

בתיקי המשרד לא נמצא תיעוד מלא על קביעת מחיר הפרנק הנחסך, ואף לא על קביעת המרכיבים האחרים שבנוסחאות. זאת ועוד, קביעת אחוז המרכיב המקומי בנוסחאות היתה תוצאה ממשא ומתן, ולא הייתה מבוססת על בדיקת המצב בפועל. לפיכך אין ודאות, שהשיעור שנקבע אמנם מתאים למציאות.

מדובר בהזמנות בהיקף כספי גדול מאד, ולפיכך אף לשינויים קטנים במרכיבי הנוסחה יש השלכות משמעותיות על המחיר הכולל.

המשרד הביע את דעתו, שבכל מקרה, שקיים מחיר חו"ל, היכול לשמש בסיס להשוואה, עדיף לקבוע את מחיר הציוד על בסיס מחיר חו"ל, כשהיצרן המקומי מקבל מחיר מחושב לפי הסכום הנחסך במטבע חוץ מוכפל בשער הרשמי ועוד תוספת, שלא תעלה על שיעור המכס החל על סוג הציוד. המגמה היא שגובה התוספת יושפע מרמת המחירים בארץ ומשיעור העמקת הייצור המקומי.

מבקר המדינה כבר עמד בעבר פעמים מספר על כך, שבתחומים מסוימים — במיוחד כשהמדינה דובר בציוד ספציפי ומתוחכם — אין המחיר בחו"ל יכול לשמש בסיס בלעדי לחישוב המחיר ליצרן המקומי, משום שאין להניח מראש הקבלה בין הייצור המקומי ובין הייצור בחו"ל, הן כמה שנוגע לעלות התשומות והן כמה שנוגע לרווחיות הרצויה. המדובר בהזמנות חוזרות לאותו סוג ציוד, בהיקף כספי ניכר, מספקים מקומיים, שהוקנה להם למעשה מעמד של בלעדיות בהספקה, כשהמשרד הוא הלקוח היחידי לסוג ציוד זה, והזמנותיו מהוות חלק חשוב בתעסוקת המפעלים. אף אם שימש מחיר חו"ל נקודת מוצא מקורית, דרוש, שלאחר תקופת נסיון יבדוק המשרד ויעדכן מדי פעם בפעם את כל מערכת המחירים בהתחשב בעיקר בעלויות הייצור המקומי, המהווה מרכיב חשוב של המחיר, ובשינויים בהן נוכח ההתמחות בייצור, וכן במרכיבים נוספים, שיש עליהם שליטה. את הצורך בבדיקת המחירים יש לראות גם על רקע ההסדרים הקיימים לחלוקת ההזמנות לציוד זהה בין שניים מהספקים, והעובדה שקיימים קשרי בעלות בין שלושת הספקים שבהם מדובר. גם אם המגמה היא לתת תמריץ להעמקת הייצור המקומי מן הראוי שבמערכת יחסים מהסוג המתואר בפרק זה תהיה קביעת המחירים מבוקרת ומבוססת היטב על מידע מלא.

שירות תיקוני תקלות בטלפון

בין פעולות משרד התקשורת בתחום אחזקת מערכת הטלפון נכלל הטיפול בהודעות מנויים על תקלות. ההודעה על תקלה מגיעה אל המשרד באמצעות שירות הטלפון 16 ולאחר פעולת אבחון של סוג התקלה, היא מועברת ליחידות תיקונים בשדה. התיקון נעשה ללא תשלום כשירות הניתן תמורת דמי האחזקה החודשיים הכלולים בכל חשבון טלפון.

בחודשים אפריל עד דצמבר 1974 בדק משרד מבקר המדינה בשלושת המחוזות של שירותי ההנדסה — ירושלים, תל-אביב וחיפה — את תהליך הטיפול בתלונות מנויים על תקלות מקבלתן ועד לתיקונן. הבדיקה נערכה ביחידות, המטפלות בקבלת ההודעות מהמנויים ובאבחון ובמספר יחידות תיקונים — תקלות פנים, חוץ וכבילים. ביקורת קודמת בנושא נערכה בשנת 1967, ותוצאותיה סוכמו בדו"ח שנתי 17, עמ' 183.

מספר תקלות

בטבלה הבאה נתונים על מספר התקלות שעליהן הודיעו מנויים משלוש הערים הגדולות, כפי שרוכזו על ידי הביקורת לתקופה 1.1.1974 עד 31.12.1974. הנתונים מתייחסים לתקלות,

שקיבלו טיפול ביחידות התיקונים שנבדקו — תקלות פנים, חוץ וכבילים. כן מובאים נתונים על מספר קווי הטלפון, שפעלו בכל אחת משלוש הערים בחודש יוני 1974.

החודש	ירושלים רבתי	תל-אביב רבתי	חיפה רבתי
ינואר	6,868	10,638	7,138
פברואר	7,405	12,876	5,562
מרץ	6,609	12,950	4,563
אפריל	5,866	9,996	4,007
מאי	5,796	10,023	4,336
יוני	5,540	8,899	3,753
יולי	6,058	9,687	4,617
אוגוסט	5,681	8,680	4,388
ספטמבר	5,102	8,008	3,661
אוקטובר	6,278	8,229	3,641
נובמבר	5,637	9,087	4,472
דצמבר	6,336	11,988	9,152
סה"כ	73,176	121,061	59,290
מספר קווים מחוברים ב-30.6.1974	56,970	239,637	87,168

בטבלה הבאה מובאים נתונים על ממוצע יומי של תקלות קיימות * בשלוש הערים הגדולות, לכל 1,000 קווים מחוברים, לתקופה אפריל-אוקטובר 1974.

החודש	ירושלים	תל-אביב	חיפה
אפריל	9.3	3.6	4.6
מאי	6.3	4.6	5.7
יוני	7.2	3.7	5.8
יולי	8.7	3.6	5.5
אוגוסט	5.9	2.9	6.5
ספטמבר	6.5	2.6	4.2
אוקטובר	7.0	3.0	4.0

המקור: ד"ח הנהלת שירותי ההנדסה על מצב השירות.

מהנתונים עולה ששיעור התקלות הקיימות ל-1,000 קווים מחוברים בירושלים הוא הגבוה ביותר מבין שלושת המחוזות.

* תקלות קיימות = תקלות שטרם קיבלו טיפול.

המבנה הארגוני

היחידה המרכזית במערכת היא המחלקה לאחזקת ציוד מגוייס-המורכבת-ממספר יחידות משנה:

1. הבחן העירוני — עוסק בקבלת ההודעות מהמגוייס באמצעות שירות הטלפון 16, באבחון התקלות לסוגיהן ואיתור מקומן באמצעות יחידת בוחנים, בהעברת הטיפול ליחידות טכניות (להלן יחידות התיקונים), ובמעקב אחר הטיפול בתקלה עד לסיימו.
2. יחידות התיקונים, המטפלות בתיקון תקלות בציוד לסוגיו שבבית המגוי ובטלפונים הציבוריים. הטיפול בקו מתיבת ההסתעפות (תיבת חיבורים ליד בית המגוי או בחוכו) שבבית המגוי ועד למרכזת הציבורית מוטל על מחלקת הכבילים.

המבנה הארגוני של היחידות העוסקות בתיקון תקלות וחלוקת העבודה ביניהן שונה בשלושת המחוזות של שירותי ההנדסה. מחלקות הכבילים בירושלים ובחיפה עוסקות בעיקר בעבודות פיתוח של הרשת, כאשר לתיקון תקלות מוקצה כוח אדם בהתאם למספר התקלות. בתל אביב הוקמו יחידות נפרדות לטיפול באחזקת הכבילים. בירושלים החלוקה שונה, כאשר בנוסף למחלקה לאחזקת ציוד מגוייס ולמחלקת הכבילים, מוטל חלק מהטיפול בתקלות — בקו מבית המגוי עד לתיבת ההסתעפות — על מחלקת התקנות ורשת (להלן קווי חוץ), העוסקת גם בעבודות פיתוח. פיצול העבודה בין מספר יחידות, שאין ביניהן יחסי כפיפות, מקשה על התיאום הדרוש; מרובים המקרים של העברת הטיפול ממחלקה למחלקה, והדבר גורם הארכת משך הטיפול בתקלה. מהנדס מחוז ירושלים הודיע למשרד מבקר המדינה, שהוא פועל, כעת למיזוג קווי החוץ עם המחלקה לאחזקת ציוד מגוייס, בדומה למצב הקיים במחוזות האחרים של השירות.

שירות הטלפון 16

המגע הראשון של הציבור עם שירות התיקונים הוא באמצעות שירות הטלפון 16, שהוא חלק מהבחן העירוני. עד 1972 קיבל שירות זה הודעה על תקלה במכשיר טלפון רק מהמגוי הנוגע בדבר. הודעה על תקלה במכשיר מאדם אחר נמסרה באמצעות שירות 19. מאז בוטל הסדר זה, וכל אחד רשאי לדווח לשירות 16 על תקלה במכשיר טלפון.

1. השגת קשר מהיר לשירות 16 היא המבחן לטיב שירות זה. הפונה ל-16 נענה על ידי טלפנית — להלן רשמית — או שומע הודעה מוקלטת שעליו להמתין, או ששומע צליל "תפוס" — משמע שכל הקווים תפוסים — ואז יש לחזור ולחייג עד להשגת הקשר. במדינות להפעלת שכר עידוד בבחן, שנערכו בירושלים ובתל-אביב נקבע מספר העובדים הדרוש כך, ששיעור ה"תפוס" מכלל הפניות לשירות זה לא יעלה על 1% בירושלים ו-2% בתל-אביב. שיעור ה"תפוס" למעשה נקבע גם כאחד ממדדי הטיב בחישוב הפרמיות לרשמות.

— שיעור ה"תפוס" בשירות 16 בשלושת המחוזות גבוה ביותר. המחלקה לתנועה ותפעול שבשירותי ההנדסה, במסגרת בדיקות של טיב השירות, עורכת מדידות בדבר שיעור התפוס על ידי חיוב אל שירות 16 במשך שעות היום, והנתונים נקבעים לפי ממוצעים תלת חודשיים. מנתונים אלו עולה, ששיעור התפוס בשלושת המחוזות עלה בדרך כלל על 50% מכלל הפניות ולעיתים לשיעורים גבוהים עוד יותר.

2. כדי להקטין את שיעור התפוס, דרוש שיהיו מצויים די קווי טלפון נכנסים ויאוישו נכונה עמדות הרשמות בהתאם לעומס העבודה. בירושלים הותקנו בשנת 1964 שמונה קווים נכנסים — מספר שהוגדל לעשרה במחצית שנת 1974; בתקופה זו גדל מספר המגוייס בעיר

מ-17,000 לכ-57,000. מהנדס המחוז הסביר, שאינה קיימת אפשרות להגדיל עוד את מספר הקווים הנכנסים בגלל תנאי הדיור הצפופים.

בתל אביב מספרם של הקווים הנכנסים הוא עשרים. לדעת מהנדס מחוז תל-אביב מספר זה מספיק, ושיעור התפוס הגבוה נובע מאיזו לא נכון של העמדות. ואכן במועד הביקורת בבחן בתל אביב בדצמבר 1974 נמצא, שמספר גדול מעמדות הרשמות לא היה מאויש בשעות של לחץ עבודה. מצב זה לא נבע ממחסור אלא מיוסות לא טוב של כוח אדם.

