

# נמלי ישראל בעידן של תחרות

פנחס אנצילביץ  
יצחק קליין



אייר תשע"ח - מאי 2018  
נייר מדיניות מס' 37

**ד"ר יצחק קליין\***  
ראש מחלקת מחקרי המדיניות  
בפורום קהלת

ד"ר יצחק קליין הוא בעל תואר שלישי ממחלקת הממשל באוניברסיטת הרווארד, ועומד בראש המחלקה למחקרי מדיניות בפורום קהלת.



**פנחס אנצילביץ'**  
חוקר בפורום קהלת

חוקר במחלקת מחקרי המדיניות בפורום קהלת, סטודנט למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים.



\* מחבר אחראי.

ניתן ליצור קשר למספר 054-5743391  
או בדוא"ל: [yklein@kohelet.org.il](mailto:yklein@kohelet.org.il)

# נמלי ישראל בעידן של תחרות

---

פנחס אנצילביץ  
יצחק קליין



אייר תשע"ח - מאי 2018  
נייר מדיניות מס' 37

**נמלי ישראל בעידן של תחרות  
פנחס אנצילביץ ויצחק קליין**

**נדפס בישראל, אייר תשע"ח - מאי 2108**

**מסת"ב 978-965-7674-47-5 ISBN**



# תוכן העניינים

i	תוכן העניינים
1	סיכום מנהלים
3	א. מבוא
7	ב. ענף הנמלים בישראל: מושגי יסוד
7	1. הערה לגבי המונחים
7	2. מרחבי נמל ונמלי סחר בישראל
9	3. סוגי מטען והנמלים העוסקים בהם
12	4. מודל "בעל הבית" של הבנק העולמי וענף הנמלים בישראל
15	ג. המסגרת האסדרתית
15	1. הפעולות האסדרתיות העיקריות
16	2. כתבי הסמכה
17	ד. מבנה ענף הנמלים כיום
17	1. חברת נמל חיפה וחברת נמל אשדוד
25	2. נמל מספנות ישראל
26	3. חברת נמל אילת
26	4. הנמלים החדשים
28	5. חברת נמלי ישראל (חנ"י)
31	6. נמלים נוספים

33	ה. המעבר לענף נמלים תחרותי
33	1. המגרעות במשטר האסדרתי הקיים
37	2. המלצות למדיניות
41	סיכום
43	נספחים
43	נספח א: מעבר מטענים בנמלי ישראל בשנים האחרונות
46	נספח ב: מדדי יעילות – נמלי חיפה ואשדוד
47	הערות



# סיכום מנהלים

1. ענף הנמלים הוא קריטי לפעילותו של המשק הישראלי. במונחים של נפח, 99% מסחר הטובין של ישראל עוברים דרך נמלי הים, וכ-90% מסחר זה עוברים דרך שתי חברות נמל: חברת נמל אשדוד וחברת נמל חיפה. בשנת 2013 הוכרזו חברות אלה כקבוצת ריכוז על-ידי רשות ההגבלים העסקיים. בהחלטה כתבה רשות ההגבלים, בהתייחסה לשתי חברות נמל אלה, כי "שנים רבות היה ענף שירותי הנמל בלתי תחרותי לחלוטין. הדבר הביא לרמת ניצול נמוכה של התשתית, לרמת שירות נמוכה ולעלויות שבר גבוהות ביותר"

2. לאחר שנים רבות שבהן פעל ענף הנמלים באופן לא-יעיל, תוך הטלת עלויות משמעותיות על המשק הישראלי, חתמה המדינה בשנת 2014 על חוזים עם חברות פרטיות לבנייה ולתפעול של שני נמלים פרטיים חדשים, דבר הפותח אפשרות ליצירת ענף נמלים יעיל ותחרותי. זאת, לאחר שניסיון קודם לערוך רפורמה מבנית בענף הנמלים – שנעשה בשנת 2005 – כשל.

3. נייר זה ממליץ על שינוי המבנה האסדרתי של ענף הנמלים, כדי להתאימו למציאות של תחרות. יש להפריט את שתי חברות הנמל הוותיקות – אשדוד וחיפה – בהקדם האפשרי, ובכל מקרה לא לאחר כניסת הנמלים החדשים לפעולה, שצפויה להתרחש בשנת 2021.

4. הפרטה מוצלחת של הנמלים הקיימים תלויה בכך שהמדינה לא תחתום טרם ההפרטה על הסכם עבודה עם עובדי נמלים אלה המבטיח לכל העובדים את רמת שכרם הנוכחית וכן חסינות מפני פיטורים, באשר הסכם כזה ימנע מהנמלים את האפשרות להתאים את עצמם לסביבה של תחרות חופשית.

5. יש לבטל את ההסדר שלפיו כל חברה שרוצה לפעול בענף הנמלים חייבת לקבל כתב הסמכה מטעם המדינה. כתיב ההסמכה הללו משמשים, בין היתר, להטלת מגבלות על פעילותן של חברות העוסקות במתן שירותי נמל, ומגבלות אלה הן לעיתים קרובות שרירותיות ונובעות ממניעים פוליטיים.

6. חשוב להבהיר כי אין זהות בין חברת נמל אשדוד לבין נמל אשדוד או בין חברת נמל חיפה לבין נמל חיפה. בתוך נמל חיפה פועלות כמה חברות בע"מ – ובכלל זה חברות פרטיות – העוסקות בהעמסה, בפריקה ובאחסון של מטענים מסוגים שונים. חברת נמל חיפה הפעילה עד כה את **רוב** התשתיות, אך לא את כולן, וקיימה את **רוב** הפעילות בנמל, אך לא את כולה; וחלקה בפעילות יצומצם עוד כאשר הנמל החדש הנבנה בחיפה יכנס לפעולה. מצב דומה שורר לגבי חברת נמל אשדוד באשדוד.

7. נכון להיום, הקרקעות והתשתיות באזורים שליד החוף המיועדים ל"שימוש נמלי" מוחזקות על-ידי חברה ממשלתית – "חברת נמלי ישראל" (חנ"י) – ומוכרות על-ידיה לחברות העוסקות בפועל במתן שירותי נמל בחכירה תפעולית. כלומר, חברות הנמל התפעוליות אינן הבעלים האמיתיים לא של הקרקעות המועמדות לרשותן ולא של התשתיות העיקריות הקיימות עליהן. אנו ממליצים להפריט לידי חברות הנמל, באמצעות חכירה מימונית, את המשאבים ההוניים המשמשים אותן.

8. בידי חנ"י ישארו המתקנים והקרקעות המרכיבים את המעטפת של כל אזור ("מרחב נמלי") שבו פועל נמל, ובראשם שוברי הגלים ודרכי הגישה הימיות והיבשתיות למרחב הנמל. כן תישאר חנ"י אחראית להספקת שירותי-מעטפת שיש לספק לכל ספינה הפוקדת את הנמל: ניתוב, גרירה, ביטחון וכדומה. אנו ממליצים גם לפרק את חנ"י לשלוש חברות נפרדות – אחת לכל "מרחב נמלי": חיפה, אשדוד ואילת. חברות-בנות אלה יתחרו ביניהן על שיפור התשתיות בנמלים שבשליטתן. אולם פירוק זה של חנ"י, אף שהוא מומלץ, אינו חיוני כדי להשיג את עיקר הרווחים של הרפורמה המוצעת במבנה ענף הנמלים.





## א. מבוא

**”ועדת טרכטנברג  
ציינה את ענף  
הנמלים כענף  
המטיל עלויות  
בלתי־מוצדקות על  
המשק ועל הצרכן  
הישראליים, בשל  
השכר הגבוה של  
עובדיו והעבודה  
הלא־יעילה  
המתקיימת בו.”**

ענף נמלי הסחר הוא קריטי למשק הישראלי. סחר בין־לאומי אחראי לנתח גדול מן המשק. רובו המכריע של הסחר של ישראל הוא עם מדינות מפותחות רחוקות, וחלק ניכר מהסחר של ישראל בסחורות פיזיות (להבדיל משירותים, כולל מוצרי תוכנה) מתנהל דרך הים. בשנת 2016 עמד ערכן של הסחורות המיובאות לישראל בהובלה ימית על 40.3 מיליארד דולר, שהם 61.2% מערכן של כלל הסחורות המיובאות ו־12.7% מהתמ”ג; הייצוא בהובלה ימית הגיע ל־18 מיליארד דולר, שהם 29.7% מערכן של כלל הסחורות המיוצאות ו־5.6% מהתמ”ג.<sup>1</sup> לפי נתונים של רשות הספנות והנמלים, במונחים של משקל, 99% מהסחורות המיובאות לישראל או מיוצאות ממנה נישאות על־גבי ספינות.<sup>2</sup>

תלותו של המשק בתפקוד נאות של הנמלים גדולה מכפי שמשתקף מנתוני הסחר העובר בהם. רוב המוצרים הפיזיים הנמכרים בישראל או תשומות שלהם – כגון אנרגייה, חומרי־גלם, תוצרי־ביניים והון ייצור – נכנסים דרך הנמלים. המשק הישראלי אינו יכול לתפקד לאורך זמן ללא פעילות סדירה של נמליו.

נכון להיום, ענף הנמלים ריכוזי מאוד: כ־90% מהסחר הימי של ישראל עובר דרך שתי חברות הנמל הגדולות – חברת נמל חיפה וחברת נמל אשדוד. שתי חברות אלה הוכרזו יחדיו “קבוצת ריכוז” על־ידי הממונה על ההגבלים העסקיים בשנת 2013.<sup>3</sup> בהחלטת הרשות נכתב כי “שנים רבות היה ענף שירותי הנמל בלתי תחרותי לחלוטין. הדבר הביא לרמת ניצול נמוכה של התשתית, לרמת שירות נמוכה ולעלויות שכר גבוהות ביותר”.<sup>4</sup> ועדי העובדים של חברות הנמל הגדולות משתייכים להסתדרות, ורמת השכר בהן גבוהה מאוד בהשוואה לעבודות אחרות הדורשות רמה דומה של הכשרה והשכלה.<sup>5</sup> ועדת טרכטנברג, שהוקמה בעקבות המחאה החברתית

## ”חנוכתם של שני הנמלים החדשים יאפשר תחרות שוקית בין הנמלים, ייעול של הענף והפחתה משמעותית של העלויות למשתמשים.”

הנרחבת בשנת 2011, ציינה את ענף הנמלים כענף המטיל עלויות בלתי־מוצדקות על המשק ועל הצרכן הישראליים, בשל השכר הגבוה של עובדיו והעבודה הלא־יעילה המתקיימת בו.<sup>6</sup>

ענף הנמלים עבר שני שינויים ארגוניים למן תחילת המאה העשרים ואחת. בשנת 2005 התקבל חוק חדש – חוק רשות הספנות והנמלים, התשס”ד-2004. החוק ערך לכאורה שינויים משמעותיים בענף, תוך אימוץ מודל ”בעל הבית” (landlord) שהומלץ על־ידי הבנק העולמי:<sup>7</sup> המקרקעין והתשתיות של הנמלים המשיכו להיות בבעלות ציבורית, וכך גם האחראיות לתכנונו ולפיתוחו של ענף הנמלים כולו, אולם שירותי הנמל עצמם מסופקים על־ידי חברות עסקיות, החוכרות את המקרקעין וההון מהמדינה. במסגרת הרפורמה, נמלי חיפה, אשדוד ואילת, שהיו עד אז יחידות ממשלתיות, נהפכו לחברות בע”מ בבעלות ממשלתית; הוקם גוף אסדרתי חדש – רשות הספנות והנמלים (להלן: רספ”ן) – שתפקידו לפקח על הענף ולקבוע את המדיניות לגביו; והוקמה חברה חדשה – חברת נמלי ישראל (להלן: חנ”י) – הפועלת כ”בעל הבית”: היא מחזיקה בנדל”ן ובתשתיות של מרחבי הנמל,<sup>8</sup> ואחראית לתחום התכנון והפיתוח. מטרת הרפורמה הייתה להכין את הנמלים להפרטה, לקראת יצירת ענף נמלים פרטי ותחרותי. אולם, כפי שנראה בהמשך, שינוי מבני זה לא הניב שינוי משמעותי בדרך התנהלותם של הנמלים או ביעילותם. נמלי אשדוד וחיפה לא הופרטו, ולא התפתחה תחרות של ממש ביניהם.

משנת 2012 ענף הנמלים ניצב בפני שינוי משמעותי הרבה יותר. הממשלה החליטה להקים שני נמלים פרטיים חדשים – אחד ליד נמל אשדוד (”נמל הדרום”) ואחד ליד נמל חיפה (”נמל המפרץ”) – תוך השקעת משאבים פיזיים ופוליטיים משמעותיים. נמלים אלה יתחרו עם הנמלים הקיימים, ואמורים להגדיל בשלב הראשון בכ־50% את יכולתם של נמלי ישראל לטפל במכולות. עם חנוכתם של שני הנמלים החדשים תפרוש ישראל על חוף הים התיכון חמש חברות נמל. הדבר יאפשר תחרות שוקית בין הנמלים, ייעול של הענף והפחתה משמעותית של העלויות למשתמשים, בתנאי שמדיניות השכר בשני הנמלים הגדולים והסביבה האסדרתית שתחול על הענף כולו לא ימנעו זאת.

כיום, כאשר הנמלים החדשים טרם נכנסו לפעולה, יחסי העבודה בשני הנמלים הגדולים הקיימים מונעים למעשה הורדה של השכר לרמה סבירה או ייעול משמעותי בהיקף כוח העבודה ובשיטות העבודה בנמלים הללו. אף שהמטרה המרכזית בבניית שני הנמלים החדשים הייתה להפעיל לחץ תחרותי על שני הנמלים הגדולים

## ”יש להפריט את חברת נמל אשדוד וחברת נמל חיפה.”

הקיימים, לאחרונה התעורר ספק אם הממשלה תאפשר מיצוי של פוטנציאל התחרות בין הנמלים כדי להפחית עלויות ומחירים בנמלים הוותיקים. נוסף על כך, המבנה האסדרתי שהונהג בשנת 2004 מטיל מגבלות משמעותיות ומיותרות על התחרות בין הנמלים, ויש להסירן.

נייר עמדה זה עוסק בהתאמת האסדרה של ענף הנמלים לעידן של תחרות משוכללת. עיקר המלצותינו הן אלה:

1. אין לחתום על הסכם עם ועדי העובדים בחברת נמל חיפה ובחברת נמל אשדוד שיבטיח את רמת השכר הנוכחית או חסינות מפני פיטורים לעובדים מעבר לעובדי ”דור א”.

2. יש להפריט את חברת נמל אשדוד וחברת נמל חיפה. עם ההפרטה יש להעביר מחנ”י אל הקונים בעלות (חכירה מימונית לארבעים ותשע שנים) על שטחים היבשתיים והימיים והתשתיות שחברות אלה חולשות עליהם כיום ואשר נמצאים בשימושן הבלעדי. לחנ”י לא תהיה עוד בעלות על שטחים ומשאבים אלה. יש להציע גם לחברות המתפעלות את הנמלים החדשים את האפשרות לעבור לחוזי חכירה דומים.

3. יש לבטל את הדרישה לכתב הסמכה לשם הפעלת נמל. כל חברה החולשת על שטח שהוא חלק ממרחב נמל תהא רשאית לעסוק בכל פעילות של ייבוא וייצוא של סחורות, בכל נפח רצוי, ולפתח על חשבונה את התשתיות והציוד הנדרשים לשם כך.

4. מומלץ לפרק את חנ”י, להקים במקומה שלוש חברות החזקה נפרדות – אחת לכל אחת ממרחבי נמל חיפה, אשדוד ואילת – ולהפריט אותן. חברות החזקה הללו יהיו אחראיות לשלושה תחומים המסורים כיום לחנ”י: (א) תחזוקת תשתיות המשמשות את כל החברות הפועלות במרחב נמל מסוים, כגון שוברי הגלים והמבואות הימיות לכל מרחב; (ב) הפעלת שירותים הנחוצים לכל הספינות במרחב, כגון ניתוב וגרירה; (ג) אחריות לתכנונם ולפיתוחם של מרחבי הנמל. את התפקיד של תכנון ענף הנמלים, שכיום חנ”י ממלאת, יש להעביר לרספ”ן. ברם, צעד זה של פירוק חנ”י אינו תנאי הכרחי ליצירת ענף נמלים תחרותי, אף שהוא יגביר את התחרותיות והגמישות בענף.

5. יש לבטל את הפיקוח על המחירים של שירותי הנמל.





# ב. ענף הנמלים בישראל: מושגי־יסוד

## 1. הערה לגבי מונחים

השתדלנו לכתוב נייר עמדה זה בשפה שווה לכל נפש, תוך היזקקות מועטה ככל האפשר למונחים מקצועיים הלקוחים מעולם הספנות והנמלים. עם זאת, התייחסות לתחום הספנות והנמלים מחייבת מדי פעם שימוש במונחים מיוחדים כאלה. לחלק מהמונחים אין הגדרה מקובלת קבועה, אך אנחנו מייחסים להם הגדרה ספציפית למטרת הדיון בנייר זה. היכן שיש להגדיר מונח כזה, נציג אותו במסגרת על רקע כחלחל.<sup>9</sup>

## 2. מרחבי נמל ונמלי סחר בישראל

על חופי ישראל נמצאים מספר לא־מבוטל של מתחמים המשמשים למעגן ספינות וסירות. חלק מהם קטנים ומשמשים לשיט פרטי או לתיירות, כגון המרינה בהרצליה. לא נעסוק במתחמים אלה. עיסוקנו הוא ב**נמלי סחר**, שאנו מגדירים כמתחמים המשמשים בעיקר למעגן ספינות המשמשות לסחר ולמסחר (כולל ספינות נוסעים).

