

רשות השידור

פעולות הביקורת

ברשות השידור נבדקו היבטים הנוגעים לדרישות הסף שנקבעו במכרזים למילוי משרות בדירוג העיתונאים, קידום עובדים ומינוי עובדים למשרות ניהול והעסקת יועצים.

מכרזים למשרות, קידום ומינוי של עובדים והעסקת יועצים

תקציר

ברשות השידור (להלן - הרשות) קיים הליך של קבלת עובדים לדירוג עיתונאים, גם אם אין להם השכלה אקדמית, והדבר מאפשר לבחור בהם במכרזים למשרות ניהול בדירוג זה. הליכי המכרזים למשרות ניהול שונות התמשכו זמן רב ולא הסתיימו בזמן שקצבו להם המוסדות המנהלים בשנת 2002. כמה מכרזים פורסמו יותר מפעם אחת בלי שכונסו ועדות מכרזים. מספטמבר ועד דצמבר 2002 פרסמה הרשות מכרזים למשרות ניהול בדירוג העיתונאים ובהם שונו תנאי הסף הנדרשים מעובדים שאינם בעלי השכלה אקדמית, בלי שהוועד המנהל החליט על השינויים. במכרזים אלה ובמכרזים שפורסמו באוקטובר 2003 לא נדרשה עמידה במבחני מיון מקצועיים חיצוניים, בניגוד להחלטת הוועד המנהל מאוקטובר 2001, שלפיה העובדים שיציגו מועמדות למכרזים על תפקיד מנהל מחלקה ומעלה, יתבקשו לעבור מיון באמצעות מבחן מקצועי.

בשנים 2002-2003 (עד ספטמבר) הועלו כ-90 עובדים בדרגה כעבור פחות משנתיים מקבלת הדרגה הקודמת, קידום מואץ מזה המתחייב לפי ההסכמים עם הגופים המייצגים את העובדים בדירוגים השונים; 23 מהם (כ-25%) קודמו בדרגה הן בשנת 2002 והן בשנת 2003, מהם 14 קודמו בשתי דרגות בתוך שנתיים עד שנתיים ושלושה חודשים. מנכ"ל הרשות החליט, בניגוד לנוהל הרשות, לתת לעובדים ללא מכרז מינוי של קבע למשרות שמילאו לפי מינוי בפועל.

הרשות התקשרה בחוזים קבלניים עם חמישה מומחים חיצוניים למתן שירותי ייעוץ, בלי שהתקציב למימון השירותים הובא לאישור הוועד המנהל, ובלי שוועדת מכרזים דנה בהתקשרויות כדי להחליט אם ייעשו במכרז או יהיו פטורות ממנו, כנדרש בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. החוזים עם שניים מהיועצים הוארכו לאחר

שהסתיים תוקפם, בניגוד להחלטת הוועד המנהל מאוגוסט 2003 לסיים את כל ההתקשרויות עם היועצים ולפרסם מכרז.

הרשות לא קבעה סידורים מיוחדים לייצוגה בידי ארבעה יועצים כלפי גופים חיצוניים, כנדרש בתקנון שירות המדינה (התקשי"ר) החל על הרשות, ולא מנעה משניים מהיועצים לפעול ברשות או בשמה, בעניינים שיועץ קבלן מנוע מלפעול בהם על פי הוראות התקשי"ר. מנכ"ל הרשות העסיק את אחד היועצים בתפקיד תקני של עוזר, לפי חוזה קבלני, אף על פי שבמשרה זו כיהנה עובדת הרשות.



משרד מבקר המדינה קיבל תלונות הדדיות רבות המעידות על יחסים אישיים ויחסי עבודה מעוררים בין בכירים ברשות השידור (להלן - הרשות), הפוגעים בניהולה התקין של הרשות. מבקר המדינה לא ראה מקום להידרש לתלונות ולהכריע בעניינן והחליט להתמקד בשלושה נושאים הנוגעים למינהל הרשות: מכרזים למילוי משרות בדירוג העיתונאים ודרישות הסף שנקבעו בהם, קידום ומינוי של עובדים והעסקת יועצים. בחודשים ינואר-מרס 2003 בדק משרד מבקר המדינה ברשות את הנושאים האמורים, ועדכונים נעשו בחודשים אוגוסט-נובמבר באותה שנה.

מכרזים למשרות

1. סעיף 24(א) לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), קובע, שקבלת עובדים ומינוים יהיו כשל עובדי המדינה, בתיאומים שייקבעו בתקנות. סעיף 24(ב) לחוק קובע, שהתפקוד, התקן, השכר, תנאי העבודה והגמלאות יהיו אף הם כשל עובדי המדינה למקצועותיהם - בהתחשב באופיים של התפקידים המיוחדים לרשות בלבד - והם ייקבעו, לפי הצעת הוועד המנהל, בידי השר שהממשלה הסמיכה לבצע חוק זה (להלן - השר הממונה), לאחר שיתיעץ עם שר האוצר. חברי מליאת הרשות והוועד המנהל (להלן - המוסדות המנהלים) הם אנשי ציבור המתמנים בידי נשיא המדינה בהמלצת הממשלה.¹

בתקנות רשות השידור (תיאומים בעניין קבלת עובדים ומינויים), התשכ"ה-1965 (להלן - תקנות התיאומים), נקבע, כי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), יחול על קבלת עובדי הרשות ומינוים, בתיאומים שנקבעו בתקנות. על פי חוק המינויים ותקנות התיאומים רשאי הוועד המנהל לקבוע כללים בדבר דרכי המכרז ופרטיו, אם בדרך כלל ואם לסוגים של משרות, לרבות כללים בדבר השתתפות עובדי הרשות במכרז, ואף רשאי, באישור מליאת הרשות, לקבוע פטור ממכרז למשרות ולסוגי משרות ואת התנאים למתן הפטור. באוקטובר 2001 החליט הוועד המנהל ש"במסגרת הליכי המכרז לתפקידים שונים ברשות, יתבקשו העובדים שיציגו מועמדות לתפקיד מנהל מחלקה ומעלה, לעבור מיון באמצעות מבחן מקצועי" (להלן - מבחני התאמה).

על פי נוהל הרשות מס' 101, שנושאו "מילוי משרות פנויות" (להלן - נוהל מילוי משרות פנויות), מילוי משרה פנויה יהיה בדרך של העברת עובד ממשרה למשרה, כשמדובר בהחלפת נושאי תפקידים במשרות בעלות דרגות מקבילות ודרגת שיא זהה. מכרז פנימי יפורסם על משרה פנויה

1 ראו דוח מבקר המדינה על היחסים בין המוסדות המנהלים ברשות השידור, דוח 7/שנת 1999.

שלא התמלאה בדרך של העברת עובד כאמור. לא נמצא מועמד במכרז פנימי, יפורסם מכרז פומבי. עוד נקבע בנוהל, כי פרסום מכרז פנימי ומכרז פומבי בו-בזמן (להלן - מכרז פנימי-פומבי), קרי, דילוג על שלב המכרז הפנימי, ייעשה בתיאום עם נציגות העובדים הנוגעת בדבר.

הרשות נהגה לפרסם מכרזים פומביים שהיו למעשה מכרזים פנימיים-פומביים, גם על משרות שכבר פורסם עליהן מכרז פנימי וועדת מכרזים לא מצאה מועמד מתאים למשרה, כדי לאפשר פעם נוספת לעובדי הרשות להגיש את מועמדותם, נוסף על מועמדים חיצוניים. פרסום מכרז פנימי-פומבי בדרך זו נוגד את נוהל משרות פנויות של הרשות.

הנוהל גם קובע, כי מנהלי חטיבות ומנהלי מחלקות יתמנו לתקופה קצובה של שלוש שנים (להלן - משרה קצובה) וישמשו בתפקיד לא יותר משתי תקופות קצובות, ולאחריהן יפנה העובד את המשרה ויפורסם מכרז בהתאם לנהלים ולהסכם העבודה שנחתם ב-27.7.82 (ראו להלן). באוקטובר 2001 החליט הוועד המנהל כי גם למשרת מנהל מדיום² יתפרסם מכרז לאחר שתי תקופות קצובות של כהונה, דהיינו לאחר שש שנים לכל היותר.

עוד נקבע בנוהל, כי ועדת מכרזים למשרות ניהול בכירות בדירוג העיתונאים תורכב משני חברים בוועד המנהל, שימונו בידי יו"ר הוועד המנהל; המנכ"ל ומנהל המדיום הנוגע למשרה שעליה פורסם מכרז או משהו מטעם; שני נציגי האיגוד המקצועי ומנציג ציבור. ועדת מכרזים לתפקיד של מנהל מדיום תורכב מכל חברי הוועד המנהל, מהמנכ"ל ומשני נציגים של האיגוד המקצועי. הממונה על כוח אדם ויחסי עבודה (כיום הסמנכ"ל לכוח אדם) או מי שהוא הסמיך לכך, "אחראי לזימון" חברי ועדת המכרזים, לכינוס הוועדה ולהזמנת המועמדים. יצוין, כי המשרות הטעונות מכרז ברשות, נוסף על המשרות הקצובות, הן, בין היתר, משרות של מנהלי מדורים וסגני מנהלי מחלקות, מפקחים, סמנכ"לים, היועץ המשפטי ומבקר הפנים.

נוהל הרשות מס' 102 בדבר "מינוי בפועל", מאפשר מינוי בפועל של עובד קבוע למשרה קצובה לפרק זמן שלא יעלה על שישה חודשים ולמשרה פנויה אחרת לפרק זמן שלא יעלה על שנה. למשרה פנויה יפורסם מכרז מיד עם איושה הזמני במינוי בפועל, ולא יאוחר משנה לאחר המינוי בפועל. מינוי בפועל אינו מקנה לעובד שהתמנה "כל זכות למשרה שנבחר אליה באופן זמני, או להעלאה בדרגה".

2. על פי נתוני הרשות, היו במרס 2003 כ-50 משרות ניהול בטלוויזיה וברדיו, בעברית ובערבית, בדירוגים שונים הקיימים ברשות, ממנהלי מחלקות ועד מנהלי מדיה, שהיה צורך לאיישן באמצעות מכרזים. בחלק מהמשרות המשיכו לכהן עובדים שסיימו שתי תקופות כהונה קצובות, חלק מהמשרות היו מאוישות במינויים בפועל, מקצתן שנה ויותר מאז הסתיימה תקופת הכהונה הקצובה האחרונה, בניגוד לקבוע בנוהל בדבר מינוי בפועל, וחלק מהמשרות היו פנויות.

