

— לא תמיד שותף קצין הבטחון בדיונים, וכך קרה, שבעת קבלת מספר מבנים מקבלנים העלה קצין הבטחון דרישות לשינויים, דבר שעוכב את מסירת המבנים וגרם הוצאות מיותרות. בפברואר 1975 הורתה הנהלת המשרד לשתף דרך קבע את קציני הבטחון בדיונים על תכנון מבנים חדשים; אולם על אף זאת היו עוד לאחר מכן מקרים, שקצין הבטחון לא שותף בדיונים כאלה.

ממצאי מעקב

הקמת מרכזות טלפון

דו"ח שנתי 24, עמ' 658

בשנת 1973 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הקמת מרכזות טלפון בהתייחס להיבטים הנוגעים לתהליכים הארגוניים שבהקמת המבנים והזמנת הציוד הדרוש בעבורם, וכן לאמצעים הכספיים, שהועמדו למשרד התקשורת לשם כך. ביקורת המעקב, שנערכה בסוף שנת 1975, התייחסה לתיקון הליקויים בתחומים הארגוניים.

הפיתוח של מערכת הטלפונים בארץ נעשה באופן מהיר, ובשנים 1968—1973 הוכפלו רוב מרכיביה. אולם הפיתוח לא הדביק את קצב הביקוש לטלפונים, שהוא הגורם הקובע. ב-31.3.1968 היה מספר הבקשות הממתינות להתקנת טלפון 35,300, והן היוו 10.6% מכלל קיבול של מרכזות הטלפון. ב-30.9.1973 היה מספרן 122,300, והן היוו 21.3% מכלל קיבול המרכזות. הוועדה לענייני ביקורת המדינה ציינה בסיכומיה והצעותיה לדו"ח השנתי 24 של מבקר המדינה, שחלה התקדמות ניכרת בהרחבת רשת הטלפונים ובמספרם אך אין להתקדמות מדביקה את הצרכים של המשק ושל הצרכן.

בתקופה מספטמבר 1973 עד ספטמבר 1975 גדל קיבולן של מרכזות הטלפון מ-573,000 מספרים ל-684,900 מספרים. על אף המשך הפיתוח של קיבול המרכזות חלה הרעה גוספת במספר הבקשות הממתינות לעומת קיבול המרכזות. בספטמבר 1975 עלה מספרן לכ-159,000 והן היוו כ-23% מקיבול המרכזות.

תהליך הקמת מרכזות

מספר רב של גורמים במשרד ומחוצה לו שותפים לתהליך הקמת מרכזות. הוועדה לענייני ביקורת המדינה הצטרפה לדעת המבקר וקבעה, שאחד הגורמים העיקריים לטיפול הממושך בהקמת מרכזות הטלפון הוא ריבוי הגורמים המטפלים בנושא וחוסר התיאום המספיק ביניהם.

בתהליך הקמתן של המרכזות לא חל שינוי, ואף נקבע גורם נוסף לטיפול בשלב הראשון של התהליך: ההחלטה על רכישת מגרשים טעונה אישור של ועדת הדיור הממשלתית.

הקמה של מרכזות בחשוואה לתכנון

בשנת 1972 הוכנה על ידי צוות מיוחד באגף הכלכלה של משרד התקשורת תכנית לרכישת מגרשים להקמת מבנים למרכזות לשנים 1972—1986. הביקורת העלתה, שלאחר כשנה וחצי מזמן הכנת התכנית חלו סטיות ניכרות בביצוע.

מאז 1972 חלו שינויים בתכנית האב: מחד עסקה מחלקת הנכסים ברכישת מגרשים שלא היו כלולים בתכנית ומאידך לא נרכשו חלק מהמגרשים, שנכללו בתכנית האב ושלפי התכנון היה הטיפול בהם צריך להסתיים: מצב דומה היה לגבי מבנים, שתחילת הקמתם תוכננה לשנים 1973—1975.

תוצאות הדחיות

הדחייה בהקמתן של מרכזות הטלפון מחד והרצון לבצע מירב התקנות כדי להקל את לחץ הבקשות הממתינות מאידך, הביאו לכך שמרכזות קיימות נוצלו מעבר לרצוי, דבר שהשפיע לרעה על רמת השירות ועל טיב האחזקה של רשת הטלפון.

