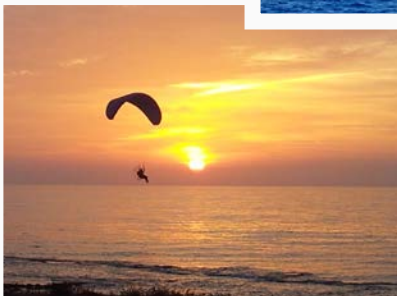
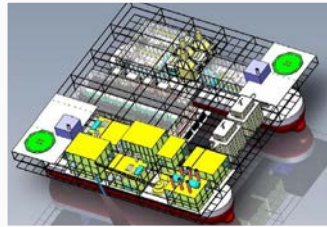


הערכה אסטרטגית ימית ל ישראל 2016/17

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



פרק 11: ספנות ונמלים

אריה רונה

תשתית הספנות של ישראל מורכבת מנמלים, מחברות ספנות, ומאוניות ישראליות וזרות הפוקדות את נמלי הארץ. נמלי הים משמשים חוליה מרכזית בשרשרת הלוגיסטית של הסחר הבינלאומי שישראל שותפה לו, כאשר כ-98% מכלל הסחר הישראלי (במונחי נפח) מתבצע דרך הים.

בשנים האחרונות הושם דגש על פיתוח הנמלים. העבודות בפועל על נמל 'המפרץ' בחיפה ונמל 'הדרום' באשדוד החלו כבר בשנת 2015, ועד שנת 2021 תגדל היכולת של נמלים אלו לקלוט אוניות מכולה גדולות בעשרות אחוזים, דבר שיאפשר שיטעון¹ משמעותי בנמלי ישראל. במקביל למגמה של פיתוח הנמלים, ניכרת מגמה של צמצום במספר האוניות בבעלות ישראלית או בשליטה של חברות ישראליות, וכך צמצום במספר הימאים הישראליים.

הסחר הימי האזורי בשנים האחרונות

כמחצית מהסחר העולמי, בעיקר בקווי הסחר שבין אסיה לאירופה, עובר דרך תעלת סואץ. מיקומה של ישראל סמוך לקצה הצפוני של התעלה, לצד שלטון החוק והיציבות הפוליטית בישראל (בעיקר ביחס לתהפוכות באזור מאז 2011) יכולים להפוך את נמלי ישראל לנמלי שיטעון מרכזיים במזרח הים התיכון ובכך לחבר את המשק הישראלי – התלוי בסחר החוץ – לשרשרת הסחר הגלובלית, להוריד את מחירי ההובלה הימית לייבואנים ולייצואנים ישראליים, ולהגדיל את תעשיית השירותים הנלוות לענף הספנות.

כיום, עומדת ישראל בפני פיתוחם של שני נמלים, 'הדרום' ו'המפרץ', כדי להגדיל את יכולת הקליטה של אוניות מכולה גדולות עד נפח של 18,000 teu.² החל משנת 2021 תפתור ההרחבה של שני הנמלים את המצוקה בנמלי 'חיפה' ו'אשדוד', המתקשים להתמודד עם שיטעון והזנה בשל הגדלת ממדיהן של האוניות המפליגות כיום בין אסיה לאירופה.³ מצוקת שיטעון קיימת גם בנמלים אחרים במזרח התיכון.

1 שיטעון – Transshipment, פריקת מטען בנמל הזנה מאונייה אחת וטעינתו באונייה אחרת לשם העברתו ליעדו.

2 מכולה שגודלה 20 רגל. גודל זה משמש כמדד לחישוב נפח מכולות ואוניות מכול. ה=twenty feet equivalent unit TEU.

3 פריולינגר דב, סמנכ"ל פיתוח בחברת נמלי ישראל, ראיון בתאריך 3.7.2016. אוניות 'התכן' בנמלים הנבנים הן של 18,000 מכולות (TEU).

