

## הפעלת מרכזי החוסן בשנת 2023

### הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטת ממשלה מספר 566 מיום 20.11.2020 בעניין "תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי עוטף רצועת עזה" לשנים 2021 - 2022 ותיקון החלטות ממשלה", החלטת ממשלה מספר 658 מיום 22.12.2020 בעניין "תוכנית לחיזוק העיר אשקלון ותיקון החלטות ממשלה", החלטת ממשלה מספר 906 מיום 02.01.2022 בעניין "הקמה והפעלת מרכז חוסן בנתיבות", החלטת ממשלה מספר 907 מיום 02.01.2022 בעניין "המשך הפעלת מרכזי החוסן ביהודה ושומרון" והחלטת ממשלה מספר 1279 מיום 14.03.2022 בעניין "תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022 - 2026 ותיקון החלטות ממשלה", ובמטרה לחזק את החוסן האזרחי של תושבי ישראל ואת ההיערכות לחירום של הרשויות המקומיות, לקבוע כדלקמן:

1. להנחות את משרד הבריאות להפעיל בשנת 2023 את כלל מרכזי החוסן שפועלים כיום ביישובי עוטף עזה, יהודה ושומרון, אשקלון, נתיבות, גליל מזרחי, גליל מערבי והמרכז הבדואי, זאת על מנת לספק מענה פסיכו-סוציאלי לתושבים, לצורך חיזוק ההיערכות לחירום של הרשויות המקומיות ולטובת חיזוק החוסן הקהילתי.
2. לצורך הפעלת מרכזי החוסן, כאמור, יוקצה בשנת 2023, על-ידי משרד הבריאות סך של 26.01 מלש"ח, בהתאם לטבלה המצורפת להלן:

מרכזי חוסן	תקציב (מלש"ח)
עוטף עזה (שדרות, אשכול, שער הנגב, שדות נגב, חוף אשקלון)	12.2
יהודה ושומרון (קריית ארבע-חברון, עציון, שומרון, בנימין)	4.46
גליל מזרחי וגליל מערבי	3.0
המרכז הבדואי	1.65
אשקלון	2.7
נתיבות (כולל אופקים, בני שמעון ומרחבים)	2.0
סה"כ	26.01

משרד הבריאות יהיה רשאי לנייד עד 20% מתקציבי מרכזי החוסן הקבועים בטבלה לפי צרכים מקצועיים ובהתאם להמלצת ועדת ההיגוי.

3. התקציב להפעלת מרכזי החוסן, המפורט בסעיף 2 לעיל, יועבר למשרד הבריאות עד סוף הרבעון הראשון בשנת 2023 מתקציב משרדי הממשלה, בהתאם לטבלה להלן:

משרד	תקציב (מלש"ח)
בריאות	7.35
ביטחון	5.30
רווחה וביטחון חברתי	3.00
עליה וקליטה	00.7
אוצר	5.295
ראש הממשלה	1.515
ביטחון פנים	1.35
חינוך	1.00
שוויון חברתי	0.50
<b>סה"כ</b>	<b>26.01</b>

יצוין, כי סך של 0.325 מלש"ח מתקציבי משרד הרווחה והביטחון החברתי ו-1.125 מתקציבי משרד האוצר יוקצו לטובת פעילות מרכזי החוסן לחברה הבדואית בנגב בשנת 2023 וזאת מתוך התקציב הקבוע בסעיף ג(3)(ב) להחלטת ממשלה מספר 1279 מיום 14.03.2022 בדבר "תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022 - 2026 ותיקון החלטות ממשלה".

4. הפעלת מרכזי החוסן תעשה בהתאם למדיניות ועדת ההיגוי הבינמשרדית בראשות משרד הבריאות ובהשתתפות נציגי משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון, משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד החינוך, משרד העלייה והקליטה, המשרד לביטחון הפנים, המשרד לשוויון חברתי והמוסד לביטוח לאומי (להלן – ועדת ההיגוי), כפי שתקבע ותעודכן על פי הצורך בהתאם לשיקולים המקצועיים הרלוונטיים. כאמור לעיל, ועדת ההיגוי תהיה רשאית להמליץ למשרד הבריאות על ניוד של עד 20% מהתקציבים הקבועים בסעיף 2 בין מרכזי החוסן, בהתאם לצרכים ולשיקולים המקצועיים.

