



האם במהלך מלחמת חרבות ברזל ניצלה חברת אל-על את כוח השוק שלה באופן בלתי סביר?

מנחה:

ד"ר סרגיי סומקין

מגישות:

עדן שולב - ת"ז 313596587

גאיה זהר - ת"ז 321437923

-יולי 2025-

1. מבוא: השפעת מלחמת "חרבות ברזל" על ריכוזיות בשוק התעופה הישראלי.....3
2. ריכוזיות, מונופול וכוח שוק: מסגרת משפטית-כלכלית לניתוח תחרות.....4
 - 2.1. מבנה ענף התעופה: ריכוזיות, חסמי כניסה ותלות בתשתיות.....4
 - 2.2. חוק התחרות הכלכלית: עקרונות יסוד והחלתו על שוק ריכוזי.....4
 - 2.3. החלת חוק התחרות בעתות חירום: ריכוזיות פתאומית בשוק.....5
 - 2.4. כלים רגולטוריים נוספים לשמירה על תחרות.....5
3. סקירת ספרות:6
 - 3.1. ענף התעופה כקרקע פורייה לריכוזיות ותמחור עודף.....6
 - 3.2. דומיננטיות בקווים ספציפיים ככלי להפעלת כוח שוק.....6
 - 3.3. משברים כהזדמנות לניצול: תמחור עודף בתקופות חירום.....6
 - 3.4. מעבר לחוק: אתיקה תאגידית וציפיות ציבוריות מענפים חיוניים.....7
 - 3.5. כשחירום פוגש שוק ריכוזי: תגובות רגולטוריות בארץ ובעולם.....7
 - 3.5.1. ריכוזיות בפועל גם בלי מונופול: מקרים מהמשק הישראלי.....7
 - 3.6. דוגמאות מהעולם: כיצד מונופול זמני בשוק התעופה פוגע בצרכנים.....8
 - 3.7. ענף התעופה בעת משבר: ריכוזיות, כוח שוק ואתיקה צרכנית.....8
4. ניתוח אמפירי: הפעלת כוח שוק בענף התעופה בתקופת "חרבות ברזל".....9
 - 4.1. שינוי במבנה השוק: עליית נתח השוק של אל-על בעקבות השעיית טיסות זרות.. 10
 - 4.2. רווחיות אל-על על רקע שינויי מבנה השוק בתקופת החירום..... 11
 - 4.3. ניתוח מדדים תפעוליים: עדות לכוח שוק במחיר ליחידה..... 12
 - 4.4. השפעת צמצום התחרות בקווים האירופיים על רווחי היתר..... 13
5. דיון: ניתוח הרווחיות של אל-על בזמן חרבות ברזל לאור מושגי ריכוזיות וכוח שוק . 14
6. הצעות מדיניות: הצורך בהתערבות יזומה בענף התעופה..... 15
7. סיכום:..... 16
8. ביבליוגרפיה:..... 17
9. נספחים וגרפים:..... 19

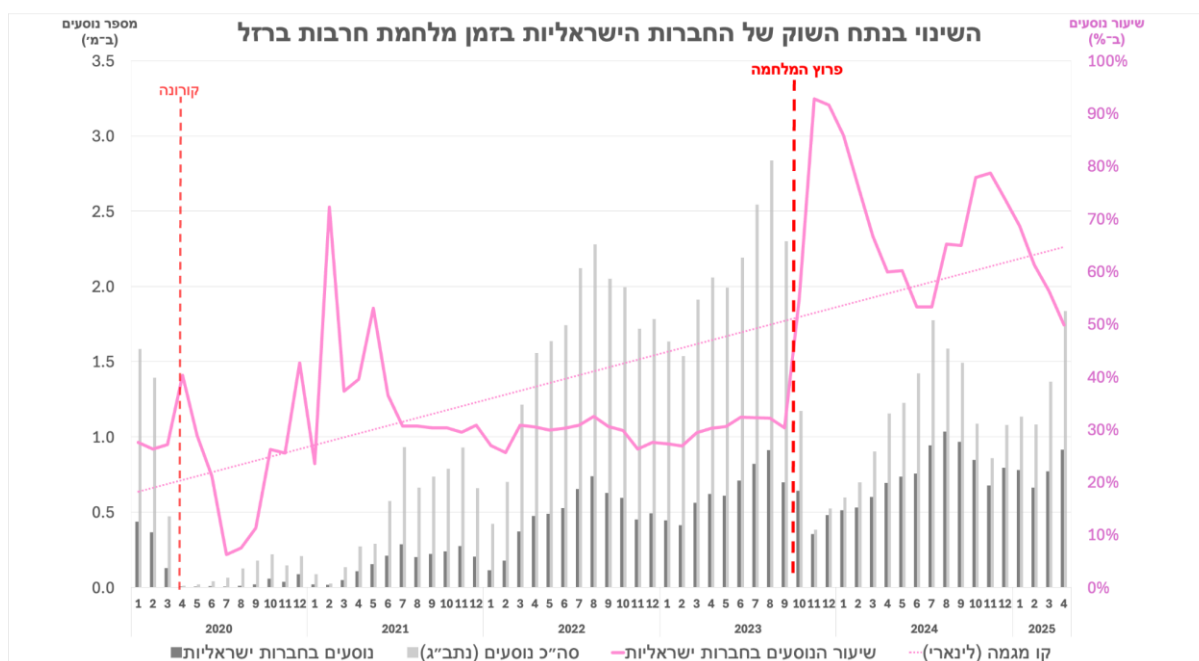
1. מבוא: השפעת מלחמת "חרבות ברזל" על ריכוזיות בשוק התעופה הישראלי

ענף התעופה ממלא תפקיד חיוני במשק הישראלי: הוא מחבר את המדינה לעולם, מאפשר תנועה של אנשים, סחורות ורעיונות, ותומך בכלכלה, בתיירות ובמערך הביטחון הלאומי. בשל בידודה הגאוגרפי של ישראל והיעדר חלופות יבשתיות, תלותה בטיסות מסחריות גבוהה במיוחד. בשגרה, פעילות השוק נשענת על שילוב של חברות תעופה ישראליות וזרות, הפועלות במסגרת מדיניות "שמיים פתוחים" שנועדה לעודד תחרות והוזלת מחירים.

באוקטובר 2023, עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, מרבית חברות התעופה הזרות השו את טיסותיהן לישראל באופן מיידי. החברות הישראליות אל-על, ארקיע וישראייר נותרו כמעט לבדן בשוק, והמשיכו להפעיל טיסות ליעדים מרכזיים. בתוך זמן קצר השתנה מבנה השוק: נתח השוק של החברות הישראליות זינק, והמחירים לצרכנים עלו באופן חד, כמעט ללא חלופות זמינות. גם באזורים שבהם נרשמה נוכחות מצומצמת של חברות זרות, כמו יעדים קרובים באירופה, לא התקיימה תחרות יציבה ומתמשכת.

שינוי זה מעלה שאלות מהותיות בנוגע לריכוזיות, תחרות, ניצול כוח שוק ואתיקה צרכנית. על רקע זה, עבודה זו מתמקדת בחברת אל-על, החברה הדומיננטית מבין חברות התעופה הישראליות, אשר החזיקה בנתח השוק המרכזי במהלך המשבר ופועלת תחת מניית זהב המעניקה למדינה סמכויות ייחודיות. שאלת המחקר הנבחנת היא: "האם במהלך מלחמת חרבות ברזל ניצלה חברת אל-על את כוח השוק שלה באופן בלתי סביר?"

גרף 1- השינוי בנתח השוק של החברות הישראליות בזמן מלחמת חרבות ברזל:



נתוני נתב"ג מלמדים כי באוקטובר 2023 זינק נתח השוק של החברות הישראליות מכ-30 אחוזים ל-93 אחוזים. העלייה לא נבעה מהתרחבות בפעילות המקומית, אלא מהתכווצות דרמטית בפעילות של חברות זרות. אף שבמהלך 2024 חלה ירידה הדרגתית, גם באפריל 2025 נותר נתח השוק של החברות הישראליות גבוה מהממוצע הרב-שנתי. גרף 1 ממחיש מגמות אלה.

במטרה להבין את השלכותיו של מצב ריכוזי שנוצר כתוצאה ממשבר ביטחוני פתאומי, נעשה שילוב של ניתוח רגולטורי, סקירת ספרות, בחינה אמפירית של מדדים תפעוליים והשוואה בין-לאומית. הניתוח בוחן האם הופעל כוח שוק בלתי סביר, והאם יש מקום למדיניות ציבורית ייחודית למצבי חירום.

הפרק הבא יציג את המסגרת התיאורטית והכלכלית של ריכוזיות, כוח שוק והתנהגות מונופוליסטית זמנית, אשר תשמש בסיס לניתוח הממצאים בהמשך.

2. ריכוזיות, מונופול וכוח שוק: מסגרת משפטית-כלכלית לניתוח תחרות

2.1 מבנה ענף התעופה: ריכוזיות, חסמי כניסה ותלות בתשתיות

שוק התעופה מתאפיין בריכוזיות מבנית, חסמי כניסה גבוהים ותלות ניכרת בתשתיות פיזיות, רגולטוריות ובינלאומיות. מאפיינים אלו כוללים בין היתר עלויות כבדות של רכישת והפעלת צי מטוסים, גישה מוגבלת לנמלי תעופה מרכזיים, דרישות רגולטוריות מחמירות, וניהול לוגיסטי מורכב בקנה מידה עולמי. כתוצאה מכך, פועלות בשוק מספר מצומצם של חברות, באופן שמגביר את הסיכון לניצול כוח שוק בעתות חוסר יציבות.

מבנה שוק זה הופך את הענף לפגיע במיוחד לשיבושים חיצוניים, כגון מגפות, מלחמות או קריסת שחקנים מרכזיים. כך היה למשל במשבר הקורונה בשנת 2020, שבו נרשמה ירידה חדה בפעילות התעופה העולמית, לצד עלייה בריכוזיות. מצבים אלו מדגישים את הצורך במסגרת רגולטורית גמישה, שתוכל להגן על התחרות ועל הצרכנים מפני ניצול לרעה של כוח שוק בזמני משבר.

2.2 חוק התחרות הכלכלית: עקרונות יסוד והחלתו על שוק ריכוזי

חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן: החוק), נועד להבטיח קיומם של שווקים תחרותיים, למנוע ריכוזיות הפוגעת בצרכנים וביעילות הכלכלית, ולהגן על הציבור מפני ניצול לרעה של עמדות שוק דומיננטיות. החוק מעניק לרשות התחרות סמכויות פיקוח ואכיפה כאשר קיימת פגיעה ממשית או פוטנציאלית בתחרות. סעיפים 26, 29 ו-29א הם המרכזיים לניתוח מקרים של כוח שוק בענף התעופה.

סעיף 26 מגדיר מונופול בשתי דרכים: מונופול כמותי, כאשר נתח השוק עולה על 50 אחוזים, ומונופול מהותי, כאשר קיימת לחברה השפעה ממשית על מחירים, תנאים או היצע גם ללא שליטה מספרית. ההגדרה המהותית מבוססת על ניתוח כלכלי בפועל, שאינו תלוי בנתח השוק בלבד.

כוח שוק משמעותי מתאר מצב שבו שחקן יחיד מסוגל לעצב את תנאי השוק מתוך עמדת יתרון, בין אם בשל שליטתו בהיצע ובין אם בשל חולשת המתחרים. גם ללא רוב כמותי, השפעה בפועל על המחירים או התנאים עשויה להיחשב מונופוליסטית.

סעיף 29 לחוק אוסר על בעל מונופולין לסרב באופן בלתי סביר לספק או לרכוש את הנכס או השירות שבו הוא שולט, גם אם המעמד נוצר כתוצאה מנסיבות חיצוניות, כגון נסיגת מתחרים בשעת חירום. סעיף 29א מחיל איסור על ניצול לרעה של כוח שוק, לרבות גביית מחיר מופרז, צמצום מלאכותי של היצע, אפליה בין לקוחות, או התניה בתנאים בלתי סבירים.

