

האוניברסיטה העברית בירושלים
הפקולטה למדעי החברה
בית הספר למדיניות ציבורית

השמיים הם הגבול?

**נייר מדיניות בנושא סוגיית "השמיים הפתוחים"
מוגש לסמנכ"ל משרד התיירות, מר גדעון שניר**

מגישה : ענבל הקמן
תעודת זהות : 031176324

-ירושלים-
07 אוגוסט 2007
כ"ג אב תשס"ז

תמצית מנהלים

ענף התיירות הוא נכס אסטרטגי חשוב עבור מדינת ישראל, מדובר בענף עם פוטנציאל רווח אדיר, הן רווח ישיר והן רווח עקיף, שאין בצידו כמעט השפעות שליליות. בשנים האחרונות עלתה המודעות לחשיבות הענף לכלכלה הישראלית, והצורך בפיתוחו, אולם חסמים רבים עדיין עומדים בפני הפיכתו לענף כלכלי משגשג. אחד החסמים הבולטים ביותר הוא הרגולציה בשוק התעופה. להבדיל מתחומים רבים אחרים, הדורשים השקעות כספיות אדירות, מאמצים דיפלומטיים יוצאי דופן או שימוש באמצעים מסובכים ליישום, שינוי הרגולציה בענף התעופה דורש בעיקר רצון ושיתוף פעולה בין מקבלי ההחלטות וגופים עסקיים. נייר זה בחן את האפשרויות השונות לשינוי הרגולציה בתחום התעופה, תוך התחשבות במצבה הביטחוני והגיאופוליטי הרגיש של מדינת ישראל. לאור בחינת החלופות עפ"י קריטריונים מוגדרים, ההמלצה הסופית של הנייר היא מו"מ עם נציגי האיחוד האירופי שתכליתו יצירת הסכם גלובאלי וביטול מרבית ההסכמים הבינלאומיים המסורתיים הקיימים כיום. השוואה בינ"ל, בחינה נקודתית של ההסכם הפתוח בין ארה"ב לישראל וחישובים כלכליים, מעידים כי להסכם שכזה פוטנציאל רב להגדיל בצורה משמעותית את מספר התיירים המגיעים לישראל בכל שנה, מה גם שחלון הזדמנויות ייחודי נפתח לאחרונה, הן בזכות הצעת האיחוד, והן בזכות תמיכתם של גורמים בעלי השפעה בפוליטיקה ובמשק הישראלי.

חלקו השני של נייר זה בוחן מהם המגבלות והחסמים העלולים לעלות על פני השטח עם הבחירה בחלופה זו, ומציע דרכים אופרטיביות שיסייעו להתגבר עליהם.

רקע

מדינת ישראל יכולה, פוטנציאלית, לשמש כיעד תיירות אטרקטיבי למבקרים רבים מכל רחבי העולם. העושר, השפע ומגוון אתרי התיירות והאטרקציות שמציעה המדינה פונים לפלחי אוכלוסיה רבים: חובבי אתרים היסטוריים, דתיים ותרבותיים כמו גם אוהבי טבע ונוף יכולים למצוא בה עניין. האקלים הנוח, ריכוז מגוון אטרקציות על שטח גיאוגרפי קטן והקרבה היחסית לאירופה, כל אלו אמורים היו להעלות את קרנה של ישראל עבור המטייל הפוטנציאלי, ובכל זאת, מספר התיירים אשר פקדו את ישראל בשנת 2005 עומד על 1.9 מיליון תיירים בלבד.¹ לצורך השוואה, מספר התיירים שביקרו בטורקיה וקפריסין, שכנותיה של ישראל, בשנת 2005, עמד על כ-21 מיליון ו-2,471,000 בהתאמה.²

נתוני תיירות הפנים בישראל מעידים על כך שהפוטנציאל וההיצע, הן של אתרי התיירות והאטרקציות והן של מקומות הלינה, גבוה בהרבה ממספר התיירים המגיעים למדינת ישראל. תפוסת חדרי האירוח במלונות בישראל עמדה בשנת 2005 על 57%, כאשר רק 36% מתוכם שימשו עבור תיירות נכנסת.³

מדד נוסף אשר יכול להעיד על מצב תיירות החוץ בישראל ולהצביע על היצע גדול מניצול הוא בחינה השוואתית של ענף התיירות לאורך שנים. בשנת 2000, הגיע מספר המבקרים בישראל לשיא של 2,672,000 איש. בשנת 2005, למרות העלייה ההדרגתית במספר התיירים וניצני ההתאוששות מפגעי האינתיפאדה, עמד מספר המבקרים על 1,916,200 איש בלבד.⁴ מתוך נתונים אלו נגזרת **התופעה הבלתי רצויה** – אי מיצוי פוטנציאל התיירות הנכנסת למדינת ישראל.

¹ Report by Ernst & Young LLP, (2006), "Tourism Market Study Summary Report," Ernst & Young, Jerusalem, p. 12.

הנתונים הם עבור שנת 2005 מאחר שבמחצית השנייה של 2006 פרצה המלחמה בצפון אשר הביאה בין היתר לירידה במספר התיירים שהגיעו לישראל (אל מול התחזיות).

² מ. חיון, ל. אלפיה, "התיירות לישראל 2006 – דו"ח סטטיסטי", אתר משרד התיירות <<http://www.tourism.gov.il/GOVheb/Ministry+of+Tourism/Statistics/statistical+reports+by+years.htm>> (12/5/07)

- ניתן למצוא פירוט כניסת תיירים- מדינות מזרח הים התיכון בנספח 1

³ Ernst & Young, *OP. Cit.*, p.14

⁴ מתוך דו"ח משרד התיירות, "כניסות תיירים דרך האוויר – נתונים מקוריים ומנוכחי עונתיות", אתר משרד התיירות, <<http://www.tourism.gov.il/GOVheb/Ministry+of+Tourism/Statistics/Arrivals.htm>> (12/5/07)

טבלת כניסות תיירים דרך האוויר מובאת לעיונכם בנספח מספר 1.

הגדרת הבעיה

שלושה משתנים עיקריים משפיעים על מספר התיירים הנכנסים לישראל:

1. **שיווק ופיתוח תשתיות** - בכדי להביא לניצול אופטימאלי של מוצר התיירות, יש לפעול בו-

זמנית בשני מישורים:

א. הגברת הביקוש

ב. השבחת ופיתוח ההיצע הקיים.

תדמיתה של ישראל בנוף הבינ"ל נחשבת לבעייתית, חלק מן האשם מקורו במצב הביטחוני (שאליו אתייחס בסעיף הבא), וחלקו נובע מכשלים וחוסר תיאום בעבודת ההסברה הישראלית. תחום מקיף ונרחב הדורש התייחסות בעבודה נפרדת.

יחד עם זאת, עפ"י נתוני דו"ח ארנסט אנד יאנג⁵ ונתוני משרד התחבורה,⁶ החל משנת 2004 חלה עלייה בביקושים לישראל. חברות תעופה ישראליות וזרות, מביעות עניין ונכונות לפתוח קווים חדשים ולחדש את השירות בקווים שהופסקו. עופר קיש, מנכ"ל לופטהנזה בישראל, היטיב לבטא זאת כאשר ציין באחד מהראיונות עימו: "לא יודע מה זה 'שמייס פתוחים', אבל אני כן יודע שאני יכול כל חודש להביא עוד עשרת אלפים נוסעים אם רק תאפשר לי".⁷ נתונים אלו, בנוסף על הנתונים אשר הובאו ברקע, המצביעים על היצע גדול מניצול, מעידים על כך שלפחות בנקודה בה נמצאת ישראל כרגע, יש היצע ויש ביקוש לאטרקציות אותם מציעה ישראל וחסם אחר הוא אשר עומד בפני הגדלת מספר התיירים.

2. **מצב בטחוני** - בחינה לאורך זמן של מספר המבקרים הנכנסים לישראל, מצביעה על קשר

ישיר ומיידי למצב הביטחוני. שתי דוגמאות מן השנים האחרונות בלבד הן שנת 2002, תקופת השיא של האינתיפאדה השנייה אשר סימנה שנת שפל עבור התיירות הנכנסת ומלחמת לבנון השנייה שהחלה בקיץ 2006 ופגעה גם היא בענף התיירות ובתחזיות לעלייה במספר המבקרים.⁸

נייר זה אינו מתיימר לנסות ולפתור את בעיותיה הביטחוניות של ישראל, רבים וגדולים עסקו, ועדיין עוסקים, במאמצים להביא לאזרחי מדינת ישראל את השקט המיוחל, ולא רק לשם העלאת מספר התיירים. משתנה הביטחון הוא משתנה אקסוגני ועלינו להתייחס אליו, לפחות בעת כתיבת שורות אלו, כנתון. למרות הנתונים הללו וכהקדמה להמשך, זה המקום להציג את סינגפור כדוגמה למדינה שבה משברים אשר פקדו את המדינה הובילו לפגיעה חמורה בענף התיירות (לדוגמה, מחלת הסארס אשר פרצה בשנת 2003). שינוי במדיניות התעופה והפיכתה לליברלית יותר, סייעו למדינה להתאושש מן המשבר לאחר שהסתיים במהירות גבוהה יותר מאשר במשברים קודמים.⁹

3. **מידת הרגולציה במגזר ההובלה האווירית** - אחוז גדול מן התיירים המבקרים בישראל,

מגיעים אליה דרך האוויר. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מעידים על הפרשים הגדולים הקיימים בין מספר הנכנסים דרך האוויר ומספר הנכנסים בדרכים אחרות:

⁵ Ernst & Young, OP. Cit. pp. 58, 110

⁶ דוח הוועדה הציבורית לביחנת סוגיית "השמייס הפתוחים", (אפריל 2007), ע' 17.

⁷ ז. בלומנקרנץ, "היד הנעלמה וכיס האוויר", הארץ, 3 באוקטובר 2005.

⁸ ראה נספח 1- טבלת כניסות תיירים דרך האוויר.

⁹ Ernst & Young, OP. Cit. p. 115

המספרים נתונים באלפים

שנה	סך כולל	דרך האוויר	דרך הים	% המגיעים דרך האוויר
2000	2,416.8	1,955.0	16.0	80.892
2001	1,195.6	1,060.2	5.9	88.675
2002	861.9	778.5	3.5	90.323
2003	1,063.4	972.2	3.6	91.423
2004	1,505.5	1,339.0	4.6	88.94
2005	1,902.7	1,653.0	5.2	86.87
2006	1,825.2	1568.0	2.4	85.9

הנתונים מתוך אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה- כניסות תיירים, לפי דרך מעבר

ישראל חתומה על הסכמים בילטראליים המסדירים את תחום התעופה מישראל ואליה. מרבית ההסכמים הללו מכילים סעיפים המסייעים ביצירת רשת ביטחון לחברות התעופה המקומיות. הפרמטרים העיקריים המהווים מחסום לתחרות:¹⁰

- א. קיבולת
- ב. מספר החברות בסטאטוס "מוביל נקוב"
- ג. זכויות טייס
- ד. תדירות
- ה. מספר טיסות קבועות
- ו. מספר מושבים על גבי הטיסה
- ז. הצורך בקבלת אישורים מרשות שדות התעופה לצורך הפעלת טיסות שכר

חסמים אלו אינם מאפשרים לכוחות השוק לפעול באופן חופשי ומאוזן, ויוצרים מצב שבו אל על זוכה ליתרון משמעותי אל מול מתחרותיה. התפלגות תנועת הנוסעים הבינ"ל בנמל התעופה בן-גוריון, מצביעה על יתרונה המובהק של אל על:

התפלגות תנועת הנוסעים הבינ"ל בנתב"ג, 2002-2005

שנה	אלפי נוסעים	סה"כ	אל על	סדיר זר	ארקיע/סנדור/ ישראייר	שכר זר
2005	8586	3560.4	3148.2	844.8	1032.5	
	100%	41.5%	36.7%	9.8%	12.0%	
2004	7735.6	3175.5	2856.3	695.4	1008.3	
	100%	41.1%	36.9%	9.0%	13.0%	
2003	6842.2	2752.3	2462.0	723.8	904.1	
	100%	40.2%	36%	10.6%	13.2%	
2002	6926.9	2590.8	2436.2	891.2	1008.6	
	100%	37.4%	35.2%	12.9%	14.6%	

הנתונים מתוך אתר הלמ"ס: תנועה אווירית בינ"ל, לפי חברה וסוג טיסה (1)

¹⁰ ד. מורג, "תחרות במגזר טיסות ההובלה האווירית של נוסעים לישראל וממנה- קיץ 2006", משרד התחבורה: רשות התעופה האזרחית, עמ' 10-11.

-וגם

דבריו של עופר קיש, מנכ"ל לופטהנזה בישראל, מסייעים לחדד את הרעיון על פיו החסמים הקיימים בהסכמים הנוכחיים מייקרים את כרטיסי הטיסה ומונעים מכוחות השוק לפעול: "בקיצ הנוכחי, בפעם הראשונה, לופטהנזה לא הציעה מחירים מיוחדים לציבור כי המטוסים שלנו היו מלאים...מה שגורם לעליית המחירים הוא 'צוואר הבקבוק'. אין מספיק מושבים על הקו גרמניה- ישראל, וזה מביא לייקור הכרטיסים. ברגע שיהיו יותר מושבים, חברות התעופה יתחרו; כל חברת תעופה תגיע לרמת מחירים שלא תוכל לרדת ממנה, כוחות השוק יקבעו את המחיר ועם מי כדאי לטוס, מתוך הנחה שריבוי מושבים יביא להוזלה";¹¹

בשונה מהמצב הביטחוני, מידת הרגולציה במגזר ההובלה האווירית נמצאת בשליטה מלאה של מעצבי המדיניות במדינת ישראל. לאור הנתונים הללו, הבעיה אליה מתייחס נייר זה היא: **הסכמים המגבילים את כוחות השוק: מונעים תחרות, יוצרים רמת מחירים גבוהה מהביקוש, תדירות טיסות נמוכה מהביקוש ומיעוט יעדים מהם ניתן להגיע ישירות לישראל.** ענף התעופה משמש כצינור חיים לענף התיירות. שינוי הרגולציה הנוכחית בין ישראל ליעדים אחרים בעולם הוא כלי הכרחי ל"הרחבת הצינור" ולהורדת המחירים.

חלופות

אחת המכשלות העומדת בפני כל ניסיון לשינויים רגולטורים בענף התעופה היא שאלת השמירה על מובילים ישראלים. לכאורה, מאחר שכל חברות התעופה הישראליות נמצאות כיום בידי ידיים פרטיות, אין לישראל כל סיבה לפעול למען הצלתה או רווחתה של חברה זו או אחרת (המדובר בעיקר בחברת אל על). בפועל, המציאות המורכבת מאלצת את מקבלי החלטות לתת את דעתם לאפשרות של פגיעה במובילים ישראלים, אשר משמעותה עלולה להיות הפסקת טיסות ליעדים מסוימים, פשרות ביטחוניות, ולעיתים אף הפסקת טיסות של חברות בין-לאומיות לישראל, כפי שקרה במהלך מלחמת המפרץ הראשונה, מבלי שלישראל תהיה עתודה או פיתרונות ממשיים לשעת חירום.

