

הרפורמה בנמלים – המלצות למדיניות

שי באב"ד, מרץ 2013

נייר זה הנו מסמך עמדה ראשוני המתייחס לרפורמה הנדרשת בנמלי ישראל. הוא אינו מתיימר להוות פתרון או תחליף לדיונים מעמיקים בסוגיה אלא רק להתוות כיווני חשיבה ולגעת בנקודות המרכזיות. הנייר משקף את עמדת האישיית לאור שמונה שנות ניסיון בעולם הספנות, מתוכן 4 שנים כמנכ"ל צים ישראל והמזרח הקרוב (במסגרת תפקיד זה הייתי אחראי, בין היתר, על כלל הפעילות של צים בנמלי ישראל המהווה כ-40% מכלל פעילות הנמלים בישראל, ובנוסף על פעילותה של צים בכ-20 נמלים נוספים באגן הים התיכון – במדינות כמו יוון, תורכיה, מצרים, קפריסין, רומניה, רוסיה, אוקראינה וכו'), וכסגן נשיא לשכת הספנות הישראלית (גוף המייצג את סוכני חברות הספנות אל מול הרגולטור בישראל – תחבורה ואוצר).

נייר זה נכתב לאחר שיחות רבות והיכרות קרובה עם מנהלי הנמלים, ויו"ר הוועדים (חיפה ואשדוד) ומתוך רצון אמיתי לסייע למדינה להגיע לפתרון ישים, כלכלי ואפקטיבי לסוגיית הנמלים בישראל. הנייר כולל שלושה חלקים: הנמלים כיום, הנמלים לאן, והרפורמה הנדרשת.

א. הנמלים היום – רקע וסטטוס נוכחי

- ✓ כידוע למעלה מ-95% מהסחר העולמי עובר בים, ונתון זה נכון גם לסחר עם ישראל. (בשל מגבלות של משקל, עלות ואחרות - כמות הסחורה המועברת באוויר מוגבלת).
- ✓ רובן המכריע של הסחורות מגיעות כמטען ממוכל (דהיינו במכולות באמצעות אוניות מכולה). זו מהפכה שהחלה בשנות ה-70, וככל שעוברות השנים, יותר ויותר מטען עובר ממטען בתפוזרת (אוניות צובר) - למטען ממוכל.
- ✓ שני הנמלים המרכזיים בישראל המובילים כמעט 100% מהמטען הממוכל הינם נמלי חיפה ואשדוד. כאשר נמל חיפה מוטה לייצוא התעשייה בשל קרבתו למפעלי התעשייה, ונמל אשדוד מוטה יבוא בשל קרבתו למרכז הארץ (מרכז הצרכנים). מאחר וישראל מוטת יבוא - לנמל אשדוד יש יתרון גיאוגרפי על פני נמל חיפה.
- ✓ נמל אילת במתכונתו הנוכחית מוגבל מאוד (בגודל אוניות) ביכולתו לקבל אוניות מכולה, ולעניות דעתי אין טעם להשקיע בשינויים מאחר והתשתית היבשתית שתידרש לשינוע כמויות כה גדולות תיצור צוואר בקבוק לוגיסטי בלתי אפשרי, וכן עלות גבוהה משמעותית מעלויות החלופה של המעבר בתעלה.
- ✓ חרף הביקורת הנשמעת כיום על חוסר היעילות והעלויות האדירות למשק, שני הנמלים (חיפה ואשדוד) פועלים באופן כללי ביעילות טובה. בניגוד להנחה הרווחת, אוניות מכולה אינן ממתינות זמן רב לרציף, ולרוב, אם הגיעו בזמן לחלון שלהן – הן אינם ממתינות כלל, והתפוקה (הנמדדת במספר פעולות לשעה לאוניה) הינה מהגבוהות באזור. אם בעבר אוניה הייתה עוגנת 3-4 ימים ברציף עד לסיום עבודתה, כיום אוניות נשארות 2-4 משמרות (עד יממה וחצי), מסיימות ומפליגות.
- ✓ הדבר אינו דומה באוניות התפוזרת (צובר – מטען כללי), שם אכן זמן ההמתנה ארוך יותר ועיקר הביקורת מגיעה מכיוון זה. עם זאת, יש לציין שמכלל הסחר, כמויות הצובר הולכות וקטנות ומהוות השפעה שולית על כלל סחר, שרובו כפי שצוין לעיל, עובר במכולות.
- ✓ חוסר היעילות בנמלים קורה בשני מצבים: הראשון – שביתות ועיצומים, השני – תנאי מזג אוויר קשים (בעיקר בחורף). הראשון הינו בעיה אינהרנטית למבנה הנמלים כיום, ולפתרונו אתייחס בהמשך. השני מוכתב על-ידי בורא עולם ועל זה נאמר "לאדוני הפתרונים..."
- ✓ עיקר הביקורת מתעורר במצב של שביתות ועיצומים המתרחשות לעיתים ועולות עשרות רבות אם לא מאות של מיליוני שקלים למשק הישראלי ולחברות הספנות (תלוי באורך השביתה / העיצומים).
- ✓ בנוסף, השכר הגבוה בנמלים משליך על תעריפי השינוע ועל רווחיות הנמל. אם זאת, מאחר ומדובר בכ-2300 עובדים בשני הנמלים, ולמרות שנושא זה מקומם ומעיד על חוסר שוויון וצדק, משמעותו הכלכלית על המשק הינה מינורית.

