

משרד התקשורת

פעולות ביקורת

נבדקו פעולות המשרד לרכישת ציוד למרכזות טלפון, בכלל זה — התקשרות עם חברה מקומית לרכישת ציוד ספרתי משיטה אחת, התקשרות עם חברה מחו"ל לרכישת ציוד למרכזות בינלאומית והליכי התקשרות לרכישת ציוד ספרתי משיטה אחרת. הבדיקה נערכה באגף הכלכלה, משק ונכסים של המשרד, בשירותי ההנדסה ובהנהלת המשרד. בירורי השלמה נערכו במחלקת כספים וחשבוניות של המשרד.

באגף הכלכלה ובמחלקת הרכב של המשרד נבדקו ההסדרים הנהוגים במשרד להקצאת רכב לעובדים בכירים; כן נבדק הפיקוח על השימוש ברכב בהתאם להוראות התכ"ס. באגף הכלכלה ובמחלקת האפסנאות והמחסנים של המשרד נבדקו התקשרויות עם ספקים בארץ לרכישות כבילים ופעולות המשרד כדי למנוע פיגורים באספקה מצד ספקים. במחוז תל-אביב והמרכז של שירותי ההנדסה נבדקו התקשרויות עם משרדים פרטיים לביצוע עבודות תכנון של תוואי רשת הכבילים.

בשירותי הטלפון שבמחוז תל-אביב והמרכז נבדקו דרכי הטיפול של המחוז בגביית חובות של מנויים שלא שילמו חובם בזמן, בכלל זה פעולות המעקב אחר הגבייה, ניתוק טלפונים ופעולות להסרת מכשירים שהחוב בעדם לא שולם.

בבנק הדואר נבדקו מסלולי עיבוד הקלט, רכישת ציוד וקביעת שיטות העיבוד; כן נבדק הקשר שבין בנק הדואר והאגף למערכות ומחשבים שבמשרד התקשורת.

התקשרויות לרכישת ציוד למרכזות טלפון

משרד התקשורת רוכש את הציוד המותקן במרכזות הטלפון (ציוד מיתוג) משלוש חברות בארץ, הקשורות בהסכמי ידע עם חברות בחוץ לארץ*. הן מייבאות את הציוד הבסיסי, מייצרות במפעליהן פריטים משלימים ומרכיבות את המרכזות במטרה להגיע במשך הזמן להיקף יותר גדול של ייצור מקומי. עם שתי חברות קשור המשרד עוד משנות ה-60 והוא מזמין מהן גם ציוד תקשורת מסוגים אחרים. עם החברה השלישית התקשר המשרד בתחילת שנות ה-70.

בשנת הכספים 1983 היוותה ההקצבה לרכישת ציוד מיתוג כשליש מסך כל תקציב הפיתוח של המשרד — כ-3.6 מיליארד שקל מתוך כ-10.5 מיליארד שקל. בטבלה הבאה נתונים על התקציב וההוצאה למעשה של המשרד לרכישת ציוד מיתוג בשנות הכספים 1980 ועד 1983 (במליוני שקלים):

השנה	התקציב	הביצוע	הרשאה להתחייב ⁽¹⁾
1980	360.0	433.8	125.0
1981	866.6	654.8	429.0
1982	2,275.0	2,558.5	1,830.0
1983	3,590.0	—	2,150.0

ה מק ו ר : דו"חות החשב הכללי על ביצוע התקציב.

(1) הדיווח על ביצוע התקציב אינו כולל פירוש לגבי הביצוע של ההרשאה להתחייב.

* קיימות בעולם מספר חברות הנהגשות כמובילות בתחום הטלקומוניקציה והן פועלות בעיקר בארה"ב, קנדה, גרמניה, שווייץ, בריטניה, איטליה, צרפת, שוודיה ויפן.

ההתקשרות של המשרד עם החברות נעשתה על פי הסכמים כוללים, שחילקו ביניהן את כמותי הציוד המוזמנות מהן. המרכוזות הראשונות שהופעלו בארץ היו מיכניות. באמצע שנות ה-60 פותח בעולם ציוד אלקטרומיכני ובשנת 1970 התקשר המשרד עם שתי החברות ורכש מהן ציוד זה במשך מספר שנים. בשלב יותר מאוחר התקשר המשרד עם החברה השלישית לאספקת ציוד מיתוג מסוג יותר מתקדם. בסוף שנות ה-70, עם ההתפתחות הטכנולוגית שחלה בציוד המיתוג בעולם, דן המשרד בצורך לעבור להזמנת ציוד מיתוג חדש — ציוד אלקטרוני ספרתי (ממוחשב); היתרונות העיקריים של ציוד זה הם באמינות יותר גבוהה של הציוד, בחידושים טכניים, במחיר שאמור להיות יותר נמוך, בשטח התקנה יותר קטן, בזמן התקנה קצר, באיכות שיחה טובה יותר, בהקטנה של כוח האדם הדרוש להתקנה ולאחזקה שוטפת של הציוד, ועוד. בתכנית האב לפיתוח הטלקומוניקציה במשרד התקשורת לשנים 1980—2000, אשר הוכנה במשרד באפריל 1981 נקבע, שהמשרד יפעיל בשנת 1986 ציוד ספרתי בכמות של כ-250,000 קו שיהווה כ-15% מכלל הציוד שיופעל אז.

בשנת 1980 החליט המשרד לרכוש ציוד מיתוג ספרתי. באוגוסט אותה שנה הוא קיבל מתברה מקומית — להלן חברה א' — הצעה לייצור ואספקה של ציוד ספרתי למרכוזות מקומיות, לאחר שהיא התקשרה בהסכמי ידע עם חברה גדולה בחו"ל. המשרד החליט להתקשר עם חברה א' לרכישה זו (ציוד משיטה ראשונה). באותו זמן החליט המשרד לרכוש גם ציוד מיתוג ספרתי עבור מרכוז בינלאומית ובינעירונית חדשה בתל אביב — להלן המרכוז המשולבת. ב-1981 החליט המשרד לרכוש ציוד מיתוג ספרתי למרכוזות מקומיות מספק נוסף ומשיטה שנייה כדי למנוע תלות בספק אחד בלבד.

בחודשים מארס עד דצמבר 1983 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המשרד לרכישת ציוד המיתוג. נבדקו: (1) ההתקשרות עם חברה א' לרכישת ציוד ספרתי משיטה ראשונה; (2) פעולות המשרד לרכישת ציוד למרכוז המשולבת; (3) המגעים שניהל המשרד לרכישת ציוד ספרתי למרכוזות מקומיות משיטה שנייה. הבדיקה נערכה בעיקר באגף כלכלה, משק ונכסים, בהנהלת שירותי הנדסה ובמחלקת מיתוג שבהנהלת שירותי הנדסה. בירורי השלמה נערכו במחלקת כספים וחשבונות של המשרד (בדבר ביקורת קודמת בנושא של הזמנת ציוד למרכוזות טלפון ראה בדו"ח שנתי 24 עמ' 673).

התקשרות עם חברה א' לרכישת ציוד ספרתי משיטה ראשונה

באוגוסט 1980 הגישה חברה א' למשרד הצעה לאספקת ציוד מיתוג ספרתי בנוסף לאספקה השוטפת של הציוד שסיפקה עד אז. מספטמבר 1980 דנו הצדדים בהצעה, שהמשרד ירכוש ממנה ציוד ספרתי בהיקף של 150,000—200,000 קווים במשך חמש שנים לכל היותר (סדר גודל של כ-100 מיליון דולר). בדצמבר 1980 הגישה החברה למשרד הצעה להפעיל את המרכוז הספרתית הראשונה בדצמבר 1982. המחיר המשוער של הציוד הספרתי יהיה נמוך ממחיר הציוד האלקטרומיכני. החברה התחייבה לספק חלקי חילוף, להיות אחראית לציוד ולשאוף להגיע לייצור מקומי בהיקף של 70%.

תנאי ההתקשרות והמחיר שהוצעו נדונו בין הצדדים מאז שנת 1981, אך עד סוף 1983 לא סוכמו סופית. המשרד דרש מהחברה להויל את מחיר הציוד כדי שיהיה נמוך משל הציוד האלקטרומיכני. במהלך המשא ומתן מסר המשרד לחברה הזמנות רבות לציוד למרכוזות שונות, אף כי עדיין לא סוכמו נושאים עקרוניים, כמו אחריות החברה, ההדרכה שתתן לעובדי המשרד, זכויות המשרד לפיתוחים נוספים של הציוד, היקף הייצור המקומי, תנאי ההצמדה של המחיר ועוד. לכל כמות של ציוד שהוזמנה נקבע מחיר בנפרד. במקביל ביקש המשרד מהחברה גם להתקין את הציוד כמכנים שיוערו לו; ככל מרכוז נקבע להתקנה מחיר נפרד על פי הצעת החברה ובאישור ועדת הרכישות המרכזית של המשרד.

בתחילת המשא ומתן ב-1981 דרשה החברה מחיר של 708 דולר לקו, וביוני 1982 היא ירדה ל-595 דולר. המשרד הציע 525 דולר, כאשר מחיר הציוד האלקטרומיכני באותו מועד היה 470 דולר. באוגוסט 1982 סוכם בין הצדדים מחיר של 525 דולר לקו לגבי 50,000 קו ראשונים. החברה ויתרה על דרישתה להחזיר הוצאות פיתוח בסך 8 מיליון דולר, ובתמורה סוכם שתקבל מקדמה בשיעור 35%—40% מערך ההזמנה של 50,000 קו. בדצמבר 1982 סוכם שהמשרד יגיש לחברה הזמנה לשנה ומכתב כוונות לעוד שנתיים והחברה תגיש לו הצעה חדשה, במחיר יותר נמוך. המשא ומתן נמשך, כאשר במקביל פעל המשרד להכנת מיפרט טכני של הציוד המוזמן שאמור היה להיות חלק בלתי נפרד מהחוזה.

בתחילת 1983 החלו גורמים שונים במשרד וביניהם היועץ המשפטי של המשרד וחשב המשרד לעמוד על כך שעדיין לא נחתם חוזה עם החברה. החשב הודיע למנכ"ל המשרד במאי 1983, שהחברה התקינה ציוד במרכזות השונות והגישה חשבוניות בלא שנחתם עמה הסכם כחוק, דבר המונע מהמשרד לשלם לה את החשבוניות. לפני משורת הדין שולמו לה 50% ממחיר ההתקנה. המנכ"ל הורה להכין מיפרט טכני למרכזות אלקטרוניות ועל פיו להכין הסכם עם החברה. עד ינואר 1984 לא נחתם חוזה עם החברה.

הביקורת עמדה על ההיבטים הבאים:

1. עד סוף 1983 הוזמן מהחברה ציוד ספרתי בהיקף כולל של כ-80,000 קווים, זאת למרות שעדיין לא סיכמו הצדדים את המחיר הסופי של הציוד ולא נחתם ביניהם הסכם פורמאלי מפורט ומחייב, הן לגבי רכישת הציוד והן לגבי התקנתו במבני המרכזות. דווקא בהתקשרות לרכישת ציוד מסוג חדש, שצביר להניח שיהיה נתון לקשיי קליטה לא הבטיח המשרד את זכויותיו בהסכם פורמאלי מפורט ומחייב כינו למין החברה — הסכם שיכלול גם את זכויות המשרד לקבל ממנה חלקי חילוף במחיר סביר, הרכה לעובדיו ואחריות החברה לאיכות הציוד שהיא מספקת.

2. ההתקשרות עם החברה א/ לרכישת הציוד הספרתי לא נעשתה בעקבות מכרז, מקומי או בינלאומי, זאת, למרות שהיה מדובר בציוד חדש יחסית בעולם. נימוקי המשרד היו, שחברה זו הייתה הראשונה והיחידה שהציעה לספק לו ציוד ספרתי והציגה הסכם ידע עם חברה חשוכה, ובאותו מועד לא היו חברות אחרות, שהיה בידיון הציוד המבוקש וגם היו מוכנות לסחור עם ישראל. המשרד אף העדיף, שההתקשרות האמורה תיערך עם אחת משלוש החברות הפועלות בארץ בנימוק של מתן תעסוקה לעובדי המפעלים בארץ ויצירת אפשרות להעמקה של הייצור המקומי.

