

CITIZENS' EMPOWERMENT CENTER IN ISRAEL
40 George Wise St. P.O. Box 39080.
Tel Aviv 61390. Israel.
Tel: 972-3-6438979 Fax: 972-3-6439438
www.ceci.org.il



C E C I

המרכז הישראלי להעצמת האזרח (ע"ר)
רח' גורגי וייז 40, ת.ד. 39080.
תל-אביב 61390 ישראל.
טלפון : 03-6438979 פקס : 03-6439438
www.ceci.org.il/heb

דו"ח מעקב :

יישום החלטת הממשלה לשיפור כושר התחרות של

הספנות הישראלית

על בסיס החלטת ממשלה 1107 מיום 30.12.2013

מרץ 2016

CITIZENS' EMPOWERMENT CENTER IN ISRAEL
40 George Wise St. P.O. Box 39080.
Tel Aviv 61390. Israel.
Tel: 972-3-6438979 Fax: 972-3-6439438
www.ceci.org.il



C E C I

המרכז הישראלי להעצמת האזרח (ע"ר)
רח' גורג'י וייז 40, ת.ד. 39080.
תל-אביב 61390 ישראל.
טלפון : 03-6438979 פקס : 03-6439438
www.ceci.org.il/heb

אודות המרכז להעצמת האזרח :

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום החלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.



דו"ח מעקב :

יישום החלטת הממשלה לשיפור כושר התחרות של

הספנות הישראלית

על בסיס החלטת ממשלה 1107 מיום 30.12.2013

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח המבצע ניטור

ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה.

מרץ 2016

הדו"ח נכתב ע"י התחקירן רועי שפיר ובהנחיית נועה רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל במרכז

להעצמת האזרח.



רקע – חיזוק ענף הספנות בישראל

בשל הרצון לקדם את התחרותיות בענף הספנות הישראלית ובמטרה לשמר את רמת הכשירות בענף, התקבלו החל משנת 1997 מספר החלטות ממשלה. ההחלטה הראשונה בדבר תמיכה בענף התקבלה כסעיף בתוך חוק ההסדרים, וכללה החזרי מס הכנסה למשכורות של ימאים ישראלים. לאחר כשנה, הוחלט לבטל את החזרי המס וכפשרה, להעביר החלטה שמגדירה מחדש את צורת הסובסידיה בענף; כך, לקראת סוף שנת 2000¹ הוחלט כי הממשלה תסבסד אוניות צי ישראליות שיצוותו בהם בין 4-8 ימאים ישראלים בחברות הספנות הפרטיות. זאת, לאור העובדה כי החברות הישראליות מתחרות בשוק הבינלאומי, שבו מועסקים ימאים זרים בתעריפים נמוכים בהרבה מהימאי הישראלי, דבר שהביא לחדירה מאסיבית של כוח עבודה זר לחברות הספנות הישראליות ולצד הרצון להעסיק קציני-ים ישראלים. החלטה זו מתחדשת מאז ועד היום בכל ממשלות ישראל².

החלטה 1107 לשיפור כושר התחרות של הספנות הישראלית, הנדונה בדוח זה, התקבלה בממשלה ה-33 בתאריך 30.12.2013. ההחלטה מורכבת משני חלקים, בתקצוב כולל של 24 מיליון ש"ח: סובסידיה שנתית בסכום של 20 מיליון ש"ח מתקציב משרד התחבורה לתקופה של 4 שנים (2013-2016) לאניות צי סוחר ישראליות, וכן סובסידיה שנתית של 4 מיליון ש"ח מתקציב משק הדלק במשרד התשתיות הלאומיות לתקופה של 4 שנים (2014-2017) לאוניות ישראליות המובילות מטעני נפט ומוצרי ופחם; המשרדים האחראים על יישום ההחלטה הינם משרד התחבורה ומשרד התשתיות הלאומיות.

כאמור, הסובסידיות מאפשרות לענף להמשיך ולהתבסס על שדרת ימאים ישראלים מוכשרת ומסייעת לשמר חלק ארי מענף הספנות בידיים ישראליות. כך, בעת לחימה, כאשר חברות ספנות זרות מסרבות לעגון בישראל, ייבוא הסחורות מתבסס על חברות ישראליות, בנוסף להירתמות ועזרה לצורכי הלחימה. נדבך נוסף בהחלטה הוא היכולת של החברות הפרטיות לפתח ולהכשיר עתודה ימית ישראלית, שתעמוד בקשר ישיר עם חיל הים.

