

שרשרת האספקה הימית של ישראל בחירום - קושרת חזית ועורף

אהוד גונן

חוקר במרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית ותלמיד לתואר שלישי בחוג ללימודי אסיה, אוניברסיטת חיפה

תקציר

מאפייני הלחימה העתידית והפגיעה הצפויה בעורף ובנמלים, לצד תלותו של המשק בסחר ימי, מאפיינים מבניים של הסחר הימי העולמי ושרשרת הערך המסחרית של היבוא לישראל – יוצרים נקודת תורפה בהמשכיות הפעילות המשקית בעת חירום, היכולה להתפתח לכדי מחסור אפשרי בסחורות חיוניות ואף באספקה לצה"ל. מאמר זה מחלק את שרשרת האספקה הימית לישראל לארבעה מקטעים, ודן באתגרים הביטחוניים והמבניים הרלוונטיים לעת חירום ביטחונית בכל מקטע. בפרק הסיכום מתוארת מדיניות המתאימה, לדעת הכותב, להתמודדות עם אתגרים אלה.

מילות מפתח: לוגיסטיקה, שרשרת אספקה, מצור ימי, סחר בין-לאומי, הובלה ימית, קישוריות ימית

Israel maritime supply-chain in times of emergency – banding military front and home front

Abstract

The characteristics of the future warfare and the expected damage to ports and infrastructures utilities, alongside the Israeli's economic dependence on seaborne trade, together with structural characteristics of world maritime trade and the commercial value chain of imports to Israel, all create a weak point in the continuity of economic activity in times of emergency, which can develop into a possible shortage of essential goods and even to hart supplies to the IDF. The article analyzed the maritime supply chain to Israel into four segments, and analysis the security and structural challenges for each of them. In the concluding part the author describes a policy that, in the author's opinion, is appropriate for dealing with these challenges.

מבוא

ישראל תלויה בסחר ימי לקיומה. המשק הישראלי מתאפיין בשיעור גבוה של סחר בין-לאומי מהתמ"ג, מעל 50% (הבנק העולמי 2022), וחלק הארי של סחר זה הוא ימי (Seaborne Trade), כאשר 98% מסחר החוץ הישראלי במונחי משקל ר-65% במונחים כספיים נישא על גבי הים (למ"ס 2020). במצב דברים זה ניתן להבין כי נמלים ונתיבים פתוחים (SLOC: Sea lines of Communication) הם כורח אסטרטגי לסחר הימי של ישראל בשגרה ובחירום.

בשגרה, ישראל תלויה בסחר חוץ באופן קריטי. המשק הישראלי מייבא מזון בסיסי החל בדגנים, עבור למוצרי אנרגייה (דלק לתחבורה) וכלה במוצרים תעשייתיים ההכרחיים לכלכלה מפותחת. בחירום יש מאגרי מזון ודלק שמשרדי הממשלה וצה"ל מחזיקים, אולם הם מוגבלים ולקחי העבר מראים כי גם

בעת חירום יש צורך בנתיבים פתוחים לייבוא סחורות, כולל ציוד עבור צה"ל. נוסף על הייבוא יש לציין את חשיבות המשך הייצוא בחירום לחו"ל, כדי לאפשר למשק הישראלי המשך פעילות רציף ככל שניתן, ולשמר את אמינות היצואנים הישראלים בשווקים הגלובליים עבור הימים שלאחר החזרה לשגרה.

מאפייני הלחימה העתידית הכוללים פגיעה במתקני תשתית ובנמלים, לצד תלותו של המשק בסחר ימי, מאפיינים מבניים של הסחר הימי העולמי ושל שרשרת האספקה של הייבוא לישראל – יוצרים נקודת תורפה בהמשכיות הפעילות המשקית בעת חירום, היכולה להתפתח לכדי מחסור אפשרי בסחורות חיוניות ואף אספקה לצה"ל. חלק מהאתגרים לשרשרת האספקה ותיקים, וכוללים ניסיונות לניתוק הספנות לישראל ופגיעה במתקני תשתית ונמלים. לדוגמה ניסיון ההתקפה של האונייה אבראהים אל-אול על חיפה במלחמת סיני; פשיטות מצריות על נמל אילת במלחמת ההתשה; ניסיון למצור ימי מצרי על ישראל במיצרי מסינה במלחמת יום הכיפורים ועוד. מנגד, חלק מהאיומים כמו נוכחות החות"ם ונוחות איראניים בים האדום, או הפרעות בהעמסת סחורה לישראל בנמלי המוצא, חדשים יחסית ומגלמים איומים אסימטריים.

מאמר זה מתאר ארבעה מקטעים מרכזיים בשרשרת האספקה הימית לישראל, ואיומי ייחוס עתידיים הנוגעים למקטעים השונים. הוא מורכב משלושה חלקים: הראשון כולל רקע תיאורטי והיסטורי, ודן באפשרויות המשפטיות של הממשלה להתערב במגזרי הספנות והנמלים ובנושא המלאים כחלופה לסחר. השני דן בכל אחד מארבעת מקטעי שרשרת האספקה הימית של ישראל. השלישי כולל סיכום ודיון באפשרויות העומדות בפני מקבלי ההחלטות בישראל.

רקע

שימוש בלוחמת מצור קיים מקדמת דנא. בהיבט הימי אפשר לציין את המצור הימי שהטילו מדינות ההסכמה על מעצמות המרכז במלחמת העולם הראשונה, ואת המאמץ הנאצי לפגיעה בשיירות אוניות האספקה שחצו את האוקיאנוס האטלנטי מארצות הברית לבריטניה במהלך מלחמת העולם השנייה – מערכה הידועה בשם הקרב על האטלנטיק. שימוש במצור או סגר ימי מתקיים גם בימינו, לדוגמה המצור הימי שהטילה רוסיה על אוקראינה במהלך הפתיחה של המלחמה בין המדינות בפברואר 2022 (המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית 2022).

סוג אחר של לוחמה כלכלית באמצעות הגבלות על סחר ימי מתקיים במשטרי סנקציות. גם כאן מדובר בפרקטיקה ותיקה כדוגמת הסנקציות שהוטלו על משטר האפרטהייד בדרום אפריקה בשנות ה-70 וה-80 של המאה ה-20, או הסנקציות המוטלות כיום על רוסיה, על איראן ועל צפון קוריאה. משטרי סנקציות אלה מטילים הגבלות כלליות על כל הסחר הבינלאומי של המדינות הנתונות להן – כולל סחר ימי. לעיתים, כמו במקרה של ייצוא נפט מאיראן המתבצע במכליות, היישום הפרקטי של הסנקציות

בשטח מוצא את ביטויו בעיקר באכיפה של סחר ימי (אם כי נראה שאיראן מצליחה להתגבר על סנקציות אלה).

לוחמה כלכלית, ובה סנקציות ואכיפת מצור ימי, נמצאת גם בהיסטוריה של הסכסוך הערבי-ישראלי. עקב הבידוד הגיאוגרפי של ישראל והתלות בסחר ימי, רעיון הפגיעה הכלכלית באמצעות הפגיעה בסחר חוץ עלה עוד לפני הקמת המדינה (אז נקרא פגיעה בפעילות הכלכלית של היישוב). למשל השבתת נמל יפו במסגרת השביתה הכללית של הערבים בישראל באפריל 1936, שהביאה לדרישת היישוב משלטונות המנדט לאשר את בניית המזח בנמל תל־אביב (גורן 2014). לאחר הקמת המדינה, חלק משמעותי מהחרם הערבי על ישראל היה בתחום הימי. משרדי החרם בדמשק ניהלו רשימות שחורות של אוניות שפקדו נמלים ישראליים, ועקב כך לא הורשו לפקוד נמלים במדינות ערב. התוצאה, כמו במקרה נמל יפו, הייתה הסתמכות עצמית ישראלית וחזוק חברת השיט הלאומית צים, שהפכה עם השנים להיות חברת ספנות גדולה אף במונחים בין לאומיים (אליצור 1997).

חופש השיט הישראלי במיצרי טיראן היה אחת הסיבות לפריצת שתי מלחמות עם מצרים. בשנות ה־50 של המאה ה־20 הטילה האחרונה סגר ימי חלקי על ישראל, כאשר הציבה תותחים באזור ראס נצרני בדרום חצי האי סיני, וחסמה את מיצרי טיראן לשיט ישראלי. המהלך היה בין הגורמים שהביאו לפריצת מלחמת סיני ב־1956. האירוע הבא התרחש כמה שנים לאחר מכן ב־1967, כאשר המצרים חסמו פעם נוספת את המיצרים, מה שהיה אחת העילות לפרוץ מלחמת ששת הימים.

