

הרפורמה המתוכננת בנמלי חיפה ואשדוד – ניתוח כלכלי

א. מבוא

לפני כחודשיים השלמנו כתיבת חוות דעת כלכלית ראשונית באשר לרפורמה שמתכננת הממשלה בנמלי אשדוד וחיפה. המסמך נכתב על פי הזמנת הוועדים בשני הנמלים והתבסס על לימוד ראשוני שלנו של הנושא שעל הפרק. המסמך הוגש על ידי הוועדים וההסתדרות לבית הדין הארצי לעבודה, שבו התנהל, ועדיין מתנהל, הסכסוך המשפטי בין הצדדים, הממשלה למול נציגות העובדים.

בחוות דעתנו קבענו, באופן נחרץ, כי תכנית הרפורמה המוצעת על ידי הממשלה, שנעשית באופן חד צדדי, מבלי להגיע להסכמות מחייבות מראש עם העובדים על פרטיה, ובעיקר ללא דיון על השלכות הרפורמה על תנאי שכרם והביטחון התעסוקתי של עובדי הנמלים, תכנית זו מהווה ארוע בתחום יחסי העבודה ומשכך, יש לדון בה כמו בכל סכסוך עבודה ולאפשר לעובדים לממש את הצעדים הארגוניים הקבועים במסגרת החוק, בעת הכרזה על סכסוך עבודה. לא ניתן לטעון, כך גרסנו, שצעד המאיים על מקום עבודתו של העובד ועל תנאי שכרו, יעבור מבלי שניתן יהיה לעובדים לממש את זכותם לשמור על האינטרסים הלגיטימיים שלהם. מובן שלממשלה, הריבון, יש זכות מלאה לבצע צעדים כלכליים על פי שיקוליה, כולל הקמת נמלים חדשים, ולאיש, כולל לעובדי הנמלים, אין זכות להתנגד לצעדים אלו, שהתקבלו כחוק על פי החלטות ממשלה.

אך ככל שצעד זה, של שילוב רציפים פרטיים בנמלים¹ ציבוריים קיימים, מביא לפגיעה במקום עבודתם של העובדים, זכותם, ויש שיגידו חובתם, להתנגד לכך **כעת**, במועד קבלת ההחלטות על הקמת הנמלים החדשים ודרך הפעלתם.

נראה כי בית הדין קיבל את הטיעון העקרוני הזה: מחד, הוא איפשר לממשלה להמשיך בתכניותיה לבניית הרציפים החדשים ובחירת מפעילים פרטיים שיפעילו אותם לאורך שנים, מהלך שמתבצע בימים אלו בשני מכרזים נפרדים (מכרז הנדסי להקמה ומכרז לקבלת הצעות מגורמי תפעול בינלאומיים) ומאידך, ציווה על הצדדים, הממשלה וההסתדרות, להמשיך בדיונים מפורטים כדי להגיע להסכמה שתאפשר שיתוף פעולה מלא בין הצדדים. היום, למעלה מחודשיים לאחר מכן, לא הושגה כל הסכמה ויש חשש שסכסוך העבודה הזה יעבור משלב הדיון המשפטי לשטח, לנמלים עצמם, תוך גרימת נזק בל ישוער למשק הישראלי. העובדה שהדיונים הרבים שהתקיימו בין נציגי הממשלה והעובדים במהלך החודשיים האחרונים לא נשאו פרי, אינה צריכה להיות בגדר הפתעה.

¹ במסמך זה המושג נמלים פרטיים חדשים או רציפים פרטיים מתייחס לתכנית להקמת נמל המפרץ בחיפה ונמל הדרום באשדוד. שניהם למעשה הם רציפים פרטיים בתוך נמלים קיימים.

כבר בדיון בבית הדין הארצי לעבודה בראשית ספטמבר הודיעו נציגי הממשלה כי לדידם ההחלטה על הקמת נמלים חדשים היא פררוגטיבה של הממשלה, אין היא צריכה לתת דין וחשבון על כך לאיש², כולל לא לעובדים, ולכן אין תכלית ותוחלת לדיונים אלה וכך אמנם קרה. מטרתנו במסמך זה להציג תמונת מצב כלכלית מעודכנת, כפי שלמדנו אותה בחודשיים האחרונים, בעשרות פגישות שקיימנו עם נציגי העובדים, הנהלות נמלי חיפה ואשדוד, בכירים במשרד התחבורה לשעבר, נציגי התאחדות התעשיינים, לשכת הספנות, מנהלים של חברות ספנות וגורמים רבים נוספים, ובימי עיון בנושאי הנמלים בהם השתתפנו. כן עסקנו רבות בקריאת ספרות מקצועית רלבנטית, איסוף נתונים, עיבודם וניתוחם ובחינת הנושא בשיחות רבות שקיימנו בינינו ועם גורמים רבים נוספים. תקוותנו כי במהלך החודשיים הללו נוכל לקיים דיאלוג מקצועי וענייני עם נציגי הממשלה, בחברת נמלי ישראל, במשרד התחבורה ובמשרד האוצר התבדתה. למרות מאמצינו הצלחנו לפגוש עד לכתיבת מסמך זה רק נציג אחד מטעם הממשלה, רב חובל יגאל מאור, מנהל רשות הספנות והנמלים.

בקשתנו לקבלת חומר בכתב מהממשלה: תחזיות תנועת המכולות בנמלי ישראל, אומדן עלויות הקמת הרציפים החדשים למול הרחבה ושדרוג של רציפים קיימים, וסימולציות כלכליות של פעילות סימולטנית של הנמלים הציבוריים והפרטים לקראת שנת 2020 לא נענתה עד לכתיבת מסמך זה.

הניתוח שיוצג להלן הוא התוצר של הליך לימוד הנושא שקיימנו כאמור בחודשיים האחרונים.

ב . ניתוח עמדות הצדדים

כאן המקום להבהיר, אם עוד יש צורך בכך, כי כל הנכתב כאן משקף את דעתנו ואת דעתנו בלבד. ראייתנו את הסוגייה שעל הפרק היא ראייה של כלכלנים המנתחים בעיה כלכלית בכלים כמותיים/אנליטיים, כאשר הפתרון המיטבי הוא הפיתרון הנותן את התועלת המירבית למשק. התועלת למשק נמדדת בהסתכלות על כלל המשק, הממשלה ותקציב המדינה, הסקטור העסקי ומשקי הבית בכללם בהסתכלות של הטווח הארוך.

