

השתתפות בהוצאות ביטחון של חברות התעופה הישראליות - תיקון החלטת ממשלה

הצעה להחלטה

מחליטים:

1. בהמשך להחלטת הממשלה מס' 399 מיום 29 במרץ 2023, לתקן את סעיף 10 להחלטת הממשלה מס' 4026 מיום 25 בדצמבר 2011 (להלן – החלטה 4026), כך שתוקף החלטה 4026 יהיה עד לחתימה על הסכם חדש בין חברות התעופה הישראליות לבין משרד האוצר או עד ליום 31 במרץ 2024, לפי המוקדם מביניהם ולהסמך את שר האוצר לאשר הארכה עד ליום 31 בדצמבר 2024, זאת כל עוד "אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ" תמשיך לספק שירותי אבטחת תעופה לחברות התעופה הישראליות לפי הוראות והנחיות שירות הביטחון הכללי.
2. לרשום את הודעת משרד האוצר כי משרד האוצר מקיים שיח עם חברות התעופה הישראליות בדבר עקרונות לסיוע תזרימי לחברות התעופה הישראליות בשל מלחמת "חרבות ברזל" אשר יעוגן בהסכם עם החברות אשר יהיו מעוניינות בסיוע התזרימי וכי תוקפם של כל ההסכמים של החברות המעוניינות כאמור מותנה באישור הממשלה למתווה הסיוע התזרימי.
3. על אף האמור בסעיף 1, יפקע תוקף החלטה 4026 אם יתקבל אישור הממשלה למתווה לסיוע התזרימי כאמור בסעיף 2, בין אם הושגו הסכמים עם חברה אחת או יותר.
4. עלות החלטה זו בסך 730 מיליון ש"ח הובאה בחשבון במסגרת תקציב שירות הביטחון הכללי בחוק התקציב לשנת 2024.

דברי הסבר

רקע כללי

החלטות ממשלה שונות ובהן החלטה מס' 399 מיום 29 במרץ 2023 (להלן – **החלטה 399**), שעניינן השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות, והחלטה מס' 59 מיום 21 באפריל 2013, שעניינה אישור הסכם התעופה האירופי-ים תיכוני בין ממשלת מדינת ישראל לבין האיחוד האירופי והמדינות החברות בו ("שמייס פתוחים"), והחלטה מס' 982 מיום 9 במאי 2021 שעניינה מתן סיוע לחברות התעופה הישראליות עקב התארכות משבר הקורונה ותיקון החלטות ממשלה, קובעות את התנאים להשתתפות המדינה בהוצאות הביטחון של חברות תעופה ישראליות המונחות על ידי שירות הביטחון הכללי.

סעיף 10 להחלטה 4026 קבע שההסדר בדבר ההשתתפות בהוצאות האבטחה יהיה עד ליום 31 בדצמבר 2017. סעיף זה תוקן מספר פעמים, כך שכיום צפויה החלטה 4026 לפקוע ביום 31 בדצמבר 2023 או בעת חתימה על הסכם חדש בין חברות התעופה הישראליות לבין משרד האוצר, לפי המוקדם מביניהם, והכל כמפורט בהחלטה 399. יצוין כי בהמשך להארכת תוקף החלטה 4026, נחתמה תוספת המאריכה את הסיכום שבין מדינת ישראל לבין חברת אל על בנושא הסדרת פעילות מערך האבטחה, ומכיוון שטרם נחתם הסכם חדש בין חברות התעופה הישראליות לבין משרד האוצר, הסיכום האמור צפוי לפקוע ביום 31 בדצמבר 2023.

לנוכח מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023, הכריז שר הביטחון באותו היום על מצב מיוחד בעורף, מכוח סמכותו לפי סעיף 9(ב)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. בהתאם לסעיף 9(א)(5) לאותו חוק, החליטה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ביום 12 באוקטובר 2023, לאשר את ההכרזה בשטחה של כל מדינת ישראל. הכרזה זו מוארכת מזמן לזמן. כמו כן, הוכרז בצבא הגנה לישראל על מבצע "חרבות ברזל", וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה.

כאמור, הסכם חדש בין חברות התעופה הישראליות לבין משרד האוצר טרם נחתם. לאור העלות הגבוהה של אבטחת התעופה בישראל (כך למשל בשנת 2019 עלות האבטחה הייתה 946 מיליון ש"ח), טרם חתימה על הסכם חדש נדרשת עבודת מטה ממשלתית בנושא מדיניות אבטחת התעופה, לרבות סוגיית מימון האבטחה. ואולם, לאור אי הוודאות בענף התעופה בשל מבצע "חרבות ברזל" (ובכלל כך שינויים ביעדים ובהיקף התעופה הזרה והישראלית), אין טעם לקיים שיח על הסכם חדש כיון שטרם ברור מהו היקף התעופה ומה הן המשימות המוטלות על מערך אבטחת התעופה. עם זאת יצוין, כי במסגרת סיוע שבקשו חברות התעופה הישראליות מהמדינה בשל "חרבות ברזל", הוצע מתווה סיוע המתייחס, בין היתר, להקדמת תשלום של חלק מהיקף השתתפות המדינה בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות. השיח עם החברות בנושא הסיוע עודנו מתנהל. מובהר כי אין בשיח הנוגע לסיוע בשל "חרבות ברזל" כדי לגרוע מהצורך לקיים עבודת מטה ביחס למדיניות אבטחת התעופה (כך למשל עבודת מטה זו תשפיע על היקף השתתפות המדינה בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות, ככל שתהיה, ביחס לתשלומים שלא יוקדמו במסגרת מתווה הסיוע בשל "חרבות ברזל"). על מנת שניתן יהיה לקיים שיח עם חברות התעופה הישראליות ביחס למתווה הסיוע בשל "חרבות

