

## המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

### נייר עמדה

## מי כאן בעל הבית? הפרטת חברות הנמל בישראל

אייל טבת, אפריל 2012

"הרפורמה החשובה ביותר ומהגדולות בתולדות המדינה, הרפורמה בנמלי הים, יצאה לדרך. מעתה, יהיו שלוש חברות נמל – אשדוד, חיפה ואילת שיתחרו זו בזו על ליבו של הלקוח, תחרות שתביא למתן שירות טוב יותר ללקוחות הנמלים. בכך הגיע לסיומו מונופול הנמלים שהיה קיים 55 שנים".  
(משרד האוצר 2005)

#### תקציר

בשנת 2003 החליטה ממשלת ישראל על שינוי מבני בענף הנמלים. עיקרו של השינוי: הפיכת הנמלים חיפה, אשדוד ואילת, שנוהלו עד אז במסגרת רשות הנמלים, לשלוש חברות נמל ממשלתיות עצמאיות שיופרטו בהדרגה. נוסף על כך, הוקמה חברה ממשלתית חדשה שתפקידה לנהל את נכסי הנמלים, להחכיר שטחים ולפתח את הנמלים. בד בבד עם הקמת החברות החדשות הוחלט על הקמת רשות רגולטורית במשרד התחבורה שתהיה אחראית על תכנון ארוך טווח של ענף הנמלים ועל הסדרת הפעילות בו. בשנת 2004 הושלם תהליך החקיקה, ובשנת 2005 הסתיים שלב א של הרפורמה: חברת הניהול, חברות הנמל והרשות הרגולטורית החלו לפעול.

הדגם שבחרה ממשלת ישראל לניהול ענף הנמלים נקרא דגם "בעל הבית", כלומר המדינה היא בעלת הבית המספקת את המוצרים הציבוריים לזכיינים הפועלים בשטח הנמל. ניהול נמלים לפי דגם זה מקובל במדינות רבות משנות התשעים של המאה העשרים, והוא נחשב לדגם שמאפשר את השגת מטרות הרפורמה – הגברת היעילות, שיפור השירות, הוזלת תעריפים וחיסכון משקי – בדרך הטובה ביותר. **עד כה לא הושגו מטרות הרפורמה, והתשובה לשאלה מיהו בעל הבית בנמלי ישראל בדרך כלל לא תהיה המדינה. לפיכך מן הראוי לבחון את האצת תהליכי הרפורמה ב"חברת נמל אילת" בהקשר הכללי של הרפורמה בנמלי הים.**

בנייר עמדה זה נסקור את התפתחות ניהול הנמלים בישראל; נתאר את מערכת יחסי העבודה בנמלי ישראל, שהיא נקודת מפתח ליישום כל רפורמה במבנה הנמלים ולהתייעלותם; נבחן את מידת היעילות של הנמלים; נציג את הדגמים המקובלים בעולם לניהול נמלי ים, ונתעכב על דגם בעל הבית שאומץ בישראל, שמסמן גבול ראוי בין הממשלה, המספקת את המוצרים הציבוריים, משכירה נכסים ומפקחת על השימוש הנעשה בהם, מתחזקת, מתכננת ומפתחת את

\* נייר העמדה נכתב במסגרת מיזם המתנהל במרכז חזן לצדק חברתי ודמוקרטיה בנושא **אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה**, בשיתוף קרן אברט בישראל.

הנמלים, ובין המגזר הפרטי, העוסק בפריקה ובטעינה של סחורות ומטפל בהעלאה ובהורדה של נוסעים; נבחן את יישום הדגם בישראל ונצביע על הכשלים ביישום; נחתום בהמלצות להמשך ביצוע הרפורמה בנמל אילת ובכלל הנמלים בישראל, מתוך הקפדה על הבחנה בין תפקידי המגזר הציבורי לתפקידי המגזר הפרטי.

## א. מבוא

המשק הישראלי תלוי תלות כמעט מוחלטת בסחר חוץ באמצעות נמלי היס. יותר מ-98% מסך תנועת המטענים (קצת יותר מ-43 מיליון טונה בשנה) עוברים באחד משלושת נמלי היס העיקריים של ישראל – חיפה, אשדוד ואילת – ובדרך האוויר מועברות פחות ממיליון טונה סחורות. בשנת 2003 החליטה ממשלת ישראל<sup>1</sup> על שינוי מבני בנמלים שעיקרו: הפיכת הנמלים לחברות נמל ממשלתיות עצמאיות שיופרטו בהדרגה; הקמת חברה ממשלתית שתנהל את נכסי הנמלים, תחכיר שטחים ותפתח את הנמלים; והקמת רשות רגולטורית בתוך משרד התחבורה שתהיה אחראית על תכנון ארוך טווח של ענף הנמלים ותפעל להסדרת הפעילות בענף. בשנת 2004 הושלם תהליך החקיקה, ובשנת 2005 הסתיים המעבר למבנה החדש, המנתק את הקשר בין בעלות לתפעול, והונחה תשתית לעידוד התחרות אגב הגדלת הפעילות. משרד האוצר הגדיר רפורמה זו "החשובה ביותר ומהגדולות בתולדות המדינה" (משרד האוצר 2005) ואת מטרתה ניסח שר האוצר דאז בנימין נתניהו:

[...] התחרות תביא להורדת תעריפים ובעקבותיה הוזלת מחירים של מוצרים רבים עד לכיסו של הצרכן. [...] לקוחות הנמלים יקבלו שירות טוב יותר, תחרותי יותר ויעיל יותר. תוך זמן לא רב יהיה ברור שאוניה יכולה לבחור באיזה נמל לפרוק את הסחורה בהתאם לשיקולי כדאיות, שינוי שישפר את השירות, לטובת כל אזרחי המדינה ולטובת העסקים בישראל. הרפורמה בנמלים תבטיח לנו שקט תעשייתי, תעודד השארת מפעלים בארץ ותגדיל את מספר מקומות העבודה [...] (שם).

שש שנים לאחר שהציג משרד האוצר את מטרת הרפורמה בנמלי היס והתבשרנו על יתרונותיה – הפחתת מחירים, שיפור השירות, התייעלות וחיסכון למשק – הצביעה הוועדה לשינוי כלכלי חברתי ("ועדת טרכטנברג") על תפקודם הלא יעיל של נמלי ישראל, המסית על סוחרי החוץ עלויות כלכליות גבוהות מאוד, המתבטאות בשלושה היבטים עיקריים: עלויות זמני השהייה של אוניות ומטען, אמינות היצואנים, ותעריפים גבוהים למשתמשים, בעיקר בשל עלויות שכר (הוועדה לשינוי כלכלי חברתי 2011). לאמתו של דבר, עד כה טרם הגשימה הרפורמה את מטרתה. השינוי המבני המיר מונופול ממשלתי אחד ארצי בשלושה מונופולים ממשלתיים אזוריים ובעוד מונופול ממשלתי האחראי על הניהול, על התחזוקה ועל הפיתוח. רמת השירות וטיבו לא השתנו שינוי מובהק, מערכת יחסי העבודה נותרה בעייתית והעלויות למשתמשי הנמל לא פחתו. לפיכך מן הראוי לבחון את האצת תהליכי הרפורמה ב"חברת נמל אילת" – הקטנה בשלוש חברות הנמל ובאופן יחסי גם היעילה שבהן – ולראות אותה שוב בהקשר הכללי של הרפורמה בנמלי היס.

<sup>1</sup> החלטה מספר 786 מיום 15 בספטמבר 2003. ב-22 ביולי 2004 עוגנה ההחלטה בחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004.

## ב. המצב בישראל

בישראל שלושה נמלי מים עמוקים עיקריים: נמל חיפה שהוקם בשנת 1929, נמל אילת שהוקם בשנת 1960 והורחב ושודרג בשנת 1965, ונמל אשדוד שנחנך אף הוא בשנת 1965. להלן נסקור את התפתחות ניהולם במשך השנים.

### ניהול נמלי מים בישראל: סקירה היסטורית תמציתית

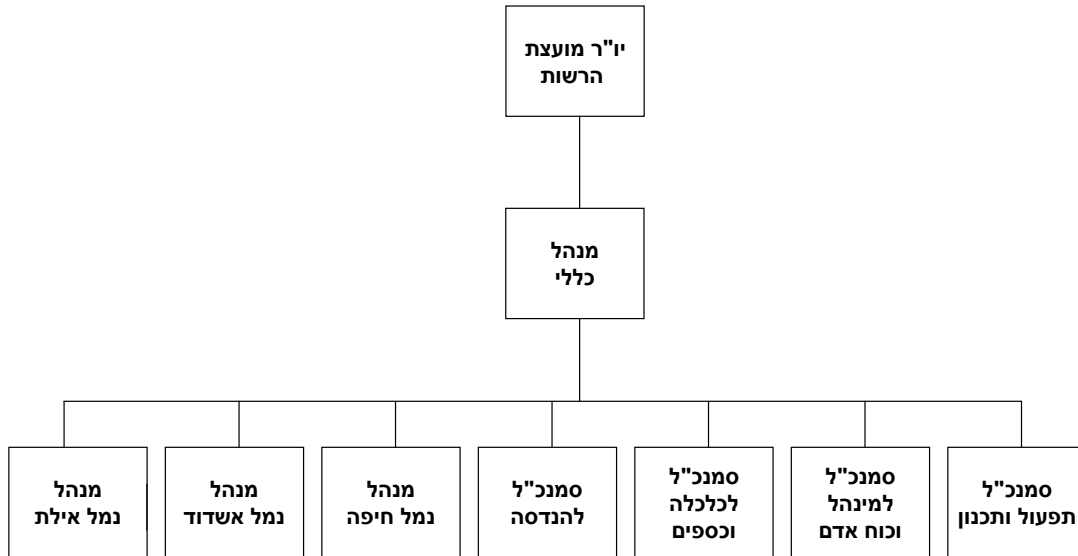
בשנת 1961 התקבל "חוק רשות הנמלים, התשכ"א-1961", ומכוחו הוקמה רשות הנמלים כרשות סטטוטורית.<sup>2</sup> ההיגיון שהנחה את החוק היה ששירותי הנמל צריכים להתנהל על בסיס כלכלי מכאן, ועליהם להיות נתונים לפיקוח ציבורי ולמעורבות ממשלתית מכאן. החוק קבע שרשות הנמלים תפעל כגוף עצמאי מאוזן מבחינה כלכלית שאינו מיועד להפקת רווחים. בחוק נקבע שתפקידה של הרשות הוא לתכנן, לבנות, לפתח, לנהל, להחזיק ולהפעיל את הנמלים ולפקח עליהם.<sup>3</sup> בשנת 1965 העבירה מדינת ישראל לידי רשות הנמלים את כל נכסיה (מקרקעין, ציוד, זכויות וסמכויות מכוח הסכמים או עסקאות) בנמלים חיפה, אשדוד ואילת (וכן בנמל יפו ובנמל תל אביב). שנתיים אחר כך, בעקבות המשבר הכספי שאליו נקלעה חברת "שירותי נמל מאוחדים" (להלן: שני"מ),<sup>4</sup> החליטה הממשלה לחייב את חברת שני"מ למכור את אחזקותיה לרשות הנמלים. המדינה סירבה להצעה להקים חברה משותפת לרשות הנמלים ול"סולל בונה". בהחלטתה זו אימצה הממשלה את מסקנות הוועדה שהקימה לבחינת המשבר הכלכלי בנמל חיפה, שאין מקום לפעילות קבלן פרטי או לפעילות משותפת (public--private partnership) בניהול הנמל. בשנת 1968 נמכרה שני"מ לרשות הנמלים. רשות הנמלים הקימה חברת בת שקלטה את הציוד ואת עובדי שני"מ. שנה לאחר מכן העבירה חברת הבת את העובדים והציוד לידי רשות הנמלים. מאז שלטה רשות הנמלים שליטה מלאה על פעילות שלושת הנמלים בישראל. בשנת 1987 החליטה הממשלה לאחד את רכבת ישראל עם רשות הנמלים ולהקים את רשות הנמלים והרכבות. הסיבה לאיחוד הייתה כלכלית: איזון בין הרווחים הגדולים שצברה רשות הנמלים ובין ההפסדים שרשמה רכבת ישראל, שהייתה בעת ההיא יחידת סמך במשרד התחבורה. באותן שנים התקשתה הרכבת לעמוד בתחרות על שינוע סחורות מול השוק הפרטי בגלל ציוד מיושן ועלויות אחזקה גבוהות. בשנת 1998 החליטה ממשלת ישראל על הקמת חברה ממשלתית "רכבת ישראל". הקמת החברה החדשה לא הייתה, לדברי רשות החברות הממשלתיות, תולדה של בדיקה ותכנון מדוקדקים של המבנה הרצוי לפעילות רכבת ישראל, אלא חלק מהחלטת הממשלה מיולי 1996 להקים את משרד התשתיות הלאומיות ולהעביר אליו סמכויות ממשרדי ממשלה אחרים. ממשרד התחבורה הוחלט להעביר אליו את תכנון רשת הרכבות ופיתוחה, ומרשות הנמלים והרכבות את ניהול העניינים הנוגעים למסילות הברזל ולרכבות (מבקר המדינה 2003, 749). בשנת 2003 הופרדה רכבת ישראל מרשות הנמלים והרכבות. בתרשים 1 מוצג מבנה רשות הנמלים.

