

## רשות שדות התעופה

### פיתוח ותחזוקה של שדות תעופה פנים-ארציים ומנחתים

#### תקציר

##### רקע כללי

רשות שדות התעופה (להלן - רש"ת) הוקמה על פי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 (להלן - חוק רש"ת). לפי החוק האמור תפקידיה הם בין היתר להחזיק את שדות התעופה שנקבעו בתוספת לחוק, להפעילם, לפתחם ולנהלם, לבצע בהם פעולות תכנון ובנייה ולתת בהם שירותים נלווים על פי הקבוע בסעיף 5 לחוק; תפקיד נוסף של רש"ת הוא לתכנן ולהקים שדה תעופה שנקבע בתכנית אב לשדות תעופה של משרד התחבורה, לאחר אישורו של שר התחבורה.

בשל המצב הגאופוליטי של מדינת ישראל, לתעופה האזרחית חשיבות גדולה כאמצעי תחבורה עיקרי בינה לבין מדינות אחרות. המרחק בין אזורים מרוחקים למרכז הארץ הופך את התעופה הפנים-ארצית לאמצעי חשוב לחיבור ביניהם. שדות התעופה הם תשתית לאומית חשובה המאפשרת למדינה להכשיר אנשי תעופה במקצועות השונים, והם משמשים בסיס לפעילויות שונות שלא ניתן לספק באמצעות תשתיות אחרות, כגון מכוני בדיק למטוסים ופעילות מטוסי כיבוי אש וריסוס. כמו כן, חלק מהפעילות התעופתית במדינה נעשית במנחתים<sup>1</sup>.

בשנים האחרונות קיבלה ממשלת ישראל כמה החלטות שנגעו במישרין בעתיד התעופה הכללית והפנים-ארצית. החלטת ממשלה 4463 מפברואר 2009 קבעה כי באחריות שר התחבורה יש לערוך בחינה ולבדוק היתכנות להקמת שדה תעופה פנים-ארצי חלופי באזור עין שמר לשדה התעופה הרצלייה, ולפי תוצאות הבדיקה לקדם תכנון מפורט. החלטת ממשלה 5188 מאוקטובר 2012 קבעה כי באחריות מנכ"ל משרד התחבורה לקדם את פיניויו של שדה דב, לבנות תשתיות להעסקת הפעילות התעופתית האזרחית המתקיימת בו, ובד בבד לפעול להוספת שדה התעופה עין שמר לתוספת לחוק רש"ת.

1 שטח יבשתי או ימי, כולל המבנים והמתקנים שבו, המיועד לשמש כולו או חלקו לפעילות תעופתית ולחניית כלי טיס, והוא אינו שדה תעופה.

בנובמבר 2009, לאחר שהתקבלה החלטת ממשלה 4463, החליטה המועצה הארצית לתכנון ובניה במשרד הפנים (להלן - המועצה הארצית) לעשות שימוש בסמכותה לפי סעיף 8 לתכנית המתאר הארצית לתפרושת שדות תעופה (להלן - תמ"א 15), וקבעה את שדה התעופה הרצלייה כשדה זמני לתקופה של חמש שנים, כלומר עד 15.4.15. בפברואר 2015 עתרו לבית המשפט העליון עמותת משתמשי שדה התעופה הרצלייה והאלוף (במיל') מר הרצל בודינגר נגד המועצה הארצית, היועץ המשפטי לממשלה, שר התחבורה והבטיחות בדרכים, רש"ת ואח'. העותרים ביקשו למנוע את סגירתו של שדה התעופה הרצלייה ולעצור כל פעולה העלולה לשתק או לפגוע בפעילות התעופתית הסדירה המתקיימת בשדה, עד להכרעה בעתירה. העותרים ביקשו כי בית המשפט יורה על כינוסה של המועצה הארצית כדי שתאריך את השימוש בשדה התעופה הרצלייה מעבר למועד שנקבע. ב-15.4.14 נתן בית המשפט העליון צו ביניים חלקי ומותנה המתיר המשך חניית מטוסים והפעלת מתקני בדק בשדה התעופה הרצלייה, וכן המראות ונחיתות לצורכי בדק ולשם העברת המטוסים החונים משדה התעופה הרצלייה למקומות אחרים למשך שישה חודשים. במסגרת צו הביניים יותרו טיסות לצורכי בדק, כיבוי אש, הצלה וצילום למשך שישה חודשים, ויותרו טיסות לצורכי הדרכה, לימוד טיס והכשרת טייסים למשך שלושה חודשים. כמו כן נתן בית המשפט צו על תנאי ובו הורה למשיבים להשיב מדוע לא תתכנס המועצה הארצית לדון במעמדו של שדה התעופה בהרצלייה ובחלופות אחרות לשדה. בעת סיום הביקורת העתירה עודנה תלויה ועומדת.

### פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2014 - מרץ 2015 בדק משרד מבקר המדינה את התכנון, את הפיתוח ואת התחזוקה של שדות התעופה הפנים-ארציים ושל המנחתים. הבדיקה נעשתה ברש"ת, בשדות התעופה הפנים-ארציים<sup>2</sup> (להלן - שתפ"א), ברשות לתעופה אזרחית (להלן - רת"א)<sup>3</sup>, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) ובמשרד האוצר.

- 2 עם שדות התעופה הפנים-ארציים נמנים שדות התעופה אילת, עובדה, הרצלייה, חיפה, ראש פינה ושדה דב.
- 3 תפקידה של רת"א להסדיר את נושא התעופה האזרחית בישראל. לרשות מעמד סטטוטורי, והיא החליפה את מינהל התעופה האזרחית שפעל קודם לכן כאגף במשרד התחבורה; גם כיום רת"א משמשת יחידת סמך במשרד התחבורה.

## הליקויים העיקריים

### תכנון ורישוי של שדות תעופה

1. כשש שנים לאחר מועד החלטת הממשלה 4463 טרם אישר משרד התחבורה תכנית אב לתשתיות תעופה, לשדות תעופה ולמנחתים.
2. כשנתיים מהמועד שנקבע בחוק הטיס, התשע"א-2011 (להלן - חוק הטיס), טרם הסתיים תהליך רישויים של שדות התעופה אילת וחיפה, ושניהם פועלים מכוחו של רישוי זמני.

### ניצול תקציב הפיתוח

1. אף שמבקר המדינה העיר בעבר על אחוזי ביצוע נמוכים של תקציבי פיתוח, ואף שמנכ"ל רש"ת התחייב בדיון ועדת הביקורת של הכנסת בינואר 2014 כי רש"ת תגיע לאחוזי ביצוע גבוהים יותר, אחוזי הביצוע של תקציבי הפיתוח עדיין נמוכים - כ-70% מתקציב הפיתוח בכלל וכ-50% מתקציב הפיתוח של שדות התעופה הפנים-ארציים בפרט.
2. בתקציב הפיתוח של רש"ת אין מופיע פירוט תקציבים לפיתוח כל אחד משדות התעופה שלה. למעט ההשקעה הגדולה להקמת שדה התעופה תמנע, רוב השדות הפנים-ארציים האחרים אינם נלקחים בחשבון במסגרת תכניות הפיתוח השנתיות ותכנית הפיתוח הרב-שנתית של רש"ת.

### שירות לנוסע ותנאים נלווים בשדות התעופה הפנים-ארציים

1. בנהל הפיקוח של רת"א אין הנחיות לביצוע בדיקות הנוגעות לשירות לנוסע או לתנאים הנלווים בשדות התעופה. נמצא כי רת"א אינה בודקת נושאים אלה במסגרת הבקורות שהיא עורכת בשדות התעופה השונים.
2. הנהלת רש"ת לא עמדה על שיפור רמת השירות לנוסע ונושא זה כלל לא נבחן. הנהלת רש"ת והנהלת חטיבת מסופי גבול ושדות התעופה הפנים ארציים (להלן - חטיבת שתפ"א) לא ערכו בחינה כלשהי, לא מיסדו קריטריונים או מדדים לרמת השירות לנוסע ולא הגדירו מדדים בנושא.

### פינוי שדה התעופה הרצלייה ללא מציאת חלופות

1. במשך כארבעה עשורים לא פעלו רש"ת ומשרד התחבורה באופן ראוי ומספק להסדרת שדה התעופה הרצלייה; עקב כך נפגעו הסיכויים להסדרתו בפועל ולהרחבת הפעילות בו
2. למרות החלטת הממשלה על פינוי שדה התעופה הרצלייה בשנת 2009, עד מועד סיום הביקורת, מרץ 2015 (להלן - מועד סיום הביקורת), לא הכין משרד התחבורה חלופה ראויה לשדה התעופה הרצלייה מחד גיסא ולא נקט את הפעולות הנדרשות לדחיית פינויו מאידך גיסא, וזאת לנוכח החשש להשלכות החמורות שבפינויו על התעופה הכללית.

### פינוי שדה התעופה שדה דב

1. הממשלה החליטה על פינוי שדה דב מבלי שהושלם תהליך מציאת חלופות לשימושי השדה. החלטת ועדת ההיגוי שהוקמה בנושא בעקבות החלטת ממשלה 4224 קבעה מתווה לפינוי שדה דב, אך לא נתנה מענה שלם למטרה שלשמה הוקמה, דהיינו מציאת חלופות לשירותים הניתנים בשדה דב.
2. לא נמצאו נימוקים בקרב מקבלי ההחלטות שיתמכו בפינויו של השדה האזרחי במועד שנקבע, בזמן שהמתקן הצבאי ימשיך לפעול לפחות שלוש שנים נוספות.
3. משרד התחבורה לא הנחה את גורמי המקצוע, כגון רת"א או רש"ת, לבחון את היתכנותה של תכנית לבחינת מסלול חלופי בשדה דב, ולא נמצאו מסמכים או כל אסמכתה אחרת המעידים על בדיקת נושא זה.

### בקרת מנחתים

1. בשנים 2012-2014 עסקה רת"א בפיתוחם של שני מנחתים בלבד מתוך כ-40 מנחתים קיימים. במשרדי רת"א לא נמצאו מסמכים שיתמכו במדיניות השקעה זו או יסבירו אותה.
2. עד מועד סיום הביקורת לא השלימה רת"א את אישורם של נהליה הפנימיים העוסקים בנושא המנחתים - נוהל פיקוח במנחת ונוהל הקצאת תקציבי פיתוח.

## ההמלצות העיקריות

על משרד התחבורה, על רת"א ועל רש"ת, בתיאום עם מערכת הביטחון ומשרד הפנים, להשלים בהקדם האפשרי את תכנונה ואישורה של תכנית אב לשדות תעופה ולמנחתים וכן למבנה עתידי של התעופה האזרחית הפנים-ארצית.

על הנהלת רש"ת לשפר באופן ניכר את ניצול תקציבי הפיתוח, ובהם גם התקציבים המיועדים לפיתוח שדות תעופה פנים-ארציים. כמו כן, על רש"ת לשנות את מבנה תקציב הפיתוח והצגתו כדי לשקף את פעילותה בכל אחד מהשדות הפנים-ארציים.

על רת"א לכלול במסגרת הבדיקות שהיא מבצעת באופן שוטף בשדות השונים גם את בדיקת השירות לנוסע ואת השירותים הניתנים בשדות התעופה הפנים-ארציים.

על משרד התחבורה ועל רש"ת למנוע פגיעה אפשרית בתעופה הפנימית במדינה, ולמצוא ללא כל דיחוי חלופות ראויות וזמינות לפעילות המתבצעת בשדות התעופה הרצלייה ושדה דב.

## סיכום

שדות התעופה הפנים-ארציים הם תשתית לאומית חשובה המאפשרת את חיבורה של המדינה עם העולם ואת חיבורה של הפריפריה עם מרכז הארץ. כמו כן, שדות התעופה מאפשרים להכשיר אנשי תעופה במקצועות השונים, והם משמשים גם בסיס לפעילויות שונות שלא ניתן לספקן באמצעות תשתיות אחרות.

ממצאי הדוח מצביעים על הטיפול הכושל של משרד התחבורה ושל רש"ת במשך שנים ארוכות בכל הקשור לפיתוחן של תשתיות תעופה פנים-ארצית במדינה ולתחזוקתן. המצב חמור במיוחד לנוכח החלטות הממשלה לסגור את שדות התעופה הרצלייה ושדה דב בזמן הקרוב, בלי שהוכנו להם חלופות מתאימות, והכול תוך כדי פגיעה קשה בתעופה הפנים-ארצית. הצורך בהסדרת הנושא ידוע כבר שנים רבות, ואף על פי כן הממשלה, משרדי התחבורה והביטחון ורש"ת לא טיפלו כנדרש בתכנון לטווח הארוך של שדות תעופה פנים-ארציים, ברישויים ובפיתוחם כנדרש.

