

## השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות

### הצעה להחלטה

**מ ח ל י ט י ס**, בהמשך לסעיפים 5-8 להחלטה מס' 2616 מיום 29 בדצמבר 2024 שעניינה מתן סיוע לחברות התעופה הישראליות בהמשך למלחמת "חרבות ברזל", השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות ותיקון החלטות הממשלה (להלן – **החלטה 2616**), החלטה מס' 982 מיום 9 במאי 2021 שעניינה מתן סיוע לחברות התעופה הישראליות עקב התארכות משבר הקורונה ותיקון החלטות ממשלה (להלן – **החלטה 982**), החלטה מס' 82 מיום 28 באפריל 2013 והחלטה מס' 4026 מיום 25 בדצמבר 2011 שעניינן השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות (להלן – **החלטה 82 ו- החלטה 4026**, בהתאמה), ובשים לב לטיוטת הסיכום שבסעיף 1 להלן אשר מבהיר כי תחילתו כפופה לקבלת החלטת ממשלה בנושא וכי האמור בו, בין היתר, יחול כל עוד אל על, באמצעות אגף "אופק", תמשיך לספק שירותי אבטחת תעופה לכל חברות התעופה הישראליות לפי הוראות והנחיות שירות הביטחון הכללי:

1. לאשר את נוסח טיוטת הסיכום בין חברת "אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ" (להלן – **אל על**) לבין המדינה לעניין השתתפות המדינה בעלות אבטחת התעופה, ולאשר למורשי החתימה מטעם המדינה, לחתום על טיוטת הסיכום בכפוף לשינויי נוסח לשוניים. העתק מנוסח טיוטת הסיכום מופקדת במזכירות הממשלה.
2. בהמשך לאישור נוסח טיוטת הסיכום, לתקן את סעיף 1 להחלטה 82, כך שבמקומו יבוא:  
"1. במקום סעיף 1 להחלטה 4026 יבוא:
- "1. בשנים 2025-2031 שיעור השתתפות המדינה בתקציב אבטחת התעופה של חברות תעופה ישראליות יהיה בהתאם למפורט להלן:
- א. שיעור השתתפות המדינה בהוצאות אבטחת התעופה של חברת התעופה הישראלית המספקת שירותי אבטחת תעופה לפי הוראות והנחיות שירות הביטחון הכללי (להלן – **חברת התעופה הישראלית המספקת שירותי אבטחת תעופה**), בשנה קלנדרית, יהיה כמפורט בטבלה להלן:

שנה קלנדרית	שיעור השתתפות המדינה (להלן – שיעור ההשתתפות)	שיעור נשיאת חברת התעופה הישראלית המספקת שירותי אבטחת תעופה (להלן – שיעור הנשיאה)
2025	95%	5%
2026	94%	6%
2027	93.5%	6.5%
2028	93%	7%
2029 ואילך	92.5%	7.5%

ב. על אף האמור בסעיף קטן (א), ככל שסכום נשיאת חברת התעופה הישראלית המספקת שירותי אבטחת תעופה בשנה קלנדרית כלשהי, יעלה על תקרת התשלום, שיעור ההשתתפות יהיה 97.5% ושיעור הנשיאה יהיה 2.5%, וזאת ביחס לסכום העודף שבו נושאת החברה מעבר לתקרת התשלום וסכום השתתפות המדינה המחושב לפיה. לעניין זה, "תקרת התשלום" – כמשמעותה בטיטות הסיכום.

ג. האמור בסעיפים קטנים (א-ב), יחול, בשינויים המפורטים להלן, גם על הוצאות אבטחת התעופה של חברת תעופה ישראלית קיימת וכן חברת תעופה ישראלית עתידית, שאינה מספקת שירותי אבטחת תעופה, וזאת בכפוף לקבלת התחייבות כתובה מאותה חברה, בין השאר, למיצוי טענותיה ביחס לשיעור השתתפות המדינה בהוצאות אבטחת התעופה שלה והכל בנוסח שיקבע החשב הכללי; ואלו השינויים:

(א) תקרת התשלום כהגדרתה בטיטות הסיכום תקרא כאילו נכתב במקום "13 מיליון דולר" –

(1) לעניין חברת ישראיר תעופה ותיירות בע"מ (להלן –

**ישראיר**) או חברת ארקיע קווי תעופה ישראלים בע"מ (להלן – **ארקיע**) "2 מיליון דולר";

(2) לעניין חברת אייר חיפה – "1 מיליון דולר";

(ב) במקום "תגדל ב-1 מיליון דולר" – יקרא כאילו נכתב –

(1) לעניין ישראיר או ארקיע "תגדל ב-0.5 מיליון דולר";

(2) לעניין אייר חיפה – "תגדל ב-0.25 מיליון דולר".

3. להסמיק את החשב הכללי בתיאום עם הממונה על התקציבים ובהתייעצות עם מנכ"ל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים –

א. לשנות את אופן החישוב של הוצאות אבטחת התעופה של כל חברה, וזאת ככל שיסברו שהדבר נדרש.

ב. לשנות את גובה תקרת התשלום של חברות תעופה ישראליות שאינן מספקות שירותי אבטחת תעופה וכן לשנות, במידת הצורך, את גובה התקורות המשולמות להם ושיעור הנשיאה וזאת בהתאם לאמות מידה שייקבע לעניין זה.

ג. ככל שלאחר קבלת החלטת ממשלה זו תוקם חברת תעופה ישראלית נוספת הכפופה להוראות והנחיות שירות הביטחון הכללי, לקבוע את פרטי כתב ההתחייבות שיחולו על חברת התעופה.

ד. יישום האמור בסעיף זה יהיה בהתאם למסגרת התקציבית המוגדרת בסעיף 10 להלן.

4. בהמשך לסיפה של סעיף 6 להחלטה 2616, לרשום את הודעת החשב הכללי כי יופחת משיעור השתתפות המדינה בשנת 2025, ביחס לכל חברות התעופה, כל סכום ששילמה המדינה בהתאם לסעיף 7 להחלטה 2616, אשר עולה על הסכום שעל המדינה לשלם בהתאם לסעיף 2 לעיל בשל חודשים ינואר ופברואר 2025.

5. לתקן את סעיף 10 להחלטה 4026 כך שתוקף החלטה 4026 יוארך עד ליום 31 בדצמבר 2031, זאת כל עוד חברת אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ תמשיך לספק שירותי אבטחת תעופה לחברות התעופה הישראליות באמצעות מערך אבטחת התעופה ("אופק") לפי הוראות והנחיות שירות הביטחון הכללי.



6. להטיל על שר האוצר, ככל שיסבור שיש צורך בהארכת תקופת הסיכום מעבר לשנת 2031, להביא הצעת החלטה לממשלה בהתאם. למען הסר ספק מובהר כי קבלת החלטה על הארכת התוקף תהיה בכפוף לשיקול דעתה הבלעדי של הממשלה, ואין באמור בהחלטה זו כדי להגביל את סמכותה או את שיקול דעתה העתידי.
7. בהמשך לסעיפים 1 ו-4 להחלטה מס' 982 ובהתאם למדיניות הפיסקאלית של הממשלה, המתמרכת חלוקת דיבידנדים, להסמיק את החשב הכללי לחתום על תוספות להסכמים שנחתמו עם חברות התעופה הישראליות בעניין רכישת כרטיסי טיסה למטוסאים ועובדי מערך אבטחת התעופה, לשינוי התנאים הנוגעים לחלוקת דיבידנדים בשנת 2025 על ידי החברות, והכל בכפוף לשיקול דעתו ולתנאים שיקבע, ככל שיקבע, ומבלי שיהא בכך כדי להביע עמדה לענין התקיימות המבחנים הדרושים לחלוקה בהתאם לחוק החברות, התשנ"ט-1999.
8. להמשיך להשתתף בשנים 2025-2031 בעלויות אבטחת מטען מסחרי בטיסות נוסעים בחברות תעופה ישראליות (היינו מטען שאינו של נוסע שטס בטיסה של חברת תעופה ישראלית) בהיקף של 60% מהעלות (כך שחברת התעופה הישראלית שבטיסתה מוטס המטען נושאת בעלות 40%), ולהסמיק את החשב הכללי להפחית את שיעור ההשתתפות כאמור בין השאר בשים לב לשינויים באבטחת מטען מסחרי כאמור בנמלי תעופה בחו"ל.
9. מובהר כי השתתפות המדינה כאמור בהחלטה זו היא בגדר סובסידיה והוראותיה יחולו גם אם לא תיחתם טיוטת הסיכום על ידי אל על. מבלי לגרוע מהאמור, ככל ולא תיחתם טיוטת הסיכום כאמור, האמור בסעיף 2 יחול בכפוף לקבלת התחייבות כתובה מחברת אל על, שתכלול, בין השאר, התחייבות לכך שאל על, באמצעות אגף "אופק", תמשיך לספק שירותי אבטחת תעופה לכל חברות התעופה הישראליות לפי הוראות והנחיות שירות הבטחון הכללי, וכן מיצוי טענותיה ביחס לשיעור השתתפות המדינה בהוצאות אבטחת התעופה שלה והכל בנוסח שיקבע החשב הכללי.
10. הקצאת התקציב לעניין החלטה זו:
- א. סך העלות הדרושה למימון החלטה זו היא כ-8 מיליארד ש"ח מתוך כך-
- (1) סך העלות לשנת 2025 היא 900 מלש"ח. התקציב לכך הוקצה בהצעת חוק התקציב לשנת 2025 במסגרת הוצאות בטחוניות שונות. עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2025, ביצוע התקציב לפי החלטה זו כפוף להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות פרק ו'1 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב). הקצאת תקציבים לפי החלטה זו לאחר אישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2025 כפופה לכך שהעלות האמורה תיכלל בתקציב המאושר.
- (2) בהתאם לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התקציב הדרוש לכך בשנים 2026 עד 2028 העומד על 1,100 מלש"ח לשנת 2026, 1,250 מלש"ח לשנת 2027 ו-1,400 לשנת 2028, נלקח בחשבון בתכנית התלת שנתית.

