

# משרד התקשורת

## פעולות ביקורת

במשרד התקשורת וברשות השידור נבדק הטיפול בנושא מערכות טלוויזיה בכבילים. בהנהלת שירותי הדואר ובמחוז תל-אביב נבדקו סדרי ההפעלה של בית המיון המרכזי בתל-אביב. במיוחד נבדקו סדרי הקליטה של הציוד והפעלתו והקשר עם הספקים, וכן ההכנות להפעלה של שיטת המיקוד.

במחלקת המיתוג שבהנהלת שירותי ההנדסה ובאגף כלכלה, משק ונכסים של המשרד נבדקו הפעולות להתקנה ולהפעלה של מרכזות טלפון ניידות בשנים 1979—1981. כן נבחנו סדרי ההתחשבות עם היצרנים ובמיוחד במקרים, שנתגלו ליקויים בתפעול ציוד שהם סיפקו למשרד.

ביחידת קצין הביטחון המרכזי של המשרד ואצל קציני הביטחון המחוזיים נבדקו הפעולות שננקטו במשרד למניעת זליקות, כולל פעולות אחזקה והדרכה. כן נבדקו סדרי ההתקשרויות לרכישת ציוד מספקים.

נבדקו הפעולות של יחידת הביקורת הפנימית של המשרד.\*

## מערכות טלוויזיה בכבילים

מערכות טלוויזיה בכבילים (להלן — מטל"כ) נועדו במקורן, להביא לשיפור קליטת שידורי טלוויזיה באיזורים שבהם תנאי קליטה לקויים בשל גורמים טופוגרפיים, גיאוגרפיים, אקלימיים וכיו"ב. השיפור נעשה בדרך של הקמת אנטנה מרכזית מיוחדת ושימוש בציוד הגברה לקליטת שידורים, המשוגרים למקלטי המנויים באמצעות כבילים. במרוצת הזמן הרחבה תכליתן של מטל"כ מעבר לזו של שיפור הקליטה וניתן כיום להבחין, לדעת מומחים, בשני סוגים נוספים של מטל"כ: א. מערכות שניתן לשדר בהן שידורים עצמיים; ב. מערכות שבהן יש באפשרות המנויים להעביר למוקד המערכות שדרים לצורך קבלת שירותים מיוחדים, כגון: שירותי שמירה ומידע.

בחודשים אפריל—יולי 1981 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בנושא מערכות טלוויזיה בכבילים במשרד התקשורת (להלן — המשרד) וברשות השידור ואת פעולותיהם בנושא זה. הביקורת התמקדה, בהיבט המשפטי, ובהיבט הניהולי של מטל"כ בישראל, תוך ההתייחסות גם לנושא של הקמת ערוץ טלוויזיה שני.

הקמה והפעלה של מטל"כ הוא נושא שמיקד, בשנים האחרונות, תשומת לב גוברת מצד רשויות ממלכתיות וציבור משקיעים ומנויים בכוח בישראל. בנובמבר 1980 פירסם משרד התקשורת מכרו למתן זכיון להקמה ולהפעלה של מטל"כ בארבעה אזורים: אילת, ראשון לציון, טבריה ותל אביב, כולל גאות אפקה, מעוז אביב וצהלה; מועד ההפעלה נקבע לשלהי 1984. לאחר פרסום המכרז פנה שר החינוך והתרבות ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה, שיהווה את דעתו על הצדדים המשפטיים של הפעלת מטל"כ בישראל. לפי חוות דעתו של היועץ המשפטי, שהוגשה בינואר 1981, אין למכרו, שפירסם משרד התקשורת, יסוד בהוראות החוק, אין בו בסיס משפטי נוצק לקיום פיקוח ציבורי נאות על השידורים שיועברו ועל מהותם, וקיים סיכון רב בהתייבוינות שנוטל עליו המשרד בלא ביטחון שיוכל לאכוף את תנאיו הכלולים במכרו; לפיכך, המליץ היועץ המשפטי לבטל את המכרו האמור ולבחון מחדש את הנושא; בעקבות ההמלצה, ביטל המשרד את המכרו האמור. בישיבתה מיום 2.3.81 החליטה הממשלה על הקמת ועדה בין-משרדית בהרכב נציגים ממשרד התקשורת, ממשרד המשפטים וממשרד החינוך והתרבות, שתבדוק ותגיש המלצות בעניין הקמתן של תחנות טלוויזיה בכבילים בישראל וקבעה, שלא יוענקו רשיונות להקמת מטל"כ עד לאחר שהממשלה תדון בהמלצות הוועדה. עד למועד סיום הביקורת, בינואר 1982, לא הוגשו המלצות הוועדה לאישור הממשלה.

\* ראה בדו"ח זה, עמ' 68.

פקודת הדואר (נוסח חדש), התשל"ז-1976 (להלן - הפקודה) קובעת, כי למדינה תהיה הזכות הייחודית לבנות מערכת טלגרף, לקיימה ולהפעילה. עוד קובעת הפקודה, כי שר התקשורת (להלן - השר) רשאי ליתן לאדם רשיון לבנות מערכת טלגרף, לקיימה ולהפעילה לצורך עניניו הפרטיים או העסקיים. "טלגרף" או "מערכת טלגרף" כוללים על פי הפקודה, בין השאר, "כל מכשיר או ציוד לשידורי רדיו או טלוויזיה וכל ציוד אחר להעברת הודעות ושדרים אחרים באותות, בין בתיל ובין באלחוט". ההתייחסות המפורשת לציוד לשידורי רדיו או טלוויזיה הוכנסה לפקודה רק לאחרונה, בתיקון מס' 2 לפקודה מאפריל 1981. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר, כי הגדרת "טלגרף" שהייתה לפני התיקון, היא אמנם רחבה ביותר וכוללת כל ציוד טלקומוניקציה, אולם, ההגדרה ישנה ונעדרת הוראה מפורשת המתייחסת למערכות תקשורת המשמשות לשידורי טלוויזיה - אשר עדיין לא היו קיימות בעת ניסוח ההגדרה המקורית - וכן, כי לאחרונה קמו תחנות אחדות המעבירות תכניות טלוויזיה באמצעות כבילים.

הפקודה מסמיכה אמנם את השר ליתן רשיון לאדם להקמת מערכת שידור, כאמור; ואף קובעת כי השר רשאי להתנות רשיון כזה בתנאים ואף לבטלו; ברם, אין בה הסמכה למתן וכיון שמאפיינו העיקרי הוא מתן זכות לאחד, ומגיעת אותה זכות מאחר.

### סוגי מערכות טלוויזיה בכבילים

מערכות אנטנה אזוריות (מטל"כ ממסריות)

מערכות אלה הינן המערכות הראשוניות, שתכליתן העיקרית היא שיפור קליטת שידורים שונים בעת ובעונה אחת, דהיינו - להיות תחנות מימסר. מערכות אלה מסוגלות לשרת מספר רב של מנויים, ובעזרת ציוד מתאים - אף אוכלוסייה של ערים שלמות. שימוש במטל"כ גם מונע היווצרות של "יערות אנטנות" פרטיות על גגות בתים רבים, המהווים מפגע צורני. התקנת מערכות אלה מצריכה העברת כבילים ברשות הרבים (חציית שטחים ציבוריים, סמיכות לקווי תקשורת ולקווי חשמל) ומחייבת תגלכי רישום מתאימים להקמתן, הפעלתן ולתחזוקתן; וכן פיקוח בטיחותי וטכני על פעילותן, תוך תיאום סמכויות רישוי ופיקוח בין רשויות השלטון השונות.

### מערכות אנטנה אזוריות משולבות חד-כיווניות

מערכות אלה מאפשרות, במשולב עם מימסור תכניות בעת בעונה אחת, גם שידור של תכניות מקומיות, על ידי מפעילי המערכות, בכלל זה שידורי חדשות, פרסומת, תכניות בהפקה עצמית ותוכניות מוקלטות. המעבר ממערכות ממסריות למערכות משולבות (חד כיווניות) מחייב השקעה בציוד מתאים, אך איננו מסוכן, לדעת מומחים, מההיבט הטכני, ומכאן גם הצורך לפקח שמטל"כ הפועלות למטרה ממסרית לא ירחיבו את פעילותן גם לתחום השידור העצמי ללא היתר רשויות המדינה. היתר להפעלת מטל"כ משולבות חד-כיווניות מעורר, בין היתר, את שאלת הפיקוח על תוכן השידורים, נוסף לפיקוח על רמת השירות הטכני שנותנים מפעילי המערכות למנוייהם.

### מערכות אנטנה אזוריות משולבות דו-כיווניות

מערכות אלה מאפשרות, נוסף על מה שמאפשרות המערכות משני הסוגים המתוארים לעיל, גם העברת שדרים מהמנויים אל מוקדי המערכות לצורך קבלת שירותים מיוחדים, כגון: מידע על מזג אוויר, על התפתחויות בבורסה, אזעקת שירותי שמירה וכיו"ב. מערכות מסוג זה אינן שכיחות עדיין, אם כי כמה חברות תקשורת בארצות שונות עוסקות בפיתוחן לקראת שיווק. קיימת הנחה, שמערכות מסוג זה ימלאו תפקיד חשוב בסיפוק צורכי התקשורת העתידית בחברה; הנחה זו מסבירה את המאמץ הרב המושקע בפיתוחן הטכנולוגי.

מטל"כ הוכנסו לשימוש לראשונה בארצות הברית במהלך שנות ה-40 וכמתכונת ממסרית בלבד. כיום, הן פועלות במרבית מדינות מערב אירופה וצפון אמריקה, בחלקן הארי, למסר בלבד. בכמה מדינות, דוגמת ארה"ב, קנדה ובריטניה, פועלות גם מטל"כ משולבות (חד דו-כיווניות). התפתחות מטל"כ במדינות בחוץ לארץ מלמדת, ששירות תקשורת זה מתפתח במהירות ברחבי העולם, זוכה לאהדה רבה בקרב האוכלוסייה ונחשב לאמצעי מבטיח הן מהיבט כלכלי והן בתחום התקשורת העתידית. פעילותן ומיציוי יתרונותיהן של מטל"כ דורשים פיקוח ומדיניות מגובשת, בעוד שהיעדרם טומן בחובו אפשרות של היווצרת אנדרלמוסיה הן מהיבט טכני והן מהיבטים חברתיים, מדיניים תרבותיים.

## מערכות טלוויזיה בכבילים בישראל

### ההיבט של הרחבת תחום הקליטה

הפעלת מטל"כ עשויה לשפר באופן ניכר את קליטת שידורי הטלוויזיה בישראל, בכלל זה את קליטת השידורים מארצות עוינות. שיפור זה של תנאי הקליטה עלול להיות מנוצל על ידי גורמים אשר ישרו תכניות תעמולה עוינות לתחום מדינת ישראל.

### מדיניות הממשלה בתחום השידור

על פי מדיניות הממשלה, לא הותרו שידורי רדיו וטלוויזיה לציבור, אלא לרשות השידור, למרכז לטלוויזיה לימודית ולגלי צה"ל. אפשרות שינויה של מדיניות הממשלה בתחום השידור נבחנה על ידי כמה ועדות: הראשונה, ועדה בין-משרדית, בראשותו של מנכ"ל משרד התקשורת, בחנה (יולי 1975) את ההיבטים הקשורים להפעלת מטל"כ בישראל \* (להלן — ועדה א'); השנייה, ועדת מומחים, שמונתה על פי החלטת ועדת השרים לענייני רשות השידור, בראשותו של מנכ"ל משרד הפנים, בחנה (יולי 1978 — מארס 1979) את נושא הפעלת ערוץ טלוויזיה שני בישראל (להלן — ועדה ב'); והשלישית, ועדה בין-משרדית, בראשותו של מנהל הרשות לתכנון כלכלי שבמשרד האוצר, בחנה (פברואר—ספטמבר 1980) אף היא אפשרות להפעלת ערוץ טלוויזיה שני בישראל (להלן — ועדה ג').

