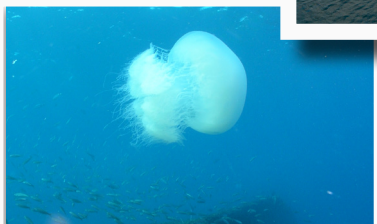
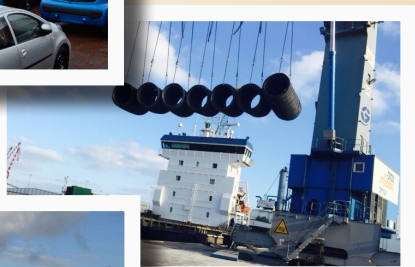


הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2018/19

עורך ראשי: פרופ' שאול חורב
ערך והפיק: אהוד גונן



היבטים לאומיים בהפעלת נמל פרטי בשטח מספנות ישראל

אהוד גונן

כללי

מספנות ישראל הוקמה בשנת 1959 כחברה ממשלתית לבניית ותיקון כלי שיט. בשיאה העסיקה החברה אלפי עובדים, אך נקלעה לקשיים והופרטה בשנת 1995 על ידי מכירת מניותיה והפיכתה לחברה פרטית. בשנת 2007 הוקמה באופן רשמי חברת נמל מספנות ישראל בע"מ כחברת-בת של מספנות ישראל בע"מ, וקיבלה את כתב ההסמכה כתאגיד מורשה למתן שירותי נמל. על נמל מספנות מוטלות מספר מגבלות במסגרת מסמך עקרונות מפברואר 2005 בחתימה משותפת של משרדי האוצר והתחבורה, ואלה קובעות כי: "... הכמות הכוללת של מטענים שישונועו בשטח החברה [חברת מספנות ישראל] ... לא תעלה על האחוז הנקוב ... מכלל המטענים המשונועים בנמלי חיפה אשדוד ואילת ... לפי משקל המטען". החל משנת 2011 ואילך עומד 'האחוז הנקוב' על 5%.

בפרק זה ייבחנו ההיבטים המשקיים והלאומיים (היבטים ציבוריים, כלכליים, משקיים והיבטי איכות סביבה) בהפעלת הנמל עד כה, ובהסרת או הרחבת מגבלת 5% הנ"ל.

נמל המספנות כמחולל תחרות בענף הנמלים

ברמה הציבורית-לאומית החוסר בתחרות בענפים מסוימים במשק עקב מונופולין ממשלתיים מהווה חסם מרכזי לרווחת הציבור בישראל ולפיתוח כלכלי לאומי. ועדת טרכטנברג מצביעה על היעדר תחרות בנמלים כעל אחד מהגורמים לפריון נמוך בענף. פריון נמוך זה בתורו גורם לעלויות מיותרות בסחר החוץ הישראלי המגולגלות במקרה של יבוא לישראל, בסופו של דבר, על הלקוח הסופי (הצרכן).

מדיניות הממשלה לעידוד התחרות בענף הנמלים באה לידי ביטוי כבר בעשור הקודם לוועדה, וזאת באופן כללי בשני מהלכים:

1. **הרפורמה בנמלים:** במסגרת הרפורמה (2005) שנועדה לקדם תחרות בין הנמלים בישראל כדי להוזיל את עלויות ההובלה וכדי ליעל את עבודת הנמלים אוגדו נמלי חיפה ואשדוד כחברות ממשלתיות עצמאיות המתחרות זו בזו.
2. **החלטת ממשלה 1710 בשנת 2007** בדבר תוכנית לפיתוח נמלי אשדוד וחיפה שיתופעלו על ידי זכיינים פרטיים, ולא על ידי רשות ממשלתית או חברות ממשלתיות: לאור הגידול המתמיד בסחר החוץ הישראלי הוחלט על הקמת שני נמלים חדשים שיתופעלו על ידי זכיינים פרטיים, ויגבירו את התחרות הנמלים.

עקרונית, הגבלות על פעילות נמל המספנות הן למעשה הגבלות על התחרות בתחום הנמלים בישראל. הגבלות על תחום הנמלים ומניעת תחרות היא בעלת השלכות לכליות שליליות על המשק, נמצאת בניגוד להחלטות הממשלה ובניגוד לעמדת הגופים הממלכתיים הרלוונטיים (רספ"ן, חנ"י) המצהירים כי הם תומכים בתחרות. האינטרס הציבורי תומך באופן מלא בהגדלת התחרות בתחום הנמלים ולא בהגבלתה.