בחיפה מספר הקווים הנכנסים הוא עשרה ויש תכנית להגדילם ל-20 עם הזמנת ציוד חדש לבחן העירוני. עם זאת מספר הקווים הקטן אינו סיבה יחידה לשיעור התפוס הגבוה. סיבות נוספות הן איזו לא נכון של העמדות וחוסר פיקוח על עבודת הרשמות. בבדיקה, שנערכה על ידי מדור הנדסת ייצור במחוז ביוני 1974, נקבע, שבמצב של פיקוח צמוד על הרשמות ירד בהרבה שיעור התפוס.

3. הציוד הקיים בבחן העירוני בירושלים ובחיפה אינו בנוי כך, שמענה למגוי ייתן לפי תור החיגוי. קורה איפוא, שמגוי אחד נענה מיד ומגוי אחר, שחייג קודם לכן, נאלץ להמתין זמן ממושך. מאידך מאפשר הציוד המותקן בתל אביב מענה לפי התור. בחיפה, הציוד הקיים גם אינו כולל עמדות המתנה, דבר הקיים בירושלים ובתל אביב. בעיית ההיענות לפי התור בירושלים ובחיפה תמצא את פתרונה עם התקנת ציוד חדש בבחן.

דיור וציוד בבחן העירוני

בתל אביב עומד לרשות עובדי הבחן העירוני לאבחון תקלות ציוד חדיש, שהופעל באפריל 1972. וכולל גם מתקני עזר אוטומטיים. הציוד מותקן באולם מרווח. הציוד שנרשות הבחן העירוני בירושלים מיושן וגורם טעויות באבחון התקלות ועקב זאת להעברת הודעות על תקלות ממחלקה למחלקה ולהארכת הטיפול בתיקונן. מאז תחילת 1973 נערכו דיונים במשרד בדבר היקף התיקון הדרוש. אולם רק באוגוסט 1974 הועברה לבית המלאכה המרכזי הזמנה לביצוע שיפוצים בציוד הקיים, שסיומן צפוי בסוף 1975. הבחן העירוני בירושלים הועבר לדירוו הנוכחי בשנת 1964. בשנת 1969 הושלם בירושלים מבנה חדש למשרדים המחוזיים של שירותי ההנדסה ושירותי הטלפון בעיר ובמבנה זה נועדה קומת המרתף עבור הבחן העירוני. במקום אף נעשו השקעות בהכנות לקליטת הבחן, כמו התקנת רצפת פי.וי.סי, מערכת מיווג אויר, תקרה אקוסטית ומחיצות. ואולם הבחן העירוני עדיין לא הועבר למבנה זה. מהנדס המחוז הסביר, שהעברת הבחן למקום החדש קשורה בקבלת החלטה על התקנת ציוד חדש בבחן, שיהיה קשור עם הסבת המערכת למחשב. מסתבר שהתקנת ציוד זה הוא ענין לטווח ארוך. גם בחיפה תנאי הדיור של הבחן העירוני צפופים והציוד מיושן. שיפור במצב צפוי עם פינוין של מספר יחידות אחרות-מתדרים סמוכים ועם התקנת ציוד חדש לבחן. ציוד זה הוזמן בבית המלאכה המרכזי עוד בפברואר 1974, אך הפעלתו, שתוכננה לסוף שנת 1974 צפויה רק במחצית השנייה של 1975 בגלל עיכובים בביצוע העבודה.

שיטות עבודה בבחן העירוני

תיאום מועד לביקור טכנאי

בירושלים ובתל אביב נקבע, שהרשמת תקבל מהמגוי פרטים על השעות, שבהן ניתן לבקר בביתו, וזאת במטרה למנוע מקרים שהטכנאי ימצא את בית המגוי סגור. בבדיקה מדגמית נמצא שבירושלים צוין המועד לביקור טכנאי רק ב-30% מהמקרים. במקביל נמצא ביחידות

התיקונים ששיעור המקרים, שבית המנוי היה סגור הגיע לכ-11%. בחיפה לא הופעל כלל הסדר של תיאום מועד לביקור טכנאי.

פעולות הבוחנים

תפקידם של הבוחנים הוא לבצע אבחון של התקלות לסוגיהן ולעמוד בקשר עם הטכנאים לצורך בדיקות שוטפות לפי בקשת הטכנאים. לצורך זה נקבע, שכל בוחן יעמוד בקשר עם טכנאים באזור מוגדר. בתל אביב ובחיפה הוסדר, שהבוחנים ינהלו רישום על התקלות שבטיפול הטכנאים, ובכך יתאפשר להנהלה לקבל מידע על עבודות הטכנאים. בירושלים לא הונהג הסדר זה. התיאום בין הטכנאים והבוחנים בירושלים לא היה תקין, בעיקר משום שהטכנאים התקשו להשיג קשר עם הבוחנים. כתוצאה מכך קרה שטכנאים נמנעו מלהתקשר לבוחנים אף לצורך ביצוע הבדיקות הדרושות כדי לוודא שהתיקון נעשה בהצלחה.

העברת הודעות על תקלות ליחידות התיקונים

בבחן העירוני וכיחידות התיקונים בירושלים ובתל אביב הותקנו מכשירי טלקס המשמשים להעברה שוטפת של ההודעות על התקלות במשך כל שעות היום. בחיפה צוברים את ההודעות שנתקבלו במשך היום ומעבירים אותן במרוכז אל יחידות התיקונים בשעות הבוקר המוקדמות שלמחרת (פרט למקרים דחופים המועברים לטכנאים באמצעות הקשר עם הבוחנים). בכך חלה דחייה מסוימת בהתחלת הטיפול בהן. התקנת מכשיר טלקס כלולה בתכנית להפעלת הציוד החדש בבחן.

בדיקת סדרי העברת ההודעות על תקלות בירושלים אל טכנאי הפנים העלתה, שהיא לא נעשתה בצורה שוטפת, ולא בוצעה כלל בשעות אחר הצהריים. בדיקה מקרית, שנערכה על ידי הביקורת, העלתה, שבשעות הבוקר שודרו ליחידות התיקונים הודעות על תקלות שנתקבלו בבחן עוד בבוקרו של היום הקודם. עוד התברר שהיו שיבושים רבים בפרטים, ששודרו ליחידות התיקונים, דבר שהקשה על עבודתם של הטכנאים הנזקקים להם.

יחידות התיקונים

1. עם קבלת ההודעות על התקלות מהבחן העירוני, הן מחולקות בין הטכנאים, העובדים בדרך כלל באזורים גיאוגרפיים קבועים. בדיקת משך הטיפול בהודעות על תקלות בירושלים העלתה, שבמחלקות טכנאי הפנים וקווני החוץ קיבלו רוב ההודעות על תקלות טיפול ראשוני ביום קבלתן ביחידת התיקונים או למחרת, אולם רק כמחצית התקלות באו אז על תיקונן. הסיבות לאי התיקון היו, שבית המנוי נמצא סגור (ראה לעיל), או שהיה צורך להעביר את הטיפול בתקלה ליחידת תיקונים אחרת. כן היו מקרים שהתקלה לא באה לידי גילוי בזמן הבדיקה. מספר המקרים של העברת הודעות על תקלות מיחידה ליחידה הגיע לשיעורים גבוהים, בעיקר בין מחלקת קווני החוץ ומחלקת הכבילים. מצב זה נובע בעיקר מהמבנה של המערכת בירושלים, שבה פועלות כאמור שלוש יחידות תיקונים.

טיפול ממושך בתקלות היה בעיקר במחלקת הכבילים בירושלים, שבה אין יחידה נפרדת לטיפול בתקלות. מחלקת הכבילים, העוסקת גם בעבודות פיתוח, מקצה כוח אדם לתיקון תקלות לפי מצבת העובדים בשאר תחומי הפעולות שלה, בלא שלנושא זה ניתנת עדיפות גבוהה. נגרם איבוד זמן מיותר באיתור התקלות, משום שלא הועברו לעובדי המחלקה נתונים מפורטים על מקום התקלה המשוער.

חלוקת כוח האדם בין המחלקות לא הייתה מאוזנת; במחלקת טכנאי הפנים היה לדברי מנהל המחלקה, מספר עובדים מעל לדרוש, בעוד שבמחלקת קווני חוץ היה מחסור

בעובדים. בתקופות לחץ בעבודה נזקקה המחלקה לתוספת כוח אדם, אולם זו לא באה ממחלקת טכנאי פנים אלא מיחידות אחרות. נמצאו גם ליקויים בסדרי הפיקוח על העובדים, שהביאו לכך, שתפוקת העבודה היתה נמוכה, ואף ארעו עבירות משמעות.

2. לצורך ביצוע עבודות התיקונים מחזיקות היחידות מלאי של חומרים וציוד הכולל בעיקר מכשירי טלפון שלמים, וחלפים למכשירי טלפון. בשלושת המחוזות לא נוהל מלאי החומרים באופן תקין — הציוד לא הוחזק במקומות סגורים, והגישה אליו היתה חופשית. אחת הסיבות לכך היו תנאי הדיור הצפופים של היחידות. פרט לרישום של מכשירי טלפון שלמים, המנופקים לטכנאים נגד מסירת מכשירים מקולקלים, שהוסרו בבתי המגורים, לא נוהל כל רישום על ניפוק הציוד לעובדים. היעדר רישום סדיר של המלאי אינו מאפשר פיקוח על השימוש בציוד.

3. כאשר תקלה במכשיר או בקו של מגוי נשנית פעמים מספר בתקופה קצרה, יש צורך לבצע תיקון יסודי. דרוש איפוא לנהל, לפי כרטיסי המגויים הנמצאים בבחן העירוני, מעקב סדיר אחר התקלות החוזרות ולהודיע עליהן ליחידות התיקונים. בירושלים אמנם נוהל המעקב הדרוש והדיווח על התקלות הועבר ליחידות התיקונים, אולם התיקונים-עצמם לא בוצעו כהלכה. כך למשל הועברו בתקופה ספטמבר 1973—אפריל 1974 ליחידת קווני החוץ 100 הודעות על תקלות, שהצריכו תיקונים יסודיים אולם עד יולי 1974 תוקנו רק 18. בחיפה לא נוהל כל מעקב אחר הצורך בביצוע תיקונים חוזרים.

הפעלת שכר עידוד

במסגרת הפעולות של משרד התקשורת להגדלת התפוקה של העובדים ולשיפור השירות מנהיג המשרד שיטת שכר עידוד במספר גדל והולך של יחידות. להפעלת השיטה נעזר המשרד בחברת ייעוץ פרטית, הפועלת בשיתוף עם מדורי הנדסת ייצור שבמחוזות השירות. במסגרת זו פעל המשרד להכנסת השיטה גם בתחום עבודות האחזקה, כולל הבחן העירוני ויחידות התיקונים. בגלל ההיקף הנרחב של העבודה הכרוכה בכך לא הופעלה השיטה בעת ובעונה אחת בכלל המערכת ובכל מחוז נעשו הפעולות להנהגתה לגבי כל יחידה בנפרד בהתאם לאפשרויות השונות; אלה היו קשורות גם בדיונים במועצות הייצור — הגוף המשותף לעובדים ולהנהלה. מכאן למרות שבתחום האחזקה קיים קשר הדוק בין היחידות השונות העוסקות בתיקון תקלות והשיגיה של כל אחת תלויים בתיאום פעולה עם האחרות, הופעלה שיטת שכר העידוד רק בחלק מהיחידות, דבר שהפריע להצלחתה.

