



מבקר המדינה

---

# היבטים בשמירת רציפות שירותי התעופה בעת חירום

---

▪ ניסן התשפ"ו ▪ אפריל 2026 ▪



## היבטים בשמירת רציפות שירותי התעופה בעת חירום

### מבוא

לתחבורה האווירית יש חשיבות רבה לרווחת אזרחיה כחלק ממערכת כלכלית גלובלית, והיא משמשת אותם לצורכי תיירות, עבודה, בריאות ועוד. כמו כן התחבורה האווירית תורמת לשמירת הכלכלה ולפיתוחה - שירותי התעופה חיוניים לענף התיירות, המספק תעסוקה לעובדים רבים בתחומי המלונאות, למורי הדרך ולעוסקים במסחר. נוסף על כך, לתעופה האזרחית תפקיד נוסף כאמצעי משלים ליבוא וליצוא של סחורות, בעיקר של מוצרים קלי-משקל ויקרי-ערך כגון מוצרי אלקטרוניקה קטנים; תרופות וציוד רפואי הזקוקים להובלה מהירה; מוצרי אופנה וטקסטיל; מוצרי מזון טריים ועוד. ללא שירותי תעופה סדירים ייתכנו השפעות מרחיקות לכת על הכלכלה ועל המחיה בארץ.

ישראל מוגדרת כמדינת אי משום שהיא מוקפת מדינות עוינות ובשל הקושי לצאת ממנה דרך היבשה. התנועה הבין-לאומית של נוסעים לישראל וממנה מתרחבת בהתמדה זה שנים רבות ורובה מתבצעת מנמל התעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג). עקב כך עולה הצורך לקדם תוכנית להקמה של שדה משלים ותחליפי לנתב"ג. יתר על כן, אופייה וצרכיה של מדינת ישראל מחייבים תכנון ותיאום הדוקים של התעופה האזרחית עם התעופה הצבאית, בין היתר עם משרד הביטחון, עם חיל האוויר ועם המטה לביטחון לאומי (להלן - מל"ל).

פעילות התעופה האזרחית היא באחריותו של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה). במשרד פועלות שתי רשויות שהוקמו על פי החוק, המסדירות ומפעילות את התחום: (א) רשות התעופה האזרחית (להלן - רת"א), שהיא הגוף המאסדר של ענף התעופה במדינת ישראל, לרבות קביעת מדיניות; ייזום חקיקה ותיקוני חקיקה בענף התעופה; רישוי כלי טיס, פיקוח עליהם ואכיפת החוק בכל הקשור לאביוזי תעופה, למפעילים אוויריים, למכונני בדק, לעובדי טיס, לתשתיות התעופה וכיו"ב. כמו כן רת"א אחראית להבטחת בטיחותה של התעופה האזרחית, ועליה לחתור ליעילותה, לפיתוחה ולשגשוגה למען כלל המשתמשים, כל זאת על פי התקנים והאמנות הבין-לאומיות שמדינת ישראל התחייבה להם; (ב) רשות שדות התעופה (להלן - רש"ת), שהיא תאגיד סטטוטורי ציבורי שהוקם בשנת 1977 מכוח חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 (להלן - חוק רש"ת). רש"ת נתונה מכוח החוק לפיקוח כללי של שר התחבורה, והיא אחראית לניהול, לפיתוח ולתפעול של שדות התעופה האזרחיים המרכזיים בישראל המנויים בתוספת לחוק וכן לניהול מעברי הגבול בגבולות היבשתיים של ישראל עם המדינות השכנות. בהתאם להוראות החוק, רש"ת אינה מתוקצבת מתקציב המדינה והיא מממנת את פעילותה בהתבסס על הכנסותיה.

במדינות רבות בעולם קיים מסמך שקובע את המדיניות התעופתית של המדינה. בישראל פעילות התעופה מתבססת על אמנת שיקו ונספחיה<sup>1</sup> וכן על חוקים ותקנות שמטרתם להבטיח את בטיחות הנוסעים ואת זכויותיהם. להלן פירוט החוקים העיקריים וההסכמים המסדירים את הענף:

<sup>1</sup> אמנת התעופה האזרחית הבין-לאומית שנחתמה בשיקו ב-7.12.1944.

**חוק רשות התעופה האזרחית, התשס"ה-2005:** חוק זה קובע כי רשות התעופה האזרחית היא יחידת סמך של משרד התחבורה. החוק מפרט את תפקידי רת"א, ובראשם שמירה על בטיחות התעופה, על יעילותה ועל סדירותה.

**חוק הטיס, התשע"א-2011:** החוק מסדיר את בטיחות התעופה האזרחית ואת יעילותה וסדירותה של התעבורה האווירית. על פי החוק הותקנו תקנות רבות בנושא כמו בטיחות בשדות התעופה, הובלת חומרים מסוכנים, חקירת תאונות ותקריות ועוד.

**חוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה), התשע"ב-2012 (להלן - חוק שירותי תעופה):** חוק זה מסדיר את זכויות הנוסעים בעת ביטול טיסה, עיכוב טיסה או שינוי בתנאיה. הוא מחייב את חברות התעופה להעניק לנוסעים פיצויים אם חל איחור בטיסה, אם הטיסה בוטלה ואם חל שינוי בתנאיה.

**הסכם שמיים פתוחים:** בשנת 2010 נחתם הסכם "שמיים פתוחים" בין ישראל לבין ארה"ב, ובשנת 2013 נחתם הסכם דומה בין ישראל לבין האיחוד האירופי. על פי ההסכמים הוסרו מגבלת התדירות ומגבלת הקיבולת על הטיסות לישראל וממנה. בזכות זאת גדל היצע הטיסות, וכפועל יוצא מכך ירדו המחירים של כרטיסי הטיסה והתרחבה תנועת הנוסעים.

שוק התעופה העולמי מושפע מכמה גורמים בולטים, ובין היתר מהמצב הכלכלי בעולם, מהמצב הביטחוני, מהמצב הפוליטי ומאירועים מיוחדים כגון משברים מדיניים, אירועי טרור, התפרצות מגפות ואסונות טבע בעולם בכלל ובאזורים מסוימים בפרט וכן מאירועים חריגים דוגמת משבר הקורונה.

ענף התעופה העולמי מוסדר על ידי גורמים בין-לאומיים שונים. עמידה בדרישות האסדרה והקפדה על צורכי הבטיחות ועל הדרישות הכלכליות של חברות התעופה ושל העוסקים בתחום חיוניות לקיומה של מערכת הטיסות בעולם הן בעת שלום והן בעת לחימה. 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 אף טיסה יחידה.

להלן הגורמים העיקריים המשפיעים על תפקודה של התעופה האזרחית:

1. הנחיות והמלצות של המאסדרים והרב-לאומיים - ICAO<sup>2</sup>, EASA/EC<sup>3</sup>;
2. מאסדרי תעופה לאומיים (רת"א) במדינות השונות);
3. גורמים מדינתיים (לא תעופתיים) המפרסמים אזהרות מסע למדינות או לאזורים שיש בהם סיכונים לתעופה האזרחית;
4. מפעילי שדות תעופה;

<sup>2</sup> הארגון הבין-לאומי לתעופה אזרחית - International Civil Aviation Organization.

<sup>3</sup> הסוכנות האירופית לבטיחות תעופה - European Union Aviation Safety Agency - אינה מאסדרת בין-לאומית מחייבת, אך ההנחיות שלה מחייבות את מדינות האיחוד האירופי.

5. חברות התעופה - בעלים, דירקטוריון, הנהלה, גורמי בטיחות, צוות הטייסים והדיילים;
6. בעלי מטוסים וחלקיהם ומחירי מטוסים;
7. חברות ביטוח המבטחות את המטוסים;
8. המשתמשים בשירותי תעופה;
9. חברות ייעוץ המייעצות לחברות תעופה על הסיכונים הנשקפים להן עקב עימותים צבאיים - Osprey, DragonFly, MedAir;
10. איגודים מקצועיים של טייסים ואנשי צוות כדוגמת IFALPA<sup>4</sup>;
11. ארגונים בין-לאומיים כגון IATA<sup>5</sup>.

נוסף על מגוון המאסדרים והשחקנים בענף, גורם נוסף המשפיע רבות על היכולת לייצר מערכת טיסה גמישה הוא גורם הזמן: תכנון כל טיסה נעשה שבועות וחודשים מראש, הן עקב הצורך לקבוע "סלוטים" (חלונות זמן) להמראה ונחיתה בשדות התעופה והן בשל הצורך בזמינות של אנשי צוות האוויר והמטוסים. חשוב לציין כי חברות התעופה מתמודדות עם מחסור במטוסים ובכוח אדם מיומן (כולל צוותי הקרקע), ומחסור זה מעורר קשיים בתפעול הטיסות ובמתן השירות.

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<sup>6</sup>. במלחמת חרבות ברזל (להלן גם - המלחמה) שפרצה בעקבות אירועים אלה נורו אלפי רקטות לעבר יישובי ישראל, והתעורר חשש מעימות רב-זירתי ארוך לעומת מלחמות ישראל האחרות. עקב אירועי שבעה באוקטובר הפסיקו רוב חברות התעופה הבין-לאומיות את טיסותיהן לישראל וממנה לפרקי זמן ארוכים במשך המלחמה. בתקופת המלחמה נתב"ג לא נסגר באופן מוחלט, אך פעילותו הוגבלה לטיסות נוסעים פעמים אחדות לכמה שעות.

ביוני 2025 פתחה ישראל במבצע עם כלביא, ובתגובה שיגרה איראן טילים לעבר ישראל. במהלך המבצע נסגר המרחב האווירי האזרחי של ישראל לתקופה קצרה (מ-13.6.25 עד 24.6.25), וצי המטוסים הלאומי פונה לנמלי תעופה בחו"ל. הפעילות האווירית חודשה ב-24.6.25 בהיקף מצומצם בהתאם לרמת האיום, להנחיות פיקוד העורף וליכולות התפעוליות והמבצעיות. רק לאחר כשבוע הותרה נחיתה של טיסות להחזרת תושבי ישראל שנתקעו בחו"ל (להלן - טיסות חילוץ)<sup>7</sup> בלבד ונבחנו דרכים נוספות להשבת אזרחי ישראל, בין היתר באמצעות הקמת מרכזי תעופה במדינות השכנות.

International Federation of Air Line Pilots' Associations 4

International Air Transport Association - איגוד חברות התעופה הבין-לאומי. 5

יישובים במרחק של עד 7 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה ויישובים נוספים באזור שנקבעו בהחלטת הממשלה 950 מיום 12.10.23 ובהחלטת הממשלה 988 מיום 23.10.23, והמוגדרים יישובי קו עימות (הרשימה מופיעה באתר המרשתת של רשות המיסים בישראל). 6

במסגרת פעילות משרד התחבורה להשבת ישראלים שהיו תקועים בחו"ל. החילוץ התבצע על ידי חברות התעופה הישראליות. 7

המצב הביטחוני המתוח העמיד אתגר של ממש לפני ענף התעופה האזרחית וגרם לחוסר ודאות לגבי מועדי הטיסות בשל ביטולים ועיכובים תכופים. הירידה במספר הנוסעים יצרה לחץ כלכלי רב על חברות התעופה, על שדות התעופה ועל ספקי השירותים הנוספים. משרד התחבורה מסר כי בתקופה זו פעל להשגת שלוש מטרות עיקריות: שמירה על שרידות צי המטוסים הישראלי; היערכות לחזרה מדורגת של הפעילות האזרחית (מבצע "חזרה בטוחה"); תמיכה מבצעית במערכת הביטחון.

צוות לניהול משברי תעופה (להלן - צלמ"ת)<sup>8</sup> קבע כי כדי למזער את הסיכונים ולצמצם את הסתברות הפגיעה בכלי הטיס על הקרקע (פגיעה ישירה או פגיעה מרסיסים), יש לקצר את זמן השהייה של כלים אלה על הקרקע בכל זמן נתון. נוסף על כך, נקבעה כמות מקסימלית של נוסעים בטרמינל בכל זמן נתון, ונקבעו נוהלי תעבורה אווירית בתיאום עם חיל האוויר ועם רש"ת לשם הפחתת הסיכונים למטוסים באוויר, בהתאם לתרחישי האיום ולמתארי ההגנה האווירית של צה"ל.

על פי מסמכי רת"א, ההחלטה של חברות התעופה הבין-לאומיות להפסיק את טיסותיהן לישראל בעקבות מלחמת חרבות ברזל נבעה מכמה סיבות עיקריות, בין היתר:

1. פחד מפגיעה במטוסים ובביטחון האישי מסיבות שונות כגון זיהוי שגוי של טיל, נוכחות של כלי טיס בלתי מאוישים, פגיעה משברי יירוט, תעבורה אווירית צבאית, חסימות GPS.
  2. ייקור תעריפי הביטוח או ביטולי פוליסות הביטוח מצד חברות הביטוח המבטחות את חברות התעופה.
  3. חוק שירותי תעופה<sup>9</sup>, המחייב את חברות התעופה לשלם לנוסעים פיצוי בשל ביטול טיסות. על פי משרד התחבורה ורת"א, חוק שירותי תעופה נחקק בנוגע למצבי שגרה שבהם ביטולי טיסות הם דבר חריג יחסית. בעקבות המציאות שנוצרה בישראל משבעה באוקטובר, חברות התעופה הזרות מעדיפות שלא להתמודד עם הסיכון של תשלום פיצוי לנוסע בשל ביטול טיסה.
  4. התייקרות הטיסות בחברות low cost בין-לאומיות.
  5. התנגדות של אנשי צוות בחברות התעופה הזרות לטוס לישראל.
  6. בשל הרצון לניצול מיטבי של המטוסים וחוסר הוודאות בנוגע לפעילות בישראל בעת הזו, מתכנני הטיסות בחברות השונות העדיפו יעדים יציבים יותר. בעניין זה יצוין שתכנון הפעילות נעשה זמן רב מראש, והגמישות בו מוגבלת.
- חשוב לציין שעל פי גורמי המקצוע, בהם רת"א, משרד האוצר ורש"ת, שיקולי החזרה של חברות התעופה הזרות לישראל תלויים בעיקר בהתפתחויות גיאופוליטיות ובהפגת תנאי אי-הוודאות, ולא דווקא בתנאים

<sup>8</sup> הצוות הוקם בשנת 2010 והוא פועל על פי נוהל "ניהול משברי תעופה". החברים העיקריים בו הם בעלי תפקידים ברת"א, נציג חיל האוויר ונציג רש"ת (סמנכ"ל מבצעים). בעת הפעלת הנוהל יש לידע על כך גורמים בארץ וגורמים מחו"ל הקשורים לתחום התעופה.

<sup>9</sup> החוק מוכר גם כחוק טיבי.

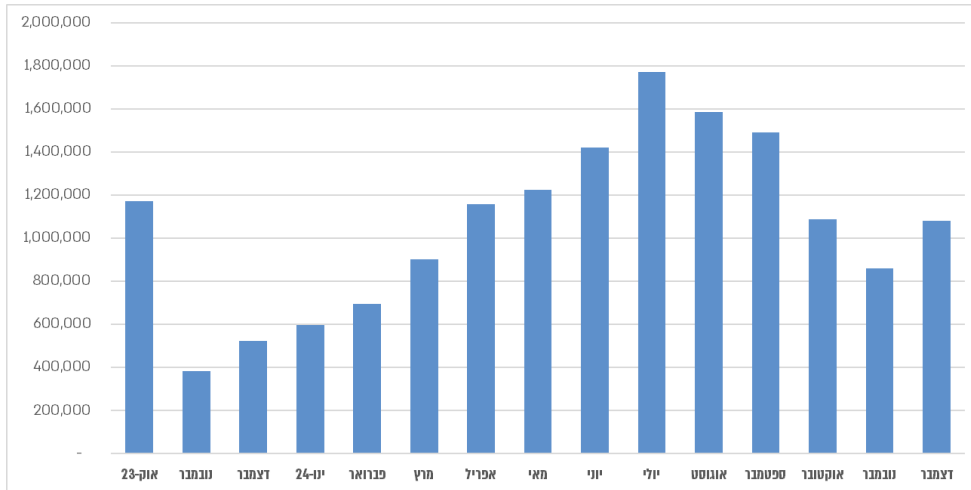
כלכליים. התרשימים שלהלן מציגים את הקשר בין ירי של טילים לעבר ישראל לבין הירידה במספר הטיסות.

תרשים 1: התרעות ירי רקטות וטילים של פיקוד העורף, אוקטובר 2023 עד תחילת יוני 2025



המקור: המכון למחקרי ביטחון לאומי INSS.

## תרשים 2: מספרי הנוסעים בחודש, מאוקטובר 2023 עד סוף דצמבר 2024



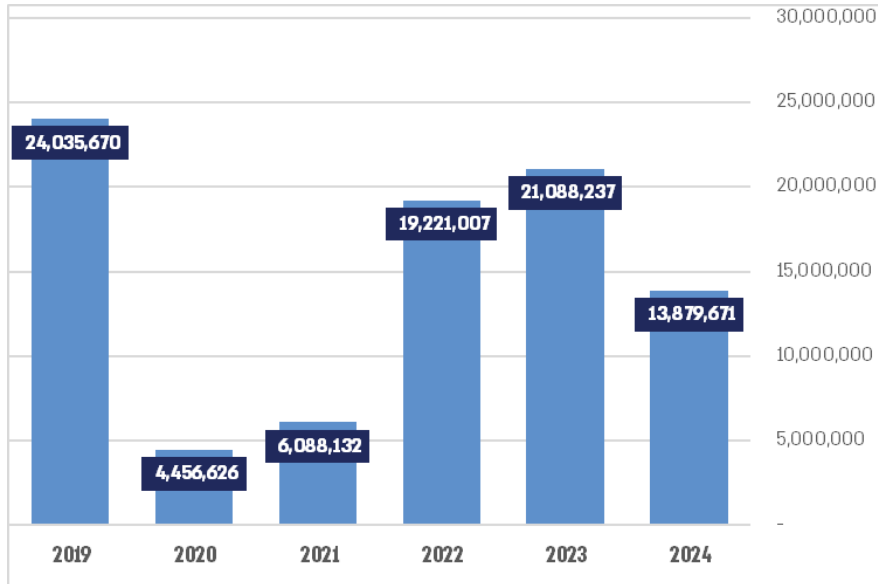
על פי הדוח השנתי של רש"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחישים שלעיל עולה כי יש קשר הדוק בין הירי לעבר ישראל לבין הירידה במספר הטיסות מישראל ואליה. למשל, חודש לאחר הירי באוקטובר 2023 ירד מספר הטיסות מישראל ואליה.

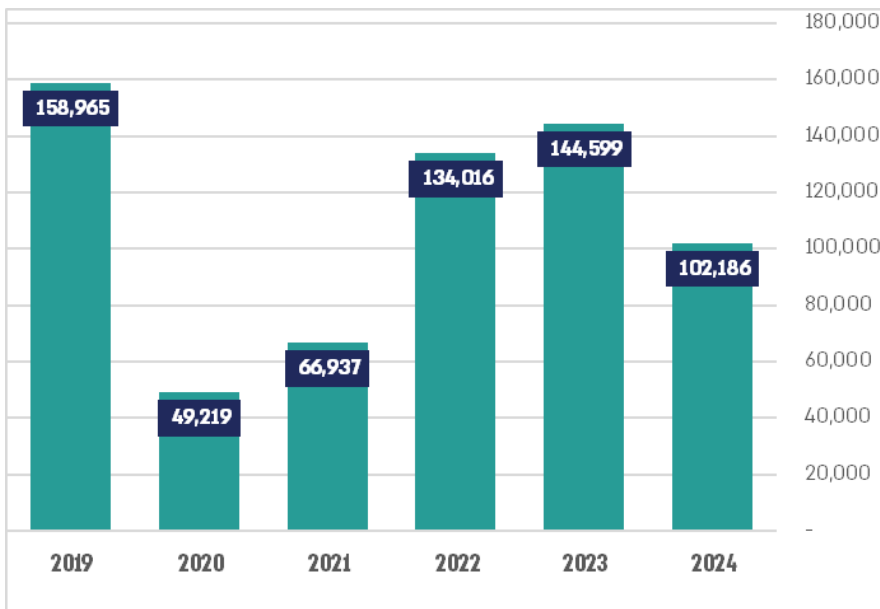
פרוץ המלחמה והפסקת פעילותן של מרבית חברות התעופה הזרות הקשו על הישראלים ששהו מחוץ למדינה לחזור לישראל וגם פגעו ביכולתם של השוהים בישראל לנסוע לחו"ל. בעקבות עודף הביקוש לטיסות התאימו חברות התעופה הישראליות את פעילותן למצב החדש והחלו להציע יעדים חלופיים ודרכי טיסה שונות במקום הטיסות של החברות שביטלו את הגעתן לישראל. יש לציין כי בשל עודף הביקוש נמכרו כרטיסי הטיסה במחירים גבוהים יותר מהמחירים בתקופה המקבילה בשנה הקודמת.

תרשימים 3 ו-4 להלן מציגים את מספר הנוסעים ואת מספר הטיסות בנתב"ג בשנים 2019 - 2024.

תרשים 3 : מספר הנוסעים הבין-לאומיים בשנה, 2019 - 2024



תרשים 4 : מספר הטיסות בשנה, 2019 - 2024

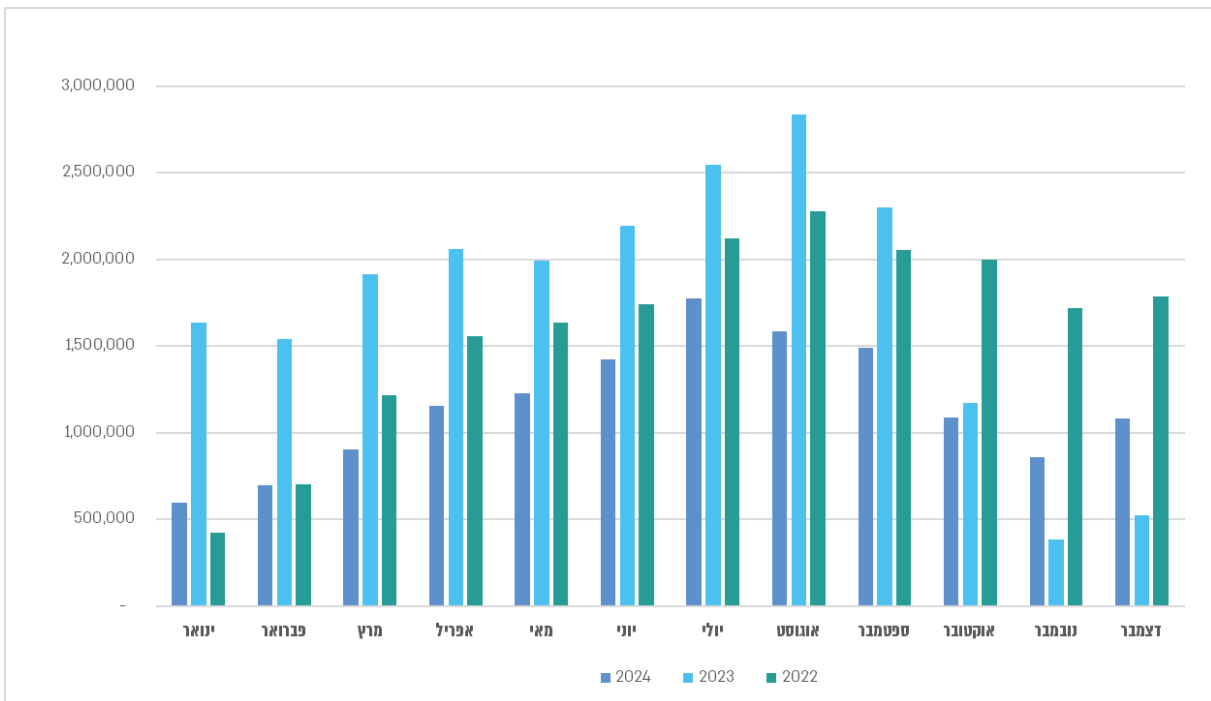


על פי הדוח השנתי של רש"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים 3 ו-4 עולה כי בשנה שבה פרצה והתפשטה מגפת הקורונה - 2020 - חל משבר בענף התעופה. בשנת 2019 עברו בנתבי"ג כ-24 מיליון נוסעים ב-159,000 טיסות. לעומת זאת, בתקופת הקורונה, בשנת 2020, הצטמצם הענף וכ-4.5 מיליון נוסעים טסו בכ-49,000 טיסות. הענף החל להתאושש בסוף שנת 2021 עד אוקטובר 2023 (פרוץ מלחמת חרבות ברזל). בתשעת החודשים הראשונים של שנת 2023 טסו כ-21.1 מיליון נוסעים בכ-144,600 טיסות, ובשנת 2024 פחת מספר הנוסעים לכ-13.9 מיליון נוסעים בכ-102,186 טיסות.

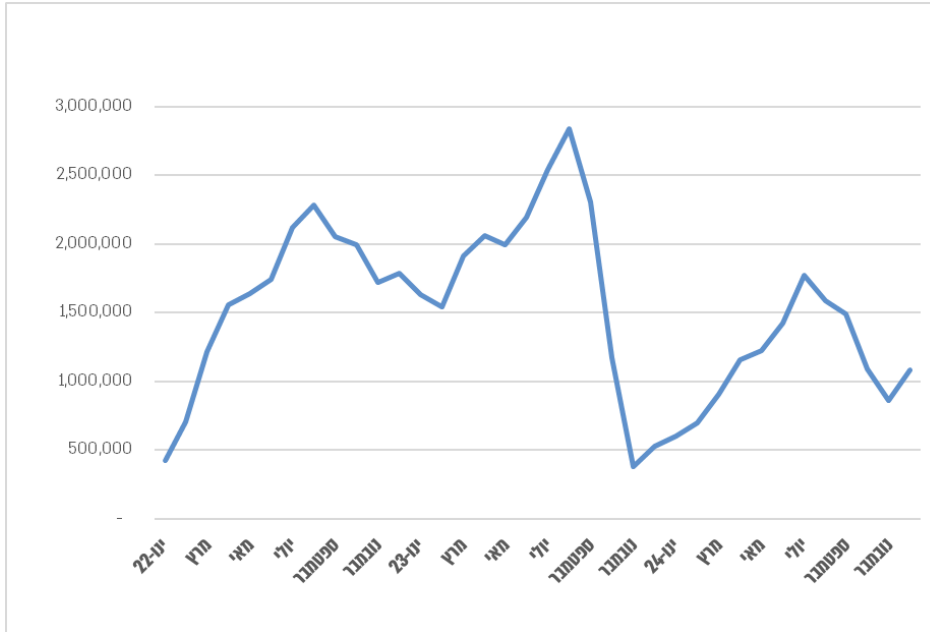
בתרשימים 6 ו-5 מוצגות התפלגות מספר הנוסעים בנתבי"ג בחלוקה לחודשים והמגמות בענף בשנים 2022 - 2024.