מאחר שמדובר בהתקשרות בהיקף כספי גדול לרכישת ציוד חדש במשך תקופה ארוכה — ציוד העשוי לקבוע את האופי של מערכת התקשורת בארץ — השיקול המרכזי צריך היה להיות לערוך בדיקה מקיפה של האפשרויות לפיתוח הציוד ורכישתו באמצעות מכרז בינלאומי פומבי, שיאפשר גם לחברות שאינן קשורות בשלושת היצרנים הישראליים, להעלות את הצעותיהן. לרכות הצעות ברבר ייצור מקומי, מה גם שהייתה האפשרות, שכל חברה בינלאומית תיצור קשר עם אחד היצרנים בארץ.

3. ההתקשרות נעשתה, בלא שהוכן לציוד מפרט טכני מוגדר ומחייב, דבר העלול לגרום בעיות בקשר לטיב הציוד שהחברה מספקת.

4. במימון עבור המרכזות הראשונות שקיבל המשרד מחברה א/ נכללה השתתפות בהוצאות החברה על פיתוח הציוד והתאמתו למערכת התקשורת בארץ, ובכך סייע לה המשרד להיכנס לעידן הציוד הספרתי. בהיעדר חוזה עדיין לא הובהרו זכויות המשרד בגין פיתוח זה כדי שיקטנו הוצאותיו, למשל במקרה שהחברה תייצר את הציוד עבור גורמים נוספים בחו"ל.

5. באין חוזה מחייב נאלץ המשרד לנהל משא ומתן נפרד על המחיר שישלם לחברה עבור כל כמות של ציוד מיתוג שהיא מספקת, וכמצב זה המשרד משלם מחיר יותר יקר בעד הציוד המסופק בגין היעדר הנחה לגודל. עוד לא הושגה המטרה, שמחיר הציוד הספרתי יהיה זול ממחירי הציוד האלקטרוני.

מכרז למרכזות משולבת

1. בסוף 1980 החליט המשרד לרכוש ציוד מיתוג ספרתי למרכזות בינלאומיות ובינעירוניות חדשה בתל אביב (המרכזות המשולבת). על פי המלצת שירותי ההנדסה, פנתה ועדת הרכישות המרכזית במאסר 1981 אל תמישה ספקים בחו"ל להגיש למשרד הצעות; ביניהן, חברה מארה"ב (להלן חברה ב') וחברה אירופאית (להלן חברה ג'), שהמשרד רכש ממנה ציוד מרכזות גם בעבר באמצעות אחד משלושת היצרנים המקומיים. במאי 1981 הודיעה חברה ג' למשרד, שהיא מעוניינת בהזמנה זו וגם בהזמנה לציוד ספרתי למרכזות מקומיות. ביוני 1981 נתקבלו הצעות מארבע חברות — ובכללן חברה ג', והחמישית השיבה שהציוד הספרתי שלה עדיין בשלבי פיתוח ואין באפשרותה להשתתף במכרז.

2. ביולי 1981 מינה מנהל שירותי הנדסה צוות מקצועי לבדיקת ההצעות שנתקבלו. הצוות נתבקש להשוות בין ההצעות מבהינה טכנית וכלכלית, להכין שאלות הבהרה ולקבוע לוח זמנים לשם הזמנת נציגי החברות כדי לדון בשאלות שיתעוררו. הצוות ניהל דיונים עם נציגי חברה ג' בארץ, וביקש מהם להגיש הצעה חדשה בקשר למחיר, לאפשרויות המימון ולהיקף הייצור המקומי. בספטמבר 1981 השיבה החברה, שהיא מוכנה להציע הנחה של 8% מהמחיר, במידה שמדובר בהיקף גדול של רכישה. כמו כן היא בודקת אפשרות למימון לטווח ארוך, והיא מצפה, ששינוי תנאים אלה יילקח בחשבון בביצוע ההערכה ויביא להחלטה לרכוש ממנה את הציוד.

3. באוקטובר 1981 הגיש סגן מנהל שירותי הנדסה לתכנון ולפיתוח דו"ח השוואתי על שלוש מההצעות שהתקבלו עבור המרכות המשולבת, כפי שהכינו הצוות המקצועי (ההצעה הרביעית לא הייתה מלאה). לפי הדו"ח, היתה להצעה של חברה ב' עדיפות טכנולוגית על זו של חברה ג' ולהצעה של החברה הנוספת היתה עדיפות מבחינת מחיר ומועד אספקה. למועד האספקה חשיבות רבה נוכח העיכוב שיחול בפיתוח הקשור הבינלאומי, אם תתאחר הקמת המרכות המשולבת, עיכוב שיגרם למשרד הפסד הכנסות משמעותי.

בפברואר 1982 דירגה הנהלת המשרד את שלוש ההצעות האמורות מבחינה של מחיר, אפשרות יצוא לחו"ל, בטחון מדיני, השקעה בארץ, כושר טכנולוגי, רציפות כמתן שירותי אחזקה ומועדי אספקה. לכל גורם ניתן משקל מסוים ונתקבל ציון משוקלל לכל אחת משלוש ההצעות. לפי דירוג זה ניתנה עדיפות להצעה של חברה ב'. הוות דעת נוספת הוגשו בינוי 1982 — ראה להלן.

ציוד משיטה שנייה למרכות מקומיות

1. בשנת 1980 החליטה הנהלת המשרד לבדוק את האפשרות לרכוש ציוד ספרתי למרכות מקומיות משיטה שנייה, בנוסף לציוד שיומן מחברה א'. התעוררו חילוקי דעות מהותיים בין גורמים שונים, בתוך המשרד ומחוצה לו, בדבר עצם הצורך ברכישת ציוד משיטה שנייה, והם באו לביטוי במהלך ההתקשרויות השונות — ראה להלן.

הנימוקים המרכזיים בעד רכישה זו היו: למנוע תלות בספק אחד בחו"ל, דבר העלול לסכן את אספקת הציוד עקב נסיבות פוליטיות; ליצור תחרות בין ספקים ולהביא על ידי כך להוזלת המחיר ולספק תעסוקה למפעל נוסף בארץ.

הנימוקים נגד הרכישה האמורה היו: מדובר בציוד מסוג חדש, שעדיין לא נוסה בהיקף רחב בעולם ואין הכרח שדיוקא מדינת ישראל תהיה בין הראשונים לרכשו; חלות כל הזמן התפתחויות טכנולוגיות חדשות ואין למדוד בקבלת החלטה על הציוד המתאים למדינת ישראל; הרכישה מרוכזת בהשקעות כספיות גדולות, שאינן עולות בקנה אחד עם האפשרויות הכלכליות של המדינה, וככלל זה השקעות לשם התאמת הציוד החדש למערכת התקשורת בארץ; השוק הישראלי קטן מדי עבור סוג נוסף של ציוד מיתוג.

2. במהלך המשא ומתן על המרכות המשולבת ניהל המשרד מגעים עם החברות גם לרכישת ציוד מיתוג ספרתי משיטה שנייה עבור מרכות מקומיות. במגעים אלה התערבה הנהלת משרד האוצר — בעיקר בגלל ההיקף הכספי הצפוי של ההתקשרות — שהיה עתיד להגיע ללמעלה מ-100 מיליון דולר. במאי 1982 ביקש משרד האוצר ממשרד התקשורת למנות צוות בינמשרדי, שימליץ על בחירת סוג הציוד הספרתי למרכות מקומיות ועל התנאים המסחריים הנלווים. הנהלת משרד התקשורת השיבה, שהנושא נבדק ביסודיות בשנתיים האחרונות באמצעות צוות מקצועי, שאליו מוכן המשרד לצרף נציג של האוצר.

— לא מונה צוות בינמשרדי כבקשת משרד האוצר ולא צורף נציג של האוצר לצוות המקצועי של משרד התקשורת.

3. באפריל 1982 ביקש המשרד משתי חברות להגיש לו הצעות לרכישת ציוד למרכות מקומיות כדלקמן: הצעה לרכישת ציוד מתוצרת חברה ב' ומתוצרת של חברה נוספת מחו"ל ומנציגי חברה ג' בארץ — להגיש הצעה לאספקת ציוד מתוצרתה. החברות התבקשו לכלול בהצעה מחיר מפורט, תכונות תפעוליות של הציוד, הקמת מרכז בקרה, תכנית להעמקת הייצור מקומי ולוח זמנים.

— לא נערך מכרז בינלאומי ואף לא נערכה פנייה אל מספר גדול של חברות בעולם הבאות בחשבון לייצור הציוד להגיש למשרד הצעות מפורטות.

בסוף מאי 1982 הגישה חברה ג' למשרד הצעה מפורטת לייצור ציוד ספרתי למרכות מקומיות. הצעות מפורטות נתקבלו גם מחברה ב' ומחברה הנוספת באמצעות נציגיהן בארץ.

חוות דעת על הרכישות

במהלך המגעים שנוהלו עם החברות לגבי שתי ההתקשרויות הוגשו להנהלת המשרד חוות דעת מצד מספר גורמים מקצועיים במשרד, בנוסף לחוות הדעת שהוזכרו לעיל.

1. במחצית יוני 1982 הגיש מהנדס מדור קשר בינלאומי שבהנהלת שירותי ההנדסה לשר התקשורת חוות דעת על המרכות המשולבת, שהשוותה בין שלוש ההצעות שנתקבלו מחברה ב', מחברה ג' ומחברה הנוספת. מסקנותיה היו שההצעה של חברה ג' היא הפחות מתאימה ובין שתי האחרות אין הבדל משמעותי.

2. ביוני 1982 הגיש המדען הראשי של המשרד לשר התקשורת חוות דעת בדבר רכישת שני סוגי המרכות. לדעתו, יש להתקשר עם ספק אחד לרכישת שני סוגי הציוד — למרכות המשולבת ולמרכות המקומיות. עדיף שההתקשרות תהיה עם חברה ב' או עם החברה הנוספת. עם זאת, ספק לדעת אם יש בכלל הצדקה להתקשרות לרכישת ציוד משיטה שנייה, משום שצרכי מדינת ישראל מצומצמים יחסית.

3. ביולי 1982 הגישה מחלקת מיתוג שבהנהלת שירותי ההנדסה דו"ח, שבו הושוו שלוש ההצעות האמורות למרכות ספרתיות מקומיות. הדו"ח קבע, שמבחינת עדיפות טכנית עומדת חברה ב' במקום הראשון, החברה הנוספת, במקום השני וחברה ג', במקום השלישי. מבחינת עדיפות כלכלית עומדת חברה ג' במקום הראשון, וחברה ב' במקום השלישי.

4. ביולי 1982 ערך אגף כלכלה השוואה בין ההצעות שנתקבלו מחברות ב' וג' למרכות המשולבת הואיל וההצעה של החברה הנוספת היתה לדעתו נחותה מבחינה טכנית. מחיר הציוד של חברה ב' היה זול במקצת מהמחיר של חברה ג' ולא היה הבדל משמעותי ביניהן מבחינת מועדי האספקה. מבחינת תחומי המעורבות של יצרן מקומי ופתרון בעיות תחזוקה היה יתרון לחברה ג'.

5. ביוני 1982 הכין מנהל שירותי הנדסה למנכ"ל המשרד חוות דעת על ההצעות שנתקבלו למרכות המשולבת. הציוד של חברה ב' קיבל ציון משוקלל 0.92, והציוד של חברה ג' ושל החברה הנוספת — ציון משוקלל זהה של 0.75. בקשר למרכות המקומיות כתב מנהל שירותי הנדסה, שההצעות במצבן הנוכחי — יוני 1982 — אינן מאפשרות לקבל החלטות לגבי העתיד ויש צורך עוד לעבוד לפני פתיחת משא ומתן עם החברות. מכיוון שקיימת תכנית הזמנות לציוד מיתוג ספרתי ומקובל עד לסוף שנת 1985, אין דחיפות בקביעת ספק נוסף לציוד מיתוג.

לפי הערכה זו הומלץ אפוא להתקשר עם חברה ב' לרכישת המרכות המשולבת וגם נקבע שעדיין לא ניתן להחליט עם מי להתקשר לרכישת ציוד ספרתי מקומי משיטה שנייה.

