

משרד התקשורת

פעולות ביקורת

בשירותי הדואר נבדקו סדרי חלוקת דואר לציבור באמצעות הדוורים. הבדיקה נערכה בהנהלה ובשישה מחוזות. ביחידת קצין הביטחון של מחוז תל אביב והמרכז נבדקו פעולות המשרד והגורמים האחרים מחוץ לו — לאבטחת משלוחי יהלומים המועברים בארץ ולחול"ל באמצעות שירותי הדואר.

נסקרו פעולות המשרד להתקנת טלפונים כדי לפתור את בעיית הביקוש הגדל. במסגרת זו נסקרו המלצותיה של הוועדה הציבורית שמינה שר התקשורת לבדיקת סדרי הקדימויות לבקשות לטלפונים, נבדקו תכניות המשרד לעתיד וביצוע תכניות העבודה השנתיות במחוז תל-אביב והמרכז והטיפול בבקשות לטלפונים באחדות מבין הלשכות האיזוריות של שירותי ההנדסה ושירותי הטלפון שבמחוז.

בשירותי ההנדסה נבדקו פעולותיהן של המחלקות המטפלות במתן שירותי שידור לרדיו ולטלוויזיה, ובעיקר: התיאום עם רשות השידור, רכישת ציוד ואחזקתו והיערכות לשידורי טלוויזיה בצבא.

נערכה ביקורת כוללת במחלקת תדריס, רישוי ותחיקה ובעיקר — הפעולות למתן רישיונות להפעלת תחנות קשר אלחוטי, טיפול בעבירות על נהלי קשר, ופיקוח על פעילותן של תחנות הקשר באמצעות תחנת האזנה של המשרד. עוד נבדקו במחלקה ענייני כוח אדם והיערכות לשעת חירום.

נבדקו פעולותיה של תחנת החוף לקשר אלחוטי ובעיקר — הקמת מיקלט ותחנת עתודה, ענייני כוח אדם, אחזקת ציוד ומקומה הארגוני של תחנת החוף במסגרת המשרד.

ביחידת המדען הראשי נבדקו שלבי הקמתה של היחידה, מקומה במסגרת המשרד וההיבטים המינהליים בפעילותה.

נבדקו פעולותיו של האגף למדעי הניהול ובכלל זה: המרכז לשירותי מידע, המחלקה להנדסת ייצור והמחלקה למיזעור נתונים. הביקורת במרכז לשירותי מידע נמשכת.

בחודשים דצמבר 1978 וינואר 1979 סקר משרד מבקר המדינה את דרך קבלת ההחלטות השונות בענין שינוי המבנה הארגוני והמשפטי של משרד התקשורת. במיוחד התרכזת הביקורת בסדרי התקשורת עם חברת יעוץ לתכנון השינוי ועבודת הצוותים שהוקמו ועמדה על הצורך לאסוף מידע בדבר הדרכים החילופיות שבהן ניתן להשיג את היעדים שהביאו להצעות בדבר שינוי המבנה. הביקורת בענין נמשכת.

בדבר ממצאי מעקב אחר תיקון ליקויים ראה בפרק "ממצאי מעקב" — משרד התקשורת.

חלוקת דואר

על פי פקודת הדואר (נוסח חדש), תשל"ז—1976 (להלן: הפקודה) שבאה במקום פקודת בתי הדואר משנת 1937 על תיקוניה, הוטל על משרד התקשורת לעסוק בקבלת דברי דואר ומסירתם ליעודם, הובלתם בישראל, אליה וממנה. שר התקשורת אחראי לשירות זה בדרך ובתנאים שיראה למועיל. ביצוע התפקיד מוטל על שירותי הדואר שבמשרד התקשורת, והם מורכבים: מהנהלה; משלושה בתי דואר בשלוש הערים הגדולות ובראשם מנהל בית הדואר, ומשלושה מחוזות — הצפון, המרכז והדרום — ובראשם מנהל מחוזי. כל מנהל אחראי על בתי הדואר, הסניפים והטכנוניות שבתחומו.

הטיפול בדברי הדואר עובך כמה שלבים עיקריים: איסופו מתיבות הדואר, העברתו אל מרכזי מיון, מינון, הובלתו אל בתי הדואר שבאיזור היעד, מיון לפי אזורי חלוקה וחלוקתו לאוכלוסייה. הדואר מחולק — רק בימי חול — במצוטו לתאי דואר, שנרכשו על ידי המעוניינים בשירות. זה (כ-27%), וברובו — כ-64% — לתיבות דואר שבבתים על ידי דוורים, המהווים כ-29% מכלל כוח האדם בשירותי הדואר. שאר דברי הדואר (9%) מחולקים באמצעות קווי דואר נע, על ידי סוכנויות דואר, ועל ידי אנשים המועסקים על פי חוזה ומקבלים תשלום על פי כמויות הדואר שחילקו (להלן: מחלקים כפריים).

הגידול השנתי הממוצע בכלל כמויות דברי הדואר, לפי נתוני שירות הדואר, מגיע לכ-2% לשנה. בשנת הכספים 1977 הגיעה כמות דברי הדואר לכ-450 מיליון יחידות. מכמות זו, כ-95% הם דברי דואר רגילים והשאר — רשומים או נמסרים בשירות מסירה מיוחד.

בחודשים נובמבר—דצמבר 1978 בדק משרד מבקר המדינה נושאים מרכזיים בתחום חלוקת הדואר לאוכלוסייה, בעיקר: כוח האדם המועסק בחלוקה וטיב השירות הניתן לציבור. עוד נבחנו הפעלתן של שיטות נוספות לחלוקת דואר. הבדיקה נעשתה בהנהלת השירות, בשלושה בתי הדואר הראשיים ובשלושת המחוזות (בדבר ביקורת קודמת בנושא מיון דואר ארצי וניתובו ראה ד"ח שנת 22, עמ' 640).