מערכת הביטחון היא המשתמשת העיקרית במרחב האווירי ובכלל זה, בחלק מהשטחים החלופיים המיועדים לשימושי התעופה האזרחית. הדבר מחייב אותה לשמש גורם משמעותי בקידום חלופות לשדות המיועדים לסגירה. בעניין מנחת עין שמר, אין מקום לפרשנות חד-צדדית של משרד הביטחון בנוגע להחלטת הממשלה. מאחר שהמחלוקת בין משרד הביטחון למשרד התחבורה בנושא המנחת אינה מאפשרת את קידום הנושא, יש להביאה בהקדם לפני שני השרים ובמידת הצורך לפני הממשלה כדי להכריע בעניין.

זאת ועוד, על הממשלה לעמוד על יישום החלטותיה ולעקוב ביתר שאת אחר התקדמות יישומן, ובמידת הצורך לפעול להכרעה במחלוקות ולהסרה של החסמים המעכבים את פיתוחם של שדות התעופה החלופיים.



## מבוא

רשות שדות התעופה הוקמה על פי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977. לפי חוק רש"ת תפקידיה הם בין היתר להחזיק את שדות התעופה שנקבעו בתוספת לחוק, להפעילם, לפתחם ולנהלם, לבצע בהם פעולות תכנון ובנייה ולתת בהם שירותים נלווים על פי הקבוע בסעיף 5 לחוק; תפקיד נוסף של רש"ת הוא לתכנן ולהקים שדה תעופה לפי תכנית אב של שדות תעופה שיתכנן משרד התחבורה.

רש"ת מתפעלת כמה שדות תעופה המשמשים בעיקר לטיסות פנים-ארציות. לחלק משדות אלה שימושים נוספים כגון טיסות ספורטיביות, לימוד טיס וטיסות חקלאיות. עם שדות התעופה הפנים-ארציים נמנים שדות התעופה אילת, עובדה, הרצלייה, חיפה, ראש פינה ושדה רב.

רשות התעופה האזרחית הוקמה על פי חוק רשות התעופה האזרחית, התשס"ה-2005 (להלן - חוק רת"א). רת"א מוגדרת כרשות מקצועית במשרד התחבורה האחראית לענייני התעופה האזרחית, לפי הוראות חוק רת"א ולפי דיני הטיס, כפי שהם מוגדרים בחוק. תפקידי רת"א הם בין היתר לקבוע ולהבטיח את קיומם של סדרי תעופה פנים-ארציים, להעניק רישיונות, היתרים ואישורים בתחום התעופה האזרחית לפי דיני הטיס, ובכלל זה לשדות תעופה ולמנחתים, וליזום מחקרים בתחום התעופה האזרחית ולייעץ לשר התחבורה בכל עניין הנוגע לתפקידיה.

לתעופה האזרחית חשיבות גדולה כאמצעי תחבורה עיקרי בין ישראל למדינות אחרות, וככלי חשוב לחיבור מהיר ויעיל של הפריפריה למרכז הארץ באמצעות טיסות פנים-ארציות. שדות התעופה הפנים-ארציים הם תשתית לאומית חשובה המאפשרת למדינה להכשיר אנשי תעופה במקצועות השונים, והם משמשים גם בסיס לפעילויות שונות שלא ניתן לספקן באמצעות תשתיות אחרות. למרות חשיבותה של התעופה האזרחית, מספרם של שדות התעופה הפעילים המשמשים לתעופה האזרחית נמצא במגמת ירידה. חשוב לציין כי בניגוד לרוב המדינות בעולם, המרחב האווירי של ישראל משמש בעיקר לצרכים צבאיים, עובדה המחייבת את התאמת שימושי התעופה האזרחית למגבלות שמציבה מערכת הביטחון.

בחודשים אוגוסט 2014 - מרץ 2015 בדק משרד מבקר המדינה את התכנון, את הפיתוח ואת התחזוקה של שדות התעופה הפנים-ארציים ושל המנחתים. הבדיקה נעשתה ברש"ת, בשדות התעופה הפנים-ארציים, ברת"א ובמשרדי התחבורה והאוצר.

## תכנון ורישוי של שדות תעופה פנים-ארציים

### תכנית אב לשדות תעופה

תכנית אב אמורה להתוות את אסטרטגיית הפיתוח ואת היעדים של התחום, לשקף את המגמות והחזון ולקבוע את העקרונות שעל פיהם ייקבע המשך הפיתוח. תכנית אב לפיתוח מערכות תעופה אמורה לכלול את היעדים ואת הצרכים בתחום, את רשימת שדות התעופה שיתנו מענה לצרכים אלה ואת היקף התשתיות הנדרשות בכל שדה תעופה. כמו כן, על תכנית האב להתאים את השירותים הנלווים לדרישות וצרכים עתידיים. תכנית האב נועדה לנתח ולבחון את כיווני ההתפתחות הרצויים של מערכות התעופה בארץ. בתעופה הפנים-ארצית הדבר בא לידי ביטוי בעיקר בנוגע לתושבי הפריפריה והעיר אילת, המסתמכים על התעופה כאמצעי המשמש עורק תשתיתי, תחבורתי וכלכלי בקיומם היום יומי, בפרנסה ובשירותים הכלליים.

כבר בשנת 2008 עסקה ועדת בודינגר<sup>4</sup> גם בצורך להכין תכנית אב כדי לזהות ולהתוות קווים מנחים שיתנו מענה לצורכי התעופה הבין-לאומית והפנים-ארצית לכמה עשורים קדימה. הוועדה המליצה כי בהכנת תכנית אב לחמשת העשורים הבאים, יש להתייחס למצב הגבולות ולאיומים הנוכחיים כמצב מתמשך ולתכנן בהתאם את פוטנציאל התנועות האוויריות. עוד המליצה הוועדה כי הדוח שלה יכול לשמש בסיס ליצירת קווים מנחים לתכנית אב לטווח הארוך. הוועדה גם המליצה שמשרד התחבורה יזום עבודה כזו שתשמש עדכון ופירוט של תכנית המתאר הארצית לתפרושת שדות תעופה (להלן - תמ"א 15).

בפברואר 2009 התקבלה החלטת ממשלה 4463 על הצורך להכין תכנית אב לשדות תעופה בישראל. החלטה זו עסקה בין היתר בקידום הקמתו של שדה התעופה תמנע בנגב כשדה תעופה פנים-ארצי ובין-לאומי ובקידום זמינות שדה תעופה משלים לנתב"ג באזור מגידו ובקידום זמינות לשדה תעופה פנים-ארצי באזור עין שמר, וכן בבחינת היתכנות להקמת שדה תעופה על אי בים התיכון.

באוקטובר 2010 פרסמה רת"א נייר עמדה בנושא "תוכנית אב לשדות תעופה ומנחתים לתעופה האזרחית בישראל". במסמך פירטה רת"א את עמדתה בנוגע לפיתוח תשתית התעופה בישראל ואת המלצותיה בנוגע לצרכים הלאומיים הנוגעים לתכנון ותפעול של התעופה האזרחית בפועל ולפיתוח שדות תעופה חלופיים. במסמך הובאו גם המלצותיה בדבר התיאום בין הגורמים השונים הנוגע למציאת חלופות לשדות ולפיתוח שדות תעופה חדשים ברמה בין-לאומית.

אגף תכנון וכלכלה במשרד התחבורה אחראי בין היתר לתכנון וקידום של תכנית אב לתחבורה ושל תכנית רב-שנתית הנגזרת ממנה ולעדכון לאורך השנים. בשנים האחרונות פעל האגף להכנת תכנית אב כוללת לתחבורה ביבשה, בים ובאוויר. התכנית כוללת בין היתר התייחסות מפורטת למדיניות בתחום התעופה, שהוכנה בשיתוף גורמים רלוונטיים במשרד, בעיקר רת"א. ביולי 2014 הציגה הנהלת המשרד לשר התחבורה את תכנית האב.

**כשש שנים לאחר מועד החלטת הממשלה האמורה טרם אישר משרד התחבורה תכנית אב לתשתיות תעופה, לשדות תעופה ולמנחתים.**

בתשובתו מינוי 2015 למשרד מבקר המדינה ציין מנכ"ל משרד התחבורה מר עוזי יצחקי כי משרד התחבורה הוא הגוף המוביל את פיתוח תשתיות התעופה, אך בולטת העובדה כי הסמכות, היכולת וההשפעה על קבלת החלטות וקידום הנושא אינן בלעדיות כלל וכלל למשרד ומחייבת מחויבות, שיתוף פעולה וסיוע פעיל של גורמי הממשלה הרלוונטיים, ובהם גם משרדי הביטחון והפנים.

**לדעת משרד מבקר המדינה, אישור תכנית אב לשדות תעופה ותיאום בין משרד התחבורה, רת"א, רש"ת, מערכת הביטחון ומשרדי הפנים והאוצר הכרחיים להקמתן ולפיתוחן של תשתיות התעופה בארץ לטווח הארוך ולמתן מענה הכרחי לבעיות הקיימות. על משרד התחבורה לקדם במהירות האפשרית אישורה של תכנית אב לתשתיות תעופה, לשדות תעופה ולמנחתים ולפעול לקידום שאר התנאים הכרחיים והמקדמיים.**

4 את ועדת בודינגר הקים בספטמבר 2007 שר התחבורה דאז מר שאול מופז. הוועדה התבקשה לגבש תכנית והמלצות למדיניות פיתוח שדות תעופה ל-50 השנים הבאות בנושאים האלה: טיסות בין-לאומיות, טיסות פנים-ארציות ותעופה כללית. בעבודתה הסתמכה הוועדה בין היתר על תכנית המיתאר הארצית לתפרושת שדות תעופה. הוועדה הגישה את מסקנותיה בנובמבר 2008.

## רישוי שדות תעופה

על פי סעיף 31 לחוק הטיס, התשע"א-2011, "לא יפעיל אדם שדה תעופה או מנחת ולא יתיר המראה, נחיתה או הפעלה של כלי טיס בהם, אלא אם כן בידו רישיון לכך שניתן לפי הוראות סימן זה, ובהתאם לתנאי הרישיון ולהוראות לפי חוק זה".

סעיף 198(ז) לחוק הטיס מאפשר לרש"ת להפעיל את שדות התעופה שבאחריותה מכוחו של חוק רש"ת ולהתיר המראות ונחיתות של כלי טיס גם בלי רישיון הפעלה, למשך תקופה של שנתיים מכניסתו לתוקף של החוק, כלומר עד אפריל 2013. הסעיף קובע כי יראו את רש"ת לעניין זה כמחזיקה ברישיון להפעלת שדה התעופה.

סעיף 32 לחוק הטיס מפרט את סמכות מנהל רת"א לעניין הענקת הרישיון להפעלת השדה ואת הקריטריונים ההכרחיים למתן הרישיון. קריטריונים אלה כוללים השתלבות בטוחה בשימושים במרחב האווירי, קיום מתקנים וציוד מתאים, קיום ספר עזר ופיקוח על מבנה שדה התעופה המבטיח הפעלה בטוחה שלו, ובתחום השדות הבין-לאומיים גם עמידה בסטנדרטים המתאימים על פי האמנה הבין-לאומית.

הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, כשנתיים מהמועד שנקבע בחוק, ובסך הכול ארבע שנים מכניסת החוק לתוקף, כבר הסתיימו תהליכי הרישוי של שדות התעופה הרצלייה וראש פינה אבל של שדות התעופה אילת וח'פה הם טרם הסתיימו. יצוין כי לדברי הנהלת רש"ת ההקמה המתוכננת של שדה התעופה תמנע<sup>5</sup> אינה מצדיקה את סיום תהליכי הרישוי של שדה התעופה אילת<sup>6</sup>.

בתשובתו הסביר משרד התחבורה כי רת"א העניקה רישיונות זמניים לשדות התעופה שבהם טרם הסתיימו תהליכי הרישוי תוך כדי קביעת תוקף זמני מחייב ותהליך מוסכם להשלמתו.

בתשובתו ממאי 2015 למשרד מבקר המדינה כתב מנכ"ל רש"ת מר יעקב גנות כי תהליך רישוי שדות התעופה החל רק באמצע 2013, וזאת רק לאחר שרת"א סיימה לגבש את השיטה ואת אופן הביצוע של תהליך הרישוי שלא היו נהוגים עד שחוקק חוק הטיס.

משרד מבקר המדינה מעיר לרש"ת כי עליה להשלים את תהליכי הרישוי של שדות התעופה אילת וח'פה, ולוודא שפעילותם של שדות התעופה הפועלים בהתאם לרישוי זמני נעשית על פי הקריטריונים האמורים הקבועים בחוק הטיס.

## תפעול ותקצוב של שדות התעופה הפנים-ארציים

להלן בלוחות 1 ו-2 מוצגים נתונים הנוגעים לתנועת הנוסעים ולתנועות המטוסים בשדות התעופה הפנים ארציים:

5	שדה התעופה תמנע המוקם בימים אלה כ-20 ק"מ מצפון לאילת אמור להחליף את השדה הקיים בעיר ולהיכנס לשימוש מלא באמצע 2017.
6	שדות התעופה שדה דב ועובדה אינם צריכים לקבל רישוי מרש"ת משום שהם מוגדרים כשדות תעופה צבאיים.

