

פרק רביעי

גופים העוסקים בתחום השידור

רשות השידור

פעולות הביקורת

נבדקו הליכי מינוי החברים במוסדות רשות השידור וקביעת תקציבה. כן נבדקו מינוי בכירים, העסקת אנשי תקשורת בכירים והתקשרות עם נותני שירותים. הבדיקה נעשתה במטרה הרשות. בדיקות השלמה נעשו באגף הממונה על השכר שבמשרד האוצר, בוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות ובמשרדי השרים הממונים על ביצוע חוק רשות השידור.

ענייני מינהל וארגון

תקציר

רשות השידור (להלן - הרשות) הוקמה על פי חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), ולפיו היא "תקיים את השידורים כשירות ממלכתי". החוק קובע את תפקידיה, ובהם (א) שידור תכניות חינוך, בידור ומידע בשטחי המדיניות, החברה, הכלכלה והמשק, התרבות, המדע והאמנות במגמה לשקף, בין השאר, את חיי המדינה, מאבקה, יצירתה והישגיה ואת חייהם ונכסי תרבותם של כל חלקי העם; (ב) קידום היצירה העברית והישראלית; (ג) שידורים בשפה הערבית לצרכיה של האוכלוסייה הדוברת ערבית ושידורים לקידום ההבנה והשלום עם המדינות השכנות בהתאם למגמות היסוד של המדינה. לפי החוק, על הרשות להבטיח כי בשידורים יינתן מקום לביטוי של ההשקפות והדעות השונות הרווחות בציבור.

עד שנות התשעים של המאה העשרים הייתה רשות השידור הגוף היחיד שהפעיל ערוץ שידורי טלוויזיה והגוף העיקרי ששידר שידורי רדיו. מאז הוקמו גופי שידור רבים נוספים, והרשות מצאה את עצמה כערוץ אחד מני רבים ובתחרות קשה עם גופי תקשורת מסחריים.

במשך השנים חלה הידרדרות חמורה במעמדה ובתפקודה של הרשות. ועדות ציבוריות¹ אשר בחנו את הגורמים למצבה הקשה קבעו שהוא נובע בין היתר ממספר עובדיה הגדול, מעלויות שכרם הגבוהות, מהסכמי שכר קשיחים ומן החוק, שמקשה לנהלה במקצועיות וללא פניות בסביבה רבת ערוצי תקשורת. מחברי הדוחות המליצו בין היתר על שינויים מבניים ברשות ועל שינויים בחוק.

1 הוועדה לבדיקת רשות השידור בראשותו של האלוף (מיל') רפאל ורדי משנת 2000; ועדת השידור הציבורי בראשות פרופ' חיים בראשית משנת 2000; הוועדה לרפורמה בשידור הציבורי בראשות מר רענן דינור משנת 2005 ועוד.

ביולי 2007 אישרה מליאת הרשות תכנית כוללת לשינוי ארגוני בה שיאפשר שידור ציבורי ברמה נאותה ובאמצעים סבירים (להלן - תכנית הרפורמה). כחלק מהמהלכים ליישום הרפורמה נחתם באפריל 2009 הסכם בין רשות השידור ומשרד האוצר לבין ארגוני העובדים המייצגים את עובדיה, ולפיו יפרשו ממנה 700 עובדים לאחר חתימת הסכמי עבודה חדשים. עד מועד סיכום דוח זה, ינואר 2011, נחתמו הסכמי עבודה חדשים עם מרבית הוועדים המייצגים את עובדי הרשות; תהליך הפרישה טרם החל.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי מינוי מוסדות הרשות ואת קביעת תקציבה. כן נבדקו מינוי בכירים, העסקת אנשי תקשורת בכירים והתקשוריות עם נותני שירותים. הבדיקה נעשתה במטרה הרשות. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף הממונה על השכר ובוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים); במשרדו של שר ההסברה מר יולי אדלשטיין (לשעבר השר הממונה) ובמשרד ראש הממשלה (השר הממונה בעת סיום הביקורת).

עיקרי הממצאים

מוסדות הרשות

לפי החוק, על ביצוע חוק רשות השידור מופקד שר אשר מתמנה על ידי הממשלה (להלן - השר הממונה). יושב ראש הרשות (להלן - היו"ר), מליאה של 31 חברים וועד מנהל של שבעה חברים (להלן - מוסדות הרשות) ומנהל כללי (להלן - המנכ"ל) מופקדים על מילוי תפקידיה של הרשות לפי החוק. המליאה מתמנה על ידי נשיא המדינה - לפי המלצת הממשלה². יו"ר הרשות, חברי הוועד המנהל והמנכ"ל מתמנים על ידי הממשלה.

המליאה

לפי החוק, עם תפקידיה העיקריים של המליאה נמנים התוויית מדיניות הרשות, הנחיית הוועד המנהל במילוי תפקידיו ומעקב, פיקוח ובקרה על פעילות הרשות. נשיא המדינה ימנה את חברי מליאת הרשות לפי המלצת הממשלה; זו תינתן לאחר התייעצות עם ארגונים יציגים של הסופרים, המורים והאמנים בישראל, עם מוסדות ההשכלה הגבוהה ועם האקדמיה ללשון העברית ועם גופים ציבוריים אחרים שיש להם זיקה לענייני שידור. בפועל השר הממונה מגבש את רשימת המועמדים לתפקיד חברי המליאה לאחר התייעצות, כאמור בחוק.

1. הליך התייעצות עם הארגונים היציגים הוא הבסיס למינוי מוסדות הרשות. לקראת מינוי מליאת הרשות התייעצו השרים הממונים עם ארגונים וגופים כדלהלן:

2. להוציא חבר מליאה אחד שעליו ממליצה הסוכנות היהודית.

שנת 2000 - עם 71; ב-2003 - עם כ-50; בשנים 2006-2007 עם 143 וב-2009 - עם 139 ארגונים וגופים.

לא נמצאו מסמכים שמהם אפשר ללמוד על ההליך שקיימו השרים הממונים לגיבוש רשימת הגופים שעמם יש להתייעץ לקראת מינוי המליאה, ולא ברור איך נקבעה ואושרה בכל פעם הרשימה המומלצת מאחר שלא נמצא תיעוד באשר להליך גיבושה של הרשימה; השרים הממונים לא קבעו כללים, לא הסדירו את כלילת הגופים ברשימה ואת גריעתם ממנה, לא קבעו את ההליך הראוי לקבלת החלטותיהם ולא החליטו מי מוסמך לקבל את החלטה הסופית בנושא.

2. בחוק נקבע כי משך הכהונה של מליאה הוא שלוש שנים, ולאחר מכן תמשיך לכהן עד מינויה של המליאה הבאה.

הליכי המינוי של מליאות הרשות ארכו זמן רב מאוד, בין היתר עקב שינויים במערכת הפוליטית. כתוצאה מכך תפקדה הרשות במשך תקופות ארוכות, שבהן הייתה שרויה במשבר תפקודי חריף, כשהמליאה היא "מליאת מעבר". הליכי המינוי של המליאה שכינה בעת ביצוע הביקורת ארכו כשנתיים. אף בתום תקופה זו לא מונו כל חבריה, והשלמת מינוי חברים נוספים ארכה עוד כשנה וחצי. מליאה זו השלימה את תקופת כהונתה בספטמבר 2008, אך עד מועד סיכום דוח זה, ינואר 2011, לא השלימו השרים הממונים את כינונה של מליאה חדשה. שינויים בהרכב הקואליציוני של הממשלה וחילופי השרים שנעשו בעקבותיהם השפיעו באופן מהותי על אי-השלמת הליך מינוי המליאות בזמן. עניין זה ותהליך המינוי עצמו, שהוא ארוך מעצם הגדרתו בחוק, גרמו להתארכותם של הליכי המינוי.

יושב ראש הרשות

תפקיד יו"ר הרשות הוא אחד האדנים שעליהם מושתתת פעילותה, והוא מהווה נדבך מרכזי במערך הניהולי שלה. במהלך העשור שלפני הביקורת לא אויש התפקיד כשלוש שנים. במרבית התקופה אף לא אויש תפקיד המשנה ליו"ר הרשות. זמן הכהונה הממוצע של יושבי הראש באותו עשור היה קטן משנתיים. בכך היה כדי להחליש באופן ניכר את מליאת הרשות ולפגוע ביכולתה למלא את תפקידיה ובהם קביעת מדיניות עקבית לרשות ופיקוח יעיל על פעולותיה.

הוועד המנהל

הוועד המנהל, שאמורים לכהן בו שבעה חברים, הוא הגוף הניהולי והמרכזי של הרשות: הוא המוסמך לדון ולהחליט בענייניה, להכין לה תקציב, לפקח על ביצועו ועוד. כהונתו בת שלוש שנים. משתמה תקופת כהונתו נותרת הרשות בלא ועד מנהל אלא אם כן מינתה הממשלה ועד חדש.

רוב הזמן מאז תחילת שנת 2004 לא היה ברשות ועד מנהל בהרכב הדרוש שעומד בראשו יו"ר הרשות: בדצמבר 2003 תמה כהונת הוועד המנהל שכינה עד אותה עת. למרות הפגיעה בתפקודה של רשות השידור ולמרות כל ההתרעות על אי-תקינות המצב מינתה הממשלה ועד מנהל חדש רק לאחר כשלוש שנים וחצי, במרס 2007. ביוני 2009 התפטרו מתפקידם יו"ר הרשות, המשנה ליו"ר וחבר נוסף בוועד המנהל.

מאותה עת ועד תום כהונת הוועד המנהל במרס 2010 היו בו ארבעה חברים בלבד. מתום כהונה ועד מועד סיכום הביקורת פעלה הרשות בלא ועד מנהל. למרות מצבה הקשה והמשברי בתקופה זו וחרף הפגיעה ביכולת לקיים פיקוח נאות על הנעשה בה לא מינתה לה הממשלה ועד מנהל חדש.

בתקופה שבה פעל הוועד המנהל בהרכב חסר של ארבעה הוא נדרש לדון ולהכריע בנושאים כבדי משקל הנוגעים לתוכנית הרפורמה הכוללת, אף שחודשים מספר קודם לכן נקבע בחוות דעת משפטית כי יש להגביל את פעולתו של ההרכב החסר לעניינים דחופים ושוטפים בלבד. בכך יש כדי להדגיש את הנזק שנגרם מן הדחיות במינוי חברי הוועד המנהל.

מינוי חברי מליאה

כאמור, השר הממונה הוא המרכיב את רשימת המועמדים למליאת הרשות והוא מביא את הצעתו לאישור הממשלה. הוועדה לבדיקת מינויים בודקת את כשירותם של מועמדים לכהונה כחברי מליאת רשות השידור.

ועדות ציבוריות שונות שבחנו במהלך השנים את רשות השידור בעיקר בתקופה שבה הידרדר תפקודה, ציינו את ההשפעות הפוליטיות על מערכת השידור הציבורי בישראל. בדיקת הליכי מינוי שהיו בשנתיים שלפני מועד סיכום הביקורת אכן מעלה חשש שהשיקולים שלהם לא היו נקיים מהשפעות פוליטיות, כמפורט להלן.

1. בסוף דצמבר 2009 ביקש השר הממונה דאז, מר יולי אדלשטיין, לקיים בוועדה לבדיקת מינויים בדיקה לגבי מינוי של 23 מועמדים למליאת רשות השידור. גורמים משפטיים בכירים ציינו כי רשימת המועמדים שהציע השר מנתה מועמדים רבים בעלי זיקה פוליטית או אישית. זאת בניגוד להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, אשר הבהיר לשר הממונה כי רשימת חברי מליאה הכוללת מועמדים רבים בעלי זיקה פוליטית "צובעת את המליאה בגוון פוליטי".

2. נמצאו חמישה מקרים שבהם, במסגרת הליכי המינוי של מועמדים לשת מליאות, פנו שרים ממונים לוועדה לבדיקת מינויים בבקשה שתעיין מחדש בהחלטותיה שלא למנות מועמדים לתפקיד חברי מליאה. אותם מועמדים היו בעלי זיקה פוליטית.

משרד מבקר המדינה העיר כי ראוי שהשרים הממונים יגבילו את פניותיהם לבחינה מחדש של מועמדים בעלי זיקה פוליטית רק למקרים שבהם יש בידיהם מידע רלוונטי חדש הנוגע למועמד ולא הוצג לוועדה ולמקרים שבהם היה שינוי בנסיבות. כך יצטמצמו החששות בדבר השפעות פוליטיות על ניהולו של גוף השידור הציבורי. ראוי כי הערה זו תיבחן לגבי הליכי מינוי המליאה המתקיימים בעת הזו.

3. יו"ר הרשות הקודם, מר משה גביש, התפטר מתפקידו ביוני 2009, בשעה שברשות שררה הסכמה לגבי תרומתו לרשות ולקידום הרפורמה. על נסיבות התפטרותו נמסרו למשרד מבקר המדינה שתי גרסאות סותרות: מר גביש מסר שהתפטר לאחר שהשר יולי אדלשטיין, השר הממונה דאז, אמר לו כי "אנחנו מחפשים מישהו משלנו". השר אדלשטיין הכחיש זאת ואמר כי מר גביש התפטר היות שהוא (השר) לא היה יכול להבטיח לו שיישאר בתפקידו לקדנציה נוספת. בהקשר זה ציין השר כי מספר חודשים מאוחר יותר הוא פעל למינויו של מועמד נטול זיקה פוליטית או אישית.

משרד מבקר המדינה אינו בא להכריע בין הגרסאות הסותרות בדבר נסיבות התפטרות של יו"ר רשות השידור. אולם הפרטים המתוארים בעניין זה מעוררים ספק בדבר נסיבות ההתפטרות, היות שהפגישה בין השר לבין היו"ר לא תועדה.

4. חילוקי דעות בין ראש הממשלה בנימין נתניהו לשר הממונה הקודם, מר אדלשטיין, מנעו מינוי יו"ר לרשות: לאחר כשמונה חודשים ללא יו"ר התכוון השר להביא לאישור הממשלה הצעה למינוי מר אמנון דיק ליו"ר. עקב חילוקי דעות עם ראש הממשלה לא עלה בידו למנותו.

מקרים אלו משקפים את הקושי הקיים בסוגיות מינוי וכהונה של העומדים בראש גוף שידור ציבורי כאשר הממנים הם אנשי הדרג הפוליטי.

תקציב

1. משנת 2004 עד שנת 2010 ניהלה רשות השידור את פעולותיה ללא תקציב שאישרה הממשלה כחוק. אף ועדת הכספים והוועד המנהל של הרשות לא אישרו את תקציבה במרבית התקופה.

2. הצעות התקציב של הרשות הוכנו בשנים 2008-2010 על בסיס הנחות שלא התממשו: בכל אחת משנים אלו הוכנה הצעת התקציב בהנחה שהרפורמה תמומש, הסכמים עם העובדים ייחתמו, ומשרד האוצר יעביר לרשות את חלקו במימון הרפורמה; בשנים 2009-2010 הוכן אומדן ההכנסות מאגרת הטלוויזיה לפי סכום אגרה נמוך משנקבע. הנהלת הרשות צפתה שאם לא תמומש הרפורמה, יהיה לה גירעון תקציבי כבד, אך לא עשתה מראש דבר כדי להקטין את ההוצאות - אף שהממונה על התקציבים במשרד האוצר ומוסדות הרשות דרשו ממנה להכין תקציב מאוזן.

3. אחד מתפקידיה של הרשות הוא קידום היצירה הישראלית והעברית. החוק קובע כי על הרשות להוציא בשנה לא פחות מ-36% מהכנסותיה³ לרכישת הפקות מקור מקומיות; כן נקבע שלפחות 10% מהכנסותיה יוקצו לתכניות סוגה עילית⁴. בשנים 2007, 2009 ו-2010 היא הוציאה פחות מ-3% מהכנסותיה לרכישת הפקות מקור מקומיות; רוב הסכום שימש לרכישת תכניות סוגה עילית. השרים הממונים השתמשו בסמכותם והתירו זאת⁵. הרשות והשרים הפחיתו כמעט לחלוטין את הרכישה והשידור של הפקות מקור מקומיות והפקות סוגה עילית ובכך ביטלו את אחד מתפקידיה העיקריים של הרשות.

3 הכנסות מאגרות טלוויזיה, משידורי חסות, מתשידורי שירות, הכנסות מימון והכנסות מתקציב המדינה שיועדו לשידורי טלוויזיה.

4 הפקות סוגה עילית הן, לפי סעיף 1 לתוספת לחוק, הפקות מקומיות קנויות מהסוגים האלה: תכניות תעודה, תכניות דרמה ותכניות מיוחדות במתכונת מקורית ובעלת ערך מיוחד.

5 הרשות לא ביקשה מהשר הממונה להתיר הפחתה בסכומי ההוצאה עבור רכישת הפקות מקור מקומיות ותכניות סוגה עילית בשנת 2008.

ניהול כוח אדם

לפי חוק רשות השידור, תקנות הרשות ונהליה, מינוי עובדים לתפקידי ניהול ברשות ייעשה במכרז פנימי. אם לא נבחר מועמד במכרז הפנימי, יפורסם מכרז חיצוני. אם כבר ננקטו צעדים לפרסום מכרז ניתן למנות לתפקיד עובד במינוי זמני (להלן - מינוי בפועל). באוגוסט 2010 הועסקו ברשות כ-50 עובדים על פי מינוי בפועל.

נוהל הרשות העוסק במינוי בפועל קובע שהמינוי יהיה לתקופה של עד שלושה חודשים, אולם ניתן להאריך את תוקפו עד לשנה בנסיבות מיוחדות ובאישור מוסדות הרשות. מינוי בפועל ליותר משנה מחייב מכרז שתצוין בו זמניותו.

דרכי המינוי של מנהלי המדיה

1. מנהל הטלוויזיה בעברית: הטלוויזיה בעברית היא עמוד התווך של מערך פעילות השידור של הרשות, ולכן תפקיד מנהל הטלוויזיה הוא מרכזי ומשמעותי. מאז שנת 2006 לא עלה בידי הרשות לאייש את התפקיד במכרז.

בנובמבר 2006 קיבל עליו מנכ"ל הרשות, מר מרדכי שקלאר, את תפקיד מנהל הטלוויזיה בעברית, ובמאי 2007 הודיע ששני מנהלים יסייעו לו בניהול הטלוויזיה; לאחר כארבעה חודשים נותר אחד משני המנהלים, מר משה (מושון) מצליח, בתפקיד והוא מילא אותו במשך כשנה. הרשות פרסמה מכרז פנימי ומכרז חיצוני, וועדות המכרזים החליטו לא לבחור בשום מועמד לתפקיד. בפברואר 2008 החליט הוועד המנהל לבחור מנהל באמצעות ועדת איתור, אך באפריל 2008 החליטה ועדת האיתור להקפיא את הליך הבחירה עקב הסיכוי הקלוש לאתר מנהל.

במרס 2008 החליט הוועד המנהל כי המנהל שנוטר לסייע למנכ"ל ימונה למנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) בלא שקיים דיון ממשי בנושא. הוא מונה לשלושה חודשים, וביוני ובדצמבר אותה שנה האריך הוועד המנהל את תקופת מינויו בשישה חודשים בכל פעם. במאי 2009 האריך את תקופת מינויו בשנה נוספת עד ליוני 2010. בסוף 2010 כיהן מנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) בתפקידו כשלוש שנים בניגוד לנוהל הרשות: הוועד המנהל האריך את תקופת מינויו ליותר משישה חודשים ללא אישור ועדת הביקורת, והרשות לא פרסמה מכרז למינוי בפועל מעל לשנה.

הנהלת הרשות נמנעה מבחירת מנהל כדי שלא להתחייב למינוי לזמן ממושך בתקופה שבה עובר הארגון שינויים מבניים, אך בסופו של דבר מילא המנהל הזמני את התפקיד במשך תקופת כהונה רגילה, שלוש שנים.

2. מנהל הטלוויזיה בערבית: מאז מרס 2002 לא נבחר במכרז מנהל לטלוויזיה בערבית. במאי 2007 פרסמה הרשות מכרז פנימי לתפקיד ובנובמבר 2007 פרסמה מכרז חיצוני. ועדות המכרזים החליטו שלא לבחור באיש מהמועמדים. ביוני 2008 הוקמה ועדת איתור ואף פרסמה פנייה למועמדים, ואולם בספטמבר אותה שנה היא התפזרה בשל חשש לניגוד עניינים של אחת מחברות הוועדה. הוועד המנהל החליט לקיים הליך בחירה במתכונת של ועדת מכרזים; הישיבה נקבעה לנובמבר 2008.

בנובמבר 2008 קבע בית הדין הארצי לעבודה שיש לדחות את הליך המינוי עד כינונה של ממשלה חדשה⁶. במרס 2009, משהוקמה הממשלה החדשה, החליט הוועד המנהל להמשיך בתהליך בחירת המנהל. בעקבות עתירה נוספת שהוגשה לבג"ץ⁷, ובה ביקשו העותרים צו ביניים להקפאת הליך איתור המנהל עד לבחירת מליאה, ועד מנהל ויו"ר⁸, פנה השר הממונה דאז, מר אדלשטיין, למנכ"ל הרשות ולחברי הוועד המנהל וביקש לבחון את האפשרות להקפאת מכרזים ברשות. בדיון שבו השתתף השר התבקש המנכ"ל גם שלא למנות מנהל בפועל לטלוויזיה בערבית. עד סוף 2010 לא מונו מליאה וועד מנהל ולא נבחר מנהל לטלוויזיה בערבית. פניית השר האמורה הייתה משום מעורבות בהליך המינוי למשרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, השר הממונה נדרש לנקוט זהירות והקפדה על ריחוק בעניינם של הליכים למינוי בעלי תפקידים ברשות, הן משום העיקרון המחייב שקבע בעניין זה בית המשפט⁹ והן משום שבקשותיו והמלצותיו מתפרשות ברשות כהנחיה לכל דבר ועניין.

הטלוויזיה בערבית המשיכה לפעול בניהולו של מנכ"ל הרשות שמילא את התפקיד מאז 2008, אף שאין לו הכישורים המתאימים לכך; למשל, אין הוא שולט בשפה הערבית.

3. מנהל הרדיו בעברית: במרס 2008 פרסמה הרשות מכרז פנימי למנהל הרדיו בעברית. ביוני אותה שנה התכנסה ועדת המכרזים, שרוב משתתפיה היו חברי הוועד המנהל, והחליטה שלא לבחור שום מועמד לתפקיד ולפרסם מכרז חיצוני. באותו היום החליט הוועד המנהל למנות לתפקיד את מר אריה שקד שהיה אחד המועמדים במכרז, במינוי בפועל.

ימים אחדים לפני מועד כינוסה של ועדת המכרזים למכרז החיצוני הוגשה כאמור עתירה לבג"ץ בבקשה למתן צו על תנאי לביטול כינוסה של ועדת האיתור לבחירת מנהל הטלוויזיה בערבית, שהייתה אמורה להתכנס באותו מועד. בעקבות הגשת העתירה ועוד בטרם התקבלה החלטת בג"ץ בנושא, פנה השר הממונה דאז, מר אדלשטיין, למנכ"ל הרשות ולחברי הוועד המנהל בבקשה לבחון את הקפאת המכרזים ובהם המכרז למנהל הרדיו, דרישה שלא הועלתה בעתירה. בעקבות בקשת השר החליט מנכ"ל הרשות לבטל את כינוס ועדת המכרזים. עד מועד סיכום דוח זה, ינואר 2011, לא כונסה הוועדה.

מעורבותו של השר הממונה דאז הביאה לביטול המכרז החיצוני ומנעה בחירת מנהל לרדיו בעברית, ומשכך האריכה הרשות את תוקף המינוי, בניגוד לנהליה. במרס 2010, לאחר שהמנהל (בפועל) כבר כיהן בתפקידו כשנתיים, נתנה היועצת המשפטית של הרשות, עו"ד חנה מצקביץ' חוות דעת אשר לא הצביעה על המניעה להארכת הכהונה, שלא בהתאם לנוהל שמתנה מינוי בפועל לתקופה של מעל לשנה בחובת פרסום מכרז בגין המינוי בפועל. בסוף 2010 כיהן המנהל בפועל בתפקיד יותר משנתיים וחצי -

6 ב-21.9.08 התפטר מתפקידו ראש הממשלה דאז מר אהוד אולמרט, והממשלה פעלה כ"ממשלת מעבר".
 7 בג"ץ 4945/09, תבור נ' ממשלת ישראל ואח', פורסם בנבו.
 8 ב-8.6.09 הודיע יו"ר הרשות דאז, מר גביש, על התפטרותו מהרשות.
 9 בג"ץ 10134/02 אושעיה ואח' נ' ראש הממשלה בתפקידו כשר הממונה על רשות השידור ואח', תקדין.

תקופה הקרובה לתקופת הכהונה שנקבעה במכרז - שלוש שנים - והרשות לא תכננה מכרז לאיוש המשרה.

4. מנהל הרדיו בערבית: מנהל הרדיו בערבית, מר אדמונד סחייק מכהן בתפקידו מאז 1983 ועד מועד סיום הביקורת, במשך כ-28 שנים. מאז 2004 נמנעה הרשות מלפרסם מכרזים למילוי התפקיד למרות חוות דעתה של היועצת המשפטית. העסקת מנהל הרדיו בערבית במשך עשרות שנים אינה עולה בקנה אחד עם נוהלי הרשות, שקצבו את משך השהייה בתפקיד זה, ועם החלטות הוועד המנהל בנוגע אליו. העסקה זו אף אינה מתאימה לעידן של שוק תקשורת דינמי ותחרותי.

מינוי מנהלי מחלקות וחטיבות

בדיקת ארבעה מינויים בפועל של מנהלי מחלקות ומנהלי חטיבות בטלוויזיה בעברית וברדיו בערבית העלתה שלרשות היה דפוס קבוע של מינויים: שלושה מאותם מנהלים מונו לתפקידים באמצעות מכרז, ובתום תקופת הכהונה של שלוש שנים הם קיבלו הודעה על סיום תפקידם, אך התבקשו להישאר בו באופן זמני עד איוש המשרה במכרז. המנהל הרביעי מונה מלכתחילה במינוי בפועל. מפעם לפעם הוארכו תקופות המינויים בפועל בניגוד לנוהלי הרשות. במשך שלוש עד שמונה שנים לא פרסמה הרשות מכרזים לאיוש משרות אלה.

מינוי עובדי מטה

הרשות מינתה עובדי מטה במינוי בפועל ללא מכרז. באחד המקרים בחרה הרשות שלא לפרסם מכרז היות שהעובדת שהנהלת הרשות רצתה למנותה לתפקיד לא עמדה בתנאי הסף שלו. לפיכך מונתה העובדת לתפקידה במינוי בפועל, והרשות לא פרסמה מכרז 11 שנים. במקרה אחר עובדת ממלאת תפקיד במינוי בפועל במשך תשע שנים בלי שהרשות פרסמה מכרז לאיוש המשרה. גם במקרים אלה הוארך תוקף המינויים בניגוד לנוהלי הרשות.

אנשי תקשורת בכירים¹⁰

לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים לשינויים בשכר או להטבות אלא באישורו של שר האוצר. הואיל ורשות השידור היא גוף מתוקצב¹¹, הסדרי העסקה מיוחדים בה מחייבים את אישור הממונה על השכר.

במטרה לקלוט אנשי תקשורת בכירים חדשים ולעודד עובדים בכירים להישאר ברשות השידור, אישר ב-1995 הממונה על השכר במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) להעסיק בה אנשי תקשורת בכירים על פי חוזים אישיים.

10 עיתונאים ומגישים מוכרים שהשתתפו בתכניות עשויה להגדיל את שיעור הצופים בהן, המכונים במסמכים של הרשות ושל הממונה על השכר במשרד אוצר "טאלנטים" (talent באנגלית - כישרון).

11 גוף מתוקצב - תאגיד שהוקם בחוק והוא מוסד של המדינה שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין או שחבריו או חברי הנהלתו, כולם או מקצתם, מתמנים בידי הממשלה או בידי השר.

1. נמצא שהרשות התקשרה עם חלק מאנשי התקשורת הבכירים בצורה שלא תאמה את תקופת העסקתם ואת מהות עבודתם, וחתמה עמם על חוזים בניגוד להנחיות הלשכה המשפטית שלה ובניגוד לדעתו של הממונה על השכר. במקרים מסוימים הועסקו אנשי תקשורת בכירים ברשות שחזיהם לא היו בתוקף.

(א) אף שלפי הנחיות נציבות שירות המדינה אין להעסיק עובד שפרש באופן קבוע וממושך, העסיקה הרשות עיתונאי שעבד בה במעמד קבוע כ-35 שנים, פרש ממנה במסגרת תכנית לעידוד פרישה מרצון וקיבל תנאי פרישה מועדפים וגמלת פרישה. ביולי 2005 החלה הרשות להעסיקו לפי חוזה לשלושה חודשים, ולאחריהם העסיקה אותו עוד כשלוש שנים בלא שחתמה על חוזה התקשרות אתו.

באוגוסט 2007, בעקבות פניית המנכ"ל, אישר סגן הממונה על השכר את העסקתו של העיתונאי באופן חריג לפי חוזה קבלני עד סוף 2008. למרות זאת, במאי 2008 חתמה עמו הרשות על חוזה שלפיו יועסק כעובד הרשות, והאריכה את תוקף החוזה מפעם לפעם ללא אישור סגן הממונה על השכר. ביוני 2010 קבע סגן הממונה על השכר שאין להמשיך את העסקת העיתונאי. חרף זאת סיכמו מנכ"ל הרשות וסמנכ"לית משאבי אנוש גב' ליאור רמתי, בתחילת אוגוסט 2010 כי הרשות תמשיך להעסיקו עד סוף אותה שנה. רק בספטמבר 2010 הפסיקה הרשות את העסקתו.

(ב) עיתונאי בכיר אחד הועסק בטלוויזיה בעברית ארבע שנים בלא שתוקף החוזה המקורי עמו הוארך, ועיתונאי בכיר אחר הועסק בה תשעה חודשים בלא שנחתם עמו חוזה התקשרות. משהוארך תוקף ההסכם עם האחד נחתם חוזה העסקה עם האחר, היו אלה במתכונת של חוזה קבלני - בניגוד להנחיית סגן הממונה על השכר, שעל הרשות לחתום עם עיתונאים שהועסקו באופן קבוע על חוזה העסקה אישי כעובדי הרשות. ההתקשרות עם אחד העיתונאים שילבה שתי צורות העסקה: התקשרות קבלנית לעבודה קצובה בזמן עם תנאי עבודה כשל עובד, למשל, קבלת דמי הבראה ותשלום בגין ימי חופשה.

2. לפי נוהלי הרשות, אישור לעבודה פרטית יינתן רק באישור בכתב מראש. לפי הנוהל שהיה תקף עד 2008, האישור ניתן על ידי מנכ"ל הרשות; לפי הנוהל מ-2009, האישור יינתן על ידי סמנכ"ל משאבי אנוש בכפוף לחוות דעת של הלשכה המשפטית.

שני אנשי תקשורת בכירים ביקשו אישור לעבודה פרטית, בקשותיהם לא אושרו, ולמרות זאת הם המשיכו לעסוק בעבודתם הפרטית. מנכ"ל הרשות אישר להם בעל פה לעסוק בעבודה הפרטית, בניגוד לנהלים ולחוות דעת משפטיות. לשתי עיתונאיות אישר מנכ"ל הרשות בעל פה לעסוק בעבודה פרטית בערוץ מתחרה בניגוד לנוהלי הרשות. באחד המקרים האישור ניתן במטרה להגדיל את שכר העובדת.

העסקת נותני שירותים

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, קובע שככלל, תאגיד ממשלתי כהגדרתו בחוק יתקשר לרכישת שירותים במכרז פומבי. תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, מאשרות לפטור ממכרז עסקה שעניינה תרבות, אמנות, בידור או הווי - באישור ועדת המכרזים - בטרם ייחתם חוזה התקשרות. לפי נוהלי הרשות, התקשרות עם נותן שירותים עצמאי שסכומה גדול מ-250,000 ש"ח לשנה תובא גם לאישור ועדה של מליאת הרשות (להלן - ועדת 250).

1. בינואר 2008 חתמה הרשות עם עיתונאי על חוזה להפקת תכנית בטלוויזיה במשך 25 שבועות. ביוני 2008 סיכם המנכ"ל עם העיתונאי כי תישקל הפקת עונה נוספת של התוכנית, אך ועדת התקשורות לא אישרה את ההתקשרות.

בדיונים שהתקיימו ברשות מאוקטובר 2008 עד יוני 2009 סוכם כי היא תפיק את התכנית במתכונת מצומצמת בהשתתפות העיתונאי, והפקתה לא תתחיל קודם שייחתם עמו חוזה. הגורמים המקצועיים בהנהלת הטלוויזיה התריעו על היעדר מקור תקציבי למימון הפקת התכנית. בישיבת ועדת ההתקשרויות ביוני 2009 טען מנכ"ל הרשות שהרשות מחויבת להפקת התכנית בהתאם להתחייבות שנתן לעיתונאי בעל פה. ועדת התקשורות אישרה משא ומתן עם העיתונאי.

אף שוועדת המכרזים לא פטרה את ההתקשרות ממכרז, אף שוועדת 250 לא אישרה אותה וחרף העובדה שהלשכה המשפטית לא אישרה את נוסח החוזה, החל העיתונאי לעבוד ברשות ביולי 2009, ורק בתחילת נובמבר 2009 חתם עמו מנהל כוח האדם של הרשות על חוזה למפרע מתחילת יולי אותה שנה למשך 14 חודשים. ועדת המכרזים וועדת 250 החליטו בהתאמה בדיעבד לסווג את ההתקשרות כפטורה ממכרז ולאשרה.

בהתחייבותו בעל פה לעיתונאי יצר בעצם המנכ"ל מחויבות לגורמים המקצועיים ברשות לפעול בניגוד לכללי המינהל התקין ולשמש חותמת גומי לסיכומים שאליהם הגיע.

2. מתחילת 2010 התנהלו פגישות בין מנכ"ל הרשות ובעלי תפקידים נוספים לבין מגיש ברדיו בדבר שילובו בתכנית שבועית. בסוף מאי 2010 הוא החל להגיש את תכניתו. קודם תחילת העסקתו לא הסדירה הרשות את תנאיה, ורק בדצמבר 2010, שבעה חודשים לאחר תחילת העסקתו, חתמה עמו הרשות על חוזה.

גיוס פרויקטור לטכנולוגיות

הוועד המנהל של הרשות אישר ביוני 2008 העסקת יועץ חיצוני למנכ"ל להכנת מכרזים בעניין שיקום התשתית הטכנולוגיות של הרשות. הנהלת הרשות גייסה פרויקטור לטכנולוגיות שתפקידו הוגדר "מנהל פרויקט בכיר" וקבעה שיהיה עליו לרכז את עבודת הרשות לקראת שיקום התשתית הטכנולוגית שלה. רק לאחר שמרבית שלבי בחירת הפרויקטור הסתיימו ביקש מרכז הצוות שעסק בגיוסו מוועדת הכספים של הרשות אישור עקרוני להעסקתו, ובפנייתו יצר את הרושם שהליך הגיוס רק בתחילתו.

אף שהליך גיוס הפרויקטור היה כהליך לגיוס קבלן, החליטה הרשות להעסיקו כעובד בתפקיד סמנכ"ל פיתוח וטכנולוגיה בפועל.

סיכום והמלצות

דוח ביקורת זה עוסק בשני נושאים מרכזיים שהם חלק מהתשתית הקובעת את איכות התפקוד של רשות השידור: איוש מוסדותיה המנהלים והליכי המינוי של החברים המכהנים בהם; ניהול ענייני כוח האדם בה לרבות הליכי מינוי של ראשי המזיה והתקשרות עם עיתונאים בכירים. לימוד מסקנות הדוח ותיקון הליקויים

המפורטים בו עשויים לשפר את תפקוד הרשות, שהיא גוף ציבורי שמנהליו חבים לציבור חובת נאמנות.

החֶסֶר באיוש מוסדות הרשות בעשור שקדם למועד סיכום הביקורת משקף כשל מתמשך שגרם לרשות נזקים מהותיים בתקופה שבה עליה לתפקד במציאות משברית, ובה בעת היא נדרשת לקבל הכרעות כבדות משקל בעניין רפורמה נרחבת שתשפיע על עתידה. על הממשלה והשר הממונה להבטיח איוש מלא של כל מוסדות הרשות בהתאם להוראות הדין.

הזיקה בין הדרג הממשלתי לבין רשות השידור מובנית בתוך הוראות חוק רשות השידור. קשר זה מגלם בתוכו קשיים מחייבים התנהלות זהירה ורגישה. הממצאים שהועלו בעניין הליכי מינוי חברי המוסדות המנהלים מחייבים בחינה והפקת לקחים בדבר הליכים דומים שיתקיימו בעתיד. ככלל יש ליצור תנאים שירחיקו שיקולים פוליטיים מן החלטות המתקבלות בעניין הרשות ויבטיחו את קיומה כערֹץ שידור ציבורי-עצמאי המקבל את החלטותיו לפי שיקולים מקצועיים-ציבוריים בלבד.

פעולות בענייני כוח אדם נעשו תוך התעלמות מהוראות הדין והנהול, פעמים רבות בהנהגת המנכ"ל. בהתנהלות זו היה כדי להטמיע ברשות תרבות ניהולית קלוקלת. אין להשלים עם הליקויים שהועלו בתחום זה, המצביעים על כשל ארגוני וניהולי.

מראשית המאה ה-21 רשות השידור נדרשת לקדם את השידור הציבורי בסביבה תחרותית מאוד, כשהיא מתמודדת מצד אחד עם גופי תקשורת מסחריים ומצד אחר עם משברים פנימיים ממושכים. בנסיבות אלה תפקודה היומיומי ויכולתה לממש את יעדי השידור הציבורי מורכבים. מציאות זו לא נעלמה מעיני משרד מבקר המדינה, אך אין בה כדי להמעיט מחומרת אי-ההקפדה על ההוראות המחייבות של הדין והנהלים. חומרת הליקויים נובעת בין היתר מהעובדה כי למנכ"ל הרשות חלק מרכזי בהם. קיום השידור הציבורי אינו עומד בסתירה לתרבות ארגונית נאותה, למינהל התקין ולהקפדה ולזהירות בכל הנוגע לשימוש במשאבי הציבור. כל פעולותיה של הרשות ממומנות מכספי הציבור - ומנהליה חבים לציבור את חובת הנאמנות.

ניהול תקין של ענייני כוח האדם ותרבות ארגונית נאותה הם מאבני הבניין החשובות להצלחת הרפורמה ולהבראת הרשות. על הרשות והעומדים בראשה להטמיע הערות אלה בפעולתם לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה.



מבוא

רשות השידור (להלן - הרשות) הוקמה על פי חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), שלפיו היא "תקיים את השידורים כשירות ממלכתי". עד הקמתה פעלו בישראל שלושה גופי שידור: רדיו "קול ישראל" - שהיה מחלקה במשרד ראש הממשלה; רדיו "גלי צה"ל" - שפעל בכפיפות לקצין חינוך ראשי בצה"ל, והטלוויזיה הלימודית - שהייתה יחידה במשרד החינוך והתרבות. עם הקמת הרשות הועברו שידורי "קול ישראל" לאחריותה. בשנת 1968 נוסדה הטלוויזיה הישראלית ושנה לאחר מכן צורפה אף היא לרשות.

החוק קובע את מכלול התפקידים המוטלים על הרשות, ובהם (א) שידור תכניות חינוך, בידור ומידע בשטחי המדיניות, החברה, הכלכלה והמשק, התרבות, המדע והאמנות במגמה לשקף את חיי המדינה, מאבקה, יצירתה והישגיה, לטפח אזרחות טובה, לחזק את הקשר עם המורשת היהודית וערכיה, להעמיק את ידיעתה בציבור ולשקף את חייהם ונכסי תרבותם של כל שבטי העם; (ב) קידום היצירה העברית והישראלית; (ג) שידורים בשפה הערבית לצרכיה של האוכלוסייה הדוברת ערבית ושידורים לקידום ההבנה והשלום עם המדינות השכנות בהתאם למגמות היסוד של המדינה. לפי החוק, על הרשות להבטיח כי בשידורים יינתן מקום לביטוי מתאים של ההשקפות והדעות השונות הרווחות בציבור.

עד לשנות התשעים של המאה העשרים נהנתה הרשות ממעמד של גוף שידור יחיד בתחום הטלוויזיה וגוף עיקרי בתחום שידורי הרדיו. בשני העשורים האחרונים השתנתה מפת התקשורת ללא הכר וקמו גופי שידור רבים נוספים: שני ערוצי טלוויזיה מסחריים, ערוצי כבלים ולוויין ותחנות רדיו אזוריות. מסוף שנות התשעים נכנסה רשת האינטרנט כערוץ תקשורת נוסף. הרשות מצאה את עצמה אפוא כערוץ אחד מני רבים בסביבה תחרותית קשה לצד גופי תקשורת מסחריים, כאשר עליה להמשיך ולקיים שידור ציבורי ממלכתי.

מזה שנים חלה הידרדרות חמורה במעמדה ובתפקודה של הרשות. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בגירעון מתמשך בתקציבה ובשיחיקה במעמד השידור הציבורי. כתוצאה מכך מונו מספר ועדות ציבוריות אשר בחנו את הגורמים שהביאו אותה למצבה והגישו דוחות עם המלצות לשינויים. בין הוועדות האחרונות ניתן למנות את אלה: הוועדה לבדיקת רשות השידור שבראשה עמד האלוף (מיל') רפאל ורדי ומסקנותיה סוכמו בשנת 2000; ועדת השידור הציבורי שבראשה עמד פרופ' חיים בראשית ומסקנותיה סוכמו באותה שנה; הוועדה לרפורמה בשידור הציבורי בראשות מר רענן דינור שפרסמה את מסקנותיה ב-2005¹².

