

מתן סיוע לחברות התעופה הישראליות בהמשך למלחמת "חרבות ברזל", השתתפות

בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות ותיקון החלטות הממשלה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם,

סיוע לחברות התעופה ארקיע וישראייר

1. לרשום את הודעת שר האוצר כי בהמשך לשיח שהתקיים לפי סעיף ב להחלטה מס' 1208 מיום 31 בדצמבר 2023 שעניינה השתתפות בהוצאות ביטחון של חברות התעופה הישראליות - תיקון החלטת ממשלה (להלן – **החלטה 1208**), נחתמו הסכמים עם ארקיע – קווי תעופה ישראליים בע"מ וישראייר תעופה ותיירות בע"מ (להלן – **ישראייר ו-ארקיע** בהתאמה), אשר כניסתם לתוקף מותנית, בין השאר, באמור בסעיפים 2-3 להלן, ואשר לפיהם ישראייר וארקיע יוכלו לממש את המתווה שבסעיפים 3-5 להחלטה מס' 989 מיום 16 בינואר 2022 שעניינה מתן סיוע לחברות התעופה הישראליות עקב התארכות משבר הקורונה ותיקון החלטות ממשלה (להלן – **החלטה 989**), וזאת בכפוף לתיקונים בסעיף 4 להחלטה 989 המפורטים בסעיף 2 להלן.

2. לתקן את סעיף 4(א) להחלטה 989 כך שבמקום "סך של עד 15 מיליון דולר ארה"ב" יבוא "סך של עד 16.55 מיליון דולר ארה"ב", וכן שלעניין ישראייר וארקיע במקום "בתקופה שמיום 1 בינואר 2022 ועד ליום 31 בדצמבר 2041" יקראו כאילו כתוב "בתקופה שמיום 1 בינואר 2025 ועד ליום 31 בדצמבר 2041".

3. לאשר את עיקרי ההסכמים שנוכחים בסעיף 1.

השתתפות בהוצאות ביטחון של חברות התעופה הישראליות

4. לבטל את סעיף ג להחלטה 1208, כך שעל אף האמור בסעיף 3 לעיל, תוקף החלטה מס' 4026 מיום 25 בדצמבר 2011 שעניינה השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות (להלן – **החלטה 4026**) לא יפקע, וימשיך לעמוד בתוקף עד ליום 31 בדצמבר 2024 והכל בכפוף לאמור בסעיף א להחלטה 1208 ולאישור שר האוצר שניתן מכוח הסעיף

האמור.

5. להטיל על החשב הכללי במשרד האוצר, בתיאום עם הממונה על התקציבים, לבצע עבודת מטה לצורך הפחתת שיעור ההשתתפות של המדינה בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות. עבודת המטה תכלול, בין היתר, בחינה של שינוי האופן בו מחושבות הוצאות הביטחון כאמור, כך שלגבי כל חברה יחושבו הוצאות הביטחון בהתאם ליעדים אליהם היא טסה ובנפרד מהוצאות הביטחון של שאר החברות, וכן תכלול בחינה של תרחישים שונים לענין גובה שיעור ההשתתפות. במסגרת עבודת המטה יתאפשר לחברות התעופה הישראליות להציג את עמדותיהן.

6. 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 להלן, 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 בו שיעור ההשתתפות המופחת היה מוחל כבר בינואר 2025.

7. בהמשך להחלטה 1208, לתקן את סעיף 10 להחלטה 4026, כך שתוקף החלטה 4026 יהיה עד לקבלת החלטת ממשלה כאמור בסעיף 6 או עד ליום 28 בפברואר 2025, לפי המוקדם מביניהם, זאת כל עוד "אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ" תמשיך לספק שירותי אבטחת תעופה לחברות התעופה הישראליות לפי הוראות והנחיות שירות הביטחון הכללי.

