



6 במרץ 2022, ג' באדר ב' התשפ"ב

סומן : 1\200830\20235

לכבוד

גב' אורנה ברביבאי	מר מאיר דויד
שרת הכלכלה	מנהל אכיפה ואסדרה
משרד הכלכלה	משרד הכלכלה
ירושלים	ירושלים

מכובדי שלום רב,

הנדון: בחינת המדיניות וההחלטות שהתקבלו ביחס להפעלת נמל

המפרץ בראי הגברת התחרותיות בענף הנמלים

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בדברים הבאים:

1. ביום 18.12.2011 התקבלה החלטת ממשלה מספר 3986 בעניין קידום ופיתוח נמלי הים בישראל (להלן: "החלטת הממשלה"), במסגרתה ניתנה הנחייה למשרדי הממשלה השונים לפעול לגיבוש צעדים שיביאו להגברת התחרות בענף הנמלים.
2. החלטת ממשלה זו ניתנה על רקע אפיון העדר התחרות בענף, כפי שעלה מדו"ח הוועדה לשינוי כלכל-חברתי (להלן: "ועדת טרכטנברג"): "הכשל המרכזי בענף הוא העדר תחרות. חברות הנמל הקיימות מהוות מונופול אזורי כל אחת בתחומה וביחד מהוות מונופול ארצי"¹.
3. ביום 27.11.2013 אף פרסמה רשות ההגבלים העסקיים (היום רשות התחרות) קביעה לפיה חברת נמל חיפה בע"מ וחברת נמל אשדוד בע"מ מהוות יחד קבוצת ריכוז במתן שירותי נמל (להלן: "קביעת רשות התחרות")². זאת, תוך התייחסות לכך כי "שנים רבות היה ענף שירותי הנמל בלתי תחרותי לחלוטין. הדבר הביא לרמת ניצול נמוכה של התשתית, לרמת שירות נמוכה ולעלויות שכר גבוהות ביותר"³. במסגרת הקביעה אף הודגש שגם לאחר השינוי המבני במסגרתו הוקמה רשות הספנות והנמלים, הפעלת נמלי הים ומתן שירותי הנמל בהם נתונה, רובה ככולה,

¹ "דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי" (חוות הדעת של הוועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשותו של פרופ' מנואל טרכטנברג 26.9.2011), עמ' 176-177.

² יודגש שבמסגרת בקשה מוסכמת שקיבלה מעמד של פסק דין על-ידי בית הדין להגבלים עסקיים בירושלים בעניין הסכמות בין חברת נמל אשדוד בע"מ לבין הממונה על התחרות, בוטלו ההוראות לחברי קבוצת הריכוז שנתן הממונה במסגרת קביעת קבוצת הריכוז ובמקומן באו הוראות מוסכמות.

³ קביעה לפי סעיף 43(א)(6) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר קיומה של קבוצת ריכוז במתן שירותי פריקה וטעינה של מכולות מקומיות ברווי הובלה ימיים סדירים והוראות לחברי קבוצת ריכוז (27.11.2013) **רשות התחרות**, עמ' 2-1.



