

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

### הצעה להחלטה

מחליטים :

1. בהמשך להחלטה מס' 151 מיום 28 ביוני 2020, שעניינה השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות – תיקון החלטת ממשלה, לתקן את סעיף 10 להחלטה 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 ביולי 2021, לפי המוקדם מביניהם, ולהסמיך את שר האוצר לאשר הארכה בת חמישה חודשים עד ליום 31 בדצמבר 2021, וזאת כל עוד "אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ" תמשיך לספק שירותי אבטחת תעופה לחברות התעופה הישראליות לפי הוראות והנחיות שירות הביטחון הכללי.

2. באשר להקצאת התקציבים לענין החלטה זו-

(א) במהלך שנת 2020 - עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2020 הקצאות התקציבים לפי החלטה זו כפופות להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות סעיף 49 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**). יצוין כי הקצאה זו נכללה בתכנית הפעולה המפורטת לפי סעיף 33(א)(1)(2)(א)(3) לחוק יסוד: משק המדינה שאושרה על ידי הממשלה בהחלטה מס' 365 מיום 9 בספטמבר 2020 שעניינה אישור תוכנית פעולה מפורטת לעניין התקציב ההמשכי לשנת 2020, ושאושרה על ידי ועדת הכספים ביום 23 בספטמבר 2020. תנאי להקצאת הכספים האמורים בהחלטה זו בשנת הכספים 2020, לאחר אישור חוק התקציב לשנת 2020, הוא הכללתם בחוק התקציב האמור, לכשיאושר.

(ב) במהלך שנת 2021 - ההקצאה הדרושה נכללה במסגרת תכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2021 עד 2023 לפי סעיף 40 לחוק יסודות התקציב.

## 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, מס' 151 מיום 28 ביוני 2020 (להלן – **החלטה 151**), 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 בנובמבר 2020 או בעת חתימה על הסכם חדש בין חברות התעופה הישראליות לבין משרד האוצר, לפי המוקדם מביניהם, 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 בנובמבר 2020 (בנוסף, קיים הסכם שנחתם בין המדינה ובין חברת אל על הנוגע לעלויות הטסת עובדי מערך האבטחה. בהמשך להחלטה 151 תוקף ההסכם האמור הוארך למועד התואם את תוקף הסיכום, כך שאף ההסכם צפוי לפקוע ביום 30 בנובמבר 2020).

כאמור, הסכם חדש בין חברות התעופה הישראליות לבין משרד האוצר טרם נחתם. לאור אי הוודאות בענף התעופה בשל נגיף הקורונה, אין טעם לקיים שיח על הסכם חדש כיוון שטרם ברור מהו היקף התעופה ומה הן המשימות המוטלות על מערך אבטחת התעופה. בנוסף, 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. אולם גם את עבודת המטה לא ניתן לבצע כעת באופן יעיל בשל מצב הנוכחי של ענף התעופה. לאור זאת, נדרש פרק זמן נוסף לביצוע עבודת מטה כאמור, ובשים לב לנגיף הקורונה ולרצון להמתין עד שתגבר הוודאות בענף התעופה, מוצע להאריך את תוקף החלטה 4026 עד ליום 31 ביולי 2021 (ולהסמיך את שר האוצר לאשר חמישה חודשים נוספים עד ליום 31 בדצמבר 2021), 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.  
(1א) ....

(3) שר האוצר יביא לאישור הממשלה תכנית פעולה מפורטת הכוללת בין היתר פעולות ותמיכות לשימוש בסכום ההוצאה הממשלתית הצמוד לשנת 2019 ובסכום האמור בפסקת משנה (2); הממשלה תביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת את התכנית האמורה לא יאוחר מיום כ"ד באלול התש"ף (13 בספטמבר 2020); כל עוד לא אישרה ועדת הכספים של הכנסת את התכנית לא תהיה הממשלה רשאית להוציא את הסכומים כאמור בפסקת משנה (2); ....

