

מבקר המדינה

דוח על הביקורת בבזק

החברה הישראלית לתקשורת בע"מ



מבקר המדינה

**דוח על הביקורת בבזק
החברה הישראלית לתקשורת בע"מ**

ירושלים, התשנ"ו - 1996

מס' קטלוגי 006-96
ISSN 0792-7932

דין וחשבון זה מסכם את הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה עד סוף 1994 בבזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, על אחדים מתחומי הפעולה של החברה. בדיקות השלמה נעשו בשנת 1995. הממצאים שהועלו במהלך הביקורת הובאו לידיעת הנהלת החברה; בדוח זה מובאים הממצאים העיקריים.

דוח קודם על הביקורת בחברה, שהתייחס לתחומי פעילות אחרים - בינוי ונכסים, אחדות מהמערכות הממוחשבות של בזק, וכן מערך המשרדים שבזק מפעילה עבור הרדיו והטלוויזיה - פרסמה מבקר המדינה באוגוסט 1993.

החברה עומדת לביקורת מבקר המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בהיותה גוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

בזק היא חברה ממשלתית כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. שר התקשורת הוא השר האחראי לענייניה לפי חוק זה ובידיו, יחד עם שר האוצר, הסמכויות המפורטות בחוק בענייני החברה.

תוכן העניינים

9	 טיב השירות
10	טיב השירות הטלפוני
13	מרכזות למתן שירותים
15	תיקון תקלות
17	חשבוניות למנויי טלפון
22	הטיפול בתלונות הציבור
24	הגנת הפרטיות
27	 רכישת ציוד - מרכזות וכבלים
29	רכישת מרכזות ספרתיות
34	רכישת כבלים
40	 מערכות בחן ממוחשב
40	רכישה והפעלה
47	כוח אדם
52	 העסקת יועצים
55	יועצים למינהל הפרוייקטים הבין-לאומיים
58	יועצים לפנסיה
60	יועצים להנפקה
61	התקשרות עם חברת יועצים לניהול
65	יועצים לתכנית אסטרטגית
67	יועצים לאגף הכספים

טיב השירות

בתחילת 1984 הועברו שירותי הטלפון ממשדד התקשורת לחברת בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - בזק). על פי הוראות חוק הבזק, התשמ"ב-1982, על בזק לתת שירות תקין וסדיר בהתאם לתקנות ולכללים שנקבעו לפי החוק ובמסגרת הרישיון הכללי שהוענק לה¹. בהוראות שקבע שר התקשורת ברישיון הכללי נקבעו, בין היתר, תקנים לטיב השירות הנוגעים לתיקון תקלות, להתקנות ולהעתקות של קווי טלפון וקווי העברת נתונים לפי הזמנת המנוי ולפעילותן של מרכזות השירותים. בזק מצדה הגדירה יעדים מחמירים יותר לטיב השירות מאלו שהוגדרו בתנאי הרישיון (ראה להלן).

בשנת 1984 הגיע תור הממתינים להתקנת טלפון לכ-260,000, מהם כ-175,000 המתניו יותר משנה. היעד המרכזי של בזק² בחמש השנים הראשונות לפעולתה היה קיצור תור הממתינים לטלפון, ואכן בסוף שנת 1989 התקצר משך ההמתנה הממוצע, לפי נתונים בזק, משלוש שנים ל-14 חודשים, ובשנת 1994 הוא התקצר ל-27 יום. מספר המנויים גדל ממיליון בשנת 1984 ל-1.5 מיליון בסוף 1989 ול-2.36 מיליון בסוף 1995. הגידול במספר המנויים בחמש השנים הראשונות לא היה מלווה בפיתוח מקביל של תשתית ונוצר עומס של הרשת.

החל בתכנית העבודה לשנת 1989 הושם הדגש בפעילות בזק על שיפור איכות השירות הניתן ללקוחות החברה. בזק ביצעה השקעות רחבות היקף בתשתית התקשורת והחליפה מערכות מיושנות בחדשות, המבוססות על טכנולוגיות מתקדמות כמו מיתוג ספרתי וכבלים אופטיים.

בזק מודדת את איכות השירות הניתן ללקוחות מכמה היבטים: התקנת טלפון אצל המזמין בפרק זמן קצר ככל האפשר; השגת קשר טלפוני בקלות ובאיכות שמע טובה; קבלת שירותים ברמה נאותה ממרכזות השירותים (מודיעין - 144, שירות תיקונים - 166, תקשורת בין לאומית - 188 ומוקד משרד עסקים - 199); צמצום מספר התקלות במערכת והחשת קצב הטיפול בהן.

משרד מבקר המדינה בדק בשנים 1992-1993, לסירוגין, את טיב השירות של בזק למנויה. הבדיקה נערכה באגף הנדסה ותכנון, באגף השיווק, באגף ארגון ומשאבי אנוש, בארבעת המחוזות של בזק ובעשר יחידות שירותי מנויים (יש"מ). כמה מן הממצאים עודכנו ב-1995. ב-1994 ובתחילת 1995 נבדקו היבטים שונים של הכנת חשבוניות הטלפון. הבדיקות נערכו באגף מערכות ומחשבים (להלן - אמ"מ), אגף השיווק, אגף הנדסה ותכנון, הממונה על תלונות הציבור וכן במוסד הערר העליון לתלונות של לקוחות בזק. בדיקות השלמה נערכו במשרד התקשורת.

¹ הרישיון הכללי ניתן לבזק לראשונה ב-1984 ובמאוס 1994 ניתן לה רישיון חדש.

² בדבר התארגנות החברה ופעולותיה, ראה דוח שנתי 36, עמ' 838.

טיב השירות הטלפוני

בזק בודקת את טיב השירות הטלפוני על ידי מדידת שיעור השיחות היוצאות לפועל מכלל החיוגים. כשיחה אינה יוצאת אל הפועל הדבר נובע מסיבות הקשורות למערכת או מסיבות הקשורות למנוי. אגף הנדסה ותכנון ואגף השיווק מקיימים בדיקות של טיב השירות.

טיב השירות של המערכת

בדיקות טיב השירות של המערכת מתמקדת בבדיקת הציוד ונעשית על ידי התקשרות למספרי בדיקה מיוחדים במרכזות שברחבי הארץ.

מנתוני בזק עולה, כי בשנים האחרונות חל שיפור בטיב השירות של המערכת. השיפור חל בעיקר הודות לשינויים טכנולוגיים, כמו החלפת מרכזות אנלוגיות לספרתיות והנחת כבלים אופטיים. מאז שנת 1992 השיגה בזק, בממוצע ארצי, את התקנים שקבעה לעצמה: שיעורי קשר תקין - כ-96% בשנת 1992, כ-98% ב-1993 וכ-99% ב-1994 (למעט שש מרכזות מיושנות שלא הגיעו לשיעור התקני גם בשנת 1994).

הביקורת העלתה שהנהלים שנקבעו לבדיקות טיב שירות המערכת אינם מבטיחים כי תוצאות הבדיקות ישקפו נכונה את טיב בשירות. הטעם הוא שמועד הבדיקה מתואם מראש עם מנהל מחלקת מערכות ביש"מ ועם מנהלי המרכזות שבהן נעשות התקשרויות הבדיקה. כתוצאה מכך יש למנהל המרכזות אפשרות להיערך לקראת הבדיקה ולהקדים תיקון של תקלות. אומנם אין פסול בעצם ההיערכות לקראת הבדיקה, אך בנסיבות אלו אפשר שתוצאות בדיקה אינן משקפות את מצב המערכת במשך כל ימות השנה.

ב-1993 התקינה בזק כ-150 מערכות בדיקה ממוחשבות שעלותן היתה כ-2 מיליון דולר, ושנועדו לחייג אוטומטית ולהעביר את תוצאות הבדיקה למחשב מרכזי. מערכות אלה היו אמורות להחליף את הטלפניות המבצעות את הבדיקה. עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 1995 לא הופעלו המערכות הממוחשבות. למרות שהמערכות לא הופעלו, צמצמה בזק את מספר הטלפניות, ובתחילת 1995 נותרו רק 3 טלפניות מבין 15 שהועסקו בעבר בבדיקות אלה וכתוצאה מזה צומצם מספר הבדיקות במידה רבה. המערכות הממוחשבות בנויות לבדוק מרכזות רגילות, אולם אינן יכולות לבדוק את טיב השירות של מרכזות השירותים, מכיוון שאינן מבחינות בין מענה של טלפנית המטפלת בלקוח לבין הודעה מוקלטת (למשל "כל העמדות תפוסות").

טיב השירות למנוי

1. יחידות תנועה ותפעול במחוזות בודקות את טיב השירות למנוי על ידי בדיקה מדגמית של כלל החיוגים במרכזות שונות, הן אלה שהסתיימו בשיחה והן אלה שלא יצאו לפועל³. בבדיקה מובאות בחשבון הסיבות לאי ביצוע השיחה, הן אלה הקשורות

³ מאז 1993, כאשר הופעלה המנייה הממוחשבת במרכזות אנלוגיות, הבדיקה מתבססת גם על נתונים שבועיים של פעילות כל מרכזות.

במערכת והן אלה הקשורות למנוי ("תפוס", אינו עונה, החיוב שגוי או הודעות מוקלטות של בזק). אגף הנדסה ותכנון מעבד את נתוני המדגם ומפיק על פיהם דוחות המכילים את תוצאות הבדיקה. נוסף על שיעורי השיחות היוצאות לפועל כוללים דוחות אלו נתונים על תופעות מסוימות, כמו חיובי סרק רבים אצל מנויים עקב עומס על הקווים.

משרד מבקר המדינה בדקר את נתוני בזק לשנים 1992-1994 על שיחות יוצאות לפועל לפי חתך של סוגי ציוד, ומצא שיש פער גדול בין שיעור השיחות היוצאות לפועל במרכזות אנלוגיות ישנות לבין שיעורו במרכזות ספרתיות: השיעור במרכזות ספרתיות היה כ-58%, ואילו במרכזות אנלוגיות כ-50%.

בדיקות טיב שירות המערכת, שעשתה בזק, הצביעו על פעילות משביעת רצון של המערכת. לעומת זאת, בדיקות טיב השירות למנוי, הבודקות הן את טיב פעולת המערכת והן את הגורמים התלויים במנוי, הצביעו על שיעורים נמוכים מאוד של השיחות שיצאו לפועל בשנים 1993-1994. להלן השיעורים (באחוזים):

לפי בדיקת טיב שירות המערכת		לפי בדיקת טיב השירות למנוי		
1993	1994	1993	1994	
99.5	99.5	56.4	57.5	שיחות מקומיות
98.6	98.8	55.5	56.2	שיחות אזוריות
98.5	98.5	51.0	53.5	שיחות בין-אזוריות

לפי הסברי בזק, היא משקיעה בפיתוח שירותים חדשים לציבור כגון "שיחה ממתנה", "עקוב אחרי", "מספר מוביל" ו"תא קולי", התורמים לדבריה לשיפור רמת השירות ללקוח.

2. "מספרים עמוסים" הם מספרי טלפון של מנויים אשר חיובים חוזרים ונשנים אליהם אינם מביאים לידי ביצוע שיחות טלפון, בדרך כלל עקב "תפוס" או חוסר מענה של המנוי הנקרא. חיובים אלה יוצרים תנועות סרק במערכות התמסורת והמיתוג וגורמים לירידה בטיב השירות לכל משתמשי המערכת. בזק מגדירה טלפון "עמוס" כאשר מספר השיחות הנכנסות או הניסיונות לבצע שיחות כאלה הוא לפחות 1,500 בשבוע ושיעור השיחות הנכנסות אשר יוצאות לפועל קטן מ-42%. המספרים העמוסים הם בעיקר של לקוחות עסקיים לא גדולים, אשר להם מספר קווים מצומצם, ושל מוסדות ציבור גדולים.

תופעת "המספר העמוס" נובעת מסיבות התלויות במערכת, כגון הקצאה לקויה של מספרי הטלפון ללקוח (ראה להלן) ותקלות בציוד התמסורת והמיתוג של בבזק; ומסיבות התלויות בלקוח כגון: מספר קווי הטלפון הנכנסים של הלקוח אינו מספיק לצרכים התפעוליים שלו או הפעלה בלתי נאותה של מערכת התקשרות אצל הלקוח (למשל - בגלל איוש מספר לא מספיק של עמדות, או העדר מענה קולי).

באמצע 1986 מינה מנכ"ל בזק צוות לטיפול בבעיית ה"מספרים העמוסים". במאוס 1987 הגיש הצוות דוח שכלל הנחיות כלליות שהצוות המליץ לתרגם לנהלים. עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 1995 לא הוכן הנוהל.

לפי נתוני בזק, מספרם של הלקוחות בעלי "מספרים עמוסים" בשנת 1992 היה 1,164, בשנת 1993 - 1,765 ובשנת 1994 - 1,822. החברה טיפלה בכל שנה בפתרון לבעיה אצל כמחצית הלקוחות בעלי ה"מספרים העמוסים". על פי יעדי איכות השירות שנקבעו בתכניות העבודה, שיעור הטיפול הרצוי הוא 75%.

אחד האמצעים לצמצם את תופעת ה"מספרים העמוסים" הוא התקנת "מספר מוביל" ללקוחות בעלי שני קווים או יותר. בכל סוגי המרכזות של בזק יש אפשרות לסריקה אוטומטית שבאמצעותה ניתן לאתר קו פנוי בין כל הקווים של מנוי אחד, באמצעות חיוב למספר המוביל. הסדר זה מאפשר שיפור הניצולת בקווי המנוי.

בינואר 1990 הוציא מנהל מחלקת תנועה ותפעול במחוז תל אביב והשרון הוראות הקובעות כי בעת הזמנה להתקנת טלפון או להעתקתו, על היש"מ לבדוק אם יש לאותו לקוח קווים נוספים, ואם כן - להקצות לו מספרים שיאפשרו לקבוע מספר מוביל ותכונת סריקה.

הביקורת העלתה, כי לא היתה הקפדה על קיום הוראות אלו. ממסמכי בזק עולה שעובדי היש"מ הקצו לעתים מספרים באמצעות מערכת ממוחשבת באופן שאינו מאפשר להפעיל את תכונת הסריקה. נמצאו גם מקרים שבהם תכונת הסריקה לא הופעלה לגבי מנויים בעלי מספרים עוקבים.

להלן דוגמאות, הלקוחות ממסמכי בזק, לתופעת ה"מספרים העמוסים" עקב סיבות התלויות במנוי:

(א) בזק מפעילה רשת מיוחדת הקרויה "רשת משחקים" (קידומת 055). הרשת נועדה למנוע יצירת עומס על מרכזות בזק בעת שמנויים רבים מתקשרים בו זמנית למספר אחד. העומס נוצר בעיקר כאשר הרדיו והטלוויזיה מקיימים שעשועונים או משאלים, שבהם מוזמן הציבור להשתתף באמצעות הטלפון. הטלוויזיה הכללית וקול ישראל מחוברים לרשת זו, אולם תחנת גלי צה"ל, שאף היא מזמינה מאזינים להתקשר אליה, אינה מחוברת לרשת.

(ב) מרפאות קופות החולים מפעילות מוקדים לשם הזמנת תור לרופאים; מאחר שבמקרים רבים אין במוקדים אלה עמדות מספיקות, נוצר עומס על הקווים המתבטא בשיעורי "תפוס" גבוהים.

(ג) בנק ישראל מפעיל מענה קולי למבקשי מידע על שערי החליפין; בדיקת בזק העלתה שאין למענה הקולי די כניסות, והמספר עמוס.

(ד) משרד התחבורה מפרסם מספרי טלפון לקבלת מידע על ענייני רישוי באמצעות הטלפון ("רישויפון"); בהעדר מספר מספיק של עמדות, הקווים עמוסים וקשה מאוד לקבל את השירות.

בהתאם לתקנות הבזק (התקנה, תפעול ותחזוקה), התשמ"ה-1985, אם מצאה החברה, על פי מדידות שעשתה, כי העומס בקו של מנוי מחייב, בהתאם לקריטריונים שנקבעו בתוספת לתקנות, התקנת קו מנוי נוסף או ציוד בזק נוסף לאותו מנוי, רשאית החברה לדרוש בכתב מהמנוי להתקין קו מנוי נוסף או ציוד אחר. אם לא מילא המנוי אחר דרישת בזק בתוך שלושים יום, היא רשאית להפסיק את השירות למנוי.

ממסמכי בזק עולה, כי ב-1992 היא פנתה אל כ-30,000 לקוחות בעלי שני קווי טלפון ויותר בהצעה להפעיל תכונה סריקה, אולם רק 7,000 נענו להצעה. ב-1993 הופעלה תכונת סריקה אצל 2,800 לקוחות וב-1994 אצל 19,000. בזק הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי כל עובדי משרדי העסקים קיבלו הדרכה מקיפה בנושא. הביקורת העלתה, שבזק לא עשתה צעדים נמרצים לשכנע מנויים להתקין ציוד שיכול לצמצם את תופעת "המספר העמוס" ואף לא הודיעה להם שבסמכותה להפסיק את השירות למנוי.

לפי חישובים שעשתה בזק בשנת 1991, טיפול יעיל ב"מספרים העמוסים" עשוי להגדיל את שיעור המענה במערכת כולה ב-1/2%, ובכך לתרום לא רק לשיפור השירות אלא אף להגדיל בכ-37 מיליון את מספר פעימות המונה. על פי תעריפי בזק ממאי 1995, תוספת השיחות היתה מגדילה את ההכנסה השנתית שלה בכ-8.3 מיליון ש"ח.

מרכזות למתן שירותים

מרכזות השירותים ללקוחות בזק הן מודיעין (144), שירות תיקונים (166), תקשורת בין-לאומית באמצעות מרכזות (188) ומוקד משרד עסקים (199). הוראות הרישיון הכללי קובעות, בין היתר: ההיענות של מרכזות שירות לא תפחת מ-80% מהפניות אליה (דהיינו לא יותר מ-20% מהפניות ייענו ב"תפוס"); משך המתנה הממוצעת של פונה לאחר התגובה לא יעלה על 25 שניות; ומשך ההמתנה המרבית לאחר התגובה לא יעלה על 50 שניות. החל מ-1.1.1996 ההיענות לא תפחת מ-90%, משך ההמתנה הממוצע לא יעלה על 10 שניות וההמתנה המרבית לא תעלה על 30 שניות.

כיעדי איכות השירות, כפי שהם מוצגים בתכניות העבודה של בזק לכל שנה, ולאחרונה לשנת 1995, נקבעו תקני טיב שירות מחמירים אף יותר: לנגישות המנוי למרכזות השירותים נקבע ששיעור ה"תפוס" לא יעלה על 5%, 90% מהשיחות ייענו בתוך 10 שניות, ו-100% מהשיחות ייענו בתוך 30 שניות.

מנתוני בזק עולה שמאז שנת 1992 היא עומדת, בממוצע ארצי, בתקנים שנקבעו ברישיון הכללי רק בעניין שיעורי ההיענות, אך לא בעניין זמן ההמתנה. משרד מבקר המדינה בדק את נתוני בזק על אפשרות המנוי להשיג את מרכזות השירות. להלן ממצאי הבדיקה:

מ ו ד י ע י ן (144). בבזק פועלות ארבע מרכזות מודיעין (בירושלים, בתל אביב, בחיפה ובבאר שבע) המספקות מידע על מספרי טלפון של מנויים. במאוס 1994 פעלו בכל ארבע המרכזות 325 עמדות. לפי בדיקת טיב השירות למנוי, שיעור ה"תפוס" בפנייה למרכזות אלו ירד משיעור שנתי ממוצע של 16.3% ב-1992 ל-11.5% ב-1993

ול-9.5% ב-1994, ולפי בדיקות טיב שירות המערכת, ירד השיעור מ-12.4%, ל-7.8% ול-6.2% בהתאמה.

יחידות הנדסת תנועה במחוזות, הבודקות את טיב השירות למנוי בכל שעות היממה, מצאו ששיעור ה"תפוס" בשעות השיא⁴ הגיע בשנת 1993 ל-17.5% במוצע ארצי. הביקוש הגדול ביותר לשירות 144 הוא ביום א' בשעות השיא. על פי מדידות אגף השיווק, שיעור התפוס בתל אביב בשעות השיא במאי 1995 הגיע עד ל-66%. ממסמכי בזק עולה שבגלל מחסור בכוח אדם לא איישה החברה את כל העמדות בשעות העומס.

שירות תיקונים (166) שירות זה מופעל על ידי מרכזות שירותים הפועלות בכל ישי"מ ומקבלות הודעות על תקלות בשירותי בזק. בדיקת התקלות נעשית באמצעות מערכות בחן ממוחשב (בעניין מערכות הבחן הממוחשב, ראה להלן בעמ' 40).

מנתוני בזק עולה שמאז 1992 עומד שירות זה בדרישות שנקבעו ברישיון הכללי: ב-1992 נמדד ממוצע שנתי של 13.1% "תפוס" לפי בדיקות טיב השירות למנוי, ושל 5.1% "תפוס" לפי בדיקות טיב שירות המערכת; ב-1993 היו השיעורים 10.5% ו-1.6%, וב-1994 - 7.8% ו-3.2%, בהתאמה. בבדיקה שערכה בזק בכמה מאזורי החיגוי נמצא שיעור "תפוס" בחיגוי ל-166 גדול בהרבה מן הממוצעים הארציים האמורים. להלן דוגמאות:

במרכזות עתלית נמדדו בינואר 1993 35% "תפוס"; במרכזות דן בתל אביב נמדדו בינואר 1994 35% "תפוס"; במרכזות רמת אביב נמדדו בפברואר 1994 95.7% "תפוס"; בקריית מוצקין נמדדו במארס אותה שנה 50% "תפוס", ובצמבר - 42.5%; באותו חודש נמדדו במרכזות הדר-דפנה בתל אביב 37.5% "תפוס" ובמרכזות פתח תקווה - 55%.

מוקד משרד עסקים (199) בזק מפעילה בכל ישי"מ שירות המאפשר ללקוחות לקבל מידע ושירותים מסוימים דרך הטלפון. בהוראות הפנימיות של בזק נקבע ששיעור המענה בשיחות למרכזות זו יגיע ל-95%, אולם נתוני בזק מצביעים על נגישות טלפונית גרועה למשרדי העסקים, ובמקרים רבים היא כמעט בלתי אפשרית. להלן דוגמאות שריכוז משרד מבקר המדינה מהדוחות החודשיים שהכינה יחידת הנדסת תנועה באגף הנדסה ותכנון:

(א) מוקד משרד העסקים ביש"מ רחובות נבדק בחודשים ספטמבר - נובמבר 1992. שיעור ה"תפוס" שנמדד היה בין 81.2% ל-92.5%. בזק הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 1993, כי ברחובות הוקם מוקד חדש שבו הוגדל מספר העמדות, וכתוצאה מכך חל שיפור ניכר בטיב השירות. בדיקת מעקב שעשה משרד מבקר המדינה העלתה ששיעור ה"תפוס" באותו מוקד הגיע בינואר 1994 ל-70%, ובמארס אותה שנה - ל-62.5%.

(ב) במוקד משרד העסקים ביש"מ פתח תקווה, שנבדק ע"י בזק במשך חמישה חודשים ב-1994, נמצא ששיעור ה"תפוס" היה בין 45% ל-90%.

⁴ על פי בדיקות של אגף השיווק, שיא הביקוש לשירות 144 הוא בין השעות 09.00 - 12.00 ו-16.00 - 17.00.

(ג) במוקד משרד העסקים ביש"מ רעננה הגיע שיעור ה"תפוס" בינואר 1994 ל-85%, במאוס ל-70% וביוני ל-85%.

משרד מבקר המדינה העיר לבזק כי במרכזות השירותים, שבהן היה שיעור גבוה של "תפוס", יש צורך לעשות בדיקות חוזרות ולנקוט את הצעדים הדרושים להגברת הנגישות אליהן.

תיקון תקלות

1. הוראות הרישיון הכללי קובעות פרקי זמן המתנה לתיקון תקלות ברשת הבזק הציבורית ובצידוד הקצה המותקן אצל מנויים ומתחזק בידי החברה. 80% מהתקלות יש לתקן לא יאוחר מיום עבודה אחד לאחר יום קבלת הודעה עליהן בחברה, והיתר - לא יאוחר מארבעה ימי עבודה ממועד ההודעה. מנכ"ל בזק או סגנו רשאים, מטעמים מיוחדים, להאריך את מועד תיקונה של תקלה, ובלבד שלא יוארך ליותר מ-14 ימים מיום קבלת ההודעה. עוד נקבע ברישיון הכללי כי החל ב-1995 יתוקנו 80% מהתקלות ביום שבו התקבלה ההודעה, והיתר - לא יאוחר מיום עבודה אחד לאחר קבלת ההודעה.

בזק קבעה לעצמה בנושא זה תקנים מחמירים אף יותר: בשנת 1993 - תיקון 70% מהתקלות ביום קבלת התלונה, 95% בתוך 24 שעות ו-5% הנותרים בתוך שלושה ימים. לאותה שנה קבעה בזק תקן שלפיו מספר התקלות הכללי בחודש ל-1,000 מנויים לא יעלה על 45 ושיעור התלונות החוזרות⁵ לא יעלה על 8.5% מכלל התלונות. ב-1994 קבעה לעצמה בזק יעד של תיקון 100% מהתקלות בתוך 24 שעות ותקרה של 7% לשיעור התלונות החוזרות.

מנתוני בזק עולה, שבשנים 1992-1994 עמדו רוב היש"מים בתקנים לתיקון תקלות שנקבעו ברישיון הכללי. בבדיקה של נתוני בזק העלה משרד מבקר המדינה שהטיפול בשיעור ניכר של תלונות הסתיים בלא תיקון או בתיקון זמני. בדיווח על סיום הטיפול בתלונות אלו נרשם: "התקלה נעלמה", "נמצא בסדר", "בית המנוי סגור", "כתובת לא אותרה" ו"תיקון זמני".

ביש"מים אחדים, שהם שיעור התלונות שנסגרו בלא תיקון או בתיקון זמני היה גבוה במיוחד, ריכז משרד מבקר המדינה בחודשים מאי-יוני 1992 נתונים כמפורט להלן:

⁵ תלונה חוזרת - תלונת מנוי לשירות 166 בתוך 30 יום ממועד תלונה קודמת הנוגעת לאותו מספר טלפון.

היש"מ	מאי 1992	יוני 1992	יולי 1992
	(אחוזים מכלל התלונות)		
חיפה מערב	28.4	27.3	28.3
	31.8	25.4	23.9
חיפה מזרח	32.6	29.9	29.5
ת"א צפון	28.6	25.6	26.3
ת"א מזרח			
ממוצע ארצי	22.6	23.1	22.6

ביש"מים שבהם חלק גדול מהתלונות נסגרו בלא טיפול היה שיעור התלונות החוזרות, מטבע הדברים, גבוה במיוחד. יש"מים אלה אמנם הצליחו לעמוד בתקנים שנקבעו ברישיון, אולם השיעור הגבוה של תלונות שנסגרו בלא טיפול והשיעור הגבוה של תלונות חוזרות הצביע על מגמה לעמוד בתקנים שנקבעו ברישיון בעניין מהירות הטיפול בתלונה גם כאשר הדבר בא, לפחות בחלקו, על חשבון פגיעה בטיב השירות למנוי.

עד 1992 ריכוז מדור מרכזות שירותים באגף השיווק נתונים על שיעור התלונות שהסתיימו בתיקון זמני או בלא תיקון, אולם לא המשיך בכך מכיוון שלא נתקבלו תגובות לממצאים מן היחידות בבזק המטפלות בנושא זה. משרד מבקר המדינה העיר להנהלת בזק שיש להמשיך בריכוז נתונים אלה, וכי עליה לדאוג לקבל את תגובות המחוזות והסבריהם, ולהסיק את המסקנות המתבקשות.

2. בהוראות הרישיון הכללי לא נקבע תקן בדבר השיעור המרבי של תלונות חוזרות, אך בזק קבעה ביעדיה הפנימיים בשנת 1992 שהשיעור לא יעלה על 10%, ב-1993 - על 8.5% וב-1994 - על 7%. מנתוני בזק עולה שהממוצע הארצי של שיעור התלונות החוזרות ירד מ-18% ב-1992 ל-15% ב-1993, ול-11.6% ב-1994; רק יש"מים מעטים עדו בתקנים שנקבעו, ורק בחודשים ספורים בכל שנה. לדוגמה, בחמישה יש"מים במחוז הצפון היו שיעורי התלונות החוזרות בשעת 1994 בין 13.5% ל-17.9%.

