

# משרד התקשורת

## פעולות ביקורת

ביחידת סגן המנהל הכללי לאמרכלות נבדקו נושאים הקשורים בניהול כוח אדם. כן נבדקו במחוז חיפה והצפון סדרי מתן שירותי טלפון ושירותי דואר לתושבי הגליל.

הביקורת זנה עם הנהלת המשרד בנושא קביעת דרגות עדיפות להתקנת טלפונים.

נערכה ביקורת כוללת בשירות הבולאי וביקורת בבנק הדואר שבמסגרתה נסקרו ההתפתחויות שחלו בבנק בשנות הכספים 1971—1976.

נבדקו נושאים הקשורים לפעולתו של משרד התקשורת כמפעל עסקי וכן סדרי הפיקוח על ביצוע תקציב הפיתוח של המשרד.

נסקרו סדרי ההתארגנות וביצוע משימות בקשר לביקור נשיא מצרים\*.

## ניהול כוח אדם

משרד התקשורת הוא אחד המעסיקים הגדולים של כוח אדם בשירות המדינה, והוא מופקד על מתן מגוון רחב של שירותים לציבור בתחום הטלקומוניקציה ושירותי הדואר. היחידות הגדולות של המשרד הן: שירותי ההנדסה, שירותי הדואר ושירותי הטלפון. יחידות גדולות אחרות הן: אגף כלכלה משק ונכסים (הכולל את מחלקת האפסנאות והמחסנים ואת מחלקת הרכב והמוסכים), האגף למדעי הניהול ובנק הדואר. עוד כולל המשרד יחידות יותר קטנות, כמו מנהל הכספים והחשבונות, השירות הבולאי ויחידת המדען הראשי. שלוש יחידות קיבלו מעמד של יחידת סמך — שירותי ההנדסה, שירותי הדואר ובנק הדואר.

להלן נתונים על מספר העובדים במשרד התקשורת — עובדי תקן וארעיים — בהשוואה אל מספר המשרות בתקן המאושר בשנות הכספים 1973—1976:

שנה	ס"ה עובדי תקן ועובדים ארעיים	ס"ה משרות בתקן מאושר
1973	15,305	13,683
1974	15,585	14,274
1975	15,500	14,310
1976	15,150	14,480

המקור: דוחות סטטיסטיים שנתיים של המשרד.  
הערה: מכלל העובדים בשנת הכספים 1976 העסיקו שירותי ההנדסה 6,313 עובדים, ושירותי הדואר — 5,460.

הנתונים מצביעים על גידול מתמיד במספר המשרות המאושרות בתקן לעומת ירידה במספר העובדים בפועל החל משנת הכספים 1975. ההפרש בין מספר עובדי התקן לבין מספר המשרות המאושר בתקן בכל שנה נובע מהעסקת עובדים במשרות חלקיות, ובחלק מתקופת השנה ומחישוב מספר העובדים הארעיים במשך השנה לפי משרות שלמות.

\* ראה בדו"ח זה עמ' 226.

בכל שנה חל גידול בהיקף הפעילות והשירותים של המשרד הן בתחום הטלקומוניקציה והן בתחום שירותי הדואר. לפי נתוני המשרד הגידול בהיקף הפעילות עלה על הגידול בכוח האדם. פער זה צומצם בחלקו על ידי ייעול תהליכי העבודה, במיוחד עקב הפעלתה של שיטת שכר עידוד, בעיקר בשירותי ההנדסה. עם זאת, להערכת המשרד, המחסור בכוח אדם מקצועי פוגע בטיב השירותים שהוא נותן, בעיקר בתחום האחזקה, וגורם גם לכך, שהשירותים של המשרד אינם מתרחבים בקצב הרצוי ובמקביל לכך גם הכנסותיו אינן גדלות בקצב הרצוי. מצב עניינים זה הביא לכך, שבשנות הכספים 1976 ו-1977 לא פעל המשרד בהתאם להחלטות הממשלה בדבר צמצום היקף כוח האדם במשרדה, ועוד דרש, שיאושרו לו משרות נוספות (ראה להלן).

האחריות הכוללת לטיפול בענייני כוח האדם, המועסק במשרד, מוטלת על יחידתו של סגן מנהל כללי לאמרכלות (להלן: סמכ"א), המורכבת מכמה מחלקות המטפלות בענייני כוח האדם במשרד: מחלקה לענייני עובדים; מחלקת תקן ותכנון ואחראים לענייני משמעת, לנהלים, לניידות עובדים ולטיפול בענייני "עובדים בלתי משתבצים" – עובדים לא יעילים. עוד כוללת יחידת הסמכ"א כמה יחידות תפעוליות: מדור הדפוס והפרסום, מחלקת הביטחון ומחלקה לשירותי רווחה. בתפקיד הסמכ"א משמש המשנה למנכ"ל האחראי ישירות על בית הספר לטכנאי בזק; ביחידת הסמכ"א מועסקים 87 עובדים.

כוח האדם הרב שהמשרד מעסיק והרביגוניות של יחידותיו גרמו, שמסמכויות מיחידת הסמכ"א יואצלו על שירותי ההנדסה, על שירותי הדואר ועל בנק הדואר, שקיבלו לצורך זה מעמד של יחידות סמך (ליחידת סמך מסמכויות עצמאיות בתחום כוח האדם). היה בכוננת הסמכ"א ליוזם מתן מעמד זה גם ליחידות נוספות, כמו שירותי הטלפון, אגף כלכלה משק ונכסים ואגף מדעי הניהול, אך בגלל חכניות לשינוי מבנהו של המשרד הופסק הטיפול בנושא.

פרט ליחידות הסמך, המפעילות מחלקות לטיפול בכוח אדם בהנהלות השירותים, פועלות בנושא זה מחלקות ביחידות גדולות אחרות במשרד, כמו שירותי הטלפון ואגף כלכלה משק ונכסים. ביחידות הסמך נעשתה אצילת מסמכויות נוספת ממנהלי השירותים על מהנדסי שלושת המחוזות בשירותי ההנדסה ועל מנהלי ששת המחוזות של שירותי הדואר. במשרד פועלות 25 מחלקות לטיפול בענייני כוח אדם, ובהן כ-170 עובדים. חלוקת המסמכויות בין יחידות כוח האדם השונות במשרד לטיפול בעובדים נעשתה בעיקר לפי דרגותיהם של העובדים. הסמכ"א מטפל ישירות בעובדים בדרגות הבכירות; כן הוא מטפל במקרים חריגים בנושאי כוח אדם, ועומד בקשר ישיר עם נציבות שירות המדינה בפתרון בעיות, הנוגעות לכלל יחידות המשרד.

במשך שנת 1977 בדק משרד מבקד המדינה נושאים אחדים, הקשורים בניהול כוח אדם. הביקורת התרכזה ביחידת הסמכ"א והקיפה בעיקר את הנושאים הבאים: ביצוע החלטות הממשלה בדבר ביטול משרות במשרד; הסבת עובדים לדירוג טכנאים; טיפול בעובדים בלתי משתבצים; קליטת עובדים בעלי עבר פלילי; בעיות משמעת במשרד התקשורת ובעיות מינהל בבית הספר בזק. עוד עסקה הביקורת בהיבטים שונים הקשורים בטיפול בעובדים ארעיים; בניידות עובדים ובהכרותם של עובדי הנהלה בוועדי עובדים; בירורי השלמה נערכו. בשירותי ההנדסה. בדבר ביקורת קודמת בנושא כוח אדם במשרד התקשורת, ראה לאחרונה, דו"ח שנתי 20, עמ' 223, וממצאי מעקב בדו"ח שנתי 22, עמ' 665. בדבר בעיות משמעת ופיצויי פיתורים לעובדים שבמשרד התקשורת ראה בדו"ח זה גם בפרק על נציבות שירות המדינה.

## ביטול משרות במשרד התקשורת

הממשלה החליטה מזמן לזמן על הקפאת מספר המשרות בשירות המדינה או על צמצומן. מאז שנת הכספים 1975 ניהל המשרד דינאים עם משרד האוצר ועם נציבות שירות המדינה, כדי שלא להחיל עליו את החלטות הממשלה לבטל משרות.

משנת הכספים 1976 ואילך לא ביצע המשרד את החלטות הממשלה, בלי שוועדת השרים המתאימה פטרה אותו מכך.

ביולי 1975 הודיעו נציבות שירות המדינה ואגף התקציבים שבמשרד האוצר למשרד, שלפי החלטת הממשלה מ-23.2.1975, היה על המשרד לבטל 203 משרות עד ליום 1.5.1975. כיוון שהמשרד לא המציא לנציבות רשימת משרות שנועדו לביטול, הכינו הנציבות ואגף התקציבים, לפי שיקול דעתם, רשימה כזאת. המשרד ביטל את המשרות כפי שנתבקש, במשך שנת הכספים 1975.

באוקטובר 1975 הודיע נציב שירות המדינה למשרדי הממשלה על החלטת הממשלה מ-28.9.1975 לבטל 2,000 משרות בשירות המדינה. חלקו של משרד התקשורת בביטול זה היה 700 משרות ועל המשרד הוטל לבטלן בארבעה שלבים — 175 משרות בכל אחד, והאחרון יחול ב-1.9.1976.

המשרד לא ביטל את 175 המשרות, שהיה עליו לבטל בשלב הראשון. בדיון משותף שנערך בין המשרד, הנציבות ואגף התקציבים בפברואר 1976 סוכם, שהמשרד יבטל את המשרות כפי שנדרש, וועדה מורכבת משלושת הגורמים האמורים תבדוק את היקף כוח האדם הדרוש למשרד ותביא את המלצותיה לשר האוצר.

במאס 1976 מינה מנכ"ל המשרד את הוועדה המשותפת, וזו נתבקשה להגיש המלצותיה עד אפריל 1976, אולם לאחר כמה ישיבות הפסיקה הוועדה את פעולתה, בלא להגיש המלצות בנושא. כיוון שהמשרד לא דיווח לנציבות על ביטולן של 175 המשרות — בהתאם לסיכום שנערך בפברואר 1976 — ביטלה הנציבות בנובמבר 1976 משרות אלה ברישומיה היא. לעומת זאת, המשרד לא ביטל אותן משרות והמשיך באיושן\*. הדיונים בין אגף התקציבים והנציבות לבין הנהלת המשרד התקשרות נמשכו בשנת 1976. המשרד דרש אישור לתוספת משרות והנציבות חזרה והדגישה, שאי ביטול המשרות מצד המשרד אינו עולה בקנה אחד עם חוק התקציב. רק בסוף שנת הכספים 1976 ביטל המשרד 175 משרות מבין 700 המשרות שהיה עליו לבטל, ובשל כך נתהווה הפרש של 525 משרות בין רישומי אגף התקציבים והנציבות לבין רישומי המשרד.

ביולי 1977, בעקבות החלטה נוספת של הממשלה על צמצומים בכוח אדם בשירות המדינה ועל העברת משרות פנויות לסעיף רורבה מרכזי, נדרש המשרד לבטל עוד 280 משרות. באוגוסט 1977 החליטה הנהלת המשרד לבצע את הביטול הנדרש וכן את הביטול שהיה על המשרד לבצע על פי החלטת הממשלה משנת הכספים 1976. הסמכ"א דרש מיחידות המשרד לדוות לו על משרות שניתן לבטלן, בכל יחידה, אך היחידות העבירו רק רשימה חלקית של משרות בנימוק, שביטולן יפגע בהיקף השירותים שעליהן לתת. בספטמבר 1977 הודיעה הנהלת המשרד לנציבות ולאגף התקציבים, שבאותו שלב — על פי אישור סגן השר — לא יבוטלו המשרות, עד שהממשלה תחליט בדבר.

באותה תקופה העסיקו יחידות שונות במשרד עובדים ארעיים על חשבון משרות מוקפאות או שיועדו על ידי הסמכ"א לביטול, וזאת בניגוד להוראות שקיבל המשרד מנציבות שירות המדינה. בנובמבר 1977 העביר הסמכ"א לשתי יחידות רשימה של 54 עובדים שהועסקו בצורה זו.

בסוף דצמבר 1977 ביקש שר התקשורת משר האוצר להסכים לכך, שמשרדו יבטל רק 200 משרות במקום 805 המשרות שהמשרד היה חייב לבטלן; זאת מחשש פגיעה ברמת השירות לציבור. עוד ביקש שר התקשורת לבטל את ההקפאה, שחלה על המשרד בכל הנוגע לגיוס עובדים חדשים ולאשר לו לאייש משרות פנויות ומתפנות. בסוף ינואר 1978 החליט שר האוצר, שהמשרד יבטל את 805 המשרות, כפי שנדרש בהחלטות הממשלה, ומאידך תאושר לו תוספת של 300 משרות חדשות. תוספת זו נכללה בהצעת התקציב לשנת הכספים 1978. הנהלת המשרד הודיעה למשרד מבקר המדינה, שהיא נערכת לביצוע ההחלטה דלעיל.

הביקורת עמדה על כך, שהיה על המשרד להוציא לפועל את החלטות הממשלה במועדן. מן הצורך גם שהבדיקה הכוללת בדבר היקף כוח-האדם הדרוש למשרד, שאמורה הייתה להיערך עוד בתחילת שנת הכספים 1976, תיעשה לאלתר. במהלך אותה בדיקה גם ניתן יהיה לקבוע, אם אין ביחידות מסוימות עובדים מיותרים או לא מתאימים לעבודה שבה הם מועסקים ואם יש אפשרות להעבירם ליחידות שבהן יש חוסר בכוח אדם.

## ניידות עובדים — הסבה מקצועית

אחד הגורמים למחסור בכוח אדם מקצועי במשרד בכלל ובשירותי ההנדסה בפרט הוא, שסוגי עבודה מסויימים כרוכים במאמץ פיזי קשה, ויש עובדים, שאינם יכולים להתמיד בעבודה זו עד גיל פרישה. בהעדר טיפול מתאים באותם עובדים מחד ובגלל קשיים בקבלת עובדים חדשים, גם בגלל אופי העבודה מאידך, נגרמים קשיים בהפעלת המערכת.

אחד הפתרונות, שהועלו לפתרון הבעיה, היה להכשיר עובדים העוסקים בסוגי עבודה אלה לעבודה בתחומים אחרים במשרד, על ידי הסבה מקצועית מתאימה שתיעשה במהלך עבודתם. נציבות

\* ראה גם בדו"ח זה עמ' 201.

שירות המדינה פנתה בנושא הגדון אל הנהלת המשרד עוד ביוני 1975 והציעה לעודד את ניידות העובדים המשרדית והבינמשרדית על ידי הכשרת עובדים לעבודות אחרות והעברת עובדים של משרד התקשורת למשרדים אחרים.

יזמתה של נציבות שירות המדינה נדחתה על ידי המשרד, שאף לא פעל במידה מספקת למציאת פתרונות אחרים כגון מתן הכשרה מקצועית לצורך העברת עובדים למקצוע אחר או עידוד מקיף של נייוד עובדים בתוך המשרד. בינואר 1978 הודיע הסמכ"א למנהלי השירותים על החלטתו להקים ועדה משרדית מתמדת לויסות כוח האדם במשרד ולטיפול בניידות העובדים כדי לקדם את הנושא.

## העסקת עובדים ארעיים

הוראות התקשיר קובעות את משך הזמן, שמוחר להעסיק עובד במעמד ארעי, ולאחר זאת יש לפטרו או להעבירו למעמד של עובד זמני, ואחר כך לקביעות. עוד קובעות ההוראות את ההליכים לקבלת עובדים ארעיים, ביניהם שליחתם לבדיקות רפואיות ולבחינות בנציבות שירות המדינה.

בדיקת סדרי הטיפול בעובדים ארעיים העלתה:

1. במקרים לא מעטים הועסקו עובדים במעמד ארעי מעבר לזמן שנקבע בהוראות. כך למשל, בתחילת שנת הכספים 1976 העביר הסמכ"א ליחידות רשימה של 23 עובדים, שהועסקו במעמד ארעי למעלה מארבע שנים. באוקטובר 1976 המציא הסמכ"א ליחידות רשימה דומה של כ-70 עובדים. על חריגה זו מההוראות עמדה גם נציבות שירות המדינה, והיא הצביעה על כך בפני הסמכ"א.

2. בין הגורמים לכך, שהעובדים לא הועברו למעמד זמני, היו כשלונות חוזרים ונשנים של עובדים בבחינות בנציבות שירות המדינה, ועיכובים ממושכים של לשכות הבריאות המחוותיות בוידוע עובדים לבדיקות רפואיות. היו מקרים שהליך זימונם של עובדים לבדיקות רפואיות נמשך אף יותר משנה.

כדי לקצר את התהליך הממושך נדונה האפשרות, שהמשרד יעסיק רופא, שיהיה כפוף להוראות משרד הבריאות. הנושא נדון בין הסמכ"א לנציבות שירות המדינה עוד באפריל 1977, אך עד סוף 1977 לא הסתיים טיפולם בנושא זה.

## עובדים "בלתי משתבצים"

בין תפקידי הסמכ"א נכלל טיפול בעובדים, שאינם משתלבים בעבודה מסיבות שונות, ביניהן אי התאמה מקצועית, אי יעילות, מגבלות פיזיות, אי השתלבות בעבודה בגלל שינויים בשיטות העבודה — בעיקר בשל הנהגתה של שיטת שכר עידוד וכן בנין בעיות משמעת. מסוף 1974 מופקד הטיפול בעובדים אלה ביחידת הסמכ"א בידי עובד, שמונה לכך במיוחד: עובד זה מקבל דיווח מהיחידות על העובדים הבלתי משתבצים, ומקיים ראיונות עם אותם עובדים ועם הממונים עליהם כדי להגיע להסדר בדבר שילובם מחדש בעבודה או בדבר פרישתם מהשירות ותנאי הפרישה. הסכים עובד לפרוש, מעביר הסמכ"א בקשה, בצירוף המלצה מנומקת, אל נציבות שירות המדינה לאישור פיצויי פיטורים לעובד או לאישור פרישתו המוקדמת לגמלה. לעתים מאשר הסמכ"א לעובד, באישור הנציבות, גם דרישות נוספות כמו דרגה נוספת או חופשה בשכר ("חופשת הסתגלות") לתקופה עד שישה חודשים.

המשרד מנסה זה שנים רבות למצוא פתרונות לעובדים בלתי משתבצים. כך למשל, בתקופה 1970 עד 1973 העביר הסמכ"א לטיפול של נציבות שירות המדינה רשימה של כ-200 עובדים בלתי משתבצים. רק לגבי 45 מהם נמצא פתרון. בנובמבר 1974, משנקבע הסדר בין המשרד לנציבות, שאיפשר לתת תנאים יותר טובים לעובדים בלתי משתבצים, שהסכימו לפרוש מהשירות, נעשה הטיפול בנושא זה יותר נמרץ. בהסדר סוכם: ועדת הפיצויים שבנציבות תאשר לעובדים בלתי משתבצים פיצויי פיטורים עד לשיעור של 150%; הנציבות תאשר הוצאתם של עובדים מעל גיל 50, בלתי משתבצים, לגמלה; המשרד רשאי לאשר לעובדים בלתי משתבצים חופשות בתשלום עד לתקופה של שישה חודשים, בהתאם לנסיבות; במקרים מוצדקים תשתדל הנציבות להגדיל את שיעורי הקצבאות בשיעור מירבי.

סיכום דברים זה, שאיפשר למשרד להיטיב את תנאי הפרישה של עובדים בלתי משתבצים שהסכימו לפרוש, הביא כאמור לזירוז הטיפול בעובדים מסוג זה. לפי דווח של הסמכ"א אל המנהל הכללי של המשרד מינואר 1978, טיפל הסמכ"א מאז נובמבר 1974 ב-550 עובדים בלתי משתבצים.

עד ינואר 1978 הושלם הטיפול ב-285: 255 פרשו מהשירות ו-30 חזרו למעגל עבודה סדיר. לגבי 265 האחרים, אין בידי המשרד נתונים מדויקים. בסוף 1977 דיווחו יחידות המשרד לסמכ"א על כ-140 עובדים בלתי משתבצים נוספים.

