

פעולות ביקורת

נבדקו פיתוח מערכות ממוחשבות ברשות, הקמת תשתיות להפעלתן ופעולתה של המערכת הפיננסית הממוחשבת. כן נבדק סיוע רשות השידור להפקתם של סרטי קולנוע.

פיתוח מערכות ממוחשבות

ריכוז ממצאים

יחידת המחשוב ברשות השידור מטפלת במערכות הממוחשבות בהנהלת הרשות, ברדיו ובטלוויזיה, ואינה מטפלת במערכות שבמחלקת הגבייה. ביחידה ארבעה עובדים והם מופקדים על כל המערכות המופעלות באמצעות עשרה מחשבים מחלקתיים, מסוגים שונים, שאליהם מחוברים כ-350 צגים.

ברשות השידור (להלן - הרשות) לא הוקמה מעודה ועדת היגוי לנושאי המחשוב ולא הוכנה תכנית אב רב-שנתית. בשנים 1988 - 1990 נעשו סקרים מספר, במטרה להגדיר את דרישות המחשוב ולגבש תכנית אב להקמת מערכות ממוחשבות, ואולם עד מועד סיום הביקורת לא הוגדרו יעדים בתחום המחשוב ברשות.

רוב הכספים מהתקציב לפיתוח המחשוב בהנהלת הרשות, ברדיו ובטלוויזיה, נוצלו להקמת תשתיות פיזיות למחשוב ולתקשורת, ולרכישת מחשבים וציוד היקפי. חלק מתקציב הפיתוח יועד לפיתוח מערכות מידע והקמתן, 25% מתקציב הפיתוח בשנת 1991 וכ-40% בשנת 1992, ואולם שיעור ההוצאה למעשה היה נמוך מאוד מן התכנון: כ-8% מתקציב הפיתוח בשנת 1990, כ-15% בשנת 1991 וכ-10% בשנת 1992.

אופן תקצוב הפרויקטים ורישום ההוצאות בהנהלת החשבונות של הרשות היה לקוי, והקשה על הערכת העלויות של מערכות שונות ועל השוואת הביצוע לתכנון המפורט בתכניות העבודה.

מאז 1989 השקיעה הרשות כ-1 מיליון ש"ח בתשתיות לתקשורת מחשבים, ואולם השימוש באמצעי התקשורת שהוקמו היה מועט; לא היה תיאום ולא הועבר מידע בין מרבית המערכות הממוחשבות הקיימות.

בשנת 1991 נרכש מחשב חדש לטלוויזיה, במחיר של כ-423,000 דולר, ללא מע"מ. אולם הרשות לא נערכה לקליטתו, ולא הובא בחשבון הזמן הדרוש להכנת חדר המחשב. כתוצאה מכך, המחשב היה במחסן במשך כשנתיים. מאז רכישת המחשב ועד הכנסתו לשירות ירדו המחירים של מחשבים מסוג זה במידה ניכרת, וכן יצאו לשוק מחשבים

בעלי עצמה גדולה הדורשים פחות מקום מן המחשב שנרכש ואינם דורשים תשתית כה יקרה.

המחשב החדש נרכש כדי לתת פתרון לגידול המערכות ולשמש בסיס לפיתוח מערכות חדשות, אולם לא היתה תכנית מפורטת ומאושרת לניצול המחשב. יחד עם המחשב האמור נרכשה לטלוויזיה תכנה לפיתוח מערכות במחיר של כ-97,000 דולר, ללא מע"מ. הביקורת העלתה, כי לא פותחו מערכות באמצעות התכנה האמורה, פרט למערכת אחת שלא הופעלה עד מועד סיום הביקורת.

המחשב אינו מנוצל אלא במידה מועטה ביותר. הוא משרת בו זמנית כ-30 משתמשים, אף כי הוא בנוי לשרת מאות משתמשים בעת ובעונה אחת. שיעור הניצול של המעבד המרכזי של המחשב הגיע ל-10% בשעות העומס, ול-1% בשעות הרגילות; ניצול הזיכרון הפנימי של המחשב הגיע ל-3% עד 4%.

באוקטובר 1992 הוחלף מחשב, שפעל בחטיבת הכספים, במחשב גדול יותר. מאז לא נעשה כל שימוש במחשב הישן, אולם הרשות המשיכה לשלם דמי שירות בגינו. מאז החלפת המחשב ועד למועד סיום הביקורת שילמה הרשות דמי שירות בגין המחשב הישן בסך של כ-20,000 ש"ח, ללא מע"מ.

הביקורת מצאה, כי הרשות שילמה לאחד מספקיה פעמיים סכום של 12,000 דולר, ללא מע"מ, בעד כתיבת גרסה חדשה למערכת לניהול תקציבי של הפקת תכניות בטלוויזיה ואף הוציאה שתי הזמנות לאותה עבודה.

זה שנים מספר דנים ברשות בהשלמת הקטלוג במערכת הממוחשבת לניהול התקליטייה. הנושא בא לידי ביטוי גם בתכניות העבודה לשנת 1991 ולשנת 1992, אולם עדיין אין התקדמות ממשית בנושא.

המערכת הפיננסית הממוחשבת

במערכת הפיננסית הממוחשבת היו רשומים כ-6,000 ספקים בארץ, אולם רק כ-1,500 (כ-25%) היו ספקים פעילים. הביקורת העלתה ליקויים בבדיקת פרטי הספקים בעת קליטתם במערכת, וכתוצאה מכך ספקים נרשמו בלא מספר עוסק מורשה, או שנרשם מספר שגוי; יש שלספקים שונים נרשם מספר אחד של עוסק מורשה; נפתחו חשבונות כפולים לספק אחד. רק לכ-20% מכלל הספקים, הרשומים במערכת, נרשם אישור תקף על ניהול ספריהם, כנדרש על פי פקודת מס הכנסה וחוק מס ערך מוסף.

בסוף ספטמבר 1993 נמצאו ברשות 52 שיקים שסכומם הכולל הגיע לסך כ-82,400 ש"ח, אשר לא הועברו לספקים מפני שפג תוקפם של האישורים שברשותם בדבר ניהול ספרים. לעומת זאת העלתה הביקורת, כי 71 ספקים קיבלו תשלומים, על אף שפג תוקף האישור שלהם לניהול ספרים.

ברשות אין מנצלים את המערכת הפיננסית הממוחשבת למעקב אחר התחייבויות הרשות לספקים, על פי תנאי התשלום שנקבעו לכל ספק.

המערכת הפיננסית שנרכשה כללה תת-מערכת לניהול רכש, אולם עד מועד סיום הביקורת לא נעשה בה כל שימוש. בעת הביקורת נעשה הרישום של הזמנות רכש, ושל תשלומים בגין ההזמנות והחוזים, באמצעות כרסות ידניות; לא היה ריכוז של ההתחייבויות האלה, לא ממוחשב ולא ידני.

גם תת-מערכת להכנת התקציב, שכללה במערכת הפיננסית, לא עמדה בדרישות, ולכן לא נעשה בה כל שימוש. רבים מן הדוחות הניהוליים, המצויים במערכת, שנועדו לתכנון התקציב ולבקרה אחר ביצועו, אינם מנוצלים. כל הפעולות של הכנת תקציבים נעשות בעזרת תכנת גיליון אלקטרוני. העברת הנתונים מן המערכת הפיננסית לגיליון האלקטרוני נעשתה ידנית, משום שלא הוכנה התכנה להעברת קובצי הנתונים בין שתי המערכות.

חבילת התכנה שנרכשה כללה גם תת-מערכת לניהול מלאי, מחסנים, ורכוש קבוע. נמצא, כי לא נעשה כל שימוש בתת-מערכת זאת. במקומה נרכשה באוגוסט 1990 מערכת חלופית, בהוצאה נוספת של כ-180,000 ש"ח, ללא מע"מ. המערכת אמורה היתה לשמש מספר רב של משתמשים ברדיו ובטלוויזיה, אולם עד מועד סיום הביקורת היא הופעלה רק במחסן של הטלוויזיה והשימוש בה מוגבל מאוד.

המדריך למשתמש במערכת הפיננסית הממוחשבת היה מיושן ולקח בחסר. הביקורת העלתה, כי אין ברשות כל תיעוד אחר על המערכת היישומית ועל התכנה הבסיסית שבעזרתה נכתבה המערכת היישומית. אנשי יחידת המחשוב לא קיבלו הדרכה ברמה נאותה על התכנה הבסיסית ועל הטיפול בתקלות במערכת. לפיכך יש תלות מלאה של הרשות בשירותיה של לשכת השירות של ספק התכנה כל אימת שיש תקלה בפעולת המערכת.

ברשות לא נקבעו נהלים להגדרת סיסמאות הגישה למערכות ממוחשבות ולהחלפתן התקופתית. רוב המשתמשים במערכת הפיננסית לא החליפו את סיסמאות הכניסה שלהם מאז הפעלת המערכת. מקצתם לא השתמשו בהרשאתם עשרה חודשים ויותר לפני מועד הביקורת, או שלא השתמשו בה כלל, בהם כאלה שעברו למחלקות אחרות או שעזבו את הרשות.

לעובדי לשכת השירות של ספק התכנה יש גישה למערכת הממוחשבת, ולכל הנתונים הרשומים בה, באמצעות קו תקשורת בין מחשב רשות השידור לבין מסוף בלשכת השירות של הספק, והם יכולים לבצע כל פעולה, כולל פעולות כספיות, גם בלי להודיע על כך לרשות.



יחידת המחשוב ברשות השידור מטפלת במערכות הממוחשבות בהנהלת הרשות, ברדיו ובטלוויזיה, אבל לא במערכות קטנות, המופעלות במחשבים אישיים הנמצאים ביחידות שונות ברשות השידור, ולא במערכות שבמחלקת הגבייה. המערכות שבטיפול יחידת המחשוב (להלן - היחידה) מופעלות באמצעות עשרה מחשבים מחלקתיים, מסוגים שונים, שאליהם מחוברים כ-350 צגים.

היחידה הוקמה בשנת 1989; עד לסוף שנת 1991 היתה כפופה לחטיבת הכספים, ומאז היא כפופה לחטיבה למינהל ולכוח אדם של הרשות. ביחידה ארבעה עובדים; אחד מהם הוא מנהל היחידה והאחרים מופקדים, כל אחד, על תחום מוגדר: אחראי למחשוב בטלוויזיה, אחראי למחשוב ברדיו, אחראית למחשוב יחידות המטה. שלושה מהם אינם עובדים תקינים של הרשות, ומועסקים על פי חוזים מיוחדים; האחראי למחשוב בטלוויזיה כפוף למנהל מחלקת מינהל ומשק בטלוויזיה, ולא למנהל יחידת המחשוב.

עובדי היחידה הם מנתחי מערכות ממוחשבות, אולם בפועל הם עוסקים בעיקר בתפעול שוטף של המערכות ושל הציוד: גיבוי יומי, בקרה על התחברות המשתמשים למערכות, קריאות שירות כל אימת שיש תקלה וכיו"ב. לשם קבלת שירותים נוספים בתחום המחשוב - ייעוץ, הדרכה, פיתוח תכנה, תחזוקה וכד' - התקשרה הרשות בחוזים עם חברות המספקות שירותים כאלה.

תכנון פעילויות בתחום המחשוב

תכנון אסטרטגי רב-שנתי

תכנית אב רב-שנתית למערכות ענ"א מיועדת להציג יעדים עיקריים של מחשוב בארגון ומשימות ארוכות טווח להשגתם. תכנית אב נעשית, בדרך כלל, לתקופה של שלוש - חמש שנים ומשמשת בסיס להכנת תכניות עבודה שנתיות. היא אמורה לכלול הגדרת מערכות מידע הנחוצות לארגון וממשקים ביניהן, לרבות פירוט סדר העדיפויות בהקמת המערכות. בתכנית האב יש גם לקבוע אילו תשתיות מחשוב יש להקים בארגון כדי להפעיל את מערכות המידע. כדי לקבוע את תכנית האב ולעקוב אחר ביצועה יש להקים ועדת היגוי שיהיו בה נציגים של גורמים שונים בארגון: הנהלה, משתמשים עיקריים במחשוב ויועצים.

- ברשות לא הוקמה מעודה ועדת היגוי לנושאי המחשוב ולא הוכנה תכנית אב רב-שנתית. בשנים 1988 - 1990 נעשו סקרים מספר במטרה להגדיר את דרישות המחשוב ולגבש תכנית אב להקמת מערכות ממוחשבות. אף על פי כן לא הוגדרו יעדים בתחום המחשוב. בעת הביקורת אף לא נמצאו ברשות דוחות על הסקרים האלה.

