

סיוע ליוצאי צבא דרום לבנון (צד"ל)

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, מתוך הוקרה עמוקה לפועלם של יוצאי צבא דרום לבנון (צד"ל) עבור מדינת ישראל, ובהתחשב במצוקה הכלכלית של מרביתם ובפרט בנושא הדיר, לאשר כלהלן:

1. יוצא צד"ל זכאי יקבל סיוע כספי לדיר בסכום חד פעמי של 550,000 ₪; הסיוע יינתן בדרך של מענק לכל אחד מהזכאים, באחת מן השנים 2022 עד 2026, כפי שיקבע הצוות הבין משרדי כמפורט בסעיף 4 להחלטה זו.

2. "יוצא צד"ל זכאי" - מי שמתקיימים לגביו כל אלה:

א. הוא שירת שירות בצד"ל, כמשמעותו בחוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם התשס"ה-2004;

ב. הוא מתגורר בישראל;

ג. הוא טופל על ידי מנהלת הסיוע לאנשי צד"ל שהוקמה במשרד העלייה והקליטה מתוקף החלטת ממשלה מס' 720 מיום 16.09.2001 (להלן: החלטת הממשלה);

ד. הוא אינו נמנה עם האוכלוסייה שטופלה על ידי המנהלה הביטחונית לסיוע בשירות הביטחון הכללי (המנב"ס) כאמור בסעיף ג(7) להחלטת הממשלה;

ה. הוא התחייב כי עם קבלת סיוע זה הוא מוותר על כל טענה או תביעה בנושא דיר ביחס למדינת ישראל או מי מטעמה, בכל הנוגע לשירותו בצד"ל. נוסח ההתחייבות ייקבע על ידי הצוות.

ו. ביום קבלת החלטה זו, אין בבעלותו דירת מגורים שניתנה ע"י המדינה או שהמדינה השתתפה ברכישתה.

ז. הוא הציג חוזה רכישת דירה או רישומה של דירה על שמו.

ח. הוא התחייב כי יחזיק בבעלות בדירה שתירכש בסיוע כאמור לעיל, לתקופה של שלוש שנים לפחות ממועד קבלת הסיוע.

3. הסיוע לפי החלטה זו יינתן גם לבן זוג של יוצא צד"ל שנפטר, ובלבד שמתקיימים בו, או שהתקיימו ביוצא צד"ל המנוח לפי העניין, התנאים המפורטים בסעיף 2 לעיל.

4. יוקם צוות בין משרדי, בראשות נציג משרד הביטחון ובהשתתפות נציג משרד ראש הממשלה ונציג היועצת המשפטית לממשלה, אשר יקבע את סדר הקדימות של יוצאי צד"ל לקבלת המענק ואת הכללים ליישום קבלתו בהתאם להחלטה זו.

תקציב

5. לטובת יישום החלטה זו בשנת 2022 ולצורך הפעלת דרך מימון, כמשמעותה לעניין סעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 :

- א. להפחית סכום של 4.5 מיליון ש"ח הנדרש ליישום החלטה זו מתקציב משרד הביטחון לשנת 2022 ;
ב. משרד האוצר יקצה סכום של 4.5 מיליון ש"ח הנדרש ליישום החלטה.

6. חלוקת התקציב הנדרש ליישום החלטה זו :

<u>2026</u>	<u>2025</u>	<u>2024</u>	<u>2023</u>	<u>2022</u>	מקור תקציב/ שנת תקציב
(מיליוני ₪)	(מיליוני ₪)	(מיליוני ₪)	(מיליוני ₪)	(מיליוני ₪)	
26	26	26	26	4.5	משרד הביטחון
26	26	26	26	4.5	משרד האוצר

7. בהתאם לסעיף 6 לעיל, להפחית 26 מיליון ש"ח בשנה בשנים 2023 עד 2025 מתקציב משרד הביטחון לצורך נקיטה בפעולה מאזנת, כהגדרתה בסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

8. בנוסף לאמור בסעיף 7 לעיל, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ולצורך מימון 26 מיליון ש"ח בשנה בשנים 2023-2025, לתקן את החלטת הממשלה מס' 551 מיום 24 באוקטובר 2021, כך שלאחר סעיף 1(ה)(3) יבוא :"(4) סיוע ליוצא צבא דרום לבנון (צד"ל)".

9. הסכומים המתוארים לעיל יתוקצבו לתחום פעולה נפרד "אנשי צד"ל" בסעיף תקציב משרד הביטחון בחוק התקציב השנתי.

10. תוקם מנהלת במשרד הביטחון לשם מימוש ההחלטה.

