

המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון

מעבר נוסעים וטובין בגשרי הירדן

ריכוז ממצאים

מעבר נוסעים וטובין מאזור יהודה והשומרון ומרצועת עזה לממלכת ירדן ובחזרה מתבצע מאז שנת 1967 דרך תחנות מעבר שהוקמו ליד גשר אלנבי וליד גשר אדם שעל נהר הירדן. ממשלת ישראל החליטה בפברואר 1994 למסור את האחריות לניהול, להפעלה ולאחזקה של מסוף אלנבי, שהייתה לפני כן בידי המינהל האזרחי ביהודה והשומרון (להלן - המסוף), לרשות שדות התעופה (להלן - הרשות). משרד מבקר המדינה בדק את סדרי מעברם של נוסעים וטובין דרך המסוף ודרך תחנת המעבר שליד גשר אדם, ולהלן עיקר הממצאים. פירוט הממצאים מובא בהמשך.

במועד סיום הביקורת, במאי 1997, יותר משנתיים מאז הופעל המסוף בגשר אלנבי בניהול הרשות, טרם גובשו סופית נהלים מפורטים בנושאים ביטחוניים ומינהליים, כפי שמחייב הסכם הביניים שנחתם בין ממשלת ישראל לבין הפלסטינים בספטמבר 1995.

העברת ציוד ומיטלטלין של המינהל האזרחי במסוף לרשות בעת קבלתה את האחריות לא נעשתה כפי שנקבע בהסכם שנחתם בין משרד הביטחון לבין הרשות, ועד מועד סיום הביקורת לא סוכם הנושא, בשל חילוקי הדעות בין הצדדים.

בנוגע לכוח האדם שהרשות מעסיקה במסוף באמצעות חברה להשמת כוח אדם, נקבע בסיכום דברים שנחתם בין הממשלה לבין הרשות בספטמבר 1995, בין היתר, כי מספר שעות העבודה התקניות יהיה 352,000 (מתוכם 66,000 שעות נקבעו למאבטחים) בצפי של עד 1,250,000 נוסעים לשנה. ב-1996, על אף שתנועת הנוסעים היתה פחות מהצפי, היקף שעות העסקת כוח אדם באמצעות החברה היה מעל 511,000, כלומר, חריגה של כ-45%. לעומת זאת, מספר שעות העבודה של המאבטחים שהרשות העסיקה באמצעות החברה היה נמוך בכ-42% מהשעות התקניות שנקבעו להם.

לא היו קיימים תנאים נאותים במסוף לקליטת הנוסעים החוזרים לירדן: מגרש החניה היה חשוף ללא סככה, לא היו בו מקומות ישיבה לנוסעים והאמצעים הסניטריים לא היו מספיקים.

אשר לתחנת המעבר בגשר אדם, המנוהלת על ידי המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון, מספר הקצינים והחיילים שהוצבו בה היה נמוך במידה ניכרת מהתקן.



מעבר נוסעים וטובין מאזור יהודה והשומרון ומרצועת עזה (להלן - האזורים) לממלכת ירדן ובחזרה מתבצע מאז שנת 1967 דרך תחנות מעבר שהוקמו ליד גשר אלנבי וליד גשר אדם שעל נהר הירדן. המסוף בגשר אלנבי משמש גם למעבר תושבי ישראל הערביים הנוסעים דרך ירדן לקיום מצוות העלייה למכה, וכן למבקרים ממדינות ערב ומארצות שיש להן יחסים דיפלומטיים עם ישראל, אנשי או"ם ועוד. המבקרים הישראליים עוברים לממלכת ירדן דרך המסופים האחרים -- "נהר הירדן" בצפון, ו"ערבה" בדרום.

בהסכם הביניים שנחתם בין ממשלת ישראל לבין הפלסטינים בספטמבר 1995 (להלן - הסכם הביניים), בפרק על המעברים בגשר אלנבי וברפיח, ציינו שני הצדדים את נחישותם לעשות כמיטב יכולתם לשמור על כבוד הנוסעים העוברים דרך המעברים, ולהקים למטרה זו מנגנון שיתבסס על הליכים קצרים וחדשניים.

בתקופה נובמבר 1996-מאי 1997 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, נושאים שונים במסוף ובתחנת המעבר שליד גשר אדם (להלן - תחנת המעבר), ולהלן עיקרם: העברת המסוף לאחריות רשות שדות התעופה ולניהול; סדרי המעבר של הנוסעים; בדיקות ביטחוניות של נוסעים וכבודתם ושל טובין המיובאים דרך המסוף; וסדרי מעבר של משאיות המובילות סחורות לייצוא דרך תחנת המעבר. הבדיקות נערכו במסוף, בתחנת המעבר, ברשות, במינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון (להלן - האיו"ש), ובמינהלת התיאום והקישור שב"ורד יריחו".

העברת המסוף לאחריות הרשות ולניהול

בפברואר 1994 הטיל ראש הממשלה ושר הביטחון על הרשות את התכנון, הבינוי, ההפעלה, ההחזקה והניהול של מסופי המעבר שליד גשר אלנבי וברפיח, בכפוף להסכמים שבין מדינת ישראל לארגון השחרור הפלסטיני (להלן - אש"ף) בעניין הפעלתם וניהולם של המעברים.