5. להנחות את ועדת ההיגוי לגבש תוך 120 יום ממועד קבלת החלטה זו, תכנית לאומית להגברת החוסן האזרחי (להלן – התכנית הלאומית). התכנית תתייחס בין היתר להיבטים הבאים: ניסוח התפיסה הלאומית לחוסן רשותי, נפשי וקהילתי, לרבות מטרות ויעדים; הקמת מרכזי חוסן ברשויות ואזורים נוספים בהתאם לקריטריונים מקצועיים שגיבשה ועדת ההיגוי; גיבוש מודלים שונים של מרכזי חוסן בהלימה למאפיינים התרבותיים של האוכלוסיות השונות, לרבות בעניין

הנגשה לשונית ; הגברת התיאום ושיתופי הפעולה עם משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, לרבות השירותים הפסיכולוגיים החינוכיים ; גיבוש מדדי הצלחה למרכזי החוסן ובחינת ההשפעה של מרכזי החוסן והמענים הנדרשים במצבי חירום נוספים, לרבות על רקע סוגיות של ביטחון פנים ואסונות טבע (שריפות, הצפות רעידות אדמה, וכיוצ"ב) וגיבוש מענים שונים של חוסן ברשויות מקומיות בהן לא יוקמו מרכזי חוסן.

6. בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לצורך מימון פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף 40א לחוק האמור, יקצו משרדי הממשלה מתקציביהם את הסכומים המפורטים בהחלטה זו, בהתאם לטבלה בסעיף 3.

### דברי הסבר

ישראל מתמודדת דרך קבע עם אתגרים ביטחוניים המשפיעים, בין השאר, על החוסן הנפשי של האוכלוסייה. בנסיבות אלו, פותחה בישראל מתודולוגיה מקצועית שעניינה חיזוק החוסן האישי והקהילתי, העוסקת בצד האנושי-נפשי, הנגזר ממצבי חירום, ו-"שגרת חירום". מתודולוגיה זו כוללת תפיסת הפעלה משולבת של כל הגורמים הנוגעים לחוסן האנושי-נפשי, ברמת הפרט, המשפחה והקהילה, ומופעלת בעיקרה באמצעות הרשות המקומית ומערכות הרווחה, בריאות הנפש והשירות הפסיכולוגי חינוכי. בין הכלים הבולטים שפותחו במסגרת זו: הכשרה של גורמי הרשות המקומית; הפעלה של צוותי חירום אזרחיים מקרב אוכלוסיות היישוב (צח"י / צח"ש); ומתן הכשרות וטיפולים קבוצתיים ואישיים למי שסובלים ממצבי דחק שונים כתוצאה מהמצב הביטחוני. מתן מענים אלה מרוכז בחלק מהמקרים במרכזי חוסן. מרכז חוסן מהווה מרכיב משמעותי בחיזוק יכולות הרשויות בתחום חוסן האוכלוסייה בכל שלבי החירום, ונדרשים מבנים ארגוניים ומודלים שונים, המותאמים לאזורים, לגודל של רשויות, ולמגזרים שונים בחברה הישראלית.

כיום פועלים בישראל 14 מרכזי חוסן – 5 מרכזים בעוטף עזה, 4 מרכזים ביהודה ושומרון, מרכז חוסן לחברה הבדואית בבאר שבע, מרכז חוסן באשקלון, מרכז חוסן בנתיבות, מרכז חוסן באשכול גליל מזרחי ומרכז חוסן באשכול גליל מערבי. כמו כן, במסגרת החלטת ממשלה מספר 550 מיום 24.10.2021, הוחלט על הקמת מרכז חוסן לחברה הערבית, שטרם הוקם והופעל.