במאי 2002 קבע הוועד המנהל את המועדים האחרונים לפרסום מכרזים למשרות של מנהל קול ישראל בערבית, מנהל ערוץ 33 ומנהל הטלוויזיה בערבית, וקבע שהאחרון בהם יפורסם עד סוף יוני 2002, וכי במכרזים יצוין, כי המועמדים יידרשו לעמוד במבחני התאמה חיצוניים. ביוני אותה שנה החליטה מליאת הרשות כי עד סוף דצמבר 2002 יש לבחור את מנהלי המדיה³ והסמיכה את יו"ר הוועד המנהל ואת המנכ"ל לקבוע את מועדי פרסום המכרזים לשאר המשרות שאיושן טעון מכרז עד תחילת אוגוסט 2002. באותו חודש החליט הוועד המנהל שמנכ"ל הרשות יפעל לכינוס ועדות ל-12 מכרזים שפורסמו עד אז.

2 מנהל ערוץ טלוויזיה או רדיו.

3 מנהל הטלוויזיה הישראלית-ערוץ 1; מנהל קול ישראל בערבית; מנהל הטלוויזיה בערבית; מנהל קול ישראל בערבית; מנהל ערוץ 33.

במאי 2002 פורסם מכרז פנימי-פומבי למנהל הטלוויזיה הישראלית וצוין בו, כי המועמדים יידרשו לעמוד במבחני התאמה חיצוניים. לאחר שוועדת מכרזים לא הגיעה להסכמה על המועמד הזוכה, פורסם מכרז פנימי למשרה זו בפברואר 2003 ובו לא הייתה הדרישה לעמידה במבחנים האמורים. בנובמבר 2003 בחרה ועדת המכרזים במנהל הטלוויזיה. למשרת מנהל קול ישראל בעברית (להלן - מנהל הרדיו) פורסם מכרז פנימי בנובמבר 2002 ואף בו לא הייתה הדרישה לעמידה במבחני התאמה. הליך הבחירה של מנהל הרדיו הסתיים במאי 2003. למשרת מנהל קול ישראל בעברית לא פורסם מכרז בשל תביעה שהגיש המנהל המכהן לבית הדין האזורי לעבודה בירושלים נגד הרשות. פסק הדין שניתן ביולי 2003⁴ קבע, כי על הנתבעים לשלם לתובע פיצוי בשל פעולותיהם הבלתי חוקיות והפרת חוזה עבודתו, ממועד סיום כהונתו ועד סיום החוזה האישי שלו ב-31.12.04.

פרסום המכרזים למנהל הטלוויזיה הישראלית ולמנהל הרדיו ללא הדרישה לעמידה במבחני התאמה נעשה בניגוד להחלטות הוועד המנהל מאוקטובר 2001 וממאי 2002. למשרת מנהל הטלוויזיה בעברית פורסם מכרז רק באוקטובר 2003 (ראו להלן) ולמשרת מנהל ערוץ 33 לא פורסם מכרז עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2003, בניגוד להחלטת הוועד המנהל מאוגוסט 2002.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מיוני מאוגוסט ומדצמבר 2003 טען מנכ"ל הרשות, כי היו עיכובים שונים בסיום הליך בחירתם של מנהל הטלוויזיה הישראלית (ערוץ 1) ומנהל הרדיו, ואלה אף גרמו לעיכובים בהליכי המכרזים האחרים. לדבריו, עיכוב בהליכי המכרזים נוצר אף, בין היתר, נוכח עמדת משרד מבקר המדינה, שהובאה לידיעת הרשות בינואר 2003, כי ראוי שהרשות לא תשנה את המצב עד לסיום הביקורת, הגבלה שהסיר משרד מבקר המדינה ביולי 2003. המנכ"ל הצביע על אי-כינוס ועדות המכרזים כסיבה נוספת לעיכובים בהשלמת הליך המכרזים וטען, כי הסמכות לכינוסן היא של יו"ר הוועד המנהל ולא של המנכ"ל. התברר, כי ברשות השתרשו דפוסי פעולה שלפיהם יו"ר הוועד המנהל קובע את מועד כינוס של ועדת מכרזים. ואולם על פי נוהל מילוי משרות פניות של הרשות, הסמכות והאחריות לזימון ועדת מכרזים היא, כאמור, של הסמנכ"ל, קרי, של הנהלת הרשות ולא של יו"ר הוועד המנהל. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לפעול על פי הנוהל, המשקף נכונה, לעניין זה, את חלוקת התפקידים בין הנהלת הרשות לוועד המנהל.

שינויים בתנאי הסף במכרזים

1. בהסכם עבודה שנחתם בין אגודת העיתונאים להנהלת הרשות ב-27.7.82 נקבע, בין היתר, "הסדר חד פעמי", ולפיו מי שהתקבל לעבודה ברשות עד 1.11.72 ועבד בה ברציפות שמונה שנים לפחות עד מועד חתימת ההסכם, רשאי להגיש את מועמדותו לקורסי הסמכה, שארגן מרכז ההדרכה של הרשות, למקצועות בדירוג העיתונאים ולמקצועות בדירוג ההפקה (כמו עוזרי הפקה, עובדי אבירים, מנהלי במה וצלמי וידאו), גם אם לא עמד בחלק מתנאי הקבלה לקורס (השכלה וניסיון מקצועי) שנקבעו בנספח להסכם (להלן - הנספח). על פי הנספח, בתנאי הקבלה למחצית מהמקצועות בדירוג העיתונאים (במאי, מפיק, כתב-עורך, קריין, עורך לשידור), נדרש ממועמד להיות, בין היתר, בעל השכלה אקדמית, ובתנאי הקבלה לשאר המקצועות (תפאורן, גרפיקאי, צלם סטילס וצלם אנימציה, צלם פילם, עורך סרטים) נדרש המועמד להיות, בין היתר, בוגר בית ספר לאמנות או בית ספר לקולנוע ולטלוויזיה או בית ספר לצילום. במקצועות בדירוג ההפקה נדרשה

השכלה תיכונית בלבד. במרבית המקצועות בשני הדירוגים נדרש המועמד לעבור קורס הסמכה או השתלמות מטעם מרכז ההדרכה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2003 הודיע מנכ"ל הרשות כי מרכז ההדרכה אינו מקיים קורסי הסמכה זה יותר מעשר שנים (ראו להלן). יצוין, כי על פי נוהל הדרכה מס' 104 של הרשות, כדי להתקבל לקורס הסמכה של מרכז ההדרכה, על מועמד לעמוד בתנאים שנקבעו בנספח, שהוא חלק מהנוהל. בנוהל נקבעו שתי ועדות: ועדת הרשאה שתפקידה להעניק הרשאה לעובד לעבור מתחום עיסוקו לתחום מקצועי אחר ולאשר את הדרכתו במהלך עבודתו בתחום זה; ועדת הסמכה שתפקידה להסמיך עובד לעסוק במקצוע לאחר שסיים בהצלחה קורס הסמכה, או לאחר שוועדת הרשאה, שאמורה לעקוב אחר התקדמותו של עובד העובר הדרכה במהלך העבודה, נתנה חוות דעת בכתב. התברר, כי העברת עובד מדירוג אחד למשנהו (כמו מהדירוג המשולב [המינהלי], או מדירוג ההפקה לדירוג העיתונאים), נעשית על פי החלטה של שתי הוועדות האלה. עוד התברר מתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה מפברואר 2004, כי גם בלי ההליך של ועדות ההרשאה וההסמכה יכולים עובדים שאינם בעלי השכלה אקדמית להתקבל לדירוג העיתונאים.

התנאים להגשת מועמדות להשתתף בקורס הסמכה שנקבעו בהסדר החד-פעמי האמור, והתנאי שנקבע כי השכלה תיכונית תהיה תנאי סף לקבלה למקצועות בדירוג ההפקה בלבד, הפכו ברבות השנים לתנאי הסף במכרזים למשרות ניהול בדירוג העיתונאים, הנדרשים מעובדים שאין להם השכלה אקדמית. תנאים אלה פורטו בהערה למכרזים האמורים.

2. באוגוסט 1996 עודכן הסכם העבודה, והוסכם בזיכרון דברים בין הנהלת הרשות לאיגוד המקצועי של העיתונאים (להלן - ההסכם מ-1996), כי למכרזים פנימיים שנדרשת בהם השכלה אקדמית, רשאים להגיש מועמדות גם עובדים שאינם בעלי השכלה אקדמית, ובלבד שהתקבלו לרשות לפני 1.4.83, יש להם "השכלה תיכונית מושלמת", והם עבדו ברשות בדירוג העיתונאים שמונה שנים רצופות לפחות. דהיינו, מדובר בשלושה תנאים: מועד תחילת העבודה ברשות שלפיו חושב הוותק ברשות, ההשכלה והוותק בדירוג העיתונאים ברשות. תנאים אלה צוינו בהערה במכרזים פנימיים ופנימיים-פומביים למשרות ניהול בדירוג העיתונאים שהתפרסמו ממועד חתימת ההסכם מ-1996 ועד אפריל 2002.

לשם השוואה יצוין, כי בשירות המדינה נדרשת השכלה אקדמית מעובדים בדרגה 38 ומעלה בדירוג העיתונאים. בסעיף 11.441(ב) בתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), שבו מפורטות הדרישות לשנות ניסיון ולהשכלה ממועמדים במכרזים פנימיים ופומביים, נקבע, כי למשרות בדרגות 40-43 בדירוג העיתונאים נדרשים תואר ראשון וארבע עד שבע שנות ניסיון בתחום המקצועי הספציפי, ולמשרות בדרגות 44-46 - תואר ראשון ושמונה עד עשר שנות ניסיון בתחום המקצועי הספציפי.

