

סוגיה שוטפת: המדיניות לגבי פיתוחם של נמלי הים הישראליים

- יש להתחיל לאלתר בפעילות להרחבת קיבולתם של נמלי הים הישראליים באמצעות הקמה של מסוף אחד או שניים, משום שהביקוש לשירותי המכולות גדל בקצב מהיר והקמת מסוף נמשכת זמן רב (6–8 שנים).
- בשלב הנוכחי של ההליך המרכזי נבדקות הצעות כספיות לבניית שני מסופים בעלי קיבולת של 0.8 מיליון TEU כל אחד. מסופים אלה קטנים בהשוואה להצעה המקורית – שני מסופים בגודל 1.3 מיליון TEU – והדבר אמנם גורע מתוספת הקיבולת, אך מאידך גיסא הוא מפחית את עלויות המימון.
- שני הנמלים הוותיקים ומסוף אחד גדול, בעל קיבולת של 1.3 מיליון TEU, צפויים לענות על הביקוש לשירותי מכולות עד 2025; שני הנמלים הוותיקים ושני מסופים קטנים, בעלי קיבולת של 0.8 מיליון TEU כל אחד, צפויים לענות על הביקוש עד 2026.
- יתרונו של מסוף אחד גדול נעוץ בכך שעלותו נמוכה מעלותם של שני מסופים קטנים. יתרונותיהם של שני מסופים קטנים נעוצים בכך שהם יוצרים תחרות לשני הנמלים הוותיקים וכך מובילים להתייעלות בהם ולשיפור השירות ללקוח, קרבתם ללקוחות חוסכת בהוצאות הובלה, ויש להם פוטנציאל להתרחב במהירות רבה יותר בעת הצורך.

את נמלי ישראל מפעילות שתי חברות ממשלתיות – "נמל חיפה" ו"נמל אשדוד" – ושתי חברות פרטיות לתפעול נמלים קטנים, "נמל אילת" ו"נמל מספנות ישראל". כן פועלת בתחום חברה ממשלתית לניהול נכסי הנמלים, תחזוקתם ופיתוחם (חנ"י, חברת נמלי ישראל). רשות הספנות והנמלים במשרד התחבורה מרכזת את סמכויות הפיקוח. הפעילות בנמלים מתחלקת לשלושה מגזרים עיקריים: (א) מגזר המכולות; מגזר זה מניב כ-67 אחוזים מהכנסותיהם של שני הנמלים הגדולים, חיפה ואשדוד, והחברות הפרטיות אינן פעילות בו לעת עתה¹, (ב) מטען כללי, כולל כלי רכב, ו-ג) מטען בתפזורת. חלקו של מגזר המכולות בהכנסות הנמלים מצוי זה שנים במגמת עלייה (איור 1), היות שקיימת נטייה לעבור מהובלה באניות

¹ "נמל אילת" עשויה לחדש את פעילותה במגזר ו"נמל מספנות ישראל" מתעתדת להתחיל לפעול בו.

קונבנציונליות להובלה באניות מכולה. לנוכח עלייה זו הוגדלה בשנים האחרונות יכולתם של נמלי ישראל לקלוט אניות מכולה, ובהנחה שהנמלים יפעלו לפי הסטנדרטים המקובלים, קיבולתם הנוכחית תאפשר טיפול ב-3.2–3.4 מיליוני TEU בשנה (TEU, twenty-foot equivalent unit, יחידת מידה למכולות; ראו לוח 1). היות שהביקוש צפוי לגדול, החליטה הממשלה להקים שני מסופי מכולות חדשים – מסוף המפרץ בחיפה ומסוף הדרום באשדוד – ולהפעיל כל אחד מהם באמצעות גורם נפרד מחברות הנמל הקיימות².

הממשלה בחנה שלוש חלופות. הראשונה – לבנות מלכתחילה שני מסופים גדולים, אחד לצד כל נמל ותיק. השנייה – לבנות תחילה שני מסופים קטנים ובשלב ב' להרחיבם לכדי מסופים גדולים. השלישית – לבנות תחילה מסוף אחד גדול, לצד אחד הנמלים הוותיקים, ולאחר מכן לבנות מסוף גדול שני לצד הנמל הוותיק הנותר. לחלופה הראשונה יש אפוא שלב אחד ולשתיים הנותרות שני שלבים, אך בתום התהליך כולן מרחיבות את הנמלים באותה מידה. בסיכומו של דבר בחרה הממשלה בחלופה השנייה.

ב-2013/3.7 פרסמה חנ"י מכרזים להקמה ולתפעול של שני המסופים (אולם הממשלה שומרת לעצמה את הזכות להקים מסוף אחד בלבד). מסופים אלה יאפשרו לקלוט אניות מכולה גדולות ולהתאים את נמלי ישראל למגמה השוררת בעולם בשנים האחרונות – היינו גידול בקיבולת האניות, המוזילה את עלויות ההובלה. מכרז ההקמה נמצא

² כפי שנסביר בהמשך, הקמת המסופים החדשים מהווה חלון הזדמנויות להגביר את התחרות בענף שיש בו כאמור רק שתי חברות במגזר הפעילות המכניס ביותר, תחום המכולות. הממונה על ההגבלים העסקיים קבע כי הנמלים הקיימים הם קבוצת ריכוז, וכי הקמה של מסופי מכולות חדשים – לצד הנמלים הקיימים בחיפה או באשדוד – מהווה חלון הזדמנויות להצטרפותם של מתחרים חדשים לענף שירותי הנמל ולהתפתחות תחרות תוך-נמלית בין הנמלים הקיימים לבין המפעילים של מסופי המכולות החדשים. הממונה קבע שהחברות "נמל אשדוד" ו"נמל חיפה" לא יפעילו את מסוף נמל המפרץ או את מסוף נמל הדרום, ולא ירחיבו את פעילותן לכל מקום (שטח, מסוף או רציף אחרים) שאינו משמש אותן כיום, עד שנמל המפרץ ונמל הדרום יופעלו בידי מתחרים חדשים. (רשות ההגבלים העסקיים, הודעה לעיתונות, 26/11/2011). גם ועדת טרכטנברג המליצה לקבוע יעד לתחרות תוך-נמלית אפקטיבית, במרחבי הנמלים בישראל, וזו יכולה להתאפשר אם המסופים לא יופעלו באמצעות חברות הנמל הקיימות.



לוח 1: אינדיקטורים עיקריים לפעילותם של נמלי המכולות בישראל

שני הנמלים	נמל חיפה	נמל אשדוד	
3.4-3.2	1.9-1.8	1.5-1.4	קיבולת הנמל (מיליוני TEU) ²
2,540	1,370	1,170	סך פעילות במכולות, 2012 (אלפי TEU)
856	322	534	יבוא מכולות מלאות (אלפי TEU)
491	294	197	יצוא מכולות מלאות (אלפי TEU)
520	480	40	פעילות שטעון מכולות ³ (אלפי TEU)
3.79	2.08	1.71	אורך הרציף (ק"מ) ⁴
2,383	1,088	1,295	מספר העובדים ב-2012
450	458	443	שכר שנתי ממוצע לעובד (אלפי ש"ח)
1,073	499	574	הוצאות השכר (מיליוני ש"ח)
1,850	735	1,115	הכנסות הנמל ב-2012 (מיליוני ש"ח)
1,132	470	662	מזה: הכנסות במגזר המכולות (ללא שטעון) (מיליוני ש"ח)
114	114	-	הכנסות שטעון (מיליוני ש"ח)
	מסוף המפרץ, שלב א' ⁵ (נמל חיפה החדש)	מסוף הדרום, שלב א' ⁵ (נמל אשדוד החדש)	
	0.8	0.8	קיבולת המסוף, במיליוני TEU
	0.8	0.8	אורך הרציף, ק"מ
	5.8	5.5	עלות הקמת המסוף, מיליארדי ש"ח ⁶
	מחצית 2020	מחצית 2021	לוח הזמנים לתחילת ההפעלה, בהנחה שבונים את המסופים במקביל

¹ TEU, twenty-foot equivalent unit – יחידת מידה למכולות. מכולה כפולה (של 40f) מקבלת בחישוב משקל כפול מזה של מכולה רגילה (20f).

² הקיבולת מבוססת על הערכה של חניי (חניי, "פיתוח נמלי העתיד", מצגת מ-2012) ולפיה הנמלים פועלים באופן מיטבי ויעיל, במשך 22.5 שעות ביממה, ומשך ההמתנה הממוצע בהם עומד על שעתיים. הערכה זו יכולה להשתנות כתוצאה משינוי של תמהיל האניות המגיעות לנמל.

³ שטעון הוא פריקה של מכולה מאנייה אחת וטעינתה על אחרת לשם פריקתה בנמל יעד מחוץ לישראל. השטעון נספר פעמיים היות שהוא כרוך בשתי פעולות, פריקה וטעינה.

⁴ האורך הכולל של רציפי המכולות הוא רק אחד הפרמטרים הקובעים את הקיבולת של נמל. פרמטרים נוספים הם אורכו של כל רציף בנפרד, עומק הרציף, איכות הציוד, וכו'. הקיבולת מושפעת גם מתמהיל האניות שמגיעות לנמל.

⁵ בשלב ב' ירחיבו את המסופים החדשים ל-1.3 מיליון TEU כל אחד.

⁶ זוהי הערכה היות שהקמת המסופים נמצאת בתהליך מכרזי ולכן העניין חסוי. העלות כוללת בנייה של הנמל, סלילה של כבישי גישה, בנייה של מבנה עליון, וציוד. האומדן אינו משקף בהכרח את ההצעות שהוגשו לחניי.

המקור: חניי (חברת נמלי ישראל), רספ"ן (רשות הספנות והנמלים), דוחות כספיים ל-2012 של חברת "נמל אשדוד" וחברת "נמל חיפה".

להלן נעסוק בהרחבה בכל אחת משאלות אלה.

א. האם להקים מסוף חדש?

היקף הפעילות במכולות הגיע בשנת 2013 ל-75 אחוזים מהקיבולת המשותפת של נמל אשדוד ונמל חיפה (3.2–3.4 מיליוני TEU; ראו לוח 1). היקפה של תנועת המכולות לשוק המקומי גדל בעשור האחרון בקצב שנתי של 5.1 אחוזים (איור 1), וכך גם פעילות השטעון. אם הפעילות תוסיף לגדול בקצב של 5.1–5.3 אחוזים לשנה³, הקיבולת המשותפת של הנמלים הוותיקים תגיע לידי מיצוי כבר בשנת 2019 ואולי אף לפני כך⁴. מכיוון שהקמת מסוף חדש אורכת לפחות 6 שנים, יש צורך להתחיל לאלתר בפעילות להגדלת הקיבולת, כדי שזו תהיה זמינה בסביבות 2020.

בהקשר זה יש להעיר כי ההערכה בדבר מיצוי הקיבולת כוללת מקדם ביטחון. ראשית, שיעור הגידול של הפעילות עשוי להאט עקב מיצוי תהליך ההמכלה – הגידול המתמשך בשיעור הסחורות המובל במכולות (בעשור האחרון היה קצב הגידול של הטיפול במכולות לשוק המקומי גבוה בכ-0.7 נקודת אחוז מזה של יבוא המכולות והמטען הכללי ביחד). שנית, חלק מהקיבולת של נמל חיפה משמש כיום לשטעון סחורות וניתן להסיטו לטובת פריקת מכולות לשוק המקומי (פעילות רווחית יותר). אולם הסטה כזו כרוכה בעלויות הובלה נוספות: הגדלת חלקה של הפעילות המקומית על חשבון השטעון צפויה להגדיל את עלויות ההובלה ואת המשך שלה, שכן השטעון הוא חלק טבעי מפעילותן של חברות הספנות בקווים הישירים לישראל ופגיעה בו עלולה לגרום להן להעביר לנמל אחר את הקווים הבין-לאומיים שהגיעו ישירות לישראל. כך תצטמצם הפקידה הישירה של הספינות הגדולות המשייטות בקווים בין-לאומיים ישירים ותתרחב הפעילות הנסמכת על

כעת בשלב שבו בוחנים את הצעות המחיר. מכרז התפעול נמצא בשלב מוקדם יותר: ארבע חברות תפעול בין-לאומיות, נפרדות מחברות הנמל הוותיקות, עמדו בתנאי הסף של מכרז המיון המוקדם ועברו לשלב הסופי. בשלב הסופי, בעוד כמה חודשים, יידרשו חברות אלה להגיש הצעת מחיר מחייבת, ומתוכן ייבחרו שתיים, אחת לכל מסוף חדש.

מסמך זה בוחן את כדאיות הקמתם של המסופים החדשים. הסעיף הראשון בוחן את הכדאיות מנקודת מבט כלל-משקית, והסעיף השני בוחן כיצד המסופים החדשים צפויים להשפיע על מחירי השירות בנמלים.

1. השיקולים הנוגעים להקצאת המקורות בהחלטה על הקמת הנמלים

מנקודת המבט של המשק בכללותו רצוי להשיג תפוקה מקסימלית באמצעות הוצאה מינימלית על הון ועבודה. התכנון מתבסס על דיון בשאלות הבאות:

א. האם להקים מסוף חדש? במסגרת הדיון יש לבחון מהן העלויות הכרוכות בהקמת המסוף ולהשוות אותן לעלויות הנובעות משירות ירוד ומהתארכות התור לקבלתו.

ב. האם להקים תחילה שני מסופים קטנים, כפי שהחליטה הממשלה? אולי עדיף היה להקים תחילה מסוף אחד גדול? במסגרת הדיון יש לבחון את התרומה של מסוף שני לשיפור השירות ולהשוות אותה לעלות הקמתו והפעלתו. בכלל זה יש לבחון את החיסכון בעלויות ההובלה היבשתית כתוצאה מהפעלתם של שני מסופים ביחס ליתרונות לגודל בתפעול כתוצאה מריכוז הפעילות במסוף אחד.

ג. בהנחה שהממשלה בחרה להקים תחילה מסוף אחד גדול, היכן למקמו – באשדוד או בחיפה? במסגרת הדיון יש לבחון את מאפייני הלקוחות ולבחור במיקום שיקטין את עלויות ההובלה היבשתית בין המסוף לבין היעדים הסופיים, כולל העלויות הנובעות מההשפעות החיצוניות השליליות של התוספת לגודש בכבישים. כן יש להביא בחשבון את השפעת המסוף על פיתוח העיר, הסביבה, והענפים המשתמשים בשירותי הנמל.

³ קצב זה גבוה במעט מהקצב הנוכחי והוא מבוסס על הערכות של חברת נמלי ישראל (חני"י), "פיתוח נמלי העתיד", מצגת מ-2012).

⁴ בהנחה שהפעילות תצמח ב-5.3 אחוזים לשנה, בסוף 2019 תגיע הפעילות לכ-3.4 מיליון TEU ובכך תמוצה הקיבולת. לפי הערכות אחרות של חני"י, הקיבולת עומדת על כ-3.2 מיליון TEU ותמוצה לפני כך.

כעת. מסוף כזה יכול לענות על הביקוש עד 2025, השנה שבה ייווצר צורך במסוף השני, והוא יאפשר לדחות בכ-4 שנים את תחילת הקמתו וסיומו של המסוף הגדול השני. אף על פי שלדחייה יש חסרונות – ואלה יפורטו בהמשך – היא גם נהנית מיתרון חשוב, היות שהיא חוסכת עלויות מימון.

למסוף אחד גדול יתרונות בולטים לגודל שכן עלותם של המסופים החדשים נובעת בעיקר מהקמת שובר גלים חדש, והמסופים הקטנים והגדולים מצריכים אותו שובר גלים. במקרה של המסופים הקטנים אין מפתחים חלק מהרציף, ומתכננים להשלימם ל-1.3 מיליון TEU בסביבות 2027, כאשר יתעורר הצורך בתוספת קיבולת⁸. העלות העודפת כתוצאה מהקמתם של שני מסופים קטנים, מהונת ל-2014 (לפני חישוב היתרונות), נעה בקירוב בין 0.4 ל-0.8 מיליארד ש"ח בסך הכול⁹. עלות מימון זו נובעת מהקדמת ההוצאה בכמה שנים, עקב השקעה בשני מסופים קטנים במקום השקעה במסוף אחד גדול עד שהביקוש גדול דיו ויש צורך גם במסוף הגדול השני¹⁰. עלות עודפת נוספת נובעת מההוצאות העודפות הכרוכות בהפעלת שני מסופים (בעיקר מהרכיבים הקבועים של שר העובדים, למשל במנהלה, ושל פחת).

שיקול נוסף לטובת הקמתו של מסוף גדול אחד והשהיית השני – הקמת מסוף כרוכה בהשקעה בלתי הפיכה, כלומר אין אפשרות לממשה במידה שהתנאים הכלכליים משתנים

אניות קטנות (feeder), וזו האחרונה יקרה יותר עקב כפל הטיפול⁵.

לפי ההערכות, עלות ההקמה של המסופים המתוכננים (הקטנים) נעה בין 5.5 ל-5.8 מיליארדי ש"ח למסוף⁶. דחיית הקמתו של מסוף בשנה אחת מביאה לחיסכון של כ-160 – 270 מיליון ש"ח בהוצאות המימון⁷. אולם חיסכון זה נמוך מהעלויות שייווצרו לאחר מיצוי הקיבולת בנמלים, בשל עיכוב באספקה של מוצרי יבוא למשק, עלותה של החזקת מלאי, התארכות משך ההמתנה של האניות בכניסה לנמל, וגידול בעלויות ההובלה היבשתית (פריקת סחורות בנמל חיפה והובלתן ליעדים רחוקים יחסית באזור המרכז) – הן עלויות ההובלה הישירות והן ההשפעות החיצוניות השליליות, כגון גודש בכבישים וזיהום אוויר. על יסוד אומדני הביקוש של חנ"י נראה כי נכון לקדם את הרחבת הקיבולת לאלתר.

ב. האם מסוף אחד גדול עדיף על פני שניים קטנים?

הממשלה החליטה כאמור להקים תחילה שני מסופים קטנים אך שקלה גם את האפשרות הבאה: לבנות בשלב א', לצד אחד הנמלים הוותיקים, מסוף אחד גדול – במלוא שטח הרציף הנגזר מהתכנון של שובר הגלים – ולדחות את בנייתו של המסוף הגדול השני. עלותו של נמל כזה עומדת על כ-6 מיליארדי ש"ח, כולל כבישים וציוד, הקיבולת שלו מגיעה ל-1.3 מיליון TEU בשנה, וניתן להשלימו בערך בפרק הזמן הנחוץ להשלמת המסופים הקטנים שמתכננים

⁸ זאת בהנחה שאין תוספת קיבולת בנמלים הקיימים.
⁹ 0.4 מיליארד ש"ח – בהנחה שהריבית נמוכה (2.9 אחוזים לשנה) ולמערכת הכבישים בסובב הנמל תרומה משל עצמה, כלומר תרומה בלתי תלויה בבניית הנמל. 0.8 מיליארד ש"ח – בהנחה שהריבית עומדת על 5 אחוזים לשנה ולמערכת הכבישים אין תרומה בלתי תלויה.
¹⁰ האומדן נערך על יסוד ההנחות הבאות: מסוף המפרץ יופעל באמצע 2020 ומסוף הדרום יופעל באמצע 2021; ההוצאה על בניית מסוף משולמת כולה חצי שנה לפני הפעלתו; הריבית להיוון עומדת על 2.9 אחוזים (או על 5 אחוזים; ראו הערה 9 לעיל); עלותם של שני מסופים קטנים מסתכמת ב-11.3 מיליארד ש"ח ועלותו של מסוף גדול – ב-6 מיליארדי ש"ח; הגדלת הקיבולת של שני המסופים הקטנים עולה 0.7 מיליארד ש"ח; לפי התחזיות של חנ"י, הביקוש למכולות יגדל ב-5.3 אחוזים לשנה; עלות הכבישים בסובב נמל אשדוד לא נספרה היות שהיא משפרת את התחבורה באזור הנמל ולכן נראה שאין הצדקה לזקוף את העלות להקמת המסוף (לחלופין העלות נספרה; ראו הערה 9). האומדן לא הביא בחשבון, בשתי החלופות, בנייה של 0.5 מיליון TEU בנמל אשדוד, אך תוספת זו אינה משנה את החישובים באופן מהותי.

⁵ "כפל טיפול" – double handling – הוא תהליך שבו פורקים מכולות מהספינות הגדולות המובילות אותן למרחקים ארוכים וטוענים אותן על הספינות הקטנות המוליכות אותן ליעד הסופי. לפי אומדן של רשות הספנות, עלות התהליך נעה בין \$150 ל-\$350 למכולה, והיא נחסכת כאשר מובילים מכולה ישירות ליעד הסופי.
⁶ הערה 6 בלוח 1 מפרטת מה כלול בעלויות.
⁷ כדי לחשב את הוצאות המימון השתמשנו בתשואה של 2.9 אחוזים. בפירוט, יש מרווח של אחוז בין התשואה על אג"ח ממשלתיות לבין התשואה על אג"ח קונצרניות צמודות מדד בעלות דירוג גבוה (+AA) ומח"מ ארוך (ממוצע לחודשים פברואר עד אפריל 2014). התשואה על אג"ח ממשלתיות צמודות בעלות מח"מ של 15 שנה עומדת על 1.91 אחוז (בממוצע לחודשים פברואר עד אפריל 2014). מכאן שהתשואה לפדיון על אג"ח בעלות דירוג גבוה ומח"מ של 15 שנה עומדת על כ-2.9 אחוזים. לפי הערכות חנ"י, לגיוס אג"ח למימון הנמלים תהיה עלות גבוהה יותר. הגבול התחתון של הוצאות המימון חושב בהנחה שהתשואה היא 2.9 אחוזים, והגבול העליון חושב בהנחה שהתשואה היא 5 אחוזים.

אשר ללוח הזמנים, בחיפה יפעל המסוף החדש במחצית 2020 ובאשדוד – במחצית 2021, היות שבחיפה כבר קיים נמל עבודה ובאשדוד יש לבנותו. קיבולת הנמלים הקיימים תמוצה ב-2018–2019¹¹, אף לפני סיום הבנייה בחיפה. אם יוחלט להקים את המסוף באשדוד, חלק מפעילות השטעון יוסט ככל הנראה לפעילות מקומית (בהנחה שהפעילות גדלה בקצב של 5.3 אחוזים בשנה וזמן ההמתנה הממוצע עומד על שתיים לאנייה). הקטנת השטעון תגדיל את משך ההובלה ואת עלויותיה עקב כפל הטיפול¹². כמו כן, במקרה של עיכוב בבנייה לא תהיה קיבולת עודפת.

אשר להעדפותיהם של הלקוחות, לנמל אשדוד ביקוש רב יותר, והוא אינו עוסק בשטעון, פעילות שמתאפיינת ברווחיות נמוכה (ראו לוח 1). למעשה, נמל אשדוד קרוב למיצוי פוטנציאל הפעילות שלו במכולות (1.2 מיליון TEU, בשעה שקיבולתו המשוערת נעה בין 1.4 ל-1.5 מיליון TEU). לכך יש עלות ישירה כבר כיום, בפרט בהתחשב בהשבתות התכופות של הנמל: הנזק הישיר נובע מכך שהאניות ממתונות בכניסה לנמל אשדוד יותר מאשר בכניסה לנמל חיפה, מכך שרמת השירות נמוכה, ומכך שמסיטים מכולות לנמל חיפה (על פי חישוב מקורב, עלות ההובלה למרכז הארץ עומדת על כ-10 מיליוני ש"ח בשנה, וזאת מבלי שמביאים בחשבון השפעות חיצוניות שליליות, לרבות גודש בכבישים, זיהום אוויר, תאונות דרכים, וכו'¹³). עלויות אלו יתפחו וילכו במקביל לעודף הביקוש לשירותי הנמל. לצפיפות יש גם עלויות עקיפות, כגון עלות ההמתנה של בעלי המטען בארץ ובחו"ל, בפרט יצואנים ויבואנים; ועלויות כתוצאה מכך שלוח הזמנים אינו מהימן וקשה לדעת מתי המטען יגיע ליעדו, לרבות העלויות הכרוכות בצורך להחזיק מלאים גדולים.