תרשים 5: מספר הנוסעים בנתבי"ג לפי חודשים, 2022 - 2024



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

## תרשים 6 : מספר הנוסעים בנתב"ג לפי חודשים, 2022 - 2024



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

מהתרשימים 5 ו-6 עולה כי החל משנת 2022 החל ענף התעופה להתאושש מהמשבר שחל בתקופת הקורונה (2020). בשנת 2023 ניכרת עלייה חדה במספר הנוסעים לעומת השנה הקודמת (2022) - באוגוסט 2023 טסו מעל 2.8 מיליון נוסעים לעומת כ-420,000 נוסעים בתקופת השפל בינואר 2022 (תחילתה של התאוששות הענף). בנובמבר 2023, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, חלה ירידה ניכרת מכ-1.17 מיליון נוסעים לכ-380,000 בלבד. אילולא הירידה בתנועה, מספר הנוסעים השנתי היה צפוי להיות כ-25 מיליון.

**לאחר מועד סיום 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.**

### פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2024 עד מרץ 2025 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנקטו משרדי ממשלה וגופים נוספים בנושא שמירת רציפות התעופה בעת חירום. נבדקו בין היתר הנושאים האלה: המוכנות וההיערכות של המדינה לקיום שירותי תעופה בעיתות חירום; כיסוי 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; רת"א, רש"ת, רשות התחרות, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (להלן - הרשות להגנת הצרכן), משרד המשפטים<sup>10</sup> ומשרד האוצר<sup>11</sup>. בדיקות משלימות נעשו במשרד העבודה (להלן - משרד העבודה), ברשות חירום לאומית (להלן - רח"ל), בחברת אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ (להלן - חברת אל על), במשרד החוץ<sup>12</sup>, בחברת "ענבל חברה לביטוח בע"מ" (להלן - חברת ענבל), בארגון התאגידים של סוכני המכס והמשלחים הבין-לאומיים (להלן - איגוד המכס), באיגוד הארצי לטייסי נתיבי האוויר בישראל (להלן - איגוד הטייסיים) ובארגון אמון הציבור לקידום הגינות בעסקים (להלן - ארגון אמון הציבור).

### תרחישי ייחוס למלחמה ארוכת טווח

מדינת ישראל למודת מלחמות ומבצעים צבאיים, ופעילות התעופה האזרחית בעת חירום מנוהלת על פי נוהל שהכינה רת"א - "ניהול משברי תעופה". מטרת נוהל זה היא לקבוע את דרך פעולתה של רשות התעופה האזרחית בעת משבר בשטחה של מדינת ישראל או מחוץ לשטחה, אשר משפיע במידה רבה על התעופה האזרחית, וכן לפרט את תהליכי העבודה והממשקים בתוך רת"א ומול גופים חיצוניים, ישראלים וזרים, הרלוונטיים לטיפול במשבר. הנוהל הוא בהתאם לנוהל של הארגון הבין-לאומי לתעופה אזרחית<sup>13</sup>, המגדיר 17 תרחישים אפשריים למשברים בתחום התעופה; נוסף על כך הוא מגדיר את התרחישים הרלוונטיים למדינת ישראל<sup>14</sup>. הנוהל מפרט איך יש לפעול בעת מלחמה ועם אילו גופים רלוונטיים יש לקיים דיון על תפעול התעופה.

רח"ל, הכפופה למשרד הביטחון, היא הגוף המרכזי בישראל האחראי לגיבושה ולהובלתה של תפיסת הייחוס הלאומית לגבי מצבי חירום במרחב האזרחי, כולל מצב מלחמה. תפקידה של רח"ל כולל קביעת מדיניות לאומית להיערכות לאירועי חירום; הנחיה של כלל הגופים והארגונים הרלוונטיים ותיאום עימם; בניית תרחישי הייחוס עצמם. בשנת 2022 אישרה ועדת השרים למוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום את תרחיש הייחוס למלחמה שגיבשה רח"ל לשנים 2021 - 2025. לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל עדכנה רח"ל את תרחיש המלחמה לעורף בהתאם. מלחמות ומבצעים בעבר נמשכו ימים אחדים, ולעיתים שבועות אחדים, אולם מלחמת חרבות ברזל נמשכה יותר משנה וחצי, ובמועד סיום הביקורת היא טרם הסתיימה. בתרחישי הייחוס של רח"ל בתחום התחבורה מופיעה רשימה של אירועים נקודתיים העלולים להתרחש, בין היתר שיבושים ביבוא עקב פגיעה פיזית בתשתיות ועקב רתיעה של חברות הספנות והתעופה מפני התקרבות לישראל בשל החשש להיפגע.

**הביקורת העלתה כי בתרחישי הייחוס של רח"ל אין תרחיש של מלחמה ארוכת-טווח דוגמת מלחמת חרבות ברזל, וממילא צה"ל, משרד התחבורה ורת"א לא גיבשו תוכנית להתמודדות מול תרחיש כזה. גם**

<sup>10</sup> המחלקה למשפט כלכלי.

<sup>11</sup> באגף התקציבים ובחשב הכללי.

<sup>12</sup> באגף הכלכלה ובמחלקה לישראלים בחו"ל.

<sup>13</sup> The International Civil Aviation Organization (ICAO)

<sup>14</sup> כינוס צוות ניהול משברי תעופה ופעולות לפי רשימת תיוג ישימה.

**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 תום מועד הביקורת טרם עודכן תרחיש הייחוס למלחמה ארוכת-טווח.**

רח"ל ציינה בתשובתה מספטמבר 2025 (להלן - תשובת רח"ל) כי תרחיש הייחוס שהיא כותבת מתייחס למלחמה עצימה ולא למלחמה ארוכת-טווח שבה המשק החיוני נדרש לפעול במתכונת חירום. סוגיית משך המלחמה נגזרת מקביעת הגורמים המוסמכים, שבתרחישי מלחמה הוא צה"ל. עוד ציינה רח"ל כי על כל משרדי הממשלה, הרשויות הייעודיות וגורמים נוספים ב"מרחב האזרחי" לנתח את תרחיש הייחוס שלהן, לגזור משמעויות להיערכות ולהכין תוכניות מענה על הפערים בהתאם לתחום אחריותם.

צה"ל מסר בתשובתו השנייה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2026 (להלן - התשובה השנייה של צה"ל) כי תרחיש הייחוס הצה"לי עודכן לאחר פרוץ המלחמה גם בהיבט מספר ימי לחימה צפויים.

רש"ת ציינה בתשובתה מספטמבר 2025 (להלן - תשובת רש"ת) כי המלחמה נמשכת יותר משנתיים, וכי אין גוף שיכול להיערך מראש לפרק זמן כזה.

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

משרד התחבורה כתב בתשובתו מספטמבר 2025 (להלן - תשובת משרד התחבורה) כי ההמלצה מקובלת עליו, וכי לאחר עדכון התרחיש על ידי רח"ל, משרד התחבורה ורת"א יעדכנו את תרחישי הייחוס בהתאם. משרד התחבורה הוסיף, כי כחלק מהפקת לקחים הוא יזם עם רח"ל ועם המל"ל הקמה של ועדת היגוי אשר תגבש תפיסת הפעלה לאומית להפעלת מערך התעופה בשעת חירום.

### **פעולות רת"א מול גורמי תעופה זרים בתקופת מלחמת חרבות ברזל**

על פי מסמכי רת"א, תפקידה העיקרי הוא שמירה על בטיחות התעופה האזרחית בישראל, ולכן היא לא תאפשר פעילות של תעופה אזרחית אם נשקף סיכון לנוסעים, לצוות הטיסה ולמטוסים. במצב חירום תוסט התעופה האזרחית מהאזורים הנתונים בסיכון, והם ייסגרו לכל פרק הזמן הנדרש עד חלוף הסיכון. על פי קביעתה, בעת מצבי חירום רת"א אינה משכנעת חברות תעופה זרות שהפסיקו את טיסותיהן לחזור לטוס ואף אינה ממליצה לטוס לישראל. עיקר פעילותה מול החברות הזרות היא לשתף מידע אמין המוצג באופן מאוזן. במהלך מלחמת חרבות ברזל נקטה רת"א כמה פעולות להסדרת התחום, ובעיקר:

**ה ק מ ת צ ל מ " ת :** צלמ"ת הוקם בשנת 2010 כדי לקבוע את האופן שבו רשות התעופה האזרחית תפעל כאשר מתרחש אירוע של משבר תעופתי בשטחה של מדינת ישראל או כאשר מתרחש אירוע כאמור מחוץ לשטחה אשר יש לו השפעה ניכרת על התעופה האזרחית. כמו כן הוטל על צלמ"ת לפרט את תהליכי העבודה והממשקים בתוך רת"א ומול גופים חיצוניים, ישראלים וזרים, הרלוונטיים לטיפול במשבר. החברים

העיקריים בצלמ"ת הם נציגי רת"א, נציג חיל האוויר ונציגי רש"ת (לחלופין - מנהל נתב"ג). הצוות פועל על פי נוהל משברי תעופה, ותפקידו לדון במצב התעופה בעיתות חירום. עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל הקימה רת"א צלמ"ת לצורך מציאת הפתרונות הנדרשים, ומפרוץ המלחמה ועד סיום הביקורת נערכו מעל ל-100 ישיבות ובהן נדון המצב הקיים. הצלמ"ת פעל למציאת דרכי התמודדות עם הסיכונים המשתנים.

**עדכון שוטף של המאסדרים השונים:** במכתבו של נציג רת"א למשרד מבקר המדינה מאפריל 2025 צוין כי עם פתיחת המתקפה ב-7.10.23 שלחה רת"א למאסדרים הזרים הודעת דוא"ל ראשונה ובה עדכון על פתיחת המתקפה. בעדכון הועברו פרטים ראשוניים על המתרחש, על ההשפעה על התעופה האזרחית ועל הפעלת נוהלי רת"א לשעת חירום, כגון התכנסויות צוות לניהול משברי תעופה. מאותה עת ולאורך כל תקופה הלחימה נעשו העברת המידע ושמירת הקשר עם העולם באופנים אלה: (א) עדכונים כתובים לקבוצת בעלי העניין הזרים העיקריים הנוגעים להפעלת הטיסות של החברות הזרות בנתב"ג. העדכונים עלו לאתר המרשתת של רת"א והיו זמינים לגורמים השונים; (ב) עדכונים מקוונים לגורמים רבים מרובי-משתתפים ובהם חברות התעופה; (ג) עדכונים מקוונים של גופים בין-לאומיים אחרים; (ד) נוכחות במפגש ובכנס בין-לאומי; (ה) קיום שיחות וידאו פרטניות רבות לשם עדכונים יומיים או שבועיים של ארגוני תעופה שונים ושל רוב חברות התעופה; (ו) קיום פורומים רחבים של כלל הטייסים והדיילים; (ז) הזמנה של בעלי עניין זרים לישראל ואירוחם, בין השאר ביקורים של קציני ביטחון זרים; (ח) מתן פתרון אד-הוק לצרכים של חברות ישראליות ושל חברות זרות באמצעות מכתבים ייעודיים או שיחות וידאו ייעודיות; (ט) מפגשים בנתב"ג עם אחראי הביטחון ועם טייסים זרים בכירים; (י) מפגשים בחו"ל "בשוליים" נסיעות שונות; (יא) מענה טלפוני לאורך כל שעות היממה לכלל חברות התעופה הזרות; (יב) הופעה וייצוג באמצעי התקשורת הזרים - כתבות וידאו וכתבות מודפסות. חלק ניכר מהפעילות נעשה בהשתתפות האישית של מנהל רת"א כדי להדגיש לפני כלל בעלי העניין את החשיבות שישראל מייחסת לנושא ואת האחריות הכוללת שמנהל רת"א מקבל על עצמו לבטיחות של כלל התעופה האזרחית, הישראלית והזרה. חלק אחר נעשה בידי גורמים מהמשרד אשר להם הידע והכישורים המתאימים למשימה - ידע בניהול סיכונים בתעופה אזרחית וידע לגבי העימות הצבאי ולגבי הסיכונים הנובעים ממנו. יצוין כי במקביל לפעילות רת"א, גם רשות שדות התעופה קיימה שיח ודיונים שוטפים עם חברות התעופה ושותפי הפעילות.

**משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעילות רת"א בניהול התעופה במלחמה, בין היתר בהקמת הצוות לניהול משברים, בעדכון שוטף של המאסדרים בארץ ובעולם ובמתן מענה טלפוני לכלל חברות התעופה הזרות לאורך כל שעות היממה.**

**לפעילות בערוצים דיפלומטיים מול שרי התחבורה וגורמי התעופה במדינות שונות במקביל לדיונים השוטפים עם חברות התעופה עשויה להיות השפעה על תהליך קבלת ההחלטות של חברות התעופה. עם זאת, נמצא כי משרד התחבורה לא פעל דיו באמצעים המשלבים הסברה ודיפלומטיה מול ממשלות ומול גורמים בעלי השפעה בענף התעופה בעולם כדי להבטיח את רציפות התפקוד במרחב האווירי ואת יכולתה של ישראל לשמור על קשר עם מדינות העולם.**

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי שרת התחבורה מקדמת באופן תדיר - בעת שגרה וביתר שאת בשעת חירום - פעילות בערוצים דיפלומטיים מול שרי התחבורה וגורמי התעופה במדינות שונות<sup>15</sup>.

**כדי לקיים שירותי תעופה סדירים שיאפשרו לחבר את המדינה עם מדינות העולם, מומלץ כי משרד התחבורה - בתיאום עם משרד החוץ - יפעל להגברת פעילותו גם באמצעים דיפלומטיים מול גורמים מדיניים ומקבלי החלטות בעולם ולא רק למול גורמי המקצוע.**

### **רציפות התפקוד של התנועה האווירית - יחידות בקרה**

מערך הבקרה האווירית של חיל האוויר אחראי לבניית התמונה האווירית של כל כלי הטיס הנמצאים במרחב האווירי של מדינת ישראל ובסביבתה. המערך ממונה על בקרת התנועה האווירית הצבאית ומחולק ליחידות בקרה אזוריות (להלן - יב"א). נוסף על כך, מרכז המידע לתעופה של משרד התחבורה מספק מידע על תנועות של טיסות אזרחיות המגיעות למדינת ישראל.

נוהלי רש"ת כוללים נוהל להבטחת רציפות התפקוד של התעופה וכולל בין היתר את דרכי הפעולה הנדרשות לביצוע. נושא זה מתורגל ומבוקר על ידי המאסדר מפעם לפעם.

רש"ת מסרה בתשובתה כי היתירות שאפשרה המשך תפעול במצב חירום נבנתה לתרחישי ייחוס קצרים משמעותית לעומת מה שהיה בפועל בתקופת מלחמת חרבות ברזל, ותוכנן לנהל היקף תנועה נמוך יותר ובזמני התאוששות מהירים יותר. רש"ת ציינה כי כאשר הבינה שהמלחמה נמשכת, היא פעלה לשיפור המענה המבצעי.

בתשובה שמסר צה"ל בדצמבר 2025 (להלן - תשובת צה"ל) הוא ציין כי בוצע תיאום בין היחידות לשם מתן מענה לאנשי התעופה האזרחית בתקופת הזמן המדוברת לשם שמירה על היחידה ואנשיה. במסגרת זו חיל האוויר ביקש מהקבלן לעמוד בדרישות החיל וכך היה.

רש"ת הוסיפה בתשובתה כי במבצע עם כלביא פעלה יחידת הבקרה האווירית האזרחית מנתב"ג באישור חריג מרת"א, באמצעות מערכת חדשה הנמצאת בשלבי קליטה ובהליכי רישוי. רש"ת הוסיפה כי המערכת מספקת יתירות נוספת לאירועי חירום.

### **הקמת יחידת בקרה מרכזית**

על פי רש"ת, ליחידות הבקרה האזרחיות יש צורכי בקרה השונים מהותית מצורכי התעופה הצבאית. בעקבות מיזם ארוך-טווח של חיל האוויר הוחלפו מערכות ביחידות הבקרה, אך צורכי התעבורה האזרחית שולבו במיזם באופן שולי בלבד. בעקבות כך התגבשה ברש"ת ההבנה שהמערכות של חיל האוויר אינן מתאימות לצרכים האזרחיים, וכי המשמעויות ביחס לתנועה האווירית האזרחית הן חמורות בשל בעיות

<sup>15</sup> משרד מבקר המדינה מציין כי למרות בקשותיו במהלך הביקורת לקבלת מסמכים המעידים על פעילות זו, משרד התחבורה לא הציג מסמכים בנושא.

באיכותה של תמונת האוויר ובאמינותה. על פי מסמכי רש"ת מספטמבר 2019, היא קיבלה החלטה אסטרטגית על בניית יחידת בקרה מרכזית בהשקעה ניכרת כחלק מהתוכנית האסטרטגית ומתוך הבנה שללא בניית יחידה זו "לא תהיה למדינת ישראל יכולת לתת מענה לניהול התעבורה האווירית". עד מועד סיום הביקורת לא הוקמה יחידת הבקרה המרכזית.

במצגת של רש"ת משנת 2023 צוין כי הקמת יחידת בקרה ראשית אזורית (להלן - יב"ר) היא צורך מבצעי מובהק ומתחייב, ואין דרך אחרת לקדם את התעופה האזורית בישראל. במצגת צוין כי ללא הקמת יחידה כזו ייבלם כל ניסיון להרחיב את התנועה בלי שהדבר יבוא על חשבון הבטיחות. נוסף על כך, "ללא יב"ר, הפער הטכנולוגי והמקצועי לעומת המקובל בעולם, יתרחב משמעותית. חלקים טכנולוגיים מסוימים אף עלולים לקרוס ולהשאיר אותנו מול שוקת שבורה".

במצגת נוספת של רש"ת מדצמבר 2023 צוין כי אתגר נוסף בטווח הביניים הוא התמודדות עם בעיות בתמונה האווירית. עוד צוין במצגת כי יחידות הבקרה האזוריות סובלות בשנים האחרונות מכשלים חוזרים ונשנים בתמונה האווירית עקב אילוצים טכניים הנובעים משיבתן ביחידות צבאיות. בטווח הארוך עתיד התעופה תלוי בהקמת יחידת בקרה אזורית מאוחדת ובאימוץ טכנולוגיות אזוריות מתקדמות לניהול התעבורה האווירית.

הפערים בנושא תקינות הציוד של מערכות הבקרה האזוריות עלה גם הוא בדוח מבקר המדינה "בטיחות התעופה האזורית"<sup>16</sup> מנובמבר 2022, ובו נאמר כי "ניהול התעבורה האווירית האזורית בישראל המתבצע בדרך המשלבת מערכות בקרה צבאית ואזורית לוקה בתחומים רבים. הפער הטכנולוגי מהמקובל בעולם; חוסר גמישות, חוסר יעילות וחוסר חדשנות; מערכות טכנולוגיות שאינן מקושרות ליצירת תמונה אווירית אחידה; מערכות טכנולוגיות שאין להן רישוי בניגוד לסטנדרט הבין-לאומי; היעדר מערך שליטה כולל; חוסר יכולת ליצור ממשק בין יחידות נת"א בישראל ומחוצה לה - כל אלה מצביעים על פגיעה ניכרת בבטיחות התעופה האזורית ותנועת המטוסים הפועלים בישראל, בהיקף הקיבולת של התנועה האווירית ובניהול היעיל שלה". עוד עלה בדוח כי לא קודמה הקמתה של יחידת בקרה ראשית אזורית (יב"ר), שעליה הוחלט בוועדת האסטרטגיה של מועצת רש"ת בדצמבר 2017 בעלות של כ-500 מיליון ש"ח; שהקמתה צפויה להימשך שש שנים, ולמעשה היא הוקפאה תקציבית עקב מגפת הקורונה ורק לאחרונה (במועד כתיבת הדוח) החלה רש"ת לפעול למימושה. במועד סיום הביקורת הקודמת לא הושלם תיאום הקמתה עם חיל האוויר. מבקר המדינה המליץ לרש"ת, למשרד התחבורה, לחיל האוויר ולמשרד הביטחון לפעול במשותף לקידום הקמת יב"ר אזורית לניהול התעבורה האווירית, שתיתן פתרון ראוי לכלל הליקויים.

עוד עלה בדוח מבקר המדינה בנושא בטיחות בתעופה כי נושאים קריטיים, הנוגעים לניהול התעבורה האווירית, שיש בהם סיכון לבטיחות התעופה האזורית וליעילותו של ניהול התעבורה האווירית והמחייבים שיתוף פעולה בין רש"ת לחיל האוויר, אינם באים על פתרונם עקב מחלוקות בסוגיות שונות: מתן שירותים הדדיים; שיפור איכות התמונה האווירית ואמינותה; תנאים פיזיים ביחידות הבקרה שיאפשרו להגדיל את מצבת כוח האדם בכל משמרת עקב הגידול בתנועה האווירית במרחב האווירי של ישראל. עוד עלה כי תוקף ההסכם בין חיל האוויר לבין רש"ת פג ב-31.12.19, ובמועד סיום הביקורת הוא

מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - נובמבר 2022, "רשות שדות התעופה: בטיחות התעופה האזורית".

עדיין לא חודש. משרד מבקר המדינה ציין, כי שיתוף פעולה יעיל ויציב בין רש"ת לבין חיל האוויר ישפר את רמת בטיחותה של התעופה האזרחית ואת ניהול התעבורה במרחב האווירי של ישראל. משרד מבקר המדינה המליץ למשרד התחבורה, למשרד הביטחון, לרש"ת ולחיל האוויר לקיים דיונים במכלול הסוגיות שהועלו, לפעול לגיבוש נהלים ודרכי עבודה מוסכמים ולפעול למציאת פתרונות שיאפשרו לאמץ טכנולוגיה חדשנית המקובלת בתחום התעופה האזרחית. עוד המליץ משרד המבקר למצוא פתרונות למגבלות הפיזיות בעבודת הפקחים, להגיע להסכמה בנושאים נוספים השנויים במחלוקת ולחתום על הסכם שירותים מעודכן בין חיל האוויר לבין רש"ת.

צה"ל מסר בתשובתו כי מערכת התמונה האווירית והמכ"ם המשמשים את יחידות הבקרה של חיל האוויר נועדו לתת מענה על צורכי הביטחון של מדינת ישראל וככאלה הן אינן עומדות בתקן התעופה האזרחי ICAO.

בשנת 2024 חתמו רש"ת ומשרד הביטחון על חוזה למתן שירותים הדדיים בין הצדדים. נספח ג' בהסכם מסדיר את שיתוף הפעולה בין הצדדים בנושא התמונה האווירית. בנספח נקבע כי "רשות שדות התעופה מובילה פרויקט להקמת מערך תמונה אווירית אזרחית ולא יחידות הבקרה צפון ודרום בנתב"ג".

רש"ת מסרה בתשובתה כי בשנת 2024 נחתם הסכם עם חיל האוויר באופן שייתן מענה על סוגיות שהועלו גם בדוח מבקר המדינה משנת 2022, בין היתר, לנושא היב"ר וסוגיות נגזרות לקידומו בין הצדדים. הרשות הוסיפה כי בניית יחידת בקרה היא פרויקט מורכב מאוד וכי התכנון המפורט של הפרויקט הסתיים. פרויקט היב"ר מקודם במלוא המרץ; בשנת 2025 תקציבו עומד על 860 מיליון ש"ח וקידומו אינו תלוי בהסכמות חיל האוויר. עד להשלמת פרויקט היב"ר מקודמים פתרונות ביניים לבעיות התמונה האווירית כגון התאמת מערכת אוטומציה למכ"מים אזרחיים ורכש מכ"ם נייד שצפויים להסתיים בתחילת שנת 2026 והם יתנו מענה מספק בשלב הביניים. פתרונות אלה הם מעין הקמת "יב"ר קטן" בנתב"ג, כך שניתן יהיה לפעול בו לפני הקמת היב"ר המרכזי. הצפי לסיום הקמת היב"ר והפיכתו למבצעי הוא שנת 2031.

צה"ל כתב בתשובתו כי הוא "מתנגד להקמת יחידת בקרה אזרחית נפרדת מהבקרה הצבאית ושלא כחלק מהיחידה המבצעית הצבאית". הוא הוסיף כי יתמוך "בהקמת יחידה אזרחית כל עוד היא תהיה צמודה לבקרה הצבאית והן יהיו בסמוך ליחידה המבצעית הרלוונטית. במידה ויוחלט על הקמת סביבה ייעודית לבקרה אזרחית, צה"ל יבצע את כל הפעולות הנדרשות על מנת לצמצם את הפגיעה". עוד מסר צה"ל כי יחידות הבקרה הצבאיות הן יחידות גיבוי האחת של האחרת בעת הצורך. יחידת הבקרה הדרומית גדולה יותר ולכן הייתה ערוכה במידה מספקת לקליטת היחידה הצפונית. נוסף על כך, על פי תשובת צה"ל, טרם מלחמת חרבות ברזל בוצעו תרגולות להעברת היב"א הצפונית לדרומית והוצע לרש"ת להצטרף לתרגולים, אך היא לא השתתפה בהם.

רת"א מסרה בתשובתה מספטמבר כי ברש"ת מתנהלים שורה של פרויקטי רכש ותשתית לסגירת פערים, וכן נעשה רכש של כל המערכות הנדרשות. רת"א ציינה כי היא מפקחת על פרויקטי רכש אלה.

**נמצא כי אף שכבר בשנת 2019 קיבלה רש"ת החלטה אסטרטגית על בניית 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 ולדברי רש"ת הצפי לסיום הקמת הפרויקט הוא 2031.

קידום התעופה האזרחית בישראל תלוי בהקמתה של יחידת בקרה אזרחית מאוחדת ובאימוץ טכנולוגיות אזרחיות מתקדמות לניהול התעבורה האווירית. משרד מבקר המדינה ממליץ לרש"ת להחיש את הקמת היב"ר בתיאום עם צה"ל ולוודא שבכל עת יהיה מנגנון גיבוי זמין ליב"אות שיבטיח את רציפות התפקוד בעת חירום.

### צו אינטרסים חיוניים - ומניית הזהב

ישראל מוגדרת כמדינת אי משום שהיא מוקפת מדינות עוינות ובשל הקושי לצאת ממנה דרך היבשה. התעופה האזרחית היא הדרך העיקרית והכמעט יחידה ליציאה מהמדינה ולכניסה אליה. יצוין כי רציפות התפקוד של התנועה האווירית נפגעה לא פעם בזמן אירועים ביטחוניים עוד קודם למלחמת חרבות ברזל. למשל, במבצע עופרת יצוקה, מ-27.12.08 עד 18.1.09, מרבית חברות התעופה הזרות הפסיקו את טיסותיהן לישראל, והתעופה הישראלית נותרה הקישור היחיד אל העולם. במבצע צוק איתן (שנמשך חודש ו-20 ימים בשנת 2014) יותר מ-40 חברות תעופה זרות הפסיקו את טיסותיהן לישראל, אך חברות התעופה הישראליות המשיכו לפעול.

