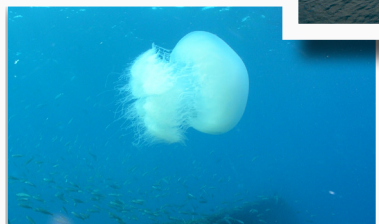
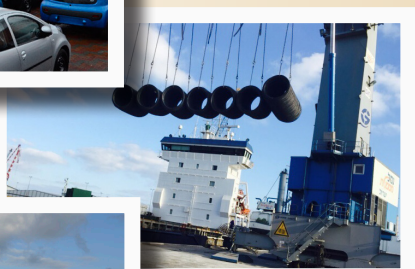


הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2018/19

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



ספנות ישראלית לאן?

אריה גביש, זאב לשם, אריה רונה¹

מטרת המאמר היא להביא לידיעת בעלי העניין ומקבלי ההחלטות במדינת ישראל את מצבה הנוכחי הקשה של הספנות הישראלית, לרבות תשתית הקצונה הישראלית הלקויות (כוח אדם ימי). אנו ממליצים לקיים בדחיפות דיון ממשלתי בנושא עתידה של הספנות הישראלית, תוך כדי התייחסות לצורך הכלכלי, האסטרטגי והביטחוני של המדינה.

כותבי המאמר מאמינים שיש צורך דחוף בבדיקה נוספת של השאלה "האם וכיצד ניתן להחיות את הספנות הישראלית?". אנו ממליצים לממשלה ולמקבלי ההחלטות במדינה לקבוע מדיניות שתאפשר קיום ספנות ישראלית על בסיס כלכלי ותחרותי. זו תמצה את מלוא התרומה האסטרטגית לחוסן ולעוצמה הלאומית של ישראל (כלכלית, ביטחונית, מסחרית, ועוד).

רקע

ספנות (shipping) היא מונח המתייחס לכל הקשור לכלי שיט המובילים סחורות מסוגים שונים במרחבי הים (מכולות, מטען כללי, כימיקלים ודלק, נוסעים ועוד), לרבות מתקנים ימיים (אסדות קידוח והפקה של משאבי הים, נפט, גז ומחצבים).

משחר ימי האנושות היוותה הספנות נדבך משמעותי בקשרים בין מדינות: קשרים מסחריים, כלכליים, ביטחוניים ועוד, והיא מקבילה ומשיקה להתפתחות האנושות. הספנות תמשיך להוות את הדרך המשמעותית לקשרים בין מדינות, ותמשיך לצעוד בד בבד עם התפתחות האנושות. הספנות תמשיך לשמש נדבך חשוב בחוסן הלאומי של המדינות בעולם, ומרכיב חשוב בעוצמתן הלאומית. הספנות משיקה למגוון גדול של נושאים: תכנון ובניית כלי שיט, לרבות ציוד ומערכות; תפעול כלי שיט; הכשרת כוח אדם ימי; מסחר, נמלים ימיים, ועוד שורה ארוכה של תחומים נוספים.

הספנות הבינלאומית מוסדרת על ידי ארגון האו"ם באמצעות ארגון IMO – International Maritime Organization, רשות הספנות והנמלים (רספ"ן), שבמשרד התחבורה הוא הגוף המסדיר את פעילות הספנות והנמלים בישראל.

1 אריה רונה – מנהל רשות הספנות והנמלים רספ"ן, בין השנים 1995-2009
 זאב לשם – מנהל אגף בכיר לתכנון כלכלה וקשרי חוץ רספ"ן, בין השנים 1973-2013
 אריה גביש – מנהל נמל אשדוד טרום הרפורמה 1997-2002 ומנהל נמל חיפה ברספ"ן לאחר הרפורמה
 בנמלים 2007-2017.