ועד עיתונות-הפקה בטלוויזיה, המייצג את העובדים בדירוג העיתונאים ובדירוג ההפקה, ביקש ממנכ"ל הרשות בשנת 2002 לשנות את תנאי הסף שהיו מצוינים בהערה שבמכרזים הנוגעים לעובדי הרשות, בטענה שיש לתקן את "העיוות שנמשך שנים", הנובע מההסכם מ-1996, שכן מועד תחילת העבודה ברשות שנקבע בהסכם - אפריל 1983 - מונע ממי שעובדים בה עד 20 שנה ואינם בעלי השכלה אקדמית להגיש מועמדות למכרזים. עמדת הוועד ואגודת העיתונאים הייתה, כי במקום שני תנאי הסף הנוגעים לשנת תחילת העבודה ברשות ולוותק בדירוג העיתונאים יש לקבוע תנאי אחד של עשר שנות ותק בדירוג העיתונאים ברשות. עמדה זו הייתה גם עמדת המנכ"ל הנוכחי והוא הביע אותה בכמה הזדמנויות, בהן בישיבת הוועד המנהל באוגוסט 2002, שבה התקיים דיון על שינוי תנאי הסף במכרזים. חילוקי דעות התגלעו בדבר הדרישה לרמת ההשכלה: יו"ר הוועד המנהל דאז סבר כי למקצועות העיתונות רצוי לדרוש השכלה אקדמית ואילו למקצועות ההפקה ולמקצועות הטכניים די בניסיון בתחום, ועל כך הודיע למנכ"ל בסוף יולי 2002. במכתב למנכ"ל מאוגוסט 2002 דרש ועד עיתונות-הפקה שלא יהיה כל שינוי בדרישת ההשכלה, כלומר שיסתפקו ב-12 שנות לימוד, כפי שנקבע בהסכם מ-1996, ולא תידרש תעודת בגרות.

הוועד המנהל דן כמה פעמים במהלך שנת 2002 בתנאי הסף הנדרשים מעובדי הרשות שניגשים למכרזים למשרות ניהול, אולם הוא לא הגיע להחלטה. מספטמבר ועד אמצע דצמבר 2002, בעיצומו של משא ומתן, בדבר השינויים בתנאי הסף המצוינים בהערה למכרזים, בין מנכ"ל הרשות לאיגוד המקצועי המייצג את עובדי הרשות בדירוג העיתונאים ובדירוג ההפקה, פרסמה הרשות מכרזים, חלקם מכרזים חוזרים, שהליך הבחירה בהם לא הסתיים וחלקם מכרזים חדשים. המכרזים היו למנהלי מחלקות, למנהלי חטיבות, למנהל הטלוויזיה הישראלית ולמנהל הרדיו, ובמרביתם נקבעו בהערה - שנועדה לעובדי הרשות שאינם בעלי השכלה אקדמית - תנאי סף חדשים, שונים מכפי שנקבע בהסכם מ-1996 (להלן - תנאי הסף החדשים). בוטל התנאי בדבר מועד תחילת העבודה ברשות, ולא נקבע במקומו מספר קבוע של שנות עבודה ברשות. נדרשו תעודת בגרות במקום השכלה תיכונית מושלמת וותק בדירוג העיתונאים ברשות של עשר שנים במקום שמונה שנים. יוצא אפוא, שבמקום שלושה תנאי סף למועמדים ללא השכלה אקדמית נותרו שניים.

לאחר פרסום המכרזים הוציא מנהל כוח אדם הודעות תיקון לכמה מהם. במכרזים אחדים הושבו חלקית התנאים שנקבעו בהסכם מ-1996, במקצתם הייתה חזרה מלאה לאותם תנאים, ולא תוקנו שני מכרזים, שבהם צוינו תנאי הסף החדשים. לאחר פרסום הודעות התיקון פרסמה הרשות מכרזים נוספים בהם נקבעו שוב תנאי הסף החדשים.

יצוין, כי השינויים בתנאי הסף במכרזים שפורסמו במחצית השנייה של שנת 2002 לא אושרו בידי הוועד המנהל.

3. בין המכרזים שנקבעו בהם תנאי הסף החדשים היה מכרז פנימי למשרת מנהל חטיבת מבצעים והפקה בטלוויזיה, שפורסם לראשונה באפריל 2002 ובו התנאים שנקבעו בהסכם מ-1996. ועדת המכרזים לא התכנסה לדון במכרז, ובנובמבר אותה שנה פורסם מכרז פנימי מתוקן למשרה, שבו שונה מתח הדרגות מ-41-44 ל-42-44 ונקבעו בהערה תנאי הסף החדשים. ב-8.12.02 הודיע מנהל כוח אדם ליו"ר הוועד המנהל, באמצעות המנכ"ל, כי לשניים מששת המועמדים למכרז המתוקן (אחד מהשניים הוא חבר ועד עיתונות-הפקה) אין השכלה אקדמית, הנדרשת ככלל במכרז, ואין לו תעודת בגרות, הנדרשת בהערה במכרז מעובדי הרשות שאין להם השכלה אקדמית, ולכן "מתעוררת בעיה שיש לתת עליה את הדעת כבר בשלב זה". בהודעה על תיקון המכרזים, שהתייחסה גם למכרז למנהל חטיבת מבצעים והפקה, ושפורסמה כעבור יומיים, נפתרה "הבעיה" של שני העובדים, שכן כאמור, נקבע בה כי נדרשת השכלה תיכונית מושלמת, ולא תעודת בגרות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2003 ציין מנכ"ל הרשות, כי "תנאי הסף [החדשים] במכרזים סוכמו על דעת ובהשתתפות יו"ר הוועד המנהל [הקודם] והמנכ"ל ביולי ובאוגוסט 2002". עוד מסר המנכ"ל, שפרסום חוזר של מכרזים משנת 2001 - לאחר שחלפה שנה ויותר מאז הפרסום הקודם ולא כונסה בעניינם ועדת מכרזים - נעשה "בתיאום עם הייעוץ המשפטי".

לדעת משרד מבקר המדינה, סיכום בין המנכ"ל לבין יו"ר הוועד המנהל בדבר שינוי תנאי הסף במכרזים, אינו יכול לבוא במקום החלטה של הוועד המנהל, שכן כאמור, על פי חוק המינויים ותקנות התיאומים, הסמכות לקבוע כללים להשתתפות עובדי הרשות במכרז נתונה לוועד המנהל, ואילו הסמכות לקבוע תפקוד ותקן נתונה לשר הממונה לפי המלצת הוועד המנהל.

אשר לתיאום עם הלשכה המשפטית ברשות בדבר ביטול מכרזים, יצוין, כי כבר בחוות דעת של הלשכה המשפטית שניתנה ב-18.8.02 לבקשת יו"ר הוועד המנהל דאז, נאמר כי על פי הפסיקה ביטול מכרז הוא "צעד קיצוני" שעל הרשות לנקוט רק "כאשר נפל פגם במכרז ואין כל דרך אחרת לרפא את הפגם".

לדעת משרד מבקר המדינה, לא הייתה הצדקה לאי-השלמת הליכי המכרזים שפורסמו עד ספטמבר 2002.

חתימת הסכם חדש

ב-27.3.03 עודכן ההסכם מ-1996 על ידי חתימת הסכם חדש בין מנכ"ל הרשות לממלא מקום יו"ר האיגוד הארצי של עיתונאי ישראל, בדבר תנאי הסף הנדרשים מעובדים חסרי השכלה אקדמית המציגים את מועמדותם במכרזים למשרות ניהול בדירוג העיתונאים (להלן - ההסכם מ-2003). מהשוואה בין תנאי הסף שנקבעו בהסכם מ-1996 לאלה שנקבעו בהסכם מ-2003 עולה, כי במקום שלושה תנאי סף נקבעו שניים: עשר במקום שמונה שנות ותק בדירוג העיתונאים ברשות; והשכלה עיונית הכוללת תעודת בגרות, או סיום בית ספר תיכון מקצועי וקבלת אישור על כך, בתוספת השתלמויות על-תיכוניות בתחומים הנדרשים בטלוויזיה ובתקשורת, במקום "השכלה תיכונית מושלמת". הדרישה לשנות ותק ברשות לא צוינה בהסכם מ-2003. יוצא אפוא, שעובדים שהתקבלו לדירוג העיתונאים, אף שאינם בעלי השכלה אקדמית, הנדרשת, כאמור, בקבלה לכמה מקצועות המצוינים בספח להסכם המקורי מ-1982, יכולים להגיש מועמדות למכרזי ניהול בדירוג זה על פי שני ההסכמים. בהסכם מ-2003 גם נקבע, כי הוא יחול על המכרזים למשרות הניהול הפנויות, וכי לאחר סיום הליכי מכרזים אלה ינהלו הצדדים משא ומתן על תנאי סף קבועים במכרזים ברשות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מנכ"ל הרשות, כי מאחר שיותר מעשר שנים לא התקיימו ברשות קורסי הסמכה, נשלחו עשרות עובדים למסלול לימודים מיוחד לרשות לתואר ראשון במוסד להשכלה גבוהה בתחילת שנת הלימודים האקדמית הנוכחית, כדי "להכשיר עתודה ניהולית". אין משרד מבקר המדינה מביע עמדה בעניין זה, אולם ברור הוא כי אין בהכשרה זו, שלא תסתיים לפני תום הליך המכרזים, כדי להועיל בכל הנוגע למכרזים שכבר פורסמו.

ב-1.10.03, יותר מחצי שנה לאחר החתימה על ההסכם מ-2003, אישר אותו הוועד המנהל, אולם החליט, כי "ההסכם לא חל על מנהלי מדיה", וכי תוקפו יהיה עד דצמבר 2004, ולאחר מועד זה לא ייבחרו עוד מנהלי מחלקות ומנהלי חטיבות בדירוג העיתונאים על פי התנאים שנקבעו בו.

יו"ר הוועד המנהל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2003, כי בהחלטה הנוגעת למנהלי מדיה הכוונה היא שמנהלי מדיה יהיו חייבים להיות בעלי השכלה אקדמית.