<sup>2</sup> מעמדה המשפטי של רשות הנמלים היה מעמד ביניים, בין יחידת סמך ממשלתית לחברה ממשלתית. הרשות הייתה הגוף הראשון שהוקם במעמד זה.

<sup>3</sup> חוק רשות הנמלים תשכ"א-1961, פרק ראשון, סעיף 4,

[www.knesset.gov.il/review/data/heb/law/kns4\\_ports.pdf](http://www.knesset.gov.il/review/data/heb/law/kns4_ports.pdf)

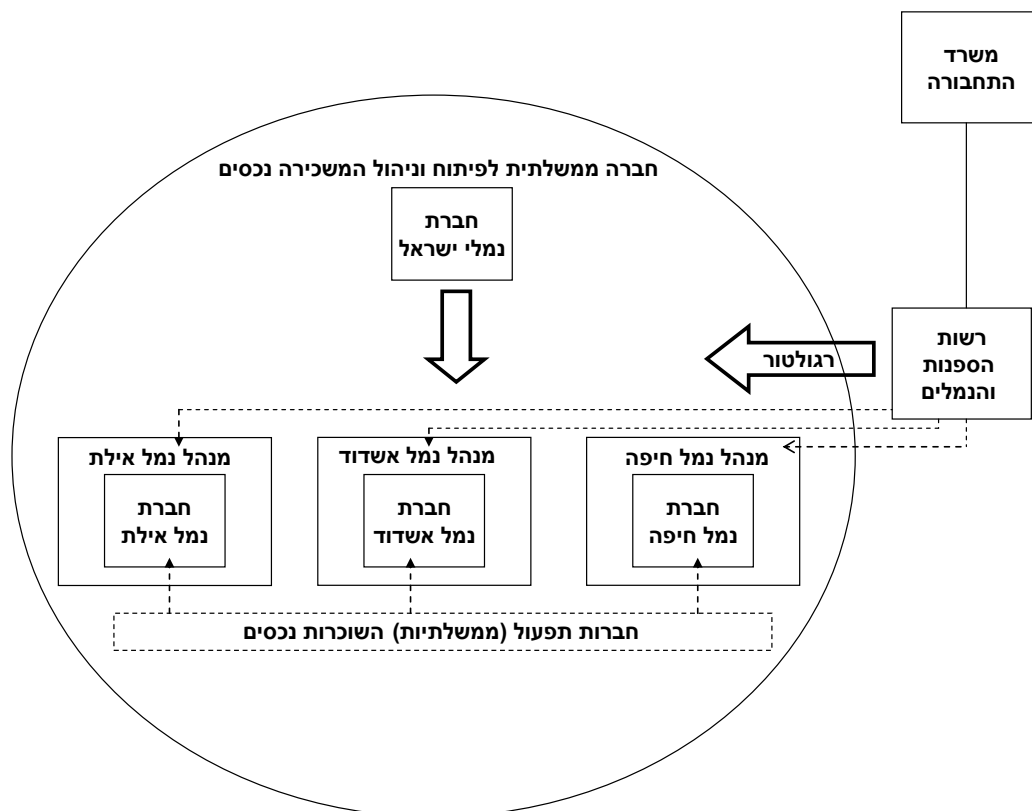
<sup>4</sup> בשנת 1952 הוקמה בנמל חיפה חברת "שירותי נמל מאוחדים", המאגדת את שלוש החברות הקבלניות שעבדו בנמל באותה תקופה. אחר כך הופקדה החברה גם על תפעול נמל אשדוד. שני"מ גם הייתה שותפה (49%) עם משרד התחבורה בחברת "שירותי ים אילת", שתפעלה את נמל אילת.



מקור: עציוני 1999

בשנת 2004 קיבלה ממשלת ישראל החלטה על ביצוע רפורמה בנמלים, וחוקקה את "חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004" (להלן: חוק רספ"ן). בשנת 2005, בהתאם לחוק, חדלה רשות הנמלים להתקיים, ובמקומה החלו לפעול ארבע חברות ממשלתיות חדשות: שלוש חברות לתפעול ולניהול של הנמלים – "חברת נמל חיפה", "חברת נמל אשדוד" ו"חברת נמל אילת" – ו"חברת נמלי ישראל" (להלן: חנ"י) שתפקידיה העיקריים להחזיק את הנכסים והמקרקעין שהועברו אליה ולרכוש נכסים נוספים בנמלים; להשכיר נכסים בתחום הנמל לשימוש חברות הנמל ולתאגידים אחרים שהוסמכו לכך; לאפשר להשתמש בנכסי הנמל שימוש נמלי תמורת תשלום; לפקח על השימוש בנכסים שהושכרו; לתכנן ולפתח את הנמלים ולהבטיח את תחזוקתם; לייעץ לשרים ולרשות הספנות והנמלים ולרכז נתונים ומידע על רמת השירות; לפעול לקידום תחרות בין הנמלים.<sup>5</sup> מכוח החוק הוקמה גם רשות רגולטורית – רשות הספנות והנמלים (להלן: רספ"ן) – הכפופה לשר התחבורה ותפקידיה פיקוח על הספנות והנמלים, קידום והסדרת פעילותם, ובכלל זה ניהול המרשם הישראלי של כלי שיט ומתן רישיונות לכלי שיט; גיוס והסמכה של כוח אדם מקצועי לכלי השיט ולנמלים; פיקוח על בנייה וייצור של כלי שיט; קיום קשרים עם מדינות וארגונים בנושא ספנות ונמלים; ריכוז נתונים וייעוץ לשרים; פיקוח על תכנון ופיתוח של הנמלים.<sup>6</sup> בתרשים 2 מתוארים השחקנים הראשיים בענף הנמלים והקשר ביניהם לפי המבנה החדש שנוצר מכוח חוק רספ"ן.

<sup>5</sup> ראו חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004, פרק ג, [www.knesset.gov.il/laws/heb/FileD.asp?Type=1&LawNum=1951&SubNum=1](http://www.knesset.gov.il/laws/heb/FileD.asp?Type=1&LawNum=1951&SubNum=1)  
<sup>6</sup> ראו שם, פרק ב.



המבנה הארגוני שקדם לרפורמה (לעיל תרשים 1) היה מבנה ריכוזי. המנכ"ל היה כפוף ליו"ר מועצת רשות הנמלים ואחראי על הצד התפעולי. בכל שאר ההיבטים, כמו גיוס כוח אדם, רכש ופיתוח, היה עליו לקבל את אישור ההנהלה. במבנה החדש (לעיל תרשים 2) נוצרה הפרדה פונקציונלית בין מנהל הנמל למנהל חברת הנמל, והוקמה חברה חדשה שמופקדת על פיתוח הנכסים וניהולם. היום כל החברות בתרשים 2 הן בבעלות מלאה של מדינת ישראל.<sup>7</sup>

### מערכת יחסי העבודה בנמלים

מערכת יחסי העבודה בנמלי ישראל היא נקודת מפתח ליישום כל רפורמה במבנה הנמלים. בהמשך הדברים נציג את הדגמים המקובלים בעולם לניהול נמלי ים, ונתעכב על הדגם שאומץ בישראל ועוגן בחוק רספ"ן. מערכת יחסי העבודה הבעייתית, בלשון המעטה, בנמלי ישראל היא מן המפורסמות שאינן זקוקות לראיה. אחת ממטרות הרפורמה הייתה הבטחת "שקט תעשייתי". במסיבת עיתונאים חגיגית לציון החתימה על הסכם הרפורמה אמר בין היתר שר האוצר דאז נתניהו: "השקט התעשייתי הכלול בהסכם יבטיח שלא יהיו שביתות [...] חשוב לנו לנהל רפורמות בהסכמה, ולא לפגוע בזכויות העובדים. [...] אני לא רוצה לומר ש-200 מיליון השקלים שהעובדים יקבלו בשל ההסכם הם טיפה בים, אבל ההישג שברפורמה מצדיק אותם" (גולדשטיין 2005). הקדשת זמן רב להידברות עם העובדים והרצון להגיע לרפורמה מוסכמת מתיישבים עם המלצות הבנק העולמי בנוגע לנתיב הקריטי בעת הכנת הרפורמה (The World Bank 2002, 13).

<sup>7</sup> הסקירה מבוססת על אתר האינטרנט של משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן: משרד התחבורה); עציוני 1999; חוק רספ"ן (לעיל הערה 5).

הסכמת העובדים לרפורמה בנמלים נקנתה בכסף רב ביחס לתמורה שהתקבלה עד כה. הוענקו תוספות שכר, ניתנו מענקים – מענק של חמישים אלף שקל לכל עובד עם החתימה על ההסכם, ועוד מענק של חמישים אלף שקל הובטח לכל עובד לאחר ההנפקה הראשונה של מניות חברת הנמל שהוא עובד בה – והוכשרו כל "הנתינות"<sup>8</sup>. סך הכול, נכון לשנת 2008, שולמו לעובדים יותר מ-1.2 מיליארד שקל תמורת הסכמתם לרפורמה.<sup>9</sup> עלות זו גבוהה פי שישה מן העלות ששר האוצר הכריז עליה בעת החתימה על ההסכם. מאז נחתם ההסכם לא הייתה שנה שלא הושבתה בה העבודה בנמל, בגלוי או באופן סמוי, שביתה מלאה או שביתה איטלקית. התאחדות התעשיינים חישה ומצאה שההפסד הכספי הישיר למגזר העסקי בגין שביתה של שבוע בנמלים נאמד בכ-400 מיליון שקל, והנזק היומי הולך וגדל ככל שהשביתה נמשכת. הנזק העקיף של כל שביתה, אף כי קשה לאמוד אותו, מגיע להיקפים גבוהים בהרבה מהנזק הישיר.<sup>10</sup>

בשנת 2006, למשל, הושבתה העבודה בנמל אשדוד על רקע סכסוך על דרישות כספיות (ניסים 2006). לקראת סוף השנה שיבשו העובדים את העבודה בין השאר משום שוועד העובדים רצה לגייס בני משפחה ומקורבים למשרות בנמל (ניב וניסים 2006). ביולי 2007 הצטרפו עובדי הנמלים לשביתה הכללית במגזר הציבורי (גולדשטיין 2007א), ובחודש אוקטובר באותה שנה שוב איימו בשביתה על רקע כוונת הממשלה להפחית את תעריפי הנמלים שמשלמות האוניות (גולדשטיין 2007ב). בחודש מרץ 2008 שבת נמל אשדוד משום שהאוצר סירב לאשר את תוכנית ההתייעלות שגיבשו העובדים והנהלת הנמל (גולדשטיין 2008). בספטמבר 2008 שבתו הנמלים על רקע כוונת הממשלה לאפשר לחניי להחכיר רציפים בנמלים לחברות פרטיות (מורגנשטרן 2008). בינואר 2009 שבתו עובדי נמל אשדוד ונמל חיפה בגלל הכוונה להכפיף את מנהלי הנמלים לחניי (בר-אלי 2009). על רקע הכוונה ליישם את הרפורמה בתעריפים איימו העובדים להשבית את כל נמלי הים בנובמבר 2009 (ברק 2009). מאותה סיבה שיבשו את העבודה גם בשנת 2010 (גולדשטיין 2010א). בשנת 2011 שבתו העובדים על רקע דרישה לתוספות שכר (מערכת וואלה! חדשות 2011), ועקב ביטול "תמריץ הסטייקים"<sup>11</sup> שיבשו את העבודה במשך חודשיים (ארלוזורוב 2011). באותה שנה שבתו בדרישה לתוספות שכר (שפורר 2011) ועל רקע חתימה על הסכם קיבוצי חדש (ביאור 2011). מערכת יחסי העבודה בנמלים מורכבת, רגישה, נפיצה וחריגה בשוק העבודה הישראלי. דוגמה מרחיקת לכת היא עובדי נמל אשדוד שבזמן מלחמת לבנון השנייה ניהלו משא ומתן על הסכם עבודה אגב שיבוש פעולות הנמל ופגיעה בלקוחות.<sup>12</sup> בשנים 2005–2009 שבתו (או פעלו תוך כדי עיצומים) הנמלים הגדולים חיפה ואשדוד במשך 215 ימים (שפורר 2011א).