**מרחב נמל** – מתחם על החוף המיועד לשימושן של ספינות.  
**חברת נמל** – חברה הפועלת בתוך מרחב נמל ועוסקת במתן שירותי נמל למגוון סוגי ספינות סחר (כולל ספינות נוסעים) על בסיס עסקי. ישנן חברות או מתקנים העוסקים בסוג מיוחד של מטען, לדוגמא כימיקלים מסוכנים, אך לא נכנה אותם "חברות נמל" בנייר הנוכחי.

**”בכל אחד  
משלושת מרחבי  
הנמל הפעילים  
בישראל, חיפה  
אשדוד ואילת,  
קיימת כיום חברת  
נמל עיקרית:  
חברת נמל חיפה,  
חברת נמל אשדוד  
וחברת נמל אילת,  
בהתאמה. נהוג  
אומנם לזהות  
את מרחב הנמל  
עם חברת הנמל  
העיקרית הפועלת  
בה, אך לא היא.”**

**נמל סחר – מרחב נמל** (או חלק ממנו) המיועד בעיקר למעגן ספינות למטרות מסחר (כולל ספינות נוסעים).  
בנמלי סחר גדולים פועלות בדרך-כלל כמה חברות.

בישראל קיימים כמה **מרחבי נמל**, קרי, מרחבים המיועדים לשימושן של ספינות (לעניינו – ספינות סחר). הגדולים והפעילים מביניהם הם מרחב נמל אשדוד, מרחב נמל חיפה ומרחב נמל אילת. יש להבחין בין מרחב נמל לבין **חברת נמל**, שתוגדר כאן כחברה הפועלת בתוך מרחב נמל ועוסקת במתן שירותי נמל לספינות סחר ממגוון סוגים על בסיס עסקי. חברות נמל עושות שימוש בקרקעות ובתשתיות, כגון רציפים, מזחים, מנופים, מחסנים ושטחי עורף לפריקה ולאחסון של סחורות.

בכל אחד משלושת מרחבי הנמל הפעילים בישראל, חיפה אשדוד ואילת, קיימת כיום חברת נמל עיקרית: חברת נמל חיפה, חברת נמל אשדוד וחברת נמל אילת, בהתאמה. נהוג אומנם לזהות את מרחב הנמל עם חברת הנמל העיקרית הפועלת בה, אך לא היא. כך, חברת נמל חיפה היא החברה הגדולה ביותר הפועלת במרחב נמל חיפה, אך אין היא היחידה שפועלת שם. בכל מרחב פעיל פועלות כמה חברות. בכל אחד משלושת המרחבים קיימים גם מתחמים מיוחדים השייכים לחברה לכימיקלים בישראל (כי"ל). נוסף על כך, במתחמי אשדוד ואילת קיימים מזחים השייכים לחברת קצא"א ומשמשים להעברת נפט גולמי בצינור, והמזח באשדוד משמש גם לפריקה של תזקיני נפט וגז נוזלי.<sup>10</sup> במרחבי אשדוד וחיפה קיימים מסופים מיוחדים לטעינה ולפריקה של כימיקלים אחרים, כולל מוצרי נפט, ובמרחב חיפה קיימת חברת נמל נוספת המיועדת לסחר – החברה הפרטית מספנות ישראל. בעתיד יפעלו חברות נמל נוספות המוקמות כיום במרחב אשדוד ובמרחב חיפה. מלבד החברות הפועלות בהם, בתוך כל מרחב נמל נותרו עדיין שטחים משמעותיים שאינם מצויים בשליטתה של חברה תפעולית כלשהי. שטחים אלה, המכונים "שטחים לבנים", מצויים חלקם על קו המים וחלקם בעורף המרחב, מוחזקים על-ידי חנ"י.

בישראל קיימים כמה מתחמים נוספים ששימשו בעבר לייבוא סחורות, אם כי בהיקף מצומצם יחסית לחברות הנמל הגדולות בחיפה ובאשדוד. סמוך למתחם תחנת הכוח "רידינג" בתל אביב, תחנת "אורות רבין" בחדרה, ותחנת "רוטנברג" באשקלון נמצאים מזחים ישנים לפריקת פחם; כיום הפחם נפרק על מזחים צפים בלב ים. "רידינג" ו"אורות רבין" הן תחנות מיושנות העתידות להיסגר

בעוד כמה שנים, אך קשה לדמיין הפיכת השטחים עליהם ממוקמים התחנות לנמלים, בשל הערך הרב של שטחים אלו אם יסבו אותם לבנייה למגורים. מתחמי תחנות הכוח בתל אביב ובחדרה סמוכים כבר לאיזורי מגורים ולא נראה כי תושבי ערים אלו יישושו לקבל לידם נמל חדש, עם איזורי תעשייה צמודים ומעבר מתמיד של משאיות כבדות דרך רחובות השכונות שלהם,<sup>11</sup> ואילו תחנת רוטנברג אמורה להיות בשימוש עוד זמן רב.

### 3. סוגי מטען והנמלים העוסקים בהם

רשות הספנות והנמלים (רספ"ן) – הרשות הסטטוטורית האמונה על המדיניות בענף הנמלים – מונה סוגים שונים של מטען ימי. הסוגים העיקריים הם:

**מטען כללי** – מטען שאינו שייך לסיווג מסוים.  
**צובר** – מטענים אשר נערמים בספינה ומפונים ממנה בדרך כלל באמצעות חופנים או מתקנים אוטומטיים: גרעינים, חומרי־גלם, סוכר וכדומה  
**מכולות** – קופסאות מתכת גדולות המיוצרות בכמה גדלים סטנדרטיים ומשמשות לאריזת מטען. רוב נמלי הסחר בעולם מצוידים במתקנים מיוחדים לנטילה ולשינוע של מכולות, מה שמאפשר העברה יעילה של הסחורה ליעדה. כיום רוב הסחר העולמי מועבר במכולות.  
**רכבים** – אלה מועברים בדרך־כלל בספינות מיוחדות המותאמות להעברתם של רכבים ממונעים – ספינות גלנוע.  
**TEU (Twenty-Foot Equivalent Unit)** – מכולה סטנדרטית באורך 20 רגל (כ־6 מטרים) ובעלת מידות סטנדרטיות נוספות, המשמשת מדד לנפח הסחר במכולות. מכיוון שיש כמה סוגי מכולות, נהוג לבטא את הקיבולת שלהן במונחי TEU.

חברת נמל אשדוד וחברת נמל חיפה מספקות שירותי נמל לכל ארבעת סוגי המטען שלעיל. שתי חברות הנמל האחרות מוגבלות לסוגי מטען ספציפיים: נמל מספנות ישראל מצויד לטיפול במטעני צובר ובמטען כללי בלבד; וחברת נמל אילת הפסיקה כמעט לחלוטין לעסוק במכולות, ועוסקת בצובר, במטען כללי וברכבים (גלנוע). נפח המטען המועבר במכולות גדל מהר יותר מנפחם של סוגי המטען האחרים. חברות הנמל החדשות הנבנות כיום בישראל מתוכננות לעסוק במכולות בלבד. בשנת 2005 ניסתה חנ"י לצפות באופן

גם את צורכי המשק לשירותי נמל חמישים שנה קדימה. תוצאות ההערכה מוצגות בלוחות 1 ו-2. לגבי נפח הסחר במכולות, המוצג בלוח 1, התחזיות מביאות בחשבון, נוסף על המכולות המיועדות למשק הישראלי (יבוא ויצוא), גם מכולות שיעברו מישראל למדינות שכנות ("טרנזיט"), בהנחה שסחר זה יתפתח, וכן מכולות בשטעון – כאלה שיונחו בנמלי ישראל כדי להיעמס על ספינות אחרות העוגנות באותו מרחב נמל לשם מעבר ליעדים אחרים, מבלי לעבור דרך המשק הישראלי. לוח 2 מציג את הציפיות של חנ"י לגבי המסחר הכולל דרך נמלי ישראל בהתבסס על מחקרים פרטיים ועל-סמך הנחות שונות, המפורטות בתוכנית-האב של חנ"י.

**לוח 1: צפי הסחר במכולות (נתונים באלפי TEU)<sup>12</sup>**

שנה	סחר מקומי	שטעון	טרנזיט	סה"כ
2005	1,430	260	10	1,700
2015	900	440	230	3,570
2030	6,100	1,500	2,100	9,700
2055	12,200	4,000	4,800	21,000

**לוח 2: צפי הסחר דרך הנמלים בשנת 2055<sup>13</sup>**

סוג מטען*	2005	2055
מכולות	1.7	21.0
מטען כללי	3.3	8.4
גרעינים	4.0	8.0
דשנים (אשדוד)	3.3	7.0
נוזלים (חיפה)	4.6	9.0
צוברים אחרים	2.1	4.6

\* מכולות – במיליוני TEU; מטענים אחרים – במיליוני טונות.



לוח 3: סה"כ תנועת מטענים בנמלי המסחר בישראל בשנים 1995–2016 (באלפי טונות) <sup>14</sup>

שנה	חברת נמל חיפה	שינוי משנה קודמת	חברת נמל אשדוד	שינוי משנה קודמת	חברת נמל אילת	שינוי משנה קודמת	חברת מספנות ישראל	שינוי משנה קודמת	סה"כ מטען	שינוי משנה קודמת
1995	13,501	2.7%	15,967	12.3%	1,696	4.8%			31,164	7.5%
1996	12,853	-4.8%	15,132	-5.2%	1,427	-15.9%			29,412	-5.6%
1997	15,103	17.5%	15,606	3.1%	2,111	47.9%			32,820	11.6%
1998	16,682	10.5%	15,453	-1%	1,684	-20.2%			33,819	3.0%
1999	17,203	3.1%	16,194	4.8%	1,672	-0.7%			35,069	3.7%
2000	18,539	7.8%	15,760	-2.7%	1,799	7.6%			36,098	2.9%
2001	16,731	-9.8%	13,630	-13.5%	1,696	-5.7%			32,057	-11.2%
2002	17,073	2%	14,722	8%	1,613	-4.9%			33,408	4.2%
2003	18,805	10.1%	14,062	-4.5%	2,104	30.4%			34,971	4.7%
2004	20,538	9.2%	14,450	2.8%	2,110	0.3%			37,098	6.1%
2005	20,991	2.2%	14,228	-1.5%	2,500	18.5%			37,719	1.7%
2006	19,214	-8.5%	15,143	6.4%	1,938	-22.5%			36,295	-3.8%
2007	21,457	11.7%	16,233	7.2%	2,535	30.8%			40,225	10.8%
2008	22,560	5.1%	15,399	-5.1%	2,577	1.7%			40,537	0.8%
2009	19,813	-12.2%	14,915	-3.1%	1,759	-31.7%	476		36,943	-8.9%
2010	21,837	10.2%	18,535	24.3%	2,321	31.9%	719	57.7%	43,413	17.5%
2011	22,571	3.4%	19,068	2.9%	2,280	-1.7%	1,025	42.6%	44,945	3.5%
2012	23,987	6.3%	19,493	2.2%	1,746	-23.4%	1,307	27.5%	46,533	3.5%
2013	25,788	7.5%	19,214	-1.4%	2,082	19.2%	1,667	27.6%	48,751	4.8%
2014	27,500	6.6%	21,555	12.2%	2,310	11.0%	1,931	15.8%	53,296	9.3%
2015	27,259	-0.9%	22,273	3.3%	2,103	-9%	2,136	10.6%	53,771	0.1%
2016	28,027	2.8%	24,086	8.1%	2,109	0.3%	2,826	32.3%	57,048	6.1%

בלוח 3 ניתן לראות את התפתחות הסחר בנמלים בשנים 1995–2016. הנתונים מצביעים על מגמת צמיחה, אך זו אינה מתמדת, ומשתנה משנה לשנה ומנמל לנמל. הנתונים בלוח 3, הלקוח מהשנתון הסטטיסטי של רספ"ן לשנת 2016, מבוססים על היקף הסחר בטונות. זאת אינה הדרך הנוחה ביותר להציג את תפקוד הנמלים, שכן היא אינה מבהירה אם מדובר בהתפתחות נפח הסחר במכולות או בהתפתחות ייבוא הרכבים, שלגביו מספר היחידות משמעותי יותר מהמשקל. יש לציין כי קצב הצמיחה במטענים העוברים דרך נמלי ישראל למן 2005 איטי מכפי שנצפה בתוכנית האב האסטרטגית של חנ"י, ומתאימה יותר, באופן כללי, לקצב צמיחת התמ"ג הישראלי. לדוגמה, היקף הסחר במכולות דרך חברות הנמל חיפה ואשדוד בשנת 2015 היה 2,242 אלפי מכולות (TEU) בלבד, הרבה פחות מהצפי של חנ"י משנת 2005. נספח א לנייר העמדה מציג את סוגי המטען שעברו דרך כל אחת מארבע חברות הנמל הפעילות למן 2004.

#### 4. מודל "בעל הבית" של הבנק העולמי וענף הנמלים בישראל

בשנת 2001 פרסם הבנק העולמי מדריך מפורט למדינות השוקלות לערוך רפורמה בענף הנמלים, ובמיוחד למדינות המעוניינות לעבור ממודל של נמלים כרשויות ממשלתיות לענף המשלב גורמים מהשוק הפרטי במטרה לעודד תחרותיות והתייעלות.<sup>15</sup> הרפורמה שערכה ישראל בענף הנמלים נטלה את המלצות הבנק העולמי כפרדיגמה לעיצוב הענף. המדריך של הבנק העולמי פיתח טיפולוגיה של ארבעה מודלים לניהול נמלים.<sup>16</sup> אפשר להתייחס לשניים מהם כאל וריאציות של אותו מודל: הנמלים כרשויות ציבוריות החולשות על הקרקע, על התשתיות, ואפילו על הכלים העיקריים המשמשים את הנמל – מנופים, מחסנים וכדומה. ההבדל בין שתי החלופות הוא שבמודל ה"טהור" של נמל ציבורי גם כוח העבודה בנמל מועסק על-ידי הרשות הציבורית, ואילו בווריאציה השנייה רשות הנמל משכירה את ההון והכלים שבנמל למפעילים פרטיים שונים, המעסיקים כוח עבודה פרטי. המקרקעין והמתקנים שבנמל, לעומת זאת, נשארים בבעלות הנמל הציבורי; המפעיל הפרטי חובר רק את הכלים המשמשים אותו לפעולות ניטול, העמסה והעברה בתוך שטח הנמל. מודל אחר הוא נמל פרטי, שבו כל המשאבים הקשורים לנמל שייכים לחברה פרטית או לחברות פרטיות המעסיקות כוח עבודה פרטי.

" לפי מודל  
'בעל הבית',  
הקרקעות  
והתשתיות  
של מרחב הנמל  
מוחזקות על-ידי  
רשות ציבורית,  
ואילו חברה או  
חברות חוכרות  
מהרשות את  
הקרקעות והתשתיות  
הנחוצות כדי  
להפעיל את הנמל."

המודל המומלץ של הבנק העולמי מכונה על-ידי מודל "בעל הבית". לפי מודל זה, הקרקעות והתשתיות של מרחב הנמל מוחזקות על-ידי רשות ציבורית, ואילו חברה או חברות חוכרות מהרשות את הקרקעות והתשתיות הנחוצות כדי להפעיל את הנמל. לחברות אלה יש נוכחות קבועה וארוכת-טווח בנמל, והן העוסקות באופן ישיר במלאכת הניטול, האחסון, השינוע וההעמסה של הטובין. את עצם השטח של הנמל ואת הכלים הקבועים העיקריים בו הן מקבלות כ"נתון" מ"בעל הבית". מודל זה הוא שאומץ על-ידי הממשלה ברפורמת 2004. הקרקעות והתשתיות בשלושת מרחבי הנמל העיקריים הופקדו בידי חברה בבעלות ממשלתית מלאה, הלא היא חנ"י. חברות הנמל השונות חוכרות משאבים אלה תמורת דמי חכירה, והן נהפכו למפעילות הקבועות של הנמלים.

