

רשות הדואר

פעולות ביקורת

ברשות ובמשרד התקשורת נבדקו סוגיות הקשורות למעמדו של בנק הדואר לאחר הקמת הרשות; בשירות הבנקאי נבדק הטיפול ביתרות חריגות בחשבונות הבנק וכן התקשוריות השירות עם קבלנים.

בשירות הבולאי נבדקו הפעולות הקשורות בהפקת הבולים ובשיווקם.

באגף כלכלה ולוגיסטיקה נבדק ניהול משק הרכב של הרשות בתחום רכב ונכסים על מחלקותיו המרחביות.

בנק הדואר

ריכוז ממצאים

מעמד בנק הדואר

בנק הדואר (להלן - הבנק) הוקם על פי חוק בנק הדואר, התשי"א-1951, כיחידה הפועלת במסגרת משרד התקשורת. עם הקמת רשות הדואר (להלן - הרשות) בשנת 1986 נעשו בחוק שינויים בדבר מבנה הבנק ומעמדו: יחידת הבנק הועברה בשלמותה לרשות והיא קרויה ה"שירות הבנקאי" (להלן - השירות). במשרד התקשורת הוקמה מחדש יחידת בנק הדואר ובראשה מנהל בנק הדואר. תפקידיו של המנהל, לפי החוק, הם פיקוח כללי וביקורת על ביצועם של שירותי בנק הדואר באמצעות הרשות. הבנק משלם לרשות תמורה לפעולות הבנקאיות שהיא מבצעת, בהתאם להסכם שירותים בין שני הצדדים.

הסכם השירותים נחתם רק באוגוסט 1990, שלוש שנים לאחר שהופעל בנק הדואר במתכונתו החדשה. עד לחתימת ההסכם התעכב ההסדר הכספי בין הצדדים ואף לא נקבעו כללים בנידון במסגרת הכללים שהמנהל רשאי לקבוע, על פי החוק, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

עקב ההסדרים ליציבות מחירים במשק שהונהגו החל משנת 1985 הוקפאו תקנות הבנק המסדירות העלאת האגרות שהוא גובה מלקוחותיו בהתאם לעליית מדד המחירים לצרכן (להלן - המדד). ההעלאות שהותרו, על פי הסדרי יציבות המחירים, לא היו בשיעור עליית המדד. כתוצאה מכך, התמורה לפעולות הבנקאיות שהרשות מקבלת מהאגרות אין בה כדי לכסות את הוצאות הרשות כפי שחשבו בתמחיר.

נמצאו ליקויים בתחשיב עלות השירותים, האמור לשמש בסיס לקביעת סכומי התמורה.

הרשות השקיעה ב-1988 סכומים מכספי הבנק בשוק ההון, שלא כדין, וקיבלה לרשותה את הרווחים שנוצרו מכך בסך כ-2 מיליון ש"ח. לפי הוראת משרד האוצר הוחזרו הרווחים בתוספת ריבית לאוצר המדינה.

בתחילת 1990 עשתה הרשות מסע פרסומת לאחת מתכניות החיסכון של הבנק, ובעקבות זאת הצטרפו רבים מאוד לתכנית. מסע הפרסומת היה בניגוד למדיניות משרד האוצר, שכבר החליט על הפסקת תכנית זו.

אין תיאום מספיק בין הבנק ובין הרשות בדבר נושאי הביקורת שיעשו המבקרים הפנימיים של הבנק והרשות.

אין בבנק מערכת של נהלים מאושרים לכל תחומי הפעילות ביחידות הדואר ובשירות.

יתרות חריגות בחשבונות בנק הדואר

אין בשירות הבנקאי אמצעי בקרה שימנעו השמטת תקבולים ואי כלילתם בדוחות יומיים של קופאים באשנבי דואר שבהם חותמים ידנית על מסמכים שלפיהם הופקדו כספים.

בחשבונות של הבנק תלויות ועומדות יתרות כספיות של עשרות מיליוני שקלים, שנוצרו בגלל טעויות בהתחשבויות בין יחידות הרשות.

שיטת העבודה בשירות אינה מבטיחה שמירה מלאה על המסמכים והשיקים וחלוקה נכונה שלהם בין מקומות העיבוד. הצעות לשיפור השיטה, שהוגשו על ידי הביקורת הפנימית של הבנק ושל הרשות, טרם מומשו במלואן.

בניגוד לחוק, האוסר על הבנק להעניק אשראי ללקוחותיו, קיימות יתרות חובה בחשבונות של לקוחות בבנק. הבנק אינו גובה ריבית והפרשי הצמדה על יתרות חובה, פרט לעדכון יתרות חובה, לפי עליית המדד, בעת גבייתן באמצעות יחידת הייעוץ המשפטי של הרשות.

העסקת קבלנים

במשך כ-20 שנות ההתקשרות עם קבלן א' לא ערכו משרד התקשורת (להלן - המשרד) והרשות מכרז למסירת עבודות איסוף המסמכים.

רק במאי 1984 חתם המשרד על חוזה עם קבלן א' לאיסוף מסמכים מיחידות דואר ומיחידות פקיד השומה בשביל בנק הדואר, למרות שהוא מועסק בעבודה זו עוד מ-1972.

בחוזה, בנספחיו ובתיקי הרשות, בכל אלה לא נמצאו מפרטים ותחשיבים בדבר התעריף לאיסוף המאזנים והמסמכים. בלי נתונים אלה אי אפשר לבחון את סבירות התשלומים שהרשות משלמת לקבלן.

מנתוני השירות עולה, כי במהלך השנה מגיעים אליו באיחור של יום, יומיים ואף יותר, כ-3,000 מבין 150,000 מאזנים ומסמכים של ריכוז הפעילות באשנבי בנק הדואר הנאספים בשנה, והאמורים להגיע למחרת יום הפעילות.

שישה חודשים, מנובמבר 1989 עד מאי 1990, עבד קבלן א' במיון מסמכים המצורפים למאזני האשנבים (להלן - פתיחת מאזן), בלי מכרז ובלי שנבדקו אפשרויות אחרות לביצוע העבודה. לא הוצגו בפני משרד מבקר המדינה תחשיבים בדבר קביעת המחיר לפתיחת מאזן. ביוני 1990 אושרה לתשלום חשבונית הקבלן בסך 64,000 ש"ח בקירוב.

בינואר 1986 אושר לקבלן ב', בגין העסקת עובדי קידוד לפי שעות, סך של 8.20 ש"ח לשעה בהצמדה למדד. המחיר על פי תנאי ההצמדה הגיע בסוף יוני 1990 ל-17.38 ש"ח לשעה, ואילו קבלן אחר, אף הוא עבד לפי שעות, אולם שכרו היה צמוד לתוספת היוקר המשולמת במשק, קיבל באותה העת רק 10.94 ש"ח לשעה, והספק עבודתו לא נפל מזה של קבלן ב'. השירות לא היה ער למחיר הגבוה יחסית שהוא משלם לקבלן ב' בהתאם לתנאי ההצמדה שבהסכם עמו.

בדצמבר 1988 שונו תנאי ההתקשרות עם קבלן ב', בכל הנוגע לביצוע עבודות קידוד במשרדיו, ונקבע שהתשלום ייעשה לפי מספר פעולות, בלא שהוכן תחשיב שעל פיו יקבע המחיר. בשנת הכספים 1989 הגיעו התשלומים ששולמו לקבלן בעד קידוד לפי פעולות במשרדיו לכ-110,000 ש"ח, כולל מע"מ.

עובדי קבלן ב' שעבדו במשרדי השירות קידדו 700 פעולות בשעה בממוצע, במחיר שהסתכם באוגוסט 1988 ב-12.64 ש"ח לשעה. יוצא שהמחיר לפעולה הסתכם ב-0.024 ש"ח לעומת מחיר של 0.05 ש"ח שנקבע לפעולה במשרדי קבלן ב', שבהם הוצב ציוד הרשות, ולכך יש להוסיף דמי שכירות שהרשות משלמת בעד השימוש במשרדי הקבלן.

אף על פי שהשירות רוכש מקבלן ב' שירותים החל משנת 1986, הוא לא חתם עמו חוזה אלא רק בספטמבר 1989. החוזה דן רק בחלק מהשירותים שמספק הקבלן.

ועדת הרכישות המרכזית של משרד התקשורת אישרה בסוף דצמבר 1985 ניסוי של קידוד 500,000 פעולות בחודש באמצעות קבלן א' במחיר של 5 סנט של ארה"ב לפעולה, השווים ל-25,000 דולר. הסכום שדרש הקבלן אושר ושולם במלואו בלי שנדחתה ולו גם אחת מהתביעות של הקבלן, על אף שמקצתן לא היו סבירות.

משרד מבקר המדינה בדק את ביצוע העברת מסמכים למסלקה הבין בנקאית בבנק ישראל ולמשרדי השירות על ידי קבלן א'. הבדיקה העלתה, שבכמה מהמקרים לא הועברו המסמכים לתעודתם במועד, דבר שהסב הפסד כספי לשירות, אולם לא תמיד נדרש הקבלן לפצות את השירות בגין הניק.

במארכ 1985 אישרה ועדת הרכישות המרכזית של המשרד את הפעלתה של תחנה לסליקת שיקים שאוסף קבלן א' ממשרדי פקיד השומה תמורת 8,500 דולר בחודש בתוספת מע"מ, בהצמדה למדד למפרע מינואר אותה שנה. האישור ניתן בלי שנערך מכרז ובלי שנחתם חוזה עם הקבלן.

בהצעת קבלן א' להפעלת תחנת הסליקה לא הובא פירוט כספי של התשומות ולכן לא הובהר למשרד מבקר המדינה הבסיס שעל פיו קבעה מנהלת המחלקה לתכנון ולכלכלה בשירות שההצעה "סבירה". ועדת הרכישות המרכזית של המשרד אישרה את ההצעה על פי קביעה זו.

מחיר הפעלת התחנה הופחת במאי 1987 ל-10,000 דולר בחודש, אך ההפחתה שבוצעה אינה משקפת במידת הצורך את הירידה במספר הפעולות שנעשו בתחנת הסליקה.

השירות גובה - במסגרת הסכם השירותים עם משרד האוצר - בעבור פעילות תחנת הסליקה סכום של 9,600 ש"ח בלבד לחודש, ואילו עלות פעולות אלו לרשות מגיעות לכ-30,000 ש"ח לחודש. בגלל ירידת הפעילות בתחנת הסליקה ואי התאמת התשלום לקבלן א' הפסיד השירות כ-240,000 ש"ח בשנה בביצוע פעילות זו.

בדוח הסטטיסטי של השירות על העסקת כוח אדם באמצעות קבלנים לא נכללו עבודות קבלן א' בקידוד ובפתיחת מאזנים. התשלומים בגין עבודות אלו הגיעו בשנת 1989 ל-400,000 ש"ח בקירוב.

התוכנה שהייתה אמורה לספור באמינות את העסקות שמקודדים קבלנים א' וב' לא הופעלה עד מועד סיום הביקורת. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1990 הודיע השירות, כי כיום מספקת התוכנה נתונים אמינים.

השירות לא הכין נהלים לפיקוח על השימוש בציוד ובתוכנה שלו המוצבים במשרדי הקבלנים ולא קיים פיקוח על השימוש בציוד.



1. על פי חוק בנק הדואר, התשי"א-1951 (להלן - החוק), הוקם במסגרת שירות הדואר של המדינה שירות בנקאי שכיניו "בנק הדואר", והוא נועד לעודד חיסכון ולהקל על העברת כספים.

הבנק עוסק בעיקר בניהול חשבונות של משרדי ממשלה ומוסדות, ושל אנשים פרטיים, וגביית תשלומים מהציבור בשביל גופים שונים המנהלים את חשבונותיהם בבנק, ובתשלומים של קצבאות הביטוח הלאומי ושל מלוות ממשלתיים שהגיעו מועדי פדיון. מאז הפעלת רשות הדואר באפריל 1987 מקיים הבנק את שירותיו באמצעותה (ראה להלן). הבנק פועל באמצעות חשבונות החשב הכללי המתנהלים בבנק ישראל ומחזיק את יתרות הכספים במשרד האוצר. פעילותו של הבנק בתחום החיסכון כיום היא מועטת. הפיקדונות בתכניות החיסכון המנוהלות בבנק הגיעו בסוף שנת הכספים 1988 לכ-6 מיליון ש"ח בלבד.

הבנק מבצע יותר ממחצית מכלל פעולות הגבייה במדינה וכ-80% מפעולות הגבייה בשביל משרדי הממשלה. בשנת הכספים 1988 ביצע הבנק 26.3 מיליון פעולות תקבולים שהסתכמו ב-20 מיליארד ש"ח, ו-2.6 מיליון פעולות תשלומים שהסתכמו ב-5 מיליארד ש"ח. בשנים 1985 - 1988 ירד מספר הפעולות בכ-30% (מ-41.9 מיליון בשנת 1985 ל-28.9 מיליון בשנת 1988). לפי הצעת התקציב לשנת הכספים 1990, יגיעו הוצאות הבנק לכ-67 מיליון ש"ח והכנסותיו ל-69 מיליון ש"ח בקירוב. ביחידת בנק הדואר שבמשרד התקשורת מועסקים ארבעה עובדים, ובפעילות הבנקאית ברשות הדואר ביחידת השירות הבנקאי - 227 עובדים, ובאשנבים ביחידת הדואר, לפי תחשיב תמחירי של הבנק - 321 עובדים.

2. בחודשים ינואר - ספטמבר 1990 בדק משרד מבקר המדינה סוגיות הנוגעות למעמד הבנק ולמבנהו הארגוני; נושא החריגות בתהליכי העבודה ובעיקר את היווצרות יתרות החובה בחשבונות הלקוחות ואת ההכנה והאישור של הנהלים בבנק הדואר; ההתקשרות, ההתחשבנות והפיקוח של השירות הבנקאי על הקבלנים. הבדיקה נערכה בבנק הדואר שבמשרד התקשורת, בשירות ובאגף הכספים שברשות.

מעמד בנק הדואר

המעמד החוקי

1. הבנק פעל כיחידה במסגרת משרד התקשורת עד מארס 1987. ניהול עסקי הבנק היה מוטל על מנהל הבנק, שמונה על ידי שר התקשורת. לצדו פעלה מועצת בנק הדואר ובה נציגים של משרדי ממשלה ואנשי ציבור. תפקידה של המועצה היה לייעץ למנהל בשאלות הנוגעות להנהלת עסקי הבנק ולפיקוח עליהם. הפעילות הבנקאית באשנבים וריכוזה היו משולבים בעבודת יחידות הדואר; ריכוז הפעילות הבנקאית - ריכוז דוחות של האשנבים ובדיקתם, סליקת שיקים, העברות כספים וניהול חשבונות - נעשה ביחידת בנק הדואר.

הרשות הוקמה במארס 1986 על פי חוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986, והיא הופעלה בסוף מארס 1987. נציגי העובדים דרשו לכלול את הבנק ברשות, לדבריה, מפני שתחום פעילות זה משמש מקור הכנסה חשוב לרשות וניתוקו ממנה עלול לפגוע בחוסנה הכלכלי. יחידת בנק הדואר הועברה בשלמותה, על מנהלה, לרשות תחת השם "השירות הבנקאי", ועובדיה זכו עקב זאת לתנאי שכר משופרים, זהים לאלה שהוענקו ליתר עובדי הרשות; אולם במשרד התקשורת הוקמה מחדש יחידת "בנק הדואר" שמועסקים בה מנהל הבנק ועוד שלושה עובדים, במעמד של עובדי מדינה.

על פי חוק רשות הדואר ותיקונים לחוק בנק הדואר שנכללו בו: (א) בנק הדואר יקיים את שירותיו באמצעות הרשות. ההסדרים הכספיים בין הרשות לבין הבנק, לרבות התמורה שתשולם לרשות

בעד שירותיה לבנק ייקבעו בהסכם. באין הסכם ייקבעו ההסדרים בידי הממשלה או מי שהיא הסמיכה, הכל על פי תחשיב כלכלי ובלבד שאגרות ועמלות שגובה הבנק בעד שירותיו יועברו לרשות כחלק מן התמורה. (ב) תפקידיו של מנהל הבנק אינם עוד לנהל את עסקי הבנק, אלא לקיים את הפיקוח הכללי והביקורת על ביצועם של שירותי הבנק באמצעות הרשות. (ג) לצורך הפיקוח תספק הרשות למנהל כל מידע הדרוש לו, תתיר לו גישה לפנקסיה ולמסמכיה ותקל עליו את בדיקתם; המנהל רשאי לקבוע, באישור שר התקשורת וועדת הכלכלה של הכנסת, כללים בדבר דרכי הפעולה של הרשות בכספי בנק הדואר והדיווח על כך לבנק, וכן בדבר טיב השירות שיש לתת לבעלי החשבונות בכל נושא אחר הנוגע למתן שירותי הבנק באמצעות הרשות שיחליט עליו שר התקשורת. (ד) המועצה, שתיקרא מועצה מפקחת, תעסוק, נוסף על ייעוץ לשר בענייני הבנק, גם בפיקוח ומעקב אחר פעילותו.

2. בהתאם להוראת החוק, הפיקוח הכללי והביקורת על שירותי הבנק הניתנים באמצעות הרשות נמנים עם תפקידיו העיקריים של מנהל הבנק. הבנק מעסיק מבקר פנימי בתנאי קבלנות בכחצי משרה, החל מפרברואר 1989 והוא בדק את הפעולות באשנבי הדואר ובשירות הבנקאי. אותם תחומי פעילות נבדקו גם בידי המבקר הפנימי של הרשות.

- באוגוסט 1989 העלה מנהל השירות הבנקאי ברשות בפני מנהל הבנק את עניין הכפילות בביקורת והצורך בתיאום נושאי הביקורת בין הבנק והרשות. על אף התכתבות שהייתה בנושא לא הושג הסדר בין הצדדים ולא נקבעו תחומי הפעולה שיבוקרו בידי כל אחד מהמבקרים ולא תואמו תכניות הביקורת של שניהם כדי למנוע כפילות. מנהל הבנק הסביר למשרד מבקר המדינה, כי הוא מודיע למבקר הרשות על הנושאים שבהם תעסוק ביקורת הפנים של הבנק, כדי שביקורת הפנים של הרשות תוכל להימנע מעיסוק באותם תחומים.

תכניות לשינויים בבנק

מאז 1987 התנהלו בבנק וברשות דיונים, בהשתתפות נציגי משרדי האוצר והתקשורת, בדבר השינויים הדרושים בבנק - הן במבנהו הארגוני והן בדרכי הפעלתו והשירותים שיתן.

הבנק והרשות חלוקים ביניהם על אודות המבנה הארגוני של הבנק. מנהל הבנק סבור שעל הבנק להתארגן כתאגיד ממשלתי עצמאי, שיכלול את היחידה התפעולית - השירות הבנקאי - שהועברה בזמנה לרשות, ואילו את השירות באשנבים תיתן הרשות, לפי הסכם. הרשות עומדת על כך, שהבנק יהיה בבעלות הרשות כגוף עצמאי, או לחילופין שינוהל לפי המבנה הקיים, אך יורחבו השירותים בהתאם לייחודיות בנק הדואר ואגב ניצול הפריסה הנרחבת של סניפי הדואר לרווחת הציבור ולהגדלת ההכנסות. משרד האוצר סבור, שעל הבנק להישאר במסגרת משרדי הממשלה, שכן הוא משמש בעיקר מסלקה של הממשלה; הבנק ימשיך לקבל שירותי אשנב מהרשות והסכם שירותים יחתם בין הרשות לממשלה; יבוטל תפקיד מנהל הבנק ובמקומו יונהג תפקיד מפקח עם סמכויות.

במארס 1990 הקים שר התקשורת ועדה לבחינת מעמד הבנק, וחבריה ארבעה אנשי ציבור, שהם מומחים בתחומי הכלכלה, הכספים והבנקאות. בכתב המינוי של הוועדה נקבע, שהמבנה הארגוני הלקוי של הבנק מפריע לתפקודו התקין ומקשה על פיתוחו. הוטל על הוועדה לתת המלצות ובהן: הצעת חלופה מומלצת למבנה הארגוני של הבנק והבעלות עליו; הגדרת מערכת הקשרים של הבנק עם הרשות, לרבות מעמדו וסמכויותיו של מנהל הבנק; ושלבים מפורטים לתהליך אישור ההמלצות. מאחר שמעמד הבנק קבוע בחוק, כל שינוי שיעשה בו בעקבות החלטות הוועדה יהיה טעון חקיקה מתאימה.

הוועדה החלה לפעול במאי 1990 ובדיוניה הביעו נציגי הרשות והאוצר עמדות מנוגדות זו לזו בדבר המבנה הרצוי לבנק ומידת עצמאותו. עד סוף 1990 לא סיימה הוועדה את עבודתה.

קיימת תמימות דעים בין מנהל הבנק לבין הרשות בדבר הצורך להרחיב את שירותי הבנק, כדי לנצל את האפשרויות הקיימות ביחידות הדואר, להנהיג שיטות עבודה מתקדמות כדי לעמוד

בתחרות עם בנקים מסחריים ולהבטיח את קיום הבנק בעתיד. ואלה כיווני הפיתוח שנדונו ונבדקו: (א) הנהגת שיטת תשלומים מחשבוניות המתנהלים בבנק (ג'ירו) בלי שימוש במזומנים ובהמחאות; (ב) שירות בתחום המרת מטבע חוץ והעברתו בסכומים מוגבלים, לפי הסכמים בין-לאומיים בין מוסדות דואר ובנקים; (ג) חידוש והרחבה של הפעילות בתחום החיסכון.

