

פעולות ביקורת

נבדקו הצטברותם של עודפים כספיים ברשות, הקמתה וניהולה של קרן פיתוח הצוברת כספים אלו, השימוש שנעשה בהם.

נערכה בדיקה בנושא מערכות מישע ניהוליות ברשות; נבדקו מערכות מידע לרישום, לריכוז ולדיווח נתונים על משאבים ותפוקה, והשימוש במידע על רמת הביצוע בניהול השוטף, בתכנון ובתקצוב.

נערכה ביקורת על הפעלת רשת ג' של קול ישראל.

נבדקה ההתקדמות בהסדרת הנושא של עבודה פרטית ברשות.

קרן הפיתוח

ריכוז ממצאים

מאז שנת הכספים 1985 גדלו במידה ניכרת ההכנסות העצמיות של רשות השידור על הוצאותיה, והיא הקימה קרן לצורכי פיתוח לקליטת העודפים ולשימוש בהם. ההצטברות של עודפים ניכרים בשנים האחרונות נובעת ברובה המכריע מהגידול בהכנסות הרשות ולא מצמצום הוצאותיה. הסכומים שהועברו לקרן הסתכמו עד סוף שנת הכספים 1987 בסכום כולל של כ-104 מיליון ש"ח.

בשנת הכספים 1986 נפתחו בבנקים מסחריים שני חשבונות שיועדו לכספי הקרן. הכספים הושקעו בפק"מ לתקופות של עד שלושה חודשים. ברשות לא נמצא תיעוד לא על השוואת הצעות רבית מבנקים שונים ולא על בדיקת אפיקי השקעה נוספים בכלל ולזמן ארוך בפרט (כגון אגרות חוב של המדינה), שתשואתם עשויה להיות גבוהה מזו המתקבלת מהפקדות כספים לזמן קצר בבנקים מסחריים. סקירת הצטברות קרן הפיתוח במשך שנות קיומה לא הראתה ניצול משמעותי של כספי הקרן.

הוועד המנהל של הרשות לא דן כלל בענייני הקרן לאחר ההחלטה על הקמתה. פירושו של דבר, שבמשך שנתיים וחצי לקיום הקרן לא היה פיקוח ציבורי נאות על כספיה והשימוש בהם.

על התפתחות מצב הקרן - הצטברות עודפים גדולים ומיעוט השימוש בכספים - לא היה דיווח כדבעי לרשויות ממלכתיות הנוגעות בדבר. דו"חות ביצוע התקציב לשנות הכספים 1985 ו-1986 לא כללו מידע על פעולות קרן הפיתוח ויתרות הכספים בה.

הרשות אינה מגישה לגורמים המוסמכים לאשר את תקציבה ולקבוע אגרות טלוויזיה ורדיו, דו"חות כספיים מאושרים על ידי רואה חשבון חיצוני הכוללים מאזן, דו"ח רווח והפסד ודו"ח מקורות ושימושים.

ועדת ההיגוי של קרן הפיתוח אישרה עד סוף שנת הכספים 1987 הוצאות בסך 5.8 מיליון ש"ח מכספי קרן הפיתוח; הוצאות אלו לא נרשמו בתקציב הרשות. בפועל הוצא רק חלק קטן מהסכום - 904,500 ש"ח.

עיון בסעיפי ההוצאה לפיתוח מראה סעיפים לא מעטים, אשר ספק אם הם נחשבים להוצאות פיתוח.

רשות השידור לא עמדה אף במשימות הפיתוח שנוכללו בתקציב הכללי: הביצוע בפועל של עבודות הפיתוח לעומת התקציב המקורי שאושר, ירד מ-69% בשנת הכספים 1985 ל-58% ב-1986 ול-38% בשנת הכספים 1987. במועד סיום הביקורת פרסמה הרשות דו"ח ביצוע תקציב חצי שנתי לשנת הכספים 1988 ולפיו בוצעו 18% בלבד מתקציב הפיתוח.

במהלך הבדיקה הועלה, כי הרשות הכינה ופרסמה לשנות הכספים 1985 - 1987 דו"חות ביצוע תקציב שאינם משקפים את הביצוע לעומת התקציב המקורי שאושר. בשנות הכספים האמורות ביצעה הרשות העברות בסכומים ניכרים מסעיף לסעיף באישורו של מנכ"ל הרשות, בלי שהעברות אלה הובאו לאישור הוועד המנהל או המליאה.



רשות השידור הוקמה ב-1965 כרשות עצמאית על פי חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק). על פי החוק היא חייבת להכין לכל שנת כספים תקציב הכולל תקציב רגיל, תקציב פיתוח ואמדן הכנסות. התקציב נקבע בידי הוועד המנהל של רשות השידור, לאחר דיון בהצעה במליאת הרשות, והוא טעון אישור של הממשלה ולאחר מכן - ועדת הכספים של הכנסת.

הכנסות הרשות באות בעיקר מגביית אגרות טלוויזיה ורדיו, משידורי פרסומת, מתשדירי שירות ומתקבולים ממשרד החוץ ומהסוכנות היהודית בעבור שידורים לחו"ל וליהודי התפוצות. שיעור האגרות נקבע בידי הוועד המנהל לאחר התייעצות עם שר החינוך והתרבות שהוא השר הממונה על ביצוע החוק; השיעור טעון אישור של שר האוצר (על פי סעיף 30 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985) ושל ועדת הכספים של הכנסת.

מאז שנת הכספים 1985 גדלו במידה ניכרת ההכנסות העצמיות של הרשות על הוצאותיה. בהמלצת משרד האוצר הקימה הרשות קרן לצורכי פיתוח לקליטת העודפים ולשימוש בהם (להלן הקרן), זאת על פי סעיף 30 לחוק רשות השידור תשכ"ה-1965, הקובע כי "הרשות רשאית להקים קרן לצרכי פיתוח ולהפריש לה מהכנסותיה."

בחודשים ספטמבר - נובמבר 1988 בדק משרד מבקר המדינה את הצטברותם של עודפים כספיים ברשות ואת הקמתה וניהולה של הקרן.

הכנסות והוצאות בשנות הכספים 1983 - 1987

להלן נתונים על התפתחות הכנסות הרשות ועל הוצאותיה בשנות הכספים 1983 - 1987, במחירי שנת כספים 1987 (על בסיס מדדי מחירים לצרכן ממוצעים לשנות כספים האמורות):

משנת הכספים 1983 עד לסוף שנת הכספים 1987 גדלו הכנסות הרשות ריאלית ב-50%, ולעומת זאת גדלו ההוצאות ב-4% בלבד. התחזית לשנת הכספים 1988 מצביעה על המשך המגמה של הצטברות עודפים.

שנת כספים	תקציב	הכנסות בפועל	שיעור ההכנסות בפועל מהתקציב		הוצאות בפועל (במיליוני ש"ח)	שיעור ההוצאות בפועל מהתקציב		עודף / גרעון (במיליוני ש"ח)
			(ב - %)	(ב - %)		(ב - %)	(ב - %)	
1983	98.0	*111.4	114%	111.0	111.0	113%	0.4	
1984	86.8	**91.3	105%	101.9	101.9	117%	***	
1985	110.0	128.8	117%	106.6	106.6	97%	22.2	
1986	108.3	156.8	145%	111.0	111.0	103%	45.8	
1987	134.0	166.5	124%	115.5	115.5	86%	51.0	

* כולל השתתפות האוצר בסך 8.8 מיליון ש"ח.
 ** כולל השתתפות האוצר בסך 2.0 מיליון ש"ח ולא כולל מימון ביניים בסך 10.6 מיליון ש"ח.
 *** לאחר מימון ביניים בסך 10.6 מיליון ש"ח של האוצר לא נותר גרעון.

במקום זה חסר תרשים המופיע בספר המודפס בלבד.

מהנתונים עולה, שהכנסות הרשות בפועל היו גדולות בהרבה מהמתוכנן. בצד ההוצאות, שיעור ניצול התקציב בשנות הכספים 1983 - 1986 נע בין 97% ל-117% בשנת הכספים 1987 חלה ירידה גדולה בביצוע התקציב וניצולו היה בשיעור של 86%. לפי דברי ההסבר לדו"ח ביצוע התקציב של הרשות, תת-הביצוע נבע בעיקר משביתת העובדים בדירוג העיתונאים במשך כחודשיים. עם זאת, עיון בנתוני הדו"ח מלמד, שביצוע סעיפי השכר והפעולות המשתנות והקבועות היה קרוב ל-100% בעוד שביצוע סעיפי הפיתוח הגיע ל-38 בלבד, בהשוואה לתקציב המאושר של הרשות (ראה להלן).

להלן פירוט נתונים על התפתחות הכנסות העיקריות של הרשות בשנות הכספים 1983 - 1987, במחירי שנת הכספים 1987 (במליוני ש"ח):

שנת הכספים	הכנסות מגביית אגרות	הכנסות מפרסומות חסויות ומתשדירי חסות	תקבולים ממש' החוץ ומהסוכנות היהודית	השתתפות האוצר	אחרות
1983	59.4	31.8	8.3	8.8	3.1
1984	59.4	9.5	9.1	2.0	11.9 **
1985	95.3	.6	7.7	-	2.2
1986	118.4	8.0	6.9	-	3.5
1987	123.8	32.6	5.9	-	4.2

* כולל השתתפות משרדים בפטור מאגרות.

** כולל מימון ביניים מהאוצר לרשות בסך 10.6 מיליון ש"ח שהוחזרה ב- 1985.

תרשים 2: הכנסות עיקריות בשנות הכספים 1983 - 1987, (במחירי 1987)

במקום זה חסר תרשים המופיע בספר המודפס בלבד.

מנתונים אלה מתברר, שבשנים 1983 - 1987 הגדילה הרשות את הכנסותיה מגביית אגרות ביותר מ-100% במונחים ריאליים. גידול זה נובע בחלקו מהעמקת הגבייה ובחלקו מעלייה בשיעור האגרה. ביקורת מעקב בנושא גביית אגרות העלתה (ראה בדו"ח זה עמ' 779), כי בשנתיים האחרונות חלה העמקה בגבייה מבעלי המקלט שהיו כלולים ברשת הגבייה, אך הפער בין מספר

החייבים באגרה לבין אלה המשלמים אותה לא פחת: בינואר 1989 כלל הקובץ של הרשות כ-1.6 מיליון רשומות - כ-1.2 מיליון של חייבים באגרה, מהם כ-600,000 חייבים שאותרו ונגבה מהם תשלום אחד לפחות. בשנת הכספים 1985 עלה שיעור האגרה במונחים ריאליים, בכ-29%, ובשנות הכספים 1986 ו-1987 ירד השיעור בכ-3%. להלן שיעורי האגרות בשנים 1983 - 1987 (במחירי שנת הכספים 1987 - בש"ח¹).

שנת כספים	טלוויזיה	רדיו	טלוויזיה +	עלייה ב-%
רדיו				
1983	118.67	40.71	159.38	-
1984	128.89	30.41	159.30	0%
1985	154.43	50.42	204.85	29%
1986	153.80	49.55	203.35	-1%
1987	150.00	50.00	200.00	-2%

כאמור, הוצאות הרשות במונחים ריאליים גדלו בשנים האמורות ב-4% בלבד. יצוין, שאף כי אין שינוי ניכר בשיעור ההוצאות הכוללות, הרי בשנות הכספים 1983 - 1987 חלה עלייה ריאלית של כ-50% בהוצאות הקבועות והמינהליות (הוצאות על הפעלת משדרים על ידי משרד התקשורת, קווי שידור, דואר וטלפונים, תחבורה והובלה, תחזוקת מבנים ומשדרים, ועיבוד נתונים), לעומת ירידה ריאלית של כ-19% בהוצאות על שכר עבודה ומשכורות. הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה כי בין שנות הכספים 1985 - 1987 הייתה אמנם עלייה של 12% בהוצאות הקבועות והמינהליות, אך זאת במיוחד עקב העליות בתשלומים לבזק, לאיגוד הקומפוזיטורים, מחברים ומולי"ם למוסיקה ולזכויות מבצעים כתוצאה מחוק זכויות המבצעים מסוף שנת 1984. מהנתונים עולה, כי ההצטברות של עודפים ניכרים בשנים האחרונות נובעת רוב רובה מהגידול בהכנסות הרשות ולא מצמצום הוצאותיה.

להלן פירוט נתונים על ארבע קבוצות ההוצאה העיקריות במחירי שנת הכספים 1987 (במיליוני ש"ח):

שנת הכספים	שכר עבודה ומשכורות	קבועות ומינהליות	משתנות	פיתוח ושונות
1983	55.5	22.2	26.6	6.7
1984	56.0	16.3	25.4	4.1
1985	45.8	29.8	21.3	9.6
1986	46.6	32.2	25.5	6.7
1987	45.0	33.5	27.7	9.2

הקמת קרן הפיתוח

הוועד המנהל של רשות השידור החליט, במאוס 1986, להקים קרן לצורכי פיתוח, בהתאם לסעיף 30 לחוק רשות השידור. נקבע, שהקרן תנוהל בידי ועדת היגוי לפיתוח וחבריה הם: המנהל הכללי (יו"ר), סגן המנהל הכללי לתפקידים מיוחדים, מנהלי "המדיות" (טלוויזיה בעברית ובערבית, ורדיו

¹ בסיס החישובים לאגרות טלוויזיה הוא מדדי המחירים לצרכן בחודש פברואר של כל שנה ולאגרות רדיו - בחודש ינואר של כל שנה. שיעורי אגרות הטלוויזיה נקובים במחירי פברואר 1987 ושיעורי אגרות רדיו נקובים במחירי ינואר 1987.

בעברית ובערבית), מנהל יחידת הכספים והכלכלה ויו"ר ועדת הכספים של הרשות. עוד נקבע, שכל הוצאה מכספי הקרן תאושר בידי הוועד המנהל.

