



# עתידם של נמלי הים בישראל

חנה דר סטארוביץ



מסון ירושלים לחקר שווקים

# עתידם של נמלי הים בישראל

חנה דר סטארוביץ

המסחר הבינלאומי בישראל תלוי כמעט לגמרי בנמל תעופה אחד ובשלושה נמלי ים. בנייר עמדה זה נתמקד בנמלי הים, אשר היו פעם סיפור הצלחה, ובעקבות התערבות ממשלתית כושלת, רפורמות לא מוצלחות, וועדי עובדים חזקים מדי (אשר כוחם גם נבע מהיות הנמלים בבעלות ממשלתית) – הפכו לבעיה הדורשת את פתרונה.

הרפורמה האחרונה שהוכרזה על ידי הממשלה אמורה לעבור לשלב הבא בחודשים הראשונים של שנת 2010. זה הזמן, אם כן, לבחון את מרכיבי הרפורמה אשר כבר יושמו ואת התכניות לעתיד לפני שיישמו. בנייר זה, נפתח בסקירת ההתפתחויות בנמלים בעבר, כדי להבין את הבעיות ואת מקורן. לאחר מכן נבחן את התוצאות אשר היו עד כה לרפורמות, ובמיוחד בהשפעתן על יעילות הנמלים וכוח האדם בהם. לבסוף, נסיק מסקנות באשר לעתיד הנמלים ונביע את עמדתנו, שכדאי להאיץ את קצב הרפורמות מעבר ללוי'ז שנקבע.

המשפט: "נמלי הים של ישראל מטפלים ב-98% ממטעני היבוא והיצוא של המדינה"<sup>1</sup> מופיע באתר האינטרנט של נמלי ישראל. יתרה מכך, הוא מופיע כמעט בכל כתבה או מאמר הנוגעים בתחבורה הימית. עקב העובדה, שלמסחר חוץ תפקיד מרכזי בפעילות הכלכלית, מן הראוי הוא, שנמלי הים יתפקדו באופן יעיל. על אחת כמה וכמה, במדינת ישראל, אשר כלכלתה מאופיינת בסימנים של כלכלת אי, והיא אינה יכולה לסחור דרך היבשה עם חלק משכנותיה.

## איך הגיעו הנמלים עד הלום?

נמלי יפו, עכו, וחיפה פעלו זמן רב לפני הקמת המדינה. בשנות השלושים, נוסף לרשימה נמל תל אביב. נמל אילת הוקם בשנת 1957.

רשות הנמלים הוקמה בשנת 1961 כתוצאה מבקשתו של הבנק העולמי, אליו פנתה הממשלה על מנת לקבל הלוואה להקמתו של נמל אשדוד. תפקידה העיקרי של הרשות היה לדאוג ליעילות הנמלים. הקמת הרשות באה מתוך התפיסה, ששירותי הנמלים צריכות מחד גיסא, להיות מבוססות על בסיס כלכלי, ומאידך גיסא, על השירותים להיות בפיקוח ציבורי, עם מעורבות ממשלתית. החוק קבע, כי הרשות תפעל כגוף עצמאי אשר אמור להיות מאוזן מבחינה כלכלית, אולם אינו מיועד להפקת הרווחים.<sup>2</sup>

בשנת 1988 הפכה רשות הנמלים לרשות הנמלים והרכבות, כאשר הטיפול ברכבת ישראל נוסף לתחום אחריותה של הרשות. אחת הסיבות לאיחוד הייתה העובדה, שברשות הנמלים הצטבר

---

<sup>1</sup> חברת נמלי ישראל, <http://eng.israports.co.il/IsraelPortsCompany/aboutcompany/israports/Pages/AboutUs.aspx>  
<sup>2</sup> חוק רשות הנמלים, תשכ"א-1961

הון, שהיה אפשר להשתמש בו לצורכי מינוף פיננסי לפיתוח וקידום הפרויקטים הלאומיים בתחום התחבורה.<sup>3</sup>

המבנה הארגוני הזה לא החזיק מעמד תקופה ארוכה, ובשנת 1996 החליטה הממשלה על הפרדת הרכבות מרשות הנמלים והרכבות והקמת חברת רכבת ממשלתית. אבן פינה נוספת בהיסטוריה של רשות הנמלים הייתה שנת 2005. בשנה זו, חלה רפורמה בנמלי הים - שינוי מבני מוחלט ממה שהיה נהוג עד לאותה שנה.