המצב של ניצול מרכזות מעבר לקיבול הרצוי נמשך. כך למשל מבין 107 מרכזות, שפעלו בספטמבר 1975, נוצלו 38 מרכזות מעבר לקיבול הרצוי. באחדות מהן הגיע ניצול היתר לשיעור של 12% (ראה גם בדו"ח זה עמ' 812).

הטיפול בהקמת מרכזות לשלבי

רכישת מגרשים. משך הטיפול הממוצע במגרשים, שנסתיימה רכישתם, היה בשנים 1968—1973 כשלוש שנים. הביקורת עמדה על כך, שההשהיה ברכישת המגרשים מהווה גורם רציני בפגור הכללי. גם הנהגת התכנון לטווח ארוך, באפריל 1972, לא הביאה לשינוי בצורה ובקצב של הטיפול.

לא חל שינוי בצורה ובמשך הטיפול ברכישת מגרשים — עובדה שעדיין מהווה גורם מעכב בהקמת המרכזות. בדיקת הטיפול ב-34 מגרשים, שמחלקת הנכסים עסקה ברכישתם בשנים 1974—1975 הראתה שתקופת הטיפול הממוצעת היא עדיין שלוש שנים, ובמקרים אחדים נמשך הטיפול הרבה מעבר לזמן זה.

העיכובים ברכישת מגרשים נבעו בהרבה מקרים מקשיים, שהמשרד נתקל בהם במגעיו עם גורמי חוץ, שאין לו שליטה עליהם. כפתרון אפשרי הציעה הביקורת למצוא הסדר יחד עם משרד האוצר ומינהל מקרקעי ישראל, לרכישת מגרשים בשלב מוקדם, על בסיס התכנית לטווח ארוך, אף כדי יצירת עתודה של מגרשים לצורכי משרד התקשורת.

לא הושג הסדר כזה ולא חל שינוי במצב.

תכנון מבני מרכזות. משך הזמן מתאריך התחלת התכנון על ידי מע"צ ועד הוצאת המכרז להקמת המבנה היה ארוך ונע בין שנה וחצי לארבע שנים — 2.7 שנים בממוצע. במקומות אחדים נמשך תהליך התכנון גם חמש ושש שנים. במרבית המקרים שבהם לא נמשך התכנון יותר משנה וחצי, היה זה תכנון סטנדרטי.

בבדיקת 29 מבני מרכזות, שבתקופה הנסקרת היו בתהליך תכנון, הועלה, שמשך הטיפול הממוצע לא השתנה.

בין הסיבות העיקריות לתכנון הממושך, דרישות רבות של ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, שלפיהן על המשרד להכין לעתים קרובות תכנית מפורטת או לבקש שינוי ייעוד של הקרקע. כפתרון — לפחות חלקי — לבעיה זו, הציעה הביקורת, שמשרד התקשורת יפנה בפנייה מוקדמת אל אותן ועדות, שבעת הכנת תוכניות מיתאר מקומיות יילקחו בחשבון גם הצרכים של משרד התקשורת — למרכזות ולבתי דואר. הוועדה לענייני ביקורת המדינה אימצה את המלצת המבקר.

הוקמה ועדה משותפת מנציגי משרד התקשורת, משרד הפנים ומינהל מקרקעי ישראל, שמתפקידה לבדוק את דרכי הרישוי להקמת מבנים עבור משרד התקשורת ולהציע דרכים לקיצור ההליכים ושיפורם. מאז הקמת הוועדה, התנהלו דיונים בין הגורמים השותפים לקידום הנושא: בין היתר נדונו האפשרויות לזירוז הדיונים בוועדות התכנון והבנייה ולשיתוף נציג משרד התקשורת בדיוניהן. ביוני 1975 סוכמו צעדים מספר שיש לנקוט בהם, וביניהם הוצאת הנחיות מפורטות מטעם משרד הפנים אל ועדות התכנון והבנייה; העברת תכניות סטנדרדיות על ידי משרד

התקשורת אל המועצה הארצית לתכנון ולבניה, הכנת קריטריונים מפורטים על ידי משרד התקשורת להקמת מרכזות ובתי דואר. צעדים אלה עדיין לא הושלמו ולפיכך לא חלה התקדמות ממשית בנושא בכללותו.