התשתית הנורמטיבית להפעלת מרכזי החוסן שונה בכל אחד מן המקרים השונים. חלק ממרכזי החוסן הוקמו בהתאם להחלטות ממשלה, בין היתר במסגרת החלטות ממשלה של עדיפות לאומית כרכיב מקצועי, חלקם בעקבות החלטות מקצועיות של ועדת ההיגוי, כאשר במרבית המקרים תקצוב המרכזים מעוגן בהחלטות ממשלה המאגמות תקציבים ממשרדי הממשלה, ומשרדי הממשלה מעבירים את הכספים למשרד הבריאות, אשר יש לו התקשרות ארוכת טווח להפעלת מרכזי החוסן באשקלון, עוטף עזה, נתיבות, יהודה ושומרון ועבור האוכלוסייה הבדואית, וזאת מכח מכרז שפרסם. לצד זאת, יש מרכזים אשר הוקמו ומופעלים מכוח החלטות מקצועיות של משרד הביטחון (מרכזי החוסן באשכול גליל מזרחי ובאשכול גליל מערבי).

נוכח זאת, מידי שנה או שנתיים יש צורך לאגם תקציבים לטובת המשך הפעלת מרכזי החוסן. הדבר יוצר חוסר ודאות תקציבי, בעיות תפעול וחשש מפני סגירת המרכזים. לצורך כך, מוצע במסגרת החלטה זו להמשיך ולהפעיל את מרכזי החוסן בשנת 2023 ולרכז, כשלב ראשון, את תקציב כלל מרכזי החוסן במסגרת אחת במשרד הבריאות, תוך איגום תקציבים ממשרדי הממשלה השונים. מרכזי החוסן יופעלו על פי מדיניות ועדת ההיגוי, והכל בהתאם לשיקולים המקצועיים הנוגעים לעניין. במסגרת דיוני התקציב וההיערכות לשנת 2024, תיבחן האפשרות להכניס את תקציב כלל מרכזי החוסן לבסיס התקציב של משרד הבריאות.

בנוסף, בשנים האחרונות קיים ביקוש להרחבת פעילות מרכזי החוסן לאזורים נוספים. מצב זה מחייב גיבוש מדיניות מקצועית לעניין קביעת האזורים שיקבלו מענה בצורת מרכזי חוסן, ולשאלות הנוגעות לניהול מרכזי החוסן ולתקצובם.

תקציב מרכזי החוסן בשנת 2023, כפי שמצוין בהצעת ההחלטה, נותר ללא שינוי בהשוואה לשנת 2022, למעט גידול תקציבי בתקציב מרכזי החוסן באשקלון, על רקע הצרכים הגוברים שעלו בסבב הלחימה האחרון.

לפני מספר שנים החלו משרד הבריאות ורשות החירום הלאומית במשרד הביטחון להוביל מהלך לגיבוש תכנית לאומית להקמת והפעלת מרכזי חוסן בפריסה ארצית רב שנתית. לאחר מספר שנים שגיבוש התכנית הלאומית לא קודם, בשנה האחרונה התבצעה עבודת מטה מקצועית בהובלת משרד הבריאות ובהנחיית ועדת ההיגוי לגיבוש תשתית רעיונית לתכנית הלאומית וקבעה קריטריונים להקמת מרכזי חוסן נוספים על רקע ביטחוני. במסגרת העבודה, ייקבע גם תעדוף וקריטריונים מקצועיים להקמה של מספר מרכזי חוסן נוספים.

דו"ח ביקורת מיוחד של מבקר המדינה בנושא "היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בנפגעי חרדה בחירום" שפורסם בחודש מאי 2021 קבע, כי "לאור חשיבות קיומה של אסטרטגיה לאומית לחיזוק החוסן החברתי של תושבי ישראל ולנוכח הצורך בפריסה ארצית של מרכזי חוסן, מומלץ כי ועדת ההיגוי העליונה תמשיך ותקדם את התכנית הלאומית עד למימושה". לאור כך, מוצע במסגרת החלטת ממשלה זו להנחות את ועדת ההיגוי להשלים את גיבוש התכנית לאומית להגברת החוסן האזרחי.