## דברי הסבר

### רקע כללי

מאז שנות השבעים, ובחתאם להחלטה מס' 411 מיום 26 בינואר 1975 שעניינה האבטחה בישראל של מיתקנים ומוסדות ממלכתיים, מדינת ישראל, באמצעות חברת אל-על, מנהלת מערך לאבטחת התעופה הישראלית בטיסות מחו"ל לישראל. האבטחה ניתנת על ידי כוח אדם ייעודי המונחה על ידי שב"כ ומבוצעת כשגרה בכל טיסה ישראלית במטוס ישראלי מחו"ל של כלל החברות הישראליות.

עד 2011 סבסדה המדינה את עלויות הוצאות מערך אבטחת התעופה ב-60%, כך שחברות התעופה נשאו בנטל של 40% מהעלויות. בעקבות רפורמת "שמים פתוחים" והגברת התחרות מול החברות הישראליות, התקבלה החלטת והחלטה מס' 4026 מיום 25 בדצמבר 2011 שעניינה השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות (להלן - **החלטה 4026**) ובה הגדילה המדינה באופן הדרגתי את אחוז ההשתתפות ל-80%. בהמשך, התקבלה החלטה מס' 82 החלטה מס' 82 מיום 28 באפריל 2013 שעניינה השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות (להלן - **החלטה 82**) שתיקנה את החלטה 4026 והגדילה אחוז הסבסוד המדינה ל-97.5%, כאשר חברות התעופה משתתפות בשיעור זעיר בלבד של 2.5%.

בשל אחוז ההשתתפות הזניח, חברות התעופה אדישות לעלויות האבטחה, אשר ממומנות על ידי תקציב המדינה. נוסף על כך, בשל הגידול המשמעותי בכמות הטיסות ובכמות המטוסים של חברות התעופה (לצד פתיחת חברות חדשות), עלות סבסוד אבטחת התעופה גדלה באופן משמעותי: בשנת 2013 היא עמדה על כ-350 מיליון ש"ח בלבד, ואילו בשנת 2019, השנה האחרונה שאינה מושפעת ממגפת הקורונה או ממלחמת חרבות ברזל, היא הגיעה לכמעט מיליארד ש"ח.

לאור הנטל התקציבי שנושאת המדינה בגין אבטחת התעופה, וכן בשל הצורך למתן את הגידול בעלויות אלו, מוצע להפחית את סבסוד המדינה על אבטחת התעופה.

הצעת החלטה זו הינה המשכה של החלטה מס' 2616 מיום 29 בדצמבר 2024 שעניינה מתן סיוע לחברות התעופה הישראליות בהמשך למלחמת "חרבות ברזל", השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות ותיקון החלטות הממשלה (להלן - **החלטה 2616**), בה הוטל על החשב הכללי בתיאום עם הממונה עם התקציבים לבצע עבודת מטה לצורך הפחתת שיעור ההשתתפות של המדינה בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות ולאחר שניתן אפשרות לחברות התעופה להשמיע את עמדותיהן. עבודת מטה זו בוצעה ולהלן עיקרי ההחלטה:

סעיף 1- מוצע לאשר את טיוטת הסיכום שסוכמה בין חברת "אל-על נתיבי אוויר לישראל בע"מ" (להלן "אל-על") לבין המדינה, ולאשר למורשי החתימה מטעם המדינה לחתום עליה.

סעיף 2-בסעיף קטן (א) מוצע לקבוע כי השתתפות המדינה בהוצאות אבטחת התעופה של חברת אל-על (לרבות חברת הבת "סאן דור"), המספקת שירותי אבטחה באמצעות מערך אופק, תפחת במתווה מדורג, ובחתאמה אל-על תגדיל באופן הדרגתי את אחוז הנשיאה בעלויות, כך שמשנת 2029 ואילך תישא אל על בשיעור של 7.5% מכלל העלויות היחסיות בגין הפעלת מערך התעופה, באופן יחסי בהתאם לכמות הנוסעים שלה ביחס לכלל כמות הנוסעים. כמו כן, בשל האפשרות לשינוי ביטחוני שיוביל להחמרת הנחיות אבטחת התעופה, ועל מנת



לתחם את החשיפה של החברה לעלויות אלו, מוצע בסעיף קטן (ב) לקבוע כי אחוז ההשתתפות יהיה ביחס לעלויות בפועל. לכן, תיקבע תקרת תשלום של השתתפות החברה בגובה של 13 מיליון דולר שתתעדכן בהתאם לשיעור השינוי במדד המחירים וכמפורט בתנאי ההסכם ככל ויאושר על פי החלטה זו. לפי המוצע, אם העלויות כאמור יהיו מתחת או בגובה התקרה, החברה תישא בעלות בשיעור האחוזים המובאים בסעיף 2(א) להחלטה. אולם, אם העלויות כאמור יהיו מעבר לתקרה, החברה תשלם את סכום התקרה וכן 2.5% מהסכום העודף שמעבר לסכום המתקבל מחיבור תקרת התשלום וסכום השתתפות המדינה המחושב לפיה (כך למשל אם נניח שתקרת התשלום לשנת 2025 היא 13 מיליון דולר, המשמעות היא ש- 5% בהם נושאת אל על הם בסכום מקסימאלי של 13 מיליון דולר, ובהתאם 95% בהם משתתפת המדינה הם בסכום מקסימאלי של 247 מיליון דולר, סך הכל 260 מיליון דולר. ואולם אם הוצאות האבטחה יהיו בשנת 2025 בסכום גבוה מכך, למשל 300 מיליון דולר, הרי ש260 מיליון דולר יתחלקו כאמור לעיל, ואילו 40 מיליון דולר יתחלקו ביחס של 97.5% השתתפות המדינה ו- 2.5% נשיאת החברה).

וביתר פירוט, יצוין כי בטיטוט הסיכום עם חברת אל על נקבע לעניין תקרת התשלום ושיעור ההשתתפות ביחס להוצאה שמעבר לתקרה האמורה כי :

"על אף האמור בסעיף קטן (ד) לעיל, אם הסכום החריג בשנה קלנדרית, לפי המוגדר מטה, הוא סכום חיובי, אז שיעור השתתפות המדינה בסכום החריג יהיה 97.5% מהסכום החריג, ויתרת הסכום החריג (היינו 2.5% מהסכום החריג) תשולם על ידי אל על. למען הסר ספק, שיעור השתתפות המדינה בסכום שאינו חריג ושיעור נשיאת אל על בסכום שאינו חריג יהיו בהתאם לאמור בסעיף קטן (ד) לעיל.

"סכום חריג" - ההפרש בין חלקה של אל על בשל נוסעיה בשנה קלנדרית כלשהי ובין הסכום שאינו חריג שחושב לאותה שנה קלנדרית.

