

"חרבות ברזל" - מצב הספנות, הנמלים ותפעול סחר חוץ¹

יגאל מאור | 27 בנובמבר, 2023

מאמר זה מתמקד במצב הנמלים ומצב תפעול סחר החוץ הישראלי בהם. נבחנת כלל הפעילות לסוגיה וכן ייחודם של הנמלים השונים בישראל ומגבלותיהם. כן מועלות הבעיות בסוגי הסחר השונים (ובכלל זאת מכולות, צובר ואנרגיה) ומצוינות המלצות להמשך פעילותו ותפקודו של סחר החוץ בהתחשב באתגרי מצב המלחמה. המלצות המדיניות העיקריות שגובשו על סמך הבחינה:

- שיפור יכולות הובלה יבשתית מהנמלים - בעיקר כמענה לאתגר המחסור בנהגים ומשאיות.

- גיבוש פתרון במשרד האוצר לכיסוי ביטוח מלחמה לאוניות בנמלי ישראל - כמענה למצב קיצון של סירוב מצד מבטחים בינלאומיים להוצאת ביטוח שכזה.

- הימנעות מעודף הנחיות ביטחון נמליות - העלולות לפגוע בתפקודי הנמלים או עשויות להעלות את החשש בקרב בעלי אוניות או צוותיהן לפקוד את נמלי ישראל.

תמונת המצב (נכון ל-20 בנובמבר 2023)

פעילותם של נמלי ישראל במהלך ימי המלחמה מתנהלת כסדרה במגבלות מתחייבות על פעילות הנמלים בשעת חירום, המושתות על הנמלים על ידי פיקוד העורף וגופים רלוונטיים אחרים לפעילות הנמלית בעתות חירום. מגבלות מסוימות הוטלו על יבוא חומרים מסוכנים (חומ"סים), לרבות מטעני אנרגיה, במיוחד באזור הדרום, אך גם בנמלי חיפה לנוכח האיומים המסלימים בזירה הצפונית. משהובהר כי בגרסת המגבלות הראשונית יש משום פגיעה במשק הישראלי נשקלה שוב מדיניות המגבלות, תוקנה והבהרות בהתאם הוצאו לכלל משתמשי הנמלים.

עד כה לא נרשמה פגיעה פיסיית משמעותית בתשתיות הנמלים או בכלי השיט במבואות הנמלים, להוציא אירוע יחיד - פגיעה קלה באוניה זרה בעת עגינתה במבואות נמל אשדוד (נזקים לרכוש בלבד) כתוצאה מנפילת רקטה בסמוך למיקומה, ונזקי הדף ורסיסים. בנמל חיפה

¹ מאמר זה הוא חלק מעבודת צוות מחקר "תגובת שרשרת", המתמקד בשיבושים בשרשראות אספקה כתוצאה משינויי אקלים והשפעתם על הביטחון הלאומי והיציבות האזורית, בהובלת גלית כהן, המכון למחקרי ביטחון לאומי. ר"ח יגאל מאור הינו מומחה לנושאי ספנות ונמלים, מרצה, חוקר ומייעץ בנושאים אלו לגופים שונים במדינת ישראל ובעולם.

השותפים לצוות המחקר: מרכז ארכימדס, אוניברסיטת תל אביב, פרופ' ורד בלס; מכון יסודות, מר עמית בן צור; מכון גזית, מר תומר ברק; מכון הישראלי לדמוקרטיה, גבי דפנה אבירם-ניצן; עמית אשכנזי.

לא נרשמה כל התרחשות, זולת נזקי רכוש בלבד כתוצאה מנפילות של רסיסי מיירט (כפי הנראה) מחוץ לשוליו המזרחיים של הנמל.

סוגיית נמל אילת

נמל אילת משמש ליבוא (פריקת) מטעני מכוניות, בעלי חיים וספינות נוסעים. לגבי היצוא, מתבצעת בו טעינה מועטה של מטענים כלליים ובעיקר מטעני צובר של חברת כייל (פוספטים ואשלג).