- בידי שתי חברות ממשלתיות – חברת נמל חיפה וחברת נמל אשדוד, באופן שיוצר תנאים לתחרות מועטה.
4. לאור מדיניות הממשלה, חברת נמלי ישראל גיבשה את "תכנית נמלי העתיד". המדובר בפרויקט תשתיות מן הגדולים והחשובים במשק, בעלות של מיליארדי שקלים, במסגרתו נבנים מסופי מכולות חדשים ומתקדמים – נמל המפרץ בחיפה ונמל הדרום באשדוד. זאת, בין היתר לאור המלצת ועדת טרכטנברג בתחום של קידום תחרות והורדת יוקר המחיה.⁴
5. בקביעת רשות התחרות הודגש כי **הקמתם של מסופי מכולות חדשים לצד הנמלים הקיימים בחיפה או באשדוד מהווה חלון הזדמנויות נדיר להגברת התחרותיות בענף ולהתפתחות תחרות תוך נמלית, באמצעות כניסה של מתחרים חדשים לענף; ושעל רקע זה נודעת חשיבות מיוחדת לפיקוח על חברות הנמל כדי שאלו לא יוכלו לשמר את מבנה השוק הקיים למנוע כניסת מתחרים לשוק – דבר אשר יוצר חשש משמעותי לפגיעה בתחרות בענף.**⁵
6. לצערנו, וכפי שיובהר להלן – **חשש זה משימור מבנה השוק הריכוזי הקיים רלוונטי בימים אלו יותר מתמיד.**
7. ביום 1.9.2021 נפתח נמל המפרץ בחיפה לראשונה לפעילות מלאה, וזאת לאחר שנים ארוכות של תכנון ובנייה והשקעה של מיליארדים מכספי הציבור בפרויקט. המדובר באחד ממיזמי התשתית הגדולים שהוקמו בישראל.
8. למרות התחזיות האופטימיות ביחס לפתיחת שירותי הנמל בישראל לתחרות עם הקמת הנמל החדש, עושה רושם **שנמל המפרץ נאלץ להתמודד עם קשיים רבים בהתמודדות אל מול הנמלים הוותיקים יותר**, ובדגש על נמל חיפה הסמוך. עושה רושם, אפוא, שהתחזית של רשות התחרות בהכרזתה על קבוצת ריכוז במתן שירותי נמל, ביחס לרצון של חברות הנמל הממשלתיות כולן לשמר את מבנה השוק הקיים ולמנוע תחרות – רלוונטית ביתר שאת גם היום לאחר פתיחת נמל המפרץ.
9. כך, בפרט על רקע העובדה שנדחתה בקשת הנהלת נמל המפרץ להיתר עבודה בשבת. ונפרט:
10. ביום 19.7.2021 הממשלה החליטה להעביר את זרוע העבודה הרווחה והשירותים החברתיים למשרד הכלכלה והתעשייה. כמו כן, החליטה הממשלה להעביר את הסמכויות הנתונות לשר העבודה והשירותים החברתיים לשרת הכלכלה והתעשייה בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, לרבות סמכויות לפי חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951 (להלן: "**חוק שעות עבודה ומנוחה**").

⁴ אתר חברת נמלי ישראל, תכנית נמלי העתיד – נמל המפרץ ונמל הדרום <https://israports.co.il/he/PortsDevelop/Pages/default.aspx>

⁵ קביעה לפי סעיף 43(א)(6) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר קיומה של קבוצת ריכוז במתן שירותי פריקה וטעינה של מכולות מקומיות ברווי הובלה ימיים סדירים והוראות לחברי קבוצת ריכוז (27.11.2013) **רשות התחרות**, עמ' 2-1.