באוקטובר 2003, לאחר שהוועד המנהל אישר את ההסכם, פרסמה הרשות 38 מכרזים פנימיים, בהם מכרזים חוזרים, למשרות של מנהלי חטיבות ומנהלי מחלקות ברדיו ובטלוויזיה, בדירוגים מקצועיים שונים. במכרזים למשרות בדירוג העיתונאים צוינו בהערה תנאי הסף שנקבעו בהסכם מ-2003.⁵ במכרזים לא נדרשה עמידה במבחני התאמה, בניגוד להחלטת הוועד המנהל מאוקטובר 2001, חוץ במכרז למנהל הטלוויזיה בשפה הערבית. הביקורת העלתה, כי במכרז למשרת מנהל הטלוויזיה בשפה הערבית צוינו בהערה תנאי הסף שנקבעו בהסכם מ-1996, ולא נדרשה בהערה השכלה אקדמית, בניגוד להסבר האמור שנתן יו"ר הוועד המנהל למשרד מבקר המדינה. במצב דברים זה, עובר הרשות שעבד בה יותר מ-20 שנה, שיש לו שמונה שנות ותק בלבד בדירוג העיתונאים ואין לו תעודת בגרות, יכול להיבחר לתפקיד הבכיר של מנהל מדיום, ויכול שיהיה בעל

5 יצוין, כי בסוף שנת 2003 ובתחילת שנת 2004, בהליכים משפטיים בעניין עיכוב כינוסן של ועדות המכרזים, הביעה פרקליטות המדינה עמדה, בשם השר הממונה והיועץ המשפטי לממשלה, לפיה לא די באישור ההסכם בידי הוועד המנהל. לפי עמדה זו, ההסכם לשינוי תנאי הסף יש בו אף שינוי בתפקוד ובתקן, ולפיכך על פי סעיף 24(ב) נדרש גם אישור השר הממונה להסכם ולא די באישור הוועד המנהל. שאלה זו הייתה תלויה ועומדת בינואר 2004 בבית הדין הארצי לעבודה (בר"ע 1027/04 רשות השידור ואח' נ' אגודת העיתונאים ואח').

ניסיון מקצועי קטן (שמונה שנים) מזה של מנהל חטיבה או מנהל מחלקה (עשר שנים), וכל יתרונו יהיה בשנות הוותק ברשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, האפשרות של קבלת עובדים ללא השכלה אקדמית לדירוג העיתונאים ברשות, פותחת פתח לבחירת עובדים כאלה במכרז למשרות ניהול. על הרשות לתת את הדעת לכך כשהנושא יעלה לדיון עם סיום ההסכם מ-2003 ולקראת החתימה על הסכם חדש עם אגודת העיתונאים, ולהביא בחשבון את הכללים הנהוגים בשירות המדינה. זאת ועוד, ההערה במכרזים פנימיים-פומביים, ובה תנאי סף שונים המקלים עם עובדי הרשות לעומת אלה הנדרשים ממועמדים חיצוניים, בשל השמטת הדרישה בדבר שנות הוותק בעבודה ברשות והשארת הדרישה להשכלה תיכונית בלבד, אינה מתיישבת עם עקרון התחרות השוויונית בין מתמודדים באותו מכרז.

מכרז למשרת דובר הרשות

כבר בשנת 2000 ושוב במחצית הראשונה של שנת 2001 התעוררה ברשות השאלה אם יש צורך לקיים מכרז למשרת דובר הרשות, שכן המנכ"ל דאז טען, כי מדובר ב"משרת אמן" הפטורה ממכרז, וכי בסמכותו למנות את הדובר. הוועד המנהל ביקש מהיועצת המשפטית של הרשות ומפרקליטות המדינה חוות דעת משפטיות בעניין זה, והן קבעו, כי יש צורך בפרסום מכרז למשרת דובר הרשות. בעקבות זאת החליט הוועד המנהל ביולי 2001, כי יש לפרסם מכרז למשרה זו.

בשנים 2001 ו-2002 פורסמו מכרז פומבי ומכרז פנימי-פומבי למשרת הדובר. הביקורת העלתה, כי ועדות מכרזים כלל לא התכנסו, ובדצמבר 2002 החליטו יו"ר הוועד המנהל והמנכ"ל לבטל את המכרז הפנימי-פומבי. עוד החליטו כי הנהלת הרשות תשקול למנות עובד ותיק למשרה, או לפרסם מכרז פומבי לרכישת שירותי דוברות. במרס 2003 מינה המנכ"ל את עוזר יו"ר הוועד המנהל - המועסק ברשות מנובמבר 2002 לפי חוזה עבודה אישי המיועד ל"העסקת עובד הבא מחוץ" לרשות - לדובר בפועל של הרשות "עד להשלמת הליכי בחירת דובר במכרז". הדבר נעשה לאחר שהמכרז משנת 2002 בוטל כאמור, ובין המכרזים שפורסמו באוקטובר 2003 לא היה מכרז לדובר הרשות.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות, שהואיל ותפקיד המוסדות המנהלים הוא לפקח עליה, מינוי עוזר יו"ר הוועד המנהל לתפקיד דובר הרשות עלול להעמידו במצב של ניגוד עניינים: בתפקידו כעוזר היו"ר הוא אמור לסייע בפעולות הפיקוח של המוסדות המנהלים, ואילו בתפקידו כדובר הוא מציג את עמדת הנהלת הרשות, שהמוסדות המנהלים מפקחים עליה, עמדה שאינה בהכרח גם עמדתם. מן הראוי, שהן המוסדות המנהלים, והן הנהלת הרשות יקפידו על הבחנה ברורה בין תפקידי הגוף המפקח והגוף המפוקח. בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2003 הודיע יו"ר הוועד המנהל, כי בעקבות הביקורת הפסיק העוזר ליו"ר לשמש דובר הרשות וימשיך לשמש דובר המוסדות המנהלים של הרשות (המליאה והוועד המנהל).

קידום ומינוי של עובדים

בשנת 1996 חתמו הנהלת הרשות וכל אחד מהגופים המייצגים מקצועית את העובדים על פי דירוגם⁶ על הסכמים הקובעים את מסלולי הקידום (שלא בתפקידי ניהול) של העובדים. האיגוד הארצי של עיתונאי ישראל חתם על ההסכמים מטעם העובדים בדירוג העיתונאים ובדירוג ההפקה.

בהסכם הנוגע לעובדים בדירוג העיתונאים נקבעו שלוש רמות קידום וטווח הדרגות בכל רמה: רמה א' - דרגות 35-37, רמה ב' - 37-39 ורמה ג' - 40-42. כדי לעבור מרמה לרמה על העובד לעמוד בארבע אמות מידה מצטברות: מספר שנים מזערי של ותק מקצועי, שהייה בדרגת השיא בטווח הדרגות של משרתו שנתיים לפחות, כישורים לתפקיד כפי שנקבע, גיליון הערכה חיובי והמלצה של הממונה. גם כדי לעבור מדרגה לדרגה בתוך כל רמה, חוץ מהמעבר בין שתי הדרגות הנמוכות ביותר, על עובד לשהות בדרגה במשך שנתיים. דרגה אישית גבוהה מדרגת השיא של רמות א' (37) וב' (39) יכול עובד לקבל, בין היתר, אם שהה שלוש שנים לפחות בדרגת השיא. עובד יכול לקבל דרגה אישית לאחר ששהה שנתיים בדרגת השיא של רמה ג' (40) אם עמד בתנאים שנקבעו בתקנות רשות השידור (תנאי עבודה) (דרגות אישיות), התשל"ט-1979 (להלן - תקנות דרגות אישיות). בהסכם הנוגע לעובדים בדירוג ההפקה מ-1996 נקבעו חמש רמות ובהסכם מ-2000 צומצם מספר הרמות לארבע.

תקנות דרגות אישיות מגדירות דרגה תקנית: "הדרגה הצמודה למשרה פלונית לפי התקן שנקבע בהתאם לחוק, למעט תוספת שהייה בדרגה כאמור". התקנות קובעות, כי מנכ"ל הרשות רשאי לקבוע לעובד דרגה אישית גבוהה בדרגה אחת מן הדרגה התקנית, אם העובד הוא עובד מצטיין ששהה בדרגת השיא במתח הדרגות של משרתו משך זמן השווה לפחות למשך השהייה בדרגה הנמוכה שבמתח הדרגות; אם העובד מבצע תפקידים מיוחדים נוסף על תפקידיו הקבועים באישור המנכ"ל; או אם העובד עומד לסיים את שירותו ברשות עקב צרכיה.

שינויים במתח הדרגות וקידום עובדים בדרגות

בדצמבר 2002 היו מאווישות כ-1,730 משרות תקן ובספטמבר 2003 כ-1,600. מבדיקת נתוני הרשות עולה, כי בשתי השנים שונה מתח הדרגות במשרות של כ-365 עובדים. נבדקו השינויים במתח הדרגות שנעשו במשרות בדירוג העיתונאים ובדירוג ההפקה ונמצא, כי בשנת 2002 נעשו השינויים במרבית המשרות על ידי העברתן לרמה הבאה, כנדרש. אולם במשרות של 17 עובדים בדירוג העיתונאים ובדירוג ההפקה נעשה השינוי במתח הדרגות בדילוג על רמה אחת מהרמות שנקבעו בהסכמים, ובמשרות בדירוג ההפקה של 4 עובדים - בדילוג על שתי רמות. תאור התפקיד של מרבית העובדים האלה לא שונה.

עוד העלתה הבדיקה, שכ-430 (כ-25%) מהעובדים קודמו בדרגה בשנת 2002, וכ-240 עובדים (15%) קודמו בדרגה מינואר ועד ספטמבר 2003. קידומם של כ-90 עובדים בשתי השנים נעשה כעבור פחות משנתיים מקבלת הדרגה הקודמת, כ-40 מהם מדורגים בדירוג העיתונאים. 35 מהעובדים שקודמו בקצב מואץ קודמו כעבור 14-18 חודשים מקבלת הדרגה הקודמת, 24 כעבור שנה מקבלת הדרגה הקודמת ו-8 - כעבור פחות משנה. השאר קודמו כעבור 19 עד 23 חודשים מקבלת הדרגה הקודמת. 23 עובדים קודמו בדרגה הן בשנת 2002 והן בשנת 2003, 14 מהם קודמו בשתי דרגות בתוך שנתיים עד שנתיים ושללושה חודשים, 12 מהם צלמי טלוויזיה, שהועברו בשנת 2002 ממעמד ארעי למעמד קבוע. הצלמים קודמו בפרק הזמן האמור מדרגה 39 לדרגה 41, שהיא דרגה אחת מעל דרגת השיא של משרתם, והיא אפוא דרגה אישית. קידום בדרגות כעבור פחות

משנתיים מקבלת הדרגה הקודמת הוא קידום מואץ אף יותר מזה המתחייב לפי ההסכם בדבר מסלולי הקידום של העיתונאים שנחתם ב-1996⁷ והענקת דרגה אישית 41 בדירוג העיתונאים שמורה לעובדים מצטיינים, על פי תקנות דרגות אישיות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2003 הסבירה הרשות, כי הצלמים קודמו בהליך יוצא דופן, שכן עד שנת 1994 הם היו עובדי חברות פרטיות⁸, אולם לאחר שבית הדין הארצי לעבודה פסק כי מתקיימים יחסי עובד ומעביד בינם לבין הרשות, התעורר הצורך להתאים את דרגותיהם לוותק המצטבר שלהם ולהתאים את מתח הדרגות של משרתם לזה של עובדים קבועים ברשות העוסקים במקצועות מקבילים.

