

הצעה להחלטה

מחליטים:

א. בהמשך להחלטת הממשלה מס' 4755 מיום 24 בנובמבר 2019, שעניינה השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות, 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 באוגוסט 2020, לפי המוקדם מביניהם, ולהסמיך את שר האוצר לאשר שלושה חודשים נוספים מיום 31 באוגוסט 2020, וזאת כל עוד "אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ" תמשיך לספק שירותי אבטחת תעופה לחברות התעופה הישראליות לפי הוראות והנחיות שירות הביטחון הכללי.

ב. עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2020 כל הקצאות התקציבים לפי החלטה זו כפופות להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות סעיף 49 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. תנאי להקצאת הכספים האמורים בהחלטה זו בשנת הכספים 2020, לאחר אישור חוק התקציב לשנת 2020, הוא הכללתם בחוק התקציב האמור, לכשיאושר.

דברי הסבר

רקע כללי

החלטות מס' 3024 מיום 27 בינואר 2008, מס' 4032 מיום 24 באוגוסט 2008, מס' 4462 מיום 1 בפברואר 2009, מס' 4026 מיום 25 בדצמבר 2011 (להלן – **החלטה 4026**), מס' 82 מיום 28 באפריל 2013, מס' 4755 מיום 24 בנובמבר 2019 (להלן – **החלטה 4755**), 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"), קובעות את התנאים להשתתפות המדינה בהוצאות הביטחון של חברות ישראליות המונחות על ידי שירות הביטחון הכללי.

סעיף 10 להחלטה 4026 קבע שתוקפה יהיה עד ליום 31 בדצמבר 2017. סעיף זה תוקן מספר פעמים, כך שכיום צפויה החלטה 4026 לפקוע ביום 30 ביוני 2020 או בעת חתימה על הסכם חדש בין חברות התעופה הישראליות לבין משרד האוצר, וזאת כל עוד אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ (להלן – **חברת אל על**) תמשיך לספק שירותי אבטחת תעופה לחברות התעופה הישראליות לפי הוראות והנחיות שירות הביטחון הכללי. 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 30 ביוני 2020 (בנוסף, קיים הסכם שנחתם בין המדינה ובין חברת אל על הנוגע לעלויות הטסת עובדי מערך האבטחה. בהמשך להחלטה 4755 תוקף ההסכם האמור הוארך למועד התואם את תוקף הסיכום, כך שאף ההסכם צפוי לפקוע ביום 30 ביוני 2020).

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. בנוסף יש לשקול את אי הוודאות הנוכחית בענף התעופה עקב נגיף הקורונה. לאור זאת, נדרש פרק זמן נוסף לביצוע עבודת מטה כאמור, ובהתאם מוצע להאריך את תוקף החלטה 4026 עד ליום 31 באוגוסט 2020 (ולחסמך את שר האוצר לאשר שלושה חודשים נוספים מיום 31 באוגוסט 2020), וזאת לצורך קיום עבודת המטה.

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, ובכלל זה הודעות שנשלחו בהמשך לנגיף הקורונה, אשר הביא להפחתת מספר הטיסות.

בסעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה נקבע כי:

"(א) לא נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, רשאית הממשלה להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן, שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

(ב) כספים לפי סעיף קטן (א) ייועדו קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות; ביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם לרבות כאלה שנכללו באמצעות שינויים תקציביים.

בסעיף 49 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבע כי:

"לא נתקבל חוק תקציב שנתי לפני תחילתה של שנת הכספים, יפרסם החשב הכללי במשרד האוצר באתר האינטרנט של משרד האוצר, את הסכומים שהוציאה הממשלה בכל חודש בתקופה כאמור בסעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה; בפרסום כאמור יפורטו הכספים שהוציאה הממשלה לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות, להפעלת שירותים חיוניים ולפעולות אחרות, וכן כל החלטה בעניינים כאמור שהתקבלה לפי הנחיות החשב הכללי."

בהתאם לאמור, יובהר כי, אין בהחלטה זו כדי לגרוע מהצורך לבחון הקצאת התקציב הנובע מההחלטה בנפרד לנוכח הוראת סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ובהתאם לאמור בה, וזאת כל עוד לא אושר בכנסת תקציב המדינה לשנת 2020. כמו כן, מוצע לקבוע בהחלטה במפורש כי הוצאת הכספים לאחר אישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2020, תיעשה בכפוף להכללת הסכומים הללו בחוק התקציב האמור, וכי לא די בהחלטה זו כשלעצמה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

עלות אבטחת התעופה במתווה הנוכחי, הכולל השתתפות של 97.5% בהוצאות אבטחת התעופה של החברות, עומדת על כמיליארד ש"ח בשנה (כך למשל בשנת 2019 היתה העלות 946 מיליון ש"ח). לפי מצב ענף התעופה כעת (לאור נגיף הקורונה) השתתפות המדינה בעלות האבטחה בחודשים יולי ואוגוסט צפויה לעמוד על 70 מיליון ₪. העלות הנדרשת נלקחה בחשבון במסגרת מכסת ההוצאות החודשית לחודשים יולי ואוגוסט שנקבעה בהמשך לסעיף 33 לחוק יסוד משק המדינה.