ביום 1.12.94 תוקן חוק רשות שדות התעופה (הוראת שעה), התש"ם-1980, ונקבע, כי יהיה מתפקידה של הרשות להחזיק, להפעיל, לפתח ולנהל את מסופי המעבר, וביניהם מסוף אלנבי.

ביום 13.3.95 הוציא מפקד כוחות צה"ל באיו"ש צו בדבר הפעלת תחנות מעבר (גשרי הירדן) (יהודה והשומרון) (מס' 1418), התשנ"ה-1995. על פי הצו, הרשות תחזיק, תפתח ותנהל את תחנות המעבר, ותפעיל בהן את כל הסמכויות המוקנות לה על פי חוקי הרשות כפי שפורטו בצו. בצו נקבע, כי הרשות רשאית לגבות אגרות שהוטלו מכוח חוקי הרשות. יצוין, כי שיעורי האגרות מתעדכנים מעת לעת על פי תקנות שמוציא שר התחבורה באישור הממשלה וועדת הכלכלה של הכנסת.

על פי ההסכם, האחריות לביטחון במסוף היא בידי ישראל. על מנכ"ל ישראלי הוטלה האחריות לניהול ולביטחון של המסוף כולו. למנכ"ל המסוף מונה ישראלי ולו שני סגנים: ישראלי ופלסטיני.

העברת ציוד על ידי משרד הביטחון לרשות: באוקטובר 1994 נחתם הסכם בין משרד הביטחון (להלן - המשרד) לבין הרשות, שמטרתו לקבוע את ההסדרים להעברת המקרקעין והמיטלטלין הנמצאים בבעלות המשרד, וזאת לצורך מילוי תפקידיה של הרשות; מועד ההעברה נקבע ל-14.10.94.

על פי ההסכם, המקרקעין הועברו לחזקת הרשות ולשימושה פטורים מכל תשלום. אשר למיטלטלין שכללו ציוד אזרחי וציוד צבאי, הם הועברו לחזקתה של הרשות ולשימושה לתקופת

ביניים של שישה חודשים ממועד חתימת ההסכם - פטורים מכל תשלום; אולם לאחר תקופה זו התחייבה הרשות לשלם למשרד הביטחון את תמורת הצידוד שהיא מעוניינת להחזיק, על פי הערכת שמאי ממשלתי, ולהחזיר את שאר הצידוד שאין לה בו עניין.

בעת מסירת המיטלטלין של המינהל האזרחי לידי הרשות חתמו הצדדים על טופס מסירה, ובו לא פורטו תיאורם של הצידוד והמיטלטלין, ומצבם בעת המסירה, כפי שנקבע בהסכם. בתום תקופת הביניים, אפריל 1995, לא הודיעה הרשות למשרד הביטחון ולמינהל האזרחי אלו פריטים היא מבקשת לרכוש ואלו מהם אין לה עניין להמשיך להחזיק, למעט מכשיר אחד המשמש לבדיקות ביטחוניות, שלגביו הביעה הרשות בזמנה את רצונה להשאיר ברשותה. על פי אומדן שערך קצין תחזוקה של המינהל האזרחי באוקטובר 1994, שווי הצידוד האזרחי בזמן העברתו לרשות הגיע לכ-3.6 מיליון ש"ח.

על פי ההסכם, היה אמור השמאי הממשלתי להגיש בתום תקופת הביניים אומדן לשווי הצידוד שנמסר לרשות. רק ב-12.6.96 ביקש ממנו המינהל האזרחי לערוך אומדן. אשר לצידוד הצבאי שהועבר לרשות, רק באוגוסט 1996 הודיעה הרשות לנציג משרד הביטחון באלו פריטי צידוד היא מעוניינת להחזיק (ערכם על פי האומדן היה 42,000 ש"ח). בתמורה לצידוד האמור שילמה הרשות באותו מועד למשרד הביטחון את הסכום שנקבע.

בנובמבר 1996 התקיים דיון, והשתתפו בו נציגים מהמינהל האזרחי ומהרשות. המינהל האזרחי ציין בדיון, שהצידוד שנמסר לרשות היה תקין ושמיש, והבלאי שהיה קיים באותה עת נוצר כתוצאה מהשימוש בו על ידי הרשות. בדיון סוכם, כי הרשות תבדוק את כל הצידוד שנמסר לה.

על פי בקשה שנייה של המינהל האזרחי מדצמבר 1996, הגיש השמאי הממשלתי בינואר 1997 אומדן לצידוד האזרחי. במכתבו הוא ציין, כי מדובר בהעברת צידוד בין גופים ציבוריים, שלטענת הרשות, חלקו היה במצב ירוד בזמן קבלתו, וחלק אחר היא השביחה בהשקעה גדולה, כך שלפי דעתו יש להתפשר על סכום כספי גלובלי עבור הצידוד הנ"ל.

