

נבדקו תקציבי הפיתוח לשנים 1989-1991 וביצועם, ובייחוד סדרי הרכישה של ציוד טכני לטלוויזיה.

נבדקו ההיבטים המניהליים והכספיים של נסיעות עובדי הרשות לחוץ לארץ בשנים 1990-1992.

תקציבי הפיתוח בשנים 1989 - 1991 וביצועם

ורכישות ציוד טכני לטלוויזיה

ריכוז ממצאים

תקציבי הפיתוח של רשות השידור (להלן - הרשות) בשנות הכספים 1989 - 1990 היו מהגדולים שהקצתה מעודה. הם נועדו למימון צורכי הפיתוח שלה ותכניותיה ולחידוש מתקניה וציודה. הרשות לא ניצלה את תקציבי הפיתוח במלואם: בשנת הכספים 1989 היה שיעור הניצול 38% בלבד ובשנת הכספים 1990 - 51% בלבד. בשנות הכספים 1991 - 1992 הוקצו תקציבי פיתוח קטנים יותר בגלל ירידה ביתרות קרן הפיתוח, ושיעור ניצולם הגיע ל-69% ול-63%, בהתאמה.

חרף שיעורי הניצול הנמוכים של תקציבי הפיתוח בכל השנים הנסקרות, נמצאו חריגות ניכרות בכמה סעיפים תקציביים ראשיים; שיעורי החריגות הגבוהות ביותר היו בין 50% ל-217%.

בתקציבי הפיתוח אין הרשות נוהגת לקבוע הרשאה להתחייב כדי ליצור מסגרת להיקף התחייבויותיה, אם כי בפועל ישנן התחייבויות ליותר משנת כספים אחת. הרשות מימנה תכניות פיתוח בהיקף כולל של 8.34 מיליון ש"ח בלתי מתוקצבים, רובם היו התחייבויות משנים קודמות.

בדיקת כרטיסי החשבון המצטבר שבהנהלת החשבונות המרכזית שברשות העלתה, שהיא חייבה סעיפים לא מתאימים, מקצתם חויבו במאות אלפי שקלים, והעבירה חיובים אחרים מסעיף לסעיף, מקצתם במאות אלפי שקלים, לאחר שהם נשארו בסעיפים הלא מתאימים מחודשיים ועד לתשעה חודשים.

בנוהל רכש של הרשות, שעודכן לאחרונה ב-1984, בעיקר הוראות בדבר תהליך הטיפול במכרזים, אולם אין בו הוראות בעניין התהליך לקראת קביעת הציוד הדרוש לרשות; התהליך לבחינת הצעות הספקים ובאילו נסיבות יש לערוך מכרז; סדרי רכישה של ציוד וקליטתו.

הרשות פנתה אל ספקים לקבלת הצעות מחיר לפני עריכת המכרזים הסגורים על ניידת שידור, על מצלמות ועל עדשות. לאחר שהוגשו הצעות המחיר, גובשו המפרטים, ולגבי

המצלמות והעדשות גם קריטריונים לדירוג הספקים. הליך זה הוא בלתי תקין, שכן אלה פעולות שנעשו לאחר שכבר נתקבלו הצעות המחיר ולא לפני כן, כפי שהיה צריך לקבוע לקראת גיבוש המכרז.

בשני המכרזים הנפרדים למצלמות ולעדשות צוין שצורף אליהם נוסח של הסכם, אך נמצא שבפועל הוא לא צורף. הרשות חתמה על הסכם שנוסח לאחר משא ומתן בינה לבין הספק שזכה במכרזים. המשא ומתן היה לפני ההכרזה על זכייתו של הספק במכרזים. ההסכם כלל, נוסף על תנאי תשלום, הנחות, מועד אספקה ותקופת אחריות, גם רכישה של חלקים נוספים למצלמות שלא צוינו כלל במכרז. בשני מכרזים לניידת שידור ולמכשירי הקלטה וצפייה צוין שיחתם הסכם בין הצדדים, אולם הרשות לא חתמה על הסכמים עם הספקים שזכו במכרזים האלה, והסתפקה במשלוח הזמנת רכישה שבה לא פורטו כל תנאים, למעט מחיר הרכישה.

בשנים 1989 - 1991 רכשה הרשות בסכומים גדולים מכשירים חדישים שטרם היו בשימוש, בלי מכרז.

מחלקת הרכש, המטפלת בתהליך הרכישה של טובין לרשות, ביקשה מספקים לפצל את משלוחי הציוד שנרכש, כך שכל משלוח יהיה בהיקף כספי של עד 49,000 דולר; וזאת כדי לעקוף את ההוראה בצו מתן רישיונות משנת 1939 הקובעת שיבוא טובין שערכו יותר מ-50,000 דולר, על ידי גוף ציבורי, טעון רישיון.

לחלק מהציוד החדש שרכשה הרשות לא קיבלו עובדיה הדרכה תפעולית ותחזוקתית, או שקיבלו הדרכה חלקית בלבד, או שלא נרכש ציוד עזר החיוני להפעלתם. לכן, נמצאו מכשירים שהותקנו רק לאחר שלושה - שבעה חודשים מיום שהטובין הגיעו למחסן הטלוויזיה. שניים מהמכשירים, ששווי כל אחד מהם הוא עשרות אלפי דולרים, לא הופעלו עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 1992. התברר, כי הרשות לא תמיד הקפידה לדרוש התחייבות חוזית של הספק לתת הדרכה לעובדיה.

ציוד רב שנרכש בשנים 1991 - 1992 ונועד לחדר בקרה של אולפן חדש, שזה כמה שנים נמצא בבנייה, עדיין מונח באריזתו במחסן הטכני של הטלוויזיה.