תשובת הרשות מעוררת תהיות נוכח העובדה שבשנים 1994-1995 היא קלטה צלמים נוספים שעליהם חלה אותה פסיקת בית הדין הארצי לעבודה, אך בשנים 2002-2003 הם לא קודמו קידום מואץ כמו זה של 12 הצלמים האמורים לעיל, אף על פי שהיו בדרגה 38 או 39 בדירוג העיתונאים. מה גם, שהקידום נעשה כשמונה שנים ויותר לאחר הפסיקה האמורה ולאחר קליטת העובדים ברשות.

להלן דוגמאות לקידום ולמינוי של עובדים לתפקידי ניהול באופן חריג ולא תקין:

1. באוקטובר 2002 מונה עובד א' לסגן מנהל בפועל של מחלקת צילום פילם (ENG) - תפקיד ברמה של מנהל מדור - כחצי שנה לאחר שהועבר ממעמד ארצי בתפקיד עוזר צלם למעמד קבוע. באותה עת שימש בתפקיד סגן מנהל המחלקה עובד שמונה במכרז בשנת 1997, על פי נוהלי הרשות. בתוך 26 חודשים, מפברואר 2001 ועד אפריל 2003, קודם עובד א' בשתי דרגות, בפעם השנייה לדרגה אחת מעל דרגת השיא של תקן משרתו. באוקטובר 2003 אף מונה העובד למפיק ראשי של יומן החדשות בטלוויזיה בימי שישי. עוד נמצא, כי ביוני 2001 מונתה עובדת ב' למנהלת בפועל של מדור הגרפיקה בטלוויזיה, משרה שמתח הדרגות בה הוא 39-42 בדירוג העיתונאים, וקודמה לדרגה 39. בספטמבר 2002 אישר המנכ"ל הנוכחי לעובדת מינוי קבוע בתפקידה, לאחר שמנהל מחלקת מבצעים והפקה בטלוויזיה ביקש שהעובדת תקבל מינוי קבוע "כדי שנוכל לתגמל אותה בהתאם". עם מינויה הקבוע קיבלה העובדת דרגה 40 למפרע מיולי 2002. המינוי הקבוע נעשה ללא מכרז.

2. ע ר ו ן 3 3 : במרס 2002 מונה מנהל הערוץ למנכ"ל זמני של הרשות וביוני מונה למנכ"ל קבוע. נמצא, כי בעת ששימש המנכ"ל כמנהל הערוץ, הוא מינה במינוי בפועל, באישור המנכ"ל הקודם, את עובדת ג' ועובד ד' לתפקידי ניהול ברמה של מנהלי מחלקות. לעובדת ג' נקבעו תנאים נלווים של מנהל חטיבה. על יסוד החלטת הוועד המנהל באוקטובר 2001 כי תקופת ההקמה של הערוץ הסתיימה וכי הוא יקיים דיון עד דצמבר אותה שנה, שיעסוק, בין היתר, בייעודו של הערוץ, תקן המשרות, מצבת העובדים ואופן העסקתם, אישר המנכ"ל הקודם של הרשות את המינויים בפועל אך התנה אותם באישור המבנה הארגוני של הערוץ.

המנכ"ל הנוכחי מינה את שני העובדים באוקטובר 2002 במינוי קבע לתפקידים שמילאו במינוי בפועל, אף על פי שהוועד המנהל לא אישר את התקנים והמבנה הארגוני של הערוץ.

7 בעניין קידום עובדים בדרגות ראו גם בדוח שנתי 53א של מבקר המדינה (2002), עמ' 318.
8 במשך שנים העסיקה הרשות עובדים באמצעות חברות ושותפויות לשירותי הפקה, שהתארגנו בגוף שנקרא עטק"מ (עובדי טלוויזיה וקולנוע מאוחדים), והרשות חתמה אתו על הסכמים בדבר תנאי העסקתם ותעריפי השירותים שייתנו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2003 מסר מנכ"ל הרשות, כי המבנה הארגוני של ערוץ 33 אושר למעשה בידי הוועד המנהל במסגרת אישור תקציב הרשות לשנת 2002. הביקורת העלתה, כי על פי הפרוטוקולים של דיוני הוועד המנהל על תקציב 2002, לא נדון ולא אושר המבנה הארגוני של הערוץ. מכל מקום, לא ניתן היה למנות את שני העובדים במינוי קבע בלי מכרז.

(א) הברדיקה העלתה, כי בשנים 1996-2001 שונה פעמיים מתח הדרגות של משרתה של עובדת ג', ושלוש פעמים ניתנו לה דרגות אישיות שהיו גבוהות בדרגה אחת מדרגת השיא של משרתה. ביוני 2002 הועלתה העובדת בדרגה, תשעה חודשים לאחר קבלת הדרגה הקודמת. באותו חודש, עשרה ימים קודם להעלאה בדרגה, אישר לה הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) תוספת של 20% מהשכר הקובע, עקב מילוי תפקיד של "עוזרת המנכ"ל" נוסף על תפקידה בפועל (שקדם למינוי הקבע, כאמור) כמנהלת שירותי המינהל של ערוץ 33 וערוץ המזרח התיכון⁹. באישור נקבע, כי התוספת תשולם כל עוד תשמש העובדת בשני התפקידים וכי תוקף האישור עד 31.12.03. באישור לא צוין התאריך שהחל בו יש לשלם את התוספת האמורה, והמנכ"ל הורה שהתוספת תשולם לה למפרע מ-15.3.02, דהיינו המועד שבו החל בתפקידו כמנכ"ל זמני של הרשות. יצוין, כי בפברואר 2001 אישר הממונה על השכר לרשות להעסיק שני עוזרים לפי חוזים אישיים: עוזר למנכ"ל ועוזר ליו"ר הוועד המנהל. מסוף שנת 2002 מילא גם היועץ לקידום פרויקט שערי צדק¹⁰, שהועסק לפי חוזה קבלני, תפקיד של עוזר למנכ"ל (ראו להלן).

(ב) עובד ד' מועסק בערוץ 33 משנת 1995. עם העברתו למעמד קבוע ברשות בינואר 1996, ועקב הקרבה המשפחתית שלו לעובדת ג', סוכם בין המינהל ברשות למנהל חטיבת מבצעים והפקה בטלוויזיה - ערוץ 1, כי הוא יהיה כפוף מבחינה מינהלית למנהל החטיבה. נמצא, כי בפועל מנהל ערוץ 33, ולא מנהל יחידת מבצעים והפקה בערוץ 1, טיפל בעניינים המינהליים של העובד, כמו אישור התנאים הנלווים השוטפים (שעות כוננות ביום, מכסת שעות נוספות בחודש, הוצאות רכב וכד'), המלצה על העלאת העובד בדרגה וטיפול בבקשות אחרות הנוגעות לתנאי העסקתו. האישור לתשלום היה של הסמנכ"ל לכוח אדם. ביוני 2002 מונה העובד, שהיה מדורג בדירוג המשולב (המינהלי), למנהל מחלקה בפועל בערוץ 33 ובערוץ המזרח התיכון וקודם בדרגה, שמונה חודשים לאחר ההעלאה הקודמת בדרגה. כאמור, באוקטובר אותה שנה מונה העובד במינוי קבע לאותו תפקיד.

(ג) עובדת ה' בערוץ 33, שהחלה לעבוד ברשות בשנת 1996 בתפקיד של עורכת סרטים, מונתה בשנת 2002 בידי המנכ"ל למנהלת בפועל של מחלקת סרטים קנויים עבור הערוץ ועבור ערוץ המזרח התיכון, משרה שקודם לכן לא הייתה קיימת בערוץ. הגדרת המשרה החדשה נעשתה אף היא לפני שהוועד המנהל אישר את המבנה הארגוני של הערוץ. באפריל 2003, לאחר שהייה של 18 חודשים בדרגה 39, הועלתה העובדת לדרגה 40. מן הראוי היה להימנע מסוג זה של מינוי לתפקיד ניהול בטרם אישר הוועד המנהל את המבנה הארגוני של הערוץ.

בתשובותיו מיוני ומאוגוסט 2003 מסר מנכ"ל הרשות, כי במשך כ-20 שנה לא עודכן ברשות לוח התפקוד לצורך התאמת "מסלולי הקידום ורמות המשרות בתפקידים שונים להתפתחויות בטלוויזיה וברדיו... כולל מתח הדרגות... ויצירת רמות אחידות לבעלי תפקידים מקבילים". לדבריו, באמצע 2001 הוחל בהכנת לוח תפקוד חדש והכנתו תסתיים בשנת 2003. המנכ"ל אף הסביר, כי בעקבות קיצוץ בתקציב הרשות לשנת 2003 מתבצעות "תכניות התייעלות ורפורמה המחייבות צמצומים רחבים בכוח אדם ושינוי מבנים ארגוניים. עם השלמתן ייקבע מבנה ארגוני חדש ויובא לאישור

9 ביוני 2002 החלו שידוריו בערבית של ערוץ המזרח התיכון הלווייני של הרשות, שהוקם במקום הטלוויזיה הישראלית בערבית.

10 פרויקט בנייה של מקום משכנה של רשות השידור שהוא בבניין הקודם של בית החולים שערי צדק בירושלים.

