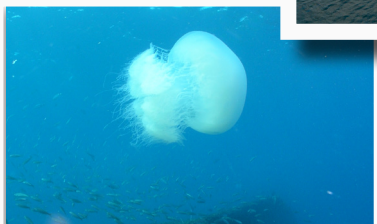
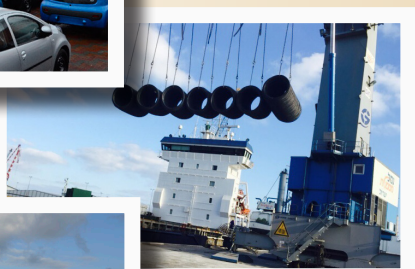


## הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2018/19

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



## היבטים אסטרטגיים ולאומיים בתחום ספנות מטען כללי וצובר – סחר החוץ כעמוד התווך של כלכלת מדינת ישראל וחשיבות מטעני הצובר והמטענים הכלליים<sup>1</sup>

*יוני איזקוב*

כולנו מכירים את סדרות הטלוויזיה והסרטים, שבהם רואים אוניות מפרש המפליגות עם מטעני תבואות, תבלינים ומטענים חיוניים בפיתוח הסחר הבינלאומי. אוניות שנשטפו בגלים עצומים, חוו סערות עזות והפליגו ליעדיהם הרחוקים. במשך מאות שנים כל האוניות הללו הובילו מטען כללי ומטעני צובר. במשך רוב ההיסטוריה של הספנות המסחרית, המטענים שהובלו בים נארזו בחבקים, במשטחים, בחביות או בשקים ולעיתים פשוט "שפכו" את המטען לתוך ספנות (מחסני) האוניות.

אוניות המכולה הראשונות הופיעו בשנות ה-60 של המאה ה-20 ומאז נגסו נתח משמעותי מהשוק העולמי של ההובלה הימית. אוניות המכולה מכילות תאים מיוחדים למכולות, שהן למעשה אריזות גדולות (30 מ"ק או 60 מ"ק) המתאימות לנסיעה בים וביבשה. אבל למרות המעבר הדרמטי של מטענים לאוניות מכולה, נותרו מטענים רבים שעדיין משונעים באוניות צובר ואוניות מטען כללי. יתר על כן, הנתונים המתפרסמים בישראל באופן סדיר על ידי רשות הספנות והנמלים (רספ"ן) וחברת נמלי ישראל (חנ"י) מראים על עקביות ביחס שבין אחוז המטענים המשונעים במכולות לבין אחוז המטענים המשונעים במטען כללי וצובר. לכן סביר להניח, שנמשיך לראות גם בעתיד הנראה לעין סחר משמעותי באוניות של מטען כללי וצובר.

מטען צובר (Bulk cargo) הוא מטען לא ארוז אשר משונע באונייה בכמויות גדולות. מטען צובר יכול להיות במצב נוזלי או יבש. כדוגמאות למטעני צובר יבש ניתן לציין תבואות, קלינקר,<sup>2</sup> מלט, פחם, גופרית ועוד. כדוגמאות למטעני צובר נוזלי ניתן לציין דלקים, גפ"מ, שמן וכימיקלים שונים. בעת הנוכחית, כאשר ספק או יבואן של סחורות יכול לבחור אם לשנע את המטען שלו באוניית מכולה או באוניית צובר, הרוב המוחלט של המטענים הללו ישונע באמצעות אוניות צובר. לעיתים רחוקות מאוד ניתן לראות כמויות גדולות של פחם, לדוגמה, מובלות באוניות מכולות.

מטען כללי (General Cargo) הוא מטען המשונע באוניות ביחידות / אריזות בודדות (לא בצובר או במכולות). כדוגמאות למטען כללי ניתן לציין גילי ברזל, חבילות עץ, חבקי תאית

1 מאמר זה מתייחס בעיקר לנמלי חיפה ואשדוד ולא לנמל אילת.

2 קלינקר: חומר גלם לתעשיית המלט.

וסלילי פלדה. גם בסוג מטען זה, בדומה למטעני הצובר, למרות שחלק מן הסחורות מועבר לשינוע באוניות מכולה רוב המטענים הללו משונעים באוניות של מטען כללי. לתופעה זו מספר סיבות מהן ניתן למנות את יכולות הטעינה ופריקה של הספקים והיבואנים, הצורך לשנע כמויות גדולות מאוד של מטענים בהובלה אחת, אמצעי השינוע בנמלים ועוד.

כ-99% מסך כל תנועת המטענים של סחר החוץ של מדינת ישראל במונחי משקל עוברים בנמלי הים.<sup>3</sup> מכאן שכלכלת מדינת ישראל תלויה באופן קריטי בתפקודם האופטימלי של נמליה. סחר החוץ של ישראל מהווה כשני שלישים מהתמ"ג – יחס מהגבוהים בעולם. לישראל מפעלים תעשייתיים ומרכזים מסחריים מודרניים ויעילים שתוצרתם משווקת כיצוא ישראלי למרחבי העולם. היבוא מכיל חומרי גלם רבים ומוצרי צריכה כיאה לרמת החיים הגבוהה של התושבים. לא ייפלא אפוא שאין תחליף לתלות של פרנסת אזרחי המדינה בסחר החוץ.