בפועל, רשות התחרות מפעילה כלים כגון צווים מנהליים, עיצומים כספיים ולעיתים גם הליכים משפטיים אזרחיים, במטרה לאכוף את הוראות החוק, בעיקר בתקופות שבהן השוק חשוף לשיבושים חיצוניים ורגיש לניצול.

הבהרה מושגית: עבודה זו עושה שימוש במונחים בעלי משמעות קרובה אך לא זהה, ובהם "כוח שוק משמעותי", "ניצול בלתי סביר" ו"מונופול זמני". מטרת השימוש במונחים אלה היא לתאר מצבים שבהם

שחקן יחיד מחזיק ביכולת ממשית להשפיע על השוק, גם אם אינו עומד בהגדרה הפורמלית של מונופול. הבחנה זו חיונית במיוחד בתקופות משבר, שבהן מבנה השוק משתנה במהירות וההשלכות הכלכליות קודמות להכרזה משפטית פורמלית.

2.3. החלת חוק התחרות בעתות חירום: ריכוזיות פתאומית בשוק התעופה

במהלך מלחמת חרבות ברזל, רוב חברות התעופה הזרות השוהו את טיסותיהן לישראל. כתוצאה מכך, נותרו בשוק הבינלאומי כמעט אך ורק החברות הישראליות, ובראשן אל-על. מצב זה יצר ריכוזיות קיצונית ואף סממנים של מונופול, גם אם לא הוכרז רשמית. בהתאם לחוק, ייתכן שאל-על החזיקה בתקופה זו בכוח שוק משמעותי, המאפשר לה להשפיע בפועל על מחירים ותנאים בשוק הטיסות היוצאות מנתב"ג.

במקרה שבו נעשה שימוש בעמדה זו לגביית מחירים מופרזים, לצמצום היצע או לאפליה בין צרכנים, עשויה להתקיים עילה לטענה בדבר ניצול לרעה של כוח שוק, לפי סעיפים 29 ו-29א לחוק. עם זאת, זיהוי מקרים כאלה בעיתות חירום מלווה בקשיים ראייתיים, מורכבות משפטית וספקות לגבי גבולות ההתערבות הרצויה. ניתוח זה רלוונטי גם לדיון במדיניות הציבורית הראויה למצבים של ריכוזיות פתאומית.

2.4. כלים רגולטוריים נוספים לשמירה על תחרות

לצד האכיפה הישירה של חוק התחרות, עומדים לרשות המדינה מנגנונים רגולטוריים נוספים המיועדים להתמודד עם כשלים בשוק, בעיקר בתקופות של משבר, אי-ודאות או ירידה חדה בתחרות.

אחד הכלים המרכזיים הוא פיקוח מחירים זמני. משרד הכלכלה, בשיתוף רשות התחרות, מוסמך להטיל פיקוח על מחירי מוצרים ושירותים חיוניים, לרבות שירותי תחבורה או טיסות, במקרים שבהם נשקפת סכנה לרווחת הציבור עקב עליות מחירים חדות ובהיעדר תחרות אפקטיבית.

כלי נוסף הוא מס רווחי יתר (Windfall Tax), המאפשר למדינה למסות רווחים חריגים שנוצרו בעקבות נסיבות חיצוניות יוצאות דופן, כגון מלחמה, ולא כתוצאה מעילות תפעוליות. מס זה נועד לאזן בין רווחיות לגיטימית של חברות לבין צדק חלוקתי כלפי הציבור שנפגע מהתייקרות לא מוצדקת.

בנוסף לכלים המחייבים, קיימים גם אמצעים רכים שאינם דורשים עילה משפטית ישירה, אך עשויים להשפיע על התנהגות החברות. אמצעים אלו כוללים פרסום פומבי של נתוני תמחור, דרישות שקיפות, חוות דעת רגולטוריות, עידוד תביעות ייצוגיות ולחץ ציבורי או תקשורתי. כלים מסוג זה הופעלו בהצלחה בענפים כמו שוק המזון, והוכחו כיעילים בצמצום התנהגויות פוגעניות כלפי צרכנים.

לסיכום, ניתן לחלק את הכלים הרגולטוריים לשלוש קבוצות: פיקוח ישיר, מיסוי ממוקד וכלים רכים. כל אחת מהן מציעה למדינה תגובות אפשריות שונות, בהתאם לחומרת הפגיעה בתחרות, לאפשרות האכיפה ולשיקולי מדיניות כלכלית וחברתית.

3. סקירת ספרות:

3.1. ענף התעופה כקרקע פורייה לריכוזיות ותמחור עודף

שוק התעופה מאופיין במבנה אוליגופוליסטי הנשען על תשתיות כבדות, השקעות הוניות גבוהות ורגולציה מחמירה. חסמי כניסה כגון רכישת צי מטוסים, גישה למסלולים ואישורי בטיחות מגבילים את מספר השחקנים, ובישראל פועלות בו מעט חברות בעלות נתח שוק משמעותי.

תופעה שכיחה בענף היא "מונופול קווי", מצב שבו רק חברה אחת מפעילה קו טיסה מסוים, למרות קיומה של תחרות בענף כולו. שליטה בלעדית בקו, הנובעת ממגבלות תפעול, כדאיות כלכלית או הסכמים מדינתיים, מקנה לחברה כוח שוק נקודתי. הדבר מאפשר גביית מחירים גבוהים או קביעת תנאים בלתי סבירים לצרכנים, גם ללא מונופול מוצהר.

רגישות הענף לזעזועים חיצוניים כמו מגפות, עימותים ביטחוניים או קריסת מתחרות עלולה להפוך קווים תחרותיים לשווקים ריכוזיים באופן זמני. במצבים כאלה עולה שאלה רגולטורית: האם ריכוזיות שנוצרה בעקבות משבר מצדיקה התערבות זמנית, למשל באמצעות פיקוח מחירים.

3.2. דומיננטיות בקווים ספציפיים ככלי להפעלת כוח שוק

מחקרו האמפירי של בורנשטיין (Borenstein, 1989) מצביע על כך שחברות תעופה יכולות להפעיל כוח שוק בקווים מסוימים, גם כאשר הענף כולו נתפס כתחרותי. שליטה בנפח הנוסעים בקו מסוים או בשדה תעופה מרכזי מעניקה לחברה אפשרות לגבות מחירים גבוהים יותר, גם כאשר אין תיאום בין מתחרות.

הניתוח מבוסס על השוואת מחירים בין חברות הפועלות באותו קו, תוך התאמה לאנדוגניות באמצעות שיטות רגרסיה מתקדמות. ממצאיו מראים כי דומיננטיות נקודתית, בין אם בהיקף הפעילות, בתשתיות או במיתוג, מאפשרת תמחור עודף גם ללא שליטה בשוק כולו.

דפוס זה בולט גם בהקשר הישראלי: בתקופת מלחמת חרבות ברזל, החברות הישראליות נותרו היחידות שהפעילו קווים בינלאומיים, ובחלקם חלה עלייה ניכרת במחירים. גם אם ממצאי בורנשטיין מבוססים על תנאי שגרה, הספרות מראה כי שיבושים חיצוניים כמו מלחמות או מגפות מעצימים את הדומיננטיות הקיימת ועלולים להוביל להתנהלות ניצולית.

3.3. משברים כהזדמנות לניצול: תמחור עודף בתקופות חירום

הספרות הכלכלית מצביעה על כך שמשברים חיצוניים כמו מגפות, עימותים ביטחוניים או מתקפות טרור עלולים לשבש את מבנה השוק באופן פתאומי, למשל בעקבות נסיגת שחקנים, ירידה חדה בהיצע או השעיית פעילות של חברות זרות. במצבים כאלה, חברות מקומיות עשויות להפוך לספקיות בלעדיות, גם בלי שינוי מבני קבוע.

תרחישים כאלה תועדו במחקרים שונים. חוקר התחבורה האווירית ריצ'רד טרתי'וויי (Tretheway, 2004) הראה כי מודל ההכנסות של חברות תעופה מעודד העלאת מחירים והגבלת כרטיסים זולים בעת משבר, מתוך הבנה שהביקוש הופך פחות רגיש למחיר. גם החוקרים דיוויד גילן ומוריס מוריסון (Gillen & Morrison, 2005) מצאו תופעה דומה לאחר מתקפת 11 בספטמבר: מחירי טיסות זינקו בקווים שבהם נעלמה התחרות, גם ללא תיאום בין החברות.

גם בישראל נצפו מגמות דומות בזמן מלחמת חרבות ברזל, כאשר חברות תעופה זרות השעו את פעילותן ובקווים לאירופה נותרו רק חברות ישראליות. בתקופה זו דווח על עליות מחירים חדות, ללא הצדקה מצד עלויות תפעול (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2024).

על רקע זה, גוברת הקריאה בספרות המדיניות להתערבות רגולטורית זמנית, שתאזן בין רווחיות עסקית לבין הגנה על הציבור בשווקים ריכוזיים שנוצרו בעקבות משבר.

3.4. מעבר לחוק: אתיקה תאגידית וציפיות ציבוריות מענפים חיוניים

הספרות האתית-עסקית מדגישה את חשיבותו של "רישיון חברתי לפעול" (Social License to Operate), כלומר הלגיטימציה הציבורית שמוענקת לתאגיד מעבר למעמדו החוקי. רישיון זה מבוסס על אמון, שקיפות, נורמות הוגנות ונכונות להגיב לביקורת ציבורית. כאשר גוף עסקי מחזיק בעמדה דומיננטית, במיוחד בענף חיוני, הציפייה ממנו היא לנהוג באחריות גם אם החוק אינו מחייב זאת במפורש (Gehman et al., 2017).

לפי ה-OECD, בענפים כמו תחבורה, אנרגיה ובריאות מוטלת על חברות חובה מוסרית להימנע מתמחור מופרז בעתות משבר, גם כאשר הדין אינו אוסר זאת במפורש, מתוך הבנה שמדובר בשירותים בעלי אופי ציבורי (OECD, 2020). עקרונות של אתיקה צרכנית כוללים הוגנות, איפוק ואחריות כלפי צרכנים פגיעים, במיוחד בשווקים ריכוזיים.

בענף התעופה, השילוב בין מיעוט שחקנים, תלות מדינתית ושירותים חיוניים יוצר חוסר איזון עמוק בין הספק לבין הצרכן, בעיקר בעתות משבר. הפקת רווחים עודפים במצבים כאלה עלולה להיחשב בלתי אתית, לערער את אמון הציבור ולפגוע בלגיטימציה של החברה. לכן, יש להחיל על שחקנים דומיננטיים לא רק את החוק היבש, אלא גם עקרונות של אחריות תאגידית ואתיקה צרכנית.

3.5. כשחירום פוגש שוק ריכוזי: תגובות רגולטוריות בארץ ובעולם

במהלך מגפת הקורונה נקטו מדינות רבות צעדים רגולטוריים זמניים כדי להתמודד עם קריסת שוק התעופה ולמתן את הפגיעה בצרכנים. בין הכלים המרכזיים שננקטו: פיקוח מחירים, חובת שירות ציבורי (PSO), וסבסוד קווים חיוניים, גם כאשר היו הפסדיים.

ארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD, 2020) מדגיש כי תמיכה ממשלתית בעת משבר צריכה להיות מוגבלת בזמן, כפופה לתנאים ברורים וממוקדת במטרות ציבוריות. בהיעדר תנאים אלה, קיים סיכון להעמקת ריכוזיות ולהנצחת כוח שוק בלתי רצוי.