הדוחות קבעו שמצבה הקשה של הרשות נובע בין היתר ממספר עובדיה הגדול, מעלויות שכר גבוהות, מהסכמי שכר קשיחים וממבנה הרשות שנקבע בחוק, שבתנאי השוק הקיימים מקשה את ניהולה של הרשות במקצועיות. מחברי הדוחות המליצו בין היתר על שינויים מבניים ברשות ובחוק.

על ביצוע חוק רשות השידור מופקד שר אשר מתמנה על ידי הממשלה (להלן - השר הממונה). סמכויותיו העיקריות הן הזכות להציע מועמדים למשרת המנכ"ל, העברת מנכ"ל מתפקידו, מינוי ממלא מקום למנכ"ל.

להלן פירוט השרים הממונים בשנים 2000-2010:

12 דוחות נוספים על מצב הרשות חוברו בידי אמנון צוקרמן ב-1997, גיל סמסנוב ב-2001, ד"ר רענן כהן ב-2001, ר"ח הוגן, גינצבורג, אבני ושות' ב-2001.

תקופת הכהונה	תפקיד ממלכתי נוסף שמילא בעת היותו השר הממונה	השם
אוגוסט 2000 - יוני 2001	השרה לאיכות הסביבה	דליה איציק
יוני 2001 - אוגוסט 2002	שר ללא תיק	ד"ר רענן כהן
אוגוסט 2002 - דצמבר 2002	ראש הממשלה	אריאל שרון
דצמבר 2002 - מרס 2003	שר התקשורת	ראובן ריבלין
מרס 2003 - נובמבר 2005	שר התקשורת והממונה על מינהל מקרקעי ישראל	אהוד אולמרט
נובמבר 2005 - מאי 2006	ממלא מקום ראש הממשלה, שר התעשייה, המסחר והתעסוקה	ציפי ליבני
מאי 2006 - יולי 2007	שרת המשפטים	איתן כבל
יולי 2007 - אפריל 2009	שר ללא תיק	יצחק הרצוג
אפריל 2009 - פברואר 2010	שר הרווחה	יולי אדלשטיין
מפברואר 2010 ¹³	שר ההסברה והתפוצות	בנימין נתניהו
	ראש הממשלה	

לפי החוק, מופקדים על מילוי תפקידיה של הרשות: יושב ראש הרשות שמתוקף תפקידו זה מכהן גם כיו"ר הוועד המנהל (להלן - היו"ר), מליאה של שלושים ואחד חברים וועד מנהל של שבעה חברים (להלן - מוסדות הרשות) ומנהל כללי (להלן - המנכ"ל). המליאה מתמנה על ידי נשיא המדינה - בהמלצת הממשלה¹⁴. יו"ר הרשות, הוועד המנהל והמנכ"ל מתמנים על ידי הממשלה. מאז מאי 2006 מכהן מר מרדכי שקלאר כמנכ"ל הרשות, ומאז יולי 2010 מכהן ד"ר אמיר גילת כיו"ר.

בינואר 2007, עם מינויו של יו"ר הרשות הקודם מר משה גביש לתפקיד היו"ר, הוא החל במהלך להכנת תכנית כוללת לשינוי ארגוני ברשות שיאפשר שידור ציבורי ברמה נאותה ובאמצעים סבירים (להלן - תכנית הרפורמה או הרפורמה). ביולי 2007 אישרה מליאת הרשות את תכנית הרפורמה. הרפורמה מבקשת להביא, בין השאר, לשינויים האלה: (א) שינוי מבני ארגוני של הרשות הכולל את ביטול כל הסכמי העבודה הקיימים וחתימה על הסכמים חדשים המתאימים לגוף שידור מודרני הפועל בסביבה עתירת שינויים טכנולוגיים; (ב) הקטנת מספר העובדים¹⁵ בכ-700 (כ-40% מכלל עובדי הרשות) וגיוס 150 עובדים חדשים לניהול, לתפקידי מפתח במערכות העיתונאיות ובתחום הטכנולוגיה. (ג) השקעה בתשתיות טכנולוגיות; (ד) שינוי החקיקה הקיימת והרחקת הפוליטיקה מרשות השידור; (ה) הענקת סמכויות וקביעת כפיפיות כדי לאפשר לרשות לעמוד ביעדי ההכנסה הדרושים למימון פעילותה.

כחלק מהמהלכים ליישום הרפורמה נחתם באפריל 2009 הסכם בין הרשות ומשרד האוצר לבין ארגוני העובדים המייצגים את עובדי הרשות, ולפיהם יפרשו ממנה 700 עובדים בכפוף לחתימת הסכמי עבודה חדשים שיחליפו את הקיימים. בדצמבר 2010 חתמה הרשות על הסכמי עבודה חדשים עם האיגוד הארצי של עיתונאי ישראל (המייצג את העיתונאים העובדים ברשות) ועם

13 בתקופה 18.2.10 - 25.4.10 היה ראש הממשלה ממלא מקום השר הממונה. מ-25.4.10 - השר הממונה עצמו.

14 להוציא חבר מליאה אחד המומלץ על ידי הסוכנות היהודית.

15 באוקטובר 2010 הועסקו ברשות 1,766 עובדים.

הסתדרות העובדים הכללית החדשה, האגף לאיגוד מקצועי והסתדרות ההנדסאים והטכנאים בישראל, המייצגים את העובדים המאוגדים בוועדים אלה. במועד סיכומו של דוח זה, ינואר 2011, עדיין לא הסתיים המשא ומתן עם עובדי הדירוגים המינהליים ועובדי דירוג המח"ר וטרם החל הליך הפרישה. אשר למבנה הארגוני, הנהלת הרשות גיבשה מבנה חדש המעניק להנהלה גמישות ניהולית.

בחודשים פברואר-ספטמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה¹⁶ את הליכי מינוי מוסדות הרשות ואת קביעת תקציבה. כן נבדקו מינויים בכירים בה, העסקת אנשי תקשורת בכירים והתקשרויות עם נותני שירותים. תכנית הרפורמה ויישומה לא נבדקו. הבדיקה נעשתה במטרה הרשות. בבדיקות השלמה נעשו, במשרד האוצר-באגף הממונה על השכר ובוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות, במשרדו של השר הממונה הקודם שר ההסברה והתפוצות (מר יולי אדלשטיין) ובמשרד ראש הממשלה (השר הממונה כיום).

מוסדות הרשות

מליאת הרשות

סעיף 13 לחוק קובע את תפקידי מליאת הרשות, וביניהם התוויית קווי פעולתה, דיון ברוחות של ועדות שהקימה, הנחיית הוועד המנהל במילוי תפקידיו ודיון והסקת מסקנות בכל עניין שייראה לה. היא תכהן שלוש שנים מיום מינויה ותוסיף לכהן כמליאת מעבר עד למינויה של המליאה הבאה (סעיף 8 לחוק). המליאה רשאית להקים ועדות מתוך חבריה ולאצול להן חלק מסמכויותיה; כמו כן היא רשאית להקים ועדות מייצעות לתחומי פעולותיה השונים.

התייעצות לצורך מינוי חברי המליאה

סעיף 7(א) לחוק קובע כי "לרשות השידור תהיה מליאה של שלושים ואחד חברים שימנה נשיא המדינה והם: (1) שלושים אנשי ציבור שהמליצה עליהם הממשלה לאחר התייעצות עם הארגונים הייצוגיים של הסופרים, המורים והאומנים בישראל, עם מוסדות ההשכלה הגבוהה והאקדמיה ללשון העברית ועם גופים ציבוריים אחרים שיש להם זיקה לענייני שידור, ובלבד שלא יהיו ביניהם יותר מארבעה עובדי מדינה... (2) נציג אחד של הסוכנות היהודית שיומלץ על ידיה".

כפועל מגובשת רשימת המועמדים לתפקיד חברי המליאה (המפורטת להלן) בידי השר הממונה - לאחר התייעצות כאמור בחוק, ולאחר השלמתה, הוא מביא אותה לממשלה, והיא ממליצה לנשיא המדינה למנותם כחברי מליאה.

16 בעניין דוחות מבקר המדינה קודמים, ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 42 (1992), "מינוי מליאת רשות השידור והוועד המנהל", עמ' 802. מבקר המדינה, דוח שנתי 53 א (2002), "עניני כח אדם", עמ' 311. מבקר המדינה, דוח שנתי 54 ב (2004), "מכרזים ומשרות קידום ומינוי של עובדים והעסקת יועצים", עמ' 901. מבקר המדינה, דוח שנתי 57 ב (2007), "נוכחות עובדים ותשלומים עבור שעות נוספות וכוננות", עמ' 1023. דו"ח מיוחד (1999) "היחסים בין המוסדות המנהלים של רשות השידור". מבקר המדינה, דוח שנתי 58 א (2007), "היערכות גורמי ההסברה ותפקודם במלחמת לבנון השנייה" עמ' 451. מבקר המדינה, דוח שנתי 60 א (2010), "ההסברה לקהלי היעד דוברי השפה הערבית ושידורי מדינת ישראל בערבית", עמ' 217.

בשנת 1991, הנחה היועץ המשפטי לממשלה את "השרים הנוגעים בדבר בעניין הרכבתן של מליאת רשות השידור" הנחייה מפורטת בדבר "כינון הועד המנהל של רשות השידור ומליאתה". הנחייה זו עודכנה בשנת 2000.¹⁷ לגבי חובת ההתייעצות עם הגופים הציבוריים (להלן - חובת ההתייעצות) קובעת הנחייה כי "א) יש להחליף עם הארגונים והגופים, מבעוד מועד, מידע לגבי מועמדים אפשריים בתחום שבו הארגונים והגופים פועלים, לפני העניין, וזאת כדי לאפשר לאותם ארגונים וגופים לעוץ דבר באשר למינוי, ולתת להם הזדמנות נאותה לכך. (ב) יש להטות אוזן קשבת לעצה ולשמעה מתוך פתיחות, הגם שאין חובה לקבלה כמות שהיא. יש לשקול את חוות הדעת של הגופים המייעצים בכבוד ראש... היינו, לשקלה בטרם גובשה דעה סופית לגבי המועמדים המומלצים, ותוך נכונות לשנות דעה לאור עצות שתתקבלנה. (ג) אין להחליט בדבר המועמדים המומלצים לפני קבלת חוות דעתם של כל אותם גופים וארגונים. החלטה כאמור לפני ההתייעצות ובטרם חיוו הגופים והארגונים את דעתם, פסולה היא... (ד) נימוקים עניינים ומפורטים הם אלה הצריכים להיות מונחים ביסודה של כל החלטה בדבר מועמד, בין לחיוב בין לשלילה".

להלן נתונים על מספר הגופים שעמם התקיימה התייעצות לקראת מינוי מליאות הרשות בעשור האחרון: בדצמבר 2000 התייעצה השרה הממונה דאז, הגב' דליה איציק עם 71 ארגונים וגופים; ב-2003 פנה השר הממונה דאז, מר אהוד אולמרט, אל כ-50 ארגונים; השר הממונה בין השנים 2006-2007, מר איתן כבל, פנה אל 143 גופים, בשנת 2009 פנה השר הממונה דאז, מר יולי אדלשטיין, ל-139 גופים.

בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצאו מסמכים שמהם אפשר ללמוד על ההליך שנהגו לקיים השרים הממונים לגיבוש רשימת הגופים שעמם יש להתייעץ לקראת מינוי המליאה; לא ברור מי הגורם שאישר כפועל בכל אחת מהשנים את הרשימה המומלצת מאחר שלא נמצא תיעוד באשר להליך גיבושה של הרשימה. יודגש כי השרים הממונים לא קבעו כללים מנחים המסדירים את גיבוש הרשימה. הם גם לא פירטו את ההליך הראוי לקבלת החלטות ולא החליטו מי הגורם המוסמך לקבלת ההחלטה הסופית בנושא.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 כי רשימת הגופים המייעצים הקיימת כיום גובשה בשנים 2006-2007; מטרת גיבושה הייתה התייעצות מקיפה ומהותית שתביא לידי ביטוי את עמדתם של המגזרים והגופים השונים העוסקים בתרבות ובחינוך כמדיום תקשורתי ובשידור. רשימה זו שימשה את השרים שכיהנו בתפקיד זה מאז גובשה בלי שנעשו בה שינויים משמעותיים. לדבריו, רבים מהגופים הללו אינם מגיבים, ותגובות מקיפות ענייניות מתקבלות ממספר קטן של גופים. הוא ציין כי בין הגורמים המעכבים את מינוי המליאה ניתן למנות את "אורכה של רשימת הגופים איתם יש להיוועץ, [ו]הקושי לקבל מהם תשובות מקיפות שיבטיחו כי חובת ההתייעצות קוימה במלואה".

ח"כ איתן כבל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011 כי רשימת הגופים המייעצים שאליהם פנה בתקופתו נמסרה לו על ידי לשכת הייעוץ המשפטי במשרד ראש הממשלה ועל ידי לשכת הייעוץ המשפטי של הרשות.

משרד ראש הממשלה הוסיף ומסר שהיעד המרכזי של ההצעה לתיקון חוק רשות השידור (תיקון מס' 25) התשע"א-2010 (להלן - הצעת החוק החדשה), שהתקבלה בקריאה ראשונה באוקטובר 2010 (בדבר ההצעה ראו להלן בפרק "הצעות לשינוי החוק"), היא פישוט הליכי מינוי חברי המליאה באופן ניכר, עד כדי ביטול הליך המינוי וההיוועצות במתכונתו הנוכחית.

17 הנחייה מס' 1.1550. עודכנה בעקבות בג"ץ 5933/98, פורום היוצרים הדוקומנטריים נ' נשיא המדינה, פ"ד נד(3), 496. בפסק דין זה הורה בית המשפט על פיוור המליאה ועל מינוי מליאה חדשה בקבעו כי בשל אי-מילוי חובת ההתייעצות נפגמו הליכי מינוי המליאה.

השר יולי אדלשטיין¹⁸ מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2010 כי רשימת הגופים המייעצים הארוכה שאליהם פנה הועברה אליו כרשימה שבה עשו קודמיו שימוש בעבר, והוא לא מצא לנכון לגרוע ממנה "על מנת להימנע מהליכים משפטיים מיותרים וכדי לשמור על גיוון הדעות שיובאו בפניו". השר ציין כי רוב הגופים לא העבירו התייחסות או לא העבירו התייחסות מקיפה ולכן הוא "לא נדרש לקריאת חוות דעת מרובות כמספר הגופים שברשימה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הליך ההתייעצות הוא התשתית למינוי הפורום הניהולי הבכיר, ולכן, כל עוד לא שונה החוק, ראוי שיוגדרו קווים מנחים לגיבוש רשימת הגופים המייעצים. על השר הממונה לתת את הדעת למספר הרב של הגופים המייעצים שיש להתחשב בעמדתם. כצד הרצון לשמור על מגוון דעות יש לבחון אם התייעצות עם מספר גדול מידי של גופים אינה מפחיתה מהאפקטיביות של ההליך, במיוחד לנוכח המספר הקטן של התשובות המתקבלות מהגופים המייעצים.

הרכב המליאה

החוק קובע, כאמור, שהממשלה תמליץ על מינוי שלושים אנשי ציבור כחברי המליאה (לאחר התייעצות עם גופים ומוסדות המנויים בו) ואינו קובע את הרכבה לפי מגזרים¹⁹. בפועל המרכיב את רשימת המועמדים כולה הוא השר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור; יצוין כי, העדר הנחיות מפורטות לסיוע בקביעת ההרכב והשפעתו הגדולה של השר על התהליך עלולים להוביל להטיות שונות בהרכב המליאה לרבות הטיות פוליטיות.

ואמנם, בחודש נובמבר 2009 פנתה גב' טנה שפניץ, יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים) ליועץ המשפטי לממשלה דאז, מר מני מזוז, וביקשה ממנו הנחיות וכללים בעניין התאמת תפקידי הוועדה לבדיקת המועמדים לגופי שידור: רשות השידור והרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו. לדבריה, "בנושא ההרכב [של מועצת הרשות השנייה ושל מליאת רשות השידור] עולים נושאים אשר אינם בתחום מומחיותה של הוועדה, למשל מהו הרכב שמשקף מגוון דעות הרווחות בציבור, איזה משקל יש לתת לכל קטגוריה של דעות מבחינת מספר החברים בעלי אותה כשירות, מהו רקע תרבותי הולם והבנה למצב החברתי, וכל זאת בשם לב ליתר התפקידים אשר כל רשות אמורה למלא. תפקידי הרשויות מוגדרים בצורה רחבה, בחלקם בתחומים רעיוניים". בעקבות פנייה זו הנחה בדצמבר 2009 היועץ המשפטי לממשלה את השר הממונה דאז, מר יולי אדלשטיין, באשר לעיקרי הדין הנוגעים להרכבת מליאת הרשות (ראה להלן).

משרד ראש הממשלה ציין בתשובתו כי לפי הצעת החוק החדשה תבוטל המליאה, ותחליף אותה מועצה: "החוק החדש מגדיר במפורש את הרכב המועצה, את הכישורים ותחומי העיסוק של חבריה, ואת מספר החברים הדרושים מתחומים שונים", על מנת שבמליאה יכהנו אנשים בעלי כישורים בתחום השידור הציבורי ואנשי ניהול גם יחד. משרד ראש הממשלה הבהיר שהכללים

18 התשובה ניתנה באמצעות ראש מטה השר.

19 לשם השוואה יצוין שבתאגידים אחרים בחר המחוקק לקבוע בחוק מינויים לפי מגזרים, ובכך הוצר שיקול הדעת של הגורם הממנה ואתו גם החשש מהטיה פוליטית, כמפורט בדוגמאות האלה: סעיף 6 לחוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989, קובע כי לרשות תהיה מועצה בת 16 חברים, והחוק מונה את הרכב המועצה לפי המשרדים והמוסדות השונים; חוק מרכז מורשת בגין, התשנ"ח-1998, קובע אמנם שהשר הממונה ימנה את חברי המועצה, אך הרכב חברי המועצה לפי משרדי ממשלה וגופים נוספים קבוע בחוק; החוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967, קובע ששר האוצר ושר החינוך, התרבות והספורט ימנו שמונה עשר חברים למועצה שהרכבה נקבע לפי גופים.

החדשים יגובשו רק לאחר גמר הליך מינוי חברי המליאה הנמצא בעיצומו, היות שגיבוש כללים חדשים קודם גמר ההליך עלול לדחות את מינוי המליאה לפרק זמן נוסף לא ידוע.

פנייתה של יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים ליועץ המשפטי לממשלה משקפת קושי מהותי. על השר הממונה לתת על כך את הדעת ולקבוע הנחיות וכללים בעניין. ההליכים שהתקיימו עם סיום הביקורת ואחריה לשינוי חוק רשות השידור אינם מייתרים את ההתמודדות עם קושי זה עד שהחוק ישונה - מהלך העלול להימשך זמן רב - משום שבעת הביקורת עסק משרד ראש הממשלה בגיבוש רשימת מועמדים למליאה חדשה לרשות.

מינוי המליאה המכהנת

בסוף אוקטובר 2003 החל השר הממונה דאז, מר אהוד אולמרט, בהליכי התייעצות עם הגופים הציבוריים: לכ-50 גופים ציבוריים נשלחה רשימה של 49 מועמדים למליאה כדי שיחוו עליה את דעתם. לאחר שהתקבלה תשובתם של חלק מהם, נשלחה בסוף דצמבר 2003 רשימת מועמדים נוספת לסבב התייעצות שני. בראשית חודש פברואר 2004 גיבש השר אולמרט רשימת מועמדים והעבירה לאישור הוועדה לבדיקת מינויים. הוועדה סיימה את בדיקתה באוגוסט 2004 ואישרה את כשירותם של 28 מועמדים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 ציין ראש הממשלה לשעבר מר אהוד אולמרט²⁰ כי המנגנון הקיים לבחינת כשירות המועמדים הינו מנגנון בירוקרטי ומסורבל, וכתוצאה מכך נגרמים "עיכובים בלתי סבירים" בהליכי המינוי.

במחצית השנייה של שנת 2004, עוד בטרם אישרה הוועדה את כשירות המועמדים, חלו שינויים בהרכב הממשלה, שלוש מפלגות פרשו ובינואר הצטרפו לממשלה שתיים אחרות²¹. עקב השינויים נעצרו הליכי מינוי המליאה.

רק בפברואר 2005 התחדשו הליכי המינוי והשר הממונה דאז, מר אהוד אולמרט, קיים סבב התייעצויות שלישי עם הגופים הציבוריים לגבי מינוי חברי המליאה ואחריו גיבש רשימת מועמדים נוספת שהועברה גם היא לבחינת הוועדה לבדיקת מינויים.

בתשובתו למשרד מבקר מדצמבר 2010 המדינה ציין ראש הממשלה לשעבר מר אולמרט, כי "תמורות פוליטיות במדינת ישראל הן עניין תדיר ולהרכב הקואליציוני של הממשלה יש השפעה על מינוי מועמדים למוסדות הרשות. הואיל והממשלה היא הגוף הממליץ בפני נשיא המדינה על הרכבה של המליאה, לא ניתן להתעלם מכך ששינויים קואליציוניים בהרכב הממשלה מחייבים בחינה מחודשת של רשימת המועמדים... במציאות, כעת חיה, לאורך עשרות שנים" (ההדגשה אינה במקור).

ביולי 2005 המליצה הממשלה לנשיא על מינוי מליאה חדשה בת 28 חברים לרשות. השר הממונה דאז, מר אהוד אולמרט, התחייב כי יביא לישיבת הממשלה עוד שלושה מועמדים כדי להשלים את המכסה ל-31 חברים²². הממשלה החליטה להביא לוועדה לבדיקת מינויים לבדיקה חוזרת את רשימת המועמדים שהוועדה בדקה באוגוסט 2004, מאחר שחלפה שנה מאז שאושרו. באוגוסט

20 באמצעות עוזרו הבכיר, עו"ד יעקב גלנטי.

21 מפלגת האיחוד הלאומי פרשה מהממשלה ביוני 2004; המפד"ל פרשה ממנה בנובמבר 2004; מפלגת שינוי פרשה בדצמבר 2004; מפלגות העבודה ומרץ הצטרפו לממשלה בינואר 2005.

22 החלטת ממשלה מס' 3840 מיום 3.7.2005.

2005 הודיע יו"ר הוועדה למר אולמרט על סיום הבדיקה. בספטמבר 2005 מינה הנשיא דאז, על פי המלצת הממשלה, מליאה חדשה לרשות ובה 26 חברים.

במאי 2006 החלה כהונתה ממשלת ישראל ה-31 בראשות מר אהוד אולמרט. לתפקיד השר הממונה התמנה חה"כ איתן כבל. בפברואר 2007 מונה שלושה חברים נוספים למליאה, ובמרס 2007 הושלם מינוי המליאה, לאחר שמונו לה שני חברים נוספים: משנה ליו"ר וחבר נוסף.

הנה כי כן, תהליך מינוי ארוך מעצם דרישות החוק בצירוף שינויים פוליטיים גרמו לכך שהליך מינוי מליאה ארך כשלוש שנים וחצי (למינויים של 26 חברים נדרשו כשנתיים, ולמינוי חמישה חברים נוספים - כשנה וחצי) תקופה ארוכה מתקופת כהונתה של מליאה לפי החוק - שלוש שנים.

משרד ראש הממשלה הבהיר בתשובתו כי "הליך מינוי מליאת רשות השידור, לאורך שנים רבות, ועל ידי ממשלות ושרים שונים, משקף את היותו של ההליך מורכב באופן יוצא דופן. קשיים רבים, המובנים במתווה של הליך המינוי הקבוע בחוק, נערמים לפתחם של העוסקים במלאכה, יהיו אשר יהיו, בכל אחד משלבי ההליך. ההליך ארוך ומרובה שלבים, וכל אחד מן השלבים מעורר קשיים".

מינוי מליאה הוא תנאי לקידום מהלכים ברשות ולהפעלה מלאה של מוסדותיה; לדעת משרד מבקר המדינה, הליכי מינוי כה ממושכים פוגעים פגיעה קשה ומהותית בעצם יכולתה של הרשות למלא את תפקידיה בצורה נאותה. הליך מינוי שאורך זמן רב יותר מתקופת כהונת המליאה הוא בלתי-סביר לחלוטין. מציאות זו מטרידה נוכח ההכרה בכך שגם תמורות פוליטיות הן גורם משפיע על קביעת הרכב המליאה עד כי יש בהן כדי למנוע את השלמת ההליך בפרק זמן שיאפשר תפקוד נאות של הרשות.

מינוי מליאה חדשה

1. כאמור, לפי החוק, תקופת כהונתה של מליאה הוא שלוש שנים מיום מינויה, כך שהמליאה המכהנת שמונתה בספטמבר 2005 השלימה את תקופת כהונתה כבר בספטמבר 2008. בספטמבר 2008 הביא יו"ר הרשות דאז, מר משה גביש, לידיעת מר יצחק הרצוג, שהיה באותה עת השר הממונה, ש"הסתיימה תקופת כהונת מליאת רשות השידור ביום 14.9.2008. יחד עם זאת, מוסיפה המליאה הנוכחית לכהן עד למינוי המליאה הבאה".

בספטמבר 2008 הגיש ראש הממשלה מר אהוד אולמרט את התפטרותו לנשיא המדינה. בפברואר 2009 התקיימו בחירות לכנסת ה-18, ובסוף מרס 2009 הוקמה ממשלה חדשה בראשותו של מר בנימין נתניהו, ומר יולי אדלשטיין מונה לשר הממונה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010, ציין השר הרצוג כי "כשר הממונה לא חשבתו שנכון יהיה להתחיל בהליכי מינוי של מליאת רשות השידור כאשר תקופת בחירות נמצאת בפתח והחוק מאפשר באופן מפורש להמשיך את כהונת המליאה הקיימת".

2. ביולי 2009, כשנה לאחר שכהונת המליאה הסתיימה על פי החוק, החל השר אדלשטיין בהליכי מינוי מליאה חדשה. הוא החל בהתייעצות ושלח ל-139 גופים ציבוריים מיעצים רשימת מועמדים לכהונה במליאת הרשות וביקש את חוות דעתם עליהם. כן ביקש השר מהגופים אשר אליהם פנה שיציעו מועמדים העשויים להתאים לתפקיד מבחינת כישוריהם, ניסיונם ותרומתם בנושאים שעליהם מופקדת הרשות.

בתחילת ספטמבר 2009 פנה השר אדלשטיין שנית לגופים הציבוריים, צירף לפנייתו רשימה מעודכנת של מועמדים למליאת הרשות וביקש את חוות דעתם על המועמדים - בעיקר על החדשים "אשר ברובם המכריע נוספו לרשימה על בסיס המלצת הגופים והארגונים המייעצים בסבב ההיוועצות הראשון".

בתחילת פברואר 2010 פנה השר אדלשטיין בשלישית לגופים הציבוריים, הציג בפניהם רשימה נוספת של מועמדים וביקש את תשובותיהם בתוך שבועיים. בין הסבבים העביר השר לבדיקת ועדת המינויים שמות של 23 מועמדים למליאה, והוועדה אף דנה בעניינם.

ב-18.2.10 התפטר השר אדלשטיין מתפקידו בלא שהורכבה המליאה, וראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, התמנה לשר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור.

ראש הממשלה, כשר הממונה החל לפעול לשם השלמת מלאכת הרכבת המליאה. קורות חייהם של המועמדים שנבחנו על ידי השר אדלשטיין נבחנו שוב, וקימו פגישות אישיות עם המועמדים עצמם. באוגוסט 2010 התקיים סבב התייעצויות נוסף, ולעיונם של הגופים המייעצים הועברה רשימת מועמדים נוספת.

עד מועד סיכום דוח זה, ינואר 2011, לא מונתה מליאה חדשה לרשות.

מממצאי הביקורת עולה אפוא שגם במקרה זה היה תהליך המינוי ארוך, ותמורות פוליטיות גרמו לכך שהשרים הממונים לא השלימו אותו בתוך פרק זמן סביר. התוצאה היא ש"מליאת המעבר" מכהנת תקופה ממושכת (למעלה משנתיים ימים).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד ראש הממשלה כי חלה האטה נוספת בהליך הארוך של מינוי מליאה אם מתחלף השר הממונה. לדבריו, "גם אם החליט להמשיך את מינוי המליאה, ולא להתחיל את התהליך מחדש ... אינו יכול להמליץ לממשלה על מועמדים שאינו מכיר כלל ולא נבחנו על ידו, והוא נצרך לחזור על חלקים מסוימים בהליך". עוד ציין משרד ראש הממשלה כי נדרשו פגישות אישיות עם המועמדים עצמם, "שכן ראש הממשלה לא ראה לנכון לקדם מינויים של מועמדים אשר כלל לא נבחנו על ידו".

השר אדלשטיין ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אמנם התמשכות הליכי מינוי המליאה אינה רצויה, לרשות ולציבור כולו, אך יש ליתן את הדעת לכך כי המדובר בתהליך מורכב הדורש תשומת לב והקפדה מיוחדת ועשוי להמשך פרק זמן ארוך.

3. במרס 2010 עתרה התנועה לאיכות השלטון לבג"ץ²³ בבקשה לצו על תנאי שיורה לממשלה לנמק מדוע אינה משלימה את הליכי מינוי מליאת רשות, חברי הוועד המנהל ויו"ר הרשות. כן ביקשה התנועה צו על תנאי שיורה לממשלה לנמק מדוע לא ימנו מבין המועמדים למליאה אשר לא היו התנגדויות למינוים והם אושרו על ידי הוועדה לבדיקת מינויים, חברים למליאה, לוועד מנהל ובפרט יו"ר ומשנה ליו"ר, ולו רק כדי לאפשר תפקוד חלקי של מוסדות הרשות.

במאי 2010 השיבו ראש הממשלה, הרשות והוועדה לבדיקת מינויים לבג"ץ תשובה מקדמית שנאמר בה כי "בימים אלה מתגבשת מליאה חדשה אשר יכול ותורכב בחלקה ממועמדים שכבר עברו סבב של התייעצויות... עוד בתקופתו של השר הקודם שהיה אחראי על ביצוע של החוק, השר אדלשטיין, ובחלקה ממועמדים חדשים אשר בעניינם תבוצע כעת ההיוועצות כנדרש בחוק... הערכה ריאלית של לוח זמנים להשלמת המהלך צריכה לקחת בחשבון את שלב איתור המועמדים המתאימים החדשים הנוספים... את שלב [ה]היוועצות עם כל הארגונים כנדרש בחוק; את גיבושה

23 בג"ץ 2419/10, התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה השר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור ואח'.

של רשימה סופית מוצעת; את בחינתה על ידי הוועדה לבדיקת מינויים... את אישור חברי המליאה ע"י הממשלה ואת שלב המינוי הסופי ע"י כב' נשיא המדינה". המשיבים העריכו כי "תוך כ-4 חודשים ניתן יהיה להעביר רשימה סופית מוצעת של מועמדים שעברו הליך של היוועצות לבחינתה של הוועדה לבדיקת מינויים, וזו מצידה תעשה כל מאמץ להשלים את בחינתה... תוך 45 יום נוספים". עוד הוסיפו המשיבים כי ייתכן שיידרש זמן נוסף לעבודת הוועדה.

במועד סיכום דוח זה, ינואר 2011, כתשעה חודשים מאז ניתנה לבג"ץ התגובה המקדמית, טרם הועברה רשימת המועמדים לוועדה. המליאה שמונתה עוד ב-2005, המשיכה לתפקד כ"מליאת מעבר" יותר משנתיים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 ציין משרד ראש הממשלה כי "ישנם חסמים שונים... הנובעים מאופי ההליך, ומעכבים את הליך מינוי מליאת רשות השידור... נוכחנו בחודשים האחרונים כי גורמים מסוג זה עיכבו את המינוי מעבר למה שציפנו בתשובתנו לבג"צ". בתשובתו מפברואר 2011 עדכן משרד ראש הממשלה כי רשימה של 30 מועמדים לכהונה במליאה הועברה לוועדה לבדיקת מינויים.

השתלשלות האירועים המתוארת לעיל ותשובות השרים הממונים מלמדות כי שינויים בהרכב הקואליציוני של הממשלה וחילופי שרים משפיעים באופן ניכר על מינוי חברי מוסדות הרשות ועקב כך על היכולת להשלים את הליך המינוי של המליאה בתוך זמן סביר. התארכות הליכי המינוי וקטיעת מהלכיהם פוגעת ברשות, בתפקוד המוסדות המפקחים עליה ובאינטרס הציבורי, בייחוד כשבפתח תכנית הבראה כוללת לרשות. הקשר בין הליך המינוי של חברי המליאה ובין השינויים בהרכב הקואליציוני וחילופי השרים מעורר חשש מפגיעה בעצמאות ובניטרליות של השידור הציבורי. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לתת את הדעת למציאות זו ולבחון דרכים, לרבות באמצעות הסדרה חקיקתית לקיצור משמעותי של הליכי המינוי ולצמצום ההשפעה של חילופי השרים על היכולת להשלים.

כהונת מליאות מעבר

כאמור, החוק קובע כי המליאה תכהן שלוש שנים מיום מינויה והמליאה היוצאת תוסיף לכהן עד מינוי המליאה הבאה. משרד מבקר המדינה בדק את משך הכהונה של מליאות הרשות בעשור האחרון:

בדצמבר 2000 מינתה הממשלה מליאה לרשות. כהונתה פקעה בדצמבר 2003, והיא המשיכה לכהן כמליאת מעבר עד ספטמבר 2005, כשנתיים לאחר המועד הנקוב בחוק.

בספטמבר 2005 החלה בכהונתה מליאה חדשה, שסיימה את כהונתה כבר בספטמבר 2008, אך כאמור, עד מועד סיכום דוח זה, ינואר 2011, היא מכהנת כמליאת מעבר יותר משנתיים.

בעשר שנים כיהנו אפוא מליאות מעבר במשך ארבע שנים. השרים הממונים לא השלימו הליכי המינוי בזמן אף שידעו מראש את מועד תום הכהונה של כל מליאה. אמנם, יש בחוק פתרון לבעיית אי-מינוי מליאה, והרשות לא תיוותר ללא פיקוח ציבורי, אך ראוי כי השימוש בו יהיה במקרים מיוחדים ולזמן קצר בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה ועל השרים הממונים להקפיד ולמנות מליאה חדשה בכל שלוש שנים ולמנוע כהונה כה ממושכת של מליאת מעבר. בעשור האחרון כיהנו מליאות מעבר כ-40% מהזמן, ומצב זה אינו תקין.

משרד ראש הממשלה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי עם שינוי החוק ושינוי הליך מינוי המועצה יצטמצמו המקרים שבהם המועצה תכהן תקופות ארוכות כמליאת מעבר.

יושב-ראש הרשות

מינוי יו"ר

החוק קובע כי "הממשלה תמנה שניים מחברי המליאה" ליושב ראש הרשות (להלן - היו"ר) ולמשנה לו. המשנה ימלא את תפקידי היו"ר וישתמש בסמכויותיו אם היו"ר נעדר, אם נבצר ממנו למלא את תפקידו או אם נתבקש לכך על ידי היו"ר. לפי החוק, אין לקיים ישיבת מליאה בלא השתתפות היו"ר או משנהו; לכן אי-איוש שתי המשרות בו בזמן משתק את פעולת המליאה ופוגע אפוא בתפקודה של הרשות כולה.

בטבלה להלן נתונים על יושבי-הראש של הרשות בשנים 2000-2010:

שם	תחילת הכהונה	סיום הכהונה
1 נחמן שי	דצמבר 2000	יוני 2002
2 ללא יו"ר	יולי 2002	ספטמבר 2002
3 אברהם נתן	אוקטובר 2002	ספטמבר 2004
4 ללא יו"ר	אוקטובר 2004	דצמבר 2006
5 משה גביש	ינואר 2007	יוני 2009
6 ללא יו"ר	יולי 2009	יוני 2010
7 אמיר גילת	יולי 2010	

מהטבלה עולה כי מר נחמן שי כיהן בתפקידו כיו"ר הרשות במשך שנה וחצי בלבד, ומר אברהם נתן - כשנה ועשרה חודשים בלבד. יצוין כי בתקופות שבהן לא היה יו"ר לרשות לא ניתן היה לכנס את ישיבות המליאה, להוציא בחודשים יולי-ספטמבר 2002 וינואר-יולי 2006, שבהם התכנסה המליאה בראשותן של המשנים ליו"ר שניהנו בתקופות אלו.

בינואר 2007 מונה מר משה גביש לתפקיד יו"ר הרשות. הוא התפטר מתפקידו ביוני 2009 - לאחר כשנתיים וחצי. מאז ועד יולי 2010 - יותר משנה - נותרה הרשות ללא יו"ר וללא משנה (ראו להלן). ב-18.7.10 מונה ד"ר אמיר גילת ליו"ר הרשות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 ציין חבר הוועד המנהל, מר ראובן שלום, כי "יו"ר הוועד מנהל [שהוא יו"ר המליאה] נמצא בקשר יום יומי ומקיף עם הנהלת הרשות, משמש כאיש הקשר המרכזי עם רשויות השלטון ומתאם את פעילות המוסדות הציבוריים - הוועד המנהל, המליאה וועדותיה. זאת ועוד ללא יו"ר או משנה ליו"ר לא ניתן היה לכנס את מליאת הרשות".

תפקיד יו"ר הרשות המכהן מכוח החוק בו בזמן, כיו"ר הוועד המנהל, הוא אחד האדנים שעליהם מושתתת פעילות הרשות, והוא נדבך מרכזי במערך הארגוני שלה. במהלך העשור האחרון לא אויש התפקיד במשך כשלוש שנים. במרבית התקופה אף לא אויש תפקיד המשנה ליו"ר הרשות. זמן הכהונה הממוצע של יושבי הראש באותו עשור היה קטן משנתיים. בעובדות אלה היה כדי להחליש באופן ניכר את מליאת הרשות ולפגוע ביכולתה למלא את תפקידיה ובהם קביעת מדיניות עקבית לרשות ופיקוח יעיל על פעולותיה.

ועד מנהל

החוק קובע כי לרשות יהיה ועד מנהל בן שבעה חברים: יו"ר הרשות ומשנהו ועוד חמישה מחברי המליאה. לפי החוק, אלה תפקידי הוועד המנהל: לדון ולהחליט בענייני הרשות; לקבל מהמנכ"ל דוחות על הפעולה השוטפת שלה; להכין את התקציב הרגיל ואת תקציב הפיתוח של הרשות, להגישם לממשלה ולפקח על ביצועם; להגיש למליאה דין וחשבון שנתי על פעולותיו; להגיש לשר הממונה כל דין וחשבון שיידרש. לפי סעיף 33(א) לחוק, הוועד המנהל אף מוסמך - באישור השר הממונה - לקבוע כללים לניהולה של הרשות ולפיקוח על השידורים ולמילוי תפקידי ביצוע.

לגבי מרכזיות תפקידיו ופעולותיו של הוועד המנהל ציין בג"ץ²⁴ כי הוא "הפעיל יותר והמעורב יותר בהפעלת הרשות למימוש משימותיה, בידו רוב הסמכויות המאפשרות מעורבות מלאה ומעשית בכל תחומי העשייה של הרשות".

בחוות דעת מנובמבר 1987 של היועץ המשפטי לממשלה דאז, יוסף חריש (להלן - חוות הדעת של היועץ חריש), הוא ציין כי הוועד המנהל הוא הגוף הביצועי המרכזי של הרשות, במילוי תפקידו הוא כפוף למליאתה, ו"החלטות הוועד המנהל בענייני הרשות במסגרת סעיף 19(1) לחוק רשות השידור נושאות בדרך כלל, מעצם טבען ואופיין, אופי כללי ונורמטיבי, ובמהותן הן בגדר מדיניות".

לפי החוק (סעיף 14(א)), כהונת הוועד המנהל היא שלוש שנים והיא פוקעת בתום שלוש שנים מיום מינויו או בתום כהונת מליאת הרשות, הכול לפי המוקדם²⁵. בעוד שתקופת כהונתה של מליאה נמשכת לאחר סיומה עד מינוי המליאה הבאה - דבר המבטיח את רציפות כהונתה, אין הדבר כן לגבי הוועד המנהל: משתמה תקופת כהונתו - תישאר הרשות בלא ועד מנהל, אלא אם כן מינתה הממשלה ועד חדש.

מינוי ועד מנהל

משרד מבקר המדינה בדק את הליכי המינוי של חברי הוועד המנהל בעשור שקדם למועד הביקורת, מאז שנת 2000. להלן הממצאים:

1. בדצמבר 2000 מינתה הממשלה שבעה מחברי המליאה לחברים בוועד המנהל. כהונתם תמה לאחר שלוש שנים, בדצמבר 2003.

24 בג"ץ 243/82, זכרוני נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד ל"ז(1) 757.

25 לפי החוק לא ניתן למנות את הוועד המנהל לפחות משלוש שנים (אלא אם כן מתמנית מליאה חדשה), ואין אפשרות להפסיק כהונת חבר ועד. דבר זה מבטיח את עצמאותו.

מדצמבר 2003 פעלה הרשות למעלה משלוש שנים ללא ועד מנהל; הממשלה מינתה ועד מנהל חדש רק במרס 2007.

במשך אותה תקופה התריעו יו"ר הרשות ומנכ"ל לה לפני גורמים שונים על הקשיים שנגרמו לרשות בשל היעדרו של ועד מנהל, כמפורט להלן:

במאי 2004 התריע יו"ר הרשות דאז, מר אברהם נתן, לפני היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר מני מזוז, ולפני השר הממונה דאז, מר אולמרט, כי הרשות פועלת בלא ועד מנהל בתקופה שבה "לקחה על עצמה תהליך התייעלות ורפורמה מרחיקי לכת" הדורש "ליווי שוטף של הוועד המנהל, הן מבחינת הבקרה על התהליכים, והן מבחינת סמכויות המוקנות עפ"י דין לוועד המנהל בלבד"; באוגוסט 2004 פנה מר נתן אל ראש הממשלה דאז, מר אריאל שרון, וציין כי בהיעדר ועד מנהל "אין כל גורם שיכוון את פעולותיהם של המנכ"ל וההנהלה, יתווה מדיניות לרשות, יפקח [עליהם] וישים סייג להתנהלותם! ... [ו]אין גוף מפקח, שכן ליו"ר לברו אין סמכויות" (ההדגשה במקור).