משרד מבקר המדינה ברק את טיפולו של הסמכ"א בכ-70 מבין 285 העובדים שנפתרה בעייתם, לרוב על ידי פרישתם מהמשרד (ראה גם בדו"ח זה, עמ' 201. בפרק על פיצויי פיטורים לעובדי מדינה).

בפברואר 1975 פרסם הסמכ"א ליחידות המשרד נוהל, הקובע את סדרי הטיפול בענייני עובדים בלתי משתבצים. בהתאם לנוהל, עובד בלתי משתבץ מוגדר כעובד, שלא ניתן להמשיך להעסיקו במשרתו הנוכחית או במשרה אחרת במשרד עקב אי יעילותו ואי התאמה מקצועית — דהיינו עובד שאינו מתאים למשרתו או שנעדרת זיקה בינו לשירות עקב אי התאמה מקצועית או מגבלות אם מטעמים רפואיים ואם מטעמי גיל. על כל יחידה מינהלית להמציא לסמכ"א בכל שנת כספים רשימת עובדים בלתי משתבצים. על עובד הסמכ"א יחד עם נציג היחידה ועם רכז הנושא בשירות של המשרד, לראיין את העובדים ולהגיש את המלצותיו לדיון בוועדה משותפת למשרד ולנציבות שירות המדינה. על ועדה זו מוטל להמליץ בפני נציב השירות על הפתרון הרצוי בכל מקרה.

בדיקת תיקיהם האישיים של עובדים, שנכללו ברשימת העובדים הבלתי משתבצים על פי ההסדר שהושג בין המשרד לנציבות שירות המדינה, העלתה:

1. ברבים מהתיקים האישיים של העובדים לא נמצא תיעוד שיצביע על כך, שהעובד היה בלתי יעיל ועל הסיבות לכלילתו ברשימת הבלתי משתבצים. המשרד הגדירם כבלתי משתבצים מספר חודשים, לפני שפנה לנציבות שירות המדינה, כדי שזו תאשר את פרישתם מהשירות.

2. כפי שעולה מהתיקים האישיים, במקרים אחדים הסיבות לפיטורי העובד במסגרת העובדים הבלתי משתבצים היו אחרות, ביניהן: רצונו של עובד לפרוש בזמנו הוא מסיבות כלכליות, אישיות ואף מסיבות בריאות או משום שהעובד הגיע למסקנה, שאינו יכול לחרום עוד בעבודתו הנוכחית.

היו עובדים אחרים בעלי ידע מקצועי וכושר עבודה ברמה נאותה שלא יכלו להשתלב בעבודה בגלל אי התאמה לתפקידי ניהול או קשיי הסתגלות לסביבתם. לא נמצא שנעשו נסיונות לגבי עובדים אלה לשלבם בעבודה אחרת.

ברשימת העובדים הבלתי משתבצים נכללו גם עובדים, שעברו עבירות משמעת, והמשרד במקום לנקוט נגדם הליכים משמעתיים העדיף שיפרשו מהמשרד עם זכות לפיצויי פיטורים.

הסמכ"א הסביר לביקורת, שהוא מגדיר עובד בלתי משתבץ ככזה, שמסיבות כלשהן אינו משתלב בתפקידו במשרד. כאסמכתא להגדרה זו משמשת לסמכ"א חוות דעתו של הממונה הישיר על העובד. עוד הסביר הסמכ"א, שלעתים מעדיף המשרד את פיטורי העובד בדרך זו מאשר את הדרך — הארוכה בדרך כלל — של ועדות רפואיות והליכי המשמעת.

לדעת הביקורת, תכליתו של ההסדר בין המשרד לנציבות שירות המדינה לאפשר את פרישתם של עובדים לא יעילים. במקרים אחדים אף דרשה הנציבות מהמשרד לחפש עבור עובדים כאלה משרות אחרות בתוך המשרד. לכן דרוש, שבתיקי העובדים יימצא התייעוד, שיצביע על כך, שהעובדי דים אכן בלתי משתבצים, לאחר שלא עלה בידי המשרד, חרף מאמצים, להביא לשילובם ביחידות אחרות.

3. לפי ההסדר שבין המשרד לנציבות שירות המדינה, רשאי הסמכ"א לאשר לעובד בלתי משתבץ חופשת הסתגלות עד לתקופה של שישה חודשים כדי לאפשר לו תוך אותה תקופה לחפש תעסוקה אחרת. לא נקבעו קריטריונים לקביעת הזכאות של עובדים לחופשה כזו.

הביקורת העלתה מקרים, שלעובדים אושרה חופשת הסתגלות לפני שנתקבל אישור הנציבות לפיטוריהם, ולעתים אף לפני שהסמכ"א פנה אל הנציבות בעניין הפיטורים.

4. בחלק מהמקרים שנבדקו, הסכימה ועדת הפיצויים שבנציבות לאשר פרישה לעובד בלתי משתבץ, בתנאי שתבוטל משרה בתקן המשרד. בחלק מהמקרים נדרש המשרד לבטל את המשרה הספיציפית של העובד, אך בחלקם — בעיקר מאו — נתקבלו החלטות הממשלה בדבר הקפאת מצבות העובדים במשרדי הממשלה וצמצום מספר המשרות בהם — נדרש המשרד לבטל משרה כלשהיא בתקן.

הביקורת המציאה לסמכ"א רשימה של 20 מקרים, שוועדת הפיזיויים בנציבות דרשה מהמשרד לבטל משרות כתנאי לאישור פרישת עובד בלתי משתבץ ואותן המשרות לא בוטלו.

מאחר שהטיפול בעובדים בלתי משתבצים מרוכז בידי עובד אחד של הסמכ"א, התעכב הטיפול במקרים לא מעטים.

5. הטיפול בעובדים בלתי משתבצים נעשה בסמכ"א בשלב, שהעובדים עומדים בפני פרישה. עד אז האחריות לעובדים היא בידי היחידה הממונה. מבדיקת התיקים של 70 עובדים עולה, שבמרבית המקרים לא ניתן טיפול מוקדם לעובד כדי לפתור את בעייתו ולשלבנו שוב בעבודתו. טיפול כזה חיוני דווקא בתקופה, שבה סובל המשרד ממחסור בכוח אדם.

הסמכ"א לא עשה להפקת לקחים כלליים מבעיית העובדים הבלתי משתבצים. הסמכ"א הודיע למשרד מבקר המדינה שהעניין ייבדק.

\*

משרד התקשורת רשאי, לפי ההסדר עם נציבות שירות המדינה, לזווג פרישת עובד, תוך מתן פיצויי פיטורים או תשלום גמלה, כאשר מדובר בעובד שהוגדר כבלתי משתבץ. עובד, שהמשרד הגדירו בלתי משתבץ ושהביע את נכונותו לפרוש, מאשרת הנציבות את פיטוריו בלי לדרוש מהמשרד בכל מקרה נימוקים מפורטים, שיוכיחו את מהימנות ההגדרה. הסדר זה גרם לכך, שבהגדרה זו נכללו גם עובדים, שלא היו בלתי יעילים, וכן עובדים, שרצו לפרוש מעבודתם מיזמתם הם.

לדעת הביקורת, לא זו הייתה מטרת ההסדר, ומהראוי היה, שלא יורחב אל מעבר לראוי, מחובתו של הסמכ"א גם לעמוד על כך, שבתיקו של עובד, המוגדר בלתי משתבץ, ייכללו מסמכים מתאימים על אי השתלבותו בעבודה ועל נסיגות שנעשו לפתור את בעייתו אם במסגרת היחידה ואם בדרך העברתו לתפקידים אחרים במשרד.

### בעיות משמעת

הטיפול בבעיות משמעת של עובדים הוא בראש וראשונה באחריותם של מנהלי היחידות, אך עליהם לדווח עליו לסמכ"א. לאחר בדיקת העניין על ידי עוזר לענייני משמעת בסמכ"א וקבלת מידע מפורט ממנהלי היחידות, מתקבלת בסמכ"א החלטה כיצד יש לטפל בכל מקרה: העברתו לטיפול המשטרה, כשמדובר בחשד לעבירות פליליות — ולנציבות שירות המדינה, כשמדובר בעבירות משמעת. דרכי הטיפול בעבירות עובדים נקבעו בחוק ובהוראות התקש"ר, ולפיהם חובה על המשרד לדווח לנציבות שירות המדינה על הפרות משמעת.

להלן נתונים — כפי שנרשמו בדו"חות השנתיים של נציבות שירות המדינה — על עבירות משמעת של עובדי משרד התקשורת, לפי דרכי הטיפול בהן בשנים 1973—1976: התראות ונזיפות על ידי הנהלת המשרד; תלונות שהוגשו לוועדות משמעת, ומקרים שנדונו בבית הדין למשמעת שליד נציבות שירות המדינה.

השנה	התראות ונזיפות	תלונות לוועדות משמעת	חובענות לביה"ד למשמעת
1973	74	15	27
1974	77	16	34
1975	76	26	30
1976	101	14	28

מספר העבירות, שהמשרד דיווח עליהן לנציבות שירות המדינה, הוא אחוז גדול מכלל המקרים שנדונו במסגרת שירות המדינה בוועדות המשמעת ובבית הדין למשמעת. (בעניין זה ראה גם דו"ח זה, עמ' 203 בפרק הליכי משמעת בשירות המדינה). העובדה שמספר העבירות שנעברו

על ידי עובדי משרד התקשורת רב יחסית למספר העבירות שנעברו על ידי עובדי יתר משרדי הממשלה — כפי שדווח על כך — ניתן להסביר בין השאר בכך, שעובדי משרד התקשורת הם חלק נכבד מכלל עובדי קמדינה. הנתונים האמורים אינם כוללים את כל ההערות שבכתב, ההתראות והנזיפות, שניתנו לעובדי המשרד על ידי מנהלי היחידות והשירותים, ואשר חובת הדיווח לנציבות שירות המדינה, לא חלה עליהם. לפי נתוני הסמכ"א היה מספרם הכולל של מכתבים בענייני משמעת שנשלחו לעובדים כדלקמן: בשנת הכספים 1975 — 276, בשנת 1976 — 345, ובתקופה אפריל—דצמבר 1977 — 278 מכתבים.

\*

משרד מבקר המדינה הביא בפני הנהלת המשרד מספר ממצאים אופייניים בדבר דרכי טיפולן של הנהלה ושלוחותיה בנושא המשמעת לצדדיו השונים. בממצאים אלה היה כדי להצביע על הצורך בשיפורים ובטיפול יותר נמרץ מצד הנהלה בתופעות אלה. עוד עמדה הביקורת על הצורך, שהטיפול בעבירות משמעת הנעברות במשרד יהיה בהתאם לנהלים הקיימים.

### חברותם של עובדי הנהלה בוועדי עובדים

הוראות התקשי"ר אינן דנות בשאלה אם עקב ניגוד אינטרסים מותר לחברי הנהלה ולעובדים, שבתוקף תפקידם מטפלים בענייני כוח אדם, להיות חברים בוועדי עובדים. הביקורת העלתה, שתופעה זו קיימת במשרד התקשורת.

הנושא עלה גם בפסק דין, שניתן בענייניו של עובד המשרד, שהואשם בהתנהגות שאינה הולמת עובד מדינה. בפסק הדין בבית הדין למשמעת בשנת 1974 נקבע, שאחד הגורמים ליחסים המעורערים ביחידה, שבה הועסק אותו עובד, היה בזה שהוא שימש מזכיר היחידה ומזכיר ועד העובדים כאחד; ולפי בית הדין טובת העובדים מחייבת הפרדה בין שני התפקידים. נציבות שירות המדינה דרשה מהמשרד לדאוג לכך, שעובדים, המטפלים בכוח אדם, יימנעו מלהיבחר לוועדי עובדים. בעקבות פסק הדין הציע היועץ המשפטי של המשרד לסמכ"א להוציא נהלים ברורים בנושא.

לאחר שהסמכ"א פנה אל נציבות שירות המדינה לקבלת הנחיות בנדון, הודיע הממונה על ענייני עובדים בנציבות לסמכ"א ביוני 1975 שרצוי, כי בכל מקרה שעומד להיבחר עובד לוועד עובדים ייבדק, אם אותו עובד נחשב לחבר הנהלה. חבר הנהלה, שהוא גם חבר ועד ואינו מתפטר מתפקידו בוועד, יש להעבירו לתפקיד, שאינו קשור לנושא כוח אדם. בהתאם לכך פרסם הסמכ"א הוראת נוהל ליחידות המשרד וביקשן לבדוק את הנושא.

עד סיום הביקורת לא פעל המשרד בהתאם להנחיות נציבות שירות המדינה, ובין חברי הוועדים יש חברי הנהלה וגם עובדים, המטפלים בתוקף תפקידם בענייני כוח אדם.

\*

בינואר 1978 הפנה משרד מבקר המדינה את שימת לבו של נציב שירות המדינה לצורך להוציא במסגרת הוראות התקשי"ר, הנחיות ברורות למשרדי הממשלה בנושא האמור. נציבות שירות המדינה הודיעה למשרד מבקר המדינה, שהיא תפעל להוצאת הוראה מתאימה שתיכלל בתקשי"ר.

### קבלת עובדים בעלי עבר פלילי

על פי הוראות התקשי"ר בעל עבר פלילי, שהוא מועמד לעבודה, ניתן להעסיקו, אם לדעת הגורמים המוסמכים אין מניעה לכך. בנסיבות העניין. במקרה כזה יש לנמק את ההחלטה, ורשומה על כך צריכה להימצא בתיקו האישי של המועמד. לפי הנוהל במשרד, הסמכ"א מקבל חוות דעת מהממונים הישירים ומהנהלת השירות, כולל דיווח מקציני הביטחון של המשרד, על עברו הפלילי של המועמד לעבודה או מי שכבר נתקבל לעבודה. הסמכ"א מעביר את המקרים לאישור המנהל הכללי של המשרד. קבלת דיווח מוקדם מקציני הביטחון נועדה למנוע, שהידיעה על העבר הפלילי תיוודע למשרד רק לאחר שאותו עובד כבר קיבל מעמד קבוע.

הביקורת הציעה: למשרד לקבוע קריטריונים, שינחו את היחידות בשאלת קבלת מועמדים, שהם בעלי עבר פלילי. לצד חוות הדעת של הממונה הישיר רצוי שתתקבל גם זו של עובד רווחה. הסמכ"א הודיע למשרד מבקר המדינה, שהנושא יידון עם היועץ המשפטי של משרד התקשורת.

## הסבת עובדים לדירוג הטכנאים

הוראות התקשי"ר קובעות את נתוני ההשכלה הדרושים מעובד, כדי שניתן יהיה לדרגו בדירוג הטכנאים וההנדסאים. בין שאר התנאים נדרשים: עשר שנות לימוד או סיום קורס מוכר בעל רמה טכנית גבוהה ונסיון של שמונה שנים לפחות במקצוע, מהן חמש שנים בתפקיד עצמאי. תנאי המעבר מהדירוג האחד לדירוג הטכנאים, שנקבעו לעובדי משרד התקשורת בחוברת מסלולי קידום של שירותי ההנדסה, הם: השלמת השכלה תיכונית או השלמת השכלה מקצועית (11 שנות לימוד) או גמר קורסי שלב ג' ו-ד' במקצועות הבזק במשרד התקשורת; גמר קורס שלב ב' במקצוע הטכני המיועד; עמידה בבחינות במקצוע הטכני המיועד; קיום משרה פנויה בדירוג הטכנאים ונסיון מעשי של שישה חודשים לפחות במקצוע החדש.

בהתאם לדרישות אלה, היו רק חלק מעובדי שירותי ההנדסה — ואלו שעבדו במקצועות מסוימים — מדורגים בדירוג הטכנאים; מרבית העובדים היו משובצים בדירוג האחד. בשנים האחרונות — בעקבות משא ומתן בין הנהלת המשרד לנציגות העובדים — נקבעו הסדרים, שאיפשרו את הרחבת מעגל העובדים בכך, שאם יענו על קריטריונים מסוימים, הם יוכלו לעבור קורס הסבה ולגשת לבחינות מקצועיות מתאימות ולאחר הצלחה בהן להיכלל בדירוג הטכנאים. הוקל בהדרגה בדרישות ההשכלה המינימליות, כפי שנכללו בהוראות, עד שלאחרונה, בהסכם מאפריל 1977, נקבע, שכל עובד הנדסה במקצוע טכני, שישלים קורס הסבה ויעמוד בבחינות מקצועיות זכאי להיות משובץ בדירוג הטכנאים, גם בלי להיות בעל השכלה פורמלית כל שהיא. במשרד מבקר המדינה נתקבלו תלונות — ואלה הועברו גם אל נציבות שירות המדינה — מטעם הארגונים המקצועיים של ההנדסאים והטכנאים במדינה על ההקלה, שחלה בהעברת עובדים — בעיקר במשרד התקשורת — לדירוג טכנאים, בלא שיעמדו בדרישות השכלה פורמלית. אותם גופים דרשו מנציבות שירות המדינה לשנות את הוראות התקשי"ר תוך החמרה בדרישות ההשכלה בהתאם לדרישותיהם (ראה גם להלן).

בדיקת תהליך הסבתם של עובדים לדירוג טכנאים העלתה:

1. בספטמבר 1974 הסכימו הנהלת המשרד ונציגי העובדים, שגם עובדים, העוסקים בהתקנת טלפונים, יוכלו להיכלל בדירוג טכנאים, לאחר שישתתפו בקורס מתאים ויעמדו בבחינות. ביוני 1975 הסכימו הצדדים לאפשר גם למנהלי עבודה א' להיכלל בדירוג הטכנאים. הוסכם שלעובדים משתי הקבוצות, שאינם יעונים על דרישות ההשכלה המינימליות, תוצע מסגרת לימודים מתאימה. באותו הסכם גם נקבע, שלא יקוימו קורסי הסבה לקבוצות נוספות.

במהלך הביצוע של ההסכמים נתברר, שלקורסי ההסבה, שקיים המשרד, נשלחו גם עובדים שלא נמנו עם שתי הקבוצות האמורות. באוקטובר 1975 סוכם בין הנציבות והסמכ"א לבין נציגי העובדים, כי 90 עובדים, שנשלחו לקורס, בלא שהיה לכך מקום, חינתן בסיום הקורס אפשרות להשתתף במקרים על משרות בדירוג הטכנאים, ואם יבחרו, יתקבלו לאותן משרות. הוחלט שלא יוספו עליהן עובדים בעתיד.

2. במאוס 1976 הוקמה ועדה, כדי שתציע קריטריונים לגבי דרישות ההשכלה והנסיון. מסקנותיה של הוועדה הוגשו להנהלת המשרד באוגוסט 1976. הוועדה תיארה את השתלשלות העניינים עד אז, וציינה, שלקורסי הסבה נשלחו עשרות עובדים, שלא ענו לקריטריונים שנקבעו. הוועדה החליטה על רשימה נוספת של עובדים שיש לשלחם לקורס בהטעימה שרשימה זו יש לראותה כסופית, ואחריה אין עוד.

3. בהסכם שנחתם בין הצדדים באפריל 1977 נקבע שהנהלת המשרד תקיים קורסים מקצועיים מתאימים לכל העובדים הטכניים שבענפי הטלקומוניקציה והם יסתיימו לא יאוחר מ־31.5.1979. אם לא תעמוד ההנהלה באותו מועד ישובצו העובדים, שנמנעה מהם ההשתתפות בקורסי ההסבה, בדירוג הטכנאים, תוך שיתחייבו להשתתף בקורסים לאחר מכן. ההסכם חל על כ־1,800 עובדים קבועים וזמניים בשירותי ההנדסה, ומאו גכנס לתקפו ב־1.4.1977. ועד סוף אותה שנה כבר הוסבו כ־600 עובדים לדירוג הטכנאים.

4. כפי שצוין, פנו גופים מקצועיים אל נציב שירות המדינה בתלונה על ההרחבה שחלה בהעברת עובדים לדירוג הטכנאים. טענתם הנוספת הייתה, שהרמה של קורסי ההסבה הנערכים מטעם משרדי ממשלה נמוכה ואין בהוראה הניתנת בהם כדי להכשיר טכנאים. לפיכך דרשו הגופים להתאים את הוראות התקשי"ר לדרישות של הכשרה והסמכה של טכנאים מוכרים.