גם בישראל הוענקה לחברת אל-על תמיכה בדמות הלוואות, ערבויות והקלות רגולטוריות. אף שהספרות הכלכלית אינה מנתחת לעומק את המקרה הישראלי, היא מצביעה על כך שסיוע ממשלתי שאינו מלווה במנגנוני פיקוח על תחרות ועל נגישות עלול ליצור עיוותים בשוק ולפגוע ברווחת הצרכן (Abate et al., 2020).

מקרי בוחן אלו ממחישים את הצורך במדיניות רגולטורית שקולה בעתות חירום, מדיניות המאזנת בין הצלת חברות אסטרטגיות לבין שמירה על מבנה שוק תחרותי.

3.5.1. ריכוזיות בפועל גם בלי מונופול: מקרים מהמשק הישראלי

מקרי מבחן מענפים מרכזיים בישראל ממחישים כיצד שליטה דומיננטית בפועל, גם בהיעדר מונופול רשמי, עלולה לפגוע בתחרות ובצרכן, בעיקר כאשר מדובר בשירותים חיוניים.

כך למשל, שופרסל, הרשת הקמעונאית הגדולה בישראל, ניצלה את מעמדה כדי לצמצם תחרות באמצעות הסכמי בלעדיות עם ספקים, הקצאת שטחי מדף מפלה, ותמחור גבוה באזורים שבהם פחתה נוכחות של מתחרים. אף שהרשות לא הכריזה עליה כמונופול, הוטלו עליה מגבלות רגולטוריות.

במקרה אחר, נמל חיפה פעל במשך שנים רבות כשחקן יחיד בשוק שירותי הנמל בצפון. היעדר חלופות הוביל לעלויות גבוהות, זמני שהייה ממושכים של אניות ותלות מוגברת מצד יבואנים ויצואנים. לחץ ציבורי ועסקי הוביל לפתיחת נמל מתחרה, שנועד לצמצם את הריכוזיות ולהוזיל עלויות.

דוגמאות אלו מדגישות את חשיבות הפיקוח גם כאשר אין מונופול מוצהר, אך קיימת שליטה בפועל על גישה לשירות חיוני. הן תומכות בהנחה כי גם בשוק התעופה, ריכוזיות זמנית שנוצרה בעקבות משבר עשויה להצדיק התערבות רגולטורית.

3.6. דוגמאות מהעולם: כיצד מונופול זמני בשוק התעופה פוגע בצרכנים

מקרי מבחן בין-לאומיים ממחישים כי ריכוזיות זמנית בשוק התעופה, גם כאשר אינה תוצאה של מהלך מונופוליסטי יזום, עלולה לגרום לפגיעה בצרכנים ולהצדיק רגולציה ממוקדת.

בארצות הברית, בעקבות מיזוגים בתחילת שנות האלפיים, השתלטה חברת United Airlines על קווים אזוריים בפריפריה. באותם אזורים, שבהם נעלמה התחרות, חלה עליית מחירים של 30 עד 40 אחוזים (Gillen & Morrison, 2005). המקרה מדגים כיצד שליטה בקווים מסוימים יוצרת כוח שוק בפועל, גם ללא מונופול רשמי.

בגרמניה, קריסת Air Berlin בשנת 2017 הובילה לכך שחברת Lufthansa השתלטה על קווים רבים. המחירים עלו באופן ניכר, והדבר עורר ביקורת ציבורית על מגבלות השוק החופשי בהתמודדות עם קריסת שחקן מוביל.

במדינות נוספות, בעיקר בתקופת הקורונה, העניקו ממשלות סיוע לחברות תעופה תוך הצבת תנאים, כגון שמירה על תחרות, שקיפות, או הקפאת מחירים בקווים מסובסדים. בצרפת, למשל, הותנה התמיכה בהתייבות לשמירה על מחירים בקווים פנימיים המשרתים אוכלוסיות מוחלשות.

דוגמאות אלו מצביעות על כך שמונופול זמני, גם כאשר נוצר מנסיבות חיצוניות, מחייב לעיתים התערבות מדודה כדי להבטיח את רווחת הצרכן, למנוע פערים גיאוגרפיים ולשמר תשתית תחרותית גם לאחר המשבר.

3.7. ענף התעופה בעת משבר: ריכוזיות, כוח שוק ואתיקה צרכנית

הדוגמאות הבין-לאומיות מציפות את השאלה כיצד מיושמים עקרונות של תחרות והתערבות רגולטורית דווקא בהקשר הישראלי, המתאפיין בתלות גבוהה בטיסות מסחריות, תשתית גאוגרפית מוגבלת ורגישות ביטחונית גבוהה.

בשנת 2013 נחתם הסכם "שמיים פתוחים" בין ישראל לאיחוד האירופי, שנועד לליברליזציה של שוק התעופה ולעידוד תחרות. בעקבותיו ירדו מחירי הטיסות לאירופה בכ-20 אחוזים, מספר הנוסעים עלה בכ-50 אחוזים, וחברות לואו קוסט כמו Ryanair ו-Wizz Air נכנסו לשוק (משרד התחבורה, 2015). אף על פי כן, שוק התעופה בישראל נותר ריכוזי גם לאחר מכן. כיום פועלות בו שלוש חברות עיקריות: אל-על, ישראייר וארקיע, לצד Bluebird Airways - חברת תעופה זרה המפעילה קווים מסוימים גם בעתות משבר.

מבנה השוק מאופיין בתחרות חלקית בלבד. החברות הישראליות אינן מתחרות בכל הקווים, ולעיתים שחקן אחד שולט על קו מסוים באופן בלעדי. מצב זה מחריף כאשר חברות תעופה זרות משעות את פעילותן לישראל, בין אם בשל סיכונים ביטחוניים, אילוצים כלכליים או רגולציה.

כך קרה באוקטובר 2023, עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל. מרבית החברות הזרות השוהו את טיסותיהן, והשליטה בשוק הבינלאומי נותרה בידי שלוש החברות הישראליות. בקווים קרובים לאירופה, שבהם התקיימה תחרות משמעותית ערב המלחמה, נרשמה עלייה חדה במחירים.

לפי נתוני הכנסת (2024), נתח השוק של החברות הישראליות זינק מ-30 אחוזים לתקופה ינואר-ספטמבר 2023 ל-62.5 אחוזים בשנת 2024. העלייה לא נבעה מהתרחבות בפעילות, אלא מהתכווצות חדה של ההיצע מצד החברות הזרות. במקביל חלה ירידה של 62.5 אחוזים במספר הנוסעים בנמל התעופה בן-גוריון, לצד עלייה ממוצעת של כ-35 אחוזים במחירי טיסות, במיוחד בקווים לאירופה.

על רקע זה נשמעה ביקורת ציבורית על ניצול בלתי סביר של כוח שוק מצד החברות הישראליות, בשל מחירים גבוהים, היצע מצומצם והיעדר חלופות. אף שמדובר במשבר פתאומי, נוצר בפועל מצב של שליטה מוחלטת בקווים מסוימים. חברת אל-על הודיעה על פיקוח עצמי יזום במחירים ליעדים קרובים, אך העדר מסגרת פיקוח רשמית נותר בעינו.

אירועים אלה ממחישים כיצד משברים ביטחוניים עלולים להוביל להיווצרות של מונופול זמני בשוק התעופה, עם השלכות על רווחת הצרכן, על נגישות גיאוגרפית ועל מבנה השוק. ממצאי סקירת הספרות תומכים בטענה כי גם דומיננטיות שנובעת מנסיבות חיצוניות עלולה לעורר חשש לניצול כוח שוק בפועל, באופן שמצדיק בחינה רגולטורית זהירה ומדודה.

יחד עם זאת, יש להבחין בין קיומה של ריכוזיות מבנית לבין פגיעה תחרותית בפועל. רק ניתוח אמפירי של מחירים, רווחיות והיצע יוכל לקבוע האם הופעל כוח שוק בלתי סביר, או שמא מדובר בהתאמה לגיטימית לתנאים יוצאי דופן.

4. ניתוח אמפירי: הפעלת כוח שוק בענף התעופה בתקופת "חרבות ברזל"

פרק זה מציג ניתוח אמפירי שנועד לבחון האם במהלך מלחמת "חרבות ברזל" נוצרו בשוק התעופה תנאים שהקנו לחברת אל-על יכולת להפעיל כוח שוק החורג מהתנהלות תחרותית סבירה בעת חירום. השאלה המרכזית היא האם המחירים שנגבו בתקופה זו חרגו מהרמות המקובלות בתנאי שוק תחרותי, מבלי שהתקיים לכך הסבר תפעולי ברור.

הניתוח נשען על שילוב בין נתונים כספיים של אל-על, פרסומי רשות שדות התעופה, שערי מניות ומידע תפעולי שוטף, ומבקש להתחקות אחר מגמות בשוק, בפעילות החברה וברווחיותה לאורך זמן. לצורך כך, הפרק מחולק לארבעה מוקדי בחינה:

- שינוי במבנה השוק ונתחי השוק של החברות הישראליות לאחר פרוץ המלחמה;
- רווחיות אל-על ביחס לשנים קודמות ובהשוואה לחברות תעופה זרות;
- מדדים תפעוליים (כגון CASK ו-RASK) לבחינת פערים אפשריים בין עלות להכנסה למושב;
- תגובת שוק ההון לפעילות החברה, דרך שערי מניות והערכת פוטנציאל הרווח.

ארבעת הצירים הללו מספקים תשתית כמותית לדיון בשאלה האם הופעל כוח שוק בלתי סביר, ומהם גבולות הסבירות הכלכלית להתנהלות עסקית בשוק ריכוזי שנוצר בעיתות חירום.

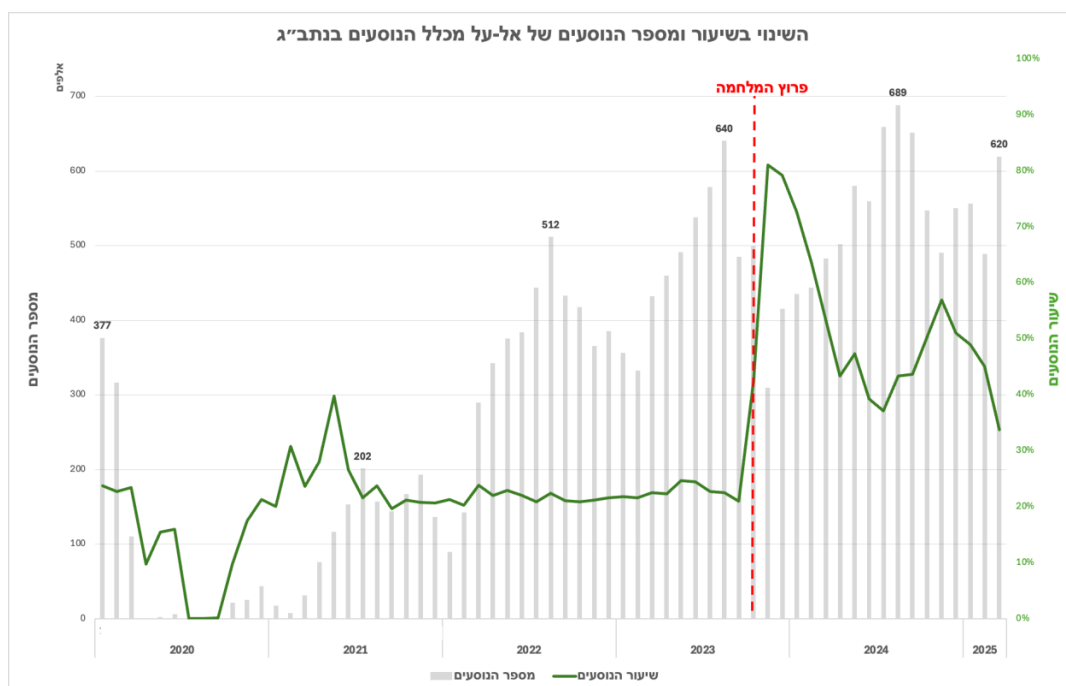
4.1 שינוי במבנה השוק: עליית נתח השוק של אל-על בעקבות השעיית טיסות זרות

פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" באוקטובר 2023 חולל שינוי דרמטי במבנה שוק התעופה בישראל. עד אותה עת, נתח השוק של החברות הישראליות נע בין 30% ל-35% ונותר יציב לאורך זמן. בעקבות נסיגת מרבית החברות הזרות, זינק נתח זה לשיא חסר תקדים של כ-93% – נתון המשקף "שבירה" של מבנה השוק (ראו גרף 1 במבוא). השינוי לא נבע מגידול בפעילותן של החברות הישראליות, אלא מהתכווצות חדה בהיצע מצד מתחרות זרות. גם בחודשים הבאים נשמרו רמות ריכוזיות חריגות של 60%–80%.