ארבע ניידות שידור, שבשימושה של הטלוויזיה, נוצלו בממוצע בין חמישה וחצי לכתשעה ימים בחודש, הן לפני והן אחרי ששתי הניידות החדשות הוכנסו לשימוש.

הרשות לא עשתה בדיקת מצאי בעין של הציוד שאינו במחסן; לכן, אין לה מידע אם הציוד שהוצא מהמחסן אכן נמצא במקום הרשום בכרטיס שבמחסן או שנמצא במקום אחר בטלוויזיה.



בשנים האחרונות חלה התפתחות מואצת בתחום טכנולוגיות הפקה ושידור, בדרך של מזעור, תחכום ושכלול הציוד. בארץ התרחבה פריסת הטלוויזיה בכבלים, הופעלו הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו וקליטת שידורי טלוויזיה מלווינים; וכן היתה היערכות להוספה של תחנות רדיו אזוריות מחוץ לרשות השידור. כדי שרשות השידור תצליח להתמודד עם מציאות זו, היא הגדירה בשנים 1989 - 1990 את צרכיה ויעדיה לעתיד בתחום פיתוח התשתית התקשורתית מן ההיבטים האלה: שינוי ופיתוח מערך המשרדים ופריסתו מחדש; מעבר לציוד חדיש ומשוכלל יותר מזה שברשותה; העמקת הכשרתם של העובדים הוותיקים וקליטתם של עובדים חדשים והכשרתם; שיפוץ מבני הרשות, ובטווח הארוך - בינוי מרכזי שידור בירושלים ובתל אביב; והרחבה של ההפקה המקורית.

בחודשים מאי - אוגוסט 1992 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על ביצוע תקציב הפיתוח של רשות השידור לשנים 1989 - 1991, ובמיוחד על סדרי רכישות של ציוד טכני בטלוויזיה. נבדקו

ארבעה מכרזים סגורים שערכה הרשות לרכישת ציוד טכני בשנת 1990: ניידות שידור לטלוויזיה; מצלמות; עדשות למצלמות; מכשירי עריכה בווידאו. עוד נבדקו 70 תיקי רכישה של ציוד טכני מחו"ל לטלוויזיה שהטיפול בהם הסתיים; התיקים נבחרו בחירה אקראית.

תקציבי הפיתוח לשנים 1989 - 1991 וביצועם

החל בשנת הכספים 1989 הפרידה הרשות את תקציב הפיתוח מהתקציב הרגיל. תקציב הפיתוח של הרשות ממומן מקרן הפיתוח (להלן הקרן), שהוקמה במאוס 1986, ומסעיף של הפרשה לפחת בתקציב הרגיל. מקורותיה הכספיים של הקרן הם מעודפי הכנסות על הוצאות בתקציב הרגיל. משנת הכספים 1991 ואילך הפסיקה הרשות להקצות בתקציב הרגיל את ההפרשה לפחת. בראשית כל אחת מהשנים 1989 - 1992 היו יתרות הקרן (במחירי שוטפים): 136.7 מיליון ש"ח, 192.2 מיליון ש"ח, 103.8 מיליון ש"ח ו-51.4 מיליון ש"ח, בהתאמה (בנושא קרן הפיתוח, ראה דוח שנתי 39, עמ' 750, וממצאי מעקב בדוח שנתי 41, עמ' 771).

במהלך שנת הכספים 1990 ירדו יתרות הקרן ב-88.4 מיליון ש"ח, ובשנת הכספים 1991 - ב-52.4 מיליון ש"ח. הירידות ביתרות הקרן נבעו מהסיבות האלה:

1. בעקבות הצטברות של יתרות כספיות בקרן הפיתוח, הטיל חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשמ"ט-1989, על הרשות חובת תשלום בסך 50 מיליון ש"ח לאוצר המדינה. הסכום שולם רק בספטמבר 1990, ובפברואר 1991 שילמה הרשות ריבית פיגורים בסך 5.6 מיליון ש"ח. לשנת 1990 נקבע בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התש"ן-1990, שהרשות תשלם לאוצר המדינה סך של 75 מיליון ש"ח. עד יולי 1991 שילמה הרשות לאוצר, על חשבון חובה זה, סכום של 28.8 מיליון ש"ח, לרבות ריבית. עד אוגוסט 1992, מועד סיום הביקורת, לא שילמה הרשות את יתרת חובה.

2. בשנות הכספים 1990 - 1991 ירדו הכנסות הרשות וגדלו הוצאותיה בתקציב הרגיל. את הגירעונות שנוצרו היא כיסתה בכספי הקרן: ב-1990 - 32.2 מיליון ש"ח, וב-1991 - 10 מיליון ש"ח. לפי חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, כספי הקרן מיועדים לצורכי פיתוח בלבד. אין הוראות או תקנות תקציביות במסגרת החוק המאפשרות ייעוד הכספים למטרות אחרות.

3. באותן שנים הוצא מהקרן סך כולל של כ-48 מיליון ש"ח למימון תכניות הפיתוח של הרשות.