בנושא הפעלת ערוץ טלוויזיה שני בישראל המליצה ועדה ב' להקים מחוץ למסגרת רשות השידור ערוץ נפרד, אשר הפיקוח על הקמתו ועל הפעלתו השוטפת יהיה בידי רשות שתוקם ותנוהל על פי חוק. עוד המליצה הוועדה, לממן את הקמת הערוץ השני ואת הפעלתו מהכנסותיו העצמיות משידורי פרסומת, למסור את הפקת השידורים ואת הגשתם לידי גופים פרטיים, ולהסמיך בחוק את הממשלה לקבוע, באישור ועדת הכספים ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, את העיתוי לביצוע המלצות הוועדה ב'. המלצה עקרונית, ברורה, הממלצה שלעיל, דהיינו — בזכות הקמת ערוץ טלוויזיה שני בישראל, נכללה גם במסקנות ועדה ג', אם כי המלצתה הייתה להקים ולהפעיל את הערוץ הנוסף על ידי גופים פרטיים, ולא במתכונת של רשות ממלכתית.

המלצותיהן של שתי הוועדות, כאמור, עדיין לא נתקבלו על ידי הממשלה, ומדיניותה בתחום השידור עומדת בעינה.

### ההיבט הכלכלי: עלות ההקמה וההפעלה של מטל"כ

אגף כלכלה, משק ונכסים שבמשרד התקשורת, אמד את ההשקעה במטל"כ בעלת כושר קיבול של 10,000 מנויים ב-1 מיליון דולר בקירוב, דהיינו — כ-100 דולר, בממוצע, למנוי; ממוצע זה אינו משתנה במערכת המונה יותר מנויים. העלות השנתית של הפעלת מטל"כ נאמדה על ידי אנשי האגף ב-10% בקירוב מערך ההשקעה בציוד (3% חלקי חילוף ו-7% הוצאות אחזקה), כלומר — הוצאה של כ-10 דולר, בממוצע, למנוי. בהנחה, שבדומה למצב הקיים בארצות הברית, יגיע שיעור המנויים בישראל על מטל"כ לכדי 20% מכלל בעלי מקלטי הטלוויזיה (שמספרם נאמד ביולי 1981 בכ-820,000 בתי אב), דהיינו לכ-165,000 מנויים, עשויה לפיכך עלות הקמת מטל"כ בישראל להגיע ל-16.5 מיליון דולר, וההוצאה השנתית על הפעלתה ל-1.65 מיליון דולר.

בהתייחסה למשמעותן הכלכלית של ההשקעות בהקמת תשתית פיסית לערוץ טלוויזיה שני בישראל, שנאמדו במאס 1979 ב-23 מיליון דולר בקירוב, ציינה ועדה ב' את השפעתן על חיידוד מגמות אינפלציוניות ועל הגברת לחצים בכיוון שלילי, והמליצה, לפיכך שאת העיתוי לביצוע ההשקעות תקבע הממשלה. הקמת תשתית פיסית למטל"כ בישראל עלולה להביא תוצאות כלכליות דומות, דהיינו — להגדיל במשק הלאומי ביקושים לגורמי ייצור וליצוד מקומיים וליצוד מיובא ולהגביר את האינפלציה; בעוד שהשיעור הגבוה של ההשקעות במטבע חוץ שידרשו, לייבוא הציוד, עלול להרחיב את הגרעון בחשבון השוטף של המדינה ואת התחייבויותיה במטבע חוץ.

### התפתחות מערכות טל"כ בישראל

החל בשנת 1970 הופנו למשרד התקשורת פניות רבות מצד יזמים פרטיים, מהם בחוץ לארץ, להפעלת מטל"כ בישראל. בהתאם למדיניות השידור, שנוקטת הממשלה, ועל פי החלטה בנושא,

• על המלצות הוועדה ראה להלן, בעמ' הבא.

שגיבש באוקטובר 1970, שר הדואר דאז השיב המשרד בשלילה לפניות האמורות, בנימוק, שמדיניות הממשלה היא לאסור שידורים שאינם במסגרת שידורי רשות השידור, המרכז לטלוויזיה לימודית וגלי צה"ל. עמדת המשרד עמדה במבחן עתירה שהוגשה, בספטמבר 1970, לבית הדין הגבוה לצדק על ידי חברה מנתניה, שבקשתה להפעלת שידורים במעגל סגור נענתה בשלילה על ידי המשרד.

#### מטל"כ ממסריות

בינואר 1971 המליצה ועדה, בראשותו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, על דרך משפטית למתן רישיונות להפעלת מטל"כ ממסריות. בספטמבר 1975 הגישה ועדה א', את המלצותיה, שלפיהן יש מקום לפנות לממשלה להסמיך את משרד התקשורת להוציא רישיונות למטל"כ ממסריות ולאמץ את הקמת מטל"כ ברחבי המדינה, בדרך של מכרזים, תוך הסבת תשומת לב הממשלה לבעיות הצפויות להתעורר, מעצם הקמת המערכות, בכל הקשור להיבט המדיני-טכני ולמדיניות השידור שהיא נוקטת. ועדה ב', המליצה, בין היתר, להתייחס בחיוב להנהגת מטל"כ אך בהגבלה, שהגורמים שיפעילו את המערכות יעסקו רק בהעברה (ממסור) כדיון של השידורים הקיימים. המלצותיהן של ועדות א' ו-ב', לא הוגשו לאישור הממשלה.

הטיפול בנושא הקמה והפעלה של מטל"כ בישראל, בכלל זה, האחריות לטיפול בפניות של יזמים, שביקשו אישור להקמת מטל"כ ממסריות בישובים שונים ברחבי המדינה, רוכז במשרד בידי מחלקת שידורי רדיו וטלוויזיה, שבחטיבת שירותי הנדסה. המחלקה השקיעה מאמצים ואמצעים מגוונים ללימוד ההיבטים הטכניים והניהוליים הכרוכים בהקמת המערכות, לרבות קשירת קשרים להחלפת מידע עם יזמים בארץ ובהחץ לארץ, ונסיעות לחוץ לארץ לצורך השתלמות בנושא התפתחות מטל"כ.

— עד לנובמבר 1980 לא קבע המשרד מדיניות מאובשנת וכוללת בכל הקשור להקמת מטל"כ ממסריות ולהפעלתן, אם כי החל בשנת 1970 הוא קיים דיונים רבים בנושא זה. בהיעדר מדיניות מחייבת ומאובשנת, פירכ המשרד לתת ליזמים רישוי להקמת מטל"כ ממסריות בישובים שונים ברחבי המדינה, בעוד שהוא היה שותף פעיל בתכנון ובפיקוח עליון של הקמת מטל"כ ממסריות בעיר העתיקה בירושלים (1972), בימית (1976) ובקצריץ (1977).

— חרף עמדתו המתזהרת של המשרד, שלפיה טעונים הקמה והפעלה של מטל"כ ממסריות רישוי מוקדם מאת שר התקשורת ואי-הענותו לבקשות של יזמים, שביקשו להקים מטל"כ ממסריות ולהפעילן, הוקמו והופעלו בישובים שונים, כגון נתניה, חדרה, ירושלים, חולון, קיראון, רמת גן וכן בקיבוצים, מטל"כ ממסריות ללא רישוי וללא פיקוח נאות על המתן הטכנית ובטיחותן, על תוכן השידורים המשוגרים באמצעותן ועל רמת השירות שהן מספקות למנוייהן.

במאוס 1982 הודיע מנכ"ל משרד התקשורת למשרד מבקר המדינה, כי העברת שידורים הנקלטים באוויר באמצעות כבילים הינה בגדר זכות בלעדית של המשרד ואין להקים מערכות כאלה ללא רשיון; בגלל חילוקי הדעות השוררים, גם עתה, בין הגופים הממשלתיים הנוגעים לדבר הדושה, לדעתו, קבלת החלטה בנושא זה בדרג ממלכתי בכיר.

— המשרד, או רשות ממלכתית מוסמכת אחרת, לא נקמו אמצעים יעילים נגד פעילותן הבלתי-מורשה של מטל"כ ממסריות שהוקמו והופעלו ברחבי המדינה, אף כי הפעילות של חלק מהן הייתה ידועה ובידי המשרד הצטבר מידע על סכנות לכטיחות הציבור בשל אי עמידת רמתן הטיפקולית של מטל"כ מסוימות בסטנדרדים טכניים מיזעריים. כבר בנובמבר 1975 התריעה חברת החשמל לישראל בפני ההנהלות של משרד התקשורת ומשרד הפנים על הסכנה לחיי אדם הנשקפת ממטל"כ הבלתי מורשות, שהוקמו באזורים שונים ברחבי המדינה. בדצמבר 1979 הצטרף אף המשרד עצמו על הסכנה החמורה הנשקפת לנפש ולרכוש ממטל"כ הפועלות בנתניה. מקרים של היקרעות כבילי מטל"כ נפילות על תילי רשת חשמל גלויים אירעו פעמים מספר בנתניה ונרמז נזקים לרכוש, אשר עד עתה הסתיימו, בדרך נס, ללא אסונות ממש.

— במצב, שבו לא נקט המשרד או כל רשות ממלכתית מוסמכת אחרת צעדים משפטיים תקינים נגד כלא מטעילי מטל"כ הבלתי מורשים, במגמה למנוע את פעילותן או להסדירה בדרך נאותה, החריכו המפעילים את פעילותם עד כדי דיוותן תופעה רווחת בישובים ברחבי המדינה. יתירה מזו, בהיעדר פעולה ותגובה ממשיות מצד הרשויות המוסמכות כנגד פעילות מטל"כ הבלתי מורשות עלול היה הציבור לפעות ולהשוב שהיא חוקית, ומכל מקום שאין

בכוונת הרשויות המוסמכות להפסיקה, ובהתאם לכך להשקיע מכספם ולהצטרף לקהל מגוון מטל"כ, כשבכך מועילת תרומה חשובה לכושרן של חברות המטל"כ להמשיך לפעול.

### מטל"כ משולבות

לפי נתוני המשרד, פועלות בערים נתניה, חדרה וירושלים כמה מטל"כ משולבות חד-כיוונית ואפשר, שמערכות דומות פועלות, או פעלו בעבר, גם ביישובים אחרים ברחבי המדינה באופן בלתי חוקי וללא פיקוח נאות.

— המשרד לא עשה לאיסוף נתונים עדכניים על מספרן ועל היקף פעילותן של מטל"כ ככלל, ועל מטל"כ משולבות כפרט, הפועלות במדינה ללא רישוי ופיקוח נאותים. בהיעדר נתונים אלה, לא הייתה בודי המשרד היכולת לגבש, מבקור מועד, תמונת-מצב של היקף פעילותן הבלתי חוקית של מטל"כ משולבות, לצורך קביעת מדיניות ופעילות ממשלתית לגביהן.

מטל"כ משולבות בנתניה. מאמצע שנת 1979 החלה חברת מטל"כ אחת בנתניה לקיים, נוסף על שירותי ממסר של תכניות טלוויזיה שונות בעת ובעונה אחת, גם שידור של תכניות בשידור עצמי, בכלל זה תכניות מוקלטות (ביניהן סרטי עלילה, תכניות בידור, ולפי תלונות שהוגשו, גם סרטים פורנוגרפיים), שידורי פרסומת מטעמן של חברות שיווק ארציות ומקומיות, ושידורי חדשות מקומיות. מאז תחילת פעילותה זו של החברה עד למועד סיום הביקורת הופעלו בנתניה שלוש מטל"כ משולבות נוספות, לפחות.

— בפברואר 1980 נקט המשרד, בשיתוף עם היועץ המשפטי לממשלה ועם משטרת ישראל, הליכים משפטיים נגד הפעלת השידורים העצמיים אשר קיימה אותה חברה בנתניה. אולם, לא ננקטו הליכים משפטיים נגד כמה חברות מטל"כ נוספות שקיימו באותה עת בנתניה שידורים מהפקה עצמית לקהל מגוייהן.

מטל"כ משולבת בראשון לציון. בתחילת ספטמבר 1980 נקט המשרד, בשיתוף עם משטרת ישראל, צעדים נגד חברה שהיה בכוונתה להפעיל בראשון-לציון מטל"כ משולבת.

מטל"כ משולבת בירושלים. בינואר 1981 הוקמה, ביזמת ועד דיירים באחת משכונות ירושלים ובשיתוף פעולה עם היחידה לאמצעי תקשורת בחינוך של האוניברסיטה העברית, מטל"כ משולבת המיועדת לשדר תכניות עצמיות נוסף על מספר תכניות טלוויזיה בו בזמן, לרבות מימסור תכניות ממדינות שכנות.

— המטל"כ המשולבת האמורה קיימה שידורים מהפקה עצמית, מהם שישה שיוחדו לנושאים הנמצאים במרכז ההתעניינות הקהילתית; כן שידרה סרט עלילתי לילדי השכונה. למרות הידיעות, שהתפרסמו באמצעי התקשורת אודות פעילותה של מטל"כ המשולבת האמורה, לא נקט המשרד צעדים למניעת פעילותם של מפעיליה — ועד הדיירים ואנשי האוניברסיטה העברית — בלא רישוי ופיקוח נאותים, כפי שפעל המשרד לגבי מטל"כ המשולבות בנתניה ובראשון-לציון.

כאמור לעיל, פרסם המשרד, בנובמבר 1980, מכרו להקמת מטל"כ ולהפעלתן, בתוקף זכיון בלעדי, בארבעה אזורים. לצורך הכנת המכרז התקשר המשרד עם חברה בארצות הברית המספקת ייעוץ לרשויות שלטון מקומי בנושא הכנה ועריכה של מכרזים למטל"כ.

— בהכנת המכרז להקמת מטל"כ ולהפעלתן — ראה לעיל — לא שיתף המשרד גורמים, שאפשר ויש להם עניין בסוגייה, דוגמת רשות השידור ומשרד החינוך והתרבות.

### עמדת רשות השידור

לרשות השידור אין, כאמור, מבחינה משפטית, מעמד ברור המעוגן בחוק בכל הקשור לסוגייה של הקמת מטל"כ והפעלתן בישראל. אולם, לסוגייה זו יש השלכה ישירה על פעילותה של הרשות ועל מעמדה בתחום השידור. ככלל, לא נטלו מוסדות הרשות חלק פעיל בדיונים שהתקיימו בין משרדי הממשלה סביב שאלת המדיניות בנושא מטל"כ, ומעורבותם הצטמצמה בעיקר להצגת עמדות בפני השר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור, משרד התקשורת והיועץ המשפטי לממשלה.

— רק בספטמבר 1980, בעקבות פירסומים על כוונת המשרד לתת זכיונות להקמת מטל"כ ולהפעלתן, קבע הוועד המנהל של רשות השידור את עמדתו המפורשת ביחס למכלול היוזמות להוספת מסגרות שידור, בכלל זה — הפעלת ערוץ טלוויזיה שני ומטל"כ; בהחלטה מיום 15.9.80 קבע הוועד המנהל

את עמדתו החיובית ביחס לאפשרות של הוספת מסגרות שידור טלוויזיה, העשויות להביא לשיפור ולגיוון של תכניות הקיימות, וזאת בתנאי שמסגרות אלה יהיו בפיקוח ציבורי-ממלכתי אשר יוסדר בדרך של חקיקה ברוח העקרונות המונחים ביסוד חוק רשות השידור. בישיבתו מיום 3.11.80 פנה הוועד המנהל אל הממשלה ואל הכנסת בבקשה לעשות כל מאמץ לחקיקה מתאימה, אשר תמנע יצירת מצב של אנרכיה בתחום השידורים הטלוויזיוניים במדינה, וזאת, על רקע התפתחותו, באופן בלתי חוקי, של תחנות שידור מקומית של מט"כ בישובים ברחבי המדינה.

— חרף מודעותם של מוסדות הרשות להשלכות שיהיו להפעלת מט"כ על פעילותה ועל מעמדה של רשות השידור, לא קיימו מוסדותיה דתנים ולא עשו לקביעתם של קווי פעולה, אם אכן יופעלו מט"כ בישראל, בהיתר הרשויות הממלכתיות המוסמכות. בהתחשב בהתפתחותן המהירה של מט"כ בחוץ לארץ, תוכח האפשרות שהן יותרו להפעלה בארץ, היה זה, לדעת הביקורת, מעניינם ואף מחובתם של מוסדות הרשות, המופקדים על דרכי ניהולה וקביעת דרכה, לנכש מבעוד מועד קווי פעולה שיינקמו ביחס לעובדות ולאילווצים שיווצרו בתחום השידור. לאומי, ואולי אף תוך ניצולם לתועלתה; בכלל זה, הסדרת יחסיה עם חברות מט"כ כמושדור הטכני והכלכלי, והתשרדות עם ההשפעות העולולות לנכוע מפעילותן על רמת הצפיה בתכניותיה.



ממציאי הביקורת עולה, כי כמהירות רבה נוצרות בישראל כתחום טלוויזיה בכבילים עובדות מוגמרות ללא שליטה ופיקוח ציבוריים כאשר הגופים הממלכתיים האחראיים לנושא לא השכילו לנכש ולממש מדיניות ברורה ומתואמת בנושא רגיש זה. עוד עולה, כי אף ההסדרים הניהוליים הכרוכים בנושא לוקים בחסר ולמעשה לא נקבע ככירור מהו תחום האחריות והסמכות של משרד התקשורת, של רשות השידור ושל רשויות ממלכתיות אחרות ככל הקשור להקמה, לתפעול, לרישוי, לפיקוח ולתמלוגים של מערכות הטלוויזיה בכבילים שהוקמו או יוקמו בעתיד. נמצא, כי המלצותיהן של ועדות מספר שהוקמו לבחינת הנושא לא תורגמו לשפת המעשה.

## הפעלת בית המיון המרכזי

ב-1962 החליטה הנהלת משרד התקשורת לעשות לשיפור שירותי הדואר ולהתאמת המערכת לטנן דרדים מתקדמים בעולם. עיקרה של ההחלטה הייתה להקים בתל אביב בית מיון מרכזי, שבו הטיפול בדברי הדואר ייעשה בהליכי שינוע ומיון אוטומטיים במקום ידנית. הציוד האוטומטי יאפשר ניתובם של דברי דואר באמצעות שיטת מיקוד — סימול כל דבר דואר בקוד מספרי של הנמען — כדי לקצר באופן ניכר את זמן העברתם. מרכז המיון שבתל אביב אמור לטפל בכ-70% מדברי הדואר היומיים בארץ (ב-1981 — חצי מליון) ולשרת את כל אזור המרכז.

הליכי רכישת שטח ממינהל מקרקעי ישראל להקמת המבנה נמשכו עד 1970. ביוני 1971 הוחל בתכנון המבנה ולעניין זה הוקם בשירותי הדואר צוות פנימי בראשות עובד המשרד, ששימש כמנהל הפרוייקט. הצוות הנחה את מע"צ, שעסקה בתכנון המבנה ובהקמתו באמצעות קבלני משנה. הצוות פעל בפיקוח ועדה של שירותי הדואר — ועדה דוארית — שיושב הראש שלה היה מנהל השירות. ליוותה את הפרוייקט גם ועדת היגוי בראשות מנכ"ל המשרד, שבה היו חברים אף יועצים חיצוניים. בקיץ 1976 הסתיימה בניית השלד של המבנה בן 12 הקומות.

בפברואר 1975 פורסם מכרו בין לאומי לרכישת הציוד לבית המיון, אשר הובא לידיעת תשע חברות. ארבע נענו למכרו. בבדיקת ההצעות של החברות נעור המשרד בשלושה יועצי חרץ — שני מנהלי בתי דואר מארצות, אשר חברות שבאותן ארצות לא השתתפו במכרו — וביועץ מהטכניון בחיפה. ביוני 1976 נמצאה חברה אירופאית מתאימה ביותר מבחינת תנאי המכרו, ובדצמבר 1977 נחתם עמה חוזה בהיקף כספי של כ-15 מליון \$ לרכישת מערכת שינוע ומיון של דברי דואר. עלות עבודות הבנייה, רכישת הציוד והתקנתו הסתכמה, על פי נתוני המשרד, בכ-147 מליון שקל: 79 מליון שקל על המבנה ו-68 מליון שקל על הציוד.

להלן נתונים על התקציב והוצאה למעשה על פרויקט בית המיון בשנות הכספים 1978 עד 1981 (במיליוני שקל):

| שנת הכספים | תקציב על שינוי | הוצאה למעשה |
|------------|----------------|-------------|
| 1978       | 12.5           | 13.2        |
| 1979       | 21.0           | 24.7        |
| 1980       | 32.0           | 48.0        |
| 1981       | 47.0           | —           |

המקור: דוחות החשב הכללי על ביצוע התקציב.

ב־23.11.80 נחנך הבניין. בית המיון החל לספק את השירותים, שניתנו קודם לכן בבית הדואר המחוזי בת"א, וכן חלק משירותי בית דואר נוסף בת"א. בבניין מועסקים כ־1,200 עובדים. על הצד המקצועי של הפעלת הציוד מופקד מנהל הפרוייקט, ולניהול ענייני כוח האדם ולעבודה השוטפת אחראי מנהל בית הדואר במחוז תל אביב.

בתקופה אוגוסט–נובמבר 1981 בדק משרד מבקר המדינה את הפעלת בית המיון החדש ובייחוד את תהליך הקליטה של ציוד השינוע והמיון והפעלתו. עוד נבדקו ההכנות להפעלת שיטת המיכוד. ביקורת קודמת בנושא ראה בדו"חות שנתיים 22 (עמ' 640) ו־27 (עמ' 604).

## קליטת הציוד

מערכת בית המיון מתבססת על שני סוגי ציוד עיקריים:

1. ציוד לשינוע — מטועים ומערכת שרשראות עליות להובלת שקי הדואר ליעדם — למיון או למשלוח אל מרכזי דואר אחרים. הפעולות הן אוטומטיות בהכוונה של מחשב ובפיקוחו; המערכת נועדה להביא לחסכון רב בכוח אדם ולבטל את עבודת הסבלות, שנדרשה להעברת דברי הדואר הרבים ממקום למקום.
2. ציוד דוארי — לאחר ששקי הדואר מגיעים אל מחלקת המיון מופעל ציוד לפינום — סידור הדואר באופן אחיד לקראת המשך הטיפול בו והפרדת דברי דואר לא תקינים. כן מופעל ציוד לקידוד — הטבעת סימול מוקד על גבי המעטפות; וציוד למיון הדואר על פי המיקוד ליעדיו.

לפי החוזה שנחתם בדצמבר 1977 עם החברה (להלן החברה העיקרית) ועם חברה מקומית, שייצגה את החברה העיקרית בארץ, המועד לסיום העבודות היה לא יאוחר מ־26 חודשים מיום חתימת החוזה.

החברה העיקרית סיפקה את ציוד המיון מתוצרתה. לשם אספקת מערכת השינוע היא התקשרה עם קבלן משנה — חברה אירופית אחרת — שסיפקה גם את המחשב, שנועד לו חלק נכבד בהפעלת המערכת. החברה המקומית הייתה אחראית — לפי החוזה — לעבודות הפרוייקט בארץ, בעיקר להתקנת הציוד והפעלתו.

לפי הוראות החוזה, בדיקה כללית של פעולת הציוד אמורה הייתה להיערך לא יאוחר ממאוס 1980. עם סיום הבדיקה לשביעות רצונו של המשרד היה עליו לתת אישור ביניים על קבלת הציוד, וממועד נתינתו אמורה הייתה להתחיל תקופת אחזקה ואחריות, שתסתיים כעבור 24 חודשים. בגמר תקופה זו יינתן לחברה אישור קבלה סופי, שבעקבותיו יפוג תוקפן של ערבויות בנקאיות, שנתנו החברות לביצוע התחייבויותיהן.