פילוח לפי חברות תעופה מעלה כי עיקר העלייה התרכזת באל-על, שהובילה הן במספר הנוסעים האבסולוטי והן בנתח היחסי. בעוד ישראיר וארקיע שמרו על נוכחות מצומצמת, אל-על הפכה לשחקן הדומיננטי (ראו נספחים – גרף 2).

מגמת הגידול באה לידי ביטוי גם במספרים החודשיים. טרם המלחמה, נתח השוק של אל-על עמד על 20%-25% והיקף הנוסעים החודשי שלה נע סביב 300-350 אלף. באוקטובר 2023 קפץ נתח השוק לכ-80%, והמספר החודשי זינק ל-640 אלף נוסעים – יותר מפי שניים מהממוצע השנתי הקודם. לאורך 2024, גם עם חזרתן ההדרגתית של חברות זרות, שמרה אל-על על נתח של 40%-55%, ולעיתים אף חצתה את רף ה-50%, תוך שמירה על תנועה חודשית של מעל 600 אלף נוסעים (ראו גרף 3).

גרף 3- תנועת נוסעים ונתח שוק של אל-על מתוך כלל הנוסעים בנתב"ג, 2020-2025:



נתונים אלו ממחישים את היווצרותו של מצב ריכוזי קיצוני שנולד ממשבר ביטחוני אך השפעותיו ניכרות גם לאחריו. בספרות הכלכלית תופעה זו מכונה *competition scarring* – "צללקת תחרותית", המתארת מצב שבו שחקן מוביל נהנה מיתרון שוק מתמשך גם לאחר שתנאי התחרות שבים בהדרגה למצבם הקודם.

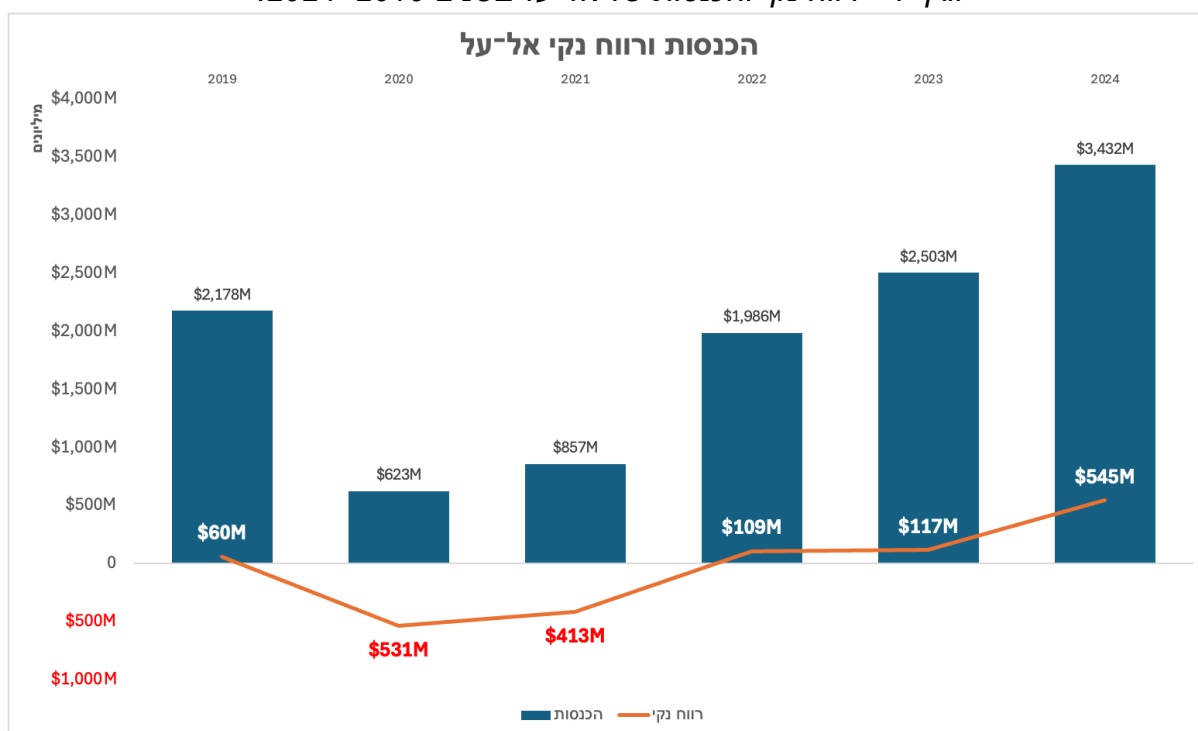
4.2. רווחיות אל-על על רקע שינויי מבנה השוק בתקופת החירום

במהלך השנים שקדמו למלחמת "חרבות ברזל", מצבה הפיננסי של אל-על היה מאתגר במיוחד. בשנת 2020, עם פרוץ מגפת הקורונה, פעילותה נעצרה כמעט לחלוטין והיא נזקקה לחילוץ ממשלתי שכלל הלואה בערבות מדינה ורכישת כרטיסים עתידיים עבור חיילים בהיקף כולל של כ-420 מיליון דולר. לצד זאת עברה החברה שינוי מבני, במסגרתו נמכרו מניות השליטה והמדינה קיבלה אופציות להגדלת חלקה.

תהליך ההתאוששות החל ב-2022 עם רווח נקי של 109 מיליון דולר, והמשיך ב-2023 עם רווח של 116.7 מיליון דולר. אולם בשנת 2024 חלה תפנית חדשה: אל-על רשמה רווח נקי של 544.9 מיליון

דולר – גידול של 368% לעומת השנה הקודמת, והכנסות שיא של 3.43 מיליארד דולר (עלייה של 37%). שיעור הרווח התפעולי קפץ מ-4.7% ל-15.9% (ראו גרף 4).

גרף 4 - רווח נקי והכנסות של אל-על בשנים 2019–2024:



הזינוק ברווח לא נבע מהשקעות הוניות חדשות, הרחבת צי המטוסים או פתיחת קווים, אלא מירידה חדה ברמת התחרות. נסיגת החברות הזרות בעקבות המלחמה יצרה מצב של ריכוזיות פתאומית, שאפשרה לאל-על לנצל את יתרון הגודל שלה ולהמיר את נתח השוק לרווחיות גבוהה. בהיעדר הוצאות השקעה חריגות, ובשל מבנה תפעולי רזה יחסית, תוספת ההכנסות תורגמה ישירות לשורת הרווח. אמנם דוחות החברה מציינים שיפורי יעילות, אך אלו לבדם אינם מסבירים את גודל השינוי, מה שתומך בהשערה כי התנאים התחרותיים החריגים היו הגורם המרכזי.

להשוואה בין-לאומית, בוצע ניתוח של שיעורי הרווח התפעולי של חברות תעופה מובילות לשנת 2024: (Emirates) 15.3%, (United Airlines) 10.5%, (Lufthansa) 5.1%, (Turkish Airlines) 3.6%, (ראו נספחים), אל-על עקפה את כולן ולראשונה אף את Emirates, חברת דגל הנתמכת ממשלתית. פער זה מחזק את ההנחה כי מדובר בהשפעה ייחודית למבנה השוק המקומי בעת המשבר, ולא רק במגמה ענפית עולמית.

גם תגובת שוק ההון תואמת לממצא זה. מחיר מניית אל-על (Adjusted Close) זינק מכ-300 נקודות בדצמבר 2023 ליותר מ-1,200 נקודות עד סוף 2024 – עלייה של כ-300% (ראו גרף 6). התייקרות זו לא נבעה מגורמים מבניים כמו מיזוגים, השקעות או חדשנות, אלא משקפה את ציפיות השוק לרווחיות חריגה הנובעת ממבנה שוק לא תחרותי.

גרף 6 - התפתחות מחיר מניית אל-על (Adjusted Close), בשנים 2020-2025:



4.3. ניתוח מדדים תפעוליים: עדות לכוח שוק במחיר ליחידה

לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, נרשמה עלייה חדה ברווחיות אל-על. על מנת להבין את מקורות השינוי, נערך ניתוח של מדדי-יחידה מקובלים בענף התעופה: שיעור תפוסה (PLF), עלות למושב-קילומטר מוצע (CASK), הכנסה לנוסע לפי ק"מ בתשלום (RRPK), הכנסה כוללת למושב-קילומטר (RASK), והמרווח התפעולי (Margin), המבטא את הפער בין RRPK ל-CASK. ניתוח יחסי המדדים לאורך זמן מאפשר לאמוד את עוצמת התמחור, ולבחון האם היא חורגת מהסבר תפעולי רגיל.

מדדים אלו מתועדים בספרות כמדדי יסוד להערכת כוח שוק בענף. לפי IATA (2024), PLF הוא אינדיקטור מרכזי לניצול קיבולת, והפער בין RRPK ל-CASK משקף קירוב למדד לרנר (Lerner Index), המבטא את עוצמת כוח-השוק. בהתאם לכך, נותחו מגמות בשנים 2019–2024 על בסיס הדוחות הכספיים של אל-על.

הממצאים בשלושה גרפים (ראו נספחים):

גרף 7 מציג את שיעור התפוסה השנתי (PLF), גרף 8 מתאר את התפוסה ברמה רבעונית, וגרף 9 כולל את כלל המדדים המרכזיים: CASK, RRPK, RASK והמרווח (Margin).

ממצאים עיקריים:

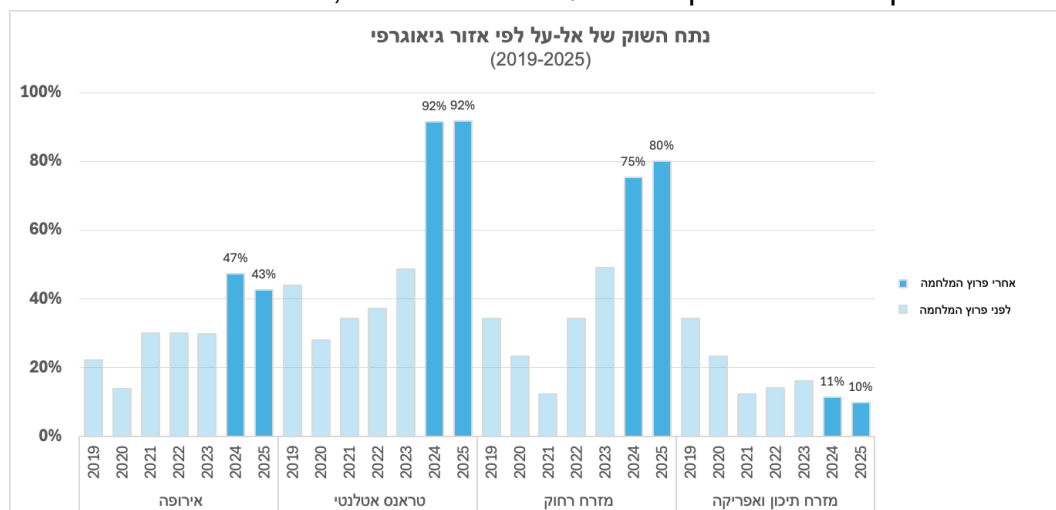
- תפוסה: שיעור התפוסה זינק משפל של 23% בשנת 2020 לשיא של 94% ב-2024, עלייה רציפה המשקפת ביקוש גבוה ויציב, גם בתקופות של אי-ודאות ביטחונית.
- עלות ליחידה (CASK): נותרה יציבה יחסית בטווח של 9–10 סנט למושב-קילומטר. למרות ירידה מתונה בעלויות ב-2022, לא נרשמה עלייה מהותית ב-2024 – מה שמחליש את ההסבר של עלות כתמריץ למחיר.
- הכנסה לנוסע בתשלום (RRPK): עלתה מ-10.45 סנט ב-2023 ל-11.92 סנט ב-2024 – גידול של 14%. העלייה נובעת בעיקר מהכרטיס עצמו, ולא משירותים נלווים.
- המרווח התפעולי: גדל מ-1.8 סנט ל-3.1 סנט, כמעט הכפלה של רווח ליחידה. יחס לרנר עלה מ-0.13 ל-0.26 – נתון המצביע על התחזקות משמעותית בכוח השוק של החברה.

