

בעלת עניין במערך התעופה בארץ, וענייניה לא תמיד תואמים את מדיניות המשרד ואת האינטרסים הלאומיים, ומשום כך מן הראוי שלא היא שתוביל את הכנת התכניות לטווח ארוך של פיתוח שדות התעופה. בפועל זה שנים שהמשרד אינו פועל כגוף המוביל את הכנת תמ"א 15.

ההחלטה להקים מסוף נוסעים חדש בנתב"ג לא התקבלה מתוך התחשבות בפריסה עתידית של שדות תעופה בין-לאומיים או במסגרת הכנת תכנית האב ותמ"א 15.

במכרז שפרסם המשרד בשנת 1996 להכנת תכנית אב לתעופה לא נכלל מידע על קיום עבודות, שהן חלק מתכנית האב, שביצעה חברה פרטית בשנים 1991-1996. זאת ועוד, לחברה הפרטית שידעה על העבודות היה יתרון על פני המתמודדים במכרז, שכן היא יכלה להגיש הצעה זולה יותר. מכאן שבמסגרת המכרז לא נתן המשרד הזדמנות שווה לכל המתמודדים.

מן הראוי שמשרד התחבורה יעשה בתוך פרק זמן סביר בדיקה יסודית של צורכי התעופה האזרחית במדינה, ויכין תכנית לפיתוח שדות תעופה ומנחתים ברחבי הארץ. על התכנית להתחשב באיכות חייהם של התושבים בסביבות שדות תעופה ובשווי הקרקע באזורים אלה ולאפשר את נגישות הציבור לשדות התעופה. מן הראוי שבמרכז השיקולים של מכיני התכנית יעמדו הצרכים הלאומיים של התעופה האזרחית.

עבודות פיתוח בשדות תעופה ומנחתים

ריכוז ממצאים

תפקידיה של רשות שדות התעופה (להלן - הרשות) כפי שצוינו בחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977, הם: לתחזק, לנהל ולהפעיל את נמל התעופה בן גוריון (נתב"ג), המשמש למרבית הטיסות הבין-לאומיות לישראל וממנה, ושבעה שדות תעופה נוספים שפורטו בתוספת לחוק. מספר הנוסעים בשבעת שדות התעופה האחרים הסתכם בשנת 1996 ב-2.4 מיליון, ובשנת 1997 - ב-2.5 מיליון. בשנת 1996 נעשו בהם 196,000 המראות ונחיתות. ראש מינהל התעופה האזרחית שבמשרד התחבורה (להלן - מת"א) אחראי לרישוי הפעלת המנחתים.

הממשלה ועיריית אילת עשו מאז 1972 להעתקת שדה התעופה של אילת אל מחוץ לעיר. מאז 1983 קיבלה הממשלה כמה החלטות להקים בעין עברונה שדה תעופה שיחליף את השדה שבאילת. מאז אוקטובר 1994 מקיימת ישראל דיונים עם ירדן בדבר שימוש משותף עמה בשדה התעופה בעקבה. אף שעבר זמן רב ותנועת המטוסים לאילת וממנה גדלה מאוד, לא נעשו עד למועד סיום הביקורת סוף 1997 - צעדים של ממש להעתקת שדה התעופה מאילת או למציאת פתרון קבוע לבעיית התעופה האזרחית באזור אילת.

לפי תכניות הפיתוח מ-1997 של שדה התעופה על שם דב הוז בתל אביב (להלן - שדה דב), ייעשו בשדה עבודות פיתוח שונות בהשקעה של כ-40 מיליון דולר וייבנה בו מסוף נוסעים חדש. שטחו המתוכנן של המסוף אמור להספיק ל-750,000 נוסעים בלבד, כמספר הנוסעים שהשתמשו בשדה התעופה בשנת 1996. מכאן שההשקעה הגדולה

המתוכננת בעבודות הפיתוח ובמסוף הנוסעים לא תספק את צורכי התעופה ההולכים וגדלים.

קבלת ההחלטות בדבר פיתוח שדה דב וקביעת החלופה המועדפת לפיתוחו, נמשכת תקופה ארוכה ועברה מהפכים ושינויים במשך השנים. ההחלטות הסותרות שהתקבלו מפעם לפעם, הביאו אף הן לעיכוב בביצוע עבודות הפיתוח בו.

בסוף 1994 החליט שר התחבורה כי שדה התעופה בחיפה יפותח כדי לשמש כשדה תעופה בין-לאומי למטוסים קטנים ובינוניים. לצורך כך אמדה הרשות ב-1996 את ההשקעה הדרושה להרחבת מסוף הנוסעים בשדה התעופה בחיפה בסכום של 10 מיליון ש"ח. עד סוף שנת 1997, עוד בטרם הסתיימה הבנייה, הושקעו בפרויקט כ-15 מיליון ש"ח.

בשנת 1994 הכין מת"א רשימת מנחתים לפיתוח לפי סדר עדיפויות. הועלה כי אף שהמנחת בערד והמנחת באפיק שברמת הגולן דורגו ברשימה במקומות השביעי והשמיני, הם היו המנחתים שמשרד התחבורה השקיע בפיתוחם עד שנת 1997. לא נמצאו בתיקי מת"א מסמכים המסבירים מדוע החליט המשרד להשקיע במנחתים אלו לפני מנחתים שדורגו ברשימה האמורה בעדיפות גבוהה יותר. בתחילת 1997 הכין מת"א רשימה חדשה של מנחתים לפיתוח. אף שמנחת יטבתה אינו רשום ברשימה זו, השתתף מת"א באותה שנה בפיתוחו.

