

דוח מבקר המדינה | כסלו התשפ"ו | דצמבר 2025



נושאים מערכתיים

**נמל התעופה הבין-
לאומי על שם אילן
ואסף רמון - אילת:
אבטחת הנמל מפני
איומים ביטחוניים
והמענה לאירוע
רב-נפגעים**



נמל התעופה הבין-לאומי על שם אילן ואסף רמון - אילת: אבטחת הנמל מפני איומים ביטחוניים והמענה לאירוע רב-נפגעים

רקע

נמל התעופה הבין-לאומי על שם אילן ואסף רמון - אילת (נמל התעופה רמון או הנמל) ממוקם בערבה הדרומית, סמוך לפארק תמנע, כ-19 ק"מ צפונית לעיר אילת, בין כביש 90 לגבול ישראל-ירדן, וכ-15 ק"מ מגבול ישראל-מצרים. הגבלות על הטיסות בתקופת מגפת הקורונה והשפעות מלחמת חרבות ברזל על הטיסות הבין-לאומיות לישראל וממנה ועל התעופה הפנים-ארצית צמצמו באופן דרסטי את הפעילות בנמל, ובשנת 2024 מספר הנוסעים שעברו בנמל היה 658,000, יותר מ-99% מהם בתעופה פנים-ארצית. זאת לעומת פוטנציאל הנוסעים השנתי של הנמל בטיסות בין-לאומיות ופנים-ארציות, שהוערך בכ-2 מיליון נוסעים בעת שגרה (כ-33%).

עלות הקמת נמל התעופה רמון הייתה כ-2 מיליארד ש"ח, והיא מומנה על ידי רשות שדות התעופה (רש"ת). לפי נתוני רש"ת, בשנים 2019 - 2023 פעילות הנמל הסתכמה בהפסד של כ-1.369 מיליארד ש"ח, הפסד של כ-274 מיליון ש"ח בממוצע בכל אחת מאותן שנים.

נמל התעופה רמון מיועד לשמש נמל תעופה חלופי לנמל התעופה בן גוריון. נמל התעופה רמון הוא תשתית אסטרטגית לאומית למדינת ישראל.

אירועי חירום בנמל התעופה רמון או בסביבתו עלולים לנבוע מפעולות טרור או מאסון תעופתי המוני בנמל או בסביבתו. המענה הראשוני לאירוע חירום כאמור מבוסס על האמצעים והיכולות המצויים בעת שגרה בנמל. אירוע רב-נפגעים (אר"ן) הוא אירוע חירום בו מתחייב איחוד משאבים עם גורמי הצלה וחירום חיצוניים - משטרת ישראל, מגן דוד אדום (מד"א), צה"ל, כבאות והצלה, הרשות המקומית וכו'.



נתוני מפתח

משך זמן מסוים

274 מיליון ש"ח

ההפסד השנתי הממוצע מפעילות נמל התעופה רמון בכל אחת מהשנים 2019 - 2023. ההפסד בשנים אלה מסתכם בכ-1.4 מיליארד ש"ח. עלות הקמת הנמל הייתה כ-2 מיליארד ש"ח ומומנה על ידי רשות שדות התעופה

משך הזמן שנדרש לצבירת סדרי כוחות הרפואה של מד"א וצה"ל באירוע רב-נפגעים בנמל התעופה רמון, לפי נוהל מד"א

מרחק קצר

מרחק הגדר המזרחית של נמל התעופה רמון מגבול ישראל-ירדן

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2024 - פברואר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את אבטחת נמל התעופה רמון מפני איומים ביטחוניים ואת המענה לאירוע רב-נפגעים בנמל. הביקורת נעשתה ברש"ת; במשטרה - בחטיבת האבטחה ובחטיבת המבצעים שבאגף המבצעים (אג"ם) ובמחוז הדרום; בשירות הביטחון הכללי (שב"כ); ברשות התעופה האזרחית (רת"א); במטה לביטחון לאומי (המל"ל); במשרד הבריאות; ובמד"א. ב-15.12.24 - 17.12.24 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בשטח נמל התעופה רמון. דוח זה הוא דוח משלים לדוח מסווג של משרד מבקר המדינה בנושא אבטחת התעופה הבין-לאומית האזרחית מישראל ואליה, שהומצא לראש הממשלה בינואר 2024, ואשר קטעים קצרים ממנו פורסמו לציבור במאי 2024.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם קטעים מסוימים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה בהתאם לסעיף 17(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].



תמונת המצב העולה מן הביקורת



הסדרת הטיפול באירוע רב-נפגעים בנמל התעופה רמון ובסביבתו



הפיקוד והשליטה של המשטרה באירוע רב-נפגעים - בביקורת עלו פערים בתחום זה. כמו כן, עלה כי המשרד לביטחון לאומי לא קבע את המקור התקציבי הנדרש להשלמת המענה לסוגיית הפיקוד והשליטה באירוע חירום בנמל.



הסדרת המענה הרפואי המידי לעיתות שגרה וחירום בנמל - על אף הנחיית המל"ל מינואר 2019 למשרד הבריאות ולמשרד האוצר; ועל אף מכתבו של המשנה למנכ"ל משרד הבריאות מ-17.3.19 לראש הממשלה, לראש המל"ל ולאחרים, שבו ציין כי הוא "מודיע כי משרד הבריאות לא יוכל לשאת באחריות למענה הרפואי בשגרה ובחירום בשדה התעופה רמון"; ועל אף הנחיית המל"ל מ-28.3.19, כמה ימים לאחר פתיחת הנמל, לקיים דיון מהיר בנושא; לא התקיים במל"ל דיון המשך בנושא תקצוב תוכנית המענה הרפואי לנמל בעיתות שגרה וחירום, ומשרד הבריאות ומשרד האוצר לא סיכמו את המקור התקציבי לתוכנית. היעדר סיכום של הנושא במשך כשש שנים, ממרץ 2019 ועד מועד סיום הביקורת, פברואר 2025, מעכב את הסדרת מתן המענה הרפואי בנמל התעופה רמון בעיתות שגרה וחירום, ובכלל זה לאירוע רב-נפגעים. יש בכך כדי להעמיד את הנוסעים והשוהים בנמל בסיכון.

בביקורת עלה, כי קיים חוסר הלימה בין הנחיית המל"ל מינואר 2019, המבוססת על הנחיית משרד הבריאות מיולי 2017, המחייבת "נוכחות אמבולנס רגיל ונט"ן על צוותיהם בשעות פעילות השדה" לטובת מענה רפואי מיידי; לבין קביעתו של מנהל רת"א בדיון שנערך במל"ל במרץ 2025, כי "השדה עומד בתקן הבין-לאומי, והמענה הקיים בשדה התעופה בתחום הרפואי [המיידי] - "הצבה של אמבולנס לבן + נט"ן עם מרפאה המאוישת בשעות הפעלת השדה על ידי צוות מטעם רש"ת בעלי הסמכות דואליות (רפואה וכבאות ביחד)" - "מספק".



המענה הרפואי המשלים בעיתות שגרה וחירום בנמל - צבירת כוחות הרפואה בתרחיש של אירוע רב-נפגעים בנמל צפויה להימשך זמן מסוים. המענה הרפואי לא יעמוד בעיקרו ב"שעת הזהב", שבה הטיפול הרפואי למניעת נזקים פנימיים בלתי הפיכים הוא האפקטיבי ביותר, דבר שעשוי לעלות בחיי אדם. עמדת מנהל רת"א, המשטרה, מד"א ומשרד הבריאות, שהוצגה במל"ל במרץ 2025, הינה כי בעת אר"ן בנמל, המענה הרפואי אינו מספק.



מוכנות המשטרה לתרחיש מסוים - על אף הקבוע בהחלטה מסוימת של הקבינט המדיני-ביטחוני ועל אף הנחיית המל"ל, המשטרה טרם מימשה את אחריותה לפיקוד ושליטה בתרחיש מסוים, זאת בשל פערים מסוימים. יצוין, כי צה"ל הבהיר בהתייחסותו לטיטוט דוח הביקורת כי הוא ממשיך לשאת באחריות לתרחיש זה עד שהמשטרה תקבל עליה את האחריות לפיקוד ושליטה בתרחיש זה.



אבטחת נמל התעופה רמון

ביקורת עלו פערים בסדרי אבטחתו של הנמל בהיבטי כוח אדם, אמצעים ותשתיות.

הפקת לקחים בהיבטים מסוימים בעקבות מלחמה חרבות ברזל - עלו פערים בתחום זה.

תכלול נושא הביטחון במטה רשות שדות התעופה - במטה רש"ת אין גורם המתכלל את הטיפול באבטחת התעופה בנמלי התעופה שתחת אחריות רש"ת, בהיבטי מדיניות, פיתוח אמל"ח, הטמעת טכנולוגיות ופיקוח ובקרה.

נמל התעופה רמון כנמל תעופה חלופי לנתב"ג

קיבולת נמל התעופה רמון - נמל התעופה רמון יוכל לתפקד כנמל תעופה חלופי לנתב"ג באופן חלקי בלבד: לעומת נתב"ג, שבו מטופלות כ-400 טיסות ביום בממוצע, מהן כ-120 של חברות תעופה ישראליות וכ-280 של חברות תעופה זרות, נמל התעופה רמון יכול לטפל לכל היותר ב-150 טיסות ביום בלבד (כ-38% מכמות הטיסות המטופלות בנתב"ג ביום). עקב מגבלת הקיבולת של נמל התעופה רמון נקבעו הנחיות עבודה כדלהלן: הרוב המוחלט של הטיסות הבין-לאומיות בנמל יהיו של חברות התעופה הישראליות (כ-120 טיסות ביום); כמות הטיסות הפנים-ארציות תצומצם לעד שש תנועות ביממה; וככלל, לא יטופלו בנמל מטוסי מטען. לכל אלו עלולה להיות השפעה על התנועה האווירית הבין-לאומית מישראל ואליה וכן על הסחר הבין-לאומי.

עיקרי המלצות הביקורת

נוכח הסיכון הנובע מאירוע תעופתי רב-נפגעים ובשל מכלול הליקויים העולים לגבי הסדרת הטיפול באירוע רב-נפגעים בנמל התעופה רמון, על שרת התחבורה והבטיחות בדרכים ועל השר לביטחון לאומי לוודא כי הנמל ערוך לטיפול באירועי חירום, בפרט נוכח מאפייני האיומים במתקפת הטרור של חמאס ב-7.10.23. בהסדרת פתרון מערכתי לטיפול באירועי חירום בנמל התעופה רמון וסביבתו יש כדי לתרום להסדרת הטיפול באירועי חירום גם במרחב העיר אילת וסביבתה.

על המשרד לביטחון לאומי והמשטרה לוודא מענה הולם לסוגיית הפיקוד והשליטה באירועי חירום בנמל, ואת תקצובו של מענה זה.

על המל"ל, בשיתוף משרד האוצר, משרד הבריאות ומד"א, להסדיר את סוגיית הקצאת המימון הנדרש למתן המענה הרפואי המידי לאירוע רב-נפגעים בנמל, ובמידת הצורך להביא את הנושא להכרעת הממשלה; לבחון את המשמעויות של קצב צבירת הכוחות הרפואיים בנמל במקרה של אירוע רב-נפגעים; ולוודא כי יהיה ביכולתם של משרד הבריאות ומד"א לממש את אחריותם למתן המענה הרפואי בנושא. בכפוף להחלטות



שיתקבלו, על משרד הבריאות ומד"א להשלים ללא דיחוי את היערכותם למתן מענה לאירוע רב-נפגעים בנמל.

על המשטרה ורש"ת לפעול לתיקון הליקויים שעלו באבטחת נמל התעופה רמון. 

בשל הפערים שפורטו בנושא מתן המענה לאירוע רב-נפגעים בנמל התעופה רמון ובשל דחיפות הטיפול בפערים אלה, על המל"ל לבצע עבודת מטה מערכתית בשיתוף המשרד לביטחון לאומי, המשטרה, צה"ל, משרד הבריאות, רש"ת, משרד האוצר ומד"א, במטרה להסדיר מתן מענה הולם לאירועי חירום בנמל ובסביבתו, לרבות סיכום התקציב הנדרש למימוש המענה. 

הואיל ורש"ת היא רשות סטטוטורית המבצעת פעולות אבטחה פיזית וטיפול ביטחוני בנוסע במעברים הבין-לאומיים, לרבות בנתב"ג ובנמל התעופה רמון - מומלץ כי רש"ת תבחן את הצורך למנות בעל תפקיד במטה שלה לממונה על תחום הביטחון. זאת כדי שהוא יתכלל את הטיפול באבטחת התעופה בנמלי התעופה ושדות התעופה שבאחריות רש"ת, בהיבטי מדיניות, פיתוח אמל"ח, הטמעת טכנולוגיות ופיקוח ובקרה. 

מומלץ לשרת התחבורה והבטיחות בדרכים לבחון את המשמעויות של העובדה שנמל התעופה רמון יוכל לתת בשעת חירום רק מענה חלופי חלקי לכלל הטיסות הבין-לאומיות לישראל וממנה, ושהנמל אינו צפוי לטפל כנמל חלופי במטוסי מטען, ובהתאם לכך לבחון את המענה המתאים לפערים אלה. 



סיכום

נמל התעופה רמון הוא נמל תעופה בין-לאומי ופנים-ארצי הממוקם במרחב אילת ומשמש נמל תעופה בין-לאומי חלופי לנתב"ג. הנמל הוא מתקן תשתית חיוני ואסטרטגי בעל חשיבות לאומית עליונה.

אירועי חירום בנמל התעופה רמון או בסביבתו עלולים לנבוע מפעולות טרור או אסון תעופתי המוני בנמל או בסביבתו. אירוע רב-נפגעים (אר"ן) בנמל הוא אירוע חירום שבו מתחייב איחוד משאבים עם גורמי הצלה וחירום חיצוניים. בביקורת עלו פערים במתן מענה לאירועי חירום רבי נפגעים בנמל על ידי המשטרה.

תוכנית המענה הרפואי המיידית לנמל התעופה רמון בעיתות שגרה וחירום שאושרה על ידי משרד הבריאות והמל"ל לתרחיש של אירוע רב-נפגעים בנמל - לא מומשה. כפועל יוצא מכך המענה הרפואי לא יעמוד ב"שעת הזהב", שבה הטיפול הרפואי למניעת נזקים פנימיים בלתי הפיכים הוא האפקטיבי ביותר, דבר שעשוי לעלות בחיי אדם.

בשל הפערים שפורטו בנושא מתן המענה לאירוע רב-נפגעים בנמל התעופה רמון ובשל דחיפות הטיפול בפערים אלה, על המל"ל לבצע עבודת מטה מערכתית בשיתוף המשרד לביטחון לאומי, המשטרה, צה"ל, משרד הבריאות, רש"ת, משרד האוצר ומד"א, במטרה להסדיר מתן מענה הולם לאירועי חירום בנמל ובסביבתו, לרבות סיכום התקציב הנדרש למימוש המענה.

המשנה למנכ"ל משרד הבריאות מסר בהתייחסותו לטיטוט דוח מבקר המדינה מאפריל 2025 בנושא המענה הרפואי לאירוע חירום בנמל כי "מדובר בנושא המדיר שינה מעיניי ומקרב כלל גורמי המקצוע במשרד העוסקים בנושא, כאשר החסם היחיד לפתרונו הינה סוגיה תקציבית אשר אינה חונה באחריות המשרד ונובעת מהיעדר תקצוב לנושא עם אישור פתיחת השדה". המשטרה בהתייחסותה לטיטוט דוח הביקורת מסרה כי היא מקבלת את ההמלצה לקיום עבודת מטה מערכתית בנושא המענה לאירוע רב-נפגעים בנמל.

נוכח חומרתם של הליקויים שהועלו בדוח זה בנוגע למתן המענה לאירוע רב-נפגעים בנמל התעופה רמון, ונוכח השפעותיהם על מתן המענה הכולל באירועי חירום בנמל - על מנהל רת"א לוודא את תיקון הליקויים, לצורך עמידת הנמל בתנאי הרישיון להפעלתו.

נוסף על כך עלה בביקורת כי נמל התעופה רמון יוכל לתת מענה כנמל תעופה חלופי לנתב"ג לטיסות הבין-לאומיות הישראליות ולכ-10% מהטיסות הבין-לאומיות של חברות התעופה הזרות, ככל שאלו ימשיכו לטוס לישראל. הנמל גם אינו צפוי לטפל במטוסי מטען. מומלץ לשרת התחבורה והבטיחות בדרכים לבחון את המשמעות העולות מהעובדה שהנמל יוכל לתת בשעת חירום רק מענה חלופי חלקי לכלל הטיסות הבין-לאומיות לישראל וממנה, ומכך שהנמל אינו צפוי לטפל כנמל חלופי במטוסי מטען, ובהתאם לכך לבחון את המענה המתאים לפערים אלה.

נוכח הסיכון הנובע מאירוע תעופתי רב-נפגעים; ונוכח מכלול הליקויים המצוינים בדוח זה, על שרת התחבורה והבטיחות בדרכים ועל השר לביטחון לאומי לוודא כי נמל התעופה רמון ערוך לטיפול באירועי חירום. צורך זה מתחדד בפרט נוכח מאפייני האיומים במתקפת הטרור של



חמאס ב-7.10.23. בהסדרת פתרון מערכתי לטיפול באירועי חירום בנמל התעופה רמון וסביבתו יש כדי לתרום לסדרת הטיפול באירועי חירום גם במרחב העיר אילת וסביבתה.