8. למען הסר ספק מובהר כי אין באמור בסעיפים 5-6 כדי לחייב את הממשלה להשתתף בשיעור כלשהו בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות מעבר ליום 28 בפברואר 2025, וכל השתתפות כלשהי מעבר למועד האמור כפופה לקבלת החלטת ממשלה נוספת.

תקציב

9. הקצאת התקציב לעניין החלטה זו תהיה כמפורט:

א. העלות הדרושה למימון סעיפים 1-3 היא 17.0625 מיליון ש"ח (4.55 מיליון דולר). בהתאם

לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), משרד התחבורה והבטיחות בדרכים יקצה מתקציב הפיתוח שלו לשנת 2025 סך של 17.0625 מלש"ח לצורך מימון העלות הכרוכה, לכשיאושר חוק התקציב לשנת 2025. המשרד ואגף התקציבים במשרד האוצר רשאים להסכים ביניהם על הקצאה מתקציב שונה מהתקציב המפורט לעיל לשם ביצוע הפעולה המאזנת כאמור.

ב. עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2025, ביצוע התקציב לפי החלטה זו כפוף להוראות סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

ג. העלות הדרושה למימון סעיף 7 היא 113 מיליון ש"ח. סכום זה מבוסס על תחזית. הביצוע בפועל תלוי בהיקף התעופה והיעדים שייבחרו על ידי חברות התעופה בהתאם לשיקולים מסחריים.

דברי הסבר

רקע כללי ונתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

סעיפים 1-3

לנוכח מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023, הכריז שר הביטחון באותו היום על מצב מיוחד בעורף, מכוח סמכותו לפי סעיף 9ג(ב)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. בהתאם לסעיף 9ג(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 "חרבות ברזל", וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה.

עקב מלחמת חרבות ברזל פחתה בצורה משמעותית תנועת הנוסעים הבינלאומית לישראל וממנה. בנמל התעופה בן גוריון, ירדה תנועת הנוסעים החזויה מ-25 מיליון בשנת 2024 עד ל-13.8 מיליון נוסעים בלבד. עקב כך נקלעו חברת ארקיע – קווי תעופה ישראליים בע"מ וחברת ישראייר תעופה ותיירות בע"מ (להלן - **ישראייר ו-ארקיע** בהתאמה) לקשיים תזרימיים. על כן, חברות התעופה ישראייר וארקיע פנו למדינה בבקשה לסיוע. מתווה הסיוע לעסקים שהציעה הממשלה לעסקים בכלל המשק לא היה רלוונטי לחברות אלו, שכן הוא הוגבל לחברות בעלות מחזור כספי של עד 400 מיליון ש"ח, ומכיוון שהמחזור הכספי של חברות התעופה גבוה מסכום זה, הן לא היו זכאיות לסיוע. ובאותה עת ההצדקה לסיוע הייחודי לחברות התעופה נובע מכך שהיקף הירידה בתנועת הנוסעים מתחילת המלחמה השפיע על מצבן הפיננסי באופן קיצוני וגרם לקשיים תזרימיים חריגים ביחס לשאר המשק.

בהמשך לשיח בין הצדדים, נחתם הסכם אשר כניסתו לתוקף מותנית בין השאר בקבלת החלטת ממשלה זו, וזאת בתאם לסעיף ב' להחלטה מס' 1208 מיום 31 בדצמבר 2023 שעניינה השתתפות בהוצאות ביטחון של חברות התעופה הישראליות - תיקון החלטת ממשלה (להלן - **החלטה 1208**).

הסיוע המוצע הוא למעשה הקדמת תשלומים בגין מערכת מגן רקיע כמפורט להלן לטובת סיוע תזרימי וזאת באמצעות מתן האפשרות לישראייר וארקיע לממש את המתווה המפורט בסעיפים 3-5 להחלטה מס' 989 מיום 16 בינואר 2022 שעניינה מתן סיוע לחברות התעופה הישראליות עקב התארכות משבר הקורונה ותיקון החלטות ממשלה (להלן - **החלטה 989**), תוך ביצוע תיקונים בסעיף 4 להחלטה 989, כמפורט בסעיף 2 להצעה.