"סכום שאינו חריג" - הסכום המתקבל מתקרת התשלום לשנה קלנדרית כלשהי (כפי שזו הוגדלה באופן המקסימאלי האפשרי בהתאם לשלבי החישוב שבהגדרה "תקרת התשלום" שלהלן), כשהוא מחולק בשיעור נשיאת אל על של אותה שנה המופיע בטבלה שבסעיף קטן (ד) לעיל.

"תקרת התשלום" - תקרת התשלום של שנה קלנדרית כלשהי תחושב בהתאם לשלבים הבאים :

(1)

סכום של 13 מיליון דולר ארצות הברית כשהוא מתואם לשנה קלנדרית כלשהי בהתאם למדד המחירים לצרכן בישראל, כשהמדד הקובע הוא המדד הידוע ביום 1 בינואר של אותה שנה קלנדרית ומדד הבסיס הוא המדד הידוע ביום 1 בינואר 2025 (להלן - תקרת התשלום המתואמת).

(2)

בשנת 2028 תקרת התשלום המתואמת (כפי שהייתה מחושבת בהתאם להגדרה בתת סעיף (1)

לעיל) תגדל בחצי מיליון דולר ארה"ב (להלן - סך תקרת התשלום ל-2028). למען הסר ספק, בשנת 2029 תקרת התשלום המתואמת לפי תת סעיף (1) לעיל, תקרא כאילו במקום "13 מיליון דולר" יבוא "סך תקרת התשלום ל-2028" ובמקום "ומדד הבסיס הוא המדד הידוע ביום 1 בינואר 2025" יבוא "ומדד הבסיס הוא המדד הידוע ביום 1 בינואר 2028" (להלן - סך תקרת התשלום ל-2029).

(3)

בשנת 2030 תקרת התשלום המתואמת (כפי שהייתה מחושבת בתת סעיף (1) כאשר במקום "13 מיליון דולר" יבוא "סך תקרת התשלום ל-2029" ובמקום "ומדד הבסיס הוא המדד הידוע ביום 1 בינואר 2025" יבוא "ומדד הבסיס הוא המדד הידוע ביום 1 בינואר 2029") תגדל בחצי מיליון דולר נוספים (להלן - סך תקרת התשלום ל-2030). למען הסר ספק, בשנת 2031 תקרת התשלום המתואמת לפי תת פסקה (1) לעיל, תקרא כאילו במקום "13 מיליון דולר" יבוא "סך תקרת התשלום ל-2030" ובמקום "ומדד הבסיס הוא המדד הידוע ביום 1 בינואר 2025" יבוא "ומדד הבסיס הוא המדד הידוע ביום 1 בינואר 2030" (להלן - סך תקרת התשלום ל-2031).

(4)

ככל שתמומש האופציה להארכה כאמור בסעיף 3 להלן, תקרת התשלום המתואמת לשנת 2032 כפי שהייתה מחושבת בהתאם לתת סעיף (1) לעיל, כאשר במקום "13 מיליון דולר" יבוא "סך תקרת התשלום ל-2031" ובמקום "ומדד הבסיס הוא המדד הידוע ביום 1 בינואר 2025" יבוא "ומדד הבסיס הוא המדד הידוע ביום 1 בינואר 2031", תגדל ב-1 מיליון דולר (להלן - סך תקרת התשלום ל-2032). לאחר שנת 2032 תחושב תקרת התשלום לשנה מסוימת כאילו בהגדרה בתת סעיף (1) לעיל במקום "13 מיליון דולר" נכתב "סך תקרת התשלום ל-2032" ובמקום "ומדד הבסיס הוא המדד הידוע ביום 1 בינואר 2025" יבוא "ומדד הבסיס הוא המדד הידוע ביום 1 בינואר 2032".

באופן זה, מוצע לקבוע בסעיף קטן (ג) כי שיעור השתתפות המדינה בהוצאות אבטחת התעופה בחלקן היחסי של חברות התעופה האחרות שאינן מפעילות את מערך האבטחה (כיום אלו ישראיר, ארקיע ואייר חיפה), ירד באופן הדרגתי ושיעור נשיאת החברות יעלה כאמור באופן הדרגתי ל-7.5% (במקום 2.5% הנהוגים כיום), ואף לגביהן מוצע לקבוע מנגנון של תקרת תשלום מתעדכנת שמתחמת את חשיפת החברה. יוער כי גובה התיקרה ביחס לכל חברה נקבע ביחס לצפי גידול ההוצאות של כל אחת מהחברות.

סעיף 3- בהמשך לכך שכיום חלוקת העלויות בין החברות הינה ביחס לסך הנוסעים הטסים לישראל בטיסות של חברה נתונה מתוך כלל הנוסעים הטסים לישראל בטיסות של כל חברות התעופה הישראליות, מוצע להסמיק את החשב הכללי, בתיאום עם הממונה על התקציבים, לשנות את אופן החישוב ככל שימצא שהדבר נדרש.

כמו-כן מוצע שההסמכה תכלול אפשרות לשינוי גובה תקרת התשלום של חברות תעופה ישראליות שאינן מספקות שירותי אבטחת תעופה. בנוסף, מוצע שההסמכה תכלול אפשרות לשינוי גובה התקורות המשולמות לחברות התעופה הישראליות שאינן מספקות שירותי



אבטחה. (יובהר כי התקורות של החברה המספקת שירותי אבטחה (אל-על) מוסדרות בסעיף 2 להחלטה 4026 שבסעיף 5 להלן מוצע להאריך את תוקפה).

כלל ההסמכות כוללות גם אפשרות לקביעת תנאים בעניינים אלה גם לחברות תעופה חדשות ככל ויהיו חברות כאלה.

יצוין כי ביום 27 בפברואר 2025 שלחה חברת ארקיע מכתב למדינה (נוסף למכתב קודם ממנה) ובו נטען בין השאר כי "הדיון המקצועי בעניין זה טרם מוצה ומבלי שנשקלו די צרכם ההשלכות הצפויות כתוצאה מנקיטה בצעד קיצוני מסוג זה". כמו-כן לטענת ארקיע "עומדות על הפרק גם השלכות חמורות ביותר לשוק התעופה הישראלי" וכן כי "אימוץ ההצעה במתכונתה הנוכחית, סופה להביא לפגיעה אנושה בחברת ארקיע שתאיים על יכולתה להמשיך לפעול בסביבה התחרותית הקיימת, בתוך כך מובהר כי תוצאה מעין זו תביא בהכרח לפגיעה חריפה ומשמעותית באינטרס הלאומי של שמירה על שוק תעופה ישראלי חזק ועילי".

כמו-כן יצוין כי עמדת חברת התעופה "איר-חיפה" שנשלחה ביום 20 בפברואר 2025 היא כי בין השאר "העלאת שיעור ההשתתפות, בשילוב הערכת מצב ביטחונית מחמירה שצפויה לכלול תגבורי תקנים, הצטיידות טכנולוגית ואמצעי ביטחון נוספים, תוביל להוצאות כבדות שיקשו מאוד על חברת תעופה חדשה שפעילותה החלה לפני מספר חודשים בלבד. בנוסף התייחסה "איר חיפה" לנושא חישוב העלויות לפי היעדים, ואולם כאמור מוצע להותיר את שיטת החישוב לעת עתה על כנה (בהתאם למספר הנוסעים) ולהסמיק את החשב הכללי בתיאום עם הממונה על התקציבים לשנות את אופן החישוב ככל שיהיה בכך צורך.

בהמשך לכך יצוין כי גורמי המקצוע באוצר החליטו, בהמשך לטענות של חברת "ארקיע" כפי שעלו בפגישות שהתקיימו איתם, להשאיר את אופן החישוב לפי הנהוג כיום (כמוסבר לעיל בהתאם למספר הנוסעים). באשר להפחתת שיעור ההשתתפות, עמדת גורמי המקצוע באוצר היא כי השתתפות המדינה מחוזה סבסוד משמעותי לחברות (וממילא מתן סובסידיה היא בתחום שקול דעת הממשלה) ובפרט בשנים בהן נדרש מיתון בגידול בהוצאות המדינה יש לפעול גם להפחתת סבסוד זה. כמו-כן, תקרת התשלום המובאת בסעיף 2 המוצע שמתקן את סעיף 1 להחלטה 82 היא נמוכה יותר לחברות שאינן מספקות שירותי אבטחת תעופה, וכאמור מטרת התקרה למתן את האפשרות שעליה חריגה בהנחיות האבטחה תפגע ביציבות חברה כלשהי (וכאמור התקרה נקבעה ביחס לצפי גידול ההוצאות של כל אחת מהחברות). בנוסף יצוין כי לתקופה המוצעת בהחלטה, שיעור השתתפות המינימאלי של המדינה הוא 92.5%, אף שמלכתחילה הוצג לארקיע שיעור השתתפות מינימאלי של 90%. כמו כן, כאמור בהחלטת הממשלה, שיעור השתתפות המדינה יופחת באופן הדרגתי במהלך השנים באופן שיאפשר לחברה להיערך.