6. מניתוח שערך אגף כלכלה לגבי ההצעות שנתקבלו לאספקת ציוד המיתוג למרכות מקומיות משיטה שנייה עולה, שהצעת חברה ג' הייתה יקרה משל החברה הנוספת וזולה משל חברה ב'.

בתיעוד שהועמד לרשות הביקורת, לא נמצא מסמך מסכם של כל חוות הדעת שהוגשו להנהלת המשרד במגמה לערוך שקלול של כל המרכיבים שהובאו בחשבון על ידי כל הגורמים השונים. הביקורת ערכה ריכוז של חוות הדעת האמורות שהוגשו על ידי גורמים מקצועיים בתוך המשרד בדבר דירוג הספקים. להלן הפרטים בדבר החברה המועדפת על ידי כל אחד מהגורמים האמורים:

הגורם המקצועי	המרכות המשולבת	מרכות מקומיות — שיטה ב'
1. צוות מקצועי וסגן משה"ן ⁽¹⁾ חברה ב'	—	—
2. מהנדס מדור קשר בינ"ל	חברה ב' או החברה הנוספת	—
3. המדען הראשי	חברה ב'	חברה ב'
4. מהנדס מחלק מיתוג	—	מבחינה טכנית — חברה ב' מבחינה כלכלית — חברה ג'
5. אגף כלכלה	חברה ב' — מבחינת מחיר מרכיבים אחרים — שווה	חברה ג' (מבחינת מחיר)
6. מנהל שירותי הנדסה	חברה ב'	עדיין לא ניתן לקבוע

(1) מנהל שירותי הנדסה.

מריכוז זה עולה, כי לגבי המרכזות המשולבת רוב הגורמים האמורים העדיפו את הצעת חברה ב'. לגבי המרכזות המקומיות גורם אחד העדיף את חברה ב', גורם שני העדיף את חברה ג' וגורם שלישי לא קבע עדיפות חד-משמעית.

בתחילת חודש יוני 1982 החליט המשרד למסור את ההזמנה למרכזות המשולבת לחברה ב' ולחברה נמסרה הודעה על זכייתה במכרז. בדבר ההחלטה על המרכזות המקומיות ראה להלן.

ביטול המכרז לגבי המרכזות המשולבת ופתיחת משא ומתן עם חברה ג' לשני סוגי המרכזות

1. במשך חודש יולי 1982 המשיך המשרד במגעים עם חברה ג' והיא הגישה לו הצעה חדשה באותו חודש. כיוון שביוני 1978 הוחלט כבר, כאמור, למסור את ההזמנה עבור המרכזות המשולבת לחברה ב', סוכם במשרד לבטל את תוצאות המכרז. מנהל אגף כלכלה ומנהל שירותי ההנדסה, שהוסמכו על ידי ועדת הרכישות המרכזיות של המשרד להוות צוות בדיקה להצעות שנתקבלו, הכינו מסמך אל ועדת הרכישות המנמק את הסיבות לביטול ההחלטה הקודמת. במסמך נאמר, שלהערכתם יש מקום לקבוע, ששילוב כל סוגי המרכזות (ביצעירוניות, בינלאומית ומקומית) יתן למערכת התקשורת בישראל יתרונות טכניים, כלכליים ולוגיסטיים. היבט זה הם לא יכלו לצערם להביא בחשבון בעת פרסום המכרז בשל העובדה, שמצב הפיתוח באותה עת לא איפשר לעשות זאת; לכן מומלץ לבטל את המכרז.

2. ב-1.8.82 סיכמו ביניהם שרי האוצר והתקשורת לפתוח במשא ומתן עם חברה ג' על רכישת ציוד למרכזות המשולבת ולמרכזות המקומיות. כן סיכמו, שבועדת המשא ומתן ישתתפו נציגי שני המשרדים ושכל הסכם יהיה טעון אישור שני השרים. ב-2.8.82 אישרה ועדת הרכישות המרכזיות של המשרד את ההמלצה, לבטל את המכרז. כן החליטה הוועדה לאשר את חברה ג' כספק יחיד ולרכוש ממנו את הציוד למרכזות המשולבת. מנהל אגף הכלכלה המליץ למנכ"ל המשרד ב-4.8.82, שלא לפרסם מכרז חדש לרכישת ציוד מיתוג ספרתי אלא לנהל משא ומתן עם ספק אחד — חברה ג' באמצעות נציגיה בארץ, בנימוק שלחברה זו נסיון של שנים רבות בייצור ובאספקה של ציוד תקשורת בכלל וציוד מיתוג בפרט, והיא עומדת זה כ-30 שנה בקשר מסחרי עם משרד התקשורת לשביעות רצונו. החברה מייצרת ציוד מיתוג ספרתי חדיש ברמה בינלאומית גבוהה והיא מוכנה לייצר, באמצעות נציגיה בארץ, ייצור מקומי תוך העמקתו ל-85% ממרכיבי המרכזות.

ב-10.8.82 הודיעה הנהלת המשרד לחברה ג', שהוחלט למסור לה את ייצור המרכזות הספרתיות. החווה ייתתם רק לאחר שיוסוכמו הפרטים לגבי מפרט טכני מלא, העמקת הייצור המקומי, מחיר סופי, תנאי המימון, אפשרויות שיווק בחו"ל, קניות חוזרות, אחזקה ולוחות זמנים לאספקת הציוד והתקנתו. אם לא יושג סיכום מקובל, המשרד יהיה חופשי להפסיק את המשא ומתן ולחפש מקורות אחרים לאספקה.

(א) המכרז למרכזות המשולבת פורסם בתחילת 1981 והופנה למספר חברות שבאו בחשבון, כולל חברה ג'. ההחלטה למסור את ההזמנה לחברה ב' נתקבלה ביוני 1982, כאשר השיקולים שעליהם הצביע צוות הבדיקה לגבי ביטול המכרז — שרצוי לאחד את שתי ההזמנות — כבר היו ידועים להנהלת המשרד. יתרה מזאת, בשלב יותר מאוחר — יוני 1983 — ביטלו אותם גורמים עצמם נימוקים אלה וחזרו והחליפו למסור את ההזמנה למרכזות המשולבת לחברה ב' (ראה להלן) בנימוק שהצעתה היא העדיפה.

(ב) כאמור לעיל, בחודשים יוני-יולי 1982, קיבלה הנהלת המשרד מגורמים מקצועיים במשרד, מספר חוות דעת, שרובן המליצו להתקשר עם חברה ב' לרכישת המרכזות המשולבת. לא היתה אפוא הצדקה מקצועית לבטל את ההחלטה שנתקבלה. מנהל שירותי הנדסה, שיהיה עם מנהל אגף הכלכלה כתבו את ההנמקה לביטול המכרז, המליץ בעצמו בחוות דעתו מיוני 1982 שהצעת חברה ב' למרכזות המשולבת עדיפה ושלגבי המרכזות המקומיות עדיין לא ניתן לקבל החלטה.

(ג) ההחלטה לקבוע את חברה ג' כספק יחיד ולנהל עמו משא ומתן לגבי שתי ההתקשרויות נתקבלה, כלי שניתנה הזדמנות לחברות נוספות — גם כאלה שאינן קשורות עם יצרן מקומי — להגיש הצעות משלהן.

מהלך המו"מ עם חברה ג'

1. בדו"ח של נציג אגף כלכלה מתחילת נובמבר 1982 על המשא ומתן עם החברה, שנערך לאחר שהחברה הגישה הצעה נוספת בספטמבר 1982, פורטו הקשיים שנתגלו במהלכו: החברה רוצה לשחרר את עצמה למעשה מאחריות לתוצאות של בדיקות ההפעלה ושינויים בצידוד ישחררו ממחר סופי וממועד המסירה שנקבע. החברה דורשת תוספת מחיר עבור שינויים ושיפורים במרכות המקומית, דבר שנוגד את הנאמר בהצעתה המקורית.

בדו"ח נאמר גם, שהשוואת ההצעות של החברה בין יולי 1982 לספטמבר 1982 מלמדת, שביולי היא הציעה תנאים יותר משופרים לגבי המרכות המשולבת — הצעה שבעקבותיה ביטל המשרד את החלטתו למסור את ההזמנה לחברה ב'.

2. במהלך המשא ומתן התברר יותר ויותר חוסר השלימות בפיתוח הצידוד, העתיר להירכש עבור המרכות המשולבת. כך, בנובמבר 1982 התברר, שחלק של המרכות — מערכת לרישום שיחות — אינו כלול בהצעה ולהערכת החברה תהיה המערכת מוכנה רק תוך שנתיים-שלוש. בהצעה שהגישה חברה ג' למרכות המשולבת בשנת 1981 כללה גם העובדה, שחלק ממרכיבי המרכות עדיין נמצאו בפיתוח ושהחברה לא רכשה נסיון בהפעלת צידוד זה בארצות אחרות. בנוסף לכך, החברה התנתה את הצעתה לספק את הצידוד בספטמבר 1983 ולהפעיל את המרכות במארס 1984, בכך שהמירוים הדרושים יסתיימו עד מארס 1982. בהתחשב בכך, שפיתוח הצידוד עדיין לא הושלם ושנאשי המקצוע במשרד לא התמחו בהפעלת צידוד ספרתי, לא ניתן היה כלל לספק לעמוד כלוח ומנים זה. ואכן המירוים בקשר לאספקת צידוד מיתוג זה נמשכו לתוך שנת 1983.

3. באמצע נובמבר 1982 ערך אגף כלכלה סיכום של המשא ומתן עם חברה ג' לאספקת המרכות המשולבת כדלקמן: החברה נבחרה לניהול משא ומתן עמה לאחר שהורידה את המחיר שהציעה בתחילה בהשוואה למחירים שאושרו לחברה א' לצידוד שהיא סיפקה. לאחר מכן היא ייקרה את המחיר שהציעה ביולי 1982 בכמיליון פר"ש; המחיר של מרכז תחזוקה ותפעול הושמט בהצעה הראשונית, והתברר שמדובר בתוספת הוצאה של כ-2 מיליון פר"ש. השוואת המחיר אל ההצעה של חברה ב' הראתה, שהצעת חברה ג' יקרה ממנה בסכום של יותר מ-2 מיליון פר"ש.

המסמך שהכין אגף כלכלה גם פירט את חילוקי הדעות בין המשרד והחברה והשווה את ההצעה של חברה ג' להצעות של החברות האחרות במספר תחומים: למשל, בעניין מרכז תחזוקה ותפעול, שהוספתו במהלך המשא ומתן ייקרה את ההצעה באופן משמעותי, בעוד שבהצעות אחרות צידוד זה נכלל. בנושא המחשב התברר, שהסוג החדש שלו נמצא רק בשלבי פיתוח ולכן יהיה צורך להזמין בתחילה צידוד עם מחשב מסוג ישן ורק מאוחר יותר ייכלל בצידוד המחשב החדש. לגבי ההצעות האחרות לא היתה בעייה של החלפת מחשב באמצע התקופה. גם בעניין בדיקות קבלה, מועדי מסירה והפעלה, והאחריות הכוללת של החברה לפרוייקט התברר שההצעות האחרות היתה עדיפות על פני חברה ג'. מהמסמך האמור עולה אפוא כי החברה הרעה את תנאי ההתקשרות בהשוואה להצעותיה המקוריות ולהצעות של החברות האחרות. למרות זאת גם בשלב זה, בנובמבר 1982, המשרד המשיך את המשא ומתן עימה ודחה הצעה אחרת שקיבל, כפי שיתואר להלן.

4. עוד באוקטובר 1980 הציעה חברה מחו"ל למנהל שירותי ההנדסה לספק למשרד צידוד מיתוג שהיא מייצרת על פי דגם של חברה אירופית — להלן חברה ד'. בפברואר 1981 היא שלחה תזכורת אך לא זכתה למענה. נציגי החברה יצרו קשר עם נציגי חברה ג' בארץ כדי שייצגוה בארץ ואף חיפשו חברה מקומית אחרת למטרה זו, אך הצעותיהם נדחו. ביוני 1982 נפגשו נציגי החברה עם שר התקשורת ולאחר מכן יצרו קשר עם חברה מקומית שנייה. בספטמבר 1982 הודיעה החברה המקומית השנייה למנכ"ל משרד התקשורת, שבסוף אותו חודש יגיעו לארץ נציגי החברה מחו"ל לשם דינוים מוקדמים והגשת הצעה לרכישת מרכות ספרתיות מקומיות.