ההבטחה לשקט תעשייתי נקנתה בממון רב, והופרה כאמור פעמים רבות. היכולת לספוג שביתה בנמלים היא הגורם המכריע במאזן הכוחות שבין עובדי הנמל, משרד האוצר והמשתמשים בשירותי הנמל (The World Bank 2002, 46). בישראל נוטים המאזניים בבירור לטובת עובדי הנמל. משרד האוצר נכנע על פי רוב לדרישותיהם,<sup>13</sup> ואיגוד התעשיינים מעודד את האוצר לעשות

<sup>8</sup> תוספות שכר קודמות שלא קיבלו את אישור הממונה על השכר במשרד האוצר, ובמשך שנים ביקש האוצר להפסיקן ולהחזיר את הכסף ששולם שלא כחוק.

<sup>9</sup> את הנתון מסרה למבקר המדינה חברת הפיתוח והנכסים. ראו מבקר המדינה 2009, 1111.

<sup>10</sup> הנתונים התקבלו בשיחת טלפון עם מר נתנאל היימן, מנהל המחלקה לרגולציה בינלאומית, אגף סחר חוץ וקשרים בינלאומיים בהתאחדות התעשיינים בישראל, מיום 27 בדצמבר 2011, ואני מודה לו על כך.

<sup>11</sup> תמריץ הסטייקים הוא תלוש למסעדת סטייקים שמקבל עובד בנמל שתפוקותיו עולות מעל תפוקה מסוימת, וניתן לעובדים ללא ידיעת הממונה על השכר באוצר. הוסיפו לתת את התמריץ גם לאחר שהוכנסו לנמל שינויים טכנולוגיים שהפכו את התפוקה שבגינה מקבלים אותו לקלה מאוד להשגה. בתוך שלוש שנים גדלו עלויות תמריץ הסטייקים מ-300 שקל לכאלף שקל לעובד בחודש (ארלוזורוב 2011).

<sup>12</sup> הסיפור לא זכה להד תקשורתי משום שהתרחש בעת שהקשב הציבורי היה נתון כולו לאירועי הלחימה. למידע עליו ראו הוועדה הציבורית לבדיקת המערכות התחברתיות-נמליות 2007, סעיף 27.

<sup>13</sup> ראו, למשל, שפורר 2011א.

כן משום שאינו יכול לעמוד בנוקי ההשבתה.<sup>14</sup> בכיר בענף הנמלים ציין ש"למדינה אין מלכתחילה סיכוי במאבקה עם העובדים ועצם הכניסה למאבק איתם היא פשוט טמטום. כל עוד אין כל אלטרנטיבה לנמלים, כלומר אין תחרות, כל אחד מהם נותר מונופול אזורי, ללקוח אין לאן ללכת ועובדי הנמלים מנצחים" (שפורר 2011א). העובדים בנמלים רוצים יותר, וכמה שיותר. חלקם (עובדי נמל אשדוד) גם אינם מתנגדים להפרטה. העובדים רוצים להיות חלק מהחברה החדשה ולרכוש בה מניות, אבל יותר מכול העובדים רוצים לשמור על "קו המים"<sup>15</sup> (שם). שמירה על "קו המים" מרוקנת את הרפורמה מתוכן ומנציחה את המצב הקיים, שבו חברת הנמל בכל אחד מהנמלים היא מונופול מקומי. למערכת יחסי העבודה השפעה גם על יעילות העבודה בנמלים.

### יעילות העבודה בנמלים

הרפורמה נועדה, בין היתר, לייעל את הנמלים, לקצר זמני המתנה של אוניות ולהוזיל עלויות ושירותים. נבחן את התייעלות הנמלים בכמה מדדים – מצבת כוח האדם ומדדי רמת השירות (זמן שהייה ממוצע של אונייה, זמן המתנה ממוצע של אונייה, ותפוקה ממוצעת לשעת עבודה) ביחס לתנועת המטענים בנמל ולמספר ביקורי האונייה בנמל – בפרק הזמן שבין 2005 (השנה שבה הוחל בביצוע הרפורמה והוקמו חברות הנמל) ל-2010.

**כוח אדם** – מהנתונים בלוח 1 אפשר לראות שבחברת נמל אילת ירדה מצבת כוח האדם ב-12% בין 2005 ל-2010. באותן שנים נרשם בחברת נמל אשדוד גידול של 9% במצבת כוח האדם, ובחברת נמל חיפה נרשם גידול של 14% במספר העובדים. כל זאת בתקופה שבה נכנסו לשימוש טכנולוגיות חדשות (החוסכות בכוח אדם) ותנועת המטענים בנמלי ישראל ניכרה בתודתיות קיצונית בשל המשבר הכלכלי העולמי (כמתואר להלן בלוח 2). נתייחס בנפרד לשני מקרי הקיצוץ: בשנים 2005--2010 עמד הגידול בכמות המטענים בנמל חיפה על 4%, והגידול במספר העובדים עמד על 14%. בנמל אילת באותן שנים ירד היקף תנועת המטענים ב-7%, וכוח האדם במקום קטן ב-12%.

לוח 1: מספר העובדים בחברות הנמל, 2005--2010

שנה	חברת נמל אילת	חברת נמל אשדוד	חברת נמל חיפה
2005	144	1,180	963
2006	116	1,168	1,003
2007	112	1,275	1,064
2008	109	1,288	1,048
2010	127	1,284	1,101

מקורות: רשות החברות הממשלתיות 2008; 2009; 2011; חברת נמל אילת 2011; לשנת 2009 לא פורסמו נתונים.

<sup>14</sup> ראו, למשל, גולדשטיין 2010ב; היימן 2011.

<sup>15</sup> במסגרת הרפורמה בנמלי הים נמסרו מקצת שטחי נמל אשדוד וסביבתו לאחריות, לניהול ולתפעול של חניי. השטחים האלה מסומנים במפת הנמל "שטחים לבנים". העובדים אינם מכירים ב"שטחים לבנים" הנמצאים לאורך שובר הגלים ומאפשרים גישה לקו המים רק לעובדי חברת הנמל.

לוח 2: תנועת מטענים בנמלי ישראל, באלפי טונות, 2005--2010

שנה	חברת נמל אילת	שיעור השינוי משנה קודמת (באחוזים)	חברת נמל אשדוד	שיעור השינוי משנה קודמת (באחוזים)	חברת נמל חיפה	שיעור השינוי משנה קודמת (באחוזים)
2005	2,494		14,228		20,991	
2006	1,908	-22.5	15,144	6.4	19,002	-8.5
2007	2,535	30.8	16,232	7.2	21,457	11.7
2008	2,577	1.7	15,852	5.1-	22,560	5.1
2009	1,759	31.7-	14,915	3.1-	19,813	-12.2
2010	2,321	31.9	18,535	24.3	21,837	10.2

מקור: רשות הספנות והנמלים 2011

**מדדי רמת שירות** – רמת השירות נבחנת בכמה מדדים. נבחן את זמן השהייה הממוצע בנמל,<sup>16</sup> את זמן ההמתנה הממוצע בנמל,<sup>17</sup> את התפוקה הממוצעת לשעת עבודה<sup>18</sup> ואת מספר פקידות האוניות<sup>19</sup> בנוגע למטען מכולות<sup>20</sup> בנמל חיפה ובנמל אשדוד בשש השנים הראשונות לרפורמה. בנמל אילת נבחן את זמן השהייה הממוצע בנמל, את זמן ההמתנה הממוצע בנמל, את התפוקה הממוצעת לשעת עבודה ואת מספר פקידות האוניות בנוגע למטען כללי<sup>21</sup> (מטען שאינו ארוז במכולה). בכל נמל נידרש לתחום שבו מספר פקידות האוניות הוא הגדול ביותר.

עיון בתרשימים 3, 4 ו-5 להלן, מתוך התייחסות לנתוני כוח האדם בחברות הנמל (לעיל לוח 1), אינו מלמד על מגמה של התייעלות, ולעתים המגמה אף הפוכה. מהנתונים אפשר ללמוד גם על היעדר קשר ישיר בין מספר העובדים, מספר האוניות הפוקדות את הנמל ורמת השירות בו. זמני ההמתנה והתפוקות מלמדים על רמת "השקט התעשייתי" בנמל. יצוין שלא פעם נעצרת העבודה בנמל בלי שהוכרז סכסוך עבודה, אם בשל "מחלות" הפוקדות כמה עובדים בו זמנית, אם בשל השתתפות בשמחות משפחתיות של עובדי הנמל ואם בשל "עבודה לפי הספר" (כינוי לשביתות האטה ועיצומים שמתבטאים בעבודה אטית המכוונת לרמת התפוקה הנמוכה ביותר. עובדים נוקטים צעד זה כשאינם מעוניינים או אינם יכולים לשבות, ואת הירידה בתפוקה הם מסבירים ב"עבודה לפי הספר").

<sup>16</sup> הפרש השעות בין תחילת המשמרת הראשונה שאליה הוזמנו הידיים (עובדים) ובין הפלגת האונייה (ירידת הנתב המשיט את האונייה מחוץ לנמל).

<sup>17</sup> הפרש השעות בין תחילת המשמרת הראשונה שאליה הוזמנו הידיים ובין שעת תחילת העבודה של הצוות הראשון, או שעת הקשירה הראשונה של האונייה (המאוחר מביניהם).

<sup>18</sup> כמות מטען ליחידת זמן.

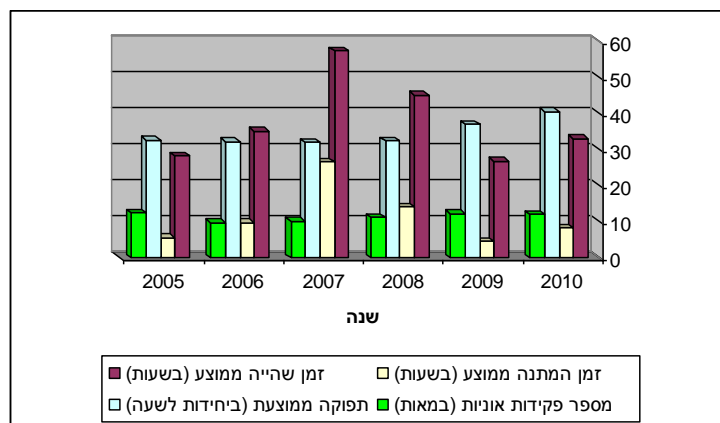
<sup>19</sup> ביקור של אונייה בנמל.