יש לציין כי למרות החיוניות והחשיבות של התעופה האזרחית לביטחון המדינה, למסחר ולרווחת התושבים, מדיניות הממשלה הנוגעת לפעילות חברות התעופה האזרחיות מאופיינת בהפחתת מעורבותה בתחום, בהיעדר מדיניות תעופתית כוללת, ובפועל הענף מתנהל בעיקר על פי השיקולים הכלכליים של חברות התעופה הפרטיות - חברות הפועלות ללא מחויבות לשיקולים חברתיים או לאומיים.

ענף התעופה האזרחית הוא ענף תחרותי המציע מגוון של כרטיסי טיסה במחירים שונים. ההחלטה להניח את התנהלות הענף בידי חברות פרטיות נובעת מהרצון לשפר את השירותים ולעודד תחרות שתוביל לירידת מחירים ולשיפור שירותי התעופה. פעילות הממשלה והשפעתה על היצע הטיסות (מספרן, יעדיהן ומחיריהן) מתבטאת באופן עקיף באמצעות אסדרה - חקיקת חוקים, התקנת תקנות וחתימה על הסכמים בין-לאומיים.

ידוע כי חברות פרטיות נוטות לאמץ טכנולוגיות חדישות ולשפר את יעילות התפעול שלהן, ולרוב הן פועלות על פי שיקולים עסקיים. מלחמת חרבות ברזל הדגישה את התלות הרבה של ישראל בתעופה האזרחית, כאשר השיבושים בטיסות הציבו קשיים רבים לפני התושבים ולפני התיירים.

במשך שנים רבות הייתה חברת אל על חברה ממשלתית ועל כן יכלה הממשלה לכוון את פעילותה לפי צרכיה. בשנת 2004<sup>17</sup> הופרטה החברה והיא פועלת כחברה עסקית לכל דבר. כדי לשמור על האינטרסים של המדינה, יש בידי הממשלה כלים משפטיים המאפשרים לה לכוון במידה מסוימת את הפעילות של חברות מופרטות, בהם צו אינטרסים חיוניים ומניית זהב, כמפורט להלן:

<sup>17</sup> החלטת הממשלה 4045, "הפרטת אל-על" (24.10.94).

**צו אינטרסים חיוניים:** כלי מאסדר המאפשר למדינה להגדיר אינטרסים חיוניים בחברה מופרטת. הצו מחייב את החברה לעמוד בדרישות מסוימות המצוינות בצו, כמו אספקת שירותים חיוניים או שמירה על תשתיות חיוניות, והמדינה רשאית לשנותו או לעדכנו בהתאם לצרכים המשתנים. צו אינטרסים חיוניים מתמקד בהגדרת חובותיה של החברה כלפי המדינה. צו החברות הממשלתיות (הכרזה על אינטרס חיוני למדינה באל-על נתיבי אוויר לישראל בע"מ), התשס"ה-2004, כולל הוראות בדבר **הכרזה על אינטרס חיוני:** "למדינה אינטרס חיוני בקשר לאל-על, לאפשר שימוש אפקטיבי בנכסים חיוניים בשעת חירום או לצורכי ביטחון להבטחת המשך קיומן של פעילויות שהן חיוניות לביטחון המדינה"; **העסקת אנשי צוות ישראלים** - "אל-על תעסיק, בכל עת, אנשי צוות אוויר ישראלים, ובישראל אנשי צוות קרקע ישראלים, שהם בעלי הכשרה ורישוי כנדרש להפעלת הנכסים החיוניים, והכל במספר שלא יפחת מהנדרש להפעלה רציפה ובו זמנית של כל הנכסים החיוניים בשעת חירום או צורך ביטחוני".

**מניית זהב בחברת אל על:** במסגרת המדיניות של המדינה, החותרת לשמר את היכולת לקיים תעופה סדירה לאחר הפרטת חברת אל על, יש למדינה מניית זהב בחברה - מניה מיוחדת המעניקה למדינה זכויות מסוימות, כמו זכות וטו על החלטות קריטיות, למשל מכירת נכסים אסטרטגיים או שינוי של מבנה הבעלות (להלן - "מניית זהב"). סעיף 8 בתקנון חברת אל על מגדיר את הזכויות הנלוות למניה המיוחדת. בין היתר המניה מקנה למדינה זכויות אלה: (א) שמירה על קיום החברה כחברה ישראלית; (ב) שמירת האפשרות להבטיח כי כושר התפעול ויכולת ההטסה של נוסעים ומטען בחברה לא יקטנו מתחת לקיבולת המפורטת, כדי לאפשר למדינה שימוש אפקטיבי בנכסים חיוניים בשעת חירום או לצורכי ביטחון כפי שייקבע מפעם לפעם על ידי הגורמים המוסמכים לכך; (ג) מניעה מגורמים עוינים למדינת ישראל, העלולים לפגוע במדינה, להיות בעלי עניין בחברה; (ד) הקפדה על ההוראות ועל סידורי הביטחון; (ה) זכות וטו על החלטות קריטיות, למשל מכירת נכסים אסטרטגיים או שינוי מבנה הבעלות. יצוין כי בין מדינת ישראל לבין חברות תעופה ישראליות אחרות אין הסדרים רשמיים המסדירים את יחסי הגומלין בין המדינה לבין בעת חירום.

**עלה כי לא נעשה ניסיון מצד המדינה להפעיל את צו האינטרסים במהלך המלחמה בקשר להפעלת טיסות. כמו כן הכללים שנקבעו במניית הזהב של חברת אל על שבידי המדינה, שנועדו להבטיח שאל על תמשיך לפעול בהתאם לאינטרסים הלאומיים גם לאחר הפרטה, 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.**

רשות החברות מסרה בתשובתה מאוקטובר 2025 כי העניינים החיוניים של המדינה בחברת אל על, כפי שנקבעו על ידי הממשלה במניית המדינה המיוחדת, לא נועדו מלכתחילה לחייב את החברה להפעיל טיסות נוספות או לקבוע את מחיר כרטיסי הטיסה, אלא נועדו בין היתר לשמש אמצעי משלים, להבטיח כי בשעת חירום תהיה בידי המדינה היכולת לעשות שימוש בנכסים החיוניים של החברה (בעיקר מטוסי החברה) באמצעות החוקים הקיימים (או חוקים שייקבעו בתקופת חירום בעתיד). עניינים חיוניים של המדינה שעוגנו במניית המדינה המיוחדת נקבעו לבקשת משרדי הממשלה הרלוונטיים ובאישורם, בהתחשב באמצעים נורמטיביים אחרים ונוספים העומדים לרשותם של גורמים אלה.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי צו האינטרסים של המדינה לא היה רלוונטי ליישום במסגרת המלחמה הנוכחית, וכי סמכויות הממשלה בשעת חירום מוסדרות בחקיקה מתאימה.

רת"א מסרה בתשובתה כי מניית הזהב אינה רלוונטית לעניין, ואין יכולת, צורך או אינטרס ציבורי להרחיבה, שכן הדבר ירע את מצבה של הפעלת טיסות החברה בזמן מלחמה. זאת מאחר שחברות התעופה יודעות לנהל את שוק הטיסות גם בשעת חירום טוב יותר מהממשלה. עוד ציינה רת"א כי חברות התעופה הן חברות פרטיות שמטרתן עסקית, ואין לממשלה כל אפשרות להכתיב להן לאן לטוס, כמה טיסות להפעיל ובאילו תנאים. יתרה מכך, מטוסי חברות התעופה משועבדים או שייכים לגורמי הון זרים, והם לא יאפשרו למדינה או לחברה לעשות ככל העולה על רוחן. עוד ציינה רת"א כי סיוע המדינה לכלל המגזרים במשק לא נעשה כנגד "הבטחת תמורה" מהמגזר העסקי בעד הסיוע, אלא מתוך הבנה כי נדרש סיוע כספי מהמדינה עקב מצב משברי.

אל על מסרה בתשובתה מנובמבר 2025 כי המדינה מחזיקה בסמכויות שונות לגבי פעילותה מכוח מקורות דין שונים, וכי עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל אל על התגייסה לביצוע משימות לאומיות ולהמשך שירותי התעופה לישראל וממנה. עוד ציינה אל על כי הפעילה מאות טיסות ואף הוסיפה בימים הראשונים של המלחמה כ-100 טיסות חילוץ מיוחדות והשיבה ארצה כ-80,000 נוסעים. כמו כן הפעילה החברה טיסות חילוץ גם בשבת.

עקב החשיבות של חברות התעופה הישראליות בעת חירום, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי 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, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי התחבורה והאוצר להכין מבעוד מועד תוכנית פעילות מול החברות הישראליות, לרבות בכל הנוגע לתמיכה ייעודית בעיתות משבר כדי לעודד המשך פעילות תקינה ומתן שירותים לציבור, ומבלי שהעלות העודפת הגלומה בהפעלת שירותים אלה בעת חירום תושג על ציבור הלקוחות. התוכנית תמנע בין היתר הפקעת מחירים ותסייע לשמור על מחירים הוגנים (ראו בהמשך<sup>18</sup>), וזאת כדי להפחית את התלות בשירותי החברות הזרות, בעיקר בעיתות חירום.

### **הפגיעה הכלכלית ברשות שדות התעופה בעקבות מלחמת חרבות ברזל**

רשות שדות התעופה בישראל היא תאגיד סטטוטורי ציבורי שהוקם בשנת 1977 מכוח חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977. בין יתר תפקידיה המנויים בסעיף 5 לחוק זה, רש"ת אחראית להפעיל, לפתח ולנהל את שדות התעופה המפורטים בתוספת לחוק ולנקוט אמצעים לביטחונם של שדות תעופה אלה. בהתאם לסעיף 2 לחוק רשות שדות התעופה (הוראת שעה), התש"ס-1980, רש"ת אחראית בין היתר להחזיק, להפעיל, לפתח ולנהל את מסופי המעבר היבשתיים המפורטים בתוספת להוראת השעה ולנקוט אמצעים לביטחונם של מסופים אלה.

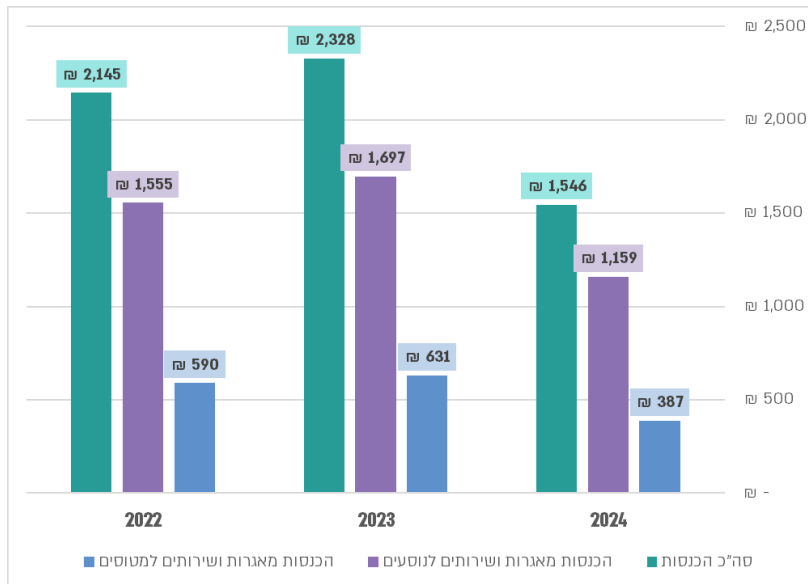
ראו בפרק טיפול הממשלה בנוסעים ועליית מחיריהם של כרטיסי הטיסה.

בהתאם לתוספת 7 לחוק, רש"ת פועלת כגוף כלכלי עצמאי שאינו מתוקצב בתקציב המדינה, והיא מממנת את פעילותה באמצעות הכנסותיה. הכנסות רש"ת נובעות מכמה מקורות עיקריים: אגרות ושירותים לנוסעים, השכרת שטחים מסחריים, פרסום ושירותים נוספים, בין היתר שירותי חניונים.

על פי הדוח השנתי של רש"ת לשנת 2023, הכנסות הרשות לשנת 2023 הסתכמו בכ-3,892 מיליון ש"ח: הכנסות מאגרות ומשירותים למטוסים ולנוסעים בסך 2,328 מיליון ש"ח והכנסות ממקורות מסחריים בסך 1,564 מיליון ש"ח. רש"ת רשמה בדוח תמלוגים למדינה בסכום של כ-164 מיליון ש"ח מתוך הכנסותיה לפי סעיף 1א40 לחוק רש"ת. בשנת 2024 הסתכמו הכנסות רש"ת בכ-2,868 מיליון ש"ח, ירידה של 36% ביחס לשנת 2023. במקביל לירידה בהכנסות, רש"ת פעלה לצמצום הוצאותיה - בשנת 2024 היו ההוצאות בדוח רווח והפסד של רש"ת 3,176 מיליון ש"ח לעומת 3,486 בשנת 2023, ירידה של כ-9%. יתרת קרנות רש"ת, המבטאות את ההון העצמי שלה, ירדה בשנת 2024 ב-29 מיליון ש"ח.

בתרשים 7 ניתן לראות את ההכנסות של רשות שדות התעופה 2024 מאגרות ושירותים למטוסים ולנוסעים בשנים 2022 - 2024.

תרשים 7: הכנסות רש"ת מאגרות ושירותים לנוסעים ולמטוסים, 2022 - 2024, במיליוני ש"ח



המקור: הדוח הכספי של רשות שדות התעופה לשנת 2024.

מתרשים 7 עולה כי הכנסות רשות שדות התעופה מאגרות ומשירותים לנוסעים ולמטוסים פחתו בשל מלחמת חרבות ברזל. בשנת 2024 הירידה בסך ההכנסה לעומת שנת 2023 הייתה כ-782 מיליון ש"ח.

על פי הדוח הכספי של רש"ת לשנת 2024, בשנה זו עברו בנתב"ג כ-13.9 מיליון נוסעים ממדינות זרות, ירידה בשיעור של כ-34% ביחס לשנת 2023 וירידה בשיעור של כ-44% ביחס לתחזית ערב המלחמה. עוד עולה מהדוח כי רש"ת נאלצה לבצע התאמות בחוזים המסחריים (בתחומי הקמעונאות וההסעדה) בשל הירידה בפעילות של החנויות למוצרים הפטורים ממכס ושל הזכיינים האחרים. התאמות אלה כוללות ביטול תשלום דמי ההרשאה הבסיסיים הקבועים בחוזים ומעבר למנגנון תשלום של שיעור מפדיון המכירות ברוטו בהתאם לשיעור הנקוב בחוזים.

בעקבות קשיים אלה פנתה רש"ת כמה פעמים לשרת התחבורה בבקשה להתערבותה כדי להבטיח את איתנותה הפיננסית. לדוגמה, במאי 2024 פנתה רש"ת לשרת התחבורה ולשר האוצר בבקשה להפעיל את סמכותם הקבועה בחוק הרשות ולהורות על פטור מתשלום התמלוגים למדינה בגין שנת 2023, זאת במטרה להבטיח כי רש"ת תוכל להמשיך ולממש את ייעודה על פי החוק, בדגש על התחזוקה, ההפעלה, הפיתוח והניהול של התעופה האזרחית של מדינת ישראל, וכדי שלא ייפגע חוסנה הכלכלי. בחודש נובמבר 2024 התקבלה תשובה שלילית ממשרד האוצר.

במכתבו למנכ"ל משרד התחבורה במרץ 2024 ציין ממלא מקום מנכ"ל רש"ת דאז כי הפגיעה הכלכלית ברשות מתחילת מלחמת חרבות ברזל ועד פברואר 2024 נאמדת בסך של כמיליארד ש"ח. בישיבת ההנהלה של רש"ת באוקטובר 2024 ציין ממלא מקום מנכ"ל רש"ת דאז כי הוא "מבקש מכל אחד לקחת אחריות אישית ולהעביר את המסר לעובדים שמצב רש"ת לא טוב. מבקש לנסות לחסוך ולקצץ בהוצאות איפה שאפשר". גם בישיבת ההנהלה של רש"ת בנובמבר 2024 סיכם מנכ"ל רש"ת שנכנס לתפקידו: "מדגיש כי הנושא הדחוף ביותר לטיפול כעת הינו האירוע הפיננסי בו נמצאת רש"ת. מבהיר כי רש"ת תידרש להתמודדות במצב מאתגר בו יידרשו צעדים לטיפול ובניית תכנית שתכלול רבדים פנימיים וחיצוניים (הפחתת הוצאות ובחינת היבטי כוח אדם, צעדי התייעלות לחיסכון תקציבים והיבט החיצוני - היערכות ליציאה לגיוס חוב לפיתוח ושוטף)".

רש"ת ציינה בתשובתה כי במקביל לדברים אלו היא גם נקטה צעדים לצורך שמירה על איתנותה הפיננסית, לרבות צמצום בהוצאות השוטפות, ייעול תהליכים תפעוליים כולל בכוח האדם והשהיית תקציבי פיתוח שאינם הכרחיים. עוד מסרה רש"ת כי יש לה תוכנית להיערכות לשעת חירום, וכי היא פעלה בהתאם להפקת הלקחים ממשבר הקורונה והשתמשה במנגנוני איזון, כגון צמצום הוצאות, הקפאה של פרויקטים ושמירה על כריות ביטחון בסכום הנקוב. כל זאת נוסף על פנייה לשרי האוצר והתחבורה בבקשה לביטול תשלום תמלוגים ולמתווה לגיוס חוב חיצוני.

עוד מסרה רש"ת בתשובתה כי במסגרת ניהול המשבר הוצגו חלופות ותרמישים שונים; לא הייתה פגיעה בהיבטים תפעוליים בשל מצוקה פיננסית, והיא נתנה מענה מבצעי בגיבוי התקציבי הנדרש. רש"ת הוסיפה כי התקציב השוטף שלה כולל מנגנוני גידול וצמצום כמענה על שינויים בפעילות, ומנגנונים אלו הופעלו במשך כל תקופת המלחמה.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי נושא האיתנות הפיננסית של רש"ת נמצא במשך כל תקופת המלחמה בבחינה שוטפת. עוד ציין המשרד כי ננקטו צעדים נוספים כגון אפשרות של גיוס כספים באמצעות איגרות

חוב על ידי רש"ת, ובוצעו התאמות תקציב ומתן אפשרות לגייס כספים באמצעות איגרות חוב לתמיכה בתוכניות הפיתוח העתידיות.

רשות שדות התעופה מתנהלת על פי שיקולים כלכליים ומנהלת את תקציבה באופן עצמאי. מלחמת חרבות ברזל צמצמה במידה רבה את פעילות נתב"ג ופגעה בהכנסות רש"ת; 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%) וקרנות רש"ת ירדו 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. משרד מבקר המדינה ממליץ לרש"ת לבנות תוכנית היערכות 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 הפעלת נמלי התעופה ושדות התעופה באופן רציף ובטיחותי למען תושבי המדינה.

## **מחסור בכוח אדם**

על פי רת"א, רבים מעובדי ענף התעופה האזרחית בישראל משרתים במילואים, וזאת בשיעור גבוה יותר משיעורם בענפים אחרים: פקחי הטיסה של רש"ת, מאבטחים בשדות התעופה ובאל על, טייסים בחברות התעופה וגם עובדים ברת"א. במהלך המלחמה היו תקופות שבהן באגף מסוים ברת"א וגם בין הפקחים ברש"ת גויסו יותר ממחצית העובדים בצו 8 (להלן - צו 8). בהתכתבות בין רת"א לבין משרד מבקר המדינה מפברואר 2025 צוין כי המנגנון הקיים של ריתוק משקי למקום עבודה חיוני מחייב הפסקה של שירות המילואים, ועל העובד להחליט אם לשרת במילואים או להמשיך בעבודתו במפעל מועדף. רוב העובדים אינם רוצים להחליט על כך מסיבות ערכיות וגם בשל התרומה ההדדית בין שתי המסגרות. לדעת רת"א, נדרש לקבוע מנגנון איזון, המתחשב בצורכי שתי המערכות - צה"ל (בדרך כלל חיל האוויר) והתעופה האזרחית, והמאפשר לשתי המסגרות לפעול באופן סביר בעת מלחמה בלא להגיע לשיבוש מוחלט של אחת מהן ובלא תלות ברצונם הטוב של אנשי המילואים או של מפקדיהם. עוד צוין בהתכתבות כי במהלך המלחמה הוצגה הבעיה לראש להק אוויר בחיל האוויר, אבל למרות הבטחותיו לא שונה דבר מסיבות שונות.

על פי איגוד הטייסים, רבים מהטייסים הם משרתים פעילים במילואים, ובשעת חירום זמינותם מצטמצמת עוד יותר. בה בעת, טייסים ותיקים, בריאים וכשירים מאולצים לפרוש מהמערכת אך ורק בשל גילם (65). שימוש מושכל בטייסים אלו לצד הרחבת היצע כוח האדם בענף הם תנאים הכרחיים לשמירה על רציפות התפקוד ועל הביטחון הלאומי. כאמור, טייסים ישראלים רבים הם משרתים פעילים במילואים בחיל האוויר, לעיתים במקביל לעבודתם האזרחית. במצבי חירום, כאשר טייסים נקראים לשירות מילואים מייד, הם עלולים לטוס שעות רבות במסגרת הצבאית ולאחר מכן לשוב ולהפעיל טיסות אזרחיות, ונוצר מצב שבו אותם טייסים נדרשים לטוס שוב ושוב, לעיתים קרובות עד קרוב לגבול המותר. דבר זה מטיל עליהם עומס פיזי ומנטלי מצטבר, שוחק את רעננותם ופוגע ישירות במעטפת הבטיחות של הטיסות. יתרה מכך, במצבי חירום, כאשר הביקוש לטיסות חילוץ או להובלת ציוד חיוני גדל, הלחץ על מספר מצומצם של טייסים עלול לגרום לעומס יתר ולפגיעה ברמת הבטיחות.

המחסור בכוח אדם השפיע גם על חברות התעופה. למשל, בדוח הרבעון השלישי של חברת ישראייר צוין כי על פי הנתונים ביום פרסום הדוח, כ-15% מטייסי החברה מגויסים למילואים בצווי 8 או בהסדר דומה, וכי מתחילת השנה ועד לסוף הרבעון השלישי שירתו עובדי החברה במילואים כ-5,292 ימים, השווים ל-27 משרות מלאות (כ-6% מעובדי ישראייר). מוקד השירות של החברה בעיר שדרות, שבימי שגרה מועסקים בו 24 עובדים, פונה בהוראת הגורמים המוסמכים בעיר עם פרוץ המלחמה. בתחילת חודש מרץ 2024 חידשה החברה את פעילותו של מוקד זה.

בישיבת ההנהלה של רש"ת מאוקטובר 2024 ציין סמנכ"ל מבצעים כי ניכרת שחיקה של העובדים בבקרת דרום, וכי 60% מכוח האדם מגויסים. עוד עולה מישיבת ההנהלה של הרשות כי טרמינל 1 נסגר בשל היעדר מספר מספק של טיסות, וסיבה נוספת לסגירתו היא המחסור במאבטחים. למשל, באותה ישיבה ציין מנהל נתב"ג כי בראש השנה נסגר טרמינל 1 בשל מחסור במאבטחים, ונבחנת האפשרות לבטל את הטיסות הבין-לאומיות עד סוף תקופת החגים. עוד ציין מנהל נתב"ג כי המחסור במאבטחים חריף, וכי תיבחן האפשרות להפעיל מטרמינל 1 רק טיסות פנים-ארציות.

על פי מסמכים של רת"א ושל רש"ת, ענף התעופה חווה משברים לעיתים קרובות. כל משבר כזה מחייב התייעלות ארגונית, ולכן הצעד הראשון הוא לפטר את עובדי הכפיים ואת העובדים הזמניים. הניסיון מתקופת הקורונה הציב אתגר חדש בעת חידוש הפעילות - עובדים רבים העדיפו שלא לחזור לעבודתם ברש"ת ולכן נפגע תפקודה.

רש"ת מסרה בתשובתה כי בעקבות הפקת הלקחים ממשבר הקורונה היא פעלה במשך כל תקופת מלחמת חרבות ברזל לשימור כוח האדם בתפקידים וביחידות שבהם נדרשת הכשרה ארוכה (יחידת הביטחון), כדי לשמור על רציפות התפקוד במתקני רש"ת. הרשות הוסיפה שהיא רואה ערך משמעותי בכך שעובדי משרתים במילואים בתפקידים חיוניים ללחימה ושהיא אינה מתעלמת מהצורך הלאומי בזמן מלחמה.

בדוח הכספי של רש"ת לשנת 2024 צוין כי מאז פרצה מלחמת חרבות ברזל, גויסו עובדים רבים למילואים בצו 8, ובמועד של אישור הדוחות הכספיים מחודש מרץ 2025 עדיין נמצאים כ-300 עובדי רש"ת בשירות מילואים. נוסף על כך, עקב השלכות המלחמה על תוצאות הפעילות, הוציאה רש"ת לחל"ת כ-540 עובדים עונתיים בתחילת שנה זו. במהלך השנה שבו חלק מהעובדים העונתיים הללו לעבודה והעסקתם של היתר הופסקה. במועד אישור הדוחות הכספיים אין עובדים עונתיים בחל"ת.

במענה על שאלתו של משרד מבקר המדינה ממאי 2025 בדבר הצעדים שנקטה רש"ת כדי להגדיל את כמות כוח האדם, מסרה רש"ת שהצעדים שנעשו כדי להתגבר על המחסור בכוח האדם כללו בין היתר תגבור באמצעות עובדים קבועים במקצועות האבטחה החמושה ובאמצעות בודקים ביטחוניים; תגבור באמצעות עובדים קבועים מחטיבת התפעול; פנייה לצה"ל לשם קבלת סיוע של פלוגת פיקוד העורף אשר תגברה את המקום בתחילת המלחמה במשך כמה חודשים; גיוס עובדי ביטחון לשעבר שפרשו לגמלאות וצירופם לחטיבת הביטחון; סיוע של גמלאי רש"ת בהתנדבות במקצועות השירות לנוסע; פנייה למחלקת ההסדרה במשרד העבודה לשם קבלת היתרים מיוחדים לעבודה במתכונת של 24 - 48 שעות, פנייה שנענתה בחיוב עד היום (מאי 2025); הוצאת בקשה לשחרור משירות מילואים מיוחד (ולת"ם) לבעלי תפקידים חיוניים

ושחרורם ממילואים ועבודה במתכונת משולבת של מילואים ועבודה; קיצור שעות הפעילות והתאמות בשל המחסור בכוח אדם במסופי הגבול ובשדות תעופה קטנים פנים-ארציים (שתפ"א).

רש"ת מסרה בתשובתה כי כדי להתמודד עם המחסור בבעלי מקצועות מבצעיים ייחודיים (כגון כבאים ועובדי מחלקות מכ"ם ניווט) הוגשו בקשות לוולת"ם ולריתוק משקי, והתאפשרה עבודה במתכונת משולבת של מילואים ועבודה. רש"ת ציינה כי פעלה מול צה"ל, מול משרד הביטחון ומול משרד התחבורה כדי לשחרר חיילי מילואים הנחוצים להפעלת מערך הבקרה האווירית האזרחית, שדות התעופה ומסופי הגבול. כמו כן, מתחילת המלחמה היא פעלה מול משרד התחבורה ומול פיקוד העורף בניסיון להקים יחידת אבטחה במילואים לתגבור נמלי התעופה בתקופת המלחמה במצב שבו היקף המגויסים הוא נרחב.

