

אישור הצעת התקציב השוטף לפעילות תעופתית של רשות שדות התעופה לשנת

2022

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

בהתאם לסעיף 37(ב) לחוק רשות שדות התעופה התשל"ז-1977 (להלן – חוק הרשות), לאשר את הצעת התקציב השוטף של רשות שדות התעופה לפעילות תעופתית לשנת 2022, כמפורט:

הוצאות לשכר עבודה	1,497.8	מיליוני ₪
הוצאות תפעול ואחזקה	734.5	מיליוני ₪
פרויקטים גדולים	10	מיליוני ₪
תקציב הגנות מט"ח	4.2	מיליוני ₪
רזרבה כללית	60	מיליוני ₪
אומדן דמי חכירה ותמלוגים למדינה*	94	מיליוני ₪
אומדן החזר הלוואות - קרן וריבית	120	מיליוני ₪
בנוסף תקציב מוקפא כמפורט להלן:		
הוצאות תפעול ואחזקה בשדה תעופה רמון		
להפעלת עונת טיסות השכר	15.7	מיליוני ₪
הוצאות שכר להפעלת הממיינת		
השלישית בטרמינל 3	3	מיליוני ₪

סה"כ תקציב שוטף	2,539.2	מיליוני ₪
מזה סה"כ רזרבה ותקציב מוקפא	78.7	מיליוני ₪

תקן כוח אדם קבוע ליום 31.12.2022	2,137	משרות
תקן כוח אדם ארעי בממוצע שנתי לשנת 2022	1,272	משרות
רזרבת כוח אדם ארעי בממוצע שנתי	60	משרות
כוח אדם ארעי מוקפא להפעלת ממיינת 3	13	משרות בממוצע שנתי
כוח אדם ארעי לאבטחת פרויקטים בשטח האווירי	5	משרות בממוצע שנתי

* אומדן התמלוגים למדינה אינו כולל את תשלום התמלוגים לפי סעיף 1א40 לחוק הרשות.

בהתאם לסעיפים 33(א) ו-33(ג) לחוק יסוד: הממשלה, הממשלה אוצלת את סמכותה למתן אישור לתקציב ולתקני כוח האדם המוקפאים לשרת התחבורה והבטיחות בדרכים ולשר האוצר ומסמיכה את שרת התחבורה לאצול את סמכותה לנציגי אגף הכלכלה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ואת שר האוצר לאצול את סמכותו – לנציגי אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן – נציגי משרדי הממשלה) לאשר ביצוע שינויים, כמפורט להלן:

- שימוש בכספי הרזרבה הכללית לתקציב השוטף בהיקף של עד 60 מיליוני ₪. שימוש בכספי הרזרבה טעון אישור מראש ובכתב של נציגי משרדי הממשלה.
- הפשרה של עד 13 משרות ארעיות בממוצע שנתי להפעלת הממיינת השלישית בטרמינל 3 בנתב"ג, אשר פעילותה הופסקה לאור משבר נגיף הקורונה. הפשרת המשרות טעונה אישור מראש ובכתב של נציגי משרדי הממשלה.
- שימוש ברזרבה של משרות ארעיות בממוצע שנתי בהיקף של עד 60 משרות. שימוש ברזרבה של המשרות הארעיות טעון אישור מראש ובכתב של נציגי משרדי הממשלה.
- העברה מתקציב השכר לתקציב תפעול ואחזקה בסך של עד 10 מיליוני ₪, על פי צרכי הרשות. העברה כאמור טעונה אישור מראש ובכתב של נציגי משרדי הממשלה.
- התאמת תקציב השכר ותקני כוח האדם בהתאם לתוצאות המשא ומתן בין ההנהלה לוועדי העובדים ברשות, לגיבוש הסכם עבודה להתאמת תשומות לתפוקות לאור השלכות משבר נגיף הקורונה על מצבה הפיננסי של הרשות. התאמות כאמור בהוצאות השכר, ובתקני כוח אדם טעונים אישור מראש ובכתב של נציגי משרדי הממשלה.

