



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 ובנוסעים. 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>860 מיליון ש"ח</p> <p>תקציב פרויקט יחידת הבקרה נכון לשנת 2025</p>	<p>גידול של 1.05 מיליון</p> <p>במספר הנוסעים באל על בשנת 2024 לעומת שנת 2023</p>	<p>גידול של 19% - 46%</p> <p>שיעור הגידול בנוסעים בחברות התעופה הישראליות בשנת 2024 לעומת 2023</p>	<p>ירידה של 44%</p> <p>בהיקף הנוסעים שעברו בנתב"ג בשנת 2024 ביחס לתחזית של רשות שדות התעופה לאותה שנה</p>
<p>16 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>שנת 2031</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>20 מוצרים חיוניים לחירום</p> <p>הוגדרו על ידי הרשות להגנת הצרכן בנובמבר 2024. ברשימה לא נכללו מחירי הטיסות</p>	<p>34% ו-75%</p> <p>השיעורים המרביים של עליית המחירים של הובלת מטען אווירי מישראל 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 המשפטים¹ ומשרד האוצר.² בדיקות משלימות נעשו בחברת אל-על נתיבי אוויר לישראל בע"מ, במשרד החוץ³, 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 ופגיעה 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 הבדיקה - עדיין לא סיימה רשות התחרות את הבדיקה 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 לסיכונים 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

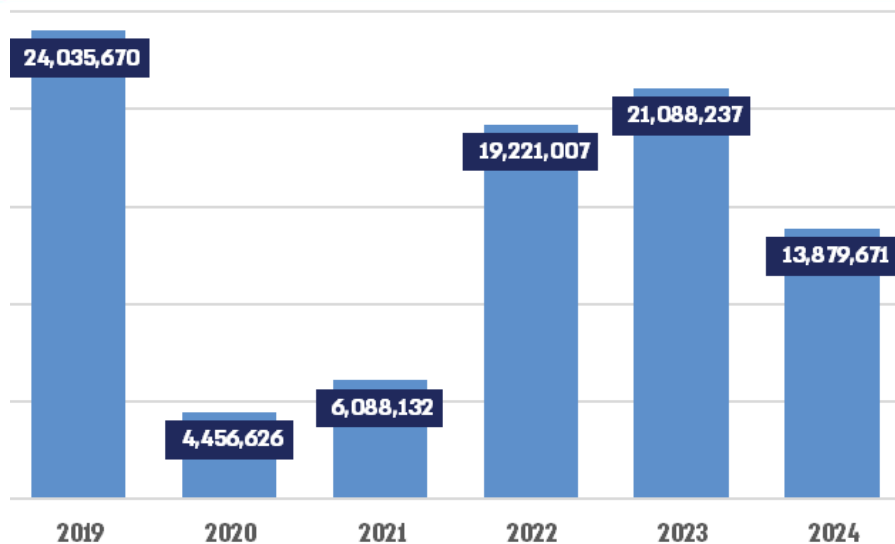


הטיסות לישראל וממנה. מומלץ לשקול להיטיב עם החברות האחרות שפעלו בעבר ופועלות גם בתקופת המלחמה בטרמינל 3, ולקבוע תעריף נמוך יותר לאגרות כמקובל בטרמינל 1 כדי לעודד חברות להמשיך לפעול ולטוס לישראל וממנה למרות הסכנות, זאת עד לביטול ההכרזה על מצב חירום, תוך התחשבות במשמעות הכספית של צעדים אלו לגבי רש"ת ובשיפוי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

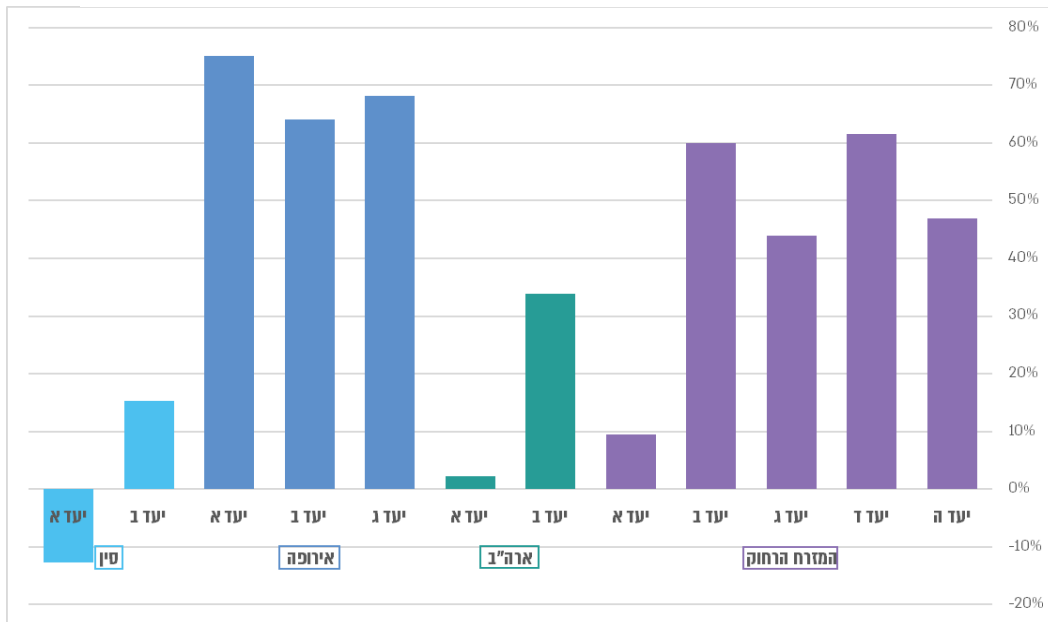
על משרד התחבורה ורת"א להפיק לקחים ממלחמת חרבות ברזל וממבצע "עם כלביא" ולהיערך מראש כדי ליצור פתרונות להסדרת התעופה בעת חירום ובכלל זאת להשבת ישראלים השוהים בחו"ל לישראל, ובין היתר יבחנו מבעוד מועד חתימה על הסכמים עם מדינות שכנות להפעלת שדות התעופה שבשטחן, וכך יתאפשר למערך התעופה האזרחית הישראלית להמשיך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