

רשות שדות התעופה

פעולות ביקורת

במטה המסופים שברשות שדות התעופה ובמשרד הראשי של הרשות נבדקה הפעלת מעברי הגבול היבשתיים עם הארצות השכנות, והפיקוח של הרשות על הקבלן שעמו התקשרה הרשות לשם הפעלת מעברי הגבול.

הפעלת מעברי גבול יבשתיים

תקציר

רשות שדות התעופה (להלן - הרשות) אחראית לסדרי המעבר של בני אדם וסחורות במעברי הגבול היבשתיים שבין ישראל והמדינות השכנות. להסדרת מימון הפיתוח של המסופים והפעלתם חתמו משרד האוצר (להלן - האוצר) והרשות בשנים 1995-1997 על סיכומי דברים, שבהם התחייב האוצר לכסות כל שנה את הגירעון בהפעלת המסופים במעברי הגבול, אם ייווצר.

1. בשנים 1995-2002 קיבל משרד האוצר את החישובים שהגישה הרשות וכיסה במידת הצורך את הגירעון לפי דרישתה מבלי לערוך בדיקה ולברר אם סעיפי ההוצאות וההכנסות תואמים את סיכומי הדברים שבין משרד האוצר והרשות.

2. לפי תקנות רשות שדות התעופה (אגרות במסופי המעבר היבשתיים), התשנ"ה-1994, נוסע היוצא ממעבר טאבה לאזור טאבה בלבד פטור מתשלום אגרת נוסע יוצא. אם המשיך הנוסע למצרים הוא ישלם אגרת נוסע בעת כניסתו לישראל במסוף טאבה. הפטור ניתן בידי עובד במסוף טאבה לפי הצהרת הנוסע ולפי שיקול דעתו הבלעדי של העובד; אין הרשות דורשת מנוסע שקיבל פטור כל הוכחה לאימות ההצהרה בעת כניסתו לישראל, ולכן יש אפשרות שהפטור ינוצל לרעה, והרשות תפסיד הכנסות.

3. הרשות לא הכינה תכנית עבודה רב-שנתית לתפעול המסופים, לא היו נהלים מיוחדים לפיקוח ולבקרה על המסופים ולא הוכנה תכנית ביקורת.

4. תלונות הציבור במטה מסופי הגבול אינן מטופלות בהתאם לנוהל הרשות בנושא זה; הדבר מתבטא בכך שאין אחראי לריכוז הפניות ותלונות הציבור ולטיפול בהן; אין רישום של התלונות ומעקב אחר הטיפול בהן; אין הפקת דוחות תקופתיים למעקב. כמו כן לא גובשה אמנת שירות, ולא נעשו סקרי שביעות רצון בקרב הנוסעים.

5. מטה המסופים מקבל מכל המסופים דוחות רבעוניים על הפיקוח שמקיים מנהל המסוף על מילוי תנאי החוזה עם הקבלן שזכה במכרז לתפעולם ולמתן שירותי שמירה

ואבטחה בהם. הרשות לא הקפידה שהקבלן יספק לה את כל העובדים שנדרשו על ידי מנהלי המסופים מפעם לפעם. מדוחות הפיקוח עולה, כי משנת 2000 ועד מועד סיום הביקורת היו חסרים לקבלן עובדים בחלק מימי החודש ברוב המסופים בכ-27 מ-39 חודשים, כלומר בכ-70% מהתקופה. עקב כך הוטלו על הקבלן קנסות בסכום נמוך יותר מזה שנקבע בתנאי החוזה. הנחיית סמנכ"ל הרשות להקטין את הפיצוי המוסכם והקבוע מראש לא הובאה לידיעת הממונה על כלכלה ותקציבים ברשות; הרשות לא הייתה עקבית בקביעת סכומי ההנחות שנתנה לקבלן; אף לא ניתנו הנמקות לשיעורי ההנחות השונים שנתנה.

6. נמצא שהעסקתם של מספר עובדים לא הייתה תקינה. עובדים הועסקו באמצעות חברות קבלניות ללא הזמנה מהרשות; בתיקיהם האישים של עובדי הרשות לא נמצאו מסמכים המעידים על דרך בחירתם לתפקיד וכי גיוסם נעשה לפי נהליה. לתפקידים שבהם שובצו עובדים אלה לא היו תיאור תפקיד ודרישות תפקיד.



נוסעים ומטענים עוברים למדינות השכנות ומהן דרך מעברי גבול יבשתיים (להלן - המסופים). רשות שדות התעופה (להלן - הרשות) מפעילה בגבולות שבעה מסופים. שלושה ממוקמים בגבול עם ממלכת ירדן: מסוף נהר הירדן, מסוף אלנבי ומסוף ערבה; שלושה מסופים ממוקמים בגבול עם מצרים: מסוף טאבה, מסוף ניצנה ומסוף רפיח. מטענים לרצועת עזה מועברים במסוף קרני בלבד. הפעלת המסופים מעוגנת בהסכמים עם ממשלת ירדן, עם ממשלת מצרים ועם הרשות הפלסטינית. האחריות לתפעול המסופים הוטלה על הרשות, על פי חוק רשות שדות התעופה (הוראת שעה), התש"ס-1980, כפי שתוקן מעת לעת. בהוראת השעה נקבע כי אחד מתפקידיה של הרשות יהיה להחזיק, להפעיל, לפתח ולנהל את המסופים.

1. להלן פרטים על ביצוע התקציבים להפעלת המסופים בשנים 2000-2003: בשנת 2000 היה ביצוע התקציב להפעלת המסופים 142.6 מיליון ש"ח, ב-2001 - 123 מיליון ש"ח (ירידה של כ-14%), ב-2002 - 117.7 מיליון ש"ח (ירידה של 4%), ובשנת 2003 - 116 מיליון ש"ח (ירידה של 1.4%).

