצעדים חשובים לסיוע למשק בעקבות השלכות הלחימה. עם זאת, עיון בתזכיר החוק המוצע נראה כי המענה המוצע למגזר החברתי, עמותות ומלכ"רים, אינו מותאם למאפייניו הייחודיים, ועלול להביא לכך שחלק משמעותי מהארגונים לא יקבלו מענה מספק ואף יישארו מחוץ למתווה.
 3. הדבר נכון במיוחד לאור העובדה כי המגזר החברתי מהווה תשתית חברתית חיונית, אשר פעילותו דווקא מתרחבת בעתות חירום.
 4. אלא על אף החשיבות של ארגוני החברה האזרחית לחיזוק חוסנה החברתי של מדינת ישראל, בחינה של היקף הבקשות שהוגשו על ידי ארגוני החברה האזרחית במסגרת מתווי הסיוע במלחמות "חרבות ברזל" ו"עם כלביא" מלמדת על תמונת מצב מדאיגה:
שיעור נמוך במיוחד של ארגונים הגישו בקשות למענקים ולא בכדי! תנאי הסף שנקבעו במתווים הקודמים היו מחמירים עד כדי כך שאינם מתיישבים עם מאפייני הפעילות והמבנה הכלכלי של המגזר החברתי.
- בפועל, ארגונים רבים כלל לא הצליחו לעמוד בתנאים ולהגיש בקשה, ואילו מבין אלה שהגישו חלק ניכר לא נמצא זכאי לקבלת כספים. מצב זה מעיד על כשל מובנה בתכנון המתווים הקודמים, אשר לא לקחו בחשבון את הייחודיות של ארגוני החברה האזרחית, ומחזק את הצורך הדחוף בהתאמת הקריטריונים באופן שיאפשר מענה אמיתי ורחב למגזר.

¹ נייר עמדה זה גובש בסיועם האדיב של יו"ר ועדת המיסוי של מנהיגות אזרחית, רו"ח איריס שטרק, רו"ח חיים וורמברנד, ועשרות מנכ"לי ארגונים חברתיים אשר תרמו מניסיונם ומחידע המצטבר מהשטח

**כשלים ב"מתווה הייעודי" למוסדות ציבור (סעיף 4 לתזכיר החוק) - תקציב לתמיכה
במוסד ציבור שהכנסותיו פחתו**

1. המתווה המוצע קובע בסעיף 4 לתזכיר הקצאה תקציבית בסך 20 מיליון ₪ לחלוקה בהתאם להוראות סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, לצורך תמיכה במוסדות ציבור שהכנסותיהם פחתו, לרבות מתרומות ושאינן נכנסות למתווה העיקרי; **עם זאת, המתווה אינו קובע כבר בשלב זה את המבחנים לחלוקת התמיכה, דבר היוצר אי-ודאות מהותית באשר לאופן חלוקת הכספים ולמידת התאמתם למאפייני הפעילות של ארגוני החברה האזרחית.**

כאמור, ניסיון העבר ממבחן התמיכה שפורסם במסגרת מלחמת "חרבות ברזל" מלמד כי הקריטריונים שנקבעו לא היו רלוונטיים ולא הותאמו למבנה הארגוני ולמודל הכלכלי של עמותות, כך שבפועל רק מספר מצומצם מאוד של ארגונים הצליחו לעמוד בתנאים ולהיכלל במתווה.

לאור זאת, קיים חשש ממשי כי גם במתווה הנוכחי, בהיעדר קביעת קריטריונים מותאמים מראש, לא יינתן מענה אפקטיבי ורחב למגזר החברתי. מנהיגות אזרחית סבורה שעל הממשלה לפרסם כבר עכשיו ועוד טרם אושר מתווה הסיוע הכללי את המבחנים לחלוקת התמיכה.

2. בנוסף, נבקש לציין, כי אופיו של מנגנון "מבחן תמיכה" מבוסס על **חלוקה יחסית של התקציב בין כלל הארגונים הזכאים, בהתאם למספר הבקשות שיאושרו, כך שבפועל כל ארגון מקבל רק חלק יחסי מהסכום שנקבע.**

מנהיגות אזרחית סבורה כי אין מקום להבחנה זו בין המגזר העסקי לבין ארגוני החברה האזרחית. כפי שעסק שניזוק זכאי לפיצוי בהתאם לנזק שנגרם לו ועל פי נוסחה ברורה ומוגדרת, כך יש להחיל עיקרון דומה גם על המגזר החברתי.

מודל של חלוקה יחסית פוגע בוודאות, מצמצם את היקף הסיוע בפועל ואינו משקף את הנזק האמיתי שנגרם לארגונים. לפיכך, יש לקבוע מנגנון פיצוי שוויוני, אשר יבטיח כי גם ארגוני החברה האזרחית יקבלו מענה מלא והולם לנזקיהם, בדומה לעסקים פרטיים, ולא רק חלק יחסי מתקציב מוגבל.