רש"ת ציינה כי פנתה למשרד העבודה כדי לקבל אישור לעבודה מועדפת לחיילים משוחררים. בפגישה משותפת בין המנכ"לים ציין מנכ"ל משרד העבודה כי השכר ברשות, שנקבע בהסכם העבודה החדש (נחתם השנה) גבוה, ולכן לא ניתן לסווג את העבודה במקום כעבודה מועדפת.

משרד העבודה מסר בתשובתו מספטמבר 2025 כי הסוגיה של עבודה מועדפת או נדרשת מוסדרת בסעיף 174 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן חוק הביטוח לאומי), שבו הוגדרו התנאים לתשלום מענק חד-פעמי לחיילים משוחררים ולמסיימי שירות לאומי בגין עבודה באחד ממקומות העבודה או סוגי העבודות שהוגדרו בחוק. משרד העבודה ציין כי אם נדרש תיקון של רשימת העבודות המועדפות, החוק קובע כי שר העבודה, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת העבודה והרווחה, רשאי לשנותה. גורמי המקצוע במשרד העבודה שבחנו את הצורך בהגדרת המאבטחים ברש"ת כעובדים בעבודה מועדפת, המליצו שלא לעשות כן. לעניין ניתוח צורכי כוח האדם בעת חירום ציין משרד העבודה כי הגיע אליו מידע על מחסור במקצועות חיוניים רבים, והוא פעל בכמה אפיקים כדי להתמודד עם המחסור, ובין היתר העביר מידע לחמ"ל תעסוקה שהוקם במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה) בשיתוף משרדי ממשלה נוספים, ובהם משרד העבודה, במטרה לסייע לאייש משרות חיוניות במשק, ובכלל זה משרות מאבטחים.

**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 לא נקבע מנגנון איזון בין המערכת הצבאית, רת"א ורש"ת, המתחשב בצורכי שתי המערכות - צה"ל (חיל האוויר) והתעופה האזרחית - והמאפשר לשתיהן לפעול בעת מלחמה. במהלך המלחמה הוצגה הבעיה על ידי רת"א לראש להק אוויר בחיל האוויר, אך עד מועד סיום הביקורת הנושא לא קודם.**

צה"ל מסר בתשובתו השנייה מפברואר 2026 כי הטייסים הינם טייסי מילואים שהוכשרו בעת שירותם בחיל האוויר וכאשר רש"ת פנתה לחיל האוויר במהלך המלחמה בבקשה לשחרר בעלי תפקידים מצו 8, בקשתה נענתה בחיוב.

**משרד מבקר המדינה ממליץ לרש"ת - בשיתוף צה"ל, רת"א ומשרד העבודה - להמשיך לנתח את צורכי כוח האדם בעת חירום על פי לקחי המלחמה ולבחון דרכים נוספות כדי לשמר מצבת כוח האדם בעת חירום.**

## הצעה להעלאת הגיל המרבי של הטייסים ל-67

תקנה 21א לתקנות הטיס (רישיונות לעובדי טיס), התשמ"א-1981 (להלן - התקנות העיקריות), שעניינה "גיל מרבי לטייס בתובלה אווירית מסחרית", קובעת מגבלות לעניין גילו של אדם היכול לשמש כטייס בתובלה אווירית מסחרית בכלי טיס המופעל על ידי טייס אחד (גיל מרבי של 60 שנה לטייס) ובכלי טיס המופעל על ידי שני טייסים (גיל מרבי של 65 שנה לטייס).

על פי מסמכי רת"א, "הגבלת גיל טייסים העוסקים בתובלה אווירית מסחרית מהווה חסם להמשך העסקת טייסים החל מהגיל הנקוב בתקנה ומונעת מהם להמשיך ולעסוק בתובלה אווירית מסחרית לאחר הגעה לגיל הנקוב ובכך היא למעשה פוגעת בחופש העיסוק שהינו זכות יסודית". על פי נתוני רת"א, במאי 2024 היו כ-130 טייסים פעילים המשתייכים לקבוצת הגיל 60 - 65. עוד עולה מהמסמכים של רת"א כי הניסיון הנצבר בעולם ובישראל מראה שרמת הבטיחות נשמרת גם בהעסקת טייסים מעבר למגבלה הנוכחית. לפיכך החליטה רת"א לבחון את האפשרות להסיר את חסם הגיל האמור, ובכך להקל הן על ציבור הטייסים העוסקים בתובלה אווירית מסחרית והן על המפעילים האוויריים המעסיקים אותם. על פי מסמכי רת"א ממאי 2024, היא בחנה חלופות להעלאת גיל הטייסים בתובלה אווירית מסחרית עבור הפעלה פנים-ארצית, שעבורה ניתן לחרוג מהתקנים הבין-לאומיים. על פי ההצעה, ניתן להגדיל את הגיל המותר של טייסים בטיסות תובלה פנים-ארצית ל-65 שנה לטייס יחיד. רת"א הכינה הצעה לתיקון החוק והיא פורסמה לציבור בנובמבר 2023. בדברי ההסבר לתיקון התקנה צוין כי לאחר בחינה מחודשת של מדיניותה בתחום, החליטה רת"א כי יש מקום לשנות את מדיניותה ולאפשר גם למי שמלאו לו 65 שנים, וכל עוד לא מלאו לו 67 שנים, לשמש בתפקיד טייס.

**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. במועד סיום הביקורת התקנות לא הותקנו.**

רת"א ציינה בתשובתה כי תהליך קידום התקנות לא נפסק. רת"א הוסיפה כי ב-18.8.25, לאחר מועד תום הביקורת, הועבר ללשכת שר הבריאות מכתב של שרת התחבורה לקבלת אישור על קיום התייעצות (בטרם העברתן לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת).

להגבלת גיל הטייסים יש הנמקות הנוגעות לבריאות ולתפעול. מנגד, המחסור בכוח אדם פוגע בהתנהלות של ענף התעופה האזרחית. לכן העלאת גיל הטייסים לצורך תובלה פנים-ארצית עשויה לסייע להקטין את המחסור בכוח אדם. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולרת"א להשלים בהקדם את בחינת הצורך בקידום התיקון בתקנה זו, כפוף לשמירת על כללי הבטיחות והבריאות, ולפעול בהתאם לתוצאות של בחינה זו.

## התמיכה הממשלתית בחברות התעופה

בעת מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא הפסיקו החברות הזרות את טיסותיהן לישראל, ואילו חברות התעופה הישראליות סיפקו שירותי תעופה מלאים. כדי להבטיח את חוסנה של התעופה האזרחית, ממשלת

ישראל נרתמת לסייע לחברות התעופה הישראליות בעיתות משבר. כמו כן הממשלה משתתפת בהוצאות שונות של חברות התעופה באופנים שונים, למשל באמצעות מתן רשת ביטחון. בלוח שלהלן מצוינות דוגמאות להחלטות הממשלה שהתקבלו מתקופת הקורונה ועד מרץ 2025.

**לוח 1: החלטות הממשלה בנושא השתתפות בהוצאות וסיוע לחברות התעופה הישראליות מתקופת הקורונה ועד מרץ 2025**

מספר ההחלטה	התאריך שבו התקבלה ההחלטה	כותרת ההחלטה	מהות ההחלטה
<b>סיוע כלכלי לתקופת משבר הקורונה</b>			
375	13.9.20	מתן סיוע לחברת אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ	משרד האוצר העניק לחברת אל על סיוע בסך של כ-1.4 מיליארד ש"ח, בין היתר באופן של הצעה לרכישת מניות של החברה במסגרת הנפקת מניות לציבור שתבצע החברה בסכום של 264.2 מיליון ש"ח, ולאחר מכן העמדת ערבות מדינה להלוואה שהחברה תיקח בסך שלא יעלה על כ-875 מיליון ש"ח.
989	16.1.22	מתן סיוע לחברות התעופה הישראליות עקב התארכות משבר הקורונה ותיקון החלטות הממשלה	ההיקף הכולל של סיוע המדינה לכל חברות התעופה הישראליות לא יעלה במצטבר על 85 מיליון דולר ארה"ב, והוא יועמד בדרך של איגרות חוב.
<b>השתתפות בהוצאות ביטחון</b>			
676	21.11.21	השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות - תיקון החלטות הממשלה ומתן סיוע נוסף לחברות התעופה הישראליות	הודעת שר האוצר בדבר כוונת משרד האוצר להעמיד סיוע נוסף לחברות התעופה הישראליות שלא יעלה במצטבר על 44 מיליון דולר ארה"ב ויועמד בדרך של איגרות חוב.
1208	31.12.23	השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות - תיקון החלטות הממשלה	משרד האוצר מקיים שיח עם חברות התעופה הישראליות בדבר עקרונות לסיוע תזרימי לחברות התעופה הישראליות בשל מלחמת חרבות ברזל, אשר יעוגן בהסכם עם החברות אשר יהיו מעוניינות בסיוע התזרימי.
2821	2.3.25	השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות ותיקון החלטות הממשלה	כ-8 מיליארד ש"ח לשנים 2025 - 2031.
<b>השתתפות בהוצאות להפעלת טיסות לצפון אמריקה</b>			
2709	26.1.25	השתתפות בהוצאות להפעלת טיסות לצפון אמריקה	הגדלת היצע הטיסות לארצות הברית ולקנדה והגברת התחרות בקוים אלה למען עידוד ההמשך של הפעילות העסקית במשק לנוכח התמשכות מלחמת חרבות ברזל ועקב היעדר

מספר ההחלטה	התאריך שבו התקבלה ההחלטה	כותרת ההחלטה	מהות ההחלטה
			טיסות של חברות התעופה הזרות למדינות אלה. סיוע בהשתתפות המדינה ב-50% מהתשלומים ששילמה אותה חברת תעופה לנוסעים לשם פיצוי כספי, עד 15 מיליון שקלים בתקציב המדינה לשנת 2025.
2216	30.9.24	הארכת תקופת התמיכה בחברות התעופה לשם הטסת תושבים מהיישובים שפוננו לאילת וממנה - חרבות ברזל	2.7 מיליון ש"ח
2260	31.10.24	הארכת תקופת התמיכה בחברות התעופה לשם הטסת תושבים מהיישובים שפוננו לאילת וממנה - חרבות ברזל	משרד התחבורה והבטיחות בדרכים יקצה 1.4 מיליון ש"ח מתוך תקציבו בשנת 2024.

על פי אתר המרשתת של מזכירות הממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

רת"א הסבירה בתשובתה כי השתתפות המדינה בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות אינה סיוע משום שמדובר בהוצאות עודפות שאינן מושתות כלל על חברות התעופה הזרות. רת"א ציינה כי בשל האינטרס הציבורי להגדיל את התחרות בקו לארצות הברית, בעיקר על רקע הפסקת הטיסות של החברות האמריקאיות, ניתנה רשת ביטחון לחברות התעופה הישראליות. עוד הוסיפה רת"א כי התמיכה בחברות התעופה לשם הטסת תושבים מהיישובים שפוננו לאילת וממנה בזמן חרבות ברזל ניתן כסבסוד לתושבי אילת כחלק מהאינטרס הממשלתי ולא כתמיכה לחברות. עוד הוסיפה רת"א כי כדי שחברה ישראלית תפעיל טיסות ליעד מסוים, אין די בקביעת סלול (חלון זמן) ובציוד מתאים כמו שנעשה לגבי חברות התעופה הזרות, אלא יש לספק משאבי אבטחה ולקבל את ההסכמה של מדינות זרות לאפשר פעולות אבטחה פולשניות בשטחן. דבר זה מגביל - ולעיתים אף מבטל לחלוטין - את חופש הפעולה של החברות הישראליות לפעול בהתאם לאינטרס המסחרי שלהן.

על פי איגוד הטייסים, התחרות בין החברות הישראליות לחברות הזרות אינה תחרות חופשית אמיתית. החברות הישראליות נושאות על גבן נטל ביטחוני וכלכלי עצום - אבטחה מחמירה, ביטוחי מלחמה יקרים, מיסוי מלא בישראל והעסקת עובדים ישראלים בתנאים מלאים - ואילו החברות הזרות נהנות מיתרון מבני מובהק: אסדרה מקילה במדינות האם, היעדר עלויות ביטחון חריגות, יתרון מיסויי ועלויות עבודה נמוכות. המשמעות של הפער הזה אינה רק פגיעה בכללי השוק החופשי, אלא סכנה לקיומו של ענף התעופה הישראלי. אם לא יוסדרו כללי תחרות שווים, החברות הישראליות עלולות לקרוס וישראל תאבד את עצמאותה התעופתית.

חברות התעופה הישראליות - אל על, ארקיע וישראייר כתבו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה<sup>19</sup> כי חברות התעופה הישראליות סובלות במשך שנים רבות מאפליה לרעה לעומת חברות התעופה הזרות, וזאת עקב דרישות הביטחון המחמירות המוטלות עליהן, הגבלת נתיבי טיסה הגורמות להארכת הטיסות ומגבלות נוספות, וכי אפליה זו משפיעה על הפעילות ועל התחרות בשוק התעופה.

נוסף על כך, חברות התעופה הישראליות הדגישו בתשובותיהן את חשיבותה ומרכזיותה של התעופה הישראלית לביטחון הלאומי בשגרה ובעיקר בעתות חירום, עתות בהן החברות הישראליות ממשיכות לטוס ולספק שירותי תעופה לכל תושבי המדינה. לטענתן, חסמים תחרותיים ופגיעה כלכלית בהן בשגרה עלולה להביא לפגיעה בתפקודן התקין וכך לפגוע בפעילות הסדירה שלהן בעת חירום - בעניין זה, חברת ארקיע הדגישה את הסיכונים לתעופה הישראלית אם תתממש תכנית להקמת בסיס פעילות בישראל לחברות זרות. לטענת חברות התעופה הישראליות שמירה על תעופה ישראלית עצמאית, זמינה ובטוחה היא אינטרס לאומי מובהק.

חברת ישראייר הוסיפה בתשובתה כי נדרשת הסדרה בשגרה ולא פתרונות נקודתיים, תגובתיים או זמניים בעיצומו של מצב חירום. החברה הוסיפה כי נדרשת הסדרה לאומית מלאה, כוללת וארוכת טווח שתאפשר לתעופה הישראלית לתפקד באופן רציף, בטוח ותחרותי הן בשגרה והן בעת חירום. הסדרה זו חייבת לכלול בין היתר: קביעת מדיניות תעופה לאומית לשגרה ולחירום, הסדרה ותקצוב של מערך ביטחון התעופה הישראלית, הבטחת שוויון בתנאי התחרות בין החברות הישראליות לחברות הזרות וסוגיות נוספות בהיבטים המשפטיים והכלכליים. חברת ארקיע הוסיפה כי טיפול בפערים התחרותיים היא תנאי מרכזי לגיבוש תכנית לאומית שתבטיח רציפות תפקודית בשעת חירום.

יצוין כי הממשל בארצות הברית הקים קרן ייעודית לתמיכה בענף התעופה - (Civil Reserve Air) CRAF (Fleet). מדובר בתוכנית ייחודית שמנוהלת על ידי משרד ההגנה של ארה"ב ועל ידי חברות תעופה אזרחיות. ההשתתפות ב-CRAF היא וולונטרית, אך מבוססת על הסכמים מחייבים בין המדינה לחברות התעופה.

**נמצא כי מתקופת משבר הקורונה בשנת 2020 ועד תום מבצע עם כלביא סייעה המדינה לחברות התעופה הישראליות הן סיוע כספי ישיר בתקופת הקורונה והן סיוע כספי עקיף כגון העמדת רשת ביטחון להגדלת התחרות בטיסות לארצות הברית והשתתפות בכ-95% מהוצאות הביטחון. 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 וללא הכוונה של המדינה. 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.**

משרד מבקר המדינה ממליץ כי בעת מתן סיוע לחברות תעופה ישראליות תשקול הממשלה לחתום על הסכמים שיסדירו את יחסי הגומלין בינה לבין חברות אלה, וזאת כדי להסדיר את פעילותן, בייחוד

<sup>19</sup> תשובת חברת אל על מנובמבר 2025 ותשובת חברת ארקיע וישראייר מפברואר 2026.

**בעיתות חירום. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה נוכח התייחסות חברות התעופה הישראליות, כי משרד התחבורה יבחן את הצורך בהסדרה בראיה אסטרטגית וארוכת טווח, של ענף התעופה הישראלי שתכלול בין היתר: קביעת מדיניות התעופה לשגרה ולחירום, הסדרה של מערך ביטחון התעופה, וטיפול בסוגיות נוספות בהיבטים המשפטיים והכלכליים והתחרותיים.**

כדי להבטיח את פעילות התעופה ולצמצם את הסיכונים לחברות התעופה הפרטיות לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, החליטה הממשלה לפעול בדרכים שונות, כמפורט להלן:

### תיקון חוק שירותי תעופה

חוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה), התשע"ב-2012 (להלן - חוק שירותי תעופה) נועד להגן על זכויות הנוסעים בטיסות בעת ביטולי טיסות ועיכובי טיסות, ולהבטיח כי הם יקבלו פיצוי הולם ושירותים מספקים. חוק צרכני זה נועד להגן על זכויות הנוסעים ולהרתיע חברות תעופה מביטולים ומשינויים שרירותיים. הצעת החוק מחילה את הכללים שקבע הפרלמנט האירופי בגין פיצוי וסיוע לנוסעים בהתרחש עיכוב טיסה, ביטול טיסה והרשמת יתר לטיסה - אירועים המתרחשים לעיתים קרובות. החוק מקנה פיצויים כספיים ניכרים, בין היתר על עוגמת הנפש ועל שיבוש תוכניות הנוסע. שירותי הסיוע כוללים בין היתר מזון ולינה וכן החזר עלות הכרטיס במקרים מסוימים, למשל נוסע שהונפק לו כרטיס טיסה וטיסתו נדחתה בשמונה שעות, זכאי לשירותי סיוע כגון מזון ומשקאות ואירוח בבתי מלון אם נדרשת לינה. חברה שלא תעמוד בפיצויים אלה עשויה לשלם קנס בסך של מעל 10,000 ש"ח. החוק גם חייב את החברות בהשבת תמורה או במתן כרטיס טיסה חלופי ובפיצוי כספי הנע בין 1,300 ש"ח ל-3,130 ש"ח בהתאם למרחק הטיסה.

בעת חירום חברות התעופה האזרחיות חוששות לספק שירותי תעופה לישראל, בין השאר עקב הסיכון לשלם פיצויים לנוסעים בעקבות עיכובים וביטולי טיסות. עקב התנודות בביקוש והשינויים בלוחות זמן קצרים, התפלגות ההזמנות והביטולים שונה מאוד מזו שבימי שגרה, וחלק ניכר מההזמנות ומהביטולים נעשים "מהרגע להרגע", קרי בטווח זמן קצר לפני מועד הטיסה המתוכנן. בשל השינוי בתבנית הביקושים במלחמת חרבות ברזל, אין בידי חברות התעופה נתונים מספקים 14 ימים לפני מועד הטיסה המתוכנן אם ניתן לקיים את הטיסה, והדבר חל באופן רוחבי על כלל הטיסות. כדי שחברות התעופה יעשו כל מאמץ לשמר את הטיסות מישראל ואליה למען ציבור הנוסעים ויתאפשר להן לבטלן קרוב ככל האפשר למועד הטיסה, זאת לאחר שכבר מוצתה האפשרות להוציא את הטיסה בלי שהיא תהיה הפסדית, בנובמבר 2023 החלה רת"א לקדם את שינוי חוק שירותי תעופה.

### ההליך של תיקון החוק

באפריל 2020 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה) (הוראת שעה - נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020. מטרת השינוי הייתה לצמצם את הנזקים שנגרמים לחברות התעופה מדחיית טיסות ומביטולי טיסות, והוצע לשנות בהוראת שעה את ההטבות שהצרכנים זכאים להן. שינוי החוק אושר כעבור שלושה חודשים, ביולי 2020.

לאחר תחילתה של מלחמת חרבות ברזל העבירה רת"א ב-22.11.23 את תזכיר חוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה) (חרבות ברזל - הוראת שעה - תיקון) ללשכה המשפטית של משרד התחבורה בבקשה לקבל את אישור השרה להפצת התזכיר. בהודעת דואר אלקטרוני ששלחה נציגת המחלקה למשפט אזורי במשרד המשפטים ליועצת המשפטית של רת"א בדצמבר 2023 נכתב, כי יש שוני בין האתגרים של התקופה הנוכחית לבין האתגרים של הקורונה, וכי יש צורך להתאמות בתחומים שונים. השוני בין שתי התקופות רלוונטי לעניין ביטול הפיצוי והחובה לעמוד בהתחייבות של חברת התעופה כלפי הנוסעים. מגפת הקורונה השפיעה על כלל מדינות העולם ואופיינה בתנודתיות תכופה בהנחיות לגבי יציאה מישראל וכניסה אליה ולמדינות השונות, וכן התאפיינה בשונות במגבלות שהטילה כל מדינה על הכניסה אליה ועל היציאה ממנה. בשל כך שרר חוסר ודאות מוחלט שהתפרס על פני תקופה ממושכת. לעומת זאת, מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל, למיטב ידיעתו של משרד המשפטים לא הייתה בשום שלב הנחיה שאסרה או הגבילה את הכניסה לישראל ואת היציאה ממנה ובעניין זה שוררת יציבות. במענה על הודעת הדואר האלקטרוני כתבה היועצת המשפטית של רת"א: "נראה כי אינכם מבינים את המשמעות הבטיחותית של טיסות למרחב אווירי שיש אליו ירי רקטי (ויירוטים של ירי זה). אין אפשרות לאלץ חברת תעופה להפעיל טיסות במרחב אווירי שמבוצע אליו ירי רקטי. כאשר לפי הערכת הסיכון שמבצעת חברת התעופה על בסיס המידע שבידה, לא ניתן לקיים את הטיסה בבטחה בשל הירי הרקטי, הרי שמדובר בכוח עליון בוודאות. אין צורך באיסור רגולטורי על ביצוע טיסות כדי שהפסקתן בנסיבות אלה תיחשב כוח עליון".

בפברואר 2025 תוקן חוק שירותי תעופה והוסף סעיף 9א לחוק, הנותן לשרת התחבורה סמכות לצמצום ההטבות לנוסעים בעת חירום.

**ב-22.11.23 העבירה רת"א את תזכיר חוק שירותי תעופה ללשכה המשפטית במשרד התחבורה. למרות החשיבות שייחסה רת"א לחקיקת החוק, הקריאה הראשונה אושרה במאי 2024, והקריאה השנייה והשלישית בפברואר 2025. ב-11.2.25 פורסם החוק ברשומות. יוצא אפוא כי הליך תיקון החוק ארך כשנה ושלושה חודשים.**

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 החשש מעלויות נוספות ולהחזיר את החברות הזרות לישראל למרות המצב הביטחוני המורכב, החלה רת"א בהליך לתיקון החוק בנובמבר 2023. למרות המשמעות שעשויה להיות לתיקון החוק לגבי השבת החברות לטוס לישראל, הליך תיקון החוק ארך כשנה וארבעה חודשים (כשישה חודשים, מנובמבר 2023 ועד מאי 2024, נדון העניין אצל גורמי המקצוע, בין היתר במשרד התחבורה, ברת"א ובמשרד המשפטים. במשך כשמונה חודשים נוספים, מחודש מאי 2024 ועד אישורו בפברואר 2025, נערכו דיונים בוועדת הכלכלה). כן נמצא כי למרות שמשרד התחבורה ורת"א יזמו שינויים בחוק בתקופת הקורונה בנושא פיצויים 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 ארך רק שלושה חודשים, פער של למעלה משנה בין שני ההליכים.

משרד התחבורה ורת"א ציינו בתשובתם כי התיקונים בתקופת הקורונה ובתקופת מלחמת חרבות ברזל אינם זהים בהכרח, וכי בתקופת הקורונה בוצעו תיקוני הוראת שעה בלבד על בסיס ההנחה שמדובר בפתרון נקודתי למגפה. כמו כן ציינו משרד התחבורה ורת"א כי בעקבות מלחמת חרבות ברזל הם הגיעו למסקנה שנדרש תיקון קבוע שיאפשר שינוי של משטר ההטבות בתקופות חירום. משרד התחבורה ורת"א הוסיפו כי המנגנון שהוגדר בתיקון בהוספת סעיף 9'א לחוק שירותי תעופה, הנותן לשרת התחבורה סמכות לצמצום ההטבות לנוסעים בעת חירום, לא הופעל במבצע עם כלביא.

אל על ציינה בתשובתה כי היא מוצאת את עצמה בנסיבות ביטחוניות מורכבות בעלות השפעה ניכרת על פעילותה השוטפת, והוראות החוק הרלוונטיות אינן מותאמות לנסיבות ייחודיות אלה. זאת על אף הסמכות הברורה שניתנה למדינה בחוק לפעול למזעור נזקיהן של חברות התעופה הישראליות.

**חוק שירותי התעופה חשוב להגנה על הנוסעים ועל זכויותיהם מול חברות התעופה. מנגד, לנוכח החשיבות של שירותיהן של חברות התעופה הזרות בעת חירום, מומלץ 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 הגיאופוליטיים בישראל ולנוכח תדירות המלחמות ואירועי הלחימה והיקפן, משרד התחבורה ורת"א יבחנו אילו תיקוני חקיקה או הסדרות אחרות מומלץ לקדם מבעוד מועד ולא בלחץ של מצב חירום, כדי לאפשר את המשך פעילותה של התעופה בעת חירום, וכך להימנע משינויים בחוק תחת לחץ.

## כיסוי ביטוח

חברות ביטוח המבטחות את חברות התעופה הודיעו ביום 7 באוקטובר 2023, עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, כי על פי תנאי הפוליסות הן רשאיות לבטל את הפוליסות שבתוקף בתוך שבעה ימים מיום ההודעה. למשל, בישיבה של צלמ"ת ב-8 באוקטובר 2023 מסר מנהל רת"א כי חברות התעופה הישראליות שרויות במצוקה עקב בעיית הביטוח של מחכירי המטוסים.

כדי להבטיח את רציפות הפעילות של חברות התעופה הישראליות, אישר החשב הכללי ב-12.10.23 להעמיד ערבות על סך של 6 מיליארד דולר לחברת ענבל. חברת ענבל הנפיקה פוליסת ביטוח נגד סיכונים אלה לבקשת חברות התעופה ולאחר תיאום עם אגף החשכ"ל במשרד האוצר, במקום הפוליסות שהנפיקו חברות הביטוח הפרטיות. מתן הערבות קיבל אישור מוועדת הכספים בכנסת. עד דצמבר 2023 הונפקו פוליסות ביטוח בהיקף של 5.4 מיליארד דולר. לדעת החשב הכללי, היקף החשיפה היה כ-8 מיליארד דולר, כך שגם המכסה שאושרה אינה מכסה את מלוא החשיפה.