יתר על כן, לסוחרי סחר החוץ אין חלופה משמעותית להובלת סחורותיהם בים גם בטווח הארוך, שכן החלופות האוויריות והיבשתיות רחוקות מלהיות אטרקטיביות במונחים כלכליים (גם בתנאי שלום עם שכנו).<sup>4</sup>

כלכלת מדינת ישראל היא למעשה "כלכלת אי" במזרח הים התיכון. בישראל אין כמעט מעבר של מטענים במעברי הגבול היבשתיים, אבל, לאור קרבתנו למוצא הצפוני של תעלת סואץ, ישראל בהחלט נמצאת בנתיבי הסחר הבינלאומיים העיקריים – מהמזרח הרחוק לכיוון אירופה ואמריקה, מאמריקה ואירופה למזרח הרחוק, וכמובן בקרבת הנתיבים השונים בין הצפון והדרום של כדור הארץ, כגון לארצות אפריקה, אוקיאניה ועוד.

לכן, לנוכח הבידוד היבשתי, המרחקים לשווקים רחוקים והתלות המוחלטת של כלכלת ישראל בנמלי הים, חיוני שקברניטי המדינה יודאו כי החוליה הראשונה והחשובה הזו בשרשרת האספקה תהיה זמינה ויעילה לאורך כל ימות השנה.

דוד בן גוריון בהרצאה בסיום קורס חובלים (1950) ציין "...כיבוש מרחבי הים חיוני שבעתיים למדינה קטנה כישראל, שעתידה להתרחב ולהתפתח. אם נבין שחוף הים אינו מחיצה וגובל אלא גשר ופתח לאימפריה ענקית המשתרעת כמעט לאין-סוף..." אין ספק כי זו נבואה שהתגשמה במלואה.

3 דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, עמ' 170.

4 חברת נמלי ישראל – תוכנית אב אסטרטגית לפיתוח נמלי הים התיכון, עמ' 8.

בבחינה של סוגי המטען הכללי והצובר המשונעים בנמלי ישראל ניווכח שרובם המוחלט משמש כחומר גלם לתעשייה הישראלית, הן לצורך תהליכי ייצור עבור צריכה עצמית והן לטובת יצוא:

- מטעני התבואות בצובר משמשים כחומר גלם לתעשיית המזון. כמוצר בודד הם מהווים את המוצר בעל האחוז הגבוה ביותר (9%).
- מטעני המלט והקלינקר משמשים כחומר גלם לתעשיית הבנייה.
- מטעני הברזל משמשים כחומר גלם לתעשיית הבנייה ותשתיות אזרחיות רבות.
- מטעני הגופרית משמשים כחומר גלם לתעשיית הפוספטים (המיועדים ליצוא).
- מטעני הדלקים משמשים כחומר גלם לתעשייה, לתחבורה ולאנרגיה ביתית וציבורית.

## פיתוח הנמלים

ממשלת ישראל החליטה בתאריך 18.12.2011 "להנחות את מנכ"ל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לפעול להאצת תוכנית המתאר הארצית המפורטת מס' 1/1/ב/13 לנמל המפרץ בחיפה, ותוכנית המתאר הארצית המפורטת מס' 2/1/ב/13 לנמל הדרום באשדוד...".<sup>5</sup>

החלטת ממשלה זו באה בהמשך לתוכנית אב אסטרטגית לפיתוח נמלי הים התיכון של ישראל, שהוגשה על ידי חברת נמלי ישראל בשנת 2007.<sup>6</sup> במסגרת תוכנית זו ראוי לציין מספר אבחנות מעניינות:

מהשוואה בינלאומית של פילוח אמצעי השינוע השונים של סחר חוץ עולה כי לסחר החוץ הישראלי תלות גבוהה במיוחד בנמלים בהשוואה למדינות אחרות, ולא נראה כי בעתיד הקרוב תהיה אלטרנטיבה משמעותית לנמלי ישראל כצינור ההובלה היחיד כמעט לסחר חוץ.<sup>7</sup>

פרופ' טרכטנברג, שעמד בראש הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (שקמה בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011), התייחס גם כן לסוגיית נמלי הים. בדוח הוועדה נכתב: "בחינה שנעשתה על ידי גורמי המקצוע במשרדי התחבורה והאוצר עולה כי התפוקות בתחום המכולות לצוות עבודה בנמלי ישראל נמוכות ביחס לנמלים אחרים בעולם: בין 15%-25% נמוכות יותר ביחס לנמלים במזרח התיכון, ואף נמוך מכך ביחס לנמלים מתקדמים בעולם. העלות הנגזרת מכך למשק הלאומי נאמדת במאות מיליוני ש"ש בשנה".

5 החלטה מס' 3986 של ממשלת ישראל.