הבנק העולמי טוען כי בעלות מעורבת – ציבורית ופרטית – בענף הנמלים מוצדקת כי "נמלים יוצרים גם טובין פרטיים וגם טובין ציבוריים".<sup>17</sup> בין הטובין הציבוריים שהבנק מונה כלולים "ביטחון ובטיחות הציבור, איכות הסביבה... ותשתיות להגנת החוף הנחוצות לשם יצירת מעגנים".<sup>18</sup> אלה אומנם טובין ציבוריים, אך לא ברור שעלימנת ליצור אותם אכן זקוקים לישות ציבורית. מדובר בשירותים ובתשתיות הנחוצים לתפעול סדיר של נמל. על-כן אפשר באופן עקרוני לדמיין חברת נמל פרטית שיש לה אינטרס פרטי לספק טובין ציבוריים אלה, משום שמקור ההכנסות שלה הוא מהגעת ספינות לנמל, וככל שהשירותים בנמל יהיו טובים יותר כן יעלו הכנסותיה בהתאם. פן "ציבורי" אחר של נמלים, שהבנק העולמי מצוין כמצדיק לכאורה השקעת הון ציבורי בפיתוח נמלים ובתפעולם, הוא שנמלים יכולים ליהפך ל"מכפיל כלכלי" המעודד צמיחת תעשיות אחרות הנהנות מריכוז עוסקים סביב הנמל, החל בשירותים הקשורים ישירות לעיגון ספינות ועד תעשיות ושירותים הנהנים מקרבת הנמל, כולל שירותים פיננסיים.<sup>19</sup> אין ספק שהדבר נכון, ואולי זו סיבה לעודד בנייה של נמל או הרחבה משמעותית של נמל קטן מקום שחסר נמל משמעותי. אך בהינתן ענף של נמלים שנמצאים בקרבת אזורים תעשייתיים, ואשר מקיימים כבר נפח פעילות משמעותי ומספקים את כל הביקוש השוטף הקיים לשירותי נמל, קשה להצביע על היתרון הגלום במעורבות של הון ממשלתי בהרחבת נמלים. אם השוק דורש הרחבה של שירותי נמל, קשה להבין מדוע ענף נמלים פרטי לא ייענה לדרישה, בתנאי שהרשויות האסדרתיות אינן מגבילות את יכולתם של השחקנים בענף להגיב על הרחבת הביקוש. ככל שהענף מתרחב על בסיס עסקי, הוא עשוי לתמרץ התפתחות ענפים מלווים. לא כן אם הון ציבורי משמש לבניית "פיל לבן" שאין ביקוש לשירותיו (דבר שהבנק העולמי מזהיר מפניו).

## ”הפרשנות הניתנת כיום בישראל למודל ’בעל הבית’ גורמת לעיוותי שוק.”

ההיגיון שבמודלים השונים של נמל ציבורי, ובכלל זה במודל ”בעל הבית”, הוא לשמור בידי הממשלה שני סוגי סמכות:

1. הסמכות לקבוע מהם צרכיו של כלל המשק לשירותי נמל, היכן לבנות נמלי סחר, וכמה מרצועת החוף המוגבלת של ישראל להקצות למטרה זו;
2. הסמכות לקבוע כמה משאבים יוקצו לפיתוח תשתיות נמל, ומתי להשקיע אותם.

בנסיבות של ישראל יש היגיון בהפקדת הסמכות הראשונה בידי הממשלה. חזית החוף של ישראל היא משאב בחסר. יש לו שימושים רבים, ולא כולם עשויים למשוך השקעות באותה מידה. אם נאפשר להון הפרטי לקבוע את שימושי החוף, ייתכן שלא ייוותרו חופי רחצה נגישים לציבור הרחב, לדוגמה. המשמעות היא שעל הממשלה לקבוע איזון בין שימושים שונים של החוף, כולל שימושים למטרות סחר ימי.

עם זאת, לא ברור שהסמכות השנייה צריכה להיות גם היא בידי הממשלה. במסגרת המתחמים הספציפיים שהמדינה ייחדה לנמלי סחר, משאבי ההון המוקדשים לנמלים צריכים להרוויח את עלותם. כמה להשקיע בהם ומתי להשקיע בהם הן שאלות עסקיות התלויות בשוק. להלן נטען כי הפרשנות הניתנת כיום בישראל למודל ”בעל הבית” גורמת לעיוותי שוק. כפי שצוין במבוא, אימוץ מודל זה ברפורמת 2004 לא הוביל להתייעלות של ענף הנמלים, ובפרק ד להלן נציע תיקונים למודל ההולמים יותר ענף נמלים המתאפיין בתחרות במסגרת שוק.



# ג. המסגרת האסדרתית

## 1. הפעולות האסדרתיות העיקריות

תחומי האסדרה העיקריים בענף הנמלים הם אלה:

1. תכנון פיתוחו של ענף הנמלים בישראל, כולל תוכניות פיתוח מפורטות לכל מרחב נמל, ויישום התכנון;
2. פיקוח על המקרקעין והציוד האמורים לשמש נמלים, שמירה על תחזוקתם, ווידוא שהם משמשים למטרת שירותי נמל, ולא לכל מטרה אחרת;
3. פעילות בעין־אסדרתית של שמירה על שוויון בין כל החברות הפועלות במרחבי הנמל העיקריים מבחינת הגישה לשירותי נמל, כגון ניתוב, גרירה וביטחון;
4. קביעת התנאים בכתבי ההסמכה המוענקים לחברות נמל ולגופים אחרים הפועלים בתוך מרחבי נמל, ופיקוח כדי לוודא שתנאי ההסמכה נשמרים;
5. פיקוח על מחיריהם של שירותי הנמל.

המאסדרים העיקריים של ענף הנמלים הם שלושה:

1. רשות הספנות והנמלים (רספ"ן), המשויכת למשרד התחבורה, אשר הוקמה לפי חוק רשות הספנות והנמלים;
2. חברת נמלי ישראל (חנ"י), אשר מחזיקה בנכסים של מרחבי הנמל אשדוד חיפה ואילת, ופועלת במקביל גם כרשות מתכננת ובמאסדרת;
3. משרד האוצר, המפקח על מחיריהם של שירותי הנמל (קובע תעריפים מרביים).

## ”חברת נמלי ישראל אחראית לשלושה תחומי אסדרה חשובים: תכנון ענף הנמלים ופיתוחו, החזקת הקרקעות והציוד המתחמי הנמל, והבתחת גישה שוויונית לתשתיות בתוך כל מרחב נמל.”

חוק רשות הספנות והנמלים קובע באופן פורמלי את האחריות לתפקידי הפיקוח העיקריים. רספ”ן אחראית לקביעת המדיניות לגבי כל המקרקעין במדינה המשמשים לנמלים, ובראשם שלושת מרחבי הנמל העיקריים. במרחבי הנמל העיקריים החוק קובע כי הקרקעות והציוד העיקרי ישמשו ל”שימושים נמליים” בלבד. חנ”י היא חברה בבעלות ממשלתית מלאה אשר פועלת – לפי חוק רשות הספנות והנמלים – מכוח כתב הסמכה משרי התחבורה והאוצר. אחריותה מוגבלת לשלושת מרחבי הנמל העיקריים, אך אלה כמובן המתקנים החשובים לסחר הימי של ישראל. חברות הנמל השונות וכן חברות אחרות המפעילות מתחמים בתוך מרחבי הנמל פועלות אף הן מכוח כתבי הסמכה משני השרים האמורים. החוק קובע כי לחברת נמל או לחברה אחרת הפועלת בתוך מרחב נמל לא תהיה בעלות חלקית או מלאה, ישירה או עקיפה, בחברה אחרת הפועלת כך.

מבין המאסדרים המנויים לעיל, חנ”י היא החשובה ביותר. היא הבעלים על המקרקעין של מרחבי הנמל העיקריים, וכן על הציוד הקבוע שנמצא בהם (עגורנים ומנופים אחרים, מתקנים לפריקת כימיקלים ומוצרי אנרגיה, וכדומה), אם כי אין מניעה שחברה הפועלת באחד ממרחבי הנמל תרכוש ציוד כבד לשימושה הבלעדי. למרות קיומה של רספ”ן, בפועל חנ”י היא הארגון האחראי באמת לשלושת תחומי האסדרה הראשונים המוזכרים לעיל: תכנון ענף הנמלים ופיתוחו, החזקת הקרקעות והציוד במתחמי הנמל העיקריים ופיקוח שהם משמשים למטרות נמליות, והבטחת אפשרות גישה שוויונית לתשתיות לכל גוף עסקי הפועל בתוך מרחב נמל. לצד פעילותה האסדרתית, חנ”י פועלת אף כגוף עסקי, אך דיון נרחב בסמכויותיה ובפעילותה יידחה לפרק הבא.

## 2. כתבי הסמכה

שרי התחבורה והאוצר מוסמכים להעניק כתבי הסמכה לחברות הפועלות בתוך מרחבי הנמל העיקריים. מלבד התנאים העיקריים שהוזכרו לעיל לפעולתה של חברה בתוך מרחב נמל, דהיינו החובה להשתמש במקרקעין ובנכסים אחרים למטרות שירותי נמל בלבד ולתחזק משאבים אלה, השרים רשאים לקבוע תנאים נוספים בכתבי ההסמכה, ותנאים אלה יכולים להיות שרירותיים למדי. כך, נמל מספנות ישראל הוגבל ל-5% מהיקף הייבוא הימי לישראל, וחברת פפו ספנות, שרכשה את חברת נמל אילת, חויבה לעמוד בהיקף גדול יחסית של טיפול במכולות. ייבוא מכולות לאילת אינו כלכלי כנראה, וירד בשנים האחרונות כמעט לאפס; החברה מסתכנת עקב כך, לפחות באופן רשמי, בביטול כתב ההסמכה שלה.



# ד. מבנה ענף הנמלים כיום

”בפועל אין  
כל התקדמות  
בהפרטתן של  
חברות חיפה  
ואשדוד.”

הרפורמה בענף הנמלים משנת 2004 נעשתה במטרה להפריט את חברות הנמל, בעוד חנ”י, המחזיקה בקרקעות ובתשתיות של מתחמי הנמל בשם המדינה, אמורה להישאר בבעלות מלאה של המדינה. בפועל אין כל התקדמות בהפרטתן של חברות חיפה ואשדוד, באשר מדובר במהלך שעובדי הנמלים מתנגדים לו, וחברות אלה, יחד עם חנ”י, נמצאות עדיין בבעלות מלאה של ממשלת ישראל. עם זאת, חלק מהמתקנים בחיפה, באשדוד ובאילת המותאמים לסוגי מטען מיוחדים – כגון תזקיקי נפט, גז טבעי וכימיקלים – כבר מצויים כאמור בידי קונצרנים פרטיים שונים.

## 1. חברת נמל חיפה וחברת נמל אשדוד

חברת נמל חיפה וחברת נמל אשדוד הן חברות הנמל הוותיקות והגדולות בישראל, והן היחידות שעוסקות בפועל, בהיקף משמעותי, בכל סוגי המטען היבש – צובר, כללי, מכולות ורכבים. יחד הן חולשות על כ-90% מהסחר הימי של ישראל. כפי שצוין לעיל, בשנת 2013 הנריזה רשות ההגבלים העסקיים על שתי החברות הללו נקבוצת ריכוז בתחום הנמלים, ודוח ועדת טרכטנברג, שפורסם בשנת 2011, הצביע על ענף הנמלים כמתאפיין בחוסר יעילות ובעלויות גבוהות, המטילות מעמסה כלכלית על המשק כולו.<sup>20</sup> טענות אלה, אשר נשמעו למעשה גם קודם לכן, הניעו את ממשלות ישראל לנסות לחולל שינויים מבניים בענף, הן באמצעות רפורמת 2004 והן על-ידי בניית שני נמלים חדשים.

כל החברות הממשלתיות	נמל אשדוד	נמל חיפה	
58,817	1,283	1,089	מספר מועסקים
19,531	27,927	28,718	שכר ברוטו ממוצע למשרה (בש"ח) (2012)
25,917	36,933	36,950	עלות שכר למעביד לחודש למועסק (בש"ח)
18,292.1	568.6	482.9	סך עלות שכר (במיליוני ש"ח)
27%	52%	65%	עלות שכר כחלק מההכנסות

חברת נמל אשדוד וחברת נמל חיפה חריגות בנוף החברות הממשלתיות מבחינת מספר העובדים שלהן והשכר שהן משלמות. דוח של מבקר המדינה משנת 2014 מציין כי שתי החברות הללו לוקות בעודף כוח-אדם של כ-33%<sup>22</sup>. בשנת 2013 הייתה רמת השכר בחברות הנמל גבוהה מאוד יחסית ליתר החברות הממשלתיות, ויותר מ-50% מתקבולי החברות הוצאו על עלויות שכר (ראו לוח 4). אחוז זה גבוה מאוד לכל עסק. ברם, גם ברמת שכר זו חברות הנמל רווחיות (ראו לוח 5).

**הפיקוח על מחירי האחסון במרחבי הנמל הוביל להצפת העורף של מרחבי הנמלים ברכבים.** חוק רשות הספנות והנמלים קובע כי הנדל"ן והציוד הכבד במרחבי הנמל העיקריים ישמשו למטרות שירותי נמל בלבד. יש לפחות תחום אחד שבו חברות הנמל הפועלות במרחבי הנמל השונים מנצלות את מקרקעי הנמלים למטרות שאינן קשורות באופן ישיר לשירותי נמל: שימוש בשטחי עורף למטרת אחסון של מוצרי ייבוא, בעיקר רכבים. אחסון מוצרי ייבוא עד שהמייבא נוטל אותם משטח הנמל הוא חלק מהפעילות של כל נמל בעולם, אך אחסון מוצרים לטווח ארוך נמצא בשטח אפור שבין פעילות "נמלית" לבין ענף האחסון והשינוע. תעריפי האחסון המרביים בנמלים נקבעים על-ידי משרד האוצר. כתוצאה מכך, נכון להיום, הפתרון הזול ביותר של חברות ייבוא הרכבים לאחסון המלאי שלהן הוא להחנות את הרכבים החדשים בשטחי הנמל. כך, באמצע שנת 2016 חנו כ-70,000 מכוניות בשטחיהם של שלושת מרחבי הנמל העיקריים, כמחציתם בנמל אשדוד, והפריעו לניטול ולשינוע של מטענים אחרים.<sup>23</sup> בשנת 2017 הוחלט כי החל משנת 2018 יצומצם זמן החנייה המותר של מכונית במרחב נמל משנה לשלושה חודשים.<sup>24</sup> ראוי להעיר כי ביטול הפיקוח על תעריפי החניית רכבים במרחבי הנמל היה פותר את הבעיה ללא צורך בצווים מנהליים ובהתאם לשיקולי שוק.

**"באמצע שנת 2016 חנו כ-70,000 מכוניות בשטחיהם של שלושת מרחבי הנמל העיקריים, כמחציתם בנמל אשדוד, והפריעו לניטול ולשינוע של מטענים אחרים."**



לוח 5: ההכנסות והרווחים של חברות הנמל וחנ"י (במיליוני ש"ח)<sup>25</sup>

2016	2015	2014	2013	2012	הנמל*
790.2	736.7	741.1	746.6	735.4	נמל חיפה - הכנסות
130.0	18.9-	60.8	34.5	59.6	רווחים לאחר מס
1,088.4	1,094.0	1,023.7	1,038.6	1,068.0	נמל אשדוד - הכנסות
204.0	81.7	90.9	133.1	200.3	רווחים לאחר מס
135.5	103.4	96.7	87.8	65.5	נמל מספנות ישראל - הכנסות
33.1	25.6	23.1	25.4	18.8	רווחים אחרי מס
850.0	781.9	777.9	881.2	835.3	חברת נמלי ישראל (חנ"י) - הכנסות
246.5	307.7	275.1	207.8	409.4	רווחים אחרי מס

\* אין נתונים לגבי חברת נמל אילת, שכן בתקופה המדווחת הייתה החברה בבעלות פרטית ולא פרסמה דוחות לציבור.

**יעילותן של חברות הנמל חיפה ואשדוד ערב הקמת הנמלים**

**החדשים** - קשה להעריך את יעילותם של נמלים, במיוחד על בסיס השוואה בין-לאומית. נמלים רבים אינם מפרסמים נתונים אמיתיים על היקף פעילותם, בוודאי לא לפי קנה-מידה בין-לאומי אחיד המאפשר השוואות קלות. חלק מנמלים אלה מצויים בבעלות ממשלתית, והנהלותיהן אינן מעוניינות בהכרח לפרסם נתונים שעשויים להוביל לדרישות התייעלות. נמלים אחרים, או מסופים ספציפיים בנמלים, שייכים לחברות פרטיות המפיקות חומרי-גלם לתעשייה: מתכות גולמיות, מלט, תזקיקי נפט וכדומה. דיווח אמין על היקף הייצוא דרך מסופים אלה עלול להשפיע על המחירים העולמיים של מוצרים אלה בצורה שאינה משרתת את האינטרס של חברות הייצור. הקשיים בעריכת השוואות אמיתיות בין נמלים בעולם מפורטים בדוח לשנת 2016 בנושא הסחר הימי שפרסמה ועדת האו"ם לסחר ולפיתוח (UNCTAD).<sup>26</sup> מכל מקום, דוח שהכין מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2013 בנושא בניית הנמלים החדשים בישראל מביא נתונים שסופקו על-ידי חנ"י לגבי יעילות תפקודן של חברת נמל אשדוד וחברת נמל חיפה.<sup>27</sup> מידע זה מובא בלוח בנספח ב, והוא מצביע על הידרדרות משמעותית בזמן הטיפול באונייה החונה בנמלים בשנת 2013 לעומת 2005, אך זאת לצד מדדי שירות ויעילות אחרים שדווקא השתפרו.