תחרות כמחוללת התמחות ואינטגרציה אנכית (הגדלת הפריזון)

מאז הפעלת נמל המספנות הוא מתמחה בעיקר בתחומי המטען הכללי (General Cargo) והתפוזרת (Bulk). התמחות זו הביאה להשקעות גדולות מצד הנמל בעיקר בהתאמת תשתיות המספנה לפעילות נמלית (רציפים, שטחי אחסנה, מנופים וכדומה) וכן בתחום המלט, ובמידה מסוימת בתחום הברזל ובפיתוח מודל עסקי חדש בתחומים אלו. התמחות זו מעלה את הפריזון מכל יחידת עבודה (מטר קו מים).

יש לציין כי באופן כללי תחום המטען הכללי נחשב לרווחי פחות מאשר תחום המכולות, כך שמלכתחילה עוסק הנמל בעיקר בתחומי המטען הרווחיים פחות, ורווחיותו נגזרת מהתמחות וממודלים של ניהול ותפעול.

התמחויות אלו הן בעלת השפעה לאומית במספר מישורים:

1. הורדה מסוימת במחיר ללקוח הסופי על ידי הגדלת הפריזון ותהליכים לוגיסטיים ועסקיים יעילים יותר.
2. הפחתת פחת המתבטאת הן במחיר ללקוח והן בהפחתת זיהום סביבתי.
3. הפחתת זיהום סביבתי על ידי שימוש במערכות יעילות יותר בזמן הפריקה.
4. הפחתת הזיהום הסביבתי והעומס בכבישים על ידי הפחתת מספר המשאיות המשנעות ברזל ומלט, וזאת עקב ביצוע חלק מהלוגיסטיקה (אריזה, אחסנה) כבר בקו המים, קרי חיסכון במרכז לוגיסטי נוסף של היבואן / סיטונאי.

התחרות בתחום המטען הכללי כבר הביאה להפחתה של כ-15% בתעריפי הפריקה של ברזל (מתוך תעריפי דמי הניטול הקובעים מחיר מקסימלי לשינוע כל סחורה) על ידי נמל המספנות – שהובילה להורדת מחירים דומה בנמל חיפה.

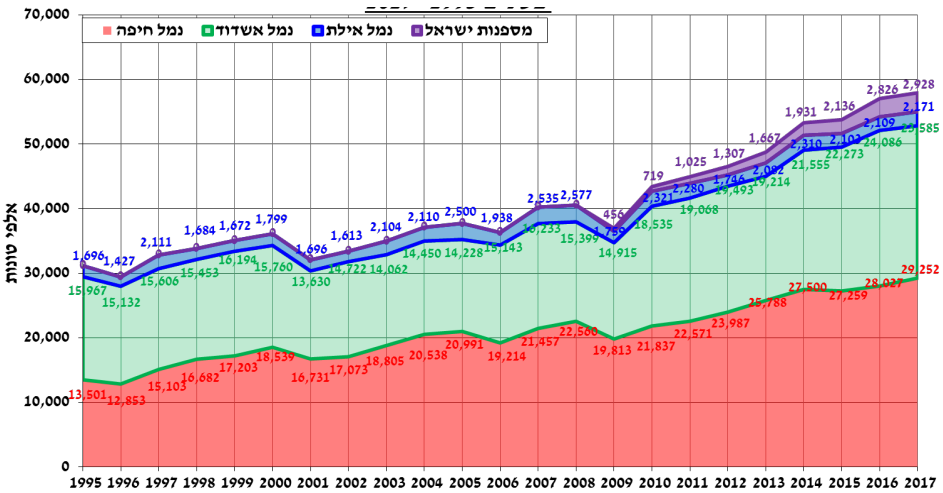
הגברת תחרות לפי סוגי סחורה ואופי השינוע

הנמלים החדשים הנבנים בימים אלו בחיפה ואשדוד (נמלי המפרץ והדרום בהתאמה) הם מסופי מכולות בלבד, ולפי המידע הגלוי לציבור אינם בנויים ואינם מתוכננים לבצע העמסה

ופריקה של מטען כללי, צובר ופריקה באמצעות מתקנים אוטומטיים – כלומר הנמלים החדשים לא יטפלו במטען שאינו מומכל.

