



משרד מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

# מתקפת הטרוור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

## ניהול תשתיות ושירותים חיוניים בעיתות חירום

חלק שני



ניסן התשפ"ו  
אפריל 2026

דוח מיוחד

ספר התקצירים



משרד מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

---

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

---

דוח מבקר המדינה

# ניהול תשתיות ושירותים חיוניים בעיתות חירום

## חלק שני

ניסן התשפ"ו  
אפריל 2026

דוח מיוחד

ביום 19.10.25 קבעה הממשלה כי שמה הרשמי של מלחמת חרבות ברזל יהיה "מלחמת התקומה".

מס' קטלוגי 2026-S-006

0793-1948 ISSN

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה  
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה

[WWW.MEVAKER.GOV.IL](http://WWW.MEVAKER.GOV.IL)

---

# תוכן העניינים

## ניהול תשתיות ושירותים חיוניים בעיתות חירום - חלק שני

6	פתח דבר
8	المقدمة
11	1 היבטים בשמירת רציפות שירותי התעופה בעת חירום
27	2 העסקת עובדים לא-ישראלים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ובמהלכה
III	FOREWORD

## פתח דבר

על הגופים הנוגעים בדבר לפעול לביצוע התיקונים הנדרשים לנוכח ממצאי הדוח, לרבות עדכון התרחישים והנהלים בתחום התעופה האזרחית, גיבוש מדיניות תעופה כוללת לשגרה ולעת חירום והקמת שדה תעופה משלים לנתב"ג. מומלץ כי מדיניות התעופה תביא בחשבון את התפתחותו של מערך התעופה בעתיד, תסדיר בין היתר את יחסי הגומלין בין המדינה לבין חברות התעופה ובין מערך התעופה האזרחי למערך התעופה הצבאי, תסדיר את תחום התובלה האווירית ותקבע בין היתר את מעמדן של חברות התעופה הישראליות במערך התחבורה של המדינה, את מאפייני פעילותן בעיתות שגרה וחירום ואת הסדרי התפעול ודרכי הסיוע הכלכלי להן. הסדרת המדיניות תאפשר להפעיל מערך תעופה תקין ויעיל בעת שגרה וכל שכן בשעת חירום, דוגמת מבצע שאגת הארי, המתרחש בימים אלה.

### העסקת עובדים לא-ישראלים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ובמהלכה

העובדים הלא-ישראלים הם מרכיב מרכזי בשוק העבודה הישראלי, בייחוד בענפים כמו בנייה, סיעוד וחקלאות, שבהם שיעור ניכר מהמועסקים הם עובדים לא-ישראלים. עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל נוצר מחסור מיידי של כ-110,000 עובדים לא-ישראלים, בעיקר פלסטינים, שעבודתם בישראל הופסקה משיקולי ביטחון. החסרים הללו, בצירוף יציאת עובדים זרים מישראל, השפיעו במישרין על כלכלת המדינה, בייחוד בתחום הבנייה והחקלאות.

הביקורת העלתה כי הממשלה לא הייתה ערוכה כראוי להתמודד עם המחסור בעובדים לא-ישראלים, הן לפני פרוץ המלחמה והן במהלך המשבר: היעדר היערכות אסטרטגית של הגורמים הממשלתיים, היעדר תרחישים מותאמים למצבי חירום ותהליך מורכב להבטחת מכסות עובדים זרים. גם לאחר פרוץ המלחמה לא הוצבו יעדים ברורים להבאת עובדים זרים, ולא הייתה התארגנות יעילה לשיקום המשק בתחום זה.

על משרדי הממשלה הרלוונטיים לפעול להסרת חסמים בתחום הבאת העובדים הזרים, לעדכן את המדיניות באופן שוטף ולהיערך לאיומים של מחסור בכוח אדם, הן בשגרה והן בעת חירום. כמו כן, מומלץ שהממשלה תפתח תוכנית ארוכת טווח שתסייע

דוח הביקורת המיוחד המונח היום על שולחן הכנסת הוא פרסום נוסף של משרד מבקר המדינה העוסק במתקפת הטרור הרצחנית בשמחת תורה שבעה באוקטובר 2023 ובמלחמת חרבות ברזל. דוח זה הוא חלק שני של הדוח בנושא ניהול תשתיות ושירותים חיוניים במצבי חירום שפורסם ב-17.2.26. ממצאי הביקורת במקבץ זה מתייחסים למלחמת חרבות ברזל, אך נכונים גם למבצע "שאגת הארי" ומדגישים את הצורך להיערך באופן מיטבי לעיתות חירום.

בדוח המיוחד שני פרקים:

### היבטים בשמירת רציפות שירותי התעופה בעת חירום

התחבורה האווירית היא מרכיב חיוני בכלכלה הלאומית ובחוסנה של מדינת ישראל, בייחוד בשעת חירום. שירותי התעופה מאפשרים לאזרחים ולמערכת הצבאית תנועה בין-לאומית חיונית, ויש להם תפקיד מרכזי בשמירה על קשר עם מדינות העולם. עם זאת, מלחמת חרבות ברזל (החל ב-2023) ומבצע עם כלביא (2025) הציבו את מערכת התעופה האזרחית בישראל לפני אתגרים משמעותיים, בהם ירידה חדה במספר הנוסעים (בשנת 2023 עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל טסו לישראל וממנה יותר מ-21 מיליון נוסעים, ובשנת 2024 ירד מספר הנוסעים לכ-13.9 מיליון. במבצע עם כלביא הופסקה הפעילות לחלוטין), הפסקת פעילות חברות תעופה זרות והגבלות משמעותיות על התעבורה האווירית. למרות זאת, רשות התעופה האזרחית (רת"א) הצליחה להפעיל שירותי תעופה סדירים באמצעות חברות התעופה הישראליות, שהפגינו גמישות והתמודדות טובה עם המשבר.

הביקורת העלתה ליקויים בניהול תחום התעופה בעת חירום, בייחוד בהכנה לקראת מלחמה ארוכת טווח, היעדר תוכניות תיעודף להחזרת ישראלים לארץ והיעדר נהלים מפורטים לתמיכה בנוסעים שנפגעו. נוסף על כך, הועלה שלא היה ביכולתה של הממשלה להשפיע על פעילות חברות התעופה האזרחיות בעת חירום וכי היא לא דרשה תמורה מספקת בגין הסיוע לחברות. כמו כן, עלו קשיים בשינוע נוסעים, עלייה לא מווסתת של מחירי הטיסות וקשיים בניהול המערכת בעקבות ירידה בהכנסות רשות שדות התעופה.

להתמודד עם המחסור במועסקים לא-ישראלים, להפעיל מנגנונים לבקרה ולקידום הסכמים בילטרליים ולהבטיח את זכויות העובדים במצבי חירום.

לסיום ברצוני להודות לעובדי משרד מבקר המדינה בחטיבה לביקורת משרדים כלכליים ותשתיות ובחטיבת המטה על עבודתם המאומצת לביצוע תהליכי בדיקה וביקורת באורח יסודי, מקצועי והוגן ולפרסומם של דוחות ביקורת ברורים, אפקטיביים ורלוונטיים.

נייחל ונתפלל להחלמתם המהירה של הפצועים, לשיקום החטופים השבים ובני משפחותיהם, לחזרת כל המפונים לבתיהם, לשלום חיילנו ולהצלחת כוחות הביטחון בהגנה על ארצנו.



**מתניהו אנגלמן**

מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

ירושלים,  
ניסן התשפ"ו,  
אפריל 2026

## المقدمة

متحكم به في أسعار الرحلات، وصعوبات في إدارة المنظومة نتيجة لانخفاض إيرادات سلطة المطارات في إسرائيل.

يتعين على الجهات المعنية اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ الإصلاحات المطلوبة على ضوء نتائج التقرير، بما في ذلك تحديث السيناريوهات والإجراءات في مجال الطيران المدني، بلورة سياسة شاملة للطيران لكل من أوقات الروتين الاعتيادية وأوقات الطوارئ، وإنشاء مطار مكمل لمطار بن غوريون الدولي. كما ونوصي بأن تأخذ سياسة الطيران بالحسبان تطوير منظومة الطيران في المستقبل، وأن تنظم، بين أمور أخرى، علاقات التفاعل المتبادلة بين الدولة وبين شركات الطيران، وبين منظومة الطيران المدني والمنظومة العسكرية، وأن تنظم مجال النقل الجوي وتحدد، بين أمور أخرى، وضعية شركات الطيران الإسرائيلية ضمن منظومة النقل الوطنية، وخصائص وسمات نشاطها في أوقات الروتين الاعتيادية وفي أوقات الطوارئ، وكذلك ترتيبات التشغيل وسبل الدعم المالي لها. إن تنظيم هذه السياسة من شأنه أن يتيح تفعيل منظومة طيران سليمة وفعالة في أوقات الروتين، وبالطبع في أوقات الطوارئ، كما هو الحال في عملية (زئير الأسد) الجارية حالياً.

### تشغيل العمال غير الإسرائيليين قبل اندلاع حرب السيوف الحديدية وخلالها

يُعدّ العمال غير الإسرائيليين عنصراً محورياً وأساسياً في سوق العمل الإسرائيلي، لا سيما في قطاعات عمل مثل البناء، الرعاية والزراعة، حيث يشكلّ العمال غير الإسرائيليين عدداً كبيراً من العاملين في هذه القطاعات. مع اندلاع حرب السيوف الحديدية، ظهر نقص فوري يقدر بحوالي 110,000 عامل غير إسرائيلي، معظمهم من الفلسطينيين، الذين توقفوا عن العمل في إسرائيل لأسباب أمنية. لقد أثار هذا النقص، إلى جانب مغادرة العمال الأجانب من إسرائيل، بشكل مباشر على اقتصاد الدولة، لا سيما في قطاعي البناء والزراعة.

أظهرت الرقابة أن الحكومة لم تكن مستعدة بشكل مناسب للتعامل مع النقص في العمال غير الإسرائيليين، سواء قبل اندلاع الحرب أو أثناء حدوث الأزمة: فقد غاب التخطيط الاستراتيجي من الجهات الحكومية، ولم تكن هناك سيناريوهات معدة خصيصاً لحالات الطوارئ، وكان هناك تعقيد في عملية ضمان حصص العمال الأجانب. وحتى بعد اندلاع الحرب، لم تُحدد أهداف واضحة لجلب العمال الأجانب، ولم يكن هناك تنظيم فعال لإعادة تأهيل القطاع الاقتصادي في هذا المجال.

تقرير الرقابة الخاص الموضوع اليوم على طاولة الكنيست هو منشور إضافي صادر عن مكتب مراقب الدولة، ويتناول الهجوم الإرهابي الدموي الذي وقع في عيد سمحات توراه في السابع من تشرين أول/أكتوبر 2023 وحرب السيوف الحديدية. هذا التقرير هو الجزء الثاني من التقرير حول إدارة البنى التحتية والخدمات الحيوية في حالات الطوارئ، والذي نُشر بتاريخ 17.2.26. نتائج الرقابة في هذا التقرير تتعلق بحرب السيوف الحديدية، لكنها تنطبق أيضاً على عملية زئير الأسد، وتؤكد على ضرورة الاستعداد على النحو الأمثل لحالات الطوارئ. يشمل تقرير الرقابة الخاص فصلان:

### الجوانب المتعلقة بالحفاظ على استمرارية خدمات الطيران في حالات الطوارئ

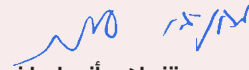
يعتبر النقل الجوي عنصراً حيوياً في الاقتصاد الوطني وفي صلابة ومثانة دولة إسرائيل، لا سيما في أوقات الطوارئ. تُتيح خدمات الطيران حركة دولية أساسية للمواطنين وللمنظومة العسكرية، ولها دور مركزي في الحفاظ على الاتصال والتواصل مع دول العالم. مع ذلك، فقد وضعت حرب السيوف الحديدية (ابتداءً من 2023) وعملية الأسد الصاعد (2025) أمام منظومة الطيران المدني في إسرائيل تحديات كبيرة، بما في ذلك انخفاض حاد في عدد المسافرين بالجو (في عام 2023، وحتى اندلاع حرب السيوف الحديدية، سافر عن طريق الجو من وإلى إسرائيل أكثر من 21 مليون مسافر، بينما في عام 2024 انخفض عدد المسافرين جواً إلى نحو 13.9 مليون، وخلال عملية الأسد الصاعد توقف السفر الجوي تماماً)، وتوقف كذلك نشاط شركات الطيران الأجنبية، وفرضت قيود كبيرة على النقل الجوي. ومع ذلك، تمكنت هيئة الطيران المدني (رتا) من تفعيل خدمات الطيران المنتظمة عبر شركات الطيران الإسرائيلية، التي أظهرت مرونة كبيرة وقدرة جيدة على التعامل مع الأزمة.

أظهرت الرقابة وجود نواقص في إدارة قطاع الطيران أثناء الطوارئ، لا سيما فيما يتعلق بالاستعداد لحرب طويلة الأمد، وغياب خطط لتحديد أولويات لإعادة الإسرائيليين إلى البلاد، وغياب إجراءات مفصلة لدعم المسافرين المتضررين. بالإضافة إلى ذلك، تبين أن الحكومة لم تكن قادرة على التأثير على نشاط شركات الطيران المدني أثناء الطوارئ، وأنها لم تطالب بمقابل كافٍ لقاء الدعم المقدم للشركات، كما ظهرت صعوبات في نقل المسافرين، وارتفاع غير

יתענין עליו הזררות החקומיית המעניית באלמר العمل على إزالة العوائق في مجال استقدام وجلب العمال الأجانب، تحديث سياسات العمل بشكل مستمر، والاستعداد لمواجهة تهديدات النقص في الأيدي العاملة، سواء في أوقات الروتين أو في حالات الطوارئ. نوصي الحكومة بتطوير خطة طويلة الأمد تساعد في مواجهة النقص في العمال غير الإسرائيليين، تفعيل آليات للرقابة وتعزيز الاتفاقيات الثنائية، وضمان حقوق العمال في حالات الطوارئ.

في الختام، أود أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى مستخدمي مكتب مراقب الدولة في شعبة رقابة الزرارات الاقتصادية والبني التحتية، وفي شعبة المقر العام، على عملهم الدؤوب في تنفيذ عمليات الفحص والرقابة بصورة معتمقة ومهنية وعادلة، وأشكرهم كذلك على نشر تقارير رقابة واضحة وفعالة وذات صلة.