המינהל האזרחי הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1997, כי לדעתו, יש לחייב את הרשות בכל העלויות של הצידוד האזרחי שנמסר לרשותה, בהתאם להערכת השמאי. עד סוף אוקטובר 1997 נושא המיטלטלין שהעביר משרד הביטחון לרשות עדיין לא סוכם, בשל חילוקי הדעות בין הצדדים. לדעת משרד מבקר המדינה, על הצדדים לפעול נמרצות לביצוע ההסכם בכללותו.

פעולות לשכות הקישור והאימות המשותפות

על פי הסכם הביניים, הוקמה במסוף לשכת קישור משותפת. הלשכה מורכבת משישה אנשים, שלושה מכל צד. הלשכה טיפלה בתיאום הסדרת כניסתם לראשונה דרך המסוף של שוטרים פלסטינים ועובדי משרדי הרשות הפלסטינית. כמו כן היא סייעה בטיפול באיחוד משפחותיהם של אנשים אלה, יחד עם חפציהם, ושחרור כלי רכב השייכים להם, פטורים ממסים.

בהסכם הביניים נקבע, כי במקרים של חשד בכל הנוגע לנוסעים, שהתעורר באגף הפלסטיני על ידי אחד הצדדים, הפקיד המוסמך שאצלו התעורר החשד יידע את עמיתו בצד השני. במקרה שהחשד יתעורר אצל הפקיד הישראלי, הפקיד הפלסטיני המוסמך ידאג להגעתו המיידית של שוטר פלסטיני, והמשך הטיפול לגבי החשוד ייעשה לאחר תיאום עם לשכת הקישור.

מהדוחות השנתיים של לשכת הקישור עולה, כי בשנים 1995 ו-1996 עצר השב"כ 140 חשודים, ומשטרת ישראל - 31. בדוח משנת 1995 צוין, כי היו מקרים של מעצרים שבוצעו בלי ליידע

את לשכת הקישור על כך. מהדוח של שנת 1996 עולה, כי במרבית המקרים היתה זו משטרת ישראל שלא דיווחה ללשכת הקישור.

על פי התקן של לשכת הקישור, כפי שקבע המינהל האזרחי, אמורים לשרת בלשכה 14 חיילים; ב-12.8.97 היו מוצבים בה 10 חיילים.

במסגרת לשכת הקישור פועל הצוות לאימות משותף, שתפקידו לערוך בדיקה ראשונית של האוטובוסים המגיעים מיריחו לכיוון המסוף. לאחר סיום בדיקת הצוות, האוטובוס עם הנוסעים נע לכיוון המסוף ללא ליווי ביטחוני, מעבר לכביש הבקעה ועד לכניסה למסוף להמשך הבדיקות. במאוס 1996 ביקש מנכ"ל המסוף ממפקד חטיבת הבקעה, שיציב מגדל שמירה בין נקודת האימות לבין הכניסה למסוף, כדי למנוע העלאת אנשים בדרך שלא נבדקו על ידי הצוות. עד מועד סיום הביקורת לא הוקם מגדל שמירה כמבוקש. בינואר 1998 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי אושרה הצעת מנכ"ל המסוף, וסוכם על הקמתו של מגדל השמירה.

סדרי מעבר של נוסעים

להלן נתונים של הרשות על תנועת הנוסעים והמטענים במסוף בשנים 1995, 1996, ו-1997 (עד חודש מאוס): בשנת 1995 מספר הנוסעים שנכנסו היה 622,233 ומספר היוצאים 582,335; בשנת 1996 מספר הנכנסים הגיע ל-624,930 והיוצאים 578,762; בחודשים ינואר--מאוס 1997 נכנסו 108,642 איש ויצאו 99,858. בשנת 1995 נכנסו ויצאו דרך המסוף 400 כלי רכב פרטיים ובשנת 1996 - 1,450.

בדיקה אישית של נוסעים היוצאים לירדן וסדרי הסעתם

הנוסעים המעוניינים לצאת לירדן עולים ביריחו על אוטובוס המסיעם עד למסוף. הנוסעים שעברו את הבדיקה הראשונית מגיעים למסוף, ויורדים מהאוטובוסים לצורך עריכת ביקורת הגבולות בלי כבודתם. האוטובוס עם הכבודה ממשיך את דרכו עד למקום חניה ליד קו המים; שם הסבלים המועסקים במסוף מורידים את הכבודה על רצפת מגרש החניה. במועד סיום הביקורת לא הדביקו ביריחו תווי זיהוי המקשרים את המזוודות לבעליהן, שירדו כאמור קודם לכן.

עם הגעת הנוסעים למקום החניה שליד קו המים, הם יורדים מהאוטובוס, שהביאם לשם, ועולים יחד עם כבודתם לאוטובוס של חברה אחרת, שהאוטובוסים שלה מורשים להגיע עד למסוף הירדני.