מסקנה: העלייה במרווח וברווחיות ליחידה, לצד היעדר שינוי בעלויות, מצביעה על תמחור אגרסיבי יותר בתקופה של תחרות מוחלשת. הממצאים תומכים בטענה של הפעלת כוח שוק חריג, החורג מהתאמה תפעולית רגילה.

4.4. השפעת צמצום התחרות בקווים האירופיים על רווחי היתר

על מנת לבחון האם רווחי היתר של אל-על בשנת 2024 נבעו רק מהפעלת כוח שוק בקווים מונופוליסטיים מובהקים, או שמא גם בקווים הנתפסים כתחרותיים, נערך ניתוח גאוגרפי של פעילות החברה. הניתוח מבוסס על שני מקורות עיקריים: גרף נתחי השוק של אל-על לפי אזור גאוגרפי (גרף 10), ופילוח עשרת היעדים המרכזיים לפי תנועת נוסעים ב-2024 (נספחים – טבלה 2).

גרף 10- נתח השוק של אל-על לפי אזור גאוגרפי, 2019–2025:



מהגרף עולה כי בקווים הטרנס-אטלנטיים ובמזרח הרחוק, אל-על הגיעה לנתחי שוק של 75%–92%, מבנה מונופוליסטי מובהק. לעומת זאת, בקווים האירופיים, נתח השוק עלה מ-22% ב-2019 ל-47% ב-2024, מעל רף הדומיננטיות הנהוג ב-OECD (כ-40%), במיוחד לאור פעילות חלקית בלבד של חברות לואו-קוסט.

מהנתונים בטבלת היעדים שבנספחים עולה כי כ-67% מכלל הנוסעים בשנת 2024 טסו ליעדים באירופה, שבהם לא התקיים מונופול מוצהר, אך אל-על החזיקה בהם בכמעט מחצית מהשוק, שיעור החורג מרף הדומיננטיות הנהוג ב-OECD. לעומת זאת, רק כ-9.5% מהנוסעים טסו לארצות הברית, יעד שבו לאל-על מונופול מובהק. אף שבקווים אלה חלה עליית מחירים חדה, היקף הנוסעים המצומצם הפחית את השפעתם על הרווח הכולל.

בהתחשב בכך שהקווים האירופיים היוו בשנת 2024 את עיקר פעילות החברה, גם תוספת מתונה של 10–15 אחוזים במחיר הכרטיס יכולה להסביר חלק ניכר מהעלייה ברווח הנקי של אל-על בשנת 2024, אף יותר מעלייה חדה במחירים בקווים מונופוליסטיים בעלי נפח נוסעים נמוך. בקווים אלו, שלכאורה נותרו תחרותיים, נרשמה בפועל ריכוזיות זמנית, אשר אפשרה לחברה להפעיל כוח שוק אפקטיבי.

דוחות אל-על לאותה שנה מדווחים על עלייה של כ-14 אחוזים במדד ההכנסה הממוצעת לכל קילומטר שטס נוסע בפועל (RRPK), שעלה מ-10.45 סנט בשנת 2023 ל-11.92 סנט בשנת 2024. אף שהמדד אינו מפורט לפי יעד, הריכוז הגבוה של פעילות החברה בקווים האירופיים מחזק את הסבירות כי אכן בהם חלה עליית המחירים, אשר תרמה מהותית לשיפור הרווחיות של החברה.

5. דיון: ניתוח הרווחיות של אל-על בזמן חרבות ברזל לאור מושגי ריכוזיות וכוח שוק

שוק התעופה, כאמור, מתאפיין בריכוזיות מבנית, תלות בתשתיות וחסימי כניסה גבוהים. מצבים כגון מגפה, מלחמה או קריסת מתחרים עלולים ליצור שינוי פתאומי במבנה השוק ולהעניק לשחקן מסוים

כוח שוק חריג. לפי סעיף 26 לחוק התחרות, מונופול אינו מחייב נתח שוק של מעל 50%, אלא די בהשפעה ממשית על תנאי השוק. סעיפים 29 ו-29א אוסרים על ניצול עמדת כוח זה, לרבות תמחור מופרז או צמצום מלאכותי של ההיצע.

הניתוח האמפירי מעלה כי בעקבות מלחמת חרבות ברזל זינק נתח השוק של אל על לשיא של כ-81 אחוזים, ממצא המלמד על מונופול זמני בהתאם לסעיף 26 לחוק. זאת, לצד רווחיות תפעולית חריגה של 15.9 אחוזים בשנת 2024, הגבוהה מבין כלל החברות שנבחנו, אשר הושגה ללא עלייה משמעותית בעלויות או בהיצע השירותים.

במדדי תמחור כגון הפער בין RRPK ל-CASK, המרווח התפעולי ומדד לרנר מחזקים את ההשערה כי אל על ניצלה את עמדת הכוח שנוצרה כדי להעלות מחירים בשיעור ניכר, ללא הצדקה תפעולית ברורה, באופן העשוי להתפרש כניצול לרעה של כוח שוק לפי רוח סעיף 29א לחוק.

גם לאחר העלייה החריגה של 81% בנתח השוק עם פרוץ המלחמה, אל על שמרה על רמות ריכוזיות גבוהות לאורך זמן, שנעו בין 45% ל-57%. מצב זה ממחיש את תופעת ה-Competition Scarring, שבה ניצול כוח שוק זמני יוצר השלכות ארוכות טווח על מבנה השוק ואמון הציבור. הרווחיות החריגה המתמשכת, במיוחד בהשוואה בין-לאומית, מדגישה את היעדר הפיקוח הרגולטורי ומחזקת את הצורך בהתערבות יזומה למניעת פגיעה בתחרות ובצרכנים.

הניתוח האמפירי העלה כי אל על הצליחה להעלות מחירים ולשפר את רווחיותה גם בקווים שנשמרו בהם מתחרים פורמליים, בעיקר ביעדים אירופיים. נתח השוק של אל על בקווים אלה כמעט הוכפל, מ-22% בשנת 2019 ל-47% בשנת 2024, בין השאר עקב ירידה ניכרת בפעילות חברות לואו קוסט בתקופת המלחמה. אמנם נתוני הרווחיות אינם מפורטים לפי יעד, אך בשל היקף הפעילות באירופה סביר כי גם שם הופעל כוח שוק אפקטיבי. לכן, גם ללא מונופול מוצהר, מדובר בדומיננטיות בפועל המחייבת התייחסות רגולטורית מעודכנת.

חיזוק משמעותי לממצאים מצוי בתביעה ייצוגית שהוגשה ביוני 2025 נגד אל על, בליווי חוות דעת של פרופ' דיויד גילה, לשעבר הממונה על רשות התחרות. גילה קובע כי במהלך המלחמה הפכה אל על לבעלת מונופול בקווים רבים, וכי העלאות המחירים לא נבעו מעלייה בעלויות, אלא התגלגלו ישירות לשורת הרווח אינדיקציה מובהקת, לדבריו, לניצול בלתי סביר של כוח שוק.

בהקשר זה, חשוב להזכיר את "מניית הזהב" שמחזיקה המדינה באל על, המעניקה לה סמכויות וטו בתחומים ביטחוניים ואסטרטגיים. אף שאין לה השפעה ישירה על מדיניות המחירים, נוכחותה ממחישה את הזיקה בין החברה למדינה ומחזקת את הציפייה הציבורית להתנהלות אחראית מצד אל על בעתות חירום.

עם זאת, לא ניתן להניח שכל משבר ביטחוני עתידי יוביל בהכרח לעלויות מחירים או לרווחיות חריגה. כך למשל, במהלך המבצע מול איראן ביוני 2025, נסגרו השמיים ופעילות אל-על הופסקה למספר ימים, תרחיש המדגים כי גם חברות שנהנו מתנאים חריגים בעבר עלולות להיפגע מהם בעתיד. מכאן נובעת החשיבות בהסדרה מערכתית מראש, שתבטיח הגנה על רווחת הצרכן לצד שמירה על יציבות השוק.

בהתבסס על מכלול הממצאים, ובהם הגידול המשמעותי בנתחי השוק, שיעורי רווחיות חריגים, אינדיקציות לתמחור עודף גם בקווים תחרותיים לכאורה והשוואות בין לאומיות, עולה תמונה מטרידה של הפעלת כוח שוק בזמן חירום. אף שאין זה מתפקידה של עבודה זו לקבוע מסקנה משפטית מחייבת, נראה כי קיים בסיס ממשי לבחינת אכיפה לפי חוק התחרות הכלכלית. גם אם לא תוכח הפרה מובהקת

של החוק, מדובר בהתנהלות עסקית החורגת מהנורמות המצופות מגוף הפועל בענף חיוני בתקופת משבר.

הספרות הכלכלית והרגולטורית מדגישה כי חברות הפועלות בענפים חיוניים, ובמיוחד כאלה המחזיקות במעמד דומיננטי בפועל או נחשבות לקרובות לממשל, מחויבות לא רק לעמידה פורמלית בדין אלא גם להתנהלות אתית ולשמירה על הלגיטימציה הציבורית. מושג הרישיון החברתי לפעול, Social License to Operate, מבטא את הציפייה הציבורית להתנהלות הוגנת, הימנעות מתמחור מופרז והבטחת נגישות לשירותים חיוניים, במיוחד עבור אוכלוסיות פגיעות. גם כאשר אין הפרה ישירה של החוק, הפקת רווחים עודפים ממצוקה ציבורית נתפסת כפוגעת באמון הציבור ועלולה להצדיק התערבות יזומה מצד הרגולטור.

לפיכך, התנהלותה של אל על בתקופת מלחמת חרבות ברזל מצדיקה תגובה רגולטורית הולמת, לרבות בחינה מחודשת של כלים זמניים לפיקוח על מחירים, הקניית שקיפות מוגברת ושימור התחרות בעתות משבר.

