

מבקר המדינה | היבטים בהתמודדות עם יוקר המחיה |  
טבת התשפ"ד | ינואר 2024



חברת נמל אשדוד

# ענף נמלי הים בישראל והיבטי תפעול ושירות בנמל אשדוד





## ענף נמלי הים בישראל והיבטי תפעול ושירות בנמל אשדוד

### רקע

לנמלי הים בישראל חשיבות אסטרטגית רבה מבחינת הסחר הבין-לאומי של המדינה. העובדה שכ-99% מסך מטעני היצוא והיבוא (בטונות) עוברים בנמלים אלו מצביעה על התלות הגבוהה של הסחר הבין-לאומי של ישראל בנמלי הים. תלות זו נובעת בראש ובראשונה מעצם הדבר ששוקי המקור והיעד שלה אינם סמוכים לה בשל מיקומה הגיאוגרפי ומצבה הגיאופוליטי. כמו כן, מיעוט המשאבים הטבעיים מחייב משק פתוח שבו שיעור היבוא גבוה ונותן מענה לכלל צורכי המשק.

לפיכך, חשיבותם של נמלי הים לכלכלת ישראל מצריכה את פעילותם הסדירה. עיכובים של האוניות בנמלי ישראל יוצרים צוואר בקבוק לפעילות הכלכלית של ישראל, מפחיתים את הפריון במשק ופוגעים הן ביצוא והן ברכיב היבוא המשמש למוצרי השקעה. מעבר לכך, ככל שנמשכת הפגיעה ביצוא וביבוא היא עלולה לפגוע בתעסוקה בענפים המושפעים באופן ישיר מיבוא תשומות (תעשייה, מסחר, בנייה וחקלאות) ועלולה להשפיע גם על יוקר המחיה.

מטענים באוניות נחלקים לכמה סוגים. העיקריים שבהם הם מכולות, מטען כללי, צובר חופנים ומתקנים אוטומטיים. מכולה היא תיבת פלדה המיועדת לאחסנת מטען לשם הובלתו; מטען כללי אינו ארוז במכולה, והוא יכול להגיע ביחידות (כגון כלי רכב), ארוז בחבילות או בארגזים ועוד; צובר חופנים - מטען כללי שאינו ארוז אלא נטען באונייה בתפוזרת, כגון גרעינים, פחם, מלט ועפרת מתכת; מתקנים אוטומטיים המשמשים לשינוע מטענים כגון מלט, פוספטים, כימיקלים, דלק וגרעינים. רמת השירות בניטול מטענים מושפעת מגורמים רבים - אנדוגניים (הקשורים להתנהלות הנמל) ואקסוגניים (שאינם תלויים בהתנהלות הנמל).

במועד עריכת הביקורת חברת הנמל שנותרה בבעלות המדינה היא חברת נמל אשדוד, ובתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2023 צוין כי בשנים 2005 - 2018 העבירה חברת נמל אשדוד למדינה דיבידנד בסכום מצטבר של 733 מיליון ש"ח, ובגין השנים 2019 - 2020 היא אמורה להעביר דיבידנד נוסף למדינה בסכום של 90 מיליון ש"ח. בתשובה האמורה של חברת נמל אשדוד צוין עוד כי בנוסף לדיבידנד היא העברה למדינה, בשנים 2011 - 2022, גם סכומי תמלוגים בסכום מצטבר של 591.4 מיליון ש"ח.



נתוני מפתח

<p><b>26%</b></p> <p>הירידה בתפוקה לשעת עבודה בנמל אשדוד בתחום מטעני צובר חופנים בשנים 2017 - 2022</p>	<p><b>כ-80</b></p> <p>אוניות היה מספר השיא של אוניות שהמתינו בנמלי ישראל (חודשי השיא - מאי 2021 ומאי 2022)</p>	<p><b>60,713</b></p> <p>אלפי טון מטען עברו בנמלי ישראל בשנת 2022 - עלייה של 70% לעומת שנת 2000 (שבה עברו 36,098 אלפי טון)</p>	<p><b>6</b></p> <p>נמלים מסחריים פועלים בישראל<sup>1</sup>: נמל חיפה, נמל המפרץ, נמל מספנות ישראל, נמל אשדוד, נמל הדרום ונמל אילת<sup>2</sup></p>
<p><b>5.1 מיליארד ש"ח</b></p> <p>אומדן הנזק ליצוא בשנת 2021, על פי בדיקת אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר ועיבוד משרד מבקר המדינה. אומדן הנזק ליבוא במוצרי השקעה ובמוצרי צריכה היה באותה השנה 3.9 ו-4.8 מיליארד ש"ח בהתאמה. התוספת לאינפלציה נאמדה ב-0.1% בשנה זו</p>	<p><b>70%</b></p> <p>הירידה בהיענות של צוותי עבודה ("ידיים") בתחום צובר החופנים בנמל אשדוד בשנים 2017 - 2022. במכולות ובמטען כללי הייתה הירידה באותן שנים 24%-ו-60% בהתאמה</p>	<p><b>2.7 ימים</b></p> <p>זמן השהייה החציוני בנמלי ישראל עבור אוניות מטען צובר חופנים בשנת 2021 לעומת 1.7 ימים בממוצע בנמלים של מדינות בנות-השוואה בעולם. זמן זה הוא הארוך ביותר מבין עשר המדינות שנבדקו</p>	<p><b>13 מתוך 14</b></p> <p>הדירוג של נמל אשדוד מתוך 14 נמלים בני-השוואה בעולם במדידת זמן השהייה של אוניות מכולה (מקום אחד לפני אחרון), על פי בדיקה של הבנק העולמי, בעיבוד משרד מבקר המדינה</p>

