



סיוע ממשלתי לחברות תעופה זרות
על רקע השלכות
מגפת הקורונה

דצמבר 2020

מבוא

התפרצות מגפת הקורונה אשר הובילה להגבלות חמורות על כניסת נוסעים בדרך האוויר כמעט בכל מדינות העולם ולמשבר כלכלי גלובלי, גרמה לקריסה בביקוש ובהיקף תנועת הנוסעים הגלובלית בדרך האוויר. נתוני יאטא מצביעים על ירידה במספר הנוסעים הגלובלי בשיעור של כ- 65% במהלך ינואר- אוקטובר 2020 לעומת ינואר- אוקטובר 2019, כאשר על פי התחזית המעודכנת של יאטא הצפי לירידה במספר הנוסעים הגלובלי במהלך שנת 2020 הוא בשיעור של כ- 66% לעומת שנת 2019. על פי תחזית יאטא ותחזיות של מספר גופים נוספים גם במהלך כל אחת מהשנים 2021, 2022 ו- 2023 מספר הנוסעים הגלובלי יהיה נמוך משמעותית ממספרם במהלך שנת 2019¹.

הירידה החדה בתנועת הנוסעים הובילה לירידה בהכנסות של חברות התעופה המתמקדות בהטסת נוסעים וכפועל יוצא נרשמו להן הפסדים כבדים וקשיים חמורים ב- תזרים המזומנים. לאחר צמצום משמעותי בהיצע הטיסות של חברות התעופה במהלך החודשים פברואר ו- מרץ, חלק מהחברות השבית את הפעלת טיסות הנוסעים הבינ"ל, כאשר חברות תעופה אשר המשיכו להפעיל טיסות בינ"ל ביטלו הפעלת חלק גדול מהקווים, צמצמו באופן משמעותי את היצע הטיסות וקיבולת המושבים בקווים הפעילים והתמקדו בהפעלת טיסות מטען, טיסות פנים ארציות וטיסות חילוץ. מאז חודש מאי, החל תהליך הדרגתי שכלל חזרה לפעילות של חברות תעופה להטסת נוסעים בינ"ל והגדלת היצע הקווים והיצע טיסות הנוסעים, כאשר במהלך אוקטובר היצע קיבולת המושבים הגלובלית ומספר הנוסעים הגלובלי הגיעו לכ- 40% וכ- 29% בהתאמה לעומת קיבולת המושבים ומספר הנוסעים במהלך אוקטובר 2019.

מקור הגידול העיקרי במספר הנוסעים הגלובלי מאז חודש מאי היה הגידול בתנועת הנוסעים הפנים ארציים, אשר הגיעה במהלך אוקטובר לכ- 59% מתנועת הנוסעים הפנים ארצית במהלך אוקטובר 2019. לעומת זאת, תנועת הנוסעים הבינ"ל הגיעה במהלך אוקטובר לכ- 12% בלבד מתנועת הנוסעים הבינ"ל במהלך אוקטובר 2019².

דרכי התמודדות נוספות של חברות התעופה עם ההשלכות של מגפת הקורונה כוללות בין היתר: גיוס הלוואות מבנקים, גיוס סיוע מבעלי החברה, גיוס הון באמצעות הנפקת אגרות חוב ומניות לציבור, דחיית החזרי הלוואות לבנקים, יישום הסדרי מכירה והחכרת מטוסים מול חברות להחכרת מטוסים, דחיית תשלומים לספקים, הוצאת עובדים לחופשה, צמצום שעות העבודה, פיטורי עובדים, הורדת שכר, שימוש/הסבה של מטוסי נוסעים להפעלת טיסות מטען והימנעות מהחזר כספי לנוסעים אשר טיסתם בוטלה.

¹ <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/downgrade-for-global-air-travel-outlook>

² אחוז הירידה בהיקף תנועת הנוסעים הבינ"ל בנתב"ג היה גבוה יותר מאחוז הירידה בתנועת הנוסעים בתנועת הנוסעים הבינ"ל הגלובלית בכל אחד מהחודשים מאז חודש מרץ 2020. במהלך התקופה ינואר- אוקטובר נרשמה לתנועת הנוסעים הבינ"ל בנתב"ג ירידה בשיעור של כ- 80% לעומת ינואר- אוקטובר 2019, כאשר שיעור הירידה שנרשם בתנועת הנוסעים הגלובלית הבינ"ל בין ינואר לאוקטובר היה כ-74% לעומת ינואר- אוקטובר 2019.