בואנו לשקול מתן מענה למשק בשעת חירום, יש לשים לב למספר נקודות חשובות:

1. ישראל כמדינת קצה – ישראל נחשבת בענף התעופה למדינת "איי". בעוד שפרנקפורט לדוגמא, מוקפת בעשרות תושבים החיים ברמת חיים גבוהה ומעלים את הביקוש לטיסות, סביב ישראל יושבות מצדה האחד ירדן ומצריים שתושביהן אינם זקוקים ל-Hubs ואינם מהווים קהל יעד פוטנציאלי, ומצדה האחר, לבנון וסוריה אשר אינן מקיימות יחסים דיפלומטיים או מדיניים עם ישראל, אך גם בהנחה שיחסים כאלו היו קיימים, רמת החיים במדינות הללו אינה מאפשרת לאזרחיה להוות את קהל היעד הפוטנציאלי להפעלת Hub אזורי.
2. מציאות גיאופוליטית- ישראל אינה מקיימת יחסים כלכליים או מדיניים עם רבות ממדינות האזור. הדבר משפיע, כפי שכבר הוזכר בסעיף הקודם על היכולת להקים Hub אזורי (בהנחה שהמצב הכלכלי באזור כולו היה משתפר) ולהגדיל את נפח הפעילות. אולם מעבר לכך, ישראל נאלצת לבחור בנתיבי טיסה שאינם תמיד הנתונים האידיאליים כדי

¹¹ ז. בלומנקרניץ, שם.

להימנע מטיסה מעל מדינות ערב בהן סוריה, איראן ופקיסטן. עובדה זו מובילה לעליית מחירים ליעדים כגון המזרח הרחוק (אזור המרכז את עיקר הגידול בפעילות הכלכלית והתעופתית).

בהינתן המגבלות המוזכרות, חברות התעופה הישראליות אינן נהנות מחופש התעופה השישי,¹² ויכולת התחרות שלהן מול חברות תעופה זרות נפגעת.

3. הגורם השלישי, אשר הופך את המציאות הישראלית לקשה עוד יותר, הוא **חוסר יציבות ביטחונית**. בתקופת מלחמת המפרץ הראשונה, הפסיקו כל חברות התעופה הזרות את טיסותיהן לארץ, אל על נותרה היחידה בשטח שנתנה מענה. בשנת 2001, בעקבות הפיגוע בדולפינריום, החליטה חברת "אייר-פרנס" לבטל את טיסותיה לישראל ובתחילת האינתיפאדה הנוכחית, החליטה החברה לצמצם בחצי (מ-14 ל-7) את מספר טיסותיה לארץ. דוגמאות אלו רק מסייעות להמחיש את הטיעון כי חרם תעופה על ישראל הוא איום ממשי ומוחשי אשר דורש מענה בעת תהליך קבלת ההחלטות.

במהלך העבודה על נייר זה, נבחנו מספר אפשרויות כיצד והאם ניתן לתת מענה למשק בשעת חירום מבלי שנצטרך לשלם על כך בזמן שגרה? אחד האפיקים המרכזיים שנבחנו, היה האפשרות להחכרת מטוסים בעת הצורך מאחת ממאות חברות ההחכרה העסקיות המספקות שירותים אלו אך שיחה עם פרופסור עזרא סדן, הבהירה כי רעיון ההחכרה לוקה במספר חסרונות.¹³ ראשית, קיים קושי להחכיר מטוסים בהתראה קצרה ולפרק זמן קצר. הבעיה הממשית יותר היא שאלת זכויות הנחיתה והעברת הנוסעים, הניתנות כיום לחברות התעופה הישראליות. קיים קושי ממשי, אם בכלל, להשיג אישורי נחיתה למטוסים המוחכרים, בעיקר כאשר מדובר, שוב, בהתראות קצרות ובעינות חירום. העובדה כי חלופת ההחכרה ירדה מן הפרק, אין משמעותה כי עלינו להרים ידיים ולהפסיק לחפש פיתרונות יצירתיים אחרים שיטיבו עם המשק, אולם עד שיימצאו פיתרונות כאלו, יש לפעול ככל הניתן להגן על החברות הישראליות כדי לאפשר את פעילותן של המשק הישראלי גם בשעת חירום.

כאן המקום לציין, שישראל אינה חריגה בשאיפתה זו מהסביבה הבין-לאומית, בימים האחרונים עלה לכותרות ויכוח בין חברת "Ryanair" לבין האיחוד. ויכוח זה חשף לעיני כל את העזרה שמדינות האיחוד מנסות להסתיר. לטענתה של "Ryanair" מדינות רבות עדיין נוקטות באמצעים שונים כדי להעניק יתרון לחברות מסוימות על פני אחרות.¹⁴ בהנחה שיש בסיס מאחורי טענות אלו, ניתן להסיק כי מדינות רבות נוספות, עדיין מתקשות להתמודד עם הרעיון של תחרות חופשית בשוק התעופה.

¹² החופש השישי- חופש זה, השייך למכלול גדול יותר המכונה "Freedoms of the Air", מאפשר הטסת נוסעים ומטען בין מדינה A למדינה B בטיסות סדירות דרך מדינה C, המופעלות ע"י מוביל ממדינה C. להרחבה בנושא:

http://www.icao.int/icao/en/trivia/freedoms_air.htm < International Civil Aviation Organization > (1/4/2007)

¹³ שיחה עם פרופסור עזרא סדן (מנכ"ל משותף סדן- לובנטל, חברה לתכנון וייעוץ כלכלי), 11 ביולי 2007.
¹⁴ חברת ריינאיר מביאה מספר דוגמאות, הבולטות בהן:

- אייר פרנס אשר נהנית מהנחה של 50% בתשלום מיסי נמל עבור טיסות פנימיות.
- לופטנזה אשר נהנית מבלעדיות בשימוש בטרמינל השני בשדה התעופה במינכן.
- אלאיטליה אשר מקבלת תשלומים שנתיים מהמדינה כחלק מתוכנית המוגדרת כ"תוכנית שיקום והצלה".

<http://www.ryanair.com/site/EN/news.php?yr=07&month=jul&story=gen-en-100707> < Ryanair.com > (10/7/2007)

החלופות הבאות מנסות לתת מענה לבעיית החסמים על כוחות השוק, תוך התחשבות במצבה הייחודי של מדינת ישראל והצורך האמיתי בהגנה על משק בשעת חירום:

1. קבלת הצעת האיחוד ומעבר להסכם תעופתי כולל אשר יחליף את מרבית ההסכמים הבינלאומיים עליהם ישראל חתומה כיום-

הבסיס להצעה זו הוא שתהליך הליברליזציה יהיה הדרגתי ורב-שלבי, תוך שהוא נותן מענה לצורכי ההסתגלות של משק התעופה הישראלי למצב החדש. המודל ליישום ההצעה הוא ההסכם אשר נחתם בדצמבר 2006 בין נציגי האיחוד האירופי לבין ממלכת מרוקו, הסכם אשר קדמה לו סדרת דיונים ממושכת, וגם יישומו מובנה בשלבים המותנים בהשגת היעדים.¹⁵

המדיניות בבסיס ההסכמים אותם מתווה האיחוד נשענת על שלושה נדבכים עיקריים:¹⁶

1. הבטחת תוקפם החוקי של הסכמים בילטרליים קיימים, בעיקר ע"י הוספת סעיפים ייעודיים חדשים.
2. פיתוח והרחבת איזור תעופה אירופאי משותף עד שנת 2010.
3. ייסוד רשת הסכמים מקיפים המושתתים על שתי מטרות בלתי נפרדות:
 - א. שוק פתוח אשר צפוי לשפר את המצב הכלכלי ולאפשר השקעות חדשות.
 - ב. הסדרה אחידה ומשותפת לכלל המדינות החתומות על ההסכם אשר תבטיח כי מגרש המשחקים יהיה ברמה משביעת רצון ויאפשר תחרות הוגנת.

עד כה הצליח האיחוד להוביל מהלך שבו כמעט כל חברות התעופה השייכות למדינות האיחוד יכולות לספק שירותים בכל מסלול בין מדינות האיחוד בתנאי של קיבולת מינימאלית בשדה התעופה אליו וממנו יוצאת הטיסה. המגבלות שהתוו ההסכמים הבינלאומיים כגון מספר מובילים, קיבולת נוסעים, צורך במוביל נקוב ופיקוח על המחירים- הוסרו. בשלב הנוכחי, מתכננים באיחוד להרחיב את ההסכם גם אל מול מדינות נוספות, הן ממניעים כלכליים, והן בשל מגבלות חוקיות אשר צצו ועלו בעקבות ההסכמים החדשים.¹⁷ חשוב לציין כי ההסכם עם מדינות האיחוד אינו חל על צד שלישי (כלומר, העובדה שמרוקו חתומה על הסכם עם האיחוד ושאררה"ב

¹⁵ European Commission, (2006) "Euro-Mediterranean Aviation Agreement Between the European Community and its Member States, of the One Part and the Kingdom of Morocco, of the Other Part," EU, Brussels.
http://ec.europa.eu/transport/air_portal/international/pillars/common_aviation_area/morocco_en.htm
(15/2/2007)

¹⁶ *Ibid.*
¹⁷ בנובמבר 2002 קבע ביה"ד האירופי (ECJ) ש-8 מתוך ההסכמים הבינלאומיים בין ארה"ב למדינות האיחוד אינם חוקיים. הסיבה לכך: מבחינת האיחוד, אין מוביל של מדינה אלא מוביל אירופאי, לכאורה, חברה הרשומה בבלגיה יכולה לבצע את הטיסות מהולנד לארצות הברית בתנאי שההסכם מכיר בה כמוביל נקוב. ביה"מ"ש קבע כי אין "מוביל הולנדי" אלא מוביל אירופאי וההסכם בין הולנד לארה"ב נוגד את החלטת האיחוד לגבי מעמדו של המוביל האירופאי.
ב-30 לאפריל 2007, נחתם הסכם תעופה כולל בין מדינות האיחוד לבין ארה"ב.
מתוך:

United Kingdom Parliament
<<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldcom/92/9204.htm>> (12/3/2007)
Commission of the European Communities, (2004), "Communication from the Commission: A Community Aviation Policy Toward its Neighbors," EU, Brussels.
והבהרות עם אבי ירושלמי (מנהל אגף בכיר מדיניות כלכלת תחבורה), 17 ביוני 2007

חתומה על הסכם עם האיחוד אינה יוצרת שמיים פתוחים בין מרוקו לארה"ב), יחד עם זאת, מוביל אירופאי יכול לבצע לכאורה אין סוף טיסות בין מדינות צד שלישי, כך שבעצם הנוסעים הננים מיתרונות ההסכם של שמיים פתוחים.

ההסכם עם מרוקו, אשר משמש לאיחוד כמודל להסכמים עתידיים עם מדינות נוספות, מבוסס על שני שלבים עיקריים:¹⁸

1. טרם יישום ההחלטות עבור השלב הראשון נדרשים הצדדים להגיע להסכמה לגבי מספר היבטים חיוניים אשר בראשם נושא הבטיחות. בנוסף, יש להפסיק כל סיוע והתערבות מצד המדינות ולאכוף חוקים שונים שמטרתם לאפשר תחרות וקיום מנגנון שוק חופשי. על החלטות אלו להיות מיושמות כבר בשלב הראשון.

באשר לשלב הראשון עצמו, הנקודה העיקרית היא הסדר בלתי מוגבל של החופש השלישי והרביעי בין מרוקו לאיחוד.¹⁹

2. יש להשלים יישום מספק של החקיקה האירופית, כפי שמפורטת בנספח 6 להסכם בקרב כל הצדדים להסכם, כתנאי מקדים ליישום השלב השני. חקיקה זו מקיפה 28 הנחיות והסדרות (בניהן: בטיחות, ניהול התעופה האווירית, מגבלות איכות סביבה ורעש ועוד). בשלב השני, יפעלו הצדדים להחלת יישום בלתי מוגבל של **חופש התעופה החמישי**.²⁰

במקביל ליישום ההסכם, הוחלט כי כבר בשלב הראשון יוקם גוף משותף לצדדים החתומים על ההסכם. גוף זה יידון ביישום שלבי ההסכם, יחליט על חקיקה משותפת לצדדים ויפעל לקדם את ההסכם תוך התייחסות לנושאים חברתיים והצעות כלכליות הנוגעות לבעלות ושליטה.

ההסכמים אותם מקדם האיחוד מכסים מגוון רחב של נושאים ומאפשרים פתיחת שווקים והסרת חסמים כלכליים לסחר והשקעות. עבור ישראל, **המשמעות** העיקרית מאחורי הצעת האיחוד היא חלון ההזדמנויות שנפתח בפני הישראלים, אשר יאפשר לעגן זכויות טיס ונחיתה, שקבלתן אינה בגדר הברור מאליה, ולמנוע שרירות לב של מדינות אירופה בעת קבלת ההחלטות בנושאים הללו בעתיד.

2. **שינוי הסכמים בילטרליים קיימים בכיוון הסרת החסמים ומתן היתרים לחברות שכר נוספות לטוס אל ישראל וממנה**

שירותי ההובלה של נוסעים לישראל וממנה מופעלים הן ע"י חברות תעופה סדירות והן ע"י טיסות שכר. הטיסות הסדירות מופעלות ע"י חברת אל על (41 קווים) וע"י 7 חברות תעופה זרות.

¹⁸ European Commission, OP. Cit

¹⁹ החופש השלישי והרביעי - זכויות לקחת ולהוריד תנועה של נוסעים ומטען בטריטוריה של מדינה א' ומדינה ב' בטיסת סדירות בין שתי המדינות, המופעלות ע"י מובילים אוויריים משתי המדינות. < Ministry of Transportation http://www.mot.gov.il/wps/portal/!ut/p/_s.7_0_A/7_0_PR/.cmd/ad/ar/sa.subject/c/6_0_DA/ce/7_0_Q_S/p/5_0_F3/d/0?PC_7_0_QS_subject=HE_TEUFA_15&actionType=browse (14/5/2007)

²⁰ החופש החמישי - זכות לקחת ולהוריד נוסעים ומטען בטריטוריה של מדינה א' ומדינה ב' בטיסת סדירות בין שתי המדינות, המופעלות ע"י מובילים אוויריים **ממדינה ג'** בטיסה היוצאת או מסתיימת בטריטוריה של מדינה ג'.
Ibid.

בשנים האחרונות קיבלו גם ישראייר וארקיע היתרים להפעיל טיסות סדירות במספר קווים. טיסות השכר מופעלות ע"י ארקיע, ישראייר, סנדור וחמישים חברות תעופה זרות.²¹ בשנת 2006, הטיסו כלל החברות הסדירות כ- 79% מן הנוסעים, 49% מהם טסו עם חברת אל על.

מדיניות התעופה לישראל וממנה מוסדרת ע"י:

1. **החלטות ממשלה**, כדוגמת החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה חכ/ 14 מיום 19.5.03 שעניינה מדיניות התעופה של הממשלה לעניין הקווים הסדירים. החלטה זו קובעת כי אל על תמשיך לשמש כמוביל נקוב יחיד בכל הקווים אשר ערב פרסום התשקיף היא משמשת בהם כמוביל נקוב, זאת כפוף למספר תנאים.²²
2. **תקנות וחוקים**, כדוגמת "תקנות רישוי שירותי התעופה (טיסות שכר) תשמ"ב-1982", תקנות אלו מטילות מגבלות על טיסות שכר ומאפשרות לרשות שדות התעופה (רש"ת) למנוע או להגביל שרות של טיסות שכר.²³
3. **הסכמי תעופה בילטוראליים** אשר נחתמו בין ישראל למדינות שונות בעולם. במרבית ההסכמים הללו קיימים חסמים על:

א. מספר המובילים – מרבית ההסכמים מאפשרים למנות חברת תעופה אחת במעמד של מוביל נקוב לכל אחד מן הצדדים, זאת בכפוף לתנאי שהבעלות האפקטיבית נמצאת במדינה עמה נחתם ההסכם.

החלטת ממשלה חכ/14, מגבילה את האפשרות למינוי מוביל ישראלי נוסף בקווים בהם אל על מפעילה טיסות סדירות גם כאשר ההסכם מתיר זאת.

ב. קיבולת, מספר הטיסות ותדירויות הטיסות - נתונים לאישור מראש של רשות שדות התעופה.

ג. מחירים- פיקוח על גובה המחירים שחברה מורשית לגבות במסלול מסוים.

* יוצאים מן הכלל הם ההסכמים עם ארה"ב ובריטניה, בהם אין מגבלה על קיבולת, תדירות או מספר מובילים.

