



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

תקציבים המיועדים לאנשי צבא דרום-לבנון לשעבר

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ד' בחשוון תשע"א

12 באוקטובר 2010

מסמך זה מוגש לחה"כ ישראל חסון ונושאו התקציבים שיועדו לאנשי צבא דרום-לבנון לשעבר (להלן: צד"ל) המתגוררים במדינת ישראל בשנים האחרונות.

1. הטיפול באנשי צד"ל¹

עם יציאת כוחות צה"ל מרצועת הביטחון ב- 24 במאי 2000 בא לסיומו שיתוף הפעולה הצבאי בן 25 השנים בין צה"ל וצד"ל. הברית בין הצבאות יצרה מחויבות מוסרית של מדינת ישראל לעמוד לצד לוחמי צד"ל, לקבוע את מעמדם ולהעניק להם את מיטב התנאים כדי שיוכלו לקיים אורח חיים מיטבי, בין בארץ ובין בחו"ל. לישראל הגיעו כ-6,000 תושבי דרום-לבנון (רובם אנשי צד"ל).²

כיום מתגוררות בישראל 670 משפחות מאזור דרום-לבנון, 2,541 נפשות, בהן כ-1,000 ילדים עד גיל 18.³

בתחילה טופלו ענייניהם של אנשי צד"ל על-ידי משרד הביטחון, אולם בהמשך נותרו בטיפולו כ-30% מכלל המשפחות או 201 משקי בית מתוך סך כולל של 670 משקי בית. באלה נכללים בכירי צד"ל ומנגנוני הביטחון שלו. שאר 469 משקי הבית הועברו לטיפול של מינהלה מיוחדת שהוקמה במשרד לקליטת העלייה וזכו לתנאי שיקום פחותים בהשוואה לאלו של בכירי צד"ל. המינהלה פורקה בשנת 2004. הטיפול בתעסוקה הועבר למשרד התמ"ת והטיפול בסיוע בשכר דירה הועבר למשרד הבינוי והשיכון.

גודל משפחה ממוצעת מהמשפחות שהיו באחריות המשרד לקליטת העלייה הוא 3.5 נפשות. רוב אנשי צד"ל אלה (לא הבכירים) חיים בחמישה יישובים: נהרייה, קריית-שמונה, טבריה, מעלות-תרשיחא וחיפה. השאר מפוזרים ביישובים שונים בצפון הארץ. רשויות הרווחה מטפלות בכ-150 משפחות.

2. תוכנית חומש לסיום הטיפול של מדינת ישראל ביוצאי צד"ל⁴

2.1. רקע כללי

בעשור האחרון קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות בנושא הסיוע ליוצאי צד"ל. **תוכנית החומש** (המיושמת בשנים 2009–2013) בנושא שילובם החברתי-כלכלי במדינת ישראל מעוגנת בהחלטת הממשלה מס' 3475 (הממשלה ה-31) מ-4 במאי 2008. תוכנית זו מיועדת לתת שירות לאנשי צד"ל שבעבר טיפלה בענייניהם מינהלת הסיוע שבמשרד הקליטה וכיום משרד הביטחון אינו מטפל בהם. התוכנית ממפה את מאפייני הקבוצה, מקדמת את תחום התעסוקה בקרב יוצאי צד"ל, מסייעת בתשלומי שכר הדירה ומעניקה "יתרת מענק הוקרה"⁵ לאלה שבחרים לעזוב את ישראל ולשוב ללבנון. במסגרת התוכנית גם ניתן סיוע לאנשי צד"ל במגיעיהם עם משרדי הממשלה, בעיקר משרד התמ"ת ומשרד הבינוי והשיכון.

2.2. החלטות הממשלה וחקיקה

בעשור האחרון התקבלו תשע החלטות ממשלה בנושא הסיוע לאנשי צד"ל, ובהן תוכנית החומש שקיבלה ממשלת אהוד אולמרט ב-4 במאי 2008 (החלטת הממשלה מס' 3475).