סעיף 4- מכיון שבסעיף 6 להחלטה 2616, נקבע "להטיל על שר האוצר להביא לממשלה עד יום 28 בפברואר 2025 הצעת החלטה בהמשך לעבודת המטה שבסעיף 5. הצעת ההחלטה תביא בחשבון את העובדה שבהתאם לסעיף 7 שלהלן, בחודשים ינואר עד פברואר 2025 שיעור ההשתתפות היה גבוה ותכלול מנגנון אשר יביא לכך שסך העלות של השתתפות בהוצאות הביטחון במהלך כל שנת 2025 (ככל שתתקבל החלטה להשתתף בעלויות הביטחון במהלך שאר שנת 2025) לא יעלה על סך העלות של ההשתתפות במקרה שבו שיעור ההשתתפות המופחת היה מוחל כבר בינואר 2025.", ומאחר שבהתאם לסעיף 7 להחלטה 2616 בחודשים ינואר ופברואר 2025 שיעור השתתפות המדינה בהוצאות אבטחת תעופה עמד על 97.5%, ואילו בהתאם לסעיף 2 המוצע כעת המתקן את סעיף 1 להחלטה 82, שיעור השתתפות המדינה בשנת

2025 יעמוד על 95% לכל שנת 2025, מוצע בסעיף 4 לרשום את הודעת החשב הכללי כי יופחת משיעור השתתפות המדינה בשנת 2025, ביחס לכל חברות התעופה, כל סכום ששילמה המדינה בהתאם לסעיף 7 להחלטה 2616, אשר עולה על הסכום שעל המדינה לשלם בהתאם לסעיף 2 המוצע בשל חודשים ינואר ופברואר 2025

סעיף 5 – מוצע להאריך את תוקף החלטה 4026 עד סוף שנת 2031, וזאת כל עוד אל-על ממשיכה לספק את שירותי האבטחה באמצעות מערך "אופק" לפי הוראות והנחיות שירות הביטחון הכללי.

סעיף 6 – מוצע להטיל על שר האוצר ככל שיסבור שיש צורך להגיש הצעת החלטה להארכת החלטה 4026 בשלוש שנים נוספות (עד 31 בדצמבר 2034) בשינויים הנדרשים בהתאם לסיכום בין המדינה לבין חברת "אל-על".

סעיף 7 - מוצע להסמיך את החשב הכללי לבחון ולחתום במידת הצורך על תוספות להסכמי הסיוע שנחתמו עם חברות התעופה על רקע תקופת הקורונה ואושרו בממשלה בסעיפים 1 ו-4 להחלטה מס' 982 מיום 9 במאי 2021 שעניינה מתן סיוע לחברות התעופה הישראליות עקב התארכות משבר הקורונה ותיקון החלטות ממשלה (להלן – **החלטה 982**). יוסבר כי הסכמים אלו נועדו לסייע באופן חד-פעמי לחברות התעופה, בין השאר באמצעות רכישה מראש של כרטיסי טיסה של מאבטחי המטוסים. בהסכמים אלו נקבעו כללים להבטיח כי הסכום ששילמה המדינה ישמש ליעודו ולא יעלה חשש לפירוק החברה או לאי יכולתה לספק את השירות שבגיניו שולם הסכום מראש, ובכללם הגבלות לענין חלוקת דיבידנדים. בהמשך למדיניות הממשלה בנושא חלוקת דיבידנדים על ידי חברות במשק (כפי שבאה לידי ביטוי למשל בהחלטה מס' 2285 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה ביסוס תהליך חלוקת דיבידנדים בחברות ממשלתיות ובתיקון מס' 277 לפקודת מס הכנסה המכונה "חוק רווחים כלואים"), מוצע כאמור להסמיך את החשב הכללי לבחון שינוי התנאים הנוגעים לחלוקת דיבידנדים בשנת 2025 על ידי החברות, והכל בכפוף לשיקול דעתו ולתנאים שיקבע, ככל שיקבע, ומבלי שיהא בכך כדי להביע עמדה לענין התקיימות המבחנים הדרושים לחלוקה בהתאם לחוק החברות, התשנ"ט-1999. מובהר כי אין בסעיף זה ובהחלטת החשב הכללי ככל שתתקבל הבעת עמדה לענין התקיימות המבחנים הדרושים לחלוקה בהתאם לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

סעיף 8 – מוצע להמשיך ולהשתתף בעלויות אבטחת המטענים באופן זהה לנהוג עד היום (קרי ההשתתפות של 60% מהעלות על ידי המדינה). כמו-כן, מוצע להסמיך את החשב הכללי להפחית את שיעורי ההשתתפות בין השאר בשים לב לשינויים באבטחת מטען מסחרי כאמור בנמלי תעופה בחו"ל.

בסעיף 9 מובהר כי השתתפות המדינה כאמור בהחלטה זו היא בגדר סובסידיה. מכיוון שמדובר במתן סובסידיה ובהחלטה שהיא בגדר שיקול הדעת המסור לממשלה, מוצע בסעיף זה להבהיר ולקבוע כי ככל שלא ייחתם הסיכום עם חברת אל על, אין בכך כדי לגרוע מהוראות החלטת הממשלה המוצעת וכי על חברת אל על במקרה שכזה יהיה לחתום על כתב התחייבות, שיכלול, בין היתר, התחייבות למתן שירותי אבטחה ליתר חברות התעופה הישראליות וכן מיצוי טענות לעניין השתתפות המדינה בנושא זה.

#### **תקציב**

כמפורט בסעיף 10 להצעת ההחלטה. מובהר כי התקציב האמור בסעיף 10 הוא תחזית בלבד



המבוססת על נתוני עבר שכן הביצוע בפועל תלוי בהיקף התעופה והיעדים שיבחרו על ידי חברות התעופה בהתאם לשיקולים מסחריים ובהנחיות הביטחון של שירות הבטחון הכללי. סעיף התקצוב נותן מענה לפרטי הסיכום עם אל על ולתנאים שיחולו על יתר החברות. עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2025, ביצוע התקציב לפי החלטה זו כפוף להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות פרק ו' לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. הקצאת תקציבים לפי החלטה זו לאחר אישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2025 כפופה לכך שהעלות האמורה תיכלל בתקציב המאושר.

#### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

#### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שרת התחבורה והבטיחות בדרכים -

#### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 411 מיום 26 בינואר 1975 שעניינה האבטחה בישראל של מיתקנים ומוסדות ממלכתיים.

החלטה מס' 3024 מיום 27 בינואר 2008, שעניינה השתתפות המדינה בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות.

החלטה מס' 4032 מיום 24 באוגוסט 2008, שעניינה השתתפות בהוצאות ביטחון של חברות התעופה הישראליות.

החלטה מס' 4462 מיום 1 בפברואר 2009, שעניינה השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות – המשך דיון.

החלטה מס' 4026 מיום 25 בדצמבר 2011, שעניינה השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות.

החלטה מס' 59 מיום 21 באפריל 2013, שעניינה אישור חסכם התעופה האירופיים-ישראלים בין ממשלת מדינת ישראל לבין האיחוד האירופי והמדינות החברות בו – "שמיים פתוחים".

החלטה מס' 82 מיום 28 באפריל 2013, שעניינה השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות.

החלטה מס' 4755 מיום 24 בנובמבר 2019, שעניינה השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות – תיקון החלטת ממשלה.

החלטה מס' 151 מיום 28 ביוני 2020, שעניינה השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות – תיקון החלטת ממשלה.

החלטה מס' 563 מיום 22 בנובמבר 2020, שעניינה השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות - תיקון החלטת ממשלה.

החלטה מס' 982 מיום 9 במאי 2021 שעניינה מתן סיוע לחברות התעופה הישראליות עקב התארכות משבר הקורונה ותיקון החלטות ממשלה.