באותו חודש, בעקבות ביקור שערך המדען הראשי של המשרד במפעל של החברה בחו"ל, הוא פירט בדו"ח שהגיש להנהלת המשרד, את חוות דעתו על הצידוד של שתי החברות — ג' וד', המופעל באותה ארץ. עיקרי חוות הדעת היו, שעדיין לא הושלם פיתוח הצידוד של חברה ג' ונתגלו בעיות בצידוד שכבר הותקן. לעומת זאת הצידוד של חברה ד' הוא אמנם פחות חדיש אך כבר נוסה והוכח כיעיל. כמו כן מחירו זול בהרבה מהצידוד של חברה ג'. במסמכי המשרד לא נמצאה התייחסות לדו"ח זה.

בסוף נובמבר 1982 הגישה החברה המקומית השנייה למשרד הצעה מפורטת לאספקת הציוד מתוצרת חברה ד'. לפי ההצעה, שהוגשה בהמשך לפגישה שערכו נציגי החברה עם שר התקשורת באוקטובר 1982, מדובר במערכת קיימת המשרתת כמה מיליוני מנויים בעולם; התאמתה לרשת הישראלית פשוטה, מחירה זול יחסית ומועדי אספקתה קצרים. לפי ההצעה יוקם קו ייצור בארץ בחברה המקומית השנייה בסיוע מומחי החברה מחו"ל ולאחר שנה אחת תושג העמקת ייצור של 60% והיא תגיע עד 85%.

בדצמבר 1982 נפגשו נציגי חברה ד' מחו"ל עם שר התקשורת ובעקבות מפגש זה ביקר השר במפעל של החברה, בפברואר 1983, במסגרת ביקור שערך באותה ארץ. באפריל 1983 הודיע השר לחברה שהוא החליט להקים ועדה שתשווה בין ההצעה שלה וההצעה של חברה ג'. מדו"ח הוועדה התברר — כפי שיתואר להלן — שלהצעה של חברה ד' אכן היתה עדיפות בכמה בחינות על ההצעה של חברה ג'.

5. כחלק מהמו"מ עם חברה ג' ערך אגף כלכלה בנובמבר 1982 השוואת מחירים בין הצעתה להצעת חברה ב' לגבי המרכוזת המשולבת. התברר שלמרות המשא ומתן שנוהל עם חברה ג' היו מחיריה גבוהים ב' 27% ממחירי ההצעה של חברה ב'.

בדצמבר 1982 הודיע מנכ"ל משרד האוצר למנכ"ל משרד התקשורת, שהגיע לידיעתו כי הצעת המחיר של חברה ג' למרכוזת המשולבת גבוהה בכ- 25% מהצעת המחיר של ספק אחר. משרד האוצר לא יסכים לרכישת ציוד שמחירו עולה ביותר מ- 10% על ציוד חילופי. מנכ"ל משרד התקשורת הסביר, שההצעה הראשונה של חברה ג' היתה הזולה מבין כל ההצעות אשר הוגשו באותה תקופה למשרד. המחיר הנוכחי, שהוא גבוה מההצעה הראשונה, נובע מהוספת מרכיבים ותכונות שלא היו כלולים בהצעה הראשונה ושנדרשו על ידי המשרד. מנכ"ל משרד האוצר הבהיר, שהעובדה המשמעותית בעניין היא שמחיר הציוד, כפי שסוכם עכשיו, עולה בהרבה על מחירו של ציוד חילופי, ושהנהוג של יצרן להגיש למכרו הצעה במחיר נמוך ולשנות את המחיר במהלך המשא ומתן הוא פסול, ומשרד התקשורת אינו צריך להסכים לכך. המו"מ עם חברה ג' נמשך אפוא למרות ההסתייגות של משרד האוצר מהמחיר הגבוה של ההצעה, ולמרות שהיתה בפני המשרד הצעה חלופה.

6. בדצמבר 1982 נערך דיון בלשכת שר התקשורת בעניין המרכוזת הספרתיות המקומיות. נאמר בו, שההצעה של חברה ד' (שבינתיים כבר היתה ידועה למשרד) לא היתה לפני המשרד בעת קבלת ההחלטה לנהל משא ומתן עם חברה ג'. הוחלט שמנכ"ל המשרד יודיע לחברה ג' שיש לסכם את עניין המרכוזת המשולבת באופן בלתי מותנה במרכוזת המקומיות.

7. קניית גומלין: בדצמבר 1982 הודיע מנכ"ל הרשות לקבלנות משנה חרשתית (להלן — הרשות) שתפקידה לפעול לכך, שספקים מחוץ לארץ יבצעו בארץ קניות גומלין, למנהל אגף כלכלה, שנציגי חברה ג' לא הסכימו לבצע קניות גומלין בארץ והבהירו שגם אם יסכימו לכך, הדבר ייעשה על בסיס הסדר מיוחד ולא כחלק מהחווה. מנהל הרשות התנה את הסכמתו לחתימת חווה עם החברה בהכללת סעיף הקובע שהחווה ייכנס לתוקף רק לאחר שהחברה והרשות יגיעו להסדר ביחס לקניות הגומלין. בינואר 1983 שוב ביקש מנכ"ל הרשות ממנכ"ל משרד התקשורת שלא לחתום על החווה מפני שעדיין לא סוכם נושא קניות הגומלין. בתחילת אפריל 1983 התקיימה פגישה נוספת בין הרשות לנציגי החברה ושוב לא הושג הסדר. מאז לא התקיים ביניהם מפגש נוסף והנושא לא הוסדר.

8. בינואר 1983 עדיין היו נקודות רבות פתוחות במשא ומתן עם חברה ג' על המרכוזת המשולבת בנושאים מרכזיים כמו אחזקה, הדרכה, אחריות חברת האם, בדיקות קבלה וקניות גומלין. באותו חודש ערכה מחלקת מיתוג שבהנהלת שירותי הנדסה דו"ח טכני על המרכוזת המקומית מתוצרת חברה ג'. הדו"ח, שהועבר אל מנהל אגף הכלכלה, הצביע על מגרעות וחוסר פיתוח של הציוד המוצע בתחומי תקשורת שונים. במועד זה ערך אגף כלכלה השוואה בין מחירי הציוד למרכוזת מקומית שמציעה חברה ג' לבין מחירי הציוד של חברה א' והתברר שמחירי חברה א' היו 525 דולר לקו ואילו המחיר שהציעה חברה ג' היה 510 דולר לקו, ללא התוספת הדרושה של ציוד תמסורת וציוד נוסף שהוא חלק חיוני בהזמנה ואשר ייקר את המחיר.

9. בשלב זה של המשא ומתן — בפברואר 1983 — חיווה מנהל שירותי ההנדסה שוב את דעתו שרכישת ציוד למרכוזת מקומיות בשיטה שנייה במועד זה עדיין אינה נחוצה — ראה להלן.

סיום המשא ומתן עם חברה ג'

1. ב־20.2.83 הודיע שר התקשורת למנכ"ל משרדו, שלא יערכו כל משא ומתן, או בירורים בקשר למרכוז של חברה ד' מכל סוג שהוא; יש להנחות את כל גורמי המשרד הנוגעים לדבר כי לא ייערכו כל מגעים היכולים להתפרש כמשא ומתן בתחומים הטכניים והכלכליים.

2. בראשית מארס 1983 סקרה הנהלת המשרד את התקדמות המשא ומתן עם חברה ג' כדלקמן: החברה אינה מוכנה לחתום על החוזה בדבר המרכוז המשולבת ללא התימה גם על חוזה המרכוז המקומיות (בשיטה שנייה). מספר נקודות כמשא ומתן עדיין נשארו פתוחות ולא הושג הסכם עם החברה לגבי דרישות הרשות לקבלנות משנה. לגבי המרכוז המקומיות הסתיימו הדיונים הטכניים והוגדרו נקודות המחלוקת. הבעיה המרכזית, המונעת את סיום ההתליך, היא המחיר, שהוא גבוה מהמקובל בשוק העולמי.

מנכ"ל חברת הבזק סיכם במכתב אל מנכ"ל המשרד מתחילת אפריל 1983 את תוצאות המשא ומתן שניהל עם חברה ג' בדבר חוזה רב־שנתי לאספקת מרכוזות מקומיות כדלקמן: המשרד דורש מרכוז המבוססת על דגם חדש של המחשב מטיפוס 113. כיוון שדבר זה אפשרי רק מינואר 1986, מוכן המשרד לקבל כמות מצומצמת של קווים על בסיס מחשב מטיפוס 112. המחיר לקו, שלא יכלול מרכז תחזוקה וציוד תמסורת, יהיה קבוע, ללא הצמדה, בשתי מדרגות — עבור 75,000 קו ראשוניים 457 דולר לקו; ומעל 75,000 קו — 410 דולר. המשרד יתחייב לרכוש 250,000 קו בקצב של כ־40,000 לשנה.

4. ב־20.4.83 הודיע מנהל אגף כלכלה למנכ"ל המשרד, שלאור העובדה, שכל ההכנות לחתימת החוזה על המרכוז המשולבת הסתיימו בינתיים, הוא בירר עם נציג חברה ג', אם ניתן לחתום בנפרד על החוזה למרכוז ז'. נציג החברה השיב בשלילה משום שבעיניה שני החוזים הם בבחינת מקשה אחת.

ב־28 באפריל 1983 הודיעה חברה ג' למשרד, שהיא הגיעה למסקנה, שאין לה כדאיות להיכנס לעסקים במחירים המוצעים. ההנמקות לביטול העסקה עם חברה ג', כפי שנמסרו בישיבה של הנהלת המשרד ממאי 1983, היו כדלקמן: לגבי המרכוז המשולבת התברר, שהחברה אינה יכולה לעמוד במועדים הדרושים למשרד וכעת מתנהל משא ומתן עם חברה ב'. אשר למרכוזות המקומיות, נוהל משא ומתן עם חברה ג' וסוכמו תנאים כלכליים שנראו לחברה קשים. האוצר החמיר עוד יותר את התנאים והחברה הודיעה, שאינה יכולה להרשות לעצמה לחתום על חוזה בתנאים אלה. השר הודיע לחברה ג', שהמשרד רואה עצמו וופשי להתקשר עם כל גוף שהוא לרכישת מרכוז המשולבת. המשרד ישהה החלטתו בדבר מרכוזות מקומיות עד אמצע חודש מאי 1983. כאשר המשרד ינהל משא ומתן על רכישת מרכוזות מקומיות עם חברה בחו"ל, הוא יודיע לה ועליה יהיה לבוא בדברים עם החברות בארץ כדי לשתפן בייצור ובידע.

בדיון שהתקיים בהנהלת משרד התקשורת בתחילת יולי 1983 בנושא המרכוזות המקומיות, נקבע, שענין המשא ומתן עם חברה ג' ירד מהפרק. הוחלט, שהנושא ייבדק מחדש ותהיה פנייה אל החברות הידועות בעולם. יוכנו מיפרט חדש ומדויק במהירות האפשרית, ומכתב פנייה לחברות בציון התנאים המוקדמים כדי לוודא השתתפותן בכרו. הפנייה תהיה פתוחה גם לתעשיות מקומיות נוספות, ולא דווקא רק לספקים שעמם התקשר המשרד עד כה.

בנובמבר 1983 פנה המשרד אל 11 חברות שונות בבקשה להגיש לו הצעות לאספקת ציוד ספרתי למרכוזות מקומיות משיטה שנייה, תוך התניית הבקשה בשותפות עם שתי החברות המקומיות (בניגוד להחלטה מיולי 1983). ארבע חברות זרות הביעו נכונותן להצעה והן נתבקשו להגיש למשרד הצעות מפורטות עד אמצע פברואר 1984.

הסכם לגבי המרכוז המשולבת

1. בעקבות הפסקת המשא ומתן עם חברה ג' הכין סגן מנהל שירותי הנדסה לתכנון ופיתוח, במאי 1983, חוות דעת על הצידוד של חברה ב', למרכוז המשולבת. בחוות הדעת נקבע, שהגישה הטכנולוגית שבהצעה היא מהמתקדמות בעולם — אם לא המתקדמת ביותר; הכותב ציין, שחברה ב' הגישה מלכתחילה הצעה ברורה ומפורטת ביותר, ומאו שהגישה את הצעתה המקורית, ביוני 1981, חלו מספר התפתחויות חיוביות שחזקו את האמון בחברה ובציוד שהיא מציעה. מדגם זה כבר הופעלו בעולם בהצלחה שש מרכוזות.