לפי תקנות רשות השידור (תקציב), התשכ"ו-1965, התקציב (רגיל, פיתוח ואומדן ההכנסות) לכל שנת כספים יהיה מחולק לסעיפי משנה ולפרטים כפי שיוורה שר האוצר לגבי תקציב המדינה לאותה שנת כספים. לפי חוק רשות השידור, התקציב טעון אישור של מליאת הרשות, הוועד המנהל, הממשלה וכן ועדת הכספים של הכנסת. התברר, כי בדרך כלל מובאת לאישור כאמור רק מסגרת התקציב הכוללת סעיפים ראשיים בלבד ולא סעיפי משנה. לפי הנהוג ברשות, לגבי תקציב הפיתוח, לאחר אישור המסגרת התקציבית, את פרטי תקציב הפיתוח קובעים הסמנכ"ל לכספים וכלכלה של הרשות, מנהלי המדיה ומנהלי שירותי ההנדסה ברדיו ובטלוויזיה.

לפי חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, אגרות, פטורים, קנסות והתקציב טעונים אישורה של ועדת הכספים של הכנסת. בראשית נובמבר 1989 קיבלה הוועדה כמה החלטות הקשורות בהכנת תקציב הפיתוח של הרשות וביניהן: יוכן תקציב פיתוח רב שנתי ועל פיו יקבע הסכום שיוקצה לכל פרויקט בשנת 1990. פרויקט שביצעו משתרע על פני כמה שנים, ירשמו עלותו המלאה, שנות הביצוע והתקציב לשנת 1990. בעקבות זאת הכינה הרשות בפברואר אותה שנה תכנית פיתוח תלת-שנתית לשנים 1990 - 1992 בסכום כולל של 237.5 מיליון ש"ח (במחירי 1990), שכללה את עלותו המשווערת של כל פרויקט. בעקבות ירידה ביתרות קרן הפיתוח בשנת הכספים 1990, הכינה הרשות תקציב פיתוח תלת-שנתי חדש לשנים 1991 - 1993 בסכום כולל של 143.4 מיליון ש"ח (במחירי 1991), צמצום בשיעור ניכר לעומת התכנית התלת-שנתית הקודמת. תקציב זה כלל

סעיפים ראשיים בלבד ולא פורטו בו פרויקטים ועלותם. ירידה נמשכת ביתרות הקרן הביאה להכנת תקציב פיתוח רק לשנת 1992, שהיה קטן ב-69% מהמתוכנן בתקציב התלת-שנתי של 1991 והסתכם ב-15 מיליון ש"ח בלבד.

להלן טבלה המראה את תקציבי הפיתוח של הרשות ואת ביצועם בשנים 1989 - 1992, והתקציבים שהוקצו מהם לצורכי הצטיידות, כפי שריכוז משרד מבקר המדינה (במחירים שוטפים, במיליוני ש"ח).

שנת כספים	תקציב הפיתוח	הוצאה בפועל	שיעור ניצול (באחוזים)	תקציב להצטיידות	הוצאה בפועל	שיעור ניצול (באחוזים)
1989	63.8	24.5	38	30.2	*7.4	25
1990	67.4	34.1	51	21.9	23.9	109
1991	33.0	22.9	69	8.7	14.3	164
1992	15.0	9.5	63	**	4	

* הסכום כולל 2.3 מיליון ש"ח שהוצאו על רכישות שנמשכו משנת הכספים הקודמת (ראה להלן).

** בתקציב לשנת 1992 לא נמצא פירוט חלוקת התקציב לפי סעיפי המשנה, לכן אין גם נתונים על תקציב הצטיידות.

מן הטבלה עולה, שבשנות הכספים 1989 ו-1990 הקצתה הרשות תקציבי פיתוח מהגדולים שהקצתה מעודה, אולם היא לא ניצלה חלק ניכר מהם¹. גם כשהקטינה הרשות את תקציבי הפיתוח בשנות הכספים 1991 - 1992, הגיעו שיעורי ניצולם רק עד ל-69% ול-63%, בהתאמה.

בדיקת ההוצאה בפועל של תקציבי הפיתוח לשנות הכספים 1989 - 1991 על פי סעיפיהם העלתה, שבכמה מהם היו חריגות ניכרות ששיעורן נע בין 50% ל-217%. בין אלה היו גם חריגות בסעיפי רכישת ציוד לטלוויזיה, שמקצתו נשאר ארוז במחסן, משום שנועד לחדר בקרה של אולפן הנמצא בבנייה כבר שנים מספר (ראה להלן).

בדיקת כרטיסי החשבון המצטבר שבהנהלת החשבונות המרכזית שברשות, האמורים לתת תמונה עדכנית על ביצוע התקציב בכל עת, העלתה, שהרשות חייבה סעיפים לא מתאימים, מקצתם במאות אלפי שקלים; העבירה חיובים אחרים מסעיף לסעיף, מקצתם במאות אלפי שקלים, לאחר שהם נשארו בסעיפים הלא מתאימים מחודשיים ועד לתשעה חודשים. מקצת מהחיובים הללו לא היו קשורים כלל לסעיף שאליו הועברו. כן נרשמו על חשבון תקציבי הפיתוח הוצאות על רכישת ציוד משרדי וחלקי חילוף אשר להם סעיפים בתקציב הרגיל.

בתקציבי הפיתוח אין הרשות נוהגת לקבוע הרשאה להתחייב כדי ליצור מסגרת להיקף התחייבויותיה, אם כי בפועל ישנן התחייבויות ליותר משנה אחת. בעת קביעת התקציב לשנה פלונית, אין מביאים בחשבון התחייבויות משנה קודמת שעתידות להתממש בשנה הנדונה. הרשות מימנה תכניות פיתוח בהיקף כולל של כ-8.34 מיליון ש"ח שלא תוקצבו; רובן היו התחייבויות משנים קודמות. בדצמבר 1992 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, כי היא בוחנת שילוב מערכת התחייבויות ממוחשבת, לשיפור הבקרה וההפעלה של תקציב הפיתוח.

תקציב הרשות משמש הרשאה להוצאת כספים וגם תכנית עבודה שנתית, ולעתים רב-שנתית. פירוט סעיפי התקציב וסכומי ההוצאה שאושרו להם אמורים לתת תמונה מלאה של המדיניות,

¹ לתכנית הצטיידות והתחדשות בטלוויזיה הוקצה בשנת הכספים 1989 סכום של 17.5 מיליון ש"ח, אולם הוא לא נוצל משום שהוועד המנהל היתנה את ביצוע התכנית בהשגת הסכם עם הוועדים להפעלת מצלמות אי.אן.ג'י. (איסוף חדשות אלקטרוני).

התכניות וסדר העדיפויות של הרשות ולשמש מסגרת לדיווח ולבקרה. דוח על ביצוע תקציב נועד לשמש כלי לפיקוח ולבחינה באיזו מידה הושגו כל המטרות שלשמן נועד התקציב המאושר. מכל המתואר לעיל עולה, שתכניות הפיתוח, כפי שהשתקפו בתקציב הרשות, לא תמיד ביטאו את צורכי הפיתוח וההצטיידות על פי סדרי עדיפות; התקציב לא כלל התחייבויות משנה קודמת; נתוני ביצוע התקציב, המפורטים לפי הסעיפים הראשיים וסעיפי המשנה, לא תמיד שיקפו את ההוצאה למעשה. רוב השינויים בתכניות הפיתוח ובסדרי עדיפויות, במהלך שנות הכספים שנבדקו, לא הובאו לאישורו של הוועד המנהל או לאישורה של ועדת הכספים של מליאת הרשות בתקופה שלא היה ועד מנהל.

רכישות ציוד טכני מחו"ל לטלוויזיה

מחלקת רכש ואספקה ברשות (להלן - המחלקה) מטפלת בתהליך הרכישה של ציוד טכני לרדיו ולטלוויזיה, בארץ ובחו"ל: ריכוז דרישות רכישה של מנהלי שירותי הנדסה ברדיו ובטלוויזיה והבאתן לאישור ועדת רכש; פנייה לקבלת הצעות מחיר מסוכנים בארץ של ספקים בחו"ל; הוצאת הזמנות ומעקב אחר ביצוען ואחר קבלת הציוד הנרכש במחסנים של הרדיו או של הטלוויזיה. המחלקה כפופה לסגן המנהל הכללי לכספים ולכלכלה.

מערכת ההרכשה

נוהל רכש

הרשות פועלת על פי נוהל בדבר הזמנת שירותים ומוצרים משנת 1982 (להלן - הנוהל), שעודכן לאחרונה ב-1984, ועל פי נספח לנוהל - "נוהל בדבר מורשי חתימה ברשות השידור". הנוהל כולל בעיקר הוראות בדבר תהליך הטיפול במכרזים. הנספח מגדיר, בין היתר, את סמכויות החתימה על הזמנות רכש בארץ ובחו"ל על פי ההיקף הכספי של הרכישה, היקף שעודכן לאחרונה ב-1.1.91; הוא קובע את הרכבן וסמכויותיהן של ועדות מכרזים לרכש (א' ו-ב'): סמכותה של ועדת מכרזים לרכש א' לדון ברכישות שמעל ל-400,000 ש"ח, ושל ועדת מכרזים רכש ב' - עד לסכום הזה; אשר להרכב של ועדת מכרזים א' נקבע, בין השאר, שהיו"ר שלה הוא מנכ"ל הרשות או משנה למנכ"ל, וחבר בה יועץ המנכ"ל לענייני הנדסה. שני התפקידים - משנה למנכ"ל ויועץ - אינם מאוישים ברשות זה כמה שנים. לעומת זאת, הסמנכ"ל לפיתוח ותפקידים מיוחדים, המכהן בתפקיד זה שלוש שנים, ואחראי לנושאים שנדונים בוועדה, אינו מוזכר כלל בנספח. עוד נקבע בנספח, שמסמכותה של ועדת המכרזים להחליט באילו מדרכי הרכישה לנקוט: מכרז פתוח; מכרז סגור; מכרז מיוחד; פנייה לספק יחיד לרכישת ציוד סטנדרטי. אין פירוט באילו נסיבות יש לבחור בכל אחת מהדרכים.

מבדיקת הנוהל של הרשות עולה, שהוא לוקה בחסר; בעיקר חסרים בו: הוראה להגדיר את מהות המוצר המוזמן והמפרט הטכני שלו ובסמכותו של מי לעשות זאת; מי יקבל את הצעות המחיר ומי יבחן את התאמת ההצעות למפרט; הגבלת התקשרות ממושכת ומסמכותו של מי לאשר עסקאות שלפי מהותן הן מתמשכות; על מי חלה האחריות לביצוע הרכישה; אילו מסמכים יהיו בתיק הרכישה והיכן יש להחזיק מסמכים בעלי ערך כספי, כמו ערבויות; הוראות בדבר רכישה למלאי; סדרי עבודתן של ועדות הרכש. ברשות אין גם נוהל המסדיר את תהליכי קליטת ציוד. לא הוגדרו תפקידים וסמכויותיה של מחלקת הרכש, שבפועל ממלאת תפקיד מרכזי בתהליך רכישה של ציוד.

תהליך הרכישה

על פי הנוהל שהתגבש ברשות, פריטי ציוד שירכשו נקבעים בדיונים בין הסמנכ"ל לכספים וכלכלה, מנהל מחלקת הרכש ומנהל שירותי הנדסה בטלוויזיה (לאחר שתיאם עם מנהל הטלוויזיה). לאחר

שנקבע הציוד שירכש, מעביר מנהל שירותי הנדסה דרישה אל מחלקת הרכש ובה פירוט הציוד הנדרש, כמותו, והספק המומלץ. את המחיר המוצע והסעיף התקציבי מוסיפה, בדרך כלל, מחלקת הרכש לאחר שדנה על כך עם הסוכן של הספק המומלץ, ולעיתים גם עם סוכן של ספק אחר. משהצטברו כמה דרישות, הן נדונות בוועדת מכרזים לרכש ב'. לאחר אישור הוועדה מוציאה המחלקה הזמנה לרכישה מן הספק, מטפלת בקבלת רישיון יבוא (לרכישה בסכום של יותר מ-50,000 דולר), ומקבלת מעמיל המכס הודעה על הגעת הציוד לארץ. המחלקה סוגרת את תיק ההזמנה לאחר שמתקבל העתק של חשבונית עמיל המכס על ההוצאות הכרוכות בשחרור הציוד, והעתק רשומון יבוא מהמכס.

ההזמנות אינן ממוחשבות, לכן יש משנה חשיבות לתיוק מסודר של המסמכים בתיקי ההזמנות. הביקורת העלתה, כי בכמה מהתיקים שנבדקו חסרו מסמכים; ברובם לא תויקו המסמכים בסדר כרונולוגי.

נמצא, כי בכמה רכישות עברו בין שלושה לשבעה חודשים מהמועד שבו מילא מנהל שירותי הנדסה בטלוויזיה טופס דרישה לרכישת ציוד ועד להוצאת ההזמנה לספק. כתוצאה מכך, התארך תהליך הרכישה והתעכבה הכנסתו של הציוד לתפעול בטלוויזיה.

משרד מבקר המדינה בדק את תהליך הרכישה בארבעה מכרזים סגורים לרכישת ציוד טכני: ניידות שידור - ניידת שידור היא רכב מנועי מסחרי שמוחקן בו ציוד טכני דומה לזה הנמצא באולפן; היא נועדה לסיקור אירועים ומופעים ולראיונות. בפברואר 1990 ערכה הרשות מכרז לרכישת ניידת, שתחליף ניידת אחרת שעמדה לפני יציאה מכלל שימוש. במהלך המשא ומתן עם הסוכן של הספק שזכה במכרז, הוחלט לרכוש ניידת נוספת, וזה לראשונה, במחיר כולל של כ-1.8 מיליון ש"ח (951,294 דולר). למשרד מבקר המדינה לא הומצא תיעוד בדבר הנסיבות לקבלת החלטה זו. מצלמות ועדשות - באפריל 1990 הוציאה הרשות שני מכרזים: אחד לרכישת ארבע מצלמות אולפן ותשע מצלמות קטנות ואבזריהן, ואחד לרכישת 13 עדשות. שני המכרזים היו בסכום כולל של כ-1.9 מיליון ש"ח (כ-940,000 דולר). מכשירי הקלטה וצפייה בוידאו (מכשירי עריכה) - בספטמבר 1990 ערכה הרשות מכרז לרכישת 54 מכשירי הקלטה וצפייה בוידאו ומכשירי צפייה בלבד, בסך כולל של כ-1.7 מיליון ש"ח (כ-850,000 דולר). להלן הממצאים:

1. התהליך שקדם לעריכת המכרזים: (א) התהליך שקדם לעריכת המכרז הסגור לרכישת ניידת שידור התמשך כשנתיים, מהמחצית הראשונה של שנת 1988, שבה החלו עובדי הטלוויזיה להתריע שאחת הניידות הקיימות עומדת לפני קריסה, ועד לפברואר 1990, מועד עריכת המכרז לרכישת ניידת להחלפתה. אשר למצלמות ולעדשות, תהליך זה התמשך יותר משנה, מהמחצית הראשונה של שנת 1989 ועד לאפריל 1990, מועד עריכת המכרז. התמשכות התהליכים המוקדמים לשני המכרזים נבעה, בין היתר, מכך שמפטי הציוד הוכנו בלי תיאום בין עובדי שירותי ההנדסה בטלוויזיה, שמתפקידם לתחזק אותו, לבין מחלקות אחרות בטלוויזיה, שאמורות להשתמש בו.

(ב) התהליך שקדם לעריכת המכרזים לניידת, למצלמות ולעדשות היה לקוי לגופו, מאחר שהרשות פנתה לספקים לקבל הצעות מחיר שלא במסגרת מכרז. בעניין המצלמות והעדשות אף הגדילה הרשות לעשות: על יסוד ההצעות שהגישו הספקים, גובשו קריטריונים לשם השוואה ביניהם, לרבות המחיר. לכל אחד מהקריטריונים ניתן משקל זהה ועל פיהם דורגו הספקים. הסוכן בארץ של הספק (היצרן), שדורג במקום האחרון, התלונן בפני מנכ"ל הרשות על שיטת הניקוד ועל הקריטריונים שנקבעו. בתלונה צוין, כי לקובעי הקריטריונים לא היה מידע אמיתי על היצרן ועל הסוכן שמייצג אותו; בתלונה נדון כל קריטריון לגופו והובאו נתונים ומידע על היצרן ועל הסוכן. במכרזים שנערכו זכה הספק שסוכנו התלונן.

בחוות דעת של לשכת היועץ המשפטי של הרשות מיום 14.12.89, בעניין ההליך שקדם לעריכת המכרזים למצלמות ולעדשות, נאמר שההליך היה בלתי תקין מתחילתו: רכישת ציוד שאינו סטנדרטי ושאינו ספק יחיד מחייבת עריכת מכרז, ולא פנייה לבקשת הצעות מחיר בלא מכרז; בדיקת

המצלמות וגיבוש הדרישות, לרבות קביעת הקריטריונים, נעשו לאחר שכבר נתקבלו הצעות המחיר ולא לפני כן, כפי שהיה צריך לקבוע לקראת גיבוש המכרז.

2. **הטיפול במכרזים:** (א) במכרזים שכל אחד מהם היה בסכום העולה על 400,000 ש"ח, דנה בדרך כלל ועדת רכש ב', בניגוד לנוהל הקובע שבסמכותה לדון רק ברכישות שהיקפן הכספי הוא עד 400,000 ש"ח.

(ב) **ההודעות למגיש ההצעות שלא זכו במכרזים למצלמות ולעדשות נשלחו כשלושה חודשים לאחר שהוחלט על הזוכה, ולאחר שכבר נשלחה הזמנה לא רשמית לספק הזוכה.**
(ג) **במכרזים למצלמות ולעדשות צוין שצורך אליהם נוסח של הסכם. נמצא, כי בפועל הוא לא צורף. הרשות חתמה על הסכם שנוסח לאחר משא ומתן בינה לבין הספק שזכה במכרזים. ההסכם כלל, נוסף על תנאי תשלום, הנחות, מועד אספקה ותקופת אחריות, גם רכישה של חלקים נוספים למצלמות שלא צוינו כלל במכרז. במכרזים לניידת שידור ולמכשירי הקלטה וצפייה צוין שיחתם הסכם בין הצדדים. הרשות לא חתמה על הסכמים עם הספקים שזכו במכרזים אלה, והסתפקה במשלוח הזמנת רכישה שבה לא פורטו כל תנאים, למעט מחיר הרכישה.**

(ד) באף מכרז לא צוין התנאי שהרשות רשאית לקיים משא ומתן עם המציעים. הביקורת העלתה, כי בכל המכרזים שנבדקו קיימה הרשות משא ומתן עם הספק שזכה לפני שהוכרז על זכייתו.

לדעת מבקר המדינה, מהעובדות שתוארו לעיל עולה, שהמכרזים לא היו בנויים באופן שאיפשר תחרות הוגנת. כאשר אין מצורך למכרז נוסח הסכם וכאשר יש משא ומתן עם אחד המציעים לפני שהוכרז על זכייתו, אין לראות בהליך כזה קיום מכרז כהלכתו.

3. **כאמור, הנוהל אינו מפרט באילו נסיבות יש לרכוש ציוד באמצעות מכרז, או בדרך של ניהול משא ומתן עם ספק. הביקורת העלתה, כי בעשר השנים האחרונות ערכה הרשות חמישה מכרזים בלבד לרכישת ציוד טכני לטלוויזיה, ואילו בשלוש השנים הנסקרות היא רכשה בסכומים גדולים מכשירים חדישים שטרם היו בשימוש, בלי מכרז.**

רשיונות יבוא

על פי החלטת ועדת שרים לענייני כלכלה מיום 19.2.84, על גופים ציבוריים (בהם רשות השידור) להגיש בקשה לרישיון יבוא לקניית טובין בשווי של 50,000 דולר ומעלה. הבקשה תיבדק בידי הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי שבמשרד התעשייה והמסחר (להלן - רשפ"ת) וזו תמליץ לפני הרשות המוסמכת להוצאת רישיונות יבוא אם לאשר את הבקשה או לדחותה. אין לפצל הזמנות, ואם הרכש נועד לפרויקטים או למערכות, יש להציג בתכנית את כל חלקי הפרויקט או המערכת.

על פי צו מתן רישיונות יבוא, שהוצא מכוח פקודת הסמכויות בעניין היבוא, היצוא והמכס (הגנה), 1939 (היום: פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979), רשאים מנהל המכס והבלו, או הרשות המוסמכת, להתנות תנאים למתן רישיון יבוא, המפורטים בו. יבוא טובין על ידי הגופים הציבוריים הוצא מתחולת צו יבוא חופשי, התשל"ח-1978, ולפיכך חלות עליו הוראות הצו משנת 1939, ויבוא טובין שערכו יותר מ-50,000 דולר, על ידי גוף ציבורי, טעון רישיון.

הרשויות שהוסמכו לתת רישיונות ורשויות המכס קבעו בנוהל, בעקבות החלטת ועדת השרים, כי רישיון היבוא של הגופים הציבוריים שנמנו בהחלטת ועדת השרים יותנה בהיתר מאת רשפ"ת. בקשותיהם מועברות לבדיקת רשפ"ת, המחליטה על פי הכללים שנקבעו בהחלטת ועדת השרים (על פעולות הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי, ראה בדוח זה, עמ' 592).

נמצא, שבכמה רכישות ביקשה מחלקת הרכש מהספקים, שמהם הזמינה הרשות ציוד בשווי של יותר מ-50,000 דולר, לפצל את משלוחי הציוד שנרכש, כך שכל משלוח יהיה בהיקף

כספי של עד ל-49,000 דולר. כמו כן, נמצאו רכישות של ציוד במחיר העולה על 50,000 דולר כל אחת, שהגיעו לארץ במפוצל. זו עקיפה של הצו משנת 1939 ועל כן בגדר מעשה פסול הנגוע בחוסר תום לב.

קליטת ציוד חדש

1. כאמור, הטלוויזיה רכשה מספקים בחו"ל ציוד חדיש רב, ורובו הותקן והופעל. תקינות הפעלתו תלויה, בין השאר, בהיקף ההדרכות התפעוליות והתחזוקתיות הניתנות לעובדיה, בדרך כלל על ידי שליחת עובדים להשתלמות במפעלי החברות בחו"ל, או על ידי הבאת מומחים מהחברות לארץ.

התברר, שלא בכל ההתקשרויות עם הספקים הקפידה הרשות לדרוש התחייבות חוזית של הספק לתת הדרכה לעובדיה. נמצאו ארבעה מכשירים, שנרכשו בשנים 1990 - 1991, שהותקנו רק לאחר שלושה עד שבעה חודשים ממועד הגעתם למחסן הטכני של הטלוויזיה, וזאת בגלל העדר הדרכה או מתן הדרכה חלקית בלבד. שניים מהמכשירים הללו, שכל אחד מהם שווה עשרות אלפי דולרים, לא הופעלו עד למועד סיום הביקורת.

2. חלק מהציוד אפשר להפעיל רק לאחר רכישת ציוד עזר חיוני. הביקורת העלתה, כי בשנים 1990 - 1991 רכשה הרשות שלושה מכשירים שהם זה לזה בשווי כולל של כ-400,000 דולר. שניים מהם הופעלו רק לאחר יותר משבעה חודשים מהמועד שהגיעו למחסן הטכני של הטלוויזיה, וזאת בעיקר בגלל העדר ציוד עזר חיוני להפעלתם, וגם מפני שניתנה הדרכה חלקית בלבד. הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה, שלא היה אפשר להפעיל את המכשירים האלה בשל חוסר תקציב לרכישת ציוד חיוני להפעלתם. לדעת מבקר המדינה, היה על הרשות לרכוש את המכשירים ואת ציוד העזר להפעלתם בעת ובעונה אחת ובהתאם לתקציב שעמד לרשותה.

3. בשנים 1990 - 1992 רכשה הרשות ציוד רב, אך הוא נותר ארוז במחסן עד מועד סיום הביקורת. מדובר במקלטי טלוויזיה, מוניטורים, מצלמות אולפן, ציוד עזר למצלמות, מכשירי הקלטה ועוד. רוב הציוד נועד לחדר הבקרה של אולפן חדש, הנמצא בתהליך בנייה זה שנים מספר, ועדיין לא הושלם.

ציוד אלקטרוני יקר ערך המונח זמן רב בלא שימוש מאבד את אחריות היצרן, המוגבלת בזמן, ומתיישן. כמו כן, הוא תופס מקום במחסן העמוס בלאו הכי, ומקשה על אחסון ציוד חשוב למלאי.

ניצול ניידות השידור החדשות

כאמור, רכשה הרשות שתי ניידות שידור לטלוויזיה. הן הוכנסו לשימוש באפריל 1991, אחת בתל אביב ואחת בירושלים. כדי לבחון את מידת הזדקקותה של הרשות לשתי הניידות הללו, בדק משרד מבקר המדינה את השימוש שנעשה בחמש הניידות הישנות לפני שהוכנסו לשימוש שתי הניידות החדשות, והשווה אותו עם השימוש בשש הניידות (לאחר שאחת הניידות הישנות יצאה מכלל פעולה), הישנות והחדשות גם יחד.

בדיקת הדוחות החודשיים על פעילות הניידות בשנים 1990 - 1991 העלתה, שפרט לשתי ניידות ישנות המשמשות את מחלקת החדשות, נוצלו ארבע האחרות בין חמישה וחצי לכתשעה ימים בממוצע בחודש. בשתי הניידות החדשות, שכל אחת מהן נוצלה כתשעה ימים בממוצע בחודש, השתמשו בעיקר לשידור משחקי ספורט או לחדשות בעברית ובערבית.

אחת הניידות הישנות של הרשות נמצאת שנים מספר, כמעט דרך קבע, בצמוד לאולפן. היא משמשת מעין תחליף לחדר בקרה שעדיין אינו קיים, שכן בנייתו נמשכת כבר שנים מספר וטרם הסתיימה. מידת ניצולה של ניידת זו זהה כמעט לחלוטין לניצול האולפן, דהיינו שישה ימים בממוצע בחודש בשנת 1990 וכשבעה וחצי ימים בממוצע בחודש בשנת 1991. מכאן, שהניידת אינה משמשת לייעודה המקורי (למעט שמונה ימים בשנת 1991).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1992 העירה הרשות, כי כוח האדם שברשותה אינו מספיק לניצול מלא של כל הניידות בכל ימות השבוע וכי הקצאת כוח האדם היא מירבית. נוכח הניצול הנמוך של ארבע משש הניידות, ונוכח הערת הרשות בעניין המחסור בכוח אדם, ראוי היה לשקול היטב אם היה צורך בשתי ניידות שידור, ולא באחת כפי שהוחלט תחילה, רכישה שגרמה להוצאה נוספת של כ-475,000 דולר.

מלאי, מצאי ומחסנים

1. בעקבות רכישות ציוד חדש בהיקף גדול במהלך השנים 1990 - 1991 הוציאה הטלוויזיה מכלל שימוש ציוד רב שמקצתו עדיין בר שימוש. הביקורת העלתה, שחלק מהציוד האמור מונח בחדרי בניין הטלוויזיה בירושלים וחלק במחסן מיוחד, עמוס למדי. באמצע 1992 נפרץ המחסן המיוחד ונגנב מדחס חדש שהיה מונח זמן רב בלא שימוש. עוד הועלה, שהניידת שיצאה מכלל שימוש חונה במגרש של הטלוויזיה. בשנת 1991 הוציאה הרשות מכרז למכירת ציוד ישן של הטלוויזיה, אולם לא הוגשו הצעות לרכישתו. מן הראוי, שהרשות תעשה מאמצים נוספים להקטין את כמות הציוד הישן המונח כאבן שאין לה הופכין.

2. במהלך שנת 1991 עשתה הטלוויזיה ספירה של המלאי במחסן. לא נמצא, שהרשות עשתה בשנים האחרונות בדיקת מצאי בעין, כדי לדעת אם ציוד שהוצא מן המחסן נמצא במקום הרשום בכרטיסים שבמחסן או שנמצא במקום אחר בטלוויזיה.



בשנים האחרונות נקטה רשות השידור מדיניות של השקעה בפיתוח מתקניה וציודה הטכנולוגי, במטרה להיערך לעידן המודרני של טכנולוגיות שידור ולעמוד בתחרות עם תחנות שידור אחרות. כדי להשיג מטרה זו, הוציאה הרשות 45.6 מיליון ש"ח על רכישת ציוד טכני לטלוויזיה, בשנות הכספים 1989 - 1991.

תקציבי הפיתוח של הרשות בשנות הכספים 1989 - 1990 היו מהגדולים שהקצתה מעודה. מממצאי הביקורת עולה, כי סכום תקציב הפיתוח לא היה אילוץ אפקטיבי להשקעות הרשות בפיתוח, שהרי היא לא ניצלה את התקציבים במלואם. הרשות רכשה מכשירים שמקצתם היו מונחים זמן רב ללא שימוש, עד להפעלתם. כן היא רכשה ציוד רב שנועד לחדר בקרה של אולפן חדש, אולם הוא נותר ארוז במחסן משום שחדר הבקרה נמצא, זה שנים מספר, בבנייה ועדיין לא הושלם.

תקציבי הפיתוח לא תמיד ביטאו את סדרי העדיפויות בצורכי הפיתוח, ונתוני ביצוע התקציב, המפורטים לפי הסעיפים הראשיים וסעיפי המשנה, לא תמיד שיקפו את ההוצאה למעשה. רוב השינויים בתכניות הפיתוח ובסדרי העדיפויות במהלך שנת כספים לא הובאו לאישורו של הוועד המנהל.

נוהל הרשות בדבר הזמנת שירותים ומוצרים, שעודכן לאחרונה בשנת 1984, לוקה בחסר בכל הקשור לתהליך רכישת ציוד לטלוויזיה וקליטתו. הרשות ערכה חמישה מכרזים בלבד לרכישת ציוד טכנולוגי, אף כי רכשה מכשירים חדישים בהיקף כספי ניכר. עוד עולה מהממצאים, כי ההליך שקדם לעריכת מכרזים לשתי רכישות גדולות (ניידות שידור ומצלמות) בהיקף של מיליוני שקלים, היה ממושך ובלתי תקין.

נסיעות של עובדים לחוץ לארץ

בנובמבר 1992 בדק משרד מבקר המדינה את ההסדרים המינהליים והכספיים הקשורים בנסיעות של עובדי רשות השידור לחוץ לארץ. ועדת הנסיעות (להלן - הוועדה), המאשרת נסיעות לחוץ לארץ של עובדי הרשות לכינוסים ולשווקים בין-לאומיים, ונסיעות בהזמנת גופים חיצוניים, אינה מנמקת את החלטותיה, ולכן אין לדעת מה הם השיקולים שהנחו אותה. בדרך כלל לא צוין מי מחברי הוועדה נכח בדיונים, ולכן לא ברור אם החותמים על ההחלטות אמנם השתתפו בהם. בשנים 1990 - 1992 אישרה הוועדה 100 נסיעות של עובדים שהוזמנו בידי גופים חיצוניים ובמימוןם. רוב ההזמנות הופנו באופן אישי אל עובדי הרשות. בשנת 1992 אישרה הוועדה שלוש נסיעות בהזמנה של חברות תעופה מסחריות ובמימוןן. אישורים אלו היו בניגוד להחלטתה של הוועדה מיוני 1991, כי אין לאשר לעובדי הרשות לנסוע בטיסות של חברות תעופה מסחריות לפי הזמנתן ועל חשבונן.

ההתחשבות עם רבים מן העובדים נעשתה זמן רב לאחר שובם ארצה; נמצאו גם נסיעות שלא היתה לגביהן כל התחשבות, אף שנה ויותר לאחר הנסיעה. לא נקבע בנוהל הקיים ברשות מי רשאי להגיש חשבון הוצאות עבור אירוח ועבור מוניות, ובאלו נסיבות. במרבית הקבלות, שצורפו לדוחות על הוצאות הנסיעה שהגישו עובדים, לא היה פירוט של הוצאות נסיעה במוניות, של הוצאות על שיחות טלפון בין-לאומיות ומטרותיהן, כנדרש בנוהל הרשות. התברר, כי רוב התשלומים לכיסוי הוצאות אלו שולמו לעובדים הבכירים של הרשות. מרבית העובדים לא צירפו את כרטיסי הטיסה שלהם לחשבון ההוצאות שהגישו, חרף חתימתם על התחייבות לעשות כן.

בשנים 1990 - 1992 אישר מנכ"ל הרשות תשלום הוצאות אש"ל ב-53 נסיעות של עובדים שנסעו שלא מטעם הרשות; רק שבעה מהם הגישו דוחות ענייניים על הנסיעות.

מרבית המשתלמים במסגרת מענקי השתלמות בחו"ל לא הגישו תכנית השתלמות לפני יציאתם, וכמחציתם לא הגישו דוח ענייני מסכם לאחר שובם.