החל משנת 2011, סובל המזרח התיכון מחוסר יציבות פוליטית, אשר גוררת אירועי טרור המשפיעים על הסחר הימי ועל ההשקעות בפיתוח של תשתיות חדשות לנמלים, ויוצרת אווירה המקשה על שיתופי פעולה בינלאומיים המחויבים בעולם הספנות של ימינו. להערכתו של מנכ"ל רספ"ן, יגאל מאור, צל החרם הובץ עדיין על ישראל,⁴ המערכה של תנועות כמו ה-BDS נגד ישראל (כדוגמת העיצומים שננקטו נגד אוניות חברת 'צים' בארצות הברית), מקשה אף היא על שיתופי פעולה בינלאומיים באזור.⁵ עם זאת, יש לציין שמדובר עד כה באירועים בודדים בלבד.

גם התקיפה של אוניות בתעלת סואץ, ושל המכליות במצרי הורמוז פגעו ביציבות הספנות במזרח התיכון. אירועים אלה מייקרים את תעריפי הביטוח הימי. בהקשר זה מן הראוי לציין את אירועי מלחמת לבנון השנייה, שבמהלכה האמירו מחירי הביטוח עד שהיה הכרח להעמיד ביטוח אלטרנטיבי של המדינה (בעזרת חברת הביטוח הממשלתית 'ענבל'), ולפנות באופן מיוחד לחברת 'לויסד' (Lloyds) באמצעות משלחת ישראלית רשמית על מנת להקטין את הוצאות הביטוח לאוניות הפוקדות נמלים בישראל.

מצרים, בראשות הנשיא א-סיסי, מסיימת את פיתוח פרויקט התשתיות העצום באזור תעלת סואץ (Scz Project), וזאת במטרה להרחיב במידה ניכרת את התעלה ולהכפיל את הכנסותיה של מצרים, בין השאר באמצעות בנייה של פארק תעשייה צמוד לתעלה.⁶ על פי הפרסומים המצריים, פרויקט התעלה ייצור כמיליון מקומות עבודה נוספים במצרים. פיתוח זה יגרור בעקבותיו גם יתרונות כלכליים לישראל.⁷

מגמות גלובליות בספנות המשפיעות על ישראל

עד תחילת שנות האלפיים 'התנהגה' כלכלת הספנות באופן מחזורי, המאופיין בכמה שנות שיא ואחריהן כמה שנות שפל. בשנת 2007 חלה עלייה חדה בביקוש לבניית אוניות חדשות. נפח האוניות החדשות המוזמנות הגיע עד לכדי 67% מנפח הצי העולמי הקיים, זאת בשעה שהסחר העולמי עלה בשיעור של כ-5% בשנה בלבד. בשנת 2008, עם המשבר הפיננסי העולמי, הסתמנה מגמה של קיטון בסחר העולמי.

4 מאור יגאל, "השלכות האירועים המדיניים במזרח התיכון ובים האדום על הסחר הימי של ישראל", *עדכון אסטרטגי*, כרך 18, גיליון 2, יולי 2015, עמ' 41-51.

5 שם, עמ' 43.

6 שם, עמ' 46-47.

7 מאור יגאל, מנהל רשות הספנות והנמלים במשרד התחבורה, בראיון שהתקיים עמו ב-29.6.2016.

במקביל, באותה השנה בוטלו באירופה 'הקונפרנסים הימיים', פעולה שהביאה לירידה במחירי ההובלה.⁸ השפל במחירי ההובלה נמשך עד היום, כמו גם המיתון בדרישה לבנייה של אוניות מכולה חדשות, זאת חרף העובדה שבתקופות שפל קודמות במחירי ההובלה נהגו חברות הספנות לנצל את מחירי הבנייה הנמוכים כדי להצטייד בספינות חדשות.⁹ משמעות מגמות אלו היא שמחירי ההובלה הימית נותרו נמוכים בעשור האחרון, וזאת בניגוד למגמת המחזוריות שצוינה לעיל.