1 נמל אשדוד מופעל על ידי חברת נמל אשדוד בע"מ, שהיא חברה ממשלתית. יתר הנמלים מופעלים על ידי חברות פרטיות.

2 כן קיימים כמה מסופים מתמחים, קטנים יחסית למנויים בסעיף זה, ובהם ממגורות חיפה; מסוף גדות דרום; כימיקלים צפוני; נמל הדלק.



## פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2022 עד אפריל 2023 בדק משרד מבקר המדינה את ענף נמלי הים בישראל ואת רמת השירות של נמל אשדוד. הבדיקה כללה בין היתר ניתוח של פעילות הנמלים בישראל בשנת 2021, אשר הושפעה מפגיעה בשרשרת האספקה העולמית בעקבות משבר הקורונה. כמו כן, נבדקו פעולות של רשות הספנות והנמלים (רספ"ן) כגוף המאסדר את ענף הנמלים ושל חברת נמלי ישראל בע"מ (חנ"י) כחברת הנכסים של הנמלים, הקשורות לשירות הניתן במרחבי הנמלים באשדוד ובחיפה, ונבדקה רמת השירות בנמלים במרחבים אלה עד שנת 2022. הביקורת נעשתה בחברת נמל אשדוד בע"מ (חנ"א), בחנ"י וברספ"ן. בדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה ובמשרד האוצר. ב-10.1.23 הושלם תהליך הפרטת חברת נמל חיפה, ו-100% ממניותיה הועברו מהמדינה למשקיע פרטי.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**השפעת הגודש בנמלים על יוקר המחיה ועלויות היבואנים בשנת 2021 בעקבות משבר הקורונה** - לגודש בנמלים השלכות כלכליות משקיות משמעותיות. השלכות אלה כוללות בין היתר פגיעה בתוצר בשל אובדן יצוא; שיבושים באספקת תשומות ובעקבות כך ירידת תפוקות במגזרי התעשייה, הבניין והחקלאות; פגיעה בצריכה הפרטית כתוצאה מהתייקרויות של מוצרים; אפשרות לפגיעה בתעסוקה ככל שנפגעים ענפי המסחר, היצוא והייצור; פגיעה במוניטין של יבואנים ויבואנים ישראלים; השתת עלויות נוספות על היבואנים והיצואנים. על פי חישובי אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר וחישוב נוסף שביצע משרד מבקר המדינה, אומדן הנזק השנתי של הפגיעה ביצוא כתוצאה מהגודש בנמלים בשנת 2021 במונחי תוצר היה כ-5.1 מיליארד ש"ח; אומדן הנזק השנתי של הפגיעה ביבוא מוצרי השקעה היה כ-3.9 מיליארד ש"ח; אומדן הנזק השנתי של הפגיעה ביבוא מוצרי צריכה במונחי תוצר היה כ-4.8 מיליארדי ש"ח; ותוספת של 0.1% לאינפלציה בשנה מלאה. יצוין ששיעור האינפלציה בשנת 2021 היה 2.8%.

**מספר האוניות הממתינות מחוץ לנמלי ישראל** - בתחילת שנת 2021 הייתה עלייה תלולה במספר האוניות הנמצאות בהמתנה בשערי הנמלים, עד לשיא של 77 אוניות ממתינות בחודש מאי 2021. במחצית השנייה של שנת 2021 נרשמה מגמת ירידה, אולם בסוף שנה זו החלה שוב מגמת עלייה, עד כדי שיא של 82 אוניות במאי 2022. מספר האוניות הממתינות הגבוה ביותר בשנים 2021 ו-2022 היה לרוב מחוץ לנמל אשדוד.