במנחת בערד, שהוקם בשנת 1992, השקיע המשרד 1.25 מיליון ש"ח, אולם בהתחשב במספר הנמוך של נוסעים שעברו בו - כ-5,600 בלבד בשנת 1996 - מוטלת בספק כדאיותה של ההשקעה. המנחת בקטיף, שהרשות השקיעה בו 267,000 ש"ח בשנת 1990, אינו בשימוש זה שלוש שנים. במנחת באפיק, שבו הושקעו 200,000 ש"ח, נעשה שימוש מועט מאוד.



1. רשות שדות התעופה מנהלת ומפעילה את נמל התעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג), המשמש את מרבית הטיסות הבין-לאומיות לישראל וממנה, וכן שבעה שדות תעופה המפורטים בתוספת לחוק שדות התעופה, התשל"ז-1977 (להלן - החוק). במסגרת ההפעלה התקינה של שדות התעופה הרשות עושה בהם עבודות תחזוקה ופיתוח.

שדות התעופה שבאחריות הרשות הם אלה: אילת ועובדה, המשרתים את אזור הדרום; שדה התעופה על שם דב הוז בתל אביב (שדה דב), המשרת את אזור תל אביב; חיפה, המשרת את אזור חיפה; מחניים, המשרת את אזור הגליל והכינרת; עטרות, המשרת את אזור ירושלים; ושדה התעופה בהרצליה, המשמש בעיקר למטוסים קלים.

בשירותי שבעת שדות התעופה האמורים למעט נתב"ג¹ השתמשו בשנת 1995 בסך הכול 2.1 מיליון נוסעים, בשנת 1996 - 2.4 מיליון נוסעים, ובשנת 1997 - 2.5 מיליון נוסעים. מספר ההמראות והנחיתות היה כ-196,000.

2. בחוק נקבע, כי אחד מתפקידיה של הרשות הוא "להחזיק, להפעיל, לפתח ולנהל את שדות התעופה המפורטים בתוספת ...". עוד נקבע בחוק, כי "קן מנחה בפעולות הרשות יהיה לנהל את כלל שדותיה, עד כמה שניתן כל שדה תעופה משדותיה, על יסוד חישובים כלכליים וכמפעל הנושא את עצמו".

1 ממצאים בנושא פיתוח נתב"ג ראה בפרק "סוף חדש בנתב"ג- העסקת יועצים", במסגרת הביקורת על רשות שדות התעופה.

ההשקעות בפיתוח שדות התעופה שהרשות מנהלת, להוציא נתב"ג, הגיעו בשנים 1993-1996 ל-37 מיליוני ש"ח בקירוב. כל ההשקעות האלה מומנו מתקציב הרשות, שמקורותיו הם בעיקר הכנסות מאגרות המוטלות על מטוסים ומאגרות נוסעים והכנסות מסחריות מתפעול נתב"ג. הפעלתם של שדות התעופה הפנים-ארציים, בשנים 1993-1997, היתה כרוכה בהפסדים. בשנת 1997 החלו בשדה התעופה באילת לגבות אגרת נוסע, וזו הקטינה את ההפסדים הנגרמים מהפעלתו של שדה זה. ההשקעות בפיתוח שדות התעופה נעשו בידי הרשות בתוקף תפקידה על פי חוק, חרף העובדה שתפעול שדות התעופה, להוציא נתב"ג, הוא, כאמור, גירעוני. בשדה התעופה עטרות כמעט לא בוצעו בשנים האחרונות עבודות פיתוח, ובשדה התעופה בהרצליה אי אפשר לבצע עבודות פיתוח בשל האזור הבנוי סביבו.

בתקנות הטיס (מנחתים), התשל"ה-1975, הוגדר מנחת "שטח יבשתי או ימי, שאיננו שדה תעופה והמשמש או המיועד לשמש לנחיתה ולהמראה של כלי טיס". בארץ יש 37 מנחתים, מהם 17 המשמשים לתעופה חקלאית ומקצת המנחתים הנוותרים אינם פעילים. שבעה המנחתים משמשים לטיסות מסחריות סדירות. מינהל התעופה האזרחית שבמשרד התחבורה (מת"א) הוא הגוף האחראי לרישוי המנחתים. המנחתים מופעלים בידי גופים שונים: מועצות אזרחיות ומפעילים פרטיים. עד שנת 1993 לא עסק מת"א בפיתוח מנחתים, ופעילותו בתחום זה היתה במתן אישור להפעלתם.

3. בחודשים פברואר-אוקטובר 1997 בדק משרד מבקר המדינה את ההשקעות בפיתוח שדות תעופה ומנחתים. הבדיקה נעשתה בעיקר בחטיבת התכנון ובחטיבת ההנדסה ברשות בכל הקשור לפיתוח שדות תעופה ובמת"א בכל הקשור לפיתוח המנחתים.

שדה התעופה באילת

שדה התעופה באילת הוקם בידי חיל האוויר בשנת 1949, וממאוס 1950 מתקיימת בו פעילות אזרחית. יש בו מסלול להמראה ולנחיתה באורך 1,900 מ', שאינו מאפשר המראה ונחיתה של מטוסי סילון גדולים. מטוסים אלה מגיעים לשדה התעופה עובדה (ראה להלן). שדה התעופה נמצא בתוך העיר, סמוך לאזור בתי המלון, ודבר זה מטיל מגבלות בטיחותיות רבות על ההמראה והנחיתה של מטוסים ומגבלות על הבנייה של בתי המלון. שדה התעופה חוצה את העיר ומפריד בין אזור המלונות ואזור המגורים והמסחר.