המערכת הכספית

1. הבנק ממומן מהתקציב של משרד התקשורת כמפעל עסקי. בתקציבי הבנק מוצגות ההכנסות מאגרות ומעמלות המתקבלות מפעולות האשנב ביחידות הדואר, מריבית על פיקדונות של כספי הבנק בעיקר באוצר, ומרווחים מהשקעת כספים באגרות חוב ממשלתיות. ההוצאות בתקציב מורכבות בעיקר מהוצאות בנק הדואר (מינהלת הבנק), מריבית לבעלי החסכונות בבנק ומהתשלומים לרשות בעד שירותיה לבנק. לפי חישובי הרשות, לא כיסו התשלומים שהעביר הבנק לרשות את מלוא הוצאותיה על מתן שירותים לבנק.

להלן נתונים על הכנסות הבנק והוצאותיו בשנות הכספים 1988, 1989 ו-1990 (באלפי ש"ח):

<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>*1990</u>	
			הכנסות
35,381	56,791	-	עמלות ואגרות**
21,884	16,036	-	ריבית
57,265	72,827	68,804	ס"ה
			הוצאות
755	361	645	תפעול בנק הדואר
1,270	1,180	4,100	ריבית לבעלי חסכונות
34,626	55,991	62,000	תשלומים לרשות
191	177	-	עמלות לבנקים
36,842	57,709	66,745	ס"ה
20,423	15,118	2,059	עודף

* הנתונים לפי תקציב משרד התקשורת.

** ההכנסות ב-1989 כוללות השלמות הכנסות מתקציב המדינה בעבור שנות הכספים 1987 ו-1988 בסך 2.1 מיליון ש"ח, ובעבור 1989 - 6.1 מיליון ש"ח.

בהתאם לחוק, נזקפים עודפי ההכנסות של הבנק על ההוצאות לקרן שמורה, המיועדת לכיסוי גירעונות אפשריים של הבנק בעתיד.

2. לפי החוק רשאי שר התקשורת לקבוע בתקנות את האגרות והעמלות שיגבה הבנק תמורת שירותיו. בתקנות בנק הדואר (שירותים בבנק הדואר), התשל"ה-1974, נקבעו השירותים הניתנים בבנק ותעריפי האגרות שיש לשלם תמורתם. למרבית השירותים - גביית כספים והפקדתם בחשבוניות בבנק ותשלומים במזומנים - נקבעה אגרה בשיעור אחיד, בעת סיום הביקורת הייתה האגרה בסך 1.5 ש"ח לפעולה. האגרה נגבית מבעלי החשבוניות בבנק.

בתקנות הבנק (הצמדת תעריפים), התשמ"ה-1985, נקבע, כי אם יעלה מדד המחירים לצרכן ב-10% לפחות, יועלו שיעורי האגרות לפי שיעור עליית המדד. הוראות הצמדת אגרות בעד שירותים על פי דין הוקפאו בסעיף 6 לחוק יציבות מחירים במצרכים ושירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1986, ולכן לא עודכנו התעריפים בהתאם לעליית המדד. בצווים של שר האוצר ושר התקשורת לפי החוק האמור, הועלתה האגרה ל-1.2 ש"ח לפעולה במאי 1986 ול-1.5 ש"ח ביולי 1989. כלומר, התעריף

הועלה ב-25%, לעומת עליית המדד באותה תקופה, שהייתה כ-72%. בנסיבות אלה התעריף אינו מכסה את עלות השירות (ראה להלן).

3. כספי הקרן השמורה של הבנק וכן כספים בחשבונות בבנק של גופים שאינם משרדי ממשלה מוחזקים במשרד האוצר בחשבון נפרד, המכונה בבנק "הפיקדון הקבוע". הכספים בחשבון זה נושאים ריבית בלי תנאי הצמדה לפי שיעורים שקובע החשב הכללי (להלן - החשכ"ל): בשנות הכספים 1989 ו-1990 - 2/3 מהריבית הנהוגה אצל החשכ"ל (14%). כספים בחשבונות משרדי ממשלה בבנק מוחזקים במשרד האוצר, בחשבון אחר המכונה בבנק "חשבון מרכזי".

הסכם השירותים

1. בחוק רשות הדואר נקבע כאמור, כי ההסדרים הכספיים שבין הרשות לבין הבנק, לרבות התמורה שתשולם לרשות בעד שירותיה לבנק, יקבעו בהסכם, ובאין הסכם הם יקבעו בידי הממשלה, או מי שהיא תסמיך, הכל לפי תחשיב כלכלי. האגרות והעמלות שהבנק גובה בעד שירותיו יועברו לרשות כחלק מהתמורה.

בעקבות סיכום בין שר האוצר לשר התקשורת ממאוס 1987 עובדה טיוטת הסכם, ובה פירוט של השירותים הבנקאיים הניתנים ביחידות הדואר. בטיטה פורטו הוראות בעניין התמורה שישלם הבנק לרשות: החזקת כספי הבנק בנפרד מכספי הרשות ושימוש בהם לפי הוראות הבנק; משך העברת הכספים ליעדם והפיצוי הכספי שהבנק יקבל מהרשות בעד אי-עמידה ברמה הנדרשת (הקטנת התשלום לרשות ב-10%); הוראות לניהול חשבונות ודיווח לבנק ואחרות. לאחר משא ומתן ממושך בין הצדדים, בשיתוף משרד האוצר, סוכמו כל תנאי ההסכם.

לאחר שסוכמו התנאים התעוררו חילוקי דעות בין הרשות לבין משרד האוצר בדבר התמורה בעד השירותים לבנק בשנים 1987 ו-1988 שתקבל הרשות, והדבר עיכב את חתימת ההסכם. עיכוב נוסף חל עקב דרישת משרד האוצר, שייכלל בהסכם סעיף שיאפשר לו למנוע מהרשות פעילות שאינה נראית לו גם כשאינה נוגדת את הוראות החוק, דבר שהרשות לא הסכימה לו באותה העת. בנוסח ההסכם שנחתם בסופו של דבר אכן נקבעה הסמכות של החשכ"ל להשפיע על דרכי הפעולה של הרשות (ראה להלן).

2. הממשלה החליטה בינואר 1989 להטיל על צוות משותף למשרד האוצר ולמשרד התקשורת להגיע לידי הסכם עם הרשות בדבר ההסדרים הכספיים בינה לבין הבנק עד אמצע פברואר אותה שנה. בהחלטה נקבע, כי אם לא תושג הסכמה כאמור, יפסקו שר האוצר ושר התקשורת בנושא עד סוף אותו חודש.

בעקבות החלטה זו, חתמו החשכ"ל ומנכ"ל הרשות באמצע מאוס 1990, שנה ויותר לאחר המועד שנקבע, על פי סיכום בין השרים האמורים ללא שיתוף מנהל הבנק, הסכם זמני לביצוע שירותי הבנק באמצעות הרשות. אולם ההסדרים הכספיים, לפי ההסכם הזמני לא מומשו, בגלל התנגדותו של החשכ"ל לסדרי ההתחשבות שנקבעו בו.

רק באוגוסט 1990, למעלה משלוש שנים לאחר תחילת פעולתה של הרשות והפעלת הבנק במתכונתו החדשה, נחתם בין הרשות לבין הבנק הסכם השירותים. בהסכם נקבע, שתוקפו יהיה עד לסוף שנת הכספים 1990, והוא יוארך מאליו כל פעם לשנה עד תום חמש שנים מיום חתימתו, אלא אם כן התחייב סיום תוקפו בשל שינוי בחקיקה. נוסף על התנאים שנקבעו בטיטה שסוכמה בעבר (ראה לעיל), נקבע: כי הפעלת כל שירות חדש בבנק תיעשה לפי החלטת מנהל הבנק ובאישור החשכ"ל, וגם יידרש אישור החשכ"ל לכל שינוי בשירות קיים, אם כרוכה בו הוצאה או התחייבות כספית של המדינה; הרשות מתחייבת להפעיל שיטות עבודה המקובלות במערכת הבנקאית ("ימי ערך" - עד אפריל 1991; ו"ימי עסקים" - עד אפריל 1993), ועל אי עמידה בהתחייבויות אלה תשלם הרשות לבנק פיצויים כספיים; להשלמת התמורה בעבור שירותי הרשות עד שנת הכספים 1990 ישלם הבנק 8.2 מיליון ש"ח בניכוי סכום לכיסוי הוצאות הנהלת הבנק בשנת הכספים 1989,

שחושבו בהתאם להוראות ההסכם בסך 800,000 ש"ח (הוצאות הבנק באותה שנה היו למעשה 361,000 ש"ח בלבד).

התמורה לשירותי הרשות

1. בתקציב הרשות ובדיווח על ביצועו אין הפרדה בין ההוצאות בשני סוגי הפעילות - בתחום הדואר ובתחום הבנקאי. עד לשנת הכספים 1990 לא היו בידי הרשות נתונים תמחיריים ולכן, כדי לקבוע את גובה התמורה לשירותי הרשות לבנק, היה צורך בחישוב מיוחד של עלות השירותים. ב-1988 הוזמן בנק הדואר מחברה פרטית סקר להקמת מערך תמחיר לבנק. לפי סקר זה, עלות פעולה בבנק, במחירי ספטמבר 1988, הייתה 1.81 ש"ח, מזה 1.28 ש"ח הוצאות באשנבי הדואר, 0.51 ש"ח הוצאות יחידת השירות הבנקאי ברשות ו-0.023 ש"ח הוצאות מינהלת הבנק.

2. בבדיקת התחשיב שבסקר, האמור לשמש בסיס לקביעת סכומי התמורה, נמצאו ליקויים שונים:

(א) התחשיב נעשה לתקופה שבה תקן כוח האדם בלשכת מנהל הבנק לא היה מאויש במלואו: בתחשיב נקבו הוצאות השכר בסכום של כ-26,000 ש"ח, לעומת כ-74,000 ש"ח ברוח הכספי לשנת הכספים 1988, ו-228,000 ש"ח בתקציב לשנת הכספים 1989.

(ב) ההוצאות של לשכת מנהל הבנק לקבלנים ומחקרים נקבעו בתחשיב בסך של כ-294,000 ש"ח לחצי השנה, ואילו על פי הדוח הכספי לכל שנת הכספים 1988 הסתכמו הוצאות אלה ב-168,000 ש"ח בקירוב בלבד.

(ג) בתחשיב הועמסו ההוצאות באשנבי הדואר לעלות השירות לפי אחוזי העמסה שנקבעו לסעיפי הוצאה שונים. מבדיקת חישוב האחוזים עולה, שלא הייתה עקביות בקביעתם. האחוזים מתבססים בעיקר על שיעורי הפעילות הבנקאית, שנקבעו באופן שרירותי ואחיד: 30% בסניפים ובתי הדואר ו-40% בסוכנויות הדואר. הוצאות השכר וחלק מהוצאות התפעול הועמסו לפי חלקם של עובדים הנותנים את השירות הבנקאי באשנבים מכלל עובדי הסניפים ובתי הדואר (מ-7% עד 11.5%); חלק אחר של הוצאות התפעול הועמס לפי שיעור הפעילות הבנקאית - 30%; האחוז שחל על החזקת מבנים וריבית תחשיבית - 20% - נקבע בשקלול שיעור כוח האדם של השירות הבנקאי בסניפי הדואר (7%) ושיעור הפעילות הבנקאית בבתי הדואר (30%), דבר, שלדעת מבקר המדינה אינו הגיוני; הוצאות חניה הועמסו לפי 27% ואילו הוצאות החזקת רכב הועמסו לפי 8.4%.

(ד) בסיכום הוצאות השירות הבנקאי נעשתה טעות שגרמה להקטנת העלות בסכום של 120,000 ש"ח, שהם כ-0.8 אג' לפעולה אחת.

(ה) הוצאות הפחת בתחשיב מגיעות ל-30 אג' בקירוב לפעולה אחת (כ-17% מכלל העלות), לעומת כ-10 אג' לפי נתונים שהובאו בדברי ההסבר לסקר ולפי נתוני הדוח הכספי של הרשות.

3. בהסכם השירותים נקבע, כי לכיסוי הוצאות הרשות בגין שירותיה לבנק, כפי שחושבו בסקר, יועבר לרשות מלוא סכום האגרה - 1.5 ש"ח לפעולה - כפי שזו נקבעה בתקנות הבנק. ההפרש בין העלות לרשות ובין סכום האגרה האמורה בסך של 0.31 ש"ח לפעולה ישולם לרשות מתקציב המדינה, לאחר ניכוי הכנסותיה של הרשות מריבית על הפקדת כספי גופים לא ממשלתיים אצל החשכ"ל. סכום ההפרש יעודכן אחת לשישה חודשים על פי עליית המדד.

לפי הוראות החוק, אמורה התמורה שמשלם הבנק לרשות להתבסס על תחשיב כלכלי. אולם התמורה שנקבעה בהסכם האמור אין בה כדי להבטיח כיסוי העלות כפי שחושבה בסקר התמחירי: התשלום הנוסף אמנם יעודכן אוטומטית לפי עליית המדד, אולם כל עוד לא תעודכן האגרה, המהווה חלק מהתמורה, באופן שוטף, לא תקבל הרשות כיסוי מלא להוצאותיה. הבנק הסביר למשרד מבקר המדינה, כי עדכון האגרה מתעכב כדי שהבנק יוכל לעמוד בתחרות עם הבנקים המסחריים. בהסכם נקבע, כי העלאת התשלום הנוסף והניכוי למימון הוצאות הבנק הנובעות מעליית המדד תהיה מוגבלת ולא תגרום לייקור של שירותי הבנק מעבר לתעריף שהממשלה משלמת לבנקים מסחריים בעד גביית תשלומים.

פעילות חריגה בבנק

1. מנהל הבנק לא קבע כללים בדבר דרכי הפעולה והדיווח, שאותם היה רשאי לקבוע באישור השר וועדת הכספים של הכנסת בהתאם לחוק. המנהל הסביר למשרד מבקר המדינה, שהוא לא פרסם את כללי ניהול הבנק משום שהעדיף לקבוע את הכללים במסגרת הסכם השירותים במו"מ ותיאום ישיר עם הרשות בהנחה שיהיו קשיים בתיאום הכללים בוועדת הכלכלה של הכנסת, וממילא יהיה צורך במשא ומתן עם הרשות בעניין זה. אולם מאחר שחתימת ההסכם התעכבה יותר משלוש שנים, לא היה בידי המנהל כדי להשפיע על הפעילות באותה תקופה.

2. הרשות פעלה בתחום הבנקאי באופן עצמאי, ולפעמים אף ביצעה פעולות הכרוכות בשינוי המדיניות בלי לתאם אותן עם מנהל הבנק. להלן דוגמאות:

(א) החל באוגוסט 1988 השקיעה הרשות במשך חמישה חודשים סכומים מכספי הבנק "במעבר" בשוק ההון וקיבלה לרשותה את הרווחים שהגיעו לבנק; מדובר בכספים שזמנית לא ידוע יעודם בשל עיכוב מסמכים או תקלות באשנבים או בשירות הבנקאי. הבדיקה בשירות העלתה, כי באוגוסט אותה שנה הושקע בדרך זו סך של כ-500 מיליון ש"ח; בספטמבר - כ-900 מיליון ש"ח; באוקטובר, נובמבר ודצמבר אותה שנה - כ-400 מיליון ש"ח בכל חודש. הרשות לא הודיעה מראש למנהל הבנק על השקעת הכספים, אף כי מדובר בשימוש בלתי שגרתי בכספים שבידי הבנק. הדבר נודע למנהל הבנק באקראי והוא הביא להתערבות משרד האוצר להפסקת ההשקעה. רק בדצמבר אותה שנה דיווח מנכ"ל הרשות למשרד האוצר על הפסקת ההשקעה. החשכ"ל קבע במכתבו לממונה על התקציבים במשרד האוצר מ-15.5.90 שזו הייתה פעולה בלתי חוקית. לפי הוראת משרד האוצר הועבר לאוצר המדינה סכום של 2.6 מיליון ש"ח, שהוא הרווח בתוספת ריבית.

(ב) בהתאם לתקנות שהוצאו לפי החוק, הפעיל הבנק מ-1984 תכנית חיסכון "למתמיד". תכנית זוהי הפעילו גם בנקים מסחריים שהפקידו באוצר 50% מכספי החיסכון בתכנית, ואילו הבנק הפקיד את כל כספי החיסכון בהתאם להוראת החוק, המחייבת זאת. האוצר שילם לכל הבנקים בעבור כספי החיסכון ריבית בשיעור ריאלי של 6% לשנה.

הבנק שילם לחוסכים בתכנית ריבית ריאלית בשיעור של 5% לשנה, לעומת הריבית בשיעור 4%, ששילמו הבנקים המסחריים; ההפרש של 1% הוא על חשבון הקטנת המרווח שהיה אמור להשאיר בידיו. הצטרפות הציבור לתכנית הייתה מועטה, מאחר שהבנק לא השקיע מאמצים ואמצעים בפרסומה. בתחילת שנת 1990 החליט משרד האוצר לסגור את התכנית בסוף השנה, מאחר שהריבית המשולמת בעבור כספי החיסכון הייתה גבוהה מהמקובלת עליו באותה העת.

על רקע זה עשתה הרשות חודש לפני סגירת התכנית, בלי ידיעת מנהל הבנק, מסע פרסומת לתכנית, ובו הדגישה שהתנאים שבתכנית הבנק טובים מאלה של בנקים אחרים. כתוצאה מכך גברה ההצטרפות לתכנית בבנק: לפי נתוני הרשות, נפתחו ביום אחד 2,200 חשבונות חיסכון. גיוס חסכונות תמורת ריבית גבוהה, המשולמת במלואה על חשבון האוצר, עורר את התנגדות האוצר. כדי למנוע את המשך הפעלת התכנית בבנק, הוציא שר התקשורת בסיכום עם שר האוצר תקנה, ולפיה המועד האחרון להצטרפות לתכנית זו בבנק הדואר הוא 25.2.90.

(ג) בהעדר הסכם שירותים לא הייתה למנהל הבנק שליטה על הפעולות הכספיות של הבנק עם הרשות; כתוצאה מכך נוצרו חובות של הרשות לבנק, כלהלן: הוצאות מינהלת הבנק בשנים 1987 ו-1988 הסתכמו ב-1.3 מיליון ש"ח והן מומנו מתקציב משרד התקשורת. הוצאות אלו היו אמורות, בהתאם לתקציב משרד התקשורת, לקבל כיסוי בחלק מהכנסות הבנק, אולם הרשות לא הסכימה להעביר את הסכום לבנק בהעדר הסדר כספי בין הצדדים. כתוצאה מכך נרשם במאזן הבנק לסוף שנת הכספים 1988 חוב של הרשות בסכום ההוצאה. לפי הסכם השירותים בין הבנק לבין הרשות, שנחתם לאחרונה, נמחק החוב כהסדר כספי בין הרשות לבין הבנק על חשבון רווחי הבנק. במאזן הבנק רשומים חובות הרשות בגין

גירעונות שנוצרו באשנבי הדואר בסכום של כמיליון ש"ח וסכומים ששולמו ללקוחות כפיצוי על נזק שנגרם להם באשמת הרשות, בהיקף של כ-70,000 ש"ח. סכומים אלה לא שולמו לבנק, למרות שהם נובעים ממחדלים ביחידות הדואר או השירות ואין חילוקי דיעות בדבר גובה הסכומים, מאחר שהרשות עצמה היא המבצעת את הנהלת החשבונות של הבנק. בהסכם פשרה בין הרשות לבין הבנק מנובמבר 1990 נקבע, שהרשות תשלם לבנק את מחצית הסכומים האמורים והמחצית השנייה תמחק על חשבון רווחי הבנק.

נהלים

1. בבנק נהוגים נוהלי משרד התקשורת, בדבר הפעילות הבנקאית בדואר שאושרו לפני הקמת הרשות. עם הקמת הרשות והפרדת הבנק מהשירות היה צורך בעדכון הנהלים והתאמתם לשינויים במבנה; לא נקבע על מי מוטלת האחריות לפרסום הנהלים: על משרד התקשורת, על הרשות או על בנק הדואר.

לפי הוראות הרשות בעניין אישור נהלים (נוהל הנהלים), יאושרו הנהלים בדבר הפעילות באשנבים הבנקאיים על ידי אגף ארגון ומשאבי אנוש (ארמ"ש) ברשות וייכללו בקובץ הנהלים שלה. הנהלים בדבר הפעילות המיוחדת של השירות (נהלים פנימיים) יוכנו בידי היחידה עצמה ויאושרו על ידי מנהל השירות.

במארס 1988 אישר מנהל השירות "ספר או"ש של השירות הבנקאי" הכולל, בעיקר, נהלים הקובעים את סדרי העבודה בשירות.

-- בשירות טרם הוצאו נהלים פנימיים שעל העדרם הצביע המבקר הפנימי של הבנק: נוהל המחאות שחזרו ונוהל המחאות חסרות. לא הוצאו גם נהלים בהתאם להוראת מנכ"ל הרשות בעקבות הביקורת הפנימית של הרשות: נוהל "שובר תקבול חסר" והוראות לטיפול בתקלות חריגים ולהעברת מאזנים יומיים של האשנבים (דוח מיולי 1988) ונוהל למשיכת מזומנים בטלפון (דוח מנובמבר 1989). בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 1990 הודיעה הרשות, כי בעניינים שלא פורסמו להם נוהלי הרשות, ממשיך השירות לפעול לפי נוהלי משרד התקשורת.