בסוף יוני 1997 מגרש החניה היה חשוף ללא סככה כלשהי, לא היו מקומות ישיבה לנוסעים, או תאורה מספקת, והאמצעים הסניטריים לא היו נאותים. ביום הסיוור שערכו עובדי משרד מבקר המדינה במקום החניה, רצפת החניה היתה מלוכלכת בשמן ועוד, וכבודת הנוסעים הונחה על הרצפה בערימות בלתי מסודרות; כמו כן נראו נוסעים רבים מתרועעים ומנסים לאתר את מזוודותיהם המונחות בתפוזות על רצפת מגרש החניה, ואחרים המתו בעמידה. בדצמבר 1997 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, כי אזור תחנת ההמתנה הועבר לאחריותה באמצע 1997, וכי תכנון סככת ההצללה נמצא בשלבי האחרונים, ועם השלמתו ייצא מכרז להקמתה.

בדיקה אישית של הנוסעים הנכנסים מירדן וכבודתם

1. תושבי יהודה והשומרון וחבל עזה והמבקרים מארצות ערב, המגיעים מירדן, נכנסים למסוף דרך האגף הפלסטיני. בסיוור שערכו עובדי משרד מבקר המדינה ב-24.11.96 נמצא: לנוסעים

המגיעים מירדן נערכת ליד קו המים בדיקה ראשונית לשם זיהוי בהתאם למסמכי הנסיעה, ובדיקה חזותית של האוטובוס שהסיע אותם. הבדיקה החזותית נערכת על ידי חייל, ותכליתה לוודא שברכב לא נשארו נוסעים סמויים שלא ירדו מהאוטובוס לצורך עריכת הזיהוי. את בדיקת הזיהוי עורכים שני עובדי תפעול מטעם הרשות, שאינם מצוידים בנשק. תפקידו של אחד מהם לזהות את הנוסעים בהתאם למסמכי הנסיעה, ותפקידו של השני לאתר נוסעים שהתנהגותם והופעתם מעוררת חשד. עובדים אלה, שהם הראשונים המקבלים את הנוסעים הנכנסים מהצד השני, לא מאובטחים על ידי מאבטח מטעם הרשות. בדיקת החייל לא נעשית בקרבת מקום לבדיקה שעורכים עובדי התפעול.

הבירורים עם מנכ"ל המסוף העלו, כי הסיבה לאי-הצבת מאבטח בסמוך לעובדי התפעול, נובעת מחוסר כללי במאבטחים (פירוט על כך ראה בהמשך). לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב בכך שמטרתה של הבדיקה הראשונית היא לסכל ולמנוע הגעת נוסעים בלתי רצויים למסוף, וכדי שהבדיקה תהיה יסודית, מן הראוי להציב מאבטח צמוד מטעם הרשות בשעת פעולתם של עובדים אלה.

2. העגלות המשמשות לנשיאת כבודת הנוסעים הן ישנות מאוד ומצבן רעוע. לכן רצוי לדאוג לרכישת עגלות חדשות בדומה לעגלות המשמשות במסופים אחרים. כמו כן, במהלך הביקורת התברר, שאין מספיק מקומות ישיבה עבור הנוסעים הממתינים עד להשלמת כל הליכי הבדיקות, והיו מצבים שנוסעים המתינו בישיבה על הרצפה. הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת תכנית ההצטיידות לשנת 1998, יוחל בהחלפה הדרגתית של העגלות, וכי היא כבר רכשה מושבים חדשים המוצבים באולמות המסוף.

3. התשאול של בעלי המזוודות נעשה על ידי בודקים ישראליים, שבחלקם הגדול לא ידעו את השפה הערבית, אך הם למדו כמה משפטים בערבית לצורך מילוי תפקידם הביטחוני בעניין זה. כדי למנוע חיכוכים מיותרים, שעלולים להיגרם מתקשורת לא נאותה עם הנוסעים, ולקצר את זמן ההמתנה, במיוחד בזמני לחץ בעונת הקיץ, דרוש שהעובדים העוסקים בבדיקת הכבודה ובתשאול הנוסעים, יעברו השתלמויות מקיפות יותר בשפה הערבית, ובדרכי התנהגות כלפי אוכלוסיית הנוסעים.

תחזוקת מערכות לבדיקות ביטחוניות

מהמסמכים ומהבירורים עולה, כי תוך כדי הפעלתן של מערכות הבדיקה מתרחשות לעתים תקלות בפעולתן, והדבר גורם לעיכובים בבדיקות. במיוחד קורה הדבר בתקופת שיא תנועת הנוסעים בחודשי הקיץ, כאשר כל המערכות מופעלות בו-זמנית.

עד אפריל 1997 הרשות לא קבעה עובדים המוסמכים לאשר לחברות המתחזקות את הציוד את דבר ביצוע עבודות תחזוקה מסוימות, כולל החלפת חלקים. העבודות אושרו על ידי עובדים שונים של הרשות. בעקבות הערת נציגי משרד מבקר המדינה, נתמנו שלושה עובדים, וביניהם סמנכ"ל המסוף, והוסמכו רק הם, כל אחד לחוד, לחתום על אישורים כאלה.

העובדים שטיפלו באחזקת המכשירים מטעם הנהלת המסוף, לא נהגו עד מאי 1997 לנהל ספר לכל מכשיר ובו מתועדות התקלות שאירעו במכשירים, סוגן, ודרך הטיפול בהן, הן על ידי עובדי התחזוקה של המסוף והן על ידי נציגי החברות הנ"ל. משרד מבקר המדינה העיר, שעל הנהלת המסוף לדאוג לניהול ספר לכל מכשיר ומכשיר, ובו יצינו התקלות, דרכי הטיפול בהן, מועדי ביצוע הטיפולים, החלפת חלקי החילוף ועלותם. הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, הוכן ספר מתקן לכל מכשיר בנפרד, הכולל מידע על בדיקות שבוצעו במכשיר, תיקונים ועבודות תחזוקה.

קביעת נהלים

על פי הסכם הביניים, מנכ"ל המסוף, בהתייעצות עם ממלא מקומו הישראלי ומנהל האגף הפלסטיני במסוף, יחליט על הכנת נהלים מפורטים בנושאים ביטחוניים ומינהליים הקשורים בהפעלת המסוף, ויעביר אותם לגורמים הנוגעים בדבר. באפשרות המנכ"ל, בהתייעצות עם הגורמים הפועלים במסוף, להוציא נהלים נוספים, ואלה שייקבעו ניתנים לעיון מחדש בתאריך מאוחר יותר על ידי שני הצדדים, במידה שיידרש הדבר. הנהלת המסוף הכינה באמצע 1996 טיוטה ראשונית של נהלים בכמה נושאים, אך עד מועד סיום הביקורת טרם הופצה טיוטה זו בין הגורמים השונים, כדי לקבל את התייחסותם לצורך גיבושה הסופי כנהלים מאושרים ומחייבים.

ביקורת הגבולות

כוח אדם

בתקן בקרי הגבולות של משטרת ישראל במסוף היו במועד עריכת הביקורת שבעה בקרים, הממלאים בדרך כלל תפקיד אחראי משמרת. המשטרה קלטה גם חיילות בשירות סדיר בצה"ל (חיב"ה) כתגבורת לבקרי הגבולות של המשטרה. על פי מכתב ממחוז יהודה והשומרון (להלן - מחוז ש"י) מדצמבר 1996 למנכ"ל המסוף, מצבת הבקריות מטעם משטרת ישראל היתה 45 לעומת תקן של 72. הנהלת המסוף מעסיקה באמצעות חברה להשמת כוח אדם 13 פקידות המשמשות כבקריות גבול בפיקוחה של משטרת ישראל.

לחלק מהחיילות המשמשות כבקריות גבול רק ידע בסיסי בשפה הערבית, במיוחד בקריאת מסמכים, כגון תעודות לידה ומסמכים אישיים אחרים. לדעת משרד מבקר המדינה, דרוש שלפני קליטתן בעבודה הן תעבורנה קורסים לקריאה בסיסית של מסמכים בשפה הערבית לצורך מילוי תפקידן כראוי.

תיעוד הנוסעים מקרב תושבי האזורים ומזרח ירושלים

בהסכם הביניים נקבע, כי למטרת ההסכם, תושבי האזורים הם אנשים שבמועד כניסתו לתוקף של ההסכם היו רשומים ככאלה בפנקס מרשם התושבים המנוהל על ידי המינהל האזרחי של אזורים אלה, ואנשים שלאחר המועד האמור קיבלו היתר לשיבת קבע באזורים, באישור ישראל.

במהלך בדיקת תיעוד הנוסעים, בעת כניסתם ויציאתם, נוצרים במקרים מסוימים עיכובים הנובעים מהסיבות הבאות: אצל חלק מהמשפחות רק אחד ההורים הוא תושב ירושלים, ואילו ההורה השני הוא בעל אזרחות ירדנית או שהוא תושב הרשות הפלסטינית. על פי הנהלים של משרד הפנים, משפחה כזאת, המעוניינת לצאת עם ילדיה לירדן דרך המסוף, צריכה לקבל היתר יציאה ממשרד הפנים בירושלים. בני הזוג יציגו את התיעוד שלהם בפני בקרי הגבולות במסוף, והבקרים יתירו את יציאתם לירדן לאחר שבדקו את הרישום בתעודות הזהות ובהיתר היציאה שלהם, שבהם רשומים ילדיהם. לעומת זאת בעת חזרתה של המשפחה, נוצר במהלך כניסתה עיכוב ממושך, משום שלא נשמר במסוף רישום על מצב המשפחה בעת יציאתה ומשום שאין אפשרות ליצור קשר בין קובץ מרשם התושבים בישראל לבין קובץ מרשם התושבים של אוכלוסיית האזורים. משרד הפנים הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1997, כי בעקבות התקנת מערכת חדשה, תהיה אפשרות ליצור את הקשר.

מבקרים מארצות ערב המחזמים על ידי תושבי הרשות הפלסטינית

תושבים מהאזורים שבשליטת הרשות הפלסטינית, המעוניינים להזמין לביקור את קרוביהם מארצות ערב, רשאים להגיש בקשות לנציגי הרשות הפלסטינית שבאזור מגוריהם, ונציגי הרשות מרכזים את הבקשות ומעבירים אותן לאישורן של מינהלות התיאום והקישור. זמן שהייתם של המבקרים, שכניסתם הותרה דרך המסוף, מוגבל בדרך כלל לתקופה שבין חודש לשלושה חודשים.