דברי הסבר

רקע כללי

עם יציאת צה"ל מדרום לבנון בשנת 2000, נכנסו לישראל יוצאי צבא דרום לבנון (צד"ל). ממשלת ישראל החליטה לסייעה בקליטתם של יוצאי צד"ל בישראל. בין היתר הוחלט, על הסדרת מעמדם לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 ולפי חוק האזרחות, התשי"ב-1952. כן הוחלט על מתן סיוע כספי לקליטתם.

החלטות הממשלה הבחינו בין שתי קבוצות של יוצאי צד"ל, כאשר חלק מיוצאי צד"ל הוגדרו כאוכלוסייה מיוחדת בשל אופי היחסים שהיו לה עם זרועות הביטחון בישראל (החלטת הממשלה מס' 720 מיום 16.09.2001). קבוצה זו טופלה ועודנה מטופלת על ידי המנהלה הביטחונית לסיוע בשירות הביטחון הכללי (המנכ"ס), בהתאם לכללים החלים על מנהלה זו. הקבוצה השנייה טופלה בתחילה על ידי משרד העליה והקליטה ובהמשך על ידי משרדים שונים בהתאם להחלטות נוספות של הממשלה, כמפורט להלן.

בשנת 2004 התקבל חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם, התשס"ה 2004 (להלן: חוק צד"ל), מכוחו ניתן מענק חד פעמי לכל יוצא צד"ל, כשסכום הסיוע נקבע בהתאם לתקופת השירות. כן נקבע כי חוקי השיקום יחולו על נכים מקרב יוצאי צד"ל ועל בני המשפחות השכולות. סעיף 14 לחוק צד"ל קובע כי, בין היתר, "הממשלה תפעל, במידת האפשר, למציאת פתרונות לצורכי דיור לאנשי צד"ל ולסידורי תעסוקה בעבורם".

גם היום, 22 שנים לאחר יציאת צה"ל מדרום לבנון, חלק ניכר מיוצאי צד"ל המתגוררים בישראל מתמודדים עם קשיי קליטה וסובלים ממצב כלכלי קשה. רבים מהם לא הצליחו לגבש סכום מספיק לרכישת דירת מגורים, והם נשענים על סיוע במימון שכר דירה שניתן להם במסגרת החלטות ממשלה קודמות, מכח הסעיף האמור בחוק צד"ל.

לאור המצוקה האמורה, ומתוך תחושת אחריות לגורלם של יוצאים צבא דרום לבנון שקשרו את גורלם עם מדינת ישראל, מוצע להעניק ליוצאי צד"ל שלא נמנו עם האוכלוסייה המיוחדת שטופלה על ידי המנכ"ס, סיוע חד פעמי בדיור, בסכום של 550,000 ₪ לבית אב, במקום הסיוע במימון שכר דירה שמשולם להם על פי החלטות הממשלה הקודמות. הסיוע יינתן רק למי ששירת בצבא דרום לבנון על פי הוראות חוק צד"ל או לבן זוג של יוצא צד"ל שנפטר, ובלבד שהם מתגוררים בישראל.

מוצע כי יוקם צוות בין משרדי בראשות נציג משרד הביטחון ובהשתתפות נציג ממשד ראש הממשלה ונציג היועצת המשפטית לממשלה, אשר יקבע את סדרי הקדימויות של יוצאי צד"ל בקבלת המענק ואת הכללים ליישום אופן קבלתו בהתאם להחלטה זו. בנוסף תוקם מנהלת במשרד הביטחון לשם מימוש ההחלטה.

מובהר כי תנאי למתן הסיוע הוא התחייבות כי הדירה תשמש למגוריו של יוצא צד"ל או בן זוג של יוצא צד"ל שנפטר, לתקופה של 3 שנים לפחות. כך מובהר כי סיוע לא יינתן ליורשים אחרים.

על פי אומדן שנערך במשרד הביטחון, העלות הצפויה למימוש הצעת החלטה זו הנה 217 מיליון ש"ח, ומוצע כי היא תיפרס על פני חמש שנים החל משנת התקציב הנוכחית, כאשר המנהלת במשרד הביטחון תקבע קריטריונים לפיהם תחולק הזכאות ליוצאי צד"ל על פני שנות מימוש ההחלטה כאמור. התקציב כאמור יתחלק בין משרדי הביטחון והאוצר כמפורט בטבלה שבסעיף 6 להצעת ההחלטה. ככל שיתברר כי נדרש תקציב נוסף למימוש ההחלטה מעבר לאומדן כאמור, תושג תוספת התקציב שתידרש על שני המשרדים האמורים בחלקים שווים.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

כמפורט בהחלטה. בנוסף, החלטה תוכל להביא לחיסכון של עד 2 מיליון ש"ח בשנה בגין צמצום ההוצאה על סיוע בשכר דירה ליוצאי צד"ל.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 50/ב של וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מיום 12.05.2000

