

משרדי הממשלה — מפעלי התחבורה והדואר

1. משרד הדואר

א. פעולות הביקורת

בשנה הנסקרת הקיפה הביקורת את מחלקת החשבונות המרכזית של הדואר ואת פעולות שירותי ההנדסה של הטלפון ושל הרדיו במרכז ובמחוזות וכן את שירותי הטלפון, שירותי הדואר, אגף המשק, השירות הבולאי ובנק הדואר.

בעיקרה התרכזה הביקורת בבדיקת שיטות המינהל והפיקות הכספית והטכנית, הנהוגות בביצוע העבודות השונות של שירותי ההנדסה-טלפון. כן בדקה הביקורת את שיטת הרישום והדיווח של ההשקעות בחומרים ובציוד הקל והכבד הנהוגה בשירותי ההנדסה-רדיו.

נבדקו גם מספר בתי דואר וסניפי דואר כדי לבחון במקום את השירותים ואת הסידורים המינהליים ואת שיטות הפיקוח המקומי והמרכזי. כן בוקרו סדרי מסירת החבילות.

1. מאזן הדואר ליום 31 במארס 1955

בהשוואה למאזן ליום 31-3-53 ו-31-3-54

31-3-55 ל"י	31-3-54 ל"י	31-3-53 ל"י	א ק ט ב
2,406,037	414,162	297,140	1. מזומנים בקופה בבנק וכספים במעבר
7,478,531	3,137,124	1,591,714	2. סחורות בלתי מוקצבות
5,512,998	4,133,820	2,650,512	3. א. חייבים
			ב. חייבים - חובות לשנים הבאות ע"ח מלוות חוץ
2,921,604	2,952,803	2,446,830	4. חובות מסופקים
4,775	15,567	22,393	5. השקעות
3,707,488	2,517,234	1,643,569	6. ציוד שהגיע במשך השנה ושיותקן בשנים הבאות :
1,098,772	2,433,054	972,444	א. ממלוות חוץ
2,640,677	—	—	ב. מכספי השילומים
134,567	120,600	—	7. הוצאות יסוד של בנק הדואר
			8. נכסי הדואר
37,055,000	—	—	(ראה סעיף מקביל בפסיב)
62,960,449	15,724,364	9,624,602	ס"ה אקטיב
			פ ס י ב
9,774,176	3,107,702	1,656,072	1. חשבון האוצר
12,881,039	7,222,248	3,106,570	2. א. זכאים
2,921,604	2,952,803	2,446,830	ב. זכאים ע"ח מלוות חוץ
			3. נכסי הדואר
37,055,000	—	—	(ראה סעיף מקביל באקטיב)
328,630	2,441,611	2,415,130	4. עודף ההכנסות על ההוצאות
62,960,449	15,724,364	9,624,602	ס"ה פסיב

הערות למאזן נכסי הדואר (אקטיב מס' 8) - 37,055,000 ל"י

נכסי הדואר הכלולים במאזן ליום 31.3.1955 מורכבים כדלהלן:

ל"י	
6,440,000	1. בניינים ומגרשים
29,795,000	2. ציוד ורשת (כולל אלחוט)
620,000	3. מכונות וכלי רכב וציוד מיכני
200,000	4. אינוונטר משרדי
<u>37,055,000</u>	<u>סה</u>

ערך נכסים אלה מופיע לראשונה במאזן ליום 31.3.1955. כלילת ערך הנכסים בחשבונות ובמאזן מהווה התקדמות ניכרת בכיוון לביסוס החשבונות על שיטת הנהלת חשבונות עסקית, כפי שדרש זאת מבקר המדינה לגבי מפעלי המדינה.

אף כי ייתכנו דעות שונות על הצורך לכלול בחשבונות המדינה את ערך נכסי דלא נידי, המשמשים את צורכי מינהל המדינה (ראה בדו"ח זה עמ' 50), הרי אין כל ספק בכך, שבחשבונות של מפעל יש לכלול את הערך המלא של הנכסים, שמפעל זה משתמש בהם לצורכי ביצוע פעולותיו. יפה עשה משרד הדואר, שהיה הראשון מבין מפעלי המדינה, שכלל את ערך הרכוש בחשבונות. ערך הנכסים נקבע על סמך הערכות של סוגי הנכסים השונים. פעולת ההערכה לא הייתה קלה, משום שהתקופה שחלפה בין מועד ההחלטה על הערכת הנכסים לבין זמן ביצועה הייתה קצרה באופן יחסי, ומשום שהמדובר הוא בהערכת נכסים ראשונה בהיקף גדול.