על רקע עוצמת הירידה בתנועת הנוסעים והתמשכותה על ציר הזמן, הפעילויות של חלק גדול מחברות התעופה לשיפור נזילותן אינו מספיק כדי למנוע קריסה כלכלית של אותן חברות ללא קבלת סיוע ממשלתי³ ו/או גיוס מקורות מימון נוספים בהיקף הולם. מאז חודש אפריל, מספר גדול של מדינות הגיש סיוע פיננסי לחברות תעופה, כאשר במקביל שש חברות תעופה גדולות, אשר לא קיבלו סיוע ממשלתי ולא הצליחו לגייס מקורות מימון בהיקף מספק, בחרו להיכנס להליך משפטי המאפשר להן להמשיך את פעילותן תוך קבלת הגנה מנושים של החברה.

³ שש החברות הן: "וירג'ין אוסטרליה", "תאהי אייר", "לאטאם", "אוויונק", "אארו מכסיקו" ו-"וירג'ין אטלנטיק". ארבעת האחרונות ביצעו את ההליך בארה"ב במסגרת "Chapter 11".

סיוע ממשלתי לחברות תעופה

לוח מס' 1 מציג מדינות אשר התחייבו לתת סיוע כספי נפרד לחברות התעופה המקומיות. הסיוע לחברות התעופה כולל ערבות ממשלתית להלוואות בנקאיות, הלוואות ממשלתיות, תמיכה ממשלתית בהון העצמי של החברות באמצעות רכישת מניות ומענקים.

לוח מס' 1- סיוע פיננסי של מדינות לחברות תעופה מאז חודש מרץ 2020

הלוואות/ערבויות להלוואות, הגדלת הון עצמי

מדינה	אמצעי סיוע	היקף סיוע מיליארד דולר	מוטבים
ארה"ב	הלוואה ממשלתית	29.0	כ- 200 חברות תעופה
גרמניה	הגדלת הון עצמי והלוואה ממשלתית (90%)	10.0	LUFTHANSA, CONDOR
צרפת	ערבות להלוואה (90%) והלוואה בעלים ממשלתית	7.6	AIR FRANCE
הונג קונג	הגדלת הון עצמי, הלוואה ממשלתית	3.5	CATHAY PACIFIC
הולנד	ערבות להלוואה (90%) והלוואה בעלים ממשלתית	3.4	KLM
דובאי	הגדלת הון עצמי	2.0	EMIRATES
קטאר	הגדלת הון עצמי ⁴	2.0	QATAR AIRWAYS
שווייץ	ערבות להלוואה (85%)	1.3	SWISS
פורטוגל	הלוואה בעלים ממשלתית ⁵	1.3	TAP
שבדיה	ערבות להלוואה, הגדלת הון עצמי	1.1	SAS וארבע חברות נוספות
פינלנד	הגדלת הון עצמי ⁶ , ערבות להלוואה ⁷	1.0	FINNAIR
דנמרק	ערבות להלוואה ⁸ , הגדלת הון עצמי	0.8	SAS
נורבגיה	ערבות להלוואה (90%)	0.5	NORWEGIAN וארבע חברות נוספות
ניו זילנד	הלוואה בעלים ממשלתית ⁹	0.5	AIR NEW ZEALAND
אוסטריה	ערבות להלוואה (90%) ¹⁰	0.3	AUSTRIAN
בלגיה	הלוואה ממשלתית ¹¹	0.3	SN BRUSSELLES
לטביה	הגדלת הון עצמי ¹²	0.3	AIR BALTIC

⁴ <https://www.aljazeera.com/news/2020/9/27/qatar-airways-gets-2bn-state-aid-as-losses-grow-amid-covid-19>

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1029

⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1032

⁷ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202031/286073_2164222_133_2.pdf

⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_667

⁹ <https://www.airnewzealand.co.nz/press-release-2020-statement-from-dame-therese-walsh>

¹⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1275

¹¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1507

¹² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1274

מספר חברות תעופה זכו לתמיכה ממשלתית במסגרת חבילות סיוע כלליות אשר הוצעו לכל מגזרי המשק. בריטניה לדוגמא, העניקה במסגרת חבילת הסיוע למשק הבריטי הלוואות ממשלתיות בהיקף כולל של כ- 2.5 מיליארד דולר לחברות תעופה הכוללות את: "בריטיש", "ראיין אייר", "וויז אייר" ו- "איזי ג'ט".