**הסיבות להיווצרות תורים של אוניות בנמלים במרחב חיפה ואשדוד** - בכל ארבעת מדדי השירות שנבדקו בנמל אשדוד, בנמל חיפה ובנמל המספנות - משך זמן ההמתנה הממוצע של אונייה; משך זמן השהייה הממוצע של אונייה; התפוקה הממוצעת לשעת



עבודה; אחוז ההיענות לביקוש לידיים - חלה הרעה בשנים 2018 - 2022 לעומת שנת 2017, מצב שיש לו השפעה שלילית על טיב ורמת השירות וגורם לייקור עלויות ההובלה, המגולגלות בסופו של דבר על הצרכנים הסופיים ומביאות לעליית יוקר המחיה. עוד נמצא שההרעה במדדי השירות החלה כבר בשנת 2018, כשנתיים לפני פרוץ מגפת הקורונה בתחילת 2020. ממצא זה מלמד על בעיה מבנית ביעילות השירות הניתן בנמלים בישראל שנבדקו. להלן פירוט המגמות במדדים שהובילו להיווצרות תורים, על פי הנתונים שמפרסמת רספ"ן:

- **עלייה בזמן ההמתנה - "זמן המתנה"** מוגדר כמשך הזמן מתחילת המשמרת הראשונה שאליה הוזמן צוות העבודה בנמל ("הידיים") ועד שעת תחילת העבודה באונייה של הצוות הראשון. בביקורת עלה כי זמן ההמתנה הממוצע בשעות נמצא מאז שנת 2017 ועד שנת 2021 במגמת עלייה בשלושת סוגי המטענים (מכולות, מטען כללי וצובר חופנים). זמן ההמתנה בנמל אשדוד משנת 2017 ועד 2021 בפריקת מכולות, מטען כללי וצובר חופנים עלה מ-8.8 ל-17.3 שעות; מ-31.2 ל-123.6 שעות; ומ-49.4 שעות ל-313.2, בהתאמה. באחוזים היה הגידול בזמני ההמתנה במטענים אלה 150%, 270% ו-644%, בהתאמה. בנמל חיפה עלה זמן ההמתנה בפריקת מכולות, מטען כללי וצובר חופנים בשנים 2017 ועד 2021 מ-4 ל-17.4 שעות; מ-25.2 ל-98.3 שעות; ומ-19.5 ל-90.3 שעות, בהתאמה. באחוזים היה שיעור הגידול בתחומים הנ"ל 335%, 290% ו-363%, בהתאמה. יצוין כי בשנת 2022 ירדו זמני ההמתנה לעומת שנת 2021 בכל סוגי המטענים, למעט בנמל אשדוד בתחום המטען הכללי, שבו עלה זמן ההמתנה ב-7% לעומת ירידה בנמלים אחרים של כ-37%.
- **עלייה בזמן השהייה - "זמן שהייה"** ממוצע של אוניות מוגדר כזמן (בשעות) הנמדד מתחילת המשמרת הראשונה שאליה הוזמן צוות העבודה ("הידיים") ועד להפלגת האונייה. עלה כי זמן השהייה הממוצע בשעות נמצא מאז שנת 2017 ועד שנת 2021 במגמת עלייה בשלושת סוגי המטענים. זמן השהייה בנמל אשדוד משנת 2017 ועד 2021 בפריקת מכולות, מטען כללי וצובר חופנים גדל מ-34 ל-53.6 שעות; מ-93 ל-196.8 שעות; ומ-159.5 ל-570.6 שעות, בהתאמה. באחוזים היה שיעור הגידול בתחומים הנ"ל 58%, 111% ו-258%, בהתאמה. בנמל חיפה עלה זמן השהייה בפריקת מכולות, מטען כללי וצובר חופנים בשנים 2017 ועד 2021 מ-20.1 ל-43.8 שעות; מ-70.8 ל-163.4 שעות; ומ-90.1 ל-218.6 שעות. באחוזים היה שיעור הגידול בתחומים הנ"ל 118%, 130% ו-143%, בהתאמה.
- **ירידה בתפוקות לשעת עבודה - התפוקה לשעת עבודה** מוגדרת ככמות המטען הממוצעת בטונות לשעת עבודה בפועל של אונייה באוניות מטען כללי וצובר וכמספר המכולות באוניות מכולה. עלה כי בתחום המכולות בנמל אשדוד ירדה התפוקה לשעת עבודה בשנים 2017 - 2021 מ-43.3 ל-39.1 מכולות לשעת עבודה (ירידה של כ-10%). בשנת 2022 חלה עלייה בתפוקה לשעת עבודה בנמל אשדוד ביחס לשנת 2017 בשיעור של 8%. בשנים 2017 - 2022 בנמל אשדוד ירדה התפוקה לשעת עבודה במטען הכללי וצובר החופנים מ-136 ל-116 טון לשעת עבודה; ומ-258 ל-195 טון לשעת עבודה, בהתאמה, ובאחוזים - ירידה של 14.7% ושל 24.4% בהתאמה. בנמל חיפה הייתה בשנים 2017 - 2022 ירידה בתפוקה לשעת עבודה בתחום המכולות, המטען הכללי וצובר החופנים מ-58.6 ל-46.6 מכולות; מ-127 ל-108 טון; ומ-167 ל-126 טון; ובאחוזים - ירידה של כ-20.5%, 14.9% ו-24.6%, בהתאמה.