نتمنى وندعو بالشفاء العاجل للجرحى، لإعادة تأهيل المخطوفين العائدين وعائلاتهم، لعودة جميع النازحين إلى بيوتهم، لسلامة جنودنا ولنجاح قوات الأمن في حماية وطننا.

  
متنياهو أنجلمان

مراقب الدولة  
ومفوض شكاوى الجمهور

القدس،  
أبريل 2026





מבקר המדינה

---

# היבטים בשמירת רציפות שירותי התעופה בעת חירום

---

▪ ניסן התשפ"ו ▪ אפריל 2026 ▪





# היבטים בשמירת רציפות שירותי התעופה בעת חירום

## תקציר

### רקע

לתחבורה האווירית יש חשיבות רבה בשמירה על כלכלת המדינה ועל רווחת אזרחיה. יש חשיבות עליונה לכך שכל הגורמים הרלוונטיים למערך התעופה במדינה יעמדו בדרישות האסדרה הבין-לאומיות כדי להישאר חלק ממערך זה. מדיניות התעופה בכל מדינה בעולם כוללת תקנות, כללים והנחיות, המסדירים את הפעילות האווירית בה וכן מסדירים נושאים כמו בטיחות הטיסה, זכויות הנוסעים, תפעול שדות התעופה, תכנון הטיסות ועוד.

ענף התעופה בעולם מוסדר על ידי גורמים בין-לאומיים שונים. עמידה בדרישות האסדרה והקפדה על צורכי הבטיחות חיוניות לקיומה של מערכת הטיסות בעולם הן בעת שגרה והן בעת חירום. אי-עמידה בדרישות או בצרכים של אחד מהם עלולה לפגוע בתפקוד המערכת ולגרום לביטולי טיסות. לכל אחת מהדרישות הללו, יחד או לחוד, השפעה רבה על תפקודה של מערכת הטיסות הבין-לאומית ועל היכולת לקיים שגרת טיסות.

מדיניות התעופה בישראל מתבססת על חוקים ותקנות שמטרתם להבטיח את בטיחות הנוסעים ואת זכויותיהם. הסדרת פעילותה של התעופה האזרחית היא באחריותו של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, והיא נעשית באמצעות שתי רשויות שהוקמו על פי החוק: (א) רשות התעופה האזרחית (רת"א); (ב) רשות שדות התעופה (רש"ת).

ביום שמחת תורה התשפ"ד, שבעה באוקטובר 2023, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל בירי של אלפי טילים ובחדירה של אלפי מחבלים לבסיסי צה"ל וליישובים בנגב המערבי. עקב אירועים אלה הפסיקו רוב חברות התעופה הבין-לאומיות את טיסותיהן לישראל וממנה לפרקי זמן ארוכים במשך המלחמה. כמו כן, ביוני 2025 החל מבצע "עם כלביא", ובעקבותיו נסגר המרחב האווירי של ישראל לכמה ימים מחשש לתקיפה של איראן שתפגע במטוסים ובלנוסעים. המצב הביטחוני המתוח העמיד אתגר של ממש בפני ענף התעופה האזרחית וגרם לחוסר ודאות לגבי מועדי הטיסות בשל ביטולים ועיכובים תכופים.

הפסקת פעילותן של מרבית חברות התעופה הזרות הקשתה על הישראלים ששהו מחוץ למדינה לחזור לישראל ופגעה ביכולתם של השוהים בישראל לנסוע לחו"ל. בעקבות עודף הביקוש לטיסות התאימו חברות התעופה הישראליות את פעילותן למצב החדש והציעו יעדים חלופיים ודרכי טיסה שונות במקום הטיסות של החברות שביטלו את הגעתן לישראל. בשל עודף הביקוש נמכרו כרטיסי הטיסה במחירים גבוהים יותר באופן משמעותי מהמחירים בתקופה המקבילה בשנה הקודמת.

לאחר סיום מועד ביקורת זו נפתח בחודש פברואר 2026 מבצע "שאגת הארי" נגד איראן. הליקויים המפורטים בדוח זה, שכאמור נכונים לתקופה שלפני פרוץ "שאגת הארי", ממחישים את חשיבות הביקורת ואת הרלוונטיות שלה גם בתקופה שלאחר סיומה.

## נחוני מפתח

<p><b>860</b> מיליון ש"ח</p> <p>תקציב פרויקט יחידת הבקרה נכון לשנת 2025</p>	<p>גידול של <b>1.05</b> מיליון</p> <p>במספר הנוסעים באל על בשנת 2024 לעומת שנת 2023</p>	<p>גידול של <b>19% - 46%</b></p> <p>שיעור הגידול בנוסעים בחברות התעופה הישראליות בשנת 2024 לעומת 2023</p>	<p>ירידה של <b>44%</b></p> <p>בהיקף הנוסעים שעברו בנתב"ג בשנת 2024 ביחס לתחזית של רשות שדות התעופה לאותה שנה</p>
<p><b>16</b> חודשים</p> <p>משך הליך התיקון לחוק שירותי תעופה שעסק בהפחתת הסיכון לחברות התעופה בכל הנוגע לפיצויים לנוסעים בשל ביטולי טיסות, זאת לעומת תיקון החוק בתקופת הקורונה שנמשך שלושה חודשים בלבד</p>	<p><b>2031</b> שנת</p> <p>הצפי למועד ההקמה של יחידת בקרה אווירית מרכזית שעליה הוחלט בוועדת האסטרטגיה של מועצת רש"ת בדצמבר 2017 בעלות של כ-500 מיליון ש"ח</p>	<p><b>20</b> מוצרים חיוניים לחירום</p> <p>הוגדרו על ידי הרשות להגנת הצרכן בנובמבר 2024. ברשימה לא נכללו מחירי הטיסות</p>	<p><b>34% ו-75%</b></p> <p>השיעורים המרביים של עליית המחירים של הובלת מטען אווירי מ ישראל לארה"ב ולאירופה בהתאמה לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל</p>

## פעולות הביקורת



בחודשים דצמבר 2024 עד מרץ 2025 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנקטו משרדי ממשלה וגופים נוספים בנושא שמירת רציפותה של התעופה בעת חירום. נבדקו בין היתר הנושאים האלה: המוכנות וההיערכות של המדינה לקיום שירותי תעופה בעיתות חירום; שיפוי ביטוחי לחברות התעופה הישראליות; פעולות רת"א מול חברות התעופה הזרות לחידוש טיסותיהן לישראל; תהליך קבלת ההחלטות בדבר סגירת טרמינל 1 בנתב"ג; פיקוח על מחירי הטיסות; תיקון חוק שירותי תעופה - פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או בשל שינוי בתנאיה. הביקורת נעשתה בגופים האלה: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים; רשות התעופה האזרחית (רת"א), רשות שדות התעופה (רש"ת), רשות התחרות, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, משרד המשפטים<sup>1</sup> ומשרד האוצר.<sup>2</sup> בדיקות משלימות נעשו בחברת אל-על נתיבי אוויר לישראל בע"מ, במשרד החוץ<sup>3</sup>, בחברת "ענבל חברה לביטוח בע"מ", בארגון התאגידים של סוכני המכס והמשלחים הבין-לאומיים (איגוד המכס), באיגוד הטייסים ובארגון אמון הציבור לקידום הגינות בעסקים (ארגון אמון הציבור).

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**כללי -** על פי הערכת רש"ת, מספר הנוסעים שהיה צפוי לעבור בנתב"ג בשנת 2024 נאמד בכ-24 מיליון נוסעים. עקב אירועי שבעה באוקטובר הפסיקו רוב חברות התעופה הבין-לאומיות את טיסותיהן לישראל וממנה לפרקי זמן ארוכים במשך המלחמה, ומספר הנוסעים בפועל הסתכם בכ-13.9 מיליון. מספר הטיסות בשנת 2024 הסתכם בכ-102,000 טיסות לעומת כ-144,000 טיסות בשנת 2023. שירותי התעופה בעת המלחמה ניתנו בעיקר על ידי חברות התעופה הישראליות, ועודפי הביקוש שנוצרו גרמו לעליית מחירים. נוסף על כך, עקב הירידה במספר הטיסות בשנת 2024, פחת שיעור הובלת המטענים במטוסי נוסעים בכ-37%, ועלויות התובלה האווירית התייקרו בשיעור של עד 75%. עם פרוץ המלחמה החלו משרד התחבורה, משרד האוצר, משרד הכלכלה, רת"א ורש"ת לבצע פעולות לפתרון הבעיה שנוצרה. בין היתר רת"א הקימה צוות לניהול משברים והחלה בתיקון חוק שירותי התעופה; לבקשת החשכ"ל אישרה וועדת הכספים של הכנסת מתן ערבות מדינה לשיפוי ביטוחי לחברות התעופה הישראליות; רשות התחרות פנתה לחברות התעופה הישראליות בדרישה להימנע מניצול המצב של המלחמה ולהעלות מחירים ועוד. פעולותיהם נבחנו בדוח זה.

1 המחלקה למשפט כלכלי.

2 באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי.

3 באגף הכלכלה ובמחלקה לישראלים בחו"ל.

**תרחישי ייחוס למלחמה ארוכת טווח והשפעתם על ענף התעופה** - בתרחישי הייחוס של הרשות לחירום לאומי (רח"ל) אין תרחיש של מלחמה ארוכת טווח כדוגמת מלחמת חרבות ברזל, וממילא משרד התחבורה ורת"א לא גיבשו תוכנית להתמודדות מול תרחיש כזה. גם בנוהל משברי התעופה של רת"א אין תרחיש של מלחמה ארוכת טווח אלא ציון נקודתי של הפעולות הטכניות שיש לבצע בעת מלחמה וקביעת הגופים הרלוונטיים שאיתם רת"א אמורה לקיים דיונים. עוד העלתה הביקורת כי גם לאחר פרוץ המלחמה ועד מועד סיום הביקורת (מרץ 2025) טרם עודכן תרחיש הייחוס למלחמה ארוכת טווח.

**התמשכות הליך התיקון לחוק שירותי תעופה** - נמצא כי נוסף על החשש של החברות לספק שירותי תעופה לישראל ולהפעיל טיסות במרחב אווירי שנורו אליו רקטות, היה חשש מתשלומי פיצויים לנוסעים בעקבות עיכובים של טיסות או ביטוליהן עקב המצב הביטחוני. היות שאין אפשרות לאלץ את חברות התעופה להפעיל שירותי תעופה לישראל, וכדי להפיג את חששן מעלויות נוספות ולהחזיר את החברות הזרות לישראל למרות המצב הביטחוני המורכב, החלה רת"א לקדם הליך לתיקון החוק בנובמבר 2023. למרות המשמעות שעשויה להיות לתיקון החוק לגבי השבת החברות לטוס לישראל, הליך תיקון החוק ארך כשנה וארבעה חודשים. כן נמצא כי למרות שמשרד התחבורה ורת"א יזמו שינויים בחוק בתקופת הקורונה בנושא פיצוי לחברות, למרות הסיכונים התדירים שמולם ניצבת המדינה, הם לא קיבעו את החקיקה לטווח ארוך למצבי חירום עתידיים. יצוין כי ההליך של שינוי החוק בתקופת הקורונה נמשך רק שלושה חודשים, פער של יותר משנה בין שני ההליכים.

**הפעילות של מערך הבקרה האווירית** - נמצא כי אף שכבר בשנת 2019 קיבלה רש"ת החלטה אסטרטגית לבניית יחידת בקרה מרכזית שתיתן מענה על הפערים הקיימים בניהול התעבורה האווירית האזרחית, במועד סיום הביקורת, שש שנים לאחר מועד קבלת ההחלטה, טרם הושלמה הקמת היחידה ועם זאת, הסתיים שלב התכנון המפורט לדברי רש"ת והצפי לסיום הקמת הפרויקט הוא 2031.

- **מעורבות הממשלה בפעילות של חברות התעופה הישראליות בעת חירום** - מדיניות הממשלה בניהול התעופה דוגלת בהפחתת מעורבותה בתחום, והענף פועל בהתאם למדיניות העסקית של החברות הפרטיות המתנהלות על פי שיקולים כלכליים. בביקורת עלה כי בפועל אין לממשלה יכולת להשפיע על ההחלטות האסטרטגיות של חברות התעופה הישראליות, ובשעת חירום אין באפשרותה לאלצן לפעול על פי אינטרסים לאומיים ולא בהתאם לשיקוליהן הכלכליים שלהן. חשיבות אסדרה של מעורבות הממשלה בפעילות חברות התעופה הישראליות בעת חירום באמצעות משרדי התחבורה והאוצר מתחדדת לנוכח העובדה שבמהלך מלחמת חרבות ברזל סיפקו החברות הישראליות שירותי טיסה למרות המלחמה, שלא כמרבית חברות הזרות שביטלו את טיסותיהן מישראל ולישראל.

- **תמיכת הממשלה בחברות התעופה ללא הבטחה לקבלת תמורה** - נמצא כי מתחילת משבר הקורונה בשנת 2020 ועד תום מבצע עם כלביא ביוני 2025 סייעה המדינה לחברות התעופה הישראליות באמצעות סיוע כספי עקיף כגון מתן רשת ביטחון להגדלת התחרות בטיסות לארצות הברית והשתתפות בכ-95% מהוצאותיהן לביטחון. עם זאת, המדינה לא הסדירה את יחסי הגומלין

בינה לבין החברות, ובכלל זה את היכולת לכוון את פעילותן או להורות להן לבצע פעולות מסוימות בעת חירום. לראיה, כשפרצה מלחמת חרבות ברזל ואזרחים רבים נתקעו בחו"ל, חברות התעופה הישראליות פעלו באופן עצמאי, ללא מעורבות של המדינה וללא הכוונתה. בהיעדר הסכמים והסדרה כאמור בין המדינה לבין חברות התעופה הישראליות ובהיעדר הסדרה של יחסי הגומלין ביניהן, לא היו למדינה כלים שבאמצעותם היא הייתה יכולה להשפיע על פעילות חברות התעופה בעיתות חירום תמורת הסיוע הישיר והעקיף שקיבלו במהלך השנים.