לחילופין, אנו סבורים, כי יש להעלות את סכום ההקצרה התקציבית לסכום של 60 מיליון ולשנות את הקריטריונים למבחן התמיכה (מהקריטריונים שנקבעו במתווה "חרבות ברזל") על מנת לאפשר פיצוי הולם לארגונים שנפגעו.

3. כאמור, הקריטריונים לחלוקת התמיכה טרם פורסמו, אולם ניסיון העבר ובפרט המבחנים שנקבעו במסגרת המתווה הייעודי לארגונים במלחמת "חרבות ברזל" (להלן: "מבחן התמיכה"), מעוררים חשש ממשי כי גם הפעם הקריטריונים לא יתאימו למאפייני המגזר

החברתי² ולפיכך, קיימת חשיבות קריטית להבטיח כי הקריטריונים שייקבעו הפעם יהיו מותאמים באופן ייעודי למבנה, למקורות ההכנסה ולאופי הפעילות של ארגוני החברה האזרחית, כפי שיפורט להלן.

3.1. במסגרת מבחן התמיכה בחרבות ברזל נקבע, בין היתר, כי הפיצוי יינתן בגין רכיבי שכר ובהיקף מסוים של הוצאות הנהלה וכלליות. עם זאת, מנהיגות אזרחית סבורה כי יש להשוות את אופן הפיצוי למגזר החברתי לזה הניתן למגזר העסקי, ובתוך כך **להכיר לא רק בהוצאות הנהלה וכלליות, אלא גם במלוא ההוצאות הקבועות הכרוכות בהפעלת הארגון.**

ארגוני החברה האזרחית נושאים בעלויות קבועות משמעותיות כגון שכר דירה, אחזקת מבנים, תשתיות, מערכות מידע והוצאות תפעול שוטפות אשר ממשיכות להתקיים גם בתקופות שבהן הפעילות נפגעת או מצטמצמת.

לפיכך, אין זה סביר כי עמותה שנאלצה להמשיך ולשאת בהוצאות אלו, חרף פגיעה בהכנסותיה, לא תקבל שיפוי בגינן. היעדר הכרה בהוצאות הקבועות פוגע ביכולת הארגונים לשמר רציפות תפקודית ועלול להביא לפגיעה ממשית ביכולתם להמשיך לספק שירותים חיוניים לציבור.

3.2. כמו כן, מהקריטריונים שנקבעו במבחן התמיכה בעבר, **לא ברור האם הפיצוי אשר ניתן בגין השכר הינו עלות המעסיק ולא עלות ברוטו.**

3.3. בנוסף, לטעמינו **אין מקום לקבוע את שיעור הפגיעה בהכנסות הארגון על בסיס מזומן, דהיינו על בסיס ההכנסות שנכנסו בפועל בחודש הפגיעה בלבד**, כפי שהיה במבחן התמיכה בחרבות ברזל, שכן שיטה זו אינה משקפת נאמנה את פעילותם הכלכלית של ארגוני החברה האזרחית.

בניגוד לעסקים, רבים מהארגונים פועלים במודל שבו הכנסות מתקבלות במועדים שאינם חופפים בהכרח את מועד ביצוע הפעילות. כך למשל, תשלומים עבור פעילות שבוצעה בחודשים קודמים עשויים להיכנס דווקא בחודש הפגיעה, או לחלופין תרומה משמעותית המתקבלת בחודש מסוים עשויה להיות מיועדת למימון פעילות שנתית שלמה ולא לחודש הספציפי.

במצבים אלה, בחינה חודשית צרה עלולה ליצור תמונה מטעה של יציבות או אף גידול בהכנסות, למרות שבפועל נגרמה פגיעה ממשית בפעילות ובהכנסות השוטפות. לפיכך, יש לאמץ מנגנון חישוב רחב וגמיש יותר, אשר יתחשב באופי התקבולים של המגזר החברתי ויבחן את הפגיעה על פני תקופה מצטברת או בהתאם לאופי הפעילות בפועל.

3.4. אחד מתנאי הסף המרכזיים במבחן התמיכה שהיו "בחרבות ברזל" הוא **החזקת אישור ניהול תקין**, אשר קבלתו מותנית, ככלל, בוותק פעילות של לפחות שנתיים. דרישה זו מובילה להדרה אוטומטית של ארגונים חדשים מהמתווה, גם כאשר נגרם להם נזק ממשי בעקבות הלחימה.

² העתק המבחנים לחלוקת כספי התמיכה של משרד האוצר לתמיכה במוסדות ציבור שהכנסותיהם פחתו בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", רצ"ב כנספח א' לנייר עמדה זה.

מנהיגות אזרחית סבורה כי אין מקום להציב תנאי זה כתנאי סף במצב חירום, וכי יש להסתפק לכל הפחות באישור על הגשת מסמכים כנדרש לרשם העמותות. כך ניתן יהיה להבטיח שגם ארגונים חדשים, אשר טרם צברו ותק של שנתיים אך פועלים בפועל ומעניקים שירותים חיוניים, יוכלו לקבל מענה.

יש לזכור כי בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" הוקמו ארגונים חברתיים רבים אשר סיפקו סיוע בתחומים קריטיים כגון רווחה, חינוך, סיוע למשרתי מילואים ועוד. ארגונים אלה, על אף תרומתם המשמעותית בתקופת חירום, אינם עומדים בדרישת הוותק ועל כן מודרים מהמתווה. זהו מצב בלתי סביר אשר מחייב התאמה מיידית של תנאי הסף.

3.5. בנוסף, תנאי הסף שקבע כי רק מוסדות ציבור בעלי מחזור הכנסות של 300,000 ש"ח ומעלה יהיו זכאים להגיש בקשה לתמיכה, הווה חסם מהותי ומפלה כלפי חלק ניכר מארגוני החברה האזרחית, ובפרט כלפי עמותות קטנות.

המגזר השלישי בישראל מאופיין בריבוי ארגונים קטנים ובינוניים, כאשר על פי נתוני הגייידסטאר מהשנים האחרונות, שיעור משמעותי מהעמותות בישראל, המוערך בעשרות אחוזים פועל במחזור שנתי הנמוך מ-300,000 ש"ח. ארגונים אלו מהווים חלק בלתי נפרד מהמרקם החברתי, פועלים לרוב בקהילות מקומיות ומספקים מענים חיוניים, במיוחד בעתות חירום.

קביעת רף מינימלי כה גבוה למעשה מדירה מראש אוכלוסייה רחבה של ארגונים שנפגעו מהמצב הביטחוני, ואינה מתיישבת עם עקרון השוויון או עם התכלית של מתן סיוע רחב למגזר.

בהקשר זה, ניתן להצביע על מתווה הסיוע הכללי לעסקים, אשר ידע לתת מענה מותאם גם לעסקים קטנים במיוחד, לרבות עוסקים פטורים, באמצעות קביעת מענקים בסכומים קבועים שאינם תלויים במנגנוני חישוב מורכבים.

מודל זה מאפשר פשטות, ודאות ונגישות גבוהה לסיוע, גם עבור גופים בעלי מחזור פעילות נמוך. בהתאם לכך, ניתן ואף ראוי ליישם עיקרון דומה גם ביחס לארגונים חברתיים קטנים, באמצעות יצירת מסלול ייעודי שיכלול מענקים קבועים או מדורגים, אשר יבטיחו כי גם ארגונים אלו יקבלו מענה בסיסי והולם לנזק שנגרם להם, מבלי להיות מודרים בשל מחזור פעילותם הנמוך.

כשלים במתווה עבור עמותות אשר נכנסות למתווה הסיוע "הרגיל"

4. בהתאם למתווה המוצע, הגדרת "מוסד ציבורי זכאי" כוללת תנאים מצטברים שלפיהם לפחות 25% מהכנסות הארגון אינן מתמיכות ותרומות, וכן שלפחות 25% מהכנסותיו (שאינן מתמיכות ותרומות) מקורן במכירת שירותים או מוצרים באופן שוטף ולאורך רוב חודשי השנה.

תנאים אלו מצמצמים באופן משמעותי את אפשרות הכניסה של ארגונים חברתיים למתווה, שכן הם אינם מתיישבים עם המודל הכלכלי הרווח במגזר השלישי, הנשען במידה רבה על תרומות, תמיכות ייעודיות ומכירת שירותים.

הדרישה הכפולה הן להיקף מינימלי של הכנסות עצמיות ממכירת שירותים והן להתמשכותן לאורך רוב השנה יוצרת חסם גבוה ובלתי סביר עבור ארגונים רבים, אשר פעילותם מתבססת על פרויקטים תקופתיים, שירותים נקודתיים או מקורות מימון שאינם רציפים.

לא ברור מדוע נקבעו קריטריונים מחמירים אלה דווקא ביחס לארגונים חברתיים, באופן שעלול להוביל להדרה רחבה שלהם מהמתווה ולפגיעה ביכולתם להמשיך ולספק שירותים חיוניים בתקופת משבר.

5. כמו כן, ארגונים רבים הפועלים במסגרת מכרזי רכש חברתי מול הממשלה עובדים במודל של "מכרזי תפוקות" (להבדיל מ"מכרזי תשומות"), ולפיכך מקבלים את התשלום מהממשלה רק לאחר ביצוע הפעילות בפועל.