<sup>20</sup> כל סוגי המכולות.

<sup>21</sup> כולל כלי רכב.

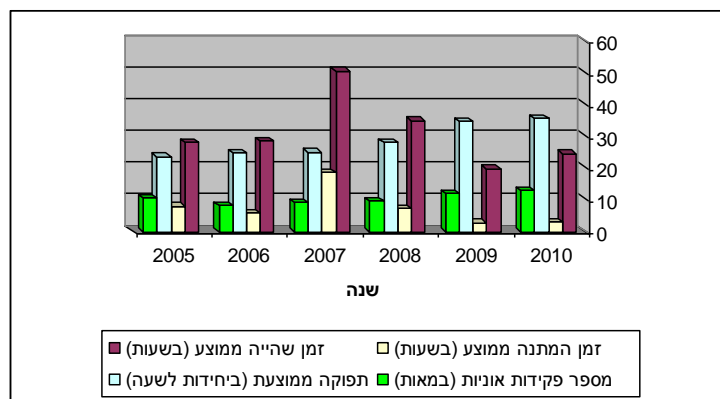


**תרשים 3: מדדי רמת שירות למטען מכולות בחברת נמל חיפה, 2010--2005**



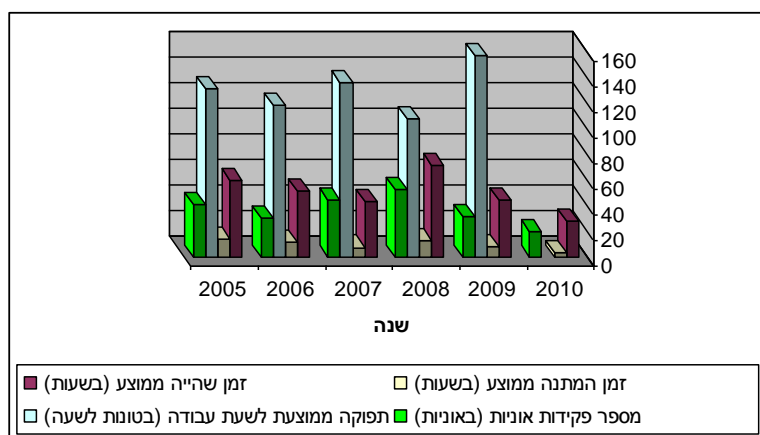
בשנת 2006 נוטרל חודש הלחימה בלבנון (אוגוסט).  
מקור: רשות הספנות והנמלים 2011

**תרשים 4: מדדי רמת שירות למטען מכולות בחברת נמל אשדוד, 2010--2005**



בשנת 2006 נוטרל חודש הלחימה בלבנון (אוגוסט).  
מקור: רשות הספנות והנמלים 2011

**תרשים 5: מדדי רמת שירות למטען כללי בחברת נמל אילת, 2010--2005**



בשנת 2006 נוטרל חודש הלחימה בלבנון (אוגוסט).  
מקור: רשות הספנות והנמלים 2011

חוסר התייעלות בנמלים ורמת התפוקה הנמוכה מנציחים את מקומם הנמוך של נמלי ישראל בדירוג הנמלים בעולם: 15%--25% פחות תפוקה מאשר בנמלים במזרח התיכון, וההפרש גדול אף יותר בהשוואה לנמלים מתקדמים בעולם (שפורר 2011א).

## ג. דגמים לניהול נמל

הגלובליזציה בסחר העולמי מחריפה את התחרות בענפים רבים, ובכלל זה בענף ההובלה הימית. בעקבות הגלובליזציה גוברת התחרות בין נמלים בתוך המדינה ובין נמלים של מדינות שכנות. שיתוף פעולה בינלאומי והעברת מידע בין מדינות, סוכנויות וגופי מחקר ואקדמיה הולכים ומתרבים ומעצבים מדיניות המושפעת מרעיונות וממידע שמקורו במדינות אחרות ( Dolowitz and Marsh 1996). בראשית שנות השמונים של המאה העשרים החלו במדינות רבות בעולם, כמו איטליה (תקשורת וגז), צרפת (אנרגיה ותקשורת), בריטניה (תקשורת, חשמל, נמלים וגז), קנדה (תקשורת וחשמל), יפן (תקשורת), גרמניה (תקשורת), להפריט חברות תשתית. בשנות התשעים החלו להפריט חברות בענף הנמלים, ומטרות ההפרטות היו לעודד תחרות, להגביר יעילות ולהקטין עלויות, לשפר את השירות, לשתף את המגזר הפרטי בהוצאות הפיתוח, לקלוט טכנולוגיות מתקדמות, להגביר את הבטיחות ואת הביטחון, ולשמור על איכות הסביבה. גל ההפרטות השפיע על התפתחות הכלכלה, צמצם את תפקידי הממשל, והרחיב את תפקידי המגזר הפרטי.<sup>22</sup> מחקר השוואתי בין כמה מדינות מלמד שהתחרות העולמית היא הגורם המשפיע ביותר על אימוץ שינויים, אבל נתיב השינוי בכל מדינה תלוי בכללים המיוחדים לכל מקום ובשחקנים הפועלים בו (Guillén 2003). בישראל החלו תהליכי הפרטה של חברות תשתית במחצית השנייה של שנות השמונים (כ"ץ 1997; אקשטיין ואחרים 1998), אבל שני עשורים עברו עד שהחלו בעיצובה וביישומה של הרפורמה בנמלים. יש ארבעה דגמים עיקריים לניהול נמל בסדרי גודל של הנמלים בישראל, הנבדלים זה מזה בחלוקת האחריות שבין המגזר הפרטי למגזר הציבורי וברמת שיתוף הפעולה בין המגזר הפרטי למגזר הציבורי.

עד הרפורמה בנמלי הים בשנת 2004 נוהלו הנמלים בישראל באמצעות רשות סטטוטורית (רשות הנמלים). בדגם זה תאגיד ציבורי מנהל את הנמל, אחראי על פיתוחו ומספק את כלל השירותים והציוד הניתנים בו (באנגלית נקרא דגם זה public service port). הרפורמה שנעשתה בנמלי הים ביקשה להעביר את ניהול הנמלים לדגם המכונה "בעל הבית" (landlord), ולפיו תאגיד ציבורי מספק את התשתית הנמלית ואחראי על פיתוחה, וחברות פרטיות מטפלות במטענים באמצעות מתקנים וציוד הנמצאים בבעלותן. בלוח 3 מוצגים ההבדלים בין ארבעת הדגמים לניהול נמל מן ההיבט של חלוקת האחריות בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי בכמה תחומים עיקריים.

---

<sup>22</sup> Savas 1987; 2000; Anderson and Hill 1996; Hawkins 2008

לוח 3: דגמים לניהול נמל

דגם לניהול נמל	תחזוקה ופיתוח	שירותי ליבה* (ימיים ויבשתיים)	תשתיות** (ציוד ומבנים)	טיפול במטענים ובנוסעים
נמל ציבורי ( public service)	ציבורי	ציבורי	ציבורי	ציבורי
נמל פרטי ( private service)	פרטי	פרטי	פרטי	פרטי
נמל רב-מפעילים (tool port)	ציבורי	ציבורי	ציבורי	פרטי
בעל הבית (landlord)	ציבורי	ציבורי	פרטי	פרטי

\* שירותי ליבה כוללים בדרך כלל שוברי גלים, נתיב השיט, ברכת הנמל, מצופי סימון, עזרי ניווט, מערכת עגינה, מערכת בקרת תעבורה, תצפית, ניהול תנועת כלי שיט, ביטחון היקפי, שערי כניסה, כבישים משותפים, תשתיות תקשורת, חשמל, מחשב, מים, ביוב ועוד.  
 \*\* תשתיות הציוד והמבנים כוללות בדרך כלל ציוד לתפעול הנמל, מבנים, מחסנים, עגורנים, מלגוזות, גוררים ומכלי דלק.

מקור: The World Bank 2002

**דגם בעל הבית**

דגם בעל הבית מחלק את האחריות להקמה ולפיתוח של תשתיות נמל ותפעול הנמל בין הממשלה לחברות הנמל. לפי דגם זה, המדינה מקימה רשות לניהול הנמל (port authority) המופקדת על ההקמה והפיתוח של שירותי הליבה, אותן תשתיות העומדות לרשות כלל חברות הנמל. בדרך זו שומרת המדינה בידיה את האחריות על המוצרים הציבוריים ואת ניהולם, למשל שוברי גלים, מצופי סימון, שערי הכניסה, ביטחון, איכות הסביבה. חברות הנמל חותמות על חוזה תפעול בתחום מוגדר בתוך הנמל, והן אחראיות על מתן השירות בתחום אחריותן, לרבות השקעה באמצעים פיזיים ובכוח אדם הנדרשים לשם כך.

מכמה דוחות תקופתיים על הרפורמות בנמלי הים שפרסם הבנק העולמי (The World Bank 2002; 2007; 2008) עולה שהדגם הזה יעיל ושכיח ביותר. אימוץ ויישום מוצלח של דגם בעל הבית יחסוך בהוצאות ממשלה על תפעול הנמל, ויאפשר להפנות כספים לאפיקים אחרים. תפעול הנמל בידי חברות פרטיות מקדם את הפיתוח הכלכלי, משחרר צווארי בקבוק, מצמצם עלויות של חומרי גלם וסחורות מיובאות, מגביר את רמת התחרותיות של המשק, ומקל על יצואנים להתחרות בשווקים אחרים. בלוח 4 מוצגים כמה מדדי ביצוע נבחרים בנמל בואנוס איירס לפני הליברליזציה ושלוש שנים לאחר המעבר לדגם בעל הבית. על פי נתוני הבנק העולמי, מכל הנמלים שעברו לניהול לפי דגם בעל הבית בנמל בואנוס איירס התחולל השינוי הגדול ביותר.

לוח 4: מדדי ביצוע נבחרים בנמל בואנוס איירס

שיעור השינוי (באחוזים)	אחרי אימוץ דגם בעל הבית (1996)	לפני הליברליזציה (לפני 1993)	מדד
50	6,000	4,000	מטענים (באלפי טונות)
80	540	300	מכולות (20 רגל, באלפים)
150	1,000	400	קיבולת (באלפי מכולות בשנה)
46	95	65	שטח אזור תפעולי (בדונמים)
275	3,000	800	תפוקה (בטונות לעובד לשנה)
- 40	1.5	2.5	שהייה ממוצעת של מכולה (בימים)
- 73	120	450	עלות לייצוא מכולה (בדולר לטונה)
- 55	3	6.7	תעריף נמל לייצוא (בדולר לטונה)
- 40	1.5	2.5	תעריף נמל לייבוא (בדולר לטונה)

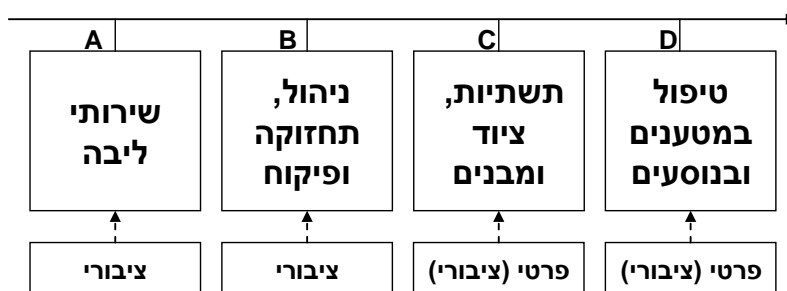
מקור: The World Bank 2002

בכל הנמלים שבהם עברו לניהול נמל בדגם בעל הבית הושגו שיפורים בשיעורי שינוי שונים. במשך עשור (1990--2000) נחתמו יותר ממאה עסקאות לתפעול נמלים בין מדינות לגופים פרטיים. דגם בעל הבית אומץ במדינות במערב אירופה ובמזרח (בריטניה, גרמניה, פולין, רוסיה ועוד), במדינות רבות באסיה (יפן, תאילנד, פיליפינים, סין ועוד), וביבשת אמריקה (קנדה, צ'ילה, ברזיל, מקסיקו ועוד). חוק רספ"ן יצר מבנה ניהולי וענפי חדש המתבסס על דגם בעל הבית. באוגוסט 2008 קיבלה ממשלת ישראל את ההחלטה "חיזוק מודל Landlord בנמלי ישראל".<sup>23</sup> בפרק הבא נבחן את יישום הדגם בישראל.