● **יכולת הממשלה להשפיע על פעילות אל-על בחירום (שימוש ב"מניית הזהב") -** בביקורת הועלה כי לא נעשה ניסיון מצד המדינה להפעיל את צו האינטרסים במהלך המלחמה לשם הפעלת טיסות. כמו כן, הכללים שנקבעו במניית הזהב של חברת אל על שבידי המדינה, שנועדו להבטיח שאל על תמשיך לפעול בהתאם לאינטרסים הלאומיים גם לאחר ההפרטה, אינם מקנים למדינה יכולת ממשית להשפיע על תפקוד החברה הן בימי שגרה והן במצבי חירום. בין היתר מניית הזהב אינה מאפשרת למדינה להורות לאל על להפעיל טיסות נוספות בעת חירום ולהגדיל את היצע הטיסות, לקבוע לאילו יעדים תטוס החברה, להתערב בקביעת מחירי הטיסות לצרכן ולהפעיל טיסות בשבת.

**הפגיעה הכלכלית ברשות שדות התעופה בעקבות מלחמת חרבות ברזל -** רש"ת מתנהלת על פי שיקולים כלכליים ומנהלת את תקציבה באופן עצמאי. מלחמת חרבות ברזל צמצמה במידה רבה את פעילותו של נמל התעופה בן גוריון ופגעה בהכנסותיה. בשנת 2024 ירדו הכנסות רש"ת ב-782 מיליון ש"ח (כ-18% ביחס לשנת 2023), הוצאותיה ירדו בכ-310 מיליון ש"ח (כ-9%), והיתרה בקרנות הרשות ירדה ב-29 מיליון ש"ח (כ-0.5%). משרד האוצר לא אישר לרש"ת לדחות את העברת התמלוגים למדינה של שנת 2023. מציאות זאת השפיעה על הכנסות רש"ת ועל תזרים המזומנים שלה.

**הסגירה והפתיחה של טרמינל 1 בנתב"ג -** בעקבות הצמצום של פעילות התעופה בעת מלחמת חרבות ברזל נפגעו הכנסותיה של רש"ת, ונוכח אי-הוודאות סגרה הרשות את טרמינל 1 בנתב"ג למשך שנה וחצי לסירוגין (מ-8.10.23 עד סוף מרץ 2025). רש"ת דרשה מחברות התעופה, בעיקר מחברות low cost שיעקר פעילותן בטרמינל 1, לפעול מטרמינל 3, והן נדרשו לשלם אגרות גבוהות יותר על פי התעריף הנהוג בטרמינל 3.

**כוח האדם בענף התעופה -** בתחילת שנת 2024 שירתו במילואים כ-300 עובדי רש"ת, בהם פקחי טיסה ומאבטחים, והוצאו לחל"ת כ-540 עובדים שעתיים. נוסף על כך, טייסים רבים בחברות תעופה גויסו לשירות בחיל האוויר במהלך מלחמת חרבות ברזל. מחסור בכוח אדם - טייסים, מאבטחים ונותני שירותי אחרים - פוגע בהתנהלות ענף התעופה האזרחית, הן בפעילות המאסדרים (רת"א ורש"ת) והן בפעילותן של חברות התעופה המסחריות. למרות זאת, בביקורת נמצא כי לא נקבע מנגנון איזון בין המערכת הצבאית לבין רת"א ורש"ת המתחשב בצורכי שתי המערכות - צה"ל (חיל האוויר) והתעופה האזרחית והמאפשר לשתייהן לפעול בעת מלחמה. במהלך המלחמה הציגה רת"א את הבעיה לראש להק אוויר בחיל האוויר, אך עד מועד סיום הביקורת (מרץ 2025) הם לא קידמו את הנושא.

**הגבלת גיל הטייסים** - על פי מסמכי רת"א, הגבלת גיל הטייסים העוסקים בתובלה אווירית מסחרית היא חסם בפני המשך העסקתם של טייסים בני 60 ומעלה ומונעת מהם להמשיך ולעסוק בתובלה אווירית מסחרית לאחר הגיעם לגיל זה. כדי להתמודד עם המחסור בטייסים וכדי לאפשר חופש עיסוק, החליטה רת"א לבחון את החלופות להעלאת גיל הטייסים בתובלה אווירית מסחרית פנים-ארצית בלבד לגיל 67 וקידמה תקנות בנושא. עד מועד סיום הביקורת לא הושלם קידום התקנות על ידי רת"א.

**טיפול גורמי הממשלה בנוסעים ובעליית מחיריהם של כרטיסי הטיסה** - על פי נתוני הלמ"ס, מרכיב "הוצאות על נסיעות לחו"ל ונסיעות בארץ" הכלול במדד המחירים הצרכן עלה ב-10% בשנת 2023, ב-5% בשנת 2024 וב-10% במחצית הראשונה של שנת 2025. עלייה זו נוספת על עליית מדד המחירים לצרכן עצמו (3% בשנת 2023, 3.2% בשנת 2024, ו-2.2% במחצית שנת 2025). הדבר מתבטא בתוצאות הפעילות של חברות התעופה.

● **פעילותה של רשות התחרות** - במועד סיום הביקורת, מרץ 2025 - כשנה ורבע מיום תחילת הבריקה - עדיין לא סיימה רשות התחרות את הבריקה בנוגע למחיר כרטיסי הטיסה, וממילא לא הציגה ממצאים. יצוין כי לאחר סיום מועד הביקורת, עדכנה רשות התחרות כי ביום 8.2.26, הודיעה הממונה לאל על שבכוונתה לקבוע שהיא הייתה בעלת מונופולין בטיסות נכנסות ויוצאות לישראל בתקופה שבין חודש אוקטובר 2023 לחודש מאי 2024, וכי גבתה מחירים גבוהים ובלתי הוגנים על כרטיסי הטיסה שמכרה לטיסותיה בתקופה שנבדקה, וכן להטיל על אל על את העיצום הכספי המקסימלי בחוק וכי לפי חוק התחרות אל על צריכה להשתמע בפני הממונה תוך ששים יום מיום קבלת ההודעה מהממונה.

● **פעילותם של משרד הכלכלה ושל הרשות להגנת הצרכן** - החוק להגנת הצרכן קובע כי אם הוכרז מצב חירום במדינה ושוכנע שר הכלכלה כי יש חשש ממשי שעוסקים ינצלו את מצב החירום כדי להעלות מחירים של טובין חיוניים או של שירותים חיוניים, רשאי הוא, בהתייעצות עם שר האוצר, לקבוע אילו מוצרים ייחשבו חיוניים ולפעול לפרסום השירות ברשומות בהתאם להוראת החוק להגנת הצרכן. לפיכך לא ניתן יהיה להעלות מחירים באופן חריג וניכר של מוצרים ושל שירותים שיקבעו הממונה על הגנת הצרכן והממונה על התקציבים. בפועל הוכרז מצב חירום במדינה, טיסות רבות בוטלו, חלו שיבושים רבים בלוח הטיסות וחברות ביטלו את פעילותן בשמי ישראל. לאחר מכן חלה עלייה חריגה במחירי הטיסות לישראל, עלייה שנצפתה בעיקר בחברות הישראליות בהיותן החברות העיקריות שהפעילו טיסות אל ישראל וממנה. בביקורת עלה כי למרות שלדעת הרשות להגנת הצרכן, כפי שעולה מפנייתה לאגף התקציבים בספטמבר 2024, נוצר חשש שחברות התעופה הממשיכות להפעיל טיסות לישראל ניצלו את מצב החירום להעלאת המחירים, רק בספטמבר 2024 (כשנה לאחר פרוץ המלחמה) החלה הרשות להגנת הצרכן לבחון את המחירים בענף. יתר על כן, בנובמבר 2024 הכריז שר הכלכלה על איסור השפעה בלתי הוגנת במצב חירום, והרשות להגנת הצרכן אישרה בנובמבר 2024 רשימה של 20 מוצרים שייחשבו חיוניים בשעות חירום. ברשימה זו לא נכללו מחיריהם של כרטיסי הטיסות, וטיסות חוזרות לא הוגדרו כשירות חיוני בשעת חירום.

- **פעילותם של משרד התחבורה ושל רשות התעופה האזרחית** - בביקורת עלה כי משרד התחבורה לא הפעיל את סעיף 9א לחוק שירותי תעופה בעת חירום, הקובע את התנאים למתן פיצוי לנוסעים בעת חירום. הפעלת הסעיף הייתה עשויה למתן את עליית המחירים הקיצונית במחיריהם של כרטיסי טיסה עבור הנוסעים שטיסתם בוטלה.

### פינוי ישראלים השוהים בחו"ל בעיתות חירום



- **חרבות ברזל** - בביקורת נמצא כי בתחילת מלחמת חרבות ברזל לא היה במשרד התחבורה, ברת"א ובמל"ל נוהל לתיעדוף חזרתם של הנוסעים הישראלים השוהים בחו"ל בעת חירום על פי חיוניותם למשק. רק במרץ 2024, כחצי שנה לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, נקבע נוהל בין-משרדי לפינוי ישראלים השוהים בחו"ל בעיתות חירום. לפי הנוהל, התיעדוף בעת חירום ייקבע על ידי הגוף שיוגדר אחראי על ניהול האירוע - צה"ל או רח"ל. לפיכך התברר בתחילת המלחמה כי הראשונים שיכלו לשוב ארצה בטיסות סדירות היו בעלי אמצעים כלכליים שיכלו להרשות לעצמם לשלם את המחיר הגבוה. יתר על כן, הועלו טענות כי בשל היעדר תיעודף, גם חיילים ואנשי מילואים שקיבלו צו 8 שהתכוונו להגן על המדינה, נאלצו לחפש טיסות ולשלם מחירים גבוהים כדי לשוב בבהילות לישראל.

- **עם כלביא** - בימים הראשונים של מבצע עם כלביא, גורמים מוסדיים ישראליים ובהם משרד התחבורה ורת"א, לא הנחו באופן יזום את הנוסעים כיצד לפעול וגם לא מסרו מידע על אופן החזרה האפשרית לישראל ועל מועדה. הנוסעים חיפשו לשוב לישראל בדרכים שונות, בין היתר באמצעות קיצור הטווח ליעדים קרובים - לרנקה בקפריסין או יוון - ומשם חיפשו פתרונות יצירתיים כדי להגיע לישראל, כגון חזרה דרך עקבה, חזרה באמצעות ספינות ויאכטות ועוד. ניסיונות החזרה היו ללא תוכנית סדורה והיו כרוכים בעלויות כספיות גבוהות לאזרחים שהצליחו לחזור לישראל. אף שמשרד התחבורה בחן דרכים נוספות להשבת אזרחי ישראל, בין היתר בדרך הים ובאמצעות הקמת מרכז תעופה במדינות השכנות, לא נמצא כי משרד התחבורה פתח מוקד או גיבש מענה סדור עבור אותם אזרחים. לאחר פחות משבוע הותרה נחיתה של טיסות חוזרות בלבד בנתב"ג. למרות ההשפעות על התעופה האזרחית אל ישראל וממנה ולמרות מספרם הרב של הישראלים השוהים בחו"ל והמבקשים לשוב ארצה, רק ב-18.6.25 התקבלה החלטת הממשלה 3158 שבה הוחלט להטיל על משרד התחבורה את האחריות לתכלול ולתיאום של מבצע "חזרה בטוחה" להשבת ישראלים השוהים בחו"ל והמבקשים לשוב לישראל כפוף להוראות החלטה זו. בעקבות החלטת הממשלה 3158 מונתה ועדה אשר קבעה קריטריונים ברורים לאבחנה ולתיעדוף של חיוניות הנוסעים, ובכללם חיילי מילואים.

- **קשיים של הנוסעים בקבלת שירות ממשרד התחבורה, רת"א ורש"ת בתקופת המלחמה** - מהתלונות של נוסעים שהגיעו לרש"ת ולארגון אמון הציבור עולה כי בתקופת מלחמת חרבות ברזל נתקלו אזרחים רבים בבעיות שונות הקשורות לטיסותיהם, ובכלל זה מול חברות התעופה, כגון טיפול חלקי בבקשת ביטול, אי-קבלת מענה בזמן אמת, היעדר חלופות לטיסות שבוטלו, התנערות של סוכני הנסיעות



ושל חברות התעופה מאחריות, קושי בקבלת החזרים עבור טיסה שבוטלה, אי-תשלום פיצויים והוצאות נלוות וקושי ביצירת קשר עם החברות ועם סוכני הנסיעות. בביקורת נמצא כי אין למשרד התחבורה תוכנית מפורטת למצבי חירום המגדירה את תפקידי הגופים הממשלתיים השונים המסדרים את הענף (משרד התחבורה, רת"א ורש"ת) לצורך תמיכה בנוסע שנפגע. כמו כן נמצא כי חברות התעופה אינן מפעילות בשעת חירום מוקד זמין לאורך כל שעות היממה למתן מידע וסיוע בכל עניין הנוגע לשינויים בטיסות, לעיכובים, לבעיות כבודה שלא הגיעה ליעדה ועוד. עד למועד סיום הביקורת (מרץ 2025) לא פעלה רת"א להקים מוקד שייתן מענה 24/7 במשך כל שעות היממה לנוסעים שנתקעו ולא דרשה מהחברות להקים מוקד כזה.

**עליית מחירי התובלה האווירית - התובלה האווירית נעשית במטוסי נוסעים או במטוסי מטען והיא חשובה למשק.** פגיעה בסדירות הטיסות בעת חירום עלולה לפגוע גם ביצוא וביבוא של מוצרים נדרשים, רגישים וחיוניים למשק. מחיר ההובלה לק"ג מטען של מרבית חברות התובלה עלה במידה ניכרת לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל לעומת המחיר לפני המלחמה. לדוגמה, מחיר ההובלה ליעדים באירופה עלה בשיעור של 64.10% עד 75%; למזרח הרחוק - בשיעור של 9.43% עד 61.6%, ולארה"ב בשיעור של 2.25% עד 33.91%. עלייה זו במחירי התובלה האווירית עלולה להשפיע ישירות על מחירי המוצרים לציבור ולהעלותם.