(ב) כספים לפי סעיפים קטנים (א) ו-(1א)(2)(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 (להלן – חוק יסודות התקציב), 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, ההוצאה הדרושה למימוש החלטה זו במהלך שנת 2020 נלקחה בחשבון בתכנית הפעולה המפורטת לפי סעיף 33(1א)(2)(א)(3) לחוק יסוד: משק המדינה שאושרה על ידי הממשלה בהחלטה מס' 365 מיום 9 בספטמבר 2020 שעניינה אישור תוכנית פעולה מפורטת לעניין התקציב ההמשכי לשנת 2020 (להלן – החלטה 365) וכי 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.

באשר להוצאה הדרושה למימוש החלטה זו בשנת הכספים 2021, הרי שהיא נלקחה בחשבון במסגרת תכנית התקציב התלת שנתית ("נומרטור") לפי סעיף 40א לחוק יסודות התקציב.

### **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) ובשל אי הוודאות לגבי מצב התעופה, התחזית לתקציב אבטחת התעופה בחודש דצמבר 2020 עומדת על 25 מלש"ח ובשנת 2021 עומדת על 650 מלש"ח (יש לציין כי מדובר בתחזית בלבד שכן הביצוע בפועל תלוי בהיקף התעופה והיעדים שיבחרו על ידי חברות התעופה בהתאם לאילוצי הקורונה ושיקולים מסחריים). העלות הנדרשת נלקחה בחשבון לענין שנת 2020 במסגרת מכסת ההוצאות החודשית לחודש דצמבר 2020 שנקבעה בהמשך לסעיף 33 לחוק יסוד משק המדינה ולתכנית הפעולה המפורטת לפי סעיף 33(א1)(2)(א)(3) לחוק יסוד: משק המדינה שאושרה על ידי הממשלה בהחלטה מס' 365, ולענין שנת 2021 במסגרת תכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2021-2023 (נומרטור).

### **תקציב**

העלות הנדרשת לאבטחת תעופה לענין דצמבר 2020 מוערכת בהיקף של 25 מיליון ש"ח ונלקחה בחשבון במסגרת מכסת ההוצאות החודשית לחודש דצמבר 2020 שנקבעה בהמשך לסעיף 33 לחוק יסוד משק המדינה ולתכנית הפעולה המפורטת לפי סעיף 33(א1)(2)(א)(3) לחוק יסוד: משק המדינה שאושרה על ידי הממשלה בהחלטה מס' 365. העלות הנדרשת לשנת 2021 מוערכת בהיקף של 650 מיליון ₪ ונלקחה בחשבון במסגרת תכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2021-2023 (נומרטור). (יש לציין כי מדובר בתחזית בלבד שכן הביצוע בפועל תלוי בהיקף התעופה והיעדים שיבחרו על ידי חברות התעופה בהתאם לאילוצי הקורונה ושיקולים מסחריים)

### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי

### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

עמדת 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.

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב.

### סיווגים

סיווג ראשי: הצהרתי

סיווג משני: שינוי

תחום פעולה עיקרי: חוץ וביטחון

מוגש על ידי שר האוצר

ב' בכסלו התשפ"א

18 בנובמבר 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 החסבר להצעת החלטה 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 ביולי 2021 או עד למועד תחילתו של הסכם חדש, ככל שייחתם, לפי המוקדם מביניהם. עוד מוצע להסמיך את שר האוצר לאשר הארכה נוספת בת חמישה חודשים.

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

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.

10.05.21

היועץ המשפטי למשרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם



## מזכירות הממשלה

החלטה מספר 151 של הממשלה מיום 28.06.2020 .

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

### מ ח ל י ט י ם :

א. בהמשך להחלטת הממשלה מס' 4755 מיום 24 בנובמבר 2019, 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, ולהסמיק את שר האוצר לאשר שלושה חודשים נוספים מיום 31 באוגוסט 2020, וזאת כל עוד "אל על נתיבי אוויר 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.