השימוש בנמל אילת בעיקר בענף המכולות כחלופה לנמלי הים התיכון הינו בעייתי ביותר עקב מספר גורמים:

א. הנמל אינו ניתן לשדרוג ללא פעולות משמעותיות להעמקתו וחזוקי רציפיו, שאינן ישימות מטעמים של הגנת הסביבה הימית על מגוון החי והצומח התת-מימי באזור הרגיש סביבו. הנמל עצמו רדוד יחסית ומאפשר כניסתן של אוניות בינוניות בלבד, קטנות מסדר הגודל המקובל בסחר המכולות שבין אסיה למערב. גם ניסיונות לחזק במידה ניכרת את הרציפים על מנת לאפשר הנחת מטענים כבדים או חניית מנופי חוף (ניידים, למשל), כדי להרחיב משמעותית את היקף פעילותו של הנמל, תדרוש פעילות בתווך התת-מימי, שתהיינה לה השלכות בעייתיות על הסביבה.

ב. נמל אילת נמצא מחוץ לתחום הפלגתן של מטריצות קווי הספנות הקווית העולמית (ספנות המכולות), החולפות בים האדום בואכה תעלת סואץ. אכן קיימים קווי ספנות המשרתים את נמלי הים האדום ועקבה, החוצים את מיצרי טיראן בהפלגתם לנמל עקבה שבצפון מפרץ אילת, אלא שקווים אלו ייעודיים לנמלים הערבים שאותם הם משרתים, כולל נמל עקבה, ואינם יכולים לשרת את נמל אילת בפקידה ישירה. וזאת מסיבות שונות, ובכללן שרידי החרם הערבי גודל האוניות, חוסר מקום מובטח למטעני נמל נוסף וכו'.

מאידך גיסא, ובמסלולי הסחר הנוכחיים, קיימת אפשרות (ובתנאי שבאוניה הפוקדת את נמל עקבה יהיה מקום למטעני נמל אילת) לשרת את נמל אילת באמצעות שטעון (טעינה מחדש) של המכולות שנפרקות בתחילה בנמל עקבה והעברתן בהמשך באוניה קטנה יותר ומתאימה לפקידת נמל אילת. אפשרות זאת נבדקה והופעלה בעבר אולם לא הוכחה כמוצלחת בין השאר בשל תנאי השוק, ובוטלה.

קיימת תמיד אפשרות שנמל אילת ישמש לפריקת/טעינת אוניות קטנות יותר ובעיקר אוניות מטען כללי. אפשרות זו נבדקה בעבר בהצלחה תפעולית מסוימת (בעיקר לגבי מטענים כלליים, כגון פלדות) אלא שמעבר לבעייתיות התפעוליות בסוגי מטענים מסוימים, קיימת בעיית התובלה היבשתית, שעלויותיה ומגבלותיה התפעוליות מסייגות את הבחירה באפשרות זו.

לגבי הספנות הקווית (מכולות), אכן ניתן להשתמש בנמל אילת כנמל פקידה לאוניות הזנה (אוניות קטנות יחסית, האוספות מטענים בנמל פריקה גדול ומאניות גדולות ומעבירות אותם לנמל היעד). במקרה כזה וכשקווי הספנות הגדולים יפרקו את מטעני ישראל בנמל זר עקב

בעיתיות פריקה בנמלי ישראל שבים התיכון, יתעוררו מגבלות בירוקרטיות שונות ומגבלות נפח המטענים הניתנים להעברה למדינת ישראל. ואולם, נמל אילת יכול לשמש במקרה חירום (כפתרון מוגבל מאד) לפריקת מטעני מכולות חיוניים - אמנם תוך השלכות כלכליות וקשיים לוגיסטיים הכרוכים בהובלה היבשתית בין נמל אילת לבין מרכז וצפון המדינה. (לעניין יבוא דלקים לנמל אילת, ראו: "ספנות אנרגיה", להלן).