**התמשכות הקמתו של שדה תעופה משלים - שדה תעופה משלים הוא צורך אסטרטגי הכרחי למדינת ישראל, בין היתר כפתרון לעומס בנתב"ג עקב הגידול במספר הנוסעים ונוכח המצב הביטחוני הקיים במדינה.** אף שחלפו כ-28 שנה מאז התקבלה החלטת הממשלה לבנות שדה משלים, ולמרות המלצותיהן של הוועדות השונות לבדיקת הקמת שדה משלים ודוחות מבקר המדינה בעניין, הסחבת מצד הממשלה ודחיית קבלת ההחלטות לגבי המקום והזמן שבהם יוקם שדה התעופה נמשכו שנים, והשדה עדיין לא הוקם. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותן של רשויות המדינה, ובהן משרד התחבורה ומינהל התכנון, במשך שנים, שהתבטאה בחוסר היכולת לקבל החלטה היכן ומתי להקים את השדה. כאמור, שער הכניסה והיציאה העיקרי של ישראל הוא באמצעות התעופה האווירית. בהיעדר שדה תעופה משלים, ההסתמכות על נתב"ג בלבד בעיתות חירום עלולה לפגוע בפעילות התעופה האזרחית והצבאית. מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא המחישו את הצורך בהקמה שדה חלופי. עוד נמצא כי שדה תעופה רמון היה ערוך לשמש כשדה חלופי לנתב"ג אבל לא שימש ככזה בעת מלחמת חרבות ברזל, וכי שדות התעופה האחרים במדינה, וביניהם שדות התעופה חיפה, הרצלייה וראש פינה, אינם ערוכים לקלוט את כל השירותים הקיימים בנתב"ג. אם כן, בעת פגיעה בנתב"ג או עם התגברות של ירי טילים לאזור נתב"ג, אין לישראל דרך מוצא מהמדינה, ושדה תעופה משלים עשוי לשמש כשדה חלופי לנתב"ג במצבים רבים.


**כיסוי ביטוחי לחברות התעופה - נושא הכיסוי הביטוחי עשוי להיות מרכיב בהחלטות של חברות התעופה אם לטוס לישראל הן בעיתות חירום והן בימי שגרה.** לאחר תחילת המלחמה, ב-12.10.23, אישר החשב הכללי להעמיד ערבויות של 6 מיליארד דולר לחברות התעופה הישראליות לאחר שהן התריעו על מצוקת ביטוח עקב התנגדות החברות הפרטיות לבטח את הטיסות לישראל. עם זאת, מפרוץ המלחמה


ועד דצמבר 2023 פנו לחשב הכללי שתי חברות זרות לשם קבלת פוליסת ביטוח נגד סיכוני מלחמה, והנושא לא קודם בשל שיעור החשיפה למדינה (כ-90 מיליארד דולר לפחות לכלל החברות הזרות, להערכת אגף החשכ"ל).




**פעילות רת"א מול המאסדרים ומול חברות התעופה בעולם בתקופת חרבות ברזל** - משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעילויות רת"א במהלך המלחמה, שהתבטאו בין היתר בהקמת הצוות לניהול משברים, בעדכון שוטף של המאסדרים השונים בארץ ובעולם ובמתן מענה טלפוני לכלל חברות התעופה הזרות לאורך כל שעות היממה.

## עיקרי המלצות הביקורת

מלחמת חרבות ברזל המחישה את הצורך של המדינה להיערך גם למלחמה ארוכת טווח. על רח"ל, על משרד התחבורה ועל רת"א לעדכן את התוכניות ואת הנהלים להתמודדות עם התרחישים השונים כדי להתמודד בעתיד עם הסיכונים שעלו ממלחמת חרבות ברזל. 

על רשות שדות התעופה להחיש את הקמת יחידת הבקרה המרכזית בתיאום עם צה"ל ולוודא שבכל עת יהיה מנגנון גיבוי זמין ליחידות הבקרה האזרחיות, שיבטיח את רציפות התפקוד של התעופה האזרחית בעת חירום. 

על משרדי התחבורה והאוצר לבחון את כלל ההיבטים הנכללים בצו האינטרסים, במניית הזהב ובחוקים הקיימים בתחום ולפעול לקיומה של הסדרה בסיסית שתוודא ככל הניתן שבשעת חירום תתנהל הפעילות בתחום התעופה האווירית באופן המתיישב עם האינטרסים הלאומיים הבסיסיים של מדינת ישראל. יתר על כן, מומלץ למשרדי התחבורה והאוצר להכין מבעוד מועד תוכנית פעולה מול החברות הישראליות, לרבות בכל הנוגע לתמיכה ייעודית בעיתות משבר כדי לעודד המשך פעילות תקינה ומתן שירותים לציבור, ומבלי שהעלות העודפת הגלומה בהפעלת שירותי התעופה בעת חירום תושט על ציבור הלקוחות. התוכנית תמנע בין היתר הפקעת מחירים ותסייע לשמור על מחירים הוגנים, וזאת כדי להפחית את התלות של המדינה בשירותי החברות הזרות, בעיקר בעיתות חירום. 

על רש"ת לבנות תוכנית להיערכות פיננסית לשעת חירום בתיאום עם משרד התחבורה ועם משרד האוצר ולכלול בה תוכנית תקציבית בחלופות שונות. זאת כדי לאפשר לרש"ת למקד את פעילות ההנהלה בעת חירום בהיבטי התפעול לשם מתן שירותי תעופה רצופים ובטיחותיים לטובת תושבי המדינה.



על רת"א לבחון את האפשרות להפעיל מנגנון שיאפשר לצמצם את הסיכונים של חברות התעופה בעת חירום בשל אי-הוודאות הכרוכה בפעילות בתקופה כזו, וזאת לתקופה מוגבלת. מבקר המדינה ממליץ כי לנוכח השינויים הגיאוגרפיים בישראל ולנוכח תדירות המלחמות והיקפן, משרד התחבורה ורת"א יבחנו אילו תיקוני חקיקה (ככל הנדרש) מומלץ לקדם מבעוד מועד, כדי לאפשר את המשך פעילותה של התעופה בעת חירום וכך להימנע משינויי חקיקה תחת לחץ.



על משרד האוצר ועל חברת ענבל להגדיר דרכי פעולה לעתיד בנושא הכיסוי הביטוחי לסיכוני מלחמה של חברות התעופה הזרות, כולן או חלקן, במסגרת התוכנית לשעת חירום ולאסדר ככל הניתן דרכי פעולה אלה מבעוד מועד, ובכלל זאת גם לשקול את האפשרות להעמיד ערבויות לחלק מחברות התעופה הזרות בהתאם לסדר עדיפויות ולצרכים של המשק בזמן חירום.



על רשות התחרות להשלים את בדיקותיה ולפרסם את ממצאיה לציבור. נוסף על כך מומלץ כי תפיק לקחים להיערכות לטיפול באירועים דומים בעת חירום ולצעדים שראוי יהיה לנקוט בהם.



נוכח חשיבותם של שירותי התעופה בישראל בשל היותה מדינת אי, מומלץ לשר הכלכלה לבחון את האפשרות להגדיר את הטיסות כמוצר חיוני בעת חירום ולפרסם זאת ברשומות. כמו כן מומלץ למשרד הכלכלה, למשרד האוצר ולרשות להגנת הצרכן להמשיך לקדם את אסדרת הנושא בהתאם לחוק הגנת הצרכן. כמו כן מומלץ לרשות להגנת הצרכן להקים מערכת ממוחשבת הבודקת את ממוצע המחירים של כרטיסי הטיסה בימי שגרה, וכך יהיו לרשות הנתונים לקבוע אם המחירים חריגים הן בימי חירום והן בימי שגרה.



בשל חיוניותה של התעופה הישראלית לקשר שבין ישראל לבין מדינות העולם, מומלץ כי המאסדרים האמונים על המחירים ועל התעופה - משרדי התחבורה והכלכלה בשיתוף רת"א - יבחנו את האפשרות להשתמש בכלים שבידיהם כדי להקטין את הסיכון המוטל על חברות התעופה בשל העלויות המתווספות כתוצאה ממצב החירום וכך יתאפשר להמשיך ולקיים את הטיסות לישראל וממנה, ובכלל זאת להפעיל את סעיף 9א או לקבוע מחיר מרבי לטיסות בעיתות חירום או לערוך הסכם מסגרת הקובע עקרונות לפעילות ולפיצוי בהסכמה עם החברות.



על משרד התחבורה ורת"א לבדוק את האפשרות להתאים את תעריפי האגרה שגובה רש"ת בעיתות חירום מתוך ראיית כלל האינטרסים הלאומיים - הן הכלכלי והן של קיום רציפותן של

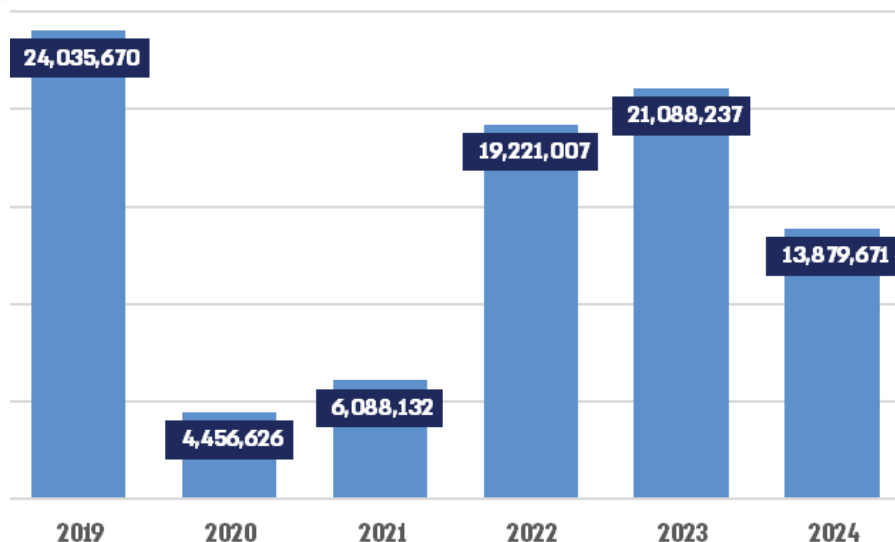


הטיסות לישראל וממנה. מומלץ לשקול להיטיב עם החברות האחרות שפעלו בעבר ופועלות גם בתקופת המלחמה בטרמינל 3, ולקבוע תעריף נמוך יותר לאגרות כמקובל בטרמינל 1 כדי לעודד חברות להמשיך לפעול ולטוס לישראל וממנה למרות הסכנות, זאת עד לביטול ההכרזה על מצב חירום, תוך התחשבות במשמעות הכספית של צעדים אלו לגבי רש"ת ובשיפוי הנדרש עבורה.

ראוי היה שחיילים ואנשי מילואים שחוזרים לישראל כדי להילחם על הגנת המדינה יהיו בסדר עדיפות גבוה ככל האפשר, ומומלץ למשרד התחבורה לבחון את סוגיית התשלום בגין טיסתם חזרה לישראל. כן מומלץ כי הגופים הקשורים לחילוץ ישראלים מחו"ל ובהם משרד החוץ, המל"ל ומשרד התחבורה יפעלו על פי הנוהל ממרץ 2024 ויתעדפו בעלי תפקידים בהתאם לחיוניותם למדינה ולמצב, כגון אנשים שקיבלו צו 8 או רופאים וכד', בהתאם לקריטריונים בנוהל.

על משרד התחבורה ורת"א להפיק לקחים ממלחמת חרבות ברזל וממבצע "עם כלביא" ולהיערך מראש כדי ליצור פתרונות להסדרת התעופה בעת חירום ובכלל זאת להשבת ישראלים השוהים בחו"ל לישראל, ובין היתר יבחנו מבעוד מועד חתימה על הסכמים עם מדינות שכנות להפעלת שדות התעופה שבשטחן, וכך יתאפשר למערך התעופה האזרחית הישראלית להמשיך ולקיים פעילות בעיתות חירום.

### מספר הנוסעים בשנה, 2019 - 2024



על פי הדוח השנתי של רש"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה. 2024.

### שיעור עליית מחירי התובלה האווירית, 2023-2024, באחוזים



על פי נתונים של איגוד התאגידים של סוכני המכס והמשלוחים, בעיבוד משרד מבקר המדינה, תקף בדצמבר 2024.

## סיכום

לתחבורה האווירית חשיבות רבה בשמירה על כלכלת המדינה, על רווחת אזרחיה ועל חוסנה בשעת חירום. שוק התעופה בעולם מושפע מכמה גורמים בולטים, ובהם המצב הכלכלי בעולם, המצב הביטחוני והפוליטי ואירועים מיוחדים כגון משברים מדיניים, אירועי טרור, התפרצות מגפות ואסונות טבע. בענף התעופה שחקנים ומסדרים רבים המשפיעים כל אחד בדרכו על פעילות הענף.

התעופה האזרחית בישראל מתנהלת על פי מדיניות של "שמיים פתוחים", והשוק התחרותי מאפשר מתן שירותי תעופה איכותיים ותחרותיים לנוסעים באמצעות חברות תעופה ישראליות וזרות. בשנת 2023 עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל טסו יותר מ-21 מיליון נוסעים (באוגוסט 2023 בלבד טסו כ-2.8 מיליון נוסעים). מלחמת חרבות ברזל שפרצה באוקטובר 2023 ומבצע עם כלביא ביוני 2025 פגעו בפעילות התעופה בישראל, בעיקר בשל החשש של החברות הזרות לטוס בשמי ישראל, ומרביתן החליטו להפסיק את פעילותן. עקב מלחמת חרבות ברזל ירד מספר הנוסעים בשנת 2024 לכ-13.9 מיליון נוסעים, ובמבצע עם כלביא הופסקה הפעילות לחלוטין.

צמצום התעבורה האווירית לישראל וממנה ועליית מחירי הטיסות הקשו על ישראלים ששהו מחוץ למדינה לחזור לישראל וגם פגעו ביכולתם של השוהים בישראל לטוס לחו"ל. למרות המתקפות הרבות על מדינת ישראל בתקופת מלחמת חרבות ברזל פעלה רת"א לקיום שירותי תעופה סדירים שאפשרו לחבר את המדינה עם מדינות העולם. יתר על כן, חברות התעופה הישראליות הוכיחו שביכולתן להתמודד עם משברים ולהמשיך לפעול בתנאים מורכבים.