החלטה מס' 676 מיום 21 בנובמבר 2021, שעניינה השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות - תיקון החלטות ממשלה ומתן סיוע נוסף לחברות התעופה הישראליות.

החלטה מס' 1939 מיום 29 בדצמבר 2022, שעניינה השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות ותיקון החלטת ממשלה.

החלטה מס' 399 מיום 29 במרץ 2023, שעניינה השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות - תיקון החלטת ממשלה.  
החלטה מס' 1208 מיום 31 בדצמבר 2023 שעניינה השתתפות בהוצאות ביטחון של חברות התעופה הישראליות - תיקון החלטת ממשלה.  
החלטה מס' 989 מיום 16 בינואר 2022 שעניינה מתן סיוע לחברות התעופה הישראליות עקב התארכות משבר הקורונה ותיקון החלטות ממשלה.  
החלטה מס' 2616 מיום 29 בדצמבר 2024 שעניינה מתן סיוע לחברות התעופה הישראליות בהמשך למלחמת "חרבות ברזל", השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות ותיקון החלטות הממשלה.

#### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעת היועץ המשפטי של משרד האוצר מצורפת.

#### סיווגים

סיווג ראשי: ביצועי

סיווג משני: תהליך

תחום פעולה עיקרי: תשתיות וסביבה

מגיש: שר האוצר

ב' באדר התשפ"ה  
02 במרץ 2025



## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולועדות השרים

### נושא הצעת ההחלטה:

השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות.

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

מוצע בהצעת ההחלטה לאשר את השתתפות המדינה בהוצאות הביטחון של חברת התעופה הישראלית המספקת שירותי אבטחת תעופה (להלן - **אל על**) בשנים 2025 עד 2031 באחוז השתתפות נמוך מהאחוז שבו השתתפה המדינה בעבר ואשר יפחת עם השנים (בשנת 2025 יהיה אחוז ההשתתפות על 95%, ובשנת 2029 ואילך 92.5%).

בנוסף, מוצע כי במקרה שבו חלקה של החברה האמורה עולה על סכום תקרת התשלום שנקבעה לגביה, מוצע לקבוע ביחס לסכום העודף על תקרת התשלום וסכום השתתפות המדינה המחושב בהתאם לו, כי שיעור השתתפות המדינה יהא גבוה יותר יעמוד על 97.5% התקף טרם הצעת החלטה זו, ושנקבע על רקע רפורמת שמייס פתוחים בהחלטה מס' 82 מיום 28 באפריל 2013 (להלן - **החלטה 82**), ואף זהה לאחוז ההשתתפות שנקבע מעת לעת מאז תקבלה החלטה 82.

על רקע האמור מוצע לאשר את טיוטת הסיכום שטרם נחתמה עם אל על (ואשר כפופה הן לאישור הממשלה והן לאישור דירקטוריון של חברת אל על) אשר בו מפורטים שיעורי השתתפות המדינה, תקרת נשיאת התשלום של החברה, וכן פרטים נוספים.

כמו כן, מוצע להחיל את השיעורים האמורים על חברות תעופה ישראליות שאינן מספקות שירותי אבטחת תעופה, תוך קביעת תקרת תשלום רלוונטית לגביהן, וזאת בכפוף לקבלת התחייבות כתובה מאותה חברה, בין השאר, למיצוי טענותיה ביחס לשיעור השתתפות המדינה בהוצאות אבטחת התעופה שלה בנוסח שיקבע החשב הכללי. עוד מוצע להסמיק את החשב הכללי בתיאום עם הממונה על התקציבים, לשנות את אופן החישוב של הוצאות אבטחת התעופה של כל חברה, וזאת ככל שישברו שהדבר נדרש וכן להסמיכו בתיאום כאמור, לשנות את גובה תקרת התשלום של חברות תעופה ישראליות שאינן מספקות שירותי אבטחת תעופה וכן לשנות, במידת הצורך, את גובה התקורות המשולמות להם ושיעור הנשיאה וזאת בהתאם לאמות מידה שייקבע לעניין זה.

בהמשך לכך, מוצע להאריך את תוקף החלטה מס' 4026 מיום 25 בדצמבר 2011, שעניינה השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות (להלן - **החלטה 4026**) עד לסוף שנת 2031, ולהטיל על שר האוצר להביא הצעת החלטה לממשלה ככל שיש צורך להאריך את החלטת את תקופת הסיכום. בהמשך לכך, מוצע לרשום את הודעת החשב הכללי כי יופחת משיעור השתתפות המדינה בשנת 2025, ביחס לכל חברות התעופה, כל סכום ששילמה המדינה בהתאם לסעיף 7 להחלטה 2616, אשר עולה על הסכום שעל המדינה לשלם בהתאם לסעיף 2 לעיל בשל חודשים ינואר ופברואר 2025.

בנוסף, מוצע להמשיך את ההשתתפות בעלויות אבטחת מטען מסחרי בטיסות נוסעים בחברות ישראליות.

עוד מוצע להסמיק את החשב הכללי לחתום על תוספות להסכמים עם חברות התעופה הישראליות לשינוי התנאים הנוגעים לחלוקת דיבידנד בשנת 2025 על ידי החברות, והכל בכפוף לשקול דעתו ומבלי שיש בכך כדי להביע עמדה לענין התקיימות מבחני החלוקה שלפי חוק החברות, התשנ"ט-1999.

סעיף 40(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), קובע כי "**תקנות או הוראות מינהל שבביצוען כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה לא יותקנו אלא אם כן ההוצאה או ההתחייבות תוקצבו בחוק התקציב השנתי לשנת הפעלתן הראשונה**".

לצד האמור, שנת 2025 מתנהלת כעת, במתכונת של תקציב המשכי וזאת עד לקביעת תקציב המדינה בחוק. בהיעדר קביעת תקציב המדינה בחוק כנדרש, נקבעה בחוק יסוד: משק המדינה הוראה ביחס למסגרת התקציבית שהממשלה תהיה רשאית להוציא כל עוד לא אושר התקציב וכן נקבעו מגבלות נוספות באשר למגבלת ההוצאה החודשית ובאשר לסוגי ההוצאה המותרים. סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה גם קובע את סדר הקדימויות בשימוש בתקציב המשכי ובנטילת התחייבויות במהלך שנת תקציב המשכי. כך, התקציב המשכי ייועד קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות וביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות פעולות שנכללו בשינויים תקציבים שבוצעו בתקציב הקודם. עוד נקבעו בעניין זה הוראות בפרק 1' לחוק יסודות התקציב.

בהתאם לאמור, נקבע בהצעת ההחלטה המקורות למימון ההצעה לכשתקציב המדינה לשנת 2025 יאושר וכי עד לאישורו ביצוע ההחלטה כפוף להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולפרק 1' לחוק יסודות התקציב.

### **קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי מתרונם:**

החלטה בדבר השתתפות המדינה במימון הוצאות הביטחון של חברות תעופה ישראליות מהווה תמיכה כספית של המדינה וזאת מכח סמכותה השיורית של הממשלה בהתאם להוראות סעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה.

כידוע. בהתאם להלכה הפסוקה, אין לאדם זכות קנויה להסתמך על מדיניות כלכלית קיימת, וכי אדם המקבל הטבה כתוצאה ממדיניות כלכלית נוטל על עצמו סיכון כי הטבה זו תבוטל או תשונה. ראו למשל: בג"ץ 4947/03 **עיריית באר שבע נ' ממשלת ישראל**, בפסקאות 7-8 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש (פורסם בנבו); בג"ץ 3644/06 **לנדס נ' משרד האוצר** (פורסם בנבו); בג"ץ 198/82 מוניץ נ' בנק ישראל, פ"ד לו(3) 466, 470; בג"ץ 2020/19 **קיבוץ נחל עוז נ' מדינת ישראל משרד החקלאות** (א"י 15.1.2020).

עוד יצוין כי ככלל, הממשלה אינה תומכת בגופים מסוימים למטרות רווח על מנת לשפר או לשמר את רווחיותם.

בנוסף, הטלת רגולציה על כל גורם אינה מחייבת השתתפות במימון עלות הרגולציה, והגורם אינו יכול לתבוע מהמדינה כי זו תתן לו סובסידיה (או למשל: בג"ץ 5042/15 **מנו ספנות נ' מדינת ישראל להלן – ענין מנו ספנות**). לפיכך, המדינה רשאית גם להחליט שלא להשתתף כלל בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות, הוצאות הנובעות מהנחיות הביטחון המחייבות אותן, וזאת אף אם הנחיות אלו לא מוטלות על חברות התעופה זרות. מקל וחומר הממשלה רשאית להפחית את תמיכתה לעומת סכומי התמיכה שניתנו בעבר.