ספנות המכולות

ספנות המכולות פועלת כסדרה. במספר מצומצם של אירועים החליטו מפעילי אוניות להעביר את אוניותיהם לתפעול נמל חיפאי בלבד, בעיקר כתוצאה מסירוב פיקוד העורף לאפשר פריקת חומרים מסוכנים (חומ"סים) מסוימים בנמל אשדוד וכתוצאה מכך את תפעולן של אוניות נושאות מטענים אלו באשדוד, נראה שבשל כך, עיקר הייבוא והייצוא של החומ"סים נדד בעת הזו לנמלי חיפה (חברת נמל חיפה ונמל המפרץ). עובדה זאת מגבירה כמובן את מספר משאיות החומ"סים על הכבישים מחיפה דרומה ובחזרה לחיפה (מטעני יצוא), (לרבות הובלה ברכבת) ואת הסיכון הנובע מכך. בתקופה האחרונה חוזרת פעילות אוניות המכולה לאשדוד והלחץ על חברת נמל חיפה ונמל המפרץ יורד במידת מה. ראוי לציין כי באופן כללי ניכרת ירידה בפעילות המכולות בנמלי ישראל וזאת כפי הנראה עקב ירידת הצריכה.

לנוכח הכבדה משמעותית על יבוא הכימיקלים לישראל (החומ"סים) עקב המגבלות הראשוניות שהוטלו על פריקת חומ"סים בנמלי אשדוד וחיפה וההשלכה האפשרית על צרכני כימיקלים אלו בישראל לרבות המגזר היצרני, הועלה נושא המגבלות ומשמעותן בפני אנשי רשות החירום הלאומית (רח"ל) ואנשי פיקוד העורף. ההנחיות המקוריות תוקנו כאשר ניתן שוב להיכנס לנמל אשדוד עם חומ"סים רגישים בסטטוס "מעבר" (Transit) בלבד, ונמלי חיפה משמשים כעת לצורך פריקה למטעני החומ"סים הרגישים המיובאים: בעיתוי הנוכחי, ניתנת אפשרות מלאה לפריקת כל סוג חומ"ס בנמלי חיפה בלבד, עם מגבלת מסירה ישירה לחומ"סים רגישים שביבוא ומגבלת אחסנה בנמל לחומ"סים רגישים ביצוא (יש להכניס מטעני יצוא אלו לנמל רק לקראת מועד טעינתם לאוניה ולא לפני כן (להדגיש שכללי הזהירות הם לרשימה ספציפית של חומ"סים רגישים שהוגדרה ע"י פיקוד העורף כאשר לשאר החומ"סים אין מגבלות מיוחדות).

מסתמנת גם בעיה הנוגעת להגדלתם של זמני האחסנה של מכולות בשטחי הנמלים ובמסופים העורפיים. זו נובעת הן מהאטה ברורה במשק ומהאטה הייצור והצריכה (שאינה צריכת מזון) והן מקשיים לוגיסטיים שעיקרם מחסור במשאיות ובנהגים. בתגובה החלה חברת נמלי ישראל להקצות שטחי אחסנה נוספים לנמלים הנקלעים לבעיה זאת. ראוי לציין כי מספר חברות ספנות ונמל זה או אחר הודיעו על הנחות משמעותיות בנושאי השהיית ואחסנת מכולות וכן בעניין גביית הטלי המלחמה מלקוחותיהן.

לעניין ביטוחי המלחמה, חלה העלאה לא מבוטלת בגובה הפרמיות לסיכוני מלחמה, בעיקר לאוניות הפוקדות את נמלי אשדוד אך גם את נמלי חיפה. ההעלאה המשמעותית היא בעיקר לביטוחי הגוף והמכונה של האוניות המגיעות לישראל (H&M - Hull & Machinery),