בדוח זה עלו ליקויים בנושא טיפול המדינה בתעופה בעת חירום. בין היתר התעופה האזרחית לא הייתה ערוכה כראוי למלחמה ארוכת טווח; ענף התעופה פועל על פי שיקולים כלכליים של החברות הפרטיות ובפועל אין לממשלה יכולת להשפיע על פעילות התעופה האזרחית, אפילו בעת חירום; מניית הזהב של המדינה באל על אינה מקנה למדינה יכולת ממשית להשפיע על תפקוד החברה הן בימי שגרה והן במצבי חירום; אף שהמדינה סייעה לחברות התעופה הישראליות בעת מצוקתן, היא לא הבטיחה תמורה כלשהי בדמות יכולת אכיפה או הכוונה של פעילות החברות בעת חירום; הכנסותיה של רש"ת ירדו בשנת 2024 ב-782 ש"ח ביחס לשנת 2023 (18%), ובשל עובדה זו ועקב המחסור בכוח אדם היא סגרה לסירוגין את טרמינל 1; בשל היעדר נוהל תיעודף להחזרת ישראלים לארץ בהתאם לחיוניותם, גם חיילים ואנשי מילואים שקיבלו צו 8 ורצו להגן על המדינה, נאלצו לחפש טיסות חזור לישראל ולשלם מחירים גבוהים; נמצא כי רשות התחרות, הרשות להגנת הצרכן, משרד התחבורה ורת"א לא פעלו למיתון עליית המחירים בהתאם לסמכויות המוקנות להם; אזרחים רבים נתקלו בבעיות שונות מול חברות התעופה ונמצא כי למשרד התחבורה, לרת"א ולרש"ת אין תוכנית מפורטת המגדירה את תפקידיהם בכל הקשור בתמיכה בנוסע שנפגע; במועד סיום הביקורת, יותר מ-20 שנה מיום קבלת ההחלטה לבנות שדה תעופה משלים, למרות המלצות הוועדות השונות לבידיקת ההקמה של שדה משלים ולמרות האמור בדוחות מבקר המדינה, לא הוקם שדה תעופה משלים.

על הגופים לטפל בממצאים שעלו בדוח זה. על רח"ל, צה"ל, משרד התחבורה ורת"א לעדכן את התרחישים ואת הנהלים לנוכח הסיכונים שעלו ממלחמת חרבות ברזל; על משרד התחבורה להכין תוכנית מפורטת המגדירה את תפקידיהם של רש"ת ושל רת"א בכל הקשור בתמיכה בנוסע שנפגע; על משרד התחבורה ומשרד האוצר לבחון את האפשרות להגדיר אינטרסים חיוניים בחברות התעופה הישראליות כדי לאפשר למדינה לשמור על הביטחון הלאומי בשעת חירום, להגן על האינטרסים הכלכליים שלה ולספק לאזרחים רמת שירות טובה תוך מזעור הסיכונים.

על משרד התחבורה ועל מינהל התכנון לפעול בהקדם לקידום הקמה של שדה משלים לנתב"ג, ועל ראש הממשלה לוודא שתתקבל החלטה בנושא זה בהקדם ובהתאם לפעול למימושה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי התחבורה והאוצר, לקבוע מדיניות תעופה כוללת למדינת ישראל בעת שגרה ובעת חירום, זאת לאחר שיבחנו בין היתר את כלל ההיבטים הנכללים בצו האינטרסים, את מניית הזהב ואת החוקים הקיימים בתחום. מומלץ שמדיניות התעופה תביא בחשבון את התפתחותו של מערך התעופה בעתיד, תסדיר בין היתר את יחסי הגומלין בין המדינה לבין חברות התעופה ובין מערך התעופה האזרחי למערך התעופה הצבאי, תסדיר את תחום התובלה האווירית ותקבע בין היתר את מעמדן של חברות התעופה הישראליות במערך התחבורה של המדינה, את מאפייני פעילותן בעיתות שגרה וחירום, את הסדרי התפעול, את דרכי הסיוע הכלכלי וכד'. הסדרת המדיניות תאפשר להפעיל מערך תעופה תקין ויעיל בעת שגרה וכל שכן בשעת חירום.





מבקר המדינה

---

# העסקת עובדים לא-ישראלים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ובמהלכה

---

▪ ניסן התשפ"ו ▪ אפריל 2026 ▪





# העסקת עובדים לא-ישראלים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ובמהלכה

## תקציר

### רקע

בשוק העבודה הישראלי מועסקים עובדים ישראלים ועובדים לא-ישראלים. העובדים הלא-ישראלים נחלקים לשתי קבוצות עיקריות: עובדים פלסטינים שמקום מגוריהם ביהודה ושומרון ועזה (עובדים פלסטינים) ועובדים שמגיעים לישראל ממדינות זרות (עובדים זרים או עו"ז)<sup>1</sup>.

הסדרת העסקתם של עו"ז מעוגנת בחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (חוק עובדים זרים); בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (חוק הכניסה לישראל); בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996 (חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם); בתקנות ובנהלים. ההעסקה של העובדים הפלסטינים מוסדרת בחוק עובדים זרים, בנהלים של רשות האוכלוסין וההגירה ושל מתאם פעולות הממשלה בשטחים (המתפ"ש)<sup>2</sup>.

בשנת 2008 הוקמה רשות האוכלוסין וההגירה<sup>3</sup> כיחידת סמך של משרד הפנים (רשות האוכלוסין). מאז, היא הגורם האחראי למתן היתרים למעסיקים להעסקת עובדים לא-ישראלים, למתן אשרות כניסה ורישיונות ישיבה<sup>4</sup> לעובדים זרים, לרישוי ולפיקוח בעניין תאגידי בניין<sup>5</sup> (תאגידי בניין או תאגידי) ובעניין לשכות התיווך לעובדים זרים (לשכות תיווך או לשכות גיוס)<sup>6</sup> ועוד.

בישראל ההיתר להביא ולהעסיק עובדים לא-ישראלים, למעט עובדי סיעוד ביתי, הוא רק במסגרת מכסות נפרדות לעובדים זרים ולעובדים פלסטינים, שאותן קובעת הממשלה. לפני מלחמת חרבות ברזל, הענפים שניתן היתר להעסיק בהם עובדים זרים במסגרת מכסות היו: בנייה, חקלאות, תעשייה ושירותים, סיעוד מוסדי ומלונאות. כמו כן, יש היתר להעסקת עובדים זרים מומחים בתחומם<sup>7</sup>.

בסוף שנת 2023 היו במשק הישראלי מכסות עבור כ-250,000 עובדים שאינם ישראלים, כמחציתם פלסטינים והשאר מסין, מתאילנד, ממולדובה ועוד. נוסף על מכסות אלה, באותו מועד עבדו בישראל כ-76,000 עובדים

<sup>1</sup> המונח "עובדים לא-ישראלים" בדוח זה מתייחס הן לעובדים זרים והן לעובדים פלסטינים, והמונח "עובדים זרים" מתייחס לעובדים שמגיעים ממדינות זרות, אלא אם כן נאמר אחרת. כמו כן, קיימת קבוצה שלישית, של עובדים ירדנים באילת והסביבה.

<sup>2</sup> קיימת הסדרה של היבטים משלימים לגבי העסקת עובדים לא-ישראלים גם בחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959.

<sup>3</sup> על פי החלטת ממשלה 3434 מאפריל 2008.

<sup>4</sup> רישיון לשהות בישראל לצורכי עבודה.

<sup>5</sup> תאגידי כוח אדם ייעודיים לענף הבנייה.

<sup>6</sup> לשכות פרטיות המורשות לטפל בעובדים זרים בענף הסיעוד ובחקלאות ולתווך בינם לבין המעסיקים.

<sup>7</sup> דוח זה אינו מתייחס לעובדים זרים מומחים.

זרים בענף הסיעוד הביתי<sup>8</sup>. בחלק מהענפים, כמו ענפי הבניין, הסיעוד הביתי והחקלאות, שיעור העובדים הלא-ישראלים מכלל המועסקים היה גדול.

לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל עזבו עובדים זרים רבים את ישראל, ועד סוף שנת 2023 יצאו מישראל כ-12,500 עובדים זרים. כמו כן, העסקתם של הפלסטינים במדינה ככלל הופסקה משיקולי ביטחון. עקב כך נוצר במשק מחסור מידי בכ-110,000 עובדים לא-ישראלים, רובם המוחלט (91%) פלסטינים שהפסיקו לעבוד בישראל, אשר רובם עבדו בבנייה ובחקלאות (92%). הירידה במספר העו"ז והפלסטינים, נוסף על הגיוס הנרחב של אנשי מילואים וסגירת עסקים באזורי העימות, השפיעו על כלכלת המדינה. הממשלה נקטה פעולות להבאת עובדים זרים לישראל, ועם זאת במרץ 2025 עדיין היה מחסור בכ-71,000 עובדים זרים.

### נחוני מפתח

<b>91%</b>	<b>110,000</b>	<b>92,000</b>	<b>265,000</b>
מהעובדים הלא-ישראלים שחסרו בתחילת המלחמה היו פלסטינים (כ-100,000 עובדים פלסטינים) מתוכם 92% (כ-92,000) עבדו בבניין ובחקלאות	המחסור המידי בעובדים זרים ופלסטינים לאחר פרוץ המלחמה	פלסטינים מיהודה ושומרון עבדו בישראל בענפי החקלאות והבנייה ערב המלחמה	עובדים זרים ופלסטינים עבדו בישראל ערב המלחמה
<b>כ-37,000</b>	<b>85 מיליארד ש"ח</b>	<b>מדינה אחת בלבד</b>	<b>3.1 מיליארד ש"ח</b>
מספר העובדים החסרים בענף הבנייה, נכון ליוני 2025	האובדן המצטבר, מהרבעון הרביעי של שנת 2023 עד סוף שנת 2024, בהשקעה הגולמית לבנייה למגורים (על פי התאחדות הקבלנים בוני הארץ)	מספר המדינות שאיתן היה לישראל הסכם פעיל להבאת עובדים לכל אחד מענפי המשק שהעסיקו עובדים זרים לפני המלחמה, מלבד ענף הבנייה שבו היו הסכמים עם שלוש מדינות להבאת עובדים זרים	הצפי לפגיעה בתוצר בטווח הקצר בעקבות המחסור בעובדים פלסטינים כפי שחושב על ידי משרד האוצר בדצמבר 2023

<sup>8</sup> מתוכם כ-14,000 עובדים לא-חוקיים. רשות האוכלוסין וההגירה, **דוח סיכום פעילות לשנת 2023** (אפריל 2024).

## פעולות הביקורת



בחודשים ינואר 2024 עד יוני 2025 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא העסקת עובדים לא-ישראלים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ובמהלכה. נבדקו עיצוב מדיניות בהעסקת עובדים לא-ישראלים, ההיערכות להתמודדות עם משברים, תהליך קבלת ההחלטות בעניין הפסקת העסקת פלסטינים לאחר פרוץ המלחמה, פעולות שנקטה הממשלה להתמודדות עם המחסור בעובדים וחסמים שהביאו לעיכוב בהגדלת מספר העובדים הזרים. נוסף על בדיקות אלה הדוח בוחן את התמודדות ענף הבנייה עם המחסור בעובדים ואת ההשפעה של מחסור זה על הענף.

הביקורת נעשתה ברשות האוכלוסין, באגף התקציבים במשרד האוצר, במשרד הכלכלה והתעשייה (משרד הכלכלה), באגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות ובמינהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה במשרד העבודה, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה), ובמשרד החוץ. השלמות נעשו במתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש), באגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, במשרד החקלאות וביטחון המזון (משרד החקלאות), בבנק ישראל, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), בחברת רכבת ישראל בע"מ ובחברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (חברת נתיבי ישראל).

**בדוח זה המונח "משרדים המאסדרים ענפים שבהם מועסקים עובדים לא-ישראלים" חל על גופים אלה: משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות.**

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



ערב מלחמת חרבות ברזל היו בישראל 150,000 - 170,000 עובדים זרים, ונוסף על כך הועסקו כ-105,000 פלסטינים - ובסה"כ כ-255,000 - 275,000 עובדים לא-ישראלים. לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל נוצר במשק מחסור מיידי בכ-110,000 עובדים לא-ישראלים, רובם המוחלט (91%) פלסטינים שהפסיקו לעבוד בישראל. רוב העובדים האלה עבדו בבנייה ובחקלאות (92%), שהם הענפים שנגרמה להם הפגיעה החמורה ביותר בעקבות המלחמה.

## היערכות הממשלה להעסקת עובדים לא-ישראלים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל

**היעדר תוכנית אסטרטגית בנושא העסקת עובדים לא-ישראלים במשק הישראלי (זרים ופלסטינים)** - ועדה בראשות פרופ' צבי אקשטיין (ועדת אקשטיין) פרסמה בשנת 2007 כמה המלצות שיאפשרו צמצום ניכר של מספר העובדים הלא-ישראלים. התוכנית התמקדה בהמלצות בעלות התרומה המרבית להרחבת התעסוקה של ישראלים לא מיומנים, להעלאת שכרם ולצמצום העוני בקרבם, בשם לב לתועלות מסוימות למשק ולחברה מהעסקת עובדים לא-ישראלים, בפרט בתחום הטיפול הסיעודי וההתיישבות בספר המרוחק. הוועדה ציינה כי היקף העסקתם של עובדים לא-ישראלים התרחב במרוצת השנים, והוא חורג לפי כל קנה מידה מהמקובל במדינות מערביות מפותחות. בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2008 אומצו עקרונות דוח הוועדה. מאז חלו שינויים רבים, הן במאפייני שוק התעסוקה במשק והן במאפייני העבודה של הישראלים, ובין היתר: חל גידול בשיעור התעסוקה של ישראלים, ורבים מהישראלים כבר אינם מעוניינים לעבוד בעבודות כפיים. כמו כן, מחקרים מראים שבמקרים מסוימים העסקת עובדים זרים מביאה לעלייה בהעסקת ישראלים ותורמת לכלכלה הישראלית, ולכן ייתכן שחלק מהמסקנות של ועדת אקשטיין אינן תקפות עוד.

עם זאת, בביקורת עלה כי מאז פרסום מסקנות ועדת אקשטיין ועד למועד סיום הביקורת לא הכינו משרד העבודה, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד האוצר והמשרדים המאסדרים ענפים שבהם מועסקים עובדים לא-ישראלים<sup>9</sup> תוכנית עבודה אסטרטגית מעודכנת, כוללת שעוסקת בכמות העובדים הלא-ישראלים הנחוצה למשק וממילא תוכנית כזאת לא הובאה לאישור הממשלה. תוכנית כזאת צריכה להתבסס על ניתוח השינויים שחלו בהיבט המקרו-כלכלי במשק, כגון שינויים ברמת האבטלה, וכן בהיבטים הפרטניים מבחינת המבנה הענפי, מידת התחלופה בין העובדים הלא-ישראלים לבין העובדים הישראלים, פריון העובד הישראלי וההשפעה של העסקת עובדים לא-ישראלים על שכר העובדים הישראלים בפילוח על פי מאפיינים כמו השכלה ואזור גיאוגרפי.