המטען שאינו מומכל היווה 53% מהמטען (במונחי משקל) שעבר בנמלי ישראל בשנת 2017, קרי יותר ממחצית מהסחר הישראלי אינו עובר בנמלי ישראל במכולות, וכתוצאה מכך שהנמלים החדשים הם נמלי מכולות בלבד, הרי ששינוע של יותר ממחצית מהסחר הישראלי אינו חשוף לתחרות בנמלים המקודמת על ידי ממשלת ישראל זה למעלה מעשור, ובעלויות משמעותיות מאוד הכרוכות בבניית נמלים חדשים.

כפי שהדברים נראים כיום, בבחינת תוכניות הפיתוח העתידי של נמלי ישראל – אשר אינן כוללות פיתוח של רציפים חדשים בתחום המטען הבלתי מומכל – הרי שנמל המספנות בצפון ונמל אילת בדרום הם מחוללי התחרות היחידים, הרלוונטיים והאפשריים לקידום תחרות בתחום זה. לפיכך, הטלת מגבלה על נמל המספנות העוסק רק במטען שאינו מומכל, לא רק שהיא פוגעת בתחרות הכללית, אלא שבתחום המטענים הכלליים היא מבטלת את התחרות מול הנמלים הקיימים מכול וכול.



תרשים 1: תנועת מטענים בחלוקה לנמלי המסחר של ישראל 1995–2017. מקור: הדוח השנתי של רספ"ן 2017

שמירה על הייעוד המקורי של המספנות

מספנות ישראל נוסדו בשנת 1959 ומיום היווסדה עמדה הממשלה (בהסכמים שונים) שנחתמו לאורך אבני הדרך של חיי המספנות, ובעיקר בהסכמי החכירה לקרקע המספנות)

על כך שהמספנות יישמרו וימלאו את ייעודן כמספנות כללי שיט, וזאת כדי לשמר יכולת בתחום בניית כלי שיט בישראל ותיקונם.

האופי הפרויקטלי של עבודת המספנות מקשה על שימור יכולות בתחום, ובעיקר שימור העובדים המקצועיים בתחום הספנות, כגון עובדי מתכת מקצועיים (רתכים, מסגרים וכדומה) שלהם יש ביקוש רב במגזרים תעשייתיים אחרים של המשק הישראלי, וזאת עקב מחסור כללי בעובדים מקצועיים טכניים בישראל. לפיכך, יש היגיון כלכלי רב בגיוון מקורות ההכנסה של המספנות, כך שיאפשרו הכנסות קבועות יותר ובנות חיזוי לטווחים הבינוניים (עד 5 שנים), ובכך יתמכו למעשה באופן עקיף בקיומה של פעילות המספנות.

שימוש במשאב קו המים

ניתן להתייחס לקו המים של רציפי הנמלים כאל משאב לאומי מוגבל. ניהול משאב לאומי מוגבל מחייב ראייה כלכלית רחבה לניצול המשאב, כדי למקסם את התועלת הכלכלית למשק. כל הנמלים משלמים תמלוגים על שימוש במשאב זה. גובה התמלוגים למדינה (ישירות לאוצר) עומד על 4% מהמחזור, וכן משולמים תמלוגים נוספים לחנ"י בהיקף משמעותי. זה המקום לציין כי לראייתנו במסגרת השקיפות הצריכה לאפיין התקשרויות הקשורות במשאבים לאומיים או משאבים במחסור, על המדינה (או חנ"י) לפרסם לציבור את גובה התמלוגים המשולמים לה על ידי כל הנמלים (כולל הנמלים החדשים). פירוט אורך הרציפים בנמלי ישראל, וציון אורך רציפי המטען הכללי ניתן לראות בטבלה 1.