6. הצעות מדיניות: הצורך בהתערבות יזומה בענף התעופה

הניתוח בפרקים הקודמים מצביע על הפעלה בפועל של כוח שוק בלתי סביר מצד חברת אל על בתקופת חירום ביטחונית. לנוכח ממצאים אלו, מוצעים מספר צעדים רגולטוריים שיכולים לחזק את ההגנה על ציבור הצרכנים, לשמר את עקרונות התחרות ולחזק את האמון במוסדות השוק:

- הטמעת מנגנון לפיקוח מחירים זמני בעתות חירום ביטחוניות: בהשראת המודל ההודי, שבו רשות התעופה מוסמכת להטיל פיקוח מחירים בעת משבר, מוצע לעגן בישראל מנגנון חירום שיאפשר לרגולטור להתערב בתמחור טיסות בינלאומיות כאשר מתרחש כשל תחרותי מובהק. כלי זה נועד למנוע תמחור מופרז בהיעדר חלופות.
- בחינת מיסוי רווחי יתר בענף התעופה בעת משבר: בהתבסס על דוגמאות מהונגריה ותמיכת קרן המטבע הבינלאומית, מומלץ לבחון הטלת מס ייעודי על רווחי יתר בתקופות חירום. הכנסות מהמס יכולות לשמש לפיתוח תשתיות תחבורה או לפיצוי קבוצות שנפגעו.
- הגברת שקיפות בתמחור ושירותי טיסה: בדומה לרגולציה באיחוד האירופי לאחר משבר הקורונה, מומלץ לחייב חברות תעופה בגילוי מלא של מחירי כרטיסים, תנאי ביטול ושירותים נלווים. צעד זה יסייע לצרכנים לקבל החלטות מושכלות ולזהות במהירות תמחור בלתי הוגן.
- הקמת יחידת פיקוח ייעודית לזמני חירום: כפי שנעשה במספר מדינות באירופה, מומלץ להקים יחידה ייעודית לאכיפה בזמן אמת בענף התעופה. יחידה זו תנתח מחירים, תזהה דפוסים חריגים ותמליץ על כלים זמניים בעתות משבר.
- בחינה מחודשת של תכלית מניית הזהב באל על: מניית הזהב של המדינה נועדה לאפשר שמירה על שיקולים ביטחוניים, אך לאור מעמדה הדומיננטי של אל על וקשריה ההדוקים עם המדינה, מוצע לבחון אפשרות להרחבת תנאי המניה כך שיכללו גם מחויבות לנורמות צרכניות בסיסיות בתקופות חירום.

7. סיכום:

עבודה זו בחנה האם במהלך מלחמת חרבות ברזל הופעל על ידי חברת אל על כוח שוק בלתי סביר, כתוצאה מהשינוי הפתאומי שחל במבנה שוק התעופה הישראלי. לשם כך נותחו המאפיינים המשפטיים והתיאורטיים של הענף, נערך ניתוח אמפירי מקיף של מבנה השוק, רמות הרווחיות ומדדי תפעול מרכזיים, ונבחנו השלכות אתיות ורגולטוריות הנגזרות מהמצאים.

הניתוח העלה כי בעקבות נסיגת מרבית החברות הזרות, זינק נתח השוק של אל על לשיעור חריג של יותר מ-80%. גם חודשים לאחר מכן, שמרה החברה על רמות נתח שוק של 45%-57%, נתונים שאינם אופייניים לשוק תחרותי. הרווח התפעולי של החברה עמד על 15.9%, הגבוה ביותר מבין החברות הבינלאומיות שנבחנו, וזאת ללא עלייה תואמת בעלויות. מדדי ביצוע מקובלים בענף, בהם הפער בין RRPK ל-CASK ומדד לרנר, מחזקים את ההנחה כי המחירים לא שיקפו עלות אלא נבעו מעוצמה תמחורית יוצאת דופן.

יתרה מזו, הממצאים מצביעים על כך שהרווחיות החריגה לא נבעה רק מקווים מונופוליסטיים מובהקים, אלא גם מקווים שנחשבו תחרותיים לכאורה, בעיקר ביעדים לאירופה, שם נתח השוק של אל על כמעט הוכפל בעקבות היחלשות המתחרות. נתונים אלה עומדים בבסיס תביעה ייצוגית שהוגשה בשנת 2025, בטענה להתנהלות עסקית בלתי סבירה בעת חירום. בהקשר זה, נדונו גם עקרונות של אחריות תאגידית מוגברת ושל "רישיון חברתי לפעול", המחייבים גופים דומיננטיים בענפים חיוניים לנהוג באיפוק ובשקיפות.

בהתאם לכך, הוצעו מספר צעדי מדיניות: החלת פיקוח מחירים זמני בעתות חירום, מיסוי רווחי יתר, חובת שקיפות בתמחור, הקמת יחידת פיקוח ייעודית למצבי חירום, ובחינה מחודשת של תכלית מניית הזהב באל על. צעדים אלו לא נועדו לפגוע בתמריצים עסקיים לגיטימיים, אלא ליצור איזון ראוי בין רווחיות לגיטימית לבין הגנה על הציבור במצבים של ריכוזיות פתאומית.

מעבר להשפעה הישירה על מחירי הטיסות, לניצול כוח שוק בעת חירום עלולה להיות השפעה רחבה על אמון הציבור ברגולציה ובמוסדות המדינה. כאשר צרכנים חשים כי לא קיימת הגנה מוסדית אפקטיבית וכי השוק פתוח לניצול, עלולה להתערער הלגיטימציה של כללי המשחק הכלכליים. הדבר משמעותי במיוחד בישראל, שבה התלות בתעופה גבוהה במיוחד, והציפייה להתערבות מדינתית בעתות משבר חזקה ונוכחת.

המקרה של אל על בתקופת חרבות ברזל מדגיש את חשיבותה של רגולציה פרואקטיבית וגמישה, המשלבת בין שמירה על תחרות לבין הבטחת הוגנות ונגישות לציבור. לקחי תקופה זו עשויים לשמש בסיס להסדרה רגולטורית עתידית, שתשמור על איזון בין יציבות השוק, תמריצים עסקיים ואחריות ציבורית כלפי הצרכן.

8. ביבליוגרפיה:

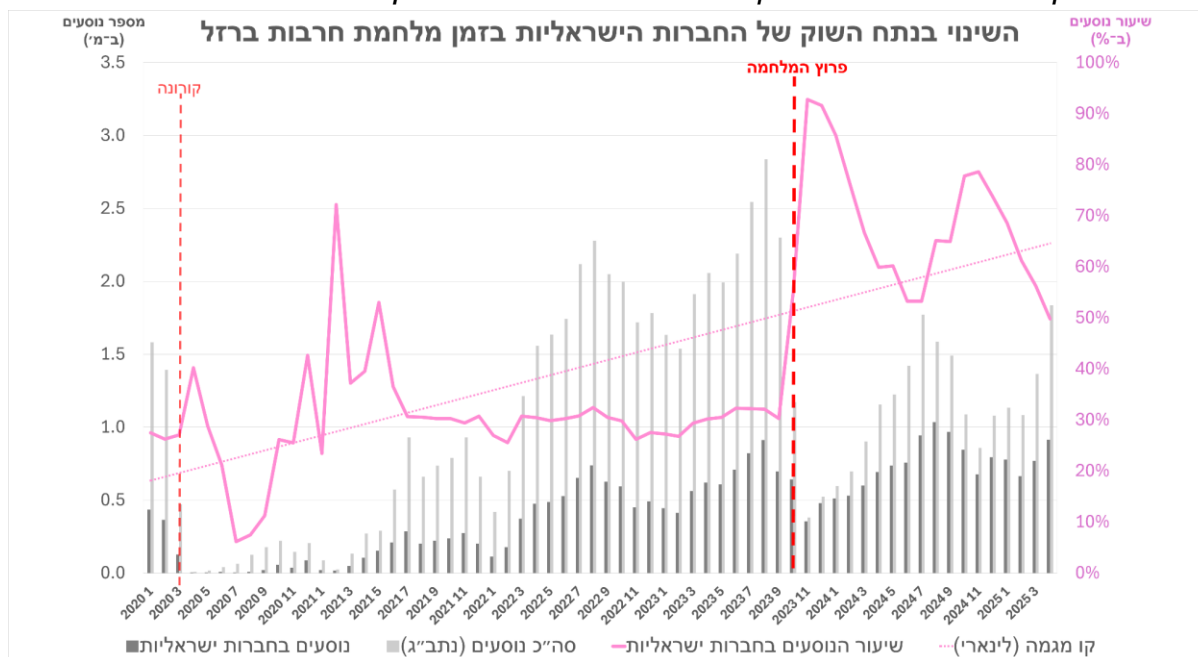
- הכנסת. (2021). השפעות מלחמת חרבות ברזל על ענף התעופה. מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/c6330245-06da-ee11-8162-005056aa4246/2_c6330245-06da-ee11-8162-005056aa4246_11_20726.pdf
- חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988. (9 ביולי 2023). <https://www.gov.il>
- משרד התחבורה. (2015). ניתוח השפעות הסכם "שמים פתוחים" עם האיחוד האירופי והליך הליברליזציה בענף התובלה האווירית הבינלאומית בישראל על תעריפי הטיסות. אגף כלכלה ויחסים בינלאומי, רתא. https://www.gov.il/blobFolder/reports/report-flight-price/he/publications_report-flight-price.pdf
- Abate, M., Christidis, P., & Purwanto, A. J. (2020). Government support to airlines in the aftermath of the COVID-19 pandemic. *Journal of Air Transport Management*, 89, 101931.
- Angel Gurría, Secretary-General of the OECD, and Frédéric Jenny, Chair of the OECD Competition Committee. (2020). COMPETITION POLICY IN TIMES OF CRISIS. In *OECD-GVH Regional Centre*. <https://oecdgvh.org/pfile/file?path=/contents/about/newsletters/Supplement-to-Issue-No.-15-July-2020&inline=true>
- Borenstein, S. (1989). *Hubs and high fares: dominance and market power in the US airline industry*. *The RAND Journal of Economics*, 344-365.
- El Al Israel Airlines Ltd. (2025, March 11). *Periodic Report for 2024*. <https://ir.elal.com/media/c33lbvnt/financialstatements-q4-2024-he.pdf>
- European Parliament and Council. (2008). *Regulation (EC) No 1008/2008 on common rules for the operation of air services in the Community*.
- Gehman, J., Lefsrud, L. M., & Fast, S. (2017). Social license to operate: Legitimacy by another name?. *Canadian Public Administration*, 60(2), 293-317
- Gillen, D., & Morrison, W. G. (2005). Regulation, Competition, and Network Evolution in Aviation. *Journal of Air Transport Management*, 11(3), 161-174.
- IATA. (2024, August 19). *Understanding RPKs and ASKs*. <https://www.iata.org/en/publications/newsletters/iata-knowledge-hub/demystifying-key-air-traffic-metrics-understanding-rpks-and-asks/>
- IATA. (2024, August 20). *Understanding air traffic metrics*. <https://www.iata.org/en/publications/newsletters/iata-knowledge-hub/understanding-air-traffic-metrics/>

- Macrotrends LLC. (2025). *Deutsche Lufthansa AG Revenue 2010-2024 | DLAKY*. Macrotrends | The Long Term Perspective on Markets.
<https://www.macrotrends.net/stocks/charts/DLAKY/deutsche-lufthansa-ag/revenue>
- Marchese, M. (2023). SME policy responses to the 2022/2023 energy crisis'.
- OAG Aviation Worldwide Limited. (2025). *Deutsche Lufthansa - Essential Performance Statistics*. Flight Database & Statistics | Aviation Analytics | OAG.
<https://www.oag.com/deutsche-lufthansa-performance-stats>
- OAG Aviation Worldwide Limited. (2025). *Turkish Airlines - Essential Performance Statistics*. Flight Database & Statistics | Aviation Analytics | OAG.
<https://www.oag.com/turkish-airlines-performance-stats>
- OECD Guidelines on Corporate Governance of StateOwned Enterprises. (2014). OECD.
- OECD (2025), *Government at a Glance 2025*, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *COVID-19 and the aviation industry: Impact and policy responses*. OECD Publishing.
- Realpe, M., & Paola, N. (2019). *RPK growth modeling for passenger airlines using network-related variables* (Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology).
- The Emirates Group. (2025). *Annual Report 2024-2025*.
<https://content.presspage.com/uploads/2431/a2de17ba-c2e9-4555-98f8-8d79d0573823/annualreport2024-25-mediafastfacts-finalv2.pdf>
- Tretheway, M. W. (2004). Distortions of airline revenues: why the network airline business model is broken. *Journal of Air Transport Management*, 10(1), 3-14.
- Turkish Airlines Inc. (2024). *Annual Reports*. Turkish Airlines.
<https://investor.turkishairlines.com/en/financial-and-operational/annual-reports>
- United Airlines. (2025). *Data on financials (revenue, income, expenses), economic value generated and distributed, and shareholder value*.
<https://corporateimpact.united.com/data/financials-and-economic-performance/>