בשנת 1992 עשתה חברת ייעוץ (להלן - יועץ א') סקר של צורכי מחשוב ברשות. בפברואר 1993 הגיש יועץ א' מסמך ובו תיאור המצב של המחשוב ברשות, המלצות בדבר הקמת המערכות הדרושות והקשר ביניהן, סדר עדיפויות מומלץ ועלות משוערת של ניתוח מערכות. המשתמשים העיקריים של המערכות המתוארות במסמך - כגון האחראית למערכת לניהול הסרטייה או מנהלי המחלקות בחטיבה לשירותי הפקה - לא התבקשו להגיש חוות דעת על מסקנות הסקר, ואף לא קיבלו עותקים מהמסמך האמור.

בתשובה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי מאז יוני 1993 התקיימו בנושא זה ישיבות של הנהלות הרשות, הרדיו והטלוויזיה, וכי מונו חברים לוועדת היגוי למחשוב בטלוויזיה וברדיו.

- בשנים 1991 - 1992 הוכנו ברשות תכניות עבודה שנתיות לפעולות בתחום המחשוב. הביקורת העלתה, כי לא בוצעו רוב המטלות בתחום הקמת מערכות מידע, שצוינו בתכניות העבודה. עוד נמצא, כי לא נעשה מעקב אחר ביצוע התכניות ולא התקיימו דיונים בדרג הניהולי בדבר תכניות העבודה בתחום המחשוב. גם לא הוכנה תכנית עבודה מפורטת לשנת 1993.

ניצול התקציב לפיתוח מחשוב

להלן מוצגים בטבלה נתוני התקציב לפיתוח המחשוב וביצועו בשנות הכספים 1989 - 1991 (באלפי ש"ח):

שנות הכספים								
1989			1990			1991		
שיעור	ביצוע	תקציב	שיעור	ביצוע	תקציב	שיעור	ביצוע	תקציב
ביצוע			ביצוע			ביצוע		
התקציב (ב-)			התקציב (ב-)			התקציב (ב-)		
(%)			(%)			(%)		
126	1,250	989	66	362	550	44	122	275
1	12	1,500	29	573	2,000	134	1,710	1,275
3	16	500	51	404	800	89	492	550
-	-	-	39	99	250	11	28	250
43	1,278	2,989	40	1,438	3,600	100	2,352	2,350

מהטבלה עולה, כי בכל שנה היו הבדלים ניכרים בין התקציב לביצוע, הדבר התבטא בכל פריט תקציבי. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה הרשות, כי אי-ניצול התקציב לפיתוח מחשוב בטלויזיה בשנת 1990 והחריגה מהתקציב בשנת 1991 נבעו מכך שבעד מחשב טלויזיה, שנרכש בסוף שנת הכספים 1990, שילמה הרשות רק ב-1991.

הביקורת העלתה, כי רוב הכספים מהתקציב לפיתוח המחשוב נוצלו להקמת תשתיות פיזיות למחשוב ולתקשורת וכן לרכישת מחשבים וציוד היקפי. חלק מהתקציב האמור יועד לפיתוח מערכות מידע והקמתן - 25% ממנו בשנת 1991 וכ-40% בשנת 1992, ואולם שיעור ההוצאה למעשה היה נמוך בהרבה מן התכנון: כ-8% מתקציב הפיתוח בשנת 1990, כ-15% בשנת 1991 וכ-10% בשנת 1992.

תקצוב פעילויות ורכישות בתחום מחשוב

הגדרה נכונה של פריטי התקציב לפי פרויקטים, כמקובל בתקציב המדינה, מסייעת למעקב אחר ביצוע התקציב. הביקורת העלתה, כי התקציב לפעילויות בתחום המחשוב נקבע שלא על פי פריטי תכנית העבודה, וכי לרוב הפרויקטים שתוכננו לא נקבעו כלל פריטי תקציב מיוחדים. באין פירוט של תקציב לכל פרויקט, נרשמו ההוצאות לפי פריטים תקציביים כלליים, כגון: הוצאות מיכון ברדיו, הוצאות מיכון בטלויזיה.

במרבית הרישומים של הנהלת החשבונות בדבר הוצאות בתחום המחשוב, אין תיאור מפורט של ההוצאות. נמצאו רישומים של הוצאות בסכומים נכבדים שנרשמו בניסוחים כלליים, כמו: "תכנה", "ציוד", "ע"ח", "חמרה", "תשתית", "התקנה". כמו כן, ברישום ההוצאות נמצאו טעויות בתיאור הפעולה, כגון: רכישת מחשב בסך של כ-281,000 ש"ח, כולל מע"מ, בשנת 1990 נרשמה "ציוד למחשב"; לעומת זאת, רכישות ציוד היקפי למחשבים, מסופים ומדפסות, בסך של כ-407,000 ש"ח, כולל מע"מ, תוארו "רכישת מחשב"; רכישת מערכות תכנה לניהול ידיעות מסוכנויות ידיעות בשנת 1991, בסך של כ-240,000 ש"ח, כולל מע"מ, תוארה "ציוד".

נמצאו מקרים של חוסר עקביות בשיוך הוצאות לפריטי התקציב ואף רישום שגוי של סעיפים. כך לדוגמה, הוצאות להקמת מערכות ממוחשבות נרשמו במסגרת התקציב לתחזוקה וניקיון; הוצאות להקמת תשתית תקשורת נרשמו בתקציב הנדסה וחלקי חילוף; הוצאות על ייעוץ בנושאי תקשורת מחשבים נרשמו במשך כל שנת 1991 בסעיף "הנהלה" - יעוץ לשוני.

- אופן תקצוב הפרויקטים ורישום ההוצאות בתחום המחשוב הוא לקוי ומקשה לנתח את העלויות של מערכות שונות ולהשוות בין הביצוע לתכנון, כפי שמצוין בתכניות העבודה. ברשות גם אין מנצלים את האפשרות, הקיימת במערכת הממוחשבת, לאגד את התנועות הכספיות לקבוצות כדי לשייך הוצאות לפרויקט או לקבוצה מוגדרת. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להגדיר בצורה ברורה את סעיפי התקציב בתחום המחשוב ולהקפיד על רישום נאות על פיהם.

שילוב בין מערכות ממוחשבות

1. כדי להגיע לתיאום בין פעילויות של גורמים שונים בארגון ולמנוע כפילויות בניהול הנתונים יש לאפשר זרימת מידע בתקשורת בין המערכות הממוחשבות. ואכן, מאז 1989 השקיעה הרשות כ-1 מיליון ש"ח בתשתיות לתקשורת מחשבים.

הביקורת העלתה, כי השימוש באמצעי התקשורת הממוחשבים היה מועט, חוץ מהמערכת לקליטת ידיעות מסוכנויות והמערכת לעריכת החדשות, אשר הותקנו במחשב אחד ומשרתות משתמשים רבים באתרים שונים של הרדיו. עוד העלתה הביקורת, כי אין תיאום ואין העברת מידע בין רוב המערכות הממוחשבות הפועלות ברשות השידור.

בתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה נאמר, כי הקמת תקשורת המחשבים ברשות נועדה לא רק להעברת מידע בין המערכות, אלא למטרות נוספות, כגון: גיבוי המערכות לקליטת ידיעות מהסוכנויות ולהכנת החדשות, וניצול המערכת לניהול התקליטייה ברדיו בידי עובדים בטלוויזיה.

2. מערכות המידע ברשות פותחו ומופעלות באמצעות כמה תכנות בסיסיות לניהול מאגרי מידע ולפיתוח יישומים. מגוון התכנות הבסיסיות מקשה ליצור ממשקים בין המערכות. כך לדוגמה, יש קושי בשילוב המערכת הפיננסית הממוחשבת עם מערכות ממוחשבות אחרות ברשות.

הביקורת העלתה, כי בשנים 1989 - 1990 עשתה יחידת המחשוב סקר על התכנות הבסיסיות המצויות בשוק, אולם לא התקיים דיון בממצאי הסקר ולא התקבלה החלטה כלשהי בדבר בחירת תכנה מתקדמת לפיתוח ולניהול מאגרי מידע בהתאם לצורכי הרשות. הצורך לרכוש תכנת פיתוח אחידה צוין בתכניות העבודה לשנים 1992 ו-1993. ואולם עד לסיום הביקורת לא נבחר כלי לפיתוח תכנה המתאים לדרישות הרשות.

ניהול תצורת המחשוב

1. בעת הביקורת לא נמצאה ברשות רשימה מלאה ומעודכנת של מחשבים וציוד היקפי, כגון: מסופים, שרתי מסופים, מדפסות. בעקבות הביקורת, הושלמה רשימת הציוד בספטמבר 1993.

2. באוקטובר 1992 הוחלף מחשב, שפעל בחטיבת הכספים, במחשב גדול יותר. מאז לא נעשה כל שימוש במחשב הישן, אולם הרשות המשיכה לשלם בעדו דמי שירות, שהגיעו עד מועד סיום הביקורת לסך של כ-20,000 ש"ח ללא מע"מ, מזה כ-12,000 ש"ח על תחזוקת החמרה וכ-8,000 ש"ח על תחזוקת התכנה. לדעת מבקר המדינה, יש להפסיק לאלתר את התשלומים המיותרים האלה, וכן לבחון, במסגרת כלל קשריה של הרשות עם נותן השירותים, אפשרות של החזרת הסכומים ששילמה בעד התקופה שהמחשב הושבת.

מערכות יישומיות

המערכת הפיננסית הממוחשבת

1. יחידת הכספים והכלכלה ברשות (להלן - יחידת הכספים) אחראית לניהול הפעילויות בתחומי התקצוב והפיקוח על ביצוע התקציב, ניהול התקבולים והתשלומים, והנהלת החשבונות. לביצוע תפקידיה הופעלה ביחידה מערכת פיננסית ממוחשבת, המבוססת על חבילת תכנה שנרכשה בסוף שנת 1988 - על פי מכרז - מחברה פרטית (להלן - ספק א'). לניהול המכרז, תהליכי הרכישה והתקנת המערכת שכרה הרשות את שירותיה של חברת ייעוץ, אשר שימשה יועץ לרשות בתחום המחשוב בשנים 1987 - 1991 (להלן - יועץ ב').

על פי ההסכם בין הרשות לבין ספק א', שנחתם בדצמבר 1988, הכילה חבילת התכנה שנרכשה עשר תת-מערכות, שחולקו לשתי קבוצות - לפי מועד אספקתן. בהסכם נקבע שבעד כל חלקי המערכת ובעד הסבת הנתונים מהמערכת הקודמת לחדשה ישולם סכום כולל של 144,000 ש"ח, ללא מע"מ.

- הרשות שילמה את הסכום המלא בעד כל התת-מערכות הנכללות בה, וגם משלמת בעד תחזוקתן דמי שירות תלת חודשיים בסכום של כ-6,600 ש"ח, ללא מע"מ, אף כי חלק מהתת-מערכות לא נוצלו כלל מאז רכישת המערכת ועד מועד סיום הביקורת, כפי שמפורט להלן. לדעת משרד מבקר המדינה, היה מקום לפנות לספק א' ולבקשו להקטין דמי השירות עד שיוכנסו לשימוש המערכות שלא נוצלו.

2. **תשלומים לספקים וניהול התחייבויות:** כדי לייצל את המעקב אחר ביצוע התקציב ולאפשר קבלת החלטות מבוססות בעת תכנון התקציב, יש לספק למנהלי היחידות מידע עדכני על יתרות התקציב ועל התנועות הכספיות בכל תכנית, כולל נתונים על ההתחייבויות לתשלומים.

מערכת התשלומים לספקים נועדה לסייע בניהול תזרים המזומנים, האשראי וההתחייבויות. במסמכי המכרז לרכישת המערכת הפיננסית הממוחשבת צוינה חשיבותו של ניהול ממוחשב של תהליך ההתקשרות עם הספקים ושל ניהול התחייבויות מסוגים שונים: ניהול תשלומים על פי חוזים, ניהול יבוא ורכש, רישום וניהול התחייבויות על חשבון התקציב על סמך חוזים והזמנות.

בהצעה שהגיש ספק א' למכרז האמור נאמר, כי המערכת המוצעת מאפשרת ניהול התחייבויות תקציביות, בשילוב עם תהליך התשלום לספקים. במסמך המסכם את השוואת ההצעות השונות שהוגשו לרשות נאמר, כי המערכת, שהציע ספק א', מספקת את עיקר דרישות הרשות, כולל ניהול רכש ויבוא, שילוב בין ניהול תקציב לבין תהליכי רכש והזמנות, ואפשרות לניהול התחייבויות.