טבלה 1: אורך רציפי הנמלים בישראל בחלוקה לנמל וסוג המטען

נמל	אורך כלל הרציפים	אורך רציפי מטען כללי	אחוז
חיפה	5,325	965	18%
מספנות	800	800	100%
אשדוד	5,836	2,717	47%
סה"כ	11,961	4,482	37%
רציפי המספנות מתוך סה"כ רציפים בנמלי ישראל			6.69%
רציפי המספנות מתוך סה"כ רציפי מטען כללי בנמלי ישראל			17.85%

מקור: נתוני נמל מספנות ישראל

הגבלת פעילות הנמלים (כל נמל) לכדי נפח מסוים מסך המטענים בישראל אינה עושה שימוש נכון במשאב שטח הרציפים בישראל, ולמעשה יוצרת הטיות כלכליות ותמריץ שלילי להתייעלות.

לצורך דוגמה נבחן את הפעילות במטען כללי בנמל מספנות ישראל (רציפי המספנות מהווים 17.85% מתוך סה"כ רציפי מטען כללי בנמלי ישראל, בעוד שמגבלת הפעילות של הנמל עומדת על 5% מסך המטענים).

בעשור האחרון ניתן לראות בבירור מוחלט את ההתמחות של נמל המספנות במטענים כלליים שאינם מומכלים. לפיכך מגבלה של 5% יוצרת בפועל חסם להשקעות במתקנים אוטומטיים נוספים, ומקטינה את הפריזם והיעילות של הנמל בכל הקשור לשימוש יעיל יותר במשאב קו המים. אם תוסר מגבלה זו הרי שיהיה תמריץ בידי הנמל להשקעות במתקנים אוטומטיים נוספים שיגבירו את היעילות, ויגדילו את הפריזם מכל יחידת קו מים וניצול יעיל יותר של משאב זה. בעיקר מדובר על השקעה במתקנים אוטומטיים לפריקת גרעינים (הקמת ממגורות).

זמני המתנה

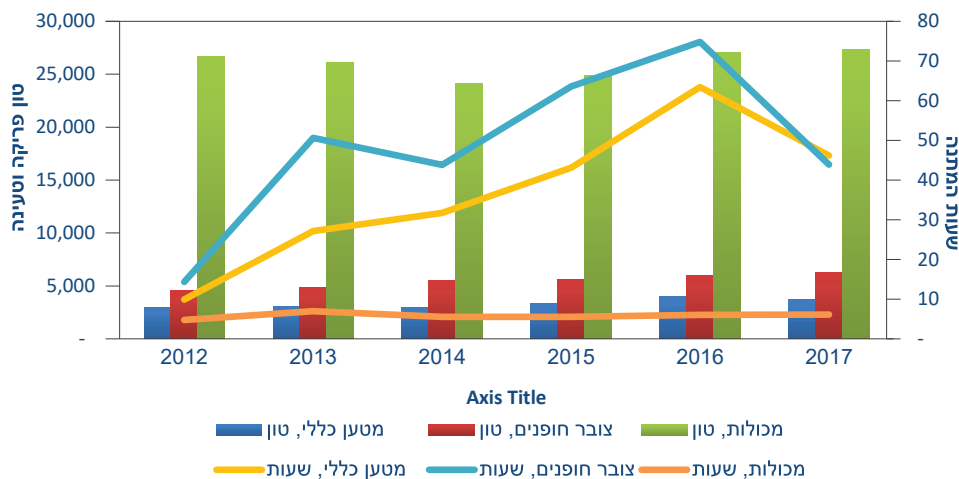
תפעול נכון של נמלי ישראל צריך להביא למצב שבו אוניות אינן ממתנות לפינוי הרציף מאונייה קודמת כדי להיכנס לנמל. היטיב לנסח זאת הדו"ח השנתי של רספ"ן 2017 המציין כי: "... מבטאת את ההבדל בין המצב כיום, שבו האוניות ממתנות לרציפים בנמלים לבין המצב הרצוי שבו הנמלים ימתינו לאוניות".

קרי, זמני המתנה ארוכים של האוניות מחוץ לנמלים כדי להיכנס ולפרוק את סחורתן כרוכים בעלויות גבוהות המתבטאות בסופו של דבר בעלויות המוצר לצרכן.