בטבלה 1 שלהלן מוצגות החלטות הממשלה שהתקבלו בעשור האחרון בנושא הסיוע לאנשי צד"ל.

¹ מר אבי ליכטר, ממונה תחום צד"ל בלשכת השר יוסי פלד, דואר אלקטרוני, 26 ביולי 2010.

² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מעמדם של אנשי צד"ל](#), כתב יוסי זולפן, יולי 2001, באתר האינטרנט של הכנסת.

³ מר אבי ליכטר, ממונה תחום צד"ל בלשכת השר יוסי פלד, דואר אלקטרוני, 26 ביולי 2010.

⁴ שם.

⁵ לפי [החלטת ממשלה מס' 3475](#) (הממשלה ה-31), מיום 4 במאי 2008.



טבלה 1: החלטות הממשלה שהתקבלו בעשור האחרון בנושא הסיוע לאנשי צד"ל

החלטת הממשלה מס'	תאריך	ההחלטה
720	16 בספטמבר 2001	קליטת אנשי צד"ל ואנשי מנגנון הביטחון הלבנוני בישראל
2455	1 באוגוסט 2002	סיוע לאנשי צד"ל ולאנשי מנגנון הביטחון הלבנוני בישראל (דמי קיום, תעסוקה, סיוע בשכר דירה)
414	22 ביוני 2003	סיוע לאנשי צד"ל (עידוד תעסוקה, סיוע בשכר דירה, דמי קיום, מעמד ושיקום)
4728	12 במרס 2006	סיוע בשכר דירה לאנשי צד"ל
1416	18 במרס 2007	סיוע בשכר דירה ליוצאי צד"ל
2395	23 בספטמבר 2007	סיוע בשכר דירה ליוצאי צד"ל
2895	6 בינואר 2008	סיוע בשכר דירה ליוצאי צד"ל
3475	4 במאי 2008	תוכנית חומש לשילוב חברתי-כלכלי של יוצאי צד"ל במדינת ישראל
819	25 באוקטובר 2009	הארכת הסיוע בשכר דירה ליוצאי צד"ל

בשנת 2004 נחקק **חוק אנשי צבא דרום-לבנון ומשפחותיהם, התשס"ה-2004**, המסדיר את מעמדם של אנשי צד"ל ומשפחותיהם בנושאים האלה: אזרחות ורשיון ישיבת קבע בישראל, החלת חוקים כגון חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950, חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959, והענקת זכאות למענק הוקרה, תעסוקה ודיוור. מאז הקמת הממשלה הנוכחית לשכת השר יוסי פלד עוסקת בתיאום הטיפול באנשי צד"ל.

2.3. דיוור

בטיפול הממשלתי יש העדפה של בכירי צד"ל (201 משפחות) על יתר 469 המשפחות. המדינה מסבסדת באופן מלא או כמעט מלא רכישת דירות במאות אלפי שקלים ומסייעת בתשלום שכר דירה חודשי ביותר מ-2,000 ש"ח בממוצע, ואילו שאר המשפחות מתגוררות בשכירות וזכות לסיוע בשכר דירה, באמצעות משרד הבינוי והשיכון, בסך כ-700-800 ש"ח בחודש בממוצע.⁶ הסיוע בשכר דירה הוא פונקציה של מספר הנפשות במשפחה ושל אזור המגורים; המתגוררים בערים הגדולות נהנים מסיוע גדול יותר. אולם לפי החלטת הממשלה מס' 819, מ-25 באוקטובר 2009, סיוע זה אמור להסתיים בסוף חודש ספטמבר 2010, והדבר עשוי להביא לירידה חדה בהכנסות של משפחות אלה. בשבועות הקרובים הממשלה אמורה לקבל החלטה חדשה בדבר המשך הזכאות לסיוע בשכר דירה של אותן 469 משפחות.⁷ בינתיים (על-פי החלטת הממשלה מס' 819) רק אנשי צד"ל שיגישו בקשה לסיוע בשכר דירה ויעמדו בקריטריונים של משרד הבינוי והשיכון יזכו לסיוע כאמור.

