

# היוזמה לצמצום הסכסוך.



שיפור מעבר  
אלנבי ויכולת  
היציאה לחו"ל

ספטמבר 2020

אלול תש"פ

### עיקרי הדברים

גשר אלנבי הוא מעבר גבול יבשתי מרכזי בין מדינת ישראל לירדן, הממוקם בקצהו הדרומי ביותר של נהר הירדן. למעבר שלושה שימושים עיקריים - (1) יציאת וכניסת פלסטינים מחו"ל; (2) צינור המסחר הישיר של הגדה המערבית עם העולם בכלל והעולם הערבי בפרט; (3) שער לתיירים מכל העולם.

מעבר אלנבי לוקה בחוסר יעילות, חוסר התאמה לעומסים הכלולים בו, בירוקרטיה מסורבלת ותשתית לקויה. אלה הופכים את היציאה לחו"ל לקשה עד בלתי אפשרית עבור האוכלוסייה הפלסטינית ויוצרים חסם משמעותי להתפתחות ענפי הכלכלה והמסחר הפלסטינים.

תוכנית זו מציעה שורה של צעדים שעיקרם שיפוץ פיזי, שדרוג טכנולוגי וייעול הפעילות של המעבר תוך צמצום החיכוך עם הכוחות הישראליים. המלצות אלו הינן בהתאם להמלצות מערכת הביטחון ועמדת הממשלה וכן בהתאם לאלה שהופיעו בתוכנת טראמפ המהווה הזדמנות לקבלת תמיכה ומימון לקידומן.

**צעד מדיניות זה הופך חזון לפרקטיקה - הוא מהווה ראייה לכך שניתן לשבור את משחק סכום-האפס בין הישראלים והפלסטינים, וכי קיימים מהלכי Win-Win מדודים ונקודתיים שיכולים לצמצם את הסכסוך צעד אחר צעד.**

| מדד ההיתכנות            |  |
|-------------------------|--|
| <b>עלות זמן מוערכים</b> | עלות שדרוג תשתיות המסוף ודרכי הגישה נאמדת ב-300-250 מלש"ח. שאר השיפורים יחד נאמדים ב-10-5 מלש"ח בשנה. יתכנו מימון והשתתפות של הממשל האמריקאי, מדינות ערב ואירופה. משך ביצוע - שנה עד שלוש.   |
| <b>גורמים משפיעים</b>   | על הביצוע אחראיים הגופים המקצועיים במשרדי התחבורה, ביטחון, שת"פ אזורי וראש הממשלה; אישור תכניות נוספות ברשות שדות התעופה באמצעות ועדות הכנסת ומשרדי הממשלה הרלוונטיים; פעולות הנדסיות במסוף לא תלויות בירדנים או ברש"פ; להרחבת שעות הפעילות ושינוי תהליכי הכניסה והיציאה נדרש תיאום עם ירדן. שיתוף פעולה עם הרש"פ יועיל אך לא הכרחי ברוב המלצות. |
| <b>העמדה הישראלית</b>   | מעבר אלנבי לא נועד לאוכלוסייה הישראלית. יש לוודא שהאחריות על תהליכי הביטחון והמכס במעבר נשארים תחת שליטה ובקרה ישראלית. פרויקטים מסוג זה מומנו בעבר ע"י הקהילה הבינלאומית, יש למצות אפשרות זו טרם הקצאת מימון ישראלי. מתוך סקר עמדות, עולה ש-85% מהישראלים תומכים או לא מתנגדים ליישום צעד זה. <sup>1</sup>                                      |

## חלק א' - הבעיות

גשר אלנבי הינו מעבר גבול יבשתי מרכזי בין מדינת ישראל לירדן הממוקם בקצהו הדרומי ביותר של נהר הירדן. כ-3 מיליון פלסטינים לערך עוברים בו מדי שנה<sup>ii</sup>. המעבר משמש בעיקרו ליציאת וכניסת פלסטינים מחו"ל, כצינור המסחר של הגדה המערבית עם העולם וכשער לתיירים. הגופים האמונים על הפעלת המעבר בצד הישראלי הם המנהל האזרחי, רשות התעופה ורשות המיסים. תפקידם הוא לאפשר את שלושת יעודי המעבר תוך שמירה על הביטחון ומניעת הברחות טובין ואמצעי לחימה.

יכולת כניסה ויציאה של נוסעים וסחורות, מהווה נדבך קריטי ביכולת החברה הפלסטינית להתנהל באופן עצמאי ולפתח מערכות כלכליות. עם זאת, למרות היותו העורק היחיד של הפלסטינים לעולם, מעבר אלנבי לוקה בחוסר יעילות, חוסר התאמה לעומסים הכלולים בו, בירוקרטיה מסורבלת, תשתיות לקויות ועוד. היציאה לחו"ל קשה עבור האוכלוסייה הפלסטינית ומעצימה את תחושת שיתוק והמחנק הכלכלי:

- 1. שעות פעילות:** הסיבה המרכזית לעומס הכבד, כפי שעולה מן עדויותיהם של גורמים פלסטינים, היא חוסר ההתאמה של שעות הפעילות של המעבר לביקוש<sup>iii</sup>. המעבר פתוח בימים א'-ה' בין 8:00-22:00 ובימים ו' ושבט בין 8:00-12:00<sup>iv</sup>. בלילה המעבר סגור, ובסופי שבוע הוא כמעט ולא מתפקד. לשם השוואה, כמעט ואין שדה תעופה בעולם שלא עובד 24/7. סגירת המעבר בלילות ובסופי שבוע מאלצת את הנוסעים לוותר על ימי עבודה ואיננה מתאימה לימי השבתון ושעות הפעילות של המשתמשים המרכזיים בו.
- 2. נגישות:** עבור תיירים, תחנת האוטובוס הקרובה ביותר למעבר הגבול נמצאת על כביש 90, כ-4 קילומטרים מגשר אלנבי. את הדרך מתחנת האוטובוס אל מעבר הגבול עצמו ניתן לעשות באמצעות מונית. לעומת תיירים, פלסטינים נדרשים להגיע לתחנת ביניים ביריחו, לדווח על יציאה מהרשות הפלסטינית, ולהמשיך באמצעות שירותי הסעה פנימיים למעבר הגבול. ביחס להיותו עורק התנועה היחידי, אפשרויות התחבורה הציבורית אל המעבר וממנו מוגבלות מאוד.
- 3. תפעול המעבר:** בשל פערי השפה בין מפעילי המעבר הישראליים למשתמשי המעבר הפלסטינים, נוצרים חיכוכים רבים במקום. מהשטח עולה כי העובדים לא תמיד נעזרים במתורגמנים, וכי אין גורם רשמי לפנות אליו בשפה הערבית<sup>v</sup>.

המצב המתואר משפיע במספר רבדים:

- 1. יציאת פלסטינים לחו"ל:** כיום פתח היציאה היחידי לעולם עבור הפלסטינים הוא בנמל התעופה של רבת עמון בירדן, כך שבין הפלסטינים לעולם מפרידים אתגרים רבים - זמן ההמתנה שמגיע לעיתים ל-6 שעות<sup>vi</sup>, עלויות ועמלות תעבורה גבוהות (כ-220 שקלים לאדם)<sup>vii</sup>, וחוסר-ודאות מייאשת בשל ריבוי מחסומים וגורמי אכיפה שונים שיכולים לעקב את מסעם בשעות. בנוסף, לא קיים מנגנון המאפשר לפלסטינים לבדוק את יכולתם לצאת לחו"ל ואם הם נמצאים ברשימת מנועי-יציאה.
- 2. כלכלה ומסחר:** על פי תוכנית טראמפ<sup>viii</sup> וגורמים נוספים, חוסר היעילות של מסוף הסחורות במעבר אלנבי מעכב משמעותית את הצמיחה הפוטנציאלית בכלכלה הפלסטינית. מעבר אלנבי הינו מעבר הסחורות הישיר היחיד מהרשות הפלסטינית לעולם בכלל ולעולם הערבי בפרט, ובשל חוסר יעילותו הוא מהווה רק כ-3.6% מכלל הייצוא הפלסטיני. חוסר היעילות של המעבר לא רק פוגע בסוחרים ומייצר עומסים במקום, אלא גם משית עלויות גבוהות על הסוחרים ובכך מייצר חסמים עסקיים שפוגעים בכלכלה כולה.<sup>ix</sup> דו"ח הבנק העולמי משנת 2015 מצביע על מספר בעיות מרכזיות - (1) מחסור בייצוג

פלסטיני בהפעלת המעבר; (2) לוגיסטיקה וניהול מכבידים ולא יעילים; (3) היעדר מידע בשפה הערבית עבור סוחרים; (4) תשתית ומתקנים לא מספיקים עבור הביקוש; (5) הגבלות על שעות פעילות; (6) היעדר יכולת Door-to-Door שמאלצת את המשאיות לפרוק את סחורתן במעבר הגבול, ולהעמיס אותן על משאית נוספת.<sup>x</sup>

3. **פגיעה בתיירות:** כ-150 אלף תיירים עוברים במעבר מדי שנה<sup>xi</sup>. תיירים וחברות תיירות מדווחים כי הן משתדלות להימנע מהמעבר בשל התורים הארוכים, העיכובים הבלתי-צפויים, החוויה הצבאית הלא נעימה והיעדר תחבורה ציבורית<sup>xii</sup>. על אף שנפתח מסוף נפרד לתיירים, רוב הזמן הוא סגור בשל שיקולי כוח אדם ותקציב, כך שתיירים נשלחים לתורי בידוק ארוכים.<sup>xiii</sup>

### חלק ב' - תוכניות שהוצעו בעבר

בעשורים האחרונים ניסו גורמים ישראליים, פלסטיניים ובינלאומיים לקדם תוכניות לשיפור וייעול מעבר הגבול מתוך הבנת האילוצים הביטחוניים והמדיניים הנלווים לו, אך מעט מאוד תוכניות יצאו לפועל. בשנת 2018, נחנך על ידי רשות המיסים אתר שיקוף מכולות כדי לייעל ולהגדיל את תפוקת מעבר הסחורות, תוך שיפור והידוק בדיקות המכס, לצד מתן שירות איכותי ויעיל. מכונת השיקוף הותקנו בעלות של עשרות מיליוני שקלים בתרומה של ממשלת הולנד.<sup>xiv</sup> עם זאת, טרם בוצעו תוכניות לקידום הרחבת שעות הפעילות של המעבר, ייעול הבידוק הביטחוני או הנגשת המעבר לאוכלוסייה הפלסטינית.

תוכנית טראמפ או "תוכנית המאה" שפורסמה בינואר 2020, כוללת פרויקטים בשווי של 900 מיליון דולר לביצוע שינויים ושיפורים רבים במעברים, לרבות בגשר אלנבי. הפרויקט כולל בין היתר אולמות נוסעים חדשים, כבישים לגישה נוחה למעבר ותשתיות חיוניות אחרות. בנוסף, הפרויקט כולל מתן הכשרה לפלסטינים על מנת שיוכלו להפעיל ביעילות המרבית את המערכות והטכנולוגיות החדשות. ההשקעות הללו אמורות להוסיף מאות משרות פלסטיניות, לקצר דרמטית את זמני ההמתנה ולשפר את שירות הנוסעים.<sup>xv</sup> יש לציין כי ללא שותפות פלסטינית תוכנית טראמפ לא תוכל להתקיים במלואה אך ישנם גורמים בישראל ובארה"ב המצהירים על כוונות לקיים חלקים ממנה באופן חד צדדי.

## חלק ג' - המלצות

1. יישום תוכנית הפיתוח של רשות שדות התעופה לפעילות מסופי הגבול היבשתיים לשנת 2020 (החלטת ממשלה 4795 משנת 2019). התוכנית כוללת מספר שדרוגים בעלות של כ-260 מלש"ח: הקמת אולם נוסעים חליפי, הקמת טרמינל נכנסים חדש ושדרוג מערכות ביקורת גבולות. ביצוע החלטת הממשלה ירחיב את האפשרות ליציאה של פלסטינים לחו"ל ויפחית בעומס הנוכחי מבלי לפגוע בביטחון ישראל.
2. יישום ההצעה המובאת בתוכנית טראמפ לשילוב טכנולוגיות מתקדמות שיקלו את תהליך הבידוק, יקצרו דרמטית את זמני ההמתנה, יסייעו למניעת הברחות ויגבירו את הביטחון הישראלי.
3. הרחבת שעות הפתיחה של המעבר ל-24/7 באופן קבוע. צעד זה ירחיב את שערי היציאה של האוכלוסייה הפלסטינית לחו"ל ובכך יגביר את חופש התנועה שלהם מבלי לפגוע בביטחון הישראלי.
4. הפעלת מסוף התיירים וחיזוק התחבורה הציבורית היוצאת והמגיעה למעבר.
5. פתיחת מרכז שירות לקוחות נגיש וזמין בערבית. רשות שדות התעופה מפעילה ממשק טכנולוגי עבור נמל התעופה בן-גוריון וניתן לשכפלו ולהתאימו. צעד זה עשוי להפחית את החיכוך השלילי בין פלסטינים לכוחות ביטחון ישראליים במקום.
6. הכשרה ופיתוח עובדים פלסטינים בתפקידי פקידות ושירות לקוחות. הצעד נועד להעניק עצמאות פלסטינית בניהול עד כמה שניתן, תחת אילוצי הביטחון הישראליים.
7. בניית תחנת אוטובוס סמוך לאולם הנוסעים או לחילופין הקמת מערך הסעות.
8. הכשרת חניון לרכבים פרטיים באזור.
9. בניית כבישי גישה נוחים ומהירים בין מעבר אלנבי לאזורים הפלסטינים בהתאם למוצע בתוכנית טראמפ, תוך שימת דגש על רציפות התנועה והקטנת כמות המחסומים.
10. בחינת אפשרות יצוא סחורות Door-to-Door לירדן ללא פריקתן והעמסתן מחדש במסוף. פרויקט דומה מתקיים ביצוא סחורות מהרש"פ לישראל.
11. בהתאם לתוכנית טראמפ, שיקום והפעלה מחדש של מעבר סחורות נוסף בגשר אדם (רק לאחר מיצוי הפוטנציאל של מעבר אלנבי). פתיחת מעבר נוסף עשוי להרחיב את התנועה הכלכלית של האוכלוסייה הפלסטינית.

## סיכום

במסמך זה הראינו כיצד בעיה נקודתית משפיעה בצורה רב-מערכתית על אוכלוסייה שלמה. חוסר היעילות של מעבר הגבול אלנבי פוגע בכלכלה, בחיים עצמם, ובחיבור לעולם של האוכלוסייה הפלסטינית ביהודה ושומרון. הוא מייצר חווית שליטה מיותרת, שאפשר למנוע באמצעות תכנון נכון ויישום פרויקטים בתמיכה ומימון בינלאומיים. המלצותינו מקטינים את החיכוך השלילי בין הישראלים לפלסטינים, ובכך מצמצמים את הסכסוך.