● **ירידה בהיענות הנמל לביקוש להקצאת צוותי עבודה ("ידיים")** - מדד זה מבטא את היחס הממוצע שבין סה"כ כמות הידיים (הצוותים) שסוכני האונייה מזמינים ביום עבודה לניטול<sup>3</sup> מטענים לבין כמות הידיים המצוותות באותו יום. מענה של 80% לביקוש לידיים נחשב מענה מלא לדרישת סוכני האונייה. עלה כי שיעור ההיענות לידיים בשנים 2017 - 2022 נמצא במגמת ירידה. השיעור היה בדרך כלל נמוך בהרבה מ-80% בכל אחת מהשנים 2017 - 2022 ברוב סוגי המטענים. בנמל אשדוד בתחומי המכולות, המטען הכללי וצובר החופנים הייתה ירידה בשנת 2022 ביחס לשנת 2017 של 24%, 60% ו-70% בהתאמה. בנמל חיפה היו השיעורים האלה 36%, 63% ו-60% בהתאמה. עולה מהנתונים כי שיעור ההיענות לידיים בחברת נמל אשדוד היה בשנים 2017 - 2022 נמוך יותר לעומת השיעור בחברת נמל חיפה, וזאת נוסף על מגמת הירידה בשיעור זה בשני הנמלים.

📌 **הקצאת צוותים למשמרות בנמל** - עלה כי מכלל הצוותים המוקצים לפריקה וטעינה ביממה בנמלי אשדוד וחיפה, רובם מוקצים למשמרת א' (שעות 06:30 - 14:30), ואילו שיעורי ההקצאה למשמרות ב' (בשעות 15:00 - 22:30) וג' (בשעות 22:30 - 05:30) הולכים ופוחתים. הירידה חדה פחות בתחום המכולות, אך בתחומי המטען הכללי וצובר החופנים היא בשיעורים ניכרים - מהקצאה של 56% ו-52% במשמרת א' בנמל אשדוד ובנמל חיפה, בהתאמה, ל-9% ו-8% במשמרת ג'. תופעה זו נגרמת בין היתר בגלל הסכמי עבודה, חוסר יכולת קליטת מטענים בשעות הלילה במפעלים והנחיות בטיחות. מצב זה תורם להארכת זמן השהייה וזמן ההמתנה של אוניות ולנצילות לא-אופטימלית, עד כדי אבטלה מבנית של הרציפים וכן של ציוד הפריקה והטעינה, שאינו פועל בתפוקה מלאה או קרוב לכך.

📌 **שיבוץ עובדי תפעול בנמל אשדוד** - בשנים 2018 - 2022 בין 13.8% ל-22.0% מעובדי התפעול לא שובצו לעבודת פריקה וטעינה. שיעור עובדי התפעול שלא שובצו היה בשנים 2021 ו-2022 גבוה יותר יחסית לשנים קודמות (19.7% ו-22.0% בהתאמה) והדבר עלול להצביע על ניצול לא יעיל של המשאב האנושי, ואף להשליך על התור התפעולי של האוניות. בשנת 2021, שאופיינה בפגיעה בשרשרת האספקה העולמית, גם החלה עלייה תלולה במספר האוניות הממתנות, עד לשיא של 77 אוניות במאי 2021.

📌 **הפסקת עבודת הפריקה בנמל אשדוד עקב הגעה למלאי כמות הפרמיה במטענים מסוימים** - הסכמי פרמיה אמורים לעודד את המוטיבציה של העובדים להגדיל את התפוקה ולקצר את זמן השהייה של אוניות בנמל. עלה כי במטענים מסוימים (מתכות וברזל המהווים כ-3% מפעילות הנמל, לפי חברת נמל אשדוד) צוות עבודה לפריקת אונייה בנמל אשדוד המגיע לכמות תפוקה שבה יקבל את מרב הפרמיה, מפסיק את עבודת הפריקה וממתין עד לגמר המשמרת, שכן המשך העבודה לא יניב לו כל הכנסה נוספת. עוד עלה כי בנמל אשדוד הסכמי הפרמיה כוללים מרכיבים לא-יעילים ולא-אפקטיביים, באופן שהם גורמים להפסקת עבודה במקום להמשך עבודה בתפוקה מוגדלת, דבר המנוגד לתכליתו של מנגנון הפרמיה, שנועד לעודד את הגדלת התפוקה והגברת היעילות.