בהחלטה 989 הוחלט על מתווה סיוע המתייחס לפרויקט מגן רקיע להגנת מטוסי נוסעים מתפני טילי כתף, אשר במסגרתו נקבע כי המדינה תהיה רשאית לשלם מראש (ולא באופן שנתי) תשלום מהוון בעד הוצאות תחזוקה שוטפת (שהן בגין תחזוקה בדרג א'), ובעד הוצאות התפעול (שהן למעשה בשל תוספת צריכת הדלק הנגרמת בשל השפעות מגן רקיע על האוירודינמיות של המטוס), והכל למשך "חיי המערכת", וזאת אם משך חיי המערכת (או כל מערכת שתחליף אותה) יהיה עד ליום 31 בדצמבר 2041, וכן הותנה המתווה בכך שבכל מקרה לא ישולם לחברת התעופה בעד ההוצאות האמורות כל תשלום נוסף אחר מעבר לתשלום המהוון, והכל כמפורט בהחלטה האמורה.

בסעיף 4 להחלטה 989 הוקצה לסיוע כאמור לתקופה שמיום 1 בינואר 2022 ועד ליום 31 בדצמבר 2041, סך של עד 15 מליון דולר לכל חברות התעופה הישראליות. בעת קבלת החלטה 989 סך הסיוע שהיה מיועד לישראיר וארקיע הוערך ב- 1.5 מיליון דולר לכל אחת. ישראיר וארקיע לא מימשו את הסיוע האמור. , וכאמור במסגרת השיח לסיוע עקב חרבות ברזל נחתם עימן הסכם המאפשר להן לממשו תוך עדכונים נדרשים בשל חלוף הזמן מאז התקבלה החלטה 989 .:

כאמור, עקב חלוף הזמן, יש לערוך עדכונים במתווה האמור בסעיף 4 להחלטה 989 לעניין ישראיר וארקיע, כמפורט בסעיף 2 המוצע: ראשית, הסיוע ינתן לתקופה שתחילתה ביום 1 בינואר 2025 (מובהר כי סיומה יוותר באותו מועד – 31 בדצמבר 2041). בנוסף, סכום הסיוע יגדל ל- 2.275 מליון דולר לכל אחת מהחברות האמורות, ועל כן יש צורך לתקן את הסכום המובא בסעיף 4 להחלטה 989 כך שבמקום 15 מיליון דולר יבוא 16.55 מיליון דולר. יובהר כי השינוי בסכום נובע משקלול הנתונים העדכניים הקיימים בידי המדינה ביחס לכל אחת מהחברות האמורות, הן לענין היקף התשלומים השנתיים ששולמו בשל מגן רקיע לכל אחת מהן בשנים 2022-2023 והן לענין תחזית הפעילות ורמת הסיכון המוערכת ביחס לכל חברה (כך למשל, היקף הפעילות שבוצע בפועל בשנים 2022-2023 היה גבוה מהיקף הפעילות שהוערך לגבי החברות האמורות בשנים האמורות בעת שהתקבלה החלטה 989 שהיתה במסגרת אי הוודאות של תקופת הקורונה).

באשר לסעיף 3 המוצע, כאמור בסעיף 1 להצעה, ההסכמים בענין מתווה מגן רקיע כבר נחתמו בין המדינה ובין ישראיר וארקיע וכניסתם לתוקף מותנית, בין השאר, בקבלת החלטה אשר מתקנת את סעיף 4 להחלטה 989 (כאמור בסעיף 2 המוצע) וכן בקבלת החלטת ממשלה שעניינה אישור עיקרי ההסכמים, ועל כן למניעת כל ספק בדבר התקיימות התנאי, מוצע בסעיף 3 כי הממשלה תאשר במפורש את עיקרי ההסכמים.