- ✓ לשני הנמלים רציפים מתקדמים שביכולתם לקבל אוניות גדולות. בנמל חיפה – רציף הכרמל מקבל אוניות בגדלים של 8000-10000 TEU, ובנמל אשדוד – רציף היובל מקבל אוניות בגודל של כ- TEU 6000 (TEU – twenty equivalent unit = יחידת מדידה שמשמעותה מכולת 20 רגל).
- ✓ בעוד שנמל אשדוד מהווה מענה למטען הישראלי בלבד, נמל חיפה מהווה נמל שטעון (נמל מעבר למטען שמוצאו וייעדו אינם ישראל, כגון מטען המפליג מאסיה לאירופה ועובר שטעון בישראל). פעילות זו מהווה כ-30% מסך הפעילות, ומבוצעת כיום על-ידי חברת צים בלבד. חברות זרות עדיין לא משטענות בישראל בשל העלויות הגבוהות, והחשש משביתות ועיצומים.
- ✓ חשוב לציין שכיום הנמלים אינם בקיבולת מלאה. נמל אשדוד נמצא בקיבולת של כ-70% אחוז ונמל חיפה אף פחות מכך, לאור ניצולו החלקי של רציף הכרמל.

ב. הנמלים לאן? – הרפורמה הנדרשת וחשיבותה לעתיד הסחר של ישראל

- ✓ הסחר הישראלי גדל בממוצע בכ-5%-3% כל שנה (ייבוא וייצוא). כתוצאה מכך, ומאחר וקיבולת הנמלים רחוקה מניצול מלא בעשר השנים הקרובות - אין צורך ו/או הצדקה להרחבה מאסיבית של הנמלים אלא בשדרוג והתאמה של הרציפים הקיימים.
- ✓ לעניות דעתי, נמל שלישי הוא מיותר שכן אין הצדקה וצורך בהפעלת שלושה נמלים ברצועת חוף של כ-100 ק"מ. בנוסף, העלויות הכרוכות בהקמת תשתית לוגיסטית עבור נמל שלישי, כולל התשתית היבשתית (מחסני המכלה, שטחי אכסון, חיבור לרכבת, כבישי מעבר וכו') - סבוכה ומיותרת לחלוטין.
- ✓ פיתוח נמל אילת, מעבר לשמירתו כנמל חירום אסטרטגי, גם כן מיותר, סבוך ולא אפקטיבי כפי שצוין לעיל (אין הצדקה לשרת את מרכז הארץ דרך נמל המרוחק ממנו בכ-350 ק"מ) והעלות תהיה אדירה.
- ✓ בטווח הקצר (עד 10 שנים) יש לפתור את בעיית השליטה של הוועדים בנמלים (השביתות / העיצומים, היעדר תחרות בין הנמלים, שכר מופקע וכו') באמצעות הפרטת הפעילות הקיימת עם העובדים.
- ✓ בטווח הארוך (10 שנים ומעלה), יש להמשיך לפתח ולשדרג את נמלי חיפה ואשדוד כנמלים המרכזיים להובלת הסחר של ישראל, לבנות רציפים נוספים **כרציפים פרטיים**, לשדרג את הקיימים ולהתאימם לאוניות הגדולות יותר של העתיד (12,000 – 14,000 teu ומעלה). לאור הצפי כי בעתיד חברות ספנות ימשיכו להתאגד כדי להתייעל, כמות הקווים הפוקדים את ישראל תקטן, אך עם זאת – נפח האוניות יגדל.
- ✓ סוגיה נפרדת הינה בחינת הפיכת הנמלים (חיפה או אשדוד) לנמלי שטעון מרכזיים להבאת חברות ספנות זרות לישראל ותוספת הכנסה לנמלים ולמשק במסגרת הפרטה. במקרה זה, יתכן ונידרש גם בטווח הקצר להגדלה ולפיתוח של קיבולת הנמלים הנוכחית.
- ✓ יש לשדרג את התשתית היבשתית הקיימת בדגש על הרכבת בין הנמלים (חיפה / אשדוד) להגברת התחרות בין הנמלים וייעול הבאה / שחרור סחורות.
- ✓ יש לבחון את הצורך בחני"י (חברת נמלי ישראל) שבה השכר גבוה, ועובדים בה למעלה ממאה עובדים בעלות הגבוהה מ-120 מליון ש"ח בשנה (נתון זה מצריך בדיקה אבל המספרים נכונים בקירוב).