לאור חשיבותה של החלטה זו לשימור ענף הספנות בידיים ישראליות, ומתוך הבנה כי לכך חשיבות ניכרת בקידום תחרות בתחום, ויתרה מכך סיוע לביטחון הלאומי בעתות משבר, הוחלט במרכז להעצמת

¹ החלטת ממשלה מספר 4797 מיום 24.01.99
² (החלטות הממשלה מספר 1178 מיום 03.01.97, מספר 4797 מיום 24.01.99, מספר 1532 (כל/36) מיום 28.02.02, מספר 949 (חכ/42) מיום 06.11.03 ומספר 4422 מיום 22.1.2009).



האזרח לכלול את החלטת הממשלה במיזם "המוניטור", המבצע מעקב ובקרה אזרחית לתהליכי יישום מדיניות. תוצרי המעקב אשר בוצע במהלך השנה האחרונה, מוצגים במסמך זה.

תוצרי המעקב המפורטים בדו"ח הינם פרי עבודת מעקב אזרחית ואינם מהווים מסמך רשמי מצד הממשלה. תוצרים אלה נכתבו לאחר עבודת בדיקה מעמיקה ומקיפה, הכוללת איסוף מידע, שיחות עם גורמי ממשל ואנשי מקצוע חוץ ממשלתיים.

דו"ח זה מוגש כשירות לציבור ולממשל כאחד, מתוך מטרה להגביר את העיסוק הציבורי בהחלטה זו, לייצר "זרקור" על תחום הספנות, ולדחוף לקידום משימות ופעולות מרכזיות הזקוקות לזירוז, ובכך - להעמיד סיוע אזרחי לטובת קידומה ומימושה של החלטה זו לטובת הציבור כולו.

נקודות ציון מרכזיות:

- 3.1.1997 החלטה בדבר תמיכה בענף הספנות הישראלית בדמות החזרי מס הכנסה למשכורות של ימאים ישראלים (כסעיף בתוך חוק ההסדרים של אותה שנה).
- החלטת הממשלה 4797 מיום 24.1.99 בדבר ציוות ימאים ישראלים והעתקת סכום שנתי מתקציבי משרד התחבורה ומינהל הדלק לתכנית סובסידה (החלטה זו קובעת את פרטי המסגרת של הסובסידיה בדבר מכסת הישראלים – 4-8 ישראלים).
- החלטת ממשלה 1532 (כל/36) מיום 28.02.02 (מחדשת את ההחלטה הנ"ל).
- החלטת ממשלה 949 (חכ/42) מיום 06.11.03 (מחדשת את ההחלטה הנ"ל).
- החלטת ממשלה 4422 מיום 22.1.2009 (מחדשת את ההחלטה הנ"ל).
- הוראת השעה בדבר החובה להעסקת ישראלים פקעה בסוף שנת 2010 - חברות הספנות לא מחויבות להעסקה מינימאלית של ישראלים, אך מנגנון הסבסוד ממשיך לפעול.
- החלטת ממשלה 1107 (ההחלטה הנוכחית) מתקבלת בתאריך 30.12.2013



פירוט החלטת הממשלה וסטטוס יישומה:

החלטת הממשלה אימצה תכנית, בהמשך להחלטות ממשלה קודמות, בתחום הספנות הישראלית על בכדי לשמר במשק ידע מקצועי ולהמשיך לקיים תשתית ימית חיונית ומערכת הובלה ימית ישראלית. במסגרת זאת נקבעו הצעדים הבאים:

- העמדת סכום שנתי של 20 מיליון ש"ח מתקציב הסובסידיה של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לאניות צי סוחר בדגל או בשליטה ישראלית, לרבות אניות ישראליות המובילות מטעני נפט ומוצריהם (להלן - אניות אנרגיה), לתקופה נוספת של 4 שנים, החל משנת 2013 ועד שנת 2016.
- העמדת סכום שנתי של 4 מיליון ש"ח מתקציב משק הדלק במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, לאניות אנרגיה, לתקופה נוספת של 4 שנים, החל משנת 2014 ועד שנת 2017.
- נקבע כי הסכומים הללו ישמשו לתמיכה בהעסקת ימאים ישראלים באניות ישראליות, לרבות באניות אנרגיה, וזאת במסגרת עידוד קיומן של אניות ישראליות וכי הכללים למתן הסיוע השנתי לאנייה ישראלית יהיו בהתאם לקריטריונים לסיוע שנקבעו על בסיס החלטת הממשלה מס' 4797 מיום 24.01.99.