בתשובתו של נציב שירות המדינה מאוגוסט 1976 נאמר, שהנציבות הייתה מוכנה לבדוק מחדש את הקריטריונים כפי שהם נקבעו בתקשי"ר, אך משרדים המכשירים טכנאים שעמם התייעצה הנציבות, הביעו התנגדות לכך. על הנציבות להביא בחשבון שיקולי משרדים אלו ובמיוחד את צורכי משרד התקשורת. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 1978 הודיעה הנציבות שהוראות התקשי"ר על הסבת טכנאים הן ההוראות שבתוקף.

### בעיות מינהל בבית הספר בזק

בית הספר בזק מכשיר טכנאים במקצועות הטלקומוניקציה לעבודה במשרד התקשורת. התלמידים, שמספרם בשנת הלימודים תשל"ח היה 310, בחלקם לומדים בתנאי פנימייה; תמורת פטור מתשלום שכר לימוד הם מתחייבים לכך, שלאחר סיום חוק לימודם ושירותם הצבאי יעבדו במשרד שלוש שנים. בבית הספר, מועסקים כ-110 מורים ועובדים מינהליים (על הטיפול בבוגרי ביה"ס ראה לאחרונה בדו"ח שנתי 26 עמ' 795).

באוגוסט 1976 מינה מנכ"ל המשרד ועדה משרדית לבדיקת מכלול מערכת יחסי העבודה והטיפול בכוח אדם בביה"ס בזק. הוועדה מונתה על רקע בעיות בתחום יחסי העבודה בתוך בית הספר. במיוחד חיכוכים בין הנהלת בית הספר ואחד העובדים.

במסגרותיה הציבעה הוועדה על הגורמים העיקריים — להערכתה — שגרמו ליחסי העבודה הבלתי תקינים במוסד, וביניהם: ריכוז מופרז של סמכויות בידי מנהל ביה"ס ובידי הממונה על המינהל וההדרכה; אי הפעלת הפורום הרחב של הנהלת בית הספר, תקשורת לקויה בין הנהלה לבין העובדים; חוסר עירנות של מנהל בית הספר לבעיות מינהליות ויחס של איפה ואיפה שנוהגת הנהלה כלפי עובדים.

הוועדה. עסקה גם בנושאים שבתחומי המינהל התקין, כגון עיכובים מצד הנהלת בית הספר בטיפול בזכויות עובדים בהתאם לתקשי"ר והשהייה בביצוע הוראות מפורטות של הנהלת המשרד על ידי הנהלת ביה"ס. הוועדה התייחסה גם לנוהג, שעובדי בית הספר קונים מספקי המזון לבית הספר מצרכי מזון לצורכיהם הם וגם לביצוען של עבודות פרטיות בציוד בית הספר; וליקויים שהיו בעבר בדבר מסירת בחינות לגורמי חוץ לבדיקה.

לגבי הסכסוך האישי שבין הנהלת ביה"ס לבין אותו עובד המליצה הוועדה שלתקופת מעבר יוצע לו לעבור ליחידה אחרת במשרד. אם ישאר העובד בבית הספר מומלץ שהוא ימנע מלעסוק בפעילות ציבורית ושטיפולו של מנהל בית הספר בענייניו לא יושפע מהיחסים האישיים שביניהם. הוועדה המליצה המלצות אחדות לשיפור המצב בביה"ס, וביניהן: זימון תדיר של הנהלה המורחבת שלו, שיפור הקשר בין הנהלה לעובדים, שינוי המבנה הארגוני של הנהלת בית הספר והעסקת עובד רווחה במוסד. הוועדה המליצה גם על הוצאתן של הוראות, שיאסרו הן קניית מצרכים מספקים בשטח בית הספר והן שימוש בציוד בית הספר ומתקניו לצרכים פרטיים; ועל הקפדה בדבר סדרים נאותים למסירת בחינות לבדיקה.

— ההמלצות הוגשו להנהלת המשרד בדצמבר 1976. עד פברואר 1978 לא יושם חלק מהמלצות הוועדה בעיקר אלה שיישומן מותנה בפעולה מצד הנהלת המשרד. ממסמכי הסמכ"א עולה גם שמנהל בית הספר לא ביצע את כל הוראות הנהלת המשרד להחזיר לעובד את מלוא זכויותיו, לאחר שאלה נשללו ממנו על ידי הנהלת בית הספר בשנת הלימודים שחלפה.

במשרד מבקר המדינה נחקלו מספר תלונות או העתקי תלונות בעיקר מעובדים ומבוגרים לשעבר של בית הספר על הנעשה בו. התלונות נמקרוזן הופנו אל הנהלת המשרד והבעיות שהועלו באחדות מהן היו בין הגורמים להקמתה של הוועדה המשרדית. הביקורת הפנתה תשומת לבו של הסמכ"א לתלונתו של עובד ארעי על אופן פיטוריו מביה"ס והנסיונות לכך. הסמכ"א הודיע למשרד מבקר המדינה, שעצם פיטוריו של העובד היה בהתאם להוראות, אך דרך פיטוריו כפי שהדבר נעשה, הייתה לקויה בחלקה. לפיכך אושר הסדר להמשך העסקתו של העובד בבית הספר עד סוף שנת הלימודים.

משרד מבקר המדינה העמיד את הנהלת המשרד על הצורך לעשות לפיתרון מהיר של הבעיות שהועלו לגבי ביה"ס בזק. נוסף לצורך ביישומן של המלצות הוועדה האמורה, עמדה הביקורת על כך, שהסמכ"א יגביר את הפיקוח המינהלי על התפעול השוטף של בית הספר באמצעות קבלת דיווח שוטף על הנעשה בו ובאמצעות ביקורים תדירים במקום. עוד עמדה הביקורת על כך, שיש לעשות לביורר הבעיות המינהליות האחרות, שבאו לביטוי בו"ח הוועדה ובתלונות האחרות. דרוש גם שיוקם גוף ציבורי לפיקוח על הנעשה בבית הספר.

הנהלת המשרד הודיעה למשרד מבקר המדינה, שהיא מקיימת דיונים בכל הקשור לבית הספר, בכלל זה האפשרות להעבירו למסגרת אחרת. לדעת הביקורת, אין דיונים אלה פותרים את המשרד מעצם החובה לעשות לפיתרון מכלול הבעיות שנחשעו.

\*

היקף כוח האדם המועסק במשרד התקשורת והאופי והמגוון של השירותים שהוא מספק ברחבי המדינה מצריכים ניהול יעיל של העבודה, כדי ששירות המשרד יהיה יעיל במידת האפשר ויגוצלו במידה מירבית האמצעים שלרשות המשרד. ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שהנהלה לא השכילה למיד לעשות שימוש בסמכויותיה ולהפעיל את כוח האדם העומד לרשותה בדרך הנכונה ביותר. הביקורת גם העלתה, שהמשרד נתקל בקשיים בנסיונותיו להעביר כוח עבודה בלתי יעיל ליחידות אחרות ולתפקידים אחרים ולגייס במקומם עובדים אחרים. המשרד גם מתקשה במציאת פתרונות מתאימים לעובדים, המועסקים בעבודות כפיים קשות, ושום אינם מסוגלים להמשיך בהן. אחד הפתרונות, שאימץ המשרד בשנים האחרונות, היה עידוד פרישתם של עובדים בלתי משתכצים, אך הביקורת העלתה שבמסגרת זו פרשו גם עובדים שאינם נמנים עם סוג זה.

## קביעת עדיפויות להתקנת טלפונים

מאז קום המדינה היה הביקוש מצד הציבור גדול מהאפשרויות של משרד התקשורת להיענות לבקשות. להלן נתונים על הגידול במספר הבקשות הממתנינות משנת הכספים 1969 ועד 1976, ועל מספר הבקשות הממתנינות במחוזות השונים בסוף נובמבר 1977 בציון הבקשות הממתנינות תקופה של חמש שנים ויותר (המספרים מעוגלים למאות):

### בקשות הממתנינות בתקופה 31.3.1970—31.3.1977

מספר הבקשות הממתנינות	תאריך
44,900	31.3.1970
59,800	31.3.1971
83,800	31.3.1972
109,000	31.3.1973
130,300	31.3.1974
143,800	31.3.1975
165,200	31.3.1976
165,700	(1) 31.3.1977

(1) בשנה זו הואט קצב הגידול בבקשות גם בגלל הצלחה גדולה בדמי התקנה.

המקור: דברי הסבר להצעות התקציב של משרד התקשורת.

**בקשות ממתינות ל-30.11.1977**

מספר בקשות ממתינות מלפני סוף 1972	מספר בקשות ממתינות	מחוז
1,800	25,700	ירושלים והדרום
20,400	116,000	תל-אביב והמרכז
2,000	40,500	חיפה והצפון
24,200	182,200	סה

מקור: נתוני הנהלות המחוזות של שירותי הטלפון.

עוד בשנת 1950 קבע שר הדואר, שההיענות לבקשות תיעשה לפי דרגות עדיפות, האמורות לשקף את חיוניות הטלפון למבקשים. נקבעה לשם כך רשימה של 13 דרגות עדיפות. במשך השנים, עם גידול מספרן של הבקשות הממתינות, נלקחו בחשבון שיקולי עדיפות נוספים ונרשמו קטגוריות חדשות בכל דרגת עדיפות; לגבי חלק מהקטגוריות נדרשו המבקשים להמציא אישורים מוסמכים, שיאמתו את השתייכותם לאותה קטגוריה. כך הלכה וגדלה רשימת העדיפויות ובאוגוסט 1977 היא כללה שמונה דרגות עדיפות ובהן 82 קטגוריות.

בדיקות של משרד מבקר המדינה התייחסו פעמים מספר לסדרי הקביעה של דרגות עדיפות לבקשות (ראה בדו"ח שנתי 23, עמ' 638, לגבי מחוזות ירושלים והדרום ותל-אביב והמרכז; בדו"ח שנתי 26, עמ' 810, לגבי אזורי עפולה וצפת שבמחוז חיפה והצפון, ובאר שבע ואשקלון שבמחוז ירושלים והדרום; ובדו"ח זה, להלן לגבי אזורי נהריה וטבריה שבמחוז חיפה והצפון). גם תלונות שהוגשו לנציבות תלונות הציבור, נענו לקביעת דרגת עדיפות לבקשות המתלוננים להתקנת טלפון. ממצאי הביקורת ובירור התלונות הצביעו על הצורך לבחון מחדש את יעילותם של ההסדרים הנהוגים בעניין זה.

1. עובדי שירותי הטלפון צריכים למיין את הבקשות לפי קריטריונים, שקבעה הנהלת השירות. לסיווג בדרגת העדיפות ובקטגוריה המתאימות. כיוון שמספר הממתינים לטלפון הוא גדול מאוד, נודעת לכאורה חשיבות רבה למיין הנכון של הבקשות לפי דרגות עדיפות. הדבר מצריך הקפדה מירבית וסדרי בידוק פנימיים מתאימים, הדרושים עוד כדי להמעיט אפשרות לפגיעות בטוהר המידות ולאפליה בין מגישי הבקשות.

בדיקות מדרגיות של משרד מבקר המדינה העלו, שמשרד התקשורת לא הצליח למנוע מספר ניכר של קביעות לא נכונות באשר לדרגת העדיפות המתאימה של בקשות להתקנת טלפון. שיעור הקביעות הבלתי נכונות הגיע באיזור אחד אף ל-15% מכלל הבקשות. בין היתר נמצא, שרשימות דרגות העדיפות הפכו מורכבות ובלתי ברורות לעובדים, הצריכים לסווג את הבקשות לפיהן; לא תמיד היה נהיר מהו סוג האישורים שעל מבקש לצרף לבקשה, כדי להצדיק מיונה לדרגת עדיפות מסוימת; חלק מהקטגוריות שברשימה פורש בצורה שונה על ידי עובדים ביחידות שונות; הוראות של הנהלת שירותי הטלפון בקשר למיין הבקשות לא תמיד הובנו כהלכה. על אף מורכבותה, עוד לא ענתה רשימת העדיפויות על רבגוניותם של המקרים ולא איפשרה סיווג נכון של סוגי מבקשים שמעמדם דומה, אך לא זהה, לסוגים שנכללו ברשימה.

2. בשנים האחרונות, עקב הגידול במספרן של הקטגוריות הכלולות ברשימת דרגות העדיפות, היו רבים ממבקשי הטלפון זכאים להיכלל בדרגת עדיפות זו או אחרת. משרד התקשורת עצמו, כדי להקטין את מספר הממתינים לטלפון וכדי להגדיל את הכנסותיו, פעל להתקנת מספר מרבי של טלפונים בכל שנה ויום חגיגת עבודה שנתית, הכוללת התקנה של כ-50,000 טלפונים חדשים. המשרד נוהג להתקין טלפונים, על פי רוב, במקומות שיש בהם ריכוז גדול של בקשות ולכוון עבודות פיתוח של הרשת המקומית. לאיזורים כאלה. כאשר הופעלה מרכזת חדשה בדרך כלל אחרי תהליך ממושך של הקמה (ראה בדו"ח שנתי 24, עמ' 658), נענו מרבית הבקשות מהשכונה או מהאיזור, שהמרכזת משרתת, ולעתים קרובות לא ניתן היה להיענות לבקשות בדרגות עדיפות

יותר גבוהות, משום שהתייחסו למקומות יותר רחוקים או אפילו לשכונות סמוכות, שבהן לא נעשו עבודות פיתוח. אמנם, לפעמים עשה המשרד מבצעים מקומיים להיענות לבקשות ותיקות במקומות בעלי אוכלוסייה קטנה יחסית, אך לא היה בכך כדי לפתור את הבעיה בכללותה.

בנסיבות אלה איבדה רשימת דרגות העדיפות ממשמעותה, ובפועל נהג המשרד להתייחס לבקשות כאילו סווגו לשתי קבוצות של דרגות עדיפות בלבד: בקשות בדרגות עדיפות מוחלטת, כלומר, שבכל מקרה כמעט יענו הבקשות המשתייכות לסוג זה — הקטגוריות הכלולות בדרגת עדיפות 'א' ורוב הקטגוריות הכלולות בדרגת עדיפות 'ב' — גם כאשר המרכוז הנוגעות לדבר מלאות רשת פנוייה אינה בנמצא; ובקשות בשאר דרגות העדיפות, שלהן ניתנת עדיפות יחסית, בהתאם למצב המסוים בכל איזור.

קיום רשימה של דרגות עדיפות מעורר בציבור ציפייה, שמשרד התקשורת ויחידותיו יפעלו על פיה בצורה אחידה ועקבית בכל הקשור להיענות לבקשות להתקנת מכשירי טלפון. בגלל הקשיים — שפרק זה מצביע עליהם — בהפעלת שיטת דרגות העדיפות כפי שנקבעה, העמיד משרד מבקר המדינה את משרד התקשורת פעמים מספר על הצורך לבחון מחדש את ההסדרים לקביעת קדימויות לכיצוע עבודות פיתוח ברשת הטלפון במקומות שונים, ואת הקריטריונים להיענות לבקשות להתקנת טלפון. לדעת הביקורת, יש גם לשקול לצמצם בהרבה, הן את מספר דרגות העדיפות, והן את מספרן של הקטגוריות בכל דרגה ודרגה. בינואר 1978 החליט שר התקשורת למנות ועדה ציבורית, בראשותו של שופט, ולהטיל עליה לבדוק את סדר הקדימויות הנהוג בהתקנת טלפונים.

## שירותים בגליל

שירותי משרד התקשורת לתושבי הגליל, בכל הקשור לשירותי טלקומוניקאציה, הם באחריותו של מהנדס מחוז חיפה והצפון. המחוז מחולק לעיר ראשית (חיפה) ולנפה, וזו מחולקת לחמישה אזורים (חדרה, עפולה, צפת, טבריה ונהריה). בראש כל איזור עומד מהנדס האיזור, הכפוף אל מהנדס הנפה. האחריות למתן שירותי הדואר באיזור הגליל היא בידי מנהל מחוז הצפון (להלן מנצ"ן), שהוא אחד משישה מנהלים מחוזיים, הכפופים אל מנהל שירותי הדואר.

בחודשים מארס עד נובמבר 1977 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי מתן שירותי הטלקומוניקאציה באיזור נהריה ובאיזור טבריה ואת מתן שירותי הדואר במחוז הצפון. הביקורת התרכזה בסדרי הטיפול בבקשות לטלפון, באישור בקשות ובטיפול בטלפונים ציבוריים. עוד התייחסה הביקורת להקמת מרכזות טלפון חדשות באותם אזורים ובדקה את סדרי הטיפול של הנהלת המחוז בליקויים, שהועלו ע"י יחידות ביקורת של המשרד, שערכו ביקורות ביחידות הדואר במחוז בשנים 1975—1977 (בדבר ביקורת קודמת בנושאים דומים ראה בדו"ח שנתי 27, עמ' 590 בנושא טלפונים ציבוריים; בדו"ח שנתי 26, עמ' 810 בדבר טיפול בבקשות להתקנת טלפונים באזורים עפולה, צפת, באר שבע ואשקלון; בדו"ח שנתי 25, עמ' 711 בדבר שירותי דואר באזור הדרום; ובדו"ח שנתי 24, עמ' 658 בדבר הקמתן של מרכזות טלפון).

### שירותי טלקומוניקאציה באיזור נהריה ובאיזור טבריה

מבין 27 מרכזות הטלפון בנפת הצפון, כללו איזור נהריה ואיזור טבריה בשנת 1977 תשע מרכזות ובהן כ-24,000 מספרים, שהיון — לחודש אוקטובר 1977 — כ-44% מכלל המספרים שבמרכזות הנפה.

חוסר האפשרות של משרד התקשורת להיענות לבקשות רבות לטלפונים בכל הארץ משתקף בבירור בשני האיזורים הנדונים.

בטבלה הבאה נתונים על המרכזות בשני האיזורים, על קיבול המספרים בהן ועל מצב הבקשות הממתינות בכל מרכזות. הנתונים, כפי שנחקלו ממהנדסי האיזורים, הם ליום 1.10.1977 באיזור נהריה, וליום 31.10.1977 באיזור טבריה.

איזור	המרכוז	קינול בומינאלי	קווים מחוברים	מספרים פנויים	בקשות ממתניות
נהריה	נהריה	7,800	6,294	1,368	1,211
	עכו	4,200	4,007	179	3,179
	מעלות	1,000	764	198	744
	שלומי	600	418	178	252
	כרמיאל	1,800	1,400	329	1,330
	סה	15,400	12,883	2,252	6,716
טבריה	טבריה	6,000	3,833	2,103	1,321
	כנרת	900	755	143	834
	כפר תבור	1,000	421	576	687
	עילבון	1,000	394	604	724
	סה	8,900	5,403	3,426	3,566
	סה כולל	24,300	18,286	5,678	10,282

המקור: נתונים סטטיסטיים של האזורים.

הנתונים שבטבלה מצביעים על מצב טוב יותר, יחסית, השורר בערים נהריה וטבריה, שהמרכוז בהן הורחבו בשנה האחרונה, ועל מצב חמור- במיוחד במרכוז עכו וכרמיאל שבאיזור נהריה ובמרכוז כנרת, שבאיזור טבריה. בסה"כ עלה מספר הבקשות הממתניות בשני האזורים כפליים על המספרים הפנויים.

בדיקת תכניות הפיתוח של מרכוז תלפון בשני האזורים הראתה, שפתרון הבעיה אינו צפוי בטווח הזמן הקרוב, פרט למרכוז עכו ומעלות, שהרחבתן צפויה להסתיים באמצע שנת 1978. לשאר האזורים מתוכננת הקמתן של מרכוז חדשות, שחלקן אף נכנסו לשלבי ביצוע, אך סיומן צפוי רק בשנת 1980 ולאחריה. כך, למשל, הוקם מבנה חדש בכרמיאל, אך הציווד עבודו טרם התקבל (בדבר התהליך הממושך בהקמת מרכוז ראה בדו"ח שנתי 24, עמ' 658).