ד. יישום דגם בעל הבית בנמלי ישראל

כל דגם לניהול נמל, כמתואר לעיל בלוח 3, מבחין בין הפעילויות הנדרשות לקיום נמל ובין הבעלויות על אותן פעילויות. בתרשים 6 מתוארות הפעילויות וחלוקת הבעלויות לפי דגם בעל הבית. בקצה השמאלי מתוארות פעילויות הנעשות באמצעות חברות בבעלות ציבורית, וככל שנעים על הציר ימינה (ומתקרבים לאונייה), כך פוחתות המעורבות והשותפות של הממשלה בחברות, עד שהבעלות עוברת במלואה לידיים פרטיות. הבעלות הציבורית הכתובה בסוגריים במשבצות C ו-D מתארת את המצב בישראל היום.

תרשים 6: פעילויות ובעלויות בענף הנמלים לפי דגם בעל הבית



<sup>23</sup> החלטת ממשלה מספר 4002 מיום 24 באוגוסט 2008.

ברפורמה שנעשתה בענף הנמלים בישראל אומצה החלוקה הפונקציונלית, אבל טרם יושמה הפרדת הבעלויות (כל החברות הפועלות במקטעים השונים הן חברות ממשלתיות). המבנה היום אמור להניח תשתית ליישום עתידי של הדגם לאחר שיופרטו חברות הנמל. בפועל, חלק מהפעולות שנעשו עד כה עשויות להקשות על קיום תחרות הוגנת בנמל (בנמל חיפה פעילותה של חברת "מספנות ישראל", ובנמל אשדוד הפעילות ברציף 30 המשמש לפריקת מלט<sup>24</sup>) ועל כניסה של חברות נמל נוספות,<sup>25</sup> כמו למשל השליטה שניתנה לחברות הנמל על שערי הכניסה לנמל ועל הנפקת אישורי הכניסה לאנשים ולמשאיות. ועדה ציבורית שמינה מנכ"ל משרד התחבורה בעקבות מלחמת לבנון השנייה קבעה בדוח שפרסמה (הוועדה הציבורית לבדיקת המערכות התחבורתיות-נמליות 2007) שהסדרים וההסכמים עם העובדים, שהיו בסיס להסדרים בנמלים, אינם מתיישבים עם דגם בעל הבית, אלא מקנים לחברות הנמל יתרון תחרותי מול חברות נמל אחרות שיבקשו לפעול בנמל. על פי הוועדה, חלק מהמוצרים שאמורים להיות מסופקים כשירותי ליבה (משבצת A בתרשים 6 לעיל), ואמורים להיות בבעלות חנ"י, הועברו לידי חברות הנמל והופכים אותן למונופול מקומי רב עוצמה השולט על השירותים הבסיסיים שכל תאגיד המבקש לשנע מטענים בתחום הנמל נזקק להם. גם הבנק העולמי נדרש ב-2007 לרפורמה בנמלי ישראל וציין שהיא יצרה מונופולים אזוריים שיקשו על כניסה של מפעילים נוספים ועל קיום תחרות הוגנת (The World Bank 2007, 275). כשנתיים לאחר מכן ציין מבקר המדינה ש"בינואר 2009 טרם יושמה החלטת הממשלה מאוגוסט 2008 בדבר חיזוק מודל הלנד-לורד, ולפיו חברת הפיתוח והנכסים תנהל את מרחב הנמל בנמלים בהתבסס על המודל, ויוקנו לה הסמכויות הדרושות לה לשם מילוי תפקידיה, ובהם ניהול הנמל והתחום הימי והתעבורה בו" (מבקר המדינה 2009, 1096). בדוח מפרט המבקר את כל הסעיפים שבהם המציאות בפועל אינה מתיישבת עם כוונת המחוקק.<sup>26</sup>

נדגים את העניין הזה באמצעות תפקידה ומיקומה הארגוני של "מחלקת ים". תפקידה של מחלקת ים בנמל הוא להכניס אוניות לנמל ולהוציאן ממנו בבטחה. במחלקת ים מועסקים עובדים (נתבים – רבי חובלים, מפעילי גוררות – קצינים ועוזרים, תצפיתנים וקשרים), ולרשותה כמה אמצעים (מגדל תצפית, גוררות ועמדות קשירה). המחלקה קובעת איפה תמתין האונייה מחוץ לנמל, ואחר כך עולה על האונייה נתב ובסיוע הגוררות מנתב אותה למקום העגינה שלה. את האונייה קושר לרציף קשר. לפי דגם בעל הבית, מחלקה זו אמורה להיות באחריות בעל הבית, ובישראל פירושו של דבר באחריות חנ"י. חנ"י יכולה להפעיל את המחלקה ישירות או באמצעות זכיון. המחלקה אמורה לתת שירות לכל האוניות הפוקדות את הנמל. בפועל, בנמל חיפה עובדי מחלקת ים משרתים הן את חברת נמל חיפה, שאליה הם שייכים מבחינה ארגונית, והן את המתחרה, חברת מספנות ישראל.<sup>27</sup> באשדוד משרתים עובדי מחלקת ים, השייכים מבחינה

<sup>24</sup> רציף 30 הוא רציף מיוחד בנמל אשדוד המשמש לפריקת מלט ומפעיל אותו זכיון פרטי, היום חברת "לב ברון קומודיטיס". אפשר להעסיק בו שני עובדים, במקום שישה ברציף רגיל, דבר החוסך בהוצאות במידה ניכרת.

<sup>25</sup> יש גם פעולות שעשתה חנ"י ומסופקות כמוצר ציבורי לכול, שבעתיד יקלו על חברות נמל נוספות להיכנס לנמל. למשל מיום תס"ק-ים (תהליכי סחר ממוחשבים בקהילת היים). על המיזם ראו:

[www.israports.org.il/TARGETSERVICES/CUSTOMERSERVICES/Pages.aspx?%20תסק%20אודות](http://www.israports.org.il/TARGETSERVICES/CUSTOMERSERVICES/Pages.aspx?%20תסק%20אודות)

<sup>26</sup> אחד הסעיפים החשובים שמבקר המדינה מעיר עליהם הוא הרפורמה בתעריפים של שירותי הנמל. כשנתיים לאחר פרסום דוח המבקר, באוקטובר 2010, נכנס לתוקף מבנה תעריפים חדש המבחין בין חנ"י ובין חברות הנמל. התעריפים, שעד כה שולמו לחברת הנמל, פוצלו לשתיים: 1. דמי הניטול (handling – נטילת מטען מן הנמל לאונייה או מהאונייה לנמל) ישולמו לחברת הנמל; 2. דמי התשתית ישולמו לחנ"י (ראו "צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים [שירותי נמל], התש"ע-2010"). לדברי שר התחבורה ישראל כץ, "הרפורמה תציב את מדינת ישראל בשורה אחת עם המדינות המתקדמות והמודרניות באגן היים התיכון [...] היא תביא בטווח הארוך לחיסכון של יותר ממיליארד ₪ למשק הישראלי וליציבות פיננסית לחברות הנמל, ותהווה בסיס להגברת התחרות בענף הנמלים" (משרד התחבורה והבטיחות בדרכים 2010).

<sup>27</sup> התחרות בין חברת נמל חיפה לחברת מספנות ישראל מתקיימת בתחום פריקה וטעינה של מטענים. בשנת 2009 נפרקו ונטענו במספנות ישראל 456 אלף טונה מטענים, בשנת 2010 – 719 אלף טונה מטענים (ראו רשות הספנות

ארגונית לחברת נמל אשדוד, הן את האוניות הפוקדות את רציפי הנמל שמפעילה חברת נמל אשדוד והן את האוניות הפוקדות את רציף 30 שמפעיל זכיין. מבנה ארגוני שכזה מנציח את המונופול של חברות הנמל הקיימות, מקנה להן יתרון תחרותי ולא יאפשר בעתיד קיום תחרות אמתית בין חברות נמל בתוך הנמל.<sup>28</sup> שר התחבורה מכיר בצורך ברפורמה בנמלים ובדחיות העניין. לאחרונה התבטא השר נגד ועדי העובדים בנמלים המעכבים את ביצוע הרפורמה והסביר שהשתכנע "כי נמלי הים של ישראל יתנוונו אם לא יעברו שינוי מבני עמוק הכולל הפרטה" (ברקת 2011).

## ה. סיכום והמלצות

הרפורמה לא הגשימה את מטרותיה עד כה. הנמלים לא התייעלו, השירות לא השתפר, המחירים לא הוזלו, השקט התעשייתי לא נשמר. דגם הניהול בעל הבית מיושם יישום חלקי בלבד. שינוי מבנה התעריפים הוא לדעת המחבר צעד נכון לקידום הרפורמה, להגברת היעילות ולשיפור השירות. מבנה התעריפים החדש יאפשר לחניי לבנות ולפתח עוד תשתיות נמל ולהקטין את העלויות המושטות על חברות הנמל בגין שימוש בשירותים האלה. רוב התעריפים החדשים מייצגים מחירי גג. חברות הנמל יכולות לקיים כעת מערכת של הנחות שתגביר את רמת התחרות. הרפורמה בתעריפים נכנסה לתוקף לפני כשנה ועדיין מוקדם לקבוע את השפעתה.

השינוי המבני בענף הנמלים אינו מתקדם לפי לוח הזמנים שקבעה ועדת השרים לענייני הפרטה:<sup>29</sup> עד 17 בפברואר 2010 היו אמורים להימכר עד 15% מהון המניות של חברת נמל חיפה וחברת נמל אשדוד. לאחר מכן היה אמור להתבצע השלב השני שיכלול מכירה של עד 49% מכלל המניות של החברות. לעומת זאת, הפרטת חברת נמל אילת כמקשה אחת (בדרך של זיכיון ל-15 שנים עם אופציה להארכה) תואמת למתווה ההפרטה שאושר בוועדת השרים לענייני הפרטה: "בכוונת המדינה למכור לפחות 15% משיעור אחזקותיה בחברה. מכירה כאמור לא תבוצע קודם שיחלפו 5 שנים ממועד המעבר לחברה".<sup>30</sup> החלטת ועדת השרים לענייני הפרטה להפריט מיד את חברת נמל אילת<sup>31</sup> היא צעד נכון לקראת יישום דגם בעל הבית בענף הנמלים. יש להצטער שלא הוצגו בפני הציבור לא החלופות שנבחנו ולא יחס העלות--תועלת לכל אחת מהחלופות. הצגת החלופות והיתרונות והחסרונות של כל אחת מהן הייתה מסירה את החשש שמכירת הנמל בדרך זו לא תמקסם את היעילות, ואולי דווקא תגביר את הריכוזיות ותשרת צרכים ואינטרסים שאינם טובת הכלל.

הן הוועדה הציבורית לבחינת הארגון, התפעול והתפקוד של המערכות התחבורתיות-נמליות בישראל במצב חירום וברגיעה (הוועדה הציבורית לבדיקת המערכות התחבורתיות-נמליות 2007) והן מבקר המדינה (מבקר המדינה 2009) הציעו שורה של המלצות באותו כיוון, והעיקריות שבהן הן חיזוק דגם בעל הבית בדגש על שימור הבעלות הציבורית על התשתיות המשותפות בנמל (מוצרים ציבוריים); ההכרח להשקיע בתשתית יבשתית (כבישים ומסילות) שתחבר בין נמלי הים התיכון, צפונה ודרומה מהם, ותאפשר ללקוחות הנמל בחירה אמתית בין

והנמלים (2011), ובשנת 2011 – 1,025 אלף טונה (ראו "לוח 1: תנועת מטענים בנמלי ישראל", סיכום לשנת 2011: דיווח על מטענים, באתר האינטרנט של רספ"ן, [spa.mot.gov.il/images/PDF/CARGO/TotalCargo2011.pdf](http://spa.mot.gov.il/images/PDF/CARGO/TotalCargo2011.pdf)). בשנת 2011 לראשונה נפרק ונטען באמצעות חברת מספנות ישראל יותר "מטען כללי" מאשר באמצעות חברת נמל חיפה (533 אלף טונה במספנות ישראל לעומת 417 אלף טונה בחברת נמל חיפה).

<sup>28</sup> ככלל, את סדר הכנסת האוניות לנמל קובע הרגולטור באמצעות "התור התפעולי". לדברי בכירים בענף, בשל חולשתו של הרגולטור לעומת עובדי חברות הנמל ובשל הסמכות הבלעדית הנתונה בידי מחלקת ים לקבוע אם גובה הגלים מאפשר הכנסת אונייה לנמל, לחברת הנמל המספקת את שירותי הכנסת הספינות לנמל יש יתרון תחרותי.

<sup>29</sup> החלטת ועדת השרים לענייני הפרטה מיום 9 בספטמבר 2009, שהתקבלה בהמשך להחלטת ממשלה מספר 196 מיום 12 במאי 2009, "הנפקת חלק ממניות חברות הנמל בבורסה והפרטת חברת נמל אילת".

<sup>30</sup> שם

<sup>31</sup> החלטת ועדת השרים לענייני הפרטה מספר מח/7 מיום 6 באוקטובר 2010, "הפרטת חברת נמל אילת בע"מ".

שתי חלופות; וההכרח לחבר את נמל אילת במסילת ברזל למרכז הארץ. המחבר תומך בהמלצות האלה ורואה צורך ביישומן כדי לבצע רפורמה בנמלים שתפריט פעילויות שהמדינה אינה צריכה לעסוק בהן (למשל טיפול במטענים), אבל תשמור בידי המדינה את הבעלות על מוצרים ציבוריים (ביטחון לדוגמה).

### המלצות לנמל אילת

הפרטת חברת נמל אילת (בדרך של זיכיון) מתיישבת עם דגם ניהול הנמלים שאומץ בישראל – דגם בעל הבית (ראו לעיל לוח 3 ומשבצות C ו-D בתרשים 6), אבל נשאלת השאלה אם הפרטה לפני חיבור מסילתי בין אילת למרכז הארץ וקודם לחיזוק דגם בעל הבית, ובייחוד בעלות חניי על כלל המוצרים הציבוריים בנמלים חיפה ואשדוד, יקדמו את מטרות הרפורמה: יעילות, שיפור השירות, הוזלת מחירים. להלן המלצותינו לרפורמה בנמל אילת:

**1. עידוד תחרות בין הנמלים ובתוך הנמלים.** על פי נתוני רספ"ן, בעשור שבין 2000 ל-2010 נפרקו ונטענו בנמל אילת 149 מכולות. בשנת 2007 נפרקו ונטענו בנמל אילת שבע מכולות, ומאז פוחת מספרן כל שנה. בשנת 2010 לא נפרקו ולא נטענו מכולות בנמל אילת כלל. לשם השוואה, בשנת 2010 נפרקו ונטענו בנמל חיפה כ-1.2 מיליון מכולות ובנמל אשדוד קצת יותר ממיליון מכולות (רשות הספנות והנמלים 2011, 113). כדי ליצור תחרות בין הנמלים יש לעודד פריקה וטעינה של מכולות בנמל אילת. מטייטת כתב ההסמכה לחברת נמל אילת<sup>32</sup> אפשר ללמוד שהזכיין יידרש לפרוק ולטעון מכולות רבות (לא כולל מכולות בשטח<sup>33</sup>). המדד הזה יהיה אחד התנאים להארכת תקופת הזיכיון בתום התקופה הראשונה. עמידה של הרגולטור על הסעיף הזה, באמצעות תמריץ על עמידה ביעד והטלת קנסות על אי-עמידה ביעד, יכולה לעודד תחרות בין הנמלים, להפחית את העומס על נמלי אשדוד וחיפה, לשפר את מדדי השירות בהם ולנצל את הנמלים ביעילות. אבל לגידול בתנועת המכולות בנמל אילת אין השפעה על עידוד התחרות בתוך הנמלים. זאת ועוד, ההפרטה בדרך שבה היא מתבצעת ממירה מונופול ממשלתי בחברת נמל אילת במונופול פרטי. על המרה שכזו אמרה מי ששימשה בעבר יו"ר רשות החברות הממשלתיות ציפי לבני: "לא שמונופול ממשלתי הוא דבר טוב, אך מונופול פרטי הוא אפילו יותר גרוע" (עוזרי 2011).

**המלצות:** (א) להתנות עמידה ביעד פריקה וטעינה של מכולות בנמל אילת בפעולות שמבצע הזכיין ולא בסגירת תעלת סואץ או בנסיבות אקסוגניות אחרות; (ב) הפשרת התוכנית לבניית נמל הדרום בשטח נמל אשדוד ונמל המפרץ בשטח נמל חיפה וקידום המיזמים האלה בהידברות עם ארגוני עובדי חברת נמל אשדוד וחברת נמל חיפה, כך שאפשר יהיה להפעיל את הנמלים האלה באמצעות זכיינים פרטיים.

**2. הגנה על אינטרסים חיוניים של המדינה והעיר אילת, בחירת הזכיין ומניעת ריכוזיות.** נמל אילת הוגדר בהחלטת ממשלה "נכס לאומי אסטרטגי [...] ומפעל חיוני לעיר אילת, וקיים אינטרס לאומי בשמירת כשירותו והיקף סחר החוץ העובר דרכו".<sup>34</sup> בעיר מתגוררים כ-55 אלף תושבים, אך רק מחציתם הם הגרעין הקהילתי, וכל השאר מתגוררים בעיר לתקופות קצרות.<sup>35</sup> עיקר הפעילות הכלכלית באילת מבוססת על התיירות. ענף התיירות מושפע מגורמים אקסוגניים רבים

<sup>32</sup> ראו "כתב הסמכה לחברת נמל אילת בע"מ להיות חברת נמל: טיוטה", פרק ב, סעיף 6א(3): "התנאים להארכת תקופת ההסמכה",

[www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/49FE8084-A7A5-41F7-87DB-95F9C2A2E00A/0/ktavasmajapdf.pdf](http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/49FE8084-A7A5-41F7-87DB-95F9C2A2E00A/0/ktavasmajapdf.pdf)

<sup>33</sup> שטחון (transshipment) הוא העברת מטענים המיועדים ליעד אחר מאונייה לאונייה באותו נמל (דרך הרציף).

<sup>34</sup> החלטת ממשלה מספר 2717 מיום 12 באפריל 1992.

<sup>35</sup> ראו "מאפיינים דמוגרפיים" באתר האינטרנט של עיריית אילת, [www.eilat.muni.il/?CategoryID=1237](http://www.eilat.muni.il/?CategoryID=1237).

ונוטה לתנודתיות. משבר מתמשך בענף יכול להביא לקריסה כלכלית של העיר.<sup>36</sup> זאת ועוד, השכר הממוצע בענף התיירות הוא מהנמוכים במשק.<sup>37</sup> עיר שרוב תושביה מתפרנסים מתיירות תתקשה להתפתח מבחינה כלכלית וחברתית.<sup>38</sup>

פרק ח2 ב"חוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975" מגדיר את המקרים ואת הדרך שבהם המדינה יכולה להכריז על אינטרסים חיוניים בנוגע לחברה הנמצאת בתהליכי הפרטה. בכלל האינטרסים שהמדינה מבקשת לשמור עליהם: אינטרסים ביטחוניים, הבטחת יחסי החוץ של המדינה, הבטחת אספקה של שירותים חיוניים לציבור, שמירת אופייה הישראלי של החברה, פיקוח על השליטה באוצרות טבע, קידום תחרות ומניעת ריכוזיות. בחברת נמל אילת הגדירו שר התחבורה ושר האוצר את האינטרסים החיוניים של המדינה ב"צו אינטרסים".<sup>39</sup> טיטות הצו נחתמה באפריל 2011, והיא ממתנה לאישור הממשלה ולאישור ועדת השרים לכלכלה.

למרות ההתניה לחברת הנמל שתחייב פריקה וטעינה של מכולות, בהיעדר חיבור מסילתי עדיין יש חשש שהקבוצה שתקבל את הזיכיון תשתמש בנמל לצורך פעילות משלימה בתחום שהיא פעילה בו. בין שמדובר בחברה לא ישראלית (שתרבה בפעילות מסוג שטעון לעסקיה האחרים, בעיקר ביבשת אפריקה, או שתשתמש בנמל לפעילות משלימה לפעילות בנמלים אחרים באזור, עקבה ופורט סעיד) ובין שמדובר בחברה ישראלית (ייבוא כלי רכב, ייצוא סחורות בתפוזות, הובלה ימית), דבר שיגביר את הריכוזיות באותו תחום, ובוודאי שלא יעודד תחרות. אם, למשל, יזכו במכרז קבוצות עסקיות שכבר יש בבעלותן נמל (מספנות ישראל), או קבוצות הפועלות בענפי ייבוא, השכרה, מכירה או הובלה של כלי רכב, הריכוזיות בענף הזה תגדל על חשבון הרווחה החברתית.<sup>40</sup>

**המלצות:** (א) לעבות, לפרט ולהגדיר בבהירות את האינטרסים האסטרטגיים, הלאומיים והמקומיים של העיר אילת (תעסוקה ישירה ועקיפה) בהמשך קיומו ופיתוחו של הנמל ב"צו אינטרסים". יש להימנע מניסוח שיהיה נתון לפרשנות ולהתנצחות בבתי משפט; (ב) יש להיזהר ממצב שבו חברת הנמל שתקבל את הזיכיון תפעיל על הממשלה לחץ לשנות את תנאי הזיכיון בעיקר בכל הקשור למערכת התמריצים. יש להימנע מחזרה למצב שקדם לשנת 2005, שאז השתתפה המדינה בהוצאות הובלה יבשתית לנמל אילת ונתנה החזרי אגרות לכלי שיט וסוורות.<sup>41</sup> כן יש להימנע משינוי תנאי המכרז באופן שישרת את האינטרסים של הזכיינים.<sup>42</sup>

<sup>36</sup> על פי נתוני משרד התיירות, 7,400 איש מועסקים ישירות בבתי המלון בעיר. מספר המועסקים הכולל בענף התיירות הוא פי שניים בערך ממספר המועסקים ישירות, קרי כ-14,800 מועסקים ישירות ובעקיפין בענף התיירות באילת (משרד התיירות והתאחדות המלונות בישראל 2010). תודה לגבי שירה קווה, דוברת משרד התיירות, על המידע.

<sup>37</sup> ראו למשל גרינשטיין 2010.

<sup>38</sup> על פי אתר האינטרנט של עיריית אילת, חוץ מענף המלונאות והענפים הנסמכים עליו, בעיר אילת תעשייה המאופיינת בעיקר בבתי מלאכה. ראו "אילת – העיר שלנו" באתר עיריית אילת, [www.eilat.muni.il/?CategoryID=1234&SearchParam=תעשייה](http://www.eilat.muni.il/?CategoryID=1234&SearchParam=תעשייה).

<sup>39</sup> סעיף 2 ב"צו רשות הספנות והנמלים (הכרזה על אינטרסים חיוניים למדינה בחברת נמל אילת בע"מ), התשע"א-2011, [www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/7DDC38B6-BE22-4AA4-8781-15C3A0F862EF/0/tzavheb.pdf](http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/7DDC38B6-BE22-4AA4-8781-15C3A0F862EF/0/tzavheb.pdf).