שני מחקרים בין-לאומיים מצביעים על השונות הרבה במדדי היעילות של נמלי ישראל. מחקר של ה-OECD שניסה לעמוד על היעילות היחסית של נמלים בעולם בטיפול במכולות ובמטעני צובר מיקם את נמלי ישראל במקומות גבוהים בין 126 הנמלים שנבחנו.<sup>28</sup> אולם מקור בחנ"י ששוחחנו איתו טען לפנינו כי ביקש מהמחברים את

# ”נמלי ישראל נמצאים בשליש התחתון של נמלי אירופה והמזרח התיכון, ודווקא הנמלים של נסיכויות המפרץ הפרסי מובילים ביעילותם.”

הנתונים שעליהם ביססו את הערכתם, ולטענתו ההערכה התבססה על נתונים שגויים.<sup>29</sup> אכן, מחקר אחר שיזם ה-OECD<sup>30</sup> מתאר תמונה שונה. המחקר השווה את היעילות של נמלים בעולם בתחום הטיפול במכולות הן לפי **מדינות** והן לפי **נמלים פרטניים**. לפי מחקר זה, יעילותם של נמלי ישראל בשנת 1996 לא הייתה מרשימה במיוחד, אך תפסה ”מקום טוב באמצע” בין נמלי העולם. אלא שעד 2011 נרשמה התקדמות משמעותית בנמלים רבים ובמדינות רבות בעולם, במיוחד במזרח אסיה, ואילו ישראל דרכה במקום. המקור בחנ”י ששוחחנו איתו ציטט לנו בעל-פה את הממצאים של ארגון בין-לאומי המודד את היעילות של נמלים לא על בסיס דיווחי הנמלים, אלא על בסיס מסד נתונים נרחב הנאסף מספינות הפוקדות את נמלי העולם. לפי מקור זה, נמלי ישראל נמצאים בשליש התחתון של נמלי אירופה והמזרח התיכון, ודווקא הנמלים של נסיכויות המפרץ הפרסי מובילים ביעילותם.

## **יחסי העבודה בענף הנמלים והשפעתם של הנמלים החדשים**

– בשתי חברות הנמל הוותיקות יוצגו העובדים עליידי ההסתדרות עוד לפני הרפורמה של 2005, וההיסטוריה שלהן הייתה רוויה אירועי שביתות, סכסוכי עבודה והסכמי שכר חריגים. לפי מצגת שמקורה באגף התקציבים במשרד האוצר,<sup>31</sup> העילה העיקרית ליישום הרפורמה של 2005 הייתה המבנה הריכוזי של ייצוג העובדים בנמלים, ההשפעה השלילית של ועדי העובדים על תפקוד הנמלים, וההשלכות הקשות שהיו לכך על המשק כולו. ראוי להביא כאן את הדברים כלשונם, ראשית לגבי הליקויים:

- הנמלים, בהיותם חלק מארגון ממשלתי אחד, היוו ”יחידת מיקוח אחת”, ועובדה זו, בצירוף ”כמות גדולה [כך במקור] של וועדים בכל נמל”, הובילה ”לשביתות רבות ופגיעה בסחר הבינ”ל של ישראל”.
- ”עובדי הנמלים ביססו עצמם בצמרת מקבלי השכר במשק (שכר הגבוה פי 3 מהשכר הממוצע במשק) על גבם של כלל אזרחי מדינת ישראל”.
- ”עלויות גבוהות לכלל המשתמשים בהובלה הימית: אגרות גבוהות לתשלום, כמו גם עלות ההמתנה המיותרת בנמל עקב שירות איטי, עלות הבלאי של הסחורות במהלך ימי השביתות, וכן עלויות עקיפות הקשורות לאובדן לקוחות, פגיעה במוניטין והשבתה מאונס של מפעלים.”<sup>32</sup>

לפי אותו מסמך של האוצר, תפקודם הלקוי של הנמלים השפיע לרעה על המשק הישראלי כולו, וגרם, בין היתר, לתוצאות השליליות הבאות:

- "אובדן אמינות ויציבות למגזרי תעשייה רבים כתוצאה מריבוי השביתות."

- "פגיעה בכושר התחרות של היצואנים הישראליים."

- "העתקת מפעלים ישראליים לחו"ל ורתיעה מהשקעות זרות בארץ."

- "עזיבה של צים [חברת הספנות הישראלית] את נמל חיפה כנמל הבית, וחוסר יכולת להביא להסכמים מסחריים עם חברות ספנות."

- "העלויות המתווספת למשתמשי הנמל גולמו כולן בתוספת עלות למוצרי הייבוא, צמצום מגוון הסחורות המיובאות לארץ וייקור חומרי הגלם לייצור המקומי."

- "פגיעה קשה ביתרון התחרותי של מדינת ישראל וביכולתה ליהנות ממיקומה האסטרטגי."<sup>33</sup>

המדינה העניקה הטבות מפליגות לעובדים בנמלי אשדוד וחיפה תמורת הסכמתם לשקט תעשייתי בעקבות הרפורמה של 2005. בין התנאים:<sup>34</sup>

- מענק אישי של 100,000 ש"ח לעובד – מחציתו עם כינון הרפורמה ומחציתו עם ההנפקה הראשונה של 15% מערך הנמלים (ההנפקה מעולם לא בוצעה);

- תוספת שכר מיידית של 10%, ותוספות נוספות המסתכמות ב-11% בעשור שלאחר הרפורמה (כולל תוספת של 5% עם ההנפקה הראשונה, אשר לא בוצעה כאמור מעולם);

- ערבות מדינה לפנסיות העובדים;

- הסדרי פרישה נדיבים לעובדים ותיקים מסוימים ("דור ב").

יש לציין כי ההסכם לא אסר פיטורי עובדים, אלא לגבי עובדי "דור א" בלבד.<sup>35</sup>

ד"ר אייל טבת, במחקר שחיבר בעבור מכון ון ליר, מתעד את ההתפתחויות שחלו ביחסי העבודה בנמלים מהשקת הרפורמה ועד שנת 2012, וכדאי לצטט פסקה ממנו כאן:

## ”קשה לממש לאורך זמן הסכמים שבהם עובדי חברות הנמל אשדוד וחיפה מתחייבים לשקט תעשייתי.”

”בשנת 2006 הושבתה העבודה בנמל אשדוד על רקע סכסוך על דרישות כספיות. לקראת סוף השנה שיבשו העובדים את העבודה בין השאר משום שוועד העובדים רצה לגייס בני משפחה ומקורבים למשרות בנמל. ביולי 2007 הצטרפו עובדי הנמלים לשביתה הכללית במגזר הציבורי, ובחודש אוקטובר באותה שנה שוב איימו בשביתה על רקע כוונת הממשלה להפחית את תעריפי הנמלים שמשלמות האוניות. בחודש מרץ 2008 שבת נמל אשדוד משום שהאוצר סירב לאשר את תוכנית ההתייעלות שגיבשו העובדים והנהלת הנמל. בספטמבר 2008 שבתו הנמלים על רקע כוונת הממשלה לאפשר לחנ”י להחכיר רציפים בנמלים לחברות פרטיות. בינואר 2009 שבתו עובדי נמל אשדוד ונמל חיפה בגלל הכוונה להכפיף את מנהלי הנמלים לחנ”י. על רקע הכוונה ליישם את הרפורמה בתעריפים איימו העובדים להשבית את כל נמלי הים בנובמבר 2009. מאותה סיבה שיבשו את העבודה גם בשנת 2010. בשנת 2011 שבתו העובדים על רקע דרישה לתוספות שכר, ועקב ביטול ‘תמריץ הסטייקים’ שיבשו את העבודה במשך חודשיים... בשנים 2005–2009 שבתו (או פעלו תוך כדי עיצומים) הנמלים הגדולים חיפה ואשדוד במשך 215 ימים.”<sup>36</sup>

היסטוריה קצרה זו מעידה כי קשה לממש לאורך זמן הסכמים שבהם עובדי חברות הנמל אשדוד וחיפה מתחייבים לשקט תעשייתי. כל עוד מבנה יחסי העבודה בענף הנמלים נשמר כמות שהוא – קרי, כל עוד הרוב המכריע של סחר החוץ הימי של ישראל מועבר דרך שני נמלי הסחר הגדולים, הנשלטים בפועל על-ידי ועדי העובדים שלהם וההסתדרות – עובדי הנמלים צפויים לנצל את כוחם כדי לסחוט טובות-הנאה לעצמם חרף כל הסכם.

שעת כושר לרפורמה בענף הנמלים הגיעה עם חקירת אי-הסדרים בנמל אשדוד. בשנת 2014 נעצר ראש הוועד של עובדי הנמל, אלון חסן, בחשד לסדרה של עבירות; הוא נחשד בכך שייסד כמה חברות להספקת שירותי נמל, וסחט לכאורה לקוחות של הנמל באופן שאילץ אותם להשתמש בשירותיו. מנהל הנמל לא נחשד בפלילים, אך נאלץ לעזוב את תפקידו. מדינת-ישראל ניצלה את ההזדמנות של החלשת מעמדו וכוח המיקוח של ועדי העובדים כדי להוציא מכרזים לבנייה ולתפעול של הנמלים החדשים. יש לציין כי ביום 29.03.2018 זיכה בית המשפט המחוזי בבאר שבע את אלון חסן מכל האשמות נגדו.<sup>37</sup>

**”פתיחת הנמלים  
החדשים צפויה  
להפעיל לחץ על  
הנמלים הישנים  
להתייעל, לפטר  
עובדים מיותרים  
ולהתאים את  
מחירי השירותים  
למחירי השוק.”**

תחילת בנייתם של הנמלים החדשים סימנה את כוונת חנ”י והממשלה כי הענף יעבור למציאות של תחרות. פתיחת הנמלים החדשים צפויה להפעיל לחץ על הנמלים הישנים להתייעל, לפטר עובדים מיותרים ולהתאים את מחירי השירותים למחירי השוק. פרסום המכרזים לבנייתם ולתפעולם של הנמלים החדשים הוביל לפתיחת תקופה ארוכה של משא-ומתן בין מדינת-ישראל לבין ועדי העובדים של הנמלים הקיימים. בשנת 2016 הוביל המשא-ומתן לסיכום בין המדינה לבין ועד העובדים בחברת נמל אשדוד. הסכם כלל:

- פרישה של 200–300 עובדים ותיקים מתוך 1,300 העובדים בנמל, עם פיצויים של 1.5–2 מיליון ש”ח לנפש.

- ערבות של המדינה לתשלום 70% מפרמיות השכר ליתר העובדים במשך עשר שנים מתחילת הפעילות של נמל הדרום, אם סחר המכולות במתחם אשדוד לא יגיע לנפח של 2.9 מיליון מכולות לשנה.

- הסכמה של המדינה להשקיע בהעמקת רציף מכולות בחברת נמל אשדוד (ליד רציף 21) לעומק שבעה-עשר מטר, כדי שספינות המכולות הגדולות בעולם, הנבנות על-ידי חברת Maersk ונושאות עד 18,000 מכולות, יוכלו לעגון בנמל ולפרוק בו מכולות. כך יתאפשר לחברת נמל אשדוד להתחרות ישירות עם מפעילי נמל הדרום החדש.<sup>38</sup>

בעקבות הסכם זה החליטה הנהלת נמל אשדוד להנפיק בבורסה אג”חים בסך 150 מיליון ש”ח.<sup>39</sup> סכום זה אמנם קטן, אך אחת המטרות של ההנפקה היא לחייב את חברת הנמל להכין תשקיפים ולמסור דיווחים שוטפים לפי הסטנדרטים המחייבים בבורסה לניירות ערך, כשלב לקראת הכנת החברה להפרטה.<sup>40</sup>

על-אף ההסכם שהושג עם עובדי נמל אשדוד, לא הושג הסכם מקביל עם עובדי נמל חיפה, שם המשא-ומתן עודנו נמשך. זאת ועוד, נקיטת עיצומים על-ידי עובדי נמל אשדוד באפריל 2017 סימלה את שובם של עובדים אלה לטקטיקה של פעילות ארגונית נגד השינוי הצפוי בענף הנמלים. במאי 2017, באופן שהפגיע רבים, הודיעה המדינה כי תעניק חסינות מפיטורים לכ-1,200 עובדי “דור ב” בחברת נמל חיפה ובחברת נמל אשדוד, וכן ערבות לשכרם של כל העובדים עד עשור אחרי פתיחת הנמלים החדשים, כלומר, עד 2031.<sup>41</sup> ההסכם תלוי בחתימה על הסכם עבודה חדש בנמלי חיפה ואשדוד, הכולל צעדי התייעלות אשר אמורים להיות משמעותיים. בעת כתיבת שורות אלה טרם נחתם הסכם זה.

**”במאי 2017,  
באופן שהפגיע  
רבים, הודיעה  
המדינה כי תעניק  
חסינות מפיטורים  
לכ־1,200 עובדי  
”דור ב” בחברת  
נמל חיפה ובחברת  
נמל אשדוד, וכן  
ערבות לשכרם של  
כל העובדים.”**

ויתור זה של המדינה מונע מחברות הנמל הוותיקות את היכולת להתאים את עצמן לתחרות מצד הנמלים החדשים באמצעות צמצום כוח העבודה והפחתה משמעותית בשכר המשולם לעובדים. במשרד האוצר העריכו את עלות הויתור לעובדים בכ־2 עד 2.5 מיליארד ש”ח.<sup>42</sup> אפשר גם להעלות ספק לגבי תוקפו של כל הסכם עם העובדים האמור למנוע שביתות ועיצומים בנמלים הוותיקים תמורת תשלום, שהרי הסכמים אחרים בעבר לא סיפקו את השקט התעשייתי המבוקש ולא הצליחו לצמצם את הנזקים הנגרמים משביתות ומעיצומים. יש לחשוש שמניעת האפשרות לערוך רציונליזציה בשכר ובמצבת העובדים בנמלים הוותיקים תמנע את הפרטתם עד שיפוג ההסכם בשנת 2031. התפתחות כזאת תשבש את התוכניות להגיע לענף נמלים פרטי ותחרותי בשנים הקרובות.

יש לציין כי הצעת ויתור זו לא סיפקה את עובדי נמל אשדוד, שדרשו בחודש אפריל 2018 לקבל לידם את תפעול הנמל החדש הנבנה במרחב חיפה, ”נמל הדרום”, האמור להתחרות איתם ועם חברת נמל אשדוד הוותיקה.<sup>43</sup> המחצית הראשונה של שנת 2018 התאפיינה בהתפרצויות חוזרות ונשנות של שביתות ועיצומים בשתי הנמלים הוותיקים.<sup>44</sup> בית הדין הארצי לעבודה הורה לעובדים שוב ושוב לחזור לעבודה סדירה, אך זו הופסקה כמעט מדי שבוע. בחודש מאי הנמלים הוותיקים שבתו שביתה פראית בת 4 ימים, וראי ועדי העובדים סרבו להתייצב בבית הדין תוך ביזוי בית המשפט. תעשיינים ויבואנים אחרים התלוננו לממשלה על שיבושים קשים בתפקוד המשק בעקבות העיצומים.<sup>45</sup> לקראת סוף חודש מאי בית הדין ציווה על כל הצדדים להגיע לסיכום לגבי רפורמה בנמלים הוותיקים תוך 18 יום; ב-28 לחודש, בעוד המו”מ מתקיים, מסרה ההסתדרות הודעה על פתיחת שביתה בנמל אשדוד בעוד 14 יום, ככל הנראה הכנה לקראת כישלון המו”מ.<sup>46</sup> עד כתיבת שורות אלו לא נחתם הסכם חדש עם עבדי הנמלים.

## 2. נמל מספנות ישראל

”במקרה של  
מספנות ישראל,  
כתב ההסמכה  
מגביל את פעילות  
הנמל של החברה  
להיקף מרבי של  
5% מנפח הייבוא  
הימי לישראל.”

נמל מספנות ישראל מבוסס על חברת מספנות ישראל, אשר הופרטה בשנת 1995.<sup>47</sup> בשנת 2007 החלה המספנה לפעול כנמל סחר. בתחילה היא קיבלה אישור לפרוק סוכר גולמי בשטחה, אך האישור הורחב בהמשך לכל סוגי המטען למעט רכבים; כמו כן אסור לנמל ליטול מטענים שאינם מיועדים ליבוא לישראל.<sup>48</sup> למרות ההיתר, תשתיותיה של החברה מאפשרות לה לעסוק רק במטען צובר ובמטען כללי. החלטת הממשלה לאפשר לחברת מספנות ישראל לפעול כנמל התקבלה (לאו דווקא באופן רשמי ומסודר) לאחר מלחמת לבנון השנייה. באותה תקופה היה נמל חיפה מושבת במידה רבה בשל ירי טילים מלבנון, ועובדי נמל אשדוד ניצלו את המצב כדי לנקוט עיצומים ולדרוש תוספת שכר. תופעה מקוממת זו עודדה את הממשלה לאשר פתיחת נמל סחר נוסף בבעלות פרטית.<sup>49</sup> החברה ממשיכה לפעול בתחומי הספנות, בניית ספינות לשוק המסחרי ומתן שירותים לספינות אזרחיות וצבאיות, וכן באחסון ובעיבוד של מוצרי מתכת גדולים. כל ענפי הפעילות של החברה רווחיים עד רווחיים מאוד; הרווח הגולמי מפעילות הנמל בשנים 2011–2013 היה 29% מההכנסות.<sup>50</sup> כמו כל חברות הנמל בישראל, גם חברת מספנות ישראל פועלת לפי התנאים הנקובים בכתב ההסמכה (רישיון) שהעניקו לה משרד התחבורה ומשרד האוצר. במקרה של מספנות ישראל, כתב ההסמכה מגביל את פעילות הנמל של החברה להיקף מרבי של 5% מנפח הייבוא הימי לישראל.<sup>51</sup> לפי גורמים בחברה, מגבלה זו, אשר לא שונתה מאז החל הנמל בפעילותו, הוכנסה לכתב ההסמכה בלחץ ההסתדרות.<sup>52</sup>

גם חברת מספנות ישראל משתמשת בעורף הנמלי שלה למטרות אחסון שאינן קשורות לפעילותה כנמל. החברה פועלת עדיין כמספנה, ומסוגלת לעבד ולשנע חלקי מתכת גדולים. לדברי בכיר בחברה שראיינו, החברה מתמחה, בין היתר, בניטול חלקי מתכת מיובאים גדולים. רוב החברות בישראל המייבאות מתכת ממוקמות בדרום המדינה. ברם, במקום לשנע את חלקי המתכת שחברות אלה מייבאות לבעליהם, חברת מספנות ישראל מאחסנת אותם בשטחה העורפי, וכאשר חברת מתכת מבקשת לספק מוצר ללקוח בצפון, היא מתקשרת לחברת מספנות ישראל, וזאת משגרת את המוצר למקום שבו הוא נדרש. פרשנות טהרנית לחוק ולכתב ההסמכה של נמל מספנות ישראל היה פוסל שימוש כזה במשאבי הנמל, אך מדובר בשימוש הגיוני ומתבקש במשאבי החברה.