המגבלות, שמשרד התקשורת נתון בהן, בתקציב ובהיקף כוח אדם שהוא ראוי להעסיק, אינן מאפשרות להרחיב את מרכוז תלפון ובו בזמן לפתח את רשת הכבילים בכל המקומות. בהכנתה של תוכנית העבודה השנתית, יש אפוא לקבוע בהכרח עדיפויות. אחד השיקולים העיקריים בקביעת התכנית הוא מספר הבקשות, הממתניות במקומות השונים. המשרד מקצה מטבע הדברים את עיקר המשאבים למקומות, שיש בהם ריכוז גדול של בקשות ממתניות, ובהכרח קורה, שבמקומות שאוכלוסייתם קטנה, לעתים נעשות עבודות פיתוח רק לאחר תקופה ארוכה, ובקשות ממתניות שם זמן רב. במועד הביקורת באיזור נהריה (במאי 1977) היו 635 בקשות, שהמתינו משנת 1972 ואף קודם לכן. אחדות מהן הוגשו עוד בשנת 1966. בין הבקשות הוותיקות — שלא נענו בגלל בעיות פיתוח רשת הכבילים — היו רבות שהוגשו על ידי תושבים מכפרי מיעוטים, שבאחדים מהם לא היה אפילו תלפון אחד. במועד הביקורת באיזור טבריה (בנובמבר 1977) היו 137 בקשות, שהמתינו משנת 1972 או קודם לכן. הביקורת עמדה על הצורך לערוך מבצע של היענות לבקשות הוותיקות ביותר. (בדבר הצורך להפריש באופן שיטתי אמצעים להתקנת תלפונים לפי סדר עדיפויות תקין ועל ידי כך לאפשר היענות גם לבקשות שהיענות להן קשה ויקרה, ראה עוד בדו"ח שנתי 23, עמ' 638 ובדו"ח שנתי 26, עמ' 810).

מהנדס איזור נהריה הודיע למשרד מבקר המדינה (בחודש נובמבר 1977), שנעשו צעדים להיענות לבקשות ותיקות, ומספרם ל-1.10.1977 הועמד על 485.

### סדרי הטיפול בבקשות להתקנת תלפונים

הטיפול בבקשות להתקנת תלפונים נתון בידי עובדי מדור התלפונים שבכל איזור (להלן המדור).

1. בעקבות ביקורת קודמת של מבקר המדינה באיזור עפולה ובאיזור צפת, הורה מהנדס הנפה למהנדסי האיזור, ספטמבר 1975, לפעול לפי נהלים אחידים, הן לגבי רישום הבקשות המתקבלות,

והן לגבי סדרי קביעתן של דרגות העדיפות לכל בקשה; בין היתר נקבעו בהוראות סדרי הרישום והמיון של הבקשות וכן, שמהנדס האיזור יאשר בחתימת ידו את דרגות העדיפות, שנקבעו לכל בקשה, למעט דרגת העדיפות הנמוכה ביותר.

— בעוד סדרי הרישום של הבקשות באיזור נהריה היו תקינים ותאמו את הנהלים, באיזור טבריה לא פעלו העובדים בהתאם לאותם נהלים והסתפקו ברישומן ביומן הבקשות לפי הסדר הכרונולוגי של קבלתן.

— המהנדסים של שני איזורים אלה לא בדקו פעם נוספת את הקביעות בדבר דרגת העדיפות, שניתנה לכל בקשה.

2. ברשימת דרגות העדיפות של בקשות להתקנת טלפון, שנקבעו על ידי הנהלת המשרד, חלים מדי פעם בפעם עדכונים ושינויים, והודעות על כך מועברות לכל המדורים של שירותי הטלפון בארץ. בהיעדר אפשרות להיענות לכל בקשה, חשוב מאוד לקבוע נכונה את דרגת העדיפות המתאימה ולמנוע על ידי כך קיפוחם של מבקשים.

— בדיקה מדגמית של בקשות לטלפונים העלתה שיעור גדול של קביעות לא נכונות של דרגות העדיפות המתאימות. באיזור נהריה נמצאו קביעות לא נכונות בכ-15% מבין הבקשות שנבדקו, ובאיזור טבריה היה השיעור כ-4%. נמצאו בקשות רבות, שנקבעה להן דרגת עדיפות נמוכה מהמגיע, דבר שגרם לכך שאותן בקשות עדיין לא נענו לפי המגיע; ומאידך נמצאו בקשות, שנקבעה להן דרגת עדיפות גבוהה מהמגיע, דבר שהקנה לאותן בקשות סיכויים שיענו לפני הגיע תורן. בין המקרים היו גם כאלה, שנגרמו עקב אי הבנת ההוראות של הנהלת שירותי הטלפון, ולפיכך חלה הטעות על כלל הבקשות, שהשתייכו לדרגת עדיפות מסוימת.

בשני האיזורים שנבדקו לא הקפידו לקבוע דרגת עדיפות לכל בקשה מיד עם קבלתה במדור. עוד נמצא, שלא דאגו לקבל אישורים מוסמכים באותם מקרים, שההוראות דורשות זאת. באיזור טבריה נמצאו מקרים, שלבקשות לא נקבעה דרגת עדיפות עקב חוסר ידיעה בדבר הדרגה המתאימה, ובלא שנעשה לבירור העניין בהנהלת המחוז.

הביקורת העמידה את הנהלת שירותי הטלפון במחוז חיפה והצפון על הצורך לעשות להדרכה מתאימה של עובדי המדור בכל הקשור לקביעת דרגת העדיפות הנכונה ועל הצורך להקפיד על כך, שתיערך בדיקה של הדרגות שנקבעו, באמצעות גורם נוסף באיזור. בעקבות הביקורת, הודיע מהנדס איזור נהריה למשרד מבקר המדינה, שדרגות העדיפות שנקבעו, ייבדקו על ידי עובד נוסף. מנהל שירותי הטלפון במחוז חיפה והצפון הודיע למשרד מבקר המדינה, שתוגבר הביקורת הפנימית של המחוז על העבודה באזורים.

3. לפי ההוראות של מהנדס המחוז, לאחר הטיפול במדור יש להעביר את הבקשה אל המשרד הטכני לשם בדיקת האפשרות הטכנית להענות לבקשה. במשרד הטכני יש לנהל כרטסת מפורטת של תיבות הסתעפות לפי כתובות, כדי שאפשר יהיה לדעת אם יש קווים פנויים באותה תיבה, ואם ניתן להתקין טלפון באותה כתובת.

— לשני האיזורים עדיין לא הייתה כרטסת מפורטת לגבי כלל תיבות ההסתעפות שבאיזור. (באיזור טבריה הייתה כרטסת חלקית שהקיפה כ-20% מכלל תיבות ההסתעפות באיזור). הרבר הקשה על עריכת הבדיקה של האפשרויות הטכניות והצריך — במרבית המקרים — שהבדיקה תיעשה פיונית בשטח. מאחר שמשרד התקשורת עומד להסב את כלל מערכת הבקשות לטלפון למחשב, עמדה הביקורת על הצורך לזרז את הכנתו של מידע מפורט בכל איזור.

#### חשבונות דמי התקנה

1. הוראות שירותי הטלפון קובעות, שלאחר ששולחים למבקש חשבון תשלום עבור התקנה, יש לבצע את התשלום תוך פרק זמן שנקבע. אם לא בוצע התשלום בפרק זמן זה, יש לשלוח למבקש תזכורת, ואם גם אז לא בוצע התשלום, יש לבטל את הבקשה. הסדר זה נועד לאפשר את הקצאת הקו, שיועד לאותה בקשה, לבקשה ממתינה אחרת, ויש לו אפוא חשיבות בתקופה שאין אפשרות להיענות לכל בקשה.

במועד הביקורת באיזור נהריה, פרק הזמן, שנקבע לביצוע התשלום, היה 30 יום ועוד 14 יום לאחר משלוח תזכורת. הביקורת העלתה מקרים רבים, שבקשות, שדרוש היה לבטלן בהתאם להוראות, לא בוטלו. ביניהן היו בקשות, שהחשבונות עבורן נשלחו שנה ויותר לפני מועד הביקורת.

הטיפול בנושא זה באיזור טבריה נמצא תקין. מהנדס איזור נהריה הודיע, שבעקבות הביקורת בוטלו הבקשות, שהועלו בבדיקה, ושלהבא בקשות כאלה יבוטלו בהתאם להוראות.

2. תשלום חשבונות דמי ההתקנה על ידי המבקשים נעשה באמצעות סניפי בנק הדואר. הדיווח על ביצוע התשלום מועבר מהסניף אל מרכז הקלט של הבנק בירושלים, ומכאן מועברות הודעות על אותם תשלומים אל המחוז בחיפה. זה האחרון מדווח על התשלומים לאזורים.

— הדיווח ממחוז חיפה לאזורים אינו מועבר על גבי טופס קבוע, אלא על גבי נייר לא רשמי שלעתים אין תוכנו ברור. לעתים, מתקבלים דיווחים אלה באיחור רב. הביקורת הצביעה על הצורך להעביר את הדיווחים האמורים על גבי טופס מתאים ובמהירות האפשרית.

### התקנת טלפונים

1. בטופס החשבונות של דמי ההתקנה נמסרת הודעה למבקש, שלפיה תבוצע ההתקנה בחוד ארבעה חודשים ממועד התשלום.

נמצאו מקרים שהאזוריים לא עמדו בפרק הזמן שנקבע. בדרך כלל נגרם הדבר מכך, שהודעות התשלום נשלחו למבקשים לפני סיום עבודות הפיתוח סמוך למקום מגוריהם. בין המקרים, שנמצאו באיזור נהריה, במועד הביקורת — מאי 1977 — היו שחשבונות דמי ההתקנה שולמו עוד בשנת 1975 ובתחילת 1976. הביקורת עמדה על כך, שגם אם לא תמיד ניתן לשמור על המסורת המדויקת של הזמן שנקבע, רצוי, שהודעות תשלום יישלחו למבקשים, רק כאשר ניתן לאמדם בודאות את פרק הזמן שיהיה דרוש לסיום עבודות הפיתוח ולביצוע ההתקנה. בכך תמנע החזקת כספי המבקשים, שלעתים ממתינים לטלפון זמן רב, ותחסך מהם עגמת נפש.

מהנדס איזור נהריה הודיע, שיימנע ממשלוח הודעות תשלום לפני סיום עבודות הפיתוח.

2. דמי ההתקנה לטלפון, שנקבעו ע"י משרד התקשורת, חלים על התקנות, שההוצאה על ביצוע הגיעה לסכום מסוים שקבע המשרד — עד כפליים מדמי ההתקנה, כאשר ההוצאה גבוהה יותר — בדרך כלל כשמדובר במבקש, שמגוריו מרוחקים ממרכז היישוב — מוכן המשרד להיענות לבקשה, מבחן סמכותו לפי פקודת בתי הדואר, רק אם המבקש מוכן לשאת בהוצאות מיוחדות אלה. כשמדובר בבקשות אלה, מודיע המשרד למבקש, שיהיה עליו לשאת בהוצאות אלה. אם המבקש מסכים, מכינים עבורו אומדן הסכום שעליו לשלם. לא הסכים המבקש לשאת בהוצאות, בקשתו אינה מאושרת, עד שהמשרד יבצע עבודות פיתוח מתאימות באותו איזור, דהיינו במקרים אלה גם אין משמעות לדרגת העדיפות של הבקשות.

באיזור טבריה נמצאו 26 בקשות ממתינות, מהן זמן רב, שכפי שהוסבר לביקורת, הן לא נענו כיוון שמדובר בהתקנות, הכרוכות בהוצאות מיוחדות. הביקורת לא מצאה אסמכתא על כך, שאכן נמסרה הודעה למבקש, שמדובר בהתקנה מסוג זה, וממילא לא ניתן היה לדעת, אם המבקש אכן לא היה מוכן לשאת בהוצאות האמורות. הביקורת עמדה על הצורך, שלכל בקשה כזו יצורף העתק מההודעה שנשלחה למבקש. מהנדס איזור טבריה הודיע, שבעקבות הביקורת יישלחו הודעות בכתב לכל הממתינים האמורים.

### טלפונים ציבוריים

באפריל 1977 היו באיזור נהריה 197 טלפונים ציבוריים גובים (להלן טצג"ים), מהם 151 במקומות, כמו חנויות ובתי מלון (להלן טצ"ג בחווה) ו-46 — במקומות פתוחים לכלל הציבור. באיזור טבריה היו בחודש דצמבר 1977 175 טצג"ים מהם 129 בחווה ו-46 רגילים. בשני האזורים היו אפוא הטצג"ים, ברובם הגדול, במקומות, שהגישה אליהם אינה אפשרית בכל שעות היממה.

1. בדו"ח שנתי 27 (עמ' 590) עמדה הביקורת על כך, שמצב התחזוקה של הטצג"ים, שנמדד על פי מספר הביקורים של טכנאים בכל טצ"ג, במחוז הצפון היה גרוע ביותר. בסוף 1976 הודיע מהנדס הנפה למשרד מבקר המדינה, שיעשה לשיפור מצב האחזקה של הטצג"ים בנפת הצפון.

הביקורת העלתה, שלא חל שיפור של ממש ברמת התחזוקה של הטצג"ים באזורים הנדונים. כך למשל, באיזור נהריה לא נערכו, על פי הדו"חות הממוכנים של המשרד, ביקורי אחזקה בחודש מארס 1977 ב-160 מבין כ-200 הטצג"ים שבאיזור. גם באיזור טבריה היה מספר ביקורי האחזקה בטצג"ים מן המהדרוש.

מהנדסי האזורים נימקו מצב זה במחסור בכוח אדם ובכרוב. הביקורת עמדה על הצורך, שהנהלת המחוז תפעל לשיפור טיב האחזקה של הטצג"ים במחוז.

2. הוראות שירותי הטלפון קובעות את הצורך להסיר טצג"ים, שדו"חות המחשב מצביעים על היותם גרעוניים לאורך תקופה ממושכת (למעט מקומות, שהימצאותו של טצג"ג בתם היא חיונית). העברת טצג"ים גרעוניים, נועדה לאפשר את התקנתם במקומות אחרים, והיא חיונית במיוחד בגין מחסור בטצג"ים המורגש בשנים האחרונות (ראה גם דו"ח שנתי 27, עמ' 590).

— באיזור נהריה לא ניתן הטיפול הדרוש לטצג"ים גרעוניים עקב מחסור בכוח אדם.

## מחסן ציוד

במחסנים האזוריים מאוחסן הציוד השוטף, המשמש את עובדי ההנדסה בעבודתם היומיומית. את הציוד הדרוש מקבלים המחסנים האזוריים מהמחסנים המרכזיים של המשרד, בהתאם להזמנות של המחסנאים. כדי לספק למחסנים האזוריים מלאי בכמות מספקת, מפיק מחשב המשרד, בין היתר, דו"ח תקופתי על "המלצות לחידוש מלאי", הכולל פרטים על קצב הצריכה החודשית ועל הכמות הדרושה להזמנה. עוד מפיק המחשב דו"ח חודשי על תנועה ועל מלאי לכל מחסן. הדו"ח מפרט את התנועה בכל פריט במשך החודש ואת יתרת המלאי. על המחסנאים לערוך השוואה שוטפת של נתוני דו"ח המחשב עם נתוני כרטיסת המלאי שבמחסן ולבדוק את ההפרשים המתגלים.

לפי נתוני הדו"חות הממוכנים, כלל המחסן באיזור נהריה כ-760 פריטים בערך כספי של כ-900,000 ל"י והמחסן האזורי בטבריה — כ-790 פריטים בערך כספי דומה.

— במועד הביקורת בנהריה היה מחסן חדש בשלבי בנייה באמצעות מע"צ. כיוון שהמחסן הישן פורק, פוזר הציוד — מאז תחילת 1977 — בשני מקומות, בהיעדר מקום מתאים, היה הציוד מפורז בצורה בלתי מסודרת, דבר שלא איפשר לערוך בדיקת מלאי מדגמית. לעומת המחסן בנהריה, היה המחסן בטבריה מסודר למופת.

— באיזור נהריה לא נבדקו — משך תקופה ארוכה — הדו"חות הממוכנים בהשוואה עם כרטיסת המלאי שבמחסן. בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת, היו מקרים של אי התאמות.

— לפי הוראות התכ"מ יש לערוך במחסן ספירת מלאי מדי שנה בשנה. באיזור נהריה לא נערכה ספירת מלאי מאז יוני 1975. במחסן שבאיזור טבריה נערכו ספירות מלאי כנדרש, ולא נמצאו כל אי התאמות. מהנדס איזור נהריה הודיע, שספירת המלאי תיערך עם סיום המבנה החדש של המחסן.

— בשני המחסנים שנבדקו, נמצאו פריטים רבים ללא תנועה מזה שנתיים ויותר. לא נעשה טיפול במלאי זה, כפי שקובעות הוראות התכ"מ. מהנדסי האזורים הודיעו, שיעשו להוצאתו של המלאי, שהיה במחסן ללא תנועה זמן רב.

— סדרי הביטחון בחצר המחסן באיזור טבריה, שמאוחסנים בו כבילים ועמודי טלפון, נמצאו לקויים. הביקורת עמדה על הצורך בהתקנת אמצעי הבטיחות הדרושים בעוד מועד.

## שירותי דואר במחוז הצפון

מחוז הצפון של שירותי הדואר מפעיל רשת של יותר מ-200 יחידות דואר (בתי דואר, סניפים וסוכנויות) ו-17 קווי דואר נע. השירות ניתן באמצעות כ-650 עובדים בתקן המחוז, 150 סוכני דואר ולמעלה מ-390 מחלקי דואר (אנשים), הקשורים עם המשרד בתווה לחלוקת הדואר ביישובים קטנים תמורת תשלום חודשי, הנקבע בהתאם לכמות דברי הדואר, שהם מחלקים).

בנהלת המחוז 17 משרות תקן, הכוללות ארבעה עובדי ביקורת, העורכים ביקורת שוטפת ביחידות הדואר — להלן מבקרים מחוזיים. מבקר אחד עורך ביקורות בבתי הדואר הגדולים בתדירות של אחת לשנה, ושלוש עד ארבע ביקורות בבתי הדואר הקטנים יותר. בסניפי הדואר נערכת ביקורת אחת לשלושה עד ארבעה חודשים, ובסוכנויות הדואר — אחת לחודשיים שלושה. כאשר מצביעים ממצאי הביקורת על ליקויים רבים ביחידת דואר מסוימת, נערכת ביקורת חוזרת באותה יחידה בתדירות גבוהה יותר, תוך שימת דגש על הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת. על ממצאי הביקורת מדווחים המבקרים למנהל המחוזי, והלה פונה אל מנהלי יחידות הדואר בדרישה לתיקון הליקויים.

אחת לחודש מדווח מנהל המחוז למנהל שירותי הדואר על בעיות עקרוניות שהועלו, או על נושאים שלא הצליח לפתור בכוחות עצמו.

נוסף לביקורות הנערכות ע"י המבקרים המחוייבים, נערכות ביקורות גם מטעם מחלקת הכספים והחשבונות של משרד התקשורת. ביקורות אלה מתרכזות בסדרי הטיפול בכספים ביחידות הדואר ובסדרי עריכת המאזנים היומיים. קצין הבטחון המחוזי של המשרד עורך ביחידות הדואר ביקורות בתחומים, הנוגעים לו.

הביקורת של המבקרים המחוייבים בחי הדואר שבמחוז צריכה כאמור להיערך לפחות אחת לשנה. במרבית בתי הדואר ובמרבית הסניפים הגדולים שבמחוז אכן נערכה ביקורת זו לפחות אחת לשנה. עם זאת הועלה, שבתשעה בתי דואר לא נערכה (עד סוף חודש נובמבר — מועד סיום הביקורת) ביקורת מחוזית בשנת 1977. הדבר נגרם, כיוון, שמבקר בתי הדואר הועבר באופן זמני לתפקיד של מנהל בית דואר, לאחר פרישתו של המנהל הקודם.

להלן ריכוז הממצאים העיקריים שהועלו על ידי הביקורות השונות, שנערכו ביחידות הדואר של המחוז בשנים 1975—1977.

### טיפול בכספים

1. הוראות שירותי הדואר קובעות את סכום המזומנים המירבי, שמותר להחזיק בכל יחידת דואר, ואת הצורך להפקיד את הכספים בסניפי הבנקים המסחריים.

— הביקורת דנה עם הנהלת המחוז בצורך לשמור על קיום ההוראות האמורות.

2. פקידי האשנבים לא הקפידו לקיים את ההוראות בדבר עריכת מאזני קופה יומיים, ובדבר גובה המלאי בקופות העזר.

3. ההוראות קובעות, כי בכל יחידת דואר יוחזק סכום ביטחון, לפי פירוט של סוגי השטרות. על השטרות להיות מסומנים.

— במקרים רבים לא הוחזק סכום הביטחון הדרוש, ופיצולו לפי שטרות לא היה כנדרש. הליקוי נמצא ב-24 בתי דואר וסניפים, ביניהם רבים, שהליקוי נמצא פעמים חוזרות ונשנות.

### אמצעי ביטחון

1. הביקורת דנה עם הנהלת המחוז בליקויים בסדרי הביטחון ביחידות דואר במחוז.

2. לפי ההוראות, את החזקת המפתחות לחדר המבוצר ולקופות הביטחון שבו יש לפצל בין מנהל הדואר המקומי לאחד העובדים כדי למנוע החזקת המפתח על ידי עובד אחד. ב-13 יחידות דואר שנבדקו לא פוצלה החזקת המפתחות כנדרש, ובאחדות מהן נמצא הליקוי פעמים אחדות ברציפות.

### מכתבים רשומים וחבילות

נמצאו מקרים רבים, שמכתבים רשומים נמסרו שלא כנגד חתימה על אישורי מסירה, כנדרש בהוראות של שירותי הדואר. במקרים מספר אבדו מכתבים רשומים, ולא ננקטו צעדים לבידור הנסיבות.

### דואר נע

הליקויים, שהועלו בתחום זה, היו איחורים של קווי הדואר הנע ואי הכנתם של לוחות מסע, שיש לרשום בהם את המועד ואת השעה שבהם ביקר הרכב בכל יישוב. אחדים מכלי הרכב ששימשו את הדואר הנע היו במצב בלתי תקין. בביקורות המחוזיות בקווי הדואר הנע נמצאו ליקויים דומים לאלה, שנמצאו ביחידות הדואר בתחום הוראות ביטחון, בתחום ניהול מאזנים, ועוד.

### תיבות דואר וחלוקת דואר

נמצאו מקרים רבים, שלא מתאפשר למבקרים לבדוק אם הרקת התיבות נעשתה בהתאם לזמנים שנקבעו, כיוון שהעובדים לא הכניסו לתיבות טבלאות ביקורת כנדרש.

בביקורת המחוזיות נמצאו מקרים רבים של פיגורים בחלוקת דואר לחושבים. כן הועלה, שכאשר נעדרו דוורים מהעבודה, לא חולק הדואר על ידי עובדים אחרים.

#### החזרת בולים שמכירתם הופסקה

לפי הוראות השירות הבולאי, על יחידות הדואר להחזיר למחסני השירות את הבולים, שנותרו עם הפסקת מכירתם כדי להעבירם להשמדה.

נמצאו מקרים שבולים לא הוחזרו מיד עם הפסקת המכירה, כנדרש בהוראות השירות הבולאי \*

#### כוח אדם במחוז הצפון

כאמור, מעסיק המחוז כ־650 עובדים — קבועים וארעיים — ביחידות הדואר השונות. היקף כוח האדם הדרוש נקבע בהתאם להיקף העבודה בכל יחידת דואר — לפי מדדים (נקודות עבודה), שקבעה בשעתה הנהלת שירותי הדואר. בכל שנה מגישים המחוזות — במסגרת הצעות התקציב — דרישות לשינויים בהיקף כוח האדם, בדרך כלל תוספות, בגין הרחבת השירותים. דרישות אלה לא תמיד נענו, בעיקר בשנים האחרונות, כאשר נדרשו משרדי הממשלה ומשרד התקשורת בתוכם, לקצץ בהיקף כוח האדם המועסק על ידם.

בשנים האחרונות החלו שירותי הדואר בביצוע מדידות מוקדמות להפעלת שיטות שכר עידוד גם ביחידות הדואר — כאמצעי נוסף על נקודות העבודה — כדי לקבוע את היקף כוח האדם הדרוש. עם זאת, במחוז הצפון, שלגביו הוחל בדיונים להפעלת שכר עידוד עוד ב־1975, עדיין לא הופעלה השיטה בשום יחידת דואר.

להלן ריכוז של הליקויים שהועלו בתחומים שונים של הפעלת כוח האדם ביחידות הדואר שבמחוז;

#### שעות נוספות

העסקת עובדים בשעות נוספות נועדה להתגבר על פיגורים שוטפים בעבודה, שנוצרו בגלל העדרויות של עובדים או בגלל לחץ עבודה. מתברר שהיו מקרים, שעובדים הועסקו בשעות נוספות שלא בהתאם להוראות החוק והתקשי"ר.

1. עובדים הועסקו יותר מארבע שעות נוספות ליום, בלא שהמשרד קיבל היתר מיוחד כפי שנדרש לפי חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א 1951.

נמצאו מקרים, שלעובדים נרשמו שעות עבודה נוספות, בלא שצוינה הסיבה לביצוען. שעות נוספות נרשמו לעובדים תמורת מאמץ נוסף, שהשקיעו בחלוקת דואר שהצטבר, אך בלי רישום מדויק של מספר השעות שהשקיע בפועל כל עובד. בבית דואר אחד נמצאה אי התאמה בין הכמות הכוללת של שעות העבודה שעבדו העובדים, לבין כמות השעות שנרשמה לכל עובד בנפרד. הנהלת המחוז הודיעה, שהיא פועלת למניעתן של התופעות האמורות.

#### בעיות משמעת ונוכחות עובדים

1. בביקורת המחוזיות שנערכו בשנים האמורות, נמצאו מקרים רבים של איחורים חוזרים ונשנים לעבודה, בלא שננקטו צעדי משמעת כנגד העובדים שנהגו לאתר לעבודתם, למעט במקרים בודדים.

2. במקרים רבים לא נכשמה שעת ההופעה לעבודה ושעת סיום העבודה.

3. היו מקרים, שהמבקרים המחוזיים התריעו על ניהול בלתי תקין של העבודה השוטפת בבית דואר ועל סכסוכים פנימיים בין עובדים ומנהליהם. יחסים מעורערים בין העובדים עלולים להשפיע על טיב השירות לציבור, ומהראוי שתיתנו הדעת על דרכים למניעתם.

#### סדרי עבודה ביחידות דואר

1. אחד הכלים היומיומיים, שנועדו לתת הדרכה שוטפת לעובדי הדואר, הם פרסומים שוטפים של הוראות השירות ושל תעריפי השירות.

במקרים רבים לא נמצאו הוראות הנהלה ביחידות הדואר, או, שההוראות והתעריפים שנמצאו, לא היו מעודכנים. לעובדה זו עלולה להיות השפעה על טיב השירות לציבור.

\* ראה גם בדו"ח זה, להלן.

2. נמצאו ליקויים רבים בסדרי הטיפול בדברי דואר, שנמנעו להם לא אותרו על ידי הדוורים (ת.ד.ג.). את דברי הדואר האלה יש להעביר לפי ההוראות אל יחידה מרכזית של שירותי הדואר, כדי שזו תנסה לאתר את הכתובות שאותם דברי דואר נשלחו אליהן. הליקויים התבטאו בעיקר בפיגור ניכר בהעברת דברי הדואר האמורים ליחידה המרכזית.

\*

את הממצאים בפרק זה יש לראות על רקע החשיבות הנודעת לפיתוח תשתית של שירותים ציבוריים, כחלק מפיתוח הכללי של איזור הררי, המיושב בצורה דלילה והמיועד למלא תפקיד גדל והולך בפיתוח הארץ כולה.

## השירות הבולאי

השירות הבולאי עוסק בהגפנת בולים, איגרות וגלויות לציבור, ומרכז במחסניו גם פריטים אחרים המיועדים למכירה בבתי דואר: בולי הכנסה, שטרות, אסימונים ומדריכי טלפון. מרבית פעולותיו של השירות הבולאי (להלן השירות) הן תכנון וייצור בולים: בולים מן המניין לשימוש דוארי רגיל ובולי זיכרון למטרת אספנות; והפצתם לבתי הדואר בארץ ובחוץ לארץ. בולים נמכרים בבתי הדואר ובסניפי הדואר בכל רחבי הארץ; ביום הופעת הבולים הם מופצים על-ידי השירות במישרין למנויים בארץ ובחוץ לארץ, ולסוכנים שבחוץ לארץ; לאחר יום הופעת הבול נמכרים הבולים בארץ גם למטרת אספנות, באשנבי השירות הבולאי.

מכירת הבולים היא מקור הכנסה חשוב למשרד התקשורת, וגורם ההכנסה מהווה אחד השיקולים לקביעת הערך הנומינלי של הבולים החדשים. כל שנה מגפיק השירות בשישה עד שבעה ימי הופעה כ־30 בולים חדשים ב־15 עד 16 סדרות, על פי תכנית שנתית הנקבעת מראש.

בטבלה להלן נתונים על הכנסות השירות ממכירת בולים מן המניין ובולי זיכרון ישירות על ידי השירות בשנות הכספים 1973—1976, לפי חלוקה של מקורות ההכנסה בארץ ובחוץ לארץ (במיליוני ל"י):

1973	1974	1975	1976	
21.8	26.2	36.5	46.5	ס"ה הכנסות
<b>בארץ</b>				
6.9	9.7	12.7	16.9	ממנויים ומאחרים
6.3	6.6	9.3	10.6	ממכירות לקהל
13.2	16.3	22.0	27.5	ס"ה
<b>בחוץ לארץ</b>				
2.0	2.9	4.0	5.8	ממנויים ומטוחרים
6.6	7.0	10.5	13.2	מסוכנים
8.6	9.9	14.5	19.0	ס"ה
14.3	18.7	27.4	35.6	עודף ההכנסות על ההוצאות

המקור: דוחות סטטיסטיים של משרד התקשורת ודוחות החשב הכללי על ביצוע התקציב.

הגידול בהיקף המכירות נבע בעיקר מהגידול בערך הנקוב של הבולים. לעומת זאת כמעט ולא גדל מספר המנויים שבחוץ לארץ, ובשנת 1976 אף חלה ירידה לעומת 1975.

כטבלה הבאה נתונים על מספר מנויי השירות הבולאי, בארץ ובחוץ לארץ, בשנות הכספים 1973-1976:

1973	1974	1975	1976	
50,000	55,669	55,452	58,141	מספר המנויים בארץ
11,500	12,082	12,249	11,449	מספר המנויים בחוץ לארץ
61,500	67,751	67,701	69,590	סה"כ

בחודשים אפריל-ספטמבר 1977 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת כוללת בשירות הבולאי. הנושאים שנבדקו במיוחד היו: תכנון בולים והנפקתם, השמדת בולים שלא נמכרו, מחסני השירות והארכיון, חלוקת בולים בלא תשלום, וסוכנויות השירות שבחוץ לארץ. (בדבר ביקורת קודמת בנושא ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 616; וממצאי מעקב בדו"ח שנתי 23, עמ' 633).

### תכנון בולים והנפקתם

בולי דואר מן המניין, שהשירות מנפיק, נמכרים בדרך כלל במשך תקופות ארוכות, והם מיועדים בעיקר לצורכי משלוח דואר. בולי זיכרון נועדים לציון של אירועים מיוחדים או של אישים, והם מוצאים מהמחזור לאחר כמה חודשים, לפי שיקולים שונים, ובעיקר מתוך התחשבות בערך הבול בשוק האספנים. בשנת הכספים 1975 הונפקו 30 בולים ב"סדרות, בערך נקוב כולל של 49.70 ל"י ובשנת הכספים 1976 — 32 בולים ב"סדרות בערך נקוב כולל של 71.25 ל"י. תהליך הנפקת הבולים הוא כדלקמן: עד האחד בספטמבר בכל שנה מפרסם השירות הבולאי בעיתונות פניות אל הציבור להגשת הצעות לנושאים לבולים חדשים. ההצעות מתקבלות עד אוקטובר בכל שנה, והן מתייחסות לשנה התקציבית שתתחיל 18 חודשים לאחר מכן. לדוגמה, עד תחילת ספטמבר 1976 התקבלו הצעות לבולים חדשים שיונפקו ב"1978.

ההצעות המתקבלות בשירות ממוינות לקבוצות של נושאים — אישים או אירועים שונים — והן מובאות בפני ועדת תכנון, שמינה המנהל הכללי של משרד התקשורת. חברי הוועדה הם: מנהל השירות הבולאי שהוא יושב ראש הוועדה, הממונה על ייצור בולים בשירות, נציג משרד החינוך והתרבות, נציג משרד החוץ, נציג מרכז ההסברה, ויושב ראש אגודת הבולאים בישראל: הוועדה מגישה הצעותיה לשר התקשורת, המאשר סופית את התכנית.

אחרי שמתקבל אישורו של השר לתכנית השנתית, מוזמן השירות מגרפיקאים הצעות לתרשימים לכל אחד מהנושאים. התרשימים מובאים בפני ועדת מומחים, וזו בוחרת את התרשימים, שלהערכתה מבטאים בצורה הטובה ביותר את נושא הבול. הצעות הוועדה מוגשות לאישור סופי בוועדת השרים לענייני טקסים וסמלים.

ההחלטה בדבר מסירת ההכנה של תרשימי בולים מתקבלת בוועדה פנימית של השירות, שבה שלושה חברים. אחד מתבירי הוועדה הוסמך להכניס שינויים בהחלטות שהתקבלו לפי הנסיבות, למשל הומנה מגרפיקאי אחר בגלל העדרות מהארץ של המציע שנבחר. במועד הביקורת הייתה בידי השירות הבולאי רשימה של 54 גרפיקאים, שמביניהם ניתן לבחור את הגרפיקאים שיגישו הצעות.

— הפנייה להגשת הצעות נעשית רק אל קבוצה מצומצמת של גרפיקאים, שבגלל כושר הביצוע שלהם יש סבירות גבוהה, שהצעתם תהיה ברמה גבוהה. מנהל השירות הודיע למשרד מבקר המדינה, שמדי פעם בפעם ניתנות הזדמנויות לגרפיקאים חדשים להוכיח את כשרונם.

עוד בביקורות, שנערכו בשירות בעבר, עמד מבקר המדינה על כך, שרשימת הגרפיקאים שישותפו בבקשות להגשת הצעות תיקבע על ידי ועדה בלתי תלויה, שתכלול נציגי ציבור (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 21, עמ' 617). דבר זה לא נעשה. עוד עמדה הביקורת על הצורך לפזר ביצוע עבודה בין מספר רב ככל האפשר של מבצעים, כל אימת שמדובר במסירת עבודות בדרך שאינה מכרו (ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 666).

## השמדת בולים ודברי דואר

1. השירות הבולאי מעביר להשמדה בולים ודברי דואר, שלא נמסרו לאשנבי הדואר למכירה, או שנמסרו אך הוחזרו למחסנים ומכירתם הופסקה ולא הועברו למשמרת בארכיון השירות. ההשמדה נעשית בנוכחות ועדה מיוחדת, שהברים בה נציגי שירותי הדואר, נציגי חשב המשדד, ועובדי השירות. לפי הוראות השירות יש להפנות אל השירות את כל-הבולים ודברי הדואר המיועדים להשמדה, בליווי רשימות מפורטות בדבר כמות החומר המיועד להשמדה. הוועדה בודקת את התאמת הכמות הרשומה לרשימות המפורטות ומעבירה את החומר להשמדה. לאחר ההשמדה מכינים חברי הוועדה דו"ח מפורט על החומר המושמד, שהוא אסמכתא להפחתת הכמויות. שהושמדו מכתסת המלאי של הבולים.

בנוהל ההשמדה, שהיה בתוקף במועד הביקורת, לא נקבע מועד ההשמדה לאחר הפסקת המכירה של הבולים. התברר שבמרבית המקרים הושמדו בולים, זמן רב לאחר שהופסקה מכירתם, לעתים יותר משנה, משום שוועדת ההשמדה לא פעלה ברציפות. במצב זה נגרמה צפיפות רבה במחסני השירות. הנהלת השירות הודיעה, שהיא מכינה הוראות חדשות, שלפיהן ההשמדה תבוצע — בדרך כלל — תוך שלושה עד ארבעה חודשים ממועד הפסקת המכירה של הבולים.

2. בדיקת כמויות הבולים שהושמדו על ידי הוועדה העלתה, שבשנת הכספים 1975 הושמדה כמות של כ-28 מיליון בולים לעומת כמות כוללת של 73.5 מיליון בולים, שהוזמנה אצל המדפיסים הממשלתי באותה שנה (כ-38%). ההוצאה על הזפסת הבולים שהושמדו — בתוספת כ-12% הוצאות עקיפות — הגיעה לסך של כ-850,000 ל"י. בשנת הכספים 1976 הושמדה כמות של כ-29 מיליון בולים לעומת כמות כוללת של 75.5 מיליון (כ-40%), בעלות כוללת של כ-1 מיליון ל"י.

הנושא של כמויות הבולים המוזמנות והמושמדות נבדק גם בעבר על ידי הביקורת הפנימית של משרד התקשורת ועל ידי משרד מבקר המדינה. ביקורת שערך משרד מבקר המדינה בעבר העלתה, שהשירות הבולאי נהג להזמין כמות, שעלתה בהרבה על הצריכה, במיוחד לגבי בולי זיכרון (ראה דו"ח שנת 15, עמ' 159). השירות הבולאי הסביר, שכמויות הבולים המוזמנות הן בדרך כלל קבועות והן נועדו לספק את התצרוכה. פרט למקרים מיוחדים, שבהם מוזמנת כמות גדולה יותר. לפי הסביר השירות, הגורמים העיקריים להצטברות הכמויות הגדולות של הבולים להשמדה הם בעיקר: שינוי בשער המטבע המחייב הוצאה מהמחזור והשמדה של בולי זיכרון מאחר שממועד שינוי השער יורד מחיר הבול במונחי מטבע חוץ ויש בכך משום הורדת ערך הבול לאספנים. גורמים נוספים הם: קושי בהפצתם של בולי זיכרון באשנבי הדואר, בגלל גודלם הפיזי של הבולים; ושינויים תכופים בתעריפי השירות, שקובע משרד התקשורת.

לדעת הביקורת, לשם קביעת הכמויות האופטימאליות של בולים רצוי, שהשירות יערוך בעצמו מחקרים מקצועיים בנושא שיווק בולים, או שייסתייע לשם כך בגורמים חיצוניים. מספר הצעות שהוגשו לשירות בשנים האחרונות על ידי גורמים חיצוניים לקביעת הכמויות האופטימאליות של בולים ולשיפור רמת ההכנסה ממכירתם, לא נענו למרות שההוצאה הכרוכה בכך עשויה להיות כדאית.

## מחסני השירות

השירות מחזיק בחמישה מחסנים לשמירת בולים ודברי דואר, שניים מהם מחוץ לבניין השירות. מתפקידו של המחסנאי של השירות הוא, בין היתר, להעביר אל מחסן הביצוע של השירות חומר בולאי למשלוח למנויים, לסוכנים, לסוחרים, ולאשנבי המכירה.

— קיימת הוראה, שבתוך שבועיים לאחר יום הופעת הבול על מחסן הביצוע להחזיר למחסן הארצי את יתרת החומר הבולאי שברשותו. הביקורת העלתה, שלא תמיד נשמרה תקופת הזמן שנקבעה.

את החומר הבולאי, המוחזר לפי ההוראה האמורה, מעבירים הספקים המחוזיים של שירותי הדואר מיחידות הדואר אל השירות הבולאי; מתפקידם של הספקים המחוזיים לרכז את הבולים כשהם ארוזים, בציון פרטים וחתימת הפקיד המחזיר את החומר. הכמויות המוחזרות אינן נספרות על ידי הספקים המחוזיים, אלא רק כאשר הארזיה איננה סגורה. בעת העברת החומר להשמדה הוא נספר על ידי חברי ועדת ההשמדה. אם מתגלים עודף או גרעון, על הוועדה להעביר מקרים כאלה לביור, ולצורך זה דרוש, שתזוהה חתימת הפקיד המחזיר. הביקורת העלתה, שלא הייתה הקפדה על חתימות ברורות, ולכן לא ניתן היה לזהות את העובד האחראי.

## ארכיון השירות

ארכיון השירות נועד לגניזת בולים, מעטפות יום ראשון, חותמות וכל חומר בולאי אחר היוצא לאור על ידי משרד התקשורת. כמו כן מטפל הארכיון בחומר בולאי, המתקבל מאגוד הדואר הבין לאומי וממשרדי הדואר שבארצות השרות, המקיימות קשרים עם ישראל. החומר שבארכיון משמש להכנת אלבומים ותערוכות, ועם סיומם מוחזר חומר התצוגה לארכיון, עד להשמדתו.

בארכיון מצוי חומר רב מאז ימיה הראשונים של המדינה. זהו חומר היסטורי, אשר בחלקו מיועד לגנוזת המדינה ובחלקו למוזיאון פילאטלי, שעתיד לקום לצד מוזיאון ישראל. חלקו של החומר מיועד להשמדה. עד לינואר 1977 לא היו בשירות כללים ברורים בדבר הכמות מכל פריט, שיש להעביר לארכיון. בנוהל חדש של השירות, מינואר 1977, נקבעו הכמויות שיש להחזיק אולם הוראות הנוהל מתייחסות אך ורק לבולים חדשים שיונפקו.

הביקורת העלתה, שבהעדר הוראות ברורות החזיק הארכיון — בעת הביקורת — כמויות גדולות מאוד של פריטים רבים. עוד הוחזקו בארכיון חותמות מכל הסוגים, שיצאו מהשימוש והיו מיועדות להשמדה. מצב זה גרם צפיפות יתרה, וזו הסיבה, שאין בארכיון ציוד חדיש לטיפול בחומר הבולאי. השירות הבולאי אף אינו מחזיק חלק ממלאי החומר הבולאי באתר אחר, למקרים של אסון.

ערך מלאי הארכיון, לפי רישומי השירות ליום 31.3.1977 כ-2.2 מיליון ל"י בערך גומינאלי. הערך הריאלי של המצאי בארכיון גבוה פי כמה וכמה, ושווי אינו ניתן להערכה לתאריך קבוע.

בבדיקת מלאי מדגמית בארכיון נמצא חומר שלא נפתח לבדיקה מאז קבלתו והוא עדיין ארונו באריותו המקורית — לעתים 15 עד 20 שנה, ואף יותר מכך.

השירות הבולאי הודיע למשרד מבקר המדינה, שכמה מהבעיות, שעליהן הצביעה הביקורת, ייפתרו עם קבלת תוספת של שטח לשירות, כצפוי בעתיד הקרוב.

## חלוקת בולים בלא תשלום

חלוקת בולים ומעטפות יום הופעת הבול ללא תשלום על ידי משרד התקשורת הייתה נהוגה מאז קום המדינה. רשימת מקבלי החומר הבולאי התגבשה במשך השנים, בלא שנקבעו כללים מפורטים בתחום זה.

ברשימה אישים וארגונים בישראל, ואישים וארגונים בחוץ לארץ הקשורים לשירות. בשנת 1965 הצביע מבקר המדינה, שיש צורך בנוהל ברור ומפורט בתחום זה (ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 160). בשנת 1973 הקים שר התקשורת ועדה לבדיקת הנושא. חברי הוועדה (חבר כנסת, יועץ לנציב שירות המדינה ומנהל השירות הבולאי), הגישו לשר התקשורת דין וחשבון בצירוף המלצותיהם רק בשנת 1975. הוועדה מצאה, שברשימת מקבלי החומר הבולאי כלולים כ-550 אישים ומוסדות מהם כ-190 בחוץ לארץ. הוועדה המליצה שההסדרים הקיימים והשינויים המוצעים יפורטו בנוהל כתוב, שיקבע, בין היתר, כללים לאישור צירופם של אישים וארגונים לרשימה, דרכי עדכונה והמועדים לכך. עד לסיום הביקורת ביולי 1977, לא הוצא נוהל, כפי שהומלץ על ידי הוועדה שדנה בכללי הצירוף של שמות חדשים לרשימה. מאז מסרה הוועדה המלצותיה, נהג מנהל השירות להעביר לאישור המנהל הכללי של משרד התקשורת כל שנה את רשימת מקבלי הבולים.

לפי תחשיבי השירות הבולאי היה הערך הנומינאלי של הבולים והמעטפות, שחולקו חינם בשנת הכספים 1973, 40,000 ל"י וב-1974 — כ-52,000 ל"י. לא נמצא תחשיב מעין זה לגבי שנות הכספים שלאחר מכן. ביולי 1976, הציע המנהל הכללי של המשרד לשר התקשורת לצמצם את מספר מקבלי החומר הבולאי חינם, אולם ההצעה לא בוצעה. בתחילת אוגוסט 1977 הצביעה הביקורת על הצורך לחזור ולשקול את הנושא של חלוקת בולים ומעטפות יום הופעת הבול חינם, תוך מגמה לצמצם ככל האפשר את מספר המקבלים. עם מינוי שר התקשורת החדש הביא המנכ"ל המלצה זו בפניו. בנובמבר 1977 אישרה הממשלה את הצעה השר להפסקת החלוקה למעט לגורמים בודדים.

## התקשורת עם סוכנים בחוץ לארץ

חלק ניכר מהכנסות השירות בא ממכירת בולים בחוץ לארץ (ראה בטבלה לעיל). המכירה נעשית בעיקרה באמצעות סוכנים של השירות, תמורת עמלה, בהתאם לגובה המכירות.

1. בשנת 1977 העסיק השירות 14 סוכנים, שעסקו במכירת בולי ישראל ב-46 ארצות: שמונה באירופה, שניים באסיה, אחד באמריקה הצפונית, אחד באמריקה הדרומית, אחד באפריקה הדרומית

ואחר באוסטרליה. תשעה מהסוכנים משמשים כסוכנים בלעדיים והם פועלים ביותר מאשר במדינה אחת. תנאי ההתקשרות עם הסוכנים נקבעים בחוזה סטאנדארדי, והסוכנים מקבלים עמלה בשיעור של 15% עד 20% מהיקף המכירות.

עוד בשנת 1971 דנה הביקורת עם השירות הבולאי בדבר אפשרות לחלק מחדש את שטחי פעולתם של הסוכנים במדינות השונות. השירות הבולאי הודיע למשרד מבקר המדינה, שהסוכנים מעוניינים, בדרך כלל, להרחיב את פעולתם למספר מירבי של מדינות, אך הוא ישקול — לגבי מספר סוכנים — אפשרות של צמצום שטחי פעילותם (ראה דו"ח 'שנתי 21, עמ' 619). הביקורת הנוכחית העלתה, שלא חלו שינויים בתחום זה מאז הביקורת הקודמת, פרט לתוספת של סוכן אחד.

2. לפי החוזה עם הסוכנים מוטל על הסוכנים להתחשב, במועדים קבועים, עם השירות הבולאי; גם נקבעו מועדים להעברת הכספים מהסוכן אל השירות. בשנת 1973, במסגרת ביקורת מעקב, הודיע השירות למשרד מבקר המדינה, שמועדי העברת הכספים יוצמדו למועדי הופעת הבולים.

— לא הוכנסו שינויים בחוזה עם הסוכנים, ועדיין יש פיגורים בהעברת הכספים מסוכנים אל השירות. ישנם פיגורים גם בקבלת דו"חות כספיים מסוכנים, אף כי השירות שולח אליהם מידי פעם בפעם תזכורות.

3. המבקרים של סוכנויות השירות שנחוץ לארץ מתמנים על ידי משרד החוץ מבין עובדי הנציגות הישראלית שבכל מדינה ומדינה. נקבע, שהביקורת תיערך פעם עד פעמיים בשנה, ובמסגרתה יש לבדוק, אם מולאו כל תנאי החוזה. המבקר מייצג את השירות ופועל לפי הנחיותיו.

במקרים רבים הודיע משרד החוץ לשירות על מינוי מבקר, לאחר שהוא כבר עזב את הארץ, דבר שמנע מתן תידרוך מפורט על ידי השירות. מן הראוי להגיע להסדר מתאים עם משרד החוץ, שיאפשר מתן תידרוך למבקר בעוד מועד.

הביקורת העלתה, שבשש סוכנויות לא נערכו ביקורות במשך 18 חודשים במקום פעם — פעמיים בשנה, כנדרש בהנחיות למבקרים. עוד התברר, שהשירות לא ניהל מעקב מפורט אחר עריכת הביקורת על ידי המבקרים שבחוץ לארץ. מפעם לפעם אמנם נשלחת פנייה סטאנדארדית לכל המבקרים בדבר הצורך לערוך ביקורת, אולם בלא התייחסות למועדים, שבהם נערכו ביקורות קודמות.

בדיקת הטיפול של השירות בדו"חות המבקרים העלתה, שלא תמיד ניתן טיפול לליקויים, שמצאו המבקרים.

\*

בולי דואר יש להם ערך חינוכי והסברתי רב נוסף על ערכם הכספי. משום כך על השירות הבולאי, המופקד על הנפקת הבולים ועל הוצאתם מהמחזור, לשקוד, שתופק מירב התועלת מהפצת בולים בין חוגי אספנים רחבים, ובהוצאות הנמוכות ביותר. במיוחד דרוש לקבוע גהלים, שיבטיחו טיפול נאות בחומר הבולאי ושמירה עליו.

## בנק הדואר

בנק הדואר הוקם על פי חוק בנק הדואר, תשי"א—1951 (להלן: החוק) כדי לעודד חסכון בקרב הציבור ולהקל על העברת כספים. השירותים שבנק הדואר נותן הם:

1. קבלת פקדונות נושאי ריבית בין לחשבון חסכון ובין כנגד תעודות חסכון, החזקתם וסילוקם;
2. קבלת כספים לחשבון סילוקים העברתם וסילוקם; העברת כספים באמצעות המחאות דואר, המחאות כסף והמחאות גוביינא. החוק לא הסמיך את בנק הדואר לתת גם שירותים אחרים שהם בתחום עיסוקם של הבנקים המסחריים, ובמיוחד מתן הלוואות ללקוחות, מתן ערבויות ללקוחות, נכיון שטרות, עסקות בניירות ערך ובמטבע חוץ.

יתרונו של בנק הדואר הוא בכך, שיש לו סניפים ברחבי הארץ; הוא נותן שירותיו — באמצעות רשת סוכנויות הדואר וקווי הדואר הנע — גם ליישובים קטנים, אשר בהם הבנקים המסחריים אינם פועלים. שירותי הבנק ניתנים על ידי עובדי שירותי הדואר של משרד התקשורת המבצעים את עסקות הבנק עם לקוחותיו ועל ידי עובדי הבנק, העוסקים בניהול החשבונות ועיבודם. מספר עובדי הבנק ליום 31.3.1977 היה 257. בשנת 1972 קיבל הבנק, בענייני כוח אדם, מעמד של יחידת סמך.

משרד מבקר המדינה בדק לסירוגין בשנת 1977 נושאים אחדים הקשורים בפעולתו של בנק הדואר. ממצאים מביקורת קודמת כבנק הדואר נכללו בדו"ח שנתי 21 של מבקר המדינה, עמ' 604.

## מועצת בנק הדואר

מועצת בנק הדואר הוקמה על פי סעיף 5(א) לחוק, הקובע: תוקם מועצת בנק הדואר לייעץ לשר התקשורת בשאלות הנוגעות להנהלת עסקי בנק הדואר ולפיקוח עליהם. הרכבה של מועצת הבנק, כפי שנקבע בחוק, הוא: יו"ר הבנק — המשמש מכוח משרתו כיו"ר המועצה; המנהל הכללי של משרד התקשורת; נציג משרד האוצר ושני נציגים של שני משרדי ממשלה, שימונו על ידי שר התקשורת; ושישה אנשי ציבור, שימונו על ידי שר התקשורת. המישה חברים יהיו מניין חוקי בישיבות המועצה.

מועצת הבנק, מכוח החוק, היא גוף מייצג ומפקח בלבד, ואינה מהווה מועצת מנהלים כמשמעותה בפקודת החברות, לא לגבי חוקף החלטותיה ולא לגבי אחריותה להנהלת עסקי הבנק. מועדי כינוסה של המועצה לא נקבעו בחוק או בהוראות נוהל אחרות. המועצה מתכנסת על פי הזמנה בכתב מיו"ר המועצה, ובהעדרו מהמנהל הכללי של משרד התקשורת או מסגנו. נושאי הדיון במועצה מועלים על ידי הנהלת בנק הדואר או על ידי החברים במועצה. בפרוטוקולים מדיוני המועצה נרשמת תמצית הדיונים ורק לעתים רחוקות נכללו בהם סיכומים מפורטים.

בשנת 1972 התכנסה המועצה שלוש פעמים; ב-1973, פעמיים; ב-1974 שלוש פעמים; ב-1975 פעמיים; ב-1976 פעמיים וב-1977 פעם אחת. בסוף 1975 התפטר יו"ר המועצה ועד לסוף 1977 לא נתמנה יו"ר חדש.

## סדרי פיקוח פנימי

### סדרי עבודה

קבלת הפקדות וביצוע תשלומים לקהל הלקוחות של הבנק נעשים בכ-1,200 אשנבים, הנמצאים בכ-650 יחידות ברחבי הארץ. התקבולים והתשלומים בשיקים או במזומנים נרשמים בספרי הבנק על פי דיווח יומי, המתקבל בצירוף המסמכים מהאשנבים. אלה מגוהלים על ידי עובדי שירותי הדואר של משרד התקשורת.

במקרים רבים לא בדקו האשנבים, באיוו מידה נאותים המסמכים, שעל פיהם נתקבלו תקבולים ושולמו תשלומים: באשנבים נתקבלו שיקים שלא ניתנו לגבייה מסיבות שונות, למשל מפני שלא צויין עליהם בבירור שם המוטב; היו מקרים של חוסר התאמה בסכום שבין המילים לספרות, ואף התקבלו שיקים שחסרו בהם חתימות המושכים. הביקורת הצביעה על כך, שיש לעשות ליתר הדרכה של העובדים באשנבים.

### שיקים שלא כובדו

לפי נתוני המסלקה של הבנק היו היתרות של חשבונות שבספרי הבנק של שיקים שלא כובדו והוחזרו לבנק כדלקמן: 592,000 ל"י, ליום 31.3.1973; 496,000 ל"י ל-31.3.1974; 1.6 מיליון ל"י, ל-31.3.1975; 1.2 מיליון ל"י, ליום 31.3.1976; ו-429,000 ל"י ליום 31.3.1977. בדרך כלל, לאחר בירור נוסף, עלה בידי הבנק לגבות את תמורתם.

בבנק קיימים 36 חשבונות שונים של שיקים לבירור — חלקם ביתרות חובה וחלקם ביתרות זכות; הבנק חיפש לאחרונה דרכים לסגורם. הוראות התכ"מ (פרק 24) קובעות, שאין למחוק חוב מעל 100 ל"י ללא אישור של החשב הכללי. בעבר קיבל הבנק אישור מהחשב הכללי למחיקת חובות עד 500 ל"י, אך לא לגבי סכומים יותר גבוהים. יתרות החובה בחשבונות השיקים לבירור, שנתורתו פתוחים, הסתכמו ליום 30.12.1977 בכ-76,000 ל"י.

## חובות אבודים או מסופקים

לפי דו"ח רואי חשבון ליום 31.3.1977, כללה יתרת החייבים סך כ-570,000 ל"י (מזה כ-280,000 ל"י העומדות משנים קודמות), שנראה כחובות מסופקים. בארבע השנים האחרונות ירד באופן ניכר סך החובות המסופקים הרשומים במאזני הבנק, וזאת עקב הסדר שעשה עם משרד התקשורת, שלפיו הועברו היתרות של חובות מסופקים לחובתה של מחלקת הכספים והחשבונות של המשרד, וזו ויכתה את הבנק בסכום היתרות המועברות על ידי קיוזו מיתרות זכות מסופקות, שעמדו ללא תנועה בספרייה משנים קודמות. דבר זה נעשה בלא לברר כל סכום שבחובה לעומת הסכום שבזכות. על שיטת קיוזו כוללנית, כפי שנקט הבנק, הוצבע גם בדו"ח שנתי 21 של מבקר המדינה. הנהלת הבנק הסבירה, שלא ניתן היה לברר כל סכום לגופו, כיוון שההסדר נעשה בתקופה של הסבת חשבונות האשנבים למחשב.

## כספים ללא בעלים

בשנת הכספים 1974 הגיעו לבנק שמונה מעטפות ובהן סכומים, שנעו מ-1000 עד 40,000 ל"י; בשנות הכספים 1975 ו-1976 נתקבלו בדרך זו כספים נוספים בסכומים שבין 2,000 ל"י ל-32,000 ל"י. אותם סכומים הופקדו תחילה בחשבון "הפקדות מזומנים", ומשם הועברו בחלקם לחשבונות ביניים בלא שהיה בהם טיפול נוסף, ובחלקם הועברו לאחר בירור לחשבונות אחרים. ההעברות נעשו לעתים בלי אישור מוקדם על ידי עובד בכיר בבנק בדבר נכונות הסכום וללא דיווח בכתב על סיבות ההעברה.

## שירותי הבנק

### היקף השירותים

בשנים 1972—1977 דנה מועצת הבנק פעמים אחרות באפשרות להרחיב את השירותים, שהוא מציע ללקוחותיו. עד שנת 1975 הופעלו שירותים נוספים כדלהלן:

(א) שירות תשלומים באמצעות הדואר המאפשר ללקוח להסדיר את תשלומיו על ידי המחאות לפקודת בנק הדואר.

(ב) תכנית חסכון לחושבי ערי הפיתוח נתנאים מועדפים (ראה להלן).

(ג) שירות שיקים לאספקת דלק לרכב ממשלתי.

באוקטובר 1975 הוכנס תיקון בחוק (תיקון מס' 3, תשל"ו—1975), שנועד להרחיב את השירותים שנתן הבנק בתחומים הבאים: מתן אפשרות ללקוח למשיכת יתר; קבלת שטרות לגוביינא מלקוחות; מתן סמכות למועצת הבנק לאשר הסכמי שירות עזר עם לקוחות.

עד סוף 1977 לא הופעלו השירותים של משיכות יתר וקבלת שטרות לגוביינא. הבנק ערך הסכמי שירות עם כמה מוסדות — ביניהם המוסד לביטוח לאומי ומשרד המשטרה — למתן שירותים מיוחדים בניקוב נתונים חשבוניים על פי דרישתו של מקבל השירות, בנוסף לניקוב הנעשה לצורכי הבנק. מנהל הבנק הסביר למשרד מבקר המדינה, שהפעלתם של השירותים החדשים מחייבת תוספת כוח אדם והכנת תכניות מחשב מתאימות, ולא עלה בידי הבנק למצוא כוח אדם מתאים.

## קצב ביצוע פעולות

1. לקוחות הבנק מקבלים מידע על מצב חשבונם בבנק לאחר שישה עד שבעה ימים. הסיבה לכך בנהלי זרימת החומר ועיבודו: החומר בדבר העסקות נשלח מאשנבי הדואר ומגיע אל מחלקת המיון ביום שלאחריו; משם הוא מועבר אל מדור הניקוב ומשם אל יחידת המחשב בתל אביב; משם מוחזר החומר, יחד עם דו"ח יתרות ותמציות חשבון, אל מחלקת הביקורת, הרושמת לפנייה את השגויים ועושה לאחר מכן לבירורם. תמציות החשבון מועברות אל מחלקת הפלט, והיא שולחת ללקוח את המסמך המקורי יחד עם תמצית החשבון. לפי זה, מגיע המידע אל הלקוח לאחר 6—7 ימים ממועד ביצוע העסקה.

היו מקרים רבים, שהלקוח קיבל את תמצית החשבון רק לאחר שבועיים או שלושה, וזאת בגלל פיגור בהעברת החומר מהאשנבים שביחידות הדואר או באחד מתהליכי ההעברה האחרים שפורטו

לעיל. כאשר יש שגויים רבים בעיבוד החומר, נגרם פיגור בעיבוד הפלט במדור הבוחן שבמחלקת הביקורת.

2. בעלי עסקים משלמים מס ערך מוסף באמצעות בנקים, ובכלל זה באמצעות בנק הדואר. לפי הערכת אגף המכס והבלו שבמשרד האוצר עוברים בבנק הדואר כ-50% מכלל כספי התשלומים של מס זה. בבדיקה מדגמית של קצב העברת תמציות החשבון לאגף המכס נקבע לגבי 30% מהחומר שנבדק פיגור בין 6 ל-10 ימים ולגבי 19% — פיגור של 11 עד 19 יום (בדבר פרטי הבדיקה ראה בדו"ח זה עמ' 156 בפרק על מס ערך מוסף).

3. מחלקת הביירוים מקבלת מדי יום ביומו למעלה מ-100 תלונות ומספר גדול יותר של פניות טלפוניות, הטעונות בירור. מאחר שמחלקה זו, לצורך עריכת הביורור, הייתה תלויה במידה רבה במדור הבוחן של הבנק, שעבודתו הייתה בפיגור, חלה השהייה — לעתים עד ארבעה שבועות — במתן תשובות ללקוחות.

### עסקי בנק הדואר

להלן נתונים על הנכסים והתחייבויות של בנק הדואר לסוף כל אחת משנות הכספים 1972—1976, שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה מהמאזנים המאושרים של הבנק (באלפי ל"י):

ט ב ל ה 1					
31.3.1973	31.3.1974	31.3.1975	31.3.1976	31.3.1977	נכסים
89,017	108,242	134,921	196,394	570,578	המחאות לגבייה ומוזמנים בבנק ישראל
9,958	15,421	25,354	35,919	50,483	השקעות כספי תכניות החסכון
44,206	178,742	307,506	534,304	552,048	פקדונות באוצר (למעט תכניות חסכון)
25,443	25,107	7,719	25,857	11,787	משרד התקשורת
2,475	3,503	2,314	849	1,732	חשבונות אחרים
<u>171,099</u>	<u>331,015</u>	<u>477,814</u>	<u>793,323</u>	<u>1,186,628</u>	סה
התחייבויות					
—	60,444	—	—	—	בנק ישראל
151,341	241,481	439,811	739,912	1,101,227	חשבונות סילוקים
13,426	17,316	25,181	34,181	55,348	חסכונות (כולל חיסכון רגיל)
1,725	2,404	2,327	2,764	3,527	המחאות להעברת כספים
928	4,034	2,318	3,277	4,950	זכאים ויתרות זכות
3,679	5,336	8,177	13,189	21,576	קרן שמורה
<u>171,099</u>	<u>331,015</u>	<u>477,814</u>	<u>793,323</u>	<u>1,186,628</u>	סה

### חשבונות סילוקין

בנתונים בטבלה מס' 1 משתקף, שחשבונות הסילוקין מהווים למעלה מ-90% מסך כל מאון בנק הדואר. הפעולות המבוצעות בחשבונות סילוקין הן: תקבולים לזכות לקוחות; תשלומי שיקים שהוצאו על ידי הלקוחות; העברות מחשבון לחשבון למי שאינו בעל חשבון.

להלן נתונים על מספר חשבונות הסילוקין והתפלגותם לקבוצות הלקוחות, לסוף שנות הכספים 1976—1971:

## טבלה 2

1971	1972	1973	1974	1975	1976	
1,517	1,285	1,397	1,566	1,536	1,807	משרדי הממשלה
867	686	698	636	711	701	מוסדות
8,450	6,598	6,635	6,658	7,249	8,920	לקוחות אחרים
10,834	8,569	8,730	8,860	9,496	11,428	סה"כ

מהנתונים בטבלה 2 עולה, שבשש השנים האמורות הייתה עלייה לא גדולה במספר חשבונות הסילוקים, של משרדי הממשלה ולקוחות אחרים, ואילו מספר החשבונות של מוסדות ירד באותה תקופה ב-23%. בס"כ הגיעה העלייה במספר חשבונות הסילוקין בתקופה האמורה ל-5.5%.

### עסקאות תקבולים

להלן נתונים על התפתחות שחלה בעסקאות התקבולים בשנות הכספים 1976—1971:

## טבלה 3

1971	1972	1973	1974	1975	1976	
8.6	10.4	18.1	21.0	26.9	48.3	היקף כספי (במיליוני ל"י)
14.8	15.5	14.8	16.4	16.7	16.8	מספר העסקאות במיליונים
						התפלגות העסקאות (במיליונים):
6.7	6.2	6.0	7.1	7.1	7.4	משרדי הממשלה
3.1	2.8	2.7	2.7	2.6	2.4	חברת החשמל
0.7	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	ביטוח לאומי
4.3	5.8	5.5	5.9	6.3	6.3	לקוחות אחרים

בטבלה 3 משתקף, שההיקף הכספי של התקבולים עלה באותה תקופה ב-46% ואילו מספר עסקאות התקבולים עלה ב-6 השנים 1971—1976 ב-13%. רובה של העלייה בהיקף הכספי של העסקאות הוא תוצאה מהאינפלציה באותה תקופה; בערכים ריאליים הייתה עלייה בשיעור של 48%. עוד מתברר, שבשש השנים הנדונות עלה מספר פעולות התקבולים לזכות משרדי הממשלה ב-0.7 מיליון, דהיינו 10% בלבד. מספר פעולות התקבולים לזכות חברת החשמל ירד ב-0.7 מיליון (דהיינו 13%). מספר התקבולים לזכות לקוחות אחרים עלו ב-2 מיליון 46%. אשר למספר התקבולים שלזכות המוסד לביטוח לאומי, הם נשארו, לפי נתוני הטבלה, ללא שינוי.

הבנק ערך רשימה מפורטת של 20 לקוחותיו הגדולים, שמספר עסקאותיהם עם הבנק עולה על 100,000 בשנה; מהרשימה יוצא, שבהשוואה לשנת הכספים 1974 חלה בשנת הכספים 1976 ירידה במספר עסקאות התקבולים של 15 מהלקוחות. שיעור הירידה נע בין 3% ל-28%.

מאז 1971 התנהל דיונים בין הבנק לבין רשות השידור, אשר תבעה מהבנק סך של כ-250,000 ל"י בגין אגרות רדיו וטלוויזיה שהבנק גבה עבורה. הבנק טען שהעביר את הסכום האמור לרשות. עד מועד סיום הביקורת — דצמבר 1977 — לא הסתיים הטיפול בנושא.

### עסקות תשלומים

עסקות התשלומים הן לפי פקודות של הלקוחות מתוך חשבונותיהם בבנק הדואר. להלן נתונים על ההתפתחות בעסקות התשלומים בשנות הכספים 1976—1971 (במספרים מעוגלים):

טבלה 4

1971	1972	1973	1974	1975	1976	
7.9	11.8	18.3	21.9	27.8	51.1	היקף כספי (במליוני ל"י)
5.7	5.8	6.9	6.4	7.1	7.3	מספר העסקות במליונים
						התפלגות העסקות (במליונים):
2.5	2.9	4.4	3.8	4.3	4.0	משרדי הממשלה
2.2	2.6	2.2	2.4	2.6	3.2	הביטוח הלאומי
1.0	0.3	0.3	0.2	0.2	0.08	לקוחות אחרים

המקור: הדו"חות השנתיים של הבנק.

מטבלה 4 עולה, שההיקף הכספי הכולל של עסקות התשלומים עלה מדי שנה בשיעור דומה לזה של עליית עסקות התקבולים. המספר הכולל של עסקות תשלומים עלה בשנים הגדונות ב-28%.

התשלומים שהבנק מבצע עבור המוסד לביטוח לאומי הם בעיקר תשלומי קצבאות. המוסד מבצע תשלומי קצבאות גם באמצעות הבנקים המסחריים. בסוף 1976 היה המספר הכולל של מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי 297,000 לעומת 195,000 בשנת 1971 — עלייה של 52%; באותה תקופה עלה מספר הקצבאות ששולמו דרך בנק הדואר ב-45%.

מספר התשלומים מתוך חשבונות של לקוחות, מלבד משרדי הממשלה והמוסד לביטוח לאומי היה בשנת הכספים 1976 כ-8% ממספר התשלומים מסוג זה בשנת הכספים 1971.

יתרות הלקוחות

להלן יתרות של חשבונות הסילוקין לסוף שנת כספים של כל אחת מארבע השנים 1973—1976 והתפלגותן לפי סוגי הלקוחות. הנתונים לקוחים מהדו"חות הכספיים המאושרים של הבנק, כפי שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה (במליוני ל"י ובאחוזים):

טבלה 5

31.3.1974		31.3.1975		31.3.1976		31.3.1977		
סכום	%	סכום	%	סכום	%	סכום	%	
212.0	87.8	348.1	79.1	676.9	91.6	905.8	82	משרדי ממשלה
12.9	5.3	75.2	17.1	37.6	5.1	162.9	15	מוסדות
7.2	3.0	5.9	1.4	10.9	1.5	12.1	1	בנקים
9.4	3.9	10.7	2.4	13.5	1.8	20.4	2	לקוחות
241.5	100	439.9	100	738.9	100	1,101.2	100	סה"כ

חלקם של משרדי הממשלה בכלל התחייבויות הבנק בחשבונות סילוקין באותן שנים נע בין 79% ל-92%.

הפקדות בבנק ישראל ובמשרד האוצר

כפי שצויין, מהווים חשבונות הסילוקים כ-90% מכלל התחייבויות הבנק, והיתרות של חשבונות אלו עומדות לפרעון לפי דרישה. החוק קובע, שהכספים שיתקבלו בבנק הדואר — פרט לסכומים הדרושים לצרכיו השוטפים — יופקדו באוצר המדינה. לכיסוי היתרות ובהתאם לדרישות החוק, הבנק מפקיד מדי יום את עורפי הכספים המצטברים אצלו בחשבונות שבבנק ישראל. מתשכון זה

עוברים הכספים בסכומים, העולים על צרכיו השוטפים של בנק הדואר, לחשבון מרכזי במשרד האוצר ולחשבון בבנק ישראל. ליום 31.3.1976 הסתכמה היתרה הכוללת של פקדונות בנק הדואר בבנק ישראל ובחשבון מרכזי באוצר ב-504 מיליון ל"י לעומת 250 מיליון ל"י ליום 31.3.1975 — עלייה של 100%.

בדיקת ההסדרים שבין בנק הדואר לבין החשב הכללי העלתה, ששיעור הריבית על ההפקדות האמורות של בנק הדואר ותנאיה שימשו כמעט מדי שנה בשנה נושא לדיונים בין הצדדים, אך טרם התגבש הסדר בעניין זה.

### תכניות חסכון

מלבד תכנית חסכון רגיל קיימות בבנק הדואר תכניות חסכון, שרובן דומות במהותן ובתנאיהן לתכניות של הבנקים המסחריים, והן מאושרות על ידי ועדת הכספים של הכנסת ומשרד האוצר, בהתאם לחוק לעידוד החסכון, תשט"ז—1956.

### תכנית חסכון רגיל

ההפקדות בתכנית חסכון רגיל בשאו רבית של 4% עד 31.3.1977, ומאו שיעור הריבית הוא 8%. החוסך יכול למשוך כספים מחסכונו עד לסך 500 ל"י אחת לשלושה ימים וסכומים יותר גבוהים על פי הודעה מוקדמת של חמישה ימים. ליום 31.3.1977 הסתכמו כלל היתרות בתכנית זו בכ-4.4 מיליון ל"י לעומת 4.26 מיליון ל"י ליום 31.3.1976 — עלייה של כ-4%, המבטאת את חוספת הריבית השנתית בלבד.

### תכניות החסכון שעל פי החוק לעידוד החסכון

1. להלן נתונים על התפתחות במספר החוסכים בתכניות החסכון ובהיקפן הכספי של התכניות בשנות הכספים 1972—1976 ובמחצית הראשונה של שנת הכספים 1977:

ט ב ל ה 6

### מספר בעלי החשבונות בתכניות החסכון

31.3 1973	31.3 1974	31.3 1975	31.3 1976	31.3 1977	31.10 1977	התוכנית
2,270	2,073	1,999	1,870	1,820	1,686	"עמית"
827	1,141	1,174	1,183	1,192	1,081	"מתמיד"
—	120	381	1,126	1,126	1,104	"תקשורת"
—	—	542	1,147	1,925	2,227	"עיריות פיתוח"
—	—	—	—	433	433	"עתיר"
—	—	—	—	127	243	"ח"י אלפים"
—	—	—	—	—	958	"ח"י אלפים כפליים"
3,097	3,334	4,096	5,326	6,623	7,732	סה

## יתרות לזכות חוסכים (קרן בלבד) (באלפי ל"י)

31.3	31.3	31.3	31.3	31.3	31.10	
1973	1974	1975	1976	1977	1977	
5,492	5,575	6,439	6,857	7,116	7,288	עממית
582	1,512	2,184	2,892	3,704	3,943	מתמיד
—	287	1,487	5,212	6,350	5,000	תקשורת
—	—	337	2,571	7,187	10,872	עיירות פיתוח
—	—	—	—	708	1,963	ח"י אלפים
—	—	—	—	2,418	2,520	עתיר (המשך של תכנית תקשורת)
—	—	—	—	—	10,447	ח"י כפליים
6,074	7,374	10,447	17,532	27,483	42,033	סה"כ

## "תכנית חסכון עיירות פיתוח"

תוכנית חסכון זו מופעלת רק בבנק הדואר והיא נועדה לעודד עובדים בעלי מקצועות נדרשים לעבור לעיירות פיתוח. ההפקדות נעשות על ידי המעביד בדרך של ניכוי ממשכורתו של העובד לסובת תכנית החסכון. תקופת החסכון היא חמש שנים וההפקדות הן בסכומים חדשיים קבועים מ-50 ל"י ועד 170 ל"י עד לסכום מירבי של 10,000 ל"י. ההפקדות נושאות 4% רבית לשנה בתוספת הפרשי הצמדה או 9% ריבית שנתית מצטברת. על כל הפקדה מקבל החוסך הטבה בשיעור של 150%, הממומנת על ידי הממשלה וניתנת לעובדים, שאשורו על ידי הוועדה להכוונת עובדים לעיירות פיתוח. ההטבה נושאת אף היא ריבית והפרשי הצמדה כדלעיל. התוכנית הופעלה בספטמבר 1974, ועד 31.3.1977 הצטבר בה כ-9 מיליון ל"י לעומת 2.9 מיליון ל"י ב-31.3.1976.

2. עד 1974 הפקיד בנק הדואר את כספי החוסכים באוצר, כנדרש בסעיף 13 (א) לחוק. כספים אלו נשאו ריבית והפרשי הצמדה באותם שיעורים ששולמו לחוסכים ועוד אחוז אחד — עמלה לבנק הדואר.

בשנת 1974, עם אישור תוכנית החסכון עיירות פיתוח, הציע החשב הכללי לבנק הדואר לבטל את ההפקדות של כספי תכניות החסכון באוצר ולהשקיעם באגרות חוב ממשלתיות, כפי שנהוג לגבי כספי החסכונות המנוהלים על ידי הבנקים המסחריים. לאחר משא ומתן בין החשב הכללי להנהלת בנק הדואר ועל דעתם של שר האוצר, שר התקשורת וועדת הכספים של הכנסת כפי שדורש סעיף 13 (ב) לחוק, סוכם שבכספי החסכון שיצטברו החל משנת 1974 ירכוש בנק הדואר אגרות חוב ממשלתיות מסוג ברייה, הנושאות ריבית שנתית בשיעור 4.25%; הקרן והריבית צמודות במלואן למדד המחירים לצרכן והרכישה — בדיסאג'ו של 1.5%.

הבנק עומד בקשר עם החשב הכללי לרכישת אגרות חוב גם לגבי כספי החסכון שהצטברו עד לשנת 1974 והיו מופקדים באוצר. יתרת כספי הפקדון באוצר ליום 31.3.1977 הייתה 33 מיליון ל"י בקירוב (כולל קרן, ריבית והפרשי הצמדה).

לפי חישובי בנק הדואר, ההכנסות מאגרות חוב (ריבית, הפרשי הצמדה ודיסאג'ו), יש בהן כדי לכסות את הריבית והפרשי הצמדה שמשלם הבנק לחוסכים ועוד משאירות ריבית לבנק בין 2.5% ל-4%. שיעור הריבית עולה ככל שעולה מדד המחירים לצרכן, שהרי באגרות החוב גם הריבית צמודה למדד, ואילו הריבית שבמסגרת תכניות החסכון אינה צמודה למדד.

משרד האוצר נושא בנטל של 77% מהמענקים החד-פעמיים, הניתנים לחוסכים בחלק מן התכניות. בנק הדואר נושא ב-23% הנתורים ובהטבות המיוחדות, שהציע לחוסכים, שהצטרפו לאותן תכניות חסכון.

בהתאם למוסכם בין בנק הדואר לאוצר, משקיע הבנק 100% מהכספים המצטברים מתכניות החסכון באגרות חוב מהסוגים שקבע לעניין זה שר האוצר, משום שבנק הדואר אינו רשאי להלוות

כספים ללקוחותיו. הבנקים המסחריים משקיעים בצורה זו רק 83% מהכספים וב-17% הנותרים הם משתמשים כראות עיניהם.

### תקציב בנק הדואר וביצועו

להלן נתונים על תקציבי הבנק. לשנות הכספים 1975—1976 וביצועם ועל התקציב המאושר לשנת 1977 (באלפי ל"י):

1975		1976		1977	הוצאות
תקציב מאושר	ביצוע	תקציב מאושר	ביצוע	תקציב מאושר	
8,435	8,999	11,635	11,379	17,258	שכר ומשכורת
2,907	3,726	3,861	3,603	8,188	מינהליות וכלליות
7,369	7,289	8,400	8,959	11,150	מיכון וניקוב
15,630	15,630	25,442	24,651	21,520	שירותים על ידי משרד התקשורת
4,285	4,868	12,495	11,839	16,900	תשלומי ריבית (תכניות חסכון)
<b>38,626</b>	<b>40,512</b>	<b>61,833</b>	<b>60,481</b>	<b>75,016</b>	ס"ה הוצאות
<b>הכנסות</b>					
22,561	22,561	27,732	33,273	33,340	רביית מהאוצר
7,081	6,154	11,345	12,571	16,416	רביית בגין תכניות חסכון
10,508	11,417	13,127	14,085	19,417	אגרות ועמלות
621	204	693	225	848	שונות
5,000	5,188	6,000	8,665	7,000	השתתפות שירותי הטלפון
<b>45,771</b>	<b>45,524</b>	<b>58,897</b>	<b>68,819</b>	<b>77,021</b>	ס"ה הכנסות
<b>7,145</b>	<b>5,012</b>	<b>(2,936)</b>	<b>8,388</b>	<b>2,005</b>	עודף הכנסות על הוצאות

(1) בהיעדר פירוט של סעיפי הכנסות בתקציבי בנק הדואר מובאים אומדני ההכנסות מתוך הצעות התקציב, שהגיש הבנק בכל שנה.

### הוצאות פיתוח

בתקציב בנק הדואר לא נכלל מדי שנה בשנה תקציב פיתוח וכל השקעת פיתוח הנדרשת על ידי הבנק נדונה ומבוצעת במסגרת תקציב הפיתוח של משרד התקשורת. בשנת הכספים 1976 הוקצב סך 8 מיליון ל"י מתוך תקציב הפיתוח של משרד התקשורת לרכישת מערכת קלט חדשה בבנק הדואר. בשנת הכספים 1977 הוקצב בתקציב הפיתוח סך של שני מיליון ל"י להשקעות אחרות — מערכת סליקה מגנטית הכוללת מכונת קידוד, קוראת וממיינת מגנטית.

### מערכת סליקה מגנטית

בתחילת 1973 הגיעו הבנקים המסחריים להסכם ביניהם בדבר סליקת שיקים על ידי קריאה מגנטית. כדי שיוכל להצטרף להסדר זה, החליט בנק הדואר לרכוש ציוד לקידוד, מיון וקריאת שיקים בשיטה מגנטית.

לאחר שפורסם מכרז בנובמבר 1976, החליטה ועדת הרכישות, שישבה כוועדת מכרזים לרכוש: ציוד קידוד מגנטי בסך \$ 44,500 קנדי פר"ב מחברה אחת — ציוד שהוזמן והגיע לבנק הדואר בנובמבר 1977 — וציוד לקריאה ולמיון מגנטי בסך של \$ 106,335 פר"ב מחברה שנייה. ועדת המכרזים ציינה בהחלטתה, שהחברה השנייה הציעה לבנק אופציה, שלפיה היא תוכל לספק את הציוד בתנאי שכירות; בהחלטה לא צוינו הפרטים. ביולי 1977 הגישה

החברה השנייה לבנק הדואר, על פי בקשתו, חוזה לשכירת הציוד לפי דמי שכירות ושעות שימוש מוסכמות, עם אופציה לקנייתו. מועד האספקה המוצע היה משישה עד שמונה חודשים.

— באוקטובר 1977 הודיעה החברה לבנק הדואר, שהמערכת עתידה להיות מסופקת לבנק רק לקראת יולי 1978. לדעת מנהל הבנק, הדחייה בקבלת הציוד תגרום לבנק נזק כספי, מאחר שציוד הקידוד שכבר התקבל מהחברה הראשונה, עומד ללא שימוש. בנוסף לכך, לא יוכל בנק הדואר לעמוד בהתחייבותו כלפי ועדת המסלקה של הבנקים להשתלב בסליקה מנגטית לא יאוחר מינואר 1978. לדעת הביקורת, היה מקום לכך שבחזרה עם החברה ייכלל סעיף, שיבטיח מתן פיצוי גאות במקרה של פיגור באספקת הציוד.

#### מרכוז טלפונים

עוד באמצע שנת 1974 ביקש הבנק להחליף את מרכוז הטלפונים שלו בגלל תקלות תדירות ומספר קווים לא מספיק לקבלת שיחות מבחוץ. מנהל אגף הכלכלה שבמשרד התקשורת הודיע לבנק שבמסגרת תקציב הפיתוח המצומצם לשנת הכספים 1976 לא ניתן יהיה להקצות כספים להחלפת מרכוז הטלפונים ויש לכלול את ההוצאה במסגרת התקציב הרגיל של הבנק. מנהל מחלקת כספים וחשבונות שבמשרד הודיע למנהל הבנק, שאין הוא יכול להתחייב, שבתקציב הבנק לשנת 1977 יוקצו הסכום הדרוש להחלפת המרכוז, והוא מציע לכלול את ההוצאה בתקציב הפיתוח של המשרד. ההוצאה על מרכוז הטלפונים נכללה לבסוף בסעיף החזקת בית וציוד בתקציבו של הבנק, אך בדיעבד הוקצה הסך 1,215,000 לשי להחקת מרכוז טלפונים וטלקס מתקציב הפיתוח.

— נהלי תכנון התקציב והסדר הטוב מחייבים, שתהיה הבחנה בין שתי מערכות של הוצאות — הוצאות שוטפות והוצאות פיתוח — ושסעיפיהן יבטאו ברורות את מהותן ואופיין של ההוצאות.

#### מערכת קלט

עוד בשנת 1970 התגבשה בבנק הדואר הדיעה, שיש להחליף את מערכת הקלט שלו במערכת חדשה, כיוון שה- קיימת לא הייתה אמינה ולא מדויקת והדבר הביא לטעויות בויכוי או בחיוב בעלי החשבונות ופיגור בביקת האיוון של החומר המתקבל מאשנבי הדואר.

בשנת 1970 הוחל בתכנון מערכת קלט חדשה, שתענה לדרישות הבאות: ביקורת על איוון פעולות האשנב. רישום מנגטי מהיר ואמין של נתוני העיסקות המבוצעות באשנב ומיון המסמכים המיעדים להחזרה ללקוחות, בסוף דצמבר 1976 נחתם חוזה בין משרד התקשורת לחברה לרכישת מערכת ציוד חדיש בסכום כולל של 6.8 מיליון ל"י (צמוד לדולר לפי שער דאו 8.21 ל"י ל- \$). רכישת הציוד חייבה גם ביצוע עבודות בינוי לקליטתו, בהוצאה משוערת של 0.8 מיליון ל"י. עוד הייתה דרושה הגדלה של חקן העובדים ובנייה של עמדות למסופים, וליחידות המיון, הפלט והבחון, בהוצאה של 0.5 מיליון ל"י. ההוצאה הכוללת — במחירי 1976 — עמדה להסתכם בכ-9 מיליון ל"י. להלן סקירה על תהליך ההתקשרות:

במארס 1972 הוכנה על ידי המרכז לשירותי מידע שבמשרד התקשורת הצעה למערכת המשותפת הדרושה לבנק. הצעה לא נתקבלה בנימוק, שאין היא עונה לתהליך הכולל של הקלט ונעשתה פנייה אל 12 חברות, המייצרות או משווקות מחשבים בארץ, בבקשה להגיש הצעותיהן. עד נובמבר 1972 נתקבלו 12 הצעות — ביניהן הצעתה של החברה שממנה נרכשה המערכת. צוות משנה, מורכב מנציגי הבנק, בנק טפחות, האגף למדעי הניהול של המשרד, אגף התקציבים שבאוצר והנהלת משרד התקשורת, דן בהצעות וקבע, שאף אחת אינה עונה לדרישות, כיוון שאין בהן פתרון לניהול המערכת הכללית של הבנק.

בתחילת 1973 הוזמן משרד התקשורת מומחה מחו"ל, כדי שייעץ שיטה למערכת קלט עבור בנק הדואר. המשא ומתן עמו לא סוכם.

במארס 1974 הציג מנהל המרכז לשירותי מידע לבנק מהחברה — שממנה נרכשה המערכת — להגיש לבנק הצעה מפורטת, שתתייחס רק לתהליך העבודה שבבנק עצמו, ובהמשך אליה הצעה עקרונית לשילוב פעילות האשנבים של הדואר. נימוקיו להצעה היו: החברה בת של אותה חברה היא שתבנה את המערכת הבסיסית, שעליה מסתמכת הצעתה של חברה האם, ותוכל לבצע גם את שלב ב' של המערכת — שילוב פעילות האשנבים של הדואר. הציוד ייוצר בארץ ובנקים מסחריים משתמשים בציוד מתוצרתה של החברה הבת. מנהל המרכז הטעים עוד, שעררכת מכרז חדש פירושה עיכוב נוסף לכמה חודשים. עלות המערכת המוצעת נאמדה בכ-400,000 \$.

בעקבות ההצעה האמורה הוקם במשרד התקשורת צוות להכנת הצעה מפורטת, שבו הועלו נימוקים נגדיים להתקשרות המוצעת ובניהם: לחברה הבת אין יתרון יחסי להחקת ציוד מיוחד לאשנבי בנק הדואר, אשר תענה על דרישות הבנק לציוד הדרוש ועדיין לא ידוע, מה הזמן שיידרש לכך, ואם אמנם יתברר, שהחברה הבת לא

תוכל להתקין את הציוד הדרוש, ודי לא תהיה או הוגנת הפנייה אל החברה האם כספק יחיד. אין להסיק מהנימוק שהחברה הבת ייצרה ציוד כזה גם לבנקים המסחריים, כי הציוד יהלום גם את צרכיו של בנק הדואר, כאשר שיטות עבודתו שונות מאלו של הבנקים המסחריים. זאת ועוד לנימוק, שעריכת מכרו חדש תביא לעיכוב נוסף של כמה חודשים אין בסיס, כיוון שבלאו הכי העניין כבר נמשך כמה שנים.

בספטמבר 1974 מינה מנכ"ל המשרד ועדה עליונה להנחית המשך הפעולות; יו"ר הוועדה מונה יו"ר מועצת המנהלים של הבנק. על הוועדה הוטל להחליט, אם יש לפרסם מכרו חדש או לאמץ אחת ההצעות שכבר נתקבלו. הוועדה החליטה להקים צוות מומחים, שיבדוק את הציוד הקיים בארבעה בנקים גדולים, ואם יתברר, שבכמה מהם מופעל ציוד דומה, חזקה על הציוד שיתאים גם לבנק הדואר.

בסוף נובמבר 1974 דיווח מנהל המרכז לשירותי מידע לוועדה המנחה על תוצאות הבירורים שנערכו בבנקים בהטעמים, שהם משתמשים בציוד דומה שהוצע על ידי החברה, ולדעתו זה הציוד המתאים גם לבנק הדואר.

הוועדה החליטה להמליץ על רכישת ציוד זה בשים לב לעובדה, שהבנקים המסחריים משתמשים בו ושלא עלה בידי בנק הדואר למצוא סוג אחר של ציוד. שיתאים במיוחד לצרכיו הוא; הוועדה קבעה שיש להתייחס לציוד האמור כאל ציוד בדק ומיהמן וניתן לרכשו בלא להזדקק למכרו נוסף. מהחלטה זו הסתייג מנהל אגף מדעי הניהול שבמשרד-בנימוק, שהחלטה כזאת צריכה להתבסס על מבחר של שיטות קיימות בבנקים המסחריים וניתוחן בהשוואה לצורכי הבנק, ובהתחשב בכוח האדם שלרשותו, בפיוור האשנבים, ובמהות העסקות והשירותים הניתנים ללקוחות; כן יש לערוך אומדן כלכלי בדבר התועלת שתושג מהחלפת המערכת הקיימת.

לאור המלצתו של מנהל המרכז לשירותי מידע ובהסתמך על המלצת היועץ המשפטי של המשרד, שאפשר לרכוש את הציוד הדרוש ללא מכרז, הודיע יו"ר מועצת המנהלים של הבנק בדצמבר 1974, שההצעה מתקבלת. בינואר 1975 סיכמה מועצת המנהלים של הבנק, שהיא מייפה את כוחן של הנהלת משרד התקשורת והנהלת הבנק להחליט על הזמנת הציוד, תוך התחשבות בכך, שהציוד יהיה בעל רמה סבירה ויתאים לכמות המסמכים שבמהלך הפעילות של הבנק; ותוך בחינת ההליך של הקריאה האופטית והאפשרויות להרחבת השירותים ללקוחות.

בתחילת 1975 נתמנה מנהל חדש לבנק הדואר, וחברה אחרת חידשה הצעתה לשיטה וציוד למערכת קלט. בדיון עם אותה חברה - יוני 1975 - טען מנהל הבנק, שאם ייפתח הנושא מחדש, ייגרם עיכוב נוסף, דבר שהבנק רוצה לנמנע. החברה מצידה הסבירה, שהצעתה מהווה פתרון לכלל בעיות הבנק ושציוד דומה מופעל בבנק מסחרי. החברה הציעה לבנק לראות את הציוד בתפעולו.

הצעת החברה לא נבחנה לפרטיה ולא נערך ביקור בבנק. המסחרי כדי לעמוד על מידת התאמתו של הציוד.

ביוני 1975 נודע הנושא מחדש בדיון משותף עם כל הגורמים הנוגעים בדבר; בדיון הובעו דיעות בעד ונגד ההתקשרות עם החברה האם. בין היתר הובעו, שמכרו יעבד את הזמנת הציוד, והשאירה היא להחליט זאת ככל האפשר. אחדים מהמשתתפים הציעו לחדש את המשא ומתן עם החברות, שהגישו הצעותיהן בעבר. אחת הדעות שהושמעה הייתה, שהצעתה של החברה האם אינה תואמת את דרישות הבנק למערכת המוצעת, ואין בה כדי להשיג את כל הפתרונות הדרושים. עוד נאמר, שהחברה אכן רואה את הנושא כמסוכם, ולכן יש לנהוג משנה זהירות במשא ומתן עמה על קביעת המחיר.

כפי שצויין, הנימוק העיקרי למסירת הזמנתו של הציוד בידי החברה האם היה, שמכרו חדש פירושו דחייה נוספת. מהראוי לציין, שזה היה הנימוק במשך שנים, כאשר כל אותה תקופה לא הייתה התקדמות של ממש ואף לא פורסם מכרו חדש. גם מהדיון האחרון ועד מועד ההתקשרות - סוף 1976 - חלף זמן של שנה וחצי. לפי זה, גורם עיקרי להחלטה על ההתקשרות ללא מכרו היה כביכול גורם הזמן, ולא דווקא טיב ההצעה ומידת התאמתה לדרישות. על בעיה זו עמד גם יו"ר מועצת המנהלים של הבנק ביולי 1975, בהגיעו למסקנה, שהדרך של פרסום מכרו אפילו בשעה זו תהיה הדרך הקצרה לקבלת החלטה סופית על סוג הציוד שהבנק צריך לרכוש.

בספטמבר 1975 הודיע מנהל בנק הדואר לוועדת ההתקשרויות המרכזית של המשרד, שהחברה האם הגישה הצעה לציוד המבוקש במחיר של 582,985 \$ בתוספת המסים המוטלים על אותו חלק מהציוד שיהיה צורך לייבאו. כל המערכת תסופק תוך 15 חודש ממועד החזמנה. ועדת ההתקשרויות הסמיכה את חשב המשרד, סגנו, מנהל הבנק, נציגו המרכז לשירותי מידע והיועץ המשפטי לנהל משא ומתן עם החברה על המחיר ולוודא קיומו של כיוסי תצביע מתאים. בסוף דצמבר 1975 הודיע מנהל הבנק למנכ"ל המשרד, שהצעות ממליץ על רכישת המערכת בתנאים המוצעים על ידי החברה.

בתחילת 1976 נותל משא ומתן עם החברה הבת כדי להוריד מהמחיר המבוקש, שלמשרד ולאגף התקציבים שבאוצר נראה מופרז. המשא ומתן לא נשא פרי. במארס 1976 נדונה עם החברה הבת השאלה, מי ישא

בהפסדים, העוללים להסתכם בחצי מליון ל"י, אם תיכשל התכנית. החברה הבת טענה, שמאחר שהבנק מעוניין בתוכנה, עליו לשאת בסיכון.

— המשא ומתן עם החברה על המחיר והאחריות לסיכונים נוהל על ידי נציגי בנק הדואר ונציגי אנף התקציבים שבאוצר בלבד, ולא על ידי כל חברי הצוות: נציגי חשב המשרד, היועץ המשפטי והמרכז לשירותי מידע; והרי הצוות הוא שהוסמך לכך על ידי ועדת הרכישות המרכזית.

חתימת חוזה ההתקשרות עם החברה התעכבה בגלל החלטת הממשלה מאפריל 1976 על הקפאת פרויקטים. ביוני 1976 נתקבל "מוועדת המנכ"לים" לשחרור פרויקטים מהקפאה" האישור, וביוני הודיעה ועדת הרכישות המרכזית וית לבנק, שההתקשרות עם החברה האם מאושרת.

בספטמבר 1976 פנתה חברה גדולה אחרת, לאחר ששמעה על כוונת המשרד לרכוש מערכת קלט לבנק ללא מכרז, אל המשרד בהצעה בדבר אספקת מערכת-במחיר-זול יותר ובמועד יותר מוקדם. מנהל בנק הדואר חזה את ההצעה בנימוק, שכל עיכוב נוסף בהתקשרות יהיה בעוכרי הבנק.

החוזה עם החברה האם נחתם ב-29.12.1976. באחד מסעיפיו נקבע, שלחברה יש אופציה לבטל את ההסכם תוך שישה חודשים מחתימתו, אם יתברר שהיא אינה מסוגלת לעמוד בדרישות התכנית או אם תיווכח שמשרד התק" שורת אינו עומד בהתחייבות ואינו מאפשר קליטה של הציור והתקנתו. במקרה של ביטול ההסכם על ידי החברה מהטעמים האמורים היא תחייב את המשרד בהוצאות שהיו לה עד מועד הביטול.

מתוכן הסעיף עולה, שהחברה חששה בפני כשלון הפרויקט, והיא דאגה להבטיח לה במקרה כזה שיפוי, בין שייגרם הכשלון בעטיו של המשרד ובין על ידי החברה עצמה.

מנהל הבנק הסביר, שהסעיף ככלל בחוזה, כיוון שהחברה התבקשה להתאים את התכנית לדרישות הבנק, ולכן לא יכלה להתחייב מראש ובאופן מוחלט להצלחת ההתאמה, אלא רק לאחר ניסויים מעשיים, הניתנים לביצוע רק לאחר תכנון המערכת. הביקורת עמדה על כך, שבלילת סעיף מסוג זה בחוזה אינו דבר מקובל, במיוחד נוכח ההסתיונות של אנשי המקצוע ששללו את ההתקשרות בטענם, שאין להעתיק שיטה מבנקים מסחריים הפועלים במתכונת אחרת.

ההחלטה על ההתקשרות עם החברה ללא מכרז נתקבלה למרות שהיו חילוקי דיעות בין אנשי המקצוע על ההתאמה של השיטה והציוד שהציעה החברה ולמרות שההצעה המקורית של אותה חברה שהוגשה ב-1972 נפסלה יחד עם שאר ההצעות. גם תומכי ההתקשרות הסכימו, שהשיטה המוצעת על ידי החברה אינה האופטימלית, אף כי הייתה דעתם, שיש בה יתרונות על פני ההצעות האחרות. המתנגדים להתקשרות תבעו לפרסם מכרז חדש או לפנות למציעים הקודמים, כדי שישפרו ויתקנו את הצעותיהם על פי הנחיות חדשות, שיכין צוות מומחים של בנק הדואר. ככל הוועדות שהוקמו לבחינת הנושא היו הסתייגויות מאותה התקשרות והומלץ לבחון הצעות אחרות, אך ההמלצות לא בוצעו. ככל הדיונים שנערכו לא נמצא אף גורם שקבע בוודאות, על סמך בדיקות מעמיקות ומקיפות, שהמערכת האמורה היא הטובה והמתאימה לבנק הדואר, ומנוסח החוזה אף משתמע, שהחברה עצמה חששה מפני כשלון. אף על פי שבמשך התקופה נתקבלו הצעות משלוש חברות נוספות, הן לא נבחנו לעומק בנימוק שאין לעכב עוד את הזמנת הציוד, באשר דרוש הוא לבנק במאוד. נימוק זה חזר ונשנה משך כל התקופה בהתעלם מכך, שקבלת ההחלטה על ההתקשרות ללא מכרז אף היא נמשכה מספר שנים.

\*

בנק הדואר הוקם בשנת 1951 כדי לתת שירות לציבור הרחב בשל יתרונו, שסניפיו מצויים בכל מקום, שאליו מגיעים שירותי הדואר. עם התפתחות פעולתם של הבנקים המסחריים ברחבי המדינה והרחבת השירותים שהם מציעים לציבור, ובשל העובדה שבנק הדואר לא די אימץ לעצמו במשך הזמן דרכי שירות וארגון מודרניות, נוטל בפועל יתרונו היחסי. הוא לא הגיע למקום הראוי לו כמכשיר בהעברת כספים, בין יחידים לבין עצמם ובין מוסדות ולא בתחום תוכניות החסכון. אף חלקו בביצוע תשלומים עבור גורמים מרכזיים, כמו המוסד לביטוח לאומי, ירד.

לדעת הביקורת, דרוש שהאחראים לניהול בנק הדואר, יחד עם הגורמים האחרים הנוגעים לדבר, יתנו דעתם על בעיות היסוד בהתפתחותו של הבנק.