במאמרו "שמונה צעדים לצמצום הסכסוך" כותב הפילוסוף ד"ר מיכה גודמן - "רבים משוכנעים שבין ביטחון לבין כיבוש מתקיים "משחק סכום אפס". ככל שישראל שולטת יותר על הפלסטינים כך היא גם מוגנת מפניהם יותר, וככל שהיא שולטת עליהם פחות כך היא גם מוגנת מפניהם פחות. המשוואה היא שיותר שליטה שווה יותר ביטחון; פחות שליטה שווה פחות ביטחון. האם אפשר לשבור את משחק סכום האפס הזה? האם ניתן לצמצם את הכיבוש של הפלסטינים מבלי לצמצם במקביל את הביטחון של הישראלים?"

**צעד מדיניות זה מהווה ראייה לכך שניתן לשבור את משחק סכום-האפס בין הישראלים והפלסטינים, ושקיימים מהלכי Win-Win מדודים ונקודתיים שיכולים לצמצם את הסכסוך צעד אחר צעד.**

## נספח א' - סימוכין

<sup>i</sup> מתוך סקר עמדות שביצענו, מדגם מייצר של 550 נשאלים.

<sup>ii</sup> ויקיפדיה

<sup>iii</sup> [http://www.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=pyqH1Qa698153654385apyqH1Q](http://www.wafa.ps/ar_page.aspx?id=pyqH1Qa698153654385apyqH1Q)

<sup>iv</sup> <https://www.iaa.gov.il/he-IL/borders/Alenbi/Pages/default.aspx>

<sup>v</sup> ראיון עם חאליל סייג, 13.3.2020

<sup>vi</sup> <https://news.walla.co.il/item/3065826>

<sup>vii</sup> [https://www.al-monitor.com/pulse/ar/contents/articles/originals/2016/08/palestinian-israel-](https://www.al-monitor.com/pulse/ar/contents/articles/originals/2016/08/palestinian-israel-crossings-overcrowding-vip-service.html)

[crossings-overcrowding-vip-service.html](https://www.al-monitor.com/pulse/ar/contents/articles/originals/2016/08/palestinian-israel-crossings-overcrowding-vip-service.html)

<sup>viii</sup> Peace to Prosperity - A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People

<sup>ix</sup> [http://documents1.worldbank.org/curated/en/960071513228856631/pdf/ACS22471-REVISED-](http://documents1.worldbank.org/curated/en/960071513228856631/pdf/ACS22471-REVISED-Palestine-Trade-Note-Web.pdf)

[Palestine-Trade-Note-Web.pdf](http://documents1.worldbank.org/curated/en/960071513228856631/pdf/ACS22471-REVISED-Palestine-Trade-Note-Web.pdf) עמוד 35

<sup>x</sup> [http://documents1.worldbank.org/curated/en/960071513228856631/pdf/ACS22471-REVISED-](http://documents1.worldbank.org/curated/en/960071513228856631/pdf/ACS22471-REVISED-Palestine-Trade-Note-Web.pdf)

[Palestine-Trade-Note-Web.pdf](http://documents1.worldbank.org/curated/en/960071513228856631/pdf/ACS22471-REVISED-Palestine-Trade-Note-Web.pdf) עמוד 36

<sup>xi</sup> <https://www.themarket.com/consumer/tourism/1.4165821>

<sup>xii</sup> שם

<sup>xiii</sup> [https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-the-welcome-awaiting-tourists-at-israel-s-border-](https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-the-welcome-awaiting-tourists-at-israel-s-border-crossings-1.5484182)

[crossings-1.5484182](https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-the-welcome-awaiting-tourists-at-israel-s-border-crossings-1.5484182)

<sup>xiv</sup> [https://taxes.gov.il/English/About/SpokesmanAnnouncements/Pages/Ann\\_310118\\_1.aspx](https://taxes.gov.il/English/About/SpokesmanAnnouncements/Pages/Ann_310118_1.aspx)

<sup>xv</sup> <https://www.whitehouse.gov/peacetoprosperity/>