

## ענייני מינהל ברשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו

### תקציר

#### רקע כללי

הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (להלן - הרשות) היא גוף סטטוטורי שהוקם ופועל מכוח חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, התשי"ן-1990 (להלן - חוק הרשות השנייה או החוק), והיא אחראית, בין היתר, לקיום שידורי הרדיו ושידורי הטלוויזיה בערוצים המסחריים בישראל ולפיקוח עליהם. הרשות כוללת שני גופים: מועצת הרשות (להלן - המועצה), המונה 15 נציגי ציבור שממנה הממשלה לפי המלצת שר התקשורת, ובראשה מכהן יו"ר (להלן - יו"ר המועצה). המועצה המכהנת מונתה לתפקידה באוקטובר 2014; והנהלת הרשות ובראשה מנכ"ל<sup>1</sup>, האחראי לניהול השוטף של ענייני הרשות.

#### פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2014 - אוקטובר 2015 בדק משרד מבקר המדינה כמה ענייני מינהל ברשות ובכללם טיפול הרשות בהליך שינוי ארגוני ואיוש משרות בכירות. הבדיקות נעשו ברשות, בין היתר ביחידות אלה: לשכת המנכ"ל, הלשכה המשפטית, אגף משאבי אנוש ומועצת הרשות.

#### הליקויים העיקריים

##### ליקויים בעבודת המועצה

**קיום ישיבות המועצה מחוץ לירושלים:** המועצה מתכנסת לישיבותיה בדרך כלל מחוץ לירושלים בניגוד לחוק ולנוהל עבודת המועצה. בכך מפרה המועצה את הוראות החוק וחוטאת להגשמת תכלית החקיקה בדבר מעמדה של ירושלים. כמו כן מפברואר 2010 עד אוקטובר 2015 שילמה הרשות כ-672,000 ש"ח לצורך שכירת מקומות ועבור כיבוד לישיבות המועצה באזור תל אביב.

1 בתפקיד המנכ"ל בפועל משמש מינואר 2015 סמנכ"ל הכספים של הרשות.

**היעדרויות חברי המועצה:** בשנים 2013-2015 כ-45% מחברי המועצה הקודמת וכ-20% מחברי המועצה הנוכחית נעדרו מיותר מ-50% משיבות המועצה. היעדרות של חברי המועצה הייתה משמעותית במיוחד משום שהמועצות פעלו בחלק מתקופת כהונתן בהרכב חסר: במועצה הקודמת היו 11 חברים במקום 15 כנדרש בחוק. אשר למועצה המכהנת - בפברואר 2016 פעלה גם היא בהרכב חסר: 12 חברים במקום 15.

**היעדר תקציב מאושר ועיכוב באישור הדוחות הכספיים:** במשך שלוש שנים - בשנים 2012-2014 - פעלה הרשות בלא שתקציבה אושר על ידי שר האוצר. הדוחות הכספיים לשנים 2011-2013 אושרו במועצת הרשות רק בדצמבר 2014 על אף חשיבותם למילוי תפקידי המועצה וההנהלה. התנהלות הרשות בלא תקציב מאושר כדין וללא דוחות כספיים מבוקרים מנוגדת לחוק ולכללי מינהל תקין.

**עיכובים בפרסום הדוחות השנתיים:** הדוחות השנתיים על פעולות הרשות ופעולות המורשים לשידורים אושרו כ-8 חודשים בממוצע לאחר תום שנת הפעילות. פרסום מאוחר עלול לפגוע ביכולת המועצה לקבל תמונה עדכנית בדבר מידת העמידה של בעלי הזיכיון בהתחייבויותיהם וביכולתה לקבוע את אופן פעולתה לגביהם, והוא אף מונע מהציבור לקבל דיווח על השירות שקיבל.

**עיכובים באישור פרוטוקולי ישיבות המועצה:** המועצה הקודמת אישרה את הפרוטוקולים של דיוניה לאחר חודשים רבים, עד שנה וחצי לאחר קיומם. בדיון אחד למשל אושרו 23 פרוטוקולים. הפרוטוקולים של דיוני המועצה הקודמת שהתקיימו בשלהי תקופת כהונתה, בחודשים מאי עד אוקטובר 2014, לא אושרו. חתימה על פרוטוקול חודשים רבים לאחר מועד הדיון חוטאת לעקרונות המינהל התקין והיא משמשת מעין חותמת גומי.

### ליקויים הנוגעים לאישוש משרות בכירות בהנהלת הרשות

בשלוש השנים האחרונות לא אוישה משרת המנכ"ל ברצף בידי מנכ"ל קבוע, ובמועד סיום הביקורת הייתה המשרה מאוישת זה עשרה חודשים בידי ממלא מקום. מטבע הדברים מנהל במינוי זמני מתקשה בתכנון לטווח ארוך ובקבלת החלטות קשות, והדבר מחליש את כוחו הניהולי כלפי הכפופים לו.

אף שהרשות פרסמה מכרזים לששה תפקידים מרכזיים עוד באוגוסט 2014, ארבעה מהם אוישו רק בין אפריל לאוגוסט 2015. כך למשל תפקידי סמנכ"ל תוכן וסמנכ"ל מדיניות ומחקר אוישו באוגוסט 2015. באוקטובר 2015, יותר משנה לאחר פרסום המכרזים, משרותיהם של ראש אגף מחקר וראש אגף כלכלה טרם אוישו.

### הביקורת הפנימית ברשות

במשך כשנה וחצי, מאוגוסט 2014 ועד פברואר 2016, לא התקיימה ברשות ביקורת פנימית כלל. היעדר ביקורת פנימית פרק זמן כה ממושך הוא בלתי סביר. זאת ועוד, המועצה לא הסדירה את מעמדו הארגוני של המבקר הפנימי ולא קבעה, כמתבקש על פי חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, מי יהיה הממונה עליו.

### מכרז למתן שירותי יחסי ציבור

לקראת צאתה של דוברת הרשות לחופשת לידה פרסמה הרשות "פנייה תחרותית לקבלת הצעות למתן שירותי יחסי ציבור". חברי הצוות מטעם ועדת המכרזים שבחנו את איכות הצעות המועמדים הצהירו על היכרותם עם המשרדים המתמודדים, אך מידת ההיכרות וטיבה, אופי הקשר ומשכו לא פורטו בפרוטוקול; כמו כן, לא נמצאה בפרוטוקול אסמכתה לכך שהתקבלה החלטה לגבי הזיקות שעליהן הודיעו חברי הצוות והשפעתן האפשרית על בחירת הזוכה.

באפריל 2014 התקשרה הרשות עם המשרד הזוכה וביוני 2014 החלה לשלם לו עבור שירותיו, שכללו העמדת נציג במשרדה. מתחילת 2015 לא נכח עוד נציג של המשרד ברשות, ולמרות זאת המשיכה הרשות לשלם למשרד הזוכה בעבור שירותים הכוללים העמדת נציג במשרדה, שעלותם גדולה בכ-7,000 ש"ח לחודש.

### ההמלצות העיקריות

על יו"ר המועצה לפעול להגברת השתתפותם של חברי המועצה בדיונים. כמו כן ראוי שמועדי דיוני המועצה וכן חומרי הרקע לישיבות המועצה יועברו לעיון חבריה זמן סביר לפני הדיונים כדי שיוכלו להתכונן באופן מיטבי.

על משרד התקשורת לפעול למינוי החברים החסרים במועצת הרשות ולהבטיח שכל אימת שיתקבל כתב התפטרות מחבר מועצה ימונה בתוך זמן קצר חבר אחר תחתיו. מן הראוי שמשרד התקשורת ישקול להקים מאגר מועמדים שיאפשר בעת הצורך לקצר את משך הזמן שיידרש למינוי חבר מועצה חדש.

על הרשות לפעול לכך שהתקציב שלה יאושר במועד כנדרש בחוק. כן עליה להקפיד לאשר את הדוחות הכספיים סמוך ככל הניתן לסוף שנת הכספים; עוד עליה להקפיד לפרסם כל דוח שנתי זמן קצר ככל הניתן לאחר תום השנה הנבדקת ולנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה כנגד בעלי זיכיונות המתעכבים בהעברת המידע הנחוץ.

על המועצה והנהלת הרשות להקפיד לאשר את הפרוטוקולים של דיוני המועצה במועד שנקבע בנוהל עבודת המועצה. כמו כן על יו"ר המועצה להקפיד על כך שעם פיוזורה של מועצה וקודם מינוי מועצה חדשה יאושרו כל הפרוטוקולים של דיוני המועצה שהתקיימו עד אותו מועד.

מנכ"ל במינוי בפועל הוא פתרון המיועד למקרים חריגים. היעדרו של מנכ"ל קבוע וחילופם התדיר של מנכ"לי הרשות בשלוש השנים האחרונות, מקשה על תכנון לטווח ארוך ועל קבלת החלטות קשות. על הנהלת משרד התקשורת להחיש את ההליכים להרכבת ועדה לאיתור מנכ"ל לרשות ולפעול לאלתר למינוי מנכ"ל קבוע.

על המועצה לפעול לאלתר להסדרת כלל ההיבטים הנוגעים לתפקידו של המבקר הפנימי ברשות, תוך שמירה על עצמאותה ואי-תלותה של הביקורת הפנימית.

לצורך הבטחת תקינותם של הליכי המכרזים וכדי שיהיה אפשר לקיים פיקוח ובקרה על תפקודה של ועדת המכרזים, על הוועדה להקפיד שהפרוטוקולים של ישיבותיה ישקפו את מלוא ההיבטים שעלו ונבחנו בישיבות, ובכללם החלטות שקיבלה היועצת המשפטית בדבר הודעות של חברי הוועדה על זיקה למועמדים במכרז.

## סיכום

הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, שהיא רשות ציבורית, חבה חובת נאמנות לציבור. חובה זו מלווה אותה בכל פעולותיה, והיא נדרשת לקיים את המוטל עליה באופן מקצועי, הוגן ויעיל בהתאם לכללי המינהל התקין ובשים לב למעמדה כגוף מפקח. יכולתו של ארגון לפעול ביעילות תלויה בכמה מרכיבים ובהם פיקוח ובקרה על תהליכים, ניצול נכון של המשאבים העומדים לרשותו, הצבת יעדים, קביעת סדר עדיפויות וביצוע המשימות לפיו. כמו כן הרשות מחויבת לדווח על פעולותיה, על פי עקרונות השקיפות.

הממצאים בדוח זה מלמדים כי זה שנים מספר פועלת הרשות בצל חילופי מנכ"לים תכופים וחסר ממושך בבעלי תפקידים בכירים, לרבות מבקר פנימי, המהווה שומר סף, וכי הרשות אינה עושה די לאיזושתפקידים. תפקודה של הרשות לקה בחסר בכמה תחומים יסודיים: פעולה בלא תקציב מאושר במשך שלוש שנים, אי-פרסום דוחות שנתיים במועד, היעדר תכניות עבודה מפורטות ואיחור ניכר באישור דוחות כספיים ופרוטוקולים של ישיבות מועצת הרשות.

חוק הרשות השנייה מחייב את נוכחות חברי המועצה בישיבותיה, ומשום כך יו"ר המועצה נדרשת לפעול להגברת נוכחות חברי המועצה בישיבות על מנת שימלאו את התפקיד שנבחרו לבצע, ואת חובת הנאמנות שלהם כלפי הציבור, וכדי להגשים את מטרת החוק בדבר שיקוף מגוון הדעות הרווחות בציבור במועצת הרשות, שכן החלטות שמתקבלות בדיונים שהנוכחות בהם דלה עלולות לשקף את דעת המיעוט ולא את דעת הרוב.

הממצאים שהובאו בדוח זה מחייבים פעולת תיקון ממשית. לנוכח הסמכויות שניתנו לשר התקשורת בחוק הרשות השנייה נדרשים גם מעקב של השר בנושאים אלה ובקרה על תיקון הליקויים.

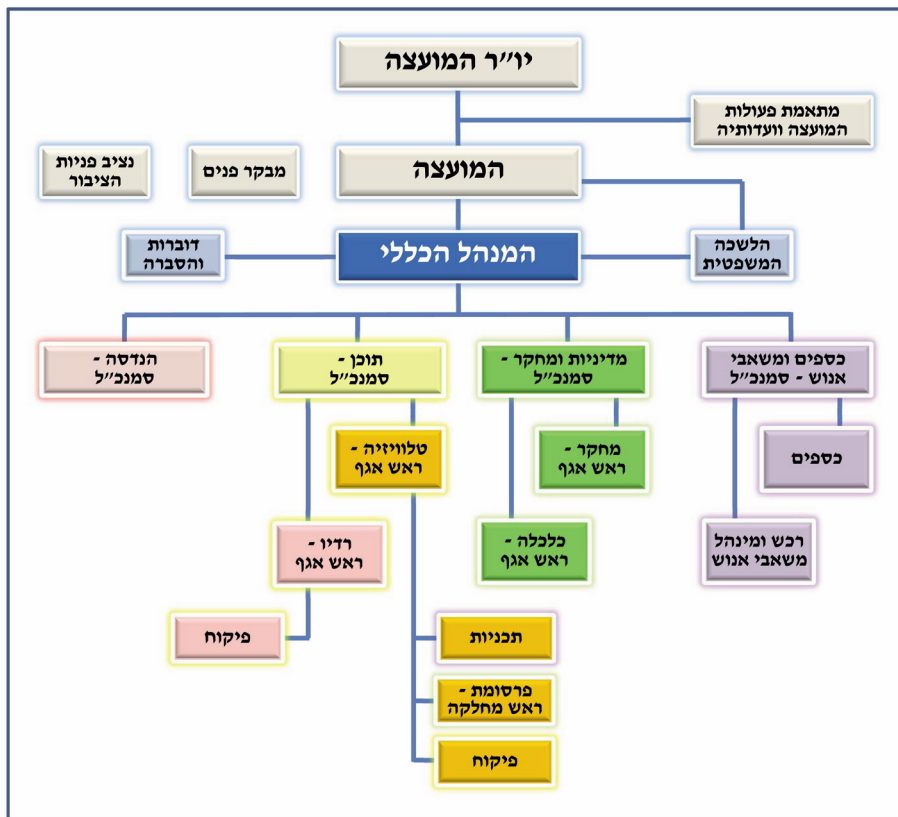


**מבוא**

הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו היא גוף סטטוטורי שהוקם ופועל מכוח חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, התש"ן-1990, והיא אחראית, בין היתר, לקיום שידורי הרדיו ושידורי הטלוויזיה בערוצים המסחריים בישראל ולפיקוח עליהם. הרשות כוללת שני גופים: מועצת הרשות והנהלת הרשות. מועצת הרשות מונה 15 נציגי ציבור שממנה הממשלה לפי המלצת שר התקשורת, ובראשה כיהנה במועד הביקורת הגב' אווה מדז'יבוז'. יו"ר המועצה לשעבר ד"ר אילן אבישר שימש בתפקידו מספטמבר 2010 ועד למינויה של המועצה הנוכחית באוקטובר 2014. בראש הנהלת הרשות עומד מנכ"ל, והוא אחראי לניהול השוטף של ענייני הרשות. בתפקיד המנכ"ל בפועל שימש החל בינואר 2015 מר ניר שוויקי, סמנכ"ל כספים ומינהל ברשות (להלן - המנכ"ל בפועל). מנכ"ל הרשות לשעבר מר שי באב"ד (להלן - המנכ"ל דאז) שימש בתפקידו מיוני 2013 ועד דצמבר 2014. להלן בתרשים המבנה הארגוני של הרשות השנייה:

תרשים 1

**המבנה הארגוני של הרשות השנייה**



המקור: הרשות השנייה.

הרשות מממנת את פעילותה באמצעות דמי זיכיון שנתיים ודמי הפצת השידורים<sup>2</sup> שמשלמים לה בעלי הזיכיונות לשידורי טלוויזיה ורדיו. תקציב הרשות לשנת 2015 היה כ-29 מיליון ש"ח, ולשנים 2013 ו-2014 - כ-37.5 מיליון ש"ח<sup>3</sup>.

## פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2014 - אוקטובר 2015 בדק משרד מבקר המדינה כמה ענייני מינהל ברשות ובכללם טיפול הרשות בהליך שינוי ארגוני ואיוש משרות בכירות. הבדיקות נעשו ברשות, בין היתר ביחדות אלה: לשכת המנכ"ל, הלשכה המשפטית, אגף משאבי אנוש ומועצת הרשות.

## עבודת המועצה

לפי חוק הרשות השנייה תפקידי המועצה וסמכויותיה הם, בין היתר, להתוות את קווי הפעולה של הרשות; לפקח על ביצוע השידורים בידי בעלי הזיכיונות; לאשר את תקציב הרשות; ולקבוע כללים בכל הנוגע לשידורים, לביצועם ולפיקוח עליהם. החוק קובע כמה הוראות הנוגעות לסדרי עבודה כלליים של המועצה.

מועצת הרשות פועלת על פי "נוהל עבודת מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו" (להלן - הנוהל או ניהול עבודת המועצה), שנקבע בשנת 2004 ועודכן בשנים 2010 ו-2012. הנוהל כולל הוראות המסדירות את דרכי עבודתה של המועצה ונוגעות לישיבותיה, דרכי קבלת החלטות שלה, אישור הפרוטוקולים של ישיבותיה, החזרים עבור הוצאות של חברי המועצה, ישיבות ועדות המשנה שלה ועוד.

## ישיבות מועצת הרשות

1. חוק הרשות השנייה קובע כי "מקום מושבם של הרשות ומוסדותיה ושל חברת החדשות הוא בירושלים". בהתאם לכך קבעה המועצה בנוהל כי "מקום כינוסן של ישיבות המועצה יהיה בירושלים, למעט אם החליט יו"ר המועצה, בנסיבות מיוחדות, על כינוסה של ישיבה שלא בירושלים. יו"ר המועצה יביא את החלטתו והנסיבות המיוחדות שביסודה, לאשרור המועצה בפתח הישיבה האמורה".

2 באמצעות מערך שידור הטלוויזיה הדיגיטלי הקרקעי הקרוי "עידן+".  
3 תקציב הרשות לשנת 2015 צומצם בכ-25% לעומת תקציבה לשנים 2013 ו-2014 בשל שינוי ארגוני שנקטה, ומאחר שלא הוקצה עוד תקציב נפרד להפקות תוכן שמימנה הרשות בשנים קודמות.

נמצא כי בשנת 2014 קיימה המועצה הקודמת 18 ישיבות מועצה<sup>4</sup>, וכי אחת מהן התקיימה במלון בפרוודור ירושלים והיתר באזור תל אביב. אשר למועצה הנוכחית<sup>5</sup>, עד אפריל 2015 קיימה המועצה עשר ישיבות מועצה, רק שתיים מהן במשרדי הרשות בירושלים והיתר באזור תל אביב.

מהאמור עולה כי המועצה מתכנסת בדרך כלל מחוץ לירושלים בניגוד לחוק הרשות השנייה ולנוהל עבודת המועצה, בלי שהנסיבות המיוחדות לכינוס ישיבות מחוץ לירושלים נרשמות בפרוטוקול ובלי אישור המועצה. יתרה מכך, מפברואר 2010 עד אוקטובר 2015 שילמה הרשות כ-672,000 ש"ח לצורך שכירת מקומות ועבור כיבוד לישיבות המועצה באזור תל אביב, אף על פי שבמשרדיה בירושלים יש מקום מתאים לקיום הישיבות בלא עלות נוספת לשכירת מקום.