**ריבוי גורמים העוסקים בהחלטה להביא עובדים זרים (שאינם פלסטינים) לישראל** - גופים ממשלתיים רבים מטפלים בנושא העסקת עו"ז, ובהם: רשות האוכלוסין, משרד האוצר, משרד החוץ, משרד המשפטים, משרד העבודה והמשרדים המאסדרים ענפים בהם מועסקים עובדים לא-ישראלים ולכל אחד מהגופים האמורים אחריות וסמכות בתחומים שונים ולכן זוויות ראייה שונות לגבי הנושא. כן קיים פיצול סמכויות ביניהם ומעורבות של גופים נוספים בתחום (כגון התאחדות הקבלנים בוני הארץ ותאגידי בניין). כל אלה הופכים את תהליך קביעת יעדי המדיניות למורכב, דבר שכרוך בהתמשכות זמן ומשפיע על הבאתם בפועל של עובדים זרים כנדרש כדי לתת מענה לצורך בגיוס עובדים במשק. בשנת 2008 הוקמה רשות האוכלוסין וההגירה, אולם עד הקמת ועדת מנכ"לים במאי 2024 לצורך טיפול בנושא הבאת עובדים זרים בעקבות היווצרות המחסור בעובדים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל (ראו להלן), לא היה גורם ממשלתי שמרכז את כל סוגיית העובדים הזרים ואשר יש לו ראייה מתכללת המאפשרת לו

<sup>9</sup> משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות.

להביא בחשבון את מגוון השיקולים וההשפעות האפשריות של העסקת העובדים הללו. על כן, ההחלטות לגבי מספר העובדים הזרים התקבלו במשא ומתן בין המשרדים המאסדרים לבין יתר המשרדים ולא תמיד באופן ההולם את מלוא הצרכים של ענפי המשק, והדבר גרם להתמשכות תהליכי העבודה, ולעיתים אף לדחיית הבקשה של המשרדים הייעודיים להעסקת עובדים זרים נוספים או להפחתת מספר העובדים הזרים הדרושים. לדוגמה, במשא ומתן עם וייטנאם להעסקת עובדים זרים בחקלאות שהתקיים בשנת 2021, העלו משרדי הממשלה שיקולים שונים, ובכלל זה: משרד המשפטים העלה את הצורך בחוות דעת בנוגע לשמירה על זכויות האזרח בווייטנאם; רשות האוכלוסין וההגירה העלתה את הבעייתיות בשיטת ההעסקה העונתית, בשל עובדים זרים שבחרו להישאר בישראל, וכן את הצורך בחובת פיקדון; משרד החקלאות העלה את הצורך בהסדרה של העסקת עובדים שדווחו שנשטו את המעסיקים שלהם. בסופו של דבר המשא ומתן לא הבשיל לכדי הסכם.

### **גיבוש מנגנון מוסדר לקביעת מכסת עובדים לא-ישראלים - מכסות משקיות לעומת מכסות**



**ענפיות** - קביעת המכסות בישראל כמכסות ענפיות ולא כמכסות משקיות מצטברות התקבעה עם השנים בלי שמשרד העבודה, משרד האוצר והמשרדים המאסדרים ענפים שבהם מועסקים עובדים לא-ישראלים ביצעו עבודת מטה והחליטו כי שיטה זו עדיפה. בשיטה זו קביעת היקף המכסות הענפיות התבססה בעיקר על בקשות ענפיות פרטניות, ופחות על הסתכלות משקית על כלל העובדים הלא-ישראלים במשק, באופן שכל משרד ממשלתי דואג למספר העובדים שנדרש עבורו ושינוי המכסות הענפיות מחייב קבלת החלטת ממשלה, והדבר גורם לעודף רגולציה ומקשה על המשק לתפקד. כמו כן, קביעה של מכסות ענפיות עלולה לגרום בסופו של דבר לגידול בלתי מתוכנן בכמות העובדים הזרים בכלל המשק. יצוין כי רק בהחלטת הממשלה ממאי 2024 (החלטת ממשלה 1752) נקבעה מכסה מרבית כוללת של עובדים זרים בהיקף של עד 3.3% מאוכלוסיית המדינה (במועד קבלת ההחלטה היקף המכסה הוא יותר מ-300,000 עובדים זרים) וכן נקבע כי תוקם ועדת מנכ"לים, וכי היא תקבע את מכסת העובדים הזרים שתוקצה לכל ענף<sup>10</sup>.

### **היערכות למחסור מתמשך בעובדים לא-ישראלים כחלק מתרחיש ייחוס לאירועי חירום - תרחיש**



הייחוס הלאומי של רח"ל מפני מלחמת חרבות ברזל לא התייחס למחסור ממושך בכוח אדם וצפה פערי כוח אדם בחקלאות בעת חירום לטווח קצר בלבד. כמו כן, בתרחיש לא נכללה התייחסות למחסור בעובדים לא-ישראלים בתחום הבניין, ענף שלפי ניסיון העבר נוטה להיפגע במצבי חירום וכך גם במלחמת חרבות ברזל סבל ממחסור חמור בעובדים - 91% מהעובדים הלא-ישראלים שחסרו בתחילת המלחמה היו פלסטינים (כ-100,000 עובדים פלסטינים), מתוכם 92% (כ-92,000) עבדו בבניין וחקלאות. נוסף על כך, נמצא כי משרד הבינוי והשיכון נערך למצב של רעידת אדמה אולם משרד הבינוי והשיכון ומשרד החקלאות לא נערכו ערב מלחמת חרבות ברזל להתמודדות עם המחסור בעובדים לא-ישראלים באירוע חרום מתמשך. זאת, אף כי בעבר היו מקרים שבהם נוצר מחסור בעובדים והיה קושי בהבאת עו"ז לארץ: בשנת 2000, בעקבות האינתיפאדה השנייה, נוצר מחסור בעובדי בניין ונדרשה יותר משנה (חמישה

משרד ראש הממשלה, הודעה משותפת למשרד ראש הממשלה ולמשרד העבודה, 15.5.24. החלטת הממשלה 1752, "ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקת עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה" (15.5.24).

רבעונים) להביא עו"ז חדשים<sup>11</sup>. כמו כן, במהלך שנת 2021, בעקבות מגבלות נוקשות שהטילה סין בשל התפרצות מגפת הקורונה, נוצר מחסור בעובדים בענף הבנייה בישראל.

**היעדר גיוון במקורות של עובדים לא-ישראלים ממדינות זרות** - במועד תחילת מלחמת חרבות ברזל, כמעט בכל אחד מהענפים העיקריים שהסתמכו על עו"ז היה הסכם פעיל עם מדינה זרה אחת בלבד להבאת עובדים זרים, למעט ענף הבניין (מולדובה, אוקראינה וסין): חקלאות - תאילנד; סיעוד ביתי - סרי לנקה; סיעוד מוסדי - נפאל; ובענף המלונאות - פיליפינים, באופן שהפעילות התקינה של כל אחד מענפי המשק המעסיקים עובדים זרים הייתה תלויה במדיניות של מדינה זרה אחת. אף שהוועדה להסכמים בילטרליים במשרד הפנים<sup>12</sup> עשתה מאמצים להרחבת ההסכמים הבילטרליים ומשרד החוץ ומשרד המשפטים ניסו לגבש הסכמים בילטרליים עם מדינות נוספות, באוקטובר 2023 הניסיונות עדיין לא הבשילו להסכמים חתומים ולא נוצר גיוון במקורות כוח האדם. עקב כך בפרוץ מלחמת חרבות ברזל היה מחסור בגיוס עובדים ממדינות אחרות לענפים שבהם הועסקו עובדים זרים, אף שיייתכן שהיו מדינות שניתן היה להביא מהן עובדים. בשנים שקדמו למלחמה רשות האוכלוסין וההגירה, משרד החוץ, משרד המשפטים, משרד הבינוי והשיכון, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות לא פעלו במרץ, לחתימת הסכמים בילטרליים חדשים.

## היערכות הממשלה להעסקת עובדים לא-ישראלים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל

**תהליך קבלת ההחלטות בדבר הפסקת העסקת פלסטינים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל** - מחד גיסא ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) החליטה בדצמבר 2023 להמליץ לוועדת השרים לענייני בטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) שלא לאשר הכנסת פועלים ערבים תושבי יהודה ושומרון לישראל, ומאידך גיסא - לא הייתה ירידה במספר השוהים הבלתי חוקיים. במאי 2024 העריך נציג המשטרה שמאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל חלה "עלייה קטנה" במספר השוהים הבלתי חוקיים הנכנסים לעבוד בישראל<sup>13</sup> - בהינתן שערב המלחמה המשטרה העריכה שמספרם כ-30,000<sup>14</sup>. כמו כן, מאז דצמבר 2023 הקבינט החברתי-כלכלי לא קיים דיון בנושא כניסת עובדים פלסטינים לישראל. כן עלה כי שני גורמים שונים מחליטים האם פלסטינים יוכלו לעבוד בישראל וביו"ש: הקבינט המדיני-בטחוני לגבי עבודה בישראל, ואלוף פיקוד המרכז לגבי עבודה בשטחי יו"ש שבשליטה ישראלית. בפועל המדיניות שנקבעה להעסקת פלסטינים ביהודה ושומרון הייתה שונה מהמדיניות בדבר העסקתם בישראל. באפריל 2025 לכ-33,000 פלסטינים היו רישיונות לעבוד בשטחי יו"ש בשליטת ישראל לעומת

<sup>11</sup> בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, הודעה לעיתונות: "תיבה שלישית מתוך דו"ח בנק ישראל לשנת 2023: תעסוקת עובדים לא-ישראלים לאור מלחמת 'חרבות ברזל'", עמ' 5 סעיף 2: יציבות וגמישות תעסוקתית, 17.3.24.

<sup>12</sup> הוועדה להסכמים בילטרליים - בראשות מנכ"ל רשות האוכלוסין ובהשתתפות נציגים ממשרד האוצר, ממשרד החוץ, ממשרד המשפטים, ממשרד העבודה וממשרדי הממשלה שתחום אסדרתם נוגע להעסקת עובדים זרים, ובהם משרד הבריאות, משרד הבינוי והשיכון ועוד - מתכנסת כמה פעמים בשנה לדון בצורך בעובדים זרים בכל אחד מהענפים.

<sup>13</sup> הוועדה המיוחדת לעובדים זרים, פרוטוקול מס' 68 בנושא: "תמונת מצב ומדיניות לענין העסקת עובדים פלשתינאים בישראל - ישיבת מעקב" (20.5.24).

<sup>14</sup> על פי טיוטת סיכום דיון ועדת המנכ"לים לענין עובדים זרים (17.6.24).

כ-8,000 שיכולים לעבוד בתוך ישראל. ולצד האמור נמצא כי בפועל כ-4,000 עובדים פלסטינים נכנסו לעבוד בתוך ישראל.

**השפעת המחסור בעובדים פלסטינים על הכלכלה** - בניתוח של הכלכלן הראשי במשרד האוצר בשיתוף משרד הבינוי והשיכון ומשרד החקלאות מדצמבר 2023, ובו צוין כי לפי הצפי היקף הפגיעה בתוצר בעקבות המלחמה יסתכם ב-3.1 מיליארד ש"ח בטווח הקצר, נבדקה הפגיעה הצפויה בתוצר בשל המחסור בעובדים פלסטינים בשלושת ענפי ההעסקה העיקריים - ענף החקלאות, ענף הבנייה וענף התעשייה. הניתוח כלל רק את ההשפעה בטווח הקצר, אולם לא נבחנו ההשפעות העקיפות וההשפעות לטווח הבינוני והארוך של המחסור בעובדים. מכאן שהחלטתו של הקבינט החברתי-כלכלי מדצמבר 2023 שלא לאשר את מתווה כניסת הפלסטינים שהציע המטה לביטחון לאומי בעניין מתן אפשרות להעסקת עובדים פלסטינים התקבלה בלי שהמשרדים השונים הציגו לו את מלוא המידע על הפגיעה הכלכלית הצפויה. במועד סיום הביקורת עדיין לא בחן הכלכלן הראשי במשרד האוצר, ואף לא כל גורם אחר, את הנזק המצטבר ארוך הטווח הצפוי למשק בגין המחסור בעובדים לא-ישראלים.

**ההחלטות להגדלת מכסות העובדים הזרים** - הליך קבלת החלטות הממשלה להגדלת המכסות של עובדים זרים, מאוקטובר 2023 עד מאי 2025, התבסס על הצורך בעובדים שהעלו מהמעסיקים בשטח ועל הנזקים הכלכליים הצפויים בגין המחסור בהם לטווח קצר, אך במסגרת הליך זה לא הובאו בחשבון כלל השפעות הכלכליות של המחסור בעובדים זרים על ענפים אחרים במשק, ההשפעות הכלכליות של סוגיה זו לטווח ארוך והשפעותיה על החברה הישראלית. יצוין כי עד מאי 2024 אישרה הממשלה להגדיל את מכסת העו"ז לתאגידי הבניין עד 65,000, להגדיל את מכסת העו"ז לחברות הביצוע<sup>15</sup> עד 15,000 ולהגדיל את מכסת העו"ז בענף החקלאות עד 50,200.

**חסמים שהביאו לעיכוב בהגדלת מספר העובדים הזרים** - העיכוב בהגעת עובדים זרים לישראל נגרם, בין היתר, מהיעדר היכולת של מדינות זרות לבצע הליכי גיוס מפוקחים, מחוסר העניין של מעסיקים ישראליים להעסיק עובדים ממדינות מסוימות, מצמצום מספר הטיסות לישראל ומהעלייה במחיריהן וכן מהחלטות של ממשלות זרות שהשפיעו על היכולת לגייס עובדים זרים. עם מלאווי ואקוודור חתמה מדינת ישראל על מזכר הבנות להבאת עו"ז לחקלאות באפריל 2024, בספטמבר 2024 חתמה מדינת ישראל עם נפאל על הסכם בילטרלי להבאת עו"ז לסיעוד מוסדי, ובאוקטובר 2024 - הסכם עם סרילנקה להבאת עו"ז לענפי המסעדנות והתעשייה. עד יולי 2025 לא נחתמו הסכמים עם מספר מדינות למרות שמשרד החוץ ניסה לקדם הסכמים איתן. בפועל ביוני 2024 היו חסרים במשק כ-105,000 עובדים ובמרץ 2025 עדיין היה במשק מחסור בכ-71,000 עובדים. חסמים אלה מעידים כי לא די בהגדלת מכסות העובדים הזרים, ויש להיערך מראש לחסמים תוך יצירת חלופות שונות, וכן תוך התאמת הצעדים שנוקטים משרדי הממשלה ליכולת הממשית של השוק.