תכנון סטנדרדי. כדי לקצר את הליך התכנון הכין המשרד, בשיתוף עם מע"צ, תקנים ל-4 טיפוסים מרכזות, שיוקמו על פי תכנון סטנדרדי. לאחר שתוכנו הטיוטות הראשונים הוכנסו בהם שינויים במגמה להקטין את שטחן של המרכזות. מאז 1972 אומץ התכנון הסטנדרדי לגבי מרבית המרכזות המתוכננות, דבר שהביא לקיצור הליך התכנון עד לשנה וחצי. הביקורת דנה עם מע"צ על הצורך לצמצם עוד יותר את משך התכנון.

מספרן של המרכזות שתוכננו בתכנון סטנדרדי הלך וגדל בשנים 1974—1975. המשרד גם המשיך במאמציו לצמצם את שטחי המרכזות הסטנדרדיות. עם זאת לא הושג עדיין קיצור משמעותי נוסף במשך זמן התכנון של המרכזות.

הקמת מבנים. משך הבנייה הממוצע של מבני מרכזות היה שנתיים. בחלק מהמקרים התארך זמן הבנייה בגלל שינויים בתכנון המקורי, כמו תוספת קומה או שינוי הקיבול המתוכנן של המבנה.

בבדיקת 33 מבני מרכזות בתקופה הנסקרת הועלה, שמשך הזמן הממוצע להקמתם היה כשנתיים וחצי. באחדים מהם התארכה הבנייה בגלל שינויים בתכנון.

במקרים רבים עבר זמן רב מאז השלמת המבנה ועד שניתן היה להתקין בו את הציוד הדרוש, וזאת בגלל קבלה מאוחרת של מערכת מיוזג האוויר, שהיא תנאי הכרחי להתקנת הציוד במרכזות. בין הסיבות לכך היה הפיגור בהתחלת התכנון של המערכת או מסירת ההזמנה באיחור.

עדיין קיים פער זמן גדול בין קבלת המבנה וקבלת מערכת מיוזג האוויר.

התקשרויות עם קבלנים

משרד התקשורת פועל לפי העיקרון, שבנייה באמצעות מע"צ עדיפה מהתקשרות עם קבלן פרטי לרכישת מבנה או חלק ממנו. בדיקת התקשרויות אחדות, שנעשו בשנים 1968—1973, הראתה שהן עוררו בעיות למשרד הן בדבר מחירי המרכזות והן מבחינת שליטתו על הביצוע. במיוחד התעוררו בעיות בהתקשרותו של המשרד להקמת מרכזת בתחנה המרכזית בתל אביב.

המשרד לא ערך התקשרויות חדשות עם קבלנים פרטיים ואף ביטל משא מתן, שהחל בו בשנת 1970, להתקשרות עם קבלן לרכישת מרכזת בחיפה.

בדיקת המשך ההתקשרות להקמת מרכזת בתחנה המרכזית בתל אביב העלתה, שהפיגור בהקמת המרכזות נמשך. בסוף 1973 נקבע עם החברה שאולם אחד של המרכזות יימסר למשרד במחצית 1974, ולאחר מכן נדחה המועד לספטמבר 1974. משלא עמדה החברה גם במועד המאוחר והמשרד הודיע לה שהוא ישקול ויתור על המרכזות כולה, התחייבה החברה למאי 1975. בבדיקה ראשונה, שנערכה באותו מועד, סירב המשרד לקבלו כיוון שחדרו מים למבנה.

במאס 1975 הגישה החברה למשרד הצעת מחיר לכריית מנהרה, שתחבר את המרכזות עם רשת הכבילים העירונית והודיעה שהביצוע יסתיים תוך 11 חודש ממועד חתימת החוזה. עד סוף 1975 החוזה לא נחתם.

לסוף 1975 הגיע מחיר המרכזות לסכום של כ-14 מליון ל"י, ואילו הצעת המחיר לכריית המנהרה, שהגישה החברה, הייתה בסך של כ-4.5 מליון ל"י.

הזמנת ציוד למרכזות סלפון

חלק מהדרישות לציוד, שהמציאו שירותי ההנדסה אל מחלקת האפסנאות והמחסנים, נמסרו כהזמנות לספקים רק לאחר זמן רב, מחמת עיכובים בקבלת הצעות מחיר מהספקים, דבר, שהביא לשיבוש התהליך של הזמנת הציוד ואספקתו עוד מראשיתו.

חל שיפור בתהליך. מבין 15 הצעות מחיר, שנתקבלו מספקים מסוף 1973 ועד מחצית 1975, נתקבלו תשע הצעות תוך חודש עד חודשיים; שלוש — תוך שלושה חודשים; ואחת תוך שישה חודשים. הצעה אחת נתקבלה לאחר 10 חודשים והצעה נוספת נמצאה בדיון עם הספק 15 חודש.

לעתים הוצאה הדרישה לאספקת הציוד על ידי שירותי ההנדסה קרוב מדי למועד האספקה הנדרש. בחלק מהמקרים עבר זמן ניכר בין הדרישה והגשת ההזמנה לספק, שהגיע גם עד 20 חודש ויותר.

עדיין קיימים מקרים שבהם מועד דרישת הציוד קרוב מדי למועד האספקה הנדרש והדבר מביא לכך שבהזמנה נרשם תאריך יותר מאוחר מזה שנדרש על ידי שירותי ההנדסה. נמצאו גם מקרים שבהם נתעכבה הוצאת ההזמנה לספקים, בדרך כלל בשל חוסר תקציב.

מועדי אספקה: במרבית ההזמנות לא עמדו היצרנים במועדי האספקה שנקבעו בהזמנות. גם כאשר שונו מועדי אספקה בפגישות תיאום בין המשרד והיצרנים קרה שאלה לא עמדו במועדים המתוקנים.

לא חל שינוי מהותי במצב. עם זאת יש מקרים שמועד האספקה נדחה על ידי המשרד עצמו, מסיבות התלויות בו ולא בספקים.

תיאום מועדים בין השלמת מבנים והזמנת ציוד

כדי שתהיה התאמה בין מועד סיום המבנה למועד קבלת הציוד מהספקים, דרוש שיהיה תכנון רב שנתי של הזמנת ציוד בתאריכים קבועים מראש. בהיעדר תכנון כזה קרה, שציוד שהוזמן היה מוכן אך המבנה שבעבורו יועד הציוד לא היה מוכן. לפיכך נמצאו מקרים שמבנים היו מוכנים אך לא הוצאה דרישה משירותי ההנדסה להזמנת ציוד בעבורם.

עדיין אינו קיים תכנון רב שנתי להזמנת ציוד ולכן קיימים מקרים של חוסר תיאום בין מועד סיום המבנה למועד קבלת הציוד מהספקים. בסוף 1975 היו שישה מבנים מוכנים, שלא הוצאה בשבילם הזמנה לציוד. שניים מהם מוכנים עוד מ־1973 והאחרים נתקבלו במשך 1975. בין המבנים שהוקמו היו שמונה, שהזמנת הציוד עבורם כבר הוצאה אך עדיין לא בוצעה והיא צפויה רק לשנת 1976. מאידך היו מקרים אחדים שהציוד המוזמן כבר התקבל אך המבנה המיועד בשבילו עדיין לא הושלם.

חליכי תכנון

תכניות החומש של שירותי ההנדסה בנויות לפי ההערכה, שמשך הזמן להקמת מרכזות הוא חמש שנים בממוצע. מנתונים שאספה הניקורת לגבי השנים 1968—1973 התברר, שבמקרים רבים עברו מאז התחלת הטיפול במרכזות ועד הפעלתה, או עד המועד החזוי להפעלתה, תשע עד עשר שנים ולעתים אף יותר מכך.

משך הזמן הנדרש להקמת מרכזות לא קוצר כיוון שלא חלו שינויים בתהליכים הקשורים בהקמתן.

הביקורת עמדה על הצורך שהמשרד ינהיג שיטות תכנון מתקדמות, שיסייעו בתכנון פרויקטים מורכבים כמו מרכזות טלפון. בסוף 1973 הפעיל מע"צ, עבור המשרד, בעזרת פירמה פרטית, שיטת פ.ר.ט. לגבי פרויקטים שבביצוע.

גם הוועדה לענייני ביקורת המדינה אימצה את המלצת הביקורת, כי יש מקום להנהיג שיטת תכנון חדשה, כמו שיטת פ.ר.ט., נוכח ריבוי הגורמים הקשורים בתהליך פיתוח רשת הטלפון וההכרח לתאם ביניהם.

גדל מספרן של המרכזות שהמעקב אחר ההתקדמות בהקמתן נעשה בשיטת פ.ר.ט.. אך עדיין לא הופעלה השיטה לגבי כלל המרכזות שבביצוע.

החזרת כספים למנויי טלפון

דו"ח שנתי 24, עמ' 678

תשלומים כפולים של חשבוניות

לא נעשה די להחזרתם של תשלומים כפולים בעבור חשבוניות טלפון. מתוך יתרה כוללת של 1.3 מליון ל"י, שהייתה בחשבון גביות לבירור במאסר 1973, התייחס סך של 675,000 ל"י למחוז ירושלים והדרום, 380,000 ל"י למחוז חיפה והצפון ו-245,000 ל"י למחוז תל אביב והמרכז. כ-70% מסכום זה נבע מתשלומים כפולים, שסיבתם על פי רוב בכך, שהמנוי שילם פעם על פי חשבוניות מקוריות ופעם בעקבות תזכורת. במחוזות ירושלים ותל אביב הונהגה החזרה יזומה של תשלומים כפולים למנויים. בחיפה לא הונהגה כלל החזרה יזומה. החזרת תשלום הכפל נעשתה כנגד הצגת שתי הקבלות.

במחוזות ירושלים וחיפה חל שיפור ניכר בתהליך הטיפול בהחזרת תשלומים כפולים למנויים ואף הונהגה הודעה בכתב אל המנוי על התשלום הכפול. במחוז תל אביב נהוגה הודעה למנוי בטלפון בלבד.

עם ביטול שיטת התזכורות לחשבוניות טלפון בשנת 1975, חלה ירידה ניכרת במספר התשלומים הכפולים. עם זאת, עדיין נמצאו במחוזות תשלומים כפולים שנתקבלו בשנת 1974 ולא הוחזרו למנויים. הביקורת הציעה שתיעשה פנייה חוזרת אל מנויים שלא תבעו החזר, לפחות כשמדובר בסכומים גבוהים יחסית.

זכאים

הביקורת המליצה על כך, שהחזרת תשלומים לזכאים, בגין סיבות שונות, תבוצע ישירות מהמחוזות ולא באמצעות מחלקת הכספים והחשבונות של המשרד. עוד עמדה הביקורת על כך, שזיכויים בסכומים עד לירה אחת לא הוחזרו למנויים, דבר שאין לו בסיס חוקי.

לא חל שינוי.

מפרעות לשירותים

החזרת כספים למנויים מחשבון מפרעות לשירותים — שנוצר כאשר מנויים משלמים מראש על חשבון התשלומים שיגיעו מהם — נמשכה זמן רב. בין החשבונות היו גם הפקדות על חשבון טלפונים זמניים שהוסרו, אך לא נעשה להחזרת ההפקדות למנויים. גם לא הונהג מעקב שוטף שיבטיח שטלפונים זמניים יוסרו בהתאם לזמן שנקבע בתקנות שירותי הטלפון.

חל שיפור רב בטיפול בחשבונות אלה במחוזות. עם זאת, במחוזות תל אביב וחיפה עדיין נמצאו מקרים של הפקדות על חשבון טלפונים זמניים שכבר הוסרו אך הפקדונות טרם הוחזרו. בחיפה עדיין לא הונהג מעקב שוטף, שיבטיח הסרת

טלפונים זמניים בהתאם לזמן שנקבע בתקנות. בתל אביב הונהג אמנם דיווח באמצעות מחשב, אך עדיין נמצאו מקרים שטלפונים זמניים הוסרו או הוחלפו בקבועים לאחר תקופה ארוכה, מעבר לזמן שנקבע בתקנות.

פניות בדבר חשבוניות טלפון מופרזות

משך הטיפול בתלונות של מנויים הטוענים שחשבוניות הטלפון שלהם מופרזות היה ארוך ממה שנקבע בהוראות. עיקר העיכוב בטיפול היה בפניות שהועברו לבדיקה באמצעות מכשיר "צולר".

חל שיפור במשך הטיפול בתלונות. עם זאת, במחוז תל אביב עדיין נמצאו פניות שעברה תקופה ארוכה עד שנבדקו באמצעות מכשיר "צולר". המנהל המחוזי של שירותי הטלפון הודיע שהנושא נמצא בבדיקה יחד עם מהנדס המחוז.

החזר הוצאות מיוחדות

יש מקרים, שהתקנת טלפון כרוכה בהוצאות גדולות במיוחד, ואז נדרש המנוי לשלם חלק מההוצאה החריגה, נוסף על דמי ההתקנה הרגילים; המנוי זכאי להחזר חלקי אם ההתקנה המיוחדת נוצלה לחיבור מנויים נוספים תוך תקופה של חמש שנים. לא הונהג הסדר שיבטיח החזרה אוטומטית של כספים אלה למנויים במקרה שבוצעו התקנות נוספות.

לא חל שינוי.