## ”החלטת ממשלה

קבעה כי יש

להתקדם בתכנון

שני נמלים חדשים,

שיוקמו האחד

במתחם נמל חיפה

(’נמל המפרץ’)

והאחר במתחם

נמל אשדוד

(’נמל הדרום’).”

## 3. חברת נמל אילת

חברת נמל אילת היא חברת הנמל היחידה שהופרטה עד כה ככזו. ההפרטה התרחשה בשנת 2013, והרוכשים – חברת 1990 ספנות, המצויה בבעלותם העיקרית של האחים נקש – קיבלו רישיון לתפעל את הנמל למשך 15 שנה תמורת 120 מיליון ש”ח.<sup>53</sup> עוד בהיותו בבעלות הממשלה, נהנה נמל אילת מצו שהעניק לה את הסמכות הבלעדית לפרוק רכבים המיוצרים במזרח אסיה. לא ניתן היה להעביר רכבים אלה דרך תעלת סואץ לנמלים שעל חוף הים התיכון, הקרובים לאזורי השיווק העיקריים שלהם, והם היו משוגעים מאילת למרכז הארץ על-גבי משאיות. הנמל המופרט קיבל, כנראה כחלק מעסקת הרכישה, הארכה לצו זה, עד לינואר 2016.<sup>54</sup> לאחר מועד זה הצו פג. בשנים האחרונות ירד שינוע המכולות דרך הנמל כמעט לאפס (ראו נספח א). כתב ההסמכה שניתן לנמל מתנה את זכות הבעלים לבקש את הארכת ההסמכה, בין היתר, בטיפול ב-65,000 TEU בממוצע (יבוא ויצוא גם יחד) בשנים 2022–2024.<sup>55</sup> לנוכח דעיכת הסחר במכולות דרך נמל אילת בשנים האחרונות קשה לראות כיצד יעמוד הנמל בתנאי זה.

## 4. הנמלים החדשים

החלטת ממשלה 3986 מיום 18.12.2011 קבעה כי יש להתקדם בתכנון שני נמלים חדשים, שיוקמו האחד במתחם נמל חיפה (’נמל המפרץ’) והאחר במתחם נמל אשדוד (’נמל הדרום’).<sup>56</sup> בשנת 2013 הוציאה חנ”י מכרזים לבניית הנמלים החדשים ולהפעלתם לאחר שייבנו. בשנת 2014 נבחרה חברת Pan Mediterranean Engineering – חברה־בת של China Harbor הסינית – כחברה שתבנה את נמל הדרום; וחברת Terminal Investment Limited (TIL) SA מהולנד זכתה בחוזה להפעלת הנמל למשך 25 שנה.<sup>57</sup> החברות הישראליות אשטרם וספיר הנדסה זכו במכרז לפיתוח נמל המפרץ בחיפה; והפעלת הנמל הופקדה בידיה של חברה סינית אחרת – Shanghai International Group.<sup>58</sup> ראוי לציין כי במסגרת החלטתה של רשות ההגבלים העסקיים להכריז על חברת נמל חיפה וחברת נמל אשדוד כקבוצת ריכוז, כפי שהוזכר לעיל, נאסר על חברות אלה להשתתף במכרזים לבניית הנמלים החדשים ולנקוט פעולות העשויות לסכל את בניית הנמלים החדשים ואת כניסתם לפעולה.

שני הנמלים החדשים אמורים להתחיל לפעול בשנת 2021, והם מיועדים לטיפול במכולות בלבד. בשנת 2014 פרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת צפי של הסחר במכולות בנמלי ישראל. צפי זה

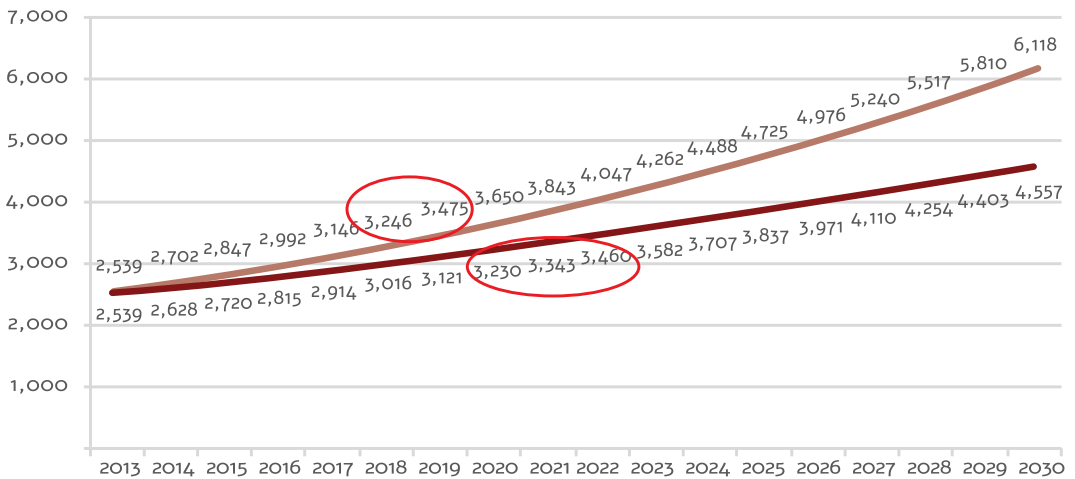


# ”שני הנמלים החדשים צפויים להגדיל את קיבולת המכולות של מדינת ישראל בכ־50%”.

שמרני הרבה יותר מהצפי המקורי שפרסמה חנ”י בשנת 2006, אך גם הוא מצביע על הצורך להגדיל את קיבולת המכולות בנמלי ישראל בשנים הקרובות. תרשים 1 מביא את הצפי של בנק ישראל, הבנוי על שני תסריטים – אחד של צמיחה מהירה יותר של נפח הסחר במכולות, ואחד הצופה צמיחה איטית יותר.

השנים שבהן היקף הסחר במכולות עשוי להגיע לקיבולת המכולות המרבית בנמלי אשדוד וחיפה (היחידים כיום העוסקים בפועל בסחר במכולות) מוקפות בירוק. לוח 6 מציג את קיבולת המכולות של הנמלים הקיימים ואת תוספת הקיבולת שתתקבל עם השלמת בנייתם של שני הנמלים החדשים. כפי שעולה מהנתונים בלוח 6, שני הנמלים החדשים צפויים להגדיל את קיבולת המכולות של מדינת ישראל בכ־50%. תוכנית חנ”י כוללת אפשרות להרחיב את שני הנמלים החדשים בעתיד, כך שנפח המכולות שהם מטפלים בו יוכל לגדול בעתיד בחצי מיליון מכולות נוספות לשנה בכל נמל חדש. יש לציין כי בפועל תנועת המכולות בנמלי ישראל בשנים 2015 ו-2016 הייתה נמוכה במידה משמעותית מה”צפי” המופיע בתרשים 1 (ראו גם נספח א).

**תרשים 1: תחזית תנועת מכולות (באלפי TEU) – שני תרחישים, כולל שטעון<sup>59</sup>**



**לוח 6: תבחינים לנמלי המכולות הקיימים ולנמלי המכולות המתוכננים<sup>60</sup>**

הנמל	2012	2013	2014
נמל אשדוד	1.4–1.5	1,710 מ'	קיים
נמל חיפה	1.8–1.9	2,080 מ'	קיים
שני הנמלים הקיימים	3.2–3.4	3,790 מ'	קיימים
נמל הדרום (מתחם אשדוד)	0.8	800 מ'	2021
נמל המפרץ (מתחם חיפה)	0.8	800 מ'	2021

## 5. חברת נמלי ישראל (חנ"י)

חברת נמלי ישראל הוקמה בשנת 2005 כחברה בבעלות ממשלתית מלאה, והיא פועלת מכוח כתב הסמכה לפי חוק רשות הספנות והנמלים. החברה מחזיקה במקרקעין של שלושת מרחבי הנמל העיקריים – חיפה, אשדוד ואילת – ולפי כתב ההסמכה שלה היא אחראית לתחזוקת התשתיות במרחבי הנמל, "לרבות שוברי גלים, רציפים, מזחים, מתקנים בקו המים (waterfront)".<sup>61</sup> יש לשים לב כי בעוד תשתיות מסוימות, כגון שוברי הגלים ודרכי הגישה הימיות למתקני העגינה במרחב הנמל, הן נכסים שמשרתים את כל חברות הנמל המעניקות שירותי ניטול וטעינה לספינות, נכסים כגון רציפים, מזחים ומתקני קו המים נמצאים בדרך-כלל בשימושה של חברת נמל ספציפית. עוד קובע כתב ההסמכה כי "החברה רשאית לרכוש זכויות בנכסים המיועדים להיכלל בתחום נמל, לרבות: עגורני גשר, עגורני שער, עגורני חוף (זרוע), מידלים וגוררות..."<sup>62</sup>.

כלומר, חנ"י היא לא רק הבעלים על המקרקעין של מרחבי הנמל והמתקנים הקבועים המצויים בהם, אלא היא גם מחזיקה בחלק מההון התפעולי המשמש את חברות הנמל וחברות אחרות הפועלות במרחבי הנמל. באופן עקרוני, חברות הנמל השונות תלויות ברצונה הטוב של חנ"י אם הן מבקשות להרחיב או לצמצם את פעילותן, לרכוש סוגים שונים של הון תפעולי או להרחיב או לצמצם את השטח שבו הן פועלות. לא ברור היכן עובר הקו בין הון ותשתיות המשמשים את חברות הנמל אך צריכים להיות בבעלות חנ"י לבין הון שמצופה כי חברות הנמל ירכשו ויתחזקו בעצמן. בעלותה של חנ"י על המקרקעין וההון העיקרי במתחמי הנמל משולבת עם תפקיד אסדרתי המוטל עליה לפי חוק רשות הספנות והנמלים ולפי תקנון חנ"י: להבטיח תחזוקה נאותה של הציוד והתשתית במרחבי הנמל, ולוודא שהם ישמשו אך ורק ל"שימושים נמליים". יצוין כי בדומה לחברות הנמל הפועלות במרחבי חיפה ואשדוד, אף חנ"י נוקטת פרשנות מרחיבה ביחס למגבלה הדורשת כי השטחים של מרחבי הנמל ישמשו למטרות נמליות בלבד. כך, כחלק מאחריותה לפתח את תשתיות הנמל בישראל, חנ"י מפתחת בשטח של מרחב נמל אשדוד מתחם בשם "פארק נמלי ישראל", המיועד הן ללוגיסטיקה והן לתעשייה.<sup>63</sup>

**”החזון שעמד  
מאחורי רפורמת  
הנמלים משנת  
2005 היה שחברות  
הנמל יופרטו  
ותיווצר תחרות  
בענף הנמלים.  
התפקיד שיועד  
לחנ”י אינו תואם  
חזון זה.”**

נוסף על הבעלות על המקרקעין והמתקנים העיקריים במרחבי הנמל, חנ”י מופקדת על הכנת תוכניות ארוכות-טווח לפיתוח הנמלים, שהיא סוג של פעילות אסדרתית, ועל התפקיד העסקי של ביצוען, כולל השקעות בתשתיות חדשות. שוב, המשמעות היא שחברות הנמל השונות אינן יכולות לשלוט בתוכניות הפיתוח שלהן; אם ברצונן להרחיב את פעילותן במידה משמעותית או להיכנס לתחומים חדשים של פעילות נמלית, עליהן לשכנע את חנ”י לבצע את השקעות התשתית הנחוצות.

התפקיד השלישי של חנ”י הוא תפעול שירותים במרחב הנמל שכל החברות הפועלות בו תלויות בהם. אלה כוללים שמירה על השימושיות של דרכי הגישה אל הנמל, הן מצד הים והן מהיבשה; הפעלת השירותים הנחוצים לעגינת ספינות בנמל ולהוצאתן בחזרה ללב ים, כגון גרירה וניתוב; וכן ביטחון, בטיחות ושמירה על אסדרה סביבתית. בהפעלה שירותים אלה אמורה חנ”י לפעול מבלי להעדיף חברות מסוימות הפועלות במרחב נמל על פני אחרים. לדוגמה, ספינה הממתינה לעיגון בנמל מספנות ישראל אמורה ליהנות מאותם שירותי עגינה ומקדימויות שווה בתור לעגינה כמו ספינות המיועדות לחברת נמל חיפה. בעבר נמנעה חנ”י מלתבוע את שליטתה בשירותים אלה, והם ”נפלו” לידי חברות הנמל העיקריות הפועלות במרחבי אשדוד וחיפה – חברת נמל אשדוד וחברת נמל חיפה. במסגרת ההסכם שנחתם עם עובדי נמל אשדוד בינואר 2016 נקבע כי שירותים אלה יועברו לידי חברה שתוקם כחברה-בת של חנ”י,<sup>64</sup> אך לא יוכלנו לוודא כי ההסכם אכן מקוים.

החזון שעמד מאחורי רפורמת הנמלים משנת 2005 היה שחברות הנמל יופרטו ותיווצר תחרות בענף הנמלים. אולם התפקיד שיועד לחנ”י אינו תואם חזון זה. חנ”י היא הבעלים בפועל על מרחבי הנמל אשדוד, חיפה ואילת. היא אמורה לפתח את ענף הנמלים כמכלול, תוך שהיא רואה לנגד עיניה את ”צורכי המשק”, ולא את צורכיהן של חברות הנמל השונות, האמורות לפעול למטרות רווח לאחר הפרטתן. במובן זה חנ”י ממשיכה את התפקיד שיועד לרשות הנמלים לפני הרפורמה של 2005.

נציין דוגמה אחת להשלכותיה של מדיניות זו. בשנת 1995 עמדה ממשלת ישראל על הצורך להרחיב את תשתיות הנמל של המדינה. בכל אחד ממתחמי הנמל הגדולים, חיפה ואשדוד, היה אזור שיועד לפיתוח: אזור בקצה המזרחי של נמל אשדוד ואזור בקצה הצפוני של נמל חיפה. רשות הנמלים החליטה כי נכון לאותה עת די בפיתוח מתחם אחד בלבד, בנמל אשדוד, אותו אזור שנודע אחר כך כ”מסוף

# ”ייתכן שאילו היו אז נמלי אשדוד וחיפה חברות מתואגדות ופרטיות, הנאלצות להתחרות זו בזו, הן היו מחליטות לפתח את כל השטחים העומדים לרשותן מתוך רצון להשיג יתרון תחרותי.”

איתן”. מאוחר יותר החליטה חנ”י, הגוף שקיבל את סמכויות הפיתוח של רשות הנמלים הישנה, לפתח את עתודת השטח הימי שליד נמל חיפה, אבל גם זאת באופן חלקי בלבד. מתחם זה נחנך בשנת 2011 כ”מסוף הכרמל”. ייתכן שאילו היו אז נמלי אשדוד וחיפה חברות מתואגדות ופרטיות, הנאלצות להתחרות זו בזו, הן היו מחליטות לפתח את כל השטחים העומדים לרשותן מתוך רצון להשיג יתרון תחרותי, ולא להיות תלויות במינון כספי ההשקעה שהוקצו להן על-ידי חנ”י (ולפניה על-ידי רשות הנמלים) במרוצת שש-עשרה השנים שחלפו מאז ביקשה הממשלה להרחיב את הנמלים.

חנ”י היא חברה רווחית. לפי כתב ההסמכה של החברה, חברות הנמל בחיפה, באשדוד ובאילת חייבות להעביר לחנ”י מדי שנה תמלוגים קבועים (צמודים למדד), שאותם חנ”י מעבירה כמות שהם לאוצר המדינה. נוסף על כך חברות הנמל השונות מעבירות לחנ”י אחוז מסוים מתקבוליהן השוטפים, אף זאת כתמלוגים על השימוש בתשתיות שחנ”י מעמידה לרשותן. תמלוגים אלה משתנים משנה לשנה ומנמל לנמל בהתאם לתוכנית רב-שנתית, אך אמורים להתייצב משנת 2020 ואילך (על שיעור תמלוגים שונה לכל חברת נמל: חיפה תשלם 7.5%; אשדוד – 8.1%; ואילת – 5%).<sup>65</sup>

חנ”י מממנת את פרויקט הפיתוח של שני הנמלים הפרטיים החדשים – שהוא הפרויקט הגדול והיקר שיזמה מאז הוקמה – באמצעות מכירות אגרות-חוב. החברה זכתה בדירוג Aaa מחברת מידרוג בע”מ בשנת 2009.<sup>66</sup> דוח מעקב של מידרוג משנת 2017 מדווח כי הדירוג של חנ”י ירד מעט ל-Aa+, אך הכנסות החברה מספיקות כדי לכסות את ההוצאות השוטפות לטווח הארוך. דירוג החברה ירד בשנת 2015 בשל עיכוב בפרסום הדוחות השנתיים שלה. בעת פרסום הדוח העוקב לא הושלמו כל הדוחות החסרים, מה שמעכב הנפקת אג”חים נוספים ומחייב הסתמכות על אשראי בנקאי לטווח קצר כדי לממן את הוצאות הקמתם של שני הנמלים החדשים.<sup>67</sup> עם זאת, החברה המשיכה להיות מדורגת בדירוג גבוה, ולא צפוי לה כל קושי במימון פיתוחם של הנמלים החדשים.

