

**CECI**

Citizens' Empowerment Center in Israel  
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח  
ממשל שעובד. בשבילנו.

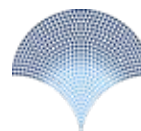


## **דו"ח מעקב**

**תמלוגי רשות שדות התעופה והקמת  
שדה תעופה משלים לנתב"ג**

על בסיס החלטת ממשלה 2050 מיום 7.10.2014

ינואר 2018



## אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

# דו"ח מעקב

---

## תמלוגי רשות שדות התעופה והקמת שדה תעופה משלים לנתב"ג

על בסיס החלטת ממשלה 2050 מיום 7.10.2014

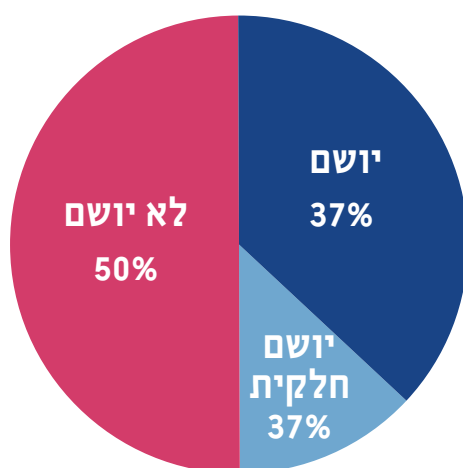
---

ינואר 2018

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט המוניטור של המרכז להעצמת האזרח  
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטת הממשלה

הדו"ח נכתב על ידי גל שכטר, תחקירנית בפרויקט המוניטור,  
ובהנחיית נועה רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח

אחוזי ביצוע – תמלוגי רשות שדות התעופה והקמת שדה  
תעופה משלים לנתב"ג



■ יושם ■ יושם חלקית ■ לא יושם

## טבלה מסכמת: מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

סטטוס	מה קורה עם זה?	מרכיב בהחלטה	
 לא יושם	שדה התעופה המשלים לנתב"ג לא הוקם ועוד לא נמצא בשלבי תכנון.	הקמת שדה תעופה משלים לנתב"ג באמצעות המגזר הפרטי. המיקום המועדף להקמת שדה התעופה הוא במרחב בסיס רמת דוד.	1
 יושם	לשובת הבחינה בוצעה התקשרות עם מכון מחקר אמריקאי. בנוסף, הוקם צוות בראשות מנהל רשות התעופה האזרחית העוסק בבחינת היתכנות תעופתית להקמת שדה תעופה בינלאומי ברמת דוד.	ביצוע בדיקת היתכנות להקמת שדה תעופה משלים לנתב"ג בבסיס רמת דוד.	2
 יושם חלקית	הוקם צוות היגוי בראשות שר התחבורה. טרם הושלמה בדיקת החלופות למיקום השדה המשלים ובדיקת ההיתכנות ולכן לא נקבעו אבני דרך ולוחות זמנים להקמת השדה.	הקמת צוות היגוי שיפעל להסרת חסמים, קידום התכנון וקביעת לוחות זמנים להקמת השדה.	3
 לא יושם	לא הושלמה בדיקת החלופות למיקום השדה המשלים ובדיקת ההיתכנות ולכן הפרויקט לא תוקצב ולא הומלצו סכומים לקידום הקמתו.	על צוות ההיגוי להמליץ על סכומים לקידום הקמתו של שדה התעופה המשלים.	4
 לא יושם	לא הושלמה בדיקת החלופות ובדיקת ההיתכנות ולכן לא סוכמו העלויות של התאמת שחחי בסיס רמת דוד וההגירה ממנו.	עלויות התאמת שחחי בסיס רמת דוד וההגירה ממנו יסוכמו בין משרד האוצר למשרד הביטחון.	5
 יושם*	ביוני 2016 התקבל סך של 145,479,000 שקל מרשות שדות התעופה. <sup>1</sup>	על רשות שדות התעופה לשלם למדינה בין השנים 2015-2017 תמלוגים בשיעור של 12.5% מהכנסותיה שאינן מאגרות.	6
 בוטל	נקבע בהחלטת ממשלה 1783 כי מועד העברת הכספים כמפורט בהחלטת ממשלה 2050 יידחה לשנת 2017.	על רשות שדות התעופה לשלם בשנת 2015 סכום חדש פעמי בשיעור של 37.5% מהכנסות רשות שדות התעופה שאינן מאגרות.	7
ליישום עתידי	לבחינה במהלך שנת 2018.	בחינה של המשך מנגנון התגמולים אחרי שנת 2017.	8

1 תשובת משרד האוצר לא ניתנה באחוזים ולכן לא ידוע האם מדובר בתמלוגים בשיעור של 12.5%.

## הקדמה

קרוב לשני עשורים עוסקות ממשלות ישראל בהקמת שדה תעופה משלים לנתב"ג. הצורך לקדם את הקמתו של שדה תעופה נוסף הולך ומתגבר לנוכח הגידול במספר הטיסות לישראל וממנה. חתימת הסכם "שמיים פתוחים" בין ישראל לארצות הברית והאיחוד האירופי בשנת 2013 הפך את הצורך בשדה תעופה נוסף לדחוף אף יותר, לאור העלייה המשמעותית במספר הטיסות, ולשגשוג בטיסות ה-Low Cost.<sup>2</sup> המגמה הזאת צפויה להימשך. בשנת 2017 נרשם שיא של כניסות תיירים לישראל. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נכנסו לישראל במהלך השנה 3.6 מיליון תיירים, מדובר בעלייה של 25% לעומת השנה הקודמת.<sup>3</sup> על פי התחזית של רשות שדות התעופה, בשנת 2018 יעברו בנמל התעופה בן גוריון 17 מיליון נוסעים ובשנים 2019 עד 2020 הצפי הוא של למעלה מ-16 מיליון נוסעים.<sup>4</sup>

בתחילת שנת 2009 התקבלה החלטת ממשלה מס' 4463 "תכנית אב לשדות התעופה בישראל".<sup>5</sup> בהחלטה נקבע כי על שר התחבורה למנות צוותי היגוי אשר יבחנו את הקמתם של שדות תעופה שונים בארץ. ההחלטה קבעה כי יש להקים את שדה התעופה תמנע במרחב אילת, ולבחון זמינות להקמת שדות תעופה באזור מגידו, עין שמר, נבטים או הקמת אי מלאכותי באזור חיפה. על סמך החלטה זו, בשנים 2010 ו-2011 עברו החלטות נוספות שהסדירו את הקמתו של שדה התעופה תמנע במרחב אילת, וקבעו כי יש להכיר בצורך הלאומי הדחוף בהקמת שדה תעופה בינלאומי-אזרחי נוסף בישראל.<sup>6</sup>

**באוקטובר 2014, עברה החלטת ממשלה מס' 2050 "תמלוגי רשות שדות התעופה והקמת שדה תעופה משלים לנתב"ג", אשר עסקה בהקמת שדה תעופה משלים לנתב"ג בשטחי בסיס רמת דוד.** החלטת הממשלה קבעה כי יוקם שדה תעופה אזרחי לטיסות בינלאומיות ברמת דוד שבעמק יזרעאל כשדה משלים לנתב"ג. מיקום שדה התעופה המשלים נקבע במיקומו של בסיס חיל האוויר רמת דוד. שדה התעופה צפוי להיות שדה תעופה משולב של טיסות אזרחיות וטיסות צבאיות.

בעקבות ההחלטה החלו תושבי עמק יזרעאל במאבק נגד הקמת שדה התעופה ברמת דוד. המתנגדים לתכנית טוענים כי הקמת השדה היא בניגוד לעקרונות תמ"א 7,35<sup>7</sup> שמטרתה הייתה לתת מענה לצורכי הבנייה והפיתוח של המדינה, תוך שמירה על השטחים הפתוחים ועתודות הקרקע לדורות הבאים. המתנגדים קוראים לממשלה לשנות את החלטתה ולא להקים את שדה התעופה בעמק יזרעאל.<sup>8</sup> תושבי הדרום שותפים למאבק של תושבי עמק יזרעאל וקוראים להקמתו של שדה התעופה המשלים לנתב"ג בשדה התעופה הצבאי בנבטים. תושבי הדרום טוענים כי הקמת שדה תעופה בינלאומי בנבטים יזניק את הנגב קדימה ויביא לפיתוחו בתחומים רבים.<sup>9</sup>

בנוסף להקמת שדה התעופה האזרחי, עוסקת החלטת הממשלה גם בתמלוגים אשר על פי "חוק רשות שדות התעופה" – התשל"ז-1977, על רשות שדות התעופה להעביר לקופת המדינה. מקור הכספים שמעבירה רש"ת (רשות שדות התעופה) הוא העודפים הגדולים שנובעים מהפעילות המסחרית בנתב"ג.<sup>10</sup>

- 2 חברות תעופה אשר טיסותיהן מאופיינות במחירים נמוכים ולא מספקות שירותים במהלך הטיסה.
- 3 לוי, אסנת, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת, "בשנת 2017 נרשם שיא בכניסות מבקרים לישראל – 3.86 כניסות לישראל", [http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa\\_template.html?hodaa=201828006](http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201828006), 9.1.2018
- 4 רשות שדות התעופה – פרויקטים – זרוע רביעית – E, <http://www.iaa.gov.il/he-IL/rashot/projects/Pages/Fourth-ext.aspx>
- 5 החלטת ממשלה 4433, 1.2.2009 – תכנית אב לשדות תעופה בישראל, <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2009/Pages/des4463.aspx>
- 6 החלטה 1912, 8.7.2010 – תכנון הנדסי מפורט של שדה תעופה בינלאומי ופנים ארצי חדש למרחב אילת ("תמנע") – אישור ערכון תקציב הפיתוח של רשות שדות התעופה לשנת 2010 והרשאה להתחייב לשנת 2010 ואילך והחלטת ממשלה 3512, 24.7.2011 – מימון הקמה והפעלת שדה תעופה בינלאומי ופנים ארצי בתמנע למרחב אילת ושדה תעופה משלים לנתב"ג.
- 7 תכנית המתאר הארצית המשולבת לבניה, לפיתוח ולשימור אשר קודמה על ידי מנהל התכנון ואושרה על ידי הממשלה בסוף שנת 2005.
- 8 עמוד הפייסבוק של פעילים נגד הקמת שדות תעופה בעמק יזרעאל [https://www.facebook.com/pg/no.airport.izrael/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/no.airport.izrael/about/?ref=page_internal)
- 9 מועצת הנגב, קמפיין נבטים, <http://www.negevcouncil.org/%D7%9E%D7%94%D7%95-%D7%A7%D7%9E%D7%A4%D7%99%D7%99%D7%9F-%D7%A0%D7%91%D7%98%D7%99%D7%9D/>
- 10 הודעות הכנסת, "עוד כספים לקופת המדינה – ועדת הכספים אישרה: רשות שדות התעופה תעביר 2 מיליארד ש"ח לאוצר המדינה ב-2017-2018", 13/12/2016, <http://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press131216ius.aspx>

## פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

### 1. הקמת שדה תעופה משלים לנתב"ג ברמת דוד

החלטת הממשלה קובעת כי בהמשך לעבודת המטה שנעשתה על ידי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ורשות התעופה האזרחית, יש להקים שדה תעופה אזרחי לשיטות בין-לאומיות כשדה תעופה משלים לנתב"ג, שיקודם ויופעל באמצעות המגזר הפרטי. החלטת הממשלה קבעה כי המיקום המועדף להקמת שדה תעופה משלים לנתב"ג הוא במרחב בסיס רמת דוד והשטחים הסמוכים הנדרשים לשם הקמתו ותפעולו השוטף.

**סטטוס:** לא יושם.

שדה התעופה המשלים לנתב"ג לא הוקם ועדיין אינו בשלבי תכנון. מאחר ולא הושלמה בדיקת החלופות למיקום השדה המשלים ובדיקות ההיתכנות, לא נקבעו אבני דרך ולוחות זמנים להקמת השדה.

### 2. ביצוע בדיקות ההיתכנות וקידום תכנית להקמת שדה תעופה ברמת דוד

החלטת הממשלה קובעת כי על משרד התחבורה, משרד האוצר ומשרד הביטחון לבצע בדיקות ההיתכנות לצורך הקמת שדה תעופה אזרחי ברמת דוד. בבדיקות ההיתכנות יש לשים לב להיבטי תעופה, מגבלות בנייה בסביבת הביטחון ולהתחשב בצרכי מערכת הביטחון הנובעים מהקמת שדה תעופה משלים.

**סטטוס:** יושם.

רשות התעופה האזרחית התקשרה עם מכון מחקר אמריקאי שיבחן את ההיתכנות והמשמעויות של הפעלת שדה תעופה אזרחי ברמת דוד. בנוסף, הוקם צוות בראשות מנהל רשות התעופה האזרחית בהשתתפות נציגי רשות תעופה אזרחית, משרד התחבורה, חיל האוויר, משרד הביטחון ומלמ"ב (הממונה על הביטחון במערכת הביטחון), שעסק בבחינת ההיתכנות תעופתית להקמת שדה תעופה בינלאומי ברמת דוד. הצוות פעל בתאום מול משרד הביטחון וחיל האוויר, בחן מודלים של שדות תעופה אזרחיים וצבאיים בעולם הפועלים בצוותא ומתבסס על מסקנות חברת המחקר האמריקאית.

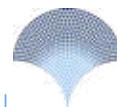
### 3. הקמת צוות היגוי שיפעל להסרת חסמים, קידום התכנון וקביעת לוחות זמנים להקמת השדה

החלטת הממשלה קבעה כי יש להקים צוות היגוי בהובלת משרד התחבורה ובהשתתפות משרד הביטחון, משרד ראש הממשלה, רשות מקרקעי ישראל, מנהל התכנון ואגף התקציבים במשרד האוצר. על הצוות לפעול לקידום, תכנון והקמה של שדה התעופה המשלים, שיוקם באמצעות המגזר הפרטי. הצוות יבחן ויפעל להסרת חסמים, קידום התכנון והזמינות להקמת שדה תעופה משלים, וקביעת אבני דרך ולוחות זמנים להקמת השדה.

**סטטוס:** יושם חלקית.

הוקם צוות היגוי בראשות שר התחבורה אשר קיים שתי ישיבות עד לרבעון השלישי של שנת 2017. בצוות ההיגוי חברים מנכ"ל רשות שדות התעופה, יו"ר מטה הדיור במשרד האוצר, מנהל רשות התעופה האזרחית, החשב הכללי, הממונה על התקציבים באוצר, מ"מ מנהל רשות מקרקעי ישראל, סמנכ"ל כלכלה במשרד ראש הממשלה, סמנכ"ל בכיר תכנון כלכלי במשרד התחבורה, ראש חטיבת תכנון במשרד הביטחון, מנהלת אגף בכיר תכנון ארצי במנהל התכנון וראש מחלקת תשתיות באגף התכנון בצה"ל.

בנובמבר 2017 הוצגו מסקנות בחינת החלופות לאיתור שדה תעופה משלים לנתב"ג לוועדה לתכנון ולבניה. במסמך שהוגש לוועדה נבחן הצורך בהקמת שדה, היקפו, 21 חלופות למיקומו, וזאת בהתייחס להיבטים תעופתיים, תחבורתיים, סביבתיים וכלכליים-חברתיים. על פי מסקנות הצוות, קיימות שתי חלופות אפשריות להקמת שדה



תעופה משלים לנתב"ג – נבטים ורמת דוד. המלצת הצוות היתה להקים את השדה ברמת דוד. המועצה הארצית לתכנון ובניה קבעה כי שני האתרים אפשריים וכי תכנית מפורטת לשדה משלים תקודם במועצה הארצית.<sup>11</sup> משמעות הדבר היא כי טרם הושלמה בדיקת החלופות למיקום השדה המשלים ובדיקת ההיתכנות ולכן לא נקבעו אבני דרך ולוחות זמנים להקמת השדה.

#### 4. קביעת תקצוב הפרויקט וקבלת תגמולים ממנו

צוות ההיגוי ימליץ על סכומים לקידום הקמתו של שדה התעופה המשלים, אשר יהיו עד גובה תקבולי התמלוגים בשיעור של 37.5% מהכנסות רשות שדות התעופה שאינן מאגרות. סעיף זה אינו מגדיר את סך הסכומים אשר יועמדו על ידי הממשלה לשם תכנון וקידום הקמת שדה התעופה המשלים והתשתיות הנדרשות לשם תפעולו השוטף.

**סטטוס:** לא יושם.

טרם הושלמה בדיקת החלופות למיקום השדה המשלים ובדיקת ההיתכנות, ולכן הפרויקט לא תוקצב ולא הומלצו סכומים לקידום הקמתו.

#### 5. התאמת שטחי בסיס רמת דוד

החלטת הממשלה קבעה כי העלויות של התאמת שטחי בסיס רמת דוד וההגירה ממנו יסוכמו בין משרד האוצר למשרד הביטחון.

**סטטוס:** לא יושם.

לא הושלמה בדיקת החלופות למיקום השדה המשלים ובדיקת ההיתכנות, ולכן לא סוכמו העלויות של התאמת שטחי בסיס רמת דוד וההגירה ממנו בין משרד האוצר למשרד הביטחון.

#### 6. הגדלת התגמולים שמשלמת רשות שדות התעופה למדינה

החלטת הממשלה קבעה כי בנוסף לתשלום השנתי שמשלמת רשות שדות התעופה למדינה בהתאם לסעיף 4.40'א' בחוק רשות שדות התעופה, בשנים 2015-2017 תשלם רשות שדות התעופה למדינה תמלוגים בשיעור של 12.5% מהכנסותיה שאינן מאגרות.

**סטטוס:** יושם\*.

הועברו לקופת האוצר בתאריך 10.6.2016 תשלום בגובה 145,479,000 שקל מרשות שדות התעופה.<sup>12</sup>

\* תשובת משרד האוצר לא ניתנה באחוזים ולכן לא ידוע האם מדובר בתמלוגים בשיעור של 12.5%.

#### 7. הקדמת תשלום התגמולים מרשות שדות התעופה למדינה

החלטת הממשלה קבעה כי בעקבות עודפי ההכנסות שנצברו ברשות שדות התעופה בשנת 2015, יש להקדים את תשלום התמלוגים לשנים 2015-2017 בצורה כזו שבשנת 2015 על הרשות לשלם למדינה בסכום חד-פעמי, את כלל התמלוגים מסעיף 1.1'א' בשיעור של 37.5% מהכנסות רשות שדות התעופה שאינן מאגרות. את הסכום הזה, יש להוסיף לתקציב המדינה בסעיף הכנסות מתמלוגים.

**סטטוס:** בוטל.

11 החלטות המועצה הארצית לתכנון ובניה, ישיבה מספר 611, מתאריך 7.11.2017, עמ' 6, <file:///C:/Users/%D7%A0%D7%95%D7%A2%D7%94/>, Downloads/File.pdf

12 בתקנה תקציבית מס' 00440103.



סעיף זה בוטל ושונה בהחלטת ממשלה מס' 1873 "העברת עודפי מזומן בתקציב רשות שדות התעופה" שהתקבלה בתאריך 11.08.2016. בהחלטה זו נקבע כי מועד העברת הכספים כמפורט בהחלטת ממשלה 2050 יידחה לשנת 2017. בעקבות החלטה 1873 תוקן חוק רשות שדות התעופה בהתאם.<sup>13</sup>

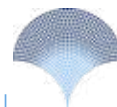
## 8. בחינת יישום מנגנון התגמולים

על פי סעיפים 3א ו-3ב על שר התחבורה והבטיחות בדרכים ושר האוצר לבחון לקראת תום התקופה האמורה של שנים 2015-2017 את המשך יישום מנגנון התמלוגים.

**סטטוס:** ליישום עתידי.

ניתן יהיה לבחון בהמשך שנת 2018.

13 כפועל יוצא מההחלטה תוקן חוק קשות שדות התעופה בתאריך 29.12.2016 ועודכנו בו הסכומים שתשלם רש"ת לקופת המדינה.  
[https://www.nevo.co.il/law\\_word/law14/law-2592.pdf](https://www.nevo.co.il/law_word/law14/law-2592.pdf)



## מסקנות ותובנות

### 1. החלטה טרם בדיקה

החלטת הממשלה סימנה את בסיס רמת דוד כאזור שבו יוקם שדה התעופה המשלים לנתב"ג, לטיסות בינלאומיות. עוד כוללת ההחלטה שורה של פעולות ובדיקות שצריכות הרשויות השונות לבצע על מנת לבחון את היעד שנבחר. העובדה כי קודם נבחר האזור, ורק לאחר מכן מתקיימת הבחינה לגביו, מובילה לכך שרוב ההחלטה לא יושמה וממתינה להשלמת בדיקת החלופות ובדיקת ההיתכנות.

### 2. מאבק אזרחי בקידום ההחלטה

החלטת הממשלה מלווה במאבק אזרחי מצד תושבי עמק יזרעאל ותושבי הנגב. הראשונים לא מעוניינים בהקמתו של שדה תעופה בעמק, והאחרונים מעוניינים בהקמת השדה בנבטים מסיבות כלכליות. למאבק שותפות גם הרשויות המקומיות באזורים הללו, וייתכן כי ישפיעו על בחירת החלופות ויישום החלטת הממשלה.