למעשה חל איחור בהפעלת בית המיון. הוא הופעל רק בנובמבר 1980. הסיבה העיקרית לאיחור היו חילוקי דעות חוסר תיאום בין החברה, שבנתה את המבנה ושימשה קבלן משנה של מע"צ, לבין החברה המקומית שעסקה בהתקנת הציוד.

האיחורים בגמר עבודות הבנייה גררו השהיות בהתקנת הציוד. בפברואר 1980 תבעה החברה העיקרית מהמשרד פיצוי בסך 360,000 שקל בגין האיחורים בהכנת השטח להתקנת הציוד. לעומת זאת, טענו נציגי המשרד, שהחברה המקומית לא עשתה את מירב המאמצים להשלמת העבודות, ואם מגיע פיצוי, הרי שהוא — המשרד — זכאי לו.

הביקורת העלתה, כי המשרד לא עשה די כדי לתאם בין הגופים השונים, שטיפלו בהקמת בית המיון, ומשהתהוו האיתורים לא נתבע פיצוי מהאחראים להם.

באפריל 1980 זומנה פגישה בין נציגי המשרד לבין נציגי החברה, אשר בה סוכם לבטל את התביעות ההדדיות ולעשות מאמץ מירבי, כדי שקבלת הביניים של הציוד תהיה ב־6.7.80 ולכל המאוחר ב־31.8.80; זאת בתנאי שעם הרצת הציוד תוכח תקינותו; ולא — כל צד יהיה רשאי להעלות שוב את תביעותיו. תקופת האחזקה והאחריות של החברה תסתיים ב־15.12.81, ובעקבות האישור על קבלת הביניים יקטנו בשיעור של 2/3 ערבויות החברה, בניגוד לתנאי החוזה המקורי.

1. — עם הפעלת בית המיון בנובמבר 1980 נמצא, כי בפעולת ציוד השינוע היו תקלות רבות: שקי דואר נפלו תוך כדי העברתם והעתים לא הגיעו ליעדם; מתמת הפסקת פעולת המחשב אף שובשה לעתים כליל פעולת מערכת השינוע. במשך הזמן נתברר, שהתקלות בפעולת הציוד אינן קשיים התחלתיים, שבהם כרוכה בדרך כלל הפעלת מערכת חדשה ומורכבת, אלא תקלות שרשיות. החברה מצדה דרשה מהמשרד, כי יאשר את קבלת הביניים של הציוד כמועד להתחלת שנת האחריות, לאחר מכן תבוא לידי סיום מעורבותה בפרוייקט.

עמדת מנהל הפרוייקט מטעם המשרד הייתה, שאין לאשר את קבלת הביניים, לפני שתפעל המערכת באופן מניח את הדעת. הרף זאת לא דרשה הנהלת המשרד מהחברה בכל האמצעים שעמדו לרשותה, כי תובטח רמת תקינותו של הציוד כנאמר בחוזה, בטרם תפטר את החברה מהתחייבויותיה. באוקטובר 1980 החליטו הנהלות שירותי הדואר והמשרד לקי... הפעלה של הציוד למשך 24 שעות, ובמידה שהציוד יימצא תקין, תקבל החברה אישור לקבלת הביניים של הציוד. אולם הביקורת העלתה, כי למעשה במועד קבלת ההחלטה על הניסוי כבר הביע המשרד נכונות לקבלת הציוד, ואפילו לא יאה ברמה כמוזמן; הנהלת המשרד החליטה להוריד את רמת הקריטריונים הנדרשים לפעולתה התקינה של המערכת, כפי שנקבע במכרז הבינלאומי ובחוזה עם החברה, ולהשלים עם מספר יותר גדול של תקלות המתורות בניסוי ההפעלה.

תאריך הניסוי נקבע ל־13.10.80 ולקראתו נוקתה מערכת השינוע והוכנה לפעולה. באותו יום החל הניסוי, ושוב אירעו תקלות בפעולת המערכת, כך שהיה צורך להפעיל ידנית חלקים ממנה, ולמחרת בבוקר היה הכרח להפסיק את הניסוי כליל בגלל תקלה חמורה במערכת המחשב. בעקבות זאת הכין מנהל הפרוייקט דו"ח מפורט על מהלך הניסויים ותוצאותיהם וקבע, שבמצב הקיים אין לתת לחברה אישור לקבלת ביניים של הציוד; אך שוב לא דרשה הנהלת המשרד מהחברה לתקן באופן יסודי את מערכת המחשב, אלא הוחלט לערוך ניסוי חוזר של המערכת ב־23.10.80.

הניסוי החוזר נערך במועד האמור ובמהלכו אירעו 89 תקלות. אולם, כיוון שכפי שצויין, חל בינתיים ריכוך בגישת המשרד לרמת הפעולה של הציוד לעומת הנאמר בחוזה (קריטריון של 10 תקלות לכל היותר ביום) נחשבה פעולת הציוד בכל זאת לסבירה. יצוין עוד, שהניסוי לא נעשה בתנאי הפעלה רגילים, והיינו בשקי דואר מלאים, כפי שנקבע בין הצדדים. בדו"ח, שהכין מנהל הפרוייקט על הניסוי, נאמר, שהמערכת אינה עומדת בהספק שנקבע במכרז ואין ודאות שהיא אמינה, ואפילו התנהל הכל כשורה, אין בהפעלה אחת של 24 שעות כדי לערוך לכך.

למרות זאת, נתן המשרד לחברה ב־4.11.80 את אישור הביניים על קבלת הציוד בליווי רשימה של הליקויים שנקבעו במערכת ודרישה להביא לתיקונם. בעקבות האישור הוקטנה כמוסכם הערבות הכספית של החברה ב־2/3 מהיקף הכספי של החוזה.

2. — במשך הפעלת בית המיון הלך וגדל מספר התקלות. זה הביא לכך, שלעתים נדרשה עבודה ידנית לאיתור שקי דואר בבניין והעברתם ליעדם. כך למשל, באפריל 1981 היו 26 תקלות, ששיבשו את העבודה במשך כ־13 שעות; בתחילת מאי 1981 עד ל־19 בו היו 15 תקלות, שנמשכו כ־55 שעות, כאשר החמורה שבהן גרמה שיתוק פעולת המחשב למשך יומיים.

— פעולתה הלקוייה של מערכת השינוע נבעה בעיקרה מתפקוד כושל של מערכת המחשב בהכוננת מערך השינוע האוטומטי של שקי הדואר באולמות בית המיון. נוכח זאת, הומינה הנהלת שירותי הדואר מומחה למחשבים מחוץ לארץ, כדי שיחווה דעתו על מצב מערכת המחשב, ותמורת שירותי המומחה שילם המשרד כ־\$ 5,500. המומחה הגיע לישראל ביוני 1981 והגיש מסקנותיו ביולי 1981; על פיהן לא התאימה המערכת להיקף התפקידים שהוטלו עליה; להלן אחדות מקביעותיו ומסקנותיו:

(א) הכנת התכנה והחומרה נמסרה על ידי קבלן המשנה האירופי, שסיפק את ציוד השינוע, לחברה אחרת, והיא העסיקה לשם כך שוב חברות גוספות.

(ב) חסר היה תיעוד בסיסי כדי להתוודע למבנה המחשב והמערכת.

(ג) חלק מהתקלות נובע מאחזקה לקייה של הציוד; מלבד זאת, החומרה לא הייתה שלמה לצורך תפעול נאות, ומרכיביה לא היו באיכות שווה.

(ד) מרכיבי המערכת, שאמנם ברובם באיכות טובה, אינם תואמים זה את זה כדי להתלכד יחד למערכת יעילה.

בעקבות הדו"ח החלו טכנאים מטעם החברה העיקרית לבצע תיקונים יסודיים במערכת המחשב, הן בתוכנה והן בחומרה.

הביקורת העירה, כי נוכח ההיקף הגדול של התיקונים במחשב, היה מקום לדרוש מהחברה את החלפת הציוד ועל כל פנים את הארכת תקופת האחריות באופן משמעותי, עד שלאחר ניסווי הפעלה מקיפים, יוכח, כי המערכת אכן תקינה. נוכח הנזקים שנגרמו למשרד מחמת השיבושים בהפעלת בית המיון אף היה מקום לשקול דרישת פיצוי מתאים. עוד המליצה, כי מומחה מטעם המשרד ילווה את מהלך עבודות התיקונים, כדי שיפגל לו אנג כך את הבקאות הדרושה בהפעלת המערכת. משרד התקשורת הודיע בפברואר 1982 למשרד מבקר המדינה, שהמשרד נוכח, כי יש מקום להחליף את מערכת המחשב ולהיעדר מומחה, שישקוד על תקינות הפעלתו של מחשב בית המיון.

3. נוכח התקלות בהפעלת הציוד נתגלעו בין הצדדים חילוקי דעות על תקופת האחריות של החברה לציוד. החברה טענה, שעל פי הסיכום האחרון בין הצדדים תמה האחריות ב-15.12.81. המשרד טען, שמועד סיום האחריות, שנקבע באותו הסכם הותנה בכך, כי אישור על קבלת הביניים יינתן בחודש יולי ולכל המאוחר באוגוסט 1980. אולם הואיל והאישור ניתן רק ב-4.11.80, שוב אין המשרד קשור לאותו תאריך, מה גם שהתקלות במערכת נמשכות והולכות. במצב דברים זה, סבור היה המשרד שאחריות החברה חייבת להישאר בתוקפה עד סוף אפריל 1982 בכפוף לשינויים בתאריכים.

— סירוב החברה להאריך את תקופת אחריותה למערכת הלקוייה והעובדה שעדיין לא השלימה את תיקון הליקויים כמפורט ברשימת הלווי לאישור לקבלת הביניים של הציוד, לא עוררו את המשרד לתגובה תקיפה. יתר על כן, ההנהלה קבעה שיש לטפל בנפרד במרכיבי המערכת, ובהתאם לכך גם בנוגע לאחריות החברה למרכיבי המערכת, ולאפשר לה לסיים את חלקה בפרוייקט בכל הקשור לציוד מיון המכתבים. לפי זה, החליטה הנהלת המשרד ב-6.10.81 להפריד בין אישור הקבלה הסופי של ציוד המיון לבין אישור הקבלה הסופי של ציוד השינוע. אשר לציוד המיון, הוחלט לערוך ניסוי. אם יניחו התוצאות את הדעת, תיקבע תקופת האחריות במשא ומתן עם החברה במגמה להגיע אותה, כי תסכים להארכתה במספר חודשים מעבר ל-15.12.81 כדי להיווכח בתקינות הציוד. לגבי ציוד השינוע נקבע, שיש להאריך את תקופת האחריות עד סוף 1982.

— על אף זאת הודיע המשרד לחברה, כי הוא מוכן לאשר סופית את קבלת ציוד המיון ללא ניסוי. למנהל הפרוייקט שהסתייג מזה הורתה הנהלת השירות בכתב, כי יחתום על אישור הקבלה. ב-15.12.81 — בלא שהוארכה תקופת האחריות — ניתן לחברה האישור הסופי על קבלת ציוד המיון. כנוגע לציוד השינוע נמשך המשא ומתן עם החברה על הארכת תקופת האחריות; עד פברואר 1982 לא הגיעו הצדדים לכלל סיכום.

## מערכת למיון חבילות

במסגרת הפרוייקט נרכשה מהחברה העיקרית גם מערכת למיון אוטומטי של חבילות מהארץ ומחול. הספק המערכת הוא כ-1,400 חבילות לשעה. עבור הציוד והתקנתו שילם המשרד לחברה כ-\$330,000.

— במערכת החדשה והמורכבת עדיין לא נעשה שימוש, ואפילו לא נערך ניסוי להרצתה ולהפעלתה כדי לבחון את תקינותה והספקה מבחינת מפרטי החווה; ואף על פי כן, נתן המשרד אישור ביניים על קבלת המערכת במסגרת האישור על הציוד בכללו.

במדור החבילות בבית המיון החדש עסקו העובדים כמקודם במיון ידני בהבדל זה, שבבניין החדש נתרבתה הצפיפות, כיוון שמתקן השינוע המושבת תופס את רוב השטח במדור. הסיבה למצב כמתואר הוא, שהנהלת הדואר במחוז תל אביב עדיין לא הכשירה עובדים לעבוד במערכת החדשה ולא מצאה עיסוק חליפי לעובדים העוסקים במיון ידני.

## הפעלת שיטת המיקוד

פרוייקט בית המיון המרכזי נועד לשנות את שיטות המיון וההפצה של דברי הדואר במטרה לייעלן ולקצר את משך הזמן עד להגעת דברי דואר לנמענים, באמצעות שיטת מיקוד; בטיפול בהנהגת שיטת

המיקוד הוחל במשרד התקשורת עוד ב־1970. לפי שיטה זו, חולקה המדינה לתשעה אזורים, כאשר ליישובים ולרחובות הכלולים בהם ניתנו מספרים מיוחדים, שאותם יש לרשום על גבי המעטפות בדברי הדואר. בנוסף לרכישת הציוד המתאים חייב המעבר לשיטת המיקוד פעולות הכנה רבות ומורכבות: יצירת מערכת מספרי מיקוד לכל האזורים בארץ; מבצעי הסברה נרחבים באמצעי התקשורת ובאמצעות שירות מידע טלפוני; הכנת חומר הסברה ומדריכי מיקוד. פעולה חשובה לעניין זה נעשתה על ידי שירותי הדואר בהזנת מספרי המיקוד, באמצעות מחשב המשרד, בקבצי הנתונים של מוסדות גדולים (בנקים, משרדי ממשלה, חברות). השירות ניתן ללא תשלום, ועד מאי 1981 הושלם הטיפול ב־36 גופים. עוד נעשה להשתלת מספרי המיקוד בקובץ מירשם התושבים, וב־1979 נוספו רישומי המיקוד לקובץ.

#### מעטפות שבשימוש מוסדות

שיטת המיקוד נועדה לאפשר הפעלת הציוד, המתאם לסוגי מעטפות סטנדרדיות; מעטפות, שגודלן אינו מתאים או שהן עשויות מחומר שאינו מאפשר קריאה אופטית של הסימולים שהוטבעו, ייפלטו ממכונות המיון, ויהיה צורך למיינן ידנית. כדי להבטיח את הצלחת שיטת המיקוד עשו שירותי הדואר פעולות הסברה נרחבות לשימוש במעטפות מתאימות. בין השאר, הוציאו הנהלת שירותי הדואר והשירות המרכזי לארגון ושיטות בנציבות שירות המדינה בדצמבר 1979 הוראות בדבר עטיפת משלוחי דואר. גם במדריכי המיקוד נכללו הוראות מתאימות לציבור בדבר סוגי המעטפות שבהם יש להשתמש.

— חלק ניכר מדברי הדואר, שבהם מטפלים שירותי הדואר, מקורו במוסדות המדינה ובעיקר משרדי ממשלה וצה"ל. מכלל הצי מיליון דברי דואר שהגיעו לבית המיון מדי יום ביומו נשלחו, בשנת 1981, כ־30% על ידי גופים אלו. לפיכך נערכה אצלם פעולת הסברה מיוחדת לעידוד השימוש במעטפות תקניות. הנהלת שירותי הדואר גם דרשה ממנהלי סניפי הדואר, שלא לקבל ממשרדי הממשלה דברי דואר ללא מיקוד. אולם נתגלה קושי במיון ממוכן של דברי הדואר, שנשלחו על ידיהם, כיוון שהמעטפות שבשימוש המשרדים והגופים הממשלתיים השונים נפלטו, כי החומר, שממנו הן עשויות, לא איפשר, באמצעות הציוד, קריאה אופטית של מספרי המיקוד.

לחברה, שסיפקה את הציוד, נשלחו בשעתו, לשם בחינה, דוגמאות של המעטפות שבשימוש הגופים הממלכתיים, והיא לא פסלה אותן במפורש. עם זאת נמצא, שבידי המשרד היה, על פי המפרטים שהמציאה לה החברה, מידע על אי־התאמת מעטפות מסוג זה. מכל מקום לא הוכנו מראש מעטפות לשימוש המערכת הממשלתית, והחומר הרב שנשלחה על ידיה מוין בשיטה ידנית. רק 10 חודשים לאחר הפעלת בית המיון הוחל באוגוסט 1981 בשינוי המעטפות לאחר בדיקות בחברה ותיאום עם המדפיס הממשלתי.

#### הפעלת משמרת לילה

ציוד המיון החדש שנרכש הוא בעל הספק רב — 32,000 מכתבים לשעה — ונועד למיין במהירות מירבית את דברי הדואר, כאשר למכתבים בצינור מיקוד ניתנת עדיפות על פני אלו שאינם נושאים מספר מיקוד. כדי להשיג את המטרה — קיצור משך הזמן ממשלוח מכתב, הנושא מספר מיקוד, ועד להגעתו ליעד, יש להפעיל את הציוד בעיקר בשעות הלילה, למען ימיינו המכתבים, שהגיעו במשך היום, וניתן יהיה להעבירם ליעדם בבוקר.

— הציוד לא הופעל בשעות הלילה כמתוכנן, אך מאידך נעשו באותן שעות פעולות מיון ידניות לגבי מכתבים, שלא נשאו מספר מיקוד, או כאלה, שלא התאימו למערכת המיקוד; לפיכך התהווה איחור של יום לפחות לגבי מכתבים נושאי מספרי מיקוד. שנה לאחר הפעלת בית המיון המרכזי עדיין לא הושגה המטרה הראשית של הפרוייקט — החשת הליכי המיון והטיפול בדואר לתועלת הציבור והמשק.

הסיבה לאי־הפעלת משמרת לילה לעבודה בציוד המיון היא, שהנהלת דואר מחוו תל אביב עדיין לא הכשירה צוות עובדים הולם להפעלת הציוד. לדעת הביקורת, היה על המשרד לפעול להכשרת מעמדים לתפקיד זה מקרב ציבור העובדים הקיים בהתחשב בהקפאה בקבלת עובדים חדשים לשירות המדינה. בסוף 1981 אישר שר התקשורת קבלת 12 עובדים הלקיים להפעלת ציוד המיון

משעה 22.00 עד 02.00 בלילה. הנהלת השירות הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי החל באמצע פברואר 1982 תופעל משמרת לילה.



הפעלת בית המיון החדש בציוד שינוע מתוכם ויקר נתקלה בקשיים רבים בגלל איתנותו של הציוד. המשרד לא נקט גישה תקיפה כלפי החברה שסיפקה את הציוד ואף הפכים להורדת הדריי שות בנוגע לרמת הציוד כנקבע במכרז ובחווה. חרף התקלות שאירעו נתן מנכ"ל המשרד לחברה אישור ביניים על קבלת הציוד; באותו מעמד שוחררה החברה מרוב הערבויות הכספיות שנתנה למשרד עם זכייתה במכרז. לגבי חלק מהמערכת — ציוד מיון של מכתבים — ניתן לחברה אף אישור קבלה סופי, בלא שנערך ניסוי הפעלה כולל ובלא שהספימה החברה להארכת תקופת האחריות לתקנות הציוד. המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה, כי גישתו כלפי החברה הוכתבה על ידי אילוצים, שיש להפעיל את בית המיון, גם אם עדיין משובשת המערכת; ריבוי בניסויים ובכדיקות רק ישוה את הפעלתו בתנאים רגילים.

לדעת הביקורת, בהתחשב בתקלות שהוכחו כיסודיות ושהביאו לישיבושים חמורים בפעולת בית המיון ועל כן לסיכול הציפיות להפעלה תקינה בתנאים רגילים, לא היה מקום לנהוג כוותרנות כלפי החברה. דרך זו לא הביאה למשרד תועלת אלא שירתה את ענייני החברה בכך, ששחררה מהתחייבויותיה על פי החוזה מבלי שמלאה אותן כמלואן. המשרד חייב היה לעמוד, ללא פשרות, על זכויותיו בכל הנוגע לתקנות הציוד ולא להירתע אף מפנייה לערכאות.

## התקנת מרכזות טלפון ניידות

על פי נתוני משרד התקשורת, גדל בשנות הכספים 1979—1980 מספר קווי הטלפון המחוברים בשיעור של 18% — מ-730,000 ל-860,000, אולם עדיין רב הביקוש לטלפונים, ומספר הממתנינים הגיע ב-1.4.81 ל-181,000. בשנת הכספים 1980 הוציא המשרד על הקמת מרכזות טלפון 541 מיליון שקל, ובשנת הכספים 1981 יועד למטרה זו בתקציב סך 866 מיליון שקל.

את רוב הציוד המותקן במרכזות הטלפון הזמין המשרד משלוש חברות מקומיות, הקשורות בהסכמי ידע וייצור עם ספקים בחו"ל, לפי תכנית עבודה שנתית של שירותי ההנדסה ובהתאם לאפשרויות התקציביות. ההתקשרות עם החברות נעשתה על פי הסכמי מסגרת כלליים, שנחתמו עמן לאחר משא ומתן על התנאים — הסדר שהנהיג המשרד עוד בתחילת שנות השבעים (בעניין זה ראה בדו"ח שנתי 24 עמ' 673). עבור כל מרכזות מוצאת הזמנה נפרדת ותנאיה מפורטים על גבי טופס הזמנה סטנדרטי. ההזמנה מוצאת לאחר שאושרה על ידי ועדת הרכישות המרכזית ולאחר שאגף הכלכלה, משק ונכסים של המשרד בודק את הצעת המחיר שמגישה החברה ומסכם עמה את התמורה שתשלם לה. החברה מצידה מתחייבת לספק למשרד ציוד באיכות טובה ותואמת את דרישות המשרד.

כדי להחיש את קצב התקנת הטלפונים מפעיל המשרד מאז 1973 מרכזות טלפון ניידות — מרכזות המותקנות בקרונות ושקיבולן נע בין 600 קווים ל-2,500 קווים. המרכזות הניידות מותקנות בדרך כלל במקומות, שיש בהם ביקוש רב וממושך לטלפונים ואינה צפויה בהם הקמה של מרכזות חדשה בזמן הקרוב, או במקומות, שהיקף הביקוש אינו מצדיק הקמת מבנה גדול קבוע. כאשר מוקמת במקום מרכזות קבועה, מועתקת הניידת לאתר אחר. במאי 1981 הפעיל המשרד 46 מרכזות טלפון ניידות ב-30 אתרים בקיבול כולל של כ-47,000 קווים. ההוצאה לרכישת מרכזות ניידות הסתכמה בשנת הכספים 1979 בכ-3.6 מיליון שקל, ובשנת הכספים 1980 בכ-6.4 מיליון שקל. לשנת הכספים 1981 הוקצב למטרה זו סך של 38 מיליון שקל.

בחודשים יולי—ספטמבר 1981 בדק משרד מבקר המדינה במחלקת מיתוג שבהנהלת שירותי ההנדסה ובאגף הכלכלה, משק ונכסים את פעולות המשרד בשנים 1979—1981 להתקנה ולהפעלה של 21 מרכזות ניידות — חלקן חדשות וחלקן שהועברו מאתר לאתר; כן נבחנו סדרי ההתחשבות עם החברות ובמיוחד המקרים שנתגלו ליקויים באיכות הציוד.

## גורם הזמן בהתקנת מרכזות ניידות

השלבים העיקריים לקראת הפעלה של מרכזות ניידות, בנוסף לתהליך הרכישה, הם בניית משטח מתאים להצבת הניידת על גבי ומבני עזר, חיבור הניידת אל מערכת הכבילים המקומית, התקנת מערכות כוח, מיוג אוויר והשמל וציוד עזר.

הזמן שעבר ממועד ניתוקה של מרכזת ניידת מהאתר שבה הופעלה או ממועד קבלתה של מרכזת חדשה מחברה — ועד להפעלתה במקום אחר עמד בסימן של תנודות ניכרות. בדיקת הזמן שמאו הצבת מרכזות באתר ועד להפעלתה העלתה, שִׁ4 (22%) הופעלו תוך שלושה חודשים; השאר — תוך פרקי זמן, שנעו מִ4 עד 7 חודשים (11 מרכזות), 9—10 חודשים (שתיים) ואף למעלה מ־17 חודש (אחת). הטיפול הממושך בהכשרת מרכזת להפעלה נבע מכמה סיבות וביניהן עיכובים בהכנת משטח הבטון שתוצב עליו המרכזות. כך למשל הטיפול בהכנת המשטח למרכזות יערה נמשך מספטמבר 1978 ועד פברואר 1980, בין היתר בגלל עיכובים בתכנון המשטח ובקבלת האישורים הדרושים מגורמי התכנון והבנייה; הכנת המשטח למרכזות קיראון נמשכה אף שנתיים, למרכזות בני יהודה כשנה, זו של מרכזת מעלה אפרים 9 חודשים ולמרכזת גילה שבירושלים 18 חודש. כמו כן היו איחורים בהליכי המכרז לבניית המשטח — איחורים שבחלקם אמנם לא היו בשליטת המשרד, אך נגרמו גם בשל טיפולו הממושך בענייני התכנון ומסירת העבודות. גם בקשר להקמת מבני העזר נקבעו פיגורים מעבר לסביר. לדוגמא, הקמת המבנים למרכזת קרית ים נמשכה 7 חודשים, זו שלמרכזות צמח ויהוד, 8 חודשים ולמרכזת יערה — כשנה וחצי.

סיבה אחרת התבטאה בפיגורים באספקת מרכזות בהשוואה למועדים שנקבעו בחוזים עם החברות. כך למשל, סופקה מרכזות יערה באיחור של שנה, מרכזות קרית יובל בירושלים באיחור של תשעה חודשים ומרכזות אורון בפתח תקוה באיחור של שישה חודשים. גם עבודות השמל הדרושות באתרי ההתקנה נתמשכו זמן רב.

לפי זה, במידה שהיו פיגורים בשלבים השונים הכרוכים בהתקנת המרכזות הניידות — בחלקם חופפים ובחלקם בזה אחר זה — הם גררו עיכובים בהפעלתן בהשוואה למועדים שנקבעו לכך בתכנית העבודה של שירותי ההנדסה. כך, מבין 18 המרכזות שנבדקו, הופעלו רק 5 במועד שנקבע; 8 בפיגור של חודש עד 3 חודשים; 3 בפיגור של 6 חודשים; 4 בפיגור של 9 חודשים; ואחת בפיגור של 14 חודש.

עוד בשנת 1976 הטירה הביקורת הפנימית של המשרד על הצורך בגורם, שירכו את הטיפול בהקמת מרכזות ניידות כתור פרוייקט בפני עצמו; אולם המשרד לא פעל בכיוון זה. כדי לקצר את משך הזמן של הקמת מרכזת ניידת עמד משרד מבקר המדינה על הצורך לבחון אלו שלבים בתהליך ניתן לבצע במקביל ובהתאם לכך לדון יחד עם הגורמים שמחוץ למשרד על הצעדים שיש לנקוט. על המשרד לקבוע על יסוד בדיקה את משך הזמן, שבו יש להשלים התקנת מרכזת ניידת ולהכין לוח זמנים מפורט לכל שלב ושלב — כיון כביצוע בנפרד ובין במקביל; לפעול ליתר תיאום בין הנהלת השירות ובין המחוזות; ולקיים מעקב שוטף אחר הפסקות ופיגורים במהלך העבודות כדי להתגבר עליהם בעוד מועד. אמנם, מהוות המרכזות הניידות אחוז קטן יחסית (5%) מקיבול מרכזות הטלפון בארץ, אך יש בהן כדי לפתור זמנית מצוקת טלפונים כאזורי ספר ובאזורי פיתוח בהשקעה כספית יחסית לא גדולה, בהשוואה להשקעה במרכזות טלפון רגילות.

להלן פרטים משלימים בדבר ההתקנה של אחדות מהמרכזות הניידות שנבדקו:

מרכזת יערה: באוגוסט 1977 החליט המשרד לנצל ציוד משומש של מרכזת כפר תבור להתקנת מרכזת בייערה. עבודת ההתאמה של הציוד ליעודו נמסרה באפריל 1978 לחברה מקומית לאחר שסוכמו עמה פרטיה, מחירה ומועד סיומה — מארס 1979.

בגלל איכותו הלקיחה של הציוד היה על החברה להשקיע מאמץ מעבר למתוכנן, והעבודה נמשכה עד יוני 1979. האתר להקמת הניידת נקבע בנובמבר 1978, ובאותו מועד הוחל בתכנון המשטח; התכנון הסתיים ביוני 1979 ובניית המשטח הושלמה בפברואר 1980. הקמת מבנה העזר נמשכה עד דצמבר 1980, שנה וחצי מאז התחלת הטיפול, ועבודות השמל הסתיימו בתחילת 1981. המרכזת הניידת הופעלה ביולי 1981 — קרוב לארבע שנים מאז ההחלטה על הקמתה באתר וקרוב לשלוש שנים מאז מסירת עבודת ההתאמה של הציוד לחברה.

מרכזות ישע וערד: ביוני 1977 החליטו שירותי ההנדסה לרכוש שתי מרכזות משומשות ממנהל דואר אירופי במתיר, שהיה נמוך בכ־20% מזה של מרכזות חדשות מאתו סוג. הרכישה נעשתה בנימוק, שניתן לקבל

אותן במצב טוב ולא לתר. המרכזות נתקבלו בארץ בספטמבר 1977 ועבודות ההתאמה שלהן נמשכו כשנתיים. לא נערך על ידי השירות תחשיב להצדקת כדאיות הרכישה חרף ההוצאות הגוספות, שבהן הייתה כרוכה התאמת הציוד.

מרכזות נאות מדבר: במאי 1975 אישר מנהל שירותי הנדסה רכישה של שתי מרכזות, בקיבול של 1,000 קיום כל אחת; ביוני 1976 אישרה ועדת הרכישות המרכזית של המשרד למסור את הזמנה לחברה מקומית, ובהתקשרות עמה מיולי 1976 נקבעו מועדי האספקה לספטמבר ולנובמבר 1977. באפריל 1977 פרצה שריפה במפעלי החברה, שגרמה הפסקת הייצור, ואז החלו דיונים בין המשרד לחברה במגמה להחמיר בדרישות למפרטי המרכזות. רק במארס 1978 הוציאה ועדת הרכישות המרכזית הזמנה חדשה לחברה ונקבעו מועדי אספקה חדשים — אוקטובר ודצמבר 1978. בפועל כופקו המרכזות בינואר וביוני 1980. המשרד לא נקט צעדים לוירון האספקה.

עקב העיכוב הממושך באספקה הורה מנכ"ל המשרד ליחידת הביקורת הפנימית לבדוק את כל הקשור בהזמנת המרכזות וביצועה. הממצאים והמסקנות, שהגישה היחידה לביקורת פנימית בפברואר 1980, היו: לא היה אף גורם במשרד מבין אלה שהיו מעורבים בעניין, שפעל כמתאם ואחראי לתהליך; מפרטי המרכזות לא הוכנו וסוכמו כנדרש, לפני שנתקבל אישור ועדת הרכישות והוצאת הזמנה; מחלקת מיתוג האחראית לנושא, צריכה הייתה לתאם ולדאוג להכנת כל המפרטים הדרושים, לרבות אלו שהוכנו על ידי יחידות אחרות, לקיים מעקב אחר כל תהליך הזמנה והאספקה וליזום צעדים לקבלת הציוד במועד; על החברה ניתן להטיל אחריות בגין איחורים באספקת המרכזות רק מחודש מארס 1978.

במארס 1980 הורה מנכ"ל המשרד להנהלת השירות, שאין לשלם לחברה הפרשי הצמדה שדרשה גם בגין התקופה שהיא אחראית לפיגור. מאידך לא פעל המשרד לתבוע מן החברה פיצוי בעד הנזקים שנגרמו לו בגין אורו פיגור, ולפי הזכויות שהוכנו לו בחוזה.

כאשר נתקבלו המרכזות הן אמנם נבדקו מבחינה טכנית, והחברה נדרשה לתקן ליקויים בהן; אולם הן לא עברו תהליך של קבלה רשמית על ידי ועדה אפסנאית — כנהוג בשירות — כדי לוודא, שהציוד על פרטיו, כנקוב בהזמנה, אכן סופק במלואו.

מרכזות תלפיות וארון: באוגוסט 1978 אישרה הנהלת שירותי הנדסה לרכוש שתי מרכזות בקיבול של 1,000 קיום כל אחת. רק ביולי 1979 הוצאה הזמנה רשמית לחברה לייצור שתי המרכזות: אחת לאספקה עד מארס 1980; ואחת עד יולי 1980. עם זאת, כפי שעולה ממסמכי המשרד, החלה החברה בייצור המרכזות על פי הוראות של הנהלת שירותי הנדסה עוד לפני מתן האישור של ועדת הרכישות המרכזית והוצאת הזמנה הרשמי. מית. המרכזות סופקו למשרד במאי ובדצמבר 1980 — באיחור של שני חודשים לגבי הראשונה ושל חמישה לגבי השנייה. הראשונה הופעלה באוגוסט 1980 והשנייה באוגוסט 1981.

בנוסף על בדיקת ציוד המיתוג נערכה במרכזות אלו כדורש בדיקה על ידי ועדות קבלה אפסנאיות שמצאו, כי אחדים מפרטי הציוד שהוזמנו לא סופקו למרות ששולם עבורם כ-7,500 דולר. המשרד דרש וגבה מהחברה את הסכום בחזרה.

מרכזות צומת השרון: בפברואר 1979 אישר המשרד רכישה מרכזות נידת מסוג מיוחד בקיבול של 1,000 קיום. באוגוסט 1980 הוצא לחברה מכתב הזמנה. המרכזות הופעלה בינואר 1981. הוסכם עם החברה, שהמשרד ישא בשני שלישים מהוצאות הפיתוח של סוג זה של מרכזות נידת והחברה תישא בשליש הנותר. מחיר המרכזות, כולל הפרשי התייקרות שאושרו לתשלום, הגיע לכ-7 מיליון שקל; ציוד, 3.8 מיליון שקל; התאמה לרשת המקומית 0.6 מיליון שקל; והוצאות פיתוח, 2.6 מיליון שקל.

כיסוי חלק ניכר מהוצאות פיתוח של ציוד המיוצר על ידי חברה פרטית, חייב את המשרד להבטיח בהתקשרותו עם החברה את זכויות המדינה, כך שאם בעתיד תייצר החברה מרכזות דומות, יוקנו למשרד במסגרת הייצור יתרונות, שיפצו אותו בגין הוצאות הפיתוח של המרכזות הראשונה. המשרד לא דאג לקבל התחייבות כזו מן החברה.

### אחזקת מרכזות אלקטרוניות נידות

בדצמבר 1979 הוציאה מחלקת מיתוג למנהל שירותי הנדסה להעסיק בהנהלת השירות צוות אחזקה מרכזי לשמנה מרכזות אלקטרוניות נידות מתוחכמות במחוזות המשרד. גיוד המרכזות ותחלופת כוח אדם העוסק באחזקתן אינם מאפשרים להכשיר צוותי אחזקה מקומיים ברמה דרושה, ויש איפוא צורך בצוות טכני מרכזי נידת לאחזקת המרכזות.

בנובמבר 1980 אישר המנהל הכללי של המשרד באופן עקרוני העסקת צוות לתכלית זו, אך עד סוף 1981 לא הופעל הצוות. המשרד הסביר, שהדבר ימצא את סידורו במסגרת השינויים הארגוניים

הצפויים במשרד. לדעת הביקורת, אין לכרוך עניין זה בהתארגנות הכללית כיון שסדרי האחזקה של המרכות האלקטרוניות אינם עונים על הדרוש.

## איכות הציוד

הביקורת העלתה מספר מקרים, שכציוד שסופק למשרד — לאו דווקא לגבי מרכות ניידות — נתגלו פגמים לאחר התקנתו. במקרים אלה לא עמד המשרד על מלוא זכויותיו שעל פי החוזה עם החברות ולא דרש מהן פיצוי ממשי בגין הנוקים שנגרמו לו במישרון או בעקיפין.

1. בשנים 1977—1980 נתגלו בציוד מיתוג, שסיפקה חברה מקומית, פגמים (שחרור מגעות מה" קפיצים שעליהם הן מורכבות) בהיקף גדול מהמקובל. תיקון הפגמים עיכב את הפעלת המרכות ועל כן גרם להארכת תקופת ההמתנה של מבקשי טלפון; לאבדן הכנסות למשרד ואף להוצאה ישירה בגין תיקונים, שבוצעו על ידי עובדי המשרד.

בפברואר 1980 הורה מנכ"ל המשרד להכין תיק תביעה נגד החברה ולדרוש ממנה החימה על תקופת ערבות. ביוני 1980 הכינה מחלקת המיתוג הערכה ראשונה של הנוק שנגרם וביולי מינה המנכ"ל ועדה פנימית בהשתתפות נציגי מחלקת מיתוג, אגף הכלכלה, אגף הכספים והיועץ המשפטי של המשרד, כדי שתכין תכנית פעולה בשל הנוקים שנגרמו למשרד.

אגף הכלכלה של המשרד העריך, כי הנוק הישיר והעקיף שגרמה התקלה למשרד מסתכם ב־2 מיליון שקל: 2 מיליון שקל נזק ישיר ו־17 מיליון שקל נזק עקיף. למעלה ממחצית הנוק העקיף נבעה מעיכוב של שישה חודשים בהפעלת מרכזת יד אליהו. באפריל 1981 נשלח לחברה מכתב ובו פירוט הדרישות של המשרד ממנה.

המשרד לא הגיש נגד החברה תביעה משפטית ואף לא פעל כדי לקזז סכומים לכיסוי הנוק הישיר מתשלומיו השוטפים לה. מנכ"ל המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי נוכח העובדה, שהחברה פעלה בכנות והשקיעה רבות בתיקון יסודי של הנוקים, החליט המשרד שלא להגיש תביעה אלא לחייב את החברה להבטיח פעילות תקינה של המרכות במשך כל שנות קיומן. על המשרד היה עוד להגיע עם החברה לכלל הסכם בנדון. עד ראשית 1982 לא נחתם הסכם כזה. לא נערך גם תחשיב כדי לקבוע, אם ההסדר כמתואר מבטיח למשרד פיצוי הולם.

2. במונים, שהתקינה חברה מקומית אחרת במרכות טלפון, נתגלו ליקויים בהיקף נרחב למדי. התקלות גרמו טעויות בחשבונות טלפון של מנויים ואבדן הכנסות למשרד במקרים שמונים לא פעלו כלל. במשך תקופה ארוכה ניסתה החברה לתקן את התקלות אך לשוא. ביולי 1979 סוכם שהחברה תחליף את המוניי והדבר נעשה במשך שנת 1980. המשרד לא ערך תחשיב של היקף הנוק שנגרם לו ולא דרש מהחברה פיצוי.

3. בעקבות תקלה במרכות ניידות, שסיפקה חברה מקומית מינה בדצמבר 1979 מנכ"ל משרד התקשורת ועדה לבדיקת התקלות. במאי 1980 הגישה הוועדה את מסקנותיה. נקבע שציוד המרכות חשוף לחדירת מים ולכן פשטה חלודה בכמה מחלקיו, נתקלף הצבע ונגרם נזק לציוד. ביוני 1979 החליטה הנהלת שירותי ההנדסה שהמשרד יבצע את התיקון וההחלטה הוצאה לפועל. בסוף אותה שנה שוב חדרו מים למרכות שהוצבה במעוז ציון, והיה צורך להחליף חלק מהציוד, דבר שגרם פיגור במועד ההפעלה של המרכות.

לא נמצא תיעוד שהמשרד דרש מהחברה להשתתף בתיקון התקלות ולפצותו בגין הנוקים שנגרמו לו.



בדיקת השלבים השונים בהקמת מרכזת טלפון ניידת הראתה, שכדרך כלל הם היו ממושכים ולפיכך חל פיגור במועדי הפעלת הניידות כיוון לתכנית העבודה. כך חלו פיגורים בהליכי הקמת המש"חיים להצבת הניידות, במועדי האספקה של הציוד מהיצרנים ובכיוצט עבודות העזר השונות. הביקורת עמדה על הצורך להקים במשרד גורם מרכזי שיתאם בין כל הגורמים השונים העוסקים בנושא, יכין לוח זמנים מפורט ויעקוב אחר ביצועו.

הועלו מקרים שבציוד שקיבל המשרד מספקים — כמו מרכוזות טלפון ומונים — נתגלו פגמים לאחר התקנתו ולמשרד נגרמו נזקים ישירים ועקיפים. המשרד לא עמד על מלוא הזכויות שהוקנו לו בחוזים עם הספקים ולא תבע מהם לפצותו בגין הנזקים שנגרמו. לדעת הביקורת, היקף הרכישות הגדול של ציוד מהחברות המקומיות מחייב את המשרד להקפיד על הבטחת זכויותיו בחוזים המיושן.

## מניעת דליקות

משרד התקשורת נותן שירותים לציבור באמצעות מאות רבות של מתקנים ומבנים שונים, ביניהם כ-130 מרכוזות טלפון ו-230 בתי דואר. הואיל ומצויים בהם עובדים וציוד יקר יש לנקוט אמצעים נאותים למניעת דליקות.

הטיפול בנושא מניעת דליקות מרכזו במחלקת הבטחון שבראשה קצין הבטחון של המשרד ואילו כפופים קצין מניעת דליקות והג"א ארצי ושלושה קציני מניעת דליקות בשלושה משרדים מחוזיים של המשרד. בין תפקידין של הקצין הארצי לקבוע את הכמויות והסוגים של אמצעי כיבוי הדליקות, לערוך ביקורות במתקנים וליוזם הדרכה של עובדי המשרד בנושא. הקצינים המחוזיים לכיבוי דליקות עובדים במחיצתם של קציני הבטחון המחוזיים של המשרד, ועיקר תפקידם הוא לתת הנחיות מתאימות למנהלי המתקנים, לאתר סכנות לדליקות ולדאוג לאספקת ציוד כיבוי. בשנים 1976—1981 אירעו במשרד 45 דליקות, רובן לא גדולות.

בחודשים פברואר—יוני 1981 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות למניעת דליקות במשרד התקשורת. הבדיקה נערכה בשלושת המשרדים המחוזיים ובמתקנים מייצגים של המשרד.

## עבודות קציני מניעת דליקות

### ארגון

על פי תיאור התפקידים של קצין מניעת הדליקות הארצי, ממונה הוא על הקצינים המחוזיים למניעת דליקות. אולם בפועל הם כפופים לקציני הבטחון המחוזיים, ורק מונחים מקצועית על ידי הקצין הארצי. הקצינים המחוזיים אף מועסקים בחלק ניכר ממונם בטיפול בנושאי הבטחון של המשרד.

הביקורת עמדה על כך, שהמשרד יגדיר כאופן חד משמעי את סדרי העבודה והכפופויות של העוסקים בנושא. אמנם יש מקום לכך שהקצינים המחוזיים יועסקו גם בענייני בטחון, אך לא על חשבון עיסוקם בענייני מניעת דליקות. מן הרצוי שתפקידיהם, הן בענייני מניעת דליקות והן בענייני הביטחון הכלליים, יפורטו בתכנית עבודה שנתית.

### הדרכה

להדרכה שיטתית ויעילה של העובדים יש חשיבות מרובה במניעת דליקות. להימצאות ציוד תקין לכיבוי שריפות ואפילו בהיקף העונה על הצרכים, יש תועלת חלקית: בלבד באין לעובדים הנסיון הדרוש להפעלתו. בדיקה של פעילות ההדרכה העלתה, וכי היא הייתה מועטת ולא תאמה את צורכי המשרד. פעולות הדרכה, במידה שנערכו, התמקדו במחוזות ביומתם של קציני מניעת הדליקות, אשר פנו לתאי ההדרכה ולמנהלי מיתקנים שבמחוזות. אולם מספר המשתתפים בפעולות היה קטן מחוסר כוונותם של הממונים על היחידות לשתף פעולה ולעודד עובדים להשתתף בהשתלמויות. פניותיהם של הקצינים למניעת דליקות להרחיב את פעילות ההדרכה לא נשאו פרי.

הביקורת עמדה על הצורך שהגורמים המתאימים במשרד יפעלו לקביעת תכנית הדרכה ממורדת לעובדי המשרד בנושא מניעת דליקות, וכיחוד בדבר השימוש באמצעים השונים למניעת דליקות.

### דרכי הימלטות

בתקנות התכנון ובנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל—1970, נקבע כי בבניין ששטחו עולה על 100 מ<sup>2</sup> או שהוא מיועד למעלה מ-60 בני אדם יהיו לפחות שתי דרכי יציאה לשימוש

במקרה חירום. כדרך אלטרנטיבית יכולה לשמש גם תוספת חיצונית לבניין בצורה של התקנת מדרגות או סולמות. ברוב המתקנים החדשים של המשרד הותקנו דרכי הימלטות. אולם חלק ממתקני המשרד ממוקם בבניינים ישנים, החסרים דרך הימלטות אלטרנטיבית. במועד הביקורת היו 19 מבנים מסוג זה.

ב-1977 הוחל במשרד לטפל בנושא של הכנת דרכי מילוט. מנהל שירותי ההנדסה, מהנדס הבטיחות הארצי במשרד וקצין מניעת הדליקות הארצי, החליטו כי הפתרון הוול והיעיל לעניין זה יהיה בהתקנת סולמות מתקפלים על הקירות החיצוניים של המתקנים.

בעת קבלת ההחלטה לא נבדקו פתרונות נוספים כמו מדרגות בטון או מדרגות מודולריות קבועות ממתכת, ואף לא נשקל הדיבט הבטיחותי לגבי סולמות מתקפלים.

בדצמבר 1978, לאחר רכישת הסולמות והתקנתם במתקני המשרד, נתקבלה בשירותי ההנדסה במשרד חוות דעת של מנהל המחלקה למידע והנדסת בטיחות שבמוסד לבטיחות ולגיהות, שלפיה סוג הסולם שהותקן אינו בטוח מספיק. בעקבות חוות הדעת קבע מהנדס מחלקת הבטיחות הארצית של המשרד ביוני 1979, שאין להכניס את הסולמות לשימוש במשרד. על קביעה זו חלק קצין מניעת הדליקות הארצי, שטען שהסולמות עונים על דרישות המשרד נוכח התקציב המצומצם הקיים להכנת דרכי הימלטות. באפריל 1981 החליט מנכ"ל המשרד לקבל את המלצות מהנדס מחלקת הבטיחות להתקין רק מדרגות מבטון או ממתכת, פרט לאותם מתקנים שעבורם כבר נרכשו סולמות.

מוהאמור לעיל עולה שהמשרד רכש אמצעי מילוט בלתי מתאימים אשר חלקם הורכב במתקני המשרד. על המשרד להשלים התקנת אמצעי מילוט מתאימים במתקניו ולבחון גם כיצד ניתן לשפר את בטיחות הסולמות שהוצבו.

#### תיאום עם שירותי הכבאות

הגוף המקצועי המוסמך לעסוק בנושא מניעת דליקות וכבאות הוא רשות הכבאות הפועלת במסגרת משרד הפנים ובכפיפות למפקח כבאות ראשי (להלן הרשות). על פי חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959, צריכה הרשות לפקח על ציודם של מוסדות ומפעלים בתחום שיפוטתה. בתוקף תפקידה ערכה הרשות ביקורות גם במתקני משרד התקשורת.

1. הרשות העבירה את הממצאים ואת ההמלצות למהנדסי המחוזות במשרד או למנהלי היחידות. הביקורת העלתה כי לעיתים קרובות לא תוקנו ליקויים שהעלתה הרשות או שתיוקנו התעכב. לעתים לא נמצאו ביחידות המשרד די אמצעים לתיקון התקלות; על כן יש לעשות להערכת ההמלצות לדרגים בכירים במשרד, לעיון ולנקיטת צעדים דרושים בהיפוף.

2. במרכזות הטלפון, שבהן ציוד עדין ורב ערך, יש להקפיד על כך, שדליקות יכובו ככל הניתן ללא גרימת נזק לציוד. לעתים, נסיון לכבות דליקה קטנה במרכזות באמצעות סילוני מים, ללא פיקוח, עלול להוציאה מכלל פעולה. מכאן החשיבות בתיאום מוקדם עם הכבאים כדי שיימסרו להם מפתחות הבניין ותרשימיו וגם יהיה בידיהם די חומר כיבוי יבש.

בדיקה של מידת התיאום בין הגופים העלתי, כי פעולות בעניין זה היו רק במחוז חיפה. על המשרד להשלים את הפעולות הדרושות בתחום זה.

#### מטפים

הציוד המצוי למניעת דליקות כולל בין השאר מטפי כיבוי לסוגיהם: אבקת וגן. המטפים נרכשו מחברה שזכתה במכרו שפורסם על ידי החשב הכללי.

1. קצין מניעת הדליקות הארצי לא קבע את הכמויות הדרושות של מטפים שצריכות להימצא במתקנים לסוגיהם. מאחר שבמשרד מתקנים שונים, שמורת הסיכון בהם לדליקות שונה, יש לקבוע את כמויות המטפים הדרושות על פי קריטריונים שיותאמו לסת המתקן ולגודלו.

2. ב-1979 הכניס המשרד לשימוש מטפים חדשים, המבוססים על פעולת גז הלון. עם קבלת המטפים החדשים נמצא בהם פגם שחייב החלפתם. תהליך ההחלפה של חלק מהמתקנים התעכב, ובמשך 1980 חסרו במתקני המשרד מטפים תקינים.

3. פעולות האחזקה של המטפים וביקורת תקופתית עליהם נערכות על ידי החברה שממנה נרכשו על פי מכרז. בעקבות כל ביקורת מצד החברה שולמו לה דמי טיפול; ובשנת הכספים 1980 הסתכמה עלות האחזקה ב־131,000 שקל. קציני מניעת הדליקות אמורים לבדוק את פעולות החברה. הביקורת העלתה, שהבידוק שערך הקצינים לא היו מקיפות. פעולות האחזקה היו לקויות ונחגלו תקלות במטפים. על קציני מניעת הדליקות, בשיחוף עובדי המתקנים, לוודא שפעולות האחזקה יענו על הדרוש.

## מערכות גילוי עשן

### פעולת הגלאים

מערך מודרני ויעיל למניעת דליקות צריך לכלול גם גלאי עשן שתפקידם לגלות ולהתריע על עשן במטרה לאתר ולכבות דליקה במתקנים רגישים עם התלקחותה.

1. במסגרת שירותי ההנדסה במשרד פועלות 110 מרכזות המצויות במבני קבע. עוד מפעיל המשרד ציוד מורכב, כמו תחנת תקשורת ללווינים, תחנות שידור וחדרי טלגרף ומחשבים. מספר מערכות גילוי העשן שהותקנו במרכזות מועט — הותקנו רק 10 מערכות כאלה ברחבי הארץ — מה גם שמרכזות אלה בדרך כלל אינן מאוישות לאחר שעות העבודה, ואין מי שיתריע על פרוץ דליקה.

הנהלת שירותי ההנדסה הכינה בסוף 1980 תכנית להתקנת מערכות גלאים ב־48 מתקני תקשורת תוך 5 שנים. עד מועד סיום הביקורת הוחל ברכישת שש מערכות.

2. מרכיב מרכזי במערכת לגילוי עשן הוא לוח הבקרה המורה על הימצאות עשן ומיקומו. הביקורת העלתה, שהפיקוח על הלוחות היה לקוי, ובכך נפגעה יעילותה של המערכת כולה. הדבר נבע מכך, שההשגחה על לוח הבקרה הופקדה בידי שומרי הכניסה לבניינים. השומרים היו בדרך כלל בגיל מבוגר, מהירות תגובתם הייתה נמוכה ותחלופתם גבוהה. בחודשים דצמבר עד פברואר 1981 היו ארבעה מקרים, שהגלאים במבני מרכזות או במבנים אחרים בחיפה התריעו על דליקה, אך לא הייתה כל תגובה מצד שומרי המתקנים. יצויין שללוח הבקרה של אחד המבנים חוברו הגלאים של עוד שלוש מרכזות טלפון בחיפה.

בשל כך החליטה הנהלת שירותי הנדסה בסוף 1979 לחבר את מערכות הגילוי בחיפה למערכת הבקרה המרכזית המצויה בבניין מכבי האש המקומיים. עד דצמבר 1981 לא נוצעה ההתחברות. לדעת הביקורת, יש להשתמש באותה שיטה גם במקומות האחרים בארץ, אשר הותקנו בהם מערכות גילוי עשן.

### רכישות והתקנות

ב־1978 בדקה יחידת הביקורת הפנימית של המשרד רכישות של מערכות גלאי עשן ומצאה פגמים בתהליך הרכישה. החברה שזכתה במכרז ב־1975 להתקנת מערכות בשלוש מרכזות, ביצעה עבודות בהיקף יותר גדול מהמצויין בחוזה ללא אישור מוקדם של ועדת הרכישות המשרדית. החוזה המקורי התייחס לעבודות בסכום של 84,000 שקל, והסכום שנדרש עבור העבודות הנוספות היה 56,000 שקל. הנהלת שירותי ההנדסה ביקשה לאשר בדיעבד את העבודות הנוספות, אך היועץ המשפטי למשרד חיווה דעתו שלא ניתן להגדיל בלא מכרז את היקף העבודות ב־70%. על כן לא אישרה ועדת הרכישות את תוספת העבודה, והחברה נאלצה להסיר 102 גלאים שהתקינה. החברה שוב זכתה ב־1977 במכרז להתקנת מערכות גלאים בשבעה מתקנים. לאחר הזכייה במכרז, הגישה החברה הצעת מחיר חדשה בסכום כולל של 258,000 שקל — היקף שהיה גדול ב־196% מההצעה המקורית במכרז. ההצעות החדשות הועברו על ידי קצין מניעת הדליקות הארצי ללא הערות ליועץ המשפטי למשרד להכנת חוזה. אולם היועץ המשפטי עמד על ביטול המכרז והדבר נעשה.

משרד מבקר המדינה בדק את רכישות הגלאים שביצעו מאז 1978. הועלו ליקויים רבים בביצוע הרכישות:

1. הקשר בין שירותי ההנדסה לחברה נמשך מאז 1975. היא הוכרזה כספק יחיד אף כי מצויות בארץ חברות נוספות, המשווקות מערכות גילוי דליקות, ואחת מהן אף משווקת ציוד זהה לזה של החברה. שירותי ההנדסה המשיכו את הקשר עם החברה אף על פי שבסוף 1980 שוב דרשה החברה תשלומים עבור תכנון וביצוע עבודות בהיקף גדול משהוזמן. בעקבות בדיקת המשרד נמצא כי יש

מקום להקטין את כמות החיזוט הצנרת שעלותם רבה ואף של מספר לוחות החיבורים. עוד נקבע שהחברה זכאית לתשלום רק עבור שבעה גלאים במקום עבור 11 שדרשה.

2. בהתקשרויות עם החברה לא נתקבלה ממנה הצעת מחיר לפני קבלת ההחלטה על ההתקשרות. רק לאחר שניתנה לחברה הודעה על היותה ספק יחיד, שממנו ירכש הציוד, היא נתבקשה לספק נתוני מחירים. בדרך פעולה זו לא הובטח, שהמטרה ירכוש את הציוד במחירים הזולים ביותר.

3. ב־1980 הוחלט בשירותי ההנדסה להתקין חלק מהגלאים, שאותם כפי שצוין, הסירה החברה ב־1978. בסוף 1980 פורסם מכרו בעניין זה, ונתקבלו הצעות משבע חברות. הצעות של שלוש חברות נפסלו, כיוון שלא הציגו אישור בדבר אי קיום סיכוני קרינה מהגלאים שהן אמורות לספק. הצעות של שתי חברות נוספות נפסלו אף הן, מאחר שלא המציאו התחייבות על אספקת חלקי חילוף.

מבין שתי ההצעות הנותרות זכתה החברה דלעיל על אף שהצעה של החברה האחרת לספק ציוד זהה הייתה יותר זולה בכ־2%. תנאי הצמדת המחיר שנכללו בהצעת החברה חרגו ממדיניות המכרו. חברי ועדת הרכישות במשרד החליטו למסור לה את ההזמנה בליווי דרישה, כי ימולאו תנאי ההצעה מדה כנקבע במכרו.

לאחר מסירת העבודה על פי המכרו, טענה אחת החברות שהשתתפה בו, כי תנאי המכרו של המשרד גורמים לה עוול מאחר שהם מחייבים נסיון קודם בהתקנת גלאים במרכזות טלפון; לטענת החברה המתלוננת, ציודה עמד בדרישות תקן קפדניות והוא הותקן במתקנים רגישים כמו שעות תעופה, מתקני תקשורת צבאיים וכורים גרעיניים. המשרד לא קיבל את טענות המתלוננת. לדעת הביקורת, אין מקום לפסילתה של חברה שכבר התקינה ציוד במקומות רבים — ביניהם רגישים — בנימוק של חוסר נסיון בהתקנת הציוד דווקא במרכזות הטלפון; זאת כמובן בתנאי שהמשרד ישתכנע כי הציוד כשלעצמו אמין ועונה על דרישותיו.

4. החברה האמורה שהתקינה את רוב המערכות במשרד הציעה שייחתם עמה חוזה שנתי לקבלת שירותי אחזקה שוטפים: החברה דרשה כי תשלומיה יקבעו שלא על בסיס תחשיב מפורט של הוצאותיה, אלא כתשלום קבוע בשיעור של 6.5% משווי הציוד שהתקינה. תנאי החברה לא נראו סבירים ליועץ המשפטי של המשרד והלה קבע, שיש צורך בחתימת חוזה רב שנתי ובתשלום של סכומים נמוכים מהנדרש. החברה דרשה כי יחתם עמה חוזה לפי תנאיה היא והזהירה את המשרד, שאחרת היא תסיר את אחריותה לפעילות התקינה של המערכות שסיפקה. שירותי ההנדסה החליטו כי יפורסם מכרו לאחזקת המערכות, ונציגי חברה אחרת הציעו לתת שירותי אחזקה לכל המערכות שבמתקני המשרד.

הביקורת העלתה, שלא פורסם מכרו כפי שהוחלט ובסוף פברואר 1978 נחתם חוזה עם החברה דלעיל על פי תנאיה לתקופה של שישה חודשים. כאשר פג תוקף החוזה שוב הציעה החברה את שירותיה באותם תנאים. המשרד מצא את מחירי החברה לא סבירים, אך שוב לא פרסם מכרו. לאחר משא ומתן עמה הוויילה החברה את הצעתה ונעשה עמה חוזה חדש לשנת 1979 אך בפועל נמשכה ההתקשרות גם לאחר מכן בלי שנחתם עמה חוזה חדש.

הליכי ההתקשרות עם החברה לא ענו על הדרישה — לעיתים בלי שפורסם מכרו ולעיתים תוך מתן תנאים עדיפים לחברה. ההתקשרות עמה נמשכה על אף שהתנאים שהציגה לא תאמו את דרישות המשרד. לדעת הביקורת מוטל על המשרד לעשות לכך שבקטיר תינתן לחברות שונות הזדמנות שווה לזכות בעבודות ושתנאי ההתקשרות יהיו סבירים מבחינת המשרד.