כאשר אנו מתבוננים בויכוח הניטש בנושא הרפורמה בנמלים אנו רואים לפנינו שלושה גורמים שלהם השפעה על קבלת ההחלטות ועל מהלך העניינים: הממשלה, העובדים והנמלים, כאשר בנמלים כוונתנו לעמדת הנהלות הנמלים, כפי שעלתה בשיחות ובדיונים שקיימנו עם מנהלים בכירים בשני הנמלים.

שני הנמלים הם חברות ממשלתיות ודירקטוריוני חברות הנמלים וההנהלות הפעילות שלהן צריכים לפעול על פי הנחיית הבעלים, ממשלת ישראל. אך מאידך, חובה על אותם דירקטורים ומנהלים לפעול גם לטובת החברות שבהן הם משמשים כמנהלים ולכן יש מקום להפריד בין

² זו גם עמדתו המעודכנת של שר התחבורה שאותה הציג בכנס השנתי של איגוד המשתמשים בהובלה ימית ב 12.11.13

עמדת הממשלה, בעיקר משרדי התחבורה והאוצר וזרוע הביצוע שלהם, חברת נמלי ישראל, חנ"י, לבין עמדות ההנהלות של הנמלים.

1. עמדת הממשלה

הממשלה רוצה לקדם תחרות בתחום הנמלים שתהיה לא רק בין הנמלים עצמם, חיפה מול אשדוד, אלא גם תחרות פנים נמלית, בין רציפים פרטיים וציבוריים בתוך אותו נמל, כפי שקיים בהרבה נמלים בעולם. רק תחרות פנים נמלית תבטיח שירות מעולה ומחירים תחרותיים. הממשלה רוצה להבטיח כי במשק הישראלי יהיה, בכל רגע נתון, נפח פריקה וטעינה בנמלים, שיאפשר לנמלים לתת שירות הולם למטענים, במונחי זמן פריקה וטעינה, ובמונחי זמן המתנות אניות לפני הפריקה והטעינה. "הרציף צריך לחכות למטען או לאניה ולא להפך" כך שמענו פעמים רבות.

הממשלה רוצה להבטיח עבודה סדירה בנמלים, ללא הפרעות ותקלות במהלך העבודה, כפי שקרו בנמלים פעמים רבות, וזאת כדי להבטיח ליצואנים וליבואנים וודאות מוחלטת באשר לרמת השירות הניתן, זמינותו ומשכו. רק כך ניתן יהיה להבטיח את כושר התחרות של המשק בשוקי היצוא ולהגן על הצרכן המקומי הצורך סחורות מיבוא. שלושת עקרונות אלו מקובלים עלינו כמובן.

2. עמדת הנהלות הנמלים

הנהלות הנמלים מוכנות לתחרות עם מפעילי רציפים פרטיים. אבל כדי שהתחרות תהיה תחרות הוגנת, הן דורשות כי אותם תנאים ינתנו למפעילים הפרטיים ולנמלים הציבוריים: אותו עומק של רציפים, כדי לקלוט אניות מכולה גדולות (עד 18 מטר עומק עבור אניות של 14000-18000 TEU) וכן אפשרות להצטייד במנופים וציוד שינוע מתקדם, כפי שיהיה ברציפים החדשים. הן דורשות גם הקצאת שטחים לוגיסטים לתפעול מערך פריקת המכולות, כפי שינתן למפעילים הפרטיים.

בתחום הוצאות השכר, המהווה למעלה מ 50% מעלות תפעול הנמל, דורשות הנהלות הנמלים שלא לאפשר תחרות לא הוגנת על שכר העובדים בנמלים הפרטים והציבוריים.

כאן המקום להזכיר כי רמת השכר בנמלים כיום היא גבוהה מאד, פרי של עשרות הסכמים שנחתמו במרוצת השנים. הבעיה מתרכזת אצל מחצית העובדים, העובדים הוותיקים, דור א, ששכרם הממוצע נע סביב 40 אלף ₪ לחודש, שכר שרובו מבוסס על מערכת פרמיות. שכר המחצית השניה של העובדים, עובדי דור ב, הוא כ 20 אלף ₪ לחודש, וזהו שכר שיכול לאפשר תחרות עם מפעילים פרטים. כדי לפתור את בעיית השכר העודף, שפוגעת בכושר התחרות של הנמלים הציבוריים, יש להגיע להסדר, בהסכמה, עם עובדי דור א על פרישתם וקליטת חלק מהם, על פי שיקול ההנהלה, בתנאי דור ב. זהו צעד שכרוך כמובן בעלות בלתי מבוטלת כדי

לקבל את הסכמת העובדים. צעד זה שנקרא גם "סגירה – פתיחה" נעשה על פי עקרונות אלו בחברת "רפאל" הממשלתית והוא הביא לפתרון בעיית התחרותיות של "רפאל".

הנושא האחרון שחייב להפתר, לפני היציאה לתחרות עם המפעילים הפרטים, הוא כמובן הסדרת הסכם העבודה כדי לאפשר להנהלת הנמל לקבל החלטות ניהוליות על פי שיקוליה, תוך צמצום דריסת רגל לעובדים בתחומים שאינם קשורים לתנאי השכר של העובדים. הסכם עבודה טוב שיאפשר ניהול רציונלי יעלה את פרוץ העבודה בנמלים. במקביל, לאור המגבלות הרבות שמטילה הרגולציה הקיימת על ניהול כ"א בנמל, והכוונה היא לרשות החברות הממשלתית והממונה על השכר במשרד האוצר, שפוגעים קשות ובאופן שוטף בעצמאות הניהולית של הנהלות הנמלים, יש לפטור את הנמלים מהמטריה הרגולטורית החונקת הזאת או להעביר את השליטה בנמלים לגורם פרטי, הפרטה.

אנו חושבים שיש הגיון רב בדרישות של הנהלות הנמלים.

3. עמדת העובדים

במפתיע, או שלא במפתיע, עמדת העובדים, הוועדים וההסתדרות, דומה מאד לעמדת הנהלות הנמלים. אולי עקב העובדה ששני הצדדים משתפים פעולה על בסיס יומיומי בנמל, יש להם אינטרס משותף בהצלחתו הכלכלית של הנמל והם למדו לחיות אחד עם השני.

העובדים, כמו ההנהלה, דורשים העמקה ושדרוג של הנמלים הציבוריים, כמו בנמלים הפרטיים. בנוסף, הם דורשים "יחידת מיקוח אחת" בנושא יחסי העבודה, כדי שלא תהיה תחרות על רמת השכר וכל עובדי הנמל, הציבורי והפרטי, יחתמו על אותו הסכם עבודה קיבוצי.

הנושא של יחידת מיקוח אחת, יש לציין, אינו המצאה ישראלית. הוא קיים בנמלים רבים באירופה ובארצות הברית. עובדי נמלים, בכל מקום, הם כוח עבודה מאורגן ועוצמתי, גם את זאת יש להביא בחשבון כאשר דנים בנושא.

ראוי לציין את עמדת העובדים ביחס להפרטת הנמלים. עובדי נמל אשדוד וההסתדרות כמעט וחתמו על הסכם להפרטת נמל אשדוד עם הממונה על התקציבים הקודם, גל הרשקוביץ. (הסכם ברצלונה). הסכם זה לא נחתם – לא בגלל העובדים. גם עובדי נמל חיפה שוקלים את יתרונות ההפרטה. כמו כן ראוי לציין כי הסכם העבודה משנת 2005 שבעקבותיו הוקמו חברות הנמל וחברת נמלי ישראל (חנ"י) קצב שלבים להפרטה של הנמלים.

4. ניתוח כלכלי ראשוני של העמדות השונות

כל העמדות הללו של שלושת הצדדים הן כמובן עמדות פתיחה למשא ומתן שעדיין לא התחיל. כמובן שכל צד יצטרך להתפשר, הרי זה טיבו של משא ומתן.

עמדות הפתיחה הללו אינן מהוות חסם בפני השגת הסכם, כך אנו חושבים.

דעתנו היא שדרישת ההנהלות והעובדים לשדרג את הרציפים הקיימים לאותה רמה של הרציפים החדשים, למרות שיש בה הגיון של תחרות כלכלית הוגנת, דרישה זו אינה עולה בקנה

אחד עם עקרון התועלת הכלכלית המירבית למשק, שכן, להערכתנו, בטווח חמש השנים הקרובות, לא נדרשים למשק הלאומי 4 רציפים עמוקים (2 ציבוריים ו 2 פרטיים) אלא יש הצדקה לרציף עמוק אחד בלבד ועל כך נדון בהמשך. הפער בין הקמת 4 רציפים עמוקים לבין הקמת רציף אחד הוא פער של כ- 10 מיליארד ₪ ומכאן שיש מקום לדיון כלכלי על נחיצותם, מספרם ועתויים של רציפים עמוקים בנמלי ישראל.

ג . ביקוש והצע של רציפי מכולות בנמלי ישראל

1 . צד הביקוש

נתונים על שינוע מכולות, תוך הבחנה בין נמלי אשדוד וחיפה ובין מטעני שטעון למטענים רגילים מופיעים בטבלה להלן שעובדה מתוך השנתון הסטטיסטי שמוציאה רשות הספנות והנמלים.

שינוע מכולות - פריקה וטעינה סה"כ - באלפי TEU³

שנה	סה"כ			מזה:			תנועה ללא שטעון		
	חיפה	אשדוד	סה"כ	חיפה	אשדוד	סה"כ	חיפה	אשדוד	סה"כ
2000	871	481	1359	80.4	-	80.4	791	481	1,279
2005	1107	587	1715	130.8	1.0	131.8	976	586	1,583
2012	1370	1170	2541	238.1	16.6	254.7	1,132	1,153	2,286
שיעור גידול שנתי									
2000-2012	3.8%	7.7%	5.4%	9.5%	0.0%	10.1%	3.0%	7.6%	5.0%
2005-12	3.1%	10.4%	5.8%	8.9%	49.1%	9.9%	2.1%	10.2%	5.4%

בין השנים 2000-2012 חל גידול שנתי ממוצע של 5.4% במספר המכולות ששונעו בשני הנמלים, 5% ללא שטעון, כלומר רק מכולות שמשרתות את היצוא והיבוא הישראלי.

השטעון נעשה, רובו ככולו, בנמל חיפה, על ידי חברת צים.

לא כאן המקום להכנס לדיון כלכלי מפורט בנושא השטעון והפוטנציאל הכלכלי שלו.

ענף השטעון הוא ענף תחרותי מאד, תחרות על מחיר פריקה וטעינה מחדש של מכולה, מנמל השטעון לנמל היעד הסופי שלה. כלל לא ברור אם למשק הישראלי יש יתרון יחסי בתחום שירות תחרותי זה, שכן למעלה ממחצית העלות היא עלות עבודה, שבה המשק ניצב מול תחרות מצד מדינות שכנות המציעות שרותי שטעון: מצרים, לבנון, קפריסין, יוון ותורכיה. הטענה היא שהשטעון מונע רק על ידי שיקולי עלות והמחיר הבינלאומי כיום של 105-110 דולר לשטעון

³ יחידת המדידה היא מכולה של 20 רגל המהווה TEU אחד. TEU - twenty foot equivalent unit.

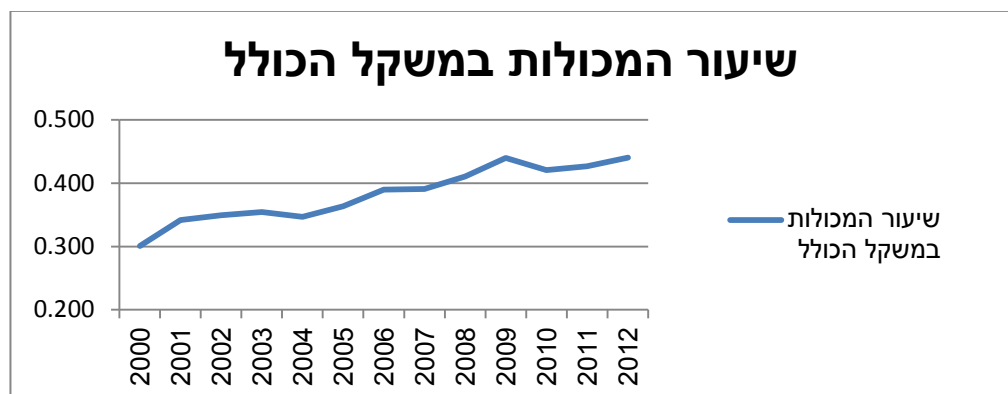
מכולה אינו מאפשר פעילות רווחית. בעוד שבשינוע מכולות יבוא ויצוא של המשק הישראלי הלקוחות מהווים "שוק שבוי" עבור הנמלים, בשטעון התנועה תלך "מהיום למחר" למקום שבו השירות ניתן בזול. כך ראינו לאחרונה באיזו מהירות עזבה חברת צים את נמל הבית שלה, נמל חיפה, מסיבות טובות מבחינתה. בשיחה שקיימנו עם מנכ"ל צים, הוא נטה להמעיט בפוטנציאל של השטעון למשק הישראלי ומדובר במנכ"ל החברה שפיתחה את התחום הזה בארץ, בחיפה. זאת הסיבה לכך שנמל אשדוד לא פיתח את שוק השטעון שלו בשנים 2000-2012 כאשר הפעילות הריאלית שלו גדלה ב 150% ואין הוא רואה בשטעון משום פוטנציאל אסטרטגי. תפקיד הנמלים הוא בראש וראשונה לספק שרותי פריקה וטעינה לאניות היבוא והיצוא, אניות הקווים הקבועים בעיקר, כדי לאפשר מכסימום פקידות ישירות בנמלי ישראל, ללא צורך בשטעון של מכולות בדרך לישראל או ביציאה ממנה.

השטעון, אם כך, יתכן ואין בו פוטנציאל כלכלי למשק ואין הוא משרתת ישירות את כלכלת ישראל. לכן אין זה מתפקידה של הממשלה להקים רציפים חדשים שההצדקה הכלכלית שלהם היא פוטנציאל השטעון. אם ישנם יזמים שחושבים אחרת, חובת לקיחת הסיכון מוטלת עליהם. יקימו הם, על חשבונם, את הרציפים הללו כפי שנעשה הדבר במדינות אחרות. וגם אז תישאל השאלה: האם הנזק הסביבתי שבהקמת רציף עמוק חדש לצורכי שטעון, במדינה הסובלת ממחסור בחופי ים פנויים, לא מסיר את חלופת השטעון בכלל מסדר היום? מה אמור להיות קצב הגידול בתנועת המכולות לנמלי ישראל בעשרים השנים הבאות? להערכתנו, תחום הגידול העליון בכל החזית לא צריך לעלות על 5%, כפי שנרשם בשנים 2000-2012.

צריך לזכור כי בגידול בתנועת המכולות בתקופה זו חברו שני משתתפים:

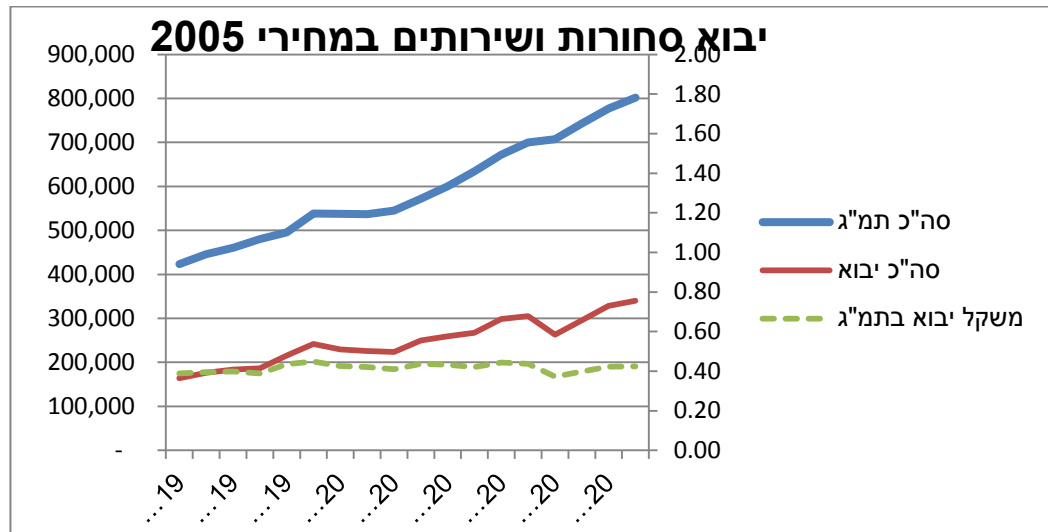
גידול עקבי בסחר העולמי ומעבר של מטען כללי לשינוע במכולות.

נראה כי מהלך טכנולוגי זה, של מעבר מטען כללי למכולות, נמצא על סף מצוי, כפי שיעיד הגרף להלן המתבסס על נתוני הסחר הישראליים לשנים 2000-2012.



משמעות הדברים היא כי אומדן של 5% בשנה הוא אומדן הכולל מרווח ביטחון משמעותי.

הסבירות היא כי קצב הגידול של תנועת המכולות תהיה קרובה לקצב גידול התוצר בשנים אלו, וזאת לאור העובדה שקיים מתאם כמעט מושלם⁴ בין גידול התוצר לגידול היבוא, כפי שמראה הגרף הזה:



השימוש בתחזיות היבוא, ולא היצוא, מתבקש מהעובדה שכמות היבוא לאורך כל השנים גדולה מכמות היצוא, כ 25% מהמכולות היוצאות מישראל הן מכולות ריקות. מכאן שבחלופה השנייה ניתן להניח קצב גידול שנתי במספר המכולות של 3.5% לשנה, לאור תחזיות בנק ישראל לגידול בתוצר של 3.2% בעשור הקרוב. (במחצית הראשונה של שנת 2013 אגב, היה שיעור הגידול בכמות המכולות של 2.4% בלבד, לעומת החצי המקביל אשתקד) משיעורי גידול אלו של 3.5%-5% לשנה יש להוריד, באופן השמרני ביותר, מקדם התייעלות של 1% לשנה. היעד הוא להגיע לתפוקה של 30 מכולות לשעת מנוף, יעד ניתן להשגה, כאשר בחיפה מספר המכולות הוא 27 לשעה ובאשדוד הוא 24, מה שמותיר מרווח רחב להתייעלות. אומדן הביקוש לשינוע מכולות בעשר ועשרים השנים הבאות, בשיעורי גידול שנתיים של 3.5% ו 5%, עם שטעון וללא שטעון, מופיע בטבלה להלן:

אומדן שינוע מכולות בנמלי אשדוד וחיפה. 2022. 2032			
שנה	שיעור גידול שנתי בפועל	מכולות אלפי TEU ללא שטעון	מכולות אלפי TEU כולל שטעון
2012	בפועל	2,286	2,541
2022	גידול של 3.5% לשנה	2,926	3,253
2022	גידול של 5% לשנה	3,384	3,761
2032	גידול של 3.5% לשנה	3,746	4,164
2032	גידול של 5% לשנה	5,009	5,568

⁴ בעיבודים הסטטיסטיים שעשינו – ברגרסיה יצאה הגמישות 1.065 ברגרסיה לוג-לוג, ו-1.052 ברגרסיה של הפרשים.

אנו רואים כי בתסריט המרחיב ביותר- המשך גידול השטעון על בסיס ערכי שנת 2012 והמשך גידול שנתי של 5% במספר המכולות - הביקוש המכסימלי במונחי TEU עומד בשנת 2022 על 3761 אלפי מכולות.
המספר המקביל לשנת 2032 הוא 5568 אלפי מכולות.

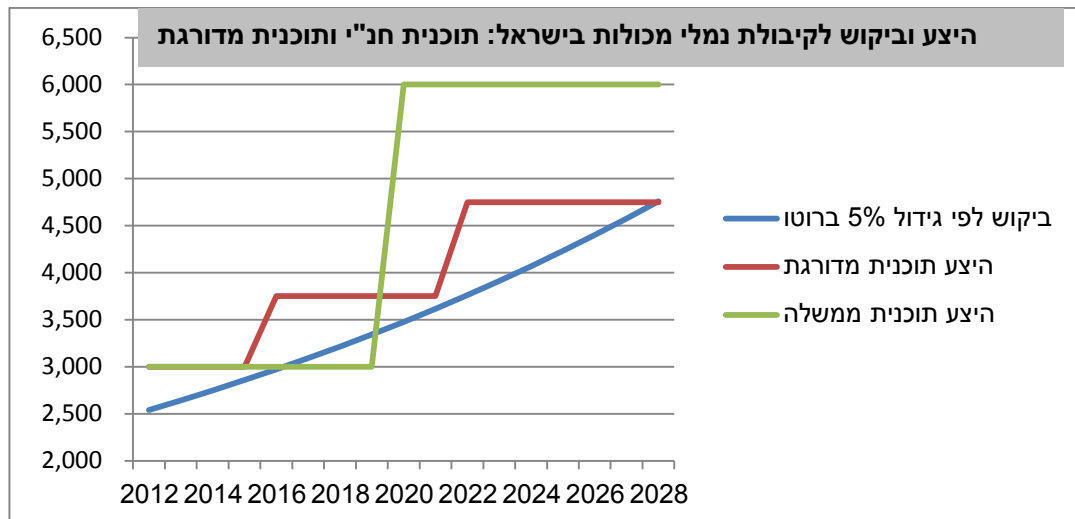
2. צד ההיצע

התפוסה המכסימלית של נמל היא 70%, שיעור שבו ניתן להציע שירות טוב לאניות ללא המתנה לפריקה או טעינה. על פי הערכות חניי, הקיבולת הנוכחית של שני הנמלים, במגבלת של 70%, עומדת כיום על 3000 אלפי TEU.
בשיחה שקיימנו עם הסמנכ"לים בשני הנמלים, הערכתם היתה כי קיבולת שני הנמלים כיום, בשיעור תפוסה של 70%, עומדת על 3500 אלפי TEU.
אין אנו מתיימרים לפסוק במחלוקת זאת.
החל משנת 2008 קיימת תכנית אופרטיבית להסב ולשדרג חלק מרציף 21 בנמל אשדוד, רציף ששימש במקור לפריקת צובר והיום השימוש בו הוא חלקי, לרציף מכולות.
הערכת הנהלת נמל אשדוד היא כי עלות ההסבה, הכוללת העמקת הרציף עד לעומק של 17 מטרים, ביצוע עבודות חיזוק ושדרוג והתקנת מנופים חדשים, תסתכם ב 300 אלף דולר בלבד, ותסתיים בתוך 3 שנים. פרויקט זה יגדיל את קיבולת הנמל ב 750 אלף TEU.
גם אם נקבל את הערכות חניי באשר לקיבולת הנמלים הנוכחית, ונניח המשך גידול בתנועת השטעונים וכן נניח המשך גידול בתנועת המכולות בקצב שנתי של 5% לשנה בעשור הקרוב, שלוש הנחות מאד אופטימיות, נמצא כי קיבולת נמלי ישראל בסך של 3750 אלפי TEU תענה על צורכי המשק עד לשנת 2022, מה שייתר את הצורך בתכנית לבניית שני נמלים חדשים, בעלות מוערכת של 3 מיליארד דולר.
משמע שניתן לענות על צרכי המשק, תוך קידום בניית רציף עמוק מים תוך 3 שנים, ולא 6 שנים בחלופת הרציפים הפרטיים, בעלות שהיא 10% מהעלות המוצעת.
אם נניח כי בניית רציף חדש אורכת 6 שנים, הרי ניתן לדחות את ההחלטה על פיתוח נוסף בנמלים, לאחר שהתקבלה ההחלטה על בניית רציף 21 באשדוד, בלפחות 4 שנים.
זה יהיה פרק זמן ניכר להשלים את צעדי הרפורמה הנדרשים הכוללים הורדת עלות כ"א בנמלים, בצעד מוסכם עם העובדים והפרטת אחד מהנמלים, על פי המתווה שעליו החליטה הממשלה כבר בשנת 2005. וכמובן בתקופה זו ניתן יהיה להתרשם האם ההערכות האופטימיות אכן התרחשו ואם יש צורך בכלל בהוספת רציפים חדשים, ואם כן, באיזה מועד. (בחלופה הפחות מרחיבה ללא שטעון, ניתן לדחות את הקמת הרציף הבא לפחות בעשר שנים)

הנמל הבשל להפרטה הוא נמל אשדוד, יש הסכמה גורפת של ועד העובדים לכך ויש הגיון רב לביצוע מהלך הפרישה והורדת השכר, בהסכמה, לפני היציאה להפרטה, שהרי צעד זה מעלה את שווי הפעילות העתידי של הנמל ולכן את תקבולי הזיכיון שתקבל הממשלה במועד ההפרטה. אימוץ מהלך זה יאפשר לחסוך מספר מיליארדי ₪ ולמנוע את הנזקים העצומים למשק, שדומה כי מהלך הדברים הנוכחי שאותו מובילה הממשלה, עומד ליצור.

לנוכח כל הדברים הללו ברור כי תכנית הממשלה, בהקמת שני הנמלים החדשים, נמל המפרץ בחיפה ונמל הדרום באשדוד, אשר אמורים להוסיף קיבולת של 3 מיליון TEU בשנת 2020, אין בה כל הגיון והצדקה כלכלית וסופה שתביא לקריסתם של כל ארבעת הנמלים, השניים הציבוריים והשניים הפרטים, בהעדר התכנות כלכלית לעודף היצע כזה בשוק נתון.

הנה תחזית שלנו לעודפי היצע בקיבולת הנמלים, במונחים של אלפי TEU אם תחליט הממשלה לממש את תכניתה לבניית שני הנמלים הנוספים ואת רציף 21 באשדוד.



אומדן היצע וביקוש לשינוע מכולות בנמלי אשדוד וחיפה בשנת 2022. אלפי TEU			
בהנחה שעד שנת 2022 יוקמו רציף 21 באשדוד ונמלי הדרום והמפרץ באשדוד וחיפה			
עודף היצע	היצע	ביקוש	
3,497	6,750	3,253	חלופת גידול סבירה + שטעון
3,824	6,750	2,926	חלופת גידול סבירה ללא שטעון
2,989	6,750	3,761	חלופת גידול מורחבת + שטעון
3,366	6,750	3,384	חלופת גידול מורחבת ללא שטעון

הגרף מורה בברור כי תכנית הממשלה להקמת שני רציפים עכשיו מייצרת עודף של מיליוני TEU, עודף שישרור במשך לפחות עשור והדבר יביא נזק כלכלי של מיליארדי ₪: הו עקב קיומו של הון לא מנוצל לאורך שנים והן עקב הצורך לפצות את ארבעת הנמלים אשר לא יוכלו, אך לא אחד מהם, להתקיים במצב תחרותי שבו יש עודף היצע כה גדול.

על הממשלה יהיה, בדרך זאת או אחרת, לשאת בתשלום הטעות הזאת של יצירת היצע בצורה מוגזמת שתביא לקריסת כל ארבעת הנמלים. המחיר יפול כרגיל על הציבור.

ד . תכנית פעולה מוצעת

הדרך הגרועה ביותר למימוש יעדי הממשלה, כפי שמנינו אותם לעיל ואף תמכנו בהם, היא להמשיך במתווה שבו צועדת הממשלה בחודשים האחרונים: לכפות את הקמת הנמלים החדשים בצעד חד צדדי כוחני, כפיית הר כגיגית, על אפס וחמתם של עובדי הנמלים, על חשבון המשק הלאומי ואזרחי ישראל, שידרשו לפרוע את החשבון של צעד זה, צעד תמוה שאחריתו אינה ידועה (מי יצא מנצח) אבל מחירו הכבד הוא וודאי.

לא פותרים בעיות שקיימות בנמלים, ואנו מוכנים לקבל כל דבר ביקורת שתטיח הממשלה בוועדים בנדון, על ידי בניית פרויקטים בהשקעות של מיליארדי ₪ מכספי ציבור, כאשר אין כל הצדקה לפרויקטים אלו.

משל למה הדבר דומה?

נניח שבבית החולים הממשלתי רמב"ם, הנמצא לפתחו של נמל חיפה, תתגלנה בעיות חמורות מאד בניהול כ"א. האם יעלה על הדעת להקים בקרבת מקום בית חולים חלופי, כדי שיתחרה בבית החולים רמב"ם, שהרי תחרות, כך גורסת הממשלה, היא חזות הכל, הפתרון היחיד, האולטימטיבי לכל בעיה? והרי ניתן לערוך תחשיב כלכלי של עלות פיתרון זה, מראש, ולראות את חוסר ההתכנות שלו, המופרכות שלו, אם לדייק.

במקרה של רמב"ם מדובר כמובן בשאלה רטורית, אבל רפורמת הנמלים, כפי שמקדמת אותה הממשלה, דומה לדוגמה שהבאנו כאן ולא רק בגלל קרבת בית החולים לנמל. מי שחושב אחרת, עליו ההוכחה, להציג מספרים אחרים מאלו שנקבנו כאן, מספרים שמאחוריהם עומד גם הידע והניסיון של המנהלים בנמלי אשדוד וחיפה, אשר איתם נועצנו לצורך כתיבת מסמך זה.

מי שטוען שעם העובדים הללו לא ניתן לסכם דבר ולכן הדרך היחידה היא להקים נמלים חדשים, מיותרים או לא מיותרים, חוטא לאמת.

במדריך לרפורמה בנמלים שפרסם הבנק העולמי, הוא מדגיש כי הדרך הנכונה לערוך רפורמה מבנית בנמלים היא באמצעות הסכמה עם העובדים.⁵ הנה תמצית קצרה של מסקנות חוקרי הבנק העולמי:

Failure of governments to secure constructive labor involvement in port reforms can typically be traced to:

- Mistrust stemming from historic disputes and the recurring conflicts over capital labor tradeoffs.
- Inadequate and untimely preparation of port reform proposals, making it difficult for labor to take part in consultations and negotiations.
- Financial resources that are too limited to cover training needs created by port reform.

⁵ Port Reform Toolkit.(labor reform & related social issues) Second Edition 2002

Governments, however, have much to gain from involving labor early and effectively in the port reform process. Port labor is one of the most valuable assets of the port community. This pool of trained personnel is a deep source of practical knowledge with vast experience in port operations. This source can be tapped to contribute problem-solving expertise and innovation to add value to the goods and services of customers.

מאחורי העובדים ניצבת ההסתדרות, גוף רציני שיודע אחריות ממלכתית מהי וכבר פתר בהסכמה עשרות, אם לא מאות, משברי עבודה במהלך ההסטוריה הארוכה שלו. המתווה שאנו מציעים הוא ברור:

- יש להקפיא את בניית הנמלים החדשים, שאין צורך בהם בעתיד הקרוב.
 - יש להוציא מידית לפועל את פרויקט רציף 21 באשדוד. הכל מוכן להתחלת עבודה.
 - יש לחזור למתווה ההפרטה של נמל אשדוד, על פי העקרונות שגובשו בין האוצר (הממונה על התקציבים) ההסתדרות וועד העובדים באשדוד, על פי המסמך הידוע מאפריל 2012, "מסמך ברצלונה".
 - יש להתחיל במו"מ על פרישה מרצון של דור א הן בחיפה והן באשדוד.
 - יש להגיע להסכמה **עכשיו**, כי הרציף הבא שייבנה, לאחר רציף 21 באשדוד, ייבנה עבור מפעיל פרטי באשדוד או בחיפה. מפעיל זה יתחרה עם הנמל המופרט באשדוד- אם יבנה באשדוד או בנמל הקיים בחיפה.
 - הרציף הנוסף, שעל בניתו יוחלט (אם בכלל יהיה צורך בו) רק בעוד ארבע שנים כאמור, יהיה רציף 25 באשדוד או רציף כרמל ב בחיפה, שניהם רציפים עמוקים שיגדילו כ"א את תפוקת הנמלים ב 1 מיליון TEU.
- עלות הקמת רציפים אלו, אשר כאמור יהיו רציפים פרטיים, זולה לאין ערוך מעלות שני הפרויקטים המוצעים כיום: נמל המפרץ בחיפה⁶ ונמל הדרום באשדוד. גם ההשפעות הסביבתיות שלהם תהיינה מועטות יותר.
- ה. יעילות הנמלים ויוקר המחייה**
- הנמלים הם חוליה קריטית בשרשרת הלוגיסטית המספקת את הקשר המסחרי בין ישראל והעולם החיצון. תפקוד יעיל שלהם שיושג ע"י ההסדרים שמנינו לעיל יתרום לפיתוח הסחר והכלכלה הישראלית. הסדרים נכונים של יחסי העבודה יכולים להגדיל את היעילות של הנמלים ולשפר את השירות למשתמשים. אניה ששוהה זמן רב מדי בנמל מעלה את דמי ההובלה, וכך גם אי הודאות של זמן הכניסה ואי היכולת לעבוד בחלונות זמן ידועים (slots).

⁶ חישובים שנערכו לפי בקשתנו בחיפה ע"י אדריכל ומהנדס ימי מצאו כי עלות כרמל ב תהיה חצי מעלות נמל המפרץ.

אולם קיים בלבול בין החיוניות של הנמלים מצד אחד, והשפעתם על העלות הכוללת לצרכן מצד שני. עקב המשקל הקטן, במונחים כספיים, של פעילות הנמלים בתוך הערך הכולל של היבוא אין להם שום השפעה על המחיר לצרכן.

מכאן שהטענות שעלו וההבטחות כי תחרות בנמלים תביא להורדת יוקר המחיה אין להן על מה להסתמך. תחרות כזו שתפעל בתוך מסגרת נכונה של יחסי עבודה היא חשובה למשק הישראלי, אבל היא איננה הפתרון ליוקר המחיה בישראל.

1. התייעלות העבודה בנמלים.

הטבלה להלן מראה כי מאז הקמת חברות הנמלים ב-2005, גדלה תנועת המטענים, במונחי משקל הסחורות, בקצב שנתי של 3%, בעוד שמספר העובדים כמעט ולא עלה – 0.6% לשנה. (כפי שראינו בטבלה קודמת, מספר המכולות עלה באותה תקופה בקצב שנתי של 5.4%). ההתייעלות השנתית מבחינת התפוקה לעובד היא מעל 2% לשנה. בסה"כ עלתה תנועת המטענים בתקופה זו מעל 20% בעוד שכמות העובדים עלתה ב 4.7%^{8,7} כדאי לשים לב ששנת 2005 היא השנה שבה עברו הנמלים למבנה של חברות ממשלתיות עצמאיות בחיפה ובאשדוד.

שנה	סה"כ עובדים	סה"כ מטען (אלפי טונות)
2005	2,287	37,719
2006	2,276	36,295
2007	2,451	40,225
2008	2,445	40,536
2009	2,464	36,943
2010	2,385	43,332
2011	2,436	44,944
2012	2,383	46,163
שיעור גידול שנתי	0.6%	2.9%
גידול בכל התקופה	4.2%	22.4%

⁷ הסכם פרישה יכול להקטין את כמות העובדים ב-30% וכך להגדיל את יעילות הנמל עוד יותר. חתימת הסכם כזה נמנעת ע"י הרגולטור, החושש מהשפעות רוחב.

⁸ יש להביא בחשבון שבאותה התקופה גדלה הקיבולת של הנמלים ע"י פתיחת רציפים חדשים, וכן ששכר העובדים הוא תלוי תפוקה – מרכיב הפרמייה הוא מעל למחצית השכר.

2. שכר העבודה בנמלים וסוגיית יוקר המחיה בישראל.

שכר העבודה של עובדי דור א הוא אמנם גבוה. אולם לא מהורדתו תבוא הישועה ליוקר המחיה בישראל.

סך עלות שכרם של עובדי שני הנמלים בשנת 2012 היתה 1 מיליארד ₪.

לכן ניתן לטעון כי העלות שמושתת על כלל אזרחי ישראל בגין פריקת מטעני היבוא היא חצי מעלות זאת, משמע 500 מיליון ₪ לשנה.

הצריכה הפרטית בישראל בשנת 2012 עמדה על כ- 550 מיליארד ₪.