התקציב מבוסס על הנחת רמת תנועה בינלאומית בנתב"ג בהיקף של 10.5 מיליון נוסעים בשנת 2022 ושער חליפין ממוצע של 3.422 ש"ח לדולר לפעילות תעופתית ושער חליפין של 3.3 ₪ לדולר לפעילות מסחרית.

בסמכות מנהל הרשות לאשר את עדכון התקציב השוטף של רשות שדות התעופה לשנת 2022 בגין גידול או קיטון בתנועת הנוסעים הבינלאומיים בנתב"ג בהיקפים של למעלה מ- 200,000 נוסעים בינלאומיים ברמה השנתית בהתאם לנוסחה המפורטת להלן, וזאת עד להיקף של מיליון נוסעים בינלאומיים.

באחריות מנהל הרשות לדווח למועצת הרשות ולנציגי אגף הכלכלה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ואגף התקציבים במשרד האוצר בדבר הפעלת הנוסחה ועדכון התקציב בהתאם.

עדכון התקציב השוטף בהתאם לנוסחה בגין גידול או קיטון בתנועה של מעל למיליון נוסעים בינלאומיים בנתב"ג ברמה השנתית יחייב אישור מראש ובכתב של נציגי משרדי הממשלה.

עדכון התקציב ייעשה בהתאם לנוסחה המפורטת להלן:

1. תוספת או הפחתה של עד 6.2 משרות עובדים ארעיים בגין כל גידול או קיטון של 100,000 נוסעים בהתאמה.
2. תוספת או הפחתה של עד 1,280,000 ₪ בתקציב השכר בגין כל גידול או קיטון של 100,000 נוסעים בהתאמה.

3. תוספת או הפחתה של עד 1,100,000 ₪ לתקציב תפעול ואחזקה בגין כל גידול או קיטון של 100,000 נוסעים בהתאמה.

הבסיס להפעלת הנוסחה הינו תנועת נוסעים בין-לאומית בנתב"ג בהיקף של 10.5 מיליון נוסעים בשנה.

דברי הסבר

כללי

סעיף 37(א) לחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 (להלן – החוק), קובע כי רשות שדות התעופה (להלן – הרשות) תכין ותגיש לשר התחבורה ולאישורו כל שנה את תקציבה לפעולותיה השוטפות וכן תכנית ותקציב לפיתוח של כל שדה תעופה משדותיה. בהתאם לכך התקציב השוטף של הרשות מחייב את אישורה של שרת התחבורה על פי החוק ואת אישורו של שר האוצר על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. עם זאת, סעיף 37(ב) לחוק קובע, כי תקציב שהוצאותיו אינן מתכסות במלואן על ידי הכנסות הרשות, טעון אישור הממשלה. הואיל והתקציב השוטף של רש"ת לשנת 2022 הוא תקציב גרעוני כפי שיפורט להלן, נדרש השנה בנוסף לאישור שרת התחבורה ושר האוצר גם אישור ממשלה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

התקציב השוטף לפעילות התעופתית של הרשות לשנת 2022 הינו תקציב המיועד לטובת ניהול, תפעול, שכר העובדים ותחזוקת שדות התעופה, מגדלי הפיקוח, יחידות הבקרה ויתר מתקני הרשות ברחבי הארץ במהלך השנה השוטפת.

תקציב שנת 2022 מבוסס על הנחת רמת תנועה בינלאומית בנתב"ג בהיקף של 10.5 מיליון נוסעים, כאשר לאור משבר נגיף הקורונה תחזית התנועה המעודכנת לשנת 2021 צפויה להסתכם בכ- 6 מיליון נוסעים בלבד וזאת בהשוואה לתנועת נוסעים של 4.4 מיליון נוסעים בלבד בשנת 2020 ולמעלה מ- 24 מיליון נוסעים בשנת 2019.

סה"כ הצעת התקציב השוטף של הרשות לשנת 2022, מסתכמת ב- 2,539.2 מיליוני ₪ (בהשוואה ל- 2,256.1 מיליוני ₪ בתקציב המאושר לשנת 2021, כולל תקציבים מוקפאים), מזה 1,500.8 מיליוני ₪ תקציב שכר (בהשוואה ל- 1,407.9 מיליוני ₪ בתקציב המאושר לשנת 2021, כולל תקציבים מוקפאים) ו- 760.2 מיליוני ₪ תקציב תפעול ואחזקה ופרויקטים גדולים (בהשוואה ל- 690 מיליוני ₪ בתקציב המאושר לשנת 2021, כולל תקציבים מוקפאים). מזה 18.7 מיליוני ₪ מוקפאים (15.7 מיליוני ₪ תקציב תפעול ואחזקה ו- 3 מיליוני ₪ תקציב שכר).

