



הוועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמים הפתוחים"

הוועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמים הפתוחים"

דו"ח והמלצות

מוגש לסגן ראש הממשלה
שר התחבורה והבטיחות בדרכים
רא"ל (מיל') שאול מופז

חברי הועדה:

רו"ח גדעון סיטרמן – יו"ר, מנכ"ל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
מר נחום איצקוביץ – מנכ"ל משרד התיירות
פרופ' רונן ישראל – המרכז הבינתחומי, הרצליה
מר מיכאל לוי – יו"ר חברת נילית
מר יוסי לחמני – מנכ"ל מרכז יצחק רבין
הגב' נחמה רונן – יו"ר חברת ממן
מר ג'ונתן סבג – מזכיר הועדה, יועץ מקצועי לשר התחבורה והבטיחות בדרכים



הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

16 אפריל, 2007
כ"ח ניסן, תשס"ז
סימוכין 02017307

לכבוד
רא"ל (מיל') שאול מופז
סגן ראש הממשלה
שר התחבורה והבטיחות בדרכים

כבוד השר,

הנדון: המלצות הועדה לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

מצורף בזאת דו"ח הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים" הכולל את המלצות הועדה.

בהתאם לכתב המינוי בחנה הועדה את סוגיית "השמיים הפתוחים" במכלול היבטיה והשלכותיה על המשק הישראלי (בתחומי התחבורה, הכלכלה והתיירות), וממליצה בפניך על האפשרויות ליישום, במסגרת מדיניות התעופה של ממשלת ישראל.

מאז חודש ספטמבר 2006 התכנסה הועדה ל-12 ישיבות במסגרתן נשמעו עמדות, גורמים ואנשי מקצוע אשר עשויים להיות משפיעים ומושפעים משינוי מדיניות התעופה של ממשלת ישראל.

הועדה סבורה כי מדיניות תעופה ליברלית, המבוססת על יצירת תנאי תחרות שווים והוגנים לענף התעופה הישראלית, הינה בעלת פוטנציאל חיובי גדול למשק הלאומי על היבטיו השונים.

ההמלצות התקבלו על דעת כלל חברי הועדה.



הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

על החתום :

רו"ח גדעון סיטרמן
יו"ר

הגב' נחמה רונן

מר מיכאל לוי

מר נחום איצקוביץ'

מר יוסי לחמני

פרופ' רונן ישראל

העתקים:
מר אודי זוהר – ראש רשות תעופה אזרחית, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
עו"ד מלי סיטון – היועצת המשפטית, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
מר אבי ירושלמי – אגף כלכלה ומדיניות, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

תוכן עניינים

- 4 - תקציר מנהלים
- 6 - מבוא
- 8 - מתודולוגיית עבודת הוועדה
- 10 - סקירת מצב קיים
- 14 - השלכות המצב הגיאופוליטי של מדינת ישראל על ענף התעופה בישראל
- 15 - בטחון תעופה
- 17 - תיירות
- 19 - "קוד שרינג"
- 20 - התחייבויות תשקיפיות של המדינה \ הפרטת חברת אל על
- 21 - טיסות Low Cost
- 23 - מדיניות אגרות דיפרנציאליות
- 25 - השלכות שינוי במדיניות התעופה על ענפי התעופה והתיירות
- 26 - המלצות
- 29 - נספח א' – מגזרי פעולה עיקריים וחלק שוק לפי חברות תעופה
- 31 - נספח ב' - השלכות שינוי במדיניות תעופה על המשק

הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

תקציר מנהלים

בשנים האחרונות נתעורר הצורך לבחון מחדש את מדיניות התעופה של מדינת ישראל לנוכח מספר מאפיינים מרכזיים:

- ההכרה בשינוי ענף התעופה העולמי, בדגש על השינויים הרגולאטורים בתוך האיחוד האירופאי ושאיפת נציבות האיחוד האירופאי להחיל משטר תעופה ליברלי בהסכמי התעופה עם מדינות שלישיות;
- תהליכי הגלובליזציה ודה-רגולציה המשפיעים על הענף – השאיפה לניידות "ללא גבולות" במחיר שווה לכל נפש;
- מיזוגים של חברות תעופה מסורתיות והעלמות חברות;
- כניסה אגרסיבית של מפעילים חדשים המאופיינים כ-Low Cost Carrier;
- אימוץ הולך וגובר של טכנולוגיות אינטרנט להזמנת שירותי תיירות ותעופה;
- ההכרה בצורך לשיפור ענף התעופה הישראלית והחשיבות בקיומו של הענף כתשתית לאומית;
- השאיפה להפוך את מדינת ישראל ליעד תיירות אטרקטיבי במפת התיירות העולמית;
- המצב הגיאופוליטי הייחודי של מדינת ישראל כורח הוצאות ביטחון כבדות. הועדה ממליצה בפני שר התחבורה והבטיחות בדרכים וממשלת ישראל, לאמץ מדיניות תעופה של "שמיים פתוחים" וליברליזציה של ענף התעופה, תוך שאיפה להביא למצב של תחרות בתנאי שוויון והוגנות, על בסיס המאפיינים המיוחדים של ענף התעופה הישראלי ומתוך הרצון לשמור על קיומו של ענף תעופה לאומי יציב.
- השינויים המוצעים יושמו בתוכנית מדורגת תוך הצבת אבני דרך מוגדרות וברורות מראש, לכל שלב בתוכנית.
- הועדה פעלה במתכונת של שימוע ציבורי טרם גיבוש ההמלצה על שינוי המדיניות, זאת על מנת שכלל הגורמים המשפיעים והמושפעים בתחום יציגו עמדתם בשקיפות מלאה תוך גילוי נאות להשקפותיהם ותפיסת עולמם.

הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

הועדה ממליצה על אימוץ מדיניות תעופה המשמשת מנוף לצמיחה כלכלית והגברת התיירות לישראל וממנה, המבוססת על החשיבות בקיומו של ענף תעשיית תעופה לאומי, אשר ייקח חלק, ככל שניתן, בתחרות שוויונית והוגנת בהתאמה לתנאי הסביבה הגלובאלית.

יישום מדיניות זו מחייב שילוביות ומתן ביטוי לפיתוח הכלכלה תוך היערכות מתאימה בענפי התיירות, המסחר, השירותים והתחבורה.

יש לציין, כי מרכיב "השמיים הפתוחים" במדיניות המוצעת הינו מרכיב שלם בתחום פיתוח משק התיירות והכלכלה.

הועדה ממליצה להביא לאישור ממשלת ישראל את יישום המדיניות המוצעת הכוללת מס' החלטות למימוש המדיניות המוצעת:

- ✓ פתיחת השמים לחברות התעופה בתוכנית מדורגת ומבוקרת;
- ✓ עידוד מידי של כניסת חברות תעופה במודל ה-Low Cost לישראל;
- ✓ כיסוי מלא של הוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות על ידי ממשלת ישראל (כפי שהתקיים עד לתחילת שנות ה-80), תוך כדי התייעלות מערך האבטחה;
- ✓ ביטול החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה חכ"א 14 מיום 19.05.03 לעניין מדיניות התעופה של הממשלה לעניין הקווים הסדירים;
- ✓ הגדלת תקציב השיווק התיירותי למשרד התיירות באופן משמעותי ועל פי דו"ח ארנסט & יאנג;
- ✓ הענקת "רשת ביטחון" לחברות תעופה בטיסות מיעדים חדשים לישראל;
- ✓ קביעת אגרות תעופתיות דיפרנציאליות בנתב"ג;
- ✓ כניסה למו"מ מידי מול האיחוד האירופאי במטרה לקבוע מדיניות והסכמי תעופה חדשים;
- ✓ פיתוח תשתיות הולמות לפעילות חברות תעופה Low Cost ובכלל זה הפיכת טרמינל 1 בנתב"ג לטיסות Low Cost.

הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

מבוא

בשנים האחרונות וליתר שאת בשנה האחרונה, נתעורר הצורך לבחון מחדש את מדיניות התעופה של מדינת ישראל בדגש מול מדינות האיחוד האירופי. לנוכח מספר מאפיינים מרכזיים:

- ההכרה בשינוי ענף התעופה העולמי, בדגש על השינויים הרגולאטורים בתוך האיחוד האירופאי ושאיפת נציבות האיחוד האירופאי להחיל משטר תעופה ליברלי;
- תהליכי הגלובליזציה ודה-רגולציה המשפיעים על הענף – השאיפה לניידות "ללא גבולות" במחיר שווה לכל נפש והרצון להוזיל את עלויות הנסיעה לתושבים מקומיים, ובכך לתרום לשיפור רמת החיים;
- מגמה של קונסולידציה ומיזוגים של חברות מסורתיות והעלמות חברות;
- כניסה אגרסיבית של מפעילים חדשים מסוג Low Cost Carrier המתמחים בפעילות לטווחים קצרים משדות משניים תוך מכירת מוצר "רזה" ושמירה על רמת יעילות גבוהה ועלויות נמוכות;
- אימוץ הולך וגובר של טכנולוגיית אינטרנט להזמנת שרותי תיירות ותעופה ו"תפירת" חבילת תיור על ידי הצרכן הבודד;
- ההכרה בצורך לשיפור ענף התעופה הישראלית והחשיבות בקיומו של הענף כתשתית לאומית;
- השאיפה להפוך את מדינת ישראל ליעד תיירות אטרקטיבי במפת התיירות העולמית ולתרום משמעותית לפיתוח ענף התיירות לישראל;
- המצב הגיאופוליטי הייחודי של מדינת ישראל:
 - ❖ תנועת הנוסעים לישראל וממנה מאופיינת בתנודתיות קיצונית ובתלות גבוהה במצב הביטחוני;
 - ❖ הוצאות ביטחון כבדות ביותר למובילים הישראליים;
 - ❖ מניעת הכנסות מהתעופה הישראלית כתוצאה מאיסור ביטחוני על הפעלת טיסות ליעדים מסוימים;



הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

- ❖ הפעלת נתיבי טיסה ארוכים מהנדרש ליעדים בדרום מזרח אסיה ובאפריקה;
- ❖ המצב הגיאופוליטי והביטחוני הנוכחי אינו מאפשר למובילים הישראליים לעשות שימוש ב"חופש שישי" – טיסות המשך דרך נמל הבית.

נקודת המוצא של פעילות הועדה הינה כי מדינת ישראל, בדומה למדינות העולם (כולל ארה"ב), רואה חשיבות בקיומו של ענף תעופה לאומי יציב כתשתית חיונית. חשיבותו של ענף זה מקבלת משנה תוקף לאור המצב הגיאופוליטי הייחודי המתבטא בכך ששער הכניסה המרכזי של נוסעים ותיירים לישראל הוא דרך האוויר; בין היתר החשיבה בדבר הצורך בפתיחת השמים שימשה בסיס בעבודת חברי הועדה תוך שאיפה לליברליזציה והעמדת תנאי תחרות חופשיים, ככל שניתן, שווים והוגנים לחברות התעופה הישראליות אל מול התעופה הזרות והרצון לשמירה על הדדיות, בהתייחס למאפיינים המיוחדים של ענף התעופה הישראלי.

נקודת המוצא של הועדה הינה כי למדיניות התעופה השפעה רחבה וממשקים על תחומים וענפים רבים במשק ובכלכלה הישראלית כגון, התיירות, המלונאות, מסחר, שירותים, תחבורה ועוד - ומכאן הצורך המרכזי להעניק לממשלה תוכנית פעולה הכוללת המלצות לטווח הקצר, הבינוני והארוך. מדיניות התעופה פעולת ומיושמת לצד אלמנטים תומכים כגון, משטר סלוטים, פתיחת הלילה לטיסות, יחסי העבודה בענף התעופה, צירוף חברות התעופה לבריתות, וסוגיות נוספות אשר יורחבו בהמשך.

הועדה מצאה כי יש חשיבות בשמירה על האינטרסים של ענף התעופה הישראלית.

הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמייס הפתוחים"

מתודולוגיית עבודת הוועדה

תכלית עבודת הוועדה הייתה לבחון באופן כולל את סוגיית "השמייס הפתוחים". הוועדה פעלה בהליך של שימוע ציבורי שקוף וגלוי לכל בו לכל גורם אשר עשוי להיות מושפע ו/או להשפיע על מדיניות התעופה לאור ההחלטות הצפויות, הוזמן להציג עמדתו בפני חברי הוועדה, תוך גילוי נאות לתפיסת עולמו. לאחר עבודת מטה מקיפה, שהיוותה בסיס מקצועי מוצק לקבלת החלטות וגיבוש המסקנות, הוחלט להגיש הדו"ח לשר התחבורה והבטיחות בדרכים. בפני הוועדה הציגו את עמדתם גופים שהוזמנו על ידה להופיע וגופים וארגונים שביקשו להופיע מתוך אמונה כי יכולים להיות מושפעים מהחלטות הוועדה. כל גורם כאמור העביר טרם הופעתו בפני הוועדה תמצית מנהלים לעמדתו לעיון חברי הוועדה.

בסיומה של כל ישיבה הוצא ע"י מזכיר הוועדה פרוטוקול מסכם.

הוועדה, באמצעות חבריה, צברה ידע רב וניסיון ארוך שנים שיכול לתרום משמעותית לגיבוש המלצות אופרטיביות במסגרת מדיניות התעופה הממשלתית. הוועדה אף נסתייעה ביועצים מקצועיים חיצוניים על מנת לחזק את בסיס המידע, טרם קבלת ההחלטות, בהן דר' שרון שדה ומר דן ארידור.

להלן פירוט הגופים אשר הופיעו בפני הוועדה:

- משרד התיירות
- רשות שדות התעופה
- חברת אל על
- חברת ישראייר
- חברת ארקיע
- פאנל חברות התעופה הזרות
- יו"ר חברת TUI ישראל



הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

- איגוד סוכני הנסיעות בישראל
- לשכת מארגני התיירות הנכנסת
- התאחדות בתי המלון בישראל
- הסתדרות העובדים החדשה
- איגוד הטייסים
- איגוד לשכות המסחר
- נציגי האיחוד האירופאי
- פרופ' עזרא סדן
- התאחדות התעשיינים

הועדה מודה לכל הגופים אשר נענו לקריאתה והציגו את עמדתם אשר תרמה רבות לגיבוש המסקנות, ליועצים המקצועיים, דר' שרון שדה, מר דן ארידור ומר מיקי גת ולעו"ד מלי סיטון, מר אבי ירושלמי ומר ישי דון יחיא שתרמו רבות לכתובת הדו"ח.

הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

סקירת מצב קיים

התפתחות ענף התעופה לישראל וממנה

תנועת הנוסעים לישראל וממנה מאופיינת בתנודתיות קיצונית ובתלות גבוהה במצב הביטחוני.

בעוד אשר תנועת הנוסעים הישראליים גדלה בשיעור מתון של כ- 1.5% לשנה בין השנים 2000 ל- 2006 ובשיעור מצטבר של כ- 10% הרי שתנועת התיירות בדרך האוויר ירדה בתקופה המקבילה בשיעור של מעל 20% בעוד אשר בתקופת השפל של שנת 2002 תנועת התיירות אף ירדה בשיעור של כ- 60% לעומת שנת 2000.

בלוח הבא סה"כ תנועת הנוסעים בנתב"ג בין השנים 2000 ל- 2006. הנתונים באלפים:

שנת 2000 בסיס ה-	סה"כ נוסעים בנתב"ג	
100	9,302	2000
84.9	7,879	2001
73.7	6,853	2002
72.9	6,787	2003
82.4	7,665	2004
91.2	8,484	2005
94.5	8,800	2006

רצוי לציין כי בעוד אשר תנועת הנוסעים בנתב"ג ירדה בכ- 6% הרי בתקופה המקבילה התעופה העולמית גדלה בשיעור של כ- 40%.

הנתונים משקפים את רמת הסיכון הגבוהה בענפי התעופה והתיירות בישראל הנגזרת בעיקרה מהמצב הביטחוני.

הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

מגזרי פעולה עיקריים וחלק שוק של חברות תעופה

כאמור סה"כ תנועת הנוסעים הבינ"ל בדרך האוויר עמדה בשנת 2006 על כ- 8.8 מיליון נוסעים.

עיקר הפעילות התעופתיות כ-55% מתנהלת מול מדינות האיחוד האירופאי, כאשר המגזר השני בגודלו הינה הפעילות התעופתית הישירה בין ישראל לצפון אמריקה. מגזר זה מהווה כ-16%, מתנועת הנוסעים אך משקלו בפעילות (במונחי נוסעק"מ) ומחזור גדול משמעותיות.

המגזרים האחרים הינם מגזר הטיסות האזוריות (בעיקר לטורקיה), פעילות למזרח הרחוק ולמדינות ברה"מ לשעבר.

על פי נתוני שנת 2005 חלק שוק של חברת אל על עמד על כ-40%, חלק שוק של החברות הסדירות הזרות על כ-37% ואילו יתרת התנועה מובלת על ידי חברות שכר זרות וישראליות.

יש מספר נקודות בולטות במגזרי הפעילות השונים :

1. דומיננטיות של חברת אל על במזרח הרחוק - חלק שוק של 98% ובשוק הצפון האטלנטי חלק שוק של כ-64% (חלק שוק אל על ירד במידה מסוימת בשנת 2006). הסכם התעופה עם ארה"ב הינו הסכם ליבראלי ואין הגבלה על קיבולת ומספר המובילים על הקו. הסכמי התעופה עם מדינות המזרח הינם במתכונת הקלאסית של מוביל לכל צד. חברות התעופה של מדינות אלה לא מנצלות את זכויות הטייס שהוענקו להן.
2. דומיננטיות חברות זרות בטיסות אזוריות (בעיקר חברות טורקיות ומשקל גבוה לטיסות שכר).
3. חלוקה שווה של פעילות חברת אל על וחברות סדירות זרות במגזר האירופאי

הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

(40% כל צד) כאשר קיימים פערים גדולים בין המדינות השונות. (ראה פירוט נספח א')

מגמות בתעופה הישראלית

בשנים האחרונות קיימת מגמה בולטת בהתפתחות התעופה הבינלאומית כאשר הדגש מושם על הסרת חסמים ביחסי התעופה בין המדינות, מתן גמישות ופעילות על פי כוחות השוק.

הכוח הגלובאלי המניע מבחינה רגולטורית הינו האיחוד האירופאי אשר שאיפתו הינה לחתום על הסכמי תעופה ליברליים (המסירים מגבלות הנוגעות לקיבולת, יעדים, תדירויות ומספר מובילים ומחירים) מול המדינות המרכזיות.

במסגרת זו קיים האיחוד משא ומתן עם מספר רב של מדינות והעיקריות שבהן ארה"ב, רוסיה, סין, הודו, אוסטרליה וניו-זילנד ומדינות נוספות.

כידוע נחתם הסכם שמים פתוחים בין האיחוד האירופאי לבין מרוקו ולאחרונה עם ארה"ב המהווה את שוק התעופה הבינלאומי הגדול בעולם.

המאפיינים המרכזיים המעוגנים בהסכמי התעופה החדשים הינם:

- הסרת מגבלה על מספר המובילים, קיבולת ותדירויות בין כל נקודה במדינות באיחוד למדינה שלישית.
- מתן היתר למובילים ממדינה שלישית לטוס בתוך אירופה וכן לנקודות מעבר לאיחוד.
- החלת כללי תחרות שוויוניים ושקופים (אסור סובסידיה ממשלתית, מתן נגישות שווה לתשתיות, שמירה על סטנדרטים ביטחוניים וביטחוניים זהים).
- היתר הדדי להקמת חברות תעופה בטריטוריה של הצד השני על ידי אזרחי הצד השני (Right of Establishment).



הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

רצוי לציין כי בהסכמים פרטניים מול מדינות שונות נשמרת רמת גמישות
והדרגתיות ביישום ההסכם.



הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

השלכות המצב הגיאופוליטי של מדינת ישראל על ענף התעופה בישראל

למצב הגיאופוליטי של מדינת ישראל, של העדר יחסים מדיניים עם מדינות האזור, השלכות משמעותיות על ענף התעופה הישראלי.

עקב היעדר יחסים כלכליים מפותחים עם מדינות האזור והעדר יכולת להפעיל בצורה יעילה טיסות למזרח ובמיוחד המזרח הרחוק (אזור המרכז) את עיקר הגידול בפעילות הכלכלית והתעופתית), אין ביכולת חברות התעופה הישראליות ליצור HUB ולהגדיל את נפח פעילותן.

חסרון זה של התעופה הישראלית מקשה על התמודדות עם מספר רב של חברות אירופאיות אשר השכילו להקים בשדות תעופה מרכזיים במדינתן HUBS מפותחים עם רשת נתיבים מסועפת אשר משרתים בעיקר נוסעים שהמוצא/יעד שלהם אינם המדינה בה ממוקם ה – HUB.

פעילות זו נקראת "חופש שישי" ובמספר חברות אירופאיות הטסות לישראל משקל נוסעי החופש השישי בכלל נוסעי החברה עולה אף על 70%.

כל עוד המצב הגיאופוליטי הנוכחי יהיה שריר וקיים הרי שהחברות הישראליות יסבלו מנחיתות מובנית מסוימת בהשוואה לחברות זרות.

יחד עם זאת ניתן לציין כי מודל הפעילות של HUBS אינו היחיד בעולם התעופה.

קיימים מודלים תפעוליים אחרים של חברות המתמחות בטיסות מנקודה לנקודה כאשר היערכות החברה מותאמת לכך. ישנן חברות הפועלות במתכונת זו באופן מוצלח וריווחי ביותר.

הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

בטחון תעופה

רקע

הסטנדרטים הביטחוניים המחייבים את התעופה האזרחית הישראלית נקבעים על ידי שירות הביטחון הכללי מתוקף מעמדו כגוף מנחה כמצוין בחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים. בפועל, התקציב הנדרש למימון אבטחת התעופה מתחלק החל משנת 2003 שווה בשווה בין חברות התעופה הישראליות לבין תקציב המדינה. פעילות האבטחה מנוהלת בפועל על ידי חברת אל-על, גם ביעדים בהם פעילות חברות תעופה ישראליות אחרות. (בין אם מדובר בחברות המפעילות טיסות סדירות, ובין אם מדובר במפעילי טיסות שכר). היקף ההשתתפות של מדינת ישראל בשנים עברו בהוצאות הביטחון היה גבוה יותר. עם השנים, חלה ירידה הדרגתית בהיקף ההשתתפות של המדינה בהוצאות הביטחון.

השלכות הנובעות באופן ישיר מהסדר המימון הנהוג כיום:

תקציב אבטחת התעופה, עומד כיום על כ-100 מיליון דולר בשנה, כאשר מתוך הסכום הנ"ל, כ-50 מיליון דולר משולמים באופן ישיר ע"י חברות התעופה הישראליות. לדברי חברות התעופה שהופיעו בפני הוועדה, מדובר בעלות ישירה של עשרות דולרים נוספים לנוסע בודד עבור כיוון אחד, בהשוואה לטיסות מקבילות של מובילים זרים. יש לציין כי חישוב זה אינו לוקח בחשבון הוצאות עקיפות שונות.

נוסף על תשלום לכיסוי הוצאות הביטחון, קיימים גורמים נוספים המטילים נטל על חברות התעופה הישראליות ועל יכולתן להתחרות באופן שווה והוגן, כגון: מגבלה על שעות פעילות תעופה ליעדים שונים, והארכת נתיבי טיסה עקב איסור על טיסה מעל מדינות שאין למדינת ישראל יחסים דיפלומטיים איתן.

הוועדה שמה לנגד עיניה למטרה להסיר חסמים המונעים מחברות התעופה הישראליות להתחרות בצורה הוגנת מחד, ולעודד תחרות וכניסת מובילים זרים לשוק הישראלי מאידך, תוך ביטול מגבלות אשר מונעות מחברות זרות להיכנס



הוועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

לפעילות בשוק הישראלי.

המצב הנוכחי, לפיו הוצאות הביטחון מוטלות בשיעור של 50% על חברות התעופה הישראליות, מהווה חסם ביכולת חברות התעופה הישראליות להתחרות בתנאים שווים והוגנים מול חברות זרות.

הוועדה קיבלה כהנחת יסוד כי שירות הביטחון הכללי מהווה את הסמכות המקצועית העליונה באשר לקביעת סטנדרטי האבטחה בתעופה האזרחית. אין זה בסמכות וביכולת הוועדה לבצע בדיקה מעמיקה של מרכיבי הוצאות הביטחון והיא מקבלת את ההוצאה התקציבית הקיימת לביטחון כנתון קיים.

לאור האמור לעיל, הוועדה סבורה כי על מדינת ישראל לשאת באופן מלא בהוצאות הביטחון הישירות המושתות על חברות התעופה הישראליות. מימון מלא זה תקף אך ורק להוצאות ישירות וניתנות לכימות בלבד, ואינו חל על השלכות עקיפות של הוצאות ביטחוניות הגורמות להפסד כלכלי של חברות התעופה.

הוועדה סבורה כי תנאי הכרחי ליישומו של סעיף זה – הסרת נטל הוצאות הביטחון מחברות התעופה הישראליות; הוא הסכמת חברת אל-על לויתור על המגבלות הנקובות בהחלטת הממשלה חכ/14. דרישה זו היא נגזרת הכרחית ומשלימה של מטרת העל, ונועדה להשוות, ככל הניתן, את תנאי הפתיחה לתחרות בין החברות הישראליות לזרות, ובין החברות הישראליות השונות.

הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

תיירות

בשנים האחרונות עוברת תעשיית התעופה העולמית שינויים מרחיקי לכת. תוצאת השינויים היא עלייה בביקושים, הגדלת הקיבולת האווירית, התייעלות ושיפור השירות והורדת המחירים עקב הגברת התחרות.

ישראל הינה מדינת קצה מבחינה אווירית, ומרבית התיירים אליה מגיעים דרך האוויר. חלק ניכר מהתיירים מגיעים ממדינות עימן קשורה ישראל בהסכמים בילטרליים.

משנת 2004 עקב העלייה החדה בביקושים לישראל, הביעו חברות התעופה הישראליות והזרות (בדגש על חברות אירופאיות) נכונות לפתח קווים חדשים וואו לחדש את השירות בקווים שהופסקו. נכונות זו התבססה על שיקול עסקי, ממנו ניתן להסיק כי לחברות אלו אמון בשוק התיירות לישראל וממנה.

תעשיית התיירות היא תעשייה עצימת עבודה, והיא מחוללת השפעות תעסוקתיות וחברתיות בפיזור גיאוגרפי נרחב ובמגזרי אוכלוסיה ואזורים חלשים. בשנת 2005 נכנסו כ-1.9 מיליון תיירים, הועסקו כ-80,000 עובדים, וההכנסות למשק הסתכמו בכ-2.9 מיליארד דולר.

מבחינת המשק הלאומי מוערך כי תוספת של 100 אלף תיירים מגדילה את התוצר בכ-200 מיליון דולר ויוצרת כ-4,000 מקומות עבודה חדשים.

הוועדה אימצה את עמדת משרד התיירות ותומכת במטרה להפיכתה של מדינת ישראל ליעד תיירותי אטרקטיבי, לאורך זמן כולל התאמת מדיניות התעופה להשגת מטרה זו:

- עידוד מובילים קיימים וחדשים, ישראלים וזרים, להפעיל קווי תעופה חדשים וישירים (Point to Point) מישראל וממנה, בדגש על קווים במודל תפעולי מוזל (Low Cost).
- כניסה למו"מ מיידי מול האיחוד האירופאי במטרה לקבוע מדיניות והסכמי



הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

- תעופה חדשים.
- עידוד טיסות שכר מיעדים שונים באירופה.
- עידוד כניסת חברות Low Cost.
- הגדלת התקציב והגברת מאמצי השיווק של מדינת ישראל כיעד תיירותי בעולם – בהתאם להמלצות כוח המשימה והמלצות חברת Ernst & Young תתאפיין שנת 2007 בהגברת מאמצי השיווק ישירות בשווקי היעד, באופן יעיל ורציף על מנת להגביר את הביקושים לתיירות לישראל. מאמצי השיווק ימוקדו במיוחד ביעדים אליהם קיימים קווי תעופה (או שהינם בעלי פוטנציאל ריאלי לקיומם \ הרחבת קווי תעופה) שיאפשרו את מימוש הביקושים.
- שמירה וקידום של תעשיית תעופה ישראלית יעילה ותחרותית.



הפיכת ישראל, מבחינת תעופה, ליעד אטרקטיבי ביחס למתחרותיה הן מבחינת מחירים והן מבחינת קיבולת קווי התעופה לאורך זמן.

הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

"קוד שרינג"

הסכמי הקוד המשותף הם נדבך מרכזי במערכת המסחרית של כל חברות התעופה המובילות בעולם.

בראשית דרכם היוו הסכמים אלו כלי על מנת לשפר את המופע של החברות במערכות ההפצה הבינלאומיות ה-G.D.S ובהמשך הפכו הסכמים אלו לכלי שווקי שהשפיע ישירות על התוצאה הכלכלית של החברות על ידי:

← מיצוב טוב יותר במערכות ההפצה.

← הגדלת תדירויות המשפיעה ישירות על נתח השוק.

← העלאת אחוז התפוסה.

← מכירת יעדים חדשים.

← הגדלת נתח הפעילות של הנוסעים המתמידים.

הועדה מצאה כי התוצאה של ההסכמים, כפי שמוצגת לעיל, הינה ללא כל ספק לתועלת ציבור המשתמשים. מנגד, יש טענות כי ההסכמים גרמו לעיתים לחברות לתאם לוחות זמנים וקיבולת. פעולות המשפיעות בעיקר על מצב התחרות בין שתי המדינות (אך לא מעבר להן).

יש לציין כי למרות היתרונות הרבים לצרכן, מדינות רבות בעולם, ובהן ישראל, בודקות כיום לעומק את משמעות הסכמים אלו ומטילות מגבלות במקום שהם מפריעים לתחרות.

הועדה ממליצה לנקוט במדיניות דומה – לפיה יאושרו ההסכמים אשר ניכרת תועלתם יחד עם נקיטת מדיניות של עידוד תחרות בין שתי המדינות הראשיות על ידי הסרת מגבלות תדירות, והכנסת מובילים נוספים. בנוסף יש לקבוע קריטריונים להפעלת שיקול הדעת לאישור ה"קוד שרינג", יתרה מכך יש לתמוך זאת בחקיקה כך שתאום מחירים הינו אסור (גם בעולם התעופה אם זה לא קיים). **מומלץ להשאיר הנושא כמקובל בעולם בתחום האחריות של שר התחבורה והבטיחות בדרכים.**



הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

התחייבויות תשקיפיות של המדינה \ הפרטת חברת אל על

ערב הפרטת חברת אל-על בשנת 2003 נתעורר הצורך להגדיר בצורה ברורה את מדיניות התעופה של מדינת ישראל בקווים הסדירים.

החלטת הממשלה חכ/14 מיום 19.5.2003 קבעה כי החברה תמשיך לשמש כמוביל יחיד נקוב בכל הקווים, אשר ערב פרסום התשקיף היא משמשת בהם כמוביל נקוב, וזאת בכפוף למספר תנאים שקבעו בהחלטה.

כמו כן נקבע כי מבלי לגרוע מסמכותו של שר התחבורה על פי כל דין, תישקל מדיניות זו אם וכאשר היקף תנועת הנוסעים היוצאים ונכנסים לישראל תעלה על 10.7 מליון נוסעים בשנה.

בתשקיף ההנפקה של חברת אל על, לצד החלטת הממשלה נקבע מפורשות כי סמכותו של שר התחבורה על פי כל דין איננה ניתנת לכבילה, ובהתאם לכללי היסוד של המשפט המנהלי לא ניתן לכבול את שיקול הדעת של השר או למנוע ממנו מלהפעיל את סמכותו על פי כל דין, לרבות, בעניין מוביל נקוב בקו תעופה סדיר, גם בנסיבות מתאימות אחרות.

הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

טיסות Low Cost

באופן מסורתי ענף התעופה העולמי היה ענף מפוקח אשר פעל תחת רגולציה כלכלית הדוקה. הדבר התבטא בפיקוח על קיבולת, מספר מובילים, מחירים רמת שרות ונושאים נוספים.

הרגולציה והעדר התחרות בענף היוו תשתית נוחה ליצירת חברות תעופה לא יעילות ובעיקר ממשלתיות אשר גלגלו את עלויותיהן על המשתמשים.

הכרה בצורך ברפורמה בענף ופעולה על בסיס מסחרי ותחרותי התגבשה ויושמה בסוף שנות השבעים בארה"ב. הדבר קיבל ביטוי בפתיחה טוטאלית של התעופה הפנים ארצית וחתימה על הסכמי תעופה ליברליים עם מדינות זרות.

מאוחר יותר יושמה מדיניות דומה בתוך האיחוד האירופי ובמדינות נוספות (הודו, אוסטרליה, מדינות דרום אמריקה ועוד).

אחד מהתוצרים הבולטים והמאוחרים של פתיחת השמים הינה התפתחות מודל תפעולי חדש של חברות תעופה אשר בשונה מחברות התעופה המסורתיות אשר סיפקו מגוון רחב של שירותים (הן מבחינת טכנולוגיה – סוגי מטוסים שונים, טווחים, קהלי יעד וכו') ברמת עלויות גבוהה, החלו להתמקד ביצירת מוצר "רזה" ויעיל, כאשר הדגש הינו מזעור ההוצאות, וכנגזר מכך מחירי טיסה נמוכים ושווים לכל נפש.

חברות אלה הנקראות LOW COST CARRIER, שמות דגש על מספר נקודות מרכזיות:

- מודל טיסות של עד 4 שעות מיעד ליעד ;
- טכנולוגיה אחידה של מטוסים וניצול מקסימאלי של צי מטוסים - משמעות הדבר עלויות תפעול נמוכות.



הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

- התמקדות בשרות מנקודה לנקודה. אין צורך בתאום בין הטיסות כדוגמת חברות הפועלות מ-HUBS.
 - עלויות שיווק מינימאליות - עיקר השיווק באמצעות האינטרנט.
 - יעילות גבוהה של עובדים וכוח אדם זול יחסית לחברות המסורתיות.
 - פיתוח שדות תעופה ויעדים משניים (יציאה משדות עמוסים ויקרים).
 - התמקדות בטווחי טיסה קצרים ובינוניים.
- המודל העסקי החדש ענה על צרכים אמיתיים של הצרכנים שלא קיבלו מענה על ידי החברות המסורתיות.
- כתוצאה מכך חלה ירידה חריפה במחירי הטיסה, עליה דרסטית במספר הנוסעים ופיתוח יעדים ואזורים חדשים.
- לאחרונה קיימים ניצנים של העתקת המודל העסקי גם לטיסות ליעדים ארוכים יותר והרחבת התחרות בין חברות אלה לחברות המסורתיות.

הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

מדיניות אגרות דיפרנציאליות

התעופה הבינ"ל לישראל וממנה פועלת למעשה משדה תעופה אחד. הפעילות הבינ"ל בנתב"ג מהווה למעלה מ – 98% מהפעילות האווירית הבינ"ל לישראל וממנה. קיימת פעילות בינ"ל שולית בשדות תעופה באילת ובחיפה שאף הם מופעלים על ידי רשות שדות תעופה.

הפעילות הכלכלית של רשות שדות תעופה ממומנת משני מקורות מרכזיים :

- הכנסות מסחריות – זיכיונות ושכירויות כ – 55% מסך הכנסות הרשות וכ – 25 דולר לנוסע בינ"ל (נוסע – כיוון אחד).
- הכנסות מהאגרות השונות המוטלות על חברות תעופה (חלקן על מטוסים וחלקן לפי מספר נוסעים) ואגרת נוסע יוצא על סך 13 דולר המוטלת ישירות על הנוסע. הכנסות אלה מהוות כ – 45% מהכנסות הרשות ועומדות בממוצע על כ – 22 דולר לנוסע (מזה כ – 16 דולר על ידי החברות).

ההכנסות הכוללות מכסות את מכלול הפעילויות של הרשות כולל פעילות הפיתוח (יצירת הון עצמי ומקור להחזר מימון זר) שהייתה ברמה גבוהה מאד בשנים האחרונות לאור הקמת טרמינל 3. משקל האגרות בנתב"ג מעלות כרטיס טיסה ממוצע עומד על כ – 7%-6%. בטיסות קצרות מרכיב זה גבוה יותר ובטיסות ארוכות המרכיב נמוך משמעותית.

הפעילות בשדה תעופה בן גוריון מאופיינת בעונתיות חריגה (הן על פני חודשי השנה, ימי השבוע ובמהלך היממה). כך למשל הפעילות בחודשי השיא (יולי אוגוסט) כפולה מאשר בחודשי השפל, קיימת פעילות רבה בימי ראשון וחמישי ואילו במהלך היממה אין פעילות ממשית בשעות הצהרים וקיים לחץ משמעותי בשעות הבוקר המוקדמות.



הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

לחוסר האיזון משמעות כלכלית רבה במובן זה שבדפוס הפעילות הקיימים, הגדלת הביקוש כרוכה בהשקעות כבדות ובהגדלת הוצאות התפעול (בעיקר כוח אדם).

ישנה אפשרות למתן את הפערים באמצעות **קביעת אגרות דיפרנציאליות** כאשר ייקבעו אגרות נמוכות בשעות ובימי השפל ואגרות גבוהות בזמני השיא ובכך לתת איתנות כלכלי לחברות התעופה לכסות את העלויות הכרוכות בפעילותן.

קביעת אגרות נמוכות עשויה לעודד פעילות חברות תעופה ונוסעים שגמישים מבחינת לו"ז, לתרום להגדלת סך הפעילות ולעודד כניסה של חברות Low Cost.



הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

השלכות שינוי במדיניות התעופה על ענפי התעופה והתיירות

פתיחת השמיים ובמיוחד מול מדינות האיחוד האירופאי תשפיע באופן משמעותי על ענפי התעופה והתיירות.

פתיחת השמיים תגרור עימה כניסת מפעילים חדשים, ירידת מחירי טיסה והגדלת חשיפה של מדינת ישראל כיעד תיירותי, וכנגזר מכך גידול מספר התיירים בדרך האוויר.

במקביל, המדיניות תחול גם על הנוסעים הישראליים אשר ייהנו הן מירידת מחירים והן מהיצע מגוון יותר של שירותים ויעדים.

למדיניות תעופה ליברלית והתחרות המוגברת השלכות שליליות (לפחות בטווח הקצר) על חברות התעופה הפעילות על הקו (ובמיוחד על חברת אל על).

בצד ההשפעה השלילית קיים פוטנציאל חדש לחברות שכר ישראליות בעצם יכולתן להפוך לחברות סדירות, וכן אפשרויות חדשות לחברות ישראליות (יעדים חדשים וזכויות טיס נוספות) שלא קיימות בהסכמי התעופה הקיימים.

אומדן ראשוני מראה כי כתוצאה מהסכם שמיים פתוחים עם האיחוד אובדן הכנסות למובילים הישראליים יעמוד על כ- 50-75 מיליון דולר לשנה. כנגד אובדן זה הוצאות הצרכנים הישראליים יפחתו בכ- 70-105 מיליון דולר לשנה, ואילו ההכנסות נטו מתוספת התיירות יעמדו על כ- 80-240 מיליון דולר לשנה.

כלומר, בחשבון כולל הרווח למשק יוכל לעמוד על כ- 100-300 מיליון דולר לשנה. (ראה פירוט בנספח ב')

הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

המלצות

✓ **פתיחת השמים לחברות התעופה בתוכנית מדורגת ומבוקרת**
הוועדה ממליצה כי עד לסיום המשא ומתן עם האיחוד האירופאי וחתימה על הסכם גלובאלי, יפעל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לשינוי הסכמי התעופה, כך שתתאפשר, באופן מדורג ומבוקר, כניסת חברות סדירות חדשות ליעדים קיימים וחדשים.

✓ **עידוד כניסת חברות תעופה במודל ה-Low Cost לישראל**
הוועדה מצאה כי לחברות התעופה במודל ה-Low Cost אשר פועלות באופן סדיר ומתמחות בטיסות מנקודה לנקודה, יכולה להיות תרומה משמעותית לפיתוח ענף התעופה והתיירות לישראל וממנה, וזאת לאור הניסיון שנצבר במדינות ובאזורים אשר התירו פעילות זו.

חברות Low Cost הביאו למהפכה אמיתית בעולם התעופה ובמיוחד במדינות אירופה בכך שהפכו את המוצר התעופתי והתיירותי לנגיש ובר השגה לשכבות מגוונות באוכלוסייה.

הוועדה ממליצה להתיר פעילות לא מוגבלת של חברות Low Cost (כולל חברות ישראליות קיימות וחדשות) מכל יעד בעולם למדינת ישראל.

✓ **כיסוי מלא של הוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות ע"י ממשלת ישראל**

עקב האילוצים הגיאופוליטיים והביטחוניים המיוחדים של מדינת ישראל, מושתות על התעופה הישראלית הוצאות ביטחון בשיעורים חריגים אשר לא מקובלים בתעופה המסחרית העולמית. הוצאות אלה, אשר מכוסות בשיעור של 50% ע"י החברות הישראליות יוצרות אי שיווין בכושר התחרות של חברות אלה מול החברות הזרות.

פתיחת השמיים ללא העמדת תנאים שווים ו"כללי משחק" הוגנים, לא תאפשר לחברות ישראליות להתחרות על בסיס שווה בשוק התעופה העולמי. הוועדה ממליצה כי חברות התעופה הישראליות יהיו פטורות מתשלום הוצאות

הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

הביטחון, וההוצאות יכוסו ע"י המדינה אשר קובעת את תקני האבטחה ואופן ביצועה.

✓ **ביטול החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה חכ"ל 14 מיום 19.05.03 לעניין**

מדיניות התעופה של הממשלה לעניין הקווים הסדירים

ערב הפרטת חברת אל-על בשנת 2003 נתעורר הצורך להגדיר בצורה ברורה את מדיניות התעופה של מדינת ישראל בקווים הסדירים.

החלטת הממשלה חכ"ל 14 מיום 19.5.2003 קבעה כי החברה תמשיך לשמש כמוביל נקוב יחיד בכל הקווים, אשר ערב פרסום התשקיף היא משמשת בהם כמוביל נקוב, וזאת בכפוף למספר תנאים.

ההחלטה במתכונתה הקיימת מצמצמת ומגבילה את היכול לפתיחת השמים רק לנסיבות והתנאים המנויים בהחלטה, או נסיבות מתאימות אחרות, (להוציא חברת אל על) ובכך נמנעת תחרות שיווינית.

הועדה ממליצה לבטל את החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה חכ"ל 14 מיום ה-19.05.03.

✓ **הגדלת תקציב השיווק התיירותי למשרד התיירות**

הועדה מצאה כי לשיווק התיירותי של מדינת ישראל בעולם, השפעה משמעותית על היקף תנועת התיירים למדינת ישראל.

הועדה מצאה כי היקף ומתכונת תקצוב שיווק התיירותי אינם ממצים את הפוטנציאל התיירותי המשמעותי של מדינת ישראל, במיוחד בהשוואה למאמצי השיווק של מדינות אשר מהוות תחרות ישירה לתיירות לישראל.

הועדה ממליצה על הגדלת תקציב השיווק התיירותי למשרד התיירות באופן משמעותי ועל פי דו"ח ארנסט & יאנג.

✓ **הענקת "רשת ביטחון" לחברות תעופה בטיסות מיעדים חדשים**

הוועדה ממליצה למשרד התיירות להמשיך ולהפעיל הענקת רשת בטחון לחברות תעופה שתפעלנה טיסות קבועות מיעדים חדשים, שכן אין ספק כי לפתיחת יעדים חדשים בטיסות ישירות, השלכה מיידית ומרבית על הגברת התיירות לתקופה קצובה ומוגדרת.

הוועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

✓ **קביעת אגרות תעופתיות דיפרנציאליות בנתב"ג**

נמל תעופה בן גוריון מהווה את שער הכניסה הבלעדי (98% מתנועת הנוסעים לישראל וממנה) למדינת ישראל.

האגרות התעופתיות הנגבות בנתב"ג מהוות כ-7%-6% מעלות כרטיס ממוצע. אגרות אלה הינן קבועות ומנותקות מהעונתיות ומפעילות שיא ושפל בשדה. מכאן שאינן מהוות תמריץ כלכלי לניצול יעיל של התשתיות והמשאבים בשדה. הוועדה ממליצה כי, יקבעו אגרות תעופתיות דיפרנציאליות לנוסעים ולחברות התעופה על מנת לעודד הסטת פעילות תעופתית לעיתות שפל.

✓ **כניסה למו"מ מיידי מול האיחוד האירופאי במטרה לקבוע מדיניות והסכמי תעופה חדשים.**

✓ **פיתוח תשתיות הולמות לפעילות חברות תעופה Low Cost**

הוועדה מצאה כי אחד הגורמים התורמים להצלחת פעילות חברות Low Cost הינו שימוש בשדות תעופה פריפריאליים זולים שלא שורתו על ידי חברות התעופה הסדירות המסורתיות.

לאור זאת הוועדה ממליצה כי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ישקול פיתוח תשתיות תעופתיות מתאימות לחברות Low Cost (הן פיתוח תשתיות תעופתיות חדשות, והן ניצול תשתיות קיימות, כגון פתיחת טרמינל 1 לחברות Low Cost)

הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

נספח א' – מגזרי פעולה עיקריים וחלק שוק לפי חברות תעופה

בתעופה הבינ"ל לישראל ישנן מספר חברות תעופה כאשר העיקריות בהן הן חברת אל-על והחברות הסדירות מהמדינות השונות. ובנוסף חברות שכר ישראליות וזרות. בנוסף קיימת פעילות מגוונת של הובלת מטענים שמאופיינת ברמת תחרותית גבוהה ומהווה כ- 15-20% מהיקף הפעילות במונחים כספיים.

בלוח הבא פרוט המגזרים העיקריים, חלק שוק המפעילים השונים לשנת 2005

חלק שוק סה"כ	חלק שוק שכר זר	חלק שוק שכר ישראלי	חלק שוק סדיר זר	חלק שוק אל-על	שכר זר	שכר ישראלי	סדיר זר	חברת אל-על	סה"כ נוסעים אלפים	
100.0	7.2	13.1	40.9	38.8	335	615	1,920	1,820	4,690	מדינות איחוד אירופי
100.0	-	4.7	31.1	64.2	-	63	418	860	1,341	ארה"ב/קנדה
100.0	60.9	8.2	21.9	9.0	649	88	234	96	1,067	טיסות אזוריות
100.0	-	2.4	-	97.6	-	6	-	248	254	מדינות מזרח רחוק
100.0	5.3	1.2	46.3	47.2	37	8	319	325	689	רוסיה, אוקראינה ורומניה
100.0	5.7	11.3	52.1	30.9	25	50	231	137	443	אחרות
100.0	12.3	9.8	36.8	41.1	1,046	830	3,122	3,486	8,484	סה"כ

הנקודות הבולטות בלוח הינן

א. משקל התנועה אל/מ מדיניות האיחוד האירופי עומד על 55% מסך התנועה. רצוי לציין כי המשקל במונחים כספיים (פדיון מנוסעים) נמוך יותר. במגזר זה התנועה מתחלקת באופן שווה בין המובילים הישראליים והזרים (הדבר לא נכון



הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

ברמה של המדינות).

ב. במגזר לצפון אמריקה וקנדה לחברת אל-על חלק שוק גבוה, בשוק העיקרי לארה"ב המדיניות השוררת הינה ליברלית (אין הגבלה על מספר מובילים וקיבולת).

ג. במגזר למזרח הרחוק חברת אל-על הינה כמעט בלעדית (כ-98%).

ד. בטיסות האזוריות (בעיקר טורקיה) יש שליטה חזקה של החברות הזרות (בעיקר חברות שכר זרות כ – 60% מהשוק).

למדיניות תעופה מול האיחוד האירופי השלכות אפשריות גם על מגזרים מעבר אירופה (באמצעות חברות חופש שישי) אם כי לנוסעים נטייה להעדיף טיסות ישירות על פני טיסות לא ישירות.

הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

נספח ב' - השלכות שינוי במדיניות תעופה על המשק -

התייחסות כמותית ואיכותית

מתודולוגיה כללית

לשינוי במדיניות תעופה השלכות כלכליות על מספר רב של "שחקנים" והמאזן הכולל של השינוי הינו סכימה של ההשלכות על ה"שחקנים" השונים.

- חברת אל-על.
- חברות ישראלית אחרות.
- נוסעים ישראלים לחו"ל.
- תנועת התיירות הנכנסות, משק התיירות ותעשיות נלוות.

לליברליזציה בענף וכניסת מפעילים נוספים השפעות במספר כיוונים:

- א. הגדלת ההיצע, ירידת מחירים (תופעה שנקראת שינוי בכמות המבוקשת).
- ב. גידול בביקוש (תזוזה של עקומת הביקוש) כתוצאה ממאמצי שיווק ופרסום והגדלת מודעות. משמעות הדבר כי ברמת מחירים נתונה סך הביקוש גדול יותר. התופעה השנייה הינה דינאמית יותר וקשה לכמת אותה – אך יחד עם זאת על סמך ניסיון שנצבר עם פתיחת תחרות במשק במספר מגזרים ניתן לציין כי היא איננה שולית. כך לדוגמא כניסת מפעיל נוסף בקו לאילת הביא לעליה דרסטית בתנועה שלא ניתן להסבירה דרך ירידת מחירים. אותה תופעה קרתה במשק הטלפונים הסלולאריים עם כניסת מפעילים נוספים.

פרמטרים מרכזיים לכימות השינוי במדיניות

על מנת לכמת את השלכות הליברליזציה יש לאמוד מספר פרמטרים מרכזיים:

- א. ירידה ברמת מחירי הטיסה בשווקים.
- ב. גמישויות הביקוש של האוכלוסיות השונות – תיירות נכנסת וישראלים יוצאים.

ירידה ברמת מחירי הטיסה בשווקים

מושג המחיר בענף התעופה הינו חמקמק ומותנה במספר רב של גורמים כאשר



הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

העיקריים בהם : עיתוי ההזמנה, מחלקה במטוס, משך השהיה, עונתיות וגורמים נוספים. מכאן שבאותה טיסה יהיו בפועל עשרות מחירים. על מנת שחברת תעופה תשרוד, מחיר הטיסה הממוצע צריך להיות גבוה מעלות ממוצעת ולהותיר שיעור תשואה מינימאלי על ההשקעה. בשוק תחרותי בסופו של דבר המחיר הממוצע יהיה פונקציה של העלויות ושינויים בעלויות יתורגמו למחירים.

לאור האמור על מנת לאמוד את הירידה הצפויה במחירים יש לבחון את עלויות הייצור של מתחרים פוטנציאלים חדשים מול מפעילים קיימים בשוק (עלויות ייצור של מפעילים קיימים אינן זהות ומכאן שהמלאכה אינה פשוטה).

בעיקרון עלויות טיסה מתחלקות לשתיים :
עלויות משתנות – המהוות כ – 70% מסך העלויות
עלויות קבועות והוניות – המהוות כ – 30% מסך העלויות.

במרכיב העלויות המשתנות (דלק, אגרות נחיתה ומעבר, תחזוקה, צוות טיסה ועוד), היתרון של חברות חדשות אינו גדול (בהנחה של רמת צפיפות מושבים ושיעורי תפוסה זהים). נראה כי במרכיבים אלה ניתן לחסוך בשיעור של כ – 5-10%. במרכיב ההוצאות הקבועות (הוצאות הנהלה ושיווק, הוצאות הוניות ומרכיבים אחרים) לחברות החדשות יתרון משמעותי שיכול לעמוד על 20-30%. מכאן שהעלות הממוצעת של חברות חדשות יכולה להיות נמוכה בכ – 10-15%, בהשוואה לחברות הממוסדות.

יש להניח כי עלויות הנמוכות יתורגמו באופן הדרגתי לירידה במחירי הטיסה השוררים בשוק.

הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

גמישות ביקוש ביחס למחיר

לא נערכו בארץ מחקרים הבוחנים את גמישות הביקוש (אחוז שינוי בכמות המבוקשת ביחס לשינוי במחיר). מכאן שיש להסתמך על מחקרים בינ"ל בנושא. במחקרים אלה נמצאו גמישויות ביקוש בטווחים מאד רחבים של 1-2.

בהקשר לכך יש לציין כי גמישות הביקוש של התיירות הנכנסת אמורה להיות יותר גבוהה כי קיימת ירידה במחיר היחסי של ישראל בהשוואה ליעדים אחרים (גמישות ביקוש צולבת).

בהנחות אלה (של ירידה במחירי טיסה של 10-15% וגמישות ביקוש של 1-2 הרי שיש לצפות כי תנועת הנוסעים תיגדל בשיעורים שבין 10-30%. גמישויות הביקוש שהוזכרו הינן תחת הנחה של מצב של רגיעה. במצבה הגיאופוליטי של ישראל המאופיין בחוסר יציבות הרי שבעיתות משבר ירידה במחיר לא מהווה בפני עצמה תמריץ להגעה לארץ.

חישוב השלכות מדיניות שמים פתוחים

לצורך חישוב השלכות כלכליות של מדיניות שמים פתוחים יונחו ההנחות הבאות:

- א. ירידת מחירים של 10-15%.
- ב. שיעור שינוי בתנועה בין 10-30%.
- ג. היקף ההוצאה (הן לתיירים והן לישראלים) על טיסות בין ישראל לאיחוד כ – 1.2 מיליארד דולר לפי החלוקה הבאה:
 - ד. חברת אל-על 40%
 - ה. חברות שכר ישראליות 10%
 - ו. חברות זרות 50%
- ז. משקל ישראלים בהוצאה 60% כלומר כ-700 מליון דולר.
- ח. מספר התיירים ממדינות האיחוד כ – 1.0 מליון.

הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

ט. לצורך התחשיב הוצאות שהיה של תייר אירופי נוסף בישראל נאמדו בכ- 1,000 דולר וערך מוסף של כ- 800 דולר. (בפני הוועדה הוצגה עמדה של נציגי ענף התיירות לפיה ההכנסה הממוצעת לתייר עומדת על כ-2,000 \$)

בלוח הבא חישוב העלות והתועלת למשק עבור נוסעים קיימים

(במילוני דולר לשנה)

שינוי בהוצאה להכנסה			
ירידת מחיר של 15%	ירידת מחיר של 10%		
(75)	(50)	500	הכנסות חברת אל-על
(18)	(12)	120	הכנסות חברות שכר ישראליות
(105)	(70)	700	הוצאות צרכנים ישראליים

על פי תחשיב זה ירידת המחירים עבור הנוסעים הקיימים מביאה לחסכון לצרכנים של 70-105 מליון דולר לעומת הפסד לחברת אל-על בהיקפים של 50-75 מליון דולר. קיימת פרובלמטיקה לגבי מאזן רווח והפסד של חברות השכר הישראליות מאחר וכנגד ההפסד מירידת המחירים נפתחות בפניהן אפשרויות חדשות כחברות סדירות.

על כל פנים, על פי שיטת ההעדפה הנגלית, תביעתן של חברות אלה לפתיחת השמים מצביעה כי רווחיותן תשתפר כתוצאה ממהלך זה (מעבר לכך מחירי חברות אלה יפחת בשיעור נמוך יותר מזה שהונח ומאחר ופונקציות העלויות שלהן דומה יותר לחברות החדשות).

כמו כן אין להתעלם מאפשרות של כניסת יזמים ישראלים חדשים שיזהו פוטנציאל תעופתי לא ממומש.

כנגד הפסד זה של חברת אל-על חסכון הצרכנים הישראליים עומד האמור על 70-105 מיליון דולר.

הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

בנוגע להפסד של חברת אל-על ניתן לציין כי התחרות תדרבן את החברה לנקוט בצעדי התייעלות ומציאת אפיקי פעילות חדשים הנגזרים מהסכמי תעופה ליבראליים. כמו כן, רצוי להדגיש כי ההפסד יתפתח בצורה מדורגת ורק במידה והחברה לא תנקוט בצעדי התייעלות.

בחלק זה של התחשיב לא התייחסנו להשפעת ירידת המחירים על התיירות הנכנסת הקיימת מאחר והוזלה זו לא מגדילה את הרווחה של המשק הישראלי (ההתייחסות לתיירות תהיה בסעיף הבא הן בתוספת התיירות והערך המוסף הנלווה לכך כתוצאה מירידת המחירים).

התועלת למשק מתוספת תיירות

כאמור תוספת התיירות כתוצאה מירידת המחירים נאמדת בין 10-30% כלומר תוספת של 100-300 אלף תיירים. הערך המוסף של תייר עומד על כ-800 דולר ומכאן שתוספת ערך המוסף למשק כתוצאה מתוספת התיירות תעמוד על 80-240 מליון דולר.

תחשיב זה הינו נכון כל עוד קיימים גורמי ייצור (עבודה והון) שהינם באבטלה. במידה והדבר אינו נכון הרי שהתועלת למשק הינה רק בעליה בערך מוסף של הפניית גורמי ייצור מענפים אחרים לענף התיירות. עריכת אומדן מעין זה אינו אפשרי בהקשר לעבודה הנוכחית.

השלכות לא מכומתות

ישנם מספר נושאים שלא כומתו. העיקריים בהם:

- א. חישוב עודף הצרכן לנוסעים הישראליים הנוספים.
- ב. כנגד עודף צרכן זה לא כומתה ההוצאה בחו"ל של תוספת התיירות הישראלית.
- ג. לא כומתה השפעת הגברת התחרות וכניסת חברות חדשות על הגדלת כלל



הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"

השוק (במנותק מנושא המחירים) וזאת עקב הגברת המודעות של הצרכנים, מיצוב חדש של היעד הישראלי בערוצי השיווק ובמיוחד במדיום האינטרנט. תוספת הכנסה זו למשק עשויה להיות בסדרי גודל משמעותיים.

ד. לא נבחנו השלכות פתיחת השמים וזליגת הגדלת הקיבולת וירידת המחירים גם לשווקים אחרים (בעיקר באמצעות חברות המתמחות בהובלת נוסעי חופש שישי דרך HUBS מרכזיים באירופה).