יודגש כי על פי הידוע כיום, לישראיר וארקיע אין קושי תזרימי, ועל כן לא מוצע להעניק סיוע נוסף מעבר למתווה המוצע שמשמעו תשלום מראש של המדינה בשל מגן רקיע. בנוסף יובהר כי הסבה לנכונות המדינה לסיוע המוצע בהחלטה הוא שמדובר למעשה בהקדמת תשלומים אשר להערכת גורמי המקצוע קיימת סבירות גבוהה שהמדינה היתה נושאת בהם ממילא בעתיד (וזאת אף בשים לב לכך שהמתווה כולל גם הארכה של משך חיי המערכת עד לתום שנת 2041), וכי להערכת גורמי המקצוע הקדמת התשלומים כדאית ומועילה למדינה. בנוסף יודגש כי הגדלת הסכום כמוצע בסעיף 2 להחלטה אינה נובעת משיקול של סיוע לחברות, אלא הוא נובע כאמור משקלול הנתונים העדכניים הקיימים בידי המדינה.

סעיפים 4-8

החלטות ממשלה שונות ובהן החלטה 1208 שעניינן השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות (אשר נוסף על ארקיע וישראיר כוללות כיום גם את אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ ובקרב צפויה להתווסף חברה נוספת (אייר חיפה)), והחלטה 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"), 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 מיום 25 בדצמבר 2011 שעניינה השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות (להלן – החלטה 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 2024 או בעת חתימה על הסכם חדש בין חברות התעופה הישראליות לבין משרד האוצר, לפי המוקדם מביניהם, והכל כמפורט בהחלטה 1208 ובאישור שר האוצר שנחתם בהמשך לאמור בסעיף א להחלטה 1208. 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 (וזאת בהמשך לסעיף 4 המוצע אשר יוסבר להלן).

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), 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 בחינה של שינוי האופן בו מחושבות הוצאות הביטחון כאמור וכן בחינה של תרחישים שונים לענין גובה שיעור ההשתתפות של המדינה בהוצאות הבטחון האמורות, כך למשל ייבחנו תרחישים שונים לענין גובה שיעור ההשתתפות בהתאם לסך הוצאות הביטחון בשל טיסות של כל חברה בשנה מסוימת, 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, דוגמת הסיטואציה שאירעה במהלך "חרבות ברזל" עת חברות תעופה זרות השעו את טיסותיהן לישראל לתקופה מסוימת. עוד מוצע להבהיר כי במסגרת עבודת המטה יתאפשר לחברות התעופה הישראליות להציג את עמדותיהן.

בהמשך לכך, מוצע בסעיף 6 להטיל על שר האוצר להביא לממשלה עד יום 28 בפברואר 2025, הצעת החלטה בהמשך לעבודת המטה שבסעיף 5. על מנת לאפשר את משך הזמן הדרוש לעבודת המטה מוצע בסעיף 7 להאריך את תוקף החלטה 4026 עד סוף פברואר 2025 או עד לקבלת החלטת ממשלה כאמור בסעיף 6 המוצע, לפי המוקדם מביניהם, זאת כל עוד "אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ" תמשיך לספק שירותי אבטחת תעופה לחברות התעופה הישראליות לפי הוראות והנחיות שירות הביטחון הכללי.

לענין סעיף 4 המוצע, יוסבר כי בעת שהתקבלה החלטה 1208, נבחנה אפשרות לכלול סיוע תזרימי עקב חרבות ברזל גם באמצעות הקדמת תשלומים לענין ההשתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות. מכיוון שבעת קבלת החלטה 1208 לא כל החברות שלהן נוגעת החלטה 4026 היו מעוניינות בסיוע עקב חרבות ברזל, היה צורך לקבוע בסעיף ג להחלטה 1208 שתוקף החלטה 4026 יפקע אם יתקבל אישור הממשלה למתווה לסיוע התזרימי עקב חרבות ברזל (וזאת מתוך הנחה שבמסגרת ההחלטה בדבר מתווה הסיוע עקב חרבות ברזל, ניתן יהיה גם להסדיר את הדרוש לענין תוקף החלטה 4026). לפיכך, בהתאם לסעיף ג להחלטה 1208, תוקף החלטה 4026 היה פוקע באופן מיידי עם קבלת סעיפים 1-3 להצעה המאשרים את המתווה. ואולם, מכיוון שלבסוף לא מוצע סיוע