## 6. נמלים נוספים

כפי שנזכר לעיל, מלבד שלושת מרחבי הנמל העיקריים, יש אזורים נוספים על חוף הים התיכון אשר משמשים – או שמשו פעם – למטרת סחר ימי: מזחים קטנים הנצאים צמודים לתחנות כוח של חברת החשמל בחדרה, תל-אביב ואשקלון. מתחמים אלה אינם שייכים לחנ"י, אך נמצאים באחריותה של רספ"ן. אף אחד מהמתחמים הללו אינו מפותח דיו לצורך הפיכתו לנמל סחר פעיל. לא נראה כי הם יישמשו למטרה זאת בעתיד.

ליד חדרה ואשקלון קיימים מזחים צפים המגיעים עד לב ים, עליהם ספינות יכולות לפרוק פחם במזג אוויר נוח. מדרום לאשקלון קיים "נמל" נפט בים הפתוח אשר שייך לחברת קצא"א ומהווה את הקצה היסודי של צינור נפט בקוטר 42 אינץ' המחבר בין אשקלון לאילת. אף לנמל זה יש מזח פחם בלב ים הכפוף למגבלות דומות לאלה של המזח בחדרה.<sup>68</sup>





# ה. המעבר לענף נמלים תחרותי

**”בתחילת העשור  
הבא, ייוותר  
הענף עם עתודות  
משמעותיות של  
יכולת טיפול  
במטענים. במצב  
זה יהיו לכל חברות  
הנמל, אם יהיו  
פרטיות, תמריצים  
גדולים להתייעל.”**

עם השלמת בנייתם של שני הנמלים החדשים, יתחרו ביניהן חמש חברות נמל על הסחר הימי של ישראל המתקיים על חוף הים התיכון בשני מרחבי נמל. ארבע חברות נמל יעסקו בתחום המטען, הצפוי לגדול במהירות רבה. בחלק 3 של נייר זה הצגנו את הצפי של חנ”י משנת 2006 לגבי הגידול הצפוי בסחר הימי של ישראל, ואת הצפי הצנוע יותר של בנק ישראל משנת 2013. מאז נראה כי הסחר הימי של ישראל במטעני מכולות ובמטענים אחרים אומנם ממשיך לגדול, אך בקצב מתון מזה שנצפה. עם סיום בנייתם של הנמלים החדשים, בתחילת העשור הבא, ייוותר לפיכך הענף עם עתודות משמעותיות של יכולת טיפול במטענים. במצב זה יהיו לכל חברות הנמל, אם יהיו פרטיות, תמריצים גדולים להתייעל. התייעלות תשרת הן את החברות, שיוכלו להגדיל כך את רווחיהן, והן את ציבור היבואנים, היצואנים והצרכנים, העשויים ליהנות מעלויות פחותות ומזמני המתנה קצרים יותר.

## 1. המגרעות במשטר האסדרתי הקיים

דפוסי הבעלות והמשטר האסדרתי הנהוגים בענף הנמלים כיום אינם מיטביים לסביבה עסקית המעוניינת לקדם התייעלות של הענף ותחרות חופשית בין חברות נמל. להלן נסקור חמישה תחומים שבהם נחוץ לדעתנו לערוך שינויים.

## (א) מודל "בעל הבית" הנהוג בישראל

לפי המודל הקיים, התשתיות והמקרקעין שבמרחבי הנמל אמורים להיות שייכים ל"בעלת הבית", הלא היא חנ"י. משמעותו של משטר זה היא שחברות הנמל הפועלות במרחבי הנמל אינן שולטות בהן שלהן, ואינן יכולות לפתח את הנכסים המוענקים להן "על הנייר" לפי היגיון עסקי. חנ"י מנהלת עדיין את ענף הנמלים כעסק ממשלתי אחד, וקובעת היכן ומתי לפתח נכסים חדשים לפי ההיגיון של "צורכי המשק", ולא לפי ההיגיון של חברות פרטיות מתחרות.

אם "נפרק" את מודל "בעל הבית" לגורמיו, נוכל להבחין בין שירותים ותשתיות המשרתים את כל החברות הפועלות בתוך מרחב נמל מסוים לבין תשתיות המוקצות לשימושה של כל חברה וחברה בנפרד. יש תשתיות המשמשות כל ספינה הפוקדת מרחב נמל, בלא קשר לחברה הספציפית בתוך המרחב שתטפל בה ובמטענה. כאלה הם שוברי הגלים, דרכי הגישה הימיות אל הנמל ובתוך הנמל, מעגל הפנייה הראשי,<sup>69</sup> ובצד האחר של הנמל – שער הכניסה והיציאה למטענים ולכלי-הרכב המעבירים אותם. את אלה נכנה "תשתיות-מעטפת". יש גם שירותים שצריכים לעמוד באופן שוויוני לרשות כל ספינה הפוקדת את מרחב הנמל: ניתוב, גרירה, ביטחון וכדומה. את אלה נכנה "שירותי-מעטפת". מאידך גיסא, קיימים תשתיות והון פיזי – מזחים, מעגנים, שטחי עורף, מחסנים, עגורנים ומנופים שונים – המשמשים רק חברת נמל ספציפית (או חברה אחרת) החוכרת את זכות השימוש בהם. חברות אלה נמצאות במצב מוזר שבו ההון העיקרי המשמש אותן, ובמיוחד הזכות להחליט אם לפתח אותם (להעמיק מעגן, לבנות מזח נוסף במרחב שטרם פותח, לשדרג את מערכת העגורנים המשמשים במזח מסוים וכדומה), מצויים בידי חברה אחרת שאינה שותפה לשיקולים העסקיים של חברת הנמל.

**תשתיות-מעטפת** – תשתיות המשמשות באופן שווה כל ספינה הפוקדת מרחב נמל, בלא קשר לחברה או לחברות המעניקות לה שירותי נמל.

**שירותי-מעטפת** – שירותים הנחוצים באופן שווה לכל ספינה הפוקדת מרחב נמל, בלא קשר לחברה או לחברות המעניקות לה שירותי נמל.



## ”ניתן להגמיש

את המשטר  
הנוכחי כדי להתיר  
שימושים עסקיים  
הקשורים לתפקוד  
המרחב כנמל.”

כתבי ההסמכה כופים על מתחרים פוטנציאליים בענף תחרות בתנאים לא־שוויוניים. לפעמים הדבר נובע משיקולים פוליטיים זרים, דוגמת המקרה של הגבלת היקף הייבוא דרך נמל מספנות ישראל, ולפעמים הדבר נעשה במסגרת נסיונות של פקידי נמל את הענף לפי שיקולים שאינם עסקיים, כגון הטלת חובת הטיפול במכולות על חברת פפו ספנות (אילת) אף שהמציאות מראה כי אין היגיון כלכלי בהובלת מכולות לאילת.

## (ג) הגבלת השימוש בנכסים הקבועים של מרחבי הנמל ל”שימושים נמליים” בלבד

מגבלה מלאכותית זו אינה מיטבית בהכרח מבחינת פיתוח ענף הנמלים בישראל. הבנק העולמי פרסם **מדריך לרפורמה בענף הנמלים**, ששימש מודל לרפורמה שנעשתה בארץ בשנת 2004. מאז יצא פרסום זה במהדורה חדשה,<sup>70</sup> שאליה נתייחס כאן. מהדורה זו מתארת את הסינרגטיקה הפוטנציאלית בין ענף הנמלים לבין פיתוח תשתית תעשייתית ועסקית בקרבה גיאוגרפית לנמלים:

ליד נמלים רבים צמחו “אשכולות תעשייתיים” (industrial clusters), אם כתוצאה מתוכניות פיתוח מוכוונות ואם דרך צמיחת תעשיות משולבות ללא תכנון מראש... פיתוח אשכולות תעשייתיים העוסקים בפעילות משולבת משפר את היתרון התחרותי של חברי האשכול על־ידי שיפור הפיריון, צמצום עלויות עסקה, עידוד חדשנות טכנולוגית ותמרוץ יצירתם של שיתופי פעולה עסקיים חדשים.<sup>71</sup>

לפי המדריך, פיתוח אזורי תעשייה היכולים ליהנות מקרבת נמל מגדיל את היקף העסקים בנמלים עצמם. בנמלים רבים הרשויות האחראיות לנמלים מחכירות מקרקעין למטרת פיתוח אזורי תעשייה, הצומחים בסינרגטיקה עם הנמלים. מכאן אפשר להסיק כי ביטול מגבלות נוקשות בנוגע לשימוש שאפשר לעשות במקרקעין במרחבי נמל עשוי דווקא לעודד את הפעילות הנמלית.

כפי שראינו, קשה לאכוף את המגבלה בפועל. אפשר אומנם לטעון כי למדינת־ישראל יש אינטרס שלילי בכך שמרחבים המוקדשים להפעלת נמלי סחר לא יוצאו לחלוטין משימוש זה, כגון מכירת קרקעות בשטח נמל לבנייה למגורים. אך ניתן לאסור שימוש כזה בשטחי מרחב נמל, המוציא את הקרקעות לגמרי מייעודם כשטחים האמורים לשמש את הנמלים, ולצד מגבלה זו להגמיש את המשטר

## ”המדינה החליטה לפתח שני נמלים חדשים, אחד באשדוד ואחד בחיפה, ועם סיום בנייתם, ההצדקה לפיקוח על מחיריהם של שירותי הנמל צפויה להתבטל.”

הנוכחי כדי להתיר שימושים עסקיים הקשורים לתפקוד המרחב כנמל, כגון הקמת מפעלים ושירותים שמפיקים ערך מוסף מנוכחותם בצמוד לנמל וכן הקמת מתחמי מסחר לפוקדים את מרחב הנמל.

### (ד) פיקוח על מחירים

הפיקוח על המחירים, לצד המגבלות האסדרתיות האחרות המוטלות על מרחבי הנמל, יוצר תוצאות לא־הגיוניות, כגון ניצול שטחי הנמל לאחסון עשרות אלפי רכבים. הפיקוח מתאים לסביבה עסקית המתאפיינת בתנאי קרטל או מונופול. אם תנאים אלה אכן חלים כיום על ענף הנמלים, אין זה אלא משום שנמלי חיפה ואשדוד פועלים כקבוצת ריכוז, ועידן התחרות עשוי לשנות זאת.

כבר בשנת 2013, ערב הזמנת ההצעות לבניית שני הנמלים החדשים, העריך בנק ישראל את השפעת פתיחתם של נמל אחד חדש או שני נמלים חדשים על התחרות בענף. אלה עיקרי המסקנות שאליהן הגיע הבנק:

א. הן לנמל אשדוד והן לנמל חיפה יש כוח מונופוליסטי באזורים מסוימים של המדינה – בצפון המדינה במקרה של נמל חיפה, ובדרום המדינה במקרה של נמל אשדוד. באזורים אלה אין למעשה תחרות בין הנמלים, להבדיל מהאזורים שבין הנמלים. המשמעות היא שחברה בבאר־שבע, לדוגמה, לא תשקול ברצינות לייבא תשומות או לייצא מוצרים דרך נמל חיפה, והיא למעשה לקוחה ”שבויה” של נמל אשדוד. מצב זה של חוסר תחרות ישתנה אם ייפתח נמל חדש באשדוד (ובאופן דומה לגבי חברות בצפון הארץ אם ייפתח נמל חדש בחיפה).

ב. אם ייפתח נמל חדש אחד בלבד, במרחב אשדוד או במרחב חיפה, יוביל הדבר לתחרות בין הנמל הקיים באותו מרחב לבין הנמל החדש. אולם הנמל הוותיק במרחב האחר יפסיק לחלוטין להתחרות על לקוחות הקרובים גיאוגרפית למרחב הנמל שבו נוצרה תחרות. כתוצאה מכך יעלו המחירים ללקוחות ה”שבוים” של הנמל הוותיק האחר.

ג. אם ייפתחו שני נמלים חדשים, אזי כל הנמלים במרחבי אשדוד וחיפה יפעלו בסביבה תחרותית, ולא תהיה עוד הצדקה לפיקוח על מחיריהם של שירותי הנמל.<sup>72</sup>

אכן, המדינה החליטה לפתח שני נמלים חדשים, אחד באשדוד ואחד בחיפה, ועם סיום בנייתם, ההצדקה לפיקוח על מחיריהם של שירותי הנמל צפויה להתבטל.

## ה) עוצמתם של ועדי העובדים

ועדי העובדים משתמשים בעוצמתם כדי (א) לכפות על נמלי חיפה ואשדוד תנאים ודפוסי פעולה הכרוכים בחוסר יעילות; (ב) למנוע רציונליזציה של כוח העבודה ומערכת התגמולים בחברות אלה; (ג) למנוע בכך את הפרטתן.

## 2. המלצות למדיניות

1. בראש ובראשונה יש לעשות הכל כדי להכין את חברות הנמל חיפה ואשדוד להפרטה מלאה, לכל-המאוחר עם כניסתם לפעולה של הנמלים החדשים – נמל המפרץ ונמל הדרום. פירוש הדבר הוא שאין לחתום עם ועדי העובדים על הסכם אשר מונע פיטורי עובדים מ"דור ב" והלאה או מבטיח להם את רמת השכר הנוכחית. לחלופין, יש לאמץ מדיניות שבה ההתחייבויות שהמדינה נוטלת על עצמה לא לפטר עובדים ולהבטיח את שכרם הנוכחי יגולמו בערך נוכחי. ערך זה יופקד בקרן מיוחדת, שממנה תפצה המדינה עובדים שהבעלים החדשים של הנמלים יפטרו. הצעה זו נשמעת מקוממת – לשלם לאנשים שאינם עובדים כאילו הם עובדים – אך לא הקמת הקרן היא שצריכה לקומם. **נבר כיום** חברות הנמל חיפה ואשדוד משלמות שכר לאנשים שאינם עובדים או ש"עבודתם" מיותרת, על-חשבון לקוחותיהם ועל-חשבון כל מי שרוכש מוצרים מיובאים במדינה. אלא שכיום עלות זו סמויה מן העין. אם נגזר על המדינה ועל משלם המיסים להמשיך לשלמה, ראוי לפחות שהדבר ייעשה בצורה ברורה ולעין כל.

2. לגבי מודל "בעל הבית", המלצותינו נוגעות בשתי סוגיות עיקריות.

א2. היחס בין חברות נמל לבין חברת "בעל הבית" – בכל מרחב נמל נחוץ "בעל בית" אשר יחזיק בתשתיות-המעטפת ויתחזק אותן, יפעיל של שירותי-המעטפת, ויהיה אחראי לפיתוח העתידי של המרחב, כולל הרחבת הקיבולת שלו לפי הצורך. אך יש לתקן את מודל "בעל הבית" הנהוג בישראל כך שחברות הנמל וחברות אחרות הפועלות בכל מרחב נמל ייהפכו לבעלים המלאים על התשתיות והמקרקעין שאינם "תשתיות-מעטפת", אלא כאלה המשמשים אותן באופן בלעדי. כיום הנכסים הקבועים של הנמלים מוחכרים לחברות הנמל על-ידי חנ"י ב"חכירה תפעולית"<sup>73</sup> משמעות הדבר היא שהקרקע ופיתוחה נשמרים לחנ"י, ולחברות הנמל יש הזכות רק להפעיל את הנכסים כפי שחנ"י מפתחת אותם ומעמידה אותם לרשותן. כאשר יופרטו

"כאשר יופרטו  
חברות הנמל  
אשדוד וחיפה,  
יש להוציא את  
הנכסים הקבועים  
המשמשים אותן  
ל'חכירה מימונית',  
כלומר, הרוכש  
יחכור הן את  
הזכות להשתמש  
בקרקע והן את  
הזכות לפתח אותה  
לפי צרכיו."

## ”יש לבטל את משטר כתבי ההסמכה”

חברות הנמל אשדוד וחיפה, יש להוציא את הנכסים הקבועים המשמשים אותן ל”חכירה מימונית”, כלומר, הרוכש יחבור הן את הזכות להשתמש בקרקע והן את הזכות לפתח אותה לפי צרכיו. חכירת הנכסים תהיה לתקופה של ארבעים ותשע שנים, עם הזכות להעביר את זכויות החכירה לרוכש אחר.

לאחר שיסתיימו חוזי ההפעלה שכבר נחתמו עם המפעילים של נמל המפרץ ונמל הדרום – חוזים שנחתמו על בסיס חכירה תפעולית – יש לעבור למודל דומה של חכירה מימונית, כולל זכות להעברת הבעלות. יש להעמיד לפני הזכיינים את האפשרות לעבור למודל חכירה מימונית בכל עת שירצו, תמורת תשלום דמי חכירה הולמים.