הנהלת משרד הדואר הוציאה, לפני התחלת פעולה זו, הנחיות כלליות לביצוע. לפי הנחיות אלו צריכים היו להעריך את נכסי דלא נידי בשיתוף פעולה עם המעריך הממשלתי הראשי ואת רשת הכבלים והציוד הטכני על סמך נתונים פיסיים. למעשה הוערכו הנכסים דלא נידי על ידי עובדי הדואר בלא התייעצות עם המעריך, וחלק מן הגורמים הטכניים, המשפיעים על ערך נכסים אלה, לא הובאו בחשבון. הרשת והציוד, המהווים את החלק העיקרי של רכוש הדואר, הוערכו שלא לפי שיטה אחידה; ההערכה לא נתבססה על נתונים פיסיים כי אם על רישומים, בלא בדיקת מצב הציוד והרשת במקומות.

הביקורת הצביעה על הצורך לדאוג לתיקון ההערכה כדי להבטיח, שהחלטת הנהלת משרד הדואר לכלול את הנכסים בחשבונות תשיג את התוצאות המעשיות הרצויות. הנהלת הדואר התחילה בתיקון ההערכה ומכניסה בהדרגה שינויים בחשבונות הנכסים.

2. הכנסות והוצאות של משרד הדואר בשנת הכספים 1954/55

בהשוואה לשנים 1952/53 ו-1953/54

31-3-55 ל"י	31-3-54 ל"י	31-3-53 ל"י	הכנסות
7,927,929	5,728,530	4,661,763	1. שירותי הדואר, בעיקר משלוח מכתבים, חבילות והמחאות כסף
596,437	440,343	451,265	2. עמילות שהדואר מקבל בעד גביית כספים למען מחלקות ממשלתיות אחרות
12,913,866	9,277,757	5,465,473	3. טלפונים
2,145,799	1,543,965	1,305,487	4. מברקים
161,837	141,633	100,847	5. שונות
56,852	39,091	—	6. הוצאות מוחזרות מתקציבים קודמים
<u>23,802,720</u>	<u>17,171,319</u>	<u>11,984,835</u>	סה"כ הכנסות
הוצאות			
12,234,610	10,065,883	8,048,074	1. משכורת, שכר עבודה, מס מקביל וכו'
982,050	496,988	333,832	2. נסיעות ואש"ל, החוקת מכוניות והובלה
341,117	123,843	149,179	3. צורכי משרד, הדפסת מודעות ופרסומים
504,130	425,808	—	4. הוצאות שירותים עצמיים
442,413	198,319	143,653	5. שכר דירה, מאור, הסקה והחזקת הבית
63,908	52,309	36,243	6. בגדים ומדים, ספרייה
43,026	16,500	3,159	7. הוצאות שונות, כיבודים ופגישות
2,646,676	1,566,284	1,219,499	8. הוצאות אחרות ושירותים
2,700,000	2,823,500	316,500	9. תשלומים ע"ח מלוות חוץ
5,875,000	—	—	10. תשלומים לאוצר ע"ח השקעות קודמות
<u>25,832,930</u>	<u>15,769,434</u>	<u>10,250,139</u>	סה"כ הוצאות
2,358,840	1,039,726	680,434	הפחתות : השתתפות תקציבי הפיתוח ותקציבים אחרים בהוצאות ובמשכורת של הדואר ע"ח תקציב הפיתוח וגורמים אחרים
<u>23,474,090</u>	<u>14,729,708</u>	<u>9,569,705</u>	
<u>328,630</u>	<u>2,441,611</u>	<u>2,415,130</u>	עודף הכנסות על ההוצאות

הערות להכנסות והוצאות:

העלייה בהכנסות הדואר נמשכה גם בשנה הנסקרת. מטבלת ההשוואה דלעיל משתקפת עלייה ניכרת בהכנסות משירותי הדואר, בעיקר ממשלוח מכתבים, חבילות והמחאות כסף ומטל-פונים. ההגדלה בהכנסות מטלפונים, בסכום של 3,636,109 ל"י, נובעת מהרחבת הרשת והוספת 5,000 מגויים חדשים.

גם בהוצאות הדואר חלה עלייה ניכרת, בעיקר בסעיף משכורת ושכר-עבודה; ההגדלה בסעיף זה קשורה בחלק מסוים בביצוע עבודות פיתוח של הדואר.

עודף ההכנסות על ההוצאות הסתכם בשנה הנסקרת בסך 328,630 ל"י. לו חישב הדואר את הוצאותיו לפי אותם עקרונות, בהם השתמש גם בשנים שעברו, היה העודף עולה על 6,200,000 ל"י, אולם בשנה הנסקרת העביר הדואר לראשונה סכום של 5,875,000 ל"י לסעיף חדש בשם "תשלומים לאוצר על חשבון השקעות קודמות" ועל ידי זה הוקטן העודף הנומינאלי.

מבחינה כלכלית יש לראות גישה בריאה בהפרשת חלק ניכר מהרווח לחידוש הציוד; לפיכך ראוי יהיה ליצור, במרוצת הזמן, קרן חידושים למפעלי המדינה. קרן זו תשמש לכיסוי ההשקעות, שיידרשו לחידוש הציוד ושכלולו בשנים הבאות.

ב. ליקויים שלא תוקנו וסגירות

(1) שירותי ההנדסה-טלפון - ביצוע עבודות פיתוח

קיום הקשר הטלפוני בארץ, הפעלתו, החזקתו ופיתוחו הם עיקרי תפקידיהם של שירותי ההנדסה-טלפון של משרד הדואר. שירותים אלה מעסיקים כ-1,700 עובדים. העבודות להחזקת רשת הטלפונים נעשות בכספי התקציב הרגיל; העבודות להרחבתה ולפיתוחה נעשות בכספי תקציב הפיתוח. השירותים מבצעים גם עבודות מיוחדות על חשבון גופים ממשלתיים אחרים, גופים פרטיים או צה"ל. לשם החזקת הרשת הוצא בשנת 1954/55 סכום של 3,161,261 ל"י ולהרחבת הרשת ופיתוחה הוצא באותה שנה סכום של 2,547,307 ל"י.

הביקורת העלתה, שהסדרים המינהליים הנהוגים בשירותים אלה אינם הולמים, בחלקם הניכר, מפעל בעל היקף כזה ומאורגן כראוי. נקבעו הליקויים הבאים:

(א) ברוב המקרים לא הוכנו אומדנים כלל ובמידה שהוכנו נתגלו הפרשים גדולים בין האומדן לבין ההוצאות למעשה.

(ב) רישום הוצאות החומרים, שהושקעו בביצוע העבודות, לא התנהל בצורה מסודרת ולפי שיטה אחידה. תוך הביקורת התבררו הפרשים ניכרים בין הכמויות שנוקפו לחובת העבודות לבין אלו שנתקבלו מהמחסנים לביצוע העבודות.

(ג) דריחות הגמר, שעל המהנדסים האחראים לעבודה להגיש לאחר גמר ביצוע העבודה להנהלת השירות או למזמין מהחוץ, לא היו מפורטים די צורכם.

(2) שירותי טלפון - רישום ונבייה

(א) חשבונות שיחות חוץ למגויים

משרד הדואר שולח למגויי אחת לחודש את חשבונות שיחות החוץ שלהם. חשבונות אלה מבוססים על רישום שיחות החוץ בכרטיסים מיוחדים על ידי הטלפונאיות במרכזיות השונות; כרטיסים אלה מועברים ליחידת המיכון, העורכת לפיהם את חשבונות המגויים.

נערכה ביקורת במרכזיות-טלפון וביחידת המיכון המרכזית, ונבדקו כ-9,500 כרטיסי שיחות חוץ. הביקורת העלתה, שב-184 כרטיסי שיחות חוץ נפלו טעויות, הנובעות מרישום בלתי

ברור במרכזיות הטלפונים ומניקוב בלתי מדויק ביחידת המיכון. מכאן שלפי מספרים אלה אחז הטעויות הוא כ-2%. בדיקה יעילה של תהליכי הרישום במרכזיות הטלפונים, מעקב אחר העברות הכרטיסים מן המרכזיות ליחידת המיכון ובדיקה קפדנית של ניקוב פרטי הכרטיסים ביחידה זו עשויים לצמצם, במידה ניכרת, את מספר הטעויות.

בעקבות הביקורת הוציאה הנהלת שירותי הטלפון, בחודש אוקטובר 1955, הוראות המסדי-רות את הפיקוח.

(ב) הכנסות מטלפונים ציבוריים שבבתי הדואר

הדואר מקיים 69 טלפונים ציבוריים בבתי הדואר במקומות שונים בארץ והציבור, המשתמש בהם לשיחות חוץ ולשיחות מקומיות, משלם את דמי השיחות לפקיד האשנבים, הממונים על טלפונים אלה.