עקב חרבות ברזל הכולל התיחסות להשתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות, מוצע למען הסדר הטוב בסעיף 6 לתקן את החלטה 1208 ולבטל את סעיף ג האמור, וכך תוקף החלטה 4026 יוותר כפי שהוא בהתאם לאישור שר האוצר שניתן מכח סעיף א להחלטה 1208 (אשר בהמשך לו נחתם הסכם עם אל על) וכאמור לעיל, בסעיף 7 אף מוצע להאריך את תוקף החלטה 4026 אף מעבר לכך, וזאת לצורך עבודת המטה.

תקציב

כמפורט בסעיף 9 להצעת ההחלטה. מובהר כי התקציב האמור בסעיף 9(ב) הוא תחזית בלבד שכן הביצוע בפועל תלוי בהיקף התעופה והיעדים שיבחרו על ידי חברות התעופה בהתאם לשיקולים מסחריים. בנוסף, מובהר כי התקציב האמור בסעיף 9(ב) יוקצה מתוך תקציב הפיתוח של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים נכלל במסגרת הצעת חוק התקציב לשנת 2025.

עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2025, ביצוע התקציב לפי החלטה זו כפוף להוראות סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שרת התחבורה והבטיחות בדרכים – תומכת.

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.

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.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר.

סיווגים*

סיווג ראשי : ביצועי

סיווג משני : תהליך

תחום פעולה עיקרי : תשתיות וסביבה

מוגש על ידי שר האוצר

כ"ז בכסלו התשפ"ה

28 בדצמבר 2024

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות שרים

נושא הצעת ההחלטה:

מתן סיוע לחברות התעופה הישראליות בהמשך למלחמת "חרבות ברזל", השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות ותיקון החלטות הממשלה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

במהלך מלחמת חרבות ברזל נקלעו חברת ארקיע – קווי תעופה ישראליים בע"מ (להלן – **ארקיע**) וחברת ישראייר תעופה ותיירות בע"מ (להלן – **ישראייר**) לקשיים תזרימיים ופנו למדינה לבקשת סיוע.

הסיוע המוצע הוא הקדמת תשלומים מהמדינה לישראייר וארקיע בשל מערכת מגן רקיע כמפורט וזאת באמצעות מתן האפשרות לארקיע ולישראייר לממש את המתווה המפורט בסעיפים 3 עד 5 להחלטת הממשלה מס' 989 מיום 16 בינואר 2022, שעניינה מתן סיוע לחברות התעופה הישראליות עקב התארכות משבר הקורונה ותיקון החלטות ממשלה (להלן – **החלטה 989**), תוך ביצוע תיקונים בסעיף 4 להחלטה 989, כמפורט בסעיף 2 להצעה, המתייחסים הן להגדלת הסכום שישולם לכל אחת מהחברות לעומת הסכום שהוערך בעת שהתקבלה החלטה 989 (הגדלה מ- 1.5 מליון דולר לכל חברה, ל- 2.275 מליון דולר לכל חברה), והן לקיצור התקופה שעבורה משולם הסכום האמור כך שהתקופה תחל רק ביום 1 בינואר 2025 (ואולם סיומה נותר זהה למועד הסיום הנקוב בהחלטה 989 שהוא יום 31 בדצמבר 2041).

בכלל כך מוצע לאשר את עיקרי ההסכמים שנחתמו עם החברות האמורות בענין הסיוע, וזאת מכיוון שאחד התנאים לכניסתם לתוקף הוא קבלת החלטת ממשלה כמוצע בסעיפים 1 עד 3 להצעת ההחלטה.

בנוסף, 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 2024, וזאת בהמשך לביטול המוצע של סעיף ג להחלטה 1208, אשר קבע שתוקף החלטה 4026 יפקע ביום בו יאושר סיוע עקב חרבות ברזל.

לאור העלות הגבוהה של אבטחת התעופה בישראל נדרש להשלים עבודת מטה להפחתת שיעור ההשתתפות של המדינה בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות, ומוצע להטיל על החשב הכללי, בתיאום עם הממונה על התקציבים לבצע אותה, ולהטיל על שר האוצר להביא הצעת מחליטים בהמשך לה.

על מנת לאפשר את משך הזמן הדרוש לעבודת המטה מוצע להאריך את תוקף החלטה 4026 עד סוף פברואר 2025 או עד לקבלת החלטת ממשלה שתובא על ידי שר האוצר כאמור, לפי המוקדם מביניהם, זאת כל עוד אל על תמשיך לספק שירותי אבטחת תעופה לחברות התעופה הישראליות לפי הוראות והנחיות שירות הביטחון הכללי.

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 צפויה להתנהל, לפחות בתחילתה, במתכונת של תקציב המשכי. 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 ו'1 לחוק יסודות התקציב.

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

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

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ארקיע וישראייר פנו למדינה בבקשה לסיוע בהמשך לכך שבאותה עת הן נקלעו לקשיים תזרימיים בעקבות מלחמת חרבות ברזל. יוסבר שהחברות פנו בבקשה לסיוע פרטני מכיוון שמתווה הסיוע לעסקים שהציעה הממשלה, בעקבות מלחמת חרבות ברזל, הוגבל לחברות בעלות מחזור כספי של עד 400 מיליון ש"ח, ואילו המחזור הכספי של חברות התעופה גבוה מסכום זה.

בהמשך לשית, נחתמו עם החברות הסכמים שכניסתם לתוקף מותנית, בין השאר, בקבלת ההחלטה המוצעת כעת, למימוש מתווה הסיוע שבסעיפים 3 עד 5 בהחלטה 989, תוך עריכת תיקונים לענין הגדלת גובה התשלום לחברות לעומת הסכום שיועד לכך בהחלטה 989, וקיצור התקופה בעדה הוא משולם.

על פי הידוע כיום, לישראייר וארקיע אין קושי תזרימי, ועל כן על פניו אין הצדקה משפטית ליתן להן סיוע עקב מלחמת חרבות ברזל. ואולם, הסיוע המוצע בהחלטה זו עניינו הקדמת תשלומים אשר להערכת גורמי המקצוע קיימת סבירות גבוהה שהמדינה הייתה נושאת בהם ממילא בעתיד (וזאת אף בשים לב לכך שהמתווה המוצע כולל גם הארכה של משך חיי המערכת עד לתום שנת 2041), וכי להערכת גורמי המקצוע הקדמת התשלומים כדאית ומועילה למדינה מבחינה מקצועית.

עוד יצוין כי חברת התעופה הישראלית היחידה הנוספת שעל מטוסיה מותקנת מגן רקיע, היא אל על אשר עימה נחתם בעבר מתווה סיוע לעניין התשלום בעד הדלק והתחזוקה בהתאם לאמור בהחלטה 989 (ובאותה עת ישראייר וארקיע לא מימשו אותו). בנוסף, יודגש כי הגדלת הסכום שבסעיף 4 להחלטה 989 שהוא סך הסכום המוקצה למתווה מגן רקיע לכל שלוש חברות התעופה האמורות הנובעת מהגדלת הסכום שיוקצה לישראייר וארקיע, נובעת

משקלול הנתונים העדכניים הקיימים בידי המדינה, שהם הן לענין היקף התשלומים השנתיים ששולמו בשל מגן רגיע לכל אחת מהן בשנים 2022 ו-2023 והן לענין תחזית הפעילות ורמת הסיכון המוערכת ביחס לכל חברה. לפיכך, אין קושי בתיקון המוצע להחלטה 989 בהיבט השוויון מול חברת אל על.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית למשרד התחבורה והבטיחות בדרכים – אין מניעה משפטית.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם