

הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו

פעולות ביקורת

נבדקו יישום נוהלי עבודת מועצת הרשות וועדותיה, ענייני תקציב, הארכת הזיכיונות לשידורי הטלוויזיה, ניגוד עניינים בייצוג הרשות בחברת החדשות, וכן תשלומי גמול לחברי המועצה וחששות לניגוד עניינים בפעילותם.

מועצת הרשות וועדותיה

מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (להלן - המועצה) מתמנית, לפי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 (להלן - החוק), בידי הממשלה, לפי המלצת שר החינוך, התרבות והספורט¹ (להלן - השר), לתקופת כהונה של ארבע שנים. המועצה מונה 15 חברים, ואחד מהם מתמנה בידי הממשלה לתפקיד היו"ר. המועצה הנוכחית מכהנת מאפריל 1995, ותקופת כהונתה תסתיים ב-31 במארס 1999. בחוק נקבע שבמסגרת תפקידיה תפקח המועצה על ביצוע השידורים בידי בעלי הזיכיונות; תאשר את תקציב הרשות; תקבע את לוח השידורים העונתיים וכללים בכל הנוגע לשידורים, לביצועם ולפיקוח עליהם וכן בכל הנוגע לשידורם של תשדירי פרסומת. עוד נקבע בחוק, שהמועצה רשאית להעניק זיכיונות לשידורים ולקבוע בהם תנאים ואף להאריך את תוקפו של זיכיון לתקופה נוספת אחת ללא מכרז, ובלבד שמצאה כי בעל הזיכיון מילא אחר הוראות החוק והתקנות על פיו, כללי המועצה ותנאי הזיכיון. למועצה 14 ועדות משנה קבועות (להלן - הוועדות) שמונו מבין חבריה. בשנים 1996-1998 היו הוצאותיה (בערכים שוטפים) 649,000 ש"ח, 947,000 ש"ח ו-1.08 מיליון ש"ח, בהתאמה, ולשנת 1999 נקבע לה תקציב של 1.725 מיליון ש"ח.

בחודשים מארס-אוגוסט 1998 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את עבודת המועצה וועדותיה הנוגעת לענייני תקציב; הארכת הזיכיונות לשידורי הטלוויזיה; המועצה וחברת החדשות; וכן עניינים הנוגעים לחברי המועצה: תשלומי גמול, הוצאות לינה והסעות, השתלמויות בחו"ל, וכן חששות לניגוד עניינים. בדיקות השלמה נעשו בהתאחדות כדורגל²

1 בחוק הוענקה סמכות זו לשר התקשורת. ב-24.6.96 אישרה הכנסת את החלטת ראש הממשלה להעביר את הסמכות לשר החינוך, התרבות והספורט.

2 ביקורת בנושא פיקוח הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו על השידורים ראו ברוח שנתי 45, עמ' 657.

מקום כינוס המועצה וועדותיה

בחוק נקבע שמקום מושבם של הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (להלן - הרשות) ומוסדותיה הוא בירושלים. הבדיקה העלתה שבשנים 1996-1997 קיימו המועצה וועדותיה את מרבית ישיבותיהן בתל אביב. רובן התקיימו באולמות של בתי מלון יוקרתיים ומקצתם בבנייני משרדים. רוב הישיבות שהיו בירושלים התנהלו מחוץ למשרדי הרשות, אף שבמבנה שבו נמצאים המשרדים יש אולם ישיבות³. בשנת 1997 ניהלה המועצה 25 ישיבות; 7 מהן בלבד התקיימו בירושלים, ומהן - 3 ישיבות התנהלו במשרדי הרשות. הוועדות והתת-וועדות שלהן ניהלו באותה שנה 143 ישיבות, אך רק 10 מהן התקיימו בירושלים. בשנים 1995-1997 היו ההוצאות על שכירת אולמות לכינוסי המועצה וועדותיה וכיבוד המשתתפים 108,000 ש"ח, 200,000 ש"ח ו- 309,000 ש"ח, בהתאמה (במחירים שוטפים). בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרברואר 1999 מסר יו"ר המועצה כי בעקבות הביקורת קבע שכל הישיבות הבאות של המועצה יתקיימו בירושלים.

נוהלי העבודה של המועצה וועדותיה

על פי החוק, תקבע המועצה לעצמה את דרכי עבודתה ונוהלי דיוניה, "ככל שלא נקבעו בחוק או לפיו". לצורך ביצוע תפקידיה רשאית המועצה למנות מבין חבריה ועדות משנה לכל עניין שתראה לנכון, לקבוע את תפקידיהן ולאצול להן מסמכיותה, חוץ מסמכיות אלה: קביעת כללים, אישור תקציב הרשות, מינוי מנכ"ל הרשות ופיטוריו ואישור דוחות כספיים. למועצה ולוועדות יש נהלים המסדירים את עבודתן.

יישום נוהל עבודת המועצה

לפי נוהל עבודת המועצה, על עוזר יו"ר המועצה לרשום את הפרוטוקולים של ישיבות המועצה וועדותיה. בפרוטוקול יירשמו סדר היום, לרבות השינויים בו; שמות חברי המועצה שנכחו בישיבה ושמות הנעדרים ממנה, והסיבה להיעדרותם, אם היא ידועה; תמצית הדיונים; ההחלטות שהתקבלו ותוצאות ההצבעה. נוסח פרוטוקול של כל ישיבה יישלח לכל חבר לא יאוחר משבעה ימים ממועד הישיבה. בפתחת כל ישיבה יביא יו"ר המועצה לאישור את הפרוטוקול של הישיבה הקודמת. לפי החוק רשאי השר, לאחר שנועץ ביושב ראש המועצה, להעביר מכהונתו חבר מועצה עוד לפני תום תקופת כהונתה, אם נעדר ללא סיבה סבירה משלוש ישיבות רצופות שלה, או מיותר ממחצית הישיבות שקיימה בשנה אחת.

במהלך שנות כהונתה דנה המועצה כמה פעמים באי-קיום ההוראות של נוהל עבודתה ובשינויים שיש להכניס בו, ואף החליטה בינואר 1997 להטיל על הוועדה שלה למינהל וארגון לגבש המלצות בעניין זה. אולם הוועדה לא גיבשה המלצות כאמור, ובפועל תקף הנוהל הקיים. בתשובתו הודיע יו"ר המועצה שגובשה הצעה לשינויים בנוהל עבודת המועצה, והיא הועברה באותו חודש ליו"ר הוועדה למינהל וארגון כדי לקבל את חוות דעתו.

1. נמצא, שבדרך כלל לא נשלחו הפרוטוקולים של ישיבות המועצה לחבריה בתוך פרק הזמן שנקבע לכך בנוהל, והם הובאו לאישורה באיחור רב - עד שמונה חודשים לאחר מועד הישיבה. היו ישיבות שאושרו בהן כמה פרוטוקולים (עד 25 פרוטוקולים בישיבה אחת), ויש שפרוטוקולים

3 בעניין זה, ראו גם דוח שנתי 45, עמ' 672.

אושרו יותר מפעם אחת מפני שלא היה מעקב אחר אישורם, ולא היה ידוע אילו מהם כבר אושרו. בין הפרוטוקולים שאושרו באיחור רב היו פרוטוקולים של ישיבות בהן דנה המועצה כוועדת מכרזים בבחירת החברות שיוענק להן זיכיון להפעלת תחנות רדיו אזוריות. הפרוטוקולים של הישיבות בהן הציג כל אחד מבעלי הזיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השני את פעולותיו בתקופת הזיכיון הראשונה לקראת חידושו לתקופה שנייה, היו בעלי נוסח זהה, וכללו החלטה של משפט אחד המציין את עובדת הופעתם בפני המועצה. עוד נמצא, כי בכמה פרוטוקולים הובאו רק החלטות ולא נרשמו בהם עיקרי הדברים שהושמעו בדיון והביאו לקבלתן. בדרך כלל גם לא צוינו תוצאות ההצבעה שבעקבותיה התקבלו ההחלטות.

2. לא היתה הקפדה על רישום שמות חברי המועצה הנעדרים מישיבותיה והסיבות להיעדרותם. הבדיקה העלתה כי בשנת 1996 נעדרו ארבעה חברי מועצה לפחות מארבע ישיבות רצופות, יותר מהמותר בחוק. למרות זאת, לא נמצאו מסמכים המעידים שיו"ר המועצה דיווח לשר על ההיעדרויות הרצופות של חברי מועצה אלה. יו"ר המועצה מסר למשרד מבקר המדינה, שהוא דיווח לשר על היעדרויות רצופות של חברי מועצה מישיבותיה, אך העתקי הדיווחים אינם בידיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שבפרוטוקולים של ישיבות המועצה יובאו לא רק ההחלטות שהתקבלו בהן, אלא גם הדרך שבה התלבנו, וכן שמותיהם של חברי מועצה שנעדרו מישיבה והסיבות להיעדרות, כנדרש בנוהל עבודת המועצה, כדי שאפשר יהיה לעשות מעקב ולדווח לשר, והשר יוכל למלא אחר הוראות החוק.

יישום נוהל עבודת ועדות המשנה

בנוהל עבודת הוועדות נקבעו שש ועדות קבועות, אולם הנוהל מאפשר למנות ועדות נוספות. לפי הנוהל, צריכה כל ועדה למנות בין שלושה לשבעה חברים, וחבר מועצה רשאי לכהן בשלוש ועדות לכל היותר; סדר היום, שייקבע בידי יו"ר ועדה, יכלול גם אישור פרוטוקול מישיבה קודמת של הוועדה; עוד נקבע בנוהל, שעוזר היו"ר של המועצה ישלח העתק מהפרוטוקול של כל ישיבת ועדה לכל חברי המועצה ולמנהל הרשות. על כל ועדה להתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים. לפי החוק, לא ישמש חבר מועצה יו"ר של יותר מוועדת משנה אחת.

1. ביוני 1995 קבעה המועצה שיהיו לה 14 ועדות, וכי חבר מועצה לא יהיה חבר ביותר מחמש ועדות. לכמה מהוועדות מינתה המועצה תת-ועדות, כשבכל אחת מהן היו חברים מהוועדה המתאימה. עד מועד סיום הביקורת מונו שש תת-ועדות; נוהל עבודתן היה זהה לזה של הוועדות, והפרוטוקולים מישיבותיהן עברו לאישור המועצה שלא באמצעות הוועדות. נוסף על הוועדות האלה מינתה המועצה מתחילת כהונתה ועד ספטמבר 1997 כ-14 ועדות אד-הוק, ולכן בפרקי זמן מסוימים פעלו יותר מ-20 ועדות של המועצה.

הבדיקה העלתה, שעשרה מבין ¹⁴ חברי המועצה היו חברים בשש עד שמונה ועדות, באישור המועצה; שלוש ועדות מנו שמונה חברים, וועדה אחת - עשרה חברים, שלא כפי שנקבע בנוהל.

עוד נמצא, שחברי מועצה השתתפו גם בישיבות של ועדות שהם לא היו חברים בהן ואף השתתפו בהצבעות. בכמה מישיבות הוועדות עלה מספר חברי מועצה שאינם חברים על זה של חברי אותה וועדה. אחד מחברי המועצה השתתף ב-1997 בישיבותיהן של 13 ועדות ושל 8 תת-ועדות וועדות אד-הוק, ובסך הכול ב-87 ישיבות

4 להוציא יו"ר המועצה שאינו מכהן בוועדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש בפריצת המסגרות הקבועות לוועדות, ובהשתתפותם של חברי מועצה בישיבות של ועדות שהם אינם חברים בהן, ואף בהצבעות שהתקיימו, כדי להעיד על התעלמות מהוראות נוהל עבודת הוועדות ועל פתיחת דרך לכך שיו"ר ועדה אשר יהיה מעוניין להעביר החלטה מסוימת, יזמין לישיבותיה חברי מועצה שאינם חברים בוועדה, כיוון שהוא יודע כי הם יתמכו בהחלטה.

2. נמצא, כי כמה ועדות מיעטו להתכנס לישיבות. ועדת הביקורת לא התכנסה מתחילת 1996 עד לחודש יולי אותה שנה. יושבת ראש הוועדה התפטרה מחברותה במועצה ב-12.5.96 כיוון שהשתתפה במערכת הבחירות לכנסת, ומילוי אותה שנה ועד ספטמבר 1997 מילא את מקומה יו"ר ועדת התכניות, בלי שנמצא כי המינוי אושר במועצה. בשנת 1997 קיימה הוועדה להנדסה שלוש ישיבות, הוועדה לקשרי חוץ - שתי ישיבות, וועדת הרייטינג - ישיבה אחת בלבד, פחות ממספר הישיבות המזערי הנדרש בנוהל עבודת הוועדות.

3. הפרוטוקולים של הוועדות, הכוללים החלטות והמלצות שלהן, מובאים לאישור המועצה. נמצא, כי בפרוטוקולים של המועצה לא צוין אילו מהפרוטוקולים של הוועדות אושרו. עקב כך יש שהם הובאו לאישור יותר מפעם אחת. במרבית הפרוטוקולים של המועצה שפורט בהם אילו פרוטוקולים של הוועדות אושרו, לא נאמר בדרך כלל אם היו הסתייגויות מההחלטות ומההמלצות שהתקבלו בוועדות. פעמים רבות אף לא איפשר ניסוחם להבין את ההקשר ואת מהות העניין שבו עסקו ההחלטות. רוב יושבי הראש של הוועדות לא הקפידו להביא לאישורן פרוטוקולים מישיבות קודמות, כנדרש בנוהל עבודת הוועדות.

4. בשנת 1997 התכנסו הוועדות והתת-ועדות שלהן 125 פעמים ל-143 ישיבות. הסיבה לפער בין מספר ההתכנסויות לבין מספר הישיבות נעוצה בכך שהיו כינוסים שנוהלו בהם שתי ישיבות נפרדות ברציפות. לכל ישיבת ועדה הוקצו בדרך כלל בין חצי שעה לשעה וחצי. פיצול של התכנסות אחת לשתי ישיבות נעשה לרוב לפי נושאי הדיון או לפי המוזמנים מחוץ לרשות, גם כאשר השתתפו בהן אותם חברים. לפיצול הישיבות ולריבויין יש תוצאות כספיות, כשכל חבר מועצה שמשותף בישיבה מקבל על כך גמול כספי (ראו להלן).

במאי ובאוגוסט 1996 וכן ביולי 1998 נתנו עורכי דין של משרד פרטי שעזמו קשורה הרשות, חוות דעת משפטיות בעניין פיצול הישיבות. מחוות הדעת עולה, שדיוני הוועדות המתקיימים ביום אחד ובמקום אחד צריכים להיחשב לצורכי גמול כישיבה אחת בלבד, אף אם הישיבה נמשכת שעות מספר, ואף אם נדונו בה כמה נושאים. סטייה מכלל זה תיעשה רק בנסיבות חריגות, כאשר יש טעם אמיתי וראוי לפיצול, למשל, כאשר יש צורך אמיתי בהפסקה ארוכה בין דיון לדיון. נמצא, כי על אף חוות הדעת האמורות, פוצלו ישיבות בדרך כלל שלא בנסיבות חריגות, והדבר נמשך אף בשנת 1998.

עבודת המועצה

אחד מתפקידי המועצה שנקבעו בחוק הוא לדון בהצעת תקציב הרשות, שמגיש לה מנכ"ל הרשות לקראת כל שנת כספים, לא יאוחר מחודשיים לפני תחילתה של השנה, ולאשר אותה כפי שהוצעה, או בשינויים שתמצא לנכון. המועצה אינה רשאית לאצול לוועדה את סמכותה לאשר את התקציב. החוק אף קובע, שתוקפו של זיכיון לשידורי טלוויזיה שניתן לראשונה יהיה שש שנים. המועצה רשאית להאריך את תוקפו של הזיכיון ללא מכרז לתקופה נוספת אחת של ארבע שנים, ובלבד שמצאה כי בעל הזיכיון מילא אחר הוראות החוק והתקנות על פיו, כללי המועצה ותנאי הזיכיון. משרד מבקר המדינה בדק את פעולות המועצה שנעשו במסגרת התפקידים האמורים.

אישור תקציב הרשות

הכנסות הרשות הן מדמי זיכיון שנתיים, בשיעורים שנקבעו בתקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (כספים), התשנ"ב-1992 (להלן - תקנות הרשות (כספים)), המשולמים לה בידי בעלי הזיכיונות לטלוויזיה ורדיו ומתמלוגים בשיעור של 8% מהכנסותיהם מביצוע שידורים וממתן שירותים.

1. הדיונים על הצעות תקציב הרשות לשנים 1996 ו-1998 התקיימו בעיקר בוועדת הכספים, ולאחריהם המליצה הוועדה למועצה לאשר אותן. נמצא, כי הצעות אלה עלו על סדר יומה של המועצה בחודש דצמבר, סמוך לתחילתה של שנת כספים. כן נמצא, כי על הצעת התקציב לשנת 1998 דנה המועצה ב-30.12.97, יומיים לפני תחילתה של שנת כספים. כמה מחברי המועצה קבלו על שהחומר לא הגיע לעיונם לפני הדיון, ואחד מהם, שהוא אף חבר בוועדת הכספים, הוסיף כי "יש לי מספר הרהורים שלא היתה לי במה להעלות אותם. התקציב יאוש, אולם יתקיים בו שוב דיון מקיף במסגרת ועדת הכספים". ואמנם המועצה החליטה באותה ישיבה שוועדת הכספים תכונס לדיון ולהבהרות בתקציב 1998, ולישיבה זו יוזמנו כל חברי המועצה. לפי הפרוטוקולים מישיבות ועדת הכספים בשנת 1998, לא התקיים דיון על תקציב הרשות באותה שנה.

2. סעיף 22(א) ו-(ב) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), קובע כי התקציב של תאגיד טעון אישור של שר האוצר, והוא יוגש לאישורו לא יאוחר מ-30 ימים לפני תחילת השנה. לפיכך דרש משרד האוצר מהרשות כבר ב-1995 לקבל את תקציב הרשות לאישור שר האוצר. אולם המועצה התנגדה לכך מאחר שלדעתה הכפפת הרשות לפיקוח תקציבי של שר האוצר עלולה לפגוע בעצמאותה, באי-תלותה ובתפקודה, ואינה תואמת את מטרת חוק הרשות השנייה. העניין הובא לפני היועץ המשפטי לממשלה, והוא קבע בחוות דעת מפרברואר 1996 כי הרשות היא "תאגיד" לפי הוראות חוק יסודות התקציב, ולכן עליה להגיש את תקציבה לאישור שר האוצר. עוד נאמר בחוות הדעת, כי מאחר שהרשות היא גוף ציבורי הממומן בעקיפין בידי המדינה, וחברי המועצה שלה מתמנים בידי הממשלה, עליה להיות נתונה לפיקוח ציבורי כמו כל מוסד אחר של המדינה; וכי פיקוח תקציבי על הרשות אין משמעו פיקוח פוליטי או התערבות בתכנים מכל סוג שהוא.

במאי 1996 העבירה הרשות למשרד האוצר את תקציביה לשנים 1994-1996, ובאוגוסט הודיע לה שר האוצר כי אין הוא מאשר את תקציב 1996 וביקש ממנה לתקנו ולקבוע שתקציבה השוטף לאותה שנה יהיה כ-33 מיליון ש"ח, במקום כ-51 מיליון ש"ח. ואולם הרשות לא מילאה את דרישת השר בעניין זה. שר האוצר גם לא אישר את תקציבה השוטף של הרשות לשנת 1997 וביקש לצמצמו מכ-63 מיליון ש"ח לכ-52 מיליון ש"ח, אך רק באוקטובר אותה שנה אישרה המועצה את הקיצוץ בתקציב, והוא נקבע ל-55 מיליון ש"ח, בהתבסס על קצב ההוצאות עד אותו מועד. המועצה קבעה, שהתקציב השוטף של הרשות לשנת 1998 יהיה כ-65 מיליון ש"ח. הוא הועבר לאישור שר האוצר ב-22.1.98, במקום בתחילת דצמבר 1997 כנדרש בחוק יסודות התקציב, ושר האוצר אישר אותו ב-30 ביוני 1998.

הארכת הזיכיונות לשידורי הטלוויזיה

המועצה רשאת להעניק זיכיונות לשידורים ולקבוע בהם תנאים ואף להאריך את תוקפו של זיכיון לתקופה נוספת אחת של ארבע שנים ללא מכרז, ובלבד שמצאה כי בעל הזיכיון מילא את חובות החוק והתקנות על פיו, כללי המועצה ותנאי הזיכיון. על פי כתב הזיכיון, אם הזיכיון לא פקע, בוטל או צומצם קודם לכן כדין, הוא יהיה בתוקף מ-1.11.93 עד 31.10.99. בעל זיכיון שירצה להאריך את זיכיונו צריך להגיש בקשת הארכה 16-18 חודשים לפני מועד הסיום של

תקופת הזיכיון. המועצה רשאית להתנות את הארכת הזיכיון בכל תנאי הנדרש לדעתה להספקת שירותי הזיכיון ושיפורם, ואף רשאית להחליף, לתקן ולשנות את הזיכיון על סמך הניסיון שהצטבר ושינוי הנסיבות.

דיוני המועצה על הארכת תוקפם של הזיכיונות ללא מכרז לתקופה נוספת של ארבע שנים התקיימו על רקע שני אירועים: (א) ב- 10.8.97 החליטה הממשלה לאמץ את המלצות הוועדה הציבורית בראשותו של האלוף (מיל') יוסי פלד. ועדה זו המליצה, בין היתר, שעם סיום תקופת הזיכיון הראשונה של זכייני הערוץ השני, תבוטל החלוקה הקיימת של ימי שידור בין שלושה בעלי זיכיון, שהם תאגידים נפרדים; ואם יוחלט להעניק להם תקופת זיכיון נוספת, ייעשה הדבר במסגרת תאגיד אחד שישדר שבעה ימים בשבוע. (ב) ב- 5.1.98 קיבלה הכנסת תיקון לסעיף 35 לחוק, ולפיו "לא תחליט המועצה בדבר הארכת זיכיון לאחר תקופת הזיכיון הראשונה בטרם חלפו חמש שנים מתקופת הזיכיון הראשונה".

המועצה דנה בנפרד בשני תנאים להארכת הזיכיון: עמידת בעלי הזיכיון בנדרש מהם מאז החלו השידורים בערוץ השני והסכמתם לשיפורים ולשינויים בתקופת הזיכיון השנייה. מהמחצית השנייה של שנת 1996 עסקה הוועדה לתכנון אסטרטגי בריכוז החומר שהכינו הרשות ובעלי הזיכיון לקראת הדיונים על הארכת תוקף הזיכיונות, ובקביעת לוח זמנים לכל הפעולות הנדרשות. המועצה שכרה את שירותיהם של יועצים חיצוניים כדי שיכינו חוות דעת משפטית וכלכלית, וכן את שירותיו של יועץ לתחום הטלוויזיה. היא גם קיימה הליך של שימוע ציבורי, בו שמעה חוות דעת של גופים שונים ושל יחידים שתחומי עיסוקם והתמחותם נוגעים לתחומי פעילותה של הרשות, ואף קיבלה מהם ניירות עמדה.

ב- 26.9.97 החליטה המועצה שהיא תודיע לבעלי הזיכיון על החלטתה בדבר הבקשה להארכת תקופת הזיכיון לא יאוחר מ- 31.12.97, ואכן באותו מועד היא הודיעה שלאחר "תהליך בדיקה מקיף וכוללני", היא מצאה ששלושת בעלי הזיכיון מילאו אחר תנאי הזיכיון ועמדו בדרישות המועצה, כלליה והחוק. כמו כן החליטה המועצה לקיים בחודשים הבאים הליך משלים בו ייקבעו הדרישות, העמדות והשיפורים בשידורים בתקופת הזיכיון הנוספת, טרם שתחליט סופית על מתן הזיכיון. ב- 24.9.98 השלימה המועצה את גיבוש הדרישות מבעלי הזיכיון לשידורי הטלוויזיה ואישרה להם תקופת זיכיון שנייה.

הרשות הזמינה מחברה פרטית דוח על השקעותיהם הכספיות של בעלי הזיכיון לעומת התחייבויותיהם בהצעות שהגישו במכרז. החברה מצאה שאחד מבעלי הזיכיון (להלן - בעל זיכיון א'), לא השקיע בהפקות מקומיות את מלוא הסכום שהתחייב להשקיע, וההפרש בין הסכום שהתחייב להשקיע לבין הסכום שהשקיע בהפקות מקומיות הוא 31 מיליון ש"ח. בהסתמך על הדוח, ולאחר ששמעה את נציגיו של בעל הזיכיון, אישרה ב- 21.12.97 ועדה מיוחדת בראשות יו"ר ועדת הכספים כי אכן יש פער כאמור בין שני הסכומים וכי אין היא מקבלת את פרשנותו של בעל הזיכיון, ולפיה "כביכול ניתן לזקוף כהוצאות להפקה מקומית את ההוצאות על הפקות הקשורות למגזין הספורט באופן ובהיקף המוצגים". עם זאת, מאחר שלטענת בעל הזיכיון הוא כלל את ההוצאות על שידורי הספורט במסגרת ההפקות המקומיות גם בדוחות שהגיש לרשות, ולא הובהר לו שאין המועצה מכירה בכך, המליצה הוועדה לחייב אותו להשקיע בתכניות בהפקה מקומית שאינן עוסקות בספורט או בענייני היום סכום של 10 מיליון ש"ח; מחצית הסכום הזה במהלך שנת 1998 ומחציתו - במהלך 1999. ב- 30.12.97 אישרה המועצה את המלצת הוועדה בדבר השלמת ההתחייבויות של בעל זיכיון א' להשקעה כספית בהפקות מקומיות. יצוין, כי לפי החוק "הפקה מקומית" היא "תכנית שהופקה כולה או רובה בישראל למעט תכנית חדשות, תכנית בענייני היום ותכנית ספורט ...".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 1999 הודיע בעל זיכיון א', בין היתר, כי ההחלטה היחידה שנמסרה לו היתה זו שהמועצה החליטה כי הוא עמד בהתחייבויותיו. כן הוסיף בעל זיכיון א', כי לא תקף "את החלטת הוועדה המיוחדת באשר ל'תוספת' של 10 מיליון ש"ח, לא מחמת שהחלטה זו היתה נכונה אלא מהטעם שסכום זה היה מתוכנן ממילא להוצאה בהתאם לתכניות העבודה" שלו.

משרד מבקר המדינה אינו נוקט עמדה משלו בשאלה אם עמד בעל זיכיון א' בהתחייבויותיו אם לאו. עם זאת, החלטת המועצה מדצמבר 1997, לפיה כל בעלי הזיכיון מילאו אחר תנאי הזיכיון, היא תמוהה. שהרי קבעה הוועדה המיוחדת של המועצה עצמה, שיש פער של 31 מיליון ש"ח בין הסכום שבעל זיכיון א' התחייב להשקיע בהפקות מקומיות לבין הסכום שהשקיע בפועל.

המועצה וחברת החדשות

חברת החדשות היא בעלת הזיכיון להפיק ולשדר מהדורות חדשות ויומני חדשות במסגרת שידורי הטלוויזיה בערוץ השני. בחוק נקבע, שדינה של החברה כדין כל בעל זיכיון אחר לשידורי טלוויזיה, חוץ מכמה סעיפים. לפי החוק, על המועצה לפקח פיקוח שוטף על ביצוע השידורים בידי בעלי הזיכיונות ועל קיום השירותים שהם נותנים; וכן לקבוע את המועדים של שידורי החדשות ואורכם. תקנות הרשות (כספים) מחייבות את החברה להעביר את תקציבה לאישור המועצה, והיא רשאית להתנות את אישורה בהכנסת שינויים בו. עוד קובע החוק, שבמועצת המנהלים של חברת החדשות (להלן - מועצת המנהלים) יכהנו נציגים של הרשות שתמנה המועצה על פי המלצת מנכ"ל הרשות, ונציגים של בעלי הזיכיון לשידורי טלוויזיה, לפי חלקם היחסי במניות ההצבעה של חברת החדשות. יושב ראש מועצת המנהלים של החברה יהיה מנכ"ל הרשות.

1. מראשית פעילותה של חברת החדשות נבחרו נציגי הרשות במועצת המנהלים מקרב חברי המועצה. אחת מחברי המועצה המשיכה לכהן במועצת המנהלים ב- 1995 אף שכהונתה במועצה כבר הסתיימה עם סיום כהונתה של המועצה הקודמת במאוס אותה שנה, והיא הוחלפה רק ב- 1.12.95. המועצה החליטה שמאותו מועד ישמשו בתפקיד נציגי הרשות במועצת המנהלים רק חברים המכהנים בפועל במועצה. נמצא, כי באוגוסט 1996 בחרה המועצה בעצמה מקרב חברה את נציגי הרשות במועצת המנהלים מאחר שמנהל הרשות התקשה להחליט על מי להמליץ. יוצא אפוא, שהליך בחירת הנציגים ואישורם נעשה בידי המועצה בלי המלצת מנכ"ל הרשות, הנדרשת לפי החוק. יצוין, כי חברי המועצה המכהנים גם במועצת המנהלים ומנכ"ל הרשות קיבלו מהחברה גמול בעד כל ישיבה של מועצת המנהלים שבה השתתפו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1998 הודיע הסגן הבכיר לממונה על השכר במשרד האוצר, שהואיל ומנהל הרשות מכהן כיו"ר מועצת המנהלים מתוקף תפקידו ברשות ומתוקף תפקידה של הרשות לפקח על החברה, אין הוא זכאי לתשלום גמול בעד השתתפותו בישיבות מועצת המנהלים. מנכ"ל הרשות הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בנובמבר אותה שנה החזיר לחברת החדשות שני שיקים שקיבל ממנה עבור השתתפותו בישיבות מועצת המנהלים בחודשים ינואר-יוני 1997 וינואר-מאי 1998.

2. ב- 28.6.95 דנה המועצה בכוונתו של מנהל חברת החדשות לסיים את תפקידו ב- 1.9.95, והנחתה את יו"ר מועצת המנהלים (המכהן גם כמנכ"ל הרשות) ואת חברי המועצה שהיו נציגי הרשות במועצת המנהלים, ש"לא להיחפז בבחירת מנכ"ל חדש כל עוד המועצה לא דנה בנושא ולא גיבשה המלצותיה". ב- 18.7.95 התכנסה מועצת המנהלים ובחרה במנהל חדש לחברת

החדשות. בישיבת המועצה ב- 25.7.95 השמיעו כמה מחבריה ביקורת על שחברי המועצה המכהנים במועצת המנהלים לא פעלו לפי הנחיית המועצה. בדיון התעוררה השאלה אם מסמכותה של המועצה להנחות את חבריה המכהנים במועצת המנהלים כיצד עליהם לפעול בה, ואם בתפקידם כחברי מועצת המנהלים אין הם חייבים נאמנות קודם כל לחברת החדשות. המועצה החליטה להקים ועדת אד-הוק שתבחן את קשרי הגומלין בין המועצה לבין חבריה המכהנים במועצת המנהלים, אך הוועדה לא הוקמה.

3. הבדיקה העלתה, שחברי מועצה ששימשו נציגי הרשות במועצת המנהלים ובוועדותיה, ובהן ועדת התקציב, היו בה בעת חברים בוועדות של המועצה והשתתפו בדיונים ובהחלטות בענייני חברת החדשות.

על כל חבר מועצה, שהוא גם חבר במועצת המנהלים, מוטלת החובה לנהוג בהגינות, בנאמנות וללא משוא פנים כשהוא ממלא את שני תפקידיו. לדעת משרד מבקר המדינה, יוצרת מציאות כזאת, חובת נאמנות כפולה וסותרת, האחת כלפי הגוף המפקח (המועצה) והאחרת כלפי הגוף המפוקח (מועצת המנהלים). משמע, שהפעילות בשני הגופים יוצרת ניגוד עניינים, נחזית על פניה. גם מנכ"ל הרשות נמצא במצב דומה, כשמצד אחד, הוא חב נאמנות למועצה בתפקידה לפקח על השידורים של בעלי הזיכיון, ומצד אחר, בתוקף תפקידו כיו"ר מועצת המנהלים הוא שותף להחלטות המתקבלות בה עם בעלי הזיכיון. מן הראוי, על כן, שהמועצה תשקול מצב זה ואת הפתרון לו, כגון, האפשרות כי נציגי הרשות ייבחרו שלא מקרב חבריה, אלא מקרב אנשי ציבור שמחוץ לרשות, וכן תקבע תקופת כהונתם.

ועדות אזוריות לשידורי רדיו

החוק מטיל על המועצה למנות ועדות אזוריות לכל אזור שקיימת בו תחנה לשידורי רדיו, שתפקידן יהיה לייעץ לבעלי זיכיון לשידורי רדיו בעניינים הנוגעים לקיום השידורים, ובכלל זה בכל הנוגע לשידורים בענייני האזור ותושביו, ולדווח למועצה על פעילותם. הוצאותיה של כל ועדה אזורית ימומנו בידי בעל הזיכיון הפועל באותו אזור.

בפברואר 1997 פנה יו"ר המועצה אל יועץ התקשורת של השר וביקש המלצות של השר על מועמדים לוועדות האזוריות. נמצא, כי מאז ועד מועד סיום הביקורת לא נעשה דבר בעניין זה. בתשובתו מדצמבר 1998 הסביר יו"ר המועצה שהעמסת העלות הכרוכה בהפעלת הוועדות האזוריות על תחנות הרדיו האזורי עלולה לגרום לסגירתן, ונוסף על כך הוא לא קיבל מהשר המלצות למועמדים. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמינוי הוועדות האזוריות נקבע בהוראה בחוק, היה על המועצה לעשות כל שבידיה, כדי שהוראה זו תקום או, לחלופין, לפעול לשינויה.

עבודת הוועדות

1. בחירת הנושאים העולים על סדר יומה של ועדה נעשית בעיקר בידי היו"ר שלה. משרד מבקר המדינה העלה שבגלל ריבוי הוועדות של המועצה והעדר הגדרה של תחומי הפעולה של כל ועדה, יש שוועדות דנו בנושאים שעל פי הגדרתם הם בתחום טיפולן של ועדות אחרות, ויש שאותו נושא נדון בנפרד בשתי ועדות.

2. לפי "נוהל גיוס עובדים במרכז" הנהוג ברשות, מועמדים למשרות בחוזה אישי, ובכלל זה משרות שהן בדרגה אחת מתחת לדרגתו של מנכ"ל הרשות, ייבחרו בידי ועדת מכרזים.

בראשותה של ועדת המכרזים יעמוד יו"ר הוועדה למינהל וארגון של המועצה (להלן - הוועדה למינהל), וחבריה יהיו חברי ועדה זו, יו"ר הוועדה שהמשרה נמצאת בתחום אחריותה, מנכ"ל הרשות וכל אדם אחר שיו"ר ועדת המכרזים יחליט לצרפו לוועדה. בנוהל נקבע, שוועדת המכרזים תהיה חוקית כאשר ישתתפו בה כל חבריה, ושבחירת המועמד תיעשה ברוב קולות.

ב- 1995 וב- 1996 התכנסה הוועדה למינהל כמה פעמים כוועדת מכרזים לבחירת סמנכ"ל לענייני טלוויזיה, כשבכל ישיבה היא דנה בנושא זה בהרכב שונה. לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר הוועדה למינהל פועלת כוועדת מכרזים, עליה להקפיד על הרכב קבוע, כפי שזה נקבע בנוהל גיוס עובדים.

3. ב- 30.10.97 דנה הוועדה למינהל בהמלצת יו"ר המועצה, על קידום עוזרו (להלן - העוזר) בדרגה ואישרה ששכרו יהיה בשיעור של 60% משכרו של מנכ"ל הרשות, שהוא שווה ערך לדרגה 12 בדירוג הרשות. הוועדה החליטה, שהאישור יהיה לשנה מ- 1.11.97, ובתוך חודשיים היא תגדיר מחדש את תפקיד העוזר ותקבע לו מתח דרגות. בעקבות שינוי בהגדרת תכנים בתפקידו של העוזר, החליטה הוועדה בישיבתה ב- 25.11.97 כי שכרו יהיה 70% משכר מנכ"ל הרשות. יצוין, כי באותה ישיבה השתתפו חמישה חברי מועצה (כולל יו"ר המועצה) שאינם חברי הוועדה, נוסף על שישה חברי הוועדה.

היחידה לשכר והסכמי עבודה שבמשרד האוצר (להלן - היחידה לשכר) לא אישרה את ההחלטה של הוועדה למינהל, אך היא המליצה להרחיב את תקן תפקידו של העוזר עד דרגה 11 ולקדם אותו לדרגה 10. ב- 24.5.98 ביקש יו"ר המועצה מהסמנכ"ל לכספים ומינהל ברשות לפעול לפי המלצת היחידה לשכר ולהעניק לעוזר דרגה 10 רטרואקטיבית מחודש מאי 1997, ודרגה 11 ממאי 1998. יו"ר המועצה הדגיש, כי "אין בפעולה זאת לעצור או להחליף את המלצת ועדת המינהל וארגון והחלטת מועצה על הענקת דרגת בכיר (70% משכר מנכ"ל הרשות) או דרגה 12". בעקבות פניית הסמנכ"ל אל היחידה לשכר, היא אישרה לרשות להעלות את דרגת השיא מ- 11 ל- 12 בשישה תפקידים, ובהם תפקיד העוזר. העוזר קיבל דרגה 12 החל ביולי 1998, לאחר שהוועדה למינהל אישרה את ההגדרה החדשה של תפקידו, וקבעה כי היא תוגדר "משרת אמן אישי", וכי תקן משרתו יהיה דרגה 10-12 בדירוג עובדי הרשות, וינתן לו החזר הוצאות כמקובל ברשות במשרה של ראש אגף.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1998 הודיעה היחידה לשכר, ש"קידומו של העובד לדרגה 10 באופן רטרואקטיבי, ולאחר מכן המשך קידומו בלי ששהה בכל דרגה על פי הכללים הנהוגים בשירות המדינה, מהווים חריגה והינם בניגוד להוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב".

משרד מבקר המדינה העיר לרשות, שקידומו של העוזר בשלוש דרגות תוך ארבעה חודשים מעיד על מינהל לא תקין. ההגדרה החדשה של תפקידו כוללת את כל הפעולות שעשה כעוזר, ונוספו להן רק הכנה וכתובה של חומר רקע לכל ישיבות המועצה וועדותיה (פעולות הנעשות בידי עובדים אחרים של הרשות), וכן גיבוש נוהלי עבודה למועצה בשיתוף גורמים ברשות.

בתשובתו הודיע יו"ר המועצה, שההחלטה על שינוי בהגדרת התפקיד של העוזר עולה בקנה אחד עם דוח החברה לייעוץ ארגוני (ראו להלן). נמצא, כי בדוח החברה הומלץ לראות בתפקיד העוזר תפקיד של מקשר בין המועצה לבין הנהלת הרשות (המנכ"ל וסגניו) כשבין התפקידים החדשים שלו, המפורטים בדוח, לא נכלל התפקיד של גיבוש נוהלי עבודה למועצה.

חברי המועצה

מינויים

החוק קובע שבמקום חבר מועצה שהתפטר מתפקידו ימונה חבר אחר ליתרת תקופת כהונתה של המועצה. נמצא, שאחת מחברי המועצה התפטרה במאי 1996, אך למועצה מונה חבר חדש במקומה רק ביולי 1997. יוצא, שבמשך יותר משנה פעלה המועצה במניין חסר.

תשלומי גמול, לינות והסעות

לפי החוק, לא יקבל חבר המועצה מהרשות שכר בעד שירותיו, אך יהיה זכאי לגמול בעד השתתפותו בישיבות המועצה, וכן להחזר הוצאות שיהיו לו בעת מילוי תפקידו. יושב ראש של ועדת משנה זכאי לקבל גמול חודשי בעד הזמן שהקדיש למילוי תפקידו, נוסף על הגמול שהוא מקבל כחבר מועצה. לפי תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (גמול), התשנ"ד - 1994 (להלן - תקנות הרשות (גמול)), זכאי חבר מועצה להחזר הוצאות נסיעה ואש"ל שהוציא בעת מילוי תפקידו, כמקובל לגבי נותני שירותים בשירות המדינה. בהנחה שכינוסי המועצה וועדותיה ינוהלו בירושלים, כנדרש בחוק, נקבע בתקנות סכום שונה של גמול למתגוררים בירושלים ולמי שאינם מתגוררים בה. כמו כן נקבע באותן תקנות הסכום החודשי שישולם ליושבי ראש של ועדות. בדצמבר 1998 היה סכום הגמול לישיבה לחבר מועצה המתגורר בירושלים כ- 152 ש"ח ולמתגורר מחוץ לה - כ- 187 ש"ח; והגמול החודשי ליושב ראש של ועדה - כ- 366 ש"ח. סכומי הגמולים האלה יהיו צמודים למדד המחירים לצרכן ויועלו מדי שלושה חודשים בשיעור של 80% מעליית המדד.

1. *תשלומי גמול*: כל חברי המועצה, חוץ מאחד, מתגוררים מחוץ לירושלים, מרביתם באזור תל אביב. אף שרוב הישיבות של המועצה ושל הוועדות התקיימו באזור תל אביב, הם קיבלו את הסכום הגבוה של הגמול. ההוצאות על תשלומי גמול לחברי המועצה (כולל החזר הוצאות נסיעה במכוניתם הפרטית וסכום קבוע להוצאות טלפון) בשנים 1995-1997 היו 255,000 ש"ח, 291,000 ש"ח ו- 372,000 ש"ח, בהתאמה (במחירים שוטפים).

מסוף שנת 1996 ועד אמצע שנת 1997 קיימה המועצה כמה דיונים על סכום הגמול, מאחר שחבריה סברו שהוא נמוך מדי, והיא פנתה פעמים מספר אל השר ואף למשרד האוצר בבקשה להעלות את הסכום. ביולי 1997 הודיע משרד האוצר לרשות, שהוועדה הציבורית לסיווג תאגידים סטטוטוריים החליטה לדחות את בקשת המועצה. הוועדה איפשרה לרשות לבחור בין תשלום גמול לחברי המועצה לפי הכללים שהיא (הוועדה) קבעה, לבין המשך תשלום הגמול לפי הקבוע בתקנות הרשות (גמול). יצוין, שכללי הוועדה האמורה מגבילים את מספר הישיבות המרבי בשנה שבעדן ישולם הגמול ואת סכום הגמול, וקובעים שהוא ישולם אך ורק לחבר מועצה מקרב הציבור שאינו עובד מדינה ולמי שאינו מקבל שכר מגוף מתוקצב כהגדרתו בחוק יסודות התקציב. נמצא, שהמועצה לא החליטה באיזו אפשרות לבחור. בפועל משלמת הרשות לחברי המועצה בהתאם לתקנות הרשות (גמול), שאינן מגבילות את מספר הישיבות בשנה שבעדן משולם הגמול.

בחוות דעת משפטיות שניתנו לרשות במאי ובדצמבר 1996 נקבע, כי אפשר לראות כישיבת מועצה לעניין תשלומי גמול גם ישיבה של ועדה שלה, ובלבד שמתקיימים בה סימני ההיכר של ישיבת מועצה, כמו סדר יום ומניין חוקי. עוד נקבע בחוות הדעת, כי "יש להראות כי סדר היום של הישיבה הוא בנושאים שהמועצה מוסמכת לדון בהם, ואין מדובר בישיבה בה ענייני מועצת הרשות הם אינצידנטליים". בפועל, שולם לחברי המועצה גמול גם בעד השתתפותם בישיבות

כגון ישיבות של ועדת מכרזים בכירה להתקשרויות, שלפי הסימנים שנמנו אינם בגדר ישיבות מועצה.

תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), קובעות כי בראש ועדת המכרזים יעמוד המנהל הכללי או נציגו, ויכהנו בה החשב או נציגו ויועץ משפטי, וכי מספר החברים בה לא יעלה על חמישה. ב"נוהל רכישות, התקשרויות ותשלומים" של הרשות נקבע שבועדת המכרזים הבכירה (להלן - ועדת המכרזים), שבסמכותה לאשר רכישות ביותר מ-550,000 ש"ח, יכהנו מנכ"ל הרשות, הסמנכ"ל לכספים ומינהל, יועץ משפטי לרשות, סמנכ"ל מקצועי וכן חבר מועצה שמשמש יו"ר של ועדת משנה הנוגעת לרכישה, שיהיה גם היו"ר שלה. מכאן, שהקביעה בנוהל האמור, שבראש ועדת המכרזים יעמוד חבר מועצה, אינה תואמת את תקנות חובת המכרזים.

ב-16.6.98 המליצה הוועדה למינהל, שיו"ר ועדת המכרזים שעוסקת בהתקשרויות להפקת תכניות של הרשות, יצטרף לוועדה זו עוד שני חברי מועצה שיהיו בעלי זכות הצבעה. הוועדה גם קבעה שתוקף ההמלצה יהיה לתקופת ניסיון של חודשיים מיום אישורה. המלצת הוועדה אושרה במועצה ביולי אותה שנה. בעקבות חוות דעת משפטית, לפיה לא יכהנו בוועדת מכרזים יותר מחמישה חברים, צורף אליה חבר מועצה אחד בעל זכות הצבעה. מאחר שצירוף חבר נוסף לוועדה הגדיל את מספר חבריה לשישה, ויתר מנכ"ל הרשות על זכות ההצבעה שלו ואף נעדר מכמה ישיבות של ועדת המכרזים. משרד מבקר המדינה העיר לרשות כי הרכב הוועדה ותפקידו של העומד בראשה קבועים בתקנות חובת המכרזים, ואלה מחייבות את הרשות. בתשובתו ציין יו"ר המועצה כי מתגבש נוהל שיתאים לתקנות חובת המכרזים.

בדצמבר 1996 ניתנה חוות דעת של היועצת המשפטית של הרשות, לפיה יו"ר ועדת מכרזים אינו זכאי לגמול בעד השתתפותו בישיבות הוועדה אלא להחזר הוצאות בלבד, שכן הפעילות הזאת נעשית במסגרת הזמן שבו הוא ממלא את תפקידו כיו"ר ועדת משנה, ועל כך הוא מקבל גמול חודשי נוסף. על אף חוות הדעת המשפטית, המשיכו חברי מועצה לדווח על השתתפותם בוועדת מכרזים גם בשנים 1997-1998 ולקבל על כך גמול.

2. **לינות והסעות:** בעקבות ממצאי מבקרת הפנים של הרשות ממאי 1996, שהצביעו על העדר כללים בעניין לינות של חברי מועצה במלונות במסגרת תפקידם, בדק הסמנכ"ל לכספים ומינהל של הרשות בכמה גופים ציבוריים דומים לרשות, ומצא שבאותם גופים אין הסדר לינות והסעות לחברי המועצה. הוועדה למינהל דנה בנושא והחליטה ב-29.10.96 ש"חבר מועצה זכאי להסעה או לינה בבית מלון מטעם הרשות בשיבה המתקיימת מחוץ למקום מגוריו והמסתיימת בשעות הערב. בקשות להסדרת לינה או הסעה ימסרו מראש לידי עוזר יו"ר המועצה, אשר ינהל רישום מפורט ומדויק של זמני הפעילות והאירועים בגינם נתקבלו בקשות לינה". החלטה זו לא עוגנה בנוהל, ואף לא נקבעו בה קריטריונים לגבי המרחק המרבי בין מקום הלינה ומקום מגוריו של חבר מועצה ומאיו שעה קיימת הזכאות ללינה במלון. בעקבות החלטת המועצה שהוועדה למינהל תגבש נוהל בעניין, המליצה הוועדה למועצה בדצמבר אותה שנה לאשר "נוהל לינות" שנקבעו בו המרחק ממקום המגורים ושעת סיום הישיבה המזכים חבר המועצה בלינה בבית מלון. בנוהל זה צוין, שהזכאות האמורה היא בעד ישיבות המועצה וועדותיה או כל פעילות של חברי המועצה עקב מילוי תפקידם, ובלבד שהוכרו ככאלה בידי יו"ר המועצה. המועצה לא אישרה את הנוהל שהציעה הוועדה. ב-5.5.98 החליטה הוועדה כי הסדר ההסעות לחברי המועצה "הינו צורך". אשר ללינות בבתי מלון המליצה הוועדה, שחבר מועצה הנזקק ללינה בבית מלון לעתים קרובות יפנה אל הוועדה, והיא תדון בבקשתו.

הביקורת העלתה, כי בפועל נהגו ברשות על פי ההחלטה של הוועדה למינהל מאוקטובר 1996, אולם העוזר לא ניהל רישום מפורט ומדויק של "זמני הפעילות והאירועים בגינם נתקבלו

בקשות לינה". לבקשת משרד מבקר המדינה הכינה מחלקת הכספים ברשות רשימת לינות של חברי מועצה בבתי מלון בשנת 1997. לפי הרשימה, שישה חברי מועצה לנו 85 לילות בבתי מלון. 46 מהלינות היו של חבר מועצה אחד, שמתגורר בסביבות ירושלים. בשנים 1995-1997 היו ההוצאות על לינה של חברי המועצה בבתי מלון (בערכים שוטפים) 30,000 ש"ח, 80,000 ש"ח ו- 117,000 ש"ח, בהתאמה. יצוין, כי רק החל ביולי 1997 מנוכחות הוצאות מיוחדות ("אקסטרוות") שהוציאו חברי המועצה בבתי המלון שבהם לנו, מתשלום הגמול החדשי שלהם. עד אותו מועד מימנה הרשות גם את ההוצאות האלה.

בשנים 1995-1997 היו הוצאות הרשות על הסעות של חברי המועצה במוניות (בערכים שוטפים) 10,000 ש"ח, 14,000 ש"ח ו- 20,000 ש"ח, בהתאמה. חברי מועצה שנוסעים ברכבם הפרטי מקבלים החזר הוצאות לפי מספר הקילומטרים שנסעו ממקום מגוריהם, כפי שנקבע בתקנות הרשות (גמול).

מנתונים שרוכזו בידי הרשות עולה, שבחודשים אוקטובר-דצמבר 1997 הגיעו ההוצאות על נסיעות של חברי מועצה במוניות לכ- 18,000 ש"ח (לא כולל מע"מ). סכום זה הוצא על 107 נסיעות של 11 חברי מועצה, והרשות שילמה עבורן בין 50 ש"ח ל- 995 ש"ח לנסיעה, שלעיתים כללה יותר מיעד אחד. עוד עולה מהנתונים כי לתשעה חברי מועצה המתינו המוניות בין חצי שעה לשש שעות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שחברי המועצה, שהם נציגי ציבור, ינהגו בכספי ציבור ביתר חסכנות.

השתלמויות של חברי המועצה

בחול"ל באוקטובר 1996 גובש נוהל נסיעות לחו"ל של עובדי הרשות וחברי המועצה. לפי הנוהל, נסיעות של חברי מועצה יאושרו בידי מליאת המועצה, וכל חבר שנסיעתו אושרה, יגיש ליו"ר המועצה דוח מקצועי וכספי. ב- 25.9.97 הסמיכה המועצה את היו"ר שלה לאשר בקשות להשתלמויות של חבריה. החלטה זו לא עוגנה בנוהל.

1. בישיבת המועצה באוגוסט 1996 הודיע יו"ר המועצה כי כדי שהמועצה תוכל לבחון כראוי את הבקשות של בעלי הזיכיון לחידוש הזיכיונות, דרוש שכמה מחברי המועצה ייצאו להשתלמויות קצרות. בכמה ישיבות של המועצה הוא ציין שלאחר כל השתלמות יש לדווח למועצה בכתב ובעל פה, על תוכנה, ולפרט את המסקנות שהוסקו ממנה. בספטמבר 1997 אישרה המועצה את המלצותיה של הוועדה לקשרי חוץ לפיהן ייצאו משלחות של חברי מועצה להשתלמויות בכמה מדינות באירופה, שיתמקדו בתכניות ספורט, פרסומות ואתיקה. ההשתלמויות יכללו סיורים ופגישות עם ארגונים דומים לרשות, וימשכו יומיים עד שלושה ימים בכל אחת מהמדינות. 12 חברי מועצה הביעו את רצונם להשתתף בהשתלמויות האלה. בנובמבר אישר יו"ר המועצה את היעדים אליהם יסעו.

ב- 1.12.97 פנה שר האוצר במכתב אל יו"ר המועצה וביקש שהמועצה תשקול מחדש את החלטתה על נסיעת רוב חבריה לחו"ל, שכן לא ידוע על תקדים שבו רוב חברי מועצת המנהלים של גוף ציבורי דוגמת הרשות, נסעו לחו"ל במימון הקופה הציבורית. במכתבו הפנה השר את יו"ר המועצה אל חוזר של מנהלת רשות החברות מיום 19.5.97, בו נאמר, כי פעולותיה של חברה ממשלתית נעשות בידי מנכ"ל החברה ועובדיה, ולא בידי חברי הדירקטוריון שלה. על כן, נסיעת דירקטור לחו"ל מטעם החברה מוצדקת, רק אם יש לכך סיבה מיוחדת, ויש להביא לאישור הדירקטוריון כל נסיעה כזאת ולפרט את הסיבות המצדיקות אותה. ב- 9.12.97 דחה יו"ר המועצה

את פניית השר בטענה ש"החלטות מועצת הרשות השנייה אינם כלל בתחום סמכותך", וציין שכיו"ר המועצה מוטלת עליו החובה "להגן על האינטרס הציבורי מפני כל סוג של התערבות שאינה מן העניין". היו"ר הסביר לשר, שהמועצה עומדת לפני החלטה בדבר חידוש הזיכיונות לבעלי הזיכיון, ששווייה בערכים כלכליים נומינליים הוא כמיליארד דולר, וכי מטרת הנסיעה היא לרכוש כלים נוספים שישפרו את יכולתה של המועצה לקבל החלטה בעניין זה.

2. בדיקת ביצוע ההשתלמויות בחו"ל העלתה, שבין דצמבר 1997 לאוקטובר 1998 נסעו 11 חברי מועצה לחו"ל, שלושה מהם - פעמיים, במימון מלא או חלקי של הרשות, ובעלות כוללת של כ- 123,000 ש"ח. כמו כן הועלו ממצאים אלה: (א) בדרך כלל לא נקבעה תכנית המפרטת עם מי ייפגשו חברי המועצה בחו"ל, ובכמה מן המדינות אף לא נקבע הגוף שבו יבקרו. (ב) מרבית חברי המועצה שנסעו לחו"ל, לא הגישו ליו"ר המועצה דוח מקצועי על תוכן ההשתלמות. אם נלמד משהו בסיוורים אלה, לא שותפו בכך החברים שלא נטלו חלק בהם, למרות שהנסיעות היו למטרת המועצה כולה. (ג) לאחר שיו"ר המועצה הוסמך לאשר לחבריה השתלמויות בחו"ל, הוא אישר ליו"ר ועדת התכניות להשתתף ביריד סרטים בקאן, באפריל 1998, למרות שבקשה דומה שהוגשה בספטמבר 1997 לא אושרה בידי המועצה. יו"ר ועדת התכניות הגיש חשבון הוצאות על שהייה בחו"ל של שמונה ימים. (ד) בספטמבר ובאוקטובר 1998 נסעו להשתלמויות בחו"ל שישה חברי מועצה, בהם יו"ר המועצה וחברת מועצה, שנסעו באישור המועצה, ליריד סרטים בקאן, וארבעה חברי מועצה שנסעו לארה"ב באישורו של יו"ר המועצה. שלושה מבין השישה נסעו לאחר שהמועצה כבר אישרה לבעלי הזיכיון את תקופת הזיכיון השנייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הנימוק שהביא יו"ר המועצה להצדקת הנסיעות של חברי המועצה לחו"ל אינו משכנע. ביקור קצר הכולל שישה או שמונה ימי סיוורים בחו"ל, וביקורים בירידי סרטים, אין בהם לשפר את יכולתם לקבל החלטות בנושא שלשמו נסעו, מה גם שמקצתם נסעו לאחר שהמועצה אישרה את הארכת תקופת הזיכיונות. נראה, לכאורה, שנסיעות חברי המועצה לחו"ל לא היו אלא טובת הנאה, שניתנה למרביתם.

ניגוד עניינים

החוק קובע שלא ימונה לחבר מועצה מי שלדעת השר עלולים עיסוקיו האחרים ליצור ניגוד עניינים עם תפקידו כחבר מועצה; מי שקשור, במישרין או בעקיפין, בחוזה או בעסקה עם הרשות או עם בעל זיכיון, או מי שהוא בעל עניין בתאגיד הקשור כאמור. נתקיים בחבר מועצה או עומד להתקיים בו הסייג האמור, יודיע על כך ללא דיחוי לשר, באמצעות יו"ר המועצה. משנודע לשר כי שני הסייגים האמורים מתקיימים בחבר מועצה, הוא רשאי, לאחר שנתן לחבר המועצה הזדמנות נאותה להשמיע טענותיו, להעבירו מכהונתו כחבר המועצה בהודעה בכתב. עוד קובע החוק, שחבר מועצה שידוע לו כי הוא קשור או עשוי להיות קשור, במישרין או בעקיפין, בעסקה או בעניין העומדים לדיון במועצה או בוועדה מוועדותיה, יודיע על כך בכתב ליו"ר המועצה, מיד לאחר שנודע לו כי העסקה או העניין האמורים עומדים לדיון, ולא יהיה נוכח בדיוני המועצה או הוועדה באותה עסקה או באותו עניין, ולא ישתתף בהחלטה הנוגעת אליהם או הקשורה עמם. חבר מועצה, קרובו, סוכנו, או שותפו או תאגיד שאחד מהאמורים הוא בעל עניין או מנהל בו, לא יתקשר בעסקה עם הרשות או עם בעל זיכיון.

הביקורת העלתה כי כמה מחברי המועצה נכחו בדיוני המועצה או ועדותיה ולא נמנעו מלהשתתף בהחלטות שהתקבלו בהם גם כאשר היתה להם נגיעה לנושאים שנדונו והיה חשש לניגוד עניינים:

1. יו"ר ועדת התכניות הוא אחיו של יו"ר קבוצת כדורגל המשתתפת במשחקי הליגה הלאומית, שבעלי הזיכיון משדרים על פי הסכם בינם לבין ההתאחדות לכדורגל. בהעדר הסכם בין בעלי הזיכיון ובין ההתאחדות לכדורגל דנה תת-ועדה לענייני ספורט ב- 28.7.97 בשידור משחקי הכדורגל בעונה 1997-1998 והמליצה כי ישודר המחזור הראשון של משחקי הליגה. יצוין, כי את הישיבה כינס וניהל יו"ר ועדת התכניות ולא היו"ר של התת-ועדה האמורה. המועצה אימצה את ההמלצה ב- 29.7.97, ואף הסמיכה את ועדת התכניות לאשר שידור מחזור נוסף של משחקי הליגה. בישיבתה ב- 11.9.97 אישרה הוועדה לא רק את שידורו של מחזור נוסף, אלא גם את הנוסח הסופי של ההסכם בין ההתאחדות לכדורגל לבין בעלי הזיכיון, בכפוף להכנסת תיקונים בכמה מסעיפיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה זה ראוי שיו"ר ועדת התכניות יטפל בשידור משחקי הכדורגל בכלל, ובהסכם בפרט, מאחר שקרבתו המשפחתית ליו"ר קבוצת הכדורגל האמורה העמידה אותו במצב של ניגוד עניינים.

בהסכם האמור התחייבו בעלי הזיכיון לשדר בשידור ישיר משחק בית אחד לפחות של כל אחת מקבוצות הליגה הלאומית, ובסך הכול 20 משחקים. כמו כן, הם היו זכאים לשדר בשידור ישיר עוד 10 משחקי ליגה. לפי הסדר בין ההתאחדות לבין קבוצות הכדורגל, במסגרת 20 המשחקים האמורים, הקבוצה המארחת זכאית בדרך כלל לתשלום תמורת השידור, אלא אם היתה הסכמה אחרת בין הקבוצות. התמורה בעד 10 המשחקים הנוספים חולקה שווה בשווה בין כל קבוצות הליגה הלאומית, לפי החלטת מזכירות ההתאחדות.

יש לציין, כי 12 מבין 16 קבוצות הכדורגל של הליגה הלאומית קיבלו באותה עונה בעד שידור משחקיהן סכום כולל של כ- 680,000 ש"ח כל אחת, וארבע קבוצות, ובהן הקבוצה שהיו"ר שלה הוא אחיו של יו"ר ועדת התכניות - יותר ממיליון ש"ח כל אחת. קבוצה זו השתתפה רק ב- 4 מבין 30 המשחקים ששודרו (בשניים מהם היא היתה הקבוצה המארחת), ואילו שלוש הקבוצות האחרות, שדורגו בצמרת הליגה, השתתפו ב- 5, ב- 11 וב- 16 מהשחקים ששודרו.

2. חבר מועצה פרסם מפעם לפעם מאמרי עמדה בנושאים שונים בעיתון יומי שלבעליו יש מניות בחברה של אחד מבעלי הזיכיון. חברת מועצה הוציאה ספר בהוצאת אותו בעל מניות.

3. בנו של אחד מחברי המועצה מכהן כמנהל באולפנים שקשורים בחוזה עם בעל זיכיון א' להפקת תכניות שלו. חבר המועצה השתתף בוועדה המיוחדת שבדקה אם בעל הזיכיון מילא את התחייבויותיו הכספיות להפקות מקומיות, ובכך העמיד את עצמו אם כי בתום לב, במצב של ניגוד עניינים.

בתשובתו מסר יו"ר המועצה כי חברי המועצה שמשרד מבקר המדינה מצא שהם פעלו בניגוד עניינים לא הודיעו לו על כך, ולכן לא העביר לשר מידע זה.

דוח אבחון ארגוני

בסוף 1995 פנתה הרשות במכרז סגור לכמה חברות לייעוץ ארגוני. במכרז צוין, כי הזוכה יידרש בין היתר לבחון את המבנה הארגוני של הרשות, את מצבת כוח האדם בה לעומת התקן ואת תיאורי התפקידים, וכן לנתח את תהליכי העבודה וקשרי הגומלין בין המועצה לרשות. במאוס 1996 נחתם חוזה עם החברה שנבחרה. באוגוסט אותה שנה הגישה החברה לרשות דוח ביניים, ובספטמבר - 1997 דוח סופי. עלות הייעוץ היתה כ- 74,000 ש"ח.

הדוח הסופי עסק בחטיבות השונות ברשות, בהנהלת הרשות, במועצה ובקשרי הגומלין שבינה לבין הנהלת הרשות. בדוח נאמר ש"ניתוח תפקידי מועצת הרשות וסמכויותיה על פי הוראות החוק, מלמד על עמימות" בהבחנה בין תחומי האחריות והסמכויות של המועצה לבין אלה של הנהלת הרשות; "טשטוש גבולות האחריות והסמכויות" האלה קיים גם בפועל "ויש לראותו כליקוי בסיסי המחייב תיקון", שכן למועצה יש "מעורבות יתר בתחומי הניהול השוטף של הרשות, ובכלל זה התערבות בנושאי פעילות שוטפים של תת-יחידות מקצועיות בהנהלת הרשות". עוד נאמר בדוח, כי שאיפת חלק ניכר מחברי המועצה להרחיב את תחומי האחריות של המועצה וסמכויותיה אינה מתיישבת עם פעילות תקינה של דירקטוריון ויש בה פוטנציאל למצבי עימותים עם הנהלת הרשות. כל חברי המועצה הם שליחי ציבור ואינם עובדים שהתמנו מינוי מקצועי, על כן טבעי שאין להם הזמן והכלים המקצועיים לניהול השוטף של הרשות. לדעת מחברי הדוח הסיבה למצב המתואר היא "פרשנות לא נכונה (ואולי אף מגמתית)" של המועצה בעניין הסמכויות שמקנה לה החוק בתחומי הניהול השוטף של הרשות

כדי לממש את ייעודה המרכזי של המועצה - ייצוג האינטרס של הציבור הרחב - הומלץ בדוח שהיא תטמיע בעבודתה את "עקרון שקיפות הפעולה": פעולות המועצה יובאו לידיעת הציבור הרחב ביוזמתה. עוד הומלץ, לצמצם ככל האפשר את המגעים הישירים בין חברי המועצה לבין בעלי הזיכיון ולקבוע כללים מחייבים שלפיהם תפעל הנהלת הרשות בקשריה עם בעלי הזיכיון. הדוח אף המליץ להגדיר את מעמדו של יו"ר המועצה, תחומי אחריותו וסמכויותיו, שאינם מוגדרים כלל בחוק.

בדוח נאמר גם, שמספר הוועדות גדול מהדרוש, והקמתן של 14 ועדות, כמספר חברי המועצה, כך שכל אחד מחבריה יוכל לעמוד בראש ועדה, נועדה להביא ל"שקט תעשייתי" במועצה, אשר סבלה מ"רעשים פנימיים" בשל חילופי היו"ר שלה והשינוי בסגנון הניהולי, ובשל היווצרות שתי קבוצות בה: החברים הוותיקים, שכיהנו גם במועצה הקודמת והחברים החדשים. לדעת מחברי הדוח, ריבוי ועדות המשנה, שאחדות מהן אינן מתפקדות כלל, הוא מעין "חלוקת שלל" של "כיבודים" לחברי המועצה, ואינו תורם לתפקודה התקין. בדוח הומלץ לקבוע, מה הן ועדות המשנה החיוניות לפעילות המועצה לפי קריטריונים מקצועיים ועקרוניים של מינהל תקין ולהקים שש ועדות בנות חמישה חברים כל אחת, שיושבי הראש שלהן יתחלפו לאחר תום מחצית תקופת הכהונה של המועצה. בדוח אף הומלץ, שזכות ההצבעה בוועדות תינתן רק לחבריהן, ושמספר הישיבות של כל ועדה ייקבע מראש ויהיה בין 8 ל-12 בשנה.

נמצא, שעד להגשת הדוח הסופי בספטמבר 1997 דנה הוועדה למינהל בדוח הביניים בשלוש ישיבות, ובישיבה האחרונה היא החליטה למנות תת-ועדה שתדון בדוח הסופי ותאשרו, ואף תנסח נהלים הנדרשים בעקבות הדוח. התת-ועדה המליצה בינואר 1998 שמספר הוועדות יצומצם לשבע. היא גם הטילה על היועצת המשפטית של הרשות, על הסמנכ"ל לכספים ומינהל ועל העוזר לגבש מסמך שירכז את המלצות הוועדה, ובכללן את אלה העוסקות בעדכון נוהלי עבודת המועצה, ובמידת המעורבות של חברי המועצה בניהול עבודתן של היחידות ברשות. המסמך הוכן, אולם עד אוגוסט 1998, לא נדונו לא הוא ולא הדוח עצמו, בוועדה למינהל ואף לא במועצה, וממילא לא יושמו המלצות הדוח.

*

חברי מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו הם נציגי ציבור והם מתמנים בידי הממשלה. הביקורת העלתה ליקויים מינהליים בעבודת המועצה וועדות המשנה הקבועות שלה, העדר נהלים עדכניים להסדרת פעולותיהן וביצוע פעולות שאינן עולות

בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין: המועצה וועדותיה ניהלו את כינוסיהן בעיקר בתל אביב, דבר שהגדיל את הוצאות הרשות ואף היה בניגוד לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990; המועצה אישרה לחבריה הוצאות על נסיעות במוניות, לינות בבתי מלון והשתלמויות בחו"ל שחרגו מהמתחייב מתפקידיה, וללא נהלים המסדירים זאת. עוד נמצא, שהמועצה אישרה לאחד מבעלי הזיכיון תקופת זיכיון שנייה אף שחברה פרטית שבדקה בהזמנת הרשות את עמידת בעלי הזיכיון בהתחייבויותיהם הכספיות, קבעה שיש פער של כ- 31 מיליון ש"ח בין הסכום שהוא התחייב להוציא על הפקות מקומיות לבין הוצאותיו בפועל, דבר שאושר בידי ועדה מיוחדת של המועצה. עוד העלתה הביקורת, שכמה מחברי המועצה היו במצב של ניגוד עניינים בין תפקידם במועצה לבין עיסוקיהם האחרים או שהיתה להם קרבה משפחתית למי שקשורים עם בעלי הזיכיון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה להסדיר את כל הנהלים הדרושים לתקינות עבודתה ועבודת ועדותיה, ולנהוג חיסכון בהוצאותיה. על חברי המועצה להימנע מכל מצב בו הם עלולים להיקלע לניגוד עניינים.