לכן אם תרד עלות שכר העובדים בפריקת מטעני יבוא לאפס והיא תועבר כולה לצרכן הסופי, שסל הצריכה שלו יוזל בשיעור זה, ירד מדד המחירים לצרכן בפחות מ 1 פרומיל באופן חד פעמי.

אבל זו כמובן הנחה חזקה מאד.

כדי שחברות הספנות יקבלו הנחה של 500 מיליון ₪ בשנה, הנהלת הנמל הפרטי צריכה להעביר את כל החיסכון בסך זה, בהוצאה על שכר, לחברות הספנות. אלו מצידן צריכות להעביר את כל ההנחה הזאת ליבואנים. אלו צריכים להעביר הנחה זו לגורמים הסיטונאים.

הסיטונאים צריכים להעביר הנחה זו לדרג הקמעונאי.

הקמעונאים צריכים להעביר את כל ההנחה הזאת לצרכן הסופי.

יתכן והשרשרת הלוגיסטית כוללת עוד גורמים הנוטלים חלק בהליך היבוא עד להגעתו לצרכן הסופי.

רק אם תועבר כל ההנחה במלואה לאורך כל שרשרת הערך, ניתן יהיה להניח כי המדד הכללי ירד ב 1 פרומיל.

אבל זו הנחה בלתי ריאלית.

לא ניתן להניח כי העובדים יוותרו על כל שכרם וכן לא ניתן להניח כי כל הגורמים המעורבים בהמשך התהליך ינהגו כך.

אם כל השותפים לשרשרת הערך יעבירו, כ"א בתורו, רק מחצית מהחיסכון לשלב הבא בשרשרת, הנחת המחיר שתגיע לצרכן הסופי תהיה הרבה פחות מעשירית הפרומיל, מאית האחוז, ערכים שגם בלמ"ס לא נוהגים למדוד.

כדי לסבר את האוזן ניתן דוגמא מיקרו כלכלית. מוצרי היסוד במזון הם כבדים יחסית לערכם – למשל בהשוואה למוצרי אלקטרוניקה. מחיר 1 ק"ג קפה שחור הוא 86 ₪ ומחיר 1 ק"ג חמאה הוא 41 ₪.

התשלום לנמל (דמי הניטול) של מכולה שבה יש 16 טון מוצרים היא כ-600 ₪.⁹ אם כך העלות הכוללת של פריקת 1 ק"ג היא 3.8 אגורות, וממנה שכר העובדים מהווה כמחצית – 1.9 אגורות. אם רפורמה תקטין את שכר העובדים בשליש, היא תחסוך 0.6 אגורות ממחיר קילוגרם קפה, שמחירו 86 ₪ (8600 אגורות). זוהי פחות מעשירית פרומיל. מספר זניח לחלוטין. סדר גודל דומה יתקבל לגבי מחיר החמאה.

החשוב עמיד בפני שינוי בהנחות, לגבי המשקל של המוצרים במכולה או לגבי כמה ניתן לחסוך מעלויות הניטול בזמן רפורמה, בתנאי שכל החיסכון עובר לצרכנים.

אבל ישנה סוגיית מקרו נוספת בהקשר זה שעלותה הרבה יותר מ 500 מיליון ₪ וזו כמובן סוגיית המחיר שמשלם המשק עבור יחסי העבודה המעוררים בנמל, מחיר השביתות וההשביתות, המתוכננות והפראיות, המוצדקות והלא מוצדקות, באשמת הרגולטור, באשמת ההנהלות או באשמת העובדים.

לצורך העניין אין צורך לקבוע על מי מוטלת האשמה לנזקים אלו אבל ברור שמדובר בפוטנציאל נזק של מאות מיליוני דולרים בשנה והדברים ידועים.

המתווה של הממשלה אחת דינו: להגדיל את הנזק מסעיף זה על ידי יצירת אווירה לעומתית וקריאת תגר על זכויות העובדים. וכאן המקום להזכיר כי בנמלי ישראל עוברים 99% מסחורות היבוא והיצוא של ישראל, דבר שמעיד על הרגישות של הנושא ועל גודל האחריות שמוטלת על מקבלי ההחלטות בבואם לבצע רפורמות בתחום.

המתווה שאנו מציעים, לדעתנו לפחות, נועד לשים סוף פסוק לסוגיית יחסי העבודה בנמלים. לאור זאת אין תמה בכך שכל המשתמשים בהובלה ימית בישראל: יצואנים, יבואנים ותעשיינים, כולם תומכים בהמשך תהליך ההדברות, עד להגעה לפתרון מוסכם. מי שלא מסכים לכך נוטל על עצמו אחריות רבה.

ו. סוף דבר

אל לה לממשלה לנסות להוכיח, אחת ולתמיד, מי הגורם הקובע את כללי המשחק בענף הנמלים.

צעד כזה הוא בגדר הימור שכל תוצאה שתושג בו לא תצדיק את מחירו, כך לפחות חושבים כל הצדדים המעורבים ומכירים את הנושא.

על הממשלה לזכור כי בכל תסריט אפשרי, מי שיפרוק את מטעני היצוא והיבוא של ישראל עד לשנת 2020, בכמות העולה על 50 מיליון טון לשנה, אלו יהיו עובדי הנמל הנוכחים ולכן מתבקשת השאלה: עם עובדים אלו אתם מתכוונים להתכתש עד אז? האם אין חלופה יותר הגיונית, כלכלית ואחראית מזו שאתם מוליכים עכשיו?

⁹ בנוסף יש דמי תשתית לחניי.

גם על עובדי הנמלים לעשות את חשבון הנפש שלהם, וזאת אמרנו להם מספר פעמים בחודשים האחרונים, בגלוי ובנוכחות קהל רב. העובדים צריכים לשאול את עצמם מדוע איבדו את אהדת הציבור, שבלעדיה לא יוכלו למצוא אוזן קשבת לטענותיהם, אפילו תהיינה הן מוצדקות, כפי שקורה עכשיו, לדעתנו.

מעטים הסכסוכים שנפתרים במלחמות, ברוב המלחמות כל הצדדים מפסידים. הסכסוך בנמלים, כפי שקבע בית הדין הארצי לעבודה, צריך להיות מושא למשא ומתן בין העובדים לממשלה, עד שימצא פיתרון.