כ-99% של הסחורות, המטענים, חומרי הגלם וסחר החוץ של מדינות ישראל (במונחי משקל) מובלים באמצעות הספנות, בעיקר הספנות העולמית, קרי אוניות שאינן רשומות בישראל ושאין בשליטה ישראלית.²

העיקרון המנחה את המסחר הבינלאומי הימי זה מאות בשנים, והמעוגן באמנות בינלאומיות הוא עיקרון 'חופש השיט' (Freedom of Navigation). עיקרון זה מאפשר הגעתה של אונייה בדגל כלשהו לנמל בישראל לצורך הובלה ימית של מטענים ביבוא או ביצוא (למעט אוניות המניפות דגלי מדינה הנמצאת במצב מלחמה עם ישראל). לפיכך, הספנות הישראלית מתמודדת עם תחרות עזה מצד מדינות רבות גם בנמלי ישראל עצמן.

הספנות הישראלית נמצאת בתחרות כלכלית מתמדת מול חברות ספנות ממדינות בעלות מסורת ימית ותיקה מצד אחד, מול מדינות המאפשרות ספנות בדגלי נוחות מצד שני, וכן מול מדינות עם סחר מקומי גדול המקנה להן יתרונות כלכליים משמעותיים. אוניות תחת דגל ישראלי מוגבלות בכניסתן או בפעילותן בחלק מהנמלים בעולם, וזאת מסיבות פוליטיות, עובדה שמקשה על חברות ספנות ישראליות ליצור התאגדויות ובריתות עם חברות ספנות אחרות, כפי שמקובל כיום בספנות הבינלאומית.

כושר התחרות הכלכלי של הספנות הישראלית מול הספנות הבינלאומית חייב להישמר תוך כדי איזון נכון בין שמירה על בטיחות השיט והחיים בים בסטנדרטים בינלאומיים, שמירה על איכות הסביבה הימית, והעסקת צוות ימי מקצועי ומיומן.

כל המדינות הימיות מקיימות מדיניות המייחסת חשיבות עליונה לקיומה של ספנות לאומית, הן בהיבט הכלכלי והן בהיבט האסטרטגי. מדיניות זו מקבלת ביטוי במערכת של הקלות והעדפות במיסוי, עידוד וסיוע כלכלי, העדפה בהובלת מטענים ממשלתיים וציבוריים על ידי הספנות המקומית, סיוע למספנות ולבעלי אוניות, בהכשרת ימאים ועוד. בנוסף לכך, פועלות רוב המדינות לקידום הסכמי ספנות בילטרליים ומולטילטרליים במטרה לשפר את תנאי הסחר בין המדינות ולמנוע אפליה כלכלית. חלק מנתונים אלו מתפרסמים בספר Maritime Subsidies שתומצתו בחוברת מדיניות ספנות שפורסם על ידי רספ"ן.

חשיבות הספנות לכלכלת המדינה, לחוסן הלאומי וליכולת לקיים רציפות תפקודית בעיתות חירום ומלחמה ידוע ומוסכם. חשיבות זו אינה מתורגמת במדינת ישראל לסיוע ממשי לקידומה של הספנות, וזאת מתוך מחשבה שהספנות העולמית תיתן מענה לכל תרחיש בעתיד. התמיכה בגלובליזציה ובכלכלה חופשית הדוגלת באי-התערבות המדינה

² ספנות ישראלית לעניין זה הינו סחר המתבצע בין על ידי אונייה בדגל ישראלי לפי חוק הספנות (כלי שיט) תש"ך 1960, ובין באונייה בדגל זר בשליטה ישראלית לפי חוק הספנות (כלי שיט זר בשליטה של גורם ישראלי, תשס"ה 2005).

בענף גורמת לכך, שהספנות בישראל אינה מקבלת את תשומת הלב לה היא ראויה מצד הממשלה. הצורך בספנות ישראלית חזקה נובע גם מן העובדה שמדינת ישראל השוכנת לחוף ימים, מגלה את הפוטנציאל האדיר הטמון במרחבי הים, במשאבים המצויים בשטחים הכלכליים (EEZ), מאמינה ומעוניינת להפיק את המיטב מכך באופן בלתי תלוי בגורמים עולמיים חיצוניים, ככל שניתן.

התמיכה הממשלתית כיום בענף נמוכה יחסית ועומדת על כ-20 מיליון ₪ בשנה, ומיועדת לתמיכה באוניות ישראליות (בדגל או בבעלות) לתמיכה בהעסקת ימאים ישראלים.³

חזונו של דוד בו גוריון

הצורך בקיומה של ספנות ישראלית הוכר עוד בשנת 1950 על ידי ראש הממשלה דאז דוד בן גוריון, בדברים שנשא בסיום קורס חובלים ב-5 לפברואר 1950:

גם ביטחון המדינה תלוי בים. ציודנו, מסחרנו נישא על גלי הים, ובלי שלטון וכוח ימי לא יעמוד לנו צבא-היבשה והאוויר החזק ביותר.

אולם חשיבותו של הים לא רק מדינית וצבאית: בים תלוי במידה רבה עתידנו המשקי, והים צופן אפשרויות בלתי מוגבלות של התיישבות, ואין זה פרדוכס. הים אינו מדבר – מים, כפי שנראה הדבר לרבים. הים הוא אוצר בלום שלא יחסר בו כל.

כשם שעלינו להפריח שממות הנגב – כך עלינו לכבוש מרחבי הים. ארצנו הקטנה תשגה ותתרחב אם נבין שחוף הים אינו מחיצה וגבול אלא גשר ופתח...⁴

בתחילת שנותיה של מדינת ישראל הצעירה התפתחה הספנות לממדים יפים בעקבות תמיכה מכספי השילומים, ומכך שממשלת ישראל שמה דגש בחשיבותה. בהמשך, קיבלה חשיבות זו ביטוי במערכת חקיקה ענפה, בהחלטות ממשלה שונות 'ובמניית זהב' של ממשלת ישראל בחברת צים⁵ שהופרטה בשנת 2004. בשל הבא, התבטאה ההתפתחות בקיומה של הרשות להכשרת ימאים, ובמדיניות סובסידיות להקטנת פער העלויות בין קציני ים ישראלים לזרים.

3 החלטות ממשלה, רשות שדות התעופה ושיפור כושר התחרות של הספנות הישראלית, החלטה מספר 3373 של הממשלה מיום 11.01.2018.

4 דברי ראש הממשלה נלקחו מהספר בן-גוריון דוד, יחוד ויעוד, חיל הים – דברים שנשא לרגל סיום קורס חובלים, 5 לפברואר 1950, גבעתיים, 1972 עמ' 100-107.

5 חברת צים שירותי ספנות משולבים בע"מ - הוקמה 1945, שודרגה – 1953 בעקבות הסכם השילומים. <https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A6%D7%99%D7%9D>

נתונים כלליים – ספנות ישראלית

להלן מספר נתונים על צי הסוחר הישראלי.⁶ נכון לתאריך 01.03.2018 צי האוניות שבבעלות ובשליטה ישראלית עומד על 34 אוניות במעמס הכולל (DWT)⁷ של 1,960,295 טון. סך הכול תפוסה ברוטו (GRT)⁸ 1,349,256 טון ותפוסה נטו (NRT)⁹ 813,022 טון. הגיל הממוצע של אוניות צי הסוחר עומד על 10.9 שנים. 7 אוניות בלבד מניפות דגל ישראל, שבמונחי טון מעמס מהווים כ-15.9% ובמונחי תפוסה מהווים כ-18.6% מכלל צי הסוחר.

לוח 1: התפלגות גיל האוניות שבבעלות ובשליטה של חברות הספנות הישראליות

סוג קבוצת גיל/ סוג אונייה	עד שנת 2000		2005-2001		2010 - 2006		2016 - 2011	
	מס' אוניות	% מעמס	מס' אוניות	% מעמס	מס' אוניות	% מעמס	מס' אוניות	% מעמס
מכולה			5	28.4%	9	40.4%	3	31.2%
מטען כללי	2	23.6%			4	65%	1	11.4%
צובר+פחם			1	25.1%	3	50.6%	1	24.3%
מכליות			2	29.9%	3	70.1%		
סח"כ	2	0.5%	8	26.5%	19	46.3%	5	26.7%

חברות הספנות הישראליות

צי הסוחר הישראלי נכון לחודש מרץ 2018 כולל: צים שירותי ספנות משולבים בע"מ: בבעלות/שליטה של חברת צים 8 אוניות במעמס כולל של 434 אלף טון ותפוסה של 348 אלף טון. כל האוניות בבעלות/שליטה בלעדית של צים הן אוניות מכולה. 3 אוניות נושאות דגל ישראל.

צים גם מפעילה אוניות בחכירה לטווחי זמן שונים. בנוסף לכך, צים מספקת ללקוחותיה שירותים לוגיסטיים הקשורים להובלה הימית.

חברת אקס.טי. ספנות: ישנן 12 אוניות במעמס כולל של 1.05 מיליון טון ותפוסה של 740 אלף טון. 9 אוניות מכולה, 2 אוניות צובר פחם ומכלית אחת. 2 אוניות נושאות דגל ישראל.

חברות אחרות: 7 אוניות מטען כללי, 4 מכליות, 3 אוניות צובר במעמס כולל של 468 אלף טון ותפוסה של 260 אלף טון, 2 אוניות בדגל ישראל.

6 שנתון סטטיסטי רשות הספנות והנמלים (רספ"ן) לשנת 2017, והנמלים עמ' 100-104.

<http://asp.mot.gov.il/he/abstract>

7 DWT: Deadweight tonnage

8 GRT: Gross register tonnage

9 NRT: Net register tonnage

לוח 2: צי הסוחר בבעלות ובשליטה ישראלית

01.03.2018				13.12.2016				חברה
% מעמס החברה מהמעמס הכולל	מעמס אוניות בבעלות/שליטה		סה"כ (באלפי טונות)	% מעמס החברה מהמעמס הכולל	מעמס אוניות בבעלות/שליטה		סה"כ (באלפי טונות)	
	מזה בדגל ישראל	ב- %			באלפי טונות	מזה בדגל ישראל		
22.2%	46.1%	200.1	434	22.3%	46.1%	200.1	434	ציים
53.5%	9.5%	100.0	1,049	54.3%	9.5%	100.0	1,055	אקס.טי. ספנות
24.3%	2.2%	10.7	477	23.4%	4.3%	19.7	455	חברות אחרות
100.0%	15.9%	311	1,960	100.0%	16.4%	320	1,944	סה"כ

מצבת ימאים פעילים בצי הסוחר

מבוסס על כל הימאים הפעילים בצי הסוחר (נכון למרץ 2018).¹⁰

- סה"כ הימאים הפעילים בצי הסוחר הוא 456 מתוכם 128 ישראלים (28.1%).
- מספר הקצינים הפעילים בצי הסוחר הוא 216 מתוכם 119 ישראלים (55.1%).
- מספר הצוערים הפעילים בצי הסוחר הוא 5 – כולם ישראלים.
- מספר הדרוגים הפעילים בצי הסוחר הוא 234 – מתוכם 3 ישראלים.

לוח 3: מצבת ימאים פעילים בצי הסוחר לפי חברות הספנות

שם החברה	סה"כ ימאים	ימאים ישראלים	% הימאים הישראלים
ציים	187	67	35.8%
אקס.טי. ספנות	155	24	15.5%
אינטר גלובל שיפינג	42	18	42.9%
אחרים	72	19	26.4%
סה"כ	456	128	28.1%

נוכח המחסור החמור במיוחד של קצונה ישראלית, רק כ-50% ממכסת התקנים הישראליים מאוישים על ידי קצינים ישראלים. יש להבטיח בהקדם מדיניות שבכוחה לעודד הכשרה של צוערים.

התרומה בקיום ספנות ישראלית חזקה לחוסנה של מדינת ישראל

התרומה (כלכלית-מסחרית, ביטחונית, מדינית) של צי סוחר ישראלי מקבלת ביטוי בהיבטים הבאים:

10 ימאי פעיל – ימאי אשר הפליג לפחות 30 יום במהלך השנה האחרונה. הדוח מציג את חברת ספנות האחרונה בה הפליג הימאי כאשר כל ימאי נספר פעם אחת

1. אבטחת שרשרת האספקה לאוכלוסייה בזמן חירום (במסגרת מל"ח – משק לשעת חירום), הן ביבוא של מוצרים חיוניים (אנרגיה, מזון ועוד) והן ביצוא סחורות המיוצרות בארץ, כגון תוצרת חקלאית, מטענים בצובר (אשלגן ופוספטים) כדי לאפשר המשכיות בפעילות הכלכלית בישראל.
2. ספנות מספקת עובדים מיומנים למקצועות 'ביבשה' הדורשים רקע ימי וספנותי, כגון נתבים ורבי-חובלים בנמלי ישראל, מפקחים ימיים ברספ"ן, תפקידים בתחום הגנת הסביבה החופית, חינוך והכשרה ימית, תפקידים בחברות ספנות וסוכני אוניה ועוד. ללא עובדים ישראלים בספנות לא יהיה מקור של עובדים מיומנים לתפקידים אלו בישראל.
3. הערך המוסף של אונייה ישראלית לכלכלה הישראלית הוערך ב-25%.
4. סך הפדיון של חברות הספנות הישראלית הוא כ-14 מיליארד ₪ בשנה.
5. חיסכון לספנות הישראלית בעיות חירום. בעת חירום מוטל היטל ביטוח סיכוני מלמה על ידי חברות הביטוח הבינלאומיות (לוידיס) על אוניות הנכנסות לאזור המסוכן, וכיסוי הביטוח נעשה על ידי המדינה.
6. התפתחות תעשייה ימית (פיתוח וייצור מערכות ושירותים לתחום הימי ששוקי היעד שלהם הן בארץ והן בחו"ל).

לצורך גיבוש ההערכה של הספנות הישראלית הנחוצה למשק הישראלי מוטל על מערכות הכלכלה והביטחון בישראל להגדיר את הצרכים שלה לגבי תובלה בחירום עבור כוחות הביטחון בשאלה מה ההובלה הימית הנדרשת מבחינת נפח המטענים ובחלוקה לסוגי האוניות השונות (בעיקר באוניות מטען כללי GENERAL CARGO). יש להניח כי בעיות חירום יהיו מגבלות עבור אוניות זרות מלהיכנס לתחומי הנמלים והחופים של ישראל, והימנעות מלהפליג לאזורים המוכרזים כאזורי מלחמה (כפי שהיה בשנת 2006 במהלך מחמת לבנון השנייה). ייתכנו גם בעיות שיתעוררו מתוך פרמיות ביטוח גבוהות מאוד שיוטלו על מובילים עם דגל זר ובבעלות זרה של הספנות בעולם.

בהמשך, לצורך הגעה להיקף הספנות הישראלית יש לבחון מה הצעדים העיקריים העשויים לסייע ליזמים ישראלים לקיים ספנות בארץ. נכון לימים אלה קיימים יזמים כאלה המקיימים ספנות בינלאומית, ורצוי לנקוט מדיניות ממשלתית שתעודד אותם לחזור לישראל, או להחזיר לארץ חלק מפעילותם.

בין האמצעים להגדלת הספנות הישראלית ניתן למנות השלמת החקיקה בדבר "מס תפוסה" הנמשכת זה שנים, ועשויה לעודד הרחבת הספנות הישראלית. כמו כן, יש למפות ולבחון את תוספת העלות ליזם ישראלי בהפעלת אונייה בשליטה ישראלית בשאלה מה

תוספת העלות בגין העסקת קצונה ישראלית שהיא הגרעין לכוח אדם מיומן שהמדינה חייבת בו. כמו כן לנסות להגיע בעזרת סבסוד או אמצעי כלכלי אחר 'לאדישות כלכלית' מצד בעלי האוניות בשיקולים של העסקת קצין ים ישראלי או זה, ככל שניתן. (הכוונה, פער העלויות בין קצין ים ישראלי או זר יהיה כזה שבעל האונייה יעדיף העסקת עובד ישראלי גם אם יהיה יקר במעט מעובד זר). יש לציין כי בעלויות דומות בין קצין ישראלי לקצין זר קיימת בוודאות העדפה להעסקת קצין ים ישראלי מבחינת בעל האונייה.

כמו כן, עידוד, שדרוג ופיתוח ההכשרה הימית כמקור כוח אדם לחברות הספנות, וחיובן בסבסוד התחום בתמורה למעבר ל"מס תפוסה", כפי שנעשה במדינות אירופאיות לא מעטות. שריון הובלה ימית של חלק מהמטענים הממשלתיים/ציבוריים (בארה"ב מחייבים הובלה ימית של 50% ממטעני הסיוע בהובלה בדגל ארה"ב) לספנות הישראלית. לדוגמה, מטענים למערכת הביטחון, מטעני אנרגייה, מטענים למאגרי חירום (מל"ח), מכרזים ממשלתיים וציבוריים, הכרה בהובלה ימית בספנות ישראלית כקנייה חוזרת על ידי חברות שיזכו במכרזים בארץ, ועוד.

סיכום

הספנות הישראלית במדינת ישראל נמצאת במצב עגום מאוד, ממש לקראת שחיקתה המלאה, ואולי אף הגעה למצב חידלון מוחלט, הן בהיבט מספר האוניות הישראליות, והן בהיבט תשתית כוח אדם הימי (קציני מכונה וסיפון, לרבות רבי חובלים ומכונאים ראשיים).

מצב עגום זה של הספנות עלול להוביל אותנו לתלות בעייתית בציי סוחר זרים (חברות ספנות זרות), ובעלי תפקידים זרים למילוי משימות לאומיות חיוניות. בד בבד עם ויתור על הכנסות למדינה ופגיעה בפיתוח תעשייה ימית הנובעים מקיום ספנות לאומית ערה ומשגשגת. הצורך בספנות בלתי תלויה בעיתות חירום מובן וברור, ונמצא באחריות אלה שממונים על ביטחון ומשק לשעת חירום, והם אלה שצריכים להגדיר את הצורך והמענה.

מציאות עגומה זו בכול הקשור למספר האוניות ותשתית כוח אדם הימי אינה מאפשרת את שמירת האינטרסים שביקשו ממשלות ישראל לדורותיהן להבטיח, ואשר קיבלו ביטוי בחקיקה, החלטות ממשלה וב"מניית הזהב" הרשומה בצים.

עידן הגלובליזציה והשיקולים הכלכליים הטהורים "המברחים" יזמים מקיום ספנות ישראלית אינם תירוץ מהימנעות עשיית מעשה ברמה הממשלתית, מעשה, "שיקים את הספנות הישראלית על הרגליים". מדינות מתקדמות ומפותחות בעולם מסייעות לספנות הלאומית שלהן במקרה של קשיים. אין סיבה שמדינת ישראל לא תתרום משמעותית להחייאת הספנות והרחבת אוכלוסיית כוח האדם הימי הישראלי.

חזונו של דוד בן גוריון עדיין תקף, החלטות הממשלה והחשיבות המוצהרת בדבר ספנות ישראלית חזקה – קיימים. לכן, יש להעלות את נושא הספנות לסדר היום הלאומי, ולחדד את מודעות מקבלי ההחלטות לחשיבות הספנות כחלק נכבד בכלל נושאי משאבי הים (גז טבעי, מזון-דגה, איים מלאכותיים לנמלים ימיים ונמלי תעופה בעתיד ועוד). יש להציג בפני ממשלת ישראל באמצעות משרד התחבורה נתונים מעודכנים למצב העגום שבו שרוי הענף ונתונים באשר לצפי/תחזית בשנים הבאות עלינו.

יש לקבל החלטה על מדיניות ארוכת טווח שתשפר באופן משמעותי את המצב (אוניות ותשתית כוח אדם ימי), ותבטיח את קיומה של הספנות הישראלית, וכמובן, להוציא מדיניות זו לפועל.

יפה שעה אחת קודם.



איור 1: נמל חיפה (צילום: דוברות נמל חיפה)