בבדיקה שיעור התלונות החוזרות ביש"מים במהלך כל חודשי השנה מצאה בזק שבכמה ישמ"ים השיעור של תלונות חוזרות, ובעיקר בחודשי החורף, היה גבוה בהרבה מהממוצע הארצי. להלן שיעור התלונות החוזרות בשנת 1993 (באחוזים):

יש"מ	ינואר-פברואר	מארס-מאי	יוני-אוגוסט	ספטמבר-דצמבר
ממוצע ארצי	15.7	11.7	11.3	
נהריה	22.2	19.5	16.5	
צפת	19.7	15.4	14.3	13.5
חיפה מזרח	18.0	11.2	9.3	
ת"א צפון	17.9	14.4	13.4	11.8
נתניה	18.5	10.7	11.9	

חלק מן התלונות חזרו בשל תיקונים שלא הביאו לפתרון התקלה. משרד מבקר המדינה העיר להנהלת בזק כי עליה להורות ליחידות הבקרה המחוזיות⁶ לעשות ביקורות מדגמיות של טיב תיקון התקלות, בייחוד כשמדובר בתלונות חוזרות, כדי להסיק מסקנות תפעוליות בדבר טיב התיקונים.

חשבוניות מנויי טלפון

1. בסוף 1994 היו מחוברים למערכת הבזק כשני מיליון קווי טלפון. תמורת שירותיה גבתה בזק באותה שנה כששה מיליארד ש"ח. מכשירי הטלפון של המנויים היו מחוברים לשני סוגים עיקריים של מרכזות: אנלוגיות וספרתיות.

להלן התפלגות קווי הטלפון הפעילים⁷ ומספר פעימות המונה שנרשמו על פי סוג המרכזות (בדצמבר 1994):

סוג המרכזות	קווי טלפון (באלפים)	מספר פעימות מונה (במיליונים)
אנלוגיות	382	191
ספרתיות	1,624	1,132
ס"ה	2,006	1,323

במרכזות ספרתיות (דיגיטליות), שהן חדשות, חישוב פעימות המונה הוא ממוחשב. המרכזות הספרתיות מאפשרות מתן שירותים שונים למנויים, חלקם ללא תשלום (כגון "עקוב אחרי" ו"שיחה ממתינה") ואחרים (כגון "שיחת ועידה", "חיוג מקוצר", "אל חיוג" ו"שיחה שמורה") בתשלום.

⁶ בכל מחוז פועלת יחידת מעקב וביקורת שתפקידה לפקח על ביצוע תכנית העבודה, על איכות העבודות בשטח ועל יישום נוהלי בזק.

⁷ מנויים שהוכנו להם חשבוניות טלפון.

במרכזות האנלוגיות, שבהיותן מיושנות נועדו להחלפה בהדרגה, נרשמו פעימות המונה של השיחות שביצע המנוי בעזרת מונה מכני. אחת לחודש נערכה קריאת המונים על ידי צילומים שמהם הוקלדו הנתונים למחשב. בביקורת בנושא זה, שערך משרד מבקר המדינה בשנים 1986 - 1987, הועלו ליקויים בתהליך הבקרה על הקלדת הנתונים.⁸

על פי תכניות החברה תהליך החלפת המרכזות האנלוגיות במרכזות ספרתיות חדישות אמור להסתיים עד סוף 1996. במטרה לשפר את קליטת הנתונים במרכזות האנלוגיות ועיבודם, עד להחלפתן, רכשה בזק ב-1986 מיצרן מחשבים מערכת חומרה ותוכנה לרישום נתוני השיחות במרכזות אנלוגיות (להלן - מנייה ממוחשבת). מערכת המנייה הממוחשבת מאפשרת רישום שיחות המנוי והפקת חשבון מפורט ומדויק יותר. המנייה הממוחשבת החלה לפעול בחלק מהמרכזות האנלוגיות במחצית השנייה של 1991 וב-1994 הסתיימה הסבת כל המרכזות האנלוגיות. בכל מרכזת שהוסבה הוצבו שני מיקרו מחשבים שעליהם נרשמים במקביל פרטי השיחות שהמנוי ביצע. מחשבים אלה חוברו באמצעות קווי העברת נתונים למחשב ייעודי לאיסוף הנתונים, שנרכש ב-1986 במחיר של 3.3 מיליון דולר כולל חומרה ותוכנה. עד מאי 1994 שודרו למחשב האיסוף, אחת ליום, פרטי השיחות ומספר פעימות המונה שביצעו המנויים ומאז אותו חודש מועבר המידע ישירות למחשב המרכזי של בזק. להערכת החברה, קטנו עלויות המחשוב בעקבות העברת מערכת המנייה הממוחשבת למחשב המרכזי וניתוק מחשב האיסוף.

מנויי הטלפון מקבלים, אחת לחודש או לחודשיים⁹, חשבונית על השירותים שקיבלו מחברת בזק. חשבוניות הטלפון מופקות במחשב המרכזי של בזק בעזרת תוכנה שפותחה לפני מספר שנים.

תיעוד המערכת הממוחשבת

1. ב-1987 הוסבו כל המערכות הממוחשבות של בזק למחשבים מתוצרת חברה א'. במהלך ההסבה הוכן תיעוד של המערכות השונות, כולל המערכת הממוחשבת להכנת חשבוניות טלפון: תרשימי זרימה, בקורות קלט, תיאור יישומי וטכני של המערכות ושל הפונקציות השונות שלהן, מבנה הקבצים שבהן, הוראות הפעלה של המערכות ומדריך למשתמש.

על אף השינויים הרבים שחלו בתהליך הקליטה והעיבוד של הנתונים, המשמשים להפקת חשבוניות הטלפון, לא הקפיד אמ"מ לעדכן את תיעוד המערכת הממוחשבת. בבזק אין נהלים לפיתוח מערכות, כולל הגדרת התיעוד הנדרש בכל שלב של פיתוח המערכות הממוחשבות, לצורך תחזוקתן. בהעדר נהלים, מתעד כל מנתח מערכות את המערכות שפיתוח על פי הבנתו. בשנת 1993 הוקצבו 700,000 ש"ח לתיעוד המערכות הממוחשבות, אך ההקצבה לא נוצלה. בתשובתה לממצאי הביקורת הסבירה

⁸ ראה דוח שנתי 36, עמ' 881 ודוח שנתי 37, עמ' 907.

⁹ בהתאם לגובה הסכום הנדרש מהמנוי.

בזק למשרד מבקר המדינה, במאי 1995, כי הדבר נבע ממחסור בכוח אדם ומהעדר מתודולוגיה וכלים לעדכון התייעוד.

בתחילת 1995 חלו שינויים במבנה הארגוני של אמ"מ והוקמה יחידה חדשה ("תחום") לטיפול במתודולוגיות לפיתוח מערכות ואבטחת איכות תוכנה, המכינה נהלים לפיתוח תוכנה, לרבות הגדרת התייעוד הנדרש.

2. תעריפי השירותים שבזק מספקת נקבעים על יסוד חוק הבזק, התשמ"ב-1982, ובהתאם לתקנות שהותקנו על פיו. אמ"מ מפיקה את חשבוניות הטלפון על פי נתונים המגיעים מהמערכות הפנימיות של בזק. במחשבי אמ"מ מנוהלת לכל מנוי רשומה ובה נתונים הדרושים להפקת החשבונית: שם המנוי וכתובתו, פירוט הצידוד שברשותו, הסדרי התשלום עמו, קיום הוראת קבע בבנק וכיוצא בזה.

המרכיבים העיקריים של התשלום, המפורטים בחשבונית הטלפון הם: תשלום קבוע תמורת צידוד ושירותים; תשלום בגין שירותים מיוחדים - מברקים, שיחות גוביינא, שיחות באמצעות מרכזנים. בחשבוניות נכללים גם חובות קודמים וזיכויים.

תשלום קבוע בגין צידוד ושירותים

התשלום הקבוע מחושב על פי הנתונים המופיעים ברשומת המנוי, והוא כולל: תשלום עבור קו הטלפון, עבור מכשירי הטלפון שברשות המנוי, עבור צידוד נוסף שהותקן אצלו ועבור שירותים נוספים שהמנוי יכול לקבל באופן קבוע, כמו שיחות ועידה. החל ביולי 1994 מפרידה בזק בין החיוב עבור קו הטלפון לבין החיוב עבור המכשירים.

תשלום בעבור קו הטלפון 1. גובה התשלום הקבוע תלוי בסוג הקו (קו נפרד או קו משותף) ובמספר קווי הטלפון שהמנוי יכול לחייג אליהם במחיר שיחה מקומית. אם מספר המנויים האלה גדול מ-100,000, כמו בערים הגדולות, מחויב המנוי ברמת התעריף הגבוה ביותר (רמה א'); מנוי המחובר למרכזת קטנה, היכול לחייג בתעריף שיחה מקומית למספר מנויים שאינו עולה על 10,000, מחויב לפי רמת התשלום הנמוכה ביותר (ג). לרמת הביניים (ב) שייכים המנויים שיכולים לחייג במחיר שיחה מקומית ל-10,000 עד 100,000 מנויים. אלה תעריפי התשלומים הדו חודשיים הקבועים (לפני מע"מ) שהיו בתוקף מאז 1.9.94: ברמות א ו-ב תשלום אחיד של 35.50 ש"ח וברמה ג' 30.10 ש"ח.

2. המרכזות הספרתיות מאפשרות לתת מגוון שירותים, הניתנים להפעלה רק באמצעות מכשיר טלפון לחיצים, שבו קיים חיוג צלילים. שירותים אלה כוללים "שיחה חונה" ואפשרות חיוג למתקשר האחרון. מנויים המחוברים למרכזות אנלוגיות אינם יכולים לקבל את מלוא סל השירותים שמקבלים מנויים המחוברים למרכזות ספרתיות (גם אם מכשירי הטלפון שלהם חדישים) אולם הם נדרשים לשלם תשלום קבוע זהה לזה של המנויים המחוברים למרכזות ספרתיות.

בעבר יכלו מנויים המחוברים למרכזות אנלוגיות לשוחח שיחה מקומית ללא הגבלת זמן בתשלום פעימת מונה אחת. עם הפעלת המנייה הממוחשבת במרכזות האנלוגיות,

חויבו גם מנויי מרכזות אלו בפעילות מונה, לפי אורך השיחות המקומיות, ובהתאם לשעה וליום בשבוע בו נערכו. על פי נתוני בזק, הגדילה הנהגת שיטה זו את הכנסותיה משיחות בארץ ובמרכזות אנלוגיות בכ-25%, ואת כלל הכנסותיה מפעילות מונה בכ-8%.

3. בהתחשב בפער בין רמת השירותים שניתן לקבל באמצעות מרכזות אנלוגיות לבין הרמה שניתן לקבל באמצעות מרכזות ספרתיות, הצביע משרד מבקר המדינה על כך שהתשלום הקבוע צריך לשקף לא רק את ההבדל הקיים במספר המנויים אליהם יכול מנוי להתקשר במחיר של שיחה מקומית אחת, אלא גם את ההבדל בין השירותים שמקבלים המנויים לפי סוג המרכזות אליהן הם מחוברים.

תשלום בגין מכשירי טלפון 1. בעבר העמידה בזק לרשות מנוייה מכשירי טלפון שנשארו בבעלות החברה. על פי תנאי הרישיון החדש ממאוס 1994 הופרדו השירותים של התקנת והעתקת קו טלפון ממכירת מכשיר טלפון ותחזוקתו, ומנוי רשאי לבקש התקנת קו טלפון בלי לרכוש מבזק מכשיר טלפון. מאז ספטמבר 1994 יכול אפוא המנוי להצטייד במכשיר טלפון מבזק או מספק אחר, לפי בחירתו, ובכל מקרה מכשיר הטלפון הוא בבעלות המנוי.

גובה התשלום הקבוע חושב על ידי בזק בהתבסס על עלות הרכישה והתחזוקה של מכשיר הטלפון. לפי מסמכי בזק אורך החיים של מכשיר הוא בין שבע לשלוש עשרה שנים. מחיר של מכשיר טלפון מדגם "זמיר" או "עפרוני" היה בינואר 1994 כ-160 ש"ח, ומרכיב דמי התחזוקה בדמי השימוש הקבועים היה 6.82 ש"ח לחודשיים¹⁰. מחיר של מכשיר "טלכל דיבורית" היה בינואר 1995 כ-350 ש"ח, ומרכיב דמי התחזוקה בדמי השימוש הקבועים היה 16.60 ש"ח לחודשיים (כל הסכומים לעיל ללא מע"מ). לפי התעריף הנוכחי של התשלום הקבוע, מכסה מרכיב דמי התחזוקה את עלות הטלפון כבר בתקופה של ארבע שנים. משרד מבקר המדינה העיר לבזק שבנסיבות אלה המרכיב של דמי התחזוקה הוא גבוה מדי.

2. בהתאם לכללי הבזק (שרותי החברה), התשמ"ז-1986 ניתנת ללקוח האפשרות לערער על חשבון הטלפון או על אחד ממרכיביו תוך 60 יום מתאריך הפקת החשבון. מנויים שהתלוננו בפני בזק כי חויבו בגין ציוד נוסף שכלל לא הותקן אצלם, ותלונתם נמצאה מוצדקת, זוכו רק מיום הפנייה לבזק, ולא עבור כל התקופה שבה נשאו ללא הצדקה, זוכו רק מיום הפנייה לבזק, ולא עבור כל התקופה שבה נשאו ללא הצדקה בחיוב הנוסף.

רק מיוני 1995 מופיע פירוט הציוד והשירותים אליהם מתייחס התשלום הקבוע בחשבוניות שנשלחו למנויים. נוכח החששות של בזק שלקוחות רבים יפנו בתלונות על חיוב מיותר, ניתנה הנחיה למשרדי העסקים, שכאשר מתקבלת החלטה להיענות לתלונות של לקוח בגין תשלומי יתר דרוש אישורו של מנהל משרד עסקים או מנהל בכיר יותר למתן הזיכוי למפרע, עד למקסימום של שבע שנים. לפי ההנחיה יוכל הלקוח לקבל ריבית על סכום הזיכוי, בשיעורים כפי שנקבעו ע"י החשב הכללי, אך ללא הפרשי הצמדה.

¹⁰ מ-1.9.94 ירד מרכיב התחזוקה בדמי השימוש בקבועים לטלפונים מדגם זמיר/עפרוני ל-2.50 ש"ח.

תשלום עבור שיחות

1. הבסיס לחישוב התשלום עבור שיחות טלפון של המנוי הוא מספר יחידות המנייה ("פעילות מונה"). מספר פעילות המונה נקבע בהתאם למשך השיחה, תוך קביעת דירוג המבוסס על המרחק בין המרכזות שאליו מחוברים המנויים ועל פי שעות היום וימי השבוע בהם נערכו השיחות. פרטים אלה נרשמים על גבי מצע מגנטי.

נתוני המנייה הממוחשבת של כ-85% מהשיחות נאספים מהמרכזות מדי לילה ומשודרים למחשב המרכזי. במהלך איסוף הנתונים נעשות בדיקות לגבי שלמות ורציפותם. במידת הצורך נעשית השלמת הנתונים מהמחשב השני, המצוי בכל מרכזת שגם הוא רשם את פרטי השיחות. אחת לשבוע מעבד המחשב המרכזי של בזק את יתרת הנתונים של השיחות שנערכו המנויים, כפי שהועברו מהמרכזות הספרתיות, כדי לקבוע את מספר פעילות המונה שתמורתם יש לחייבם. מנוי מחויב רק בגין השיחות שהוגדרו תקינות.

גם במהלך הכנת חשבונית הטלפון נערכות בדיקות באשר לרציפות ולשלמות הנתונים ששודרו מהמרכזות, הקבצים ונתונים אחרים. פרטי כל השיחות שעשה המנוי נאגרים במערכת "פירוט שיחות", לצורך חיוב הלקוח ומתן שירות של "פירוט שיחות".

2. **שיחות קצרות** במקרים אחדים, התלוננו מנויים כי חשבונם חויב בפעילות מונה גם עבור שיחות כביכול שארכו אך מספר שניות שאחריהן נאלץ המנוי לחייג לאותו מספר פעם נוספת. בדיקה שעשה אגף הנדסה ותכנון, ביוני 1990, העלתה, כי אי יצירת הקשר נבעה במקרים כאלה לא פעם מניתוק שיחות עקב בעיות תמסורת בין המנויים, ובמקרים אחרים מחיוג שהגיע לציוד כמו מודם, פקס, משיבונים, מערכות אבטחה ממוחשבות ותקליטים.

במטרה לאמוד את היקף הבעיה בדק אמ"מ, בינואר 1991, את התפלגות השיחות הקצרות ליעדים זהים. הבדיקה כללה שיחות שנערכו לאותו יעד, ופער זמן שבין שתי השיחות העוקבות היה עד 45 שניות. הבדיקה נערכה לגבי כ-54 מיליון שיחות בנובמבר 1990, מ-32 מרכזות ספרתיות מכל הדגמים, שהקיפה כ-35% מכלל המנויים המחוברים למרכזות הספרתיות. הבדיקה העלתה כי שיעור השיחות שאורכן היה עד 5 שניות, ושבעקבותיהן נאלץ המנוי לחייג שנית, נע בין 0.15% - 0.62% מכלל השיחות, לפי סוגי המרכזות; שיעור השיחות שאורכן היה עד 10 שניות נע בין 0.39% - 0.88%.

בבדיקת תלונות של מנויים העלה משרד מבקר המדינה ב-1994 שקיימים מקרים לא מעטים של שיחות שנותקו תוך מספר שניות והמנויים חויבו בגינן בפעילות מונה. עוד בפברואר 1991 העלה הסמנכ"ל לשיווק של בזק הצעה שלא לחייב מנויים בפעילות מונה עבור שיחות שנותקו תוך חמש שניות מתחילתן, אם תוך 60 שניות נערכה שיחה חוזרת לאותו יעד, אולם בזק לא פעלה בהתאם להצעה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה ההצעה דלעיל של הסמנכ"ל לשיווק משנת 1991 ראויה ליישום, כל אימת ששיחה נותקה תוך חמש שניות מתחילתן, אם תוך 60 שניות נערכה שיחה חוזרת לאותו יעד, אולם בזק לא פעלה בהתאם להצעה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה ההצעה דלעיל של הסמנכ"ל לשיווק משנת 1991 ראויה ליישום כל אימת ששיחה נותקה תוך שניות ונערכה שיחה חוזרת בהפרש של שניות בודדות.

תקלות ברישום

בפברואר 1993 החליט אגף השיווק לדחות בכמה חודשים את הפעלת המנייה הממוחשבת במרכזת הדר דפנה בת"א. אחד הנימוקים לכך היה כי לאור היקף פעילות המרכזת, האמצעים המגנטיים שעליהם נרשמים פרטי השיחות מתמלאים בפחות משלושה ימים. במקרה שלא ניתן לאסוף בשידור את נתוני השיחות מהמרכזת עקב תקלה כלשהי, עלולות שיחות לא להירשם וכתוצאה מכך ייגרם נזק לחברה.

באוקטובר 1993, לאחר שכבר הותקנה המנייה הממוחשבת באותה מרכזת, עשה יצרן המרכזת שנויים בציוד ובשיטת קידוד המידע. שינויים דומים בוצעו בדצמבר 1993 במרכזת רמת אביב, שהיא מאותו דגם. בינואר 1994, כארבעה חודשים לאחר השינוי שנעשה במרכזת הדר דפנה, נתגלה כי מספר פעימות המונה שנרשמו בחודשים אוקטובר ונובמבר 1993 באותה מרכזת היה נמוך ב-50% ממספרן בחודשים הקודמים. בזק בדקה ומצאה, כי גם במרכזת רמת אביב נרשמה ירידה דומה במספר השיחות. לפי דרישת בזק עשה יצרן המרכזת בדיקה שהעלתה, כי בעקבות השינוי בקידוד המידע על הסרטים, לא נרשמו על הסרט המגנטי מחצית הרשומות של שיחות לחיוב, אי הרישום של השיחות היה אקראי, ולפיכך לא ניתן היה לאתר אילו מנויים חויבו רק בחלק מהשיחות. על פי הערכת אגף השיווק הגיע הפסד ההכנסה שנבע מתקלה זו ל-7 מיליון ש"ח בקירוב.

במרכזות הבינלאומיות נרשמים פרטי כל השיחות ליעדים במדינות אחרות, כבסיס להתחשבות עם שירותי הטלפון של מדינות אלה. רישום זה, שיכול לשמש גיבוי של רישום השיחות הבינלאומיות הנעשה בכל מרכזת, איפשר לבזק לאתר את המנויים ממרכזות הדר דפנה ורמת אביב ששוחחו לחו"ל בחיוב ישיר בשני החודשים שבהם נתגלתה הירידה במספר השיחות. חיוב המנויים בשיחות הבינלאומיות שלא נקלטו ברישום הרגיל צמצם את ההפסד, לפי אומדן אמ"מ, ל-4 מיליון ש"ח.

במטרה לאתר תקלות ברישום השיחות, המליץ אמ"מ להוסיף בקורות על רישום השיחות. אחת הבקורות שהוצעו היא ריכוז יומי של כלל עימות המונה במרכזת; כאשר תזוהה חריגה משמעותית מממוצע פעימות המונה היומי במרכזת, תיבדק הסיבה לחריגה, וניתן יהיה לאתר תקלות סמוך להתהוותן. עד דצמבר 1995 לא הופעלה בקרה זו. בזק הודיעה בינואר 1996, כי אומנם הבקרה המתוכננת לא הופעלה, אך אגף השיווק מקיים בקרה על חריגות במספר פעימות המונה לעומת תקופות חשבון קודמות.

הטיפול בתלונות הציבור

בבזק פועלת יחידה ארצית לטיפול בתלונות הציבור; כמו כן פועלות מחלקות לתלונות הציבור בכל מחוז ורכזי תלונות מוצבים בכל ישי"מ. בשנת 1990 הוקם מוסד ערר עליון לתלונות של לקוחות בזק, שלפניו רשאי הלקוח לערור, אם תוצאות הטיפול בתלונתו במסגרת החברה אינן מספקות אותו. מוסד הערר מוסמך להמליץ לפני הדירקטוריון לעשות מעשה לטובת העורר.

אגף הפיקוח על בזק במשרד התקשורת¹¹ מטפל בתלונות הציבור על חברת בזק המופנות למשרד. בשנת 1992 הוא מצא 505 תלונות מוצדקות, ב-1993 - 438 וב-1994 - 687.

תלונות של לקוחות בזק מופנות גם אל נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה. מספר התלונות על בזק שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור ירד מ-346 בשנת התש"ן ל-173 בשנת התשנ"ד. רוב התלונות נסבו על התקנת טלפונים, שירותי תיקון וחשבוניות טלפון.

1. לפי נתוני בזק, מספר התלונות הכללי שנתקבל בחברה ירד מ-35,767 בשנת 1989 ל-4,078 בשנת 1994. להלן נתוני החברה על מספר התלונות שנתקבלו בבזק, והתפלגות לפי נושאים, בשנים 1991 - 1994:

שנה	סה"כ התלונות	תקלות	חשבוניות	הזמנות*	יחס פוגע	אחר
1991	9,288	4,347	2,032	1,410	155	1,344
1992	6,303	2,112	1,562	1,211	173	1,245
1993	3,436	545	1,178	826	106	781
1994	4,078	984	1,387	820	89	798

* כולל: התקנות, העתקות והפרדות.

הנוהל לטיפול בתלונות הציבור בבזק, שהיה בתוקף עד נובמבר 1991, לא הבחין בין פנייה לבין תלונה. כל עובד שטיפל בנושא החליט בעצמו אם הפנייה של הלקוח היא תלונה וחובה לדווח עליה ליחידה הארצית. בנוהל חדש שתחולתו מנובמבר אותה שנה, הוגדרה "פניה" בלשון זו: "קשר ראשוני שיצר לקוח עם גורם כלשהו בבזק, בכתב, בעל פה או בטלפון, לצורך בירור או טיפול בנושאים עליהם מופקדת חברת בזק". "תלונה" הוגדרה באותו נוהל: "תלונת לקוח שנמסרה בכתב, בעל פה או בטלפון, לאחר שפנה בעבר ליש"מ ויש לו טענות על אפליה, על ליקויים מתמשכים בטיב השירות, ... וכן תלונות אישיות על עובדי החברה".

על פי נוהלי בזק יש לרשום ולדווח על תלונות בין שנתקבלו בעל פה ובין שנתקבלו בכתב. הדיווח של היש"מים ליחידה הארצית כלל בעיקר תלונות בכתב שהגיעו לרכזי התלונות. תלונות שנתקבלו בעל פה, במשרד העסקים של היש"מ או ביחידות אחרות, רובן לא נרשמו ולא זכו למענה בכתב, ולפיכך גם לא נכללו בנתונים שבטבלה דלעיל.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ביש"מ מזרח תל אביב בסוף 1991 נמצא, שאפילו כאשר הגיעו התלונות לרכז התלונות, הן לא נרשמו. במהלך הבדיקה קיבל הרכז עשרות פניות, בטלפון ובאופן אישי, שחלקן היו תלונות. הרכז טיפל בכל לתלונה, אך לא ניהל

¹¹ יחידה זו הוקמה מכוח תקנות הבזק (דרכי הפיקוח על פעולותיו של בעל רישיון), התשמ"ו-1985, והיא מפקחת, בין היתר, על הפעולות בתחום תיקון תקלות ועל העמידה של בזק בהוראות הרישיון.

כל רישום בטופס "תלונת לקוח", כמתחייב מהנהלים. ליקויים דומים נמצאו ביש"מים אחרים. הואיל והדיווח על מספר התלונות לא התבסס על רישומים מלאים, הנתונים על כלל התלונות היו נמוכים בהרבה ממספר התלונות שטופלו בפועל.

בזק הציבה ב-1992 יעד של עד 0.3 תלונות לחודש לכל 1,000 לקוחות וצמצמה את השיעור ל-0.2 בשנת 1993 ול-0.15 ב-1994. מנתוני בזק עולה שהיא עמדה ביעדים הללו. משרד מבקר המדינה העיר לבזק, כי הליקויים בסדרי הרישום של התלונות מעוררים ספק בדבר דיוק הנתונים, וכי רק רישום מלא של כל הפניות והתלונות יאפשר לקבל תמונה מהימנה.

ב-1992 החלה בזק בפיתוח מערכת ממוחשבת מרכזית לרישום ולמעקב אחר פניות ותלונות הציבור אשר תשרת את כל הגורמים בבזק המטפלים בהן. המערכת הופעלה רק בינואר 1995. על פי מסמכי בזק, בחודשים הראשונים להפעלת המערכת לא ענתה על כל צורכי היחידה לפניות הציבור: היה קושי ברישום הפניות, באישור קבלתן, ולא אוחדו פניות ראשונות ופניות חוזרות; היו מקרים שהטיפול הסתיים אך הפנייה נותרה רשומה במאגר הפניות לטיפול. בזק הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1995 שאגף מערכות ומחשבים פועל לתיקון הליקויים במערכת.

2. אל מוסד הערר העליון הגיעו עררים רבים על חשבוניות, אשר לדעת המתלוננים סכומיהן מוגזמים. בכל התלונות האלה טיפלה בשלב הראשוני היחידה לתלונות הציבור של בזק, והיא דחתה אותן על סמך הטענה שהשיחות שבגינן נדרש התשלום אכן התקיימו. בתחקירים שקיים מוסד הערר, נשמעו מפי אנשי בזק סברות על האפשרות שאנשים זרים מתחברים לקווים של לקוחות, בתיבת הסף הביתית, על ידי חיבורים בקירות החיצוניים של הבית. ממסמכי מוסד הערר עולה, כי ללקוחות רבים השיבה היחידה לתלונות הציבור של בזק כי "קו הטלפון והציוד המשרת אותו נבדקו ונמצאו תקינים". בדיקת מוסד הערר העלתה, כי תשובות כאלה נמסרו לעתים בלא שנבדקו קו הטלפון והציוד המשרת את הלקוח. הודעות הטכנאים על אי מציאת "סימני התחברות" היו לעתים חסרות משמעות, מכיוון שלא פורט בהן אופן הבדיקה.