9. נספחים וגרפים:

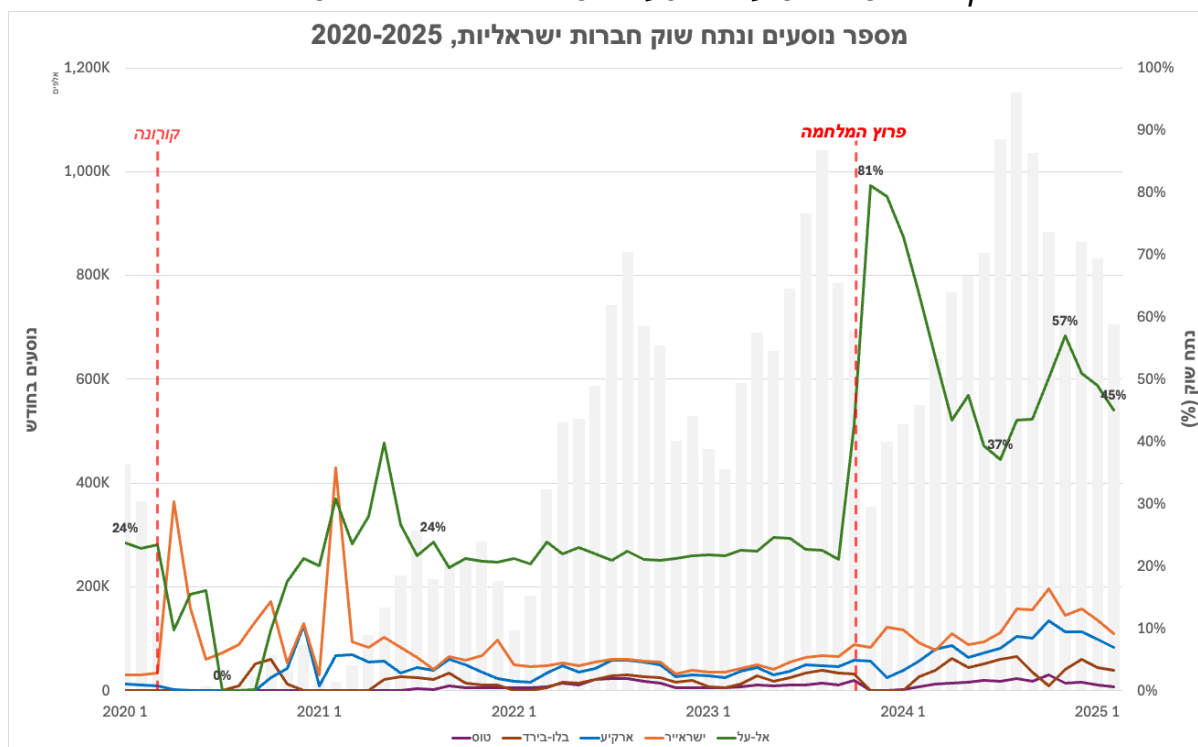
נספח מבוא:

גרף 1 - השינוי בנתח השוק של החברות הישראליות בזמן מלחמת חרבות ברזל

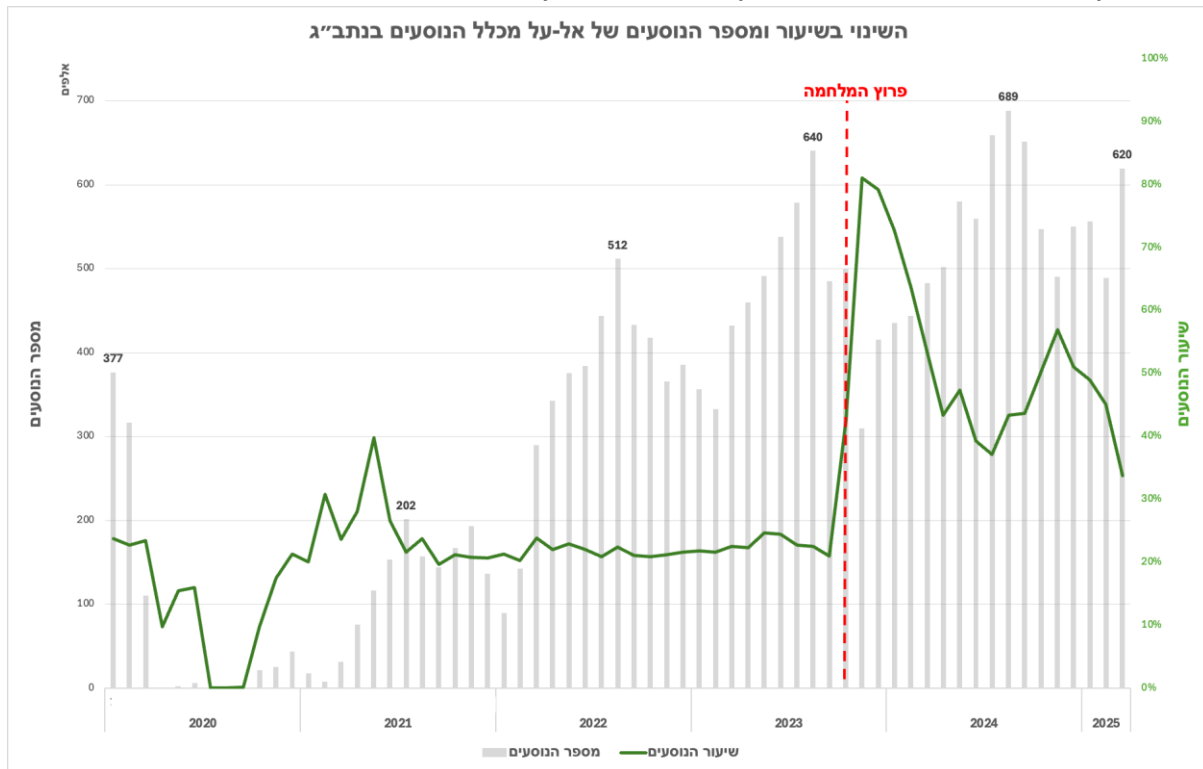


נספחי הממצאים:

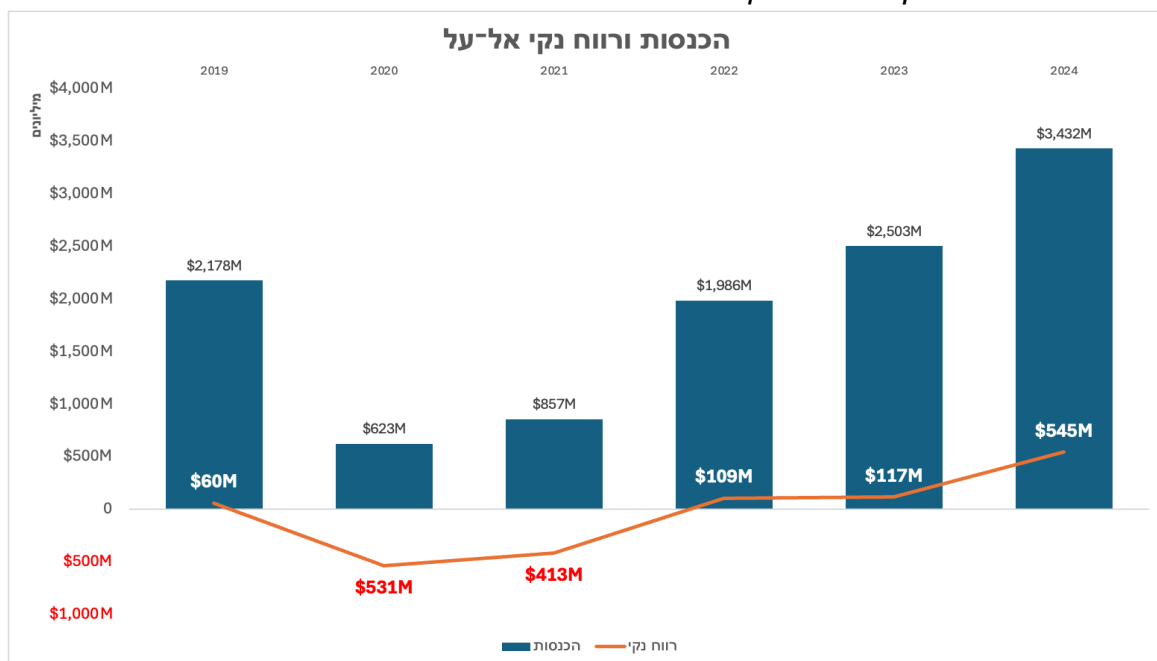
גרף 2 - השינוי בשיעור הנוסעים בכל אחת מהחברות הישראליות:



גרף 3 - תנועת נוסעים ונתח שוק של אל-על מתוך כלל הנוסעים בנתב"ג, 2020–2025:



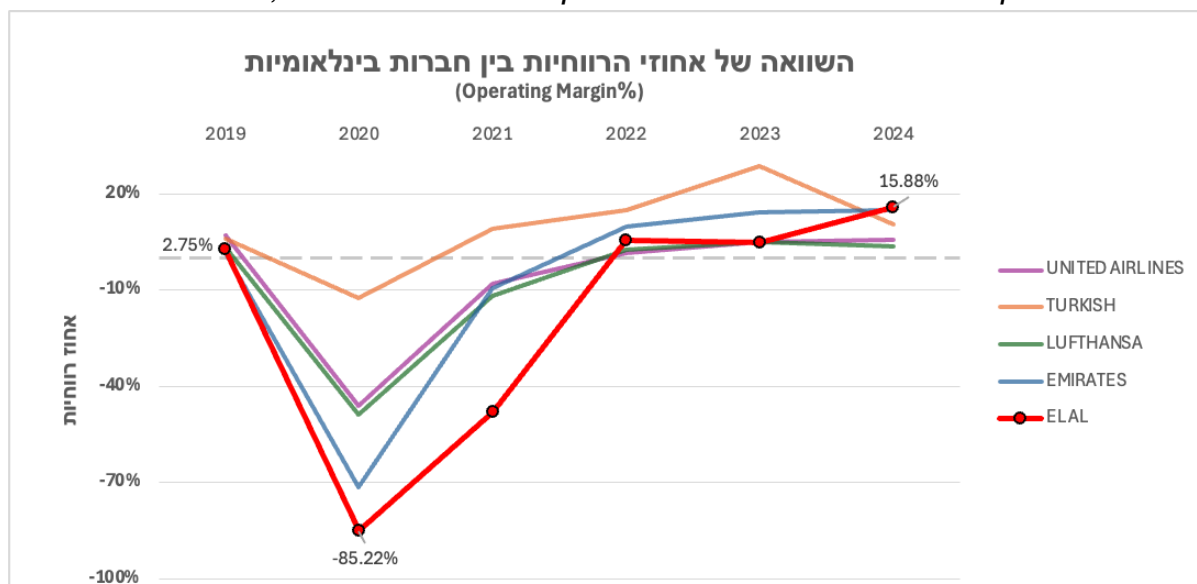
גרף 4 - רווח נקי והכנסות של אל-על בשנים 2019–2024:



טבלה 1 - דוח רווח והפסד של EL AL (אלפי דולרים):

דוח רווח והפסד של EL AL באלפי דולרים	2024	2023	2022	2021	2020	2019
סה"כ ההכנסות	\$ 3,431,800	\$ 2,503,100	\$ 1,986,000	\$ 857,000	\$ 623,100,000	\$ 2,178,000
רווח גולמי	\$ 1,093,700	\$ 504,900	\$ 309,366	\$ -103,310	\$ -177,327	\$ 344,392
רווח תפעולי	\$ 772,700	\$ 267,300	\$ 112,800	\$ 370,000	\$ -470,000	\$ 45,000
רווח לפני מס	\$ 677,600	\$ 125,100	\$ 144,000	\$ -4,230,000	\$ -5,620,000	\$ 766,000
רווח נקי	\$ 544,900	\$ 116,700	\$ 109,400,000	\$ -413,000,000	\$ -531,000,000	\$ 60,000