מוסדות הרשות". לאחר שייקבע המבנה הארגוני החדש "תוקם ועדה פנימית בייעוץ מומחים... אשר תגבש לוח תפקוד ומסלולי קידום לעובדים, אשר יקבלו את כל האישורים הנדרשים על פי חוק ובכלל זאת אישור הוועד המנהל ואישור משרד האוצר". באוגוסט 2003 החליט הוועד המנהל שמיד עם סיום עבודת הוועדה לרפורמה¹¹ יכינו המנכ"ל, היועצת המשפטית של הרשות והסמנכ"ל לכוון אדם את תיאור התפקיד של כל עובד, ויוכנו לוח תפקוד של כל עובדי הרשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, קידום מואץ של עשרות רבות של עובדים בדרגה או בשתי דרגות כעבור פחות משנתיים ולעיתים אף פחות משנה, ממועד קבלת הדרגה הקודמת, אינו על פי המתחייב מההסכמים עם נציגויות העובדים בדבר מסלולי הקידום. זאת ועוד, חלק מהעובדים שמונו במינוי בפועל הועלו בדרגה, דבר שאינו עולה בקנה אחד, לכאורה, עם נוהל הרשות בדבר "מינוי בפועל", הקובע, כי מינוי כזה אינו מקנה זכות לעובד להעלאה בדרגה. מינויי קבע למשרות הטעונות מכרז ברשות יש לעשות באמצעות מכרז.

העסקת יועצים

1. חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק המכרזים), ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות המכרזים), חלים גם על תאגיד שהוקם לפי חוק, ולכן הם חלים על הרשות. לפי חוק המכרזים, התקשרות לרכישת שירותים תיעשה באמצעות מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. המכרז אמור להביא להתקשרות בתנאים המיטביים ולהניב את התועלת המרבית למפרסם המכרז. על פי תקנות המכרזים, התקשרות בחוזה לרכישת שירותים אינה טעונה מכרז פומבי אלא מכרז סגור¹² אם שווי ההתקשרות אינו עולה על 350,000 ש"ח וההתקשרות היא למתן שירותי פרסום או יחסי ציבור. תקנה 5(א)(2) בתקנות המכרזים, העוסקת בהתקשרות עם בעל מקצוע מומחה, מאפשרת מתן פטור ממכרז לרכישת שירותים, אם ההתקשרות לביצוע העבודה דורשת יחסי אומון מיוחדים, לרבות ייעוץ. אולם על פי סעיף 5(ג), התקשרות כזאת תיעשה לאחר בדיקת הצעות אחדות, באופן הנותן את מרב היתרונות למפרסם המכרז. למרות האפשרות למתן פטור, קובעת תקנה 42 בתקנות המכרזים כי "ככל שמוצדק וסביר בנסיבות העניין", ייעשו ההתקשרויות האמורות בתקנה 5 בדרך של מכרז.

נוהל הרשות מס' 2.1.2, שנושאו "כללי מכרזים לביצוע עסקאות" (להלן - נוהל המכרזים), מבוסס על תקנות המכרזים. בנוהל המכרזים לא נקבע לכמה מציעים יש לפנות במכרז סגור, אך מאחר שנקבע בו שלצורך התקשרות שעלותה מ-10,000 עד 43,000 ש"ח יש לפנות לשלושה מציעים, סביר וראוי לפנות לשלושה מציעים לפחות לצורך התקשרויות שעלותן גבוהה יותר. הנוהל קובע, כי כל החלטה בדבר התקשרות ללא מכרז או בדרך של מכרז סגור, וכן כל החלטה בדבר ניהול משא ומתן עם מציעים במכרז, תובא לדיון בוועדת המכרזים לצורך סיווג ההתקשרות - החלטה על פטור ממכרז להתקשרות עם בעל מקצוע מומחה (כמפורט בתקנה 5 לתקנות המכרזים) או החלטה על מכרז סגור וקביעה לאילו מציעים לפנות.

2. בנושאים שבהם לא קבעה הוראות מיוחדות, נוהגת הרשות להחיל על עצמה את הוראות התקשי"ר ואת הודעות נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) בשינויים המחויבים. מאחר שאין

11 ועדה לגיבוש רפורמה בשידור הציבורי בישראל, שהוקמה ביולי 2003 בעקבות החלטת ממשלה במרס אותה שנה.

12 פנייה למציעים מסוימים בלבד לצורך קבלת הצעות.

לרשות הוראות מיוחדות בדבר העסקת יועצים, חלים עליה הכללים להעסקת יועצים שבפרק 2.4 בתקשי"ר והודעות נש"מ בעניין זה.

3. במאי 2001 קבע הוועד המנהל מנגנוני פיקוח ובקרה לשמירת מסגרת התקציב ולמעקב אחר ההכנסות וההוצאות, ובהם, כי יש לקבל אישור מראש של ועדת הכספים של המליאה לכל התקשרות עם יועצים ולכל התקשרות שעלותה יותר מ-250,000 ש"ח, ויש לדווח לה מראש על כל פרסום מכרז.

ההתקשרות עם יועצים

בחודשים ספטמבר-נובמבר 2002 התקשרה הרשות עם חמישה יועצים בחוזים קבלניים לקבלת שירותי ייעוץ: יועץ לענייני פרסום וקידום מכירות; יועצת תקשורת ותדמית; יועץ לטכנולוגיית המידע; יועצת כלכלית בתחום השכר, הסכמי עבודה ופרישה, התייעלות וניצול כוח אדם; ויועץ לקידום פרויקט שערי צדק. סכומי ההתקשרות שנקבעו בחוזים עם היועצים היו בין 240,000 ש"ח ל-374,000 ש"ח (כולל מע"מ) לשנה.

מאחר שמדובר בהתקשרויות למתן שירותי ייעוץ, היה על הרשות להביאן לפני ועדת מכרזים כדי שתסווג אותן ותקבע אם יש לעשות מכרזים סגורים בענייןן או אם הן פטורות ממכרז, כנדרש בנוהל הרשות. מהבדיקה עולה, כי בתחום השכר והסכמי העבודה ובתחום טכנולוגיית המידע קיבלה הרשות שתי הצעות בכל תחום והתקשרה עם אחד מהמזעירים. הרשות לא פנתה לקבלת הצעות נוספות על אלה של המומחים שאתם התקשרה בתחומי התקשורת והתדמית; פרסום וקידום מכירות; וקידום פרויקט שערי צדק.

מתשובות מנכ"ל הרשות למשרד מבקר המדינה עולה, כי הרשות התקשרה עם היועצים בלא מכרז בהסתמך על החלטות שהתקבלו בתקופת המנכ"ל הקודם בידי ועדת מכרזים וועדת פטור, ואשר פטרו ממכרז התקשרויות עם מומחים העוסקים בתחומים דומים לאלה שבהם עסקו אחדים מחמשת היועצים האמורים. נמצא, כי רוב ההחלטות של ועדת המכרזים נגעו לעניינים אחרים מבחינת המטרות ומבחינת היקף העבודה. לדעת משרד מבקר המדינה, כל התקשרות חדשה מצריכה פנייה מיוחדת לוועדת המכרזים ודיון בה לצורך סיווגה, ואין מקום להחיל החלטות הנוגעות להתקשרויות שאושרו בעבר על ההתקשרויות חדשות.

בתשובתו מיוני 2003 מסר מנכ"ל הרשות, כי בדיקת רשימה של שבע חברות לייעוץ תקשורת ויחסי ציבור שאישרה ועדת מכרזים בינואר 2002 העלתה, "שלוכם עיסוקים אשר יוצרים ניגוד עניינים עם העסקתם ברשות השידור על כן הורחבה מסגרת הבחירה". לדעת משרד מבקר המדינה, העובדות מצביעות על כך שבפועל לא הורחב מספר המזעירים שהרשות פנתה אליהם, שכן, כאמור, היא פנתה למומחית אחת בלבד בתחום התקשורת ויחסי ציבור, שלא הייתה ברשימה האמורה, במקום לפנות לכמה מומחים לקבלת הצעות.

לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות המתוארות היה על המנכ"ל להביא את ההתקשרות לאישור ועדת המכרזים.

ראוי לציין, כי בנובמבר 2003, כשנה לאחר ההתקשרות עם היועצים, פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיה בנושא "העסקת יועצי תקשורת חיצוניים על ידי שרים ומשרדי ממשלה", ולפיה ככלל יש להיעזר בעובדים המופקדים על ייעוץ תקשורת. בנסיבות מועטות ככל האפשר שבהן דרוש ייעוץ ממומחה חיצוני ליחסי ציבור, יש לבחור באיש מקצוע או בחברה ייעוץ בדרך של מכרז סגור. ועדת מכרזים תפנה אל שמונה אנשי מקצוע וחברות ייעוץ לפחות, ועליהם לפרט בהצעותיהם את ניסיונם המקצועי, לקוחותיהם, תכנית פעולה ועלותה.

בתשובתו מדצמבר 2003 הודיע מנכ"ל הרשות כי העסקת היועץ לטכנולוגיית המידע פטורה ממכרז והוא נמצא במאגר היועצים של החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל); המנכ"ל אף צירף אישור של החשכ"ל לכך ממרס 2003. מבירורים משרד מבקר המדינה אצל החשכ"ל עולה, שהבקשה להיכלל במאגר היועצים הוגשה סמוך למועד מתן האישור בידי החשכ"ל. יוצא אפוא, שכאשר התקשרה הרשות עם היועץ בספטמבר 2002 הוא לא היה במאגר היועצים, והיה צורך בהחלטה של ועדת המכרזים על סיווגה של ההתקשרות. זאת ועוד, גם לצורך התקשרות עם יועצים הכלולים במאגר החשכ"ל יש לבדוק כמה הצעות ולבחור אחת מהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, לפני ההתקשרויות עם חמשת היועצים היה על הרשות לבדוק שלוש הצעות לפחות בכל אחד מתחומי הייעוץ, כנדרש בתקנות המכרזים ובנוהל המכרזים, ולקבל את אישור ועדת המכרזים. על הרשות להקפיד בעתיד לפעול גם על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בכל התקשרות עם יועצים חיצוניים ליחסי ציבור.

בדצמבר 2002, בטרם החלה הבדיקה של משרד מבקר המדינה, החליטו יו"ר הוועד המנהל והמנכ"ל על הפסקת עבודתם של ארבעה יועצים (חוץ מהיועץ לקידום פרויקט שערי צדק) לפני המועד הקבוע בחוזים אתם, ועל פרסום מכרז פומבי או פנייה לכמה מומחים לצורך ההתקשרות. אשר ליועץ לקידום פרויקט שערי צדק, שמילא, כאמור, תפקיד של עוזר המנכ"ל - לא החליטו יו"ר הוועד המנהל והמנכ"ל דבר בנוגע לחוזה עמו אך החליטו שהמנכ"ל יכין מסמך בעניינו לאישור הוועד המנהל. ההתקשרות עם היועצים לא הופסקה וביצוען של החלטות אלה הוקפא מינואר 2003, מועד תחילת הביקורת עד יולי אותה שנה, נוכח עמדת משרד מבקר המדינה, כאמור, כי ראוי שהרשות לא תשנה את המצב עד לסיום הביקורת.

ב-5.8.03 החליטו יו"ר הרשות והמנכ"ל כי לא יוארכו החוזים עם שלושה מחמשת היועצים והם: היועץ לענייני פרסום וקידום מכירות, היועצת לתקשורת ותדמית, והיועץ לטכנולוגיית המידע, שתוקפם היה עתיד להסתיים ב-31.8.03, וכי הרשות תפרסם עד מועד זה מכרזים סגורים לקבלת הצעות לשירותי ייעוץ בתחומים שבהם הועסקו היועצים האלה; יפורסם מכרז סגור למתן שירותי ייעוץ בענייני שכר והסכמי עבודה לאחר 15.10.03, מועד סיום תוקף החוזה עם היועצת לעניינים אלה; ואשר ליועץ לקידום פרויקט שערי צדק (שתוקף החוזה הקבלי אתו יסתיים ב-15.10.03) - תופסק עבודתו "במשרה שלמה", והוא יועסק ב"משרת אמן" כעוזר לתפקידים ופרויקטים מיוחדים למנכ"ל, והוא "סייע אף ליו"ר הוועד המנהל בריכוז פרויקטים מטעמו, לרבות פרויקט שערי צדק וחדוש המשרדים". ב-24.8.03 דן הוועד המנהל במסמך ההחלטות של היו"ר והמנכ"ל והחליט כי ההתקשרויות עם היועצים "יסתיימו באופן כללי", יפורסמו מכרזים והיועצים יוכלו להגיש את מועמדותם.

הבדיקה העלתה כדלהלן:

1. באוקטובר 2003 פנתה הרשות במכרז סגור ל-11 חברות בבקשה להגיש הצעות למתן שירותי יחסי ציבור ותקשורת, אולם הליך המכרז לא הסתיים עד ינואר 2004;
2. בספטמבר 2003 האריכה הרשות את תוקף החוזה עם היועץ לטכנולוגיית המידע עד 31.12.03. בדצמבר אותה שנה החליטה ועדת מכרזים, על פי בקשת המנכ"ל, להאריך את תוקף החוזה עם היועץ "עד ליישום פרויקט הדיגיטציה לרבות התביעה המשפטית הנוגעת למכרז", ובינואר 2004 הוארך תוקף החוזה עד 31.12.04 או "עד לבחירת יועץ במכרז, הכל לפי המועד המוקדם יותר";
3. הרשות המשיכה להעסיק את היועצת הכלכלית למתן שירותי ייעוץ בענייני שכר והסכמי עבודה גם לאחר שגן תוקף החוזה אתה, וב-25.1.04 תוקפו הוארך מ-16.10.03 ועד 15.4.04;

4. באוגוסט 2003, לקראת סיום תוקף החוזה הקבלני עם היועץ לקידום פרויקט שערי צדק, חתמה אתה הרשות על "חוזה מיוחד להעסקת עובד מעבר לשיא כוח אדם", ולפיו הוא יועסק במשרה מלאה במשימה חולפת בתפקיד עוזר מיוחד למנכ"ל לתפקידים מיוחדים.

הרשות התקשרה אפוא, עם היועצים בניגוד לחוק חובת המכרזים ולא הפסיקה את ההתקשרויות עם כל היועצים, כפי שהחליט הוועד המנהל באוגוסט 2003. הרשות המשיכה להעסיק את היועץ לטכנולוגיית מידע ואת היועצת לענייני שכר והסכמי עבודה על ידי הארכת תוקף החוזים אתם. הארכת תוקפו של החוזה עם היועצת לענייני שכר נעשתה בדיעבד, כשלושה חודשים לאחר שפג תוקפו.

החוק קובע את תפקידי המוסדות המנהלים: תפקידי המליאה הם, בין היתר, לדון בדוחות של הוועד המנהל ושל המנכ"ל על פעילותה השוטפת של הרשות ולקבוע מסקנות, ותפקידיו של הוועד המנהל, בין היתר, לפקח על ביצוע התקציב המאושר של הרשות. לדעת משרד מבקר המדינה, מצב שבו הגוף המפקח והגוף המפוקח משתמשים בשירותיו של אותו עוזר עלול לטשטש את הגבולות ואף ליצור חשש לניגוד עניינים בתפקודו של העוזר. על הרשות להקפיד על הפרדה מובהקת בין פעילות המוסדות המנהלים לפעילות הנהלת הרשות, ובכלל זה הפרדת השירותים הניתנים להם. בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2003 הודיע יו"ר הוועד המנהל, כי בעקבות הביקורת ונוכח העברת פרויקט שערי צדק לטיפולו של משרד האוצר הופסקה העסקתו של העוזר לעניינים מיוחדים של המנכ"ל בסיוע ליו"ר בעניין זה.

תפקוד היועצים במסגרת הארגונית של הרשות

כאמור, אין לרשות הוראות משלה בעניין העסקת יועצים, ולכן עליה לפעול לפי פרק 2.4 בתקש"ר, ולפיו כדי להעסיק יועץ שלא במעמד של עובד המדינה, יש לבדוק אם אין מדובר בעבודה שלפי טיבה ומהותה צריכה להיעשות בידי עובד המשרד (לענייננו - עובד הרשות); אסור שהיועץ יהיה מעורב בפעולות הרשות וישתלב בהיררכיה שלה, ייתן הוראות לעובדים במישרין, וכן לא יוקצו לו חדר, מזכירה, מסוף מחשב, טלפון וכד'. כוונת הוראות אלה היא, בין היתר, למנוע יצירת יחסי עובד ומעביד בדיעבד, במקום שאין זו כוונת הצדדים מלכתחילה, ולא לאפשר מתן סמכויות שלטוניות למי שאינו כפוף לכללי שירות המדינה, לרבות הדין המשמעתי. בהודעות נש"מ¹³ נקבע, כי מי שמועסק לפי חוזה קבלני "לא ישתמש בנייר רשמי של המשרד לצורכי התכתבות". כמו כן נקבע, כי בעל תואר מקצועי או בעל רישיון על פי דין לעסוק במקצוע, אשר במסגרת עבודתו אינו מועסק במשרה אשר למילוייה דרוש התואר או הרישיון המקצועי, לא יחתום במסגרת עבודתו על כל מסמך ולא יציג את עצמו כבעל התואר או הרישיון המקצועי, למעט במקרים חריגים באישור המנכ"ל לאחר שהתקבלה חוות דעת היועץ המשפטי של המשרד (הרשות לענייננו), שלפיה אין בשימוש בתואר משום אפשרות להטעיה.

הבדיקה העלתה, כי היועץ לטכנולוגיית המידע והיועץ לקידום פרויקט שערי צדק (כשהועסק לפי חוזה קבלני למתן שירותי ייעוץ) פעלו כעובדי הרשות, נתנו הוראות לעובדים וקיימו בשם הרשות מגעים עם גופים חיצוניים:

1. שני היועצים השתמשו בנייר המכתבים הרשמי של הרשות בפניותיהם אל עובדים ואל גופים חיצוניים. היועץ לטכנולוגיית המידע אף השתמש בלוגו "לשכת המנהל הכללי" בראש הדף. הרשות לא פעלה להפסיק את השימוש שעשו בנייר הרשמי שלה, אף שהדבר נאסר בהודעות נש"מ.

2. ברשות שתי יחידות מחשוב עיקריות: יחידת מערכות מידע ויחידת המחשוב של הגבייה. נמצא, כי מנכ"ל הרשות איפשר ליועץ לטכנולוגיית המידע לתת הנחיות ישירות לעובדים ברשות. ב-17.1.03 דיווח היועץ למנכ"ל שנתן ליחידת מערכות מידע הנחיה הנוגעת לאתר האינטרנט של הרשות. ב-21.1.03 הודיע המנכ"ל למנהל היחידה, שהיועץ "פועל בסמכויות שהואצלו לו על ידי ומייצג אותי בראש ועדת ההיגוי למחשוב". המנכ"ל גם ביקש ממנהל היחידה "לבצע את הוראותי אליך בנדון אשר מחייבות שיתוף פעולה מלא [עם היועץ] ומשמעת מקצועית בלתי מסויגת, אלא אם כן הדבר הובא לדיון בפני ואחליט אחרת".

מהממצאים שתוארו לעיל עולה, שעל פי הנחיית מנכ"ל הרשות הוענקו ליועץ לטכנולוגיית המידע, שאינו נמנה עם עובדי הרשות, סמכויות כלפי היחידה למערכות מידע, אף שהדבר עלול לפגוע בסמכויות הניהול של מנהל היחידה וליצור חוסר בהירות בדבר חלוקת הסמכויות בינו ובין היועץ. בתשובתו מיוני 2003 הסביר המנכ"ל, כי היועצים אינם נותנים הוראות ישירות לעובדים, וכי במסגרת עבודת היועץ עליהם "לבדוק לעיתים אם הוראות המנכ"ל והחלטותיו בוצעו הלכה למעשה בשטח, ולקיים את המעקב לאחר המשך קיום ביצוע ההחלטות".

לדעת משרד מבקר המדינה, תשובת המנכ"ל אינה עולה בקנה אחד עם האמור במכתבו אל מנהל היחידה למערכות מידע מינואר 2003, שבו, כאמור, הוא נדרש לבצע את הוראות המנכ"ל המועברות אליו באמצעות היועץ, ואף נדרשה ממנו "משמעת מקצועית בלתי מסויגת" כלפיו. כמו כן, אין זה סביר כי תפקידו של יועץ חיצוני יהיה לעקוב אחר ביצוע הוראות המנכ"ל בידי עובדי הרשות בתחום שבו הוא נותן שירותים.

3. להעסקתו של היועץ לקידום פרויקט שערי צדק היו סממנים של העסקת עובד, להבדיל מהעסקת יועץ לפי חוזה קבלני. הוקצו לו מקום ושולחן באחד מחדרי הרשות ושם נהג לעשות את עבודתו עבור הרשות, והוא חתם על מסמכים בתוארו המקצועי - עורך דין, והוסיף את התואר "עוזר מיוחד למנכ"ל". יתר על כן, אף שבחוזה החדש אתו מאוגוסט 2003 נקבע, כי תפקידו הוא עוזר מיוחד, חותם העובד בתארים "עוזר בכיר" ו"עורך דין" על מכתבים שהוא משגר בתוקף תפקידו החדש. ציון התואר המקצועי שלו נעשה כדבר שבשגרה, אף שהוא אינו מועסק במשרה שלמילוייה דרוש רישיון לעריכת דין, בלי שניתנה חוות דעת משפטית בעניין, כנדרש בהודעת נש"מ סג/12 מדצמבר 2002.

4. העסקת היועץ לקידום פרויקט שערי צדק כעוזר המנכ"ל, הן כשהועסק לפי חוזה קבלני למתן שירותי ייעוץ והן כשהועסק כעובד הרשות, מנוגדת לאישור שנתן הממונה על השכר לתקן למשרה אחת בלבד של עוזר מנכ"ל, שכן, כאמור, עובדת הרשות ממלאת תפקיד זה, ולכן לא היה אפשר למנות את היועץ לתפקיד. הממונה על השכר נדרש לסוגיה זו, וכבר בפברואר 2003 הבהיר למנכ"ל, כי עליו להחליט מיהו העוזר שלו, ואם מדובר בעוזר חדש, מבוטל האישור מיוני 2002 לתת תוספת של 20% מהשכר הקובע לעובדת הרשות, הממלאת תפקיד של עוזרת למנכ"ל נוסף על תפקידה הרגיל, כמתואר לעיל. יוצא אפוא, שבפועל העסיק המנכ"ל יועץ חיצוני לפי חוזה קבלני בתפקיד תקני של עובד הרשות, ולאחר מכן מינה אותו לאותו תפקיד כעובד הרשות לפי חוזה מיוחד, במשרה שלא הייתה פנויה.

5. בפברואר 2003, במהלך הביקורת, שלח היועץ האמור למשרד מבקר המדינה, לבקשת המשרד, "דוח תמציתי פעילות", ובו דיווח על הפעולות שעשה ועל ענייני הרשות שהיה מעורב בהם מתחילת העסקתו לפי חוזה קבלני. מהדוח עולה, כי בשל העיסוק בפרויקט שערי צדק הוא ייצג את הרשות כלפי גופים חיצוניים, בהם הרשות לפיתוח ירושלים ומשרד האוצר. עוד עולה מהדוח, כי היועץ עסק בתחום חידוש המשרדים שהרשות משרדת באמצעותם, ולשם כך היה בקשר עם חברת

"בזק" וטיפל בגיבוש הסכם אתה. יוצא אפוא, שהיועץ ייצג את הרשות כלפי חוץ בלי שנקבעו לכך סידורים מיוחדים ומוגדרים, כנדרש בתקשי"ר.

לדעת משרד מבקר המדינה, המצב שבו יועץ חיצוני המועסק לפי חוזה קבלני משתלב במערכת הארגונית של הרשות, ומייצג אותה כלפי גופים חיצוניים בלא שנקבעו לכך הסדרים מיוחדים, והמצב שבו יועץ חיצוני נותן הוראות לעובדים ברשות באישור המנכ"ל, גורמים לעמימות בדבר תחומי הסמכות והאחריות ברשות ואינם עולים בקנה אחד עם הוראות התקשי"ר והודעות נש"מ ועם סדרי מינהל תקין.

תקציב, בקרה ותשלומים ליועצים

ת ק צ י ב ל ה ע ס ק ת ה י ו ע צ י מ : תקציב הרשות לשנת 2002 אושר בוועד המנהל, בממשלה ובוועדת הכספים של הכנסת במרס אותה שנה. עם הגשת הצעת התקציב לוועד המנהל לקבלת אישורו המציא לו המנכ"ל מסמך שבו הצביע על הקיצוצים שעשה בהצעת התקציב שהוכנה בתקופת המנכ"ל הקודם וטרם אושרה, בסכום כולל של כ-44.4 מיליון ש"ח. בין הקיצוצים שפורטו במסמך היה ביטול תקציב של כ-3 מיליון ש"ח שהוקצה בתקנה "עתודה וזרובה" למימון שכר יועצים.

כאמור, החוזים עם חמשת היועצים נחתמו בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2002, אם כי המגעים עמם החלו כחודשיים-שלושה קודם לכן, והעלות הכוללת של ההתקשרויות עמם הייתה 1.36 מיליון ש"ח. המנכ"ל לא הביא את תקציב ההתקשרויות לאישור הוועד המנהל, המוסמך על פי החוק לאשר תקציב ולאשר העברת תקציב מסעיף אחד למשנהו. בחודשים שבהם נחתמו החוזים לא פעלו המוסדות המנהלים כסדרם, בעקבות התפטרותו של יו"ר הוועד המנהל ב-1.9.02. אולם תקציב העסקת היועצים לא הובא לאישור ועדת הכספים של מליאת הרשות או לאישור הוועד המנהל גם בחודשים נובמבר-דצמבר 2002, לאחר שהיו"ר החדש של הוועד המנהל החל את כהונתו ב-1.11.02 והמוסדות המנהלים שבו לפעול. יוצא אפוא, שהרשות העסיקה יועצים ללא אישור תקציבי.

נמצא, כי הרשות זקפה את ההוצאות על העסקת חמשת היועצים לחמש תקנות שונות. שתי תקנות שחויבו אינן נוגעות לתחומי הייעוץ של היועצים: את ההוצאות על העסקת היועץ לפרויקט שערי צדק זקפה לתקנה "הוצאות משפטיות", אף שהוא לא היה אמור לעסוק בעניינים משפטיים, ואת ההוצאות על העסקת היועצת הכלכלית לענייני שכר והסכמי עבודה זקפה לתקנה "זרובה רגילה", שככלל, הרשות מחייבת אותה בהוצאות שונות, דבר שראוי להימנע ממנו משיקולים של בקרה תקציבית ומיזון וגילוי נאותים מבחינה חשבונאית.

ת ע ר י פ י מ ל ש י ר ו ת י י י ע ו ן : ככלל, אין הרשות רואה את עצמה מחויבת לפעול על פי ההוראות ב"תקנון כספים ומשק" (תכ"ם) ולפי התעריפים שקובע החשכ"ל. עם זאת, לדבריה, אם אין בנהליה הוראות מתאימות היא משתמשת בתכ"ם וגם בתעריפים שונים של גופים ממשלתיים, כגון אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר ובמשרד הביטחון, ובתוצאות של מכרזי החשכ"ל.

הבדיקה העלתה, כי הרשות לא קבעה תעריפים לשכירת שירותי ייעוץ ואף לא אמות מידה לקביעתם. חישוב השווי של שעת עבודה באחד משני החוזים שבהם נקבע המספר הכולל של שעות עבודה בחודש, העלה, כי הרשות משלמת 620 ש"ח (כולל מע"מ) בממוצע לשעה. לשם השוואה, סכום זה גדול פי 2.5 מהתעריף הגבוה ביותר שקבע החשכ"ל במאי 2002 לשעת ייעוץ של בעל

תואר שלישי שיש לו ניסיון של יותר מעשר שנים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה כי בעת התקשרות עם יועצים תתחשב הרשות בתעריפי החשכ"ל ליועצים, הנקבעים על פי רמת ההשכלה ושנות הניסיון של היועץ, שכן הם משקפים את התעריפים הסבירים והמקובלים במשרדי ממשלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2003 הודיע המנכ"ל, כי הרשות קבעה תעריף לשכירת שירותי ייעוץ. מבירור שעשה משרד מבקר המדינה ברשות עולה, כי התעריף שנקבע נוגע לסכום ההתקשרות הכולל, הוזה בשלושה מהחוזים עם היועצים. לדעת משרד מבקר המדינה, בקביעת הסכום הכולל אין משום קביעה עקרונית של התעריף לקבלת שירותי ייעוץ על פי אמות מידה ברורות.

ה בקרה על עבודת היועצים : לפי התקשי"ר יש לפרט בחוזה העסקה של יועץ את דרכי בדיקת עבודתו. הביקורת העלתה, כי בהסכמי ההעסקה של חמשת היועצים לא פורטו הדרכים לבדיקת עבודתם. הרשות גם לא דרשה ולא קיבלה מהיועצים דיווח מפורט על מהות השירות שנתנו. משני יועצים שבחוזה אתם נקבע מספר שעות העבודה שיקדישו לרשות בחודש, לא דרשה הרשות לקבל דיווח על מועדי העבודה, ועל מספר שעות העבודה שיוחדו לרשות. כל אלה נחוצים לאישור החשבוניות שהגישו היועצים ולצורכי בקרה על קבלת שירותיהם והיקפם. בפועל הגישו היועצים חשבוניות על הסכום הכולל החודשי שנקבע בחוזים אתם, וצוין בהן שהדרישה לתשלום היא עבור "ייעוץ מקצועי" או "שכר טרחה" וכד', והמנכ"ל אישר אותן לתשלום, בלי שהיו לפניו נתונים מספיקים לצורכי בקרה.



במכרזים שפורסמו ברשות השידור בשנים 2002 ו-2003 למשרות של מנהלי חטיבות ומנהלי מחלקות במקצועות עיתונאיים, ניתנה אפשרות להגשת מועמדות לעובדים ברשות, אשר לא רק שאינם בעלי השכלה אקדמית אלא הם בעלי השכלה תיכונית בלבד ועשר שנות ותק בדירוג העיתונאים ברשות, אלא גם אין להם ניסיון בניהול. בכך קבעה הרשות שזו תהיה רמתם של בעלי תפקידים ניהוליים בשנים הבאות.

עשרות רבות של עובדים, בייחוד בדירוג העיתונאים, קודמו בדרגות בקצב מואץ יותר מהמתחייב מההסכם עם נציגות העובדים, ועובדים קודמו לתפקידי ניהול שלא על פי נוהלי הרשות. מן הראוי שהרשות תקפיד על תקינות קידומם של עובדים בהתאם לנהלים כדי לשמור על מינהל תקין ולחסוך בהוצאות, כפי שנדרשה לעשות בידי הממשלה.

על הרשות היה לקיים תהליך מסודר של התקשרות עם יועצים, כנדרש בדין, לדאוג בעוד מועד לאישור התקציב להעסקתם בידי הוועד המנהל, להקפיד שיועצים יעסקו אך ורק בפעילות שלשמה נשכרו שירותיהם ולקיים בקרה על עבודתם.