ממסמכים אחרים של מוסד הערר עולה, כי תלונות רבות של לקוחות נבדקו בדיקה שטחית, ולא נמצא תיעוד שיעיד על ביצוע הבדיקות שעליהן הסתמכה בזק כשמסרה ללקוח כי תלונתו אינה מוצדקת. בהעדר תיעוד, ראה מוסד הערר לעתים צורך לקבל את טענותיהם של מתלוננים, ולהמליץ - מחמת הספק - לתת להם זיכוי.

הגנת הפרטיות

במסגרת הבדיקה של הכנת החשבוניות למנויים העלתה הביקורת סוגיות הקשורות להגנת הפרטיות של המנויים.

סמנכ"ל מערכות ומחשבים הודיע ביולי 1993 למנהלי המחוזות של בזק, כי המידע האגור במערכת "פירוט שיחות" (ראה לעיל) מוגן על פי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות), ולפיכך יש להקפיד על כל הנהלים

ולשים לב לכך שדפי פירוט השיחות יימסרו "ללקוח החוקי" בלבד. בהנחיה נוספת, שהועברה למנהלי השיווק במחוזות בפברואר 1994, נקבעו הכללים לטיפול בבקשה למתן פירוט שיחות המתקבלת בטלפון.

במהלך השירות של מסירת פירוט השיחות ללקוחו מתעוררות בעיות מיוחדות, למשל כאשר הלקוח השכיר דירתו, עם הטלפון שבה, לאחר. במקרה זה אסור לכאורה לבזק לספק ללקוח את הפירוט, בהיותו פוגע בזכות הפרטיות של השוכר, אלא בהסכמתו של זה.

במהלך בירור תלונות של מנויים על גובה סכום החשבוניות, היו מקרים שבהם בדקה בזק, בין השאר, את הקשר בין המנוי המתלונן למנויים שאליהם חייג על פי רישומי בזק. במסגרת בירורים אלה התקשרו לעתים נציגי בזק אל מספרי הטלפון שאליהם חייג המתלונן.

משרד מבקר המדינה העלה, כי במהלך הבדיקות שעשתה בזק נבדקו גם השיחות שיזמו אנשים שהמתלונן היה בקשר טלפוני אתם. כאשר בזק בודקת את הקשרים האפשריים בין המתלונן לבין מנויים אחרים ואת פירוט השיחות של אותם מנויים יש לכאורה בבדיקות מסוג זה פגיעה בפרטיות. משרד מבקר המדינה העיר לבזק, כי לדעתו נובעת הפגיעה בפרטיות משימוש במידע שלא למטרה שלשמה נאגר.

לדעת משרד מבקר המדינה, הואיל ובדיקת תלונה של מנוי על חשבונית שסכומה מופרז, לדעתו, דורשת עיון בפירוט השיחות שלו, מן הראוי שבזק תכין נהלים מפורטים שיקבעו, בין השאר, מי מטעמה הועד לקבל לידיו את פירוט השיחות במקרה כזה.¹² בד בבד על בזק להבהיר לכל מנוי, כי במהלך בדיקת תלונתו רואה עצמה בזק זכאית, על פי נהליה, לעיין בפירוט השיחות ששוחח. יש מקום לדעה שעליה להימנע, אגב בדיקת התלונה של מנוי פלוני, מבדיקת פירוט שיחות של מנויים אחרים שלא התלוננו, אלא בהסכמתם.

בזק הודיעה למשרד מבקר המדינה כי המלצת מבקר המדינה מקובלת עליה, והיא הכינה בנובמבר 1995 נהלים בעניין.



היעד המרכזי של בזק בשנים הראשונות היה קיצור התור של הממתנים לטלפון. תודות לפעולותיה ולמשאבים שהשקיעה החברה בתחום זה, היא הצליחה לקצר את תור הממתנים להתקנת טלפון מכ-260,000 בשנת 1984 לכ-5,600 בסוף שנת 1994. בד בבד עם קיצור התור הצליחה בזק לשפר במידה רבה את איכות השירות לציבור בעזרת השקעות גדולות בתשתית התקשורת - מרכזות וכבלים - ואימוץ החידושים הטכנולוגיים שחלו בשנים האחרונות בענף הטלקומוניקציה.

מממצאי הביקורת עולה שעדיין נותרו תחומים שבהם על בזק לשפר את רמת השירות: יש מקום להגדיל את שיעור השיחות היוצאות לפועל, מתוך כלל החיוגים של הלקוחות;

¹² אין בדברים אלה כדי לקבוע עמדה אם לבזק זכות משפטית כזו מכוח נהליה.

יש לפעול להקטנת מספר הקווים המוגדרים "קווים עמוסים", היוצרים עומס על כל המערכת; יש להקטין את משך ההמתנה בפניות למרכזות השירותים, ולצמצם את שיעור ה"תפוס" במרכזות אלה, בעיקר בזמני העומס; יש לעשות בקרה ומעקב הנדסיים אחר טיב התיקון של תקלות חוזרות. בתחום הטיפול בתלונות יש לשפר את סדרי רישום התלונות, ואת התשובות ללקוחות המתלוננים על חשבוניות טלפון מופרזות יש לבסס על מסמכים שיעידו על תוצאות הבדיקות. מבקר המדינה גם עמדה על בעיות בתחום הגנת הפרטיות המתעוררות תוך כדי בירורים ובדיקות שהחברה עורכת בעקבות תלונות של מנויים על סכומים שהם נדרשו לשלם עבור שיחות, שלטענתם כלל לא קיימו.

רכישת ציוד - מרכזות וכבלים

בזק רוכשת מדי שנה בשנה ציוד בסכומים ניכרים. בשנים 1992 ו-1993 היא רכשה בכל שנה ציוד בסך של כ-1,100 מיליון ש"ח ובשנת 1994 - בסך של כ-1,375 מיליון ש"ח. ב-1994 שימשו כ-44% מהסכום לרכישת ציוד מיתוג (בעיקר מרכזות), כ-29% - לרכישת ציוד תמסורת (בעיקר כבלים) והיתרה לרכישות של ציוד תקשוב, כלי רכב, מחשבים וציוד אחר.

בשנים 1992 ו-1993 בדק משרד מבקר המדינה את הרכישות של מרכזות וכבלים¹³. הבדיקה נעשתה בתחום רכש שבאגף כלכלה ולוגיסטיקה¹⁴. כמה מהממצאים עודכנו ליולי 1995. הביקורת נעשתה על התקופה שהסתיימה במאי 1993, מועד שבו נכנסו לתוקף חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, והתקנות שהותקנו על פיו. עד לחקיקת חוק זה הוסדרו ענייני הרכש של בזק אך ורק על פי נהליה הפנימיים. החוק מחיל על בזק, כחברה ממשלתית, את העיקרון של חובת מכרז פומבי¹⁵.

בזק רוכשת ציוד בדרכים האלה: פנייה לספקים בארץ ובחו"ל במכרז פומבי ובמכרז סגור (כולל R.F.P - ו-R.F.Q) ופנייה לספק יחיד בארץ או בחו"ל.

ביוני 1989 אישר דירקטוריון בזק קובץ הוראות הרכשה, שעל פיהן הוכנו נהלים מפורטים. לפי הוראות ההרכשה, ככלל תבצע בזק את הרכישות בארץ באמצעות מכרזים, למעט מקרים המפורטים בהוראות.

לפי הנהלים, התקשרויות לרכישת ציוד ושירותים נידונו בוועדת הרכישות המרכזית המשמשת גם ועדת מכרזים. בראש הוועדה עומד הסמנכ"ל לכלכלה ולוגיסטיקה; חברים בה הסמנכ"ל להנדסה ולתכנון, הסמנכ"ל לכספים, היועץ המשפטי ונציג תחום אפסנאות. הוועדה מגישה המלצה למנכ"ל, המוסמך לאשר התקשרות עם ספק הציוד המומלץ, ואישורו משמש אסמכתה להוצאת הזמנה או לעריכת חוזה עם הספקים.

קובץ ספקים

בהתאם להוראות ההרכשה, על בזק לנהל רישום של ספקים (קובץ "ספקים מוכרים"); הסמנכ"ל לכלכלה ולוגיסטיקה מופקד על ניהול הקובץ, ועל תחום רכש לארגן את

¹³ בעניין רכישת מערכות בחן, ראה להלן עמ' 40.

¹⁴ תחום רכש היא היחידה המופקדת על רכישת הציוד העיקרי בבזק; רכישות בסכומים קטנים נעשות בעיקר בידי תחום אפסנאות ומחסנים.

¹⁵ שר האוצר התקין מכוח סמכותו בחוק תקנות, בין היתר, בדבר סוגי עסקאות שאין חובה לעשות להן מכרז כלל, או שאין חובה לעשות מכרז פומבי, אלא די במכרז סגור.

¹⁶ R.F.P (REQUEST FOR PROPOSAL) היא פנייה לספקים להגיש הצעה לעסקאות האלה: רכישת ציוד אשר לא יוצר בעבר ושאינו מפרט טכני; רכישת מערכות מורכבות שניתן להגדיר את תפוקותיהן אך אי אפשר לקבוע להן מפרט בשלב הפנייה הראשונית; פיתוח מוצרים חדשים. R.F.Q (REQUEST FOR QUOTATION) היא פנייה לספקים להגיש הצעות מחיר לאספקת ציוד מוגדר היטב; הציוד מיוצר באופן שוטף ונמצא על המדף או יוצר בעבר; לכל הספקי מתייחסת לאספקת פריט זהה.

הקובץ לפי ענפים, מוצרים, ורמה טכנולוגית של היצרנים, ולוודא שהקובץ יעודכן באופן שוטף.

בדצמבר 1992 הוקם צוות בראשות מנהל תחום רכש, להכנת הקובץ. בצוות היו נציגים מאגפי הנדסה ותכנון, כספים ומערכות מחשבים. בינואר 1993 החליט הצוות כי אגף מערכות ומחשבים יציג עד סוף מארס אותה שנה את התהליכים הדרושים למחשוב הקובץ.

בספטמבר 1993 הושלם מסמך אפיון לקובץ הספקים. מהמסמך עולה שמערך המידע של בזק על ספקים אינו משביע רצון; כדי שיתאים לצרכים, צריך הקובץ לכלול את כל ספקי הציוד והשירותים שעמם עשויה בזק להתקשר. כמו כן עליו לעמוד בדרישות חוק חובת מכרזים¹⁷. הביקורת העלתה שעד דצמבר 1995 לא הושלמה הכנת הקובץ.

רכישות מספק יחיד

1. בהתאם להוראות ההרכשה ניתן להתקשר בלא מכרז, בדרך של משא ומתן, עם כמה ספקים או עם ספק יחיד בנסיבות האלה: (א) כאשר פורסם מכרז ולא הוגשו הצעות; (ב) הציוד נדרש בדחיפות ואין זמן לפרסם מכרז; (ג) העבודה המוזמנת דורשת מומחיות מיוחדת; (ד) הפריט הנדרש בעל אפיונים מיוחדים ואפשר להשיגו רק מספק אחד; (ה) כאשר אין מפרט מכיוון שמדובר בייצור ראשוני; (ו) כאשר מדובר בהגדלת הזמנה קיימת; (ז) כאשר דורשה אחידות הציוד.

לפי מסמך שהכינה בזק בדבר הרכישות לפי ערכן הכספי עולה כי כ-60% מערך הרכישות בשנים 1990-1993 היו בעקבות פנייה לספק יחיד, כ-25% בעקבות מכרז סגור ורק כ-15% בעקבות מכרז פומבי. הביקורת העלתה שפעמים רבות רכשה בזק מוצרים מספק שהגדירה ספק יחיד, אף על פי שלא נתקיימו הנסיבות המתירות פנייה לספק יחיד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 1993 הסבירה בזק, כי הרכישות המסווגות כרכישות מספק יחיד כוללות, בין היתר, רכישות שלדעתה חייבות להיעשות מספק מסוים, מאחר שמדובר בציוד מקצועי ייחודי או במערכות הבנויות באופן מודולרי. עוד נכללות בהגדרה זו רכישות לפי סכמי מסגרת ורכישות הנגזרות מהסכמים רב-שנתיים שנעשו בעקבות מכרזים. אם ינוכו הנתונים על רכישות מספק יחיד, יקטן לדבריה במידה ניכרת שיעור הרכישות מספק יחיד.

2. בעניין משא ומתן עם ספק יחיד, קובעות הוראות ההרכשה את השיטות לקביעת מחיר הציוד הנרכש, ובין היתר - שעל בזק לבסס את עמדתה בעניין המחיר על השוואה למחירים חלופיים (מחיר בחו"ל או רכש קודם) או על ניתוח עלויות הייצור של הספק, המבוסס על קבלת תחשיב מפורט ממנו.

¹⁷ בתקנות חובת המכרזים נקבעו הוראות בדבר ניהול רשימה מסווגת של מציעים מתאימים בכוח, הרשאים להשתתף במכרזים סגורים.

הביקורת העלתה שברוב ההתקשרויות עם ספק יחיד לא נעשתה השוואה למחירים בחו"ל, או למחירי ציוד דומה. בזק לא קיבלה תחשיבים מיצרנים כדי לאמת את הצעות המחיר שלהם, אף שהוראות ההרכשה מדגישות, כי אם היצרן מסרב להיענות לדרישה להגיש תחשיבים, יש להימנע מלהתקשר עמו ויש לפנות למקורות אספקה חלופיים בארץ או בחו"ל. אמנם בתקופה שנבדקה לא חלה עדיין על בזק חובה חוקית לעשות מכרזים, אך הדרישה להיזקק למכרז היתה מעוגנת בהוראות ההרכשה שלה, ולדעת משרד מבקר המדינה היא עדיפה מבחינת ספקים בדרכים אחרות הן מן היבט הכלכלי והן מן ההיבט של מינהל ציבורי תקין.

רכישת מרכזות ספרתיות

בזק רוכשת מרכזות ספרתיות (ציוד מיתוג) משתי חברות בארץ השייכות לקונצרן אחד וקשורות בהסכמי ידע עם חברות בחו"ל. בשנת 1991 רכשה בזק מרכזות בכ-268 מיליון ש"ח, ב-1992 - בכ-400 מיליון ש"ח, ב-1993 - בכ-350 מיליון ש"ח וב-1994 - בכ-454 מיליון ש"ח (הכל במחירים שוטפים).

בשנת 1983, עוד בטרם החלה בזק בפעולותיה, בדק משרד מבקר המדינה במשרד התקשורת את ההתקשרות לרכישת מרכזות ספרתיות ומצא, כי המשרד התקשר עם חברה בארץ (להלן - חברה א') לייצור ולאספקה של ציוד ספרתי בלא שעשה מכרז בארץ או במכרז בין-לאומי¹⁸. ב-1985 בחרה בזק בחברה ישראלית נוספת (להלן - חברה ב') לאספקת מרכזות ספרתיות מדגם אחר, בד בבד עם המשך ההצטיידות במרכזות ספרתיות מחברה א'. לפי הסברי בזק, היא עשתה מכרז - לדבריה מכרז בין לאומי - וחברה ב' זכתה בו. בעת הביקורת לא נמצאו בבזק מסמכי המכרז; לטענתה, המסמכים בוערו.

בשנת 1985 חתמה בזק עם כל אחד משני הספקים חוזים לתקופה של שבע שנים לאספקה ולהתקנה של מרכזות ספרתיות בקיבולת של 300,000 קווים מכל ספק. המחיר נקבע במשא ומתן, על פי דגם בסיסי של מרכזות שעליו הוסכם בין הצדדים. המחיר של דגם זה נקבע בש"ח בסכום שווה ערך ל-424 דולר לקו¹⁹, ובהצמדה לשער הדולר.

1. ב-1988, עוד כשהיה ההסכם האמור בתוקף, אישרה ועדת הרכישות המרכזית לשני הספקים תוספת מחיר בשיעור של 10.25% החל בינואר אותה שנה ו-2% נוספים החל בינואר 1989. כמו כן אישרה הוועדה שינוי באופן ההצמדה: במקום לשער הדולר הוצמד המחיר למדד המחירים הסיטונאיים בענף החשמל והאלקטרוניקה. המחיר הועלה בהסכמה במשא ומתן בעקבות טענות הספקים שהקפאת שער הדולר לתקופות ארוכות גרמה להם הפסדים ניכרים. מטעם בזק נשאו ונתנו המנכ"ל דאז והסמנכ"ל

¹⁸ ראה דוח שנתי 34 של מבקר המדינה, בפרק "התקשרויות לרכישת ציוד למרכזות טלפון" (עמ' 534).

¹⁹ מחיר המרכזות תלוי בעיקר במספר הקווים היוצאים ממנה; מחירי המרכזות נקובים להלן במונחים של מחיר לקו.

לכלכלה ולוגיסטיקה דאז²⁰. יצוין שבאותו זמן היה בידי בזק מידע שמחירי מרכזות דומות בחו"ל הוא כ-300 דולר לקו. נתון זה לא בא לידי ביטוי בתוצאות המשא ומתן. בעקבות ההעלאה הגיע המחיר בשנת 1988 ל-467 דולר ומשנת 1989 ל-477 דולר. לפי המסמכים שהוגשו לוועדת רכישות גדלה העלות של המרכזות שהוזמנו ב-1988 בכ-3.5 מיליון דולר וב-1989 בכ-11.4 מיליון דולר.

בזק לא הסבירה למשרד מבקר המדינה כיצד נקבע שיעור העלאת המחיר. לוועדת הרכישות המרכזית, שאישה את השינויים במחיר המרכזות, הוצגו נתונים על שיעור השחיקה של הדולר יחסית למדד המחירים לצרכן, אך לא הוגש לה תחשיב המסביר כיצד נקבע שיעור ההעלאה.

על אף המשמעות הכספית הניכרת של העלאת המחיר, לא הביאה הנהלת בזק דאז את הנושא לידיעת דירקטוריון החברה. העלאת המחיר אושרה בוועדת הרכישות המרכזית שחבריה כפופים ישירות למנכ"ל, ולמעשה נתבקשו חברי הוועדה לאשר את תוצאות המשא ומתן שקיים הממונה עליהם. בזק גרסה, כי שינוי תנאי הסכם הוא מסוג ההחלטות העסקיות שבסמכות המנכ"ל לקבל.

משרד מבקר המדינה העיר לבזק, כי התוספת למחיר המרכזות חייבה הגדלה ניכרת של תקציב הרכש וכי מטעם זה היה מקום להביא את השינוי בתנאי ההסכם עם הספקים לאישור הדירקטוריון, או לפחות לידיעת חבריו.

2. בתזכיר שהכין תחום רכש לקראת הדיונים עם החברות על שינוי שיטת ההצמדה הוצע להסכים להצמדת המחיר למדד המחירים הסיטונאיים בענף החשמל והאלקטרוניקה, ולנכות מקדם התייעלות, המבטא את הירידה בעלויות הנובעת מהתמחות הספקים ומשיפורים טכנולוגיים. ההצעה לנכות מקדם התייעלות לא נידונה כלל בבזק. ממסמכי בזק עולה שאילו התקבלה ההצעה האמורה בעניין מקדם התייעלות, היה מחיר המרכזות במאוס 1992 נמוך בכ-21%, וכתוצאה מכך היה נחסך באותה שנה סכום של כ-50 מיליון ש"ח.

3. בנובמבר 1988 הסכימה בזק לשלם לחברה ב' בגין הרכש באותה שנה - נוסף על העדכון הבסיס של המחיר בשיעור של 12.25% כאמור - תוספת חד פעמית בשיעור של 2.75% על מחיר המרכזות שנרכשו באותה שנה. התוספת ניתנה על ידי הקדמת מימון, כך שהריבית שתחסוך חברה ב' תהיה שווה לסכום התוספת למחיר בשיעור האמור. ההטבה שניתנה לחברה ב' באותה שנה הגיעה, לפי חישובי בזק, לכ-530,000 דולר. יש לציין שההטבה ניתנה על אף העובדה שבשנת 1987 פיגרה חברה ב' בהספקת מרכזות.

בזק לא הסבירה למשרד מבקר המדינה את הסיבות להסכמתה להעניק לחברה ב' בגין הרכש בשנת 1988 את התוספת האמורה בשיעור של 2.75%. ההחלטה על הקדמת המימון נתקבלה בידי המנכ"ל דאז, בלא שנרשמה הנמקה במסמך כלשהו, והעניין גם לא נדון כלל בפורום כלשהו. משרד מבקר המדינה העיר

²⁰ הן המנכ"ל דאז והן הסמנכ"ל לכלכלה ולוגיסטיקה דאז פרשו בסוף 1990. בענין זה ראה גם בדוח על הביקורת בבזק מאוגוסט 1993, עמ' 26-27.

לבזק שהעלאת מחיר סמויה באמצעות תשלום מקדמות, הגורמת גם להצגה לא נכונה של עלות הציוד, הינה החלטה תמוהה, שאינה מתיישבת עם כללי מינהל תקין.

חידוש החוזים ב-1990

1. עם תום ההספקה של מרכזות בקיבולת של 300,000 קווים מכל אחד מהספקים, חתמה בזק בנובמבר 1990 עם כל אחד מהם חוזה חדש לאספקת מרכזות ל-300,000 קווים נוספים. החוזים החדשים נחתמו בתנאים זהים לאלה שנקבעו בחוזים ב-1985 ולפי המחירים כפי שעודכנו ב-1988. בזק לא פנתה לספקים אחרים כדי לבחון חלופות מבחינת איכות המרכזות ומחירן.

בתשקיף הצעת המכר של מניות בזק על ידי המדינה ממאי 1991 צוין, בין השאר, בעניין רכישת מרכזות על ידי בזק, שהמחירים נקבעים בהשוואה למחירי ציוד דומה בחו"ל. בזק הסבירה למשרד מבקר המדינה ביולי 1993, שההשוואה הבסיסית של המחיר נעשתה על פי המכרז הבין-לאומי שנערך לדבריה ב-1985, ואשר בו זכתה חברה ב' (ראה לעיל עמ' 29).

עוד הסבירה בזק, כי ההחלטה להתקשר עם שני ספקי המרכזות היתה החלטה אסטרטגית, שנבחנה בהנהלת בזק לפני שנים רבות, אלא שאין בידיה מסמכים מאותה תקופה. משרד מבקר המדינה העיר לבזק שאם אמנם התקבלה ההחלטה האסטרטגית לפני שנים רבות, היה צורך להעמידה במבחן התמורות הכלכליות והטכנולוגיות ולעשות בחינה תקופתית של המחירים ושל שינויים טכנולוגיים.

2. עוד באפריל 1990 פנה סמנכ"ל כלכלה ולוגיסטיקה אל חברה א' במכתב ובו ציין כי הגיעה לידי הצעתה של חברה א' למכור מרכזות למדינה אחרת; מן ההצעה מתברר שבזק משלמת לחברה א' מחירים גבוהים ב-50% ויותר מאלה שחברה זו הציעה למדינה האמורה. בסיכום מכתבו דרש הסמנכ"ל לפתוח מיד במשא ומתן במטרה להשוות את המחירים שבזק משלמת למחירי ההצעה. בתשובתו ביקש מנכ"ל חברה א' לקיים עמו דיון בנושא. הביקורת העלתה שבזק לא קיימה דיון ולא קיבלה הסברים לפערים האמורים, ואף לא נמנעה מלחתום בנובמבר אותה שנה על החוזים החדשים לפי המחירים של החוזים הקודמים.

משרד מבקר המדינה העיר להנהלת בזק שהיה עליה לנצל את ההזדמנות כדי לבחון מחדש את סבירות המחירים של המרכזות, ולשקול את האפשרות לעשות מכרז לרכישתן.

3. בהתאם לתנאי החוזים מ-1985 עם שני הספקים, שילמה להם בזק מקדמות בשיעור של 50% מערך הרכישה לפני קבלת הציוד: 24% לאחר הצהרת הספקים כי רכשו את החומרים הדרושים למרכזות ו-25% הנותרים חודש לפני מועד האספקה. במאי 1989 קבע דירקטוריון בזק תקרות חשיפה (סכום המקדמות שאפשר לתת בלא ביטחונות): לחברה א' - 5 מיליון דולר, ולחברה ב' - 15 מיליון דולר.

לצורך שקילת הסיכון בכרוך בתשלום המקדמות, הזמינה בזק באוקטובר 1990 מחברת ייעוץ חוות דעת על הסיכון הטמון במתן אשראי לחברה ב' לתקופה של שישה חודשים בשלוש חלופות של סכומי אשראי: 5, 10 ו-15 מיליון דולר. על חברה א' לא ביקש הבזק חוות דעת כזאת. בדוח חברת הייעוץ מנובמבר אותה שנה נקבע, כי חברה ב' "אינה טובה" לאשראי בסך של 5 מיליון דולר לתקופה של שישה חודשים, קל וחומר לאשראי של 10 או 15 מיליון דולר. הביקורת העלתה שלא היה דיון בנושא זה בהנהלת בזק ואף לא בדירקטוריון.

בדיווח שהגיש מנכ"ל בזק לחברי הדירקטוריון במאי 1991, בנושא תקרות החשיפה, נדון בין היתר שינוי בהסדרי התשלום לשני הספקים. המנכ"ל הבהיר כי לקראת חידוש החוזים עימם ב-1992 ישאף להקטין את החשיפה, לאחר שיהיה בידי בזק מידע מעודכן על מצבם הפיננסי של הספקים.

רק בסוף 1992 שונו תנאי התשלום וצומצמו המקדמות מ-50% ל-30%; תקרות החשיפה לחברות שקבע הדירקטוריון נשארו בלא שינוי. הביקורת העלתה שבזק לא הזמינה עדכונים על מצבם הפיננסי של שני הספקים ועל הסיכון הכרוך בתשלום מקדמות.

רכישת ארבע מרכזות בדרך של תחרות

ביוני 1991, עוד לפני סיום החוזים מנובמבר 1990, החליטה בזק לקיים תחרות מחירים בין שני הספקים לצורך רכישת ציוד מיתוג בארבע מרכזות (דן, נתב"ג, נהריה, ותלפיות ירושלים). לפי נתוני בזק בדבר הצעות המחיר שהגישו שני הספקים, ושתוקנו במהלך משא ומתן, נמצא כי הצעות חברה א' לאספקת שתי מרכזות (נהריה ונתב"ג) היו זולות ב-23% - 24% ממחיר מרכזות מאותו סוג על פי מחיר החוזה מנובמבר 1990. הצעות המחיר שהגישה חברה ב' לאספקת שתי המרכזות האחרות היו זולות ב-12% - 14% ממחיר מרכזות מאותו סוג על פי החוזה מנובמבר 1990. בהצעות שהגישו שני הספקים הם ציינו כי מדובר בהנחה מיוחדת וחד פעמית.

בסופו של דבר רכשה בזק ב-1992 לאתרים האמורים שתי מרכזות מחברה א' ושתיים מחברה ב'. נכונותן של חברה א' וחברה ב' להציע הנחות בשיעור כה גבוה, רק לאחר עריכת המכרז, מצביעה שהמחירים ששילמה בזק בעבר היו גבוהים מדי. בהערכת ההצעות שהוגשו יש להביא בחשבון את האפשרות של תיאום בין המציעים, המשתייכים לקונצרן אחד.

דיונים והחלטות לקראת חידוש החוזים ב-1992

בסוף 1991 פג החוזה מנובמבר 1990 עם חברה א', ובסוף מארס 1992 - החוזה עם חברה ב'. באוקטובר 1991 החליטה הנהלת בזק להמשיך ולרכוש מרכזות משני הספקים ולצורך זה להקשר עמם בחוזים לתקופה של שלוש שנים. עוד הוחלט כי ההתקשרות עם הספקים תושתת על תחרות ביניהם.

1. באמצע 1991, לקראת הדיונים לחידוש החוזים עם הספקים, התקשרה בזק עם חברה בחו"ל, שברשותה מאגר מידע על תעשיית הטלקומוניקציה, וביקשה ממנה נתונים על מחירים של ציוד מיתוג. מהנתונים שנתקבלו עולה שב-19 מדינות אירופיות שבהן רשתות קטנות, וההזמנות השנתיות שלהן נעות בין 150,000 קווים למיליון קווים, היה המחיר הממוצע לקו באותה שנה 341 דולר. במדינות שבהן רשתות גדולות, וההזמנות השנתיות עולות על מיליון קווים, המחיר נע בין 213 ל-317 דולר לקו. החברה מחו"ל צפתה ירידה במחירים לקו בשנים 1991-1995 בשיעורים שנתיים שבין 1.3%-6.2% במדינות שבהן רשתות גדולות, ובשאר מדינות אירופה - ירידה של 4.9% בשנה.

לפי נתוני בזק, היה המחיר לקו במארס 1992 לפי החוזה עם חברה א' מנובמבר 1990 כ-580 דולר ולפי החוזה עם חברה ב' כ-541 דולר (המחיר לקו נקבע על פי מחיר מרכזת סטנדרטית בקיבולת של 10,000 קווים). מחירים אלה היו גבוהים במידה ניכרת מהמחיר הממוצע לקו במדינות הקטנות באירופה. יש לציין שבסיס ההשוואה אינו מדויק דיו, שכן בנתונים שקיבלה בזק בדבר המחירים באירופה לא מפורט מה כולל המונח "קו"; המחיר לפי החוזים עם חברות א' ו-ב' כולל גם פיתוחים חדשים.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מיולי 1993 הסבירה בזק, כי המחיר שהיא שילמה כולל ציוד נלווה, שלפחות בכמה מהמדינות אינו נכלל במחיר לקו. לפי חישובים שעשתה בזק, המחיר לקו באירופה נמוך מהמחיר לקו בארץ בסכום שנע בין 50 ל-70 דולר, דהיינו - הפרש בשיעור של 15% - 20%.

בזק הסבירה למשרד מבקר המדינה כי היא רואה בהצטיידות מתוצרת הארץ יתרונות רבים המתבטאים בגיבוי למוצר, בתחזוקה יעילה, באפשרות להזמין פיתוחים נוספים ובהמשך הספקה בעתות חירום ומלחמה. לדעת משרד המדינה, יש מקום לשיקולים אלה בעת רכישת ציוד, אולם יש להציג מולם את הפרשי המחירים ולהגיע למסקנות שבהן יש ביטוי כספי ליתרונות הנובעים מההספקה המקומית.

ב-1992 הזמינה בזק מיועץ חיצוני חוות דעת בעניין אמות מידה להעדפת רכש מתוצרת הארץ על פני יבוא. היועץ הגיש באוקטובר אותה שנה דוח, המבוסס על סקר ועל ראיונות בתוך בזק ועם גורמים מחוצה לה (ספקים ומנהלי רכש בחברות אחרות). הדוח כולל הצעה לפצל את הרכש לארבע קבוצות, בהסתמך על שתי אמות מידה: הצורך בפיתוח מיוחד לבזק, והצורך במתן גיבוי טכני על ידי הספק לאחר אספקת המוצר.

במארס 1993 התקיים דיון אצל מנכ"ל בזק בנושא של העדפת רכש מתוצרת הארץ. בדיון נתקבלה החלטה שאת הפריטים שבזק רוכשת יש לסווג לקבוצות כהצעת היועץ. עוד הוחלט לקיים דיונים נוספים בעניין ולעדכן את הדירקטוריון, בהדגשה שהנושא עדיין לא גובש סופית. בעת המשא ומתן עם ספקי המרכזות ובעת החתימה על ההסכמים הרב שנתיים עמם בנובמבר 1992, עדיין לא היו בידי בזק קריטריונים מוגדרים בדבר היתרונות שהיא רואה בהצטיידות בתוצרת הארץ לעומת רכישה בחו"ל, והיא לא גיבשה עמדה באילו סוגי ציוד יש עדיפות בהצטיידות בתוצרת הארץ, נוכח הפרשי המחירים.

2. בתחילת 1992, במהלך המשא ומתן לקראת חתימת חוזה מסגרת חדשים לרכישת ציוד מיתוג, הסכימו בזק והספקים שהמחירים בהזמנות שיוצאו לאחר שיפוג תוקף החוזים הקודמים יהיו בשיעור 87% מהמחירים הנקובים בהם, דהיינו הורדה אחידה בשיעור 13% ממחירי שני הספקים. הורדה זו במחיר אמנם שווה בשיעורה להורדה שהשיגה בזק מחברה ב' בעת רכישת שתי המרכזות בתחרות המחירים ב-1991, אולם קטנה מזו שהושגה אז מחברה א' (כ-23%).

בנובמבר 1992 חתמו בזק וחברה ב' על חוזה לשלוש שנים. בזק התחייבה בו לרכוש עד דצמבר 1995 מרכזות בקיבולת של 160,000 קווים וציוד נלווה, בסכום כולל של כ-270 מיליון ש"ח. המחיר שנקבע בחוזה החדש היה, כמוסכם, נמוך ב-13% מהמחיר לקו במרכזות הסטנדרטית הבסיסית שנקבע בחוזה הקודם. עוד נקבע כי על רכישות מעל 70,000 הקווים הראשוניים תקבל בזק הנחה נוספת בשיעור של 7%.

בינואר 1993 נחתם חוזה עם חברה א' לרכישת מרכזות בקיבולת של 240,000 קווים וציוד נלווה, בסכום כולל של כ-390 מיליון ש"ח. תנאי החוזה דומים לאלו שבחוזה עם חברה ב', אולם נקבע בו שההנחה הנוספת בשיעור 7% תינתן כבר לאחר רכישת 13,500 קווים.

הביקורת העלתה שבעת חידוש החוזים עם הספקים לא בחנה בזק את מחירי המרכזות בחו"ל והסתפקה בעדכון המחירים שהוסכמו עם שני הספקים לפי קריטריונים שנקבעו עמם. רק ביולי 1993, במהלך הביקורת, החלה בזק לדון בפנייה אל ספקים נוספים לרכישת ציוד מיתוג.

בזק הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 1996 כי לקראת חידוש ההסכמים ב-1994 החליטה להאריך את ההתקשרות עם שני הספקים המקומיים, וזאת לאחר בחינה טכנולוגית וכלכלית של כדאיות הרכישה מספק נוסף. במשא ומתן עמם השיגה בזק הוזלה של 20% והמשיכה לרכוש מרכזות משני הספקים במסגרת החוזים הרב-שנתיים.

רכישת כבלים

כבלים אופטיים

1. בשנת 1986 החלה בזק להניח כבלים אופטיים (כבלים המעבירים את האותות באמצעות סיבי זכוכית) ברשת התמסורת הבין-עירונית. עם השנים התרחב השימוש בכבלים האופטיים גם לרשת העירונית, והחברה מתעתדת להחליף במרבית הציירים את כבלי הנחושת בכבלים אופטיים. בזק רוכשת סוגים שונים של כבלים אופטיים המכילים מ-4 ועד 60 סיבים. בשנת 1985 הזמינה בזק כבלים אופטיים בסכום של כ-3.5 מיליון ש"ח, והרכישות הלכו וגדלו משנה לשנה, והגיעו ב-1994 לסכום של כ-27 מיליון ש"ח (הכל במחירים שוטפים).

בשנים 1985 ו 1987 רכשה בזק את הכבלים האופטיים מספקים בארץ במכרז סגור שנערך ליצרנים בארץ בלבד, על אף שתחום רכש המליץ לפני ועדת הרכישות המרכזית

לפרסם מכרז סגור לספקים אחדים בארץ ובחו"ל. בהמלצה צוין, כי יש בעולם טכנולוגיות חדשניות בייצור כבלים אופטיים וכי התקשרות עם יצרן בארץ תמנע מבזק את האפשרות לבחור את הטכנולוגיה הטובה ביותר ואת הספק הזול יותר. המלצה דומה נתקבלה גם ממנהל מחלקת תמסורת כבלים.

ב-8.9.87 החליטה ועדת הרכישות המרכזית לעשות מכרז סגור לרכישת כבלים אופטיים. הטיפול בנושא הועבר לסמנכ"ל כלכלה ולוגיסטיקה דאז, אולם שבוע לאחר מכן, ב-15.9.87, החליטה הוועדה לאשר חברה בארץ (להלן - חברה ג') כספק יחיד של כבלים אופטיים, ועל תחום רכש הוטל להתקשר עמה בחוזה לשלוש שנים. בפרוטוקול של הוועדה מ-15.9.87 לא הוצגו הנימוקים שהביאו לשינוי בהחלטת הוועדה מעריכת מכרז סגור, להזמנה מספק יחיד.

תחום רכש באגף כלכלה ולוגיסטיקה הסתייג מהתקשרות עם ספק יחיד, ואלה היו נימוקיו: באספקה מחברה אחת בלבד יש סיכון שהספק יהיה מעוניין להעלות מחירים בניגוד למגמת הירידה בשוק העולמי; הניסיון שהיה עם חברה ג' לא היה מוצלח, שכן היה פיגור במועדי האספקה.

ההתקשרות עם חברה ג' כ"ספק יחיד" הוארכה בכל שנה עד סוף 1991. המחירים נקבעו במשא ומתן בלי שהיו בידי בזק נתונים על מחירי הכבלים האופטיים במדינות אחרות או על עלות הייצור בארץ. בנסיבות אלה לא היה בידי בזק המידע הדרוש לניהול משא ומתן יעיל על המחירים והיא פעלה למעשה בניגוד להוראות ההרכשה (ראה לעיל עמ' 27). הורדה ניכרת במחירי הכבלים הושגה רק לאחר שהיו לבזק נתונים על המחירים בחו"ל.

בזק המשיכה בהתקשרות עם חברה ג' כ"ספק יחיד", על אף שבשנים 1988-1990 היו פיגורים רבים באספקת הכבלים האופטיים. חברה ג' הסבירה לבזק, כי הגורמים לפיגור נעוצים בקשיים טכנולוגיים ובאיחור בקבלת הציווד שהיא רכשה בחו"ל לייצור הכבלים.

2. בספטמבר 1991 החליטה ועדת הרכישות המרכזית לרכוש 75% מהכבלים האופטיים מחברה ג' במעמד של ספק יחיד, ובד בבד לעשות מכרז סגור בחו"ל לרכישת יתרת הכמות. בעקבות הצעות שהתקבלו במכרז ניהלה בזק בינואר 1992 משא ומתן עם חברה ג' להורדת מחירים; הוסכם שחברה ג' תוזיל את מחירי הכבלים האופטיים כדלקמן: בשנת 1992 בשיעור 22%, ובכל אחת מהשנים 1993 ו-1994 בשיעור של 3.5% ממחירי השנה הקודמת. מניתוח ההצעות שנתקבלו במכרז, שהכין תחום רכש מארס 1992, התברר כי המחירים ששילמה בזק לחברה ג' היו גבוהים מהצעות המחיר שנתקבלו מחו"ל. לאחר שבזק עשתה בדיקה טכנית של הצעות שהתקבלו במכרז הבין-לאומי נמצא כי הצעת חברה ג' עדיין יקרה ב-27% מההצעה הזולה ביותר שעמדה בדרישות הטכניות שהוצגו במכרז. חברה ג' התחייבה שאם בזק תחתום עמה הסכם לשלוש שנים, היא תוריד את המחיר עוד; לפי חישובי בזק היתה הצעתה עדיין יקרה ב-23% מן ההצעה הזולה ביותר.

בפברואר 1992 המליץ תחום רכש לפני ועדת הרכישות המרכזית לגוון את מקורות האספקה מהטעמים שהועלו בעבר. בפניית התחום לוועדה צוין, כי חברה ג' הסכימה להוזיל מחירים לאחר שבזק קיבלה הצעות מחיר מיצרנים בחו"ל; עם זאת, רצוי להזמין חלק מהכמות מחברה ג' היות שיש יתרונות לאספקה מתוצרת הארץ.

בסיכום דיון שהתקיים אצל המנכ"ל באפריל 1992, בעניין רכישת כבלים אופטיים, נקבע בין היתר, כי בזק מעוניינת לקדם את התעשייה בארץ בתחום הכבלים, שאם לא כך ייסגרו מפעלים; על בזק לשלב ברכש שלה את התעשייה בארץ וספקים מחו"ל, ולנצל את הרכש בחו"ל לשם הורדת מחירים בארץ.

הביקורת העלתה, כי בעת הדיון אצל המנכ"ל בנושא זה, עדיין לא נתקבלה חוות הדעת בעניין אמות המידה להעדפת רכש מתוצרת הארץ שבזק הזמינה מהיועץ החיצוני (ראה לעיל). חוות הדעת של היועץ החיצוני הוגשה, כאמור, באוקטובר 1992 ובה חולקו המוצרים שבזק רוכשת לארבע קבוצות לפי שיעור ההעדפה שיש לתת לייצור בארץ לעומת יבוא. בהסתמך על חוות העת, סיווגה בזק את הכבלים בקבוצה המדורגת במקום הנמוך ביותר, כיוון שהם מוצרים סטנדרטיים שאינם דורשים גיבוי טכני לאחר האספקה. משרד מבקר המדינה העיר לבזק, שבנסיבות אלה לא היתה הצדקה לשלם לספק בארץ מחירים גבוהים בהרבה ממחירי כבלים בחו"ל.

בינואר 1993 חתמה בזק עם חברה ג' על הסכם תלת שנתי לאספקת כבלים אופטיים במחירים שסוכמו במשא ומתן שהתנהל מאז אפריל 1992. במהלך 1993 עשתה בזק מכרז בין-לאומי, בין השאר - לרכישת כבלים אופטיים בעלי 36 סיבים מעבר לכמות שהתחייבה לרכוש מחברה ג'. השוואה של מחירי ההצעות שעמדו בדרישות הטכניות של המכרז הראתה, כי הצעת חברה ג' שגם כן השתתפה במכרז היתה יקרה בכ-48% מההצעה הזולה ביותר לאותו סוג כבל שהתקבלה מחו"ל. אשר לרכישת כבלים בעלי 4, 8 ו-60 סיבים נמצא, כי מחירי חברה ג' היו גבוהים ב-10% עד 22% מההצעה הזולה ביותר שהתקבלה מחו"ל. מאז 1991, כאשר בזק החליטה לראשונה לפרסם בחו"ל מכרז לרכישת כבלים אופטיים, היא רכשה בחו"ל בשנים 1992 ו-1994 כבלים אופטיים בסכום של כ-9 מיליון ש"ח, ומחברה ג' - בכ-50 מיליון ש"ח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 1993 הסבירה בזק שרכש מתוצרת הארץ מקנה לה יתרונות כלכליים, וכי לדעתה יש הצדקה כלכלית לשלם תוספת מחיר בעד תוצרת הארץ. לדעת משרד מבקר המדינה, העדפת תוצרת הארץ היא שיקול לגיטימי, אולם מן הראוי להשתית החלטה בעניין זה על בסיס חישוב המביא בחשבון את כלל השיקולים בדבר החלוקה הרצויה של ההזמנות בין ספקים בארץ לבין ספקים בחו"ל.

כבלים נחושת

בזק רוכשת כ-140 סוגים של כבלי נחושת לרשת הטלפונים העירונית. בשנת 1992 רכשה בזק כבלי נחושת בסך של כ-105 מיליון ש"ח; בשנת 1993 - בסך של כ-97 מיליון ש"ח; ובשנת 1994 - בסך של כ-110 מיליון ש"ח. את כלי הנחושת מספקות

לבזק שתי חברות ישראליות: כ-2/3 מההיקף הכספי של הרכישות היו מחברה ג' וכ-1/3 מחברה אחרת בארץ (להלן - חברה ד').

1. מאז הקמתה ב-1984, בזק נוהגת לחתום עם שתי החברות על הסכמים שנתיים. המחירים נקבעו במשא ומתן על יסוד המחירים בשנה הקודמת ובניכוי שיעורי הנחה מוסמכים. הבסיס למחירים נקבע עוד בשנת 1983, כאשר הטיפול ברכישות היה בידי משרד התקשורת. במהלך השנים השיגה בזק הורדות ריאליות שנעו בין 1% ל-6% לשנה, לעומת המחירים בשנה שקדמה לה.

בעקבות פיגורים רבים במועדי אספקת הכבלים משתי החברות הישראליות, פיגורים שגרמו לשיבושים בביצוע תכנית העבודה, פנתה בזק ב-1986 במכרז סגור אל חברות אחדות בחו"ל לרכישת כבלי נחושת לרשת העירונית. נתקבלו הצעות משלוש חברות, וחוות הדעת הטכנית של אגף הנדסה ותכנון המליצה לרכוש את הכבלים משתיים מהן.

משרד התעשייה והמסחר התנה את אישור יבוא הכבלים בקבלת הודעה מהחברות בארץ המייצרות כבלים, שאין הן מסוגלות לייצר את הכמות הנדרשת. החברות בארץ הודיעו שהן מסוגלות לספק לבזק את כל כמות הכבלים הנדרשת, ובעקבות הודעה זו החליטה ועדת הרכישות המרכזית, ביוני 1986, לבטל את המכרז לרכישת כבלים מחברות בחו"ל. הביקורת העלתה שהצעות המחיר התקבלו מהחברות בחו"ל לא הוצגו בפני ועדת הרכישות המרכזית.

2. בנובמבר 1989 הגיש רואה החשבון של בזק להנהלת החברה את תוצאות בדיקתו בעניין נהלי התקשורת עם ספקים של כבלי נחושת לרשת העירונית. רואה החשבון המליץ להשוות מפעם לפעם את המחירים שבזק משלמת ליצרנים בארץ עם אלה השוררים בשוק הבין לאומי. המלצה זו נידונה בפברואר 1990 בוועדת הרכישות המרכזית, לקראת חידוש ההסכם עם יצרני הכבלים בארץ. הוועדה החליטה שעל אגף הנדסה ותכנון, בתיאום עם תחום רכש, להעסיק מומחה שיכין סקר של מחירי כבלים בחו"ל.

באוקטובר 1991 התקיים דיון אצל מנכ"ל כלכלה ולוגיסטיקה בנושא רכישת כבלים בארץ. בדיון צוין, שבשוק הכבלים העולמי יש עודף היצע, ולפי הערכת תחום רכש אפשר לרכוש כבלים מיצרנים בחו"ל במחירים נמוכים מאשר בארץ; אין אפוא להתקשר עם היצרנים בארץ בחוזים ארוכי טווח עד לקבלת תוצאות סקר המחירים העולמי, סקר שעל הכנתו החליטה ועדת הרכישות המרכזית עוד בפברואר 1990. הביקורת העלתה כי עד אוגוסט 1993 לא הוזמן הסקר; באותו חודש פורסם מכרז בין-לאומי (ראה להלן).

בנובמבר 1991 פנה תחום רכש אל תחום תמסורת באגף הנדסה ותכנון בבקשה להכין מכרז לרכישת כבלים בחו"ל. בפנייה נאמר כי נוכח הצעות המחיר שנתקבלו מספקי כבלים אופטיים בחו"ל, מוצע לפרסם מכרז בין לאומי גם לרכישת כבלי נחושת בשיעור של כ-30% מהכמות הדרושה לבזק בשנת 1992, ואילו על היתר יפורסם מכרז לספקים בארץ.

אותו חודש פנתה בזק במכרז סגור אל שתי החברות הישראליות. הפנייה כללה מחירון שבו צוינו מחירים מרביים שמהם נדרשו החברות לתת אחוזי הנחה. מחיר המחירון

היו נמוכים ב-6%, במונחים ריאליים, מן המחירים שנקבעו בהתקשרות לשנת 1991. בדצמבר 1991 נתקבלו הצעות החברות, שבהן הסכימו לתת לבזק - אם תחתום על הסכם תלת שנתי - את ההנחות האלה ממחיר המחירון: חברה ג' -1% וחברה ד' -1.5%.

בינואר 1992 התקיים משא ומתן בין בזק לשתי החברות, במטרה לשפר את התנאים בתום המשא ומתן הוסכם שבשנים 1992-1994 תקבל בזק הנחה בשיעור של 14% ממחירי המחירון של 1991. אם תוזמן כמות כבלים גדולה מן הכמות הבסיסית השנתית, תקבל בזק הנחה נוספת בשיעור של 3.5% על הכמות העודפת. ההנחות הותנו בכך שהחווה ייחתם לשלוש שנים. עוד הוסכם, כי בזק תוכל להזמין ולקבל כבלים בהתראה קצרה, וכי הובלתם למחסני בזק תהיה על חשבון הספק. בזק נשאה ונתנה עם היצרנים בארץ בלא שבחנה את מחירי השוק העולמי ובלא שהיו לה נתונים על העלויות בארץ, על אף הדרישה בעניין זה הכלולה בהוראות ההרכשה. במאי 1992 החליטה ועדת הרכישות המרכזית לחתום הסכמי מסגרת תלת שנתיים עם שני היצרנים הישראליים, וביולי אותה שנה נחתמו ההסכמים, שבהם נקובים המחירים שהוסכמו במשא ומתן.

בנובמבר 1992 שוב פנה תחום רכש אל תחום תמסורת באגף הנדסה ותכנון בבקשה להכין הזמנה לקבלת הצעות, כולל נספחי טכניים, לצורך פנייה אל ספקים בחו"ל, ובאוגוסט 1993 פורסם מכרז בין-לאומי פומבי לרכישת ארבעה סוגי כבלים.

מדיווח שנמסר לוועדת הרכישות המרכזית בנובמבר 1993 עולה, כי לבזק הגיעו 15 הצעות, ו-8 מהן נמצאו מתאימות מבחינה טכנית. בבדיקת הצעות המחיר נמצא שהן היו זולות עד כדי 40% מהמחירים שנקבעו בהסכמים התלת-שנתיים עם החברות בארץ. יצוין כי היצרנים הישראליים השתתפו במכרז הבין-לאומי, והצעותיהם היו זולות בכ-25% מהמחירים הנקובים בהסכמים עמם. בזק הודיעה למשרד מבקר המדינה כי בינואר 1996 ייבאה לראשונה כבלי נחושת ממדינה אירופית.



כדי לעמוד ביעדים של אספקת שירותי תקשורת יעילים לציבור, על בזק לרכוש ציוד רב. בשנת 1994 רכשה בזק ציוד בכ-1.4 מיליארד ש"ח, מהם כ-750 מיליון ש"ח הוצאו על רכישת ציוד מיתוג וכבלים. האחריות לטיפול בהתקשרויות לרכישת הציוד נתונה בידי תחום רכש באגף כלכלה ולוגיסטיקה; ההחלטות על ההתקשרויות מתקבלות בוועדת הרכישות המרכזית והן טעונות אשור של המנכ"ל. את רוב הציוד רכשה בזק במכרז סגור או בהתקשרויות עם ספק יחיד, ורק את מיעוטו בהליך של מכרז פומבי.

1. בעת רכישת מרכזות ספרתיות, שהן עיקר ציוד המיתוג, הסכימה בזק לשלם לשני יצרני המרכזות בארץ תוספות מחיר, מעבר למחיר שנקבע בחוזים עמם, ובלי שהיו ברשותה תחשיבים לביסוס המחירים והתוספות. לדעת מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את הענקת התנאים המטיבים ליצרני המרכזות, שלא ניתן להם הסבר. בעת חידוש החוזים לא היו בידי בזק הצעות מחיר מספקים בחו"ל, ולכן לא יכלה לבחון

באיזו מידה היתה הצדקה למחירים שנדרשה לשלם לספקים בארץ ב-1991 עשתה בזק לראשונה מכרז סגור בין שני ספקי המרכזות בארץ, שהביא להורדת מה במחירים. רק ב-1994, לאחר שבזק נערכה לאפשרות של פרסום מכרז בין-לאומי לרכישת מרכזות, היא השיגה מהספקים בארץ הורדת מחירים בשיעור של כ-20%.

2. גם מהספק של כבלים אופטיים בארץ השיגה בזק הורדת מחירים רק לאחר שהתבררו לה מחירי הכבלים בחו"ל. למרות ההבדלים הניכרים בין מחירי אלה לבין המחירים בארץ, החליטה בזק להמשיך ולרכוש את רוב הכבלים בארץ. בזק לא בדקה אם את מחירים של כבלי נחושת בשוק העולמי למרות החלטות שגורמים בחברה קיבלו בנושא זה. רק בשנת 1993 עשתה בזק מכרז בין-לאומי פומבי לרכישת כבלי נחושת ואז התברר שהמחירים שהיא שילמה חברות הישראליות גבוהים במידה ניכרת מהמחירים בשוק הבין-לאומי.

ממצאי הביקורת מראים, שעל אף ההיקף הכספי הגדול של רכישת ציוד, בזק לא פעלה במשך שנים רבות להשיג מספקי הציוד המרכזיים שלה בארץ מחירים הקרובים למחירים בשוק הבין לאומי. לדעת משרד מבקר המדינה, אין להמעט בחשיבות הרכישה של ציוד מתוצרת הארץ, שיש בה כדי להגדיל את כושר הייצור בארץ, אולם היה על בזק לבדוק את ההפרשים בין מחירי הציוד בארץ ובחו"ל, ולבסס את החלטותיה על תחשיבים שעומדים במבחן של שיקולים עסקיים. פעולה נמרצת יותר מצד הנהלת בזק בעניין מחירי הציוד שהיא רכשה היתה עשויה להביא לחיסכון בסכומים ניכרים.

מערכת בחן ממוחשב

רכישה והפעלה

בכל יחידת שירותי מנויים (יש"מ) יש מדור בחן הכפוף למחלקת תיקונים והתקנות. הבחן מופקד על קבלת תלונות בדבר תקלות במערכת התקשורת, בחינה התקלות, העברת התלונות ליחידות התיקונים המתאימות ועזרה בביצוע התיקונים עד לתיקונה הסופי של התקלה. הבחן מטפל באיתור תקלות בציוד הנמצא בתוך המרכז, מחוצה לה, או אצל המנוי. מדור הבחן מונחה מקצועית על ידי יחידת הבחן הארצי באגף הנדסה ותכנון. מאז 1986 משתמשת בזק במערכות בחן ממוחשב המאפשרות בדיקת תקינות הקו ומתן תשובה מיידית ללקוח. בסוף 1995 פעלו ברחבי הארץ 25 בחנים ממוחשבים, 9 מהם "בחנים עירוניים" הפועלים בשלוש הערים הגדולות ו-16 "בחנים אזוריים" הפועלים בשאר אזורי הארץ; עלות רכישתם הסתכמה ב-23 מיליון דולר בקירוב. רכישת המערכות לבחנים העירוניים נבדקה ב-1991 בידי הביקורת הפנימית של בזק. משרד מבקר המדינה בדק את רכישת המערכות לבחנים האזוריים ואת הפעלתם. הבדיקות נעשו באגף הנדסה ותכנון ובמחוזות.

רכישת מערכות בחן ממוחשב

1. עוד לפני העברת שירותי הטלפון לחברת בזק, מינה משרד התקשורת צוות לבדוק מה התכונות הדרושות ממערכת הבחן שעמד לרכוש, ולקבוע איזה בחן ממוחשב עונה לדרישות. ב-1982 הגיש הצוות דוח על סיור בחו"ל בשש חברות שייצרו ציוד ממוחשב לבחנים ובשבע חברות טלפונים שהשתמשו בציוד זה. שלושה מהיצרנים ייצרו מערכות בדיקה רגילות ושלושה ייצרו במערכות בדיקה הכוללות גם מערכת מידע, המאפשרת, בין היתר, לנהל את קובץ המנויים, שבו מצויים פרטים על כל מנוי ופירוט התקלות שהיו לו בעבר. מערכות הבדיקה הממוחשבות שהוצגו לפני הצוות מאפשרות ביצוע בדיקות שונות על קו הטלפון של המנוי, ניתוח תוצאות הבדיקות ואבחון מקור התקלה. הצוות המליץ לרכוש שני סוגים של בחנים: בחן משולב (אבחון + מערכת מידע) לשלוש הערים הגדולות ומערכת אבחון בלבד לאזורים האחרים.

הצוות קבע שעל המערכת שתרכש למלא ארבע דרישות כלליות: (1) לאפשר ביצוע בדיקות אוטומטיות בסיסיות; (2) לאפשר לעובד הבחן לבדוק קו הטעון בדיקה; (3) לאפשר לטכנאי הנמצא בשטח לבדוק קווים, בלא עזרתו של עובד הבחן; (4) לאפשר בדיקות שגרה של קווי מנויים בשעות הלילה.