חברת ענבל ציינה בתשובתה מספטמבר 2025 כי היקף החשיפה בפועל היה כ-4 מיליארד דולר, וכי היקף החשיפה הוא דינמי ומשתנה בהתאם לשינויים אצל המבטחים המסחריים של חברות התעופה (בהתאם לניהול הסיכונים שלהן). חברת ענבל הוסיפה כי היא ניהלה ומנהלת מעקב, בקרה וניטור שוטפים בשיתוף החשכ"ל לגבי היקף החשיפה בפועל, כדי לוודא שאין חריגה מהיקף הערבות.

עוד ציינה חברת ענבל כי יש לה ניסיון קודם בהנפקת פוליסה לסיכוני מלחמה בשעת חירום, זאת עוד מאסון התאומים בשנת 2001 וכן לאחר פרוץ מלחמת רוסיה-אוקראינה עבור טיסות חברת אל על לרוסיה, וכי יש נוהל פנימי המסדיר את תהליכי העבודה - החל מפנייה של חברת הביטוח לקבלת כיסוי, אישור ועדת הכספים וקבלת ערבות מדינה, וכלה בהנפקת הפוליסה לחברת התעופה.

מפרוץ המלחמה ועד דצמבר 2023 פנו שתי חברות זרות לחשב הכללי לשם קבלת פוליסת ביטוח נגד סיכוני מלחמה. על פי הערכותיו של החשב הכללי, כיסוי ביטוח לחברות התעופה הזרות משמעו חשיפה של המדינה ל-90 מיליארד דולר לפחות. לדעתו, מדובר בתקדים מסוכן בעל השלכות רבות על הענף, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך. עוד ציין החשב הכללי בין היתר כי לאחר התייעצות עם רת"א אין להתערב בשוק מעבר לערבות שניתנה לחברות התעופה הישראליות.

רת"א וחברת ענבל ציינו בתשובתן כי חברות התעופה הזרות בחרו משיקולי ניהול הסיכונים שלהן להפסיק את טיסותיהן למדינת ישראל וממנה, והביטוח לא היה המרכיב הקריטי שמנע את חזרת החברות.

**נושא הכיסוי הביטוחי עשוי להיות מרכיב בהחלטות של החברות לטוס לישראל הן בעיתות חירום והן בימי שגרה. לאחר תחילת המלחמה, ב-12.10.23, לבקשת החשכ"ל אישרה ועדת הכספים של הכנסת מתן ערבות מדינה 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 שתי חברות זרות לחשב הכללי לקבלת פוליסת ביטוח נגד סיכוני מלחמה, והנושא לא קודם בעקבות גובה החשיפה למדינה (להערכת החשכ"ל מדובר לכל הפחות בכ-90 מיליארד דולר לחברות התעופה הזרות כולן).**

חברת ישראייר כתבה בתשובתה כי להבנתה חובה לעגן בחקיקה מנגנון ביטוחי קבוע לתעופה הישראלית אשר יכנס לתוקף באופן אוטומטי בעת אירוע ביטחוני, ולא יתבסס על החלטות אד הוק או פתרונות תגובתיים, כולל ביטוחים גם למטוסים המופעלים בחכירה רטובה<sup>20</sup>.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ולחברת ענבל להפיק לקחים ממלחמת חרבות ברזל, ובכלל זה מהתמשכותה ומהשפעתה על פעילות התעופה האזרחית, ולבחון את השלכות על עלות הביטוח של חברות התעופה עקב התנגדות חברות הביטוח הפרטיות לבטח את הטיסות לישראל וממנה. על משרד האוצר וחברת 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 בעוד מועד, ובכלל זאת גם לשקול את האפשרות להעמיד ערבויות לחלק מחברות התעופה הזרות בהתאם לסדר העדיפות ולצרכים של המשק בזמן חירום.

<sup>20</sup> חכירה רטובה משמעותה השכרה של המטוס, כולל הטייסים וצוותי האוויר, לחברת תעופה אחרת, שהיא זו שמשווקת ומוכרת את הכרטיסים. חכירה "יבשה" משמעותה השכרה של המטוס בלבד, ללא הצוות.

## פעולות הממשלה להגדלת היצע הטיסות לצפון אמריקה

ארצות הברית היא הגוש הכלכלי השני בגודלו אחרי האיחוד האירופי<sup>21</sup>, והיא שותפת הסחר הגדולה ביותר של ישראל. עם תחילת המלחמה הפסיקו כל חברות התעופה האמריקניות את פעילותן, והחברה היחידה שטסה ישירות לצפון אמריקה הייתה חברת אל על. מאחר שרק חברה אחת טסה בזמן המלחמה ומחיריה היו גבוהים במיוחד, התקבלה החלטת הממשלה בינואר 2025 לסייע לחברות הישראליות באמצעות השתתפות בהוצאות להפעלת טיסות לצפון אמריקה. מטרת ההחלטה הייתה להגדיל את היצע הטיסות לארצות הברית ולקנדה וכך להגביר את התחרות כדי להוריד את המחירים בקווים אלה ולעודד את המשך הפעילות העסקית של המשק בצפון אמריקה. לגבי טיסות לאירופה, יש לציין כי הן מבוצעות על ידי מגוון רחב של חברות תעופה, כולל חברות תעופה ישראליות.

נוסף על כך, בינואר 2025 התקבלה החלטת הממשלה<sup>22</sup> להנחות את משרד התחבורה, באמצעות רת"א, לפעול על פי כל דין לקביעת מנגנון השתתפות בהוצאות, שבמסגרתו יינתן לחברת תעופה הזכאית לכך, לפי סעיף 2 להחלטה זו, סיוע בהשתתפות המדינה ב-50% מהתשלומים ששילמה אותה חברת תעופה לנוסעים לשם פיצוי כספי כאמור בסעיף 6(א)(3) לחוק שירותי תעופה, בשל ביטול טיסה בין ישראל לארה"ב או בין ישראל לקנדה עקב תקלה בתפעול. השתתפות בהוצאות תינתן עבור טיסות שבוצעו עד יום 31 באוקטובר 2025 או עד תום ניצול התקציב שהוקצה לכך, לפי המוקדם מביניהם, ותותנה בתשלום של סכום הפיצוי המלא שתעביר בפועל חברת התעופה לנוסע על פי הוראות הסעיף האמור. עוד נקבע כי השתתפות בהוצאות תינתן לחברת תעופה בעלת זכויות טיס לביצוע טיסות נוסעים סדירות וישירות בין ישראל לארה"ב או בין ישראל לקנדה, אשר תגדיל את היקף הטיסות שלה החל מיום 1 בפברואר 2025 בשתי טיסות שבועיות לפחות במוצע מישראל ליעד מסוים בארצות הברית או בקנדה ביחס למוצע הטיסות השבועי שלה לארצות הברית או לקנדה לאותו יעד ברבעון הרביעי של שנת 2024 (להלן - הטיסות התוספתיות), כפי שייקבע במנגנון ההשתתפות, ותוגבל לטיסות התוספתיות בלבד, שיבוצעו באמצעות חכירת מטוס רחב-גוף. הזכאות להשתתפות המדינה בהוצאות תיבחן בסוף כל רבעון באמצעות השוואה בין המספר הממוצע השבועי של הטיסות עבור כל יעד בשבועות הרלוונטיים ברבעון הנבחן ובין הרבעון הרביעי של שנת 2024, ואם הגידול בהיקף הטיסות השבועיות הוא שתי טיסות ומעלה, תהיה החברה זכאית להשתתפות המדינה בהוצאות.

חברות התעופה הישראליות מסרו לצוות הביקורת, כי כחלק משיפור יכולותיהן בעת חירום הן היו רוצות שמשד התחבורה יאפשר להגדיל את מספר הטיסות שלהן ליעדים אסטרטגיים בשגרה, דבר שישפר את יכולתן לקיים טיסות רבות יותר בעת חירום ולהפחית את התלות בפעילות החברות הזרות.

**הביקורת העלתה כי למרות החשיבות המסחרית של קשרי המסחר עם צפון אמריקה ובעיקר עם ארה"ב, משרד התחבורה ורת"א לא היו ערוכים להפסקת הפעילות של החברות הזרות ולהקטנת היקף הטיסות לארה"ב וממילא לא הכינו תוכנית פעולה מראש כדי להבטיח מספר טיסות רצוי ומנגנון לסייע לחברות הישראליות במידת הצורך. לפיכך, רק בינואר 2025, כשנה ורבע מתחילת המלחמה, התקבלה החלטת**

21 מתוך אתר המרשתת של לשכת המסחר תל אביב והמרכז, ארגון העסקים הגדול בישראל, 30.4.25.

22 החלטה הממשלה 2709, "השתתפות בהוצאות להפעלת טיסות לצפון אמריקה", 26.1.25.

הממשלה לסייע לחברות הישראליות בהשתתפות בהוצאות להפעלת טיסות לצפון אמריקה כדי להגביר את היצע הטיסות ובדרך זו להגביר את התחרות בנתיב זה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבצע עבודת מטה למיפוי הצרכים האסטרטגיים של המדינה בעת חירום, ובהתאם למסקנות להכין תוכנית פעולה לחירום שתאפשר פעילות של התעופה האזרחית.

### סגירת טרמינל 1 לטיסות פנים-ארציות ולטיסות בין-לאומיות מוזלות

התעבורה האווירית האזרחית הבין-לאומית ממדינת ישראל ואליה מתבצעת בעיקרה דרך נמל התעופה בן גוריון, שהוא שער הכניסה והיציאה המרכזי של המדינה. בנתב"ג מופעלים שני טרמינלים: טרמינל 3 - הטרמינל הבין-לאומי העיקרי בנתב"ג המשמש את כל חברות התעופה להפעלת טיסות אזרחיות בין-לאומיות; טרמינל 1 - המשמש להפעלת טיסות פנים-ארציות ולביצוע טיסות בין-לאומיות מוזלות בשירותים מופחתים (Low Cost), ובו ניתן להפעיל רק מטוסים צרי גוף שתכולתם 130 - 170 נוסעים.

ב-8.10.23 סגרה רש"ת את טרמינל 1. החברות שפעלו בטרמינל 1 נדרשו לפעול מטרמינל 3 ולגבות אגרות על פי התעריף הנהוג בטרמינל 3. יצוין כי העלויות לנוסע בטרמינל 1 נגבות על ידי חברות התעופה ומועברות לרשויות (אגרת נוסע יוצא ואגרת סבלות נוסע), והן נמוכות יותר מהעלויות בטרמינל 3 בשל רמת השירותים הנמוכה לעומת רמת השירותים הניתנים בטרמינל 3 (שרוולים, דלפקי שירות, חנויות למוצרים פטורים ממכס, שטחי הסעדה גדולים וכו')<sup>23</sup>.

בעקבות צמצום פעילותה של התעופה בגלל המלחמה ועקב אי-הוודאות ששררה במשק, וכדי להפחית את ההוצאות השוטפות, החליטה רש"ת על העברת כלל פעילות התעופה הבין-לאומית והפנים-ארצית לטרמינל 3. רש"ת מסרה בתשובתה כי בשבועות הראשונים של המלחמה חלה ירידה של כ-90% בהיקף תנועת הנוסעים, וכי בתקופה שלאחר מכן חלה ירידה של 60%. בהתאם לחישובים שביצעה רש"ת במרץ 2024, אם ימשיכו היקפי הפעילות בשנת 2024 להיות נמוכים מאלה שתוכננו ערב המלחמה, יסתכם ההפסד הכלכלי של רש"ת בגין הפעלת טרמינל 1 בסך של 200 מיליון ש"ח לשנה בגין כל מיליון נוסעים.

חישוב הפער בתשלום האגרה למטוס שבו 150 נוסעים בין הנדרש בטרמינל 1 לבין הנדרש בטרמינל 3 הוא 150 כפול הפער בתשלום (16 דולר), דהיינו 2,400 דולר לכל הנוסעים במטוס. עם זאת, על פי מסמכי רש"ת הפגיעה בהכנסות הרשות היא 94 ש"ח לנוסע.

בפברואר 2024 ציין ממלא מקום מנכ"ל רש"ת דאז כי "עד שלא מגיעים להיקף של מיליון נוסעים בחודש בנתב"ג - לא תבוצע בחינה של פתיחה מחדש של טרמינל 1". במאי 2024 נערכה ישיבה בנושא ההיערכות לפתיחת טרמינל 1. בישיבה נוספת מסוף אוקטובר 2024 עדכן מנהל נתב"ג כי טרמינל 1 ייסגר בשלב זה לטיסות בין-לאומיות בעונת החורף החל מ-1.11.24 ועד 30.3.25. הוא הוסיף כי רבות מחברות התעופה

<sup>23</sup> חישוב הפער בתשלום האגרה למטוס שבו 150 נוסעים בין הנדרש בטרמינל 1 לבין הנדרש בטרמינל 3 נעשה כך: 150 כפול הפער בתשלום [כלומר, כפול הפער בתשלום לנוסע אחד] (16 דולר), דהיינו 2,400 דולר לכל הנוסעים במטוס.

צפויות לחזור לפעול בישראל בעונת הקיץ. אם תשרור יציבות וחברות התעופה ירצו לחזור, תיבחן שוב פתיחת טרמינל 1.

במרץ 2024 כתב ממלא מקום מנכ"ל רש"ת למנכ"ל משרד התחבורה כי עלתה הצעה לחייב חברות תעופה שפעלו בעבר בטרמינל 1 באגרות נוסע יוצא בשיעור הקבוע בתקנות עבור כלי טיס היוצאים מטרמינל 1 אף שבפועל הן יצאו מטרמינל 3, אך נדרש לתקן את תקנות האגרות שניתן לשנותן גם באמצעות הוראת שעה. עוד צוין כי חברות התעופה "אדישות" לשינויים בתעריפי האגרות, שכן הן נגבות ישירות מהנוסע ואין הן משפיעות על עלות הטיסה מבחינתן של חברות התעופה.

בדצמבר 2024 כתב נציג חברה ארקיע למנכ"ל משרד התחבורה, למשנה למנכ"ל וליועצת המשפטית של המשרד וכן למנכ"ל רשות שדות בתעופה, כי "בהתאם להנחיות רש"ת פועלת החברה בשני טרמינלים שונים (טרמינל 1 וטרמינל 3). פעולת החברה בשני טרמינלים שונים במקביל, באופן המחייב הפעלת צוותי קרקע ואוויר משני הטרמינלים, ובשים לב לכך כי כיום חברת התחזוקה של ארקיע וצוותי העזר ממוקמים בטרמינל 1, כרוך בפגיעה כלכלית ניכרת בארקיע, המשליכה באופן ישיר על תפקודה התקיין. הדברים נכונים בשגרה, והם נכונים ביתר שאת גם בתקופות חירום, בהן החברה נושאת על-גבה אחריות לאומית רחבה, מתוך תחושת שליחות ורצון שלא להותיר את אזרחי ישראל תלויים בחברות התעופה הבין-לאומיות. הפעלת טיסות משני הטרמינלים נושאת בחובה עלויות כלכליות גבוהות. זאת, הן בשל העובדה כי הדבר משית עלויות תפעוליות כפולות, והן בשל האגרות הגבוהות יותר בהן [החברה] מחויבת בגין הפעלת טיסות טרמינל 3".

רש"ת ציינה בתשובתה כי ב-18.12.24 השיב מנכ"ל רש"ת לשרת התחבורה כי רש"ת מתנגדת לפנייתה של חברת ארקיע, וציין כי שינוי האגרות, שהן מקור ההכנסה העיקרי של רש"ת, אינו עניין של מה בכך, וודאי שלא יבוצע עקב קושי טכני של חברת התעופה. רש"ת הוסיפה כי הסירוב לדרישותיה של חברת ארקיע הוא בעיקר בשל החובה החלה עליה מכוח האמנות והסכם שמייים פתוחים לשמירת חלונות הזמן בטרמינל 1 לחברות הזרות. יתרה מכך, היענות לדרישות החברה הייתה פוגעת בטווח הארוך בתחרות ומונעת את חזרתן של חברות התעופה הזרות.

באמצע מרץ 2025 הודיעה רש"ת כי טרמינל 1 ייפתח לטיסות פנים-ארציות החל מ-26.3.25, והחל מ-30.3.25 הוא ייפתח לטיסות בין-לאומיות.

רת"א ורש"ת ציינו בתשובתן כי חברות התעופה הזרות לא שבו לפעול בישראל אך ורק בשל מצב המלחמה ובשל המגבלות שהוטלו עליהן בשל כך. גם כאשר טרמינל 1 היה פתוח, לא כל החברות שבו לפעול בישראל. כלומר, התעריף לא היה השיקול העיקרי בהחלטה לבטל את הטיסות לישראל.

**בעקבות הצמצום של פעילות התעופה נפגעו הכנסותיה של רש"ת, ונוכח אי-הוודאות היא סגרה את טרמינל 1 לסירוגין (מ-8.10.23 עד סוף מרץ 2025). רש"ת דרשה מחברות התעופה, בעיקר חברות low cost, שיעקר פעילותן בטרמינל 1, לפעול מטרמינל 3 והן נדרשו לשלם אגרות גבוהות יותר על פי התעריף הנהוג בטרמינל 3. לפי תחשיב של משרד מבקר המדינה, פער התשלום בין טרמינל 1 לטרמינל 3 למטוס שבו 150 נוסעים עומד על 2,400 דולר.**

מבקר המדינה מציין לפני משרדי התחבורה והאוצר, רת"א, רש"ת והנהלת נתב"ג, כי בתקופה שבה חברות מצמצמות את טיסותיהן לישראל יש לבחון את כל הסוגיות העשויות לגרום לפגיעה בתעופה לישראל ולצמצומה ולגבש מדיניות תוך הפקת לקחים כהכנה למצב חירום. עוד מציין המבקר כי סגירת טרמינל 1 מייקרת את עלותו של כרטיס הטיסה ועלולה לשמש כאמתלה המגבירה את חוסר הרצון של החברות לשוב ולטוס לישראל וממנה.

רשות שדות התעופה ציינה בתשובתה כי שינוי גובה האגרות מחייב תיקון חקיקתי של תקנות רשות שדות התעופה (אגרות), התשנ"א-1991, וכי יישום הצעה כזו עלול לפגוע בשוויון בין חברות התעופה והנוסעים. עוד הדגישה הרשות כי הגורמים העיקריים שהשפיעו על חברות תעופה היו בעיקרן הנושא הביטוחי, קשיים בגיוס צוותי אוויר וסכנה ביטחונית, ולא גובה האגרות.

משרד מבקר המדינה ממליץ שמשרד התחבורה ורש"ת יבדקו את האפשרות להתאים את תעריפי האגרה בעיטות חירום מתוך ראיית כלל האינטרסים הלאומיים - הן הכלכלי והן של קיום רציפות הטיסות לישראל וממנה. מומלץ לשקול להיטיב עם החברות האחרות שפעלו בעבר ופועלות גם בתקופת המלחמה בטרמינל 3, ולקבוע תעריף נמוך יותר כמו זה המקובל בטרמינל 1, וזאת כדי לעודד חברות להמשיך לפעול ולטוס לישראל וממנה למרות הסכנות, וזאת עד לביטול ההכרזה על מצב חירום, תוך התחשבות במשמעות הכספית של צעדים אלו לגבי רש"ת ובשיפוי הנדרש כלפיה.

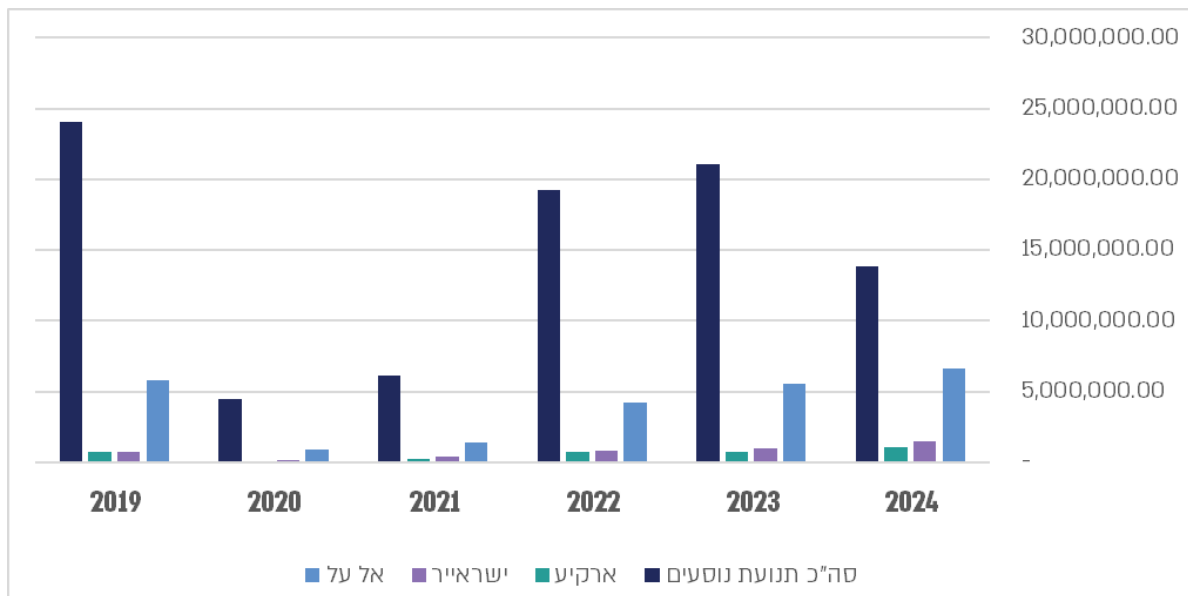
### טיפול הממשלה בנוסעים ועליית מחיריהם של כרטיסי הטיסה

פרוץ מלחמת חרבות ברזל ומתקפות הטילים על ישראל הביאו לידי ביטולי טיסות רבות שפגעו במידה רבה בנוסעים. בין היתר מנעו ביטולי הטיסות לישראל מתושבים רבים לחזור לארץ, וצמצום היצע הטיסות גרם לעלייה תלולה במחירי הכרטיסים. התייקרות מחיריהם של כרטיסי הטיסות הגיעה לעשרות אחוזים, ואף היו יעדים שבהם המחיר הוכפל. למשל, בתלונות שהגיעו לארגון "אמון הציבור"<sup>24</sup> נטען כי עבור טיסה מדובאי לישראל באפריל 2024 שבוטלה לא קיבל הצרכן הצעה לכרטיס טיסה חלופי ונאלץ לקנות שני כרטיסי טיסה בסכום של למעלה מ-9,000 ש"ח, ונוסף על כך לממן את השהייה במלון עד ליציאת הטיסה. במקרה אחר נטען כי משפחה שטסה לארה"ב קיבלה הודעה על ביטול הטיסה כשהייתה בחו"ל, וחברת התעופה ביטלה את הטיסה ללא הצעת חלופה. המשפחה נאלצה לקנות כרטיסי טיסה לארץ בסכום של 6,400 דולר (פער של כ-4,000 דולר).

עליית המחירים של כרטיסי הטיסה יחד עם הגדלת היעדים והגידול במספר הנוסעים בעקבות ביטולי הטיסות של החברות הזרות, הביאו לידי גידול ברווחיהן של חברות התעופה הישראליות. התרשימים שלהלן מציגים את מספר הנוסעים בשנים 2019 - 2024 בחברות אל על, ישראייר וארקיע, ביחס ביניהן וביחס למספר הכולל של הנוסעים.

<sup>24</sup> ארגון אמון הציבור הוא חברה לתועלת הציבור (מלכ"ר) הפועלת במדינת ישראל מאז 2006 כדי לקדם הגינות בעסקים ולשפר את תרבות הצרכנות.

**תרשים 8: מספר הנוסעים בטיסות בין-לאומיות בחברות הישראליות (אל על, ישראייר וארקיע) ביחס לסך כל הטיסות, 2019 - 2024**



על פי הדוחות השנתיים של נתב"ג, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 8 עולה כי בשנת 2019 הייתה תנועת נוסעים גבוהה, בעיקר בחברות הזרות ובאל על. בשנת 2020 חלה ירידה ניכרת בפעילותן של החברות הזרות והישראליות (עקב מגפת הקורונה). החל משנת 2022 החל המשק להתאושש, ובשנת 2023 חל גידול ניכר במספר הנוסעים. כן עולה מהתרשים שבשנת 2024, בזמן מלחמת חרבות ברזל, חלה ירידה ניכרת במספר הטסים בחברות הזרות, ולעומת זאת חל גידול במספר הטסים בחברת ישראליות. הלוח שלהלן מציג את מספר הנוסעים בחברות ישראליות בשנת 2024 ואת שיעור הגידול במספרם וכן את הירידה במספרם של הנוסעים בחברות הזרות לעומת שנת 2023.

**לוח 2: מספר הנוסעים בחברות הישראליות וסך כל הנוסעים בנתב"ג, 2023 - 2024**

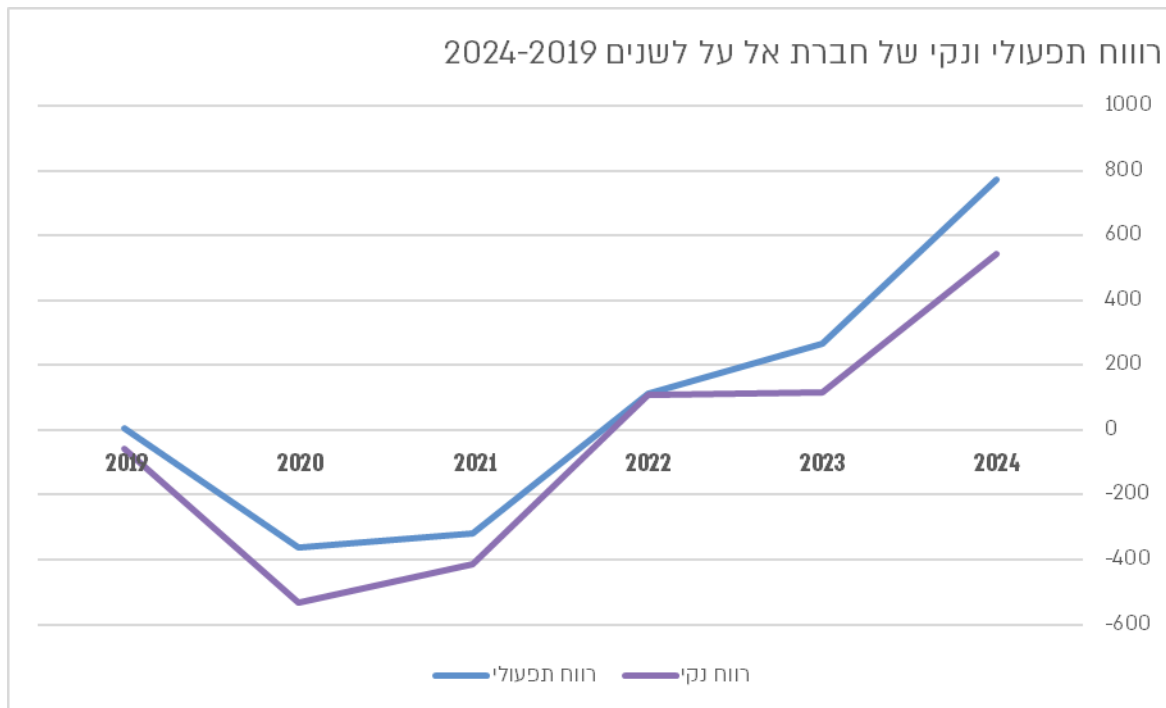
שיעור הגידול ביחס ל-2023	הגידול במספר הנוסעים	2023	2024	החברה
19%	1,051,324	5,539,127	6,590,451	אל על
46%	465,145	1,003,654	1,468,799	ישראייר
44%	316,069	723,998	1,040,067	ארקיע
-34%	-7,212,080	21,091,751	13,879,671	סך כל מספר הנוסעים בנתב"ג

על פי הדוחות השנתיים של נתב"ג, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי מספר הנוסעים בשנת 2024 ירד ב-34% ביחס לשנת 2023 (ירידה של כ-7 מיליון נוסעים). לעומת זאת, מספר הנוסעים בחברות הישראליות גדל בין 19% ל-46%. אומנם שיעור הגידול במספר הנוסעים באל על נמוך, אך מספר הנוסעים גדל בכמיליון נוסעים ביחס לשנת 2023. שיעור הגידול בחברת ישראליר הוא 46% (כ-465,000 נוסעים), ושיעור הגידול בארקיע עמד על 44% (כ-316,000 נוסעים). הגידול במספר הנוסעים משפיע בהכרח על הכנסות החברות ועל רווחיותן. בתרשימים שלהלן מוצג ניתוח הדוחות הכספיים של חברת אל על לשנים 2019 - 2024.

תרשים 9 שלהלן מציג את הרווח התפעולי ואת הרווח הנקי של חברת אל על בשנים 2019 - 2024.

תרשים 9: הרווח/ההפסד הנקי והרווח/ההפסד התפעולי של חברת אל על, 2019 - 2024, במיליוני דולרים

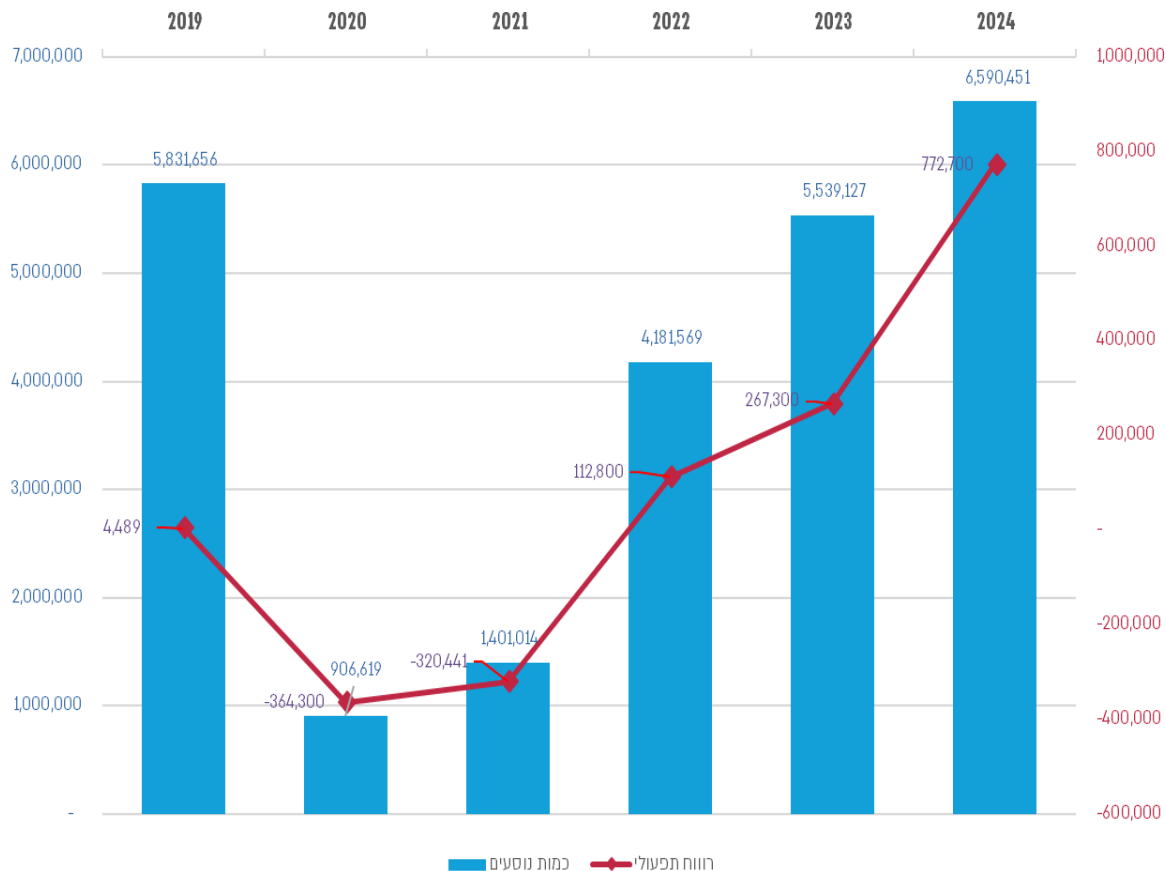


על פי הדוחות הכספיים של חברת אל על, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי פעילותה של חברת אל על הייתה הפסדית בשנים 2019 - 2021. בשנת 2020 חלה ירידה חדה ברווחי החברה בעקבות משבר הקורונה והשפעתו על ענף התעופה בעולם. החל משנת 2022 חלה התאוששות בפעילות החברה, הכנסותיה עלו והחברה רשמה רווח תפעולי של כ-113 מיליון דולר ורווח נקי של כ-109 מיליון דולר. בשנת 2023 רשמה החברה רווח תפעולי של כ-267 מיליון דולר ורווח נקי של 116.7 מיליון דולר. בשנת 2024 הסתכם הרווח התפעולי של אל על בכ-773 מיליון דולר והרווח הנקי בכ-545 מיליון דולר הן בזכות הגידול במספר הנוסעים והן בעקבות עלייתם של מחירי כרטיסי הטיסה.

תרשים 10 מציג את הקשר בין מספר הנוסעים לבין הגידול או הקיטון ברווח התפעולי של חברת אל על.

תרשים 10 : הרווח/ההפסד התפעולי (באלפי דולרים) ומספר הנוסעים בחברת אל על, 2019 - 2024



על פי הדוחות הכספיים של חברת אל על והנתונים על מספר הנוסעים בנתב"ג, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

### התמודדות הממשלה עם העלייה במחירי הטיסות

ענף התעופה בישראל מתנהל כשוק חופשי, ומחיר כרטיסי הטיסה ועלות התובלה האווירית מתנהגים על פי חוקי הכלכלה החופשית. להלן - דוגמאות של משתנים העשויים להשפיע על מחירי הטיסות:

1. **פערים בין ההיצע לביקוש**: כמו בכל שוק, מחירי הטיסות מושפעים מהיצע וביקוש. כשיש עודפי ביקוש לטיסות ליעד או מיעד מסוים, המחירים נוטים לעלות, ולהפך: כשהביקוש נמוך ביחס

להיצע, המחירים עשויים לרדת. התנהגות זו של המחירים מקבלת ביטוי ממשי בשל גורמים עונתיים - חופשות, חגים, קיץ ועוד.

**2. תחרות בין חברות התעופה:** תחרות רבה בקו טיסה מסוים עשויה להביא לידי הורדת המחירים. אם כמה חברות תעופה מציעות שירותים בקו מסוים, הן עשויות להציע מחירים נמוכים יותר ביחס למחירי המתחרות כדי למשוך נוסעים.

**3. שינויים במדיניות הממשלה:** ממשלות עשויות לשנות את מדיניותן בעקבות אירועים גיאופוליטיים כגון הגבלות על טיסות לאזורים מסוימים או לנקוט שינויים במדיניות בתחום התעופה. שינויים אלה עשויים להשפיע על מחירי הטיסות. לדוגמה, הגבלות על טיסות לאזורים מסוימים או שינויי מדיניות בתחום התעופה יכולים להשפיע על המחירים.

**4. אירועים גיאופוליטיים:** כמו מלחמות, סכסוכים אזוריים או טרור עשויים להשפיע על תחושת הביטחון של הנוסעים ועל הביקוש לטיסות.

**5. תנודתיות במחירי הדלק:** מחירי הדלק הם מרכיב חשוב בהוצאות של חברות התעופה. כאשר מחירי הנפט עולים, גם מחירי הכרטיסים נוטים לעלות.

**על פי נתוני הלמ"ס, המרכיב "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 מתווספת לעלייה של מדד המחירים לצרכן עצמו (3% בשנת 2023, 3.2% בשנת 2024 ו-2.2% במחצית שנת 2025). כאמור, הדבר ניכר בתוצאות הפעילות של חברות התעופה.**

כדי למנוע העלאה חדה של מחירי הטיסות, החוק בישראל מאפשר לרשות התחרות, לרשות להגנת הצרכן ולמשרד התחבורה (באמצעות רת"א) להתערב כאשר מתעורר חשד למחיר בלתי הוגן. להלן - הצגת הפעילות של גורמים אלה במהלך מלחמת חרבות ברזל.

## פעילותה של רשות התחרות

סעיף 29א לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק התחרות), קובע כי בעל מונופול לא ינצל לרעה את מעמדו בשוק באופן העלול להפחית את התחרות בעסקים או לפגוע בציבור. עוד קבע חוק זה כי רשות התחרות תעסוק באכיפתו של איסור זה. לשם כך פרסם הממונה על ההגבלים העסקיים דאז<sup>25</sup> ב-14.9.2014 את גילוי דעת 1/14, אשר הציג לראשונה את עמדתה של רשות התחרות כלפי גביית מחיר גבוה בלתי הוגן מצד בעל מונופול. גילוי דעת זה ראה בגביית מחיר גבוה בלתי הוגן הפרה של סעיף 29א לחוק ההגבלים. גילוי הדעת ביקש לקבוע פרמטרים לקביעה בדבר מחיר גבוה בלתי הוגן תוך פירוט שיטות חלופיות לחישוב המחיר ההוגן שבעל מונופול רשאי לגבות.

<sup>25</sup> שמה של רשות ההגבלים העסקיים שונה לרשות התחרות.

גילוי דעת 1/17 מפברואר 2017 בא במקומו של גילוי דעת 1/14, והוא מציג את מדיניותה המעודכנת של רשות התחרות בנושא. תוכנו הוא פרי התובנות של רשות התחרות הן מיישום גילוי דעת 1/14 מאז פרסומו והן ממגוון הדעות והעמדות שהובאו לפניו. על פי גילוי דעת 1/17, החששות העלולים לנבוע מהתנהגות המונופול הם משני סוגים של פעולות: הדרה וניצול. פעולות **מדירות** הן פעולות שנקיטתן על ידי בעל המונופול עלולה לדחוק מתחרים מהשוק או למנוע את כניסתם של מתחרים חדשים לשוק, ובכך מחזקות את מעמדו המונופוליסטי או משמרות אותו. **ניצול** הוא שימוש של בעל המונופול במעמדו הדומיננטי בשוק לצורך עשיית רווחים על חשבון הצרכן או על חשבון חוליות אחרות בשרשרת השחקנים בשוק. גילוי דעת 1/17 עוסק בפעילויות בעלות אופי נצלני. עוד עולה מגילוי הדעת כי ההתערבות הישירה במחיר גבוה שגובה בעל מונופול אינה מבוססת על מניעת פגיעה בתחרות או על קידום התחרות כי אם על צמצום הפגיעה ברווחת הצרכן הנובעת מהיעדרה של תחרות.

על פי הנספח לגילוי הדעת, שלושה מבחני עזר מסייעים לגילוי מחיר בלתי הוגן: בחינת הפער בין מחיר המוצר לעלות הייצור; ניתוח הרווחיות; מבחן ההשוואה.

רשות התחרות מסרה בתשובתה מספטמבר 2025 כי לאיסור של גביית מחיר מופרז בכלל ולאכיפתו בפועל בפרט עלולות להיות השפעות שליליות על היעילות ועל התחרות בשוק החופשי. רשות התחרות הוסיפה כי עיקר מהות אכיפת האיסור היא כי המחיר שנגבה אכן גבוה ממחיר תחרותי באופן שמנצל את מעמדו של המונופול לרעה.

**לדעת משרד מבקר המדינה, תשובת רשות התחרות מספטמבר 2025 מחזקת את הצורך באכיפה על המחירים הגבוהים שגובה בעל מונופול והיא נובעת מהצורך למנוע ניצול של בעל המונופול את מעמדו הדומיננטי בשוק לצורך עשיית רווחים על חשבון הצרכן.**

כבר בתחילת מלחמת חרבות ברזל, ב-10.10.23 (שלושה ימים לאחר פרוץ המלחמה), כתב ראש צוות המחלקה המשפטית ברשות התחרות לשלוש חברות התעופה הישראליות: "ממידע שהתקבל ברשות התחרות עולה לכאורה כי בימים האחרונים חלה האמרה במחירי כרטיסי טיסה לישראל. נוכח המצב הביטחוני אליו נקלעה ישראל נותרו צרכנים ישראלים רבים בחו"ל הנדרשים לשוב לישראל באופן מידי. בנסיבות העניין ראוי להקפיד ביתר שאת מניצול מצבם של צרכנים אלה. נוסף על כך, בנסיבות המתאימות, העובדות המתוארות לעיל עלולות להקים חשש להפרת הוראות חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 ובפרט הוראות פרק ד' לחוק". מתשובת רשות התחרות עולה כי כמה שבועות לאחר מכן היא פתחה בבדיקה אם חברת אל על אכן גבתה מחיר גבוה בלתי הוגן עבור כרטיסי הטיסה שמכרה משבעה באוקטובר.

**במועד סיום הביקורת - כשנה ורבע מיום תחילת הבדיקה - עדיין לא סיימה רשות התחרות את הבדיקה וממילא לא הציגה ממצאים.**

רשות התחרות ציינה בתשובתה כי האכיפה מטעמה היא רק אכיפה בדיעבד, כי זהו תהליך ארוך וכי היא מתמקדת בימים אלה (ספטמבר 2025) בהכנה המינהלית הנדרשת על פי הדין לצורך מתן פומבי להכרעת הממונה בשאלה אם אל על הפרה את חוק התחרות, ואם יש לנקוט אמצעי אכיפה כלפיה, ואם כן - כיצד.

**משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות התחרות להשלים את בדיקותיה ולפרסם את ממצאיה לציבור. נוסף על כך מומלץ כי תפיק לקחים לגבי היערכות לטיפול באירועים דומים בעת חירום ולגבי הצעדים שראוי יהיה לנקוט בהם.**

יצוין כי לאחר מועד סיום הביקורת עדכנה רשות התחרות כי ביום 8.2.26 הודיעה הממונה לאל על שבכוונתה לקבוע שהיא הייתה בעלת מונופולין בטיסות נכנסות ויוצאות לישראל בתקופה מאוקטובר 2023 עד מאי 2024, וכי גבתה מחירים גבוהים ובלתי הוגנים על כרטיסי הטיסה שמכרה לטיסותיה בתקופה שנבדקה, וכן כי בכונתה להטיל על אל על את העיצום הכספי המקסימלי הקבוע בחוק, וכי לפי חוק התחרות אל על צריכה להשתמע לפני הממונה בתוך 60 יום מיום קבלת ההודעה מהממונה.

### משרד הכלכלה והרשות להגנת הצרכן

לפי סעיף 3א(ב) לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הצרכן), "הוכרז מצב חירום ושוכנע השר<sup>26</sup> כי יש חשש ממשי שעוסקים ינצלו את מצב החירום כדי להעלות מחירים של טובין חיוניים או שירותים חיוניים, רשאי הוא [שר הכלכלה], בהתייעצות עם שר האוצר, להכריז כי בתקופה שיקבע לפי סעיף קטן (ו)(1) יחולו הוראות סעיף זה, במדינה או בחלק ממנה כפי שיקבע (בסעיף זה - הכרזה על איסור השפעה בלתי הוגנת במצב חירום); לא נמסרה עמדת שר האוצר בתוך שבעה ימים מהיום שבו השר פנה אליו בעניין, יראו, בתום אותה תקופה, כאילו קוימה חובת ההתייעצות לפי סעיף קטן זה". בהתאם לסעיף 3א(ג)(1) לחוק, לאחר הכרזת שר הכלכלה והתעשייה על החלת איסור השפעה לא הוגנת, הממונה על הגנת הצרכן והממונה על התקציבים במשרד האוצר יקבעו טובין ושירותים חיוניים, למעט פירות וירקות, בהתחשב במאפייניו ונסיבותיו של מצב החירום. הודעה על רשימה זו תפורסם ברשומות. אם לא הסכימו על טובין או שירותים, עפ"י סעיף 3א(ד)(2) לחוק יביאו את העניין להכרעת נציגי ציבור שימונה לצורך כך".

שר הכלכלה והתעשייה ציין בתשובתו מאוקטובר 2025 כי הרשות להגנת הצרכן ומשרד הכלכלה פעלו באופן יזום, הן במישור הממשלתי והן מול חברות התעופה, כדי להגן על הציבור ולצמצם את הפגיעה בו. שר הכלכלה והתעשייה הוסיף כי ב-30.10.23 פרסם משרד הכלכלה תזכיר חוק בנושא, אולם התזכיר לא קודם. עם זאת, במקומו ועל בסיסו קודמה הצעת חוק פרטית, ותיקון 70 לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, אושר בקריאה שנייה ושלישית במליאה ב-2.7.24. לדברי שר הכלכלה, תיקון זה נועד למנוע מצב של ניצול מצבי החירום להעלאת מחירים של טובין או של שירותים חיוניים באופן ניכר וחריג.

במכתב שנושאו "עלייה חריגה וניכרת במחירי הטיסות לישראל וממנה" מ-29.9.24 כתב הממונה על הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן אל הממונה על התקציבים במשרד האוצר: "בימים האחרונים אנו עדים לביטול טיסות רבות ושיבושים משמעותיים בלוח הטיסות ובכלל זה עדים לחברות שביטלו את פעילותן בשמי ישראל לעת הקרובה. לצד השיבושים כאמור אנו עדים לתופעה של עלייה חריגה במחירי הטיסות לישראל, עלייה שנצפתה בעיקר בקרב החברות הישראליות בהיותן החברות העיקריות המוציאות ומכניסות טיסות לישראל. על פניו נראה כי אין סיבה של ממש להשתוללות המחירים האמורה וכי מדובר בניסיון של חברות התעופה שמממשיכות להפעיל טיסות לישראל להגדיל את רווחיהן - דבר המעלה חשש

<sup>26</sup> שר התעשייה, המסחר והתיירות (שר הכלכלה).

ממשי כי מצב החירום בו אנו נמצאים מנוצל על ידן לצורך העלאת מחירים. התנהלות זו עלולה לעלות כדי השפעה לא הוגנת בהתאם להוראות סעיף 3א לחוק הגנת הצרכן (התשמ"א-1981). לאור האמור בכוונת שר הכלכלה לפעול להכרזה בהתאם להוראות סעיף 3א(ב) לחוק. סעיף 3 א(ג) לחוק קובע כי עם הכרזת השר - הממונה על הגנת הצרכן והממונה על התקציבים יקבעו רשימת טובין ושירותים חיוניים שתפורסם ברשומות. בהתאם לאמור, על מנת לעמוד על כך שמצב החירום לא ינוצל על ידי חברות התעופה והצרכנים יוכלו לשוב לישראל מבלי לשלם מחירים מופקעים אנו מבקשים לקבוע כי טיסות חזרה לישראל הן שירות חיוני וכן מבקשים לפעול לפרסום השירות ברשומות בהתאם להוראת סעיף 3 א(ג) לחוק. יובהר - התנהלות זו משפיעה על צרכנים רבים המתקשים לחזור ארצה ערב חגי תשרי, חלקם נותרים ימים ארוכים מחוץ לישראל, מנותקים מבני משפחה ומחייבים בישראל על כל המשתמע מכך, ולכן יש צורך לקבל החלטה בנושא בדחיפות המתבקשת".

ב-29.9.24 כתב הממונה על הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן למנכ"ל חברת ארקיע, כי "מבדיקה שערכה הרשות עולה כי בתקופה האחרונה, וביתר שאת, בימים האחרונים, חברת ארקיע העלתה את מחירי הטיסות באופן חריג וניכר מהמחיר המקובל של אותן הטיסות... אין חולק, ואין צורך להרחיב היריעה באשר למצב החירום בו אנו מצויים ולחיוניות לפיה ישראלים רבים נדרשים לשירותי טיסה לישראל או ממנה וזאת ערב חגי תשרי. העלאת מחירים כה ניכרת וחריגה בתקופה זו, מעלה את החשש לניצול לרעה לכאורה של המצב".

בתחילת אוקטובר 2024 כתב הממונה על הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן לממונה על התקציבים במשרד האוצר: "בהמשך לפנייתי בעניין פיקוח על מחירים בעתות חירום, אודה להתייחסותך הדחופה, שכן ככל שלא נתקדם לא נוכל לטפל בזמן בשאר הפרוצדורה הנדרשת, ולא נוכל למנוע את השתוללות מחירי הטיסות בעת מורכבת זו".

בעדכון סטטוס של הרשות להגנת הצרכן לשר הכלכלה מ-11.11.24 לגבי השפעה בלתי הוגנת ציינה הרשות להגנת הצרכן כי ב-4.7.24 פורסם תיקון מס' 70 לחוק הגנת הצרכן, הקובע כי במצב חירום לא ניתן יהיה להעלות מחירים באופן חריג וניכר של מוצרים ושירותים שיקבעו הממונה על הגנת הצרכן והממונה על התקציבים. עוד נכתב במסמך, כי "לצורך אכיפת החוק נדרש שיתוף פעולה בשתי נקודות כדלקמן: **האחת** - בגיבוש רשימת המוצרים מול הממונה על התקציבים - בשיח של הרשות להגנת הצרכן עם האוצר העלה האוצר שאלות באשר לאופן בחירת המוצרים. מאז התשובות שמסרנו לא קיבלנו פנייה נוספת ולכן נראה שעל פניו אופן בחירת המוצרים מוסכם. יחד עם זאת טרם הושגה הסכמה לגבי רשימת המוצרים. **השנייה** - בגיבוש נוהל שיקבע את אמות המידה שלפיהן יראו בעליה במחיר כעליה באופן חריג וניכר. הנוהל כפוף להתייעצות עם ועדת המחירים. נציגי משרד הכלכלה בוועדת המחירים נתנו הסכמתם לנוהל שגיבשה הרשות להגנת הצרכן. עמדת חברי משרד האוצר בוועדת המחירים טרם נמסרה. ישיבות שנקבעות עמם בנושא נדחות בכל פעם מחדש ונקבעות למועד מאוחר יותר. דיון עתידי אמור להתקיים ביום 20.11.24. מלבד נושא התיאום כמפורט, על מנת להביא ליישום של התיקון האמור, נדרשים אמצעים מחשובים שיוכלו לקלוט ולעבד נתוני עתק (big data). אמצעים אלו נדרשים הן כדי לקבוע מהו המחיר הממוצע והן כדי לבחון האם העלייה היא באופן חריג וניכר. בהיעדר אמצעים כאמור לא ניתן ליישם את הוראות התיקון".

בנובמבר 2024 לא נכללו ברשימת 20 המוצרים שייחשבו חיוניים בשעת חירום טיסות חזרה לישראל. זאת משתי סיבות שצוינו על ידי הרשות להגנת הצרכן: (א) יש לבצע תיקון בחוק אשר יביא בחשבון את הרכיב העונתי בטיסות (בדומה לירקות ופירות שהוחרגו מהחקיקה הראשית); (ב) על הרשות להגנת הצרכן לקבל משאבים לשם קליטת נתוני עתק (big data) וניתוחם בשוק הטיסות. ללא ביצוע של שני הסעיפים הללו לא תוכל הרשות להגנת הצרכן לטפל בטיסות.

הרשות להגנת הצרכן ציינה בתשובתה מספטמבר 2025 כי בהתאם למנגנון של בחינת עליית המחירים על פי סעיף 3א(ד) לחוק הגנת הצרכן, העלאת מחיר אסורה היא העלאה "חריגה וניכרת" במחיר, אשר נבחנת ביחס למחיר הממוצע של המוצר. הרשות להגנת הצרכן הוסיפה כי אופן חישוב המחיר הממוצע בחוק אינו מתייחס למוצרים ייחודיים ועונתיים, ובכלל זה טיסות. עוד ציינה הרשות להגנת הצרכן כי בשל מנגנון קביעת המחירים הקיים בחברות התעופה נדרש כוח עיבוד מחשובי לנתוני עתק לשם עיבוד מחירי הטיסות ולרשות אין יכולת מחשוב שכזו, וכן שיש קשיים בכלל ביישום סעיף 3א לחוק ובאכיפה של העלאת המחירים בשל חוסר הוודאות הטמון בנורמה.

עוד ציינה הרשות להגנת הצרכן בתשובתה כי נדבך חשוב נוסף בבחינה של העלאת המחירים על פי סעיף 3א לחוק הגנת הצרכן הוא קביעת נוהל אמות מידה לבחינת העלאת המחירים ואם היא "חריגה וניכרת". הואיל והנורמה "חריגה וניכרת" משאירה פתח רחב, בהתאם לסעיף 3א(ד)(6) לחוק על הממונה על הגנת הצרכן בהתייעצות עם ועדת המחירים כמשמעותה בסעיף 3 לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, לקבוע נוהל אמות מידה ולפיו יראו עלייה במחיר כעלייה חריגה וניכרת, קרי - אסורה. טיוטת נוהל זה גובשה על ידי הממונה על הגנת הצרכן באוגוסט 2024. בחודשים שלאחר מכן התקיימו דיונים רבים עם נציגי ועדת המחירים במשרד האוצר לגבי קביעת נוהל אמות המידה, ולא הושגה הסכמה כלשהי. יתרה מכך, אף התגלעו מחלוקות בסיסיות בנוגע לעקרונות הכלכליים שבבסיס קביעת הנוהל ולגבי בחינה של העלאת מחירי הטיסות. על כן עד היום לא הושגה הסכמה בנוגע לאופן קביעתו של נוהל אמות המידה.

שר הכלכלה כתב בתשובתו כי בסוף נובמבר 2024 הוא פנה לשר האוצר והודיע כי בכוונתו להכריז על החלת הוראות סעיף 3א לחוק הגנת הצרכן בכל המדינה לתקופה מרבית של 45 יום. מאז פרוץ המלחמה התקיים שיח ארוך בין משרד הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן, משרד המשפטים ומשרד האוצר כדי לבסס הכרזה כי אכן יש חשש ממשי להפקעות מחירים בשל מצב החירום, בין היתר בתחום התעופה, וב-12.1.25 ניתן אישור משרד המשפטים לשר הכלכלה לחתום על הכרזה כאמור בהתאם לחוק.