6 חברת נמלי ישראל – תוכנית אב אסטרטגית לפיתוח נמלי הים התיכון.

7 שם, עמ' 3.

הדוח המשיך וציין שחברות הנמל הקיימות מהוות מונופול אזורי כל אחת בתחומה וביחד מהוות דואופול ארצי. אומנם לאחר הרפורמה בשנת 2005 החלה תחרות מועטה, אך תחרות זו אינה נוגעת לחלק גדול של המטענים.<sup>8</sup> כמו-כן, "הוועדה סבורה כי יש לפעול לאיזון נכון וראוי מזה הקיים בין האינטרסים של כלל הציבור לבין אלו של ציבור העובדים במונופולין ממשלתיים ובין האינטרסים של כלל הציבור והתנהלותם של גופים מונופוליסטיים הנשלטים על ידי המדינה המשפיעים ישירות על יוקר המחיה".<sup>8</sup> אומנם ההתייחסות לתפוקות היא בתחום המכולות, אבל כפי שניווכח בהמשך, ההתייחסות לתחום המטען הכללי והצובר היא בבחינת קל וחומר.

וכך, בעקבות החלטת הממשלה ודוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי אנחנו שומעים חדשים לבקרים על בניית שני טרמינלים חדשים בישראל לשינוע מכולות בעלות של כ-7 מיליארד ₪. אחד בחיפה, שיופעל על ידי חברת SIPG הסינית, והשני באשדוד, שיופעל על ידי חברת TIL ההולנדית. שני המפעילים הבינלאומיים הללו מתמחים בהפעלת מסופי מכולות ברחבי העולם. הטרמינלים הללו נבנים בימים אלו, בין היתר, על מנת לעודד תחרות בין הנמלים, ובעיקר תחרות פנים נמלית. הכוונה המוצהרת של הממשלה הייתה לבנות רציפים חדשים עם תפעול חצי אוטומטי אשר יתחרו עם הנמלים הקיימים – שאמורים להשתדרג שדרוג מתאים.

לדברי ח"כ ישראל כץ, שר התחבורה והבטיחות בדרכים "היום אין ספק שיש צורך בשני נמלים חדשים; ברור לחלוטין, ובלי קשר לכלום, שחייבים לבנות נמלים חדשים עם רציפי מים עמוקים שיותאמו לקבלת אוניות גדולות יותר. כמו כן, אין ספק היום שצריכה להתפתח תחרות, וזה יכול לקרות רק כאשר יהיה נמל מול נמל. בין חיפה ואשדוד ישנה תחרות אבל היא מוגבלת כי הלקוחות הם לקוחות שבויים".<sup>9</sup> כדאי לציין, שמחקר שנערך על ידי לשכת הספנות הישראלית העלה בבירור שהתחרות בין אשדוד וחיפה מוגבלת ביותר, ו-70% מהביקוש נוטה לנמל הנמצא בקרבתו, בעיקר עקב הוצאות הובלה יבשתיות גבוהות.

אין ספק שממשלת ישראל פעלה ואפילו במהירות. זאת, בין היתר, לאור תוכנית אב אסטרטגית לפיתוח נמלי הים התיכון של חברת נמלי ישראל, דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, החלטת הממשלה וכן פרסומים נוספים של בנק ישראל, משרד האוצר ואחרים. לא היה ספק שיש צורך בבניית תשתיות נוספות, ובימים אלו ממש אפשר לראות את בניית השלבים האחרונים של "נמל המפרץ" בחיפה (על ידי שותפות שפיר-אשטרום), ו"נמל הדרום" באשדוד (על ידי התאגיד הסיני China Harbor). אבל, למצער, מקום המטען הכללי והצובר נפקד מתוכנית הטרמינלים החדשים הללו. לכל היותר יש כוונה לשדרג

8 דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג).

9 דה מרקר 6.6.2013.

את הנמלים הקיימים (חברת נמל חיפה, נמל מספנות ישראל וחברת נמל אשדוד) כדי שיתמודדו ביתר הצלחה עם המטען במכולות.

השאלה כיצד יתמודדו הנמלים הקיימים עם מצב שלפיו הם צפויים לאבד, מחד גיסא, נתח משמעותי משוק אוניות המכולות, עם מצב שיצטרכו לבצע השקעות כדי להתמודד עם שוק המטען הכללי והצובר מאידך גיסא, היא משמעותית מאוד ובעלת השלכות רציניות לכלל המשק הישראלי.

נשאלת, אם כן, השאלה: האם קברניטי המדינה מייחסים למטעני הצובר והמטען הכללי, שמהווים כאמור כמחצית ממשקל סך הסחורות המשונעות בנמלי ישראל (בלי מטעני האנרגיה), את מקומם הראוי מבחינת הקצאת משאבים, בניית תשתיות, השקעות, תפעול וכדומה?