ההעלאה (רמת הסיכון) מומלצת על ידי "ועדת סיכוני מלחמה" (Joint War Committee) בלונדון ומופעלת בהמשך על ידי המבטחים (השיטה היא ביטול הפוליסה הקיימת וקימום מידי של פוליסה חדשה עם פרמיה גבוהה יותר). עד כה לא נוצרה כל בעיית ביטוח מוכרת, זולת העלות הכספית הנוספת (שאינה מבטלת). יתכן כי ברגע מסוים, בעיקר בשל אירוע כפגיעה משמעותית באוניה, יחליטו המבטחים שאינם מוכנים עוד לשאת את הסיכונים ולא יסכימו לבטח כניסות אניות לנמלי ישראל. אך כאמור, מדובר במצב מאד קיצוני שלא אירע שנים רבות בישראל (קרו מקרים כאלו בעולם, למשל בסרי לנקה בעבר הרחוק או באחרונה בנמלי אוקראינה). יש מקום לבדוק עם משרד האוצר מה יעשה במצב קיצון שכזה, בהבנה שמדובר באירוע קיצון ולגבי ביטוח ה H&M שהוזכר לעיל. יובהר כי מרבית ההתייקרויות הנוכחיות במשק הינן עניין של תוספת עלות ברמה זו או אחרת לעלויות היצוא והיבוא הישראלי.

חשוב לציין, כי בספנות המכולות (כמו בשאר ענפי הספנות) קיימת האפשרות לפסיחה על נמל ישראלי ופריקת המכולות בנמל זר כיעד סופי בניגוד למצוין בשטר המטען (והעברה המכולות או תוכן בהמשך לישראל באחריות הלקוח!). זאת בתהליך חוזי חוקי הקרוי "תום מסע" Termination of Voyage וזאת מסיבות מוגדרות בחוזה ההובלה (שטר המטען) כגון כח עליון, מלחמה וכו'. מדובר בתהליך מורכב, יקר אך מעשי ואפשרי.

ספנות התבואות ומוצרי הגרעינים

בעיות השינוע של התבואות ומוצרי הגרעינים (מספוא ומאכל אדם) הן בעיקר בהיבטי התפעול בנמלים ובעיקר בנמל אשדוד. קצב העבודה בנמל זה איטי יחסית ומערכות הפריקה האוטומטיות החדשות אינן מתפקדות כהלכה. למען הסדר הטוב ייאמר כי בעיות אלו התקיימו עוד טרם החלה המלחמה. לעומת זאת, הקצב מהיר בהרבה בנמל חיפה, בעיקר בשל פעולתן של מדלים אוטומטים בממגורות מילניום ("דגון" לשעבר). לעומת מטעני הגרעינים, המטענים של מוצרי הגרעינים והגלוטנים נפרקים בשיטות קונבנציונליות (חופנים) ואף בסקטור זה קצב הפריקה איטי גם בשגרה גם עקב היותו תלוי במשאיות שכן מדובר בפריקה ישירה למשאיות הלקוחות.

אשר להגעתם של מטעני התבואות לישראל (בדומה לענפי ספנות אחרים), לאחר שנים של תפיסת נמלי ישראל בתודעת הספנות הבינלאומית כנמלים בעייתיים לפריקת צובר, מתחזקת מאד התלבטותם של בעלי אוניות לגבי הגעת אוניותיהם לישראל בשל החשש מהדרדרות המצב הבטחוני. אולם, באותה המידה ולפחות בקשר לחשש מנזקי מלחמה, קיים ביטוח המלחמה המכסה את בעלי האוניות מפני נזקים קשורים (ראו: השתלשלות נושא הביטוח הימי, לעיל). בכל מקרה ובמיוחד בענף זה ניכר היסוסם הרב של בעלי האוניות להיכנס לחוזי יבוא לישראל כאשר זמני אישור להזמנות תבואות לישראל מתארכים מאד יחסית לעבר בשל הגורמים שלעיל.

לעניין תהליך "תום מסע" (Termination of Voyage) שהוזכר לעיל ובענף הצובר, נושא הפסיחה על נמל ישראלי ופריקת המטען בנמל זר הינו בעייתי יותר (בהמעטה). זאת משום הבעיות התפעוליות בפריקה ובאחסנת המטען בנמל הזר וטעינתו מחדש באוניה אחרת לנמל

היעד בישראל. גם מכך נובע היסוס בעלי האוניות שהינו חזק יותר וברור יותר מאשר בספנות הקוויות. בנוסף, אפשר שבעל אוניות זה או אחר יסרב להגיע לישראל מסיבות פוליטיות. עם זאת, באופן כללי ובשורה התחתונה, מדובר בעסק מסחרי לכל דבר וגם אם סגירת אניות לישראל בימים אלו הינה תהליך מאתגר, עדיין לא מוכרת תופעה גורפת של אי-טעינת מטענים לישראל - בין שמדובר בנמלי טעינה בים השחור או בנמל מנמלי אמריקה הצפונית או הדרומית, ובוודאי לא מסיבות פוליטיות.

ספנות חומרי גלם (צובר אחר)

גם בענף זה, הכולל מטעני צובר ואבקות (בעיקר אנגב יצוא של מוצרי ים המלח), לא מוכרות בעיות מיוחדות כאשר מדובר בעיקר על אוניות המסיימות פריקה בישראל ונכנסות מיד לטעינת יצוא פוספטים או אשלג (מטעני הברום מים המלח מיוצאים במכולות ייעודיות ולא בצובר).

ספנות המטען הכללי

במטען הכללי כמו בספנות המכולות ניכרת האטה הנובעת בין השאר מהאטה בצריכה בישראל, מעבר לירידת הלחץ החדה על הנמלים (הקטנת התור התפעולי), נוצר בנמלים עצמם לחץ על מקום לקבלת המלאים החדשים המיובאים. התוצאה היא אי-משיכת מטעני היבוא מהנמלים (בעיקר מטעני פלדות לסוגיהן). למספר נמלים העוסקים בסוגי פעילויות אלה ולטובת סיוע להם ניתנו באופן זמני שטחי אחסנה נוספים לאחסנת המטענים המצטברים, כשיש להניח שיגיעו אוניות נוספות ותיגרם בהמשך האטה ביבוא. תופעה זאת בולטת במיוחד בענף יבוא אחר - יבוא המכוניות. בשל האטת עסקאות רכישת רכבים, התמלאו נמלי היבוא בעשרות אלפי רכבים עד כדי יצירת בעיית מקום תפעולי. הנושא מוכר ומטופל ע"י רשות הספנות והנמלים מול חברות הנמלים באילת, אשדוד ובחיפה

ספנות אנרגיה

בספנות האנרגיה כמו במגבלות החלות על פעילויות אחרות, צומצמה יחסית פעילות היבוא בנמל קצא"א באשקלון מסיבות ברורות. פעילות הנמל הועתקה למסופים אחרים, המאפשרים את יבוא הדלק הגולמי לישראל לשם זיקוקו לצרכי המדינה. לפי דיווחים בתקשורת הזרה (כגון Bloomberg), ישראל החלה לייבא דלק גולמי מהים התיכון (אזרבייג'ן) כאשר המכליות עוברות את תעלת סואץ לצורך הגעתן לאילת ופריקתן במסוף קצא"א באילת במקום במסוף שבאשקלון. בהיבט פקידות המיכליות בישראל תצוין את חשיבות טעינתם (ליצוא) של דלקים שאריתיים (תוצרי הזיקוק) מבתי הזיקוק שכן אי פינויים הסדיר עשוי לגרום להאטה עד כדי עצירת תהליכי הזיקוק.

שחקנים מרכזיים

- יבואנים (אך גם יצואנים) בישראל
- כלל התאגידים הנמליים (כולל שלושת חברות הנמל) בתחומי נמלי ישראל - חיפה (6 תאגידים) חדרה (נמל ממשלתי), אשדוד (3 תאגידים), אשקלון, אילת (3 תאגידים)

- חברות ספנות בינלאומיות בתחומי הספנות הקווית (מכולות), הובלת צובר לסוגי (בעיקר תבואות)

אתגרים מרכזיים

- המשך פעילות רציפה של נמלי ישראל (כ-100 אחוזים מהיבוא והיצוא הישראלי במונחי נפח ומשקל עוברים דרך נמלי הים)
- המשך פעילותה השוטפת והרציפה של הספנות הבינלאומית בנמלי ישראל, תוך הרגעת המפעילים וחברות הביטוח על מנת למנוע האמרה ניכרת של תעריפי הביטוח הימי (סיכוני מלחמה).