סטטוס:

בין השנים 2000-2014 החלטות הממשלה יושמו במלואן. כך, החל משנת 1999, בה התקבלה לראשונה החלטת הממשלה בדבר סבסוד אניות צי סוחר ישראליות, הכסף הועבר ממשרד האוצר לתקציב הסובסידיה של משרד התחבורה, ומשם לרשות הספנות והנמלים שאחראית על היישום בפועל. בסיום כל שנה חברות הספנות הישראליות (פירוט בנספח ב') מגישות לרשות הספנות והנמלים דו"ח ובו כמות הישראלים שהעוסקו, מספר האניות הישראליות בצי ומספר הימים שימאים ישראלים הועסקו. הגורם המקשר בין רשות הספנות והנמלים כחלק ממשרד התחבורה והחברות הפרטיות הוא ראש אגף תכנון כלכלה וקשרי חוץ ברשות הספנות והנמלים. בה בעת, יש להדגיש כי על אף שקיימת עלייה במספר האוניות, לא חל שינוי בסך כל הסובסידיה; הסובסידיה הניתנת במסגרת ההחלטה עומדת על גובה של 24 מיליון ש"ח לשנה, משנת 99 ועד היום, כאשר מספר הספינות עלה בשנים אלו מ-24 ל-36. בשנת 2015 עמד תקציב התמיכה בספנות על 23,861,000 ₪ לשנה. בפועל, תוקצבו 5 חברות בגובה של 22,820,000 ₪. החברות הן: צים, אקס.טי ספנות, איטרגלובל שיפינג, או.אר.אל שיפינג וא.א ספנות.



תמיכה בספנות שנת 2015³:

			שנה	2015	Totals
נושא	כותרת	ארגון נתמך			
משרד התחבורה	ספנות	א.א.ספנות בעמ		271,493.00	271,493.00
		או. אר. אל. שיפינג בעמ		1,252,489.00	1,252,489.00
		אינטרגלובל שיפינג 3001 בעמ		871,041.00	871,041.00
		אקס.טי. ספנות בעמ		6,137,647.00	6,137,647.00
		צים שירותי ספנות משולבים בעמ		14,287,330.00	14,287,330.00
Totals				22,820,000.00	22,820,000.00

גורם נוסף שמעורר שאלות בדבר הסבסוד הוא העובדה כי הוראת השעה בדבר החובה להעסקת ישראלים פקעה בסוף שנת 2010, כלומר חברות הספנות אינן מחויבות להעסקה מינימאלית של ישראלים. חרף זאת, מנגנון הסבסוד ממשיך לפעול גם כאשר ישנן מספר מועט של ימאים ישראלים. בתוך כך, חברות שיחליטו שכן להעסיק ישראלים (לרוב בדרגת גבוהות כקצין וקפטן) עדיין יקבלו נתח מן הסבסוד הממשלתי.

סיכום החלטת הממשלה:

יישום	סטטוס	הוחלט
יושם	בשנת 2015 עמד תקציב התמיכה בספנות על 23,861,000 ₪ לשנה. בפועל, תוקצבו 5 חברות בגובה של 22,820,000 ₪.	סבסוד של אוניות צי ישראליות בגובה 24 מיליון ₪ לשנה.

³ מתוך אתר מפתח התקציב של הסדנא לידע ציבורי.



מסקנות ותובנות מדו"ח המעקב:

בחינת יישום החלטת הממשלה מעלה שתי מסקנות לגבי הסבסוד הממשלתי של ענף הספנות:

1. השימוש בהחלטות ממשלה לתמיכה בענף הספנות:

החלטת הממשלה מתחדשת אחת לכמה משנה מזה 17 שנה, באותם התאנים, מבלי שנעשו התאמות לשינויים שחלו בענף הישראלי בפרט ובשדה הבינ"ל בכלל. בתוך כך, עולה השאלה מדוע ההחלטה, שהינה חלק אינטגרלי של העבודה השוטפת של משרד התחבורה, ממשיכה לעבור בכל שנה מחדש כהחלטת ממשלה ולא קובעה בתכניות העבודה של המשרד. ייתכן כי יישומה במסגרת תכניות העבודה של המשרד, היה מאפשר להתאימה לנסיבות המשתנות.

2. העדר מנגנון עדכון לסובסידיה:

על אף שהתקנה להעסקת ימאים פקעה, מוסיפות ממשלות ישראל להעניק את הסובסידיות לענף הספנות. משמעות הדבר היא שמשרד התחבורה מקצה תקציב עבור עליית מספר המועסקים הישראלים ויצירת וודאות לגבי אוניות שיהיה בהן ייצוג לעובדים ישראלים, מבלי שמתקיימת עלייה בפועל. כך, על אף שהסבסוד ממשיך להתקיים הוא איננו משיג את המטרה לשמה הוא מועבר כאשר המנגנון הקיים אינו מעודד תעסוקה ולא מבטיח אוניות עם ייצוג ישראלי שישארו כאן גם בעתות לחימה. כמו כן, הסובסידיה הניתנת במסגרת ההחלטה עומדת על גובה של 24 מיליון ש"ח לשנה, החל משנת 1999 ועד היום, כאשר מספר הספינות עלה מ-24 ל-36.