בנובמבר 2004 פנה מנכ"ל הרשות דאז, מר יוסף בראל, לפרקליטות מחוז ירושלים, והתריע כי "העדר... ועד מנהל יוצר קשיים יומיומיים בניהול רשות השידור, במיוחד בנושא כוח אדם...". הוא ציין כי "בנסיבות אלה, אין מנוס מלהודות בעובדה שנכפה על רשות השידור מעין חידלון מעש, ועל כן אנו נאלצים להקפיא כל מינוי בפועל עד למינוי מוסדות לרשות השידור".

בספטמבר 2005 הביאה הלשכה המשפטית של הרשות לידיעת השר הממונה דאז מר אהוד אולמרט (באמצעות היועץ המשפטי של משרדו) את חוות הדעת של היועץ חריש, ולפיה, עקרון חוקיות המינהל קובע כי רשויות סטטוטוריות מוסמכות לפעול רק במסגרת שהתווה להן המחוקק. "באין ועד מנהל ברשות השידור ומשלא קבע המחוקק במפורש כי במצב שכזה יוכל אורגן אחר למלא את החלל שנוצר... הרי שבעל כורחנו אנו מגיעים למסקנה כי אי מינוי ועד מנהל... שהוא האורגן הביצועי המרכזי של הרשות, פוגע פגיעה חמורה ויסודית בפעילותיה של רשות השידור... במצב דברים זה, יש פגם קונסטיטוציוני-מינהלי חמור ויש לתקנו הן על דרך של מינוי ועד מנהל, והן בדרך חקיקתית אחרת" (ההדגשה אינה במקור). בהמשך המכתב הוסיפה הלשכה המשפטית והתריעה כי "מתום שנת 2003 פועלת רשות השידור ללא ועד מנהל... מצב זה אינו תקין ויש לתקן אותו בדחיפות".

2. ביוני 2009 התפטר יו"ר הרשות, מר משה גביש, מתפקידו כיו"ר הוועד וחבר מליאה. כמו כן התפטרו מתפקידיהם גם המושנה ליו"ר וחבר ועד מנהל נוסף. בוועד המנהל נותרו אם כן רק ארבעה חברים (ראו להלן).

במרס 2010 פנתה חברת הוועד המנהל, גב' רחל קרמרמן, אל ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, בתוקף תפקידו כשר הממונה ואל מנכ"ל משרדו מר אייל גבאי, שמונה על ידי ראש הממשלה לטפל בענייני הרשות, בבקשה למנות בהקדם מוסדות לרשות מאחר שב-17.3.2010 מסיים הוועד מנהל את שלוש שנות כהונתו הקצובה בחוק". גב' קרמרמן ציינה כי "להלכה מכהנת מליאה שאינה יכולה להתכנס [מאחר שלא מונה יו"ר לרשות], וועדות מליאה היכולות להתכנס אך סמכותן מוגבלת. לפיכך נשאר הרשות בלי מוסדות ציבוריים אפקטיביים, בלי יו"ר, בלי מליאה, בלי ועד מנהל ובלי פיקוח ציבורי על תהליכים והליכים כל כך משמעותיים כמו הרפורמה, על השינוי במבנה הארגוני ועל התנהלות הרשות בעת תהליך הרפורמה. גם באם תמנה הממשלה יו"ר לרשות, באין ועד מנהל מכהן, אפשרויותיו וסמכויותיו מוגבלות למסגרת סמכויות המליאה".

עד מועד סיכום דוח זה, ינואר 2011, לא מינתה הממשלה ועד מנהל חדש.

יודגש כי במהלך רוב התקופה שמאז תחילת שנת 2004 לא היה ברשות ועד מנהל המאויש בהרכב החברים הדרוש ובראשו יו"ר. לכן לא ניתן לקיים פעולות ומהלכים ניהוליים בסיסיים ופיקוח נאות על הנעשה ברשות. אי-איוש הגוף המנהל המרכזי של הרשות במשך שנים הוא מחדל חמור, והאחריות להתנהלות זו מוטלת בראש ובראשונה על השרים הממונים אשר לא פעלו לאיוש התפקידים כפי שהיה עליהם לעשות.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 כי "נוכח עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה כי דרך המלך היא למנות את המליאה כמקשה אחת ואת הוועד המנהל מתוכה, הוחלט להשלים ראשית את מינוי המליאה".

לנוכח מצבה הקשה והמשברי של הרשות בתקופה זו והמשבר שפקד אותה היה מקום לסיים את הליכי המינוי של המליאה והוועד המנהל בתוך זמן סביר ולא לגרור אותם תקופה ממושכת כל כך.

משרד ראש הממשלה ציין בתשובתו כי הצעת החוק החדשה נותנת פתרון לבעיית הרציפות הניהולית.

תפקוד הוועד המנהל בהרכב חסר

1. החוק קובע כי אם התפטר חבר הוועד המנהל מתפקידו או חדל מסיבה אחרת להיות חבר בו, יתמנה חבר אחר במקומו לתקופת הכהונה הנותרת של המליאה, קיום המליאה או הוועד המנהל, סמכויותיהם ותוקף פעולתם לא ייפגעו בגלל זה. יודגש שהאחריות למינוי חבר בוועד המנהל במקום חבר שעזב מוטלת על הממשלה ועל השר הממונה מתוקף תפקידם למנות את חברי הוועד המנהל.

כאמור, בחודש יוני 2009 התפטרו יו"ר הרשות והמשנה לו וכן חבר נוסף בוועד המנהל. כתוצאה מכך נותרו בוועד המנהל ארבעה חברים בלבד. מאותה עת ועד לסוף כהונתו במרס 2010 - במשך כתשעה חודשים - המשיך הוועד המנהל לפעול בהרכב חסר זה, והשרים הממונים לא דאגו למילוי השורות מחברי המליאה המכהנת.

מר ראובן שלום, חבר הוועד המנהל של הרשות ציין בתשובתו מחודש דצמבר 2010, כי "לא מדובר רק בחסר כמותי, מדובר בחסר תפקודי משמעותי ביותר". מר שלום מסר כי חברי הוועד המנהל הנותרים חשו אחריות ציבורית להמשך תפקודה של הרשות, בעיקר משום שהגיעה לפרשת דרכים בנוגע לרפורמה. לכן המשיכו החברים הנותרים להתכנס ולפעול כוועד המנהל כמיטב יכולתם.

2. החוק קובע כי הוועד מנהל יקבע את סדרי עבודתו אם לא נקבעו בחוק זה או בתקנות לפיו. בתקנות הוועד המנהל שהוא אישר ב-1997 נקבע כי "הישיבות תקוימנה בנוכחותם של שלושה חברים והיו"ר (למעלה ממחצית חברי הוועד המנהל)". דהיינו ניתן לקיים ישיבות ולקבל החלטות בוועד המנהל גם בהרכב חסר.

היועצת המשפטית של הרשות, עו"ד חנה מצקביץ קבעה בחוות דעת מיוני 2009 ששלחה לחברי הוועד המנהל ולמנכ"ל הרשות, כי בנסיבות שנוצרו ולאחר התפטרות שלושת חברי הוועד ניתן להמשיך לכנס אותו בהרכב חסר, ובכל ישיבה יבחרו הנוכחים יו"ר לישיבה והוא ינהל אותה. יחד עם זאת היא ציינה כי "על הוועד המנהל להגביל את עצמו לנושאים דחופים ושוטפים בלבד" (ההדגשה אינה במקור).

3. מבדיקת פרוטוקולים של 20 ישיבות הוועד המנהל שהתקיימו בין יוני 2009 לבין מרס 2010 עולה שרק בארבע נכחו ארבעה חברי ועד מנהל, ואילו ב-16 (80%) נכחו שלושה וכשישה אחת - רק שני חברים.

ד"ר סועאד אבו רוכן, חברת הוועד המנהל, ציינה בתשובה למשרד מבקר המדינה מחודש דצמבר 2010 כי לאחר התפטרות היו"ר היא נכחה רק בארבע ישיבות. היא החליטה לא להגיע יותר לישיבות הוועד המנהל לאחר שנוכחה לדעת "שלא נוכל להשפיע על התקדמות הדברים היות והסמכות שלנו מוגבלת, וכי הארגון הפנימי של הרשות לא מעודד שיתוף פעולה, ואינו פועל דיו לקידום ענייני הרשות".

4. מאז התפטרותו של מר גביש עקב הוועד המנהל אחרי התקדמות הרפורמה ואישר בדיעבד את פעולות ההנהלה. למשל, ביולי 2009 הוא החליט בנוכחות שלושה חברים בלבד "לאחר שמיעת דברי המנכ"ל, החשב והיועצת המשפטית בעניין ההליכים שקדמו להסכמה שהושגה במסגרת ההתדיינות המשפטית... לאשר את ההסכמה שהושגה על דעת משרד האוצר בין ההנהלה לבין העובדים וההסתדרות".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד מראש הממשלה כי "הרפורמה ברשות השידור אינה פעולת התייעלות שגרתית, כי אם פעולה הכרחית למניעת קריסתה של הרשות". הואיל ואלה פני הדברים וחלק ניכר מהמהלכים הושלמו על ידי הוועד מנהל והמליאה "אנו סבורים כי לא נכון היה לעצור את החלטות בדבר קידום הרפורמה ברשות, על אף ההרכב הקטוע".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הדגישה היועצת המשפטית של הרשות כי עניין אישור ההסכמות על ידי חברי הוועד המנהל עלה בוועד המנהל עוד בזמנו של היו"ר גביש, ולכן ההתרחשות היא התרחשות המשך. אין מדובר במדיניות חדשה, בנושא חדש או בנושא שניתן היה לדחותו עד למינוי ועד מנהל חדש. הנושא היה שוטף ודחוף ונכנס במסגרת סמכויות הוועד המנהל.

בספטמבר 2010 קבע בית הדין האזורי לעבודה²⁶ בירושלים בתשובה לעתירה של אגודת העיתונאים והאיגוד הארצי של עיתונאי ישראל לגבי הפעלת תכנית חירום על ידי הנהלת הרשות כאשר הוועד המנהל פועל בהרכב חסר, כי "היות העת עת דחק קיומית לרשות חייבה התייחסות רצינית של בעלי האחריות... ולקיחת אחריות". יחד עם זאת ציין בית הדין כי "אין דעתנו נוחה מהמצב בו הוועד המנהל אינו בהרכבו השלם כפי שראוי היה שיהיה".

בתשובתיהם למשרד מבקר המדינה מסרו חברי הוועד המנהל מר ראובן שלום וגב' רחל קרמרמן כי ההחלטות לקידום הרפורמה שהתקבלו בהרכב חסר של הוועד המנהל היו מתוך תחושה של אחריות ציבורית שכן מדובר בהחלטות "חיוניות להמשך קיומה של רשות השידור כגוף חי", ומשכך עלו בקנה אחד עם הנחיית היועצת המשפטית של הרשות.

במצב עניינים זה נקלעו חברי הוועד המנהל הנותרים למצב של "אין ברירה": הם נדרשו לדון ולהכריע בנושאים כבדי משקל הנוגעים לקידום רפורמה נרחבת ברשות אף שחודשים מספר קודם לכן נקבע בחוות דעת משפטית כי יש להגביל את פעולתו של ההרכב החסר של הוועד מנהל לעניינים דחופים ושוטפים בלבד. גם אם יש ממש בטענות שהנסיבות חייבו את ההכרעות של ההרכב החסר הרי שיש בכך כדי להדגיש את הנזק הנגרם מאי-מינוי חברי הוועד המנהל.

מינוי חברי מליאה

1. המלצות ועדות ציבוריות: כאמור, החוק קובע כי את מליאת הרשות, את הוועד המנהל שלה ואת יו"ר הרשות ימנה נשיא המדינה בהמלצת הממשלה; השר הממונה מרכיב את רשימת המועמדים למוסדות הרשות.

הוועדות הציבוריות שבחנו את הגורמים שהביאו להידרדרות במעמדה ובתפקודה של הרשות בשנים האחרונות ציינו כי ניכרת פוליטיזציה במינוי חברי מוסדות הציבור שלה, והדבר משפיע על תפקודה, כמפורט להלן.

דוח "הוועדה לבחינת מבנה השידור הציבורי ומעמדו המשפטי והציבורי" בראשות פרופ' ארנון צוקרמן, שהוכן בשנת 1997 ציין כי "ראשי ממשלות, שרים ואישים פוליטיים בכירים אחרים ניסו לא פעם... להשפיע על תוכן השידורים ועל מדיניות הרשות". לגבי שיטת המינויים הקבועה בחוק ציין הדוח כי היא "נוצלה לעיתים על ידי ממשלות ישראל למינויים של אנשים על פי קריטריון פוליטי מובהק, ולא תמיד על פי קריטריונים מקצועיים טהורים".

דוח ועדת השידור הציבורי בראשות פרופ' חיים בראשית משנת 2000 קובע כי "הפיקוח הצמוד של משרד ממשלתי, ושל 'שר ממונה', שזהותו משתנה על פי העסקות הפוליטיות המשתנות, גורם להטיה פוליטית וללחצים קשים על מערכת השידור על כל אגפיה מכוונים פוליטיים שונים. אין הפרדה בין הציבורי לממשלתי, המכונה כאן 'ממלכתי' כדי לשמור על מראית עין".

דוח ועדת בדיקת רשות השידור בראשותו של אלוף (במיל') רפאל ורדי, משנת 2000 ציין כי "מבנה מוסדות הרשות אינו תואם את העידן הרב-ערוצי בתקשורת של תחילת המאה ה-21. מבנה זה מאפשר, בין השאר, התערבות פוליטית בתכני השידור ובמינויים לתפקידים מקצועיים ברשות".

הדוח משנת 2001 של גיל סמסונוב, שהיה יו"ר הרשות בשנים 1998-2000, ציין כי "מרגע שהממשלה היא שבוחרת מנכ"ל (וגם מליאה וועד מנהל), ומחליטה על אישור / אי אישור התקציב, הרי ברור לכולם שהסמכות נמצאת בידי הפוליטיקאים. המסר העובר עד לדרג הזוטר ביותר הוא שמי שקובע הם השרים: שר האוצר, השר הממונה, ראש הממשלה".

דוח ועדת דינור מ-2005 קובע כי השידור הציבורי חייב ליהנות ממעמד עצמאי ולהיות משוחרר מלחצים פוליטיים וכלכליים.

יו"ר הרשות לשעבר מר משה גביש מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מחודש נובמבר 2010 כי "ראויה לציון העובדה שהרשות הפכה לכלי משחק ולמוקד ליצירת כוח תקשורת פוליטי".

2. הוועדה לבדיקת מינויים: הוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), בדבר מינוי דירקטורים חלות גם על הרשות, שהיא תאגיד שהוקם בחוק ושחברי מליאתה מתמנים בהתאם להמלצת הממשלה. לפי החוק, תפקיד הוועדה לבדיקת מינויים הוא לבדוק את כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, יו"ר דירקטוריון או מנכ"ל בחברה ממשלתית לכהונת בהתאם לתנאי הכשירות המנויים בחוק. בשנים 1999-2005 היה השופט בדימוס יצחק רביבי יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים, ומאז ינואר 2006 עומדת בראשה גב' טנה שפניץ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשעבר.

חוק החברות הממשלתיות קובע כי אם "מצאה הוועדה לבדיקת מינויים כי למועמד לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי... יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, לא תמליץ על מועמדותו זולת אם מצאה כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעילותה של החברה או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק זה לאותה כהונה".

הוועדה לבדיקת מינויים, פרסמה בינואר 2006²⁷ נוהל "מינוי בעלי תפקידים לחברות ממשלתיות ולתאגידים ציבוריים" שבו מפורטים הכללים וההנחיות המסדירים את פעולתה (להלן - הנוהל). ככלל, חוות דעתה של הוועדה היא סופית²⁸. עם זאת אפשר שהגורם המציע את המינוי יפנה אליה בבקשה לעיון מחדש במועמדות של אדם מסוים, למשל, במקרה שלא היה בפניה כל המידע הרלוונטי או במקרה של שינוי בנסיבות. לפי הנוהל, בקשה לעיון מחדש יכולה להיות מוגשת רק על ידי בעל הסמכות למנות את המועמד ולא על ידי המועמד עצמו. הנוהל קובע כי במקרה כזה יעביר השר לוועדה את עמדתו המנומקת, שתגובש לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי הנוגע בדבר. עוד נקבע בחוק החברות הממשלתיות, כי אם החליטה הוועדה שלא להמליץ על מינויו של מועמד בעל זיקה "רשאי השר להגיש השגה על ההחלטה שתידון במליאת הממשלה".

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה²⁹ נאמר כי "ריכוז מינויים בעלי זיקה כאמור יכול גם לעורר חשש כי שיקול הדעת של השר הונע ממניעים פוליטיים, אישיים או עסקיים, והדבר עלול לפגוע בניהולה של החברה הממשלתית, לרבות בתדמיתה. נדגיש, כי לעניין זה אין נפקא מינה אם מצאה הוועדה שלמועמדים אלה כישורים מיוחדים כנדרש לפי סעיף 18 לחוק, שכן התהייה מתעוררת מעצם הצטברותם של מועמדים או מינויים בעלי זיקה".

זיקה פוליטית של מועמדים למליאה החדשה

1. בדצמבר 2009 פנה היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר מני מזוז, לשר הממונה דאז, מר אדלשטיין, והודיע לו: "בעקבות פניות מצד יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים ומצד גורמים נוספים בקשר להליך המינוי [של חברי המליאה], ולאחר שעיינתי ברשימת המועמדים הזמנית [שהוגשה לוועדה], מצאתי לנכון להנחותך באשר לעיקרי הדין בנוגע להליך ההרכבה וגיבוש רשימת המועמדים לכהונה במוסדות אלה". הוא הוסיף כי לשידור הציבורי תפקיד חברתי חיוני כבמה ציבורית בלתי תלויה ובלתי פוליטית המשקפת את כל הדעות בחברה הישראלית, ולפיכך הוקמה הרשות כתאגיד המנותק מהמערכת הפוליטית.

היועץ המשפטי הנחה את השר ש"אין למנות אדם למליאה אך בשל זיקתו או זיהויו הפוליטי. מינוי כזה עלול לעקר מתוכן את תכלית החוק [חוק רשות השידור] ולפגוע בתפקוד של רשות השידור כגוף מקצועי א-פוליטי. מינוי אדם רק בשל זהותו הפוליטית, ולא בשל מעלותיו האישיות, עלול להביא למינוי אנשים שאינם מתאימים לתפקיד החשוב שמייעד הדין לחברי המליאה והוועד המנהל".

לדבריו, "החוק אינו שולל מינוי של אדם ראוי, שהוא בעל זיקה פוליטית לשר משרי הממשלה וחבר מליאה בתנאי שהוא 'בעל כישורים מיוחדים'", אך יחד עם זאת, "רשימה הכוללת מועמדים רבים בעלי זיקה צובעת את המליאה בגוון פוליטי, בניגוד לתכלית החוק". היועץ המשפטי קבע שכדי למנוע צביון פוליטי של המליאה "יש להבטיח כי ימונו לה אנשים בעלי שיעור קומה וניסיון מקצועי הולם". בסיום הנחייתו העיר היועץ לשר הממונה כי "הנצחת שיטת המינוי הנוכחית עלולה לפגוע ברפורמה המתוכננת ובאי התלות של רשות השידור ולהחטיא את המטרה".

2. בסוף דצמבר 2009, ביקש השר הממונה דאז, מר אדלשטיין, לקיים דיון בוועדה לבדיקת מינויים לגבי מינוים של 23 מועמדים למליאת הרשות, לאחר שקיים לגביהם את חובת התייעצות שנדרשת בחוק.

27 שעודכן בינואר 2008 ובמרס 2009.

28 ראו גם פסיקתו של בית המשפט העליון בבג"ץ 6777/98 רוזנברג נ' הוועדה לבדיקת מינויים, תק-על 748, (4)98.

29 הנחיה 6.5000 מ-9.11.03.

היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה כתבה ליועץ המשפטי לממשלה בדצמבר 2009 ש"התורשמונו כי ברשימת המועמדים המוצעת מופיעים מועמדים רבים אשר להם זיקות אל שרי הממשלה באופן אשר עלול לצבוע את המליאה המוצעת בגוון פוליטי". היא ציינה כי בעקבות המלצתה הוסרו חלק מן המועמדות והשר הודיע כי יוצעו מועמדים נוספים שישפרו את הרכב המליאה המוצע.

בינואר 2010 פנתה היועצת המשפטית של הוועדה לבדיקת מינויים אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) בטענה ש"כפי שעולה מהרשימה שהועברה אלינו, ומבלי להיכנס לטיב הזיקה הפוליטית ועצמתה, בשלב זה עולה כי לכמחצית מבין 23 המועמדים שהועברו לבדיקת הוועדה זיקה פוליטית או אישית", ו"מחצית היא שיעור ניכר". לפיכך התעוררה השאלה איזה שיעור של חברי מליאה בעלי זיקה פוליטית "ייחשב סביר". במכתב נוסף מ-11 בפברואר 2010 היא הוסיפה שגם לחמישה מ-11 המועמדים שהוועדה אישרה את כשירותם יש זיקה ברמה כזו או אחרת.

3. יצוין כי כבר ביולי 2009 פנתה אגודת העיתונאים לשר הממונה מר אדלשטיין בעניין הרשימה הראשונה שהציע וציינה ש"לצערנו מצאנו כי אף שיש מועמדים ראויים, הרי שהרשימה אינה מאוזנת כראוי, עמוסה לעייפה באישים בעלי זיקה פוליטית מובהקת ובכאלה שטובת השידור הציבורי אינה נגד עיניהם, ואינה כוללת די אנשי תרבות, אישים מתחום החינוך, עיתונאים בעלי שם, ומי שהוכיחו לאורך שנים כי טובת השידור הציבורי חשובה להם וקרובה לליבם". התנועה לאיכות השלטון בישראל פנתה גם היא בעניין זה - בנובמבר 2009 - ליו"ר הוועדה לבדיקת מינויים ולשר הממונה דאז וציינה כי "הרשימה הורכבה על ידי השר על בסיס מפתח וזיקה פוליטיים", ו"מתעורר ספק רב" אם "חלק ניכר מבעלי הזיקה הפוליטית" "עומדים בדרישת הכישורים המיוחדים".

ההתייחסויות של היועץ המשפטי לממשלה והיועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה לרשימת המועמדים מלמדות שדעתם לא נחה באשר לאישים הכלולים בה ולמידת ההשפעה הפוליטית על ההליך ועל תוצאותיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, התייחסויות אלו הן נורת אזהרה והן מחייבות בחינה קפדנית של ההליך שנקבע למינוי חברי המליאה. על משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה לשקול קביעת הנחיות שיבהירו לשרים הממונים את חובתם בנוגע להוכחת "כישורים מיוחדים" של מועמדים בעלי זיקה פוליטית. יש לשקול מסירת הודעה מפורטת שתציג את כישוריו המיוחדים של כל מועמד כזה ואת הנימוקים לכלילתו ברשימת המומלצים. הודעות אלו ראוי שיהיו גלויות על מנת שיוכלו להיבחן במישור הציבורי.

משרד ראש הממשלה ציין בתשובתו כי לפי הצעת החוק החדשה ינוהל הליך מינוי המליאה על ידי ועדת איתור; מועמדים בעלי זיקה אישית, עסקית או פוליטית לא יכהנו בוועדת האיתור ולא יהיו מועמדים למועצת הרשות. על כן אם תתקבל הצעת חוק זו לא יהיה צורך להיזקק לשאלת הכישורים המיוחדים לגבי המועמדים בעתיד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עד להשלמת החקיקה ראוי כי יבחנו הערות הביקורת לגבי הליך מינוי המליאה המתקיים בעת הזו.

בקשות לבדיקה חוזרת של מועמדים על ידי הוועדה לבדיקת מינויים

כאמור, הליך מינוי כולל של מליאת הרשות הסתיים לאחרונה בשנת 2005. משרד מבקר המדינה בחן את מקצת הליכי המינוי של מועמדים בעלי זיקה פוליטית. להלן הממצאים בעניין כמה מהמועמדים:

1. מועמד א': בשנת 2001 הציע השר הממונה דאז, ד"ר רענן כהן, את מועמדות א' למליאה. משהתמנה ראש הממשלה דאז לשר הממונה, הוא המשיך בהליכי המינוי של מועמד א' למליאה. למועמד זה הייתה זיקה פוליטית - הוא היה חבר מרכז הליכוד.

באוגוסט 2002 דנה הוועדה לבדיקת מינויים במועמדותו והחליטה שלפי דרישות חוק החברות הממשלתיות, הוא "אינו כשיר לכהן כחבר מליאת רשות השידור", היות שהשכלתו אינה עונה על דרישות החוק, ואין לו די ניסיון בגופים שהיקף עסקיהם גדול³⁰. הוועדה ציינה כי יש לו זיקה פוליטית לליכוד, ו"לפיכך אפילו הייתה מוצאת כי כישוריו... עונים על דרישות החוק, היה חל בעניינו סעיף 18(א) בחוק", דהיינו היו נדרשים "כישורים מיוחדים".

באותו החודש פנה ראש הממשלה דאז מר אריאל שרון ליו"ר הוועדה לבדיקת מינויים דאז, השופט בדימוס מר יצחק רביבי, בתוקף תפקידו כשר הממונה על רשות השידור וביקש להביא את מועמדותו של א' לבחינה מחודשת בפני הוועדה. הוא פירט את ניסיונו העסקי של המועמד ואת תפקידיו הציבוריים. מסקנתו הייתה ש"מן המקובץ לעיל עולה כי ל[מועמד א'] ניסיון רב ומוכח בתחום התקשורת, [ה]פרסום וניהול גופים בעלי היקף עסקים משמעותי והריני סמוך ובטוח כי ביכולתו לתרום רבות מניסיונו ומכישוריו שנצברו עם השנים. בפרט יש בידו לתרום למליאת רשות השידור בנושא התקשורת שהוא בקיא בו מאוד. אני סבור גם כי בחינת כישוריו... תעלה כי הוא עומד בדרישה ל"כישורים מיוחדים" הקבועה בחוק...".

בספטמבר 2002 שבה הוועדה לבדיקת המינויים ודנה במועמדותו של מועמד א'. בפרוטוקול הדיון ציינה הוועדה כי היא עושה זאת "למרות שבמכתבו של ראש הממשלה לא נכלל מידע חדש באשר לניסיונו של המועמד שלא היה בפניה בשיבתה [הקודמת]". לאחר עיון נוסף בדברים החליטה הוועדה לשנות את החלטתה הקודמת ולקבוע כי לצורך כהונתו כחבר מליאת הרשות, להבדיל ממנכ"ל או יו"ר המליאה, די בניסיונו העיתונאי של המועמד כדי לענות על דרישות החוק.

ל"שאלת קיומם של כישורים מיוחדים" הנדרשים עקב הזיקה הפוליטית של המועמד הגיעה ועדת המינויים למסקנה כי "ניסיונו רב השנים של המועמד בתחום התקשורת והפרסום מצביע על כישורים מיוחדים במידה הנדרשת לצורך כהונה"; לפיכך החליטה שמועמד א' כשיר לכהן כחבר מליאת רשות השידור.

2. מועמדת ב': באוגוסט 2002 הוצגה מועמדותה של ב' למליאת הרשות. בהחלטתה מ-5.8.02 קבעה הוועדה כי היא "כשירה לכהן כחברת מליאת רשות השידור". בספטמבר 2002, מונתה מועמדת ב' כחברה במליאת הרשות והייתה חברה בוועדות שונות.

לקראת מינוי מליאה חדשה באפריל 2004 בחנה הוועדה לבדיקת מינויים את מועמדותה בשנית; בתשובותיה לשאלון הצהירה המועמדת כי היא "חברה בליכוד משנת 1996". באפריל 2004 מסרה מועמדת ב' לוועדה כי מדצמבר 2002 כיהנה כיו"ר סניף הליכוד באזור מגוריה, שהיה - לפי מכתבה לוועדה - סניף לא פעיל (מלבד פעילותו לקראת הבחירות לראשות הליכוד ולבחירות המקדימות ב-2002). מועמדת ב' הייתה אם כן תקופה מסוימת - עד שהתפטרה מראשות סניף הליכוד שבאזור מגוריה - גם חברה במליאת רשות השידור וגם יו"ר סניף ליכוד.

בהחלטתה מ-18.4.04 קבעה הוועדה כי מועמדת ב' "אינה כשירה לכהן כחברת מליאת רשות השידור" היות שיש לה "זיקה פוליטית, בהיותה יו"ר סניף הליכוד [במקום מגוריה]", ואין בניסיונה כדי להעיד על כשירות מיוחדת.

30 "כשיר לכהן כדירקטור בחברה ממשלתית... שנתקיים בו אחד מאלה: (1) הוא בעל תואר אקדמי באחד מן המקצועות הבאים, או שהוא בעל תואר אקדמי אחר... הכל בתחום עיסוקה העיקרי של החברה. (2) הוא בעל ניסיון של חמש שנים לפחות באחד מאלה, או שהוא בעל ניסיון מצטבר של חמש שנים לפחות בשניים או יותר מאלה: (א) בתפקיד בכיר בתחום הניהול העיסוקי של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי; (ב) ככהונה ציבורית בכירה או בתפקיד בכיר בשירות הציבורי...; (ג) בתפקיד בכיר בתחום עיסוקיה העיקריים של החברה".

בחודש יוני 2004 ערער השר הממונה דאז, מר אהוד אולמרט, על החלטת הוועדה לבדיקת מינויים. הוא לא העמיד לרשות הוועדה מידע רלוונטי חדש שלא היה בפניה, אלא חלק על שיקול דעתה בנוגע למינוי המועמדת: הוא ציין שקיבל "בצער" את החלטת הוועדה בראשותך לפסול את [מועמדת ב'] מחברות במליאת רשות השידור מטעמים של זיקה פוליטית... זיקתה של [מועמדת ב'] לתנועת הליכוד היא מעט יותר מהזיקה של חבר מפלגה. נראה לי שהרחבת הזיקה הפוליטית ממעגל החברים בגופים הבוחרים של המפלגות אינה משקפת איזון ראוי בין הזכות לשמש בתפקידים ציבוריים לבין הרצון למנוע מינויים על בסיס פוליטי. אני סבור כי אם גם בדיון חוזר בוועדה לא תשונה החלטתכם לא יהיה מנוס מלהביא את העניין לדיון בממשלה, בהתאם לקבוע בחוק החברות הממשלתיות".

ביולי 2004 הודיעה מועמדת ב' על התפטרותה מראשות סניף הליכוד במקום מגוריה. בישיבתה באוגוסט 2004 דנה הוועדה בערעור שהגיש מר אולמרט. היא חזרה ובדקה את נתוני המועמדת לאור הדברים שפורטו במכתב השר, אך לא מצאה כי ביכולתה לשנות את החלטתה שמועמדת ב' אינה כשירה לכהן כחברת מליאת רשות השידור.

לקראת מינוי המליאה ב-2009 הוגשה מועמדותה פעם נוספת על ידי השר אדלשטיין. אישור מינויה בוועדה נתקל בקשיים בשל חשש לניגוד עניינים על רקע עיסוקה.

3. מועמד ג': בשנת 2005 הוצגה על ידי השר הממונה דאז מר אהוד אולמרט מועמדותו של מועמד ג' למליאה. בטופס השאלון ששלח מועמד ג' לוועדה לבדיקת מינויים הוא ציין כי הוא חבר מרכז מפלגת העבודה. הוועדה לבדיקת המינויים דנה במועמדותו וקבעה בהחלטתה מאוגוסט 2005 כי בשל זיקתו הפוליטית ובהעדר כשורים מיוחדים אשר יגברו על הזיקה הפוליטית אינו יכול לכהן במליאה.

בספטמבר 2005 פנה השר הממונה דאז, מר אהוד אולמרט, במכתב ליו"ר הוועדה לבדיקת מינויים וביקש למסור מסמכים נוספים ובהם המלצות מאנשים המכירים את מועמד ג'. בנובמבר אותה שנה הורתה השרה הממונה דאז, הגב' ציפי ליבני, שלא להמשיך בהליכי אישור מינוי המועמד.

כאמור, במאי 2006 מונה מר איתן כבל לשר הממונה. במאי 2006 פנה מועמד ג' במכתב לשר: " לשם מימוש המינוי המובטח אני ממתין להנחיות שלך כדי למלא הטופס הנדרש לוועדת רביבי, בהמלצתך" [ההדגשה אינה במקור]. בספטמבר 2006 העביר מועמד ג' אל השר כבל את טופס השאלון החתום בצירוף הנספחים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 מסר חה"כ איתן כבל כי לא התחייב למועמד ג' למנותו כחבר מליאה.

בספטמבר 2006, עוד בטרם תועבר מועמדותו לוועדה לבדיקת מועמדים, העביר השר הממונה מר איתן כבל את נתוני מועמד ג' אל היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה. בעקבות בדיקתה הודיע השר למועמד ג' שלא ימליץ עליו לכהונה במליאת הרשות.

מועמדותו שבה ועלתה פעם נוספת בוועדה לבדיקת מינויים בסבב שקיים השר אדלשטיין. ממסמך של הוועדה מינוי 2010 עלה כי לא ניתן למנות את מועמד ג' שכן הוא אחד משני מועמדים החברים בארגון העוסק בביקורת על גופי תקשורת, ובדיון במשרד המשפטים נקבע כי ניתן למנות למליאה רק אחד מהם.

משרד מבקר המדינה מעיר שנוסח פנייתו של המועמד לשר האחראי דאז, שבה הביע ציפייה למימוש הבטחה שנתן לו מאן דהו בעניין המינוי, יכול לרמוז על אורח של השפעות פוליטיות במינויים של חברי מליאת הרשות.

4. מועמדת ד': ב-2005 העלה השר הממונה דאז מר אולמרט את מועמדותה של ד' לחברות במליאת הרשות. מועמדת ד' הייתה בעלת זיקה פוליטית "בהיותה חברת מועצת סניף

הליכוד [בעיר מגוריה] וכמי שניהנה עד נובמבר 2003 כחברת מרכז הליכוד וכחברת מועצת עירייה... מטעמה". ביוני 2005 דנה הוועדה במועמדותה והחליטה כי היא אינה כשירה לכהן כחברת מליאה בנימוק שאינה עומדת בדרישות הכשירות המנויות בחוק וציינה "כי אילו הייתה המועמדת עומדת בתנאי הכשירות... עדיין היה עליה להוכיח כי מתקיימים בה 'כישורים מיוחדים' כנדרש בסעיף 18ג(א) בחוק בגלל זיקתה הפוליטית".

מר אולמרט פנה ביולי 2005 אל יו"ר הוועדה לבדיקת המינויים וביקש לבחון את הנושא בשנית. במכתבו ציין מר אולמרט כי "הגם שמינויה למליאת רשות השידור אינו רלוונטי עוד, שכן ממשלת ישראל אישרה בשיבתה האחרונה את הרכב המליאה שאינו כולל את [מועמדת ד'], אני מוצא לנכון לערער על החלטת הוועדה". ואולם מאחר שהממשלה כבר אישרה את הרכב המליאה הופסק הטיפול בעניינה.

5. מועמד ה': באוגוסט 2005 ביקש השר הממונה דאז, אהוד אולמרט, להביא בפני הוועדה לבדיקת מינויים את מועמדותו של ה' לחברות במליאת הרשות.

בספטמבר 2005 דנה הוועדה במועמדותו והחליטה כי הוא אינו כשיר לכהן כחבר מליאה. הוועדה ציינה כי למועמד זיקה פוליטית למפלגת הליכוד, אך ניסיונו העסקי הרב מקנה לו את הכשירות המיוחדת הנדרשת. למרות זאת קבעה הוועדה כי "ממכלול עיסוקיו ומעורבותו של [מועמד ה'] בעסקים, לא ניתן לאשר את מועמדותו... לכהן כחבר מליאת הרשות".

מר אולמרט ערער על ההחלטה וביקש מיו"ר הוועדה לבחון את עניינו של מועמד ה' בשנית. הוועדה שבה והתכנסה שנית בספטמבר 2005 ולא שינתה את דעתה. בנובמבר אותה שנה מונתה גב' ציפי ליבני לשרה הממונה, וביקשה מן הוועדה להפסיק את הטיפול במינוי המועמד.

6. יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים, עו"ד טנה שפניץ, ציינה בתשובתיה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 ומפברואר 2011 כי בקשת שר לעיון מחדש בכשירות מועמד יכולה להתבסס על נימוקים שונים ובהם כאמור תוספת מידע שלא היה בפני הוועדה, שינוי נסיבות ואף ייחוס משקל שונה לכשירות המיוחדת הנדרשת לאור מצבה או הרכבה של החברה וכיו"ב, זאת היות והוועדה דנה רק על סמך מסמכים בכתב, ואינה מראיינת את המועמדים עצמם, ולכן "יתכן שניתן לראות את הדברים אחרת מהרושם שקיבלה הוועדה בעת הדיון". עוד ציינה כי "נראה שיש מקום להשאיר לוועדה את שיקול הדעת מה הן העילות לעיון מחדש ומה הם המקרים שעליה לשנות את החלטותיה". יו"ר הוועדה הקודם, השופט בדימוס יצחק רביבי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי אינו "מוצא פסול בפנייתו של שר ממנה לדון מחדש בהחלטת הוועדה על בסיס עובדות ו/או טענות שעל דעת השר הממנה לא נשקלו בהחלטה המקורית".

בתשובתו מדצמבר 2010, ציין ראש הממשלה לשעבר, מר אהוד אולמרט, כי "עצם הפנייה והבקשה לבחינה מחודשת... אין בה כל פסול... סיג ושיח עם הוועדה וערעור בפניה על החלטותיה בוודאי אינם מהווים מעורבות בלתי רצויה של הדרגים הנבחרים במדינה, שאצלם נמצאת הסמכות, בהליכי מינוי".



ועדות ציבוריות רבות שבחנו לאורך השנים את ההתדרדרות בתפקודה של הרשות הצביעו על הבעייתיות והקושי שבמעורבות הדרג הפוליטי במינויים ברשות. היועץ המשפטי לממשלה עמד על כך שהמינויים צריכים להיעשות כך שתימנע "צביעת המליאה בגוון פוליטי", המנוגדת לתכלית החוק, וכי יש להבטיח מינוי אנשים בעלי שיעור קומה וניסיון מקצועי הולם. הוראות חוק החברות הממשלתיות המחייבות בחינה ואישור של הוועדה לבחינת מינויים, נועדו להבטיח כי לא ימונו למוסדות הרשות מועמדים בעלי זיקה פוליטית שאין להם כישורים מיוחדים, נוסף על תנאי הכשירות הרגילים.

במשך השנים מנעה הוועדה מינויים שאינם עומדים בדרישות הדין. עם זאת, נמצא כי פניות שרים לוועדה על מנת שתעיין מחדש בבקשות שרים הופנו דווקא בקשר למועמדים בעלי זיקה פוליטית; בנסיבות אלה ולאור ההערות של הוועדות הציבוריות ושל היועץ המשפטי לממשלה יש לתת את הדעת גם למאפייני המעורבות של השרים הממונים בכאם להמליץ לוועדה על מועמדים למליאה.

משרד מבקר המדינה העיר כי לאור דברי הוועדות הציבוריות לעניין ההשפעות הפוליטיות על עבודת הרשות ולאור הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בדבר מניעת צביון פוליטי והבטחת מינויים בעלי שיעור קומה וניסיון מקצועי הולם ונוכח העובדה כי הליך המינוי הנוגע לגוף תקשורת הוא רגיש במיוחד - ראוי כי השרים הממונים יגבילו את פניותיהם לבחינה מחדש של מועמדים בעלי זיקה פוליטית רק למקרים שבהם יש בידיהם מידע רלוונטי חדש הנוגע למועמד ולא הוצג לוועדה ולמקרים שבהם היה שינוי בנסיבות. כך יצטמצמו החששות בדבר השפעות פוליטיות על ניהולו של גוף השידור הציבורי. ראוי כי הערה זו תיבחן כבר בהליכי מינוי חברי המליאה המתקיימים בעת הזו.

התפטרות יו"ר הרשות - מר משה גביש

כאמור, מר גביש התפטר מתפקידו כיו"ר הרשות ביוני 2009 למרות שברשות שררה הסכמה לגבי תרומתו לרשות ולקידום הרפורמה. מר גביש מסר למשרד מבקר המדינה כי לאחר שהשר אדלשטיין מונה לתפקיד השר הממונה ובעקבות שמועות שהתפרסמו בעיתונים על הכוונה להחליפו כיו"ר אחר, הוא פנה לשר לברר אתו את פשרן וכי השר אדלשטיין אמר לו מפורשות כי "אנחנו מחפשים מישהו משלנו", ולכן הוא התפטר מיד. לדבריו, אילו השר היה מבקש ממנו להישאר, הוא היה דוחה את התפטרותו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 חזר מר גביש ואישר את הדברים. הוא ציין כי התפטרותו באה על רקע העובדה ש"הרשות הפכה לכלי משחק ולמקור ליצירת כוח תקשורת פוליטי".

יצוין כי המשנה ליו"ר בתקופתו של מר גביש שהתפטרה מיד לאחר התפטרותו, מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010, כי התפטרה משום שראתה "בחומרה רבה את פעולתו של השר הממונה על רשות השידור דאז, יולי אדלשטיין, להדחתו של מר גביש יו"ר רשות השידור".

בריאיון לתקשורת אמר השר אדלשטיין כי לא היה יכול להבטיח למר גביש שישאר בתפקידו לעוד מליאה ולעוד קדנציה, ועל כן מר גביש התפטר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 הכחיש השר אדלשטיין שאמר למר גביש כי הוא מחפש לתפקיד היו"ר "מישהו משלנו". יחד עם זאת ציין כי הוא אכן לא התחייב למר גביש שכהונתו תימשך, אך ביקש ממנו "כי בשלב זה יישאר בתפקידו ויוסיף לקדם את הרפורמה כפי שעשה בעבר", ומר גביש סירב. בהקשר זה אף ציין כי פעל למינויו של מועמד נטול זיקה פוליטית או אישית (ראו בעניין זה בהמשך).

משרד מבקר המדינה אינו בא להכריע בין הגרסאות הסותרות באשר לנסיבות התפטרותו של מר גביש מתפקיד יו"ר הרשות. הפרטים המתוארים לעיל בקשר לנסיבות התפטרותו של יו"ר הרשות מעוררים ספק באשר לנסיבות ההתפטרות, היות והפגישה בין השר לבין היו"ר לא תועדה. מקרה זה משקף את הקושי הקיים בזיקה ובמעורבות של הדרג הפוליטי (השר הממונה) בסוגיות מינוי וכהונה של העומדים בראש גוף שידור ציבורי.

מועמדות מר אמנון דיק לתפקיד היו"ר

1. בסמוך להתפטרותו של מר גביש בחודש יוני 2009, פנתה התנועה למען איכות השלטון בישראל אל ראש הממשלה מר בנימין נתניהו ואל השר הממונה דאז מר אדלשטיין וביקשה כי יפעלו "לא לתור למינוי יו"ר לרשות השידור ומינוי משנה ליו"ר מתוך חברי המליאה" בהתאם לחוק. ביולי 2009 הודיעה הלשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה לתנועה למען איכות השלטון כי לשכת השר אדלשטיין החלה כבר בפעולות הנדרשות לקידום המינויים למליאה החדשה, ובפרק הזמן שנותר עד אז הוא אינו עומד למנות יו"ר זמני לרשות.

2. עם זאת, עקב התמשכות הליכי מינוי חברי המליאה, החליט השר אדלשטיין להמליץ לממשלה למנות את מר אמנון דיק לחבר במליאה המכהנת וליו"ר המליאה. בתחילת פברואר 2010, לאחר שהוועדה לבדיקת המינויים אישרה את כשירותו להתמנות לחבר מליאה וליו"ר הרשות, הכין השר הצעה להחלטת ממשלה למינוי מר דיק. בדבריו ההסבר להצעה הדגיש השר שלנוכח מצבה הקשה של הרשות ובאופן חריג מובא מינויו של מר דיק כבר למליאה המכהנת בכוונה שמינויו יובא שוב לאישור במסגרת כינון המליאה החדשה. עוד ציין השר כי אין כוונה למנות חברים למליאת הרשות המכהנת, והרכב המליאה החדשה יובא לממשלה כמקשה אחת.

ב-18.2.10 התפטר השר אדלשטיין מתפקידו כשר הממונה בטרם הובא מינויו של מר דיק לממשלה, וראש הממשלה מר בנימין נתניהו קיבל עליו את תפקיד השר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור. ראש הממשלה לא המשיך בהליכים למינוי מר דיק ליו"ר, אלא החל באיתור יו"ר אחר למליאה.

יצוין כי בריאיון לתקשורת שנזכר לעיל אמר השר אדלשטיין שסבר שמר דיק היה מועמד ראוי לתפקיד יו"ר הרשות, אך לא עלה בידו למנותו עקב חילוקי דעות עם ראש הממשלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר שר ההסברה והתפוצות מר אדלשטיין כי מר דיק היה מועמד נטול זיקה פוליטית. מר דיק מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי השר אדלשטיין פנה אליו ללא היכרות מוקדמת בהיותו "איש עסקים עצמאי, בעל ניסיון ניהולי רחב ועשיר בגופים גדולים ומורכבים, וכי הכוונה הייתה למנות יו"ר מקצועי ללא זהות פוליטית ... עם ידע כלכלי נרחב".

במקרה זה מנעו אפוא חילוקי דעות בין ראש הממשלה לשר הממונה מינוי יו"ר לרשות. גם עניין זה מעיד על הצורך להקטין את המעורבות של המערכת הפוליטית ברשות.

מינוי ד"ר אמיר גילת ליו"ר הרשות

בשנת 2009 הציג השר הממונה דאז מר אדלשטיין את מועמדותו של ד"ר אמיר גילת לכהונה כחבר מליאת הרשות. ממכתבה של היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה ליו"ר הוועדה לבדיקת מינויים עולה כי לד"ר גילת הייתה זיקה לראש הממשלה, בנימין נתניהו, היות שבשנת 2005 כיהן חודשים מספר כיועץ התקשורת של מר נתניהו בתפקידו כשר אוצר.

בישיבתה ב-4.7.10 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים³¹ את כשירותו של ד"ר אמיר גילת להתמנות לחבר וליו"ר מליאת רשות השידור. הוועדה הסבה את תשומת לבו של ראש הממשלה לחוות הדעת שנתן היועץ המשפטי לממשלה לשר אדלשטיין, ובה נאמר כי נוכח מצבה הכלכלי והניהולי של הרשות והרפורמה הצפויה בה, יש הכרח למנות למליאה ולוועד המנהל מועמדים בעלי רקע כלכלי וניהולי הולם. יו"ר הוועדה ציינה כי "הוועדה מניחה שבין המועמדים הבאים שיוגשו לבדיקת הוועדה יהיו בעלי הכישורים האמורים".

לאחר שהוועדה לבדיקת מינויים אישרה את כשירותו של ד"ר גילת, המליצה הממשלה (בהחלטה מס' 1984) לנשיא המדינה למנותו לחבר מליאת רשות השידור. ב-14.7.10 מינה הנשיא לחבר המליאה, וב-18.7.10 הוא מונה ליו"ר הרשות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2011 ציין ד"ר גילת כי הוא "איש מקצוע מתחום התקשורת", וכי יש לו ניסיון רב שנים בתחום. כן ציין כי מילא תפקידי ניהול במערכות שבהן עבד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד ראש הממשלה כי ראש הממשלה חשב שיש למנות לתפקיד יו"ר הרשות אדם בעל ניסיון בניהול תקשורתי בכיר, על כן בחר בד"ר גילת. לדבריו, "אין לשלול הפעלת שיקול דעת ענייני על ידי ראש הממשלה, נוכח הקשיים הרבים בניהול הרשות לאורך השנים ונוכח האתגרים העומדים בפני מי שעתיד להנהיג את הרפורמה ברשות". עוד ציין כי "הליך המינוי לרשות השידור הוא מינוי של המערכת הממשלתית, אשר בסופו מאושר על ידי הממשלה, כך שחילוקי דעות בין השר הממונה על הרשות לממונה עליו, הוא ראש הממשלה, אינם בלתי סבירים בהליכים מסוג זה".



לדעת משרד מבקר המדינה מעורבות של ראש ממשלה במינוי מועמד שהשר הממונה המליץ עליו, ראוי שתהיה רק במקרים חריגים, במיוחד כשמדובר במועמד מקצועי נטול זיקה פוליטית. אם החליט ראש הממשלה כי התערבותו בלתי נמנעת ראוי שייציג את טעמיה מראש. יצוין כי לעתים די בחילוקי דעות בין גורמים פוליטיים בקשר למינוי של יו"ר רשות השידור כדי לעורר חשש בדבר שקילה של שיקולים פוליטיים. על המערכת הפוליטית להיות מודעת לרגישות הליכי המינוי לתפקידים ברשות ולנהוג כמתחייב מכך. יש לנקוט משנה זהירות בהליך שיש בו זיקה ישירה וממשית של גורמים פוליטיים לעבודתו וניהולו של גוף תקשורת ציבורית.

31 ממועד אישור הוועדה ב-4.7.10 עד מועד סיכום דוח זה, ינואר 2011, כחצי שנה לאחר שד"ר גילת מונה ליו"ר הרשות, טרם נחתם פרוטוקול הוועדה לבדיקת מינויים שאישרה את המינוי.

הצעות לשינוי החוק

חוק רשות השידור נחקק בשנת 1965, בתקופה שהרשות נהנתה ממעמד של גוף שידור יחיד בתחום הטלוויזיה וגוף עיקרי בתחום שידורי הרדיו, והאינטרנט והשידור הדיגיטלי טרם הומצאו. הרשות נותרה במעמד זה למעלה משני עשורים עד תחילת השידורים המסחריים. בדור האחרון חלו בשוק התקשורת בארץ (כמו בעולם) שינויים מפליגים: הוקמה רשת האינטרנט, והחלו לשרד בה, התפתח השידור הדיגיטלי בסיבים אופטיים, הוקמו רשתות שידור גלובליות, החל השידור האינטראקטיבי, ונוספו תחנות שידור. החוק אינו מתאים עוד לסביבה התקשורתית בה פועלת הרשות במועד עריכת הביקורת.

1. בינואר 2008 הגישה הממשלה הצעה לתיקון חוק הרשות³². בדברי ההסבר לה נאמר ש"תיקונים אלו נועדו ליתן מענה לתמורות שחלו בשידור הציבורי מאז חקיקתו של חוק רשות השידור בשנת 1965, תוך שמירה על עצמאותה וצביונה הייחודי של רשות השידור, כגורם משדר שאינו תלוי בגורמי מימון מסחריים". "כיום, המוסדות העיקריים של רשות השידור ... הם מליאת הרשות והוועד המנהל, אשר נבחרים בידי הממשלה. המינוי בידי הדרג הפוליטי, כמו גם אי הבהירות בנוגע לחלוקת הסמכויות בין המוסדות השונים, הובילו לקשיים בתפקודה של הרשות".

בדברי ההסבר הוצע "שינוי מבני ברשות השידור, כך שמוסדותיה יתמנו באופן מקצועי ושניהול יהיה כפוף למנגנוני בקרה הדומים ככל הניתן לאלה הקיימים בחברות ממשלתיות". כדי לאפשר לרשות גמישות תפעולית, כמתחייב בגוף משדר, יבוטלו מליאת רשות השידור והוועד המנהל ובמקומן תמונה על ידי הממשלה מועצה בת 13 חברים, שתהיה מעין דירקטוריון ומעמד חברה יהיה דומה לשל דירקטורים. המועצה תתווה את מדיניות הרשות ותפקח על יישומה. המנכ"ל יהיה אחראי לניהול השוטף של הרשות, ותובטח עצמאותם המקצועית של מנהליה. הוצע כי את ה"יור" יבחר השר מקרב שלושה מועמדים שתציע ועדת מינויים, ו-12 האחרים ייבחרו בידי ועדת מינויים. המנכ"ל ימונה על ידי המועצה ממועמדים שתציע ועדת האיתור כדי להבטיח שבחירתו תהיה על בסיס מקצועי במעורבות פחותה של הממשלה.

ההצעה אושרה בכנסת בקריאה ראשונה. באפריל 2009 הוקמה ממשלה חדשה. על הצעת החוק לא הוחל דין רציפות. השר אדלשטיין גיבש צוות אשר דן בהצעת החוק והציע בו מספר שינויים. התפטרות השר בפברואר 2010 עצרה את התהליך. יצוין כי היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר מני מזוז, קבע במכתבו מדצמבר 2009 לשר אדלשטיין כי "בימים אלה נבחן על ידך שינוי בהצעת החוק הממשלתית... על מנת להבטיח את אי תלותה של הרשות בהגשים את תכלית החקיקה, יש לשמר את עקרון היסוד שבהצעת החוק, בדבר ניטראליות הרשות ואי תלותה; הנצחת שיטת המינוי הנוכחית עלולה לפגוע ברפורמה המתוכננת ובאי התלות של רשות השידור ולהחטיא את המטרה".

2. ראש הממשלה מר בנימין נתניהו, השר הממונה, הקים צוות אשר בחן את הצעת החוק מ-2008 והוסיף בה שינויים. הממשלה הגישה הצעת חוק רשות השידור (תיקון מס' 25) התשע"א - 2010 (להלן - ההצעה) לכנסת, והיא אושרה בקריאה ראשונה בחודש אוקטובר 2010.

מדברי ההסבר להצעה עולה כי בנושא ניתוקה של הרשות מהדרג הפוליטי הופחתו ההדגשים לעומת הצעת החוק משנת 2008. לפי הצעה זו של הממשלה, חברי המועצה ייבחרו על ידי הממשלה לפי המלצת השר הממונה: השר הממונה ימליץ לממשלה למנות יושב ראש לרשות משלושה מועמדים שתציע ועדת האיתור; שאר החברים - שיבואו מתחומים שונים המפורטים בהצעת החוק - יומלצו לממשלה על ידי השר הממונה ממספר מועמדים בכל תחום שתציע ועדת

32 הצעת החוק התבססה על דו"ח ועדת דינור - הוועדה לרפורמה בשידור הציבורי.

האיתור. מי שיש לו זיקה אישית, עסקית, או פוליטית לשר משרי הממשלה לא ימונה לחבר מועצה. המנכ"ל ימונה על ידי המועצה באישור השר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, ציין משרד ראש הממשלה כי רשות השידור איננה גוף פרטי או עצמאי לחלוטין אלא תאגיד שיש לו זיקה לממשלה, והממונה על ביצוע חוק רשות השידור הוא שר. לדבריו, החוק המוצע "משקף הכרעה עניינית וערכית של המחוקק לגבי האיזון הראוי בזיקות שבין הממשלה לבין רשות השידור באופן המאפשר לרשות לפעול באופן ענייני ומקצועי, ובה בעת מותיר את הממשלה כגוף האחראי על ביצוע חוק רשות השידור".

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שרשות השידור תפעל לפי חוק עדכני המותאם לסביבת התקשורת של המאה ה-21. כן ראוי שהחוק החדש יכטיח את עצמאותה של הרשות תוך מזעור זיקה פוטנציאלית של הרשות למערכת הפוליטית, כדי להבטיח את מעמדה העצמאי של הרשות כגוף שידור ציבורי. זאת בשם לב לנאמר בדוחות הציבוריים ובמכתבו של היועץ המשפטי לממשלה לשעבר אודות הבטחת מעמדה של רשות השידור.

משרד ראש הממשלה מסר כי מרבית הערות משרד מבקר המדינה המוצגות כאן "נשקלו ונידונו לעומק... והן אף מקבלות את ביטוין בהצעת החוק החדשה".

תקציב הרשות

רשות השידור היא תאגיד ולפיכך עליה להכין מדי שנה תקציב ולפעול לפיו. מקורות ההכנסה העיקריים שלה הם אגרת הטלוויזיה, תוספת לאגרת הרכב (הנגבית עם אגרת הרישוי של משרד התחבורה), תשלומי השתתפות של משרדי ממשלה במימון אגרות הטלוויזיה עבור אוכלוסיות הפטורות מתשלום על פי חוק, תשלומים בגין פרסומות ברדיו ובגין תשדירי שירות וחסויות בטלוויזיה. ההוצאות הקבועות העיקריות של הרשות הן תשלום שכר לעובדים ולמועסקיה האחרים; תשלומים בגין הסכמים רב-שנתיים שלה עם סוכנויות ידיעות ואחרים ובגין אחזקת משרדים; תשלומים שוטפים של חשבונות טלפון וחשמל וחשבונות בגין שירותי אבטחה וביטחון ועוד והחזר הלוואות לרכישת נדל"ן. ההוצאות המשתנות הן תשלומים עבור הפקות ורכישת חומרי עזר לצורכי הפקה (סרטים מגנטיים, סרטי וידאו וכיו"ב).

תקנות רשות השידור (תקציב), התשכ"ו-1965 (להלן-התקנות), קובעות כללים בדבר הכנת התקציב השנתי של הרשות. סעיף 4 לתקנות קובע כי "התקציב בצירוף דברי ההסבר יימסר לאישור הממשלה באמצעות שר האוצר במועד שיוורה שר האוצר לכל שנת כספים".

החוק קובע את הסמכויות של מוסדות הרשות לגבי תקציבה השנתי: (א) על הוועד המנהל להכין את התקציב הרגיל ואת תקציב הפיתוח של הרשות. (ב) על המליאה לקבל מהוועד המנהל את הצעת התקציב הרגיל ואת הצעת תקציב הפיתוח, לדון בהן ולהעביר את המלצותיה לוועד המנהל. (ג) על הוועד המנהל להגיש לאישור הממשלה את התקציב הרגיל ואת תקציב הפיתוח, בצירוף המלצותיה של המליאה (ובלבד שהוצאות שאוצר המדינה מכסה יאושרו בכנסת). יצוין שסמכויות המליאה בנוגע לענייני התקציב הואצלו לוועדת הכספים שלה.

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קובע שתקציב של תאגיד טעון אישור של שר האוצר, כי "אין בכך כדי לגרוע מהיותו טעון אישור אחר לפי כל דין", והוא יוגש לאישור שר האוצר לא יאוחר מ-30 יום לפני תחילת השנה. עוד קובע החוק, כי אם החלה שנת כספים ותקציב התאגיד לא אושר

מסיבה כלשהי בידי אחת הרשויות שחייבות לאשרו, "יהא התאגיד רשאי להוציא בכל חודש, כל עוד לא אושר התקציב כאמור, סכום השווה לחלק השנים עשר מן התקציב השנתי שאושר לשנת הכספים הקודמת, וזאת לגבי אותם סעיפים שפורטו בתקציב הקודם", ו"שר האוצר רשאי, מטעמים מיוחדים ובאישור הוועדה [ועדת הכספים של הכנסת] לקבוע בצו הוראות לתקציב ביניים... לתאגיד פלוני לשנת כספים מסוימת".

בדיקת הליכי אישור תקציב הרשות העלתה כי מאז 2004 ועד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2010, פעלה הרשות בלא תקציב מאושר כחוק, כמפורט להלן.

תקציב הרשות בשנים 2004 עד 2010

1. השנים 2004 - 2006 : כאמור, מ-21.12.03 עד 17.03.07, יותר משלוש שנים, פעלה הרשות בלא ועד מנהל. היות שאישור תקציב הרשות והעברתו לאישור שר האוצר נתונים בידי הוועד המנהל, לא ניתן היה, על פי החוק, לאשר לרשות תקציב לשנים 2004-2006. יצוין כי בשנת 2004 נתן שר האוצר דאז, מר בנימין נתניהו, בתוקף סמכותו לפי חוק יסודות התקציב הוראות להכנת תקציב ביניים לרשות השידור; לפיהן הרשות הייתה רשאית להוציא בכל חודש "סכום כולל השווה לחלק השנים עשר מן התקציב השנתי שאושר לה לגבי שנת 2003 כשהוא מוכפל במקדם ההפחתה".

בתשובתו למשרד מבקר מדינה מדצמבר 2010 ציין מנהל תקציבים, רכש וכלכלה ברשות השידור (להלן - מנהל התקציבים) כי הגם שבהיעדר ועד מנהל לא ניתן היה לאשר את הצעות התקציב לשנים 2004-2006, בכל מקרה נקבעה מסגרת תקציבית מחייבת.

2. שנת 2007 : בפברואר 2007 הכינה הרשות הצעת תקציב אשר לפיה היה צפוי לה גירעון של 156.1 מיליון ש"ח. לתקציב צורפה תכנית חירום לצמצום בהוצאות ולהקטנת הגירעון.

בחודש יוני 2007 דנה ועדת הכספים של מליאת הרשות בתקציב, אך מוסדותיה לא אישרו אותו כיוון שהוא לא היה מאוזן. לא נמצא כי ועדת הכספים והוועד המנהל אישרו תקציב אחר מאוזן - לפי תוכנית החירום - לשנת 2007.

3. השנים 2008 - 2009 : הצעות התקציב לשנים 2008 ו-2009 הוכנו בהנחה שהרפורמה תמומש במלואה ומשרד האוצר יעביר את חלקו למימונה; במבוא להצעת התקציב ל-2008 צוין כי "במידה והערכות הרשות לגבי הגדלת המקורות ומימון חיצוני להוצאות לא יתממשו, עשוי הגרעון התקציבי להגיע לסך של כ-158.1 מיליון ש"ח". להצעת התקציב לשנת 2009 צורף נספח ובו הצעה חלופית - "תקציב רשות השידור להפעלה מ-1.1.2009 במידה ולא תופעל הרפורמה". בהצעת תקציב חלופית זו גירעון של כ-106.8 מיליון ש"ח.

הצעות התקציב לשנים אלו נשלחו מדי שנה לאישור שר האוצר והכנסת. בשלהי דצמבר 2008 הודיע נציג אגף התקציבים באוצר ליו"ר הרשות ש"טרם סוכמו מרכיבים מרכזיים ביישום הרפורמה, בין היתר, טרם הוסכם על אופן המימון של הרפורמה ברשות השידור, ובכלל זה, היקף הסיוע של אוצר המדינה". לכן "לא נוכל להמליץ לשר האוצר לאשר את הצעת התקציב במתכונתה הנוכחית". נציג אגף התקציבים ביקש שהרשות תגיש לאישור השר הצעת תקציב מאוזנת "שאינה כוללת קבלת מימון ממקורות חיצוניים שטרם סוכמו".

בשלהי דצמבר 2008 החליט הוועד המנהל של הרשות כי תוך שבוע יגיש המנכ"ל הצעת קיצוצים חדשה שייעשו ממרס 2009 "במידה והרפורמה לא מתבצעת". במרס 2009 החליט הוועד המנהל כי "יוחל בתוך שבועיים בהליך שמטרתו לצמצם את הגירעון".

עד סוף 2009 לא מומשה הרפורמה, ומוסדות הרשות לא הצליחו לאשר תקציב ללא גירעון.

4. שנת 2010 : גם הצעת תקציב 2010 הוכנה בהנחה שבמהלך החודשים הראשונים של השנה תופעל הרפורמה במלואה. לפי הצעת התקציב, היה צפוי לרשות גירעון של כ-129.1 מיליון ש"ח, אך היא סברה שלאחר חתימת ההסכמים ועדכון אגרות הרשות יושג איזון בין ההוצאות להכנסות. בהצעת התקציב צוין כי אם לא ימומשו תהליכי רפורמה במהלך החודשים הראשונים של שנת 2010 תצטרך הרשות לבצע קיצוצים נרחבים במגמה להשיג איזון תקציבי.

יודגש כי סגן הממונה על התקציבים באוצר ביקש שלוש פעמים, לאחרונה ב-15.2.10, כי הרשות תעביר לעיון האוצר "הצעת תקציב מאוזנת לשנת 2010".

כאמור, הוועד המנהל סיים את כהונתו ב-16.3.10. עד אותה עת לא הכינה הנהלת הרשות הצעת תקציב מאוזנת לשנת 2010, וממילא הוועד המנהל לא אישר את תקציב הרשות לשנת 2010.

סמנכ"ל כספים וכלכלה מר ערן הורן (להלן - סמנכ"ל כספים) ומנהל התקציבים ברשות מסרו בתשובותיהם כי מרבית הסעיפים שבתקציב הינם סעיפים קשיחים; לפיכך הצגת תקציב מאוזן ללא מימוש הרפורמה חייבה הפרה של הסכמי שכר, הפרת חוזים והתקשרויות ופגיעה בשידורים - דבר שממנו נמנעו מוסדות הרשות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 העיר סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, כי בשנים 2004-2010 לא הציגה רשות השידור תקציב מאוזן ועל כן לא אושר תקציבה על ידי שר האוצר. לדבריו, הרפורמה אמורה למנוע את הכשלים המפורטים לעיל.



מאז שנת 2004 ועד סיום הביקורת ניהלה רשות השידור את פעולותיה ללא תקציב מאושר. האחריות לכשל מתמשך זה מוטלת על המוסדות המנהלים שלה (בשנים שבהן היה לה ועד מנהל) ועל השרים הממונים עליה. יש להדגיש כי החובה להכנת תקציב ולאישורו שרירה וקיימת גם כאשר מתגבשת תכנית הרפורמה.

תכנון התקציב וביצועו

להלן נתונים בדבר התקציב המתוכנן³³ של הרשות וביצועו³⁴ בשנים 2005-2010 (באלפי ש"ח).

33 כפי שהוכנו בהצעות התקציב על ידי הנהלת הרשות.
34 הנתונים על הביצוע בפועל, כפי שהובאו בדוחות הכספיים של הרשות לשנים 2005-2006 ובטיטות הדוחות הכספיים לשנת 2008.

תקציב	2010		2009		2008		2007	2006	2005	הוצאות שנת 2007 הוצגו מודיש ב-2008 בעקבות שינוי בטיפול חשבוני בכמה סעיפים.
	ברגה	שורה	ברגה	שורה	ברגה	שורה	ברגה	שורה		
הכנסות	759,838	777,000	813,563	807,070	706,070	718,000	810,700	804,898	הכנסות	
הוצאות	889,906	883,852	792,737	807,070	862,146	834,894	810,700	921,045	הוצאות	
בפועל	(130,068)	(106,852)	(158,100)	----	(156,146)	(116,894)	----	(116,147)	גירעון צפוי	
הכנסות			813,563		761,250	742,846		804,898	הכנסות	
הוצאות			792,737		* 764,821	804,805		921,045	הוצאות	
עודף/גירעון לפני מילון			20,826		(3,571)	(61,959)		(116,147)	עודף/גירעון לפני מילון	
הוצאות מילון			10,989		13,846	14,580		21,163	הוצאות מילון	
שורה/גירעון לשנה			9,837		(17,417)	(76,539)		(137,310)	שורה/גירעון לשנה	

* הוצאות שנת 2007 הוצגו מודיש ב-2008 בעקבות שינוי בטיפול חשבוני בכמה סעיפים.

מהטבלה עולה שלפי הצעת התקציב שהוכנה ל-2005, הייתה אמורה השנה להסתיים באיזון תקציבי. בפועל היה גירעון הרשות באותה שנה - כ-137 מיליון ש"ח. עוד עולה מהטבלה כי בשנים 2006-2008 הכינה הרשות הצעת תקציב שבה חרגו ההוצאות מן הכנסות ב-100-150 מיליון ש"ח לשנה. בפועל, בעקבות קיצוצים שעשתה הרשות, היה הגירעון השוטף בכל שנה קטן מהצפוי, ובשנים 2007-2008 כמעט לא היה גירעון שוטף. הגם שהקטנת הגירעון השוטף נדונה בישיבות של ועדת הכספים ושל הוועד המנהל של הרשות, בפועל היא לא עדכנה את הצעות התקציב.

במועד סיכום דוח זה, ינואר 2011, עדיין לא היו בידי הרשות השידור נתונים מלאים על ביצוע התקציב ב-2009.

אגרת הטלוויזיה

מרבית הכנסות הרשות מקורן באגרת הטלוויזיה. תשלום האגרה חל על כל מי שמחזיק ברשותו מקלט טלוויזיה; גבייתה מוטלת על הרשות.

בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנים 2007-2010 ציינה הרשות בכל שנה כי היא פועלת לגביית אגרת הטלוויזיה תוך ניהול מערכת הסברה נרחבת מחד גיסא, ונקיטת פעולות אכיפה כלפי סרבנים מאידך גיסא. יחד עם זאת ציינה הרשות כי יש אוכלוסיות ש"נמצאות עדיין מחוץ למעגל המשלמים, והבולטת שבהן היא אוכלוסיית המיעוטים". בדברי ההסבר לא מצוין אחוז הגבייה ולא מוגדרים יעדים ברורים להעמקתה.

בשנת 2003, עם העברתה של התכנית הכלכלית להבראת המשק בכנסת, תוקן חוק רשות השידור. לפי התיקון לחוק³⁵, סכום האגרה בשנת 2003 נקבע ל-515 ש"ח לשנה. כן נקבע כי מ-2004 ואילך תופחת האגרה באחד בינואר בכל שנה (לאחר ההצמדה למדד המחירים לצרכן): בשנת 2004 - ב-10%; בשנת 2005 - ב-11%; ב-2006 - ב-12%; ב-2007 - ב-5%; ב-2008, ב-2009 וב-2010 - לא תופחת, וב-2011 - תופחת ב-5%³⁶.

מנהל התקציבים ברשות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בעקבות תיקון החוק פחתו הכנסות הרשות מאגרה בשיעור מצטבר של כ-40% מבלי שנקבעו מקורות מימון לכיסוי הפער. שיעור ההפחתה בהכנסות הרשות מאגרות היו אחת מהסיבות המרכזיות שהקשו על הכנת תקציב מאוזן בשנים הנדונות.

לרשות יש הכנסות נוספות: תוספת לאגרת רישוי רכב שנגבית באמצעות משרד התחבורה, והכנסות ממשרדי ממשלה שונים המשתתפים בתשלום אגרת הטלוויזיה עבור אוכלוסיות הפטורות על פי חוק³⁷.

35 סעיף 28 לחוק.

36 יצוין כי ב-2003 מתווה הפחתת האגרה היה שונה, אך בשנת 2008 הוקפאה ההפחתה ונקבע כי אם תכנית ההתייעלות (הרפורמה) של הרשות לא תבוצע, תופחת האגרה בשנת 2009 ב-8%, ולאחר מכן בשיעור של 5% מדי שנה. בשלהי דצמבר 2008 אישרה הכנסת צו שלפיו ב-2009 לא תהיה הפחתה בסכום האגרה.

37 עם האוכלוסיות הפטורות ניתן למנות אזרחים ותיקים שמשרד האוצר נושא בתשלום האגרה עבורם, נכי צה"ל שמשרד הביטחון נושא בתשלום עבורם ועוד.

מעיון בהצעות התקציב לשנים 2009 ו-2010 עולה כי הנהלת הרשות הכינה את ההצעות בהנחה שהאגרות יופחתו ולא עדכנה אותן גם כשהוברר שהן לא יופחתו. בהצעות התקציב הוצגו הכנסות נמוכות מן הצפויות, כמפורט להלן:

בדברי ההסבר להצעת התקציב ל-2009 צוין כי סכום אגרת הטלוויזיה בשנת 2009 יהיה 360 ש"ח כמו בשנת 2008. בדברי ההסבר להצעת התקציב ל-2010 נאמר כי סכום האגרה לאותה שנה יהיה לפי הוראות החוק 370 ש"ח. ההנחה בשתי השנים הייתה שהאגרה תופחת כל שנה ב-5%. בפועל לא הופחתה האגרה, ולכן סכומה בשנת 2009 היה 376 ש"ח³⁸, ובשנת 2010 - 390 ש"ח. הצעות התקציב לא הותאמו לסכום בפועל.

סמנכ"ל כספים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "הצעות התקציב משקפות את המצב החוקי במועד הכנת התקציב... בשנים [ש]בהן הכנסת ביטלה את שיעור ההפחתה, הדבר בא לידי ביטוי בדוחות הביצוע ובעדכון המערכת הממוחשבת המשמשת לניהול התקציב".

הנה כי כן, בשנים 2004-2010 פעלה הרשות בלא שתקציבה אושר כחוק על ידי הממשלה, וברובן לא אישרו ועדת הכספים והוועד המנהל של הרשות את תקציבה. לא זו בלבד אלא שההנחות שהצעות התקציב של הרשות הוכנו לפיהן בשנים 2008-2010 לא התממשו: בכל אחת משנים אלו הוכנה הצעת התקציב בהנחה שהרפורמה תמומש, הסכמים עם העובדים ייחתמו, ומשרד האוצר יעביר לרשות את חלקן במימון הרפורמה; בשנים 2009-2010 נבנה אומדן ההכנסות מאגרת הטלוויזיה לפי סכום אגרה נמוך משנקבע. הנהלת הרשות צפתה שאם ההנחות בדבר מימוש הרפורמה לא יצאו אל הפועל, יהיה לה גירעון תקציבי כבד, אך לא פעלה מראש כדי להקטין את רמת ההוצאות בהצעת התקציב כך שהתקציב לא יהיה גירעוני, אף שהממונה על התקציבים במשרד האוצר ומוסדות הרשות דרשו ממנה להכין תקציב מאוזן.

סמנכ"ל כספים ברשות מסר בתשובתו כי בשנים 2008-2010 שררה אי-ודאות במועד הכנת התקציב בכל האמור ליכולת ליישם את הרפורמה, בכל הנוגע ללוחות הזמנים החזויים עד מימושה ובעניין הפחתת האגרה לפי החוק. מנהל התקציבים ברשות מסר כי מדיניות מוסדות הרשות הייתה להביא ליישום הרפורמה, והנחייתם הייתה להביאה לידי ביטוי בהצעות התקציב. לטענתו, בזמן הכנת התקציב לשנים 2008-2010 לא ניתן היה לחזות כי הרפורמה לא תמומש, אך בכל אחת מהצעות התקציב הובהר מה יהיה במקרה כזה.

משרד מבקר המדינה ער לעובדה שהתקציב לאותן שנים הוכן כאשר הרשות נמצאה במצב משברי, כאשר מחד גיסא, קטנו הכנסותיה לאחר שאגרת הטלוויזיה הופחתה בחוק, ומאידך גיסא, היא מוגבלת ביכולתה להפחית את תשלומי השכר שהיא משלמת. עם זאת, חובה על הרשות לגבש ולהגיש מדי שנה הצעת תקציב המושתת על הנחות פסימיות. רק כך יהיה אפשר להתמודד באופן אחראי עם אי-הוודאות שהיא נחלתה של הרשות בשנים הללו. על המוסדות המנהלים של הרשות להקפיד ולפעול על פי עקרון זה עד להתייצבותה.

38 תיקון החוק (להמשך הקפאת הפחתת האגרה) התקבל בכנסת ב-29.12.08.

תקציב הפקות

החוק מטיל על רשות השידור חובות הנוגעות לשידור הפקות מקומיות קנויות. במטרה לעגן את המחויבות של רשות השידור להפקות ישראליות בחוק ובמטרה לקבוע לה עקרונות דומים לאלו החלים על גורמי שידור מסחריים, קובעים סעיף 144 לחוק והתוספת לחוק את היקף השידורים ואת הסכומים שאותם מחויבת הרשות להקצות לרכישת הפקות מקומיות; תחולת הסעיף והתוספת הם מינואר 2007.

החוק קובע כי הרשות חייבת להקצות לפחות 50% מזמן השידורים להפקות מקומיות קנויות, לפחות 70% מן הזמן יוקצו לשידור ראשוני³⁹, והיא תרכוש בכל שנה הפקות מקומיות. ההוצאה השנתית של הרשות לרכישת הפקות מקומיות לא תפחת מ-36% מהכנסותיה⁴⁰ באותה שנה. ההוצאה השנתית לרכישת תכניות "סוגה עלית"⁴¹ לא תפחת מ-10% מהכנסותיה באותה שנה.

ההוצאה השנתית שהייתה צריכה הרשות להוציא בשנים 2007-2010 למימון רכישה של הפקות מקומיות הייתה אם כן 230-245 מיליון ש"ח לשנה - בהתאם להכנסות הרשות בכל אחת משנים אלו. ההוצאה השנתית מסכום זה לרכישת תכניות "סוגה עלית" הייתה צריכה להיות 64-68 מיליון ש"ח לשנה.

החוק קובע כי השר הממונה רשאי להתיר הפחתה בהיקף השידורים ובסכומי ההוצאה שבהם מחויבת הרשות מ-1 בינואר 2007 עד 31 בדצמבר 2010.

1. בנובמבר 2007 פנה יו"ר הרשות דאז, מר גביש, לשר הממונה דאז, מר יצחק הרצוג, וציין לנוכח המצוקה התקציבית של הרשות ולנוכח העובדה שאין לה תקציב מאושר לשנת 2007, "אין בידה לעמוד כיום במכסות הקבועות בחוק ובתוספת הן לגבי היקף ההפקות הקנויות שעליה לשר, הן לגבי הסכום המינימלי שעליה להוציא לרכישת תכניות אלו". לפיכך ביקש מר גביש מהשר הרצוג כי ישתמש בסמכותו ויתיר - לגבי שנת 2007 - הפחתה בהיקף השידורים ובסכומי ההוצאה שבהם מחויבת הרשות על פי החוק לשידור הפקות מקור ותכניות סוגה עלית ולרכישתן. בקשה דומה הפנה מר גביש במאי 2009 אל השר אדלשטיין לגבי שנת 2009. שני השרים התירו את ההפחתה כמבוקש.

השר הממונה לשעבר מר יצחק הרצוג מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התיר את ההפחתה הואיל ובשל המצב הכלכלי הקשה של הרשות "לא היה תקציב פנוי לצורך הפקות מקור". יו"ר הרשות לשעבר מסר בתשובתו כי "בתקציב הנתון וברמת ההוצאות הנתונה" לא הייתה לרשות האפשרות לעמוד במשימותיה. עוד ציין כי מטרת הרפורמה היא להביא את הרשות למצב של הפקות שנתיות שסכומן כ-200 מיליון ש"ח.

2. גם בשנת 2008 לא עמדה הרשות בדרישות החוק לגבי היקף רכישת תכניות מהפקות מקומיות ורכישת הפקות סוגה עלית. לא נמצא כי בשנה זו התיר השר הממונה הפחתה בהיקף הרכישות לתכניות מהסוגים האמורים.

3. בנובמבר 2010 פנה יו"ר הרשות ד"ר אמיר גילת, לראש הממשלה מר בנימין נתניהו, השר הממונה, וביקשו לעשות שימוש בסמכותו ולהתיר הפחתה בהיקף השידורים ובסכומי ההוצאה לשנת 2010 בציינו כי "לאור המצוקה הכספית בה מצויה... רשות השידור, ולאור העובדה כי לרשות אין תקציב מאושר לשנת 2010, אין בידה לעמוד כיום במכסות הקבועות בחוק ובתוספת, הן לגבי

39 החוק מגדיר שידור ראשוני כ"שידור ראשון של תכנית בישראל".

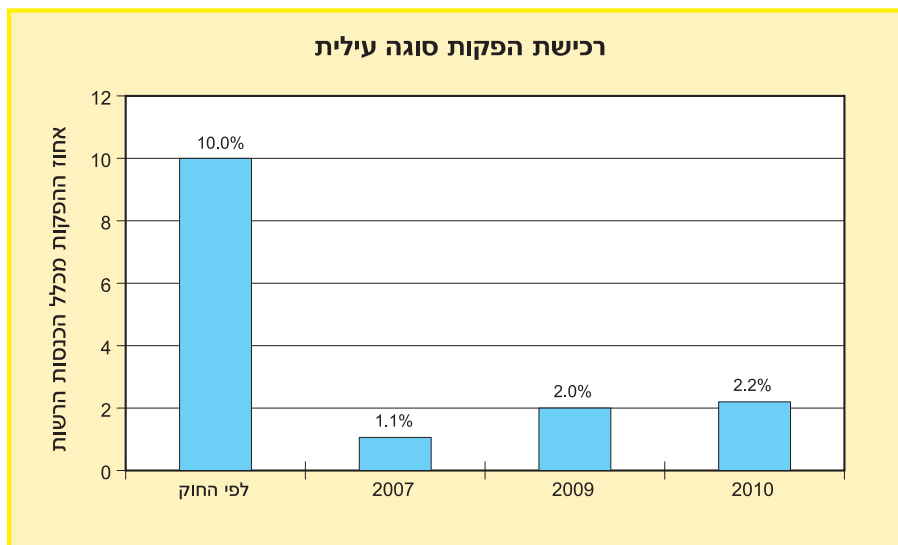
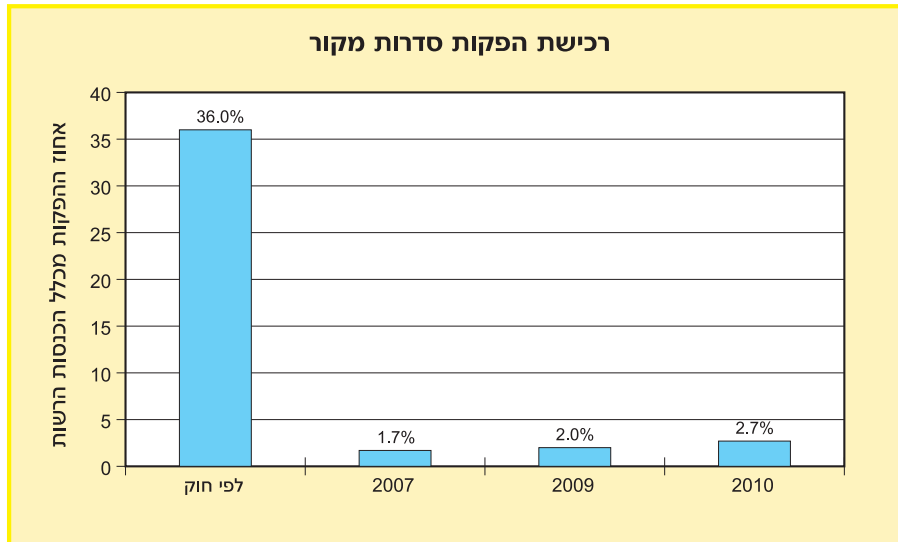
40 הכנסות מוגדרות בסעיף 1 לתוספת: "הכנסות מאגרות [טלוויזיה] ... הכנסות משידורי חסות, הכנסות מתשדירי שירות, הכנסות מימון נטו, הכנסות מתקציב המדינה שיועדו לשידורי טלוויזיה".

41 תכניות סוגה עלית הן, לפי סעיף 1 לתוספת לחוק, הפקות מקומיות קנויות מהסוגים האלה: תכניות תעודה, תכניות דרמה ותכניות מיוחדות במתכונת מקורית ובעלת ערך מיוחד.

היקף ההפקות הקנויות שעליה לשדר, הן לגבי הסכום המינימלי שעליה להוציא לרכישת תכניות אלה".

בדצמבר 2010 התיר ראש הממשלה את ההפחתה בהיקף השידורים ובסכומי ההוצאה כמבוקש, היות שלא רצה להביא את הרשות "למצב בו היא מפירה את החוק".

להלן פירוט נתוני רכישת הפקות מקור והפקות סוגה עילית באחוזים מכלל הכנסות רשות השידור, לפי החוק וכפי שבוצעו על ידי הרשות באישור השרים (הנתונים - מתוך מכתבי האישור של השרים), בהצגה גרפית:



אחד מתפקידיה של הרשות הוא כאמור קידום היצירה הישראלית והעברית. מכך נגזר, בין השאר, הצורך לשדר הפקות מקור מקומיות קנויות, מרביתן בשידור ראשוני. החוק מגדיר לרשות השידור היקף נדרש של הפקות מקומיות קנויות בכלל, ובפרט של תכניות סוגה עילית, הן מבחינת הקצאת זמן השידור והן מבחינת המשאבים הכספיים שיוקצו למימון רכישתן.

נוכח התמשכות מצבה המשברי נתקלה הרשות בקושי אמתי לעמוד בדרישות החוק לגבי הפקות מקור מקומיות קנויות. מן המתואר לעיל עולה כי מאז תחולת התיקון לחוק, 1.1.07, הפחיתו הרשות והשרים כמעט לחלוטין את הרכישה והשידור של הפקות מקור מקומיות והפקות סוגה עילית ובכך ביטלו את אחד מתפקידיה העיקריים של הרשות. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות, שהיא גוף שידור ממלכתי, לקבוע לעצמה יעד מרכזי בתחילת כל שנה - לרכוש ולשדר הפקות מקומיות קנויות ולהשיגו.

ניהול כוח האדם ברשות

1. באוקטובר 2010 הועסקו ברשות 1,766 עובדים: 996 (כ-56%) מהם עיתונאים, כ-300 (17%) טכנאים, הנדסאים ומהנדסים וכ-470 (27%) עובדי מינהלה⁴². לפי הצעת התקציב של הרשות לשנת 2010, הוצאות השכר הצפויות לעובדיה הסתכמו בכ-480 מיליון ש"ח, שהם כ-54% מהצעת התקציב השנתית.

2. בעלי התפקידים המרכזיים העוסקים ישירות בניהול משאבי אנוש ברשות הם הסמנכ"לית למשאבי אנוש ומינהל ומנהל מחלקת כוח אדם. בעניינים הכספיים, ובכללם אלה הקשורים לכוח אדם, מטפלים סמנכ"ל כספים וכלכלה ומנהל התקציבים.

3. חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), מתווה את סדרי הקבלה והמינוי של עובדים לשירות המדינה. לפי סעיף 19 בחוק, "לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי על פי בקשת המנהל הכללי או מי שהוסמך לכך על ידיו, בין שנתפנתה המשרה ובין שהיא עשויה להתפנות". בסעיף 24(א) בחוק רשות השידור נקבע שקבלת עובדים לרשות ומינוייהם יהיו כשל אלה של עובדי המדינה, בתיאומים שייקבעו בתקנות שיקבע השר הממונה על ביצוע חוק זה. בתקנות רשות השידור (תיאומים בעניין קבלת עובדים ומינוייהם), התשכ"ה-1965 (להלן - תקנות הרשות), נקבע כי חוק המינויים יחול על עובדי הרשות.

בית הדין הארצי לעבודה⁴³ עמד על החשיבות של איוש משרות בשירות הציבורי באמצעות מכרז וקבע ש"הנורמה הרצויה היא איוש משרות בדרך מכרזים: מכרז פנימי - להבטחת זכות העובדים להתקדם בעבודתם ועל ידי כך גם הבטחה למקום העבודה, כך שלא ייווצר מצב של אנטי-סלקציה, שתביא לעזיבת עובדים טובים והמשך עבודה של עובדים אחרים; מכרז פומבי - כדי להבטיח לציבור שהטובים ביותר יתקבלו לעבודה ולא 'הקרובים ביותר'".

42 לפי נתוני רשות השידור מאוקטובר 2010. הנתונים אינם כוללים את עובדי תזמורת רשות השידור ועובדים המועסקים באמצעות שוכרי תשלום.

43 דב"ע מד/20-4, חלמיש חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור בתל-אביב-יפו בע"מ נ' מועצת פועלי תל-אביב-יפו.

תקנות הרשות מפרטות את תפקידיו של הוועד המנהל בכל הקשור לקביעת כללים לקבלה ולמינוי של עובדים בהתאם לחוק המינויים: הוועד המנהל רשאי לקבוע כללים בדבר דרכי המכרז ופרטיו לקבלת עובדים; הוא אף רשאי, באישור מליאת הרשות, לקבוע פטור ממכרז לאיגוף משרות מסוימות ואת התנאים למתן הפטור. נוסף על כך, לרשות נהלים פנימיים המפרטים את הליכי קבלת העובדים ואת מינוי העובדים לתפקידיהם.

נוהל הרשות מס' 101, "מילוי משרות פנויות" (להלן - נוהל 101), התקף משנת 1984, קובע שניתן לאייש משרה פנויה באמצעות העברת עובד ממשרה למשרה, במשרות בעלות דרגות מקבילות ודרגת שיא זהה. כדי לאייש משרה פנויה שלא באמצעות העברת עובד כאמור, יפורסם מכרז פנימי. אם לא נמצא מועמד במכרז פנימי, יפורסם מכרז פומבי. עוד קובע הנוהל כי פרסום מכרז פנימי ומכרז פומבי בו בזמן (להלן - מכרז פנימי-פומבי), קרי, דילוג על שלב המכרז הפנימי, יתבצע בתיאום עם נציגות העובדים הנוגעת בדבר.

במקרים בהם חיוני שתפקידים יבוצעו ללא הפסק וללא דיחוי ניתן להעסיק עובדים באופן זמני במשרה תקנית (להלן - מינוי בפועל). נוהל 106 של הרשות עוסק במינוי בפועל (להלן - נוהל 106). הנוהל, התקף מדצמבר 2007, עדיין נהל קודם באותו עניין משנת 1984 (נוהל 102). שני הנהלים קובעים כי ככלל לא יאושר מינוי בפועל לתקופה ארוכה משלושה חודשים אולם בנסיבות מיוחדות ניתן לבצע מינוי בפועל לתקופה של עד שנה, בכפוף לנוהל. לפי שני הנהלים יש לפרסם מכרז לאיגוף המשרה הפנויה מיד עם איגוף באמצעות מינוי בפועל.

לפי נוהל 102 מינוי לפרק זמן שאינו עולה על שלושה חודשים ייעשה על ידי מנהל שירותי מינהל לפי בקשת מנהל החטיבה ובתיאום עם הממונה על כוח אדם ויחסי עבודה. מינוי בפועל לתקופה שבין שלושה חודשים לשנה הוסמך לאשר הממונה על כוח אדם ויחסי עבודה. לתקופה של מעל לשנה קבע נוהל 102 שיש לפרסם מכרז "עם ציון הזמניות".

לפי נוהל 106 מינוי בפועל לשלושה חודשים יבוצע לבקשת ראש המדיה (מנהל הרדיו או הטלוויזיה) או הסמנכ"ל הנוגע לעניין באישור המנכ"ל. הנוהל גם קובע את בעלי הסמכות היכולים לאשר במקרים חריגים מינויים לתקופות של שלושה חודשים ועד למעלה משנה, כמפורט להלן:

(א) לפי צורך מיוחד ימונה עובד במינוי בפועל לשלושה עד שישה חודשים, לבקשת המנכ"ל ובאישור הוועד המנהל; (ב) מינוי בפועל לתקופה של למעלה משישה חודשים יבוצע לבקשת המנכ"ל, באישור הוועד המנהל וועדת הביקורת. (ג) מינוי בפועל לתקופה של עד שישה חודשים למשרות מנהלי מדיה, סמנכ"ל, יועץ משפטי ומבקר פנים יבוצע באישור הוועד המנהל. מינוי בפועל למשרות אלו ליותר משישה חודשים יבוצע באישור הוועד המנהל וועדת הביקורת. (ד) מינוי בפועל ליותר משנה מחייב מכרז שתצוין בו זמניות המינוי.

באוגוסט 2010 הועסקו ברשות כ-50 עובדים במינוי בפועל במגוון משרות: מנהלי מדיה, מנהלי חטיבות ומנהלי מחלקות וכן עובדים במטה הרשות. משרד מבקר המדינה בדק את הליכי המינויים ואת מידת התאמתם לנוהלי הרשות.

מינוי מנהלי מדיה

ברשות יש ארבע משרות של מנהלי מדיה: מנהל הטלוויזיה בעברית, מנהל הטלוויזיה בערבית, מנהל הרדיו בעברית ומנהל הרדיו בערבית. תפקיד מנהל מדיה הוא הבכיר ביותר ברשות לאחר תפקיד המנכ"ל. בתהליכי מינוי מנהלי המדיה בעשור האחרון נמצאו ליקויים שונים שיפורטו להלן.

לפי נוהל 101, תקופת כהונתו של מנהל מדיה שנבחר במכרז היא שלוש שנים (להלן - תקופת כהונה), ואפשר להאריכה לתקופות כהונה נוספות של שלוש שנים כל אחת. אופן הארכת תקופת הכהונה אינו מפורט בנוהל.

במאי 2002 חתמו נציגי אגודת העיתונאים - ועד עיתונות והפקה ברשות השידור ונציגי הרשות - על זיכרון דברים בעניין שינויים בתקופות המינוי של מנהלי המדיה (להלן - זיכרון הדברים). נקבע בו כי מנהל מדיה ייבחר במכרז שלוש שנים, ואפשר יהיה להאריך את כהונתו תקופה נוספת "אחת בלבד", בהמלצת המנכ"ל ובאישור הוועד המנהל וללא מכרז. בתום שתי תקופות כהונה אלה יתקיים מכרז למילוי התפקיד. מנהל המדיה המכהן רשאי להגיש את מועמדותו למכרז. אם ייבחר במכרז מנהל המדיה המכהן, הוא יכהן בתפקיד תקופת כהונה אחת בלבד, ולאחר מכן יפורסם מכרז חדש לתפקיד. באפשרותו של המנהל לגשת גם למכרז הנוסף. בזיכרון הדברים צוין שהנוהל יעודכן בהתאם לכך.

במועד סיום הביקורת עדיין לא צורף זיכרון הדברים לנוהל. היועצת המשפטית של הרשות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 כי בעקבות הביקורת "ביקשנו [מהמנכ"ל] לצרף את זיכרון הדברים כנספח לנוהל [101]".

מנהל הטלוויזיה בעברית

1. בנובמבר 2006, עם סיום כהונתו הראשונה של מנהל הטלוויזיה בעברית דאז, החליט מנכ"ל הרשות שלא להאריך את תוקף מינויו וקיבל עליו את ניהול הטלוויזיה בעברית. במאי 2007 קבע ששני מנהלים יסייעו לו, האחד יהיה אחראי לתכנון ולביצוע של לוח השידורים, והשני יהיה אחראי לניהולה השוטף של הטלוויזיה (להלן - האחראי לניהול השוטף). שני המנהלים לא מונו במינוי בפועל. באוגוסט 2007 הועבר האחראי לתכנון ולביצוע של לוח השידורים לתפקיד אחר, והאחראי לניהול השוטף, מר משה (מושון) מצליח נותר בתפקידו.

2. בספטמבר 2007 התכנסה ועדת המכרזים לבחירת מנהל לטלוויזיה בעברית במכרז פנימי. בראש הוועדה עמד יו"ר הרשות דאז, מר משה גביש. הוועדה החליטה שלא לבחור בשום מועמד ולפרסם מכרז חיצוני. בינואר 2008 התכנסה ועדת המכרזים למכרז החיצוני והחליטה שוב שלא לבחור אף מועמד. בפברואר 2008 החליט הוועד המנהל לבחור מנהל לטלוויזיה בעברית באמצעות ועדת איתור. במרס 2008 העריך יו"ר הרשות דאז שהרשות לא תצליח להביא "מישהו רציני" בהתחשב באי-הוודאות בנוגע לעתיד הרשות ולנוכח הרפורמה הצפויה בה. לפיכך, באפריל 2008 החליטה ועדת האיתור להקפיא את הליך הבחירה.

3. במרס 2008 העלה יו"ר הרשות לדיון בישיבת הוועד המנהל את הצורך במינוי מנהל לטלוויזיה בעברית בפועל וציין ש"לא הבאנו [לישיבת הוועד המנהל] משום מה את אישור מנהל הטלוויזיה במינוי בפועל". לדבריו, "המנכ"ל נתן [לאחראי לניהול השוטף] כזה מינוי אבל זה לא לכאן ולא לכאן". מנכ"ל הרשות טען כי האחראי "לא קיבל מינוי [כמנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל)]" באותה הישיבה החליט הוועד המנהל לאשר את מינויו בפועל של האחראי (להלן - מנהל הטלוויזיה בעברית [בפועל]) לשלושה חודשים. היו"ר הוסיף שהדבר נעשה "מתוך הנחה או תקווה שבזמן הזה גם נבחר מנהל טלוויזיה".

הטלוויזיה בעברית היא בבחינת עמוד התווך של מערך פעילות השידור של הרשות, ולפיכך תפקיד מנהל הטלוויזיה הוא מרכזי ומשמעותי ביותר. ואולם הליכי קבלת ההחלטות בנוגע למינוי לתפקיד זה לא שיקפו את חשיבותו ומרכזיותו. במשך כשנה מילא את התפקיד מנהל שמילא בד בבד גם תפקיד אחר ברשות, ורק לאחר מכן פעל יו"ר הרשות דאז למנותו למנהל הטלוויזיה בפועל, אף שכמה חודשים קודם לכן החליטה ועדת המכרזים בראשות יו"ר הרשות דאז שלא לבחור בו לתפקיד. את ההחלטה על המינוי קיבל הוועד המנהל בלא שהובא לפניו מידע על האופן שבו מילא המנהל את התפקיד ובלא שהתקיים דיון ממשי בנושא. יצוין כי בהערות אלו אין כדי לקבוע עמדה בדבר מידת התאמתו של המנהל לתפקיד, והן נועדו להסב את תשומת הלב לליקויים בהליכי קבלת ההחלטות המחייבים הפקת לקחים לקראת מינויים דומים בעתיד.

יו"ר הרשות דאז מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי "נעשו כל המאמצים למציאת מנהל מקצועי, אך בתנאים ששררו לא נמצא מנהל כזה". הוא הוסיף כי "הבעיה ברשות, כמו בכל ארגון, אינה לבחור מנהל, אלא לבחור מנהל ראוי שיש סיכוי סביר שיצליח בתפקידו. לא היה מקום למנות במינוי קבע מועמד שאחת דינו להיכשל ולפיכך מינוי זמני היה הרע במיעוטו".

ביוני ובדצמבר 2008 האריך הוועד המנהל את תקופת המינוי של מנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) בשישה חודשים בכל פעם. במאי 2009 אישר הוועד המנהל את הארכת תקופת המינוי בעוד שנה עד יוני 2010. מאז לא הוארכה תקופת המינוי, אך מנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) המשיך בתפקידו.

נמצא כי ועדת הביקורת לא אישרה את ההארכות שנעשו לתקופות של מעל לשישה חודשים, וכי הרשות לא פרסמה מכרז למינוי בפועל לתקופה של מעל לשנה בהתאם למתחייב על פי הנוהל. יוצא אפוא שהארכות אלו לא אושרו בידי הגורם המוסמך לכך, ונעשו בניגוד לנוהל.

4. בשני המכרזים שפורסמו בשנת 2007 למשרת מנהל הטלוויזיה בעברית נקבע כי "תוקף המינוי הוא ל-3 שנים עם אפשרות הארכה בהתאם לנוהלי הרשות... [וכן] אין באמור... כדי להוות התחייבות להעסקה ו/או לכהונה לתקופה קצובה מראש והכול בכפוף להסכמים ונהלים החלים ברשות". עוד נקבע בהם כי "תאור התפקיד, סמכויותיו [של מנהל הטלוויזיה] וכפיפותו יכולים להשתנות בעקבות שינוי מבנה הרשות, תקן הרשות או החלטות הוועד המנהל".

בישיבת הוועד המנהל ביוני 2009 טען יו"ר הרשות ש"עשינו מכרז פנימי למנהל טלוויזיה ועשינו מכרז חיצוני למנהל טלוויזיה, בשניהם לא מצאנו מועמדים, קיבלנו החלטה פה אחד בוועד המנהל שלא נצא הלאה לפני שידועים אם יש רפורמה או לא ולא נעשה מינוי קבע לטלוויזיה".

עד סוף דצמבר 2010 המשיך מנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) בתפקיד ובסך הכול כיהן בתפקיד כמעט שלוש שנים.

מתנאי המכרז עולה אם כן שהייתה גמישות בהגדרת התפקיד באופן שלא היה הכרח להפסיק את המהלך לבחירת מנהל הטלוויזיה בעברית עד שתקודם הרפורמה כפי שטען היו"ר דאז.

הרשות פעלה בשתי דרכים שאינן מתיישבות זו עם זו. מצד אחד, עצרה את הליך הבחירה של מנהל הטלוויזיה בעברית כדי שלא להתחייב למינוי לזמן ממושך בתקופה שבה עובר הארגון שינויים מבניים, ומצד אחר, מינתה מנהל שמילא את תפקידו לאחר הארכה מעת לעת, כשלוש שנים - משך תקופת הכהונה שנקבעה במכרז.

מנכ"ל הרשות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 שמנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) "עד עצם היום הזה, עוסק בצד האדמיניסטרטיבי של ניהול הטלוויזיה ונוגע מעט בתכנים".

מנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 כי "העובדה שבמשך תקופה כה ארוכה רשות השידור שבה והאריכה את מינויי לתפקיד מנהל הטלוויזיה בפועל הינה הוכחה...[ל]כשירותי והתאמתי לתפקיד זה".

מנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) הדגיש בתשובתו את הקשיים בהתנהלותו כמנהל בפועל שצריך להתנהל מול מנהלים זמניים אחרים בערוץ הראשון, וציין כי זה למעלה מארבע שנים "לא קוימו מכרזים למינוי של קבע לאף אחד מהמנהלים הבכירים בערוץ הראשון. במצב דברים זה היו המנהלים 'בני ערובה' בידי המנכ"ל כיון שהיה להם עניין להיבחר למשרה ברגע שיפורסמו המכרזים, וכיוון שהיו מודעים למשקלו בוועדת המכרזים".

הנהלת הרשות והיו"ר דאז נמנעו מבחירת מנהל מקצועי למדיה העיקרית ברשות בהליך מכרזי, ותחת זה מינו במשך למעלה משלוש שנים מנהל זמני למדיה עיקרית ומרכזית של הרשות. עקב כך לא היה מעמדו של מנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) איתן מול ההנהלה ומול שאר המנהלים הבכירים של הטלוויזיה, והדבר היה עלול להשפיע על האופן שבו קיבל החלטות ניהוליות. על הרשות היה לבחור במנהל קבוע לטלוויזיה בעברית בהליך מכרזי.

מנהל הטלוויזיה בערבית

סעיף 3(3) בחוק רשות השידור קובע כי אחד מתפקידיה "לקיים שידורים בשפה הערבית לצרכיה של האוכלוסייה הדוברת ערבית ושידורים לקידום ההבנה והשלום עם המדינות השכנות, בהתאם למגמות היסוד של המדינה". שני גופי שידור של הרשות משדרים בערבית: רשת ד' ברדיו, והטלוויזיה הישראלית בערבית, המשרדת בערוץ 33.

דוח מבקר המדינה משנת 2002⁴⁴ מלמד על צמצום חמור ביכולות גופי השידור של הרשות בערבית ברמת השידורים, בהיקפם ובעצמת השידור המיועדת לאוכלוסייה דוברת השפה הערבית, על אף צורכי ההסברה המתעצמים ובהשוואה לפיתוח המואץ של התקשורת במדינות ערב. בדוח מבקר המדינה משנת 2007⁴⁵ הצטיירה תמונת מצב עגומה אף יותר בתחום השידורים בערבית. לדוגמה, נמצא ש"הטלוויזיה בערבית משרדת ארבע שעות ביום ומופצת בלוויין אירופי ובמשרד אחד בצפון הארץ כשעה וחצי בממוצע כל יום".

ביולי 2007 החליטה הממשלה⁴⁶ על הקמת מערך הסברה לאומי. לפי ההחלטה יש "להטיל על השר הממונה על רשות השידור להציע לממשלה תוך 30 יום הצעה... לשדרוג משמעותי של טווח השידור של שידורי הטלוויזיה בערבית" ולהציג "תכנית להרחבה משמעותית של רשות השידור בטלוויזיה בשפה הערבית".

במסמך של לשכת מנכ"ל הרשות מאוגוסט 2007, "שידורי רשות השידור בערבית", נאמר כי במסגרת הרפורמה ברשות יינתן מענה משולב לשידור בערבית שיכלול את הארכת שעות השידור בטלוויזיה ואת העשרת התכנים והגברת יכולת קליטת השידורים.

44 מבקר המדינה, דוח שנתי 53 א (2002), עמ' 23.

45 מבקר המדינה, דוח שנתי 58 א (2007), עמ' 451.

46 החלטה 1936.

בספטמבר 2007 דנה הממשלה בתכנית לשיקום השידורים בשפה הערבית ברשות השידור והחליטה⁴⁷ שהשר הממונה יפנה לרשות השידור על מנת שזו תשרר ברמה נאותה וברמת טכנולוגיה אפקטיבית לאוכלוסייה דוברת הערבית, בארץ ובמדינות השכנות, וכדי שתגבש בתוך 30 יום תכנית פעולה לקידום הנושא. הממשלה החליטה שלאחר אישור התכנית במליאת הרשות יציג אותה השר הממונה לממשלה.

בביקורת מעקב שעשה משרד מבקר המדינה בחודשים פברואר - מאי 2009 נמצא שעד מועד סיום הביקורת לא מומשה החלטת הממשלה מספטמבר 2007⁴⁸. עוד נמצא כי על אף ממצאי הביקורת והחלטות הממשלה, משנת 2002 ועד מועד סיכום הביקורת ינואר 2011 לא בחרה הרשות מנהל קבוע לטלוויזיה בערבית, כמפורט להלן.

מינוי מנהל הטלוויזיה בערבית: במרס 2002 מונה מנהל לטלוויזיה בערבית (כפועל), והמינוי הוארך מפעם לפעם עד מאי 2007. במאי 2007 פרסמה הרשות מכרז פנימי לבחירת מנהל הטלוויזיה בערבית. למכרז ניגשו חמישה מועמדים. בספטמבר 2007 התכנסה ועדת המכרזים והחליטה שלא לבחור איש מאותם מועמדים ולפרסם מכרז חיצוני. באותו החודש מונה מנהל הרדיו בערבית למלא מקום מנהל הטלוויזיה בערבית נוסף על תפקידו ברדיו.

בנובמבר 2007 פרסמה הרשות מכרז חיצוני למנהל הטלוויזיה בערבית. במכרז השתתפו אחד עשר מועמדים, שלושה מהם לא עמדו בתנאי הסף. שלושה מהמועמדים שהופיעו לפני הוועדה במכרז החיצוני הם עובדי הרשות שהופיעו לפנייה גם במכרז הפנימי. ועדת המכרזים שהתכנסה בינואר 2008 החליטה שאיש מהם אינו מתאים למשרת מנהל הטלוויזיה בערבית.

בינואר 2008 פנה יו"ר הרשות דאז, מר גביש, לחברי הוועד המנהל והציע שהוועד המנהל ימליץ למליאת הרשות לפטור ממכרז, באופן חד-פעמי, כמה משרות ובהן משרת מנהל לטלוויזיה בערבית ולאשר הליך של איתור מועמדים על ידי ועדת איתור. היו"ר פירט את הרכב הוועדה המוצע וציין שהיועצת המשפטית אישרה את ההליך, אולם לא נמצא שהמליאה אישרה את ההליך. למרות הצורך הברור והדחוף במינוי מנהל קבוע לטלוויזיה בערבית החליט הוועד המנהל מה יהיה הרכב ועדת האיתור רק ביוני 2008, אז פרסמה הוועדה פנייה לאיתור מועמדים לתפקיד. מלכתחילה נקבע המועד האחרון להגשת מועמדות ליולי 2008, והוא נדחה לאוגוסט 2008.

בספטמבר 2008 התכנסה ועדת האיתור. עם פתיחת הישיבה העלה יו"ר הרשות את עניין כשירותו של אחד המועמדים, שכיחן בעבר כחבר הוועד המנהל ואף שימש כחבר בוועדת המכרזים של המכרז הפנימי. חברי ועדה אחרים ציינו שגורמים רבים (ובהם ח"כ, ח"כ לשעבר וסגן שר) הסבו את תשומת לבם לסוגיית כשירותו של המועמד. היועצת המשפטית הציגה חוות דעת חיצונית שאישרה את מועמדותו לתפקיד של המועמד האמור.

לאחר ששני מועמדים הופיעו לפני הוועדה פסלה, הגב' דורית עינבר המשנה ליו"ר הרשות דאז, את עצמה מחברות בוועדה מחשש - ולו למראית עין - לניגוד עניינים הקשור לאותו מועמד. ועדת האיתור פיזרה את הישיבה בלי שראיינה את יתר המועמדים והחליטה שייקבע מועד אחר להתכנסותה לאחר שהוועד המנהל ימנה ועדה חדשה.

באותו החודש החליט הוועד המנהל לקיים את בחירת מנהל הטלוויזיה בערבית במתכונת של ועדת המכרזים למנהלי מדיה, באופן שבמקום ועדת איתור שתפנה מועמדים לוועד המנהל וזה ידון בהם בהליך ארוך ונפרד, תורכב ועדת מכרזים שתבחר מועמד לתפקיד. ישיבתה של ועדת המכרזים נקבעה לנובמבר 2008.

47 החלטה 2373.

48 מבקר המדינה, דוח שנתי א60 (2010), עמ' 217.

ב-21.9.08 התפטר מתפקידו ראש הממשלה דאז מר אהוד אולמרט, והממשלה פעלה כ"ממשלת מעבר".

בנובמבר 2008 הוגשה לבית הדין האזורי לעבודה⁴⁹ בירושלים עתירה ולפיה אין לקיים את הליך הבחירה במועד שנקבע. לדברי העותר "מינוי בעל גוון ציבורי מובהק... אינו ראוי בתקופת ממשלת מעבר". הוא הוסיף ש"מינוי כאמור מונחה על פי אג'נדה פוליטית-ציבורית של ממשלה, אשר אין לה כל כוח חוקי, מוסרי או ציבורי לפעול במישור זה בתקופה הנתונה". בית הדין האזורי קיבל את העתירה וקבע שיש "להימנע מלהמשיך בהליכים לבחירת מנהל הטלוויזיה בערבית, וזאת עד לאחר שתבחר ממשלה חדשה". ישיבת ועדת המכרזים שתוכננה בוטלה.

הרשות ערערה על פסק הדין לבית הדין הארצי לעבודה⁵⁰, והיועץ המשפטי לממשלה התייצב לימינה בקבעו ש"העובדה כי ממשלת ישראל מכהנת כממשלת מעבר ומצויה ערב בחירות אינה יוצרת שלעצמה, בהעדר עילה אחרת מניעה מעם רשות השידור להשלים את הליך הבחירה והמינוי של מנהל הטלוויזיה בערבית...". בינואר 2009 דחה בית הדין הארצי את הערעור וקבע ש"יש לדחות את הליך המינוי של מנהל הטלוויזיה בערבית עד לכינונה של ממשלה חדשה".

יצוין כי בנובמבר 2008 סיים מנהל הרדיו בערבית את תפקידו כממלא מקום בטלוויזיה בערבית ומאז שימש מנכ"ל הרשות, מר מרדכי שקלאר, כממלא מקום מנהל הטלוויזיה בערבית - אף שהוא אינו דובר ערבית ולכן חסר כישורים בסיסיים למלא את התפקיד.

הבחירות לראשות הממשלה התקיימו בפברואר 2009, ובאפריל 2009 התמנה מר יולי אדלשטיין לשר הממונה על חוק רשות השידור בממשלתו של ראש הממשלה מר בנימין נתניהו.

בתחילת מאי 2009 החליט הוועד המנהל כי עקב הזמן הרב שעבר מאז התכנסותה האחרונה של ועדת האיתור הקודמת, תפורסם "הודעה נוספת לאיתור מועמדים. מנהל כ"א יבדוק אם הצעות המועמדים שהוגשו לוועדה עדיין בתוקף, כדי להרחיב את מעגל המועמדים למשרה". כמו כן פרסמה הרשות פנייה נוספת לאיתור מועמדים לתפקיד, מועד הגשת הצעות נקבע ל-1.6.09, וישיבת ועדת האיתור נקבעה ל-16.6.09.

ב-8.6.09 הודיע יו"ר הרשות דאז, מר גביש, על התפטרותו. ב-11.6.09 הוגשה עתירה לבג"ץ⁵¹ בבקשה למתן צו על תנאי לביטול כינוסה של ועדת האיתור לבחירת מנהל הטלוויזיה בערבית וכן צו ביניים להקפאת הליך האיתור למנהל הטלוויזיה בערבית "עד לבחירתם של מליאה, ועד מנהל ויו"ר".

מעורבות השר הממונה במכרז: החוק מסדיר את סמכויותיו של השר הממונה על הרשות, ובהם הסמכות להציע מועמדים למשרת המנכ"ל, להעביר מנכ"ל מתפקידו ולמנות ממלא מקום למנכ"ל. סמכות השר בעניין העסקת עובדים היא רק לגבי קביעת תקנים ותנאי סף לתפקידים מסוימים⁵². בכל הנוגע למינויים של בעלי תפקידים קבע בג"ץ⁵³ בשנת 2002 שאין לשר שום סמכות - סטטוטורית או מעשית. היועצת המשפטית של הרשות קבעה בשנת 2008 ש"רשות השידור מחויבת עפ"י החוק לקדם ולקבל עובדים באמצעות מכרז... [ו] כי אין לגורמים פוליטיים כל מעמד או תפקיד במסגרת הליכי המינוי, והמכרז, לא סטטוטורי ולא מעשי". היא הוסיפה ש"השר הממונה,

49 בש"א 2013/08 תבור נ' רשות השידור ואח', תקדין.

50 ע"ע 672/08, רשות השידור נ' תבור, תקדין.

51 בג"ץ 4945/09, תבור נ' ממשלת ישראל ואח', פורסם בנבו.

52 סעיף 24(ב) לחוק רשות השידור.

53 בג"ץ 10134/02 אושעיה ואח' נ' ראש הממשלה בתפקידו כשר הממונה על רשות השידור ואח', תקדין.

ממונה רק על ביצוע חוק רשות השידור. אין לו כל נגיעה לתפעול הרשות וניהולה. אין כל מעורבות פוליטית⁵⁴.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שמעורבות השר הממונה דאז, מר יולי אדלשטיין, הובילה להפסקת המשך הליך הבחירה למנהל הטלוויזיה בערבית, להלן הפירוט.

ב-14.6.09, עוד לפני שהתקבלה החלטת בג"ץ בנושא, כתב השר הממונה מר אדלשטיין למנכ"ל הרשות ולחברי הוועד המנהל ש"לאור התפטרותו של יו"ר רשות השידור, מר משה גביש, והעובדה שבימים אלו אנו עמלים בקדחתנות על מלאכת הרכבת מליאה חדשה לרשות וכן בשל פניות לערכאות משפטיות העלולות להוביל לדיונים משפטיים ארוכים ומיותרים, אבקשכם לבחון את הקפאת המכרזים שבנדון" (המכרזים בהם מדובר הם המכרזים למנהל הטלוויזיה בערבית ולמנהל הרדיו בערבית).

ב-14.6.09 הציעה המשנה ליו"ר דאז, גב' דורית ענבר, לסגנית הבכירה של היועצת המשפטית (להלן - סגנית היועמ"ש) ש"לאור פנייתו של השר להנהלת רשות השידור להקפיא את המכרזים, הרי בכל מקרה נראה לי שצריך להימנע מלקיים את המכרז". באותו יום פנתה גב' רחל קרמרמן, חברת הוועד המנהל, למנכ"ל, למשנה ליו"ר ולשאר חברי הוועד המנהל וביקשה לדחות את המכרזים "לאור פנייתו של השר הממונה".

מנכ"ל הרשות הודיע עוד באותו היום לשר הממונה דאז ש"שייכת ועדת האיתור, שהייתה אמורה להתכנס ב-16.6.09, נדחתה בעקבות עתירה לבג"ץ שהוגשה ע"י אחד המועמדים".

בו ביום הודיעה הרשות לבג"ץ כי "לאור חילופי גברי בהנהלת המשיבה [הרשות], מתעתדת המשיבה לכנס את הוועד המנהל, וזאת על מנת לבחון את סוגיית מינוי מנהל לטלוויזיה בערבית". ביולי 2009 הודיעה הרשות לבג"ץ כי "למיטב ידיעתה בזמן הקרוב עתידה הממשלה למנות מליאה חדשה... עד למינוי המליאה לא תתכנס ועדת האיתור לבחירת מועמד לתפקיד מנהל הטלוויזיה בערבית". בנובמבר 2009 קיבל בג"ץ את הודעת הרשות, והעתירה נמחקה.

הודעתה של הרשות ש"בזמן הקרוב עתידה הממשלה למנות מליאה חדשה" לא התבססה על מידע ממשי ורשמי. הודעת הרשות גרמה לכך שהמכרז למשרת מנהל הטלוויזיה בערבית נדחה לזמן ארוך בלי שנקבע מועד לקיומו, ובפועל בוטל המכרז.

מנכ"ל הרשות מסר למשרד מבקר המדינה במכתבו מאוקטובר 2010 כי ה"חברים שמכונים במוסדות ושותמנים על ידי הממשלה קשובים לדרישות השר והממשלה ונוטים לא רק לכבד את בקשותיהם אלא לדרוש שהמכרזים לא יתקיימו עד למינוי מוסדות חדשים".

חברת הוועד המנהל, גב' רחל קרמרמן, מסרה בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 ומפברואר 2011 כי "במכתבו של השר הממונה... ראיתי מכתב בסמכות הנובעת מתוקף תפקידו", היות ו"השר הממונה הוא המוסמך להביא לממשלה לאישור מוסדות חדשים ובכך לסיים את כהונת המוסדות הקיימים, שזמנם עבר".

באוגוסט 2009, לאחר שהיה ברור שמנהל לטלוויזיה בערבית לא ייבחר בתוך זמן קצר, נערך אצל מנכ"ל הרשות דיון. בתרשומת עצמית כתב המנכ"ל ש"בדיון לא פורמאלי בין יולי [השר הממונה

54 במכתב מ-11.11.08 שהופנה לעו"ד רוני טלמור ממחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלי-פיסקאלי), כמענה לפנייה של האגודה לזכות הציבור לדעת ליועץ המשפטי לממשלה מ-26.10.08.

דאז], אלברטו [יועץ השר], רחל קרמרמן [חברת הוועד המנהל] התבקשתי על ידי כל המשתתפים לא למנות מנהל בפועל לטלוויזיה בערבית למרות הסכרי".

השר הממונה דאז, מר יולי אדלשטיין, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 ש"בעקבות התפטרותו של יו"ר רשות השידור, המשנה ליו"ר וחבר נוסף, נוצר מצב בו היה מצוי הוועד המנהל בהרכב חסר. בהתאם לחוות דעתה של היועצת המשפטית של רשות השידור הרי שבעת כהונתו של ועד מנהל בהרכב חסר, עליו לקבל החלטות 'שוטפות ודחופות בלבד'. בנסיבות אלה... היה סבור השר כי לא יהיה זה תקין לבצע מינויים חדשים של בעלי תפקידים בכירים ברשות כאשר הוועד המנהל, האמון על הליך בחירתם, פועל בהרכב חסר. יודגש כי השר לא נתן הנחיות בנושא, אלא, מתוך אחריותו המיניסטריאלית והכוללת כלפי הרשות ביקש כי הגורמים המוסמכים יבחנו האם יש מקום להקפיא מינויים אלה עד לכינונה של מליאה וועד מנהל חדש. יודגש כי השר מודע וער למסגרת סמכויותיו ולא הייתה כוונה מצידו להתערב חלילה בניהולה השוטף של רשות השידור" (ההדגשה במקור).

בתשובתו של השר אדלשטיין מפברואר 2011 נכתב כי השר לא ניסה להתערב במינויים מקצועיים ברשות השידור, וכי כל פנייתו בנושא זה התמצתה בבקשה שהגורמים המוסמכים יבחנו את עניין פרסום מכרזי כוח אדם באופן כולל. עוד נכתב בתשובת השר כי מכתבו האמור מ-14.6.09 למנכ"ל הרשות ולחברי הוועד המנהל נשלח נוכח פניות של גורמים חיצוניים ושל גורמים ברשות אשר קראו לו לנקוט צעדים בעקבות העתירה שהוגשה. הוא הוסיף כי מנכ"ל רשות השידור וחלק מחברי הוועד המנהל ביקשו להיוועץ עמו בדבר התנהלות הרשות בנוגע לסוגיית המכרזים לאור הנסיבות באותה תקופה. בהיענות לפניות אלו לא ראה השר את עצמו כמי שמתערב בהליכי המינוי לתפקידים מקצועיים ברשות.

בתשובתה מדצמבר 2010 מסרה גב' קרמרמן כי "למיטב הבנתי מכרז למנהל מדיה אינו ראוי בעת כזו. בחירה במכרז ומינוי לתפקידים כה מרכזיים וחיוניים לרשות אסור לה שתעשה על ידי גוף שימיו ספורים וסמכותו מוטלת בספק, נתונה לערעור ולפנייה לערכאות".

כאמור, חברי הוועד המנהל בהרכבו החסר ומנכ"ל הרשות קיבלו את פנייתו של השר הממונה והחליטו שלא יתקיים מכרז ולא יבוצע מינוי בפועל, למילוי התפקיד. עד סוף 2010 לא מונתה מליאה חדשה, לא מונה ועד מנהל ולא נבחר מנהל לטלוויזיה בערבית. הטלוויזיה בערבית המשיכה לפעול בניהולו של המנכ"ל שמונה לממלא מקום כבר בשנת 2008 אף שכאמור לא היו לו הכישורים המתאימים לכך.

ככלל, מעורבותו של שר בהליך רגיש של מינוי למשרה מקצועית בגוף תקשורת גם אם היא נעשית בתשובה לפניות מהגוף עצמו, אינה ראויה. קביעת בג"ץ שלשר הממונה אין כל מעמד או תפקיד - מעשית או סטטוטורית - בהליכי המינוי נותנת לכך משנה תוקף. משרד מבקר המדינה מעיר כי השר הממונה נדרש לנקוט זהירות והקפדה על ריחוק בעניינם של הליכים למינוי בעלי תפקידים ברשות, הן משום העיקרון המחייב שקבע בעניין זה בית המשפט והן לנוכח הידיעה כי בקשותיו והמלצותיו לכאורה מתפרשות ברשות כהנחיה לכל דבר ועניין.

מנהל הרדיו בעברית

1. במאי 2003 נבחר במכרז מנהל הרדיו בעברית, ולאחר שהוארכה תקופת הכהונה הוא סיים את תפקידו במאי 2008. במרס 2008 פרסמה הרשות מכרז פנימי לאיוש משרת מנהל הרדיו בעברית, וביוני אותה שנה התכנסה ועדת המכרזים שכללה את כל חברי הוועד המנהל. חמישה עובדים

הגישו מועמדות; שניים מהם עמדו בתנאי הסף והופיעו לפני ועדת המכרזים. הוועדה החליטה שלא לבחור באיש מהם לתפקיד ולהוציא את המשרה למכרז חיצוני.

בתשובתו של יו"ר הרשות דאז למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 הוא הסביר כי "ועדת המכרזים החליטה כי לאור העובדה שמדובר בתפקיד מפתח... ברצונה לבחון גם מועמדים חיצוניים לפני שיוחלט על מנהל קבוע", אף שאחד המועמדים "עלה על כל השאר במכרז הפנימי". באותו היום שבו ועדת המכרזים - שכאמור כללה את כל חברי הוועד המנהל - החליטה שלא לבחור באף מועמד, מינה הוועד המנהל את מר אריה שקד, המועמד שלפי דברי היו"ר דאז "עלה על כל השאר" למנהל בפועל של הרדיו בעברית לתקופה של שישה חודשים (להלן - מנהל הרדיו בעברית [בפועל]).

2. בנובמבר 2008 פרסמה הרשות מכרז חיצוני לאיוש משרת מנהל הרדיו בעברית. ועדת הבחונים אמורה הייתה להתכנס ב-16.6.09. כאמור ימים אחדים לפני מועד זה, ב-11.6.09, הוגשה עתירה לבג"ץ⁵⁵ בבקשה למתן צו על תנאי לביטול כינוסה של ועדת האיתור לבחירת מנהל הטלוויזיה בערבית⁵⁶, בעקבותיה ועוד לפני שהתקבלה החלטת בג"ץ בנושא, פנה השר הממונה דאז מר אדלשטיין למנכ"ל הרשות ולחברי הוועד המנהל ב-14.6.09, בבקשה "לבחון את הקפאת המכרזים שבנדון" דהיינו את הקפאת המכרז לבחירת הטלוויזיה בערבית ואת הקפאת המכרז למנהל הרדיו בעברית - אף שדרישה זו לא הועלתה בעתירה (על פירוט דרישתו של השר הממונה דאז ראו לעיל בפרק העוסק במינוי מנהל לטלוויזיה בערבית).

מנכ"ל הרשות השיב לשר כי הוחלט לדחות את כינוס ועדת המכרזים לאיוש משרת מנהל הרדיו בעברית. עד סיום הביקורת היא עדיין לא כונסה. לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שיו"ר הוועד המנהל התפטר ושתהליך הרכבתה של מליאה חדשה היה בעיצומו באותה עת, לא היה בה משום עילה מספקת לדחיית כינוס ועדת המכרזים לבחירת מנהל הרדיו בעברית.

בתשובתו של מר גביש, יו"ר הרשות דאז, למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010, נמסר כי "התערבות השר לביטולו [של המכרז] נעשתה שלא על דעת היו"ר, ולאחר הודעת היו"ר על התפטרותו. היו"ר שוחח עם חברי הוועד המנהל ועם המנכ"ל, וציין כי אין מקום להתערבות השר וכי יש לקיים את ההליך כמתוכנן, אך דעתו, כמי שכבר פורש, לא התקבלה".

3. בדצמבר 2008 האריך הוועד המנהל את תקופת המינוי של מנהל הרדיו בעברית (בפועל) בשישה חודשים נוספים, וכך עשה גם ביוני ובדצמבר 2009. ועדת הביקורת אישרה את ההארכה האחרונה.

בנוהל 106 אין אפשרות הארכת מינוי בפועל של עובד כמה פעמים רצופות. במרס 2010, לאחר שמנהל הרדיו בעברית (בפועל) כיהן בתפקידו כבר כשנתיים, נתנה היועצת המשפטית של הרשות חוות דעת אשר לא הצביעה על המניעה להארכת הכהונה לתקופה נוספת, שלא בהתאם לנוהל שמתנה מינוי בפועל לתקופה של מעל לשנה בחובת פרסום מכרז בגין המינוי בפועל.

55 ראה העת שוליים 51.

56 העתירה הוגשה כי לא הושלמו הליכי מינוי מליאה חדשה לרשות, כמפורט לעיל.

חברי הוועד המנהל ככובעם האחד כחברי ועדת הבחונים (במכרז הפנימי) החליטו שלא לבחור במנהל הרדיו בעברית (בפועל) למילוי התפקיד באופן קבוע, אך בו בזמן החליטו, מתוקף היותם חברי הוועד המנהל, למנותו לתפקיד בפועל. הרשות האריכה את תקופת המינוי, מפעם לפעם, שלא לפי נהליה. בסוף שנת 2010 עדיין כיהן מנהל הרדיו בעברית (בפועל) בתפקידו, כשנתיים וחצי לאחר שמונה לתפקיד זה, אף שמדובר בתקופה הקרובה לתקופת הכהונה שנקבעה במכרז ולא נראה כי הרשות מתכוונת לקיים מכרז לצורך איוש המשרה.

גם במקרה זה מעורבותו של השר הממונה דאז הביאה לביטול המכרז למניעת בחירת מנהל הרדיו בעברית. נדרש שהשר לא יעסוק בענייני מינוי עובדים ברשות.

מנהל הרדיו בערבית

מנהל הרדיו בערבית, מר אדמונד סחייק נבחר לתפקידו במכרז בשנת 1983, ולפי נוהל 101 הוארכו תקופות כהונתו אחת לשלוש שנים עד לשנת 2004.⁵⁷ בינואר 2001 חתמה הרשות עם מנהל הרדיו בערבית על חוזה מיוחד להעסקת עובד (להלן - חוזה ככירים) לתקופה של ארבע שנים עם אפשרות להארכה,⁵⁸ לפיו מנהל הרדיו בערבית יועסק בתפקידו או בכל תפקיד אחר שהרשות תטיל עליו.

כאמור, במאי 2002 נקבע בזיכרון הדברים שתקופת כהונתם של מנהלי מדיה ברשות תוגבל לשתי תקופות כהונה ובמידה שמנהל המדיה המכהן יבחר שוב במכרז יהיה זה לתקופת כהונה אחת שבסופה תצא הרשות למכרז נוסף. ביולי 2002, לאחר שמנהל הרדיו בערבית כיהן בתפקידו במשך כ-20 שנים, החליט הוועד המנהל לפרסם מכרז לאיוש התפקיד. בעקבות זאת הגיש מנהל הרדיו בערבית תביעה נגד הרשות בטענה שהוצאת המכרז אינה מתיישבת עם חוזה העבודה עמו, שתוקפו באותה עת היה עד סוף 2004. ביולי 2003, לאחר שרשות השידור לא השיבה לתביעה, פסק בית הדין האזורי לעבודה שהחלטה בדבר פרסום מכרז למשרה התקבלה שלא כדין והיא בטלה מעיקרה. נוסף על כך, ניתן צו המורה לרשות שלא לעשות כל צעד שיפגע בתובע, בעבודתו כמנהל הרדיו בערבית, בתנאי עבודתו ובזכויותיו כעובד עד תום תקופת החוזה.

בספטמבר 2003 החליטה הרשות לעכב את פרסום המכרז לתפקיד מנהל הרדיו בערבית עד סיום תקופת החוזה עם מנהל הרדיו בערבית בסוף שנת 2004. ואולם המכרז לא פורסם, וחוזה העסקתו ברשות הוארך בארבע שנים נוספות, עד סוף שנת 2008.

היועצת המשפטית של הרשות קבעה בחוות דעת מאוקטובר 2008 כי "על פי נהלי הרשות, מן הדין היה להוציא מכרז לתפקיד זה, זה מכבר". אף על פי כן היא קבעה בחוות הדעת כי בנסיבות המקרה ניתן להאריך את תקופת כהונתו של מנהל הרדיו בערבית עד לסיום חוזה העסקה עמו בהגיעו לגיל 65, דהיינו עד סוף ינואר 2010.

בנובמבר 2008 אישר הוועד המנהל את הארכת כהונתו של מנהל הרדיו בערבית, עד סוף ינואר 2010. הוועד המנהל הנחה את המנכ"ל לפרסם מכרז לתפקיד שלושה חודשים לפני תום החוזה. בינואר 2009 הודיע מנכ"ל הרשות למנהל שעל פי החלטת הוועד המנהל יש בכוונתו לפרסם מכרז לתפקיד מנהל הרדיו בערבית שלושה חודשים לפני תום מינויו. בעקבות שינוי גיל הפרישה במשק אישר באוגוסט 2009 מנכ"ל הרשות את הארכת חוזהו של מנהל הרדיו בערבית עד סוף ינואר 2012.

מנכ"ל הרשות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010 "על פי הנחיית הוועד המנהל, המכרז לאיתור מנהל הרדיו בערבית היה צריך להתפרסם בחודש נובמבר 2009. במועד זה לא כיהן

57 קיצוב מספר כהונות של מנהלי מדיה נכנס לתוקף רק במאי 2002, בהתאם לזיכרון הדברים.
58 ההארכה לארבע שנים נוספות, לפי אישור מנכ"ל, או עד שימלאו לעובד 65 שנים - גיל פרישה.

יו"ר למליאת הרשות וגם לא משנה ליו"ר. לא היה אפוא מי שיכנס את ועדת המכרזים ולא היו די חברי ועד מנהל (4 בלבד) כדי לאייש את ועדת המכרזים עפ"י הנהלים".

ההחלטות להאריך את תקופת העסקתו של מנהל הרדיו בערבית התקבלו שלא בהתאם לנוהלי הרשות, להחלטות הוועד המנהל ולזיכרון הדברים שנחתם עם נציגי אגודת העיתונאים; העסקתו במשך כשלושים שנה בתפקיד ללא פרסום מכרזים נוספים, אינה מתאימה לעידן של שוק תקשורת דינמי ותחרותי כפי שמתבטא בזיכרון הדברים האמור.



אופן פעילותה של רשות השידור במשך פרק זמן ממושך, בכל הנוגע למינוי מנהלי המדיה, מעיד על כשל ארגוני בשוק תקשורת אשר בו על הרשות להיות אלטרנטיבה חשובה הפונה לכל מגזרי הציבור ובכללם ציבור דוברי השפה הערבית. שדרת הניהול המורכבת ממנהלי המדיה אמורה להוביל חזון ניהולי ולשמש תשתית לניהול המערכת המקצועית של הרשות. אך ממצאי הביקורת מלמדים כי מנהלי המדיה מועסקים במינויים זמניים שנועדו לטווח קצר המוארכים מפעם לפעם, ולפיכך נפגעות סמכותם ויכולתם להוביל ולנהל שינויים לטווח ארוך. יש מקום כי הנהלת הרשות תחולל שינוי יסודי בהתנהלות הרשות בתחום זה ותפעל למינוי מנהלים מקצועיים קבועים בכל אמצעי המדיה בהליך בחירה ראוי כנדרש בדיון.

מינוי מנהלי מחלקות וחיטובות

משרד מבקר המדינה בדק את מינוים של מנהלי מחלקות ומנהלי חיטובות, תפקידים שלפי נוהל 101 מחייבים מכרז.

הבדיקה העלתה שברשות היה דפוס של מינויים: העובדים מונו - לעתים במכרז - לתקופה מוגבלת; המינוי הוארך שוב ושוב שלא לפי נוהלי הרשות; הארכת המינוי האחרונה נעשתה על ידי הוועד המנהל בתום תקופת כהונתו עד ליוני 2010; מאותה עת ועד מועד סיכום הביקורת הם נשארו באותו התפקיד. להלן דוגמאות.

מנהלים במחלקות המדיה

1. במאי בכיר בטלוויזיה בעברית: ביולי 1999 בחרה הרשות במכרז פנימי במאי בכיר בטלוויזיה בעברית לתקופת כהונה אחת של שלוש שנים עם אפשרות להארכתה. יצוין כי התפקיד מקביל לתפקיד של ראש חטיבה. באוגוסט 2002 הודיע מנהל כוח אדם לבמאי שנבחר שתקופת כהונתו הסתיימה, והוחלט לפרסם מכרז לתפקיד. מנהל כוח אדם ביקש מהבמאי הבכיר "להמשיך למלא את התפקיד באופן זמני, עד לאיש המשרה באמצעות המכרז". המינוי הזמני ניתן ללא הגבלת זמן.

רק ביוני 2008, כשש שנים לאחר סיום תקופת הכהונה הראשונה ולאחר שהוחלט לפרסם מכרז, אישר הוועד המנהל את המינוי בפועל, ומאז האריכה הרשות את תקופת מינויו של הבמאי הבכיר מפעם לפעם לתקופות שביין שלושה לשישה חודשים עד יוני 2010. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2010, אחרי תקופת ההארכה האחרונה של הבמאי הבכיר, הוא עדיין המשיך למלא את תפקידו. יצוין שבכל הארכות המינוי נכתב שהן "עד לאיוש המשורה באמצעות מכרז או עד להחלטה אחרת בנידון, הכול לפי המועד המוקדם יותר". יוצא אפוא שבמשך כשמונה שנים לא פרסמה הרשות מכרז לאיוש התפקיד.

2. מנהל המחלקת הפקה בטלוויזיה בעברית: ביולי 2001 בחרה ועדת המכרזים במכרז פנימי מנהל מחלקת הפקה בטלוויזיה בעברית לתקופה של שלוש שנים עם אפשרות הארכה. באוגוסט 2004 הודיע סמנכ"ל משאבי אנוש (בפועל) דאז למנהל מחלקת הפקה שתקופת כהונתו בתפקיד הסתיימה. הסמנכ"ל (בפועל) הוסיף שבכוונת הרשות לפרסם מכרז לתפקיד, אולם ביקש ממנו להמשיך ולאיים את התפקיד באורח זמני עד שיפורסם המכרז.

נמצא כי רק ביוני 2009, כחמש שנים לאחר שהודיע סמנכ"ל משאבי אנוש (בפועל) דאז שבכוונת הרשות לפרסם מכרז לתפקיד, מינתה הרשות מחליפה למנהל מחלקת הפקה, גם היא במינוי בפועל.

באוגוסט 2007 מינה האחראי לניהולה השוטף של הטלוויזיה בעברית את מנהל מחלקת הפקה, שהועסק במינוי זמני, למלא מקום מנהל חטיבה. רק ביוני 2008, כשנה לאחר המינוי, אישר הוועד המנהל את מינויו למנהל החטיבה בפועל. המינוי ניתן לחצי שנה או עד שהמשרה תאויש באמצעות מכרז או שתתקבל החלטה אחרת בנידון. יודגש שהמינוי לתפקיד מנהל החטיבה (בפועל) נעשה נוסף על מינויו למנהל מחלקת הפקה (בפועל). מפעם לפעם האריך הוועד המנהל את תקופת המינוי, ובמועד סיום הביקורת עדיין הועסק מנהל החטיבה במסגרת מינוי בפועל.

עולה אפוא שבמשך כשש שנים - מאוגוסט 2004 ועד מועד סיום הביקורת - לא פרסמה הרשות מכרז לתפקיד מנהל מחלקת הפקה בטלוויזיה העברית, ובמשך יותר משלוש שנים, מאוגוסט 2007, לא פרסמה הרשות מכרז לתפקיד מנהל החטיבה.

3. מנהל מחלקת מחסנים בטלוויזיה: באוגוסט 2002 מינתה הרשות את מנהל מחלקת מחסנים בטלוויזיה (הכפוף מקצועית למנהל חטיבת ההנדסה בטלוויזיה) במינוי בפועל עד נובמבר אותה שנה. במשך כחמש שנים נהגה הרשות להאריך את תקופת המינוי אחת לכמה חודשים עד יוני 2007 בלי אישור הוועד המנהל.

בישיבה בהשתתפות המנכ"ל, סמנכ"ל הטכנולוגיות דאז, מנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) ומנהל ההנדסה בטלוויזיה, שהתקיימה ביולי 2008, הוחלט שלא לחדש את המינוי, אולם בעקבות הוראת המנכ"ל שונתה ההחלטה ומנהל מחלקת המחסנים נשאר בתפקידו. בפברואר 2009 הודיע מנהל כוח אדם למנהל מחלקת המחסנים (בפועל) שתקופת המינוי הוארכה בארבעה חודשים, ולאחר מכן היא הוארכה עד יוני 2010.

עולה אפוא שבמשך כשמונה שנים - מאוגוסט 2002 ועד מועד סיום הביקורת - לא פרסמה הרשות מכרז לתפקיד מנהל מחלקת המחסנים בטלוויזיה. יתרה מזו, הארכת תקופת מינויו של מנהל המחסנים לא נעשתה ברצף, ובמשך חלק מהתקופה האמורה הוא נשאר בתפקיד ללא מינוי.

מנכ"ל הרשות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010 ש"כאמור, ההחלטה [שהתקבלה בישיבת הוועד המנהל במרס 2007] הייתה למנות את בעלי התפקידים מן הקודקוד ומטה. כיוון שלא נערכו מכרזים לתפקיד מנהלי החטיבות בשירותי ההנדסה, לא ניתן היה לקיים מכרזים למנהלי מחלקות".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה שבאותה ישיבה נקבע לגבי מנהלי חטיבות (בשירותי) ההנדסה במדיה ש"הכפיפות שלהם לראשי מדיה היא כפיפות תיאורטית" ולכן, שלא על פי האמור בתשובתו של המנכ"ל, ניתן היה לפרסם מכרזים לאיוש תפקידים ניהוליים בתחום ההנדסה.

4. מנהלת חטיבה ברדיו בערבית : ביולי 2001 בחרה הרשות במכרז פנימי מנהלת חטיבה ברדיו בערבית לתקופה של שלוש שנים עם אפשרות להארכה. ביולי 2004 הודיע סמנכ"ל משאבי אנוש (בפועל) דאז למנהלת החטיבה שתקופת כהונתה בתפקיד הסתיימה, וכי בכוונת הרשות לפרסם מכרז לתפקיד זה. הסמנכ"ל (בפועל) ביקש ממנהלת החטיבה להמשיך לאיש את התפקיד באופן זמני, עד לפרסום המכרז. רק במאי 2009 אישר הוועד המנהל את המינוי בפועל, שתוקפו הוארך מפעם לפעם עד יוני 2010.

מיולי 2004 ועד מועד סיום הביקורת - במשך כשש שנים - לא פרסמה הרשות מכרז לתפקיד מנהל החטיבה ברדיו בערבית.

בתשובתו של מנכ"ל הרשות למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 נאמר שבתקופות ש"בהן כיהן ועד מנהל הוא היה המוסמך להחליט על הוצאת מכרזים למשרות פנויות והנהלת הרשות [הייתה] אחראית לפרסום המכרז". לדבריו, הוועד המנהל החליט בתחילת כהונתו שלא לקיים מכרזים לאיוש תפקיד מנהלי חטיבות ומחלקות עד למינוי מנהלי מדיה שיעמדו "בראש הפירמידה" ויהיו שותפים לבחירת הכפופים להם.

יודגש שבתקופת כהונתו של הוועד המנהל, ממרס 2007 ועד מרס 2010, התקיימו מכרזים למינוי מנהלי המדיה, אולם ועדות המכרזים החליטו שלא לבחור במי מהמועמדים למינוי קבוע ובשל כך גם לא בחרו במנהלי חטיבות ובמנהלי מחלקות. עם זאת, אף שלא נבחר מנהל ממויני קבוע לרדיו בערבית, התקיימו מכרזים למנהלי חטיבות ברדיו בערבית ונבחרו מנהלים לשבע רשתות רדיו⁵⁹. יוצא אפוא שגם לכלל שקבע הוועד המנהל היו חריגים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר שנוכח הוועד המנהל כי הליכי בחירת מנהלי מדיה קבועים מתמשכים יתר על המידה היה עליו לשקול שוב את החלטתו בדבר אי-פרסום מכרזים לגבי משרות דרגי הביניים, כדי לייצב את המערכת הניהולית ברשות. ההחלטה כי בחירת מנהלי החטיבות ומנהלי המחלקות תותנה בכך שייבחרו מנהלי מדיה פגעה במנגנון שאמור לקיים את הליכי הבחירה באופן שוויוני ומיד לאחר תום תקופת הכהונה שנקבעו למנהלים השונים.

מנהלים במטה הרשות

1. מנהלת מחלקה א': באוקטובר 1999 הודיע מנכ"ל הרשות דאז על מינוי מנהלת מחלקה א' "בעקבות הישגיה המרשימים בעבודה". סמנכ"ל משאבי אנוש דאז העיר למנכ"ל דאז שמינוי בדרג זה טעון מכרז, וכל מינוי שלא בדרך זו "לא יעמוד במבחן כלשהו". הסמנכ"ל הוסיף שאי-אפשר למנות את העובדת לתפקיד מאחר שאינה עומדת בקריטריונים שנקבעו לתפקיד זה, ובהם השכלה אקדמאית. הסמנכ"ל הציע לשנות את תיאור התפקיד באופן שהעובדת תוכל לעמוד בתנאי הסף של התפקיד. המנכ"ל דאז החליט למנותה בפועל למנהלת מחלקה א', תוך שינוי תיאור התפקיד כמוצע.

במרס 2002 שלח מנהל כוח אדם מכתב המאריך את תקופת מינויה בפועל כמנהלת מחלקה א' עד איוש המשרה על ידי מכרז. בהארכת המינוי לא צוין מה יהיה משך המינוי, ועקב כך המשיכה מנהלת מחלקה א' למלא את התפקיד במשך שנים מבלי שהנושא נבחן ואושר על ידי הוועד המנהל. מינוי 2008 האריך הוועד המנהל את תקופת מינויה מפעם לפעם, בכל פעם בכמה חודשים, עד ליוני 2010. בתקופה זו אף הוחזר תיאור התפקיד למתכונתו הראשונית.

התברר כי במשך כאחת עשרה שנים לא התפרסם מכרז לתפקיד מנהל המחלקה.

הליך מינויה של העובדת לתפקיד מנהלת מחלקה א' לא התיישב עם כללי המינהל התקין ועם נוהלי הרשות. מלכתחילה מינו אותה לתפקיד ללא מכרז, ומשהתברר שגם אם יתקיים מכרז היא לא תוכל להיבחר כיוון שלא עמדה בתנאי הסף, שונה שם התפקיד על מנת להתאימו לנתוני האישיים. משרד מבקר המדינה מעיר כי על הרשות לקדם את עובדיה המצטיינים בהתאם לכללים החלים עליה כתאגיד ציבורי.

2. מנהלת מחלקה ב': באפריל 2001 הודיע סמנכ"ל משאבי אנוש על מינוי בפועל של מנהלת מחלקה ב' לתקופה של שלושה חודשים במסגרת של מילוי מקום.

בביקורת נמצא כי המינוי הוארך מפעם לפעם עד יוני 2010, באופן שבמשך כתשע שנים לא פרסמה הרשות מכרז לאיוש תפקיד זה.

יצוין שסמנכ"ל כספים - שמנהלת מחלקה ב' כפופה לו - מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2010 שהוא ביקש כבר בדצמבר 2007 מסמנכ"ל משאבי אנוש בפועל דאז ש"יתקיים מכרז פנימי על המשרה הנ"ל", אולם בקשתו לא נענתה.

מנכ"ל הרשות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "באותה העת ההנחה הייתה כי מכרזים יפורסמו לאחר התנעת הרפורמה ולאחר שיובחרו אילו תפקידים נדרשים".

תשובת המנכ"ל אינה מתיישבת עם הגישה שנקטה הרשות ולפיה יש "למנות את בעלי התפקידים מן הקודקוד ומטה". לרשות נבחר כבר בשנת 2007 סמנכ"ל קבוע לכספים וכלכלה, אך למרות בקשתו המפורשת לא פרסמה הרשות מכרז למינוי העובדת הכפופה לו.

כאמור, לפי נוהלי הרשות, מינוי בפועל אמור להיות מוגבל בזמן כדי למלא צורך מידי כמו העדר עובד מהתפקיד באופן זמני או איוש משרה עד בחירת מועמד במכרז. במועד הביקורת היו ברשות כ-50 משרות שאוישו באמצעות מינוי בפועל. החל מינוי 2010 המינויים לא הוראו ובפברואר 2011 העובדים עדיין מלאו את תפקידם.

מטבע הדברים מנהל במינוי זמני מתקשה בתכנון לטווח הארוך ובקבלת החלטות קשות. בכך מוחלשת עצמתו הניהולית - הן כלפי הכפופים לו והן כלפי ההנהלה. חשיבות מינוי קבוע רבה יותר בתקופה שבה התחרות בתחום השידור הולכת וגוברת.

יו"ר אגודת העיתונאים-ירושלים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 שמצבה של מרבית שדרת הניהול המכהנת כיום ברשות, שמונתה במסגרת המינויים בפועל, קשה: "כלל לא ברור לכמה זמן מונו, מה תוקף מינויים, ומה יילד יום. מצב דברים זה אינו מאפשר ניהול נכון של הרשות, מונע הובלת שינויים, הנחוצים לרשות, ואינו מאפשר התעדכנות וחידוש, שהינם לחם יומה של התקשורת בימינו" (ההדגשה במקור).

מנכ"ל הרשות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "מינויים בפועל אינם רצויים. בחירת בעלי תפקידים במכרז עדיפים, לכל הדעות". לדבריו, "מצב בו רוב המנהלים הכפופים אלי מכהנים במינוי בפועל אינו בריא ואינו תקין, בעיקר בתקופה של צמצומים, רפורמה, פרישת מאות עובדים ועוד". המנכ"ל הוסיף ש"הנהלת הרשות היא המעוניינת העיקרית לקיום מכרזים למשרות הבכירות אולם החלטה זו מצויה בסמכות מוסדות הציבור".

סמנכ"לית משאבי אנוש ומינהל ברשות, גב' ליאור רמתי (להלן - סמנכ"לית משאבי אנוש), מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 שהיא החלה בתפקידה באמצע שנת 2008, וכי היא ביצעה מיפוי ואפיינה את סוגיית המינויים בפועל. לדבריה, היא העלתה את נושא המינויים בפועל "כפני הגורמים הרלוונטיים, לרבות בפני הוועד המנהל" במרס 2010 (בישיבתו האחרונה), והדגישה לפנייהם שזה שנים רבות מתבצעות "פעולות מערכתיות באופן שיטתי בניגוד לנוהל".



ממצאי פרק זה מעידים שעובדים מונו לתפקידים רבים ומרכזיים ברשות תוך שימוש בלתי-נאות בהליך המינוי בפועל. בדרך זו איישו עובדים משרות במשך שנים רבות שלא באמצעות הליך מכרזי שנועד להבטיח איוש משרות על פי אמות מידה מקצועיות ושוויוניות. מספרם הגדול של המינויים האמורים והתקופה הממושכת שבמהלכה התקבלו ההחלטות לנהוג כך מלמדים על כשל יסודי ועמוק בניהול מערך כוח האדם של הרשות. הגורמים בהנהלת הרשות ובמוסדותיה אשר לא הפסיקו פעילות לקיחה זו ולא החזירו את הרשות למסלול העבודה התקין הם הנושאים באחריות לכשל האמור. אופן תפקודם של הנהלת הרשות ומוסדותיה במשך שנים הביא להיווצרות תרבות ארגונית פסולה שסטתה באופן ברור מדרך המלך של המינהל התקין.

כל אימת שהנהלת הרשות האריכה את תקופת הכהונה של המינויים בפועל, היה אפשר ללמוד מהאופן שבו ניסחה את הדברים שהמינוי הוא לתקופה מוגבלת וקצרה אשר תסתיים עם קיום המכרז לתפקיד. יש לראות בחומרה שעל אף ניסוחים אלה לא נקטה הרשות ברוב המקרים שום צעד לקידום מינויים באמצעות מכרזים.

בשנים האחרונות כרכו מקבלי ההחלטות ברשות, ובהם היו"ר, חברי הוועד המנהל והמנכ"ל, מינוי מנהלים קבועים עם ביצוע הרפורמה. גם אם לא ניתן לפסול לחלוטין גישה זו, הרי משנוכחו מקבלי ההחלטות כי ביצוע הרפורמה מתעכב, היה עליהם לשקול לקיים מכרזים למינוי מנהלים קבועים, תוך הכפפת תנאי המכרזים לשינויים ארגונים עתידיים. מאחר שנמנעו מלעשות כך, נחלשה השדרה הניהולית של הרשות, וייתכן שהדבר גרם להעמקת המשבר שבו הרשות נתונה.

במועד הביקורת עומדת הרשות לפני רפורמה רחבת היקף בכל הקשור לניהול כוח האדם בה ובעניינים חשובים אחרים. על הרשות לפעול בהקדם לאיוש כל המשרות באמצעות מכרזים כחוק, ולעקור מהשורש את התופעות הפסולות ואת התרבות הארגונית של מינוי עובדים בפועל לתקופות ארוכות.

אנשי תקשורת בכירים

בשנות התשעים של המאה העשרים, עם הקמתו של הערוץ השני, עזבו אנשי תקשורת בכירים כמו עיתונאים, שדרנים ומגישים בכירים, את עבודתם ברשות ועברו אליו. במסמכי הרשות ובמסמכי הממונה על השכר באוצר מכונים אנשי התקשורת הבכירים שהשתתפותם בתכניות עשויה להגדיל את שיעור הצפייה בהן ("רייטינג") במונח "טאלנטים" (talent).

כדי לקלוט אנשי תקשורת בכירים חדשים וכדי לעודד עובדים בכירים להישאר ברשות, אישר בשנת 1995 הממונה על השכר במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) לרשות להעסיק 27 עובדים בחוזים אישיים. באוגוסט 2010 העסיקה הרשות 25 אנשי תקשורת בכירים. נקבע כי שכרם של חמישה מהם יהיה בשיעור של 125% משכר מנכ"ל בשירות המדינה, והשאר הועסקו בשכר ממוצע ששיעורו 90% משכר מנכ"ל. במועד הביקורת הם הועסקו בשני אופנים: כעובדי הרשות לפי חוזה העסקה אישי המפרט תנאי העסקה ייחודיים לעובד וכקבלנים לפי חוזה קבלני.

קבלת אנשי תקשורת בכירים לעבודה

כאמור, חוק רשות השידור קובע שקבלת עובדי הרשות ומינוים יהיו כשל אלה של עובדי המדינה בתיאומים שייקבעו בתקנות לביצוע החוק. מתקנות הרשות עולה שהוועד המנהל הוא בעל הסמכות העיקרי בעניין העסקת עובדים ברשות, והוא רשאי, באישור מליאת הרשות, לקבוע פטור ממכרז למשרות מסוימות.

נוהל 101 קובע, כאמור, שמשרה תקנית פנויה תמולא באחת הדרכים האלה: העברת עובד ממשרה למשרה, מכרז פנימי ומכרז פומבי. בחוות דעת שהעבירה סגנית היועמ"ש ליו"ר הרשות דאז במאי 2007 היא קבעה ש"קבלת עובד ברשות תעשה באמצעות מכרז, ללא קשר לצורה בה העובד יועסק". דבריה התייחסו גם להעסקת אנשי תקשורת בכירים שהגיעו מחוץ לרשות.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבמשך השנים, וגם לאחר שניתנה חוות הדעת ממאי 2007, גייסה הרשות אנשי תקשורת בכירים כעובדיה ללא מכרזים.

מנכ"ל הרשות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010 ש"כגוף תקשורת, מבוסס כוח האדם של רשות השידור גם על טאלנטים [אנשי תקשורת בכירים] ייחודיים, ברדיו ובטלוויזיה. אין אפשרות לבחורם במכרז מאחר שקשה מאד להגדיר את ייחודו של כל אחד מהם וכן קשה להשוות בין המגישים השונים. אין אמות מידה וקריטריונים ספציפיים. מדובר בכישרון של טאלנט מסוים לתוכנית בעלת מאפיינים מסוימים, מעבר מסך, יכולת ביטוי, יכולת למשוך קהל צופים. אלה אינן תכונות מדידות. זו הייתה התפיסה ברשות השידור מאז ומעולם וזו התפיסה הרווחת בכל ערוצי השידור בארץ ובעולם".

יו"ר הרשות דאז מסר בתשובתו למבקר המדינה מנובמבר 2010 שאינו סבור "שניתן לגייס כוכבי [אנשי] תקשורת בדרך של מכרז. הדבר אינו נעשה בשום גוף תקשורת".

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת הרשות כי הרשות היא גוף סטטוטורי הפועל מכוח חוק ומחויב למלא את כל הוראות הדין. דרך קבלת העובדים לרשות נקבעה בחוק רשות השידור, וכן נקבע בתקנות הרשות כי הוועד המנהל מוסמך לקבוע פטור ממכרז לאיש משרות מסוימות. אם סברו מנהלי הרשות כי שיטת המכרז אינה מתאימה לגיוס אנשי תקשורת בכירים, הרי שהיה עליהם לפעול על פי הנדרש בתקנות ולהחליט כי סוג משרות זה פטור ממכרז. מאחר שלא עשו כן, הרי שפעולתם זו נעשתה שלא על פי הוראות הדין.

על הרשות לבחון את מכלול ההיבטים הנוגעים לגיוס אנשי תקשורת בכירים לשורותיה ולהבטיח כי פעולותיה בתחום זה יעשו תוך מתן מענה לצרכיה המקצועיים ויעלו בקנה אחד עם הוראות הדין החלות עליה.

התקשרות להעסקת אנשי תקשורת בכירים

1. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק התקציב), קובע כי גוף מתוקצב ינהיג שינויים והטבות שכר "בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר". הואיל והרשות היא "גוף מתוקצב", כהגדרתו בסעיף 21 לחוק התקציב⁶⁰, הסדרי העסקה מיוחדים של עובדים בה מחייבים את אישורו של הממונה על השכר.

2. חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), מתייחס להעסקה לפי חוזה קבלני. לפי החוק, תאגיד ממשלתי כהגדרתו בחוק יתקשר בחוזה לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, על פי מכרז פומבי. תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), מאפשרות ביצוע עסקה בלא מכרז לרכישת שירותים או טובין ייחודיים שעניינם תרבות, אמנות, בידור או הווי. לפי התקנות, התקשרות בפטור ממכרז תידון בוועדת מכרזים והחלטת הוועדה תינתן בטרם יחתם חוזה התקשרות. לפי נוהלי הרשות, לאחר אישור הפטור תעביר ועדת מכרזים התקשרות בסכום גדול מ-250,000 ש"ח לשנה לאישור ועדה של מליאת הרשות (להלן - ועדת 250) בטרם חתימת החוזה.

3. בנוהלי נציבות שירות המדינה⁶¹ נקבע כי אדם יועסק בחוזה קבלני אם הוא מבצע עבודות או מספק שירותים בנושא מוגדר לתקופה קצובה ומוגדרת; ואינו משולב במערך הפונקציונאלי הקבוע של המשרד. נהלים אלה, הגם שאינם חלים על הרשות, משקפים התנהלות ראויה לגוף ציבורי.

4. סגנית היועמ"ש קבעה בחוות הדעת ממאי 2007 כי "רשות השידור נוהגת להתקשר מידי פעם עם מנחים, שחקנים, עורכים, יועצים או פרשנים, לתקופה קצובה בהסכם קבלני מכיוון שבמקרים אלה מדובר בהתקשרות לקבלת שירותים" והדגישה ש"התקשרות למשך תקופה ארוכה... בהסכם קבלני עלולה להתפרש, בדיעבד, ע"י ביה"ד לעבודה כהתקשרות בין עובד למעביד על כל הכרוך בכך". כאמור, הרשות התקשרה עם מרבית אנשי התקשורת הבכירים בחוזים אישיים ועם חלקם - בחוזים קבלניים.

60 גוף מתוקצב - תאגיד שהוקם בחוק והוא מוסד של המדינה שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין או שחבריו או חברי הנהלתו, כולם או מקצתם, מתמנים בידי הממשלה או בידי השר.

61 הודעות נש"מ נב/48 ו-1/20.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי במקרים שונים התקשרה הרשות בהסכם קבלני בשעה שתקופת ההעסקה ומהות העבודה לא תאמו צורת התקשרות זו. עוד נמצא כי הסכמים אלו נחתמו בניגוד להנחיות הלשכה המשפטית של הרשות ובניגוד לדעתו של סגן הממונה על השכר. במקרים מסוימים נמצא שאנשי תקשורת בכירים הועסקו למרות שחזויהם לא היו בתוקף. להלן דוגמאות⁶²:

1. עיתונאי א': עיתונאי א' עבד בטלוויזיה בעברית; הוא עבד ברשות במעמד קבוע כ-35 שנים, פרש ממנה בסוף 2001 וקיבל תנאי פרישה מועדפים במסגרת תכנית עידוד פרישה מרצון וגמלה על פי חוק שירות המדינה (גמלאות) (נוסח משולב), התש"ל-1970. בתקופת "ההינתקות"⁶³, ביולי 2005, החליטה הרשות להעסיקו בחוזה קבלני שלושה חודשים - מסוף יולי 2005 עד סוף אוקטובר 2005.

בחוות דעת מאוגוסט 2005, שמסרה סגנית היועמ"ש לסמנכ"ל משאבי אנוש (בפועל) דאז היא קבעה שמאחר ועיתונאי א' פרש מהרשות בתנאים מועדפים אין להעסיקו בה באופן קבוע וניתן להתקשר עמו בהסכם קבלני לשלושה חודשים בלבד. בסוף ספטמבר 2005 חתמה הרשות עם העיתונאי על הסכם קבלני בדיעבד - מסוף יולי 2005 עד אוקטובר 2005.

הרשות המשיכה להעסיק את עיתונאי א' אף שפג תוקף חוזהו עמה ולמרות קביעתה של סגנית היועמ"ש שאין להעסיקו בקביעות.

בפברואר 2006 הודיע המנכ"ל הזמני של הרשות דאז, מר יאיר אלוני, לסמנכ"ל משאבי אנוש (בפועל) דאז ולמנהל התקציבים שהחליט "כבר באוגוסט 2005 להמשיך ולשלם [את] שכרם של מנחים בכירים (אנשי תקשורת בכירים) ללא חידוש הסכם ועל בסיס חשבוניות בלבד כדי לא לנעול את הדלת בפני החלטות אפשריות של המוסדות ומנגד לא להפסיק את שירותם של 'כוכבים' אלה... החלטה זו מתייחסת... [גם לעיתונאי א']" (ההדגשה אינה במקור). בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 מסר המנכ"ל הזמני דאז שהחליט כך היות שלא רצה לפגוע בלוח השידורים של הטלוויזיה.

החלטתו של המנכ"ל הזמני מנוגדת לכללים יסודיים של המינהל התקין.

במאי 2007 הודיעה סגנית היועמ"ש ליו"ר הרשות דאז, מר גביש, כי ההתקשרות עם עיתונאי א' הייתה "לתקופה של שלושה חודשים. מאז הוא עובד ברשות [למעלה משנה וחצי] באופן רצוף" (ההדגשה אינה במקור). לדבריה, אין להעסיקו ברשות בקביעות אלא לאחר קבלת אישור המנכ"ל והממונה על השכר. בתגובה לכך דרש יו"ר הרשות דאז מהמנכ"ל ש"העניינים יוסדרו בדחיפות - לא ייתכן שגוף ציבורי יעסיק שלא עפ"י חוק".

ביולי 2007 ביקש מנכ"ל הרשות מסגן הממונה על השכר את אישורו להעסקתם של שלושה עיתונאים ובהם עיתונאי א' על בסיס קבלני לשנה לכל היותר כיוון ש"מדובר בעיתונאים שתכניהם נהנות מייחודיות בקרב המאזינים והצופים".

62 הואיל ואנשי התקשורת הבכירים שהדוח עוסק בהם אינם נזכרים בשמותיהם, כדי למנוע את אפשרות זיהויים הם מכונים בדוח זה עיתונאי א', עיתונאית ב' וכו'.

63 התכנית להינתקות מרצועת עזה ומצפון השומרון.

באוגוסט 2007 אישר סגן הממונה על השכר את העסקתו של עיתונאי א' כקבלן לתקופה קצובה עד לסוף שנת 2008. הוא ציין שלא תינתנה הארכות נוספות להעסקתו שכן "מנגנון פרישת עובדים בתנאים מועדפים וקליטתם בחזרה אינו מקובל"⁶⁴.

למרות שסגן הממונה על השכר אישר את העסקתו של עיתונאי א' על בסיס קבלני, נענתה הרשות לדרישות העיתונאי וחתמה איתו במאי 2008 על חוזה העסקה כעובד הרשות עד סוף שנת 2008. במסמכי הרשות לא נמצא אישור בכתב של יו"ר הרשות להתקשרות זו. בחוזה הוסכם שמלבד שכרו החודשי הוא יקבל תשלום חד-פעמי נוסף כפיצוי עבור החודשים ינואר-אפריל 2008. בסוף דצמבר 2008 הודיע יו"ר הרשות דאו למנהל כוח אדם שבתאום עם סגן הממונה על השכר ובאישורו הוחלט להאריך את תוקף החוזה של העיתונאי לשנה נוספת, מינואר 2009.

מנכ"ל הרשות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה שבמרס 2009 שלחה הרשות לסגן הממונה על השכר רשימה של המועסקים ברשות על פי חוזה אישי וגם שמו של עיתונאי א' נכלל בה. לדברי המנכ"ל, סגן הממונה לא העיר על האמור במסמך.

סגן הממונה על השכר מסר בתשובתו מדצמבר 2010 למשרד מבקר המדינה ש"בחינת המסמכים שבידינו מעלה שלא ניתן אישור פורמאלי לעניין המשך העסקתו של [עיתונאי א']". לדבריו "יחסי העבודה בין נציגי הממונה על השכר לגופים המתוקצבים והנתמכים... אינם מאפשרים הסתמכות ארוכת טווח על סיכומים... שלא גובו במסמך פורמאלי".

מנהל בטלוויזיה שעיתונאי א' היה כפוף לו מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 ש"עם כניסתי לתפקיד... בדצמבר 2009 העליתי לפני המנכ"ל ומנהל הטלוויזיה את ענייניו של [העיתונאי] ציינתי שאם צריך לקצץ בחוזים מבחינתי אוכל לוותר עליו". לדבריו "הן המנכ"ל והן מנהל הטלוויזיה לא פסלו את הרעיון אבל נאמר לי שכדאי להמתין לרפורמה או נוכל להפסיק את עבודתו במסגרת צמצום החוזים האישיים שהרשות מחויבת לבצע על פי ההסכם".

למרות הצעתו של המנהל להפסיק את ההתקשרות עם העיתונאי האריכה הרשות בינואר 2010 את החוזה עמו עד מרס 2010, ולאחר מכן האריכה אותו מידי חודש עד יולי 2010. ברשות לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שסגן הממונה על השכר אישר הארכות אלה. יצוין שבאמצע יוני 2010 הפסיקה הרשות לשדר את התכנית העיקרית שבה השתתף עיתונאי א' והוא שובץ "בהגשת תכניות שונות בחטיבת החדשות ובמשימות עיתונאיות נוספות".

ביוני 2010 קבע סגן הממונה על השכר בפגישה עם מנכ"ל הרשות שלאור העובדה שזה מכבר פג תוקף אישור העסקתו המקורי של עיתונאי א' "אינני מאשר [את] המשך העסקתו לתקופה נוספת" (ההדגשה אינה במקור).

חרף עמדתו המפורשת של סגן הממונה על השכר, בניגוד לדעתו של המנהל בטלוויזיה ולמרות שהתכנית העיקרית שבה השתתף העיתונאי הופסקה סיכמו מנכ"ל הרשות וסמנכ"לית משאבי אנוש בתחילת אוגוסט 2010 להמשיך להעסיקו ברשות עד סוף אותה שנה. יצוין, כי בסוף ספטמבר 2010 הפסיקה הרשות את עבודתו של עיתונאי א'.

64 ב-4.11.09 נוסף לתקשי"ר סעיף הקובע כי אין להעסיק עובד אשר פרש פרישה מוקדמת משירות המדינה באותו התפקיד שמילא טרם פרישתו המוקדמת (16.731).

הנה כי כן, הרשות פעלה בניגוד לכללי המינהל התקין כך שעוד ב-2005, היא חתמה בדיעבד על הסכם העסקה, משתמה תקופת ההסכם המשיכה הרשות להעסיק את עיתונאי א' כשנתיים וחצי בלא שנחתם הסכם הארכה. אחר כך חתמה הרשות עימו על חוזה אישי כעובד הרשות, בניגוד לחוות דעת משפטית וללא אישור סגן הממונה על השכר. יתר על כן, עיתונאי א' פרש אמנם מהרשות במסגרת עידוד פרישה, אך התקשרותה עמו בחוזה אישי החזירה אותו להיות עובד הרשות בלא שדרשה ממנו להחזיר את ההטבות שקיבל במסגרת הפרישה. בכך, לא זו בלבד שהרשות לא צמצמה את הוצאות השכר שלה עם פרישתו, אלא שהיא הגדילה אותן ואת הוצאות הקופה הציבורית בגין העסקתו.

בתשובתו של עיתונאי א' למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 הוא מסר שכלל לא ידע שהרשות לא קיבלה "את כל האישורים הדרושים" להעסקתו, שהיא נעשתה "בניגוד להנחיות משרד האוצר", ושהפגמים המנהליים לא היו בידיעתו. לדבריו, בכל פעם שהעניין עלה נאמר לו "מפורשות שכל האישורים הדרושים ניתנו". עוד הוסיף בתשובתו ש"העובדה שהועסקתי בניגוד להנחיות האוצר אינה מהווה התנהלות בלתי-תקינה ואין בה כל פגם מצדי".

העסקתו של העיתונאי מאז 2005 משקפת התעלמות רבת שנים של הרשות מהוראות הדין ומכללי המינהל התקין המחייבים אותה. מתן אישור פעם אחר פעם לפעולות מנהליות המחייבות את הקופה הציבורית, בניגוד מוחלט להנחיות היועצת המשפטית והממונה על השכר, היא התנהלות שאין לקבלה. מנכ"ל הרשות, אשר היה כראש מקבלי ההחלטות בעניין בתקופת כהונתו, בשנים 2006-2010, נושא מטבע הדברים באחריות להעסקה הבלתי-תקינה של העיתונאי באותן שנים.

2. עיתונאית ב': עיתונאית ב' עבדה בטלוויזיה בעברית; היא עבדה ברשות בשנים 1993-1998 כעובדת מן המניין. בנובמבר 2002, עם חזרתה לעבודה ברשות, חתמה איתה הרשות על הסכם קבלני לתקופה של שנה עם אפשרות להארכה לתקופה נוספת בלי שוועדת המכרזים סיווגה את ההתקשרות כפטורה ממכרז.

בדצמבר 2002 התריע מנהל התקציבים ברשות כי סעיפי החוזה הקבלני של עיתונאית ב' כוללים רכיבי שכר מובהקים כגון דמי הבראה, ביגוד, קרן השתלמות, ביטוח מנהלים, ימי חופשה ועוד. לדבריו, לא "ניתן לשלם [תשלום בגין] הסכם מסוג זה כתשלום לספק אלא באמצעות מחלקת שכר" כפי שמשלמים לעובד מן המניין. עורכת דין מהלשכה המשפטית העירה אף היא שהחוזה הקבלני "היה צריך לעבור ועדת מכרזים כי יש שם הסממנים של ספק עצמאי". עוד העירה הלשכה המשפטית שהיא לא אישרה את החוזה טרם חתימתו. אף שמנהל התקציבים ולשכת הייעוץ המשפטי הסתייגו מאופן העסקת העיתונאית, שום גורם ברשות לרבות מנהל כוח אדם לא קיים בדיקה באשר לתקינותה.

ההתקשרות עם עיתונאית ב' הייתה בניגוד לכללי העסקת עובדים ברשות שכן היא הייתה שילוב של שתי צורות התקשרות שונות: מחד גיסא, היא הועסקה כקבלן עבור עבודה קצובה בזמן, ומאידך גיסא, הרשות העניקה לה תנאי עבודה כשל עובדת רשות מן המניין המועסקת לתקופה ממושכת.

בדצמבר 2003 סיווגה ועדת המכרזים את ההתקשרות עם העיתונאית כפטורה ממכרז⁶⁵ ומנהל הטלוויזיה דאז חתם על הארכת תוקף ההסכם הקבלני עד סוף נובמבר 2004. כאמור לעיל, באוגוסט 2005 החליט המנכ"ל הזמני של הרשות דאז, מר יאיר אלוני, "להמשיך ולשלם [את] שכרם של

מנחים בכירים [אנשי תקשורת בכירים] ללא חידוש הסכם". עיתונאית ב' עבדה אם כן ברשות מדצמבר 2004 עד נובמבר 2008 בלא שהרשות חתמה עמה על הסכם.

העסקת קבלן במשך ארבע שנים ללא אישור פטור ממכרו וללא הסכם התקשרות היא חריגה בוטה מכללי המינהל התקין.

בנובמבר 2008 חתמה הרשות על הסכם העסקה קבלני עם העיתונאית לשנה עד סוף נובמבר 2009; ההסכם כלל אפשרות הארכה לשנה נוספת.

יודגש שטרם חתימת ההסכם בנובמבר 2008 לא פנתה הרשות לוועדת המכרזים לפטור את ההתקשרות ממכרו ולא הביאה את ההתקשרות לאישור ועדת 250, למרות שסכום ההתקשרות השנתי חייב את אישורה.

בדצמבר 2008, באוגוסט 2009 ובאוקטובר אותה שנה הודיע מנהל כוח אדם לעיתונאית שהתקשרות נוספת אתה תהיה בחוזה עבודה אישי לפי דרישות "הממונה על השכר", והוא אף צירף להודעתו חוזה לדוגמה. במאי 2009 דרש סגן הממונה על השכר ש"הרשות תפסיק את ההתקשרות הקבלנית עם [עיתונאית ב'] ותעביר אותה לחוזה [של עובד קבוע]". הוא הוסיף ש"הרשות לא תעסיק עובדים בהסכם קבלני". העיתונאית לא הגיעה להסכמה עם הרשות, היא לא חתמה על חוזה עבודה אישי, ומנהל כוח אדם הודיע לה בדצמבר 2009 שבהעדר חתימה על חוזה לא תוכל הרשות להמשיך ולהעסיקה מ-7.12.09 ואילך. חרף הודעתו של מנהל כוח אדם האריכה הרשות את החוזה הקבלני של עיתונאית ב' עד סוף מאי 2010.

באוקטובר 2010, לאחר מועד סיום הביקורת, הגיעו הרשות והעיתונאית להסכמה, ובאישורו של סגן הממונה על השכר נחתם עמה חוזה אישי כעובדת מן המניין ברשות.

יצוין שמנכ"ל הרשות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ש"אין עוררין שהעסקתה [של עיתונאית ב'] במשך השנים עפ"י הסכם קבלני והתמשכות המו"מ לגבי תנאי החוזה האישי אינם תקינים".

מהשתלשלות האירועים שהובאה לעיל עולה שהרשות התעלמה מההוראות המחייבות אותה והתקשרויותיה אלה משקפות פגיעה בעקרונות מינהל תקין בסיסיים המחייבים רשות ציבורית. העסקה מתמשכת של עובד באופן בלתי-מתאים, בלי הסכם העסקה, בלא קבלת אישורי הוועדות הנדרשים ובניגוד להחלטות פנימיות שהתקבלו משקפת כשל יסודי בהתנהלות הרשות. על הרשות לנקוט בפעולות שיבטיחו מניעת מקרים כגון אלו בעתיד.

3. עיתונאי ג': בינואר 2008 החליטה הרשות להתחיל בהעסקת עיתונאי ג' כמגיש תכנית בטלוויזיה בעברית. בפגישה שהתקיימה בפברואר 2008 בהשתתפות יו"ר הרשות, מנכ"ל הרשות, סגן הממונה על השכר באוצר וסמנכ"ל משאבי אנוש (בפועל) דאז של הרשות סיכמו הנוכחים שהרשות תחתום עם עיתונאי ג' הסכם קבלני ש"יהיה לתקופה קצובה של עד 18 חודש. בתום התקופה יעבור לחוזה אישי, בהתאם לעקרונות שנקבעו לחוזי טאלנטים [אנשי תקשורת בכירים] " (ההדגשה במקור).

עיתונאי ג' החל לעבוד ברשות בפברואר 2008. טרם תחילת עבודתו הוא לא חתם עמה על חוזה. בפברואר ובאפריל 2008 שלח לו מנהל כוח אדם חוזה לחתימה. לדברי מנהל כוח אדם, העיתונאי סירב לחתום עליו הואיל והיו לו היו דרישות שלא הופיעו בהסכמי הרשות כמו תוספת ימי חופשה והתחייבויות להעלאת שכר.

ביולי 2008 פנה יו"ר הרשות למנכ"ל וקבע "כי הרשות ממשיכה להעסיק עובדים או נותני שירותים קודם לחתימה על חוזה. נוהל זה הינו נוהל פסול, נוגד כללי מינהל תקינים, מהווה מקור להלנות שכר ולריבוי תביעות כנגד הרשות. אבקשן להבהיר למנהלים בכל הדרגים כי הרשות תתבע את שכר המועסקים ממנהל שיאשר העסקה טרם לחתימת חוזה שאושר ע"י הלשכה המשפטית. רצוי לקבוע או לרענן נוהל העסקה וקבלה לעבודה, אך לגבי הקיימים אין להמתין לו" (ההדגשה במקור).

לאחר שהבהרת היו"ר הועברה למנהלים כבקשתו, הודיע אחד מהמנהלים בטלוויזיה בעברית למנכ"ל שכבר חודשים הוא מתריע על העסקת עובדים ללא חוזה חתום ולמרות ההתרעות הרבות לא נחתמו חוזים עם כמה עובדים בכירים. המנהל ביקש את הוראות המנכ"ל לגבי שיבוץ עיתונאי ג' בלוח השידורים מאותו ערב מאחר שהוא טרם חתם על חוזה עם הרשות. העיתונאי המשיך בעבודתו גם לאחר מועד זה.

בספטמבר 2008 אשרר הוועד המנהל החלטה קודמת שלו ש"אין להעסיק שום עובד שתנאי העסקתו לא סוכמו בכתב עם אגף כוח אדם, לרבות עובדים בחוזה שלא חתמו עליו". באותו החודש הודיע יו"ר הרשות למנכ"ל שלא ניתן להשלים עם כך שעיתונאי ג' לא חתום על החוזה וקבע ש"אם לא ניתן לגמור באופן סביר" - תופסק עבודתו. בסוף אוקטובר 2008 חתמה הרשות על חוזה העסקה קבלני עם עיתונאי ג' למפרע מתחילת פברואר ועד לסוף 2009, ל-23 חודשים.

מנכ"ל הרשות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010 ש"המו"מ עם [עיתונאי ג'] התארך אולם [מפאת צרכי הטלוויזיה] לא ניתן היה לדחות [את] תחילת העסקתו". עוד הוסיף המנכ"ל ש"משנחתם החוזה, כבר ברור היה שבחירתו של [עיתונאי ג'] לתפקיד היא ראויה ולא הייתה סיבה שלא להתחייב עד סוף שנת 2009".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על הרשות היה להגיע להסכמה עם עיתונאי ג' בדבר כל תנאי העסקתו ולעגן אותם בחתימה על הסכם לפני התחלת העסקתו. יתר על כן, המנכ"ל פעל בניגוד להנחיות החוזרות של סגן הממונה על השכר, שלפיהן על הרשות להעביר את העיתונאי לחוזה העסקה אישי (כשל עובד הרשות) לאחר 18 חודשי העסקה.

רק בנובמבר 2008, לאחר שהרשות חתמה אתו על החוזה, נדונה ההתקשרות בוועדת המכרזים. הוועדה סיווגה את ההתקשרות כדיעבד כפטורה מחובת מכרז⁶⁶ והעבירה אותה לאישור ועדת 250 שאישרה אותה.

בדצמבר 2009 הודיעה סמנכ"לית משאבי אנוש למנכ"ל הרשות שהעסקתו של עיתונאי ג' תסתיים בסוף החודש, ולפיכך שלחה אליו חוזה אישי לחתימה כמקובל. החוזה לא נחתם. בפברואר 2010 הודיע מנהל כוח אדם לסמנכ"ל כספים ולסמנכ"לית למשאבי אנוש שמנכ"ל הרשות החליט לאשר את הארכת החוזה הקבלני למפרע מתחילת ינואר ועד סוף פברואר 2010 מבלי סיווגו כפטור ממכרז בידי ועדת המכרזים ובלי אישורו בוועדת 250.

מספר ימים לאחר מכן פנתה עוזרת המנכ"ל לסמנכ"ל הכספים בבקשה לאשר תשלום מקדמות לעיתונאי ג' מחשש שהרשות תואשם בהלנת שכר. סמנכ"ל הכספים השיב כי "מדובר בהתקשרות קבלנית אשר תוקפה פג", ומקדמה תשולם בכפוף לקבלת הנחיה מתאימה. הוא ציין שיש לקבל החלטה ובהתאם לה לאשר את העסקה בוועדת מכרזים ולהאריך את החוזה. הוא קבע שבהיעדר החלטה וחוזה חתום המשך העסקתו של עיתונאי ג' בעייתי.

נמצא, כי בניגוד לדעתו המקצועית של סמנכ"ל הכספים, הורה המנכ"ל לשלם את מלוא שכרו של העיתונאי לפי החוזה שפג תוקפו.

66 לפי תקנה 3(11) לתקנות חובת המכרזים.

רק במרס 2010 סיווגה ועדת המכרזים את ההתקשרות כפטורה ממכרו וועדת 250 אישרה את הארכת ההתקשרות בחוזה קבלני עם עיתונאי ג' עד סוף אפריל 2010. ביוני 2010 סיווגה ועדת המכרזים של הרשות את ההתקשרות עמו כפטורה ממכרו בדיעבד עד סוף מאי אותה שנה. ברשות לא נמצאו הארכות חתומות של החוזה. לאחר דרישות חוזרות ונשנות של סגן הממונה על השכר נחתם בספטמבר 2010 עם העיתונאי חוזה העסקה אישי כעובד מן המניין ברשות.

המנכ"ל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה שעל מנת לשמור על רציפות השידור ויציבותו הוא בחר להעסיק את העיתונאי ללא חוזה תוך ניהול משא ומתן אינטנסיבי עמו.

סמנכ"לית משאבי אנוש מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 שהחלטות על המשך העסקת העיתונאי בחוזה קבלני ולא בחוזה אישי נמסרו בעל פה על ידי סגן הממונה על השכר, ואילו סגן הממונה על השכר מסר, כאמור, שכלל אין הוא מאשר התקשרויות שלא בכתב.

סמנכ"ל הכספים וסמנכ"לית משאבי אנוש מסרו בתשובתם למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 שהם אמנם התריעו על ההעסקה והביעו את עמדתם המקצועית אולם מי שקיבל את ההחלטה בסופו של דבר היה המנכ"ל. מנהל כוח אדם מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ש"ככל שהייתי שותף בתהליכים שהוליכו לקבלת החלטות, הבעתי את עמדתי המקצועית בכתב ובע"פ ולא חסכתי מאמץ למען מינהל תקין ושקיפות. ואולם, במקרים מסוימים הועמדתי במצב שבו סוכמו תנאים מראש עם כוכב כזה או אחר (בלא שהייתי שותף למו"מ) ונאלצתי להתמודד ולהשלים את ההליך המנהלי בהמשך".

לדעת משרד מבקר המדינה, אם המנכ"ל היה סבור שיש לפעול שלא על פי דעתם של נושאי התפקידים המקצועיים ברשות, היה עליו לעשות כן רק אם הדבר תואם את כללי המינהל התקין לאחר הליך סדור, מנומק ומתועד של קבלת החלטות. במקרה שפרטיו הובאו לעיל לא נעשו הדברים כך.

מהשתלשלות האירועים ומהתשובות בעניין ההתקשרות עם עיתונאי ג', עולה תמונה של טיפול לקוי. גם פרטיו של מקרה זה מלמדים כי מנכ"ל הרשות עמד מאחורי ההחלטות שהביאו לכך.



הנהלת הרשות פעלה במקרים שפורטו לעיל ללא תכנון ועסקה ב"כיבוי שרפות" שהבעירה בעצמה: המנכ"ל פעל בניגוד לחוות הדעת שנתנו לו שומרי הסף ברשות - הסמנכ"לים לכספים ולמשאבי אנוש, מנהל כוח אדם וכן סגן הממונה על השכר. על מוסדות הרשות לפעול שמקרים אלה לא יישנו.

עבודה פרטית

כאמור, הרשות העסיקה במועד הביקורת 25 אנשי תקשורת בכירים. עובדים אלה זוכים לחשיפה נרחבת בטלוויזיה וברדיו, שיש בה כדי לפתוח עבורם פתח לעבודה פרטית ולהכנסה נוספת.

נוהל הרשות העוסק ב"עבודה פרטית" מינואר 2009 (להלן - הנוהל החדש) החליף נוהל קודם באותו עניין מ-1988 (להלן - הנוהל הישן). בשני הנהלים הוגדרה "עבודה פרטית" כ"עבודה בשכר

או שלא בשכר או עיסוק שמטרתו קבלת הכנסה או רווחים, וזאת מחוץ למסגרת תפקידו של עובד ברשות".

בשני הנהלים נקבע שבקשה לקבלת היתר לעבודה פרטית תוגש לפני מועד תחילתה. העובד יפנה בכתב למנהל החטיבה על גבי טופס מיוחד לכך, יפרט את תפקידו ברשות וימסור פרטים על העבודה הפרטית. לפי הנוהל הישן, "כל עבודה פרטית של עובד הרשות תיעשה רק באישור בכתב מראש של מנכ"ל הרשות". לפי הנוהל החדש, מנהל החטיבה יעביר את המלצתו למנהל המדיה, וזה יעביר אותה לחוות דעת של הייעוץ המשפטי ולאחר מכן לסמנכ"ל משאבי אנוש. "ההחלטה למתן היתר נתונה בידי סמנכ"ל כ"א... [ש]ישיב לעובד בתוך 30 ימים ממועד הגשת הבקשה".

1. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שאנשי תקשורת בכירים הגישו בקשה להיתר לעבודה פרטית, היא לא אושרה לפי הנהלים, ולמרות זאת הם המשיכו לעסוק בה ללא היתר; להלן פרטים:

(א) עיתונאי ד': באוגוסט 2007 הגיש עיתונאי ד' בקשה לאישור עבודה פרטית בעיתון יומי רב-תפוצה. בחוות דעת שהעבירה היועצת המשפטית למנכ"ל היא קבעה ש"מדובר בבקשה לעבודה נוספת בתחום עיסוקו של העובד, בשימוש בחומרים שהעובד מקבל עבור רשות השידור בתוקף תפקידו ברשות ואולי אף באותן שעות. דברים אלה יכול שייצרו ניגוד עניינים בין תפקידו של העובד ברשות לבין תפקידו בעבודה הנוספת". לפיכך "לא ניתן לאשר את הבקשה".

המנכ"ל פנה ליועצת המשפטית באותו החדש בבקשה לבחון שוב את בקשתו של עיתונאי ד' בטענה שאין ניגוד עניינים בין עבודתו בעיתון לבין עבודתו ברשות. היועצת המשפטית ענתה שעמדתה בעינה עומדת, ו"אם ברצונך לשנות את מדיניות הרשות ואת הנוהל הקיים היום, עליך להביא [את] עמדתך לדין בוועד המנהל, להחלטתו".

באפריל 2008 החל עיתונאי ד' לעבוד בעיתון, למרות שלא היה לו אישור לכך. באותו החדש הוא פנה למנכ"ל הרשות וטען שבשיחה ביניהם "קיבלתי גם את אישורך לעבודה [הפרטית] הנ"ל". ביוני 2008 פנה מנהל כוח אדם למנכ"ל וציין שעיתונאי ד' ושני עובדים נוספים טענו כי המנכ"ל אישר להם לעבוד עבודה פרטית מחוץ לרשות. מנהל כוח האדם ביקש מהמנכ"ל שיעביר אליו את האישור לכך. בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצא שהמנכ"ל השיב למנהל כוח אדם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מנכ"ל הרשות ש"גם אם הבעתי בעל פה הסכמה עקרונית לעבודתו הפרטית, הנחיתי את [העיתונאי] להגיש בקשה בכתב, על פי הנוהל".

משרד מבקר המדינה העיר למנכ"ל הרשות שאמנם, לפי הנוהל הישן, אישור עבודה פרטית היה בסמכות המנכ"ל, אולם היה עליו לעשות זאת מראש ובכתב. מתן אישור בעל פה, לרבות מתן הסכמה עקרונית, לא עלה בקנה אחד עם הוראות הנוהל.

באוגוסט ובאוקטובר 2008 פנה מנהל כוח אדם לעיתונאי ד' וביקש ממנו שימלא טופס בקשה לעבודה פרטית כדי שידונו מחדש בבקשתו. העיתונאי לא עשה כן. לאחר שעיתונאי ד' עבד עבודה פרטית ללא אישור כעשרה חודשים, פנה אליו מנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) בינואר 2009 ומסר לו שבהתאם להוראת סמנכ"לית משאבי אנוש עליו "להפסיק מיידית מלבצע כל עבודה פרטית מחוץ לרשות מכיוון שאין לך אישור לכך".

בינואר 2009 הגיש עיתונאי ד' בקשה להמשיך עבודתו בעיתון. בפברואר 2009 אישרה סמנכ"לית משאבי אנוש את הבקשה בהתאם לחוות דעת נוספת של מחלקת הייעוץ המשפטי, שהבקשה תאושר בכפוף להצהרה שעבודתו הפרטית אינה קשורה באופן כלשהו - כספית מסחרית, ו/או עניינית עם תפקידו ברשות, חובת הנאמנות הראשונה שלו היא לרשות, ועבודתו הפרטית לא תפגע בעבודתו ברשות ובאינטרס של הרשות או של הציבור הרחב. האישור ניתן עד סוף 2009. ב-2010

המשיך עיתונאי ד' לכתוב בעיתון למרות שלא הגיש בקשה לעבודה פרטית בשנה זו. בעקבות הביקורת הנחה המנכ"ל לבדוק את הנושא לגבי אותה שנה.

(ב) עיתונאי ה': בפברואר 2009 ביקש עיתונאי ה' מהטלוויזיה בעברית אישור לעבודה פרטית. סגנית היועמ"ש קבעה שאין מניעה לאשר את העבודה הפרטית תוך הסדר של ניגוד עניינים. בהתאם לכך אושרה בקשתו לשנה. בינואר 2010 ביקש עיתונאי ה' להמשיך את העבודה הפרטית גם ב-2010. הלשכה המשפטית קבעה שאין לאשר את הבקשה בטענה של ניגוד עניינים מובהק. לטענת הלשכה המשפטית, עבודה זו "פוגעת ביכולתו של העובד לבצע [את] תפקידו; הינה פוגעת באינטרס רשות השידור ובאינטרס הציבור הרחב; הינה קושרת את העובד עם מוסד הקשור קשר ענייני ומסחרי עם הרשות; וכן הינה פוגעת במעמדו של העובד ברשות" (ההדגשה במקור).

עיתונאי ה' פנה למנכ"ל, למנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) ולמנהלו הישיר וטען ש"מאז קבלת האישור לפני שנה לא חל שינוי עובדתי במצב למעט נותן חוות הדעת ולדבריו, בסיס ההתנגדות בחוות הדעת הנוגע לניגוד עניינים הוכח כבר כתיאורטי בלבד וכמבחן המעשה במהלך שנת העבודה לא היו כל תקלות... נוכח התחייבותי... איני יכול וגם לא יהיה נכון והוגן כלפי כל הנוטלים בו חלק להפסיקו באמצע. אבקשך לאפשר לי לסיים את תפקידי ולהאריך את האישור המבוקש". בפברואר 2010 הודיעה הלשכה המשפטית של הרשות למנכ"ל ש"מבדיקה נוספת שערכנו בהתאם לנוהל עבודה פרטית... אנו בדעה שאין מנוס מלסרב לבקשתו".

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי עיתונאי ה' המשיך את עבודתו הפרטית עד יוני 2010 בלי אישור.

עיתונאי ה' מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי סיכם עם מנכ"ל הרשות שימשיך את עבודתו הפרטית (בעקבות התחייבותו) עד יוני 2010 וכך נהג.

לדעת משרד מבקר המדינה, מנכ"ל הרשות נהג לא כשורה באשרו לעיתונאי ה' להמשיך את עבודתו הפרטית בניגוד לחוות הדעת של הלשכה המשפטית.

2. בנוהל הישן נקבע כי "לא תאושר עבודה פרטית כאשר עבודה זו עלולה... לסתור אינטרסים של הרשות".

בישיבת הוועד המנהל ממרס 1995 התקבלה החלטה ש"לא תותר עבודה פרטית נוספת לעובדי הרשות במסגרת בעלי הזיכיון של הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, בין בטלוויזיה ובין ברדיו". גם בית הדין האזורי לעבודה קבע בפסק דין מספטמבר 2001 ש"מניעת עובד של רשות השידור, העובד במדיום הרדיו, מלעבוד במדיום הטלוויזיה אצל רשות מתחרה, במקביל לעבודתו ברשות השידור... הינה פעולה לגיטימית של רשות השידור"⁶⁷.

הנוהל החדש מינואר 2009 קבע ש"עובד המועסק במדיום של הרשות: ברדיו או בטלוויזיה, לא יקבל היתר לעבודה פרטית במדיום זהה (כך לדוג', עובד המועסק ברדיו ברשות השידור לא יעבוד בערוץ רדיו אחר, עובד המועסק בטלוויזיה ברשות השידור לא יעבוד בערוץ טלוויזיה אחר)".

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצאו עובדים שעברו עבודה פרטית בגוף שידור זהה; להלן דוגמאות:

67 בש"א 2501/00 פרנס נ' רשות השידור, פורסם בנבו.

(א) עיתונאית ו': באפריל 2008 הגישה עיתונאית ו' העובדת בטלוויזיה בעברית וברדיו בקשה לאישור עבודה פרטית בהגשת תכנית בערוץ טלוויזיה אחר. היועצת המשפטית לא אישרה את בקשתה, ובחוות דעתה למנכ"ל ממאי 2008 היא קבעה ש"מדובר בבקשה לעבודה נוספת בתחום עיסוקה של העובדת, בערוץ מתחרה. דברים אלה יוצרים ניגוד עניינים בין תפקידה של העובדת ברשות לבין תפקידה בעבודה הנוספת". ביולי 2008 הודיע מנהל כוח אדם לעיתונאית ו' ש"בקשתך לעבודה פרטית... נדונה ע"י המנכ"ל אשר החליט בנסיבות המקרה - חשש לניגוד עניינים - לא לאשרה".

ביולי 2008 דיווחה סגנית היועמ"ש לסמנכ"לית משאבי אנוש ומינהל שבפועל עיתונאית ו' מגישה את התכנית בערוץ טלוויזיה אחר. בפברואר 2009 התקיימה פגישה בנושא בנוכחות המנכ"ל, מנהל המדיה שבה עובדת העיתונאית, סגנית היועמ"ש לסמנכ"לית משאבי אנוש. בפגישה הסביר מנהל המדיה שעיתונאית ו' "התחייבה [לעבודתה הפרטית] בהסתמך על אישור בעל פה שקיבלה מאת המנכ"ל" (ההדגשה אינה במקור). מנכ"ל הרשות החליט לאפשר לה להשלים את עבודתה הפרטית "כי חסר רק כחודש לסיומו ולהסביר לה שבעתיד חייבת לקבל היתר מראש על פי הנהלים".

העובדה שמנכ"ל הרשות אישר בעל פה לעיתונאית ו' לעסוק בעבודה פרטית בגוף שידור אחר בניגוד לנוהלי הרשות ולחוות הדעת של הלשכה המשפטית משקפת פעולה בלתי תקינה.

ביולי 2009 בקשה עיתונאית ו' אישור להמשיך עבודתה הפרטית. בספטמבר 2009 עניינה נדון בוועדת חריגים בהשתתפות המנכ"ל, מנהל המדיה שבה עבדה העיתונאית, מנהל כוח אדם, סגנית היועצת המשפטית ומנהל נוסף. בוועדת החריגים ציין מנהל המדיה שהיות שהעיתונאית היא עובדת מצוינת הוא מעוניין "לצ'פר אותה"⁶⁸ ולשפר את תנאי השכר שלה אך אין לו אפשרות לכך, לפיכך הוא ממליץ לאשר לה עבודה פרטית. הוועדה החליטה "לאשר לה עבודה פרטית... בתנאי שלא תשודר בשעות פריים טיים [זמן צפיית שיא] של הערוץ הראשון". בעקבות החלטת הוועדה המשיכה עיתונאית ו' את עבודתה הפרטית עד סוף ינואר 2010.

יודגש שאישור עבודה פרטית בניגוד לנהלים אינו אמצעי לשיפור תנאי שכר.

מנכ"ל הרשות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 שעיקר עבודתה של עיתונאית ו' הוא ברדיו, והיא מופיעה בטלוויזיה רק פעם בשבוע ו"לכן לא ניתן לראות בכך הפרה של [הנוהל]".

בנוהל החדש אין התייחסות לתדירות שבה מופיע עובד הרשות באמצעי תקשורת זה או אחר. באשר לעיתונאית עבודה פרטית באמצעי תקשורת אחר כדי להגדיל את שכרה פעל המנכ"ל בניגוד להוראות הנוהל ולמה שהנוהל מייצג.

(ב) עיתונאית ז': ממאי 2008 השתתפה עיתונאית ז' מהטלוויזיה בעברית בתכנית טלוויזיה בערוץ מתחרה בשעות צפיית השיא. העיתונאית לא הגישה בקשה בכתב לפני תחילת עבודתה הנוספת, כנדרש. ביולי 2008 פנתה עיתונאית ז' ללשכת מנכ"ל הרשות בעניין השתתפותה בתכנית הטלוויזיה, לדבריה, "בעקבות הודעה טלפונית שהגיעה... ולפיה קיים 'חוסר שביעות רצון' ברשות השידור... [מהשתתפותה בתכנית]". היא הסבירה שהחליטה להשתתף בתכנית לאחר

התייעצות ובתיאום מלא עם דוברות הרשות ומשרד יחסי הציבור ששירותיו נשכרו על ידי הרשות במטרה לקדם את תדמיתה. העיתונאית קבעה שהשתתפותה אושרה "על ידי מנכ"ל הרשות ומנהל... חטיבה [בטלוויזיה] שאף הביע תמיכה מפורשת בכך".

באותו החודש מסרה סגנית היועמ"ש לסמנכ"לית משאבי אנוש שכבר במכתב מאפריל 2008 ששלחה עיתונאית ז' למנכ"ל היא הודיעה לו ש"בהמשך לאישור בעל פה שקיבלה ממנו, החליטה להשתתף בתכנית". לדברי הסגנית, "היתר זה (אם ניתן) לא ניתן על פי הוראות הנוהל ואינו תקף". (ההדגשה במקור) בסוף מכתבה היא בקשה מהסמנכ"לית עדכון לגבי המשך הטיפול בעניין.

באוגוסט 2008 כשלושה חודשים לאחר שהחלה להשתתף בתכנית הטלוויזיה, דרש מנהל כוח אדם מעיתונאית ז' למלא טופס בקשה לעבודה פרטית. הוא הודיע לה שלאחר מכן תידון בקשתה ותימסר לה תשובה בכתב. עיתונאית ז' השיבה למנהל כוח אדם כי השתתפותה אושרה על ידי "הגורמים הבכירים ביותר ברשות השידור" במרס אותה שנה והוסיפה ש"התוכנית אמורה להסתיים בחודש הקרוב. על כן, כלל לא ברור לי מדוע אתה מבקש ממני לקיים הליך תיאורטי שאין לו כל השלכה מעשית". בהתייחסו לאותו מכתב פנה המנכ"ל למנהל כוח אדם והביע תמיהה מדוע הדרישה למלא את הטופס נשלחה ללא ידיעת המנכ"ל. עיתונאית ז' לא הגישה בקשה רשמית לעבודה פרטית ולא הפסיקה את השתתפותה בתכנית.

3. מנכ"ל הרשות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא סבור ש"השתתפותם של 'כוכבי' רשות השידור בחיי התרבות והתקשורת בארץ תורמים לרשות השידור ומחזקים אותה. מגיש או כתב המזוהים עם רשות השידור... ומופיעים בפומבי בהקשרים אחרים, מביאים לתודעת הציבור את רשות השידור". עוד ציין המנכ"ל כי "ככלל, 'כוכבי התקשורת' המועסקים בערוצים המסחריים מופיעים באמצעי תקשורת שונים לבד מזה המעסיק אותם בקביעות, אינני רואה סיבה לקפח את 'הכוכבים' - של רשות השידור".

תשובת המנכ"ל סותרת את החלטת הוועד המנהל משנת 1995, את פסיקת בית המשפט משנת 2001 ואת הנוהל החדש שנכנס לתוקף בינואר 2009, בעיצומה של תקופת כהונתו כמנכ"ל. אם סבר המנכ"ל שחשיפתם של אנשי תקשורת בכירים בערוצי תקשורת אחרים תועיל לרשות, היה עליו לפעול לעגן זאת בנוהל החדש. משלא עשה כן ומשנקבעו על ידי הוועד המנהל נהלים חדשים היה עליו לפעול לפיהם.



ממצאיו של פרק זה מצביעים על רצף של החלטות שהתקבלו ברובן בניגוד לנהליה של הרשות ולחזות דעת משפטיות. גם אם סברו מקבלי ההחלטות, ובהם המנכ"ל, כי היה בהחלטות אלה בכדי לקדם את השידור הציבורי, הן ביטלו למעשה את תוקף נהליה ואת חזות הדעת המשפטיות. התנהלות זו מרוקנת מתוכן הוראות דין המחייבות את הרשות הפועלת כרשות ציבורית מכוח החוק.

העסקת נותני שירותים

הרשות נהגה במשך שנים להתקשר עם נותני שירותים עצמאיים בתחומי עיתונאות והפקה: מגישים, בימאים, תחקירנים ועוד. ההתקשרות עמם הייתה (1) במסגרת משרות בתקן; (2) לביצוע תפקידים שאינם בתקן; (3) לעבודה קבלנית למשימות מוגדרות. התשלום להם היה באמצעות שוברי תשלום (להלן - ש"ת): נותן השירות הגיש לרשות חשבונית על עבודתו וקיבל את התמורה לפיהן.

מלכתחילה הועידה הרשות את אופן ההעסקה לפי ש"ת להעסקה זמנית ולתפקידים בתחומי היצירה והאומנות שאינם נכללים בתפקידי עובדי הרשות (כמו: זמרים, רקדנים, נגנים ומתרגמים) בלי יצירת יחסי עובד-מעביד בין הצדדים אלא יחסי מזמין-קבלן עצמאי. אולם במהלך השנים הייתה העסקה באמצעות ש"ת תחליף להעסקת עובדים קבועים ונמשכה לאורך זמן. בעקבות ביקורת ציבורית על כך ובעקבות דוחות פיקוח ובקרה⁶⁹ ברשות וכן בעקבות פסקי דין⁷⁰ שקבעו כי העסקה בש"ת לאורך זמן יכולה ליצור יחסי עובד-מעביד, החליטה הרשות ב-2003 לשנות את ההתקשרות עם נותני השירותים העצמאיים, ומאז היא מעסיקה אותם כקבלנים באמצעות חוזה עבודה קבלני למשתתף חופשי. מעת לעת ובמקרים מסוימים נתנה הלשכה המשפטית חוות דעת על העסקתם (ראו להלן).

כאמור, לפי חוק חובת המכרזים כל תאגיד ממשלתי כהגדרתו בחוק יתקשר בחוזה לביצוע עסקה על פי מכרז פומבי. תקנות חובת המכרזים מאפשרות לפטור ממכרז עסקה שנועדה להתקשרויות לרכישת שירותים ייחודיים שעניינם תרבות, אמנות, בידור או הווי⁷¹ ולפיהן בקשה לפטור ממכרז תובא לוועדת המכרזים והיא תחליט על סיווג ההתקשרות בטרם יחתם חוזה התקשרות. כאמור, התקשרות עם נותן שירותים עצמאי שסכומה גדול מ-250,000 ש"ח לשנה תובא גם לאישור ועדת 250.

במרס 2008 נכנס לתוקף "נוהל התקשרויות ופיקוח - הפקות חוץ" המפרט את הליך ההתקשרות של הרשות עם מפיקי תכניות חיצוניים לרשות (להלן - נהל ההתקשרות). הנוהל החדש החליף נוהל ישן משנת 1988. לפי נוהל ההתקשרות, על הרשות לפנות לציבור ולבקש לקבל הצעות על ההפקה המבוקשת; ועדת ההתקשרויות של הרשות דנה בהצעות ומחליטה על ההתקשרויות המתאימות לרשות; מנהל הטלוויזיה מודיע בכתב ליוצרים ולמפיקים שהצעותיהם אושרו והם מוזמנים לנהל משא ומתן עם הרשות על הצעתם ועל התמורה לתשלום בעבור ההפקה; ועדת המכרזים של הרשות בודקת את התמורה להפקה ומחליטה אם לפטור את ההפקה מחובת מכרז ואם יש צורך להעביר את הנושא לדיון בוועדת 250. רק לאחר אישור כל הוועדות מכינים טיוטת הסכם המועברת לבדיקה ולאישור של היועץ המשפטי של הרשות. לפי הנוהל, כבר בשלב המשא ומתן מודיע מנהל הטלוויזיה בכתב למציעים שאין לראות במשא ומתן התחייבות של הרשות להתקשר עמם בטרם נחתם עמם הסכם סופי.

נוהל ההתקשרות מאפשר גם קבלת הצעות שלא באמצעות פנייה לציבור "ובלבד שהתקשרויות אלו יעמדו בתנאי סף שייקבעו ע"י הנהלת הרשות ושלא יעלו על 30% מתקציב כלל ההתקשרויות באותה שנה". מאחר ששנת 2008 הייתה שנת מעבר לנוהל זה, נקבע שבשנה זו "לא תהיה מגבלה על אחוז ההתקשרויות שיבוצעו שלא בדרך של פנייה לציבור".

משרד מבקר המדינה בדק את הליכי ההתקשרות של הרשות עם שני נותני שירותים עצמאיים בהתאם לנוהלי הרשות ולחוות הדעת של הלשכה המשפטית ברשות, ולהלן הממצאים:

69 מבקר המדינה, דוח שנתי 53 א (2002), עמ' 313, "העסקה לפי שוברי תשלום"; דוח האלוף (מיל') רפאל ורדי (2000), עמ' 27; דו"ח רו"ח הוגן, גינצבורג, אבני ושות' (2001), עמ' 59.
70 ע"ע 359/99 לזין נ' רשות השידור, פורסם בפד"ע, כרך ל"ו, תשס"א-2001, עמ' 400.
71 סעיף 3(11).

העסקת עיתונאי ח'

1. בשנים 1990-2001 העסיקה הרשות את עיתונאי ח' שהיה עיתונאי בכיר ברדיו ובטלוויזיה באמצעות ש"ת לסירוגין. בדצמבר 2006 חתמה הרשות על הסכם התקשרות בחוזה קבלני עם עיתונאי ח' להשתתפותו בתכנית טלוויזיה. תקופת ההתקשרות נקבעה לשבעה חודשים, מדצמבר 2006 ועד סוף יוני 2007. אף שתוקף חוזה ההתקשרות פג בסוף יוני, המשיכה הרשות להעסיק את עיתונאי ח' עד סוף 2007 ללא הארכת החוזה. רק בדצמבר 2007 אישר מנהל כוח אדם ברשות הארכה בדיעבד של חוזה ההתקשרות. בינואר 2008 חתמה הרשות על חוזה עם חברה שבבעלות עיתונאי ח' להפקת תכנית שבועית ששודרה בטלוויזיה במשך 25 שבועות (להלן - התכנית המלאה). לפי החוזה, העיתונאי גם הפיק וגם והנחה את התכנית.

2. בפגישה שהתקיימה ביוני 2008 בין מנכ"ל הרשות לבין עיתונאי ח' סוכם כי תישקל הפקת עונה נוספת של התכנית המלאה. ההתקשרות עם העיתונאי הועלתה בישיבה של ועדת התקשרויות של הרשות בתחילת ספטמבר 2008, והוועדה לא אישרה את ההתקשרות. באוקטובר אותה שנה התקיימו דיונים ברשות לגבי שילוב העיתונאי בתכנית טלוויזיה במתכונת שונה מהתכנית המלאה (להלן - התכנית המצומצמת) שתופק על ידי הרשות באמצעות משאבים פנימיים. הוחלט שהעיתונאי יערוך ויגיש אותה, וההתקשרות עמו תהיה בהסכם קבלני לפי מחיר קבוע לתכנית. עוד הוחלט בדיונים, ש"שום פעולה בגין התכנית [המצומצמת] לא תתחיל טרם חתימה על חוזה". יצוין שעלות הפקת התכנית מצומצמת נמוכה מעלות הפקת התכנית מלאה.

בנובמבר 2008, פנה מנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) לסמנכ"לית משאבי אנוש, פירט לפניה את המתכונת שנקבעה לתכנית המצומצמת ומסר לה שבעקבות "הנחיית היו"ר לא להעלות מגישים חדשים לאוויר טרם חתימת הסכם עימם, אודה לך על גיבוש מהיר וסיכום העסקתו של [עיתונאי ח'] בהקדם".

במהלך נובמבר ודצמבר 2008 דנו ברשות במימון התכנית המצומצמת. בסוף נובמבר 2008 המליץ מנהל חטיבת החדשות בטלוויזיה (בפועל) לבדוק את היכולת לעמוד בעלויות התכנית קודם החתימה על הסכם שיחייב את הרשות. המנכ"ל כתב למנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) בדצמבר 2008 שבניסוח ההסכם עם עיתונאי ח' יש לקחת בחשבון "שהתוכנית עלולה לרדת לפני סוף העונה בשל קיצוצים".

בינואר 2009 מסר מנהל חטיבת החדשות בטלוויזיה (בפועל) למנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) שבגלל מבצע "עופרת יצוקה"⁷² נדחה שידור התכנית וטרם נמצא מקור תקציבי למימון. מנהל החטיבה העריך ש"אין טעם של ממש לקיים את התוכנית וראוי להמתין עמה".

3. בתחילת פברואר 2009 נפגש מנכ"ל הרשות עם עיתונאי ח'. לדברי העיתונאי⁷³, מנכ"ל הרשות סיכם איתו ב"תקיעת כף" שהתכנית המלאה בהפקתו תשודר החל מאוגוסט או מספטמבר 2009 במתכונת ששודרה במהלך 2008, והסכם ההתקשרות יהיה לזה לזה שהיה בין העיתונאי לרשות ב-2008.

המנכ"ל מסר בתשובתו למשרד מבקך המדינה שבפגישה זו הבהיר לעיתונאי ח' כי שידור התכנית המלאה מחייב אישור כל הגורמים, כנדרש על פי הנהלים - ועדת טלוויזיה⁷⁴, ועדת התקשרויות, ועדת מכרזים וועדת 250.

72 מבצע צבאי רחב היקף של צה"ל ברצועת עזה שהתרחש ב-18.1.09-27.12.08.

73 באמצעות עורכת דין המייצגת אותו.

74 ועדה של מליאת רשות השידור הקובעת מדיניות ומאשרת את לוחות שידורי הטלוויזיה.

עיתונאי ח' והמנכ"ל ציינו שיו"ר הרשות דאז ידע על קיומה של פגישה. יו"ר הרשות דאז מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 שידע ש"התקיימו מגעים, אך הוא הבהיר למנכ"ל כי אין להתחייב בשום מקרה לפני אישור ועדת טלוויזיה וכן וידוא מקור תקציבי".

ביוני 2009, בהמשך לפגישה בין המנכ"ל לעיתונאי ח', התכנסה ועדת ההתקשרויות. בישיבה הוקרא לחברי הוועדה מכתבו של מנהל חטיבת החדשות (בפועל) שהתכנית באחריותו שהבהיר "כי לחטיבת החדשות אין תקציב לקיום תוכנית חדשה זו [התכנית המלאה] בשנת 2009... אינני מוצא מקום לדון בתכנית [המלאה]... החמור מכל, אינני מבין כיצד אני מוזמן לוועדת ההתקשרויות על תכנית מתחדשת שלא התקיים כל דיון על שידורה והפקתה העתידיים... אני ממליץ שלא להעלות את התכנית לוועדת ההתקשרויות טרם קיום דיון מסודר על הצורך בשידורה".

מנכ"ל הרשות ענה בתגובה למכתב: "אנחנו מחויבים להפקת עונה בהתאם להתחייבות שלי [לעיתונאי ח']... בע"פ. [ב]עונה שעברה הורדנו לו את התכנית בשל [מבצע עופרת יצוקה]... הבטחתי לו ש[ב]שנה הבאה נתקשר איתו לעונה, לדעתי אנחנו מחויבים לו" (ההדגשות אינן במקור).

מנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) מסר בתשובתו מנובמבר 2010 למשרד מבקר המדינה ש"רוב חברי הוועדה הביעו התנגדות להעלאת התוכנית, אולם המנכ"ל הצהיר שהוא התחייב אישית בפני [עיתונאי ח'] בעל פה ואין דרך אחרת אלא לאשר את התכנית... המנכ"ל דחה להעלות את התכנית [המלאה] לאוויר בהקדם".

ועדת התקשרויות אישרה "כניסה למו"מ עם [עיתונאי ח'] לשידור עונה נוספת באולפן הרשות עם נקודות יציאה כל ארבע תוכניות כך שבסוף שנת 2009 המשך ההתקשרות ייבחן".

מנכ"ל הרשות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה שהוא חש מחויבות מוסרית לעיתונאי ח' "לנוכח העובדה כי התכנית לא שודרה בעונה הקודמת". לדבריו "ועדת ההתקשרויות שמעה את עמדתם של כל החברים, של הגורמים המקצועיים בטלוויזיה אשר דנו בהצעתו של [העיתונאי] ונתנו את המלצותיהם", והדיווח שלו "לא השפיע על הוועדה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר יו"ר הרשות דאז ש"גם בעבר, לאחר שהתגלו מקרים שבהם התחייב המנכ"ל שלא לפי הנהלים... נאמר לו במפורש על ידי היו"ר כי אין לו לעשות כן, והמנכ"ל הצהיר כי לא יתחייב בשם הרשות ללא קבלת האישורים הדרושים. במקרה [עיתונאי ח']... חזר המנכ"ל לסורו".

ההבטחה שנתן מנכ"ל הרשות, מר מרדכי שקלאר, בעל פה לעיתונאי ח' בדבר שידור התכנית אינה תקינה; בהבטחה זו יצר המנכ"ל התחייבות של הרשות להתקשרות עם העיתונאי, בלא שמצא לנכון לדון בעניין עם הגורמים המקצועיים בהנהלת הטלוויזיה לפני התחייבותו לעיתונאי ח'.

הגורמים המקצועיים בהנהלת הטלוויזיה התנגדו לתכנית, ולפי פרוטוקול ישיבת ועדת התקשרויות אף לא אחד מהם צידד בהעלאת התכנית המלאה. "שומרי הסף" של הרשות - סמנכ"ל הכספים ונציגת הלשכה המשפטית - לא התנגדו נחרצות לדרישת המנכ"ל על אף התנגדות הגורמים המקצועיים. אישור ההתקשרות בנסיבות אלה, משקף התנהלות בלתי-תקינה שאין לקבלה.

לפי החלטת ועדת ההתקשרויות, נפגשו ביולי 2009 נציגי הרשות עם עיתונאי ח' וסיכמו את לוח הזמנים לשידור ולפיו ישודרו התכניות עד סוף 2009 ותהיה אפשרות להארכת תקופת השידור עד ל-2010. בישיבה נאמר לעיתונאי ח' כי "ביצוע ההתקשרות כפוף לחתימה על הסכם וקבלת האישורים

הנדרשים ע"י רשות השידור... [ו]אישור התוכנית מותנה במציאת מקור תקציבי ובאישור ועדת המכרזים".

יצוין כי ב-10.8.09, בטרם סיווגה ועדת המכרזים של הרשות את ההתקשרות כפטורה ממכרז ולפני חתימת החוזה עם עיתונאי ח', הורה מנכ"ל הרשות למנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) לקבוע לתכנית יום ושעת שידור ולטפל בכל ההיבטים הנוגעים לשידורה החל ב-23.8.09. בטלוויזיה החלו בהכנות אינטנסיביות לקראת שידורה. ב-12.8.09 סיווגה ועדת המכרזים את ההתקשרות כפטורה ממכרז. בגלל סכום ההתקשרות הועבר אישורה להחלטת ועדת 250. לא נמצא שוועדת 250 אישרה אותה.

מנכ"ל הרשות מסר למשרד מבקר המדינה כי "ביקש להבטיח כי אכן ישוריינו כל האמצעים שיאפשרו הפקת התכנית במועד הנ"ל... אי אפשר היה להמתין עד לרגע האחרון כדי להורות להתכונן לשידור".

ב-16.8.09, שבוע לפני המועד המשוער להעלאת התכנית, הודיע מנהל חטיבת החדשות בטלוויזיה (בפועל), שהוועד המנהל לא אישר באותו שלב את שידור התכנית; מנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) הודיע שסוכם שהמנכ"ל ישלח לעיתונאי ח' מכתב בנדון ובמקביל יודיעו לו שתשודר תכנית במתכונת המצומצמת שסוכמה עמו ב-2008.

עיתונאי ח' פנה לרשות (באמצעות באת כוחו) וציין כי באותו היום נודע לו באופן אקראי כי הרשות "החליטה במעמד צד אחד כי התוכנית לא תעלה לאוויר". העיתונאי דרש שהרשות תפצה אותו על ההוצאות ועל הנזקים שנגרמו לו. עקב טענותיו התקיימה ב-23.8.09 פגישה בהשתתפות מנהלים בטלוויזיה בעברית והעיתונאי, ובה סוכם כי הרשות תעסיק את עיתונאי ח' לפי הסכם קבלני במשך שנה למפרע החל מיולי 2009 בסכום חודשי קבוע עבור שירותיו המקצועיים מדי שבוע. ב-24.8.09 אישר מנכ"ל הרשות את הסיכום. טיוטת החוזה הקבלני הועברה ללשכה המשפטית. סגנית היועמ"ש קבעה כי החוזה המוצע מתאים להעסקת עובד ולא להעסקת קבלן, מאחר ששכר קבוע מתאים לעובד ולא לקבלן.

ב-7.9.09 עדין המנכ"ל את חברי הוועד המנהל שבשל מצבה הכלכלי של הרשות ברצונו לשלב את עיתונאי ח' בתכנית מצומצמת לאחר ביטול התכנית המלאה "ובזה נגמור את הסיפור". בסוף ספטמבר 2009 התריע מנהל כוח אדם לפני המנכ"ל ש"לא ניתן לחתום על הסכם בטרם יאושר ע"י ועדת מכרזים וועדת 250... מטעמים אלה מציע לכנס את כל הגורמים הנוגעים בדבר כדי להשלים [את] המו"מ באופן מסודר וללא שגיאות". באוקטובר 2009 פנתה סגנית היועמ"ש למנהל כוח אדם והזכירה לו כי לדעתה יש להכין לעיתונאי ח' חוזה של עובד ולא של קבלן בגלל אופי ההתקשרות עמו וביקשה את התייחסותו לכך לפני התכנסות ועדת המכרזים.

באותו החודש התכנסה ועדת המכרזים לדיון בסיווג העסקת עיתונאי ח' כפטורה ממכרז. מנהל כוח אדם מסר לוועדה שהעיתונאי כבר "התחיל לעבוד בחודש יולי 2009". הוועדה החליטה שלא לדון בנושא ההתקשרות עמו מאחר ש"הנושא אינו בשל להחלטת הוועדה", והואיל ועקרונות הסכם העבודה לא היו מגובשים.

רק בתחילת נובמבר 2009 חתם מנהל כוח אדם על חוזה קבלני עם עיתונאי ח' למפרע מ-1.7.09 עד 31.8.10 (14 חודשים), וסכום ההתקשרות הכולל היה יותר מ-250,000 ש"ח. יודגש שהחוזה נחתם אף על פי שוועדת המכרזים לא סיווגה את ההתקשרות כפטורה ממכרז, אף שמנהל כוח אדם התריע לפני המנכ"ל שלא ניתן לחתום על החוזה "בטרם יאושר ע"י ועדת מכרזים", אף שוועדת 250 לא דנה בה וחרף העובדה שהלשכה המשפטית התנגדה לחוזה קבלני ולא אישרה את נוסח החוזה. זאת ועוד, ממסמכי הרשות עולה שהעיתונאי החל לעבוד ברשות כארבעה חודשים לפני שנחתם החוזה עמו ובטרם אושרו כל הליכי העסקה שלו.

ב-15.11.09 אישר המנכ"ל תשלום מקדמה לעיתונאי ח' עוד בטרם סווגה העסקתו בוועדת המכרזים כפטורה ממכרז ואושרה בוועדת 250 עד השלמת הליכי ההתקשרות. ב-17.11.09 התכנסה ועדת המכרזים וקיבלה דיווח על דיון שהתקיים אצל המנכ"ל שבו הוברר שהעיתונאי כבר חתם על ההסכם הקבלני בנוסח שהרשות הציעה לו, בניגוד לדעת הלשכה המשפטית.

ועדת המכרזים סיווגה את ההתקשרות כפטורה ממכרז. הוועדה העירה ש"סדר הפעולות הנכון והתקין הוא להביא את הנושא לסווג בוועדת המכרזים, לאחר מכן לחתום על חוזה ורק לאחר מכן לקבל את השירותים". הוועדה גם הפנתה "את תשומת לב מנהל הטלוויזיה לסעיף בהסכם המורה כי התמורה מותנית בכך שהקבלן יספק את שירותיו... כפי שיידרש ע"י הממונים". רק ב-25.11.09 התכנסה ועדת 250, החליטה לאשר את העסקתו של עיתונאי ח' והוסיפה ש"סוגיית התפוקה החודשית תיבדק (יקבל תשלום חודשי מלא בגין תפוקה מלאה)".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המנכ"ל ש"כמנכ"ל אני עוסק בעקרונות השידור והתכנים, אינני עוסק בכל ההליכים הפורמאליים".

אחד התפקידים העיקריים של המנכ"ל הוא לוודא שהרשות מתנהלת לפי נהלים ולפי כללי מינהל תקין. לא זו בלבד שהמנכ"ל לא עסק בהליכים הפורמליים, כדבריו, אלא גם בדרך פעולתו לרשות לפעול שלא בהתאם לכללים: ועדת המכרזים וועדת 250, שהליכי עבודתן והחלטותיהן אמורים להיות מושתתים על הוראות הדין, נתנו בהחלטתן זו אישור רשמי לפעולות שאינן עולות בקנה אחד עם נוהלי הרשות ועם עמדת היועצת המשפטית שלה. דברים אלו מקבלים משנה תוקף נוכח העובדה שקודם הדיון הזהירו גורמים ברשות כמה פעמים מפני אי-התקינות שבעניין. הוועדות האלה כשלו אפוא במילוי תפקידן היסודי - הבטחת תקינות ההתקשרויות של הרשות.

בסוף דצמבר, שבועות ספורים לאחר גמר הליכי אישור העסקתו של עיתונאי ח', פנה מנכ"ל הרשות למנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) וביקש שיבדוק מהו היקף העסקתו של העיתונאי בטלוויזיה וברדיו. מנהל הרדיו בעברית (בפועל) מסר למנהל הטלוויזיה שעיתונאי ח' אינו מועסק ברדיו בעברית: "פנינו אליו מספר פעמים לשתף אותו... והוא סרב בתירוצים שונים". מנהל מחלקה בטלוויזיה השיב שהעיתונאי מועסק רק יומיים בשבוע. מתשובותיהם עולה אפוא שעיתונאי ח' לא הועסק בהיקף שקבעה ועדת המכרזים ושצוין בחוזה עמו. בעקבות התשובות שקיבל מנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל) הוא המליץ למנכ"ל הרשות לשנות את צורת העסקתו של עיתונאי ח' ולהעסיקו לגבי כל הופעה בנפרד. "שינוי זה יהיה יעיל והסכונני יותר".

בינואר 2010 הודיע מנהל כוח אדם לעיתונאי ח' על כוונת הרשות להפסיק את עבודתו לפי החוזה שנחתם חודשיים קודם לכן והציע לו להמשיך לשמש עיתונאי בתנאים שיסוכמו בינו לבין הרשות. עיתונאי ח' הודיע כי אם ישונו תנאי העסקתו הוא יתבע את הרשות על כל הסכומים כולל על הפסקת התכנית המלאה ואף הציג דרישה לקבלת פיצוי בעבור כל שנות עבודתו ברשות (מאז 1990).

במרס 2010 החליטה ועדת המכרזים לסווג התקשרות מצומצמת יותר עם עיתונאי ח' כפטורה ממכרז. נציגת הלשכה המשפטית הסתייגה מההחלטה בגלל דרישותיו הכספיות לפיצוי של העיתונאי והמליצה שלא לאשר את ההתקשרות בהסכם קבלני חדש עד אשר תוסדר העסקתו בעבר. למרות המלצתה אישרה הוועדה את ההתקשרות. באותו החודש חתמה הרשות עם עיתונאי ח' על הסכם עבודה קבלני עד יולי 2010. ביוני 2010 פנה העיתונאי במכתב למנכ"ל בדרישה לפיצויים על שנות עבודתו ברשות בסכום של כ-2.5 מיליון ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011, מסר סמנכ"ל הכספים שהיה יו"ר ועדת המכרזים, כי נציגת הלשכה המשפטית לא הפעילה את סמכותה מכוח התקנות למנוע את ההתקשרות. הוא ציין שלפי תקנות חובת המכרזים "עמדת היועץ המשפטי או נציגו בוועדה תכריע בעניינים

משפטיים'. לו סברה נציגת היועצת המשפטית כי המצב המשפטי מחייב את מניעת אישור ההתקשרות, יכלה הנ"ל לחוות את דעתה ע"פ התקנה ובכך למנוע את אישורה של ההתקשרות".

אף שנציגת הלשכה המשפטית לא הפעילה את סמכותה מכוח התקנות למנוע את ההתקשרות היה על ועדת המכרזים לבחון את הסתייגותה.

העסקת מגיש ברדיו

מאז תחילת שנות התשעים של המאה העשרים ועד 2008 העסיקה הרשות את המגיש כספק שירותים בהפקות טלוויזיוניות ובתכניות שונות הן ברדיו והן בטלוויזיה לסירוגין באמצעות ש"ת. מתחילת 2010 התנהלו פגישות בין מנכ"ל הרשות ובעלי תפקידים נוספים לבין המגיש בדבר חזרתו לשידור ברדיו. במאי 2010 פנה מנהל הרדיו בעברית (בפועל) באופן רשמי למנכ"ל הרשות וביקש את אישורו להעסקת המגיש בתכנית שבועית בת שעתיים ברדיו כתשלום קבלני עבור כל תכנית. מנכ"ל הרשות אישר את ההעסקה.

המגיש החל להגיש את תכניתו בסוף מאי 2010, אולם טרם תחילת העסקתו לא הסדירה הרשות את ההתקשרות אתו בחוזה. רק בתחילת יולי 2010, למעלה מחודש לאחר שהחל להגיש את תכניתו, החלו הנוגעים בדבר ברשות לפעול להסדרת ההתקשרות עמו.

מנהל הרדיו בעברית (בפועל) ומנהל רשת ב' הבהירו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כי בשוק התקשורת יש תחרות על העסקת אנשי תקשורת בכירים. לכן "ברגע שיש הסכמה עם הנוכח יש להכניסו ללוח השידורים כדי לייצב אותו ברשת". הרשות החלה לשדר את תוכניתו של המגיש לפני הסדרת ההתקשרות עמו, היות שחששה "חשש ממשי שיחזור בו או שילך אל המתחרים".

משרד מבקר המדינה העיר להנהלת הרשות כי אם נדרש סיכום מהיר של תנאי ההתקשרות, היה על הרשות לזרז את הסדרתם כדי למנוע מן הגורמים המקצועיים המוסמכים ברשות להתאים את החלטותיהם למציאות שנכתפה עליהם.

ביולי 2010 פנה מנהל כוח אדם ברשות למנהל רשת ב' וציין שעליו כיחידה הצורכת להעביר את הבקשה להכנת ההסכם הקבלני לאישור ועדת מכרזים. סגנית היועמ"ש המליצה שהמגיש יועסק כעובד הרשות במשרה חלקית מאחר שלדבריה הוא "אינו קבלן שמספק שירותים לרשות. הוא עובד הרשות לשעתיים שבועיות... הוא חלק מהמערכת... הוא עובד מהאולפנים שלנו... הוא מגיש תכנית כמו [ש]עובדים אחרים מגישים". סגנית היועמ"ש הודיעה למנכ"ל, לסמנכ"ל הכספים ולסמנכ"לית משאבי אנוש כי בעקבות שיחה שלה עם סגן הממונה על השכר יש להחתים את המגיש על חוזה עבודה כעובד הרשות; בסוף כל חודש הוא ידווח על תפוקותיו ושכרו ייקבע בהתאם.

המנהלת האישית של המגיש הודיעה למנהל הרדיו בעברית (בפועל) שלפי "הסיכומים עם מנכ"ל הרשות" המגיש יקבל סכום קבוע בתמורה לכל שידור שבועי כנגד חשבונתית שתוגש אחת לחודש "כפי שנעשה במשך השנים". לדבריה, "אין לשנות תנאי זה לשכר חודשי - מה שנוגד את כל הסיכומים עם מנכ"ל הרשות".

סמנכ"ל הכספים הודיע למנכ"ל ולבכירים נוספים בהנהלת הרשות ש"אם צורת העסקה אינה מתאימה בשל אופי העסקה ל'משתתף חופשי' [הסכם קבלני], אזי לא ניתן להעסיק בצורה הזו". סמנכ"ל הכספים ביקש ש"הדיון בוועדת המכרזים לא יהיה במקביל להכנת ההסכם כמשתתף חופשי (ממש אבסורד!) אלא יקדם לו" (ההדגשה במקור). בהמשך ביקש סמנכ"ל הכספים מסגנית

היועמ"ש ש"ככל שההתקשרות מחייבת אישור בוועדת המכרזים, מן הראוי שיפסיקו להתייחס אל הוועדה כאל חותמת גומי".

סגנית היועמ"ש השיבה לסמנכ"ל הכספים שלדעתה המגיש חייב להיות מועסק בחוזה אישי ב-20% משרה. היא ציינה שהיות שהמנכ"ל, מנהל הרדיו בעברית (בפועל) ומנהל רשת ב' מתנגדים לכך והואיל והמגיש כבר התחיל לשדר, "ניתן להעסיק אותו בהסכם קבלני אם אראה בכתב את סירובו לקבל חוזה עבודה". היא הוסיפה שעם המעבר להסכם קיבוצי (לפי הסכמי הרפורמה) נודיע לו ש"אין אפשרות להמשיך להעסיקו בחוזה קבלני". בתחילת אוגוסט 2010 נזף המנכ"ל בסגנית היועמ"ש על הטיפול בעניינו של המגיש. המנכ"ל ביקש לסיים אותו מיד. באמצע אוגוסט 2010 אישר מנהל התקציבים להעביר למגיש מקדמות למרות שוועדת המכרזים טרם דנה בעניינו.

בספטמבר 2010 סיווגה ועדת המכרזים את ההתקשרות עם המגיש כהתקשרות בהסכם קבלני פטורה ממכרז בציון העובדה ש"עפ"י מתווה הרפורמה וחוות הדעת המשפטית... [מגיש] אמור להיות מועסק כעובד רשות ולא בהתקשרות קבלנית". למרות שהוועדה אישרה את ההסכם הקבלני המשא ומתן עם עורך דינו של המגיש לא הסתיים, וההסכם לא נחתם.

בסוף נובמבר 2010, בעקבות הביקורת, ולאחר התייעצות עם הלשכה המשפטית ברשות הודיע מנהל רשת ב' למגיש ש"לצערנו לא נוכל לקבל את שירותך... מאחר שלא חתמת על חוזה העסקה כנדרש, וניסיונותינו הרבים להגיע להסכמות העלו חרס... על פי כללי המינהל התקין ברשות השידור אין להתקשר בלא חוזה חתום כדת וכדין". בתחילת דצמבר חתמה הרשות חוזה עם המגיש.

במשך כשבעה חודשים, ממאי-נובמבר 2010, עסק אפוא המגיש בהגשה קבועה של תכנית ברדיו בלי שהרשות הסדירה עמו את סידורי העסקתו ובלא הסכם חתום כדין.



מאפייני הטיפול בהעסקת עיתונאי ח' והמגיש ברדיו דומים - המנכ"ל קבע עובדות מוגמרות לגבי העסקת השניים, ורק לאחר שהרשות החלה להעסיקם הוא החל להסדיר את ההתקשרות. כך יצר בעצם המנכ"ל מחויבות לגורמים המקצועיים ברשות להכשיר את הסיכומים שהגיע אליהם, בניגוד לכללי מינהל תקין ולמשא ומתן גומי להתנהלותו.

העסקת "פרויקטור לטכנולוגיות" ברשות

שיקום התשתית הטכנולוגית של הרשות הוא אחת מאבני היסוד של הרפורמה, כיוון שעל אף השינויים הטכנולוגיים הרבים שחלו בענף השידור והתקשורת בשנים האחרונות, לא שודרגה התשתית הטכנולוגית של הרשות זמן רב. בישיבה שהתקיימה ביוני 2008 בנוכחות יו"ר הרשות, המנכ"ל, סמנכ"ל הכספים והיועצת המשפטית של הרשות הוחלט ש"לקראת ההשקעות ברפורמה, המנכ"ל ידאג לקבל ייעוץ חיצוני להכנת המכרזים לרכישת הציוד החדש".

מיולי 2009 לא היה ברשות סמנכ"ל הנדסה וטכנולוגיות (להלן - סמנכ"ל טכנולוגיות); האחרון, שנבחר במכרז בנובמבר 2007, פרש ביולי 2009. כאמור, על פי חוק הרשות, חוק המינויים ונוהלי

הרשות, סמנכ"ל טכנולוגיות חדש צריך להיות מגויס במכרז. ועדת המכרזים שתבחן את המועמדים לתפקיד צריכה לכלול את חברי הוועד המנהל של הרשות, את המנכ"ל ושני נציגים של האיגוד המקצועי.

כחלק מהליך קידום הרפורמה גיבש מנכ"ל הרשות צוות מיוחד בראשותו (להלן - צוות הרפורמה) שחבריו המנכ"ל, סמנכ"ל משאבי אנוש, סמנכ"ל כספים וכלכלה, מנהל הרדיו בעברית (בפועל), מנהל הטלוויזיה בעברית (בפועל), מנהל חטיבת החדשות בטלוויזיה (בפועל), מנהל שירותי הנדסה בטלוויזיה, מרכזת הרפורמה ונציגים מחברה להשמת עובדים (להלן - החברה). צוות הרפורמה התכנס מדי שבוע לקידומה מכל הבחינות⁷⁵.

בגלל חשיבות שיקום התשתית הטכנולוגית ברשות ובגלל אי-איוש משרת סמנכ"ל הנדסה וטכנולוגיות החליט צוות הרפורמה לגייס "פרויקטור לטכנולוגיות" (להלן - הפרויקטור). משרד מבקר המדינה בדק את הליך גיוסו. להלן הממצאים:

1. באוקטובר 2009 החליט הצוות שבכפוף לחוות דעתה של סגנית היועמ"ש תאטר החברה מועמדים לתפקיד פרויקטור טכנולוגי. בנובמבר 2009 החליט הצוות למנות פרויקטור "שיתאם את הפרויקט מעבר להיבט המקצועי עד להשלמתו" ויטפל בכל הנושאים במסגרת הרפורמה.

באותו חודש המליצה סגנית היועמ"ש למנכ"ל שהפרויקטור יהיה עובד הרשות הואיל והוא "אמור לתת הנחיות לעובדי הרשות, לרכז פרויקטים, להיות שותף בקביעת מדיניות הרשות, להתקשר עם גופים חיצוניים... וזאת כי ככלל עובדי חברה חיצונית לא יכולים לייצג את הרשות כלפי חוץ, לא יכולים להשתמש בנייר רשמי של הרשות, לא יכולים להשתלב בעבודה השוטפת של הרשות, לא יעבירו הנחיות לעובדים וכיו"ב". בניגוד להמלצת סגנית היועמ"ש של הרשות סיכם צוות הרפורמה בישיבותיו בנובמבר 2009 שניתן להעסיק את הפרויקטור כיועץ לפי תעריף החשב הכללי⁷⁶.

2. באותו חודש החליט הצוות כי מנהל שירותי הנדסה בטלוויזיה יפנה לוועדת המכרזים של הרשות בעניין זה, והחברה תפרסם מודעה שיפורטו בה הדרישות הכלליות לתפקיד הפרויקטור, תמייין את המועמדים ותציג לרשות שניים-שלושה "מועמדים סופיים". בעקבות כך פנה סמנכ"ל הכספים לעובד החברה והזכיר לו שהצוות סיכם ש"מנהל הפרויקט [הפרויקטור] יעסק כיועץ, אשר אמור להיבחר בהליך בהתאם לחוק חובת המכרזים (פנייה לקבלת הצעות)". לפיכך מטרת ההליך היא איתור שלושה-חמישה מועמדים, אשר אליהם תפנה הרשות לקבלת הצעות. בסוף דצמבר 2009 החליט צוות הרפורמה שהמנכ"ל יפנה לוועדת המכרזים לגבי העסקת פרויקטור.

בתחילת ינואר 2010 פרסמה החברה מודעה לאיתור מועמדים לתפקיד הפרויקטור. בראשית פברואר 2010 ראיין הצוות שלושה מועמדים שאותרו על ידי החברה. אחד מהם נבחר לתפקיד.

בעוד האישור של הוועד המנהל מיוני 2008 עסק ב"יועץ חיצוני למנכ"ל להכנת המכרזים ולרכישת הציוד החדש", צוות הרפורמה בחר פרויקטור שהוגדר כ"מנהל פרויקט בכיר". נקבע שעליו יהיה לרכז את כל העבודה לקראת שיקום התשתית הטכנולוגית של הרשות, הטמעת טכנולוגיות חדשות ושינוי דפוסי עבודה שנובעים מהם מבלי לבקש שניתן את אישור הוועד המנהל לכך.

75 מנכ"ל הרשות הדגיש בתשובתו מדצמבר 2010 שלאחרונה עקב הפעילות האינטנסיבית לסיום המשא ומתן עם נציגי העובדים התכנסו רק צוותי רפורמה פרטניים (מימון, משאבי אנוש, מחשוב וטכנולוגיה).

76 תעריף ליועצים המתפרסם מדי פעם על ידי החשב הכללי ומוגדר בהוראת התכ"ם (תקנות כספים ומשק) "העסקת נותני שירותים חיצוניים".

3. באפריל 2010, כחודש לאחר שהוועד המנהל של הרשות סיים את כהונתו, הציג מנהל הרדיו בעברית (בפועל) בתוקף תפקידו כמרכז עבודת צוות הרפורמה לוועדת הכספים של הרשות את העסקת הפרויקטור. מנהל הרדיו מסר לוועדת הכספים כי "בישיבת הנהלה הגענו למסקנה שצריך פרויקטור לעניין הזה, פרויקטור חיצוני שרואה תמונה כוללת של כל הוצאות המכרזים, כתיבת המכרזים. התחלנו לברר ויש מועמדים לעניין". מנהל הרדיו ביקש שוועדת הכספים "תאשר לנו ללכת על עניין של פרויקטור". יו"ר ועדת הכספים הביע תמיכה בהעסקת פרויקטור, אך ביקש תיאור תפקיד, הערכת עלויות וקציבת תקופת העבודה.

בעת הפנייה לוועדת הכספים היה הליך בחירת הפרויקטור בשלכיו האחרונים, אך מנהל הרדיו בעברית (בפועל) לא מסר זאת לוועדה. תחת זאת הוא ביקש אישור עקרוני להעסקת פרויקטור תוך יצירת הרושם שהתהליך רק בתחילת דרכו, ולפיכך ביקש יו"ר ועדת הכספים תיאור תפקיד, הערכת עלויות וקציבת תקופת העבודה.

באותו החודש ציין המנכ"ל במכתב ליו"ר ועדת הכספים ש"בהמשך לאישור העקרוני שניתן בישיבת ועדת הכספים של המליאה ביום 11.4.10 מצ"ב תיאור התפקיד, שאישו הוא תנאי בסיסי לקידום הרפורמה ברשות. עליו להדגיש כי באין סמנכ"ל טכנולוגיות, גוברת חיוניותו של הפרויקטור... נא אישורכם". ב-26.4.10 הודיע סמנכ"ל הכספים למנכ"ל הרשות, ליועצת המשפטית ולמנהל הרדיו בעברית (בפועל): "הבנתי שהפרויקטור שנבחר זמין להתחיל את העסקתו ברשות". הוא הזכיר להם שיש צורך לאשר את ההעסקה בוועדת המכרזים של הרשות "קודם להתחלת העסקתו". במאי 2010 אישרה ועדת המכרזים את ההתקשרות עם הפרויקטור - כיועץ. הוועדה הפנתה את העניין לוועדת 250 לאישורה. בו ביום אישרה גם ועדת 250 את ההתקשרות. במאי 2010 חזרה סגנית היועמ"ש על עמדתה שיש להעסיק את הפרויקטור כעובד הרשות ולא כיועץ, היות "שאם מעסיקים בן אדם במתקני הרשות, נותנים לו חדר ומצפים ממנו לעבוד אצלנו במשך 180 שעות חודשיות... דרך המלך היא להעסיק אותו כעובד ולא כקבלן".

4. בפגישה שקיימו במאי 2010 מנכ"ל הרשות, ראש צוות הרפורמה וסגן הממונה על השכר הוסכם כי יש לקבל את הנחיית הלשכה המשפטית של הרשות שיש להעסיק את הפרויקטור כעובד מן המניין כדי להעניק לו סמכויות ואחריות שיאפשרו לו לעבוד ברשות. סוכם כי "הפרויקטור יועסק כעובד בחוזה אישי, כסמנכ"ל פיתוח וטכנולוגיה בפועל. שכרו יעמוד על 90% משכר מנכ"ל" (ההדגשה במקור).

החלטה זו שונה מהותית מההחלטה המקורית של הוועד המנהל בדבר "ייעוץ חיצוני למנכ"ל" ומהחלטת צוות הרפורמה לגייס פרויקטור חיצוני ונובעת מאופן איתורו ובחירתו של הפרויקטור. ראוי היה שהמנכ"ל או מישהו מטעמו יעדכן את ועדת הכספים של הרשות ואת צוות הרפורמה בעניין שינוי זה, ואולם לא התקיים כל דיון מחודש בנושא ולא נדונו הטעמים שהביאו להפיכת ההחלטה על פיה.

במכתבו למנכ"ל הרשות ממאי 2010 חזר ואישר סגן הממונה על השכר את העסקת הפרויקטור כעובד הרשות בנימוק שיש "צורך [ב]שיקום התשתית הטכנולוגית, הטמעת טכנולוגיות חדשות ושנוי דפוסי העבודה הנגזרים"; הוא ציין כי "העסקת העובד מאושרת עד למינויו של סמנכ"ל טכנולוגיות".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 ציין סגן הממונה על השכר כי "אישור מטעמו של הממונה על השכר נגזר מתכלית הסמכות שהעניק לו החוק ולפיכך מתייחס לתנאי העסקת העובד, ואין בו כדי להעניק אישור - מראש או בדיעבד - לעניין פרוצדורת המינוי של עובדים ברשות, ככל שמתחייבת פרוצדורת מינוי ייחודית בהתאם לכללי המינהל".

ביוני 2010 הודיע ראש צוות הרפורמה (מנהל הרדיו בעברית [בפועל]) למנכ"ל כי הפרויקטור התחיל לעבוד ברשות והוא בעצם "סמנכ"ל טכנולוגיות בפועל" (ההדגשה במקור). המכתב הועבר לידיעתה של הסמנכ"לית למשאבי אנוש.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מחודש דצמבר 2010 הסביר מנהל הרדיו בעברית (בפועל) שנפלה טעות במינוח שהשתמש בו (העסקת הפרויקטור כסמנכ"ל פיתוח טכנולוגיות [בפועל]). לדבריו, כל שנתכוון הוא שרמת שכרו תהיה כמו של סמנכ"ל טכנולוגיות. מנכ"ל הרשות השיב במכתבו מחודש דצמבר 2010 כי "אכן הייתה אי בהירות בהגדרת תפקידו של פרויקטור ומעמדו בהנהלה" ו"לבסוף הובהר שהוא מועסק כפרויקטור בשכר בכירים".

בניגוד לתשובותיהם של המנכ"ל ושל מנהל הרדיו בעברית (בפועל), עולה מהמסמכים כי בהנהלת הרשות השתמשו, נוסף על המונח "פרויקטור טכנולוגיה", גם במונח "סמנכ"ל" לא רק לענייני שכר, אלא גם לענייני סמכות, כמפורט להן.

ב-11.6.10 הודיעה עוזרת המנכ"ל לסמנכ"לית למשאבי אנוש כי "הוחלט, על מנת לתת תוקף להחלטות והנחיות, [הפרויקטור] יועסק כסמנכ"ל בפועל. מכאן נגזרים תנאי העסקתו ומכאן הוא שואב את סמכויותיו".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת הרשות ועל צוות הרפורמה היה להבהיר כבר בתחילת התהליך את הגדרת התפקיד של הפרויקטור ואת מעמדו ברשות, בעיקר לנוכח המלצתה של סגנית היועמ"ש בתחילת נובמבר 2009.

הרשות החלה אפוא להעסיק עובד בכיר בה כפרויקטור שהוא בעצם סמנכ"ל בפועל; הוא גויס בדרך שאינה דרך המלך ובניגוד לכללים: הנהלת הרשות ובראשה המנכ"ל קידמו את העסקתו לא בהתאם לאישור שניתן מראש על ידי הוועד המנהל ובהליכי בחירה של יועץ חיצוני.



על מנכ"ל הרשות לאפשר לבעלי התפקידים ברשות לפעול לפי מיטב שיקוליהם המקצועיים ולפי כללי מינהל תקין. לדעת משרד מבקר המדינה יש לאפשר שיח מקצועי-חופשי בין הגורמים השונים ברשות לגבי העסקת עובדים או קבלנים טרם העסקתם - ולא לאחר מעשה. על המנכ"ל לתמוך ב"שומרי הסף" ברשות אשר מופקדים על פעולה לפי הכללים הנכונים ולעודד אותם, ולא לאלצם להכשיר את פעולותיו הבלתי-ראויות בדיעבד.

מנכ"ל הרשות הבהיר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי למנכ"ל הרשות שני 'כובעים' - בכובעו האחד הוא מנהל כללי של הרשות, האחראי לניהולה השוטף, ובכובעו האחר הוא עורך ראשי אשר מחובתו "לדאוג לשידורי הרשות, איכותם ורציפותם" משום שהם "למעשה מטרת קיומה של הרשות". המנכ"ל ציין כי קיים פער בין "הצורך הניהולי [של] כמנכ"ל לבין עבודה לפי הספר, בין הצרכים הניהוליים לעשות דברים במהירות, בדרך ממוקדת וגמישה עם אוריינטציה על תוצאות ומדידה, לבין מחויבותו של עורך ראשי לגייס ולטפח טאלנטים [אנשי תקשורת בכירים] מבפנים ומבחוץ, לעודד יצירתיות, לטפח איכות לצקת תכנים משמעותיים".

המנכ"ל הוסיף ואמר כי "הקפדה עיוורת על קיומם המדוקדק של כל הנהלים ... הייתה מביאה לאנדרלמוסיה עד כדי הפסקת שידורים, בוודאי פגיעה קשה ברמת השידורים". לדבריו, כאשר

נוצרה סתירה בין קיום הנהלים לבין הבטחת הקיום וההמשכיות של השידור הציבורי הוא העדיף את המשכיות השידור הציבורי האיכותי וראה "חשיבות ראשונה במעלה לתפקיד ואחריות העורך על פני סמכויות המנהל הכללי, על כל הכבוד ומרחב המעשה הכלול בו".

מר יאיר אלוני, שהיה כאמור המנכ"ל הזמני של הרשות ממאי 2005 ועד יולי 2006 ציין גם הוא בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מנכ"ל הרשות "חי בכל החלטה מהחלטותיו בין פטיש המנכ"ל כמינהל לבין סדן המנכ"ל כעורך ראשי". הוא ציין כי ראוי ורצוי תמיד למצוא את הפשרה הנאותה בין שניהם, אולם במקרה של סתירה יש לנהוג על פי הכלל שגיבש לעצמו: "השידור הוא אלוהי. קיומו - דתי. המקיים אותו - עמית. המחבל בו - טורף".

תפקיד מנכ"ל הרשות, הוא תפקיד דואלי, ולעיתים נדמה כי יש סתירה בין שני ראשיו: מנהל הרשות והעורך הראשי של שידוריה. תפקידו של מנכ"ל הרשות הוא לשלב בין שני תפקידיו תוך מציאת האיזונים המתאימים, כך שישלמו זה את זה ולא יפגעו זה בזה. אין להסכים עם הניסיון להציג טעמים המצדיקים התנהלות שהיא בניגוד לכללי מינהל תקין בשם ערכים אלו או אחרים.

בקשר למקרים המפורטים לעיל חוזר משרד מבקר המדינה על הערתו לפיה ככל שסבורה הרשות כי פעילותה מחייבת רמת גמישות גבוהה יותר מזו הקיימת בניהול ענייני העסקת העובדים שלה, הרי שהדרך להסדרת הנושא מחייבת תיקון בהוראות הדין. כל זמן שהוראות אלו לא תוקנו, הרי שפעולותיה האמורות מהוות ליקוי יסודי ומשמעותי.

סיכום

דוח ביקורת זה עוסק בשני נושאים מרכזיים שהם חלק מהתשתית הקובעת את איכות התפקוד של רשות השידור: איוש מוסדותיה המנהלים ומינוי החברים בהם; ניהול ענייני כוח האדם בה. לימוד המסקנות המועלות בדוח ותיקון הליקויים המפורטים בו עשויים לשפר את תפקוד הרשות, שהיא גוף ציבורי שמנהליו חבים חובת נאמנות לציבור.

הֶחֱסֵר באיוש מוסדות הרשות במהלך העשור שקדם לסיכום הביקורת משקף כשל מתמשך. הנזק הנובע מכך לרשות הוא מהותי היות שהיא נדרשת זה שנים לתפקד במציאות משברית, ובה בעת עליה לקבל הכרעות כבדות משקל כדי ליישם רפורמה נרחבת שתשפיע על עתידה. על הממשלה והשרים הממונים להבטיח איוש מלא של כל מוסדות הרשות בהתאם להוראות הדין.

הזיקה בין הדרג הממשלתי לבין רשות השידור מובנית בתוך הוראות חוק רשות השידור. קשר זה מגלם בתוכו קשיים המחייבים פעולה זהירה ורגישה. פרטים המובאים בדוח זה בדבר מעורבות של הדרג הפוליטי, בעיקר בקשר להליכי המינוי במוסדות המנהלים, מחייבים בחינה והפקת לקחים בדבר הליכים דומים שיתקיימו בעתיד. ככלל יש לשאוף ליצור תנאים שירחיקו שיקולים פוליטיים מן ההחלטות המתקבלות בעניין הרשות ויבטיחו את קיומה כגוף שידור ציבורי-עצמאי המקבל את החלטותיו לפי שיקולים מקצועיים וציבוריים בלבד.

פעולות בענייני כוח אדם, שפעמים רבות נעשו בהובלת מנכ"ל הרשות, נעשו תוך התעלמות מהוראות הדין והנהלה. בהתנהלות זו היה כדי להטמיע ברשות תרבות ניהולית קלוקלת. עם הליקויים שהועלו בתחום זה - המצביעים על כשל ארגוני וניהולי - אין להשלים.

רשות השידור נדרשת לקדם את השידור הציבורי בסכיבה תחרותית מאוד, כשהיא מתמודדת מצד אחד עם גופי תקשורת מסחריים ומצד אחר עם משכרים פנימיים ממושכים תוך ניסיונות לחולל שינוי יסודי שיכריא אותה. בנסיבות אלה תפקודה היומיומי והיכולת לממש את יעדי השידור הציבורי עשויים להיות מורכבים. מציאות זו לא נעלמה מעיני משרד מבקר המדינה, אך אין בה כדי להמעט מחומרת אי-ההקפדה על ההוראות המחייבות של הדין והנהלים. חומרת הליקויים נובעת בין היתר מהעובדה כי למנכ"ל הרשות חלק מרכזי בהתהוותם. קיום השידור הציבורי אינו עומד בסתירה לתרבות ארגונית נאותה, למינהל התקין ולהקפדה ולזהירות בכל הנוגע לשימוש במשאבי הציבור. הרשות היא גוף שידור ציבורי - שכל פעולותיה ממומנות מכספי הציבור, ומנהליה חבים לציבור את חובת הנאמנות. על הנהלת הרשות לחולל כל שינוי שדרוש למימוש יעדיה ועליה לעשות זאת בלי לסטות מההוראות המחייבות בתחום ניהול כוח האדם.

הצלחת הרפורמה אינה תלויה רק בשינויים ארגוניים; ניהול תקין של ענייני כוח האדם ותרבות ארגונית נאותה הם מאבני הבניין החשובות להצלחתה ולהבראת הרשות. על הרשות והעומדים בראשה להטמיע הערות אלה, לבצע פעולות וליצור כלים שימנעו את הישנותם של ליקויים דוגמת המופיעים בדוח זה.