מן התייעור שהכין יועץ ב' ושנמצא בתיקי הרשות עולה: התקיימו דיונים אחדים בנושא התקנת התת-מערכת לניהול הזמנות רכש; זו הותקנה להדגמה ביוני 1989, אך לא הופעלה; באוקטובר - נובמבר 1990, יותר משנה לאחר ההדגמה, התחדשו הדיונים בנושא יישום המערכת; נקבע מועד חדש להפעלתה - 1.1.91. עד למועד סיום הביקורת לא חלה כל התקדמות ביישום התת-מערכת הזאת.

- הביקורת העלתה, כי הרישום וניהול של הזמנות רכש, ושל תשלומים בגין ההזמנות והחוזים, נעשו באמצעות כרטיסות ידניות; לא היה ריכוז של ההתחייבויות האלה - לא ממוחשב ולא ידני. פלטי המערכת הפיננסית, שנועדו למעקב אחר ביצוע

התקציב, מציגים אך את נתוני ביצוע התקציב ביום הפקת הפלט ואינם מכילים נתונים על ההתחייבויות.

3. הכנת תקציב וניתוח הנתונים הכספיים: במכרז למערכת הפיננסית, מאוגוסט 1988, נאמר כי לניהול תקציב הרשות דרושים "כלים לתכנון ולבקרת התקציב" ואפשרות לניתוח תקציבי באופן עצמאי במערכת, לרבות אפשרות של העברת תוצאות הניתוח מן המערכת הפיננסית לגיליון האלקטרוני. בהצעת ספק א' למכרז נאמר, כי המערכת מאפשרת בניית תקציב ותכנון תקציב בהתבסס על נתונים תקציביים משנה קודמת ועל נתוני התיקורות בשנה השוטפת.

בעת הביקורת, ספטמבר - אוקטובר 1993, הכילה המערכת הפיננסית תת-מערכת להכנת התקציב, אשר לא נכללה בהסכם עם ספק א'. לא נמצאו ברשות מסמכים בדבר החלטות על רכישתה והתקנתה של תוספת זאת למערכת הפיננסית. ממסמכי הרשות עולה, כי לאחר שהותקנה התת-מערכת להכנת התקציב, היו בעיות רבות בהפעלתה, וכי בשנים 1989 - 1990 פנתה הרשות אל ספק א' בבקשה לשפר את המערכת, להכין תיק להפעלתה, ולקיים הדרכה בנושא זה.

בעת הביקורת לא נעשה כל שימוש בתת-מערכת האמורה. הביקורת העלתה, כי רבים מן הדוחות הניהוליים המצויים במערכת, שנועדו לתכנון התקציב ובקרה אחר ביצועו, אינם מנוצלים. כל הפעולות של הכנת תקציבים נעשות בעזרת תכנת גיליון אלקטרוני. העברת הנתונים מן המערכת הפיננסית לגיליון האלקטרוני נעשתה ידנית, משום שלא הוכנה התכנה להעברת קובצי הנתונים בין שתי המערכות.

4. **פרטי החשבוניות:** הביקורת העלתה ליקויים אחדים הנוגעים לרישום "שם חשבון" במערכת הממוחשבת.

(א) נמצאו חשבוניות רבים ששמותיהם היו קטועים. לדוגמה: "תזמורת רשות השידור ש", "שירותי הנדסה משרד התק", "הכנסות מימון בנקים 8". הדבר נובע מן העובדה שלא הוקצה מקום מספיק לרישום נתון זה.

(ב) נמצאו חשבוניות רבים, ששימשו לתרגול המשתמשים בתקופת הרצתה ובחינתה של המערכת. עד כה, שנים לאחר שהותקנה, עדיין פתוחים החשבוניות האלה, בלא כל צורך.

(ג) נמצאו חשבוניות בלא כל שם ובמאזן הבוחן נמצאו שורות סיכום לכמה מקבוצות החשבוניות ששמן היה חסר, והדבר מקשה על הבנת הדוח.

5. **טיפול במערכת הספקים וניהול התשלומים:** משרד מבקר המדינה בדק את איכות הנתונים בתת-מערכת לניהול חשבוניות הספקים ואת הבקורות לאיתור טעויות וליקויים, השלובות בה.

בעת הביקורת היו רשומים במערכת 6,016 ספקים בארץ וכ-1,500 ספקים בחו"ל. על פי הנתונים, נרשמו תשלומים בתקופה ינואר - ספטמבר 1993 רק ל-1,500 (כ-25%) מהספקים בארץ.

הביקורת העלתה ליקויים בבדיקת פרטי הספקים בעת קליטתם במערכת, וכתוצאה מכך נרשמו ספקים בלא מספר עוסק מורשה, או שנרשם מספר שגוי; יש שלספקים שונים נרשם מספר אחד של עוסק מורשה; וחשבוניות כפולים לספק אחד. הביקורת העלתה עוד, כי בעת רישום נתוניו של ספק חדש אין המערכת הממוחשבת מחייבת לרשום את מספר העוסק המורשה שלו, ואין כל בדיקת תקינות של נתון זה, כנדרש.

6. **בדיקת אישור ניהול ספרים של הספקים:** על פי סעיף 2(א) לחוק עסקאות גופים ציבוריים (אכיפת ניהול חשבוניות ותשלום חובות מס), התשל"ו-1976, מנועה הרשות - כגוף ציבורי על פי החוק האמור - מלהתקשר עם ספק אלא לאחר שהמציא אישור תקף בדבר ניהול ספרים על פי פקודת מס הכנסה וחוק מס ערך מוסף, או אישור על פטור מניהולם. הביקורת העלתה, כי ל-2,926 (48.6%) מ-6,016 ספקים בארץ, הרשומים במערכת, לא היה רשום תאריך תפוגת אישור ניהול ספרים. במערכת הממוחשבת לא היתה אפשרות לסמן ספקים שהיו פטורים מאישור כזה.

על פי החוק האמור, היה פגם בעצם ההתקשרות של הרשות עם ספקים קודם שבדקה אם יש בידיהם אישור תקף על ניהול ספריהם כנדרש. הביקורת העלתה, כי בדיקה כזאת נעשתה במערכת הממוחשבת רק בעת קליטת חשבוניות, והמערכת התריעה על חריגות. ואולם לא נעשה שום בירור בעקבות התרעת המערכת; על אף החריגות הופקו שיקים לספקים. רק לפני מסירת השיק לספק בדקו אם האישור תקף.

בסוף ספטמבר 1993 נמצאו ברשות 52 שיקים בסכום כולל של כ-82,400 ש"ח, אשר לא הועברו לספקים מפני שפג תוקפם של האישורים בדבר ניהול ספרים כנדרש. לעומת זאת העלתה הביקורת, כי 71 ספקים, אשר תוקף האישור שלהם פג לפני 1.4.93, קיבלו בתקופה 1.4.93 - 26.9.93 תשלומים בסכומים שנעו בין 325 ש"ח ל-101,300 ש"ח.

7. **ניהול תנאי תשלום:** המערכת הממוחשבת כוללת כלים לניהול התשלומים לספקים בהתאם לתנאי האשראי של כל ספק וספק, כולל מיון החשבוניות לפי התאריך לתשלום וסימון אוטומטי של החשבוניות שמועד תשלומן הגיע. כלים אלה אמורים לייעל את תהליך התשלום לספקים.

הביקורת העלתה, כי ברשות אין מנצלים את הכלים האמורים. מיון החשבוניות לתשלום, על פי תאריכי התשלום, נעשה ידנית. מזינים למחשב את קבוצת החשבוניות שזמן פירעונן יגיע בתוך עשרת הימים הקרובים, ומפיקים דוח של תשלומים שיש לבצע. הוצאת השיקים נעשית שלוש פעמים בחודש, בימים קבועים.

לדעת משרד מבקר המדינה, שיטה זאת לניהול התשלומים אינה יעילה, שכן היא מצריכה עבודה ידנית במיון החשבוניות לפי תאריכי התשלום, שכרוכה בטעויות אנוש במהלך העבודה; היא אינה בנויה למעקב ממוחשב אחר הטיפול בחשבוניות שאינן עומדות לתשלום בתוך עשרת הימים הקרובים, ולכן אין תמונה על התחייבויות הרשות לספקים לפרק זמן ארוך מעשרה ימים.

8. **התאמות בנקים:** מרבית הפעולות הכספיות של הרשות נעשו באמצעות שני בנקים: בנק א' (כ-1,600 פעולות כספיות בחודש) ובנק ב' (כ-1,500 פעולות בחודש). התאמות הבנקים נעשות בעזרת המערכת הפיננסית. בשנים 1989 - 1991 הוזנו נתוני הבנקים ידנית, שלא כפי שתוכנן. רק בינואר 1992 נעשה ניסיון להעברת הנתונים באמצעות כלים ממוחשבים.

למשרד מבקר המדינה נמסר, כי העברת הנתונים מבנק א', באמצעות תקליטון, מתנהלת כשורה. לעומת זאת, היו בעיות רבות בהעברת הנתונים מבנק ב', שנעשית באמצעות קו תקשורת. עד למועד סיום הביקורת לא נמצא פתרון לבעיות האמורות, ולכן ממשיכים בהקלדה ידנית של הנתונים מדפי בנק ב'. לא נמצא ברשות תיעוד כלשהו על הטיפול בקליטת הנתונים.

9. **טיפול בשיקים שלא הוצגו לפירעון:** הביקורת העלתה, כי מאז 1991 הצטברו כל שנה כ-270 שיקים שלא הוצגו לפירעון (מקצתם לא נמסרו כלל למוטב), וכי תיקון הרישומים בהנהלת החשבוניות בדבר שיקים אלה נעשה רק כשנתיים אחרי הוצאתם. בדוח

התאמת בנקים מאוקטובר 1993 היו רשומים 602 שיקים בסכום כולל של כ-141,700 ש"ח, שתאריך הוצאתם היה בין ינואר 1991 למאוס 1993 (חצי שנה לפני מועד הביקורת), אשר טרם הוצגו לפירעון. 22 שיקים היו בסכום שאינו עולה על 10 ש"ח כל אחד, ואילו 15 שיקים היו בסכומים שנעו בין 1,000 ש"ח ל-5,000 ש"ח.

מן האמור לעיל יוצא שספרי הרשות מציגים תמונה לא נכונה של נתוני ביצוע התקציב, של יתרות המזומנים בבנקים ושל חשבונות הזכאים, מפני שחובות של הרשות לספקים ולנותני שירותים רשומים כאילו נפרעו. משרד מבקר המדינה העיר לרשות, כי מן הראוי שהרישומים של שיקים שלא הוצגו לפירעון יתוקנו ברוח הוראות תכ"ם בניהון¹.

10. **מעקב אחר תשלום חובות לרשות השידור:** לקוחותיה של הרשות הם גופים ממשלתיים, ציבוריים ופרטיים שמזמינים ממנה תשדירי שירות או נותנים חסות לשידור תכניות וסרטים בטלוויזיה. בסך הכול רשומים במערכת החשבונות כ-370 לקוחות. הרשות גובה מלקוחותיה 2.5 - 3.0 מיליון ש"ח בכל חודש. תקופת האשראי הניתן ללקוחות היא 30 יום. לדברי עובדי הרשות, אי אפשר להפיק באמצעות המערכת הממוחשבת דוח גיול חובות במידת הפירוט הדרושה.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה באוקטובר 1993 נמצאו בספרי הרשות רישומים על 49 חשבונות, שהיא הוציאה עד יולי 1993 וטרם נפרעו. לפי הרישומים האלה, 23 לקוחות חייבים כ-1.2 מיליון ש"ח שזמן פירעונם עבר, מהם חובות בני שנה ויותר בסך של כ-925,000 ש"ח. בתשובה למשרד מבקר המדינה מסרה הרשות, כי אחרי סיום הביקורת סולקו חובות בסך של 161,600 ש"ח ונמחקו חובות בסך של 16,500 ש"ח.

11. **תיעוד והדרכה:** במכרז למערכת הפיננסית הוגדרו דרישות מפורטות לתיעוד המערכת. בהסכם שנחתם בין הרשות לבין ספק א' התחייב הספק להכין תיעוד כנדרש. בעת הביקורת נמצא ברשות מדריך למשתמש, שהודפס לפני התקנת המערכת. המדריך אינו מעודכן. חסרים בו הסברים על התת-מערכות ועל פעולות שהוספו או שוננו. לדברי עובדי הרשות, המדריך אינו בשימוש כבר שנים מספר מכיוון שהוא מיושן. הביקורת העלתה, כי אין ברשות כל תיעוד אחר על המערכת היישומית ועל התכנה הבסיסית שבעזרתה נכתבה המערכת היישומית.