ממסמכי הצוות עלה שרק דגם אחד, של חברה אמריקנית המייצרת מערכות בחן (להלן - חברה ה'), עמד בכל ארבע הדרישות. הצוות המליץ לרכוש ממנה מערכת בחן אחת שתופעל לבדיקה ביש"מ רעננה; וכי לאחר שיופקו הלקחים מהפעלת מערכת זו, יוחלט אם לרכוש עוד מערכות ליש"מים אחרים.

הצוות הגדיר את ארבע התכונות העיקריות בלא לשתף אנשי מקצוע העוסקים במרכוזות; הצוות גם לא כלל בסיכומיו נתונים השוואתיים על מחירי המערכות השונות, לרבות עלות ההתקנה והוצאות תחזוקה. הביקורת העלתה, כי שתיים מהתכונות הייחודיות במערכת המיוצרת בידי חברה ה', שהניעו את בזק לבחור בה, לא הופעלו (ראה להלן). בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 1993 הודיעה בזק שבפועל נבדקו, נוסף על הבחן של חברה ה', עוד שתי מערכות בחן - אחת מהן על ידי יחידת המיתוג. בבדיקה נוספת שעשה משרד מבקר המדינה התברר, כי יחידת המיתוג לא בדקה את מערכת הבחן הנוספת.

2. באמצע שנת 1983 אישרה ועדת הרכישות של משרד התקשורת רכישה של שני בחנים ליש"מים ברעננה ובחדרה. ברעננה הופעל הבחן רק במאוס 1986 ובדיקות הקבלה הושלמו בפברואר 1987; בחדרה הופעלה המערכת רק בינואר 1989. בדצמבר 1984, עוד לפני שהותקן הבחן הראשון, הגיש אגף הנדסה ותכנון של בזק דרישה לרכישת בחן שלישי ליש"מ דימונה. מערכת הבחן לדימונה נבחרה במכרז סגור בין חברה ה' לבין החברה שנבחרה לספק מערכות בחן עירוני. ועדת הרכישות המרכזית נתבקשה לאשר את רכישת הבחן הממוחשב של חברה ה', בנימוק שכבר נרכשו ממנה שתי מערכות וכדאי למנוע ריבוי דגמים ובכך להבטיח תחזוקה יעילה של המערכות; שוב הודגש שמערכת הבחן האזורי של חברה ה' היא היחידה העומדת בארבע הדרישות. ועדת הרכישות אישרה את הבקשה, וביולי 1986 אישרה רכישת בחן נוסף ליש"מ פתח תקווה, על יסוד אותם הנימוקים. יוצא אפוא שבזק המשיכה לרכוש בחנים ממוחשבים מחברה ה' עוד בטרם נבדקה פעילותו של הבחן הממוחשב הראשון ברעננה, כלומר לפני שהיה אפשר להסיק מסקנות בדבר התאמתו לציוד המיתוג של בזק.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מיולי 1993, הסבירה בזק, כי על פי תכניות העבודה המאושרות, היא המשיכה לרכוש מערכות נוספות בנימוק של אחידות הציוד. הביקורת העלתה שהן בתכניות העבודה והן בפניות לוועדת הרכישות המרכזית לא צוין שטרם הסתיימו הבדיקות הטכניות של המערכת הראשונה.

משרד מבקר המדינה העיר לבזק שהיה עליה להזמין ציוד נוסף רק לאחר סיום בדיקות הקבלה ולאחר שהמערכת הראשונה נמצאה מתאימה לדרישות - סדר פעולות שעליו המליץ מלכתחילה צוות הבדיקה. הנימוק של "אחידות הציוד" הוא בעל משקל רק לאחר שהציוד נבחן ונמצא ראוי לשימוש.

מערכת בחן משופרת

במסגרת תכנית הרכישות לשנת 1989 הזמינה בזק בחן ממוחשב מחברה ה' ליש"מ רחובות. הציוד הגיע ליש"מ באותה שנה, אך לא הותקן, ובאוקטובר 1990 הוא הוחזר למחסן. אחר כך נעשה בו שימוש להרחבת בחנים קיימים. במקומו רכשה בזק מחברה וי²¹ בחן ממוחשב משופר. לוועדת הרכישות של בזק, שאישרה את קניית

²¹ מאז אפריל 1990 העבירה חברה ה' את הייצור והשיווק של בחנים ממוחשבים לחברה וי; גם אותה מייצג בארץ הסוכן של חברה ה'.

הבחן המשופר ב-1990, נמסר שמדובר בתוספת ציוד לבחנים שכבר מופעלים, והבחן המשופר שיירכש מחברה ו' נועד להרחבת מערכות הבחן הישנות. למעשה לא התאים הבחן המשופר להרחבת בחנים, והוא הותקן ביש"מ רחובות.

ממסמכי בזק עולה שיתרון העיקרי של המערכת המשופרת הוא בקיצור זמן הבדיקה של תקלות מ-40 שניות ל-20 שניות. כמו כן מסוגלת המערכת החדשה לתמוך ב-16 מסופי עבודה, לעומת 8 במערכת הישנה. משאר הבחינות אין הבדלים ניכרים בין המערכת הישנה למערכת המשופרת.

במאסר 1991 הגישה יחידת הבחן הארצי לוועדת הרכישות המרכזית דרישות לתוספת ציוד לבחנים בבאר שבע, בפתח תקווה וברעננה; וביוני אותה שנה - להחלפת הבחן בחולון, שהיה מחובר עד אז לבחן העירוני בתל אביב. ועדת הרכישות המרכזית אישרה במאי 1991 את רכישת תוספת הציוד לשלושת הבחנים בסכום כולל של כ-1.5 מיליון דולר; בנובמבר אותה שנה אישרה הוועדה רכישת בחן חדש ליש"מ חולון בסכום של כ-618,000 דולר. בפנייה לוועדת הרכישות המרכזית שוב צוין שמדובר בתוספת ציוד לשלושה בחנים, ואילו בפועל רכישת מערכות הבחן המשופרות מחברה ו' נועדה להחליף את המערכות הישנות. משרד מבקר המדינה העיר לבזק שיחידת הבחן הארצי לא מסרה את כל המידע הדרוש לוועדת הרכישות.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על בזק לעשות בדיקה כלכלית כדי לבחון את ההצדקה להשקעה הגדולה להחלפת המערכות, ומכל מקום היה עליה לבדוק בהזדמנות זו ציוד של חברות אחרות לפני ביצוע הרכישות.

התקנת מערכות הבחן

בספטמבר 1984 אישרה ועדת הרכישות המרכזית, כי התקנת הבחן הממוחשב הראשון ברעננה תבוצע על ידי חברה ה' תמורת 32,000 דולר, בתוספת 13,000 דולר בעד הדרכת טכנאי בזק, כדי שבעתיד תוכל בזק לבצע את ההתקנות בעצמה. עובדי בזק התקינו את הבחן הראשון יחד עם עובדי חברה ה'; את הבחן השני (בדימונה) התקינו עובדי בזק בעצמם.

בתכנית העבודה של בזק להתקנת 13 בחנים ממוחשבים בשנים 1988 ו-1989 נקבע שטכנאי בזק יבצעו את כל ההתקנות. עלות ההתקנה העצמית של כל הבחנים נאמדה ב-270,000 ש"ח. לאחר שמנהל הבחן הארצי הודיע לוועדת הרכישות המרכזית כי טכנאי בזק אינם מסוגלים להתקין את הבחנים בגלל עומס עבודה, החליטה הוועדה ביוני 1988 לפרסם מכרז סגור להתקנתם. למכרז שפורסם התקבלו הצעות מארבע חברות.

ביולי 1988 החליטה הוועדה להזמין את התקנת המערכות מחברה ה' שהציעה לבצע את העבודה באמצעות חברה ישראלית שהקימה (להלן - חברת התחזוקה). על פי טבלת ההשוואה של ההצעות היתה ההצעה הזולה ביותר להתקנת 13 הבחנים כ-532,000 ש"ח, ואילו הצעת חברה ה' היתה בסך 733,000 ש"ח. מנהל הבחן הארצי המליץ לבחור בחברה ה', אף על פי שהצעתה היתה גבוהה ב-38% מההצעה הזולה.

ביותר, ונימק זאת בכך שהציוד הוא מתוצרת חברה ה' ולכן לא יהיה צורך בהדרכה ובתרשימי חיבור, ואם יהיו קשיים בהפעלה לא יהיה צורך לתווך בין הגופים. הוועדה קיבלה את המלצת מנהל הבחן הארצי. לאחר השלמת 13 ההתקנות שנכללו במכרז, המשיכה בזק להעסיק את חברת התחזוקה בהתקנת ציוד נוסף לבחנים ובהחלפת בחנים ממוחשבים ישנים במשופרים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 1993 הסבירה בזק, שאמנם בעזרת שלושה טכנאים עובדי בזק ושני כלי רכב היה אפשר להתקין את הבחנים, אולם מאחר שרמת ההכשרה של הטכנאים לא התאימה להתקנת בחנים והיו קשיים בעמידה בלוח הזמנים, הוחלט לפרסם מכרז להתקנת המערכות. עוד הוסיפה בזק כי אגף הנדסה והתכנון בבזק אינו עוסק בדרך כלל בהתקנות ציוד.

משרד מבקר המדינה העיר לבזק, כי ההסבר אינו מניח את הדעת, שהרי היא שילמה בעבר לחברה ה' בעד הדרכת עובדי בזק ואף התקינה בעצמה את הבחן בדימונה. בהעברת העבודה לביצוע בידי גורמי חוץ הפסידה בזק את האפשרות שטכנאיה ירכשו ניסיון בהתקנת בחנים ויהיו מסוגלים גם לתחזק את המערכות.

תחזוקת מערכות הבחן

1. בינואר 1989 חתמה בזק חוזה תחזוקה עם חברה ה' לתקופה של שש שנים. בחוזה נקבע כי תמורת תחזוקת המערכות תשלם בזק בכל שנה סכום השווה ל-10% מעלות הציוד²². חוזה התחזוקה קובע, שעל חברה ה' לתקן את כל הנדרש בתוך פרקי זמן קבועים מראש לפי סוגי הציוד; בחוזה לא נקבע אילו פעולות תחזוקה, שגרתית או מונעת, על חברה ה' לבצע.

משרד מבקר המדינה בדק את נושא התחזוקה בסוף 1991 והעלה שבתקופה אפריל 1990 - אוקטובר 1991 נקראה חברת התחזוקה 76 פעמים לטפל בבחנים, כ-4 פעמים בחודש בממוצע; נוסף על כל קיימה חברת התחזוקה באותה תקופה ביקורים יזומים בשלושה בחנים בחודש במוצע. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, שילמה בזק כ-8,000 דולר תמורת כל ביקור.

בדצמבר 1991 הפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לבו של מנהל הבחן הארצי לעלות הגבוהה של התחזוקה. בינואר 1992 הוציא מנהל הבחן הארצי לחברת התחזוקה הוראות חדשות לטיפול מונע בבחנים. נקבעה רשימת הטיפול הנדרשים ולוח זמנים לביצועם - כל ארבעה חודשים בכל בחן. באמצע אותה שנה, בעקבות פנייתו של מנהל הבחן הארצי לתחום רכש בעניין יוקר התחזוקה, החל תחום רכש במשא ומתן עם חברת התחזוקה במגמה להוזיל את תעריף התחזוקה. חברה ה' הסכימה להוריד את מחיר התחזוקה בהדרגה משיעור של 10% מעלות הציוד ל-8% החל מיולי 1992; ל-7% ב-1993; ל-6.5% ב-1994 ול-6% ב-1995; לפי חישובי בזק, הורדת המחיר היתה אמורה להסתכם עד תום החוזה בחיסכון של כ-925,000 דולר. משרד מבקר

²² המחיר הוצמד ב-2/3 למדד המחירים הסיטונאיים בענף החשמל והאלקטרוניקה וב-1/3 למדד המחירים לצרכן בארה"ב.

המדינה העיר לבזק שלקראת תום החוזה היה עליה לבדוק אם עובדיה יכולים לתחזק את מערכות הבחן הממוחשב, בעלות נמוכה מזו הכרוכה בהעסקת חברת התחזוקה, דבר שלא נעשה.

2. ביוני 1990 הוציא מנהל הבחן הארצי הנחיות המגדירות את פעולות התחזוקה השוטפת שעל מנהלי הבחנים לעשות לשם איתור מוקדם של תקלות במערכת הבחן (להבדיל מפעולות התחזוקה המבוצעות על ידי חברת התחזוקה). ההנחיות קובעות שעל מנהל הבחן או ממלא מקומו לעשות סדרה של בדיקות יומיות ושבועיות ולדווח על כך ליחידת הבחן הארצי. הפיקוח על ביצוע התחזוקה השוטפת הוטל על מחלקות הבחן במחוזות. הביקורת העלתה שיחידות אלה לא קיימו את הפיקוח כנדרש.

יחידת הבחן הארצי עושה מפעם לפעם בדיקה בבחנים, בדרך כלל לאחר קבלת תלונות רבות על אבחונים שגויים ותפקוד לקוי. הביקורת העלתה שאין רישום מלא של הבדיקות שיחידת הבחן הארצי עשתה בשנים האחרונות. מרישומים חלקיים על בדיקות שעשה הבחן הארצי ב-1991 באשקלון ובנתניה עלה, שהקשיים באבחון התקלות נבעו בעיקר מליקויים בצידוד הבחינה שמחוץ לבחן. עוד עלה שהבחנים לא עשו בדיקות יומיות ושבועיות בהתאם להנחיות מיוני 1990, וכתוצאה מכך לא אבחנו ולא תיקנו תקלות שהבחן עצמו היה יכול לתקן מבעוד מועד.

בדיקות באמצעות המערכת

חברה ה' נבחרה לספק את מערכות הבחן כספק יחיד מאחר שהמערכות שייצרה היו, כמצוין במסמכי בזק, היחידות שעמדו בארבעה סוגי הבדיקות שנדרשו מהמערכת. הביקורת העלתה, כי מארבע הבדיקות שנדרשו (ראה לעיל עמוד 40), לא הופעלו שתיים: בדיקות בידי טכנאי ובדיקות שגרה של קווי מנויים. עוד התברר, כי אבחון מקור הקלקול על ידי מערכת הבדיקה לא היה תמיד מדויק, ולכן הנחתה יחידת הבחן הארצי את הבוחנים להסתמך על הבדיקות בפועל, ולא על האבחון האוטומטי. למעשה מערכות הבחן מנוצלות לביצוע הבדיקות הבסיסיות בלבד, ואילו הבדיקות הנוספות, שייחדו מערכת זו ושבזכותן היא נרכשה, לא בוצעו. להלן פירוט הממצאים.

בדיקות בידי טכנאי. אחת הסיבות שבזכותן נבחרה המערכת היתה האפשרות שטכנאי יוכל בעת תיקון תקלה ליזום התקשרות למערכת הבחן באמצעות מכשיר מיוחד (שפורט קוונים). המערכת תבצע בשבילו סדרת בדיקות בלא צורך בתיווך עובד הבחן, דבר החוסך זמן בתהליך התיקון.

עד סוף 1991 רכשה בזק 315 ערכות בדיקה לטכנאים לצורך ביצוע בדיקות אלה. מחיר ערכת בדיקה היה כ-260 דולר, ובסך הכל הוציאה בזק על רכישתן כ-82,000 דולר. הביקורת העלתה שהן הופעלו רק בבחנים המשופרים שנרכשו מחברה ו' (ראה לעיל).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה בזק, כי ערכות הבדיקה לטכנאים לא הופעלו בגלל מחסור בגישות בחינה²³. בגלל שיעור התקלות הגבוה כל גישות הבחינה נדרשו לעבודת הבחן ורק ב-1992 ירד מספר התקלות למידה שאפשרה הפעלה הדרגתית של ערכות בדיקה הללו²⁴.

בבזק לא נמצאו מסמכים המעידים שבעת הדיונים על רכישת מערכות הבחן הממוחשב הוצגה המגבלה המונעת הפעלת ערכות בדיקה כאלה בשעת עומס בפעילות הבחן, וגם בשלב מאוחר יותר לא הובא הדבר לידיעת ועדת הרכישות המרכזית. הביקורת העלתה שגם לאחר שהופעלו הבחנים הממוחשבים הראשונים, בשנים 1987 - 1988, בלי שנעשה שימוש כלשהו במערכות הבדיקה, המשיכה בזק לרכוש עוד ערכות כאלה עד סוף 1991. על פי התיקון לחוזה התחזוקה, הפסיקה בזק ביולי 1992 לשלם לחברה ה' בעד תחזוקת ערכות הבדיקה. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, עלות הרכישה של ערכות הבדיקה, והוצאות תחזוקתן (10% מעלות הציוד לשנה) עד יולי 1992 הגיעו לסכום של כ-100,000 דולר, אף כי כאמור במשך שנים לא נעשה בהן כל שימוש.

בדיקות שגרה. שיקול נוסף שהביא לבחירת הבחן הממוחשב של חברה ה' היה שמערכת זו מסוגלת לעשות בדיקות שגרה, שנועדו לאתר תקלות עם התהוותן, עוד טרם התקבלה תלונה מהמנוי, ולתקן עוד לפני שהקו משתבש לחלוטין. לפי מידע שנמסר לוועדת הרכישות המרכזית של משרד התקשורת, לראשונה ב-1983, מסוגלת המערכת לבצע בכל לילה כ-1,000 בדיקות קווים בכל מרכזת, כך שבתחילת יום העבודה אפשר לקבל מידע על תקלות המוניות או אזוריות או בכל חתך אחר וכן לתכנת את המערכת לבדיקות שגרה על קווים הדורשים פיקוח מתמיד.

הביקורת העלתה, כי אין מבצעים בדיקות שגרה באף אחד מהבחנים, מסיבות התלויות בבזק ולא במערכת הבחן. בזק הסבירה כי לו נעשו בדיקות שגרה, תקלות גבוליות, שלקוח אינו מתלונן עליהן, היה מתוספות לתקלות הרבות שעליהן הגיעו תלונות לבזק, דבר שהיה מגדיל עוד יותר את העומס על הבחן. כוח האדם בבחנים גם לא היה בעל ידע וניסיון הדרושים להפעלת בדיקות השגרה באמצעות הבחן הממוחשב (ראה להלן).

רק באוקטובר 1992 החלה בזק לקיים קורסים של יום אחד שנועדו להכשיר את מנהלי הבחן, סגניהם ועובדים מספר לביצוע בדיקות שגרה באמצעות הבחן הממוחשב. הביקורת העלתה שגם לאחר פעולות הדרכה אלה לא עשתה בזק בדיקות שגרה. יוצא אפוא, שלגבי אחד ממאפייני המערכת, שהשפיעו על ההחלטה לרכוש אותה, התברר בדיעבד שאינו מתאים לתנאים שבהם פועלים הבחנים בבזק.

בעיות אבחון. בעת בחירת מערכות הבחן הושם דגש על יכולתן לאבחן תקלות בכל סוגי הציוד של בזק. בדיעבד התברר כי אי אפשר לאתר תקלות, באמצעות מערכת

²³ בדיקת תקינות קווי הטלפון בידי הבוחנים בבחן נעשית באמצעות התחברות לגישות בחינה המותקנות בעיקר במרכזות. גישות בחינה אלו אמורות לשמש גם את הטכנאים.

²⁴ על פי מסמכי בזק מספר התקלות בשנת 1987, שבה הופעלו הבחנים לראשונה, היה 3 ל-1,000 קווים ובשנת 1992 – 2.1.

הבחן, אצל מנויי בזק המחוברים לסוגי ציוד מיוחדים כמו מאגדים²⁵, יחידות רחק²⁶ המחוברות בקשר רדיו ולא בקשר קווי, מנויים המחוברים למערכת 1+1 (ראה להלן) ומנויים בעלי מרכזות פרטיות המאפשרות חיוג ישיר מקו חיצוני לשלוחה פנימי.

בדיקות באמצעות מרכז סעף ראשי. מרכז סעף ראשי (מס"ר) הוא נקודת החיבור בין מרכזות לבין כבלי הטלפון היוצאים ממנה. במערכת הבחן הישנה לא היה אפשר לקבוע בוודאות את מקומן של התקלות - האם הן בתוך המרכזות או מחוצה לה - ולכן נעשתה הבדיקה במס"ר והאבחון שם היה חד שמשי. עם הפעלת הבחנים הממוחשבים נקבע שכל העבודות הקשורות באבחון תקלות שנעשו עד אז במס"ר ובמרכזות, יבוצעו בבחן עצמו, בלא עזרת העובדים במס"ר.

באוגוסט 1991 לאחר שרבו טעויות באבחון בבחנים הממוחשבים, נקבע שכאשר לעובד הבחן יש ספק בדבר מקום התקלה, עליו לעשות בדיקה במס"ר ורק לאחר מכן להעביר את הטיפול בתקלות לטכנאי במרכזות.

הביקורת העלתה שהחזרה לאבחון תקלות במס"ר נובעת בעיקר מבעיות בתפקוד הבחן הממוחשב. בכמה מהמקרים אבחון מקום התקלה היה מוטעה, אם בגלל מגבלות מערכת הבדיקה ואם בגלל העדר ידע והכשרה של הבוחנים. הטכנאים העדיפו גם הם לבדוק את התקלה גם במס"ר לפני תחילת התיקון. בבחנים שבהם לא נהגו הטכנאים כך, נמצאו באבחון התקלות טעויות רבות יותר מבאחרים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 1993 הסבירה בזק, כי במערכת הבחן החדשה נדרשת עבודה עם עובד המס"ר רק כאשר התקלה היא בסמוך למרכזות. משרד מבקר המדינה העיר לבזק באוגוסט 1995, שעל אף רכישת ציוד ממוחשב חדיש, גם כיום מרבית העבודה נעשית כמו בבחן הישן - אבחון במס"ר - דבר שגורם לריבוי עבודות הקשורות לבחן במס"ר ובמרכזות.

"מערכת 1+1". מערכת 1+1 מאפשרת חיבור שני טלפונים על קו משותף וקיום שתי שיחות בעת ובעונה אחת. השימוש בקו אחד לשני מנויים מושג על ידי הרכבת "תדר גל נושא" על קו פסי קיים. בזק התקינה ציוד מסוג זה כשלא היתה אפשרות להתקין למנוי קו נפרד. לקו הנושא המחובר למערכת 1+1 אין אפשרות לחבר משיבון, מכשיר פקסימיליה ומכשירים רפואיים ואחרים המשדרים דרך קווי טלפון, וגם מערכת הבחן הממוחשב אינה יכולה לבצע בדיקות חשמליות על הקו הנושא אלא רק על קווים פסיים המחוברים לציוד 1+1. בשנים האחרונות התקינה בזק ציוד 1+1 דיגיטלי שבו שני מנויים מחוברים לקו נושא, ולכן אי אפשר לבדוק את שניהם.

מנתוני בזק לפברואר 1992 עולה, שלציוד 1+1 היו מחוברים כ-107,000 מנויים. בבזק אין רישום מבחין בין מנויים המחוברים לציוד דיגיטלי לבין אלו המחוברים לציוד 1+1 אחר, ולפחות את מחציתם אי אפשר לבדוק בבחן הממוחשב.

²⁵ מאגד הוא מתקן מחובר למרכזות-אם על ידי עורקים אחדים ומאפשר למספר גדול של מנויים להשתמש במספר קטן של עורקים. הוא משרת בעיקר יישובים מרוחקים.

²⁶ ביחידות רחק נמצא ציוד המיתוג בנפרד מן המרכזות, ומשרת יחידה גיאוגרפית מוגדרת בתוך המרחב של המרכזות.

יתר על כן, כדי שבוחן יוכל לאתר את התקלה, עליו לדעת אם התלונה שתקבלה נוגעת לציוד 1+1 ואם המתלונן מחובר לקו פסי או לקו נושא. באוקטובר 1990 בדק המבקר הפנימי של בזק את נושא השימוש בציוד 1+1 בכמה יש"מים ומצא, בין היתר, שרישום המנויים המחוברים בציוד 1+1 לא היה מעודכן. רק יחידת מעקב וביקורת במחוז ירושלים והדרום עשתה במהלך 1991 ביקורת מעקב אחר ממצאיו של המבקר הפנימי, ומצאה שלא חל שיפור בנושא זה. במחוזות אחרים לא נעשו בדיקות מעקב.

משרד מבקר המדינה העיר לבזק, שנוכח הבעיות הרבות באיתור תקלות אצל מנויים המחוברים למערכת 1+1, היה עליה לדאוג שלפחות מערכת המידע שברשותה תהיה מעודכנת, כדי שהבוחנים יוכלו לדעת אילו מנויים מחוברים לקווים פסיים הניתנים לבדיקה ממוחשבת. על יחידות המעקב וביקורת בכל המחוזות לעשות בדיקות מעקב אחר תיקון הליקויים שהעלה המבקר הפנימי.

כוח אדם

הכשרה מקצועית

1. עד להפעלת הבחן הממוחשב טיפלו שלוש גורמים בפניות לשירות התיקונים (166): הטלפן - שרשם את התלונה ביומן ובכרססת, עשה אבחון ראשוני והחליט על המשך הטיפול; הבוחן - שעשה בדיקה לאבחון התקלה ומסר את פרטי האבחון לטכנאי לצורך ביצוע התיקון; הטכנאי - שבדק ותיקן את התקלה בשטח ודיווח על תוצאות התיקון לבוחן. לאחר התיקון ולפני סיום הטיפול בתלונה, בדק הבוחן את תקינות הקו.

בעקבות הארגון מחדש של הבחנים וחלוקתם ליש"מים, ולקראת הפעלת הבחנים הממוחשבים הראשונים, קבע אגף ארגון ומשאבי אנוש באוקטובר 1986 הוראות לקליטת כוח אדם בבחנים. על פי הוראות אלו, יועסקו בבחן הממוחשב בוגרי בתי ספר מקצועיים בתחום האלקטרוניקה או החשמל, לאחר שיעברו קורסים במקצועות הבחן. העובדים יעסקו הן בקבלת תלונות והן באבחון התקלות; העובדים הוותיקים בשירות 166 ישולבו בקורסי הבחן כדי להכשירם למקצוע המשולב.

בביקורת שעשה המבקר הפנימי של בזק בנושא זה בשנת 1988 נמצא, כי ההשכלה של 38 מבין 39 עובדים, אשר נקלטו אחרי אוקטובר 1986 בבחנים שבדק, לא היתה ברמה הנדרשת.

2. במאוס 1988, כאשר ארבעה בחנים ממוחשבים כבר פעלו, הנחה אגף ארגון ומשאבי אנוש את מנהלי המחוזות של בזק לעשות מיון של עובדי הבחן, לרבות הטלפנים, ולבדוק אם הם מתאימים לעבודה בבחן ממוחשב. עובדים שיימצאו מתאימים ישולבו בהשתלמויות מקצועיות, ואלו שלא יימצאו מתאימים יועברו לתפקידים אחרים.

בפברואר 1989 פנה אגף ארגון ומשאבי אנוש אל האחראים להדרכה במחוזות וביקש מהם להכין רשימות של עובדי בחן, הזקוקים להשתלמויות. האגף ציין, בין היתר,

שרבים מן העובדים הקבועים והזמניים בבחן לא עברו (או עברו רק בעבר הרחוק) השתלמויות מקצועיות בבחן, ובלעדיהן יתקשו לעבוד בבחן ממוחשב. כן הודגש, שרק בוחן בעל השכלה מקצועית מתאימה, לאחר שעבר את כל הקורסים הפנימיים, מסוגל לעשות אבחון אמין.

ב-1990 הכינה בזק תכנית ההדרכה המורכבת משלושה קורסים, כדלהלן:

(א) מבוא לבחן - קורס של שישה ימי לימוד, המיועד לעובדים חדשים. תכנית הקורס כוללת: הכרת מערכת הבחן הממוחשב, ולימוד ההפעלה של הבדיקות הבסיסיות. על פי תכנית ההדרכה, עובד חדש יתחיל לעבוד בבחן רק לאחר שסיים קורס זה.

(ב) בחן ממוחשב (שלב א') - קורס של שמונה ימים המיועד למי שעבדו בבחן שנה ויותר; הקורס נועד להרחיב את הידע הבסיסי ואת הכרת הנהלים הקשורים בעבודת הבחן.

(ג) בחן ממוחשב (שלב ב') - קורס של עשרה ימים המיועד לבוחנים שהם לפחות בוגרי בי"ס מקצועי ארבע-שנתי וסיימו בהצלחה את שלב א'. בקורס לומדים הבוחנים לראשונה להשתמש במערכת הבדיקה לאבחון תקלות, בהתחשב בסוג הכבלים ובסוג ציוד הקצה, ובעיות הקשורות למרכזות.

רק באפריל 1992 הפעילה בזק מערכת הדמיה להדרכת עובדים בהפעלת מערכת הבחן הממוחשב.

הביקורת העלתה שלרבים מן העובדים הוותיקים בבחנים אין ההשכלה הטכנית הנדרשת כדי להתקבל לקורס בחן ממוחשב שלב ב'. באמצע 1991 הועסקו ביש"מים אזוריים כ-150 עובדים ב-15 הבחנים הממוחשבים. מבין 98 עובדים שהועסקו ב-11 בחנים בשלושה מחוזות (חיפה והצפון, ירושלים והדרום, תל אביב והשרון) סיימו רק שבעה קורס שלב א' וחמישה - שלב ב'. בתחילת 1995 הועסקו באותם 11 בחנים 82 עובדים, מהם סיימו 28 קורס שלב א' ו-22 שלב ב'; שליש מבין 82 העובדים היו בעלי השכלה של פחות מ-12 שנות לימוד. במשך יותר משלוש שנים אמנם גדל שיעור עובדי הבחן שסיימו את הקורסים המתקדמים, אך שיעורם בכלל המועסקים בבחן עדיין היה רחוק מהדרוש.

ההנחיות המקצועיות של בזק קובעות שעובדי בחן חדשים ישולבו תחילה בבדיקות עם הטכנאים, ורק אחר כך - בעבודה עם הלקוחות. הביקורת העלתה, כי בוחנים חדשים עבדו עם לקוחות מיד לאחר סיום הקורס הבסיסי.

במאי 1991 פנה מנהל מדור בחן במחוז תל אביב והשרון אל מנהל מחלקת ההדרכה במחוז וציין, כי עובדים חדשים מועסקים בבחן כמעט בלא הכשרה, דבר הגורם לאבחון לא נכון של תקלות ולהפעלת טכנאים ועובדי שטח אחרים בלא צורך.

תחלופת עובדים בבחן

בעבר נהגה בזק לפטר עובדים ארעיים בתום שנתיים להעסקתם, ולאחרונה - בתום ארבע שנים, וזאת כדי להימנע מלתת להם קביעות וכדי להשיג גמישות בהפעלת כוח אדם. לדעת מבקר המדינה דרך זו אינה הוגנת כלפי עובדים שהראו את כוחם בעבודה. יתר על כן, שיטה זו גררה תחלופה מתמדת בבחנים, וגרמה לכך שעובדים בעלי השכלה מתאימה פוטרו לאחר שהושקעו משאבים בהכשרתם ולאחר שצברו ניסיון בהפעלת המערכת.

ביוני 1991 הועסקו בבחן שבנתניה עשרה עובדים. בבדיקה שעשה שם משרד מבקר המדינה נמצא כי שישה מהם היו עובדים קבועים (מהם שניים סיימו רק בית ספר יסודי וארבעה - בוגרי בתי ספר מקצועיים שלמדו במגמות שאין להן נגיעה לתפקידם בבחן); ארבעת האחרים היו הנדסאים ארעיים. שניים מהנדסאים אלה היו עובדים חדשים שהחליפו הנדסאים אלקטרוניקה וטכנאי חשמל ארעיים שפוטרו, לאחר שכבר סיימו קורס בחן ממוחשב שלב ב'. בעת הבדיקה לא נותר באותו בחן אף עובד שסיים קורס שלב ב'. גם שני ההנדסאים הוותיקים יותר פוטרו באוגוסט 1991 ובמקומם נקלטו שני הנדסאים חדשים.

עוד באפריל 1991 פנה מנהל יש"מ נתניה אל הנהלת מחוז תל אביב והשרון וביקש להמשיך את העסקתו של אחד הבוחנים הארעיים, וציין את מסירותו ותרומתו לעבודה, אך נענה בשלילה. גם פנייה נוספת, מאוגוסט אותה שנה, נדחתה, על אף הקושי של הבחן לתפקד עם שלושה עובדים חדשים. בדצמבר 1991 עבדו בבחן האמור חמישה עובדים חסרי השכלה טכנית, שהיה תנאי להשתתפות בקורסים מתקדמים, וארבעה עובדים חדשים. רק עובדת ארעית אחת סיימה קורס בחן ממוחשב שלב ב', המכשיר את הבחן לבצע בדיקות אמינות.

בביקורת שעשה מנהל הבחן הארצי בנובמבר 1991 בבחן בנתניה נמצא, שאף אחד מחמשת הבוחנים שהיו במשמרת בעת ביקורו לא הבחין שמערכת הבדיקה אינה מחוברת כלל למנויים הנבדקים ולכן מתקבלות תוצאות חסרות משמעות.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בבחן ברעננה הועלו ממצאים דומים לאלה שנמצאו בנתניה.

משרד מבקר המדינה העיר לבזק, כי העדר השכלה מקצועית וחוסר ניסיון של עובדי הבחן גורמים לאבחון לא נכון, לטרדה מיותרת למנויים ולאבדן ימי עבודה של טכנאים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 1993 הודיעה בזק, כי מדיניותה היא לקלוט טכנאים והנדסאים למקצועות הבחן ולהעניק מעמד של קביעות רק לעובדים כאלה.

מנהל הבחן הארצי

בביקורת שעשה המבקר הפנימי של בזק ב-1991 על רכישת מערכות הבחן העירוני, הועלו חשדות שמנהל מחלקת הבחן הארצי קיבל טובות הנאה מספק הציוד על ידי

העסקת בתו במשך חודשים מספר אצל הספק בארה"ב כ"יועץ", כדי לתרגם לעברית מסמכים הנוגעים למערכת הממוחשבת שהספק מכר לבזק, בלא שהיה אפשר לברר על יסוד אילו כישורים נבחרה. בזק העבירה את העניין לחקירת המשטרה. תוצאות חקירת המשטרה הועברו לפרקליטות המחוז. הפרקליטות הגיעה למסקנה שאין להעמיד את העובד לדין והמליצה להמשיך את הטיפול במישור המשמעותי.

הממונה על המשמעת בנציבות שירות המדינה, שהטיפול המשמעותי בעובדי בזק בתחום סמכותו, החליט שלא לטפל בעניין, בין השאר מחמת התיישנות, והמליץ שהממונים על העובד יעירו לו על התנהגותו. באפריל 1993 ננזף העובד בידי הסמנכ"ל לארגון ומשאבי אנוש של בזק.

הבסיס העיקרי לעמדת הפרקליטות היה שלמנהל "לא היתה יד ולא השפעה על התהליכים מעבר למקובל" ולא נודעה לו כל השפעה על ההתקשרות עם הספק, ולכן לא היה בהעסקת בתו על ידי הספק משום מתן שוחד. דא עקא שבביקורת שערך משרד מבקר המדינה נמצא שהמנהל היה גם היה מעורב ברכישה, נכלל בצוות שהמליץ לרכוש מספק זה את ציוד והמשיך לעמוד במגעים עם הספק. ממצא זה מסתמך על בדיקת מסמכים, שהיו גם לנגד עיני המבקר הפנימי ותואם את מסקנותיו שהוסקו, כאמור, עוד בשנת 1991.

ממצאי מבקר המדינה, המובאים בפרק זה, בעניין הטיפול של מנהל הבחן הארצי ברכישת הבחנים הממוחשבים האזוריים ובסדרי תחזוקתם, יחד עם החשדות שהעלה המבקר הפנימי בדבר מתן טובות הנאה לאותו בעל תפקיד על ידי ספק אחר (של "הבחנים העירוניים"), מחייבים, לדעת מבקר המדינה, פעולה. לאחר החלטתה של הפרקליטות, שהתחום הפלילי הוא במסגרת סמכותה, לא נותר למבקר המדינה אלא להתמקד במישור המינהלי, שאליו מתייחסת הביקורת. על הנהלת בזק לשקול, אפוא, ולו גם באיחור, חלופי תפקידים ברשות מחלקת הבחן הארצי.



בזק רכשה מערכות של בחן ממוחשב מיצרן בחו"ל בסכום כולל של כ-23 מיליון דולר; אחד הנימוקים המרכזיים לבחירתו היתה האפשרות לבצע באמצעות המערכות שלו שורה של בדיקות, מקצתן בידי הטכנאים בשטח ומקצתן בדיקות שגרה לאיתור מוקדם של תקלות. למרות ההמלצה לרכוש מערכת אחת, ורק לאחר בחינתה לרכוש עוד מערכות, רכשה בזק מערכות נוספות עוד בטרם הוברר כי המערכת הראשונה פועלת בהתאם לציפיות. בסופו של דבר לא עשתה בזק בדיקות שגרה, והתברר שגם הבדיקות בידי הטכנאים אינן ניתנו ליישום. לצורך הבדיקות בשטח רכשה בזק ערכות בדיקה לטכנאים, שהיו אמורות לפעול כחלק ממערכות הבחן הממוחשב, אך בגלל חוסר אפשרות ליישם את הבדיקות בשטח, לא נעשה בהן כל שימוש.

התקנת המערכות היתה אמורה להיעשות בידי עובדי בזק, שאף שילמה ליצרן כדי להכשיר את טכנאיה לכך, אך בסופו של דבר היא נעשתה בידי טכנאי היצרן, בעלות

גבוהה בהרבה מזו של התקנה עצמית. מ-1989 שילמה בזק ליצרן תמורת תחזוקת המערכות תשלום שנתי בשיעור של 10% מערך הציוד, אך רק בעקבות הביקורת פעלה בזק בשנת 1992 להורדת תעריפים אלה, ובזה השיגה חיסכון שהגיע בשלוש וחצי שנים, עד תום חוזה התחזוקה, ל-925,000 דולר בקירוב.

מממצאי הביקורת עולה שרבים מהעובדים שהועסקו במתקני הבחן - הנותנים ללקוחות החברה שירות חיוני באיתור תקלות - לא היו ברמת הכשרה הנדרשת, דבר שגרם לניצול לא יעיל של כוח האדם ושל מערכות הבחן ולעיכובים בביצוע התיקונים. יתר על כן, בזק גרמה תחלופה מתמדת של עובדים בבחנים בכך שנהגה לפטר עובדים ארעיים בעלי השכלה מתאימה, שצברו ניסיון בעבודה, וזאת כדי להימנע מלתת להם קביעות.

העסקת יועצים

בזק מסתייעת במספר ניכר של חברות ייעוץ ויועצים חיצוניים בתחומים שונים. בתקציב הפעולות של בזק לשנת 1995 נכללו הקצבות להעסקת יועצים בסך כולל של כ-12 מיליון ש"ח. באותה שנה הוציאה החברה כ-8.4 מיליון ש"ח, מזה כ-1.7 מיליון ש"ח על ייעוץ משפטי ו-כ-2.4 מיליון ש"ח על ייעוץ לאגף הכספים, כ-1 מיליון ש"ח - לאגף השיווק, כ-1.4 מיליון ש"ח למינהל הפרויקטים הבין לאומיים ו-1.9 מיליון ש"ח - לאגפים האחרים בבזק.

רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) קבעה, מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, כללים מפורטים לגבי מינוי יועצים משפטיים ורואי חשבון לחברות ממשלתיות. בחוק חובת המכרזים התשנ"ב-1992 ובתקנות שהוצאו על פיו במאי 1993, נקבע שהעסקת יועצים אינה טעונה מכרז; יחד עם זאת תיערך העסקתם רק לאחר בדיקת מספר הצעות, והפנייה לקבלת הצעות תיעשה בסבב מחזורי ובאופן הוגן ועם זאת בדרך המעניקה את מרב היתרונות למזמין.²⁷

משרד מבקר המדינה בדק ב-1994 את נושא העסקת היועצים בבזק. בביקורת שנערכה בכל אגפי החברה, נבדקו בעיקר דרכי בחירת היועצים, התעריפים שעל פיהם שולם להם שכר טרחה ואופן ההתקשרות עימם. הבדיקה התמקדה בהתקשרויות עם יועצים אשר בזק שילמה להם בשנים 1993 ו-1994 סכום כולל שווה ערך ללמעלה מ-50,000 דולר.²⁸

נוהל להעסקת יועצים

מאז הקמתה ב-1984 פעלו בבזק בנושא העסקת יועצים שתי ועדות: ועדת היועצים, שטיפלה בעיקר בהעסקת יועצים בנושאי הנדסת ייצור, נהלים, כוח אדם וארגון; ועדת סקרים ומחקרים, שעסקה ביתר תחומי הפעילות. בסוף 1991 אוחדו שתי הוועדות לוועדת סקרים ומחקרים ושירותים המרכזת את כל הטיפול באישור העסקתם של היועצים (להלן - ועדת היועצים).

²⁷ בתקנה 5(א) נקבע בין היתר: שהתקשרות לביצוע עבודה או רכישת שירותים אינה טעונה מכרז אם היא אחת מאלה:

(1) התקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים. במקצועות התכנון, העיצוב, הגרפיקה, ההנדסה, האדריכלות, או שמאות המקרקעין, והכל בידי בעל מקצוע מומחה; (2) התקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אומן מיוחדים, לרבות עריכת דין, ראיית חשבון, בורות, ייעוץ או ביצוע מחקר.

²⁸ מבקר המדינה התייחסה בשנים האחרונות לנושא העסקת יועצים בדוחות המפורטים להלן: בדוח שנתי 39, בפרק על המשרד לענייני דתות, עמ' 275; בדוח שנתי 42, בפרק על רשות החברות הממשלתיות עמ' 99, בדוח שנתי 44, בפרק על משד התעשייה והמסחר, עמ' 692, ובפרק על מינויים פוליטיים, עמ' 919; וכן בדוח על הביקורת ב"דן אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ, ממארכ 1993, עמ' 58.

ביוני 1992 פנתה הרשות ליו"ר הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, בעניין נוהל העסקת יועצים שלא במסגרת התקן. הרשות ציינה שעל הדירקטוריונים לגבש מסגרת ונוהל להעסקת עובדים ויועצים חיצוניים, בין באופן ישיר ובין באמצעות חברות או קבלנים. על הנוהל להתייחס למהות העבודה, להיקפה הכספי, לדרך מינוי היועצים, לשמירת ענייני החברה ולאמצעי הפיקוח של הדירקטוריון.

עד מאי 1994 התקשרה בזק עם יועצים לפי הוראות ההרכשה הכלליות שלה, העוסקות בעיקר ברכישת טובין ושירותים והחלות למעשה על כל סוגי הרכישות. בהוראות ההרכשה אין הבחנה בין ייעוץ במובן המדויק של המונח, דהיינו הסתייעות במומחים לקבלת חוות דעת והמלצות מקצועיות, לבין רכישת שירותי ביצוע. על בעיה זו עמד היועץ המשפטי של בזק עוד במאי 1990, בצינו שיש להבדיל בין שירותים המכונים "ייעוץ", אך למעשה נותני השירותים מבצעים בעצמם את העבודה (לדוגמה, עבודות תכנון), לבין עבודת ייעוץ ממש, דהיינו הטלת משימה מוגדרת ומוגבלת על יועץ חיצוני שתפקידו לתת המלצות בלבד. על פי אומדן שערך, היתה בזק קשורה באותו זמן עם 61 "יועצים" שלמעשה היו ספקי שירותים, ורק עם 12 יועצים ממש.

במאי 1994 אישר הדירקטוריון נוהל הדן בהזמנת עבודות ייעוץ ובהליכי התקשרות עם יועצים. על פי הנוהל, ההתקשרויות טעונות אישור של ועדת היועצים. בנוהל הוגדרו סמכויותיה, תחומי אחריותה ושיטות עבודתה של הוועדה. יו"ר הוועדה הוא הסמנכ"ל לארגון ומשאבי אנוש, וחברים בה חמישה עובדים בכירים של החברה. הנוהל מבדיל בין התקשרות לרכישת שירות ייעוץ הכולל תכנית, חוות דעת או המלצה בתחום מוגדר, זאת מבלי שהיועץ נדרש ליישם את המלצותיו, לבין התקשרות לרכישת שירותים בסוף 1994 הועסקו בבזק, באישור ועדת היועצים, 131 יועצים.

לפי הנוהל, ועדת היועצים מוסמכת לאשר רכישת שירותי ייעוץ בנושאים כגון כלכלה ולוגיסטיקה, שיווק, משאבי אנוש, הכנת נהלים, ייעוץ ניהולי, כספי ומשפטי ואספקת כוח אדם בנושאי תוכנה וניתוח מערכות. מתפקידה לבדוק אם אמנם שירותי הייעוץ נחוצים לחברה, ועליה להחליט האם לפנות ליועצים בדרך של מכרז פומבי או מכרז סגור, או פנייה לספק יחיד. על הוועדה להגיש את החלטותיה לאשור המנכ"ל.

בנוהל נקבע כי בשל מהות הנושאים בהם היא עוסקת, על ועדת היועצים לפעול בדרך כלל בשיטה של בקשה לקבלת הצעות; במקרים שבהם ניתן לבחור את ההצעה הטובה ביותר על בסיס קריטריונים קבועים, עליה להחליט על בחירת יועצים במכרז סגור או פומבי. מכרז פומבי הוא הדרך המתאימה במקרים שבהם אין לדעת מי יכול להציע את השירות או הייעוץ, או כאשר רוצים להרחיב את פוטנציאל המציעים. מכרז סגור הוא הדרך הנאותה כאשר יש מספר מוגבל של יועצים מתאימים המוכרים לחברה. פניה לספק יחיד (ראה לעיל, עמ' 28) היא הדרך המתאימה במקרה שיש רק יועץ אחד המתאים לטפל במשימה או במקרה של "חיוניות או דחיפות" העניין.

הביקורת העלתה שלרשות ועדת היועצים אין מאגר מידע על יועצים לפי התחומים השונים, כך שאין לה כלים לבחון את סבירות הבקשות להתקשרות עם יועץ כספק יחיד המופנות אליה מדי פעם מהאגפים השונים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה,

ממאי 1995, הודיעה בזק, כי לאחר שתושלם הכנת קובץ של ספקי טובין, בכוונתה להכין גם קובץ של יועצים (בעניין הכנסת קובץ ספקי טובין, ראה לעיל, עמ' 27).

הסכמי מסגרת

הסכם מסגרת מסדיר התקשרות של בזק עם נותן שירות או יועץ ומגדיר מראש את מערכת היחסים ביניהם. הסכם המסגרת נועד לענות על הצורך לקבל שירות לעתים מזומנות לתקופות קצרות יחסית, אך החתימה על הסכם המסגרת אינה מהווה הוראה לנותן השירות להתחיל בעבודה. אספקת השירות נעשית בהזמנות פרטניות המוצאות מכוח הסכם המסגרת. משנחתם הסכם מסגרת עם יועץ, אין צורך להביא כל בקשה לייעוץ על ידו לאישור מחדש של ועדת היועצים ולחתום על חוזה נפרד לכל נושא. אם ייעוץ נדרש לתקופה ממושכת, או בהיקף כספי גדול יש לחתום על הסכם מיוחד. בזק נוהגת להגביל את הסכמי המסגרת ל-150 ימי עבודה לשנה.

ב-1990 הוקם באגף כלכלה ולוגיסטיקה צוות לניתוח הצעות להעסקת יועצים בתחום הלוגיסטיקה על פי הסכמי מסגרת. הצוות בדק את חברות הייעוץ בעלות המוניטין על פי קריטריונים שונים (בהיקף כוח אדם; קצב התפתחות; תחומי התמחות; מספר הפרויקטים שביצעו, היקפם ומורכבותם; ושביעות רצון הלקוחות) ודירג אותן לפי ציון משוקלל. במאי 1990 אישרה ועדת היועצים התקשרות בהסכמי מסגרת עם ארבע יועצים מתוך הרשימה על פי הדירוג שהכין האגף.

אגפים אחרים שאף הם חתמו על הסכמי מסגרת עם יועצים, לא הקימו צוותי בדיקה כדוגמת אגף כלכלה ולוגיסטיקה. בהסכמי המסגרת שחתמו האגפים האחרים וכן בהסכמי המסגרת שחתם אגף כלכלה ולוגיסטיקה מ-1991 ואילך, לא נבחרו היועצים על פי אמות המידה שלפיהן נבחרו היועצים עבור אגף כלכלה ולוגיסטיקה בשנת 1990. בעקבות הביקורת הודיעה בזק במאי 1995, כדי לצורך חתימה על הסכמי מסגרת ייקבעו כללים להערכת היועצים השונים בהתבסס על הניסיון שנרכש בעבודה עימם. באותו חודש העביר סמנכ"ל ארגון ומשאבי אנוש למנהלי האגפים הנחיות כלליות בדבר העסקת יועצים, והנחיות מיוחדות לגבי הסכמי מסגרת.

אישור ודיווח לדירקטוריון

בהתאם לנוהל ממאי 1994, על הוועדה לדיווח לוועדת הארגון של הדירקטוריון אחת לחצי שנה על כל התקשרות עם יועצים ולפרט כל פעילות שהיקפה הכספי עולה על 50,000 דולר. באוגוסט 1994 נמסר לראשונה דוח לוועדת הארגון של הדירקטוריון לתקופה ינואר - יולי 1994. הביקורת העלתה שמספר יועצים, שהיו צריכים להיכלל בדוח זה על פי הקריטריונים שנקבעו, לא נכללו בו (ראה להלן, עמ' 64). בעקבות הביקורת הפיץ סמנכ"ל ארגון ומשאבי אנוש במאי 1995 תזכורת למנהלי האגפים בעניין חובת הדיווח לדירקטוריון.

בחוזים עם היועצים נקבעת בדרך כלל תקופת התקשרות. לרוב נכלל בהם סעיף שהחווה יוארך עם סיומו מאליו, לתקופה נוספת, אלא אם הודיע אחד הצדדים על

רצונו להביאו לידי גמר. סעיף זה מאפשר לאגפי החברה להאריך את החוזים אוטומטית לתקופה נוספת מבלי שחידושם מובא בפני ועדת היועצים כדי שתדון בנחיצות העסקת היועץ, או באפשרות להעסיק יועצים אחרים. בהתאם לנוהל, התקשרות עם יועץ טעונה אישור הדירקטוריון בנסיבות הבאות: כאשר היועץ נדרש לספק שרותי ייעוץ מתמשכים שאינם מוגבלים לפרויקט מסוים; כאשר השירות נדרש לתקופה העולה על ארבע שנים; כאשר העלות הינה בסכום העולה על 100,000 דולר. משרד מבקר המדינה העיר לבזק, שהן חידוש אוטומטי והן חתימה על חוזה חדש, צריכים להיות מובאים לדיון בוועדת היועצים, אלא אם כן החליטה הוועדה מלכתחילה שאישורה חל גם על תקופות ההארכה. על בזק גם להקפיד שכל הארכת חוזה, המביאה את ההתקשרות לקטגוריה הטעונה אישור הדירקטוריון, אמנם תובא לאישור.

יועצים למינהל הפרויקטים הבין-לאומיים

במסגרת מאמציה של בזק לפתח שווקים חדשים באמצעות פרויקטים לתקשורת בחו"ל, הוקמה ב-1992 יחידה בשם מינהל הפרויקטים הבין-לאומיים" (להלן - המינהל) ובראשה סמנכ"ל לפרויקטים בין-לאומיים (להלן - סמנכ"ל לפרויקטים). בינואר 1996 הועברה פעילות המינהל לחברת בת בשליטה מלאה של בזק. המינהל טיפל בין השאר בפרויקט בהונגריה, בשיתוף עם חברת הטלפונים המקומית ועם חברת השקעות ישראלית. בטיפול בפרויקט זה נעזרה בזק ביועצים משפטיים וביועצים כלכליים חיצוניים. משרד מבקר המדינה בדק את בחירת היועצים ואת תנאי העסקתם והעלה את הממצאים שלהלן.

יועצים משפטיים

בדצמבר 1993 ביקש סמנכ"ל לפרויקטים מוועדת היועצים לאשר בהליך מזורז העסקת עו"ד חיצוני (להלן - יועץ א') כיועץ להכנת החוזים לפרויקט בהונגריה. לאחר שסמנכ"ל לפרויקטים טען בוועדת היועצים שיועץ א' הוא מומחה בעסקות בין-לאומיות בתחומי תקשורת, וטיפול בעסקות הן בהונגריה והן בפולין, המליצה הוועדה לאשרו כספק יחיד. יועץ א' הודיע לסמנכ"ל לפרויקטים כי התעריף שלו הוא 110 דולר לשעת ייעוץ (כולל מע"מ); שהות בחו"ל כרוכה בתשלום הוצאות נסיעה ואש"ל, ויום היעדרות מן הארץ ייחשב ל-10 שעות עבודה. לוועדת היועצים נמסר שעבודת הייעוץ תסתכם בכ-80 שעות עבודה ואומדן העלות - כ-10,000 דולר. בדצמבר 1993 אישר מנכ"ל בזק את העסקת יועץ א', ובינואר 1994 פנתה בזק לרשות לשם קבלת אישורה, כנדרש לפי כללי החברות הממשלתיות (מינוי יועצים משפטיים ושכרם), התשנ"ב-1992. במארס 1994 אישרה הרשות את העסקתו.

בזק לא חתמה על חוזה מפורט עם יועץ א'. באפריל 1994 העביר סמנכ"ל לפרויקטים ליו"ר ועדת היועצים חשבון שהגיש יועץ א' עבור שכר טרחה עד סוף ינואר 1994, בסך של כ-132,000 ש"ח (כ-40,000 דולר). לפי הסבר שסמנכ"ל לפרויקטים מסר ליו"ר הוועדה, גדלו ההוצאות מעבר למסגרת שאושרה בוועדה (שהיתה כאמור 10,000 דולר,

כ-30,000 ש"ח), מאחר שבמהלך ניהול המשא ומתן עם החברה ההונגרית התעורר הצורך ביותר מנסיעה אחת להונגריה ובהעסקת עו"ד מקומי. הביקורת העלתה, כי החשבון האמור התייחס גם לעבודות בקשר לפרויקט בהונגריה, שהיועץ עשה עוד לפני שהסקתו אושרה על ידי ועדת היועצים והרשות.

בדיון בבקשת הסמנכ"ל לפרויקטים לאשר את ההוצאה המוגדלת, לא התייחסה ועדת היועצים לנושא העסקתו של עו"ד מקומי בהונגריה. ועדת היועצים המליצה לא לעכב את התשלום ולהמשיך להעסיק את יועץ א', בשכר טרחה כפי שפורט בבקשתו (ראה לעיל), הכול בכפוף לאישור הרשות. הוועדה לא דנה בתשלומים נוספים ליועץ, כמו החזר הוצאות בגין נסיעות ושרותי משרד, ולא עמדה על חתימת חוזה עמו. במאי 1994 אישרה הרשות את שכר הטרחה של יועץ א' שקבעה בזק; אישור המינוי הוגבל לטיפול בפרויקט בהונגריה בלבד.

בדיון נוסף בוועדת היועצים, במאי 1994, ביקש הסמנכ"ל לפרויקטים אישור להמשיך להעסיק את יועץ א' בהיקף כספי של 20,000 דולר לחודש. על פי המלצת הוועדה אישר המנכ"ל העסקתו לשנה, בסכום כולל שלא יעלה על 240,000 דולר. בדיון האמור הודיע הסמנכ"ל, כי בהמשך הטיפול בעסקה בהונגריה נוצר הצורך ביועץ וטיפול נוסף, ולשם כך העסיק יועץ א' עו"ד מקומי בהונגריה להלן - היועץ בהונגריה). בזק שילמה את החשבוניות שהגיש היועץ בהונגריה, על אף שהוועדה לא דנה בדרך בחירתו ובתעריף להעסקתו.

לאחר שהיועץ בהונגריה הגיש חשבוניות בסך כולל של כ-84,000 דולר, הודיע הסמנכ"ל לכספים במאי 1994 לסמנכ"ל לפרויקטים, כי הורה לשלם ליועץ בהונגריה מקדמה בסך 70,000 דולר; עם זאת דרש לטפל בדחיפות באישור ועדת היועצים ולהכין חוזים עם עורכי הדין העוסקים ביועץ בפרויקט בהונגריה, כמתחייב מנהלי החברה.

עד סוף מאי 1995 שילמה בזק לשני היועצים כ-1.1 מיליון ש"ח (כ-513,000 ש"ח ליועץ א' וכ-615,000 ש"ח ליועץ בהונגריה). בזק הודיעה למשרד מבקר המדינה שעבודת היועץ המשפטי בהונגריה הופסקה במאי 1995. בדיקת החשבוניות של היועצים העלתה את הממצאים הבאים:

(א) עם יועץ א' לא נחתם, כאמור, חוזה מפורט וממילא לא הוסדרו בכתב התנאים והתשלומים עבור שרותי הייעוץ. בחשבוניות שהוא הגיש נכללו החזרי הוצאות בגין נסיעות לחו"ל, נסיעות בארץ, משלוחים, צילומים, ושיחות טלפון, והתשלומים בגינם אושרו לתשלום על ידי סמנכ"ל לפרויקטים.

(ב) באישור הרשות ממאי 1994 נקבע, כאמור, שהוא ניתן לצורך הטיפול בעסקה בהונגריה בלבד; בחשבוניות שהגיש יועץ א' נכללו סכומים המתייחסים לעבודות ייעוץ שאינן קשורות לפרויקטים למרות שהיועץ המשפטי של בזק ביקש מהסמנכ"ל לפרויקטים להקפיד על העסקת יועץ א' בפרויקט בהונגריה בלבד, אישר הסמנכ"ל לפרויקטים את החשבוניות והן שולמו על ידי אגף הכספים.

(ג) החשבונית שהגיש יועץ א' במאי 1994 כללה, מלבד שכר הטרחה האישי והחזר הוצאות, גם שכר טרחה של עו"ד נוסף ממשרדו. בדיונים בוועדת היועצים בקשר עם העסקת יועץ א' היתה התייחסות אליו בלבד, וגם הרשות אישרה את העסקתו בלבד. בבזק אין מסמכים המצביעים על כך שהיועץ ביקש אישור להעסיק עורכי דין נוספים במשרדו בקשר לפרויקט בהונגריה. פנייה מעין זו הייתה צריכה להיות מלווה בפרטים לגבי מעמדם במשרד של עורכי הדין הנוספים, כדי לקבוע בהתאם לכך את התעריף לשעת עבודה של כל אחד מהם. החשבונית ממאי 1994 אושרה על ידי סמנכ"ל לפרויקטים ושולמה באוגוסט 1994.

(ד) בזק שילמה ליועץ המשפטי בהונגריה לפי 325 דולר לשעת ייעוץ, בתוספת הוצאות בגין נסיעות, טלפון והוצאות כלליות. היועץ המשפטי בהונגריה העסיק גם שישה עורכי דין נוספים בתעריפים שבין 90 ל-250 דולר לשעה. הצורך בתשלומים אלה הובא לידיעת בזק רק בדיעבד בעת הגשת החשבוניות. העסקת היועצים בהונגריה ותעריפי שכר הטרחה שלהם לא הובאו לדיון בוועדת היועצים ולא אושרו בידי המנכ"ל.

בזק הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 1996, כי בעקבות הביקורת היא קבעה כללים להעסקת יועצים משפטיים וכלכליים בארץ ובחו"ל, לרבות העסקת יועץ משנה בידי יועץ שאושר בוועדת היועצים. חברת הבת לפרויקטים בין-לאומיים קיבלה על עצמה לפעול על פי כללים אלה.

יועצים כלכליים

במארס 1994 אישרה ועדת היועצים העסקת שני יועצים כלכליים לפרויקטים בין-לאומיים (להלן - היועצים הכלכליים) לחצי שנה. הסמנכ"ל לפרויקטים הסביר לוועדת היועצים שהם נדרשים להכין ניתוחים כלכליים ופיננסיים ולהגיש סיוע בהצעת לוועדת היועצים שהם נדרשים להכין ניתוחים כלכליים ופיננסיים ולהגיש סיוע בהצגת הפרויקטים בפני מוסדות מימון בין-לאומיים. היועצים ביקשו שכר טרחה לפני 125 דולר לשעת עבודה ו-1,000 דולר ליום עבודה בחו"ל. סכום ההוצאה הכולל שהוועדה אישרה היה 60,000 דולר לחצי שנה. החוזה עם היועצים נחתם במארס 1994 לשישה חודשים, החל ב-22.3.94. עד סוף אוקטובר 1994 שילמה בזק ליועצים אלה על פי חשבוניות שהגישו כ-210,000 ש"ח (כולל מע"מ). בדיקת ההתקשרות עמם העלתה את הממצאים הבאים:

(א) במאי 1994 פנה סמנכ"ל כלכלה ולוגיסטיקה למנכ"ל והפנה את תשומת לבו, בין היתר, לעובדה שאגף כלכלה ולוגיסטיקה, האמון על הכנת תכניות עסקיות, לא שותף בפרויקט בהונגריה וכי המינהל שכר שירותי ייעוץ כלכלי, על אף שבזק מעסיקה בעלי מקצוע בתחום זה. בוועדת היועצים לא מכהן נציג של אגף כלכלה ולוגיסטיקה, והוועדה אף לא זימנה נציג של אגף זה לדיון בנושא, אשר בקשר אליו טען הסמנכ"ל לפרויקטים שלבזק דרוש סיוע חיצוני, מאחר והיא אינה יכולה להקצות מתוכה

את השירותים הנדרשים לכך. משרד מבקר המדינה העיר לבזק, שעל ועדת היועצים להיוועץ באגפים בהם מצויים בעלי מקצוע בתחום העומד לדיון, לפני אישור העסקת יועצים חיצוניים.

(ב) כאמור, החלטות ועדת היועצים הינן בגדר המלצות המובאות לאישור מנכ"ל בזק. המנכ"ל אישר את הפרוטוקול הדרוש בהעסקת היועצים הכלכליים ב-10.4.94, וזאת כשבועיים לאחר שהחווה עם היועצים כבר נחתם.

יועצים לפנסיה

עם הקמת בזק ב-1984 נהיו עובדי משרד התקשורת שטיפלו במערכת הטלפון לעובדי החברה הממשלתית החדשה. דבר זה חייב חתימת חוזי עבודה קיבוציים על כלל העובדים וחתימת חוזים אישיים עם הבכירים, וכן הסדרת ההמשכיות של הזכויות הפנסיוניות של העובדים. בזק תקשרה לצורך הבטחת זכויות הפנסיה של עובדיה עם קרן מקפת - מרכז לפנסיה ותגמולים - אגודה שיתופית בע"מ (להלן - קרן מקפת). ההסכם הסופי עם קרן מקפת נחתם בשנת 1989.

יועצים לאגף הכספים

1. עד לחתימת ההסכם בינה לבין קרן מקפת העסיקה בזק יועץ בנושאי פנסיה (להלן - יועץ ב'). באפריל 1988 נחתם חוזה בין בזק לחברת ייעוץ. שיועץ ב' עמד בראשה, ובו התחייבה החברה לייעץ לבזק ולהכין חישובים כספיים ואקטואריים כפי שיידרש על ידי בזק בדיוניה עם נציגות העובדים, קרנות הפנסיה, ועם גופים אחרים. מנכ"ל החברה (יועץ ב') היה אחראי על הקשר בין בזק לחברה.

בנובמבר 1990, אישרה ועדת היועצים את העסקתו של יועץ ב', בהיקף של 100 שעות, לשם טיפול בנושאי פנסיה הקשורים לקרן מקפת. הוועדה קבעה שיש לחתום עמו על הסכם, וחזרה על קביעתה זו במאוס 1991. רק כעבור שנה, במאוס 1992, נחתם החוזה עם יועץ ב' באופן אישי. נקבע בו שתמורת עבודתו תשלם לו בזק סכום בשקלים השווה ל-70 דולר לשעת ייעוץ; להיקף העבודה נקבעה תקרה של 200 שעות, על אף שוועדת היועצים אישרה 100 שעות בלבד. עד מאי 1992 שילמה בזק ליועץ ב' סך של כ-33,000 ש"ח עבור 196 שעות עבודה. באותו חודש אישרה ועדת היועצים תוספת של 300 שעות.

2. באוגוסט 1991, לאחר שקרן מקפת תבעה סכומי כסף ניכרים מהחברה, פנה הסמנכ"ל לכספים לוועדת היועצים והודיע לה שנתקבלה החלטה להקים צוות משותף עם קרן מקפת לאיתור הבעיות בין שני הצדדים, ולצורך כך יש להיעזר ביועצים חיצוניים נוספים. הוועדה אישרה העסקת מומחה בענייני פנסיה (להלן - יועץ ג') ונקבע לו שכר טרחה של 4,000 דולר כתשלום חד פעמי עבור לימוד הנושא הייחודי של בזק, ולאחר מכן - 140 דולר לכל שעת ייעוץ. במאוס 1992 נחתם עמו חוזה שבו הוא התחייב לייעץ לבזק ולהכין חישובים כספיים ואקטואריים כפי שבזק תדרוש; עוד נקבע, שהיקף העבודה יהיה בגבולות של 200 שעות.

3. במשך הזמן הוגדל היקף החוזה עם שני היועצים: במאי 1992 אישרה הוועדה לכל אחד מהם תוספת של כ-300 שעות; בספטמבר 1992 אישרה ועדת היועצים עוד תוספת של 600 שעות לכל אחד, ובנובמבר 1992 ביקש הסמנכ"ל לכספים לאשר לכל אחד מסגרת של כ-1,000 שעות לשנה. בהערותיו לפרוטוקולים של ועדת היועצים, רשם מנכ"ל בזק בנובמבר 1992, כי ברצונו לקבל דיווח על העלות והתוצאות של עבודת היועצים לפנסיה ותחזית לסיום עבודתם, אך אגף הכספים לא הכין את חומר המבוקש. לוועדה, שהדירקטוריון הקים מבין חבריו לטיפול בנושאים הקשורים לקרן מקפת, מסר הסמנכ"ל לכספים ביוני 1993 פרטים על התשלומים ששולמו ליועצים עד אז, והודיע כי תהיינה הוצאות נוספות, אך לא ציין מתי בזק צופה את סיום העבודה.

בפברואר 1994 דנה ועדת היועצים בהמשך העסקת יועץ ב', והמליצה לערוך הסכם חדש מוגבל ל-1,200 שעות ייעוץ, לפי התעריף בחוזה המקורי. מנכ"ל בזק החליט לא לאשר את החלטת הוועדה, אלא אם יקבע אגף הכספים מתי תסתיים עבודת היועץ ביולי 1994 אישר המנכ"ל את המשך העסקתו של יועץ ב' בהיקף של 1,200 שעות לשנה, על סמך הסברים שקיבל בעל פה, אך מבלי שנקבע מועד לסיום עבודת הייעוץ.

משנת 1993 ועד מאי 1995 שילמה בזק ליועץ ב' כ-742,000 ש"ח, וליועץ ג' כ-434,000 ש"ח.

יועצים לדירקטוריון

1. במארכ 1993 אישר הדירקטוריון העסקת יועץ משפטי (להלן - יועץ ד') למתן חוות דעת משפטית לגבי הסבירות של התביעות שקרן מקפת הגישה, בנוגע להפרשות לפנסיה עבור עובדי בזק. עם יועץ ד' סוכם על תשלום לפי תעריף של 200 דולר לשעת עבודה.

בזק לא חתמה על חוזה מפורט עם יועץ ד'. ביוני 1993 שולם לו סך של כ-43,000 ש"ח. בעת הגשת החשבונית העיר הסמנכ"ל לכספים כי אין חוזה עם היועץ, וכי הסכום שולם על פי הוראות יו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל. באוגוסט 1993 הודיע היועץ המשפטי של בזק לסמנכ"ל לכספים, כי מדובר לפי שעה במטלה חד-פעמית ולפיכך אין צורך בעריכת חוזה מפורט, וניתן להסתפק בהזמנת עבודה, שבה יצוין גובה שכר הטרחה.

בספטמבר 1993, התקבל אישור הרשות להעסיק את יועץ ד' כיועץ לדירקטוריון ואושר שכר הטרחה שדרש. החל בנובמבר 1993 התריע הסמנכ"ל לכספים שוב ושוב על העדר חוזה, ומכיוון שהעסקת היועץ לא אושרה בוועדת היועצים, בוצעו התשלומים ליועץ בניגוד לנוהלי החברה. עד סוף יולי 1994 שולם לו על פי הוראות יו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל שכר טרחה שהסתכם בכ-233,000 ש"ח. רק בספטמבר 1995, בעקבות הביקורת, פנה סמנכ"ל לכספים לוועדת היועצים וביקש לאשר את העסקת יועץ ד'; הוועדה אישרה את העסקתו ונחתם עמו חוזה.

2. בינואר 1994 פנה יו"ר הדירקטוריון דאז לעורך דין (להלן - יועץ ה') בבקשה להכין חוות דעת משפטית על כשרותם של החוזים שנחתמו בשנים 1986-1988 עם

18 עובדים בכירים בבזק ועל מחויבותה של החברה לכבדם. הצורך בחוות הדעת נבע מכוונת הרשות לבקש מהממונה על השכר במשרד האוצר, לפעול לביטול של הטבות מסוימות שנכללו בהסדרי הפרישה עם עובדים אלה, שלדעת הרשות חרגו מהמקובל. יועץ ה' הודיע ליו"ר הדירקטוריון כי הוא מקבל על עצמו להכין את חוות הדעת בשכר טרחה של 150 דולר לשעה. לא נתקבל ממנו אומדן למספר השעות הנדרשות לצורך כתיבת חוות הדעת, ולפיכך לא ניתן היה לדעת מה המסגרת התקציבית הנדרשת.

ביוני 1994 הגיש יועץ ה' חשבונית בסך של 21,900 דולר עבור 146 שעות עבודה. אגף הכספים לא הסכים לשלם את החשבונית, בהעדר כיסוי תקציבי להוצאה. רק לאחר שהיו"ר הוראה לשלם את החשבונית, והיועץ המשפטי של בזק אישר את התשלום בסתמך על הוראה זו. שולם ליועץ ה' ביולי 1994 סך של כ-67,000 ש"ח, מסעיף הוצאות הדירקטוריון.

יועצים להנפקה

בנושאים הקשורים לשוק ההון ובנושאים הקשורים להנפקות נעזרה בזק במשרד של עו"ד. במאי 1993, לקראת ההנפקה שבזק תכננה, המליץ הסמנכ"ל לכספים להעסיק עו"ד מאותו משרד, בנימוק שלבזק היה ניסיון טוב עמו; ההמלצה נתמכה על ידי היועץ המשפטי של בזק. ביוני 1993 פנה יו"ר הדירקטוריון למנכ"ל בבקשה לפעול להעסקת אותו עו"ד, ולהשגת אישור הרשות.

לאחר שהעסקתו של אותו עו"ד ירדה מן הפרק, מסיבות שלא היו קשורות בבזק, הגיש משרד עו"ד אחר (להלן - יועץ ו') בספטמבר 1993 הצעה לבזק לטפל בהכנת התשקיף. בהתאם להצעה, תמורת הכנת תשקיף וביצוע ההנפקה עד ספטמבר 1994, יקבל יועץ ו' שכר טרחה בשקלים בסכום השווה ל-75,000 דולר. אם לא יפורסם תשקיף, או שיפורסם תשקיף וההנפקה תבוטל, יחושב שכר הטרחה לפי שעות עבודה בפועל, אך לא מעבר לסכום כולל השווה ל-25,000 דולר.

העסקת יועץ ו' אושרה בדירקטוריון בפברואר 1994. בזק חתמה על הצעתו לטיפול בתשקיף, שבה היו כלולות עיקר דרישותיו של היועץ, אך לא דאגה לעריכת חוזה שיכלול גם דרישות משלה, כמו חובת סודיות, תנאי תשלום, קביעת לוח זמנים ותנאים לסיום ההתקשרות.

בזק קיבלה את אישור הרשות למינויו ולגובה שכר טרחתו של יועץ ו'; הרשות קבעה במפורש שבמקרה ולא יפורסם תשקיף, יהיה שכר הטרחה לפי 100 דולר לשעה, כשהכוונה לתעריף ממוצע. בהצעה של יועץ ו' התעריף לשעת עבודה שלו עצמו היה 200 דולר, של שותף - 150 דולר, ושל עו"ד אחר - 125 דולר. בזק לא דרשה מיועץ ו' לשנות את התעריפים בהצעתו על מנת להתאימם לדרישת הרשות.

במהלך עבודתו קבל יועץ ו' בפני הנהלת בזק ששיתוף הפעולה מצד החברה אינו מלא, וכי חומר שביקש לצורך הכנת התשקיף הגיע אליו באיחור ובאופן חלקי. בספטמבר 1994 הציע המנכ"ל בוועדת ההנפקה של הדירקטוריון להחליף את יועץ ו' ביועץ

משפטי אחר. יו"ר הדירקטוריון התנגד להצעה, ובסיכום הדיון הוחלט שבזק תמשיך בהתקשרות עם יועץ ו'. בניגוד להחלטת הדירקטוריון, הפסיק מנכ"ל בזק, בינואר 1995 את ההתקשרות עם יועץ ו'. ותמורת הסכמתו להתרתה, שולם לו בפברואר אותה שנה סכום השווה ל-75,000 דולר. יחד עם שכר הטרחה שכבר שולם לו קודם לכן, הסתכמו התשלומים בכ-130,000 דולר. בדיון בדירקטוריון בנושא זה, במארס 1995, הסתייגו חברי דירקטוריון אחדים מהפסקת ההתקשרות עם יועץ ו', ומהתשלום הנוסף ששולם לו כדי שייתן את הסכמתו להתרת ההתקשרות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 1995 הסבירה בזק כי במהלך עבודתו של יועץ ו' התעוררו ספקות אם הוא יוכל לעמוד בלוח הזמנים שנקבע להכנת התשקיף. בהסבריה צוין, כי אי הכנת התשקיף במועד עלולה היתה לגרום נזק משמעותי לבזק וכי הוחלט להפסיק את העסקתו כדי למזער את הנזק.

לצורך השלמת התשקיף חזרה בזק והתקשרה עם עורך הדין שהכין את התשקיף להנפקת בזק ב-1991. עד נובמבר 1995 לא הושלמה הכנת התשקיף החדש. משרד מבקר המדינה העיר לבזק שבהעדר חוזה מפרט עם יועץ ו', שבו צריכים היו להיקבע בין היתר התנאים לסיום ההתקשרות, שילמה בזק סכום גבוה בהרבה משכר הטרחה שנקבע מלכתחילה, ובסופו של דבר לא קיבלה במועד תשקיף, שיאפשר לה לגשת להפקה לפי לוח הזמנים שקבעה.

התקשרות עם חברת יועצים לניהול

בזק מסתייעת מאז הקמתה בחברה העוסקת במתן ייעוץ לניהול, מחשוב, הנדסת תעשייה ושירותים לוגיסטיים (להלן - יועצי הניהול). בשנים 1992 - 1994 שילמה בזק ליועצי הניהול כ-1.5 מיליון ש"ח. ההתקשרות עם יועצי הניהול נעשתה בחלקה על פי הסכמי מסגרת ובחלקה בהתקשרויות פרטניות.

הסכמי מסגרת

להלן פירוט הסכמי המסגרת שעליהם חתמה בזק מאז 1989 עם יועצי הניהול.

1. בנובמבר 1989 חתמה היחידה הארצית לנהלים ורשומות באגף ארגון ומשאבי אנוש עם יועצי הניהול על הסכם מסגרת לכתיבת נהלים לתחומי הפעילות השונים של בזק (פרטים ראה להלן, עמ' 63).

2. במאי 1990 חתמה בזק על הסכם מסגרת עם יועצי הניהול למתן ייעוץ לאגף כלכלה ולוגיסטיקה בנושאים הבאים: ניהול מלאי, ניהול רכש, בינוי ואחזקת מבנים, תחבורה ומוסכים, בקרה לוגיסטית. בהסכם התחייבה בזק לשלם בעד כל שעת עבודה של יועצי הניהול לפי תעריפי משרד הביטחון (מנה"ר), בניכוי של 20% ובתוספת הוצאות נסיעה ואש"ל. במארס 1994 חודש הסכם המסגרת לשנה, ונקבע שהוא יוארך מאליה, כל פעם לשנה, אלא אם יודיע אחד הצדדים על רצונו להביאו לידי גמר.

3. בספטמבר 1990, נחתם הסכם מסגרת עם יועצי הניהול לביצוע שירותים שונים בתחומי הנדסת ייצור באגף ארגון ומשאבי אנוש, בהיקף של עד 150 ימי עבודה לשנה. התשלום נקבע על פי התעריף המקובל בבזק להעסקת יועצים, בתוספת אש"ל והחזר הוצאות.

4. בפברואר 1992 נחתם הסכם מסגרת עם יועצי הניהול למתן ייעוץ לאגף השיווק בנושאי שיווק וארגון מכירות, בהיקף של 150 ימי עבודה לשנה. תוקף החוזה לשנה, ונקבע שהוא יוארך בכל פעם לשנה נוספת אלא אם הודיע אחד הצדדים על רצונו להביאו לידי גמר. התשלום נקבע על פי התעריף המקובל בבזק להעסקת יועצים, בתוספת אש"ל והחזר הוצאות.

5. במאוס 1994 נחתם הסכם מסגרת נוסף באגף ארגון ומשאבי אנוש לתחום ארגון מינהל וחירום, בתנאים של החוזה מספטמבר 1990.

בשנים 1993 ו-1994 שילמה בזק ליועצי הניהול לפי הסכמי המסגרת סכום כולל של כ- 168,000 ש"ח. בבדיקת הסכמי המסגרת שבזק חתמה עליהם עם יועצי הניהול העלה משרד מבקר המדינה את הממצאים הבאים:

(א) **בהסכם המסגרת לעבודות עבור אגף כלכלה ולוגיסטיקה נקבע התשלום על פי תעריפי משרד הביטחון ליועצים בניכוי 20%, בעוד שבהסכמים עם אגף השיווק ואגף ארגון ומשאבי אנוש התשלום היה לפי התעריף שקבעה בזק להעסקת יועצים. תעריף זה עודכן מעת לעת בוועדת היועצים והיה נמוך מהתעריף ששילם אגף כלכלה ולוגיסטיקה. יוצא, שעבור עבודת ייעוץ שעשה אותו גורם, שילמה בזק לפי תעריפים שונים. במאוס 1994 אימצה ועדת היועצים את התעריפים של משרד הביטחון בניכוי 20%.**

(ב) **בהסכמי המסגרת עם אגף השיווק ועם אגף ארגון ומשאבי אנוש נקבעה הגבלה לפיה מספר ימי העבודה של היועצים לא יעלה על 150 יום בשנה. הגבלה זו נועדה להטיח חלוקת העבודות בין יועצים שונים ובכך למנוע תלות רבה מדי של בזק ביועץ אחד. בהסכם המסגרת של אגף כלכלה ולוגיסטיקה אין סעיף כזה, ותוצאות העדרו באו לידי ביטוי בהעסקת יועצי הניהול בנושאי בינוי ונכסים (ראה להלן).**

(ג) **אגף ארגון ומשאבי אנוש חתם על שלושה הסכמי מסגרת עם יועצי הניהול, המתייחסים לעבודות בתחומים שונים של האגף. בדרך זו עקף האגף את המגבלה של 150 ימי עבודה לשנה שקבעה ועדת היועצים לגבי הסכמי מסגרת.**

התקשרות עם תחום בינוי ונכסים

ממסמכי בזק עולה, שעל רקע הגידול בהיקף העבודה של תחום בינוי ונכסים (להלן - התחום) באגף כלכלה ולוגיסטיקה, והקשיים בעמידה בתכנית העבודה, החליט התחום לערוך בחינה תפעולית במגמה ליעל ולקצר את תהליכי העבודה. לצורך זה ולצורך

ניהול פרויקטים של בינוי, החליט התחום להתקשר עם יועצי הניהול. באוגוסט 1991 הגישו יועצי הניהול לתחום הצעה למתן שירותים הנדסיים, הכוללים, בין היתר, הקמת "מיני מרכזיות" בבניה מהירה וניהול פרויקטים - תכנונם והקמתם. יועצי הניהול הודיעו שיש להם ניסיון הן בביצוע בחינה ארגונית תפעולית והן בניהול פרויקטים בבינוי, ושביכולתם ליטול על עצמם מקטע שלם מתום פעילות התחום, ולנהל אותו מתחילתו ועד סופו.

בנובמבר 1991 דנה ועדת הרכישות המרכזית של בזק בהעסקת יועצי הניהול בסיוע וקידום פרויקטים בבינוי. הוועדה החליטה להמליץ בפני מנכ"ל בזק על מתן פטור ממכרז להעסקתם וזאת תוך הגבלת ההעסקה ל-3,500 שעות, שתמורתן לא ישולם סכום העולה על 280,000 ש"ח. מאז האישור בוועדת הרכישות המרכזית אישרה ועדת נדל"ן (הפועלת במסגרת התחום) ארבע הארכות להתקשרות, האחרונה - עד מאי 1995; ההארכות האמורות הסתכמו בתוספת של 13,200 שעות. בשנים 1993 ו-1994 שילמה בזק ליועצי הניהול תמורת העבודות שבצעו עבור התחום כ-595,000 ש"ח. כשהתעורר הצורך לשלם ליועצי הניהול בגין העבודות האמורות, התברר באגף הכספים שלא נחתם עמם חוזה. התחום הסביר שבזק חתמה על הסכם מסגרת עם יועצי הניהול במאי 1990 (ראה לעיל).

משרד מבקר המדינה העיר לבזק שלנוכח היקף הכספי הגדול של ההתקשרות עם התחום, החורג מהסכומים שלשמים נחתמו הסכמי המסגרת, היה עליה לחתום על חוזה נפרד ומפורט המגדיר את פרטי ההתקשרות. יתרה מזו, הואיל ובניהול פרויקטים עבור התחום נטלו על עצמם היועצים אחריות על מקטע שלם לא מדובר במקרה זה בייעוץ, אלא בעבודת קבלנות הנושאת גם אחריות ביצועית.

התקשרות עם אגף ארגון ומשאבי אנוש

1. ביוזמת היחידה הארצית לנהלים ורשומות, חתמה בזק בנובמבר 1989 עם יועצי הניהול על הסכם מסגרת להכנת נהלים לתחומי הפעילות השונים בבזק. בהסכם נקבעה תמורה של 1,400 ש"ח עבור כתיבת כל נהל במתכונתו הסופית (הסכום צמוד למדד המחירים לצרכן של אפריל 1989).

2. בנובמבר 1992 אישרה ועדת היועצים, לפי בקשתו של מנהל תחום ארגון ושיטות באגף ארגון ומשאבי אנוש, ביצוע פרויקט בנושא ניתוח עיסוקים, שימשש כלי עזר בניהול משאבי אנוש, ויהיה משולב עם מחשוב מערכת כוח האדם של בזק. מנהל תחום ארגון ושיטות המליץ בפני ועדת היועצים לבחור ביועצי הניהול, מאחר והם זכו במכרז לביצוע ניתוח עיסוקים בכל משרדי הממשלה, בקשר עם יישום המלצות ועדת זוסמן. בפברואר 1993 נחתם חוזה בין בזק ליועצי הניהול לניתוח העיסוקים בבזק. בדצמבר 1994 סיימו יועצי הניהול את שלב הניתוח של 90 עיסוקים, ובזק שילמה להם עד סוף 1994 כ-100,000 ש"ח.

ממסמכי בזק עולה כי לדעת סמנכ"ל ארגון ומשאבי אנוש קצב ההתקדמות של יועצי הניהול בפרויקט לא היה מספק; ניתוח 30 העיסוקים הראשונים שהיועצים הגישו נידחה על ידי הגורמים המקצועיים בבזק, מאחר שלא ענה על הצרכים, ולשם המשך הטיפול נדרשה עבודה נוספת של עובדי בזק; בניתוח העיסוקים לא בוצעו עצובי עיסוקים עתידיים, לא הוגדרו שלבים מקצועיים בתוך המסגרת התפקודית ולא נכללה מערכת להזרכת עובדים; המפרט שצורף להסכם לא ענה על הצרכים הממשיים של בזק, וכתוצאה מכך שימש ניתוח העיסוקים שהגישו יועצי הניהול רק בסיס לעדכון תיאורי התפקידים בבזק, ועל תחום מבנה ארגוני ותקן היה להתאימו לצורכי היחידות השונות.

במהלך הביקורת התברר, כי בבזק קיימת עוד מלפני 1990 מערכת ממוחשבת ובה תיאורי התפקידים של העובדים, שיכלה להיות בסיס לפרויקט ניתוח העיסוקים. בזק הסבירה למשרד מבקר המדינה שמערכת זו אינה מכילה את כל המידע הדרוש. משרד מבקר המדינה העיר לבזק. שהיא לא בחנה את האפשרות להיעזר במערכת הקיימת לצורך הפרויקט של ניתוח העיסוקים.

3. תחום ארגון ושיטות באגף ארגון ומשאבי אנוש ביקש לערוך מחקרים במחלקות כוח ומכונות שבמחוזות וכן לבנות שיטת תמריצים לעובדי המחלקות. לביצוע המחקרים נבחרו יועצי הניהול, ובאוגוסט 1993 נחתם עמם חוזה, שבו נקבע התעריף הנהוג בבזק לתשלום ליועצים. עד סוף 1994 שילמה בזק ליועצים בגין חוזה זה -140,000 ש"ח. בדצמבר 1994 הגישו יועצי הניהול טיוטת דוח בנושא שיטות עבודה ושכר עידוד במחלקות כוח ומכונות, אלא שבאותו זמן כבר התקבלה החלטה בבזק על ביטול שכר העידוד, ולפיכך הצטמצמה הרלבנטיות של תוצאות המחקר.

4. המבקר הפנימי של בזק הגיש בספטמבר 1993 דוח בעניין העסקתם של יועצי הניהול בכתיבת נהלים בהיקף של 176 ימי עבודה עבור תחום ארגון מינהל וחירות באגף ארגון ומשאבי אנוש על פי חוזה מאוגוסט 1987. המבקר הפנימי העלה בין היתר את הליקויים הבאים: (1) מנהל תחום ארגון מינהל וחירות הורה לשלם ביוני 1988 ליועצי הניהול סך של כ-30,000 ש"ח, על אף שעד אז לא הגישו יועצי הניהול כל עבודה לבזק כבסיס לתשלום. (2) יועצי הניהול הגישו רק 25 מתוך 32 נהלים שנדרשו בחוזה, והתברר ש-14 מהם חפפו נהלים שהוכנו שנה קודם לכן על ידי יועץ אחר; (3) ליועצי הניהול שולם מעבר למגיע לפי החוזה תמורת 88 שעות עבודה. חרף הממצאים שהעלה המבקר הפנימי, המשיכה בזק להעסיק את יועצי הניהול בנושאים רבים, כולל בכתיבת נהלים.

דיווח לדירקטוריון

לפי הנוהל להעסקת יועצים היה על ועדת היועצים לדווח לדירקטוריון מדי חצי שנה על פעילות יועצים ששכר טרחתם עולה על 50,000 דולר (ראה לעיל, עמ' 54). יועצי הניהול לא נכללו בדיווחים החצי שנתיים מאוגוסט 1994 וממאי 1995, על אף ששכר טרחתם עלה על הסכום האמור: בשנת 1994 כ-227,000 ש"ח, ומינואר ועד סוף יולי

1995 - כ-177,000 ש"ח. נוסף לכך שולמו ליועצים כ-235,000 ש"ח בגין עבודות שעשו עבור תחום בינוי ונכסים ב-1994 שאושרו בידי ועדת נדל"ן (ראה לעיל, עמ' 62).

יועצים לתכנית אסטרטגית

1. בנובמבר 1991 הגישה הנהלת בזק לדירקטוריון תמצית של תכנית אסטרטגית שהכינו סמנכ"ל כלכלה ולוגיסטיקה וסמנכ"ל הנדסה ותכנון. דירקטוריון בזק הקים מבין חבריו ועדה שתעסוק בנושאים אסטרטגיים. הוועדה התכנסה לראשונה בדצמבר 1991.

סמנכ"ל כלכלה ולוגיסטיקה פנה בדצמבר 1991 לוועדת היועצים בבקשה לאשר התקשרות עם חברה העוסקת מערכות מידע (להלן - היועץ לאסטרטגיה), לשם מתן ייעוץ בכתובת תכנית אסטרטגית לבזק. הסמנכ"ל הסביר לוועדת היועצים שהוא ממליץ על היועץ לאסטרטגיה לאחר שפנה לשני יועצים אחרים, אך מצא שאינם מתאימים. ועדת היועצים אישרה באותו חודש את ההצעה להטיל על היועץ לאסטרטגיה את הכנת התכנית האסטרטגית של בזק, תמורת 100,000 דולר.

רק במארכס 1992 הודיע מנכ"ל בזק לוועדה שהקים הדירקטוריון על התכנית להתקשר עם היועץ לאסטרטגיה לתקופה של שנה, לצורך בחינה פרטנית של התכנית האסטרטגית שהנהלה הגישה. חברי הוועדה ייחסו חשיבות רבה לסיוע של יועץ חיצוני, לרבות בדיקת האפשרות של התקשרות עם מומחה מחו"ל לטיפול בנושא; בזק לא בדקה אפשרות זו.

ביוני 1992 נחתם חוזה עם היועץ לאסטרטגיה, לפיו ישולם לו סך 100,00 דולר בש"ח, לפי השער ביום חתימת החוזה, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן. הוסכם שהמדד הבסיס יהיה של חודש יוני 1991, מועד הגשת ההצעה של היועץ לאסטרטגיה. לפי החוזה הוא התחייב לסיים אל העבודה עד יוני 1993. באוגוסט 1992 החל היועץ בעבודתו; בזק הקימה צוות היגוי ובו נציגים מכל האגפים, ברשות הסמנכ"ל לכלכלה ולוגיסטיקה.

באפריל 1993 הגיש היועץ לאסטרטגיה לבזק פרקים מהתכנית האסטרטגית; במאי התקיים דיון בתכנית זו אצל המנכ"ל, ולא הועלו בו הסתייגויות מהותיות מן הפרקים שהגיש היועץ לאסטרטגיה. ביולי 1993 פנה סמנכ"ל כלכלה ולוגיסטיקה בכתב ליועץ ולמנכ"ל בזק והעלה טענות רבות על סדרי העבודה, ועל ההתקדמות האיטית בעבודה. נקודות התורפה העיקריות של פרקי התכנית, כפי שפורטו באותו מכתב, היו בתחום השיווק. לדעת הסמנכ"ל הטיפול בנושא מרכזי זה לא עמד בדרישות המקצועיות. צוות ההיגוי של בזק התריע על כך בפני היועץ לאסטרטגיה, אולם לא התקבלו תיקונים לתכנית העונים על הדרישות. סמנכ"ל כלכלה ולוגיסטיקה הוסיף והסביר למנכ"ל בזק, כי קצב העבודה של עובדי בזק עולה בהרבה על קצב עבודת היועץ, ולמעשה עיקר התכנית האסטרטגית נכתבה בבזק, בלא להסתמך על עבודת היועץ לאסטרטגיה.

בדיון בהנהלת בזק בדצמבר 1993, לאחר שהתקבלה מהיועץ לאסטרטגיה התכנית כולה, ציין סמנכ"ל כלכלה ולוגיסטיקה שהתכנית האסטרטגית מתייחסת לטווח של 5-8 שנים, ולא 10 שנים כפי שנתבקש וכי אין "התקדמות ביתרונות ובחסרונות היחסיים של בזק". סמנכ"ל לארגון ומשאבי אנוש וסמנכ"ל לשיווק ציינו שאין הקבלה בין הבעיות המוצגות בתכנית לבין הפתרונות המוצעים בה. מהערות של גורמים בכירים בבזק לתכנית שהוגשה עולה שהיועץ לאסטרטגיה לא נפגש עימם. היועץ לאסטרטגיה מצדו טען בפני מנכ"ל בזק, בין היתר, כי הוא נתקל בקשיים רבים כאשר ביקש להיפגש עם בעלי תפקידים בבזק.

משרד מבקר המדינה העיר לבזק שליווי הכנת התכנית האסטרטגית ע"י צוות ההיגוי, שהוקם למטרה זו, לא יצא לפועל, ורק בשלבים האחרונים של התכנית, כשנה ויותר לאחר מועד חתימת החוזה, התברר לבזק שהתכנית אינה שלמה.

בפברואר 1994 פנה סמנכ"ל כלכלה ולוגיסטיקה ליו"ר הדירקטוריון וציין, כי לדעתו לא כדאי להמשיך ולהעסיק את היועץ לאסטרטגיה. באותו מועד החליט מנכ"ל בזק שהמשך התכנון האסטרטגי יבוצע בידי בזק עצמה. בזק שילמה ליועץ לאסטרטגיה סכום כולל של כ-250,000 אלף ש"ח עבור הכנת תכנית ששימשה למעשה רק כבסיס לתכנית אסטרטגית שנכתבה בשלב מאוחר יותר בידי בזק עצמה.

2. במקביל להעסקת היועץ לאסטרטגיה, העסיקה בזק שלושה יועצים אחרים לשם טיפול בנושאים שאף הם כלולים בתכנון אסטרטגי:

(א) יועץ לתכנית ארוכות טווח בנושאי הנדסה ותכנון: ביוזמת אגף הנדסה ותכנון, חתמה בזק בדצמבר 1992 על הסכם עם מכון מחקר לביצוע סקר בנושא תכנית רב-שנתית למחקר ופיתוח. בחוזה נקבע היקף העבודה ל-820 שעות ומחירה כ-94,000 ש"ח. בארץ ובעולם פועלים גופי מחקר נוספים שיכלו לערוך את הסקר, אך לוועדת היועצים נמסר שאין גוף נוסף המסוגל לכך. באוגוסט 1993 הורחבה מסגרת הסקר, והוזמנה תכנית לטווח ארוך אשר תגדיר את התשתיות הדרושות לשנת 2005, ותשמש למעשה כתכנית אסטרטגית של אגף הנדסה ותכנון. עד סוף 1994 שילמה בזק למכון המחקר כ-130,000 ש"ח.

(ב) יועץ ארגוני: בספטמבר 1993 אישרה ועדת היועצים לפי בקשת מנהל תחום ארגון ותקן באגף ארגון ומשאבי אנוש, העסקת יועץ למשך שנה אחת לשם בחינת המבנה הארגוני. החוזה נחתם בדצמבר 1993 בהיקף של עד 800 שעות. עד סוף 1994 שולמו ליועץ זה כ-127,000 ש"ח.

(ג) יועץ אסטרטגי לשיווק: חברה, העוסקת בייעוץ בנושאי שיווק, הגישה בנובמבר 1993, לבקשת אגף השיווק בבזק, הצעה למחקר ותכנון במטרה לגבש אסטרטגיה שיווקית. לאותה חברה היה הסכם מסגרת עם אגף השיווק, ולכן לא הובא אישור העסקתה לוועדת היועצים. ההחלטה על העסקתה נתקבלה בתוך האגף, מבלי לשתף גורמים נוספים בבזק, שרכזו את טיפול בתכנית האסטרטגית. באוגוסט 1994 הגישה החברה את עבודתה ושולמו לה כ-175,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לבזק, כי ההחלטות להעסיק את היועצים האמורים, לבחינת נושאי אסטרטגיה, נתקבלו לאחר שהוזמנה התכנית האסטרטגית הכללית ולפני שסוכמו הדיונים עליה בהנהלת החברה ובדירקטוריון. בעת הזמנתן של עבודות אלה טרם גובשה בבזק דעה באילו חלקים מהתכנית שהיועץ לאסטרטגיה הגיש ניתן להיעזר בהתוויות מדיניות לטווח ארוך בתחומי הפעילות השונים של החברה.

יועצים לאגף הכספים

יועץ לבקרת המערכות הכספיות

1. מאז 1991 מעסיק אגף הכספים חברת יועצים שהינה בשליטה מלאה של רואי החשבון של בזק, בנושאים הקשורים למערכת המלאי, למערך התמחיר ולטיפול בחשבונות ספקים (להלן - היועצים למחשב). בזק לא חתמה על חוזה מפורט עם היועצים למחשב; בשנים 1991-1994 הסתכמו התשלומים ליועצים אלה בכ-380,000 ש"ח.

משד מבקר המדינה העלה שההחלטה להעסיק את היועצים למחשב נתקבלה באגף הכספים מבלי שהובאה לאישור הגורם המוסמך בבזק - ועדת היועצים. זאת ועוד, לא נבחנו יועצים נוספים שביכולתם לתת שירות זה, ולא נחתם חוזה המסדיר את תנאי ההתקשרות. בזק לא ניהלה עם היועצים למחשב משא ומתן על גובה שכר הטרחה ושילמה להם, תוך זיהוי היועצים למחשב עם רואי החשבון של החברה, על פי התעריף של רואי חשבון, כפי שקבעה הרשות.

בחוזרים של הרשות בעניין שכר הטרחה של רואי חשבון, שלפיהם חושב התשלום ליועצים למחשב, נקבע שאין לשלם, נוסף לשכר הטרחה, תשלומים בגין שעות נסיעה, אש"ל והוצאות כלליות. היועצים למחשב, לעומת זאת, כללו מדי פעם תביעה להחזרי הוצאות מסוג זה בחשבוניותיהם, ואגף הכספים שילם את סכומים שתבעו. בזק הסבירה למשרד מבקר המדינה, מאי 1995, כי החזרי ההוצאות שולמו בטעות.

2. בינואר 1993 פנה המבקר הפנימי של בזק אל ועדת היועצים וביקש להיעזר ביועץ חיצוני מקצועי, כדי להרחיב את הביקורת על המערכות הממוחשבות. לוועדה הוגשו שתי הצעות של מבקרי ענ"א למתן השירות, שאחת מהן היתה של היועצים למחשב. הוועדה החליטה לא לאשר התקשרות עם היועצים למחשב, עקב חשש לניגוד עניינים, מאחר ומדובר בחברה שהיא בשליטה מלאה של רואי החשבון של בזק; העבודה נמסרה למציע השני.

3. במאי 1994 אישרה ועדת היועצים את העסקת היועצים למחשב בבדיקת נושאים הקשורים למערכות הבקרה הכספיות של בזק. תמורת הבדיקה היה על בזק לשלם ליועצים למחשב 70,000 דולר. באוגוסט 1994 נחתם החוזה עם היועצים למחשב ובו סוכמו הפרטים הקשורים להתקשרות זו, ובכלל זה לוח זמנים ומועדי התשלום. עד סוף נובמבר 1994 שולמו להם 125,000 אלף ש"ח (כ-50% מההיקף הכספי של החוזה). האישור להעסיק את היועצים למחשב נתקבל מבלי שנבדקה האפשרות

להעסיק יועצים אחרים. בדיון בוועדת היועצים ציין סגנו של הסמנכ"ל לכספים, כי ליועצים למחשוב יתרון בביצוע עבודה זו, עקב בקיאותם במערכות הכספיות של בזק. בעת הדיון בפניה זו, לא התייחסה הוועדה לחשש שיווצר ניגוד עניינים, כפי שעשתה בעת הדיון בבקשת המבקר הפנימי.

משרד מבקר המדינה העיר לבזק, כי היה עליה לתת את הדעת לחשש שיווצר ניגוד עניינים במכלול ההתקשרויות עם היועצים למחשוב, וזאת היות ורואי החשבון של בזק אמורים לבחון, במסגרת תפקידם, את המערכות שלגביהן נתקבל השירות של היועצים למחשוב.

העסקת יועץ משפטי למיסוי

מאז הקמתה מעסיקה בזק יועץ משפטי לנושאי מיסוי, שהינו עורך דין מומחה בתחום המיסוי (להלן - יועץ המס). ביולי 1987 המליצה ועדת היועצים לחתום עם יועץ המס על הסכם לחמש שנים, עד ינואר 1992, בשכר טרחה שנתי שווה ערך ל-36,000 דולר, בתוספת מע"מ, צמוד למדד המחירים לצרכן. בנובמבר 1991 פנה הסמנכ"ל לכספים לסמנכ"ל ארגון ומשאבי אנוש בבקשה להאריך את חוזה ההתקשרות עם יועץ המס, מאחר ואגף הכספים מרוצה משירותיו. לקראת חידוש החוזה ביקש יועץ המס להכפיל את שכר טרחתו ל-72,000 דולר לשנה, בתוספת מע"מ, צמוד למדד המחירים לצרכן, והסמנכ"ל לכספים המליץ בפני ועדת היועצים לאשר את ההגדלה.

ועדת היועצים אישרה באותו חודש את המשך העסקת יועץ המס לחמש שנים בשכר הטרחה המוגדל. בפני ועדת היועצים לא הובאו פרטים על היקף עבודתו של יועץ המס בשנים הקודמות ואומדן של מידת ההזדקקות לשירותיו בעתיד, לצורך הדיון בבקשתו להכפיל את שכר טרחתו. במאוס 1992 חתמה בזק עם יועץ המס על חוזה לתקופה ינואר 1992 - ינואר 1997. לפי החוזה תשלם לו בזק כ-219,000 ש"ח לשנה, כשהסכום האמור צמוד למדד המחירים לצרכן.

בהקשר זה יש לציין, כי בנוהל של הרשות לקביעת שכר טרחה ליועצים משפטיים, המבוסס על כללי החברות הממשלתיות (מינוי יועצים משפטיים ושכרם), התשנ"ב-1992, נקבע בין היתר כי על חברה, המעסיקה עו"ד כריטיינר לצורך מטלה מיוחדת, לצרף בפנייתה לרשות פרטים הקשורים לעבודתו. בטופסי הפנייה נקבע, כי יש לציין את אומדן שעות העבודה לכל חודש. בזק לא הכינה אומדן של מספר שעות הייעוץ שישמש בסיס לקביעת שכר הטרחה, ובעת אישור העסקת יועץ המס ושכר טרחתו, לא היו בידי ועדת היועצים פרטים על היקף עבודתו בעבר ואומדן של מספר השעות הנדרשות לה.

ההתקשרות עם יועץ המס, שנעשתה לתקופה של חמש שנים, לא הובאה לאישור הרשות בהתאם לכללי החברות הממשלתיות (מינוי יועצים משפטיים ושכרם), התשנ"ב-1992. בתשובתה גרסה בזק כי אין העסקת יועץ המס טעונה אישור הרשות. משרד מבקר המדינה הבהיר לבזק כי היועץ משמש למעשה כיועץ משפטי שלה בתחום המיסוי

והמט"ח; אופי זה של הייעוץ בא לידי ביטוי בחוזה עמו שלפיו על היועץ, להופיע בשם בזק בבתי משפט.

בשנת 1992 שולמו ליועץ המס כ-280,000 ש"ח ובשנת 1993 כ-315,000 ש"ח. באוגוסט 1994 דיווחה ועדת היועצים לוועדת הארגון של הדירקטוריון על התקשרויות עם יועצים שפעילותם כרוכה בתשלום העולה על 50,000 דולר; ההתקשרויות עם יועץ המס לא נכללה בדיווח זה. בעקבות הביקורת הודיעה בזק כי בעתיד תכלול בדיווח לדירקטוריון, גם פעילויות מתמשכות, שהיקפן מעל 50,000 דולר; ואמנם בדיווח לדירקטוריון ממאי 1995 נכללה ההתקשרות עם יועץ המס.



משרד מבקר המדינה העיר לבזק, כי בהתקשרויות עם יועצים מתעוררות לא פעם שאלות לגבי מידת הנחיצות של הייעוץ והאם התועלת המופקת ממנו עומדת ביחס סביר לעלות. בזק מינתה מבין עובדיה ועדת יועצים שמתפקידה לבדוק אם אמנם שירותי הייעוץ נחוצים, להחליט על סדרי בחירה של יועצים ולאשר את תנאי העסקתם. בבדיקת הנושא של העסקת יועצים העלתה הביקורת מספר ניכר של ליקויים בהתקשרויות עימם.

בזק לא חתמה על חוזים המסדירים את מכלול תנאי ההתקשרות עם היועצים המשפטיים שנשכרו לסייע לבזק בקידום הפרויקטים הבין-לאומיים, עם יועץ שנשכר להכנת תשקיף להנפקה, עם היועצים למחשוב באגף הכספים וכן עם יועצים שיו"ר הדירקטוריון שכר; כתוצאה מכך נגרמו לבזק תקלות והוצאות ניכרות. עם מספר יועצים התקשרה בזק, לעתים ללא חתימה על חוזה מפורט, ושילמה להם סכומי כסף ניכרים בלא שוועדת היועצים, שהיא הגוף המוסמך לכך, אישרה את ההתקשרויות ואת שכר טרחה. בעקבות הביקורת, החלה בזק לגבש נוהל חדש שיקבע את כללי ההתקשרות עם יועצים משפטיים וכלכליים בארץ ובחו"ל, והחליטה להתקשר בחוזים מסודרים ומפורטים גם עם עורכי דין.

חברה של יועצי ניהול חתמה על מספר הסכמי מסגרת עם אגפים שונים בבזק. בהעסקתה לא נשמרה המגבלה שקבעה ועדת היועצים לגבי הסכמי מסגרת, שלא לחרוג ממכסה מרבית של ימי עבודה לשנה. ליועצי הניהול שולמו סכומי כסף ניכרים גם תמורת עבודות שלא היו בגדר ייעוץ, אלא עבודות הכרוכות באחריות ביצועית; על אף אופי זה של העבודות השתמשה בזק בהסכם המסגרת לעבודות ייעוץ כבסיס להעסקתם. ההתקשרויות עם יועצי הניהול לא נכללו בדיווח החצי שנתי לדירקטוריון, ושאלת המשך העסקתם לא נידונה, למרות הליקויים שהעלה המבקר הפנימי.

עבודתו של היועץ לאסטרטגיה הגיעה למבוי סתום לאחר שנתגלעו חילוקי דעות בינו לבין הנהלת בזק. בסופו של דבר שילמה לו החברה תמורת תכנית אסטרטגית שלא הושלמה. בזק הזמינה מיועצים אחרים תכניות אסטרטגיות לתחומי פעולה מסוימים, בלא שהיתה אבחנה ברורה די צורכה בין מרכיבי התכנית הכללית והתכניות הנוספות שהוזמנו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על בזק להקפיד שכל התקשרות עם יועץ חיצוני תובא לאישור ועדת היועצים, בצירוף הנמקה מבוססת באשר לנחיצות הייעוץ, נתונים על העלות וציפיות לתוצאות העבודה; על ועדת היועצים להקדיש תשומת לב מיוחדת להיבטים אלה. על האחראים הישירים להזמנת עבודות ייעוץ להקפיד על קיום הסייגים שהוועדה קובעת לגבי משך ההתקשרות וגובה שכר הטרחה.



שירותי הטלפון הם מרכיב חיוני בפעילות הכלכלית והמנהלית המודרנית, ובחיי היום יום של האוכלוסייה. עד 1984 הפעילה המדינה את שירותי הטלפון לציבור באמצעות משרד התקשורת. באותה שנה הועבר מתן השירות לחברה הממשלתית בזק, המספקת מאז לציבור שירותי תקשורת טלפונית פנים ארצית ובין-לאומית ושירותים נלווים, כמו העברת נתונים, ומפעילה את המשדרים המשרתים את שידורי הרדיו והטלוויזיה הממלכתיים.

חברת בזק הנה אחת החברות הגדולות במדינת ישראל; היא העסיקה בסוף 1995 כ-9,000 עובדים ומחזורה הסתכם באותה שנה בשבעה מיליארד ש"ח בקירוב. חברת בזק הוקמה מכוח חוק, שגם קבע את כפיפות החברה לפיקוח ציבורי; תעריפיה נקבעים ע"י שרי התקשורת והאוצר וטעונים אישור ועדת הכספים של הכנסת. בשנים האחרונות פעלה הממשלה לצמצם בהדרגה את חלקה בבעלות על בזק על ידי מכירת מניותיה, ובסוף 1995 מחזיקה המדינה ב-77% מהון המניות. במקביל נפתחו שירותים מסוימים של החברה - כמו תקשורת סלולרית באמצעות מכשירי טלפון ניידים ותקשורת בין-לאומית - להפעלה גם בידי גורמים מתחרים.

בדוח זה מובאים ממצאי ביקורת שעלו מבדיקות שהתייחסו לטיב השירות ללקוחות החברה, לרבות הכנת חשבוניות הטלפון, לרכישת ציוד ולהעסקת יועצים. בנושא של טיב השירות נבחנו הדרכים שבהן מודדת החברה את עמידתה בתקנים שקבעו משרד התקשורת והיא עצמה. כמו כן נבדק טיפולה בתלונות הציבור. התופעה של המתנה להתקנת קו טלפון חוסלה כמעט כליל, והממצאים מצביעים על התקדמות ניכרת בטיב השירות, בעיקר כתוצאה מהשקעות החברה בציוד המיתוג והתמסורת (מרכזות וכבלים), תוך אימוץ החידושים הטכנולוגיים בתחום זה. יחד עם זאת מצביעים הממצאים על הצורך לטפל טיפול יסודי במספר נושאים, שבהם ההתקדמות עדיין אינה משביעה רצון, והם: צמצום השיעור של השיחות שאינן יוצאות לפועל, מתוך כלל החיוגים של המנויים; צמצום זמן ההמתנה לקבלת קשר עם מרכזות השירותים (144, 166 וכד'); שיפור המעקב אחר תיקון תקלות; הטיפול בתלונות, ובמיוחד תלונות על גובה הסכומים בחשבוניות הטלפון. בנושא האחרון הצביעה מבקר המדינה על הצורך להקפיד על צנעת הפרט במהלך הבדיקות שהחברה עושה כדי לברר אם התלונות מוצדקות.

הבדיקה בנושא רכישת ציוד התמקדה ברכישת מרכזות, כבלים ומערכות בחן (המשמשות לאיתור תקלות ברשת). הממצאים לגבי שני סוגי הציוד הראשונים מראים שבמשך שנים רבות לא פנתה בזק למקורות אספקה בחו"ל, כדי לבדוק את סבירות המחירים שהיא שילמה ליצרנים בארץ וכדי להשיג מחירים נוחים יותר. בתקופה שקדמה לחקיקת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (תקופה שאליה התייחסה הביקורת), היה עליה להיזקק למכרזים ברכישות אלה מכוח נהלים הפנימיים, אולם היא עשתה זאת רק במקרים בודדים. החברה לא ביססה את הבלעדיות, שנתנה למעשה למספר מצומצם של ספקים מקומיים, על תחשיבים שיראו את היתרונות והחסרונות של בלעדיות זו.

מממצאי הביקורת ניתן להיווכח, שפנייה למקורות אספקה בשוק העולמי הביאה ברוב המקרים להורדה משמעותית במחירים שבזק נדרשה שלם לספקים המקומיים.

בדיקת הרכישה של מערכות הבחן הממוחשב העלתה ליקויים בקבלת החלטות בעניין זה וכן תשלומים גבוהים לספק בעד התקנת המערכות ותחזוקתן; במהלך הביקורת החלה בזק להפחית את התשלומים תמורת תחזוקת המערכות. הביקורת עמדה גם על ליקויים בהכשרת כוח האדם המפעיל את מערכות הבחן ועל התחלופה הגבוהה דווקא בין עובדים בעלי הכשרה מתאימה, עקב הימנעות החברה ממתן קביעות לעובדים חדשים. כל אלה נתנו אותותיהם ברמת השירות לציבור.

על העסקת יועצים הוציאה בזק ב-1995 כ-8.4 מיליון ש"ח. בדיקת ההתקשרויות עם יועצים שהיקפן הכספי עלה על 50,000 דולר, העלתה ליקויים בסדרי אישור ההעסקה. כן העלתה הביקורת שעם אחדים מן היועצים לא נחתמו חוזים, ובחלק ממקרים אלה נתגלו תקלות שגרמו להוצאות מיותרות. נמצאו מקרים מספר, שבהם תוצאות הייעוץ - על אף עלותו הגבוהה - לא השביעו את רצון החברה. מבקר המדינה העירה לבזק על הצורך שהוועדה הפנימית, המאשרת את שכירת היועצים, תבחן ביתר הקפדה את עצם הצורך בייעוץ ואת עלותו; על החברה לפעול תוך שמירה על הסייגים שקובעת הוועדה לגבי משך ההתקשרות וגובה שכר הטרחה.

מבקר המדינה

ירושלים, סיוון התשנ"ו

מאי 1996