החלטה מס' 720 מיום 16.09.2001

החלטה מס' 2455 מיום 11.08.2002

החלטה מס' 414 מיום 22.06.2003

החלטה מס' 4728 מיום 12.03.2006

החלטה מס' 3475 מיום 04.05.2008

החלטה מס' 819 מיום 25.10.2009

החלטה מס' 2312 מיום 10.10.2010

החלטה מס' 3745 מיום 06.10.2011

החלטה מס' 5296 מיום 23.12.2013

החלטה מס' 851 מיום 06.11.2013

החלטה מס' 603 מיום 29.16.2015

החלטה מס' 3121 מיום 09.11.2017

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יחס ההצעה

חוות דעת משפטית מצורפת.

סיווגים

החלטה ביצועית, חברה וכלכלה.

מגישים:
שר הביטחון
שר האוצר

כ"ד בסיון התשפ"ב
23 ביוני 2022



מדינת ישראל
משרד הביטחון
בלמ"ס



היועץ המשפטי למערכת הביטחון

תאריך: כ"ד סיון תשפ"ב
23 יוני 2022
סימוכין: נ-תיועמ-210622-018426

הנדון: חוות דעת נלווית להצעת החלטה לממשלה

סיוע ליוצאי צבא דרום לבנון (צד"ל)

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים :

מוצע לקבוע זכאות לסיוע חד פעמי לצרכי דיור בסכום של 550,000 ש"ח ליוצאי צד"ל כהגדרתם בנוסח ההצעה. הסיוע יינתן בדרך של מענק לכל אחד מהזכאים, באחת מהשנים 2022 עד 2026 וזאת במקום סיוע בשכר דירה שניתן עד כה ובכפוף להתחייבות של מקבל המענק כי הוא מוותר על כל טענה או תביעה כנגד המדינה בתחום הדיור. לצורך מימוש הזכאות כאמור, יוקם צוות בין-משרדי בראשות נציג משרד הביטחון, אשר יקבע את סדר הקדימות של יוצאי צד"ל לשם קבלת המענק ואת הכללים לקבלתו. כמו כן, תוקם מנהלת במשרד הביטחון לשם מימוש ההחלטה.

קשיים משפטיים ככל שישנם ודרכי פתרונם:

סעיף 14 לחוק אנשי דרום לבנון ומשפחותיהם, התשס"ה-2004 (להלן: החוק) קובע, כי "הממשלה תפעל, במידת האפשר, למציאת פתרונות דיור לאנשי צד"ל ולסידורי תעסוקה עבורם".

בתחום הדיור, ממשלות ישראל החליטו במהלך השנים על מתן סיוע בדרך של השתתפות בתשלום שכר דירה. סיוע כאמור הוארך מפעם לפעם בהחלטות ממשלה שונות.

יחד עם זאת, גם לאחר 22 שנים מכניסתם של יוצאי צד"ל לישראל, רובם המכריע נותרו מחוסרי דיור. הנושא נבחן בשנים האחרונות בין משרדי הממשלה הרלוונטיים. בשנת 2018, בעקבות פנייה של תא"ל (מיל.) יגאל פרסלר שריכוז את נושא צד"ל במשרד ראש הממשלה, התקיים דיון בראשות שר הביטחון דאז, אביגדור ליברמן, במסגרתו נסקרו הנתונים בדבר מצבם של יוצאי צד"ל שלא טופלו על ידי המנכ"ס, בדגש על מצוקת הדיור ממנה הם סובלים. במסגרת הדיון הוצע לפעול למתן סיוע כספי ליוצאי צד"ל אלה.

בסיכום הדיון עמד שר הביטחון על החשיבות הערכית של סוגיה ועל החובה לפתור את מצוקת יוצאי צד"ל שאינם מטופלים על ידי המנכ"ס. השר הנחה את מנכ"ל משרד הביטחון להוביל עבודת מטה בנושא, בשיתוף גורמי הממשלה הרלוונטיים, שהתוצר בסופה יהיה הצעת החלטה לממשלה לפתרון מצוקת הדיור של יוצאי צד"ל (נ-שר הביטחון 001747-280218).

כבר בשנת 2018 נוסחה הצעת החלטה לממשלה לפיה בהתחשב במצוקה הכלכלית של מרבית יוצאי צד"ל האמורים, ולשם מתן מענה קבע למצוקת הדיור, יינתן מענק חד פעמי כחליף לסיוע בשכר דירה. הנושא התקציבי עיכב את הבאת ההצעה לאישור הממשלה ה-34, והטיפול בהצעת ההחלטה הופסק עם פיזור הכנסת בסוף שנת 2018. הנושא חזר לטיפול בממשלה ה-35 אך לא התכנס לכדי הצעה מוסכמת.