סה"כ הכנסות הרשות על פי הנחות התקציב המפורטות להלן צפויות לעמוד על 1,729 מיליוני ₪, בהשוואה לצפי של 972 מיליוני ₪ על פי התקציב המעודכן לפי תחזית תנועה של 6 מיליון נוסעים בינלאומיים בנתב"ג בשנת 2021.

המדובר בצפי לגידול בתנועה ולגידול בהכנסות הרשות בשיעור של 75% ו- 78% בהתאמה, בהשוואה לתקציב המאושר המעודכן לשנת 2021, כאשר תקציב השכר צפוי לגדול בשיעור של 8.3% ותקציב תפעול ואחזקה ופרויקטים גדולים צפוי לגדול בשיעור של 14.7% בהשוואה לתקציב המאושר המעודכן לשנת 2021.

בנוסף, כוללת הצעת התקציב לשנת 2022 רזרבה לצרכים חדשים ולא צפויים העלולים לחול במהלך שנת התקציב. השנה תוגברה הרזרבה, לאור חוסר הוודאות המובנה במצב המשברי הקיים ולאור הנחיות רגולטוריות חדשות העשויות לחול על ענף התעופה ועל תפעול מתקני הרשות בשגרת המשבר או ביציאה ממנו.

כמוזכר לעיל, התפשטות נגיף הקורונה בארץ ובעולם גרמה למשבר קשה ביותר בענף התעופה וחוללה שינויים דרמטיים בפעילותם של שדות התעופה ברחבי העולם. במסגרת זאת, פחתה תנועת הנוסעים הבינ"ל בישראל ובעולם במהלך שנת 2020 בהיקפים שנעו עד למעלה מ-90% והכנסות הרשות מאגרות וממסחר נעצרו כמעט לחלוטין. במהלך שנת 2021 חלה התאוששות מסויימת בפעילות, אך התפשטות גלי תחלואה נוספים בעקבות הופעת מוטציות ווריאנטים שונים וחזרתן של מגבלות רגולטוריות שונות בולמים מגמה זו. בהתאם, ההערכה הרווחת בקרב מומחים בעולם התעופה היא, כי תהליך ההתאוששות מהמשבר ימשיך להיות ארוך, מורכב ובעל השלכות כלכליות מהותיות.

לאור האמור לעיל, קיימת אי ודאות רבה לגבי מתכונת הפעילות התעופתית והיקפה בשנת 2022 וייתכן כי עד לפתיחת השנה ואף במהלכה יעודכנו הנחיות רגולטוריות, אשר ישפיעו על רמות הביקושים וכן על תהליכי האב וכפועל יוצא מכך על התקציב הנדרש לצורך תפקודה של הרשות.

בעקבות משבר הקורונה ובהתאם להנחות העבודה הקיימות ולתחזית תזרים המזומנים העדכנית, צפויה רשות שדות התעופה להיקלע לגירעון תזרימי מצטבר של עד 2.5 מיליארד ש"ח בין השנים 2021 - 2023 (לא כולל השלמה אקטוארית חזויה לקופה מרכזית לקצבה לעובדים, לכשזו תוקם).

לנוכח הדברים, בחודש אוקטובר 2020 נכנס לתוקף תיקון חוק רשות שדות התעופה (תיקון מס' 12) (הוראת שעה) התשפ"א - 2020, על מנת שהרשות תוכל, באופן זמני, לגייס חוב חיצוני, לא רק לצרכי פיתוח (כפי שמעוגן כיום) אלא גם לצורך מימון הוצאותיה השוטפות.