על מנת לצמצם את הנזקים הכלכליים נקטו חברות הספנות במספר אמצעים: הגבלת מהירות ההפלגות כדי לחסוך בדלק (בנוסף להכנסת שיפורים במנועים של כלי השיט לצורך חיסכון בדלק ומניעה של פליטת מזהמים) והוספה של כלי שיט קטנים יותר כדי לשמור על שירות שבועי (שירות שבועי הוא לוח זמנים שבו אוניה פוקדת נמל בתדירות של אחת לשבוע, ביום קבוע, וזאת כדי להקנות לשירות המכולות אמינות).¹⁰

מס תפוסה' כתמריץ לספנות

יש משמעות אסטרטגית לקיומו של צי סוחר המפליג תחת דגל ישראל. המשק הישראלי תלוי בסחר חוץ (ייבוא וייצוא). בשל מיקומה הגאופוליטי של מדינת ישראל וחוסר זמינותם של נתיבי סחר יבשתיים, מתבצע 98% מהסחר הישראלי באמצעות תובלה ימית.

בענף הספנות העולמי התפתח רישום בדגלי נוחות. כלומר, 'ברירה' של ציי סוחר למדינות עם משטרי מס ורגולציה נוחים יותר. כפתרון לזליגה זו של אוניות בדגלי נוחות ואיושן בצוותים זרים, פיתחו באירופה תמריץ בצורת 'מס תפוסה' (Tonnage Tax). כלומר, תשלום מס בהתאם לתפוסה של כלי השיט שבבעלות כל חברה (מס מוקטן המעודד גידול בתפוסה), לעומת מס חברות בשיעור גבוה יותר (כ-26% בישראל). משטר מיסוי זה, המקל על חברות ספנות, מלווה בהתחייבות מצד בעלי האוניות לאיוש לאומי חלקי (במקרה שלנו, איוש בצוות ישראלי), והשתתפות בהוצאות ההכשרה של הקצונה הזוטרה.¹¹

8 קונפרנס ימי – התאגדות מספר חברות, כדי לקבוע את מחירי ההובלה. בוטל על ידי האיחוד האירופאי ונאסר גם במדינת ישראל, מספר חברות ספנות ישראליות היו חברות בקונפרנסים אירופאים. בישראל בוטלו הקונפרנסים בשנת 2012.

9 אונייה בעלת יכולת נשיאה של 12,000 מכולות TEU, נבנתה במחיר של כ-172 מיליון דולרים, ובשל השפל, נבנתה לאחר שנה במחיר של 105 מיליון דולר בלבד.

10 זבה יורם, נשיא לשכת הספנות הישראלית, ראיון שהתקיים ב-4.7.2016.

11 נכון ל-22.2.2016, עמד צי הסוחר הישראלי על 36 אוניות במעמס כולל (DWT) של 2,127,012 טון. בשנת 2011, מנה הצי 56 אוניות במעמס כולל של 3,265,581 טון. דוח רשות הספנות והנמלים, ינואר 2011, וכך: שנתון סטטיסטי, ספנות ונמלים 2015, עמ' 95. על הסיוע הממשלתי לספנות, ראה בפיסקה העוסקת בכוח אדם ימי. DWT – Dead Weight, מעמס, משקל כולל של מטען ציוד ודלק, אותו האונייה יכולה לשאת.

מדינות רבות בעולם מפעילות משטר של 'מס תפוסה' על מנת לשמור על הצי הלאומי שלהן. בישראל החוק נמצא כיום בשלבי חקיקה מתקדמים. בשנת 2016 פורסם תזכיר החוק להערות הציבור וההערכה היא כי החוק ייכנס לתוקפו בתחילת שנת המס 2017.

צי הסוחר הישראלי

ענף הספנות הינו אחד הענפים הגלובליים ביותר בעולם, מאחר והוא אינו מחייב בהכרח קשר בין מקום הרישום של חברת הספנות, מקום הרישום של האוניות (דגל האוניה) ומקום האספקה של השירות. זאת אחת הסיבות, כפי שציינו, לבריחה של אוניות לרישום 'בדגלי נוחות' כדי להקטין את עלויות המס ואת עלויות העמידה ברגולציה. לכן כאשר סוקרים את צי הסוחר הישראלי יש להבחין בין אוניה בדגל ישראלי (לפי חוק הספנות (כלי שיט) תש"ך-1960) ובין אוניה בדגל זר בשליטה ישראלית (לפי חוק הספנות (כלי שיט זר בשליטה של גורם ישראלי, תשס"ה-2005).