<sup>40</sup> למשל, חברת "ממ"ן" (המפעילה את מסופי המטען בנתב"ג) שבבעלות משפחת לבנת, המחזיקה בבעלות גם על חברת "תעבורה" (מונופול בתחום הובלת רכב), בעלת צי משאיות, יבואנית משאיות (באמצעות "DAF ישראל"), יבואנית צמיגים (באמצעות חברת "תמיג"), בעלת מניות במספנות ישראל (באמצעות אחזקות בחברת "אי.די.בי"). בבעלות המשפחה חברות נוספות הן באחזקה ישירה והן באמצעות "אי.די.בי".

<sup>41</sup> הצעת חוק ברוח זו הונחה על שולחנה של הכנסת ה-18: "הצעת חוק לתיקון פקודת הנמלים (החזר תשלום אגרות בנמל אילת) (הוראת שעה), התשס"ט-2009".

<sup>42</sup> כמו שקרה, למשל, אחרי שחברת "או.פי.סי" זכתה בשנת 1999 במכרז לבניית תחנת כוח פרטית ברמת חובב. היא עיכבה את עבודות ההקמה, ובמשך שלוש שנים ניהלה משא ומתן על שינוי תנאי המכרז. בשנת 2002 אישרה "הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל" לאו.פי.סי תשלומים מעבר למה שצוין בהצעתה למכרז (במאמר מוסגר נציין שעד היום לא הוקמה התחנה). לאישור שינוי תנאי המכרז ראו ישיבה מספר 100 של הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל מיום 8 באפריל 2002, החלטה מספר 1, [www.pua.gov.il/143-610-he/Electricity.aspx?pos=37](http://www.pua.gov.il/143-610-he/Electricity.aspx?pos=37).



## המלצות לענף הנמלים בכללותו

להלן המלצותינו הנוגעות לכלל הנמלים בישראל:

1. ניתוק הפוליטיקה מענף הנמלים ועצמאות הרגולטור. היום מעורב משרד התחבורה בכל המינניים בענף:

- חוק רספ"ן קבע שרספ"ן היא הרגולטור על הנעשה בנמלים. החוק קבע שעובדי רספ"ן יהיו עובדי משרד התחבורה,<sup>43</sup> את מנהל רספ"ן ימנה שר התחבורה,<sup>44</sup> ותקציב רספ"ן ייקבע בחוק התקציב השנתי, בתחום פעולה נפרד במסגרת תקציב משרד התחבורה.<sup>45</sup>
- מנהלי הנמלים חיפה, אשדוד ואילת הם עובדי מדינה וממונים על ידי רספ"ן.
- חנ"י, חברת הניהול הממשלתית, נמצאת באחריות משרד התחבורה, ובהתאם לחוק החברות הממשלתיות, שר התחבורה ממנה (עם שר האוצר) את חברי הדירקטוריון, ויש לו השפעה על בחירת יו"ר הדירקטוריון ומנכ"ל החברה.<sup>46</sup>
- חברות הנמל חיפה, אשדוד ואילת הן חברות ממשלתיות, ובהתאם לחוק החברות הממשלתיות משרד התחבורה מעורב במינוי הנהלת החברה, כאמור לעיל.

**המלצות:** כדי לשמור על עצמאות רספ"ן ועובדיה – הן העצמאות התפקודית והן המשפטית – יש לנסות לצמצם השפעות פוליטיות על התנהלותה ולצמצם את האפשרויות לקבלת החלטות המושפעות מאילוצים לא ענייניים, או שאינן משקפות בחינה מקצועית אובייקטיבית. יש לנתק את הקשר המבני בין המקטעים העיקריים בענף הנמלים ובין משרד התחבורה, אגב הבטחת עצמאות הרגולטור. לשם כך מוצע: (א) שהממשלה תמנה את יו"ר רספ"ן ותקצוב מראש את משך כהונתו; (ב) שעם חברי רספ"ן יימנו, מלבד נציגי משרד התחבורה ומשרד האוצר, נציגי ציבור בעלי השכלה והכשרה רלוונטיות, וגם כהונתם תיקצב בחוק; (ג) שתקציב רספ"ן לא ייקבע במסגרת תקציב משרד התחבורה (אף שמדובר בסעיף תקציבי נפרד), כי אם בחוק התקציב השנתי, בתחום פעולה נפרד, והממונה על סעיף תקציבי זה<sup>47</sup> יהיה יו"ר רספ"ן; (ד) שאת מנהלי הנמל תמנה הרשות הרגולטורית (לאחר שזו תוקם כרשות עצמאית), והם יהיו מנהלים מקצועיים שימונו לפרק זמן שייקבע מראש וישמשו הזרוע הקדמית של הרגולטור בנמל. היום חלוקת התפקידים בין מנהל הנמל למנכ"ל חברת הנמל לא מוגדרת בחוק. בכירים בענף מצביעים על חולשתם המובנית של מנהלי הנמל מול חברות הנמל.<sup>48</sup> בתרשים 7 מתואר המבנה הרצוי לענף הנמלים בישראל בהתבסס על דגם בעל הבית.

<sup>43</sup> חוק רספ"ן (לעיל הערה 5), פרק ב, סעיף 3(ב).

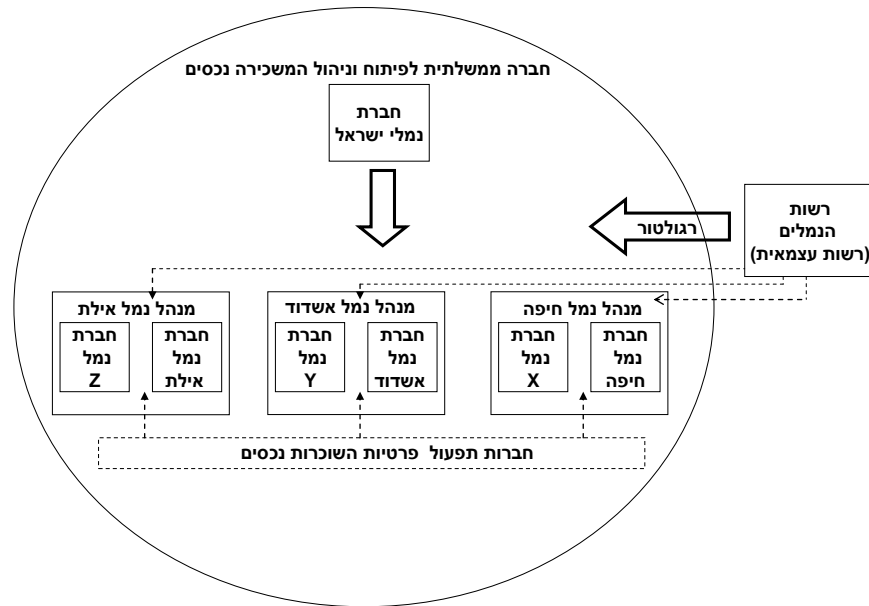
<sup>44</sup> שם, פרק ב, סעיף 5(א).

<sup>45</sup> שם, פרק ב, סעיף 6.

<sup>46</sup> חוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975, פרקים ג, ד, ה.

<sup>47</sup> לעניין "חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985", פרק א.

<sup>48</sup> על חלוקת התפקידים בין מנהל הנמל למנכ"ל חברת הנמל העיר מבקר המדינה: "נוכח אי ההתאמה של תפקידיו וסמכויותיו של מנהל הנמל בניהול התווך הציבורי למבנה החדש ולמודל הלנד-לורד, ועקב מעמדו המעורער במבנה הניהולי החדש, על משרד האוצר ומשרד התחבורה לבחון את תפקיד מנהל הנמל, ולפעול לשם התאמת סמכויותיו, תפקידיו והשתייכותו הארגונית למבנה הניהולי החדש" (מבקר המדינה 2009, 1105).



**2. פיצול תפקיד הרגולטור.** בין היתר מופקדת רספ"ן בתחום הספנות על ניהול מרשם כלי השיט, על מתן רישיונות לכלי שיט, על גיוס והסמכה של כוח אדם מקצועי לכלי שיט, על פיקוח על בנייה וייצור של כלי שיט, על יצירת תשתית לספנות הישראלית מול הספנות הזרה, על פיקוח על בטיחות השיט והחיים בים. בתחום הנמלים רספ"ן מפקחת על פיתוח הנמלים, על תפעולם, על רמת השירות הניתנת בהם, ועוד.

**המלצה:** לפצל את תפקיד הרגולטור ולהקים שתי רשויות רגולציה נפרדות. האחת תתמחה בענף הנמלים (בהתאם להמלצה 1 לעיל, יש להבטיח את עצמאותה), והשנייה תתמחה בתחום הספנות (והיא יכולה להישאר תחת משרד התחבורה). על אף הקשר המובנה בין שני התחומים והחיבור המובהק ביניהם לכאורה, מדובר בשני עולמות תוכן שונים המחייבים התמחויות שונות. לפחות בשנים הראשונות לרפורמה בנמלים ועד להתייצבותה יש להפנות קשב רב לתחום הנמלים. זאת ועוד, ייתכן אף ניגוד עניינים בין תפקידי הרגולטור בתחום הספנות לתפקידי בתחום הנמלים, בעיקר בכל הנוגע לצורך ביצירת תשתית כלכלית שתאפשר כושר תחרות כלכלי לספנות הישראלית מול הספנות הזרה.

**3. קידום התחרות.** דגם בעל הבית שאימצה ממשלת ישראל לניהול ענף הנמלים נועד לעודד תחרות, להביא להתייעלות, לשפר את השירות ולהוזיל את תעריפיהם.

**המלצות:** (א) להעביר את האחריות על קידום התחרות בין חברות הנמל שיפעלו באותו נמל ובין הנמלים (חיפה, אשדוד ואילת) מחנ"י לידי הרגולטור.<sup>49</sup> חנ"י צריכה להעמיד כלים שישרתו את התחרות, לעסוק בניהול הנכסים ובפיתוח הנמל. הרגולטור צריך לעודד תחרות באמצעות קביעת אמות מידה לתקנים ולשירותים וקביעת מנגנוני קנסות ותמריצים – כל זה תוך כדי שמירה על כללי בטיחות ועל איכות הסביבה. לחברת הניהול אין אינטרס כלכלי אמתי במצב תחרותי, והמצב היום, שבו היא פועלת מול שלוש חברות נמל שמתפקדות כמונופולים מקומיים, בהחלט יכול להיתפס כמצב כלכלי נוח מבחינת חברת הניהול; (ב) הרגולטור יימדד בין היתר

<sup>49</sup> חוק רספ"ן (לעיל הערה 5), פרק ג, סעיף 9(ב) מגדיר את תפקידי חנ"י. בין השאר, עליה "לפעול לקידום התחרות בין הגורמים הפועלים בנמלים המנויים בתוספת השניה". פרק ב, סעיף 4 מגדיר את תפקידי רספ"ן. בסעיף זה לא מוטלת על הרשות אחריות לקידום התחרות. בסעיף 4(ב) נכתב כי "הרשות תבצע את תפקידיה במטרה להבטיח, בין השאר [...] מתן שירות יעיל, מקצועי ואמין לציבור בתחום הספנות והנמלים וקידום התחרות בין הגורמים הפועלים בנמלים".

בהצלחתו בקידום התחרות. לשם כך מוצע להעניק לרגולטור סמכות לקבוע באיזה נמל תשקיע חניי בפיתוח ותשתיות. הבחירה בנמל ובהיקף ההשקעה תיגזר ממידת התחרות הקיימת בנמל ומהשפעת ההשקעה על התחרות. העברת הסמכות לרגולטור תמנע לחצים פוליטיים על חניי (חברה ממשלתית).

**4. מחלקת ים.** תפקידה של מחלקת ים בנמל הוא, כאמור, להכניס אוניות לנמל ולהוציאן ממנו בבטחה.

**המלצה:** לפעול להעברת האחריות על פעילות מחלקת ים מחברות הנמל לידי חניי. מוצע שאת פעילות מחלקת ים (חוץ מתפקיד הקשירה, שאפשר להמשיך ולבצע באמצעות חברות הנמל) תבצע במישרין חניי, והיא לא תופרט בדרך של זיכיון או רישיון, שכן מדובר במוצר ציבורי מובהק. העברת האחריות על פעילות מחלקת ים לידי חניי תקל את מעט התחרות שיש היום ותאפשר ניהול תחרות בתוך הנמל בעתיד.