ברזל", מוצע להאריך את תוקף החלטה 4026 עד סוף מרץ 2024, כשבתקופה זו יתקיים השיח עם החברות ובמידת הצורך תובא הצעת החלטה המתייחסת למתווה הסיוע. בנוסף מוצע, לאור כך שיתכן כי חלק מחברות התעופה הישראליות יהיו זקוקות ומעונינות להגיע להסכם סיוע עוד לפני מרץ 2024, לקבוע בסעיף 3 כי תוקף החלטה 4026 יפקע בעת אישור הממשלה את מתווה הסיוע לחברת תעופה אחת לפחות. כך ניתן יהיה לעדכן את הדרוש לענין השתתפות המדינה בעלויות הבטחון של חברות התעופה הישראליות ואת החלטה 4026, הרלוונטית לכלל החברות, בשים לב למתווה הסיוע אשר כאמור יכול שיחתם רק עם חלק מחברות התעופה הישראליות (מובהר כי המתווה הוצע לכל החברות הרלוונטיות, אך יתכן שלא כל החברות מעונינות בסיוע). בנוסף מוצע להסמיק את שר האוצר לאשר הארכה של תוקף החלטה 4026 עד ליום 31 בדצמבר 2024 על מנת לאפשר את עבודת המטה ככל שמצב ענף התעופה יאפשר זאת (ומובן כי ההארכה הזו תהא תלויה גם בתוצאות השיח עם חברות התעופה הישראליות ביחס למתווה הסיוע ולהצעת החלטה בנושא ככל שתובא).

למען הסר ספק, אין באמור בהחלטה זו כדי לגרוע מכל החלטה שהתקבלה או הודעה שנשלחה מאת המדינה למי מחברות התעופה הישראליות, בנוגע ליישום ההחלטה 4026 או תוספות להסכמים שנחתמו בהמשך לה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

התחזית לתקציב אבטחת התעופה לרבעון הראשון של שנת 2024 (במתווה הנוכחי, הכולל השתתפות של 97.5% בהוצאות אבטחת התעופה של החברות), עומדת על 145 מיליון ש"ח, ולשנת 2024 במלואה 730 מיליון ש"ח והכל בכפוף לביצוע בפועל. יש לציין כי מדובר בתחזית בלבד שכן הביצוע בפועל תלוי בהיקף התעופה והיעדים שיבחרו על ידי חברות התעופה בהתאם לשיקולים מסחריים.

תקציב

העלות הנדרשת להחלטה זו היא 730 מיליון ש"ח שמתוכם לרבעון הראשון של 2024 העלות היא 145 מיליון ש"ח (יש לציין כי מדובר בתחזית בלבד שכן הביצוע בפועל תלוי בהיקף התעופה והיעדים שיבחרו על ידי חברות התעופה בהתאם לשיקולים מסחריים). העלות למימון החלטה זו הובאה בחשבון במסגרת תקציב שירות הביטחון הכללי שבחוק התקציב לשנת 2024.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

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 הסכם התעופה האירופי-ים תיכוני 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.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר מצורפת להצעת ההחלטה (היועצת המשפטית של משרד התחבורה נתנה את הסכמתה).

סיווגים*

סיווג ראשי: שינוי

סיווג משני: ביצועי

תחום פעולה עיקרי: חוץ ובטחון

מוגש על ידי שר האוצר

ועל ידי שרת התחבורה והבטיחות בדרכים

י"ח בטבת התשפ"ד

30 בדצמבר 2023

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות- תיקון החלטת ממשלה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהמשך להחלטה מס' 4026 מיום 25 בדצמבר 2011 שעניינה השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות (להלן – **החלטה 4026**), והחלטות נוספות הנזכרות בדברי ההסבר הוארך תוקף הסיכום בין מדינת ישראל לבין חברת אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ (להלן – **אל על**) בעניין הסדרת פעילות מערך האבטחה של התעופה האזרחית כך שתוקפו צפוי לפקוע ביום 31 בדצמבר 2023. מאחר שעבודת המטה המקצועית טרם חתימה על הסכם חדש בין חברות התעופה הישראליות ובין משרד האוצר לא הושלמה ובשל אי הוודאות עקב "חרבות ברזל" לא ניתן להשלימה, ועל מנת שלא תיפסק השתתפות המדינה בהוצאות כבר במועד האמור, מוצע להאריך את תוקף החלטה 4026 עד ליום 31 במרץ 2024 או עד למועד תחילתו של הסכם חדש, ככל שייחתם, לפי המוקדם מביניהם וכן להסמיך את שר האוצר לאשר הארכה עד ליום 31 בדצמבר 2024. במהלך התקופה שעד תום מרץ 2024 ניתן יהיה לקיים שיח עם חברות התעופה הישראליות ביחס למתווה הסיוע בשל "חרבות ברזל", אשר נדון בימים אלה והנוגע גם להקדמת תשלום של חלק מהיקף השתתפות המדינה בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות. במידת הצורך תובא הצעת החלטה המתייחסת למתווה הסיוע, ומוצע כי אז יפקע תוקף החלטה 4026.

כפי שפורט בהצעת ההחלטה ובדברי ההסבר העלות הדרושה למימון החלטה זו הובאה בחשבון במסגרת תקציב שירות הבטחון הכללי בחוק התקציב לשנת 2024.

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

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדה זו מוגשת בהסכמת היועצת המשפטית של משרד התחבורה ובטיחות בדרכים.

היועץ המשפטי של שירות הביטחון הכללי – אין מניעה משפטית

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית בקבלת החלטת הממשלה.

10.05.20

היועץ המשפטי למשרד האוצר

אסי מסינג

תפקיד

שם