בנוסף, ביום 8.11.2020 התקבלה גם החלטת ממשלה מס' 510 למתן אישור לרשות לגיוס מסגרות אשראי חתומות, כדי לתת מענה לתקופת הביניים, עד גיוס חוב חיצוני לטווח ארוך יותר. הרשות פעלה בהתאם וגייסה בתחילת שנת 2021 את מסגרות האשראי הנחוצות לפעילותה ולאחרונה אף פנתה לשרי התחבורה והאוצר בבקשה שימליצו לממשלה על הגדלת היקף גיוס מסגרות האשראי מ-2 מיליארד ₪ ל-2.5 מיליארד ₪.

במסגרת הצעת התקציב, קבועה נוסחה לעדכון שוטף של התקציב במהלך השנה, כך שבמידה שתנועת הנוסעים תעלה או תרד בהשוואה להנחות התקציב, מוגדר המנגנון להתאמת התקציב בהתאם לנוסחה המוסכמת.

תקציב

התקציב השוטף של הרשות לפעילות התעופתית ממומן ממקורות הרשות וכן מגיוס חוב שיילקח במהלך השנה הקרובה על ידיה.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

הצעת ההחלטה מוגשת על דעתו של משרד האוצר.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 697 מיום 01.01.21 - אישור הצעת התקציב הרגיל לפעילות תעופתית של רשות שדות התעופה לשנת 2021

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת בזאת חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי (בפועל) של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

סיווגים

סיווג ראשי : ביצועי

סיווג משני : חברה וכלכלה

תחום פעולה עיקרי :

מוגש על ידי שרת התחבורה והבטיחות
בדרכים

י"א בטבת התשפ"ב
15 בדצמבר 2021

אישור התקציב השוטף לפעילות התעופתית של רשות שדות התעופה לשנת 2022
חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה

אישור הצעת התקציב השוטף של רשות שדות התעופה לפעילות התעופתית לשנת 2022.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים

סעיף 37(א) לחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז - 1977 (להלן – החוק) קובע כי רשות שדות התעופה (להלן – רש"ת) תכין ותגיש לשר התחבורה ולאישור כל שנה את תקציבה לפעולותיה השוטפות וכן תכנית ותקציב לפיתוח של כל שדה תעופה משדותיה. בהתאם לכך התקציב השוטף של רשות שדות התעופה מחייב את אישורה של שרת התחבורה על פי החוק, ואת אישורו של שר האוצר על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985.

בנוסף, סעיף 37(ב) לחוק רשות שדות התעופה קובע, כי תקציב שוטף שהוצאותיו אינן מתכנסות במלואן על ידי הכנסות הרשות, טעון אישור הממשלה. הואיל והתקציב השוטף של רש"ת לשנת 2022 הוא תקציב גרעוני כפי שמפורט בהחלטה, נדרש השנה בנוסף לאישור שרת התחבורה ושר האוצר גם אישור ממשלה.

יצוין כי לנוכח משבר נגיף הקורונה, פנתה הרשות בבקשה לדחות את מועד הגשת הצעת התקציב השוטף לפעילות התעופתית עד ליום 4 באוקטובר 2021, וזאת כפי שנמסר על מנת לדייק את התקציב לנוכח השלכות משבר הקורונה, והיא הגישה בפועל את הצעת התקציב ביום 30 באוגוסט 2021. הצעת התקציב השוטף לפעילות התעופתית אושרה על ידי מועצת המנהלים של הרשות.


יצוין כי בהתאם לסעיפים 33(א) ו-33(ג) לחוק יסוד הממשלה, הממשלה אוצלת את סמכותה למתן אישור לתקציב ולתקני כוח האדם המוקפאים לשרת התחבורה והבטיחות בדרכים ולשר האוצר. כמו כן הממשלה מסמיכה את שרת התחבורה לאצול את סמכותה לנציגי אגף הכלכלה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ואת שר האוצר לאצול את סמכותו לנציגי אגף התקציבים במשרד האוצר לאשר ביצוע שינויים בתקציב בהתאם לקבוע בהחלטה. אצילה זו ניתנת לאחר שאין כוונה אחרת המונעת את האצילה המשתמעת מן החוק.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם

הצעת ההחלטה מוגשת על דעתו של משרד האוצר


דוד טמיר, עו"ד
היועץ המשפטי (במועל)
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים