

הפעלת נמל המפרץ בחיפה: שיקולי כלכלה ובטחון

גליה לביא ואסף אוריון | 2 בספטמבר, 2021 | גיליון 1516

ב-1 בספטמבר החל נמל המפרץ בחיפה לפעול רשמית. בפרסומים בתקשורת הישראלית, שהדהדו בארצות הברית, הועלו בשנים האחרונות חששות מהפעלת הנמל בידי חברה סינית ממשלתית, בייחוד על רקע היריבות הגוברת בין סין לארצות הברית. תחילת הפעלתו של נמל המפרץ היא הזדמנות לעיין מחדש בנושא.

ב-1 בספטמבר החלה הפעלתו הרשמית של נמל המפרץ בחיפה בידי חברת SIPG Bayport Terminal, הרשומה בישראל ונמצאת בבעלות חברת Shanghai International – SIPG Port Group הסינית. האירוע, שמנכ"ל חברת נמלי ישראל [הגדיר](#) "אירוע היסטורי של פעם בעשרות שנים", צוין בטקס צנוע, שנערך בהתאם להגבלות קורונה. בשנים האחרונות הפך הנמל סמל למורת רוח מצד אמריקנים ולדאגה של גורמים בישראל מהשקעות סין במדינה. המצדדים במיזם מדגישים את חשיבות תרומתו לכלכלת ישראל, בעוד המתנגדים מדגישים את הסיכונים הביטחוניים הגלומים בהפעלת הנמל בידי חברה מסין, וטוענים כי גורמי הביטחון לא בחנו אותם לעומק. הפעלתו הרשמית של הנמל מספקת הזדמנות לבחון מחדש את הנושא.

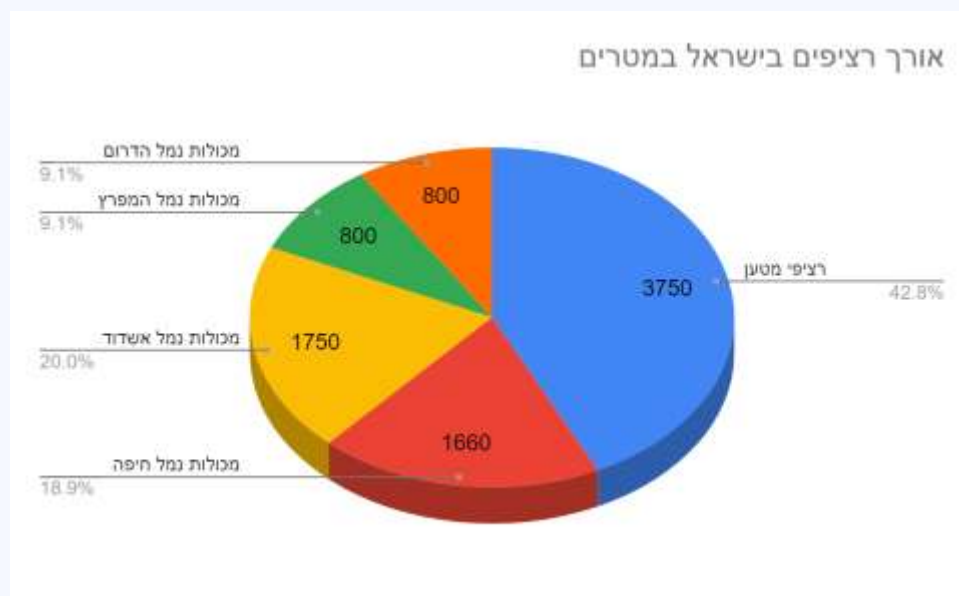
[ועדת טרכטנברג](#) לנושא יוקר המחיה והתחרותיות (2011) קבעה כי תפוקת צוותי העבודה של נמלי ישראל בתחום המכולות נמוכה ב-15–25 אחוזים משל מתחריהם בים התיכון, וכי חוסר היעילות משית על סוחרי החוץ, ובהמשך על הצרכן הישראלי, עלויות מיותרות של מאות מיליוני שקלים בשנה. עוד נקבע כי הכשל המרכזי בענף הוא היעדר תחרות, כשלועדי העובדים השפעה מכרעת על תפקוד הנמלים. בדצמבר 2011 [אימצה](#) ממשלת ישראל את מסקנות הוועדה והורתה למשרדים השונים להאיץ את הרפורמה בנמלים, שעליה הוכרז עוד ב-2005. מטרותיה: פתיחת נמלי ישראל לתחרות, הגדלת הכנסות המדינה וצמצום יוקר המחיה.

עד אתמול עברו 99 אחוזים מהסחר של ישראל דרך 7210 מטרים של רציפים בנמלי הים שלה, מתוכם 2610 מטרים של רציפי מכולות. נוסף על אי-יעילות צוותי העבודה בנמלים, סובלים נמלי הים המיושנים של ישראל גם מיכולות חסרות בתחום המכולות, בשל אי התאמתם לאוניות ענק. נמל חיפה למשל יכול לטפל באוניות הנושאות עד כ-15 אלף TEU (Twenty-foot Equivalent Unit, יחידת המידה הסטנדרטית למכולה באורך של 20 רגל) ועוגנות בעומק של כ-15.8 מטרים. זאת, כאשר המטענים מאסיה מגיעים ברובם באוניות הנושאות עד 24 אלף TEU ומחייבות מעגן בעומק 17.3 מטרים. לכן, כדי שמכולה תגיע

לישראל, עליה לעבור שיטעון (transshipment) בנמל מתקדם אחר בים התיכון, כלומר לעבור מאוניה גדולה לאוניה קטנה יותר שמסוגלת לעגון בארץ, או לפרוק חלק ממטענה בנמל אחר, להפחית את משקלה ולאפשר לה לעגון בנמלים הרדודים יחסית כאן. התוצאה היא הארכת משך הזמן להגעת מכולות לישראל ועלויות גבוהות יותר, גם בזמן השילוח וגם בפריקה וטעינה כפולות. לפי [דוח רשות הספנות והנמלים](#), ישראל שיטענה ב-2020 כמאה אלף TEU, בעלות כ-30 מיליון דולר. נוסף על כל אלו, שני הנמלים הקיימים באשדוד ובחיפה מתקרבים למיצוי קיבולתם (capacity) במכולות, כשכניסת המכולות לישראל צפויה לגדול בקצב של 3-4% בשנה.

חשיבותם של הנמלים החדשים

כמענה לבעיות אלו החליטה ממשלת ישראל להקים שני נמלים בסמוך לנמלי חיפה ואשדוד, או ליתר דיוק שני רציפי מכולות פרטיים באורך 800 מטרים ובעומק 17.3 מטר כל אחד, המאפשרים עגינת אוניות ענק באורך 400 מטרים, הנושאות עד 24 אלף TEU. רציפים אלו, שזכו לשמות "נמל המפרץ" ו"נמל הדרום", יפעלו לצד שני הנמלים הממשלתיים הקיימים. כחלק מתכנית הפיתוח ישודרגו רציפים גם בנמלים הקיימים, כדי לאפשר להם להתחרות מול הנמלים החדשים. התוצאה הצפויה בסיום הרפורמה: הארכת רציפי המכולות בישראל (ר' גרף), שדרוג משמעותי של יכולות הפריקה והטעינה בנמלי הים, והפיכתם מנמלים התלויים בשטעון לנמלים שהם עצמם תחנות מעבר עבור נמלים אחרים בים התיכון. נוסף על צמצום התלות של ישראל בנמלים זרים, צפויים למדינה תוספת הכנסה ישירה וכן חסכון בזמן ובעלויות עבור כניסת סחורות.



נמלי חיפה ואשדוד מטפלים כיום בכ-3 מיליון TEU בשנה, כל אחד מהם בכ-50 אחוזים משוק המכולות הנכנסות לישראל. עם פתיחת הנמלים החדשים, שקיבולתם צפויה לגדול בהדרגה, תפחת שליטת הנמלים הקיימים בזרימת המכולות לישראל. על פי הערכות המקובלות בענף

הספנות, כל אחד מהנמלים החדשים יוכל לטפל ב-2 מיליון TEU בקיבולת מקסימלית. נוסף למכולות, בתקשורת דווח גם שנשקלת אפשרות לאפשר לנמלים החדשים לטפל גם במטען כללי.

מבחינה כלכלית, הפעלת שני הנמלים החדשים הכרחית לפתרון בעיית ענף הנמלים בישראל, תתרום להגברת התחרות בו, תצמצם את הצורך בשטעון מכולות, תחסוך עלויות ואף צפויה להוביל להתייעלות הנמלים הקיימים באשדוד ובחיפה.

שיקולי ביטחון לאומי

כנגד התועלות הכלכליות הועלו בתקשורת ובפורומים שונים חששות ממסירת נמל המפרץ לניהולה של חברה ממשלתית סינית: ראשית, חשש שהחברה כפופה למשטר סמכותני, המפעיל "מלכודות חוב" ומשתלט על נכסים, כגון נמל המבנטוטה בסרי-לנקה ונמל פיראוס ביוון. שנית, חשש שהחברה הסינית תאפשר עגינת כלי שיט צבאיים של סין בישראל במסגרת אסטרטגיית "ההיתוך הצבאי-אזרחי" שלה. שלישית, חשש ש-SIPG תשבש את פעילות הנמל בעיתות חירום או כדי למנוף את כוחה הכלכלי של סין להשפעה פוליטית על ישראל. רביעית, חשש משימוש בנמל לריגול ומבצעי סייבר, כולל נגד ספינות הצי האמריקני. לבסוף נטען כי גם אם הנמל אינו מגלם סיכונים מיוחדים או יוצר תלות משמעותית של ישראל בסין, הרי שבעיני ארצות הברית, ובוודאי בחוגי הפנטגון והצי, הוא הפך סמל וסדין אדום - שיתוף פעולה בוגדני של בעלת בריתה הקרובה, ישראל, עם יריבתה הגדולה, סין - ולפיכך גם לאיום על היחסים המיוחדים בין ארצות הברית לישראל.

לאור חומרת הטענות, הדהודן ומחזורן, חשוב לברר את תקפותן. חברת SIPG היא אכן חברה סינית, הנתונה לשליטת המשטר, אולם בניגוד לטענות לגבי פיראוס והמבנטוטה (שלגביו יש [מעצרים](#)), נמל המפרץ אינו בשליטתה או בבעלותה של SIPG ואינו כרוך בחוב, שכן לא הלוותה כספים לישראל. החברה המתפעלת היא חברה פרטית ישראלית, אמנם בבעלות חברה סינית, ורוב עובדיה הם ישראלים, למעט קומץ עובדי ניהול סינים; אשר לחשש מפני שיבוש פעילות הנמל בעת חירום או הפעלת לחץ על ממשלת ישראל - נראה שסבירותו וחומרתו מוגבלות: נמל המפרץ אינו עובר לבעלות המפעילה, הוא כפוף לחוקי המדינה, ובעת חירום מחויב לפעול בהתאם להנחיות גורמי הביטחון של ישראל, כיתר נמליה. אם החברה המתפעלת תפר תנאים אלו, היא תסתכן בהפרת חוזה ולמדינת ישראל תהיה הלגיטימציה המלאה להחליפה בחברה אחרת, על אף האתגר שבכך מול חברה גדולה של מעצמה עולמית. זאת ועוד, התחרות המוגברת בין הנמלים החדשים והמחודשים עתידה לצמצם את מנופי הלחץ על הממשלה מצד ועדי עובדים חזקים או חברה זרה כאחד, ואף להפחית את התלות של ישראל בנמלים זרים בטורקיה ובמצרים לצרכי שטעון.

לגבי [סיכוני ריגול](#): לצרכי תצפית וקליטה, רציף המפרץ אינו קרוב לבסיס חיל הים יותר מאשר בניינים אזרחיים לא מעטים בחיפה, אולם במיקומו על קו המים אכן יש פוטנציאל לאיסוף מודיעין אקוסטי (חתימות קול של כלי שיט, בדגש לצוללות), פוטנציאל שקיים עקרונית גם

בכלי שייט מסחריים. שמונת העגורנים שבנמל, מתוצרת חברת ZPMC הסינית, הם כלים עתירי טכנולוגיה, חישנים ותקשורת, ולפיכך הועלו חששות כי ישמשו לריגול. לפי [אתר ZMPC](#), 70 אחוזים מעגורני STS (בין ספינות לחוף) בעולם הם מתוצרתה, כולל במזרח התיכון, באירופה ובארצות הברית, והשנה, למשל, נרכשו עגורני החברה בידי נמלים בסן פרנסיסקו ובדרום קרוליינה. בנושא זה נכון לגורמי הביטחון להסתייע בנסיוןן של מדינות אחרות, ובראשן ארצות הברית, בתחום ניהול סיכונים.