### הפרמטרים התפעוליים של המטען הכללי והצובר

ישנם פרמטרים רבים שבהם ניתן לבחון את שינוע המטען הכללי והצובר בנמלי ישראל. על מנת למקד את הדיון נבחן את שאלה זו בעזרת מספר פרמטרים עיקריים, כגון נמלים ורציפי שינוע המטען, היקף המטען הכללי, וסוגיות נוספות, כגון התור התפעולי או הקצאת 'ידיים' בנמלים:

#### איפה פורקים מטען כללי וצובר בנמלי ישראל?

**נמל חיפה:** רציף מערבי, רציף מזרחי, מסוף הדלק, רציף קישון, רציף קישון מזרח, גדות, מסוף כימיקלים.

בקשר לרציפי הפריקה/טעינה בנמל חיפה יש לציין: במסגרת הסכם הרפורמה החדש של חברת נמל חיפה הוחלט שלא לשדרג את רציפי המכולות, אלא להתמקד בשדרוג יכולות השינוע של מטען כללי וצובר. החלטה זו היא דרמטית, בעלת משמעויות רבות ועשויה לבשר על שינוי תפיסתי ותודעתי של חברת נמל חיפה.

**רציף מערבי:** אישור תמ"א 13/3 א לפיתוח חזית ים עירונית בחיפה משמעותה העברת שטח הרציף המערבי בנמל חיפה לטובת פיתוח חזית ים עירונית שתכלול פעילות דוגמת תיירות, בילוי, מסחר ונופש. זהו רציף המשמש כיום לפריקת מטען כללי וצובר, ומשמעות העברתו לטובת חזית ים עירונית היא "אובדן" של רציף משמעותי.

**רציף מזרחי:** רציף זה משמש כיום כרציף לפריקת מכולות. נוהל התור התפעולי מאפשר "הקלה" של אוניות צובר ברציף זה, אבל הלכה למעשה אין בו כמעט פריקה של מטעני צובר.



איור 2: פריקת מטען כללי ברציף המערבי בנמל חיפה (צילום דוברות נמל חיפה)



איור 1: מנוף לשינוע בשיטת צובר חופנים, נמל חיפה

**קישון מזרח:** רציף זה משמש כעת את שותפות שפיר-אשטרום לבניית "נמל המפרץ" החדש. על פי התכנון, בשנת 2021 יחזור רציף זה להיות שטח נמלי תפעולי בחברת נמל חיפה. חזרתו זו תהווה תוספת משמעותית לתשתיות לפריקת מטען כללי וצובר.

**העמקת תעלת הגישה והרציפים:** אין ספק שיש צורך להעמיק את תעלת הכניסה לנמל הקישון (ונמל מספנות ישראל) כדי לאפשר פריקה של אוניות מסוג פנמקס<sup>10</sup> (כ-60,000 טון).

**ממגורות דגון:** רוב מטעני התבואה המגיעים למדינת ישראל נפרקים בממגורה זו בחיפה. תוכנית תמ"א 13 (א) הכוללת את תוכנית חזית הים כתחליף לרציף המערבי וממגורות 'דגון' מאלצת את כל הגורמים למצוא חלופה מתאימה למיקומה של ממגורה זו. נכון למועד כתיבת שורות אלו אין כל תוכנית חלופית מאושרת. זהו משאב לאומי אסטרטגי ממדרגה ראשונה, ואין ספק שחובה למצוא חלופה ראויה בהקדם.

**רציף כרמל 5:** ברציף זה אין כיום מנופים או אמצעי שינוע אחרים. הצבת מספר מנופים ניידים מתאימים (דוגמת המנופים הקיימים כיום ברציף קישון) תאפשר פריקת אוניות צובר גדולות, ותאפשר ניצול יעיל של תשתית נמלית טובה.

**נמל אשדוד: רציפים 1, 3, 5, 21, רציף כיל**

בקשר לרציפי הפריקה/ טעינה בנמל אשדוד יש לציין:

10 פנמקס – אוניות בגודל המקסימלי היכולות לעבור בתעלת פנמה.

**רציף 21:** רציף זה הוא הרציף המשמעותי בפריקת מטען כללי וצובר בנמל אשדוד. ישנה כוונה להסב את חלקו המזרחי של הרציף לטובת פריקת מכולות. הסבה זו בנוסף לבניית מסוע הגרעינים, ללא חלופה ראויה, עלולה לפגוע בפריקת אוניות צובר גדולות, בלקוחות ובנמל עצמו.

**מסוע גרעינים:** ישנה תוכנית (הנמצאת בימים אלו בשלבי מכרז) להקים מסוע עבור מטעני תבואות מחלקו המערבי של רציף 21 לממגורה הנמצאת כ-2 ק"מ מהנמל. מסוע זה יאפשר הגדלה משמעותית של כמות התבואות הנפרקות בנמל אשדוד. עם זאת, יש צורך בתוכנית כוללת להגדלת הממגורות, והקמת מחסן למוצרי גרעינים כדי שהפריקה תהיה יעילה וכלכלית.

**רציפים 24 ו-25:** משמשים כיום כרציפי עבודה לטובת בניית נמל הדרום. מתקיימים דיונים אם רציפים אלו ישמשו את חברת נמל אשדוד או יעברו לידי מפעיל פרטי, אם בהפרטה או למכרז הפעלה לטווח ארוך.

### נמל מספנות ישראל

בקשר לרציפי נמל מספנות ישראל יש לציין: נמל מספנות ישראל, מתוקף כתב ההסמכה שלו, מוגבל לשינוע של 5% מסך המטענים המשונעים בנמלי ישראל. נכון לסוף שנת 2018 הגיע נמל המספנות לתקרה זו, וכעת מתנהלים מגעים (אם דרך בתי המשפט או במשא ומתן) להסיר מגבלה זו, במיוחד לאור תחילת הפעילות של הטרמינלים החדשים בתחום המכולות. לאור עידוד התחרות בין הנמלים ובתוך הנמלים (לרבות בניית הטרמינלים החדשים ושדרוג הצפוי בנמלי חיפה ואשדוד) רצוי שנמל המספנות ישתתף בתחרות הנמלית בישראל ללא מגבלות. חלקו המערבי של רציף A משמש לטובת פעילות של קידוחי הגז הטבעי והפקתו.

### סך המטענים המשונעים בישראל והחלק היחסי של מטען כללי וצובר (במשקל)

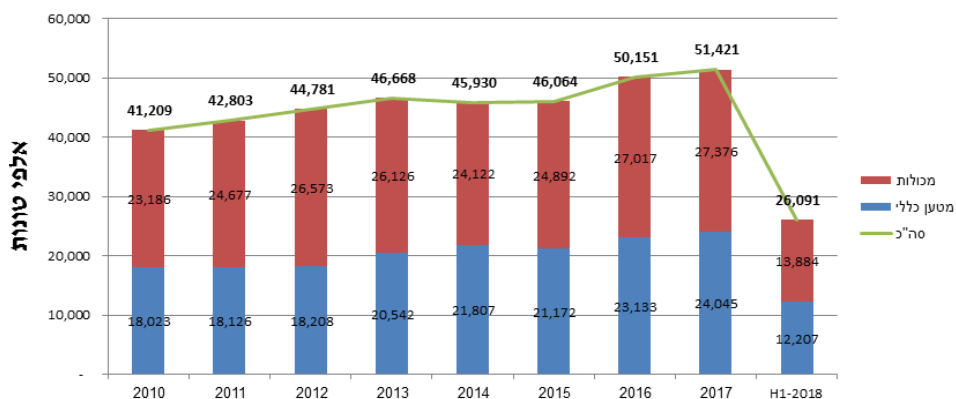
בשנת 2017 סך המטענים ששונעו בכל נמלי ישראל (חברת נמל חיפה, חברת נמל אשדוד, נמל מספנות ישראל ונמל אילת) עמד על 51.42 מיליון טון.<sup>11</sup> כמעט מחצית מהמטענים הללו (46.7%) הם מטען כללי וצובר – קרי – נתח משמעותי ביותר בסחר החוץ של ישראל. יחס דומה היה קיים במהלך שבע השנים האחרונות.

11 רשות הספנות והנמלים – אגף כלכלה וקשרי חוץ.





איורים 3-4: פריקת מטען כללי של גלילי ברזל ופריקה בשיטת צובר חופנים, נמל מספנות ישראל



איור 5: חלוקה בין שינוע מטעני מכולה למטען כללי בנמלי ישראל מקור: רשות הספנות והנמלים – אגף כלכלה וקשרי חוץ

## התור התפעולי

אונייה המגיעה לנמל ישראלי כפופה לתנאי 'תור תפעולי' שמסדיר את הכניסה והיציאה מ/אל אותם הנמלים.<sup>12</sup>

התור התפעולי נקבע על ידי רספ"ן ובעיקרו הוא קובע כי האונייה המגיעה ראשונה מטופלת ראשונה (First come First Served). "סדרי הכניסה לנמל והקצאת רציף לאונייה יהיו לפי מועד הגעת האונייה לנמל, וסדרי היציאה מן הנמל יהיו לפי המועד שבו האונייה מוכנה

12 כללי התור התפעולי בנמלי חיפה, אשדוד ואילת, התשס"ח – 2008.

להפלגה..."<sup>13</sup> בנוסף לכך נותן התור התפעולי קדימות לאוניות מסוימות המצוינות בתקנות, כגון קדימות לאוניות נוסעים, קדימות למטען חיוני בעת חירום, קדימות לאוניות מכולה על פני אוניית מטען כללי וכדומה. נוצר מצב שבו לאוניות המטען כללי והצובר עדיפות כמעט אחרונה לכניסה ויציאה מהנמלים.