#### **נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

לא רלוונטי

#### **תקציב**

כמפורט בהחלטה

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי

#### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

שרת העלייה והקליטה – תומכת  
שר הרווחה והביטחון הקהילתי – תומך  
שרת החינוך – תומכת  
השרה לשוויון חברתי – תומכת

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מספר 566 מיום 20.11.2020  
החלטת ממשלה מספר 658 מיום 22.12.2020  
החלטות ממשלה מספר 906 מיום 02.01.2022  
החלטת ממשלה מספר 907 מיום 02.01.2022  
החלטת ממשלה מספר 1279 מיום 14.03.2022

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצורפת חוות דעת

סיווגים

סיווג ראשי: 01 ביצועי

תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה

מגישים:

ראש הממשלה

שר הביטחון

שר הבריאות

שר האוצר

השר לביטחון הפנים

שר הרווחה והביטחון החברתי

שרת החינוך

השרה לשוויון חברתי

שרת העלייה והקליטה



## היועצת המשפטית

ירושלים, י"ד באב התשפ"ב

11 באוגוסט, 2022

סימוכין: 6860885693

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השריםנושא הצעת ההחלטה:

הפעלת מרכזי החוסן בשנת 2023.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

הפעלתם של מרכזי החוסן הוסדרה בין היתר, במספר החלטות ממשלה ובהן החלטת ממשלה מספר 566 מיום 20.11.2020 בעניין "תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות ובישובי "עוטף רצועת עזה" לשנים 2021 - 2022 ותיקון החלטות ממשלה", החלטת ממשלה מספר 658 מיום 22.12.2020 בעניין "תוכנית לחיזוק העיר אשקלון ותיקון החלטות ממשלה", החלטת ממשלה מספר 906 מיום 02.01.2022 בעניין "הקמה והפעלת מרכז חוסן בנתיבות", החלטת ממשלה מספר 907 מיום 02.01.2022 בעניין "המשך הפעלת מרכזי החוסן ביהודה ושומרון" והחלטת ממשלה מספר 1279 מיום 14.03.2022 בעניין "תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022 - 2026 ותיקון החלטות ממשלה".

החלטות על הקמת מרכזי החוסן, כמו גם הצעת החלטה זו, מבוססות על שיקולים מקצועיים שנועדו לתת מענה לצרכים בתחום הפסיכו סוציאלי.

מוצע להנחות את משרד הבריאות להפעיל בשנת 2023 את מרכזי החוסן, תוך הקצאת המקורות התקציבים שנדרשים לצורך כך ממשרדי הממשלה – כמפורט בהצעת ההחלטה. במסגרת זו מוצע כי משרד הבריאות יהיה רשאי לנייד עד 20% מתקציבי מרכזי החוסן הקבועים בטבלה לפי צרכים מקצועיים ובהתאם להמלצת ועדת ההיגוי כמפורט להלן.

עוד מוצע, לקבוע כי הפעלת מרכזי החוסן תעשה בהתאם למדיניות ועדת ההיגוי, שהרכבה מפורט בהצעת ההחלטה, וכי ועדת ההיגוי תהא רשאית להמליץ למשרד הבריאות על ניווד של עד 20% מהתקציבים שמפורטים בהצעת ההחלטה בין מרכזי החוסן, בהתאם לצרכים ושיקולים מקצועיים.

לבסוף, מוצע להנחות את ועדת ההיגוי לגבש תוך 120 יום ממועד קבלתה החלטה, תכנית לאומית להגברת החוסן האזרחי, תוך קביעת ההיבטים שאליהם תתייחס התוכנית. יישום ההחלטה יעשה בהתאם להוראות כל דין החל על העניין.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

הצעת החלטה זו מובאת לאישור הממשלה בשעה שזו מכהנת כממשלה יוצאת, זאת לאחר שהתקבל בכנסת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון והנחיות היועצת המשפטית לממשלה, קבלת החלטות בעת הזו מחייבת איזון בין חובת האיפוק בעשייה של הממשלה

היוצאת לבין הצורך בעשייה ובשמירה על רציפות הפעילות הממשלתית. בהתאם לפסיקה, מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין הדרישה לנהוג באיפוק בהפעלת הסמכויות לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו.