ועדת ההיגוי קיימה את ישיבתה הראשונה בדצמבר 1986, תשעה חודשים לאחר הקמת הקרן. בישיבה אישרה הוועדה תקנון לקרן ובו כללים מנחים להפעלתה. באותה ישיבה הוחלט להעביר את כל העודפים משנת הכספים 1985 לקרן הפיתוח ואם יהיו עודפים בשנת הכספים 1986, גם הם יועברו לקרן. העודפים משנת הכספים 1987 הועברו אף הם לקרן הפיתוח. הסכומים שהועברו לקרן היו בסך כולל של כ-104 מיליון ש"ח (במונחים נומינליים), כלהלן:

שנת כספים	העברות לקרן הפיתוח (בש"ח)
1985	14,481,265
1986	38,838,150
1987	50,950,662
ס"ה	104,270,077

בשנת הכספים 1986 נפתחו בבנקים מסחריים שני חשבונות שיועדו לכספי הקרן. עד לנובמבר 1988 הופקדו בחשבונות אלו כ-55 מיליון ש"ח, והם הושקעו בפק"מ לתקופות של עד שלושה חודשים. הרבית שנצברה על הפקדות אלו עד לנובמבר 1988 הייתה כ-7 מיליון ש"ח. יתרת הכספים נמצאת בחשבון הכללי של הרשות אצל החשב הכללי. עד למועד סיום הביקורת לא סוכם עם החשב הכללי שיעור הרבית על הכספים הללו. לא נמצא ברשות תיעוד בדבר השוואת הצעות רבית אלטרנטיביות מבנקים שונים ולא בדבר בדיקת אפיקי השקעה נוספים בכלל ולזמן ארוך בפרט (כגון, אגרות חוב של המדינה), שתשואתם עשויה להיות גבוהה מהתשואה המתקבלת מהפקדות כספים לזמן קצר בבנקים מסחריים. סקירת הצטברות קרן הפיתוח במשך שנות קיומה לא הראתה ניצול משמעותי של כספי הקרן. לכן לא הייתה לכאורה כל מניעה להשקיע את כספי הקרן באג"ח של המדינה אף לזמן ארוך, מה גם שניתן למכור אגרות אלה בשוק בכל עת. לדעת הביקורת, על הרשות לערוך, ולתעד השוואות בין הצעות הרבית של מספר בנקים לבין מלוות קצרות מועד שמנפיק בנק ישראל. בעקבות הביקורת הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, בינואר 1989, על כוונתה לגוון את אפיקי ההשקעה ולכלול בהם גם השקעה באג"ח של המדינה. לצורך זה אושר נוהל כספים המתייחס גם להשקעות ארוכות טווח. עוד הודיעה הרשות, שהיא תשתדל לשמור רישומי פרטי שיחות הטלפונים לבירור אצל הבנקים בענין התשואות המוצעות באפיקי ההשקעה השונים.

ניהול הקרן

הוועד המנהל של הרשות לא דן כלל בענייני הקרן לאחר ההחלטה על הקמתה. פירוש הדבר, שבמשך שנתיים וחצי של קיום הקרן לא היה פיקוח ציבורי נאות על כספי הקרן והשימוש בהם. ועדת ההיגוי קיימה ארבע ישיבות - בדצמבר 1986, באפריל וביוני 1987 ובינואר 1988 (תקופה זו כוללת גם את השנה שלא כיהן ועד מנהל - מאפריל 1987 עד מאי 1988).

על התפתחות מצב הקרן - הצטברות עודפים גדולים ומיעוט השימוש בכספים - לא היה דיווח כדבעי לרשויות ממלכתיות המאשרות את תקציב הרשות ואת גובה האגרה:

כאשר המוסדות המוסמכים מתכנסים לדון ולאשר את תקציבי הרשות ואת שיעורי האגרות, צריך להיות מונח לפנייהם כל מידע היכול להשפיע על החלטותיהם, בייחוד מידע

על עודפים בהיקף כה גדול. הביקורת העלתה, כי בעת הדיונים באישור התקציב והאגרות, היו מונחים לפני מוסדות הרשות ולפני ועדת הכספים של הכנסת פרטי הצעת התקציב בלבד, שאין בהם דבר על ביצוע התקציב בשנים קודמות, ועל צבירת עודפים והקמת קרן פיתוח. עצם קיומה של קרן הפיתוח הוזכרה לראשונה בדו"ח ביצוע תקציב 1987 של הרשות שפורסם בנובמבר 1988, שנתיים וחצי לאחר הקמת הקרן.

דו"חות ביצוע התקציב לשנות הכספים 1985 ו-1986 לא כללו מידע על פעולות קרן הפיתוח ויתרות הכספים בה. עוד העלתה הביקורת, שבדו"ח ביצוע התקציב שפרסמה הרשות לשנת הכספים 1986, ושהוגש לביקורת, לא היו נתונים על ביצוע תקציב ההכנסות. לטענת הרשות הוכנו לשנת הכספים 1986 באופן נסיוני שני דו"חות - דו"ח מרוכז של הוצאות והכנסות ודו"ח של פירוט ההוצאות - "מטעמי נוחיות למשתמש בדו"חות הכספיים".

לגורמים המוסמכים לאשר את תקציבה ולקבוע אגרות טלוויזיה ורדיו אין הרשות מגישה, דו"חות כספיים מאושרים על ידי רואה חשבון חיצוני הכוללים מאזן, דו"ח רווח והפסד ודו"ח מקורות ושימושים. אמנם הרשות מעסיקה רואה חשבון חיצוני אשר מגיש בכל שנה דו"ח ביקורת על פעולות הרשות כגון: התקציב המאושר, בנקים ומזומנים, מערכת עובדים - חייבים וזכאים, שכר עבודה, חובות בקשר עם תשדירי שירות, אחסון ורישום במחסן סכני; אולם גם דו"חות אלו אינם מוגשים לגורמים המוסמכים. בתשובתה לביקורת העירה הרשות, כי אין על הרשות חובה חוקית למנות רואה חשבון חיצוני שיגיש דו"חות כספיים מאושרים. לדעת הביקורת, הואיל והרשות היא תאגיד עצמאי, שפעולותיה מעין עסקיות, אפלו אין מטרתה השגת רווחים, מן הראוי שתגיש דו"חות כספיים כשהם מאושרים על ידי רואה חשבון.

השימוש בכספי הקרן

עד סוף שנת הכספים 1987 אישרה ועדת ההיגוי הוצאות בסך 5.8 מליון ש"ח מכספי קרן הפיתוח: הוצאות אלו לא נרשמו בתקציב הרשות. בפועל הוצא רק חלק קטן מהסכום - 904,500 ש"ח. בינואר 1988 אישרה ועדת ההיגוי תכנית רב שנתית לייעוד כספי הקרן בסך 48.7 מליון ש"ח. בקשר לנושא השימוש בכספי הקרן מתעוררת בעייה: לפי חוק רשות השידור, ולפי החלטת הוועד המנהל, כספי הקרן מיועדים לצורכי פיתוח בלבד. אין הוראות או תקנות תקציביות במסגרת החוק המאפשרות יעוד הכספים למטרות אחרות. עיון בסעיפי ההוצאה מראה סעיפים לא מעטים אשר ספק אם הם יכולים להיחשב כהוצאות פיתוח. לדוגמה: פיתוח משאבי אנוש (תכנית רווחה לעובדים), שידורי שנת ה-40, תכניות טלוויזיה מיוחדות ו-13 מליון ש"ח ל"עתודה להתייעלות ולתכנית חומש לפיתוח" (לא צוינה החלוקה בין השתיים). לדעת הביקורת, מן הראוי לכלול בסעיפי הפיתוח רק הקצאות לצורכי פיתוח ולא הקצבות למטרות אחרות. יש צורך בהגדרות ברורות בדבר פרויקטים שייכללו בתקציב הפיתוח.

בינואר 1989 המציא יו"ר הרשות למשרד מבקר המדינה "תכנית חומש לפיתוח" של רשות השידור, שאושרה על ידי וועדת הכספים של הרשות והנהלת קרן הפיתוח בסוף דצמבר 1988. לדברי הרשות, תכנית זו, המבטאת את מדיניות הרשות בנושא פיתוח בתחומים של בינוי, ציוד, הפקה מקורית ופיתוח משאבי אנוש בחמש השנים הבאות, תביא להשקעות בהיקף של בין 333 עד 389 מיליוני ש"ח.

מימון הפיתוח מהתקציב הרגיל

עד שנת הכספים 1988, הכינה רשות השידור בכל שנה רק תקציב אחד, ללא הפרדה בין הוצאות התקציב הרגיל להוצאות תקציב הפיתוח, וסעיפי הוצאות הפיתוח נכללו בתקציב הכללי. בשנת

הכספים 1988 הכינה הרשות תקציב רגיל ותקציב פיתוח. עד אותה שנה הוצאות מהתקציב הרגיל לצורכי פיתוח היו אמורות להתכנס בהכנסה השוטפת בכל שנה, ואילו עודפי הכספים בקרן הפיתוח היו מיועדים למימון פרויקטים שאינם כלולים בסעיפי הפיתוח שבתקציב.

במהלך הבדיקה הועלה, כי הרשות הכינה ופרסמה לשנות הכספים 1985 - 1987 דו"חות ביצוע תקציב שאינם משקפים את הביצוע לעומת התקציב המקורי שאושר. בשנות הכספים האמורות ביצעה הרשות העברות בסכומים ניכרים מסעיף לסעיף באישורו של מנכ"ל הרשות, בלי שהעברות אלה הובאו לאישור הוועד המנהל או המליאה. יש להעיר, כי על פי סעיף 23 לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985, מי שמוסמך לפי כל דין לאשר תקציב של תאגיד פלוני מוסמך גם לאשר, בהודעה לשר האוצר, העברת סכומים מפריט אחד שבתקציב לפריט אחר. לדעת הביקורת, הדיווח על ביצוע תקציב חייב לשקף את הביצוע בפועל לעומת התקציב שאושר בידי הגופים המוסמכים לכך. העברות תקציביות לכיסוי גרעונות בסעיפים מסוימים חייבות להיעשות באישורו של הוועד המנהל.

כאמור, בשנת הכספים 1988 שינתה הרשות את מבנה התקציב וקבעה תקציב פיתוח בסך 37 מיליון ש"ח. חלק ניכר מתקציב זה, 12.4 מיליון ש"ח, אמורה לממן קרן הפיתוח של הרשות, דבר שלא צוין כלל בהצעת התקציב.

משרד מבקר המדינה בדק את ביצוע סעיפי הפיתוח (שלא מכספי הקרן) בשנות הכספים 1985 - 1987. להלן טבלה המציגה את התקציב המקורי שאושר וביצעו באותן שנים לאחר ההעברות מסעיף לסעיף, במונחים כספיים ובאחוזים:

התקציב המקורי שאושר (בש"ח)	ביצוע תקציב (בש"ח)	שיעור ניצול התקציב המקורי שאושר (ב- %)	שיעור ניצול לפי דו"ח ביצוע תקציב רשות השידור (ב- %)
5,095,546 1985	3,456,240	69	73
9,565,134 1986	5,533,577	58	75
12,560,750 1987	4,773,788	38	63

מהטבלה עולה, כי רשות השידור לא עמדה אף במשימות הפיתוח שנכללו בתקציב הכללי: לעומת התקציב המקורי שאושר, ירד הביצוע בפועל של עבודות הפיתוח מ-69% בשנת הכספים 1985 ל-38% בשנת הכספים 1987. במועד סיום הביקורת פרסמה הרשות דו"ח ביצוע תקציב חצי שנתי לשנת הכספים 1988, ולפיו בוצעו 18% בלבד מתקציב הפיתוח.



עד סוף שנת הכספים 1987 הצטברו בקרן הפיתוח כ-103 מיליון ש"ח. לפי הודעת רשות השידור למשרד מבקר המדינה מפברואר 1989, מעריכה הרשות כי בהתחשב בתשואה השנתית הממוצעת של סכומי הקרן, יצטבר בקרן עד סוף מארס 1989, סך כ-125 מיליון ש"ח. עוד צופה הרשות כי בשנת הכספים 1988 יהיה עודף נוסף של הכנסה על הוצאה, הגם בסכום לא גדול. לרשות תכנית ייעוד בהיקף של 48.7 מיליון ש"ח מכספי הקרן. בשנת הכספים 1988 אושרו מכספי הקרן הוצאות בסך 12.4 מיליון ש"ח. בשעה שהרשות צוברת כספים בקרן הפיתוח, בעיקר מגידול בהכנסות מגביית אגרות, הרי חלק ניכר מתקציבי הפיתוח שלה אינו מנוצל הלכה למעשה.

בהתחשב בסכומים הגדולים שהצטברו בקרן הפיתוח של רשות השידור ומיעוט השימוש בהם, יש להסתייג מהדיווח הלקוי של הרשות למוסדות הממלכתיים, שמתפקידם לאשר את תקציבה ואת

גובה האגרה. מאותם טעמים הכרחי, כי הרשות תתן בהקדם האפשרי את דעתה לדרכי ניהול הקרן, לקביעת כללים לשמירה נאותה של כספי ציבור ולדרכי פיקוח קפדניים ויעילים. יש לדווח דיווח מלא ותכוף במונחים ניהוליים לגורמים הממלכתיים המופקדים על ענייני הרשות, לשתף את הוועד המנהל בניהול הקרן ולמסור מידע מפורט, לרבות הגשת דו"חות רואה החשבון של הרשות, לגורמים האמורים.

במהלך הביקורת הודיעה רשות השידור למשרד מבקר המדינה, כי בשלב הכנה, נוהל ובו כללים לניהול כספי הקרן. בסוף נובמבר 1988 בחרה ועדת הכספים של רשות השידור הנהלה לקרן הפיתוח ואישרה נוהל כספים האמור להסדיר את פעילותה של הרשות בכל הקשור לחשבונות בנק והשקעות. בסוף דצמבר 1988 החליטה הנהלת הקרן על תכנית חומש לשימוש בכספי הקרן.