סיבות רבות הביאו לרפורמה. תחת רשות הנמלים שהוקמה, פעלו מכוח החקיקה שלושה נמלים: אילת, אשדוד וחיפה. יחידות הרווח לא היו נפרדות, ובכך התאפשר סבסוד צולב ולא היה תמריץ ליעילות הנובעת מתחרות. אחד הדגלים של הרפורמה היה הימנעות מהסבסוד הצולב, תופעה שהתבטאה בעידוד היצוא על ידי מחירים מופחתים עבור שרותי הנמל (אגרות רציפים ומחיר אחסנת הטובין), ולעומת זה עלויות גבוהות יותר ליבואנים.<sup>4</sup> היבואנים חויבו במחירים גבוהים בהרבה מאלה ששלמו היצואנים עבור אותן השירותים.

רמת השירות הנמוכה באה אז לידי ביטוי בזמני המתנה ארוכים, עלויות שכר גבוהות לעובד (לעומת פדיון נמוך), וכאמור, עלויות גבוהות לחלק מהמשתמשים.

בנוסף לעובדות אלו, כתוצאה מכוחם הגדול של ועדי העובדים בכל נמל, היו שביתות רבות, שפגעו בסחר הבינ"ל של ישראל. לכל הבעיות הנ"ל היו השלכות שליליות על כלכלת ישראל, גם בדרך ישירה וגם בדרך עקיפה. השביתות גרמו לאובדן אמינות ויציבות במגזרי תעשייה רבים. כמו כן, הן עודדו העברת מפעלים ישראלים לחו"ל ורתיעה מהשקעות זרות בארץ. בלט חוסר היכולת להביא להסכמים מסחריים עם חברות ספנות. מעבר לנזקים אלה, אוכלוסיית ישראל כולה סבלה מהשביתות. הבעיות בניהול הנמלים גרמו לצמצום במגוון הסחורות המיובאות, אשר גרם לעלייה במחיר הסחורות. העלויות שהתווספו לייבוא הושלכו על עלות הייצור המקומי. לסיכומו של דבר, השביתות היוו פגיעה משמעותית ביכולת הסחר הבינ"ל של מדינת ישראל, וביכולתה לנצל את מיקומה האסטרטגי במסחר ימי.<sup>5</sup>

במסגרת הרפורמה, בוטלה רשות הנמלים והוקמו הגופים הבאים: רשות הספנות והנמלים - תחת משרד התחבורה; חברת נמלי ישראל (חנ"י) - חברה ממשלתית שנקבע כי לעולם לא תופרט; ו-3 חברות נמל ממשלתיות: חיפה, אשדוד ואילת.<sup>6</sup> בבסיס החוק היה מעבר למודל ה"לנדלורד": הפרדה בין תכנון, פיתוח וניהול המקרקעין אשר נמסרו לאחריות חנ"י, לבין הפעלת רציפים ואספקת שירותים לציבור, אשר נמסרו לחברות הנמל ולתאגידים מורשים נוספים, הנותנים גם הם שירותים נמליות ברחבי הנמל. מודל ה"לנדלורד" הנו המודל המומלץ

<sup>3</sup> אמיר עזיוני, רפורמה בנמלי הים בישראל (ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, יולי 1999), ע' 5.  
<sup>4</sup> משרד האוצר, <http://www.mof.gov.il/BudgetSite/Reform/Pages/PortReform.aspx>  
<sup>5</sup> קרן פינקלשטיין [הראל], פתרון לשביתות במגזר הציבורי - שימוש יעיל במוסד לבוררות מוסכמת (ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, 2003), ע' 26. ראו גם Ynet, 8 באוגוסט 2008, <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3588390,0.html>  
<sup>6</sup> חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד. החוק נכנס לתוקפו ביום 17.2.2005.