מבחינת ההוצאות על הובלה יש יתרון לאשדוד, משום שהיא קרובה למרכז הארץ והדבר חוסך בעלויות ההובלה היבשתית. בנמל אשדוד נפרקים 62 אחוזים ממכולות

ומתברר כי היא איננה כדאית בצורתה הנוכחית. ההשהיה תאפשר לגבש הערכה מושכלת יותר לגבי הקצב שבו תנועת המכולות צפויה לגדול לאחר מיצוי תהליך ההמכלה, והיא עשויה לחסוך השקעה גדולה ובלתי הפיכה.

מנגד, להקמתם של שני מסופים קטנים תחילה יש שני יתרונות עיקריים. ראשית, הם מעניקים מענה לגידול בביקושים בלי ליצור לאניות עלויות המתנה מיותרות וכן מצמצמים את עלויות ההובלה היבשתית ליעדים רחוקים. שנית, הם משפרים את יעילותם של הנמלים הוותיקים, מפני שהם מתחרים בהם. אולם אם ההשקעה תתמקד במסוף אחד בלבד, הדבר יצמצם את לחצי התחרות בחלקי הארץ הקרובים לנמל שלצדו לא יוקם מסוף חדש, יסיט באופן מלאכותי מטענים למסוף החדש, וכך יגדיל את העלויות למשתמשים – בפרט ליצואנים – ויפגע ביכולתם להתחרות.

שיקול שלישי בעד בניית המסופים במקביל קשור בעובדה שהסיבוכיות של הליכי התכנון והבנייה – הן של הנמל והן של מערכת התחבורה שבעורפו – גדלה והולכת עם הזמן, ככל שהצפיפות באזור גדלה; לכן מוטב להרחיב את הנמלים לפני שהצפיפות בעורף גדלה. זאת בפרט מכיוון שאין זה ברור באיזו מידה אפשר להבטיח את זכויות הבנייה לאורך זמן בצורה אפקטיבית.

ג. היכן למקם מסוף אחד גדול, באשדוד או בחיפה?

אילו בחרה הממשלה לבנות תחילה מסוף אחד גדול לצד אחד הנמלים הוותיקים, ולדחות את הקמתו של המסוף הגדול השני, הדבר היה מחייב את הרשויות להחליט היכן למקם את המסוף הגדול הראשון, בחיפה או באשדוד. כדי לקבל החלטה כזו יש לברר מהי עלות ההשקעה, איזו תוספת תניב ההקמה לקיבולת, כמה זמן יחלוף עד להפעלת המסוף והאם לוח זמנים זה עולה בקנה אחד עם תחזית הביקושים, באיזו מידה יתרום המסוף להגברת התחרות בין הנמלים ולהתייעלותם, מה מעדיפים לקוחות הנמל ואילו הוצאות הובלה יבשתיות העדפתם גוררת, כיצד ישפיע המסוף על פיתוח העיר והאזור, ואילו השפעות חיצוניות אחרות יהיו לו.

על פי ההערכות של חני"י, אשדוד וחיפה דומות הן מבחינת עלות ההקמה והן מבחינת הקיבולת המתוכננת.

¹¹ הסבר על מועד המיצוי של הקיבולת מופיע בהערה 4.
¹² סעיף (א) כולל תיאור מלא של התהליך המביא לגידול בהוצאות ההובלה.

¹³ 62 אחוזים מהמכולות המלאות נפרקות באשדוד (534 אלף), לעומת 68 האחוזים הצפויים לפי התפלגות האוכלוסייה וההכנסה; מכאן שכ-50 אלף מכולות הוסטו מאשדוד לחיפה. עלות ההובלה העודפת מחיפה למרכז הארץ עומדת על 200 ש"ח למכולה (בסה"כ 10 מיליוני ש"ח), ובהנחה שחלק מהמכולות חוזרות לחיפה ריקות, העלות גבוהה יותר.

2. כיצד ישפיעו המסופים החדשים על התחרות בין הנמלים ועל מחיר השירותים בהם?

המפעלים בצפון הארץ ובדרומה הם במידה רבה צרכנים שבויים של נמל חיפה ונמל אשדוד, בהתאמה, משום שהובלה יבשתית של סחורה אל הנמל הרחוק יותר וממנו כרוכה בעלויות גבוהות. במילים אחרות, עלויות ההובלה הגבוהות הופכות כל נמל למונופול אזורי. חיזוק לטענה זו מתקבל מהעובדה שרוב אניות המכולה שפקדו את ישראל, פקדו הן את נמל אשדוד והן את נמל חיפה¹⁷.

כאשר בוחנים את רמת התחרות בין שני הנמלים במסגרת מודל שבו הם מחליטים בו-זמנית על מחיר השירות¹⁸, מוצאים כי רמת המחירים שתתקבל תלויה בעלויות ההובלה היבשתית ובהתפלגות של יעדי המכולות במרחב הגיאוגרפי: כאשר מרבית המטענים מיועדים לפריפריה – אשדוד ודרומה וחיפה וצפונה – הופך כל נמל למונופול אזורי ומתקבל רווח עודף (markup); זאת משום שעלויות ההובלה הגבוהות פוגעות בכדאיות השימוש בנמל הרחוק. ואולם במידה שחלק גדול מהמטענים מיועד לאזור הנמצא במרחק שווה משני הנמלים, תהיה תחרות בין שני הנמלים והרווח העודף שלהם יהיה זניח.

ערכנו סימולציה במטרה לבדוק כיצד ישפיעו המסופים החדשים על התחרות בין הנמלים. לצורך הסימולציה אמדנו את ההתפלגות הגיאוגרפית של היעדים/ נקודות המוצא של המכולות. האמידה נעשתה על פי שקלול של ארבעה משתנים המשפיעים על תנועת המכולות, היינו אוכלוסייה, הכנסות משכר, ייצור תעשייתי ויצוא תעשייתי. התפלגות המכולות במרחב הגיאוגרפי מעניקה יתרון לנמל אשדוד – הוא קרוב יותר ל-64 אחוזים מהיעדים/ נקודות המוצא של המכולות.

היבוא (לוח 1 כולל פירוט על מכולות יבוא מלאות), אף על פי שלאור קרבתו למרכז הארץ הוא היה אמור לספק שירות ל-68 אחוזים מהמכולות המלאות הנכנסות לארץ¹⁴.

יתרון נוסף של נמל אשדוד נעוץ בכך שפוטנציאל ההתייעלות שלו גדול מזה של נמל חיפה, משום שהוא פחות יעיל מנמל חיפה (על פי מדדי היעילות של רשות הספנות)¹⁵. הקמת מסוף פרטי בשכנות לאחד הנמלים הקיימים תחייב את הנמל הוותיק למצות את הפוטנציאל הגלום בהון ובעובדים העומדים לרשותו, והתייעלות זו היא אחד הרווחים החשובים שהקמת הנמל החדש תניב למשק.

לפיתוח נמל מתווספים שיקולים שקשה לכמת אותם באופן כלכלי, ביניהם השפעת הנמל על פיתוח העיר והפריפריה. לשם המחשה, הקמה של מסוף חדש בחיפה תאפשר להעתיק את נמל הדלק הישן, לבנות רציף דלק בטיחותי חדיש, ולממש את התכנית לחדש את פני העיר התחתית בחיפה בעזרת חזית ים (waterfront) ונמל לקליטה של אניות נוסעים¹⁶.

כאשר בוחרים מיקום לנמל יש להעניק משקל גם למגוון היבטים נוספים, לרבות הסיבוכיות המאפיינת את התכנון הסטטוטורי של הנמל ושל מערכות התחבורה (כבישים/ רכבת), עורף הנמל, גמישותו לפיתוח עתידי, איזון הסיכונים בשעת חירום, ביטחון, יחסי עבודה, תפעול של תנועת האניות בבריכת הנמל, אטרקטיביות לתנועה של מטעני טרנזיט (שטעון מאנייה למשאית והסעת המטען למדינה אחרת), סיכונים הנדסיים ואיכות הסביבה. ככל הידוע, מבחינות אלה אין הבדלים מהותיים בין חיפה לאשדוד.

מכלול השיקולים מצביע אפוא על כך שיש יתרונות כלכליים ניכרים להחלטה להקים בשלב ראשון שני מסופים קטנים (במקום מסוף אחד גדול), ויתרונות אלה הכריעו את החיסרון – עלות ישירה גבוהה יותר.

¹⁴ הערכה זו מתבססת על האופן שבו האוכלוסייה וכוח הקנייה שלה מתפלגים במרחב הגיאוגרפי, כמו גם על העובדה שנמל אשדוד קרוב יותר לאזורים שמדרום לנתניה.
¹⁵ הודות למיקומו העדיף של נמל אשדוד ולהתמחותו במטענים רווחיים כמו כלי רכב, הוא רווחי יותר מנמל חיפה. ייתכן כי רווחיותו הקהתה את הצורך והרצון שלו להתייעל ואפשרה לו להתנהל במגבלת תקציב "רכה". לנמל חיפה לעומת זאת רווחיות נמוכה, ולכן יש לו תמריץ רב יותר להתייעל.
¹⁶ תמ"א א/13/3, בתהליכי אישור בוועדות התכנון.

¹⁷ נמל חיפה היה נקודת המוצא של 60 אחוזים מהאניות שפקדו את נמל אשדוד; ונמל אשדוד היה נקודת המוצא של 57 אחוזים מהאניות שפקדו את נמל חיפה.
¹⁸ מסגרת הניתוח היא מודל ברטראן.

מניתוח זה עולה שההחלטה להקים שני מסופים מתחרים, במקום מסוף אחד גדול, צפויה לתרום תרומה חיובית גם לתחרות בענף. תרומה זו לתחרות תצמצם את הצורך בפיקוח על המחירים כדי להגן על הפריפריה באזור שבו לא ייבנה המסוף הראשון, וכן היא תחזק את התחרות במרכז הארץ.

אף כי תוצאות הסימולציה מצביעות על כך שהמסופים החדשים עשויים לתרום לתחרות, חשוב שגורמי הפיקוח יתייחסו גם לסוגיות שהסימולציה מתעלמת מהן, ובפרט לאפשרות של חיכוכים במבנה השוק (כגון חוזים ארוכי טווח בין חברות הספנות לנמלים), הסדר כובל פוטנציאלי, ואף קונספירציה בלתי חוקית בין המפעילים השונים. אלו עשויים לעכב את התחרות וכך את ירידת התעריפים בטווח הקצר²¹. משום כך חשוב שגורמי הפיקוח יוודאו כי הסדרים כאלה לא ייווצרו בתקופה שתחלוף עד לפתיחת המסופים החדשים.

אם יקימו באשדוד, לצד הנמל הוותיק, מסוף חדש ובו מפעיל פרטי אחד (בסך הכול שני מפעילים באשדוד ואחד בחיפה¹⁹), ואם המסוף החדש יהיה יעיל מהוותיק, הדבר יפחית את הרווח העודף²⁰ של הנמל הוותיק. פתיחת המסוף תוריד את המחיר בנמל הוותיק והוא יהיה שווה לעלותו השולית; הרווח העודף של נמל אשדוד הוותיק יפחת לאפס. ואולם המחיר בנמל חיפה הוותיק יעלה, אלא אם ימשך הפיקוח על המחירים. זאת מכיוון שנמל חיפה, בהנחה שהוא חייב לגבות מלקוחותיו מחיר אחיד, יוותר על התחרות באזור המרכז ויתרכז במחוז הצפון ובנפת חיפה וייהנה שם ממעמד מונופוליסטי. אם יהיה פיקוח אפקטיבי על המחירים בחיפה, המחיר שם ייקבע בהתאם לפיקוח והמחיר באשדוד ירד.

אם יקימו באשדוד ובחיפה, לצד הנמלים הוותיקים, שני מסופים חדשים ובכל אחד מהם מפעיל פרטי אחד (בסך הכול שני מפעילים באשדוד ושני מפעילים בחיפה), הדבר יפחית את כוחם המונופוליסטי של הנמלים הוותיקים באשדוד ובחיפה. המחיר בחיפה ובאשדוד ירד לעלות השולית של הנמל הוותיק בחיפה ובאשדוד, בהתאמה; המחיר הממוצע בנמלים ירד. נתח השוק של הנמלים הקיימים יהיה תלוי במידה שבה הם יצליחו להתייעל.

תוצאות הסימולציה מצביעות על כך שפתיחת מסוף אחד בלבד תוזיל את המחיר הממוצע בשיעור מתון, תוך לחץ לעליית המחיר בנמל הוותיק שאין לידו מסוף חדש, והדבר יחייב את הרשויות להמשיך לפקח על המחירים. פתיחת שני מסופים, באשדוד ובחיפה, תעצים את התחרות ותוזיל את המחיר בשני הנמלים הוותיקים.

לחיזוק התחרות יכולה לתרום גם הפחתתן של עלויות ההובלה היבשתית. מאחר שהמחיר הצפוי בחיפה שווה למחיר באשדוד בתוספת עלות ההובלה, תחנת הרכבת החדשה – שתחל לפעול בקרוב מנמל אשדוד ותפחית את עלות ההובלה היבשתית מאשדוד צפונה – עשויה למנוע את עליית מחיריהם של שירותי הנמל באזור חיפה גם אם יוחלט לבנות רק מסוף אחד.

¹⁹ קיים ניתוח דומה למקרה שיוחלט כי המסוף היחיד יוקם בחיפה.

²⁰ ליתר דיוק – את התמורה להון ועבודה, ולא את הרווח. זאת משום שרווח כלכלי עודף מושתת על ההנחה ששכר העבודה ותחרותי, ואין זה ברור כי מצב זה מתקיים כיום בנמלי הים.

²¹ דיון בנושא מופיע בתיבה על הרפורמה בתחום התקשורת הסלולרית, דו"ח בנק ישראל ל-2012, עמ' 55.