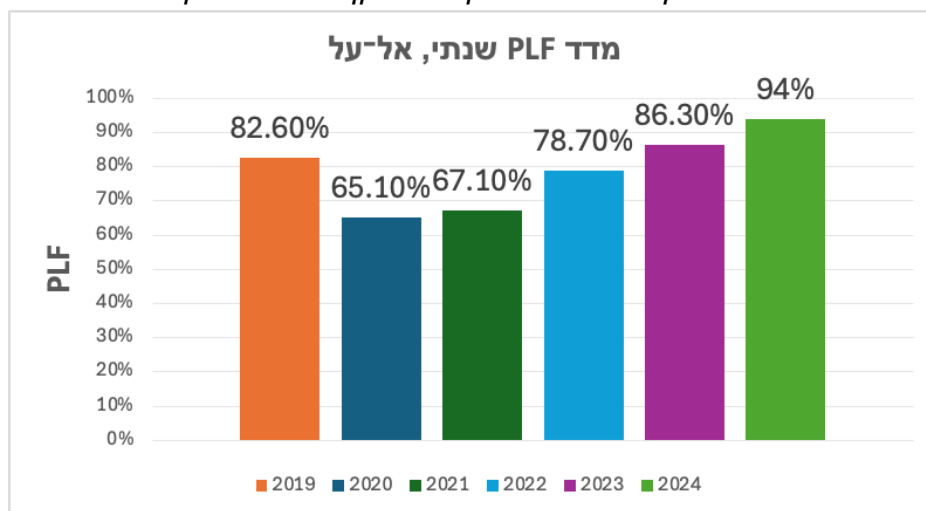
גרף 5 - השוואת שיעור רווח תפעולי בין חברות תעופה נבחרות, 2024:



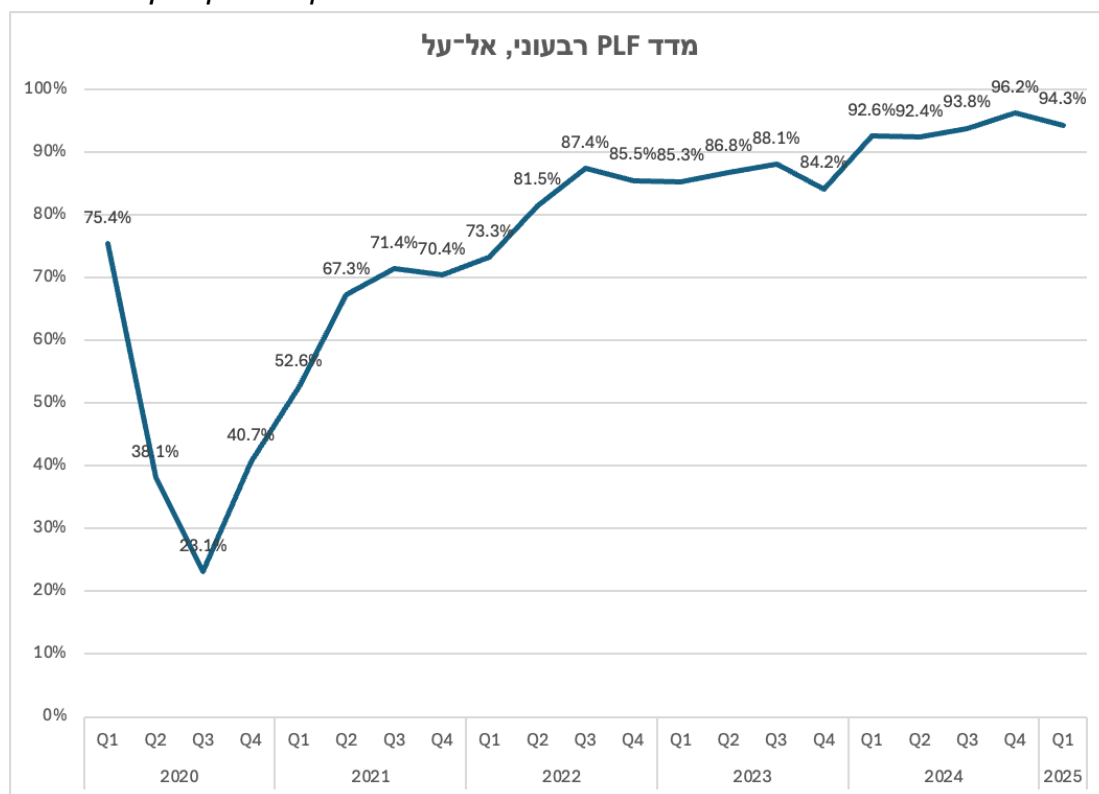
גרף 6 - התפתחות מחיר מניית אל-על (Adjusted Close), בשנים 2020-2025



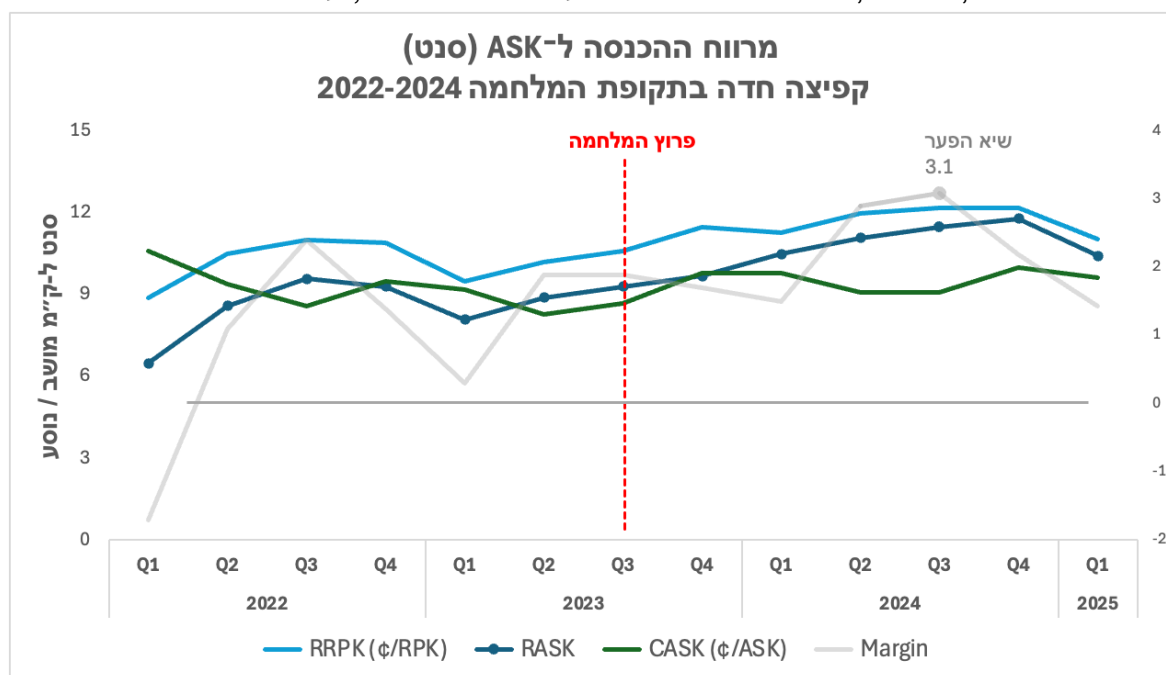
גרף 7 - שיעור התפוסה (PLF) בטיסות אל-על, 2024-2019. נתונים שנתיים – אינדיקציה למגמות ביקוש ולהיקף הניצול של קיבולת המושבים



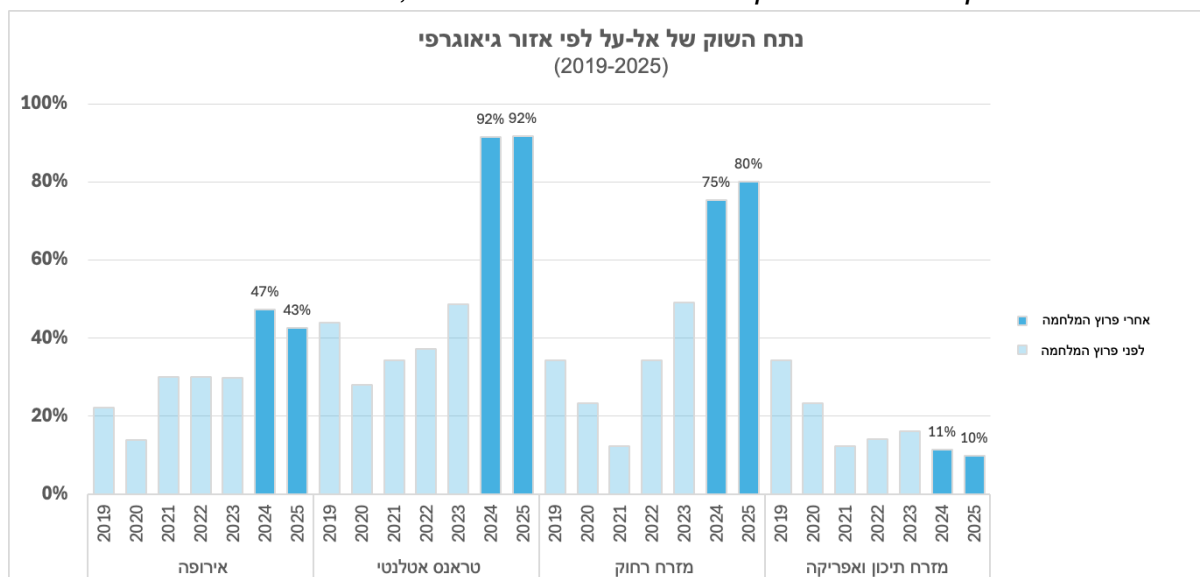
גרף 8 -שיעור התפוסה (PLF) ברמה רבעונית בטיסות אל-על, 2024–2020
מגמות עונתיות בשיעור התפוסה – ניתוח רגישות הביקוש לאורך זמן



גרף 9 - השוואת מדדים פיננסיים ליחידת שירות בטיסות אל-על, 2024–2019
RRPK, RASK, CASK והמרווח התפעולי – ניתוח מחיר, עלות ורווח ליחידה



גרף 10 - נתח השוק של אל-על לפי אזור גאוגרפי, 2019–2025:



טבלה 2 - טבלת היעדים, לוח תנועת הנוסעים בנתב"ג לפי מדינות, עשר המדינות המובילות בשנת 2024, באלפים (רשות שדות התעופה, 2025):

מדינה	ינואר-ספטמבר 2023		ינואר-ספטמבר 2024		שיעור שינוי
	מספר נוסעים	שיעור מסך הכול	מספר נוסעים	שיעור מסך הכול	
יוון	1,544	8.1%	1,495	13.8%	-3.2%
ארה"ב	1,726	9.1%	1,030	9.5%	-40.3%
קפריסין	832	4.4%	843	7.8%	1.3%
צרפת	1,074	5.6%	704	6.5%	-34.5%
איטליה	1,356	7.1%	660	6.1%	-51.3%
איחוד האמירויות	1,033	5.4%	591	5.4%	-42.8%
גיאורגיה	438	2.3%	515	4.7%	17.6%
בריטניה	1,093	5.7%	490	4.5%	-55.2%
גרמניה	911	4.8%	488	4.5%	-46.4%
ספרד	807	4.2%	461	4.2%	-42.9%
סך הכול 10 המדינות	10,814	56.9%	7,276	67.1%	-32.7%
סך הכול	19,010	1000%	10,852	100%	-42.9%