

ההיערכות לתחרות בנמלי הים

תקציר

רקע

למשק הישראלי תלות גבוהה בסחר חוץ, וכ-98% מסחר החוץ עובר דרך נמלי הים. בישראל פועלים ארבעה נמלי ים: נמלי חיפה ואשדוד, המופעלים על ידי חברות ממשלתיות - חברת נמל חיפה בע"מ (להלן חנ"ח), וחברת נמל אשדוד בע"מ (להלן - חנ"א), והנמלים הפרטיים אילת ומספנות ישראל. חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ (להלן - חנ"י) אחראית לפיתוח התשתית הנמלית.

בהמשך להחלטת הממשלה לעודד תחרות בענף הנמלים ולהביא תועלות כלכליות למשק, בשנת 2021 צפויים להתחיל לפעול שני נמלים חדשים: נמל המפרץ סמוך לנמל חיפה ונמל הדרום סמוך לנמל אשדוד. הנמלים החדשים יאפשרו עגינת אוניות גדולות, יופעלו בטכנולוגיות מתקדמות, יעסיקו כוח אדם מצומצם יחסית, ויגרמו להסטת לקוחות רבים מהנמלים הקיימים אליהם. דוח זה מתמקד בבחינת ההיערכות של הנמלים הקיימים המופעלים ע"י חברות ממשלתיות לתחרות העתידית.

נתוני מפתח

2.9 מיליון TEU

סך תנועות המכולות בנמלים חיפה ואשדוד בשנת 2018

59 מיליוני טונות

סך תנועת המטענים בארבעת הנמלים בשנת 2018

98%

שיעור סחר החוץ העובר דרך נמלי הים

1 מיליארד ש"ח

אומדן הנזק למשק שהוערך על ידי משרד האוצר בשל היעדר תחרות בענף הנמלים

18,000 TEU

קיבולת האוניות שיוכלו להיות מטופלות בנמל המפרץ, ובנמל הדרום

15,300 TEU

קיבולת האוניות שיכולות להיות מטופלות בנמל חיפה ובנמל אשדוד

143 מיליון ש"ח

ההפסד התפעולי הצפוי לנמל חיפה ולנמל אשדוד בשנת 2023 לפי תחזיות משרד האוצר

TEU - Twenty-foot equivalent unit:

יחידת מידה למכולות השווה לנפח של מכולה אחת שאורכה 20 רגל

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2018 עד פברואר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את היערכותם של הגורמים השונים לקראת תחילת פעולתם של הנמלים החדשים, והתחרות הצפויה מהם לנמלים הקיימים. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה), ברשות הספנות והנמלים (רספ"ן), במשרד האוצר - באגף התקציבים, בחנ"י, בחנ"ח, בחנ"א וברשות החברות הממשלתיות.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



השלמת תוכניות אסטרטגיות ועסקיות של חברות הנמל הממשלתיות הקיימות - חיפה ואשדוד - התעכבה. הדבר עלול להביא לכך שבמועד תחילת פעולת הנמלים החדשים, הנמלים הקיימים לא יהיו ערוכים לתחרות.

חנ"י צמצמה את השקעותיה בנמלים הקיימים חיפה ואשדוד מכ-247 מיליון ש"ח בממוצע בשנים 2010-2018 לכ-32 מיליון ש"ח בממוצע בשנים 2011-2018. בשל כך ובהיעדר מקורות מימון חלופיים, ספק אם תתאפשר התאמת התשתיות בנמלים הקיימים לתחרות.

טרם הוחל בהתאמת התשתיות של נמל חיפה לפקידתן של אוניות מכולה גדולות, ונראה שהפיתוח עלול להידחות אף לשנת 2033.

קיים ספק בדבר יכולתה של חנ"א לעמוד בלוחות הזמנים להתאמת התשתיות של נמל אשדוד לקליטת אוניות גדולות במועד תחילת התחרות בשנת 2021.

היעדר הסכמה על מכסת הפורשים מחנ"א וחנ"ח עלול לחשוף את החברות לסיכון, שלא תבוצע פרישה בהיקף שיבטיח את האיתנות הפיננסית של החברות ואת יכולתן להתייעל כנדרש.

טרם הושלמה ההסדרה של העברת מחלקות הים בנמלי חיפה ואשדוד לחנ"י, שהיא תנאי לתחרות שוויונית בין מפעילי הנמלים השונים, הגם שחנ"י והנהלות חנ"ח וחנ"א קידמו את הנושא באופן משמעותי.

טרם נחתם הסכם מקרקעין בין חנ"י לחברות הנמל חיפה ואשדוד, הגם שהטיפול בנושא נמשך זה 14 שנים. הסכם המקרקעין הוא תנאי הכרחי לקיום הסכם העקרונות ולהיערכות נמל חיפה לתחרות.



עם תחילת פעולתם של נמלי הים החדשים - נמל המפרץ ונמל הדרום - בשנת 2021 **עתידה להשתכלל תחרות אפקטיבית בענף נמלי הים בישראל ולהביא לתועלת כלל-משקית.**

נחתם הסכם העקרונות בין חנ"ח לעובדי הנמל, שעשוי לקדם, בין השאר, את היערכות החברה לתחרות הצפויה.

נחתם הסכם בנושא התייעלות חנ"ח בתחומי כוח האדם, הגם שההסכם טרם מומש, ונמצא שהוא מבוסס על הסכם פרישה מרצון.

עיקרי המלצות הביקורת

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, חנ"י וחברות הנמל לבחון ולהכריע בדבר היערכות הנדרשת בתשתיות הנמלים, ובכלל זה העמקת נמל חיפה כדי לאפשר מתן שירות לאוניות בגדלים השונים. כמו כן, על כלל הגורמים לפתח ולאמץ מסגרת מתאימה למימון השקעותיה של חנ"י בתשתיות הנמלים ולקבוע את גדר אחריותה של חנ"י למימון השקעות אלו, כדי לאפשר את קידום פרויקטי התשתית הנדרשים בנמלי חיפה ואשדוד בעתיד.

על חנ"ח, משרד התחבורה ומשרד האוצר לבחון מפעם לפעם את ההתייעלות הנחוצה בפעילות נמל חיפה - ובייחוד בהיבטי כוח האדם - ולוודא כי היקף הפורשים בפועל מספיק כדי להבטיח את עתידה הפיננסי של חברת הנמל.

על חנ"א והממונה על השכר במשרד האוצר להחיש את המשא ומתן להסכם התייעלות עם העובדים בחברה, כדי להביא לחיסכון בהוצאות החברה ולשפר את מצבה הפיננסי לקראת כניסת המתחרים הפרטיים.

בעת משא ומתן על הסכמים בנושא התייעלות בחברות ממשלתיות, ובכלל זה בתחום כוח האדם, על הנהלות החברות לקחת חלק פעיל.

בהמשך להסכם העקרונות אשר נחתם ע"י חברת נמל חיפה, על חנ"י ומשרדי האוצר והתחבורה, להשלים את הצעדים הנדרשים לשם מילוי אותן התחייבויות הנובעות מהוראות הסכם העקרונות, שגופים אלה לקחו על עצמם, במסגרת מסמכי התחייבות עליהם חתמו.

בהמשך להסכם העקרונות שנחתם בנושא, על משרדי התחבורה והאוצר ורשות החברות להשלים הערכה מבוססת של שווי הנמלים כולל המקרקעין שלהם כתנאי לקידום תהליך הפרטת נמל חיפה. מומלץ כי ייקבע בנוהלי רשות החברות הממשלתיות עיתוי הכנת הערכות שווי במסגרת הליכי הפרטה.

על חנ"י, משרד התחבורה, אגף התקציבים, רשות החברות הממשלתיות והממונה על השכר במשרד האוצר, בשיתוף הנהלות הנמלים, להשלים את הסדרת פעילותן של כלל מחלקות הים כדי לאפשר את מתן שירותיהן למפעילים השונים.

סיכום

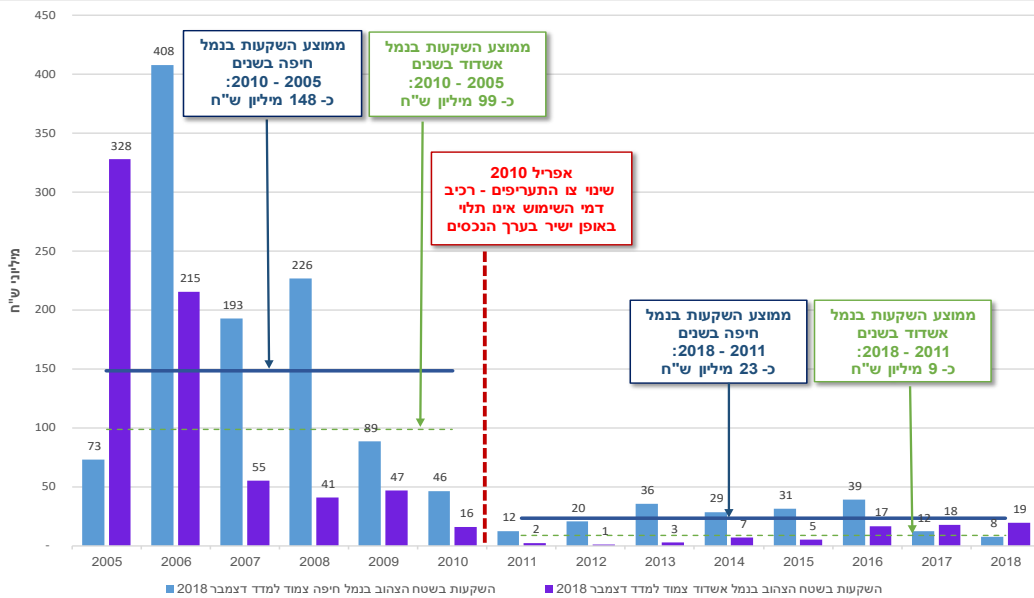
משרדי התחבורה והאוצר, חנ"י ורספ"ן והנהלות חברות נמלי חיפה ואשדוד טרם השלימו את היערכות הנמלים הקיימים לתחרות הצפויה בתחומים חיוניים - התאמת תשתיות הנמלים וכוח האדם. במועד תחילת פעילותם של הנמלים החדשים, בשנת 2021, תשתיות נמל חיפה לא יהיו מותאמות לקליטת אוניות מכולה גדולות, וקיים ספק בדבר מוכנותה של תשתית נמל אשדוד. נוכח אי-השלמת ההתייעלות בכוח האדם, חוסנן הפיננסי של חברות הנמל הקיימות עלול להיפגע, ובהתאם תיתכן פגיעה בתחרות אפקטיבית בין הנמלים השונים ובהשגת החיסכון בעלויות והשיפור ביעילות. יישום המלצות דוח זה יתרום לקידום התחרות בענף.

תחום נמל חיפה ונמל המפרץ (הנמל החדש)



המקור: חברת נמלי ישראל

השקעות חנ"י בשטחים הצהובים בחברות הנמל חיפה ואשדוד, 2018 - 2005 (במיליוני ש"ח במחירי דצמבר 2018)



על פי נתוני חברת נמלי ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.