בתחילת שנת 2016, עמד צי האוניות שבבעלות ובשליטה ישראלית על 36 אוניות במעמס של 2,127,012 טון (DWT). מתוך אלה, 10 אוניות, המהוות כ-18% מכלל צי הסוחר, הניפו דגל ישראלי.¹²

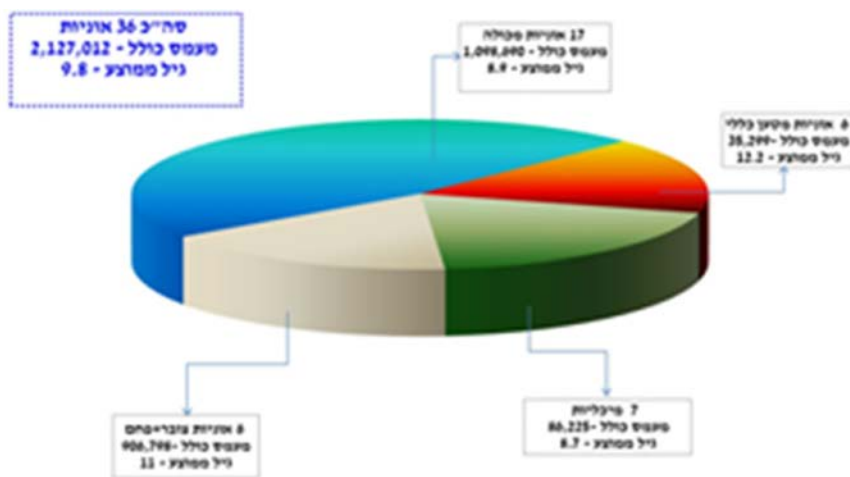
צים שירותי ספנות: בבעלות/שליטה של חברת 'צים' 8 אוניות במעמס של 434,000 טון, כולן אוניות מכולה. מתוכן 3 אוניות נושאות דגל ישראל. החברה מפעילה אוניות בחכירה לטווחי זמן שונים.

חברת אקס. טי ספנות: לחברה 13 אוניות במעמס של 1.235 מיליון טון. מתוכן 9 אוניות מכולה, 3 אוניות צובר פחם, ומכלית אחת. שתי אוניות נושאות דגל ישראל.

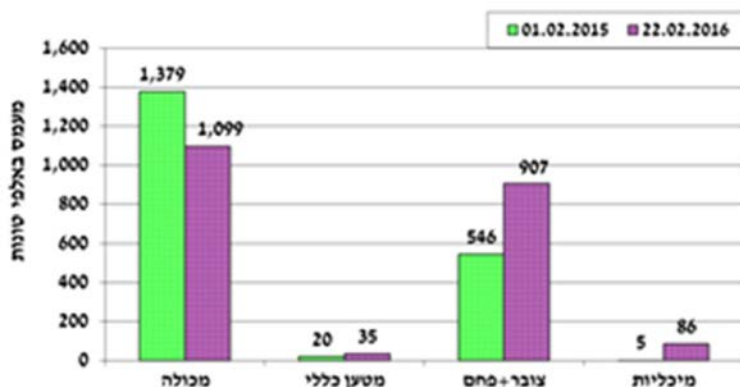
חברות אחרות: 6 אוניות מטען כללי, 2 אוניות צובר, ואנייה אחת להובלת פחם. המעמס הכולל 457,000 טון. 5 אוניות נושאות דגל ישראל.

חלקה של חברת 'צים', שהיתה בעבר עמוד השדרה של צי הסוחר הישראלי, ירד מ-36.4% ל-20.4% מכלל צי הסוחר, בעוד החברות האחרות הגדילו את מספר האוניות שבאחזקתן. יש לציין כי, בהשוואה לשנת 2011, חל בצי הסוחר הישראלי קיטון משמעותי.

12 שנתון סטטיסטי, ספנות ונמלים 2015, רשות הספנות והנמלים, עמ' 95-96.



איור 11.1 אזניות צי הסוחר הישראלי לפי סוג, מעמס וגיל – 22.02.2016¹³



איור 11.2 סה"כ מעמס בצי הסוחר הישראלי – השוואה לשנה קודמת

כוח אדם ימי

בין שאר הסיבות שגרמו לחברות ספנות ישראליות לעבור לדגלי נוחות כדי להקטין את הוצאות תפעול האוניות, ניתן לציין גם את עלויות השכר הגבוהות של קצינים וימאים ישראלים לעומת עלויות השכר של קצינים וימאים מארצות העולם השלישי.

13 שנתון סטטיסטי ספנות ונמלים 2015, עמ' 95.

ממשלת ישראל פעלה לסבסד את ענף הספנות כדי לשמור על קיומו של צי סוחר ישראלי, אוניות וימאים, וזאת בשורה של החלטות ממשלה¹⁴ שקבעו חובת איוש בצוות ישראלי מינימלי (קצינים בלבד), סבסוד וסיוע כספי, וכן הקלות מס, אך כל זה לא עצר את הקיטון במספר האוניות המניפות דגל ישראלי, או הנמצאות בשליטה ישראלית.

כיום (2016) נמצאים בצי הסוחר הישראלי 630 ימאים, מתוכם 207 ישראלים. מספר הקצינים הפעילים עומד על 255, מתוכם 166 ישראלים, כל הצוערים הינם ישראלים. מספר הדרוגים בצי עומד על 335, מתוכם ישראלי אחד בלבד והשאר זרים.¹⁵

ענף הספנות החופית (שירותים לקידוחי הגז), נמצא בהתפתחות ומסתמנת בו מגמה של כניסת ישראלים לענף. בעתיד יידרש משרד התחבורה לקבוע תקנות וקריטריונים להעסקה של זרים בענף.

קיים מספר קטן של צוערים בצי הסוחר (כ-40 צוערים), אולם מיעוט האוניות בדגל ישראל מקשה על גיוס צוערים חדשים ועל פתיחה של קורסים במכון להכשרת קציני ים בעכו. ככל שמספר האוניות המחויבות, בהתאם לתקנות הספנות, בקצונה ישראלית יקטן, כך יגבר הקושי לגייס ולהכשיר צוערים, המהווים את העתודה לכוח האדם הימי הישראלי.

המחסור בכוח אדם ימי משליך גם על תפעול הנמלים בישראל ועל הפיקוח הממשלתי הישראלי (רגולציה) על ענף הספנות. לצורך הפעלת הנמלים יש צורך בקציני ים מנוסים לתפקידים כמו נתבים ומפקחים, ואלו חייבים שיצמחו מתוך כוח האדם הימי המועסק בספנות.

פעילות בנמלי ישראל

בישראל פועלים 5 נמלים. 3 מהם נמלים מסחריים (חיפה, אשדוד ואילת) ו-2 נמלי אנרגיה (חדרה, אשקלון-קצ"א). בשנת 2015, פקדו את נמלי ישראל (למעט אוניות פחם ודלק) 5,893 אוניות. מספר זה נמוך מעט לעומת השנים 2011-2014. מרבית האוניות היו אוניות מכולה.

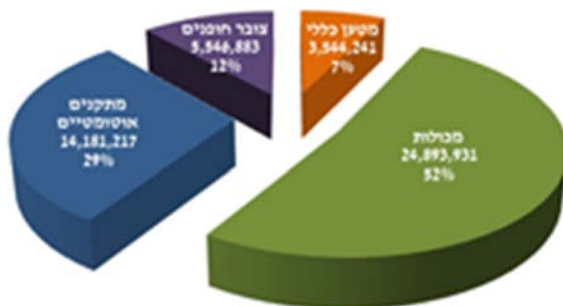
14 החלטת הממשלה 1178 משנת 1996, איפשרה לצמצם את מספר אנשי הצוות הישראליים ל-10 קצינים ודרוגים (מתוך 20 אנשי צוות). הסיוע הממשלתי הועמד על 35 מיליון ש"ח לשנה למשך שנתיים. בשנת 1999, בהחלטת ממשלה 4797 העבירה הממשלה לחברות הספנות 20 מיליון ש"ח לשנה למשך 4 שנים. במקביל, חלה החובה לאייש את האונייה בקצינים בלבד והדרוגים הישראליים הוצאו בהדרגה. החלטה נוספת 1107 משנת 2013, הבטיחה סיוע נוסף. עד שנת 2016, שונו תקנות המס, והועלה שיעור הפחת לאוניות עד כדי 20%.

15 שנתון סטטיסטי, ספנות ונמלים 2015, עמ' 97-99.

מרבית המטענים לישראל וממנה עוברים דרך הים. מדובר בכ-70 מיליון טון בשנה החולפת, מתוכם 27 מיליון טון דלקים ופחם שמרביתם עוברים דרך שני נמלי האנרגיה חדרה ואשקלון.

בפברואר 2005 ביצעה הממשלה רפורמה בנמלים. רשות הנמלים פורקה והוקמו שלוש חברות במקומה – נמל אילת, חיפה ואשדוד, וחברת נכסים אחת – חנ"י (חנ"י: חברת נמלי ישראל), והממשלה נשארה הרגולטור בנושא הנמלים באמצעות משרד התחבורה (רספ"ן: רשות הספנות והנמלים). בינתיים הופרט נמל אילת, וכן נמל מספנות ישראל, הפעילים כחברות פרטיות במסגרת נמלי ישראל.

בשנת 2010 נכנסה לתוקף הרפורמה בתעריפי הנמלים, מטרת הרפורמה היא פישוט מערכת התעריפים, בכדי לעודד את התחרות בין חברות הנמל ולקדם חתימת הסכמים מסחריים עם חברות הספנות בכדי ליצור פעילות רציפה.



איור 11.3 פילוח מטענים ששונעו בנמלי ישראל – 2015¹⁶

פיתוח נמלים

פיתוחם של 'נמל המפרץ' בחיפה ו'נמל הדרום' באשדוד יאפשר פקידת אוניות בעלות יכולת שינוע של 18,000 מכילות (TEU). הנמלים נבנו על פי מודל land lord, אשר לפיו המדינה היא הבעלים של הנמל (שטח הנמל) והיא בונה אותו, בעוד חברה זכיינית הנבחרת במכרז, מפעילה אותו.

שני הנמלים יופעלו על ידי חברות הפעלה בינלאומיות החתומות על חוזה ל-25 שנים. כל אחד משני הנמלים יוכל לטפל בכמיליון מכילות (TEU) לשנה.

'נמל המפרץ' מתוכנן לקלוט את האוניה הראשונה בשנת 2021. בשלב ראשון יהיו בו 800 מטר של רציף לאוניות מכולה. עלות בנייתו של הנמל עומדת על כ-35 מיליארד ש"ח.

16 שם, עמ' 14.

מפעיל הנמל הוא חברת Shanghai International Port Group. כאמור, יוכל הנמל לקלוט כלי שיט בשוקע של 17.3 מטרים.

'נמל הדרום', שאף הוא מתוכנן לקלוט את האוניה הראשונה בשנת 2021, יופעל על ידי T.I.L, חברת בת של חברת Msc המפעילה 30 נמלים ברחבי העולם.

נמלים אלה יאפשרו להפוך את נמלי ישראל לנמלי שיטעון, המהווים ערובה לכניסה של אוניות גדולות ולהפעלת שירותים לסחר חוץ. השיטעון יכול גם לסייע ליצירה של תעשיות נלוות הקשורות בסחר זה. ללא שיטעון עלול להיווצר מצב שבו יפקדו את נמלי הארץ אוניות קטנות ובינוניות בלבד. תופעה כזאת תאריך את זמני ההובלה הימית ויגרום להאמרת העלויות למשק בשל התלות בנמלי שיטעון קרובים לישראל.

סיכום ומסקנות

נוכח מצבה הגאופוליטי של ישראל, על המדינה לקבל את האחריות לשמירה על צי סוחר מינימלי, וזאת באמצעות שימור האוניות וכוח האדם הימי העומד לרשותה. 'מניית הזהב', שנקבעה עם הפרטת חברת 'צים', נועדה במידה מסוימת לשמר מצב זה, אולם, להערכתנו, היא אינה מהווה מענה מספק לקיטון שחל בצי הסוחר הישראלי ובכוח האדם שבו. במצב זה, עשויה המדינה להיות תלויה בספנות זרה אף לצרכיה החיוניים ביותר.

יש לזכור שחברות הספנות הזרות נוהגות להעלות את מחירי ההובלה בעתות חירום, כתוצאה מההגדלה הניכרת במחירי הביטוח המוטלים על אזורנו המוכרז כאזור מלחמה. הפעלה של הנמלים הקיימים והעתידיים (שייפתחו בשנת 2021) מחייבת כוח אדם ימי מיומן, כולל נתבים ובעלי תפקידים אחרים, שבאופן טבעי מגויסים מקרב הקצינים בצי הסוחר. הקיטון במצבת האוניות והבעיות בהכשרת צוערים עלולים להציב בעתיד את הנמלים בפני מחסור בכו אדם ימי מיומן.

פיתוח הספנות החופית הקשורה בחיפושי גז ובקידוחים מהווה הזדמנות להכשיר כוח אדם ישראלי לענף מתפתח זה.¹⁷ עם זאת, יש לזכור שמדובר בחלופה מוגבלת שאינה יכולה לשמש תחליף להכשרה של כוח אדם ימי לצי הסוחר.

17 נושא פיצול חברת צים, לשתי חברות, ישראלית וזרה, נדון כבר בשנת 2003. חוות הדעת של משרד המשפטים היתה שיש להבטיח כי החברה תישאר 'עסק חי', על מנת 'שצי הברזל', אותו מספר אוניות חיוניות, יהיה אפקטיבי. דבר זה מצא גם את ביטויו 'במכתב השרים', שיצא יום לאחר מתן חוות הדעת, ב-27.10.2003, שבו נאמר, כי במקרה של פיצול החברה יש להגדיל את 'צי הברזל' ל-18 אוניות. במכתב נאמרו אמירות ברורות בעניין ההכשרה הימית, וצים נדרשה, במקרה של פיצול, לשמור על צים בישראל כעסק חי. כמו כן, הוציאה רשות הספנות נייר עמדה ב-16.9.2003, ובו נאמר: "...מטרתן הינה לשמור על תשתית כוח אדם ימי ישראלי, אוניות וימאים, כמשאב אסטרטגי, ללא אוניות בבעלות ובשליטה ישראלית, אך ספק אם ניתן לעשות כן".

החלת משטר ה-Tonnage Tax עשויה לעודד חברות ספנות להגדיל את פעילותן ואת הצי העומד לרשותן. מהלך זה טרם יושם בישראל, אך גם אם ייושם אין ביטחון שהוא יביא לגידול בצי הסוחר. עם זאת, יש לציין כי מס התפוסה הנהוג במרבית המדינות הימיות הביא לגידול בצי הסוחר וסייע במידה ניכרת לפיתוח של כוח האדם הימי. גם הרפורמה בתעריפים הביאה להגברת התחרות בין הנמלים. מדיניות זו תאפשר לנמלים לכרות הסכמים עצמאיים עם חברות הספנות וליצור מצב של פקידת אוניה ביום קבוע בשבוע.

פיתוח הנמלים וניצול התשתית הקיימת כבר עתה יעודדו תחרות על מטעני שיטעון, המהווים היום 12% ממטעני המכולות (מרביתם בנמל חיפה). התשתית הנבנית תחייב את 'נמל הדרום' ואת 'נמל המפרץ' להתחרות על מטעני שיטעון בנמלי מזרח הים התיכון.



איור 11.4 נספח ב': תרשים נמל אשדוד



איור 11.5 תרשים נמל חיפה