עוד בדצמבר 1990 דרשה הרשות, כי ספק א' יקיים הדרכה אשר "תסייע לאנשי יחידת המחשב לטפל באופן עצמאי בחלק מהבעיות הקשורות במערכת ההפעלה מבלי להזדקק לשירותי (הספק)". למשרד מבקר המדינה נמסר, כי לא התקיימה הדרכה ברמה נאותה בנושא מערכת ההפעלה, וכי לאנשי יחידת המחשב עדיין אין נגישות למערכת.

12. **מידור במערכת הפיננסית:** במכרז האמור נקבעו דרישות למערכת ובהן מידור בין המשתמשים, כך שגישתו של כל משתמש תוגבל רק לנתונים הנוגעים לו; בקרת הגישה תיעשה באמצעות מערכת הרשאות, שתבטיח ניהול אמין של המידור, על פי נהלים שיקבעו לעניין זה.

המידור בין המשתמשים נעשה באמצעות שימוש בתפריטים שונים לכניסה למערכת. הביקורת העלתה, כי ברשות הוגדרו כמה סוגי תפריטים, אולם לא נקבעו נהלים לבדיקת ההרשאות ולעדכון התפריטים. הגדרת התפריטים החדשים או שינוי התפריטים הקיימים נעשו על ידי עובדי לשכת השירות של ספק א'.

¹ החשב הכללי במשרד האוצר, הוראות תכ"ם, ספר מינהל כספי, סעיף 1.1.2.8, שעניינו שיקים שלא הוצגו לגביינא.

במכרז נקבע, כי יש לאפשר גישה למערכת הפיננסית גם ליחידות הרשות, כמו חטיבות הרדיו והטלוויזיה. בעת הביקורת היתה גישה למערכת רק לעובדי יחידת הכספים, דבר שמנע ממנהלי היחידות ברדיו ובטלוויזיה מידע עדכני על ביצוע תקציביהם ובקרה על חיובים שנעשו ביחידת הכספים, היקשה על תהליך קבלת ההחלטות והיה עלול לגרום לטעויות בתכנון ההוצאות.

ממסמכי הרשות עולה, כי בחודשים יולי - אוגוסט 1993, כארבע שנים אחרי התקנת המערכת, הוחלט כי ליחידות ברדיו ובטלוויזיה תינתן אפשרות לעיין ביתרות התקציב וברישומי ביצוע התקציב, ואולם הגישה של כל משתמש מורשה תוגבל רק לסעיפים התקציביים הנוגעים ליחידתו. רשות השידור הזמינה מספק א' ביצוע שינויים ותוספות למערכת הקיימת, שיאפשרו גם הרשאת גישה ממודרת לפי תחומי סעיפים תקציביים.

13. **טיפול באבטחת הנתונים במאגרי המערכות:** במערכת הפיננסית הממוחשבת הוגדרו, כאמור, תפריטים שמשמשים ממשק גישה של כל משתמש למערכת. הכניסה למערכת אפשרית רק לאחר הקלדת שם המשתמש וסיסמתו, והיא אפשרית מכל מסוף, דהיינו אינה מוגבלת למסוף של אותו משתמש או לקבוצת המסופים של היחידה שבה הוא עובד. בנסיבות אלו, יש חשיבות רבה לשמור בסוד את סיסמאות הכניסה של כל משתמש. הביקורת העלתה, כי ברשות לא נקבעו נהלים להגדרת הסיסמאות למערכת הפיננסית ולהחלפתן התקופתית. רוב המשתמשים לא החליפו את סיסמאות הכניסה שלהם מאז הוחל בהפעלת המערכת.

אחד מסוגי התפריטים מאפשר פעולות מיוחדות, כמו:

(א) גישה לטבלאות הפרמטרים של המערכת, שפגיעה בהן עלולה לגרום נזקים חמורים בתפקוד המערכת;

(ב) זכות לביטול חשבונות בספרי הרשות, וכן לתיקון פעולות כספיות או ביטולן.

- הביקורת העלתה, כי המערכת אינה כוללת בקורות מספיקות על השימוש בסמכויות היתר, כמו אישור מיוחד לביצוע הפעולות המיוחדות ותיעוד אוטומטי על שימוש בסמכויות המיוחדות. עוד העלתה הביקורת, כי הסיסמה לתפריט זה לא הוחלפה במשך כשנתיים.

הביקורת העלתה עוד, כי במערכת ההפעלה של המחשב נמצאו הרשאות כניסה בעלות פריבילגיה², שהיו מיועדות לשימוש במערכת הפיננסית, לבדיקות תכנה, ניסיונות וכיו"ב, ושלא השתמשו בהן עשרה חודשים ויותר לפני מועד הביקורת, או לא השתמשו בכלל; מקצת מהמשתמשים המורשים עברו למחלקות אחרות או עזבו את הרשות. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לעשות בדיקה תקופתית של הגדרת המשתמשים במחשב ולבטל כל הרשאות כניסה שאין בה צורך, ובמיוחד הרשאות מיוחדות, בעלות פריבילגיה.

- לעובדי הרשות, לרבות עובדי יחידת המחשוב, אין מידע בדבר טיפול בנתונים במקרה של "נפילת" המחשב או תקלה תפעולית כל שהיא, ולכן יש תלות מוחלטת של הרשות בתמיכה של ספק א'. לעובדי ספק א' יש גישה למערכת הממוחשבת, ולכל הנתונים הרשומים בה, באמצעות קו תקשורת בין מחשב הרשות לבין מסוף בלשכת השירות של הספק, והם יכולים לעשות כל פעולה, גם בלי להודיע על כך לרשות.

² בעניין השימוש בפריבילגיות במחשבים, ראה דוח שנתי 40, עמ' 17 - 18.

ניהול מלאי במחסנים טכניים

על פי ההסכם בין הרשות לבין ספק א', מדצמבר 1988, חבילת התכנה שנרכשה כללה גם תת-מערכת לניהול מלאי, מחסנים ורכוש קבוע. נמצא, כי בעת הביקורת לא נעשה כל שימוש בתת-מערכת זאת ולאף משתמש במערכת הפיננסית לא היתה גישה אליה.

באוגוסט 1990 רכשה הרשות מספק אחר (להלן - ספק ב') מערכת לניהול מלאי מתכלה (חלקי חילוף), שהיא חלק מחבילת תכנה לניהול מלאי טכני; בתהליך רכישת המערכת נעזרה הרשות בשירותיו של יועץ ב'. לא נמצא מסמך המכיל אפיון הדרישות למערכת ולא נמצא תיעוד כלשהו בנוגע לקבלת ההחלטות בדבר רכישת המערכת: בחירת המערכת, סדר עדיפויות ולוח זמנים.

במשך שלוש שנים מאז רכישת המערכת התנהלו ברשות דיונים, בהשתתפות יועץ ב', על התאמת המערכת לצרכים של המחסנים הטכניים ברדיו ובטלוויזיה, ועל רכישה או פיתוח של רכיבים נוספים למערכת - לרישום מצאי ולתחזוקה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הרשות, כי שיפורים ותוספות למערכת זאת נעשו באוגוסט 1993.

ההוצאות על מערכת המלאי - אשר נרכשה מספק ב' - עד למועד סיום הביקורת היו כ-117,000 ש"ח, כולל מע"מ, לקניית המערכת ועוד כ-60,000 ש"ח, כולל מע"מ, ליועץ.

בעת הרכישה תוכנן שהמערכת תשמש מספר רב של משתמשים ברדיו ובטלוויזיה ותאפשר זרימת מידע בין מחלקות שונות. הביקורת העלתה, כי המערכת מופעלת רק במחסן של הטלוויזיה וכי השימוש בה מוגבל מאוד.

למשרד מבקר המדינה נמסר, כי בהעדר מערכת שמספקת את הדרישות, פותחו בחטיבות ההנדסה בטלוויזיה וברדיו כלים זמניים לניהול ציוד הנדסי ולניהול מלאי במחסנים, אגב ניצול מחשבים אישיים המצויים ברשותם.

סרטים קנויים

בטלוויזיה פועלת מחלקה לסרטים קנויים שעוסקת בקניית זכויות ההקרנה של סרטים מושאלים ומטפלת בנושאים האלה: הזמנת סרטים לצפייה ראשונית; בחירת הסרטים העומדים בדרישות של הטלוויזיה; עשיית חוזים עם הספקים על תנאי השאלת הסרטים לרשות; תרגום הסרטים לעברית ולערבית; מעקב אחר תשלומים לספקים לפי החוזים, ותשלומים למתרגמים, שהם עובדי חוץ; הכנת כתוביות תרגום, תזמון הצגת הכתוביות. על פי נתוני המחלקה, כל שנה מושאלים להקרנה כ-2,000 סרטים.

1. בשנת 1990 הזמינה הרשות מיועץ א', תמורת 37,000 ש"ח, ניתוח מערכת ממוחשבת לניהול תהליכי העבודה במחלקה, פרט להכנת כתוביות תרגום. היועץ עשה ניתוח מערכת פרטני ומסר לרשות מסמך ניתוח. לדברי עובדי הרשות, לא נעשה שימוש כלשהו במסמך האמור, ולא התקבלו החלטות בדבר הקמת המערכת על בסיס הניתוח.

2. המחלקה לסרטים קנויים מכינה כ-800,000 כתוביות בשנה, כולל סימון קטעים בתסריט בשפה המקורית; תרגום התסריט באמצעות תכנות לעיבוד תמלילים; בדיקת התרגום בידי עורכת לשונית; והקלדת הכתוביות על גבי תקליטון במבנה שמתאים למכשיר הקרנה. כל התהליך של הכנת הכתוביות ושידורן כרוך בעבודה ידנית רבה, הפוגמת באיכות המוצר הסופי.

ביוני 1991 פרסמה הרשות מכרז לפיתוח מערכת לניהול הכתוביות והקרנתן, הכוללת תכנה מיוחדת לעיבוד תמלילים; ציוד להקרנת הכתוביות; מחשבים אישיים; וציוד היקפי.

במאוס 1992 נחתם הסכם עם הספק שזכה במכרז. ובו נקבע שעלות הפרויקט היא כ-500,000 ש"ח ושקופת ביצועו היא חמישה חודשים מיום חתימת ההסכם. הפרויקט הושלם רק בסוף 1993, 18 חודשים אחרי חתימת ההסכם.

מערכות בחטיבה לשירותי הפקה בטלוויזיה

על פי התייעוד שנמצא ברשות, היה בכוונת הרשות לפתח בחטיבה לשירותי הפקה את המערכות האלה: שיבוץ עובדים, ניהול משאבים, בקרה תקציבית, העברת מידע פנימי, הפצה ותיוק של מזכרים פנימיים. מכל אלה טופל רק עניין אחד, והוא הסבת המערכת לניהול תקציבי של ההפקות לגרסה חדשה ומשופרת, כחלק מן הבקרה התקציבית.

הביקורת העלתה, כי הרשות שילמה לספק ג' פעמיים סכום של 12,000 דולר עבור הסבת המערכת, ואף הוציאה שתי הזמנות לאותה עבודה, כמפורט להלן: לעבודת ההסבה היו שני שלבים. השלב הראשון הוזמן במאוס 1990 והתשלום הראשון בוצע בדצמבר 1990, עם סיום ההסבה. עם גמר השלב השני של ההסבה, הגיש ספק ג' דרישה לתשלום בעד שני השלבים של אותה עבודה. מאחר שלא אותרה האסמכתה בדבר התשלום שכבר בוצע, הוצאה - בינואר 1992 - הזמנה שנייה ועל פיה שילמה הרשות עבור שני שלבי העבודה. משהובאו ממצאי הביקורת לידיעת הרשות, פנתה הרשות לספק ג' בבקשה "לברר האם קיבל (הספק) לכאורה תשלום כפול עבור אותה עבודה" ולהציע פתרון לעניין. עד סוף ינואר 1994 לא התקבלה תשובה מן הספק. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לדרוש השבת התשלום הכפול ולחקור את פרטי העניין.

זכויות יוצרים

הרשות משלמת לאגודת הקומפוזיטורים והמחברים (להלן - אקו"ם) תמלוגים עבור זכויות היוצרים של חברי אקו"ם ששיריהם מושמעים ברדיו ובטלוויזיה. לשם כך מכינים ברשות השידור רשימה ידנית של השירים ששודרו במהלך פרק זמן מסוים ומוסרים אותה לאקו"ם. באקו"ם מקלידים את הרשימה ומפיקים, באמצעות מחשב, בקשה לתשלום.

בתכנית העבודה לשנת 1992 תוכנן למחשב את תהליך הכנת רשימת השירים (כולל מחירים), על בסיס הנתונים הנמצאים במערכת לניהול התקליטייה; עלות המחשוב נאמדה בכ-15,000 ש"ח. מחשוב התהליך נועד לחסוך עבודה ידנית ולאפשר רישום מדויק של התמלוגים. הנהלת הרשות החליטה שלא למחשב את הנושא הזה בעתיד הקרוב.

מערכת לניהול התקליטייה

ברדיו פועלות שתי תקליטיות - אחת בירושלים ואחת בתל אביב. בתקליטיות אלה נשמרים שירים עבריים, מוסיקה קלאסית, מוסיקה קלה ונאומים של אישי ציבור. בשנת 1985 הותקנה בירושלים מערכת ממוחשבת לניהול התקליטייה. רבות מההקלטות טרם קוטלגו במערכת הממוחשבת, וכל סרטי הקול מקוטלגים בכרססת ידנית ולא במערכת הממוחשבת.

זה שנים מספר דנים ברשות על השלמת הקטלוג במערכת הממוחשבת. הדבר בא לידי ביטוי גם בתכניות העבודה לשנת 1991 ולשנת 1992, ואולם לא היתה התקדמות של ממש בנושא.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הרשות, כי מיולי 1993 עובדים כמה קלדנים בהזנת חומר למערכת הממוחשבת לניהול התקליטייה, במטרה לבדוק וללמוד על הספקי הקלידה ואיכותה, כדי "לצאת בעתיד במכרז להקלדת כל החומר הנותר", וכי הבדיקה תימשך עד סוף 1993.

בשנת 1992 הותקנה המערכת הממוחשבת גם בתקליטייה בתל אביב. בעת ההתקנה הועתק למחשב בתל אביב מאגר התקליטים, שהיה רשום במערכת בירושלים, אולם שתי המערכות לא אוחדו. למשרד מבקר המדינה נמסר, כי המערכת הממוחשבת בתקליטייה בתל אביב מתנהלת על פי מספרי מפתח שונים מאלה שבתקליטייה בירושלים; לפיכך, אף על פי שבין האתרים מותקן קו תקשורת, אין אפשרות לאתר תקליטים בשתי התקליטיות יחד. לדעת משרד מבקר המדינה, איחוד המערכות היה חוסך משאבי מחשב ותחזוקה, מקל איתור התקליטים שאינם נמצאים בתקליטייה אחת אך נמצאים באחרת, וחוסך עבודות קטלוג מיותרות.

טיפול בהקמת מערכות ממוחשבות חדשות

בתכניות העבודה של יחידת המחשוב לשנים 1991 ו-1992 תוכנן להקים מערכות ממוחשבות בתחומים שונים, בהן:

- (א) מערכת לניהול משאבי אנוש ברשות השידור;
- (ב) מערכת לניהול לוח שידורים בטלוויזיה;
- (ג) מערכת לניהול מרכז קישור, איכון ואיסוף ברדיו;
- (ד) מערכת לאחזור מידע חדשותי ולטיפול בארכיב החדשות.

עד למועד סיום הביקורת לא הוקמו המערכות הללו ולא התקבלו החלטות בדבר הקמתן או רכישתן.

רכישת מחשב לטלוויזיה וניצולו

באוגוסט 1990 הגיש ספק ג' הצעה הדנה בצורכי החמרה ליישום פרויקט המחשוב בטלוויזיה, שמסתמכת על ממצאי הסקרים שעשו ספק ג' וספק אחר. בהצעה נאמר, כי "המאפיין הבולט בפרויקט זה הוא חוסר הגדרה של גבולות המערכת. כמו כן לא נבחנו עד תומם הקשרים בין תתי-המערכות השונות". על אף חוסר הגדרה מספקת של הצרכים, נמנו בהצעה יעדים עיקריים של הפרויקט: הפקת חדשות, לוח שידורים, ניהול משאבים (כולל משאבי אנוש), ומערכות לשירותי הפקה.

על סמך הסקרים האלה המליץ ספק ג' על הקמת תשתית חמרה, שהחלק המרכזי בה הוא הפעלת מחשבים בעלי עצמה רבה. במאוס 1991 הזמינה הרשות מספק ג' מחשב בהתאם להמלצתו. על פי בקשה לרכישה שהגיש מנהל יחידת המחשוב לסמנכ"ל לכספים ביום 18.3.91, נועד המחשב לספק את צורכי "הגידול המתמיד במספר המערכות ובמספר המשתמשים". על פי ההזמנה, מחיר המחשב והתכנות הבסיסיות שלו היה כ-423,000 דולר, ללא מע"מ.

על פי ההסכם עם ספק ג' היתה הרשות רשאית להחזיר את המחשב עד 26.6.91. ב-24.6.91 הגיש מנהל יחידת המחשוב למחלקת הכספים מסמך שעניינו "רכישת מחשב לטלוויזיה", וממנו עולה, כי נשקלה אפשרות להחליף את המחשב במחשב קטן יותר. מנהל יחידת המחשוב מסר למשרד מבקר המדינה, כי בשעתו הושוו מאפייני המחשב שהציע הספק למאפיינים של מחשב, שמחירו המלא - בלא הנחות מיוחדות לרשות - היה כ-160,000 דולר פו"ב, ומחירן של תוספות החמרה המתוכננות היה כ-144,000 דולר. הרשות בחרה במחשב הגדול, בגלל עדיפותו הטכנולוגית לעומת הפרש לא גדול בין מחירי המחשבים. לפי הערכת הרשות, ההפרש בין מחירי שני המחשבים היה כ-78,000 דולר בלבד.

לדעת מבקר המדינה, היו ליקויים בתהליך קבלת ההחלטה בדבר רכישת המחשב: (א) לא היתה תכנית מפורטת ומאושרת לניצול המחשב; לא הוגדרו מערכות מידע ממוחשבות שיופעלו באמצעות המחשב ולא הוכן לוח זמנים להקמתן.

(ב) ההחלטה על רכישת המחשב התקבלה בתהליך לא תקין, שכן ספק הציוד הוא שהכין סקר צרכים ברשות והגיש המלצות להצטיידות.

(ג) ממסמכי הרשות עולה, כי באותו פרק זמן הוזמן ונרכש לרדיו, מאותו ספק, מחשב מדגם דומה לזה שהשווה למחשב הגדול האמור. בעת הביקורת היה שיעור הניצול של המחשב ברדיו גדול פי כמה מניצולו של המחשב בטלוויזיה והוא שירת מספר רב של משתמשים בירושלים ובתל אביב, לשביעות רצונם. מכאן ניתן להסיק שכדי לספק את רמת המחשוב כיום בטלוויזיה, אפשר היה להסתפק ברכישת מחשב קטן יותר, ולחסוך במחיר ובדמי השירות גם יחד.

כמו כן, לא היה כל צורך בתוספות החמרה, ולכן לא היה כל טעם להביא בחשבון את עלות התוספות האלה בהשוואת המחירים. זאת ועוד, השוואת המחירים שנעשתה ברשות לא הביאה בחשבון את ההנחות ממחיר שהספק העניק לרשות, ואף לא את ההוצאות הנלוות לרכישה ואת עלות השירות השנתי. ההפרש האמיתי במחיר בין המחשב שנרכש לטלוויזיה לבין המחשב הקטן יותר היה כ-340,000 דולר, ולא 78,000 דולר, בלי להביא בחשבון הוצאות להקמת התשתית.

(ד) ההוצאות הצפויות להכנת תשתיות למחשב הגדול נאמדו בסכום קטן פי כמה מההוצאות בפועל: באומדן הראשוני נקבע, כי למטרה זאת יוצאו כ-20,000 ש"ח, אך בפועל שולמו כ-185,000 ש"ח, כולל מע"מ, בעד הכנת חדר המחשב ועוד כ-10,000 ש"ח תמורת שירותיה של חברת ייעוץ, שהכינה מכרז להקמת חדר המחשב.

(ה) הרשות לא נערכה לקליטת המחשב ולא הובא בחשבון הזמן הדרוש להכנת חדר המחשב. כתוצאה מכך, היה המחשב במחסן במשך כשנתיים והותקן רק באפריל 1993. במהלך הזמן מאז רכישת המחשב ועד הכנסתו לשירות ירדו במידה ניכרת המחירים של מחשבים מסוג זה, וכן יצאו לשוק מחשבים בעלי עצמה גדולה, התופסים פחות מקום מן המחשב שנרכש ואינם דורשים תשתית כה יקרה.

(ו) על פי המלצת ספק ג', נרכש גם ציוד לאיגוד כמה מחשבים גדולים לאשכול מחשבים. בתצורת המחשוב הקיימת ברשות אין מקום לאיגוד המחשבים לאשכול, ולכן ציוד יקר זה אינו מנוצל למטרה שלשמה נרכש, אלא משמש בקר לדיסקים. ההפרש בין מחיר הציוד לאיגוד מחשבים לבין המחיר של בקר דיסקים היה יותר מ-50,000 דולר.

- כאמור, נרכש המחשב כדי לתת פתרון לגידול המערכות ולשמש לפיתוח מערכות חדשות. רוב המערכות שתוכננו לפעול באמצעות המחשב הגדול לא הוקמו. יחד עם המחשב נרכשה לטלוויזיה, במארכס 1991, גם תכנה לפיתוח מערכות, במחיר של 97,000 דולר, ללא מע"מ. הביקורת העלתה, כי לא פותחו מערכות באמצעות התכנה האמורה, למעט מערכת לניהול נתוני עזר לכוח אדם, אשר פותחה לאחרונה ועדיין אינה בשימוש. את המערכת הזאת אפשר היה לפתח באמצעות תכנת פיתוח למשתמש יחיד, שמחירה כ-15,000 דולר.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה הועלה, כי המחשב הגדול מנוצל מעט מאוד: 65% מנפח הדיסקים שלו פנויים, הוא משרת בו זמנית כ-30 משתמשים בלבד, אף כי הוא מסוגל לשרת מאות משתמשים בעת ובעונה אחת. שיעור הניצול של המעבד

המרכזי הגיע ל-10% בשעות העומס, ול-1% בשעות הרגילות. ניצול הזיכרון הפנימי של המחשב (128 מ"ב) הגיע ל-4% בשעות העומס, ול-3% בשעות הרגילות.

לדעת משרד מבקר המדינה, סדר הפעולות ברכישת ציוד מחשוב בטלויזיה היה הפוך מן המקובל בפיתוח מערכות ממוחשבות גדולות: אין הגיון ברכישת ציוד יקר לפני פיתוח היישומים, ואף לפני הגדרת תכנית ולוח זמנים להקמת המערכות, בתחום שבו החידושים הטכנולוגיים תכופים מאוד, מחירי הציוד נמצאים בירידה מתמדת, ואילו מחירי התכנה ופיתוח מערכות ממוחשבות עולים.



מערכות המידע הממוחשבות ברשות השידור פותחו בלא מעורבות מספקת של הנהלת הרשות; ההנהלה לא דאגה להקמת ועדת היגוי למחשוב, להגדרת יעדים ולהכנת תכניות עבודה שנתיות, לשיתוף המשתמשים בפיתוח מערכות ממוחשבות ולשילוב בין מערכות ממוחשבות שפעלו ביחידות השונות של הרשות.

ממצאי הביקורת על פעולות המחשוב מצביעים על בזבז כספים על רכישת ציוד ותכנות שלא נוצלו, על הכנת סקרים שלא נעשה בהם שימוש, ועל ניהול בלתי יעיל של המערכות הממוחשבות.

הרשות לא קבעה נוהלי עבודה מסודרים לפיתוח מערכות מידע ממוחשבות והפעלתן השוטפת, ואף לא אימצה את הנהלים המקובלים בשירות הציבורי, כמו נוהל מפת"ח לפיתוח ותחזוקה של מערכות ממוחשבות או הוראות תכ"ס לאבטחת מידע במערכות ממוחשבות. הנהלת הרשות אף לא הקפידה לעשות בקרה תקציבית על ההוצאות לפיתוח תשתיות פיזיות או לפיתוח מערכות יישומיות.

המערכת הפיננסית הממוחשבת איננה מתפקדת כראוי, בייחוד בגלל ליקויים בעבודה השוטפת וחוסר פיקוח על איכות הנתונים ושלמותם. אפשר להפיק מן המערכת הפיננסית הממוחשבת תועלת רבה יותר מזו שהופקה עד כה. לשם כך על הרשות לדאוג שהעובדים ילמדו את האפשרויות הגלומות במערכת הממוחשבת, להבטיח תחזוקה מסודרת של המערכת, אגב הקפדה על נהלים מקובלים של מידור ואבטחת מידע, וכן לפתח דוחות וניתוחים כספיים לשימוש ההנהלה.

בשל טעויות בשיקול הדעת, נקנה לטלויזיה מחשב גדול בהרבה מן הדרוש. המחשב עמד בלא שימוש במשך כשנתיים, וגם עתה הוא מנוצל במידה מועטה ביותר - המחשב בנוי לשרת מאות משתמשים בעת ובעונה אחת, אך משרת בפועל כ-30 משתמשים בלבד, ואפילו בשעות השיא מנצלים פחות מ-10% מיחידת העיבוד המרכזית שלו.

סיוע הרשות להפקות סרטי קולנוע

ריכוז ממצאים

משנת 1990 משתתפת רשות השידור (להלן - הרשות) בהפקות סרטי קולנוע של מפיקים פרטיים. מפברואר 1990 פועלת ברשות "ועדת קופרודוקציות עם הקולנוע הישראלי" (להלן - הוועדה) שמתפקידה לאשר או לדחות תסריטים של סרטי קולנוע שהוגשו לה במטרה לקבל סיוע כספי להפקתם, ולקבוע את סכום הסיוע. את עבודת הוועדה מנחה "הצעה להסדר הפקת קופרודוקציות עם הקולנוע הישראלי" (להלן - הנוהל), שאושרה בוועדה בפברואר 1990 אך סעיפיה לא נדונו ואף לא אושרו בידי הוועד המנהל של הרשות.

חברי הוועדה לא קיבלו מידע שוטף על ההסכמים שנחתמו, על התשלומים ששילמה הרשות בגינם ועל התחייבויותיה שטרם שולמו. לכן לא ידעה הוועדה במהלך השנה מהו התקציב העומד לרשותה לסיוע למפיקים אחרים ומהו היקף התחייבויותיה הקודמות של הרשות על סרטים שהפקתם טרם הסתיימה. כמו כן מאשרת הוועדה תסריטים וקובעת את סכום הסיוע להפקתם בלי שהוגש לה תקציב ההפקה כנדרש בנוהל, ופירוט מקורות המימון.

אין בנוהל דרישה שהבקשה לקבלת סיוע תהיה מפורטת ומנומקת ותוגש על גבי טופס אחיד שייקבע לעניין זה. גם לא נקבעו בו קריטריונים לאישור תסריטים או דחייתם. בפרוטוקולים מדיוני הוועדה לא תמיד הובאו הנימוקים להחלטות הוועדה על רבים מהתסריטים. לפיכך אין לדעת מה היו שיקוליה ועל פי אילו אמות מידה החליטה לאשר תסריט או לדחותו.

הרשות והקרן לעידוד קולנוע ישראלי איכותי שבמשרד התעשייה והמסחר (להלן - הקרן) הם הגופים הציבוריים העיקריים התומכים תמיכה כספית בהפקתם של סרטי קולנוע באורך מלא. בנוהל הרשות נקבע, כי למפיק של סרט המקבל תמיכה מהקרן תיתן הרשות השלמה בסך שלא יעלה על 100,000 דולר ויחד עם תמיכת הקרן תגיע ההשקעה עד ל-50% ממחיר הפקת הסרט. נמצא כי לא מובא לידיעת חברי הוועדה סכום השתתפותה של הקרן בהפקת הסרטים. לכן, כאשר קובעת הוועדה את סכום הסיוע של הרשות, אין היא יודעת אם הסך הכולל אינו עולה על השיעור המרבי שנקבע בנוהל. הבדיקה העלתה כי בארבעה הסכמים שהרשות והקרן חתמו עם מפיקים שיעור השקעתן המשותף היה מעל ל-50% מתקציבי ההפקות שנקבעו בהסכמים, ובארבעה הסכמים נמצאו אף חריגות בשיעורי השתתפותן מההוצאות בפועל.

ברוב ההסכמים נקבע, כי הרשות תשלם למפיק את סכומי השתתפותה בהפקת הסרטים בשלושה שלבים, לפי התקדמות שלבי ההפקה ולאחר עמידה בתנאים מסוימים. נמצא, כי הרשות שילמה לחמישה מפיקים אף כי לא עמדו בתנאים שנקבעו בהסכמים לתשלומים אלו. למרבית המפיקים שולם התשלום האחרון אף על פי שלא המציאו מאזן כספי סופי של ההפקה, כנדרש בהסכם.

בהסכמים נקבעו שיעורי התקבולים שתקבל הרשות מהמפיקים על פי חלקה היחסי בתקציב ההפקה. הבדיקה העלתה, כי הרשות לא דייקה בחישובם. עד סוף דצמבר 1992 הרשות גם לא עשתה כל פעולה לגביית התקבולים המגיעים לה על פי ההסכמים.

הרשות לא פעלה מספיק לקבל מהמפיקים דוחות כספיים ודיווחים שונים הנדרשים בהסכמים ובמועדים שנקבעו בהם. מרבית המפיקים, שהמציאו דוחות אלו במועד או במועד מאוחר מהנדרש, לא כללו בהם את כל הפרטים הנדרשים בהסכמים ודוחות כספיים לא אושרו בידי רואי חשבון.



1. בנובמבר 1989 החליטה ועדת הכספים של הכנסת כי על רשות השידור להגדיל את התקציבים להפקות סרטי קולנוע בארץ. בעקבות זאת החליטו המליאה והוועד המנהל של הרשות, בראשית שנת 1990, להקצות בתקציב הרשות 3 מיליון ש"ח להשתתפות בהפקות של סרטי קולנוע, להגיע להסדר עם התיאטרונים הציבוריים בארץ בדבר צילום הצגות תיאטרון והקרנתן בטלוויזיה ולהשתתף בפסטיבל ישראל.

השתתפותה של הרשות בהפקות סרטי קולנוע של מפיקים פרטיים, כפי שקבע המנהל הכללי של הרשות בישיבת הוועד המנהל באוגוסט 1990, נועדה למטרות האלה: להקים קבוצת מפיקים, במאים ואנשי מקצוע אחרים היכולים להפיק גם לטלוויזיה במסגרת הפקות משותפות לרשות ולגופים חיצוניים; להעשיר את הטלוויזיה בסרטים ישראליים על ידי קבלת זכות בלעדית להקרנתם; ליהנות מרווחים אפשריים מהסרטים שהרשות מסייעת בהפקתם.

הרשות קבעה סעיף תקציבי משותף לסיוע להפקת סרטי קולנוע, לצילום הצגות תיאטרון ולפסטיבל ישראל. בשנות הכספים 1990 - 1992 הקצתה הרשות בסעיף זה סך כולל של 10 מיליון ש"ח וההוצאה הכוללת בפועל היתה 4.1 מיליון ש"ח. בשנת 1993 קבעה הרשות סעיף נפרד לסיוע להפקת סרטי קולנוע והקציבה לו 2.2 מיליון ש"ח. עד לראשית אוקטובר 1993 היתה ההוצאה בפועל 966,000 ש"ח, שהם כ-44% מהתקציב.

מפברואר 1990 פועלת ברשות "ועדת קופרודוקציות עם הקולנוע הישראלי" שמתפקידה לאשר או לדחות תסריטים של סרטי קולנוע שהוגשו לה במטרה לקבל סיוע כספי להפקתם, ולקבוע את סכום הסיוע. אלה חברי הוועדה הקבועים מאז הקמתה: יו"ר הרשות, המנכ"ל, סמנכ"ל כספים וכלכלה או נציגו ומרכזת הוועדה. בשנת 1992 צורפה לוועדה חברת הוועד המנהל ובאמצע שנת 1993 צורף גם מנהל התכניות בטלוויזיה.

את עבודת הוועדה מנחה "הצעה להסדר הפקת קופרודוקציות עם הקולנוע הישראלי" (הנוהל), שאושרה בוועדה בפברואר 1990, אך סעיפיה לא נדונו ואף לא אושרו בידי הוועד המנהל של הרשות.

מראשית שנת 1990 ועד אוקטובר 1993 דנה הוועדה ב-72 תסריטים, אישרה סיוע להפקתם של 33 סרטי קולנוע בסכומים שבין 50,000 דולר ל-135,000 דולר לסרט ונחתמו 20 הסכמים עם מפיקים. על 13 הסרטים האחרים לא נחתמו הסכמים, בדרך כלל מפני שההפקות לא יצאו לפועל. סיוע הרשות ל-20 הסרטים מגיע לכ-1.84 מיליון דולר. עד לאותו מועד יצאו לאקרנים בבתי קולנוע 16 מ-20 הסרטים; והשאר - טרם הוחל בהפקתם, או שההפקה עדיין לא הסתיימה. מבין 16 הסרטים, היתה הרשות רשאית להקרין בטלוויזיה 8 סרטים, לפי תנאי ההסכמים שחתמה עם המפיקים. עד דצמבר 1993 הוקרנו בטלוויזיה חמישה סרטים. שניים משלושת הסרטים שלא הוקרנו יצאו לאקרנים בבתי קולנוע עוד בשנת 1991.

המשקיעה העיקרית של כספי ציבור בהפקת סרטי קולנוע היא הקרן לעידוד קולנוע ישראלי איכותי, שהוקמה ונרשמה כעמותה בשנת 1989 בידי משרד התעשייה והמסחר ומשרד החינוך

והתרבות. שני המשרדים תומכים בקרן מדי שנה בשנה: בשנת 1992 - בסך 4.6 מיליון ש"ח בחלקים שווים; ובשנת 1993 - בסך 7.4 מיליון ש"ח, 2/3 משרד החינוך ו-1/3 משרד התעשייה והמסחר.

2. בחודשים מארס - יוני 1993 בדק משרד מבקר המדינה את סיוע הרשות להפקתם של סרטי קולנוע ובמיוחד את תהליך אישור הסיוע וביצועם של 17 הסכמים שחתמה הרשות עם מפיקים עד מאי אותה שנה. בדיקות השלמה נעשו בקרן לעידוד קולנוע ישראלי איכותי.

התקציב וביצועו

בתקציב לשנת הכספים 1990 קבעה הרשות, לראשונה, סעיף תקציבי מיוחד בסך 4 מיליון ש"ח, שנועדו לממן את השתתפותה בהפקתם של סרטי קולנוע, של הצגות תיאטרון ובפסטיבל ישראל. בפועל הגיעה השתתפותה לסך 1.144 מיליון ש"ח, שהם 29% בלבד מהתקציב. בשנת 1991 הקצתה הרשות בסעיף זה סך של 3 מיליון ש"ח; בפועל היתה ההוצאה בסך 1.862 מיליון ש"ח - 62% מהתקציב. גם בשנת 1992 היה התקציב בסך 3 מיליון ש"ח, אולם ההוצאה הותנתה בהכנסות של 2.7 מיליון ש"ח מתשדירי שירות ומשידורי חסות מעל לאומדן ההכנסות שנקבע בתקציב. בפועל העבירה הרשות לסעיף זה סך של 800,000 ש"ח, בהתאם לאישורי התסריטים בידי הוועדה וביצוע ההסכמים להפקות של סרטים וההוצאה הסתכמה ב-1.1 מיליון ש"ח. כאמור, התקציב ל-1993 נקבע בסך של 2.2 מיליון ש"ח ועד ראשית אוקטובר הוצאו 966,000 ש"ח.

עד יולי 1993 לא קיבלו חברי הוועדה מידע שוטף מהסמנכ"ל לכספים - האחראי למשא ומתן עם המפיקים, לחתימה על ההסכמים ולביצועם - על הסכמים שנחתמו ועל התשלומים ששילמה הרשות בגינם למפיקים ועל התחייבויותיה בהסכמים, שטרם שולמו. בשנים 1990 - 1993 (עד מאי) שילמה הרשות בכל שנה בגין התחייבויותיה משנה קודמת ובסך הכול 793,000 ש"ח. הוועדה לא ידעה במהלך השנה מהו התקציב שנותר לרשותה לסיוע למפיקים אחרים ומהו היקף התחייבויותיה של הרשות בגין הסכמים על סרטים שטרם הסתיימה הפקתם. רק מיולי 1993 נמסרו לוועדה דיווחים על ביצוע התקציב ועל התחייבויות שנותרו לתשלום.

בדיקת חיובי הסעיפים התקציביים העלתה כי בשנת הכספים 1990 חייבה הרשות את הסעיף הראשי שנועד להשתתפות בהפקת סרטי קולנוע בהוצאות על הפקת שני סרטי טלוויזיה בסך 163,215 ש"ח, במקום לחייב את הסעיף להזמנת הפקות מקוריות. הפחתת סכום זה מעמידה את שיעור ניצולו על כ-24% מהתקציב ולא 29% כפי שציינה הרשות ברוח ביצוע התקציב לשנת 1990. הבדיקה העלתה חיובי סעיפים תקציביים לא נכונים גם בשנת 1991 בסך כולל של 76,067 ש"ח. בשל חיוב סעיפים תקציביים לא נכונים, נמנע מהרשות לקבל תמונה ברורה על הוצאותיה על ההפקות השונות. בתשובתה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1993 הודיעה הרשות, כי הונהגו סידורים למניעת טעויות בחיוב הסעיפים בעתיד.

תהליך אישור הסיוע להפקת סרטי קולנוע

בחירת התסריטים

1. בנוהל נקבע, שהוועדה תקבע לכל תסריט שני "לקטורים" שיקראו אותו ויחוו את דעתם; לאחר קבלת חוות דעתם תחליט הוועדה בעניין התסריט ולאחר מכן יחתם חוזה עם המפיק. בפועל, מרכזת הוועדה בוחרת בלקטורים (שניים עד שלושה לתסריט) מתוך רשימה של אנשי ספרות, תסריטאים ובמאים, כמחציתם עובדי הרשות בהווה או בעבר. המרכזת חותמת על הסכם

עם כל לקטור, ובו הוא מתחייב להחזיר את התסריטים בצירוף חוות דעתו המקצועית, ולשמור בסודיות את העובדה שהוא קשור לקריאת התסריטים שקיבל לקריאה. לאחר שהתברר כי עם הלקטורים נמנים תסריטאים אשר הגישו לאישור הוועדה תסריטים שלהם, דבר שעלול ליצור מצב של ניגוד עניינים, החליטה הוועדה במאס 1993 שלהבא לא תוזמן חוות דעתם של תסריטאים שהגישו לה תסריטים. לדעת מבקר המדינה מן הראוי שהתסריטים יועברו לקריאת הלקטורים בעילום שם התסריטאי, כפי שנהוג בקרן.

בנוהל לא נקבעו קריטריונים לאישור תסריטים או דחייתם. בדיקת הפרוטוקולים מדיוני הוועדה העלתה, כי לרבות מהחלטותיה לא הובאו נימוקים, לפיכך אי אפשר לדעת מה היו שיקוליה ועל פי אילו אמות מידה החליטה לאשר תסריט או לדחותו. חשיבות מיוחדת נודעת לכך כשהחלטותיה מנוגדות להמלצות הלקטורים. הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה כי להבא תקפיד הוועדה לפרט את הנימוקים להחלטותיה בפרוטוקול הישיבה. הוועדה גם לא קבעה הליך לאישור הפרוטוקולים וחבריה אינם מאשרים אותם בחתימתם.

בנוהל נקבע, כי לתסריט המוגש לאישור הוועדה תצורף הצעת תקציב. הבדיקה העלתה, שהוועדה מאשרת תסריטים וקובעת את סכום הסיוע להפקתם בלי שמוגש לה תקציב ההפקה.

אין בנוהל דרישה שהבקשה לקבלת סיוע תהיה מפורטת ומנומקת ותוגש על גבי טופס אחיד שייקבע לעניין זה. נמצא, כי מפיק או תסריטאי המבקש סיוע שולח תסריט לרשות ומצרף מכתב בקשה. באוקטובר 1993 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, כי הוועדה תגבש טופס אחיד שבו ימולאו הפרטים הדרושים לדיוניה.

2. מבדיקת הפרוטוקולים מדיוני הוועדה עולה, כי בשתי הפקות הוגדל הסיוע בלי אישור הוועדה ובארבע הפקות לא מוצה הדיון:

(א) במאס 1991 החליטה הוועדה להטיל על הסמנכ"ל לכספים וכלכלה לבדוק ולהביא לדיון סופי של הוועדה את חוות דעתו אם יש מקום להגדיל את הסיוע הכספי להפקת שני סרטים. לא נמצא שהנושא הובא לאישור סופי של הוועדה. בפועל נחתמו עם המפיקים הסכמים הכוללים את התוספות לסיוע שאושר, האחת בסך 35,000 דולר והשנייה בסך 15,000 דולר.

(ב) הוועדה החליטה במאס 1991, כי לפני הכרעתה אם לאשר סיוע להפקתו של סרט יצפו בו היועץ המשפטי של הרשות והסמנכ"ל לכספים. באוגוסט החליטה הוועדה לדחות לישיבה הבאה את החלטתה לסייע להפקתם של שני סרטים אחרים. שלושת הסרטים לא הובאו לדיון חוזר בוועדה, ולא קיבלו סיוע מהרשות.

(ג) בדצמבר 1992 החליטה הוועדה החלטה עקרונית, כי לא תדון בתסריטים שמפיקיהם לא הגישו דוחות שנדרשו בהסכמים קודמים עם הרשות ולא העבירו אליה את הכספים המגיעים לה לפי אותם הסכמים. על בסיס זה החליטה הוועדה באותה ישיבה לדחות את הדיון בתסריט שהוגש לה. הביקורת העלתה, כי גם לאחר שהמפיק הגיש את הדוחות הכספיים ושילם לרשות 25,000 ש"ח, חלקה בתקבולים מהסרט הקודם, לא שבה הוועדה לדון בתסריט.

סיוע הרשות

1. הקרן קובעת בהסכם עם מפיק את רכיבי תקציב ההפקה ואת השיעורים המרביים מהתקציב שנועדו לתשלום בעד זכויות ותסריט, ושכר העבודה של המפיק, הבמאי והשחקנים הראשיים,

ומאפשרת להמיר חלק משיעורים אלה בהשקעה בהפקה, בתיאום עמה ובאישורה, בתמורה לאחוזים מהכנסות הסרט. בהסכמים של הרשות עם המפיקים לא נכללה מגבלה דומה, דבר שהיתה לו השפעה על סכום תקציב ההפקה. ביולי 1993, לאחר מועד סיום הביקורת, אימצה הוועדה את נוסח סעיפי ההסכם של הקרן הנוגעים לרכיבי תקציב ההפקה והשיעורים המרביים לתשלום בעד זכויות ותסריט, ושכר מפיקים, במאי ושחקנים ראשיים.

השוואה בין תקציבי ההפקות שנקבעו ב-14 הסכמים של הקרן ושל הרשות להפקתם של אותם סרטים העלתה, כי לשישה סרטים נקבע בהסכם של הרשות עם המפיק תקציב גדול יותר; ההבדלים נעו בין כ-15,000 דולר לכ-207,000 דולר. לשלושה סרטים נקבעו בהסכמים עם הרשות תקציבי הפקה קטנים מאלו שנקבעו בהסכמים עם הקרן - מכ-1,500 דולר ועד לכ-10,000 דולר.

בנוסח ההסכם של הקרן עם המפיק נקבע, בין היתר, כי חלקה היחסי בהפקה לצורך חלוקת ההכנסות יקבע סופית לפי עלות ההפקה בפועל. הרשות מחשבת את חלקה היחסי בהפקה מתוך התקציב הנקוב בהסכמים ומשיעור זה נגזרים שיעורי התקבולים. הקרן המציאה למשרד מבקר המדינה נתונים על ההוצאות בפועל על הפקתם של שבעה סרטים. השוואה בין התקציבים שנקבעו בהסכמים של הרשות לבין ההוצאות בפועל העלתה, כי בשלושה סרטים היתה ההוצאה בפועל קטנה מהתקציב הנקוב בהסכמים עם הרשות; באחד מהם - בשיעור של יותר מ-21% (שהם 190,960 דולר), ובאחר - בשיעור של כ-27% (שהם 216,000 דולר). על ארבעה סרטים היתה ההוצאה בפועל גדולה מתקציב ההפקה שנקבע בהסכמים, ובאחד מהם בכ-12% (שהם 86,000 דולר).

2. בנוהל נקבע, כי מפיק של סרט המקבל תמיכה מהקרן תיתן לו הרשות השלמה בסך שלא יעלה על 100,000 דולר וכי יחד עם תמיכת הקרן יגיע שיעור התמיכה עד ל-50% ממחיר הפקת הסרט. יצוין שבנוהל זה משתמשת הרשות במונחים "תקציב ההפקה" ו"מחיר ההפקה" בלי שמוסבר ההבדל ביניהם. עוד קובע הנוהל ש"במקרים מיוחדים שיש לרשות עניין מיוחד" תהיה הוועדה רשאית לאשר סיוע בסכום שיחד עם מימון הקרן יעלה על 50%.

הבדיקה העלתה, שאין מביאים כלל לידיעת חברי הוועדה את סכום השתתפותה של הקרן בהפקת הסרטים. על כן, כאשר קובעת הוועדה את סכום הסיוע של הרשות אין היא יודעת וממילא גם אינה בודקת אם הסך הכולל הגיע לשיעור המרבי שנקבע בנוהל.

3. בינואר 1992 החליטה הנהלת הקרן להגדיל את סכום השתתפותה המרבי של הקרן בהפקת סרטי קולנוע עד ל-300,000 דולר לסרט ולא יותר מ-70% מתקציב ההפקה. בפברואר אותה שנה הוחלט בקרן כי בהפקה שמושקעים בה כספי ציבור נוספים לא תהיה ההשקעה הציבורית יותר מ-80% מתקציב ההפקה. רק כשנה לאחר מכן, בדצמבר 1992, פנתה הרשות אל הקרן בבקשה לעדכן את הרשות בדבר הכללים שלה בעניין השיעור המרבי של ההשקעה הציבורית בהפקת סרטים, וזאת "על מנת שנוכל לתאם את הכללים שלנו". בראשית ינואר 1993 הודיעה הקרן לרשות על השינויים הללו, ובפברואר אישרה הוועדה הגדלה של שיעור ההשקעה הציבורית בהפקת סרטי קולנוע עד 70% מתקציב ההפקה.

משרד מבקר המדינה חישב את שיעורי ההשקעה של הקרן ושל הרשות ב-14 סרטים ששתיהן השקיעו בהפקתם, לפי סכומי ההשקעה שאישרה כל אחת ותקציבי ההפקה שנקבעו בהסכמים של כל אחת עם המפיקים. התברר כי ב-4 מהם, שההסכמים בגינם נחתמו עד דצמבר 1992, נעו שיעורי השקעתן יחד מ-52% ועד לכ-61% מתקציבי

ההפקה. בפרוטוקולים מדיוני הוועדה לא צוין שמדובר ב"מקרים מיוחדים" ושלרשות יש "עניין מיוחד" בהפקות.

4. השקעתה בפועל של הקרן בסרט גדולה, בדרך כלל, מן הסכום שנקבע בהסכם שלה עם המפיק, מאחר שהיא משתתפת גם במימון הפצתו של הסרט. משרד מבקר המדינה חישב את שיעור השקעתן בפועל של הרשות והקרן יחסית להוצאות בפועל על שבעה סרטים. החישוב העלה, כי בשלושה מהם הגיע שיעור השתתפותן יחד ל-53% (חריגה של כ-22,000 דולר), ל-54% (חריגה של 32,000 דולר) ולכ-58% (חריגה של כ-58,000 דולר). בסרט אחר הגיע שיעור השתתפותן אף לכ-74% (חריגה של 142,000 דולר).

משרד מבקר המדינה העיר לרשות, כי יש מקום לקשר הדוק יותר עם הקרן ולתיאום אתה בקביעת הסכום של תקציב ההפקה, בקבלת מידע על כל שינוי בכלליה, על שיעור השקעתה בפועל בהפקה ועל ההוצאות בפועל שהיו להפקות. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות כי כיום יש תיאום מלא עם הקרן כדי למנוע הבדלים בנתונים התקציביים.

הסכמי הרשות עם מפיקים של סרטי קולנוע

מאז ראשית 1990, עם הקמתה של הוועדה, ועד לאוקטובר 1993 חתמה הרשות על 20 הסכמים עם מפיקים. בדיקת ביצועם של 17 הסכמים שחתמה הרשות עד מאי 1993 העלתה את הממצאים האלה:

היבטים כספיים

1. בנוהל לא נקבע באיזה שלב משלבי ההפקה ישולם הסיוע ומה יהיה שיעורו בכל שלב. ברוב ההסכמים נקבע, שהסיוע יינתן בשלושה תשלומים לפי התקדמות ההפקה.

מחישובים שעשה משרד מבקר המדינה עולה, כי שיעורי התשלומים מסכום הסיוע השתנו כמעט מדי שנה בשנה. לא נמצאו קריטריונים או הסברים לשינויים בשיעורים הללו. לחמישה מפיקים שילמה הרשות את התשלום השני אף כי לא הומצא לה דוח על ההוצאות שהיו עד לגמר הצילומים, כנדרש בהסכם.

בהסכמים נקבע, כי התשלום השלישי ישולם לאחר השלמת העותק הראשון מן הסרט ומסירתו לרשות באיכות טכנית גבוהה ולאחר הגשת המאזן הסופי של ההפקה ואישורו בידי נציג הרשות. נמצא כי לארבעה מפיקים שילמה הרשות את התשלום השלישי אף כי לא מסרו לה עותקים כנדרש. לשני מפיקים אחרים שולם התשלום השלישי אף כי העותקים היו באיכות לא טובה; עותק משופר של אחד מהם נמסר כשנתיים לאחר שנמסר העותק המקורי. עותק של סרט אחר נמסר לרשות 15 חודשים לאחר ששילמה את התשלום השלישי. לחמישה מפיקים שולם התשלום השלישי אף על פי שלא המציאו מאזן סופי של ההפקה.

הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה כי כיום נבדקת איכות הסרט לפני ביצוע התשלום השלישי. עוד הודיעה הרשות כי שונו הדרישות לביצוע התשלומים: התשלום השני נעשה לאחר שמוגש דוח כספי סופי של ההפקה והתשלום השלישי - לאחר המצאת דוח מאושר בידי רואה חשבון.

2. בנוהל נקבע כי הרשות תקבל את חלקה ברווחים ובהכנסות, בארץ ובחו"ל, על פי שיעור השקעתה בסרט. במאוס 1991 החליטה הוועדה, כי סעיף התקבולים בהסכם יהיה על פי ההסכם של הקרן עם המפיקים. על יסוד החלטה זו נקבע בהסכמים שנחתמו לאחר מכן כי לאחר שיוחזרו

הוצאות הפצה תקבל הרשות מכל תקבול אחר בישראל ובחור"ל כדלקמן: (1) שליש מחלקה היחסי בהשקעה עד לכיסוי השקעת המשקיעים הפרטיים; (2) פי אחד ושליש מחלקה היחסי בהשקעה לאחר כיסוי השקעת המשקיעים הפרטיים; (3) לאחר כיסוי השקעות הרשות (הסכום שיתקבל מצירוף (1)+(2) תקבל הרשות שיעור מסוים מהתקבולים. לא נקבע כיצד יחושב שיעור זה, אולם על פי חישובי משרד מבקר המדינה מדובר ב-50% מחלקה היחסי בהשקעה. שינוי עקרוני זה לא בא לידי ביטוי בנוהל.

בדיקת שיעורי התקבולים שנקבעו בהסכמים שנחתמו לאחר ההחלטה ממארכ 1991 העלתה, כי הרשות לא הקפידה לדייק בקביעתם. בשלושה הסכמים היו השיעורים נמוכים מאלו המגיעים לרשות לפי הכללים המצוינים לעיל, ההפרשים החריגים נעו בין 1.5% ל-3.2%, שהם בין 25.8% ל-103% משיעור התקבולים שנקבע בהסכמים.

הרשות הודיעה בתשובתה מאוקטובר 1993 כי השיעורים הנמוכים מהנדרש נקבעו בעקבות מדיניותה החדשה שלפיה השתתפותה בהפקה תכלול את רכישת זכויות ההקרנה בטלוויזיה ולשם כך הקטינה את שיעורי התקבולים מן הרווחים. כן הודיעה הרשות כי תשקול להוסיף פסקה בהסכם ובה יקבע כי סכום השתתפותה בהפקה כולל גם את זכויות ההקרנה בטלוויזיה. הבדיקה העלתה עוד, שבהסכם אחד נקבע שיעור גבוה מהמגיע לרשות ב-1.75% שהם כ-39% משיעור התקבולים שנקבע בהסכם.

משרד מבקר המדינה חישוב את שיעורי התקבולים מההוצאה בפועל והשווה אותם לשיעורים שנקבעו בהסכמים. בשלושה הסכמים נמצא, כי אילו חושבו שיעורי התקבולים על פי ההוצאות בפועל היו כמה מהתקבולים גבוהים יותר, בין 1.26%-ל-5.75% (רובם למעלה מ-30% משיעור התקבולים שנקבע בהסכמים).

עד סוף דצמבר 1992 לא עשתה הרשות כל פעולה לקבלת התקבולים המגיעים לה על פי ההסכמים שחתמה עם המפיקים. באותו מועד, בעקבות בקשת הוועדה, שיגרה הרשות מכתבים ל-11 מפיקים של הסרטים שכבר הוקרנו בבתי קולנוע ודרשה להמציא לה דוח כספי על הכנסות ותשלומים בגין הסרט לאחר השלמת הפקתו וכן לשלם לה את חלקה בתקבולים, לפי ההסכמים. בעקבות מכתבים אלו קיבלה הרשות, במהלך שנת 1993, את חלקה מהרווחים משלושה סרטים בלבד בסך כולל של 96,718 ש"ח. במועד סיום הביקורת היתה מחלוקת בין הרשות לשני מפיקים על סכום ההכנסות שלהם מהסרטים, על הוצאות ההפצה ועל המגיע לרשות מהם. בספטמבר אותה שנה הגישה הרשות תביעה משפטית נגד אחד משני המפיקים. על שאר הסרטים לא היו רווחים.

3. בהסכם בין הרשות למפיק נקבע, בין השאר, שהמפיק חייב להמציא לה שטר חוב מבויל כדין, בדרך כלל בסכום הסיוע, ובחתימתם של שלושה ערבים. הרשות רשאית לממש את שטר החוב בגובה הסכומים ששילמה למפיק אם הוא לא עמד בתנאי ההסכם, הפקת הסרט לא הושלמה, או לא נמסר לרשות סרט מוכן במועד. החל במארכ 1993 נוסף להסכם תנאי, שלפיו הרשות רשאית לממש את השטר גם אם לא הועבר לידיה חלקה בתקבולים. השטר יוחזר למפיק רק לאחר תום 12 חודשים מהשלמת הסרט והגשת דוח תקבולים מבוקר ומאושר בידי רואה חשבון. הביקורת העלתה, כי למרות שמפיקים לא עמדו בתנאי ההסכם לא מימשה הרשות אף שטר חוב. הרשות החזירה את שטרי החוב רק לשלושה מפיקים שדרשו זאת.

דיווחי המפיקים ואישורי הרשות

בכל ההסכמים נדרשו המפיקים להמציא לרשות דוחות כספיים שונים: דוח הוצאות בתום כל שלב משלבי ההפקה; מאזן כספי סופי של ההפקה; דוחות שבועיים על הפצת הסרט בבתי

קולנוע; דוחות תלת חודשיים על תקבולים מהכנסות אחרי השלמת ההפקה; מאזן וחשבון רווח והפסד לכל שנת כספים, מבוקרים ומאושרים בידי רואה חשבון.

הבדיקה העלתה, כי הרשות לא פעלה מספיק לקבל ממרבית המפיקים את הדוחות הנדרשים על פי ההסכמים, ובמועדים שנקבעו בהם. רבים מהמפיקים שהמציאו דוחות במועד, או במועד מאוחר מהנדרש, לא כללו את כל הפרטים הנדרשים בהסכמים ודוחות כספיים אף לא אושרו בידי רואי חשבון. רק בראשית שנת 1993 הופקדו שניים מעובדי הרשות לטפל בדרישה ובבדיקה של הדוחות הכספיים על ההפקות ועל הפצת הסרטים. מהתיעוד עולה, כי העובדים מתקשים לבדוק את הדוחות, הן מפני שבדיקת דוחות כספיים על סרטי קולנוע היא מורכבת - וראוי שתיבדק בידי רואה חשבון ואיש מקצוע בתחום הפקת סרטי קולנוע - והן מפני שהרשות לא הגדירה לגבי דוחות ההפצה את סוגי ההוצאה שהיא מכירה בהם לעניין זה.

בהסכמים נקבע כי נציגי הרשות שילווה את ההפקה מטעמה יתן את האישורים לסיום השלבים השונים בהפקה. לא נמצא כל אישור מטעם הרשות על סיומו של שלב משלבי ההפקה. עוד נקבע בהסכמים, כי הרשות רשאית לבדוק את ספרי החשבונות של המפיק הנוגעים להפקת הסרט והפצתו. לא נמצא כי הרשות ניצלה זכות זו ועשתה בדיקות כאלו.

מן המתואר לעיל עולה כי הרשות הקפידה לכלול בהסכמים דרישות מהמפיקים והתחייבויות להמציא לה דוחות שונים במהלך ההפקה ולאחריה, אך לא הקפידה שהמפיקים יעמדו בתנאי ההסכם ואף לא נקטה צעדים, שהיתה זכאית לנקוט על פי ההסכם, כמו אי-העברת כספי הסיוע או פירעון שטר החוב שהופקד בידה.

זכויות הרשות להקרנת הסרט בטלוויזיה והפצתו

בהסכמים נקבע, כי לרשות תהיה הזכות הבלעדית להקרנת ולהפצת הסרט במלואו או כל פרק בנפרד, או קטעים ממנו בטלוויזיה בישראל. הבדיקה העלתה כי בחמישה הסכמים הוסיפו, שאם תבחר הרשות לשדר את הסרט, היא תשלם בעד זכויות ההקרנה 7,000 דולר, נוסף על השקעתה. בארבעה הסכמים אחרים היה הסכום 10,000 דולר. בשני הסכמים משנת 1990 נקבע, שבסיוע כלול גם סכום בעד זכויות הקרנה בטלוויזיה. בשישה הסכמים אחרים לא נאמר דבר על תשלום בעד זכויות ההקרנה או כלילתו בסכום הסיוע. לא ברור מה היו הסיבות ולפי אילו אמות מידה החליטה הרשות אם לשלם בעד זכויות הקרנה נוסף על סכום הסיוע, לכלול את התשלום בסכום הסיוע או לא לציין דבר בנדון.



ברשות השידור פועלת "ועדת קופרודוקציות עם הקולנוע הישראלי" שמתפקידה לאשר או לדחות תסריטים של סרטי קולנוע שהוגשו לה כדי לקבל סיוע כספי. עבודת הוועדה ונוסח ההסכמים מונחים על פי נוהל מפברואר 1990. בנוהל לא נקבעו קריטריונים לאישור תסריטים או דחייתם ולרבות מהחלטות הוועדה לא הובאו נימוקים בפרוטוקולים מישיבותיה. לכן, אין לדעת על פי אילו אמות מידה היא אישרה או מיאנה לאשר את הסיוע המבוקש. לוועדה גם אין מגישים הצעת תקציב להפקה, כנדרש בנוהל. הרשות משקיעה בהפקת סרטי קולנוע בידי מפיקים פרטיים, כספי ציבור אשר הגיעו לסכום כולל של כ-

1.84 מיליון דולר בתקופה של כשלוש שנים. לפיכך שומה עליה לקבוע קריטריונים ברורים, להקפיד ולרשום את הנימוקים להחלטותיה ולדון במתן סיוע כשמונחים לפניה הצעת תקציב להפקת הסרט כנדרש בנוהל, ופירוט מקורות המימון.

הרשות והקרן לעידוד קולנוע ישראלי איכותי הן המקורות העיקריים לתמיכה כספית ציבורית בהפקתם של סרטי קולנוע באורך מלא בידי מפיקים פרטיים. לכמה מכללי עבודתה של הוועדה - אלו שנקבעו בנוהל ואלו שנקבעו בהחלטותיה - יש זיקה הדוקה לכללים הנהוגים בקרן. אולם הממצאים מראים שהוועדה לא הקפידה להתעדכן בזמן בדבר שינויים שחלו בכללי הקרן, כגון שינוי בהגבלת שיעור התמיכה הציבורית.

מאז הקמתה החליטה הוועדה כמה החלטות עקרוניות, מקצתן שונות מכללי הנוהל ומקצתן תוספת לכללים. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה לעדכן את הנוהל בהחלטות הוועדה ולהביאו לאישור הוועד המנהל. ואכן, בתשובתה מינואר 1994 הודיעה הרשות כי בעקבות הביקורת עודכן הנוהל והובא לאישור, כאמור.