ג. הרפורמה הנדרשת: אופן הביצוע

- ✓ לעניות דעתי, מאבק כוחני לא יביא לפתרון. החלפת העובדים בצבא אינה ריאליטית שכן צבא לא יודע ולא יידע להחליף עובדי נמל. גם הבאת עובדים זרים מנמלים אחרים, אם נתעלם רגע מההשלכות על ההסתדרות ועל השבתת המשק - ייקח כ-3-4 חודשים עד אשר העובדים החדשים יוכלו להפעיל את הנמל החדש באפקטיביות. פתרון זה פסול שכן התעשיינים מתקשים לעמוד בעיצומים של שבוע והנזקים נאמדים בעשרות מיליוני שקלים. תרחיש כזה יביא לפגיעה קשה, אם לא לקריסה, של התעשייה בישראל והוא אינו נכון או אפקטיבי.

✓ לעניות דעתי, יש להקים צוות משימה קטן למספר חודשים עד שנה, שיכלול נציגים מהאוצר, חנ"י, תעשיינים, חברות הספנות ומנהלי הנמלים. הצוות ינוהל על-ידי גורם חיצוני מקצועי בכדי למנוע מלחמות אגו וטרפוד המהלך, ויפעל לביצוע המהלכים הבאים:

- הפרטה מיידית של כלל הרציפים הקיימים בדגש על רציף הכרמל בחיפה ורציף היובל באשדוד, תוך מתן בעלות ברווחים (לא בשליטה!) לעובדים ואבטחת מקום עבודתם (האחוז נתון כמובן למו"מ). **במטרה לשים קץ לשביתות ולעיצומים והבטחה של עבודה רציפה ויעילה.**
- הפעלת הרציפים המופרטים תעשה **במכרז בינלאומי במטרה להביא חברות הפעלה זרות ומקצועיות** כגון קבוצת הצ'יאסון או DP World, להפעלה או ייעול הרציפים ולמשיכת חברות זרות לפקוד ולשטען בישראל.
- כחלק מתהליך ההפרטה, יש **לפעול לשינוי עלויות כוח אדם בנמלים באמצעות הפרשת עובדי דור א' (בעלי השכר המופקע) לפנסיה מגיל 50 וקליטת עובדים חדשים (דור ג') בשכר ריאלי.** מעבר להתייעלות הכלכלית ולשבירת מונופול השכר בנמלים - התייעלות זו תאפשר לנמל חיפה לקלוט עוד עובדים, ובעתיד לנצל את קיבולת נמל הכרמל בצורה טובה יותר. כיום הוא מנוצל באופן חלקי בלבד.
- שינוי ייעוד של רציף 21 באשדוד (כחלק מההפרטה) מתפוזרת למכולות, מה שיגדיל את קיבולת נמל אשדוד בכ-70% והעמקתו לקבלת אוניות גדולות 10,000 – 12,000 TEU.
- **שדרוג משמעותי של תשתיות ההובלה היבשתיות (בדגש על רכבת) להגברת התחרות בין הנמלים.**
- לפעול לפירוק של חנ"י, ולהקמת מחלקה מצומצמת לתשתיות נמל בתוך משרד התחבורה, שכן עיקר עבודת הפיתוח וההשקעה תהיה בידי החברות הפרטיות המפעילות. משרד התחבורה יצטרך לתת מענה לרגולציה, הקצאת השטחים, ומענה לסחר הישראלי.
- בטווח הארוך (10 שנים ומעלה) - יש לפעול להקמת רציפים פרטיים בשני הנמלים (לעניות דעתי לא נכון לעשות זאת כיום, גם בשל היעדר הצורך וגם בשל המאבק מול העובדים). כמו כן, יש להשתמש בהחלטת הרשות להגבלים עסקיים על הכרזת הנמלים כקבוצות ריכוז, כמנוף למו"מ להפרטה המיידית, ובטווח הארוך כמנוף להקמת רציפים פרטיים – **מתווה של שני שלבים – הפרטה מיידית והקמת רציפים פרטיים בטווח הארוך.**

סיכום

נייר זה מעלה בתמציתיות רבה את הנקודות המרכזיות, ומציע מתווה כללי לפתרון המצריך דיון והסבר מאחר והיריעה רחבה וסבוכה. בתפקידי הקודמים הן בצים והן בלשכת הספנות, נכחתי בעשרות דיונים בנושא הרפורמה בנמלים – החל מהרפורמה בתעריפים, וכלה בדיונים על הפרטה שהחלו לפני כשלוש שנים. אני מאמין שיש כרגע חלון הזדמנויות לפעול לשינוי אמיתי ומהותי בהפעלת נמלי ישראל וההשלכה על הסחר ממדינת ישראל ואליה.

* שי באב"ד שימש בעבר כמנכ"ל צים וכסגן נשיא לשכת הספנות הישראלית; כיום הוא מכהן כמנכ"ל הרשות השנייה.