1. שיחות חוץ. הביקורת העלתה במקרים מספר הפרשים בין הסכומים שנגבו בטלפונים הציבוריים לבין הסכומים המגיעים לפי הרישום בכרטיסים המנוהלים על ידי הטלפונאיות במרכז-זיות. נתברר שסיבת ההפרשים נעוצה בכך, שהאחראים לטלפונים הציבוריים לא הקפידו על רישום מדויק של השיחות לסוגיהן. במספר מקרים גבו דמי שיחות לפי תעריפים לא נכונים.

2. שיחות מקומיות. מצאנו שקיימים הפרשים גדולים בין מספר השיחות המקומיות, הרשום בספר קריאת המונה האוטומטי, לבין מספר השיחות, שנרשם על ידי האחראים לטלפונים. סיבת ההפרשים נעוצה בעיקר בכך, שברוב המקומות אין האחראים נוהגים לרשום את השיחות, המתנהלות מן הטלפונים שבפיקוחם, בענייני הדואר וכן את השיחות הפרטיות של עובדי הדואר. הנהלת הדואר ניגשה לתיקון הליקוי.

(3) "מחסני משנה"

נוסף על מחסני הדואר המרכזיים והמחוזיים יש צורך גם בהחזקת מחסני עבודה, הנוגעים לאחסון זמני של החומרים הדרושים לביצוע עבודות מסוימות. במרוצת הזמן נהפכו מספר לא קטן של מחסני עבודה למחסנים הקרויים "מחסני משנה", הואיל והצטברו בהם – נוסף על הסחורות המיועדות לעבודות – גם סחורות בכמויות גדולות כגון עודפים או ציוד טלפוני, שפורק בעבודות שונות.

רישום הסחורות במחסן העבודה יכול להיות פשוט באופן יחסי, כיוון שהסחורות מועברות למחסן זה לזמן קצר בלבד. לעומת זאת מחייבים החוקתם של "מחסני משנה" אלה רישום מלא ומדויק של הסחורות המפורקות ושל עודפי הסחורות שנשארו לאחר גמר ביצוע העבודות, ולא הוחזרו למחסנים המרכזיים והמחוזיים.

הביקורת העלתה, שרישום, המשקף את מהות המלאי ומצבו והמאפשר פיקוח יעיל על הסחורות והציוד, אינו קיים. כן העלתה הביקורת, שציוד רב ערך מונח במשך שנים ב"מחסני המשנה" ללא שימוש כמעט.

בכמה מ"מחסני המשנה" לא נעשו הסידורים המתאימים להבטחת הרכוש מפני קלקול, אש ועיבות.

(1) שירותי ההנדסה-טלפון - פיתוח רשת הטלפונים

התפתחות רשת הטלפונים בישראל משתקפת במספרים הבאים, שפורסמו על ידי משרד

הדואר :

סוג הפעולה	16-5-48	31-3-55
מספר המנויים	11,000	28,700
מספר מכשירי הטלפון	18,360	59,040
מספר מרכזי הטלפון האוטומאטיים	16	51
מספר היישובים החקלאיים המחוברים		
לרשת הטלפונים (ביניהם מספר ניכר של יישובי ספר)	142	499

עדיין לא סופקו כל הדרישות ומספר מבקשי הטלפונים, שלא נענו, הסתכם בראשית שנת

1955 ב-6,000.

התפתחות זו נתאפשרה על ידי הקצבות תקציב הפיתוח. מתוך 11,615,000 ל"י, שהוצאו

על ידי משרד הדואר במסגרת תקציב הפיתוח, נוצלו 7,327,000 ל"י להרחבת רשת הטלפונים ולבניית מרכזי טלפון והתקנתם. להלן פירוט ההשקעות לפי השנים :

השנה	הסכום ב"י
1949/50	419,090
1950/51	401,745
1951/52	601,915
1952/53	1,238,945
1953/54	2,118,196
1954/55	2,547,307
סה"כ	<u>7,327,198</u>

נוסף על כך רכש הדואר ציוד טלפוני באשראים שניתנו בשנות 1950/51 על ידי חברות ייצור

בח"ל, והמסתכמים ב-5,000,000 ל"י ומעלה.

הביקורת העלתה, שבמחסני הדואר נמצא ציוד הכולל בין היתר כ-40 מרכיבים, כבלים

וציוד טלפוני אחר, שנרכש בכספי האשראים הנוכריים ושערכו הכספי מסתכם ליום 31.3.55

ב-3,000,000 ל"י ומעלה.

הסחורות, שנרכשו בשעתו בכספי המלוות, נקנו במחירים, שעלו במידה ניכרת על מחירי

השוק. הדבר נעשה תוך ידיעה, שאפשר אמנם לרכוש ציוד דומה גם במחירים נוחים יותר, אולם

הצורך ברכישתו הדחופה של הציוד אילץ את הדואר להזיקק למקורות אלה. האחריות לעובדה,

שהוחלט על קניות אלו ושהציוד שנקנה לא נוצל עדיין, אינה חלה על הדואר. אי ניצולו של הציוד

נובע מחוסר האפשרות להקציב את הסכומים הדרושים לבניית הבניינים, שהקמתם היא תנאי מוקדם

לניצול הציוד.

מצב זה, שאינו מצטמצם בתחומי הדואר בלבד, עשוי להאיר את הבעיה הכללית של קניות

מכספי מלוות מצד אחד, ומצד אחר את הצורך בתכנון, שיתחשב לא רק בצורך בהזמנת הסחורות

אלא גם באפשרויות התקציביות ליצירת התנאים לניצולם.

בשנת 1953/54 עמדה הביקורת על הצורך בשיפור שיטת הרישום של ההוצאות הנובעות מביצוע עבודות הנדסה של הדואר ובעיקר על הצורך בהקפדה על מיון וחלוקה נכונים בין עבודות, שבוצעו לשם הרחבת הרשת, לבין עבודות שוטפות הקשורות בהחזקתה (ראה דו"ח מס' 5, עמ' 174). בעקבות הביקורת עיבד משרד הדואר, בהתיעצות עם נציג משרד מבקר המדינה, שיטת רישום, מיון ודיווח חדשה במטרה לאפשר פיקוח נאות על העבודות, מיון נכון של ההוצאות לסוגיהן ודיווח מלא ומפורט על הביצוע. שיטה זו הופעלה ב-1.4.55.

(3) שירותי הדואר - מכונות למיון מכתבים

הביקורת דנה עם משרד הדואר על דרכי הניצול היעיל של שתי מכונות המיון למכתבים, שהוזמנו מבלגיה בשנת 1951 והגיעו לארץ בשנת 1954.

(4) השירות הבולאי - תכנון בולי זכרון והוצאתם

הביקורת טיפלה בשאלות הקשורות בתכנון הוצאתם של בולי זכרון לציון מאורעות חשובים ומועדי ישראל. הדיונים נגעו במיוחד בבעיות התקציב, חישוב הכמויות הדרושות של הבולים, כוח האדם וסדרי העבודה הכרוכים בפעולה זו.

(5) דמי רשימות רדיו

נתקיימו בירורים עם הנהלת שירותי הדואר בדבר הפיגורים בגביית דמי רשימות רדיו וההוצאות הכרוכות בגבייה זו. הנהלת שירותי הדואר ניגשה לתיקון ליקויים אלה: במיוחד הוגבר הפיקוח על מחזיקי רדיו ועל סוחריו רדיו, ובין השאר הוחלט על הנהגת תאריך אחיד לחידוש רשימות הרדיו כדי לאפשר גבייה יעילה ומרוכזת וחסכון בכוח האדם.

II. נ מ ל י ם

ממצאי ביקורת

ריכוז הטיפול בענייני נמלים

(א) פקודת הנמלים משנת 1926 הטילה את ריכוז ענייני הנמלים על "רשות הנמלים", ועד שנת 1943 נשא בתפקיד זה מנהל המכס והבלו. מאז ועד תום המנדט נשא בתפקיד זה המנהל הכללי של הרכבות. עם קום המדינה הוקמה במשרד התחבורה יחידה מינהלית בשם "שירותי נמלים ים ואוויר" ולמנהל שלה הוענקו סמכויות רשות הנמלים. באוקטובר 1952 פורקה יחידה זו, ומאז אינה קיימת יחידה מרכזית לענייני נמלים, ונושא הסמכויות של רשות הנמלים הוא שר התחבורה לבדו. (ב) ההסדר הארגוני הנוכחי, המטיל את הטיפול בכל ענייני הנמלים - החורגים מטיפול שוטף - על השר, אינו יעיל.

יעילות הטיפול בענייני הנמלים בארץ וכן מדיניות פיתוחם לעתיד מחייבת - במידה מוגברת יותר מאשר עד 1952 - הפעלת יחידה מרכזית במשרד התחבורה.

מתפקידה של יחידה מרכזית זו יהא לעסוק:

1. בחלוקת תנועת האניות בין הנמלים ותיאומה;
2. בקביעת מדיניות תעריפי נמלים כל-ארצית;
3. בהשוואת תנאי העבודה של עובדי הנמלים;

חשיבות רבה נודעת לשאלה זו הואיל והיא מקיפה גם את שאלת שיטות העבודה וקביעת דרגות השכר בנמלים. גם בנמל יפו - כמו בנמל תל אביב - הונהגה