ביוני 1983 אישרה הנהלת המשרד את ההתקשרות עם חברה ב' לרכישת המרכזת המשולבת במחיר של 6.2 מיליון דולר. ביולי 1983 המליץ אגף כלכלה לפני ועדת הרכישות המרכזית לאשר את ההתקשרות, ובאותו חודש אישרה הוועדה את הרכישה מחברה ב', שתבוצע תוך 13 חודש מחתימת החוזה. הוועדה נימקה את החלטתה בהסתלקות חברה ג' מהמשא ומתן לאספקת המרכזת בגלל חוסר כדאיות כלכלית.

— הביקורת העלתה, שהחוזה עם חברה ב' נחתם למעשה כבר בתחילת חודש יוני 1983, כך שהאישור של ועדת הרכישות שניתן ביולי 1983, היה אישור בדיעבד. התופעה חזרה על עצמה כאשר ב-11.10.83 חתם המשרד על חוזה נוסף עם החברה לאספקת ציוד ממסורת הדרוש לתפעול המרכזת המשולבת. האישור לרכישה זו ניתן על ידי ועדת הרכישות רק ב-14.11.83 בדיעבד. לא הובהרו לביקורת הנימוקים להתקשרויות שנעשו לפני אישור הוועדה.

בדיקות מקצועיות והערות של גורמים מחוץ למשרד

בעניין המשא ומתן עם חברה ג' לרכישת ציוד למרכזות מקומיות משיטה שנייה הוכנו מספר חוות דעת, גם על ידי גורמים מחוץ למשרד. חוות הדעת הצביעו על כך, שההצעה של חברה ג' אינה האופטימאלית למשרד ושיש לדחות את ההחלטה לרכישת ציוד מיתוג משיטה שנייה (נוסף לציוד שמספקת חברה א') או להעריף הצעה של יצרן אחר. להלן עיקרי חוות הדעת:

1. עוד בפברואר 1983 המליץ מנהל שירותי ההנדסה בפני שר התקשורת לדחות את ההחלטה בדבר בחירת שיטה שנייה של המרכזות הספרתיות המקומית ל-12–18 חודש. בין יתר ההנמקות להמלצה נאמר, שההצעות הנבדקות עתה אינן ברורות די צרכן ואינן מסתמכות על נסיון תפעולי מספיק ושאינן בידי המשרד מיפרט למרכזות הספרתיות המקומיות. ההחלטה לגבי הציוד של חברה א' התבססה על שיטה המפותחת כל צרכה וגם אז נדרש מהמשרד לימוד רב ופתרון בעיות רבות. הפעלת שיטה שנייה כבר בשלב מוקדם תקשה על המשרד מבחינה כלכלית וטכנולוגית ולכן אין הצדקה אלא לשיטה אחת בלבד. ההתפתחות המהירה של המרכזות הספרתיות מראה באופן מתמיד ירידה במחיר, הקטנת הנפח, שיפור בתפעול, הרחבת העיבודים הממוחשבים וייעול התחזוקה. חיוניות הפרוייקט של המרכזות המשולבת מצביעה על החובה להסתפק בבחירת ההצעה המתאימה ביותר בלי לכרוך הדבר בבחירת השיטה השנייה למרכזות המקומיות. יתרון האחידות הוא אינו שקול כלל כנגד המחיר היקר, שישלם המשרד כבר עתה עבור בחירת השיטה השנייה. המלצה זו תואמת את המלצת מנהל שירותי ההנדסה מיוני 1982 (ראה לעיל).

2. בסוף מארס 1983 פנה ראש המטה לייעול המשק הציבורי שבמשרד הכלכלה והתאום הבין-משרדי אל שר התקשורת בעניין הזמנת ציוד המיתוג. ראש המטה טען, בין היתר, שלא נוצלו נכונה האפשרויות הקיימות בשוק העולמי, ותעשייה בעלת מוניטין בינלאומיים שצוידה מתאים לדרישות של מערכות טלפונים מודרניות, לא שותפה בהצעות להזמנת הציוד. המחירים, שדורשת חברה ג', יקרים וקיים ספק אם הציוד שהיא מציעה כבר הוכיח את עצמו בארץ המוצא שלו.

באמצע אפריל 1983 הכין המטה סיכום נוסף של הנושא ובו טען, בין היתר, שמשרד התקשורת עמד לתת חוזה לאספקת ציוד ללא מפרטים ברורים משלו, הדרושים כדי להבטיח את האינטרסים של המזמין. ניתוח כספי של הצעות הספקים שערך המטה הראה, שהמחיר שמבקשת חברה ד' (315 דולר לקו) זול בהרבה ממחירי חברה ג'. הציוד של חברה ג' הוא עדיין בשלבי נסיון בעוד שהציוד של חברה ד' נפוץ כבר בארצות רבות, עבר כבר את תקופת ההרצה שלו ופועל ללא בעיות בהיקף גדול.

3. באפריל 1983 העביר מנכ"ל משרד האוצר אל שר האוצר חוות דעת מקצועית, שערכה השוואה בין המערכות השונות של חברות ג' וד' והמלצותיה היו: אם ההנחה במחיר אינה מצדיקה רכישה מחברה ד', יש לעכב את חתימת החוזה עם חברה ג' לפחות לעוד שנה. הדחייה תאפשר למשרד התקשורת לבחון המצב בעוד שנה ועד אז אפשר להסתפק בציוד של חברה א'. חתימה מהירה אינה מבטיחה אספקת ציוד מהירה, כי הציוד עדיין אינו קיים. יש לדאוג לכך, שלא יתקיימו בארץ שלושה מפעלים ולהם שלושה סוגי ציוד, דבר שיווצר, אם ייחתם חוזה עם חברה ג' ואחר כך, כדי לפתור בעיות אספקה, ייחתם חוזה גם עם חברה ד'.

4. חוות דעת נוספת שהוכנה במשרד האוצר הסתייגה מרכישת הציוד הנוסף בנימוק שקיים בארץ מחסור בכוח אדם מקצועי בתחום המערכות הממוחשבות ויש חשש שציוד יקר שיירכש לא יותקן במועד ולא יתוחזק כראוי. נושא המיתוג הספרתי עדיין נמצא בהתפתחות מהירה ואין למחר

בבחינתו. הציוד של חברה ג' הוא עדיין בשלבי פיתוח ויהיה זה משגה להיכנס להתקשרות כבר עתה, לפני שנערכה בדיקה מעמיקה על ידי צוות מומחים. הציוד של חברה ד' אמנם ידוע ומוכר ויש לו תפוצה ניכרת בעולם, אך הוא כבר קצת מיושן ואינו מצטיין באמינות ויכולת להתגבר על תקלות. מוצע שבדיקה מקצועית תביא בחשבון סוגים נוספים של סוגי ציוד מיתוג וכן את הצרכים והתכניות של צה"ל.

5. בסוף אפריל 1983 הגיש מנכ"ל חברת הבזק לשר התקשורת דו"ח של צוות שמונה כדי לבחון את ההתאמה של הציוד שמציעה חברה ד' בהשוואה אל הציוד של חברה ג'. בצוות השתתפו מנכ"ל חברת הבזק, המדען הראשי של המשרד ועובד בכיר לשעבר של משרד התקשורת. הצוות התבקש על ידי שר התקשורת לערוך את ההשוואה מבחינה טכנולוגית, ארכיטקטורת המערכת והתאמתה לצרכי הטלקומוניקציה העתידיים, העברת ידע מחברות האם למפעלים מקומיים והעמקת ייצור מקומי, והעלות של המערכת.

בדו"ח נערכה ההשוואה האמורה ובסיכומו נאמר, ששתי המערכות דומות במרבית התחומים ומבחינה טכנית אין יתרונות או חסרונות בולטים ביניהן. ההבדלים העיקריים הם בשלושה תחומים: אמינות התוכנה; עלות ומועדי אספקה. לגבי הציוד של חברה ג' אין ודאות בנושא התוכנה; מועדי האספקה הם שונים (של חברה ד' קצרים יותר), אך אין לכך חשיבות רבה בבחירת הציוד. בנושא העלות יש יתרון בולט לציוד של חברה ד'. המלצות הדו"ח היו, שאם הדבר מתאפשר רצוי לדחות את ההחלטה לשנה נוספת; בתקופה זו ישופרו תכונות הציוד של חברה ג' וייתכן שניתן יהיה לשקול מערכות נוספות, יותר מתקדמות. אם צרכי המערכת אינם מאפשרים דחייה זו, המלצת הצוות היא לבחור בציוד של חברה ד' כציוד מיתוג שני במערכת התקשורת הישראלית, בעיקר בגלל עלותו הנמוכה. ההמלצה מתבססת על בחינת נושאים טכניים וללא התחשבות בגורמים כגון בעיות מדיניות, קניות גומלין, השקעות בארץ וכו', נושאים חשובים שלא היו בתחום טיפולו של הצוות.

— חוות הדעת האמורות הצביעו בכירור על כך, שמספיק רב אם בכלל היה צורך ברכישת ציוד המיתוג למרכוזות מקומיות משיטה שנייה ואם כן — אזי בדרך של בדיקת הצעות נוספות. לכן לא היה מקום להחליט כבר באמצע 1982 על ניהול מו"מ עם חברה ג' ולא היה הכרח לפרוץ את רכישת הציוד של המרכוז המשולבת ברכישת הציוד למרכוזות המקומיות.



בפרק זה מדובר בפרוייקט גדול של משרד התקשורת מבחינה כמותית ותקציבית לרכישת ציוד מיתוג ספרתי למרכוזות מקומיות ולמרכוז בינלאומית, כאשר הציוד שיירכש יקבע את פני מערכת התקשורת בישראל לשנים הבאות. מכאן גם החשיבות, שהרכישה תיעשה לאחר שיתערכו בדיקות מקצועיות מתאימות תוך בחינת כל האפשרויות הקיימות בארץ ובעולם לרכישת הציוד הדרוש.

מהממצאים שתוארו עולה, שהמשרד — בלא שערך מכרז בינלאומי — התקשר עם חברה א' לייצור ואספקה של ציוד ספרתי למרכוזות מקומיות ומסר לה הזמנות, עוד לפני שחתם עמה על הסכם מפורט, שיקבע את זכויות וחובות הצדדים. כמועד קרוב להתקשרות זו עם חברה א' החליט המשרד לרכוש ציוד מיתוג ספרתי למרכוז משולבת — בינלאומית ובינעירונית חדשה — ולצורך זה הוא ערך מכרז בינלאומי בין מספר חברות; לאחר קבלת חוות הדעת של גורמים מקצועיים במשרד זכתה חברה ב' במכרז זה.

כאותה עת החליט המשרד לרכוש ציוד מיתוג ספרתי למרכוזות מקומיות משיטה שנייה מספק נוסף. חברה ג' שלא זכתה במכרז למרכוז המשולבת, הציעה למשרד הנחה במחיר, אם יזמין ממנה את הציוד לשני סוגי המרכוזות. לאור הצעה זו ביטל המשרד את החלטת ועדת המכרזים למסור את ההזמנה למרכוז המשולבת לחברה ב', והחל במשא ומתן עם חברה ג' לרכישת ציוד משני סוגים; זאת, למרות שהצעת חברה ב' למרכוז המשולבת הייתה עדיפה ולמרות שגורמים רבים במשרד ומחוצה לו קבעו שקיים ספק, אם בכלל יש הצדקה לרכישת ציוד מיתוג משיטה שנייה בשלב זה, שבו עדיין לא הושלם פיתוח הציוד. כסופו של דבר חזר המשרד ומסר את ההזמנה למרכוז המשולבת לחברה ב' שזכתה במכרז.

המשרד ניהל משא ומתן עם חברה ג' במשך תקופה של כשנה ורק אז הגיע למסקנה שאינו יכול להגיע עימה להסכם, והמשא ומתן בין הצדדים הופסק. בכך גם איבד המשרד זמן יקר להקמת

המרכות המשולבת — זמן שבשלביו שונים של המשא ומתן הוצג כגורם קריטי להליכי קבלת ההחלטות. להחלטה של הנהלת המשרד לנהל משא ומתן עם חברה ג' לא נמצא הסבר מתאים, הואיל שכמעט מכל הבחינות — פיתוח טכנולוגי, מרכיבי המערכת, מועדי אספקה ומחיר הציוד — הצעותיה לא עמדו בסדר עדיפות גבוה בהשוואה להצעות אחרות שהוגשו למשרד.

גם להתקשרות זו לא פירסם המשרד מכרו בינלאומי שיאפשר להבנות נוספות להגיש הצעותיהן. רק באמצע 1983, לאחר שהמשרד לא שינה את החלטתו על עצם הצורך ברכישת ציוד משיטה שנייה, הוא החל להיערך לפרסום מכרו בינלאומי לרכישת ציוד זה. לדעת הביקורת, נוכח היקף הפרוייקט, מורכבותו, עלותו ומקומו המרכזי במערכת התקשורת בישראל לשנים הבאות יש מקום, שהמשרד יבדוק היטב את הדרכים ואת החלופות השונות לרכישת הציוד, כטרם יקבל החלטה וייתכן למשא ומתן סופי על ההתקשרות לרכישת הציוד היקר, התקנתו ואחזקתו. על המשרד לתאם את פעולותיו עם משרדי הממשלה נוגעים — האוצר והתעשייה והמסחר.

רכב צמוד

משרד התקשורת מפעיל למילוי מגוון תפקידיו צי גדול של כלי רכב מסוגים שונים; רכב צמוד — בחלקו הגדול רכב דו-שימושי; המשמש את העובדים התפעוליים וכן רכב נוסעים הנהוג בידי עובדים בכירים; ומשאיות, טנדרים, ורכב יעודי. מרבית כלי הרכב הם בבעלות המשרד; מיעוטם שכורים.

בתחילת נובמבר 1983 מנתה מצבת כלי הרכב המשרדיים — לפי נתוני מחלקת רכב ומוסכים שבמשרד — 1,730 כלי רכב לפי הפירוט שלהלן: משאיות, 145; רכב מסחרי אספקה, 384; רכב נוסעים ורכב דו-שימושי, 712; טנדרים, 334; דואר נע, 88; מיניבוסים ונוסעים, 67.

משרד התקשורת נמנה עם הגופים, שהטיפול השוטף ברכבם אינו נעשה באמצעות מינהל הרכב הממשלתי, אך חלות עליו הוראות החשב הכללי בכל הנוגע לרכישת רכב והקצאתו פרט לרכב המיועד לעובדים התפעוליים של המשרד, שלגביו יש למשרד סמכויות הקצאה על פי צרכיו — ראה להלן. רכישת הרכב, הטיפול באחזקתו וביטוחו מבוצעים על ידי מחלקת רכב ומוסכים, הפועלת כיחידה עצמאית במסגרת אגף כלכלה, משק ונכסים. במסגרת המחלקה פועלים שישה מוסכים ברחבי הארץ. במאס 1983 מנתה הנהלת המחלקה 21 עובדים, ומספר עובדי המוסכים היה 421. בתחילת 1983 נוסף לאגף הכלכלה תפקיד חדש — ראש תחום תכנון התחבורה וניידות רכב, שעליו לתכנן את צורכי המשרד בכל הקשור לתחבורה ולניידות.

תקציב מחלקת הרכב מורכב מתקנות לשכר, לרכישת רכב ולפחת (בלאי רכב); שתי התקנות האחרונות מיועדות למימון רכישת רכב חדש.

	תקציב מאושר		
	הוצאה	תקציב 1983	
שכר	637,980	589,311	707,639
בלאי	181,000	181,000	260,150
רכישת רכב	36,150	36,150	46,115

בתקופה מאס עד נובמבר 1983 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המשרד בהצמדת רכב לעובדים ואת הפיקוח על השימוש ברכב. ממצאים מבדיקות קודמות בנושאים דומים מסומנים בדו"ח השנתי 26, עמ' 805 ו-19 עמ' 209 של מבקר המדינה. בדבר חוות-דעת של מבקר המדינה בנושא החור הוצאות נסיעה לעובדי מדינה, ראה בדו"ח זה עמ' 1.

הליכי הצמדת רכב

בשנים 1977-1980 פעלה ועדת שרים לענייני רכב; באוקטובר 1978 קבעה הוועדה קריטריונים לגבי הזכאים לרכב צמוד בלי נהג בשירות המדינה כדלקמן:

1. לבעלי תפקידים, שמונו על ידי הממשלה ושהם מנהלי יחידות ארציות גדולות;
2. לבעלי תפקידים מיוחדים שלשם מילויים דרושה גיווה; חלק ניכר מהנסיעות הוא בדרכים קשות, ולמקומות שאין בהם תחבורה ציבורית סדירה ועל העובד לבקר במשך היום בשני יעדים לפחות.

נקבעו גם סוגי הרכב שיוקצו לבעלי התפקידים האמורים: רכב בנפח מנוע של 1600 סמ"ק לנמנים על הקבוצה הראשונה, ועד 1300 סמ"ק לקבוצה השנייה. בדצמבר 1978 הוחלט שהרכב שיוצמד לבעלי התפקידים מהקבוצה השנייה, יהיה זול יותר מאשר לקבוצה הראשונה. בספטמבר 1980 נקבע, שהרכב שיוצמד לבעלי התפקידים מהקבוצה הראשונה יהיה מתוצרת הארץ ובנפח מנוע של 1300 סמ"ק. גם הוחלט שלא תורחב הקבוצה של בעלי התפקידים, הזכאים לרכב צמוד. ההחלטות דלעיל קיבלו ביטוי בהוראות התכ"ם, שקבעו גם תנאים להגבלת היקף הנסיעות הפרטיות ומועדי השימוש ברכב. תפקידי הביצוע והפיקוח הוטלו על מינהל הרכב הממשלתי.

באוגוסט 1978 החליטה ועדת השרים להקים ועדת מומחים לענייני רכב, שמתפקידה לבדוק את סדרי הקצאת הרכב במשרדי הממשלה ואת הבקשות להצמדת רכב; על ועדת המומחים הוטל לדווח לוועדת השרים מדי חצי שנה על אופן היישום של הקריטריונים להצמדת רכב.

במשרד התקשורת, בשל ההיקף הגדול של עבודתו בתחום שירותי הדואר ובתחום הטלקומוניקציה, יש למספר גדול של עובדיו, המשמשים בתפקידים תפעוליים, רכב צמוד — מכונית דו-שימושית; השימוש ברכב מסוג זה מוגדר במשרד כ"רכב בנהיגה עצמית" ולמשרד יש סמכויות בכל הקשור להקצאת הרכב לעובדים התפעוליים שלו. באפריל 1977 הוציא המשרד נוהל, המסדיר את כל הקשור לנהיגה עצמית ולנסיעות פרטיות. נקבעו הזכאים לנהיגה עצמית: בעלי תפקידים תפעוליים של השירותים וכן מנהלי עבודה, מנהלי ענפים ומהנדסים אזוריים. הנהל אוסר שימוש ברכב ממשלתי לעובד שהוא בעל רכב פרטי ובמעמד של פקידות נדרשת.

אישור להקצאת רכב לעובד המשרד ניתן על סמך בקשה של מנהל יחידה, מנהל שירות או מהנדס מחוז, שהופנתה למנהל אגף הכלכלה. מנהל האגף ממליץ לאחר בדיקת העניין, לפני המנכ"ל ולאחר אישור המנכ"ל מקבל העובד את הרכב באחד המוסכים המחוברים של המשרד.

במשרד מסגרת נוספת של הצמדת רכב — רכב נוסעים, שהוצמד לכמה עובדים בכירים.

הצמדת רכב לעובדים בכירים

1. באפריל 1977 אישרה ועדת השרים להצמיד רכב נוסעים לחמישה עובדים של המשרד: מנהל אגף הכלכלה, קצין כיבוי אש ארצי ושלושה מהנדסי נפה. באותו זמן כבר היה רכב צמוד למנהל שירותי הדואר ולמנהל מחלקת האפסנאות במשרד.

בתחילת 1980 שכר המשרד באמצעות מינהל הרכב הממשלתי שלושה כלי רכב עבור שלושה פקידים בכירים (המדען הראשי, מנהל אגף מדעי הניהול ומנהל אגף המינהל); על פי הוראות התכ"ם אין להתזקק רכב שכור יותר משלושה חודשים. הביקורת העלתה, שהמשרד החזיק ברכב השכור במשך תקופה של עד שלוש שנים למרות פניות חוזרות של מינהל הרכב להתחזיר את כלי הרכב.

2. בתחילת 1982 ביקש מנכ"ל המשרד מוועדת המומחים לענייני רכב שבנציבות שירות המדינה לאשר הצמדת רכב ל-19 בעלי תפקידים בכירים במשרד (בהם שלושת העובדים שקיבלו רכב שכור); באפריל 1982 פנה מנכ"ל המשרד שנית בנושא לוועדת המומחים, ובמאי 1982 הוא פנה גם לחשב הכללי.

ביוני 1982 דחתה ועדת המומחים את הבקשות של המשרד, לאחר שמצאה שהעובדים אינם עומדים בקריטריונים שנקבעו.

הביקורת העלתה, כי המשרד לא השלים עם החלטות הוועדה: לא הופסקה הצמדת הרכב לשלושת הפקידים הבכירים, ומעבר לכך המשרד אף הצמיד לעובדים אלה רכב חדש בנפח מנוע גדול ממה שנקבע ע"י ועדת השרים; במאי 1983 הוחלפה מכוניתו השכורה של המדען הראשי במכונית שכורה חדשה בנפח מנוע של 1300 סמ"ק; באותו חודש הוחלף גם הרכב השכור של מנהל אגף המינהל במכונית חדשה של המשרד בנפח מנוע של 1600 סמ"ק; הרכב השכור שהוצמד למנהל אגף מדעי הניהול הוחלף במכונית צמודה של המשרד בנפח של 1300 סמ"ק. המשרד אף שכר רכב, בנפח מנוע של 1800 סמ"ק לעובד נוסף —

יועץ השר. גם למנהל אגף הכלכלה ולמנהל שירותי הדואר, אושרה כאמור הצמדת הרכב עוד לפני זמן רב, כנפה מנוע גדול — 1600 סמ"ק.

דוגמה נוספת לאי מילוי ההוראות בנדון היא ההחלטה של המשרד לרכוש רכב ייצוגי חדש עבור שר התקשורת. רכישתו, שבוצעה בסוף 1983, נעשתה שלא כאמצעות מינהל הרכב הממשלתי ולפני תום ארבע שנים מרכישת הרכב הקודם, כנדרש בהוראות מינהל הרכב. נפח המנוע של הרכב שנרכש — 2000 סמ"ק — עלה על המותר לפי הוראות ועדת השרים ומינהל הרכב הממשלתי. בעקבות ביקורת ציבורית החליטה הנהלת המשרד להחזיר את הרכב שנרכש למינהל הרכב הממשלתי.

על המשרד לפעול לאתגר לקבל מהגורמים המוסמכים אישור להצמדת רכב לעובדים דלעיל או לבטל הצמדה זו בהקדם.

הצמדת רכב "בנהיגה עצמית"

1. המשרד הרחיב את האישור שניתן לו להקצאת רכב לעובדים תפעוליים גם לעובדים שאינם מועסקים בתפקידים כאלה, והפר את האיסור של ועדת המומחים. חלק מהעובדים אף קיבלו רכב חדש שנרכש למטרה זו.

לשנת הכספים 1982 אושרה למשרד על ידי משרד האוצר תוספת של 120 תקני רכב. התוספת יועדה להחלפת רכב שכור בנהיגה עצמית, לביצוע עבודות אחזקה ביהודה ושומרון ולפיצול צוותים שעסקו בהתקנות טלפונים. המשרד הקצה על דעתו מתוספת זו 25 תקנים לרורוזה מיוחדת לפקידים בכירים. בפברואר 1983 אישר מנכ"ל המשרד, שהקצאה מאותה רזרבה תיעשה על פי שיקול דעתו של מנהל אגף הכלכלה; בתקופה שבין המתצית השנייה של 1982 למתצית הראשונה של 1983 רכש המשרד 21 מכוניות דו-שימושיות חדשות, 10 מכוניות סובארז 1300 סמ"ק ו-11 מכוניות פורד "פיאסטה", והקצה את רובן לפקידים בדרגות שונות, ביניהם גם כאלה שלא בתפקידים בכירים. מכוניות נוספות שהוקצו לפקידים היו מסוג "סימקה-טלבוט", שעמו נמנים רוב כלי הרכב הדו-שימושיים לעובדים התפעוליים של המשרד; גם מכוניות אלה היו חדשות והיוו חלק מפעולת חידוש גדולה של צי הרכב הדו-שימושי שבירי המשרד (בין מתצית 1982 למתצית 1983 נרכשו כ-550 מכוניות מסוג זה). בין בעלי התפקידים שקיבלו רכב צמוד במסגרת זו היו עובדים שעבדו בתפקידים מינהליים ביחידות מטה במהותן — חלקם אף לא בתפקידים בכירים; עובדים כאנף הכלכלה, בהנהלת שירותי ההנדסה, בהנהלת שירותי הדואר ובהנהלת שירותי המלפון; וכן עובדים במחלקת הכספים, ובמחלקת האספנאות. עוד הוצמד רכב ל-11 מהנדסי אזורים, הזכאים לרכב על פי הוראות הנוהל הפנימי של המשרד. מהנדסים אלו החזירו את רכבם הקודם, שאף הוא היה חדש — משנת ייצור 1982 — וקיבלו רכב משנת 1983.

הרחבה זו של הצמדת רכב לעובדים, שאינם בתפקידים תפעוליים, הביאה לכך, שעובדים נוספים ביקשו שיאושר להם רכב בנהיגה עצמית וחלקם אף נענה.

במסגרת בדיקה כלל-משרדית, שערך מנהל מינהל הרכב הממשלתי במתצית הראשונה של 1982 ביקש המינהל מהמשרד כי ימציא לו נתונים על עובדים, שקיבלו אישורי נהיגה ברכב ממשלתי, ויצרף לחומר צילום של אישור ועדת המומחים לענייני רכב לגבי כל ההצמדות של מכוניות לעובדים. עד מועד סיום הביקורת, בנובמבר 1983, לא הומצא המבוקש למינהל הרכב.

2. על פי הוראות החשב הכללי מאפריל 1980, עובדים במעמד של פקיד נדרש — בעלי רכב שירות ורכב אישי, אינם רשאים לנהוג ברכב ממשלתי, להוציא מקרים חריגים כמו נסיעה בדרך משובשת ברכב מיוחד; כל נסיעה חריגה מסוג זה מחייבת אישור בכתב של מנכ"ל לשימוש חד פעמי ברכב. גם על פי נוהל של המשרד מאפריל 1977 בענייני רכב, אסור לפקיד נדרש לנהוג ברכב של המשרד. במאי 1982 הופץ במשרד נוסח ריענון לנוהל, חתום בידי השר, בדבר קיום איסור לשימוש ברכב ממשלתי על ידי פקידים נדרשים; עם זאת נקבע באותו נוסח ריענון, כי לעובדים בכירים הנמנים עם קבוצות "חבר סגל א" שרכבם התקלקל ניתן להצמיד רכב ממשלתי לתקופה קצובה. היתר זה הוא בניגוד להוראות החשב הכללי.

בתקופה האחרונה התיר המשרד לשניים מעובדיו שהיו במעמד של פקיד נדרש להשתמש ברכב המשרד בתקופה שבה המתינו לקבלת רכב חדש שרכשו.

פיקוח בנושאי הרכב הצמוד

חוב בוקיפת הטבה

על פי הוראות התכ"ם, יש לחייב עובדים שקיבלו רכב צמוד בוקיפת הטבה עבור השימוש בו לנסיעות פרטיות בהיקף המותר של 500 ק"מ לחודש; זאת על סמך פקודת מס הכנסה שלפיה זוקפים כהכנסה של עובד סכום, כפי שנקבע, בגין השימוש ברכב צמוד. גם הנוהל של המשרד, המסדיר את הנושא של רכב צמוד ונסיעות פרטיות, חוזר על עקרונות אלו של הוראות התכ"ם וקובע את דרכי חיוב השכר. כך נקבע, כי בכל מקרה של הצמדת רכב (כולל בנהיגה עצמית), על מנהל השירות להודיע על כך למחלקת הכספים בציון פרטי העובד, והעתק הודעה זו יש לשלוח למנהל מחלקת רכב ומוסכים.

הביקורת בדקה במינהל הכספים והחשבונות שבמשרד את ביצוע הניכויים עבור השימוש ברכב צמוד. על פי נתוני מינהל הכספים לאוגוסט 1983, חויב שכרם של 827 עובדים בוקיפת הטבה; אולם לפי אותם נתונים החזיקו באותו חודש 851 עובדים ברכב צמוד. מכאן שלא חויבו 24 עובדים בוקיפת הטבה. שיעור הוקיפה באותו חודש לרכב פרטי — 1300 כמ"ק היה 4,940 שקל.

הביקורת ערכה בדקה מרגמית אקראית, שהקיפה 21 עובדים, בעלי רכב צמוד ב-1983. הבדיקה העלתה כי לגבי 19 עובדים כדלהלן לא נשמרו ההוראות. כתוצאה מכך הם נהנו לתקופות שונות מהגדלה בשכרם, בלא שהיו זכאים לכך:

שני עובדים בכירים אמנם חויבו בוקיפת הטבה, אך במקביל שולם להם החזר הוצאות קבועות עבור שימוש ברכבם הפרטי, כפי שקיבלו קודם להצמדת הרכב, מהיותם "פקידים נדרשים"; ארבעה עובדים בכירים לא חויבו בוקיפת הטבה בגין הצמדת הרכב ועוד שולם להם החזר הוצאות קבועות בגין רכבם הפרטי; 13 עובדים שלא היו קודם לכן במעמד של פקיד נדרש וקיבלו הצמדת רכב, לא חויבו בוקיפת הטבה או שזו נגבתה באיחור של כמה חודשים, כך שלמעשה נהנו מהלוואה ללא ריבית והצמדה.

חלק מהמקרים אותרו על ידי עובדי מינהל הכספים; יתרם הובאו על ידי הביקורת לידיעת האחראים במינהל הכספים. העובדים, שלא חויבו בוקיפת הטבה, לא פנו בדרך כלל ביזמתם למינהל הכספים בקשר לתשלום החוב. בכל המקרים נעשה על ידי המשרד לגביית הסכומים מהעובדים, אף כי לא בערכם הריאלי.

המצב כמתואר נבע בדרך כלל מכך, שיחידות המשרד דיווחו באיחור למחלקת כספים וחשבונות על הצמדת רכב וכן מחמת טעויות בעבודת מינהל הכספים. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי כדי למנוע הישנות איחורים מסוג זה תדווח מחלקת הרכב אל מינהל הכספים על כך, בנוסף ליחידה שבה אושרה הצמדת רכב.

פיקוח על השימוש ברכב הצמוד

1. לפי הוראות התכ"ם אין לנצל רכב צמוד לנסיעות פרטיות אלא עד 500 ק"מ בחודש, ואין להשתמש בו בימי שבת וחג; הנסיעות הפרטיות הותרו, כדי שבעיקרן יישמשו לנסיעות מהבית אל מקום העבודה ולצורך זה אף הוגבל רדיוס הנסיעות כך שלא יעלה על 20 ק"מ ממקום החנייה הקבוע של המכונית. המשרד ערער על קביעה זו ופנה באפריל 1982 לחשב הכללי, כדי שיקבע שמכסת 500 הק"מ מיועדת לנסיעות פרטיות ועל כן מעבר לנסיעות מהבית למקום העבודה. פניית המשרד התייחסה לעובד שמכסת 500 הק"מ הייתה למטה מהכמות שנדרשה לנסיעותיו מהבית לעבודה במשך חודש. החשב הכללי לא נענה לבקשת המשרד וקבע במאי 1982 כי המכסה מיועדת לנסיעות מהבית לעבודה ולאחר ניצולה יש להתנות את הרכב בסוף יום העבודה באחד ממוסכי המשרד.

בעקבות קביעת החשב הכללי הוציא שר התקשורת הוראות ריענון בנושא הנהיגה העצמית ונאמר בהן שנסיעות פרטיות מותרות במכסה 500 ק"מ, המיועדת לנסיעות מהבית לעבודה. עם זאת, בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר משרד התקשורת, שלדעתו מכסת ה-500 ק"מ היא בנוסף על מספר הק"מ המיועדים לנסיעות מהבית למקום העבודה.

הביקורת העלתה, כי עובדי המשרד, שברשותם רכב צמוד, לא דיווחו לעתים קרובות על נסיעותיהם מהבית אל מקום העבודה. באופן זה לא נכללו נסיעות אלה במכסת 500 הק"מ

שהועדו לנסיעות פרטיות במשך החודש. ממצא זה נקבע גם לגבי מבקרי תנועת רכב של המשרד במחוזות תל-אביב וחיפה. עובד בכיר של המשרד לא הקפיד לרשום בפרטי הנסיעה של רכבו את פרטי נסיעותיו; בתקופה, שבה נערך מהעבודה, לא החזיר את רכבו, כדרוש לפי ההוראות.

על המשרד להורות לעובדיו לנהוג בהתאם להוראות התכ"מ. יש לקבוע כי עובד שמיוצה את מוסת 500 הק"מ החודשית, ישאיר את רכבו במוסד המשרד ויוכל לקבל כמו כל עובד בשירות המדינה, קצובת השתתפות בהוצאות נסיעתו לעבודה.

2. לצורך פיקוח על השימוש ברכב של המשרד הועסקו חמישה מבקרי תנועת רכב בשלושת המחוזות של המשרד וכן בבאר-שבע (במחוז תל-אביב והמרכז הועסקו שני מבקרים). המבקרים פועלים במסגרת מחלקת הרכב ועל פי הוראות נוהל של המשרד מ-1974 שלפיהן עליהם לבדוק הן את הרישומים בכרטיסי הנסיעה של כלי הרכב — בביקורת פתח — והן את התקנות ואת מצב האחזקה של כלי הרכב.

משרד מבקר המדינה בדק באופן מדגמי את הדו"חות, שהכינו והגישו המבקרים להנהלת מחלקת הרכב בתקופה יוני-נובמבר 1982 וינואר-מארס 1983; נציג הביקורת גם השתתף בסיוור במחוז תל-אביב. נמצאו ליקויים ניכרים בדרך העבודה של המבקרים:

(א) לפי ההוראות, הביקורת בדרכים צריכה להיערך בשיתוף של נציג מאחד השירותים במשרד (הנדסה, דואר או שירותי הטלפון); זאת כדי למנוע טענות של גישה שרירותית לוא נערכה ביקורת כזאת רק על ידי המבקר שבמסגרת מחלקת הרכב. מתברר כי סיוורים משותפים כמעט שלא בוצעו. כדי למנוע בכל זאת ביקורת על ידי עובד אחד, יצא מבקר בלונית עמיתו ממחוז אחר וכך נפגעה תדירות הביקורות שבמחוזות השונים.

(ב) אחד מהמבקרים, שהועסק במחוז תל-אביב, התקבל לתפקידו באוקטובר 1982. עד אוגוסט 1983, מועד סיום הביקורת בנושא, לא הגיש העובד שום דו"ח ביקורת. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי העביר את העובד לתפקיד אחר.

(ג) פעילות המבקרים נערכה על פי תכנית עבודה תלת-חודשית, שאותה הגישו מראש למנהל אגף הכלכלה. בחינת תכניות העבודה העלתה, כי הן לא הוכנו במתכונת אחידה. ביקורת בשבתות וחגים, שבהם חשוב במיוחד לעקוב אחר שימוש ברכב צמוד, תוכננה על ידי שני מבקרים בלבד (במחוז תל-אביב ובבאר-שבע). בדיקת הדו"חות, שהגישו המבקרים ב-1982, העלתה, כי קיימים הבדלים ניכרים במספר הביקורות שנערכו על ידי כל מבקר. כך למשל, בפברואר 1982 הגיש מבקר מחוז הצפון 214 דו"חות, בעוד שמבקר מחוז תל-אביב הגיש 50 דו"חות ומבקר מחוז ירושלים 36 דו"חות.

בכל הדו"חות שהגיש המבקר במחוז הצפון בפברואר 1982, וכן ברוב הדו"חות בחודשים אחרים, לא נרשמו ליקויים וגם לא פרטי כרטיסי הנסיעות שבידי הנהגים, שבהם יש לזווח על יעדי הנסיעה. הרישומים בדו"חות לא תמך שיקפו את המצב העובדתי לאשרור; קריאות המונה של מכוניות שנבדקו לא היו נכונות; והרישומים לא תאמו את נתוני הנסיעות והמרחקים כפי שנרשמו בכרטיסי הנסיעה. ממצאים דומים נקבעו גם לגבי דו"חות של המבקרים במחוז תל-אביב.

(ד) על הממונים ביחידות השונות במשרד מוטל לאשר את נסיעות העובדים. נמצא כי בדרך כלל לא התמו הממונים על כרטיסי הנסיעות ולא אישרו את הנסיעות. באופן זה נפתח פתח לרישום בלתי פדיר של הנסיעות.

(ה) ממצאי ביקורת של המבקרים הועברו לטיפולו של ועדה משרדית לעריכת בירורים או לנקיטת אמצעי משמעת. על פי הנחיות של היועץ המשפטי של המשרד ושל אגף המינהל, הוועדה מוסמכת להחליט על צעדים מינהליים נגד נהגים שברשותם רכב צמוד של המשרד ואשר חרגו מההוראות; החלטות הוועדה הן בגדר המלצות המוגשות לאישור מנכ"ל המשרד. לוועדה הותר לנקוט צעדים כדלהלן: לבטל הצמדת רכב; לבטל את האישור לנסיעות פרטיות ולהורות לעובד להחנות את הרכב בתום יום העבודה במוסד או ביחידה; לבטל את התשלום לעובד עבור טיפולו ברכב, אם התברר שלא טיפל ברכב כראוי.

הוועדה בדרך כלל לא עשתה שימוש בסמכויותיה אלא הסתפקה בניזופות והתראות בלבד; זאת אפילו כאשר נהג נתפש בקלקלתו פעמים מספר. במקרים נדירים, כאשר נמצא שעובדים נסעו נסיעות פרטיות למרחק רב מאוד (כמו תל-אביב-אילת), נגבה מהם תשלום.

(1) נושא הפיקוח על השימוש ברכב של המשרד נדון גם בדו"חות של יחידת הביקורת הפנימית של המשרד. כך למשל, בדו"ח מתחילת 1981 צויין כי כל בעלי הרכב בשירותי ההנדסה באשדוד לא דיווחו על נסיעות פרטיות. בבדיקת מעקב נמצא, כי הקילומטרו' החדשי, שנוצל על ידי שלושה נהגים באשדוד לנסיעות פרטיות, היה יותר מפי שניים מ-500 הק"מ המותרים לנסיעות פרטיות; בכרטיסי עבודה נמצאו דיווחים כוזבים; המבקר של מחוז תל-אביב ערך מספר מועט של ביקורות. בדו"ח ממאי 1982 נכתב, כי השימוש ברכב לנהיגה עצמית לצורכי עבודה הוא כ-50% בלבד מהקילומטרו' של נסיעות הרכב; רוב הנהגים בנהיגה עצמית לא רשמו את נסיעותיהם הפרטיות, והן הובלעו בדיווחים על הנסיעות בתפקיד.



מממצאי הביקורת עולה, שהמשרד הרחיב את המסגרת שאושרה לו להצמדת רכב דו-שימושי לעובדי התפעול שלו. הוא הצמיד רכב לפקידים ללא אישור מתאים, וגם רכש לשם כך כלי רכב חדשים. המשרד לא נהג לפי האיסור של ועדת המומחים לענייני רכב בהצמידו רכב פרטי, בחלקו חדש ובנפחי מנוע גדולים, לכמה עובדים בכירים. המשרד גם לא הקפיד למלא את החובות התכ"ם בכל הנוגע לחיוב מקבלי הרכב בזקופת הטבה ולא הפעיל מערכת פיקוח בדרכים על השימוש ברכב לפי החוראות, ככלל זה שימוש ברכב לנסיעות פרטיות. הביקורת עמדה על הצורך, שהמשרד יפעל בנושא הרכב בהתאם להוראות של התכ"ם ושל ועדת המומחים לענייני רכב ומינהל הרכב הממשלתי, ויפעיל הלכה למעשה את הוועדה המשרדית לעריכת בירורים או לנקיטת אמצעי משמעת.

רכישת כבילים ממפעלים בארץ

לצורך פיתוח רשת הטלקומוניקציה רוכש משרד התקשורת — להלן המשרד — כבילים מספקים בארץ, ובכמות מועטה גם מספקים בחו"ל. בשנת הכספים 1982 רכש המשרד כבילים בשוק המקומי בהיקף של כ-395 מיליון שקל. בשנת הכספים 1983 אושר למטרה זו סך של כ-850 מיליון שקל מכלל תקציב של כ-2.7 מיליארד שקל שיועד לרכישות מקומיות.

ענייני ההתקשרויות עם הספקים והמגעים השוטפים עמם הם מתפקידיו של אגף הכלכלה, משק ונכסים של המשרד; האחריות למעקב אחר ביצוע ההזמנות ולמתן אישור להעברת הכספים מוטלת על מחלקת אפסנאות ומחסנים שבאותו אגף.

בחודשים אוגוסט עד אוקטובר 1983 בדק משרד מבקר המדינה את ההתקשרות של משרד התקשורת עם ספקי הכבילים בארץ ועמידתם של הספקים במועדי האספקה. הביקורת נערכה בהנהלת אגף הכלכלה ובמחלקת אפסנאות ומחסנים של המשרד; בירורי השלמה נערכו במחלקת כספים וחשבוניות (בדבר ביקורת קודמת בנושא ראה בדו"ח שנתי 26 עמ' 807).

מתכונת ההתקשרות

עד שנת הכספים 1983 נרכשו הכבילים לאחר עריכת מכרזים סגורים. את הכבילים בארץ רכש המשרד בעיקר משתי חברות. המשרד העריך, שהן הגישו לו את הצעותיהן מתוך תיאום מוקדם ביניהן בדבר חלוקת ההזמנות; לפיכך החליט להתקשר עמן שלא בדרך של מכרז אלא בהסכם אספקה רבי-שנתי לפי מחירים בסיסיים, שיתעדכנו על פי הסדרי הצמדה. דיונים בנושא החלו בין המשרד לשתי החברות בסוף 1981, והם סוכמו במכתבי הסכמה להתקשרות רבי-שנתית, שהוחלפו בין המשרד לבין כל חברה בנפרד ביוני 1983. המשרד התחייב לרכוש בשנת הכספים 1983 משתי החברות כבילים בכמות כוללת של כ-420,000 ק"מ. במכתב פורטו סוגי הכבילים שיירכשו, וצוינה אפשרות של סטייה בשיעור של 15% לכאן ולכאן. סוכם שהמשרד יעביר לחברות את ההזמנות אחת לשלושה חודשים. נקבעו מדדים, שערי חליפין ומפתחות לעדכון המחירים בעקבות שינויים במחיר הנחושת, המהווה מרכיב חשוב (עד 50%) במחיר.

המשרד לא הסדיר את מערכת היחסים בינו לבין שני הספקים כחווה פורמאלי מפורט, אלא הסתפק במכתבי הסכמה, שעליהם התומים המנהל הכללי של המשרד והשב המשרד

וניציגי הספקים, אף כי חלק הארי של התקציב — 850 מיליון שקל — יועד לרכישה מהם. במכתבי ההסכמה פורטו סוגי הכבילים שהחברות יספקו, שיטת ההתחשבות וערכון המחיר. רים, המשרד לא עמד על כך, שבמכתב ההסכמה תיכלל התחייבות החברות לספק את הכבילים במועדי האספקה קבועים בתוך כל רבעון. המשרד אף לא קבע, כאילו נסיבות של פיגור באספקה יפטר מהסכם מתשלום הפרשי הצמדה לתקופת האיתור.

לדעת הביקורת, היה על המשרד לתת את העתו על מכלול ההתחייבויות הנובעות מן ההתקשרות, בכלל זה זכויות המשרד במידה שהחברות לא יעמדו בתנאי ההסכם, ולתת להן ביטוי כראוי בחוזה פורמאלי.

הצורך בהבהרה כזאת מודגש במיוחד מהאירוע הבא: בסוף 1982 אישר המשרד לאחת החברות תשלום של הפרשי הצמדה, לאחר שפיגרה באספקת הכבילים בעקבות שביתה ועיצומים במפעלה שנמשכו כשישה שבועות; החברה ביקשה מהמשרד להאריך את מועדי האספקה בשל השביתה וכן בשל מלחמת שלום הגליל. המשרד סירב לדחות את האספקה בשל המלחמה, אולם הסכים לדחות בחודש וחצי את ההזמנות, שאספקתן התעכבה בגין השביתה. על פי חישובי המשרד, הסתכם אותו תשלום בשלושה מיליון שקל בקירוב. לדעת הביקורת, לא היה מקום לתשלום האמור. יתרה מזאת, בטופס ההזמנה, שמוציא המשרד לספק, נאמר, שאם לא ימסור הספק את הטובין במועד שנקבע, עליו לשלם למשרד פיצוי בשיעור של 0.5% מערך ההזמנה לכל יום איתור. המשרד לא רק שלא הפעיל סעיף זה, אלא אף נענה לבקשת החברה ושלם לה הפרשי הצמדה לתקופת האיתור.

עיצומים באספקה

לעתים קרובות לא עמדו החברות במועדי האספקה שנקבעו. מצב דברים זה שרר גם בתקופה שלפני חתימת מכתבי ההסכמה. האיתורים באספקה פגעו בתכניות העבודה של המשרד, אשר בשנה הנסקרת חרגו ממתכונת שיגרתית, ונועדו להרחיב בהרבה את תשתית הרשת בארץ כדי למלא ככל האפשר את המחסור בטלפונים. המשרד פנה כמה פעמים אל החברות בבקשה לצמצם את הפיגורים. במאי 1983 ביקש המשרד מן החברות להמציא לו מועדי אספקה מחייבים על כלל ההזמנות שבידיהן. בדו"ח של מנהל מחלקת אפסנאות ומחסנים שבמשרד מספטמבר 1983 צוין, שמ"ח 48 סוגי כבילים מהזמנות שונות, שהחברות צריכות היו לספק עד מאי 1983, כמעט שלא סופק דבר; מ"ח 42 סוגים אחרים סופק רק חלק קטן מהכמויות שהוזמנו.

בעקבות הפיגורים הניכרים הורה שר התקשורת לעובדי משרדו ביוני 1983, להקפיד על זכויות המשרד בכל הנוגע לעמידת הספקים במועדי האספקה, כפי שסוכמו עם המשרד. למרות זאת המשרד לא נקט צערים מיוחדים גם כאשר נמשכו פיגורים באספקה, ועל אף הנזק שנגרם לו מכך, הסתפק באי תשלום הפרשי הצמדה בלבד עבור תקופת האיתור. המשרד לא מימש את הזכויות המוקנות לו מכוח טופס ההזמנה, שתוקפו בשל חוזה, והמאפשר לו לדרוש מהספקים פיצוי בגין איתור באספקה.



לדעת הביקורת, על המשרד לעגן את ההתקשרות עם הספקים בחוזה מפורט שיבטיח את זכויותיו. כן מוטל עליו לממש את הזכויות שיוקנו לו מכוח החוזה ולנקוט צעדים יותר אפקטיביים למניעת פיגורים באספקה בעתיד. על המשרד גם לבדוק בקפידה, לאור נתוני התפוקה והאספקה של החברות בשנים האחרונות, אם אין הן נוסלות על עצמן ביצוע הזמנות בהיקף מעל ומעבר לכושר ייצורן, כדי שלא לאבד חלקים מהזמנות היכולים להימסר לחברות בחו"ל. לפי תוצאות הבדיקה, עליו למסור לאותן חברות מקומיות הזמנות בהיקף המותאם לכושר ביצוען.