על-פי לשכת השר יוסי פלד אפשר לפתור את בעייתן של 469 המשפחות האלה בהקצאת סך 160–170 מיליון ש"ח על פני שמונה עד עשר שנים, שבאמצעותו יוכלו משוקמי צד"ל לרכוש דיוור על-פי שלושה קריטריונים:

- שירות פעיל בעת נסיגת צה"ל מלבנון (בחודש מאי 2000);
- סטטוס בצד"ל (קצין זוטור, חייל, אזרח);
- גודל המשפחה (ילדים עד גיל 21).

⁶ מר אבי ליכטר, ממונה תחום צד"ל בלשכת השר יוסי פלד, שיחת טלפון, 4 באוקטובר 2010.

⁷ מר צחי דוד, רפרנט שיכון באגף התקציבים שבמשרד האוצר, שיחת טלפון, 4 באוקטובר 2010.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

על-פי הצעת השר פלד, צוות בין-משרדי משותף (שיכון, רווחה, אוצר ונציג השר הממונה על נושא צד"ל) יפקח על תהליך רכישת הדירות, בדומה לתהליך המקביל המתרחש במשרד הביטחון כ"ד. לגבי 201 משפחות בכירי צד"ל. מטרת ההצעה היא להשוות את הסיוע ברכישת דירה שכל אחת מ-201 משפחות בכירי צד"ל מקבלת (כ-400,000 ש"ח) לזו שתקבל כל אחת מ-469 המשפחות האחרות.

לשכת השר יוסי פלד העלתה את ההצעה בפני גורמים במשרד האוצר ואולם כרגע גורמים אלה מתנגדים לה.⁸

2.4. מעמד אזרחי

בהחלטת הממשלה מס' 3475, מ-4 במאי 2008, נקבע כי ייערך מיפוי של מאפייני אוכלוסיית אנשי צד"ל וקבוצת הלבנונים שנמלטו לישראל בעת הנסיגה אך אינם משתייכים לכוחות צד"ל. **בחוק אנשי צבא דרום-לבנון ומשפחותיהם, התשס"ה-2004**, נקבע כי יינתנו אזרחות או מעמד קבע ליוצאי צד"ל ולבני משפחותיהם. כיום כ-95% מיוצאי צד"ל הם בעלי מעמד קבע בארץ.⁹

2.5. תעסוקה

מספר יוצאי צד"ל בגיל העבודה מוערך ב-951 איש – 37% מהם עובדים, 11% מובטלים ו-52% אינם חלק מכוח העבודה (80% מהנשים, 30% מהגברים, נכים וחולים). על-פי חוק אנשי צבא דרום-לבנון ומשפחותיהם, תשס"ה-2004, הוגדרו אנשי צד"ל עולים. נמצא כי יש קשיים במציאת מקצועות אזרחיים מניבי הכנסה בינונית ומעלה ומשרה יציבה בעבורם מהטעמים המפורטים להלן:

- בעיות שפה ומנטליות (בדומה לבעיות המאפיינות עולים חדשים);
- בני הדור הצעיר (גילאי 18–30), שבעת הגעתם לישראל היו עדיין ילדים, חסרים השכלה "ישראלית" מלאה (תיכונית ועל-תיכונית), והדבר פוגע בסיכוייהם למצוא תעסוקה הולמת;
- סיכוייהן של נשות צד"ל ובנות-הזוג של יוצאי צד"ל להשתלב בכוח העבודה האזרחי קטנים; 80% מכלל הנשים נמצאות מחוץ לכוח העבודה, לעומת 30% מהגברים.

משרד התמ"ת פרסם לאחרונה מרכז להקמת מרכז טיפולי על בסיס "הכול תחת קורה אחת" (one stop center) לאנשי צד"ל לשעבר, במטרה לשפר את סיכוייהם להשתלב בתעסוקה ולמצוא פתרון לרוב הבעיות והחסמים העומדים בפניהם. מטרת המרכז הטיפולי להגדיל את שיעור ההשתתפות של יוצאי צד"ל ובפרט של הנשים שבהם בכוח העבודה ולהקנות להם משלחי יד מבוקשים כדי להעלות את שכרם. משך הביצוע של המרכז הוא חמש שנים וסיומו צפוי בשנת 2014. האחראי לפרויקט הוא מר בני פפרמן, מנהל הרשות לתכנון כוח-אדם במשרד התמ"ת. לפי התוכנית, כל השירותים יינתנו באותו מרכז, ובהם הכוון תעסוקתי, גישה להכשרה מקצועית ולהשמה בעבודה וכן ריכוז מידע על זכויותיהם של אנשי צד"ל. למרכז ניגשו שבע חברות. בחודשים הקרובים ייבחר הזוכה במרכז, והפרויקט יתחיל לפעול.

2.6. חינוך

רוב ילדיהם של אנשי צד"ל (995 במספר) לומדים בבתי-ספר יהודיים, ומיעוטם לומדים בבתי-ספר ערביים, ב-29 היישובים שבהם הם מתגוררים. התקציב לחינוך הפורמלי והבלתי-פורמלי¹⁰ מתוקצב על-ידי משרד

⁸ מר אבי ליכטר, ממונה תחום צד"ל, לשכת השר יוסי פלד, שיחת טלפון, 4 באוקטובר 2010.

⁹ שם.

¹⁰ החינוך הפורמלי הוא החינוך מגן הילדים ועד כיתה י"ב. החינוך הבלתי-פורמלי הוא הפעילויות החינוכיות שלא במסגרת בית-הספר, כגון מתנ"סים, מחלקות ספורט ברשויות המקומיות, מחלקות לקידום נוער, מחלקות ספורט ואיגודים. סא"ל ד"ר יוסוף עלי, מפקח לשכת מחוז צפון במשרד החינוך והאחראי לטיפול בילדיהם של יוצאי צד"ל, שיחת טלפון, 4 באוקטובר 2010.



החינוך. הסיוע מרוכז ומועבר על-ידי מינהלת ארז¹¹ שליד קיבוץ עין-המפרץ, בהנהלת סא"ל ד"ר יוסוף עלי. תקציב הסיוע מאושר בכל שנה ומתחדש בתום התקופה. הסיוע ניתן בעבור השכלה גבוהה, מרכזי לימוד, שיעורי עזר, מרכזי העשרה, הסעות, קייטנות נופש ולימוד, רכישת ציוד לימודי ועוד. התקציב הוא כ-5 מיליון ש"ח בשנה.¹²

2.7. מענק חזרה ללבנון

בעבר עודדה מדינת ישראל את חזרתן של משפחות צד"ל ללבנון בעלות של כ-40,000–50,000 דולר למשפחה. בהחלטת הממשלה מס' 3475, מ-4 במאי 2008, הוחלט לחזור לעידוד פעילות זו. המשרד הממונה על ענייני צד"ל בראשות השר יוסי פלד מעריך שעלות השבת כ-40 משפחות (כ-10% מכלל משוקמי משרד הקליטה) תהיה כ-2 מיליון דולר.

3. התקציבים לסיוע לאנשי צד"ל

התקציבים לסיוע לאנשי צד"ל מגיעים מארבעה משרדי הממשלה: משרד הבינוי והשיכון, משרד התמ"ת, צה"ל ומשרד הביטחון. לעומת תקציביהם של שני המשרדים הראשונים, שהם גלויים, התקציבים שמעבירים צה"ל ומשרד הביטחון לנושא זה הם חסויים.

3.1. תקציבי משרד הבינוי והשיכון

משרד הבינוי והשיכון מסייע בשכר דירה ל-469 המשפחות שטופלו בעבר על-ידי משרד הקליטה ומטופלות כיום על-ידי משרד התמ"ת ועל-ידי משרד הבינוי והשיכון (מ-670 המשפחות של כלל אנשי צד"ל) שחיות כיום בישראל. בטבלה 2 שלהלן מוצגת ההוצאה התקציבית על סיוע בשכר דירה לאנשי צד"ל בשמונה השנים האחרונות.

טבלה 2: ההוצאה התקציבית על סיוע בשכר דירה לאנשי צד"ל בשנים האחרונות (במיליוני ש"ח)¹³

שנה	סיוע
2003	2.24
2004	6.83
2005	6.74
2006	5.50
2007	6.47
2008	4.94
2009	1.40
2010	1.83
סך הכול	35.93

¹¹ מינהלת ארז היא גוף ממשלתי השייך למשרד החינוך. מר אבי ליכטר, ממונה תחום צד"ל בלשכת השר יוסי פלד, שיחת טלפון, 3 באוקטובר 2010.

¹² מר אהרון זביידה, מנהל מחוז חיפה במשרד החינוך, שיחת טלפון, 4 באוקטובר 2010.

¹³ הגב' מיכאלה גרזון, סגנית מנהל אגף אכלוס במשרד הבינוי והשיכון, דואר אלקטרוני, 3 באוגוסט 2010. התקציב לשנת 2010 הוא לחודשים ינואר עד יולי.



מהטבלה עולה כי בשנים האחרונות פחת באופן חד תקציב הסיוע בשכר דירה לאנשי צד"ל;¹⁴ סך התקציב שהועבר בשמונה השנים האחרונות הוא כ-35.9 מיליון ש"ח. בעבור התקופה שמאוקטובר 2009 ועד ספטמבר 2010 העביר משרד הבינוי והשיכון כ-2.5 מיליון ש"ח,¹⁵ לפי החלטה הממשלה מס' 819.¹⁶

3.2. תקציבי משרד התמ"ת¹⁷

משרד התמ"ת השיק תוכנית לעידוד התעסוקה של יוצאי צד"ל. עלות הפרויקט נאמדת בכ-10 מיליון ש"ח והוא מתוקצב למשך חמש שנים, משנת 2009 עד שנת 2013 בתקנה תקציבית מס' 36141021. התקציב בכל אחת מהשנים הוא כ-2 מיליון ש"ח.

3.3. תקציבי צה"ל¹⁸

תקציבי צה"ל ל-670 משפחות צד"ל שבישראל הם מסווגים וכתובים בספרי התקציב שמשרד הביטחון מגיש לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

3.4. תקציב משרד הביטחון¹⁹

תקציבי משרד הביטחון צה"ל ל-201 משפחות הקצונה הבכירה לשעבר של צד"ל הם מסווגים וכתובים בספרי התקציב שמשרד הביטחון מגיש לוועדת המשנה לענייני מודיעין, שירותים חשאים ושבויים ונעדרים של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

¹⁴ התקציב מופיע בסעיף 42 בתקציב המשרד: מענקי בינוי ושיכון.

¹⁵ מר אבי ליכטר, ממנה תחום צד"ל בלשכת השר יוסי פלד, שיחת טלפון, 26 ביולי 2010.

¹⁶ אתה האינטרנט של משרד ראש הממשלה, [החלטת הממשלה מס' 819: הארכת הסיוע בשכר דירה ליוצאי צבא דרום-לבנון \(צד"ל\)](#), 25 באוקטובר 2009, כניסה: 12 באוגוסט 2010.

¹⁷ מר רן רידניק, רפרנט תעסוקה באגף התקציבים שבמשרד האוצר, שיחת טלפון, 12 באוגוסט 2010.

¹⁸ מר בן הילף, ממנה צד"ל במשרד הביטחון והממונה על פניות הציבור ביחידה להכוונת חיילים משוחררים, שיחת טלפון, 5 בספטמבר 2010; מר אסף פרידמן, רכז תקציבים בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, שיחת טלפון, 12 בספטמבר 2010.

¹⁹ מר גיקי ברקאי, רכז ביטחון באגף התקציבים, משרד האוצר, שיחת טלפון, 11 באוגוסט 2010.