נמל המפרץ, ככל תשתית אסטרטגית הנמצאת בסמיכות לנכסי ביטחון חיוניים של ישראל, מחייב ניהול סיכונים מקצועי ושלם. צמצום החשיפה לסיכונים פוטנציאליים בתחומי ביטחון, ריגול וסייבר, הנובעים מתפעול הנמל על ידי חברות זרות, מצוי באחריות גופי הביטחון הרלוונטיים: שב"כ, מערך הסייבר, משרד הביטחון ומחלקת הביטחון של משרד התחבורה, כל אחד בתחומו. נכון שהמטה לביטחון לאומי יתכלל את עבודת כלל הגורמים המעורבים ויוודא מתן מענה ביטחוני שלם ואינטגרטיבי לאורך זמן לכלל המתקנים הרלבנטיים.

היחסים עם ארצות הברית

בהנחה סבירה, שהסיכונים הישירים האפשריים מהפעלת נמל המפרץ ניתנים לניהול מושכל ואחראי על ידי גורמי הביטחון בישראל, כפי שהוצג, נותר בעינו האתגר המשמעותי ביותר, והוא ניהול השלכותיה על היחסים עם ארצות הברית. [כמדוע](#), ראש ה-CIA שביקר לאחרונה בארץ חלק עם ראש הממשלה את דאגת ארצות הברית מההחזרה הסינית למשק הישראלי, במיוחד בתחומי ההייטק ובפרוייקטי תשתית גדולים. טרם צאת ראש הממשלה לביקורו בארצות הברית [מסר](#) בכירים ישראלים, שבנט יציג לביידן ולשאר בכירי הממשל מדיניות ישראלית חדשה, המגדירה את היחסים עם סין כסוגיה של ביטחון לאומי ומתחשבת יותר בדאגות האמריקאיות מאשר בתקופת נתניהו. [כמדוע](#), נושא סין לא עלה כלל בפגישת הנשיא ביידן וראש הממשלה בנט, אולם הוא מעסיק את דרגי העבודה שמתחתם. הביקור בכללותו עמד בסימן "איתחול", בניית יחסי אמון וליבון מתחים ומחלוקות בין הממשלות בתקשורת שקטה ולא באמצעי התקשורת. לפיכך נכון שנושא נמל המפרץ והדאגות הכרוכות בו יטופלו [כמתוכנן](#), במתכונת מקצועית דומה וברוח זו, על ידי המטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה והמועצה לביטחון לאומי בבית הלבן. ניהול סיכונים מתואם ועדכון הדדי יסייעו בהחזרת הנושא למידותיו הראויות, ובתקווה גם לעיסוק תקשורתי ענייני ופרופורציוני.

סיכום

נמל המפרץ הוא מקרה מובהק של אתגרי השתנות בסביבתה האסטרטגית של ישראל. ראשיתו בצרכים לאומיים מובהקים ובמיצוי הזדמנויות הכלכלה הגלובלית לקידום המשק, תוך ניצול יתרונות של חברות בינלאומיות, כולל מסין. מאז שנחתם החוזה לגבי נמל המפרץ התחולל "שינוי אקלים" אסטרטגי, עם ההכרזה הרשמית מצד וושינגטון על עידן "תחרות המעצמות", שבמרכזו יריבות כלכלית, טכנולוגית ואסטרטגית עם בייג'ינג.

הפעלתו של הנמל מתקיימת כבר עמוק בעידן החדש, אולם חלק לא מבוטל מהביקורת בנושא לוקה בשיפוט החלטות העבר על פי תנאי ההווה, ומהדהד טענות לא בדוקות. מדיניות שקולה חייבת ללמוד מלקחי העבר, אולם להתמקד לא בחכמה שבדיעבד, אלא בהווה ובעתיד, ובאיכות קבלת ההחלטות בפרויקטים הבאים שעל הפרק, תוך איזון נכון בין צרכי הכלכלה לשיקולי הביטחון. על ישראל להמשיך ולחתור לחיזוק יחסיה האסטרטגיים המיוחדים עם ארצות הברית, ובמקביל לקדם יחסי כלכלה פוריים ובטוחים עם סין.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט