

רפורמת שמיים פתוחים

הילית כץ*

ענף התעופה מהווה מרכיב חשוב וקריטי בכלכלה הישראלית, כמו גם העולמית. הוא משמש חוליה מרכזית בניהול יעיל ומודרני של המשק בהיבטי סחר חוץ, תיירות נכנסת ויוצאת, צרכים אסטרטגים של המדינה, ומתן שירותים לענפי משק שונים. על רקע המאפיינים הגיאופוליטיים של ישראל, חשיבותה של התעופה אף גדולה מחלקה בתוצר הלאומי הגולמי.

ממשלת ישראל אימצה בעשורים האחרונים צעדים לחשיפת ענף התעופה לכוחות השוק, תוך הפחתת הרגולציה בענף. בחודש אפריל 2013 נכנס לתוקף "אישור הסכם התעופה האירופי – ים תיכוני בין מדינת ישראל לאיחוד האירופי והמדינות החברות בו", ובשמו המוכר: "הסכם שמיים פתוחים". ההסכם החליף שורה של הסכמי תעופה בילטרליים בין ישראל למדינות האיחוד האירופי. מטרת ההסכם היו הפחתת מגבלות רגולטוריות, עידוד התחרות בין חברות התעופה, הורדת מחירי הטיסות ופיתוח התיירות הנכנסת למדינה ובכך לשפר את רווחתם הכלכלית של תושבי ישראל. ההסכם נועד לפתוח את ענף התעופה המקומי לתחרות בין חברות התעופה הישראליות לחברות תעופה אירופאיות, באמצעות הסרת מגבלות רגולטוריות בהסכמים עם המדינות באיחוד האירופי (מספר החברות שיכולות לנחות בנמלי התעופה בישראל, כמות הנתיבים המוקצים להן, קיבולת המטוסים וכו').

מאמר זה בוחן אם הרפורמה השיגה את יעדיה המוצהרים. המאמר בוחן את השפעת הרפורמה על ענף התעופה בישראל במדדים של תחרות, היצע הטיסות, שינויים בתנועת הנוסעים בנמל התעופה, מחירי הטיסות לצרכן והשפעת הרפורמה על הכלכלה המקומית, תוך בחינת הכנסות מתיירות נכנסת לעומת הוצאות ישראלים בחו"ל, השפעה על הכנסות המדינה ממיסוי והשפעה על הרווחיות של חברות התעופה המקומיות. לעניין אחרון זה, חברת התעופה אל-על תשמש כמקרה מבחן.

ממצאי המחקר מלמדים, כי הרפורמה אפשרה למשק הישראלי להיפתח לשוק הגלובלי, להיות חלק ממנו וכן להיות מושפע ממגמות עולמיות בענף זה. מאז החלת הרפורמה, חל גידול בהיצע הטיסות ובהיצע הקווים, במספר החברות המפעילות טיסות סדירות בשדות התעופה בישראל וברמת התחרותיות בין חברות התעופה. בבחינת ההשפעה על החברות המקומיות ובעיקרן אל-על, ניכרת השפעה בעלת אופי מכביד; ניכר כי אל-על מתקשה להתחרות באופן יעיל ומלא

* המסלול האקדמי – המכללה למינהל. אני מודה למרכז חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי המכללה למינהל, על התמיכה במימון המחקר.

עם חברות תעופה זרות על רקע מגבלות שונות שהוטלו עליה, ואשר תסקרנה להלן. השאלה אם חברת אל-על מהווה חברה חיונית למדינת ישראל, אשר בעת משברים משמשת להטסת ישראלים וציוד לארץ, מחדדת את חשיבות הדיון בתוצאות הרפורמה. שאלה זו התחדדה ביתר שאת לאחרונה – על רקע פרוץ מגפת הקורונה והמשבר התעופתי העולמי שנגרם בעטייה.

עם סיום כתיבת המחקר פרץ משבר הקורונה אשר חידד את השאלות בגין הצורך לתמוך בחברת אל-על בשל היותה נכס לאומי. נכון ליום פרסום המחקר החליטה מדינת ישראל לתמוך בחברת אל-על ולהלאים אותה. פעולה זו חידדה את מסקנות המחקר אשר מחד ציינו את הצלחתה של הרפורמה בפתיחת השוק לתחרות והורדת המחיר לצרכן ומאידך את כישלונה, בהסתכלות על ההשפעות ארוכות הטווח הן על המשק המקומי בכללו והן על החברות המסחריות המקומיות.

א. מבוא. ב. ענף התעופה בישראל. ג. רפורמת התעופה בישראל.
ד. השפעת הרפורמה על שוק התעופה בישראל; 1. תחרות; 2. גידול בהיצע ובביקוש; 3. תנועת הנוסעים בנמלי התעופה; 4. מחירים.
ה. השפעת הרפורמה על הכלכלה המקומית; 1. הכנסות מתיירות נכנסות לעומת הוצאות ישראלים בחו"ל; 2. השפעת הרפורמה על הכנסות המדינה; 3. השפעת הרפורמה על החברות המסחריות הישראליות; 4. מקרה בוחן: השפעת רפורמת שמיים פתוחים על חברת אל-על.
ו. השפעת חברות ה-Low Cost; 1. "היוקר" של ה-Low Cost. **ז. תוצר לוואי של הרפורמה: הרעש ליישובים סובבי נמל התעופה בן-גוריון.**
ח. סיכום – העננים שבשמיים פתוחים. ט. נספחים.

א. מבוא

ענף התעופה העולמי היה בעבר ענף מוסדר ומתוכנן עם חסמי כניסה ותחרות מזערית בין חברות התעופה בתוך המדינות ובין המדינות. רשויות התעופה בכל מדינה הן אשר קבעו את הכללים כמו מספר חברות התעופה שיפעלו במרחב האווירי, קיבולת ומחירי הטיסות ואופן חלוקת השוק. קרטליזציה של הענף הייתה המדיניות הרווחת.¹

עם הגידול העקבי בהיקפי התנועה, מאז מלחמת העולם השנייה, שנבע בעיקר משינויים טכנולוגיים וצמיחה כלכלית מואצת לאחר המלחמה, התגבשה ההכרה (במיוחד בארה"ב ובחלק ממדינות אירופה), כי יש צורך לאמץ מדיניות ליברלית ולהשתית את הסדרת השוק על בסיס תחרותי. בארה"ב אומצה מדיניות זו בסוף שנות ה-70, בשוק הפנימי בארה"ב, ובשלב מאוחר יותר בהסכמי תעופה בין ארה"ב למדינות אחרות. בגוש האירופי אומצה המדיניות בשנות ה-90, בשנים שבהן הפך הגוש לאיחוד האירופי ולאזור תעופה אחד והתבטל המושג

1 א. חפץ ושות' פרקים בתכנית אב לתעופה אזרחית שלב ב' (יולי 2018) (להלן: חפץ ושות'), <https://bit.ly/3cZWRtv>.

"מוביל לאומי". בשלב מאוחר יותר נחתמו הסכמים בין האיחוד האירופי למדינות שלישיות (ביניהן ישראל) ובהמשך גם עם מדינות נוספות באסיה ובדרום אמריקה.² מאז שנות ה-90 צומחת התעופה העולמית באופן רציף (להוציא משברים לתקופות קצרות) ובשיעורים מואצים וזאת לאור העלייה בתוצר הגולמי העולמי ובשיעור גידול האוכלוסייה, מגמות גלובליזציה ותנועה בינלאומית של אנשים וסחורות, שינויים טכנולוגיים בענף המוזילים עלויות תפעול, שינויים רגולטוריים והגברת התחרות בענף. בדו"ח ה-OECD משנת 2014 נכתב כי תחבורה אווירית נחשבת כמגזר חיוני לצמיחת הכלכלה העולמית, לצרכנים ולמשלוחים.³

דו"ח ארגון חברות התעופה הבינלאומי (יאט"א) לשנת 2017 העריך את הפעילות הכלכלית הגלובלית של ענף זה בהיקף של כ-2.7 טריליון דולר, שיעור של 3.6% מהכלכלה העולמית. יאט"א צופה כי היקף הפעילות הכלכלית של ענף התעופה יגיע בשנת 2036 ל-5.7 טריליון דולר, זהו גידול של כ-111% ביחס לשנת 2017.⁴ לעלייה גדולה זו תרמו כניסת חברות ה-Low Cost והירידה במחירי הנפט, אשר הביאו להתגברות התחרות וכתוצאה מכך לירידת מחירי הטיסות ב-90% לעומת שנות ה-50, דבר שהנגיש את התנועה האווירית לחלקים גדולים יותר באוכלוסייה העולמית והביא לגידול בתנועת הנוסעים.⁵ לפי הערכות יאט"א, הרווח הנקי של תעשיית התעופה גדל ל-38.5 מיליארד דולר בשנת 2018, לעומת 34.5 מיליארד דולר בשנת 2017, זאת לאור הגידול העולמי, כאמור, במספר הנוסעים והגידול בקניות המקוונות.⁶ מתחילת העשור הקודם, מספר הנוסעים בתעופה העולמית גדל בשיעור שנתי של כ-6.4%: באסיה שיעור הגידול השנתי עמד על מעל ל-8.5%, בצפון אמריקה על 3.2%, באירופה על 5.4% ובמזרח התיכון על 11.1%; ומספר הנוסעים העולמי בשנת 2017 עמד על כ-4.08 מיליארד. בתחום הובלת המטענים, שיעור הגידול השנתי עמד על כ-2.5%. שיעור גידול נמוך זה נבע בעיקר משיפורים והוזלה ניכרת בהובלה הימית, המתחרה בהובלה האווירית. על פי התחזיות של ארגוני תעופה בינלאומיים, ענף התעופה (הכולל הן נוסעים והן מטענים) צפוי לצמוח בשני העשורים הקרובים בשיעור שנתי ממוצע של כ-4%, כאשר הגידול המואץ יהיה בגוש האסיאתי. לפי תחזית יאט"א, תנועת הנוסעים הגלובלית צפויה להכפיל את עצמה בשני העשורים הקרובים ולעמוד על כ-7.8 מיליארד נוסעים בשנת 2036, שיעור גידול שנתי ממוצע של כ-3.6%. התנועה האווירית צפויה לגדול בגוש האסיאתי בשיעור שנתי של 4.6% ואילו

2 ש.ם.

3 Organisation for Economic Co-operation and Development, *Executive Summary of the Discussion on Airline Competition – Annex to the Summary Record of the 121st Meeting of the Competition Committee Held on 18–19 June 2014*, <https://bit.ly/3fsEgI2>

4 IATA, *Economic Performance of the Airline Industry* (October 2018), <https://bit.ly/.2B6NSJO>

5 *Industry Top Trends 2018 – Transportation Infrastructure 206*, <https://bit.ly/2zyvv01>

6 מיכל רז-חיימוביץ' "התעופה האזרחית בישראל אחראית לכ-27 מיליארד ד' מהתמ"ג" גלובס www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001228699 (21.3.2008)

בצפון אמריקה ובאירופה בשיעור שנתי של 2.3%. קרי, מחצית מהגידול בתנועה תהיה בגוש האסיאתי.⁷

לענף התעופה הגלובלית השפעה גם על היצע מקומות עבודה, אשר גדל בהתאם וצפוי להגיע מהיקף של 65.5 מיליון משרות בענף (לרבות התעשיות התומכות בו), לכמעט 98 מיליון משרות תוך 18 שנים. כיום מועסקים בענף התעופה באופן ישיר כ-10 מיליון בני אדם ברחבי העולם.⁸

בכנס יאט"א שנערך בחודש ינואר 2018 בז'נבה טען בריאן פירס, הכלכלן הראשי של הארגון, כי ההישג הגדול ביותר של ענף התעופה, להשקפתו, הוא "20 אלף ערים ברחבי העולם המחוברות ביניהן בטיסות ישירות". לטענתו, "למרות הגידול בקווים, מחירי הטיסות לא עלו וזאת בשל טכנולוגיה ומודלים של התייעלות שמציגות חברות התעופה, לצד מחיר הדלק שהיטיב עם התעשייה".⁹

למרות חשיבותו של הענף והגידול המתמיד במפת היעדים בכל העולם, עם מחיר ממוצע של 355 דולר למקטע טיסה והיקף ההוצאות של תיירים אשר הגיע בשנת 2018 ל-776 מיליארד דולר בכל העולם, יש ממשלות אשר עדיין אינן מפנימות את פוטנציאל הרווח העצום שלהן מהתעשייה הזו, כשהן ממשיכות להקשות על נוסעים עם רגולציה מיושנת הדורשת אשרות כניסה או באמצעות הצבת חסמים בדמות מיסוי גבוה, שלעיתים מכפיל את מחיר כרטיס הטיסה.¹⁰

ב. ענף התעופה בישראל

ענף התעופה הישראלי הוא מרכיב חשוב וקריטי בכלכלה הישראלית ומהווה חוליה מרכזית בניהול יעיל ומודרני של המשק בהיבטי סחר חוץ, תיירות נכנסת ויוצאת, צרכים אסטרטגיים של המדינה, מתן שירותים לענפי המשק השונים ועוד. בשני תחומיו העיקריים, הובלת נוסעים והובלת מטענים, מתקיים הענף בסביבה תחרותית וליברלית הן בתעופה הבינלאומית והן בתעופה הפנים-ארצית. לעומת זאת, בתחום תשתיות התעופה והבקרה האווירית קיים בישראל ספק יחיד – רשות שדות התעופה. יצירת תנאים בסיסיים להתפתחות ארוכת טווח (במונחים של תשתיות, רגולציה, תשומות, לרבות תשומות כוח אדם והיבטים נוספים) היא מטרה מרכזית של משרד התחבורה. על פי אומדן ראשוני, הוצאות המשתמשים (הן ישראלים והן זרים) על שירותי תעופה לישראל וממנה נאמדו בכ-6 מיליארד דולר לשנה.¹¹

ממשלת ישראל אימצה במהלך העשורים האחרונים צעדים שנועדו לחשוף את ענף התעופה לכוחות השוק תוך הקטנת מעורבות המדינה בקביעת פרמטרים מרכזיים בענף, כמו:

7 חפץ ושות', לעיל ה"ש 1.

8 שם.

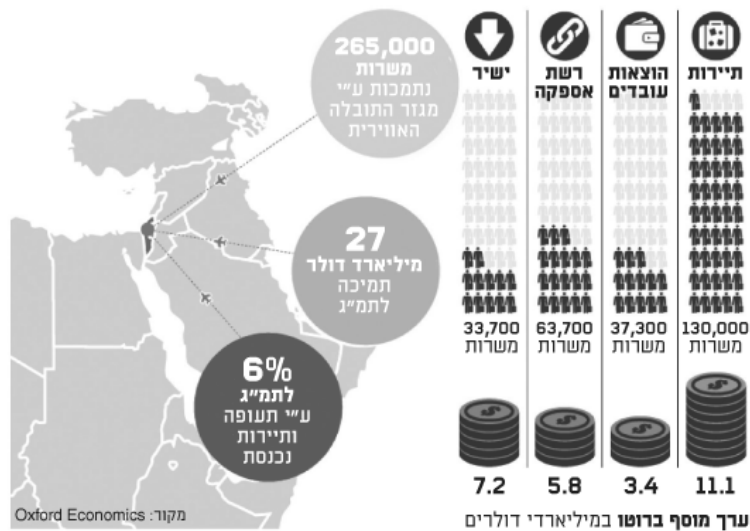
9 Brian Pearce, *Airline Industry Outlook 2019* (12 December 2018), <https://bit.ly/3d7kro5>.

10 רז-חיימוביץ', לעיל ה"ש 6.

11 ראו חפץ ושות', לעיל ה"ש 1.

קיבולות, מספר מפעילים, מחירי טיסה ועוד. לאור המאפיינים הגיאופוליטיים של ישראל, ובשל כך, חשיבותה של התעופה אף גדולה מחלקה בתוצר המקומי הגולמי (התמ"ג) (ראו גרף 1).¹²

גרף 1: התרומה של התובלה האווירית לתמ"ג ולתעסוקה בישראל, 2017



במהלך השנים, הסדרת פעילות התעופה עברה שינויים מהותיים שעיקרם מעבר ממשטר הפעלה בעל אופי של חלוקת שוק בין מעט מובילים, שהיה רווחי במשך תקופה ארוכה, אל מדיניות ליברלית המבוססת על כוחות שוק. המאפיין העיקרי במדיניות התעופה העכשווית הוא נקיטת מדיניות ליברלית והסרת מגבלות רגולטוריות. גולת הכותרת של מדיניות זו הייתה בחתימה על הסכם "שמיים פתוחים" עם האיחוד האירופי בשנת 2013. בעקבות חתימת ההסכם, תנועת הנוסעים הבינלאומית בשנת 2017 נאמדה בכ-4.2 מיליון ש"ח (כ-99% ממנה עברה דרך נמל התעופה בן-גוריון). לעומת כ-2.12 מיליון ש"ח בשנת 2011, שיעור גידול שנתי ממוצע של 13.78%¹³.

תעשיית התעופה היא אחד המעסיקים הגדולים בעולם, היא מייצרת כ-63 מיליון מקומות עבודה ברחבי העולם, מתוכם כ-265 אלף מקומות עבודה בישראל (באופן ישיר ועקיף בתעשייה). התובלה האווירית והתעשייה הנלווית לה בישראל אחראית ליותר מ-27 מיליארד דולר מהתוצר המקומי הגולמי (התמ"ג), קרי, 6% מהתמ"ג נתמך על ידי ענף התעופה האזרחי והתיירות הנכנסת באמצעותו לישראל.¹⁴

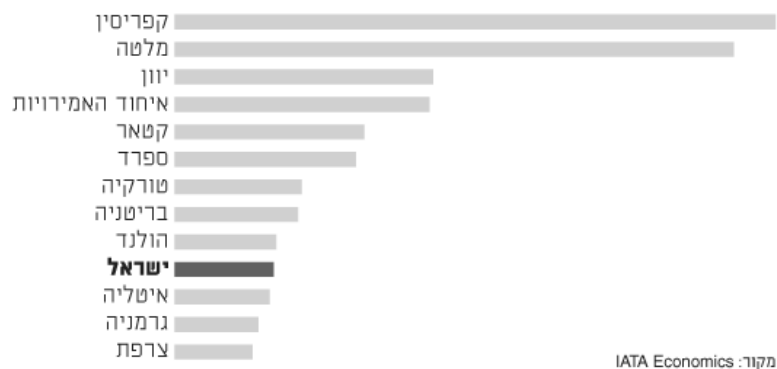
12 ש.ש.

13 ש.ש.

14 רד-חיימוביץ', לעיל ה"ש 6.

כ־140 חברות תעופה פועלות מנמל התעופה בן-גוריון, מספר גדול ביחס לגודלו של נמל התעופה. מבחינת יאט"א פתיחת קווים כאלה תורמת לתיירות אבל לא רק – מדובר בתרומה חשובה לקשרים בין המדינות ובין חברות מסחריות במסגרות של שיתופי פעולה כלכליים. יאט"א פיתחה מדד קישוריות הבוחן את מידת האינטגרציה של המדינות ברשת התובלה האווירית הגלובלית.¹⁵ המדד בוחן את הכמות ואת החשיבות הכלכלית של יעדים אותם משרתים נמלי תעופה במדינה מסוימת, תדירות הקווים הפועלים ממנה, מספר היעדים וכדומה. מדינות בעלות רמת קישוריות גבוהה מאפשרות לתעשיות התלויות בתובלה אווירית לגדול בשווקים אליהם ניתן לייצא סחורות. קישוריות אווירית גבוהה יכולה להביא לשיפורים בצמיחת התל"ג, הפריון והתיירות ויכולה לסייע בעידוד התחרותיות במדינה.¹⁶

גרף 2: מדד הקישוריות למיליארד דולר בתמ"ג (מדינות נבחרות, 2017)



הגרף מראה כי לקפריסין ולמלטה רמת קישוריות גבוהה, בעוד ישראל ממקמת בין איטליה להולנד, ברמת קישוריות נמוכה.

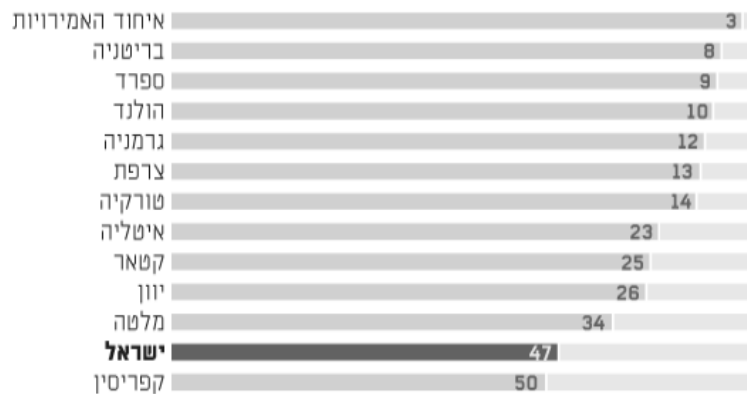
הפורום הכלכלי העולמי (WEF) פיתח מדד תחרותיות גלובלי לסקטור התיירות והנסיעות, מדד המספק תובנות על מידת הידידותיות של הסביבה העסקית, הסביבה הרגולטורית והסביבה הטבעית להתפתחות תעשיית הנסיעות והתיירות בכל מדינה.¹⁷

15 מדד הקישוריות נמדד פר מיליארד דולר בתמ"ג, כשהוא תלוי בגודל ובכמות חברות התעופה, כלומר ש-10 יעדים חדשים במדינות משמעותיות מבחינה כלכלית יביאו תועלת גדולה יותר לחברות אותן משרת נמל תעופה קטן (בקפריסין לדוגמה) מאשר לחברות אותן משרת נמל התעופה גדול דוגמת הית'רו שבלונדון.

16 רז-חיימוביץ', לעיל ה"ש 6.

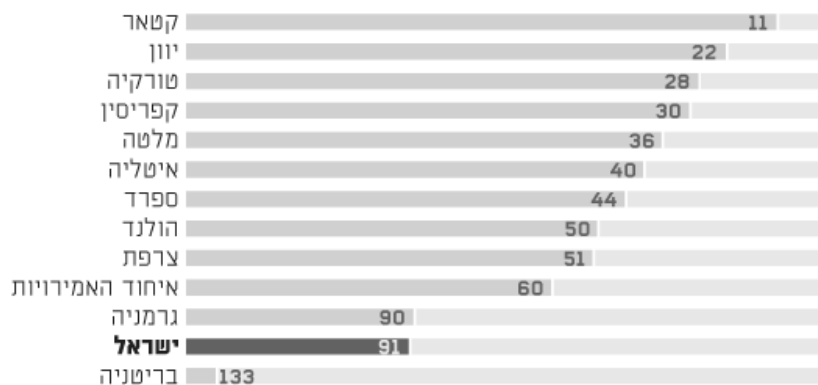
17 World Economic Forum, *The Travel & Tourism Competitiveness Report* (2017), http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2017_web_0401.pdf

גרף 3: תחרותיות התובלה האווירית (מדינות נבחרות,
דירוג גלובלי של 140 מדינות) 2017¹⁸



מגרף 3 עולה כי ישראל מדורגת בין 50 המדינות בטווח הגלובלי העליון, אולם ביחס למדינות אחרות באירופה או במפרץ הפרסי – יש לישראל עוד מקום לשיפור. לפי המדד, ככל שהציון נמוך, כך מדד התחרותיות גבוה. לפי מדד זה ישראל קיבלה את הדירוג 47, אחרי קפריסין (50) ומתחת למלטה (34). המדינות שהובילו את המדד ומוקמו גבוה לפי דירוג תחרותיות התובלה האווירית הן איחוד האמירויות הערביות בדירוג 3, ואחריהן בריטניה בדירוג 8.

גרף 4: תחרותיות בעלויות מיסים על כרטיסים ועלויות לנוסע בנמלי התעופה (מדינות
נבחרות) 2017¹⁹



18 מקור: הפורום הכלכלי העולמי דו"ח תחרותיות בסקטור התחבורה והנסיעות, 2017.

19 מקור: הפורום העולמי דו"ח התחרותיות הגלובלי 2016–2017.

הדו"ח מראה את עלויות המיסים על כרטיסי הטיסה ואת העלויות לנוסע בנמלי התעופה. דירוג גבוה משמעו כי רמת התחרותיות של המדינה נמוכה יותר. קטאר מובילה (11), אחרי יוון (22) וטורקיה (28), ישראל מדורגת במקומות הנמוכים – בדירוג 91, בדומה לגרמניה הממוקמת במקום ה-90 – כלומר שיעור המיסים על כרטיסי הטיסה גבוה יחסית וכך גם העלויות לנוסע. הרחק מאחור ממוקמת בריטניה, בדירוג 133, הגבוה מבין המדינות שנבדקו. בהשוואה שנערכה בין ישראל למדינות הדומות באזור עולה כי ישראל מפגרת בשורה של פרמטרים. נקודת החולשה העיקרית מתייחסת לנטל המיסוי ולעלויות כרטיסי הטיסה, המעלים את הוצאות הטיסה לישראל, ממנה ובתוכה. מהנתונים לעיל ניתן ללמוד כי למדינת ישראל יש עדיין מקום רב לשיפור במדדים רבים הקשורים בתעופה ומשפיעים על תחרותיות הענף. להלן נבחן אם בחלוף יותר מעשור מ"רפורמת שמיים פתוחים" הושגו מטרותיה, האם הרפורמה שינתה את מבנה שוק התעופה בישראל ומה המחיר ששולם.

ג. רפורמת התעופה בישראל

לרפורמת התעופה בישראל קדמה מדיניות ליברליזציה כלל עולמית בענף התעופה. בארצות הברית הוקמו בשלב הראשון של רפורמת הליברליזציה בתעופה, מספר רב של חברות תוך ירידה גדולה במחירי כרטיסי הטיסה והגדלה ניכרת של קיבולת הנוסעים ומספר הקווים. בשלב השני החל תהליך פשיטת רגל של מספר גדול של חברות וביסוס פעילות החברות הגדולות וכן צמיחת פעילות חברות הפועלות במתכונת של חברת Low Cost. בשלב השלישי התרחשה קונסולידציה משמעותית של ענף התעופה, מיזוג בין חברות גדולות ויצירת ארבע חברות ענק (אמריקן איירליינס, יונייטד איירליינס, דלתא איירליינס וסאות'ווסט איירליינס) השולטות בשדות המרכזיים ומהוות 80% מפעילות התעופה האמריקאית. גל המיזוגים הביא להחלשת התחרות ולרווחיות חסרת תקדים של חברות התעופה האמריקאיות (כמחצית מהרווח של התעופה העולמית על סך 35 מיליארד דולר מיוחסת לחברות אמריקאיות). במישור הבינלאומי, החל משנת 1992 נחתמו הסכמי שמיים פתוחים, שבהם הוסכם על הסרת מגבלות על מספר החברות, הנתיבים הקיבולת והמחירים ונוצר בסיס ליצירת הסכמי תעופה מסחריים ובריתות גלובליות.²⁰ גם בגוש האירופי התעצמה הליברליזציה בענף התעופה בתחילת שנות ה-90, עם הפיכת כל הטריטוריה של מדינות האיחוד לגוש תעופתי אחד והסרת פיקוח כלכלי על פעילות חברות התעופה. בשלב מאוחר יותר נחתמו הסכמי תעופה ליברליים – הסכמי "שמיים פתוחים" – עם מדינות שלישיות.

U.S. Department of Civil Air Transport Agreements, <https://www.state.gov/civil-air-transport-agreements> 20

השלכות הליברליזציה על ענף התעופה האירופי מרחיקות לכת, והעיקריות בהן: הפעלת טיסות ה-Low Cost,²¹ כשחלק השוק של חברות אלה, בטיסות פנים אירופאיות, התקרב ל-40%. רווחיות חברות אלה גבוהה בהרבה מהממוצע בתעשייה. התחרות הביאה לגל הפרטות של חברות תעופה ממשלתיות, והמעורבות הממשלתית בבעלות על חברות תעופה הצטמצמה. קיומה של התחרות אף הביא לגל פשיטות רגל של חברות תעופה ולמיזוגים בהיקף נרחב. מיזוגים אלה הביאו להקמת שלוש חברות רב-לאומיות (קבוצת לופטהאנזה, קבוצת אייר פראנס – קלמ וקבוצת בריטיש אירווייז – איבריה) כחלק ממגמת הגלובליזציה, חברות התעופה האירופאיות (לא כולל חברות ה-Low Cost) הצטרפו לבריתות גלובליות.²²

בגוש הפסיפי אסיאתי מדיניות הליברליזציה יושמה בשלבים מאוחרים יותר, הן בתעופה הפנים-ארצית והן בתעופה הבינלאומית. יחד עם זאת, במקרים רבים החברות נותרו בבעלות ממשלתית. הגוש הפסיפי-אסיאתי מהווה את גוש התעופה הגדול ביותר על פי דו"ח רשות התעופה האזרחית (רת"א).²³ משקלו של הגוש בתעופה העולמית, במונחי נוסע/ק"מ, היה כ-31%. ב-2017 גוש זה מאופיין בשיעורי צמיחה גבוהים. בין השנים 2011–2017 התעופה במדינות אלה גדלה בשיעור שנתי ממוצע של 5.8%, לעומת 4.6% בתעופה העולמית. גם במדינות המפרץ הפרסי הייתה התפתחות בתעופה. המדינות ניצלו את מיקומן הגיאוגרפי ויכולותיהן הפיננסיות להקמת מספר חברות תעופה שהפכו לכוח בתעופה העולמית, וזאת מבלי להתבסס בצורה משמעותית על תנועת נוסעים מקומית.²⁴

בישראל: ביום 21.4.2013 התקבלה החלטה מס' 59 של ממשלת ישראל שעניינה "אישור הסכם התעופה האירופי-ים תיכוני בין מדינת ישראל לבין האיחוד האירופי והמדינות החברות בו" או בשמו הידוע יותר הסכם "שמיים פתוחים".²⁵ ההחלטה התקבלה בהמשך להחלטה ממשלה מס' 441, שעניינה "עידוד התחרות בתחום התעופה האזרחית לישראל וממנה" מיום 26.12.2006.

מטרת מדיניות הליברליזציה הייתה גידול בהיצע הטיסות ובהיצע הקווים; במספר החברות המפעילות טיסות סדירות וברמת התחרות בין חברות התעופה על ידי הסרת מגבלות רגולטוריות; בהגדלת היצע המושבים וברידה במחירי הטיסות; בפיתוח התיירות הנכנסת

21 Low Cost – חברות תעופה בעלות נמוכה הן חברות תעופה לנוסעים, המציעות כרטיסי שירות לנסיעות בתעריף זול יחסית בהשוואה לחברות תעופה אחרות (שירות מלא או חברת תעופה מסורתית). חברות תעופה בעלות נמוכה מכונות גם no frills airlines, prizefighters, low cost budget airlines, discount airlines, carriers (LCC).

22 International Civil Aviation Organization, Working Paper, Assembly – 39th Session Economic Commission (11.8.2016), https://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/WP/wp_189_en.pdf

23 חפץ ושות', לעיל ה"ש 1.

24 שם.

25 החלטה 59 של הממשלה ה-33 "אישור הסכם התעופה האירופי-ים תיכוני בין ממשלת מדינת ישראל לבין האיחוד האירופי והמדינות החברות בו" ("שמיים פתוחים") (21.4.2013) www.gov.il/he/departments/policies/2013_des59.

26 החלטה 441 של הממשלה ה-31 "עידוד התחרות בתחום התעופה האזרחית לישראל וממנה" (6.9.2006) www.gov.il/he/departments/policies/2006_des441.

למדינה ובגידול ברווחתם הכלכלית של תושבי ישראל. ההסכם נועד לפתוח את ענף התעופה המקומי לתחרות מלאה בין חברות התעופה הישראליות לאירופיות, באמצעות הסרת המגבלות על החברות הזרות והסרת המגבלות הקיימות בהיקפי פעילות משדות תעופה מסוימים. הכול מתוך מטרה להגדיל את מספר החברות הזרות שפועלות בישראל ולהעלות את תדירות הטיסות.²⁷

ראשיתו של הסכם "שמיים פתוחים" בין ישראל לאיחוד האירופי נעוץ בראשית שנת 2006,²⁸ בזמן כהונתו של ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט, והוא נחתם בעקבות פנייה של האיחוד האירופי לישראל לקידום הסכם תעופה גלובלי אחיד מול מדינות האיחוד האירופי. ההסכם התעתד להחליף שורה של הסכמי תעופה בילטרליים נפרדים בין ישראל למדינות האיחוד האירופי לצורך התאמתם לחקיקה האירופית החדשה בענייני תעופה. ב־12 בספטמבר 2006 החליטה ממשלת ישראל לפעול לקידום ההסכם ולהקים צוות היגוי בין-משרדי לליווי המשא והמתן עם האיחוד האירופי, צוות שיפעל לגיבוש הסכם תעופה חדש תוך שנה. הצוות הגיש את מסקנותיו בחודש אפריל 2007 וקבע כי פתיחת השמיים תביא לכניסת מפעילים חדשים, לירידה במחירי הטיסות ולהגדלת חשיפתה של מדינת ישראל כיעד תחרותי. לדידם, הדבר גם יביא לגידול במספר התיירים, אשר ייהנו מירידת מחירים ומהיצע מגוון יותר של יעדים.²⁹

בעיון בפרוטוקול ועדת הממשלה מיום 11.6.2008 העוסק בעמדות משרדי הממשלה ליישום הרפורמה נטען כי "על אף החלטת הממשלה מיום 12 בספטמבר 2006 שבה קבעה הממשלה שיש לקדם הסכם תעופה גלובלי מול מדינות האיחוד האירופי, החליט משרד התחבורה לבחון מחדש מטעמו את מדיניות השמים הפתוחים על ידי הקמת ועדה ציבורית, החלטה זו עיכבה את תחילת יישום החלטת הממשלה בחצי שנה".³⁰

ב־30 ביולי 2012, כשש שנים לאחר פניית האיחוד האירופי נחתם ההסכם בין ישראל לאיחוד האירופי בראשי תיבות. בדצמבר 2012 החליט ראש הממשלה דאז, בנימין נתניהו, שלא לחתום על ההסכם, זאת בעקבות מסע לחצים כבד של חברות התעופה ושל ועדי העובדים ולקראת הבחירות לכנסת התשע עשרה שנערכו ביום 22 בינואר 2013. לבסוף, ההסכם נכנס לתוקפו לאחר אשרור הממשלה בחודש אפריל 2013. ההסכם אושר ברוב של 16 תומכים לעומת שלושה מתנגדים בלבד. ביום 2 ביוני 2013 נחתם רשמית, בלוקסמבורג, הסכם "שמיים פתוחים" בין ישראל לאיחוד האירופי וכל אחת מהמדינות החברות באיחוד. בעקבות חתימת ההסכם פרצה שביתה בחברות התעופה הישראליות והיא נמשכה כיומיים. חברות התעופה הישראליות שהתנגדו להסכם, שיבשו את הטיסות בנמל התעופה בן-גוריון, איימו בשביתות,

27 רת"א מגזר ההובלה האווירית של נוסעים לישראל וממנה: צד הביקוש, צד ההיצע ורמת התחרות בין חברות התעופה (2018) (להלן: דו"ח רת"א) <https://bit.ly/3d4SxZU>.

28 רת"א הסכם "שמיים פתוחים", <https://bit.ly/3fpEBLF>.

29 הוועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמים הפתוחים" דו"ח והמלצות (16.4.2007) <https://bit.ly/3e6l2rB> (להלן: דו"ח "השמים הפתוחים").

30 פרוטוקול ישיבה מס' 598 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-17 (11.6.2008), בעניין השמים הפתוחים – בירור עמדות משרדי הממשלה, <https://bit.ly/3e34Rv3>.

הפגינו בכנסת, ובאופן כללי טענו כי משמעות ההסכם היא חיסולן המהיר ופיטורים של עשרות אלפי עובדים. טענתן העיקרית הייתה שההסכם יגרום לתחרות בלתי-הוגנת, בעיקר בשל גודלן הקטן, ההוצאות שמושגות עליהן ומגבלות הביטחון הגבוהות שימשיכו לחול עליהן – מה שיגביל את פעילותן אל מול החברות הזרות. נוסף לכך, החברות הישראליות הזכירו את חולשתן מול בריתות תעופה גלובליות שישראל אינה שותפה בהן, וחששן שלא יקבלו שעות פעילות איכותיות בשדות התעופה באירופה. השביתה הסתיימה לאחר שהוסכם כי הממשלה תממן 97.5% מעלויות האבטחה של חברות התעופה (ולא 80% כפי שהתכוונה הממשלה מלכתחילה במסגרת החלטה ממשלה מס' 4026 מיום 25.12.2011) בעלות של 500 מיליון שקל בשנה. יצוין כי מערך האבטחה מופעל על ידי חברת אל-על עבור כל חברות התעופה הישראליות.³¹

על פי ההסכם ובעקבות לחצי חברות התעופה הישראליות, הוסכם על יישום מדורג של ההסכם. משמע, מדי שנה בשנה תתווספה שבע טיסות שבועיות מישראל לכל יעד באירופה, למעט לשדות תעופה מרכזיים בעלי היקף תנועה רב, שבהם תהיה תוספת שנתית של כ-3 טיסות שבועיות בכל שנה. רק בחלוף חמש שנים ממועד חתימת ההסכם, בשנת 2018, "ייופתחו השמיים" ללא הגבלות, וחברות אירופאיות תוכלנה לטוס לישראל מכל שדה תעופה באירופה (וחברות ישראליות בתוך אירופה).³²

המשא ומתן הבילטרלי לעדכון ההסכמים הוביל להסרת המגבלה על מספר המובילים הרשאים להפעיל טיסות סדירות. מכסת תדירויות הטיסות הורחבה באופן משמעותי וכך גם היצע הטיסות ונספח הנתיבים המפרט את הקווים שבהם ניתן להפעיל שירות של טיסות סדירות. כמו כן, ההסכמים שעודכנו וההסכמים החדשים אפשרו למובילים משני הצדדים להפעיל קווים במסגרת הסדרי קוד שרינג (Sharing) ובכלל זה הסדרי קוד שרינג עם מובילים ממדינה שלישית.³³

בחודש מרץ 2018 הגיע לסיומו היישום ההדרגתי של הליך הגדלת מכסת התדירויות בקווים שבין ישראל למדינות האיחוד האירופי, ומנקודת זמן זאת, כ-90% לפחות מסך תנועת הנוסעים בטיסות סדירות לישראל וממנה טסים בקווים שלא חלות עליהם מגבלות ממשלתיות אפקטיביות ביחס לכמות החברות ותדירות הטיסות. עצם יישום הרפורמה אפשר לשוק בישראל להיפתח בפני השוק הגלובלי, להפוך לחלק ממנו ולהיות מושפע ממגמות עולמיות בענף זה.

בפרק הבא תיבחן השפעת הרפורמה על שוק התעופה בישראל. השפעת הרפורמה תיבחן בשני חלקים: החלק הראשון יבחן את השפעת הרפורמה על שוק התעופה בישראל במדדים של

31 החלטה 4026 של הממשלה ה-32 "השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות" (25.12.2011) www.gov.il/he/departments/policies/2011_des4026.

32 שם.

33 שם; קוד שרינג – הסדרים שבהם חוברות שתי חברות תעופה או יותר בהענקת שירות משולב בטיסה המבוצעת על ידי אחת מהן, אך הנושא גם את קוד השירות של יתר החברות בשותפות. קוד החברה, יאט"א ואת מספר הטיסה.

תחרות, היצע הטיסות, שינויים בתנועת הנוסעים בנמל התעופה ומחירי הטיסות לצרכן; והחלק השני יבחן את השפעת הרפורמה על הכלכלה המקומית בישראל, במדדים של תנועת הנוסעים הישראלים בנמלי התעופה לעומת נוסעים בינלאומיים, הכנסות מתיירות נכנסות לעומת הוצאות ישראלים בחו"ל, השפעת הרפורמה על הכנסות המדינה, הכנסות ממיסוי והשפעת הרפורמה על חברות התעופה המקומיות – מקרה בוחן חברת אל על.

ד. השפעת הרפורמה על שוק התעופה בישראל

ההשפעה על הרפורמה תיבחן במספר מדדים:

1. תחרות – מספר השחקנים בשוק;
2. היצע הטיסות הנכנסות ויוצאות מישראל אל ומיעדים בחו"ל;
3. שינויים בתנועת הנוסעים בנמל התעופה בן גוריון;
4. מחירי הטיסות לצרכן הישראלי.

1. תחרות

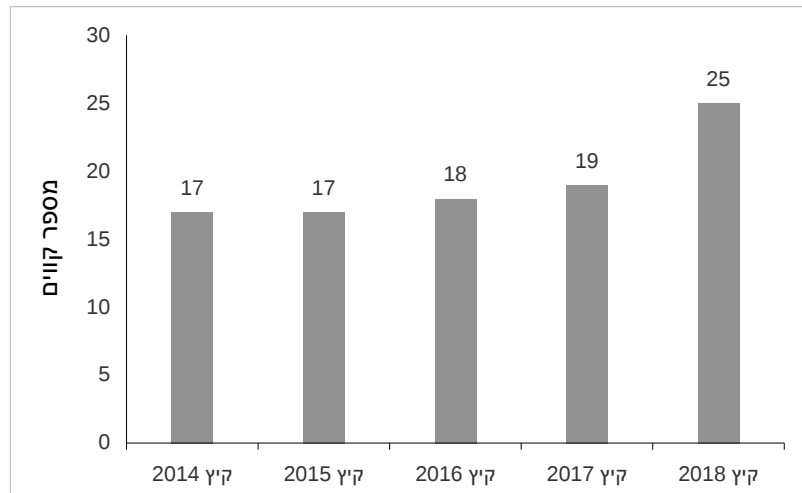
חברות התעופה מתחרות בתחומים שונים, והעיקריים שבהם הם מחירים, תדירויות ומועדי טיסות, דיוק מבצעי, סוג הציוד, תצורת המטוסים, שירות לנוסע ועוד. התחרות מתקיימת בין חברות תעופה המקיימות טיסות סדירות ליעדים שונים, טיסות שכר לאותם יעדים או טיסות "חופש שישי"³⁴. פעילות הענף מושפעת מעונתיות ומתמקדת בתקופות שיא. תנועה גדולה של תושבי ישראל שיוצאים לחו"ל מתרחשת בעיקר בעונת הקיץ ובתקופות החגים. תנועה גדולה של תיירים הנכנסים לישראל מתרחשת בעיקר בעונת הקיץ ולקראת חגים יהודיים או נוצריים או במועדים של חופשות במדינות המקור.³⁵ אחד המדדים המצביעים על רמת התחרות בין חברות התעופה הוא מספר הקווים בהם, שלוש חברות לפחות, מפעילות במקביל שירות סדיר של טיסות ישירות למדינה פלונית וממנה.³⁶

34 אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ דוח תקופתי לשנת 2017, www.elal.com/SiteCollection/Documents/About-ELAL/ELAL_2017_isa.pdf; "חופש שישי" הוא הובלת נוסעים או מטען בין שתי מדינות זרות עם חניית ביניים במדינת המוביל האווירי. לדוגמה, טיסה של חברה אירופאית מישראל לארצות הברית דרך שדה תעופה הנמצא במדינת אותה חברה תעופה באירופה.

35 אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ דו"ח תקופתי לשנת 2017 כ-1 (2017), www.elal.com/SiteCollectionDocuments/About-ELAL/ELAL_2017_isa.pdf.

36 דו"ח רת"א, לעיל ה"ש 38.

גרף 5: מספר הקווים הבינלאומיים מנמל התעופה בן-גוריון שבהם הופעל שירות סדיר על ידי שלוש חברות ומעלה – עונות קיץ 2014–2018³⁷



גרף 5 מצביע על גידול במספר הקווים שבהם מופעלות טיסות סדירות על ידי שלוש חברות או יותר במקביל. בעונת קיץ 2018 נצפו 25 קווים³⁸ לעומת 19 קווים במהלך עונת קיץ 2017 ו-18 קווים במהלך עונות הקיץ של השנים 2016 ו-2015.³⁹ מדובר בגידול של יותר מ-40.30%⁴⁰.

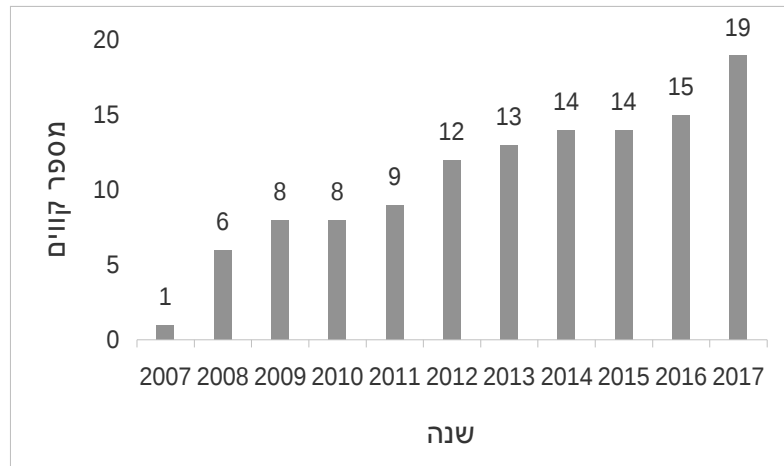
37 שם.

38 רת"א היצע טיסות הנוסעים לישראל וממנה עונת קיץ 2018 אגף כלכלה ויחסים בינ"ל 4 (אפריל 2018) <https://bit.ly/3hxazHJ>: "הקווים בין ת"א ליעדים הבאים: ניו יורק, פריז, לונדון, רומא, מילאנו, ברצלונה, מדריד, מינכן, ברלין, פראג, בוקרשט, אמסטרדם, סופיה, ורשה, לרנקה, אתונה, בלגרד, מוסקבה, וינה, איסטנבול, קייב, בודפשט, באקו, קישינב וטבליסי".

39 שם: "הקווים החדשים שנוספו לרשימת הקווים עם שרות סדיר של שלוש חברות לפחות, הם הקווים ת"א-וינה, ת"א-קייב, ת"א-איסטנבול, ת"א-באקו, ת"א-קישינב ות"א-בודפשט".

40 שם: "בששה קווים עם היקף תנועה גדול, רמת התחרות גבוהה במיוחד, כאשר מספר החברות המפעילות שרות סדיר בקווים אלה במקביל גבוה ארבע. קווים: ת"א-לונדון 5 חברות, ת"א-פריז 5 חברות, ת"א-אמסטרדם 6 חברות, ת"א-רומא 5 חברות, ת"א-לרנקה 7 חברות ות"א-בוקרשט 7 חברות".

גרף 6: מספר הקווים הבינלאומיים מנמל התעופה בן-גוריון שבהם הופעל שירות סדיר על ידי שלוש חברות ומעלה במהלך חודשי דצמבר 2007–2017⁴¹



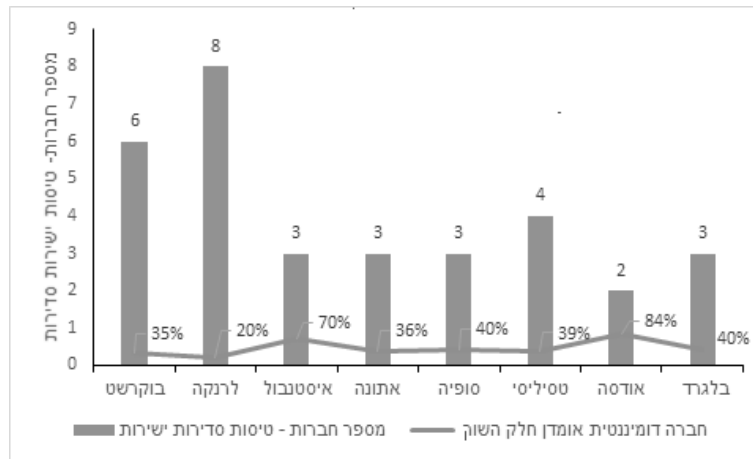
במהלך דצמבר 2017 עמד מספר הקווים שבהם שלוש חברות לפחות הפעילו שירות סדיר של טיסות על 19, לעומת 15 קווים במהלך דצמבר 2016 ו-14 קווים במהלך דצמבר 2015. בבחינת ציר הזמן שבין שנת 2007 לשנת 2017 נרשמה מגמת גידול במספר הקווים שבהם שלוש חברות לפחות מפעילות שירות סדיר של טיסות ישירות. כמו כן, גדל החלק היחסי של הקווים בעלי שירות סדיר וישיר של שלוש חברות תעופה לפחות מתוך סך הקווים שבהם הופעל שירות סדיר של טיסות ישירות על פני כל השנה.⁴²

על פי רת"א, קיימים שני קריטריונים נוספים, לבחינת התחרות ברמת הקו הבודד: ראשית, נתח השוק של המוביל הדומיננטי מהיקף הנוסעים שמקור ויעד הטיסות שלהם הוא בשתי הנקודות שהקו מופעל ביניהן (כולל נוסעים בטיסות ישירות ונוסעים בטיסות לא ישירות). ירידה בנתח השוק של המוביל הדומיננטי מצביעה על גידול רמת התחרות בקו. שנית, מספר החברות המפעילות שירות ישיר של טיסות סדירות בקו. גידול במספר החברות מצביע על גידול רמת התחרות בקו.

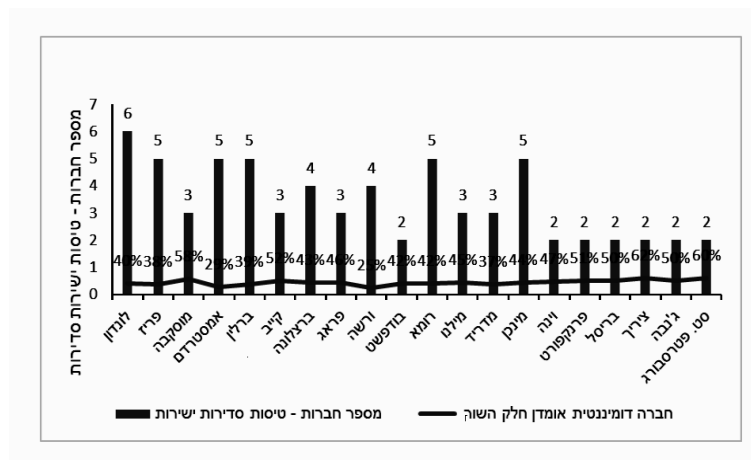
41 עיבוד נתוני דו"ח רת"א, שם.

42 דו"ח רת"א, שם.

גרף 7: מספר החברות המפעילות טיסות ישירות סדירות לטווח קצר ונתח השוק של החברה הדומיננטית מתוך סך החברות בשוק⁴³ (ינואר-דצמבר, 2017)⁴⁴



גרף 8: מספר החברות המפעילות טיסות ישירות סדירות לטווח בינוני ונתח השוק של החברה הדומיננטית מתוך סך החברות בשוק⁴⁵ (ינואר-דצמבר, 2017)⁴⁶



43 טיסות נוסעים סדירות לטווח קצר מנמל התעופה בן-גוריון לבין היעדים העיקריים על פי מספר הנוסעים (עד שלוש שעות טיסה).

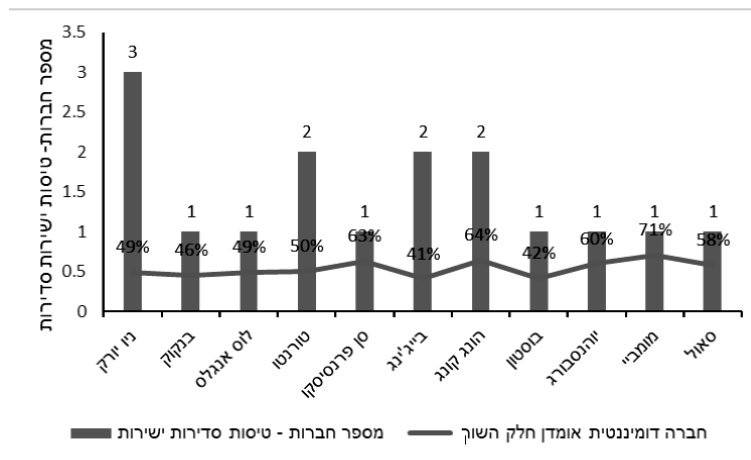
44 עיבוד נתוני דו"ח רת"א, שם.

45 טיסות נוסעים סדירות לטווח בינוני מנמל התעופה בן-גוריון לבין היעדים העיקריים על פי מספר הנוסעים (שלוש עד חמש שעות טיסה).

46 עיבוד נתוני דו"ח רת"א, שם.

גרפים 7 ו-8 מציגים קווים תחרותיים לטווח קצר ולטווח בינוני, על פי עמידה בשני התנאים הבאים: (1) נתח השוק של המוביל הדומיננטי נמוך מ-5% מסך החברות בשוק; ו-(2) מספר החברות המפעילות שירות ישיר של טיסות סדירות הוא לפחות שלוש חברות. שני הגרפים לעיל מצביעים על תחרותיות על פי שני המדדים.

גרף 9: מספר החברות המפעילות טיסות ישירות לטווח ארוך ונתח השוק של החברה הדומיננטית⁴⁷ (ינואר-דצמבר, 2017)⁴⁸



גרף 9 מציג קווים לטווח ארוך המתאפיינים במספר קטן יחסית של חברות המפעילות שירות ישיר בקו ובהיקף גדול יחסית של נוסעים בטיסות לא ישירות דרך יעדי ביניים. במספר קווים כמו הקו תל אביב-ניו יורק והקו תל אביב-בנגקוק, מספר גדול יחסית של חברות מטיסות נוסעים בטיסות לא ישירות. גידול במספר החברות המטיסות נוסעים באמצעות טיסות ישירות או טיסות לא ישירות דרך יעדי ביניים תורם לגידול רמת התחרות בקו.

לסיכום: מניתוח הנתונים ניכרת מגמת עליה במספר הקווים לטווח הקצר והבינוני. העלייה במספר הקווים מצביעה, על פי הקריטריונים של רת"א, על גידול בתחרות. עיקר הגידול בטיסות הוא ליעדי ה-OECD. בטיסות לטווח ארוך עלתה התחרות בשל כניסתן של חברות המפעילות HUB (נמל המשמש בסיס לטיסות לא ישירות). מודל זה מאפשר לחברות יכולת להטיס נוסעים בין ישראל למספר גדול יחסית של יעדים בטיסות לא ישירות תוך ניצול רשת הנתיבים שלהן ושל חברות עמיתות לברית תעופה גלובלית או להסכמי קוד שרינג. דפוס

47 טיסות נוסעים סדירות לטווח בינוני מנמל התעופה בן-גוריון לבין היעדים העיקריים על פי מספר הנוסעים (שלוש עד חמש שעות טיסה).

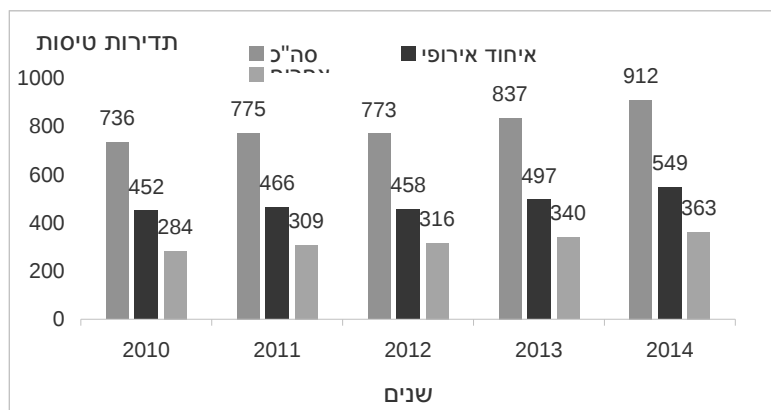
48 עיבוד נתוני דו"ח רת"א, שם.

פעילות זה יוצר, בין היתר, תחרות אפקטיבית לחברות המפעילות טיסות ישירות לטווח ארוך ובעיקר לחברת המקומיות.⁴⁹

2. גידול בהיצע ובביקוש

דו"ח רת"א משנת 2015 בדק את היצע הטיסות בנתיבי האיחוד האירופי והשפעת הסכם "שמיים פתוחים" על היצע הטיסות. הדו"ח הצביע על גידול משמעותי בהיצע טיסות הנוסעים בין ישראל למדינות האיחוד האירופי במהלך השנים 2013 ו-2014. כפי שנראה בגרפים 10 ו-11 להלן, הגידול בהיצע התרחש לאחר שבמהלך שנת 2012 לא חל גידול בהיצע הטיסות ובמהלך שנת 2011 נרשם גידול קטן. לגידול בהיצע הטיסות במהלך השנים 2013 ו-2014 התלווה גידול בשיעור מתון יותר במספר הנוסעים וגידול מרשים ברמת התחרות בין חברות התעופה. שיעורי הגידול בהיצע הטיסות במהלך המחצית השנייה של שנת 2014 היו נמוכים בהרבה משיעורי הגידול בהיצע במהלך המחצית הראשונה של שנת 2013, בשל מבצע "צוק איתן", שהוביל לירידה בשיעורי הגידול השנתי.⁵⁰

גרף 10 : טיסות נוסעים בינלאומיות מנמל התעופה בן-גוריון, נתיבי האיחוד האירופי ונתיבים אחרים, תדירות שבועית ממוצעת⁵¹

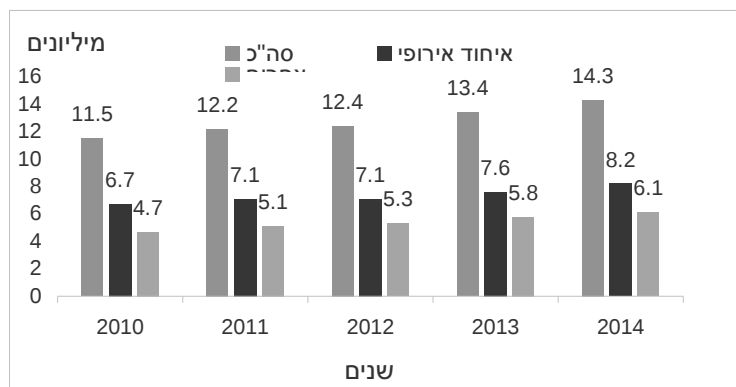


49 שם.

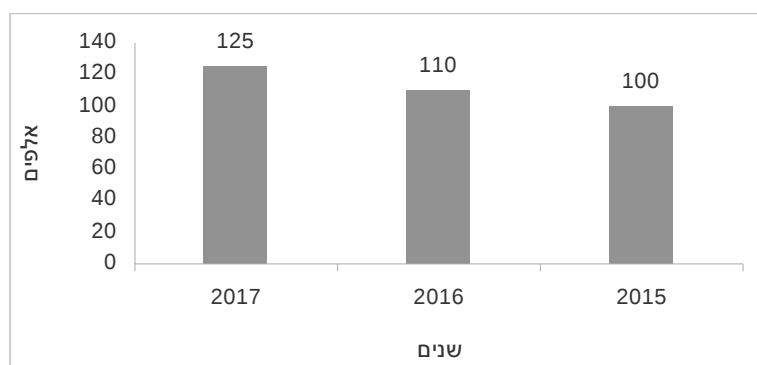
50 רת"א היצע טיסות הנוסעים בנתיבי האיחוד האירופי והשפעות הסכם "שמיים הפתוחים" על היצע הטיסות (2015) <https://bit.ly/2AD1vjV>.

51 עיבוד נתוני דו"ח רת"א, לעיל ה"ש 38. רת"א מגזר ההובלה האווירית של נוסעים לישראל וממנה צד הביקוש, צד ההיצע ורמת התחרות בין חברות התעופה – דו"ח שנתי (יולי 2018) <https://bit.ly/3e3zssz> (להלן: רת"א, דו"ח יולי 2018).

גרף 11 : טיסות נוסעים בינלאומיות מנמל התעופה בן-גוריון, נתיבי האירוד האירופי ונתיבים אחרים, מיליוני נוסעים.



גרף 12 : טיסות נוסעים בינלאומיות מנמל התעופה בן-גוריון, נתיבי האירוד האירופי ונתיבים אחרים, תדירות שבועית ממוצעת⁵²

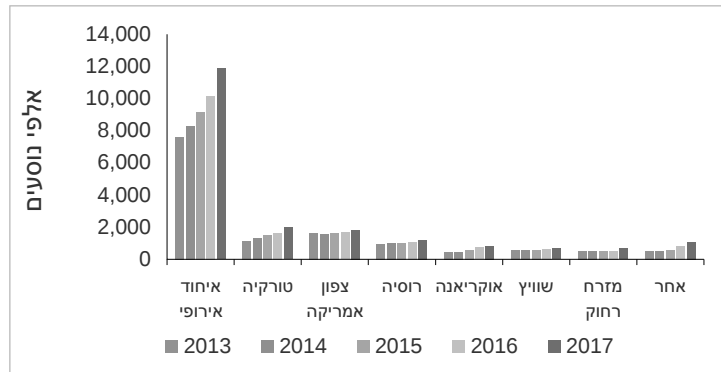


מגרף 12 עולה, כי בשנת 2017 הסתכם היצע טיסות הנוסעים הבינלאומיות בנמל התעופה בן-גוריון בכ-125 אלף טיסות לעומת כ-110 אלף טיסות במהלך שנת 2016, ובכ-100 אלף טיסות במהלך שנת 2015. שיעור הגידול השנתי שנרשם להיצע הטיסות ולקיבולת המושבים במהלך שנת 2017 היה כ-14% וכ-15% בשנת 2016, בעוד ששיעור הגידול הממוצע השנתי בהיצע הטיסות משנת 2013 עד שנת 2017 עמד על כ-53.9%⁵³ גרף 12 מצביע על הגידול בהיצע הטיסות.

52 מקור: עיבוד נתוני רת"א, לעיל ה"ש 38.

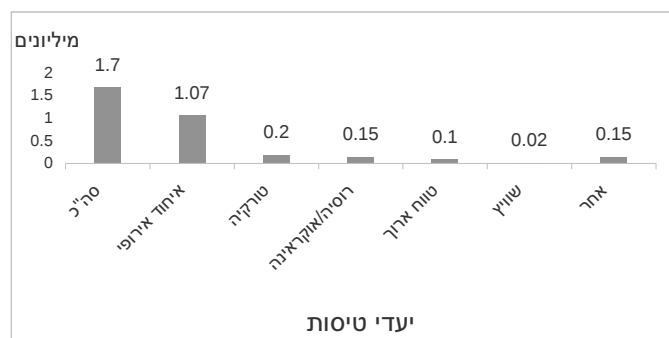
53 דו"ח רת"א, שם.

גרף 13 : תנועת נוסעים בנמל התעופה בן-גוריון (אלפי נוסעים), טיסות ישירות לפי קבוצות נתיבים, 2013–2017⁵⁴



גרף 13 משקף עליה של 1.7 מיליון נוסעים בין השנים 2013–2017, בתוך כך כ-63% מהגידול בתנועת הנוסעים התרחש בין שנת 2013 לשנת 2017. עיקר הגידול מקורו בטיסות ישירות ליעדי האיחוד האירופי. בטיסות הישירות בנתיבי האיחוד האירופי נרשם גידול שנתי ממוצע בהיקף של כ-1.1 מיליון נוסעים בין שנת 2013 לבין שנת 2017, הגידול בנתיבי האיחוד בין שנת 2016 לשנת 2017 היה בסדר גודל של כ-1.7 מיליון נוסעים. הגידול השנתי הממוצע בין שנת 2013 לשנת 2017 בסך הנתיבים, למעט האיחוד האירופי, היה כ-350 אלף. נתונים אלה מצביעים על כך שמקור הגידול העיקרי בתנועת הנוסעים לישראל וממנה במהלך השנים האחרונות היה הגידול בתנועת הנוסעים בטיסות ישירות בין ישראל ליעדים באיחוד האירופי.

גרף 14 : גידול שנתי ממוצע במספר הנוסעים בנמל התעופה בן-גוריון לפי קבוצות נתיבים (טיסות ישירות 2013–2017)⁵⁵

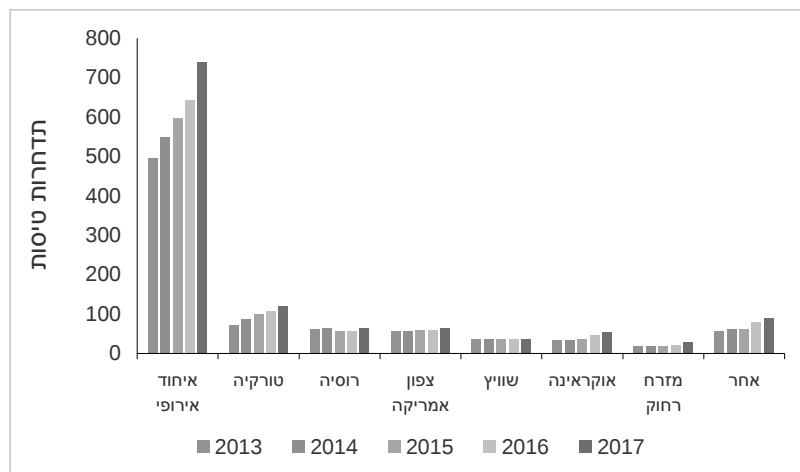


54 עיבוד נתוני רת"א, שם.

55 עיבוד נתוני רת"א, שם.

בחנית התפלגות היצע הטיסות לפי קבוצות על פי נתיבים מצביעה על כך כי אחוז היצע טיסות הנוסעים הישירות בנתיבי האיחוד האירופי במהלך שנת 2017 הגיע לכ- 62% מהיצע טיסות הנוסעים הבינלאומיות בנמל התעופה בן-גוריון, כפי שמוצג בגרף 14.

גרף 15 : תדירות שבועית ממוצעת, טיסות נוסעים בינלאומיות בנמל התעופה בן-גוריון לפי קבוצות נתיבים, טיסות ישירות 2013–2017⁵⁶



הגרפים לעיל, המציגים את התפלגות היצע הטיסות לפי קבוצות נתיבים, מצביעים על כך כי אחוז היצע טיסות הנוסעים הישירות בקבוצות הנתיבים טורקיה, רוסיה ואוקראינה הגיע לכ- 10%, 6% ו- 4% בהתאמה מסך ההיצע. אחוז היצע טיסות הנוסעים הישירות בנתיבי צפון אמריקה ובנתיבי המזרח הרחוק הסתכם בכ- 6% ו- 2% בהתאמה מסך ההיצע. אחוז היצע טיסות הנוסעים הישירות בנתיבים ארוכי טווח הסתכם בקרוב ל- 9% מסך היצע טיסות הנוסעים הבינלאומיות בנמל התעופה בן-גוריון.

מחקר שערכה פרופ' ניקול אדלר הצביע על קשר ישיר בין גידול במספר הטיסות ובמגוון לגידול בביקוש. גידול זה נובע, לטענתה, באופן חלקי, כתוצאה מפתיחת השמיים, שהוא אינטרס מובהק של תעשיית התיירות הנכנסת ושם את הביקוש גם לנסיעות עסקיות, ומהווה תרומה לתעשיית ההייטק, שחייבת להטיס את עובדיה להיפגש עם השווקים הסופיים הנמצאים בחו"ל. סיבה נוספת לכך שהביקוש עלה היא ירידת המחירים בעקבות כניסה של מתחרים חדשים (ראה נספח 1).⁵⁷

56 עיבוד נתוני רת"א, ש.ס.

57 Nicole Adler, *Competition in a Deregulated Air Transportation Market*, 129 EUROPEAN

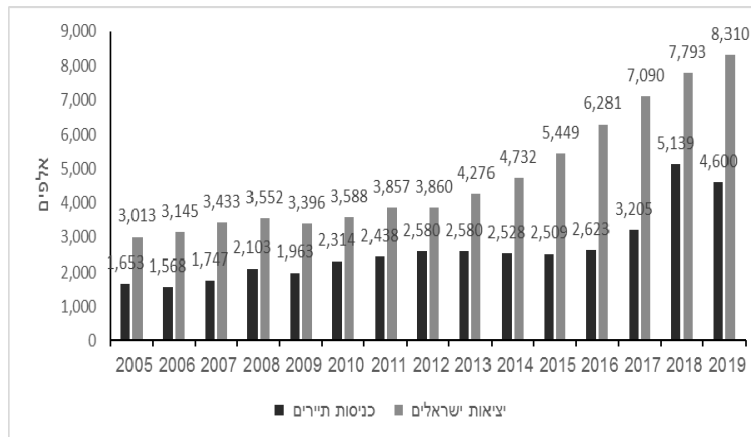
Nicole Adler, Vanessa Liebert & ג. JOURNAL OF OPERATIONAL RESEARCH 337 (2001)

Ekaterina Yazhemsky, *Airport Benchmarking from a Managerial Perspective*, 41 OMEGA – INTERNATIONAL JOURNAL OF MANAGEMENT SCIENCE 442, 443 (2013).

3. תנועת הנוסעים בנמלי התעופה

דו"ח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מציג את כמות כניסות התיירים ויציאות ישראלים דרך האוויר כפי שניתן לראות בגרף הבא:⁵⁸

גרף 16: כניסות תיירים ויציאות ישראלים דרך האוויר, באלפים (2005–2017)



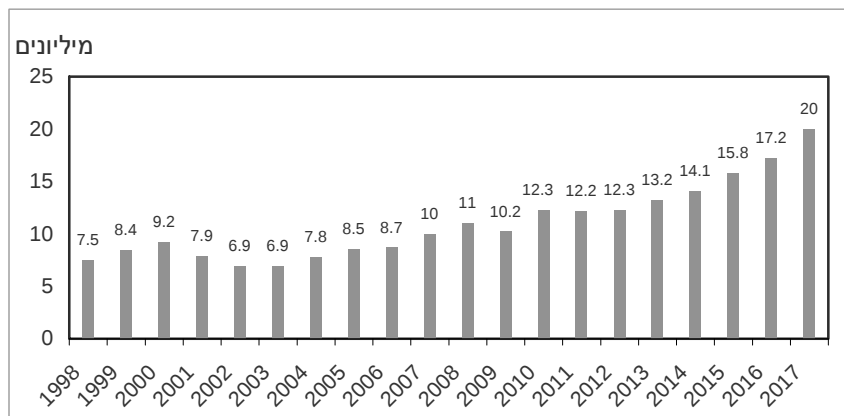
הגרף המציג את היקף יציאות התושבים וכניסות התיירים בדרך האוויר במהלך התקופה 2005–2017 מצביע על כך ששיעור הגידול השנתי ביציאות התושבים היה גבוה משיעור הגידול בכניסות התיירים. אחוז התיירים הטס דרך נמל התעופה בן-גוריון עמד באמצע שנות התשעים על כ-50% מסך תנועת הנוסעים הבינלאומיים בנמל, בעוד שבמהלך שנת 2017 אחוז התיירים עמד על כ-30% ואחוז הישראלים היוצאים עמד על כ-70% מסך תנועת הנוסעים בנמל התעופה. כמו כן, הגרף מצביע על שנים של ירידה בכניסות התיירים כמו במהלך השנים: 2001, 2002, 2006, 2014 ו-2015 שאותה ניתן לשייך להשפעת אירועים ביטחוניים שהתרחשו בישראל בשנים אלו. לעומת זאת, את הירידה בכניסות התיירים במהלך שנת 2009 ניתן לייחס להשפעת המשבר הכלכלי הגלובלי. ירידה ביציאות התושבים התרחשה במהלך שנים של האטה כלכלית או מיתון במשק (2002, 2003 ו-2009).

תנועת הנוסעים הבינלאומיים בנמל התעופה בן-גוריון במהלך שנת 2017 הייתה כפולה מהיקף התנועה במהלך 2007. שיעור הגידול השנתי בתנועת הנוסעים במהלך שנת 2017 הוא 16% בהמשך לגידול בשיעור שנתי של כ-11% ובשיעור של כ-10% במהלך השנים 2016 ו-2015 בהתאמה. האצת שיעור הגידול במהלך שנת 2017 נבעה ממגמת הגידול המרשים בכניסות התיירים דרך נמל התעופה בן-גוריון שהחלה בחודש ספטמבר 2016 במקביל להמשך מגמת הגידול המואץ ביציאות התושבים בדרך האוויר. שיעור הגידול בתנועת הנוסעים

58 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **תיירות ושירותי הארחה** (2017), www.cbs.gov.il/he/Statistical/stat172_h.pdf.

הבינלאומיים בנמל התעופה בן-גוריון במהלך המחצית הראשונה של שנת 2018 מצביעה על המשך מגמת הגידול המואץ.

גרף 17 : תנועת נוסעים בינלאומיים בנמל התעופה בן-גוריון 1998–2017⁵⁹



לסיכום, החל משנת 2012 ניתן לראות גידול מואץ ביציאות התושבים הישראלים לחו"ל. את הגידול ביציאות התושבים ניתן לשייך לגידול באוכלוסייה ולגידול בהכנסה הפנויה לנפש.⁶⁰ מדיניות הליברליזציה של הסכמי התעופה אפשרה את הגידול בהיצע הטיסות. הגידול בהיצע הטיסות יחד עם הגידול ברמת התחרות בין חברות התעופה הובילו לירידת מחירי הטיסות. הגידול ביציאות התושבים במהלך השנים 2015 ו-2016 והגידול בהיצע הקווים וברמת התחרות בין חברות התעופה הושפעו מגורמים נוספים, כמו הירידה החדה במחירי הדס"ל (דלק סילוני), שהובילה לירידת מחירי הטיסות, וכן מהתחזקות השקל לעומת היורו והדולר, אשר הוזילה את עלות הנסיעה לחו"ל. עם זאת, שיעור הגידול בכניסות התיירים לישראל בדרך האוויר בין שנת 2013 לשנת 2017 היה נמוך בהרבה משיעור הגידול ביציאות התושבים ומשיעור הגידול הגלובלי באותן שנים.

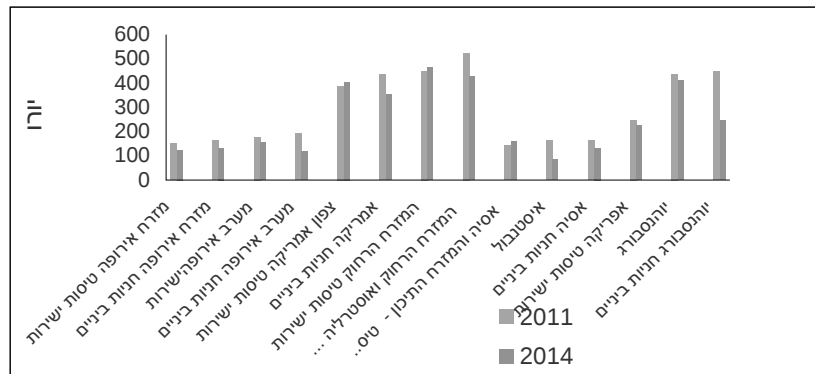
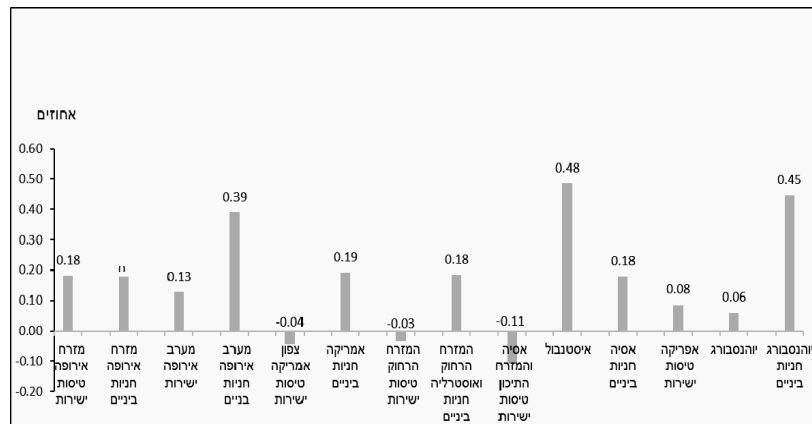
4. מחירים

השינוי במחירי הטיסות נבחן על ידי רת"א על פני שתי תקופות: טרום הרפורמה ב-2011 ולאחר החלת יישומה ב-2014.⁶¹ המחירים שנבחנו הם מחירי טיסות ממוצעים של כלל חברות התעופה אשר פעלו באותם קווים.⁶²

59 שם.

60 שם.

61 רת"א ניתוח השפעות הסכם "שמיים פתוחים" עם האיחוד האירופי והליך הליברליזציה בענף התובלה האווירית הבינלאומית בישראל על תעריפי הטיסות (2015) <https://bit.ly/30HgHan>.

גרף 18: הפרשי מחירי טיסות ממוצעים⁶³גרף 19: השתנות המחירים באחוזים⁶⁴

ניתוח הנתונים בגרף 18 וגרף 19 על פי אזורי מצביע על מספר מסקנות:

1. בטיסות הישירות למזרח אירופה (יעד שאליו עיקר הטיסות הן טיסות ישירות) חלה ירידה של 18% בתעריפי הטיסות.
2. הן בטיסות הישירות והן בטיסות עם עצירת ביניים למערב אירופה נרשמה ירידה של 12% בתעריפי הטיסות הישירות וירידה דרסטית של כ-30% בתעריפי הטיסות הלא ישירות.
3. בטיסות שיש בהן עצירת ביניים לצפון אמריקה, לדרום אמריקה, למזרח הרחוק ולאוסטרליה – הליך הליברליזציה אפשר למובילים אירופאיים להגדיל משמעותית את

62 התעריפים המובאים בעבודה זו מבוססים על נתוני אמת של כרטיסי טיסה שנמכרו בפועל במחלקות התיירים השונות בשתי התקופות שנבחנו. הממוצעים הם ממוצעים משוקללים, והם שוקללו במספר הנוסעים שטסו בקו תעריפי הטיסות בעבודה נקובים במטבע יורו. ללא מרכיבים כמו מיסים, אגרות והיטלים שונים הנגבים על ידי המובילים אך מועברים לרשויות שונות.

63 עיבוד נתוני דו"ח רת"א, לעיל ה"ש 38.

64 רת"א, דו"ח יולי 2018, לעיל ה"ש 51.

היקף הטיסות לישראל וממנה לאירופה. בהתאם לכך, המובילים האירופאיים יכולים לייחד היצע עודף לתנועת "חופש שישי"⁶⁵ שייעודה להסיע נוסעים בקווי המשך מאירופה ליעדים אחרים באמריקה או באסיה, כאמור לאחר עצירת ביניים באירופה. מתוצאות הבדיקה ניתן לראות ירידה גדולה של כ-20% בממוצע בתעריפי הטיסות ליעדי המשך בצפון ובדרום אמריקה ובמזרח הרחוק, בטיסות של מובילים אירופאיים.

4. בהיצע הטיסות הישירות לצפון אמריקה כמעט שלא חל כל שינוי בין שתי התקופות שנבחנו, וכפועל יוצא מכך גם רמת המחירים בטיסות הישירות לא ירדה באופן משמעותי (כ-0%). זאת, למרות השלכות הליך הליברליזציה, והגברת התחרות מצד טיסות לא ישירות על ידי מובילים המפעילים טיסות לא ישירות דרך נמל מקשר (HUB).

5. היעדים באסיה ובמזרח התיכון הם במרחק דומה למרחק מיעדי מזרח אירופה, רק שאליהם המובילים האירופאיים רשאים לטוס, כאמור, רק לאחר נחיתת ביניים באירופה (בדומה לאמריקה ולאסיה). כתוצאה מתחרות גוברת בטיסות עם עצירת ביניים חלה ירידת מחירים משמעותית של 19% בקווים אלו. לעומת זאת, התחרות בקווים הישירים כמעט ונותרה ללא שינוי בין שתי התקופות הנבדקות ועל כן חלה דווקא עליית מחירים בקווים הישירים.

לסיכום: ניתן לראות כי הסכמי התעופה אפשרו להיצע קווי הטיסות לגדול ולחברות רבות יותר להשתלב במערך הטיסות. ומכאן להורדת המחירים. ניתן לסכם כי נצפה קשר הדוק בין הגידול בהיצע הטיסות ורמת התחרות בקו לבין ירידה במחיר כרטיס הטיסה. ירידת תעריפי הטיסות התרחשה בכל מקום שבו היה גידול בהיצע הטיסות (בין אם טיסות ישירות ובין אם טיסות לא ישירות) והיא פועל יוצא של שינוי הסביבה הרגולטורית שהביאה לתחרותיות הולכת וגדלה במרבית הקווים. הירידה המשמעותית ביותר, של כ-22%, נרשמה ביעדי מערב אירופה בטיסות עם עצירת ביניים. אלו הם היעדים אשר אליהם פועלים המספר הרב ביותר של מובילים אוויריים בכלל ומובילים אירופאיים בפרט. במילים אחרות, מדובר ביעדי הטיסה התחרותיים ביותר שקיימים כיום בענף התעופה הבינלאומי בישראל. ירידות מחירים חדות בשיעורים של כ-20% נרשמו גם במגזרי מזרח אירופה בטיסות ישירות ובמגזרי צפון אמריקה, דרום אמריקה, המזרח הרחוק ואוסטרליה בטיסות לא ישירות. ביעדים שבהם טרם יושם הליך של ליברליזציה בטיסות ישירות, אך כתוצאה של הליך הליברליזציה באירופה יש אליהם היצע משמעותי של טיסות לא ישירות, ניתן לראות ירידות מחירים בעיקר בטיסות לא ישירות (לדוגמה: המזרח הרחוק).⁶⁶ הטיסות לאירופה שהיו חלק מהרפורמה הוזלו משמעותית. מחירי הטיסות הטרנס-

65 הובלת נוסעים או מטען בין שתי מדינות זרות עם חניית ביניים במדינות המוביל האווירי. לדוגמה, טיסה של חברה אירופאית מישראל לארצות הברית דרך שדה תעופה הנמצא במדינת אותה חברה תעופה באירופה.

66 יש לציין כי השוואת המחירים שבוצעה בעבודה זו בוצעה על בסיס מחירים נומינליים. המרכיב המשמעותי ביותר בעלות הייצור לכרטיס עבור חברת תעופה, מחירי הדלק הסילוני, עלה בשיעור של 21% בין מחיר הדלק הסילוני הממוצע לתקופה 2011 לבין מחיר הדלק הסילוני הממוצע לתקופה 2014. לכן, במונחים ריאליים, ירידות המחירים שנרשמו עוד משמעותיות הרבה יותר. המחירים המצוינים אינם כוללים את מרכיב היטל הדלק בכרטיס הטיסה. מרכיב היטל הדלק הוא מרכיב אשר מרבית חברות התעופה (אך לא כולן) מוסיפות כתוספת לתעריף כרטיס הטיסה וזאת לשם צרכים כלכליים פנימיים של החברה (בדרך כלל לצורכי גידור ופיקוח על עלויות הדלק שיש לחברה). היטל הדלק משולם לחברת התעופה כחלק מתשלום כרטיס הטיסה. כתוצאה מכך, רבים

אטלנטיות הישירות נשארו ואף עלו, ואילו מחירי הטיסות הטרנס-אטלנטיות דרך אירופה הוזלו משמעותית.

ה. השפעת הרפורמה על הכלכלה המקומית

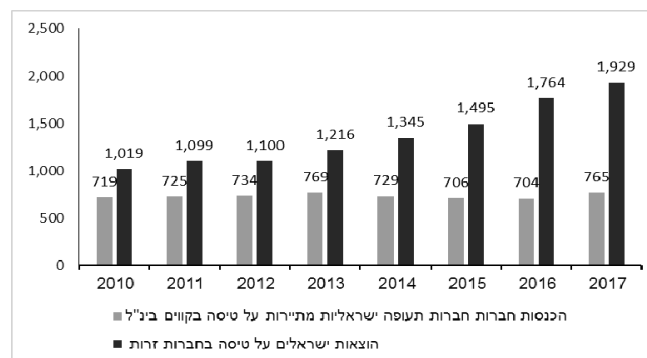
כדי להעריך את הצלחת הרפורמה, יש לבחון כיצד השפיעה על התפתחות הכלכלה המקומית. לשם בחינת ההשפעה על הכלכלה נבחן כמה מדדים:

1. הכנסות מתיירות נכנסת לעומת הוצאות ישראלים בחו"ל;
2. השפעת הרפורמה על הכנסות המדינה ממיסוי;
3. השפעת הרפורמה על חברות התעופה המקומיות – מקרה בוחן אל על.

1. הכנסות מתיירות נכנסת לעומת הוצאות ישראלים בחו"ל

לנגזרת ההפרשים בין מספר התיירים הנכנסים לישראל לבין מספר הישראלים היוצאים מהארץ ישנה השפעה על ההכנסות מהתיירות הנכנסת הנמדדת יחסית להוצאות הישראלים בחו"ל.

גרף 20: הכנסות מתיירות והוצאות ישראלים היוצאים לחו"ל על טיסות 2010–2017, במיליוני דולרים⁶⁷



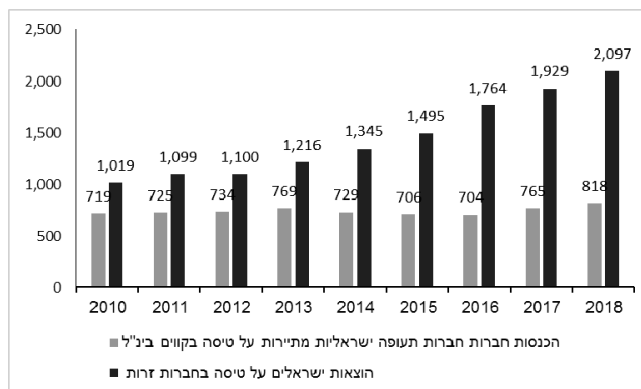
גרף 20 מסביר את ההשתנות בהכנסות מתיירות נכנסת להוצאות הישראלים בחו"ל. משנת 2010 גדלו הכנסות חברות התעופה הישראליות מתיירות ב-6%, לעומת הוצאות ישראלים על טיסות בחברות זרות אשר גדלו ב-89%.

מהמחירים המצוינים בגרפים הם מחירים הנמוכים בפועל מהמחיר אשר שילמו הנוסעים לחברות התעופה. ההשוואה מתבססת על תעריפים נומינליים ולא ריאליים. מאחר שמחירי הדלק מנוטרלים ובתקופה האמורה עלו מחירי הדלק ב-38% הרי לירידת המחירים משמעות רבה יותר במונחים ריאליים.

הנתונים מהלמ"ס כפי שמוצגים במאזן התשלומים ללא הוצאות על טיסה בקוויים בינלאומיים בארץ וכולל הוצאות טיסה בקוויים בינלאומיים בין נמלים זרים. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "תיירות, 2018" (<https://bit.ly/37xVVS0>) (5.12.2019).

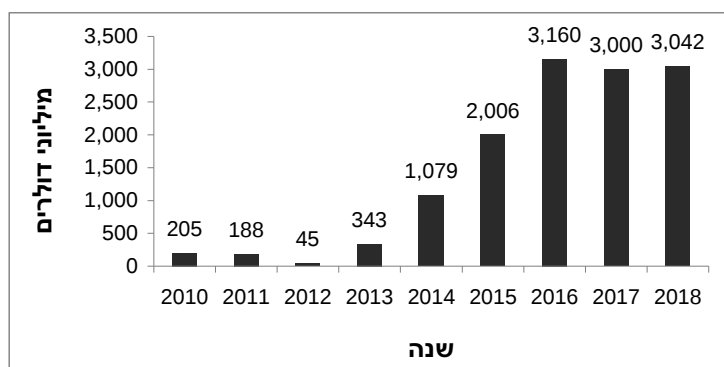
תנועת הישראלים היוצאים גדולה מתנועת התיירות הנכנסת והוצאות הישראלים על טיסות לחו"ל בחברות זרות גבוהות מהכנסות מתיירות בטיסות בחברות התעופה הישראליות.

גרף 21: הכנסות חברות תעופה ישראליות מתיירות על טיסות בקווים בינלאומיים לעומת הוצאות ישראלים על טיסות בחברות זרות, במיליוני דולרים.⁶⁸



גרף 21 מראה כי בעוד שבחברות התעופה הישראליות כמעט ולא חל שינוי ברמת ההכנסות מתיירות, ההוצאות של הישראלים על חברות התעופה הזרות גדלו בכ-89%.

גרף 22: הפרש בין הוצאות ישראלים בחו"ל ובחברות תעופה זרות יחסית להכנסות מתיירות והכנסות חברות תעופה ישראליות⁶⁹



68 עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2019/tourism18_1781/t23.pdf.

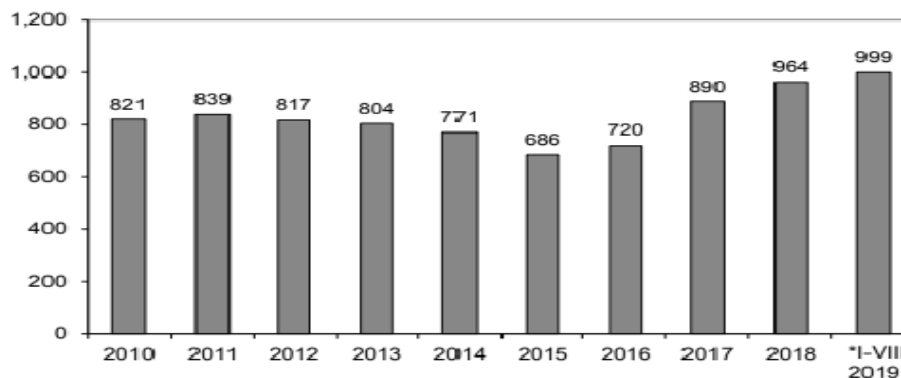
69 שם.

בבחינת ההשפעה על הכנסות מתיירות, הן מהוצאות ישראלים בחו"ל יחסית להכנסות מתיירות והן מהוצאות הישראלים על חברות תעופה זרות יחסית להכנסות חברות התעופה הישראליות, נראה כי המגמה הולכת ועולה: אם בשנת 2010 היו ההפרשים 205 מיליוני דולרים, הרי בשנת 2017 ההפרשים צמחו ל-3 מיליארדי דולרים הפסדי מהכנסות מישראלים, כפי שמוצג בגרף למעלה.

(א) השוני של ישראלים ותיירים בלינה בבתי מלון

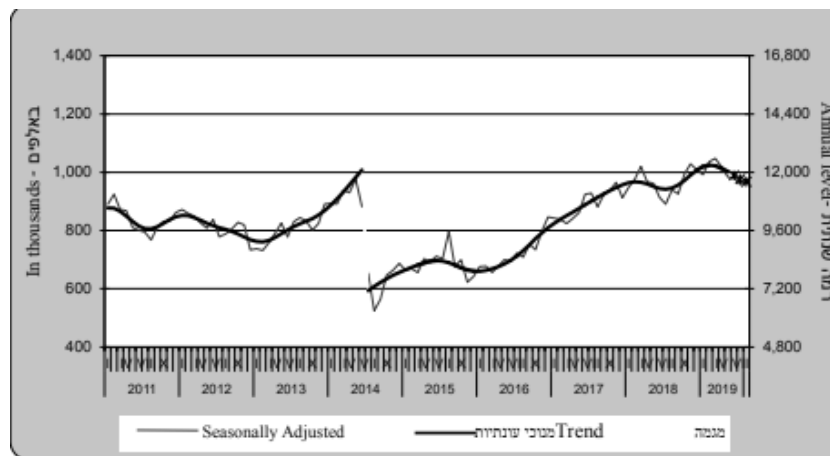
בבחינת השוני בלינה בבתי מלון ניכר כי כמעט לא היה שינוי. חוסר שינוי זה בהתייחס לגידול במספר התיירות הנכנסת מעיד על הירידה בתיירות פנים בבתי המלון בארץ כפי שמוצג בגרפים הבאים:

גרף 23: סך לינות התיירים הממוצע בחודש, באלפים, 2010–2019⁷⁰

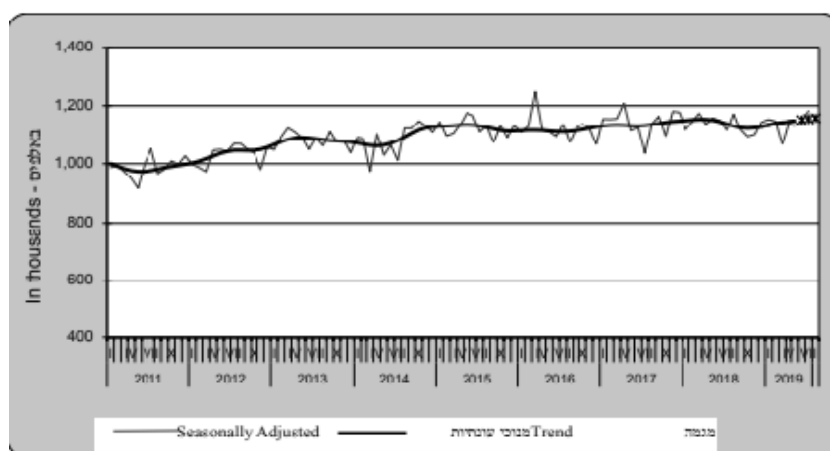


ביולי 2014 הנתונים על מספר לינות התיירים היו נמוכים כתוצאה ממבצע "צוק איתן", דבר אשר הביא לירידה במספר הלינות הממוצע בחודש.

⁷⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "הודעה לתקשורת: לינות במלונות תיירות בחודשים ינואר–אוגוסט 2019" (26.9.2019) https://old.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201928303

גרף 24: לינות תיירים במלונות תיירות בארץ 2011–2019⁷¹

בשנת 2011 מספר לינות התיירים עמד על כ-900 אלף. בשנת 2019 מספר לינות התיירים עמד על כ-990 אלף. יחסית לנתונים המוצגים בגרף 19 המראים גידול של כ-35% בכניסת תיירים, הרי שהגידול במספר הלינות זניח (כ-10%).

גרף 25: לינות ישראלים במלונות תיירות בארץ 2011–2019⁷²

גם מספר לינות הישראלים במלונות בארץ נשאר כמעט ללא שינוי וגדל רק ב-15%. לסיכום: ענף המלונאות לא "זכה" ליהנות מהגידול במספר הטיסות והשפעת הרפורמה על ענף המלונאות הייתה כ-15% עליה בלבד.

71 ש.ש.

72 ש.ש.

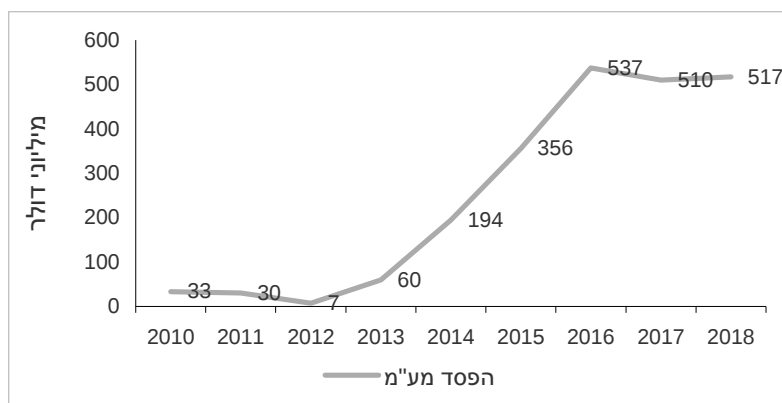
2. השפעת הרפורמה על הכנסות המדינה

ל"בריחת" הכסף מארץ קיימות משמעויות כלכליות עבור המדינה אשר מתבטאות באובדן הכנסות ממסוי.

(א) אובדן הכנסות מע"מ

לאורך השנים גדלו ההפרשים בין הוצאות הישראלים בחו"ל לעומת הכנסות מתיירים בארץ. הפרשים אלו יצרו אובדן הכנסות ממע"מ למדינת ישראל.

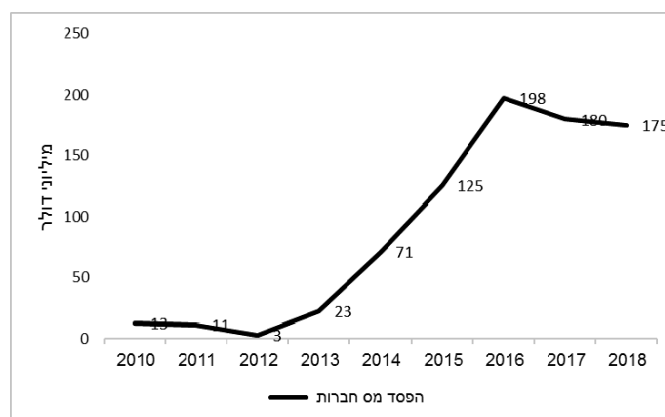
גרף 26 : אובדן הכנסות מע"מ על פני שנים באלפי דולרים



(ב) אובדן הכנסות מס חברות

אובדן הכנסות כתוצאה מהוצאות בחו"ל מהווה אובדן הכנסה לחברות מקומיות. סך ההפסד יהיה אגריגציה של הרווח השולי של החברות במשק כפול אחוז מס החברות 25%. מתוך הנחת שיעור רווח גולמי ממוצע של 25%. להלן גרף המפרט את ההפסד ממס חברות.

גרף 27 : אובדן הכנסות כתוצאה ממס חברות



משמעות אובדן ההכנסות למדינה כתוצאה מהגידול בהוצאות הישראלים בחו"ל יחסית להכנסות מתיירות כפי שמתבטאים בגרפים לשנת 2018 הינו 517 מיליוני דולר ממצ"מ ו-175 מיליוני דולר ממס חברות, סה"כ 692 מיליוני דולר לשנת 2018. בשנת 2017 הסתכמו ההפסדים בכ-690 מיליוני דולר.

3. השפעת הרפורמה על החברות המסחריות הישראליות

מדיניות הליברליזציה של הסכמי התעופה העניקה לחברות "אל-על", "ארקיע" ו"ישראייר" אפשרות להגדיל את מספר הטיסות הסדירות בקווים לישראל וממנה ולהפעיל טיסות סדירות בקווים נוספים. חלק מהאפשרויות הנגזרות מיישום מדיניות הליברליזציה נוצל על ידי החברות הישראליות להפעלת טיסות סדירות בקווים נוספים וכן להגדלת התדירות במספר קווים. המדיניות אפשרה גם לחברות "ארקיע" ו"ישראייר", שהתמקדו בעבר בהפעלת טיסות שכר וטיסות פנים-ארציות בלבד, להפעיל היקף משמעותי של טיסות סדירות בקווים לישראל וממנה. חברת אל-על ניצלה את זכויות הטיסה הנוספות להרחבה משמעותית של מערך הסדרי הקוד שרינג שלה עם חברות תעופה זרות מאירופה, מארצות הברית, מאמריקה הלטינית, מאסיה ומאוסטרליה החל על מספר גדול של קווים לישראל וממנה, ובעיקר על קווים שחברת אל-על אינה מפעילה בהם שירות של טיסות ישירות.

טבלה 1: חברות תעופה ישראליות – תדירות שבועית של טיסות נוסעים מנמל התעופה בן-גוריון על פני שנים⁷³

2018	2017	2016	2015	2014	2013	
317	313	305	283	266	242	אל-על
45	42	42	34	33	32	ארקיע
42	47	34	26	17	16	ישראייר

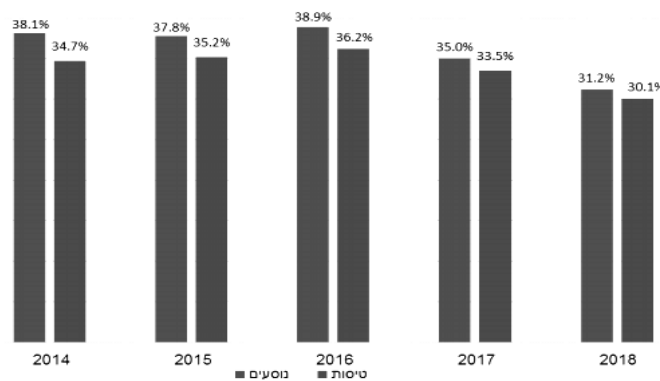
הטבלה לעיל מציגה את היצע טיסות הנוסעים הבינ"ל של המובילים הישראלים בנמל התעופה בן-גוריון: אל על, ארקיע וישראייר. ההיצע המצרפי של טיסות הנוסעים הבינ"ל של המובילים הישראלים גדל בהרבה בין שנת 2014 לשנת 2018, והגידול שנתי בממוצע היה כ-6%. ניתן לראות גידול משמעותי בהיצע המובילים הישראלים בין השנים 2014 ל-2016. התמתנות בשיעור הגידול של ההיצע במהלך שנת 2017 וגידול זניח בהיצע במהלך שנת 2018.

⁷³ דו"ח רת"א, לעיל ה"ש 38.

טבלה 2: תנועת נוסעים לפי נתיבים של מובילים ישראלים במיליונים 2014–2018

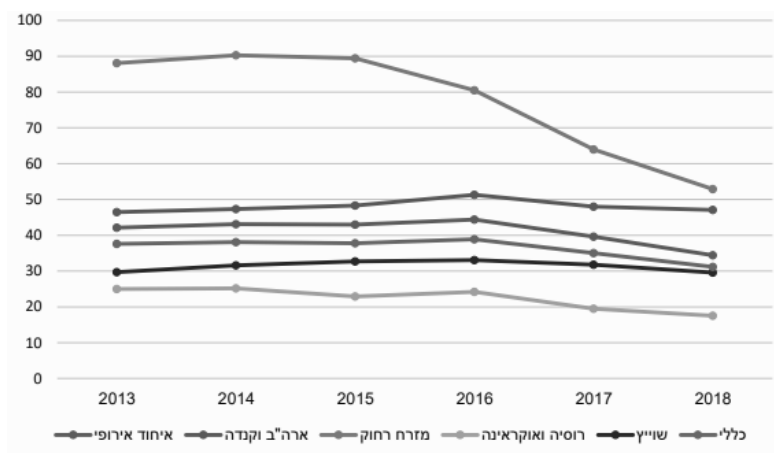
שנה/קבוצת נתיבים	2018	2017	2016	2015	2014
איחוד אירופי	4.54	4.70	4.52	3.95	3.55
ארצות הברית/קנדה	0.93	0.86	0.86	0.80	0.76
מזרח רחוק	0.45	0.43	0.43	0.45	0.45
רוסיה/אוקראינה	0.39	0.40	0.44	0.37	0.37
שוויץ	0.20	0.22	0.22	0.20	0.18
אחר	0.48	0.45	0.27	0.14	0.12
סה"כ	6.98	7.05	6.74	5.92	5.43

מספר הנוסעים המצרפי שהוטס על ידי המובילים הישראלים – אל-על, ארקיע וישראייר בטיסות בינלאומיות בנמל התעופה בן-גוריון הסתכם בכ-7 מיליון נוסעים במהלך שנת 2018 לעומת 7.1 ו-6.7 מיליון נוסעים במהלך השנים 2017 ו-2016 בהתאמה. קרי, ניכרת ירידה במספר הנוסעים הטסים על ידי מובילים ישראלים.

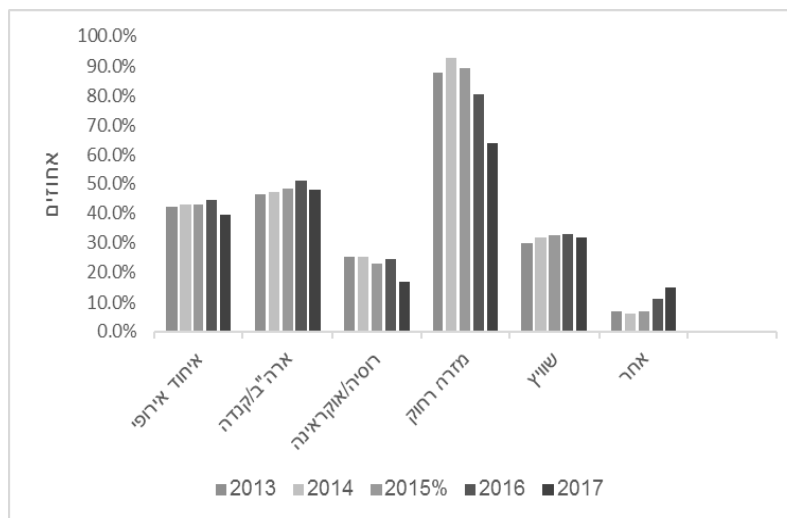
גרף 28: חלק השוק באחוזים של המובילים הישראלים מסך כל תנועת הנוסעים הבינ"ל ומהיצע טיסות הנוסעים הבינ"ל בנמל התעופה בן-גוריון, 2014–2018⁷⁴

הגרף מצביע על כך שחלק השוק המצרפי של החברות הישראליות עלה מעט בין שנת 2014 לשנת 2016. השוואת חלק השוק המצרפי של החברות הישראליות לשנת 2018 לחלק השוק שלהן בשנת 2016 מצביעה על ירידה חדה.

גרף 29: נתח השוק באחוזים של חברות התעופה הישראליות מסך תנועת הנוסעים הבינ"ל
בנמל התעופה בן-גוריון לפי קבוצות נתיבים (טיסות ישירות), 2014–2018⁷⁵



גרף 30: מובילים ישראלים – נתח שוק ותנועת נוסעים בינלאומית בנמל התעופה בן-גוריון
לפי קבוצות נתיבים 2013–2018⁷⁶



שם. 75

שם. 76

גרפים 29 ו-30 מראים כי נתח השוק המצרפי של החברות הישראליות ירד בכל הנוגע לטיסות הישירות בנתיבי האיחוד האירופי בטיסות ישירות ובטיסות שבהן יש חניית ביניים באיחוד האירופי.

במהלך שנת 2015 החלו חברות התעופה הישראליות להפעיל היקף משמעותי של טיסות באמצעות הסדרים של חכירה מחברות זרות. היקף הטיסות שהופעלו באמצעות הסדרים אלה הגיע במהלך השנים 2016 ו-2017 לסדר גודל של כ-10% מסך היצע טיסות הנוסעים הבינלאומיות של החברות הישראליות לעומת כ-3% במהלך שנת 2015 וכחצי אחוז במהלך שנת 2014. שימוש במטוסים חכורים מחברות תעופה זרות מנע ירידה גדולה יותר בחלק השוק המצרפי של החברות הישראליות. אך למרות ניסיונות החברות לשרוד, נתח השוק שלהן הולך ופוחת.⁷⁷

טבלה 4: מצבת כוח האדם של 3 החברות לשנת 2016

ישראיר	ארקיע	אל על	טייסים
53	80	547	צוות דיילים
70	110	1310	אחזקה
32	74	1454	שיווק ומכירות
82	211	827	אחרים
208	204	2330	סה"כ
445	679	6468	

תעסוקת עובדים בחברות התעופה בשנת 2016 עמדה על 7,593 עובדים, מהם 6,468 בחברת אל על. מצבת העובדים בחברות לא השתנתה משנת 2013.⁷⁸

לסיכום: הנתונים בפרק זה מצביעים על השפעה ניכרת של התחרות על חברות התעופה הישראליות. למרות הגידול הרב בתנועת הנוסעים הבינ"ל בנמל התעופה בן-גוריון אשר הסתכמה בשנת 2018 בכ-22.3 מיליון נוסעים לעומת 14.2 מיליון נוסעים בשנת 2014, בחברות התעופה הישראליות ירד מספר הנוסעים המצרפי שהוטס בטיסות בינ"ל מנמל התעופה בן-גוריון. מספר הנוסעים הסתכם בכ-7 מיליון נוסעים במהלך שנת 2018, לעומת 7.1 מיליון נוסעים בשנת 2017. הירידות הבולטות ביותר בנתח השוק של החברות הישראליות היו בנתיבי האיחוד האירופי, הנתיבים אשר ביחס אליהם נחתמו הסכמי התעופה ושבהם יושמה מדיניות שמיים פתוחים.

4. מקרה בוחן: השפעת רפורמת שמיים פתוחים על חברת אל-על

חברת אל-על, ככל חברת תעופה, פועלת במרחב תובעני, תנודתי, תחרותי, עתיר משתנים והשפעות חיצוניות – מחירי דלק, שערי מטבע, התמודדות עם בריתות בין חברות תעופה

77 שם.

78 חפץ ושות', לעיל ה"ש 1.

ב"חוש השישי"⁷⁹ וכניסה מסיבית של חברות ה-Low Cost. בנוסף, חברת אל על לוקה "במגבלות כחול-לבן", דוגמת נהלי אבטחה יקרים ועניינים פוליטיים-מדיניים בשל מצבה הפוליטי של מדינת ישראל.

חברת אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ הוקמה ב-1948 בידי הממשלה. במשך שנים שימשה אל-על כחברת התעופה הלאומית של ישראל והייתה בבעלות ממשלת ישראל, אך צעדים להפרטתה החלו ב-12 ביוני 2003, כשמניות החברה הוצעו למכירה לציבור, וב-1 בינואר 2005 הפכה חברת כנפיים אחזקות ארקיע בע"מ לבעלת השליטה באל-על. אל-על שימשה כמוביל הלאומי של ישראל המקשר בין ישראל לשאר העולם. שליטתה של המדינה בחברת אל-על נשמרה בשני אופנים הקשורים זה בזה. ראשית, על ידי שליטה ברובן המכריע של מניות החברה, ושנית, על ידי שליטה ברוב המכריע של דירקטוריון החברה.⁸⁰

עם זאת, למרות היותה של אל-על חברה ממשלתית שנהנתה מתמיכת המדינה, עוד מראשית הקמתה התמודדה החברה עם תחרות בינלאומית, שכן בתעופה האזרחית מקובל שכל מדינה היא ריבונית על החלל האווירי שלה. כפועל יוצא מכך, כל טיסה מסחרית אל מדינה אחרת מחייבת קבלת היתר מאותה מדינה. יחסים בין לאומיים אלו מוסדרים על פי אמנת שיקגו משנת 1944, עליה חתומה ישראל, ועל פי הסכמי תעופה דו-צדדיים מחייבים נוספים. במסגרת הסכמי התעופה הדו-צדדיים, כל מדינה מבטיחה את זכותן של חברות התעופה של המדינה האחרת להיכנס למרחב האווירי שלה. לרוב, הסכמים אלו מגבילים את זכויות השימוש של חברות התעופה מן המדינה האחת במרחב האווירי של רעותה, ומאפשרים לכל מדינה לציין את החברות להן תינתן הזכות לנצל את זכויות הטיס המוסדרות בהסכם. הסדרים אלו שימשו את ממשלת ישראל כדי להבטיח את מעמדה של חברת אל-על, הן על ידי ציון חברת אל-על כחברה הזכאית לנצל את ההסכמים האמורים, והן על ידי הגבלת זכויות הטיס של החברות המצוינות ממדינות אחרות שהעניקו יתרון לאל-על למול הלקוח הישראלי.⁸¹

לסטטוס של חברת אל-על כמוביל הלאומי של מדינת ישראל היו גם השלכות שליליות על החברה: ראשית, מעמדה של אל-על כמוביל הלאומי של מדינת ישראל הוביל לכך שזו שילמה לאורך השנים ובאופן עקבי פרמיות ביטוח גבוהות במיוחד על פעולותיה. זאת, מכיוון שכמוביל הלאומי של ישראל, נדרשה אל-על להמשיך את טיסותיה לישראל וממנה גם בעיתות מלחמה. שנית, מעמדה של אל-על כמוביל הלאומי של ישראל הפך אותה לסמל לאומי, דבר שמשך אליו את מאמצייהם של ארגוני טרור שונים. כתוצאה מכך, נאלצה אל-על, בהוראת הממשלה, להקים מערך אבטחה מקיף שיבטיח את ביטחון מטוסייה ולקוחותיה. הסדרי האבטחה הנדרשים ממנה מקשים על אל-על, הן עקב חוסר הנוחות הנגרם בגינם ואשר עלול להרתיע לקוחות פוטנציאליים, והן עקב הקושי התפעולי הכרוך בהחזקת מערך האבטחה. כמו כן, מאז שנות ה-80 של המאה ה-20 החלה הממשלה לצמצם באופן עקבי את מידת הסבסוד שהיא מספקת למערך האבטחה של אל-על, ועקב כך אחזקתו פגעה באופן ישיר ברווחיותה של

79 דו"ח רת"א ענף ההובלה האווירית הגלובלי – היבטים כלכליים דו"ח שנתי 16 (דצמבר 2018) <https://bit.ly/3d1GAUX>.

80 מבקר המדינה דו"ח שנתי 52 לשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000 (2002).
81 שם.

אל-על. לבסוף, כחלק ממעמדה של חברת אל-על כמוביל הלאומי של ישראל מראשית שנות השמונים, הופסקו בהוראת הממשלה פעולותיה של אל-על ביום שבת, דבר שפגע רבות ביכולת התחרות של אל-על וברווחיותה. למרות זאת, לאור החלטת הממשלה, אל-על לא זכתה לפיצוי על הפסקת הפעילות שלה בשבת.⁸²

המעמדות המפורטות לעיל הובילו לכך שבתחילת שנות השמונים נקלעה אל-על לקשיים כלכליים. הקושי הכלכלי בא לידי ביטוי בשביתה ממושכת, שנוצרה עקב משבר ביחסים בין העובדים להנהלה. בתום השביתה הגישה הנהלת החברה בקשה לפירוק החברה. מאז אותה שביתה ועד סוף האלף הקודם חל שיפור מתמיד באיכות הניהול של חברת אל-על, וזו אף הצליחה להפיק רווח מצטבר של מעל 100 מיליון דולר. עם זאת, בחינת מבקר המדינה שנערכה בשנת 2000 העידה כי הרווח נוצר עקב הסבסוד הממשלתי בלבד, ולמעשה החברה פועלת בהפסד תפעולי של כ-200 מיליון ש"ח. לאור קשייה התפעוליים המשמעותיים של החברה, הוחלט בשנת 1989 להפריט את החזקתה של הממשלה בחברה זו. עם זאת, ההחלטה קרמה עור וגידים עד לשנת 1994, עת הוחלט למכור את מניותיה של המדינה באל-על בשני שלבים. השלב הראשון כלל את צמצום אחזקותיה של המדינה בחברה ל-49%; והשלב השני כלל את מכירת שארית המניות. באותה תקופה פעלה ממשלת ישראל במספר אפיקים נוספים כדי להגביר את התחרות בשוק התעופה, בעיקר על ידי פתיחת השוק לתחרות ובפרט בתחום טיסות השכר. פעולות אלו הובילו לירידת השליטה של אל-על בשוק, למרות שהגידול בנתח השוק הוביל לגידול במספר הנוסעים שפנו אליה.⁸³

בשלב מאוחר יותר הכירה המדינה כי עליה להקפיד על שימור האינטרסים החיוניים שלה כפי שהם מגולמים בחברת אל-על, והגבילה את מהלך ההפרטה לשלב הראשון בלבד, תוך שמירת מניית זהב וקביעת מספר עניינים חיוניים למדינה שאותם תשמר המניה – וביניהם גיוס מוטסים במצבי חירום והפסקת הטיסות בשבת. לפיכך, ניתן לראות את החלטת הממשלה לשימור על מניית הזהב כמוציאה את העוקץ מן ההפרטה וכפוגמת ביכולת של אל-על לקדם את רווחיותה. באופן זה, ההחלטה לשימור על מניית הזהב ורווחיותה הנמוכה של החברה הביאה לכך שמכירת מניות החברה התבצעה במחיר נמוך ממכירה הריאלי של החברה.⁸⁴

למרות החלטותיה הקודמות של המדינה, ההפרטה הגיעה לידי ביצוע רק באמצע 2003, עת המדינה החלה למכור את הכנסותיה בחברה. השלב הראשון של ההפרטה הגיע לכדי השלמה כשנה לאחר מכן, כשאחזקותיה של המדינה בחברה ירדו אל מתחת ל-50%, והחברה יצאה מהגדרת חוק החברות הממשלתיות של 1975. נוסף לכך, בראשית שנת 2002 שונה הרישיון המונפק של חברת אל-על ונמחק ממנו סעיפים המשמרים את האינטרסים החיוניים של מדינת ישראל, אם כי שימור השבת נותר על כנו.⁸⁵

82 ש.ם.

83 ש.ם.

84 ש.ם.

85 מבקר המדינה דו"ח שנתי 56 – לשנת 2005 ולחשבונות שנת הכספים 2004 (2006) (להלן: דו"ח מבקר המדינה 2006).

חברת אל-על הונפקה בשנת 2003 ובמהלך ההפרטה קיבלה חברת ארקיע אישור לרכוש נתח משמעותי ממניות חברת אל-על. רק בדיעבד נודע למשרד הביטחון כי אין באחזקת המדינה בחברת אל-על כדי לשמור על האינטרסים הביטחוניים החיוניים של מדינת ישראל. כתגובה ללחץ מערכת הביטחון על משרד האוצר ומשרד התחבורה, הוצא בשנת 2004 צו החברות הממשלתיות (הכרזה על אינטרס חיוני למדינה באל-על נתיבי אוויר לישראל בע"מ), התשס"ה-2004. בצו זה נקבע האינטרס החיוני של מדינת ישראל בחברת אל-על, והובטחה לה הזכות להשתמש בנכסיה במקרה חירום, וכדי להבטיח את המשך הפעילות החיוניות לביטחון המדינה, והמשך ההעסקה של צוותי אוויר וקרקע ישראלים היכולים לשרת את האינטרסים של המדינה במידת הצורך. נוסף לכך, בשנת 2005 התקבל חוק רשות התעופה האזרחית שהסדיר את הפיקוח על התעופה האזרחית.⁸⁶

בחודש מרץ 2007, במסגרת תוכנית אסטרטגית אשר נוסחה בסוף שנת 2005, ואשר כללה את הפסקת השירות ליעדים בלתי-רווחיים, הפסיקה אל-על את טיסותיה בקווים לאיסטנבול וללרנקה. באמצע שנת 2008 היא התכוונה להפסיק את טיסותיה גם לאתונה, אבל הדבר לא יצא לפועל. החברה התכוונה לסגור גם את הקו לקהיר, אך נעתרה לבקשת שלטונות ישראל כי תמשיך להפעילו בשל חשיבותו הפוליטית. לבסוף, בשנת 2012 סגרה החברה סופית את הקו בגלל חוסר יעילותו הכלכלית והקושי על שמירת ביטחון הנוסעים בנמל התעופה בקהיר. ארבע שנים לאחר שהונפקה לציבור, בחודש יוני 2007, חדלה המדינה להיות בעלת עניין רשמי באל-על, ושיעור האחזקות שלה בחברה כיום הוא כ-1.1%. החברה הפכה להיות "חברה מעורבת".⁸⁷ אלא שבפועל החברה נשארה קשורה למדינה בטבורה באמצעות מניית זהב שכבלה אותה בקשר בלתי-ניתק.

חברת אל-על הוכרזה כאמור כשנה לאחר הפרטתה כנכס לאומי שעל מדינת ישראל לשמר.⁸⁸ ביום 17 בנובמבר 2004 פורסם מכוח פרק ח' לחוק החברות הממשלתיות, צו החברות הממשלתיות (הכרזה על אינטרס חיוני למדינה באל-על נתיבי אוויר לישראל בע"מ), התשס"ה-2004, ובו הכרזה על קיומו של אינטרס חיוני למדינה בחברת אל-על. הצו קובע בסעיף 2, כי למדינה אינטרס חיוני בקשר לחברה לאפשר שימוש אפקטיבי בנכסים חיוניים בשעת חירום או לצורכי ביטחון להבטחת המשך קיומן של פעילויות שהן חיוניות לביטחון המדינה. בהתאם לכך קובע הצו בסעיף 3 כי על החברה להעסיק, בכל עת, אנשי צוות אוויר ישראלים, ובישראל אנשי צוות קרקע ישראלים, שהם בעלי הכשרה ורישוי כנדרש להפעלת "הנכסים החיוניים" (כמשמעם בתקנון אל-על), במספר הנדרש לשם הפעלה רציפה ובו-זמנית של כל הנכסים החיוניים בשעת חירום או לצורך ביטחוני.

86 שם.

87 בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, הגדרת חברה ממשלתית מתייחסת לחברה שיותר מ-50% מכוח ההצבעה באספה הכללית שלה או הזכות למנות יותר ממחצית הדירקטורים שלה הם בידי מדינת ישראל. חברה בעלת פחות מ-50% מכוח ההצבעה או מהכוח למנות דירקטורים, נקראת "חברה מעורבת".

88 דו"ח מבקר המדינה 2006, לעיל ה"ש 85.

נוסף לכך, נדרש ביחס לעניינים החיוניים: שמירה על קיום החברה כחברה ישראלית כדי שהדין הישראלי ימשיך לחול עליה, לרבות החקיקה המאפשרת גיוס ציוד לצורכי ביטחון והחקיקה לשעת חירום, וכדי שיתקיימו בה התנאים הנדרשים לשמירה על רישיון ההפעלה וזכויות הטיס שלה. שמירת האפשרות להבטיח כי כושר התפעול ויכולת ההטסה של נוסעים ומטען בחברה לא יקטנו מתחת לקיבולת המפורטת בתקנון החברה, כדי לאפשר למדינה שימוש אפקטיבי בנכסים חיוניים, בשעת חירום או לצורכי ביטחון כפי שייקבעו מעת לעת על ידי הגורמים המוסמכים לכך, והכול כמפורט בתקנון החברה. מניעה מגורמים עוינים למדינת ישראל או מגורמים העלולים לפגוע בעניינים החיוניים של המדינה או בענייני חוץ או ביטחון של המדינה או בקשרי האוויר של ישראל עם מדינות חוץ, או מגורמים הנמצאים או העלולים להימצא בניגוד עניינים מהותי העלול לפגוע באחד מן העניינים המפורטים לעיל, מלהיות בעל עניין בחברה או בעל השפעה כלשהי בדרך אחרת על ניהולה. מילוי אחר הוראות וסידורי הביטחון החלים, או שיחולו מכוח החלטות ממשלה או מכוח כל דין בתחומי אבטחת הטיסות, הנוסעים, הכבודה, המטען והדואר, בארץ ובחו"ל, ובכלל זה ביחס לפעילות החברה בחו"ל ולשיתוף פעולה הנדרש מהשלטונות המקומיים בחו"ל בתחומים כמו סיווג ביטחוני של עובדים ונותני שירותים לחברה; ובתחום של אבטחת מידע מסווג והגנה על ידע אבטחתי. החברה אינה רשאית לעשות עסקאות מסוימות במטוסיה ללא אישור המחזיק במניית המדינה המיוחדת אם כתוצאה מעסקאות אלה עלולה לקטון קיבולת ההטסה של החברה מתחת לרף שנקבע במניית המדינה המיוחדת. רכישת השפעה או מעמד בחברה טעונה הסכמת המדינה בהתאם לתקנון החברה, עסקאות במניות החברה בשיעורים מסוימים לא יקנו כל זכות הנובעת מהחזקה או רכישת של מניות בחברה כלפי החברה ללא הסכמתו בכתב מראש של המחזיק במניית המדינה המיוחדת.⁸⁹

בשנת 2006 מונתה ועדה ציבורית לבחינת סוגיית "שמיים פתוחים". בחודש אפריל 2007 הגישה הוועדה את המלצותיה, שלפיהן פתיחת השמיים תביא לכניסת מפעילים חדשים, ליירידת מחירי הטיסות ולהגדלת חשיפתה של מדינת ישראל כיעד תחרותי, ותביא לגידול במספר התיירים, שיהנו מירידת מחירים ומהיצע מגוון יותר של יעדים.⁹⁰ במשרד התחבורה הוחלט לאמץ את מסקנות הוועדה. במקביל, הוגש דו"ח פנימי של משרד התחבורה שהזהיר מפני קריסתה של אל-על, על רקע הסכם "שמיים פתוחים". בדוח נכתב, בין השאר, כי בשל הסכם "שמיים פתוחים" עשויה אל-על לצבור הפסדים גדולים שיקשו על פעולתה, וכי היא עלולה להגיע עד למצב של חדלות פירעון. הדו"ח אף מפרט את התגובות האפשריות של הממשלה למצב שבו אין לישראל "חברת תעופה משמעותית לפרק זמן לא מוגדר", כלשון הדו"ח. בין השאר, הדו"ח אף מציין כי אפשרות אחת היא לתת לכוחות השוק לפעול ללא התערבות ממשלתית ולקוות כי חברות התעופה הקטנות – ארקיע וישראייר – יחליפו את מקומה של אל-על (ראה נספח 2).⁹¹

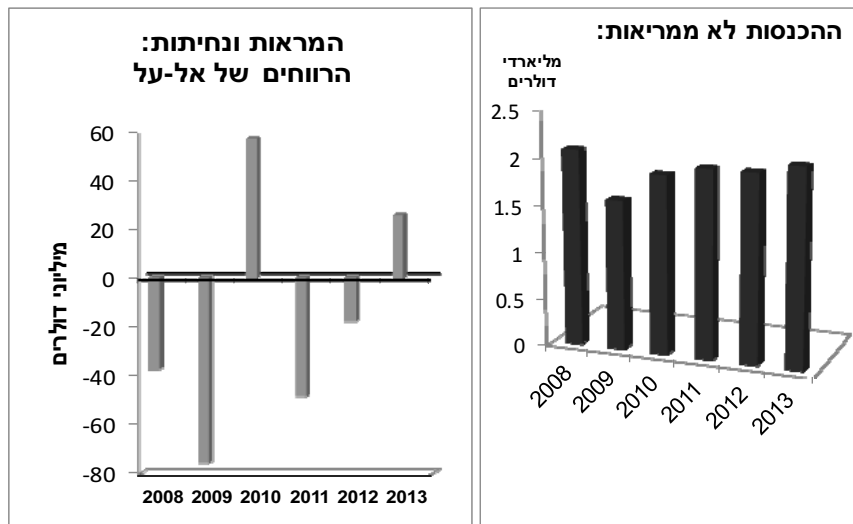
89 חברת אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ דוחות כספיים לשנת 2018 (13.3.2019) <https://maya.tase.co.il/reports/details/1217634>.

90 דו"ח "השמים הפתוחים", לעיל ה"ש 29.

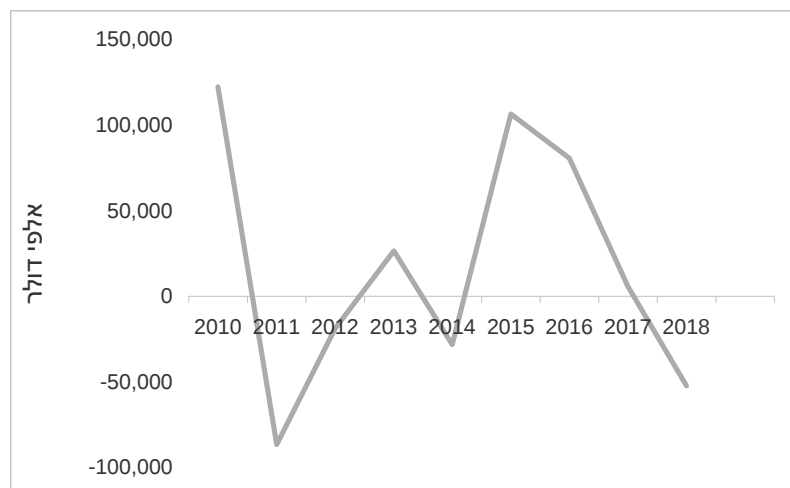
91 מיקי פלד "המסמך שהוסתר מהשרים: אל על עלולה לקרוס על רקע 'שמים פתוחים'" כלכליסט www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3600410,00.html (20.4.2013).

ואומנם, עיון בהכנסות של החברה מלמד שאל-על מרדשת שנים ואינה מצליחה להתרומם בגרסה הציבורית.

גרף 31: אל-על – הכנסות ורווחים טרום הרפורמה⁹²



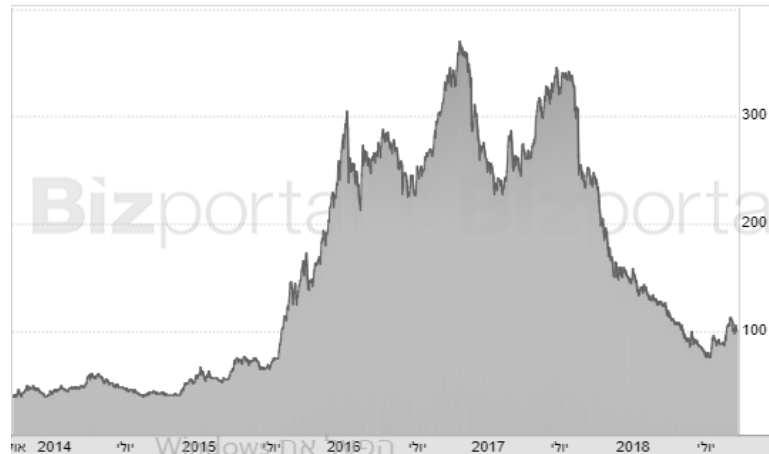
גרף 32: אל-על – רווח נקי 2010–2018, אלפי דולר



⁹² אל-על דו"ח רווח והפסד, <https://il.investing.com/equities/el-al-historical-data>

מהגורמים ניתן לראות כי אל-על מראה תנודתיות ברווח הנקי על פני העשור האחרון.

גרף 33: מניית אל-על על פני חמש שנים⁹³



אל-על מוחזקת כיום בידי הציבור ב-50.12%, קבוצת דלק מחזיקה ב-6.61%, חברת כנפיים ב-35.3%, וקבוצת גינזבורג ב-94.7.97%⁹⁴

בדו"חות הכספיים של החברה לשנת 2017 צוין כי קיים גידול בקטעי הנוסע (מספר המושבים שנוצל, הנותן את היקף קטעי הטיסות של החברה) שהטיסה החברה, וגידול מתון יותר בהיצע המושבים (לכן עלה שיעור התפוסה בטיסות החברה בכ-8%. נוסף לכך, ההכנסה הממוצעת גדלה אף היא בכ-0.1% ביחס לשנת 2016. מגמות אלו הביאו לגידול בהכנסות החברה בסך של כ-6.8 מיליון דולר. לעומת זה, חלה ירידה ניכרת בנתח השוק של החברה, וזאת לאור העלייה החדה בתנועת הנוסעים בנמל התעופה בן-גוריון, והיא לא לוותה בגידול מקביל בהיצע המושבים שאותם הציעה החברה בשל מגבלת כושר הייצור שלה.⁹⁵ ההכנסות מהפעלה ברבעון הראשון של 2018 הסתכמו בכ-418 מיליון דולר לעומת כ-396 מיליון דולר ברבעון המקביל בשנת 2017; שיעור התפוסה במטוסים עמד על כ-83.7%, גידול של כ-4% לעומת הרבעון המקביל בשנת 2017.⁹⁶ בשנת 2016 עברו בנמל התעופה בן-גוריון 15.7 מיליון נוסעים. מניתוח נתוני החברה עולה שבשנת 2016 אל-על הייתה החברה שהובילה במספר הנוסעים, עם קרוב ל-5 מיליון נוסעים שטסו עימה – מדובר בעלייה של 7.2% ביחס ל-4.7 מיליון נוסעים בשנת 2015.⁹⁷

93 מניית אל-על מתוך אתר Bizportal (נדלה בספטמבר 2018), www.bizportal.co.il/capitalmarket/quote/generalview/1087824.

94 שם.

95 אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ דו"ח תקופתי לשנת 2017 (2017) www.elal.com/Site/CollectionDocuments/About-ELAL/ELAL_2017_isa.pdf.

96 שם.

97 שם.

חברת אל-על, שהיא המוביל הדומיננטי בנמל התעופה בן-גוריון, הטיסה במהלך שנת 2017 כ-7.5 מיליון נוסעים אל נמל התעופה בן-גוריון או ממנו, באמצעות צי של 42 מטוסים נוסעים ובאמצעות מטוסים חכורים מחברות ישראליות וחברות זרות. החברה רשמה גידול נמוך יחסית במספר הנוסעים ובהיצע הטיסות בשיעור שנתי של כ-2% ו-3% בהתאמה, ונתח השוק שלה ירד ל-1.28% מסך תנועת הנוסעים הבינלאומית בנמל התעופה בן-גוריון. במרבית הקווים שחברת אל-על מפעילה היא חשופה לתחרות של חברות זרות המפעילות שירות של טיסות ישירות באותם קווים. חלק קטן יחסית מהקווים לטווח קצר ובינוני המופעל על ידי חברת אל-על, מופעל גם על ידי החברות ארקיע וישראייר. בתחום ההובלה במטוסי נוסעים מתקיימת תחרות חריפה בין עשרות חברות תעופה בינלאומיות סדירות Legacy, חברות Low Cost וכן חברות שכר.

במהלך שנת 2017 התחרתה החברה בכ-110 חברות תעופה; מתוכם כ-60 חברות תעופה זרות אשר הפעילו טיסות סדירות וכ-50 חברות שכר זרות (מתוכם כ-30 חברות אשר הפעילו טיסות באופן קבוע) וכן בשתי חברות תעופה ישראליות (ארקיע וישראייר). התחרות היא לא רק עם המוביל העיקרי של המדינה הנמצאת בקצה השני של הקו ועם חברות השכר הפועלות באותו הקו, אלא גם עם חברות תעופה אחרות, כולל חברות שאינן מפעילות טיסות לישראל, זאת כתוצאה מהאפשרויות המגוונות של הנוסע להרכיב לעצמו לוח טיסות שבו משתתפות מספר חברות וכן בשל התחזקות הבריתות בין מספר חברות התעופה (One World, Sky Team, Star).⁹⁸

חברת אל-על ניסתה להתמודד וליהנות אף היא מהטבות הממשלה לחברות ה-Low Cost באמצעות ההפעלה של חברת UP מותג טיסות ה-Low Cost אשר התחיל להפעיל בשנת 2014, טיסות לחמישה יעדים באירופה: ברלין, פראג, לרנקה, בודפשט וקייב אשר בוצעו במטוסי בואינג 737-800 של אל על שהוסבו לטיסות UP ואף נצבעו מחדש בצבעי המותג. הפעלת המותג נועדה גם כדי לעקוף את האיסור החל על אל-על ביחס לטיסות בשבת. בשנת 2017 זכה המותג UP במקום החמישי בתואר "חברת ה-Low Cost הטובה במזרח התיכון מתוך שמונה חברות ה-Low Cost הפועלות במזרח התיכון".⁹⁹ בינואר 2018 הודיעה חברת אל-על על כוונתה לסגור את פעילות UP,¹⁰⁰ ובאוקטובר של אותה שנה נסגרה הפעילות וכל הטיסות חזרו לפעול תחת אל-על.¹⁰¹

ניסיון נוסף של אל-על לעקוף את האיסור לטוס בשבת נעשה באמצעות הקמת חברת סאן דור אשר הוקמה בשנת 1977 כחברה בת של אל-על. באפריל 2001 חברת סאן דור גדלה והפכה לחברה משמעותית בשוק טיסות השכר הישראלי ובחודש אפריל 2001 החלה להפעיל

98 שם.

99 World Airline Award, *World's Best Low-Cost Airlines 2019*, <https://www.worldairlineawards.com/worlds-best-low-cost-airlines-2019/>

100 שירות גלובס "אל על תבטל את מותג UP; תדרג את הכרטיסים במחלקת תיירים" גלובס (3.1.2018) www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001217971; תעופה עסקית בישראל "אפ אנד דאון: חברת 'אל על' ביטלה את מותג הלאו קוסט שלה" (26.12.2018) <https://bit.ly/37GW3ZL>

101 דני שדה "מהקל אל הגמיש: בדקנו את המחירים החדשים של אל על לאירופה" Ynet (15.10.2018) www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5370948,00.html

טיסות גם לחו"ל. בניגוד לאל-על, האיסור לטוס בשבתות ובמועדי ישראל לא חל על חברת סאן דור. בחודש אפריל 2011 רשות התעופה האזרחית שללה מחברת סאן דור את רישיון ההפעלה המבצעי בשל אי-עמידתה בתקנות הישראליות ובסטנדרטים בינלאומיים. בין השאר נאמר כי החברה פעלה ללא שלד ניהולי וביצועי מלא כנדרש מחברת תעופה וכי היא התבססה לחלוטין על התשתיות של חברת האם אל-על. בעקבות שלילת רישיונה, החלה החברה לפעול כמושוקת טיסות שכר עבור אל-על.

חברת אל-על חשופה לממד נוסף של תחרות בקווים שבהם היא מפעילה טיסות ישירות, הנגזר משירות של טיסות לא ישירות המופעל על ידי חברות זרות באותם קווים.¹⁰² בטיסות שיש בהן עצירת ביניים לצפון אמריקה, לדרום אמריקה, למזרח הרחוק ולאוסטרליה – הליך הליברליזציה אפשר למובילים אירופאיים להגדיל משמעותית את היקף הטיסות לישראל וממנה לאירופה.

חברת אל-על מתמודדת עם מגבלות כגון העובדה שרוב החברות הסדירות המפעילות טיסות לישראל וממנה מובילות נוסעים גם בטיסות "חופש שישי", דבר שהוביל לגידול בפעילות של חברות התעופה הזרות בישראל. מאחר שהטיסה מנמל הבית (אירופה) ליעד הסופי מבוצעת ללא קשר לטיסה מישראל לאירופה, הדבר מאפשר לחברה הזרה להוזיל את המחיר הכולל עבור הטיסה מישראל ליעד הסופי (דרך אירופה) וזאת מבלי לפגוע ברמת המחיר שבו נמכרת הטיסה מאירופה ליעד הסופי. למעשה, לעיתים, החברות הזרות מציעות את כרטיסי הטיסה מישראל ליעד הסופי (לדוגמה לארצות הברית) במחיר נמוך מהמחיר שהן מציעות עבור הטיסה מיעד הביניים (לדוגמה אירופה) ליעד הסופי. לעומת זאת, אל-על אינה נהנית כיום מאפשרות דומה, מאחר שאינה יכולה להוביל נוסעים בין מדינות שונות דרך ישראל, בעיקר בשל המצב הגיאופוליטי הנוכחי. אל-על ירשה ממדינת ישראל הסכמי שכר קיבוציים אליהם היא כבולה. הסכמים אלו מקשים עליה לבצע תהליכי התייעלות. ההסכם הקיבוצי מסדיר את תנאי העבודה של העובדים הקבועים וקובע, בין היתר, הוראות בעניין סדרי עבודה, זכויות וחובות בסיסיות, תמריצי פריון, מינויים והצבות לחו"ל, מכרזים פנימיים, ביטוחים, הסדרים פנסיוניים, סדרי פיטורים, טיפול בעבירות משמעת, זכויות לכרטיסי טיסה בחינם לעובדים ומנגנון ליישוב סכסוכים.¹⁰³

נוסף על כך, כמתואר לעיל, אל-על חויבה לשורת הגבלות שנועדו לשימור האינטרס הלאומי. היא חויבה לשמר עצמה כחברה ישראלית שרישומה ומרכז פעילותה בישראל. שני שלישים לפחות מחברי דירקטוריון החברה נדרשים להיות אזרחי המדינה ובעלי אישור ביטחוני מתאים. כמו כן, תקנון החברה מגדיר בפירוט את סף הקיבולת המינימלי של מטוסי הנוסעים והמטען שאל-על מחויבת להחזיק ולהעמיד לרשות המדינה במצבי חירום. עוד חויבה אל-על לעמוד בנוהלי אבטחה קפדניים אשר הוכתבו בידי שירות הביטחון הכללי. כל אלה הפכו את לחריגה בענף התעופה: חברה ציבורית ממלכתית, הפועלת רק חמישה ימים וחצי בשבוע, עטופה באנשי ביטחון ובמעגלי אבטחה, שבראשה מועצת מנהלים שידיה כבולות בהסכמי עבודה קיבוציים, בוועדי עובדים וברגולציה מקומית. היא לא יכולה להשתתף

102 דו"ח רת"א, לעיל ה"ש 38.

103 חברת אל על נתיבי אויר בע"מ דו"חות כספיים לשנת 2018 ס' 9.4.5.1 (2018) www.elal.com/SiteCollectionDocuments/About-ELAL/ELAL_2018_isa.pdf

בבריתות עם גופי תעופה גדולים, היא אינה יכולה לטוס מעל מדינות ערב (שדה התעופה בדובאי, למשל, הוא אחד מנמלי המעבר הגדולים והמצליחים בעולם, אך כיוון שנתיבי התעופה מזרחה חסומים בפניה היא לא יכולה לעשות בו שימוש).

לסיכום: חברת אל-על נתונה עדיין להגבלות רבות למרות היותה חברה פרטית. מגבלות כמו הסכמי שכר שאליהם היא כבולה, אי-טיסות בשבת וחגים, מגבלות פוליטיות, הסדרי ביטחון כבדים ועוד. מגבלות אלו מקשות עליה להתייעל. אל-על היא חברה הנישה של העם היהודי, אבל היא סובלת מחסרונות ייחודיים אשר מפריעים לה להשתלב בשוק תחרותי ככל חברת תעופה אחרת ולהתחרות בתחרות חופשית בחברות אחרות. מאז יישום הרפורמה של שמיים פתוחים, אל-על אינה מצליחה להתרומם. רפורמת שמיים פתוחים פתחה את השוק לתחרות אך לא אפשרה לחברות המקומיות, ובראשן אל-על, תנאים ללא מגבלות לתחרות חופשית.

1. השפעת חברות ה-Low Cost

1. "היוקר" של ה-Low Cost

הסכם שמיים פתוחים הסיר מגבלות של תחבורה אווירית בין ישראל לאיחוד האירופי החל משנת 2013 בהדרגה עד שנת 2018. ההסכם הוביל לכך שיותר חברות אירופאיות קיימו טיסות ישירות לישראל וממנה. ההסכם אף אפשר את כניסתן של חברות Low Cost לשוק, גרם להוזלת מחירים ניכרת ויצר מצב שבו יש יותר תחרות ויותר נוסעים מאירופה ומישראל. ככל שהוסרו המגבלות, יותר חברות נכנסו לתמונה האווירית. מדינת ישראל, אשר רצתה לעודד שוק זה, קבעה אגרות מופחתות של עד כ-50% לנוסעים בחברות ה-Low Cost. המדינה גם קבעה כי נוסעים הנוחתים בנמל התעופה עובדה בטיסות Low Cost יהיו פטורים מתשלום אגרות. ברשות שדות התעופה נקטו במדיניות של הקלה במתן הקצאת חלונות הזמן ("סלוטים")¹⁰⁴, מתוך הבנה שהמטרה העיקרית של תכנון לוח הטיסות היא להבטיח שימוש יעיל של התשתיות בנמל התעופה. הקצאת סלוטים מתוכננת בכפוף לבקשות של חברות התעופה, והשיבוץ בהם נקבע בהתאם לקיבולת בנמל התעופה. כל זאת כדי לאפשר ניצול יעיל ואופטימלי של המשאבים העומדים לרשות הנמל. נמל תעופה בן-גוריון נחשב לנמל תעופה בעל דרגת עומס 3 – הדרגה הגבוהה ביותר.¹⁰⁵ למרות העומס בנמל, החליטו ברשות שדות התעופה להקל על חברות ה-Low Cost ולתת להם סלוטים רבים.¹⁰⁶

104 תיאום "חלונות זמן" (סלוטים) לנמל תעופה הוא אמצעי לתכנון לוח טיסות בהתאם לקיבולת התעופה באמצעות יישום של מערכת הכללים וההנחיות כפי שהם מופיעים ב- WSG – Worldwide Slot Guidelines.

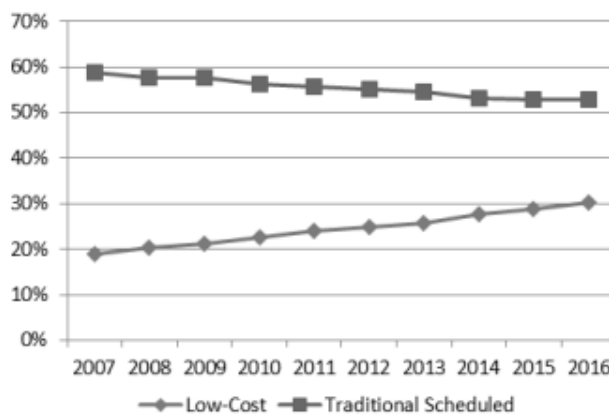
105 יאט"א מסווג את נמלי התעופה על פי רמות עומס בתנועה האווירית ובתשתיות הנמליות. הסווג נעשה בחלוקה לדרגות: 1 / 2 / 3, כאשר דרגה 1 מגדירה נמל תעופה בדרגת עומס נמוכה ביותר ו-3 בדרגת עומס גבוהה ביותר.

106 רשות שדות התעופה בישראל "תיאום חלונות זמן לטיסה" www.iaa.gov.il/he-IL/rasht/Pages/SlotsCoordination.aspx.

קונספט ה-Low Cost החל בשנות ה-70 על ידי חברה אמריקנית מקומית בשם Southwest כדרך להציע כרטיסי טיסה זולים. מאז צצו חברות רבות נוספות ואף חברות גדולות אשר החלו להציע שירותי Low Cost באמצעות חברות בנות שהקימו כדי לזכות בחזרה בלקוחות שאיבדו. השפעת ה-Low Cost על ענף התעופה הייתה עצומה. החדירה העמוקה של חברות אלו לשוק גרמה לחברות מסחריות רגילות להפחית את מספר הטיסות, לסגור מרכזים ואף להפחית בשירותים לערים מסוימות.

חברות ה-Low cost הראו את הצמיחה הגדולה ביותר בתחום התעופה בחמש השנים האחרונות והן צפויות להמשיך במגמה בשנים הקרובות. צמיחת החברות מאופיינת בגידול הביקוש מצד הצרכנים הרגישים יותר למחיר. לפי נתוני Control Eur, כמות הטיסות של חברות ה-Low Cost צמחה ב-61% במהלך עשר השנים האחרונות. חברות ה-Low Cost חולשות על 30% משוק התעופה האמריקאי.¹⁰⁷ בספרד, טיסות ה-Low Cost אף שכיחות יותר מן הטיסות הסדירות.¹⁰⁸

גרף 34: אבולוציה של טיסות ה-Low Cost בהשוואה לטיסות הסדירות על פני שנים באחוזים¹⁰⁹



את ההצלחה של חברות אלו ניתן לייחס למודל העסקי שלהן הגורס כי העלות אינה שווה למחיר. המודל המקורי כלל תעריפים נמוכים, טיסות רבות ושימוש בשדות תעופה משניים עם זמני המתנה קצרים. חברות Low Cost באמריקה מציעות תוכניות של "הנוסע המתמיד", שירות כמו בחברה מסחרית רגילה ואף מחלקות עסקים. באירופה, חברות Low Cost כמו EasyJet ו-Ryanair בדרך כלל עוקבות אחר המודל העסקי המסורתי, אלא ששתי חברות התעופה טסות לערים מרכזיות כמו פריז, דבלין ומנצ'סטר, ולא יישמו את האסטרטגיה המסורתית של מודל ה-Low Cost הגורס הפעלה בשדות תעופה משניים. לקוחות מעדיפים לטוס ולחסוך כסף.

¹⁰⁷ Global Data, *Global Low-Cost Airlines to 2021* (October 2017)

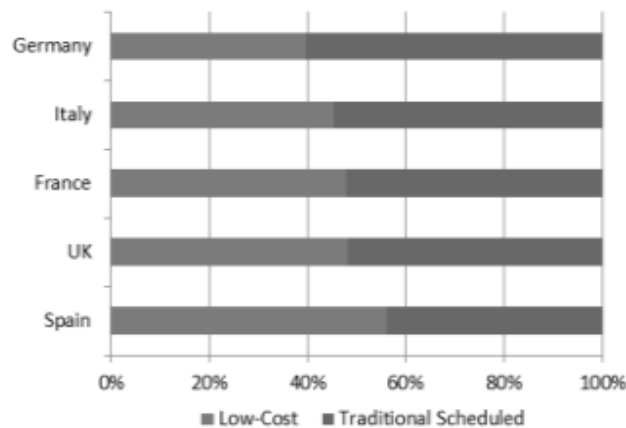
¹⁰⁸ EUROCONTROL, *The Rapid Rise of Low-cost Carriers* (June 2017) <https://bit.ly/2las7xW>

¹⁰⁹ אדיקט ישראל מגמות בעולם התעופה (21.8.2018) <https://bit.ly/2zxdD5y>

אומנם היתרון הגדול ביותר של חברות ה-Low Cost הוא עלותן הנמוכה אך אין זה הגורם היחיד התורם להצלחתן. עבור נוסעים רבים, הגורם העיקרי שהופך את חברות ה-Low Cost לאטרקטיבית יותר הוא הזמינות הרבה של הטיסות. כמו כן, השיפור התפעולי והפיננסי בממשל שדות תעופה, עוזרים למנף את צמיחת שוק ה-Low Cost.¹¹⁰

צמיחת שוק Low Cost מיוחסת לעלייה בפעילות הכלכלית בעולם, לקלות הנסיעות, לענף הנסיעות והתיירות, לעיור, לשינויים באורח החיים, להעדפת הצרכנים לשירות בעלות נמוכה, לשירות תכופ, לעלייה בכוח הקנייה של משקי בית ממעמד הביניים (במיוחד באזורים המתפתחים) ולחדירה הגבוהה של האינטרנט יחד עם אוריינות אלקטרונית. עם זאת, גורמים כמו מחיר נפט גולמי נדיף, עלייה באירועי הטרור ושיעורי הפשיעה, אי-ודאות פוליטית ואסונות טבעיים מקשים על צמיחת השוק.¹¹¹

גרף 35: חמש המדינות האירופאיות עם המספר הרב ביותר של טיסות Low Cost בהשוואה לטיסות הסדירות לשנת 2017¹¹²



הגרף מראה כי התחרות בין חברות ה-Low Cost וחברות תעופה המציעות שירות מלא גוברת. צמיחת חברות ה-Low Cost העמידה בסימן שאלה את עתידן של חברות התעופה המסורתיות, אשר עומדות בפני לחצים של עלויות קבועות גבוהות ומיצוב שוק רלוונטי לצרכנים. החברות המסורתיות מנסות להתמקד בהתייעלות, בהתמקדות בפלחי לקוחות, השקעה בצוותים ואימונם. נוסף לכך, חברות תעופה מסורתיות רבות מפעילות חברות בנות בקונספט של Low

Aircraft MRO Market Size, Share & Trends Analysis Report By Service Type (Engine Overhaul, Airframe Maintenance), By Organization Type, By Aircraft Type, By Aircraft Generation, And Segment Forecasts, 2019–2025 (Oct, 2019), <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/aircraft-mro-market>

מגמות בעולם התעופה, לעיל ה"ש 109.

שם.

Cost ומציעות שירותים שונים בתשלום. באופן דומה, גם חברות תעופה מסורתיות כמו אל-על ו־American Airlines משנות את המודלים שלהן ומציעות שירותים שפעם היו כלולים במחיר הכרטיס, בתוספת מחיר, כדי להוזיל את מחיר הכרטיס ובכך למשוך נוסעים חסכנים ומודעים תקציבית.¹¹³

שחקני מפתח עיקריים בשוק ה־Low Cost הן החברות: Virgin, AirAsia Berhad, Azul Linhas, Indigo, WestJet Airlines, Jetstar Airways, EasyJet, Norwegian Air Shuttle ו־Air Arabia PJSC ו־Ryanair Holdings, Areas Brasileiras.¹¹⁴

לצד יתרונות שוק ה־Low Cost התעוררו בעיות רבות, חלקן כחלק מהתייעלות השוק ותוצאה של שוק תחרותי. כך מספר חברות שקרסו או נסגרו, ביניהן גרמניה איירליינס, שהתמודדה לאחרונה עם קשיים פיננסיים; חברת ה־Low Cost הסקנדינבית פרימרה אייר, שניסתה לעלות על גל הפרוספריטי בקווים הטרנסאטלנטיים וקרסה; חברת התעופה הקפריסאית, קובלט אייר, שנקלעה לקשיי נזילות והפסיקה את פעילותה; אייר ברלין, שהייתה חברת התעופה השנייה בגודלה בגרמניה, נאלצה להפסיק את פעילותה בעקבות ההחלטה שלא להמשיך להזרים לה כספים; חברת מונארך איירליינס הבריטית פשטה את הרגל בעקבות קשיים פיננסיים וחברת FlyBe, אף היא בריטית, החליטה לוותר על פעילותה העצמאית ולחבור לוירג'ין אטלנטיק.

גם חברת תעופה לאומית ספגו קשיים ניכרים. למשל חברת אליטליה, החברה הלאומית של איטליה, התקשתה להתחרות, מאחר שהיא כבולה למערכת פעילות מסורתית ונוקשה למדי. לאחר שאיחאד איירווייס, שהחזיקה במרבית מניותיה של אליטליה, לא הייתה מוכנה להמשיך לממן את פעילותה הגרעונית, היא קיבלה גיבוי ותמיכה מהממשלה באיטליה, אשר התעקשה להשאיר אותה בידיים איטלקיות ולא למכור אותה בשלמותה, כפי שנדרש בהליך פשיטת הרגל.¹¹⁵ נראה כי כל פשיטות הרגל למעשה היו בלתי־נמנעות. מומחי התעופה גורסים שהתחרות בשוק האירופי היא קטלנית, ומי שאין לו תשתית ראויה ואיתנה לא יוכל לשרוד לאורך ימים את התנאים הקשים של התחרות.¹¹⁶

חברות ה־Low Cost האירופיות, בראשות ריינאייר, איזיג'ט וויזאייר, יצרו מודל של הוצאות תפעול נמוכות יחסית ותפוסה כמעט מלאה בכל הקווים, והן מותירות את כל המתחרות מאחור. וכך כשהיצע המושבים גדל מהר יותר מן הביקוש, כולם מורידים מחירים, וברור

113 ש.ם.

114 Low Cost Airlines Market Global Industry Analysis, Size, Share, Growth, Trends and Forecast 2019–2025 (May 14, 2019), <https://www.marketwatch.com/press-release/low-cost-airlines-market-global-industry-analysis-size-share-growth-trends-and-forecast-2019-2025-2019-05-14>.

115 Christopher Jasper & Chiara Albanese, *Alitalia Attracts EasyJet, Delta Bids in New Attempt at Sale*, BLOOMBERG (November 1, 2018), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-01/alitalia-attracts-easyjet-delta-bids-in-latest-attempt-at-sale>.

116 דני שדה "העקיצה של חברות התעופה שפושטות רגל" *Ynet* (29.3.2019) www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5485942,00.html.

לחלוטין שחברות קטנות, המורידות מחירים בצורה לא שקולה, אינן יכולות להחזיק מעמד כמו ענקיות ה-Low Cost.¹¹⁷

גם ההצלחה של חברות ה-Low Cost הטרנסאטלנטיות, נורוויג'ן ו-WOW, הייתה זמנית בלבד. המדיניות שלהן הייתה נכונה לתקופה שבה מחירי הדלק היו נמוכים והתקיימה תחרות אגרסיבית בקווים הטרנסאטלנטיים. XL איירווייס הצרפתית הפסיקה אף היא את פעילותה והצטרפה לפשיטת רגל של חברת התעופה הצרפתית וכן לקשיים שאליהם נקלע תאגיד התעופה הענק תומאס קוק, הזקוק ל-1.1 מיליארד ליש"ט כדי להמשיך את פעילותו. פשיטות הרגל של החברות הרבות המוזכרות לעיל כמו גם הירידה ברווחי חברות תעופה אחרות מחזירה אותנו לתחזית העגומה של מייקל אולירי, יו"ר חברת ה-Low Cost הגדולה באירופה, ריינאייר, שצפה קריסתן של חברות תעופה בתחילת שנת 2020, על רקע מחירי הדלק הגבוהים ומחירי הטיסה הנמוכים.¹¹⁸

לסיכום, ניתן לומר כי השפעת חברות ה-Low Cost על ענף התעופה בעולם ובארץ בפרט היא משמעותית. עם זאת, ללא רפורמת שמיים פתוחים ועידוד הממשלה באמצעות רשות שדות התעופה לטיסות אלו ספק אם השפעות חברות אלו היו ניכרות בשוק המקומי.

ז. תוצר לוואי של הרפורמה: הרעש ליישובים סובבי נמל התעופה בן-גוריון

סוגיה נוספת המעסיקה רבות מאז החלה רפורמת שמיים פתוחים היא הרעש הנגרם ליישובים הסובבים את נמל התעופה בן-גוריון. כמפורט לעיל, שדה התעופה בן גוריון מוגדר על ידי יאט"א כשדה תעופה בדרגת עומס 3. קרי, הביקוש להפעלת טיסות גדול מזה שניתן להיענות לו (בשעות מסוימות), וזאת בשל מגבלות תשתית, מרחב אווירי ומגבלות אחרות. בחודש יולי 2019 נערך בבג"ץ דיון בעתירה שהוגשה נגד שר התחבורה, השר להגנת הסביבה ורשות התעופה האזרחית (בג"ץ 4896/18).¹¹⁹ העותרים דרשו להוריד את מפלס רעש המטוסים שממנו סובלים התושבים ביישובים הסובבים את נמל התעופה, בעיקר בשעות הלילה. על פי העתירה, כל המראה מנמל התעופה בן-גוריון חושפת את אותם התושבים לרעש מטוסים חריג אשר לטענתם יש להפחיתו בצורה דרמטית, שכן הוא גבוה מהתקן המקובל בארץ ובעולם. העותרים טענו כי לאחר קיומה של בדיקה נרחבת, שבוצעה בשנים האחרונות על ידי המשרד להגנת הסביבה, רשות התעופה האזרחית ורשות שדות התעופה, הומלץ על הפחתת סעיפי הרעש הקיימים. אולם, המלצה זאת לא קוימה עד כה וכן לא בוצעה אכיפה נגד חברות התעופה בגין הפרה של סעיפי הרעש הקיימים וגרימת רעש מטוסים חריג.

117 דוד אדלר "הקריסה של חברות תעופה אירופיות נמשכת" PASSPORTNEWS (6.2.2019) <https://bit.ly/2UHGSfF>.

118 דני שדה ותומר הדר "עוד חברת תעופה קרסה: XL איירווייס תפסיק הפעילות בשבוע הבא" כלכליסט (20.9.2019) www.calcalist.co.il/world/articles/0,7340,L-3770715,00.html.

119 בג"ץ 4896/18 עיריית ראשון לציון נ' שר התחבורה והבטיחות בדרכים (פורסם בנבו, 1.7.2019).

בדיון בעתירה שהתקיים ביום 1.7.2019 קבע בית המשפט כי המדינה תגיש הודעת ערכון עד ליום 30.12.2019 לגבי תיקון תקנה 85א', העוסקת בסעיפי הרעש המרביים של מטוסים בהמראה והוסיף שיש צורך בשיתוף העותרים ושאר הגורמים הרלוונטיים בתהליך. בדיון שהתקיים ביום 29.1.2020 נקבע שמאחר שנוסח התקנות המוצע לא יובא לאישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת בשבועות הקרובים – דרכם של העותרים לפנות אל הוועדה ולהעלות את טיעוניהם פתוחה. עוד קבע בג"ץ כי חזקה על המשיבים לבחון את הפניות שיגיעו, ככל שיגיעו, בלב פתוח ובנפש חפצה. עתירה זו הוגשה בהמשך לעתירות קודמות שהוגשו בנושא זה, כמו העתירה לפיצוי בגין הרעשים שבסביבה על פי חוק התכנון והבנייה בגין מטריד שנגרם מרעש של מטוסים. במסגרת עתירה זו טענו העותרים כי שדה התעופה החדש הגדיל את היקף הטיסות וכפועל יוצא גם את רמת הרעש ליישובים, ולכן בהכרח הוריד את ערך הקרקע.¹²⁰

תחילתו של ההליך בשנת 2010, כאשר הגישו תושבי אזור נמל התעופה בן-גוריון עתירה ובה דרשו פיצויים בשל הרעש בסביבה כתוצאה מגידול המטוסים. "בבסיסם של הערעורים עומדת השאלה מהי זכותו של אדם לאיכות סביבה, לרבות סביבה ללא מפגעי רעש", כתבה שופטת בית המשפט המחוזי בת"א, מיכל אגמון גונן. "אני סבורה שהגיעה העת להכיר בזכות האדם לחיות בסביבה ראויה. רוחתו ואיכות חייו של הפרט תלויה במידה לא מבוטלת באיכות הסביבה בה הוא חי [...] לאור העובדה שהיה צורך להרחיב את נמל התעופה, אין להוסיף ולהטיל גם את הנטל הכלכלי על כתפיהם של התושבים ביישובים הסמוכים".¹²¹

בממשלה צפו את הבעיות שיחולו מעת תחילת יישום הרפורמה, הגידול בטיסות והקמת נתב"ג 2000. לאור זאת, בהחלטת הממשלה לאישור התוכנית להרחבת נמל התעופה בן-גוריון נקבע כי רשות שדות התעופה תסייע ליישובים הנמצאים בתחום השפעת רעש מטוסים.¹²² בעצה אחת קבעו השר להגנת הסביבה ושר התחבורה כי הסיוע יתמקד תחילה במיגון אקוסטי של מוסדות חינוך.

בשנת 2001 הוקמה ועדה לתמיכות ולסיוע ליישובים סביב שדה התעופה, שבראשה עומד מר חיים קורפו, לשעבר שר התחבורה, וחברים בה מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, מנכ"ל משרד התחבורה ונציג רשות שדות התעופה. הוועדה קיימה דיונים עם ראשי הערים במטרה להגיע להסכמה בנוגע לסדרי עדיפויות במתן מיגון אקוסטי למוסדות חינוך, ובסופו של דבר נקבע קריטריון למתן מיגון אקוסטי למוסדות חינוך.¹²³

המשרד לאיכות הסביבה פועל להקטנת הנזק והפעיל מערכת לניטור הרעש הסביבתי שמטרותיה הן: ראשית, מדידת החשיפה המצטברת לרעש וחישוב הרעש בעתיד. מדידת החשיפה לרעש תשמש בסיס לקבלת החלטות בדבר מתן טיפול אקוסטי, פיצויים וכדומה. שנית, אכיפת משטר התפעול בשדה התעופה – הגבלות במרחב, הגבלות בזמן וביצוע נוהלי

120 ש.ם.

121 ש.ם.

122 המשרד להגנת הסביבה "רעש מתחבורה" (31.3.2019) www.gov.il/he/departments/guides/noise_from_transportation?chapterIndex=3.123 המשרד להגנת הסביבה "רעש מתחבורה מה נעשה כדי להפחית את ההשפעה של מפגעי רעש מתחבורה"? www.gov.il/he/departments/guides/noise_from_transportation?chapterIndex=3.

טיסה. שלישית, מתן הערות לחברות התעופה אשר מטוסיהן סטו מהנתיב או גרמו למטרד רעש חריג. רביעית, מתן תשובות ספציפיות לציבור. המערכת החלה לפעול לפני כשנה אך טרם התקבלו דו"חות כלשהם במשרד לאיכות הסביבה וברשויות המקומיות של היישובים הסמוכים לנמל התעופה.

המאבק נגד מפגע רעש המטוסים מנמל התעופה בן-גוריון והפגיעה באיכות החיים ובבריאות הציבור של התושבים מבוצע במסגרת פורום יישובי עוטף נמל התעופה בן-גוריון, הכולל את ראשי הרשויות של כל היישובים סובבי נמל התעופה בן-גוריון שבהם מתגוררים כ- 1.4 מיליון תושבים הנפגעים מרעש ההמראות והנחיתות הרבות בנמל התעופה בן-גוריון. בשלב זה, רשות שדות התעופה אינה נוקטת באמצעים ממשיים לאפשר דו-קיום בין השדה והאוכלוסייה שסביבו.

ראוי היה אם כחלק מיישום הרפורמה ובניית נתב"ג 2000 היו נותנים את הדעת גם ליישובים הסובבים את נמל התעופה בן-גוריון, שהם אלו שייפגעו מהרעש הרב בשל הגידול בטיסות.

ח. סיכום – העננים שבשמיים פתוחים

ענף התעופה הוא ענף בעל תרומה רבה ביותר לכלכלה העולמית, ומהווה כ-3.6% מכלל התמ"ג העולמי. ענף התעופה הישראלי הוא מרכיב חשוב וקריטי בכלכלה הישראלית ומהווה 6% מהתמ"ג שלה. הוא משמש חוליה מרכזית בניהול יעיל ומודרני של המשק בהיבטים של סחר חוץ, תיירות נכנסת ויוצאת, צרכים אסטרטגים של המדינה, מתן שירותים לענפי המשק השונים והיבטים אחרים. ענף התעופה הישראלי מתקיים בסביבה תחרותית וליברלית הן בתעופה הבינ"ל והן בתעופה הפנים ארצית. ויצירת תנאים בסיסיים להתפתחות ארוכת טווח במונחים של תשתיות, רגולציה, תשומות, כולל תשומות כוח אדם. הענף נמצא בצמיחה מתמדת. רפורמת שמיים פתוחים, אשר נערכה בשנת 2013, שינתה את פני ענף התעופה בישראל. מטרתה של הרפורמה הייתה לפתוח את השוק הן מהיבטים כלכליים והן מהיבטים גיאופוליטיים. במהלך השנים, הסדרת הפעילות התעופה עברה שינויים מהותיים שעיקרם מעבר ממשטר הפעלה בעל אופי של חלוקת שוק בין מעט מובילים, מודל שהיה רווחי במשך תקופה ארוכה, למדיניות ליברלית המבוססת על כוחות שוק. המאפיין העיקרי במדיניות התעופה הוא הסרת מגבלות רגולטוריות. גולת הכותרת של המהלך, הייתה בחתימת הסכם "שמיים פתוחים" עם האיחוד האירופי ב-2013. ההסכם יושם באופן הדרגתי החל מ-2013 ובכל שנה התווספו מספר טיסות נוספות לכל היעדים באירופה, עד שבמרץ 2018 הגיע לסיומו היישום ההדרגתי. עצם יישום הרפורמה אפשר לשוק בישראל להיפתח לשוק העולמי, להיות חלק ממנו ולהיות מושפע ממגמות עולמיות בענף זה – והפך את ענף התעופה מענף שמרני לליברלי ותחרותי.

המטרות העיקריות בקידום ההסכם על ידי מדינת ישראל היו ההשלכות הצפויות של ההסכם שכללו את הורדת מחירי כרטיסי הטיסה, שיפור השירות לנוסעים, העלאת היצע הטיסות לישראל וממנה וגידול בתיירות הנכנסת והיוצאת.

מדיניות הליברליזציה אכן קידמה גידול בהיצע הטיסות ובהיצע הקווים, במספר החברות המפעילות טיסות סדירות וברמת התחרות בין חברות התעופה. השוק הושפע מאוד מפתחתו לתחרות. מספר הקווים והיצע הטיסות גדל כמעט ב-50% משנת 2013. הגידול בהיצע הטיסות הגדיל את הביקוש כך שבין השנים 2013 ל-2017 גדל מספר הנוסעים בכ-1.7 מיליון איש. נצפה קשר הדוק בין הגידול בהיצע הטיסות ורמת התחרות בקו לבין ירידה במחיר כרטיס הטיסה. ירידת תעריפי הטיסות התרחשה בכל מקום שבו היה גידול בהיצע הטיסות (בין אם ישירות ובין אם לא ישירות) והיא פועל יוצא של שינוי הסביבה הרגולטורית שהביאה לתחרותיות הולכת וגדלה במרבית הקווים. הירידה המשמעותית ביותר, של כ-22%, נרשמה במחירי הטיסות ליעדי מערב אירופה בטיסות שיש בהן עצירת ביניים. אלו הם היעדים שאליהם פועלים המספר הרב ביותר של מובילים אוויריים בכלל ומובילים אירופאיים בפרט. במילים אחרות, מדובר ביעדי הטיסה התחרותיים ביותר שקיימים כיום בענף התעופה הבינלאומי. ירידות מחירים חדות בשיעורים של כ-20% נרשמו גם בטיסות ליעדי מזרח אירופה בטיסות ישירות ובטיסות לצפון אמריקה, לדרום אמריקה, למזרח הרחוק ולאוסטרליה בטיסות לא ישירות. ביעדים שבהם טרם יושם הליך של ליברליזציה בטיסות ישירות, אך כתוצאה מהליך הליברליזציה באירופה יש אליהם היצע משמעותי של טיסות לא ישירות, ניתן לראות ירידות מחירים בעיקר בטיסות לא ישירות (לדוגמה המזרח הרחוק).

מספר חברות התעופה שנכנסו לשוק הגדילו את כמות התיירים הישראלים שטסים ליעדים שאינם באירופה. גם בנתוני הטיסות והתיירות בין היתר לצפון אמריקה, אפריקה והמזרח הרחוק נצפה שינוי גדול. הגידול בהיצע הטיסות והגידול ברמת התחרות הובילו נוסף לכך גם להפחתת מחירי הטיסות ולגידול בתנועת הנוסעים בקווים לישראל וממנה. נוסף על כך, הסכמי התעופה אפשרו להיצע קווי הטיסות לגדול ולחברות רבות יותר להשתלב במערך הטיסות, ומכאן להורדת המחירים.

ההסכם עם האיחוד האירופי הביא להעמקת שיתוף הפעולה ולהגדלת היקף התיירות לישראל ושיפר את מעמדה של ישראל, קירב אותה לאיחוד האירופי והציג בפני האזרח האירופאי פנים אחרות של המדינה, כאלו שלרוב הוא אינו רואה בתקשורת. הסרת חסמים והתייעלות בענייני תעופה הובילו לגידול בתרומה הכלכלית של הענף למדינה בהיבט התיירות, הסחר, התעסוקה ועידוד השקעות זרות ישירות.

ההסכם ימשיך לשפר עוד ועוד את התיירות לישראל ומישראל. לפיכך, רפורמת שמיים פתוחים השיגה את מטרותיה. אך להצלחה זו יש מחיר. מספר התיירים הישראלים היוצאים את גבולות המדינה דרך האוויר גדל בכ-40% ממספר התיירים הנכנסים אליה. משמעות הפרש הזה היא הוצאות רבות של ישראלים בחו"ל יחסית להכנסות מתיירות פנים. הפרש זה גורם לפגיעה במסחר המקומי ובכלכלה המקומית. בשנת 2010 עמד ההפרש על 205 מיליון דולרים ובשנת 2017 צמח ל-3 מיליארדי דולרים של הפסדי הכנסות מישראלים. גם החברות המסחריות המקומיות נפגעו קשות מהרפורמה ומעידודה של הממשלה את כניסת טיסות ה-Low Cost (עידוד בצורת מתן אגרות מופחתות לטסים בחברות הזולות ומתן סלוטים (זמני טיסה) נוחים וזמינים לחברות ה-Low Cost).

חברות התעופה הישראליות ובעיקר חברת אל-על פועלות במרחב פוליטי תובעני ביותר ואינן יכולות להתחרות בצורה הוגנת מול חברות אחרות וחברות ה-Low Cost. החברות אינן

יכולות ליהנות מ"חופש שישי" כפי שנהנות ממנו חברות תעופה אחרות, והסכמי שיתופי הפעולה שלהן בדרך כלל חד-צדדיים בשל בעיות פוליטיות ומגבלות ממשלתיות, כמו טיסה מעל שמי מדינות אויב

המחיר שמשלמות החברות הישראליות בשל הרפורמה ילך ויגדל ככל שהתחרות תגדל וככל שיגדלו ההפרשים בין הוצאות הישראלים בחו"ל להכנסות מתיירים לארץ. ויש לתת את הדעת על "ברייחת" הכסף מתקציב המדינה ועל ההשפעות על חברות הקמעונאיות המקומיות נוסף לחברות המסחריות המקומיות, אשר אל-על בראשן, הנתונה למגבלות פוליטיות וביטחוניות אשר מקשות עליה להתחרות באופן חופשי בשוק.

היותה של מדינת ישראל מדינת אי, אשר החיבור אליה בים ובאוויר, יוצר את תלותה בנכסי חברת אל-על אשר בהם היא משתמשת בעיתות חירום (מלחמות, משברים פוליטיים ועוד) נכסים שלשמם שמרה את מניית הזהב. יש לתת את הדעת על הצורך בשימור אפשרות לתעבורה אווירית באותם עיתות משבר אם אל-על לא תוכל לספק נכסים אלו.

ט. נספחים

נספח 1

המחקר שאותו ערכה פרופ' ניקול אדלר¹²⁴ בדק את ה-Trade-off בין היתרונות שמשמעותם לרוב הם תוספת רווחים עבור חברות התעופה ושדות התעופה, תדירות ויעדים מגוונים יותר עבור הנוסעים, לבין ההוצאות שעולות בעקבות העיכובים והביטולים שנוצרים בעקבות העומס הרב. הוספת טיסה אחת או שתיים בשעת פעילות שיא בשדה תעופה מסוים גוררת עיכובים, בזבזי זמן ודלק, הוצאות בגין שעות צוות נוספות ופיצויים לנוסעים שיאחרו לטיסות המשך ולשאר הטיסות אשר עלולות להתעכב בעקבות לחץ הזמנים שנוצר. המודל הכלכלי בדק את התמורות הכלכליות ואת ההשפעות שיהיו להוספת שנים-עשר סלוטים ("חלונות זמן" בין טיסות) ביום בשדה תעופה באירופה, והורדה של שנים-עשר סלוטים בשדה תעופה בארצות הברית.

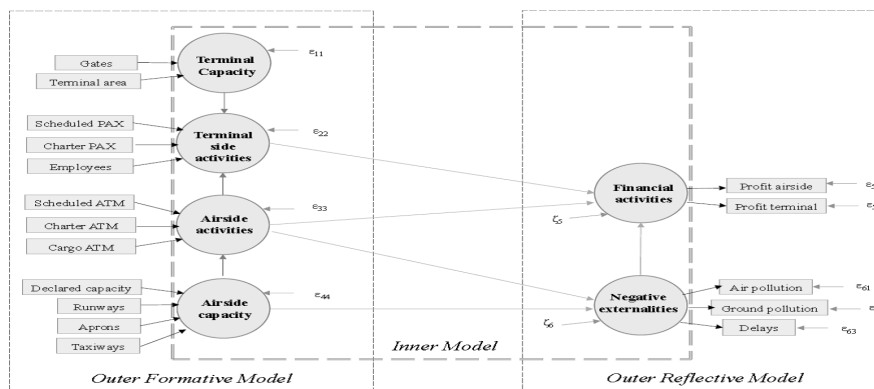
מסקנות המחקר העלו כי תוספת טיסות בשדות התעופה באירופה תועיל לרווחי שדות התעופה ולנוסעים לעומת העלויות שייגרמו להם מהעיכובים שייווצרו בעקבות תוספת הטיסות, אבל בור-זמנית תזיק לחברות התעופה, שיפסידו כסף בעקבות העיכובים. לעומת זאת, בארצות הברית, הורדת סלוטים תועיל לחברות התעופה, שיחסכו כסף בעקבות הקטנת העיכובים, עקב מרווחי הזמן שהתפנו והורדת לחץ הזמנים, אך תזיק כלכלית לשדה התעופה, שירוויח פחות כסף עקב הקטנת מספר הטיסות, וכן עבור הנוסעים שיפסידו אפשרויות טיסה או יעדים נוספים. לסיכום, בארצות הברית יש ניצול טוב יותר של התשתית היקרה, לעומת

Nicole Adler, *Competition in a Deregulated Air Transportation Market*, 129 EUROPEAN JOURNAL OF OPERATIONAL RESEARCH 337 (2001).
 Nicole Adler, Vanessa Liebert & גמ, *Airport Benchmarking from a Managerial Perspective*, 41 OMEGA – INTERNATIONAL JOURNAL OF MANAGEMENT SCIENCE 442, 443 (2013).

באירופה בהינתן ערך הזמן גם לחברות תעופה וגם לנוסעים. תוצאות אלו תקפות גם בישראל, המנוהלת בדומה לכללי אירופה.

לשדה תעופה ממוצע עמוס באירופה תוספת ערך של טיסה בשעת שיא שווה ל-68 מיליון דולר לכלל החברה (Society), לעומת זאת, בארצות הברית הורדה של סלוט אחד הייתה מורידה את הערך השנתי לכלל החברה סדר גודל של 18 מיליון דולר. עקב כך, זמני העיכוב הממוצעים באירופה קטנים יחסית אך מתרחשים בהיקף דומה לאורך שעות היממה, בעוד שבארצות הברית העיכוב הממוצע גדל בצורה משמעותית בשעות העומס. השוואה בין עשרות שדות התעופה באירופה ובארצות הברית נעשתה באמצעות מודל מתמטי-כלכלי שבדק את ההשפעות של כלל המשתנים אחד על השני.

Airport sequential equation path model



נספח 2

ב21 באפריל 2013 נשלח דיווח מידי של חברת אל על בעקבות הסכם שמיים פתוחים¹²⁵:

מהות האירוע: שמיים פתוחים – החלטת ממשלה

בהמשך לדיווח המידי של החברה מיום 18 באפריל 2013 (מספר אסמכתא: 2013-01-039787) ולדיווחי החברה בסעיפים 7.1.10 (מבנה התחרות בתחום הפעילות ושינויים החלים בו; התפתחויות בשווקים של תחום הפעילות) ו-9.11.12 (הסדרי בטחון) לדוח התקופתי של החברה לשנת 2012, מתכבדת החברה לעדכן כי היום, 21 באפריל 2013, התקבלה החלטת ממשלה בנושא אישור הסכם התעופה האירופי – ים תיכוני בין מדינת ישראל לבין האיחוד האירופי והמדינות החברות בו (להלן: "ההסכם" ו-"ההחלטה" בהתאמה).

¹²⁵ מאגר "מאיה" דיווחים לבורסה maya.tase.co.il/bursa/report.asp?report_cd=809812.

בדברי ההסבר להחלטה צוין כי מטרת ההסכם הינה לבטל את הסכמי התעופה הבינלאומיים שנחתמו עם המדינות החברות באיחוד האירופאי, תוך ליברליזציה של התעופה האזרחית בין מדינת ישראל למדינות האיחוד האירופאי, באופן שבו כל חברת תעופה אירופאית או ישראלית תוכל להפעיל קווי תעופה סדירים לישראל וממנה, ללא תלות בזכויות טיס, תדירויות והסכמים פרטניים.

החברה מעריכה כי יישומו של ההסכם, במתכונתו הנוכחית, צפוי להשפיע לרעה על חברות התעופה הישראליות, וביניהן החברה, זאת עקב החרפה נוספת במצב התחרות, ריבוי מובילים וקיבולת שהסכם כזה יביא עימו וחוסר יכולת מצד חברות התעופה הישראליות לממש באופן שווה את זכויות הטיס מכח ההסכם והעדר שוויוניות בתנאי התחרות, זאת בין השאר לאור העובדה כי החברה נושאת הוצאות ביטחון משמעותיות (בשנת 2012 נשאה החברה בעצמה בהוצאות ישירות לאבטחה בסך של כ-33 מליון דולר ארה"ב, כמפורט בסעיף 9.11.12 לדוח התקופתי).