חסימות נוספות אירעו במהלך מלחמת יום הכיפורים, עת חסמה מצרים הן את מיצרי באב אל־מנדב הרחק מטווח השליטה של חיל הים הישראלי (חורב 2021), וכאשר ניסתה ללא הצלחה להטיל סגר ימי על ישראל בים התיכון על־ידי חסימת אוניות ישראליות במצרי מסינה. מרביתו המוחלטת של הסיוע האמריקני לישראל במהלך המלחמה – כ־95% ממנו – הועבר באמצעות אוניות שהגיעו לאחר שוך הקרבות, ומקצתו באמצעות הרכבת האווירית שהייתה מידית יותר (שם). בין השנים 1948–1979 לא אפשרה מצרים לאוניות ישראליות לחצות את תעלת סואץ. עם זאת, סחורה המיועדת לישראל חצתה את התעלה על גבי אוניות בבעלות ובתפעול צד שלישי.

גם ישראל נקטה כלי של הטלת מצור ימי. במלחמת לבנון השנייה ב־2006 הטיל חיל הים מצור מוחלט על נמלי לבנון (בעל שם טוב 2021), ומשנת 2007 לאחר עליית חמאס לשלטון ברצועת עזה הטילה ישראל סגר ימי הדוק על הרצועה (חיל הים הטיל מגבלות על התנועה הימית מול עזה עוד לפני 2007). הנוכחות הישראלית על גדת תעלת סואץ בין מלחמת ששת הימים להסכמי הפסקת האש מול מצרים (1967–1974) הביאה להפסקת תנועת הספנות הבין־לאומית בתעלה. אין המדובר במצור ימי של ישראל על מצרים, אולם הדבר השפיע משמעותית על הכלכלה המצרית שהכנסות מהתעלה הן רכיב משמעותי מהכנסות הממשלה בה, ופגע בשרשראות הלוגיסטיקה הפנימיות בתוך מצרים (כולל של הצי המצרי) שהתבססו על התעלה כמסדרון לוגיסטי בין הזירה הצפונית בים התיכון והזירה הדרומית בים האדום.

סחר החוץ הימי תלוי מלבד באוניות גם בנמלים המשמשים לפריקת הסחורה. נמלי ישראל היו אף הם מטרה לפעולות אויב. החל בהתקפה הבלתי מוצלחת של אבראהים אל-אול במלחמת סיני; עבור לניסיון פגיעה של חמאס בנמל אשדוד במהלך פיגוע התאבדות ב־2004; ירי טילים של חזבאללה על חיפה במלחמת לבנון השנייה; וכלה בירי טילי גראד של חמאס מעזה על נמל אשדוד החל ב־2008, (ראו להלן).

סמכויות הפעלת הנמלים בחירום

מקום המדינה ועד ימינו שורר בישראל מצב חירום מבחינה חוקית, אם כי אין הגדרה ברורה בחוק מהו מצב חירום, והכרזה זו מוארכת מדי שנה (אתר הכנסת 2022, ועדת חוץ וביטחון של הכנסת 2021). בהקשר להגדרת מצב חירום בשרשרת האספקה אפשר להיתלות בהגדרה "פגיעה באספקה של מוצרים ושירותים חיוניים" המופיעה במספר חוקי חירום בישראל כמו חוק שירות עבודה בשעת חירום תשכ"ז-1967, וחוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (פיקוח על כלי שיט) [נוסח משולב], תשל"ג-1973. האחרון מקנה סמכויות רחבות לשר התחבורה ולממונה על הנמלים, הממונה על-ידו, בכל הקשור למתן הוראות לכלי שיט במרשם הישראלי להפליג ליעדים שיוורו לו, לפרוק ולהטעין סחורה ביעדים אלה ועוד. כמו כן בסמכותם לתת הוראות בדבר הפעלת הנמלים, ולהסדיר טיפול בסחורות. נוסף על כך הממשלה, הכנסת או שר הביטחון, יכולים להכריז: "אם קיימות נסיבות המצדיקות זאת" על מצב מיוחד בעורף (חוק ההתגוננות האזרחית תשי"א-1951). הכרזה על מצב מיוחד בעורף מאפשרת ריתוק עובדים למפעלים שהוגדרו כחיוניים, והסמכת הצבא לפקוד על אזרחים. כל נמלי ישראל מוגדרים מפעלים חיוניים (משרד הכלכלה 2022). יש לציין כי ריתוק עובדים במקום עבודתם המוגדר כמפעל חיוני הוא עבור עובדים שהם "תושב קבוע" בישראל (שם, תיקון מס' 5 תשס"ד-2004).

ב־2021 החלו לפעול בישראל שני נמלים בבעלות זרה: נמל המפרץ בבעלות החברה הסינית SIPG, ונמל הדרום בבעלות החברה השוויצרית TIL. באוגוסט 2022 הוכרזה חברת Adani מהודו על ידי משרד האוצר כזוכה במכרז להפרטת נמל חיפה. את הנמלים הזרים בישראל מנהל צוות הנהלה מצומצם זר בן עשרות בודדות של עובדים בכל נמל בעת ההרצה בשנות ההפעלה הראשונות, וככל הנראה עובדים זרים בודדים לאחר הפעלה מלאה לאחר כמה שנים (המכון למחקרי ביטחון לאומי 2021). שאר העובדים בנמלים הם ישראלים. מצב זה של עובדים שאינם ישראלים המועסקים במתקנים ומפעלים חיוניים קיים גם בתחום האנרגיה, בהעסקת עובדים על אסדות הגז.

בנמלי המפרץ והדרום נחתמו הסכמים בין מפעילי הנמלים הזרים והמדינה. ההסכמים כוללים נספחי ביטחון הנוגעים בין השאר בהפעלת הנמלים בחירום, אולם הסכמים אלה ונספחי הביטחון אינם גלויים לציבור. בהליך הפרטת נמל חיפה הכריזה המדינה "הכרזה על אינטרסים חיוניים למדינה בחברת נמל חיפה" (צו רשות הספנות והנמלים 2022), הקובעת בעלי תפקידי מפתח בחברה כישראלים – דבר שאמור להבטיח, בין השאר, את כפיפותם לריתוק במקום העבודה בעת חירום.

אחזקת מלאי חירום כתחליף לייבוא

אחזקת מלאים מספקים יכולה לכאורה לחסוך את הצורך בייבוא בעת חירום, ולתת פתרון מסוים ולטווח זמן מוגבל לקשיים בשרשראות האספקה. עם זאת, נראה כי אחזקת מלאים אינה תחליף מלא להמשך קיומו של סחר חוץ בעת חירום. שמירת מלאים גדולים עושה אותם לפגיעים ולמטרה, לדוגמה פגיעת רקטה בחוות מיכלי נפט של חברת תשתיות אנרגייה במבצע "שומר החומות" ב-2021 (כלכליסט A2021).

מלחמת יום הכיפורים הייתה נקודת מפנה בישראל בתפיסת המלאים ונתיבי השייט. עד לשנה זו גרסה האסטרטגיה הישראלית שקבע דוד בן-גוריון, כי על ישראל לשאוף לקיצור משך המלחמה והעברת המערכה לשטח האויב. אסטרטגיה זו קיבלה חיזוק לאחר שתי מלחמות קצרות: מלחמת סיני (שמונה ימים) ומלחמת ששת הימים. עם זאת, מלחמת יום הכיפורים ארכה כשלושה שבועות והביאה את המלאים שבידי המדינה וצה"ל כמעט לכדי מיצוי (חורב 2021). סבבי הלחימה האחרונים ארכו אף יותר: מלחמת לבנון השנייה (2006) ארכה 34 יום, ומבצע "צוק איתן" (2014) ארך 51 יום.

משרדי הממשלה הרלוונטיים בשיתוף עם רח"ל (רשות החירום הלאומית) קובעים את מלאי החירום. הרשות העליונה למזון במסגרת מנהל החירום במשרד הכלכלה לדוגמה, קבעה מספר מצומצם של סחורות חיוניות בתחום המזון המוחזקות במלאי חירום ברשות המדינה (משרד הכלכלה והתעשייה 2021). מדובר בסחורות חיוניות במיוחד (למשל מזון לתינוקות). משרדי ממשלה אחרים אחראים לניהול מלאי חירום של מוצרים אחרים שבאחריותם כגון תזקיני נפט משרד האנרגייה, מזון לבעלי חיים משרד החקלאות וכדומה, אולם גם כאן מדובר על מספר מוצרים מועט.

יש להביא בחשבון כי אוכלוסיית המדינה מונה כעשרה מיליון איש, ואחזקת מלאי חירום במוצרים רבים למשך לחימה ארוך מצריכה שטחים נרחבים ומחסני ענק שאינם בנמצא כיום (לדוגמה, להערכתך רק צריכת הדגנים והגרעינים החודשית של המדינה לאדם ובעלי חיים עומדת על מעל ל-200 אלף טון השקולים לכשבע אוניות גדולות). ייבוא כמויות כה גדולות של סחורה אפשרית רק בדרך הים, ובלתי אפשרי לשנע כמויות בסדרי גודל כאלה בדרך האוויר. לפיכך נראה כי ממילא אי אפשר להחזיק מלאי חירום של כל המוצרים החיוניים לכל פרק הזמן של אירוע חירום עתידי, מלבד כאמור מוצרים בודדים וקריטיים, ומסיבות אלה עולה כי גם בעת חירום יש צורך בנתיבים ים פתוחים לייבוא.