📌 **שימוש ברציפי העתודה להקלה בעומס בנמלים** - נמצא כי ביולי 2021 הייתה פנייה של נמל המפרץ לעשות שימוש ברציפי העתודה לשם ניטול מטען כללי, וזאת במטרה

3 פריקה וטעינה של מטען והעברתו לכלי תובלה כדי להוציאו מהנמל לאונייה או לשטח אחסנה.



לסייע בהקלה על העומס. אולם מסירת הרציפים לנמלים החדשים על ידי משרדי התחבורה והאוצר התעכבה וניתנה רק באפריל 2022.

**כללי התור התפעולי -** נוהל התור התפעולי מעוגן בתקנות הנמלים מסדיר את הנושאים הבאים: סדרי הכניסה והיציאה מהנמל; סדרי הקדימה לאוניות מסוימות בכניסה לנמל וביציאה ממנו; וכן קובע אילו רציפים יוגדרו כרציפים מסחריים, שלגביהם קבעה רספ"ן כי הקצאתם לכלי שיט תהיה לפי הסכם בין מפעיל הנמל לבין בעל כלי השיט. עלה כי בכללי התור התפעולי שקבעה רספ"ן ובעדכונים של הכללים, מאז נקבעו בשנת 2008, אינם נותנים ביטוי לשינויים בסביבה התחרותית בשנים האחרונות, בדגש על הפעלתם של הנמלים החדשים: הכללים יוצרים חוסר יעילות בהכנסה של אוניות לנמלים ובהוצאה מהנמלים; יש בהם הגדרה רחבה של חומרים מסוכנים, היוצרת עדיפות למטענים מסוימים ללא הצדקה; ניתנת בהם קדימות לאוניות מכולה על פני אוניית מטען כללי, אף אם היא ממתינה יותר מ-24 שעות; העדיפות שנקבעה בכללי התור התפעולי לאוניות בעלי חיים לעיתים אינה מתממשת עקב עדיפות לאוניות אחרות בהתאם לכללי התור התפעולי.

**השוואה בין-לאומית של זמני השהייה ורמות השירות בנמלי ישראל בהשוואה לנמלים במדינות אחרות -** נמצא כי רספ"ן, חנ"י וחברת נמל אשדוד אינן מבצעות השוואות בין-לאומיות של מדדי השירות בנמלים. זאת למרות החובה של רספ"ן לעשות זאת על פי חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004, והחובה של חנ"י על פי כתב ההסמכה, ואף על פי שהשוואה זו, לו ביצעה אותה חברת נמל אשדוד, הייתה מאפשרת לה לבחון את טיב השירות שהיא מספקת ללקוחותיה. בהשוואה בין-לאומית שערך משרד מבקר המדינה, על בסיס מחקר של הבנק העולמי בשיתוף חברת Standard & Poor's (S&P)<sup>4</sup>, וכן על בסיס נתוני ארגון האו"ם, נמצאו ביצועים נמוכים מתמשכים של נמלי ישראל במדדי זמני השהייה בנמלים ביחס לנמלים במדינות אחרות שנבדקו, וזאת בכל סוגי המטענים העיקריים שנבדקו: מטען יבש כללי, צובר חופנים ומכולות. נמל אשדוד דורג במקום האחד שלפני האחרון בדירוג הכללי בשנת 2021 לפי זמן שהייה בתוך קבוצת ההשוואה (במקום ה-13 מתוך 14 נמלים). הביצועים הנמוכים ביחס לקבוצת הנמלים שנמצאו בהשוואה מקשים על היבואנים והיצואנים להתחרות וגורמים לפגיעה כלכלית במשק.

**אי-זמינות של מדלים ומשפכים וציוד לפריקת צובר חופנים -** בנמל אשדוד בשנים 2018 - 2022 בתחום צובר חופנים יש מגמת גידול באי-הזמינות הממוצעת של מדלים ומשפכים, עד כדי קרבה לאי-זמינות מלאה (100%) שהגיעה לשיאה בחודש אפריל 2022. במהלך תקופה זו העבודה בוצעה באמצעות ציוד שאינו מתמחה לניטול מטעני צובר, כגון מנוף עם חופן. בתחום המטען הכללי נמצאה אי-זמינות של מנופי זרוע מסוגים שונים לניטול מטען כללי וצובר חופנים, שנגרמה בעיקר מהטיפול בשבר בחודשים רבים ומאי-זמינות מאולצת.