זמני ההמתנה של אוניות מכולה קצרים יחסית, והם עומדים על 4 שעות ו-8.8 שעות בנמלי חיפה ואשדוד בהתאמה, אולם זמני ההמתנה של אוניות שאינן מכולות (אוניות צובר, מטען כללי ומתקנים אוטומטיים) ארוך יותר, ונמדד כבר בימים ולא בשעות. זמני המתנה אלו נגרמים הן ממחסור ברציפים למטען כללי, והן מחוסר יעילות בניצול רציפים אלו. לדוגמה, במהלך החודשים הראשונים של 2018, בעוד שאוניות רבות (לעיתים עשרות אוניות) ממתנות 'על עוגן' במפרץ חיפה לתורן להיפרק בנמל, עובד נמל הקישון (אזור רציפי המטען הכללי העיקרי בנמל חיפה) בשתי משמרות בלבד, ולא מתבצעת עבודת פריקה וטעינה בין השעות 22:00 ועד 06:00 למחרת.

יש לציין כי העלייה הקבועה בזמני ההמתנה בנמלים (כפי שמתוארת בתרשים 2 להלן) אינה עומדת במתאם עם הגידול במספר האוניות הפוקדות את הנמלים, או עם כמות הסחורה המשונעת במונחי משקל.

בחישוב כללי, עלויות המתנת אוניות מטען כללי וצובר חופנים טיפסו לאורך השנים לכדי 110.6 מיליון ₪ בשנת 2016, כאשר עלות ההמתנה לטון מטען כללי היא כ-12.6 ₪, וירדו בשנת 2017 לכ-65.8 מיליון ₪ כאשר עלות ההמתנה לטון מטען כללי היא כ-9.2 ₪. במחצית הראשונה של 2018 עלו עלויות ההמתנה לכדי 14.7 ₪ לטון מטען כללי, השקולים להפסד של כ-125 מיליון ₪ בחישוב שנתי.



תרשים 2: ממוצע זמני המתנה של אוניות לפי סוג הסחורה (קו, מקרא צד ימין) וסוג ומשקל הסחורה (עמודה, מקרא שמאלי) מקור: נתוני הדו"ח השנתי רספ"ן, עיבוד מספנות ישראל

עלויות אלו פגעו כאמור באופן רחבי בכל המשק. אפשר לציין לדוגמה את עלות דמי ניטול לסחורות העיקריות בקטגוריית מטען כללי: דמי הניטול לטון מתכת (אחודה) הם 59 ₪, דמי הניטול לטון עץ (אחוד) 65 ₪ ולטון נייר (אחוד) 55 ₪, לפיכך עלויות ההמתנה לטון בסדרי גודל של יותר מ-10 ₪ הם בפועל הכבדה נוספת בסך של כ-20% בעלויות השינוע של מטען כללי בנמלי ישראל.

המגבלות שהוטלו על הנמלים (במקרה זה נמל המספנות) מצמצמות באופן ניכר היצע רציפי המטען הכללי, ועושות שימוש בלתי יעיל במשאב קו המים. האוניות שייפרקו בנמלי חיפה ואשדוד יסבלו מהתארכות זמני ההמתנה הארוכים ממילא, לכדי תורים ארוכים עוד יותר שמשמעותם עלויות כספיות נוספות שיושתו בסופו של דבר על הלקוח הסופי.

היבטי סביבה

הרחקת פעילות נמלית מהעיר חיפה

למרות התקנות הקפדניות והפיקוח שנערך על ידי המשרד להגנת הסביבה, פעילות פריקה וטעינה של סחורות מסוימות, בעיקר סחורות מגורענות או אבקתיות, כרוך בדרך כלל בפליטות קטנות לאוויר. (אנו מניחים כמובן כי כל הנמלים בישראל מקפידים ועומדים בדרישות המשרד להגנת הסביבה, וכי נערך פיקוח שווה והדוק על ידי המשרד בכל הנמלים). בנוסף לכך, בעת העגינה ברציף האוניות מפעילות את הגנרטורים שלהן לצורך

אספקה עצמית של חשמל. הפעלת הגנרטורים המתרחשת בכל אונייה ובכל נמל והיא יוצרת זיהום אוויר.