ב.ב. באשר לזהותו של ”בעל הבית” ולהיקף סמכויותיו אנו מציעים שתי חלופות:

ב(1) חלופה ראשונה – פירוק חנ”י לשלוש חברות ”בעל בית”, אחת לכל מרחב נמל, והפרטתן. הבעלות על המקרקעין והתשתיות במרחב הנמל תהיה של חברת ”בעל הבית” המרחבית. דמי החכירה שישלמו חברות הנמל והחברות הפרטיות האחרות הפועלות במרחב בעבור המקרקעין והתשתיות שבשימושן הבלעדי יועברו לממשלה, אך דמי השימוש בעבור תשתיות המעטפת ודמי השירות בגין שירותי המעטפת ישולמו לחברת ”בעל הבית” המקומית. חברות הנמל יהיו אחראיות לתחזוקת התשתיות שהן חוכרות ואף להרחבתן על בסיס עסקי. תחת חלופה זו, לא רק חברות הנמל בחיפה ובאשדוד יתחרו זו בזו, אלא אף חברות ”בעל הבית” יתחרו ביניהן, ולכל חברה כזאת יהיה תמריץ ליצור מרחב נמל מתפקד המפתח שירותים חדשים. מבחינת ההיגיון המיקרו-כלכלי אין סיבה לא לאמץ מודל זה, ואנו ממליצים עליו.

ב(2) חלופה שנייה – שימור המבנה הקיים של חנ”י כחברה ממשלתית הפועלת כבעלת הבית בכל שלושת מרחבי הנמל העיקריים. חנ”י תקבל את דמי החכירה מחברות הנמל ומהחברות האחרות הפועלות במרחבי הנמל, ותהיה אחראית לתחזוקת תשתיות המעטפת, להפעלת שירותי המעטפת, לתכנון פיתוחו של ענף הנמלים וליישום תוכניות הפיתוח לטווח הארוך. הסדר זה שמרני יותר, ואין אנו רואים סיבה כלכלית מכרעת לאמץ דווקא אותו, אך ייתכן שהפקידות הממשלתית ושרי הממשלה ירגישו

## ”עם הפרטת הנמלים הקיימים ייהפך מעמדה הנוכחי של חנ”י לאנומלי.”

נוח יותר עם רפורמה מוגבלת יותר. בכל מקרה יש לבחון את המעבר לחלופה ב2(1) רק לאחר שכל חברות הנמל הפועלות באשדוד ובחיפה יעברו למודל של הפרטה מלאה וחכירה מימונית של התשתיות שלהן.

3. יש לבטל את משטר כתבי ההסמכה. אומנם, יש לשמור על הגדרת המקרקעין בשלושת מרחבי הנמל העיקריים כמיועדים להפעלת נמלי סחר, לפי חוקי התכנון והבנייה, אך כל חברה החוברת שטחים על קו המים במרחבים אלה תהיה רשאית לעסוק בכל סוג של מטען – בניטולו, בהעמסתו, באחסונו ובשינועו מתוך המרחב ולתוכו. כמו־כן אין להגביל שימושים אחרים של שטח העורף של מרחבי הנמל, בתנאי שהם אינם מפריעים לפעילות נמלית. הרי גם בשדות־תעופה בין־לאומיים מוקצים שטחים לפעילות מסחרית רגילה, ומותר להפעיל קניון כל עוד לא בונים אותו באמצע מסלול המראה. משמעות ביטולו של משטר כתבי ההסמכה יכולה להיות מרחיקת־לכת:

- חברות הנמל החדשות לא יוגבלו לעיסוק במכולות. אם יראו לנכון, הן יוכלו להשקיע מכספן בפיתוח התשתיות לניטול ולאחסון של סוגי מטען אחרים, תוך צמצום השטח והתשתיות המוקדשים לטיפול במכולות.

- אם שטח נרחב בכל נמל משמש כיום לאחסון רבבות רכבים, אין מניעה שחלק ממנו ייהפך לשטח מסחרי, אם אין לו שימוש נמלי מכניס.

- תבוטל המגבלה לגבי היקף הסחר שיכול לעבור דרך נמל מספנות ישראל. ייתכן שהסרת המגבלה תניע את בעלי נמל זה להשקיע במתקנים לניטול סוגים נוספים של מטען – מכולות או רכבים.

- תבוטל החובה המלאכותית המוטלת על נמל אילת לעסוק בסחר במכולות כאשר ברור שאין בכך היגיון עסקי.

4. עם הפרטת הנמלים הקיימים ייהפך מעמדה הנוכחי של חנ”י לאנומלי. חנ”י הוקמה מתוך תפיסה שהסחר הימי של ישראל יתנהל בשלושת המרחבים העיקריים – חיפה, אשדוד ואילת. הוטל על חנ”י לצפות את צורכי המשק לשירותי נמל בטווח הארוך, ולתכנן לספק צרכים אלה במסגרת אותם שלושה מרחבים. את מה שתכננה – הוטל עליה גם לבצע. אולם אין הכרח שצורכי המשק לשירותי נמל יסופקו בעתיד באותם שלושה מרחבים בלבד. חזית החוף של ישראל היא נכס בעל ערך רב, אך לא

# ”לא ברור שחברה בבעלות ממשלתית היא המבנה המתאים לגוף שתפקידו לצפות את צורכי המשק ולתכנן היכן צרכים אלה יבואו על סיפוקם.”

מן הנמנע כי מתכנן עתידי יחליט להקצות חלק מהחזית שאינה בנויה עכשיו למטרת מרחב נמל שלישי.

אם מרחבי נמל נוספים ייועדו להפעלה על-ידי כמה חברות נמל כל אחד, כמו בחיפה, באשדוד ובאילת, אזי יהיה צורך להקים בהם חברות ”בעל בית” שתפקידן יהיה להקים, לתחזק ולפתח את ”תשתיות-המעטפת” ו”שירותי-המעטפת” של המרחב. אם יוחלט לאמץ את חלופה ב(1) לעיל – פירוק חנ”י לחברות-מעטפת מתחרות – אזי גם במרחבים אלה יש להקים חברות-מעטפת פרטיות. גם בהנחה שיישמר המבנה הקיים של חנ”י, כמוצע בחלופה ב(2) לעיל, אין הכרח עסקי או תפעולי שחברות-המעטפת של מרחבי נמל חדשים יסופחו לחנ”י. לבסוף, חנ”י תהיה מחוץ לתמונה גם אם המרחבים הנוספים ייועדו כל אחד להפעלה על-ידי מפעיל יחיד, שכן במקרה כזה סביר להפקיד את האחריות לחכירת המקרקעין בכל מרחב נוסף ולפיתוח התשתיות בו בידי אותו מפעיל יחיד.

אך מי יערוך את שיקולי הכדאיות של האפשרויות השונות? כאן מתחוור ביתר שאת מעמדה האנומלי של חנ”י. בתפקידה כמְאָסְדֶרֶת, היא המומחית בצפיית צורכי המשק בהקשר של נמלים. אף שהיא מוסמכת לפעול בשלושת מרחבי הנמל העיקריים בלבד, האחריות לתכנון פירושה שהיא שוקלת גם פיתוח חלופות לאותם שלושה מרחבים. אחריות זו מתנגשת באופן ישיר בהיבט העסקי של חנ”י כ”בעלת הבית” בשלושת מרחבי הנמל הקיימים. אי-אפשר לצפות שחנ”י-העסק תשקול להקים לעצמה עסקים מתחרים שינגסו בתקבולים שהיא מקבלת מחברות הנמל הפועלות במרחבי הנמל הקיימים, גם אם טובת המשק מצדיקה זאת.

דיון זה מצביע על ההיגיון בהפרדת פעילויותיה של חנ”י לשני גופים: גוף מתכנן אסדרתי וגוף ביצועי. המבנה של חברה בע”מ מתאים לגוף ביצועי, שמתפקידו לממן פרויקטים על-ידי גיוס הון על בסיס התקבולים השוטפים, כפי שחנ”י פועלת כיום. כפי שטענו לעיל, יש היגיון כלכלי אף בפירוק חנ”י לכמה חברות ”בעל בית” פרטיות ומתחרות, שכל אחת מהן תהיה אחראית לתחזוקת תשתיות-המעטפת, להפעלת שירותי-המעטפת ולפיתוח העייתי של המרחב שלה. באשר לפעילות התכנונית, לא ברור שחברה בבעלות ממשלתית היא המבנה המתאים לגוף שתפקידו לצפות את צורכי המשק ולתכנן היכן צרכים אלה יבואו על סיפוקם. מדובר בפעילות אסדרתית נטו, וככזו ראוי לספחה לרספ”ן. עד כה לא עסקה רספ”ן בתכנון לטווח ארוך; יש לספח אליה את היחידות בחנ”י העוסקות בכך, ולהפוך אותן לחלק מהמְאָסְדֶר.

**”לפי המשטר המומלץ כאן, חברות נמל וחברות אחרות הפועלות במרחבי הנמל הקיימים יורשו לחכור את השטחים המיועדים להן, כולל עתודות מקרקעין בעורף ועל קו המים, בחכירה מימונית, ולעשות בהם כבשלהן.”**

הרפורמה בענף הנמלים משנת 2005 נעשתה מתוך כוונה להפוך את הענף לפרטי ולתחרותי. אולם ועדי העובדים בחברות הנמל חיפה ואשדוד, שחלשו על יותר מ-90% משוק השירותים הנמליים, מנעו התקדמות לקראת היעד. הם איימו בשביתה בעקבות כל ניסיון להקים מתחרים משמעותיים לנמלים הקיימים או להפריטם. במקביל הם גבו מהמדינה ומהמשק עלויות גבוהות מאוד. הסכמי שכר שהבטיחו לעובדים שכר גבוה תמורת שקט תעשייתי והכרה בזכותה של ההנהלה לייעל את הנמלים – לא כובדו. המשכורות המוגדלות שולמו, אך העובדים נקטו שביתות ועיצומים בעקבות כל ניסיון לשנות את הסטטוס־קוו, ואף דרשו העלאות נוספות בשכרם.

הצלחת המכרזים לבנייה ולתפעול של הנמלים החדשים יצרה תפנית בענף, שעתיד ליהפך במרוצת חמש השנים הקרובות לענף תחרותי. אולם פעילותו של ענף הנמלים בשתיים־עשרה השנים שחלפו מרפורמת 2005 מצביעה על כך שהמשטר האסדרתי שקם עם אותה רפורמה אינו מתאים לענף נמלים תחרותי. שמירת סמכות הפיתוח של הנכסים המיועדים לחברות נמל בידיה של חנ”י יוצרת מצב שבו חברות הנמל אינן שולטות בהשקעות ההון של עצמן. משטר כתבי ההסמכה נוצל על־ידי המדינה כדי להגביל את יכולת התחרות של הנמלים הפרטיים הקיימים. בענף נמלים תחרותי וחופשי מן הראוי להסיר את כל המגבלות הללו.

לפי המשטר המומלץ כאן, חברות נמל וחברות אחרות הפועלות במרחבי הנמל הקיימים יורשו לחכור את השטחים המיועדים להן, **כולל עתודות מקרקעין בעורף ועל קו המים**, בחכירה מימונית, ולעשות בהם כבשלהן. הם ישלטו הן בפעילות השוטפת שלהם והן בתוכניות פיתוח ההון. משטר כזה הוא המפתח לענף נמלי תחרותי ויעיל באמת.

חברות אלה יפעלו לצד "בעל בית", שיהיה אחראי לתחזוקת תשתיות המעטפת, להפעלת שירותי המעטפת וכן לתכנון ולפיתוח של המרחב לטווח הארוך. עדיף לבצע משימות אלה באמצעות שתי חברות "בעל בית" פרטיות שיתחרו ביניהן – אחת באשדוד ואחת בחיפה – אך אפשר לעשות זאת, גם אם לא בצורה מיטבית, גם על ידי שמירת חנ"י כחברה ממשלתית שהיא בעלת הבית בכל שלושת מרחבי הנמל העיקריים.

אין להסיר מהמדינה את האחריות לצפות מראש, לטווח ארוך, את צרכי המשק לשירותי נמל, ולהיערך בהתאם. בשנים הקרובות ענף הנמלים בישראל צפוי לפתח עתודות גדולות של יכולת לטפל במטענים. אולם ביום מן הימים כבר לא יהיה די ביכולתם של הנמלים הקיימים לטפל בסחורות. המדינה תצטרך להחליט כיצד להגדיל את השטחים המיועדים לשירותי נמל – אם על ידי הרחבת מרחבי הנמל העיקריים, אם על ידי פיתוח שטחים חדשים במקומות אחרים ואם על ידי שילוב של השניים. בכל אופן, אין סיבה שבניית נמלים חדשים לא תיעשה על בסיס יוזמה פרטית, הן בבנייה והן בתפעול. באתרים שיש בהם מקום רק לחברת נמל אחת, חברות פרטיות יכולות לשאת באחריות גם לפיתוח ולתחזוקה של מעטפת הנמל, כגון שוברי הגלים ודרכי הכניסה מהים.





# נספחים

## נספח א: מעבר מטענים בנמלי ישראל בשנים האחרונות<sup>71</sup>

1. חברת נמל חיפה (אלפי יחידות, אלא אם כן סומן אחרת)

שנה	מכולות (TEU)	מכולות (טונות)	צובר	צובר במתקנים אוטו'	מטען כללי	סך הכל טונות (ללא גלנוע)	גלעון (רכבים – יחידות)	אחוז הייבוא בפעילות הנמל
2004	1,031	11,152	906	7,609	870	20,537	8,410	60%
2005	1,107	12,156	1,121	7,107	606	20,990	3,558	56.7%
2006	1,053	11,444	922	6,211	624	19,201	2,700	54.7%
2007	1,149	12,627	999	7,079	752	21,457	2,926	56.6%
2008	1,251	14,215	986	6,813	547	22,561	2,855	55.8%
2009	1,134	12,507	782	6,150	373	19,812	1,318	55.2%
2010	1,266	13,890	1,088	6,419	440	21,837	1,459	55.5%
2011	1,236	13,953	1,001	7,188	410	22,552	1,137	54.6%
2012	1,371	16,067	816	6,685	420	23,988	7,526	55.3%
2013	1,357	16,081	795	8,483	428	25,787	14,031	54.6%
2014	1,196	13,491	1,470	11,930	636	27,527	26,779	60.4%
2015	1,215	14,030	1,258	11,374	598	27,260	48,757	62.1%
2016	1,288	15,124	1,551	10,776	575	28,026	74,369	63.7%

2. חברת נמל אשדוד (אלפי יחידות, אלא אם כן סומן אחרת)

שנה	מכולות (TEU)	מכולות (טונות)	צובר	צובר במתקנים אוטו'	מטען כללי	סך הכל טונות (ללא גלנוע)	גלעון (רכבים - יחידות)	אחוז הייבוא בפעילות הנמל
2004	545	5,156	2,817	3,918	2,558	14,449	65,651	60.4%
2005	586	5,320	3,069	3,193	2,646	14,228	74,589	62.3%
2006	693	6,521	3,278	3,038	2,306	15,143	75,466	63.5%
2007	809	7,573	3,096	3,109	2,454	16,232	90,956	62.2%
2008	828	7,740	3,328	2,786	1,997	15,851	108,396	63.3%
2009	893	7,854	2,484	2,633	1,945	14,916	81,044	67%
2010	1,018	9,159	3,249	3,841	2,286	18,535	145,357	60.5%
2011	1,160	10,715	2,899	3,522	2,079	19,215	148,793	62.4%
2012	1,170	10,619	3,213	3,891	1,880	19,603	144,502	63.1%
2013	1,182	10,045	3,363	4,139	1,666	19,213	150,070	64.4%
2014	1,250	10,620	3,137	6,421	1,376	21,554	139,556	61.6%
2015	1,037	10,862	3,221	6,522	1,668	22,273	155,959	64.3%
2016	1,143	11,893	3,409	6,778	2,006	24,086	162,165	63.9%

3. חברת נמל אילת (פפו ספנות) (אלפי יחידות, אלא אם כן סומן אחרת)

שנה	מכולות (TEU)	מכולות (טונות)	צובר	צובר במתקנים אוטו'	מטען כללי	סך הכל טונות (ללא גלנוע)	גלעון (רכבים - יחידות)	אחוז הייבוא בפעילות הנמל
2004	30	387	1,574	150	2,111	97,138	15.4%	60.4%
2005	23	301	1,478	135/148	1,779	86,565	11.6%	62.3%
2006	23	291	1,478	135	1,904	86,565	14%	63.5%
2007	7	103	2,265	168	2,536	123,226	8.8%	62.2%
2008	2	30	2,343	204	2,577	145,300	8.5%	63.3%
2009	5	77	1,556	127	1,760	73,451	9.8%	67%
2010		0	3,192	66	3,258	119,129	2.8%	60.5%
2011		1	2,118	156	2,275	107,018	7%	62.4%
2012		0	1,460	102	1,562	70,223	6.7%	63.1%
2013		1	1,920	161	2,082	93,520	7.7%	64.4%
2014		2	2,124	184	2,310	112,202	7.90%	61.6%
2015		2	1,890	212	2,104	103,916	10%	64.3%
2016		2	1,887	220	2,109	122,409	10.30%	63.9%

4. חברת מספנות ישראל (אלפי יחידות, אלא אם כן סומן אחרת)

שנה	צובר	צובר במתקנים אוטו'	מטען כללי	סה"כ	אחוז הייבוא בפעילות הנמל
2004					
2005					
2006					
2007					
2008					
2009	395		61	456	95.6%
2010	526		193	719	98.7%
2011	588		533	1,121	97.6%
2012	588		714	1,302	97.5%
2013	682		984	1,666	99.2%
2014	926		1,005	1,931	99.1%
2015	1,102		1,033	2,135	99.7%
2016	1,053	335	1,456	2,844	99.8%

## נספח ב: מדדי יעילות – נמלי חיפה ואשדוד<sup>75</sup>

תאים באדום מצביעים על הרעה בתפוקה.