קשיים אפשריים בהטענת סחורות המיועדות לישראל בנמלי המוצא

בכמה מדינות קיימת באופן קבוע רמה מסוימת של פעילות אנטי-ישראלית. פעילות זו משתנה בעצימותה בין עוינות ציבורית עמוקה בעיקר במדינות ערב, דרך שיח ציבורי אוהד לצד היריב כמו במספר מדינות צפון אירופה, וגילויים אחרים של אנטי-ישראליות ואנטישמיות (שלעיתים מוסוות

כאנטי־ישראליות) בעיקר בשיח האקדמי בקמפוסים השונים, כולל בארצות־הברית. את הפעילות מניעים בדרך כלל חברי ארגוני חברה אזרחית המזוהים עם הצד השמאלי של הקשת הפוליטית, יחד עם קהילות מוסלמיות פרופלסטיניות, ולובשים פנים רבות כמו מאבקים משפטיים לדה־לגיטימציה של צה"ל וישראל ופעילות תנועות חרם (Boycott, Divestment, Sanctions- BDS).

מבחינה מסחרית מדובר באיומים על חברות מסחריות וממשלות זרות שלא לעשות עסקים על ישראל, באמצעות פניות לקרנות השקעה גדולות, הכנת רשימת חברות ישראליות שאסורות בסחר עלידי ארגוני פעולה אזרחית מטעם עצמם וכדומה. ניסיון העבר מראה כי כל סבב לחימה בישראל הופך לאירוע תקשורתי עולמי משמעותי, ובמהלכו גוברת רמת פעילות אנטי־ישראלית זו (עילם אשד 2021, N12 2021).

פעילות אזרחית זו משפיעה על מקבלי החלטות במדינות שהיא מתקיימת בהן, ובעיקר במדינות דמוקרטיות. לדוגמה מגבלות שהטילה בריטניה על ייצוא רכיבים צבאיים לישראל לאחר אירועי מאווי מרמרה ב־2009 (הארץ 2013, הארץ 2009). כמו כן, מקרי עבר של התנגדות ועדי עובדי נמל לפריקת אוניות ישראליות בקליפורניה ב־2010 (YNET 2010), 2014 (ערוץ 7 2014), 2021, (כלכליסט B2021) דרום אפריקה 2009, (דה מרקר 2009). אירועים אלה היו נקודתיים, והסתיימו במהרה.

מדינות "דגלי הנוחות"¹ העיקריות אינן ידועות כאלה שיש בהן פעילות BDS משמעותית, או שדעת הקהל בנושא זה יכולה להטות את החלטות הממשלה. מנגד יש חברות ניהול ספנות וביטוח ספנות רבות הפועלות בלונדון, ביון, בלגיה ובמדינות נוספות שם יש פעילות BDS משמעותית המתפרצת בעיתות של סבבי אלימות באזור. לדוגמה נושא צי האוניות שמפעילים בז"ן (בתי הזיקוק בחיפה), שהן מכליות נפט שחכורות לתקופות קצרות של כשנה. ב־2020 עמד צי זה על חמש מכליות בקיבולת מצרפית של מעט מעל 150 אלף טון, מהן מכלית אחת בשליטה ישראלית (בז"ן A2021).

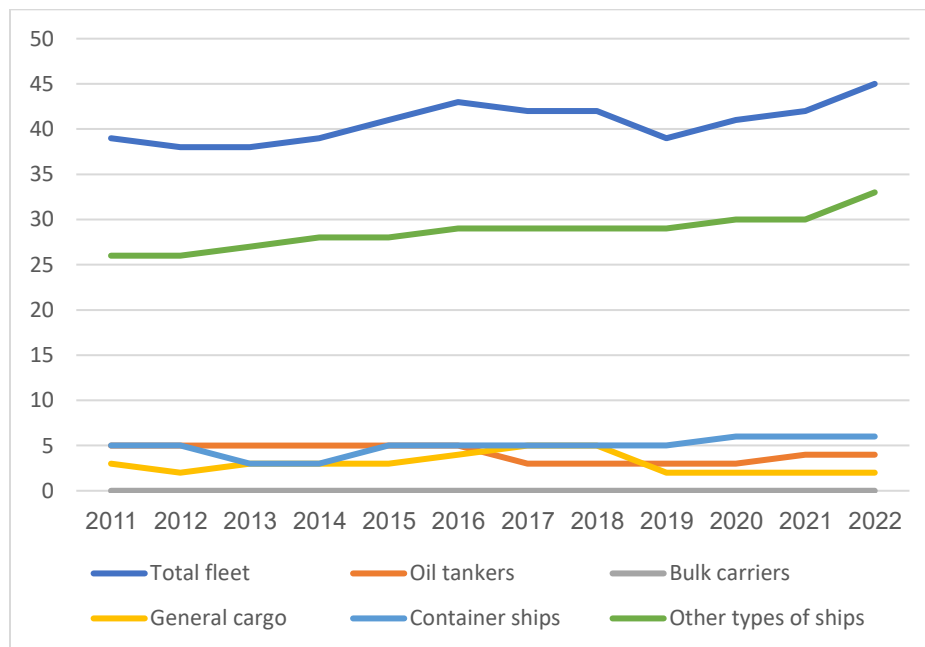
בדוח השנתי לבורסה מציינים בבז"ן כי גם בשגרה מספר חברות ספנות בין־לאומיות נמנעות מלפקוד את נמלי ישראל משיקולים גאואסטרטגיים (חששות מחרם ערבי), וכי הדבר לעיתים מקשה על מציאת מכליות מתאימות אך לא עד כדי עצירת הייבוא של נפט גולמי. בחירום נוספים לקושי זה על־פי דיווחי החברה תעריפי ביטוח גבוהים במיוחד (בז"ן B2021).

לפיכך בסבב לחימה עתידי תיתכן השפעת ארגוני חברה פרופלסטינים על מקבלי החלטות בתחום הספנות העולמי לפעולה הפוגעת באינטרס הישראלי וכן שיבושים אפשריים, ככל הנראה נקודתיים, של טעינה בנמלים של סחורות לישראל או טעינת אוניות ישראליות בעיקר במדינות בהן יש פעילות משמעותית של פעילי BDS.

¹ דגל נוחות: רישום כלי השייט במדינה שונה מלאום בעליו מטעמי מסוי, הוצאות שכר זולות יותר ותקינה מקילה יותר.

ההובלה הימית מנמלי המוצא לנמלי ישראל

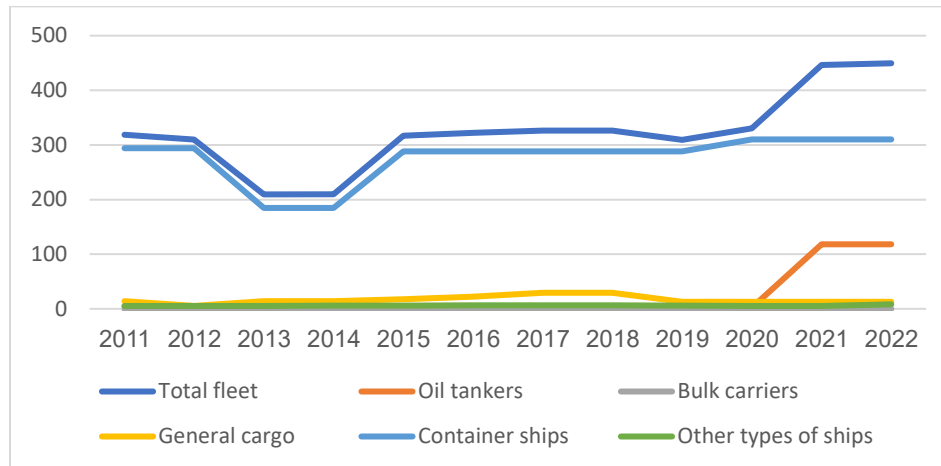
חלק זה ידון בשני נושאים מרכזיים: הראשון הוא זמינות נפח אוניות לרשות המשק הישראלי בחירום והצוות להפעילן – נושא כלכלי בעיקרו הקשור למדיניות משרד התחבורה. השני, איומי הייחוס (שהם בדרך כלל קינטיים) לאוניות בדרך לישראל – אתגר ביטחוני לחיל הים ולצה"ל בכלל. למרות התלות הישראלית בסחר חוץ ימי, אין לה צי אוניות מספק לחירום. אם תפסיק הספנות העולמית לפקוד את נמלי ישראל, ייתכן שנפח ההובלה בבעלות או בשליטה ישראלים שיעמוד לרשות המשק לא יספיק. כאשר סוקרים את צי הסוחר הישראלי יש להבחין בין אונייה בדגל ישראלי לפי חוק הספנות (כלי שיט) תש"ך–1960, ובין אונייה בדגל זר בשליטה ישראלית (לפי חוק הספנות (כלי שיט זר בשליטה של גורם ישראלי), תשס"ה–2005). עם זאת, מצבת האוניות בדגל ושליטה ישראלית (להלן במרשם ישראלי) קטנה מאוד. נכון לינואר 2021 צי האוניות במרשם ישראלי עומד על 35 אוניות, מהן רק שבע מניפות דגל ישראל והשאר בשליטה ישראלית תחת דגלים אחרים (רספ"ן 2020). את נמלי ישראל פוקדות כ־5,700 אוניות מדי שנה (שם), והסטטיסטיקה המקובלת בענף היא כי סדרי גודל של כ־5% מהפקידות הן של אוניות במרשם הישראלי (זבה 2016). אפשר להניח כי סדרי גודל של שיעור כזה מהסחר הישראלי נישא באוניות במרשם הישראלי, והשאר עלידי הספנות הבינלאומית. לפיכך בשגרה התלות הישראלית בסחר חוץ מסופקת על ידי אוניות שמרביתן המכריע אינו בשליטה ישראלית, ובוודאי שאינו מניף דגל ישראל היא תלות מוחלטת.