תכנית הסיוע של ארה"ב לחברות התעופה המקומיות ולגורמים נוספים במגזר ההובלה האווירית הושקה ע"י מחלקת האוצר של ארה"ב לפני כ- שבעה חודשיים¹³. היקף תקציב הסיוע הכולל לחברות התעופה הסתכם ב- 58 מיליארד דולר במסגרת של מסלול של הלוואות לחברות תעופה (29 מיליארד דולר) ובמסגרת מסלול נוסף של העברת הלוואות ומענקים לחברות לצורך תשלומי שכר לעובדים (29 מיליארד דולר). התנאים לסיוע כללו בין היתר את התנאים הבאים:

- הטלת שעבוד ממשלתי על מניות וניירות ערך אחרים של החברה הנסחרות בבורסה של ארה"ב.
- קבלת התחייבות מהחברות להימנע מ: תשלום דייוידנדים, תשלום בונסים לבכירים ורכישת מניות של החברה לתקופה קצובה.
- התחייבות להמשך הפעלת שרות בחלק מהקווים שהופעלו לפני ה- 1.3 בכפוף להחלטות של ה- DOT.
- התחייבות להימנע מפיטורי עובדים ומפגיעה בתנאי ההעסקה שלהם עד ה- 30.9.

תכנית הסיוע של צרפת, אשר הושקה לפני כששה חודשים ואושרה ע"י ממשלת צרפת ונציבות האיחוד האירופי, כוללת סיוע לחברת אייר פרנס שהיא חלק מקבוצת "אייר פרנס- ק.ל.מ" במסגרת הלוואות בעלים ממשלתית לחברה ו- ערבות להלוואה בנקאית. הלוואת הבעלים היא בהיקף של 4 מיליארד יורו כאשר הערבות ממשלתית היא של 90% מסכום ההלוואה הבנקאית ובהיקף של 3 מיליארד יורו. תכנית הסיוע של הולנד כוללת סיוע לחברת ק.ל.מ. במסגרת הלוואות בעלים ממשלתית לחברה ו- ערבות להלוואה בנקאית. הלוואת הבעלים היא בהיקף של כ- מיליארד יורו, כאשר הערבות ממשלתית היא של 90% מסכום ההלוואה בנקאית ובהיקף של כ- 2 מיליארד יורו¹⁴.

¹³ היקף תקציב הסיוע והתנאים הנלווים לסיוע מפורטים בהודעה של מחלקת האוצר של ארה"ב- <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm960>

¹⁴ קישור להחלטות הנציבות האירופית בעניין הסיוע לחברות "אייר פרנס" ו- "ק.ל.מ": https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_796
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1333

תכנית הסיוע של גרמניה לחברת לופטהנזה, אשר אושרה ע"י ממשלת גרמניה ונציבות האירופה, כללה העברת סכום בהיקף של 6 מיליארד יורו להגדלת ההון העצמי של החברה ובמקביל העברה של 20% ממניות החברה לרשות המדינה¹⁶¹⁵. כמו כן, חבילת הסיוע ללופטהנזה כללה ערבות להלוואה ממשלתית בהיקף של שלושה מיליארד יורו¹⁸¹⁷.

תכנית הסיוע של הונג קונג לחברת "קתאי פסיפיק"¹⁹, כללה הגדלת ההון העצמי של החברה באמצעות הנפקת מניות בסכום של כ- 2.5 מיליארד דולר אשר הועברו לרשות ממשלת הונג קונג ובאמצעות הלוואה ממשלתית בסכום של כ- מיליארד דולר. מרכיב נוסף בתכנית כלל הנפקת מניות למחזיקי מניות החברה בסכום של כ- 1.5 מיליארד דולר כך שהתאפשר לחברה להגדיל את נזילותה בהיקף כולל של כ- 5 מיליארד דולר.

תכנית הסיוע של נורבגיה לחברות התעופה המקומיות כללה סיוע בהיקף של כ- 500 מיליון דולר במסגרת ערבות מדינה בשיעור 90% להלוואות בנקאיות לחברת "נורוויג'ן" וארבע חברות נוספות. תכנית הסיוע כללה שלוש פעימות- הפעימה הראשונה הצריכה איתור בנק שיעניק הלוואה בערבות מדינה, יישום הפעימה השנייה הותנה בהשגת ויתור מהנושים על תשלומי ריבית ודחית תשלומים של חובות והפעימה האחרונה הותנתה בעמידה בהיקף הון עצמי מינימלי בשיעור של 20%²⁰.

תכניות הסיוע של שבדיה ודנמרק לחברת S.A.S אושרו בתאום בין ממשלות שבדיה ודנמרק וכללו שני שלבים. במהלך אפריל דנמרק ו- שבדיה התחייבו על העברת הלוואות בעלים בהיקף כולל של כ- 300 מיליון דולר, כאשר במהלך התקופה האחרונה שתי המדינות יישמו את השלב השני בסיוע והעבירו סיוע פיננסי בהיקף של 1.4 מיליארד דולר להגדלת ההון העצמי של החברה תוך הגדלת אחוז הבעלות של כל אחת מהמדינות על החברה לכ- 22%.

¹⁵ קישור להחלטת הנציבות האירופית בעניין הסיוע לחברת לופטהנזה:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1179

¹⁶ התכנית של ממשלת גרמניה היא למכור את מניותיה בחברה במהלך שנת 2023.

¹⁷ האיחוד האירופי קבעה כתנאי לאישור הסיוע, ויתור על כמות מסוימת של סלוטים של החברה בנמלי התעופה של פרנקפורט ו- מינכן ואיסור על חלוקת דיבידנדים ורכישת מניות של החברה ע"י החברה.

¹⁸ הסיוע של גרמניה כלל גם סיוע ממשלתי לחברת קונדור במסגרת ערבות להלוואה בהיקף של כ- 550 מיליון יורו.

¹⁹ <https://news.cathaypacific.com/cathay-pacific-announces-hk-39bn-in-recapitalisation-financing>

²⁰ קישור להודעה של חברת "נורוויג'ן" בעניין הסיוע הממשלתי:

<https://media.us.norwegian.com/pressreleases/norwegian-finalizes-recapitalization-and-secures-state-aid-3001248>

לוח מס' 2 מציג את היקף הסיוע של מדינות לחברות תעופה במסגרת של הלוואות ובמסגרת של הגדלת ההון העצמי ביחס להיקף פעילות הטסת הנוסעים של חברות התעופה המקומיות לפני פרוץ מגפת הקורונה. במהלך החודשים האחרונים נרשמה מגמה גלובלית של הגדלת הסיוע הממשלתי לחברות במסגרת הגדלת ההון העצמי באמצעות רכישת מניות, כאשר על פי נתוני לוח מס' 2 כ- 20% מסה"כ הסיוע הגלובלי של המדינות ניתן עד עתה במסגרת סיוע להגדלת ההון העצמי באמצעות העברת מניות למדינה לעומת כ- 80% מהסיוע אשר ניתן במסגרת הלוואה או ערבות להלוואה.

לוח מס' 2: סיוע פיננסי של מדינות לחברות תעופה במסגרת הלוואות. מענקים והגדלת הון עצמי
מחודש מרץ 2020 והיקף הפעילות של חברות תעופה מקומיות באותן מדינות (2018)

מדינה	הלוואות/ערבות להלוואות מיליארד דולר	הגדלת הון עצמי/מענק מיליארד דולר	היקף סיוע מיליארד דולר ²¹	היקף פעילות מיליארד RPK ²²	יחס הלוואות להיקף פעילות	יחס הגדלת הון עצמי להיקף פעילות	יחס סיוע להיקף פעילות
גרמניה	3.5	6.5	10.0	242	0.014	0.027	0.041
צרפת	7.2		7.2	202	0.036		0.036
פורטוגל	1.3		1.3	41	0.032		0.032
פינלנד	0.3	0.7	1.0	35	0.010	0.019	0.029
הולנד	3.4		3.4	128	0.027		0.027
דנמרק/שבדיה/נורבגיה	0.6	1.4	2.0	79	0.008	0.017	0.025
הונג קונג	1.0	2.5	3.5	158	0.006	0.016	0.022
ארה"ב	29.0		29.0 ²³	1,628	0.018		0.018
שווייץ	1.1		1.1	60	0.016		0.016
אוסטריה	0.3		0.3	21	0.014		0.014
ניו זילנד	0.5		0.5	37	0.014		0.014
בלגיה	0.3		0.3	25	0.013		0.013
קטאר		2.0	2.0	152		0.013	0.013
סה"כ	48.6	13.1	62.4	2,831	0.017	0.005	0.022

²¹ ללא החלק בהלוואה אשר אינו מכוסה באמצעות ערבות מדינה.