חלופה זו מבקשת לנסות ולהסיר, או לפחות להקל, על המגבלות המונעות קיומה של תחרות. תוך שימוש בשתי דרכים עיקריות. ניתן ליישם כל אחת מן הדרכים בנפרד או לשלב ביניהן (האפקטיביות של החלופה ככלי לפיתרון התופעה הבלתי רצויה עולה ככל שהיישום יקיף יותר הסכמים, יותר חסמים שיוסרו ויותר חברות לטיסות שכר שיושרו לפעול מהארץ):

א. פתיחת הסכמים בילטוראליים קיימים ותיקונים- תיקונים אפשריים: הגדלת תדירות וקיבולת בטיסות סדירות, הרשאת מפעילים נוספים בטיסות הסדירות לישראל, הסרת הפיקוח על מחירי הטיסות והגדלת מספר יעדי הנחיתה במדינה ספציפית כאשר הדבר אפשרי.

ב- 11 למרץ 2007, הודיע משרד התחבורה על חתימת הסכם תעופה חדש בין ישראל לצרפת (הסכם תעופה בילטוראלי כבר היה קיים בין הצדדים- אפריל 1952). ההסכם החדש מאפשר לכל מדינה למנות שתי חברות תעופה בין כל שני יעדים בישראל וצרפת, זאת לעומת מוביל

²¹ ד.מורג, (2006), "תחרות במגזר ההובלה האווירית של נוסעים לישראל וממנה קיץ 2006", שם, ע' 6.

²² דוח הוועדה הציבורית לביחינת סוגיית "השמיים הפתוחים", שם, ע' 27.

²³ תקנות רישוי שירותי התעופה (טיסות שכר) תשמ"ב-1982.

נקוב אחד שהיה קיים עד כה. בנוסף, מעתה תוכלנה חברות התעופה של שתי המדינות לטוס מישראל לכל יעד בצרפת, בעוד שההסכם הקודם התיר מספר מוגבל של יעדים. סעיף אחר בהסכם החדש אוסר תיאום מחירים, קיבולת ולחות זמנים בין חברות התעופה של שתי המדינות. פרק הזמן שעבר מאז החתימה על ההסכם קצר ואינו מאפשר עדיין להסיק מסקנות לגבי יעילותו, אולם כבר בעת החתימה עליו ציין מנכ"ל משרד התחבורה את העובדה שמעתה תוכל ישראל להפעיל טיסות ישירות לניס, שבדרום צרפת, באמצעות אחת מחברות התעופה הישראליות. כיום אין טיסות ישירות מישראל במסלול זה.²⁴

שינוי מומלץ אשר נועד להבטיח יישום יעיל של הצעה זו הוא ביטול החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה חכ/14 מיום ה- 19/5/03. החלטה זו שומרת על מעמדה של אל על כמוביל נקוב יחיד עד אשר סף הנוסעים בנתב"ג יעבור את ה- 10.7 מיליון. לשר התחבורה אומנם ניתנת הסמכות לעקוף את ההחלטה, אולם ביטולה יקל על ביצוע השינויים בהסכמים (בעיקר אלו הנוגעים למוביל נקוב), וימנע התנגדות מחדשת עם כל פתיחה של הסכם ישן.

ב. מתן היתרים לחברות המפעילות טיסות שכר לטוס מישראל וממנה. תקנות רישוי שירותי התעופה (טיסות שכר), תשמ"ב-1982, מתנות את רישיון ההפעלה של טיסות שכר אל ישראל וממנה באישור רשות שדות התעופה ומשרד התחבורה. הצעה זו מבקשת להגדיל את מספר חברות השכר המורשות לטוס, מתוך הנחה שהגדלת מספר החברות משמעותה הגדלת התחרות בענף, הורדת מחירים, ובסופו של תהליך, גידול במספר הנוסעים. כבר כיום ניתן לראות שבחלק מן הקווים בהם מופעלות טיסות השכר, מהווה התנועה על גבי טיסות אלו חלק משמעותי מסך התנועה לאותם יעדים. הפעלת טיסות שכר ליעדים אליהם לא מתקיים שירות ישיר של טיסות סדירות, יוצרת תחרות לשירות הלא ישיר ליעדים אלו. דוגמא להצלחת השיטה היא הפעלת טיסות שכר לרודוס בעונת הקיץ, טיסות אלו יוצרות תחרות לטיסות הסדירות הלא ישירות בקו ת"א- אתונה- רודוס.²⁵

בחירה באחת או יותר מההצעות שהוצעו בחלופה זו מאפשרת להגדיל את התחרות בענף התעופה הישראלי במסגרת של מגבלות ורגולציה המאפשרים פיקוח, בקרה ושמירה על מעמדן של החברות הישראליות.

3. בניית תשתיות והתרת כניסתן של חברות Low Cost -

אחת התוצאות של יישום תהליכי ליברליזציה בתחום ההובלה האווירית היא התפתחות מודל תפעולי חדש המכונה "Low Cost Carrier". המודל העסקי של חברות ה-Low Cost הוא של מוצר "רזה", המבוסס על הפעלת טיסות סדירות בקווים פנים ארציים ובין-לאומיים לטווחים קצרים, תוך שמירה על רמת הוצאות מינימאלית המאפשרת את הוזלת תעריפי הטיסות. יתרון נוסף בשירות זה הוא החלפת טיסות השכר, אשר אינן יכולות להתחבר לטיסות המשך ליעדים נוספים.²⁶

²⁴ <http://www.israfeed.com/archives/178> <(12/03/2007) > [Israfeed.com](http://www.israfeed.com)

²⁵ ד. מורג, (2006), "תחרות במגזר ההובלה האווירית של נוסעים לישראל וממנה קיץ 2006", שם ע' 11.
²⁶ חוק ההסדרים, תקציב שנת 2007, "עידוד התחרות בתחום התעופה האזרחית לישראל וממנה", ע' 13.

למודל החדש מספר מאפיינים בולטים:²⁷

1. תנועת נוסעים "Point to Point", תוך הימנעות מתיאום בין טיסות, כפי שעושות חברות רבות הפועלות מ-Hubs. הדבר מסייע לביצוע מספר מרבי של סבבי טיסה ולפיכך חוסך בעלויות שמקורן ביישום הסכמים אלה.
2. שיווק ישיר המתבסס בעיקר על אתרי האינטרנט ומוזיל את עלויות השיווק.
3. קיבולת גדולה של מושבים יחסית לדגם המטוס. הגדלת הקיבולת מושגת באמצעות צמצום מרווחים בין המושבים והפעלת מחלקת תיירים בלבד.
4. מזון ומשקאות, כמו גם שירותים אחרים המוכרים מטיסות במובילים מסוג Net Carrier, ניתנים תמורת תוספת תשלום.
5. טכנולוגיה אחידה של מטוסים וניצול מקסימאלי של צי המטוסים המסייעים להפחתה בעלויות התפעול.
6. שימוש בשדות תעופה משניים ואזוריים המאפשרים לחברות להפחית את עלות אגרות נמלי התעופה ומסייעים בביצוע מספר מרבי של סבבי טיסה.

חלק מהסעיפים המקנים למודל יתרון בתחום המחיר, הם חסרונותיו בתחומים אחרים. למשל העובדה שטיסות מסוג זה אינן משרתות את אנשי המגזר העסקי, אשר מעדיפים פעמים רבות לשלם תוספת מחיר עבור נוחות בטיסה ובשעות.²⁸ חסרונות נוספים עליהם ניתן להצביע הם ירידה משמעותית ברמת הביטחון, חוסר גמישות ועוד. בנוסף יש לזכור כי התשתית הקיימת כיום בישראל מבחינת שדות תעופה משניים, אינה מתאימה לצורך ביצוע טיסות מסוג זה, וכדי לאמץ את המודל יהיה צורך לבנות ולחדש תשתיות.

יחד עם זאת, השוואה בינ"ל מצביעה על כך שהמודל העסקי החדש ענה על צרכיהם של נוסעים אשר לא קיבלו מענה מצד חברות התעופה המסורתיות. כתוצאה מכניסתן של חברות ה-"Low Cost" חלה ירידת מחירים, תדירות הטיסות ומספרי הנוסעים עלו ונפתחו יעדים ואזורים חדשים. חלק השוק המצרפי של חברות ה-Low Cost מסך כל תנועת הנוסעים הגלובאלית הגיע במהלך שנת 2005 לכ- 15%, כאשר התחזית לשנים הקרובות היא עלייה נוספת.²⁹

חלופה זו מבקשת להתיר לחברות Low Cost להגיע לארץ. עפ"י נייר עבודה שכתב דני מורג עבור משרד התחבורה,³⁰ במספר קווים פוטנציאליים אין מניעה ליישום המודל בהתאם להסכמים הקיימים כבר כיום. על קווים אלו נמנים הקווים הבינ"ל בין נמל התעופה בן-גוריון לבין: אנטליה, דלמן, בודרום, איסטנבול, דוברובניק, זגרב, ריגיקה, דיסלדורף, שטוטגרט, קלן, בלגרד וברטיסלבה. פוטנציאל נוסף קיים בקווים נוספים, בהם יש לעדכן את הסכמי התעופה הקיימים

²⁷ ד. מורג, (2007), "מודל ה-Low Cost Carrier, יישום אפשרי ע"י מובילי ישראל", משרד התחבורה, רשות התעופה האזרחית. אגף יחב"ל, ע' 3.

וגם: דוח הוועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים", שם, עמ' 21-22.

²⁸ מרבית מטיסות ה-Low Cost יוצאות בשעות בעייתיות, ונוחתות בשדות תעופה מרוחקים ממרכזי הערים - נספח 2

²⁹ ד. מורג, "מודל ה-Low Cost Carrier, יישום אפשרי ע"י מובילי ישראל", שם, ע' 2.

³⁰ שם.

עם המדינות הרלוונטיות כדי שניתן יהיה לבצע טיסות של מובילי Low Cost, בין הקווים הללו ניתן למנות את הקווים ל- פפוס, ורנה, רודוס, כרתים, ניס, באזל, ורונה, ונציה, טורינו וגרנובל. במרבית היעדים שהוזכרו, פועלות חברות צ'רטר במקביל לטיסות הסדירות. נקודה זו תהא חשובה בעת ניתוח החלופות.³¹

חשוב לציין שחלופה זו יכולה לעמוד בפני עצמה (כפי שכבר הוזכר, ישנם קווים בהם אין צורך בשינויים בהסכמים), או כתוספת עתידית לחיזוק אחת משתי החלופות הראשונות.

בחינת החלופות

לצורך בחינת החלופות, נבחרו מספר קריטריונים בהם: הערכות לגבי מספר נוסעים, ישימות פוליטית (פנים ישראלית), שמירה על מובילים ישראלים, השלכות בינ"ל, השלכות כלכליות, והשלכות ביטחוניות. קריטריונים אלו נועדו לאפשר לעמוד על ההבדלים בין החלופות ועל היתרונות והחסרונות שבצידם. השוואה זו תסייע לבסס את ההחלטה לגבי החלופה המומלצת.

חלופות קריטריונים	ליברליזציה מלאה- הסכם עם האיחוד	ליברליזציה חלקית	Low Cost Carrier
הערכות לגבי מספר נוסעים	עלייה של כ- 10%-30% ³² +++	עלייה של כ- 22.8% בתקופת זמן של 4 שנים ³³ ++	עלייה של כ- 5% בתקופת זמן של 4 שנים. ³⁴ +
ישימות פוליטית	++	+++	+
שמירה על מובילים ישראלים	+	++	- עלול לפגוע הן בחברות הסדירות והן בחברות הצ'רטר
השלכות בינ"ל	+++ לישראל אינטרס לשיפור היחסים עם האיחוד, יכול לשמש כמנוף לחיזוק והשגת אינטרסים אחרים.	+	+
השלכות כלכליות אובדן הכנסות למובילים ישראלים	כ- 50-75 מיליון דולר בשנה ³⁵ ---	תלוי בהיקף יישום התוכנית --	הגדלת התחרות המאיימת הן על חברות הצ'רטר והן על אל על ---
	70-105 מיליון דולר בשנה +++	++	++

³¹ נספח 3 – מפעילים נוכחיים של קווים פוטנציאליים להפעלה ע"י מובילי Low Cost.

³² דוח הוועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים", שם, נספח ב', ע' 33

³³ הסבר החישוב בנספח 6 – הערכות לגבי מספר הנוסעים, ליברליזציה חלקית

³⁴ ההערכות מבוססות על השוואה לשדות התעופה בלונדון, שם ישנה עלייה של כ- 6% עפ"י נתוני דו"ח ה-CAA:

Civil Aviation Authority, OP. Cit

³⁵ הנתונים בסעיף ההשלכות הכלכליות לקוחים מדוח הוועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים", שם, ע' 25

++	++	80-240 מליון דולר בשנה +++	הפחתת הוצאות הצרכן הישראלי
+	++	100-300 מליון דולר בשנה +++	הכנסות נטו מתוספת תיירות רווח כולל למשק
---	-	--	השלכות ביטחוניות
אחת מהפשרות של חברות ה-Low Cost שנועדו להפחית במחיר היא פשרות בביטחון ולכן הפגיעה האפשרית בביטחון גדולה מאשר בחלופות האחרות	תלוי ברמת השינויים, גם כאן הוספת מובילים משמעה התארגנות מחדש. אולם הפיקוח גדול יותר	הוספת מובילים והחלשת הפיקוח תיצור קשיים במערכת הביטחון וצורך להתארגן מחדש	

חלופה 1- הסכם עם האיחוד

נקודת החולשה העיקרית של חלופה זו היא שמירה על המובילים הישראליים. משמעות החתימה על ההסכם היא ליברליזציה בתחום התעופה, והגדלת תנאי התחרות בה יאלצו החברות הישראליות להתמודד. הנחיתות המובנית של החברות הישראליות, אשר הוזכרה בפרקים הקודמים של העבודה, עלולה לגרום להיחלשותן של אותן חברות, וללא פיקוח הדוק והדרגתיות ביישום אף להתמוטטותן. יחד עם זאת, ולמרות החסרונות, עולות מספר נקודות חשובות:

1. המו"מ עם נציגי האיחוד, כמו גם יישום ההחלטות, הדרגתי ומותאם אישית לצרכי המדינה העומדת על הפרק. מו"מ זהיר ויישום הדרגתי של התוכנית יכולים לצמצם נזקים צפויים.

2. חברת אל על מוגנת לכאורה ע"י החלטת ממשלה חכ/14 אולם יש לזכור כי החלטה זו אינה מספקת הגנה מלאה ונצחית לאל- על. ברגע שמספר הנוסעים בנמל התעופה בן-גוריון יעבור את סף ה- 10.7 מיליון (מה שעפ"י הערכת גורמים בענף צפוי לקרות בשנים הקרובות), הגנתו של סעיף זה תפוג, ואל על תאלץ להתמודד על מקומה בזירה הבינ"ל. מו"מ עם נציגי האיחוד אומנם "מקרב את הקץ" עבור חברת אל על, אולם הדבר נעשה תחת מסגרת מפוקחת ומתוכננת.

3. פתיחת השוק לתחרות יכולה לסייע להופעתם של יזמים ישראלים חדשים (או קיימים) אשר יזהו את הפוטנציאל בענף ויחליטו לקחת חלק במשחק. כך יכול להיווצר מצב שבו אל על אומנם נחלשת, אך חברות ישראליות אחרות שייכנסו למשחק יוכלו לספק את השירותים החיוניים לישראל במצבי משבר.

נקודה חשובה שצריכה לעמוד לנגד עיניהם של מקבלי ההחלטות היא שבעיתות משבר מצטמצם היקף הפעילות, ואין צורך בהיקף צי המטוסים הקיים בשגרה.