קצין האג"ם של המינהל האזרחי באיו"ש העריך בפני עובדי משרד מבקר המדינה, שנכון לתחילת אפריל 1997, מספרם של הרשומים כמאחרים לצאת מהאזורים הגיע לכ-10,000.

ניהול כוח האדם

כוח אדם ישראלי

בנספח לסיכום דברים מ-4.9.95 למימון ההפעלה והפיתוח של מעברי הגבול היבשתיים, שנחתם בין הממשלה לבין הרשות, נקבע בנוגע למסוף, שכוח האדם התקני של הרשות ימנה שישה עובדים, ובנוגע לכוח האדם המועסק באמצעות קבלן, נקבע, כי בשנת 1995 יהיה מספר שעות העבודה התקניות 352,000, בהתייחס לצפי של 1,250,000 נוסעים באותה שנה. מספר שעות העבודה ישתנה בהתאם לצפי של מספר הנוסעים. בסיכום נקבעו תקנים למספר שעות העבודה על פי סוגי התפקידים: לבודקים - 256,000 שעות, למאבטחים - 66,000 שעות, ולעובדי תפעול - 30,000 שעות. בנוסף לכך נקבעו תשעה תקנים לכוח אדם מינהלי, שגם הם יועסקו באמצעות חברה קבלנית. בפועל, במועד סיום הביקורת היתה מורכבת הנהלת המסוף משישה עובדים של הרשות, כולל המנכ"ל.

ביום 11.9.94 חתמה הרשות חוזה עם חברה להשמת כוח אדם למתן שירותי שמירה, אבטחה וסדרנות, שירותי פריקה וטעינה של כבודת הנוסעים ובידיקה של הנוסעים, הטובין ושל כלי הרכב במסוף, כולל שירותים של תחזוקה וניקיון. תוקף החוזה היה לשנתיים החל מ-15.10.94; ב-10.12.96 הוארך החוזה לשנתיים נוספות, ותוקפו יפוג ב-14.10.98.

לפני העסקתם של העובדים במסוף התקשרה הרשות עם חברה אחרת, כדי שהיא תוודא את מידת התאמתם של המועמדים לדרישות התפקידים המוצעים להם, באמצעות עריכת מבחנים. מועמדים שהתקבלו לעבודה, חתמו על הסכמי עבודה עם החברה להשמה כגוף מעסיק לתקופה של שנה.

העסקת העובדים והפיקוח עליהם

1. על פי החוזה שנחתם בין הרשות לבין חברה להשמה, עובדי הקבלן לא יועסקו ברציפות מעבר למשמרת אחת, ולא ימשיכו במשמרת שלאחריה אלא אם הורה מנכ"ל המסוף אחרת. לפי הרישומים בדוחות נוכחות העובדים, ב-18.12.96 עבדו 63 מועסקים, וביניהם מאבטחים, 10-16 שעות עבודה ברציפות באותו יום. עובדי משרד מבקר המדינה העירו, כי בהתחשב גם בסוג עבודתם של עובדי הביטחון, הדורשת עירנות גבוהה, יש להקפיד על ביצוע תנאי החוזה, כך שעובדים אלה יועסקו רק פרק זמן בהתאם לחוזה, ולא עד כדי כפול משעות העבודה הרגילות.

2. על פי החוזה, קבלתם הסופית לעבודה של מועמדים לתפקיד מאבטחים ובודקים, אשר אושרו על ידי ועדת הקבלה, תהיה מותנית בכך שיעברו בהצלחה מבדקים ובידיקות, כגון מבדקי התאמה במכון פסיכולוגי שיאושר על ידי הרשות. על המאבטחים לעבור גם בדיקות רפואיות במכון רפואי מורשה. יש להעביר לידי מנכ"ל המסוף את תוצאות המבדקים והבידיקות הרפואיות.

מבין העובדים המועסקים במסוף באמצעות חברת ההשמה היו בפברואר 1997 שבעה מנהלים תורנים, שלגביהם נערכו חוזים מיוחדים עם החברה לתקופה של שנתיים; הרשות מנהלת עבורם תיקים אישיים. הביקורת העלתה, כי בתיקיהם האישיים חסר חלק מהתיעוד הדרוש.

עוד העלתה הביקורת, כי גם בתיקים האישיים של העובדים הביטחוניים, הנמצאים בניהולה של יחידת קצין הביטחון, לא היה תיעוד בעניינים הבאים: בדיקות רפואיות, תעודות בדבר השכלתם והכשרתם המקצועית, ואישור מטעם משטרת ישראל שלמועמד אין עבר פלילי.

הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1997, כי בעקבות הערת הביקורת, אוחדו התיקים האישיים הנמצאים ברשות עם התיקים האישיים שמנהלת חברת ההשמה, והכוללים את כל החומר הנדרש.

3. על פי החוזה, על עובדי התפעול והשומרים להגיע למסופים כשלושים דקות לפני תחילת המשמרת, ולא לעזוב את המסופים, אלא לפי הוראות מנכ"ל המסוף. בדיקת דוחות נוכחות העובדים העלתה, כי מבין 110 עובדים שהועסקו ב-18.12.96, 13 לא הגיעו בזמן, כפי שנקבע בחוזה.

4. התביעות הכספיות של החברה להשמת כוח אדם בשנת 1996 הסתכמו בכ-16.6 מיליון ש"ח והתשלומים בפועל הסתכמו ב-16.3 מיליון ש"ח. התביעות מבוססות על מספר השעות הרגילות והשעות בימי שבתות וחגים, שהסתכמו באותה שנה ב-525,651 שעות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בהתחשב בתנועת הנוסעים בשנת 1996, שעל פי דיווחי הרשות לא עלתה על 1,250,000 נוסעים, מספר השעות שנקבע בסיכום מספטמבר 1995 היה אמור להיות לא יותר מ-352,000. אולם למעשה היקף שעות ההעסקה של עובדי החברה היה מעל ל-511,000 שעות, לאחר ניכוי כ-14,000 שעות של עבודות הניקיון, שביצעו עובדים ישראליים במקומם של עובדים שהייתה אמורה להעסיק הרשות הפלסטינית. מכאן יוצא, שקיימת חריגה בהיקף שעות ההעסקה, לעומת התקן למסוף שנקבע בסיכום, בשיעור של כ-45%. ההוצאות בגין החריגה בשעות ההעסקה מכוסות על ידי "רשת ביטחון" ממשלתית לכיסוי גירעונותיה במידה שיווצרו בגין הפעלת מעברי הגבול היבשתיים, שהועמדה לטובת הרשות על פי סיכום עם הממשלה מספטמבר 1995. עם זאת, על המשרדים הנוגעים בדבר לבדוק את סיבות החריגה, כדי לקבוע תקן ריאלי.

בפועל ביצעו המאבטחים רק 38,000 שעות עבודה, במקום 66,000 שעות תקניות; ואילו הבודקים עבדו 272,000 שעות, במקום 256,000 שעות תקניות. לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב בכך שתקן כוח האדם של המאבטחים נחשב, על פי הסיכום הנ"ל, כבלתי גמיש, מן הצורך היה שהרשות תעמוד על קיום ההתחייבות של החברה להשמת כוח אדם להציב מספר מספיק של מאבטחים, כדי לכסות את הפער המשמעותי בין מספר שעות העבודה של מאבטחים לבין השעות התקניות שנקבעו להם. בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הרשות, כי היא משקיעה מאמצים רבים בגיוס עובדים כדי לעמוד בתקנים.

הטיפול בשפכים

מאז הפעלת המסוף לתנועת נוסעים ב-1967 לא ביצעו הגורמים הנוגעים בדבר את הטיפול הדרוש לטיהור השפכים בצורה נאותה: הבאתם לרמת טיהור תקנית וסילוקם, או ניצולם לשימוש חוזר. כתוצאה מכך, השפכים הנוצרים במסוף מוזרמים לנהר הירדן באופן גולמי וללא טיפול כל שהוא. במהלך שנת 1997 תכננה הרשות להקים מתקן קומפקטי לטיפול בשפכים במסוף. לצורך כך היא הכינה תכניות הדרושות ליציאה למכרז. מפקח איכות הסביבה באיו"ש הודיע לרשות ביולי 1997, כי כדי לקדם את תהליך אישור תכנית סילוק הקולחים, עליה להכין

מספר תכניות נוספות, ולהביאן לאישור הוועדה לאיכות הסביבה. הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1997, כי בסוף אוגוסט 1997 סוכם הנושא, הוקצה שטח, בוצעו תשתיות, וקצין מטה איכות הסביבה של המינהל האזרחי באיו"ש אישר את הפתרון.

ענייני חקלאות - מחלות ומזיקים

בהסכם הביניים נקבע, כי לעניינים וטרינריים, וכדי לשמור על הצומח ועל החי, יוצבו באגף הפלסטיני שני פקידים - אחד מטעם משרד החקלאות הישראלי, שפועל על פי החוק התקף בישראל, והשני - נציג הרשות הפלסטינית לענייני חקלאות. תפקידם למנוע הכנסת מוצרים שיש בהם כדי להפיץ מחלות ומזיקים הן בישראל והן באזורים. משרד מבקר המדינה העלה, כי באגף הנ"ל מוצב היה רק עובד ישראלי אחד, ופעולת יחידת החקלאות נעשתה על ידיו בלבד, ולא כפי שנקבע בהסכם.

סדרי מעבר משאיות דרך גשר אדם

בהסכם הביניים נקבע, כי ועדה משותפת ישראלית-פלסטינית תחליט על יישום ההסדרים שנקבעו לגבי גשר אלנבי גם לגבי גשר אדם, ובמקביל על חלופות מתאימות. עד מועד סיום הביקורת טרם החליטה הוועדה על כך. בצו האמור של מפקדת כוחות צה"ל באיו"ש בדבר הפעלת תחנות מעבר נקבע, שהרשות היא אשר תחזיק ותפעיל את תחנות המעבר שליד גשרי הירדן, אולם בפועל נשארה אחריות ההפעלה והניהול של תחנת המעבר באדם בידי המינהל האזרחי.