בענייננו, ועל סמך עמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות, לדעתנו אין מניעה משפטית לקבל את ההחלטה בעת הזו, בין היתר, בשל הטעמים הבאים:

- (1) תקצוב מרכזי החוסן מוסדר כיום, בין היתר, בהחלטות ממשלה נפרדות אשר תוקפן מסתיים בסוף שנת 2022 (למעט ביחס למרכזי החוסן הבדואי). בהתאם לעמדה המקצועית של משרד הבריאות יש צורך בזמן היערכות סביר עבור הגוף המפעיל בכל הקשור להיערכות לקראת שנת הפעילות 2023, וכל עיכוב בהיבט התקציבי עלול להביא לפגיעה בשירותי מרכזי החוסן ואף לסגירתם. בהתאם לכך, לעמדתו קיימת דחיפות בהבטחת המשך הפעלת מרכזי החוסן בשנת 2023 כבר עתה.
- (2) במישור כבילת שיקול-הדעת של הממשלה הבאה, נראה כי אין בהחלטה כשלעצמה כדי למנוע מהממשלה הבאה לקבל החלטה שונה בעתיד, ככל שזו תכונן לפני שנת 2023. לצד זאת, למיטב הבנתנו לא מדובר בעלות תקציבית שיש בה כדי להגביל מבחינה מהותית ממשלה נכנסת בסדרי העדיפות שלה. משכך, לא ניתן לומר כי ההחלטה תיצור בהכרח עובדות מוגמרות לממשלה הנכנסת, ומכל מקום, אין בעובדות האמורות כדי להגביל מהותית את הממשלה הנכנסת.
- (3) נשוא הצעת ההחלטה הוא תוצר של עבודת-מטה בין-משרדית מקצועית ממושכת, ולא של יוזמה שנולדה ערב תקופת הבחירות. בהקשר זה יוער כי טרם פוזר הכנסת ה-24, התבצעה עבודת מטה בראשות משרד ראש הממשלה ובשיתוף משרדי הבריאות והאוצר, על מנת לקדם החלטת ממשלה, אשר מטרתה הכנסת תקציב כלל מרכזי החוסן לבסיס התקציב של משרד הבריאות. טיוטת הצעת החלטה הופצה לכלל משרדי הממשלה החברים בוועדת ההיגוי ומתקצבים את מרכזי החוסן ביום 12.6.2022. לאור הקדמת הבחירות והיעדר תקציב מדינה מאושר לשנת 2023, הוחלט לחלופין, לקדם החלטת ממשלה אשר תרכז, כשלב ראשון, את תקציב כלל מרכזי החוסן במסגרת אחת במשרד הבריאות, תוך איגום תקציבים ממשרדי הממשלה השונים. במסגרת דיוני התקציב וההיערכות לשנת 2024, תיבחן האפשרות להכניס את תקציב כלל מרכזי החוסן לבסיס התקציב של משרד הבריאות.
- (4) ההצעה גם אינה מגלמת הטבה או תועלת מובהקת לציבור הבוחרים ואינה מקימה חשש שהיא עלולה להיות מונעת מטעמים הקשורים לבחירות.
- (5) הנושא מקצועי במהותו ובתכליתו, ואינו נמצא במוקד השיח הציבורי או נתון למחלוקת ציבורית. זאת, לפי שלעמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות מדובר בתחום הנמצא בקונצנזוס ציבורי, מעל לכל מחלוקת פוליטית או ציבורית, ואין מדובר בשינוי מדיניות ממשלתית, אלא בהמשך פעילות קיימת.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של המשרדים הנוגעים בדבר ולגורמים הרלוונטיים במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, והערות שהתקבלו בהיבטים המשפטיים הוטמעו בנוסח.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה :

מהייעוץ המשפטי למשרד האוצר נמסר כי אין מניעה משפטית לקדם את ההצעה.

לאור כל האמור לעיל, ובתיאום עם היועץ המשפטי של משרד הביטחון, היועץ המשפטי של המשרד לביטחון הפנים (בפועל) והיועצת המשפטית (בפועל) של משרד הבריאות, מאשרת כי אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.



שלומית ברנע פרגו, עו"ד  
היועצת המשפטית