משנת 2001 היו ההכנסות מהמסופים קטנות מההוצאות בגינם, וההפרש שולם מתקציב המדינה. להלן פרטי הסבסוד: בשנת 2001 היה הסבסוד 36.5 מיליון ש"ח. בשנת 2002 היה הסבסוד 40.5 מיליון ש"ח. בשנת 1999 הייתה תנועת הנוסעים במסופים בשיאה - 3.6 מיליון. מספטמבר 2000 חלה ירידה בתנועת הנוסעים בכל המסופים, ובמקביל גברו הדרישות הנוגעות לאמצעי ביטחון, הן בעניין אבטחת המסוף מפני מתקפת טרור הן בעניין מניעת הברחת אמצעי לחימה. מספר הנוסעים פחת והיה 1.5 מיליון בשנת 2002 (ירידה של 58% משנת 1999). בשנת 2000 עברו בכל מעברי הגבול כ-104,000 משאיות, בשנת 2001 - כ-142,000 משאיות (גידול של 36.5%), ובשנת 2002 - כ-150,000 משאיות (גידול של 5.6%). תנועת המשאיות מתנהלת בעיקר במסוף קרני.

2. מטה המסופים ברשות אחראי לתפעול המסופים. בראשו סמנכ"ל מסופי הגבול היבשתיים ושדות תעופה פנים ארציים (להלן - הסמנכ"ל). במטה המסופים ובניהול במסופים מועסקים כ-45 עובדים (להלן - עובדי הרשות). ההפעלה השוטפת של המסופים היא באמצעות חברה קבלנית, שנבחרה במכרז (להלן - הקבלן), המספקת לרשות על פי דרישתה כ-500-700 עובדים (להלן - עובדי קבלן).

3. בתקופה נובמבר 2002 - דצמבר 2003 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את ניהול המסופים במעברי הגבול במשרד הראשי של הרשות במטה המסופים באור יהודה; בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר.

סיכומים עם משרד האוצר למימון הפעלת המסופים ויישומם

בספטמבר 1995 חתמו הממשלה והרשות על סיכום דברים בדבר מימון ההפעלה והפיתוח של מעברי הגבול היבשתיים שתחולתו לתקופה אפריל 1994 - דצמבר 1998 (להלן - סיכום הדברים העיקרי). ביוני 1997 נחתם סיכום דברים נוסף בדבר מימון ההפעלה והפיתוח של מסוף קרני, שלפיו סיכום הדברים העיקרי יחול גם על מסוף קרני; נוסף על כך יחולו עליו עוד הסכמות.

לפי סיכום הדברים העיקרי, הממשלה הסכימה להעמיד לרשות "רשת ביטחון" ממשלתית לכיסוי הגירעון מהכנסות הרשות לעומת רכיבי ההוצאות המוסכמים בגין הפעלת מעברי הגבול היבשתיים, אם ייווצר. עוד נקבע בסיכום הדברים העיקרי, שהרשות תגיש לאישור משרד האוצר ומשרד התחבורה את התקציב השנתי המוצע לפעולותיה במעברי הגבול.

בנספח לסיכום הדברים העיקרי נקבע, בין היתר, כי העובדים במסופים יועסקו על ידי חברות קבלניות שהרשות תתקשר עמן. כמו כן נקבע באותו נספח מספר עובדי הרשות שיועסקו במטה ובמסופים ותקן שעות עבודה של עובדי הקבלן בכל מסוף שאישר משרד האוצר.

1. לפי סיכום הדברים העיקרי, חישוב ההפרש בין הוצאות המסופים והכנסותיהם ייעשה בתום כל שנה; אז תגיש הרשות למשרד התחבורה ולמשרד האוצר את פירוט ההכנסות וההוצאות של המסופים מאושר על ידי רואה חשבון חיצוני. במקרה של עודף הוצאות יכסה משרד האוצר את הגירעון; אם יהיה עודף הכנסות, תעביר אותו הרשות לאוצר.

בהארכה של תוקף סיכום הדברים העיקרי ממאי 1998 נקבע כי הוא יוארך עד סוף 2001, ולקראת תום שלוש שנות ההארכה יבחנו הצדדים את עקרונותיו. בספטמבר 2001 החליטה הממשלה להאריך את תוקף סיכומי הדברים בשנתיים נוספות בשינוי מסוים; נקבע שמן ההוצאות יופחתו 7 מיליון ש"ח לשנה בגין שירותים (כגון הנהלת חשבונות, תחזוקה, ניהול ומשאבי אנוש) שנותנת הרשות למטה המסופים.

בתקופה ינואר 2002 - יולי 2003, במשך כשנה וחצי, לא היה סיכום דברים חתום בין הצדדים, אולם הם פעלו לפי סיכום הדברים הקודם. רק ביולי 2003 חתמו הצדדים על הארכת תוקף נוספת לסיכום הדברים העיקרי לשנתיים, עד 31.12.03, בהתאם להחלטת הממשלה.

בשנים 1995-2002 קיבל משרד האוצר את החישובים שהגישה הרשות וכיסה במידת הצורך את הגירעון לפי דרישתה, מבלי לבדוק אם סעיפי ההכנסות וההוצאות תואמים את רכיבי ההוצאות שסוכמו בסיכום הדברים העיקרי ואם הם אכן שייכים לתפעול המסופים.

בתשובת החשב הכללי במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2003 צוין כי בחודשים האחרונים מעסיק החשב הכללי מבקר שעושה ביקורת על דיווחי הרשות בשנים 1999-2002.

2. הרשות מגישה למשרד האוצר בתום כל שנה ריכוז של הוצאות והכנסות לפי סיכום הדברים העיקרי. בריכוז שמגישה הרשות נכלל החיוב בגין עובדי הרשות המועסקים במטה המסופים.

הביקורת העלתה כי הסמנכ"ל ותשעה מעובדי מטה המסופים (שישה עובדי רשות ושלושה עובדי קבלן) עוסקים בתוקף תפקידם ברשות גם בטיפול בשדות תעופה פנים-ארציים. משנת 1994 עד סוף

2002 נכללו בהוצאות מסופי הגבול כל ההוצאות לשכרם של העובדים במטה, אף כי חלק משעות עבודתם הוקדש לטיפול בנושאי שדות תעופה פנים ארציים. רק בתחילת שנת 2003, במהלך הביקורת, חושבו הוצאות על שכר עבודה בנושאים של שדות התעופה הפנים ארציים; הוצאות אלה הופרדו מהוצאות המסופים ממועד זה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2003 הודיעה הרשות, כי בעקבות הביקורת נעשתה בה בתחילת שנת 2003 בדיקה פנימית בנושא, שבעקבותיה היא החזירה לתקציב המסופים כשני מיליון ש"ח המהווים 25% מעלויות השכר של העובדים הללו בגין פעילותם עבור שדות תעופה פנים-ארציים בשנים 1994-2002. הסכום הוחזר בהתחשבות עם משרד האוצר לשנת 2002. החל משנת 2003 מחויב תקציב המסופים רק ב-75% מעלויות השכר של העובדים הללו.

3. שיטת ההתחשבות שנקבעה בסיכומים בין משרד האוצר ובין הרשות אינה כוללת מרכיב של התייעלות בהוצאות השוטפות. בתשובת אגף התקציבים שבמשרד האוצר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2003 צוין כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, בהסכם שיחתם בעתיד היא תובא בחשבון.

4. נספח לסיכום הדברים העיקרי קובע את מספר עובדי הרשות שיועסקו במטה ובכל אחד מהמסופים. המספר הכולל של משרות עובדי הרשות במטה ובכל המסופים שנכללים בהסכם הוא 37.5, 32.5 משרות - לטיפול בנוסעים, ו-5 משרות - לטיפול במטענים (לא כולל מסוף קרני). בנספח לסיכום דברים א' נקבע גם כי תקן עובדי רשות (מסופים ומטה) תקף לגידול של 100% בתנועת הנוסעים במעברי הגבול בהשוואה ל-2,170,000 הנוסעים במעברי הגבול היבשתיים בשנת 1994.

בתקציב 2002 אושר תקן של 42.5 משרות עובדי רשות במטה ובמסופים. לפי הנתונים שמסרה הרשות למשרד מבקר המדינה, בשנת 2003 אישר שר התחבורה תקן של 44.5 משרות. הבדיקה העלתה שבשנת 2002 ובתחילת 2003 העסיקה הרשות במטה ובמסופים עובדי רשות ב-46.5 משרות.

באמצע שנת 2003, במהלך הביקורת, הופסק חיוב תקציב המסופים בעלות שכרם של שני עובדי תחזוקה שהעסקתם חרגה מהתקן. בתשובת החשב הכללי שבמשרד האוצר למשרד מבקר המדינה נאמר כי תקן כוח האדם ותפעול המסופים יועברו לבדיקה למבקר מטעמו.

הכנסות המסופים

הכנסות מסופי הגבול מיועדות למימון פעילות המסופים ופיתוחם. ההכנסות הן בעיקר מאגרות מעבר ומפעילויות עסקיות כגון השכרת שטחים, מתן זיכיונות והרשאות לחנויות ומתן שירותים לנוסעים. הרשות מעניקה שירותים שונים לבעלי מטענים ולנוסעים, כולל שירותי הסעה ושירותי בנק, באמצעות זכיינים או קבלנים שעמם התקשרה. הרשות קובעת את גובה התשלומים בעבור שירותים אלו.

גביית אגרות במסופים: בתקנות רשות שדות התעופה (אגרות במסופי המעבר היבשתיים), התשנ"ה-1994 (להלן - התקנות), נקבע כי נוסעים היוצאים את גבולות המדינה ממסופי הגבול היבשתיים של הרשות מחויבים בתשלום אגרת נוסע יוצא (להלן - אגרת מעבר) עם יציאתם. בתקנות נקבע גם סכום אגרת המעבר למטענים של בעל רכב מסחרי.

סכום אגרת המעבר שנקבע בתקנות שונה בכל מסוף. סכום האגרה נקבע בשקלים ומתעדכן מדי רבעון על פי השינויים בשער החליפין היציג של הדולר. הסכום הכולל של הכנסות הרשות מגביית

אגרות בשנים 2000 ו-2002 היה כ-100 מיליון ש"ח וכ-60 מיליון ש"ח בהתאמה. ההכנסות היו מאגרות מעבר לתיירים ולתושבים פלסטינאים ומאגרות מטענים.

1. בשנת 2002 הסתכמה גביית אגרות המעבר של תיירים במסופים בכ-20 מיליון ש"ח. המעקב אחר הגבייה של אגרות המעבר לתיירים נעשה באמצעות השוואת הדיווחים של מפעיל השירותים הפיננסיים וסניפי בנק הדואר על גביית האגרה לספירה ידנית של ספחי הטפסים בשערי היציאה במסופי הגבול.

בנובמבר 2000 הפעילה הרשות במסוף טאבה מערכת ממוחשבת לניהול אגרות מעבר של תיירים באמצעות ברקוד¹. עד מועד סיום הביקורת (נובמבר 2003) מערכת זו לא הותקנה במסופים נוספים, אף שביכולתה לאפשר בקרה אמינה יותר. הרשות מסרה למשרד מבקר המדינה כי בקרה ידנית מספקת את הצרכים, והכנסת מערכת ממוחשבת למסוף מתבצעת על פי שיקולי עלות-תועלת.

2. בידי אחראי מינהל וארגון בכל מסוף מרוכזים הנתונים על תנועת הנוסעים וכלי הרכב ונתונים על טופסי האגרות שהועברו למפעיל "השירותים הפיננסיים". עליו להשוות את הללו עם נתוני מפעיל השירותים הפיננסיים. הבדיקה העלתה כי אשתו של אחראי מינהל וארגון במסוף עובדת אצל מפעיל השירותים הפיננסיים, שעל נתוני הגבייה וניפוק טופסי האגרה שלו אמור בעלה לעשות ביקורת חודשית. קיים חשש לניגוד עניינים בהעסקת קרובי משפחה כאשר אדם מועסק בתפקיד המחייב פיקוח על עבודת בן זוגו.

הרשות השיבה למשרד מבקר המדינה, כי לאור הערת הביקורת ועל מנת למנוע חשש לניגוד עניינים מונה עובד אחר כמפקח על החווה עם מפעיל "השירותים הפיננסיים".

3. בתקנות נקבע גם כי אדם היוצא ממסוף המעבר היבשתי בטאבה אל אזור טאבה בלבד, אשר אינו נוסע משם לאזור אחר במצרים, יהיה פטור מתשלום אגרה. אם המשיך הנוסע את דרכו לאזור אחר במצרים, הוא ישלם את אגרת הנוסע בעת כניסתו לישראל במסוף טאבה. מנתוני הרשות עולה כי משנת 2000 עד שנת 2002 קיבלו כ-40% מהנוסעים פטור מתשלום אגרה במסוף טאבה כל שנה. בשנת 2002 הסתכם הפטור בכ-5 מיליון ש"ח.

אזור טאבה לא הוגדר בתקנות, אולם מנהל מסוף טאבה הסביר למשרד מבקר המדינה, כי מקורו של הפטור מאגרת מעבר הוא הסכם בין ישראל ומצרים, אשר לפיו יינתן פטור למתארחים בשטח של ק"מ רבוע אחד בטאבה, שחלקו בבעלות מלון "הילטון טאבה", וחלקו חוף ציבורי, שהלינה אסורה בו. יוצא שלמעשה הפטור ניתן לאורחי מלון "הילטון טאבה" בלבד.

נוסע המגיע לבקר הגבול ללא טופס אגרה, מקבל ממנו אישור יציאה. משרד מבקר המדינה העלה כי מתן הפטור מתשלום אגרה במסוף טאבה נקבע על פי הצהרת הנוסע ולפי שיקול דעתו של העובד. הרשות איננה מנהלת רישום של מקבלי פטור, ובעת כניסתו חזרה לישראל אין הרשות דורשת מנוסע שקיבל פטור, כל הוכחה לאימות ההצהרה.

יש אפוא אפשרות של ניצול לרעה של הפטור מתשלום אגרת מעבר באזור טאבה ושל הפסד הכנסות לרשות. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לשקול לפנות למשרד החוץ כדי להסדיר את סדרי הבקרה במסוף טאבה ברמה הבין-מדינתית, באופן שבית המלון שלגביו חל הפטור יספק אישורים לאורחיו לצורך קבלת הפטור מאגרה. משרד החוץ הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2004 שאין מניעה שהרשות תפנה אליו בעקבות המלצת משרד מבקר המדינה.

תפעול המסופים

רוב עובדי המסופים מועסקים בעבודות ביטחון ובאבטחה, בבדיקת נוסעים וכבודתם, בשיקוף כבודה ובשיקוף מטענים. הם מועסקים על ידי הקבלן; גם עבודות ניקיון ושינוע המטענים נעשות על ידי חברות קבלניות.

1. תכנית עבודה ופיקוח: במטה המסופים לא הוכנה תכנית עבודה רב-שנתית לתפעול המסופים. בלעדיה אין המטה יכול לבדוק את פעילותו של כל מסוף ולקבוע אם עמד ביעדים שהציב לעצמו, ואם פעל לשם כך ביעילות. הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה כי מטה המסופים מכין תכנית אב למסופי המעבר.

מטה המסופים מפקח על תפעול המסופים באמצעות קבלת דיווחים על העבודה של עובדי הקבלן ושל החברות הקבלניות ובאמצעות ביקורות במסופים. במטה המסופים עובד רכז בקרה תקציבית העוסק בבדיקת הזמנות העבודה, החוזים וההתקשרויות ושעות העסקת עובדי הקבלן. הרכז מפקח דוחות רבעוניים וחדשיים בנושאים הנ"ל. נוסף על כך, מעת לעת יוזם המטה ביקורת של רואה החשבון של הרשות.

למשרד מבקר המדינה התברר כי לא נקבעו נהלים מיוחדים לפיקוח ובקרה על המסופים, ולא הוכנה תכנית ביקורת. מטה המסופים ביקר במסופים לשם פיקוח בצורה אקראית, ולא נכתבו דוחות בעקבות ביקורים אלו.

2. השירות לציבור: במעברי הגבול ניתן שירות לציבור. המרכיבים של מדדי השירות לציבור נקבעו בדוח ועדה ציבורית מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה ושל גופים נתמכים מתקציב המדינה בראשות מר חיים קוברסקי; הדוח אושר בידי הממשלה בשנת 1990.² ברשות שדות התעופה פורסם נוהל טיפול בתלונות הציבור.

הבדיקה העלתה כי הרשות לא קבעה מדדים איכותיים וכמותיים ויעדים לשיפור השירות לציבור ולא קבעה כללים להנעת עובדים לצורך זה; לא גובשה אמנת שירות, ולא נעשו סקרי שביעות רצון בקרב נוסעים ובקרב נהגי המשאיות.

תלונות על מסופי הגבול מגיעות לגורמים שונים ברשות: להנהלות המסופים, למטה מסופי הגבול, לסמנכ"ל מסופי הגבול, לממונה על התלונות ברשות ולמנכ"ל הרשות. הטיפול בתלונות במסופי הגבול אינו נעשה בהתאם לנוהל הרשות בנושא זה, דבר שמתבטא בכך שאין אחראי לריכוז ולטיפול בפניות ובתלונות של הציבור; במטה המסופים אין רישום של התלונות, אין מעקב אחר הטיפול בהן, ואין הפקת דוחות תקופתיים למעקב.

בעקבות הערת משרד מבקר המדינה בנושא זה, הודיעה הרשות בנובמבר 2003 כי מונתה עובדת שמרכזת את הטיפול בנושא במטה המסופים.

3. אחזקת מכונות שיקוף: מכשירי שיקוף משמשים לאיתור אמצעי לחימה וחומרי נפץ. פעולתם התקינה אמורה לתרום לשמירה על ביטחונם של הנוסעים ושל העובדים. לפי נוהל הרשות מאוגוסט 1999, הטיפול בהתקנת מכונת שיקוף ובתקלותיה הוא באחריות חטיבת אחזקה

2 ראו דוח שנתי 53 של מבקר המדינה (1992) עמ' 175-176.

בנמל התעופה בן-גוריון, הנושאת באחריות כוללת לאחזקת המכונות. כל תקלה במכונות השיקוף תדווח טלפונית לטכנאי אלקטרוניקה - קשר, ובהיעדרו - לחטיבת אחזקה. אם התקלה משביתה את הפעולה של 50% ממכשירי השיקוף במגזר עבודה אחד, כגון אולם יציאה או אולם כניסה, היא תטופל בתוך 24 שעות ממועד קבלת ההודעה. תקלה אחרת תטופל בתוך 48 שעות מקבלת ההודעה.

במסוף אלנבי מוצבות שמונה מכונות שיקוף; אחת המכונות מוצבת באולם הכניסה של הנוסעים הפלסטינים, ואחת - באולם היציאה שלהם. תקלה המשביתה את המכונה באחד מאולמות הנוסעים הפלסטינים מחייבת מעבר לבדיקה ידנית, שפוגעת במידה מסוימת בעבודת המסוף.

בדיון שנערך במרס 2003 בין נציגי מטה המסופים ובין ראש מחלקת אלקטרוניקה - בקרת שינוע בנושא זמן תגובה לתיקון תקלות במכונות שיקוף, התברר כי פעמים אחדות בשנת 2001 אחרו טכנאי חטיבת האחזקה להגיע, והתיקון נעשה חמישה ימים עד שבוע לאחר מועד קבלת ההודעה מהמסוף.

הביקורת העלתה שבשנים 2001 ו-2002 היו באולם הכניסה של הנוסעים הפלסטינים במסוף אלנבי 13 תקלות שהשביתו את מכונת השיקוף. שבע פעמים ארך זמן ההגעה של הטכנאי יותר מ-24 שעות: יומיים עד חמישה ימים. כשש מעשר השבתות המכונה שבאולם היציאה של הנוסעים הפלסטינים הגיע הטכנאי אחרי 24 שעות, ובמקרה אחד הגיע טכנאי אחרי שלושה ימים.

חוזים לשירותי שמירה ואבטחה במסופים

הקבלן זכה בשני מכרזים להפעלת מסופים ואבטחתם שפרסמה הרשות, האחד במחצית שנת 2000 והשני בתחילת שנת 2001: אחד להפעלת המסופים באזור הצפוני בשנים 2001-2002 ואחד להפעלת המסופים הדרומיים מ-1.6.01 עד 31.5.03 (להלן - החוזים). בסוף 2002 פרסמה הרשות מכרז להפעלת כל המסופים ואבטחתם. בפברואר 2003 זכו שתי חברות קבלניות אחרות במכרז. בית המשפט המחוזי החליט בספטמבר 2003 על פי בקשת הקבלן, לפסול את זכייתן של החברות הקבלניות האחרות וקבע כי הקבלן יחתום עם הרשות על חוזה לפי הצעתו במכרז.

הואיל ובעבודה בתחום הביטחון תחלופת העובדים גבוהה, יש לגייס כל הזמן עובדים חדשים. בחוזים התחייב הקבלן לגייס את העובדים הדרושים למתן השירות ולמיון את המועמדים מיון ראשוני. הרשות בוחנת את המועמדים שמביא הקבלן, ומחליטה את מי הוא יכול לקבל לעבודה, והיא אחראית להגדרת תפקידיהם, להדרכתם ולקידומם בתפקידים.

1. בחוזים עם הקבלן נקבע כי מספר עובדיו שיועסקו בכל משמרת כפוף לשינויים שיעשה מנהל המסוף. כן נקבע כי הקבלן מתחייב "לשלם לרשות קנסות קבועים ומוערכים מראש שאינם צריכים הוכחה במקרים ובסכומים המפורטים להלן, לגבי כל מסוף מהמסופים" (להלן - קנסות). למעשה מדובר בפיצויים מוסכמים בלא צורך להוכיח את גובה הנזק. את הקנסות התחייב הקבלן לשלם לרשות, אם מספר עובדיו שהתייצבו לעבודה, אינו מתאים לתקן שנקבע או אם עובדיו לא התייצבו לעבודה במשמרת במסופים מסיבות בלתי מוצדקות. במקרים אלה הרשות תשלם לפי מספר העובדים שהתייצבו לעבודה ונוסף על כך, תנכה את ערך שעות עבודתו של עובד שלא התייצב. בחוזים נקבע, כי בא כוח הרשות לצורכי החוזה בעניינים התפעוליים של מתן שירות הוא המנהל או מי שימונה על ידו. בא כוח הרשות בעניינים הכספיים של מתן השירות הוא הממונה על כלכלה ותקציבים או מי שימונה על ידו.

כאמור, מטה המסופים מקבל מכל המסופים דוחות רבעוניים על פיקוח מנהל המסוף, על מספר העובדים ועל שעות העבודה שסיפק הקבלן לעומת אלה שדרשו מנהלי המסופים.

מדוחות הפיקוח עולה כי מאז שנת 2000 ועד מועד סיום הביקורת, בנובמבר 2003, חסרו עובדי קבלן בחלק מימי החודש ברוב המסופים בכ-27 מ-39 חודשים, כלומר בכ-70% מהתקופה. לדוגמה, מפברואר עד דצמבר 2001 חסרו במסוף טאבה מאבטחים. כמו כן חסרו שם מאבטחים ובודקים בתקופה מאי - אוקטובר 2002 ומרס - מאי 2003; במסוף קרני חסרו מאבטחים באוגוסט 2001 - סוף ינואר 2002 וברבעון מאי - יולי 2002, ומאבטחים ומנהלי רחבה חסרו שם מאוגוסט 2002 עד אוקטובר 2002. בדיקה מדגמית של מספר העובדים בשישה ימים בחודשים יולי ואוקטובר 2002 במסוף אלנבי העלתה שחסרו בהם 4-9 בודקים מדי יום. בדצמבר 2002 חסרו במסוף קרני 38 תקנים של עובדי ביטחון ו-29 תקנים של עובדי מנהלה, ובסה"כ - 67 תקנים. בינואר 2002 היה במסוף אלנבי פער של כמאה בין מספר המאבטחים שהתייצבו לעבודה לתקן הדרוש.

כתוצאה מכך, לפי מסמכי הרשות, נפגעה בשנת 2001 פעילות המסופים. למשל, במסוף קרני ירדה רמת השירות, כיוון שלא נפתחו כל תאי הבדיקה. לפי מכתב הסמנכ"ל אל הקבלן מאפריל 2002, הקבלן לא עמד כל התקופה בתקנים המחייבים, דבר שגרם לסגירת עמדות עבודה במסופים, ונגרמו נזקים כספיים, תפעוליים ותדמיתיים קשים לרשות. הקבלן חלק על עמדת הרשות בנושא זה.

בדצמבר 2001 פנה סמנכ"ל מסופי הגבול במכתב לחטיבת כלכלה ותקציבים ברשות, ובו ציין, כי עקב המצב הביטחוני הקשה, הוא החליט להפחית את הקנס לחברה בחודש נובמבר בשיעור של 50%. על פי מסמכים פנימיים של הרשות מפברואר 2002, קבע הסמנכ"ל כי מינואר 2002 במסופים אלנבי וקרני רק היעדרות של שני עובדים או יותר תיחשב לאי-מילוי שעות עבודה מצד הקבלן, והתשלום לו יחושב בהתאם לכך, ובשאר המסופים ינוכו מהחשבון שמגישה הרשות לקבלן, 50% מסכומי החיוב בגין הקנסות מההיעדרות של העובד הראשון. לפי נתוני הרשות, בשנת 2001 היא חיבה את הקבלן ב-456,000 ש"ח בגין קנסות, ובשנת 2002 ב-724,000 ש"ח.

בתשובתו של הקבלן למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2003 הוא הביע את התנגדותו לחיובו בקנסות משום שלא סיפק לרשות עובדים. התנגדותו מבוססת על טענות שהעלה במכתבים ששלח לרשות בנובמבר 2001 וביולי ובספטמבר 2003, ובהם טען, בין היתר, כי מחסור בבעלי תפקידים נבע מהסיבות האלה: אי-הכשרתם על ידי הרשות; אי-מתן הודעה מוקדמת של הרשות זמן סביר מראש כדי לאפשר שינוי בתקני כוח אדם; עזיבת עובדים עקב המצב הביטחוני. הרשות לא קיבלה את עמדתו בנושא זה כיוון שהקנסות מתבססים על תנאי הקבוע בחוזה שנחתם עמו, ומשום שהיא הפעילה, לדבריה, את סעיף הקנסות באופן חלקי והתחשבה במצב הביטחוני המיוחד. בסוף שנת 2003 היה נושא הקנסות עדיין שנוי במחלוקת בין הקבלן לרשות.

ההנחיות שנתן הסמנכ"ל להקלות בשיעור הקנסות שנקבעו בחוזה עקב אי-מילוי תקני שעות עבודה, לא הובאה לידיעת הממונה על חטיבת כלכלה ותקציבים ברשות, שהוא על פי החוזים בא כוח הרשות בעניינים כספיים. בדיקה מדגמית שעשה משרד מבקר המדינה באשר לקנסות שהוטלו על הקבלן בחודשים ינואר, פברואר 2002 וספטמבר 2002 בנוגע לחלק מהמסופים, העלתה שבפועל היו סכומי הקנסות אף נמוכים מהסכומים שהתחייבו מהנחיות הסמנכ"ל שצוינו לעיל. מכאן שהרשות לא הייתה עקבית בגובה ההנחות שנתנה לקבלן, ואף לא ניתנו הנמקות לשיעורי ההנחות השונים שנתנה. מן הראוי שבכל מקרה בו ניתנת הקלה החורגת מתנאי החוזה תינתן ותתועד הנמקה לכך.

2. לצורך מעקב אחר התקנים לעומת מילויים בפועל וכדי לקבוע אם מילא הקבלן אחר תנאי החוזים, הנחה מטה המסופים בינואר 2002 את כל מנהלי המסופים לדווח כל חודש על התקן הנדרש לעומת העובדים בפועל ועל ההפרש בין שעות העבודה שנדרשו לשעות שעבדו בהן. נוסף על הדוחות הרבעוניים. הדיווח אמור לאפשר לבדוק מחסור או עודף בעובדים בכל עיסוק, שכן הקיוזו מהתשלום לקבלן היה צריך להיעשות לפי המחיר שנקבע בחוזים לשעת עבודה לכל עיסוק.

הנהלת מסוף אלנבי דיווחה דיווח חודשי על מאבטחים (כולל ראש משמרת מאבטחים, סגן קב"ט) ועל עובדי הביטחון (כולל ראש משמרת בודקים ומשקפים). בכל אחד משני סוגי הדוחות הללו חושב התקן לעומת הביצוע לפי המספר הכולל של העובדים ללא הפרדה לפי סוגי עיסוק. כלומר, הדיווח על מחסור במספר העובדים במסוף אלנבי נעשה לאחר קיזוז של עובדים בסוגי עיסוק שבהם חסרו עובדים, מעובדים בסוגי עיסוק שבהם היה עודף עובדים. כמו כן, במסוף אלנבי נעשה הקיזוז תמיד מהתשלום בגין שעת עבודה לבודק; מחיר זה הוא הנמוך במחירים שנקבעו לשעת עבודה בתפקידי הביטחון. מסיבות אלה היה סכום הקנסות שהוטלו על הקבלן נמוך יותר מזה שהתחייב מתנאי החוזים.

בתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2003 היא הודיעה כי בעקבות הביקורת, מתקבל ממסוף אלנבי דיווח בהתאם לתחומי העיסוק השונים, והקיזוז נעשה בהתאם לכך.

3. הועלה כי במסוף אלנבי הועברו מספר עובדים לעבוד בקביעות במחלקה אחרת במטלות מקצועיות מתחילת 2002; הרשות שילמה להם לפי התעריף לשעת עבודה לפי התפקיד שמילאו לפני העברתם (ראשי צוותים), ולא לפי התפקיד שביצעו למעשה. הרשות הסבירה בתשובתה, כי העובדים האלה מבצעים מטלות מקצועיות, ובמקביל לכך הם אחראים לארגון העבודה בתחומי הסדרנות, הסבלות והתחזוקה (ראשי צוותים). משרד מבקר המדינה מעיר, כי אין בדפי המעקב הידניים על נוכחות עובדים רישום המעיד על כך שעובדים אלה המשיכו למלא תפקיד של ראשי צוותים.

4. השוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין הנתונים בדפי המעקב הידניים על נוכחות עובדים שהגישה הנהלת מסוף קרני, ובין החשבונית ששילמה הרשות לקבלן בחודש ספטמבר 2002, העלתה שהרשות שילמה לקבלן תשלומי יתר של כ-1,000 שעות עבודה של מנהל רחבה, כ-200 שעות עבודה של ראש משמרת בודקים וכ-200 שעות עבודה ראש צוות אחזקה.

התברר כי מתחילת 2002 הרשות שילמה לקבלן בעבור שישה עובדים במסוף קרני מחיר גבוה יותר מהתעריף לתפקיד שבו הועסקו עובדים אלו. הרשות שילמה לקבלן בגין עובדים אלו לפחות כ-2,800 ש"ח לחודש יותר ממה שהייתה אמורה לשלם לו.

5. התפקיד של מנהל תורן הוא אחד מתפקידי הניהול החשובים במסוף. המנהל התורן מטפל בבעיות התפעוליות במסוף וכשמנהל המסוף נעדר, הוא ממלא את מקומו. בשל חשיבות התפקיד תעריף שעת עבודה של מנהל תורן גבוה, וכמו כן הוא זכאי להטבות שונות, כגון בונוס שנתי של 2,000 ש"ח החל מהשנה השלישית והשתלמות בשווי של 6,000 ש"ח אחת לשנתיים.

הביקורת העלתה שהרשות שילמה לקבלן בעבור מזכירת מנהל מסוף ובגין שתי עובדות שהועסקו במטה המסופים לפי תעריף מנהל תורן כולל כל ההטבות. סכומי התוספות בגין שלוש עובדות אלו מסתכמות בכ-100,000 ש"ח לשנה.

הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת, הוחלט שהמזכירות המועסקות במטה המסופים ובמסוף יועסקו באמצעות חברות כוח אדם ולא באמצעות הקבלן.

6. על מנת למנוע תחלופה גבוהה של המאבטחים והעובדים במקצועות הביטחון המועסקים על ידי הקבלן נקבעה בחוזים עם הקבלן תקופת העסקה מזערית של 10-12 חודשים, לפי התפקיד. אם העובד יעזוב את משרתו לפני תום התקופה, יהיה הקבלן חייב לפצות את הרשות בסכומים של 1,000-3,500 ש"ח לכל חודש פרישה לפני תום התקופה המזערית. הרשות הוסיפה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי הקבלן קבע בחוזים עם עובדיו קנס על עזיבת משרה לפני תום התקופה המזערית.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במסוף קרני ובמסוף אלנבי נמצא, כי בתקופה ספטמבר 2001 - אוקטובר 2002 הפסיקו 13 עובדים במקצועות הביטחון לעבוד לפני שהשלימו את תקופת העסקתם המזערית; הרשות לא קנסה את הקבלן. גובה הקנס היה אמור להיות 3,300 ש"ח - 8,250 ש"ח לעובד, וסכום הקנס שהרשות הייתה אמורה לחייב בו את הקבלן בגין כל אותם מקרים היה, לפי חישובי משרד מבקר המדינה כ-69,300 ש"ח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה הרשות, כי עובדים רבים הפסיקו את עבודתם בשל הפיגועים ובשל המצב הביטחוני, ובנסיבות מיוחדות אלה החליטה הנהלת המסופים שלא לקנוס את הקבלן.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ההחלטה שלא לקנוס את הקבלן לא מצאה ביטוי בכתב. יצוין כי הרשות לא נהגה בעניין זה בעקביות, ובארבעה מקרים אחרים באותה תקופה קנסה את הקבלן בגלל הפסקת עבודה של עובדי ביטחון באותם מסופים לפני השלמת התקופה המזערית.

בחוזים נקבע, כי כל אחד מעובדי הקבלן חייב לחתום בשעון נוכחות באמצעות כרטיס מגנטי שתספק לו הרשות. השעון יותקן בכל מסוף ויהיה מחובר למערכת ממוחשבת ברשות. דוח הנוכחות הממוחשב המופק לפי החתימות אמור לשמש בסיס להתחשבות שבין הרשות לקבלן.

הרשות לא וידאה שהקבלן עמד בהתחייבותו לפי החוזה ושכל עובדיו חתמו בשעון הנוכחות כנדרש. התברר, כי במסוף אלנבי ובמסוף קרני 18 עובדים (ללא עובדי אבטחה) לא החתימו את כרטיס הנוכחות יותר מ-40 פעמים בתקופה מ-2000 עד סוף 2002. מהם שישה לא החתימו את כרטיס הנוכחות יותר מ-100 פעמים.

בתשובתם של הרשות והקבלן למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2003 הם הסבירו שהסיבות לאי-החתימה בשעון הנוכחות הן אלה: ימי השתלמות ואימונים מחוץ למסוף; פער זמן בין תחילת העבודה למועד הכנת הכרטיס; איחור בהתחלת יום עבודה בגלל אירוע ביטחוני, שבגינו לא הייתה גישה לשעון הנוכחות המצוי בתחומי המסוף. בתשובתה הודיעה הרשות כי בעקבות הביקורת היא החליטה להציב שעון נוכחות גם מחוץ למסוף.

העסקת עובדים במסופים

קבלת עובדים לעבודה ברשות נעשית לפי הנוהל שלה מספטמבר 1997, המחייב עמידה בתנאי סף מסוימים של השכלה וניסיון. אם מועמד לעבודה עומד בתנאים אלה, הוא מוזמן לוועדת מיון ראשונית ואחריה לוועדת בחירה. המועמד יתקבל לעבודה רק לאחר שוועדת בחירה תאשר את קבלתו.

בסיכום הדברים העיקרי נקבע, כי כל עובדי האבטחה, עובדי הביטחון כגון בודקים ומשקפים והעובדים המנהליים, כולל מנהלים תורנים, מנהלי אחזקה ועובדי אחזקה, עובדים כלליים ומזכירות יהיו עובדי חברות קבלניות. בחוזים עם הקבלן נקבעו הכישורים הנדרשים לכל תפקיד, הניסיון הנדרש, תיאורי תפקיד וכן מחיר שעת עבודה שתשלם הרשות לקבלן בעבור כל בעל תפקיד.