**החוק קובע כי אם הוכרז מצב חירום 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 ושירותים שיקבעו הממונה על הגנת הצרכן והממונה על התקציבים.**

בפועל הוכרז מצב חירום, טיסות רבות בוטלו, חלו שיבושים רבים בלוח הטיסות וחברות ביטלו את פעילותן בישראל, ולאחר מכן חלה עלייה ניכרת במחירי הטיסות לישראל, עלייה שנצפתה בעיקר בקרב

החברות הישראליות בהיותן החברות העיקריות המפעילות טיסות אל ישראל וממנה. למרות שלדעת הרשות להגנת הצרכן, כפי שעולה מפנייתה לאגף התקציבים, 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. רשימה זו לא כללה את מחירי הטיסות, וטיסות חוזרות לא הוגדרו כשירות חיוני בשעת חירום.

לא זו בלבד, לרשות להגנת הצרכן אין מאגר מידע לבחינת המחירים בענף, ואף אין ברשותה אמצעי המחשוב הנדרשים שיוכלו לקלוט נתוני עתק ולעבדם כדי לבחון אם עליית מחירי הטיסות הייתה חריגה וניכרת. בשל היעדר אמצעים כאמור לא קבעה הרשות להגנת הצרכן שכרטיסי הטיסה הם מצרך חיוני ולכן לא יכלה לפקח על מחירי הטיסות.

הרשות להגנת הצרכן ציינה בתשובתה לעניין הקשיים שביישום סעיף 3א לחוק הגנת הצרכן "כי וועדת הכלכלה קיימה 8 דיונים נפרדים בין התאריכים 12.11.24 - 3.2.25 בנושא הקשיים שעלו בפועל ביישום הוראות הסעיף. בשל הקשיים, בדיון האחרון אף הוכן נוסח לתיקון לסעיף 3א לחוק, כך שקביעת המוצרים החיוניים תהיה רק בידי שר הכלכלה באישור ועדת הכלכלה של הכנסת". עוד ציינה הרשות להגנת הצרכן בתשובתה כי המליצה לבצע תיקון חקיקה ולפיו שר הכלכלה יקבע את רשימת הטובין והשירותים החיוניים, ובכלל זה טיסות, ויקבע מחיר מרבי אחיד לכל שירות וטובין חיוניים במהלך תקופה של ההכרזה בתקופת החירום.

נוכח חשיבותם של שירותי התעופה בישראל בשל היותה מדינת אי, משרד מבקר המדינה ממליץ לשר הכלכלה לבחון את האפשרות להגדיר את מחירי הטיסות כמוצר חיוני בעת חירום ולפרסם זאת ברשומות. נוסף על כך, משרד מבקר המדינה ממליץ 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, וכך יהיו לפני הרשות להגנת הצרכן הנתונים הנדרשים לקביעת מחירים חריגים גם בימי שגרה.

### משרד התחבורה - רשות התעופה האזרחית (רת"א)

הפעלת מנגנון לצמצום סיכונים של חברות התעופה בעת חירום לתקופה מוגבלת נקבעה בסעיף 9א לחוק שירותי תעופה. המנגנון נותן לשר התחבורה סמכות לצמצום ההטבות שלהן זכאי הנוסע בעת חירום. משמעו כי שר התחבורה רשאי להתערב בקביעת התנאים למתן הפיצוי בתקופת חירום לנוסעים שטיסתם בוטלה וזאת לאחר התייעצות עם שר הכלכלה ועם ועדת הכלכלה בכנסת. יצוין כי נוהל הצלמ"ת קובע איך יש לפעול בעת מלחמה ומפרט את הגופים הרלוונטיים שאיתם יש לקיים דיון בעניין תפעול התעופה. הנוהל אינו מגדיר מה תפקידה של רת"א ביחס לאזרח, ולפיכך אין לאזרח סעד ישיר מרת"א אלא מבתי המשפט בלבד.

**בביקורת עלה כי משרד התחבורה לא הפעיל את סעיף 9א לחוק שירותי תעופה בעת חירום, הקובע את התנאים למתן פיצוי לנוסעים בעת חירום, ועקב כך, לכאורה, חברות התעופה המשיכו לשאת את הסיכון הכרוך בפיצוי הנוסעים בעת ביטולים ושינויים בלוח הטיסות הנובעים ממצב החירום.**

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי שרת התחבורה לא ראתה לנכון להשית את מרבית ההוצאה על האזרחים, אלא סברה כי על אוצר המדינה לשאת בחלק מהעלות כך שהיא תתחלק בין חברות התעופה, המדינה והאזרחים. משרד התחבורה ציין כי למרות דיונים רבים בוועדת הכלכלה ומחוץ לה, לא אושר מתווה לחלוקת העלויות.

חברת ישראייר כתבה בתשובתה כי יש למנוע מערבות של הממשלה בקביעת מחירי הטיסות, ואם יוחלט על מעורבות מסוג זה יש צורך לפצות את החברות.

**לדעת משרד מבקר המדינה, בשל חיוניותה של התעופה הישראלית לקשר שבין ישראל לשאר העולם, מומלץ כי המאסדרים האמונים על המחירים והתעופה - 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 כך שיתאפשר להמשיך ולקיים את הטיסות לישראל וממנה, ובכלל זאת להפעיל את סעיף 9א, או לקבוע מחיר מרבי בעיתות חירום או לערוך הסכם מסגרת הקובע עקרונות ומדדים לחלוקת העלויות בהסכמה עם החברות.**

### **נוהל בין-משרדי לפינוי ישראלים השוהים בחו"ל בעיתות חירום**

המדינה מנסה לסייע להחזיר לישראל את הישראלים השוהים בחו"ל במצבי חירום עקב אירוע תלמי או אסונות טבע או מצב מלחמה. בעקבות פרוץ המלחמה ביקשו ישראלים רבים שהיו בחו"ל לחזור לישראל, ובהם משרתי מילואים שקיבלו צו 8. כאמור, מאז תחילתה של מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023 חלו בתעופה האזרחית בישראל שינויים מהותיים בעקבות המצב הביטחוני המתוח, שבאו לידי ביטוי בעיקר בהפסקת הפעילות של מרבית חברות התעופה הזרות. עם זאת, רק בסוף מרץ 2024 פרסם המטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה "נוהל בין-משרדי לפינוי ישראלים בחו"ל בתרחישי חירום" (להלן - נוהל לפינוי ישראלים בחו"ל). הנוהל מסדיר את שיתוף הפעולה בין הגופים השונים להחזרת ישראלים, והוא נועד למסד את ההליך הבין-משרדי ואת תיאום סדר פעולות לשיתוף הפעולה בין הגופים השונים כדי להשיב במהירות ישראלים מחו"ל בתרחישי חירום שונים בהתאם להחלטות הדרג המדיני. סעיף 6' (תהליכי עבודה) בנוהל קובע כי כאשר מדובר על השבת ישראלים עקב מצב חירום בארץ (מלחמה, מגפה וכו') ויש צורך לקבוע סדר קדימויות בעלייה למטוסים ארצה, קביעת סדר הקדימויות תיעשה על פי צרכי הגוף האחראי לניהול האירוע. למשל, באירוע מלחמתי צה"ל הוא שיקבע את סדרי הקדימויות, ואם יהיה מדובר בצורכי חירום שאינם צבאיים, קביעת סדר הקדימויות תבוצע על ידי רח"ל. יצוין כי אין בנוהל קריטריונים לקביעת סדרי העדיפות עצמם אלא משאיר את העניין להחלטת הגוף האחראי.

בנוהל לא נקבע מנגנון שלפיו יתעדפו חברות התעופה הישראליות את הנוסעים בעת עודף ביקושים. על פי הנוהל, נוכח הנסיבות השונות בתרחישי אירוע חירום לא מוגדר תקציב "צבוע" למימוש המשימה. לכן נקבע כי התקציב יוקצה בחלוקה בין-משרדית, כפי שנעשה באירוע החילוץ של ישראלים מאתיופיה בשנת

2023 לפני מלחמת חרבות ברזל. בנוהל צוין כי במלחמת חרבות ברזל תגברו חברות התעופה הישראליות את הטיסות מיעדים מסוימים בהכוונת רת"א כדי להשיב ישראלים לארץ מהר ככל שניתן על פי שיקולים מסחריים וללא תקצוב מטעם המדינה.

על שאלת הבהרה של משרד מבקר המדינה ממאי 2025 למחלקה לישראלים בחו"ל במשרד החוץ בעניין מימון המדינה את טיסתם של אנשי מילואים שחזרו לישראל בצו 8 עם פרוץ המלחמה, השיב משרד החוץ כי "אנשי מילואים שפנו אליהם אמרו ששילמו עבור כרטיסי הטיסה, וחלקם אף טענו כי שילמו מחירים מופקעים".

במכתב של ארגון אמון הציבור למבקר המדינה באפריל 2025 צוין כי "לנוכח העובדה שחלק מהטיסות שנדרשו, למעשה נדרשו על ידי המדינה (למשל, חייל מילואים שקיבל צו 8 בעודו בחו"ל), מקוממת במיוחד התנערות המדינה מאחריות לנסיבות שבהן חיילים אלה נדרשו 'לרדוף' אחרי כרטיסים ולשלם עבור כרטיסים יקרים וכל זאת רק כדי להתייצב לשירות מילואים מהר ככל הניתן".

רת"א ציינה בתשובתה כי לא די בקביעת תיעדוף של נוסעים חיוניים; אם רוצים להוציא תיעדוף זה לפועל מול חברות התעופה, יש למצוא מקור מימון ולהסדיר התקשרות עם חברות התעופה.

**הביקורת העלתה כי בתחילת מלחמת חרבות ברזל נוצר עודף ביקוש לטיסות, בעיקר מצד ישראלים שרצו לחזור לישראל, חלקם חיילי מילואים שחזרו למדינה כדי לשרת בצבא. עודף ביקוש זה גרם לעליית מחירי הטיסות לאורך כלל השנים למדינה, ללא הבחנה וללא תיעדוף של חיוניות הנוסע.**

עוד העלתה הביקורת כי בתחילת מלחמת חרבות ברזל לא היה במשרד התחבורה, ברת"א ובמל"ל נוהל לתיעדוף הנוסעים 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 כאחראי על ניהול האירוע - צה"ל או רח"ל. לפיכך בתחילת המלחמה התברר 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 תיעדוף, גם חיילים ואנשי מילואים שקיבלו צו 8, שהתכוונו להגן על המדינה, נאלצו לחפש טיסות ולשלם מחירים גבוהים כדי לשוב בהילות לישראל.

משרד מבקר המדינה מציינ כי ראוי היה שחיילים ואנשי מילואים שחוזרים כדי להילחם יהיו בסדר עדיפות גבוה ככל האפשר וממליץ לבחון את סוגיית התשלום בגין טיסתם חזרה לישראל. משרד מבקר המדינה ממליץ 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.

צה"ל מסר בתשובתו כי במצב חירום, כאשר מופעל גיוס בצווי 8 או נוהל "נכס לאומי" לחיילים בסדר המחייב את החזרתם מחו"ל (הנמצאים בחופשה פרטית), רשימת החיילים המופעלים והנדרשים לחזרה מהירה לישראל מצויה בידי רכ"א וניתן להם מענה מתאים במידת האפשר. עוד הוסיף כי אם יידרש צה"ל להעביר למל"ל או לגוף אחר שיהיה אמון על הנושא את פרטי המשרתים הרלוונטיים לצורך תיעדוף

החזרתם מחו"ל ע"י גופים אזרחיים או ממשלתיים, צה"ל יעביר את פרטי המשרתים הרלוונטיים כפוף למגבלות שבדין.

### מבצע עם כלביא

מבצע עם כלביא (המכונה גם "מלחמת איראן-ישראל") החל במתקפת פתע יזומה של מדינת ישראל על איראן ביום 13 ביוני 2025. בתגובה פתחה איראן במתקפת נגד על ישראל ושיגרה כ-590 טילים לעבר ישראל שגרמו לסגירה מוחלטת של המרחב האווירי בישראל לטיסות נוסעים, וזאת בשונה ממלחמת חרבות ברזל שבה נסגר המרחב האווירי לתקופות קצרות בלבד. המלחמה ארכה כ-12 ימים והפסקת האש נכנסה לתוקף ב-24.6.25.

תרשים 11 מציג את היקף הפגיעה והנזק עקב שיגורי הטילים לעבר ישראל.

תרשים 11: היקף הפגיעה והנזק עקב שיגורי הטילים מאיראן לישראל מתחילת מבצע עם כלביא ב-13.6.25 ועד הפסקת האש ב-24.6.25



המקור: המכון למחקרי ביטחון לאומי INSS.

לפני ביצוע התקיפה נסגר המרחב האווירי של ישראל לטיסות נוסעים, ומטוסים שהיו בנתב"ג הועברו לשדות תעופה אחרים. סגירת המרחב האווירי נמשכה גם בתקופת המלחמה מחשש לתקיפה של איראן שתפגע במטוסים ובנוסעים. בשל סגירת המרחב האווירי של ישראל וסגירת שדה התעופה, לנוסעים ישראלים רבים נחסמה היכולת לשוב לישראל והם מצאו את עצמם תקועים ללא יכולת חזרה, ללא מגורים, ללא ידיעה על אופן החזרה ועל מועדה, והם נאלצו לשלם על שהייה נוספת במלונות. חלקם, במטרה לחזור לישראל בכל דרך, אף שילמו מחירים מופקעים על טיסות ליעדים שמהם היה ניתן לחזור.

בימים הראשונים של מבצע עם כלביא, גורמים מוסדיים ישראלים ובהם משרד התחבורה ורת"א, לא הנחו באופן יזום את הנוסעים כיצד לפעול וגם לא מסרו מידע על המועד ועל האופן של החזרה האפשרית לישראל. הנוסעים חיפשו לשוב לישראל בדרכים שונות, בין היתר באמצעות קיצור הטווח ליעדים קרובים - לרנקה שבקפריסין או יוון - ומשם חיפשו פתרונות יצירתיים כדי להגיע לישראל, כגון חזרה דרך עקבה או באמצעות ספינות, יאכטות 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, נמצא כי משרד התחבורה לא פתח מוקד פעולה 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 מספר הישראלים השוהים בחו"ל ומבקשים 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.

משרד התחבורה כתב בתשובתו כי עד לקבלת ההיתר לנחיתה של טיסות החילוץ בנתב"ג, נבחנו במשרד חלופות רבות, מגוונות ויצירתיות להחזרת אזרחי ישראל בים וביבשה, וחלקן יצאו אל הפועל - כמו שימוש באוניות קרוז אשר ביצעו שאטלים ימיים מקפריסין לאשדוד. כמו כן נפתחה האפשרות להגיע לישראל דרך עקבה שבירדן, אשר כללה תיאום עם שלטונות ירדן להפעלת שדה התעופה עקבה במשך כל שעות היממה, הרחבה של שעות פעילותו של מסוף הגבול רבין, מתן אבטחת מרחבית ועוד.

מבקר המדינה ממליץ כי משרד התחבורה ורת"א יפיקו לקחים ממלחמת חרבות ברזל וממבצע עם כלביא וייערכו מראש כדי לקבוע 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.

המל"ל ציין בתשובתו מנובמבר 2025 כי בימים אלה נעשית עבודה מקיפה בעניין בהובלת רח"ל, ובסוף התהליך ייתכן שיצא נוהל מורחב שיבוא במקומו של הנוהל שכתב המל"ל (או תתקבל החלטת הממשלה) בעניין. עוד ציין המל"ל כי במבצע עם כלביא מומש הנוהל לפינוי ישראלים מחו"ל והוקם מרכז שליטה בהובלת רח"ל ובשיתוף משרד התחבורה ומשרד ראש הממשלה, והם בחנו מקרים הומניטריים כאלו ואחרים אשר נכון היה לתעדף בטיסות ארצה. בעניין החיילים לא היה צורך להפעיל את הנוהל מכיוון שצה"ל הוציא על חשבונו מטוסים שהשיבו חיילים ארצה.

## תלונות של נוסעים

מפעם לפעם מוגשות לרשימת תלונות של נוסעים בתחומים הקשורים לתעופה החל מאובדן של תיק נוסעים ועד לביטולי טיסות ותשלומי פיצויים. בשנים 2020 - 2024 התקבלו ברשימת כ-5,200 תלונות, ומהן כ-1,500 תלונות שהתקבלו מתחילת מלחמת חרבות ברזל ועד סוף שנת 2024. תלונות רבות הופנו גם לארגון אמון הציבור.

על פי ארגון אמון הציבור, ניכרים קשיים מבניים ומתמשכים בתחום השירות. בשנים האחרונות - הן בתקופת הקורונה והן במהלך המלחמה - חלו שיבושים קשים בפעילות הענף, שגרמו לבעיות תפעול קשות בתחום התעופה ולפגיעה חמורה וממושכת בתחרות בענף.

ארגון אמון הציבור (להלן - גם הארגון) הציג לצוות הביקורת סוגיות עיקריות העולות מהפניות שהתקבלו במוקד התלונות של הארגון: (א) **טיפול חלקי בבקשת ביטול מצד הציבור** - חלק מהפניות עסקו בין היתר בצרכנים שביקשו לבטל את הטיסה שהוזמנה ושולם עבורה זמן רב לפני המלחמה, וזאת מסיבות שונות: המצב בארץ, המצב בחו"ל, אסון שפקד את המשפחה, גיוס של קרובי משפחה בצו 8. אומנם בחלק מהמקרים ניתן להם פתרון כלשהו (שובר למימוש עתידי, דחיית הטיול או ביטול בעלויות מסוימות), אך לא תמיד הגיעו הצדדים לפתרון מוסכם; (ב) **אי-קבלת פתרון או אי-קבלת מענה בזמן אמת** - לא מעט צרכנים דיווחו על קושי בקבלת מענה לאחר שקיבלו הודעה על ביטול הטיסה. גם אם היו בשדה התעופה, לא תמיד היה נציג שייתן מענה; (ג) **היעדר חלופות לטיסות שבוטלו או שהוקדמו** - אף שהחוק קובע כי על חברת התעופה להציע לצרכן טיסה חלופית או החזר כספי, חברות התעופה לא הציעו חלופה והיה על הציבור לחפש טיסה חלופית באופן עצמאי ולשלם תמורתה. יובהר כי לצד עליית המחירים, טיסות חד-כיווניות הן לרוב יקרות במידה ניכרת; (ד) **התנערות מאחריות** - כל גורם הפנה את הציבור לגורם אחר (הסוכן וחברת התעופה) בלי לתת מענה אפקטיבי; (ה) **קושי בקבלת החזר בפועל עבור הטיסה שבוטלה** - גם כאשר הוצעה לצרכן האפשרות לקבל החזר כספי, תשלום זה שולם בעיכוב רב, בעיקר אם העסקה נעשתה דרך סוכן נסיעות; (ו) **אי-תשלום פיצוי, אי-תשלום עבור הוצאות נלוות** - בחלק מהמקרים לא קיבלו צרכנים החזר הוצאות עקב שהייה לא מתוכננת בחו"ל; (ז) **קושי ביצירת קשר עם החברות ולעיתים אף עם סוכני הנסיעות גם לאחר חזרתו של הציבור לארץ**: כאמור, מדובר בבעיה מתמשכת בענף התעופה, אך ביטייה בתקופת חירום חמורים וקשים במיוחד. על פי רוב סוכני נסיעות זמינים יותר, אך בתקופת המלחמה היו קשיים בקבלת תשובות גם מהם עקב גיוס של רבים מעובדי הסוכנויות למילואים ובשל עומס גדול מאוד של פניות.

על פי טענת הארגון, גם בעבר הוגשו למוקד הארגון תלונות בנושא ביטולים ועיכובים של טיסות, וגם אז התקשה הציבור לקבל את הפיצוי שהוא זכאי לו על פי החוק. במקרים רבים חברות התעופה משיבות כי הענף מושפע מאילוצים שונים העלולים לגרום בין היתר לשיבושים במועדי ההמראה והנחיתה כגון תקלות טכניות, וכי לעמדתן תקלות אלו הן בגדר "כוח עליון". היות שלצרכן אין הידע והמידע המלאים כדי לקבוע אם אכן מדובר בתקלה בלתי צפויה שלא היה ניתן למנוע או מקרה אחר שהחוק מחריג לתשלום פיצוי, לא פעם הוא נאלץ לפנות לבית המשפט שיכריע בסוגיה זו.

מנהלת מחלקת בקרה ופניות הציבור בארגון מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2025 כי החל בשבעה באוקטובר חלה עלייה חדה במספר התלונות בתחום התעופה שהתקבלו במוקד התלונות של הארגון.

בחודשים אוקטובר, נובמבר ודצמבר 2023 וכן ינואר 2024, מספר התלונות הוכפל לכל הפחות. "ברבעון האחרון של 2022 (אוקטובר, נובמבר, דצמבר) התקבלו במערכת התלונות של הארגון 113 תלונות נגד חברות תעופה או סוכני נסיעות. באותו רבעון ב-2023 התקבלו במערכת התלונות של הארגון 266 תלונות. לצד זה, חשוב גם לציין כי הארגון קיבל ברבעון האחרון של 2023 מאות פניות מצרכניות וצרכנים בדרכים אחרות (טלפון, מייל) - פניות שלא הוסבו לתלונה, לעומת עשרות בודדות שהארגון קיבל ברבעון המקביל ב-2022".

על פי הארגון, אומנם חוק שירותי תעופה מציג מסגרת נורמטיבית ראויה בסוגיות אלו, אך הניסיון המצטבר בכלל ובתקופות חירום בפרט מלמד שבמצבי חירום אין די בחוק ונדרשים כלים נוספים כדי להגן על זכויות הנוסעים. היעדר הזמינות של חברות התעופה מתסכל ומקומם במיוחד: ענף התעופה נתון בפיקוח הדוק וחברות התעופה תלויות במידה רבה ברש"ת וברת"א. לטענת הארגון, בפועל גופים חזקים אלה אינם עושים כל שימוש בכוחם ובסמכויותיהם כדי לוודא שחברות התעופה יעמדו בדרישות המינימליות של זמינות בזמן אמת ואף ישיבו בדיעבד על פניות בנושא כשלים במתן השירות. כדי למנוע הישנות של מצבים שבהם נוסעים נותרים ללא מענה ראוי בכלל ובזמן משבר בפרט, להלן - המלצות אחדות של ארגון אמון הציבור:

1. **אכיפת החוק**: הסעדים בחוק הם אזרחיים בלבד; אין גורם ממשלתי האוכף את החוק, והסעד ניתן בעיקר מבית המשפט. זאת ועוד, לא לכל חברות התעופה הזרות יש משרדים בארץ אלא רק נציג לקבלת כתבי בית-דין, ונציגים אלה לא תמיד מוכנים לטפל בפניות. אם לא קיבל הצרכן את אשר הוא זכאי לו על פי החוק, לא נותר לו אלא לפנות לבית המשפט. לפעמים התערבות של בית המשפט הכרחית, למשל בנושא פיצויים, שכן החוק מחריג תשלום זה במקרים מסוימים (למשל נסיבות לא צפויות שלא ניתן למנוע אותן), ולכן ייתכנו מחלוקות בין הצדדים; עם זאת, בכל הקשור להחזר כספי או לכרטיס חלופי וכן לשירותי סיוע, אין החרגות - על החברה לפצות את הצרכן בנושאים אלו, ולכן לא ברור מדוע נדרש הצרכן לפנות לבית המשפט כדי לדרוש החזר כספי או החזר הוצאות. ראוי שהמדינה תסדיר מנגנון לפיקוח מינהלי על חברות התעופה בכלל ובתחום המענה על פניות (בזמן אמת ובדיעבד) בפרט.
2. **גיבוש תוכנית חירום לאומית לתחום התעופה**: נדרשת תוכנית מפורטת שתגדיר את תפקידי הגופים השונים (משרד התחבורה, רשות התעופה האזרחית, חברות התעופה, רשות שדות התעופה) במצבי חירום. על התוכנית לכלול כללים ברורים לטיפול בנוסעים בהתרחש ביטולים המוניים, לרבות חובות של חברות התעופה לספק לנוסעים מידע וסיוע בזמן אמת וכן אפשרויות טיסה חלופיות.
3. **דרישה מכל חברה להקים מוקד ייעודי לנוסעים**: מוקד זה אמור להיות זמין בכל שעות היממה לשם מתן מידע וסיוע בכל עניין הנוגע לשינויים בטיסות, לעיכובים, לבעיות כבודה שלא הגיעה ליעדה וכד'. הפיקוח הממשלתי על התחום אמור לעסוק בתנאים לפעולת המוקד (זמינות, תיעוד פניות, אופן מענה על פניות וכד').
4. **הקמת קרן שתאפשר מתן סיוע מידי לחיילים**, לאנשי מילואים ולבעלי מקצועות חיוניים שנשארו בחו"ל ללא אפשרות חזרה מיידית לארץ ואשר חויבו על ידי המדינה לחזור מייד (למשל, קבלת צו 8)

במימון הטיסות ארצה. ראוי בהחלט שהסדר כזה יהיה רק חלופה שנייה כאשר האזרחים הנדרשים לחזור לא הצליחו למצוא חלופה סבירה בעצמם.

**5. אסדרה בתחום התעופה במצבי חירום** שתחיל חובות נרחבות על חברות התעופה לספק שירותים ומידע לנוסעים בזמן משבר, כולל החובה להציב נציגים בשדות התעופה, לשמור על קווי תקשורת פעילים ולספק פתרונות במהירות וביעילות.

**6. הקלות לחברות התעופה הישראליות:** במסגרת התוכנית להיערכות לשעת חירום מוצע לבחון הקלות לחברות התעופה הישראליות ביצירת שיתופי פעולה עם חברות זרות שביטלו את טיסותיהן. ייתכן שלשם כך יש אף מקום לקבוע תנאים לפטור מהסדר כובל אם יש חשש להכשרת תיאום בין חברות מתחרות. הכוונה היא להסדר בתחום התעופה שיתאפשר ליישמו רק כאשר הוכרז מצב חירום.

מהתלונות 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 מאחריות של סוכני הנסיעות ושל חברות התעופה, קושי בקבלת החזרים עבור טיסה שבוטלה, אי-תשלום פיצויים והוצאות נלוות וקושי ביצירת קשר עם החברות ועם סוכני הנסיעות. בביקורת נמצא כי אין תוכנית מפורטת למצבי חירום המגדירה את תפקידי הגופים הממשלתיים השונים המאסדרים 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. רת"א לא פעלה להקים מוקד שייתן מענה 24/7 לאורך כל שעות היממה לנוסעים שנתקעו ולא דרשה מהחברות להקים מוקד כזה.

רת"א ציינה בתשובתה כי "חוק שירותי תעופה אינו מעניק סמכויות פיקוח ואכיפה וממילא אין בענייננו כוחות וסמכויות שניתן להפעיל". עוד ציינה כי היא גוף מאסדר ולא גוף תפעולי, וממילא אין לה הכלים או היכולת להקים גוף שייתן מענה 24/7 לאורך כל שעות היממה. לרת"א אין סמכות להורות לחברות התעופה להקים גוף כאמור.

משרד מבקר המדינה מציין לפני רת"א כי כמאסדרת האמונה על תחום התעופה, עליה לוודא שהנוסעים יקבלו שירות ומענה הולם מהחברות. בין היתר רת"א יכולה לדרוש בעת כניסת חברה לפעילות בישראל שיהיה לה נציג שירות שתפקידו יהיה לתת מענה על שאלות ולטפל בבעיות של הנוסעים. אם יהיה צורך בחקיקה להסדרת הנושא, על רת"א לקדם חקיקה כאמור.

רש"ת מסרה בתשובתה כי בהתאם להוראות חוק רש"ת, תפקידה הוא לנהל, להפעיל ולפתח את נמלי התעופה ואת שדות התעופה. רש"ת ציינה כי אינה אחראית ואין לה סמכות לפקח על חברות התעופה ולחייב אותן לתת מענה ללקוחותיהן, והיא אינה יכולה להכין תוכנית לתמיכה בנוסעים בעת חירום.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרש"ת לאתר דרכים במסגרת תחומי אחריותה להנגשת ושיפור המידע הנמסר לנוסעים בעת חירום. לשקול הקצאת מקום ותשתית תקשורת לחברות התעופה בנתב"ג כדי לאפשר עבודה רציפה של חברות התעופה בעת חירום בכל הקשור לשירות ולתמיכה לנוסעים.

ריבוי הגורמים מקשה על קהל הנוסעים לאתר באופן ממוקד את הגורם אשר יוכל לתת מענה על צרכיו, ובוודאי בעת חירום. משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד התחבורה, כאחראי הממשלתי לפעילות רת"א ורש"ת, יסדיר את תחומי האחריות הרלוונטיים לכל רשות לגבי תמיכה בנוסעים ויגדיר את הפעולות הנדרשות מכל גוף בנושא זה. עוד מומלץ כי משרד התחבורה יקבע גורם מתכלל שיטמש כתובת ברורה למתן מענה על כלל הבעיות שמעלים הנוסעים, יבחן את האפשרות של הקמת מוקד שיינתן בעיתות חירום מענה לנוסעים 24 שעות ביממה שבעה ימים בשבוע, ויורה לחברות התעופה להפעיל מוקד כזה בתקופות רלוונטיות (בעיקר בעיתות חירום) ולבצע בקרה על המענה של החברות לאזרחים בנסיבות אלו. זאת כדי להקל עליהם בהיתקלם בקשיים עקב השיבושים בשירותי התעופה בעת חירום.

### העלאת המחירים בענף התובלה האווירית

התובלה האווירית חשובה למשק - היא משמשת אמצעי נוסף ליבוא וליצוא של סחורות. התובלה האווירית נעשית בשני אופנים: באמצעות מטוסי מטען ייעודיים להובלה או בבטן מטוסי הנוסעים. תובלה זו יקרה, אך היא דרך להובלה יעילה, מהירה ובטוחה של סחורות קטנות ויקרות ערך, של סחורות מתכלות, של פריטים שתוקפם מוגבל בזמן וכן של מוצרים רגישים (תרופות, מזון ופרחים). שיבושים בקווי התעופה והפחתת היצע הטיסות עלולים ליצור מחסור במוצרים ועלייה של מחיריהם. במהלך מלחמת חרבות ברזל פחת במידה ניכרת מספר הטיסות ונפגעה כמות הסחורות שהגיעו לישראל בדרך זו.

על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>27</sup>, בשנת 2023 היה ערכו של יצוא הסחורות בהובלה אווירית 55.9% (35.4 מיליארד דולר) מערך יצוא הסחורות. ערכו של היצוא בהובלה ימית היה 37.0% (23.5 מיליארד דולר), וערכו של היצוא בסוגי ההובלות האחרים (הובלה יבשתית, דואר חבילות, הנעה עצמית ואחרת) היה 7.1% מסך ערך היצוא. ערכו של יבוא הסחורות בהובלה ימית היה 67.6% (62.1 מיליארד דולר) מערכו של כלל היבוא, ערכו של היבוא בהובלה אווירית היה 31.2% (28.7 מיליארד דולר) מסך ערכו של היבוא, וערכו של היבוא בסוגי ההובלה האחרים היה 1.2% מסך ערכו של היבוא.

על פי הדוח השנתי של נתב"ג לשנת 2024, במהלך שנת 2023 שונעו מטענים במשקל כולל של 343,666 טונות, ירידה של 9.36% בהשוואה לשנת 2022. במהלך שנת 2024 שונעו מטענים במשקל כולל של 347,707 טונות, עלייה של 1.17% בהשוואה לשנת 2023. לוח 3 מציג את משקל המטענים (יבוא ויצוא) לפי סוג המטוס המוביל.

<sup>27</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לציבור, "יבוא ויצוא סחורות לפי סוג הובלה לשנת 2023", מאי 2024.

## לוח 3 : מטעני היצוא והיבוא של סחורות, 2022 - 2024, בטונות

שוג המטוס המוביל	2022	2023	שיעור השינוי ביחס לשנת 2022	2024	שיעור השינוי ביחס לשנת 2023
מטוסי נוסעים	162,162	151,298	-6.7%	94,962	-37.23%
במטוסי מטען	216,974	192,368	-11.3%	252,745	31.38%
סה"כ מטען	379,136	343,666	-9.4%	347,707	1.17%

המקור : הדוחות השנתיים של נמל התעופה בן גוריון.

מפרוץ המלחמה ובשל הפסקת פעילותן של חלק מחברות התעופה הזרות, חלו אי-סדרים בשינוע הימי ביים האדום וגברו הביקושים לשירותי הובלת המטענים של חברת אל על. לפיכך חלה עלייה ניכרת בהכנסות החברה מהטסת מטענים. בדוח הכספי של חברת אל על לשנת 2024 צוין כי בעקבות התגברות הביקושים להטסת מטען בזמן המלחמה, ובין היתר עקב הפסקת הטיסות של מרבית חברות התעופה הזרות, הגבירה החברה את היקפה של הובלת המטענים אם בבטן מטוסי הנוסעים ואם במטוסים ייעודיים להטסת מטען, ונרתמה להבאת ציוד חיוני לישראל לשם סיוע לכוחות הביטחון והרפואה. יתר על כן, כדי לספק פתרונות לביקושים כאמור לעיל, פעלה החברה להתאמת מטוסי נוסעים לתצורה של מטוסי מטען לתקופה מסוימת.

בדוחות הכספיים של חברת אל על לשנת 2024 צוין כי "עקב ביטולי הטיסות של החברות הזרות ולאור ירידה בביקוש לתובלה ימית לישראל עקב המצב הגיאופוליטי ביים האדום, חל צמצום משמעותי בקיבולת המוצעת לשינוע מטען לישראל וממנה, מה שהביא להתגברות משמעותית של הביקוש להטסת מטענים במטוסי החברה, הן בבטן מטוסי הנוסעים והן במטוסי מטען". על פי הדוח הכספי של חברת אל על לשנת 2024, הכנסות החברה מהובלת מטענים גדלו במידה ניכרת ביחס לשנתיים הקודמות. לוח 4 מציג את הכנסותיה של חברת אל על מהובלת מטענים בשנים 2022 - 2024.

לוח 4 : הכנסות<sup>28</sup> חברת אל על מהטסת מטענים במיליוני דולרים, 2022 - 2024

2022	2023	2024	השנה
140.2	113.7	186.9	שיטת ההטסה
55.2	50.9	79.9	הכנסות מהטסת מטענים במטוסי מטען
195.4	164.6	266.8	הכנסות מהטסת מטענים

המקור : הדוח הכספי של חברת אל על, 2024.

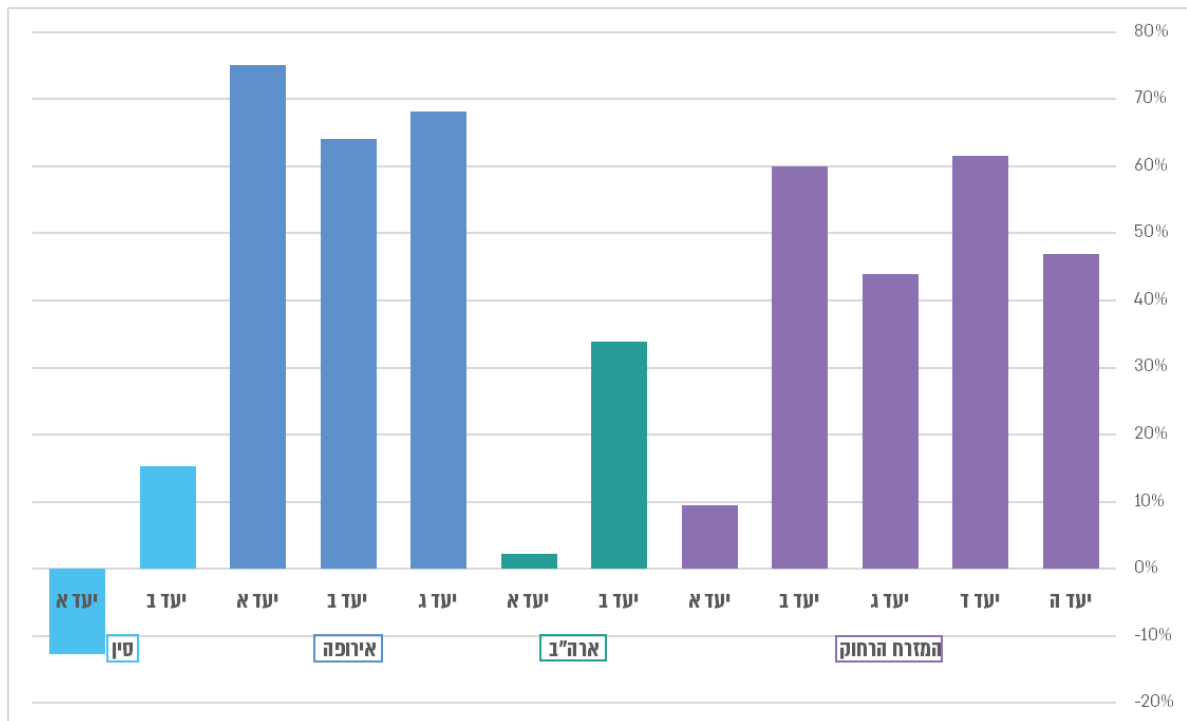
מהלוח עולה כי הכנסותיה של חברת אל על בשנת 2024 מהובלת מטענים גדלו ב-62.1% לעומת שנת 2023 ובכ-36.5% לעומת שנת 2022.

28 מדובר בהכנסות החברה ולא ברווחים (לא הובאה בחשבון העלייה בהוצאות החברה כגון ההוצאות לביטחון).

אל על מסרה בתשובתה כי גורם מרכזי שהביא לידי גידול בהכנסותיה בתחום המטענים בתקופת המלחמה הוא גידול דרמטי בהיקף המטען שהיא מטיסה. אל על ציינה כי פעלה להטסת מטענים הן באמצעות מטוסי מטען, הן באמצעות מטוסי נוסעים והן בדרכים אחרות שאפשרו להגדיל את היקף המטען המוטס כדי לתת מענה על הצורך. אל על הוסיפה כי יש שלל משתנים המושפעים ממצב המלחמה ויש בהם כדי להשפיע על מאזן ההיצע והביקוש ועל המחירים הנגזרים מהם, למשל רמות הסיכון המסחרי של הפעלת טיסות מטען בתקופת מלחמה, שינוי תמהיל סוגי המטען שמשולח בזמן המלחמה, גידול בעלויות החכירה ושינוי תמהיל סוגי המטוסים ששימשו להטסת המטען בתקופה זו.

התרשים שלהלן מציג את השינויים במחירי ההובלה<sup>29</sup> של מוצרים לק"ג מיעדים שונים לישראל לפני מלחמת חרבות ברזל.

תרשים 12: שיעור עליית מחירי התובלה האווירית, 2023 - 2024, באחוזים



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

**מהלוח ומהתרשים עולה כי מחיר ההובלה לק"ג של מרבית חברות התובלה עלה במידה ניכרת לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל לעומת המחיר שלפני המלחמה. לדוגמה, מחיר ההובלה ליעד מסוים בסין עלה**

<sup>29</sup> במחירי ההובלה של כלל החברות המובילות, כולל של חברת אל על.

בשיעור 15.24%; ההובלה ליעדים באירופה עלתה 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.

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.

בשל החשיבות של ההובלה האווירית למשק והשפעתה על המשק בעקבות עליית מחירי התובלה האווירית, ובשל החשש לפגיעה אפשרית באספקת מוצרים חיוניים למשק, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להכין בסיוע משרד הכלכלה תוכנית פעולה לקיום תובלה אווירית חיונית בשעת חירום כדי להבטיח את אספקתם של מוצרים חיוניים למשק תוך שמירה על עלויות תובלה מתונות ככל הניתן.

### הקמת שדה תעופה משלים

הקמת שדה תעופה משלים הוא הכרח אסטרטגי למדינת ישראל; הוא ישמש בין היתר הן כפתרון לעומס בנתב"ג שנוצר עקב הגידול במספר הנוסעים, והן עשוי להוות פתרון למצב שבו יידרש שדה נוסף עקב המצב הביטחוני במדינה. החל ממלחמת חרבות ברזל הפך נתב"ג ליעד מרכזי של אויבי ישראל ונורו לעברו טילים ורקטות רבים. איומי הטילים והרקטות, ובעיקר פתיחת המלחמה נגד איראן ביוני 2025, גרמו לסגירת נתב"ג מפעם לפעם לשם הגנה על מטוסי הנוסעים ולמניעת סיכון לאזרחים. כאמור, בתקופת מלחמת חרבות ברזל לא נסגר נתב"ג באופן מוחלט, אך פעמים אחדות הופסקה פעילותו לכמה שעות בשל החשש מאיום על השדה ועל הפעילות האווירית. לעומת זאת, במבצע עם כלביא נסגר המרחב האווירי לכמה ימים עקב החשש מתקיפת איראן, ולאחר כשבוע הותרה נחיתה של טיסות חילוץ בלבד.

#### לוח 5: דוגמאות לאירועים שגרמו לסגירת נתב"ג

המועד	סוג האירוע	הצעדים שנקטו	הערות
אוקטובר 2023	פרוץ מלחמת חרבות ברזל	הגבלה של המרחב האווירי בעת איומים קונקרטיים, בעיקר מצד חיזבאללה	עזיבת חברות זרות
אפריל 2024	תקיפה ראשונה מצד איראן	המרחב האווירי נסגר לשעות אחדות	
אוגוסט 2024	תמרון צה"ל בלבנון	סגירת המרחב האווירי למספר שעות עקב תחילת התמרון של צה"ל בלבנון	
מאי 2025	נפילת טיל בנתב"ג עקב ירי טילים לעבר נתב"ג בידי החות"ים	המרחב האווירי נסגר לכחצי שעה	לא הייתה פגיעה במסלולים או במטוסים
יוני 2025	מבצע עם כלביא	סגירה מוחלטת 12 ימים עד סיום המבצע, כאשר לאחר 4 ימים מתחילת המבצע החלו טיסות החזרת ישראלים.	

חשוב לציין כי סגירת נתב"ג משפיעה במידה רבה על תנועת הנוסעים ובייחוד על חזרת אזרחים ישראלים השהים בחו"ל. מהלוח עולה כי מפרוץ מלחמת חרבות ברזל נסגר שדה התעופה לתקופות קצרות עקב החשש שטיילים יפגעו בשדה ובמטוסים. חשש זה כמעט התממש - במאי 2025 נפל טיל סמוך לשדה ולכן נסגר השדה ל-כחצי שעה. עם זאת, בארבעת הימים הראשונים של מבצע עם כלביא נסגר נתב"ג לחלוטין ואחריהם בוצעו טיסות להחזרת והוצאת נוסעים באופן מדוד, עד לפתיחה מלאה אחרי 12 יום.

יצוין כי נמל התעופה רמון בדרום נפתח בשנת 2019, וייעודו הוא בין היתר לשמש שדה תעופה משלים לנתב"ג וגיבוי לנחיתות חירום. אף על פי כן, בתקופת מבצע עם כלביא הוא לא תפקד ככזה מסיבות שונות.

בישיבת צלמ"ית שהתקיימה ב-8.10.23 צוין כי נשלח כוח חלוץ לשדה התעופה רמון כדי לתת מענה בנושא הטיפול בנוסעים ובכבודה (לא במטען) בשדה התעופה. בישיבה צוין כי בשל מחסור באוטובוסים ייווצר קושי בהסעת הנוסעים הלוח וחזור. עוד צוין בישיבה כי אם יתחיל עימות משמעותי בצפון או אם ישוגרו מטחים כבדים מעזה, לא יהיה נכון להמשיך להפעיל את נתב"ג.

החשיבות בהקמת שדה תעופה משלים לנתב"ג ידועה לגורמי המקצוע במשרד התחבורה מעל לשני עשורים. בתקופה זו הוקמו ועדות שבחנו את הנושא, נערכו דיונים בכנסת, ובשנת 2017 מינתה ממשלת ישראל את חברת נתיבי ישראל לגורם האחראי להוביל הכנה של שתי תוכניות מתאר בלתי תלויות, אחת להקמת שדה תעופה ברמת דוד בצפון ואחת להקמת שדה תעופה בנבטים בדרום.

בדוח משרד מבקר המדינה משנת 2016, "רשות שדות התעופה ניצול המסלולים בנמל התעופה בן גוריון"<sup>30</sup>, צוין כי "בהחלטת הממשלה לאישור תמ"א 2/4 ביולי 1997 אושרה המלצת המועצה הארצית לתכנון ובנייה, שלפיה היא רואה בתמ"א 2/4 ובמתן הוראה להקמת שדה תעופה משלים בלוח זמנים קצר - כמקשה אחת, וכי הנושא יקודם ויוגש למועצה הארצית בתוך 18 חודשים. במועד סיום הביקורת, 18 שנים לאחר החלטה זו, ולמרות החשיבות הרבה של הקמת שדה משלים לנתב"ג, עדיין לא הוחל ביצוע תכנון השדה המשלים". המבקר המליץ כי עקב חשיבותו של שדה משלים לנתב"ג, הן בגלל צורכי הביטחון והן בגלל הצפי להמשך מגמת הגידול במספר הנוסעים והטיסות הבין-לאומיות, ונוכח העובדה שעברו כמעט שני עשורים מאז החלטת הממשלה, על משרד התחבורה ורש"ת לקדם את תוכנית ההקמה של שדה משלים.

בדוח מבקר המדינה מנובמבר 2022 בנושא "רשות שדות התעופה - בטיחות התעופה האזרחית"<sup>31</sup> צוין כי התנועה הבין-לאומית של נוסעים לישראל וממנה מתרחבת בהתמדה זה שנים רבות ורובה מתבצעת מנתב"ג. עלה כי על אף החלטות הממשלה לקידום שדה תעופה משלים לנתב"ג מיולי 2011 ומאוקטובר 2021, ואף שהממשלה הכירה בצורך הדחוף בהקמת שדה תעופה בין-לאומי אזרחי נוסף בישראל כשדה משלים לנתב"ג, ואף שבחנו את הנושא גורמי מקצוע והמליצו בנובמבר 2017 על החלופה העדיפה והישימה מבחינת הביטחון, התעופה והכלכלה, לא התקבלה הכרעה סופית על מיקומו, והנושא נפתח מחדש בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2021.

מבקר המדינה, דוח שנתי 67א (2016), "רשות שדות התעופה - ניצול המסלולים בנמל התעופה בן גוריון".

30

מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - נובמבר 2022, "רשות שדות התעופה: בטיחות התעופה האזרחית".

31

בתשובתו של מינהל התכנון על הדוח הקודם נאמר כי לפני המועצה הארצית הובאו נתונים, ולפיהם התנועה האווירית הבין-לאומית תגיע לקיבולת של כ-80 מיליון נוסעים בשנת 2050. על כן סברה המועצה שיהיה צורך בשני שדות תעופה משלימים ולא באחד, ולכן החליטה שיש להכין שתי תוכניות מפורטות - האחת לשדה ברמת דוד והשנייה לשדה בנבטים. עוד צוין בתשובתו של מינהל התכנון כי לתוכניות מונו צוותי תכנון, והתוכניות מצויות בשלב תסקיר ההשפעה על הסביבה, אולם אם צוות ההיגוי שהוקם בהחלטת הממשלה 2050 מאוקטובר 2021 יציע מיקומים אחרים לשדות משלימים, תידרש התחלה חדשה של תכנון מפורט לשדה או לשדות שייבחרו. יצוין כי על אף הקורונה, התחזית של רת"א - העולה ממכתבו של מנהל רת"א לשרת התחבורה מאוקטובר 2021 - היא, שנתב"ג יגיע למלוא הקיבולת שלו בתוך פחות מעשור. לפיכך העומס הצפוי על נתב"ג ייצור בעיה סביבתית לתושבי האזור עקב הרעש ויגרום לצפיפות באוויר שתקשה את ניהול התעבורה האווירית בבטיחות. יתר על כן, הדבר יוביל לדחיית ביקושים של חברות תעופה המעוניינות לטוס לישראל. על צוות ההיגוי שמונה בהתאם להחלטת הממשלה באוקטובר 2021 להשלים את דיוניו ולגבש את עמדתו בלוח הזמנים שקבעה הממשלה, ועל שרת התחבורה להביא את המלצתה לממשלה כדי לקדם את ההחלטה בנוגע למיקומו של השדה המשלים ולפעול ליישומה.

בדוח מבקר המדינה "תוכנית לאומית לפיתוח הצפון"<sup>32</sup> מאוקטובר 2021 המליץ המבקר כי "משרד התחבורה ומנהל התכנון יפעלו, כל גורם בהתאם לסמכותו, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, להשלים את עבודות המטה הנדרשות ויפעלו לקדם החלטה סופית בנושא המקום שבו יוקם שדה תעופה משלים לנתב"ג ואת ההליך התכנוני, תוך התייחסות לסוגיות הבטיחותיות, הביטחוניות והכלכליות שהגורמים המקצועיים העלו ובשים לב להשפעת החלטה על הצפון והדרום, ויפעלו בהתאם להקמת שדה התעופה המשלים לנתב"ג".

מאז פרסום הדוח נערכו כמה דיונים בוועדת הכלכלה בכנסת והונחו שתי הצעות חוק: הצעת חוק הקמת שדה תעופה בנבטים, התשפ"ה-2024; הצעת חוק הקמת שדה תעופה בנבטים (הוראות מיוחדות), התשפ"ה-2025. בהצעת החוק להקמת שדה התעופה בנבטים צוין כי "בתוך שבע שנים מיום פרסומו של חוק זה תושלם הקמתו של שדה תעופה בנבטים לפי הוראות חוק זה בשטח הנמצא באזור הסמוך לשדה תעופה לתעופה צבאית בנבטים".

במועד סיום הביקורת, יולי 2025, לא אושר החוק ואין החלטה היכן ומתי להקים את השדה המשלים.

משרד ראש הממשלה כתב בתשובת השלמה מ-16.11.25 כי "במהלך החודשים אפריל - יולי 2025 התקיימו דיונים בנושא שדה התעופה המשלים לנתב"ג בראשותו של ראש הממשלה ובהשתתפות הגורמים הרלוונטיים בממשלה. בהתאם להנחיית ראש הממשלה, ביום 14.5.25 נתנה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה הוראה להכנת תוכנית מפורטת לשדה תעופה בין-לאומי באזור תל שבע וזאת במקביל לקידום שדה תעופה בינלאומי ברמת דוד. מאז מקדמים הגורמים האמונים על הנושא במינהל התכנון ובמשרד התחבורה את שני שדות התעופה".

מבקר המדינה, דוח שנתי 72א, חלק שני (2021), "תוכנית לאומית לפיתוח הצפון", עמ' 28.

שדה תעופה משלים הוא הכרח אסטרטגי למדינת ישראל, בין היתר כפתרון לעומס בנתב"ג עקב הגידול במספר הנוסעים ונוכח המצב הביטחוני במדינה. אף שעברו כ-28 שנה מאז קבלת ההחלטה 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 התנהלות 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. ההסתמכות על נתב"ג בלבד בעיתות חירום עשויה לפגוע בפעילות התעופה האזרחית והצבאית. מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא המחישו את הצורך בהקמה שדה חלופי. 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 ירי טילים לאזור נתב"ג, אין לישראל דרך מוצא מהמדינה, ושדה תעופה משלים עשוי במצבים רבים לשמש שדה חלופי לנתב"ג.

על משרד התחבורה להקים שדה משלים בהקדם האפשרי, כפי שעולה מהמלצות משרד מבקר המדינה ומהוועדות המקצועיות שהוקמו לשם כך, הן כדי למנוע צפיפות גבוהה בנתב"ג והן כדי שבעת חירום יהיה גיבוי לנמל התעופה בן גוריון. נוכח השתהות הממשלה ועקב חוסר היכולת לקבל החלטה ברורה במשך שנים בעניין זה, נדרש כי משרד ראש הממשלה וראש הממשלה ימשיכו להוביל, לקדם ולהחיש את הקמתו של השדה המשלים ולהיות מעורבים בתהליך ההקמה, יקיימו דיונים ויקבלו החלטות ככל שיידרשו, יעקבו אחר יישום ההחלטות ויפעלו להסרת חסמים אם יהיו. יש לקבוע תקציב ולוחות זמנים ליישום ההחלטות ולבצע בקרה על מימוש התקציב ועל העמידה בלוחות הזמנים שנקבעו.

## סיכום

לתחבורה האווירית חשיבות רבה בשמירה על כלכלת המדינה, על רווחת אזרחיה ועל חוסנה בשעת חירום. שוק התעופה העולמי מושפע מכמה גורמים בולטים, ובהם המצב הכלכלי בעולם, המצב הביטחוני והפוליטי ואירועים מיוחדים כגון משברים מדיניים, אירועי טרור, התפרצות מגפות ואסונות טבע בעולם. 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

לחוו"ל. למרות המתקפות הרבות על מדינת ישראל בתקופת מלחמת חרבות ברזל, רת"א פעלה 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.

לצד הרציפות התפקודית של נתב"ג לאורך כמעט כל תקופת המלחמה, 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-728 מיליון ש"ח לעומת שנת 2023 (26%), ובשל עובדה זו ועקב המחסור בכוח אדם היא סגרה לסירוגין את טרמינל 1; בשל היעדר נוהל תיעוד, 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 הקשורות לטיסותיהם, 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 החלטה לבנות שדה תעופה משלים, למרות המלצות הוועדות השונות לבדיקת ההקמה של שדה משלים ולמרות האמור בדוחות מבקר המדינה - שדה התעופה המשלים לא הוקם.

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 תפקידיהן 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 לבחון חתימה על הסכמים עם מדינות שכנות להפעלת שדות התעופה שבשטחן, כך שיתאפשר למערך התעופה האזרחית הישראלית להמשיך ולקיים פעילות בעיתות חירום. על משרד התחבורה ועל מינהל התכנון לפעול בהקדם לקידום הקמה של שדה משלים לנתב"ג ועל ראש הממשלה לוודא קבלת 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 התפתחות 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.