תקציב

העלות הנדרשת לאבטחת תעופה נלקחה בחשבון במסגרת מכסת ההוצאות החודשית לחודשים יולי ואוגוסט שנקבעה בהמשך לסעיף 33 לחוק יסוד משק המדינה

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

עמדת שרת התחבורה והבטיחות בדרכים – מאשרת.

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 _ "שמייס 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.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר מצורפת להחלטה זו.

סיווגים*

סיווג ראשי : הצהרתי

סיווג משני : שינוי

תחום פעולה עיקרי : חוץ וביטחון

מוגש על ידי שר האוצר

ב' בתמוז התש"ף
24 ביוני 2020

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 בעניין הסדרת פעילות מערך האבטחה של התעופה האזרחית כך שתוקפו צפוי לפקוע במועד פקיעת תוקף החלטה 4026.

מאחר שעבודת מטה טרם חתימה על הסכם חדש בין חברות התעופה הישראליות ובין משרד האוצר לא הושלמה, מוצע להאריך את תוקף החלטה 4026 עד ליום 31 באוגוסט 2020 או עד למועד תחילתו של הסכם חדש, ככל שייחתם, לפי המוקדם מביניהם. עוד מוצע להסמיך את שר האוצר לאשר הארכה נוספת בת שלושה חודשים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועצת המשפטית של משרד התחבורה ובטיחות בדרכים – אין מניעה משפטית.

היועץ המשפטי של שירות הביטחון הכללי – אין מניעה משפטית.

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

אין מניעה משפטית בקבלת הצעת ההחלטה.

10. ס. נ. ר.

היועץ המשפטי למשרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 4026 של הממשלה מיום 25.12.2011.

השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות

4026.

מ ח ל י ט י מ :

בהמשך להחלטות הממשלה מס' 3024 מיום 27 בינואר 2008, מס' 4032 מיום 24 באוגוסט 2008 ומס' 4462 מיום 1 בפברואר 2009, שעניינן השתתפות המדינה בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות בטיסות בינלאומיות, ובשים לב לסיכום אשר נחתם בין חברת אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ (להלן – אל על) לבין המדינה מיום 3 באוגוסט 2011, והסיכום המשלים מיום 21 בדצמבר 2011 (להלן – סיכום אל על) ובכלל זה התחייבותה של חברת אל על להמשיך ולתת שירותי אבטחת תעופה לחברות התעופה הישראליות לפי הוראות והנחיות השב"כ :

1. לעדכן את שיעור השתתפות המדינה בתקציב אבטחת התעופה של חברות תעופה ישראליות אשר מספקות שירותי אבטחת תעופה בהתאם להוראות השב"כ, כמפורט להלן :

א. השתתפות בשיעור 65% החל מיום 1 בינואר 2011 ועד יום 31 בדצמבר 2011.

ב. השתתפות בשיעור 70% החל מיום 1 בינואר 2012.

ג. על אף האמור בפסקאות (א) ו-(ב)

(1) השתתפות בשיעור 75% לאחר חתימה על הסכם תעופה גלובאלי עם האיחוד האירופי, בהתאם להחלטת ממשלה מספר 441 מיום 12 בספטמבר 2006 (להלן – הסכם שמיים פתוחים).

(2) השתתפות בשיעור 80% החל מהמועד שבו התחילה פעילותם של שני קווי תעופה סדירים לפחות אשר לא פעלו טרם חתימת

מזכירות הממשלה

הסכם שמייס פתוחים או הורחבה פעילותם של ארבעה קווי תעופה סדירים קיימים, או התחילה פעילותו של קו תעופה סדיר אחד לפחות אשר לא פעל טרם חתימת הסכם שמייס פתוחים והורחבה פעילותם של שני קווי תעופה סדירים קיימים, והכל בהתאם להסכם שמייס פתוחים וההסכם אפשר את תחילת פעילותם או הרחבתם.

2. בשל אספקת שירות אבטחת תעופה על ידי אל על לחברות תעופה ישראליות אחרות לפי הוראות השב"כ, להגדיל את מסגרת תקציב התקורות השנתי לאל על, הכלול במסגרת תקציב אבטחת התעופה, ב-250 אלף דולר ארה"ב, החל משנת 2011, כך שיעמוד על 2.25 מיליון דולר ארה"ב. היקף השתתפות המדינה במסגרת תקציב התקורות השנתי לאל על ייעשה בהתאם למדרגות ההשתתפות המפורטות לעיל, לפי העניין, ובכפוף להוצאה בפועל של סכום זה. הגדלת מסגרת תקציב התקורות כאמור בסעיף זה מותנית בהרחבה בפועל של הכיסוי הביטוחי של אל על בשל סיכוני מלחמה וטרור מכיסוי בגובה של 1 מיליארד דולר ארה"ב לכיסוי בגובה של 1.5 מיליארד דולר ארה"ב, והוכחת ביצוע הוצאות אלו.