<sup>15</sup> למשרד הבינוי והשיכון יש רשימה של חברות בנייה זרות שנבחרו כדי לבצע פרויקטים של בנייה למגורים ותשתיות.

**הטיפול בחסמים להבאת עובדים זרים** - בשל מורכבות נושא ההבאה וההעסקה של עובדים זרים, ובהיעדר גורם מתכלל בעל ראייה כוללת של המשק אשר מוסמך לטפל בנושא החסמים להבאת עובדים זרים לישראל, מתחילת המלחמה עד מאי 2024 העיסוק המרובה בנושא לא הניב תוצאות מספקות. בכלל המשק חסרו עוד כ-105,000 עו"ז, וענפי תעשייה ותת-ענפים בבניין כגון פיגומים לא קיבלו עובדים זרים, בעיקר בשל חילוקי דעות בין משרד האוצר, משרד העבודה, משרד הבינוי והשיכון ומשרד הכלכלה. למרות פעילות רשות האוכלוסין להגדלת מספר תאגידי הבניין - 32 תאגידי בניין חדשים נכון למרץ 2024 - ההגדלה לא הביאה לתוצאה הרצויה של הגברת התחרות והגברת קצב הבאת העובדים הזרים לישראל, ובמרץ 2024 היו בישראל רק 31,000 עובדי בניין זרים. לאחר הקמת ועדת המנכ"לים במאי 2024, טרם הוסדרו סוגיות בשליטת הממשלה שצריכות לבוא על פתרונן: הפחתת סכומי האגרות שעל המעסיקים של עו"ז בכלל הענפים לשלם לרשויות, חסמים בחתימת הסכמים בילטרליים חדשים, דרכים נוספות להבאת עובדים זרים בעת חירום, מתודולוגית העסקת עובדים זרים לטווח ארוך, אכיפה של יציאת עובדים זרים לא חוקיים ועוד.

**התמודדות הממשלה עם המחסור בעובדים בענף הבנייה לאחר מפרוץ המלחמה** - מפרוץ מלחמת חרבות ברזל השקיעו רשות האוכלוסין ומשרד הבינוי והשיכון מאמצים בהבאת עובדים זרים לענף הבניין. לאורך התהליך התגלו קשיים שונים ומשרד הבינוי והשיכון ורשות האוכלוסין וההגירה, בשיתוף עם ועדת המנכ"לים, החלו לפעול להסרת החסמים ולהרחבת האפשרויות להבאת עובדים זרים לבניין. מאמצים אלה הביאו לכך שמספר העובדים הזרים בענף הבנייה גדל מכ-30,000 במאי 2024 לכ-63,000 ביוני 2025. עם זאת, ביוני 2025 (מועד סיום הביקורת) הפעולות טרם הושלמו, ועדיין חסרים כ-37,000 עו"ז בענף הבנייה וחסמים רבים עדיין נותרו: הבאת עו"ז לישראל בהבאה פרטית מבלי לפגוע בהסכמים בילטרליים, האתגר הכרוך בהבטחת זכויותיהם של העובדים הזרים במסגרת הבאתם באופן פרטי, בעיות בבדיקת מקצועיות של העובדים הזרים באמצעות מיונים במדינות המוצא, היעדר תחרות בין תאגידי הבניין, סכומי האגרות שמשולמים עבור העסקת עו"ז, האתגר נוכח המלחמה מול מדינות שישראל רוצה לחתום על הסכמים בילטרליים איתן ומיעוט הטיסות ועלויותיהן, העומס המוטל על רשות האוכלוסין וההגירה, ותופעת העובדים הזרים שמגיעים לענף או למעסיק מסוים, נוטשים אותו ועוברים לעבוד אצל מעסיק אחר, לעיתים בתחום אחר.

**עובדים זרים לקבלנים בעלי היקפי פרויקטים קטנים וקבלני שיפוצים** - רק שנה וחודשיים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, בדצמבר 2024, סיפקו משרד הבינוי והשיכון ורשות האוכלוסין בשיתוף משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד העבודה, פתרון המותאם לקבלנים קטנים ולקבלני שיפוצים באמצעות הקצאת מכסה ייעודית עבורם. יתר על כן, על פי סיכום דיון של הוועדה הבילטרלית מאפריל 2025, עד מרץ 2025 לא הגיעו עובדים זרים אחד לעבוד בשיפוצים. הדבר פגע הן בקבלנים עצמם והן באזרחי מדינת ישראל שזקוקים לשירותיהם, ובייחוד באזרחים שבתיהם נפגעו במלחמת חרבות ברזל ובפרט במבצע "עם כלביא". כמו כן, המחסור בעובדים בענף השיפוצים עלול להביא להעסקת עובדים פלסטינים לא חוקיים.

**השפעת המחסור בעובדים לא-ישראלים בענף הבנייה על הכלכלה** - למחסור בעובדים זרים בענף הבנייה יש השפעות רחבות החורגות מהשפעה נקודתית על ענף הבנייה. פגיעה או קריסה של ענף הבנייה עלולות להשפיע על ענפים אחרים ועל המשק כולו. נמצא כי בפברואר 2025, משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר טרם דנו בהשפעות הימשכות המלחמה על ענף הבנייה ועל הקבלנים ובצעדים שיש לנקוט כדי לסייע בהתאוששות ובייצוב של הענף. גם הקבינט החברתי-כלכלי טרם דן בסוגיה.

**ענף תשתיות בניין ותחבורה** - בתחזית התאחדות הקבלנים בוני הארץ בסיום שנת 2024 הועלה הצורך בהשלמת פער של כ-9 מיליארד ש"ח בהשקעות בתשתיות, לא כולל חידוש תשתיות בעקבות מלחמת חרבות ברזל ולאחר מבצע "עם כלביא". למרות זאת בפברואר 2025, כאחד עשר חודשים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה ממרץ 2024 בדבר הקצאת מכסה ייעודית של 5,000 עובדים זרים עבור עבודות תשתיות, ואף לאחר שוועדת המנכ"לים הקצתה את המכסה הזו מתוך המכסה הכוללת של ענף הבניין לתשתיות תחבורה, טרם יצר משרד התחבורה את התנאים המתאימים להבאת עובדים זרים לעבוד בתשתיות ולא הגיע ולו עובד זר אחד חדש לעבוד בתשתיות - לא עובד מיומן ולא עובד בלתי מיומן. מכאן שיותר משנה לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, נוכח אי-השלמת הפעולות הנדרשות להבאת עובדים זרים לתשתיות, לא ניתן מענה על המחסור הקיים. המחסור בפועלים בענף התשתיות פוגע בקידום פרויקטים חיוניים בתחום התחבורה, פוגע באכלוס שכונות מגורים בשל התלות שלהן בהרחבת התשתיות מכל הסוגים או לחילופין באיכות החיים של תושבים שייאלצו לגור שם קודם שיושלמו התשתיות. הפער מתחדד לנוכח העובדה שבעקבות מלחמת חרבות ברזל גבר הצורך בחידוש תשתיות ואף גבר הצורך בהקמת תשתיות חדשות, והדבר עלול להחריף עוד את המחסור בעובדים.



**הקמת ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה** - ועדת המנכ"לים שהוקמה במאי 2024 כללה את המנכ"לים של משרד העבודה, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד החוץ והמשרדים המאסדרים ענפים שבהם מועסקים עובדים לא-ישראלים<sup>16</sup>. לאחר הקמתה החלה הוועדה לפעול להסרת החסמים המונעים את הבאתם של עובדים זרים לישראל, מתוך ראייה של כלל הצרכים במשק.

<sup>16</sup> משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות.

## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד העבודה ולמשרד האוצר, בשיתוף משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד הרווחה, משרד התיירות, משרד הבריאות, ושירות התעסוקה לבחון את רלוונטיות היעדים שנקבעו בזמנו בוועדת אקשטיין ואת השינויים שחלו במשק מאז פורסם דוח אקשטיין. לאחר מכן, מומלץ שיכינו עבודה מקיפה של ההיבטים הפרטניים בכל ענף שתכלול בתוכה התייחסות לתמהיל כוח האדם הנדרש בכל תחום עיסוק, תוך מתן התייחסות להיבטים שונים, ובין היתר לתכנון הקצאת העובדים הישראלים בענפים בעלי פרוץ גבוה, לצמצום התלות בעובדים זרים, ובפרט בענפים שחשובים לתפקוד עצמאי של המשק, להשפעות החברתיות והכלכליות של העסקת עובדים זרים. עוד מומלץ למשרד העבודה ולמשרד האוצר, בשיתוף משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד הרווחה, משרד התיירות, ומשרד הבריאות לשלב בתוכנית יעדים לעשור הקרוב בהתאם לתחומים השונים וכן מנגנון עיתי לבחינה של היעדים והפערים המקשים את מימושם.

מומלץ כי רח"ל תעדכן את תרחיש ייחוס, בהתאם לאיום הייחוס של צה"ל, כך שיכלול גם התייחסות לאיום של היעדר עובדים לא-ישראלים בכל ענפי המשק החיוניים הנסמכים על עובדים אלה, הן לתקופות קצרות והן לתקופות ממושכות, בין היתר על סמך לקחי מלחמת חרבות ברזל. תרחיש הייחוס הלאומי אמור לשמש בסיס להכנת תוכניות פעולה על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים, בשיתוף עם רח"ל, כדי שיאפשרו היערכות מוקדמת של הענפים השונים וייתנו מענה מתאים על התממשות האיומים בכל אחד מהענפים. על רח"ל לוודא שתוכניות הפעולה של המשרדים הממשלתיים הנוגעות לאיום של היעדר עובדים לא-ישראלים יהיו מתואמות ביניהן ויוכנו מתוך ראייה כוללת של המשק.

על משרדי הממשלה הרלוונטיים להיערך באופן שוטף לאיומים של מחסור בכוח אדם. מומלץ כי ועדת המנכ"לים תקדם את המחקר כדי לאפשר יצירה של תשתית מקצועית רחבה, באופן שיאפשר איתור של כלל החסמים להבאת עובדים זרים והסרתם בהקדם האפשרי ובתוך כך תקדם את גיבוש המתודולוגיה להעסקת עובדים לא-ישראלים בטווח הארוך, תוביל ותרכז את הכנת התוכנית האסטרטגית להעסקת עו"ז, תבחן ותמליץ בהתאם על גובה הפחתת האגרות לכלל הענפים המעסיקים עובדים זרים, ועל חלופות להבאת עובדים זרים ולשמירה על רציפות תפקודית במצבי חירום. על הממשלה לנקוט בצעדים משלימים ככל הנדרש להסרת החסמים לצורך הבטחת רציפות תפקודית תוך שמירה על זכויות העובדים הזרים והגנה על תעסוקת ישראליים, ובכללם חסמים בחתימת הסכמים בילטרליים וכן להגברת האכיפה של יציאת עובדים זרים לא חוקיים.

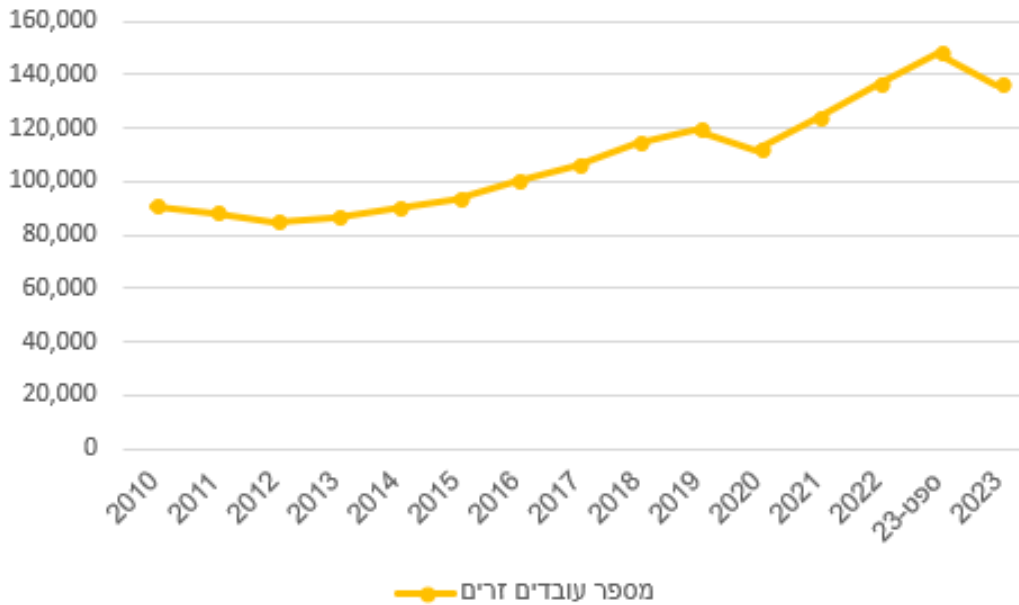
מומלץ שהממשלה תבחן במסגרת זאת הרחבת סמכויות הוועדה לשם כך. עוד מומלץ כי במצב חירום ביטחוני מתמשך יבחן המל"ל מעת לעת את המדיניות שקבעה להעסקת עובדים פלסטינים ביהודה ושומרון לעומת זו שנקבעה לעניין העסקתם בתוך ישראל ואם יש אפשרות לגשר על הפערים בהתייחס הן לשיקולים הביטחוניים והן לשיקולים הכלכליים. כל זאת, על מנת להביא להעלאת הנושא לסדר יום הממשלה כדי להטיב, אם ניתן, את התמודדותה עם מצב החירום. כמו כן, מומלץ שהקבינט החברתי-כלכלי ידון בנושא כניסת עובדים פלסטינים לישראל בהתאם להמלצות הגורמים הביטחוניים של ישראל. עוד מומלץ כי שר הביטחון והשר לביטחון פנים יעקבו אחר תופעת השב"חים ויביאו לדיון בממשלה את סוגיית ההשפעות של הימצאותם בישראל.

מומלץ למשרדי הממשלה המעורבים בהעסקת עובדים לא-ישראלים בשיתוף משרד העבודה ומשרד האוצר, למפות את הצרכים בכל אחד מהענפים שמבקשים להעסיק עובדים לא-ישראלים ובהתבסס על ממצאי המיפוי לקבוע את צורכי כוח האדם בכל ענף לטווח הקצר, הבינוני והארוך. על משרד הבינוני והשיכון, בשיתוף משרד האוצר, לבחון את הנזק שנגרם לענף הבנייה ולגבש תוכנית סדורה כדי להביא להתאוששות הענף ולייצובו. על משרד התחבורה בשיתוף משרד הבינוני והשיכון ורשות האוכלוסין וההגירה להכין תוכנית לסגירת הפער במספר העובדים הזרים בתשתיות ולנקוט צעדים ליישום התכנית.

מומלץ לראש הממשלה ולשר האוצר לדון במסגרת הקבינט החברתי-כלכלי בהשפעה המתמשכת של המחסור בעובדים לא-ישראלים על כלכלת ישראל ובהשפעות של מחסור זה על המשק, וכן מומלץ כי הם יגבשו פתרונות לטווח הקצר, הבינוני והארוך במסגרת תוכנית שתוביל את המשק בכלל ואת ענף הבנייה בפרט לצמיחה. נוסף על כך מומלץ להם לעקוב אחר יישום התוכנית.

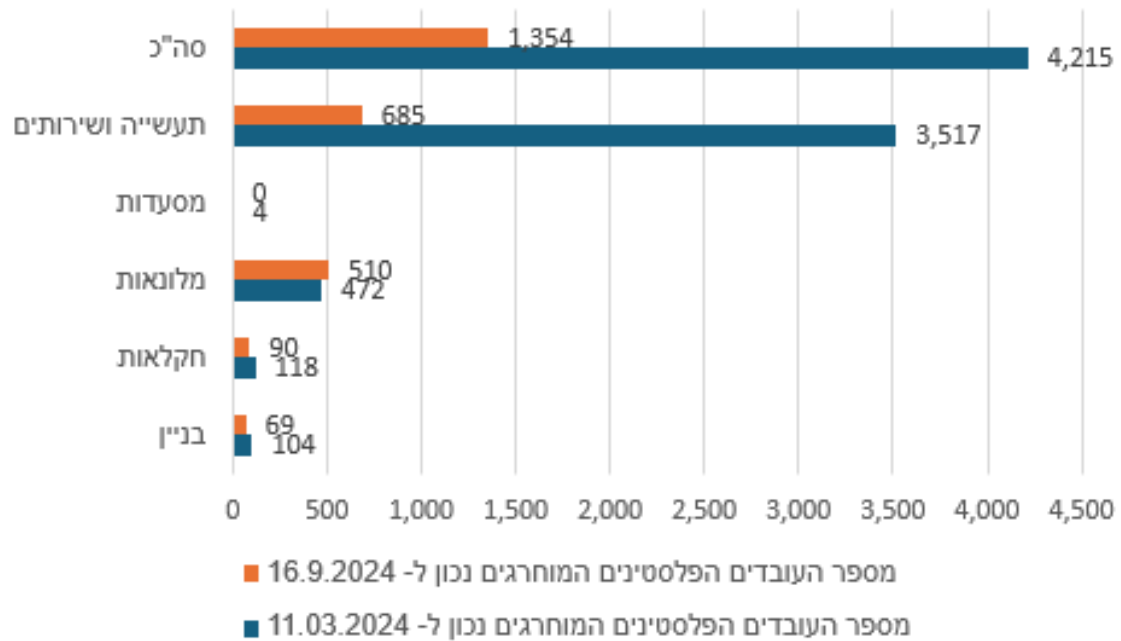


## השינוי במספר העובדים הזרים החוקיים והלא חוקיים המועסקים בכל ענפי המשק בישראל, 2010 - 2023



על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## מספר הפלסטינים שהועסקו במדינת ישראל בענפים השונים במרץ 2024 ובספטמבר 2024



על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## סיכום

**ההיערכות לפני מלחמת חרבות ברזל לסוגיית העסקתם של עובדים זרים בישראל** - בביקורת נמצאו ליקויים במגוון היבטים בתחום זה, כמו - ריבוי הגופים המטפלים בנושא העסקת עובדים זרים, שלכל אחד מהם אחריות וסמכות בתחומים שונים ולכן זוויות ראייה שונות על הנושא, וכן פיצול הסמכויות ביניהם ומעורבות גופים נוספים בתחום. כל אלה הופכים את תהליך קביעת יעדי המדיניות למורכב, דבר שכרוך בהתמשכות זמן ומשפיע על הבאתם בפועל של עובדים זרים כנדרש כדי לתת מענה לצורך בגיוס עובדים במשק; משרד העבודה, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד האוצר והמשרדים המאסדרים ענפים שבהם מועסקים עובדים לא-ישראלים<sup>17</sup> לא הכינו עבודה אסטרטגית מעודכנת לגבי הצורך בהעסקת עובדים זרים במשק הישראלי; אופן קביעת המכסות בישראל התקבע ללא ביסוס וכל שינוי מכסה חייב קבלת החלטת ממשלה. נוסף על כך, היעדר תרחיש ייחוס הולם של רח"ל, משרד הבינוי והשיכון ומשרד החקלאות, היעדר ניהול סיכונים הולם והיעדר גיוון במקורות של העובדים הלא-ישראלים הביאו לכך שמדינת ישראל לא הייתה ערוכה כראוי למחסור בעובדים לא-ישראלים שנוצר בעקבות מלחמת חרבות ברזל.

**לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל** - בביקורת נמצאו ליקויים במגוון היבטים, כך - שום גורם, ובכלל זה משרד האוצר, לא בחן את ההשפעות העקיפות וההשפעות לטווח הבינוני והארוך של המחסור בעובדים לא-ישראלים בעקבות המלחמה; לא הוצבו יעדים לגבי מספר העובדים הזרים וזמנים להגעתם; במאי 2024, כתשעה חודשים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, עדיין לא היה גורם מתכלל בעל ראייה של כלל צורכי המשק וסמכות לטיפול בחסמים להבאת עובדים זרים, והעיסוק המרובה בנושא לא הניב תוצאות מספקות. גם ביוני 2025, מועד סיום הביקורת, טרם השלימו גורמי הממשלה את הטיפול בסוגיות חשובות: הפחתת האגרות שמשלמים מעסיקיהם של עובדים זרים בכלל הענפים, חסמים בחתימת הסכמים בילטרליים חדשים, מציאת דרכים נוספות להבאת עובדים זרים בעת חירום, גיבוש מתודולוגיית העסקת עובדים זרים לטווח הארוך, אכיפת החוק בעניין של יציאת עובדים זרים לא חוקיים מהארץ ועוד.

בנוגע לענף הבנייה - בביקורת נמצא כי למרות המאמצים להבאת עובדים זרים לענף במהלך המלחמה, ביוני 2025 עדיין נותר מחסור של כ-37,000 עובדים לא-ישראלים. על פי הערכת בנק ישראל, הפעילות בענף הבניין פחתה ברבעון הרביעי של שנת 2023 בכ-50%, שהם כ-3% תוצר - 56 מיליארד ש"ח במחירי שנת 2023 (0.75% מהתוצר במונחים שנתיים).

בנוגע לענף תשתיות בניין ותחבורה - בפברואר 2025, יותר משנה לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, משרד התחבורה טרם יצר את התנאים המתאימים להבאת עובדים זרים לעבוד בתשתיות ולא הגיע ולו עובד זר אחד חדש לעבוד בתשתיות.

על הממשלה לפעול לפתרון החסמים שנותרו בהבאת עובדים זרים. על משרדי הממשלה הרלוונטיים להיערך באופן שוטף לאיומים של מחסור בכוח אדם. מומלץ כי ועדת המנכ"לים תמשיך לפעול להסרת החסמים של הבאת עובדים זרים תוך איזון בין צורכי המשק והבחנה בין שגרה למצבי חירום. בין היתר, על ועדת המנכ"לים

<sup>17</sup> משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד הרווחה ומשרד הבריאות.

לפעול כדי לייעל את תהליך הבאת העובדים הזרים באמצעות ההסכמים הביטראליים, ובמקביל לפעול ליצירת מנגנונים שיאפשרו בעת חירום ובמידת הצורך גם הבאה פרטית בתוך פרק זמן קצר ותוך מזעור השלכות פוגעניות, כמו מנגנוני פיקוח ואכיפה שיבטיחו את שמירת זכויותיהם של העובדים. מומלץ למשרדי הממשלה המעורבים בהעסקת עובדים לא-ישראלים למפות בשיתוף משרד העבודה ומשרד האוצר, את הצרכים בכל אחד מהענפים שמבקשים להעסיק עובדים לא-ישראלים ולקבוע לפיהם את צרכי כוח האדם בכל ענף לטווח קצר, בינוני וארוך.

מומלץ לראש הממשלה ולשר האוצר לדון בקבינט החברתי-כלכלי בהשפעה המתמשכת של המחסור בעובדים לא-ישראלים על כלכלת ישראל ובתוצאות של מחסור זה, וכן מומלץ להם לגבש פתרונות לסוגיה זו לטווח הקצר, הבינוני, והארוך במסגרת תוכנית שתוביל את המשק בכלל ואת ענף הבנייה בפרט לצמיחה ולעקוב אחר יישום התוכנית.

measures will enable the functioning of a robust and efficient aviation system during routine operations and, critically, during emergencies such as Operation Roaring Lion, which is currently ongoing.

### **Employment of Non-Israeli Workers Before and during the Swords of Iron War**

Non-Israeli workers constitute an essential segment of the Israeli labor market, particularly within sectors such as construction, nursing, and agriculture, where a substantial percentage of the workforce comprises non-Israeli individuals. The commencement of the Swords of Iron War resulted in an immediate shortfall of approximately 110,000 non-Israeli workers, predominantly Palestinians, whose employment in Israel was terminated for security reasons. These shortages, coupled with the departure of foreign workers from Israel, had a direct impact on the national economy, especially within the construction and agricultural sectors.


The audit highlighted the government's inadequate preparedness to address the shortage of non-Israeli workers both prior to the onset of the war and during the crisis itself: a lack of strategic preparedness on the part of governmental agencies; the absence of tailored emergency scenarios; and a convoluted process for securing quotas for foreign workers. Even after the outbreak of the war, no clear objectives were established for the recruitment of foreign workers, nor was any effective mechanism devised for the economic rehabilitation of this sector.

The relevant government ministries should take measures to dismantle barriers pertaining to the recruitment of foreign workers, continuously update policies, and

adequately prepare for potential shortages of manpower in both routine and emergency scenarios. Additionally, it is recommended that the government formulate a long-term strategy to assist in coping with the deficit of non-Israeli employees, in activating mechanisms for monitoring and promoting bilateral agreements, and in safeguarding the rights of workers during emergencies

In conclusion, I wish to thank the staff of the Office of the State Comptroller in the Division of Economics and National Infrastructures and the Staff Division for their efforts in carrying out inspection and audit processes with the utmost thoroughness, professionalism and integrity and in publishing clear, effective and relevant audit reports.

We wish and pray for the swift recovery of the injured, for the rehabilitation of the released hostages and their families, for the return home of all the evacuees, and for the success of the defense forces in protecting our country.



**Matanyahu Englman**

Jerusalem,  
April 2026

**State Comptroller  
and Ombudsman**

# Foreword

The special audit report presented to the Knesset today is a further publication of the Office of the State Comptroller addressing the murderous terrorist attack on the festival of Simchat Torah, October 7, 2023, and the Swords of Iron War. This report constitutes the second part of the report concerning the management of infrastructure and essential services in times of emergency, as published on February 17, 2026. The audit findings in the chapters of this report relate to the Iron Sword War, but are also true for Operation Roaring Lion," and emphasize the need to be optimally prepared for times of emergency.

The special report is comprised of two chapters:

## **Aspects of Maintaining Continuity of Aviation Services in Times of Emergency**

Air transport constitutes an essential element of the national economy and the resilience of the State of Israel, particularly during periods of emergency. Aviation services facilitate critical international movement for both citizens and the military, thereby playing a pivotal role in sustaining connections with countries worldwide. Nonetheless, the Swords of Iron War (commencing in 2023) and Operation Rising Lion (2025) posed substantial challenges to the Israeli civil aviation system; these included a drastic decline in passenger volumes (with over 21 million passengers traveling to and from Israel in 2023 prior to the onset of the Swords of Iron War, a number plummeting to approximately 13.9 million in 2024 and culminating in a complete suspension of operations during Operation Rising Lion), the cessation of operations by foreign airlines, and stringent restrictions on air traffic. In spite of these challenges, the Civil Aviation Authority (CAA) successfully maintained regular aviation

services by means of the Israeli airlines, demonstrating adaptability and effective crisis management.

The audit identified deficiencies in the governance of the aviation sector during emergencies, particularly regarding preparedness for an extended conflict, the absence of prioritization plans for the return of Israeli citizens, and the lack of comprehensive procedures to assist affected passengers. Additionally, it was noted that the government had limited influence over the operations of civil airlines during emergencies and did not demand adequate compensation for the support provided to these companies. Compounding these issues were challenges related to passenger transport, an unregulated surge in flight fares, and difficulties in system management following a reduction in the Airports Authority's revenue.

The relevant entities should make the necessary amendments in light of the report's findings, including the revision of scenarios and procedures within the civil aviation sector, the formulation of a comprehensive aviation policy applicable in both routine and emergency situations, and the establishment of an airport complementary to Ben Gurion Airport. It is advisable that the aviation policy consider the development of the aviation system in the future, regulating, among other aspects, the relationship between the state and the airlines, as well as the interactions between the civil aviation system and the military aviation system. This policy should also regulate air transport and define, inter alia, the status of Israeli airlines within the national transportation framework, outlining the characteristics of their operations during both routine and emergency periods, as well as the operational arrangements and methods of economic support available to them. Establishing such regulatory





STATE OF ISRAEL



OFFICE OF THE STATE COMPTROLLER  
AND OMBUDSMAN OF ISRAEL

---

# THE OCTOBER 7<sup>TH</sup> TERROR ATTACK AND THE IRON SWORDS WAR

---

STATE COMPTROLLER REPORT

# Management of Essential Infrastructure and Services in Times of Emergency

## Part Two

April  
2026

Special  
Report