קיים דיון מתמשך בין גורמי הספנות השונים בישראל בשאלה אם צריך בכלל תור תפעולי שיש בו כל כך הרבה סייגים. יש הטוענים שקיומו של התור התפעולי מוצדק כדי לאפשר לאוניות המכולות לעמוד בלוחות הזמנים הקבועים שלהן, ומנגד הטוענים שהתור התפעולי מפלה לרעה את אוניות המטען הכללי והצובר, ושיש צורך לנהוג אך ורק לפי הכלל של "המגיע ראשון מקבל שירות ראשון". המשמעות בפועל של המצב שבו אוניות המכולות (ואחרות) מקבלות עדיפות על פני אוניות המטען כללי והצובר היא, שמשך ההמתנה של אוניות המטען הכללי והצובר מחוץ לנמל מתארך, והמתנה זו כרוכה בעלויות כספיות המגולגלות בסופו של דבר על הלקוח.

בעיה נוספת שנוצרה עם השנים וקשורה לתור התפעולי היא שהנמלים בחרו "להשתמש" בכללי התור התפעולי בהקצאת כוח אדם ("ידיים") לפריקה וטעינה של אוניות. המשמעות של הקצאת "ידיים" לפי התור התפעולי היא שאוניות המטען כללי וצובר "נענשות" פעמיים: לראשונה, בזמן ההמתנה מחוץ לנמל, ובשנית, הן בעדיפות נמוכה בהקצאת "ידיים" בכל משמרת.

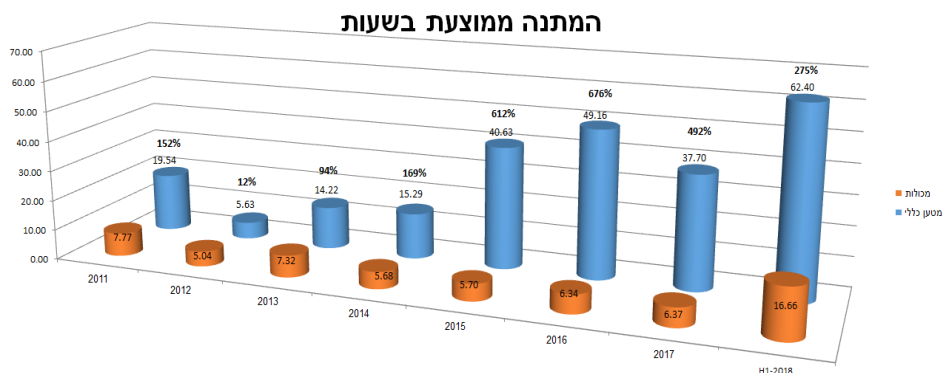
### המתנת אוניות מחוץ לנמלים (מדדי שירות)

בהגיע אונייה כלשהי לנמל ישראלי היא ממתינה מחוץ לנמל עד שיתפנה עבודה רציף. כאשר הרציף מתפנה האונייה נקשרת אליו בעזרת גוררות, ונתב של מחלקת הים של הנמל. כניסת אונייה לנמל היא פעולה מורכבת הדורשת מיומנות רבה וניסיון רב. משך ההמתנה מחוץ לנמל הוא תלוי בזמינות רציף לפריקה/טעינה, ומשך השהייה ברציף עצמו הוא פונקציה של זמינות צוותי סוורים מתאימים.

כלל מקובל בנמלים בעולם הוא ש"הרציף ממתין לאונייה ולא שאונייה ממתינה לרציף". כפי שהגרף להלן מראה, ישנה שונות גדולה מאוד בין אוניות המכולות לאוניות המטען הכללי והצובר בזמן שהן נאלצות להמתין לרציף זמן ו/או לצוותי עבודה מתאימים. הפער בזמני ההמתנה בין סוגי האוניות השונים מגיע למאות אחוזים. המשמעות המיידית של הפערים הללו פשוטה למדי:

יותר זמן המתנה = פחות תפוקה = פחות יעילות = עלות כספית נוספת למשק.

בעניין המתנות של אוניות והשוני בין אוניות מכולה לאוניות צובר ומטען כללי עולות לעיתים טענות כי המופע האקראי של אוניות מטען כללי וצובר אינו מאפשר תכנון ראוי של תשתיות ושל הקצאת צוותים. ואכן, המופע של אוניות המטען הכללי ומטעני צובר מושפע רבות מתנודתיות בשווקי הסחורות (תבואות, ברזל), מתנאי מזג אוויר, דרישות כשרות, זמינות של אוניות בנמלי הטעינה השונים, וכן הנחיות של רשות ההגבלים העסקיים.



איור 6: המתנה ממוצעת של אוניות (בשעות) בחלוקה לאוניות מכולה ואוניות מטען כללי מקור: רשות הספנות והנמלים – אגף כלכלה וקשרי חוץ

אוניות המכולות מאופיינות בהקצאה ספציפית לקווים ונמלים ידועים מראש ובהגעה לנמלים בלוח זמנים ידוע ומתוכנן מראש. לא כך באוניות מטען כללי וצובר. למרות שכמויות המטען הכללי והצובר המגיעות לארץ עולות מדי שנה (ראה לעיל) אוניות אלו אינן מגיעות בלוח זמנים ידוע מראש, אולם בראייה חודשית ושנתית בהחלט אפשר לראות שאין שוני בסך המטענים המגיעים לנמלים. המצב בישראל אינו שונה מיתר הנמלים בעולם. אותם הפרמטרים שנמנו לעיל משפיעים על דפוסי ההתנהגות של עולם הסחורות (חומרי גלם) בכל העולם.