**פריקת יבוא של גרעינים באשדוד ובחיפה -** בשנת 2021 היה יבוא הגרעינים לישראל כ-5.6 מיליון טון. כ-75% מיבוא הגרעינים מיועדים לבעלי חיים והיתר לבני אדם, והם

4 ביצועי הנמל יכולים להימדד על בסיס מכלול מדדים, כמו: קיבולת נמל או ניצולת שטחי אחסון, עלויות, מידת הקישוריות בתחום שטחי ושירותי הנמל ומדדים אחרים. דוח הבנק העולמי בשיתוף חברת S&P מבוסס על נתונים אמפיריים זמינים המשווים באופן בלעדי לזמני השהייה של אונייה בנמל, ויש להתייחס לדוח זה כמדד אינדיקטיבי, אך לא מוחלט, של ביצועי הנמל בניטול מכולות.





משמשים כחומר גלם בתעשיית המזון לבני אדם ולבעלי חיים. הגרעינים הם מוצר חיוני לתזונת הציבור, ומחסור בהם עלול לגרום למחסור בקמח ומוצריו כגון לחם, אורז ופסטה ולמחסור במוצרי מזון מן החי, כגון חלב ומוצריו, ביצים ובשר. 84.9% מהגרעינים המיובאים נפרקים במרחב נמל חיפה, אך רק 15.1% נפרקים בנמל אשדוד, הגם שהביקוש לגרעינים מתחלק בין הצפון לדרום בשיעורים של 55% ו-45% בהתאמה, וזאת עקב שירות ירוד בתחום זה בנמל אשדוד, עיכובים בהפעלת מסוע הגרעינים ולטענת חברת נמל אשדוד מחסור בנהגי משאיות. בפועל, היקף פריקת הגרעינים בנמל אשדוד אינו בהלימה לחלוקת הביקושים בין צפון הארץ לדרומה. עוד נמצא כי מסוע הגרעינים בנמל אשדוד נמסר להפעלה לנמל אשדוד בינואר 2023, תוך חריגה של כתשעה חודשים מלוח הזמנים המקורי, 12 שנים לאחר החלטת שרי האוצר והתחבורה באוקטובר 2010 על הקמת המסוע, ובחריגה של כ-12 מיליון ש"ח מתקציב ההקמה בסך 225 מיליון ש"ח.



**יעילות יחסית של נמל אשדוד בניטול אוניות מכולה בגודל TEU 8,001 עד 13,500**  
**TEU** - דירוג נמל אשדוד עבור ניטול אוניות אלה גבוה יחסית לקבוצת הנמלים בני-ההשוואה, והוא במקום השלישי מתוך 11 נמלים (73% מהנמלים מדורגים מתחתיו).

**קידום התחרות בתחום המכולות** - נתח השוק בתחום המכולות של נמל המפרץ במרחב נמל חיפה ונמל הדרום במרחב נמל אשדוד עמד בשנת 2022 על שיעור של 29.6% ו-10.4%, בהתאמה, והדבר מצביע על תהליך של יצירת תחרות בין הנמלים החדשים לנמלים הקיימים, וזאת בעיקר בנמל המפרץ בתחום המכולות. עם זאת, חלוקת השוק בתחום המכולות, שנה וחצי מאז החלו בפעילותם הנמלים החדשים, אינה מצביעה על מיצוי מלא של פוטנציאל התחרות עם הנמלים הקיימים.

## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ לשרי התחבורה והאוצר, עקב חשיבות הנמלים לכלכלת ישראל והשפעתם על יוקר המחיה, לפעול לשיפור היעילות בניטול המטענים בנמלי ישראל ולקיצור זמני השהייה של אוניות בפתח הנמל, וכן לפעול לכך שהגופים המבוקרים הנמצאים בתחום אחריותם וסמכותם יתקנו את הליקויים שהועלו בדוח זה ולעקוב אחר יישום התיקונים. בין היתר מומלץ למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולחנ"י לפעול לצמצום המחסור בנהגים ובמשאיות, לבחון את שיפוץ מסילת הרכבת, וכן לפעול לטיפול בבעיות שהציגו המשתמשים, נציגי הנמל ויו"ר מועצת המובילים.

מומלץ כי משרד התחבורה ורספ"ן ימשיכו לפעול מול הנמלים לבחינת הסיבות למספר הגבוה של האוניות הממתנות ולצמצום מספרן, וכן לקבוע יעדים לזמני השהייה של אוניות

5 Twenty-foot Equivalent Unit - יחידת נפח של מטען השוות ערך לנפח מכולה סטנדרטית שאורכה 20 רגל. מכולות מיוצרות בגדלים שונים, ומקובל בענף הספנות לציין נפח מטען ביחידות נפח של מכולה שאורכה 20 רגל.