**5. מערכת יחסי העבודה.** מערכת יחסי העבודה בנמלי ישראל מאופיינת בריבוי שביתות ועיצומים (כמתואר לעיל).

**המלצה:** לנהל את תהליך הרפורמה כולו, ובכלל זה את המשא ומתן מול העובדים, באמצעות גורם אחד בעל סמכות (יזם פוליטי – entrepreneur). מחקר משווה בנושא שינויים מבניים בחברות תשתית בישראל (טבת 2010) מצא שקידום מהלכים חד-צדדי על ידי האוצר מכניס את ארגוני העובדים לאי-שקט הגורר תגובות, לעתים לא פרופורציונליות, מעורר חוסר אמון, ומקשה לנהל משא ומתן על שינויים מבניים בתום לב. עוד מצא המחקר שאחד התנאים לקידום רפורמות מבניות בענפי תשתית הוא שגורם אחד בעל סמכות ירכז ויוביל את הרפורמה. מוצע לקיים דיאלוג שוטף עם עובדי חברות הנמל, להימנע מצעדי חקיקה חד-צדדיים ומפרסום כוונות לביצוע שינויים בסטטוס קוו הקיים. דיאלוג לא יגרע ממעמד בעל הבית של המדינה ולא יחבל באוטונומיה השלטונית לקבוע מדיניות. היסטוריית יחסי העבודה בנמלים מלמדת שדי בידיעה בעיתון כדי שהעובדים ינקטו עיצומים וצעדים ארגוניים הגורמים למשק הפסדים רבים, מסתיימים לרוב בויתור של המדינה, ומחזקים את הרגשת "בעל הבית" של העובדים.

- אקשטיין, שלמה, בן-ציון זילברפרב ושמעון רוזוביץ, 1998. **הפרטת חברות בישראל ובעולם**, רמת גן: אוניברסיטת בר-אילן.
- ארלוזורוב, מירב, 2011. "הסטייקים לעובדים בוטלו – האוניות בנמל אשדוד מתעכבות", **זה מרקר**, 17.5.2011, [www.themarker.com/career/1.642455](http://www.themarker.com/career/1.642455) (אוחזר ב-20.3.2012).
- ביאור, חיים, 2011. "הנהלת נמל חיפה איימה בתביעה – והעובדים הפסיקו השיבושים", **זה מרקר**, 22.11.2011, [www.themarker.com/career/1.1572726](http://www.themarker.com/career/1.1572726) (אוחזר ב-20.3.2012).
- בר-אלי, אבי, 2009. "יו"ר עובדי נמל אשדוד נגד מנכ"ל משרד התחבורה: הפעם אני הולך על הראש שלך; תראה בשידור חי מה שאעשה", **זה מרקר**, 28.1.2009, [www.themarker.com/career/1.520433](http://www.themarker.com/career/1.520433) (אוחזר ב-20.3.2012).
- ברק, בני, 2009. "בקרום נסגור את כל הנמלים בארץ", **ynet**, 16.11.2009, [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3805702,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3805702,00.html) (אוחזר ב-20.3.2012).
- ברקת, עמירם, 2011. "שר התחבורה נגד הוועדים? הגיע זמן לרפורמה בנמלים", **גלובס**, 22.11.2011, [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000699930](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000699930) (אוחזר ב-20.3.2012).
- גולדשטיין, תני, 2005. "נתניהו: הרפורמה בנמלים – החשובה מכל הרפורמות", **ynet**, 24.2.2005, [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3050426,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3050426,00.html) (אוחזר ב-20.3.2012).
- גולדשטיין, תני, 2007. "מי שובת ומי לא", **ynet**, 26.7.2007, [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3429549,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3429549,00.html) (אוחזר ב-20.3.2012).
- גולדשטיין, תני, 2007. "עובדי הנמלים מאיימים בשביתה", **ynet**, 9.10.2007, [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3458006,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3458006,00.html) (אוחזר ב-20.3.2012).
- גולדשטיין, תני, 2008. "עובדי נמל אשדוד מאיימים: נשבות מיום ראשון", **ynet**, 18.3.2008, [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3520567,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3520567,00.html) (אוחזר ב-20.3.2012).
- גולדשטיין, תני, 2010. "אשדוד לא לבד: העיצומים גם בנמל חיפה", **ynet**, 25.8.2010, [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3943595,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3943595,00.html) (אוחזר ב-20.3.2012).
- גולדשטיין, תני, 2010. "מו"מ לילי בניסיון למנוע שביתה היום ב-3 הנמלים", **ynet**, 20.12.2010, [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4001539,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4001539,00.html) (אוחזר ב-20.3.2012).
- גרינשטיין, יוסי, 2010. "השכר הממוצע במשק ירד ל-7,836 שקל באוקטובר", **nrg מעריב**, 5.1.2010, [www.nrg.co.il/online/16/ART2/027/641.html](http://www.nrg.co.il/online/16/ART2/027/641.html) (אוחזר ב-20.3.2012).
- הוועדה הציבורית לבדיקת המערכות התחבורתיות-נמליות, 2007. **דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת הארגון, התפעול והתפקוד של המערכות התחבורתיות-נמליות בישראל במצב חירום וברגיעה**, ירושלים.
- הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, 2011. **דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי**, ירושלים.
- היימן, נתנאל, 2011. "נתנו לעובדי הנמל סטייקים – העיקר שיפרקו יותר", **זה מרקר**, 6.6.2011, [www.themarker.com/news/1.652190](http://www.themarker.com/news/1.652190) (אוחזר ב-20.3.2012).

חברת נמל אילת, 2011. חברת נמל אילת בע"מ: דוח שנתי 2010, [www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/5F2C68F2-28C9-4867-95E8-BE9C0410EB43/0/namaleilat.pdf](http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/5F2C68F2-28C9-4867-95E8-BE9C0410EB43/0/namaleilat.pdf) (אוחזר ב-20.3.2012).

טבת, אייל, 2010. "שינוי מוסדי ועיצוב מדיניות ציבורית בתחום התשתיות הלאומיות: המקרה של שינוי מבנה משק החשמל בישראל", עבודת דוקטור, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

כ"ץ, יצחק, 1997. הפרטה בישראל ובעולם, תל אביב: פקר.

מבקר המדינה, 2003. דוח שנתי 53: לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001, ירושלים: מבקר המדינה.

מבקר המדינה, 2009. דוח שנתי 59: לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, ירושלים: מבקר המדינה.

מורגנשטרן, רונית, 2008. "התאחדות התעשיינים: יש להפסיק את שביתת עובדי הנמלים", nrg מעריב, 1.9.2008, [www.nrg.co.il/online/16/ART1/781/373.html](http://www.nrg.co.il/online/16/ART1/781/373.html) (אוחזר ב-20.3.2012).

מערכת וואלה! חדשות, 2011. "נמלי ישראל שבו לפעילות מלאה", וואלה!, 24.2.2011, [finance.walla.co.il/?w=/3/1797216](http://finance.walla.co.il/?w=/3/1797216) (אוחזר ב-20.3.2012).

משרד האוצר, 2005. "הרפורמה החשובה ביותר במדינה יצאה לדרך: שלוש חברות נמל – אשדוד חיפה ואילת ומספנות ישראל המתחרות זו בזו", הודעות לעיתונות 307-2005, משרד האוצר, דוברות והסברה, 24.2.2005, [www.dover.mof.gov.il/Mof/Dover/MofDoverTopNav/MofDoverSubjects/MofDoverSubjects\\_2005/MofDoverSubjects\\_2005\\_02/News2005\\_02\\_24.htm](http://www.dover.mof.gov.il/Mof/Dover/MofDoverTopNav/MofDoverSubjects/MofDoverSubjects_2005/MofDoverSubjects_2005_02/News2005_02_24.htm) (אוחזר ב-20.3.2012).

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, 2010. "לקראת כניסת הרפורמה בתעריפי הנמל לתוקף", הודעה לעיתונות, 20.9.2010, [he.mot.gov.il/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1446:2010-09-20-11-33&catid=58:dover-c-3&Itemid=67](http://he.mot.gov.il/index.php?option=com_content&view=article&id=1446:2010-09-20-11-33&catid=58:dover-c-3&Itemid=67) (אוחזר ב-20.3.2012).

משרד התיירות והתאחדות המלונות בישראל, 2010. השפעת התיירות בישראל על כלכלת המדינה: חישוב מכפילי תפוקה, תוצר ותעסוקה של התיירות בישראל, ירושלים: משרד התיירות והתאחדות המלונות בישראל.

ניב, שי וגל ניסים, 2006. "שביתת ההאטה בנמל אשדוד הובילה להחרמת הנמל מצד נהגי המשאיות והתעשיינים", גלובס, 26.11.2006, [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000156314](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000156314) (אוחזר ב-20.3.2012).

ניסים, גל, 2006. "יו"ר ועד העובדים בנמל אשדוד: אין עיצומים או צעדים ארגוניים; פשוט כמה עובדים חלו באותו זמן", גלובס, 8.3.2006, [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000069136](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000069136) (אוחזר ב-20.3.2012).

עוזרי, רם, 2011. "מונופול ממשלתי אינו טוב – אך מונופול פרטי אפילו גרוע יותר", דה מרקר, 22.11.2011, [www.themarket.com/news/1.1572452](http://www.themarket.com/news/1.1572452) (אוחזר ב-20.3.2012).

עציוני, אמיר, 1999. "רפורמה בנמלי הים בישראל", מחקרי מדיניות מס' 41, ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, החטיבה למחקר ומדיניות כלכלית.

רשות החברות הממשלתיות, 2008. *דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2007*, ירושלים: לשכת הפרסום הממשלתית.

רשות החברות הממשלתיות, 2009. *דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2008*, ירושלים: לשכת הפרסום הממשלתית.

רשות החברות הממשלתיות, 2011. *דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2010*, ירושלים: לשכת הפרסום הממשלתית.

רשות הספנות והנמלים, 2011. *שנתון סטטיסטי ספנות ונמלים 2010*, חיפה: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, רשות הספנות והנמלים.

שפורר, שרון, 2011א. "המלך חסן: ראש הוועד שמחזיק מדינה בכיס הקטן", *הארץ*, 27.10.2011, [www.haaretz.co.il/news/investigations/1.1532078](http://www.haaretz.co.il/news/investigations/1.1532078) (אוחזר ב-20.3.2012).

שפורר, שרון, 2011ב. "עובדי נמל אשדוד רוצים להגדיל התמריץ: האוניות מחכות", *הארץ*, 16.11.2011, [www.haaretz.co.il/news/politics/1.1567268](http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1567268) (אוחזר ב-20.3.2012).

Anderson, Terry Lee and Peter Jensen Hill (eds.), 1996. *The Privatization Process: A World Wide Perspective*, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers.

Dolowitz, David and David Marsh, 1996. "Who Learns What from Whom: Review of the Policy Transfer Literature," *Political Studies* 44, 2, pp. 343--357.

Guillén, Mauro F., 2003. *The Limits of Convergence: Globalization and Organizational Change in Argentina, South Korea, and Spain*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hawkins, Nigel, 2008. *Privatization: Reviving the Momentum*, London: Adam Smith Institute.

Savas, Emanuel S., 1987. *Privatization: The Key of Better Government*, New Jersey: Chatham House Publishers.

Savas, Emanuel S., 2000. *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York: Chatham House Publishers.

The World Bank, 2002. *Port Reform Toolkit*, Washington D.C.: The World Bank.

The World Bank, 2007. *Port Reform Toolkit*, Washington D.C.: The World Bank.

The World Bank, 2008. *Port Reform Toolkit*, Washington D.C.: The World Bank.