11. לפי פרסומים, כבר לפני למעלה מחצי שנה פנתה הנהלת נמל המפרץ למשרד הכלכלה בבקשה לקבל היתר עבודה בשבת מכוח סעיף 12 לחוק שעות עבודה ומנוחה. לאחרונה, ולאחר חודשים ארוכים של המתנה, התקבלה תשובת משרד הכלכלה לפיה נדחתה הבקשה להיתר העבודה בשבת; זאת בנימוק לפיו ממילא אין ביכולת נמל המפרץ לסייע בקיצור התור התפעולי של האוניות בחופי ישראל מאחר שפעילותו של נמל המפרץ מתוחמת לעיסוק בפריקת מטען מסוג מכולות בלבד, ולא פריקת מטען כללי – מגבלה שבעקבותיה מתן היתר עבודה בשבת עבור נמל המפרץ לא צפוי להביא לקיצור הפקק הימי של האוניות, שהוא תולדה של "מטען כללי" (כך לפי הנטען).
12. טענה זו של משרד הכלכלה בדבר סיווג המטען אותו מותר או אסור לפרוק בנמל המפרץ, תמוהה ביותר. זאת במיוחד לנוכח עמדת המדינה עצמה בעניין לפיה מסמכי הרפורמה של פתיחת הנמלים אינם מגבילים את הנמלים החדשים, וביניהם נמל המפרץ, לעסוק במכולות בלבד – ואין לפיכך כל מניעה חוקית כלשהי שיפרקו בהן גם אוניות אחרות, לרבות אוניות שנושאות "מטען כללי".⁶
13. לפי הפרסום, משעומת משרד הכלכלה עם חולשת הטענה, אזי בפנייה מאוחרת יותר בחרו נציגי משרד הכלכלה לנמק את הסיבה לדחיית מתן היתר התעסוקה בשבת באופן אחר – ושינו את עמדתם לכך שההיתר נדחה מאחר שנמל המפרץ לא הוכיח שהוא עובד בקיבולת מלאה. התנהלות זו של משרד הכלכלה, והנימוקים השונים היוצרים "גרסה מתגלגלת"; מעוררים קושי ותמיהה רבה ביחס למניעים העומדים מאחורי ההחלטה.
14. **דחיית היתר העבודה בשבת, כאשר ברור שנמל המפרץ מהווה תשתית לאומית חיונית – ובמיוחד בזמנים קריטיים אלו בהם תמונת המצב התחרותית בענף הנמלים מתעצבת מחדש, מעלה חשש חמור לפגיעה תחרותית, שעה שנמנע מנמל המפרץ לקבל את אותם תנאים שמקבלים הנמלים הוותיקים. המדובר אפוא בחסם תחרותי, שיוצר תנאים מועדפים למתחרה הוותיק על-פני המתחרה החדש.**
15. ויוזכר שמידי שנה מחולקים מאות היתרים מיוחדים לגופים שונים החל מחברות פיננסיות, חברות היי-טק ומסחר ותעשייה, כתוצאה מנסיבות דומות לנסיבות המתקיימות בענייננו.⁷ הצורך במתן היתר עבודה בשבת לנמל המפרץ הוא אפוא קריטי להשוואת התנאים התחרותיים שבין הנמלים.
16. פעילות מוגברת של נמל המפרץ, שכדי לקיימה – מתן היתר העבודה בשבת הוא הכרחי, עשויה להביא לקיצור הפקק הימי של האוניות ("התור התפעולי"). חשוב מכל, פעילות מוגברת זו תסייע רבות לפתיחת ענף שירותי הנמל לתחרות ולהורדת עלויות משמעותית עבור הצרכן הישראלי.

⁶ מירב ארלוזורוב "צלו המאיים של עופר עיני בבחירות להסתדרות גורר אותה להקצנה" (פורסם ב TheMarker ביום 2.2.2022).

⁷ גדעון זעירה, נתונים על היתרי העסקה במנוחה השבועית, מכון המחקר והמידע של הכנסת, 15.12.2020.
רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



17. נוכח חשיבותו הרבה של שוק שירותי הנמל לכלכלת ישראל ונוכח החשש לפגיעה בתחרות נוכח הטלת המגבלות המתוארות לעיל, נבקשכם לבחון מחדש את המדיניות וההחלטות שהתקבלו עד כה בעניין הפעלת נמל המפרץ; וזאת בדגש על מתן היתר העבודה בשבת. התנועה סבורה שיש לפעול לגיבוש מדיניות שתאפשר את הפעלתו המלאה והמוגברת של נמל המפרץ, וזאת על מנת להגשים את האינטרס הציבורי.

18. לנוכח חשיבותם הרבה של הדברים, נבקש את תגובתכם לפנייה זו לא יאוחר מיום 31.3.2022, וזאת על מנת שנוכל לשקול את המשך צעדנו, ולרבות המשפטיים.

19. לתגובתכם המהירה, נודה.

נגה כהן סדיקלר

רכזת האגף הכלכלי

התנועה למען איכות השלטון בישראל

אריאל ברזילי, עו"ד

מנהל האגף הכלכלי

התנועה למען איכות השלטון בישראל

העתק:

גבי מירב מיכאלי, שרת התחבורה, משרד התחבורה,

עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה, משרד המשפטים

עו"ד מיכל כהן, הממונה על התחרות, רשות התחרות