בנמלים, באופן שיהיו בטווח המקובל על פי השוואה בין-לאומית עם נמלים בני-השוואה לנמלי ישראל, ולעקוב אחר מימושם של היעדים. עוד מומלץ לבחון את הסיבות המבניות לירידה במדדי השירות בנמלים שנבדקו (אשדוד, חיפה ונמל המספנות), בפרט בתחומי המטען הכללי וצובר החופנים, ולשקול פתרונות אסדרה ככל שניתן להגברת היעילות בסוגי מטען אלה. נוסף על כך, מומלץ לקבוע יעדים להתייעלות, ובפרט להגברת התפוקה ולשיפור רמות השירות, תוך יצירת מנגנוני מעקב ודיווח על הצעדים וההתקדמות לקראת השגת היעדים, ובמקרה הצורך תוך התאמת הסכמי השכר ליעדים החדשים.

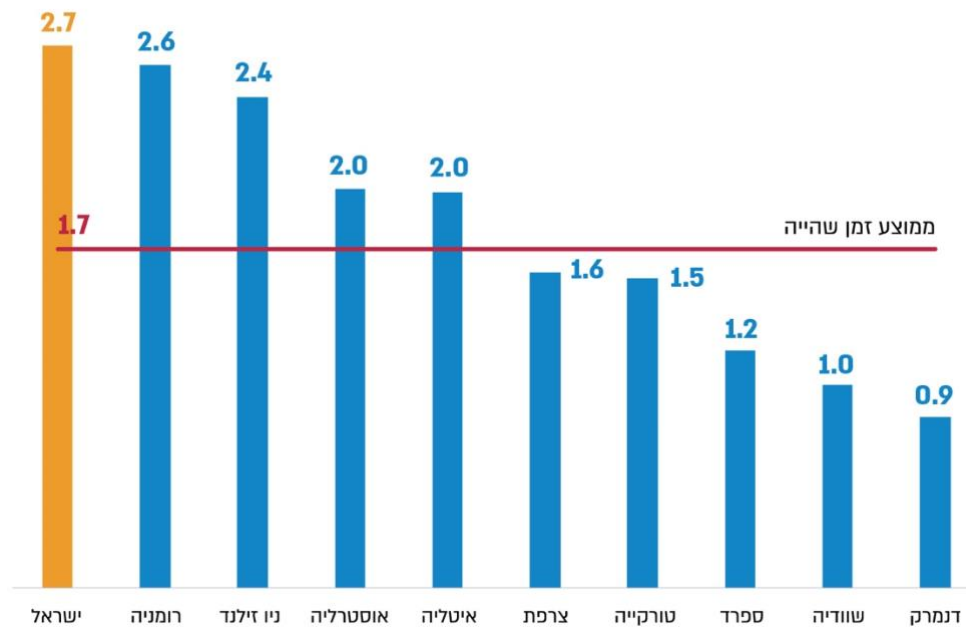
מומלץ לחברת נמל אשדוד, לרספ"ן ולמשרד התחבורה לבחון את הסיבות להקצאה הלא-יעילה והחלוקה הלא-סימטרית של משמרות העבודה בפריקת המטענים בנמל אשדוד, ובמקרה הצורך ליצור תמריצים בקרב עובדי התפעול ובעלי המטענים לפריקת המטענים גם בשעות הלילה, וכן לפעול להעלאת שיעור השיבוץ של עובדי התפעול בנמל אשדוד לצורך ייעול ניטול המטענים בנמל. מומלץ לחברת נמל אשדוד לבחון את הסיבות לשיעור הגבוה של אי-הזמינות של ציוד הפריקה ולנקוט את הפעולות הנדרשות להעלאת רמת הזמינות של הציוד. זאת לנוכח ההשפעה שיש לאי-זמינותם על רמת השירות והיקף תורי האוניות.

מומלץ למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לבחון את תוצאות מתן ההרשאה לנמלים החדשים (נמל המפרץ ונמל הדרום) להפעלת רציפי העתודה ואת הצורך בהמשך הפעלתם לניטול מטען כללי. זאת כדי שתהיה לנמלים החדשים ודאות לטווח ארוך וכדי לאפשר קיום תחרות גם בתחום המטען הכללי, דבר שיתרום להוזלת שירותי הנמל, להפחתת התורים ובמשתמע לצמצום יוקר המחיה, בהתאם למדיניות הממשלה. מומלץ לנמל אשדוד, חנ"י, משרד התחבורה ורספ"ן לפעול לכך שהיקף פריקת הגרעינים במרחב נמל חיפה ובנמל אשדוד יהיה בהלימה לביקושי הגרעינים בצפון ובדרום, וזאת כדי למנוע את הצורך בשינועם למרכז ולדרום במשאיות וכן כדי להקטין את הסיכון בשעת חירום למחסור במוצר בסיסי אם תושבת אחת הממגורות.