## לוח 1

## סה"כ תנועת הנוסעים ותנועות המטוסים, 2011-2014

2014	2013	2012	2011	
2,385,311	2,384,506	2,400,173	2,286,026	תנועת נוסעים
96,002	93,833	108,655	92,771	תנועות מטוסים

## לוח 2

## תנועת הנוסעים לפי שדות תעופה, 2011-2014

2014	2013	2012	2011	
12,468	16,357	15,224	15,782	ראש פינה
102,580	81,804	78,033	74,244	חיפה
748,153	698,615	735,887	658,741	שדה דב
4,508	3,428	3,834	2,526	הרצלייה
1,423,171	1,462,832	1,448,369	1,397,942	אילת
94,431	121,470	118,826	136,791	עובדה
2,385,311	2,384,506	2,400,173	2,286,026	סה"כ

מנתונים אלה עולה כי בשנים 2011-2014 קיימת יציבות בתנועת הנוסעים ובתנועות המטוסים. מלוח 2 עולה כי רוב פעילותה של התעופה הפנים-ארצית מרוכזת בשדה התעופה אילת ובשדה דב. יצוין כי היעד המרכזי של הנוסעים משדה דב הוא שדה התעופה אילת.

## ניצול סעיפי הפיתוח בתקציב רש"ת

על פי סעיף 37(א) לחוק רש"ת, בכל שנה (עד 31 באוקטובר) על רש"ת להכין ולהגיש לאישורו של שר התחבורה את תקציבה לפעולותיה השוטפות וכן תכנית ותקציב לפיתוחו של כל אחד משדות התעופה שהיא מפעילה, לשנת העסקים הבאה; כל תכנית פיתוח ותקציב פיתוח יפרטו את דרכי מימונם. יצוין כי רש"ת מממנת את כל פעילותיה ואת כל השקעותיה בפיתוח ממקורות עצמיים - אגרות, הכנסות משטחי מסחר והכנסות אחרות - והיא אינה מקבלת תקציבים מתקציב המדינה.

בשנת 2014 הסתכם תקציב הפיתוח של רש"ת ב-822.4 מיליון ש"ח, ובתוכו נכלל סעיף ייעודי לשתפ"א שתוקצב בשנת 2014 בכ-20.3 מיליון ש"ח (פחות מ-2.5% מתקציב הפיתוח הכולל). עיקר תקציב הפיתוח מיועד לפרויקטים גדולים, לנושאים מבצעיים, למטה נתב"ג, להקמת שדה התעופה בתמנע (שישמש גם את התעופה הפנים-ארצית), לתחזוקה, לנושאים ביטחוניים ולנושאים הנדסיים (יצוין כי חלק מזערי מתקציב זה מיועד לפרויקטים בשדות התעופה הפנים-ארציים הקיימים).

להלן בלוח 3 מוצגים נתונים הנוגעים לתקציבי הפיתוח הכלליים ולתקציבי הפיתוח של שדות התעופה הפנים-ארציים, וכן מוצג שיעור הביצוע בפועל:

## לוח 3

## תקציבי פיתוח של רש"ת וביצועם, במיליוני ש"ח, 2012-2014

שנת עבודה	תקציב פיתוח כולל		תקציב פיתוח שתפ"א	
	סה"כ	ביצוע בפועל	סה"כ	ביצוע בפועל
2012	767.1	73.2%	16.6	54.1%
2013	754.6	69.2%	19.7	53.8%
2014	822.4	72.9%	20.3	53.6%

מעיון בנתוני רש"ת עולה כי בשלוש השנים שנסקרו עמד אחוז ביצועו של תקציב הפיתוח על כ-70%, נתון המצביע על כך שרש"ת לא השלימה את ביצוע תכניות העבודה השנתיות שלה. יצוין כי התקציבים לפרויקטים שלא הושלמו הועברו לביצוע בשנים שלאחר מכן<sup>7</sup>. עוד עולה מהנתונים כי לא רק שתקציבי הפיתוח המוקצים לשתפ"א נמוכים, אלא גם אחוזי ביצועם נמוכים והסתכמו בכ-50% בלבד.

1. היקפי הביצוע הנמוכים קיבלו ביטוי בדוח של משרד מבקר המדינה משנת 2013<sup>8</sup>, ובו העיר משרד מבקר המדינה לרש"ת כי עליה לפעול להשגת היעדים ולהשלמת תכניות העבודה שלה עד המועד שקבעה. יצוין כי בישיבת הוועדה לביקורת המדינה מינואר 2014 שדנה בנושא, התחייב מנכ"ל הרשות כי בשנת 2014 הרשות תגיע ל-85%, 90% ואולי אף ל-95% ביצוע.

הקשיים בביצוע תקציב פיתוח קיבלו ביטוי גם בדיונים פנימיים של רש"ת. למשל, בישיבת ועדת הפיתוח של מועצת רש"ת מיולי 2012, שדנה בהצעת תקציב הפיתוח של רש"ת לשנים 2013-2015, ציין מנכ"ל רש"ת כי הוא קבע יעד של 90% לניצול התקציב עד סוף השנה, ובכוונתו לעשות כל שניתן כדי לעמוד בו. יו"ר מועצת הרשות ציין כי מדובר ביעד גבוה ומאתגר. כמו כן, בישיבת ועדת הפיתוח מאפריל 2013 דיווח המנכ"ל כי הוא מקיים דיונים עם מנהלי הפרויקטים לצורך מעקב אחר לוחות הזמנים וביצוע הפרויקטים, ואמר כי שיעור הביצוע בשנת 2012 עמד על 73.5% בלבד. יו"ר ועדת הפיתוח ציין כי "שיעורי ביצוע נמוכים הם רעה חולה של הארגון והאחריות מוטלת על המנהלים".

מעיון במסמכי רש"ת עולה כי הנהלת הרשות, כגורם האמון על תכנית תקציב הפיתוח ועל ביצועו וכן על מעקב אחר ניצולו, מקבלת דיווח חודשי מחטיבת הכספים ברשות בנוגע לאחוזי הביצוע של תקציב הפיתוח, כולל התקציב של סעיף שתפ"א. במסגרת דיווחים אלה אף מוזכר כי יש לקדם את ביצוע הפרויקטים ולהגדיל את אחוזי הביצוע כדי לעמוד בתכנית הפיתוח המאושרת לשנים הבאות. כמו כן, רש"ת הסבירה למשרד מבקר המדינה כי המנכ"ל מקיים עשרות רבות של דיוני מעקב שוטפים בשנה, אם באמצעות ועדות היגוי עליונות לפרויקטים מרכזיים אם באמצעות דיוני מעקב ביצוע תוכנית פיתוח המבוצעים מול כל יחידה אחראית מספר פעמים במהלך כל שנת תקציב, וכי כל סמנכ"ל מקיים דיוני מעקב על הפרויקטים שבאחריותו.

7 בעקבות כך קיים כפל חלקי בין התקציבים של שנים עוקבות.

8 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי א' 64 (2013), בפרק "ביצוע פרויקטים ברשות", עמ' 807-826.

משרד מבקר המדינה מעיר לרש"ת כי אף שנושא ניצול תקציב הפיתוח כבר הועלה בדוח מבקר המדינה האמור, ואף שמנכ"ל רש"ת התחייב בדיון ועדת הביקורת של הכנסת בתחילת 2014 כי אחוזי הביצוע יהיו גבוהים יותר, אחוזי הביצוע של תקציבי הפיתוח נותרו נמוכים. לדעת משרד מבקר המדינה, על מנכ"ל רש"ת לבדוק ביסודיות את הסיבות לאחוזי הביצוע הנמוכים ולפעול מול גורמי הביצוע כדי לקדם את ביצועם של הפרויקטים כמתוכנן.

2. בביקורת נמצא כי בתקציב הפיתוח של רש"ת אין מופיעים סעיפים ייעודיים לכל שדה תעופה פנים-ארצי בנפרד, ובתקופה שנבדקה היקף ההשקעה בשדות הקיימים הייתה נמוכה.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי בשדות תעופה מסוימים ההשקעה בפיתוח אינה נכונה וכדאית, לאור החלטות ממשלה והחלטות אחרות בדבר הפסקת הפעילות בהם - שדות התעופה אילת, עובדה, הרצלייה ושדה דב. כמו כן, גם בשל מגבלות תכנוניות וקשיים בקבלת היתרי בנייה, קיים קושי לבצע פעילות פיתוח רחבה מזו שבוצעה, שעיקרה השקעות מתחייבות שבוצעו לצורך שמירה על בטיחות הטיסה.

רש"ת ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נתוני תקציב הפיתוח לשדות התעופה הפנים-ארציים לשנים 2012-2014, המופיעים בלוח 3 מתייחסים לסעיף השקעות בשתפ"א, בעוד שבפועל השקיעה רש"ת בפרויקטים נוספים, כשהעיקריים שבהם הם שדה התעופה החדש הנבנה בתמנע, פרויקט בידוק טכנולוגי בשתפ"א וכן השקעות נוספות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רש"ת לשנות את מבנה התקציב והצגתו באופן שלכל שדה תעופה יהיה סעיף תקציבי נפרד שישקף את תכניות הפיתוח, את גובה ההשקעה המתוכננת ואת הביצוע בפועל. כמין כן, ראוי שמשרד התחבורה ורש"ת יכללו בתכניות הפיתוח השנתיות גם את שדות התעופה האמורים להתפנות, כל עוד לא הסתיימה פעילותם בפועל, כדי להבטיח את תקינות תפקודם הבטיחותי והתפעולי עד לפינויים.

3. אגף תכנון וכלכלה במשרד התחבורה אחראי בין היתר לקיום בקרה ומעקב אחר תקציבי הפיתוח המשרדיים ברמה השנתית, לרבות אחריות מטעם שר התחבורה לאישור התקציב השוטף ותקציב הפיתוח של רש"ת. אחוזי הביצוע הנמוכים של תקציבי פיתוח של רש"ת בנושאי שתפ"א מצביעים על היעדר בקורות מספקות של אגף תכנון וכלכלה על סעיפים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף תכנון וכלכלה במשרד התחבורה להגביר את הפיקוח על תקציבי הפיתוח של רש"ת בנושאי שתפ"א. יתרה מזאת, כגורם המאשר תקציבים אלה עליו לפעול למניעת הישנות של מקרים כאלה.

### שירות לנוסע ותנאים נלווים

בשדות התעופה הפנים-ארציים עוברים מדי שנה כ-2.4 מיליון נוסעים, ולשירות לנוסע ולתנאים הנלווים בשדות אלה חשיבות רבה. בחלק מן המקומות המרוחקים ממרכז הארץ התעופה הפנים-ארצית היא אמצעי התחבורה הכמעט בלעדי להגעה בזמן סביר למרכז הארץ.

1. רת"א היא המאסדר שמתוקף תפקידו מפקח על תפקודם של שדות התעופה ועל פעילותה של רש"ת הנעשית בהם. רת"א פועלת לפי נוהל פנימי שכותרתו "פיקוח בשדות תעופה" (להלן - נוהל הפיקוח).

**נמצא כי בנוהל הפיקוח אין הנחיות לביצוע בדיקות הנוגעות לשירות לנוסע או לתנאים הנלווים בשדות התעופה. עוד נמצא כי רת"א אינה בודקת נושאים אלה בבקורת שהיא עורכת בשדות השונים המצויים באחריותה של רש"ת.**

בתשובתו מסר משרד התחבורה כי רת"א נותנת רשיונות, מפקחת ואוכפת על פי סמכויותיה ולפי דיני הטיס. בתקנות הטיס אין קבועים הסדרים או תנאים הנוגעים לשירות לנוסע וממילא רת"א אינה מוסמכת לפקח על נושא זה. משרד התחבורה הוסיף כי גם בתקנות שדות התעופה החדשות שעל גיבושן עמלה רת"א בימים אלה, לא נכלל הנושא של שירות לנוסע מן הטעם הפשוט שנושא זה אינו כלול בנספח 14 לאמנת שיקגו<sup>9</sup> (התקנות האמורות נועדו ליישם סעיף זה). המשרד ציין כי עיון בסעיף 33 לחוק הטיס, הקובע את העניינים שבהם שר התחבורה מוסמך להתקין תקנות לעניין הפעלת שדה תעופה, מראה כי מדובר בנושאים תפעוליים שבמוקד שלהם עומדת הפעילות האווירית בשדות ולא השירות לנוסע.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה לבחון את הצורך בביצוע בקרה גם בנושא השירות לנוסע, ולקבוע את הגורם האחראי לכך.**

2. בישיבת ועדת הפיתוח של מועצת רש"ת, באפריל 2013, הציגה הנהלת חטיבת שתפ"א תכנית התייעלות בשתפ"א. בתכנית האמורה נאמר כי מטרת החטיבה בין היתר היא לנהל, להפעיל ולפתח תשתית תעופתית שתאפשר טיסה בתוך המדינה תוך כדי קיום רמה גבוהה של ביטחון ובטיחות ורמה נאותה של שירות לכלל המשתמשים וכן קיום תהליכים קבועים של שיפור בתוצאות העסקיות.