3. לעדכן את השתתפות המדינה בתקציב אבטחת התעופה של חברת תעופה ישראלית שלא מתקיים בה האמור בסעיף 1 להחלטה, בהתאם למתווה המפורט באותו סעיף, בהתקיים התנאים הבאים:

א. החברות יכללו במסגרת פוליסות הביטוח והרחבי הכיסוי של כלי הטיס שבשימושן סעיף ויתור על זכות השיבוב כלפי אל על בגין נזקים הנובעים מסיכוני מלחמה וטרור.

ב. החברות יוסיפו את אל על כמבוטחת נוספת בפוליסת הביטוח ובהרחבי הכיסוי של ביטוחי החבויות שלהן בקשר לנזקי גוף ורכוש לנוסעים ולצדדים שלישיים, לעניין נזקים ופגיעות שיגרמו להן הנובעים מסיכוני מלחמה וטרור, וכן ויתור על זכות השיבוב כלפי אל על.

4. להטיל על החשב הכללי במשרד האוצר להכין, תוך ארבעה חודשים, כתב שיפוי בהתאם לעקרונות המפורטים בסיכום אל על בשל נזקים אשר ייגרמו לאל על בשל האירועים המבוטחים במסגרת פוליסת הביטוח והרחבי הכיסוי של חברות תעופה ישראליות.

5. הוראת אבטחה אשר התקבלה לאחר אישור תקציב אבטחת תעופה ולא נלקחה בחשבון במסגרת תקציב אבטחת התעופה, אשר עלות יישומה

עולה על 300 אלף דולר ארה"ב לשנה, או לחלופין, הנחיות חדשות אשר עלות יישומן במצטבר עולה על 900 אלף דולר ארה"ב בשנה (להלן – הנחיות), תובאנה לדיון בפני פורום משותף אשר חברים בו סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, נציג השב"כ ונציג החברה המספקת את שירותי האבטחה (להלן – הפורום), בטרם החלטתן על מערך אבטחת תעופה. הפורום יקבל החלטה לגבי מקורות המימון ליישום ההנחיות. כמו-כן, יתכנס הפורום לבקשת אל על במקרה של שינוי מהותי בעלויות יישום ההנחיות. ככל שהפורום לא יגיע לידי הסכמות, יוכרע הנושא על ידי סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר. לאחר קביעת מקור מימון כאמור, תבצע אל על את ההנחיות, ותישא בהוצאות הכרוכות בביצוען בהתאם להוראות הסכם זה, ובכפוף להחלטות הפורום.

6. ככל שתקבע הוועדה הבינמשרדית לשכר ולתנאי שרות בחו"ל כי יש לעדכן את שכר העובדים או תנאי השירות באופן רטרואקטיבי, יעודכן תקציב אבטחת התעופה (חלקה של החברה וחלקה של המדינה) וישונה מחירון השכר בהתאם, בתום 30 ימים ממועד פנייתה של אל על.

7. להקים פורום בראשות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובהשתתפות אל-על וחברות התעופה לתיאום, העלאת מחלוקות ובירורן. ככל שידונו מחלוקות הנוגעות לנושא עלויות או השתתפות המדינה בהוצאות אבטחת התעופה ישתתפו בדיון נציגי הממונה על התקציבים במשרד האוצר.

8. לשם בחינת עלויות אבטחת התעופה יוקם צוות כלכלי, בין משרדי, בהשתתפות נציגי הממונה על התקציבים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד החוץ, רשות ההגבלים העסקיים והשב"כ.

9. ככל שהממשלה תחליט על הקמת גוף ממלכתי או גוף אחר לביצוע השירות כולו או חלקו, לא יועברו לידי ביצוע השירותים כאמור, ובכלל זה את היקף השתתפותה של הממשלה בתקציב אבטחת תעופה של החברות, אלא אם תינתן לחברות המספקות שירותי אבטחה ולחברות התעופה האחרות הודעה מוקדמת בכתב על כך לפחות 90 יום לפני מועד העברה כאמור. החליטה הממשלה על ביצוע חלק מהשירות על ידי הגוף הממלכתי האמור, יחולו הוראות החלטה זו לגבי יתרת שירות אבטחת תעופה שלא הועברו לגוף האמור.

10. החלטה זו תעמוד בתוקף עד ליום 31 בדצמבר 2017, והאמור בסעיפים 1,2,4-6 להחלטה זו לא יחול לגבי אל על אם היא אינה מקיימת את התחייבויותיה לפי סיכום אל על, והאמור בסעיפים 1 ו-3 להחלטה זו לא יחול לגבי חברת תעופה אשר אינה מקיימת את התנאים הקבועים

מזכירות הממשלה

בהם.

(סיכום אל-על הופץ אל חברי הממשלה ונמצא בתיקי מזכירות הממשלה).