מומלץ למשרד התחבורה ולרספ"ן לעדכן את נוהל התור התפעולי, וזאת לנוכח השינויים שהתרחשו בענף הנמלים בשנים האחרונות ובכלל זה כניסת נמלים חדשים, הפרטת נמל חיפה והעברת ניהול התעבורה הימית לידי חברות התעבורה הימית, תוך בחינה והתייחסות גם להשגות של הגורמים המקצועיים הפועלים בענף.



**זמן השהייה החציוני בנמלי המדינות שבקבוצת השוואה  
עבור אוניות שנושאות צובר חופנים (Dry Break Bulk),  
\*2021 (בימים)**



על פי נתוני UNCTAD, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* ממוצע זמן השהייה בנמלי קבוצת השוואה חושב ללא ישראל.



## סיכום

ממצאי הביקורת מעלים כי רמת השירות והיעילות התפעולית של נמלי ישראל נמוכות ביחס לשנים עברו ולעומת נמלים דומים ובני-השוואה במדינות אחרות. עובדות אלו גורמות להפחתת הפיריון במשק ולפגיעה ביצוא וברכיב היבוא למוצרי השקעה, ובמשתמע גם על יוקר המחיה. מאז שנת 2018 יש ירידה ברמת השירות ביחס לרמה שהייתה בשנת 2017, המתבטאת בעלייה של זמני ההמתנה זמני השהייה של אוניות, שעלו במאות אחוזים ביחס לשנת 2017, והגיעו לשיא בתקופת הקורונה בשנת 2021. כן ניכרת ירידה בתפוקה לשעת עבודה בכל סוגי המטענים שצוינו ובעיקר בצובר החופנים. בשנת 2022 חל שיפור בזמני ההמתנה והשהייה, אך הם עדיין גבוהים בעשרות אחוזים מרמתם בשנת 2017. בתפוקה לשעת עבודה בנמל אשדוד, בעיקר במטען כללי וצובר חופנים, חלה ירידה ביחס לשנת 2017. בעיית היעילות של נמל אשדוד מתבטאת גם בהיענות להקצאת ידיים, שירדה בעשרות אחוזים ביחס לשנת 2017. כן נמצא כי מסיבות שונות בין 13.8% ל-22.0% מעובדי התפעול, שהיו יכולים להקטין את התור התפעולי, לא שובצו לעבודות פריקה וטעינה. בנמל אשדוד אף נמצא גידול בשנים 2018 - 2022 באי-זמינות של ציוד מתמחה, הכולל מנופים, מדלים, משפכים וציוד נוסף לניטול. גידול זה נגרם בעיקר מטיפול בתקלות שבר ומביצוע תחזוקה מונעת בהיקף נמוך מאוד על ידי חברת נמל אשדוד. כל אלה מצביעים על כך שתור האוניות שהמתינו מחוץ לנמל אשדוד הושפע לא רק ממשבר הקורונה, אלא גם מבעיות תפעוליות מבניות, הכוללות בין השאר יעילות נמוכה של ניטול מטענים ואי-זמינות של ציוד מתמחה בנמל אשדוד, שהן בין הגורמים שפגעו ביעילות עבודת ניטול המטענים.

עקב חשיבותם של הנמלים לכלכלת ישראל מומלץ למשרד התחבורה, לרספ"ן ולחברת נמל אשדוד לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה. בין היתר, עליהם לפעול להעלאת רמות השירות בכל תחומי המטענים ובכלל זה קיצור זמני השהייה וההמתנה, הגדלת התפוקה לשעת עבודה, הגדלת זמינות הציוד לניטול מטענים והגדלת שיעור ההיענות לביקוש לידיים. זאת באמצעות ייעול הליכי העבודה, בין היתר בהתאם להשוואות בין-לאומיות עם נמלים בני-השוואה, הקצאה מתאימה ומספיקה של צוותי עבודה, גמישות תפעולית, שתאפשר היענות מהירה למצבי משבר, ושיבוץ מיטבי של עובדי התפעול בנמלים. פעולות אלה יתרמו להזלת עלויות ההובלה הימית ובכך גם להורדת יוקר המחיה בישראל וישפרו את מצב התעסוקה של התעשיות המשתמשות בחומרי גלם מיבוא.