כאמור, החל משנת 2013 וכפי שהוארך מעת לעת במסגרות החלטות ממשלה, השתתפה המדינה בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות בשיעור של 97.5%.

השתתפות המדינה בהוצאות אבטחת התעופה הוארכה מעת לעת לתקופות קצובות ומשתנות ומתוך כוונה להפחית את השתתפות הממשלה. כך למשל, בהחלטה מס' 4755 מיום 24 בנובמבר 2019 הוחלט כי תוקף החלטה 4026 (שהיא ההחלטה אשר בה, כפי שתוקנה מעת לעת, מוסדרת השתתפות המדינה בהוצאות הבטחון בגובה 97.5%) יוארך עד ליום 31 במרץ 2020, עם הסמכה לשר האוצר להאריך בשלושה חודשים נוספים (שאף הם מסתיימים במהלך שנה קלנדרית).

כמו כן, החלטה מס' 2616 מיום 29 בדצמבר (להלן – **החלטה מס' 2616**) שבה הוחלט על הארכת התוקף עד ליום 28 בפברואר 2025 או עד להבאת הצעת החלטה לממשלה בהמשך לעבודת המטה להפחתת שיעור השתתפות המדינה, לפי המוקדם, קבעה כי הצעת ההחלטה שתובא בהמשך לעבודת המטה **"תביא בחשבון את העובדה שבהתאם לסעיף 7 שלהלן, בחודשים ינואר עד פברואר 2025 שיעור ההשתתפות היה גבוה ותכלול מנגנון אשר יביא לכך שסך העלות של השתתפות בהוצאות**



הביטחון במהלך כל שנת 2025 (ככל שתתקבל החלטה להשתתף בעלויות הביטחון במהלך שאר שנת 2025) לא יעלה על סך העלות של ההשתתפות במקרה שבו שיעור ההשתתפות המופחת היה מוחל כבר בינואר 2025".

כעת, ולאחר השלמת עבודת המטה, מוצע כי בשנת 2025 יעמוד שיעור ההשתתפות על 95%, והוא ירד בהדרגה עד שבשנת 2029 יעמוד שיעור ההשתתפות על 92.5% (ושיעור זה ימשך לפי המוצע עד שנת 2031). ניכר אם כן המתווה המוצע הוא מתווה הדרגתי, אשר מפחית בהדרגה את השתתפות המדינה, כאשר הירידה החדה ביותר היא בשנת 2025 (של 2.5%) ובשנת 2026 (של 1% נוסף) ולאחר מכן ירידה בשיעור של חצי אחוז בלבד בכל שנה, ואף זאת תוך המשך השתתפות בהוצאות אבטחת התעופה בשיעור גבוה ביותר של 92.5%.

בענינו, אין מדובר בהפסקה גורפת של השתתפות המדינה בסבסוד הוצאות האבטחה, אלא במהלך מדורג אשר בסופו, ולמשך התקופה שנקבעה בהחלטה, תעמוד השתתפות המדינה עדיין על שיעור גבוה ביותר של 92.5% מכלל הוצאות אבטחת התעופה כאמור בהצעת ההחלטה.

עוד יודגש כי מדובר בהשתתפות בהוצאותיהן של חברות עסקיות, וממילא גובה הוצאות הבטחון מושפע לא רק מהנחיות גורמי הביטחון אלא גם מהחלטות חברות התעופה עצמן המחליטות לאלו יעדים לטוס ובאיזה היקף ובאיזו תקופה. כאמור, ככלל, הממשלה אינה תומכת בגופים מסוימים למטרות רווח על מנת לשפר או לשמר את רווחיותם.

בנוסף, אף שאין כל הכרח בהמשך סבסוד בהיקף קודם ואף שממילא היה ידוע מראש בעת קבלת החלטה 2616 כי יונהג שיעור השתתפות מופחת כבר בינואר 2025, למעלה מן הצורך יוצג הצורך לקביעת שיעור השתתפות מופחת כבר במהלך שנת 2025:

לעניין הצורך בצמצום הסבסוד, הן ביחס לתקופת החלטת הממשלה והן בהתאמה הנדרשת ביחס לחדשים ינואר ופברואר 2025, שבהם שיעור ההשתתפות היה 97.5%, הרי שבשים לב לכל האמור, הטעם לכך הוא לאור הנטל התקציבי שנושאת המדינה בגין אבטחת התעופה, וכן בשל הצורך למתן את הגידול בעלויות אלו.

באשר לטענות שהעלתה חברת התעופה ארקיע קווי תעופה ישראלים בע"מ (להלן – **ארקיע**) במכתבה מיום 27 בפברואר 2025 אותו בקשה לצרף להצעת ההחלטה בדבר השלכות על החברה "על נסיבותיה היחודיות" (אף שבמכתבה לא מפורט מה הן אותן נסיבות יחודיות), ולטענת אייר חיפה (אשר נשלחו במסגרת עבודת המטה שבוצעה) בדבר שינוי שיטת חישוב (שכיום היא לפי הנוסעים) ולענין הפחתת השיעור כי הדבר יקשה על חברת תעופה שהחלה פעילותה לפני מספר חודשים בתחום, הרי שכפי שהוצג בעניין מנו ספנות, מטרת השתתפות המדינה בהוצאות הבטחון של חברות התעופה הישראליות היא לסייע לחברות בתחרות מול חברות התעופה הזרות ולשמר תחרות אווירית, ואולם אין מטרתה של הסובסידיה לסייע לחברה כלשהי בתחרות בין החברות הישראליות לבין עצמן.

למעשה דווקא החלטת סובסידיה שאינה אחידה עלולה להביא לפגיעה בחופש העיסוק (ראו למשל: דפנה ברק ארז, משפט מנהלי, כרך ג' בעמ' 383). לפיכך, ישנה חשיבות בהחלטה אחידה של שיעור ההשתתפות ואין מקום להתחשבות, במסגרת סובסידיה, בנסיבות שתוארו, מעבר כמובן לקביעה השונה בענין תקרת התשלום אשר כפי שצויין בדברי ההסבר היא נקבעה "ביחס לכל חברה נקבע ביחס לצפי גידול ההוצאות של כל אחת מהחברות." בנוסף, יצוין כי על רקע בקשת ארקיע הוחלט להותיר לעת עתה את אופן חישוב הוצאות הבטחון כיום (לפי מספר נוסעים) תוך מתן הסמכה לחשב הכללי לשנותו, וזאת לאחר בחינת כלל השיקולים הנדרשים לנושא. מבלי לגרוע מהאמור, ועל מנת שטענות יתר חברות התעופה הישראליות יוכלו להמשיך להיבדק, ככל שאכן יידרש, לעת קביעת כתבי ההתחייבות שעליהם יהיה לחתום לשם קבלת הסבסוד מאת המדינה, נקבע בסעיף 3 כי החשב הכללי יוסמך בתיאום עם הממונה על התקציבים לשנות את גובה התקורות וכן התקורות ושיעור הנשיאה ביחס לחברות אלו בהתאם לאמות מידה שייקבעו על ידו.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

עמדת היועצת המשפטית למשרד התחבורה – הצעת ההחלטה נשלחה למשרד התחבורה ביום שישי האחרון ונדרשת שהות נוספת לבחינת ההשלכות המקצועיות בתחום התעופה ולמתן ההתייחסות המשפטית בהתאם.

עמדת היועצת המשפטית לרשות התחרות- אין מניעה לאישור הצעת ההחלטה.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

16.5.22

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם



# FIRON

כ"ט שבט תשפ"ה

27 פברואר 2025

-בהול-

לכבוד

מר בצלאל סמוטריץ'

תא"ל (מיל') מירי רגב

שרת התחבורה והבטיחות בדרכים

שר האוצר

מר יהלי רוטנברג

מר יוגב גרדוס

מר אסי מסינג

החשב הכללי במשרד האוצר

הממונה על התקציבים

היועץ המשפטי למשרד האוצר

שלום וברכה,

## הנדון: השתתפות המדינה בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות - חברת ארקיע

סמך: הצעתכם לעניין שיעור השתתפות המדינה בהוצאות הביטחון מיום 5.2.25

מכתבנו מיום 12.2.25

בשם מרשתנו, חברת ארקיע קווי תעופה ישראלים בע"מ (להלן - **החברה** / **ארקיע** / **מרשתנו**), בהמשך למכתבנו מיום 12 פברואר 2025, לשיבה שהתקיימה בעניין זה במשרד האוצר ביום 16 פברואר 2025 ולשיחות נוספות בנושא, נבקש לפנות אליכם בשנית, בנושא שבנדון.

פנייה נוספת זו, באה על רקע הכוונה המסתמנת להביא לממשלה, כבר ביום ראשון הקרוב, טיוטת מחליטים שעניינה שינוי דרמטי בסוגיית שיעור ההשתתפות של המדינה בעלויות הביטחון של חברות התעופה הישראליות, החלטה שצפויה לגרום לפגיעה חמורה ביותר בארקיע ובאינטרסים לאומיים רחבים חשובים; זאת, חרף העובדה כי הדיון המקצועי בעניין זה טרם מוצה, ומבלי שנשקלו די צרכם ההשלכות הצפויות כתוצאה מנקיטה בצעד קיצוני מסוג זה, הן ברמה המקצועית והן ברמה המשפטית. בהתאם לכך, נבקש לשקול בחיוב את הצעותינו כפי שיובאו להלן, ולמצער, נבקש לחזור על בקשתנו במכתב הקודם - שנותרה ללא מענה - **לפעול להארכת תקופת תוקפה של החלטת ממשלה מס' 4026** בנושא "השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות" מיום 25 דצמבר 2011, כדי לאפשר ליבון ראוי של כלל הסוגיות שעל הפרק ולמנוע פגיעה אנושה בשוק התעופה הישראלי.

# FIRON

- 2 -

בפתח הדברים נבקש להדגיש, כי לצד הנזקים שההצעה לשינוי שיעור ההשתתפות של המדינה בהוצאות הביטחון במתכונתה הנוכחית עלולה לגרום לחברת ארקיע, עומדות על הפרק גם השלכות חמורות ביותר לשוק התעופה הישראלי. כידוע, במשך השנים הוכיחו חברות התעופה הישראליות את חשיבותה האסטרטגית של תעופה ישראלית למדינת ישראל. כך היה בעבר, וכך גם בימי מלחמה אלו, כשחברות תעופה זרות הפסיקו טיסותיהן לישראל. בהקשר זה, ברי לכל כי תעופה ישראלית חזקה, היא נכנס אסטרטגי חשוב שיש בו משום תרומה לחוסנה הלאומי של המדינה, ואשר לה אינטרס לא רק לשמר אותו, אלא אף לטפח ולחזק אותו. ודאי לא להחליש אותו. הכל, כפי שיפורט להלן בתמצית.

1. כידוע, שיעור ההשתתפות הנוכחי של המדינה בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות, נקבע בעקבות אישור הסכם השמיים הפתוחים, ועל רקע הפגיעה החמורה בעיקרון השוויון בין חברות התעופה הישראליות וחברות התעופה הזרות, הנגרמת כתוצאה מהוראות הביטחון המחמירות המוטלות על החברות הישראליות ביחס לחברות הזרות, אשר פוגעות בתחרות ביניהן.

2. כפי שהדגשנו במכתבנו מיום 12 פברואר 2025, ההצעה הנוכחית, במסגרתה מבוקש להעלות את שיעור ההשתתפות של חברות התעופה באופן **רוחבי, אחיד ונוקשה**, תוך **התעלמות** מסוגיית השוויון בתחרות שעמדה כאמור במוקד ההסדר הנוכחי, ומבלי לבחון באופן יסודי את התשתית העובדתית המלאה הצריכה לעניין ולעמוד כדבעי על ההשלכות הכרוכות בכך על חברות התעופה הישראליות בהיבט התחרותי, ובתוך כך על שוק התעופה בישראל - **מעוררת קשיים משפטיים ניכרים**, והדברים נאמרים באופן הזה למען הזהירות בלבד. זאת, מבלי להידרש לסוגיית התחולה הרטרואקטיבית המוצעת בהקשר זה, אשר מחדדת ומוסיפה על הקשיים המשפטיים הקיימים ממילא.

3. יתרה מכך, הסברנו כי ההצעה להעלות באופן **רוחבי, אחיד ונוקשה** כאמור את אחוז ההשתתפות של החברות הישראליות בהוצאות הביטחון, אינה עומדת בהלימה לתכלית שבבסיס החלטת הממשלה מס' 2616 בנושא "מתן סיוע לחברות התעופה הישראליות בהמשך למלחמת 'חרבות ברזל', השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות ותיקון החלטת הממשלה" מיום 29 דצמבר 2024, **והורגת באופן משמעותי מהמדיניות שקבע הדג המדיני בעניין זה**. בהקשר זה יצוין, כי מדברי ההסבר להחלטת הממשלה הנ"ל עולה **צורך ברור ביצירת מנגנונים מאזנים גמישים, שיביאו בסופו של יום להעלאת אחוז ההשתתפות של חברות התעופה, במקרים המתאימים**. לעניין זה, נבקש להפנות שוב לדברי ההסבר להחלטה זו, שם נקבע כך -

*"כאמור, הסכם חדש בין חברות התעופה הישראליות לבין משרד האוצר טרם נחתם. לאור העלות הגבוהה של אבטחת התעופה בישראל [...] נדרשת עבודת מטה (שכבר החלה) להפחתת שיעור ההשתתפות של המדינה בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות, ובסעיף 5 מוצע להטיל על החשב הכללי, בתיאום עם הממונה על התקציבים, לבצע אותה, תוך בחינת שינוי באופן בו מחושבות הוצאות הביטחון כאמור וכן בחינה של תרחישים שונים לעניין גובה שיעור ההשתתפות של המדינה בהוצאות הביטחון האמורות, כך למשל ייבחנו תרחישים שונים לעניין גובה שיעור ההשתתפות בהתאם לסך הוצאות הביטחון בשל טיסות של כל חברה בשנה מסויימת, וכן תהא התייחסות להפחתת שיעור ההשתתפות במצבים בהם מטרת ההשתתפות אינה מתקיימת, כגון במצבים בהם דה-פקטו אין לחברות התעופה הישראליות תחרות מצד חברות התעופה הזרות,*



# FIRON

- 3 -

דוגמת חסיטואציה שאירעה במהלך "חרבות ברזל" עת חברות תעופה זרות השעו את טיסותיהן לישראל לתקופה מסויימת. עוד מוצע להבהיר כי במסגרת עבודת המטה יתאפשר לחברות התעופה הישראליות להציג את עמדותיהן [ההדגשות אינן במקור - הח"מ].

4. בישיבה שהתקיימה במשרד האוצר בעניין זה ביום 16 פברואר 2025 ובשיחות נוספות בנושא, הציגו אנשי ארקיע את הנתונים והמידע הצריכים לעניין, ועמדו על המשמעויות מרחיקות הלכת הכרוכות בהצעה הנוכחית הן ביחס לחברת ארקיע והן ביחס לשוק התעופה הישראלי.

5. בהקשר זה הודגש, כי אימוץ ההצעה במתכונתה הנוכחית, סופה להביא לפגיעה אנושה בחברת ארקיע, שתאיים על יכולתה להמשיך לפעול בסביבה התחרותית הקיימת. בתוך כך הובהר, כי תוצאה מעין זו, תביא בהכרח לפגיעה חריפה ומשמעותית באינטרס הלאומי של שמירה על שוק תעופה ישראלי חזק ויעיל; לעניין זה, דומה כי קשה לחלוק על כך שהבטחת היכולת של חברות התעופה הישראליות "להיכנס מתחת לאלונקה" בעיתות חרום, ובמיוחד ארקיע על נסיבותיה הייחודיות - כפי שנעשה בתקופת המלחמה הנוכחית ובתקופות אחרות בעבר - מחייבת "לא להשכיב אותן מעל האלונקה", בעתות שגרה.

6. לצד הצגת הנתונים וההשלכות כאמור, הציגה מרשתנו מספר הצעות חלופיות שיכולות להביא למימוש האינטרס הציבורי בדבר הקלת המעמסה על תקציב המדינה, תוך צמצום הפגיעה בזכויותיה של ארקיע וביכולתה להתחרות, וכן באינטרס הציבורי החשוב כאמור. במוקד הצעות אלו, עומדת סוגיית התחרות מול חברות התעופה הזרות, שהיא הסוגייה שנמצאת ביסוד הסדר ההשתתפות הנוכחי והחלטת הממשלה מס' 2616.

7. כך, הועלו הצעות הנוגעות באופן ישיר לסוגיית העלאת שיעור ההשתתפות בהוצאות הביטחון - כגון יצירת מנגנון גמיש בו אחוז ההשתתפות בעלויות הביטחון נגזר מרמת התחרות הקיימת אל מול החברות הזרות או מרמת הרווחיות של החברה באותה שנה, בהלימה לאמור בדברי ההסבר להחלטת הממשלה מס' 2616, כפי שהובאו בסעיף 3 לעיל. בנוסף, העלתה החברה גם הצעות הנוגעות למגבלות רגולטוריות אחרות שמתן מענה להן עשוי לרכז את הפגיעה בתחרות למול החברות הזרות - כגון ריכוז פעילותה של חברת ארקיע בנתב"ג, בטרמינל 1, בשונה מהמצב כיום בו ארקיע נאלצת לפעול בשני טרמינלים שונים במקביל, באופן המחייב הפעלת צוותי קרקע ואוויר משני הטרמינלים, על כלל המשמעויות הנלוות לכך. בהקשר זה, מרשתנו אף הציעה לקבוע ישיבה עם כלל הגורמים הנוגעים בדבר, ובכללם רשות שדות התעופה ומשרד התחבורה, "עד אשר ייצא עשן לבן", ובמסגרת זו ללבן את כלל הנושאים הנוגעים לחברת ארקיע ומשפיעים עליה גם בעניין זה.

8. חרף האמור, הצעות אלו לא נבחנו ביסודיות לגופן ולא קוים שיח מעמיק אודותיהן עם מרשתנו, מסיבות שונות ומגוונות. כך למשל, ההצעה לקבוע מנגנון גמיש כמפורט, שיבטיח חלוקה הוגנת בנטל הוצאות הביטחון, נדחתה בטענה שאין בה כדי לתת לממשלה את "הוודאות התקציבית הנדרשת" (!); כך גם לגבי ההצעה הנוגעת לטיפול במגבלות רגולטוריות נוספות הפוגעות בתחרות אל מול חברות התעופה הזרות, שנדחתה מהסיבה שאינה מצויה באחריותו המקצועית של משרד האוצר, אלא באחריותם של משרדי התחבורה ורש"ת [נציין כי טענה זו לא ברורה, בהינתן העובדה כי סוגיית ההשתתפות בהוצאות הביטחון היא סוגייה אסטרטגית כלל-ממשלתית, ולא סוגיה נקודתית של אגף כזה או אחר במשרד האוצר].

# FIRON

- 4 -

9. ודוק: העדר הנכונות של גורמי המדינה הנוגעים בדבר לדון לעומק וביסודיות, בלב פתוח ובנפש חפצה, בכל הצעה החורגת מגבולותיה הצרים של ההצעה שהועברה לחברה ביום 5 פברואר 2025, למעט תיקונים שסוכמו עוד קודם לכן בנפרד עם חברות אחרות, בלי להתייחס לנסיבות הייחודיות של מרשתנו, מעלה חשש כי מטרת ההליך ביחס למרשתנו היא אך "לצאת ידי חובה", וזאת באופן העומד בניגוד גמור לחובות המוטלות על המדינה מכח עקרונות המשפט המנהלי. הכל, בין אם הדבר נובע מהחשש "לפתוח" את ההסכמות שהושגו עם חברות התעופה הישראליות האחרות, ובין אם כתוצאה מסד הזמנים הדוחק שאינו מאפשר ליבון אמיתי של סוגיות מורכבות, ובהינתן הסירוב העיקש להאריך את תוקפה של ההוראה המעגנת את שיעור ההשתתפות של המדינה הנוכחי בפרק זמן קצר, על מנת לאפשר בחינה רצינית של הדברים.

10. מכל מקום, היבטי שוויון בתחרות אל מול החברות הזרות, שעמדו כאמור בבסיס ההחלטה על העלאת שיעור ההשתתפות של המדינה בשנת 2013, וקיבלו ביטוי חוזר וחד בהחלטת הממשלה מס' 2616, צריכים לקבל מענה מקיף וחוליסטי במסגרת עבודת המטה המתקיימת בימים אלו; בהתאם לכך, כל פתרון אליו תגיע המדינה בהקשרים אלו, יצטרך לאזן באופן מדוקדק בין שיקול זה לבין השיקול התקציבי של הפחתת עלויות. הדברים קיבלו ביטוי מפורש בדברי ההסבר להחלטת הממשלה הנ"ל, והם מתחייבים כמובן על-פי דין. נוכח האמור לעיל, מתעוררים ספקות ניכרים וכבדי משקל - אם לא למעלה מכך - באשר לעמידתו של המתווה הנוכחי באיזונים הדרושים.

11. על רקע כלל האמור, נבקש בשנית כי תשקלו בחיוב קבלת הצעותינו האמורות, או למצער תפעלו באופן מידי להארכת תוקפה של ההוראה המעגנת את שיעור ההשתתפות של המדינה בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות, על מנת לאפשר את מיצוי השיח המקצועי וקיום דיון יסודי ורחב, בהשתתפות כלל גורמי המדינה הרלבנטיים, על אודות החלופות השונות למימוש המטרות המבוקשות, תוך מינימום פגיעה בזכויות ובאינטרסים ציבוריים-לאומיים.

12. כפי שהדגשנו במכתבנו מיום 12 פברואר 2025, ארקיע אינה מעוניינת בניהול הליכים משפטיים אל מול גורמי המדינה, ואינה כופרת בצורך לבחון את סוגיית שיעור השתתפות המדינה בעלויות האבטחה. מטרתה היא להגיע להסכמות שיביאו למימוש הולם של כלל האינטרסים הציבוריים שעל הפרק, תוך בחינה קונקרטית של המשמעויות לגביה ושמירה על זכויותיה.

13. בהקשר זה, החברה עשתה כל אשר לאל ידה כדי להציג בפני משרד האוצר את התמונה המלאה בדבר ההשלכות הצפויות כתוצאה מקידום ההצעה במתכונתה הנוכחית, ואף הביאה לשולחן מספר חלופות אפשריות, שיש בהן כדי להפחית את הנטל התקציבי של הוצאות הביטחון, תוך שמירה על היבטי שוויון בתחרות וצמצום הפגיעה בזכויותיה של החברה ובאינטרסים ציבוריים חשובים. חרף האמור, הצעותיה של ארקיע נדחו, מבלי לקיים דיון מעמיק בענייני יחד עם כלל הגורמים הממשלתיים הרלבנטיים, ונראה כי החלטה סופית בעניין זה כבר נתקבלה - על פניו בשעה שהמו"מ מול חברות אחרות הגיע לסיכום - וכי מטרת השיח שהתקיים עם חברת ארקיע, הוא אך לשוות להחלטה זו נופך של שיח מקצועי בלב פתוח ובנפש חפצה, כנדרש בהתאם לכללי המשפט המנהלי.

14. בנסיבות אלו, ככל שגורמי המדינה יעמדו על קידום ההצעה במתכונתה הנוכחית, מבלי להאריך את תוקפה של ההחלטה המעגנת את שיעור ההשתתפות הקיים כדי לאפשר שיח מקצועי אמיתי ומעמיק ודיון יסודי



# FIRON

- 5 -

בחלופות השונות, ארקיע תיאלץ לשקול נקיטה בכלל ההליכים המשפטיים הדרושים כדי להבטיח קיום הליך מנהלי תקין כנדרש והגנה נאותה על זכויותיה.

15. בנוסף, ככל שעל אף האמור יוחלט על קידום ההצעה במתכונתה הנוכחית, נבקש כי מכתבנו זה יובא בפני חברי הממשלה, על מנת שמלוא השיקולים הנוגעים בדבר יהיו בפניהם טרם הצבעה על ההחלטה בעניין שינוי שיעור ההשתתפות בהוצאות הביטחון, ובכלל זה הסכנה העתידית לקיומה של החברה בלא מתן מענה ראוי כפי שהוסבר כאמור.

בברכה,

ב.  
אבינעם סגל-אלעד, עו"ד

נדים עבוד, עו"ד

רז נזרי, עו"ד

העתק:

מנכ"ל משרד האוצר

מנכ"ל משרד התחבורה

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי)

מנהל רשות התעופה האזרחית

היועצת המשפטית למשרד התחבורה