בשל ריחוקה של אילת ממרכז הארץ ומכיוון שכלכלתה מבוססת בעיקר על תיירות ונופש, יש חשיבות רבה לתנועה האווירית הפנים-ארצית והבין-לאומית לאילת וממנה, המאפשרת קשר מהיר של תושבי אילת עם מרכז הארץ ושל התיירים עם ארצותיהם.

תנועת הנוסעים האווירית לשדה התעופה באילת וממנו הוכפלה בשנים 1992-1996 מ-500,000 לכ-1,000,000 נוסעים בשנה. בשנת 1996 השתמשו בשירותיו כ-900,000 נוסעים בטיסות פנים-ארציות וכ-100,000 בטיסות בין-לאומיות.

בשנים 1993-1996 השקיעה הרשות בשיפוץ שדה התעופה ובציודו 7.2 מיליון ש"ח בסך הכול, מזה כ-2.3 מיליון ש"ח בשנת 1996.

כבר בשנת 1972 עלה הצורך להרחיב את שדה התעופה או להעתיקו למקום אחר, כדי שיהיה אפשר לטפל במספר הנוסעים ובמספר הטיסות ההולך וגדל. מאז נבחנו כמה חלופות לפתרון הבעיה.

1. **שדה התעופה בעובדה:** שדה התעופה הצבאי בעובדה, הנמצא כ-60 ק"מ מצפון לאילת, משמש מסוף שנת 1983 גם שדה תעופה אזרחי. בשדה שני מסלולים באורך של כ-

3,000 מ' ו-2,600 מ', המאפשרים נחיתות והמראות של מטוסי נוסעים גדולים. בארבע השנים 1993--1996 עלתה תנועת הנוסעים בו ב-59% והגיעה בשנת 1996 לכ-263,000 נוסעים, בעיקר בטיסות שכר בין-לאומיות. בשנים 1993-1996 השקיעה הרשות בשדה זה 9.2 מיליון ש"ח, מהם 1.6 מיליון ש"ח בשיפוץ מסוף הנוסעים ובהרחבתו.

2. **תכנון שדה תעופה בעין עברונה:** בשנת 1989 החליטה הממשלה להעתיק את שדה התעופה מאילת לעין עברונה, 11 ק"מ מצפון לאילת.

על פי אותה החלטת ממשלה פרסם משרד הכלכלה והתכנון בשנת 1989 מכרז בין-לאומי ליזמים לבניית שדה תעופה בעין עברונה. במכרז נדרש היזם הזוכה לתכנן ולהקים שדה תעופה בין-לאומי ופנים-ארצי בעין עברונה על חשבוננו, תמורת כ-500 דונם שיוקצו לו עם העתקת שדה התעופה מאילת. בשל דרישות היזמים שהגישו הצעות למכרז החליט משרד הכלכלה והתכנון לבטלו.

בשנים 1993 ו-1994 התקשרה הרשות עם שתי חברות, אחת מהארץ והאחרת מחו"ל, לשם הכנת הצעה לאפיון שדה התעופה בעין עברונה. עוד לפני קבלת הצעת האפיון, הציע שר האוצר למנכ"ל הרשות, באוגוסט 1994, להימנע מכל השקעה נוספת בפיתוח שדה התעופה בעין עברונה לפני שתידון האפשרות של שימוש משותף עם הירדנים בשדה התעופה עקבה.

בינואר 1995 החליט שר התחבורה, כי שדה התעופה שישמש את העיר אילת יוקם בעין עברונה, וכי יש לפתחו כשדה פנים-ארצי ובין-לאומי. עוד החליט השר כי עד שיוקם שדה התעופה בעין עברונה, ימשיכו הטיסות הפנים-ארציות לטוס לאילת, ואילו לטיסות הבין-לאומיות ייעד אחת משתי החלופות: שימוש בשדה התעופה עובדה, לאחר שיעשו בו שיפורים, או שימוש בשדה התעופה בעקבה בשיתוף עם ירדן.

3. **שדה התעופה בעקבה:** (א) בשדה התעופה בעקבה, הנמצא כ-7 ק"מ מדרום לאילת, מסלול באורך של כ-3,000 מ', המאפשר נחיתות והמראות של מטוסי נוסעים גדולים, ומסוף נוסעים קטן.

קרבת השדה לגבול עם ישראל (כ-2 ק"מ) מאפשרת לישראל להשתמש בו כתחליף לשדה התעופה באילת. בהסכם השלום עם ירדן, שנחתם באוקטובר 1994, סוכם, בין היתר, לפתח במשותף את תשתית התעופה באזור עקבה ואילת.

(ב) סקר מ-1996 שעשתה חברה מחו"ל על פי הזמנת "הסוכנות לפיתוח תעשיית אמריקאי" (TDA), ציין שלוש חלופות לפיתוח השדה ולהתאמתו לצרכים של שתי המדינות - ישראל וירדן - בעלות שבין 124 ל-244 מיליון דולר.

(ג) באוגוסט 1995 נפגשו שר החוץ הישראלי ונסיון הכתר הירדני והחליטו להפעיל במשותף את שדה התעופה בעקבה, כלהלן: המסלולים יהיו בשטח ירדן ובריבונותה; יוקם מסוף על הגבול בין שתי המדינות וכל מדינה תהיה אחראית לביטחון בשטחה; תוקם חברת ניהול ואחזקה משותפת לשדה התעופה כולו; הפיקוח האווירי יהיה בשותפות ישראלית-ירדנית, כל מדינה בשטחה; חלוקת ההכנסות תיקבע במשא ומתן עסקי.

(ד) ביום 31.8.97 חתמו שר התחבורה של ישראל ושר התחבורה של ירדן על הסכם לקיום ניסוי להפעלה משותפת של שדה התעופה בעקבה.