כדי שהפעלת השיטה תשיג את המטרות הרצויות דרוש, שהיא תהיה בהתאם לקריטריונים המקובלים להפעלת שכר עידוד, דהיינו מדידת התפוקה בפועל בהשוואה לנורמה שנקבעה, כשבחישוב הפרמיה יש לקחת בחשבון את טיב התפוקה לפי מדדי טיב שנקבעו בעת ביצוע המדידות. הביקורת העלתה, שבמקומות שהופעלה השיטה, היא לא תמיד בוצעה כפי שנקבע במדידות שנערכו.

בירושלים הופעלה שיטת שכר עידוד בבחן העירוני בנובמבר 1973. במדידות, שנערכו להנהגת השיטה, נקבע, שלצורך ביצוע תקין של העבודה יש להעמיד את מספר העובדים בבחן העירוני על 22, במקום 39 שעבדו עד אז. המדידות קבעו את משכי הזמן הדרושים לתהליכי העבודה השונים, ונקבעו מספר מדדי טיב. העיקריים שבהם היו: הודעה על תקלה המתקבלת בבחן תועבר ליחידות התיקונים תוך 150 דקות; שיעור "תפוס" בשירות 16 לא יעלה על 1%; כמדד נוסף נקבע טיב האיבחון.

בדיקת ביצוע השיטה העלתה, שלמעשה עלה מספר העובדים בבחן בהרבה על מה שנקבע, אם כי היה נמוך ממספר העובדים שהועסקו לפני הנהגת השיטה; שיעור "תפוס" בשירות 16

היה גבוה וגם משך השהייה של ההודעה על תקלה בבחן היה מעבר לזמן שנקבע. כתוצאה מהסתייגויות העובדים לא הופעלו גם חלק ממדדי הטיב שנקבעו. בהפעלת השיטה לא נלקחו בחשבון התנאים שבהם נעשית העבודה, כמו תנאי הדיור והציוד הלא-תקין. חלק ממדדי הטיב שנקבעו היו קשורים ביחידות התיקונים האחרות, שכאמור לא הופעלה בהן השיטה. באוקטובר 1974 הוחלט על הכנסת שינויים בשיטה, ולצורך זה בוצעו מדידות חדשות, שעד דצמבר 1974 לא נסתיימו.

בתל אביב עבדו הבוחנים בשיטת שכר עידוד החל בשנת 1971. כיוון שבדיוור החדש, שאליו הועברה היחידה במארס 1972, הותקן ציוד חדש והונהגו שיטות עבודה אחרות, הוחלט על עריכת מדידות חדשות. נקבע שהשיטה המתוקנת תופעל ביוני 1972, ועד אז יקבלו הבוחנים, שעבדו קודם לכן בשכר עידוד, תשלום קבוע של פרמיה לפי הממוצע שהשיגו בשלושה החודשים האחרונים — 18.4%.

עריכת המדידות החדשות התעכבה מסיבות אובייקטיביות — החלפת חברת הייעוץ הפרטית ותקופת החירום — אך גם בגלל פיגורים בהכנת הדו"חות ואישורם במחלקה להנדסה ייצור שבמחוז. השיטה במתכונתה החדשה צפויה להפעלה באפריל 1975, כאשר במשך כל התקופה — כשלוש שנים — משולמת לבוחנים פרמיה קבועה, ללא מדידות וללא הפעלת מדדי טיב; דבר זה אינו עולה בקנה אחד עם העקרונות של שיטת שכר עידוד. שכר עידוד הופעל גם בחלק מיחידות התיקונים, כאשר באחת מהן הופעלו מדדי טיב רק שנתיים לאחר הנהגת השיטה.

בבחן העירוני בחיפה הופעלה שיטת שכר עידוד בשנת 1971, ואז נקבע שמדדי טיב יופעלו תוך 6 חודשים. מדדי הטיב לא הופעלו עד ראשית ינואר 1975, כאשר לפי המקובל במקצועות האחזקה, יש למהדי טיב משקל של 50% בחישוב הפרמיה. ביחידות התיקונים בחיפה עדיין לא הופעל שכר עידוד, ובראשית 1975 נמצא הנושא בבדיקה.



הבטחת תקינותו של שירות הטלפונים ותיקון מהיר של תקלות מחייבים הפעלת מערכת מורכבת מתואמת היטב. מהממצאים עולה, שיש צורך בשיפורים רבים במרכיבי המערכת — ארגון תנאים פיסיים, ציוד ופיקוח — ועל הנהלת המשרד לשקוד להנהיגם. עוד יש לתת את הדעת על שמירת הכללים הנכונים בהפעלת שכר העידוד.

הפקת מדריכי טלפון

הפקת מדריך הטלפון לקהל היא שירות שנותן משרד התקשורת לציבור על פי תקנות בתי הדואר (שירות טלפון), תשל"ג—1973. לפי אותן תקנות יפרסם מנהל שירותי הטלפון של המשרד מדריך טלפון במועדים שיקבע. המשרד מפיק: מדריכי טלפון לקהל בעברית ובאנגלית; מדריך למנויים בשטחים המוחזקים בערבית; מדריך טלקס; ומדריך מיוחד למרכזות השירותים "14". כן מסייע המשרד לחברה פרטית להפיק מדריך טלפון מסוג "לפי מקצועות. מדריך הטלפון מודפס — לפי הוראות התכ"ם בדבר מסירת עבודות דפוס — על ידי המדפיס-הממשלתי, ואת החומר להדפסה מכינה יחידת מדריך הטלפון הופעלת במסגרת הנהלת שירותי הטלפון.

בחודשים יוני עד נובמבר 1974 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות הכרוכות בהפקת מדריך הטלפון. הבדיקה נערכה ביחידת מדריך הטלפון שבשירותי הטלפון (להלן יחידת המדריך), במשרדים המחוזיים של שירותי הטלפון בירושלים ובתל-אביב ואצל המדפיס הממשלתי. בדיקות השלמה נערכו גם במרכזות שירותים "14" (להלן — מודיעין "14"). ביקורת קודמת בנושא טיב הדפסת המדריך נערכה בשנת 1968 (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 196).

יחידת מדריך הטלפון

תקציב

בשנים האחרונות גדלה והלכה ההוצאה הדרושה להפקת מדריכי הטלפון, מחמת עליית מחירי התשומה — שכר העבודה ומחירי הנייר. ההוצאה בשנת הכספים 1972 היתה 3.8 מליון ל"י, בשנת 1973 — 4.8 מליון ל"י וההוצאה החזוייה בשנת הכספים 1974 היא 8.8 מליון ל"י. בשנות הכספים 1972 ו-1973 היה התקציב למטרה זו 5.5 מליון ל"י כל שנה. הסיבה, שבאותן שנים לא נוצל התקציב במלואו, הייתה, שמחמת פיגורים ושינויים בתכניות לא הופקו כל המדריכים, שתוכננו לאותן שנים.

ארגון העבודה

ביחידת המדריך 19 עובדים. לצורך הכנת המדריכים, מנהלת היחידה שתי כרטסות מנויים, בעברית ובאנגלית, כשהפרטים שבכל כרטיס מנוי זהים לפרטי הרישום במדריך הטלפון. היחידה מעדכנת באורח שוטף את הפרטים המשתנים: התקנות חדשות, העתקות, הסרות, שינויי שם וכתובת. מספר השינויים הוא כמאה אלף לשנה, והדיווח עליהם מתקבל ביחידת המדריך משלושת המחוזות של שירותי הטלפון. משמגיע המועד להפקת מדריך, מועברים כרטיסי המנויים לצילום. הצילום נעשה במדור הדפוס והפרסום של המשרד בשתי מכונות צילום, המתאמות במיוחד למטרה זו, והתשלילים (הנגטיבים), לאחר הגהה וסידור מתאים ביחידת המדריך, מועברים אל המדפיס הממשלתי. אצל המדפיס הממשלתי מופקות מהם גלנופות, ושם מודפסים המדריכים ונכרכים. המדריכים המוכנים מועברים להפצה למנויים באמצעות בתי הדואר וסניפיו. כל מנוי מקבל חינם מדריך אחד לכל הארץ, וניתן לרכוש מדריכים נוספים תמורת תשלום בסך 10 ל"י לכל כרך.

תכנון מועדי ההופעה של המדריכים

1. יעילותו של מדריך טלפון נמדדת במיוחד במידת עדכונו, ולפיכך דרוש, שהפקת מדריך חדש תיעשה בתדירות סבירה. מועדי הופעת המדריכים לקהל נקבעים בדיננים משותפים בין משרד התקשורת לבין המדפיס הממשלתי. עד 1972 נהג המשרד להפיק מדריך כלל ארצי לקהל כל שנה. בתחילת 1973 החל המשרד להפיק מדריך בשני כרכים: אחד לאזור תל-אביב ואחד לשאר חלקי הארץ. בפברואר 1974 הוחלט על הפקת המדריך פעם בשנתיים — כרך אחד בכל שנה. כדי שמדריך הטלפון לא יהיה מיושן כבר בעת הופעתו, צריך זמן הפקתו להיות קצר ככל האפשר. המשרד קבע, שמשך זמן זה לא יעלה על שלושה חודשים.

כמעט תמיד חלו פיגורים בהופעת המדריכים לעומת המועד, שנקבע להפקתם; משך הפיגור הוא מחודשים אחדים עד לשנה. עיכוב בהפקת מדריך אחד גרר פיגור גם בהופעתם של מדריכים, שעמדו להופיע אחריו, משום שההפקה נעשית באותו ציוד. לעתים חל העיכוב אחרי השלב של ההכנה לדפוס, ובמקרים כאלה המדריך, בעת הופעתו, כבר אינו מעודכן.

בטבלה הבאה מובאים נתונים על הפיגורים במועדי הפקה של המדריכים מתחילת שנת 1973. המועד המתוכנן בטבלה הוא המועד לפי התכנון הראשון לאותו מדריך ולא הובאו בחשבון מועדים שנקבעו, עקב פיגורים, בתכנונים מאוחרים יותר.

הפיגור בחודשים	מועד הפקה למעשה	מועד הפקה מתוכנן	
2	מרס 1973	ינואר 1973	עברי תשל"ג(1)
8	ינואר 1974	מאי 1973	אנגלי 1973
11	ספטמבר 1973	אוקטובר 1972	טלקס תשל"ג
8	פברואר 1974	יוני 1973	שטחים מחוזקים תשל"ג
4	מאי 1974	ינואר 1974	עברי תשל"ד(2) (ת"א)

(1) מעודכן עד אוקטובר 1972 והפצתו הסתיימה בסוף אוגוסט 1973.

(2) מעודכן עד ינואר 1974; בדצמבר 1974 עוד לא הסתיימה הפצתו. חלק מהפיגור קשור במצב החירום.

בעקבות פיתוח רשת הטלפון נוצרים שינויים רבים, שאם אינם נכללים במדריך תוך תקופה קצרה, הרי מביאים הם להגדלת העומס על מרכזות המודיעין "14". לפי סקר, שנערך במשרד התקשורת, כמחצית מהפניות ל-"14" הן בגלל מספרי טלפון שלא נכללו במדריך. מחמת העומס המוטל על שירות זה קשה מאוד להשיגו, והממוצע הארצי של שיעור "תפוס" בשירות זה בשנת 1974 היה כ-60% מהפניות. במצב זה נפגם טיב השירות לציבור.

2. כרטיסיות המנויים מצולמות כאמור במדור הדפוס והפרסום של המשרד. בדיקת התפוקה של מכונות הצילום העלתה, שהן אינן מנוצלות באופן מירבי ושחלים בהן קלקולים תכופים, שאינם מאפשרים עבודה רצופה. לדוגמה בתקופה ינואר-ספטמבר 1974 היו המכונות מקולקלות במשך 54 ימי עבודה. הקלקולים התכופים במכונות גרמו גם שיבושים בצילום ולעתים היה צורך לצלם את החומר מחדש.

בתחשיב משנת 1970 קבע מנהל מדור הדפוס, שההספק של מכונת צילום אחת צריך להיות 20,000 כרטיסים ביום, ושהתפוקה של שתי מכונות צריכה לאפשר הפקה של שמונה מדריכים בשנה — עברי, אנגלי ושישה מדריכי מודיעין. בפועל היתה התפוקה בשנים 1972 ו-1973 פחות ממחצית מכמות זו; בשתי המכונות גם יחד צולמו רק 15,000 עד 18,000 כרטיסים ביום. התפוקה הנמוכה של מכונות הצילום הייתה הסיבה העיקרית לכך, שבתקופה זו התאפשרה הפקה של ארבעה מדריכים בלבד לשנה.

מכונת הצילום הראשונה נרכשה מחברה בחוץ לארץ בשנת 1966. משרד התקשורת הגיע למסקנה, שמכונה אחת אינה מספיקה, כיון שכאשר היא מתקלקלת נגרמים שיבושים בהפקת המדריכים. מסיבה זו רכש המשרד מכונה נוספת בשנת 1971 מאותה חברה, תמורת 145,000 ל"י. בהתקשרות עם החברה לא הובטחה אחריותה לתקינות המכונה, ואף לא הובטחו אספקת חלקי חילוף ואפשרות לקבל שירותו של טכנאי במקרה של קלקולים. הרכבת המכונה בארץ ותחזוקתה נעשות באמצעות מפעל בתל-אביב, שהוא סוכן של אותה חברה. ההתקשרות של המשרד עם הסוכן לא הובטחה בחוזה. השירות, שנתן הסוכן למשרד, לא היה לשביעות רצונו של המשרד, והלה לא הכשיר אנשי מקצוע משלו לתחזוקת המכונות. משרד התקשורת הודיע, שבתחילת ינואר 1975 הוא התקשר עם חברה לביצוע עבודות שיפוץ במכונות הצילום ותחזוקתן השוטפת, וכבר הוחל בביצוע השיפוץ.

3. חלק מהפיגורים בהופעת המדריכים נוצרו בשלב ההדפסה אצל המדפיס הממשלתי. המדפיס נהג להתחיל בעבודה, רק לאחר שקיבל את כל החומר הנוגע למדריך מאת משרד התקשורת. בגלל התחייבויות אחרות נהג המדפיס הממשלתי לפצל את ההדפסה לכמה שלבים כשבכל שלב מודפסת כמות מסוימת של עותקים ומחלקים אותם באיזור אחר; דבר זה גרם, שהפצת המדריך נמשכה זמן רב. כך למשל, עד לדצמבר 1974 לא נסתיימה בצפון הארץ הפצת מדריך תשל"ד של איזור תל-אביב, שהפצתו החלה במאי אותה שנה.

מדריך המודיעין "14"

מדריך המודיעין "14" המודפס בכמויות של כמה מאות עותקים בלבד, משמש את עובדי המודיעין "14" למתן מידע שוטף לקהל. לנוחיות ההפקה והשימוש מחולק המדריך לשמונה כרכים. בין הופעת מדריך מודיעין אחד למשנהו מודפסים דפי עדכון שוטפים, פעמיים עד שלוש פעמים בשבוע, הכוללים את השינויים היומיומיים. ככל שגדל משך הזמן בין הדפסת מדריכי המודיעין גדל מספרם של דפי העדכון השוטפים, ולפיכך גדלה גם ההוצאה על הדפסתם. במשרד התקשורת נקבע, שמדריכי המודיעין יודפסו בין ארבע לשש פעמים בשנה.

עד אמצע 1973 הודפסו מדריכי המודיעין על ידי מדור הדפוס והפרסום שבמשרד. בדו"ח השנתי 23 (עמוד 660) במסגרת הביקורת על יחידה זו, נקבעו פיגורים בהוצאה של מדריכי המודיעין. מאז לא חל שיפור במצב. בשנת 1972 הוצאו רק שני מדריכי מודיעין. באמצע 1973 הועברה ההדפסה של מדריכי המודיעין אל המדפיס הממשלתי ונקבע, שהדפסת כל כרך תסתיים לא יאוחר משבועיים ממועד קבלת הצילומים ממשרד התקשורת. המדפיס הממשלתי לא עמד במועדים אלה, ומשום כך לא גדלה תדירות הדפסתם. בשנת 1973 הוצאו רק שני מדריכי מודיעין ובשנת 1974 מדריך אחד בלבד.

הפיגור בהוצאתם של מדריכי המודיעין גורם קשיים בעבודתם של עובדי המודיעין, ובכך נפגע גם השירות הניתן לציבור. הפיגור מביא גם להגדלת ההוצאה על הכנתם של דפי העדכון השוטפים עקב הגידול במספר העמודים שבהם. בשנת הכספים 1972 הייתה ההוצאה על הכנת דפי עדכון כ-600,000 ל"י, ובשנת הכספים 1973 כ-1 מליון ל"י, כל זאת, כאשר לפי נתוני המדפיס הממשלתי לשנת 1974 עלתה ההפקה של מדריך מודיעין אחד כ-120,000 ל"י בקירוב בלבד. הגדלת התדירות של הפקת מדריכי המודיעין תביא אפוא לחסכון בהוצאה הכספית על הוצאת דפי העדכון ותשפר את עבודתם של עובדי המודיעין "14".

תכניות להפקת המדריך בשנים הבאות

ב-1973 הוקמה ועדה משותפת למשרד התקשורת ולמדפיס הממשלתי לצורך בדיקת הברירות השונות להפקת המדריך לקהל לטווח ארוך. הוועדה בדקה אפשרויות של הפקת המדריך פעם בשנתיים או פעם בשלוש שנים כאשר בשנה השלישית יודפס כרך עדכון וכן אפשרויות לחלוקתו לכלל המנויים או רק לחלקם, לפי מחזורות. בשנים הקרובות יופק המדריך במספר כרכים.

מסקנות הוועדה, שסוכמו באפריל 1974 היו, שבעוד שאין הבדל משמעותי בין מחיר הפקת המדריך פעם בשנתיים ובין פעם בשלוש שנים, הרי שיש הבדלים משמעותיים בין חלוקתו לכלל המנויים ובין חלוקתו רק לחלק מהמנויים, בגלל הגידול הניכר שבמחירי הנייר. ההבדל לדברי הוועדה הוא בהיקף כספי של 20-30 מליון ל"י לתקופה של שש שנים, במחירי 1974. הוועדה המליצה, שמשרד התקשורת יערוך סקר בציבור כדי לעמוד על מידת

החשיבות, שמייחס הציבור לקבלת מדריך הטלפון בשלמותו. סקר כזה עוד לא נערך. משרד התקשורת הודיע, שבסוף דצמבר 1974 מונה צוות לבדיקת התכנון של הפקת המדריך בעתיד. הצוות נתבקש להגיש המלצותיו עד ליוני 1975. לצורך עבודתו יתבסס הצוות על איסוף נתונים ממקורות שונים, כולל סקר בקרב הציבור.

ביוני 1974 הודיע המדפיס הממשלתי למשרד התקשורת, שכדי שהוא יוכל לעמוד בתכנית המשרד בעתיד, יהיה עליו לרכוש מכונות הדפסה וכריכה נוספות בהשקעה כוללת של כ-10 מיליון ל"י; המכונה הראשונה תהיה דרושה להפעלה בשנת 1976. לפי הערכת המדפיס הממשלתי אין בתי דפוס אחרים בארץ, שיש להם היכולת הטכנית והארגונית לבצע חלק מעבודות ההדפסה של מדריך הטלפון.

ביולי 1974 ביקש המדפיס הממשלתי ממשרד המסחר והתעשייה לאשר לו רשיון יבוא למכונה חדשה-הדרושה להפעלה בשנת 1976. ועדה, שהוקמה במשרד המסחר והתעשייה, בהשתתפות נציגי משרד האוצר, משרד התקשורת והמדפיס הממשלתי אישרה בדצמבר 1974 את רכישת המכונה המבוקשת. עם זאת המליצה הוועדה, שהמדפיס הממשלתי יכנס למשא ומתן עם בתי דפוס פרטיים בדבר מסירת חלק מהדפסת מדריך הטלפון בסוף שנת 1976 כדי למנוע את הצורך ברכישת ציוד נוסף.

מדריך הטלפון המסווג

בשנת 1968 התקשר המשרד עם חברה פרטית בחוזה להפקת מדריך מקצועי מסווג — דפי זהב. החברה זכתה במכרז, משום שהמחיר, שהיא ציינה כתעריף לפרסום שורה אחת במדריך, היה הזול ביותר. בהתאם לחוזה תפיק החברה, אחת לשנה, מדריך טלפון מסווג לפי מקצועות, שיכלול את מנויי הטלפון בעלי המקצועות המעוניינים בכלילת שמותיהם במדריך. פרסום מודעות במדריך הוא תמורת תשלום לחברה וחלוקתו לכלל המנויים היא ללא תשלום. לפי ההסדר שנקבע יהיה על החברה לשלם למשרד התקשורת תמורת השירותים שיספק לה — העברת מידע על העדכונים במספרי הטלפון, ואילו המשרד יקבל חלק מרווחי החברה, סך 10,000 ל"י בשנה או 25% מהרווחים, לפי הסכום הגבוה יותר, פרט לשנה הראשונה, שבה ישתתף המשרד בהפסדים אפשריים. תוקף החוזה נקבע ל-5 שנים והוא הוארך בינתיים עד לשנת 1978 (ראה להלן).

בשנת 1969 הפיקה החברה את המדריך המסווג הראשון. בשנת 1971 ביקשה החברה מהמשרד להאריך את תוקף החוזה, שתוקפו עמד לפוג ב-1973, לחמש שנים נוספות; כיוון שלדבריה עמדה החברה להשקיע השקעות גדולות בציוד, ועדה, שהוקמה במשרד לבדיקת הבקשה, המליצה, שבחוזה החדש שייחתם, ישונה הבסיס לחישוב חלקו של המשרד ברווחים ושהחברה תידרש לשלם בעבור הסיוע, שיגיש לה המשרד.

בדצמבר 1971 נחתם החוזה החדש, שתוקפו נקבע לתקופה 1973—1978. תשלומי החברה למשרד הועמדו על 50,000 ל"י בשנת 1972 ו-100,000 ל"י בשנה החל ב-1973 או 25% מהרווחים השנתיים, לפי הסכום הגבוה יותר. הסכומים הקבועים לא הוצמדו למדד כלשהו, אף שתחולתם נועדה לשנים שבין 1973—1978. לפי החוזה יספק המשרד לחברה את המידע הדרוש חינם, ואף המדריכים יופצו על ידי משרד התקשורת ועל חשבוננו.

מתחשבים שהנכנו במשרד התקשורת, מתברר, שההוצאות של המשרד על הפצת המדריכים המסווגים היו בשיעור ניכר; התשלומים, שקיבל המשרד מהחברה, בכל אחת מהשנים, כמעט שלא הותירו למשרד הכנסה עודפת.

משרד התקשורת הסביר למשרד מבקר המדינה, שבהתקשרותו עם החברה הוא ראה בעיקר את התועלת, שתצמח לציבור מפרסומו של המדריך המסווג, ובשים לב לכך נראים לו

התנאים; כפי שנקבעו בחוזה, כטובים ביותר, שהיה ניתן להשיג במשא ומתן עם החברה. לדעת הביקורת, כשמדובר בהתקשרות חוזית לטווח ארוך מן הסוג הנדון נכון היה, שהחווה יכולה הוראות, שיאפשרו לערוך לפי הצורך התאמה של שיעור התשלומים לתנאי המשק המשתנים.

בית המלאכה המרכזי

בית המלאכה המרכזי (להלן ביה"מ), הכפוף לאגף הכלכלה משק ונכסים של המשרד (להלן: אגף הכלכלה), פועל למען אספקת שירותים וייצור מוצרים מיוחדים ומוצרים הדרושים בדחיפות לשירותי ההנדסה. כן מבצע ביה"מ עבודות עבור צה"ל (בעיקר לחיל הקשר). במשך השנים הלך והתרחב היקף פעולתו של ביה"מ, ובשנת 1974 הגיע תקציבו המאושר ל-9.5 מיליון ל"י, שנועד לאפשר העסקת 140 עובדים קבועים ועוד 40 עובדים ארעיים.

בביה"מ מחלקה לייצור ומחלקה לשיפוץ מוצרי תקשורת, העוסקות בעיקר בייצור פריטים שונים למרכוזות טלפון ובשיפוץ מכשירי טלפון על מרכיביהם (חוגות, פעמוניות וכד'). כן פועלים בביה"מ מדור מכניקה וזיווד, הכולל מסגריה, מצבעה ונגריה, ויחידות תכנון, פיתוח, בחינה וביקורת, והנדסת ייצור. בפעולתו הגיע ביה"מ להישגים בתחומים שונים שזיכו אותו בשנת 1974 בפרס קפלן תשל"ד על קידום היעילות התפעולית במוסד. ביה"מ נמצא בחיפה ומשוכן בשני מקומות: המבנה הישן (מפעל א') ומבנה חדש (מפעל ב') מאז אוקטובר 1973.

בחדשים יוני-נובמבר 1974 בדק משרד מבקר המדינה בביה"מ נושאים אחדים הקשורים בפעולתו. בירורי השלמה נערכו באגף הכלכלה, במחלקת האפסנאות ובמינהל הכספים והחשבונות של המשרד (להלן מנכ"ח).

הגדרת תפקידי ביה"מ וביצועם

החל משנת 1969 הרחיב ביה"מ את היקף פעילותו ונוצר צורך להגדיר מחדש את תפקידו, לכוון את פעולותיו ולפקח עליהן. בראשית שנת 1972 הוקמו על ידי הנהלת המשרד ועדות שונות, שנתבקשו לקבוע את מדיניות המשרד לגבי מטרות ביה"מ והיקפו מבחינת התקציב, כוח האדם, הציוד והמבנים הדרושים, ולאשר לביה"מ תכנית עבודה שנתית.

עיקרי המלצות של הוועדות הן, שביה"מ ישמש בראש וראשונה כיחידת עזר לשירותי ההנדסה שבמשרד לצורך ביצוע משימות דחופות וייצור מוצרים שלא ניתן להשיגם מהשוק הפרטי. לביה"מ מותר יהיה לייצר גם מוצרים אחרים, בתנאי שלא יהיה בהם אחוז גבוה של עבודות חוץ, שתיבדק כדאיותם הכלכלית ושיתקבל אישור מוקדם של הנהלת המשרד לייצורם. פעולות לפיתוח מוצרים חדשים יהיו טעונות אישור מוקדם, וועדה קבועה תאשר את תכנית העבודה השנתית של ביה"מ, תקציבו ומספר עובדיו.

מול קביעות אלה מגמת ביה"מ היא להתפתח כיחידה עצמאית, העוסקת הן בסיפוק הזמנות של יחידות המשרד והן בייזום עבודות ייצור ופיתוח מוצרים. מגמה זו באה לביטוי למשל בתכנית חומש לפיתוח ביה"מ, שהגיש ביה"מ בשנת 1972 שלפיה שואף ביה"מ להגדיל במידה ניכרת את היקפו בתקציב ובכוח אדם.

כתוצאה מהניגוד שבמגמות התהווה מצב, שהמלצות הוועדות בכללותן לא יושמו והפיקוח של הנהלת המשרד לוקה בחסר. היעדר הפיקוח התבטא, בין השאר, בכך, שביה"מ ייצר

ופיתח מוצרים גם ללא אישור מוקדם. בוצעו בו עבודות, שניתן להשיגן בשוק הפרטי, ואף לא הונהגה בדיקה של כדאיות כלכלית לעשייתן; מה עוד שבסקר, שנערך על ידי אגף הכלכלה על הכדאיות הכלכלית של עבודות ביה"מ לסוגיהן, היו השגות על מספר מתחומי פעולותיו.

ההיקף והאופי של פעילות משרד התקשורת מצדיקים, שבמשרד יהא קיים בית מלאכה מרכזי, ופעולותיו על ההישגים שבגינן היוו תרומה חשובה לצורכי המשרד. עם זאת דרוש, שביה"מ יפעל במסגרת התפקידים שהועדה לו, דבר שיש להבטיח על ידי הפעלת פיקוח מתאים עליו. בעקבות הביקורת הודיע מנהל אגף הכלכלה, משק ונכסים של המשרד, שמבין עובדיו ימונה רפרנט קבוע לענייני ביה"מ לשם הגברת הפיקוח של הנהלת המשרד על פעולותיו.

תקציב ביה"מ וביצועו

ביה"מ פועל כמפעל סגור, שבאופן עקרוני צריך לכסות את הוצאותיו מהכנסותיו. פעולה זו נעשית על ידי חיוב מזמיני העבודות במחירי העלות, כשכלולות בהם ההוצאות המינהליות והארגוניות של ביה"מ, ללא תוספת רווח.

בשנות הכספים 1970—1972 היו ההוצאות של ביה"מ גבוהות במידה ניכרת מהמסגרת התקציבית שאושרה לו. ביה"מ הסביר, שהחריגה מהמסגרת התקציבית המאושרת נבעה מכך, שכושרו של ביה"מ היה גבוה בהרבה מהמסגרת התקציבית המאושרת. משרד מבקר המדינה הבהיר, שהשיקולים לקביעת מסגרת הפעולות הם בידי הנהלת המשרד; משנקבע לביה"מ היקף פעולות, כפי שהוא משתקף בתקציב, היה עליו לפעול בתוך אותה מסגרת ולא מעבר לה (בשנת הכספים 1973 הייתה ההוצאה של ביה"מ בהתאם למסגרת המאושרת).

ניהול חשבונות (תמחיר)

1. בביה"מ מנוהל תמחיר לפי הזמנות, כאשר קיימת הבחנה בין עבודות ייצור, לבין עבודות שיפוך כלליות (סטנדרדיות) ולבין עבודות שיפוך אחרות. לעבודות ייצור נפתח כרטיס תמחירי (עלויות) לכל עבודה בנפרד; לעבודות שיפוך כלליות המבוצעות באופן שוטף, כמו אלו הנוגעות לטלפונים, לחוגות, ולפעמוניות, מנוהל כרטיס תמחירי לכל סוג עבודה וחלוקת העלויות בין מקבלי התוצרת נעשית עם סגירת החשבון; לעבודות תיקונים ושיפוצים רגילות נפתח כרטיס תמחירי לכל מחזו שבשירותי ההנדסה.

שעות העבודה המושקעות בכל עבודה נרשמות על ידי העובדים בדו"חות תעסוקה יומיים, ודו"חות אלה מועברים באמצעות מחלקת החשבונות לעיבוד ממוכן, המתרגם את שעות העבודה שהושקעו לעלויות; לפי תעריפים מחלקתיים שנקבעו, וממין את עלויות העבודה לפי פקודות העבודה וסוגי ההוצאה; עלויות העבודה, לאחר שמויגו לפי פקודות העבודה, מועברות מהעיבוד הממוכן אל כרטיסי התמחיר.

במקביל מחוייבים כרטיסי התמחיר גם במשיכת חומרים לביצוע העבודות. לגבי משיכת חומרים מהמחסן ממלאי א' (בדבר סוגי המלאי השונים ראה להלן) מתקבל בביה"מ דיווח חודשי ממוכן, הממין את עלויות החומרים לפי פקודות העבודה, בהתאם לערך הקטלוגי של הפריט. משיכת חומרים ממלאי ב' ומלאי ג' נזקפת לכרטיס התמחירי לפי אומדן של מחלקת החשבונות. עוד נזקפות לכרטיסי התמחיר של כל עבודה רכישות חומרים הנעשות במישרין על ידי ביה"מ ותשלומים לקבלנים.

2. סגירת הכרטיסים והעברת החשבונות אל המזמינים נעשות, לאחר שמתקבלת תעודת משלוח ממחסן התוצרת הגמורה של ביה"מ. חשבונות ביניים נשלחות למזמינים על פי אומדן עד להכנת החשבון הסופי.

בעת הכנת החשבונות הסופיים למזמיני העבודות מועמסות על העלות הישירה גם הוצאות עקיפות — כ-40% על ההוצאות לשכר עבודה וכ-12% על שאר ההוצאות (חומרים ותש"לומים לייצרני חוץ). שיעורי העמסה אלה נקבעו עוד בשנת 1971 ולא עודכנו מאז לפי ההוצאה למעשה. כתוצאה מכך נוצר פער בין ההוצאות העקיפות למעשה לבין ההוצאות המועמסות. בשנת הכספים 1973, לפי ספרי ביה"מ, היו ההוצאות העקיפות למעשה בסך 1.88 מיליון ל"י, ואילו סכום ההוצאות העקיפות, המחושב לפי השיעורים האמורים על היקף ההוצאות הישירות לעבודה, חמרים וקבלנים, הגיע לסך 1.55 מיליון ל"י בלבד. הסטייה הייתה אפוא בסך כ-260,000 ל"י (14%), ומזה הועמס סך 76,000 ל"י על חשבונות של עבודות שיפוצים, שנשלחו למהנדסי המחוזות בסוף השנה התקציבית, והיתרה ע"ס 182,000 ל"י נשארה פתוחה.

— היה פיגור ניכר בהכנת ובשליחת חשבונות למזמיני העבודות. בדצמבר 1974 נמצאו מקרים, שעבודות שנסתיימו עוד באמצע שנת 1973, עדיין לא הוכנה עליהן חשבונית. ביה"מ הודיע, שניתנו הוראות להחיש משלוח חשבונות למזמינים.

— לעיתים לא הייתה הקפדה על רישום של ההוצאות הישירות ועל העמסה נכונה של ההוצאות העקיפות, ובכך לא הייתה מערכת התמחיר מדוייקת. כתוצאה מכך קרה, שמזמינים לא הויבו במלוא ההוצאות, שהיו על העבודות שסופקו להם. מומין אחד הויב בהוצאות שהיה להחיל אותן על הזמנת מומין אחר; גם לאותו מוצר — בין מהשיפוצ ובין מהייצור — נקבעו מחירים שונים במידה ניכרת.

עוד בשנת 1970, בעת עריכת סקר על מערכת התמחיר בביה"מ על ידי עובד המשרד, הומלץ על הנהגת מחירי תקן למוצרי שיפוצ כלליים ומוצרי ייצור סטנדרדיים. ביה"מ הודיע, שמערכת התמחיר נמצאת עתה בשלב בדיקה מפורטת על ידי חברת ייעוץ (ראה להלן). לעת עתה יינקטו צעדי ביניים לשיפור שיטת הדיווח.

3. ביה"מ עוסק גם בעבודות לצרכיו הוא, בעיקר ריהוט, מתקנים לסוגיהם ועבודות בדיק בית. לא נוהל מעקב מרוכז אחר ביצוען של עבודות אלה ולא ניתן להן ביטוי בדו"חות על ביצוע התקציב, המנוהלים במנכ"ח, או במערכת התמחיר של ביה"מ עצמו. הוצאות השכר על עבודות אלה נוקפו לחשבון הוצאות עקיפות בסעיף שכר עובדי ההנהלה של ביה"מ. כך למשל מתוך הוצאות שכר בסך 1.9 מיליון ל"י, שנזקפו למערכת התמחירית בתקופה אפריל-ספטמבר 1974, היה סך 130,000 ל"י (כ-7%) שנזקף בצורה זו. ההוצאות על חומרים נרשמו בחשבון הוצאות עקיפות של קבלנים לעבודות בדיק בית.

— במצב זה לא ניתן היה לדעת מה היא העלות למעשה של כל עבודה או מוצר ולא ניתן היה לפקח על כך. כך התאפשר ביצוען של עבודות, בעיקר עבודות נגרות, הן לביה"מ עצמו והן לגורמים מחוצה לו, בלא שתהיה בשבילן הומנה ובלא שהוכח הצורך בביצוען. עלותן של עבודות אלה נזקפה בעקיפין לחשבון עבודות ייעודיות והועמסה על תקציבן של יחידות אחרות במשרד. בעקבות הביקורת ניתנו הוראות לרשום כל עבודה לצרכים עצמיים בדרכים המקובלות.

4. מערכת החשבונות התמחירית המנוהלת בביה"מ אינה תואמת את מערכת החשבונות הפיננסית המנוהלת במנכ"ח, שבה מחויב ביה"מ בהוצאות למעשה ומזוכה לפי החשבונות שנשלחו למזמיני העבודות. בשנת הכספים 1972 נרשמה בביה"מ הוצאה למעשה הגבוהה

בכ-280,000 ל"י מההוצאה לפי מנכ"ח וב-1973 נרשמה במנכ"ח הוצאה גדולה בסך 115,000 ל"י. גורמי ההפרשים שבין שתי המערכות הם: הוצאות השכר נוקפות בביה"מ לפי ממוצעים תמחיריים של שכר עבודה לשעה ואינה נעשית התאמה עם ההוצאה למעשה; כך למשל נרשמה בשנת הכספים 1972 בסעיף הוצאה לשכר בביה"מ הוצאה הגבוהה בכ-400,000 ל"י מהרישום במנכ"ח, ובתקופה אפריל-ספטמבר 1974 הייתה ההוצאה לפי ביה"מ גבוהה בכ-500,000 ל"י מאשר במנכ"ח. בביה"מ יש הוצאות ייצור לצרכים עצמיים (ראה לעיל), שאינן באות לביטוי במנכ"ח. עוד התברר, שבמנכ"ח נוצרים בסוף השנה הפרשים בין ההוצאות שנוקפו לחובת ביה"מ לבין הזיכויים של ביה"מ לפי החשבונות שהוגשו למומיינים, משום שסיכום החשבונות אינו מכסה את ס"ה ההוצאה. הפרשים אלה מאזן מנכ"ח בסוף השנה על ידי ספיגת עודף ההוצאות לתקציב של שרותי ההנדסה.

הזמנת עבודות מביה"מ

להזמנת עבודות מביה"מ קיימים נוהל הזמנות, שהוכן בביה"מ באוקטובר 1971 ונוהל של שירותי ההנדסה, שבהם המזמין העיקרי של עבודות מביה"מ, כפי שהוכן באפריל 1973. הזמנות לייצור מתקבלות בתא מעקב וביקורת המכין את ההזמנה לביצוע.

לאחר אישור המיפרט של ההזמנה היא נרשמת בפנקס הזמנות, ניתן לה מספר עבודה ונפתח עבורה כרטיס עבודה תמחירי, שבו מרוכזות ההוצאות המצטברות. תא מעקב וביקורת צריך להכין אומדן עלות להזמנה ולקבוע מועד משוער לביצועה. תא התכנון של ביה"מ, מכין להזמנה תיק ייצור הכולל שרטוטים שונים וכן רשימת החומרים והחלפים הדרושים לביצוע העבודה. לאחר גמר העבודה היא מועברת למחלקה לביקורת איכות (ראה להלן) ומשם אל מחסן המשלוחים, שבו מצורפת למוצר תעודת משלוח, המשמשת גם לסגירת הרישומים הקשורים לעבודה.

— הנוהל הגדיר, מי הם המוסמכים להזמין עבודות מביה"מ; למעשה נתקבלו הזמנות מכל גורם במשרד. עוד מתברר שביה"מ ביצע גם עבודות עבור גורמים שלא במסגרת המשרד או צה"ל, בלא שהוסמך לכך. ביה"מ גם לא הקפיד לקבל הזמנות בכתב כנדרש בהוראות. בהזמנות רבות שנתקבלו לא נקבע אומדן מחיר או מועד ביצוע. עוד לא הוקפד על קבלת אישור מוקדם של מנהל אגף הכלכלה לקבלת עבודות שערכן מעל 10,000 ל"י כדרוש לפי הנוהל.

— היו עבודות שביצוען נמשך זמן רב, לעתים בגלל חוסר תכנון מוקדם של אספקת החומרים הדרושים לביצוען. במחסן הסחורות הגמורות של ביה"מ נמצאו עבודות שהיו מונחות שם זמן רב ללא דורש, ביניהן כאלה שביצוען נסתיים עוד בתחילת שנת 1973. במקביל נמצאו במחלקת החשבונות כרטיסי עבודה פתוחים, שלא הייתה בהן תנועה זמן ממושך.

— בדיקת הזמנות, שלגביהן נערכו בביה"מ אומדני עלות לצורך הודעה מוקדמת למומיינים, העלתה, שבמקרים רבים עלתה העלות למעשה בהרבה על האומדן. שיעורי הסטייה, הגיעו במקרים אחדים ל-400% ויותר. לאומדן נכון עשויה להיות לעתים חשיבות מרובה לגבי מומין העבודה.

— היו מקרים, שהזמנות עבודה, שנמסרו לביה"מ הועברו על ידיו לביצוע על ידי יצרני חוץ בשלמות. הביקורת עמדה על כך שמסירת עבודות לייצרני חוץ הוא מתפקידה של מחלקת האפסנאות והמחסנים של המשרד.

ביקורת איכות

מחלקת בחינה וביקורת בביה"מ (להלן גם המבדקה) אחראית להבטחת האיכות של המוצרים המיוצרים והמשופצים בביה"מ. המחלקה אחראית לביקורת קבלה של חומרים ומוצרים הנכנסים למחסן המפעל מהזמנות ומייצרני חוץ ושל רכיבים שמקורם בציוד ישן שפורק והמועברים לעבודות. כן אחראית המחלקה לביקורת סופית על מוצרים היוצאים מביה"מ, כולל מוצרי ביניים המועברים להשלמה במחלקה אחרת. במחלקה לביקורת איכות תשעה עובדים, ביניהם שני מהנדסים, ארבעה טכנאים ושלושה פועלים מאומנים. המחלקה מונה שני צוותים — בן ארבעה ובן חמישה אנשים. צוות אחד פועל במפעל א' והשני במפעל ב'. ממצאי הבדיקה של המחלקה משמשים גם כמדד טיב לצורך העבודה בשכר עידוד.

מוצרים משופצים עוברים ביקורת איכות ראשונה בהיקף מלא במחלקה המעבדת ולאחר מכן מגיעים למבדקה לביקורת מידגמית. פריטי הייצור מועברים ישירות למבדקה לשם ביקורת איכות.

מהנתונים על פעולות המבדקה בשנת 1973 מתברר, שלגבי מספר פריטים אחוז הפגמים שנקבעו בעת הביקורת במבדקה היה גבוה. במאי 1974 הוטל על צוות עבודה בביה"מ לבדוק את הסיבות ולהמליץ על דרכים לשיפור האיכות. עד מועד הביקורת בספטמבר 1974 לא התכנס הצוות. בפריט מסוים, שיוצר בהיקף גדול, נקבעו מאז שנת 1972 ברציפות ליקויים, שחלקם יוחסו לכך, שהמחלקה לביקורת איכות לא עמדה עליהם בעוד מועד; במחצית 1974 אף ביטלו שירותי ההנדסה את הזמנת הפריט בביה"מ. בעקבות זאת אף סגר ביה"מ את המחלקה שבה יוצר הפריט.

— ממסמכי ביה"מ עולה, שהיו מקרים לא מעטים של אי הקפדה על ההוראות להעביר כל מוצר למבדקה לשם בדיקה. הדבר אמור הן לגבי פריטי ייצור ושיפוץ והן לגבי פריטים מציוד ישן שפורק. לגבי עבודות שנוצעו על ידי יצרני חוץ נקבע בהוראות, שהמבדקה תדאג עוד בשלב ביצוען לערוך עליהן ביקורת טיב. הועלה שהבדיקות לא נעשו באופן שיטתי, וכתוצאה מכך היה צורך להחזיר בשנת 1973 אל יצרנים עבודות רבות שנקבעו בהן ליקויים בעת קבלתן. ביה"מ הודיע, שבעקבות הביקורת חודשו ההוראות בנדון.

פעולות לשיפור ופיתוח מוצרים

הוועדות ויתר הגורמים, שעסקו בהגדרת תפקידי ביה"מ ומטרותיו, התירו הקמתה של יחידת פיתוח קטנה בהיקף של 3—4 עובדים, אך בתנאי שכל עבודת פיתוח שמבצעת המחלקה, היא תקבל עליה אישור מוקדם מהנהלת המשרד ומשירותי ההנדסה. עד שנת 1972 עסק ביה"מ בעבודות פיתוח, בלא שהוקמה לשם כך מחלקה מיוחדת. בתחילת 1973 הוקמה בביה"מ יחידת פיתוח המונה 10 מהנדסים וטכנאים.

— היחידה עסקה בעבודות פיתוח שונות, בלא שהייתה לה תכנית עבודה מאושרת. משרד מבקר המדינה הצביע על כך, שליחידה בגודל זה דרוש, שתהיה תכנית עבודה, מתורמת עם גורמים מקצועיים אחרים במשרד ומאושרת על ידי הנהלת האגף. עוד יש לקבוע, באיזה היקף כספי מותר להשקיע עבודה בנושאים, שאינם כלולים בתכנית, לצורך בדיקת רעיונות.

רכישת חומרים ומסירת עבודות לקבלנים

רכישות של חומרים עד לסך של 5,000 ל"י נערכות ישירות על ידי ביה"מ. בהתאם להוראות יש לקבל לרכישות אלה הצעות מחיר בכתב משלושה ספקים לפחות. לרכישות חומרים בהיקף יותר גדול צריך ביה"מ להעביר דרישה מתאימה אל מחלקת האפסנאות והמחסנים של המשרד לשם טיפול בעריכת מכרז. רכישות בהיקף של עד 10,000 ל"י טעונות עריכת מכרז מוגבל, המובא לדיון בוועדת רכישות מחוזית, ורכישות בהיקף העולה על 10,000 ל"י טעונות מכרז פומבי, וההצעות מובאות לדיון בוועדת הרכישות המרכזית של המשרד.

ביה"מ מוסר גם עבודות ייצור לביצוע על ידי קבלני משנה. על עבודות בהיקף כספי של עד 5,000 ל"י חלות ההוראות בדומה לרכישת חומרים. לעבודות בהיקף כספי של 5,000—10,000 ל"י ראוי ביה"מ לפנות בעצמו לקבלנים ולייצרנים לשם קבלת הצעות מחיר. הצעות אלה מובאות לדיון בוועדת המכרזים המחוזית של מחוז חיפה והצפון. מסירת עבודות לקבלנים בהיקף כספי העולה על 10,000 ל"י היא בתחום פעולתה של מחלקת האפסנאות והמחסנים של המשרד על פי פניית ביה"מ.

נמצאו ליקויים בסדרי רכישת חומרים ומסירת עבודות לקבלנים.

1. ברכישת חומרים בסכומים העולים על 5,000 ל"י נמצאו מקרים שביה"מ פנה בעצמו אל ספקים לשם קבלת הצעות מחירים והוא העביר את ההצעות אל מחלקת האפסנאות והמחסנים לעתים בצירוף המלצה לאיזה ספק למסור את ההזמנה.

2. עד לאפריל 1974 התקבלו הצעות מחיר של קבלנים לביצוע עבודות בביה"מ, בלא שהייתה מותקנת בו תיבת מכרזים כדרוש. ההצעות הועברו אל ועדת הרכישות ביום שנקבע כמועד הדיון בהצעות. עוד מתברר שבבקשות להצעות מחיר מקבלנים, שיתף ביה"מ מספר מצומצם של קבלני משנה. בבדיקת הצעות מחירים של ספקים ויצרנים שנדונו בוועדת הרכישות המחוזית בתקופה 1971—1973, נמצאו מקרים, שההצעות, שהובאו לדיון בוועדה, נפתחו קודם לכן בביה"מ. עוד נמצאו מקרים, שביה"מ מסר ללא מכרז עבודות, שהיו טעונות מכרז ובמקרים אחדים אישר ביה"מ ליצרנים או לספקים תוספת מחיר, בלא שנתקבל לכך האישור הדרוש. אחדים מהליקויים דלעיל נגעו לאותם יצרנים. במקרים אחרים הובאו הצעות מחיר של קבלנים לאישור ועדת המכרזים, לאחר שהקבלן כבר החל בביצוע העבודה.

ביה"מ הסביר שהליקויים, שעליהם הצביעה הביקורת, אירעו בתקופה, שבה לא היה לביה"מ הנסיון הדרוש בתחום זה. מאז אפריל 1974 מועברות הצעות המחיר של קבלנים וייצרנים ישירות אל ועדת המכרזים המחוזית; ובעקבות הביקורת ניתנו הנחיות קפדניות לפעול בהתאם להוראות.

מחסן חומרים

1. מחסן החומרים של ביה"מ הוא מחסן אזורי של משרד התקשורת. ההוצאות על רכישת הטובין המאוחסנים בו נרשמות לחובת מחלקת האפסנאות של המשרד. רק עם המשיכה מהמלאי מחוייב ביה"מ בערכם הכספי. הדיווח על תנועת המלאי במונחים כמותיים וכספיים מתנהל באמצעות מחשב משרד התקשורת ובמחסן ביה"מ מנוהלת כרססת מלאי כמו-תית. על פי הדו"ח הממוכן לסוף אוקטובר 1974 היו מספר סוגי הפריטים במחסן ביה"מ כ-2340 בערך כספי של כ-4.2 מיליון ל"י.

— לפי הוראות התכ"מ, יש לערוך מדי שנה רשימה של פריטים שלא הייתה בהם תנועה בשנתיים האחרונות, לשם העברתם לוועדת חיסול לאחר בדיקה של אפשרות השימוש בהם. באפריל 1974 הוכנה בביה"מ רשימה המקיפה 621 פריטים ללא תנועה וביניהם 100

פריטים ללא תנועה מאז 1969. רשימה זו הועברה למדורים השונים בביה"מ לשם חוות דעת על אפשרויות השימוש בפריטים-אולם עד סוף דצמבר 1974 לא נעשה בעקבות זאת כל טיפול.

— לפי ההוראות, על מחלקת האפסנאות והמחסנים של המשרד לערוך במחסן בדיקות מלאי שוטפות כדי לעמוד על המצאי של כל פריט לפחות אחת לשנה. במחסן ביה"מ לא נערכה בשנים האחרונות כלל ספירת מלאי ביה"מ הודיע, שעם העברת הפריטים למחסנים המשו-פצים תיערך ספירת מלאי כללית.

2. פרט לטובין הלא מוקצבים מאוחסנים במחסן ביה"מ, טובין מוקצבים, שההוצאה על רכישתם נרשמת כהוצאה תקציבית בעת הרכישה. הטובין הלא מוקצבים מכונים מלאי א' והם מנופקים מהמחסן לצורך ביצוע העבודות לפי הזמנת יחידות ביה"מ. הטובין המוקצבים — מלאי ב' — הם חלקים או מוצרים מוגמרים שנועדו לאפשר אספקה מיידית של הזמנות. פריטי מלאי אלה מוזמנים ברובם מיצרני חוץ ובחלקם מיוצרים בביה"מ. בנוסף לאלה מוחזק במחסן מלאי ג' — לאמר רכיבים מצידוד תקשורת ישן שפורק — מלאי הכולל בעיקר סלילים, נגדים שונים, קפיצי ממסרים. ערכם של הרכיבים נקבע בהתחשב בחומרים ובעבודה שהושקעו לשם הפקתם.

— אחרי פריטים ממלאי ב' ו-ג' לא נוהל כל מעקב, כמותי או כספי, לא בכרססת המחסן ולא ברישום הממוכן. לא היה המשך לרישומים, שהוחל בהכנתם בשנת 1973, ונוהל, שהוכן על ידי תא הגדסת ייצור בראשית 1974 לצורך רישום המלאי, לא יושם. הביקורת עמדה על הצורך לנהל רישום סדיר על כל סוגי המלאי בביה"מ.

3. לצורך ביצוע העבודות נוהג ביה"מ להכין מדי שנה בשנה רשימת פריטים הדרושים לו כמלאי לצורכי השנה הבאה. הרשימה מועברת לאישור אגף הכלכלה של המשרד, ועם אישורה היא מוצגת כדרישה למחלקת האפסנאות והמחסנים לשם הוצאת הזמנה לספקים. הכמות, המבוקשת על ידי ביה"מ, מבוססת על נתוני הצריכה בפועל בשנה הקודמת, הכמות הקיימת במלאי ותחזית הצריכה לשנה הבאה.

— בדיקת הדרישה של ביה"מ לחלפי טלפון לשנת הכספים 1974 העלתה, שנתונים על הצריכה הקודמת והמלאי הקיים לא תאמו את הנתונים המקבילים שנרשמו בכרססת המלאי של המחסן, והנתונים על תחזית הייצור לא תמיד תאמו את הנתונים שנכללו בתכניות העבודה השנתיות של ביה"מ.

— בית המלאכה מבסס את כמות המלאי הדרושה על כך, שבמחסן יהיה מלאי ברמה מזערית כדי צריכה לשנה שלמה. בתיקי ביה"מ לא נמצא כל ביסוס על הצורך בקיום רמת מלאי כזו. עוד נתברר, שבעת הכנת הדרישה לחלפי טלפון לשנת 1974 בהיקף כספי של כ-1.2 מיליון ל"י, לא נלקח בחשבון, שכבר קודם לכן, באפריל 1973, הוצאה דרישה לחלק מאותם פריטים בהיקף כספי של כ-800,000 ל"י, וכבר נמסרה לספק גם הזמנה להספקתם. אגף הכלכלה של המשרד אישר את הדרישה השנייה של ביה"מ, וכבר הוצאה הזמנה לאספקת פריטים לביה"מ, וכך הוזמנה כמות העולה על הדרוש אף לפי הקריטריונים של ביה"מ.

בעקבות הביקורת הודיע מנהל אגף הכלכלה, משק ונכסים של המשרד, שהוא ידאג לבדיקה מפורטת של רמת המלאי בביה"מ כדי לצמצם ככל האפשר את ההשקעה במלאי.

התקשרות עם חברת ייעוץ

בשנת 1971 זכתה חברת ייעוץ (להלן החברה) במכרז, שפורסם על ידי משרד האוצר, לעריכת מחקרי עבודה בביה"מ לשם הפעלת שיטת שכר עידוד. בהוזה, שנחתם עמה, התחייבה

החברה לסיים את מחקרי העבודה בתום שנה ואומדן ההוצאה, כפי שנערך על ידי המשרד, היה סך 45,000 ל"י. עוד נקבע, שחשבונות החברה יאושרו על ידי היחידה להנדסת ייצור בביה"מ והיחידה להנדסת ייצור שבנציבות שירות המדינה (להלן: נש"ם), ותשלומן ייעשה על ידי משרד האוצר, שיחייב בהן את תקציב משרד התקשורת.

החברה החלה בעבודה במאסר 1971 ובינואר 1972 הגישה ליחידה שבנש"ם דו"ח מסכם על פעולותיה; צויין בו, שלדעתה היא סיימה את העבודה, כפי שנקבע בהסכם, ושיש לקיים דיון משותף על המשך פעילותה.

— לא נערך דיון מסכם עם החברה, ובכל זאת המשיך ביה"מ להעסיקה. יתר על כן, בין העבודות שנמסרו לחברה היו כאלה, שלא היו קשורות כלל להפעלת שכר עידוד, במיוחד הצעה למערך עבודה למחלקות המועברות למפעל ב', סקר על המחלקה לביקורת איכות וסקר על מחלקת התכנון. רק ביוני 1973 נערך עם הנהלת ביה"מ, הנהלת אגף הכלכלה והיחידה להנדסת ייצור בנש"ם, דיון משותף שהביא לאישור בדיעבד של העבודות שבוצעו בעבר. כן אושרו לביצוע עבודות נוספות ונקבע, שעבודות שלא נכללו באישור זה, יובאו לאישור מוקדם לפני ביצוען. מתברר שביה"מ לא נהג לבקש אישור מוקדם לגבי עבודות נוספות שמסר לחברה.

סך כל התשלומים, ששולמו לחברה מראשית עבודתה ועד ספטמבר 1974, היה כ-370,000 ל"י.

הפעלת שכר עידוד

חברת הייעוץ החלה כאמור בראשית שנת 1971 בביצוע מחקרים להפעלת שכר עידוד בביה"מ. המחלקות הראשונות הופעלו על פי שכר עידוד בסוף אותה שנה, ובנובמבר 1974 עבדו בביה"מ 10 מחלקות ייצור ושיפוף, ובהן 50 עובדים ישרים, על פי שכר עידוד. חישוב הפרמיה לעובדים הוא שבועי, ומבוסס על אחוזי התפוקה מעל הנורמה שנקבעה תוך גריעת אחוזים בגלל ליקויים בטיב. האחוזים הנגרעים נקבעים על פי נתונים של המחלקה לביקורת איכות. בשנת 1973 הגיעו אחדות מהמחלקות הופעלות בשכר עידוד לפרמיה ממוצעת של כ-50%.

1. משהופעלה שיטת שכר העידוד; כבר ידוע היה, שחלק מהמחלקות, שבהן נערכו המדידות, עומדות לעבור לבניין אחר (מפעל ב'), שתנאי העבודה בו יהיו יותר טובים. לפיכך הוחלט, שעם ביצוע ההעברה, יעודכנו הנורמות.

העברת חלק ממחלקות ביה"מ לבניין החדש נעשתה בתקופה ספטמבר—אוקטובר 1973, וההעברה אכן הביאה לשיפורים במערך העבודה ושיטותיה בהתחשב בתנאי העבודה המשו-פרים שבמבנה החדש. בגלל מלחמת יום הכיפורים השתבש מערך העבודה; אולם באפריל 1974 חזר לתקנו. לפי הערות חברת הייעוץ היה צורך בעדכון הנורמות גם ביחידות האחרות, כיוון שנשתנו בהן תנאי העבודה, בעיקר מבחינת שינויים במיכשור, בתהליכי העבודה, בגודל סדרות השיפוף והייצור, ובהיקף התיקון הדרוש בטלפונים המובאים לשיפוף. נתברר, שבמדידות לעדכון הנורמות הותל רק בדצמבר 1974, והן אמורות להסתיים במחצית 1975.

2. בדיקת סדרי ההפעלה של שיטת שכר העידוד בשתיים מבין המחלקות, שבהן הופעלה השיטה, העלתה, שהיא לא נעשתה בהתאם להוראות.

(א) רישומי התפוקה בגליונות, המשמשים בסיס לחישוב הפרמיות במחלקה אחת, לא תאמו את הכמויות שהגיעו למחסן למעשה, וכך שולמה לעובדים פרמיה בעד תפוקה גבוהה מהביצוע למעשה. ביה"מ הודיע, שניתנו הוראות להקפיד על נכונות הרישומים.

(ב) אחוזי הגריעה מהפרמיה בגלל ליקויים במוצר היו גמוכים ממה שצריך היה להיקבע על פי תוצאות המדידות. תא הנדסת הייצור של ביה"מ הסביר, שאחוז הגריעה שנקבע בהוראות חמור מדי, ולכן מופעל בכל מקרה שיקול דעת בהתאם לחומרת הליקוי שנתגלה. משרד מבקר-המדינה העמיד את ביה"מ על כך, שאחוז הגריעה נקבע תוך התחשבות בעובדה, שבמחלקות הביצוע נערכת בדיקה בהיקף מלא לפני ההעברה לבדיקה במחלקה לביקורת איכות. מכל מקום אחוז הגריעה מהפרמיה הוא עניין לקריטריונים קבועים וברורים ונקבע על סמך מדידות ומחקרים. לפיכך אין מקום לשיקול דעת של תא הנדסת הייצור.

(ג) במחלקה אחת, שהונהגה בה שיטת שכר עידוד, לא הופעלו כלל מדדי הטיב שנקבעו.

3. לפי סעיף 122 לפקודת מס הכנסה והתקנות לפיה ניתן לנכות מפרמיה המשתלמת על פי חוזה העבודה מס בשיעור מוקטן של 20%, אם יאושר הדבר על ידי נציב מס ההכנסה על פי המלצת המכון לפריון העבודה שליד משרד העבודה. אישור כזה ניתן בדרך כלל לתקופה מוגבלת — שנה אחת.

בדצמבר 1972 ניתן לביה"מ אישור כזה לתקופה עד דצמבר 1973. לצורך חידוש האישור היה על ביה"מ לפנות בבקשה מתאימה שלושה חודשים לפני תום תוקף האישור שניתן. נתברר שפנייה אל נציבות מס ההכנסה לחידוש האישור נעשתה רק בנובמבר 1974, ועד ראשית 1975 לא נתקבל האישור. עם זאת המשיך המשרד לנכות מעובדי ביה"מ מס מוקטן כמשך כל התקופה. עוד התברר שמס מוקטן נוכח מעובדי שתי מחלקות נוספות שלא נכללו כלל במסגרת האישור הראשון מדצמבר 1972. לא קוימו גם שניים מהתנאים שלפיהם ניתן האישור, והיינו הצורך בעדכון הנורמות והפעלה נכונה של מדדי הטיב.

תקן כוח אדם

מספר העובדים, שאושר לביה"מ בשנים האחרונות, היה 140 קבועים ועוד 40 זמניים וארעיים.

מספר ניכר של משרות קבועות בתקן לא אוישו — אחוז המשרות הקבועות הלא מאוישות הגיע בממוצע לכ-25% — ומאידך הועסקו עובדים ארעיים וזמניים במעמד זה מעבר לתקופות המותרות לפי התקשי"ר. לדוגמא: ביום 1.6.1974 היו בביה"מ 23 עובדים ארעיים שעבדו במעמד זה מעל 18 חודש — הזמן המירבי שנקבע בהוראות — מהם 14 אף מעל שנתיים. ביולי 1974 היו בביה"מ 8 עובדים, שעבדו במעמד ארעי מעל 3 שנים. חלק מהעובדים בביה"מ לא עברו השתלמויות מתאימות. כפי שנדרש בהוראות, או שעברו את ההשתלמויות לאחר המועד שנקבע. היו מקרים, שהועלו דרגותיהם של עובדים, אף כי לא עמדו במבחנים, שהיו תנאי לכך. עוד היו מקרים, שעובדים לא נשלחו לבדיקות רפואיות כדרוש, ושעובדים על פי חוזה מיוחד המשיכו לעבוד, בלא שהוארך החוזה עמם.

דיון

1. ביה"מ משוכן כיום בשני מבנים (מפעל א' ומפעל ב') על שטח בנוי כולל של כ-6,000 מ"ר. מפעל א' משוכן מאז קיומו של ביה"מ במבנים מיושנים שכורים מבעלים פרטיים. בראשית 1971 נתקבלה הצעה לשכור את המבנה השני (מפעל ב'), ולאחר שנתקבלו האישורים הדרושים ובוצעו עבודות השינויים הדרושות, הועברו אליו בספטמבר 1973 כמה ממחלקות ביה"מ. היקפם הכספי של השיפוצים, שבוצעו על ידי מע"צ, הגיע לכ-1.4 מליון ל"י. נחתם חוזה שכירות לשלוש שנים ודמי השכירות השנתיים נקבעו ב-46,000 ל"י. בבדיקה, שנערכה על ידי מהנדס הבטיחות הארצי של שירותי ההגדסה. בספטמבר 1974,

הצביע מהגדס הבטיחות על ליקויים חמורים במפעל ב', וביה"מ נדרש לתקנם בהקדם. דרישות התיקונים הועברו למע"צ לשם ביצוע.

2. עוד ב-1953 נתקבלה במשרד התקשורת החלטה עקרונית להקים מבנה חדש לביה"מ. ב-1963 אותר לראשונה מגרש מתאים בעל שטח של 4.5 דונם, אולם האישור הסופי התעכב, משום שעדיין לא נסתיים התכנון של האזור. ב-1969 נתקבל ממנהל מקרקעי ישראל תמורת הסך של 680,000 ל"י מגרש אחר, ואף הוחל בהכנת תכנון למבנה. במחצית 1970 הוחלט במשרד לרכוש מגרש אחר, גדול יותר, שיוקמו עליו פרט לביה"מ עוד מבנים, כמו מחסן אזורי, מוסך וחניון לרכב. באפריל 1971 נרכש המגרש החדש; מחיר המגרש החדש היה 1.5 מיליון ל"י, ועוד סך של מליון ל"י שולם לעיריית חיפה כהוצאות פיתוח.

עם רכישת המגרש החדש נתבקש מע"צ להתחיל בתכנון המבנה על פי פרוגרמה, שהוכנה בעת רכישת המגרש הקודם. סיום התכנון של המבנה החדש במע"צ התעכב בגלל דרישות שונות של בית המלאכה, וביניהן התקנת מיוזג אויר. במחצית 1973 הגיש ביה"מ למע"צ הצעת פרוגרמה חדשה למבנה, כפי שהוכנה על ידי חברת הייעוץ. עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 1974, לא הסתיים התכנון.

ממצאי מעקב

גביית חובות בעד שירותי טלפון

דו"ח שנתי 23, עמ' 645

היקף החובות והרכבם

סכום החובות ליום 16.8.1972 היה 31.8 מליון ל"י, מזה סך 21.3 מליון ל"י היה חוב עבור תקופת החשבון האחרונה. יתרת החוב בסך 10.5 מליון ל"י עבור תקופות חשבון קודמות לא הייתה גדולה יחסית והוותה 2.7% מסך כל ההכנסה מחשבונות טלפון, בשנת הכספים 1971.

יתרת החובות ליום 12.1.1975 הגיעה לסך של 111.9 מליון ל"י. סך 79.5 מליון ל"י היה חוב עבור תקופת החשבון האחרונה ו-32.4 מליון ל"י עבור תקופות חשבון קודמות. הגידול בסכום החובות נובע בעיקרו מגידול בהיקף החשבונות כתוצאה מהצטרפותם של למעלה ממאה אלף מגויים חדשים ומעליות התעריפים; מתברר שהחובות גדלו גם באופן יחסי והם מהווים כעת 5% מסך ההכנסה בשנת הכספים 1973. הנהלת שירותי הטלפון הסבירה שהגידול בסכום היחסי של החובות נובע בחלקו מכך שבתקופת החרום לא נותקו טלפונים עקב אי תשלום וכן בגלל מחסור בכח אדם שטיפל בגבייה.

בדו"ח על יתרות החוב נכללו גם חשבונות של מגויים שביקשו העתקת טלפון לכתובת חדשה אך ההעתקה לא נוצעה. המגויים הללו חויבו בדמי שימוש, אף כי הטלפון הוסר ועדיין לא הותקן במקום הכתובת החדשה. בעקבות הביקורת הורתה הנהלת שירותי הטלפון למחוזות, שבמקרים שאין אפשרות לבצע את ההעתקה מסיבות תלויות במשרד, אין לשלוח למגוי חשבונות בתקופת ההמתנה ואין לחייבו בדמי שימוש.

הליקוי תוקן.