על ידי הבנק העולמי, והוא מיושם במרבית הנמלים המתקדמים במדינות המערב.<sup>7</sup> בניגוד להמלצות הבנק העולמי, בישראל כל 4 החברות שהוקמו הינן בבעלות מלאה של הממשלה (עם דירקטוריונים נפרדים ובלתי תלויים).

השלב הבא של הרפורמה הוא הפרטה, אולם שלב זה אמור להתבצע בהדרגה. בשלב הראשוני, יונפקו 15% מכל חברת נמל (למעט אילת), עד ל-17 בפברואר 2010. זמן קצר לאחר ההנפקה הראשונה, מתוכננת ירידה נוספת בשיעור אחזקות המדינה במניות החברות, ובתנאי שלא יפחת מ-51%. בתום 15 שנים ממועד המעבר למודל ה"לנדלורד" והקמתן של חברות הנמל, שיעור האחזקות של המדינה במניות החברות אמור לרדת מתחת ל-51%.

ההחלטות בנושא הפרטת הנמלים התקבלו לפני כחמש שנים ונכון להצהרת שר התחבורה כיום, ישראל כץ, הממשלה אכן הולכת לפעול למען הפרטת נמלי אשדוד וחיפה החל מהרבעון הראשון של 2010.

### **תוצאות הרפורמה**

אופן ביצוע הרפורמה זכה לביקורת חריפה. מדו"ח מבקר המדינה שנת 2008, המתבסס בין היתר על נתוני רשות הספנות, עולה תמונה שלילית של המתרחש בנמלי הים.

יחסי עבודה וכוח אדם: אחת הבעיות העיקריות בענף התחבורה הימית היא שביתות העובדים. על מנת למנוע שביתות, נאלצה הממשלה להגיע להסכם עם העובדים, שעלה למשלם המסים כסף רב. כל עובדי הנמל קיבלו בונוסים השווים עשרות אלפי שקלים, בין היתר בתנאי שיפסיקו לשבות. בהתאם לנתוני חברת הפיתוח והנכסים נאמדת עלות התוספות והמענקים שניתנו לעובדים בגין הרפורמה בלמעלה מ-1.2 מיליארד ש"ח.<sup>8</sup> בנוסף לעלות זו, יש לזכור כי המשכורת הממוצעת של עובדי הנמלים גבוהה בהרבה מן המשכורת הממוצעת במשק. למרות כל ההסכמים הללו, השביתות נמשכו. העובדים נקטו בשביתות ועיצומים רבים למרות ההסכמים. פעולות אלו שוב הסבו למשק נזקים משמעותיים.

מעבר לכך, מטבלה 1 עולה, כי בנמלי ישראל (מלבד נמל אילת) ישנו גידול במספר העובדים בנמל (בלי גידול ניכר בהיקף הסחורות; ראו טבלאות 3-5 להלן), וזאת בניגוד למגמה העולמית של החלפת עובדים באמצעים טכנולוגיים מתקדמים (על מנת לחסוך בעלויות כוח אדם). הדבר מעיד על התנהלות לא יעילה מבחינה תקציבית וכלכלית, וכן בפיגור אחר המגמות העולמיות של צמצום בעלויות כוח האדם.

---

<sup>7</sup> משרד האוצר, שם.  
<sup>8</sup> מבקר השופט (בדימוס), מיכה לינדנשטראוס, *לוח מבקר המדינה לשנת 2008* (ירושלים: מבקר המדינה, 2009), ע' 1097; ראו גם פינקלשטיין, פתרון, שם.

טבלה מס' 1: מצבת כח אדם בנמלי ישראל, 2005-2007

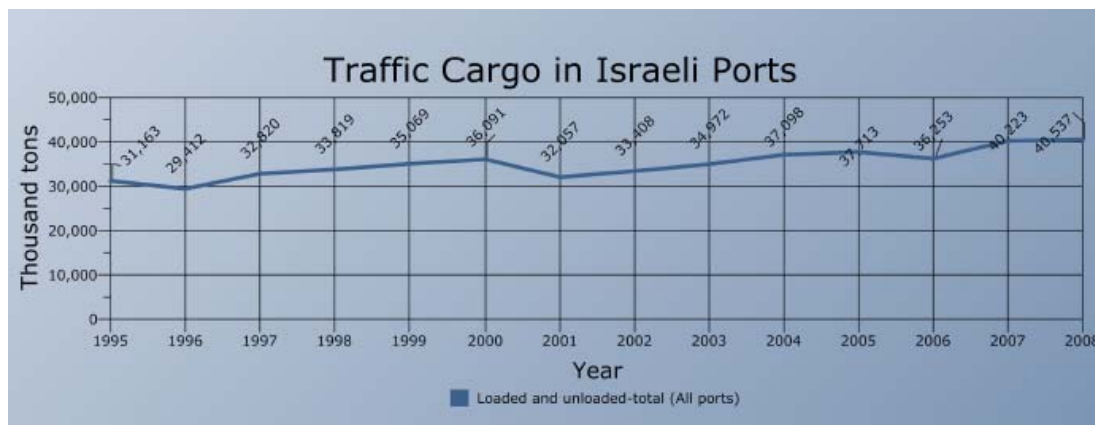
שנה	חברת נמל אילת בע"מ		חברת נמל אשדוד בע"מ		חברת נמל חיפה בע"מ	
	מס' עובדים	מס' משרות	מס' עובדים	מס' משרות	מס' עובדים	מס' משרות
2005	144	144	1180	-	963	963
2006	116	115	1168	1314	1003	1003
2007	112	115	1275	1314	1064	1070

מקור: משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות, דין וחשבון על החברות הממשלתיות של חברות נמל חיפה, אשדוד ואילת לשנת 2007.

מרשימת התעריפים שפורסמה על ידי משרד התחבורה עולה, כי בחלק מהתעריפים נמשכת ההפליה בין יצואנים ליבואנים, המהווה סבסוד צולב והפוגע בכל אזרחי המדינה, על מנת לסבסד את היצואנים.<sup>9</sup>

מהנתונים שבטבלאות הבאות עולה, כי היקף הפעילות בנמלים לא השתנה באופן דרמטי מאז החלה הרפורמה בשנת 2005.

טבלה מס' 2: היקף הפעילות של הנמלים

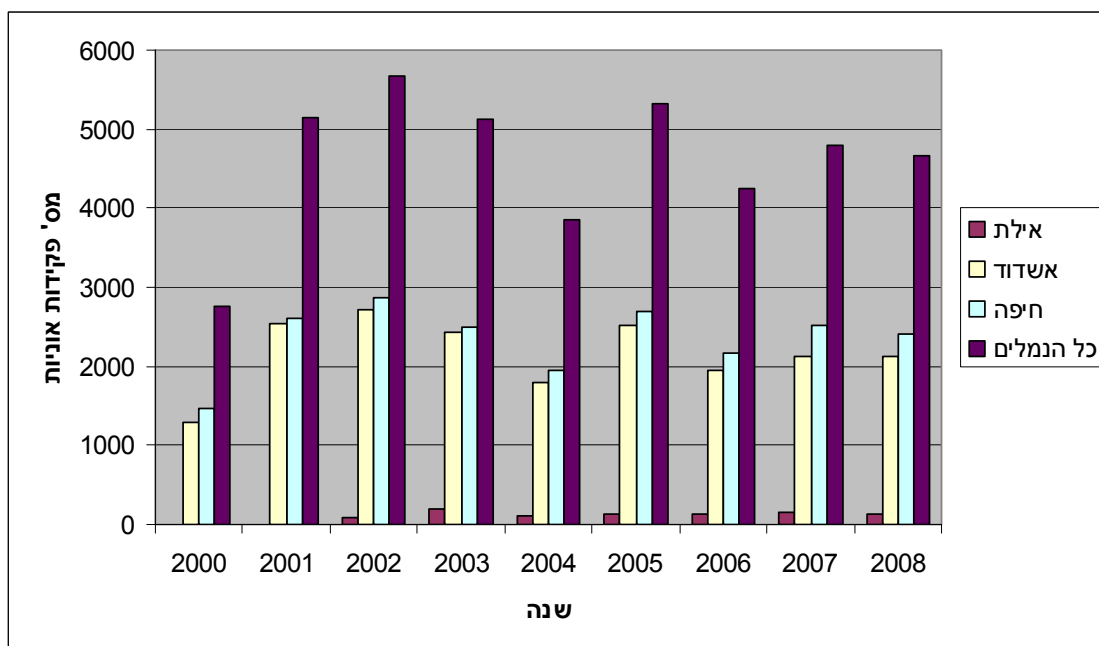


מקור: משרד התחבורה ובטיחות בדרכים, פרסומים, תנועת מטענים בנמלי ישראל - נובמבר 2009, [http://www.mot.gov.il/wps/portal/HOME/PUBLICATION/index.jsp?subject=HE\\_PERSUMIM\\_](http://www.mot.gov.il/wps/portal/HOME/PUBLICATION/index.jsp?subject=HE_PERSUMIM_)

כפי שעולה מטבלה 3, אין עלייה במספר פקידות האוניות בנמלים לאורך השנים. מהנתונים נובע, כי לאחר 2005 (שנת קביעת הרפורמה), לא רק שאין עלייה, אלא ישנה ירידה קלה במספר הפקידות של אוניות בנמלים.

<sup>9</sup> משרד התחבורה, רשימת תעריפים מומלצים 17.4.2008, <http://www.mot.gov.il/wps/pdf/SHIPPING/TavlotTarifim.pdf>

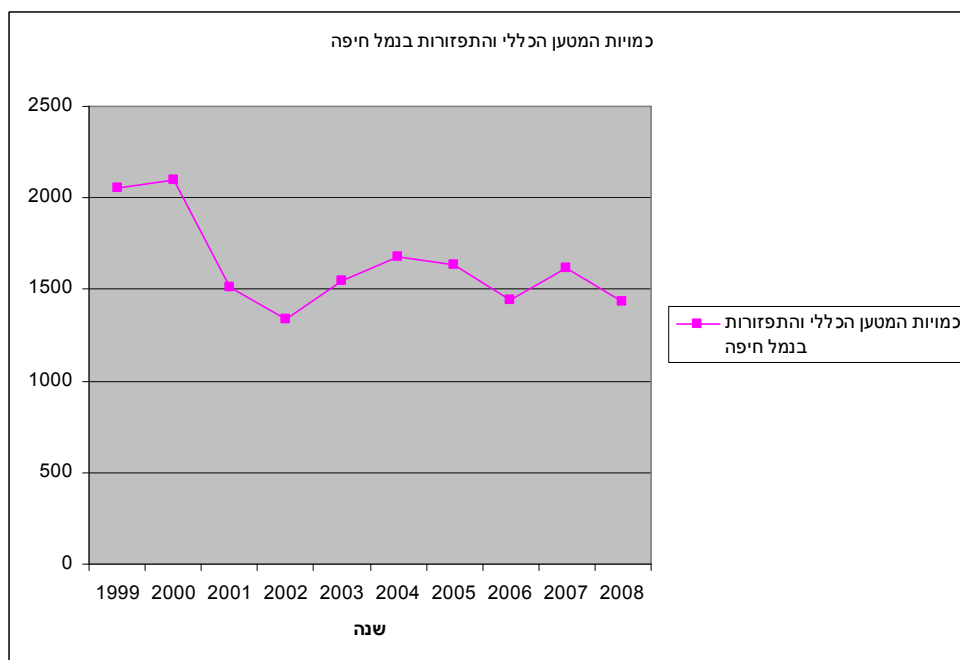
### טבלה מס' 3: מס' האוניות שפקדו את הנמלים, בשנים 2000-2008



מקור: משרד התחבורה ובטיחות בדרכים, פרסומים, תנועת מטענים בנמלי ישראל - נובמבר 2009, [http://www.mot.gov.il/wps/portal/HOME/PUBLICATION/index.jsp?subject=HE\\_PERSUMIM](http://www.mot.gov.il/wps/portal/HOME/PUBLICATION/index.jsp?subject=HE_PERSUMIM)

בטבלה 4 רואים את הדוגמא הספציפית של נמל חיפה, אשר בו כמות המטענים ירדה משנת 2000, אולם המגמות הן מעורבות. בכל אופן אין מגמת עלייה ברורה לאחר הרפורמה בשנת 2005.

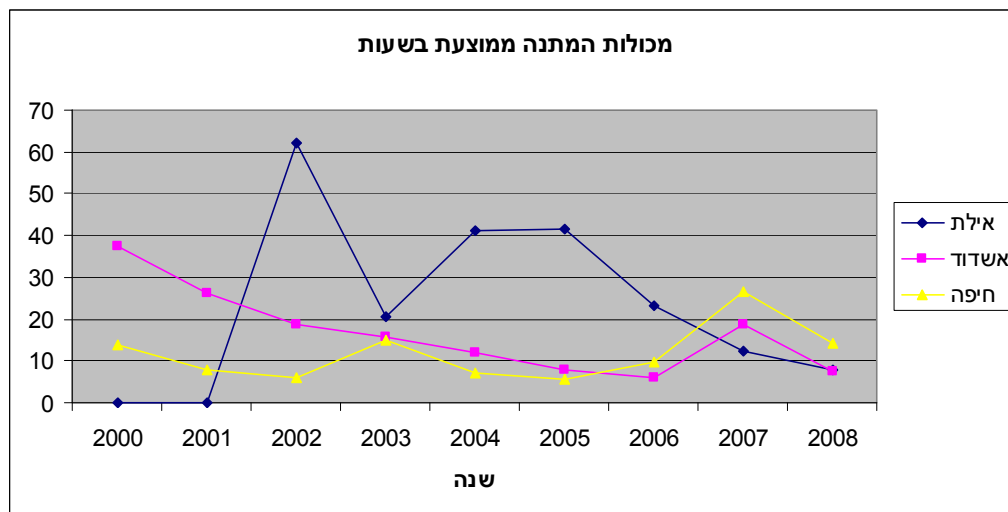
### טבלה מס' 4: כמויות המטען הכללי והתפזרות בנמל חיפה



מקור: משרד התחבורה ובטיחות בדרכים, פרסומים, תנועת מטענים בנמלי ישראל - נובמבר 2009, [http://www.mot.gov.il/wps/portal/HOME/PUBLICATION/index.jsp?subject=HE\\_PERSUMIM](http://www.mot.gov.il/wps/portal/HOME/PUBLICATION/index.jsp?subject=HE_PERSUMIM)

טבלה 5 משקפת את היעילות של הנמלים, ורואים בה מגמה מעורבת. בנמל אילת ישנו שיפור משמעותי בזמן ההמתנה אשר מעיד על שירות יעיל יותר. בהצלבה עם נתוני מספר העובדים המופיעים בטבלה 1, ניתן לראות כי המגמה הכללית בנמל אילת לאחר 2005 היא חיובית ומעידה על התייעלות. לעומת זאת, בנמל חיפה אין סימן לשיפור הולך ומתמשך ברמת השירות. ישנה מגמה מעורבת, המעידה כי הרפורמה לא בהכרח שפרה את השירות. בנמל אשדוד המגמה בשנים שקדמו לרפורמה הייתה חיובית אולם מאז הרפורמה היא הפכה לשלילית.

**טבלה מס' 5: זמני המתנה ממוצעת בשעות, פר נמל**



מקור: משרד התחבורה ובטיחות בדרכים, פרסומים, מדדי שירות בנמלי ישראל, [http://www.mot.gov.il/wps/portal/HOME/PUBLICATION/index.jsp?subject=HE\\_PERSUMIM](http://www.mot.gov.il/wps/portal/HOME/PUBLICATION/index.jsp?subject=HE_PERSUMIM)

ההפרטה היא חלק מרכזי מהרפורמה שהוכרזה בשנת 2005. בחודש פברואר 2010 אמורה להתחיל מכירה פומבית של 15% מהמניות של נמלי חיפה ואשדוד.<sup>10</sup> אולם תנאי ההפרטה הם בעייתיים. לדוגמא: בנמל אילת, למעשה לא מדובר בהעברת בעלות, אלא בזיכיון להפעלת הנמל ל-15 שנים בלבד. בנוסף, המכירה הפומבית של המניות תתקיים בהדרגה. אחוזי החברה אשר מוצעים למכירה מוגבלים. מכאן עולה השאלה, מה רמת שיקול הדעת וההשפעה אשר יהיו בידי הבעלים החדשים? שאלה זו עלולה להפחית את אטרקטיביות העסקה עבור רוכשים פוטנציאליים.

