



**ניתוח השפעות הסכם "שמים פתוחים" עם האיחוד
האירופי והליך הליברליזציה בענף התובלה
האווירית הבינלאומית בישראל על תעריפי הטיסות**

אגף כלכלה ויחסים בינלאומיים

מאי 2015

תקציר מנהלים:

הדוח בוחן את השפעות מדיניות הליברליזציה במגזר ההובלה האווירית בישראל ושל הסכם "שמים פתוחים" שנחתם עם האיחוד האירופי והמדינות החברות בו, על תעריפי הטיסות בתובלה האווירית הבינ"ל לישראל וממנה, במחלקות התיירים לסוגיהן, בנתיבי טיסות לכלל האזורים בעולם.

שינויי המחירים נבדקו בהשוואה בין שתי תקופות: בתקופה שלפני חתימה על הסכם "שמים פתוחים" בין ישראל והאיחוד האירופי¹ - נובמבר 2010 עד אוקטובר 2011 (להלן: "תקופה 1"), לעומת התקופה שלאחר החתימה על ההסכם והתחלת יישומו - נובמבר 2013 עד אוקטובר 2014 (להלן: "תקופה 2").

התעריפים המובאים בעבודה זו מבוססים על נתוני אמת של כרטיסי טיסה שנמכרו בפועל במחלקות התיירים השונות בשתי התקופות שנבחנו. מדובר בתעריפי טיסה ממוצעים של כלל חברות התעופה שפעלו בקו המצוין. הממוצעים הינם ממוצעים משוקללים והם שוקללו במספר הנוסעים שטסו בקו. בדיקת המחירים נעשתה באמצעות חישוב מחירי הטיסות הממוצעים של כלל המובילים שפעלו באותו הקו. הממוצעים חושבו בהתייחס לכמות הנוסעים המדווחים שרכשו את כרטיסי הטיסה.

הבדיקה כוללת בדיקת מחירי טיסות עם עצירת ביניים אל היעד ובדיקת מחירי טיסות ישירות אל היעד.

הממצאים שהתקבלו, בהשוואה של מחירים נומינליים, הם כדלקמן:

טיסות עם עצירת ביניים	טיסות ישירות	
-3%	-18%	מזרח אירופה
-30%	-12%	מערב אירופה
-19%	-1%	צפון אמריקה
-19%	אין טיסות ישירות	דרום אמריקה
-21%	+4%	המזרח הרחוק ואוסטרליה
-19%	+8%	אסיה והמזרחית
-13%	-13%	אפריקה

¹ ההסכם נחתם בעשירי ליוני 2013.

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 38% בין מחיר הדלק הסילוני הממוצע לתקופה 1 לבין מחיר הדלק הסילוני הממוצע לתקופה 2. משכך, במונחים ריאליים, ירידות המחירים שנרשמו משמעותיות הרבה יותר.

הממצאים מראים כי הליך הליברליזציה בענף התעופה בכלל, והסכם "שמים פתוחים" שנחתם בין ישראל והאיחוד האירופי בפרט, הביאו לירידה משמעותית בתעריפי הטיסות הבינ"ל לישראל וממנה.

המחקר הנוכחי מדגים את הקשר ההדוק שיש בין גידול בהיצע הטיסות ורמת התחרות בקו לבין ירידה במחיר כרטיס הטיסה. ירידת תעריפי הטיסות התרחשה בכל מקום בו היה גידול בהיצע הטיסות (בין אם ישירות ובין אם לא ישירות) והינה פועל יוצא של שינוי הסביבה הרגולטורית שהביאה לתחרותיות הולכת וגדלה במרבית הקווים.

הירידה המשמעותית ביותר, של כ-30%, 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 הבינ"ל בישראל. ירידות מחירים חדות בשיעורים של קרוב ל-20% נרשמו גם בטיסות ישירות למגזרי מזרח אירופה.

ביעדים בהם 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 (לדוגמא: צפון אמריקה, המזרח הרחוק ואסיה).

מבוא:

בעבר, ניהלה ממשלת ישראל מדיניות תעופה שמרנית שהתאפיינה בהסכמי תעופה בילטרליים שכללו: (א) הגבלות על מספר החברות הרשאיות להפעיל טיסות סדירות בקווים המוסכמים ("מוביל נקוב"), ברוב המוחלט של המקרים, היה מדובר במוביל נקוב אחד; (ב) הגבלות על הקיבולת המוצעת באמצעות מכסת תדירות או קיבולת מושבים בקווים המוסכמים או דרישה לאישור מראש של לוח הטיסות העונתי; (ג) הגבלות על יעדי הקווים המאושרים להפעלה.

בהליך הדרגתי שהחל בעשור האחרון, החליטה הממשלה לשנות את מדיניותה ולקבל שורת החלטות, שמשמעותן פתיחה בהליך של ליברליזציה מבוקרת והדרגתית לפתיחת שמי המדינה לתחרות. כתוצאה מהמדיניות הממשלתית המעודכנת, במהלך השנים האחרונות עודכנו עשרות הסכמי תעופה בעיקר עם מדינות מזרח ומערב אירופה. עדכון ההסכמים נעשה בהתאם למדיניות הליברליזציה במגזר ההובלה האווירית, כאשר במרביתם סוכם על הגדלת מספר החברות שתוכלנה להפעיל טיסות סדירות בקווים לישראל וממנה ועל הגדלה משמעותית במכסת התדירויות. שיאה של המדיניות האמורה הגיע עם חתימת הסכם השמים הפתוחים עם האיחוד האירופי והמדינות החברות בו.

מדיניות זו של ליברליזציה חלה בעיקר על טיסות ישירות למערב ומזרח אירופה ועל טיסות דרך מערב ומזרח אירופה ליעדי המשך רחוקים יותר. בשווקים אחרים (בעיקר הקווים הטרנסאטלנטיים², הקווים למזרח הרחוק וקווים לאפריקה) טרם יושם השינוי במדיניות התעופה.

הדוח המובא להלן בוחן את השפעות הליך הליברליזציה שתואר לעיל על תעריפי הטיסות בתובלה האווירית הבינ"ל לישראל וממנה, במחלקות התיירים לסוגיהן, בנתיבי טיסות לכלל האזורים בעולם.

שינויי המחירים נבדקו בהשוואה בין שתי תקופות: בתקופה שלפני חתימה על הסכם "שמים פתוחים" בין ישראל והאיחוד האירופי- נובמבר 2010 עד אוקטובר 2011 (להלן: "תקופה 1"), לעומת התקופה שלאחר החתימה על ההסכם והתחלת יישומו- נובמבר 2013 עד אוקטובר 2014 (להלן: "תקופה 2").

² בקווים לצפון אמריקה יש משטר "שמים פתוחים" מזה זמן רב. עם זאת, חסמי הכניסה המבצעיים והכלכליים לקווים אלו גבוהים ועל כן בפועל לא חל שינוי משמעותי בהיקף התחרות והיצע הטיסות בשנים שנבדקו.

רקע:

הסכם "שמים פתוחים" עם האיחוד האירופי

ב- 10 ליוני 2013 נחתם רשמית בלוקסמבורג הסכם "שמים פתוחים" בין ישראל לבין האיחוד האירופי וכל אחת מהמדינות החברות באיחוד. הסכם זה החליף את הסכמי התעופה הביטראליים הישנים עם כל אחת ואחת מעשרים ושבע³ המדינות החברות באיחוד האירופי.

ההסכם יאפשר, עם סיום הליך היישום המדורג הכלול בהסכם⁴, חופש פעולה מוחלט לחברות התעופה הישראליות והאירופאיות אשר יוכלו להפעיל טיסות לישראל וממנה לאירופה בהתאם לשיקול דעתן המסחרי בלבד וללא מגבלות חיצוניות וממשלתיות של זכויות טיס מוגבלות.

כאמור, הסכם "שמים פתוחים" שנחתם מהווה צעד משמעותי בתהליך הליברליזציה שחל בענף התעופה הישראלי בעשור האחרון.

המטרות העיקריות בקידום ההסכם ע"י מדינת ישראל היו ההשלכות הצפויות של ההסכם שכללו הורדת מחירי כרטיסי הטיסה, שיפור השירות לנוסעים, העלאת היצע הטיסות לישראל וממנה, גידול בתיירות הנכנסת והיוצאת.

נתוני תעריפי הטיסות:

התעריפים המובאים בעבודה זו מבוססים על נתוני אמת של כרטיסי טיסה שנמכרו בפועל במחלקות התיירים השונות בשתי התקופות שנבחנו. מדובר בתעריפי טיסה ממוצעים⁵ של כלל חברות התעופה שפעלו בקו המצוין. הממוצעים הינם ממוצעים משוקללים והם שוקללו במספר הנוסעים שטסו בקו.

תעריפי הטיסות בעבודה נקובים במטבע יורו. הם מייצגים מחירי טיסות בכיוון אחד והם משקפים את המחיר שגובות חברות התעופה אליהן ללא מרכיבים כמו מיסים, אגרות והיטלים שונים הנגבים ע"י המובילים אך מועברים לרשויות שונות (שדות תעופה, רשויות ממשלתיות, רשויות בטחון, מעברי גבול וכד').

³ לאחר חתימת ההסכם הצטרפה קרואטיה לאיחוד האירופי כמדינה העשרים ושמונה באיחוד. כפועל יוצא, קרואטיה הצטרפה להסכם השמים הפתוחים.

⁴ יישום הדרגתי שיימשך כחמש שנים מיום החתימה, וזאת במטרה לאפשר לחברות התעופה הישראליות להיערך למבנה התחרותי החדש בענף התעופה. במסגרת היישום המדורג, מתווספים מידי שנה 7 תדירויות שבועיות לכל יעד באירופה. במספר מצומצם של שדות תעופה מרכזיים באירופה בהם היה קיים, כבר במועד החתימה, היקף תנועה משמעותי ואשר מתאפיינים בהיותם שדות מעבר לטיסות המשך, היקף הגידול השנתי מצומצם יותר ועומד על תוספת של כשלוש תדירויות שבועיות מידי שנה.

⁵ מטעמי מחויבות לסודיות מול ספק השירות וחברות התעופה, איננו מציינים בעבודה זו את התעריפים הנקובים המדויקים של כל חברת תעופה בפני עצמה, אלא את הממוצעים המשוקללים לקו (City Pair) ואת השינויים שחלו באחוזים בתעריפי הטיסות בהשוואה בין שתי התקופות.

בנוסף לכך, המחירים המצוינים אינם כוללים את מרכיב היטל הדלק בכרטיס הטיסה. מרכיב היטל הדלק הינו מרכיב אשר מרבית חברות התעופה (אך לא כולן) מוסיפות כתוספת לתעריף כרטיס הטיסה וזאת לשם צרכים כלכליים פנימיים של החברה (בד"כ לצורכי גידור ופיקוח על עלויות הדלק שיש לחברה). היטל הדלק משולם לחברת התעופה כחלק מתשלום כרטיס הטיסה. כתוצאה מכך, רבים מהמחירים המצוינים בגרפים הינם מחירים הנמוכים בפועל מהמחיר אשר שילמו הנוסעים לחברות התעופה. מכיוון שתכליתה של עבודה זו היא השוואה בין תקופות ולא בדיקת מחירים ריאליים, הרי שלניכוי היטלי הדלק בעבודה זו משמעות שולית, אם בכלל, משום שאנו משווים לרוב בין אותן חברות תעופה ולכן ההשוואה מנטרלת פער זה⁶.

השוואת המחירים בין שתי התקופות מתבססת על תעריפים נומינליים ולא על תעריפים ריאליים. בהקשר זה יש לציין כי המרכיב המשמעותי ביותר בעלות הייצור לכרטיס טיסה עבור חברת תעופה, מחירי הדלק הסילוני⁷, עלו בשיעור של 38% בין מחיר הדלק הסילוני הממוצע לתקופה 1, לבין מחיר הדלק הסילוני הממוצע לתקופה 2. משכך, משמעותן של ירידות מחירים שיירשמו במחקר זה גבוהות הרבה יותר במונחים ריאליים.

מהלך הבדיקה:

בדיקת המחירים נעשתה באמצעות חישוב מחירי הטיסות הממוצעים של כלל המובילים שפעלו באותו הקו. הממוצעים חושבו בהתייחס בכמות הנוסעים המדווחים שרכשו את כרטיסי הטיסה.

הבדיקה נחלקה לשתי תתי בדיקות:

א. בדיקת מחירי טיסות עם עצירת ביניים אל היעד;

ב. בדיקת מחירי טיסות ישירות אל היעד.

בכל בדיקה נבדקו יעדים נבחרים לאזורי העולם השונים. יעדים אלו הם היעדים המבוקשים ביותר, עם תנועות הנוסעים הגדולות ביותר בשנים האחרונות.

⁶ ברוב המוחלט של הנתונים שנבחנו מרכיב היטל הדלק לא השתנה לאורך הזמן ואם חלו בו שינויים הם היו שוליים.
⁷ מרכיב זה לבדו אחראי לכ-30% מסך הוצאות של חברת תעופה. כלומר, אם מתייחסים למרכיב הוצאות הדלק בלבד, היינו מצפים שמחירי הטיסה יעלו בממוצע בכ-11.4% (0.38*0.3) מבלי שהדבר ייחשב כעלייה ריאלית במחיר הטיסה.

ממצאים:

(א) פילוח לפי איזור גיאוגרפי:

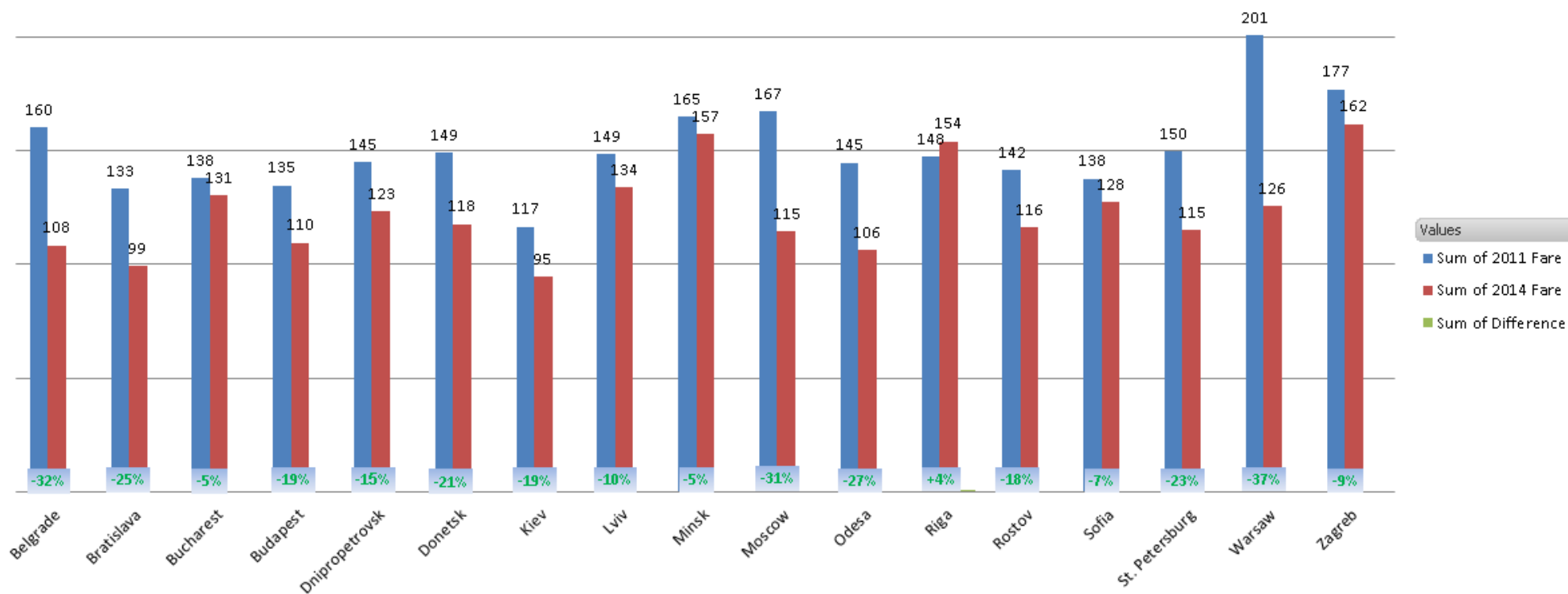
להלן תוצאות השינויים בממוצע שהתקבלו בהשוואות תעריפי הטיסות:

טיסות ישירות	טיסות עם עצירת ביניים	
-18%	-3%	מזרח אירופה
-12%	-30%	מערב אירופה
-1%	-19%	צפון אמריקה
אין טיסות ישירות	-19%	דרום אמריקה
+4%	-21%	המזרח הרחוק ואוסטרליה
+8%	-19%	אסיה והמזרחית
-13%	-13%	אפריקה

(ב) פילוח לפי יעדים:

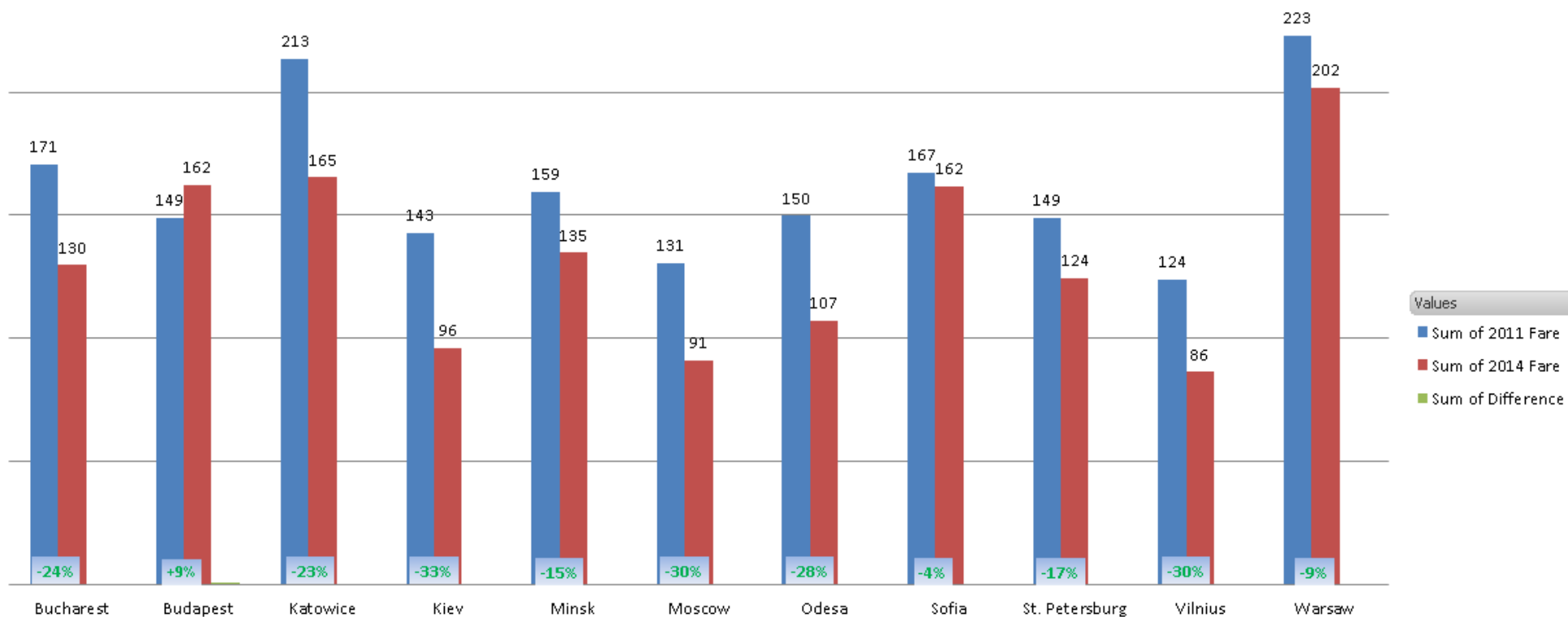
בדיקת מחירי הטיסות והשינויים בין התקופות, לפי יעדים, מובאת להלן:

מזרח אירופה - מחירי טיסות ישירות (*), 2011 מול 2014



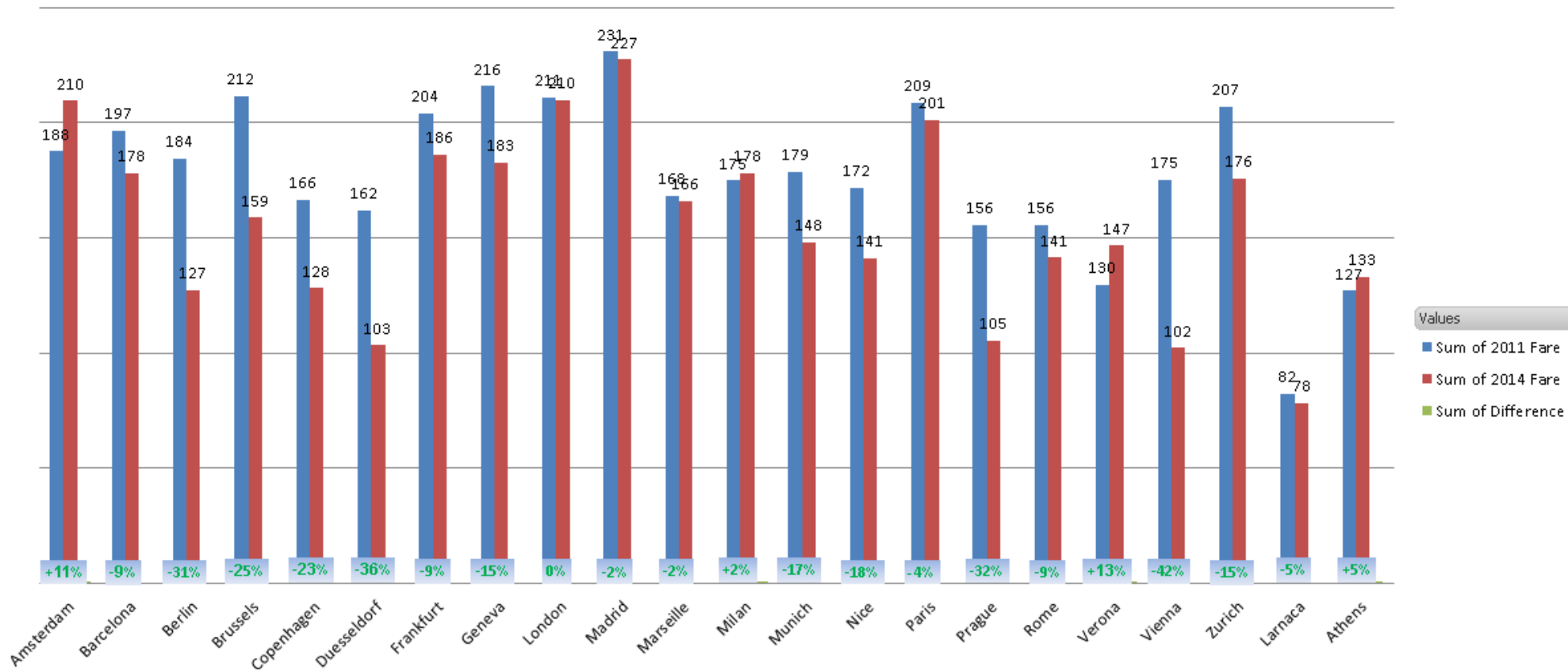
* המחירים הינם מחירים ממוצעים של כלל חברות התעופה שטסו ליעד, עבור טיסה בכיוון אחד, ללא היטלים ומיסים

מזרח אירופה - מחירי טיסות עם עצירת ביניים (€)*, מול 2011



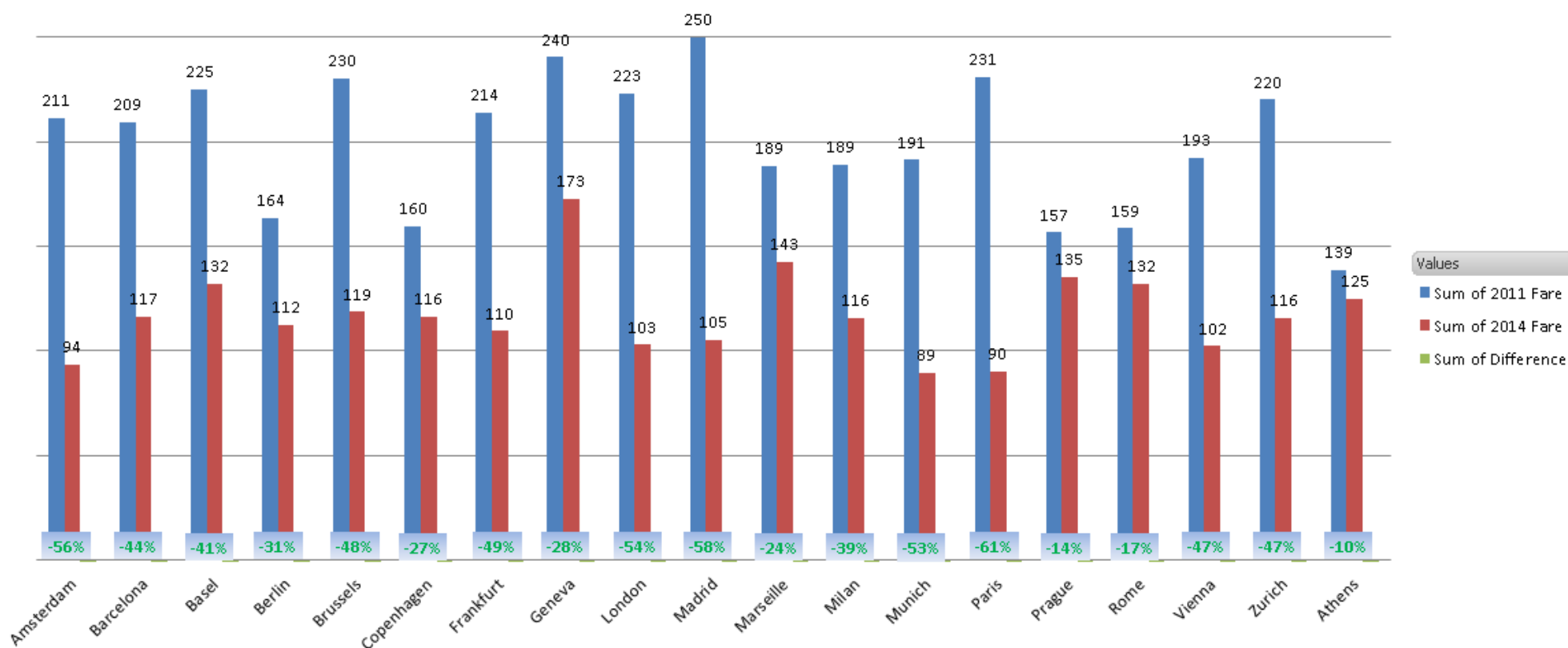
* המחירים הינם מחירים ממוצעים של כלל חברות התעופה שטסו ליעד, עבור טיסה בניגון אחד, ללא היטלים ומיסים

מערב אירופה - מחירי טיסות ישירות (€)*, מול 2011



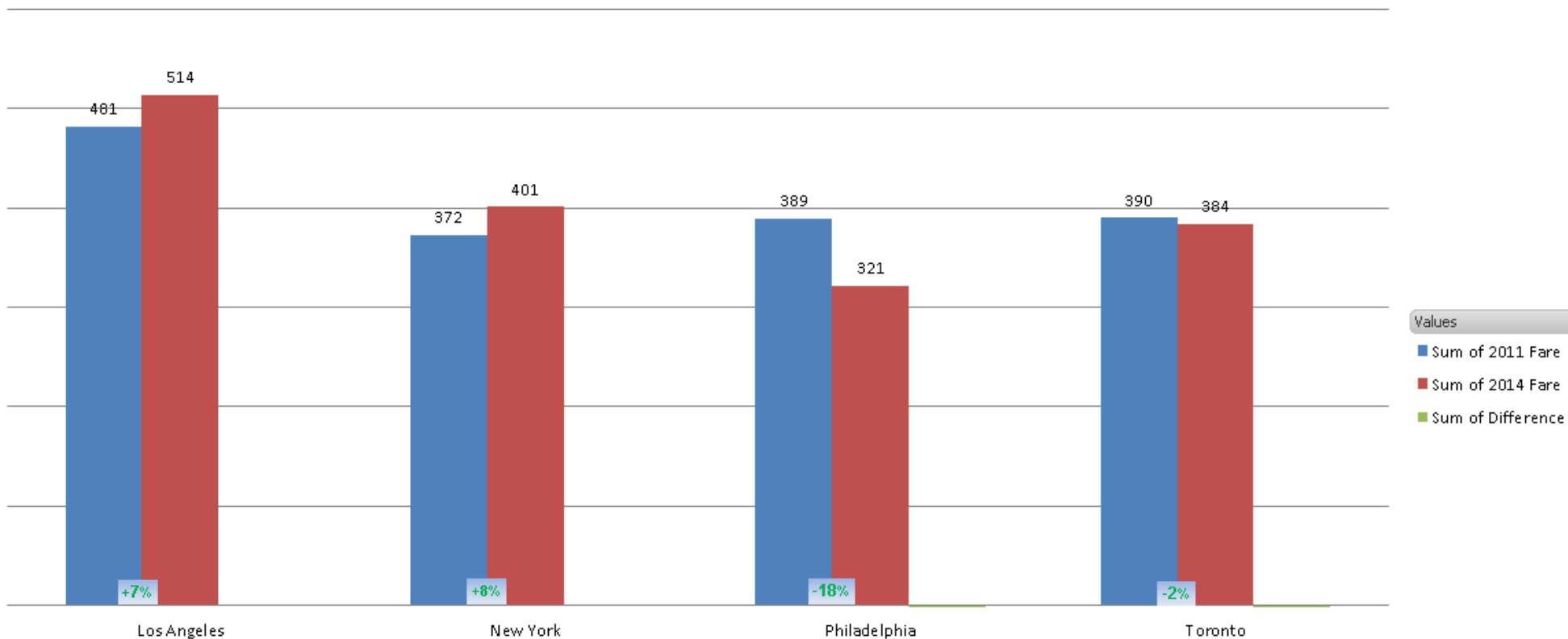
* המחירים הינם מחירים ממוצעים של כלל חברות התעופה שטסו ליעד, עבור טיסה בנינון אחד, ללא היטלים ומיסים

מערב אירופה - מחירי טיסות עם עצירת ביניים (*), מול 2011 מול 2014



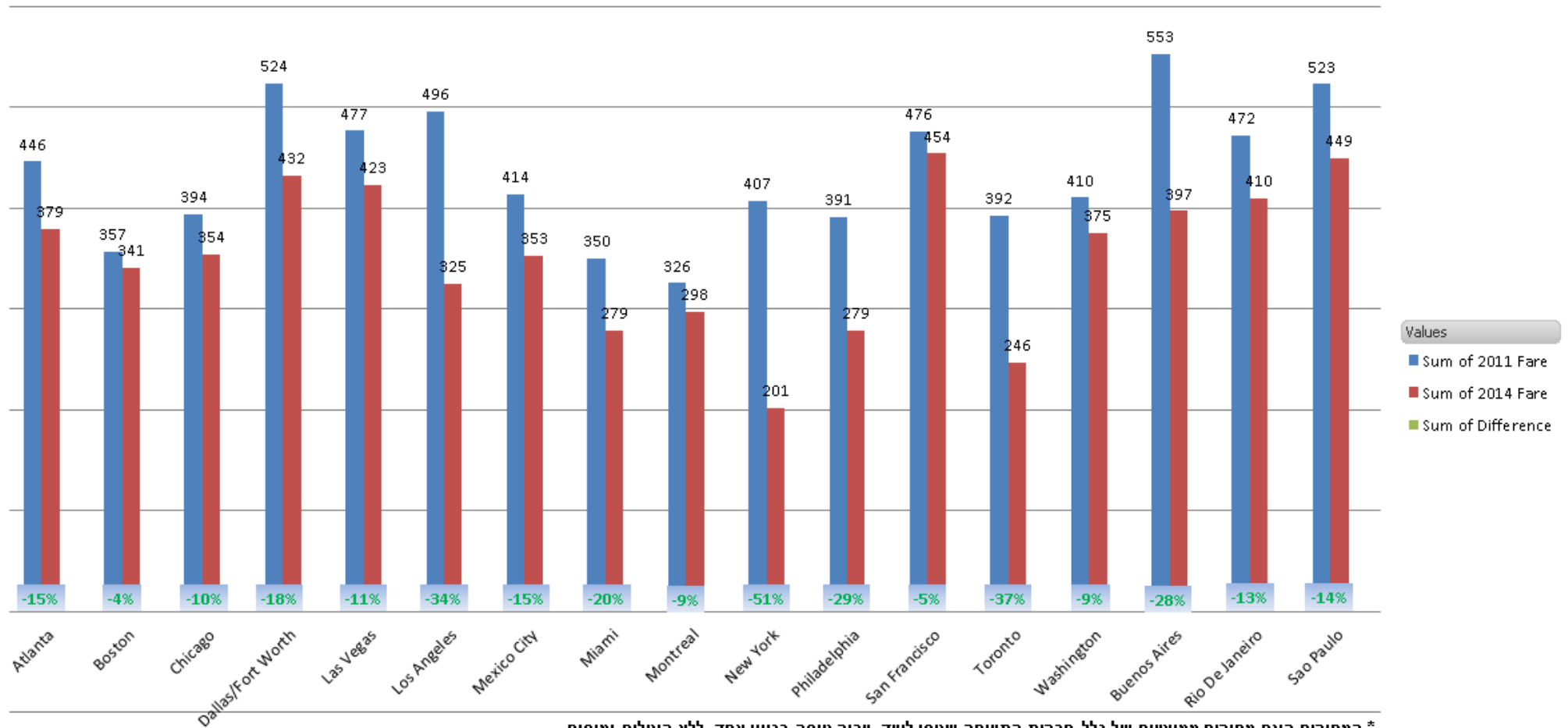
* המחירים הינם מחירים ממוצעים של כל חברות התעופה שטסו ליעד, עבור טיסה בכיוון אחד, ללא היטלים ומיסים

צפון אמריקה - מחירי טיסות ישירות (*), מול 2011



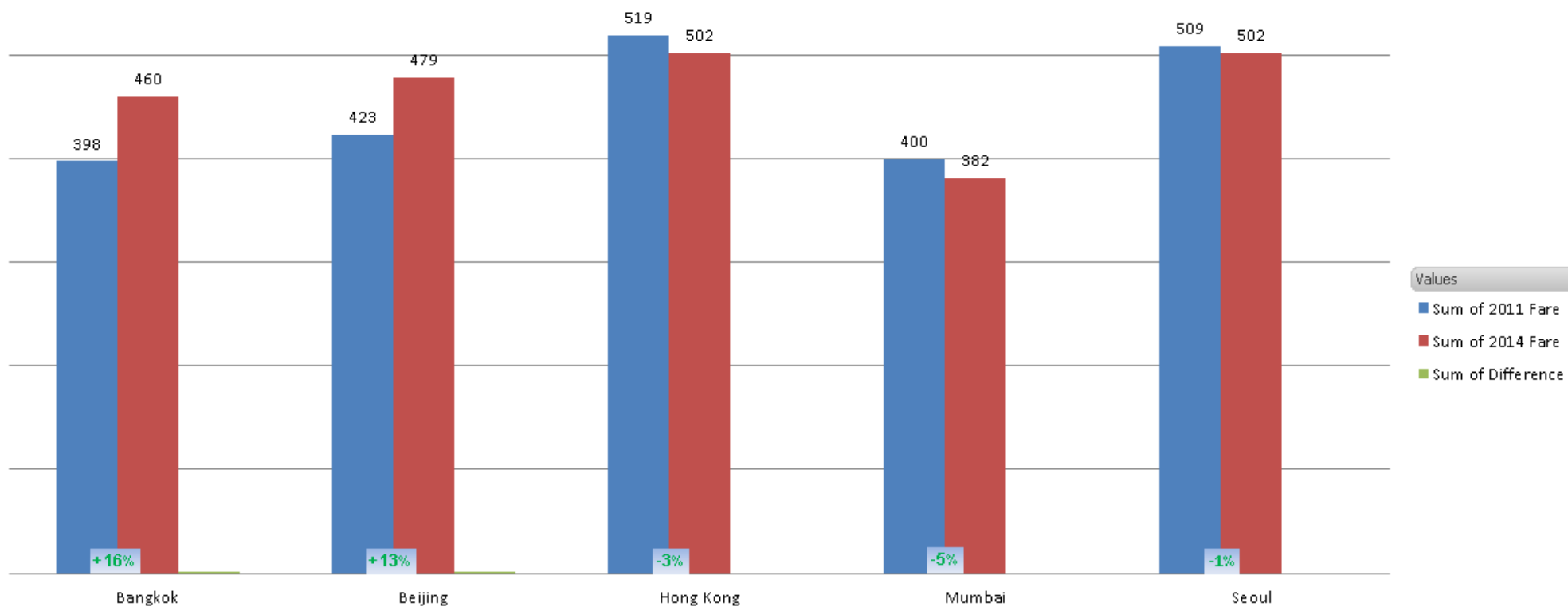
* המחירים הינם מחירים ממוצעים של כלל חברות התעופה שטסו ליעד, עבור טיסה בכיוון אחד, ללא היטלים ומיסים

יבשת אמריקה - מחירי טיסות עם עצירת ביניים (€)*, מול 2011



* המחירים הינם מחירים ממוצעים של כלל חברות התעופה שטסו ליעד, עבור טיסה בינון אחד, ללא היטלים ומיסים

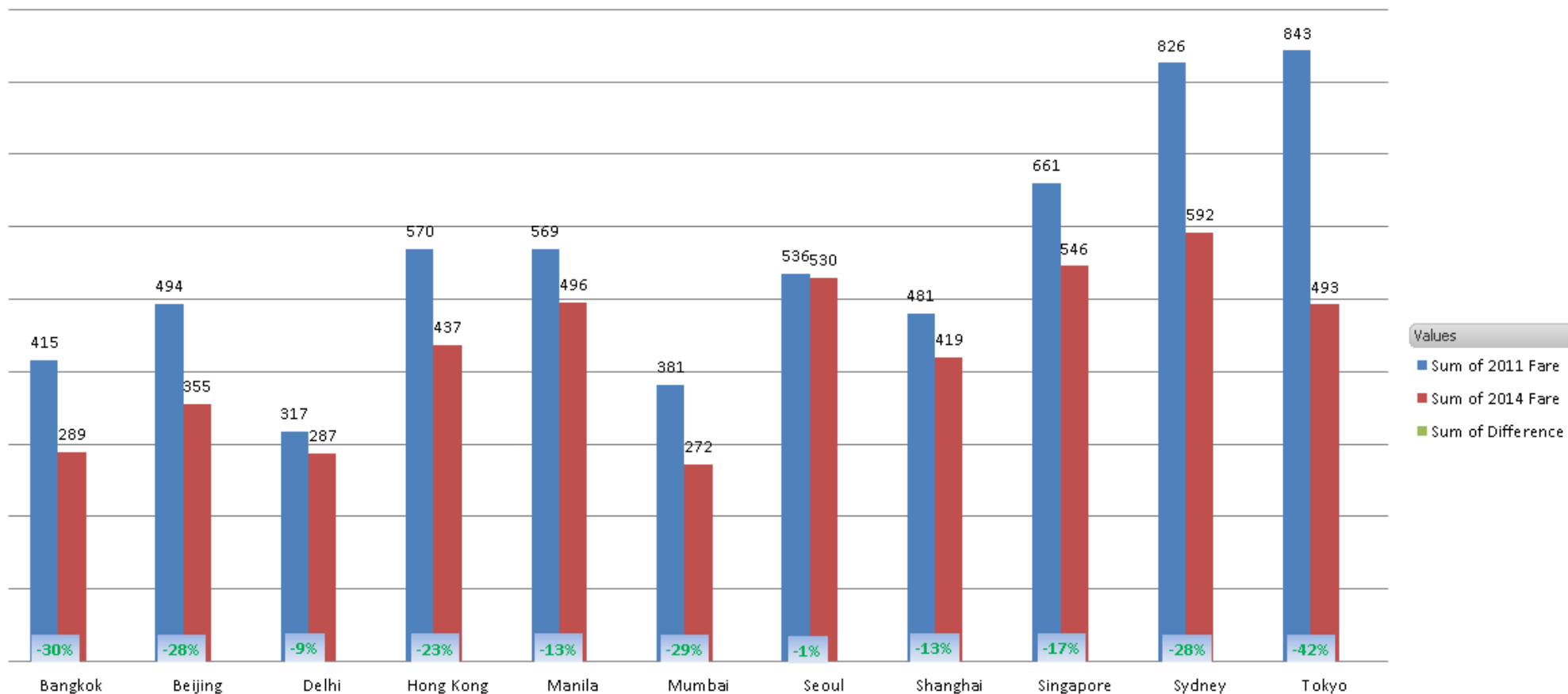
המזרח הרחוק - מחירי טיסות ישירות (€)*, מול 2011



* המחירים הינם מחירים ממוצעים של כלל חברות התעופה שטסו ליעד, עבור טיסה בכיוון אחד, ללא היטלים ומיסים

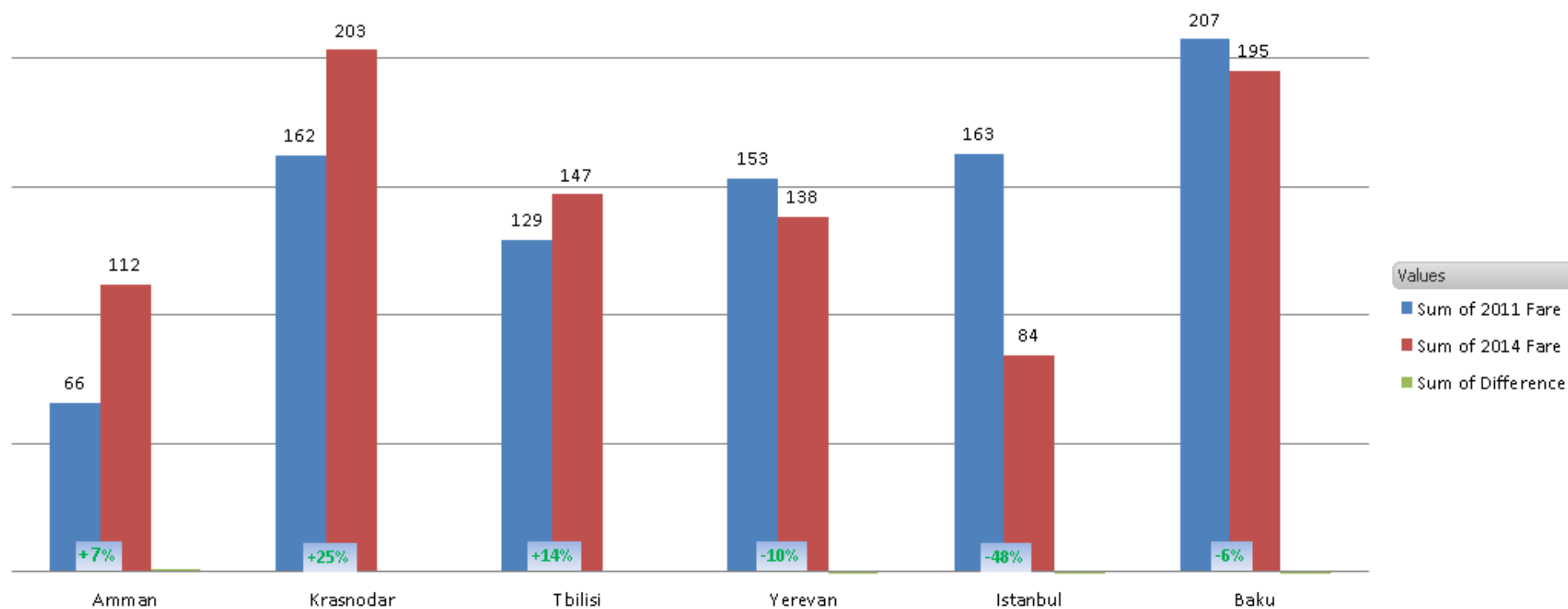


המזרח הרחוק ואוסטרליה - מחירי טיסות עם עצירת ביניים (€)*, מול 2011



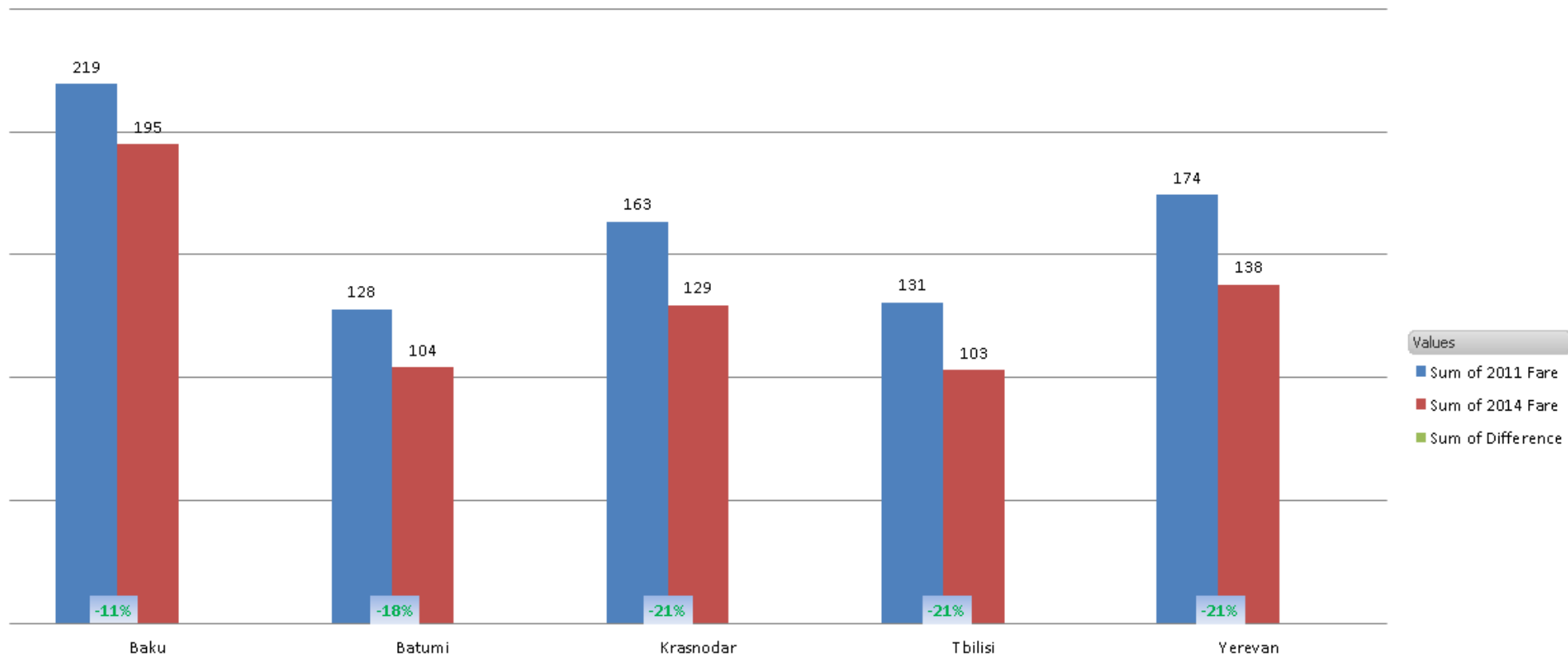
* המחירים הינם מחירים ממוצעים של כלל חברות התעופה שטסו ליעד, עבור טיסה בכיוון אחד, ללא היטלים ומיסים

אסיה והמזרח - מחירי טיסות ישירות (*), מול 2011 מול 2014



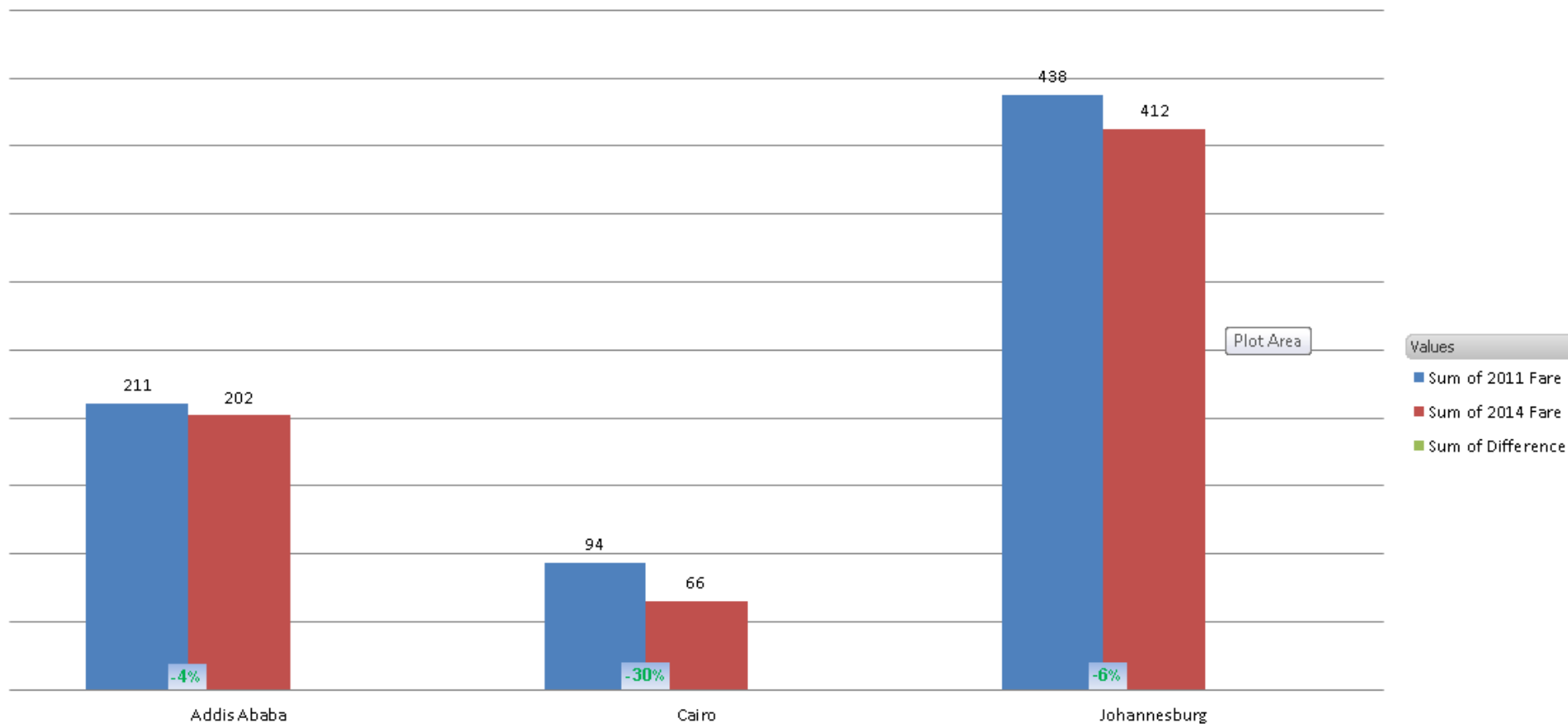
* המחירים הינם מחירים ממוצעים של כלל חברות התעופה שטסו ליעד, עבור טיסה בכיוון אחד, ללא היטלים ומיסים

אסיה - מחירי טיסות עם עצירת ביניים (*), מול 2011 מול 2014



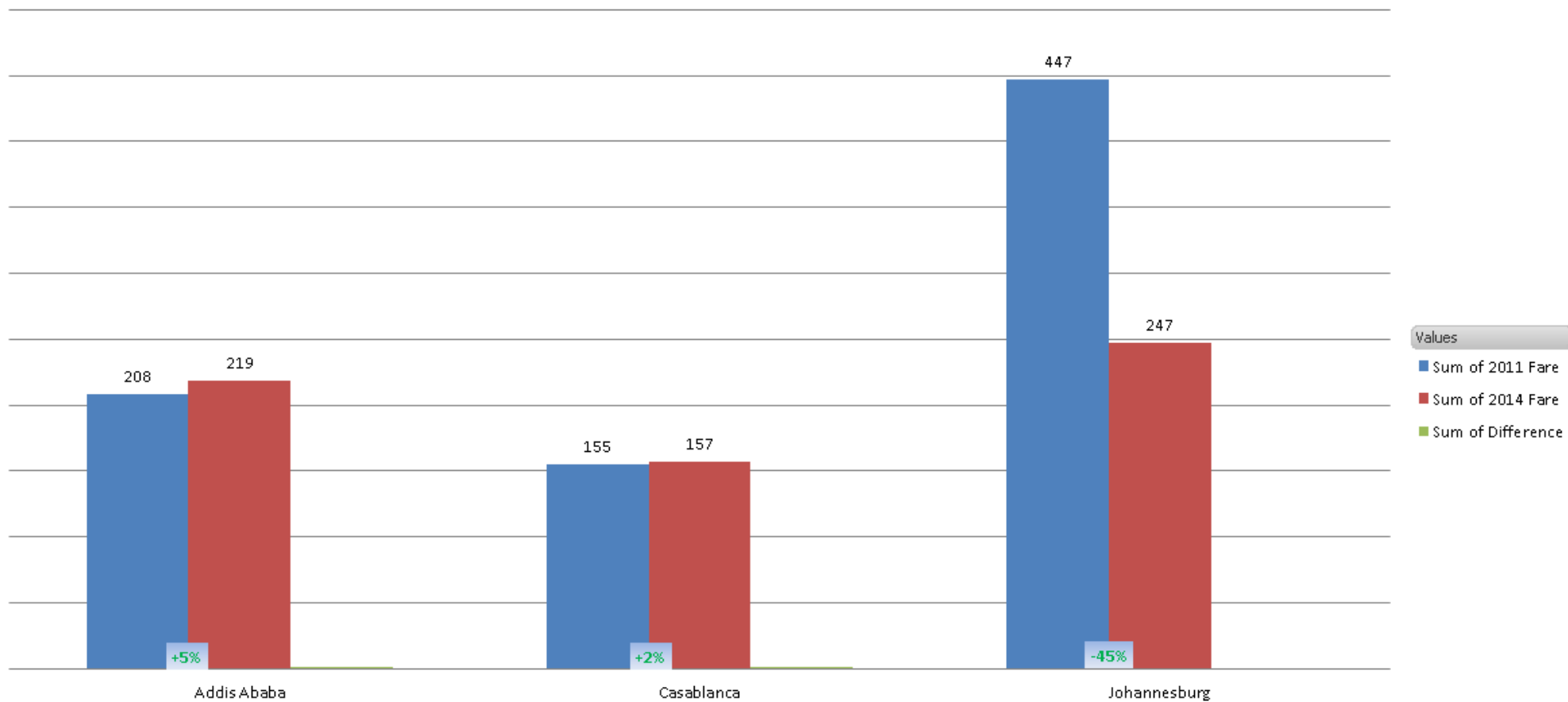
* המחירים הינם מחירים ממוצעים של כלל חברות התעופה שטסו ליעד, עבור טיסה בכיוון אחד, ללא היטלים ומיסים

אפריקה - מחירי טיסות ישירות (€)*, מול 2011



* המחירים הינם מחירים ממוצעים של כל חברות התעופה שטסו ליעד, עבור טיסה בכיוון אחד, ללא היטלים ומיסים

אפריקה - מחירי טיסות עם עצירת ביניים (€)*, מול 2011



* המחירים היום מחירים ממוצעים של כל חברות התעופה שטסו ליעד, עבור טיסה בניגון אחד, ללא היטלים ומיסים

ניתוח התוצאות:

הליך הליברליזציה בענף התעופה והסכם "שמים פתוחים" איפשר לחברות תעופה אירופאיות רבות לטוס אל ישראל וממנה וקווי טיסה קיימים רבים תוגברו במתחרים נוספים ובתדירויות נוספות. בנוסף, קווי תעופה חדשים נפתחו מישראל אל יעדים בתוך אירופה ומעבר לה באמצעות נחיתות ביניים באירופה.

להלן ניתוח האזורים:

1. מזרח אירופה בטיסות ישירות - מדובר ביעדים במרחק ממוצע של 1,900 ק"מ מתל אביב. טיסות ישירות הינן הטיסות העיקריות התופסות קווים אלו. טיסות עם עצירת ביניים פחות רלוונטיות ליעדים אלו. בתוצאות הבדיקה ניתן לראות ירידה של 18% בתעריפי הטיסות הישירות.
2. מערב אירופה הן בטיסות ישירות והן בטיסות עם עצירת ביניים - מדובר ביעדים במרחקים של 3,200 ק"מ בממוצע מתל אביב. ליעדים אלו רלוונטיות הן טיסות ישירות והן טיסות עם עצירות ביניים. בין שתי התקופות חלה ירידה של 12% בתעריפי הטיסות הישירות וירידה דרסטית של כ-30% בתעריפי הטיסות הלא ישירות.
3. צפון/דרום אמריקה/מזרח רחוק ואוסטרליה בטיסות עם עצירת ביניים - הליך הליברליזציה מאפשר למובילים אירופאיים להגדיל משמעותית את היקף הטיסות לישראל וממנה לאירופה. בהתאם לכך, יכולים המובילים האירופאיים לייחד היצע עודף לתנועת "חופש שישי" שיעודה להסיע נוסעים בקווי המשך מאירופה ליעדים אחרים באמריקה או באסיה, כאמור לאחר עצירת ביניים באירופה. בתוצאות הבדיקה ניתן לראות ירידה משמעותית של כ-20% בממוצע בתעריפי הטיסות ליעדי המשך בצפון ודרום אמריקה ובמזרח הרחוק, בטיסות של מובילים אירופאיים בעיקר.
4. צפון אמריקה בטיסות ישירות - כמעט שלא חל כל שינוי בהיצע הטיסות הישירות לצפון אמריקה בין שתי התקופות שנבחנו, וכפועל יוצא מכך גם רמת המחירים בטיסות הישירות לא ירדה באופן משמעותי (כ-1%). זאת, למרות השלכות הליך הליברליזציה, והגברת התחרות מצד טיסות לא ישירות ע"י מובילים המפעילים טיסות לא ישירות דרך נמל מקשר (HUB).
5. אסיה ומזה"ת - מדובר ביעדים במדינות גיאורגיה, אזרבייג'ן, ארמניה ועוד מספר יעדים בודדים ברוסיה האסייתית (ממזרח למוסקבה). יעדים אלו הם במרחק דומה למרחק יעדי מזרח אירופה, רק שאליהם המובילים האירופאיים רשאים לטוס, כאמור, רק לאחר נחיתת ביניים באירופה (בדומה לאמריקה ולאסיה). כתוצאה מתחרותיות גוברת בטיסות עם עצירת ביניים חלה ירידת מחירים



משמעותית של 19% בקווים אלו. לעומת זאת, התחרותיות בקווים הישירים כמעט ונותרה ללא שינוי בין שתי התקופות הנבדקות ועל כן חלה דווקא עליית מחירים בקווים הישירים.

6. אפריקה- אנו רואים ירידה של כ-13% במחירי הטיסות הישירות והלא ישירות. מדובר באזור בו היקפי תנועת הנוסעים אליהם עדיין נמוכה משמעותית מסך התנועה הבינלאומית למדינת ישראל וממנה (בערך כ-2% מכלל תנועת הנוסעים הבינ"ל בתקופה של שנת 2014).

לסיכום:

ניתן לסכם ולומר כי הליך הליברליזציה בענף התעופה בכלל, והסכם "שמים פתוחים" שנחתם בין ישראל והאיחוד האירופי בפרט, הביאו לירידה משמעותית בתעריפי הטיסות הבינ"ל לישראל וממנה.

המחקר הנוכחי מדגים את הקשר ההדוק שיש בין גידול בהיצע הטיסות ורמת התחרות בקו לבין ירידה במחיר כרטיס הטיסה. ירידת תעריפי הטיסות התרחשה בכל מקום בו היה גידול בהיצע הטיסות (בין אם ישירות ובין אם לא ישירות) והינה פועל יוצא של שינוי הסביבה הרגולטורית שהביאה לתחרותיות הולכת וגדלה במרבית הקווים.

הירידה המשמעותית ביותר, של כ-30%, 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 הבינ"ל 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 בהם 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. (לדוגמא: המזרח הרחוק).

בנוסף, 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 38% בין מחיר הדלק הסילוני הממוצע לתקופה 1 לבין מחיר הדלק הסילוני הממוצע לתקופה 2. משכך, במונחים ריאליים, ירידות המחירים שנרשמו עוד משמעותיות הרבה יותר.