תרשים מס'1: מספר אוניות במרשם הישראלי 2011–2021 לפי סוג האוניות (UNCTAD 2021)

תרשים מס'1 מתאר את מספר האוניות במרשם הישראלי בין השנים 2011–2021. אפשר לראות כי מספר האוניות לא השתנה מהותית בעשור האחרון, בעוד הפעילות הכלכלית במשק הישראלי גדלה בכ-

40% בתקופה זו. לדוגמה ב-2004, בעת הפרטת חברת צים, נקבע "צי ברזל" בן 11 אוניות לצורך אספקת המשק הישראלי בחירום. כיום אוניות אלה ישנות, אך צי הברזל לא עודכן. תרשים מס' 2 מתאר את נפח האוניות שבמרשם הישראלי, ואפשר לראות כי בשנתיים האחרונות יש עלייה בנפח ההובלה של האוניות במרשם הישראלי.



תרשים מס' 2: נפח אוניות במרשם הישראלי 2011–2021 במונחי DWT² (UNCTAD 2021)

כאשר איגוד חברות הביטוח הימי לוידיס לונדון מגדיר שטח ימי כאזור בסיכון או כאזור מלחמה, פרמיות הביטוח המושטות על האוניות הנכנסות לשטח זה גבוהות מאוד. בסבבי הלחימה המשמעותיים בשנים האחרונות הכריזו לוידיס על שטחי מים ישראליים כאזורי לחימה או כאזורים מסוכנים, ופרמיות הביטוח על האוניות שנכנסו אליהם הרקיעו שחקים. ניסיון העבר מלמד כי בעת חירום ימנעו ככל הנראה אוניות זרות רבות מלפקוד את נמלי ישראל בין אם עקב חשש אמיתי לחיי הצוות ובין עקב עלויות ביטוח גבוהות. במלחמת לבנון השנייה לדוגמה קפצו תעריפי הביטוח לספינות שפקדו את נמלי חיפה ואשדוד בערכים של יותר מפי 20 – מ-9 דולר למכולה ל-200 דולר לשני הנמלים, אף שנמל אשדוד כלל לא היה תחת אש (לשם 2006). ישראל פעלה בדרכים דיפלומטיות בניסיון לבטל את ההכרזות הללו, ואף ספגה את עלויות הביטוח על אוצר המדינה באמצעות חברת הביטוח הממשלתית ענבל (ממשלת ישראל 2006). למרות המאמצים, הניסיון מראה כי בעלי אוניות רבים נמנעו להכניס אוניות לשטח הימי של ישראל, ופרקו את המטענים המיועדים לישראל בנמלים סמוכים כאשר הם מכריזים על "תום מסע" (Termination of Voyage)³, והשארת המטען המיועד לישראל באחד מנמלי האזור כמו לימסול או פורט סעיד.

2 DWT: Dead Weight tons

³ הכרזת תום מסע: מונח משפטי בתחום הספנות. כאשר חברת הספנות מסיבות הקבועות בהסכם מראש - כגון מלחמה, אינה יכולה לפקוד את נמל היעד, היא יכולה להכריז על תום מסע ולפרוק את המטען בנמל קרוב. במקרה כזה עלויות ההובלה מהנמל שבה נפרקה הסחורה לנמל היעד המקורי יחולו על בעל המטען.

פריקת סחורה בנמלים שכנים תחייב את ישראל בהפעלת הצי שברישום ישראלי לצורך הבאת הסחורות ארצה. מתן הנחיות לאוניות שבמרשם הישראלי בחירום היא בסמכות שר התחבורה (הארכת תוקף של תקנות שעת חירום (פיקוח על כלי שיט) [נוסח משולב], תשל"ג-1973). אולם במקרה כזה ייתכן שלא יעמוד נפח אוניות מספק כדי לשרת את המשק הישראלי. נוסף על נפח האוניות יש לבחון את סוג האוניות (מכליות, אוניות צובר אוניות מכולה וכדומה). יש צורך בתמהיל מתאים של נפח הובלה לפי סוג אונייה כדי לשרת את המשק. מעבר לכך, ייתכן שחלק מן האוניות במרשם הישראלי יהיו בעת פריצת אירוע החירום במרחק שבועות הפלגה מישראל, וייקח להן זמן רב להגיע לאזור. במקרה כזה ייתכן שסחורה המיועדת לישראל תיפרק בנמלים קרובים, אולם תמתין עד הגעת כלי שיט ישראלי לצורך שינועה לישראל.

נוסף על מחסור אפשרי בנפח הובלה תחת שליטה ישראלית, יש מחסור בכוח אדם ימי עד כדי אפשרות לציוות חלקי של אוניות. בצי הסוחר במרשם הישראלי אין כלל דירוגים ישראליים (יורדי ים שאינם קצינים - Naval Rating), ובסך הכול מועסקים בו רק כמאה קציני ים ישראלים (רספ"ן 2021) על-פי המינימום הקבוע בחוק תקנות הספנות (ימאים) (ציוות אוניות וגוררות בצוות ישראלי), תשע"ו-2016.

התקפה על אוניות המיועדות לישראל לאורך נתיבי השיט

אוניות סוחר הן כלי שיט אזרחי שבדרך כלל אינו מוגן במערכות הגנה מתקדמות ואינו נושא נשק משמעותי,⁴ וככאלה הן פגיעות לאיומים קינטיים. האיומים על תנועת אוניות לישראל כוללים את איראן, באמצעות הזרוע הימית של משמרות המהפכה; ארגון החות"ם בתימן הנתמך על-ידי איראן; ארגון חזבאללה בלבנון; תנועת חמאס; וארגוני טרור אחרים במזרח הים התיכון (חצי האי סיני ולוב).

איראן הוכיחה יכולות טקטיות לתקיפה וליירוט אוניות סוחר ומכליות בתוך המפרץ הפרסי ומחוצה לו בים הערבי. בהקשר זה אפשר לציין את מלחמת המכליות בין איראן ועיראק בשנות ה-80 של המאה ה-20. אז פגעה איראן במכליות עיראקיות, סעודיות ואף אמריקניות בתוך המפרץ. החל במחצית 2019 החל גל של התקפות ויירוט של מכליות בים הערבי, בים סוף ובים התיכון (גואטה 2020). במהלך אירועים אלה איראן, כפי הנראה באמצעות הזרוע הימית של משמרות המהפכה (לקס 2017), הוכיחה יכולות לפגוע במכליות וכלי שיט אחרים בים הערבי מחוץ למפרץ הפרסי.⁵

⁴ יש לציין כי בתקופה של עלייה חדה בפעילות פירטית בעיקר מול חופי סומליה, צוידו אוניות סוחר במערכות הגנה פסיביות כגון גידור הסיפונים בגדר תיל, וכן מערכות הגנה אקטיביות אליהרג כגון תותחי מים ותותחי קול. כמו כן, באזורים מסוימים אוניות אחדות נושאות צוות משמר חמוש בנשק קל.

⁵ ב-12 במאי 2019 הותקפו ארבע מכליות נפט מול נמל פוג'יירה באיחוד האמירויות. ב-13 ביוני אותה שנה הותקפו שתי מכליות נפט, האחת שייכת לנורווגיה והאחרת ליפן, שהפליגו במפרץ עומאן. ב-10 ביולי נעשה ניסיון של משמרות המהפכה האיראניים ליירט מכלית בריטית במפרץ הפרסי. פריגטה בריטית התערבה וסיכלה את היירוט. ב-18 ביולי הצליחו משמרות המהפכה להסיט ממסלולה מכלית שפעלה בשירות איחוד האמירויות, וגרמו לה להגיע לחופי איראן במפרץ הפרסי. למחרת עצרה איראן שתי מכליות בריטיות שהפליגו במים בין-לאומיים ליד איראן. האחת שוחררה זמן קצר לאחר מכן, אך רעותה נותרה במעצר איראני עד סוף ספטמבר. בתחילת יולי 2019 יורטה מכלית ענק בשם גרייס 1 בגיברלטר על-ידי כוחות

החל ב־2021 נרשמו התקפות איראניות שכוונו באופן ספציפי נגד אינטרסים ישראלים. על־פי פרסומים בתקשורת הותקפו לפחות ארבע אוניות הקשורות לישראל, כאשר כל התקיפות נערכו בצפון מערב האוקיינוס ההודי.⁶ על־פי דיווחים בעיתונות הזרה, מ־2019 תקפה ישראל 12 מכליות נפט איראניות במטרה לפגוע בניסיונות איראניים אלה. ההתקפות התרחשו הן בים סוף והן בים התיכון (WSJ 2021).