חולשה נוספת של חלופה זו עלולה לצוץ בבחינת הישימות הפוליטית. חברות התעופה הישראליות, ובראשן אל על הן כמובן המתנגדות הפוטנציאליות העיקריות לתוכנית, אולם הן אינן היחידות.

גופים כמו רשות שדות התעופה, הגוף האחראי על הפיקוח ומתן ההיתרים, והשב"כ, אשר אחראי על כל נושא האבטחה והביטחון של תחום התעופה, עלולים גם הם להתנגד. יכולתם של העומדים בראש הרשות לשדות התעופה להשפיע על תהליכי קבלת החלטות, או לנטרל מהלך חתימה על הסכם לאחר שהתקבל במשרדי הממשלה קטן יחסית, מה גם שהרשות מסונפת למשרד התחבורה אשר מעודד ומקדם את חתימת הסכם עם האיחוד האירופאי. בנוגע להמלצות השב"כ, מעצבי המדיניות התייעצו ומתייעצים עם גורמים בכירים בשב"כ בכדי להתאים את התוכנית המוצעת לדרישות, יש להניח שניתן למצוא דרך לרצות ולהתאים דרישות אלו לתהליך ההדרגתי של פתיחת השמיים. מכאן שהמכשול הגדול ביותר הוא חברת אל על, אשר מנהליה הם מבכירי אנשי העסקים של המשק הישראלי. ניסיונות העבר, כמו גם החשש לתפעול המשק הישראלי בשעת חירום, דורשים התייחסות מיוחדת מצד מקבלי החלטות הנדרשים לבחון את הדרכים שיסייעו לאל על להסתגל לשינויים ולהתאים עצמה.

יתרונותיה של חלופה זו הם בראש ובראשונה **עלייה במספר הנוסעים**. על פי התחזיות, מחירי הטיסה צפויים לרדת בעקבות התחרות ומספר הנוסעים צפוי לעלות. חישובים של כלכלני משרד התחבורה צופים עלייה של בין 10%-30% בתנועת הנוסעים.³⁶ עלייה זו תסייע בשיפור מצבו הכלכלי של המשק הישראלי - הערך המוסף מכל תייר עומד על כ- 800 דולר, ומכאן שהתוספת הצפויה למשק כתוצאה מתוספת תיירות, היא כ- 240-80 מליון דולר.³⁷

יתרון משמעותי נוסף הראוי לציון הוא ההשלכות הביני"ל ככלל, והיחסים עם האיחוד האירופאי ועם מדינות אירופה בפרט. יש להניח שקבלת הצעת האיחוד, לא רק שתגדיל את מספר התיירים הנכנסים והיוצאים בין מדינות אירופה לישראל, אלא תסייע גם לענפים נוספים במשק אשר יוכלו ליהנות מפרות ההסכם. בנוסף, ליברליזציה בתחום התעופה תוכל לתרום רבות ליחסי החוץ והמסחר של מדינת ישראל, וייתכן כי ניתן יהיה להשכיל ולהשתמש בהסכם זה כמנוף לשיתופי פעולה נוספים בין המדינות.

חלופה 2- שינוי הסכמים בילטרליים ומתן היתרים לחברות שכר נוספות לטוס מישראל ואליה
הבעיה העיקרית בחלופה זו נוגעת למספר הנוסעים שיש ביכולתה להביא. הדבר תלוי כמובן בהיקף יישום ההצעות בחלופה, כאשר בכל מקרה, מספר הנוסעים יהיה קטן מאשר בחלופה הראשונה (פתיחת כל ההסכמים והרשאה לחברות שכר רבות להיכנס לישראל, מייתרת את הצורך בחלופה שכן הפיקוח הולך ומתמעט ואז עדיף היה לבחור בחלופה הראשונה שגם תורמת לקשריה של ישראל עם הקהילה הביני"ל בכלל ועם האיחוד האירופי בפרט). חולשתה השנייה של חלופה זו נוגעת בהשלכות הביני"ל. אין בידינו את הכלים להעריך מה תהיה המשמעות של סירוב להצעת האיחוד. ייתכן ויופעלו על ישראל סנקציות שונות, תיתכן פגיעה בתחומים אחרים בהם יכלה ישראל להשיג תועלת בעקבות הסכמתה לשתף פעולה, וייתכן שפשוט אי הצטרפות להסכם תותיר את ישראל מאחור בתחום התעופה, כמו גם בתחומים אחרים. כמובן שתיתכן גם האפשרות שלא תהיינה השלכות משמעותיות פוליטיות או אסטרטגיות להחלטה לוותר על ההצעה. יש לזכור שבכל מקרה, הגדלת הטיסות בין ישראל למדינות אחרות מאפשר מעבר נוסעים וסחורה שמסייעים לשפר את יחסיה של ישראל עם מדינות העולם.

³⁶ דוח הוועדה הציבורית לביחינת סוגיית "השמיים הפתוחים", שם, ע' 33.

³⁷ שם, ע' 35.

מבחינת ישימות פוליטית ישראלית, מדובר בהצעת פשרה, שהצגתה באור הנכון, תשכך התנגדויות של גורמים שונים. ככל שיותר הסכמים בילטרליים יפתחו ויותר חסמים יוסרו, כך סביר להניח שמשרד התחבורה, התיירות והאוצר יהיו מרוצים יותר בשל הגדלת הרווחים והחברות הישראליות, ובראשן אל על תהינה מרוצות פחות- בשל הנגיסה ברווחיהן. השליטה בהסכמים ובמדיניות התעופה של מדינת ישראל עדיין תמצא בידי רשות שדות התעופה כך שייתכנו התנגדויות לגבי הסכם ספציפי אך סביר להניח כי אלו לא יפגעו בהצעה בכללותה. לגבי השב"כ, גם כאן יהיה צורך בשיתוף פעולה בעת תכנון ויישום השינויים עליהם הוחלט.

השלכותיה הכלכליות של חלופה זו קשות מאוד לחיזוי וכימות, זאת מאחר שהבחירה בחלופה אינה מכתובה את היקף הביצוע, אשר יכול להשתנות בהתאם להחלטתם ובחירתם של מקבלי ההחלטות (ניתן למצוא את ההערכות בנספח 5). בכל מקרה ניתן לומר שככל הנראה עבור החברות הישראליות ההפסדים יהיו פחות גדולים מאשר בחלופה הראשונה (ארקיע וישראיר תוכלנה לזכות באפשרות לטוס ליעדים נוספים, ההפסדים של אל על יהיו מבוקרים ומפוקחים), לעומת זאת, הרווח של הצרכן הישראלי ותוספות ההכנסות למשק הישראלי יהיו קטנים יותר מאשר בחלופה הראשונה (שבה ההסכם מקיף יותר).

יתרונה הגדול של חלופה זו הוא בשמירה על מובילים ישראלים. האפשרות של פתיחת הסכמים ושינוי נקודתי מאפשרת שליטה ופיקוח כמעט מלאים על הנעשה בתחום התעופה הישראלי תוך השגת היעדים של הגדלת מספר התיירים. יחד עם זאת יש לזכור שכדי להגיע להישגים משמעותיים- הן כלכליים והן מבחינת הגדלת מספר התיירים הנכנסים, תידרש אל על לווייתורים גם בחלופה זו.

חלופה 3- יישום מודל ה- Low Cost Carrier

נקודת החולשה העיקרית בחלופה זו היא חוסר יכולת להעריך האם יש ביכולתה לצמצם את התופעה הבלתי רצויה בצורה משמעותית. מחקר מקיף שפרסם ה- CAA (Civil Aviation Authority) על שדות התעופה בבריטניה, הראה שלמרות הגידול המוכח והמשמעותי במספר הנוסעים בחברות ה- Low Cost, אין כמעט גידול במספרם הכולל של הנוסעים.³⁸ לטענת החוקרים, הסיבה העיקרית לכך היא שטיסות אלו אינן מביאות נוסעים חדשים אלא "נוגסות" בנתחי החברות הקיימות, ובעיקר חברות הצ'רטר. אומנם מדובר על מחקר ספציפי שנעשה על שדות התעופה בבריטניה, אולם יש להניח שכך יהיה המצב גם בישראל וזאת משתי סיבות עיקריות:

1. עפ"י התחזיות, לא ניתן יהיה להוזיל באופן משמעותי את מחירי הטיסה בשל גודל השוק ומאחר ורוב הטיסות הן לטווחים העולים על ארבע שעות. יש לזכור כי חברות ה- Low Cost מבססות את פעילותן על שווקים גדולים וטיסות לטווחים קצרים המאפשרות מספר סבבים וניצול מקסימאלי של המטוסים. בעיה זמנית נוספת היא המחיר הגבוה שגובה רשות שדות התעופה מחברות הטיסה עבור שירותיה, בעיה זו תיפתר כנראה עם

³⁸ Civil Aviation Authority, (2006), "No Frills Carriers: Revolution or Evolution? A Study By the Civil Aviation Authority," Civil Aviation Authority, London. Chapter 2, Page 10

מחקרים אחרים שניסו להוכיח שמספר הנוסעים עולה עם כניסת חברות ה- Low Cost הציגו נתונים חלקיים על עלייה במספר נוסעי ה- Low Cost, יתרונו של מחקר זה הוא בהיקף המשתנים והגורמים המסבירים שבחן.

יצירת התשתית המתאימה לטיסות מסוג זה. דוגמא מוחשית לטיעון זה היא מחירי הטיסה אותם מציעה חברת "טואי" שנכנסה לישראל על תקן מוביל "Low Cost" אשר אינם זולים משמעותית ממחירי טיסות השכר.³⁹

2. הנתבים בהם צפוי שיפעלו חברות אלו הם נתיבים המשמשים כיום בעיקר חברות צ'רטר, מכאן סביר להניח שגם במקרה הישראלי, מרבית מנוסעי ה-Low Cost, לפחות בשלב הראשון של ההצעה, יהיו נוסעי הצ'רטרים ולא נוסעים חדשים.

נקודת חולשה נוספת של חלופה זו, הנובעת מהנקודה הראשונה היא פגיעה אפשרית בחברות הישראליות. ברבים מן הקווים שהוזכרו כקווים פוטנציאליים לטיסות במודל ה-Low Cost, פועלות טיסות שכר המתחרות כבר כיום במובילים הסדירים, חלק מהשלכותיה של תחרות זו הוא הפסקת טיסות חברת אל-על ליעדים כמו איסטנבול שבתורכיה ולרנקה שבקפריסין.⁴⁰ ככל שתתרחב התחרות על יעדים קיימים, או לחילופין על יעדים חדשים, תיתכן פגיעה גם בחברות הסדירות הטסות בקווים אלו.

נקודת חולשה שלישית, היא הישימות הפוליטית, ההתנגדות שצפויה להתעורר בעקבות יישום החלופה. סביר להניח שהפעם המלחמה תגיע לא רק מחברת אל על גם מחברות הצ'רטר, הישראליות והלא ישראליות, מגורמי הביטחון, וייתכן שמוגפים נוספים כגון ארגוני איכות סביבה, ראשי ערים ועוד, שיתנגדו להקמת שדות תעופה משניים ברחבי הארץ.

בנוגע להשלכות הבינ"ל של בחירה בחלופה זו, גם כאן, כמו בחלופה הקודמת, לא ניתן לקבוע כיצד תגבנה מדינות האיחוד במידה וישראל תסרב להצעתם למו"מ.

נקודת החוזק העיקרית בבחירה בחלופה זו היא הגדלת התחרות. כניסתן של חברות "Low Cost" לשוק כבר הוכחה כמסייעת להגדלת התחרות ולירידת המחירים.

חלופה זו עלתה, וממשיכה לעלות בקרב גורמים שונים בארץ ובעולם. טענתם העיקרית של המצדדים בה היא שיש באפשרותה לתת מענה לפלח רחב יותר באוכלוסיה וע"י כך להעלות את מספר הנוסעים. הדו"ח שפרסם ארגון ה-CAA, העלה נקודות אשר נעלמו ממחקרים אחרים אשר בחנו את השפעת חברות אלו על שוק התעופה. ניתן למצוא שדות תעופה בהן ניתן להוכיח בפירוש כי מספר הנוסעים הכללי עלה, לדוגמא Charleroi שבבריסל. אולם מאחר ועלותה הכלכלית והפוליטית של חלופה זו גבוהה (בניית שדות תעופה משניים), מומלץ לערוך ניתוח מעמיק המתמקד בשוק הישראלי שיסייע להציג את הרווחים וההפסדים הצפויים מיישומה.

³⁹ ט.חרות-סובר, "הטיסות של טואי: כדאי או לא כדאי?"; Ynet, (8 במאי 2006)

Ynet, <<http://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-3237916.00.html#n>> (8/5/2006)

⁴⁰ El-Al,

<[http://www.elal.co.il/ELAL/Hebrew/MatmidFrequentFlyer/NewsAndDeals/NewAndUpdates_items/ BonusTickets.htm](http://www.elal.co.il/ELAL/Hebrew/MatmidFrequentFlyer/NewsAndDeals/NewAndUpdates_items/BonusTickets.htm)> (11/7/2007)

כלל החלטה והמלצה

הנושא בו עוסק נייר זה, נוגע בתחומים רבים וחשובים החורגים ממסגרת פעילותו של משרד התיירות. בחינה השוואתית של מדינות אשר קידמו תהליכי ליברליזציה בענף התעופה, כדוגמת ארה"ב ומדינות האיחוד, מציגה עלייה של מספר המועסקים במשק, שיפור ביחסי הכלכלה והמסחר הבינ"ל וכמובן, עלייה במספר התיירים- תחומים אשר סייעו כולם לשיפור מצבה הכלכלי של אותה מדינה. עם זאת, עניינו של נייר זה הוא בהגדלת מספר התיירים הנכנסים לישראל. בעוד שכל היתרונות שהוזכרו הינם בגדר השפעות חיצוניות חיוביות, עלייה במספר הנוסעים הינו הקריטריון העיקרי שצריך להנחות אותנו בעת בחינת החלופות. למרות היכולת להשתמש בהערכות בלבד, ניתן להניח כי בקריטריון זה לחלופה הראשונה, אשר מציעה להחליף את מרבית ההסכמים הביטראליים בהסכם תעופה כולל שיושג באמצעות משא ומתן עם האיחוד האירופי, יתרון על החלופות האחרות שכן דרגת הליברליזציה בשוק התעופה שמאפשרת חלופה זו היא הרחבה ביותר. יתרון נוסף לחלופה הראשונה, שכדאי לתת עליו את הדעת, ניכר בהערכות והתחזיות הכלכליות הצופות כי הרווח הכלכלי הכולל למשק מיישום החלופה הראשונה גבוה יותר מאשר בשתי החלופות האחרות.

בכדי לבחור בחלופה המתאימה ביותר, אין די לבחון את ההשפעות החיוביות. יש צורך לתת דעתנו גם על השפעות חיצוניות שליליות העולות לצורך כתוצאה מיישום החלופה, ולבחון שהעלות לא עולה על התועלת. אחת ההשפעות אשר נידונה בהרחבה בעבודה, היא השפעת התהליך על מובילים ישראלים. בתחום זה אומנם קיים יתרון קל לחלופה השנייה של הסכמים ביטראליים וטיסות שכר, אולם ככל שהיקף החלופה יהיה נרחב יותר, והיא תביא למספר רב יותר של נוסעים, הפגיעה בחברות הישראליות תגדל. לעומת זאת, ניתן לצמצם את הפגיעה בחברות הישראליות בחלופה הראשונה, ראשית מתוקף הידיעה של מקבלי ההחלטות וצוות המו"מ כי הבעיה קיימת ויש לתת עליה את הדעת, ושנית ע"י יישום הדרגתי ומחושב של ההסכמים. השפעה חיצונית נוספת שעלתה בעבודה זו היא היחסים עם האיחוד. בעוד שלחלופה הראשונה יתרון ברור בקריטריון זה, בשתי החלופות האחרות רב הנסתר על הגלוי ולמרות קיומה של האפשרות שלא תהיינה לכך השפעות כלשהן, האפשרות האחרת, על פיה סירוב להצעת האיחוד יפגע ביחסיה של ישראל עם מדינות אירופה, מעלה את קרנה של החלופה הראשונה.