2. במאי 1988 מינה מנכ"ל הרשות צוות היגוי נהלים ושירותים באשנבים בנקאיים, ובראשו עמד הממונה על מחלקת או"ש ושיווק בשירות. מחלקה זו עסקה בהכנת הנהלים. לפי דיווח המחלקה לארמ"ש ממארס 1990, הוכנו לאישור שני נהלים בלבד ועוד 14 נהלים נמצאו בהכנה. בקובץ הנהלים המאושרים של הרשות נמצא נוהל אחד בלבד בנושא הקשור לפעילות הבנקאית באשנבים - נוהל הטיפול בגירעונות ועודפים.

-- חל עיכוב באישור הנהלים במתכונת נוהלי הרשות בגלל חילוקי דיעות בדבר זכות החתימה על הנהלים לפני אישורם: מנהל השירות רואה בעצמו גורם המוסמך לכך, ואילו מנהל ארמ"ש סבור, כי מנהל אגף התפעול של הרשות יהיה החותם, כיוון שחתימת מנהל השירות יכולה הייתה להצביע על תפקיד השירות כמי שקובע את סדרי הפעילות הבנקאית ביחידות הדואר, דבר שאין הוא מסכים לו. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי היא קבעה את תהליך הכנת הנהלים ופרסומם בחתימת מנהל השירות ומנהל אגף התפעול, וכבר הוחל בהפעלת התהליך.

3. בהסכם השירותים בין הבנק לרשות, שנחתם באוגוסט 1990, נקבע, כי הרשות תפעל בהתאם לנהלים שיאושרו בידי מנהל הבנק לאחר התייעצות עם הרשות בעניינים אלה: (א) דרכי הטיפול בסכומים שמהותם או שייכותם אינה ברורה; (ב) דרך הטיפול במזומנים; (ג) דרכי הטיפול במשיכות יתר; (ד) דרכי הטיפול בשחזור דוחות אשנבים שאבדו ובאי-התאמות שנתגלו בהם. נהלים כאלה טרם אושרו בידי המנהל.

מן הראוי הוא, שלכל תחומי הפעילות הבנקאית ביחידות הדואר ובשירות כאחד תהיה מערכת נהלים, שבה ישולבו נהלים שאושרו בידי מנהל הבנק, נוהלי רשות הדואר ונוהלי השירות הבנקאי.

יתרות חריגות בחשבונות הבנק

השירות אוסף בכל יום את המסמכים והשיקים המצטברים באשנבי בנק הדואר, ישירות או באמצעות חברה קבלנית, ומעבירם למשרדיו שבירושלים. שם הוא מעביר את המסמכים, בודק את דוחות האשנבים ומנהל את ספרי הבנק, לרבות חשבונות לקוחות הבנק. עובדי האשנבים כפופים למנהלי יחידות הדואר ואין לשירות סמכות להורות להם ישירות כיצד לפעול.

בשירות מועסקים כ-240 עובדים; פעולות בנקאיות מתבצעות בכ-1,200 אשנבים, מהם כ-400 בסוכנויות דואר, והיתר בבתי דואר, בסניפים וביחידות דואר נע.

באשנבים ובשירות מתגלות חריגות מתהליך העבודה התקין, המתבטאות: ביתרות חובה בחשבונות של לקוחות; בגירעונות ובעודפים באשנבים; בסכומים שאין יודעים את ייעודם מחמת אובדן שוברי תשלום; בביטול תשלומים בגלל אבדן שיקים; ובעיכוב העברת כספים מעבר לתקופה המרבית של שבעה ימי עסקים שנקבעה בהסכם בין הבנק לבין רשות הדואר.

סדרי העבודה

1. הקופאים באשנבי הדואר מכינים בכל יום דוחות על הפעולות שבוצעו (להלן - מאזנים) וכן גיליונות ריכוז של המסמכים המצורפים לדוחות. באשנבים בבתי הדואר ובסניפים, שבהם מופעלות קופות רושמות, או באשנבים ממוחשבים, מופקים הדוחות בעזרת הצידוד, ואילו באשנבים שבסוכנויות, שבהם אין בדרך כלל קופות רושמות או צידוד ממוחשב, החתמת שוברי התשלומים והנפקת הדוחות נעשות ידנית, דבר המאפשר השמטת תקבולים ותשלומים וטעויות סיכום בדוחות של אשנבים אלה.

- אין בבנק אמצעי בקרה, שיבטיחו את כלילת כל התקבולים במאזן, כאשר קיימת החתמה ידנית של מסמכים. אי כלילת תקבול יכולה להתגלות רק על פי תלוני בעל החשבון, שלו מיועד התקבול, וזאת בתנאי שידוע לו על התקבולותו בבנק ובידיו מסמך המאשר זאת.

2. עם סיום יום העבודה ביחידות הדואר מועברים המאזנים, בצירוף מסמכי התקבולים, התשלומים והשיקים, מכל אשנבי יחידות הדואר ברחבי הארץ במעטפות למשרדי השירות בירושלים. יתרת המזומנים מעבר לסכום הדרוש לעבודה השוטפת של האשנב מועברת לחשבון הבנק בבנק ישראל. איסוף המאזנים והמסמכים והעברתם לשירות נעשים על ידי קבלנים - פרט לאיסוף מיחידות הדואר בירושלים הנעשה על ידי עובדי הרשות (ראה להלן "העסקת קבלנים").

עיבוד החומר שהועבר מבוצע למחרת ביחידות שונות של השירות. לאחר פתיחת שקי הדואר ומעטפות האשנבים ובדיקה ראשונית נעשית הפרדה בין סוגי החומר - מאזנים, גיליונות ריכוז ומסמכי תקבולים ותשלומים (להלן - מסמכים) ושיקים; הטיפול בכל סוג נעשה בנפרד ביחידות שונות של השירות.

חלק מהמאזנים מטופלים בתחנה בתל אביב, המופעלת על ידי קבלן. מסמכי התקבולים והתשלומים ממוינים בידי אמצעי קליטה - מגנטיים, אופטיים וידניים - למחשב השירות, ועל פיהם מבוצע רישום הפעולות בחשבונות הבנק, ובין היתר זיכוי חשבונות הסילוקים של הלקוחות. ביחידת הסליקה מכינים גיליונות ריכוז של השיקים לצורך הצגתם לסליקה במסלקה של בנק ישראל. לאחר ריכוז הנתונים וקליטתם במחשב מועברים מסמכי התקבולים, בצירוף גיליונות ריכוז, לבעלי החשבונות, שבהם נעשו ההפקדות.

באמצעות הפגשה של נתוני הריכוזים הנעשים בידי יחידות השירות ובידי הקבלן לפי סוגי המסמכים - מאזנים, שוברים, שיקים וכו' - מגלים את ההפרשים ביניהם, מבררים את הסיבות להיווצרותם ומבצעים את התיקונים הדרושים לסילוקם.

הגורמים להיווצרות הפרשי הפגשה הם כלהלן: טעויות באשנבים, כשסכומי השיקים אינם תואמים את שוברי התשלום; טעויות במאזנים, איבוד זמני או סופי של שיקים, של שוברי תשלום של גיליונות ריכוז, או של מאזנים; פגמים במסמכים ובשיקים, הגורמים לדחיית נתוניהם על ידי המחשב או לשיבושים בקליטתם וכו'.

עד לבידור התקלות ותיקון תוצאותיהן נרשמים ההפרשים כיתרות בחשבונות מעבר. בדרך כלל עולה בידי השירות לברר ולבטל את ההפרשים, אך במקרים שבהם הדבר אינו עולה בידיו, מועברים הסכומים לחשבון ברורים להמשך הטיפול (ראה להלן).

הביקורת העלתה:

(א) קיימות יתרות בחשבונות ברורים שלא נסגרו זה שנים. בחשבונות ברורים שבמחלקת הסליקה קיימות יתרות חובה וזכות מהתקופה שלפני הקמת רשות הדואר בעשרות מיליוני ש"ח שההפרש ביניהן מסתכם בכחצי מיליון ש"ח בחובה. הרשות הסבירה, כי הסיבה להיווצרות היתרות בחשבונות האמורים נעוצה בטעויות בהתחשבות בין בתי הדואר מהתקופה שבה היה נהוג השקל הישן בשל מגבלות בקופות הרושמות שאינן מאפשרות לטפל במספרים גדולים במיוחד, וכי לקוחות הבנק לא ניזוקו מהן. כן הסבירה הרשות, כי המסמכים מאותה תקופה אינם קיימים וכעת אין בידיה אפשרות לברר את הסיבות להיווצרות ההפרשים ולבטל את הרישומים בחשבונות. מן הראוי, שינקטו צעדים לסגירת היתרות.

(ב) לפי שיטת העבודה הקיימת בשירות, נעשית בדיקה ראשונית של התאמת הדיווח למסמכים המצורפים בעת פתיחת המעטפות המגיעות מהאשנבים; סוגי המסמכים והשיקים מופרדים זה מזה ומועברים לעיבוד ביחידות שונות של השירות בקופסאות פתוחות. השיטה המתוארת אינה מבטיחה שמירה מלאה על המסמכים ועל השיקים וחלוקתם הנכונה בין נקודות העיבוד. פעמים לא ניתן לקבוע את השלב שבו אבד המסמך או השיק - באשנב או בשירות. המבקרים הפנימיים של הבנק ושל הרשות התריעו בדוחותיהם על המצב, והציעו אמצעים לשיפור, כגון מיון מסמכים באשנבים והעברתם עד נקודות העיבוד במעטפות סגורות. ההצעות לשיפור השיטה לא יושמו עד למועד סיום הביקורת באוקטובר 1990. הרשות הסבירה, כי הובלה במעטפות סגורות נעשית בכמה יחידות דואר לניסיון, אך טרם הוסקו מסקנות בדבר כדאיות השיטה.

(ג) במקרים של אבדן שיקים מבטלים את זיכוי חשבון הלקוח שנרשם לפי המסמך שנקלט במחשב. עם זאת, נשאר בידי המשלם או המפקיד אישור של הבנק על ביצוע התשלום. הדבר גורם לבעלי החשבון, למשלמים ולשירות עצמו איבוד זמן לשם ברורים. ביטול הזיכוי נעשה לאחר ניסיון להשיג מהלקוח שיק חלופי, דבר הגורם אף הוא טרחה רבה. השיקים שאבדו מהווים 0.02% מספר הפעולות בבנק.

- במקרים של אבדן שוברי תשלום משחזר השירות את נתוניהם לפי פרטי התשלום הנרשמים במלואם בדוח של האשנב; עם זאת, לא תמיד עולה השחזור יפה בגלל רישום לקוי או בשל העדר פרטים, ונשאר יתרות בלתי מזוהות.

היתרות הבלתי מזוהות משנת 1988 הגיעו בסוף שנת הכספים 1989 לסכום של כ-283,000 ש"ח; ב-1989 חל שיפור והיתרות הבלתי מזוהות הגיעו לכ-26,000 ש"ח; בחודשים אפריל - יולי 1990 היו יתרות אלו כ-15,000 ש"ח.

67

- חברת בזק התריעה בפני השירות בדצמבר 1989 על תופעה קבועה של היעלמות מסמכים במערכת הבנק; בטפסים המשוחזרים של השירות חסרים, לדבריה, פרטים בסיסיים הדרושים לזיהוי מנויי הטלפון שחשבונותיהם שולמו. מכאן, ששחזור המסמכים כמתואר לעיל פתר את בעיית הרישום וההתחשבות של הבנק, אולם השחזור לא סיפק את צורכי חברת בזק. הרשות הסבירה, כי בעקבות פניית החברה ננקטו צעדים לתיקון המצב.

גירעונות ועודפים

גירעונות ועודפים במהלך העבודה באשנבים היו משני סוגים: כאלה שהקופאי גילה ודיווח במאזן; וכאלה שהתגלו בתהליך הבדיקה והעיבוד בשירות.

בסוף כל רבעון מעביר השירות לאגף הכספים שברשות דוח ובו נתונים על גירעונות ועודפים שנתגלו בבתי הדואר בסניפים וביחידות דואר נע במשך הרבעון. הרשות מטפלת בגירעונות ועודפים - בירורים, גבייה מהקופאים או כיסוי גירעונות במענקי השתתפות מקרן שקיימת לצורך זה ברשות; בסוף כל רבעון מתכנסות ועדות מרחביות, המחליטות על הטיפול בגירעונות שהתהוו. השירות אינו עוקב אחר הטיפול בגירעונות של בתי וסניפי הדואר. גביית סכומי הגירעונות או מחיקתם אינם מוצאים ביטוי בספרי הבנק. בספרי הבנק קיימות יתרות של גירעונות מצטברים, כלהלן: במאזן הבנק ל-31.3.88 הייתה יתרת הגירעונות נטו בסך כ-514,000 ש"ח; ול-31.3.89 - כ-992,000 ש"ח; ובשנת הכספים 1989 הסתכמו, לפי נתוני חשבונות הבנק המתנהלים בשירות, העודפים בסך כ-251,000 ש"ח וגירעונות בסך כ-467,000 ש"ח. במאזני בנק הדואר הוצגו הגירעונות כחוב של הרשות.

השירות עוקב אחר גביית סכומי גירעונות מסוכני דואר. הוא פונה, בהתאם לצורך, לסוכני הדואר באמצעות הנהלות הדואר המרחביות בבקשה לכסות את גירעונותיהם בתשלום אישי; אשר לגירעונות שלא כוסו בידי הסוכנים, מעביר השירות לרשות ולמרחבים, אחת לחודש, ריכוז חובות שלפיו נעשה ניכוי מהתשלומים המגיעים לסוכנים. בריכוז הגירעונות לחודש אפריל 1990 נכללו שמותיהם של 117 סוכנים שגירעונותיהם הגיעו לסכום כולל של כ-15,000 ש"ח; בריכוז לחודש יולי 1990 נכללו שמות 103 סוכנים שהגירעונות שנצברו לחובתם היו בסכום כולל של כ-10,000 ש"ח. הגירעונות היו ביותר מ-25% מ-400 סוכניות הדואר הפעילות.

הביקורת העלתה, שהשירות לא טיפל כראוי בגירעון בסך 4,819 ש"ח, שהתהווה בשל טעות של בנק מסחרי ביולי 1985: במאזן היומי של הסוכנות נכלל תשלום בסך 5,354,290 שקלים (ישנים) כנקוב בשיק, אולם על פי אותו שיק נגבה מהבנק המסחרי שעליו היה משוך סך 535,429 שקל בלבד. מאז 1985 פנה השירות פעמיים בלבד לבנק המסחרי לברור העניין - במאוס 1988 וביולי 1990. רק באוגוסט 1990 התברר לשירות מתוך תשובה של הבנק המסחרי, כי החסר בתשלום לא נבע כלל ממעשה או ממחדל של הסוכן, אלא מטעות בהצגת השיק למסלקה. השירות לא נקט צעדים לגביית החוב מהבנק במשך חמש שנים.

יתרות חובה בחשבונות סילוקים

1. חשבונות הסילוקים מנהלים בקבוצות: משרדי ממשלה; מוסדות - המוסד לביטוח לאומי, חברת בזק, חברת החשמל, רשויות מקומיות; ובעלי חשבונות שונים - פרטיים וחברות.

סעיף 6ב' לחוק בנק הדואר, התשי"א-1951, שהוסף לחוק ב-1975, קובע, כי הבנק רשאי להתיר משיכת יתר מחשבון סילוקים בסכום שלא יעלה על 250 לירות ישראליות, כלומר 2.5 אגורות חדשות. סכום זה לא עודכן מאז חקיקתו, אף על פי שהחוק תוקן ב-1986. החוק אוסר אפוא על הבנק להעניק אשראי ללקוחות בצורת משיכות יתר מחשבונותיהם. החוק קובע, כי שר התקשורת, באישור שר האוצר וועדת הכספים של הכנסת, רשאי לשנות בתקנות את הסכום המירבי של משיכת היתר, אולם הדבר לא נעשה. עם זאת, קיימות יתרות חובה בחשבונות סילוקים, המתהוות מסיבות טכניות, עקב שיטות העבודה בבנק או תקלות במהלך העבודה.

2. החשבונות למשרדי ממשלה ולמוסדות מנהלים כחשבונות מסווגים לפי נושאים; ללקוח אחד מנהלים כמה חשבונות לפי חלוקה הדרושה לו. דבר זה מקשה על המעקב אחר התהוות יתרות חובה בחשבונות של גופים אלה.

(א) הביקורת העלתה, שבכמה מחשבונות משרדי הממשלה נוצרו לעתים יתרות חובה. השירות מעביר דרך קבע נתונים על היתרות של הגופים הממשלתיים לחשכ"ל. בסוף

אוגוסט 1990 היו לחמישה משרדי ממשלה יתרות חובה בסכום כולל של 146.5 מיליון ש"ח. הוסבר למשרד מבקר המדינה, כי הבנק נאות לבקשת החשב"ל לראות בחשבונות הכוללים של משרדי הממשלה חשבון אחד, ועל כן יתרת חובה במשרד אחד מול יתרת זכות במשרד אחר אינה נחשבת, כל עוד אין משיכת יתר על הסכום הכולל של כלל משרדי הממשלה. משיכות היתר של משרדים יחידים מכוסות בסכומי הכסף הגדולים של החשב"ל בבנק הדואר.

(ב) במאזן הבנק ל-31.3.89 הוצגו יתרות חובה של לקוחות וחובות מסופקים: חוב שוטף של המוסד לביטוח לאומי בסכום של כ-6.5 מיליון ש"ח, שהתהווה בגלל איחור של יום בהעברת סכום המימון, מחמת תקלה במוסד ועוד חוב מסופק של המוסד בסך כ-1.1 מיליון ש"ח, הקיים מאז אוגוסט 1985, שאחראי לו, לדברי המוסד, גוף אחר; חובות של גופים ממשלתיים אחרים בסך כ-3.6 מיליון ש"ח; וחובות בסך כ-0.5 מיליון ש"ח של לקוחות אחרים, מהם 0.2 מיליון ש"ח חובות מסופקים.

מדוחות שוטפים של הבנק עולה, שבחשבון הסילוקים של המוסד לביטוח לאומי הייתה ב-1.5.90 יתרת חובה בסך 13.3 מיליון ש"ח; יתרת חובה זו נוצרה ברובה כתוצאה מתשלום קצבאות לזכאים, קודם שהמוסד זכה על ידי משרד האוצר בסכום המימון שהעביר לבנק. המימון הועבר ב-1.5.90 במקום ב-27.4.90 כנדרש, ורישומו בספרי הבנק נעשה ב-2.5.90. בגלל יתרת חובה זו, שקוזה מיתרות זכות של לקוחות לא ממשלתיים, הפסיד הבנק ריבית שהאוצר משלם על כספים אלה. על יתרת חובה זו הפסיד הבנק בגין ריבית על יתרות זכות של לקוחות פרטיים כפי שנקבע בהסכם השירותים.

(ג) בחשבונות של רשויות מקומיות היו 19 יתרות חובה בסכום כולל של 18,600 ש"ח. ל-7 מוסדות אחרים היו יתרות חובה בסכום כולל של 32,800 ש"ח. ל-1.8.90 נמצאו בחשבונות של רשויות מקומיות 11 יתרות חובה (כ-1,000 ש"ח כל אחת) בסך 81,800 ש"ח. בחשבונות חברת החשמל בירושלים בתל אביב ובחיפה הייתה בחודשים מאי, יולי ואוגוסט 1990 יתרת חובה ממוצעת של כ-130,000 ש"ח. חברת החשמל נהגה למשוך מחשבונותיה בבנק את כל סכום התקבולים הצפוי לפי הערכה המבוססת על נתוני קליטת מסמכי תשלום בשירות. במקרים רבים, סכום התקבולים למעשה היה נמוך מהסכום הצפוי והדבר גרם להיווצרות יתרות חובה בחשבונות החברה. בתשובתה מינואר 1991 הודיעה הרשות, כי בעקבות הביקורת היא מעמידה לזכות חברת החשמל 90% מסכומי הקליטה היומית כדי ש-10% הנותרים ימנעו התהוות יתרות חובה.

3. השירות מכין החל מינואר 1990 דוחות על יתרות חובה בחשבונות של אנשים פרטיים וחברות, בסיווג לפי חשבונות פעילים וחשבונות שפעילותם הופסקה בשל אי אמינות הלקוחות - חשבונות חסומים. הדיווח מכיל פרטים על שלבי הטיפול בחשבונות החסומים, כלהלן: הכנה לטיפול משפטי; טיפול הלשכה המשפטית של הרשות; טיפול פרקליטות המדינה; חובות שמומלץ למחוק אותם בשל חוסר כדאיות בגבייתם. להלן נתונים מתוך דוחות השירות (באלפי ש"ח):

משרד מבקר המדינה בדק תיקים וחשבונות של לקוחות פרטיים בעלי יתרות חובה. הבדיקה העלתה, כי רוב היתרות נבעו מהפקדת שיקים ללא כיסוי על ידי בעלי החשבון ומשיכת סכומיהם בטרם הוחזרו על ידי הבנקים שעליהם הם נמשכו. לקוחות בנק הדואר יכולים להפקיד שיקים לחשבונות הסילוקים שלהם באשנבי הבנק בסניפי הדואר ולמשוך באשנבים כספים מחשבונותיהם על סמך אישור טלפוני ממחלקת הלקוחות שבשירות.

- (א) בחשבון אין מציינים כי היתרה לזכות הלקוח התהוותה מהפקדה של שיק שעלול לחזור אם לא יכובד. כתוצאה מכך ניתן אישור לתשלום בכל מקרה שקיימת יתרת זכות בחשבון, אלא הרשות רואה בלקוח לקוח בלתי מהימן. כאמור, הדבר עלול לגרום חובות לבנק.

ל-1.9.90 ול-11.9.90		ל-15.7.90		ל-18.1.90		
מספר	סכום	מספר	סכום	מספר	סכום	
החשבונות		החשבונות		החשבונות		
58.6	679	49.9	518	-	*-	בחשבונות פעילים
						בחשבונות חסומים:
175.7	163	160.0	135	123.5	42	בהכנה לטיפול (בשירות)
66.5	29	67.2	30	104.9	58	בטיפול הלשכה המשפטית
						ברשות
129.9	110	132.6	110	50.4	33	טיפול בפרקליטות
9.1	117	9.3	112	20.6	122	חובות שהוצעו למחיקה
381.2	419	369.1	387	299.4	255	
439.8	1,098	419.0	905	-	-	ס"ה

* למשרד מבקר המדינה לא הומצא דוח על יתרות חובה בחשבונות פעילים ל-18.1.90.

(ב) לפי חוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981, מוגבל חשבון לקוח בנק, שמשך לפחות עשרה שיקים ללא כיסוי במשך שנה: ללקוח בעל חשבון מוגבל אסור למשוך שיקים מחשבונו ולפתוח חשבונות אחרים בבנקים. בנק ישראל מרכז את המידע על חשבונות מוגבלים ומעביר אותו לכל הבנקים. חוק זה אינו חל על בנק הדואר. עם זאת, אין לכאורה מניעה, שמידע כאמור יועבר גם לבנק. אף על פי כן הבנק אינו מקבל את המידע על חשבונות מוגבלים, ולכן אין מניעה שבעלי חשבונות כאלה יפתחו בו חשבונות וינסו להשתמש בהם, כדרכם, למשיכת כספים שלא כדין.

בספטמבר 1989 קוימה ישיבה של נציגי משרד התקשורת, הרשות, השירות ובנק ישראל בעניין החלת חוק שיקים ללא כיסוי על הבנק. הוחלט, כי משרד התקשורת יכין הצעה לתיקון חוק בנק הדואר שיאפשר זאת; עד לתיקון החוק ינסה הבנק למנוע מלקוחות מוגבלים פתיחת חשבונות על ידי כך שידרוש מהמבקש לפתוח חשבון הצהרה כי הוטלה עליו הגבלה בבנק אחר. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הבהירה הרשות, כי בשלב מאוחר יותר החליטו הגורמים הנוגעים לדבר על שינוי חוק השיקים ללא כיסוי במקום שינוי חוק בנק הדואר. תהליך תיקון החוק טרם הושלם, והנושא הוא בטיפול משרד המשפטים.

- לקוחות הבנק אינם נדרשים להצהיר שחשבונותיהם בבנקים אחרים אינם מוגבלים, ולכן אין לבנק מידע על לקוחות שכלפיהם דרושה יתר זהירות.

(ג) הבנק הוא היחיד מבין הבנקים המקבל מעוברי אורח תשלומים לבעלי חשבון בבנק בשיקים משוכים על בנקים אחרים בלא לבדוק מראש אם יש להם כיסוי. במקרים שהשיקים, שבהם בוצעו תשלומים, לא כובדו ומוחזרים לבנק, הבנק מבטל את התשלומים. ביטול התשלום גורם לבנק עבודה מיותרת ודורש זמן ממושך לאיתור התשלום לצורך ביטולו. אילו היה בידי הבנק מידע על חשבונות מוגבלים, היה אפשר למנוע תשלומים בשיקים מחשבונות כאלה ובדרך זו להקטין את מספר השיקים המוחזרים.

(ד) הבנק אינו מחייב את החשבונות בריבית כדוגמת הריבית החוזית המחויבת בחשבונות בנקים מסחריים, על יתרות חובה שבהם. לטענת הרשות, היא אינה מוסמכת מכוח חוק בנק הדואר, לחייב לקוחות בריבית. בשנים 1985 - 1987 נערכו דיונים בין משרד התקשורת ומשרד האוצר בנוגע לצורך לתקן את החוק בעניין זה אך עד מועד סיום הביקורת לא תוקן

החוק. יצוין, שהבנק רשאי לחייב לקוחות בריבית והפרשי הצמדה על פי סעיף 11(ב) לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), התשל"א-1970, שכן משיכת יתר בחשבון סילוקים מהווה הפרת חוזה על ידי הלקוח. החל מ-1990 נכללת בתביעות המשפטיות שמגישה הרשות נגד לקוחות ביתרת חובה גם תביעה לתשלום הפרשי הצמדה.

(ה) גביית חובות של לקוחות כתוצאה ממשיכות יתר נתקלת בקשיים רבים ויש שהשירות מתקשה לאתר את הלקוחות. הגשת התביעות נגד החייבים לבתי משפט עדיין נעשית על ידי פרקליטות המדינה המייצגת את הבנק מתוקף היותו יחידה ממשלתית. מבדיקת תיקי הלקוחות וכן מהגידול בסכומי יתרות החובה, כפי שהוצגו בטבלה דלעיל, עולה, שלא הושגה הצלחה רבה בגביית החובות. בתשובתה הבהירה הרשות, כי היא תקדם את נושא גביית החובות בתהליך מואץ, לאחר שתקבל, בהתאם להסכם השירותים בין הבנק לבין הרשות, ייפוי כוח לייצג אותו בערכאות במקום הפרקליטות. ייפוי כוח כזה לא ניתן עד סוף 1990.

העסקת קבלנים

השירות מסתייע בקבלנים לביצוע חלק מפעילויותיו התפעוליות עתירות העבודה. הקבלנים מועסקים בתחומים האלה: איסוף והובלת מסמכים; הטבעה מגנטית על מסמכים (קידוד); שירותי כוח אדם במקצועות משרדיים שונים. ההיקף הכספי של התשלומים לקבלנים אלה בשנת הכספים 1989 היה כ-2.8 מיליון ש"ח, מתוך תקציב של 16.9 מיליון ש"ח בקירוב (לא כולל אשנבאים בסניפי דואר ובסוכנויות דואר).

קבלנים לאיסוף מסמכים

1. איסוף המסמכים נעשה מכ-655 יחידות דואר: בתי דואר, סניפים, סוכנויות ודואר נע.

הפעילות היומית ביחידות הדואר מסתיימת בהכנת מאזן יומי. המאזן בצירוף המסמכים הנלווים לרבות שיקים לסליקה, ארוזים במעטפות ומוכנסים לתיבה הנמצאת בסמוך ליחידת הדואר. פעילות השירות מתחילה באיסוף המאזנים מהתיבות על ידי קבלנים והעברתם למשרד הראשי של השירות בירושלים או למשרדי קבלן בתל אביב ורק אחר כך למשרדי השירות בירושלים, וכל זאת בלילה אחד.

השירות אוסף את המאזנים והמסמכים מיחידות הדואר בכל הארץ, פרט לירושלים, באמצעות קבלנים. איסוף המאזנים והמסמכים ברוב אזורי הארץ בין קרית שמונה למצפה רמון נעשה באמצעות קבלן אחד (להלן - קבלן א'). איסוף המאזנים והמסמכים ביהודה ושומרון נעשה על ידי קבלנים מקומיים. החל מחודש יולי 1988 נעשה איסוף המאזנים והמסמכים בירושלים בידי עובדי הרשות.

בשנת הכספים 1989 שילם השירות בעד איסוף המאזנים והמסמכים והובלתם למשרדי הרשות בירושלים סכום של 1.075 מיליון ש"ח, מזה 1.014 מיליון ש"ח לקבלן א' ו-61,000 ש"ח לקבלנים אחרים האוספים ביהודה ושומרון.

2. כאמור, רוב האיסוף נעשה על ידי קבלן א' שבנק הדואר החל להעסיקו בשנת 1972. להתקשרות זו לא קדם מכרז. בחוזה שבין הצדדים, אשר נחתם בידי הקבלן בלבד (בעניין זה ראה להלן) נקבע, שתוקפו לשישה חודשים מיום חתימתו, והוא יוארך מאליו בכל פעם לשישה חודשים נוספים אלא אם כן הודיע צד אחד למשנהו, בכתב, על רצונו להביא את החוזה לידי גמר. כן נקבע בחוזה, שהמשרד רשאי לבטל את החוזה בכל עת על ידי הודעה מראש בכתב לקבלן. המשרד לא

השתמש באפשרות זו ולא הודיע על סיום החוזה, כדי לערוך מכרז לבחירת קבלן, אלא המשיך למעשה להעסיק את קבלן א' בביצוע אותם שירותים. על פי חוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986, הועברו לרשות זכויותיה וסמכויותיה של המדינה לפי ההסכמים, ההתקשרויות והעסקאות שהיו בתוקף באותו מועד, והרשות באה במקום המדינה לגבי אותם הסכמים.

נמצא, שגם הרשות לא השתמשה באפשרות שניתנה לה בהסכם ולא הודיעה על סיום החוזה, אלא ממשיכה, גם כיום, להעסיק את קבלן א', בלי שערכה מכרז או סקר שוק לביצוע אותם שירותים. בתיקי הרשות נמצאו הצעות מ-1983 ומ-1986, שעל פיהן הציע קבלן לבצע את איסוף המאזנים במחיר נמוך מזה ששילם השירות באותה עת. לא נמצא, שנערכה בדיקה יסודית של ההצעות או של מחירים שהיה אפשר להשיג ממציעים אחרים.

- לדעת מבקר המדינה, קבלת שירותים מאותו קבלן, במשך קרוב ל-20 שנה, בלי לערוך מכרז, נוגדת כללי מינהל תקין ויש לראותה בחומרה רבה.

ביוני 1988 החל השירות לאסוף בעצמו את המאזנים והמסמכים בירושלים. בתשובותיו מאוקטובר ומנובמבר 1990 הודיע השירות, שנבדקת האפשרות לאיסוף עצמי של המאזנים והמסמכים בכל הארץ והשירות יחליט בתוך חודשים מספר על צורת האיסוף. אם יוחלט על המשך האיסוף באמצעות קבלנים יעשה השירות מכרז.

לדעת מבקר המדינה, על השירות לקבל החלטה בעניין זה בהקדם נוכח הניסיון שנעשה בירושלים. אם יוחלט שלא לעבור לאיסוף עצמי, או אם לא תתקבל החלטה בתוך תקופה סבירה, יש להודיע לקבלן על סיום החוזה עמו ולערוך מכרז לבחירת קבלן שיספק שירותים אלה.

3. במאי 1983 פנה חשב המשרד אל מנהל השירות והתריע שעל אף הסכום הגבוה שהמשרד משלם בעד העברת מסמכים מבתי דואר, אין חוזה חתום ומבוייל כחוק עם קבלן א', שכן התברר שהחוזה משנת 1972 נחתם בידי הקבלן בלבד. החשב ביקש להכין חוזה מתאים ובו פרטים מלאים אודות העבודות הדרושות בצירוף מפרטים על מהות העבודה ומחירים עדכניים.

- רק במאי 1984 חתם המשרד על חוזה עם הקבלן. על פי החוזה, התחייב הקבלן לתת למשרד את השירותים האלה: הובלת חומר של בנק הדואר ליעדים שונים, איסוף מאזנים ומסמכים, איסוף חומר מפקידי השומה בעבור בנק הדואר, העברת השיקים למסלקה הבין-בנקאית וממנה, וביצוע ההתאמות הדרושות וכן שירותים נוספים ובהם הובלות מיוחדות, על פי הצורך. תוקף החוזה נקבע, בדומה להסכם מ-1972, לשישה חודשים, מיום חתימתו, והוא יוארך מאליו כל פעם לשישה חודשים נוספים, אלא אם הודיע צד אחד למשנהו, בכתב, על רצונו לסיים את החוזה.

- בחוזה לא נקבע תעריף בעד איסוף והובלה של המאזנים של בנק הדואר, מהסניפים השונים לירושלים, דבר המהווה את עיקר עבודת הקבלן.

- בפועל משלמת הרשות לקבלן תמורת עבודת איסוף המאזנים על פי תעריף לסניף או סוכנות דואר. בתיקי הרשות לא נמצאו מפרטים ותחשיבים לתעריף זה, כגון: מסלולי הנסיעה ואורכם, מחיר לקילומטר, מספר השעות הדרוש לביצוע האיסוף ומספר הסניפים. בלי נתונים אלה אי אפשר לבחון את סבירות התשלומים שהרשות משלמת לקבלן בעבור עבודת איסוף המאזנים.

4. הבטחת איסופם של כל המסמכים (שיקים ושוברים) והובלתם במועד הוא תנאי הכרחי לביצוע יתר הפעולות ולזיכוי חשבונות המוטבים בסכומים שהתקבלו לזכותם. עיכובים או מחדלים בביצוע ההובלות עלולים לגרום הפסדים הן לשירות והן ללקוחותיו. קבלן א' אוסף מדי יום ביומו את המאזנים של סניפי הדואר ושל סוכנויות הדואר; מספרם מגיע לכ-150,000 בשנה. על פי הוראות השירות, על האשנבאים להכניס את המאזנים לתיבה שליד יחידת הדואר עד שלוש שעות לאחר

סגירת האשנב (בימי תשלום מע"מ, עד ארבע שעות); על הנהגים המועסקים אצל הקבלן לאסוף את המאזנים רק לאחר המועד האמור.

- מנתוני השירות עולה, כי במהלך השנה מגיעים לשירות כ-3,000 מאזנים באיחור של יום, יומיים ואף יותר. אלה הן הסיבות העיקריות לאיחור בהגעת המאזן: האשנבאי לא הכניס את המאזן לתיבה בזמן שנקבע; הנהג של הקבלן לא אסף את המאזן, או נסע לפני השעה שנקבעה; הנהג של הקבלן אסף את המאזנים אך לא העבירם לשירות במועד.

בנסיבות אלו, כדי למצוא מי האחראי לפיגור בהגעת המאזן, על השירות לבדוק כל פיגור ופיגור. בישיבה שהתקיימה בשירות ביוני 1988 הומלץ לבדוק את האפשרות להתקין מערכת לפיקוח ממוחשב על זרימת המאזנים בתיבות המיועדות לכך (להלן - ברקוד). במאסר 1989 הוחלט על שימוש בברקוד כדרך לפיקוח על הגעת המאזנים ולקביעת אחריות הגורמים לפיגור ומנכ"ל הרשות החליט שיש להכין לוח זמנים לביצוע.

- בספטמבר אותה שנה הכין אגף מערכות ומחשבים של הרשות לוח זמנים ובו עשרה שלבים ותאריך יעד לכל שלב ושלב. המערכת הייתה אמורה לפעול בתחילת פברואר 1990. בתשובתה מאוקטובר 1990 הודיעה הרשות, כי רכשה מערכת ברקוד ניסיונית והתברר שאינה אמינה, ולכן הוחלט שלא לרכוש בשלב זה עוד מערכות. עד בדצמבר אותה שנה לא מצא השירות חלופות אחרות לפתרון הבעיה.

פתיחת מאזנים על ידי קבלן

פתיחת מעטפות המאזנים המגיעות לשירות ומיון המסמכים המצויים בהן הוא השלב הראשון בעיבוד המסמכים. המאזנים נפתחים בשעות העבודה הרגילות. סיום מוקדם של פתיחת המאזנים מאפשר המשך העבודה במחלקות האחרות של השירות. עד נובמבר 1989 בוצעה העבודה בידי עובדי הרשות ועובדי קבלנים להשמת כוח אדם. במכתבו של סגן מנהל השירות אל ועדת הרכישות המרכזית של הרשות (להלן - הוועדה) מאפריל 1990 הוסבר, שבחודשים האחרונים נעשה ניסוי לפתיחת מקצת המאזנים בשעות אחר הצהריים והלילה. העבודה בוצעה באמצעות קבלן א', שצוין כספק יחיד היכול לבצע את העבודה. לדעת סגן מנהל השירות, היתרון של השיטה טמון באפשרות שכבר בשעה 6.30 בבוקר יהיו המאזנים מוכנים לקליטה והדבר יאפשר את סיום העבודה למחרת היום לקראת פתיחת יום העסקים החדש וימנעו פיגורים. עוד צוין, שלא תהיה תוספת עלות לשירות, מאחר שמדובר בתשלום לקבלן א' במקום העסקת עובדי הקבלן להשמת כוח אדם.

במאי 1990 אישרה הוועדה את ההתקשרות עם קבלן א' לפתיחת מאזנים במחיר של 1.15 ש"ח למאזן. בטופס האישור צוין, שבחווה עם קבלן א' יעשה תיקון שיבטא את מסירת עבודה זו. תיקון כזה לא נעשה. ביוני אותה שנה אושרה לתשלום חשבונית של הקבלן בסך 64,000 ש"ח בקירוב, בגין פתיחת מאזנים בפרק הזמן שבין סוף נובמבר 1989 לסוף מאי 1990. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1990, הודיע השירות, כי הכנת החווה עם הקבלן נמצאת בשלבי סיום.

- שישה חודשים, מנובמבר 1989 עד מאי 1990, עבד קבלן א' בלי הזמנת עבודה בכתב. השירות הודיע בתשובתו, כי העבודה בוצעה על בסיס הסכמה עם הקבלן לבצע ניסוי לצורך הערכה של טיב העבודה. הקבלן היה מוכן לספוג את העלויות אם הרשות לא תהיה מרוצה מטיב העבודה ותחליט על הפסקת הניסוי.

לדעת מבקר המדינה, אין בהסכמה זו כדי להצדיק מסירת העבודה לקבלן א' בלי שנעשה הסכם בכתב. זאת ועוד, על השירות היה להביא את עניין הניסוי לאישור הוועדה לפני שהוחל בביצועו, בעיקר נוכח העובדה שהיה ברור, כי אם תחליט הרשות להמשיך בביצוע הפרויקט, תהיה חייבת בתשלום גם בעד השירותים שנתן הקבלן בתקופה זו.

הטבעה מגנטית (קידוד) באמצעות קבלנים

1. עיבוד המסמכים בשירות נעשה בעיקר בשני מסלולים - מסלול לקריאה אופטית ומסלול לקריאה מגנטית: בקריאה אופטית כל הנתונים רשומים בשוברים; במסלול לקריאה מגנטית יש צורך להדפיס כל סכום חסר באמצעות מכונה לקידוד מגנטי; עבודה ידנית זו נעשית בימי עבודה שוטפים באמצעות עובדי השירות ובסיוע עובדי חברות קבלניות להשמת כוח אדם, ובימי שיא - גם באמצעות חברות מיכון.

כ-94% מהכנסות השירות באים משירותי גבייה בעבור מספר קטן של לקוחות - כגון מס הכנסה, מס ערך מוסף, ביטוח לאומי - שיש להם יום תשלום קבוע בחודש, בעיקר ב-15 בו. קיים פער גדול בין הפעילות בימים רגילים לבין הפעילות בימי שיא: ביום תשלום מע"מ ב-15 בחודש מספר הפעולות בשירות מגיע לפי שישה ממספרן בימי עבודה רגילים. פער זה מכתוב לשירות את הצורך להתארגן בצורה מיוחדת ב-16 בחודש, היום שבו מגיעים המאזנים של היום הקודם. מרבית התשלומים בימי שיא דורשים פעולת קידוד שבעטיה נוצר "צואר בקבוק" בעיבוד.

בימי שיא השירות מזמין עבודת קידוד משתי חברות מיכון: (א) קבלן מיכון מירושלים (להלן - קבלן ב') מבצע פעולות קידוד הן במשרדיו בירושלים, במכונות קידוד השייכות לשירות, והן באמצעות עובדות שהוא שולח אל משרדי השירות; (ב) קבלן א' נותן שירותי קידוד במשרדיו בתל אביב, באמצעות מכונות קידוד השייכות לשירות. עד נובמבר 1989 סיפק קבלן א' שירותי קידוד בכל ימי החודש, ומנובמבר אותה שנה הוא עושה עבודות קידוד בעיקר בימי שיא.

- ההתקשרות עם קבלני הקידוד נעשתה בלי שהרשות ערכה מכרז לביצוע העבודה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1990 הודיע השירות, כי קבלן ב' הוא ספק יחיד, אך כדי להסיר ספק, הוא יכין מכרז בנושא זה. בתיקי הרשות לא נמצא, כי נבדקה האפשרות לקבלת הצעות נוספות שלפיהן הוא הגיע למסקנה כי קבלן ב' הוא ספק יחיד.

2. **שירותי קידוד לפי שעות:** ההתקשרות עם קבלן ב' החלה ב-1986. בספטמבר 1989 נחתם חוזה בין הצדדים, שתוקפו לתקופה של שלוש שנים החל מ-1.4.87. החוזה יוארך מאליו כל פעם בשנה אלא אם כן הודיע צד אחד למשנהו, בכתב, על רצונו להביא את החוזה לידי גמר חודשיים לפני תום התקופה. בתוספת לחוזה נקבע, כי הרשות תביא לידיעתה של החברה, במועד המתאים, את מספר השעות המרבי שהוקצו למתן השירותים בכל חודש במשך תקופת החוזה. מדי שנה בשנה נקבע היקף השעות המרבי שהקצתה הוועדה לקבלן ב'. תשלום התמורה לקבלן הוא על בסיס מספר שעות העבודה בפועל שבהם הועסקו עובדי החברה בביצוע שירותים, על פי תעריף שנקבע בינואר 1986 בסך 8.20 ש"ח לשעה בהצמדה למדד. המחיר בתוספת הפרשי הצמדה הגיע בסוף יוני 1990 ל-17.38 ש"ח לשעה. באותה העת שילם השירות לקבלן אחר שאף הוא מספק שירותי קידוד, אולם לא רק בימי שיא, 10.94 ש"ח לשעה בהצמדה לתוספות היוקר שישולמו במשך. בסך הכל שולמו לקבלן ב' בשנת הכספים 1989, בעד עבודת קידוד במשרדיו, 43,000 ש"ח.

- אף כי הספק העבודה של עובדי קבלן ב' אינו גדול מזה של עובדי הקבלנים האחרים שהשירות מעסיק, שילם השירות לקבלן ב' לשעת עבודה כ-60% יותר מהמחיר ששילם לקבלן אחר. המחיר הגבוה ששולם לו נבע מהצמדת המחיר הבסיסי למדד במשך ארבע שנים. לדעת מבקר המדינה, על השירות היה לבחון בגמר תקופת החוזה את מחיר השוק ובהתאם לכך לערוך מכרזים למסירת העבודה ולהעסיק את הקבלנים שיזכו בהם.

3. **שירותי קידוד לפי מספר פעולות:** (א) קבלן ב': כאמור, משנת 1986 ואילך מועסק קבלן ב' במתן שירותי קידוד במשרדי השירות ומ-1987 גם במשרדיו. עד דצמבר 1988 התשלום לקבלן, בעבור כל השירותים שנתן, היה על בסיס שעות עבודה בפועל. באותו חודש אישרה הוועדה התקשרות עם קבלן לביצוע העבודה במשרדיו, והתשלום יעשה לפי מספר הפעולות. בעבור השירותים במשרדי השירות המשיך השירות לשלם על פי שעות עבודה. המחיר לפעולה, לרבות פיקוח למניעת טעויות ותיקונן (בחץ), נקבע ל-0.05 ש"ח בהצמדה למדד על בסיס חודש אוגוסט 1988. עוד נקבע, שהשירות ישלם לקבלן ב' סכום של 500 דולר לחודש כדמי שכירות ומתן שירותים לשטח הנחוץ להצבת שש מכונות קידוד השייכות לשירות במשרדי הקבלן.

בפנייתו של סגן מנהל השירות לוועדה מדצמבר 1988 נאמר, שהמעבר לחיוב לפי פעולה במקום לפי שעות, יתאפשר עקב הכנת תוכנה שתספור באמינות את מספר הפעולות שהקבלן מקודד. עוד נאמר, שאין צורך בתוספת תקציב, שכן מדובר בהמרת שיטת חיוב אחת באחרת.

בדיקת ההתקשרות עם קבלן ב' העלתה:

- ההתקשרות עמו לקבלת שירותי קידוד במשרדו על פי תשלום לפעולה נעשתה בלא שהוכן תחשיב לקביעת המחיר. בשנת הכספים 1989 שולם לו בעד קידוד לפי פעולות במשרדו סך כולל של כ-110,000 ש"ח, לרבות מע"מ, לא כולל דמי שכירות.

- עובדי קבלן ב' שעבדו במשרדי השירות קידדו כ-5,000 שיקים למשמרת, שהם כ-700 פעולות בשעה. המחיר לשעת עבודה על בסיס חודש אוגוסט 1988 היה 12.64 ש"ח, כך שהמחיר לפעולה הסתכם ב-0.018 ש"ח, ובתוספת פיקוח על טיב העבודה מסתכם המחיר ב-0.024 ש"ח. מכאן, שהמחיר שנקבע לעסקה במשרדי קבלן ב' היה גבוה ב-0.026 ש"ח לפעולה מהמחיר בעד פעולה לפי חישוב הספק בשעה.

- עוד העלתה הביקורת, שהתוכנה שהייתה אמורה לספור באמינות את מספר העסקות שמקודד הקבלן לא הופעלה עד מועד סיום הביקורת (ראה להלן). מכאן, שלא היה אפשר לספור באמינות את העסקות, דבר שמעמיד בספק את אמינות הפיקוח על התשלום. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע השירות, כי כיום מספקת התוכנה נתונים אמינים על מספר העסקות (ראה להלן).

- כאמור, הרשות החלה להעסיק את הקבלן החל משנת 1986. אף על פי כן החוזה עמו נחתם, כאמור, רק בספטמבר 1989, ונקבע בו שהוא תקף רטרואקטיבית מאפריל 1987. החוזה דן רק בשירותי הקידוד שהקבלן נותן במשרדי השירות ולא בשירותים שהוא נותן במשרדו הוא, בתשלום לפי עסקה. יוצא אפוא, שבמשך שלוש שנים הועסק הקבלן בלי שהיה עמו כלל הסכם בכתב וגם משנחתם חוזה, הוא חלקי בלבד, ואינו דן למכלול השירותים המסופקים לשירות.

(ב) קבלן א': בסוף דצמבר 1985 אישרה הוועדה, בעקבות פניית השירות, ניסוי של קידוד עסקות באמצעות קבלן א'. על פי האישור יקודדו 500,000 עסקות בחודש במחיר של 5 סנט לעסקה, שהם 25,000 דולר בחודש. אישור המחיר נעשה על פי תחשיב שהגישה מנהלת המחלקה לתכנון ולכלכלה בבנק הדואר לוועדה. בביצוע הניסוי הוחל בנובמבר אותה שנה. בינואר 1986 אישרה הוועדה את המשך ההסדר עם קבלן א' עד יולי ולאחר מכן עד סוף אוקטובר אותה שנה.

בדיקת התחשיב העלתה, כי על אף שהיקף העבודה נקבע ל-960 שעות בחודש לפי 4.5 דולר לשעה ובס"ה כ-4,300 דולר בלבד, היה על הרשות לשלם לקבלן 25,000 דולר לחודש לאחר שהוספו לעבודה הישירה גם הוצאות עקיפות ואחרות, וכן הוצאות מימון דולריות בשיעור של 10% לחודש. אם מחלקים סכום זה ל-500,000 עסקות יוצא, שמחיר כל פעולה הוא 5 סנט.

- הרשות לא המציאה למשרד מבקר המדינה את הנתונים שעליהם התבסס התחשיב שהוגש לוועדה, אולם מהתחשיב עולה, כי נכללו כמה הנחות לא סבירות, כגון: הכפלת המחיר לשעת עבודה בימי שיא שאינם אלא ימים רגילים במהלך החודש, שבהם יש בסניפי הדואר ובסוכנויות פעילות כספית מוגברת; הכפלת שכר העבודה לשעה בימי ו'; פיצוי על החזקת צוות בימי שיא; גם היחס שחושב בין המספר של עובדי הבחן לבין מספרם של עובדי הקידוד, הן בימים רגילים והן בימי שיא, אינו סביר בעליל לעומת המקובל.

- התחשיב של קבלן א' התבסס על קידוד של 500 פעולות בשעה. ממסמכי השירות עולה, כי ביצוע שכזה תואם את הספק העבודה הנמוך ביותר המקובל בשירות ואילו הספק נאות לעובד מסתכם בקידוד של 1,000 פעולות בשעה ויותר.

- יוצא, שהשירות שילם מחיר גבוה תמורת ביצוע העבודה. יתר על כן, הוא העסיק שני קבלנים בביצוע עבודה מסוג זה, אולם קבלן א' קיבל 5 סנט לפעולה ובאותה העת קיבל קבלן ב' 5 אגורות לפעולה במחירי אוגוסט 1988.

להלן השוואת המחיר לפעולה ששולם לשני הקבלנים (בש"ח):

תאריך	קבלן א'	קבלן ב'
8.88	0.08	0.05
8.89	0.10	0.06
6.90	0.10	0.07

עם תחילת העסקת קבלן ב' בעבודות קידוד ירד חלקו של קבלן א' בביצוע העבודה ובשנת הכספים 1989 שולמו לו 362,000 ש"ח (כולל מע"מ) בעד קידוד לפי פעולות.

- כאמור, בינואר 1986 אישרה הוועדה את העסקת קבלן א' עד יולי ולאחר מכן עד סוף אוקטובר. מאז לא הובא המשך ההתקשרות לאישור הוועדה ואף לא נחתם הסכם בכתב לביצוע העבודה.



השירות לא ערך מכרז לביצוע העבודות ולא וידא שהוא מקבל שירות סביר במחיר הנמוך ביותר האפשרי. בתיקי השירות לא נמצאו גם השוואות בדבר כדאיות ביצוע הקידוד באמצעות קבלנים לפי שעות או לפי עסקות. בשל אי פרסום מכרזים לביצוע העבודות אין בידי השירות מידע אמיתי על המחירים שאפשר להשיג בתחרות חופשית. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע מנהל השירות, כי בעקבות הביקורת יוציא השירות מכרז לביצוע עבודות הקידוד.

4. פיקוח על קבלני קידוד: לדעת מבקר המדינה, היות שפעולת הקידוד מבוצעת באמצעות מכונות הקידוד של השירות על ידי קבלנים ובאתרים המרוחקים מהמשרד הראשי של השירות, על השירות לפתח כלי בקרה שיסייעו בקיום שליטה על פעילות זו.

מאחר שהמונים של מכונות הקידוד לא היו תקינים, לא היו בידי השירות נתונים מהימנים על כמות העסקות שקודדו, ולפיכך לא הייתה ודאות בדבר נכונות התשלום לקבלנים.

באוגוסט 1988 פנה מנהל מחלקת התפעול בשירות למנהל תחום ניתוח מערכות בשירות וביקש שתוכן תכנית להפקת דוח סיכום של מסמכי תקבולים מגנטיים אשר קודדו על ידי קבלנים. הדוח היה אמור להיות מופק בכל יום ובצדו גם ריכוז חודשי. באוקטובר 1989 פנה הממונה על תכנון עסקי למנהל תחום הסליקה ולמנהל מחלקת התפעול כדי שיזרזו את הטיפול בהפקת הדוח היומי והחודשי, דבר שיתרום גם לאמינות בהתחשבות עם קבלן א' וקבלן ב' המקבלים תשלום על פי עסקות.

- על אף חשיבות הנושא ואף כי עברו כשנתיים מאז החל הטיפול בהפקת הדוחות ועד למועד סיום הביקורת (אוגוסט 1990), לא הוחל בהפקת הדוחות והשירות המשיך לשלם לקבלנים על פי הדיווח שלהם, בלא שיהיה בידי כלי יעיל לפיקוח ולבקרה. כאמור, הודיע השירות בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי התוכנה שנועדה לספור את מספר העסקות שקודדו על ידי הקבלנים תוקנה והיא מספקת את נתוני הפיקוח הדרושים.

- השירות לא הכין נהלים לפיקוח על הציוד והתוכנה השייכים לו והמצויים במשרדי הקבלנים א' וב' ולא קיים פיקוח על השימוש בציוד.

העברת מסמכים למסלקות והטיפול בהם

1. נוסף על איסוף המאזנים רוכש השירות מקבלן א' את השירותים האלה: שירותי העברת מסמכים למסלקה הבין-בנקאית בבנק ישראל ולמשרדי השירות; ביצוע של החלפת שיקים עם

הבנקים השונים ועם בנק ישראל; איסוף התשלומים מפקידי השומה; והעברת המאזנים מסניפי הדואר ומהסוכנויות לירושלים. בעד שירותים אלו שילם השירות לקבלן א' בשנת הכספים 1989 סך של 286,000 ש"ח.

- הביקורת העלתה מקרים שבהם מסמכים לא הועברו במועד לתעודתם ובכמה מהמקרים כללו המסמכים שיקים בהיקף כספי ניכר, דבר שגרם הפסד כספי לשירות. בכל המקרים שהועלו לא נקט השירות אמצעים כלשהם נגד הקבלן ולא תבע ממנו את סכומי הנזקים הכספיים שנגרמו לשירות. בתשובתו הודיע השירות, כי במקרים אחרים, שבהם הייתה ההפרה חמורה, הוא תבע את הנזק מקבלן א'.

2. (א) במאוס 1985 פנתה מנהלת המחלקה לתכנון ולכלכלה בבנק הדואר אל הוועדה בבקשה לאשר הפעלת תחנה לסליקת שיקים על ידי קבלן א'. התחנה נועדה לקלוט תקבולים של פקידי השומה באגף מס הכנסה ומס רכוש, ולהציג את השיקים בו ביום למסלקה הבין בנקאית, דבר שהיה בעל חשיבות בשל תנאי האינפלציה ששררו במשק באותה תקופה. לבקשה צורפה הצעה של קבלן א' לבצע את העבודה תמורת 8,500 דולר בתוספת מע"מ, בהצמדה למדד. תשלומים אלה באו נוסף על תשלום בעד איסוף המסמכים במשרדי מס הכנסה, שבעבורם משלם השירות לקבלן א' במסגרת חוזה איסוף המסמכים. מנהלת המחלקה ציינה בפנייתה לוועדה, שהמחיר נראה סביר והוועדה אישרה את הפעלת התחנה.

- הוועדה אישרה את ההתקשרות באותו חודש, מאמצע ינואר אותה שנה. בעקבות האישור פנתה מנהלת המחלקה לתכנון ולכלכלה אל היועץ המשפטי של המשרד כדי שיטפל בהכנת החוזה. בדיון במשרד בספטמבר 1986 צוין, שאין חוזה עם קבלן א' לביצוע השירות והומלץ לעשות מכרז לביצוע העבודה. המשרד והרשות המשיכו לשלם לקבלן א' על פי אישור הוועדה, בלי שנעשה מכרז ובלי שנחתם עמו חוזה למן ינואר 1985 ועד למועד סיום הביקורת.

- עיון בהצעת קבלן א', שהוגשה לוועדה בסוף פברואר 1985, מעלה, כי אין בה כל פירוט כספי בדבר התשלומים של הקבלן ודרך חישוב ההצעה, שהסתכמה, כאמור, ב-8,500 דולר לחודש. למשרד מבקר המדינה לא הובהר מה הבסיס שעל פיו קבעה מנהלת המחלקה שההצעה "סבירה", שהרי לא נעשה כל ניתוח כלכלי של ההצעה. לדעת מבקר המדינה לא היה זה תקין שמנהלת המחלקה תגיש לוועדה את הצעת הקבלן בשל היעדר מרבית הפרטים הנחוצים לבדיקתה ולקביעת סבירותה. לא ברור גם על סמך אלו נתונים אישרה הוועדה את ההצעה שהוגשה.

- (ב) התשלום בעד הפעלת התחנה נקבע ל-8,500 דולר, אולם הוצמד למדד. כיוון שהמדד עלה יותר מעליית ערך הדולר, הגיע התשלום באפריל 1987 לכ-12,400 דולר.

בישיבה שהתקיימה בשירות במאי 1987, בהשתתפות נציגים של משרד האוצר, השירות, ושל קבלן א', צוין, שחל צמצום בפעילות התחנה כתוצאה מסגירת כמה נקודות איסוף אצל פקידי השומה ברחבי הארץ. בישיבה הוחלט, כי עקב שחיקת ערך הדולר יחסית לשקל, יהיה מחיר הפעלת התחנה 10,000 דולר לחודש, בהצמדה לשער הדולר בלבד.

- על אף שבשנים האחרונות המשיכה מגמת הירידה במספר הפעולות שנעשו במסגרת ההסכם והגיעה לכ-10% בלבד מאלה שנעשו בתחילת ההתקשרות, לא עודכן המחיר בהתאם להיקף העבודה.

מספר הפעולות שביצעה התחנה בחודשים מאי ויוני 1990 היה כ-5,000 בחודש. בעד פעולות אלה משלם השירות לקבלן א' סכום של כ-23,000 ש"ח בחודש, שהם כ-4.5 ש"ח לפעולה. נוסף על כך משלם השירות בעבור איסוף מסמכים והובלתם ממס הכנסה כ-7,000 ש"ח בחודש.

- השירות גובה - במסגרת הסכם השירותים עם האוצר - בעבור פעולות אלו סכום של כ-9,600 ש"ח בלבד בחודש (5,000 פעולות כפול 1.93 ש"ח), ואילו עלות הפעולות הללו

היא כ-30,000 ש"ח בחודש, דהיינו הפסד של יותר מ-20,000 ש"ח בחודש. בעת ההחלטה על הפעלת המסלקה בשביל מס הכנסה הייתה כוונה ששירות זה יהיה רווחי. בשל התמעטות הפעילות במסלקה ואי התאמת התשלום לקבלן א', הפסיד השירות כ-240,000 ש"ח בשנה.

3. השירות מכין בכל חודש דוח סטטיסטי פנימי ובו דיווח על העסקת כוח אדם קבלני. על פי הדוח, שילם השירות לקבלנים בשנת הכספים 1989 778,000 ש"ח תמורת 65,911 שעות עבודה.

- הביקורת העלתה, שבדוח האמור לא הוצגו עבודות קבלן א' בקידוד ובפתיחת מאזנים, שהתשלום בעבורן הוא לפי עסקה ושהגיעו בשנת הכספים 1989 ל-400,000 ש"ח בקירוב. חלוקת סכום זה במחיר ממוצע של 13 ש"ח לשעה מראה, שהתשלום מתאים לכ-30,000 שעות עבודה, שלא נכללו בדיווח ומכאן שהדוח אינו משקף את מלוא התמונה על העסקת כוח אדם קבלני בשירות.

4. הקבלן הגדול ביותר שהעסיק השירות היה קבלן א' ולו שולמו בשנת הכספים 1989 כ-1.85 מיליון ש"ח. לביצוע העבודות שמבצעים הקבלנים א' וב' לא נערכו מכרזים, ולמרבית העבודות אף לא נעשו חוזים בכתב או הזמנות עבודה.



1. מאז הקמת הרשות ב-1986, הפעילות השוטפת של בנק הדואר נעשית על ידי הרשות, ואילו הנהלת הבנק, כחלק ממשרד התקשורת, אינה מעורבת בניהולו. מצב זה הביא לחוסר בהירות בדבר סמכויות הניהול, הפריע לתפקודו התקין של הבנק ועיכב את התפתחות שירותיו. מן הראוי, שהגופים הנוגעים בדבר - משרדי האוצר והתקשורת ורשות הדואר - יגיעו לפתרון מוסכם אודות המבנה הארגוני של הבנק ודרכי ניהולו.

2. הועלו ליקויים בתפעול הבנק באמצעות השירות הבנקאי: העדר אמצעי בקרה מספקים באשנבי דואר שבהם החתמות שוברי התשלום נעשית ידנית; שיטת עיבוד המסמכים אינה מונעת איבוד זמני או סופי של מסמכים ושיקים; קיום יתרות חובה בחשבונות של לקוחות הבנק, בניגוד להוראות החוק; הבנק אינו מחייב לקוחות בעלי יתרות חובה בחשבונותיהם, בריבית והפרשי הצמדה למדד.

מן הראוי שהמשרדים הנוגעים לדבר - משרדי האוצר והתקשורת - וכן בנק הדואר ורשות הדואר יטו שכם למציאת הדרכים לשם שיפור הפעילות בבנק ובשירות הבנקאי.

3. השירות הבנקאי מסתייע בעבודתו בקבלנים בהיקף שהגיע בשנת הכספים 1989 ל-2.8 מיליון ש"ח בקירוב. העבודות שנמסרו לקבלנים עתירות כוח אדם ועניינן בתחומי עבודתו התפעולית של השירות.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים חמורים במסירת העבודות לקבלנים: עבודות נמסרו להם במשך שנים רבות בלי שנערכו מכרזים, ולעתים אף בלי חוזים בכתב; נמצאו הפרשים ניכרים בתשלומים ששולמו לקבלנים שונים בעד עבודות דומות; השירות לא קיים מעקב נאות אחר הוצאותיו על העבודות שבוצעו בידי הקבלנים ולא תמיד שילם להם על פי תחשיבים נאותים.

על הרשות לבחון בקפידה רבה את מסגרת ההסתייעות בקבלנים הנחוצה לה. על סמך בחינה זו, על הרשות להוציא מכרזים לעבודות שיש בדעתה למסור לביצועם של קבלנים ולחתום עמם על חוזים מפורטים שיבטיחו את טובת הרשות והשירות.

השירות הבולאי

ריכוז ממצאים

לפי חוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986, למדינה הזכות היחידה להנפיק בולים ודברי בולים והיא תספקם לרשות במחיר העלות. שר התקשורת רשאי לקבוע בתקנות את הדרכים שבהם יפעל השירות הבולאי (להלן - השירות) שברשות הדואר והתשלומים בעד שירותו. השירות פועל במסגרת רשות הדואר והוא מטפל על פי תקנות רשות הדואר (דרכי השירות הבולאי), התשמ"ז-1987, בהנפקת בולים, איגרות וגלויות, מרכז אותם במחסניו ומפיץ אותם למכירה בסניפי הדואר, באמצעות סוחרים ומוסדות בארץ ומחוצה לה ושירות למנויים. באפריל 1990 הועסקו בשירות 57 עובדים, הכנסותיו ממכירות לצורכי אספנות הסתכמו בשנת הכספים 1988 ב-16 מיליון ש"ח. היקף מכירת הבולים באשנבי דואר, שעליהם אחראי אגף התפעול שברשות הדואר, בעיקר לצורך ביול דברי דואר, הסתכם באותה שנה ב-87.5 מיליון ש"ח.

על אף שהוסכם בין השירות לבין סוכן בארה"ב, כי ההוצאות לפרסומת יחולו על הסוכן, נתן לו השירות ללא תשלום, למטרה זו בשנות הכספים 1988 ו-1989, בולים ואלבומים בשווי 0.8 מיליון ש"ח בקירוב, בלא שחלה בעקבות זאת עלייה מקבילה בהכנסות.

היו פיגורים בקבלת דוחות כספיים מסוכנים בחו"ל ופיגורים בהעברות כספים. רוב הסוכנים לא העבירו כספים בסכומים שנעו ממאות ועד עשרות אלפי דולרים בחודש.

מאז 1984 לא נערכה מטעם השירות ביקורת סדירה בסוכנויות בחו"ל.

שיעור ההוצאות של השירות על שיווק בולים למנויים בחו"ל, יחסית להכנסות, גדלו בשנות הכספים 1988 ו-1989 לעומת השנתיים שקדמו להן, וכתוצאה מכך חלה ירידה ברווחיות של שיווק הבולים למנויים אלה.

השירות נוהג לחלק בולים ודברי בולים בלי תשלום, לאישים ולמוסדות בארץ ובחו"ל בלא שנקבעו כללים ברורים לחלוקה ולדיווח. היקף החומר שחולק באמצע שנת הכספים 1988 ובשנת הכספים 1989 הגיע ל-0.6 מיליון ש"ח בקירוב.

השירות שילם למדפיס הממשלתי בעד הדפסותיו בשנות הכספים 1988 ו-1989 1.27 מיליון ש"ח ו-2.32 מיליון ש"ח, בהתאמה, בלא שהיה לשירות מידע על הבסיס למחיר הנדרש.

בשנים האמורות התרבו התקלות בעבודה אצל המדפיס הממשלתי ובשל כך לא סופקו בולים במועד שנקבע, חלו עיכובים בהנפקות, ואיכות הבולים לא תמיד הייתה נאותה.

כשליש מההזמנות לתרשימי בולים לשנת הכספים 1989 נמסרו בלא תחרות ובלא הנמקות; ישיבת הוועדה הפנימית למסירת הזמנות לתרשימים לשנת הכספים 1990 התקיימה אחרי שמרבית ההזמנות כבר נמסרו, והיא אישרה אותן בדיעבד.

השירות פנה רק לכמחצית מהגרפיקאים שברשימותיו להשתתף בתחרויות לתרשימי בולים; מספר הפניות לכל אחד מהגרפיקאים לא היה שווה באורח ניכר.

לא נקבעו הסדרי בטיחות נאותים למחסן שבו מרוכזים בולים המיועדים להשמדה.

בולים בערך כספי ניכר המיועדים להשמדה, הושמדו בדרך כלל זמן רב לאחר הזמן הקבוע לכך ולעתים אף רק כעבור שנתיים ויותר. הדבר גרם לצפיפות רבה במחסנים ולריכוז מיותר של חומר בעל ערך כספי.

הפרוטוקולים על השמדות בולים הוכנו בדרך כלל באיחור של שבוע עד שבעה שבועות, דבר שלא הבטיח דיוק בדיווח, ופיקוח נאות על השמדת הכמויות במלואן. יש שהוכן פרוטוקול אחד על כמה פעולות השמדה שבוצעו במועדים שונים ואף רחוקים זה מזה.

מחשוב מערך המחסנים נעשה רק ב-1990, אם כי השירות דרש זאת עוד ב-1979. בעת ההפעלה התברר, שהתוכנה איננה מתאימה והפעלתה רצופה תקלות.



לפי חוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986, למדינה הזכות הייחודית להנפיק בולים ודברי בולים והיא תספקם לרשות במחיר העלות. שר התקשורת רשאי לקבוע בתקנות את הדרכים שבהם יפעל השירות הבולאי (להלן - השירות) והתשלומים בעד שירותו. תקנות רשות הדואר (דרכי השירות הבולאי), התשמ"ז-1987, קובעות, כי השירות יפעל במסגרת הרשות ותפקידיו יהיו, בין היתר, להנפיק בעד המדינה בולים ודברי בולים; לספק ליחידות הרשות בולים ודברי בולים; לעודד את הבולאות בארץ ומחוצה לה; לקיים שירותים לאספני הבולים בארץ ומחוצה לה. מרבית פעולותיו של השירות הן תכנון וייצור בולים: בולים מן המניין לשימוש רגיל ובולי זיכרון למטרת אספנות; והפצתם לבתי הדואר בארץ ובחוץ לארץ. ביום הופעתם מופצים הבולים בידי השירות במישרין למנויים ולסוכנים בארץ ובחו"ל; לאחר יום הופעת הבול נמכרים הבולים במשרדי השירות בארץ גם למטרת אספנות.

באפריל 1990 הועסקו בשירות 57 עובדים: 42 קבועים, 6 ארעיים ו-9 לפי חוזה מיוחד. הכנסות השירות ממכירת בולים לצורכי אספנות הגיעו בשנת הכספים 1989 ל-16 מיליון ש"ח; ההיקף הכספי של מכירות בולים באשנבי הדואר הרגילים, בעיקר לצורכי ביול דברי דואר, שעליהם אחראי אגף התפעול שברשות הדואר, הסתכם באותה שנה ב-87.5 מיליון ש"ח.

בחודשים מארס - יוני 1990 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בשירות. נבדקו: הנפקת בולים, שיווק הבולים למנויים ולסוכנויות, מחסני השירות, חלוקת בולים ללא תשלום, והשמדת בולים שלא נמכרו.

הנפקת בולים

1. (א) השירות מנפיק בולים מן המניין הנמכרים בדרך כלל במשך תקופות ארוכות, והמיועדים בעיקר לצורכי משלוח דואר. בולי זיכרון נועדים לציון של אירועים מיוחדים או של אישים, והם מוצאים מן המחזור לאחר כמה חודשים, לפי שיקולים שונים, ובעיקר מתוך התחשבות בערך הבול בשוק האספנים. הבולים משני הסוגים מופיעים בדרך כלל בסדרות של כמה בולים בערכים נקובים שונים. להלן נתונים על הנפקות בשנות הכספים 1985 - 1989 לפי הערך הנקוב השנתי (בש"ח):

	מספר	מספר	ס"ה ערכם
	הסדרות	הבולים	הנקוב
1985	17	34	17.31
1986	16	21	22.40
1987	16	22	24.00
1988	19	24	29.40
1989	20	26	43.20

(ב) בחירת נושאי הבולים: תהליך הנפקת הבולים הוא כדלקמן: באפריל ובספטמבר בכל שנה מפרסם השירות מודעות בעיתונות ובהן פניות אל הציבור להגשת הצעות לנושאים לבולים חדשים לשנת הכספים המתחילה שנתיים לאחר מכן. ההצעות המתקבלות בשירות ממוינות לקבוצות של נושאים - אישים או אירועים שונים - והן מובאות בפני ועדת תכנון שמינה שר התקשורת.

ואלה חברי הוועדה: מנהל השירות - יו"ר, וכן נציגים של שר החינוך והתרבות, שר החוץ, מרכז ההסברה, והתאחדות בולאי ישראל. מנהל השירות מגיש את המלצות הוועדה לשר התקשורת; לאחר שהשר שוקל את המלצות ועדת התכנון הוא מעביר את המלצותיו לוועדת השרים לענייני טקסים וסמלים הדנה ומחליטה בנושאים שהביא לפניו השר.

2. **עיצוב הבולים:** מנהל השירות רשאי, על פי התקנות, להטיל את העיצוב של תרשים הבול על גורם אחר או על מעצב שייבחר לאחר תחרות בין כמה מעצבים הכלולים ברשימה שהכין בשיתוף עם אגודת המעצבים הגרפיים בישראל או עם ועדת השיפוט. חבריה של ועדת השיפוט הם מנהל השירות, הממונה על ייצור הבולים בשירות, שני נציגים של אגודת המעצבים הגרפיים, שני נציגים של המוסדות להשכלה גבוהה ונציג התאחדות בולאי ישראל. ועדת השיפוט תמליץ בפני השר, מבין התרשימים שמוגשים לה, על התרשים המבטא לדעתה את נושא הבול בצורה הטובה ביותר מבחינה מהותית וגראפית, ורשאי השר לאשר את התרשים, להורות על שינויים בו או על עיצובו מחדש, לפי אותו הליך.

במועד עריכת הביקורת הייתה בידי השירות רשימה של 52 גרפיקאים שמביניהם ניתן לבחור את הגרפיקאים שישתתפו בתחרויות ויגישו הצעות. בחירת הגרפיקאים המשתתפים בתחרויות נעשית בידי ועדה פנימית של השירות ובה שלושה חברים.

- **בדיקת סדרי מסירת העבודות לגרפיקאים העלתה, כי רק שני שלישים מההזמנות לתרשימי הבולים נמסרו לאחר תחרות בין גרפיקאים הנמנים על הרשימה, ואילו שליש מההזמנות נמסרו ללא תחרות:** להנפקה לשנת הכספים 1989 - 7 מבין 20 בולים (35%); להנפקה לשנת הכספים 1990 - 5 מבין 16 בולים (31%); ולהנפקה המיועדת לשנת הכספים 1991 - 3 מבין 9 בולים (33%) (אחד מהם המשך סדרה). בפרוטוקול הוועדה על שנת הכספים 1989, כשדובר על מקרים שבהם נמסרו ההזמנות ללא תחרות, לא נמצאה כל הנמקה לסטייה מהוראות התקנות המחייבות עריכת תחרות; ואילו ישיבת הוועדה שדנה במסירת הזמנות לשנת הכספים 1990 התקיימה רק במאוס 1990, אחרי שמרבית ההזמנות כבר נמסרו למעשה ללא תחרות מדצמבר 1988 ואילך, והיא אישרה אותן בדיעבד. עד מועד הביקורת במאי 1990 לא התקיימה ישיבת הוועדה שנועדה לדון בעבודות שתוכנן למסור לקראת שנת הכספים 1991. אף על פי כן נמצא, כי עד למועד זה כבר נמסרו עבודות לגרפיקאים.

3. **הדפסת הבולים:** (א) על פי התקנות תיעשה הדפסת הבולים בידי המדפיס הממשלתי. מנהל השירות רשאי, בהסכמת שר התקשורת, למסור את הדפסת הבולים למדפיס אחר, ובלבד שהפיקוח המלא על ביצוע עבודות ההדפסה יהיה בידי מנהל השירות או בידי מי מטעמו.

- **בשנת הכספים 1988 שילם השירות למדפיס הממשלתי בעד הדפסתו 1.27 מיליון ש"ח, ובשנת הכספים 1989 2.32 מיליון ש"ח.** הסכומים שולמו בלי שבידי השירות היו נתונים על הבסיס לקביעת המחיר שנדרש. פניותיו של השירות בנושא זה אל המדפיס הממשלתי לא נענו. השירות גם דרש מהמדפיס הממשלתי להמציא לו לוח תעריפים רשמי להדפסתו, לצורך השוואה עם מחירי בתי דפוס אחרים, אך לא נענה. הדבר היה דרוש במיוחד אחרי שהתברר לשירות, כי הצעת מחיר של המדפיס הממשלתי מפברואר 1989 להדפסת מעטפה עם בול מודפס מראש, בכמות של מיליון יחידות, הייתה גבוהה בהרבה מהצעתו של בית דפוס פרטי - 18.7 אגורות ליחידה לעומת 8 אג' ליחידה - הפרש כולל של 107,000 ש"ח.

- **(ב) בשנים 1988 ו-1989 התרבו התקלות בעבודה אצל המדפיס הממשלתי, ובעטין לא סופקו הבולים במועד שנקבע, ונגרמו עיכובים בהנפקות. צוות משותף למדפיס הממשלתי ולשירות, שהוקם בינואר 1988 כדי לאתר את הגורמים המעכבים את התהליך, לא הצליח לפתור את הבעיות. למשל, בול ארכיאולוגיה בערך נקוב של 35 אג', הוזמן אצל המדפיס הממשלתי בינואר 1988, ותוכנן להופיע ביולי אותה שנה בכמות של 10 מיליון בולים. השירות פרסם את יום ההופעה והמנויים שילמו תמורת הבולים, אולם הם לא**

הודפסו וההופעה בוטלה. הפסד ההכנסה לשירות הסתכם ב-350,000 ש"ח. שלושה בולים אחרים עמדו להופיע לכבוד המכביה ה-13 ביוני 1989, אולם הם לא הודפסו ובוטלה הופעתם לאחר שהתברר כי גילי ההדפסה אינם באיכות הדרושה. במקום שלושת הבולים שבוטלו הודפס בול אחד בלבד, ללא עיצוב גרפי שיתאים לאירוע. הבול שהודפס בשיטת הדפסה אחרת, נמסר לשירות לאחר המועד שנקבע, ולא הייתה שהות מספקת לחלוקתו ביום ההופעה. הפסד ההכנסה כתוצאה מכך הגיע, לפי חישובי השירות, ל-300,000 ש"ח בקירוב.

- (ג) איכות הבולים שהודפסו במדפיס הממשלתי או באמצעותו, לא תמיד הייתה נאותה. להלן שלוש דוגמאות: (1) בול בלי ערך נקוב, בהדפסה חדשה מסוף 1989, הופיע בגוון שונה מקודמו; (2) בולים שהודפסו באותה תקופה בשיטת שקע, הופיעו כשהאותיות מרוסקות ואינן אחידות בגודלן ובעוביין; תופעה זו חזרה ונשנתה בכמה הדפסות; (3) באיגרות דואר אוויר, שהודפסו בתחילת 1990, התפשט דבק על פני האיגרת, והפריע לכתיבה (אשר לתכולת הזרחן בבולים, שלא עמדה בדרישות, ראה ברוח שנתי 39, עמ' 703, בפרק "בית המיון המרכזי - ציוד שינוע ומיון". בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע השירות, כי פרסם מכרז למחקר בנושא הזרחן, כדי להביא לשיפור המצב).

שיווק בולים

1. (א) להלן נתונים על הכנסות השירות ממכירות לאספנים, בשנות הכספים 1985 - 1989 (באלפי דולרים):

שנת הכספים	מכירות בארץ	מכירות לחו"ל	ס"ה מכירות	מדד
1985	2,256	1,938	*4,294	100
1986	3,044	1,883	*4,927	115
1987	3,304	1,827	5,131	119
1988	4,065	2,193	6,258	146
1989	5,755	2,630	8,385	195

* כולל הפרשים בגין שינוי שער החליפין בעד מכירות במטבע חוץ. הערה: נתוני השירות הבולאי בש"ח תורגמו לדולרים על פי השער היציג הממוצע של הדולר באותה שנה.

הנתונים שבטבלה מראים, שבשנים הנסקרות גדל היקף המכירות ב-47% במונחים דולריים לאחר ניכוי ההוצאה שגדלה ב-48%. הגידול במכירות נבע בעיקרו מהגידול בערך הנקוב של הבולים מ-14.12 דולר (17.31 ש"ח) בשנת הכספים 1985 ל-21.70 דולר (43.20 ש"ח) בשנת הכספים 1989 (54%) (ראה לעיל), לעומת זאת הלך וירד מספר הקוחות של השירות בארץ ובחו"ל (ראה להלן).

לקידום שיווקם של הבולים נהג השירות להשתתף בהוצאות להצגת בולים בתערוכות. ההוצאה בקשר לכך הגיעה בשנת הכספים 1985 לכ-740,000 דולר, והוצאה בעיקר על ארגון תערוכה בין-לאומית 180,000 דולר בכל שנה.

(ב) בסיס חשוב לפיתוח מכירות לאספנים הוא שיטת המנויים. המנויים הם לקוחות השירות המזמינים, בדרך כלל, באופן שוטף כמויות של בולים. התקנות קובעות, כי על המבקש להיות מנוי על חומר בולאי, להגיש למנהל השירות הזמנה, ולאחר אישורה עליו לשלם את התמורה בעד החומר שהזמין כמפורט בהודעת התשלום הנשלחת אליו. הרוב הגדול של המנויים (85%) מזמינים בולים בארץ, ויתר המנויים מחו"ל.

(ג) להלן נתונים על ההכנסות והעלויות של השירות לפי יעדי השיווק בשנת הכספים 1989 (באלפי ש"ח):

יעדי השיווק	הכנסות	עלויות	העלות באחוזים מההכנסה
ס"ה	16,406	5,825	36
בארץ:			
מנויים	5,348	1,718	32
סוחרים ומוסדות	755	107	14
בתי דואר ואשנבים:			
במכירה שוטפת	3,429	1,638	48
בימי הופעה	1,723	435	25
בחוץ לארץ:			
מנויים	1,443	452	31
סוכנים	3,708	1,475	40

(ד) באפריל 1990 הכריזה רשות הדואר על השירות "מרכז רווח", שבמסגרתו הוא יפעל כגוף עסקי וכיחידה נפרדת במערכת הכללית של הרשות. הוחלט, כי השירות יכין מערכת חשבונות תמחירית שתרכז את העלות הישירה והעקיפה של השירות, וידווח על רווח והפסד כמקובל בכל חברה עסקית.

2. **מנויים בארץ:** (א) ההכנסה ממכירת בולים למנויים בארץ היא כשליש מכלל הכנסות השירות. כשני שלישים מהמנויים בארץ משלמים את המגיע בעד הבולים, לקראת מועד הופעת הבול, והיתר - באמצעות הוראת קבע בבנק. מנוי חדש רשאי להזמין משתי יחידות ומעלה; מנוי ותיק רשאי להזמין גם יחידה אחת במשלוח. ההזמנה הממוצעת למנוי בארץ מונה שלוש יחידות. מנוי שלא שילם בעבור שלוש הודעות תשלום שנשלחו אליו ברציפות, רשאי מנהל השירות לראות את הזמנתו בטלה. בעקבות הביקורת הודיע מנהל השירות, באוגוסט 1990, כי מינה צוות שנועד לשפר את הקשר עם מנויים כבר בפעם הראשונה של אי תשלום.

(ב) בשנים האחרונות ירד מספר המנויים בארץ: בשנת הכספים 1989 הגיע מספר המנויים ל-41,000 בקירוב לעומת כ-45,000 בשנת הכספים 1988 ויותר מ-47,000 בשנת הכספים 1985, לאמור ירידה של 8% - 16%. בעשר השנים האחרונות, משנת הכספים 1980 ואילך, פחת מספר המנויים ביותר משליש. יצוין, שמגמה זו של ירידה בהתעניינות בבולים לצורכי אספנות משקפת, לדברי השירות, מגמה עולמית כללית כאמור לעיל. עם זאת, לוותה הירידה במספר המנויים בעלייה בהיקף המכירות הכולל בשל עליית הערך הנקוב של הבולים.

-- בדיקת הרווחיות של מכירת הבולים למנויים בארץ, בשנות הכספים 1985 - 1989 העלתה, כי ההוצאה על כל שקל הכנסה מהמכירות בשנת הכספים 1985 הסתכמה ב-55.5 אגורות, שנבעה בעיקר מארגון תערוכת בולים בין-לאומית (ראה לעיל); בשנת הכספים 1986 ירדה ההוצאה ל-23.8 אגורות, אולם לאחר מכן היא עלתה והגיעה בשנות הכספים 1987 - 1989 ל-32 - 34.8 אגורות.

-- בכל אחת משנות הכספים 1985 - 1988 היו כ-4,000 מנויים (8.3% - 9.2% מכלל המנויים) שהזמינו בול אחד בלבד בכל משלוח. בארבע מחמש השנים האמורות (למעט שנת הכספים 1986), לא כיסתה ההכנסה ממכירת הבולים הללו את ההוצאה שהייתה כרוכה בשיווקם. עם זאת יצוין, שעם מטרות השירות, על פי התקנות, נמנית החובה לעודד את הבולאות בארץ ובחו"ל ולכן השיקול העסקי אינו השיקול היחיד או אף המרכזי שעליו לשקול.

3. **מנויים בחוץ לארץ:** (א) המנויים בחו"ל משלמים בעד הזמנותיהם במטבע חוץ. הם מפקידים ביד השירות פיקדון למשך שנה אחת, והשירות מחייב את חשבונם בעת משלוח הבול. מנוי חדש יכול להזמין משלוש יחידות ומעלה; מנוי ותיק רשאי להזמין גם יחידה אחת או שתיים במשלוח.

(ב) מ-1980 ירד מספר המנויים בחו"ל ב-40% בקירוב ובשנות הכספים 1985 - 1989 ירד מספרם מ-9,000 ל-7,000 (ב-22%). משנת הכספים 1985 עד לשנת הכספים 1989 ירד גם חלקן של

ההכנסות ממנויים בחו"ל בסך כל הכנסות השירות בכשליש מ-13.8% ל-8.8%. קצת מהמנויים עברו להיות מנויים של סוכנות השירות בארה"ב (ראה להלן).

- רווחיות מכירת הבולים למנויים בחו"ל בשנות הכספים 1988 ו-1989 הייתה נמוכה מזו שבשנות הכספים 1986 ו-1987. ההוצאה בשנים האחרונות הגיעה ל-31 - 40 אג' לכל שקל הכנסה, לעומת 20 - 24 אג' בקירוב בשנתיים שקדמו להן.

- ההזמנה הממוצעת למנוי בחו"ל היא חמש יחידות למשלוח. בשנות הכספים 1985 - 1988 הזמינו כ-10% מהמנויים בול אחד בכל משלוח. ההכנסה ממכירת הבולים הללו לא כיסתה את ההוצאה על שיווקם לחו"ל והייתה כרוכה בהפסד. בשנת הכספים 1988 הזמינו 17% מהמנויים שני בולים בכל משלוח והדבר הביא לאיזון בין ההכנסות ובין ההוצאות על משלוח הבולים. בעקבות הביקורת, הודיע השירות למשרד מבקר המדינה, כי יפנה למנויים בארץ ובחו"ל המזמינים יחידה אחת בלבד, בהצעה שיגדילו את הזמנתם.

4. **סוכנים:** (א) הכנסות השירות ממכירת בולים בחו"ל (ראה בטבלה לעיל) באות בעיקרן ממכירות באמצעות סוכנים של השירות, תמורת עמלה על פי היקף המכירות. במועד הביקורת, אפריל 1990, העסיק השירות 15 סוכנים, שעסקו במכירת בולי ישראל ב-47 ארצות: 10 באירופה, 2 באסיה ואוקיאניה, 1 באמריקה הצפונית, 1 באמריקה הדרומית, ו-1 באפריקה. המכירות באמצעות סוכנים הסתכמו ב-1989 ביותר מ-3.7 מיליון ש"ח, וההכנסות נטו הגיעו ליותר מ-2.2 מיליון ש"ח.

(ב) תשעה מהסוכנים של השירות משמשים סוכנים בלעדיים והם פועלים ביותר ממדינה אחת. כך למשל, הסוכנות בארה"ב כוללת את קנדה; הסוכנות בהולנד משרתת גם את בלגיה ולוקסמבורג; הסוכנות בשבדיה פועלת גם בפינלנד ובארצות סקנדינביה; והסוכנות בארגנטינה משווקת את הבולים לכל ארצות דרום אמריקה ומרכז אמריקה ובס"ה ב-17 מדינות.

(ג) התנאים להתקשרות השירות עם הסוכנים מוסדרים בחוזים. בדרך כלל, תנאי החוזה הם סטנדרטים. הסוכנים - פרט לסוכן בארה"ב (ראה להלן) - מקבלים עמלה בשיעור 15% עד 20% מהיקף מכירותיהם וכן 7.5% על המכירות הישירות של השירות בארצות שבהן הם פועלים, עד לתקרה של 20% מהיקף מכירות הסוכן עצמו.

(ד) החוזה בין השירות לבין הסוכנים קובע, בין היתר, כי על הסוכן לנהל ספרים מיוחדים לבולים המתקבלים מהשירות, וזאת בנפרד מיתר עסקיו; הוא רשאי למכור בולים רק לסוחרים ולגופים שאושרו בידי השירות, ולחוג הלוקחות הנמצאים בתחום שאושר לפעולתו; עליו להחזיר לשירות את הבולים שהופסקה מכירתם, בתוך שבועיים מיום ההפסקה.

כדי להבטיח את מילוי התנאים האמורים, דרוש שהשירות יפקח על פעולותיהם של הסוכנים. את פעולות הפיקוח האמורות יש לעשות בתחום הסוכנות עצמה.

- ביקורת שנערכה בעבר בסוכנויות, בעיקר על ידי נציגים כלכליים ומסחריים של ישראל המשרתים בארצות שבהן קיימות סוכנויות הופסקה, ומאז 1984 לא עשה השירות ולא נעשתה מטעמו ביקורת סדירה בסוכנויות, פרט לביקורת אקראית. פעולת הביקורת היחידה שעושה השירות היא בדיקת יתרת חשבונו של הסוכן בארץ, לפני משלוח ההזמנה.

5. **הסוכן בארה"ב:** הכנסות השירות ממכירות הסוכן בארה"ב הסתכמו בכמחצית מכלל הכנסותיה מהסוכנים בחו"ל.

- כאמור, שיעור העמלה ששילם השירות לסוכנים בחו"ל נע בין 15% ל-20%, אולם לסוכן בארה"ב שילם השירות, נוסף על עמלה בשיעור 20%, תוספת של 10% ובס"ה 30% על מכירותיו. למשרד מבקר המדינה הוסבר, כי סיבת הדבר היא, שהסוכן בארה"ב הסכים לכסות את מלוא הוצאות הפרסום לבולים על חשבונו, ואילו ליתר הסוכנים נהג השירות להחזיר מחצית מהוצאותיהם למטרה זו. הבדיקה העלתה, כי למרות התנאי האמור, נתן השירות לסוכן בארה"ב, בשנות הכספים 1988 ו-1989 נוסף על העמלה, גם בולים חינם בהיקף ניכר למטרת פרסום, אולם הדבר לא הביא בעקבותיו עלייה ריאלית בהכנסות:

(א) בשנת הכספים 1988 קיבל הסוכן אלבומים ובולים בלי תשלום, בסכום כולל של 170,000 דולר במסגרת מבצע לקידום מכירות. כמו כן זוכה חשבון הסוכן בסכום של 50,000 דולר שניתן כמענק בעד השתתפות בהוצאותיו על פרסום. בס"ה קיבל הסוכן באותה שנה מימון ישיר ובולים לצורכי הגברת השיווק בסכום של 220,000 דולר.

- מבדיקת התוצאות העסקיות בעקבות הענקת הבולים מתברר, שלא חלה עלייה ריאלית בהכנסות השירות. היקף המכירות של הסוכן בשנת הכספים 1988 הסתכם ב-744,000 דולר לעומת 588,000 דולר בשנת הכספים 1987, לאמור עלייה ברוטו של 26.5%. בעד השגת הכנסה זו נתן אפוא השירות לסוכן, כאמור, 220,000 דולר לצורכי הגברת השיווק. נוסף על כך שילם לו השירות עמלה בסך 223,000 דולר וביחד 443,000 דולר. יצוין, כי פרט לכל הסכומים האמורים היו לשירות גם הוצאות תפעול כלליות בסך 203,000 דולר בגין מכירות אלה.

(ב) בשנת הכספים 1989 קיבל הסוכן אלבומים ובולים בלי תשלום בסכום כולל של כ-500,000 ש"ח (כ-230,000 דולר) במסגרת מבצע שני לקידום מכירות. כמו כן זוכה חשבון הסוכן ב-25,000 דולר כמענק בעד השתתפות בהוצאותיו על פרסום. בס"ה קיבל הסוכן באותה שנה מימון ובולים בסכום של 255,000 דולר.

- בדיקת התוצאות העסקיות בעקבות הענקת הבולים העלתה, כי היקף המכירות של הסוכן בשנת הכספים 1989 הסתכם ב-864,000 דולר לעומת 744,000 דולר בשנת הכספים 1988, לאמור עלייה של 16%, וזאת אף כי השירות העניק לו, כאמור, 255,000 דולר בבולים ובמזומן. נוסף על כך שילם לו השירות עמלה של 259,000 דולר, וביחד 514,000 דולר שהם כ-60% מהיקף מכירותיו באותה שנה, לעומת 30% שנקבעו בחוזה. פרט לסכומים האמורים היו לשירות גם הוצאות תפעול כלליות בסך 242,000 דולר בגין מכירות אלה. יוצא אפוא, שמחיקת מכירות בסך 864,000 דולר נותרו בידי השירות, לאחר ניכוי הוצאות ומתן מענק בבולים, 108,000 דולר בלבד.

השמדת בולים

1. בשירות פועלת ועדה להשמדה של בולים וחומר בולאי שלא נמכרו לאחר שהבול הוצא מהמחזור (להלן - הוועדה).

2. בהוראות הנוהל של השירות נקבע, כי בוועדה יהיו שלושה חברים: נציג חשב משרד התקשורת (כיום נציג חשב רשות הדואר); נציג שירותי הדואר (כיום אגף התפעול ברשות הדואר); ונציג השירות.

הבולים ודברי הדואר המיועדים להשמדה מועברים ממחסני השירות ומבתי הדואר אל הוועדה בלוויית רשימות מפורטות בדבר כמות החומר המיועד להשמדה. הוועדה בודקת אם הכמות הרשומה מתאימה לרשימות המפורטות, ומעבירה את החומר להשמדה. לאחר ההשמדה מכינה הוועדה דוח מפורט על החומר המושמד, והדוח משמש אסמכתה להפחתת הכמויות שהושמדו מכרסמת המלאי של הבולים.

- מאפריל 1990 ואילך פעלה הוועדה בהרכב של שני חברים בלבד ולא שלושה כנדרש. מצב זה היה קיים, לסירוגין, עוד משנת 1980 ואילך, כאשר גם בתקופות שבהן מנתה הוועדה שלושה חברים היא פעלה בהרכב של שני חברים בלבד, שאחד החברים נעדר מהעבודה (לרגל מחלה או חופשה).

3. בהוראות השירות נקבעו נהלים מפורטים לאופן הטיפול בהשמדת בולים. בין היתר נקבע, כי על הוועדה לספור את הבולים ולהכניסם לשקים; להצמיד לכל שק תווית ולציין עליה את כמות הבולים שהשק מכיל; לחתום על התווית. על התווית יחתמו כל חברי הוועדה.

- ההוראות האמורות לא בוצעו; על התווית המוצמדת לשק לא צוינה כמות הבולים שהשק הכיל; התוויות לא נחתמו בידי כל חברי הוועדה אלא בידי אחד מהם בלבד. בעקבות הביקורת, הורה מנהל השירות לצרף לכל שק את רשימת תכולתו.

4. החומר המיועד להשמדה מרוכז במחסן מיוחד של השירות. כדי לשמור על בטיחות נאותה של החומר, שהוא בעל ערך כספי רב, דרוש לקבוע הסדרים טכניים שלפיהם עובד יחיד לא יוכל להיכנס לבדו למחסן.

- לא נקבעו הסדרי בטיחות נאותים לגישה למחסן.

5. הוראות הנוהל של השירות קובעות, כי אל החדר שבו נמצאים הבולים המיועדים להשמדה אין חברי הוועדה רשאים להכניס תיקים וחפצים אישיים.

- ביקורת שנערכה במאי 1990 העלתה, כי על אף ההוראות, שניים מחברי הוועדה החזיקו בחדר את תיקיהם האישיים. לדעת מבקר המדינה, על רשות הדואר להנהיג בהקדם סדרי בטיחות נאותים לאבטחת הגישה למחסן ולתכולתו.

6. **ביצוע השמדה של בולים:** (א) לפי הוראות השירות יש להשמיד את יתרת בולי הזיכרון שלא נמכרו, בתוך שלושה עד ארבעה חודשים מיום הפסקת המכירה, אך לא יותר מתשעה חודשים לאחר מכן, ואת הבולים המשמשים לרזרבה מיוחדת - לא יאוחר משנה אחרי הפסקת המכירה.

- בדרך כלל הושמדו בולים זמן רב לאחר שהופסקה מכירתם, לעתים כעבור יותר משלוש שנים. הדבר גרם לצפיפות רבה במחסני השירות ולריכוז מיותר של חומר בעל ערך כספי. בדיקה שערך משרד מבקר המדינה ביוני 1990 העלתה, כי מאז נובמבר 1989 הצטברו במחסן 2.5 מיליון בולים ומעטפות בערך נקוב של 2.2 מיליון ש"ח שנועדו להשמדה. השמדת הבולים עצמה נעשית מחוץ למשרדי השירות, במפעל הנמצא בלוד, דבר שיש בו משום סיכון בטיחותי. על נושא זה העירה הביקורת הפנימית של רשות הדואר עוד ב-1987.

- (ב) הפרוטוקולים על ביצוע השמדות לא נעשו בתום ההשמדה אלא באיחור, דבר שלא הבטיח את דיוק הדיווח ומהימנותו ואת הפיקוח המתאים על כך שהכמויות שנרשמו בפרוטוקולים אמנם הושמדו במלואם. יש שנרשם פרוטוקול אחד על כמה פעולות השמדה שבוצעו במועדים שונים ואף רחוקים זה מזה. מבדיקת ההשמדות שנעשו ב-1988 וב-1989 מתברר, כי רוב הפרוטוקולים נחתמו בידי חברי הוועדה כעבור כשבוע עד שבעה שבועות מיום ההשמדה. בשני מקרים נמצא, כי האיחור היה אף גדול יותר: (1) באמצע נובמבר 1987 הושמדו 2.26 מיליון בולים בערך נקוב של 2.56 מיליון ש"ח ואילו הפרוטוקול נרשם רק בתחילת פברואר 1988 - איחור של חודשיים וחצי. (2) בסוף מאי 1988 נעשתה השמדה חלקית של בולים מתוך כמות כוללת של כ-200,000 בולים בערך נקוב של כ-150,000 ש"ח, אולם הפרוטוקול הוכן רק באמצע ספטמבר אותה שנה, דהיינו באיחור של יותר מ-3.5 חודשים. בעקבות הביקורת, הורה מנהל השירות לוועדה לרשום פרוטוקול אחרי כל השמדה.

7. במדפיס הממשלתי פועלת ועדת השמדה המונה חמישה חברים: שלושה עובדי המדפיס הממשלתי, נציג החשב הכללי שבמשרד האוצר, ויו"ר ועדת ההשמדה בשירות הבולאי, המשמש נציג השירות בוועדה. הוועדה משמידה עודפי בולים וחומר בולאי שנפסל עקב פגמים בייצור, עוד לפני העברתם לשירות.

- איגרות דואר אוויר שהזמין השירות ונפסלו, הושמדו במדפיס הממשלתי שלא באמצעות הוועדה על אף היותם טפסים בעלי ערך כספי.

מחסני השירות

בידי השירות ארבעה מחסנים שבאמצעותם מופץ החומר הבולאי. מחסן אחד מספק חומר למחסן אחר וזה מפיץ אותו הן למנויים בארץ ובחו"ל והן לשני מחסנים אחרים. מחסנים אלו שולחים חומר למנויים לאחר יום ההופעה, ולסוכנים בחו"ל. שיטה זו מחייבת רישום של כל העברה בין המחסנים והתחשבות ביניהם; עריכת ריכוזים ידניים רבים; והתאמת נתוני המצאי במחסנים בסוף החודש לרישומים בספרי החשבונות.

עוד ב-1979 פנה מנהל השירות אל משרד התקשורת וביקש לנהל את מערך המחסנים באמצעות מחשב. ב-1983 קבע סקר שעשה משרד התקשורת, כי מיחשוב המחסנים יהא כדאי אם תצורף לכך גם מערכת הנהלת החשבונות.

- רק באוגוסט 1988 הוסבה הנהלת החשבונות של השירות למחשב ובאפריל 1990 הוחל במחשוב המחסנים. לצורך זה רכש השירות מחברה תוכנה כללית למערכת מלאי. במועד סיום הביקורת, יוני 1990, עדיין המשיך השירות בהפעלה ידנית של ניהול המלאי במחסנים לאחר שהתברר כי התוכנה איננה מתאימה והפעלתה רצופה תקלות.

חלוקת בולים בלי תשלום

1. השירות נוהג לחלק בולים, מעטפות יום ראשון וגיליונות מזכרת בלי תשלום לאישים ולמוסדות בארץ ובחו"ל. רשימת מקבלי החומר הבולאי והיקף החומר שחולק לכל אחד מהם השתנו מפעם לפעם במהלך השנים, בלא שנקבעו כללים ברורים בתחום הזה. במועד עריכת הביקורת, מאי 1990, הגיע מספר מקבלי הבולים ליותר מ-500, מהם כ-300 בארץ וכ-200 בחו"ל. לפי תחשיבי השירות, בחודשים אפריל - אוקטובר 1988 היה הערך הנומינאלי של הבולים והמעטפות, שחולקו חינם, לרבות לסוכנים, למעט למטרות פרסומת ותערוכות, כ-300,000 ש"ח. היקף החומר הבולאי שחולק חינם בשנת הכספים 1989 הגיע אף הוא, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, ל-300,000 ש"ח בקירוב.

- ברשימת המקבלים הקבועים של חומר בולאי בארץ כלולים, בין היתר, העובדים הבכירים של משרד התקשורת (להלן - המשרד), וכל חברי מועצת המנהלים של רשות הדואר. מנהל אגף הכספים ברשות, ומנהל השירות מקבלים כל אחד 15 סדרות מכל הופעה. דוברי רשות הדואר והמשרד מקבלים 70 סדרות ואין הם נדרשים לדווח על אופן חלוקתם.

- אין בשירות כללים ברורים בדבר חלוקת בולים בלי תשלום. ב-1978 אמנם הוציא המשרד הוראות נוהל בנדון (להלן - ההוראות), אולם הן לא היו מלאות, ורשות הדואר שהוקמה לא אימצה אותן (ראה להלן) והשירות לא פעל על פיהן.

2. בהוראות נקבע, בין היתר, כי חלוקה של חומר בולאי בלי תשלום טעונה אישור המנכ"ל, על פי רשימה המוגשת לו בתחילת כל שנת כספים, וחלוקה לרגל אירועים מיוחדים טעונה את אישורו של המנכ"ל לכל אירוע. בפברואר 1987, חודשיים לפני המועד של תחילת פעולתה של הקמת רשות הדואר, פנה מנהל השירות אל מנכ"ל המשרד וביקש ממנו אישור עקרוני שלפיו הוא יוסמך לחלק בולים בלי תשלום, ובלי לקבל כל פעם אישור מראש. בפנייה הובאה רשימה של מקבלי חומר בולאי בלי תשלום הגדולה מזו שנקבעה בהוראות. לקצת מהאנשים הנקובים ברשימה - עובדי המשרד ורשות הדואר - צוינו הכמויות שיחולקו. בפנייה האמורה ציין המנהל, כי יכין דיווחים מפורטים על חלוקת הבולים ויכין דוחות תקופתיים על כל הכמויות שיצאו מהמחסן, לפי נושאים ומטרות. מנכ"ל המשרד אישר את הבקשה.

- פנייה עקרונית זו נגעה לתפעולה של רשות הדואר, ומן הראוי היה, לדעת מבקר המדינה, להמתין חודשיים, עד אפריל 1987, מועד התחלת פעולתה של רשות הדואר, ואז להפנותה להחלטתו של מנכ"ל הרשות.

- מבדיקת סדרי חלוקתם של הבולים לאחר אישור הפנייה מתברר, כי מנהל השירות הגדיל מפעם לפעם את היקף הכמויות שחולקו בלי תשלום, מעבר לכמויות שנקבעו באישור המקורי שקיבל. כמו כן הוסיף אישים שונים לרשימת המקבלים חומר בולאי בלי תשלום וקבע חלוקת כמויות לאירועים שונים. עוד מתברר, כי אחרי שקיבל מנהל השירות את האישור האמור, שלפיו הוא מוסמך לחלק בולים בלי תשלום, לא הוכנו להנהלת רשות הדואר דוחות תקופתיים סדירים על כמויות הבולים שחולקו, לפי נושאים ומטרות, כפי שנקבע.

רק שנתיים לאחר מכן, בפברואר 1989, פנה מנהל השירות למנהל רשות הדואר והציע, בין היתר, כי הגורמים השונים המקבלים בולים ללא תשלום יקבלו אותם על פי עקרונות שאושרו בפברואר 1987 על ידי מנכ"ל המשרד; החלוקה תיעשה על חשבון תקציב השירות במחירי עלות במקום חיוב המלאי במחיר הקרן, בלי הוצאות עקיפות, כפי שהיה נהוג עד אז. בישיבה שהתקיימה בפברואר 1989 נדונה הפנייה האמורה עם מנהל הרשות. בישיבה לא נתקבלו החלטות, אך סוכם שיש למסד את נושא חלוקת הבולים בלי תשלום. במאי אותה שנה הוחלט, כי כל יחידה ברשות הדואר אשר תבקש בולים שלא במסגרת רשימת המקבלים הקבועה, כגון חלוקה של בולים לעובדי הרשות בראש השנה ובחנוכה, תחויב מבחינה תקציבית, ואמנם כך נעשה.

- עד מועד סיום הביקורת לא הכינה הרשות הוראות נוהל וכללים לחלוקת חומר בולאי בלי תשלום. יצוין, כי עוד בנובמבר 1977 הודיע שר התקשורת דאז, בישיבת הממשלה, כי החליט להפסיק את הנוהג של חלוקת בולים בלי תשלום, למעט לגורמים אחדים. לדעת מבקר המדינה, על רשות הדואר להכין הוראות נוהל וכללים לחלוקת חומר בולאי בלי תשלום, במגמה לצמצם ככל האפשר את מספר האנשים המקבלים זאת בחינם, ואגב קבלת דיווח מלא על המקבלים.



השירות הבולאי שברשות הדואר עוסק בהנפקת בולים ובהפצתם לשימוש שוטף בסניפי הדואר ובסוכנויות בארץ, ולאספנים בארץ ובחו"ל. פעילות השירות קשורה בחומר בעל ערך כספי שיש בו גם ערך חינוכי והסברתי למדינת ישראל.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים שונים הקשורים בהזמנת תרשימי בולים אצל גרפיקאים, בהדפסתם ובשיווקם למנויים בארץ ולסוכנים ולמנויים בחו"ל; ליקויים אחדים, בייחוד אלה הנוצרים במסירת עבודות למדפיס הממשלתי, גרמו לרשות הפסדים ניכרים. עלויות ההפצה של הבולים לסוכנים ולמנויים בחו"ל גבוהות והפיקוח על הסוכנים אינו מספיק; הועלו ליקויים הנוגעים לחלוקת בולים בחינם ואף בלי דיווח נאות; מחסן השירות אינו מאובטח דיו והוא הדין לאבטחה ולפיקוח על השמדת בולים שהוצאו מהשימוש.

על הנהלת רשות הדואר, ובפרט על הנהלת השירות, לפעול בהקדם לצמצום העלויות הכרוכות בהדפסת הבולים ובהפצתם, בייחוד בחו"ל, ולצמצם את הפצת הבולים בלי תשלום. ייעול פעולות אלה עשוי להגדיל את רווחי השירות והרשות. עוד על השירות להגביר את הפיקוח והאבטחה על מחסן הבולים ועל השמדת בולים שהוצאו מהשימוש.

ניהול משק הרכב

ריכוז ממצאים

לצורך מילוי תפקידיה מחזיקה רשות הדואר (להלן - הרשות) יותר מ-700 כלי רכב מסוגים שונים, מהם לנהיגה בידי נהגים מקצועיים ומהם לנהיגה עצמית בידי עובדים אחרים. האחריות להפעלת כלי הרכב ולתחזוקתם מוטלת על תחום רכב ומוסכים באגף כלכלה ולוגיסטיקה שברשות.

הרשות אינה מעסיקה קצין בטיחות לצי הרכב שלה, בניגוד לנדרש בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961.

עובדים שהוצמד להם רכב לצורכי עבודתם וכן נהגים מקצועיים, לקחו אותם בעת חופשתם את הרכב שהוצמד להם, ולא החזירו אותו כנדרש.

לא היה תיאום, בדרך כלל, בין מחלקות הרכב המרחביות בירושלים ובתל אביב לבין מנהלי יחידות דואר בעניין יציאה לחופשה של עובדים שנהגו ברכב בנהיגה עצמית.

בעת הביקורת לא נמצאו במוסך בירושלים שישה כלי רכב שהיו אמורים לחנות בו בתקופת חופשה מרוכזת, ולשמש רכב רזרבי.

לא היה מעקב אחר היקף נסיעותיהם הפרטיות של הנהגים ברכב בנהיגה עצמית. אלה לא דיווחו גם על נסיעות פרטיות ולא חויבו לשלם מס הכנסה כאשר היקף נסיעות אלה עלה על 500 ק"מ בחודש, כנדרש בהוראות.

בדוחות הנסיעה היומיים של הנהגים לא תמיד נרשמו הנתונים המלאים בדבר הנסיעות.

זה יותר משלוש שנים מאז הפעלתה באפריל 1987 לא הוציאה הרשות נהלים לפיקוח על השימוש בדלק.

לא היה פיקוח מספיק של אגף הכספים על פנקסי הדלק, ובמחלקת הרכב המרחבית בירושלים לא נוהל ספר מלאי לרישום קבלת הפנקסים וניפוקם. הנהגים לא הקפידו למלא את כל הפרטים הדרושים בדבר רכישת דלק.

המחלקה בתל אביב חילקה לנהגים כמויות דלק גדולות כדי 30% עד 87% יותר מן המכסות שנקבעו.

הרשות התירה לנהגים מקצועיים נסיעות פרטיות ברכב הרשות ובעבור הטבה זו גבתה תשלום על פי תעריף נמוך במיוחד.

הרשות החלה לפקח על הפעלת הרכב בדרכים רק שנתיים אחרי הקמתה, ושלוש שנים לאחר הקמתה הופעלה ועדה מינהלית לטיפול במשמעת בנושאי רכב.



רשות הדואר מפעילה, לצורך ביצוע משימותיה, צי גדול של רכב מכמה סוגים: רכב דו-שימושי, הצמוד לעובדים התפעוליים בעבודה ונשאר ברשותם גם לאחר שעות העבודה; רכב בינוני (טנדרים וטרנזיטים), הצמוד גם הוא לעובדים לאחר שעות העבודה; רכב "בנהיגה עצמית" - על פי הגדרת הרשות; רכב כבד וייעודי (משאיות), שחל עליו איסור נסיעות פרטיות; רכב נוסעים הצמוד לעובדים בכירים; קטנועים. כל כלי הרכב הם בבעלות הרשות.

באוגוסט 1990 מנתה מצבת כלי הרכב שברשות 714 כלי רכב, כמפורט להלן: רכב מסחרי סגור - 286; רכב דו-שימושי - 166; רכב נוסעים - 61; דואר נע - 71; משאיות - 17; מיניבוסים - 10; אוטובוס - 1; וכן 102 קטנועים.

האחריות להפעלת כלי הרכב ולתחזוקתם מוטלת על יחידת "תחום רכב ומוסכים", באגף כלכלה ולוגיסטיקה שברשות (להלן - היחידה). במסגרת היחידה פועלות חמש מחלקות בתל אביב, בחיפה, בירושלים, בבאר שבע ובאשקלון. באוגוסט 1990 מנתה הנהלת היחידה 47 עובדים ומספר הנהגים המקצועיים במחלקות היה 226.

בחודשים יולי - נובמבר 1990 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הבטיחות של הרכב, העסקת הנהגים והפיקוח עליהם וצריכת דלק. בדבר ביקורת בנושאים דומים במשרד התקשורת, ראה בדוח שנתי 34, עמ' 545.

סדרי בטיחות

כדי להבטיח רמת בטיחות נאותה לכלי הרכב נקבע בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, כי כל בעל מפעל, שלו 20 כלי רכב ויותר הרשומים בבעלותו, או המופעלים או מנוהלים בידי חייב בהעסקת קצין בטיחות שהוסמך לתפקיד זה. עם תפקידיו של קצין הבטיחות נמנים התפקידים האלה: לפקח שהנהגים העובדים במפעל או הנוהגים ברכב ימלאו אחר הוראות פקודת התעבורה והתקנות שהותקנו על פיה וכי הרכב יהיה בכל עת במצב תקין; להמליץ על הנהגת סדרי בטיחות במפעל, ועל בטיחותם של הנהגים ותקינותם של כלי הרכב.

- על אף ההוראות האמורות והיקף צי הרכב שברשות הרשות, אין היא מעסיקה קצין בטיחות. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1990, הודיעה הרשות, כי הכשירה בכל יחידה נאמן בטיחות אחד או יותר.

פיקוח על הנהגים

1. ברבים מכרטיסי העבודה שעל הנהגים המקצועיים למלא לצורך הפיקוח על עבודתם לא נרשמו הנתונים הדרושים במלואם: שעת ההתחלה של כל שלב נסיעה וסיומו; מסלולי הנסיעה נרשמו באופן כללי פעם אחת ביום; קריאת המונה נרשמה בתחילת יום העבודה ובסיומו בלבד, ולא בכל שלב של נסיעה ולעתים לא נרשמה כלל קריאת המונה; כמו כן לא מולאו, לעתים פרטים אחרים שיש לרשום.

2. על פי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (להלן - החוק), העסקת עובד במנוחה השבועית אסורה אלא אם כן הותרה בהיתר כללי של שר העבודה והרווחה או על פי היתר מיוחד של מפקח העבודה הראשי או של סגנו. היתר כללי כאמור לא יתן השר אלא על פי החלטת ועדת שרים, ובכל מקרה יינתנו היתרים רק משיקולים ציבוריים מיוחדים. על פי היתר כללי להעבדת עובדים בשעות נוספות, מותר להעביד נהגי מכוניות ועוזריהם עד 4 שעות נוספות ביום ועד 12 שעות נוספות בשבוע.

- משרד מבקר המדינה בדק את נושא העסקת נהגים במנוחה השבועית ובשעות נוספות והביא לידיעת הרשות את הליקויים שהעלה.

פיקוח על השימוש בדלק

תקציב הרשות לצריכת דלק בשנת הכספים 1988 היה 1.4 מיליון ש"ח וההוצאה בפועל הסתכמה ב-1.62 מיליון ש"ח; לשנת הכספים 1989 הוקצב 1.8 מיליון ש"ח וההוצאה בפועל הייתה 2.05 מיליון ש"ח; ההקצבה לדלק לשנת הכספים 1990 הסתכמה ב-2.17 מיליון ש"ח.

1. מיום הפעלתה של הרשות, באפריל 1987, ועד מועד הביקורת, באוקטובר 1990, עברו יותר משלוש שנים ועדיין לא הוציאה הרשות הוראות נוהל בדבר השימוש בדלק למכוניות; להוראות אלה יש חשיבות להבטחת סדרי מינהל תקין והן בעלות משמעות גם בתחום החיסכון בצריכת דלק. הנהלת היחידה והמחלקות פעלו על פי הוראות נוהל זמניות שהוצאו על ידי משרד התקשורת עוד ב-1985 (להלן - ההוראות).

2. על פי ההוראות, יכולים הנהגים המקצועיים והנוהגים ברכב בנהיגה עצמית לתדלק בתחנות דלק פרטיות תמורת המחאות מיוחדות של הרשות הנקובות בערכים כספיים ומשוכות על חשבון הרשות בבנק הדואר. ההמחאות כרוכות בפנקסים והם מונפקים לנוהגים על ידי המחלקות.

בדיקת ביצוע ההוראות האמורות העלתה:

- רישום קבלת מלאי הפנקסים מהנהלת הרשות וניפוקם למחלקות נעשה בהנהלת היחידה בדפים ולא בספר מכורך כדרוש. במחלקה בירושלים לא נוהל ספר מלאי לרישום פנקסי הדלק שהתקבלו ולניפוקם; פרטי הפנקסים הוקלדו במחשב רק בעת מסירתם לנהגים, שיטה שאינה מבטיחה מעקב אחרי המלאי.

- אגף הכספים לא פיקח מספיק על הפנקסים. בעת הביקורת, באוגוסט 1990, נמצאו בהנהלת היחידה כ-200 פנקסים בשווי כולל של כ-200,000 ש"ח, שלא נוצלו. פנקסים אלה היו בשימוש היחידה עד אפריל 1987 ומאז לא הוחזרו לאגף הכספים. הפנקסים גם לא נרשמו ברשימת המלאי.

(א) היו נהגים שקיבלו פנקסי דלק אחדים לתצרוכת של שבועיים ואף של חודש ימים מראש. לדעת מבקר המדינה, מסירת המחאות דלק במאות ש"ח מראש לכל נהג, המסתכמת במאות אלפי ש"ח למערכת כולה, יש בה פרצה לשימוש חריג בהמחאות; זאת ועוד, הדבר משבש את הפיקוח על תצרוכת הדלק לכל מכונית, במקרה שנהג נוהג ביותר מרכב אחד במהלך החודש. עוד העלתה הביקורת, כי כמה מנהגי הרשות במרחב ירושלים החזיקו ברשותם פנקסי דלק לא מנוצלים שקיבלו חמישה עד שבעה חודשים קודם לכן ולא החזירו אותם ליחידה.

(ב) הנהגים לא הקפידו למלא בהמחאות ובספחים את כל הפרטים הדרושים בקשר לרכישת הדלק: שם הנהג, תאריך הרכישה, סוג הדלק, שם תחנת הדלק ומספר רישיון כלי הרכב. במחלקות גם לא נעשתה כלל השוואה בין הספחים להמחאות, ולא היה אפוא מעקב מספיק אחרי צריכת הדלק.

3. כדי לפקח על הצריכה מקצה היחידה לכל נהג במסגרת תפקידו מכסת דלק חודשית על פי הערכת מספר הקילומטרים שהוא נוסע בחודש. מכסת הדלק המוקצית מתורגמת לשקלים חדשים, והנהג מקבל בהתאם לכך המחאות לרכישת דלק.

(א) הנהלת היחידה אינה בודקת אם כמות הדלק שחולקה לכל נהג במחלקות מתאימה להקצאה שנקבעה. במחשב המופעל ביחידה (ראה להלן) אמנם רשומות המכסות שנקבעו וכמויות הדלק שחולקו, אך אין עושים התאמה ביניהם מאחר שהנתונים מוקלדים במחשב בשני קבצים שונים.

(ב) במקרים רבים חרגה מחלקת הרכב המרחבית בתל אביב ממכסות הדלק שהקצתה הנהלת היחידה לנהגים. מבדיקת כמויות הדלק שקיבלו הנהגים במרחב בחודשים פברואר - יוני 1990 מתברר, כי המחלקה חילקה לנהגים כמויות דלק גדולות כדי 30% - 87% יותר מן המכסות שנקבעו.

נסיעות פרטיות

נוהגים בנהיגה עצמית

1. במאסר 1990 פרסמה הרשות הוראות נוהל בדבר נהיגה עצמית ונסיעות פרטיות ברכב הרשות (להלן - ההוראות). ההוראות התבססו בעיקרן על הוראות קודמות בנידון שהוצאו על ידי משרד התקשורת והיו תקפות עד אז. בהוראות נקבע, בין היתר, כי הנהגים ברכב הרשות בנהיגה עצמית

רשאים לנסוע נסיעות פרטיות עד 500 ק"מ בחודש, לרבות נסיעות מהבית לעבודה ובחזרה; את פרטי כל הנסיעות יש לציין במפורש בכרטיס העבודה. כל נסיעה פרטית המבוצעת בלא רישום מוקדם בכרטיס נחשבת להפרת משמעת, ונגד העובדים המפירים אותה תנקוט הרשות צעדים משמעתיים.

2. על פי הוראות הרשות, יש לחייב עובדים שקיבלו רכב בנהיגה עצמית בזקיפת הטבה בעבור השימוש בו לנסיעות פרטיות בהיקף המותר של 500 ק"מ בחודש; ההוראות נסמכות על פקודת מס הכנסה, שלפיה זוקפים כהכנסה של עובד סכום, שנקבע, בעד השימוש ברכב. בהוראות נקבע, כי עובד הגר בריחוק ניכר ממקום עבודתו ונסיעותיו לעבודה ובחזרה צורכות את מלוא מכסה של 500 ק"מ בחודש, יכול לבקש הגדלת המכסה, ולאחר אישורה ינוכה ממשכורתו מס הכנסה בעבור תוספת המכסה שאושרה לו.

- הביקורת העלתה, כי עובדי הרשות, שברשותם רכב בנהיגה עצמית, לא דיווחו, בדרך כלל, על נסיעותיהם מהבית אל מקום העבודה ובחזרה. לפיכך לא נכללו נסיעות אלה במכסה האמורה לנסיעות פרטיות במשך החודש; עובדים אחרים לא דיווחו כלל על נסיעות פרטיות, כך שלא היה מעקב אחר היקף נסיעותיהם הפרטיות, והם לא חויבו בזקיפת הטבה כאשר היקף נסיעותיהם עלה על המכסה החודשית כפי שנקבע בהוראות הרשות.

נהגים מקצועיים

1. באוגוסט 1990 הועסקו ברשות 226 נהגים מקצועיים, לצורך הובלת דברי דואר והסעות. כלי הרכב שברשותם הם, בדרך כלל, מסוג מסחרי ודו-שימושי. התברר, כי כלי הרכב המשמשים לעבודתם של רוב הנהגים צמודים אליהם גם לאחר שעות העבודה וגם בשבתות ובחגים. במצב זה נהנים עובדים אלה מרכב צמוד לכל דבר. יתירה מזו, אין הרשות זוקפת לשכרם הטבה לצורכי גביית מס הכנסה בעד שווי השימוש ברכב, אף כי היא גובה מהם תשלום נמוך בעד חלק מנסיעותיהם הפרטיות לפי דיווחם (ראה להלן).

2. הביקורת העלתה, כי למרות שהרכב מיועד לצרכיה התפעוליים, התירה הרשות לנהגים מקצועיים נסיעות פרטיות ברכב הרשות לפי בקשתם, תמורת תשלום. יצוין, כי הוראות התכ"ם שחייבו את משרד התקשורת, אסרו שימוש ברכב ממשלתי לנסיעות פרטיות.

באוקטובר 1989 הודיעה הרשות למחלקות הרכב המרחביות, כי תעריך הנסיעה שינוכה מהעובדים בעד נסיעות פרטיות לכל סוגיהן יהיה 77 אגורות לק"מ. הסכום נקבע על פי תעריפי המחירים שפרסם "חשב" כחשובי עלויות רכב. בשל התנגדות העובדים הסכימה הרשות, במאי 1990, להקטין את התשלום ל-12 אגורות לק"מ, שהם 16% בלבד מהוצאותיה העצמיות של הרשות על השימוש ברכב בידי העובדים.

3. בדיקת ההסדרים הנהוגים לנסיעות הנהגים ברכב הרשות מביתם לעבודה ובחזרה העלתה, כי הנהגים המקצועיים במרחב תל אביב משלמים רק בעבור מחצית ממספר הימים בהם נסעו לעבודה. עוד העלתה הביקורת, כי הרשות משלמת להם קצובת נסיעה בתחבורה הציבורית אף על פי שבפועל משמש כלי הרכב שברשותם כ"רכב צמוד" אשר אינו מזכה בתשלום קצובת נסיעה בתחבורה ציבורית. קצובה זו איננה משולמת לנהגים המקצועיים במחלקות הרכב האחרות.

יציאה לחופשה

- לא היה תיאום, בדרך כלל, בין מחלקות הרכב המרחביות בירושלים ובתל אביב לבין מנהלי יחידות הדואר בכל הקשור ליציאה לחופשה של עובדיהם שנהגו ברכב בנהיגה עצמית. מתברר, שהעובדים יצאו לחופשה בלא שמנהלי המחלקות האמורות ידעו על כך.

- לא הוקפד על מילוי ההוראות בדבר החזרת הרכב שבידי עובדים היוצאים לחופשה או להיעדרות מתוכננת אחרת. נמצא, כי נהגי הרשות, שנהגו ברכב בנהיגה עצמית וכן כמה מהנהגים

המקצועיים, השאירו בידיהם בעת חופשתם את הרכב שהוצמד להם, ולא החזירו אותו כנדרש, לדוגמה: (א) כל 35 עובדי הנהלת הרשות הנוהגים ברכבם בנהיגה עצמית שיצאו לחופשה בחג הסוכות, שחל באוקטובר 1990, לא החזירו את כלי הרכב, אלא השאירו אותו בידיהם למשך החופשה. (ב) במוסך המרחבי בירושלים נמצא באחד מימי החופשה האמורה, כי שני נהגים מקצועיים שיצאו לחופשה השאירו בידיהם את כלי הרכב שנהגו בהם בעבודתם. בעת הביקורת לא נמצאו במוסך שישה כלי רכב אחרים, שהיו אמורים לחנות בו ולשמש רכב זרבי על פי תכנית העבודה היומית.

ביקורת רכב

לצורך פיקוח על השימוש ברכב, מפעילה הרשות יחידת ביקורת רכב בדרכים. היחידה בודקת את התקינות ואת מצב התחזוקה של כלי הרכב, ואת אופן השימוש בו. ביחידה ממונה ושישה מבקרים והיא פועלת במרחבים ירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע.

- היחידה הוקמה רק במאי 1989, שנתיים אחרי הקמת הרשות, ורק אז הוחל לבדוק את תקינות הפעלת הרכב בדרכים. בעת הקמתה מנתה היחידה שלושה עובדים בלבד. ביולי ובנובמבר אותה שנה, צורפו ליחידה שני מבקרים, אחד למחוז ירושלים ואחד למחוז באר שבע, ובמאוס 1990 נוספו שני מבקרים למחוז חיפה והצפון.

- מעיון בנהלים לעבודת היחידה מתברר, כי לא נקבע בהם הרכב חוליית ביקורת וגודלה; למעשה מנתה כל חוליה עובד אחד בלבד אם כי הממונה על היחידה הצטרף מפעם לפעם לסיורים.

- רק ביולי 1990, יותר משנה אחרי הקמת היחידה, החלו עובדיה לבדוק את הרישומים בכרטיסי הנסיעה של הנהגים. גם אחרי מועד זה לא תמיד ציינו המבקרים בדוח הביקורת את נתוני קריאת המונה כפי שנרשמו בכרטיס העבודה. במקרים אחרים לא צוין בדוח מספר הרישיון של הרכב ותחילת תוקפו, ונהג הרכב שנבדק לא חתם על קבלת הדוח במקום המיועד לכך.

כדי להבטיח טיפול נאות בממצאי הביקורת של המבקרים, דרוש היה להפעיל אמצעי משמעת נגד נהגים אשר לא מילאו אחר ההוראות.

- רק ביוני 1990, שלוש שנים אחרי הקמת הרשות ושנה אחרי הפעלת היחידה לביקורת הרכב בדרכים, התחילה לפעול ברשות ועדה מינהלית למשמעת רכב.



בידי רשות הדואר צי גדול של כלי רכב המשמש אותה בפעילותה השוטפת בכל רחבי הארץ. משרד מבקר המדינה העלה ליקויים שונים הנוגעים בעיקר לפיקוח על מצב הבטיחות של כלי הרכב ועל השימוש בהם. עוד הועלו ממצאים בתחום העסקת נהגים בשעות נוספות ובימי המנוחה השבועיים.

הרשות הודיעה, בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי החלה לתקן כמה מהליקויים. אולם לדעת מבקר המדינה, עליה לפעול לאלתר למינוי קצין בטיחות ולהגביר את הפיקוח על השימוש בכלי הרכב.