בשל המצב הביטחוני, פעילויות רבות אינן יכולות להתקיים בשלב זה, וכתוצאה מכך הארגונים חווים ירידה משמעותית בהכנסותיהם מהמדינה.

עם זאת, הירידה אינה בהכרח מתבטאת במחזור הכולל של הארגון, אלא לעיתים בפרויקטים ספציפיים בלבד, אלא שהם כשלעצמם אינם מביאים את הירידה הכוללת של הארגון אל מעל 25% ירידה.

בעוד שבמגזר העסקי כל הכספים נכנסים "לקופה אחת", בארגונים חברתיים, הכספים הינם "כספים צבועים- יעודיים" לפרויקטים מוגדרים, ולא ניתן להעבירם מפרויקט אחד לאחר. לפיכך, כאשר פעילות מסוימת נפגעת, אין אפשרות "לכסות" את הפגיעה באמצעות תקציבים מפרויקטים אחרים ומכאן בפועל הארגון אינו "מפוצה" בגין הנזק שנגרם לו גם אם הנזק עולה משמעותית על 25%.

משמעות הדבר היא כי בחינת הירידה לפי מחזור הפעילות הכולל של הארגון אינה משקפת נכונה את הפגיעה בפעילות הארגונים ואינה מתאימה למודל הפעילות שלהם, אלא יש לבחון את הירידה בכל פרויקט בנפרד.

לשון אחר, בארגוני החברה האזרחית מדד "מחזור פעילות כולל" אינו משקף בהכרח את מצבו הכלכלי האמיתי של הארגון. כספים רבים במחזור הפעילות הם כספים ייעודיים לפרויקטים מוגדרים, ולא ניתן להשתמש בהם לצרכים אחרים ולפיכך בחינת הירידה בהכנסות צריכה להתבצע בכל פרויקט בנפרד.

6. בנוסף, קיימים ארגונים העובדים במודל של תשלום "פר ראש", למשל בתחום שירותי הרווחה. כך לדוגמה, תשלום עבור כל קשיש המקבל שירות.

בשל המצב הביטחוני, קשישים רבים לא יכלו להגיע לקבלת השירות באופן פיזי, והטיפול ניתן מרחוק באמצעים דיגיטליים כגון זום ובשלב זה לא ברור האם משרדי הממשלה יכירו בטיפול מרחוק כשעת פעילות המזכה בתשלום בהתאם להסכמים הקיימים.

נבקש לקבוע במתווה, כי ארגונים אשר המשיכו להיות מתוקצבים באופן מלא או חלקי בתקופת החירום על ידי משרדי הממשלה, ופעלו בהתאם להנחיות הגורמים המוסמכים ובתוך

כך התאימו את פעילותם למגבלות התקופה, לא ייחשבו כמי שלא עמדו בתנאי ההתקשרות ולא יידרשו להשיב כספים, וזאת גם אם חלו שינויים בהיקף הפעילות, בתפוקות או במאפייני השירות.

כמו כן, יש לקבוע כי התאמות פעילות הנובעות ממצב החירום, ככל שהן מתועדות ומבוצעות בהתאם להנחיות פיקוח או הנחיות רשמיות, לא יהוו עילה לקיזוז, השבה או שלילת תקצוב, וכי יינתן מענה נורמטיבי ברור, אשר יגן על הארגונים מפני חשיפה כספית בדיעבד.


7. חלק משמעותי מתקציבם של עמותות רבות מבוסס על מבחני תמיכה ממשלתיים לפי סעיף 3א' אשר מותנים בביצוע פעילות בפועל.

בעת מלחמה חלק ניכר מהפעילויות נעצר, ולעיתים גם החזרה לפעילות מתרחשת בהדרגה בלבד. כתוצאה מכך עלולים הארגונים לאבד את זכאות לתמיכות בשנים הבאות במבחני התמיכה אשר תנאי הסף שלהם בודק את ביצועי הארגון בשנת 2026.

חשוב להדגיש כי הפגיעה אינה מתבטאת בהכרח בחודשי הלחימה עצמם, אלא תבוא לידי ביטוי בתנאי הסך של מבחני התמיכה בשנים הבאות.

לפיכך, יש לקבוע כי במבחני התמיכה הממשלתיים בשנים הקרובות, ובפרט במבחנים המבוססים על נתוני הביצוע של שנת 2026, ייקבעו תנאי סף מופחתים והתאמות ייעודיות אשר יביאו בחשבון את הפגיעה בפעילות הארגונים בתקופת המלחמה.

בכבוד רב,



**רוית גרוס, עורכת-דין
מנכ"לית מנהיגות אזרחית**