נספח א'

מספר האניות הישראליות הזכאיות לתמיכה:

שנה	מספר ספינות
2000	24
2001	23
2002	28
2003	26
2004	29
2005	33
2006	38
2007	36
2008	32
2009	34
2010	38
2011	34
2012	36
2013	36

נספח ב'

רשימת החברות הזכאיות לסובסידה על העסקת ישראלים:

שנה	חברות	עופר ספנות בע"מ עופר (אחזקת אניות) בע"מ	צים-שירותי ספנות משולבים בע"מ	מנו ספנות בע"מ	אינטרגלובל שיפינג בע"מ
2000	גדות ים - ספנות לכימיקלים בע"מ	עופר ספנות בע"מ עופר (אחזקת אניות) בע"מ	צים-שירותי ספנות משולבים בע"מ		
2001	גדות ים - ספנות לכימיקלים בע"מ	עופר ספנות בע"מ עופר (אחזקת אניות) בע"מ	צים-שירותי ספנות משולבים בע"מ		
2002	גדות ים - ספנות לכימיקלים בע"מ	עופר ספנות בע"מ עופר (אחזקת אניות) בע"מ	צים-שירותי ספנות משולבים בע"מ	מנו ספנות בע"מ	
2003	גדות ים - ספנות לכימיקלים בע"מ	עופר ספנות בע"מ עופר (אחזקת אניות) בע"מ	צים-שירותי ספנות משולבים בע"מ	מנו ספנות בע"מ	
2004	גדות ים - ספנות לכימיקלים בע"מ	עופר ספנות בע"מ עופר (אחזקת אניות) בע"מ	צים-שירותי ספנות משולבים בע"מ	מנו ספנות בע"מ	
2005	גדות ים - ספנות לכימיקלים בע"מ	עופר ספנות בע"מ עופר (אחזקת אניות) בע"מ	צים-שירותי ספנות משולבים בע"מ	מנו ספנות בע"מ	אינטרגלובל שיפינג בע"מ



2006	גדות ים - ספנות לכימיכלים בע"מ	עופר ספנות בע"מ עופר (אחזקת אניות) בע"מ	צים-שירותי ספנות משולבים בע"מ	מנו ספנות בע"מ	אינטרגלובל שיפינג בע"מ
2007	גדות ים - ספנות לכימיכלים בע"מ	עופר ספנות בע"מ עופר (אחזקת אניות) בע"מ	צים-שירותי ספנות משולבים בע"מ	מנו ספנות בע"מ	אינטרגלובל שיפינג בע"מ
2008	גדות ים - ספנות לכימיכלים בע"מ	עופר ספנות בע"מ עופר (אחזקת אניות) בע"מ	צים-שירותי ספנות משולבים בע"מ	מנו ספנות בע"מ	אינטרגלובל שיפינג בע"מ
2009	גדות ים - ספנות לכימיכלים בע"מ	עופר ספנות בע"מ עופר (אחזקת אניות) בע"מ	צים-שירותי ספנות משולבים בע"מ	מנו ספנות בע"מ	אינטרגלובל שיפינג בע"מ
2010	גדות ים - ספנות לכימיכלים בע"מ	עופר ספנות בע"מ עופר (אחזקת אניות) בע"מ	צים-שירותי ספנות משולבים בע"מ	מנו ספנות בע"מ	אינטרגלובל שיפינג בע"מ
2011	גדות ים - ספנות לכימיכלים בע"מ	עופר ספנות בע"מ עופר (אחזקת אניות) בע"מ	צים-שירותי ספנות משולבים בע"מ	מנו ספנות בע"מ	אינטרגלובל שיפינג בע"מ
2012	גדות ים - ספנות לכימיכלים בע"מ	עופר ספנות בע"מ עופר (אחזקת אניות) בע"מ	צים-שירותי ספנות משולבים בע"מ	מנו ספנות בע"מ	אינטרגלובל שיפינג בע"מ
2013	גדות ים - ספנות לכימיכלים בע"מ	עופר ספנות בע"מ עופר (אחזקת אניות) בע"מ	צים-שירותי ספנות משולבים בע"מ	אינטרגלובל שיפינג בע"מ	או.אר.אל שיפינג בע"מ
2014		גדות ים ספנות	אקס.טי ספנות בע"מ	אינטרגלובל שיפינג בע"מ	או.אר.אל שיפינג בע"מ
2015		צים-שירותי ספנות משולבים בע"מ	אקס.טי ספנות בע"מ	אינטרגלובל שיפינג בע"מ	או.אר.אל שיפינג בע"מ