1. במטה המסופים הועסק בחודשים אוגוסט-אוקטובר 2001 עובד א' באמצעות הקבלן בתפקיד יועץ בכיר לענייני מיעוטים. בנובמבר 2001 עד יולי 2002 הוא הועסק במטה המסופים באמצעות חברת כוח אדם אחרת. מאוגוסט 2002 עד אוקטובר 2002 הוא הועסק שוב באמצעות הקבלן; באוקטובר 2002 הוא התקבל לעבודה ברשות כעוזר לסמנכ"ל לענייני ערבים ומילא את התפקיד עד סוף פברואר 2003.

מאוגוסט 2001 עד אוקטובר 2001 הועסק העובד בלא שהרשות העבירה לקבלן הזמנת עבודה לצורך עבודתו; ההזמנה לתקופה זו הועברה רק בינואר 2002, כחצי שנה לאחר תחילת העסקתו. הרשות חתמה עם העובד על חוזה העסקה אישי לשנה, שתוקפו אוקטובר 2002 - ספטמבר 2003. לפי המסמכים שצורפו לתיקו האישי ברשות, ניסיונו המקצועי של העובד הוא מילוי תפקיד במפלגת העבודה בשנים 1986-1995; עבודה בעיריית לוד במסגרת המינהל הלוגיסטי במשך כשנה ושלושה חודשים; שנת עבודה במטה המסופים כיועץ בכיר לענייני מיעוטים באמצעות קבלן כוח אדם.

הרשות לא הגדירה את התפקיד ואת דרישות המשרה שבה הועסק העובד, ולא קבעה קריטריונים לקבלת עובד למשרה. בתיק האישי שלו לא נמצאו מסמכים המסבירים כיצד נבחר לתפקיד, לרבות פרוטוקול של ועדת בחירה. תפקידו לא נכלל במסגרת תקן כוח האדם של הרשות שנקבע בסיכום הדברים העיקרי, ולכן העסקתו לא הייתה על פיו. במהלך הביקורת, במרס 2003, הופסקה עבודתו במערך המסופים.

2. בספטמבר 1998 החל עובד ב' לעבוד באמצעות הקבלן בתפקיד מנהל תורן במסוף. באוגוסט 2002 שונה מעמדו לעובד רשות, ותפקידו היה אחראי מניעת עבירות במסוף במעמד ארעי. תקופת ההעסקה נקבעה לשנתיים בדרגה 15 בדירוג התעופתי. כעבור חודש תוקנה דרגתו לדרגה 17 בתחולה מאוגוסט 2002.

בתיק האישי של עובד ב' לא נמצאו כל מסמכים המעידים כי עבר תהליכי מיון לפי הנוהל של הרשות לגיוס ובחירה של עובדים. במועד קבלת העובד לעבודה בתפקיד אחראי למניעת עבירות לא היה תיאור תפקיד כזה ברשות, וממילא לא נקבעו לו דרישות משרה.

בנובמבר 2003 הודיעה הרשות כי נוצר צורך במשרה בדחיפות עם חשיפת פרשיות שחיתות. בביקורת הועלה כי תיאור התפקיד הושלם בשלב מאוחר יותר.

3. על פי הוראות הסמנכ"ל, העסיק הקבלן בתקופה אפריל - אוגוסט 2001 את עובד ג' כעוזר לסמנכ"ל לעניינים מיוחדים שתפקידו לסייע בגיוס עובדים למעברי הגבול. תפקיד זה לא הוגדר בחוזים עם הקבלן, ולא הוגדרו הכישורים הנדרשים לו. הרשות העבירה הזמנה לקבלן בגין העסקתו של עובד ג' רק באוגוסט 2001. בהזמנות לקבלן להעסקת עובד ג' לא צוינו הכישורים והניסיון הדרושים למילוי התפקיד. גם לא נמצאו מסמכים ברשות בנוגע לקביעת שכרו. במטה המסופים לא נמצא תיעוד באשר לתפקידים שהוטלו עליו.

4. עובד ד' עבד מטעם הקבלן משנת 1998 בתפקיד מנהל רחבה במסוף. בחוזה עם הקבלן נקבע כי תהיה עדיפות לקבלת עובדים הגרים באזור הדרום. לעובדים הגרים מרחק רב מהמסוף הקבלן אמור לספק הסעה ודירור על חשבוננו. אשר לעובד ד', הסמנכ"ל אישר תשלום לקבלן בעבור שעה וחצי נסיעה של העובד לכל כיוון "בשל מיקום מגוריו הרחוק והזמן הרב אותו הוא מקדיש לנסיעות מדי יום". אישור הסמנכ"ל לתשלום זה מנוגד לחוזים אשר לפיהם התשלום לקבלן יהיה על פי שעות עבודה בפועל, והסעת העובדים או שיכונם קרוב למסוף הם באחריות הקבלן.



רשות שדות התעופה לא הקפידה למלא את התנאים שבסיכום הדברים עם משרד האוצר באשר להפעלת מעברי הגבול היבשתיים בהעסיקה עובדים שמספרם חרג מהמוסכם, על אף הירידה הגדולה בהיקף הפעילות במסופים. תהליכי גיוס ומיון של כוח האדם נמצאו לקויים. על הרשות להקפיד שהעובדים שהיא מעסיקה יועסקו בהתאם לסיכום הדברים וקבלתם לעבודה תהיה לפי כללי מינהל תקין. לשם שיפור השירות לציבור ראוי שהרשות תעשה סקרים ותמסד את הטיפול בתלונות.

סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות על הקבלן היו לקויים, והתוצאה היא התנהלות לא יעילה והוצאה מיותרת לרשות. הרשות לא הקפידה שהקבלן אשר עמו התקשרה להפעלת המסופים ימלא את כל סעיפי החוזה, לרבות שינויים שהתחייבו לדעתה עקב המצב הביטחוני הקשה. על הרשות לפעול לשיפור הפיקוח על הקבלן, לעשותו ברציפות ולהקפיד על מילוי התחייבויותיו. מן הראוי ששינויים בהתחייבויות הקבלן על פי החוזה יעוגנו בתיקון לחוזה בכתב באישור ובחתימת כל הנוגעים בדבר.