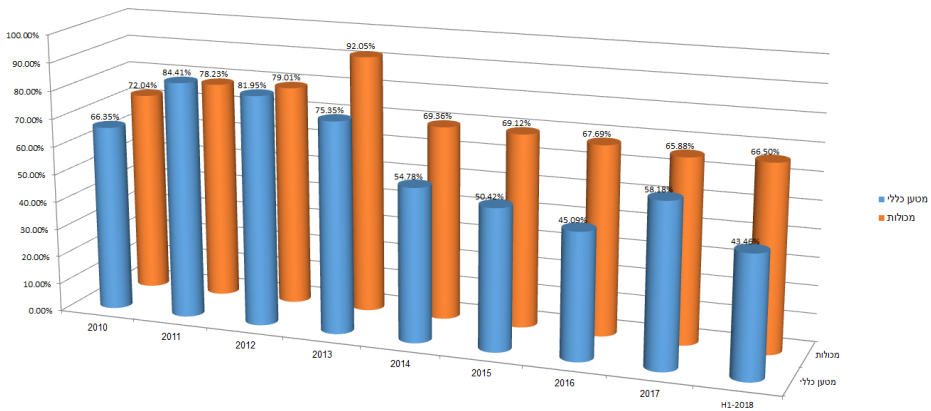
### הקצאת צוותי עבודה ("ידיים")

בחברת נמל חיפה ובחברת נמל אשדוד יש מחסור בכוח אדם. יש הטוענים שאפילו מחסור חמור. ישנה כיום הסכמה גורפת בענף שהמחסור בכוח אדם גורם לנזקים לכולם – ללקוחות, לבעלי אוניות וגם לנמלים. מבלי להיכנס לשאלות הפוליטיות ולנושאים הקשורים ברפורמה המתגבשת בנמלים ולסיבות לכך שיש מחסור בכוח אדם בנמלים, ברור לכולם שזו אחת מהבעיות המהותיות כיום בנמלי ישראל, הדורשת פתרון מיידי.

יתר על כן, העובדה שהנמלים מקצים כוח אדם לאוניות על בסיס התור התפעולי, אוניות המטען כללי וצובר מקבלות פחות צוותים מאוניות המכולות (ראה לעיל). לפי נתוני רספ"ן

בבחינה של היענות הנמלים לביקוש ידיים בנמלי חיפה ואשדוד עולה שאוניות המכולה "זוכות" בהקצאת ידיים בפער משמעותי, לעיתים של עשרות אחוזים, לעומת אוניות המטען כללי וצובר.

כפי שצוין לעיל, בדוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי נכתב ש"בבחינה שנעשתה על ידי גורמי המקצוע במשרדי התחבורה והאוצר עולה כי התפוקות בתחום המכולות לצוות עבודה בנמלי ישראל נמוכות ביחס לנמלים אחרים בעולם: בין 15%-25% נמוכות ביחס לנמלים במזרח התיכון ואף נמוך מכך ביחס לנמלים מתקדמים בעולם"<sup>14</sup>.



איור 7: היענות לביקוש לידיים בנמלי חיפה ואשדוד בחלוקה למכולות ומטען כללי  
מקור: רשות הספנות והנמלים – אגף כלכלה וקשרי חוץ

היות שלפי נתוני רספ"ן המוצגים בגרף של היענות לביקוש ידיים בנמלי חיפה ואשדוד אוניות המכולה "זוכות" בהקצאה של יותר ידיים בפער משמעותי, לעיתים של עשרות אחוזים, לעומת אוניות המטען כללי וצובר מתקבלת המשוואה הפשוטה:

פחות ידיים = פחות תפוקה = פחות יעילות = עלות כספית נוספת למשק.

### השקעה בתשתיות וציוד

אם נבחן את ההשקעה בתשתיות הנמל בעשר השנים האחרונות, אפשר להיווכח בפער משמעותי בין ההשקעות בתשתיות נמליות למכולות לבין השקעות בתשתיות נמליות בתחום המטען כללי וצובר.

14 דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג).

על פי נתוני חברת נמלי ישראל, מעל 7 מיליארד ₪ הושקעו ב-2 הטרמינלים החדשים הנבנים בימים אלו ממש – נמל המפרץ בחיפה ונמל הדרום באשדוד. זאת, לעומת השקעות קטנות יחסית בתחום המטען כללי וצובר בכל הנמלים. אומנם מתקיימים דיונים על הקמת מסוע גרעינים באשדוד, אבל יש לציין כי מדובר בתוכנית שאושרה כבר בשנת 2008, וטרם יצאה לפועל וממילא מדובר על השקעה של כ-200 מיליון ₪, שאומנם אינה זניחה אך קטנה בהשוואה להשקעות בתשתיות נמליות לתחום המכולות.