לאור כל אלו, **החלופה המומלצת בנייר זה היא פתיחה במשא ומתן עם נציגי האיחוד במטרה להביא להסכם תעופה כולל אשר יחליף את מרבית ההסכמים הביטראליים עליהם חתומה ישראל.** חשוב להדגיש כי בחירה בחלופה זו אין משמעותה כי מעתה יוכלו אנשי משרד התיירות לנוח על זרי הדפנה ולתת למלאכתם להיעשות על ידי אחרים. יש לפעול לקידום ויישום החלופה, כפי שיפורט בנספח האסטרטגי, כמו גם להמשיך ולפעול לפיתוח והשבחת ההיצע הקיים באתרי התיירות והאטרקציות ולשיווק "מוצר התיירות" הישראלי בעולם.

נספח אסטרטגי :
חתימת הסכם "שמייס פתוחים" עם
נציגי האיחוד האירופי

You don't take a person who for years has been hobbled by chains and liberate him, bring him up to the starting line of a race and then say "you are free to compete with all the others", and still justly believe that you have been completely fair. Thus, it is not enough just to open the gates of opportunity; all our citizens must have the ability to walk through those gates.

-Formerly president Lyndon Johnson-

בעשורים האחרונים חזה העולם בשינויים מרחיקי לכת בענף התעופה הבין-לאומי. בעוד שבמרבית המהפכות המוכרות לנו מעשורים אלו, שימשו הפיתוחים הטכנולוגיים כזרז העיקרי, אם לא הראשי, המהפכה בענף התעופה נובעת בעיקרה מהקלות רגולטוריות אשר אפשרו את פריחתם של מודלים כלכליים חדשים. המרחקים בין ערי העולם לא התקצרו מבחינת קילומטרים ובמטוסי הנוסעים לא הותקנה, עדיין, טכנולוגיה המאפשרת להם לטוס במהירות האור – ובכל זאת, השינויים החדשים אפשרו לקצר את זמני הטיסה, וחשוב מכך, לקצץ בעלויות. אחד השינויים המשמעותיים ביותר של העשור האחרון הוא הסכם התעופה עליו חתמו מדינות האיחוד האירופי בשנת 1997, הסכם ש"פתח את השמיים" בין מדינות האיחוד והסיר את המגבלות שהטילו ההסכמים הבינלאומיים המסורתיים על קיבולת, מובילים נקובים, תדירות ומחיר. ההסכם, שתחילתו כהסכם בין מדינות האיחוד בלבד, הפך עד מהרה למודל אטרקטיבי גם עבור מדינות צד שלישי ביניהן: צ'ילה, ניו-זילנד, מרוקו, האמירויות הערביות, וארה"ב. חשוב להדגיש שלמרות שמדינות צד שלישי חתומות על ההסכם ישירות מול האיחוד ולא מול מדינות צד שלישי נוספות, בפועל, מוביל של האיחוד יכול לבצע את הטיסות בין שתי מדינות צד שלישי ולכן, הלכה למעשה, ככל שיותר מדינות מצטרפות להסכם, מרחב השמיים הפתוחים גדל.

בעוד שבאזורים רבים בעולם, ולא רק בארה"ב ומדינות אירופה, הפנימו את הצורך בקידום ענף התעופה הלאומי ופיתוחו, ישראל, נכון לכתיבת שורות אלו, עדיין מדשדשת מאחור עם רשת הסכמים בילטרליים אשר ברובם עדיין משמרים את החסמים המסורתיים, וחוקים אשר מגבילים את התחרות גם במקומות בהם ההסכמים מתירים זאת (כגון חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, סעיף 7(3), והחלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה חכ/14 ממאי 2003). חלון ההזדמנויות הנפתח בפנינו לאחרונה עם חתימתן של ארה"ב ומרוקו על הסכם עם האיחוד, חילופי השרים במשרד התחבורה (כזכור, השר שטרית נחשב כמתנגד להסכמי השמיים הפתוחים) והחלטה שהתקבלה בחוק ההסדרים לשנת 2007, מעניק הזדמנות נדירה להגיע סוף סוף ליישום רעיון השמיים הפתוחים, רעיון שנמצא כבר מספר שנים על סדר היום הציבורי.

אסטרטגיה פוליטית לקידום הרפורמה

אחת הנקודות החשובות שיש לזכור בבואנו לדון בחלופה הנבחרת הוא כי הרעיון לחתום על הסכם "שמיים פתוחים" עם האיחוד האירופי, איננו מסתובב רק במסדרונות משרד התיירות, גם אם הוא משקף היטב את צרכיו. בחוק ההסדרים שהוגש בצמוד לתקציב המדינה 2007, הנחה משרד האוצר למנות צוות בין-משרדי בראשותו של מנכ"ל משרד התחבורה ובהשתתפותם של מנכ"לי משרדי החוץ והתיירות ושל הממונה על התקציבים באוצר. צוות זה אמור להכריע לגבי הרכב המשלחת הישראלית למו"מ על שמיים פתוחים עם נציגי האיחוד האירופי. עפ"י ההנחיות בחוק ההסדרים, הצוות שייבחר יפעל לגיבוש הסכם חדש תוך שנה ממועד ההחלטה.⁴¹ גושפנקא נוספת להחלטה זו התקבלה על ידי הוועדה הציבורית לבחינת סוגיית השמיים הפתוחים, בראשות

⁴¹ חוק ההסדרים, תקציב שנת 2007, שם, סעיף 1(ב), ע' 13.

כזכור, תקציב המדינה לשנת 2007 עבר בכנסת בתאריך ה-3 בינואר 2007.

מאחר ועד היום עוד לא נבחר צוות המו"מ, סביר להניח שהיעדים שהתווה חוק ההסדרים לחתימת ההסכם בתום שנה מקבלת החוק כנראה לא יזכו להתממש.

מנכ"ל משרד התחבורה, שהגישה את המלצותיה באפריל 2007 לידי שר התחבורה, מר שאול מופז. השר קיבל את הצעות הוועדה והכריז כי יש בכוונתו לפעול ליישומן. ואולם, למרות שיישום החלופה נראה קרוב מתמיד, התהליך מתעכב ומתמהמה. מטרתו של נספח זה היא להציע הצעות קונקרטיות ולוח זמנים שיובילו ליישום הרפורמה הלכה למעשה.

המכשולים העיקריים העומדים בפני יישום הרפורמה

1. ניסיון של חברות התעופה הישראליות, ובראשן חברת אל על לטרפד את הרעיון ויישומו. יש לזכור כי אין זו הפעם הראשונה שבה מביעה אל על התנגדות חריפה לניסיונות מצד הממשלה לפתוח את ענף התעופה לתחרות. בשנת 2005 עמדה על שולחן הממשלה הצעה לאשר את כניסתה של ישראייר כמוביל נקוב נוסף בקו ת"א- ניו יורק. חברת אל על פתחה אז במאבק איתנים במטרה לטרפד את המהלך, במהלכו אף איימו עובדי החברה על שר התיירות דאז, אברהם הירשזון, כי יתחשבו איתו במרכז הליכוד. רק בינואר 2006, אושרה ההחלטה. בפברואר 2006, קיבלה ההחלטה גיבוי מבית המשפט העליון לאחר שעתירתה של אל על כנגד החלטת המדינה נדחתה.
2. עיכוב מועד פתיחת המשא ומתן – מספר סיבות עיקריות עלולות לגרום לעיכוב אפשרי:
 - א. תהליכים ביורוקרטים.
 - ב. התנגדות מצד גורמים שונים, ובראשם אל על, אשר עלולה לעכב את השיחות.
 - ג. אי יציבות פוליטית ובעיקר חילופי שרים ומנכ"לים במשרדי הממשלה.
3. סחבת בתהליך המשא ומתן.

הצעות אופרטיביות לפעולה:

- 1) כדי להבטיח את יישום החלופה יש לדאוג שגורם משמעותי, בעל כוח פוליטי ומחויב למטרה הוא שיעמוד מאחוריה. לצערנו, משרד התיירות הוא משרד חלש יחסית אשר סבל בשנים האחרונות מחוסר יציבות פוליטית⁴² ולכן הוא יתקשה לקחת על עצמו את תפקיד ההובלה. ההצעה היא להשאיר את **האחריות לקידום הרפורמה בידי מנכ"ל משרד התחבורה**, גדעון סיטרמן, אשר כבר פועל במרץ לקידום הרעיון. מאחר ונייר זה מופנה למשרד התיירות ולא למשרד התחבורה, מוצע למשרד התיירות לפעול בכיוון שילוב כוחות וחיזוק כוחו של מנכ"ל משרד התחבורה מבחוץ.
- 2) **בניית קואליציה** - גופים רבים, הן בממשלה והן מחוצה לה, תומכים ומעודדים חתימת הסכם עם האיחוד, כל אחד בשם האינטרסים והאמונות הייחודיים לו. יצירת קואליציה משותפת עם אותם הגופים תקל בראש ובראשונה על התמודדות אל מול הגורמים המתנגדים, אולם מעבר לכך, תוכל לסייע בהגדלת מחויבותם של מקדמי הרפורמה לתהליך (בעת עיכובים משמעותיים עד פתיחת המו"מ או סחבת בתהליך המשא ומתן ניתן יהיה להפעיל את חברי הקואליציה שיפעילו לחץ על הגורמים הרלוונטיים לקדם את הפעולה). בין הגופים שניתן לגייס לקואליציה שכזו:⁴³

⁴² משנת 2000 ועד כתיבת שורות אלו כיהנו 10 שרים בתפקיד שר התיירות!
⁴³ נספח 5- בעלי אינטרסים וסמכות בנושא סוגיית השמיים הפתוחים.

גופים חוץ ממשלתיים	גופים תוך ממשלתיים
פאנל חברות התעופה הזרות	משרד האוצר
נציגי נציבות האיחוד האירופי בישראל	משרד החוץ
התאחדות התעשיינים	משרד התחבורה
התאחדות המלונות	משרד התיירות
גורמים מתחום התיירות (סוכני נסיעות, מנהלי אתרים ועוד)	משרד התעשייה והמסחר
ראשי קהילות יהודיות בחו"ל	
בנק ישראל	
כלי התקשורת	

הפנייה אל כל אחד מן הגופים המוזכרים תהיה פנייה אישית, תוך מתן דגש לעובדה שהצטרפות לקואליציה תגדיל את הסיכוי להצלחת התהליך ותסייע לכל אחד מהם לקדם את האינטרסים הספציפיים שלו עם פתיחת ענף התעופה לתחרות.

ייתכן ולא כל הגופים המוזכרים כאן יסכימו לקחת חלק פעיל בקואליציה, יש להתקדם ולגשת למשא ומתן גם במצב שהקואליציה תמנה רק חלק מהחברים הנזכרים כאן, תוך שאיפה לשכנע אותם להצטרף בעתיד. סיטואציה אפשרית נוספת היא גופים שלא יסכימו לשחק בחזית אלא רק מאחורי הקלעים, יש למצוא דרך לשלב אותם ולהשתמש בכוחם. יש לזכור כי הגופים המופיעים כאן הם רשימה ראשונית, יש להישאר ערניים להתנהלות בשטח ולבחון כל העת אילו גופים יוכלו להשתלב ברשימה המוצעת ולסייע לדחוף את התהליך.

3) בנוגע לחברות התעופה ישראלי וארקיע, למרות שעפ"י טבלת האינטרסים ניתן לשייך אותן לקואליציה התומכת, קיים חשש כי בסופו של דבר הן תמצאנה לנכון לצאת כנגד התוכנית. בהנחה כי כך הם פני הדברים, יש להבהיר להן כי ההסכם העתידי מהווה מבחינתן הזדמנות להשתלב בתחרות כשחקניות מן המניין- באפשרותו להגדיל את מספר היעדים אליהם הן מורשות לטוס ולהוריד מגבלות קיבולת ומחירים. אם הן מחליטות להמשיך ולהתנגד, יש להתייחס אליהן ככאלו ולהתאים גם להן את פעולות הריכוך שנעשות אל מול חברת אל על.

4) **ריכוך עמדותיה של חברת אל על** (ובמידת הצורך של החברות הישראליות)- ניסיון העבר מלמד אותנו כי עוצמתה של אל על בתהליכי קבלת ההחלטות אינה מבוטלת. למרות שבקרב האחרון על פתיחת השמיים הפסידה אל על בסיכומו של יום את הבלעדיות על הקו ת"א- ניו יורק, בפועל היא הוכיחה שיש בידה כוח רב לעכב את הדיון ואת קבלת ההחלטות ואף להטיל עליהם צל כבד. היות והשינויים בתחום התעופה הם דינאמיים ומהירים, דחיית המשא ומתן או סחבת בהתנהלותו עלולים לפגוע בתוצאות הסופיות ולהשאיר את ישראל מאחור, וייתכן שאף לפגוע ביחסיה של ישראל עם האיחוד. לצורך כך יש לבחון את האפשרות לרכך את אל על עוד בטרם ההכרזה על מלחמה. שתי דרכים עיקריות, אשר כבר הוצעו ופורסמו על ידי משרד התחבורה, אפשריות להשגת מטרה זו:

- **תשלומי פיצויים בדמות כיסוי הוצאות הביטחון**- על פי המלצות דו"ח וועדת סיטרמן, יש להעניק לחברות התעופה הישראליות פטור מלא מכיסוי הוצאות הביטחון, ולהעביר את הנטל לקופת המדינה (שכבר כיום משלמת כ- 40% מההוצאות). הבעיה העיקרית עם

הצעה זו היא הסכנה כי אל על תתייחס לתשלומים הללו כאל "צ'ק פתוח". לעומת זאת, אם חלק מן העלויות יושת על חברות התעופה, יהיה עליהן להפנים את נטל ההוצאה.⁴⁴ מכאן, שחבילת המדיניות מציעה סיוע חלקי של כ- 85% במימון הוצאות הביטחון. יישום הצעה זו כמות שהיא, עלול להוביל להתנגדות חריפה מצד נציגי האיחוד האירופי הדורשים, כחלק מיישום ההסכם, את הפסקת הסיוע מצד המדינות למוביל הלאומי.⁴⁵ שני שלבים להתגבר על המכשול:

יש להדגיש בפני נציגי האיחוד כי מדובר בהוצאות למטרות ביטחון ולא בכספי "החייאה". האיומים הביטחוניים עימם נאלצת ישראל להתמודד, כמו גם יחסיה עם האומה הערבית מבית ומחוץ, מחייבים אותה בנקיטת כללי ביטחון נוקשים שאינם נהוגים במדינות אחרות. מאחר ומדובר בכללים של המדינה, אין היגיון כי חברה פרטית תוציא מכיסה את הכסף ולכן היא מבקשת לשלם לחברת אל על את מרבית הוצאות הביטחון- הצגת התשלומים כצורך מדיני/ ביטחוני חיוני ולא כסיוע.

במידה והצגת הדברים בצורה זו לא תשכנע את נציגי האיחוד, יש לבחון את האפשרות להעלות מקרים של מדינות חברות האיחוד אשר עוקפות לכאורה את הכלל ומעניקות סיוע לחברת הדגל שלהן. שתי דוגמאות בולטות הן "אלאיטליה", המקבלת כסף מהמדינה במסגרת תוכנית "שיקום והצלה", ו"אייר פרנס", אשר זוכה להנחות בשדות התעופה המקומיים בצרפת.

יש לקוות כי נושא התשלומים ייפתר במסגרת המשא ומתן ולא יהווה מכשול, אולם אם נכשלנו גם בשלב השני, מדובר ב"חוסר יכולת להגיע להסכמה עם האיחוד". ההצעות כיצד יש לנהוג במקרה כזה מובאות בהמשך העבודה.

- **פתיחת נמל התעופה בן גוריון 24 שעות ביממה** – מהלך זה נועד לשפר את השירות שניתן לנוסעים ולהפחית את הלחץ שיוצר העומס על חברות התעופה. אחת הבעיות שנוצרה עקב פתיחת השמיים בשדות תעופה שונים, כדוגמת שדות התעופה בארה"ב, הוא עומס רב של טיסות. בישראל קיים כבר היום מצב של עומס רב סביב שעות עוצר ההמראות. הגדלת שעות הפעילות תסייע להקל הן על העומס הקיים והן על הצפוי. עבור חברות התעופה מדובר בגמישות גדולה יותר בשעות טיסה, ובמידת הצורך תוספת. הבעיה העיקרית עם תוכנית זו היא עוצר המראות (ולא נחיתות!!!) המוטל כיום בין השעות 1:40 ועד 5:50. עוצר זה מקורו בהחלטת ממשלה משנת 1997, תמ"ה 42, אשר מסמיכה את שר התחבורה לקבוע שעות להמראה ונחיתה. בהחלטה שהתקבלה, לא ניתנו הוראות ספציפיות לגבי שעות העוצר, אולם הוא נקבע באותה תקופה לשעות שבין 23:00 ל- 6:00. בשנת 2003, בעקבות בג"צ שהגישו ארבע חברות תעופה זרות, הוחלט לקצר את טווח השעות ונקבעו השעות הנהוגות כיום. בשנת 2000 התכנסה ועדה שכללה נציגים

⁴⁴ הצעה זו מבוססת על שיחה עם מר אבי ירושלמי (מנהל אגף בכיר מדיניות כלכלת תחבורה), 17 ביוני 2007. חשוב לציין כי ההתייחסות כאן היא לאל- על מאחר והנטל שבו היא נושאת הוא הגדול ביותר, אולם ההצעה מתייחסת גם לארקיע וישראיר שחלקן קטן יותר.

⁴⁵ European Commission, OP. Cit

ממשרד התחבורה, המשרד לאיכות הסביבה ורשות התעופה האזרחית. הועדה בדקה את הנושא לעומק פעם נוספת והציעה תוכנית חלופית על פיה העוצר על המראות יוחלף בהגבלות על המראות רועשות בין השעות 23:00 ל- 6:00 (בשעות אלו יותרו המראות של מטוסי דור רביעי בלבד). באותה תקופה שבה יצאה הועדה עם מסקנותיה, החזיקה אל על במטוסי ג'מבו אשר לא עמדו ביעדים האקוסטיים של התוכנית החדשה, והתוכנית הורדה מן הפרק. כיום נעשים ניסיונות להחיות את התוכנית לאחר שמרבית המטוסים הבעייתיים של אל על יצאו משימוש (ההסכם המתוכנן יהיה גמיש מעט יותר עם אל על ובמסגרתו יינתן לה להפעיל ארבעה מטוסי דור שלישי גם בשעות הלילה בתנאי שאלו יעמדו במבחני מערכת הניטור). ראוי לציין כי תנאי המציאות בשטח הוכיחו כי מעבר לעומס שנוצר סביב שעות העוצר ויוצר מפגע סביבתי רב, קיים קושי ממשי לשמור על שעות העוצר, ואכן קיימות כ- 60 המראות בחודש בממוצע, אשר מקבלות היתרים מיוחדים לחרוג משעות העוצר.⁴⁶

לכאורה, היתרונות הרבים הטמונים בהצעת הועדה ובראשם מתן מענה מקצועי לבעיית הרעש, בעיה שאינה מקבלת מענה מספק בשיטה הנוכחית, היו צריכים להפוך את ההצעה לקלה לביצוע. אולם במציאות, התוכנית בעייתית מבחינה ציבורית; פורום ראשי רשויות סביב נתב"ג, אגודת אדם טבע ודין וחברי כנסת (ביניהם חיים כ"ץ, דויד טל, יורם מרציאנו, יצחק זיו ויצחק גלנטי- אשר לקחו חלק בדיוני ועדת הכלכלה בנושא⁴⁷) הם רק חלק מן המתנגדים לתוכנית החדשה. הטענות העיקריות המושמעות ע"י המתנגדים נוגעות למטרד הרעש, שכזכור עפ"י בחינות של אנשי מקצוע, מקבל מענה ראוי יותר בתוכנית החדשה. כיום, פועלים חברי הועדה באמצעות מפגשים בין- אישיים, הרצאות לציבור ואתרי האינטרנט, להעלות את המודעות ליתרונות התוכנית בפני תושבי האזור בפרט, ושאר אוכלוסיית ישראל ככלל.

חשוב להבין שהצעות אלו טובות וחשובות אולם כדי להוביל לשינוי אמיתי בשעות העוצר של נמל התעופה, נדרשת החלטת ממשלה בעניין (רעיון העוצר התקבל בהחלטת ממשלה). משרד התיירות יכול להצטרף למשרדי האוצר, התחבורה ואיכות הסביבה אשר תומכים במהלך ולהתחיל להפעיל לובי שמטרתו להשפיע על חברי הממשלה לתמוך בהצעה. חשוב שבועדות הממשלה הדנות בנושא, כדוגמת וועדת הכלכלה שדנה בו ביולי 2007, יופיעו מומחים ואנשי מקצוע שיעמדו על היתרונות שבשינוי, בעיקר עבור אלו הגרים באזורים הבעייתיים (לוד, בית דגן, חולון וראש"צ), ועל השינוי באיכות החיים לעומת המצב כיום. במקביל, יש לבחון כיצד ניתן לסייע לראשי הרשויות הסובבות את נתב"ג ולרכך את התנגדותם. אחת ההצעות אשר עומדת על הפרק היא בחינת שינוי תבנית ההמראות מנתב"ג- בעוד שכיום ההמראות הן לכיוון מערב, היעד של מרבית המטוסים היוצאים מנמל התעופה, נבחנת האפשרות להוציא את ההמראות לכיוון מזרח ובכך להסיט את מוקד הרעש מעל יישובים מאוכלסים פחות.⁴⁸

⁴⁶ הנתונים מבוססים על שיחה עם מר יורם קדמן (מהנדס סביבה), אשר היה שותף להחלטות הועדה, 29 ביולי 2007.

⁴⁷ פרוטוקול מספר 301 משיבת ועדת הכלכלה, "הנזק הנגרם לתושבי גוש דן כתוצאה מהמראות ונחיתות לילה בנתב"ג", הכנסת ה-17, (4 ביולי 2007)

⁴⁸ יורם קדמן, שם.

במידה והצעת החוק לא תעבור, יהיה צורך לבחון אפשרויות נוספות כגון ההצעה העולה מתוך תמא/15 להכשרת שדות תעופה מרוחקים ממוקדי יישובים אשר יסייעו להקל על העומס הצפוי.⁴⁹ יש לשים דגש על כך שאי פתיחת נמל התעופה בן גוריון 24 שעות ביממה, אינה מהווה נכון לעכשיו מכשול ליישום החלופה. גם אם לא נצליח לממש הצעה זו, עדיין יש לפעול למען הסכם כולל והחלפת ההסכמים הביטראליים. עם זאת, אין להזניח את הרעיון, גם במידה והוא ייפול כרגע מסדר היום הציבורי, מאחר ובעתיד צפויות טיסות רבות יותר ועומס על שדה התעופה, אשר עלולים להוות מכשול.

5) שינויי חקיקה- כדי להקל על יישום ההסכמים עם האיחוד ולמנוע את השימוש של חברת אל על בכלים שהחוק מתיר לה, יש לפעול לשינויי חקיקה בשני תחומים עיקריים:

- **תיקון חוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח-1988.** חוק זה קובע כי הסדר שכל כבילותיו נוגעות לתובלה בינלאומית משולבת בים, באוויר או ביבשה תחת התנאים שקבע החוק, אינו הסכם כובל.⁵⁰ הסעיף פותח פתח רחב מאוד לעשיית הסדרים כובלים הפוגעים בתחרות ובציבור הלקוחות של מוצר התעופה, בין השאר בדרך של תיאום מחירים וחלוקת שוק בין מובילים. במדינות אירופה וארה"ב, הסדרים בתחום התובלה האווירית, לא נהנים מההכרה גורפת מתחולת דיני ההגבלים העסקיים. בשנת 1997, נעשה ניסיון לצמצם את הפטור הגורף שבסעיף 3(7), אולם החלטה זו טרם הוצאה לפועל. הצעדים שנקט עד כה משרד התחבורה להגדלת התחרות בענף, והשינויים העתידיים הצפויים, מוסיפים לחשיבותו של התיקון.⁵¹

יש לנצל את ההזדמנות ואת התמיכה הרחבה של משרדי האוצר (כפי שביטאו זאת בחוק ההסדרים), התחבורה והתיירות כדי לקדם חקיקה זו. גם כאן, הקואליציה התומכת אשר מקדמת בברכה תהליכי הסרת חסמים ופתיחת השוק לתחרות, יכולה לסייע לקידום התהליך ולהפעלת לחץ על חברי הכנסת.

- **ביטול החלטת השרים לענייני חברה וכלכלה חכ/14 מיום 19.05.03 העוסקת במדיניות התעופה של הממשלה לעניין הקווים הסדירים.** החלטה זו מקבעת את מעמדה של אל על כמוביל נקוב יחיד בכל הקווים אשר ערב פרסום התשקיף על הפרטתה היא שימשה בהם כמוביל נקוב. לשר התחבורה ניתנת אומנם הסמכות להתיר מוביל נקוב נוסף על פי שיקול דעתו, וזאת גם ללא שמספר הנוסעים בנתב"ג יעלה על 10.7 מיליון, אולם מאבקה של ישראל ליהייר להכיר בה כמוביל נקוב נוסף בקו ת"א- ניו יורק, המחיש את הבעייתיות בעצם קיומה של ההחלטה- איומים פוליטיים ומשחקי כוח עיכבו את ההחלטה במשך חודשים ארוכים. ביטול ההסכמים הביטראליים ומעבר להסכם תעופה כולל אמורים לכאורה לייתר את החוק, אולם גם המאבק המדובר על קו ת"א ניו יורק נערך במסגרת הסכמים גמישים עם ארה"ב, בהם לא קיים החסם של מוביל נקוב. מכאן שיש לפעול למען ביטול

⁴⁹ תמא/15 -

אתר משרד הפנים-

<http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/PlanningDecision.nsf/WQSEntityItems?OpenAgent&unid=99001457> (7/11/2007)

⁵⁰ חוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח-1988, סעיף 3(7).

⁵¹ חוק ההסדרים, תקציב שנת 2007, שם, ע' 14.

החלטה זו ולא להסתמך על כך שכל שר תחבורה שיאלץ להתמודד עם שאלת המובילים יפעל תמיד למען ליברליזציה בענף התעופה.

חשוב להדגיש כי שינויים אלו וודאי יגבירו את התנגדותה של אל על להצעה. בהנחה שהיא התנגדה לרעיון העקרוני, אין בכך תוספת מהותית, הצורך להתמודד מולה נשאר כשהיה. אולם אם שינויים אלו הם שיגרמו לחברה לפתוח ב"מלחמה" כוללת נגד ההצעות יש לבחון האם ניתן להגיע עם אל על להסכמה על התנאים האחרים לפני שינויי החקיקה (האיום בשינויי החקיקה יכול לשמש כתמריץ לאל על לרכך את עמדותיה).

6) כינוס הצוות הבין-משרדי שנועד להחליט על הנציגים לשיחות - צוות זה, כפי שנקבע בחוק ההסדרים יהיה מורכב מהמנכ"לים במשרדי התחבורה, התיירות והחוץ והממונה על התקציבים במשרד האוצר.

לוח זמנים לפעולה:

טווח תאריכים	פעולה	הסבר
אוגוסט- אוקטובר 2007	גיוס קואליציה תומכת	גיוס הקואליציה לוקח זמן, אולם יש לקצוב את הזמן ככל שניתן כדי שניתן יהיה להשתמש בקואליציה שכזו מוקדם ככל האפשר.
עד אמצע אוגוסט 2007	כינוס הועדה הבין-משרדית וקביעת הנציגים לשיחות	מדובר בארבעה אנשים המסכימים כולם על נחיצות ההסכם ולכן כדאי לכנס אותם כבר בשבועות הקרובים ולקדם את התהליך
החל מספטמבר 2007	פנייה לאל על וניסיון לריכוך המתנגדים	מדובר בפנייה הן לאל על והן לחברות התעופה הישראליות, יש לתת להם הזדמנות ללמוד את העובדות ולהחליט כיצד בכוונתם לנהוג
ספטמבר 2007	תחילת השיחות	לאחר החלטתה של הועדה הבין-משרדית על הרכב המשלחת שתייצג את ישראל יש להודיע לאיחוד על כוונתה של ישראל לשבת לשיחות, ולוודא כי היעדים והאינטרסים הכלליים של ישראל ברורים לחברי המשלחת. *** במידת הצורך, הפעלת גופים שכבר נתנו הסכמתם להשתתף בקואליציה אל מול קולות ההתנגדות.
אוקטובר 2007- פברואר 2008	שינויי חקיקה + הפעלת לובי לפתיחת נמל התעופה 24 שעות	בימים אלו יצאה הכנסת לפגרת הקיץ עד אחרי החגים. עם חזרתה יש להתחיל ולפעול במרץ לקידום היוזמות הנידונות. בשלב זה יש לנסות ולעשות שימוש מושכל בחברי הקואליציה שיצרנו אשר תומכים בהחלטה.
ספטמבר- נובמבר 2008	חתימה על ההסכם	יש להקציב לשיחות זמן ריאלי ולא לבחור תאריך יעד לסיום בצורה שרירותית. השאיפה היא להצליח להגיע לחתימה על ההסכם מוקדם ככל האפשר, יחד עם זאת, בחינת הסכמים קודמים של האיחוד עם מדינות צד

<p>שלישי, מצביעה על תהליך ממושך אשר עלול להמשיך יותר משנה.⁵² ומכאן התאריך המוצע.</p> <p>*** במידת הצורך, הפעלת חברות הקואליציה להפעיל לחץ לזירוז המו"מ.</p>		
--	--	--

מסרים לתקשורת

כלל חשוב להצלחת התהליך הוא **ליזום ולא להגיב**. על משרד התיירות, כמקדם התהליך מאחורי הקלעים, מוטלת אחריות כבדה להיות "עם אצבע על הדופק" ולנסות לחזות, ככל הניתן, קשיים ומכשולים העלולים לצוץ במהלך יישום התוכנית, תוך ניסיון למצוא להם פיתרון מבעוד מועד. אחד הכלים הטובים ביותר לקבוע את סדר היום הציבורי ולהקדים את המתנגדים הוא גיוס התקשורת לשורותינו. כבר כיום ניתן למצוא בכלי התקשורת השונים קריאות מעודדות התומכות בפתיחת השמיים לתחרות, אולם אין לסמוך על כך שהתקשורת תעמוד לצידנו באופן וולונטרי לאורך כל התהליך (בתקופת המאבק של ישראיר על פתיחת הקו לניו יורק, למרות התמיכה הרחבה של התקשורת בתהליך, יצאה אילנה דיין בתוכנית המכפישת את חברת ישראיר. הדבר פגע מעט בתדמיתה של החברה בקרב הציבור ובתמיכתו). יש לדאוג להעביר לתקשורת כל העת מסרים התומכים בתהליך, ולשתף את הציבור הרחב בהתקדמות ככל הניתן (כמובן שלא מומלץ לצאת לתקשורת ולהכריז על חתימה על ההסכם בטרם הוסכמו הפרטים...). המסר העיקרי לתקשורת אמור להיות ששמיים פתוחים יקדמו את ענף התעופה- יובילו להוזלת מחירים, לפתיחת יעדים נוספים ולשיפור כלכלי במצבו של המשק הישראלי. בנוסף, יש להדגיש שהצרכן הישראלי ייהנה מההסכם ישירות מאחר ומשמעות ההסכם היא הוזלת תעריפי הטיסה עבור אלו המתכננים נופש או עסקים בחו"ל. נקודה אחרונה שכדאי לדאוג לה היא שהמסרים יצאו לא רק ממשרדי הממשלה, אלא גם מגופים עסקיים החברים בקואליציה, הדבר חיוני כדי שהציבור יוכל להעריך את התרומה הרחבה למשק.

ואם בכל זאת לא נצליח....

למרות כל הנאמר לעיל, ייתכן מצב שבו התוכנית לא תפעל כמתוכנן. נקודות היציאה העיקריות מן התוכנית הן:

1. הצלחתם של המתנגדים לטרפד את התוכנית בטרם הגעתה לשולחן הדיונים.
2. חריגה משמעותית מלוח הזמנים שנקבע.
3. החלטה של אחד ממשרדי הממשלה העיקריים (תחבורה/ אוצר) למנוע את המו"מ עם האיחוד האירופאי
4. חוסר יכולת להגיע להסכמה עם האיחוד

⁵² דוגמאות:

ניו זילנד – תחילת המו"מ מרץ 2005, חתימה על ההסכם יוני 2006
 מרוקו- תחילת המו"מ מאי 2005, חתימה על ההסכם דצמבר 2006
 ארה"ב- תחילת המו"מ יוני 2003, חתימה על ההסכם מרץ 2007
 הדוגמאות כולן לקוחות מתוך

[Air Transport Portal of the European Commission](http://ec.europa.eu/transport/air_portal/international/pillars/horizontal_agreements_en.htm)
 <http://ec.europa.eu/transport/air_portal/international/pillars/horizontal_agreements_en.htm>
 (24/4/07)

הפעילות המומלצת עבור כל אחת משתי הנקודות הראשונות, אינה שונה במהותה מהדברים שכבר הועלו בנספח זה, יש להפעיל את הקואליציה שכינסנו ולהלחם בכל הכוח ברוע הגזירה. חברי הקואליציה משתייכים לגופים החזקים במשק וכבר הצליחו להוביל לשינויים בעבר. תכנון זהיר ומדויק וניצול מושכל של יתרונותיו וכוחו של כל אחד מן הגופים הללו יכול לסייע להתגבר על מרבית המכשולים אשר עלולים להוביל לתוצאות אלו. לגבי הנקודה השנייה, חשוב לבחון מהן הסיבות לעיכוב בלוח הזמנים? ייתכן והעיכוב נובע מגורמים אובייקטיביים וענייניים שלא נלקחו בחשבון בעת כתיבת שורות אלו ואז אין לפעול כנגדו אלא לבחון כיצד מתגברים על אותם המכשולים. יחד עם זאת, יש צורך להישאר ערניים ולוודא שלא מדובר בעיכובים שמטרתם להכשיל את יישום החלופה.

בנוגע לשתי הנקודות האחרונות, במידה ומשרד האוצר או משרד התחבורה יחליטו לצאת כנגד ההצעה, סביר להניח שמשרד התיירות לבדו יתקשה להוביל מהלך שכזה הכרוך בהשלכות על גורמים רבים כל כך. ייתכן גם שמשרד התיירות לא יהיה מעוניין במהלך כזה אם הסיבה תהיה עניינית וצודקת. במידה והנציגים הישראליים לא יצליחו להגיע להסכמה עם חברי האיחוד ולא ניתן יהיה לפתור את זה ע"י התערבות גורמים בכירים (למשל, חברי הוועדה הבין-משרדית שמינו את נציגי המשלחת ומייצגים את משרדי האוצר, החוץ, התחבורה והתיירות), יש לבחון האם ניתן לערב צד שלישי בשיחות המו"מ (למשל האמריקאים). אם הדבר אינו עולה בידינו, או לחילופין אם הצעת התיווך אינה עולה יפה, **יש לשקול את יישומה של החלופה השנייה** - שינוי הסכמים בילטראליים קיימים, הסרת החסמים הקבועים בהם, ומתן היתרים לחברות שכר נוספות לטוס לישראל וממנה.

רשימת מקורות:

Civil Aviation Authority, (2006), **No Frills Carriers: Revolution or Evolution? a Study by the Civil Aviation Authority**, Civil Aviation Authority, London.

Report by The Commission of the European Communities, (2004), **Communication from the Commission: A Community Aviation Policy toward its Neighbors**, EU, Brussels.

Report by Ernst & Young LLP, (2006), **Tourism Market Study Summary Report**, Ernst & Young, Jerusalem.

מורג דני, (2007), **הפעלת טיסות נוסעים סדירות בקווים בינ"ל – השוואות בין לאומיות**, משרד התחבורה, רשות התעופה האזרחית אגף יחב"ל, ירושלים.

מורג דני, (2006), **תחרות במגזר טיסות ההובלה האווירית של נוסעים לישראל וממנה - קיץ 2006**, משרד התחבורה, רשות התעופה האזרחית, אגף יחב"ל, ירושלים.

מורג דני, (2007), **מודל ה-Low Cost Carrier, יישום אפשרי ע"י מוביל ישראלי**, משרד התחבורה, רשות התעופה האזרחית, אגף יחב"ל, ירושלים.

ועדת הכלכלה של הכנסת (2007), **הנזק הנגרם לתושבי גוש דן כתוצאה מהמראות ונחיתות לילה בנתב"ג**, פרוטוקול מספר 301, ירושלים.

משרד האוצר, (2007), **חוק ההסדרים, תקציב שנת 2007**, עידוד התחרות בתחום התעופה האזרחית לישראל וממנה, ירושלים.

משרד התחבורה, (אפריל 2007), **זוח הועדה הציבורית לבחינת סוגיית "השמיים הפתוחים"**, ירושלים.

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, **חוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח - 1988**, סעיף 3(7), ירושלים.

שר התחבורה, (1982), **תקנות רישוי שירותי התעופה (טיסות שכר) תשמ"ב - 1982**, ירושלים.

Air Transport Portal of the European Commission,

<http://ec.europa.eu/transport/air_portal/international/pillars/horizontal_agreements_en.htm> (Accessed 24/4/07)

Chapter 2: Dealing with the European Court of Justice,

<<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldcom/92/9204.htm>>
(Accessed 12/3/07)

Euro-Mediterranean Aviation Agreement Between the European Community and its Member States, of the One Part and the Kingdom of Morocco, of the Other Part,

<http://ec.europa.eu/transport/air_portal/international/pillars/common_aviation_area/morocco_en.htm>
(Accessed 15/2/2007)

Freedom of the Air, <http://www.icao.int/icao/en/trivia/freedoms_air.htm>

(Accessed 1/4/2007)

Ryanair Responds to EU Commission Investigation into Berlin, Dortmund, Lubeck and Tampere Airports,

<<http://www.ryanair.com/site/EN/news.php?yr=07&month=jul&story=gen-en-100707>> (Last update 10/7/2007)

ארליך יונתן, תקציב משרד התיירות: נתונים עיקריים ודיון בסוגיות הבולטות,

<www.knesset.gov.il/MMM/data/docs/m01707.doc> (Accessed 29/3/07)

בלומנקרנץ זוהר, היד הנעלמה וכיס האוויר,

<<http://new.haaretz.co.il/hasite/objects/pages/PrintArticle.jhtml?itemNo=631890>>

(Last update 5/10/2007)

חיון מיכל, אלפייה לימור, התיירות לישראל 2006 – דו"ח סטטיסטי,

<<http://www.tourism.gov.il/GOV/heb/Ministry+of+Tourism/Statistics/statistical+reports+by+years.htm>> (Accessed 12/5/07)

חרותי סובר טלי, הטיסות של טואי: כדאי או לא כדאי? ,

<<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3237916,00.html#n>>

(Last update 8/5/2006)

רומנו חיים, יוזמת 'השמיים הפתוחים' – ויתור תמוה על נכסי מדינה אסטרטגיים,

<http://www.elal.co.il/ELAL/Hebrew/AboutELAL/NewsGeneral_items/ForArielSharon.htm>

(Accessed 8/3/2007)

מאמר מערכת, ישראל וצרפת חתמו על הסכם שיאפשר לשתי המדינות להוסיף חברות תעופה נוספות בין שתי המדינות, Israfeed,

<<http://www.israfeed.com/archives/178>> (Last Update 12/03/2007)

מאמר מערכת, בנק ישראל: יש להקטין את הדומיננטיות של אל על, Ynet,

<<http://www.ynet.co.il:80/Ext/Comp/ArticleLayout/CdaArticlePrintPreview/1,2506,L-3233098,00.html>> (Accessed 15/4/07)

אתר אל על

<http://www.elal.co.il/ELAL/Hebrew/MatmidFrequentFlyer/NewsAndDeals/NewAndUpdates_items/BonusTickets.htm> (Accessed 11/7/07)

אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

<http://www1.cbs.gov.il/reader/Transport_Q/Transport_Q_menu_h_new.html#3>

(Accessed 25/3/07)

אתר משרד הפנים (תמא/15)

<<http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/PlanningDecision.nsf/WQSEntityItems?OpenAgent&unid=99001457>> (Accessed 7/11/07)

אתר משרד התחבורה, מילון מונחים,

<http://www.mot.gov.il/wps/portal!/ut/p/.s.7_0_A/7_0_PR/.cmd/ad/.ar/sa.subject/.c/6_0_DA/.c/e/7_0_QS/.p/5_0_F3.d/0?PC_7_0_QS_subject=HE_TEUFA_15&actionType=browse>

(Accessed 14/5/07)

אתר משרד התיירות, כניסות תיירים דרך האוויר – נתונים מקוריים ומנוכי עונתיות,

<<http://www.tourism.gov.il/GOVheb/Ministry+of+Tourism/Statistics/Arrivals.htm>>

(Accessed 12/5/2007)

ראיונות

טאוב אורי, (ראיון אישי), עוזר מנהל אגף הסברה, 27 בפברואר 2007, 8 במרץ 2007

ירושלמי אבי, (ראיון אישי), מנהל אגף בכיר, מדיניות כלכלת תחבורה, 17 ביוני 2007

סדן עזרא, (ראיון אישי), מנכ"ל משותף סדן- לובנטל, חברה לתכנון וייעוץ כלכלי, 11 ביולי 2007

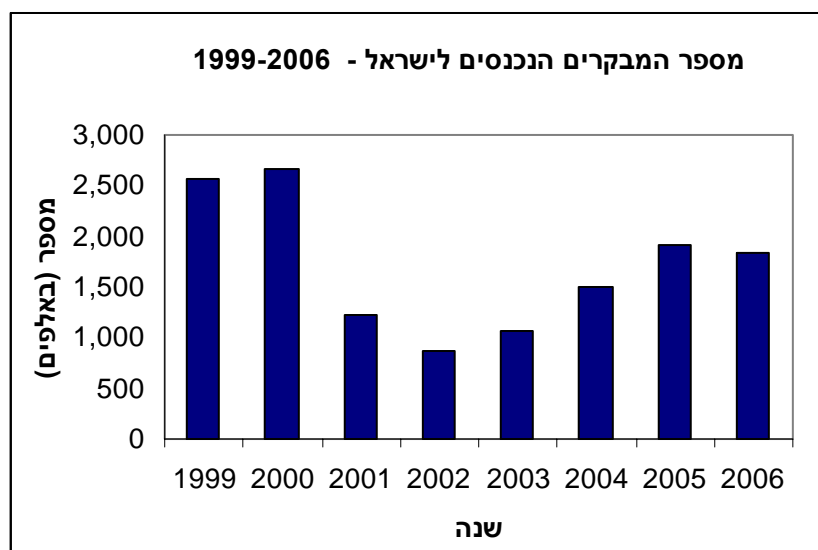
קדמן יורם, (ראיון אישי), מהנדס סביבה וחלק מהוועדה המייעצת לפתיחת נמל התעופה 24 שעי'
ביממה, 29 ביולי 2007

שניר גדעון, (ראיון אישי), סמנכ"ל אסטרטגיה ומדיניות, משרד התחבורה, 11 בפברואר 2007

כניסת תיירים - מדינות מזרח הים התיכון

ארה"ב	2003	2004	2005	2006	% שינוי 2005/2006
טורקיה	13,750	16,930	21,059	19,800	6-
קפריסין	2,304	2,349	2,471	2,400	3-
ישראל	1,063	1,506	1,902	1,834	4-
סה"כ באזור	17,117	20,785	25,432	24,034	5%-

מתוך: "התיירות לישראל 2006 – דו"ח סטטיסטי" אתר משרד התיירות.⁵³

מספר המבקרים הנכנסים לישראל

מתוך: טבלת כניסות תיירים דרך האוויר, אתר משרד התיירות.⁵⁴

⁵³ מ. חיון, ל. אלפיה, "התיירות לישראל 2006 – דו"ח סטטיסטי", אתר משרד התיירות
<<http://www.tourism.gov.il/GOVheb/Ministry+of+Tourism/Statistics/statistical+reports+by+years.htm>>

⁵⁴ דו"ח משרד התיירות, "כניסות תיירים דרך האוויר – נתונים מקוריים ומנוכחי עונתיות", אתר משרד התיירות.
<<http://www.tourism.gov.il/GOVheb/Ministry+of+Tourism/Statistics/Arrivals.htm>>

שימוש בנמלי תעופה משניים ע"י מובילי Low Cost אירופאים

מרחק ממרכז העיר (ק"מ)	נמל תעופה ראשי	מרחק ממרכז העיר (ק"מ)	נמל תעופה בשימוש מובילי ה-Low Cost	עיר
24	Heathrow	55	Stansted	London
15	Fiumicino	36	Ciampino	Rome
12	Main	120	Hahn	Frankfurt
13	National	59	Charleoi	Brussels
51	International	120	Trop	Oslo
38	Arlanda	88	Scarvsta	Stockholm
26	CDG	105	Beauvais- Tille	Pris

מתוך: ד. מורג, (2007) מודל ה-Low Cost Carrier, יישום אפשרי ע"י מובילי ישראל, לוח מס' 2, משרד התחבורה.

מפעילים נוכחיים של קווים פוטנציאליים להפעלה ע"י מוביל Low Cost

מובילים	יעד
שכר טורקי	אנטליה
סדיר טורקי/ שכר טורקי	איסטנבול
שכר ישראלי/ שכר בולגרי	ורנה
שכר ישראלי/ שכר איטלקי	ורונה/ ונציה/ טרייסט
שכר ישראלי	רודוס
שכר טורקי	בודרום
שכר טורקי	דלמן
שכר ישראלי	כרתים
	ריגיקה
שכר ישראלי	ניס
שכר ישראלי/ סדיר קרואטי	דוברובניק/ זגרב
סדיר גרמני	דיסלדורף/ שטוטגרט
	קלן
סדיר סלובקי	ברטיסלבה
סדיר יוגוסלבי	בלגרד
	פפוס
שכר ישראלי	טורינו/ גרנובל
	בזל

מתוך: ד. מורג, (2007) מודל ה- Low Cost Carrier, יישום אפשרי ע"י מוביל ישראלי, לוח מס' 3, משרד התחבורה.