מערכת ההוראות

דרכי הטיפול בחלוקת דואר נכללו בתקנות, שהתקין שר התקשורת בהתאם לסמכותו על פי הפקודה ובמערכת של הוראות נוהל, שהוציאה הנהלת השירות. להלן ההוראות העיקריות, כפי שנכללו במדריך הדואר:

חלוקת דברי הדואר תבוצע על ידי הדוורים לפחות פעם אחת ביום. דברי הדואר יימסרו במען, שצוין עליהם, למעט מקומות, שבהם לדעת מנהל הדואר, אין אפשרות סבירה למסירתם. על התושבים להתקין בבתיהם תיבות דואר במקומות נוחים לגישה לדוור, ולתוכן יושמו דברי הדואר. המשרד רשאי להפסיק חלוקה לתיבות שאינן תקינות. דואר רשום יימסר על ידי הדוור לנמענים בבתים על פי אישור מסירה חתום על ידי הנמען. המשרד רשאי לחלק דואר רגיל גם במרכזי חלוקה שיתקנו במקומות, שיקבע המשרד, באמצעות תאים, שיוקצו לכל משפחה באיזור (הוראה זו הוצאה ביולי 1978).

כמי שמשרת את הציבור, על הדוור לפעול ביושר, בכנות ובאדיבות. דברי הדואר הם סודיים, ואסור לו לפתחם ולקרוא את תוכנם. אין לגלות לאנשים בלתי מוסמכים את מען דברי הדואר או השולח. אסור לעכב, להסתיר או להשמיד דברי דואר. על הדוור לצאת לחלוקה בכל אזור, כפי שקבעו הממונים עליו; אסור לו לדרוש או לקבל מהנמען או מהשולח תגמול כל שהוא בעד שירותו. דברי דואר, שהתקבלו במדוור הדוורים לפני יציאתם לחלוקה, יימסרו לתעודתם באותו יום. אסור לדוור להיעזר באחרים לביצוע החלוקה, בלי שקיבל לשם כך יפוי כוח מתאים. אין להתזיר דברי דואר בלי סיבה מספקת.

טיב שירות

חשיבותם של קשרי הדואר הולכת וגולה עם ההתפתחות הכלכלית העניפה; דבר המתבטא בגידול ניכר בהיקף דברי הדואר של מוסדות ומפעלים לעומת ירידה מסוימת בהתכתבות פרטית בשל השיפור באמצעי התקשורת האחרים ובעיקר בשל הרחבת רשת הטלפון. המגמה של משרד התקשורת, בדומה למינהלי דואר אחרים בעולם, היא, שדבר דואר הנשלח בתוך המדינה יגיע לתעודתו תוך 24 שעות ממועד הישלחו, דהיינו למחרת שגורו. הפעילות העניפה של שירותי הדואר במערך איסוף דברי הדואר, מיונם והובלתם, מכוונת להשיג מטרה זו, ומידת השגתה של המטרה האמורה מהווה את קנה המידה העיקרי לקביעת טיב השירות לציבור. חלוקת הדואר היא, כאמור, רק אחד השלבים בתהליך הטיפול בו, אך בהיותה שלב המגע עם הנמענים הרי כל פגם שמתגלה בה פוגע בשירות כולו, והיא הנושא העיקרי לביקורת הציבורית. בעיה מרכזית בחלוקת הדואר היא הצורך לבצעה בנקודות רבות, המפורזות על שטח רחב, מה שמחייב מספר עובדים גדול יחסית מחוץ למתקני משרד התקשורת.

— בשנים האחרונות חלה ירידה הדרגתית בטיב השירות הניתן לציבור בחלוקת הדואר. רבים מדברי הדואר מגיעים לתעודתם באיחור ניכר; גדל מספר אזורי החלוקה, שאין בהם חלוקת דואר

סדירה מדי יום כיומו; ויש אזורים, שבהם אין חלוקה כמה ימים ברציפות. הסיבה העיקרית לכך, שמאחר שבשנים האחרונות חלו שינויים ניכרים באכלוס מקומות היישוב בעקבות בנייה חדשה בערים ובסביבתן, התרחבו או נוספו אזורי חלוקה, אך עם זאת, לא חל גידול יחסי בהיקף כוח האדם העוסק בחלוקת דואר.

היקף כוח אדם

1. בטבלה הבאה נתונים על תקן משרות הדוורים בשנות הכספים 1975 עד 1978, כפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה על ידי מנהלי בתי הדואר והמחוזות*.

	1975	1976	1977	1978	
דואר ירושלים	146	152	155	155	
דואר תל-אביב	187	187	187	187	
דואר חיפה	104	106	106	106	
מחוז הצפון	232	225	225	225	
מחוז המרכז	365	364	378	381	
מחוז הדרום	172	173	173	175	
סה"כ	1,206	1,207	1,224	1,229	

מהנתונים שבטבלה בולטת העובדה, שבארבע השנים האחרונות כמעט ולא גדל התקן המאושר של משרות הדוורים. 16 מבין 26 המשרות שנוספו בתקופה 1975—1978 נבעו מהמרה של משרות אחרות במשרות של דוורים במחוז המרכז. החלטות הממשלה, שנתקבלו מאז שנת הכספים 1975 בדבר הקפאה וצמצום של משרות בשירות המדינה, הן בין הסיבות שמספר המשרות לא הוגדל (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 26, עמוד 310 ודו"ח שנתי 28, עמוד 667).

2. גם התקן המאושר של משרות הדוורים אינו מלא. מנהלי בתי הדואר והמחוזות מתקשים לגייס כוח אדם לאיוש המשרות שהתפנו, לדעתם בעיקר בגלל העבודה הפיזית הקשה הכרוכה בכך ובגלל תנאי השכר. בעוד שבעבר היה תקן משרות הדוורים בנוי על התאמה בין מספר הדוורים למספר אזורי החלוקה, בחוספת שיעור מסוים של עובדים מחליפים, הרי, עקב ההכרח להוסיף אזורי חלוקה ועקב נשירה של עובדים קבועים, ירד במשך הזמן שיעור המחליפים בהדרגה, ובתקופה של היעדרויות רבות, לא ניתן לבצע חלוקה סדירה בכל אזורי החלוקה. כך, למשל בבית הדואר תל-אביב פנויות, מזה כמה שנים, 16 משרות של דוורים, והנהלת בית הדואר לא הצליחה לאיישן בעובדים קבועים. בבית הדואר חיפה ובמחוז המרכז היו במשך כמה שנים פנויות למעלה מ-20 משרות דוורים, ובמחוז הדרום בשנת הכספים 1978 — 30 משרות.

3. אחת הדרכים להשלמת מצבת העובדים היא העסקת עובדים ארעיים, לפי כמה סוגים: מועסקים במשרות התקניות הפנויות; המועסקים במשרות בלתי צמיתות, לתקופה של עד 120 יום; וקבוצות נוספות של עובדים כמו נערים לפני גיוסם, תלמידים בחופשת לימודים, סטודנטים, עקרות בית ופנסיונרים. עוד מועסקים מחלקים כפריים, שמספרם במאוס 1978 היה כ-870 בכל הארץ, רובם במקומות יישוב קטנים, שלא כדאי להעסיק בהם דוור בגלל כמויות הדואר הקטנות יחסית המיועדות להם; חלקם של דוורים מסוג זה מועסקים אף בשכונת מגורים בערים הראשיות, בהעדר כוח אדם אחר; עובדים אלה מועסקים על פי חוזה שנתי עם שירותי הדואר, ומקבלים את שכרם לפי כמויות הדואר שהם מחלקים.

להעסקת עובדים ארעיים, ובמיוחד במשרות שאינן צמיתות, כמה חסרונות: רק אחים מהם מועברים לקביעות, אם משום רמה מקצועית בלתי מספקת ואם משום חוסר עניין מצידם לעסוק בדוירות; בגלל ההוראה האוסרת העסקת עובדים ארעיים במשרות שאינן צמיתות מעל 120 יום אין הם מספיקים, בתקופת שירותם הקצרה, להכיר היטב את אזורי החלוקה וגם אין נותנים להם הדרכה יסודית מתוך ידיעה, שיעובו לאחר זמן קצר.

* לפי נתונים, שנכללו בהצעת התקציב של שירותי הדואר לשנת הכספים 1978, סה"כ התקן המאושר של שירותי הדואר עמד על כ-4,600 משרות, מהן כ-1,250 עובדי אשנבים, כ-1,230 דוורים, כ-900 עובדי מיון וחבילות והשאר — עובדי הנהלה, שליחים ועובדי מברקה. מספר העובדים בפועל כולל ארעיים, היה 5,220 מהם 1,514 דוורים, 1,462 עובדי אשנבים, 835 עובדי מיון והשאר — 1,409 — סוגי עובדים אחרים.

במצב זה גדול מאוד שיעור התחלופה בקרב העובדים הארעיים — הוא מגיע לעשרות ואף למאות בשנה, ואין אפוא לצפות, שיעילותם של עובדים אלה ופרייון עבודתם יגיעו לרמה של עובד מנוסה המכיר היטב את אזורי החלוקה.

4. כדי להתגבר על חוסר כוח אדם תקני או ארעי וגם על שיעור ההיעדרויות הגבוה יחסית של הדוורים — שיעור שבממוצע שנתי מגיע ל-18%—20% ובתקופות מסוימות אף ליותר מזה — מועסקים מרבית הדוורים בשעות נוספות רבות. לפי היתר מיוחד ממשרד העבודה (על פי חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א—1951) הותר למנהלי בתי הדואר והמתווה להעסיק דוורים עד 80 שעות נוספות לחודש, לעומת 60 שעות נוספות ופחות מכך במקצועות האחרים של השירות. כך למשל, בבית הדואר תל-אביב הועסקו בחודשים ספטמבר עד נובמבר 1978, על פי הרישומים, יותר מ-130 דוורים בגבולות של 80 שעות נוספות לחודש.

אזורי חלוקה

הנסיגות להשלמת מצבת כוח האדם לחלוקת דואר שתוארו לעיל, אין בהם משום פתרון של קבע ואינם מאפשרים יצירת צוות מנוסה, המכיר היטב את דרכי העבודה ואת אזורי החלוקה ואשר יש לו מוטיבציה להשגת רמה נאותה של פרייון עבודה. ואכן תלונות רבות על חלוקת דואר לא-סדירה נבעו מכך, שהחלוקה נעשתה על ידי כוחות עור, בהעדרו של הדוור הקבוע.

מחמת ההתרחבות הניכרת באיכלוסן של שכונות ישנות והקמת שכונות חדשות בכל רחבי הארץ, הוגדל מספר אזורי החלוקה, אף כי לא במידה שהייתה דרושה לפי הערכת מנהלי בתי הדואר והמתווה. לפי נתוני הנהלת שירותי הדואר, הוגדל מספר אזורי החלוקה בכל הארץ מ-1,120 ב-1975 ל-1,175 ב-1978, דהיינו תוספת של 55 אזורים. בהיעדר כוח אדם במרבית האזורים החדשים, בוצעה החלוקה בהם לסירוגין.

כך, למשל, בעיר ירושלים נוספו בשנים האחרונות 13 שכונות חדשות, ביניהן רמות, נוה יעקב, תלפיות מזרח וקריית מטרסדורף. לפי נתוני מנהל דואר ירושלים נוספו בשכונות אלה בלבד כ-6,000 בתי אב (מאז 1972), בלא שחל גידול מתאים במספר הדוורים בעיר. בשנת 1978 היה מספר אזורי החלוקה בעיר 151 לעומת תקן של 155 משרות. בעיר תל-אביב מספר אזורי החלוקה הוא 180 מאז שנת 1974 — לעומת תקן של 187 משרות ש-16 מהן אינן מאוישות. בתקופה זו הייתה תוספת ניכרת של בנייה חדשה ביפו ובמספר שכונות וביניהן — קריית שלום, כפר שלם ורמת אביב, והחלוקה בהן לא נעשתה מדי יום ביומו. במחוז הצפון הוקטן תקן הדוורים מ-232 ב-1975 ל-225 ב-1978, ולפיכך מספר אזורי החלוקה הוגדל בשנים האלה רק בארבעה — מ-201 ל-205 — למרות תוספת ניכרת של בנייה ברחבי המחוז.

במצב זה חלים שיבושים ניכרים בחלוקת הדואר, ובאזורים רבים אין היא מבוצעת כל יום אף מספר ימים ברציפות. במקומות אחרים לא חולק דואר בכלל, והתושבים קיבלוהו באמצעות סניפי הדואר או הסוכנויות.

להלן דוגמאות אחדות של מקומות, שבהם לא הייתה חלוקת דואר סדירה :

מחוז הצפון: בכרמיאל חסרו שני דוורים מתקן של שלושה במשך מרבית שנת 1978, והחלוקה בוצעה לסי-רוגין על ידי תלמידים. בקריית ביאליק חסרו ששה דוורים משמונה שבתקן; המשרות היו פנויות מאז אמצע 1977 ועד סוף 1978, ובתקופה זו אף התקשה מנהל בית הדואר למצוא עובדים ארעיים. ביוקנעם עילית נמשכו פיגור-רים בחלוקת דואר מתחילת 1976, והתושבים קיבלו את דברי הדואר בבית הדואר. שיבושים ניכרים בחלוקה היו גם בעוטפיה, פורידיס. חדרה, וקרית שמונה.

מחוז הדרום: בבית הדואר ברחובות אין חלוקה סדירה מזה-כמה שנים, כיוון ש-10 משרות דוורים מכלל 22 המשרות שבתקן פנויות מאז שנת 1976. במשך חודשים רבים לא בוצעה כלל חלוקת דואר ב-6 עד 12 אזורים — כמחצית מאזורי החלוקה שבעיר. גם בבית הדואר בראשון לציון קרוב למחצית המשרות שבתקן פנויות שנים מספר, ובממוצע לא חולק דואר כל יום בחמישה אזורים — כרבע מכלל האזורים בעיר. שיבושים ניכרים בחלוקה היו גם בבאר-שבע, אשדוד, קריית גת ובית שמש.

נושאים שונים

במצב המתואר לעיל, נוצרו כמה בעיות ונתהוו תופעות בלתי רצויות בחלוקת הדואר.

1. נושא השעות הנוספות הפך במשך השנים עניין למיקוח בין דוורים למנהלים, כשלעתים תבעו דוורים לקבל שעות נוספות גם בלי תמורה מתאימה מצדם ולא תמיד בהתאם להסדרים, שנקבעו בהסכמי העבודה עם.

2. היו מקרים של הפרת הוראות, כגון יציאה לחלוקה לפני השעה היעודה, דבר הגורם שלא כל דברי הדואר שהגיעו למיון הוצאו לחלוקה באותו יום. דוורים לא חזרו בסוף יום העבודה לבית הדואר, כפי שנקבע בהוראות, ולפיכך לא החזירו דברי דואר שלא חילקו.
3. לפי ההוראות כל דוור צריך להכיר כמה אזורי החלוקה, כדי שיוכל לחלק בהם דואר בהעדרו של הדוור הקבוע. הוראה זו אינה נשמרת בכל המקומות, ובעת היעדרויות נמסרת החלוקה באותם אזורים לעובדים ארעיים או לנערים או שאינה מבוצעת כלל. יתרה מכך, בחלק מהמחוזות יש לדוורים קבועים "חוקה" על אזורי החלוקה שלהם, והם אינם מוכנים לחלק דואר באזורים אחרים.
4. בכל מחוז או בית דואר קיים תקן של משרות מבקרי דוורים, שתפקידם, בין היתר, לערוך ביקורת שוטפת על עבודת הדוורים. במהלך הביקורת נבדקים גם אזורי החלוקה כדי לקבוע, אם יש לשנותם. מתברר, שבחלק מהמחוזות משרות אלה אינן מאוישות, לעתים משום שהמבקרים מועסקים בעבודה אחרת — מיון או חלוקה — ולעתים משום שאין מצליחים לאיישן בעובדים מתאימים. כיוון שכך, הביקורת השוטפת אינה מבוצעת, מה שגרם לעתים, שלא הייתה אפשרות לאמת בביקורת מתאימה תלונות של דוורים על גידול ניכר בכמויות הדואר שעליהם לחלק.
5. חלק מהדוורים המועסקים בדואר ירושלים אינם מגיעים לרמה המקצועית הדרושה ועשרה מבין הדוורים נכללו ברשימת עובדים בלתי משתבצים, שהעביר מנהל הדואר להנהלת השירות באוקטובר 1978 כדי להביא להוצאתם מהשירות.
6. מבין הדוורים הקבועים בדואר תל-אביב, חמישה עברו את גיל הפרישה, אך שירותם הוארך, ושישה אחרים עמדו בסוף 1978, בפני פרישה. כ-80 דוורים היו באותו מועד בעלי ותק של 20 שנה ויותר בשירות.
7. בכמה ערים במחוזות השירות ובכמה סניפי דואר בערים הראשיות אין תאי דואר פנויים במספר מספיק, ותושבים רבים נאלצים להמתין זמן רב לשכירתם.

חיפוש פתרונות

הנהלת משרד התקשורת, בהיותה מודעת לקשיים בחלוקת הדואר, חיפשה דרכים לתיקון המצב, וכפי שיתואר להלן, עד כה ללא הצלחה.

1. בשנת 1971 הופעלה חלוקת דואר בשיטת שכר עידוד בבית הדואר בחולון לאחר מדידות שנערכו באמצעות חברה פרטית, ואף הוכנה תכנית להפעלת השיטה גם בבתי דואר אחרים. אולם חודשים אחדים לאחר הפעלת השיטה היא הופסקה בגלל התנגדות העובדים לעבוד לפיה, ומאו לא נעשה נסיון דומה בבתי דואר אחרים. התנגדות העובדים באה עקב חילוקי דעות עם הנהלת השירות בדבר שיטת החישוב של הפרמיות בהתאם לנורמות שנקבעו.
2. עוד בשנת 1972 הועלתה בשירותי הדואר הצעה לחלק דואר בערך בשלושה מרכזי חלוקה שכונתיים לתאים, שיוקצו לכל משפחה, וגם נתקבלה לכך הסכמתה של הרשות המקומית מתוך התחשבות בעבודה שלא נמצאו דוורים בעיר. מתמת קשיים בהשגת מבנה מתאים למרכזי החלוקה, ירד הרעיון מהפרק, ולאחר זמן מה נמצאו דוורים בעיר.
- בשנת 1976 הוחל שוב בניסוי להנהיג את השיטה של חלוקה במרכזים שכונתיים: התנהלו מגעים עם מספר עיריות — עכו, אשדוד ופתח תקוה, עם המועצות המקומיות רמת השרון, מטולה ויסוד המעלה ועם ועד שכונת צהלה בתל-אביב. בתקציב שירותי הדואר לשנת הכספים 1978 אושר סך 1.5 מיליון ליי לרכישת מבנים, ונעשו הכנות למכרו לשישה מבנים טרומיים, שישמשו למטרה זו, אולם עד סוף 1978 לא סוכמה הפעלת ההסדר בשום מקום למעט מרכז הוופעל בקריית הטכניון בחיפה. הנהלת שירותי הדואר הודיעה למשרד מבקר המדינה בפברואר 1979, שבמהלך השנה יופעלו מרכזי חלוקה בכמה מקומות.
- היתרון העיקרי לחלוקת דואר במרכזי חלוקה עשוי להתבטא בחסכון בכוח אדם, ובהפעלתה בנקודות מרוכזות המוחזקות על ידי שירותי הדואר. אולם שיטה זו כרוכים בה גם קשיים וחסרונות: הקושי לקבל הסכמת האוכלוסייה המקומית; למצוא מקום ומבנה מתאים; להשיג תקציב לכך, לדאוג לאחוקה שוטפת של המבנה וליצירת האפשרות לאוכלוסייה להשתמש בו כל שעות היממה. כיוון שעדיין לא נמצאו פתרונות לבעיות אלה, עדיין לא הופעלה השיטה.
3. פקודת הדואר אוסרת על גורמים מחוץ למשרד התקשורת לעסוק בחלוקת דואר ללא היתר מהמשרד, למעט מקרים חריגים שפורטו בפקודה, אך הוא רשאי למסור חלוקת דואר לקבלנים פרטיים על פי חוזה עמו ופיקוח מטעמו.

בשנים 1977 ו-1978 הציעו שלוש חברות להנהלת המשרד לבצע חלוקת דואר באזורים מסוימים בארץ. עד סוף 1978 לא ניתנו תשובות למציעים, והשיטה עדיין לא נוסחה.

4. בינואר 1978 מינה מנהל שירותי הדואר צוות, שכלל שלושה עובדים בכירים בשירות, והטיל עליו לבדוק באופן יסודי את עבודת הדוורים ולהגיש המלצות בדבר שיטת הגיש את המלצותיו למנהל הדוורים, גיוס דוורים וקליטתם, ודרכים אחרות לשיפור המצב. הצוות הגיש את המלצותיו למנהל השירות באפריל 1978. המלצות העיקריות היו: להפעיל מרכזי חלוקה בשכונות חדשות; להנהיג חלוקה מרוכזת על פי הסכם עם קבלן בבניינים רבי קומות; במקום שיטת השעות הנוספות — להפעיל שיטת נקודות עבודה על בסיס קבלני; לגייס עובדים על פי חוזה מיוחד. בינואר 1979 עדיין היו המלצות הצוות בשלבי דיון בהנהלת שירותי הדואר.

*

כפי שעולה מהממצאים דלעיל, חלוקת הדואר לאוכלוסייה אינה מבוצעת בסדירות במקומות רבים בארץ. פקודת הדואר מקנה למשרד התקשורת את המונופול על חלוקת דואר, דבר המחייב לבצע חלוקה סדירה. ואולם, במצב הקיים, שנו במסרת החלוקה במידה הולכת וגדלה לגורמים ארעיים מסוגים שונים כמו נערים, תלמידים בחופשה, סטודנטים ומחלקים כפריים, מטבע הדברים נפגע טיב השירות. ואכן, הביקורת הציבורית על רמת השירות של חלוקת הדואר חריפה מאוד.

מקצוע הדוורים הוא אחד המקצועות בארץ הסובלים זמן רב ממחסור בכוח אדם, ומחמת אופי העבודה אין בטחון למציאת פתרון לכך, אפילו יחול שינוי משמעותי בתנאי השכר או במעמדו הארגוני של השירות. מקצוע הדוירות בכלל הולך וגשחק, ואין מתקבלים כוחות חדשים למקצוע ולא דווקא מחמת העדר תקנים פנויים. נמצא זה דרוש, שיינקטו צעדים נמרצים לשיפור המצב, בכללם אמצעים לחלוקת דואר בדרכים חדשות.

נושא העומד על הפרק הוא חלוקת דואר במרכזי חלוקה שכונתיים בעיקר במקומות, שבהם יש מחסור ניכר בדוורים. ואולם הצעדים שנקטו בנושא זה עד כה היו הססניים מאוד, ולא נקבע עדיין בכירור, באיזה היקף רצוי להפעיל את השיטה. לא נקבעו קריטריונים למקומות, שבהם יופעלו המרכזים, לא פותחו שיטות להקמת מרכזים ארעיים במבנים ניידים ולא נערך תחשיב בדבר התסכון שיושג בכוח אדם. המשרד אף לא גיבש עדיין עמדה ביחס להצעות, שקיבל מחברות פרטיות לביצוע חלוקת דואר.

לדעת הניקורת, במקביל לצעדים אלה יש לחזור ולנסות לייעל את חלוקת הדואר במתכונת המופעלת כיום. לשם כך יש לבחון מחדש לא רק את רמת השכר אלא בראש וראשונה להנהיג שיטות נוספות, כגון השיטה שהציע הצוות לבדיקת נושא הדוירות. במסגרת זו רצוי לבחון גם הפעלת אמצעים טכניים כדי להקל את עבודת הדוורים. עוד רצוי להפעיל את היתידה הסוציולוגית של המשרד כדי לחפש דרכים לשיפור דימויו של מקצוע הדוירות וכדי לסייע בקליטת עובדים חדשים למקצוע — כל אלה כדי לענות על ציפיות הציבור לקבלת דואר בזמן.

העברת יהלומים באמצעות שירותי הדואר

ענף היהלומים בישראל נזקק לשירותי הובלה בהיקף גדול אל מחוץ למדינה ואליה. העברת היהלומים נעשית במספר שיטות: שיטה ישירה — בהובלה אישית על ידי בעל היהלומים עצמו או על ידי שליח; שיטת מטען אווירי, דהיינו באחריות חברת תעופה — בעיקר מאפריל 1978; ובדואר אוויר רשום. הדרך האחרונה היא הזולה ביותר ולכן גם הייתה עד אפריל 1978 המקובלת ביותר (ראה להלן).

בשנים האחרונות אירעו מספר רב של מקרי גניבה של יהלומים, שנשלחו באמצעות שירותי הדואר — בין במהלך של משלוחי דואר יוצא ובין של משלוחי דואר נכנס. לפי נתוני מכון היהלומים, הגיע הערך הכספי של יהלומים שנגנבו בשנת 1976, ל-1.7 מיליון \$; וב-1977, ל-1.4 מיליון \$. על כן חיפשו הגורמים השותפים לנושא — משרד התקשורת, הנהלת נמל התעופה בן-גוריון, מכון היהלומים שבמשרד התעשייה המסחר והתיירות ומשטרת ישראל — דרכים להגברת אמצעי האבטחה בתהליך העברת היהלומים.

בחודשים ספטמבר-אוקטובר 1978 בדק משרד מבקר המדינה את הצעדים שנקטו למניעת מעשי גניבה במהלך משלוחי יהלומים בדואר. הבדיקה נערכה ביחידת קצין הבטחון של משרד התקשורת במחוז ת"א והמרכז, וביירווי השלמה נערכו עם מכוני היהלומים, משטרת נמל התעופה בן-גוריון (נתב"ג), והנהלת נתב"ג.

עם הקמתה של בורסת היהלומים ברמת גן הוקם במקום גם סניף דואר, המקבל את צרורות היהלומים מתחנת המסע בבניין הבורסה. לאחר רישום מפורט ואריזות הצרורות בשק דואר מועבר המשלוח באמצעות חברת הובלה אל בית המיון המרכזי של הדואר שבתל אביב. שם ממויינים המשלוחים לפי יעדים; נארזים בשק דואר רשום ומועברים באמצעות רכב של שירותי הדואר אל מחסן דואר אוויר שבנתב"ג. שם שוהה המשלוח עד מועד הטיסה אל ארץ היעד, ולקראתה הוא מועבר — באמצעות עובדי נמל התעופה — אל המטוס. בכל שלב משלבי הטיפול נערכת שקילה של השקים, ותוצאותיה משוותות אל הרישומים על גבי טפסי המשלוח. כן נדרשת בכל שלב חתימתו של מקבל המשלוח.

תהליך הטיפול בדואר נכנס בעיקרו דומה: מהמטוס מועבר משלוח היהלומים, ככל יתר משלוחים בדואר רשום, אל דואר נתב"ג-למיון ראשוני; משם, ברכב של משרד התקשורת אל בית המיון המרכזי בתל אביב. בשלב זה ממויינים שקי היהלומים, בנפרד מהשקים האחרים, ומועברים באמצעות חברת הובלה אל בניין הבורסה ברמת גן. אולם בעוד שבמשלוח היהלומים אל מחוז המדינה מזוהים המשלוחים בכל שלבי הטיפול, הרי על משלוחי יהלומים אל המדינה אין ידיעה עד לפריקתם ובדיקתם בדואר נתב"ג; עד אז הטיפול בהם הוא כמו זה במשלוחים אחרים.

לאחר מספר רב של מקרי גניבה הקימו הגורמים השותפים לנושא ועדת אבטחה, כדי שתמליץ על דרכים להגברת בטיחות המשלוחים. במאסר 1977 המליצה הוועדה על הסדרים חדשים למשלוחי יהלומים יוצאים: ההמלצות נגעו לתהליך העברת היהלומים מבניין הבורסה לנתב"ג — התהליך אמור היה להתקצר — לסדרי אחסונם בדואר נתב"ג; לדרך אריזתם; ולסדרי השמירה בעת העברתם מדואר נתב"ג אל המטוס — שמירה שיופקדו עליה שוטרים מיוחדים (שטמ"ם). ההמלצות לא הוחלו על משלוחי צרורות קטנים יחסית, והטיפול בהם כבעבר.

בעקבות ההמלצות סיכמו הגורמים השונים את הביצוע לפרטיו במטרה להתגבר על בעיות שונות שהועלו — במיוחד קבלת ההסכמה של מינהלי דואר בחו"ל לדרך החדשה לאריזות צרורות יהלומים; קביעת הסדרים נאותים עם חברת ההובלה; השגת הסכמתה של הנהלת משרד התקשורת למימון ההוצאה על נקיטת אמצעי האבטחה כמולמלך בדואר נתב"ג; קיום מגעים עם חברות תעופה לקבלת הסכמתן להעברת השקים במטוסים בדרכים כמולמלך.

— עד תחילת 1978 לא ירשמו המלצות ועדת האבטחה ונפתרו רק חלק מהבעיות שהועלו: הושגה הסכמה של מינהלי דואר ארזים בחו"ל לצורת האריזות של הצרורות ונקבעה מתכונת אריזות; נקבעו הסדרי ההובלה אל דואר נתב"ג, אולם עדיין לא הופעל המסלול המקוצר. סוכם עם חברת תעופה זה על דרך האריזות של המשלוחים במטוסיה; אך עדיין לא הוחל בייצור דגם האריזות לשקי הדואר. לא הושג הסדר עם חברת אל-על לדרך העמסת השקים — פרט למשלוחים ליבשת אמריקה — במטוסיה. לא גויסו שטמ"ם לליווי המשלוחים בתוך שטח נתב"ג. יתירה מזו, מאפריל 1978 הופסקה הסדר של ליווי המשלוחים על ידי חברת שמירה, שקודם לכן היה נהוג בשטח הנמל, והמשלוחים בקטע זה הועברו ללא ליווי. הפסקת הליווי על ידי חברת שמירה — פעולה שאורגנה על ידי משרד התקשורת ומומנה על ידי משרד התעשייה המסחר והתיירות — באה כתוצאה מכך, שהמשרד האחרון לא היה מוכן להקצות לתכלית זו יותר מסך 20,000 ל"י לשנה, סכום שלא היה בו כדי לכסות את מלוא ההוצאה כנדרש על ידי החברה.

משחלפה שנה, מאז נתקבלו המלצותיה של ועדת האבטחה, וההסדרים המומלצים לא מומשו בעיקרם, הודיעה ועדת האבטחה במאסר 1978 לכל היהלומנים, שנוכח ההפקרות בתחום משלוח של יהלומים וחסר האונים של הרשויות המוסמכות להשתלט על כך החליטה הוועדה, שאין לשלוח עוד יהלומים בדואר אוויר אלא בשיטות של בלדרות או מטען אווירי. הוועדה אף תבדוק את האפשרות להוצאת צו האוסר העברת יהלומים בדואר.

ואמנם באפריל 1978 התקין שר התעשייה המסחר והתיירות צו יבוא ויצוא יהלומים ואחזקתם (תיקון) תשל"ח-1978, שלפיו יוצאו יהלומים רק בשיטת מטען אווירי. המפקח על היהלומים שבאותו משרד רשאי לפטור משלוח יהלומים מהוראה זו. בחזור המפקח על היהלומים מיוני 1978 נקבע, שאין ההוראה חלה על משלוח אבקת יהלומים ופסולת יהלומים בערך של עד 2,000\$. ועל יצוא יהלומים מלוטשים וחומרי גלם. עד 5,000\$ (מאחר יותר עודכן הסכום ל-10,000\$); אלה ניתן

גם בעתיד לשלוח בדואר. עוד פורטו שמות של 17 יעדים, שבהעדר אפשרויות הובלה אחרות ניתן להמשיך לשלוח אליהם יהלומים בדואר. שאלת תוקפו של הצו שימשה נושא לעתירה לבית הדין הגבוה לצדק. במועד גמר הביקורת עדיין לא נסתיים הדיון בעתירה.

בדיון, שנערך בין נציגי מכון היהלומים, משרד התקשורת ומשרת נתב"ג באפריל 1978, נאמר, שעם פרסום הצו יועברו בדואר רק משלוחי יצוא בסכומים קטנים אך יימשכו, ללא הגבלה של ערך, משלוחי יבוא בדואר. לפיכך יש להמשיך באמצעים לגיוס שוטרים מיוחדים (שטמ"ם) לליווי המשלוחים בשטח נתב"ג, ואף אושר לכך על ידי משרד התעשייה המסחר והתיירות התקציב הדרוש. נציג משרד התקשורת הודיע, שעד לביצוע כל ההמלצות ממליץ משרדו, שלא לשלוח מישראל יהלומים בדואר, ולא עוד אלא שבעתיד אף יתנגד לכך.

ואכן בתחילת יוני 1978 המליץ קצין הבטחון של משרד התקשורת בפני הנהלת המשרד להפסיק כליל העברת יהלומים לחו"ל באמצעות שירותי הדואר, כיוון שלמרות השיפורים באמצעי האבטחה בדואר נתב"ג לא בוצעו הסיכומים בדבר דרך אריות היהלומים וגיוס שטמ"ם. המפקח על היהלומים ערערו בפני שר התקשורת על כך, כי הדבר פוגע במשלוחי יהלומים בעלי ערך כספי נמוך. באוגוסט 1978 הוסכם לדחות את המועד, שבו תופסק כליל העברת יהלומים בדואר, מתוך שאיפה להפעיל תוך חודשיים את ההמלצות של ועדת האבטחה ממאוס 1977.

— אולם עד סוף 1978 לא הופעלו כל ההסדרים המומלצים. הסיבה העיקרית לכך הייתה, שלא עלה בידי המשטרה לגייס שטמ"ם לליווי המשלוחים בשטח נתב"ג, אף כי משרד התעשייה המסחר והתיירות העמיד לרשותה — באוקטובר 1978 — סכום של 350,000 ל"י. עם זאת, הפעילה המשטרה אמצעים אחרים כדי להביא להקטנת מספר הנסיונות למעשי גניבה; בתחילת ינואר 1979 עצרה מספר חשודים.

אותם משלוחי יצוא של יהלומים, שעודם מבוצעים באמצעות שירותי הדואר, אם הם מיועדים לארצות אירופה ולמזרח הרחוק, הם נשלחים במטוסים של חברת התעופה הורה, שאתה כאמור הושג הסדר באפריל 1978 בדבר דרך ההעמסה של שקי היהלומים במטוסיה; ואם הם מיועדים לארה"ב, הם נשלחים במטוסי אל-על. מאז הפעלת הסדרי משלוחים אלו ועד סוף 1978 לא נרשמו מקרי גניבה של יהלומים בדואר יוצא.

משרד מבקר המדינה העמיד את הגורמים האחראים לנושא על הנקודות הבאות:

1. לא היה הכרח להתנות את הפעלת ההסדר המוצע בביצוע כל ההמלצות של ועדת האבטחה. ניתן היה להפעיל את מסלול ההעברה המקוצר מסניף הדואר בבורסה אל דואר נתב"ג ולעשות את השינויים באריות הצרורות ללא קשר לגיוס השטמ"ם לליווי המשלוחים בנתב"ג. ואשר לסדרי השמירה בשטח נתב"ג, לא היה מקום להפסיק שם את ליווי המשלוחים על ידי חברת שמירה, ואלמלא הופסק הליווי, ניתן היה להסתייע בו לשם ביצוע ההמלצות האחרות. כן הייתה פתוחה דרך אחרת לבצע את ההעברה בתוך נתב"ג ברכב סגור (או בריקשות) — כפי שהוצע במהלך הדינוים) ועל ידי כך למנוע העברה בעגלות פתוחות.

2. לאחר הנהגת הסדרי ההובלה של משלוחי היהלומים לחו"ל באפריל 1978 לא נרשמו אמנם מקרי גניבה של יהלומים ממשלוחי דואר יוצא, ואולם לגבי משלוחי יבוא של יהלומים בדואר — משלוחים המגיעים לארץ באמצעות חברות התעופה השונות — היו שכיחים מקרי גניבה. כך למשל ביולי 1978 נרשמו שישה מקרי גניבה ממשלוחי יהלומים של דואר נכנס. מצב דברים זה מחייב את הנוגעים לדבר להנהיג את אמצעי האבטחה שסוכמו ולבדוק אמצעים נוספים לגבי משלוחים נכנסים.

3. בסיוור, שערכו עובדי הביקורת בדואר נתב"ג בדצמבר 1978, הועלה, שהונהגו רק חלק מאמצעי האבטחה שסוכמו בדבר דרכי אחסונם של היהלומים בדואר נתב"ג. קצין הבטחון של משרד התקשורת הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1979, ששאר אמצעי האבטחה יונהגו בחודשים הקרובים.

4. להערכת הגורמים המטפלים בנושא, המוקד העיקרי לגניבות הוא במטוסים בשלבי הפריקה והטעינה — הווה אומר בתחום שהוא באחריותה של הנהלת נתב"ג. זו הפעילה בשנה האחרונה חוליית אבטחה מיוחדת בשטח הנמל*. אולם כיוון שמעשי גניבה — אמנם במספר מועט — אירעו גם מחוץ לשטח הנמל, הומלצו סדרי אבטחה, שכאמור טרם הופעלו.

* ראה בדו"ח זה, בפרק "רשות שדות התעופה" — נתב"ג — טיפול בכבוד נוסעים.

לפי פקודת בתי הדואר, משרד התקשורת הוא האחראי לטיפול בהעברת דברי דואר בפנים הארץ וממנה לחו"ל, ואולם חלק מאמצעי האבטחה שהומלצו, בעיקר הסדרי ליווי המשלוחים בתוך נתב"ג, אינם בתחום סמכותו. את האמצעים שנקט, רואה המשרד כהסדרים מיוחדים שנעשו בגלל החשיבות הלאומית הנודעת לענף היהלומים, מה גם שבחלקי העברת היהלומים מבניין הכורסה ועד דואר נתב"ג לא נרשמו מעשי גניבה.

רשות שדות התעופה הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 1979, שהנושא הוא באחריותה של המשטרה ואם יוטל על הנהלת נתב"ג, תטפל בו היחידה למניעת עבירות בנתב"ג. משטרת נתב"ג הודיעה למשרד מבקר המדינה, שהיא עושה מאמצים לגיוס השטמ"ם כפי שהומלץ על ידי ועדת האבטחה, ועד אז נראה לה, שהפיקוח על העברת היהלומים מדואר נתב"ג אל המטוסים צריך להיות בידי היחידה האמורה בהנהלת נתב"ג, כיוון שמדובר בשטח שבאחריותה היא.

במצב הקיים גם משרד התקשורת וגם יהלומנים רבים אינם מעוניינים בהעברת יהלומים לחו"ל באמצעות שירותי הדואר, וזאת בעטיין של בעיות אבטחה, אשר, לדעת הביקורת, אפשר וצריך להתגבר עליהן. בשלב הראשון דרוש, שהגורמים השותפים לנושא יקבעו את תחום האחריות של כל אחד מהם ויעשו יחדיו לפתרון הבעיות, כדי שיהלומנים המועברים באמצעות שירותי הדואר, אמנם יגיעו בדרך בטוחה ליעדם, העובדה; שלאחרונה נתפסו חשודים בביצוע מעשי גניבה של יהלומים, אין בה כדי להקטין את הצורך בנקיטה מיידית של אמצעי האבטחה שהוחלט עליהם, ומה עוד שחקירת המשטרה בעניין עדיין לא הסתיימה ולא ברור מה יהיו תוצאותיה.

התקנת טלפונים

חוסר האפשרות להיענות תוך זמן סביר לבקשות להתקנת טלפונים הרי היא עדיין בעיה מרכזית במשרד התקשורת. מספרן של הבקשות שאינן נענות גדל משנה לשנה: במאוס 1978 הגיע מספר הממתנים לכ-175,000 לעומת כ-165,000 במאוס 1977*. מזה כמה שנים מתקין משרד התקשורת כל שנה כ-50,000 טלפונים חדשים, בעוד שמספר הבקשות החדשות המתקבלות כל שנה גדול בהרבה: 61,000 בשנת 1976 וכ-76,000 בשנת 1977. (המשרד גם מבצע העתקות טלפונים במספר הולך וגדל משנה לשנה: 17,000 בשנת 1976 וכ-22,000 בשנת 1977). הפער בין מספר המבקשים לבין אפשרויות ההיענות מונע מן המשרד למלא את הבקשות לפי סדר קבלתן**, ומחייב אותו להתקין טלפונים לפי סדרי עדיפות על פי קריטריונים, שנקבעו לראשונה עוד בשנת 1950.

בדו"ח שנתי 28 (עמ' 675) עמד מבקר המדינה על כך, שרשימת דרגות העדיפות שהמשרד פועל על פיה נצטמצמה משמעותה. בין הסיבות העיקריות לכך, שהיא מסובכת מדי מבחינת מספר מרי כביה, הקריטריונים הכלולים בה והמערכת הביורוקרטית הדרושה להפעלתה כראוי, אך בעיקר משום שהמשרד תכנן לפתח את תשתית התקשורת הקווית בעיקר על פי שיקולים כלכליים, ועל כן, למעשה, מרבית ההתקנות שנעשו לא היו בהתאם לסדר, שהתחייב על פי דרגות העדיפות שקבע. נוכח עובדה זו המליץ מבקר המדינה לעשות לפישוט הרשימה על ידי צמצומה באופן מש- מעות. כן המליץ מבקר המדינה, פעמים מספר בעבר, להקצות משאבים שיאפשרו היענות גם לבקשות הממתנות זמן רב, נוסף על התקנה לפי הסדר הנדרש על פי דרגות העדיפות.

משרד מבקר המדינה בדק בשנת 1978 פעולות שנעשו על ידי משרד התקשורת לפתרון בעיית המחסור בטלפונים. נסקרו פעולות המשרד לבחינת סדרי העדיפויות להתקנת טלפונים; המלצותיה של ועדה ציבורית בראשית שופט, שמינה שר התקשורת לעניין זה; תכניות המשרד להרחבת השירות; וביצוע תכנית העבודה השנתית של מחוז תל-אביב והמרכז — הגדול במחוזות המשרד — בשנות הכספים 1975—1977. במסגרת זו נערכה גם ביקורת שוטפת באזורים מבין אזורים הנפה של מחוז תל-אביב והמרכז בדבר הטיפול בבקשות להתקנת טלפונים, הטיפול בטלפונים ציבוריים וסדרי החוקת המלאי במחסנים האזוריים.

* לסוף דצמבר 1978 הגיע מספר הממתנים בכל הארץ לכ-195,000, ומהם כ-15,000 שבקשותיהם כבר אושרו, אך התקנה טרם בוצעה.

** תלונות רבות, בנושא התקנת טלפונים מתקבלות בנציבות תלונות הציבור.