²² נתוני ICAO לשנת 2018

²³ הסכום המופיע בטבלה אינו כולל את ההיקף הכספי של תכנית התמיכה בשכר עובדי חברות התעופה (29 מיליארד דולר נוספים).



קיימת קבוצה גדולה יחסית של מדינות המחזיקות בבעלות מלאה או חלקית בחברות תעופה מקומיות והמעבירות לחברות אלה תמיכה פיננסית שוטפת או שקיימת סבירות גבוהה כי הן תעברנה להן תמיכה פיננסית בעת הצורך. קבוצה זו כוללת את המדינות הבאות: סין, מלזיה, הודו, וייטנאם, טורקיה, ארגנטינה, אתיופיה, דרום אפריקה, קניה, סרביה, מרוקו, עומן, סעודיה, ירדן ומצרים²⁴.

לצד המדינות אשר העבירו לחברות תעופה במתכונת של הלוואות/ערבות להלוואות ו/או הגדלת ההון העצמי, יש מספר משמעותי של מדינות אשר לא העניקו עד עתה סיוע לחברות התעופה במסגרת תכנית סיוע נפרדת לחברות תעופה. מדינות אלה כוללות, בין היתר, את: קנדה, בריטניה, יפן, צ'ילה, מקסיקו ו- תאילנד.

²⁴ מדינות נוספות, המחזיקות בבעלות מלאה או חלקית בחברות תעופה מקומיות ואשר העבירו מאז פרוץ מגפת הקורונה תמיכה פיננסית משמעותית לאותן חברות, כוללות את: צרפת, הולנד, ניו זילנד, פורטוגל, לטביה, פינלנד, דנמרק, שבדיה, איטליה, איחוד האמירויות, קטאר, סינגפור, רוסיה ואינדונזיה.

סיכום ומסקנות

התפרצות מגפת הקורונה אשר הובילה להגבלות חמורות על כניסת נוסעים בדרך האוויר כמעט בכל מדינות העולם ולמשבר כלכלי גלובלי, גרמה לקריסה בביקוש ובהיקף תנועת הנוסעים הגלובלית בדרך האוויר. על פי התחזית המעודכנת של יאטא הצפי לירידה במספר הנוסעים הגלובלי במהלך שנת 2020 הוא בשיעור של כ- 66% לעומת שנת 2019, כאשר על פי תחזית יאטא ותחזיות של מספר גופים נוספים גם במהלך כל אחת מהשנים 2021, 2022 ו- 2023 מספר הנוסעים הגלובלי יהיה נמוך משמעותית ממספרם במהלך שנת 2019. הירידה החדה בתנועת הנוסעים הובילה לירידה בהכנסות של חברות התעופה המתמקדות בהטסת נוסעים וכפועל יוצא נרשמו להן הפסדים כבדים וקשיים חמורים ב- תזרים המזומנים. על רקע עוצמת הירידה בתנועת הנוסעים והתמשכותה על ציר הזמן, הפעילויות של חלק גדול מחברות התעופה לשיפור נזילותן אינן מספיקות כדי למנוע קריסה כלכלית של אותן חברות ללא קבלת סיוע ממשלתי ו/או גיוס מקורות מימון נוספים בהיקף הולם.

מספר גדול יחסית של מדינות התחייב מאז חודש אפריל לתת סיוע כספי נפרד לחברות תעופה המקומיות. הסיוע לחברות התעופה כולל, בין היתר, ערבות ממשלתית להלוואות בנקאיות, הלוואות ממשלתיות, תמיכה ממשלתית בהון העצמי של החברות באמצעות רכישת מניות ומענקים. במהלך החודשים האחרונים נרשמה מגמה גלובלית של הגדלת הסיוע הממשלתי לחברות במסגרת הגדלת ההון העצמי, כאשר על פי מדגם של 16 מדינות אשר התחייבו להעניק סיוע לחברות תעופה מקומיות, כ- 20% מהיקף הסיוע הגלובלי של המדינות ניתן עד עתה במסגרת סיוע ממשלתי להגדלת ההון העצמי לעומת כ- 80% מהסיוע אשר ניתן במסגרת הלוואה ממשלתית או ערבות ממשלתית להלוואה.