המלצות מדיניות

1. רמת האיומים על נמל אשדוד ולעיתים הנחיות פיקוד העורף יוצרים מצב שבו פעילות מסוימת של יבוא המכולות לישראל מזלגת לנמלי חיפה. משום כך מתחייבת העברת מכולות רבות, הנושאות מטעני צריכה שוטפת, למרכז ולדרום הארץ. ההפרעות בהובלה היבשתית (משאיות ואף רכבת) יוצרות הפרעות ולעיתים מחסור בסחורות אלו ואחרות. מטעני התבואות ומוצרי הגרעינים מיובאים בעיקרם לחיפה בשל תשתיות הפועלות חלקית באשדוד (סיבות טכניות). גם במקרה זה מדובר בהעברה יומית של אלפי טונות לדרום וגם כאן מסתמנת בעיית הובלה יבשתית. מומלץ לתגבר ולחזק משמעותית את ההובלה היבשתית בכל דרך אפשרית, במיוחד לאור המחסור בנהגים לאורך כל שרשראות האספקה בישראל בעת הנוכחית.
2. יש למצוא פתרון לאפשרות הקיצונית, שחברות הביטוח העולמיות תסרבנה לבטח פקידות אוניות בנמלי ישראל (ביטוחי H&M). במצב זה, ללא כיסוי ביטוחי, יסרבו כמובן כלל בעלי האוניות להגיע לישראל. בהיבט זה, מדינת ישראל חייבת להכין תכנית מגירה לכיסוי ביטוחי תואם, על בסיס משא ומתן עם מבטחים בינלאומיים ותקצוב ערבויות בנקאיות מוסכמות על חברות הביטוח בגובה מחיר אניה או שתיים (סכומים של כ-100 מיליון דולר שנדרשו בעבר, כאשר לא הייתה הסכמה להסתפק בערבות מדינה), כדי שיסכימו לפתרון כזה (שהופעל בעבר בעימותים קיצוניים במקומות שונים בעולם). כמובן שבמידה ותושג הסכמת מבטחים ובעלי אוניות בדרך אחרת – תיפתר הבעיה.
3. היו כבר מספר מקרים שהנחיות גופי ביטחון גרמו מבוכה רבה בחברות ספנות זרות, עד כדי סירוב לקבל מטענים מסוימים לטעינה בנמלי יצוא לישראל, החלטה שלא לפקוד את נמל אשדוד או פסיחה בכלל על נמלי ישראל. מכאן עלול להיגרם מחסור בחומרי גלם (בעיקר כימיקלים) עד כדי השבתתם של פסי ייצור בתעשיות מסוימות.
4. חובה על גופי הביטחון, בעיקר פיקוד העורף וחיל הים, להיזהר בסגנון הוראות, הכרזות והנחיות המשדרות תחושה לעולם כי הנמלים בישראל במצוקה, בסכנת סגירה או אי

תפקוד. אמירות שכאלו עשויות לתרום להעלאת תעריפי ביטוח המלחמה - עד כדי חשש וסירוב בעלי אניות לפקוד את נמלי ישראל. ככלל יש להבין כי נכונות בעלי אניות להגיע לנמלי ישראל הינה נושא רגיש ביותר כיום וכל הכבדה, אי בהירות או קושי בתפעול האניות עשוי בקלות לשנות את החלטת בעלי האניות. לעניין זה ראוי להזכיר מסמך הבהרה באנגלית שהוצא על ידי רשות הספנות והנמלים למען גורמי חוץ והמבהיר את מצב הנמלים ואמצעי הזהירות הביטחוניים שננקטו בהם.

עורכי הפרסום: ענת קורץ ואלדד שביט