עוד הוצגו באותה ישיבה משימות העיקריות של החטיבה לשנים 2013-2014, ובהן משימות הנוגעות לתחום שתפ"א. משימות אלה כללו את מימוש ההחלטות של הממשלה ושל מועצת הרשות בנושאים האלה: סגירת שדה דב ושדה התעופה הרצלייה (ראו להלן), הגדלת ההכנסות מפעילות מסחרית, שיפור רמת השירות לנוסע מתוך בחינה ומיסוד הקריטריונים והגדרת מדדים בשתפ"א.

**הביקורת העלתה כי רוב המשימות שהוגדרו לתקופה זו הנוגעות לתחום שתפ"א לא בוצעו בפועל. הנהלת רש"ת לא עמדה על שיפור רמת השירות לנוסע ונושא זה כלל לא נבחן. הנהלת רש"ת והנהלת חטיבת שתפ"א לא ערכו בחינה כלשהי, לא מיסוד קריטריונים או מדדים לרמת השירות לנוסע ולא הגדירו מדדים בשתפ"א. בפועל, הן מסתפקות בעריכת סקרי שביעות רצון מקריים ובתלונות המתקבלות מציבור הנוסעים. עוד העלתה הביקורת כי חברי הוועדות השונות של מועצת רש"ת ושל הנהלת הרשות לא עקבו אחר מימוש משימות אלה וביצוען בפועל.**

9 אמנת שיקגו הניחה את היסוד לארגון הבין-לאומי לתעופה אזרחית (International Civil Aviation Organization). ארגון זה מנסח את העקרונות וההיבטים הטכניים של התעופה האזרחית הבין-לאומית ומעודד תכנון ופיתוח של תעבורה אווירית בדרך בטוחה ומסודרת. האמנה מסדירה את חוקי המרחב האווירי, את רישום כלי הטיס ואת הבטיחות, וכן את זכויות המדינות החתומות על האמנה הנוגעות לתעבורה האווירית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רת"א ועל הנהלת רש"ת ומועצת רש"ת להגביר ולשפר את הבקורות השוטפות בנושא זה, ולוודא קיומה של רמת שירות הולמת ככל האפשר בשדות התעופה הפנים-ארציים.

## פינוי שדות התעופה הרצלייה ושדה דב

בשנת 1977 מנתה אוכלוסיית ישראל 3.6 מיליון נפש. באותה עת פעלו בישראל שבעה שדות תעופה: אילת, נתב"ג, הרצלייה, עטרות, חיפה, ראש פינה ושדה דב. בשנת 2016 עתידה אוכלוסיית ישראל למנות 8.5 מיליון נפש. על פי החלטות שונות של הממשלה שעניינן פינוי חלק משדות התעופה הפנים-ארציים, ובשל אי-ישומן בפועל של חלק מההחלטות להקמת שדות תעופה חלופיים, יהיו עתידים לפעול ארבעה שדות תעופה בלבד: רמון בתמנע, נתב"ג, חיפה וראש פינה.

כמות יעילה של שדות תעופה פנים-ארציים מותנית בכמה משתנים, ובהם שטח המדינה, כמות התושבים במדינה, המרחקים בין הפריפריה לערים הגדולות, כמות התושבים מהפריפריה הצריכים להגיע למרכזי הערים, המבנה הטופוגרפי של שטחי המדינה, רמת הפיתוח של הכבישים, קיום חלופות תחבורה כגון רכבות או הובלה ימית וכמות המנחתים הפעילים. נוסף לאלה, בישראל קיימים מאפיינים מיוחדים כמו מצב ביטחוני ושליטה כמעט מוחלטת של מערכת הביטחון ברוב המרחב האווירי של המדינה.

אגודת התעופה הכללית<sup>10</sup> הציגה למשרד מבקר המדינה ניתוח השוואתי בין מדינות, נכון לסוף 2014, ובו חושב היחס בין כמות תושבים לשדות תעופה פעילים. במדינת ישראל היחס הוא כ-1.3 מיליון תושבים לשדה תעופה; לצורך ההשוואה, בשוויץ גודל אוכלוסייתה דומה לזה בישראל היחס הוא 400,000 תושבים לשדה תעופה, ביוון - 150,000 ובארה"ב פחות מ-100,000.<sup>11</sup>

מתונים אלה עולה כי בישראל קיים כיום מספר קטן של שדות תעופה ביחס לגודל האוכלוסייה. מצב זה אף עלול להחמיר בשנים הקרובות עם סגירתם הצפויה של שדה התעופה הרצלייה ושדה דב.

## פינוי שדה התעופה הרצלייה

1. שדה התעופה הרצלייה הוקם בשנת 1949 והוא ממוקם בצפון העיר הרצלייה, בסמוך לגבולה של העיר עם המועצה המקומית כפר שמריהו. את השדה מפעילה רש"ת משנת 1978 והוא משמש אחד מהשדות העיקריים של התעופה הכללית. מדי שנה נעשות בשדה יותר מ-70,000 תנועות ופעילויות טיס וכמה אלפי נוסעים משתמשים בשירותיו. השדה משמש מרכז הפעילות הראשי של בתי ספר ללימוד טיס, של טיסות פנאי, של טיסות מסחריות, של מוניות אוויריות ושל טיסות חקלאיות שונות. כמו כן, הוא מאכלס ארבעה מכוני בדק למטוסי תעופה כללית ותעופה ספורטיבית.

בשנת 1978 הכריז שר התחבורה דאז על שדה התעופה הרצלייה כאחד משדות התעופה הכלולים ברשימת שדות התעופה שבתוספת לחוק רש"ת. ההכרזה נעשתה בלי שקדם לה הליך

10 עמותה הפועלת לקידום התעופה בישראל ולייצוגם של טייסים ושל בעלי מטוסים אזרחיים.  
11 בתקופה המדוברת מנתה אוכלוסיית ישראל שמונה מיליון תושבים ומשמשים אותם שישה שדות תעופה פנים-ארציים.

תכנוני, כאשר ייעוד הקרקע על פי תכנית המתאר המקומי היה ועודנו חקלאי. בשנת 2000 אישרה הממשלה את תמ"א 15 שסימנה את שדה התעופה הרצלייה כ"שדה תעופה בשימוש". תמ"א 15 אמורה למנוע שימושי קרקע העלולים לסכל את מימוש התכניות המפורטות לשדות התעופה כפי שנקבעו בתכנית הארצית. השדה סווג כשדה בדרגה 4, כלומר הוא נותן מענה לטיסות מסחריות, לטיסות שכר ולטיסות פרטיות וחקלאיות.

פרק ג של הוראות התמ"א קובע את הכללים בנוגע לעריכת תכניות מפורטות הכוללות הקמת שדות תעופה. בין היתר, הוראות אלה כוללות עריכת תכנית מפורטת לכל אחד מהשדות לפי היקף הפעילות הקיים, שתלווה בתסקיר השפעה על הסביבה; הפקדת תכנית, לרבות תכנית מפורטת טעונה אישור מראש ובכתב משר התחבורה או מי מטעמו שהוסמך לכך; אתר שסומן בתמ"א ולא הוגשה לגביו תכנית מפורטת בתוך שלוש שנים, המועצה הארצית רשאית להחליט על ביטול סימונו כשדה תעופה; לתכנית יצורף כתב שיפוי שבו יתחייב מגיש התכנית (במקרה זה רש"ת) לשפות את הוועדות המקומיות בתחומים שהתכנית חלה בהם בגין תביעות לפיצויים ותביעות משפטיות אחרות העשויות לנבוע מאישור התכנית, על פי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה).

ביולי 2003, 3 שנים לאחר אישור תמ"א 15 ומאחר שלא הוגשה תכנית מפורטת, החליט המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז על עיכוב הליכים פליליים מול רש"ת הנוגעים לאכיפת דיני התכנון והבניה בשדה התעופה הרצלייה. החלטה זו נבעה בין היתר מהסיבות הבאות: א. אישורה של תוכנית התמ"א; ב. פסק דין שניתן בעניין הרצלייה בו פסק בית המשפט כי מכיוון שהליך ההסדרה של השדה נמצא בעיצומו, ולאור הפעילות החיונית המתבצעת בו, יש להמתין למיזוי ההליכים התכנוניים<sup>12</sup>.

בשנת 2005 הגישה רש"ת תכנית מפורטת לשדה התעופה הרצלייה (להלן - הר/4000) מבלי שצירפה כתב שיפוי כנדרש. ועדת ערר של המועצה הארצית קבעה באוגוסט 2008 כי על רש"ת למסור את כתב השיפוי כתנאי להפקדתה של תכנית הר/4000 להתנגדויות.

נמצא כי אף שעל פי תמ"א 15 הגשת כתב שיפוי הייתה תנאי הכרחי לקידום הסדרתו של שדה התעופה הרצלייה, חלפו שמונה שנים מאז אושרה התמ"א, ואף שלא התקבלה החלטה אחרת ששינתה את מהותה, לא מסרה רש"ת כתב שיפוי כנדרש ולא פעלה לקידום הסדרתו של השדה.

2. בספטמבר 2007 מינה שר התחבורה דאז את ועדת בודינגר לבחינת תכנית אב לשדות תעופה. הוועדה התבקשה לגבש תכנית והמלצות למדיניות פיתוח שדות תעופה ל-50 השנים הבאות. בהמלצותיה מנובמבר 2008 המליצה הוועדה בין היתר להשאיר על כנם שדות תעופה קיימים ולשפרם במידת האפשר. עוד המליצה הוועדה כי כל שדה תעופה קיים שישנה כוונה להעתיק ממנו את הפעילות האווירית לאתר אחר, לא ייסגר אלא לאחר גמר ההקמה של השדה החלופי ולאחר העברתה המסודרת של הפעילות האווירית מן השדה הישן אל החדש.

בפברואר 2009 קיבלה ממשלת ישראל את החלטה 4463 בנוגע לשדות התעופה בישראל, שהסתמכה בין היתר על המלצות ועדת בודינגר. בהחלטה נקבע כי ייערכו בחינה וקידום זמינות לשדה תעופה פנים-ארצי חלופי באזור עין שמר לשדה התעופה הרצלייה. עוד נקבע בהחלטה כי שר התחבורה ימנה צוותי היגוי משותפים למשרדי התחבורה, האוצר והפנים ומערכת הביטחון לצורך קידום זמינותם של כמה אתרים, ובהם מנחת עין שמר, כשדה חלופי לשדה התעופה הרצלייה.

12 בג"ץ 5598/00 עיריית הרצלייה נ' רשות שדות התעופה בישראל פד"י נז" (3) 883 (2003).

בנובמבר 2009, לאחר החלטת הממשלה האמורה, ובשל חוסר התקדמות בהסדרתו של השדה, החליטה המועצה הארצית להפעיל את סמכותה לפי סעיף 8 לתמ"א 15 וקבעה את שדה התעופה הרצלייה כשדה זמני לתקופה של חמש שנים. הארכת תקופה זו תהיה בסמכות המועצה הארצית לאחר שיוצגו בפניה התנאים והנסיבות העדכניים באותה עת. בדיונים שקדמו להחלטה טענו רש"ת, רת"א ומשרד התחבורה כי ההכרזה על השדה כשדה זמני ללא קיומה של חלופה היא בלתי חוקית ובלתי סבירה באופן קיצוני. במהלך הדיון טען עו"ד ארוז קמיניץ, נציג משרד המשפטים בוועדה והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה כיום, כי הדרך לקדם את הנושא היא קביעת שדה התעופה הרצלייה כשדה זמני.

באפריל 2011 הודיע מנכ"ל רש"ת דאז למנכ"ל משרד התחבורה דאז כי מועצת רש"ת החליטה שלא למסור לוועדה המקומית הרצלייה כתב שיפוי בגין תביעות פיצויים עקב אישור התכנית לשדה התעופה בהרצלייה. מועצת רש"ת נימקה את החלטתה בכך שמוסדות התכנון קבעו כי שדה התעופה בהרצלייה הוא שדה זמני, שעלול לסיים את פעילותו ולהיסגר בתוך כארבע שנים וחצי (ממועד ההודעה). עוד הודיע מנכ"ל רש"ת דאז כי ברצונו להדגיש את הצורך בקידום חלופות לשדה התעופה הרצלייה, לרבות חלופת עין שמר, ואת הצורך בהיערכות לנסיבות שבהן תידרש רש"ת לסגירת שדה התעופה.

בנובמבר 2011 התקיים דיון אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז שנסוב על המצב התכנוני של שדה התעופה הרצלייה. בסיכומו של הדיון הבהירה המשנה דאז כי מאחר שהתכנית להסדרת שדה התעופה אינה מתקדמת בשל סירובה של רש"ת להפקיד כתב שיפוי ובשל החלטת הוועדה המחוזית להפקיד את התכנית בכפוף לתנאי זה שמועד קיומו כבר עבר, ישנן שתי חלופות: (א) רש"ת או גורם אחר מטעם משרד התחבורה ימציאו לוועדה המחוזית כתב שיפוי שעם הגשתו תופקד התכנית ויימשכו ההליכים התכנוניים לגביה. (ב) בהיעדר כתב שיפוי יש לקבוע מועד לסגירת שדה התעופה לא יאוחר מהמועד שקבעה המועצה הארצית. עמדת היועץ המשפטי לממשלה התבססה על העובדה כי השדה פעל באופן בלתי חוקי, בניגוד לדיני התכנון והבנייה.

באפריל 2012 כתב מנכ"ל משרד התחבורה מר עוזי יצחקי למשנה דאז ליועץ המשפטי לממשלה כי בהמשך להחלטת המועצה הארצית בעניין זמניות שדה התעופה הרצלייה, ולנוכח עמדת המשנה דאז בנושא, הוא יורה למשרד התחבורה להפסיק את פעילותו של שדה התעופה הרצלייה עם תום המועד שקבעה המועצה הארצית, קרי אפריל 2015, והכול במנותק ממציאת חלופה זמינה אחרת. במאי 2012 הודיע מנכ"ל משרד התחבורה למנכ"ל רש"ת כי ההיערכות לסגירתו של שדה התעופה הרצלייה תיעשה בהנחה שחלופת מנחת עין שמר לא תהיה זמינה עד מועד הסגירה, כפי שהובהר בדיון בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה במאי 2012.

עולה אפוא כי במשך כארבעה עשורים לא פעלו רש"ת ומשרד התחבורה באופן ראוי ומספק להסדיר את שדה התעופה הרצלייה; עקב כך נפגעו הסיכויים להסדרתו של השדה ולהרחבת הפעילות בו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד התחבורה כי להשלמת תכנון השדה והפיכתו לקבוע סטטוטורית ישנה משמעות כספית כבדה למפעיל השדה - רש"ת, ומשמעות כלכלית כבדה למשק - אי מימוש הקרקע כפוטנציאל לדיור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עמדתו בנוגע לפינוי שדה התעופה הרצלייה, ללא מציאת חלופה, אינה עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה בעניין זה המחייבת איתור חלופה במנחת עין שמר לשירותים הניתנים בשדה התעופה הרצלייה או איתור חלופה מתאימה אחרת. מימוש עמדה זו עלול להסב נזק חמור לתעופה הכללית.

#### איתור חלופות לשימושים של שדה התעופה הרצלייה

החלטת ממשלה 4463, בדרישתה לאיתור חלופות לשימושים של שדה התעופה הרצלייה, הצביעה על חשיבות השירותים הניתנים בשדה. צוות עבודה שכלל נציגים ממשרד התחבורה, מרת"א ומרש"ת, במסגרת הכנת מסמך הסוקר את פעילויות השדה ומשמעות הפסקתן, קבע כי פינוי ללא מציאת חלופה לשירותיו עלול לגרום נזק רב לתעופה הכללית בישראל, ובין היתר פגיעה בהכשרת טייסים (לימוד ושמירת כשירות); פגיעה בפעילות התעופה האזרחית, לרבות תנועות המסוקים; סגירתם של ארבעה מכוני בדק הפועלים בשדה ומתחזקים כ-95% מהמטוסים הקלים, לרבות טייסת הכיבוי האווירית המשמשת טייסת לכיבוי שריפות יער; צמצום ניכר במספר החניות למטוסים באזור שיפגע ביותר ממאה מטוסים החונים בשדה; ואיבוד מקור פרנסתם של עובדים מקצועיים, של טכנאי בדק ושל עובדי טיס מנוסים.

1. בדוח מסכם של צוות היגוי מנובמבר 2011 בנושא "זמינותם של שדות תעופה" שהוגש לשר התחבורה נכתב במסקנות הנוגעות לשדה תעופה פנים-ארצי חלופי באזור עין שמר לזה בהרצלייה כדלהלן: (א) נציגי מערכת הביטחון הבהירו כי החלטת הממשלה מדברת על שדה תעופה חלופי להרצלייה באזור עין שמר ולא במנחת עין שמר. (ב) הקמת שדה תעופה חלופי באזור עין שמר (ולא במנחת עין שמר) משמעה צורך בקיום הליכים סטטוטוריים לעוד שדה תעופה בעין שמר, נוסף לקיים היום. (ג) לפי מתכנן מחוז חיפה, לא ניתן להוסיף שדה תעופה במחוז זה מעבר לקיים כיום, בין היתר מכיוון שאין באותו מרחב שטחים מתאימים.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי: "משרד התחבורה דן עם נציגי משרד הביטחון, צה"ל וחיל האוויר מספר פעמים לגבי חיים בצוותא של התעופה האזרחית והמתקן הביטחוני בעין-שמר אך נתקל בסירוב מוחלט". עוד מסר משרד התחבורה בתשובתו כי: "משרד התחבורה פנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה בכל הקשור למציאת פתרון לקונפליקט המתואר עם משרד הביטחון והקשיים במציאת המענה לתעופה בדמות הקמת שדה תעופה לתעופה הקלה בעין שמר".

לדעת משרד מבקר המדינה, מהלכי משרד התחבורה בנושא מציאת החלופה אינם מספקים והם אף לא קידמו את הנושא באופן מעשי. עד מועד סיום הביקורת לא נקט משרד התחבורה צעדים ממשיים לקידום חלופת עין שמר, או כל חלופה אחרת, ולהוציאה אל הפועל. יצוין כי למרות החסמים שצוינו לעיל, משרד התחבורה עדיין דבק בעמדתו כי הפתרון לפינוי שדה התעופה הרצלייה הוא הקמת שדה חלופי בעין שמר.

2. בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת ביוני 2013 אמר שר התחבורה מר ישראל כץ כי אף שמתפקידו להקים שדות תעופה, ההחלטות שהתקבלו בעניין זה מחייבות אותו להיערך לסגירת שדה התעופה הרצלייה ולהכין חלופות. מנכ"ל רש"ת ציין באותה ישיבה כי השדה אמור להיסגר אף על פי שאין פתרון.

בדיון נוסף בוועדת הכלכלה מיולי 2014 אמר מנהל אגף תכנון פיננסי במשרד התחבורה כי המשמעות של הפסקת הפעילות בשדות התעופה הרצלייה ושדה דב היא קטלנית לתעופה הכללית. על פי פרוטוקול הדיון, הוא הוסיף כי הפתרון שעל השולחן הוא הפתרון של עין שמר לפי החלטת הממשלה, וכי ניסו לקיים דיונים עם משרד הביטחון על החיים בצוותא, אך משרד הביטחון הטיל לאו מוחלט על פתרון זה. לשאלת יו"ר הוועדה פרופ' אבישי ברוורמן השיב מנהל אגף תכנון כי חלופת עין שמר ירדה עקב התנגדותו של משרד הביטחון.

בתשובתו מיוני 2015 מסר ראש חטיבת התכנון במשרד הביטחון למשרד מבקר המדינה כי "החלטה 4463 עוסקת בתכנית אב לשדות התעופה בישראל. ההחלטה מצביעה במפורש על מרחב עין שמר ולא על מנחת עין שמר". משרד הביטחון הוסיף כי "היה וכוונת ההחלטה הייתה עוסקת במפורש במנחת עין שמר עצמו הרי שהייתה מנוסחת בצורה מפורשת למנחת עצמו".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה עניין לפרשנות חד-צדדית של משרד הביטחון. מאחר שהמחלוקת בין משרד הביטחון למשרד התחבורה אינה מאפשרת את קידום הנושא, יש להביאה בהקדם לפני שני השרים ובמידת הצורך לפני הממשלה כדי להכריע בעניין.

3. בסיכומה של ישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת מיולי 2014 אמר יו"ר הוועדה כי בעניין שדה התעופה הרצלייה, הוועדה תובעת ממשרד התחבורה לדווח בכתב בתוך שלושה חודשים על כל תהליך התכנון המפורט של תכנית שדה תעופה חלופי בעין שמר או לכל הפחות להציג את צוות התכנון. פרופ' ברוורמן הוסיף כי הוועדה מבקשת ממנהלת מינהל התכנון במשרד הפנים, לאחר שהוועדה תקבל את ההודעה של משרד התחבורה, לכנס את המועצה הארצית לתכנון ובניה כדי לאשר ארכה להפעלתו של שדה התעופה בהרצלייה.

בפברואר 2015 הכין עוזר מנכ"ל משרד התחבורה מסמך מסכם בנוגע להיערכותו של משרד התחבורה לקראת פינויו של שדה התעופה הרצלייה. מעיון במסמך עולה כי רוב הגורמים המסחריים בשדה התעופה ביקשו להעתיק את פעילותם לשדה דב; אולם הדבר אינו מעשי גם בגלל תשתיות האוויר המוגבלות בשדה דב וגם בשל סגירתו הצפויה בתוך זמן קצר (ראו להלן). בסיכומו של המסמך צוין כי צפויה פגיעה קשה בתעופה הקלה על גוניה: לימוד טיס, מוניות אוויר, ריסוס, עבודות אוויר, ומכוני בדיק. עוד צוין כי גם פתרונות לחניית מטוסים אינם מהווים פתרון לתעופה ללא מרחב אווירי הולם וללא קיום מכוני בדיק בסמוך.

עד מועד סיום הביקורת לא דיווח משרד התחבורה לוועדת הכלכלה של הכנסת על תהליך התכנון של תכנית שדה תעופה חלופי בעין שמר וממילא גם לא הוצג צוות התכנון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה על כך שעד מועד סיום הביקורת לא הכין חלופה ראויה לשדה התעופה הרצלייה מחד גיסא, ולא נקט את הפעולות הנדרשות לצורך דחיית פינויו מאידך גיסא, לנוכח ההשלכות החמורות שבפינויו על התעופה הכללית.

## החלטת היועץ המשפטי לממשלה ועתירת עמותת המשתמשים לבג"ץ

1. בנובמבר 2014 התקיימה ישיבת מינהל התכנון במשרד הפנים בנושא תמ"א 15. בין היתר נדון בישיבה נושא החלופות לשדה התעופה הרצלייה. בישיבה סוכם כי מאחר שקיימת בעיה

מהותית במציאת פתרון לפעילויות הנעשות כיום בשדה התעופה, ומאחר שברור כי לוחות הזמנים לקידום שדה תעופה חלופי ולהעתקת הפעילויות אליו אינם נותנים מענה לקביעת המועצה הארצית בנושא, תועבר בקשה למועצה הארצית לדון בהארכת תוקף השימוש בשדה התעופה הרצלייה עד מועד הוצאת היתרי בנייה בשטח המתפנה.

בהתאם להמלצת מינהל התכנון החליטה המועצה הארצית לממש את סמכותה שניתנה לה בהחלטת הממשלה משנת 2009; נקבע כי ב-2.12.14 יעלה לדיון נושא "הארכת תקופת השימוש בשדה תעופה הרצלייה".

בסמוך למועד הישיבה החליטה המועצה הארצית להסיר באופן זמני את הנושא מסדר היום, וזאת כדי לקיים היועצות בין משרדי הממשלה בנושא לקראת הבאתו לדיון באחת מישיבות המועצה הארצית הקרובות.

בדיון שנערך בלשכת היועץ המשפטי לממשלה בנושא זה במרץ 2015 סוכם בין היתר: (א) ההחלטה שלפיה במהלך תקופת הביניים עד לסגירת השדה לא תתקיים אכיפה, שיקפה בשעתו איזון ראוי בין מתן אפשרות להמשך פעילות זמנית של השדה ובין האינטרס הציבורי של שמירה על שלטון החוק. (ב) לא ניתן לקיים לאורך זמן פעילות, חשובה ככל שתהיה, אם היא אינה מוסדרת מהבחינה החוקית, וביתר שאת כלפי גופים ציבוריים. (ג) חרף הטענות בדבר הפגיעה הקשה שתיגרם לתעופה האזרחית כתוצאה מסגירת השדה, לא שוכנע היועץ המשפטי כי חל שינוי בנסיבות הקיימות המצדיק המשך נקיטת מדיניות של אי-אכיפה.

2. בפברואר 2015, לפני הדיון האמור, הגישו עמותת משתמשי שדה התעופה הרצלייה והאלוף (במיל') הרצל בודינגר עתירה לבית המשפט העליון נגד המועצה הארצית לתכנון ובניה, היועץ המשפטי לממשלה, שר התחבורה, רש"ת, רת"א, עיריית הרצלייה, עיריית רעננה והמועצה המקומית כפר שמריהו<sup>13</sup>. העותרים ביקשו למנוע את סגירתו של שדה התעופה הרצלייה, ולעצור כל פעולה שיש בה לשתק או לפגוע בפעילות התעופתית הסדירה המתקיימת בשדה, עד להכרעה בעתירה.