התקפות אלה של איראן מוכיחות כי היא בעלת יכולות ביצוע טקטיות במרחבי הים הערבי מחוץ למפרץ הפרסי. כמו כן, הן מוכיחות כי שימוש בדגלי נוחות (כל כלי השיט הקשורים לישראל הניפו דגל מסוג זה) אינו נותן חיסיון וכי האיראנים יודעים לאתר את האינטרסים הישראלים גם אם הם נמצאים מאחורי דגל נוחות ואינם חוששים להצטייר בעולם כמי שפוגעים בחופש השיט העולמי (ABC news 2021, גונן 2021).

ארגון החות'ים בתימן הוכיח יכולות טקטיות לתקיפת כלי שיט בדרום הים האדום ומיצרי באב אל־מנדב. לוחמיו תקפו אוניות של איחוד האמירויות וסעודיה, ואף סיירת אמריקנית. התקיפות בוצעו באמצעות טילי חוף-ים, ספינות מתאבדות מונחות מרחוק ומיקוש ימי (פינקו 2019). היכולות המוכחות של איראן וארגון החות'ים לפגוע סלקטיבית בכלי שיט בדרום הים האדום ובאזור מיצרי באב אל־מנדב, מציבים בפני ישראל אתגר משמעותי באבטחת השיט לישראל בזירה הנמצאת מעל אלף מייל ימי מנמל אילת.

חזבאללה הוכיח יכולות ימיות בירי על אח"י חנית במלחמת לבנון השנייה. באותה תקרית הטביע טיל נוסף אוניית סוחר מצרית. ביולי 2022 דווח על שני מקרים לפחות שבהם שלח חזבאללה רחפנים, ככל הנראה למשימות מודיעין וצילום, לאסדת ההפקה כריש הממוקמת כ־120 ק"מ צפונית מערבית לחיפה. כך הוכיח הארגון אפשרות לפגיעה אפשרית גם בכלי שיט במרחקים כאלו מהחוף.

במהלך מבצע "שומר החומות" ניסו בחמאס לפגוע באסדת הגז תמר באמצעות עשרות רקטות וכלי שיט בלתי מאוישים. משום כך הופסקה הפעילות באסדה באופן יזום (כלכליסט 2021). בפעולות אלה הוכיחו חמאס יכולת פעולה (אף שלא צלחה) גם נגד אובייקטים במרחב הימי. היכולות המוכחות של חזבאללה בזירת חיפה ושל חמאס בזירת אשדוד לפגוע בכלי שיט באמצעות ירי מהחוף, כלומר ירי מנגד ללא פעילות של כלי שיט ובטווחים ארוכים של מעל 100 ק"מ בצפון ועשרות ק"מ באשדוד, מאתגרות את אבטחת נתיבי השיט לישראל בים התיכון בקרבה יחסית לנמלים.

במרחב ובמזרח הים התיכון פועלים ארגוני טרור ושחקנים נוספים. בחצי האי סיני פועלת שלוחה של ארגון "המדינה האסלאמית", ובשטח לוב פועלות קבוצות שונות אחרות. שחקנים אלה רואים באופן

מיוחדים בריטיים. המכלית הפליגה מסביב לאפריקה עם מטען של נפט גולמי שנועד לסוריה, שוחררה כעבור כ־50 יום והמשיכה בהפלגתה למזרח הים התיכון. ב־11 באוקטובר ניזוקה מכלית איראנית בשם סביטי בעת שהפליגה בים האדום מערבית לנמל ג'דה הסעודי, משתי פגיעות של חימוש שהופעל נגדה.

⁶ בפברואר 2021 הותקפה האוניה אם וי הליוס ריי שהניפה דגל איי הבהאמה ובעלות חברת ריי שיפינג הרשומה בישראל ובעלות איש העסקים הישראלי רמי אונגר. באפריל 2021 הותקפה הספינה היפריון ריי מול נמל פוג'יריה, אף היא הניפה דגל איי הבהאמה ובעלות ריי שיפינג. ב־3 ביולי 2021 הותקפה אונייה שהניפה דגל ליבריה ובעלות חברת זודיאק מריטים הרשומה בבריטניה ובעלות איש העסקים הישראלי איל עופר (המתגורר במונקו). ב־30 ביולי אותה שנה הותקפה האוניה מרסר סטריט, אף היא בעלות חברת זודיאק מריטים.

ספציפי את התווך הימי ככר לפעילותם. בחצי האי סיני פועל ארגון הטרור אנצאר בית אל-מקדס שנשבע אמונים לדאעש. בעבר הוציא הארגון לפועל התקפות נגד צבא מצרים ואף נגד חיילי צה"ל בגבול המצרי ב-2012, ירי טיל לעבר ספינת משמר חוף מצרית ב-2015 וירי רקטות לאילת ב-2017. בשנים 2012–2013 דיווחה מצרים על סיכול ניסיונות לפגיעה באוניות שחצו את התעלה (BBC 2013). דפוסי הפעולה של הארגון מוכיחים כי הוא ער לחשיבות התווך הימי, וניסה לפגוע באינטרסים מצרים וישראלים בתווך זה. בלב רכשו קבוצות מקומיות שונות ניסיון ימי רב בהברחת מאות אלפי פליטים ומהגרים מאפריקה לאירופה. מדובר על יכולות בנייה, רכישה והפעלת כלי שיט בטווחים גדולים מהחוף. בעוד ההנעה המרכזית לפעילות ימית זו היא פלילית, הרי שהיכולת והניסיון שנרכשו יכולים לשמש להתקפה ימית על אוניות סוחר שיעדה ישראל, בין אם באמצעות ארגון מקומי בעצמו או באמצעות "קבלנות משנה" עבור ארגונים אחרים.

כניסת אוניות לנמל בישראל

בישראל פועלים שישה נמלי ים מסחריים שמפעילות שש חברות מסחריות נפרדות: נמל חיפה, נמל המפרץ, נמל המספנות (נמלי אזור מפרץ חיפה), נמל אשדוד ונמל הדרום (נמלי אזור אשדוד) ונמל אילת. קו המים המשותף של נמלים אלו הוא 13.56 ק"מ. נוסף על כך, בישראל פועלים שלושה נמלים למוצרי אנרגיה: נמל חדרה, נמל אשקלון ומסוף קצא"א באילת. בנמלי חדרה ואשקלון מזח באורך של מעל לקילומטר בכל נמל לתוך הים הפתוח. בחיפה ובאשקלון מקשרים ימיים לקליטת נפט גולמי. טכנולוגיות ההובלה במכולות ובצובר מחייבות שימוש בציוד ייעודי כגון מנופי גשר למכולות, מנופי צובר חופנים או מתקנים אוטומטיים עבור הובלה בצובר. ציוד מסוג זה נמצא רק בנמלים. מטען כללי אפשר לפרוק גם באמצעות מנוף קונוונציונלי נייד (משאית מנוף גדולה בעלת וו הרמה רגיל) והדבר אף נעשה באופן זמני במהלך שנת 2022 בנמל המפרץ בחיפה עת נפרק מטען כללי ברציף שיועד למכולות. אולם עדיין יש צורך ברציף עמוק מספיק ויציב מספיק. למרות מספר גדול של חברות נמל ואורך רציפים משמעותי, הרי שמבחינה גיאוגרפית הפריסה המרחבית של נמלי המסחר של ישראל מצומצמת והם מרוכזים במספר קילומטרים רבועים קטן יחסית באזור מפרץ חיפה, אשדוד ודרומית לאילת. אורך הרציפים הגדול נובע מבניית רציפים לתוך הים, באופן שחוסך שימוש בקו חוף שהוא משאב בחסר בישראל. כך הופכים נמלי הים לצוואר בקבוק בהובלה הבין לאומית של ישראל. טכנולוגיית ההובלה והפריקה של מטענים בהיקפים גדולים מחייבת שימוש במתקנים ייעודיים הנמצאים רק בנמלים, וגודל האוניות מחייב רציף יציב ועמוק כדי לאפשר לאוניות לפרוק את מטענן. היותם של הנמלים צוואר בקבוק בשרשרת הסחר בא לידי ביטוי לדוגמה בעת מלחמת לבנון השנייה, עת נסגר נמל חיפה עקב התקפות טילים. לא הועילה לישראל שליטתו המוחלטת של חיל הים בנתיבי השייט אל ישראל. אוניות הגיעו עד אזור נמל חיפה, אך לא יכלו להיכנס אליו וממילא לא יכלו לפרוק את מטענן.