בעלי אינטרסים ובעלי סמכות בנושא "שמיים פתוחים":

שחקן	אינטרסים	אמונות	משאבים
אל-על	הגדלת רווחיהם של בעלי המניות ושמירת היתרונות בשוק התעופה הישראלי	1. שוק התעופה האזרחית לישראל הוא שוק תחרותי ודינאמי, המחירים שמציעה אל על ללקוחותיה הם מחירים תחרותיים. 2. חברות התעופה הישראליות נמצאות בנחיתות מובנית אל מול חברות התעופה הזרות בשל המצב הגיאופוליטי והמצב הביטחוני. על המדינה להגן על החברות הישראליות. 3. מגבלות ביטחון כבדות מקשות על יכולת התחרות. "מניית הזהב", הסכם הדורש מאל על לשמור על צי ברזל מינימאלי מגביל אף הוא את גמישות החברה. 4. ההחלטה לפתוח את השוק לתחרות עלולה לפגוע בסופו של דבר בצרכן הישראלי. מחירי היצף בשוק יגרמו לכך שאל על תפסיק לפעול בקווים מסוימים, בסופו של דבר יהיה השוק תלוי בחברה אחת, זרה. מספר הטיסות עלול להצטמצם והמחירים עלולים לעלות. ⁵⁵	כספיים ופוליטיים (מרכז הליכוד) איומים אסטרטגיים על הפסקת טיסות וביטול "מניית הזהב" מתוקף היותם המוביל הלאומי.
חברות תעופה ישראליות נוספות (לדוגמא Israil, ארקיע)	הגדלת רווחיהם של בעלי המניות. שבירת המונופול של אל על בשוק או לחילופין, הצטרפות לקרטל	המצב הנוכחי משמר את המונופול של אל על, וזאת למרות שבקווים מסוימים (כדוגמת הקו לני-יורק) קיבלו ישראיר או ארקיע מעמד של מוביל נקוב נוסף. ⁵⁶ מדיניות שמיים פתוחים תאפשר גם לחברות הישראליות להגדיל את מספר היעדים אליהם הן טסות, תוריד את מגבלת התפוסה ותאפשר הצטרפות לשוק הגלובאלי	יכולים לסייע כמשקל נגד לאיומים של אל על להפסקת טיסות ליעדים מסוימים- בעירבון מוגבל בשל מגבלות גודל ובשל הצורך ברווחים.
פאנל חברות התעופה הזרות	הגדלת רווחיהם של בעלי המניות. בנוסף, רוב החברות מאוגדות בבריתות, רצון להגדיל את נתח הברית	כיום מוגבלים בטיסות לישראל וממנה. חלק מהחברות אינן מורשות לטוס, ואלו המורשות לטוס פועלות תחת מגבילות מחמירות (קיבולת, תדירות ועוד) שאינן מאפשרות להם לספק את השירות האופטימאלי ויוצרות רשימות המתנה ארוכות ומחירים גבוהים מן הרצוי. ההסכם יסייע להסיר את המגבלות הללו.	בעיקר כוח פוליטי. חברות התעופה הזרות שולטות כיום על כמחצית משוק התעופה לישראל.

⁵⁵ ה.רומנו, "יזומת השמיים הפתוחים" – ויתור תמורה על נכסי מדינה אסטרטגיים", אל על, 7/8/2005.

El Al, <http://www.elal.co.il/ELAL/Hebrew/AboutELAL/NewsGeneral_items/ForArielSharon.htm> (8/3/2007)

⁵⁶ ד. מורג, (ינואר 2007), "הפעלת טיסות נוסעים סדירות בקווים בינ"ל – השוואות בין לאומיות", משרד התחבורה רשות התעופה האזרחית אגף יחב"ל, עמ' 4.

	*** לופטהנזה, Alitalia ו-Swiss עתרו בעבר נגד משרד התחבורה. Austrian Airlines אף עתרו לבג"צ במטרה להגדיל את מספר הטיסות לישראל.		
הנציבות האירופאית (ד"ר אייל ענבר)	הרחבת ההסכם האזורי והוספת מדינות נוספות להסכם	הרחבת ההסכם הבינ"ל עם השלכות חשובות על הכלכלה באירופה בפרט ובעולם בכלל. ישראל חתומה על הסכמים בילטרליים עם מרבית ממדינות האיחוד, המודל החדש צפוי לסייע בהסרת המגבלות והתאמה לשוק התעופה האירופאי ולחברות התעופה הקיימות בו. יחליף את הצורך לפתוח את ההסכמים הבילטרליים בכל פעם מחדש ולהכניס בהם שינויים. קידמה.	כוח פוליטי עצום. שת"פ עימם יכול לקדם אינטרסים ישראלים רבים בתחומים שונים
התאחדות התעשיינים	הגדלת רווחים פתיחת השווקים והתרחבות	אימוץ מדיניות "שמיים פתוחים" תגדיל תחרות ותוביל לצמיחה כלכלית. מדובר בתרומה משמעותית למשק בכלל ולתעשייה בפרט. גידול במספר התיירים יוסיף מקומות עבודה חדשים ויפתח שירותים קיימים	כוח פוליטי ומשאבים כלכליים.
תקשורת	להצליח להגיע לקהל רחב ככל האפשר, ייצוג הציבור (או לפחות מתן תחושה של ייצוג ושמירה על אינטרסים)	כרגע, מה שנראה כמהלך הטוב ביותר לציבור הוא פתיחת השוק לתחרות- זאת על סמך ניסיונות נקודתיים בארץ והצלחת המהלך במדינות אחרות.	המשאב העיקרי הוא דעת קהל, יכולת השפעה על פוליטיקאים.
בנק ישראל	שגשוג והגדלת רווחי המשק הישראלי	פתיחת השמיים תגדיל את התחרות בענף התעופה, תקטין את הדומיננטיות של אל על ותוביל להשפעה חיובית על המשק ⁵⁷	כוח פוליטי. השפעה רבה על המגזר העסקי
ראשי ארגונים יהודיים בחו"ל	חיזוק ושימור הקשר בין ישראל והתפוצות	כיום יש בעיה עם ההיצע הקיים והמחירים הלא אטרקטיביים. יש לפעול לשיפור הגישה אל ישראל וממנה. תחרות שתסייע להורדת מחירים תהפוך את הקשר לזמין ופשוט יותר	כוח פוליטי והשפעה הן במגזר העסקי והן במגזר הציבורי - תרומות
רשות התעופה האזרחית- (שייכים למשרד	שמירה על ענף התעופה של ישראל כנכס אסטרטגי. פיקוח ושליטה על מתן היתרים ואישורים בתחום התעופה הישראלית. ⁵⁸	מדיניות שמיים פתוחים פוגעת ביכולת הפיקוח. הסרת הרגולציה והפיקוח עלולה לפגוע בחברות הישראליות. החשש העיקרי הוא בזמן משברים (בעיקר ביטחוניים, כדוגמת המלחמה האחרונה). במצב כזה חברות התעופה הזרות מפסיקות את טיסותיהן. אם נפגע באל	שייכים לתחבורה, כגוף עצמאי אינם בעלי השפעה גדולה. יחד עם זאת,

⁵⁷ כתבת מערכת, "בנק ישראל: יש להקטין את הדומיננטיות של אל על", Ynet, 28 במרץ 2006.
<http://www.ynet.co.il/80/Ext/Comp/ArticleLayout/CdaArticlePrintPreview/1,2506,L-3233098,00.html> (15/4/07)

⁵⁸ מתוך: ז. בלומנקרנץ, שם.

<p>ההסכמים הבילטראליים, נחתמים בין רשויות התעופה, כל עוד לא הוחלט אחרת ע"י הממשלה, עדיין בעלי סמכויות.</p>	<p>על, עלולים להישאר קירחים מכאן ומכאן. תומכים בליברליזציה תחת פיקוח.</p>		<p>(התחבורה)</p>
<p>כוח פוליטי, מרבית הסמכויות בתחום התעופה כיום קיימות בידיו, הם שמאשרים מובילים חדשים או שינויים בהסכמים. יחד עם זאת, החלטת ממשלה יכולה להעביר סמכויות למשרדים אחרים (כגון חוץ ותיירות)</p>	<p>כנ"ל. יחד עם זאת, הבנה של הצורך בליברליזציה של שוק התעופה. בהגדלת התחרות ובשתי"פ עם האיחוד האירופאי שהינו בעל חשיבות רבה במדינת ישראל. מאמינים שיש למצוא את הדרך האופטימאלית לשיתוף פעולה מחד ולליברליזציה מאידך.</p>	<p>ליברליזציה של שוק התעופה תוך הגנה מירבית על חברות התעופה הישראליות. כיום, הגוף המנהל והמפקח על התעופה וממנה (האינטרס הוא להישאר בעלי השליטה).</p>	<p>משרד התחבורה</p>
<p>כוח פוליטי, קבלת ההחלטות וההכרעות הסופיות נמצאות בידיה.</p>	<p>עידוד התחרות מפתח את תחום התיירות הנכנסת ומסייע להגדיל את רווחתם של תושבי ישראל.⁵⁹ יחד עם זאת, יש לפעול בזהירות, תוך שמירה על האינטרסים הלאומיים- מינוי ועדת סיטרמן שתבחן את הנושא לעומק.</p>	<p>עידוד התחרות בתחום התעופה לישראל וממנה (החלטת ממשלה מיום 9/8/05) שמירה על האינטרסים הישראליים, בעיקר בשעת חירום</p>	<p>ממשלת ישראל</p>
<p>כוח פוליטי. מהמשרדים החזקים בממשלה (אם לא החזק שבהם).</p>	<p>פתיחה לתחרות ועידוד מנגנון השוק החופשי מסייעים לקבלת המחירים האופטימאליים. הסרת החסמים תקדם את התיירות בישראל ותוביל לצמיחה כלכלית.</p>	<p>פתיחת השוק ועידוד התחרות. הובלת מהלכים שיביאו לשגשוג כלכלת ישראל</p>	<p>משרד האוצר</p>
<p>משרד החוץ הוא שחקן משנה בדיונים על שמיים פתוחים. אף על פי שלמשרד כוח פוליטי רב, כמעט ואינו לוקח חלק</p>	<p>קבלת פניית האיחוד לשתי"פ בתחום התעופה ולהחלת מדיניות שמיים פתוחים פותחת פתח לשיתוף פעולה. מקדם את היחסים עם אזור שחשיבותו עבור האינטרסים השונים (לא רק הכלכליים) של מדינת ישראל רבה.</p>	<p>שיפור יחסיה ותדמיתה של מדינת ישראל אל מול מדינות העולם</p>	<p>משרד החוץ</p>

⁵⁹ חוק ההסדרים, תקציב שנת 2007, שם.

<p>בדיון הציבורי</p> <p>משרד חלש יחסית, עם תחלופת שרים גבוהה מאוד. ושר לא כל כך מוכר העומד בראשו כרגע. כוח פוליטי קטן יחסית. למרות זאת נושא התיירות מקבל תאוצה בשנים האחרונות וניתן לשנות את פני הדברים בחלון ההזדמנויות שנוצר עתה עם חתימת ההסכמים בין ארה"ב לאירופה.</p>	<p>יישום מדיניות "שמיים פתוחים", תסיר, או לפחות תקל, את הרגולציה הכבדה שיש כיום בשוק התעופה. מספר הטיסות יגדל, המגבלות על נתיבים, קיבולת, מובילים יוסרו. המחירים ירדו- הביקוש יעלה, רבים מן התיירים, בעולם בכלל ובאירופה בכלל יוכלו להרשות לעצמם להגיע לישראל, מדינה שיש לה הרבה מה להציע- פיתוח ענף התיירות, והשגת רווחים כלכליים.</p>	<p>הגדלת מספר התיירים הנכנסים לישראל</p>	<p>משרד התיירות</p>
	<p>עדיין לא הספיק להתבטא בנושא ולכן אינני יכולה לדעת. יחד עם זאת, עמדת משרד התיירות נשארה בעינה ולכן יש להניח שהוא מאמין בדרך שמקדם המשרד.</p>	<p>יכולת לגזור קופון פוליטי. מאחר ומדובר בשר חדש שהתחיל את הקדנציה לאחרונה, מנסה להוכיח עצמו. קידום מדיניות שמיים פתוחים יכולה להקפיץ אותו הן לתודעת הציבור והן להגדיל רווחים פוליטיים. נראות אישית</p>	<p>שר התיירות (חה"כ יצחק אהרונוביץ)</p>
<p>כוח פוליטי. המשרד אינו נחשב למשרד חזק בזירה הפוליטית, אך מדובר בכוח נוסף בתוך הכנסת (כולל היכולת לגייס את ש"ס), ובכוח בלתי מבוטל במגזר העסקי.</p>	<p>ליברליזציה בענף התעופה תסיר את החסמים ותתחזק את התחרות הישראלית אל מול משקים אחרים בעולם, תוסיף מקומות תעסוקה במשק, תסייע לחיזוק המסחר (ייצוא וייבוא) עם מדינות בחו"ל</p>	<p>עידוד הצמיחה הכלכלית של מדינת ישראל, הסרת חסמים ואספקת השירותים לפיתוח יכולת התחרות של המשק הישראלי אל מול שווקים בעולם</p>	<p>משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה</p>

הערכות לגבי מספר הנוסעים, ליברליזציה חלקית

נספח זה מבוסס על חישובים מתוך הדו"ח שהציגה חברת ארנסט אנד יאנג (E&Y) למשרד התיירות.

חברת ארנסט אנד יאנג יצאה מנקודת הנחה שישנם שלבים שונים לליברליזציה בתחום מדיניות התעופה. כאשר שתי הדוגמאות עליהן מבוסס המודל הן:

1. גמישות גדולה יותר והסרת חסמים בהסכמים בילטרליים קיימים.
2. הסכם ליברליזציה נרחב יותר, כדוגמת ההסכם של האמירויות הערביות (ובראשן דובאי)- עפ"י ההסכם עליו חתומה דובאי, היא קבלת ברכה כל חברת תעופה אשר מעוניינת להגיע לשדה התעופה הבינ"ל של דובאי, גם במקרה של תחרות עם המוביל הלאומי של האמירויות. הייחודיות במדיניות השמיים הפתוחים המיושם בדובאי היא הבטחת זכויות התעופה לחברות תעופה ממדינות אחרות גם ללא הדדיות. בטווח שבין שתי הדוגמאות הללו נמצאות מדינות אשר חתמו על הסכמי שמיים פתוחים חלקיים.

המודל שבנו היווה בסיס להערכת העלייה במספר התיירים אשר יגיעו לישראל, בהנחה שיוחלט לעבור למדיניות ליברלית יותר. ההערכות מבוססות על השוואה לשווקים אחרים וחישוב גמישויות הביקוש.

ההנחה הבסיסית - הגדלת ההיצע ויצירת תחרות תוביל לירידת מחירים. מחיר נמוך יותר יביא לעלייה בביקוש.

על מנת להעריך את ירידת המחירים, נעשה שימוש בדו"ח USD (US DoT 2000) שבחן את הליברליזציה בתחום התעופה הטרנסאטלנטית בין השנים 1996-1999. עפ"י נתוני הדו"ח, מחירי הטיסות ירדו בכ-12% לעומת השווקים בהם לא יושמה מדיניות שמיים פתוחים. מכאן שההנחה לגבי ישראל היא גם כן ירידה של כ-12% במהלך 4 שנים (50% בשנה הראשונה, 30% בשנה השנייה, 15% בשלישית ו-5% בשנה האחרונה).

רמת הגמישות בביקוש הוערכה כ-1.9, ממוצע של הטווח שעלה מדו"חות ה-OECD (טווח שנע בין 1.1 ל-2.7). על בסיס הנתונים הללו, יש לצפות שתנועת הנוסעים תגדל ב-22.8%.

חשוב לשים לב שהחישובים שערכו רואי החשבון בחברת ארנסט אנד יאנג לגבי הירידה ברמת המחירים מתבססים על מדינות שונות אשר יישמו דרגות ליברליזציה שונות, ומכאן שההערכה של ירידה בכ-12% לוקחת בחשבון את טווח האפשרויות. קיים קושי רב לכמת ולתת הערכות לגבי העלייה בכמות הנוסעים מבלי שנתקבלה הכרעה לגבי רמת הפתיחות אותה מתכוונים להנהיג.

נקודה נוספת היא שחתימת הסכם עם האיחוד תוביל לרוב לליברליזציה גבוהה יותר מאשר פתיחת ההסכמים הביילטרליים ולכן סביר להניח שבסופו של דבר מספר התיירים הנכנסים יהיה גבוה יותר בבחירה בחלופה הראשונה.