התוצרת החקלאית, בעיקר פרי הדר, מהווה חלק ניכר מהטובין שיוצא דרך תחנת המעבר. מספר המשאיות, שהובילו בעיקר תוצרת חקלאית לירדן דרך תחנת המעבר, היה בכל אחת מהשנים 1995 ו-1996 מעל ל-9,000; שאר הטובין היו מוצרי תעשייה, אבן, שיש ומוצרי מזון. מבין מוצרי הייצוא שעברו דרך התחנה, היו בשנת 1996 לראשונה תוצרת חקלאית ומוצרי תעשייה שמקורם מישראל, שהובלו ב-71 משאיות. מירדן עוברות לישראל מכליות המובילות שמן דקלים, המשמש לייצור מרגרינה במפעל שנמצא ליד שכם. בשנת 1996 עברו 291 מכליות כאלה.

ניהול כוח אדם: החל משנת 1993 מוצבים בתחנת המעבר חיילים בשירות חובה, שאמורים להיות רובם בעלי הכשרה מקצועית בתחומים הדרושים (בוגרי בתי ספר מקצועיים וקדם-צבאיים, או שהוכשרו תוך כדי שירותם בצה"ל). על פי תקן כוח אדם שקבע ענף שלישות במינהל האזרחי, יוצבו בתחנת המעבר 70 קצינים וחיילים. במועד עריכת הביקורת בתחנה, בסוף ינואר 1997, איישו את התקנים 43 חיילים. להלן פירוט הפערים ליום 30.1.97 בין תקן כוח האדם לבין מצבת החיילים, לפי נתונים שהתקבלו ממפקד תחנת המעבר:

מקצוע החייל	תקן	מצבה	הפרש
מכונאי רכב	21	19	2(-)
חשמלאי רכב	6	-	6(-)
חיילים כלליים	19	5	14(-)
נהגים	11	7	4(-)
מסגרים	2	1	1(-)
טבחים	2	4	2
ס"ה	61	36	25(-)

בעונת החורף, שבה ייצוא פרי ההדר הוא בעיצומו, מן הראוי היה לדאוג לאיוש התקנים בחיילים בעלי הכשרה מתאימה לתפקידיהם. אמנם המינהל האזרחי תגבר בגלל עונת החורף את מצבת כוח האדם ב-15 חיילים שסופחו מיחידות אחרות, כדי לסייע לכוח האדם המטפל בבדיקת המשאיות, אך לדברי מפקד תחנת המעבר, מדובר בחיילים שאין להם זיקה למקצועות הדרושים, ובמיוחד חשמלאות ומכונאות. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מאחר שהחיילים המסופחים אינם בעלי הכשרה מקצועית כנדרש, העסקתם שם אינה נותנת תשובה הולמת לדרישות הביטחוניות המתחייבות מבדיקת המשאיות.

המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1997, כי הוא פועל כל הזמן מול גורמי אכ"א להשלמת הפערים בכוח אדם, אולם ישנן בעיות איוש קשות למלא את הפערים, ובמיוחד במקצועות חיל החימוש. בשל מצב זה, בכוונת המינהל לפנות לראש ענף תכנון כוח אדם סדיר באכ"א, כדי שיפעל למציאת פתרון לבעיה.

מתן רישיונות יציאה לנהגי המשאיות: משרד מבקר המדינה העלה, שלנהגי המשאיות הפוקדים את תחנת המעבר נערכו בדיקות ביטחוניות על ידי השב"כ, ובדיקות רישום פלילי על ידי משטרת ישראל. מפקדי מינהלות התיאום והקישור מנפקים להם רישיונות יציאה ליום אחד, שתוקפם מחודש אחד ועד שלושה חודשים. עם זאת, אין ברשות מפקד תחנת המעבר דוגמאות חתימה של הקצינים שבמינהלות התיאום והקישור, שהורשו לתת ולחדש רישיונות יציאה לנהגי המשאיות.



דרך המסוף בגשר אלנבי עוברים מדי יום אלפי נוסעים, שברובם תושבי שטחים שבתחום אחריותה של הרשות הפלסטינית, וערביי ישראל, ובחלקם תיירים ומבקרים, הן מארצות ערב והן מארצות אחרות. בדרך כלל התנהלה תנועת הנוסעים ללא תקלות חמורות.

עם זאת, נמצאו ליקויים הטעונים תיקון בתחומים הבאים: אישור נהלים מחייבים לתפעול המסוף; הכשרת העובדים ובקרי הגבולות בשפה הערבית; זירוז התקנת אמצעים חדישים יותר לבדיקות ביטחוניות.

כדי לשפר את רמת הנוחיות של הנוסעים במהלך מעברם דרך המסוף, על רשות שדות התעופה לדאוג לביצוע עבודות תשתית, להקמת סככה למגרש החנייה, להתקנת אמצעים סניטריים מספיקים ולתאורה.