האויב מבין את חשיבותם האסטרטגית של נמלי ישראל, שהיו יעד להתקפות ספציפיות בעבר:

פיגוע התאבדות בנמל אשדוד. ב־14 במרס 2004 ביצעו מחבלים שהסתתרו במכולה ריקה שיצאה מעזה התקפת טרור בנמל אשדוד. 10 אזרחים ישראלים נהרגו ו־16 נפצעו. כוונת המחבלים הייתה לבצע מגה-פיגוע ולפוצץ את מכלי הדלק בנמל – מה שהיה מביא לנפגעים רבים עוד יותר ופוגע בפעילות הנמל החיונית למשק הישראלי.

ירי טילים על נמל אשדוד. בדצמבר 2008, במהלך מבצע "עופרת יצוקה", נורתה לראשונה רקטת גראד על נמל אשדוד. לא היו נפגעים.

ירי רקטות על אילת. מאז 2010 אירעו לא פחות משישה מקרים של ירי רקטי על העיר.⁷ הירי בוצע מחצי האי סיני, ומוכיח יכולת של האויב לפגוע גם בנמל אילת.

ירי רקטות על אשקלון. בעשור האחרון נורו על העיר עשרות רבות של רקטות, כולל לעבר מתקני קצא"א בעיר. ב־11 במאי 2021 נפגע מכל דלק של חברת תש"ן דרומית לאשקלון מרקטה ששוגרה מרצועת עזה ועלה באש.

ירי רקטות על חיפה. העיר ומתקני התשתית במפרץ חיפה היו תחת התקפות טילים במלחמת המפרץ הראשונה (1991); במלחמת לבנון השנייה (2006), כאשר במהלך הלחימה נסגר נמל חיפה כולל פריקת נפט במקשר בז"ן; במהלך סבבים אחרים (כמו במבצע "עמוד ענן" (2012) נורו על העיר טילים בודדים ונפלו ככל הנראה בים.

תחבורה יבשתית בארץ

הובלה יבשתית בתוך ישראל אינה קשורה לכאורה ישירות לשרשרת האספקה הימית. עם זאת, האפשרות של בחירה בפריקה בהיקפים גדולים של סחורות בנמל אילת עקב קשיים בפעילות בנמלי הים התיכון של ישראל והובלתן של סחורות אלה למרכז הארץ, יכולה להיות מושפעת רבות ממצב התחבורה היבשתית בישראל ובעיקר בכבישי הנגב. המתח והרגשות האנטי־ישראליים עלו בקרב הציבור הערבי והבדווי בישראל בעת סבבי הלחימה בעבר. הנושא הגיע לכדי קיצוניות באירועים שסבבו את מבצע "שומר החומות", עת נסגרו צירי תנועה מרכזיים בנגב והגליל עקב מהומות. לנוכח התלות של התחבורה היבשתית בישראל בנהגים ערבים, (ועדת החוץ והביטחון של הכנסת 2021, ערוץ 7 2021) וההתפרעויות בכבישי הנגב במהלך המבצע שבהן נחסמו מספר צירי תנועה ראשיים עקב פרעות (וואלה 13 מאי 2021) יש להתכונן לתרחיש של הפרעות בזרימת סחורות גם בהובלה היבשתית בתוך ישראל. בהקשר הימי הדבר יכול להיות רלוונטי בנוגע לשימוש בנמל אילת כנמל חלופי לנמלי הים התיכון.

⁷ ירי רקטי על אילת התרחש בתאריכים הבאים: מאי 2021, פברואר 2017, יולי 2014, ינואר 2014, אפריל 2013, אוגוסט 2010.

דיון

שרשרת האספקה של ישראל בחירום חשופה להתקפות ועיכובים במקטעים שונים על-ידי שחקנים שונים. אחזקת מלאי חירום יכולה לתת פתרון מסוים לטווחי זמן קצרים, אך אינה תחליף להמשכיות הסחר. במקטעים מחוץ לגבולות המדינה ניתן לציין פעילות אנטי ישראלית כלכלית של ארגוני חברה אזרחית וחרם הפועלים נגד ישראל. פעילות זו גוברת בעת סבבי לחימה ויכולה לגלוש, עקב לחץ אזרחי, לכדי פגיעה נקודתית באוניות ובנמלים ספציפיים כגון הפגנות הזדהות מצד ועדי עובדים, ומניעה התנדבותית של חברות בתחום הספנות לקיום עסקים עם ישראל. במקטע הספנות אפשר לציין חשיפה לפעילות קינטית באזור דרום הים האדום על-ידי כוחות הקשורים לאיראן או בקרבת נמלי ישראל שבים התיכון: בחיפה על-ידי חזבאללה ובאשדוד על-ידי חמאס. כמו כן אפשר לצפות בסבירות קטנה יותר התקפות שמקורן בחוף הלובי או צפון סיני כנגד ספנות המיועדת לישראל.

נוסף על ההתקפות הקינטיות אפשר להעריך כי קיימת בעיה בזמינות נפח הובלה בשליטה ישראלית כדי לשרת את המשק הישראלי אם בחירום תפסיק ספנות זרה לפקוד את נמלי ישראל, והיקפים גדולים של סחורות המיועדות לישראל יפרקו בנמלים אחרים במסגרת הכרזת "תום מסע". זמינות נפח הובלה צריך להיות מתואם עם סוג האוניות הנדרשות (מיכליות, צובר, מכלות) וכן ציוות ישראלי מתאים להפעלתן. ניסיון העבר מראה כי נמלי ים ומתקני תשתית ואנרגיה בישראל שימשו כמטרות בסבבי לחימה קודמים, וכי הנמלים הם צוואר הבקבוק המשמעותי ביותר בשרשרת הלוגיסטית לישראל. גם שינוע סחורות בתוך ישראל יכול להיות מופרע על-ידי מחסור בנהגים ועקב מהומות מקומיות בנגב. כך יכולה להיות מופרעת התנועה לנמל אילת שיכול לשמש כנמל אלטרנטיבי בסחורות מסוימות לנמלי הים התיכון. תיתכן גם פגיעה בקווי הנפט של קצא"א החוצים את הנגב, וגרימת הפרעה אפשרית באספקת נפט גולמי למתקני הזיקוק בחיפה ואשדוד.

למרות התלות הישראלית בסחר ימי, מספר מאפיינים מבניים של הסחר הישראלי מקטינים את פגיעותו בחירום. באופן כללי אפשר לחלק את הסחר בדרכי הים לשתי קבוצות מרכזיות לפי סוג הסחורה. סחר המתבצע במכולות (סחורה מומכלת, Containerized) או סחר באוניות שאינן מכולה כגון צובר, מטען כללי, מכליות ואוניות ייעודיות אחרות. סחר המכולות בעולם מתאפיין במבנה של אשכולות וצמתים מרכזיים. אוניות ענק מפליגות לאורך קו קבוע מראש, וטוענות ופורקות מכולות בנמלים מרכזיים (נמלי שיטעון) שבהם המכולות מועברות לאוניות קטנות יותר (Feeders) ומפוזרות בנמלי האזור. בצורה זו המכולות למשק הישראלי נטמעות בזרם המכולות העולמי עד נמל השיטעון האחרון, ולעיתים ממש עד הגעה לנמל הישראלי. אונייה בינונית-גדולה לדוגמה, המובילה כ-5,000 מכולות בפקידה ממוצעת של אחד מנמלי ישראל, פורקת וטוענת בדרך כלל עד מאות בודדות של מכולות בלבד עבור המשק הישראלי. מנגד, סחר שאינו מומכל (צובר ועוד) מובל באוניות במתכונת של הפלגה ייעודית. האונייה בדרך כלל מוטענת כולה בסחורה המיועדת ליעד אחד, ומפליגה ישירות ללא עצירות ביניים (למעט תדלוק) מנמל

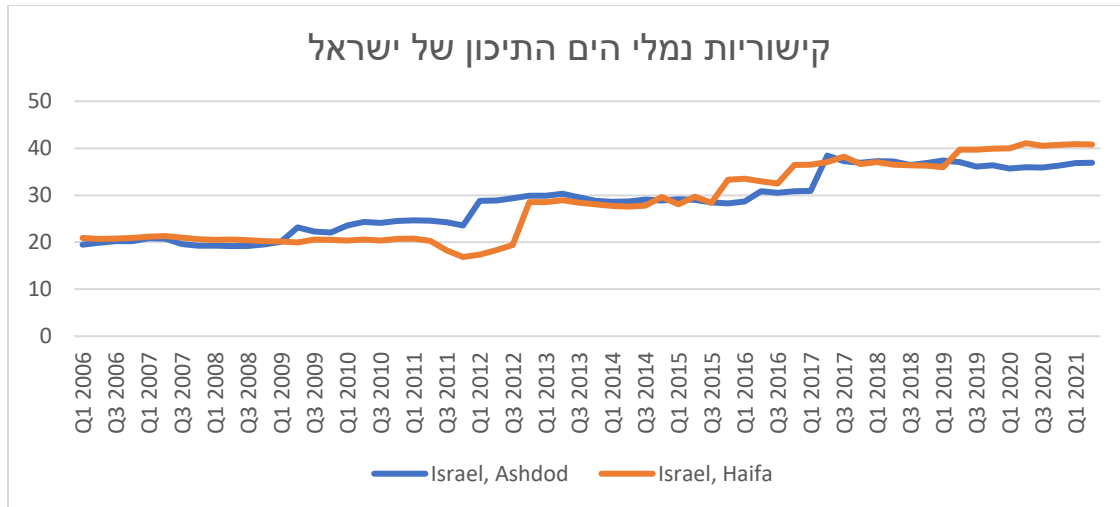
המוצא לנמל היעד הישראלי שבו היא פורקת את הסחורה. במקרה כזה ברור בדרך כלל יעד האונייה כבר בנמל המוצא שלה.