בשבועות האחרונים הושלמה עבודת מטה בהובלת שר הביטחון ובתיאום עם ראש הממשלה ושר האוצר, הושגו הסיכומים הנדרשים ובשלה העת להביא את ההצעה לאישור הממשלה.

ההחלטה המוצעת עולה בקנה אחד עם הסמכות שהקנה המחוקק לממשלה במסגרת סעיף 14 לחוק. זאת בהתאם לבחינה ולעבודת המטה המקצועית שנערכה כאמור, לרבות בחינת ההיבטים התקציביים.

תקופת בחירות

ביום 20 ביוני 2022 הודיעו ראש הממשלה, חה"כ נפתלי בנט, וראש הממשלה החליפי, ח"כ יאיר לפיד, כי בכוונתם לקדם את החוק לפיזור הכנסת ה-24 (להלן: הודעת הפיזור). בהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה, מעת שהוכרז על קידום חקיקת חוק פיזור הכנסת וקביעת מועד לקיום בחירות, הממשלה המכהנת, שעם אישור החוק לפיזור הכנסת תהיה במעמד של "ממשלה יוצאת", נדרשת להפגין איפוק וריסון בהפעלת סמכויותיה ובקבלת החלטות לגבי אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו.

לנוכח האמור, נראה כי אמנם מתקיימים קשיים בהיבטי בחירות, כפי שעולה מבחינת אמות המידה אשר פורטו ביחס לתקופה זו בחוות דעת היועמ"ש לממשלה. כך, חלוקת כספים לאוכלוסייה מוגדרת מעלה חשש כי ההחלטה תיראה כמונעת משיקולי בחירות. כמו כן, היקף התקציב בהצעת ההחלטה, ופריסתו על פני מספר שנים - מעלים קושי ביחס לכבילת שיקול הדעת של הממשלה הבאה. מאידך גיסא, נראה כי יש בטעמים הבאים כדי להקל על הקושי האמור בנסיבות העניין, כמפורט להלן:

- (א) ההצעה גובשה לאחר עבודת מטה מקצועית שנמשכה מספר שנים, ואושרה על ידי שר הביטחון בתיאום עם ראש הממשלה ושר האוצר זמן רב לפני הודעת הפיזור.
- (ב) ההצעה להחלטת הממשלה נוסחה זה מכבר, והמתנה להשלמת האישורים התקציביים. לאחר שאלה התקבלו, ההצעה הועברה לאישור סופי של היועצים

המשפטיים במשרדי ראש הממשלה, האוצר והמשפטים לקראת העברתה למזכירות הממשלה, כמה שעות לפני מתן הודעת הפיזור.

(ג) ההחלטה צפויה להשפיע על קבוצת מצומצמת של זכאים (כ-400 בתי אב). חשוב לציין כי ההצעה מכוונת ליוצאי צד"ל שלא זכו לסיוע משמעותי בתחום הדיור, בניגוד לקבוצה אחרת של יוצאי צד"ל שנהנתה מסיוע של המנב"ס.

(ד) מדובר באוכלוסייה מוחלשת ביותר, ומצוקתם הקשה והמתמשכת באה לידי ביטוי במיוחד בסוגיית הדיור (נראה סיכום שר הביטחון משנת 2018 שהוזכר לעיל). עד כה, ובהתאם להחלטות ממשלה רבות שהתקבלו מאז יציאת כוחות צה"ל מלבנון בשנת 2000, ניתן סיוע ליוצאי צד"ל על דרך של השתתפות בשכר דירה. ואולם חרף סיוע זה נותר רוב גדול של יוצאי צד"ל ללא קורת גג משלו; מעבודת המטה עלה כי קבלת המענק נשוא ההצעה, צפויה לאפשר לרוב הזכאים לרכוש דירה (רובם מתגוררים ביישובי צפון הארץ), ובכך לפתור את מצוקתם ולהשלים את חובתה המוסרית של המדינה לאוכלוסייה זו, חובה שבאה לידי ביטוי בסעיף חוק מפורש כאמור.

בנסיבות אלה נראה, כי באיזון בין הצורך לנהוג באיפוק ובריסון בעת הזו לבין הצורך המיידי בשיפור המענה ליוצאי צד"ל בתחום הדיור, הכף נוטה לטובת קידום מענה קבוע ואישור הצעת ההחלטה.

לאור האמור, אנו סבורים כי אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החוק נוגעת להם:

נוסח ההצעה תואם עם הייעוץ המשפטי למשרד האוצר.

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) הודיע כי אין מניעה משפטית לקידום הצעת ההחלטה.

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

אין מניעה לקבל את ההחלטה.

בברכה,

ערן יוסף, עו"ד
סגן בכיר ליועץ המשפטי