מערכות מידע ניהוליות

ריכוז ממצאים

מדידת רמת הביצוע ומעקב אחריה הם פעולות ניהוליות בסיסיות, המאפשרות הערכת תוצאות תפעוליות על ידי השוואתן ליעדי ביצוע שנקבעו מראש, נורמות מקצועיות או נסיון העבר. למעקב אחר רמת הביצוע נודעת חשיבות גם מבחינת אחריותו של גוף ציבורי לשולחיו. ביקורת המדינה הצביעה לא אחת על העדר מערכות מידע ניהוליות משביעות רצון ברשות השידור. הרשות מצדה מודעת לליקוי של העדר מערכות מידע ניהוליות נאותות, אבל לא נקטה בשום צעד ממשי לשיפור המצב.

בהעדר ריכוז שיטתי של נתונים על משאבי כוח האדם לפי אופי ההעסקה לכל גווינו, אין אפשרות לערוך מעקב נאות אחר רמת הביצוע.

העורכים והכתבים ברדיו עובדים לפי מכסות של שעות עבודה שנקבעו עוד ב-1971 והמעוגנות בהסכמי עבודה. לא נעשה נסיון לבחון אותן מחדש, חרף הזמן הרב שעבר מאז קביעתן, השינויים בשיטות העבודה והחידושים הטכנולוגיים של ימינו.

לרשות השידור 30 אולפנים המשמשים את הרדיו בעברית ואת הרדיו בערבית. אין נערכים סיכומים תקופתיים על ניצולת אולפני הרדיו.

בד"ח ביצוע התקציב של הרשות נתונים על שידורי הרדיו לפי הרשת, ולא לפי המחלקה המפיקה. מאחר שרוב מחלקות הרדיו משדרות ביותר מרשת אחת, אין מידע זה נותן תמונה על היקף התפוקה של המחלקות השונות.

הביקורת עמדה בעבר רבות על כך, שאין ברשות מערכת חשבונאות תמחירית המייחסת עלויות פנימיות וחיצוניות לכל תכנית. בהעדר מערכת כזו אין ברשות אפשרות לחשב את העלות הממוצעת לשעת שידור לפי מחלקות ולפי סוגי תכניות. מדד תפוקה כזה יכול להצביע על מידת חסכון ויעילות בעבודת הרשות.

מערכות המידע הקיימות ברשות אינן מתאימות לריכוז נתונים על תשומות ותפוקה. הדבר נובע בחלקו מהעדר מחשוב בכללו או מחשוב מתאים.

גובה האגרה. מאותם טעמים הכרחי, כי הרשות תתן בהקדם האפשרי את דעתה לדרכי ניהול הקרן, לקביעת כללים לשמירה נאותה של כספי ציבור ולדרכי פיקוח קפדניים ויעילים. יש לדווח דיווח מלא ותכוף במונחים ניהוליים לגורמים הממלכתיים המופקדים על ענייני הרשות, לשתף את הוועד המנהל בניהול הקרן ולמסור מידע מפורט, לרבות הגשת דו"חות רואה החשבון של הרשות, לגורמים האמורים.

במהלך הביקורת הודיעה רשות השידור למשרד מבקר המדינה, כי בשלב הכנה, נוהל ובו כללים לניהול כספי הקרן. בסוף נובמבר 1988 בחרה ועדת הכספים של רשות השידור הנהלה לקרן הפיתוח ואישרה נוהל כספים האמור להסדיר את פעילותה של הרשות בכל הקשור לחשבונות בנק והשקעות. בסוף דצמבר 1988 החליטה הנהלת הקרן על תכנית חומש לשימוש בכספי הקרן.

מערכות מידע ניהוליות

ריכוז ממצאים

מדידת רמת הביצוע ומעקב אחריה הם פעולות ניהוליות בסיסיות, המאפשרות הערכת תוצאות תפעוליות על ידי השוואתן ליעדי ביצוע שנקבעו מראש, נורמות מקצועיות או נסיון העבר. למעקב אחר רמת הביצוע נודעת חשיבות גם מבחינת אחריותו של גוף ציבורי לשולחיו. ביקורת המדינה הצביעה לא אחת על העדר מערכות מידע ניהוליות משביעות רצון ברשות השידור. הרשות מצדה מודעת לליקוי של העדר מערכות מידע ניהוליות נאותות, אבל לא נקטה בשום צעד ממשי לשיפור המצב.

בהעדר ריכוז שיטתי של נתונים על משאבי כוח האדם לפי אופי ההעסקה לכל גווינו, אין אפשרות לערוך מעקב נאות אחר רמת הביצוע.

העורכים והכתבים ברדיו עובדים לפי מכסות של שעות עבודה שנקבעו עוד ב-1971 והמעוגנות בהסכמי עבודה. לא נעשה נסיון לבחון אותן מחדש, חרף הזמן הרב שעבר מאז קביעתן, השינויים בשיטות העבודה והחידושים הטכנולוגיים של ימינו.

לרשות השידור 30 אולפנים המשמשים את הרדיו בעברית ואת הרדיו בערבית. אין נערכים סיכומים תקופתיים על ניצולת אולפני הרדיו.

בד"ח ביצוע התקציב של הרשות נתונים על שידורי הרדיו לפי הרשת, ולא לפי המחלקה המפיקה. מאחר שרוב מחלקות הרדיו משדרות ביותר מרשת אחת, אין מידע זה נותן תמונה על היקף התפוקה של המחלקות השונות.

הביקורת עמדה בעבר רבות על כך, שאין ברשות מערכת חשבונאות תמחירית המייחסת עלויות פנימיות וחיצוניות לכל תכנית. בהעדר מערכת כזו אין ברשות אפשרות לחשב את העלות הממוצעת לשעת שידור לפי מחלקות ולפי סוגי תכניות. מדד תפוקה כזה יכול להצביע על מידת חסכון ויעילות בעבודת הרשות.

מערכות המידע הקיימות ברשות אינן מתאימות לריכוז נתונים על תשומות ותפוקה. הדבר נובע בחלקו מהעדר מחשוב בכללו או מחשוב מתאים.

המודעות לפעולות מדידה של רמת הביצוע

מדידת רמת הביצוע ומעקב אחריה הם פעולות ניהוליות בסיסיות, המאפשרות הערכת תוצאות תפעוליות על ידי השוואה ליעדי ביצוע שנקבעו מראש (נורמות מקצועיות או נסיון העבר). מדדי רמת ביצוע יכולים להראות תוצאות מהיבטים של יעילות וחסכון ולבטא את מידת הניצול של משאבים ואת היקף התפוקה ורמתה ביחס לתשומות.

בשל אופיה היצרתי של העבודה בטלוויזיה וברדיו וייחודה של כל תכנית קשה לקבוע נורמות נוקשות. עם זאת, הבדיקה של רמת הביצוע והמעקב אחריה יכולים להצביע על מגמות וחריגות. אכן, רשויות שידור ממלכתיות בחו"ל קבעו לעצמן מדדי רמת ביצוע והן עורכות מעקב אחריהן כחלק מהניהול התקין.

למעקב אחר רמת הביצוע נודעת חשיבות גם מבחינת אחריותו של גוף ציבורי לשולחיו. גוף ציבורי חייב לדווח על ניצול המשאבים שהועמדו לרשותו - חובה המעוגנת אף בחוק: על פי תקנות רשות השידור (תקציב), התשכ"ו-1965, על הרשות לצרף לדו"ח התקציב השנתי נתונים כמותיים על פעולותיה.

לצורך מעקב אחר רמת הביצוע דרושות מערכות מידע ניהוליות לריכוז, איחסון ודיווח נתונים. ביקורת המדינה הצביעה לא אחת על העדר מערכות מידע ניהוליות משביעות רצון ברשות השידור.

1. עוד בדו"ח שנתי 36 הצביעה הביקורת על כך, שהרשות אינה מפרסמת דו"ח פעולות שנתי במונחים כמותיים ומספריים כפי שדרוש על פי התקנות, ועמדה על כך, שבהעדר נתונים קשה להגיע להערכת התוצאות התפעוליות של הרשות.

2. בדו"ח שנתי 38 עמדה הביקורת על החשיבות שבהנהגת מערכת חשבונית ניהולית וכחלק ממנה - תמחיר עסקי ומינהלי.

הרשות מצדה מודעת לליקוי של העדר מערכות מידע ניהוליות נאותות, אבל לא נקטה שום צעד ממשי לשיפור המצב.

בחודשים אפריל - יולי 1988 נערכה בהנהלת רשות השידור בדיקה בנושא: נבדקו מערכות מידע לרישום, לריכוז ולדיווח נתונים על משאבים ותפוקה; והשימוש במידע על רמת הביצוע בניהול השוטף, בתכנון ובתקצוב. כן ריכזה הביקורת, במתכונת דומה לזו של רשויות שידור ממלכתיות בחו"ל, נתונים נבחרים בהתייחס לרמת הביצוע ברשות השידור בשנים האחרונות.

המבנה הניהולי

רשות השידור היא ארגון גדול ומורכב, שבעת הביקורת הגיעה מצבת כוח האדם שלו ל-1,523 משרות לעובדים קבועים וכ-230 משרות לעובדים ארעיים. העובדים מועסקים ב-80 מחלקות ומדורים שבהנהלת הרשות ובארבע המדינות - טלוויזיה בעברית, טלוויזיה בערבית, רדיו בעברית ורדיו בערבית. כן מעסיקה הרשות מספר לא מבוטל של עובדים על פי שוברי תשלום (ראה להלן). התקציב של הרשות לשנת הכספים 1988 מסתכם בכ-170 מליון ש"ח.

על פי חוק רשות השידור התשכ"ה-1965 המוסדות המנהלים של רשות השידור הם הוועד המנהל ומליאת הרשות, שחבריהם מונו לאחרונה באפריל 1988 לאחר פעילות ללא מוסדות מנהלים קרוב לשנה. במליאה בוועד המנהל חברים נציגי ציבור המופקדים על כך שהרשות תנוהל בהתאם

לאינטרס הציבורי. במליאת הרשות 31 חברים האחראים, בין היתר, להתווית קווי הפעולה של הרשות; לאישור מערכת השידורים; לדיון בהצעות התקציב; ולקבלת דינים וחשבונות וסקירות על הפעולה השוטפת מהוועד המנהל, מן המנהל הכללי ומוועדות שהקימה הרשות, לדיון בהם ולהסקת מסקנות. בין תפקידי הוועד המנהל, המונה שבעה חברים, לדון ולהחליט בענייני הרשות; לקבל מהמנהל הכללי דו"חות על הפעולה השוטפת של הרשות; להכין את התקציב השנתי ולפקח על ביצוע התקציב².

בראש הרשות עומד המנהל הכללי, האמור לפעול לפי החלטות הוועד המנהל והנחיותיו. לצד המנהל הכללי פועלת מערכת ההנהלה המרכזית של הרשות, הכוללת את יחידות הכספים, כוח האדם, הפיתוח, הייעוץ המשפטי, הגבייה והרכש. לארבע המדיות מערכות ניהוליות נפרדות שבראשן מנהלי המדיות. בכל מדיה חטיבות "יצירתיות" - תכניות וחדשות - ולצדן יחידות שירות: הנדסה, מינהל, שרותי הפקה, ביצוע ובמאים. לטלוויזיה בעברית ולטלוויזיה בערבית יחידות שירות משותפות; לרדיו בעברית ולרדיו בערבית שרותי מינהל וביצוע נפרדים, ורק שירותי ההנדסה משותפים לשניהם.

הן בטלוויזיה בעברית והן ברדיו בעברית פועל פורום ניהולי המכונה "רשות סגל", המורכב ממנהל המדיה ומנהלי החטיבות והמתכנס פעם בשבוע. בטלוויזיה מתקיימת גם כל בוקר ישיבה של מנהלי המחלקות והחטיבות לניתוח ליל השידורים הקודם ולתכנון יום השידורים. בחטיבת התכניות בטלוויזיה מתקיימת ישיבה שבועית לצורכי תכנון ודיון במכלול הבעיות. חטיבות החדשות בטלוויזיה וברדיו מקיימות ישיבות קבועות כל יום, ופעם בשבוע מתקיים אצל המנהל הכללי פורום חדשות.

לצורכי ניהול חסכוני ויעיל של ארגון גדול ומורכב כמו רשות השידור ולצרכי הפיקוח עליו על ידי מוסדותיה הציבוריים לא די בישיבות ניהול קבועות כי אם דרושים גם מדידה ומעקב של פעולותיה, כולל ריכוז נתונים ודיווח על ניצול משאבים ועל רמת התפוקה, ומעקב אחריהן. הביקורת בדקה את מערכות המידע הקיימות ברשות לריכוז נתונים על משאבים ותפוקה ורישומם, וכן את השימוש הנעשה במידע זה בנוגע לכוח אדם, אמצעי הפקה, תפוקה/שעות שידור.

כוח אדם

עובדים קבועים

ב-1985, במסגרת צעדי התייעלות, אישר האוצר תקן של 1,400 משרות עובדים קבועים לרשות השידור. מצבת כוח האדם בפועל באותו מועד הגיעה ל-1,659 משרות. עד למועד סיום הביקורת הצליחה הרשות להקטין את מספר המשרות ל-1,523 עובדים קבועים, כלומר עדיין קיימת חריגה של 123 משרות מהתקן שאושר מלפני כ-3 שנים. רשות השידור הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1988, כי היא ממשיכה בתהליך הקיצוץ וכיום החריגה מהתקן המאושר היא בכ-100 משרות. כן הסבירה הרשות, כי משרות אלו כוללות גם משרות מוקפאות, שהרשות אינה מנצלת בתקציב (כגון חופשות ללא תשלום ללא מילוי מקום).

מרבית עובדי הרשות מקבלים דרך קבע, תשלום בעד מספר רב של שעות נוספות: מספר השעות הנוספות לעובד בשנת הכספים 1986 הגיע ל-43 שעות בממוצע לחודש. לצורך מדידת רמת הביצוע תירגמה הביקורת את השעות הנוספות למונחים של משרות על בסיס 180 שעות בחודש למשרה; יוצא כי כלל השעות הנוספות בשנת הכספים 1986 שוות ערך לכ-350 משרות מלאות.

² בדבר ביקורת קודמת על פעולות ותפקידי מליאת הרשות והוועד המנהל ראה דו"ח שנתי 34, עמ' 634.

הרשות העירה, כי בגלל אופי העבודה המיוחד של רשות השידור והבעייה הקשורה בהעסקת עובדים בשעות נוספות, אשר מתפקידם לבצע עבודות שידור והפקה מעבר למכסות שעות העבודה שנקבעו בהסכמי השכר הקיבוציים, לא ניתן לחסוך בצורה משמעותית בתחום ההעסקה בשעות נוספות.

במערכת המידע הממוחשבת ביחידת כוח אדם בהנהלת הרשות מרוכזים נתונים על מצבת כוח האדם הקבוע ועל היקף השעות הנוספות. נתונים אלו רשומים ברמת החטיבה בלבד וללא פירוט לרמה של מחלקות, דבר המקשה על האפשרות למדוד ביצוע ברמה תפעולית הבסיסית-מחלקתית של הרשות. הרשות לא שמרה נתונים משנים קודמות על ההיקף וההרכב של כוח האדם, כך שאין אפשרות לעקוב אחר שינויים בכוח האדם לאורך זמן, דבר שהוא בסיסי להערכת יעילות פעולות הרשות, כמו זו של כל ארגון אחר.

עובדים ארעיים

ברשות מועסקים דרך קבע עובדים ארעיים-מחליפים (לא על חשבון משרות במצבה). על פי הנוהל, אין להעסיק, ללא אישור מיוחד, עובד ארעי ליותר משלושה חודשי עבודה במקרה של העסקה לשם ביצוע משימה חולפת או עבודה עונתית; ארבע חודשי עבודה למילוי מקום של עובד קבוע הנעדר וממשיך לקבל שכרו; ו-11 חודשי עבודה למילוי מקום עובד קבוע הנעדר ואינו מקבל שכר, הנוהל מתיר העסקת ארעיים-מחליפים לפי שעות ללא הגבלת זמן בהיקף של עד ל-120 שעות לחודש באישור מנהל המדיה. לשנת הכספים 1987 הוקצו 1,368 מיליון ש"ח להעסקת עובדים ארעיים-מחליפים (1,960 חודשי עבודה - שווה ערך לכ-160 משרות); הביצוע בפועל הסתכם ב-2,759 מיליון ש"ח, פי שניים מהתקציב, כאשר שיעור הביצוע לעניין זה בסעיפי התקציב השונים (ברדיו ובטלוויזיה העברית והערבית וביחידת הגבייה) נע בין 130% ל-276%

הביקורת העירה כי בידי יחידת כוח האדם בהנהלת הרשות חייבים להימצא נתונים מהימנים מלאים בדבר היקף העסקת עובדים ארעיים-מחליפים, כדי שגורם ניהולי מרכזי של הרשות יוכל לפקח על היקף העסקת עובדים ארעיים ולוודא כי העסקתם ביחידות השונות אכן חיונית.

עובדים לפי שוברי תשלום

להפקת שידורים בטלוויזיה וברדיו מזמינה הרשות משתתפים ושירותי הפקה מגורמים מבחוץ. שכרם של עובדים אלו (כגון: פרשנים, מרואיינים, כתבים, צלמים, נגנים ושחקנים) משולם על סמך שוברי תשלום, שמעבירה היחידה המזמינה ליחידת הכספים שבהנהלת הרשות. בדו"ח שנתי 34 העירה הביקורת, כי אין יחידות המינהל בטלוויזיה וברדיו מעבירות דיווח ליחידת כוח אדם שבהנהלה על העסקת משתתפים לפי שוברי תשלום, ואף לא במקרים שמשתתפים מועסקים ברציפות תקופות ממושכות. מהביקורת הנוכחית עולה, כי אין ברשות דיווח או פיקוח על מספר האנשים המועסקים לפי שוברי תשלום, משך זמן העסקתם או סוג העבודה שבו הם מועסקים. יחידת הכספים והכלכלה אמנם עורכת מעקב אחר ההוצאה על העסקה לפי שוברי תשלום אך אין במעקב תקציבי זה כדי לספק להנהלת הרשות נתונים במונחים תפעוליים, הדרושים להערכת היקף העסקה בצורה זו, תוך שיקול ההיבטים של חסכון בהוצאה. בהעדר ריכוז שיטתי של נתונים על משאבי כוח האדם לפי אופי העסקה לכל גוונים אין אפשרות לערוך מעקב נאות אחר רמת הביצוע.

להלן טבלה שהכינה הביקורת ובה נתונים על היקף משאבי כוח האדם ברשות בשנים האחרונות:

מהטבלה יוצא, כי הרשות משלמת בצורות שונות עבור יותר מ-2,000 משרות (לאחר תרגום שעות נוספות ועובדים ארעיים למונחי משרות). תמונה זו לא נשתנתה משנה לשנה: הצמצום במספר העובדים הקבועים איטי. משך שלוש השנים 1985 - 1987, חל צמצום בהיקף ההעסקה של עובדים בשעות נוספות, אך בשנתיים האחרונות יש עלייה תלולה בהעסקת עובדים ארעיים-מחליפים.

כוח אדם ברשות השידור, 1985-1987 (במונחים של משרות) (1)

שעות נוספות (3)													הנהלה מינהל וארגון	
ס"ה			ארעיים מחליפים (4)		1987		1986		1985		עובדים קבועים (2)			
1987	1986	1987	1986	1985	משרות	שעות	משרות	שעות	משרות	שעות	1987	1986		1985
6.74	138.64	6.25	8.0	אינן נתונים	20.74	44,790	20.89	45,131	22.02	47,559	109.75	109.75	114.00	
8.06	677.10	49.75	43.3	אינן נתונים	119.31	257,712	128.05	276,588	127.31	274,965	499.00	505.75	508.25	
9.63	80.61	11.50	4.0	אינן נתונים	12.38	26,743	12.86	27,781	13.09	28,272	65.75	63.75	64.75	
04.55	976.24	142.50	82.2	אינן נתונים	139.70	301,766	161.29	348,396	149.97	323,935	722.35	732.75	741.50	
7.84	166.50	20	9.4	אינן נתונים	23.34	50,413	27.60	59,612	27.63	59,682	124.50	129.50	129.50	
66.82	2039.09	230	146.9	אינן נתונים	315.47	681,424	350.69	757,508	340.02	734,413	1521.35	1541.50	1558.00	

המקור: נתוני רשות השידור

- (1) אינו כולל 35 משרות לעולים חדשים, 67 ארעיים לגבייה וסריקה ו- 43 משרות למבצע גבייה, נכון למאי 1988.
- (2) לפי נתוני הרשות לסוף כל שנת הכספים.
- (3) שווה ערך במשרות: 180 שעות בחודש חושבו כמשרה אחת.
- (4) עד לשנת 1986 לא נעשה מעקב אחר שעות עבודה של ארעיים מחליפים. הנתונים ל- 1986 מתבססים על נתוני יחידת כוח האדם לחודש מאי 1986, והנתונים ל- 1987 מתבססים על הנתונים לחודש ספטמבר 1987. לפי הודעת הרשות יתכן שב- 1986 לא נכללו מלוא הנתונים על מועסקים, על בסיס ארעיים-מחליפים, ואף לא על מלוא השעות הנוספות שבהן הועסקו.

בעמוד זה חסר תרשים המופיע בספר המודפס בלבד.

מכסות עבודה

אין כיום ברשות מעקב שיטתי אחר ניצולת כוח האדם מבחינת השעות המוקדשות בפועל לעבודה כאחוז ממשך העבודה להלכה. לרוב, אין בטלוויזיה או ברדיו ריכוז נתונים על שעות עבודה בפועל של מפיקים, במאים, עורכים ועוזרי הפקה לשם הפקת תוכניות שונות. העורכים והכתבים ברדיו עובדים לפי מכסות שעות עבודה שנקבעו עוד ב-1971 ושעוגנו בהסכמי עבודה ומאז לא נדונו שנית וממילא לא שונו. על פי מכסות אלו, שעת שידור מוסיקה קלה למשל שווה, בהתאם למורכבות התכנית, ל-4 או 5 שעות עבודה, והיחס בין זמן עריכה לזמן שידור לגבי תכניות הסברה מדינית מגיע עד ל-60:1. אין רישום של שעות העבודה בפועל לכל תכנית וכאמור לא נעשה נסיון לבחון מחדש את המכסות, למרות הזמן הרב שעבר מאז קביעתן והשינויים בשיטות העבודה והחידושים הטכנולוגיים שחלו בינתיים.

בתשובתה מנובמבר 1988 למשרד מבקר המדינה, העירה הרשות, כי היא שואפת לבצע שינויים במכסות העבודה, דבר הכרוך בין השאר בהגברת התפוקה על ידי צמצום מספר העובדים מחד והעלאת שכרם של העובדים הנתורים במערכת תמורת עבודתם מאידך. הרשות העבירה הצעה ברוח זו לאיגודים המקצועיים ולדבריה אפשרי הדבר ללא עזוועים והפרעות בשידורים כתנאי כמובן של שיתוף פעולה מלא מצד האיגודים המקצועיים המייצגים את העובדים; הדרך קשה ועל כן תהליך השיפור אטי אך המגמה היא להגיע בסופו של דבר ליישום ההצעה דלעיל.

עובדי ההנדסה עובדים על פי מכסת שבוע עבודה של 40/41 שעות. אין מעקב שיטתי אחר זמן העבודה בפועל של הטכנאים בהפעלת אולפנים. בבדיקה חד-פעמית, שנערכה על ידי שירותי ההנדסה ברדיו נמצא, כי ניצולת הטכנאים (לפי הגדרתם - שעות העבודה המתוכננות שנקבעו לצורך העבודה בלוחות שיבוץ כאחוז משעות נוכחות בעבודה לפי גליונות נוכחות) בינואר 1988 הגיעה לכ-71% בלבד, זאת בהנחה שהשעות שנקבעו לעבודה בוצעו. באולפני הרדיו בתל אביב היו שעות העבודה המתוכננות קצת יותר ממחצית השעות שעבורן שולמו בפועל לעובדים, בהתאם לגליונות הנוכחות. על פי הסכמי מנהל שירותי ההנדסה ברדיו, סיבת שיעור ניצולת נמוכה זו, במונחים דלעיל, היא בהסכם העבודה עם הטכנאים ובסדרי העבודה המקובלים היום, לפיהם למשל, בכל משמרת של 7 שעות, מיועדות שעה וחצי להפסקות מנוחה (ראה גם דו"ח שנתי 37, עמ' 1035 בנושא זה). נתונים עקרוניים אלו לא באו לידי דיון והתייחסות במוסדות המנהלים של הרשות לשם הסקת מסקנות. רשות השידור הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי סדרי העבודה, לרבות החפיפה וההפסקות, שהשתרשו בשירותי הנדסה, אינם מקובלים עליה ובדעתה לבדוק בשנה הקרובה את הנושא כדי להביא ליתר ניצול בעבודת האולפנים ולשינוי בשיטות המעקב.

ניצולת טכנאי רדיו להפעלת אולפנים, ינואר 1988

(1) שעות מתוכננות שנקבעו לעבודה (על פי לוחות שיבוץ)	(2) שעות נוכחות בעבודה (לפי גליונות נוכחות)	(3) שיעור ניצולת* (%)	
9,030	11,917	75.8	האולפנים ברח' הלני המלכה ירושלים
4,000	5,031	79.5	האולפנים ברוממה ירושלים
3,995	6,994	57.1	אולפני תל אביב
17,025	23,942	71.1	סה"כ

* שיעור ניצולת - שעות עבודה מתוכננות שנקבעו לעבודה (על פי לוחות שיבוץ) כאחוז משעות

נוכחות

בעבודה (לפי גליונות נוכחות) (3)=(1):(2).

המקור: נתוני שירותי ההנדסה ברדיו.

אמצעי הפקה

אמצעי ההפקה העיקריים ברשות השידור הם אולפני רדיו, אולפני טלוויזיה, ניידות שידור, יחידות צילום פילם, יחידות עריכת פילם ומכונות וי.טי.ר. לצורך מעקב אחר רמת הביצוע דרושים נתונים על היקף השימוש באמצעי הפקה לפי משתמשים ועל שעורי הניצולת שלהם. להלן טבלה המפרטת את אמצעי ההפקה העיקריים ברשות, מיקומם ומספרם:

מספר	מיקום	
21	ירושלים	אולפני רדיו
7	תל-אביב	
2	חיפה	
5	ירושלים	מתקני רדיו חיצוניים
3	תל-אביב	
2	ירושלים	אולפני טלוויזיה
1	תל-אביב	
3		ניידות שידור
2		מכונות שידור קטנות
5	ירושלים	מכונות וי.טי.ר.
2	תל אביב	
17		יחידות צילום פילם
13		יחידות עריכת פילם

אולפני רדיו

לרשות 30 אולפנים המשמשים את הרדיו בעברית ואת הרדיו בערבית. חמישה מהאולפנים מיועדים לחטיבת החדשות בעברית ושאר האולפנים משמשים להקלטות ולשידורים כלליים. לרשות גם שישה מתקנים להקלטה ולשידור הופעות חיצוניות, מתקן בכנסת ומתקן בנמל התעופה בן-גוריון.

בשירותי ההנדסה ברדיו מנוהלים לוחות ידניים לשיבוץ אולפנים, כשהקצאת זמן אולפן לתכנית נעשית על סמך נסיון העבר. אין רישום איזה חלק מזמן האולפן המוקצה מנוצל בפועל. אין נערכים סיכומים תקופתיים על ניצולת אולפני הרדיו, כלומר שעות השימוש בפועל כאחוז מכלל שעות אולפן זמינות.

אולפני טלוויזיה וניידות שידור

לטלוויזיה אולפן בגודל 132 מ"ר בירושלים המכונה אולפן א', אולפן בגודל 48 מ"ר בירושלים לשידור תכניות וחדשות המכונה אולפן ב' ואולפן בתל אביב בגודל 45 מ"ר המנוצל בעיקר להקלטה ושידור ראיונות. במועד סיום הביקורת עמדה הרשות לסיים בניית אולפן חדש בירושלים בגודל כ-500 מ"ר (ראה דו"ח שנתי 38, עמ' 778). הטלוויזיה שוכרת דרך קבע ימי אולפן משתי חברות פרטיות. בשנת 1987 שכרה הטלוויזיה מחברות פרטיות 174 ימי אולפן שהם 43% מימי אולפן שנוצלו באותה שנה. לטלוויזיה שלוש ניידות שידור בגדלים שונים: "ורד" (5 מצלמות), "נרקיס" (3 מצלמות) ו"כלנית" (2 מצלמות). כן מפעילה הטלוויזיה שתי מכונות שידור קטנות.

הקצאת האולפנים והניידות מנוהלת באמצעות לוח ידני בשירותי ההנדסה. השיבוץ הראשוני נעשה כחצי שנה מראש בהתבסס על לוח השידורים המתוכנן. בשיבוץ זה חלים שינויים רבים, בעיקר

בשל שינויים בלוח השידורים המתוכנן, אשר באים לידי ביטוי בלוחות שבועיים ובלוחות יומיים. השיבוץ הידני, בו נערכים שינויים רבים, מקשה על מסירת מידע בדבר השינויים לגורמים להם דרוש מידע זה כדי לתכנן את עבודתם, במיוחד שירותי הפקה, יחידת הבמאים וחטיבת התכנית.

לכל אולפן וניידת שידור נערך דו"ח ניצול לפי תכנית המתבססת על לוחות השיבוץ; כן נערכים סיכומים רבעוניים; אין רישום על ניצול בפועל של אולפנים וניידות שידור. על ביטולי אולפן נערכים רישום ומעקב שוטפים. להלן טבלה, שהכינה הביקורת, המראה את ניצול אולפני הטלוויזיה וניידות השידור ב-1986 ו-1987 על פי נתוני שירותי ההנדסה בטלוויזיה:

<u>ס"ה ימי אולפן</u>		
<u>1987</u>	<u>1986</u>	
		אולפנים פנימיים*:
223	289	אולפן א'
10	7	אולפן תל אביב
		אולפנים חיצוניים:
147	27	אולפן של חברה א'
27	7	אולפן של חברה ב'
		ניידות שידור:
19	127	ורד
27	84	נרקיס
4	78	כלנית
36	155	מכוניות שידור קטנות:

* אין רישום של ניצול אולפן ב' והרישום על ניצול אולפן תל אביב חלקי.

אפילו ריכוז נתונים מוגבל זה - בזמן וביחידות - מראה כי בניצול אולפנים וניידות יש תנודות חריפות ואף ניכר תת-ניצול לא מבוטל עד כדי צורך בהתייחסות ברמה הניהולית, דבר שלא נעשה.

מכונות וי.ט.ר.

לטלוויזיה חמישה זוגות וי.ט.ר. בירושלים ושני זוגות בתל אביב היכולים לשמש להקלטה או לעריכה אלקטרונית. בשירותי הנדסה מנוהל לוח שיבוץ מכונות וי.ט.ר. לעריכה, אבל אין מעקב אחר ניצול בפועל ואין סיכומים תקופתיים על ניצולת. הרשות קונה גם שירותי עריכה אלקטרונית חיצוניים אך אינה מקיימת מעקב אחר שעות הוי.ט.ר הנרכשות.

יחידות צילום פילם

יחידת צילום פילם מורכבת ממצלמה, מצויד תאורה ומציוד הקלטה המופעלים על ידי צלם, מקליט, ולפי הצורך עוזר צלם ותאורן. לטלוויזיה 17 צוותים משלה, והיא מעסיקה בממוצע 7 צוותי חוץ ליום. כתבות עבור חדשות הטלוויזיה מצולמות בפילם, למרות שרשויות שידור בארצות אחרות עברו כבר מזמן לצילום חדשות ב-אי.ג'י (איסוף חדשות אלקטרוני), המוכר כשיטה יותר יעילה (בדבר האי.ג'י ראה דו"ח שנתי 37, עמ' 1043). כ-13 יחידות צילום מוקצות כל יום לחדשות. במחלקת צילום הפילם מנוהל לוח שיבוץ ידני, שבו רשומים שם התכנית ומועד היציאה של צוות

הצילום. אין רישום על שעות העבודה בפועל של יחידות הצילום, אבל קיים רישום על כמות הפילם שצולם במשך היום. אין סיכומים כמותיים על מספר יחידות צילום פילם שנשכרו מבחוץ או על ניצול יחידות צילום פילם לפי מחלקה. הפילם עצמו הוא חומר גלם יקר, שעלותו ל-2,400 רגל - הכמות הדרושה לשעת צילום אחת - מגיעה לכ-480 ש"ח. לא נערך מעקב אחר כמות הפילם שמוצתה לשידור כאחוז מכמות הפילם שצולם.

יחידות עריכת פילם

לטלוויזיה 13 שולחנות לעריכת פילם, אשר מופעלים בידי עורך ולסירוגין גם בידי עוזר עורך, ובממוצע נשכרים 2 - 3 שולחנות עריכה חיצוניים ליום. במחלקת העריכה מנוהל לוח שיבוץ ידני, שבו רשום שם התכנית ומועד ביצוע העריכה. אין רישום על שעות ניצול בפועל, אין סיכומים תקופתיים על ניצול ימי עריכה לפי מחלקה ואין סיכומים על מספר ימי עריכה שנשכרו בחוץ.

מידע על תפוקה/שעות שידור

המוצרים הסופיים של רשות השידור הם שידורי טלוויזיה ורדיו. הרשות מצרפת לדו"ח ביצוע התקציב השנתי שלה נתונים על היקף שידורי הטלוויזיה והרדיו. לדו"ח ביצוע התקציב לשנת הכספים 1986 צורף מידע על שעות שידור טלוויזיה לפי המחלקה המפיקה, היקף השידורים בהפקה עצמית לעומת סרטים קנויים והיקפם של שידורים חוזרים. נמסר לביקורת, כי מידע זה נאסף ידנית בעמל רב מלוחות השידורים היומיים של הטלוויזיה. להלן מוצגים נתוני הרשות על היקף השידורים בשנים 1985 - 1987.

בדו"ח ביצוע התקציב נתונים גם על שידורי הרדיו, אולם לפי רשת ולא לפי מחלקה. מאחר שרוב מחלקות הרדיו משדרות ביותר מרשת אחת, אין מידע זה נותן תמונה על היקף התפוקה של המחלקות השונות ברדיו. אף אין בדו"ח מידע על שידורים חוזרים העשויים להוות מרכיב משמעותי בשידורי הרדיו.

יעילות בהפקת שידורי טלוויזיה ורדיו נמדדת באמצעות מדדי תפוקה, המבטאים את היקף התשומות שנוצלו בהפקת יחידות שידור. בין מדדי תפוקה שבהם נעשה שימוש ברשויות שידור בחו"ל נכללים: שעות שידור לעובד, עלות ממוצעת לשעת שידור, דקות שידור ליום אולפן, דקות שידור ליום צילום ודקות שידור ליום עריכה. הברורים גדולים בשימוש במשאבים דורשות הסבר והתערבות ניהולית. כאמור, הפקת שידורים היא עבודה יצירתית ובשל ייחודה של כל תכנית דרושים משאבים בהיקף שונה לכל תכנית. עם זאת ניתן לסווג תכניות על פי היקף המשאבים הדרושים להפקתן ולפי תחומים שונים של היצירה ברשות השידור - לדוגמה תכניות בידור, תכניות דרמה - לפי המקובל ברשויות שידור בחוץ לארץ או לפי סיווג עצמאי שהרשות תקבע. בהעדר מדידות, ולוא גולמיות, על בסיס כאמור לא ניתן לנהל את פעולות רשות השידור מהבחינות של יעילות וחסכון ולפקח עליהן. ברור שבכל צורה של סיווג יהיו תכניות חריגות שידרשו יותר או פחות משאבים משאר התכניות מאותו סוג. ברשות השידור אין רישומים לפי סיווג כזה של תכניות, דבר המקשה על מדידת היעילות שבהפקת השידורים.

ברשות לא נעשה נסיון למדוד את רמת התפוקה לפי המדדים המקובלים בחו"ל. הביקורת חישבה את שעות השידור בהפקה עצמית לעובד בשנת 1986; להלן התוצאות.²

² אין אפשרות לחשב מדד זה בנפרד למדינות בעברית ובערבית בשל השימוש בשירותי מינהל והפקה משותפים; עובדי ההנהלה לא נכללו בחישובים.

שעות של שידור של הטלוויזיה בשנות כספים 1985 - 1987 : הפקה עצמית וסרטים קנויים

1987		1986		1985		מחלקה מפיקה
%	שעות	%	שעות	%	שעות	
טלוויזיה בעברית:						
18.3	382	18.9	496	18.5	489	תכניות, ס"ה
1.8	37	1.9	49	2.3	60	דת
5.5	115	5.3	140	5.7	150	תעודה
5.2	108	5.4	141	3.8	100	בידור
2.2	47	2.3	60	3.2	85	דרמה
3.6	75	4.0	106	3.6	94	ילדים
חדשות בתחומים שונים, ס"ה						
17.7	371	17.7	464	15.1	400	חדשות
9.4	197	8.6	225	8.5	225	אקטואליה
3.7	78	3.5	92	3.3	87	ספורט
4.6	96	5.6	147	3.3	88	טלוויזיה בערבית:
תכניות, ס"ה						
5.6	118	5.9	155	4.5	120	תכניות, ס"ה
0.4	9	0.4	10	0.3	7	דת
4.4	92	3.9	101	3.3	87	תעודה
בידור, דרמה, ילד						
0.8	17	1.7	44	1.0	26	חדשות בתחומים שונים, ס"ה
חדשות						
12.1	254	11.2	294	10.1	266	חדשות
7.5	156	6.9	181	6.8	180	אקטואליה
2.9	60	2.4	64	1.7	45	ספורט
1.8	38	1.9	49	1.6	41	סרטים קנויים:
46.2	968	46.2	1,211	51.7	1,370	ס"ה כללי:
100.0	2,093	100	2,620	100.0	2,645	

שעות שידור בהפקה עצמית לעובד, 1986

שעות שידור לעובד	ס"ה משרות*	שעות שידור בהפקה עצמית
1.95	721.73	1,409 (עברית+ערבית)
33.85	1,166.3	40,937 (עברית+ערבית)

* עובדים קבועים, שעות נוספות במונחים של משרות וארעיים- מחליפים (ראה טבלה 1).

מדד תפוקה נוסף הוא "העלות הממוצעת לשעת שידור". בדומה למדדים האחרים, גם מדד זה יותר שימושי כשהוא מחושב לפי מחלקה ולפי סוג תכנית. עלותה של שעת שידור מורכבת מעלות משאבי

כוח האדם ואמצעי ההפקה הפנימיים והחיצוניים שנוצלו בהפקתה. הביקורת עמדה בעבר רבות על כך שאין ברשות מערכת חשבונאות תמחירית המייחסת עלויות פנימיות וחיצוניות לכל תכנית. בהעדר מערכת כזו אין ברשות אפשרות לחשב את העלות הממוצעת לשעת שידור לפי מחלקות ולפי סוגי תכניות. הביקורת חישה באופן כוללני את מדר ההממוצעת לשעת שידור טלוויזיה ורדיו בשנים 1985 - 1986 כדלהלן (במחירי מאי 1988, בשקלים חדשים)³

<u>1986</u>	<u>1985</u>	
22,530	23,242	טלוויזיה (עברית + ערבית)
1,530	1,672	רדיו (עברית + ערבית)

אין הרשות עורכת מעקב כמותי אחר השימוש באמצעי הפקה שונים לפי מחלקה או לפי תכנית. בשירותי ההפקה בטלוויזיה, אשר אחראיים להקצאת אמצעי הפקה, רשומה כמות האמצעים שאושרו לכל תכנית, אך אין מעקב אחר הניצול בפועל. גם ברדיו אין סיכום על כמות שעות האולפן שנוצלו לכל תכנית או מחלקה. בהעדר ריכוז נתונים בסיסיים אלו אין לרשות אפשרות למדוד את התפוקה הנובעת מניצול אמצעי הפקה עיקריים.

מערכות המידע הקיימות ברשות אינן מתאימות לריכוז נתונים על תשומות ותפוקה. הדבר נובע בחלקו מהעדר מחשוב בכללו או מחשוב מתאים. מחשוב מערכות, כמו לוחות שידורים, שיבוץ אולפנים, שיבוץ אמצעי הפקה ושיבוץ עובדים, עשוי להקל בהרכה על ריכוז נתונים, בניית מדדים ומעקב אחר רמת הביצוע בנוסף ליתרונות היהוליים אחרים הנובעים ממחשוב מערכות.

הרשות הכירה בצורך במחשוב מערכות המידע שלה עוד באפריל 1986. אז הוחלט על הקמת ועדת היגוי עליונה למחשוב ועל צוות אופרטיבי, שיגיש הצעות לפרוייקטים לקראת גיבוש תכנית אב למחשוב. הביקורת לא מצאה תיעוד על פעולותיו של הצוות האופרטיבי ולא על כך שגובשה תכנית אב למחשוב. בשנת הכספים 1986 הוקצו 410,965 ש"ח לפיתוח המחשוב ברשות והוצאו 208,852 ש"ח בלבד. רק בדצמבר 1987 גובשה הצעה למחשוב הטלוויזיה, אשר התבססה על ניתוח המערכת. לא נמצאה הצעה דומה למחשוב הרדיו. לדעת הביקורת, על הרשות לגבש תכנית אב למחשוב, הלוקחת בחשבון גם את הצרכים בנתונים הקשורים למעקב אחר רמת הביצוע.

השימוש במידע על רמת הביצוע

הביקורת העלתה, כי בנוסף על העדר מדדי תשומות ותפוקה אין ברשות ניהול או ניהול בנושא דיווחים תקופתיים כתובים על פעולות ממנהלי מחלקות למנהלי חטיבות, מנהלי חטיבות למנהלי מדיה וממנהלי מדיה להנהלת הרשות. הניהול השוטף הוא באמצעות ישיבות תדירות של המנהלים אבל אין הן תחליף למדידה כמותית ולמעקב בכתב אחר רמת הביצוע. סקירות בכתב על פעולות היחידות השונות ברשות, גם מהיבט רמת הביצוע, דרושות כדי שמנהלי הרשות הבכירים יוכלו לוודא שהעבודה נעשתה ביעילות ובחסכון מירביים, וכדי שהם יוכלו לתכנן ולהקצות משאבים באופן רציונלי.

להעדר נתונים על ניצול משאבים ועל תפוקה ביחס לתשומות השלכות על קבלת החלטות לגבי תכנון, תקצוב וצעדי התייעלות. לדוגמה, אין בתהליך הכנת תקציב הרשות התייחסות לרמת הביצוע במחלקות השונות. מבדיקת תקציבי הרשות בשלוש השנים האחרונות עולה, כי סעיפי התקציב מבוססים כמעט לחלוטין על תקציב השנה הקודמת בתוספת ההתייקרות. עוד העלתה הביקורת, כי התקציב השנתי הוכן ללא קשר ללוח השידורים המתוכנן. למעשה לוח השידורים הוא המהווה את תכנית הפעולות של הרשות, לפיה יש לתקצב את ההוצאות הכספיות ולהקצות את

³ כולל הוצאות הנהלה מינהל וכספים. אין אפשרות לחשב מדר זה בנפרד למדיות בעברית ובערבית בשל השימוש בשירותי מינהל והפקה משותפים.

המשאבים הפנימיים. מכאן שתקציב הרשות אינו מתבסס על הפעולות המתוכננות. שיטת תקצוב בדרך האמורה אינה מאפשרת לתקציב המיועד לשמש כלי חשוב לניהול חסכוני ויעיל.

את לוח השידורים המתוכננים לטלוויזיה מכינים כחצי שנה מראש, אבל כאמור בלוח זה חלים שינויים רבים. הביקורת העלתה, כי לוח השידורים החצי-שנתי נעשה ללא תכנון מקביל של הקצאת המשאבים הפנימיים, דבר המקשה על עבודת יחידות השירות, בכללן שירותי ההנדסה, צילום פילם, עריכת פילם ויחידת הבמאים.

כאמור, עוד בדו"ח שנתי 36 הצביעה הביקורת על כך, שהרשות אינה מפרסמת דו"ח פעולות שנתי במונחים כמותיים ומספריים, כפי שדרוש על פי התקנות. בעקבות הביקורת דאז החלה הרשות לצרף לדו"ח ביצוע התקציב נתונים על היקף שידורי הטלוויזיה והרדיו, אך אין בנתונים בסיסיים אלו כדי לתת תמונה על רמת הביצוע. חלק מהנתונים בדו"ח התקציב הנוכחי אף עלולים להטעות. לדוגמה, הנתונים על היקף כוח האדם הקבוע לפי חטיבה מתייחסים לתקן המאושר ולא למצבה בפועל, הגבוהה מהתקן המאושר. הנתונים אף אינם כוללים כ-180 משרות נוספות של עובדים המועסקים כארעיים-מחליפים.

באחרונה בדיוני הוועד המנהל והמליאה על הצעת תקציב הרשות לשנת הכספים 1988, עלו דרישות למידע יותר מפורט, כולל נתונים על מצבת כוח אדם בצירוף לוחות השידורים המתוכננים.

לדעת הביקורת, מן הראוי שלצורך אישור התקציב השנתי יונח בפני מוסדות הרשות (הוועד המנהל והמליאה), אגף התקציבים של האוצר, וועדת הכספים של הכנסת מידע מפורט על רמת הביצוע. מדו"ח התקציב במתכונתו הנוכחית אין הגורמים שאמורים לאשר את תקציב הרשות יכולים לוודא שהרשות פועלת ביעילות ובחסכון.



ממצאי הביקורת עולה כי אין ברשות השידור מערכות מידע ניהוליות משביעות רצון לריכוז ולדיווח נתונים על משאבים ותפוקה ולמעקב אחריהן. אין כיום ברשות מעקב שיטתי אחר ניצולת כוח אדם, אולפני הרדיו והטלוויזיה ואמצעי הפקה אחרים. גם לא נעשה ניסיון למדוד את רמת הביצוע של שידורי טלוויזיה ורדיו לפי מדדי רמת הביצוע המקובלים ברשתות שידור בחו"ל או לפי מדדי תפוקה אחרים היכולים להצביע על חסכון ויעילות בעבודת הרשות. גם השימוש במידע בניהול השוטף בתכנון ובתקצוב בנוגע לכוח אדם, אמצעי הפקה ותפוקה לוקה בחסר.

בביקורת הנוכחית, בנושא מדידת רמת הביצוע, חזרה הרשות על תשובתה לביקורת קודמת בנושא הפעלת מערכת תמחיר ופיקוח על העלויות, אשר בה הסבירה את הקשיים והשיקולים המונעים ממנה להפעיל מערכת זו ברשות השידור. אמנם היא מודעת לחשיבות וליתרונות שבהפעלת מערכת תמחיר ובצד התיאורטי היא עושה הכנות להפעלה, אך בשל רגישות ביחסי העבודה, לא יהיה זה נכון ליישם באורח חד-צדדי מערכת התלויה בשיתוף פעולה ובדיווח מזירת הפעולות. בעניין מערכות מידע ניהוליות מסרה הרשות, כי בדעתה לשקול בכובד ראש את המלצותיו של מבקר המדינה. הביקורת תקפה בדעתה, כי לצורכי ניהול חסכוני ויעיל של ארגון גדול ומורכב כמו רשות השידור ולצורכי פיקוח עליו על ידי מוסדותיה הציבוריים, דרושים גם מדידה של פעולותיה, כולל ריכוז נתונים ודיווח על ניצול משאבים ועל רמת התפוקה וגם מעקב אחריהן. הגיעה העת לנקוט בצעדים ממשיים, כפי שתואר לעיל, לקידום נושא זה חשוב, כהתייעלות הרשות. כפי העולה מהממצאים, רשות השידור היא לעת עתה רק בתחילת הדרך להצטיידות בכלים מתאימים, אשר חיוניותם לניהול הרשות מההיבטים של יעילות בפעולות וחסכון בהוצאות אינה מוטלת בספק. הרשות היא ארגון גדול יחסית, ועם חיזוק עצמאותה הכלכלית יש משנה חשיבות לכך, שיהיו בידיה גם כלי הניהול המתאימים לאופי המיוחד של פעולות הרשות.

”רשת ג”

ריכוז ממצאים

לא נמצא, כי המערכות העונתיות של לוחות השידורים שנקבעו עבור שידורי רשת ג' הובאו לאישור מליאת הרשות כמתחייב על פי חוק רשות השידור, התשכ”ה-1965. החוק הקובע, שמתפקידיה של המליאה לאשר את המערכת העונתית של השידורים.

לפי מכסות עבודה של עורכי תכניות ברדיו שנקבעו עוד לפני 17 שנה, הכנת שעת שידור של תכנית מסוג התכניות ברשת ג' היא שוות ערך לארבע או חמש שעות עבודה, בהתאם למורכבות התכנית. להכנת תכניות מיוחדות שווה כל שעת שידור שבע שעות עבודה. לא נעשה ניסיון לבחון מחדש את המכסות, למרות הזמן הרב שעבר מאז קביעתן ב-1971 בשים לב לשינויים בשיטות העבודה ולחידושים טכנולוגיים.

לא נערך מעקב אחר ביצוע תקציב הרשת, דבר שהוא בסיסי לניהול חסכוני ויעיל. נתוני הרשות על הוצאות הרשת משקפים רק חלק מהעלויות של הרשת ואין רישום של כל מרכיבי ההוצאות הפנימיות וההיצונית שבהן כרוכים שידורי רשת ג', בייחוד כוח אדם, זמן אולפן, זמן שידור והוצאות מינהליות.

עוד לפני שנים החליט הוועד המנהל של הרשות, כי עובדי הרשות אינם רשאים לשאת ולתת או לקיים קשרים עם חברות תקליטים או עם אמרגנים, אולם בפועל האיסור אינו נאכף.

גורמים עסקיים, כגון חברות תקליטים, אמרגנים וזמרים שולחים לעורכי התכניות ברשת ג', ללא תמורה, אלבומים חדשים ותקליטי שדרים כשעליהם רשומים שמותיהם של העורכים; אין על כך רישום ברשות. העובדים עושים בתקליטים כרצונם. חוק שירות הציבור (מתנות), תש”מ-1979, אוסר על עובד ציבור לקבל מתנה בלא שניתן היתר לכך. על עובד ציבור לסרב לקבל את המתנה, ואם הגיעה אליו - להחזירה לנותן לאלתר.

מצעדי הפזמונים, שהם חלק מרכזי של המערכת העסקית של המוסיקה הקלה, בנויים על בסיס רופף למדי, ובחירת השירים החדשים וקביעת דירוג השירים אינן מתבצעות כיאה לרשות שידור ממלכתית.

נוהל הרשות בדבר גיוס פרסים קובע, כי אסור לעובדי הרדיו לבוא בקשר עם גורם כל שהוא בנושא גיוסו של פרס. מאז 1984 עוסק עובד בכיר בחטיבת התכניות הקלות בגיוס חסויות לתכניות רגילות בהן ניתנים פרסים וכן לתכניות מיוחדות אחרות. החסויות שגויסו על ידי אותו עובד לא הובאו בפני הוועדה המיוחדת לאישור תכניות חסות, כפי שנקבע ביוני 1984.

מדי פעם משדרת רשת ג' תכניות רדיו מאתרים שונים בארץ. במקרים מסוימים, כשיוצא צוות להפקת שידור חוץ, הוא מקבל שירותי אירוח ולינה מגורמים חיצוניים ללא תשלום. לא נמצא, כי הרשות אישרה לעובדים, באישור כולל או באישורים אישיים, את ההסדרים לקבלת שירותים אלה, וממילא לא נמצא שהרשות קיימה פיקוח או בקרה בעניין זה.



בשנת 1976 החל קול ישראל להפעיל רשת חדשה למוסיקה קלה, רשת ג', שהיא אחת מחמש רשתות הרדיו של רשות השידור. ברשת משודרת כיום מוסיקה קלה מ-00:06 בבוקר ועד ל-00:01 אחר חצות הלילה - סה”כ 19 שעות שידור ביום. רוב השידורים מועברים מהאולפנים בירושלים; שידורים במשך שתי שעות ביום מועברים מאולפני הרדיו בתל אביב.

מתכונת תכנית רגילה ברשת ג' היא רצף פזמונים מוסיקליים וקריינות גשר. בחלק מהתכניות מתקיימת גם השתתפות קהל, לרוב בחידונים שבהם מוענקים פרסים. מדי פעם, ובמיוחד בחודשי הקיץ משודרות תכניות מאתרים שונים בארץ, בהשתתפות קהל מקומי. הרשת משדרת גם מצעדי פזמונים שבועיים ושנתיים בעברית ובלועזית. בכל שבוע משודר מגזין למוסיקת פופ ובו ראיונות עם זמרים וידיעות על חידושים במוסיקת פופ.

בחודשים יולי ואוגוסט 1988 נערכה ביקורת ברשת ג' של קול ישראל.

מבנה ארגוני

המבנה הארגוני של קול ישראל מבוסס על חלוקה לא לפי רשתות אלא לפי חטיבות תפקודיות חדשות, אומר, תכניות קלות, מוסיקה, שידורים לחו"ל ולעולים, שירותי הנדסה ומינהל. רשת ג' שייכת ארגונית לחטיבת התכניות הקלות בקול ישראל המפיקה תכניות גם לרשתות א' וב' והיא מנוהלת ישירות על ידי מנהל החטיבה. רשות השידור הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1988, כי תכנית לארגון מחדש של קול ישראל על פי רשתות - רשת אקטואליה, רשת בידור, רשת חינוך והשכלה, קול המוסיקה, רשת שפות ושידורים לחו"ל - אושרה במליאת הרשות ובוועד המנהל.

לוח שידורים

המערכת העונתית של לוחות השידורים ושיתוף העורכים בתכניות השונות נקבעים בידי מנהל החטיבה, בהתייעצות עם עורכי התכניות. לא נמצא, כי המערכות העונתיות של לוחות השידורים שנקבעו הובאו לאישור מליאת הרשות כמתחייב על פי חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, הקובע שמתפקידיה של המליאה לאשר את המערכת העונתית של השידורים.

כח אדם

לרשת ג' אין צוות עובדים קבוע. הקריינים ומגישי התכניות שייכים לחטיבת הביצוע, הטכנאים - לשירותי הנדסה ועורכי התכניות - לחטיבת התכניות הקלות. רק חלק מהעורכים מכינים תכניות בלעדית לרשת ג'. למשל, בין דצמבר 1987 ליולי 1988 עסקו 21 עורכים בהכנת התכניות הקבועות ברשת ג': שבעה הכינו תכניות גם בשביל רשתות אחרות, שלושה השתייכו לחטיבת הביצוע ושניים מילאו גם תפקיד של מנהלים בחטיבת התכניות הקלות.

מכסת העבודה השבועית של עורכי תכניות ברדיו היא 40 שעות לשבוע. לפי מכסות עבודה שנקבעו עוד לפני 17 שנה (בדצמבר 1971), הכנת שעת שידור של תכנית מסוג התכניות ברשת ג' היא שוות ערך לארבע או חמש שעות עבודה, בהתאם למורכבות התכנית. להכנת תכניות מיוחדות, כגון מצעדי הפזמונים, כל שעת שידור שווה שבע שעות עבודה.

לפי מכסות עבודה אלו, העורכים שעבדו בלעדית ברשת ג' בחודשים דצמבר 1987 - יולי 1988 הכינו תכניות, שהיו שוות ערך ל-30 עד 55 שעות עבודה שבועיות, בהתאם למורכבות התכנית. בהתאם לחישובי הביקורת, מרבית עורכי התכניות ברשת ג' שובצו מלכתחילה בעבודה בשעות נוספות. העורכים, שעבדו בלעדית ברשת ג' עבדו בשנת הכספים 1987 בממוצע 38 שעות נוספות לחודש. רשות השידור הסבירה, כי ההעסקה בשעות נוספות מאושרת לעורכים עבור מילוי מקום של עובד בעת שירות מילואים, מחלה, חופשה וכד' וכן עבור מבצעים מיוחדים.

מאז 1971 לא נעשה ניסיון לבחון מחדש את המכסות, למרות הזמן הרב שעבר מאז קביעתן ב-1971, השינויים בשיטות העבודה והחידושים הטכנולוגיים. יצוין שהביקורת הפנימית של רשות השידור המליצה בעבר לא אחת, ולאחרונה בדו"ח השנתי 9 שלה מ-1987, כי הרשות תבדוק מחדש ותעדכן את מכסות העבודה. לדעת הביקורת, יש מקום לשקול מחדש את שיטת מכסות העבודה, שכן המכסות הנוכחיות התישנו, ולא ניתן לקיים באמצעותן

מעקב אחר ניצול כוח האדם. רשות השידור הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי מכסות העבודה נבדקות בניסיון להביא לעדכון. הצעות העדכון יידונו עם העובדים, כי המכסות כלולות בהסכמי העבודה.

תקציב

תקציב קול ישראל, כמו מבנה כוח האדם, מבוסס גם הוא על חלוקה תפקודית, לפי חטיבות ולא לפי רשתות. הוצאות רשת ג' כלולות בסעיף חטיבת התכניות הקלות; וההכנסות, בעיקר משידורי פרסומת, רשומות בסעיף כללי כהכנסות מפרסומת ברדיו. הביקורת ריכזה נתונים על הכנסות רשת ג' מפרסומת: בשנת 1986 הסתכמו ההכנסות בכ-7.7 מיליון ש"ח ובשנת 1987 בכ-10.6 מיליון ש"ח. הנתונים מצביעים על עלייה בהכנסות רשת ג' בשנת 1987, למרות העובדה שהשידורים באותה שנה, לרגל שביתת עובדי רשות השידור, היו מושבתים למשך כחודשיים.

לא נערך מעקב אחר ביצוע תקציב הרשת, דבר שהוא בסיסי לניהול חסכוני ויעיל של הרשת. הרשות הודיעה, כי עם השלמת הרה-ארגון כאמור, מתוכננת חלוקת התקציב של הרדיו על בסיס רשתות; המעקב התקציבי ברשת ג' יהיה צמוד ככל האפשר.

נתוני הרשות על הוצאות רשת ג' משקפים רק חלק מהעלויות של הרשת. כפי שציננה הביקורת פעמים רבות בעבר, ולאחרונה בדו"ח שנתי 38, אין ברשות מערכת חשבונאות תמחירית, ולכן אין רישום של כל מרכיבי ההוצאות הפנימיות וההיצוניות שבהן כרוכים שידורי רשת ג', בייחוד כוח אדם, זמן אולפן, זמן שידור והוצאות מינהליות.

בחירת שירים

להשמעת שירים ברשת ג', שהיא כאמור הרשת הפופולרית ביותר, ערך עסקי רב ונודעת לה השפעה ישירה על מכירת תקליטים, קסטות ותקליטורים (compact discs); היא מהווה פרסום לזמרים ולהקות. משיחות שניהלה הביקורת עם עורכי התכניות ברשת ג' עולה, כי קיים קשר ישיר המתבטא בפגישות ובשיחות, בינם לבין חברות תקליטים, אמרגנים וזמרים, כדי לשכנע את העורכים להשמיע את השירים שהם מעוניינים בקידום מבחינה עסקית. לדעת הביקורת, כאשר עובדי ציבור חייבים להכריע בעניינים רגישים מבחינה עסקית, מה גם שיש בהם אפשרות של קבלת טובות הנאה, יש לנקוט משנה זהירות כדי למנוע לזות שפתיים. עוד לפני שנים החליט הוועד המנהל של הרשות, כי עובדי הרשות אינם רשאים לשאת ולתת או לקיים קשרים עם חברות תקליטים או עם אמרגנים, אולם בפועל האיסור אינו נאכף.

לדעת הביקורת, על הרשות לתת את דעתה לנושא זה, כדי לקבוע את הכללים המתאימים ולדאוג לאכיפתם הלכה למעשה. בעקבות הביקורת, הודיעה רשות השידור למשרד מבקר המדינה, כי מנהל "קול ישראל" החליט להקים, מקרב עובדי הרדיו ומומחים שמחוץ לרדיו, ועדה שתערוך מדי חודש רשימת שירים רחבה, ומתוכה יתבקשו העורכים המוסיקליים להרכיב את התכניות במטרה למנוע משוא פנים או עיוותים אחרים.

הגורמים העסקיים שהוזכרו לעיל שולחים לעורכי התכניות ברשת ג', ללא תמורה, אלבומים חדשים ותקליטי שדרים (תקליטים של שירים יחידים), כשעליהם רשומים שמותיהם של העורכים; אין על כך רישום ברשות. העובדים עושים בתקליטים אלה כרצונם; נמצאו אף תקליטי שדרים ועליהם שמות עורכים של רשת ג' למכירה בחנויות תקליטים. בתחום זה הכללים ברורים: חוק שירות הציבור (מתנת), תש"מ-1979, אוסר על עובד ציבור לקבל מתנה בלא שניתן היתר לכך. על עובד ציבור לסרב לקבל את המתנה, ואם הגיעה אליו - להחזירה לנותן לאלתר. עובד המפר חובה זו, דינו קנס פי שלושה משווי המתנה. המתנה עוברת לקנין המדינה. ראוי לשקול שמא, לקבלת מתנות אלו יש לעתים - בלא שמקבליהם היו מודעים לכך - היבט פלילי מבחינת דיני השוחד.

רק במאי 1988 התקיים בראשות הסגל של קול ישראל דיון בסוגיה והוחלט, כי צוות מצומצם יגבש מסקנות. עד מועד סיום הביקורת לא גובשו נוהלים או כללים. לדעת הביקורת על הרשות לגבש נוהל שיתייחס, בין היתר, גם למגעים בין עובדי הרדיו לחברות התקליטים, אמרגנים וזמרים. יש לראות בחומרה שטרם הוכן הנוהל ולא ננקטו הצעדים המתאימים להסדרת היחסים עם גורמים עסקיים, בעלי ענין בשידורים.

מצעד הפזמונים

מצעד הפזמונים, שהוא חלק מרכזי של המערכת העסקית של המוסיקה הקלה, בנוי על בסיס רופף למדי. ארבעים השירים במצעד העברי נבחרים על סמך גלויות ששולחים מאזינים, ובהן הם מדרגים 16 מהשירים שהושמעו בשבוע הקודם. גם בתחום זה מנסים חברות תקליטים, אמרגנים וזמרים להשפיע על העורכים וכל שבוע מתקבלות מאות גלויות שלטענת העורכים אינן נשלחות על ידי המאזין התמים. עורכת התכנית שולפת את הגלויות הנראות לה "מפוברקות" ומסכמת את הדירוגים מתוך כ-500 הגלויות בממוצע הנותרות. כל שבוע מושמע במשך שידור מצעד הפזמונים העברי שמונה שירים חדשים והם מועמדים להיכלל במצעד של השבוע הבא. את השירים החדשים בוחרת העורכת מתקליטי השרדים והאלבומים החדשים שנשלחו לה. לדבריה, היא משתדלת כי יושמעו כל השירים החדשים המגיעים אליה, אבל במועד הביקורת הצטברו אצלה כחמישים שירים חדשים שטרם הושמעו. העורכת ציינה כי הבחירה מהשירים שטרם הושמעו נעשת בהתאם לתדירות שידורם בתכניות אחרות ומידת הפיכתם ללהיטים.

במצעד הפזמונים הלועזי מושמע כל שבוע שישה שירים חדשים אותם בוחר עורך התכנית בהתחשב בעשרים השירים שבראש מצעדי הפזמונים בארה"ב ובאנגליה ובלהיטים מארצות אחרות. גם במצעד הלועזי נבחרים השירים הנכללים במצעד על סמך דירוגי המאזינים בגלויות הנשלחות לרדיו. כל שבוע מגיעות 100 - 200 גלויות, ולדברי העורך - כמחציתן "מפוברקות" והשירים ששמותיהם נקובים באותן גלויות אינם נכללים בסיכומי הדירוגים שהוא מכין.

להשמעת שירים במצעדי הפזמונים השפעה ניכרת על מכירות תקליטים, קסטות וכו'; הדבר אמור במיוחד לגבי המצעד העברי, המשמש בסיס לבחירת השירים שישודרו בתכנית הטלוויזיה למוסיקת פופ בעברית (להיט בראש). השירים שבראש מצעדי הפזמונים של רשות השידור גם מתפרסמים כל שבוע בעיתונות הישראלית.

לדעת הביקורת, בחירת השירים החדשים וקביעת דירוג השירים במצעדי הפזמונים אינן מתבצעות כיאה לרשות שידור ממלכתית; מן הראוי שמומחי קול ישראל יעבדו שיטה יותר אמינה. הדבר נחוץ גם כדי למנוע כל חשד לחוסר אובייקטיביות בבחירת השירים ובדירוגם ולפגיעה בטוהר המידות. בעקבות הביקורת הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1988, כי תבדוק דרכים חדשות לקביעת דרוג מצעד הפזמונים: המתבססות על קנה מידה אובייקטיבי, כגון מספרים סטטיסטיים אמינים המעידים על כמות המכירות וכד'.

תכניות חסות ופרסים

על פי החלטת הוועד המנהל של הרשות מ-1966, תכנית חסות היא תכנית, אשר ההוצאה בה כרוכה הכנתה (משכורת לעובדים, הפעלת אולפנים ומשרדים), אמורה להתכנס על ידי חברה מסחרית. בנוסף על כך, כשפרסים ניתנים לחלוקה בין המאזינים, בדרך כלל במסגרת תכניות חסות, תורמת החברה גם את הפרס. עד 1984, אמורה היתה חברת שידורי פרסומת בשידור (שפ"ב) לעסוק בגיוס חסויות ופרסים. לחברה זיכיון לגייס פרסומת לקול ישראל. נוהל הרשות מאפריל 1984 בדבר גיוס פרסים קובע כי "אסור על עובדי הרדיו לבוא בקשר עם גורם כלשהו, לרבות שפ"ב, בנושא גיוסו של פרס". תקנון שידורי פרסומת של רשות השידור קובע, כי המפרסם, סוכנו או יועצו יפנו אך ורק לחברת הזיכיון (שפ"ב).

ברשות השידור סוכם בדיון שנערך בהשתתפות נציג שפ"ב, ביוני 1984 כי עובדי הרדיו יוכלו לגייס בעצמם "תכניות חסות או מבצעי פרסום מיוחדים" וכל התקשרות של העובד בקשר לכך תובא לאישור ועדה מיוחדת, שבה יהיו חברים נציג שירותי המינהל, נציג חטיבת התכניות הקלות ונציג יחידת הכספים והכלכלה; דבר ההתקשרות יובא לידיעת שפ"ב.

בסיכום הדיון האמור צוין, כי "אין באמור לעיל כדי לפגוע בכל נוהל, הוראות, תקנות, תעריפון וכד' הנהוגים ברשות". לדעת הביקורת, ההחלטות שהתקבלו בדיון ביוני 1984 נוגדות הן את נהלי הרשות והן את תקנון שידורי הפרסומת שלה.

מאז 1984 עוסק עובד בכיר בחטיבת התכניות הקלות בגיוס חסויות לתכניות רגילות בהן ניתנים פרסים וכן לתכניות מיוחדות אחרות, כשחברת שפ"ב ממשיכה לגייס חסויות לתכניות אולפן רגילות בהן לא ניתנים פרסים (ראה דו"ח שנתי 38, עמ' 784). מרבית החסויות והפרסים שמגייס אותו עובד הם בשביל רשת ג'. לפי דו"חות העובד המגייס את החסויות, הסתכמו ההכנסות שבקשר לפעולותיו בשנת 1987 בכ-132,000 ש"ח. החסויות שגייס אותו עובד לא הובאו בפני הוועדה המיוחדת לאישור תכניות חסות, כפי שנקבע ביוני 1984. בעקבות הביקורת הודיעה רשות השידור למשרד מבקר המדינה, כי הוועדה המיוחדת האמורה תתכנס בסדירות כדי לדון ולהחליט בנושא גיוס חסויות ופרסים לפני ביצוע ההתקשרות, ותרשום פרוטוקול מסכם של כל ישיבה. משרד מבקר המדינה העיר כי מעבר לכך יש חשיבות להפרדה מוחלטת ולהעדר מגעים בין הגורמים העסקיים לבין האחראים לביצוע תכניות, כאמור לעיל, ועל כך יש להקפיד גם במקרה זה.

על פי נהלי הרשות, גיוס פרס, ששווי עולה על 1,250 ש"ח מחייב את אישורו של מנהל המדיה, ומעל 2,100 ש"ח - את אישורה של "הוועדה לגיוס פרסים" שבראשות מנהל יחידת הכספים והכלכלה. נמצא כי הוועדה אינה פעילה חרף העובדה, כי ניתנו פרסים רבים מעל 2,100 ש"ח הפרס.

שידורי חוץ

כפי שצוין, משרדת רשת ג' מדי פעם תכניות רדיו מאתרים שונים בארץ. קורה שיוצא צוות להפקת שידור חוץ ומקבל שירותי אירוח ולינה מגורמים חיצוניים ללא תשלום. בשום מקרה לא נרשם הדבר באיזו דרך שהיא וממילא אין בנהלי הרשות כל בסיס להסדרים כאלה.

לדעת הביקורת, ככלל חייבת הרשות לשאת במישרין בשכרם של העובדים ובהוצאותיהם בקשר למילוי תפקידם. הסכם למימון שידורי חוץ חייב להיעשות בין הרשות לבין הגורם המממן על פי נהלים שנקבעו, וכל הסדר לשירותים נוספים חייב לבוא לידי ביטוי באותו הסכם. לא נמצא כי הרשות אישרה לעובדים, באישור כולל או באישורים אישיים, את ההסדרים לקבלת שירותי אירוח ולינה ושהרשות קיימה בעניין זה פיקוח או בקרה בכלל.

הביקורת הדגישה, כי מצב דברים כמתואר עלול לפתוח פתח להפרה של הוראות חוק שירותי הציבור (מתנות), התש"מ-1979, האוסרות קבלת טובות הנאה, ודאי שאינו מתישב עם סדרי מינהל תקינים. על הרשות למנוע היווצרות נסיבות, שבהן עלול להתאמת חשד לקבלת טובות הנאה על ידי מי מבין עובדי הרשות. על הרשות לדון בנושא ולקבוע הנחיות ברורות. בעקבות הביקורת הודיעה הרשות, כי בשיבתה מדצמבר 1988 קבעה ועדת החסויות, שארוחות ולינות לעובדי הרשות באולפני חוץ לא יינתנו על ידי גורם חיצוני כל שהוא אלא בידי הרשות בהתאם לנהליה היא.

עבודה פרטית

ריכוז ממצאים

בינואר 1988 הוציאה רשות השידור נוהל חדש למתן היתרים לעבודה פרטית. הנוהל הקודם הגביל במפורש מספר שעות העבודה וחייב לפרט את השכר או את הרווח הצפוי מהעבודה הפרטית. לעומת זאת, בנוהל החדש אין כל הגבלה מפורשת להיקף העבודה הפרטית ונעלמה ממנו הדרישה לפירוט ההשתכרות הצפויה.

הרשות נוהגת לאשר עבודה פרטית גם כשהיא מבוצעת בשעות העבודה המקובלות ברשות וגם בתקופת חופשתו השנתית של עובד הרשות, דבר הנוגד הוראות סעיף 12 לחוק חופשה שנתית, התשי"א-1951.

הנוהל קובע, כי לא תאושר עבודה פרטית, כאשר זו עלולה לסתור אינטרס מקצועי או ציבורי של הרשות. הביקורת העלתה, שהרשות נתנה היתרים למספר עובדים לעבודה פרטית בחברות מסחריות, שהרשות קשורה אתן עסקית, דבר שהוא בניגוד לנוהל כאמור.

זה שנים קיים הסדר, שלפיו עוסקים עובדי הרשות בקריינות שידורי פרסומת עבור חברת שירותי פרסומת בשידור בע"מ ללא קבלת היתר לעבודה פרטית, כמתחייב מהנוהל. לחברה הזכיון לגיוס פרסומת לרדיו והיא במגע עסקי יומיומי עם רשות השידור ועם רבים מעובדיה.

הנוהל אוסר עבודה פרטית בתחום עיסוקו של עובד הרשות. נמצא כי עובדים קיבלו היתרים לעבודה פרטית שהיא בתחום עיסוקם.



רשות השידור היא מוסד ממלכתי ועל עובדיה חלות חובות ומגבלות המתחייבות מכך. חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, מורה, כי את התקן, השכר ותנאי העבודה של עובדי רשות השידור יש לקבוע בהתחשב באופיים הייחודי של התפקידים ברשות, תוך התאמה לתקן, לשכר ולתנאי העבודה של עובדי המדינה. הוראות התקשי"ר קובעות את חובות היסוד של עובדי המדינה, ובעניין עבודה פרטית נאמר שם: "עובד המדינה הממלא תפקיד מטעם המדינה ומקבל את שכרו מאוצר המדינה, חייב להקדיש את כל תשומת לבו למילוי התפקיד שנתמנה לו. לכן אין עובד רשאי לעסוק בעבודה פרטית כל שהיא מחוץ לתפקידו אלא אם קיבל היתר לכך...". עקרון זה, שנקבע בתקשי"ר לגבי עובדי המדינה ראוי ונכון הוא שיחול אף על עובדי רשות השידור. ואכן קבעה הרשות, בהוראות הנוהל שלה מסוף שנות השבעים, כי עובד הרשות שבצעד עבודתו ברשות, מעוניין לעסוק בעבודה פרטית חייב לבקש היתר לכך.

בדו"ח שנתי 34, בנושא ניהול כוח אדם, ציין מבקר המדינה, כי על הנהלת הרשות להדק את הפיקוח על מילוי הוראות הנוהל בנושא עבודה פרטית. בדו"ח שנתי 37 עמד המבקר על כך, כי זה שנים ידוע להנהלת הרשות, שעובדים רבים ברשות עוסקים בעבודות פרטיות ללא קבלת היתר והרשות לא נקטה צעדים כדרוש. המבקר הטעים כי בדצמבר 1985 אמנם חזר הוועד המנהל וקבע, כי על כל עובדי הרשות העוסקים בעבודה פרטית להגיש, על פי הנוהל הקיים, בקשה לקבלת היתר לעבודה פרטית; אולם עד מועד הביקורת אשר האמור בדו"ח שנתי 37 מתייחס אליה, לא הגישו מרבית העובדים העוסקים בעבודה פרטית בקשות לקבלת היתרים והרשות לא נקטה צעדים בנדרש.

באוקטובר 1988 חזר משרד מבקר המדינה ובדק, אם חלה ברשות התקדמות בהסדרת הנושא של עבודה פרטית.

א. בסוף 1985 החל משא ומתן בין הרשות לנציגי העובדים, בנושא עבודה פרטית אשר נמשך כשנתיים. העניין היווה, בין היתר, את אחת העילות לשביתה ממושכת של עובדי הרשות בנובמבר - דצמבר 1987. בינואר 1988 הוציאה הרשות נוהל חדש למתן היתרים לעבודה פרטית, שמלבד המטרה לשנן הוראות קודמות בנושא, קבע גם אי אלו סייגים כדי למנוע פגיעה בעבודתו התקינה של עובד הרשות.

לפי הנוהל החדש, על עובד המעוניין לעסוק בעבודה פרטית להגיש למנהל הכללי של הרשות בקשה בצירוף חוות דעתם של מנהל החטיבה ומנהל המדיום. כל עבודה פרטית של עובד הרשות תיעשה רק באישור בכתב מראש של המנהל הכללי של הרשות. לא אישר המנהל הכללי את הבקשה לעבודה פרטית, רשאי העובד לערוך בפניו בכתב תוך העלאת נימוקים חדשים. אם המנהל הכללי ימצא זאת לנכון, יוזמן העובד לראיון בהקדם האפשרי; החלטת המנהל הכללי תהיה סופית. לא תאושר עבודה פרטית כאשר היא עלולה לפגוע בעבודתו של העובד ברשות או לסתור אינטרסים מקצועיים וציבוריים של הרשות. החליט המנהל הכללי להיענות לבקשת העובד, לא יורשה לעובד שימוש בצידוד או ברכוש של הרשות או בחומר שהופק בידי הרשות או עבודה. היתר לעבודה פרטית לא יינתן לתקופה של יותר משנה אחת.

עקב דרישות מצד העובדים הוכנסו לנוהל החדש שני שינויים משמעותיים לעומת קודמו, ואלה הם:

(1) בנוהל הקודם הוגבל במפורש בגוף הנוהל מספר השעות בעבודה פרטית ל-25% ממכסת שעות העבודה ברשות, בדומה להוראות התקשי"ר שלפיהן "לא יינתן היתר לעבודה פרטית למספר שעות בשבוע יחד עם השעות הנוספות שאושרו לעובד במשרד, העולה על 25% ממכסת שעות העבודה בשבוע הנהוגה במקום עבודתו של העובד". לעומת זאת, בנוהל החדש אין כל הגבלה מפורשת להיקף העבודה הפרטית.

(2) הנוהל הקודם חייב את פירוט השכר או הרווח הצפוי מהעבודה הפרטית. חובה זו יסודה בהגיון הבסיסי הקובע, כי העבודה ברשות צריכה להיות העבודה הקבועה והאחרת, העבודה הפרטית, עבודה נוספת; לא יתכן שהעבודה הקבועה תהפוך לעבודה הצדדית ואילו העבודה הנוספת למקור הפרנסה העיקרי. בדומה לכך נקבעה בתקשי"ר הוראה, המגבילה את גובה ההשתכרות מעבודה פרטית ל-50% מהמשכורת החודשית של העובד במקום עבודתו. בנוהל החדש, למרות שלא נקבע בו כי אין הגבלה על גובה ההשתכרות מהעבודה הפרטית, נעלמה ממנו הדרישה לפירוט ההשתכרות הצפויה. הרשות הסבירה, כי קיים הסדר, שלפיו חייב מגיש הבקשה לציין את השכר, אם יידרש לכך על ידי המנהל הכללי בעת הדין בבקשה.

לדעת הביקורת, אין הצדקה לסטייה שסטו נהלי הרשות מהוראות התקשי"ר בנושא. העדר דרישה לפירוט היקף העבודה הפרטית, הן מבחינת מספר השעות והן מבחינת ההשתכרות הצפויה, נוטל למעשה מהנהלה את כלי הבקרה. הצורך בקבלת היתר לעבודה פרטית בא כדי לשמור על כך שהעובד ישקיע את מיטב מאמציו בעבודתו. התעסקות יתירה בעבודה פרטית והוא הדין השתכרות יתירה ממנה, עלולות להביא לידי מצב שבו העבודה הפרטית הופכת לעיקר עיסוקו ופרנסתו של העובד ואילו העבודה ברשות טפילה לה. יצוין שעובדי רשות השידור עובדים בממוצע כ-40 שעות נוספות בחודש המהוות יותר מ-20% ממשרה מלאה. עובד העובד שעות נוספות ומועסק בעבודה פרטית ללא הגבלה של שעות לא יוכל להתמסר כדבעי לעבודתו ברשות.

ב. על פי הבדיקה, הנושא של פיקוח הרשות על עבודה פרטית של עובדיה קיבל מפנה לטובה עם פרסום הנוהל החדש. מאז תחילת תוקפו בפברואר 1988, ועד למועד הביקורת באוקטובר 1988, הגישו 196 עובדים 291 בקשות, מהן אושרו 254 (87%). רוב הבקשות היו עבור עבודות כתיבה, עריכה ותרגום בעיתונים (22%); הנחיית טקסים, ערבי תרבות וערבי ראיונות (21%); ועבודות הקשורות בהפקת סרטים ומופעים (11%). אלה שלא אושרו היו בעיקר בקשות סתמיות ללא ציון שם המעסיק והיקף העבודה, בקשות לעבודה שבתחום עיסוקו של העובד ברשות ובקשות לעבודה הקשורה בפרסומת.

(1) מבדיקת טופסי הבקשה עולה, שהרשות נוהגת לאשר עבודה פרטית לעובד הרשות גם בשעות העבודה המקובלות ברשות וכן בתקופת חופשתו. לדוגמה: שישה ימי צילום לתחנת טלוויזיה זרה; שישה ימים להכנת סרטון; 15 יום להכנת סרט; 12 יום לביום סרט; 30 יום לכל אחד משישה טכנאים שעבדו עבור רשת טלוויזיה זרה באולימפיאדת סיאול. מדובר אפוא במתן היתר לעבודה פרטית בימי חופשה, בניגוד לסעיף 12 של חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951, לפיו "עובד לא יעבוד בשכר בימי חופשתו..."

(2) הנוהל החדש קובע, כי לא תאושר עבודה פרטית, כאשר זו עלולה לסתור אינטרס מקצועי או ציבורי של הרשות. הביקורת העלתה, שהרשות נתנה למספר עובדים היתרים לעבודה פרטית בחברות מסחריות, שהרשות קשורה אתן עסקית. להלן שתי דוגמאות:

לעובד בשרותי ההנדסה בטלוויזיה ניתן אישור לעסוק בטיפול ובתיקון ציוד וידיאו עבור שתי חברות, שהרשות קשורה אתן. האישור ניתן חרף חוות דעתם של היועץ המשפטי וסגן המנהל הכללי לכוח אדם ברשות שאין לתת את ההיתר, משום ששתי החברות קשורות לרשות השידור בקשר עסקי.

במאי טלוויזיה קיבל היתר לביים שני מופעים עבור חברת אולפנים שהרשות עומדת בקשרי עבודה שוטפים עמה.

(3) זה שנים קיים נוהג, לפיו עוסקים עובדי הרשות בקריינות שידורי פרסומת עבור חברת שרותי פרסומת בשידור בע"מ (שפ"ב) ללא קבלת היתר לעבודה פרטית, כפי שנקבע בנוהל. לשפ"ב הזיכיון לגיוס פרסומת לרדיו והיא במגע עסקי יומיומי עם רשות השידור ועם רבים מעובדיה. העובדים העוסקים בקריינות לא ביקשו ולא קיבלו היתר לכך.

עוד הועלה: עורך רשת ג' ברדיו ביקש חופשה ללא תשלום כדי לעסוק בעבודה פרטית בשכר בחברת תקליטים. העובד יצא לחופשה, אולם לא נמצא, כי בקשתו לחופשה ללא תשלום והיתר לעבודה פרטית אכן אושרה. לרדיו בכלל ולרשת ג' בפרט קשרים עסקיים הדוקים עם חברת התקליטים.

(4) הנוהל אוסר עבודה פרטית בתחום עיסוקו של עובד הרשות. נמצא כי עובדים קיבלו היתר לעבודה פרטית אשר היא בתחום עיסוקם. לדוגמה: לכתב בחטיבת החדשות בטלוויזיה ניתן היתר לעסוק בהכנת סרט על "התקשורת בשטחים". ההיתר ניתן על אף חוות דעתם של היועץ המשפטי וסגן מנהל הכללי לכוח אדם ברשות, כי העבודה הפרטית קשורה לעיסוקו של העובד. לא נמצא בתיעוד מה היו הנימוקים למתן ההיתר.

אושרה בקשתו של כתב/עורך ברדיו להכין כתבות על ישראל לרשות השידור בחו"ל, בניגוד לדעתם של היועץ המשפטי וסגן המנהל הכללי לכוח אדם ברשות, כי העבודה הפרטית קשורה לעיסוקו של העובד ברשות.

ניתן היתר לעורך בחטיבת החדשות בטלוויזיה לעסוק בעריכת סיכום חדשות לתחנת טלוויזיה בחו"ל.