סחר החוץ של ישראל מתאפיין ברמת המכלה גבוהה. כ-47% מהסחר הישראלי במונחי משקל עובר במכולות, והשאר באוניות מטען כללי, צובר, מכליות ועוד (רספ"ן, 2021, עמ' 14). לפיכך מבנה סחר המכולות העולמי מביא לכך כי קרוב למחצית מהסחר הישראלי קשה לזיהוי כאשר הוא מועמס על אוניות מכולה החל מנמלי המוצא או לאורך המסע לישראל ועד נמל השיטעון הסופי. מבנה זה של סחר המכולות המאופיין באשכולות וצמתים היה אחת הסיבות שמבחינה היסטורית היבטי הספנות של החרם הערבי נגד ישראל לא צלחו. השימוש במכולות ובנמלי שיטעון אזוריים אפשר לסחר העולמי לעקוף את מגבלות החרם הערבי, כאשר מכולות המיועדות לישראל נישאו עם שאר המכולות (כולל דרך תעלת סואץ בימים שלפני הסכם השלום עם מצרים) באוניות שפרקו אותן בנמלי שיטעון, ומשם הובלו באוניות קטנות יותר לישראל בקו שלא כלל נמלים במדינות ערב.

לנוכח המבנה הנ"ל של שוק הובלת המכולות, סביר כי אם חברות ספנות זרות בתחום המכולות יימנעו מפקידת נמלים ישראלים ויכריזו על סיום המסע ופריקת המכולות המיועדות לישראל בנמל אחר, יהיה זה נמל שיטעון אזורי קרוב גיאוגרפית לישראל כגון נמל לימסול, פורט סעיד או מלטה. נמלים אלה נמצאים במרחק ימי הפלגה בודדים מישראל, והבאת המכולות לישראל תהיה קצרה יותר מאשר אם המכולות לא היו מועמסות כלל במדינת המקור. כלומר רמת ההמכלה הגבוהה בשיגרה של הסחר הישראלי מסייעת להיטמעותו בזרם הסחר העולמי הכללי, ולדוגמה אינה מצריכה הגנה מיוחדת הרחוקה מחופי ישראל. בחירום, הסטת מטענים לישראל מהובלה בצובר להובלה על ידי מכולות, ככל שהדבר ניתן, תסייע לפיכך לקירוב הסחורה לנמל הקרוב לישראל בלי שהוא מזוהה כמטען ישראלי ולכן חשוף פחות לניסיון פגיעה.

החל ב-2006 עוקב ארגון האו"ם למסחר ופיתוח (UNCTAD) באמצעות מדד הקישוריות הימית (Maritime Connectivity Index) אחר קישוריות ימית של מדינות ונמלים. קישוריות ימית נמדדת לפי מספר הקווים וחברות הספנות הפוקדות את נמלי המדינה, וכן את מספר הנמלים הזרים שאפשר להגיע אליהם בהפלגה אחת מנמלי המדינה ללא שיטעון. ככל שמדד הקישוריות גבוה יותר כך הסחר עובר בפחות תחנות ביניים (כגון נמלים זרים) ומחליף פחות ידיים מתווכות לפיכך זורם בקלות רבה יותר ובעלויות קטנות יותר.

בתרשים מס' 3 מובאים מדדי הקישוריות הימית של נמלי חיפה ואשדוד. אפשר לראות כי באופן כללי קישוריות נמלי ישראל עולה באופן קבוע. המדד, הנאמד באופן רבעוני, לא מראה ירידה בקישוריות הימית של נמלי ישראל גם בעת אירועים ביטחוניים וסבבי לחימה באזור. גם כאשר נסגרו נמלי ישראל לתקופות קצרות בעת סבבי לחימה, הדבר לא השפיע על הקישוריות הכללית של הנמל אף לא ברמה רבעונית.



תרשים מס' 3: קישוריות נמלי הים התיכון של ישראל (חיפה ואשדוד), (UNCTAD 2021)

בישראל פועלים שני נמלים בבעלות זרה ונמל שלישי אמור להתחיל לפעול ב-2023. קשה להעריך מה תהיה תגובתם של אזרחים זרים המועסקים בנמלים לאירועים ביטחוניים בישראל. זו תלויה כמובן בגורמים רבים שהמצב החוקי הוא רק אחד מהם. עם זאת, התשתית הפיזית נשאת בכל מקרה בישראל לצד מרבית העובדים הישראליים, ולפיכך אפשר להניח כי גם אם יעזבו האזרחים הזרים בחירום, הרי שהנמלים הפרטיים ימשיכו לפעול.⁸

סיכום והמלצות

ביטחון מסחרי בחירום יושג בישראל עלידי גיוון ויתירות. גיוון שרשרת האספקה על כל המקטעים שבה עלידי גיוון ספקים בחו"ל, כדי לא להיות תלויים בהחלטות פוליטיות או הלך רוח אזרחי במדינה מסוימת, וכן גיוון נתיבי השייט לישראל. בנוסף, יש לשמר באמצעות מדיניות כלכלית מתאימה את קיומה של ספנות ישראלית (אוניות וצוותים) על מנת להבטיח קישוריות ימית בחירום

גיוון ויתירות התשתיות הנמליות בישראל תאפשר גמישות תפעולית עלידי ניהול בראייה לאומית של שרשראות הסחר הלאומיות, לדוגמה באמצעות הכנה ככל שהדבר אפשרי מבחינה הנדסית של תוכניות חירום לשימוש במתקני חדרה ואשקלון לפריקת אוניות סוחר, הכשרת ציוד פריקה מתאים בנמל אילת, שימוש במעגנות (מרינות ונמלי דייג) לפריקת מטענים מספינות קטנות שיגיעו בתכיפות גבוהה מנמלים קרובים. בדיקת נושא פריקת סחורה חיונית מאוניות לדוברות בים (מחוץ לנמלים בין על ידי מנופים עצמיים של האוניות או מנוף על הדוברת) והובלת הדוברות לחוף שלא בנמלים הקיימים. הסטה בחירום של מטענים להובלה במכולות ולא כצובר, תאפשר הובלתם על ידי שימוש בספנות העולמית עד לנמלים

⁸ נמל המפרץ בחיפה מופעל עלידי החברה הסינית SIPG. ממשלת סין פינתה בעבר אזרחים סינים מאזורי קרבות בלוב (2011) ובתימן (2015).

קרובים לישראל גם אם הספנות העולמית תימנע מפקידה ישירה של נמלי ישראל, וכך תקטין את משך ונפח השימוש הנדרש בספנות הישראלית במקטעים קצרים יותר. יש לשקול חכירת שטחים לוגיסטיים בנמלים זרים קרובים (לדוגמה לימסול) שיאפשרו ריקון מכולות והטענת מטענים דחופים למטוסים במקום לאוניות.

תלות המשק הישראלי בסחר חוץ ימי היא נקודת תורפה מסוימת בחוסן הלאומי בעת חירום, אולם היערכות מתאימה בניהול שרשראות הסחר בראייה לאומית מקיפה, יכולה להציב פתרונות לבעיה זו.

מקורות

אהוד גונן (2021). חופש השיט הישראלי – החופש לסחור. המרכז למחקרי מדיניות ואסטרטגיה ימית, אוניברסיטת חיפה.

<https://drive.google.com/file/d/1S6ttFG-tjve97G4Dt1LrJDgQNRGS5kp/view>

איל פינקו (2019). המערכה הימית מול המורדים החות'ים בתימן. ההערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2018/19, שאול חורב ואהוד גונן עורכים, אוניברסיטת חיפה.

https://hms.haifa.ac.il/images/reports/HE_Report_2018_19/Eyal-Pinko-Two.pdf

בכיר בעילום שם (יולי 2021). דברים בדיון בנושא פתיחת נמל המפרץ - היבטים כלכליים-אזרחיים, המכון למחקרי בטחון לאומי, תל אביב.

בתי זיקוק לנפט (בז"ן) (2022). דוח תקופתי לשנת 2021, עמ' 46 סעיף 1.9. חיפה 2022.

