משרד התקשורת

פעולות ביקורת

נערך מעקב שוטף אחר המשך הפעולות להקמתה של החברה הישראלית לתקשורת בע"מ. נסקרו הפעולות להקמתה של רשות ממשלתית לשירותי דואר. ברשות העליונה לתקשורת לשע"ח נבדקו הפעולות להתארגנותה של הרשות ופעולותיה בתחום ההיערכות של המשרד לשע"ח.

בשירותי ההנדסה נבדקו הפעולות שנקט השירות בשנות הכספים 1979 ו־1980 להתקנה מואצת של טלפונים חדשים.

בהנהלת שירותי הדואר ובמחוז המרכז נבדקו סדרי ההתקשרות של המשרד עם סוכנויות דואר, וסדרי הביקורת והפיקוח על עבודתם של הסוכנים.

בשירותי הטלפון ובשירותי ההנדסה נבדק הטיפול בתלונות של מנויים על חשבוניות טלפון הנראות להם לא נכונות.

נבדקו פעולותיה של המחלקה לבטיחות ולגיהות שבהנהלת שירותי ההנדסה וכן פעולותיו של מדור הבטיחות במחוז תל אביב והמרכז.

במחלקה להנדסת ייצור שבהנהלת השירות נבדקה התקשרות עם חברת ייעוץ. בהנהלת המשרד נבדקה התקשרות עם משרד תכנון.

המשך הפעולות להקמת החברה הישראלית לתקשורת בע"מ

באוגוסט 1979 החליטה הממשלה להקים חברה ממשלתית למתן שירותי הטלקומוניקציה, שכיום ניתנים על ידי משרד התקשורת. בדו"ח שנתי 30 (עמ' 603) הובאו ממצאי ביקורת על פעולות משרד התקשורת והגורמים הממשלתיים האחרים הנוגעים להקמת החברה. בינתיים היא נרשמה כחוק בשם "החברה הישראלית לתקשורת בע"מ".

בשנת 1980 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את המשך הטיפול בהקמת החברה, תוך התייחסות לנושאים הבאים: סדרי קבלת ההחלטות הנוספות, פעולות ההכנה לחקיקת החוק המתאים, סדרי ניהול המו"מ בין הנהלת המשרד לבין העובדים והמסגרות המינהליות שהוקמו לקידום הנושא. כן נסקרו הפעולות להקמת רשות ממשלתית של שירותי הדואר.

בינואר 1980 נפסקו הדיונים בין משרד האוצר לבין משרד התקשורת בענין הקמת חברת התקשורת, לאחר שצוות משותף, שמונה על ידי הנהלות שני המשרדים לשם יישוב חילוקי הדעות שביניהם, לא הגיע לכלל הסכמה על מהות תפקידו וחדל להתכנס. במארס 1980 חודשו המגעים בין המשרדים בדרג של שרים ומנכ"לים, ובהשתתפות היועץ המשפטי לממשלה. בדיונים הושגה הסכמה בנושאים, שעד אז היו שנויים במחלוקת — מימון פעולות החברה, קצב הפיתוח, ערך הנכסים, ודרכי העברת העובדים מהמשרד לחברה. בתחילת יוני 1980 אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה את סיכום הדברים דלהלן, שהושג בין שני המשרדים, ושכלל מספר שינויים לעומת החלטת הממשלה מאוגוסט 1979:

1. תוקם חברת תקשורת אחת ולא תוקם חברת תקשורת בינלאומית.

2. הון המניות יהיה בסכום של 1.26 מיליארד שקל, ויהיה מורכב ממניות רגילות בנות 1 שקל כל אחת.

3. מימון הפיתוח יהיה בעזרת קווי אשראי מגוון, שיושג בתיאום עם משרד האוצר; בוטל האישור לחברה לגייס מדי שנה, בערבות המדינה, כספים בארץ ובחוץ לארץ.

4. החברה תשלם למדינה תמלוגים בשיעור 11% מהכנסותיה ברוטו משירותים, שתספק כמונופול.

5. תעריפי השירותים יוצמדו למדד בחמש השנים הראשונות להקמת החברה, ויותאמו תוך אותה תקופה אחת לארבעה חודשים, כאשר עליית המדד תהיה גבוהה מ־5% לחודש בממוצע.

6. נכסי החברה הוערכו, במחירי מארס 1980, ב־10.8 מיליארד שקל ברוטו וב־6.3 מיליארד שקל לאחר פחת. הנכסים יועברו לחברה על פי הסכם מפורט לפני כניסת החוק לתוקפו, וכנגד הון המניות בסך 1.26 מיליארד שקל ואגרות חוב בסך 5.04 מיליארד שקל; הסכום יעודכן ליום ההעברה.

7. החברה תעביר לאוצר המדינה 38% מהכנסותיה, פרט לדיבידנד. התעריפים שבגינם ישולמו תמלוגים, יכללו היטל פיתוח בשיעור של 12%. הוא ייגבה עבור האוצר, וסכומיו יינתנו לחברה בתוספת הלוואה כנגד אג"ח צמודות למדד שישאו ריבית בשיעור 6%.

8. העברת העובדים מהמשרד לחברה תיעשה על פי הסכם מעבר בין ההנהלה לעובדים ועל דעת נציבות שירות המדינה. זכויות העובדים לגמלאות ולפיצויי פרישה יוקפאו, והחברה או קרן הפנסיה שתוקם יהיו אחראיות למימושן עם פרישתם של העובדים מהחברה. עובדים, שלא ייקלטו במשרד או בחברה, יפרשו משירות המדינה בתנאים שייקבעו בין נציבות שירות המדינה לבין משרד התקשורת; הזכות לפרישה בתנאים אלה תישמר למשך שנה מיום הקמת החברה.

9. סעיפי הסכם העבודה בין החברה לעובדים בענייני שכר ותקנים ינוסחו בשיתוף עם נציב שירות המדינה, ויהיו לתקופה של שנתיים מיום העברת מירב העובדים לחברה. ההסכם יהיה בהתאם למדיניות השכר של הממשלה לגבי עובדי המדינה, תוך התחשבות באופי החברה. אם יתוקן חוק החברות הממשלתיות, כך שהסכמי השכר של חברות ממשלתיות ייעשו באישור של שר האוצר, יחולו על הסכם זה הוראות החוק המתוקן.

10. שר התקשורת יגיש לממשלה תזכיר הצעת חוק כללי לתקשורת, כך שלפיו יוסמך שר התקשורת להעניק רשיון למתן שירותי תקשורת.

11. תקציבי הפיתוח של החברה יאושרו על ידי ועדה משותפת למשרד התקשורת, רשות החברות הממשלתיות ואגף התקציבים של משרד האוצר; עודפי תקציב הפיתוח יופקדו אצל החשב הכללי.

12. צוות משותף של משרדי האוצר והתקשורת יסכם בהקדם — לפני הקמת החברה — את הנושאים: בקרה ופיתוח; שלבים בהקמת החברה; מעמד שירותי הדואר.

פעולות אחרות

בדו"ח שנתי 30 עמד מבקר המדינה על הנושאים החשובים שלא הושגה לגביהם הסכמה בין משרד האוצר לבין משרד התקשורת — הסכמה שהיא תנאי מוקדם להקמת החברה. כפי שצוין לעיל הושגה בינתיים הסכמה בין המשרדים באותם נושאים, והוחל בפעולות ארגוניות ומינהליות להקמת החברה.

1. בספטמבר 1979 הפיץ משרד התקשורת בין משרדי הממשלה הצעת תזכיר הצעת חוק: חוק התקשורת התש"ם. המשרד קיבל הערות ממספר גורמים, וביניהם משרד האוצר, משרד הבטחון, רשות החברות הממשלתיות ומשרד המשפטים. לאחר שביוני 1980 הוסכם, ששר התקשורת יגיש לממשלה הצעת חוק כללי לתקשורת, שתסמיך אותו להעניק רשיון למתן שירותי תקשורת, הכין המשרד תזכיר מתוקן להצעת חוק קשורי רחק, התש"ם—1980, וועדת השרים לענייני חקיקה סיימה את הדיון בו בנובמבר 1980. בינואר 1981 היה החוק בשלבי ניסוח סופיים לקראת הנחתו על שולחן הכנסת, אולם סיום הטיפול בו התעכב נוכח תביעות עובדי המשרד (ראה להלן).

עיקרי החוק המוצע הם: הזכות למתן שירותי תקשורת בישראל נתונה למדינה ואין לתת שירותי תקשורת ללא היתר; שר התקשורת מוסמך להעניק רשיון למתן שירותי תקשורת — רשיון כללי או רשיון ספציפי לשירות מסוים. השר רשאי למנות מועצה לענייני תקשורת. בעל רשיון חייב לספק, להפעיל ולתחזק שירותי תקשורת על פי התקנות והכללים שיחייבו אותו. השר מוסמך לקבוע, באישור ועדת הכספים של הכנסת, את התעריפים בעד השירותים וכן לקבוע הסדרים בדבר תשלום ריבית פיגורים והפרשי הצמדה עבור פיגורים בתשלומים; בעל הרשיון רשאי להיכנס למקרקעין של הזולת לצורך מתן שירותי תקשורת, לאחר הודעה מתאימה מראש. בעל רשיון כללי או מיוחד יהיו גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה.

2. בעקבות החלטת הממשלה מיוני 1980 הקימה הנהלת המשרד צוות היגוי וצוות הקמה.

(א) בצוות ההיגוי, שבראשותו של השר, משתתפים המנהלים הכלליים של משרדי האוצר והתקשורת, מנהל רשות החברות הממשלתיות, נציב שירות המדינה ומנכ"ל לשעבר של משרד התקשורת. מתפקידו של הצוות לכוון ולהנחות את הקמת החברה בהתאם להחלטות הממשלה וועדת השרים לענייני כלכלה, לקבל דיווחים שוטפים מצוות ההקמה, לנתח נושאים ולתת גושפנקא על־משרדית לנושאים שיידונו בצוות ההקמה.

צוות ההיגוי התכנס לראשונה ביולי 1980 וחזר והגדיר את תפקידיו. בישיבה שנייה, בתחילת ספטמבר, הציגו נציגי המשרד את התכנית הארגונית של החברה והועלו הערות שונות. כיוון שלא הושגה תמימות דעים בנושא המבנה הארגוני הרצוי לחברה, לא הועברו הנחיות מחייבות לצוות ההקמה. בישיבה שלישית, לקראת סוף אותו חודש, עמדו על הפרק נושאים בקשר למבנה הארגוני ולהסכם העבודה. ישיבה נוספת נערכה בדצמבר 1980, ובה נדונה התכנית הרב־שנתית להתקנת טלפונים.

בדיוני צוות ההיגוי אמנם השתתפו נציגי משרד האוצר, אך כפי שעולה מהפרוטוקולים, לא נתקבלו החלטות אופרטיביות בדבר הליכי הקמת החברה. הצוות עדיין לא גיבש את דפוסי הבקרה והפיקוח בחברה, ולא עסק בשלבים שבהם תוקם החברה, כפי שצריך היה להיעשות על פי החלטת הממשלה מיוני 1980.

(ב) צוות ההקמה הורכב מעובדי משרד התקשורת בלבד; בדיונים השתתפו יועצים חיצוניים בתחומים שונים — חשבונאות, משפט, ענייני עובדים ועוד — אשר המשרד התקשר עמם. הצוות דן בנושאים, כמו התקשרויות עם יועצי חוץ, התקדמות המו"מ עם העובדים, העברת עובדים מהמשרד לחברה ועוד.

3. באוגוסט 1980 נרשמה החברה הישראלית לתקשורת בע"מ כחוק, וקיבלה מרשם החברות אישור להתחיל בעסקים. בנובמבר 1980 הציע שר התקשורת את הרכב הדירקטוריון של החברה, את יו"ר הדירקטוריון ואת המנהל הכללי — המנכ"ל הנוכחי של המשרד. על פי הצעת רשות החברות הממשלתיות מדצמבר 1980 סוכם שהחברה תעסיק ליד יו"ר הדירקטוריון יועץ טכנולוגי מוסמך, כיוון שמלבד מנכ"ל החברה אין בין חברי הדירקטוריון אנשי מקצוע בתחום הטלקומוניקציה. בישיבתו הראשונה שנערכה ב־11.12.80, בחר הדירקטוריון את היו"ר ומינה, בכפיפות לאישור שרי האוצר והתקשורת, את מנהלה הכללי של החברה וקבע שעם כניסת המינוי לתוקף ב־5.1.81 הוא יחדל לכהן כמנכ"ל המשרד. כן מונו מזכיר החברה ועוזר אישי ליו"ר הדירקטוריון.

את הדיונים העיקריים על הקמת החברה עד למינוי הדירקטוריון, לרבות המגעים עם העובדים ועם משרד האוצר, ניהל המנהל הכללי של המשרד, אף על פי שצפוי היה כי יכהן כמנהלה הכללי של החברה כשתקום. לדעת הביקורת, משהיה ידוע שמנכ"ל המשרד עתיד להתמנות מנכ"ל החברה, עדיף היה, חרף הקושי שעלול היה להתעורר בקידום הפעולות להקמת החברה, כי ייקבע אדם אחר לניהול המו"מ מטעם המשרד להקמתה של החברה ולעריכת התקשרויות עם יועצים. מתברר גם, שהפסקת כהונתו כמנכ"ל המשרד נדחתה על ידי הדירקטוריון, במשאל טלפוני שערך בין חבריו, מ־5.1.81 ל־31.3.81, והוא משמש בינתיים בשני התפקידים.

תפקידים בכירים בחברה אוישו בתנאי שכר וביתר תנאים שונים מאלה הנהוגים בתפקידים מקבילים בשירות המדינה. בשלב עדין זה של איוש תפקידים, מהצורך היה להבטיח, שאינטרס המדינה בקביעת כל העניינים הנוגעים לחברה, ייוצג היטב על ידי נציגים בדרג בכיר ממשרד התקשורת או ממשרד האוצר, שאין להם כל נגיעה אישית לעניינים שייקבעו.

4. הגם שכבר נעשו פעולות רבות לקביעת צביונה של החברה, המסגרת החוקית שבה תפעל, וההסדרים הכספיים בין המדינה לחברה, לא הושג עד כה הסכם עם נציגות העובדים בדבר תנאי ההעברה של עובדי המשרד לחברה. שאלה נוספת, שעליה עדיין לא ניתנה תשובה סופית היא, אם מיועדת החברה להיות בעלת מונופול על שירותי טלפון בלבד, או גם על שירותי טלקומוניקציה אחרים. נושא זה עומד על הפרק במו"מ עם העובדים, החוששים שאם לא יישמר המונופול הכללי הקיים, תיפגע הכנסתם.