### הערכת מצב והמלצות

1. תחרות: קובעי הרפורמה והמדיניות שמו דגש על הצורך להכניס תחרות לנמלים. הון עתק הושקע ועודנו מושקע ברפורמה. למרות הסכומים הגדולים שהועברו לצורך רכישת ציוד וטכנולוגיות חדשניות ושיפור התשתיות, אין תחרות אמיתית בענף נמלי הים. למרות ההצהרות של קובעי המדיניות, דו"ח מבקר המדינה קובע כי במקום המונופול הציבורי אשר פעל קודם הרפורמה בנמלים, נוצרו שלושה מונופולים אזוריים ועיוותים נוספים בעייתיים.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> גלובס, 8 ביולי 2008, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000359697>

<sup>11</sup> מבקר המדינה, 2008, ע' 1099.

מחד גיסא, השקעה בנמלי ישראל עשויה להיות השקעה אטרקטיבית משום שהנמלים נמצאים בצומת דרכים בין 3 יבשות, ויש פוטנציאל לצמיחה כלכלית וגידול במסחר. מאידך גיסא, לנמלים אלו בעיות, ובין היתר קיים פוטנציאל לסכסוכי עבודה עתידיים, בנוסף למצב ביטחוני בלתי יציב.

כדי לעודד תחרות ולמשוך משקיעים נוספים, על קובעי המדיניות ליישם את עקרונות הרפורמה ולהביא למצב שהנמלים, והרציפים בתוך הנמלים, יתחרו ביניהם.<sup>12</sup> על מנת לעודד את התחרות הסקטור הפרטי חייב להיות מעורב בהפעלת הנמלים (ברור שכל עוד שהבעלים של הנמלים הם אחד: הממשלה, לא ניתן יהיה לראות את פירות התחרות). בחודש פברואר 2010, ההפרטה אמורה לצאת לדרך: 15% ממניות נמל אשדוד וחיפה אמורות להימכר במכירה פומבית, ועד חודש מאי 2020, רוב אחוזי הבעלות של נמלי ישראל אמור להיות בידיים פרטיות. נראה, שהמשק כולו ואזרחי ישראל היו יוצאים נשכרים אם היו מזדרזים להפחית את הבעלות הממשלתית על הנמלים עוד לפני התאריכים שנקבעו, ובאחוזים גבוהים מאלה שנקבעו. כן, יש להפחית את התערבות הממשלה בענף ככל שניתן, כדי להנות מפירות ה"הפרטה" שנקבעה.

2. תשתית: יש צורך בתשתית יעילה אשר שתחבר את הנמלים עם הערים הגדולות. אין לצפות שנמל אילת תשגשג כל עוד אין קו רכבת המגיע לאילת.

3. יחסי עבודה: מבחינת שיפור השירות והיעילות של עובדי הנמל, יש ליצור תמריצים חיוביים ושלייליים אשר תעודד את תפוקת העובדים ותהפוך שביתות עתידיות ללא כדאיות, במטרה להפחית את גורם הסיכון הנובע משביתות אלו, ואת הנזקים הכבדים שהן עלולות לגרום לאזרחי ישראל בכלל בתור צרכנים, וליצואנים וליבואנים בפרט, אשר קשריהם המסחריים הבינלאומיים ניזוקים, כפי שצוין לעיל.

4. עלויות: יש להפסיק את הסבסוד הצולב הפוגע ביבואנים ובכל צרכני ישראל. יש לשאוף להורדת עלויות השימוש בשירותי הנמלים גם באופן כללי. עלויות גבוהות אלו גורמות נזק לא רק למשתמשי הנמלים, אלא גם מעלות את רמת המחירים בישראל ובכך מורידות את רמת החיים של האוכלוסייה כולה. יצירת תחרות בין הנמלים ובין הרציפים בתוך הנמלים, כפי שהוחלט על ידי הממשלה וכפי שצוין לעיל, עשויה להביא לירידת עלויות השימוש בנמלי הים.

---

<sup>12</sup> עציוני, רפורמה בנמלי הים בישראל, ע' 27.