בתי זיקוק לנפט (בז"ן) (2022). דוח תקופתי לשנת 2021, עמ' 46 סעיף 1.7.15.3. חיפה 2022.

החלטת ממשלה מס' 307 (20 ביולי 2006). ביטוח סיכוני מלחמה - מובילים ימיים, בהתאם לחוק מס רכוש וקרן פיצויים - הקמת ועדה. ממשלת ישראל, ירושלים.

https://www.gov.il/he/departments/policies/2006_des307

דוד בעל שם טוב (ספטמבר 2008). דברים בכנס השנתי הראשון של חטיבת וידרא לספנות ונמלים, אוניברסיטת חיפה.

(אלוף דוד בעל שם טוב היה מפקד חיל הים בין השנים 2004-2007).

ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (6 דצמבר 2021). פגיעה ביכולת המבצעית של צה"ל בעקבות אי התייצבות נהגי משאיות במבצע 'שומר החומות'. הכנסת, ירושלים.

<https://main.knesset.gov.il/Activity/plenum/Pages/Motion.aspx?itemID=2160505>

זאב לשם (2009). ראיון אצל: אלי שרביט (2009), נמלי-ים אזרחיים כמרכיב בביטחון הלאומי בראי מלחמת לבנון השנייה. אוניברסיטת חיפה.

<https://ch-strategy.hevra.haifa.ac.il/images/books/2018/011118-7.pdf>

(זאב לשם כיהן כראש האגף לכלכלה וקשרי חוץ ברשות הספנות והנמלים בשנת 2006)

זרוע העבודה אגף כוח אדם לשעת חירום. רשימת מפעלים חיוניים. משרד הכלכלה, ירושלים 2022

<https://data.labor.gov.il/SearchFactory.aspx>

חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951.

https://www.nevo.co.il/law/html/law01/125_001.htm#Seif14

חוקה בהסכמה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אורי דרומי (עורך), ירושלים, 2005.

<https://www.idi.org.il/media/4569/constitution-by-consensus.pdf>

יובל אליצור (1997). לוחמה כלכלית, מאה שנות עימות כלכלי בין יהודים לערבים. הוצאת כנרת, מודיעין. יורם זבה (2016). קוו ואדיס ספנות? לשכת הספנות הישראלית, חיפה.

<https://www.shipping.org.il/> (יורם זבה הוא יו"ר לשכת הספנות הישראלית ולשעבר מנכ"ל חברת צים)

יורם לקס (2017). איראן – המעורבות וההשפעה הימית בים אדום ובאזורנו. ההערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2016/17, שאול חורב ואהוד גונן עורכים, אוניברסיטת חיפה.

https://drive.google.com/file/d/1OE8v1dt_c97vLBU-qYxqOKsz2tGHfz-n/view

הכנסת, הכרזה על מצב חירום. לקסיקון הכנסת, ירושלים.

<https://main.knesset.gov.il/About/Lexicon/pages/emergency-announcement.aspx>

הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) (2021). יצוא ויבוא סחורות לפי סוג הובלה 2020, ירושלים.

https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2021/297/16_21_297b.pdf

סיכום דיון מומחים בנושא המערכה הימית בין רוסיה לאוקראינה (יוני 2022). המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית, אוניברסיטת חיפה.

[https://drive.google.com/file/d/1h1EHdGVQjTWVsiJZQLsQU2\]5cBtKZbnn/view](https://drive.google.com/file/d/1h1EHdGVQjTWVsiJZQLsQU2]5cBtKZbnn/view)

צו רשות הספנות והנמלים (הכרזה על אינטרסים חיוניים למדינה בחברת נמל חיפה בע"מ), תשפ"ב-2022.

https://www.nevo.co.il/law_html/law00/205842.htm

הצוות המשפטי לוועדת חוץ וביטחון (12 מאי 2021). סקירה משפטית – הכרזה על מצב מיוחד בעורף. הכנסת, ירושלים.

https://fs.knesset.gov.il/24/Committees/24_ci_bg_600301.pdf

הרשות העליונה למזון והרשות העליונה למשק כללי. משרד הכלכלה והתעשייה, ירושלים 2021.

https://www.gov.il/he/departments/general/authority_food_and_economic_affairs_emergency

שאל חורב (2022). המרחב הימי, אסטרטגיה ימית ומה שביניהם. עמ' 187-196. הוצאת מערכות, תל אביב. שחר עילם, תום אשד (2021). התגברות האנטישמיות בארצות הברית בעקבות מבצע 'שומר החומות': עליית מדרגה או גל חולף? המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב.

<https://www.inss.org.il/he/publication/antisemitism-and-guardian-of-the-walls>

שלמה גואטה (2022). המדיניות הימית של איראן כפי שמצאה את ביטויה ב"מלחמת המכליות" של 2019. ההערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2019/20, שאול חורב ואהוד גונן עורכים, אוניברסיטת חיפה.

https://drive.google.com/file/d/1SywXIOCZRk5WYYAf9k_ZPDa5YoY1TNJd/view

רשות הספנות והנמלים (רספ"ן) (2022), שנתון סטטיסטי ספנות ונמלים 2021, חיפה.

תמיר גורן (2014). פלשתינים בשנות המנדט - המבצר שקרס: המאבק להחייאת נמל יפו 1947-1936. עיונים בתקומת ישראל, כרך 24 (2014), עמ' 130-163.

<https://in.bgu.ac.il/bgi/iyunim/24/Tamir-Goren.pdf>

UNCTAD

2021

<https://stats.unctad.org/handbook/MaritimeTransport/Indicators.html>

World Bank Data, Trade (% of GDP) – Israel

<https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=IL>

תקשורת

'ארה"ב: ספינה ישראלית פרקה סחורה על אף הפגנה', ערוץ 7, 21 אוגוסט 2014.

<https://www.inn.co.il/flashes/457813>

'הותר לפרסום: חמאס ניסה לפגוע באסדת הגז תמר'. כלכליסט 16 מאי 2021.

https://www.calcalist.co.il/local_news/article/rkZWDoCOu

'עובדי נמל באוקלנד שבקליפורניה סרבו לפרוק אוניה ישראלית', יובל שדה, כלכליסט, 5 ביוני 2021.

https://www.calcalist.co.il/local_news/article/Skq9jXFqu

'קליפורניה: מאות מונעים פריקת ספינה ישראלית', YNET, 21 יוני 2010.

<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3908149,00.html>

'ראיון עם גבי בן – הרוש, יו"ר מועצת המובילים'. ערוץ 7, 6 דצמבר 2021.

<https://www.inn.co.il/news/533908>

'שריפה גדולה משתוללת במיכל הדלק של חברת תש"ן שנפגע אחר הצהרים מרקטה'. כלכליסט, 11 מאי 2021.

https://www.calcalist.co.il/local_news/article/BJrkHDO00u

אלוף בן 12 יוני 2013. 'בריטניה סירבה לבקשות ישראליות לרכוש ציוד צבאי מחשש שימשם ל"דיכוי פנימי"'. הארץ.

<https://www.haaretz.co.il/news/politics/2013-06-12/ty-article/.premium/0000017f-e6b0-dea7-adff-f7fb9d250000>

אלעד שמחיוף, 15 מאי 2021. 'הפגנות אנטי-ישראליות בשורת מוקדים באירופה, צוות "כאן 11" הותקף בברלין'. 12N

https://www.mako.co.il/news-world/2021_q2/Article-c2357419b807971027.htm

ברק רביד, 13 יולי 2009. 'בריטניה מטילה סנקציות על יצוא נשק לישראל'. הארץ.

<https://www.haaretz.co.il/news/politics/2009-07-13/ty-article/0000017f-e529-df2c-a1ff-ff7969830000>

יאיר יגנה, ויקי אדמקר, 13 מאי 2021. 'אנרכיה בנגב: כבישים חסומים, המשטרה ביקשה סיוע מהשבטים הבדואים', חדשות ואללה.

<https://news.walla.co.il/item/3435414>

נימרווד הלפרן, 8 פברואר 2009. 'ספינה בשירות צים עזבה את נמל דרבן בדרום אפריקה לאחר שעובדי הנמל סירבו לפרוק סחורה'. דה מרקר.

<https://www.themarket.com/markets/2009-02-08/ty-article/0000017f-e0cf-d568-ad7f-f3efd9180000>

G7 countries condemn attack on tanker off Oman, blame Iran, ABC news, 6 August 2021.

<https://abcnews.go.com/International/wireStory/g7-countries-condemn-attack-tanker-off-oman-blame-79317338>

Egypt attack on Suez Canal ship 'foiled'; BBC, 1 September 2013.

<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-23918642>

Gordon Lubold, Benoit Faucon, Felicia Schwartz 11 March 2021. 'Israeli Strikes Target Iranian Oil Bound for Syria'. Wall Street Journal.

<https://www.wsj.com/articles/israel-strikes-target-iranian-oil-bound-for-syria-11615492789>