בדו"ח שנתי 30 עמד מבקר המדינה על כך, שבמסגרת הפעולות להקמת החברה לא נבחנו ההשלכות של השינוי המוצע על העובדים, ולא נבחנו ציפיותיהם מהמבנה הארגוני המוצע. ואכן מתברר, שלעובדים יש דרישות מרובות, אם בענייני שכר ואם בענייני ארגון ומינהל. העובדים קיבלו מהסתדרות העובדים תמיכה בתביעותיהם, ובסוף 1980 אף הכריזו על סכסוך עבודה. עד סוף דצמבר לא הושג הסכם בין ההנהלה לעובדים, ולכן גם עוכב המשך הטיפול באישור החוק. עדיין לא

הושלמה גם הכנת המבנה הארגוני של החברה, ובכלל זה קביעת מבנה היחידות החדשות, תיאורי התפקידים החדשים ושיבוץ העובדים בהם.

העסקת יועצים

המשרד התקשר, במסגרת הפעולות להקמת החברה, עם מספר חברות ייעוץ בנושאים שונים. לא בכל המקרים נערך עם היועצים חוזה בכתב, שבו נקבעו החובות והזכויות ההדדיות ותנאי התשלום. לא נמצא תיעוד על כך, שנעשו נסיונות לבחון, אם ניתן לקבל ייעוץ זה במסגרת שירות המדינה.

ביולי 1979 התקשר המשרד עם עורך דין פרטי להכנת תזכיר הצעת חוק, תזכיר ותקנות לחברת התקשורת ולחברת התקשורת הבינלאומית, ואמנה בין המדינה לבין שתי החברות, תמורת 30,000 $. המדובר בעורך דין, שמקודם הועסק על ידי חברת הייעוץ, שבחנה עבור המשרד שאלת ארגונם מחדש של שירותי התקשורת, והגישה את הדו"ח המסכם שלה במאי 1979 (ראה דו"ח שנתי 30 עמ' 603). בפרק תחיקה ומשפט של הדו"ח המסכם נכללו הצעת חוק והצעת אמנה. ההתקשרות עם עורך הדין הייתה על דעת השר, ונומקה בדחיפות שבהכנת המסמכים המשפטיים בדבר הקמת החברה, ולאור הנסיון הרב שרכש עורך הדין בנושא בעבודתו בחברת הייעוץ. עד ינואר 1981 שולמו לעורך הדין תשלומים שהסתכמו ב־2.2 מיליון ל"י בקירוב, עבור שירותיו.

— ההתקשרות עם עורך הדין לא תואמה על ידי המשרד עם היועץ המשפטי לממשלה, כנדרש על פי הנוהל, שנקבע בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בדבר מסירת עבודה משפטית לעורך דין שאיננו עובד מדינה.

— לא נחתם חוזה בכתב עם עורך הדין, על אף דרישות חוזרות לכך מצד חשב המשרד. פרטי העבודה המוזמנת והתמורה סוכמו במכתב של עורך הדין עצמו מיולי 1979, בעקבות פגישה בנושא עם נציג המשרד. בנובמבר 1980 חתמו מנכ"ל המשרד והחשב על מכתב, המזמין את עורך הדין להמשיך וללוות את הטיפול בהצעת החוק עד לאישורה על ידי הכנסת תמורת 600 שקל לשעת ייעוץ, צמוד בשיעור של 90% למדד המחירים לצרכן.

2. המשרד התקשר עם יועץ לענייני חשבונאות. פרטי ההתקשרות סוכמו במכתב שנחתם ע"י מנכ"ל המשרד והחשב.

3. המשרד התקשר עם יועץ לענייני פנסיה. פרטי ההתקשרות סוכמו במכתב, שנחתם על ידי מנכ"ל המשרד והחשב בנובמבר 1980 — מספר חודשים לאחר שהחל היועץ בעבודתו באוגוסט 1980.

4. נערכה התקשרות עם יועץ לענייני עובדים, בלא שנחתם עמו חוזה. בקשה של ועדת הרכישות של המשרד לבדוק את סבירותו של שכר הטרחה שדרש היועץ לא נתמלאה.

5. לצורך קבלת ייעוץ אקטוארי נערך מכרז מצומצם על פי רשימה של חברות מומלצות, שנתקבלה ממשרד האוצר. ועדת מכרזים פנימית, שדנה בשלוש הצעות שהוגשו, פסלה הצעה אחת בנימוק, שהמציע אינו כלול ברשימה. מכתב התקשרות עם החברה שזכתה במכרז, נחתם על ידי המנכ"ל בדצמבר 1980.

6. באמצע 1980 נערכה עם אדריכל התקשרות כוללת, שבמסגרתה נמסר לו תכנון ההתאמה של מבנה בתל אביב עבור חברת התקשורת תמורת סכום של כ־150,000 שקל *.

עד סוף דצמבר 1980 שילם המשרד ליועצים סכום של כ־440,000 שקל. סכום זה שולם מההקצבה בסך שישה מיליון שקל שאושרה למשרד עבור הוצאות להקמת החברה.

שירותי הדואר

במקביל להקמת חברת התקשורת נמשכה הפעילות להסבתם של שירותי הדואר לרשות סטאטוטורית, בעקבות התחייבות שנתן השר לעובדים. חברת ייעוץ שוכתה במכרז הגישה להנהלת השירות בתחילת 1980 דו"ח מסכם, ובו המלצה על הקמת רשות סטאטוטורית ופרטים על הפעולות שיש לנקוט לשם כך.

---

* ראה גם בדו"ח זה, עמ' 612.

אנשי משרד האוצר, בכלל זה נציב שירות המדינה, המשיכו בהתנגדותם להקמת רשות לשירותי הדואר, בין היתר, בנימוק שאת ההחלטה של ועדת השרים לענייני כלכלה מיוני 1978 אין לפרש כהתחייבות להקמת רשות סטאטוטורית אלא רק כהסכמה להפרדה בין שירותי התקשורת לבין שירותי הדואר (בעניין זה ראה בדו"ח שנתי 30 עמ' 607). משרד האוצר גם חשש מההשלכות, שעלולות להיות לצעד כזה על כלל משרדי הממשלה והשירות הציבורי. ביוני 1980 העביר שר התקשורת למוכירות הממשלה הצעת החלטה להסבת שירותי הדואר לרשות סטאטוטורית. הנושא הועבר אל ועדת השרים לענייני כלכלה. אותו חודש המליץ היועץ המשפטי לממשלה, שהממשלה תקיים דיון כללי בעמדתה על הקמת רשויות חדשות מכוח חוק, למילוי תפקידים של משרדי ממשלה. דיון כזה לא נערך עד ינואר 1981.

בנובמבר 1980 דנה ועדת השרים לענייני כלכלה בהצעה להסב את שירותי הדואר לרשות סטאטוטורית וסיכמה, שהנושא יידון שוב בין שר האוצר לבין שר התקשורת, והם יגישו הצעה משותפת לישיבתה הבאה. הוקם צוות משותף, שהכין מסמך מסקנות לדיון נוסף בוועדה, אלא שהצוות נשאר חלוק בדעותיו, ובמסמך שהוגש הוצגו העמדות המנוגדות של הצדדים. למסמך צורפה גם עמדת נציג היועץ המשפטי לממשלה. בעוד שנציגי משרד התקשורת תמכו בהקמת רשות ונציגי האוצר התנגדו לכך, הייתה עמדתו של נציג היועץ המשפטי לממשלה, שעדיין לא הוגשה הצעה מנומקת להקמת הרשות, כדרוש על פי הוראות התקשי"ר; מלבד זאת, לא הוכחה החיוניות שבהקמת רשות כזאת ומן הראוי, כפי שצוין לעיל, שהממשלה תנקוט עמדה עקרונית בדבר מילוי תפקידים של שירות המדינה באמצעות גופים ממשלתיים. עד אמצע ינואר 1981 לא דנה ועדת השרים לענייני כלכלה מחדש בנושא.

היערכות לשעת חירום

משרד התקשורת מפעיל את כל מערכת הקשר הקווי והאלחוטי במדינה, לרבות שירות השידור. עד 1977 היה מתוכנן, שבשעת חירום יפעל המשרד כולו כמפקדת תקשורת ישראל, בכפיפות ישירה לצה"ל. ביוני 1977 מינתה ועדת מל"ח עליונה (ומ"ע) צוות לבדיקת ההתארגנות של משרד התקשורת בשע"ח מבחינת קביעתם של המתקנים החיוניים של המשרד וכוח האדם הדרוש להפעלתם. בין הסיבות למינוי הצוות הייתה ההכרה שרצוי כי המשרד יהיה אחראי גם למתקנים שיופעלו בשע"ח ומשום שלא הושלם הרכב כוח האדם הדרוש להפעלתם. עיקרי ההמלצות של הצוות שהוגשו לומ"ע באמצע 1978 היו: להעביר לאישור ועדה מתאימה את רשימת המתקנים החיוניים במשרד ולארגן ולהשלים את הרכב כוח האדם הדרוש להפעלתם במסגרת היחידה לריתוק משקי, ובתיאום עם משרד העבודה והרווחה; עוד הוצע לדון בדחיפות בהקמתה של רשות עליונה לתקשורת בשע"ח.

בנובמבר 1978 אישרה ומ"ע את ההמלצות להקים רשות עליונה לתקשורת בשע"ח במשרד התקשורת בדומה לרשויות מל"ח האחרות במדינה. הרשות תוקם על פי המבנה הארגוני של המשרד ותפקידיה יהיו להבטיח הפעלה תקינה של מערכות התקשורת בשע"ח, להכין אמצעים למתן קשר אלטרנטיבי בשע"ח לצורכי צה"ל והמשק האזרחי, וכן להפעיל בשע"ח את שירותי הדואר ובנק הדואר. בשנים 1979 ו־1980 עסק המשרד בהקמה ובארגון של הרשות העליונה לתקשורת — בנייה וארגון של מטה הרשות ומפקדותיה, הכנת נהלי עבודה, קביעת תקן היחידה ואיושה, קביעת המפעלים החיוניים של המשרד, הקמת מחסני חירום לציוד כללי ועוד.

בחודשים נובמבר—דצמבר 1980 בדק משרד מבקר המדינה אחדות מהפעולות האמורות. עוד נבדקה מידת היישום של לקחים שהופקו ממלחמת יום הכיפורים. כן נבדקו הפעולות להיערכותם של שירותי הדואר לשע"ח *.

הנהלת הרשות התכנסה לישיבתה הראשונה בפברואר 1980 ולאחר מכן, במאי 1980. ההנהלה קיבלה בישיבותיה מספר החלטות בנושאים מרכזיים בתחום ההיערכות לשעת חירום. הביקורת סקרה את ההחלטות שנתקבלו באותן ישיבות ועמדה על העניינים שעדיין דורשים טיפול.

---

* בדבר ביקורת בנושא מערך קשר במל"ח ראה בדו"ח זה, בפרק "מערכת הבטחון — ציוד קשר במערך מל"ח" ובדבר ביקורת על היערכות משרדי הממשלה לשע"ח ראה בדו"ח זה, עמ' 180.

כוח אדם

הפעלת שירותי התקשרות בשע"ח אמורה על פי התכנון להיעשות באמצעות היחידה לריתוק משקי. בשנים קודמות, עוד לפני הקמת הרשות, קבע המשרד את תקן כוח האדם הדרוש להפעלת יחידה זו, ופנה אל הגורמים הנוגעים לדבר לעשות לשיבוץ עובדי המשרד ביחידה האמורה. מתברר שטרם הצליח המשרד לאייש את התקן שקבע, הגם שנתקבלו החלטות רבות לפתרון הבעייה. גם הקמתה של הרשות עדיין לא פתרה עניין זה, כך שבסוף 1980 עדיין חסר אחוז ניכר מכוח האדם הדרוש להפעלת היחידה בשע"ח — במיוחד בשירותי ההנדסה. לעומת זאת, נערכו פעולות לשיבוץ כוח האדם של המשרד בתפקידים לשע"ח. כרטסת ידנית, שכללה פרטים על עובדי המשרד ותפקידם בשע"ח, הוסבה למחשב, תוך מגע עם היחידה המתאימה במשרד העבודה והרווחה, ובתחילת 1981 אמורה להישלח לכל עובד הודעה רשמית על תפקידו בשע"ח במידה שלא יגוייס. המשרד הודיע, שעניין השלמת כוח האדם החסר נמצא בבדיקה באגף כוח אדם בצה"ל.

ציוד תפעולי לשע"ח

תפקיד מרכזי של הרשות הוא להבטיח אמצעי קשר אלטרנטיביים לשע"ח. בגלל המגוון הרחב של השירותים שנותן משרד התקשורת וריבוי יחידותיו מצויה האחריות המקצועית לכל אחד מתחומי הפעולה של המשרד בידי המחלקה המקצועית המתאימה שבהנהלת שירותי ההנדסה.

נמצא כי בשל הפיצול באחריות אין ברשות העליונה מידע מלא על ציוד התקשורת הדרוש לשע"ח, רכישתו, מקום אחסונו וסדרי אחזקתו. בעבר נתקבלו בשירותי ההנדסה מספר החלטות על רכישת ציוד לשע"ח. אין ברשות מידע על ההחלטות שנתקבלו בהנהלת השירות או במחלקות המקצועיות, ובאיזו מידה הן בוצעו.

במארס 1979 העביר מרכז הרשות אל מנהל אגף הכלכלה של המשרד רשימה מפורטת של אמצעי קשר תחליפיים שהוחלט שהם דרושים למשרד לשע"ח, וביקש לפעול להקמת ריכוז מיוחד עם סככות ומחסנים לאחסון ציוד זה. אחזקתו תבוצע על ידי המחלקות המקצועיות, ובשע"ח הוא יופעל על ידי קבוצת עבודה שתוקם על ידי הרשות. כפי שצויין, אין ברשות מידע מלא ומדויק אם נרכש הציוד; ואם כן — היכן הוא מאוחסן. לא הוקם הריכוז דלעיל, אין גורם מרכזי העוסק באחזקה ולא מונתה יחידה להפעלת הציוד בשע"ח. הנהלת הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 1981, שהיא הורתה על עריכת בדיקה מחודשת של צרכי השירות בשעת חירום, וזו תיעשה על ידי מהנדסי המחלקות המקצועיות בשירות.

רכב לשע"ח

אין בידי הרשות תקן מפורט של רכב החירום לצרכי היחידות והשירותים שלהם אחראי המשרד. עדיין לא הסתיימו הדיונים עם צה"ל בדבר הרכב של המשרד שירותק למשרד לצרכיו בשע"ח, סוגו ומספרו. גם לא הוסדרו האמצעים הדרושים למשרד להובלת דברי דואר וחבילות לחיילים בשע"ח. באוקטובר 1980 מינתה הנהלת הרשות ועדה מיוחדת לבדיקת הצרכים של שירותי הדואר ברכב לשע"ח. הוועדה התבקשה להגיש המלצותיה עד סוף נובמבר 1980, אך זו לא הגישה המלצותיה עד אמצע ינואר 1981. המשרד דרש מצה"ל לרתק את כל כלי הרכב שברשותו בשע"ח, אך בשלב זה עדיין לא הוחלט לקבל דרישה זו.

שירותי הדואר

במסגרת המבנה הארגוני של הרשות נכללו גם המפקדות של שירותי הדואר לשע"ח — מפקדות מחוזיות הכפופות למפקדה הכללית — במקביל למבנה של שירותי הדואר. בסוף 1980 עדיין לא הסתיים הארגון של כל המפקדות מבחינת מיקומן הפיסי והתקנת אמצעי קשר למבנים שבהם ימוקמו. עדיין חסר חלק מכוח האדם שיהיה דרוש להפעלת השירותים החיוניים של שירותי הדואר בשע"ח, אף כי בתחום זה יגדל בשעת חירום חלקו של כוח עזר — מתנדבים, גדנ"עים וכד'. השירות כבר החל במגעים עם אותם מתנדבים.

הביקורת עמדה על הצורך להשלים את התקנתן של מפקדות שירותי הדואר, כולל הציוד הדרוש לתפקודן; כן הציעה לעדכן נוהל הפעלה לשע"ח, שפורסם על ידי השירות עוד ב־1975. הנהלת שירותי הדואר הודיעה שתעדכן את הנוהל.

ריתוק מפעלי תעשייה חיוניים

חלק מההתארגנות של המשרד לשע"ח כולל ריתוק של מפעלים פרטיים הקשורים עם המשרד דרך קבע במתן שירותי קבלנות — כמו קבלני ניקוב וקבלנים לשירותי מיכון שונים. על פי בקשתה, קיבלה הרשות מיחידות המשרד, רשימה של אותם מפעלים שריתוקם חיוני למשרד בשע"ח ; ובדצמבר 1980 טיפלה, בשיתוף פעולה עם משרד העבודה והרווחה, בריתוקם של עובדי אותם מפעלים. עדיין לא נפתרה הכפילות שתתעורר מאפשרות של ריתוק עובדי מפעלים אלה גם מצד משרדי ממשלה אחרים.

ציוד כללי

מתוך לקחי העבר החליטה הרשות, עוד בתור מפקדת תקשורת ישראל שבמשרד יש להקים מחסני חירום אזוריים, שבהם יאוחסן ציוד כללי — מחנאות, מטבח, הלבשה ונשק — שבשע"ח יעמוד לרשותה של היחידה לריתוק משקי, המפעילה את מתקני המשרד בשע"ח. סוגי הציוד וכמויותיו וכן חלוקתו למחסנים נקבעו על פי הערכה כללית של הצרכים האפשריים בשע"ח. הבקורת העלתה, שהמחסנים מסודרים כהלכה, והציוד רשום וארוז כדבעי. עם זאת עדיין חסרים פריטי ציוד אחדים שנקבע שיהיו במחסן, חלקם פריטים צבאיים, שרכישתם טעונה אישור צה"ל. הביקורת המליצה, שהנהלת הרשות תדון שנית בנושא, ותעשה להשלמת הציוד החיוני החסר.

תכנית עבודה ל־1980 וביצועה

הביקורת סקרה, באיזו מידה בוצעה תכנית העבודה לשנת 1980, שהרשות העליונה לתקשורת קבעה באישור גורמי המל"ח הנוגעים לדבר. נמצא כי חלק מהתכנית לא בוצע או טרם הושלם הביצוע : השלמת ההקמה והארגון של שירותי הדואר כחלק מהרשות ; תכנון להבטחת קשר בשע"ח למנויים חיוניים ; ריתוק רכב וציוד מיכני הנדסי למפעלים החיוניים של הרשות ; תרגול הבקרה הארצית, מערכת הגיוס לשע"ח והפעלת מחסני החירום (התרגולים לא בוצעו בשנתיים האחרונות בגלל הפעולות להתארגנות הרשות) ; עריכת קורסים להסבת עובדים בלתי מגוייסים למקצועות בעלי חשיבות מירבית.

באוקטובר 1979 העבירה ומ"ע לרשויות העליונות לשע"ח הנחיות להכנת תכנית העבודה למערך מל"ח לשע"ח. חלק מההנחיות, שהופנו לרשות העליונה לתקשורת, עדיין לא באו לכלל ביצוע או שבוצעו רק בחלקן — עדכון נהלי גיוס והפעלה בשע"ח ותרגולם ; בדיקה מחדש של הקריטריונים להחזקת רמות מלאי לשע"ח והשלמתן ; תרגול מרכזים ומטות הפעלה ; הכשרת כוח אדם חליפי לשע"ח.

לאחר מלחמת יום הכיפורים הכינו שירותי ההנדסה דו"ח מרוכז על הבעיות שנתעוררו במלחמה והמלצות לפתרונן. הביקורת העלתה, כי בחלק מההמלצות לא היה טיפול או שהיה רק טיפול חלקי עד סוף 1980 : קביעת ממלאי מקום לבעלי תפקידים חיוניים ; הסבת עובדים בלתי מקצועיים, כולל נהגים ופנסיונרים, למילוי תפקידים חיוניים ; רכישת פריטי ציוד שחסרו במלחמה.

*

הרשות העליונה לתקשורת לשעת חירום הוקמה לפני זמן קצר יחסית וכבר החלה בפעולה רחבה לארגון מחדש של המערך הדרוש. עם זאת קיימים עדיין נושאים לא מעטים, המחייבים טיפול מצד הרשות, והביקורת העמידה את האחראים במשרד התקשורת על הצורך להסדירם בהקדם האפשרי.

התקנת טלפונים

בשנות הכספים 1970 עד 1978 התקין משרד התקשורת מדי שנה בשנה כ־50,000 טלפונים חדשים וכן ביצע העתקות חיצוניות במספר שגדל מכ־10,000 בשנה לכ־20,000. באותה תקופה עלה מספר הבקשות החדשות להתקנת טלפונים שהתקבלו מדי שנה על מספר ההתקנות, וכתוצאה מכך גדל

מספר המתינים לטלפון מכ־110,000 באפריל 1973 לכ־215,000* באפריל 1980, מזה כ־15,000 בקשות להעתקה. ב־31.12.80 היה מספר המתינים כ־225,000, מזה כ־28,000 שביקשו העתקה. בשנת הכספים 1979 הצליח המשרד לראשונה להתקין טלפונים חדשים במספר גדול באופן ניכר — כ־66,000 לעומת 50,000 בשנים קודמות. המשרד גם תכנן להתקין מספר גדול עוד יותר בשנת הכספים 1980 כחלק מהיערכותו להקמתה של חברת התקשורת.

נושא התקנת הטלפונים נבדק מזה שנים על ידי משרד מבקר המדינה — מדי פעם מהיבטים שונים. כך ב־1977 דנה הביקורת עם המשרד על הצורך לעשות לפישוטה של רשימת דרגות העדיפות לבקשות לטלפון וכן להקצאת משאבים גם כדי להיענות לבקשות ותיקות (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 675). בשנת 1978 עמדה הביקורת על כך, שלפי קצב ההתקנה, שביצע המשרד בשנים האחרונות, לא הסתמן סיכוי לקיצור משמעותי של תקופת ההמתנה לטלפון (ראה דו"ח שנתי 29 עמ' 617). בשנת 1979 נבדקו פעולותיה של המחלקה להתקנת טלפונים במחוז ת"א והמרכז (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 642).

בשנת 1980 חזר משרד מבקר המדינה ובדק היבטים נוספים בנושא ההתקנה. הבדיקה נערכה גם כהיענות לבקשתו של מנכ"ל משרד התקשורת לקבוע במסגרת הביקורת הנוכחית, את מספר הטלפונים שהתקין משרד התקשורת בשנים האחרונות. נושאים נוספים שנבדקו — קביעת תור הממתינים לטלפון, האמצעים שנקט המשרד ב־1979 לעריכת התקנות במספר מוגבר ומידת הביצוע של התכנית ב־1980. עוד נבדקה ההשלכה של ההתקנה המואצת על קיצור משך ההמתנה הממוצעת לטלפון.

מבצע התקנות 1979

בשנים 1972 ו־1977 החליטה הנהלת המשרד להגדיל באופן ניכר את מספר הטלפונים החדשים שיותקנו בכל שנה; אולם, על אף החלטות אלה לא עלה מספרם באותן שנים ובשנים האחרונות על 50,000 לשנה.

תכנית העבודה לשנת הכספים 1979 חזתה אף היא, שבמשך השנה יותקנו 50,570 טלפונים חדשים ועוד 16,280 העתקות חיצוניות. עוד במאי 1979, כחלק מהפעולות להקמתה של חברת התקשורת** כדי להוכיח, שההקמה תביא לצמצום תור הממתינים תוך פרק זמן קצר יחסית, דנה הנהלת המשרד באפשרות להרחיב את תכנית ההתקנות. המחוזות התבקשו להגיש תכנית מורחבת תוך מתן עדיפות להתקנות על עבודות אחרות ותוך התבססות על היענות לבקשות באזורי שירות שלמים (איזור גיאוגרפי שאליו מגיע כבל מרכזי). המטרה שנקבעה הייתה להגיע להתקנה של 70,000 טלפונים חדשים עד לסוף שנת הכספים. בסוף יולי 1979 אושר סופית בהנהלת המשרד, שיותקנו 70,000 טלפונים בשנת הכספים 1979 לקראת תכנית ההתקנות המואצת ל־4 השנים הבאות — 100,000 ב־1980, 130,000 ב־1981, 140,000 ב־1982 ו־120,000 ב־1983 — בסה"כ 490,000 טלפונים ב־4 שנים. תכנית זו נועדה להציב, שהיעדים שנקבעו לחברת התקשורת כשתוקם הם בני השגה.

מנכ"ל המשרד העביר למהנדסים ולמנהלים של המחוזות הנחיות מפורטות כיצד להיערך להתקנת 70,000 טלפונים חדשים, והתכנית חולקה לשלושת המחוזות כדלקמן: 16,000 התקנות במחוז ירושלים והדרום, 36,000 במחוז ת"א והמרכז, ו־18,000 במחוז חיפה והצפון. בכל מחוז נקבעה תכנית מפורטת לפי האזורים של שירותי ההנדסה והמרכזות שבכל אזור. הוחלט על הצעדים הבאים כדי לעמוד בתכנית ההתקנות המואצת: נמסרו הזמנות נוספות של ציוד לספקים; סוכם על מסירת יותר עבודות לקבלנים ועל דחיית פרוייקטים שאינם קשורים בהתקנות; אושרה התקנת טלפונים דוממים*** עד להשלמת ההפעלה של ציוד המרכזות; סוכם על ביטול דרגות עדיפות באזורי שירות; סוכם להגביל ביצוע העתקות במקומות מפוזרים; הוגדל מספר הודעות ביצוע שמכינים שירותי הטלפון לשירותי ההנדסה וקוצר משך הכנתן; הוגדלה תקופת ההתחייבות למבקשים מארבעה חודשים לחצי שנה ממועד תשלום החשבונות; ניתנה הרשאה למנהלי האזורים לשכור רכב והוקצה להם דלק בכמות מוגדלת; הוגדלה כמות השעות הנוספות שמותר לעובד לעבוד בחודש, וצומצמו פעולות ההדרכה לעובדי המשרד. כדי לעמוד בתכנית המואצת ביקש המשרד מהאוצר להגדיל את תקציב הפיתוח בסך 1 מיליארד ל"י. הבקשה לא אושרה.

---

* מהראוי לציין שכ־19% מהבקשות הממתינות מתבטלות מסיבות שונות — ראה להלן.

** ראה בדו"ח זה, עמ' 585.

*** טלפון שלא ניתן להפעילו עד לסיום פיתוח המרכזת.

על פי נתוני המשרד, הותקנו בשנת הכספים 1979 כ־66,500 טלפונים חדשים — 95% מהתכנית המואצת. במחוז ירושלים והדרום הותקנו 16,200 טלפונים, במחוז חיפה והצפון — 18,925 טלפונים ולעומתם — במחוז ת״א והמרכז רק 31,400 טלפונים. בנוסף לכך בוצעו 19,700 העתקות חיצוניות לעומת תכנון של 16,280 העתקות. בין הסיבות לאי ביצוע התכנית במחוז ת״א והמרכז היו פיגורים בהשלמת בינוי מרכזות וחוסר בכוח אדם במחלקת ההתקנות.

בטבלה הבאה נתונים על ההתקנות החדשות שבוצעו בשנת הכספים 1979 לפי שלושת המחוזות של השירות תוך חלוקה בין עיר לנפה.

	תכנית 70,000	התקנות שבוצעו	ההפרש	%
מחוז ירושלים והדרום	16,000	16,207	(+) 207	101
ירושלים והסביבה	7,800	7,980	(+) 180	102
נפת הדרום	8,200	8,227	(+) 27	100
מחוז ת״א והמרכז	36,000	31,399	(—)4,601	87
ת״א רבתי	20,400	18,158	(—)2,242	89
נפת המרכז	15,600	13,241	(—)2,359	85
מחוז חיפה והצפון	18,000	18,925	(+) 925	105
חיפה רבתי	7,680	9,526	(+)1,846	124
נפת הצפון	10,320	9,399	(—) 921	91
ס״ה ארצי	70,000	66,531	(—)3,469	95

ותק הבקשות

בין האמצעים להגדלת מספר ההתקנות היה אישור בקשות באזורים שבהם פותחה רשת הטלפון בלי להתחשב בדרגות העדיפות של הבקשות*. כיוון שפיתוח רשת נעשה בדרך כלל במקומות, שבהם גדול ריכוז הבקשות, גדל אמנם מספר הטלפונים המותקנים אך לא ירד הוותק היחסי של הבקשות הממתינות: על פי נתוני המשרד, באוקטובר 1980 אמנם קטן מספר הממתינים לעומת דצמבר 1979, אך גדל מספר הממתינים חמש שנים ומעלה (מכ־33,000 לכ־39,000). זאת על אף שבפברואר 1979 סוכם בהנהלת המשרד שיש לעשות כל מאמץ להיענות לממתינים מעל שבע שנים וששירותי ההנדסה יגישו לקראת כל שנה הצעה לפתרון בעיית הממתינים פרקי זמן ארוכים.

בטבלה הבאה נתונים על השוואת מספר הבקשות הממתינות (כולל העתקות) בין דצמבר 1979 לאוקטובר 1980 (באלפים):

	עד שנה	3—2	5—4	7—6	מעל 7	ס״ה
4.12.79	67.1	84.8	42.1	22.8	10.6	227.4
23.10.80	46.0	90.0	41.4	24.4	14.9	216.7

המקור: הנהלת שירותי הטלפון.

כ־¾ מהבקשות הממתינות הן ממחוז ת״א והמרכז. מנהל שירותי הטלפון המחוזי השווה את התפלגות הבקשות שבמחוז מבחינת זמן ההמתנה בשלוש נקודות זמן — 1.1.79, 1.1.80, 1.10.80 והעלה שבין ינואר 1979 לאוקטובר 1980 השינויים העיקריים שחלו היו: עלייה במספר הממתינים 7 שנים ויותר (מ־3% ל־7%); יציבות במספר הממתינים 5—7 שנים (12%); ירידה קלה בממתינים 3—5 שנים (מ־21% ל־19%); עלייה במספר הממתינים 1—3 שנים (מ־33% ל־39%) וירידה

* ותק הבקשה הוא אחד ממרכיבי דרגת העדיפות הנקבעת לכל בקשה.

גדולה במספר הממתינים פחות משנה (מ־31% ל־23%). הדגמה למצב זה יכולה לשמש קרית מלאכי, שבה אושרו בשנות הכספים 1979 ו־1980 כ־1,700 בקשות — רובן חדשות יחסית — מבין כ־2,200 הבקשות הממתינות, אך לא נענו בקשות הממתינות שבע שנים ויותר בשכונות ותיקות, שבהן לא פותחה הרשת.

בטבלה הבאה נתונים על התפלגות כלל הבקשות הממתינות להתקנות ולהעתקות לפי ותק — ליום 1.7.1980 לפי שלושת המחוזות של שירותי ההנדסה (באלפים):

	ס"ה בקשות ממתינות	שנה	שנתיים	3 שנים	4 שנים	5 שנים	6 שנים ויותר
מחוז י־ם והדרום	21.7	3.9	7.3	3.6	2.2	1.6	3.1
מחוז ת"א והמרכז	146.8	17.2	35.8	29.1	18.4	13.2	33.1
מחוז חיפה והצפון	44.2	6.8	14.4	7.3	5.4	3.5	6.8
ס"ה ארצי	212.7	27.9	57.5	40.0	26.0	18.3	43.0

המקור: דו"ח חמ"ת משרד התקשורת.

כפי שעולה מהטבלה, עיקר הבקשות הממתינות הן במחוז ת"א והמרכז. המשרד עשה אמנם פעולות להעברת עובדים משני המחוזות האחרים למחוז ת"א והמרכז, אך היו אלה מבצעים בודדים שלא סייעו באופן משמעותי.

מתברר שהמבנה וההיקף של היחידות התפעוליות במחוזות שירותי ההנדסה הם פרי התפתחות היסטורית, בלי שיותאמו לנסיבות משתנות. כך למשל מספר עובדי המחלקות להתקנת טלפונים במחוזות ירושלים ותל אביב שווה למרות הפער הגדול בביקוש — כ־6,000 בירושלים מול כ־60,000 בת"א. לכן, לדעת הביקורת, בנוסף לאמצעים המאולתרים שהמשרד נוקט, מהראוי לארגן מחדש את היחידות מבחינת מבנה וגודל על פי הצרכים בפועל.

פיתוח מרכזות טלפון

הגדלת קיבולן של מרכזות הטלפון הוא חלק בלתי נפרד מתכנית הפיתוח של המשרד. מתברר שבשנות הכספים 1978 ו־1979 לא עמד המשרד בתכנית הפיתוח של המרכזות, דבר העלול להשפיע לרעה על המשך קצב ההתקנות. בטבלה הבאה נתונים על תוספת הקיבול במרכזות הטלפון בהשוואה למתוכנן בשנות הכספים 1978 ו־1979 וכן נתונים חלקיים לשנת הכספים 1980 (באלפי מספרים):

	1978			1979			1980	
	תוספת קיבול מתוכננת	תוספת למעשה	%	תוספת קיבול מתוכננת	תוספת למעשה	%	תוספת קיבול מתוכננת	תוספת למעשה עד 31.12.80
ס"ה ארצי	61.9	35.6	57	75.2	57.5	76	49.8	52.0
ירושלים והדרום	4.5	5.7	126	13.3	9.9	74	15.3	21.0
ת"א והמרכז	37.1	17.2	46	36.3	27.1	75	23.0	21.1
חיפה והצפון	20.3	12.7	62	25.6	20.5	80	11.5	9.9

מהנתונים שבטבלה עולה שב־1978 בוצעו רק כ־50% מהמתוכנן להגדלת קיבול המרכזות. ב־1979 גדל השיעור לכ־76%, אך הביצוע עדיין לא הדביק את התכנון. בולט במיוחד הפיגור במחוז ת"א והמרכז. תוספת הקיבול במרכזות גם הייתה קטנה בהרבה ממספר הבקשות החדשות שהתקבלו מדי שנה — כ־75,000 ב־1978, כ־87,000 ב־1979 וכ־83,000 ב־1980. לעומת זאת, ב־1980 — כבר בסוף דצמבר 1980 — עבר הביצוע על המתוכנן.

הביקוש לטלפונים

כשמתאפשר ביצוע התקנת טלפון, שולחים שירותי הטלפון למבקש חשבונית דמי התקנה, וכאשר מתקבל התשלום, הם מכינים לשירותי ההנדסה הודעת ביצוע. שכיח הוא ששיעור מסוים מחשבוניות דמי ההתקנה אינו משולם מסיבות שונות — מבקשים ותיקים שינו את מקום מגוריהם, יש בקשות כפולות, כתובות לא ידועות, מבקשים אינם מוכנים לשלם את דמי ההתקנה המבוקשים וכד'. בקשות, שהחשבוניות בגינן לא שולמו, מבוטלות על ידי שירותי הטלפון. משך השנים היה מקובל במשרד שכ־12%—15% מחשבוניות דמי ההתקנה לא ישולמו, ולכן נהגו שירותי הטלפון המחוזיים לשלוח חשבוניות דמי התקנה למספר יותר גדול של מבקשים כדי אותו שיעור.

ב־1979 נתברר שחל גידול בשיעור החשבוניות שאינן משולמות, ומכאן גם אחוז הבקשות שיש לבטל — במחוז ת"א הגיע השיעור לכ־18% ובמחוז ירושלים, לכ־25%. המדען הראשי של המשרד עמד על תופעה זו ולאחר בדיקה מדגמית ראשונית שערך סוכם בהנהלת המשרד על עריכת בדיקות בהיקף יותר גדול, שהוחל בהן בסוף 1980.

הביקורת עמדה על כך, שעריכת הבדיקות רצויה ביותר נוכח העובדה, שתכנית ההתקנות המואצת הרב שנתית של המשרד מכוונת לרכוש מהתעשייה ציוד מיתוג בקיבול של כ־375,000 מספרים בהשקעה כוללת של כ־4.5 מיליארד שקל ב־4 השנים הקרובות. במידה שמספר הבקשות בפועל קטן בהרבה מהרשום, יתכן שינוי בקצב הפיתוח הדרוש.

יצויין עוד שבאחרונה חלה במספר מקומות בארץ ירידה בהיקף הביקוש לטלפון : בעוד שבעבר בדרך כלל מספר הבקשות החדשות לטלפונים שקיבל המשרד מדי שנה גדל בהשוואה לקודמת, החלה להסתמן בשנת 1979 בירושלים וסביבתה מגמת ירידה במספר הבקשות החדשות שהתקבלו בהשוואה לשנת 1978. מגמה זו נמשכה גם בתחילת 1980 ; על פי דיווחי המשרד, בששת החודשים הראשונים של השנה התקבלו 35,200 בקשות חדשות — פחות מהמספר לתקופה המקבילה ב־1979. מגמה דומה הסתמנה ב־1980 גם לגבי מחוז חיפה.

נוכח הירידה בביקוש לטלפונים באיזור ירושלים ערך המחוז בנובמבר 1980 מבצע התקנות לכל דורש בשכונת נווה יעקב בירושלים על ידי הקמת תחנה בשכונה לטיפול בבקשות לטלפון.

הפקת לקחים ממבצע התקנות 1979

ביוני 1980 הוקמה במחוז ירושלים והדרום ועדה משותפת של שירותי ההנדסה ושירותי הטלפון לשם הפקת לקחים ממבצע ההתקנות ב־1979. הוועדה הגישה למנכ"ל המשרד דו"ח מסכם, שנקודותיו היו : חלה ירידה בביקוש לקראת סוף 1979 ; מספר הבקשות הממתינות ברוב יישובי המחוז נמוך יחסית לתכנית ההתקנות לשנת 1980 ; עם זה, ניתן יהיה לאשר ב־1980 רק כמחצית מכלל הבקשות הממתינות בעיר (6,000) בגלל העדר רשת ; עקב הירידה בביקוש בירושלים יש לבדוק מחדש את תכנית ההתקנות.

— לא נמצאה התייחסות למסקנות הדו"ח, ומכל מקום לא שונתה תכנית ההתקנות ל־1980. לא נמצא שנעשה להפקת לקחים דומים בשני המחוזות האחרים במגמה לעדכן את תכנית העבודה השוטפת.

תכנית התקנות 1980

בתכנית ההתקנות הרב שנתית נקבע, שבשנת הכספים 1980 יתקין המשרד 100,000 טלפונים חדשים. באוגוסט 1979, משאושרה התכנית, התבקשו המחוזות להגיש את דרישותיהם כדי להיערך לתכנית זו, ובינואר 1980 העביר מנהל שירותי ההנדסה למהנדסי המחוזות הנחיות להיערכות לביצוע התכנית : עבודה בשעות נוספות ; הגברת ניידות עובדים בין המחוזות ובתוכם ; הקמת כוח משימה שירותי שיופנה למקומות שבהם יש להגביר התפוקה ; הגדלת כוח האדם ביחידות לבינוי מרכזות ; הסתייעות בגורמי חוץ לעבודות השחלה ועוד.

בטבלה הבאה נתונים על ההתקנות שבוצעו בתקופה אפריל עד דצמבר 1980, לאחר שהתכנית ל־1980 תוקנה לכ־95,000 התקנות חדשות :

	התקנות מתוכננות	ביצוע עד 31.12.80	ב-%
ס"ה ארצי	95,411	55,477	58
מחוז ירושלים והדרום	19,511	12,021	62
מחוז ת"א והמרכז	50,000	27,704	55
מחוז חיפה והצפון	22,700	13,955	61

עד סוף דצמבר 1980 — כ־9 חודשי עבודה, בוצעו 58% מתכנית ההתקנות לאותה שנה. כדי שהמשרד יעמוד בתכניתו, יהיה עליו להגביר באופן משמעותי את קצב ההתקנות עד לסוף שנת הכספים. לדעת הביקורת, יחד עם ביצוע התכנית המואצת שומה על המשרד גם להקדיש אמצעים כדי להיענות לבקשות ותיקות ביותר.

קביעת עדיפויות להתקנת טלפונים

כפי שצוין, רשימת דרגות העדיפות שהמשרד פועל על פיה איבדה ממשמעותה במשך השנים גם בשל היותה מסובכת מבחינת מרכיביה, אך בעיקר בשל העובדה שהמשרד שם דגש על מספר ההתקנות משיקולים כלכליים. עניין זה קיבל ביטוי מיוחד בשנת הכספים 1979 עם ההחלטה על קצב התקנות מואץ, כאשר בהחלטות ההנהלה נקבע במפורש שהפיתוח ייעשה בשיטת אזורי שירות, ובהם יבוצעו ההתקנות בלי להתחשב בדרגות העדיפות.

ועדת ברנזון, שמונתה על ידי הנהלת המשרד ב־1978 *, המליצה על הקטנת מספר דרגות העדיפות, והמשרד החל בהיערכות ליישום ההמלצות. בדצמבר 1979 מינה מנכ"ל המשרד ועדה משותפת לשירותי הטלפון וההנדסה לבדיקת אפשרויות היישום הן של המלצות ועדת ברנזון והן של מיכון נתוני הרשת בשירותי ההנדסה. הוועדה הגישה המלצות בינואר 1980 וקבעה, שיש לאפשר לשירותי הטלפון להפעיל מיד את טבלת העדיפויות החדשה, מאחר שהיא מפשטת את הליכי העבודה, ומקטינה את היקף הניירת והעבודה הקשורים באישור דרגות העדיפות.

מתברר שיישום ההמלצות עוכב על ידי הנהלת המשרד פעם נוספת עד לסיום המיכון של נתוני רשת הטלפונים בשירותי ההנדסה. כיוון שמדובר בפרוייקט ממושך ומסובך יחסית, אין לצפות לשינוי בנושא העדיפויות בתקופה הקרובה. לדעת הביקורת, אין הכרח לקשור את פישוט דרגות העדיפות לגורמים, שאין להם השלכה ישירה לנושא.

*

בשנת הכספים 1979 הגדיל המשרד באופן משמעותי את מספר הטלפונים החדשים שהתקין, והמגמה נמשכת גם ב־1980. הדבר נתאפשר על ידי הגדלת המשאבים שהושקעו, אך גם על ידי הגברת היעילות בעבודה, בחלקה במסגרת הפעולות לשינוי המבנה הארגוני של המשרד. הביקורת העירה, שעומדת בעינה השאלה של התקנת טלפונים לממתינים זמן רב במקומות, שבהם לא נערך פיתוח נרחב של רשת הטלפון — נושא שעליו עמד מבקר המדינה מספר פעמים, למשל בדו"ח שנתי 26 (עמ' 815) בעניין פיתוח רשת הטלפון בנאר שבע וכן בדו"חות השנתיים 28 (עמ' 676) ו־29 (עמ' 617).

סוכנויות דואר

סוכני הדואר הם קבלני משרד התקשורת למתן שירותי דואר לציבור, בעיקר במקומות יישוב קטנים ובשכונות או באזורים של ערים, שלדעת המשרד הפעלת סניפי דואר בהם אינה כדאית. השירות, שנותנים סוכני הדואר, זהה בדרך כלל לזה הניתן על ידי סניפי הדואר, פרט למספר סוכנויות קטנות, שבהן ניתן רק חלק מהשירותים. סוכנויות הדואר מסווגות לארבעה סוגים — א' עד ד' — בהתאם למספר השעות שהן פתוחות ביום.

* ראה בדו"ח שנתי 29, עמ' 617.

באפריל 1980 פעלו בארץ 648 יחידות דואר: 90 בתי דואר, 120 סניפים, 43 קווי דואר נע ו־395 סוכנויות דואר לפי הפירוט הבא: 13 בירושלים, 17 בתל־אביב, 15 בחיפה, 55 במחוז הדרום, 158 במחוז המרכז ו־137 במחוז הצפון.

בחודשים מאי עד ספטמבר 1980 בדק משרד מבקר המדינה מספר נושאים הנוגעים לדרך ההתקשרות של המשרד עם סוכני דואר ולפעולות ביקורת ופיקוח על עבודתם. הבדיקה נערכה בהנהלת שירותי הדואר ובמחוז המרכז. ביקורת קודמת בנושא נערכה בשנת 1971 והממצאים נכללו בדו"ח שנתי 21 (עמ' 623).

התקשרות עם סוכני דואר

1. (א) ההתקשרות בין משרד התקשורת לבין סוכני הדואר נעשית בחוזה סטנדארדי, הקובע את הזכויות והחובות ההדדיות וכן את תנאי התשלום לסוכן. בין היתר מתחייב הסוכן להעמיד לרשות הסוכנות ציוד מתאים ולשאת בהוצאות אחזקתו; למלא בעצמו — ולפי הצורך בעזרת כוח אדם שהוא אחראי לו — את התפקידים שבמסגרת הסוכנות, ולהחזיק מלאי מספיק של דברי דואר לסוגיהם ושל מזומנים.

עד מארס 1978 התבסס התשלום לסוכנים על היקף פעולות הדואר שביצעו וכן על תשלומים בעד הוצאות דיור וכד'. התשלומים היו צמודים למדד המחירים לצרכן. בשיטה זו לא ניתנה בכל מקרה לסוכן תמורה הולמת בעד מאמציו, כיוון שהיה קושי במדידת הזמן, שהוקדש לביצוע פעולות הדואר שבעדן שולם. היו איפוא סוכנויות שהתשלום שקיבלו היה נמוך. מאידך, הצמדת התשלומים למדד גרמה לעתים לכך, שהתשלום ששילם המשרד לסוכן עלה על הפדיון שקיבל ממנו.

באפריל 1979 חתם המשרד עם הארגון של סוכני הדואר (שהתאגד ב־1972) על זכרון דברים ובו הוסכם על שיטת תשלומים חדשה לסוכנים. על פי אותה שיטה, יהיה הסוכן זכאי לקבל רווחים באחוז מסוים ממחזור הכספים של עסקאות בנק הדואר שמבצעת הסוכנות. המטרה הייתה לעודד את הסוכנים לעשות להגדלת היקף העסקאות שיבוצעו דרכם, ועל ידי כך גם עסקאות בנק הדואר, ולהגדיל את רווחיהם. כיוון שהיו סוכנויות באזורים שאין מבוצעים בהם תשלומים בהיקף כספי ניכר, סווגו הסוכנויות לשתי קבוצות — אלה שיקבלו את עיקר הכנסתן על פי ההיקף הכספי של פעילותן (קבוצה 1) ואלה שיקבלו גם תשלום חודשי קבוע וגם לפי היקף כספי, אך באחוז יותר נמוך (קבוצה 2). בנוסף לכך סווגו הסוכנויות לארבע קבוצות לפי מספר שעות הפעלתן. בעקבות זכרון הדברים נחתם חוזה עם כל סוכן ונקבעה הקבוצה שאליה ישוייך. תחילת ההסדר נקבעה רטרואקטיבית מאפריל 1978 וסופה למארס 1981, עם אפשרות הארכה לשנתיים נוספות; כן שולמו לסוכנים תשלומים רטרואקטיביים ממועד התחולה.

(ב) המשרד נהג להפקיד לזכותו של כל סוכן 5% מהכנסתו החודשית לקרן תגמולים ועוד 1% לקרן לכיסוי גרעונות אפשריים (קרן מנקו). כן שילם המשרד את תשלומי המע"מ, שהסוכן חייב בהם. בזכרון הדברים האמור לא נכללו הוראות בדבר ההפקדה בקרנות והדבר אף לא מצא ביטוי בהסכם שנחתם עם כל סוכן. למרות זאת, המשיך המשרד בהפקדות אלה ובתשלומי המע"מ שהסוכן חייב בהם. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד בינואר 1981 שאכן בטעות לא צויין ההסדר בחוזים עם הסוכנים, והדבר יתוקן בחוזים החדשים שייחתמו עמם. לדעת הביקורת, כיוון שההתקשרות עם הסוכן הייתה על בסיס קבלני, לא היה מקום לתשלומים אלה, ומכל מקום היה צריך להביא בחשבון את היקף הכנסתו של הסוכן וטיב השירותים שהוא נותן ולא לקבוע את התשלומים על פי אחוז קבוע מהכנסתו החודשית.

(ג) החוזה עם הסוכנים לא הגביל את השיטות שרשאי הסוכן לנקוט להרחבת עסקיו או לדרך שבה ינוהלו. בחוזה רק נקבע שהסוכן יבצע עבודתו בתחום הסוכנות. מאחר שלפי השיטה החדשה לקביעת התמורה עלו הרווחים עם הגידול במחזור הכספים, נקטו מספר סוכנים יזמות שונות להרחבת עסקיהם, בין היתר על ידי ביצוע פעולות בנק הדואר במפעלים ובמוסדות, לרבות כאלה שמחוץ לתחום הסמוך למקום עסקם. אף היו סוכנים, שפירסמו בעתונות על נכונותם לבצע פעולות בנק הדואר אצל הלקוח — בעיקר איסוף התשלומים המיועדים למס ערך מוסף. כתוצאה מיזמות כאלה היו סוכנויות דואר, שרווחיהן גדלו בשיעור ניכר ביחס לממוצע הרווחים של סוכני הדואר. כך למשל, על פי נתוני המשרד, בחודש אפריל 1980 הרוויחו 20 סוכנויות דואר מעל 100,000 ל"י נטו כל אחת, ואחדים מהם אף מעל 200,000 ל"י, בעוד שלפי השיטה הקודמת היו רווחיהם נמוכים בהרבה.

בנובמבר 1979 כתב קצין הבטחון במחוז ת"א להנהלת שירותי הדואר, שיש בעלי סוכנויות המציעים שירותי דואר לבעלי מפעלים, לעתים אף תמורת תשלום לבעלי המפעל. עוד העיר שרווחיותה של סוכנות עולה ככל שהיא מעדיפה פעולות גבייה של מע"מ על פעולות דואר; סוכנות המבצעת פעולות דואר רבות ונשארת בתחום זה, רווחיה קטנים. הוא הדגיש את הצורך הדחוף לבדוק את שיטת התשלום לסוכנים כדי למנוע תחרות פרועה או אף הסתבכות בפלילים (בעניין תשלומי מע"מ באמצעות בנק הדואר, ראה בדו"ח שנתי 28, עמ' 163).

כאשר הדברים נודעו להנהלת השירות או המחוז, הם הורו לסוכנים להפסיק פעילותם מחוץ לכתלי הסוכנות כדי למשוך לקוחות מאזורים אחרים; הם ראו בכך פגיעה בסוכנים שבאותם אזורים. בפניותיה הסתמכה ההנהלה על החוזה הקובע, שהסוכן מתחייב למלא את תפקידיו בתחום המבנה בלבד. עם זאת התברר, שסוכנויות מסוימות המשיכו בפעילות האסורה למרות ההתראות. במקרים אלה פעל השירות לאחר מכן לסגירת סוכנויות כאלה.

(ד) שיטת התשלומים החדשה יצרה פער ניכר בין סוכנויות בשיעורי רווחיהן, משום שהרווחים התבססו על ההיקף הכספי של העסקאות שבוצעו ולא על מספרן. כך אירע, שסוכן שביצע מספר מסוים של עסקאות דואר קיבל רווח בשיעור גבוה ב־100% מזה שקיבל אחר שביצע עסקאות בהיקף דומה. נמצא למשל כי סוכנות, שבינואר 1980 ביצעה 3,500 עסקאות הרוויחה 71,000 ל"י, ואילו סוכנות אחרת ביצעה באותו חודש 4,000 עסקאות והכנסתה הייתה 35,000 ל"י בלבד. כך גם נוצר מצב, שעבור אותה פעולה של העברת כספים, שיתכן שאף באה על חשבון טיב של שירות דואר רגיל, היתה ההכנסה של סוכנים שונה, כי גודלה היה תלוי בסכום שהועבר — אם גבוה ואם נמוך.

2. (א) בסוף 1979 ביקשה הנהלת המשרד מהנהלת שירותי הדואר להמליץ בפניה על השיטה הרצויה להפעלת סוכנויות, לרבות המצאת נתונים על מספרן, היקף פעילותן הכספי והשוואה מנקודת ראות ענייניות של הפעלת סוכנות אל הפעלת סניף דואר, על טיב שירותיהם. המסקנות העיקריות מהבדיקות שנערכו, כפי שהוגשו להנהלה בתחילת 1980, היו: בתקופה אוקטובר 1977 עד אוקטובר 1979 חלה עלייה ריאלית בשיעור של 7.5% בתשלומים לסוכנים; ההכנסה של כמה עשרות סוכנים עלתה בשיעור גבוה עוד יותר בהסתמך על מחזור הכספים של הסוכנות; בדרך כלל עדיף למשרד לפתוח סוכנות דואר מאשר סניף, מאחר שעלותה למשרד מגיעה לכ־60% בלבד מזו של סניף, וזאת כיוון שאין צורך בהשקעה במבנים, פתיחתה אינה מושפעת ממגבלות כוח אדם, מתן השירות מתאפשר במקומות קטנים, והשירות הניתן הוא ברמה יותר גבוהה, כיוון שהמדובר בקבלן שבתור שכזה עניין מיוחד לו להצליח. מאחר שעל פי שיטת התשלום החדשה נוצרו פערים ניכרים בשיעורי הרווחים בין סוכנויות, הומלץ לחזור ולשנות את שיטת החישוב של הכנסת הסוכנים; להקטין משמעותית את התשלום המתבסס על היקף פעילות כספית ולהגדילו עבור פעילות דואר. לדעת השירות כך יחוזק גם הענין שיהא לסוכנות במתן שירות טוב לציבור; ועם זה — חסכון בתקציב שירותי הדואר.

(ב) באפריל 1980 המליץ חשב המשרד בפני ההנהלה, במסגרת צעדים לצמצום הוצאות, לסגור סוכנויות דואר, משום שצפוי גרעון בסכום המיועד לתשלומים לסוכני דואר*. בעקבות ההמלצה החליט שר התקשורת לסגור 30 סוכנויות דואר — מאלה הנחשבות לסוכנויות גדולות והן נמצאות במקומות שיש בהם אלטרנטיבה למתן שירות לציבור. עוד החליט השר לבטל את ההסכם עם איגוד הסוכנים ולהתחום על חוזה חדש עם כל סוכן לפי שיטת תשלומים חדשה. סוכנויות חדשות ייפתחו רק באישור השר על פי נתונים שיוכנו על היקף פעולות צפוי, גודל האוכלוסיה, המיקום והאופי הכלכלי של האיזור, והאלטרנטיבה לשירותי דואר בסביבה.

ביוני 1980 הודיעה הנהלת השירות למנהלי המחוזות, שבמסגרת הקיצוצים בתקציב הוחלט — במקביל להחלטת הממשלה על קיצוץ 6% בכוח האדם בשירות המדינה — לסגור 6% מסוכנויות הדואר. ההנהלה קבעה את הסוכנויות שייסגרו — 9 בתל אביב, 11 במחוז המרכז, 1 בחיפה ו־1 בדרום. על פי הודעת ההנהלה נקבעה כל אחת מהסוכנויות שתיסגר בהתחשב בקרבתה לסוכנות דואר אחרת, שצפויה הייתה לקלוט את היקף עבודתה של הסוכנות הנסגרת. עוד הוחלט לסגור סוכנויות, המצויות בבתי מלון או במוסדות ציבור, וסוכנויות שהיקף פעילותן קטן.

ההחלטה בדבר הסוכנויות שייסגרו לא נתקבלה בהתייעצות עם המנהלים המחוזיים של השירות. מתברר שהשיקול העיקרי בקביעתן היה היקף התשלומים ששולמו להן ולא טיב השירות שהן

* בסה"כ שילם המשרד לסוכני דואר בשנת הכספים 1979 סך כ־115 מליון ל"י והתקציב המאושר לשנת הכספים 1980 הועמד על סך 225 מליון ל"י.

נותנות לציבור או קיומה של אלטרנטיבה מתאימה לאותן סוכנויות. מכאן, שמטרתה העיקרית של ההחלטה היתה לסגור אותן סוכנויות, שרווחיהן הכספיים היו גדולים במיוחד — עובדה שעמד עליה גם חשב המשרד. דוגמא לעניין זה מהווה מכתבו של חשב המשרד למנהל השירות מאוגוסט 1979 : לדעת מבקר החשבונות של יחידתו, נפתחו סוכנויות דואר בקרבת סניפים ובתי דואר, כאשר רוב העבודה מבוצעת בסוכנויות, ופקידי הדואר כמעט שאינם מועסקים. הובאה הדגמה של סניף דואר בת"א אשר העסיק 6 עובדים ומכר ביוני 1979 מלאי בסך כ־157,000 ל"י לעומת מחזור של כ־430,000 ל"י שהיה לשתי סוכנויות דואר שבסביבתו.

ביוני 1980 שלח השירות לסוכנויות שהוחלט על סגירתן הודעות על הפסקת ההסכם עמן ועל סגירתן תוך חודש עד חודשיים (בהתאם לתוקף החוזה). במרבית המקרים ביקשו הסוכנים וכן האוכלוסיה המקומית — כולל ראשי רשויות מקומיות ומוסדות ציבור — מהמשרד, שלא לסגור את הסוכנות בנימוק שהסגירה תכביד על הציבור.

בסוף יוני 1980 הודיע מנהל השירות לשר התקשורת, שאיגוד הסוכנים מסכים להקטנת התשלומים לסוכנים והציע שלא לסגור את הסוכנויות, כיוון שעל ידי שינוי שיטת התשלום יושג החסכון התקציבי המבוקש. בתחילת יולי סוכם בהנהלת המשרד לקבל את הסכמת הסוכנים לשינוי תנאי התשלומים, שלפיו יוגדל הוושלום לסוכן בעד פעולות דואר ויוקטן התשלום בעד עסקאות כספיות. עוד הוחלט שסוכנויות, שבעליהן לא יסכימו לשינוי, ייסגרו תוך חודשיים. שיטת התשלומים החדשה תיכנס לתוקף מאוגוסט 1980. בספטמבר 1980 דיווח מנהל השירות לשר, שמבין 22 הסוכנויות שיועדו להיסגר, הסכימו 21 לשינוי שיטת התשלום ; האחת שלא הסכימה תיסגר תוך חודשיים. מנהלי ששת המחוזות של שירותי הדואר העבירו להנהלת השירות רשימות מפורטות של הסוכנים שהסכימו לשינוי ואכן הרוב הגדול של הסוכנים חתם על כך. באותו חודש הודיעה הנהלת השירות לארגון הסוכנים, שתוקף כל החוזים לפי שיטת התשלומים הקודמת יפקע במארס 1981. בסוף דצמבר 1980 עסק השירות בהכנת תכנית חדשה למערכת תשלומים לסוכני דואר.

הנהלת שירותי הדואר לא השכילה לבחור את הדרך הטובה להתקשרות עם סוכני הדואר, כך שיובטח מתן שירות טוב לציבור מזה, ותינתן תמורה הולמת לסוכנים מזה. החווים עם הסוכנים על בסיס שינוי השיטה נחתמו באפריל 1979, וכבר בנובמבר אותה שנה הומלץ בשירות לשנות שוב את השיטה בגלל העיוותים שהיא יצרה, ובמקרים אחדים אף הביאה — ולו בעקיפין — לכך, שסוכנים עברו על ההוראות של השירות (ראה להלן). אולם חלפה עוד כחצי שנה עד שהשירות שוב פעל לשינוי השיטה, והפעם במסגרת צעדים לחסכון תקציבי.

עיכובים בהעברת מאזנים יומיים לבנק הדואר

על פי הוראות השירות, על סוכני הדואר להכין מדי יום ביומו מאזן של הפעולות הכספיות ולהעבירו עוד באותו יום אל בנק הדואר בצירוף המסמכים הכספיים המלווים. איחור בהעברת הכספים משמעותו עיכוב ברישום הפעולות הכספיות בבנק הדואר, וממילא בחשבונות הלקוחות מחד, ומאידך עיכוב בהעברת התשלומים לאוצר המדינה.

נתברר כי סוכנים פיגרו בהעברת כספים במשך ימים מספר — בעיקר תשלומי מע"מ בסכומים גבוהים (אשר שולמו בשיקים). שתי סוכנויות דואר למשל, פיגרו במשך מספר חודשים בהעברות כאלה של סכומים במיליוני ל"י, כל פעם מספר ימים. כך למשל בחודשים אוקטובר ונובמבר 1979 פיגרו שתי הסוכנויות בהעברת כמה עשרות מיליוני ל"י במשך 4—6 ימים לבנק הדואר. בשני מקרים אלו הייתה דעתו של חשב המשרד, שיש להפנותם לקצין הבטחון של המשרד כדי לשקול הזמנת הסוכנים למשטרה. אולם, לאחר ששמעה את הסברי הסוכנים, החליטה הנהלת המשרד להסתפק בהתראה (סוכנות אחת אמנם נסגרה יותר מאוחר — אך לא בעקבות הפרת חובותיה, אלא כיוון שלא הסכימה לשינוי שיטת התשלום באמצע 1980).

באחד משני המקרים הומצאו הסברי הסוכן להנהלת השירות, כשהם נתמכים בהמלצה של מנהל הדואר המחוזי, שהוא קרוב משפחה של הסוכן, לקבל את ההסברים. לדעת הביקורת, בהתחשב בחומרת המקרה מהראוי היה, שההמלצה כיצד לטפל בענין תינתן על ידי גורמים אחרים בשירות כדי להבטיח דיון ללא משוא פנים. מהראוי לציין, שבעבר דחה השירות בקשות של מועמדים לפתיחת סוכנות דואר, כאשר נתברר לו שהמועמד הוא קרוב משפחה של עובד דואר בסביבה.

בדצמבר 1979 דיווח גם מנהל בנק הדואר להנהלת השירות שמספר לא קטן של סוכנויות פיגר בהעברת מאזנים, ובמיוחד תשלומי מע"מ (ראה לעיל). הוא ציין, שיש מקרים שהעיכוב נעשה

כנראה במכוון, וביקש התערבות מחלקת כספים וחשבונות וקציני הבטחון של המשרד. לפנייה צורף דו"ח מבקר פנימי בבנק הדואר מ־30.11.79, שבו נקבע על פי בדיקה מדגמית, שכ־50% מהמאזנים מגיעים לבנק הדואר באיחור של יום, 45% — לאחר יומיים, ו־5% לאחר 3—4 ימים ויותר. באותו חודש דיווח חשב המשרד להנהלת השירות על ממצאים דומים שהעלה בבדיקה שערך בעקבות פניית מנהל בנק הדואר.

ביוני 1980 מינה מנהל השירות אחד מעובדי ההנהלה לבדוק את נושא ניתוב המאזנים מיחידות הדואר בארץ אל בנק הדואר בירושלים ולהציע דרכים להמצאתם לבנק למחרת היום. ממצאי הבדיקה של העובד, שהוגשו להנהלה בתחילת יולי 1980, היו: כ־40% מהמאזנים מגיעים לבנק הדואר באיחור של יום עד יומיים עקב ליקויים בבית המיון בירושלים; יחידות דואר רבות אינן מספיקות לשלוח את המאזנים עם הדואר היוצא באותו יום. הוצע שבשלוש הערים הגדולות ייאספו המאזנים על ידי רכב מיוחד ובסוכנויות שבנפות ייסגר המאזן היומי בצהריים. כן הוצע להשתמש בשק דואר נפרד עבור המאזנים, לחדש את ההוראות בנושא זה לעובדים, ולהדק את הפיקוח בבית המיון בירושלים.

בדיקת ביצוע ההמלצות הראתה, שהוצאו הוראות חדשות ואף יצאה פנייה מבנק הדואר אל החשב הכללי לאשר סגירת מאזני הסוכנויות בצהריים. כן נדונה האפשרות לאיסוף נפרד של המאזנים, והוא הונהג בחלק מהמחוזות. עם זאת גם בחודשים האחרונים של 1980 היה שכיח פיגור בהעברת מאזנים.

ביקורת ופיקוח

סוכנויות הדואר נתונות לביקורת של שלושה גורמים — בית הדואר המקומי, שאליו קשורה הסוכנות בקבלת כספים ודברי דואר למלאי; המבקרים המחוזיים; ומבקרי מחלקת כספים וחשבונות של המשרד (מנכ"ח). הביקורת בדקה את ביצוע הפיקוח ע"י מחוז המרכז ועל ידי מנכ"ח *.

פיקוח המחוז

בהנהלת המחוז יחידת מבקרים מחוזיים, שמתפקידם לבדוק את הניהול השוטף של הסוכנויות וטיב השירות לציבור. כן עליהם לערוך ביקורת כספים וחשבונות בסוכנויות מסוג ב' עד ד'. ביחידה שבמחוז המרכז 3 מבקרי סוכנויות ומבקר אחד של בתי דואר וסניפים. מבקר אחד בודק בקביעות גרעונות ועודפים בסוכנויות, שניים עוסקים בביקורת שוטפת והרביעי הוא הממונה על היחידה. המבקרים עוסקים גם בהדרכה שוטפת של סוכני הדואר.

אין ביחידה תכנית ביקורת תקופתית על סוכנויות שבתחום המחוז. המבקרים אינם מכינים דיווח בכתב על הביקורת שערכו; ממצאי ביקורת מועלים על הכתב רק במקרה של פניות בכתב אל הסוכנים; עד 1979 גם לא היה רישום על הביקורת בסוכנויות; בשנה זו אמנם הונהג רישום חלקי אך הוא הופסק באפריל 1980. המבקרים המחוזיים לא ערכו ביקורת כספים בסוכנויות שבתחום אחריותם. הנהלת השירות הודיעה למשרד מבקר המדינה, שבעקבות הביקורת הוכנו טופסי דיווח מתאימים ונערך רישום מלא על הביקורים.

ביקורת מנכ"ח

מנכ"ח עורך ביקורת כספים וחשבונות בסוכנויות דואר מסוג א'. הנושאים המרכזיים הנבדקים על ידי מנכ"ח הם הקופה הראשית וקופת העזר, הכנת המאזנים היומיים על ידי הסוכנות והעברתם לבנק הדואר, בדיקות מלאי והרישומים הכספיים.

בדיקה מסורגת של תדירות ביקורת מנכ"ח בסוכנויות שבמחוז המרכז בשנים 1979 ו־1980 הראתה, שחלף זמן ניכר מביקור לביקור. הליקויים, שהועלו בביקורת מנכ"ח במרבית הסוכנויות, נקבעו שנית בביקורות חוזרות. הממצאים שהועלו נרשמו בדו"חות, שהומצאו לסוכנים ולהנהלת המחוז; העיקריים שבהם היו: ביצוע עסקאות בנק הדואר בתחומים שמחוץ לאיזור הסוכנות (ראה לעיל), הימצאות שיקים ללא כיסוי בקופת הסוכנות, איחור בהעברת מאזנים יומיים לבנק הדואר, מכירות כנגד שיקים במקום מזומנים כנדרש בהוראות, אי הפרדה בין קופת הסוכנות לבין קופה פרטית, עיכוב ברישום פעולות כספיות ועוד.

---

* בדבר ממצאי ביקורת על שירותי דואר במחוז הצפון ראה בדו"ח שנתי 28, עמ' 681.

הנהלת המחוז לא עשתה די להפקת הלקחים הדרושים מאותם ממצאים. היו מקרים, שבביקורת מנכ"ח נתגלו ליקויים חמורים, אף כיוון שהסוכנות נכללה ברשימת הסוכנויות שנועדו להיסגר (האה לעיל), לא ננקטה כל פעולה נגדה, ואולם גם כאשר בוטלה ההחלטה על הסגירה לא ננקטו צעדים נגד אותם סוכנים. במקרים אחרים הסתפק המחוז באזהרות לסוכנים.

חשב המשרד הסביר, שלא נקבעה תדירות לעריכת הביקורת ושקיים מחסור בכוח אדם לביצועה. משרד מבקר המדינה המליץ שהמחוז ירכז את המידע המתקבל משלוש רשויות הפיקוח — בית הדואר, המבקרים המחוזיים ומנכ"ח — וינהל מעקב אחר תיקון הליקויים. על שירותי הדואר ומחלקת כספים וחשבונות של המשרד לקבוע גם אלו אמצעים יש לנקוט נגד סוכנים, העוברים על הוראות המשרד, בשים לב לחומרת החריגה.

גרעונות ועודפים

לפי הוראות שירותי הדואר, במקרה של עודף או גרעון בסכום של 1,000 ל"י ויותר, על הסוכן לדווח על כך למחוז והמבקר המחוזי צריך לערוך בסוכנות בירור דחוף. מותר לסוכן לקזז עודף מגרעון ולהיפך רק אם יתכן שיש קשר נסיבתי בין שניהם — הם קשורים לאותו תאריך — והוא חייב לכסות כל גרעון מיד כשמתגלה. היו מקרים שסוכנים, בניגוד להוראות, כיסו גרעונות במספר תשלומים. היו סוכנים, ששכיחים היו אצלם מקרי גרעונות-ועודפים בלא שננקטו צעדים של ממש לבירור מתאים.

דיור לסוכנויות דואר

מרבית סוכנויות הדואר נמצאות במבנים שבחזקתם או בבעלותם של-הסוכנים ; רק כ־20 סוכנויות נמצאות בדיור שבבעלות המשרד, והסוכן משלם לו דמי שכירות והוצאות אחזקה. מתברר שדמי השכירות שהשירות מחייב בהם את הסוכנים נמוכים במידה רבה ממחירי השוק ואף אינם עומדים ביחס מתאים להכנסותיהם של הסוכנים. הביקורת עמדה על הצורך לגבות מהסוכנים דמי שכירות לפי מחירי השוק ומתוך התחשבות ברמת ההכנסה שלהם.

מנויי טלפון — זיכוי חשבונות

הפנת חשבוניות טלפון לכ־800,000 מנויים, גבייתן ובירור שאלות ותלונות לגביהן מחייבים קיומה של מערכת עניפה ויעילה, שתאפשר גם טיפול יסודי ומהיר בתלונות על מספר ניכר של חשבוניות טלפון. מתנאי מערכת כזאת שיהיה קיים קשר רצוף בין שירותי הטלפון לבין שירותי ההנדסה, ובמיוחד מרכזות הטלפון, במגמה לאתר ולבדוק תקלות וגורמים, שהביאו לחיוב בלתי נכון של מנויים. במרכזות הטלפון מצויים המונים של מכשירי הטלפון, ונתוני המונים מועברים אל המרכז לשירותי מידע שבמשרד לשם הפקת חשבוניות הטלפון. עובדי המרכזות אחראים לאחזקה השוטפת של המונים והציוד האחר ועליהם לדווח לשירותי הטלפון על תקלות בציוד כדי לזכות את המנויים.

תלונות על חשבוניות טלפון בסכומים מופרזים מתקבלות גם בנציבות תלונות הציבור *. בסיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לדו"ח השנתי 8 של נציב תלונות הציבור (ראה דו"ח שנתי 9 עמ' 123) דנה הוועדה גם בתלונה על חיוב במספר מופלג של שיחות טלפון חרף טיעוני המנוי נגד זקיפתן לחשבונו (נספח לדו"ח שנתי 8 של הנציב). הוועדה העירה שבשנת תשל"ט ניתן בעקבות בירור תלונות מסוג זה זיכוי לכמחצית ממספר המתלוננים. במסגרת הדיון בנושא מסר המשרד לוועדה, כי מכלל כ־4.5 מיליון חשבוניות טלפון, מגיעות לשירותי הטלפון — מכל חלקי הארץ — כ־70,000 תלונות בשנה על נכונות החשבוניות. הוועדה קבעה, ששיעור זה של תלונות מצביע על הצורך, שמשרד התקשורת יבדוק ביתר שאת את מערך חשבוניות הטלפון שהוא שולח כדי להוריד עד למינימום את מספר התלונות ; במקרים חריגים, כשמספר שיחות הטלפון כנקוב בחשבוניות עלה עלייה חדשה, על שירותי הטלפון לנקוט גם פעולות בדיקה לא שיגרתיות כדי להגיע לסיבת המקרים החריגים.

---

* בשנים האחרונות נתקבלו בנת"צ כ־100 תלונות בשנה בנושא האמור.

בחודשים אפריל עד אוקטובר 1980 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בתלונות על חשבוניות הנראות לא נכונות ואת תהליך זיכויים של מנויים, שחיובם במספר הגדול של שיחות כנקוב נמצא מוטעה. הבדיקה נערכה במינהל שירותי הטלפון של מחוז תל אביב והמרכז ובהנהלה המחוזית של שירותי ההנדסה. בדיקות מדגמיות נערכו גם בחמש מרכזות במחוז. בירורי השלמה נערכו במרכז לשירותי מידע במשרד. בדבר ביקורת קודמת בנושא, ראה דו"ח שנתי 24 עמ' 678.

שירותי הטלפון

במחוז תל אביב והמרכז היו ב־1980 כ־420,000 מנויי טלפון. אין במחוז רישום על מספר התלונות המתקבלות. בשנת 1979 נתקבלו בו, על פי ספירה מדגמית שערכה הביקורת, כ־10,000 תלונות של מנויים — בתל אביב רבתי בלבד — על חיובים מופרזים בחשבוניות הטלפון. על הטיפול בתלונות במחוז מופקדים שני משרדים ענפיים, שכל אחד מחולק לארבעה משרדים אזוריים, ובכל אחד מהם מספר חוליות העורכות בירור ראשוני של התלונות. מספר העובדים בשירותי הטלפון בנושא זה היה 67. לפי זה, הטיפול הממוצע בכל תלונה יקר מאוד.

טעות בחשבונית טלפון, המשמשת עילה לתלונה, נובעת בדרך כלל מאחת משלוש סיבות:

1. תקלה בציוד בבית המנוי, ולעתים קרובות בטלפון משותף;
2. תקלה בציוד במרכזות הטלפון;
3. טעויות מינהליות כתוצאה מרישום לקוי של נתונים, פעמים בעקבות חיוב עבור שיחות לחו"ל, וכן טעויות בניקוב נתונים בתהליך הכנת החשבוניות.

ביוני 1978 נקבע בשירותי הטלפון נוהל ארצי בדבר דרכי הטיפול בתלונות בקשר לחיובים לא נכונים בחשבוניות הטלפון. על פי הנוהל, יש לטפל בתלונה תוך 60 יום מקבלתה בדרכים שנקבעו. נמצאה טעות בחשבונית ויש לזכות את המנוי, על פקיד בדרג בכיר, בהתאם לסכום שבו מדובר, לאשר את הזיכוי. במקרים של אי בהירות לגבי הזכאות פועלת בשירות ועדת עררים המהווה את הסמכות העליונה בנושא.

חפירוט בחשבונית הטלפון

חשבונית הטלפון הנשלחת למנוי אחת לחודשיים כוללת חיובים משני סוגים: חיוב קבוע בדמי שימוש בציוד וחיוב משתנה על פי מספר השיחות. עוד כלולות בה הנחות, במידה שהמנוי זכאי להן ולעתים זיכויים בגין שיחות בדיקה תקופתית, שערך המשרד במגמה לעמוד על תקינות הציוד.

בחשבונית אינו מפורט התעריף, שלפיו נעשו החישובים. בתקופה, שבה יש שינויים תכופים בתעריפים — בתקופה מאי 1979 עד אוגוסט 1980 שונו התעריפים ארבע פעמים — גדל הסכום הנדרש לתשלום גם כאשר מספר השיחות לא נשתנה. בהעדר פירוט התעריפים בחשבונית התלוננו מנויים שחשבוניותיהם מופרזת; בכך נגרם עומס עבודה, שבקלות יחסית ניתן היה למנוע אותו. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1981, שכדי להקל על המנויים, לאחר כל העלאת תעריפים יצורף לחשבונית דף עם הסבר על השינויים.

משך הטיפול

הנוהל מחייב, שהטיפול בתלונה יסתיים תוך 60 יום ממועד הגשתה. כדי לקיים בקרה אחר הטיפול מחייב הנוהל פתיחת כרטיס מעקב לכל תלונה ורישום פרטי הטיפול בו.

הביקורת בדקה כ־2,250 כרטיסים כדי לעמוד על תהליך הטיפול. נתברר כי ב־455 כרטיסים (כ־20%) לא נרשם תאריך קבלת התלונה, וכתוצאה מכך לא ניתן היה לעמוד על משך הטיפול בה ולוודא שאכן נסתיים תוך 60 יום כדרוש. מבין כ־1,800 הכרטיסים, שנרשם בהם תאריך התלונה הראה הרישום ב־315 כרטיסים (17%), שטיפול בתלונות, שאליהן התייחסו אותם כרטיסים, לא נסתיים בזמן הקבוע, ובמחציתן נמשך הטיפול מעל 100 ימים. לעתים נבעו האיחורים מטיפול ממושך של יחידות שירותי ההנדסה, שאליהן הופנו התלונות לבירור פרטים (ראה גם להלן).

כרטיסי מעקב כמקור מידע

ניהול מסודר של כרטיסי מעקב עשוי לשמש מקור מידע לגבי תקלות חוזרות ובפרט מסובכות ולצורכי ניתוח סטטיסטי בדבר גורמי תקלות ושכיחותן.

ברוב החוליות שנבדקו לא נוהלו הכרטיסים כדרוש. לעתים לא נפתח כלל כרטיס מעקב. תלונות חוזרות מאותו מנוי יש שלא נרשמו בכרטיס אחד, אלא לכל תלונה נפתח כרטיס חדש. עוד נמצא, שדיווח סטטיסטי, שאמור היה להיות מנוהל, בוטל בעקבות הוראה פנימית. בנסיבות אלו לא היו קיימים הכלים להפקת לקחים ענייניים לשיפור השירות. המשרד הודיע לביקורת, כי יעשה באמצעות מערך הדיווח הממוכן, להפקת ניתוחים סטטיסטיים.

בירור תלונות

1. ליקוי שכיח, המביא לעתים לחיוב מופרז בשיחות, הוא רישום שיחות של מנוי שותף לקו טלפון במונה של השותף השני. כדי לאתר זאת, מחייב הנוהל לברר עוד בשלבים הראשונים של הטיפול בתלונה, אם למתלונן יש שותף לקו.

בדרך כלל לא בדקו העובדים בשירות, אם למתלונן קו משותף. נמצאו מקרים, שבהעדר בדיקה כזאת התארך הטיפול בתלונות. לעתים, היה על המתלוננים עצמם להפנות את תשומת הלב לקיום שותף לקו בתור סיבה אפשרית לחיוב המופרז.

2. במרכזות הטלפון מצלמים את קריאות המונים מדי שבועיים, וסרטי הצילום מועברים לשירותי הטלפון. על פי הנוהל, במקרה של תלונה על חשבונית מופרזת יש להשוות את הנתונים בסרט הצילום אל אלו שנתקבלו מהמרכז לשירותי מידע ולפיהם הוכנה החשבונית. קריאת נתוני הביניים מביאה לאיתור מדוייק של סטיות מתנועת השיחות השיגרתיות, ומכאן לאיתור מועד התרחשות אפשרי של תקלה; כן ניתן לאתר טעויות, שנפלו ברישום הנתונים, על ידי השוואתם לנתונים המקוריים.

לא הוקפד על קיום ההוראות, ואף הוצא מכלל שימוש הטופס שנועד לעריכת ההשוואה. במידה שאמנם נרשמו קריאות הביניים, נעשה שימוש בטופס אחר שאינו מיועד לכך. בבדיקה מדגמית של 160 תלונות שערכה הביקורת נמצא, כי קריאות הביניים והשוואת הנתונים נעשו רק לגבי מחציתן. לעתים חסרו הצילומים, צילומים אחרים היו בלתי קריאים או שהיו מונחים ללא סדר, כך שנבצר היה לאתרם במהירות.

3. הביקורת העלתה, שמבין התלונות על חשבוניות מופרזות רב חלקן של אלו שהן תוצאה מטעות בחיוב בגין שיחות לחו"ל. טעויות אלה נבעו מרישום שגוי של הנתונים — טעות בספרה של מספר הטלפון או רישום המספר באיזור חיוג אחר. שירותי הטלפון לא עמדו על כך ולא עשו לאיתור הסיבות לרישומים השגויים, למניעתם ולחיוב נכון של האחראים לשיחות.

בירורים ביחידות של שירותי התנדסה

על פי הנוהל, כאשר נמצא על פי תלונה, שהייתה עלייה רצופה במספר השיחות לגבי כמה תקופות ולא עלייה חד־פעמית, יש לבקש משירותי ההנדסה בדיקה של הציוד במרכזת. כן יש לקבל מהבחן (שרות 16) פרטים על הודעות בדבר תקלות שנרשמו לגבי הציוד של המתלונן כדי לדעת, אם היה בהן כדי להשפיע על תנועת השיחות של המתלונן.

1. הרישומים בבחן נעשו בכתב יד — לעיתים לא ברור — תוך שימוש במונחים מקצועיים וקיצורים; במקרים רבים, גם כתוצאה מהעתקה לקוייה של הנתונים על ידי עובד שירותי הטלפון, הם לא היו קריאים. כך לא ניתן היה לדעת באיזו תקלה מדובר, ומה השפעותיה האפשריות על תנועת השיחות.

ביולי 1980 החלו שירותי הטלפון לצלם את הרישומים שבכרטסת הבחן במקום להעתיקם, אך גם בכך לא היה שינוי ממשי לנוכח אופי הרישומים כמתואר לעיל. כך; למרות החשיבות הרבה שיש במידע האמור כדי לעמוד על הסיבות לשינויים בתנועת השיחות, לא ניתן היה לעיתים קרובות לעשות בו שימוש. אין בשירות רשימה של תקלות אפשריות ומידת השפעתן על ציוד המנויים, כדי שניתן יהיה להסתייע בבדיקה, אם דווקא התקלה, שעליה נסבה התלונה, היא שהביאה לסטייה מתנועת השיחות המקובלת.

במצב זה הסיקו שירותי הטלפון לעיתים מסקנות לא מבוססות בדבר ההשפעות על תקלות וזכאות של מנויים. בנוהל בדבר הטיפול בתלונות על חשבוניות מופרזות לא נקבעו קריטריונים לזיכוי מתלוננים בשל תקלות במכשירי הטלפון שברשותם. המשרד הודיע לביקורת, ששירותי ההנדסה ימציאו לשירותי הטלפון רשימת תקלות, הגורמות מנייה מופרזת. כן ידווח לשירותי הטלפון על תקלות מיוחדות שארעו במרכזות, העלולות לגרום סטייה מהמנייה הנכונה.

2. בבדיקה המדגמית של 160 תלונות נקבע, כי לגבי 49 מהן לא פנו שירותי הטלפון אל המרכזות לבדיקת ליקויים בציוד המנויים. אף על פי כן נאמר בתשובה למתלוננים, שהציוד נבדק ונמצא תקין. תשובתם של שירותי הטלפון הייתה מנוסחת באחד בשני האופנים הבאים: (א) "הריני מתכבד להודיעך, כי חשבונך נבדק ונמצא מדוייק. נערכה בדיקה יסודית של ציוד הטלפון שלך ובכלל זה המונה, אשר הוכיחה את פעולתו התקינה". (ב) "הנני מתכבד להודיעך כי חשבונך נבדק ונמצא מדוייק; כמו כן לא נרשם כל ליקוי שעלול היה לגרום להפעלה מיותרת של המונה". לדעת הביקורת מתן תשובה בנוסחים אלו, כאשר לא בוצעה בדיקת הציוד בפועל, אינה מהווה מעשה מינהל ציבורי תקין.

3. על פי הנוהל, במקרים של עלייה מתמשכת בתנועת השיחות של מנוי ניתן לבדוק את התנועה על ידי חיבור מכשיר "צולר" במרכזת. המכשיר רושם במדוייק את פרטי השיחות שמבצע המנוי. התועלת שבשימוש במכשיר מוגבלת, מאחר שהמכשיר מתייחס לשיחות שמקיים המנוי במועד החיבור, ואין בכך בהכרח כדי ללמד על מה שארע במועד, שעליו מוסבת תלונת המנוי.

הנוהל מורה להשתמש ב"צולר" רק כאשר המנוי דבק בעמדתו, שקיימת תקלה טכנית. בשירותי הטלפון לא נקבעו הנחיות ברורות לגבי השימוש במכשיר. לעתים נעשה בו שימוש ללא תועלת — במקרים של עלייה חד־פעמית בשיחות; ומאידך, במקרים של עלייה מתמשכת לא חובר המכשיר או שחובר רק על פי דרישה מפורשת של מנויים. במקרים אלה נעשה השימוש במכשיר במועד רחוק מהתקופה שלגביה התלונן המנוי וכפי שצויין תועלתו אז מועטת.

זיכוי בעקבות ערעור

מנויים, שתשובת השירות בנוסח דלעיל לא סיפקה אותם וחזרו ופנו לבירור עניינם נענו במקרים רבים בחיוב.

הבדיקה המדגמית של הביקורת — שהקיפה כאמור 160 תלונות — העלתה, ש־32 מהן נמצאו מוצדקות רק לאחר ערר מצד המנויים. לעיתים ניתן הזיכוי על־פי החלטה של ועדה מיוחדת לעניין זה לאחר ערר חוזר.

שיטת עבודה זו נבעה מכך, שלהוציא מקרים שנתברר מעל כל ספק שהשינוי בתנועת השיחות, כפי שהוא משתקף בחשבוניות הטלפון נגרם מתקלה, הרי שבמרבית המקרים הנתון המהימן היחידי המצוי בידי השירות הוא עצם הסטייה מתנועת השיחות השיגרתית במועד שעליו מוסבת התלונה; ואז השירות אינו יודע את סיבות הסטייה: אם היא נבעה מחיוג רגיל על ידי המנוי — כמו שיחות לחו"ל ושיחות בין־עירוניות ממושכות — או מתקלה חד־פעמית או מטעמים אחרים.

הוועדה פעלה איפוא בדרך של נסיון לשחזר את העבר גם על ידי שמיעת המתלוננים, תוך הצגת שאלות להם אודות אורח חייהם בתקופה הנדונה. לפי הרישומים, אף התבססו מסקנות הוועדה על השערות והתרשמות מהופעת המתלונן בפניה. אף כאשר נמצא, שיש מקום למתן זיכוי, עוד נדרש המתלונן לחתום על תצהיר בדבר העובדות שהובאו בתלונה.

הביקורת העירה למשרד, שלפעולות הוועדה בדרך זו אין סימוכין בנוהל הארצי ובשום מסמך אחר. לחברי הוועדה אף לא ניתן כתב מינוי, לא הוגדרו סמכויותיהם ולא נקבעו קריטריונים לדרך קבלת החלטות על ידיהם. אופן זה של בירור, בלא שהוכתב על ידי נהלים מפורטים וקבועים, יש בו משום הסגת גבול הפרטיות, מה גם שבדרך כלל מדובר בסכומים לא גבוהים במיוחד. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה שיוצאו לחברי הוועדה כתבי מינוי, דרכי עבודתה יעוגנו בהוראות נוהל והיא תנהל פרוטוקולים מישיבותיה.

זיכוי מתלוננים

1. לפי הנוהל, כאשר למתלונן מגיע זיכוי, יש לערוך חישוב של ממוצע השיחות בשלוש תקופות של החשבוניות, אשר קודמות לזו שלגביה התלונן המנוי, ולזכותו בחיוב העודף מעל הממוצע. מתברר כי במקרים רבים לא קויימה ההוראה. מתוך 160 התלונות שנבדקו, נקבע ב־33 (32%) הזיכוי בלא ביסוס. היו מקרים, שסכום הזיכוי היה פרי פשרה.

2. מנויים, שתלונתם נמצאה מוצדקת, קיבלו ברוב המקרים את הזיכוי תוך שלושה עד שישה חודשים לאחר התקופה של החשבונית, אשר בה החיוב נשוא התלונה. סכום הזיכוי שולם בלא הצמדה. מכאן שאם עד לזיכוי חלף זמן רב, נשא המתלונן בנזק מחמת הירידה בערך הכסף, אך במקרה שהמתלונן לא שילם במועד ותלונתו נדחתה, יצא השירות נפסד. לדעת הביקורת, רצוי

לקבוע כי הן הזיכוי והן החיוב ייעשו לפי ערך שיחות הטלפון באותו מועד. המשרד הודיע לביקורת שוועדה פנימית שמונתה על ידי מנכ"ל המשרד מטפלת בתביעות של מנויים להחזר ריבית על עיכובים בהחזרי כספים. בזמן הקרוב, בעקבות חקיקת חוק חדש, ישולמו תשלומי ריבית פיגורים באורח־דו־צדדי.

מעקב אחר תנועת שיחות

1. מדי חודשיים מתקבל בשירותי הטלפון מהמרכז לשירותי מידע דו"ח על תנועת השיחות של כלל המנויים שבמחוז. השירות אינו עורך מעקב כדי לאתר טלפונים, שבאופן שיטתי לא נרשמו לגביהם שיחות, בעיקר כתוצאה ממונים לא תקינים. כמתואר בהמשך, פעלו במשך זמן לא מבוטל במרכזות רבות מונים לא תקינים עד שתוקנו. במצב זה לא חוייבו מנויים בשיחות שהיו אחראים להן, ולמשרד נגרמו הפסדים.

2. יש במחוז מנויים (כמו בתי מלון, מערכות עיתונים), המנהלים שיחות רבות, כולל שיחות לחו"ל, והמנויים המותקנים במרכזות הטלפון שלהם כוללים חמש ספרות. כך ייתכן שגלגלי הספרות במונה יעשו סיבוב שלם שמשמעו כמות של 100,000 שיחות, והמנייה תימשך מעבר לזה; אולם חשבונית הטלפון תתייחס רק לכמות השיחות שמעבר לסיבוב השלם של גלגלי הספרות. לעניין זה לא הייתה התייחסות משך תקופה ארוכה אף לאחר הפעלת החיוג הישיר לחו"ל, ולמשרד התקשורת נגרמו הפסדים כספיים.

רק ב־1979 הוחל בהחלפת המונים במונים בני שש ספרות. עד דצמבר 1980 הוחלפו כ־100 מונים — כולם במרכזות אחת. לא הייתה בידי המשרד תכנית לאיתור שיטתי של מנויים כאלה ולא נעשה לבירור, אם מנויים מסוג זה חייבים כספים למשרד. המשרד הודיע שהוא פועל להחלפת המונים המתאימים לכאלה של שש ספרות.

הליכים לזיכוי מנויים

עם מיצוי ההליכים לטיפול בתלונות מנויים מעבירים עובדי השירות, כאשר אלו נמצאו מוצדקות, למרכז לשירותי מידע טפסים עם פרטי הזיכויים. בטפסים יש מקום לרישום מספרי הטלפונים וסכומי הזיכוי בהם. לפי ההוראות, יש לסכם מספרים אלה ולהשוותם לסיכום דומה, אשר צריך להיעשות על ידי המרכז לשירותי מידע — לאחר קליטת הנתונים; זאת, לצורך בקרה ומניעת טעויות בקליטה. נמצא כי בחלק ניכר מיחידות השירות לא בוצעה הפעולה כנדרש. גם לגבי אימות הנתונים בדו"חות הקלט שממציא המרכז אין אחידות בטיפול ביחידות שירותי הטלפון וחלקן אף אינו מאמת את הנתונים.

שירותי הנדסה

בירור תלונות

שירותי הטלפון מעבירים תלונות של מנויים לבדיקת עובדי המרכזות כדי לברר, אם חלו תקלות בציוד, אשר יכלו להשפיע על המנייה הסדירה של השיחות.

הביקורת בדקה את תהליך הבירור של התלונות בחמש מרכזות. עד תחילת 1980 לא היה במרכזות נוהל בעניין זה ולא נערך רישום בדבר הליכי הטיפול; לכן לא ניתן היה לעמוד על דרך הבירור. לגבי התקופה שלאחר מכן נמצא: לעתים נמשכה הבדיקה חודשיים עד שישה חודשים; לא נרשמו תאריכים נכונים של קבלת הפנייה ושל משלוח התשובה; בשתי מרכזות עדיין לא נוהל רישום מלא של ההליכים; נשלחו תשובות קצרות ולא מפורטות לשירותי הטלפון.

כיוון שהמדובר בעניין, שיש לו נגיעה לציבור רחב של מנויים, על הנהלת שירותי ההנדסה להנהיג נוהל אחיד לבירור תלונות, אשר יחייב את כל המרכזות.

זיכוי מנויים

בנוסף לבירור תלונות שנתקבלו משירותי הטלפון עוסקים עובדי המרכזות באיתור תקלות על ידי בדיקות מנע שיגרתיות. פעמיים בשנה יש לבדוק את כל המונים במרכזות על ידי הפעלתם בכל בדיקה עד כדי עשר פעימות מונה. הפעלת המונים ואגב כך איתור תקלות בציוד, שהשפיעו על תנועת השיחות של מנוי, גוררת זיכוי או חיוב בחשבונית המנוי.

זיכויים נוספים ניתנים בעקבות שיחות של עובדי מדור תנועה ותפעול בשירותי ההנדסה בקווים פנויים כדי לעמוד על רמת התפעול של המרכזת. הזיכויים נרשמים במרכזת ומועברים ישירות אל המרכז לשירותי מידע במשרד. כן מועברות למרכז על ידי הבחן רשימות לזיכוי מנויים מדמי שימוש בגין תקלות.

עובדי המרכזות

1. בשירותי ההנדסה לא היו נהלים לגבי הרישום של שיחות הבדק ושיחות התנועה והתפעול, לגבי דרכי הדיווח של מנהלי המרכזות למרכז לשירותי מידע ולגבי הליכי הבקרה על רשימות ודיווחים אלה. גם לא נקבע הדרג בשירות שבסמכותו להעביר הוראות למרכז לשירותי מידע על זיכוי עד לסכום מסויים או מעבר לו.

2. בשלוש מרכזות, שנבדקו על ידי הביקורת, נמצאו שיבושים בזיכוי מנויים בעקבות עבודות של תיקון המונים, שנעשו על ידי יצרן הציוד. התקלות בציוד המנייה לגבי כ־1000 מונים נמשכו כשלוש שנים עד לביצוע התיקונים ובמצב זה מניית השיחות הייתה נמוכה ממספר השיחות בפועל ונגרמו למשרד הפסדים.

בעקבות התיקונים המציא יצרן הציוד למנהלי המרכזות רשימות, שלפיהן צריך היה לזכות מנויים בהתאם לשיחות הבדק שבוצעו. בעת ביצוע הזיכויים נפלו טעויות רבות מחוסר דיוק בהעברת הנתונים למרכז לשירותי מידע; מנויים רבים לא זוכו; מתוך מידגם של 300 רישומים לא זוכו 100 מנויים, ולאחרים ניתן זיכוי בסכום נמוך מהמגיע; מאידך זוכו מנויים שלא נכללו כלל ברשימות שהכין היצרן.

3. עובדי מדור תנועה ותפעול, שערכו במרכזות שיחות בדק, לא השאירו בהן רישומים על השיחות. עובדי המרכזות הוכרחו להשיג נתונים אלה כדי לדווח על הזיכויים, על פי קריאת המונים. במצב זה נפלו טעויות רבות והנהלת המרכזת לא יכלה לאמת את הנתונים בהעדר רשימות של עובדי המדור. אירע גם שבמקרים שלא ניתן זיכוי, כאשר חובר הקו לשימוש המנוי, הוא חוייב גם בשיחות, שכבר היו רשומות במונה ונערכו במסגרת בדיקת התפעול של המרכזת.

4. עובדי המרכזות מנהלים יומן לרישום עבודות הבדיקה והתיקונים שביצעו. היומן מפרט גם את מספר השיחות, שבו יש לזכות מנויים. באחת המרכזות נמצאו אי־דיוקים בהעברת נתונים לטופסי הדיווח לצורך מתן הזיכוי. בבדיקה מידגמית של 30 רישומים נמצא, שלא דווח על כמות השיחות שבה יש לזכות תשעה מנויים. המשרד הודיע שיומני המעקב ינוהלו על ידי מנהלי המרכזות.

5. לעיתים קרובות עבר זמן ממושך עד לתיקון התקלות במרכזת, ובכך גם נגרם נזק למשרד עקב אי־הפעלת הציוד ואבדן הכנסות. במרכזת אחת, הסיבה לעיכובים בתיקון התקלות הייתה, שהציוד שם היה חדש ועדיין בתקופת האחריות. לכן היו עובדי המרכזת מנועים מתיקון התקלות בעצמם, והיה עליהם להמתין לבואו של עובד החברה. המשרד הודיע לביקורת, כי כדי לקצר את הטיפול בתלונות על חריגות יועברו אלה לטיפול המדור לתנועה ותפעול, והטיפול בהן חייב להסתיים תוך 14 יום.

מחלקת התקנות

הביקורת העלתה, כי לעיתים הומצאו למנויים חשבוניות שכללו דרישה לא מוצדקת לתשלום עבור התקנת אביזרי קשר נוספים בבתיהם. בעקבות פניית המנויים, שהציוד כלל לא הותקן ולאחר הליכי בירור, הם זוכו. במידגם, שערכה הביקורת לגבי 40 מקרים של זיכוי מנויים, נמצאו 9 מקרים של מתן זיכוי בעקבות תלונות על ציוד שלא הותקן.

הבחן

עבור פרקי זמן, שבהם נמשכו תקלות בציוד הקשר הטלפוני מעל שבעה ימים יש לזכות את המנוי בחלק היחסי של דמי שימוש. הבחן מעביר למרכז לשירותי מידע טופס ובו הפרטים הנוגעים לעניין, וזה מזכה את המנוי. העתק הנתונים לולוּל בקובץ דיווח, הנוגע לכלל הפעילויות של המנויים.

הביקורת העלתה, כי לעיתים דיווח הבחן פעמיים על אותה תקלה. במרכז לשירותי מידע אותר הדיווח הכפול, והמנוי זוכה רק פעם אחת, אולם בקובץ הדיווח נכללו שני הזיכויים בזה אחר זה, וצויין שיש חפיפה. שירותי ההנדסה לא היו מודעים לכך, שהמנוי זוכה אלא הניחו, כי בוטלו שני הזיכויים כאחד, ולכן שוב זיכו את המנוי. במצב זה, קיבלו מנויים במשך תקופה ארוכה זיכוי כפול בגין דמי שימוש. בשנת הכספים 1979 היה סכום זה, על פי הערכת הביקורת, כ־20,000 ל״י.

המרכז לשירותי מידע

הרשימות השונות למתן זיכוי מועברות על ידי יחידות שירותי הטלפון ושירותי ההנדסה למרכז לשירותי מידע. נתונים אלה וכן נתונים על קריאות מוני הטלפון ועל פעילויות שונות לגבי המנוי — כמו ניתוק טלפונים, שיחות לחו״ל ומשלוח מברקים — נקלטים במערכת הממוחשבת של הפקת חשבוניות הטלפון למנויים.

בדיקה, בעזרת מחשב, שנעשתה על ידי הביקורת, במרכז לשירותי מידע לגבי זיכויים בחשבוניות הטלפונים הפרטיים של עובדי משרד התקשורת, העלתה חשד כי עובד אחת היחידות במרכז לשירותי מידע, שעסק בהזנת נתונים מטופסי הזיכוי למערכת הממוחשבת, זיכה ללא הצדקה את החשבוניות שלו בשיחות שביצע; זיכויים אלה היו כדי מספר השיחות שערך העובד בכל תקופה של חשבוניות. עוד נחשד שזיכה ללא הצדקה חשבוניות טלפון של שלושה עובדים נוספים במשרד, אחד מהם גם הוא במרכז לשירותי מידע, ושל עוד שמונה מנויים. במועד גמר הביקורת עדיין לא תמו ההליכים המשפטיים בעניין.

שירותי ההנדסה מצידם עשו להשלמת הנהלים, והוציאו הוראה לעובדים להקפיד על מילוי הטפסים, לחתום עליהם כדרוש ולמנוע אפשרות להוספת פרטים בטפסים לאחר שנחתמו.

בתקופת הביקורת לא היו במרכז לשירותי מידע הליכי בקרה על אימות החומר הרב המוזרם; דבר הפותח פתח לשימוש לרעה בתהליכי הקליטה הקיימים. הביקורת העירה שיש להשתמש במעברי ביקורת לבירור פעילויות חריגות. מהצורך להביא גם לכך, שדו״חות קליטה על הנתונים שהומצאו למרכז לשירותי מידע יוחזרו על ידיו למרכזות לאימות הנתונים. בעקבות ממצאי הביקורת בנדון הטיל מנכ״ל המשרד על מנהל שירותי הטלפון במחוז ת״א והמרכז להגיש לו המלצות לשיפור מערכת הזיכויים כדי למנוע הישנות מקרים מסוג זה. במועד סיום הביקורת, סוף ינואר 1981, עדיין נמצא הנושא בתהליכי בדיקה.

הנהלת המרכז לשירותי מידע הודיעה למשרד מבקר המדינה, שהיא פועלת ביתר הקפדה לבדיקת הדיווחים המתקבלים ולהחזרת דיווחים, שלא יהיו מלאים וחתומים כדרוש.

*

ממצאי הביקורת מצביעים על שורה של ליקויים בסדרי הטיפול בתלונות של מנויים ובזיכוי מנויים, שחשבונם נמצא מוטעה. על המשרד לעשות את כל הדרוש לכונן סדרי מינהל תקינים.

המחלקה לבטיחות ולגיהות

במגמה ליצור תנאי בטיחות וגיהות במשרד התקשורת וכדי למנוע פגיעות בעבודה, הוקמה, במסגרת הנהלת שירותי ההנדסה, המחלקה לבטיחות וגיהות. יעדיה העיקריים של היחידה הם לתכנן הליכי עבודה כך, שהסיכון בהם יהיה מזערי ככל האפשר; לתכנן תנאי סביבה נאותים במתקני המשרד; לנתח סיבות של תאונות עבודה ולהפיק לקחים למניעתן, שיתבטאו בהוראות ונהלים מתאימים; להנהיג שימוש בציוד מגן לעובדים לפי תחומי עיסוקם ולבודקו. בפני המחלקה ניצבים קשיים במילוי תפקידה, בעיקר היעדר תקני בטיחות בתחום הטלקומוניקציה, חוסר מודעות מספקת של עובדים לנושאי בטיחות וכן מיעוט משאבים לפעולותיה. נושא הבטיחות והגיהות לא זכה לטיפול נאות גם עקב המבנה הארגוני של המשרד (ראה להלן).

באמצע 1980 כללה המחלקה, נוסף למנהלה, שני עובדים מקצועיים בתפקיד של ממונים על בטיחות ועובד מינהלי. בשלושת המחוזות של שירותי ההנדסה פועלים מדורי בטיחות מחוזיים ובהם 10