בתשובה לעתירה השיבה המדינה כי אין כל תוחלת לקיום דיון בעניין במועצה הארצית, ולהחלטתה של המועצה לא תהיה כל השפעה או השלכה מעשית, לנוכח הפסקת מדיניות אי-האכיפה בשדה התעופה על פי החלטת היועץ המשפטי לממשלה.

ב-14.4.15 פסק בג"ץ בנושא העתירה, כי יינתן צו על תנאי בו המשיבים ישיבו בדבר ישיבת המועצה הארצית לתכנון ובניה על מנת שידון מעמדו של שדה התעופה בהרצלייה וביחס חלופות אחרות לשדה. עוד פסק בית המשפט העליון, כי יינתן צו ביניים חלקי ומותנה, אשר יתיר המשך חניית מטוסים והפעלת מתקני בדיק בשדה התעופה הרצלייה, והמראות ונחיתות לצרכי בדיק ולשם העברת המטוסים החונים משדה התעופה הרצלייה למקומות אחרים למשך 6 חודשים. במסגרת צו הביניים תותרנה טיסות לצרכי בדיק, כיבוי אש, הצלה וצילום למשך 6 חודשים, וכן תותרנה טיסות לצרכי הדרכה ללימוד טיסות והכשרת טייסים למשך 3 חודשים. במסגרת תשובתם לצו-על-תנאי, יתנו המשיבים<sup>14</sup> וכן שר הביטחון דיווח ופירוט של הפתרונות התכנוניים, הביצועיים והמעשיים שהם גיבוש כחלופות לפונקציות הפעילויות העיקריות הנעשות בשדה, לרבות לוחות זמנים ותקציבים. לאחר קבלת התגובות, ייקבע דיון נוסף בבג"ץ לביור דרך המשך הטיפול בעתירה. בעת סיום הביקורת העתירה עודנה תלויה ועומדת.

3. בתשובתן מיוני 2015 למשרד מבקר המדינה ציינו עיריית הרצלייה ועיריית רעננה כי סגירת שדה התעופה הרצלייה ופינויו מתחייבים מעיקרון שלטון החוק בשל אי-חוקיותו של השדה

13 בג"ץ 1235/15 עמותת משתמשי שדה התעופה הרצלייה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח', טרם פורסם.

14 המועצה הארצית, היועץ המשפטי לממשלה, שר התחבורה, רש"ת ורת"א.

על פי דיני התכנון והבנייה כפי שנקבע בהחלטת בית המשפט. עוד ציינו כי הדבר מתחייב גם לשם מימוש יעדים לאומיים חיוניים, ובעיקר מימוש פתרונות דיור באזור מרכז הארץ במחירים סבירים. הן הוסיפו כי אין כל הכרח למצוא חלופה לכל הפעילויות המתקיימות בשדה התעופה הרצלייה, חלקים נכבדים מהפעילות אינם נוגעים כלל לאינטרסים שעל המדינה לקדם, וכי השדה משמש בעיקר כ"שדה שעשועים" לבעלי ממון והניסיון להציג אותו כאילו בכך תלויה עתודת הטייסים האזרחיים לחברות התעופה הישראליות הוא חסר יסוד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משרד התחבורה לא פעל לקידום הליך תכנונו של שדה התעופה הרצלייה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי מרגע שהוחלט על זמניות השדה בשנת 2009, לא ביצע משרד התחבורה עבודת מטה יסודית בנושא במשך יותר משש שנים ולא קידם כל פתרון ממשי לפינוי. נושא החלופה לשדה התעופה הרצלייה לא נבדק באופן מעמיק, ובפועל עדיין אין חלופה כלשהי. סגירת שדה התעופה במצב כזה עלולה להסב נזק רב לתשתית לאומית חשובה, ולדברי אנשי רת"א אף לשבש את תפקודה של התעופה הכללית, יציבותה ועמידה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד התחבורה ורש"ת ימצאו בהקדם חלופה הולמת לשימושים של שדה התעופה הרצלייה כדי למנוע פגיעה בתעופה הפנים-ארצית.

### פינוי שדה התעופה שדה דב

שדה דב הוקם באזור תל אביב בשלהי שנות השלושים של המאה העשרים. את השדה מפעילה רש"ת מתוקף צו חתום בידי שר התחבורה ושר הביטחון<sup>15</sup>. שדה דב הוא נדבך עיקרי בתעופה האזרחית כיום. בד בבד עם הפעילות האזרחית מתקיימת בשדה גם פעילות ענפה של הבסיס הצבאי השוכן בחלק מן המתחם. השדה ממוקם בצפון מערב תל אביב-יפו, ובמרחק קצר ממרכז העיר.

שדה דב הוא אחד משדות התעופה הכלולים ברשימת שדות התעופה המופיעה בתוספת לחוק רש"ת. בתמ"א 15 הוא נקבע כאחד משדות התעופה השמישים, כפי שאישרה הממשלה בשנת 2000. שדה דב סווג כשדה תעופה בדרגה 3, כלומר שדה תעופה שנועד לענות בעיקר על ביקושים לטיסות מסחריות וסדירות ולטיסות שכר ליעדים פנים-ארציים.

השדה משמש שדה תעופה עיקרי לתעופה פנים-ארצית לאילת, לחיפה, לגליל ולמנחת עין יהב בערבה. בשדה פועלות חמש חברות המשמשות כמוביל אווירי או כמונית אוויר להסעת נוסעים. השדה משמש גם שדה בין-לאומי לטיסות פרטיות ומוניות אוויר, בעיקר ליעדים קרובים במזרח אגן הים התיכון. פעילויות נוספות המתקיימות בשדה כוללות טיסות פרטיות לצורכי צילום, פינוי בהיטס, זריעת עננים, ריסוס ביולוגי ומטוסי מנהלים; אימוני טיסה של טייסים פרטיים לצורך שמירת כשירות וצבירת ניסיון טיסה; ומכוני בדק - השדה משמש בסיס תחזוקה עיקרי של חברות התעופה השונות. כמו כן, השדה משמש בסיס מרכזי לנחיתת מסוקים אזרחיים וצבאיים.

שדה דב משמש שדה תעופה נוסף בשעת חירום היכול לתת מענה לצרכים מיוחדים (למשל, רפואים, פינויים, הספקת מוצרים חיוניים) אם נתב"ג נסגר לפרקי זמן שונים מסיבות ביטחוניות ובטיחותיות או עקב תנאי מזג אוויר.

15 שדה דב מצוי בבעלותו של משרד הביטחון וחלקים נוספים ממנו מצויים בבעלות פרטית של בעלי קרקעות.

בהסכם שנחתם בספטמבר 2007 בין מדינת ישראל ובין המנהלים שמונו מטעם בית המשפט לצורך ניהול שטח הגוש הגדול (6896)<sup>16</sup> (להלן - ההסכם), שקיבל תוקף של פסק דין בפברואר 2009, הצהירה המדינה על כוונתה לפנות את שדה דב במועד שייקבע על ידה, בתוך זמן סביר.

#### החלטות ממשלה בנושא שדה דב

בהמלצות ועדת בודינגר הנוגעות לשדה דב צוין כי הוועדה השתכנעה שישנם יתרונות רבים להפעלת שדה תעופה פנים-ארצי בתחום מטרופולין תל אביב. הוועדה המליצה כי רצוי מאוד לבחון פתרונות שיאפשרו את המשך הפעלתו של שדה דב באזור זה באמצעות הזזתו לשטח מיושב בים, והמליצה להכין תכנית מתאר בהתאם.

בפברואר 2010, בעקבות החלטה של שר התחבורה דאז ושל שר הבינוי והשיכון דאז, בתיאום עם שר הביטחון דאז, הוקמה ועדה לבחינת מכלול המשמעויות של פינוי שדה דב. בראש הוועדה עמד מנכ"ל רש"ת כיום ומנכ"ל משרד התחבורה דאז מר יעקב גנות, וחבריה היו נציגים מקצועיים שונים מרש"ת, מרת"א, ממנהל מקרקעי ישראל, ממשרד התחבורה ומעיריית תל אביב-יפו (להלן - ועדת גנות). הוועדה התבקשה לבדוק את מכלול המשמעויות שבהפסקת הפעלתו של שדה דב, מתוך שימת דגש בין היתר על הסוגיות האלה: שימושי התעופה האזרחית והצבאית, תשתיות אוויריות וקרקעיות חלופיות ותשתיות תחבורה, וכן היתכנות ליישום הפסקת ההפעלה של שדה דב. בינואר 2011 הגישה הוועדה את המלצותיה. בהמלצות הוצגו יתרונותיו וחסרונותיו של המהלך לפינוי השדה. היתרונות כללו שחרור קרקע לבנייה, ביטול מגבלות תכנוניות, פינוי המתקן הצבאי ושחרור החוף לצורכי הציבור. החסרונות כללו העברת הפעילות לנתב"ג, הארכת זמן הנסיעה בקו תל אביב-אילת, פגיעה בטיסות האזרחיות לפריפריה, צורך בשדה חלופי לטיסות פנים-ארציות ופגיעה בתשתית התעופה הכללית.

בפברואר 2012 התקבלה החלטת ממשלה 4224 על "פינוי שדה התעופה בתל-אביב על שם דב הוד". הממשלה החליטה להקים ועדת היגוי בין-משרדית, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שתפקידה יהיה לקדם את יישום ההסכם. עוד נקבע בהחלטה כי מנכ"ל משרד התחבורה, בשיתוף עם משרדי הממשלה ועם הגופים הנוגעים לדבר, יגבש חלופות מוסכמות להעתקת כל הפעילויות האזרחיות הנעשות בשדה דב לאתרים חלופיים ויקבע את אופן ניהול פינוי. החלופות ואופן ניהול הפינוי יוצגו לוועדת ההיגוי עד 31.3.12.

בספטמבר 2012 נחתם בין רש"ת, רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) ומשרד האוצר מסמך עקרונות לפינוי שדה דב (להלן - מסמך העקרונות). במסמך העקרונות נקבע בין היתר כי רש"ת תפנה את שדה דב ותחדל מלפעול משטח השדה ומלהעניק שירותים לגופי התעופה הפועלים בו. מועד הפינוי נקבע ל-30.6.16 או למועד אחר שיוסכם בין רש"ת לרמ"י.

באוקטובר 2012 הגישה ועדת ההיגוי את המלצותיה לממשלה. הוועדה ציינה כי בעבודתה היא הסתמכה על דוח ועדת גנות, על נתונים שהועברו אליה ממשרדי הממשלה השונים, מרש"ת ומרמ"י ועל מידע שנאסף במסגרת ישיבותיה ובסיוור שנערך בשדה דב.

16 הגוש הגדול הוא שטח בשכונת רמת אביב, שגודלו 1,067 דונם, והוא נמצא בצפון-מערב תל אביב בין הרחובות פרופס, לוי אשכול, איינשטיין ובין שדה דב והמשכו העתידי של רחוב אבן גבירול, הכולל בתוכו גם את שטחו של שדה דב. את הקרקעות בגוש הגדול רכשו מספר רב של גורמים פרטיים. בשנות השלושים של המאה הקודמת הופקעו חלק מהאדמות לצורך הקמתו של שדה דב. ריבוי הבעלים יצר תסבוכות משפטיות רבות. בשנת 1975 מינה בית המשפט שישה עורכי דין לניהול המתחם במטרה לפתור את הבעיות שהתעוררו. בשנת 1980 חתמו מנהלי הגוש על הסכם עם המדינה שעיקריו קובעים כי המדינה תרכוש את הקרקעות, ולאחר שיוסדר תכנון היא תעביר את זכויות הבעלות לבעלים. עוד נקבע בהסכם מהו הסדר של חילופי הקרקעות כנגד קרקעות המצויות בתחום שדה התעופה.

המלצות ועדת ההיגוי כללו את הנושאים האלה: תכנון, תקצוב, בנייה והתאמה של תשתיות לקליטת פעילות תעופתית אזרחית באתרים חלופיים; תכנון מקרקעין במתחם שדה דב, אישור תכניות ושיווק המקרקעין; ועריכת הסכמי פינוי עם בעלי זכויות במתחם השדה ויישומם. עוד המליצה הוועדה כי הממשלה תטיל את האחריות לביצוע הפעולות השונות על המשרדים הממשלתיים והגופים הנוגעים בדבר, ותמנה צוות היגוי לתיאום הפעולות ולהסרת חסמים, שבראשו יעמוד מנכ"ל משרד ראש הממשלה וחבריו יהיו נציגים מטעם הגורמים והגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר.

ועדת ההיגוי העריכה את היתרונות והחסרונות המרכזיים בפינוי שדה דב. מעיון במסקנות הוועדה עולה כי רוב היתרונות מתמקדים בשימושיים החלופיים בקרקע, בהסכם עם בעלי הקרקעות וביישום החלטת בית המשפט מ-2009. בין היתרונות גם צוינו פינוי בסיס חיל האוויר מהמרחב האורבני, שחרור חוף לצרכי הציבור והסרת "מטרד סביבתי". במסגרת החסרונות ציינה הוועדה כי העברת פעילות מסחרית לנתב"ג תגביר את העומס שם וממילא נתב"ג כבר קרוב למיצוי יכולותיו, תאריך את זמן הנסיעה הכולל בקו לאילת, תפגע ביכולת לקיים טיסות למחניים ולערבה, תצריך הקמת שדה חלופי לטיסות פנים ארציות, תפגע בתשתית התעופה הכללית, ועוד. כמו כן הציעה הוועדה מתווה מוצע לפינוי השדה ושני מועדים אפשריים לפינויו. המועד האחד הוא פברואר 2018 (תשע שנים ממועד החלטת בית המשפט על הפינוי), והאחר הוא שבע שנים מיום אישור "תוכנית הפינוי", כלומר לכל המוקדם אוקטובר 2019, שבע שנים לאחר החלטת הממשלה, או מאוחר יותר לפי התקדמות תכנית הפינוי.

באוקטובר 2012 התקבלה החלטת ממשלה 5188 על "פינוי שדה התעופה בתל-אביב על שם דב הוד" במסגרת החלטה זו נקבע בין היתר כי יאומצו המלצות ועדת ההיגוי הבין-משרדית ויקודמו פיתוח השטחים המתפנים ובניית תשתיות להעתקת הפעילות התעופתית האזרחית המתקיימת בשדה דב. עוד נקבע להנחות את שר התחבורה להודיע על אי-הארכת תוקף צו רשות שדות התעופה (מתן שירותים בשדה התעופה דב הוד (תל אביב)), התש"ן-1989, המסתיים ביום 30.6.16, ובו זמנית לפעול להוספת שדה התעופה עין שמר לתוספת לחוק רש"ת, וכן להטיל על שר התחבורה לפנות לרש"ת לשם קידום התכנון המפורט של שדה התעופה עין שמר כשדה תעופה אזרחי פנים-ארצי (דרגה 3 על פי תמ"א 15). כמו כן נקבע כי יש להקים צוות היגוי, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציגים ממשרדי הממשלה ומגופים הנוגעים בדבר, לצורך מעקב ובקרה אחר ביצוע החלטה זו, ולהסמיך את מנכ"ל משרד ראש הממשלה להכריע במחלוקות הקשורות לביצוע החלטה זו, ובכלל זה להאריך את לוחות הזמנים שנקבעו כאמור לפינוי שדה דב אם יתגלו מחלוקות או חסמים, שיעכבו באופן מהותי את תכנון המקרקעין המתפנים ושיווקם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הממשלה החליטה על פינוי שדה דב מבלי שהושלם תהליך מציאת חלופות לשימושי השדה. כמו כן, החלטת ועדת ההיגוי קבעה מתווה לפינוי שדה דב, אך לא נתנה מענה שלם למטרה שלשמה הוקמה, דהיינו מציאת חלופות לשירותים הניתנים בשדה דב.

בתשובתו מיוני 2015 למשרד מבקר המדינה ציין מר אמיר ברקן, סמנכ"ל כלכלה ותשתיות במשרד ראש הממשלה, כי הממשלה קיבלה את החלטה 5188 לאחר שנבחנו החלופות לכל אחד משימושי השדה הקיימים, במסגרת ועדת גנות שוועדת ההיגוי אימצה והתוותה את אופן קידומן. המלצות ועדת ההיגוי, לרבות החסרונות הכרוכים במהלך כזה שהוצגו בעמדת רת"א וההמלצות בדבר האתרים החלופיים, הועברו לעיון השרים בטרם התקבלה החלטה. עוד ציין כי החלטת הממשלה הטילה על משרד התחבורה לקדם את התכנון של שדה התעופה עין שמר שנועד להשלים את המענה שיינתן בנתב"ג לאחר פינוי של שדה דב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עד מועד סיום הביקורת לא נמצאה חלופה לקווי התעופה לפריפריה, ובהם הקווים תל אביב-ראש פינה ותל אביב-עין יהב. המצב נכון גם בנוגע לפעילות התעופה הכללית, משום שמאז ההחלטה לא הייתה כל התקדמות בפיתוח חלופת עין שמר, ועדיין לא הוסרו כל המחלוקות עם מערכת הביטחון. כמו כן, לא נמצא מענה לפעילויות נוספות המתקיימות בשדה דב, כגון יצירת עתודת כ"א והדרכה לחברות התעופה, שחלקן יכולות להתקיים רק בשדה דב.

#### המשמעויות שבפינוי שדה דב וההתנגדויות לפינוי

מעיון במסמכים של משרד התחבורה אשר דנו בנושא פינוי שדה דב עולה כי גם לאחר מציאת חלופות ראויות לשימוש, פינוי עלול לגרום נזקים לתעופה הפנים-ארצית ולאזרחי המדינה (בעיקר לתושבי אילת) ולפגוע ברמת השירות לנוסע, בין היתר:

1. זמני הטיסה לאילת יוארכו באופן משמעותי כאשר יעד הנחיתה במרכז יתבסס כולו על נתב"ג. הדבר עלול לגרום פעילות נרחבת בתוך נתב"ג והארכת זמני הבידוק והליך היציאה מהשדה, שיאריכו באופן ניכר את זמן הנסיעה הכולל ויקטינו את כדאיות הטיסה בהשוואה לנסיעה ברכב פרטי. הדבר גם יקשה על תושבי אילת להגיע בזמן קצר למרכז הארץ ואף עלול לפגוע בחיירות לאילת.
2. העברת הפעילות המסחרית לאילת בקווים הסדירים תצריך שינוי בתמהיל המטוסים המשרתים את התעופה הפנים-ארצית כיום, למטוסי סילון גדולים ומהירים יותר<sup>17</sup>, כתוצאה משינוי זה, עלולה להיפגע בתדירות הטיסות בקו תל אביב-אילת. משמעות נוספת לשינוי זה היא הפסקת הטיסות לצפון הארץ ולערבה, וזאת משום שהמטוסים המתאימים למסלולים במקומות אלה יתקשו להשתלב בתנועת המטוסים בנתב"ג.
3. פגיעה בפעילות מסוקים אזרחיים שעשרות מהם יותרו ללא אכסניה מתאימה.
4. סגירת שדה דב, נוסף לסגירתו של שדה התעופה הרצלייה, תותיר את נתב"ג כשדה אזרחי יחיד בטווח של קרוב ל-100 ק"מ מתל אביב. כל סיבה שבגינה ייסגר נתב"ג תיאלץ להפנות את המטוסים לשדות מרוחקים או לשדות זרים שלא תמיד יתאפשר להסתמך על שירותיהם בשעת חירום.

בתשובתו ממאי 2015 למשרד מבקר המדינה ציין ראש עיריית אילת מר מאיר יצחק הלוי כי פעילות התעופה האזרחית בשדה דב הכרחית לאילת ותושביה מכל הבחינות - תיירות, עסקים, רפואה ועוד. לדבריו, איסור טיסות מסחריות משדה דב ואליו בשנת 2016 עלול להמיט מכה אנושה על ענף התיירות באילת ועל נגישותם של תושבי אילת למרכז הארץ.

במסמך עמדה על פינוי שדה דב שהוכן במשרד התחבורה באוגוסט 2013 הוצגו הנושאים המרכזיים בנוגע לפינוי. על פי המסמך, החלה ההיערכות בנתב"ג לקליטת פעילות התעופה המסחרית של המובילים הכבדים הפועלים בשדה דב. הפעילות תועבר רק לאחר שייסגר שדה דב, יסתיים שדרוג המסלולים בנתב"ג, ויימצא פתרון תפעולי לבעיית העומס בשעות השיא. עם סגירת שדה דב תיפסק פעילות התעופה המסחרית של המובילים הקטנים לראש פינה ולעין יהב בערבה. נכון למועד כתיבת המסמך, אין פתרון תשתיתי לפעילות התעופה הכללית המתפנה משדה דב, לנוכח הפינוי הצפוי של שדה התעופה הרצלייה, והעובדה כי מנחת עין שמר מסתמן כפתרון קבע בלתי ישים. יצוין כי עמדת רת"א, כפי שהוצגה עוד במסגרת ועדת ההיגוי לבחינת פינוי שדה דב, הייתה כי לאור החסרונות

17 המטוסים הפעילים איטיים וקטני קיבולת ויהיה קשה לשלבם במערך התעופה האווירי של נתב"ג.

הרבים בפניו השדה ולאור הפגיעה בתעופה הכללית, וסגירת קווי התעופה לפריפריה יש להימנע מהפינוי.

בסיכומו של המסמך הומלץ לדחות את פינוי הפעילות האזרחית משדה דב עד למועד הסמוך לפינוי הפעילות הצבאית, וזאת משום שהשימוש בשדה תעופה זה במשך שנתיים וחצי נוספות מהותי לנוסעים, לחברות התעופה ולתעופה הכללית; דחייה זו ודחיית סגירת שדה התעופה הרצלייה יאפשרו מתן ארכה למציאת פתרון קבע לתעופה הכללית.

עד מועד סיום הביקורת לא יישמו משרד התחבורה ורש"ת את המלצותיה של ועדת ההיגוי. משרד מבקר המדינה מעיר כי משרד התחבורה טרם השלים את הכנת החלופות לקליטת רוב הפעילות הנעשית בשדה דב, כפי שהציגה רת"א.

במאי 2014 התקיים דיון של ועדת ההיגוי לפינוי שדה דב. בדיון הוזכר הסכם העקרונות שבו רש"ת התחייבה לפנות את חלקי האזרחיים של שדה דב עד 30.06.16. עמדת רת"א בדיון הייתה כי הפתרון לתעופה האזרחית בעקבות פינוי שדה דב ושדה התעופה הרצלייה הוא פתרון חלקי.

ביולי 2014 התכנסה ועדת הכלכלה של הכנסת ודנה בנושא "הפגיעה בתעופה האזרחית עקב סגירת שדות התעופה בהרצלייה ושדה דב". במהלך הדיון העיר ראש מכון פישר למחקר אסטרטגי אויר וחלל<sup>18</sup>, בהקשר לסגירת שדה דב, כי סגירת השדה היא סוף התעופה הפנים-ארצית במדינת ישראל. בסיכום הישיבה אמר יו"ר הוועדה פרופ' אבישי ברוורמן כי הוועדה תובעת ממשרד התחבורה להציג חלופה ראויה כדי לאפשר את המשך תעופת הפנים בישראל ולמנוע את הפגיעה בתושבי אילת והפריפריה הדרומית.

בפברואר 2015 התקיימה פגישה של צוות בחינת העברת פעילות התעופה משדה דב לנתב"ג. בישיבה זו עלה כי קיימים חסמים העלולים למנוע את קליטת הפעילות המסחרית בנתב"ג; למשל, מגבלות הנחיתה במסלול 21 יקשו על ביצוע תוספת טיסות דרושה בקו לאילת. עוד נאמר כי בשנת 2016 לא תהיה התשתית בנתב"ג ערוכה לקלוט חלק מחברות התעופה באופן כולל.

עד מועד סיום הביקורת טרם הוצגה החלופה שהתבקש משרד התחבורה להכין לבקשתה של ועדת הכלכלה של הכנסת.

#### הצמדת פינוי השדה האזרחי לפינוי המתקן הצבאי

ביוני 2013 התכנסה ועדת הכלכלה של הכנסת ודנה בין היתר בנושא "התוכנית להערכת והקמת שדות תעופה בערים ברחבי הארץ". בסיכום הדיון ביקש יו"ר הוועדה כי משרד התחבורה יתאם את מועד הפסקת התעופה האזרחית אל מול הפסקת התעופה הצבאית או להיפך.

ביולי 2013 פנה מנכ"ל רת"א דאז במכתב אל שר התחבורה מר ישראל כץ בנושא סגירת שדה דב. במכתב ציין המנכ"ל כי הוא הוזמן לטקס ההכרזה על פינוי שדה דב, אף כי הוא סבור שמטרופולין תל אביב זקוק לשדה תעופה. הוא הוסיף כי הוא מתנגד לפינוי החפוז של התעופה האזרחית בשנת 2016. לדבריו, הדבר יגרום למצב מביך של קיום תעופה צבאית ללא תעופה אזרחית, ולכן הוא מציע לדחות את הפינוי עד אמצע 2018.

18 את מכון פישר למחקר אסטרטגי, אויר וחלל ייסדה עמותת חיל האויר המאגדת את פורשי שירות הקבע של חיל האוויר הישראלי, במטרה לפתח את החשיבה ואת השיח הציבורי במדינת ישראל בתחומי התעופה והחלל.

בתגובה למכתב זה, כתב מנכ"ל משרד התחבורה על גבי המכתב הנחיה לכפופים לו כי יש להתעלם ולפעול בהתאם להחלטות הממשלה. באותו החודש כתב יועץ ראש הממשלה לתכנון ופיתוח מכתב אל חברי ועדת ההיגוי לפינוי שדה דב. במכתב הוא ציין כי הוועדה תכנס בראשות מנכ"ל משרד רה"ם לצורך קבלת החלטות בנושא בהמשך להחלטות הממשלה, ורמ"י ורש"ת יחתמו על הסכם מפורט לפינוי שדה דב על פי החלטת הממשלה.

באוגוסט 2013 נערך דיון במשרד ראש הממשלה, בראשותו של יועץ ראש הממשלה לתכנון ופיתוח, בעניין לוחות הזמנים לפינוי שדה דב. בדיון התברר כי בפועל לא יתבצע פינוי המתקן הצבאי לפני 2020. בדיון הציג נציג רת"א עמדה נחרצת ולפיה יש להצמיד את פינוי התעופה האזרחית למועד פינויה של התעופה הצבאית. עמדתו נדחתה על הסף בנימוק שרש"ת כבר חתמה על הסכם שלפיו התעופה של המובילים האוויריים תועבר בשנת 2016 לנתב"ג. בדיון הועלתה הסוגיה בדבר התעופה הכללית שנתרה ללא כל פתרון, אך הדבר לא שינה את ההחלטה בנושא.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד ראש הממשלה כי הדיון האמור עסק במעקב שוטף אחר לוחות הזמנים לפינוי שדה דב, ולכן הסוגיה בדבר התעופה הכללית שנתרה ללא כל פתרון אינה רלוונטית. עוד ציין כי על אף עמדת רת"א, המשרד הממשלתי המייצג את העמדה המקצועית בנוגע למועדי הפינוי הוא משרד התחבורה שבזמנו לא דרש לשנות את לוחות הזמנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ראש הממשלה כי ההחלטה על הצמדת פינוי התעופה האזרחית למועד פינוי התעופה הצבאית צריכה להתקבל על פי שיקולים רציונליים של עלות-תועלת, ולא על פי עניינים טכניים. לדעת משרד מבקר המדינה, התעלמותם של משרד התחבורה ושל משרד ראש הממשלה מעמדתה של רת"א מעוררת שאלות קשות בדבר תהליך קבלת ההחלטות, ועלולה להסב נזק מיותר לתעופה האזרחית במדינה.

ביוני 2014 פנה מנכ"ל רת"א דאז במכתב למנכ"ל משרד התחבורה בנושא פינוי שדה דב, עם העתק לשר התחבורה, ובו הביע את עמדתו לנוכח העובדה שבדיון במשרד ראש הממשלה באוגוסט 2013 עלה כי פינוי המתקן הצבאי לא יתבצע לפני 2020<sup>19</sup> בעוד התעופה האזרחית תפונה בשנת 2016. הוא ציין במכתבו כי רת"א מתנגדת לפער שנים זה הפוגע בתעופה האזרחית ללא כל תועלת לתהליך העיור של תל אביב.

במרץ 2015 פנה מנכ"ל רת"א מר יואל פלדשו במכתב למנכ"ל משרד התחבורה בנושא הפסקת הפעילות האזרחית בשדה דב, בו ביקש נוכח העובדה כי פינוי חיל האוויר נדחה לראשית 2019 וכדי לא להמשיך ולפגוע בתעופה האזרחית בארץ, להניע תהליך שיצמיד את פינוי שדה דב לתעופה האזרחית לעזיבת חיל האוויר.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לבחון בשנית את ההחלטה על אי-הצמדת פינוי התעופה האזרחית למועד פינוי המתקן הצבאי, בעיקר כל עוד לא נמצאו חלופות ראויות לתעופה האזרחית, שכן לא נמצאו נימוקים בקרב מקבלי ההחלטות שיתמכו בפינוי של השדה האזרחי במועד שנקבע, בזמן שהמתקן הצבאי ימשיך לפעול לפחות שלוש שנים נוספות. לדעת משרד מבקר המדינה, על מנכ"ל משרד ראש הממשלה לבצע בדיקה מעמיקה של הנושא, ועל פי תוצאות הבדיקה לבחון מחדש את ההחלטה בנוגע ללוחות הזמנים לפינוי שדה דב.

19 לוח הזמנים לפינוי הפעילות הצבאית תהיה חמש שנים מיום שיסוכמו עלויות הפינוי ומקורותיהן.

### בחינת מסלול חלופי בשדה דב

ביולי 2013 פנה מנכ"ל חברת ארקיע דאז למנכ"ל משרד התחבורה בנושא השארת מסלול קיים בשדה דב במרחק 300 מ' מהים. מנכ"ל משרד התחבורה השיב כי לפי החלטת הממשלה מאוקטובר 2012 יפונה שדה דב, לכן אפשרות זו אינה רלוונטית עוד. בנובמבר 2014, במהלך ישיבה של ועדת המשנה של ועדת הכלכלה לתשתיות התעופה הבין-לאומית והפנים-ארצית האזרחית בישראל, הודיע מנכ"ל רש"ת לוועדה: "אתמול מנכ"ל ארקיע הציג להנהלת הרשות הצעה שאנחנו לא מוסמכים לדון עליה מפני שאנו מוציאים לפועל את החלטות הממשלה, אנחנו לא גורם שמקבל החלטות מחוץ להחלטות הממשלה".

הביקורת העלתה כי משרד התחבורה לא הנחה את גורמי המקצוע, כגון רת"א או רש"ת, לבחון את היתכנותה של חלופה זו, ולא נמצאו מסמכים או כל אסמכתה אחרת המעידים על בדיקת נושא זה.

עד מועד סיום הביקורת לא הכין משרד התחבורה חלופות לחלק מהשימושים של שדה דב. הפעילויות המתוכננות לעבור לנתב"ג אמורות לתת מענה תעופתי בעיקר בקו תל אביב-אילת, אך הן אינן יכולות להיות פתרון ליעדים אחרים כפריפריה ולשימושים נוספים של השדה.

בתשובתו ציין משרד התחבורה כי קליטת פעילות התעופה הכללית תוכננה להיעשות בשדה תעופה חלופי שייתן מענה לקליטת פעילות התעופה הכללית המתפנה גם משדה התעופה הרצלייה. לכן, משרד התחבורה פעל להכללת נושא תכנון שדה התעופה עין שמר והוספתו לרשימת שדות התעופה המצויים באחריות רש"ת בחוק רש"ת להחלטת הממשלה שעניינה פינוי שדה דב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נכון למועד סיום הביקורת, יותר משמונה שנים לאחר חתימת ההסכם בין המדינה למנהלי הגוש הגדול, משרד התחבורה טרם מצא פתרון הולם לפעילות התעופה הכללית בשדה דב. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה ועל רש"ת לעשות את כל המאמצים האפשריים למציאת חלופה ראויה וזמינה לשירותים הניתנים בשדה דב, בטרם פינויו.

### הרשות לתעופה האזרחית

על פי סעיף 5(א) לחוק רת"א, על רת"א לגבש ולהגיש לאישורו של שר התחבורה תכנית רב-שנתית ותכניות שנתיות, הנדרשות להשגת מטרות החוק, ובכלל זה לפיתוח התעופה האזרחית ותשתיות התעופה בישראל. סעיף 5(ב) קובע כי "הרשות תפעל ליישומן של התכנית הרב-שנתית והתכנית השנתית כפי שאישר השר". כמו כן, על פי סעיף 5(ג) "הרשות תגיש לשר, אחת לשנה לפחות, דין וחשבון כולל על ביצוע התוכנית השנתית".

הביקורת העלתה כי בשנים 2012-2014 לא הגישה רת"א לאישורו של השר תכנית עבודה רב-שנתית ותכניות שנתיות, וממילא לא קיבלה את אישורו או את חוות דעתו עליהן. כמו כן, משנת 2012 עד מועד סיום הביקורת לא הגישה רת"א לשר דיווח כלשהו בנוגע לביצוע התכניות השנתיות.

## בקרת מנחתים

בתקנות הטיס (מנחתים), התשל"ה-1975, הוגדר מנחת כ"שטח יבשתי או ימי, שאיננו שדה תעופה והמשמש או המיועד לשמש לנחיתה ולהמראה של כלי טיס". בארץ ישנם יותר מ-40 מנחתים המתחלקים בין תעופה חקלאית, פעילות אזרחית וספורטיבית ומערכת הביטחון, וחלקם משמשים גם בתי חולים ולטיסות מסחריות. המנחתים מופעלים בידי מפעילים פרטיים וגופים ציבוריים שונים כמו מועצות אזרחיות.

על פי סעיף 4(א) לחוק רת"א, עליה להבטיח קיומם של סדרי תעופה פנים-ארציים על פי דיני הטיס ולהעניק רישיונות, היתרים ואישורים בתחום התעופה האזרחית, בין היתר גם למנחתים.

במסמך פנימי של אגף תשתיות ברת"א ממאי 2011 נקבעו העקרונות להשקעה במנחתים, ובהם גם כאלה הנוגעים למנחתים המופיעים בתמ"א 15; למנחתים התורמים לפיתוח האזור ומקרבים את הפריפריה למרכז הארץ, והושקעו בהם תקציבים בעבר, כדוגמת קריית שמונה ורמת הגולן; למנחתים שמתקיים בהם קו טיסה סדיר, למשל מנחת עין יהב; ולמנחתים בעלי פוטנציאל פיתוח עתידי.

לרת"א מוקצים מדי שנה תקציבים מתקציב הפיתוח של משרד התחבורה המיועדים לפיתוח תשתיות תעופה ולפיתוח ותחזוקה של מנחתים. בשנת 2014 עמד תקציב זה על כ-1.3 מיליון ש"ח, בשנת 2013 על כ-0.5 מיליון ש"ח ובשנת 2012 על כ-0.4 מיליון ש"ח.

ממדיע שמסרה רת"א למשרד מבקר המדינה עולה כי בשנים 2012-2014 עסקה רת"א בפיתוחם של שני מנחתים בלבד מתוך כ-40 מנחתים קיימים. במשרדי רת"א לא נמצאו מסמכים שיתמכו במדיניות השקעה זו או יסבירו אותה, והיינו השקעה שאין בה די כדי ליישם את העקרונות שנקבעו באגף התשתיות ברת"א.

עוד העלתה הביקורת כי עד מועד סיום הביקורת לא השלימה רת"א את אישורם של נהליה הפנימיים העוסקים בנושא המנחתים - נוהל פיקוח במנחת ונוהל הקצאת תקציבי פיתוח. משרד מבקר המדינה מעיר לרת"א כי עליה להשלים בהקדם האפשרי את אישורם של נהלים אלה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לרת"א כי עליה לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות בנושא ההשקעות במנחתים, כדי שהחלטות אלה ישקפו את העקרונות שקבעה היא עצמה ויסייעו בעתיד לפיתוח מנחתים נוספים בעלי חשיבות ברחבי המדינה.

## סיכום

שדות התעופה הפנים-ארציים הם תשתית לאומית חשובה המאפשרת את חיבורה של המדינה עם העולם ואת חיבורה של הפריפריה עם מרכז הארץ. כמו כן, שדות התעופה מאפשרים להכשיר אנשי תעופה במקצועות השונים, והם משמשים גם בסיס לפעילויות שונות שלא ניתן לספק באמצעות תשתיות אחרות.

ממצאי הדוח מצביעים על הטיפול הכושל של משרד התחבורה ושל רש"ת במשך שנים ארוכות בכל הקשור לפיתוחן של תשתיות תעופה פנים-ארצית במדינה ולתחזוקתן. המצב חמור במיוחד לנוכח החלטות הממשלה לסגור את שדות התעופה הרצלייה ושדה דב בזמן הקרוב, בלי שהוכנו להם חלופות מתאימות, והכול תוך כדי פגיעה קשה בתעופה הפנים-ארצית. הצורך בהסדרת הנושא ידוע כבר שנים רבות, ואף על פי כן הממשלה, משרדי התחבורה והביטחון ורש"ת לא טיפלו כנדרש בתכנון לטווח הארוך של שדות תעופה פנים-ארציים, ברישום ובפיתוחם כנדרש.

מערכת הביטחון היא המשתמשת העיקרית במרחב האווירי ובכלל זה, בחלק מהשטחים החלופיים המיועדים לשימושי התעופה האזרחית. הדבר מחייב אותה לשמש גורם משמעותי בקידום חלופות לשדות המיועדים לסגירה. בעניין מנחת עין שמר, אין מקום לפרשנות חד-צדדית של משרד הביטחון בנוגע להחלטת הממשלה. מאחר שהמחלוקת בין משרד הביטחון למשרד התחבורה בנושא המנחת אינה מאפשרת את קידום הנושא, יש להביאה בהקדם לפני שני השרים ובמידת הצורך לפני הממשלה כדי להכריע בעניין.

זאת ועוד, על הממשלה לעמוד על יישום החלטותיה ולעקוב ביתר שאת אחר התקדמות יישומן, ובמידת הצורך לפעול להכרעה במחלוקות ולהסרה של החסמים המעכבים את פיתוחם של שדות התעופה החלופיים.