במקרה של סחיפת אבקות ומוץ באוויר, או עשן עקב הפעלת גנרטורים על גבי האונייה (אירועים שכאמור מתרחשים לעיתים בכל מקרה ובכל נמל), הרי שמיקומו הגאוגרפי של נמל המספנות (בגבולותיה המזרחיים של חיפה), ובהתחשב במשטר הרוחות באזור (בדר"כ רוחות בעלות רכיב מערבי) נותן יתרון סביבתי למיקומו של נמל המספנות על פני נמל חיפה הנמצא ממש בתוך העיר.¹

בנוסף לפליטות מסוימות הנובעות, כפי שתואר מהאונייה או מהסחורה עצמה (אבקה, גרעינים), המתרחשות בתהליך הפריקה או הטעינה, יש היבטים סביבתיים למערך היבשתי סביב הנמל. מערך יבשתי זה כולל מלאזות וכלי רכב תפעוליים, ובעיקר של רכבת ישראל ומשאיות רבות הפורקות ומעמיסות את הסחורה. עקרונית, ככל שפעילות מסוג זה תצא מגבולותיו של האזור המיושב של העיר חיפה, כך ייטב, ולכן יש יתרון בהגדלת חלקה של פעילות זו הנעשה רחוק מהעיר לעומת קיומה בתוך העיר. יש לציין, כי עיריית חיפה עם המשרד להגנת הסביבה מפעילים בחיפה את תוכנית 'אזור אוויר נקי' במסגרתה נאסרת כניסת רכבי דיזל מזהמים לכבישי העיר.

לפיכך, הגבלת פעילות נמל המספנות משמעותה הגדלת הזיהום בנמל חיפה הקרוב יותר לעיר.

זמני המתנת אוניות

אוניות הממתינות לתורן להיכנס לנמל נמצאות בעגינה באזור מפרץ חיפה. בזמן זה האוניות ממשיכות להפעיל את הגנרטור שלהן לטובת הפקת חשמל לשימוש האונייה. ככל שיקטן זמן ההמתנה של האוניות, כך יקטן זיהום האוויר הנוצר על ידן, הנישא ברובו על ידי הרוחות המערביות לכיוון אזור 'הקריות' במפרץ חיפה.

יעילות לוגיסטית

התוצאה הנלווית של מתן שירותי לוגיסטיקה בקו המים על ידי נמל המספנות, כגון שירותי אריזה, אחסנה ולוגיסטיקה אחרים, היא גם הפחתת הזיהום הסביבתי וגם הפחתת העומס בכבישים על ידי הפחתת מספר המשאיות הכללי הנע בכבישי ישראל ומשנע ברזל ומלט.

1 יש לציין כי יתרון זה בטל כמעט מול רציפי נמל הקישון (שדרכם עובר מרבית המטען הכללי ברציפי נמל חיפה).

מתקן לפריקת ואריזת מלט

נמל המספנות מפעיל מתקן אוטומטי לפריקת מלט ואריזתו בשקים או הטענה למשאיות מכל ייעודיות. המתקן פורק את המלט במערכת סגורה ללא כל פליטה של אבק לאוויר, ובכך יש יתרון סביבתי ברור ומשמעותי

סיכום והמלצות

לאור הנסקר בעבודה זו נראה כי הן האינטרס הציבורי והן האינטרס הכלכלי המשקי הרחב, תומכים באופן מוחלט בהסרת כל המגבלות המוטלות על נמל המספנות, וזאת כדי לעודד את התחרות בענף הנמלים, ובעיקר בתחום המטען הכללי. מאז שניתן לנמל כתב ההסמכה בשנת 2007 הכולל מגבלות על פעילות הנמל, חלף יותר מעשור שנים, ובמהלך עשור זה חלו שינויים מהותיים בנמלי ישראל, במשק הישראלי ואף בהלכי הרוח בחברה הישראלית.

בכל הקשור לנמלי ישראל הרי שהתחרות בין הנמלים הולכת ומחריפה, והחל משנת 2021 עם הפעלת שני נמלים חדשים היא תשנה לחלוטין את פני הענף. נושא יוקר המחיה והורדת מחירים באמצעות תחרות עלתה לראש סדר היום של הדיון הציבורי בישראל לאחר המחאה החברתית של שנת 2011.

פעילות נמל המספנות בעשור האחרון מוכיחה כי ניתן לקיים פעילות נמלית תחרותית בישראל, פעילות שהיא רווחית עבור הבעלים מצד אחד, אך גם שומרת על רווחת העובדים ומעודדת השקעות חדשות המעלות את הפריון, מצד שני.