על פי ההסכם האמור, ולפי החלטת הממשלה מיולי 1997, יתקיים הניסוי במשך ארבעה חודשים, החל ב-1.9.97, ובתום פרק הזמן הזה יחליטו הרשויות הישראליות אילו טיסות בין-לאומיות יופנו לשדה התעופה בעקבה; בתקופת הניסוי ייעשו במסוף הנוסעים באילת ביקורת הגבולות, ביקורת המכס והבידוק הביטחוני. הנוסעים שיגיעו לאילת או ימריאו ממנה דרך עקבה, יוסעו עם

מטענם באוטובוסים ומשאיות ישראלים. סידורי האבטחה ייעשו בידי מאבטחים ישראלים וירדנים שילוו את האוטובוסים, כל אחד בשטחו. הניסוי החל בנובמבר 1997.

מפרוטוקול ישיבת מועצת הרשות מספטמבר 1997 עולה, כי קיום הניסוי במשך ארבעה חודשים יגרום לרשות הפסד של 0.5 מיליון דולר. עוד הועלה באותו דיון כי עם הקמת חברת ניהול משותפת עם ירדן ייגרם לרשות הפסד של 2 מיליון דולר בכל שנת פעילות.



הממשלה ועיריית אילת עשו מאז שנת 1972 להענקת שדה התעופה של אילת אל מחוץ לעיר. ב-1989 החליטה הממשלה להקים בעין עברונה שדה תעופה חלופי לשדה התעופה שבאילת. מאז אוקטובר 1994 התקיימו דיונים עם ירדן בדבר שימוש משותף עמה בשדה התעופה בעקבה. חרף הזמן הרב שעבר והגידול הרב בתנועת המטוסים לאילת וממנה עד למועד סיום הביקורת - סוף 1997 - לא התקבלה החלטה אם להעתיק את שדה התעופה מאילת ולא נעשו צעדים של ממש למציאת פתרון קבוע אחר לבעיית התעופה האזרחית באזור אילת.

שדה דב

1. שדה התעופה על שם דב הוז בתל אביב הוקם על שטח של כ-800 דונם שבבעלות מינהל מקרקעי ישראל בצפון תל אביב. השטחים הגובלים בשדה התעופה מיועדים לבנייה ושוויים גבוה במיוחד. מיקומו של שדה דב מטיל הגבלות בנייה על השטחים שמסביבו; השדה גורם רעש לתושבי האזור ומונע את המשך הפיתוח העירוני של האזור. קידום התכנון והפיתוח של שדה דב מחייב הסכמה של כמה גופים בעלי אינטרסים שונים ומנוגדים, וביניהם: הרשות, עיריית תל אביב, בעלי הקרקעות הגובלות בו ומשרד הביטחון. יש בשדה מסוף נוסעים ששטחו 400 מ"ר. בשנים 1994 ו-1995 שופץ המסוף בעלות של 2.1 מיליון ש"ח.

בשנים האחרונות גדלה במידה ניכרת הפעילות בשדה התעופה. בשנת 1995 עברו בו כ-700,000 נוסעים בכ-40,000 טיסות מטוסים, ובשנת 1996 עברו בו כ-760,000 נוסעים בכ-43,000 טיסות. בשל הגידול במספר הנוסעים והטיסות, מסוף הנוסעים, רחבות החניה של המטוסים והחניונים לכלי רכב עמוסים ואינם מתאימים עוד לצרכים.

2. שדה דב נכלל בתכנית מתאר ארצית לשדות תעופה, תמ"א 15 (להלן - תמ"א 15) שעדיין לא אושרה. בשנת 1982 החליטה המועצה הארצית לתכנון ובנייה שבמשרד הפנים על הכנת תכנית מתאר ארצית חלקית לשדה דב, תמ"א 3/4, שעל פיה ישמש שדה דב שדה תעופה זמני לעשר שנים, ובמהלכן יאותרו מקומות חלופיים שאליהם תועבר פעילותו. בעקבות החלטה זו נמחק שדה דב מתמ"א 15. הטיפול בתמ"א 3/4 לא הגיע לשלב האישור. בשנת 1993 אושרה תכנית מתאר מקומית 1111 א/1, שבה הותרו גבולות השדה על פי גבולותיו הנוכחיים.

3. לפיתוח שדה דב מוצעות מאז שנת 1993 שתי תכניות חלופיות: האחת - פיתוחו לכיוון צפון מזרח (להלן - חלופת איינשטיין), והאחרת - פיתוחו לכיוון צפון מערב (להלן - חלופת פרופס). לביצוע שתי החלופות נדרשת תוספת קרקע שאינה בבעלות המדינה, ויש לבנות מסוף נוסעים חדש במקום שונה ממקומו הנוכחי ולשנות את מקום עמדות החניה למטוסים.

4. הדיונים בחלופות השונות התקיימו בשנים 1994-1997: (א) במאי 1994, בפגישה שבה השתתפו שר התחבורה וגופים שונים הנוגעים לפיתוח שדה דב, החליט השר על פיתוח שדה דב לפי חלופת פרופס. בפגישה זו לא השתתף נציג משרד הביטחון.

(ב) למרות החלטה זו המשיכה הרשות עד סוף 1994 לנהל משא ומתן עם משרד הביטחון בנושא פיתוח השדה לפי חלופת איינשטיין, ואף הוכנה טיוטת הסכם בין הצדדים להסדרת הפיתוח בדרך זו.

5. בינואר 1996 הוסכם בדיון שבו השתתפו שר התחבורה (להלן - השר) והשר לאיכות הסביבה, כי על הרשות בתיאום עם חיל האוויר להכשיר רחבות חניה חדשות במקום מרוחק יותר מבתי המגורים כדי לתת פתרון מידי לבעיית רעש המטוסים בשכונות הסמוכות לשדה דב. מן האמור בדיון עולה, שהשר לא החליט על פי איזו מהחלופות יפותח שדה דב, ואולם לאחר הדיון הודיע מנכ"ל הרשות לסמנכ"ל להנדסה ברשות כי "הנחיית שר התחבורה היא לפעול לקידום העתקת שדה דב להמשך רח' איינשטיין". הוראה זו של מנכ"ל הרשות אינה תואמת את סיכום הדיון האמור וממחישה את הבדלי הגישות וההחלטות שבין השר לרשות.

במאוס 1997 הגיעה הרשות להבנה עם משרד הביטחון בדבר חילופי קרקעות בשדה התעופה. עיריית תל אביב-יפו התנתה את הסכמתה לחילופי הקרקעות בכך שהרשות לא תשתמש בשטחים נוספים ממזרח לאזור החניה, ולא יהיה גידול במספר המטוסים ובמספר הנוסעים המשתמשים בשדה.

- השטח שהוקצה לעמדות החניה, לפי התכנית שהוסכם עליה בין הצדדים, מספיק לפי התקן לתנועת המטוסים בשדה דב בשנת 1997. על פי התכנית אי אפשר להגדיל את שטח שדה התעופה ואת מספר המטוסים, שינחתו בו וימריאו ממנו.

6. לפי התכנית, שטח המסוף החדש שייבנה יהיה 3,000 מ"ר, שהוא השטח הנדרש לקליטה של 750,000 נוסעים בשנה. העלות המשוערת של עבודות הפיתוח, הכוללות בניית קומה נוספת למסוף לשימושים מסחריים, מערך כבישים, מגרשי חניה למטוסים ולכלי רכב ומגדל פיקוח, תגיע לכ-40 מיליון דולר.

- חרף ההשקעה הגדולה הצפויה בעבודות הפיתוח האמורות, לא יושג בכך פתרון לגידול הצפוי במספר הנוסעים ובתנועת המטוסים בשדה התעופה, והמסוף יספיק למספר הנוסעים שהיה בשנת 1996. בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1997 הסבירה עיריית תל אביב, כי תכנית הפיתוח שהוסכם עליה לא נועדה להגדיל את הפעילות בשדה דב, אלא לשפר את המצב הבלתי נסבל השורר בו, ואילו תכניות להרחבת הפעילות של השדה הן בתחום הפתרונות לטווח הארוך ולא בתחום התכנית שהוסכם עליה.

- 7. מסכת קבלת ההחלטות בדבר פיתוח שדה דב נמשכה תקופה ארוכה ועברה מהפכים ושינויים במשך השנים. ההחלטות הסותרות בדבר החלופה העדיפה לפיתוח השדה, שהתקבלו מפעם לפעם, נבעו מההבדל בין אינטרסים מקומיים ובין ראייה כוללת של צרכי התעופה, שהנחו את בעלי העניין השונים. עד ינואר 1998 לא התקבלה החלטה בדבר החלופה המועדפת לפיתוח השדה.

8. שדה התעופה, הממוקם כאמור במרכז אזור עירוני יקר. מקומו מונע את הפיתוח של השדה ושל אזור המגורים וגורם רעש לשכונות הסמוכות אליו. לכן החליטה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה עוד בשנת 1982 לבדוק פתרונות לטווח הארוך. בין החלופות שנבדקו: האפשרות לסלול מסלול תעופה בים, והאפשרות להעביר את פעילות שדה התעופה לנתב"ג לאחר שתושלם הקמת פרויקט נתב"ג 2000. במשך השנים לא התקבלה החלטה מהי הדרך המועדפת לפתרון בעיית פיתוח שדה דב לטווח הרחוק.

שדה התעופה בחיפה

1. שדה התעופה בחיפה הוקם בימי המנדט הבריטי על שטח של 953 דונם, סמוך לנמל הקישון. חלק מהשדה משמש לתעופה אזרחית וחלק משמש את הצבא. בשדה שני מסלולים פעילים החוצים זה את זה; אחד מהם, שכיוונו מזרח-מערב, הוארך במשך השנים עד 1,170 מ'; המסלול שכיוונו צפון-דרום קצר יותר ומשרת מטוסים קלים וחקלאיים בלבד. שטח חניית המטוסים בשדה מוגבל לשלושה מטוסים בינוניים ולעוד כ-30 מטוסים קלים. בשנת 1996 היו בשדה התעופה בחיפה 26,000 המראות ונחיתות בקירוב, והוא שימש כ-170,000 נוסעים בטיסות פנים-ארציות ובין-לאומיות.

שדה התעופה היה באחריות משרד התחבורה (להלן - המשרד) מאז קום המדינה. בגלל פעילות אזרחית מועטה הוא נמסר ב-1962 לחיל האוויר, לפרק זמן של שנתיים, ומאז ממשיך החיל להחזיק בו ואף בנה בו מבנים.

2. השדה מוקף במכשולים המגבילים את התעופה בסביבתו ופוגעים בבטיחות הטיסה, ובגללם אין הוא עומד בתקנים בין-לאומיים: הר הכרמל הוא מכשול טבעי; ובאזור בתי הזיקוק שמדרום לשדה התעופה אסור לטוס משום שנמצאים בו כמה עצמים המפריעים לטיסה, שהבולטים שבהם הם שני מגדלי קירור וארובות גבוהות הפולטות אש.

3. בדצמבר 1994, בעקבות דיון של השר, מנכ"ל המשרד, ראש מת"א, ראש עיריית חיפה, מנכ"ל הרשות ומנכ"ל רשות הנמלים והרכבות, סיכם השר כי השדה יפותח וישמש שדה תעופה בין-לאומי למטוסים קטנים ובינוניים, בהתאם לסוג הרישוי שייתן לו מת"א ובכפוף למגבלות הנובעות מהמכשולים שסביבו. הסיכום התקבל בניגוד לעמדת מת"א, כי השדה אינו מתאים לשמש שדה תעופה בין-לאומי בשל המכשולים הרבים מסביבו המגבילים את הפעלתו ופוגמים בבטיחות הטיסה, שבגללם הוא אינו עומד בתקנים בין-לאומיים. עמדת מת"א, כפי שהובאה עוד קודם לכן במכתב מנהל מת"א לראש עיריית חיפה באוקטובר 1994, היתה שיש לחפש אתר להקמת שדה תעופה חדש. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שתידבק שוב ההחלטה להשתמש בשדה התעופה בחיפה כשדה תעופה בין-לאומי מתוך ראייה כוללת של מערך שדות התעופה.

4. באפריל 1995 עשה אגף תכנון וכלכלה שבמשרד אומדן של עלות הפיתוח של השדה והתאמתו לטיסות בין-לאומיות. לפי אומדן זה תהיה עלות הפיתוח של שדה התעופה כ-25.5 מיליון דולר (במחירי מארס 1995), כולל רכישת קרקע ממפעל סמוך בסכום של 5 מיליון דולר. חטיבת הנדסה ברשות הכינה גם היא, באמצע יולי 1996, אומדן המבוסס על נתונים ראשוניים, ולפיו תהיה העלות 37.4 מיליון דולר.

5. עד למועד סיום הביקורת - סוף 1997 - הוחל רק בהקמת שלב א' של מסוף הנוסעים בשטח של 1,400 מ"ר, אולם עדיין לא נעשו עבודות פיתוח נוספות הדרושות להפיכת השדה לשדה תעופה בין-לאומי. בשלב ב' יוגדל המסוף לכ-2,000 מ"ר, מהם כ-900 מ"ר שטחים מסחריים, רובם חנויות לממכר מוצרים פטורים ממכס.

- לפי אומדן שעשתה חטיבת ההנדסה ברשות ב-1996, עלות העבודות בשלב א' היתה אמורה להגיע לכ-10 מיליון ש"ח. עד למועד סיום הביקורת הושקעו בשלב זה של המסוף כ-15 מיליון ש"ח.

6. באוגוסט 1997 החליטה הממשלה שעד 1.1.99 תועבר הפעלתו של שדה התעופה לידי גוף פרטי.

שדה התעופה במחניים

1. שדה תעופה במחניים, המרוחק כ-200 ק"מ ממרכז הארץ, נבנה במלחמת העולם השנייה, והוא משמש לטיסות פנים-ארציות מסחריות סדירות של חברת ארקיע, לטיסות של מטוסים קלים ולטיסות של חיל אוויר. בשדה התעופה שני מסלולים, שאחד מהם משובש וחלק ממנו משמש את חיל האוויר. יש בשדה מגדל פיקוח ומסוף נוסעים ששטחו כ-600 מ"ר וכן רחבת חניה ל-23 מטוסים קלים.

בטיטת תמ"א 15, שטרם אושרה, מסומנים שני שדות תעופה ומנחת בטווח של כמה עשרות ק"מ: מנחת קריית שמונה, שדה התעופה מחניים ושדה התעופה כורזים. לפי הכתוב בטיטת תמ"א 15, המנחת בקריית שמונה שדה התעופה במחניים ושדה התעופה העתידי בכורזים הם שדות חלופיים לאותו אזור. עורכי תמ"א 15 לא קבעו איזה שדה תעופה יהיה שדה התעופה האזורי שישמש את תושבי הצפון.

בשנת 1995 עברו בשדה התעופה מחניים 138,000 נוסעים ב-16,000 טיסות, ובשנת 1996 - 143,000 נוסעים ב-21,000 טיסות. בשנים 1996-1993 הושקעו בשיפור שדה התעופה ומתקניו 3.1 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים).

2. בשדה חסרות עמדות חנייה למטוסים בינוניים; המסלול היחיד המשמש את לתעופה האזרחית גובל בקצהו הצפוני בבתי קיבוץ מחניים; אנטנה ומבנים גבוהים נמצאים מדרום מערב לשדה התעופה וחורגים ממגבלות הבנייה שמסביב לשדה; ממגדל הפיקוח שבשדה אי אפשר לראות את קצהו הצפוני של המסלול, שכן הוא מוסתר על ידי מטע הנמצא מזרחה לו; יש מחסור במקומות חניה לכלי רכב. כדי לשפר את הבטיחות ואת מתן השירות לנוסעים בשדה, הרשות מעוניינת לעשות בו עבודות פיתוח, כגון הגדלת מספר עמדות החנייה למטוסים והגדלת מגרש החניה לכלי רכב.

שטחו של שדה התעופה מוגדר "מתקן ביטחוני" והרשות אינה רשאית לעשות בו עבודות פיתוח בלא הסכמת משרד הביטחון. במשך זמן רב נמשכו דיונים בין הרשות לבין משרד הביטחון כדי להגיע להסכמה לשם קבלת הקרקעות הדרושות לרשות לביצוע עבודות פיתוח בשדה.

- עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 1997 לא נחתם הסכם בין הרשות לבין משרד הביטחון בדבר קבלת הקרקעות הדרושות לביצוע עבודות הפיתוח בשדה התעופה. בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה הודיעו הרשות ומשרד הביטחון כי הנושא נדון במשך פרק זמן ארוך במחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, ושם סוכם בספטמבר 1997 השטחים שיועברו לרשות. בדצמבר אותה שנה סוכם בין הצדדים כי ייחתם נוהל תפעול משותף בין הרשות למשרד הביטחון וכי באמצע ינואר 1998 ייחתם הסכם החכירה בין מינהל מקרקעי ישראל לרשות בדבר הקרקעות שיועברו לרשות.

מנחתים

בתקנות הטיס (מנחתים), התשל"ה-1975 (להלן - התקנות), הוגדר מנחת "שטח יבשתי או ימי, שאיננו שדה תעופה והמשמש או המיועד לשמש לנחיתה ולהמראה של כלי טיס". מת"א הוא הגוף האחראי לרישוי המנחתים. המנחתים מופעלים בידי גופים שונים, ובהם מועצות אזרחיות וגופים פרטיים. בארץ יש 37 מנחתים, מהם 17 המשמשים לתעופה חקלאית ומקצת המנחתים הנותרים אינם פעילים. רק שבעה מנחתים משמשים לטיסות מסחריות סדירות.

1. במשך השנים לא נעשו השקעות בפיתוח מנחתים ובהקמת מנחתים חדשים, ולכן מצבם של רוב המנחתים גרוע מאוד. בשנת 1993 החל מת"א לתכנן את פיתוחם של מנחתים ואת הקמתם של מנחתים חדשים. כדי לקבוע אילו מנחתים לפתח הכין מת"א שבעה מסמכים שונים ובהם

דירג באופן שונה את סדר קדימות הפיתוח של המנחתים לפי קריטריונים שקבע (ראה בדוח זה, עמ' 000).

המשרד לא הקציב בתקציבו לשנים 1994 ו-1995 סכום כלשהו לפיתוח מנחתים. באוקטובר 1994 הועבר סכום של 1.25 מיליון ש"ח מתקציב הרזרבה של המשרד להקמת מנחת בערד (ראה בדוח שנתי 44, עמ' 710-711); בשנת 1996 הושקעו כ-200,000 ש"ח בשיפורים במנחת אפיק שברמת הגולן; בשנת 1997 הקצה המשרד 300,000 ש"ח לפיתוח מנחת שדה תימן ו-300,000 ש"ח לתכנון מנחת מצפה רמון.

- המנחתים בערד ובאפיק דורגו במקומות השביעי והשמיני ברשימה שהכין מת"א במארס 1994 (שהיתה הרשימה האחרונה שהוכנה לפני שהמשרד השקיע בפיתוחם). בתיקי המשרד לא נמצאו ממסמכים המסבירים את העדפת מנחתים אלו על מנחתים שדורגו ברשימה בעדיפות גבוהה יותר.

2. בתחילת שנת 1997 הכין מת"א תכנית רב-שנתית לפיתוח והקמה של מנחתים לשנים 1997-2000. בתכנית נכללו ארבעה מנחתים שהמשרד מוכן להשתתף במימון פיתוחם: קריית שמונה, מצפה רמון, שדה תימן וכברי. נקבעו קריטריונים להשקעה במנחתים, ובין היתר הוחלט להשקיע במנחתים שנמצאו מתאימים לפיתוח לפי עבודה שנעשתה בשנת 1995 בידי יועצים כלכליים במסגרת בחינת פיתוח המנחתים. במשרד לא נמצא מסמך המאשר את תכנית הפיתוח האמורה.

3. (א) **מנחת קריית שמונה:** (1) המנחת הוקם בשנת 1989 בכספי משרד התעשייה והמסחר, ונועד לשרת מפעלי תעשייה באזור. יש בו מסלול נחיתה באורך של 1,300 מטר. המנחת אינו משמש ליעודו המקורי, אלא לטיסות פנים-ארציות מסחריות, ומופעל בו קו טיסה קבוע. בשנת 1995 עברו במנחת 78,000 נוסעים, ובשנת 1996 הגיע מספרם לכ-100,000. במקום הוצבו שני מגורונים - האחד משמש מסוף נוסעים, והאחר - משרד המינהלה.

- אין במנחת מגדל פיקוח, רחבות חניה למטוסים ותאורת לילה למסלול; שירותי הכיבוי בו הם ברמה נמוכה ואין בו אמבולנס בכל עת שממריא או נוחת מטוס; מסוף הנוסעים במנחת, המגרש לחניית כלי הרכב ויתר השירותים לנוסעים הם ברמה נמוכה ביותר.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שמת"א ישקול להשתמש בסמכות שמקנות לו התקנות ויקבע תנאים למתן רישיון למנחת קריית שמונה שיבטיחו את בטיחות הטיסה ורמה נאותה של שירות לנוסע.

(2) תכנית הפיתוח של המנחת שהכנתה הונחתה בידי מת"א ומומנה בידי המשרד, כוללת הקמת מסוף נוסעים, הקמת רחבות חניה לכלי טיס ולכלי רכב, סלילת כביש גישה למנחת, התקנת תאורת מסלול ושיפור אמצעי הבטיחות. נעשה תכנון מוקדם, והמשרד ומשרד התעשייה והמסחר החליטו לממן במשותף את הפיתוח על פי התכנית האמורה. בשנת 1997 הקציב המשרד לפיתוח המנחת 1.5 מיליון ש"ח, ובספטמבר אותה שנה הוא ביקש מאגף התקציבים שבמשרד האוצר להקטין את התקציב ל-0.7 מיליון ש"ח, כיוון שהתקציב לא נוצל במלואו.

- תכניות הפיתוח שהוכנו למנחת אינן כוללות מתן שירותי כיבוי אש והצלה ברמה נאותה ההולמים את מספר הנוסעים המשתמש במנחת.

(ב) **מנחת יטבתה:** אף שפיתוח המנחת לא נכלל בתכנית הרב-שנתית שהכין מת"א בתחילת 1997, הקציב המשרד באותה שנה 200,000 ש"ח לפיתוחו, בשיתוף עם גופים אחרים, ובוצעו בו השיפורים האלה: נבנה מסוף נוסעים, הוארך מסלול הנחיתה וההמראה, והותקנה תאורה.

(ג) **מנחת קטיף**: המנחת הוקם בשנת 1990 בגוש קטיף, והרשות השתתפה במימונו בסכום של כ- 267,000 ש"ח, על אף שפיתוח והקמת מנחתים אינו באחריותה. מנחת קטיף אינו בשימוש בשלוש השנים האחרונות, ולמרות זאת כלל אותו מת"א בתכנית הפיתוח בשנת 1997.

(ד) **מנחת ערד**: המנחת הוקם בנובמבר 1992 באישור שר האוצר בעלות של כ-3 מיליון ש"ח. כאמור, מנחת זה לא היה בעדיפות גבוהה ברשימה שהכין מת"א. מימון הקמת המנחת חולק בצורה שווה בין משרד האוצר, המשרד ומשרד התעשייה והמסחר. בשנת 1996 שימש המנחת כ-5,600 נוסעים בכ-420 טיסות מסחריות. בהתחשב במספר הזעום של נוסעים שהשתמשו במנחת מוטלת בספק הכדאיות שבהשקעה של הממשלה בהקמתו.

(ה) יש במשרד תכניות פיתוח של מנחתים נוספים, כלהלן: במנחת שדה תימן מתוכננים שיפוץ המסלול, הקמת מסוף נוסעים, הקמת רחבות חניה והתקנת תאורה מסלול. העלות המתוכננת של ההשקעה היא 1.5 מיליון ש"ח. מסכום זה אמור המשרד לשלם 0.5 מיליון ש"ח, והיתרה תמומן בידי עיריית באר שבע; מתוכננת העתקתו של מנחת מצפה רמון למקום אחר בעלות של כ-10 מיליון ש"ח, והמשרד אמור לממן את מחצית הסכום; מתוכננת הקמת מנחת באזור כברי בגליל המערבי בעלות של כ-10 מיליון ש"ח, והמשרד אמור לממן חלק מהוצאות התכנון.



רשות שדות תעופה מופקדת על ההקמה והפיתוח של שדות התעופה האזרחיים הבין-לאומיים והפנים-ארציים ואחראית להפעלתם. הפעלתם של שדות התעופה הפנים-ארציים כרוכה בהפסדים, והיא ממומנת מהכנסות נמל התעופה בן גוריון. מסיבה זו השקיעה הרשות בפיתוחם ובתחזוקתם במשך השנים סכומים נמוכים בלבד, המאפשרים לתת רמה מזערית של שירותים לקהל הנוסעים. כתוצאה מכך, ועקב הגידול בתעופה הפנים-ארצית, נוצרה בשנים האחרונות בכמה שדות תעופה פנים-ארציים צפיפות רבה הפוגמת ברמת השירות לציבור ואינה תואמת את התקנים הבין-לאומיים בתחום זה.

בשדה התעופה חיפה, בשדה דב ובמנחת קריית שמונה, לא בוצעו במשך שנים עבודות פיתוח חשובות, ולא הושקעו הסכומים הנדרשים להן. דבר זה גרם לפגיעה ברווחת הנוסעים וברמת השירות בהם.

חלופות למיקומו של שדה התעופה באילת השוכן בלבה של העיר נידונות זה עשרות שנים בעוד הצפיפות במסוף הולכת וגדלה. ניסוי להשתמש בשדה התעופה בעקבה בשיתוף עם הירדנים, שהחל בנובמבר 1997, אינו מבטל את הצורך למצוא פתרון קבוע לטווח הארוך לבעיות שגורמת הפעלת שדה התעופה באילת, לעיר עצמה ולתנועת התיירות אליה וממנה ההולכת ומתפתחת בשנים האחרונות בקצב מואץ. גם שדה דב שוכן בלב אזור עירוני ומשמש זה שנים רבות את התעופה האזרחית הפנים-ארצית ואת התעופה הצבאית גם יחד. מסוף הנוסעים שבו צר מלהכיל את תנועת הנוסעים ההולכת וגדלה. הצורך בקבלת אישורם של משרד הביטחון וחיל האוויר ושל עיריית תל אביב לביצוע עבודות פיתוח בשדה, מעכב את ביצוען. יתרה מזו, בהעדר פתרון למחלוקת בין גופים אלה נמנעת גם האפשרות לפתח את האזור הגובל בשדה שהוא מן היקרים והיוקרתיים בארץ.

שלא כמו תפעול שדות התעופה האזרחיים הפנים-ארציים, הנמצא באחריות הרשות, האחריות להפעלת המנחתים אינה נתונה בידי גוף אחד, אלא בידי גופים רבים, ובהם: חברות מסחריות ביניהן חברות תעופה ורשויות מקומיות. אין אחידות בסדרי הבטיחות במנחתים וברמת השירות לנוסעים, ולעתים יש פערים גדולים בין שדה תעופה לבין מנחת שתנועת הנוסעים בהם דומה. התנאים להפעלת המנחתים נקבעים בידי מת"א, והוא גם המפקח על הפעלתם. לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שמת"א ישקול להשתמש בסמכות שמקנות לו התקנות ויקבע תנאים במתן רישיון למנחתים שיבטיחו את בטיחות הטיסה ורמה נאותה של שירות לנוסע.