סוג שינוע	מדדים	חיפה			אשדוד		
		2005	2013	שינוי	2005	2013	שינוי
מכולות	תפוקה לשעת שהייה של אוניה (יחידות בשעה)	24.2	35.5	46.7%	14.5	22.8	57.2%
	תפוקה לשעת צוות/מנוף (יחידות בשעה)	21.8	27.2	24.8%	19.4	23.3	20.01%
	תפוקה לשעת עבודה בפועל (יחידות בשעה)	32.8	54.4	65.9%	23.7	39.7	67.5%
	זמן שהייה ממוצע של אוניה (בשעות)	28.4	22.8	19.7%–	28.0	34.0	21.4%
	זמן המתנה ממוצע של אוניה (בשעות)	5.5	4.8	12.7%–	8.0	10.5	31.3%
	הענות לביקוש לצוותים (באחוזים מסך הביקוש)	74%	81%	9.5%	70%	77%	10.0%
מטען כללי	תפוקה לשעת שהייה של אוניה (טון בשעה)	60.6	57.5	5.1%–	56.6	46.9	17.1%–
	תפוקה לשעת צוות/מנוף (טון בשעה)	77	96	24.7%	82	113	37.8%
	תפוקה לשעת עבודה בפועל (טון בשעה)	116	124	6.9%	141	152	7.8%
	זמן שהייה ממוצע של אוניה (בשעות)	27.8	36.8	32.4%	57.3	93.9	63.9%
	זמן המתנה ממוצע של אוניה (בשעות)	3.1	5.5	77.4%	13.1	31.5	140.5%
	הענות לביקוש לצוותים (באחוזים מסך הביקוש)	94%	107%	13.8%	66%	126%	90.9%
צובר חופנים	תפוקה לשעת שהייה של אוניה (טון בשעה)	86.1	66.7	–22.5%	147.5	77.6	47.4%
	תפוקה לשעת צוות/מנוף (טון בשעה)	137	106	–22.6%	193	197	2.1%
	תפוקה לשעת עבודה בפועל (טון בשעה)	173	139	–19.7%	301	257	14.6%–
	זמן שהייה ממוצע של אוניה (בשעות)	57.5	86.3	50.1%	88.1	174.3	97.8%
	זמן המתנה ממוצע של אוניה (בשעות)	5.1	8.7	70.6%	21.5	64.9	201.9%
	הענות לביקוש לצוותים (באחוזים מסך הביקוש)	88%	87%	–1.1%	65%	91%	40%
מתקנים אוטומטיים	תפוקה לשעת שהייה של אוניה (טון בשעה)	513.9	131.2	–14.7%	121.1	97.3	19.7%–
	תפוקה לשעת צוות/מנוף (טון בשעה)	236	236	0	238	279	17.2%
	זמן המתנה ממוצע של אוניה (בשעות)	57.2	82.9	44.9	92.8	128	37.9%
	הענות לביקוש לצוותים (באחוזים מסך הביקוש)	18.9	36.2	91.5%	17.0	33.6	97.6%

- 1 לתמ"ג של ישראל בדולרים ראו *World Economic Outlook Database* INTERNATIONAL MONETARY FUND (July 2017), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx> להיקף הייבוא והייצוא באחוזים ובדולרים ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת 136/2017 "יבוא ויצוא סחורות לפי סוג הובלה 2016" 1 (17.5.2017) [http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa\\_template.html?hodaa=201716136](http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201716136) (בתוספת חישובי המחברים). נתונים אלה אינם כוללים ייבוא וייצוא של דלקים ופחם, בהיקף כולל של כ-30 מיליון טון נוספים. ראו רשות הספנות והנמלים **שנתון סטטיסטי - ספנות ונמלים 2016** 8 (2017) [http://media.mot.gov.il/PDF/SPA\\_HE/StatisticalYearBook16.pdf](http://media.mot.gov.il/PDF/SPA_HE/StatisticalYearBook16.pdf) (להלן: **שנתון רשות הספנות והנמלים 2016**).
- 2 רשות הספנות והנמלים **שנתון סטטיסטי - ספנות ונמלים 2015** 7 (2016) [http://media.mot.gov.il/PDF/SPA\\_HE/StatisticalYearBook15.pdf](http://media.mot.gov.il/PDF/SPA_HE/StatisticalYearBook15.pdf)
- 3 רשות ההגבלים העסקיים "קביעה לפי סעיף 43(א)16 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר קיומה של קבוצת ריכוז במתן שירותי פריקה וסעינה של מכולות מקומיות בקווי הובלה ימיים סדירים והוראות לחברי קבוצת ריכוז" [http://www.antitrust.gov.il/files/32932/%D7%A7%D7%91%D7%99%D7%A2%D7%94\\_%D7%D7%9E%D7%9C%D7%99%D7%9D.pdf](http://www.antitrust.gov.il/files/32932/%D7%A7%D7%91%D7%99%D7%A2%D7%94_%D7%D7%9E%D7%9C%D7%99%D7%9D.pdf) (17.11.2013)
- 4 שם, בעמ' 1, פס' 2.
- 5 בשנת 2015 היה השכר הממוצע ברוטו בחברת נמל אשדוד 30,105 ש"ח לחודש, ובחברת נמל חיפה - 29,389 ש"ח לחודש. ראו דוח הממונה על השכר 2015, אנף שכר והסכמי עבודה, משרד האוצר, <http://hsgs.mof.gov.il/ReportPage.aspx?ReportName=PublicEntitiesReports/EntitiesTypeSalariesData> לעומת זאת, רמת השכר הממוצעת בחברת הנמל "מספנות ישראל" נמל פרטי הממוקם בחיפה - היא כ-17,000 ש"ח לחודש בלבד (וריאציה עם מנהל בכיר בחברת מספנות ישראל).
- 6 **דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי 176-177** (2011) <http://primage.tau.ac.il/libraries/brender/booksf/2332672.pdf> על חוסר היעילות הדעות חלוקות, לפחות לגבי נמל חיפה.
- 7 World Bank, *Alternative Port Management Structures and Ownership Models* (in PORT REFORM TOOL KIT module 3 (2nd ed. 2007) [https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/Portoolkit/Toolkit/pdf/modules/03\\_TOOLKIT\\_Module3.pdf](https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/Portoolkit/Toolkit/pdf/modules/03_TOOLKIT_Module3.pdf) ולהלן: הבנק העולמי "מודלים חלופיים של בעלות וניהול בנמלים" 1.
- 8 על ההבדל בין "חברת נמל" לבין "מרחב נמל" ראו בהנדרות להלן בפרק-משנה 2.
- 9 מילון מונחים המיוחדים לתחום הנמלים ניתן למצוא בשנתון רשות הספנות והנמלים 2016, לעיל הערה 1, בעמ' 9.

- 10 ראו את האתר של חברת קצא"א - [/http://eapc.co.il/the-crude-oil-system-2/oil-ports](http://eapc.co.il/the-crude-oil-system-2/oil-ports) קצא"א הוקמה כמיזם משותף של ממשלות איראן וישראל בתקופת שלטון השאח באיראן, ולמן המהפכה האסלאמית שאלת הבעלות על החברה נמצאת בבוררות. מתקני החברה נמצאים כולם בתחומה של מדינת ישראל, וזו מפעילה את החברה מבחינה תפעולית ופיננסית.
- 11 האפשרות לפיתוח נמל שלישי בחוף הים התיכון זוכה בהתייחסות קצרה במסמך של חברת נמלי ישראל **תכנית אב אסטרטגית לפיתוח נמלי הים התיכון של ישראל - מסמך מסכם 63'64 (2006)** ולהלן: **תוכנית האב של חני"ו**. בשיחה עם מנהל בכיר בחברת נמלים בישראל (15.8.2017) לא שלל ברשיחנו את הרעיון מבחינה טכנית, אך הביע ספקות בנוגע ליכולת לשכנע את חברת החשמל לשתף פעולה.
- 12 **תוכנית האב של חני"ו**, שם, בעמ' 21'22.
- 13 שם, בעמ' 22'24.
- 14 **שנתון רשות הספנות והנמלים 2016**, לעיל הערה 1, בעמ' 12'13. הנתון לגבי שינוי נפח הסחר הכולל (באחוזים) בין השנים 2013 ל-2015 משקף טעות חישוב במקור שתוקנה בלוח 3.
- 15 WORLD BANK, PORT REFORM TOOL KIT (2nd ed. 2007), <https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/Portoolkit/Toolkit/index.html> (ולהלן: הבנק העולמי מודריך לרפורמה בענף הנמלים).
- 16 הבנק העולמי "מודלים חלופיים של בעלות וניהול בנמלים", לעיל הערה 7. מודלים אלה תוארו בכמה פרסומים ישראלים בעברית וראו במיוחד מילרד ואגמון, להלן הערה 121, ולא נרחיב עליהם כאן.
- 17 הבנק העולמי "מודלים חלופיים של בעלות וניהול בנמלים", לעיל הערה 7, בעמ' 73.
- 18 שם.
- 19 שם, בעמ' 74.
- 20 ראו לעיל הערה 6.
- 21 איתמר מילרד ותמיר אנגמן **הקמת שני נמלים בהפעלה פרטית: תיאור, ניתוח וסקירה משווה** 41 והכנסת - מרכז המחקר והמידע, 17.7.2013 <http://knesset.gov.il/mmm/data/pdf/mo3478.pdf>
- 22 מבקר המדינה "משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות - הפרטות ושינויים מבניים של חברות" **דוח שנתי 65א 249 (2014)**.
- 23 אורן דורי ואבי בראלי "זיה פשוט טירוף: 70 אלף מכונות סותמות את הנמלים" <https://www.themarker.com/dynamo/1.2987932> TheMarker 27.6.2016
- 24 אורן דורי "יובאני הרכב יונבלו: אחסנת רכב בנמלים - עד 3 חודשים" <https://www.themarker.com/dynamo/1.4084237> TheMarker 10.5.2017
- 25 מבוסס על הדוחות הכספיים השנתיים של החברות המופיעים באתר רשות החברות הממשלתיות - <http://mof.gov.il/GCA/Reports/Pages/SearchReport.aspx>
- 26 UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD), REVIEW OF MARITIME TRANSPORT 2016 63-64 (2016)
- 27 מילרד ואגמון, לעיל הערה 21, בעמ' 38'39. המידע שמילרד ואגמון מציגים מבוסס על עיבוד נתונים מהדוח השנתי של רספ"ן לשנת 2013.
- 28 מילרד ואגמון, לעיל הערה 21, בעמ' 40, טבלה 16.
- 29 ריאיון עם מנהל בכיר בחני"ו (15.8.2017).
- 30 César Ducruet, Hidekazu Itoh & Olaf Merk, *Time Efficiency at World Container Ports* (OECD-International Transport Forum, Discussion Paper 2014-08, 2014) <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/dp201408.pdf>
- 31 משרד האוצר - אנף התקציבים "הרפורמה בנמלי הים: עיקרי הרפורמה וההסכם בשנת 2005" (ולא תאריך) <http://mof.gov.il/budgetsite/reform/documents/port.ppt>

32 שם, שקף 3.

33 שם, שקף 4.

34 גבי קסלר "נחתם ההסכם בין האוצר לעובדי הנמלים"  
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3050165,00.html> 24.2.2005 ynet

35 ראו אבי בר־אלי "המדינה נכנעה לעובדי הנמלים: תעניק להם חסינות מפיטורים ל־15 שנה"  
<https://www.themarker.com/dynamo/1.4173710> 14.6.2017 TheMarker  
(להלן: בר־אלי "המדינה נכנעה לעובדי הנמלים"). רשימה זו עוסקת בעיקרה באירוע מאוחר יותר משנת 2017, אך מזכירה פרט זה בהסכם 2005.

36 אייל טבת "מי כאן בעל הבית? הפרטת חברות הנמל" (נייר עמדה, מכון ון ליה, 2012)  
[http://www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/niir\\_emda\\_haprtt\\_nmlim.pdf](http://www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/niir_emda_haprtt_nmlim.pdf)  
(ההפניות בפסקה הושמטו).

37 **דה מרקר, 29.03.2018**, "מכה למשטרה ולפרקליטות: אלון חסן זוכה מכל האישומים",  
[www.themarker.com/law/1.5958129](http://www.themarker.com/law/1.5958129)

38 ליאור גוסמן "נמל אשדוד יוציא לפרישה מוקדמת כ־200 איש בכ־2 מיליון שקל לעובדי" **כלכליסט** 27.1.2016  
<http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3679483,00.html>  
כחלק מההסכם הסכימו עובדי הנמל לויתור חשוב. ככל נמל פעיל יתנים שירותי נמל כלליים לספינות הפוקדות את מרחב הנמל: שירותי גרידה, הובלה וניתוב לספינות נכנסות ולספינות יוצאות; שירותי ביטחון בתוך מרחב הנמל ובסביבתו הימית; וכדומה. שירותים אלה אמורים להיות מופעלים על־ידי חניי, שאינה חברת נמל ואינה מתחרה ישירות עם חברות הנמל, ולהיות מונגשים באופן שוויוני לכל דורש. למרות זאת, עד למועד ההסכם הופעלו שירותים אלה על־ידי חברת נמל אשדוד, שהייתה עלולה להשתמש בשליטתה בשירותים אלה כדי להפלות לרעה את המתחרה החדש. במסגרת ההסכם עם ועד העובדים עברו שירותים אלה לחברה־בת של חניי, על־מנת שיופעלו בצורה שוויונית, כך שכל החברות המשתמשות במתחם הנמל יוכלו לרכוש אותם ללא עיכובים.

39 ליאור גוסמן, "נמל אשדוד ינפיק לראשונה אג"ח סחירה", **כלכליסט** 10.01.17  
<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3705489,00.html>

40 ראיון עם בכיר בהנהלת נמל אשדוד, 08.01.2017.

41 בר־אלי "המדינה נכנעה לעובדי הנמלים", לעיל הערה 35.

42 אבי בר־אלי "עלות החסינות לעובדי הנמלים - עד 2.5 מיליארד שקל" **TheMarker** 15.6.2017  
<https://www.themarker.com/dynamo/1.4175562>

43 טלי חירות-סובר, "עובדי נמל אשדוד דורשים לנהל גם את הנמל החדש", **The Marker** 30.04.2018  
<https://www.themarker.com/career/1.6036323>

44 טלי חירות-סובר, "מענקים במיליונים ושליטה ברציפים: נפתח מרתון דיונים על עוד רפורמה בנמלים."  
**The Marker** 28.05.2018 [www.themarker.com/dynamo/1.6119015](http://www.themarker.com/dynamo/1.6119015)  
מאמר זה כולל סיכום קצר של התפתחותיחסי העבודה בנמלים בחודש שקדם למאמר.

45 טלי חירות-סובר, "ההסתדרות מאבד שליטה על העיצומים בנמל אשדוד - התעשיינים והיבואנים חסרי אונים",  
**The Marker** 27.02.2018 [www.themarker.com/career/1.5861555](http://www.themarker.com/career/1.5861555)

46 טלי חירות-סובר, "עוד שבועיים: שכיחה בנמל אשדוד כחסות ההסתדרות." **The Marker** 28.05.2018  
[www.themarker.com/career/1.6130604](http://www.themarker.com/career/1.6130604)

47 קבוצת גולד בונד בע"מ "מספנות ישראל בע"מ Israel Shipyards Ltd. (להלן: "המספנה"): תיאור המספנה, עסקיה ופעילותה - נספח א' לחלק א' של הדוח התקופתי ל 31.12.2013" 6 (2014)  
<http://mayafiles.tase.co.il/rpdf/887001-888000/p887577-01.pdf>  
(להלן: "כתב הסמכה לנמל מספנות ישראל").

48 שם, בעמ' 32-33. משמעות האיסור על ניסול מסענים שאינם מיועדים לישראל היא שנמל מספנות ישראל אינו רשאי לעסוק ב"שטענון" מסענים, כלומר ניסולן מספינה אחת כדי להעמיסן על ספינה אחרת ללא כניסתן לישראל. כמו כן אסור לנמל ליסול מסענים המיועדים ליצוא למדינה שלישית. בפועל נמל מספנות ישראל עוסק בניסול מסענים המיועדים לירדן והעברתם לשם דרך היבשה.





- 70 הבנק העולמי **מדריך לרפורמה בענף הנמלים**, לעיל הערה 7. פרסום זה מתאר ארבעה מודלים שונים לניהול נמלים, המצוטטים לרוב בפרסומים ישראלים העוסקים ברפורמות בענף. אנו סבורים כי אף לא אחד מהמודלים הללו הולם לגמרי את צרכי הענף בישראל.
- 71 הבנק העולמי "מודלים חלופיים של בעלות וניהול בנמלים", לעיל הערה 7, בעמ' 73-74.
- 72 בנק ישראל, לעיל הערה 59, בעמ' 11-12.
- 73 להסברת מושגי החכירה השונים ולדין בקשר שלהם ליחסים בין חנ"י לחברות הנמל ראו מבקר המדינה "חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ" **דוח שנתי 62**, 1283, במיוחד 1305-1306 (2012).
- 74 מבוסס על **שנתון רשות הסכנות והנמלים 2016**, לעיל הערה 1, בעמ' 13-24, ועל עיבודי המחברים.
- 75 מתוך מילרד ואגמון, לעיל הערה 21, בעמ' 38-39.



## פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



### פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

[office@kohelet.org.il](mailto:office@kohelet.org.il)

[www.kohelet.org.il](http://www.kohelet.org.il)

ISBN 978-965-7674-47-5



9 789657 674475