ח"כ ישראל כץ, שר התחבורה והבטיחות בדרכים, הוסיף ואמר ש"הנמלים הקיימים ישודרגו לתחרות הוגנת".<sup>15</sup> אין כל ספק שיש צורך מיידי בשדרוג מערכי הניטול של המטען כללי וצובר, אם ברציפים, באמצעי שינוע (מנופים, פורקים), מלגזות, יעה אופני (שופלים) ובכוח אדם. יתר על כן, ניתן לומר שהשקעה זו קטנה לאין שיעור מההשקעות האדירות בנמלי המכולות החדשים.

### איכות הסביבה

הצורך בשמירה על איכות הסביבה אינו פוסח כמובן גם על נמלי ישראל. הנמלים פועלים תחת רגולציה מקיפה בתחומים רבים שבהם ניתן למנות היתרי הזרמה לים, חוק אוויר נקי,<sup>16</sup> חוק מניעת זיהום ים<sup>17</sup> ועוד.

אמצעי הניטול של מטעני צובר מהווים אתגר לכלל קהיליית הים (נמלים, משתמשים, בעלי אוניות וכדומה), פעילות פריקה וטעינה של סחורות מסוימות, בעיקר סחורות מגורענות או אבקתיות, יכול להיות כרוך בפליטות קטנות לאוויר במקרה שאינו מבוצע כראוי. שינוע מטענים כאלו דורש היערכות מיוחדת וקפדנית על מנת לעמוד בדרישת הרשויות, וכן במקביל השקעה בציוד מתאים. מבחינת הנמלים מדובר על הכשרה והדרכה של העובדים, רכש של ציוד מתאים ותפעול נכון ויעיל של אמצעי השינוע; מבחינת הלקוחות הכוונה למשאיות מתאימות, לאוניות מתאימות ולתכנון נכון של הטעינה ופריקה; מבחינת הרשויות הכוונה לקביעת כללים שהלקוחות יוכלו לעמוד בהם תוך כדי שמירה על דרישות החוק.

קיים איזון עדין בין השמירה על הסביבה לבין אמצעי השינוע והצרכים הכלכליים של המשק.

לדוגמה, לנוכח העובדה שרוב מטעני התבואות נפרקים בממגורות דגון בחיפה, כמיליון טון משונעים במשאיות בכבישי ישראל. כך – מצד אחד המטען נפרק על פי כל אמות המידה המקובלות, אבל מצד שני, הוא יוצר מפגע סביבתי עקיף בכבישי ישראל (לדוגמה: עומס בכבישים, זיהום אוויר).

15 Port2Port 22.5.2018

16 חוק אוויר נקי התשס"ח-2008.

17 חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, תשמ"ח-1988.

## סיכום

1. כלכלת ישראל תלויה תלות מוחלטת בנמלים, בזמינותם וביעילותם.
2. מטען כללי וצובר מהווים כמחצית מהמטענים המשונעים בנמלי ישראל.
3. בבחינה של פרמטרים תפעוליים שונים ובהשוואה לאוניות מכולות, ניתן לומר ש:
  - לאוניות המטען כללי וצובר בעלות עדיפות נמוכה בתור תפעולי
  - אוניות המטען כללי וצובר ממתירות הרבה יותר זמן מחוץ לנמלים (לעומת אוניות מכולה)
  - אוניות המטען כללי וצובר מקבלות פחות "ידיים" מאשר אוניות מכולה
4. יש פער עצום בין ההשקעות הלאומיות המבוצעות בתחום המכולות לבין ההשקעות בתחום המטען הכללי והצובר.
5. "יוקר המחיה" מתחיל כאן: היות שרוב מטעני הצובר והמטען הכללי משמשים כחומרי גלם לתעשייה, כך ככל שעולות העלויות של הפריקה והטעינה של אותם חומרי גלם, כך הצרכן הישראלי משלם יותר.
6. יש צורך מייד בשרוג הנמלים הקיימים בכל הקשור לפריקת מטען כללי וצובר.

## המלצות

1. כדי לאפשר השקעה אופטימלית בנמלים הקיימים ולתכנן לטווח ארוך בכל הקשור למטען כללי וצובר, חובה להכין תוכנית לאומית אסטרטגית למטען כללי וצובר דוגמת תוכנית אב אסטרטגית של חברת נמלי ישראל משנת 2007.<sup>18</sup>
2. מבחינת איכות הסביבה (נושא משמעותי לתחום מטענים אלו) יש צורך לקיים דיאלוג קבוע ורצוף בין המשתמשים השונים, זאת על מנת לוודא שהאינטרסים השונים, הן של הנמלים, הן של הלקוחות והן של הציבור באמצעות הרגולטור, יבואו לידי ביטוי, ובעיקר שיהיו שקיפות וכללים מדידים הברורים לכל הצדדים.
3. כדי לייעל את העבודה בנמלים ולהוריד את העלויות יש צורך לקבוע מדדי שירות מחייבים לנמלים (בשיטת פרס/קנס) בדומה למגזרים אחרים במשק.