יצוין כי בדיון המועצה בדצמבר 2012 נדרשו חבריה לסוגיה זו בעקבות בדיקות נפרדות שנעשו מטעם היועצת המשפטית של הרשות והמבקר הפנימי<sup>6</sup>. היועצת המשפטית הזכירה שהחוק קובע כי מקום מושבם של הרשות ומוסדותיה וחברות החדשות המשרדות בטלוויזיה המסחרית הוא ירושלים, וציינה כי "ליבת פעילות הרשות השנייה... זה החלטות המועצה וועדותיה החשובות... התפקיד בסוף גם שלי בהיבט החוק, גם של [המבקר הפנימי] בהיבט הביקורת, הוא להזכיר שכפי שאנחנו דורשים קיום ועמידה על הדבר הזה, משתי החברות החדשות שאגב כועסות גם הן, למה הן צריכות לשנע את כל העובדים שלהם לירושלים?". היועצת המשפטית גם צייטה מהחלטה של ועדת הביקורת של המועצה ולפיה "הועדה תמליץ למועצה להקפיד על כינוס הישיבות הן של המועצה והן של הועדות במשרדי הרשות בירושלים, למעט במקרים חריגים ובנסיבות מיוחדות כפי שנקבע בנוהל עבודת המועצה וועדותיה".

הרשות כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 כי מועצת הרשות תשתדל לנהל את דיוניה ככל הניתן ובשים לב לנסיבות באזור ירושלים. עם זאת ציינה כי מאחר שכל חברי המועצה גרים מחוץ לירושלים, הזמן הרב הדרוש לנסיעות לירושלים עלול למנוע כינוס ישיבות עקב היעדר מניין חוקי של חברים והדבר יפגע בתפקוד הרשות. כמו כן מהבחינה הכלכלית עדיף לקיים את הישיבות בתל אביב, שכן עלות החזר הנסיעה לירושלים לחברי המועצה (במונית או ברכב פרטי) גבוהה מעלות שכירת אולם באזור המרכז.

משרד מבקר המדינה מעיר כי קיום הרוב מוחלט של התכנסויות המועצה וועדותיה מחוץ לירושלים הוא הפרה בוטה של הוראות החוק וחוטא להגשמת תכלית החקיקה בדבר מעמדה של ירושלים. לפיכך על יו"ר המועצה לפעול לאלתר למילוי הוראות החוק ורק בנסיבות מיוחדות לקבוע ישיבות שלא בירושלים.

זאת ועוד. אף על פי שיש ליו"ר המועצה לשכה במשרדי הרשות בירושלים המתאימה לקיום פגישות עבודה, בחודשים נובמבר 2014 עד אוקטובר 2015 היא קיימה חלק ניכר מפגישותיה מחוץ לירושלים. יצוין כי ההוצאות בגין פגישות אלה הסתכמו בכ-11,000 ש"ח - כ-60% מתקרת הוצאות האירוח להן זכאית היו"ר מתוקף תפקידה.

4 לא כולל ישיבות ועדות המשנה של המועצה.

5 לא כולל ישיבות ועדות המשנה של המועצה.

6 היועצת המשפטית מצאה כי מבין 20 ישיבות מועצה רק 7 התקיימו באזור ירושלים; מבין 30 ישיבות של ועדות המשנה של המועצה רק אחת התקיימה בסמוך לירושלים.

2. חוק הרשות השנייה מייחס חשיבות לנכחות חברי המועצה בדינויה וקובע כי "נעדר חבר המועצה ללא סיבה סבירה משלוש ישיבות רצופות של המועצה או מיותר ממחצית הישיבות שקיימה בשנה אחת, רשאי השר, לאחר התייעצות ביושב ראש המועצה, להעבירו מכהונתו בהודעה בכתב". עוד קובע החוק כי בכל מקרה של פקיעת כהונה של חבר מועצה, בין היתר על ידי העברתו מכהונתו או בהתפטרותו, יודיע על כך שר התקשורת לממשלה תוך 14 ימים. עם פקיעת כהונת חבר המועצה ימונה חבר אחר במקומו.

משרד מבקר המדינה העלה כי בשנת 2013 חבר מועצה אחד נעדר מ-92% מהישיבות; בשנת 2014 נעדרו חמישה חברים מ-50% עד 100% מהישיבות: חבר א - מ-100%; חבר ב - מ-94%; חברה ג - מ-72%; חברים ד ו-ה נעדרו מ-50%, ואחת מהם נבחרה לכהן גם במועצה הנוכחית ועד מועד סיום הביקורת נעדרה מיותר מ-50% מישיבותיה; בשנת 2015<sup>7</sup> שלושה חברים נעדרו מ-50% עד 70% מהישיבות: חברה א - מ-70%, חברה ב - מ-60%, חברה ג - מ-50%.

יוצא אפוא כי בשנים 2013-2015 נעדרו 45% מחברי המועצה הקודמת ו-20% מחברי המועצה הנוכחית מיותר מ-50% מישיבות המועצה. מדובר בשיעור גבוה של היעדרויות מישיבות המועצה. עוד נמצא שחלק מישיבות המועצה נפתחות באיחור בשל היעדר מניין חוקי של חברים<sup>8</sup>.

הרשות בתשובתה הסבירה כי חלק גדול מחברי המועצה מכהנים במשרות בכירות, ולכן הגמישות והזמינות שלהם נמוכות. אמנם נעשה מאמץ לתאם את מועדי הישיבות עם כל חברי המועצה, אך מאחר שמדובר בתיאום לוחות הזמנים של 15 אנשים, נקבעות לעתים ישיבות בתאריכים שבהם לא כולם יכולים להשתתף. הרשות הוסיפה כי חברי המועצה מקדישים זמן רב להשתתפות בישיבות ועדות המשנה של המועצה, ישיבות עבודה, התכתבויות ושיחות עבודה אשר אינן נלקחות בחשבון ואין משולם בעבורן גמול כלשהו.

זאת ועוד, ההיעדרות של חברי המועצה משמעותית במיוחד משום שהמועצות פעלו בחלק מתקופת כהונתן בהרכב חסר: במועצה הקודמת היו 11 חברים במקום 15 כנדרש בחוק. אשר למועצה המכהנת - בפברואר 2016 פעלה גם היא בהרכב חסר: 12 חברים<sup>9</sup> במקום 15. על משרד התקשורת לפעול למינוי החברים החסרים במועצה, ועליו להבטיח שכל אימת שיתקבל כתב התפטרות מחבר מועצה ימונה בתוך זמן קצר חבר אחר תחתיו.

משרד התקשורת כתב בתשובתו מפברואר 2016 כי סוגיית המחסור בחברי מועצה ידועה ומונחת לפתחו. אשר על כן החל המשרד בהליך איתור והשמה של חברי מועצה חדשים על פי כל השלבים הקבועים בחוק.

- 7 החישוב כולל ישיבות מדצמבר 2014 ועד אפריל 2015. אמנם התקיימו ישיבות מועצה נוספות ממאי 2015 ועד מועד סיום הביקורת, אולם הפרוטוקולים של ישיבות אלה אושרו רק בנובמבר 2015.
- 8 על פי סעיף 17 לחוק המניין החוקי בישיבות המועצה הוא רוב חרייה ובהם יו"ר המועצה. לא היה מניין חוקי בעת שנפתחה ישיבת המועצה, רשאי היו"ר לדחותה בחצי שעה; כעבור חצי שעה תהיה הישיבה כדין בכל מספר של נוכחים, ואולם לקבלת ההחלטה דרושים שליש מחברי המועצה לפחות ובהם היו"ר.
- 9 שני חברים פרשו וחברה אחת נעדרת באופן קבוע.



בשנת 2011 המליץ מבקר המדינה<sup>10</sup> לגבי הרכב חסר של נציגי הציבור במועצת המנהלים של חברות החדשות, כי מועצת הרשות תגבש, באמצעות צוות מקצועי וניטרלי, מאגר מועמדים גדול שממנו ייבחרו הנציגים למועצות המנהלים. משרד מבקר המדינה סבור שהמלצה זו יפה גם לעניין מינוי חברי מועצת הרשות, ומן הראוי שמשרד התקשורת ישקול להקים מאגר מועמדים שיאפשר בעת הצורך לקצר את משך הזמן שיידרש למינוי חבר מועצה חדש.

3. חברת מועצה ביקשה להדגיש בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 כי פעילותה כחברת מועצה נעשית בהתנדבות ובד בבד עם עבודתה, וכי חלק מהישיבות נקבעו במועדים שבהם הודיעה מראש כי לא תוכל להשתתף בשל עבודתה. היא הוסיפה כי חלק מהישיבות נקבעו בהתראה קצרה מאוד, וכי פעילות חברי המועצה כרוכה במפגשים רבים נוסף על ישיבות המועצה, שמחייבים היעדרות ממקום העבודה - בממוצע יום עבודה בכל שבועיים. גם חברת מועצה אחרת ציינה שמועדי הישיבות נקבעים בהתראה קצרה מאוד מראש, ללא תכנון מוקדם של המועדים הצפויים ובלי שלחברי המועצה או הוועדות ניתן במועד מוקדם דיו חומר רקע שיאפשר להם ללמוד את הנושאים שעומדים על סדר היום כדי לגבש את עמדתם בצורה מושכלת. בנסיבות אלה היא חשה שסיכוייה לתרום תרומה משמעותית לעבודת המועצה קטנים, ואלה בין היתר גורמים להיעדרותה מחלק מישיבות המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר המועצה כי היעדר תכנון מוקדם של מועדי דיוני המועצה ואי-המצאת חומר רקע לחברי המועצה די זמן לפני הדיונים, כדי לאפשר לימוד הנושאים שעומדים על סדר היום וגיבוש עמדה מושכלת, מעלים חשש לפגיעה ביכולתם של חברי המועצה למלא את תפקידם באופן מיטבי.

בתשובת הרשות מינואר 2016 היא כתבה כי לקראת כל אחת מישיבות המועצה וועדות המשנה מועבר לחברי המועצה סדר יום מפורט הכולל את הנושאים העתידיים להידון וכן חומרי רקע מפורטים.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר המועצה כי עיקר הטענות שהובאו לעיל נסבו על העברת החומרים סמוך לקיום הישיבות ועל כך שלעתים ההודעה על מועדי הישיבות נמסרת זמן קצר לפני קיומן. מאחר שלמועצה תפקידים וסמכויות מהותיים, הכוללים בין היתר התוויית קווי הפעולה של הרשות, פיקוח על ביצוע השידורים בידי בעלי הזיכיונות, אישור תקציב הרשות וקביעת כללים בכל הנוגע לשידורים, לביצועם ולפיקוח עליהם, ראוי שחומרי הרקע לישיבות המועצה יועברו לחבריה לעיון זמן סביר לפני הדיונים כדי שיוכלו להתכונן באופן מיטבי.

10 מבקר המדינה, דוח שנתי 61 (2011), "היבטים בפעילותה של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו", עמ' 479.

זאת ועוד, אמנם חברי המועצה מקדישים מזמנם בהתנדבות מחוץ לשיבות המועצה, אולם חבר מועצה שנבחר לכהן בתפקיד זה ומסכים לכך, חזקה עליו שהוא מקבל עליו את האחריות והמחויבות הנדרשות מנושא תפקיד זה. חוק הרשות השנייה מחייב את נוכחות חברי המועצה בישיבותיה, ולכן משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר המועצה כי עליה לפעול להגברת נוכחות חברי המועצה בישיבות על מנת שימלאו את התפקיד שנבחרו לבצע ואת חובת הנאמנות שלהם כלפי הציבור, וכדי להגשים את מטרת החוק בדבר שיקוף מגוון הדעות הרווחות בציבור במועצת הרשות, שכן החלטות שמתקבלות בדיונים שהנוכחות בהם דלה עלולות לשקף את דעת המיעוט ולא את דעת הרוב. נוכח שיעור ההיעדרויות הגבוה של כמה מהחברים, עליה ליידע את השר בדבר חברי המועצה שאינם משתתפים באופן רציף ברוב הישיבות ולהמליץ לו לפעול להחלפתם.

הרשות בתשובתה מסרה כי יו"ר המועצה פועלת להבטחת השתתפותם של חברי המועצה בדיונים ואף פנתה בנושא היעדרותה של אחת מחברות המועצה למנכ"ל משרד התקשורת. בעקבות הערת הביקורת בכוונת יו"ר המועצה להדגיש שוב לפני חברי המועצה את חשיבות השתתפותם בכל ישיבות המועצה ולהמשיך במעקב אחר נוכחותם בישיבותיה.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר המועצה כי בד בבד עם פעולתה להבטחת השתתפותם של חברי המועצה בישיבות המועצה, עליה לתת את הדעת גם לאיכות הדיונים. עליה להביא לכך שלישיבות המועצה יוקדם תכנון הכולל הכנת חומר רקע מתאים וחלוקתו מבעוד מועד לחברי המועצה, כדי שיוכלו לבוא לישיבות מוכנים לאחר שלמדו את הנושאים שעל הפרק ולקבל החלטות מושכלות.

## נסיעות חברי המועצה במוניות

בנוהל עבודת המועצה נקבע כי חברי המועצה יהיו זכאים להחזר הוצאות נסיעה בין-עירונית במונית לשם השתתפות בישיבות המועצה וועדותיה ולביצוע פעילויות נוספות שקבעה המועצה, בהתקיים אחד משלושת התנאים האלה: המונית שימשה להסעת שני חברי מועצה; המונית שימשה להסעת חבר יחיד אם ההסעה בוצעה מאזור שממנו לפי קביעת יו"ר המועצה לא הגיע לישיבה חבר מועצה אחר; יו"ר המועצה נתן אישור חריג ומנומק בכתב להסעת חבר יחיד במונית.

על פי דוח הוצאות נסיעות חברי המועצה בשנת 2014, הסתכמה עלות נסיעותיהם במוניות ב-68,000 ש"ח (לא כולל מע"מ). סכום זה הוצא עבור כ-120 נסיעות במוניות (רובן הלוך ושוב) של חברי המועצה הנוכחית והקודמת. בממוצע עלות כל נסיעת הלוך ושוב הסתכמה בכ-560 ש"ח.

מבדיקת הדוח עולה כי המונית שימשו להסעת חברי המועצה לבדם בלי שניתן לכך אישור יו"ר המועצה. זאת ועוד, לפחות 18 נסיעות בוצעו מאזור שממנו הגיע חבר מועצה נוסף לישיבה.

הרשות הסבירה בתשובתה כי לאור עיסוקיהם של חברי המועצה והפריסה הגאוגרפית הנרחבת של מקומות מגוריהם, הזמן הנדרש להגעה לישיבות הוא קריטי, וניצולו היעיל מסייע להגעת החברים לישיבות.

עיסוקיהם של חברי המועצה והפריסה הגאוגרפית של מקומות מגוריהם אינם עובדות חדשות והם מאפיינים את המועצות לאורך השנים. למרות זאת בנוהל עבודת המועצה נדרש אישור לנסיעה של חבר יחיד במונית, כלומר חברי המועצה עצמם ראו צורך בהגבלת נסיעות כאלה. לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד לא שונה הנוהל, מן הראוי שהמועצה תקפיד על קיום הוראותיו.

## אישור תקציב הרשות והדוחות הכספיים שלה

תקציב הרשות לשנת 2015 היה 29 מיליוני ש"ח, ולשנת 2014 - 37.5 מיליוני ש"ח. התקציב מורכב ברובו מהכנסות הרשות מדמי זיכיון שנתיים שמשלמים לה בעלי הזיכיונות לטלוויזיה בשיעורים שנקבעו בתקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (כספים), התשנ"ב-1992, וכן מדמי זיכיון שנתיים שמשלמים לה בעלי הזיכיונות לרדיו בשיעורים שנקבעו בתקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תשלומי בעל זכיון לשידורי רדיו), התשנ"ה-1995.<sup>11</sup>

1. לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, תקציבו של תאגיד ציבורי שהוקם לפי חוק טעון אישורו של שר האוצר ויוגש לו לאישור לא יאוחר מ-30 ימים לפני תחילת שנת התקציב, כלומר עד 1 בדצמבר שלפני שנת התקציב. אם לא אושר התקציב עד תחילת השנה התאגיד יהיה רשאי להוציא בכל חודש סכום השווה לחלק ה-12 מהתקציב השנתי שאושר לשנה הקודמת.

לפי החוק, המועצה תדון בתקציב הרשות שיגיש לה מנכ"ל הרשות לאישור; עליה לאשרו עד חודשיים לפני תחילת השנה, ועל הרשות לפרסם את התקציב באתר האינטרנט שלה. פעילותו של גוף ציבורי לפי תקציב מאושר ופרסום התקציב תואמים את כללי המינהל התקין, מבטיחים שלרשות הציבורי יעמוד מידע חשוב על פעילותו של הגוף ומחזקים את האמון במערכת הציבורית.

הביקורת העלתה כי במשך שלוש שנים - בשנים 2012-2014 - פעלה הרשות בלא שתקציבה אושר על ידי שר האוצר. תקציב הרשות לשנת 2015 אושר במועצת הרשות ב-3.12.14 ורק ב-19.5.15 אושר בידי שר האוצר, לאחר שבהוראת משרד האוצר בוצע בו שינוי<sup>12</sup>. יצוין כי באתר האינטרנט של הרשות היה אפשר לצפות במועד סיום הביקורת בתקציב הרשות לשנת 2011 בלבד.

תקציב הרשות הוגש לשר האוצר לאישור במועד הקבוע בחוק בכל אחת מהשנים, אולם הרשות לא קיבלה אישור לתקציב שהוגש והיא פעלה במסגרת התקציב שאישרה המועצה. גם בתשובתה הדגישה הרשות כי הצעת התקציב הוגשה לאישור משרד האוצר במועד הקבוע בחוק.

11 עד סוף שנת 2012 נדרשו בעלי הזיכיונות לטלוויזיה ולרדיו לשלם לרשות גם תמלוגים מהכנסותיהם.  
12 מועצת הרשות אישרה בשיבתה ב-27.4.15 את השינוי שדרש משרד האוצר - העלאת סכום העתודה (דורבה) של הרשות ב-250,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי פעולת הרשות במשך שלוש שנים ללא תקציב מאושר כדין מנוגדת לחוק ולכללי מינהל תקין. התמשכות הליך קבלת האישור ממשרד האוצר שלוש שנים היא בלתי סבירה, ועל הרשות לפעול לכך שתקציבה יאושר במועד כנדרש בחוק.

2. דוחות כספיים של ארגון מציגים את המצב הפיננסי שלו ואת תוצאות פעולותיו העסקיות-כספיות בתקופה מוגדרת. על פי החוק על המועצה לאשר את הדינים והחשבונות הכספיים של הרשות (להלן - דוחות כספיים).

הדוחות הכספיים משמשים את הנהלת הרשות כדי להעריך את מידת ההצלחה של הפעולות שבוצעו ולתכנן את הפעולות הדרושות בעתיד; ואת מועצת הרשות כדי לבחון את ניהולה השוטף של הרשות ולפקח על ביצוע תפקידי ההנהלה.

הביקורת העלתה כי על אף החשיבות של הדוחות הכספיים למילוי תפקידי המועצה וההנהלה, הדוחות לשנים 2011-2013 אושרו בוועדת הכספים של המועצה ובמועצת הרשות רק בדצמבר 2014, כלומר בחלוף שנה עד שלוש שנים מתום השנה הרלוונטית.

בדיון המועצה בדצמבר 2014 הביעו יו"ר המועצה וחבריה את מורת רוחם מהאיחור בהגשת הדוחות הכספיים למועצה לאישור. בהחלטתה בתום הדיון ציינה המועצה כי היא "מבקשת מהנהלת הרשות לדאוג להעברת הדוחות הכספיים לשנים הבאות במועד".

הרשות הסבירה בתשובתה כי האיחור בהגשת הדוחות הכספיים לאישור המועצה נגרם בין היתר משום שההליכים לבחירת משרד רואה חשבון חיצוני לנושא התארכו יותר מן הצפוי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי פעולת הרשות במשך שלוש שנים ללא דוחות כספיים מבוקרים ומאושרים מנוגדת לכללי מינהל תקין. על הנהלת הרשות להקפיד להגיש דוחות כספיים סמוך ככל הניתן לסוף השנה. על המועצה להקפיד על כך שהנהלת הרשות תגיש לה לאישור את דוחותיה הכספיים במועד.

## פרסום דוח שנתי

על פי החוק מנכ"ל הרשות יגיש למועצה דין וחשבון שנתי על פעולות הרשות ופעולות המורשים לשידורים (להלן - הדוח השנתי) וכל דוח שתדרוש המועצה. הדוח השנתי של הרשות יעסוק, בין היתר, בפעילותם של בעלי הזיכיון בנוגע לתוכני השידור ולחובות שהוטלו עליהם בחוק ובכתבי הזיכיון; בהפרות של החוק, הכללים או הנחיות הרשות ובהחלטות מועצת הרשות בנוגע להפרות אלה. הדוח השנתי מתפרסם לציבור, והוא משמש כלי חשוב לסיכום הפעילות השנתית, הסקת מסקנות, פיקוח וקבלת החלטות לגבי ליקויים שהתגלו ולגבי תכנון עתידי.

בית המשפט העליון קבע כי "הזכות לקבלת מידע על פעילותן של רשויות ציבוריות היא מאבני היסוד של חברה חופשית... היא משקפת את התפיסה המשפטית לפיה הרשות כנאמן הציבור

מחויבת לדאוג לציבור ולא לעצמה במילוי תפקידיה<sup>13</sup>. אחד מההיבטים של עקרון השקיפות הוא חובת הגילוי והפרסום לציבור של מידע הנמצא בידי הרשות. ככלל, חובת הגילוי ממומשת כאשר הגילוי נעשה בזמן אמת ולא בדיעבד, לאחר שהמצב העובדתי או המשפטי השתנה<sup>14</sup>. לפיכך ראוי כי הדוח השנתי של הרשות יפורסם סמוך לתום השנה שבה הוא עוסק.

בביקורת שממצאיה פורסמו בשנת 2011 בדק משרד מבקר המדינה את המועדים שבהם פרסמה הרשות השנייה את הדוחות השנתיים ומצא כי כל דוח אושר במועצה כשנה לאחר תום השנה שבה הוא עוסק. מבקר המדינה דרש מהרשות לבחון אם הפעולות שהיא מבצעת לסיכום הדוח נעשות ביעילות ובמהירות המרבית, ולנקוט את כל הפעולות הדרושות כדי להבטיח שהדוח השנתי יפורסם בהקדם האפשרי. הרשות בתגובתה על ממצאי הביקורת מסרה כי בכוונתה גם לשקול את האפשרות לפרסם סמוך לחודש אוגוסט דוח חצי-שנתי שילמד על מגמות ויתריע במידת הצורך על אי-עמידה של בעלי הזיכיון בהתחייבויותיהם<sup>15</sup>.

להלן בלוח פירוט מועדי הפרסום של הדוחות השנתיים של הרשות לשנים 2011-2014:

לוח 1

**מועדי הפרסום של הדוחות השנתיים של הרשות (2011-2014)**

שנת הדוח	2011	2012	2013	2014
מועד האישור	23.12.12	6.3.14	28.7.15	26.11.15
מספר החודשים שחלף מתום שנת הדוח	12	14	19	11

על פי נתוני הרשות בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהלוח עולה כי הליקוי בדבר פרסום מאוחר של הדוח השנתי של הרשות לא תוקן. הדוחות אושרו בממוצע כ-14 חודשים לאחר המועד שבו עסק הדוח.

בתשובתה מינואר 2016 כתבה הרשות כי המועד הראשון האפשרי לפרסום דוח שנתי הוא תחילת חודש יולי של השנה שלאחר תום שנת הדוח, משום שהדוח מתבסס בין היתר על הדוחות הכספיים המבוקרים של בעלי הזיכיון.

יוער כי גם לפי תשובת הרשות, הדוחות השנתיים של הרשות לשנים האמורות פורסמו בממוצע באיחור של כשמונה חודשים.

בדיון מועצת הרשות בדצמבר 2013 אמר היו"ר דאז בעניין הדוח השנתי לשנת 2012: "גם הנושא של הדוח השנתי מתעכב, אני כבר חודשים מפציר בהנהלה להגיש את זה למועצה, אנחנו כבר בעיכוב מאוד רציני גם אחרי שהייתה הערה של מבקר המדינה, אני מקווה שבישיבה הבאה נוכל לדון בזה". אולם גם עשרה חודשים לאחר מכן, בדיון המועצה באוקטובר 2014, דיווח המנכ"ל דאז כי "יוגש בקרוב לאישורה [של המועצה] הדוח השנתי לשנת 2013. לעניין דוח 2014 - ישנם עדיין נתונים כספיים שאמורים להגיע מהזכיינים ובעקבותיהם יוגש לאישור המועצה גם דוח זה".

13 ע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס 217(4), פסקה 8 (2006).  
 14 אליעד שרגא ורועי שחר, המשפט המנהלי - עקרונות יסוד (התשס"ט), עמ' 173-177.  
 15 לעיל, דוח שנתי 61, עמ' 520-521.

יצוין כי הטענה שהתשתית שעליה מתבסס הדוח השנתי של הרשות מקורה בנתונים ודוחות שמוסרים בעלי הזיכיון לרשות עלתה גם בתגובה על דוח זה וגם בביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה. בדוח הביקורת הקודם צוטטו דבריו של בית המשפט העליון בנושא<sup>16</sup>, ולפיהם על אף הקושי "ניתן אפוא לצפות כי הרשות השנייה ומוסדותיה המוסמכים יעשו שימוש בסמכויות שניתנו בידיהם על פי חוק ויפעילו פיקוח שוטף גם במהלך שנת השידורים, על מנת שניתן יהיה ליישם באופן אפקטיבי את התיקונים וההשלמות הנדרשים ועל מנת שהחוסרים ככל שיימצאו כאלה לא ייערמו ולא יצטברו משנה לשנה". מבקר המדינה המליץ לרשות לנקוט סנקציות כנגד בעלי זיכיונות המתעכבים בהעברת המידע הנחוץ, כדי שהדוח השנתי יתפרסם בהקדם האפשרי.

הרשות בתשובתה הסבירה כי תהליך הכנת הדוח השנתי הוא מורכב וכוון בשקלול של עשרות אלפי נתונים שונים, כולל נתונים כספיים הנוגעים להכנסות הזכיינים, אשר מהם נגזר היקף חובותיהם השנתיות, אותם יש לבדוק ולנתח. הרשות הודיעה כי ככלל היא פועלת להאמת הדוח לדיון במועצה ברבעון השלישי או תחילת הרבעון הרביעי בשנה שלאחר מכן וכי היא פועלת ותמשיך לפעול לקיצור זמן זה, ככל הניתן, בלי לפגוע באיכות העבודה.

תשובה זו של הרשות תמוהה, שכן עוד בשנת 2011 בתגובה על ממצאי ביקורת קודמת של מבקר המדינה כתבה הרשות שבכוונתה לשקול את האפשרות לפרסם סמוך לחודש אוגוסט דוח חצי-שנתי שילמד על מגמות ויתריע במידת הצורך על אי-עמידה של בעלי הזיכיון בהתחייבויותיהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי מכוח חוק הרשות השנייה ובשל היותה גוף ציבורי, הנדרש לנהוג בשקיפות ועומד לביקורת ציבורית, היא מחויבת לדווח על פעולותיה, שהרי המידע על פעולותיה איננו נמצא בידי הציבור ואין לו יכולת להשיגו. פרסום המידע זמן רב לאחר שהפעולות נעשו אינו ממלא את ייעודו ואף מונע מהציבור לקבל דיווח על השירות שקיבל ועל עמידת בעלי הזיכיון בהתחייבויותיהם. הפרסום המאוחר אף עלול לפגוע ביכולת המועצה לקבל תמונה עדכנית וכוללת בדבר מידת העמידה של בעלי הזיכיון בהתחייבויותיהם וביכולתה לקבוע את אופן פעולתה לגביהם. על הרשות להקפיד לפרסם כל דוח שנתי סמוך ככל הניתן לאחר תום השנה הנבדקת ולנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה כנגד בעלי זיכיונות המתעכבים בהעברת המידע הנחוץ. כמו כן על המועצה לפעול בנושא ולדרוש מהנהלה לגבש את הדוח בסמוך לתום השנה.

## תכניות העבודה

תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות של ארגון אמורות להציג את יעדי פעילותו לתקופה מוגדרת, את פעילותו המתוכננת ואת תוצאותיה המצופות. תכניות העבודה הן כלי מרכזי למימוש יעדי הארגון בטווח הקצר ובטווח הארוך. בתהליך תכנון העבודה יש להגדיר את היעדים והמטרות; לקבוע אילו משאבים יוקצו להשגתם; להכין תכניות פעולה ולקבוע סדרי עדיפויות ליישומן בהתאם ליכולת הביצוע; ולקבוע לוח זמנים לביצוע כל שלב בתכניות הפעולה. תכנית העבודה נועדה

16 בג"ץ 5872/07 איגוד מפיקי סרטים וטלוויזיה בישראל נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (פורסם במאגר ממוחשב, 27.10.10).

לשמש עבור הנהלת הארגון ומנהלי יחידותיו בסיס למעקב אחר קצב ההתקדמות לקראת השגת המטרות<sup>17</sup>. המועצה מאשרת את תכנית העבודה שמגישה לה הנהלת הרשות.

הביקורת העלתה כי תכניות העבודה של הרשות לשנים 2012-2014 כללו רק יעדים מרכזיים והזכרו בהן עיקרי תכנית העבודה בלבד, ללא פירוט המשימות, לוחות זמנים ומשאבים. רוב היעדים לשנת 2014 נכללו גם בתכניות העבודה לשנים 2012 ו-2013.

משרד מבקר המדינה העיר להנהלת הרשות ולמועצת הרשות כי מסמך ובו רשימת הנושאים הכלליים שהרשות בחרה להתמקד בהם הוא כשלעצמו אינו תכנית עבודה. במסמך כזה חסרים מרכיבים מהותיים כמו תכניות פעולה מפורטות, לוחות זמנים ומדדים ליישום. תכנית עבודה מפורטת תסייע להנהלת הרשות בתערוף הפעולות שעל הרשות לבצע ותשמש למועצת הרשות כלי אפקטיבי למעקב ובקרה אחר פעילות הרשות. על הנהלת הרשות לגבש לקראת כל שנת עבודה תכנית עבודה מפורטת לכלל יחידות הרשות ולהגישה למועצה לאישור מבעוד מועד. מן הראוי שמועצת הרשות תבחן את השגת היעדים ואת העמידה במשימות ובמדדי הביצוע במסגרת המשאבים שהוקצו ובלוח הזמנים שנקבע.

הרשות מסרה בתשובתה כי לקראת שנת 2016 היא הכינה תכנית עבודה הכוללת משימות ולוחות זמנים לביצוע, והמועצה קיימה דיון יסודי בתכנית העבודה ואישרה אותה. עוד מסרה הרשות כי מנכ"ל הרשות יכין לפני תחילת השנה פירוט נרחב של המטרות הנדרשות להשגת כל אחד מהיעדים שאושרו במועצה.

## אישור הפרוטוקולים של ישיבות המועצה

על פי הנוהל לכל ישיבת מועצה ייערכו "פרוטוקול החלטות" קצר, ובו נוסח החלטות שהתקבלו, ו"פרוטוקול ישיבה" מפורט, ובו נוסף על החלטות גם עיקרי דברי המשתתפים. יו"ר המועצה הוא האחראי לאישור משלוח טיוטת הפרוטוקולים למנכ"ל, ליועץ המשפטי ולמבקר הפנימי לצורך קבלת הערותיהם. לפי הנוהל תהליך ההפצה וקבלת הערות ימשך 25 ימים לכל היותר. לאחר קבלת הערות טיוטת הפרוטוקולים המאושרת על ידי יו"ר המועצה תובא לפני חברי המועצה לאישור בישיבתה הקרובה.

17 ראו בעניין זה: מבקר המדינה, דוח שנתי 2005 ב55 "עבודת המטה של משרדי הממשלה", עמ' 191; וכן: מבקר המדינה, דוח שנתי 2016, בפרק "עבודת המטה במשרד הממשלתי", עמ' 49. אף שהדברים אמורים לגבי משרדי ממשלה, עקרונותיהם יפים גם לרשות ציבורית-סטטוטורית, כמו הרשות השנייה.

הביקורת העלתה שהליך אישור הפרוטוקולים על ידי המועצה הקודמת היה לקוי - הוא לא בוצע בתוך פרק הזמן שנקבע לכך בנוהל, והפרוטוקולים הובאו לאישור המועצה באיחור רב. בדיון שקיימה המועצה הקודמת בנובמבר 2013 היא אישרה בכת אחת 23 פרוטוקולים של דיונים שהתקיימו החל ביוני 2012, כלומר עד שנה וארבעה חודשים קודם לכן. בשתי ישיבות שהתקיימו באוגוסט 2014 אישרה המועצה הקודמת 36 פרוטוקולים של דיונים שהתקיימו החל בפברואר 2013, כלומר עד שנה וחצי קודם לכן. הפרוטוקולים של דיוני המועצה הקודמת וועדותיה שהתקיימו לאחר מאי 2014 ועד למינויה של המועצה הנוכחית באוקטובר 2014 לא אושרו.

בין הפרוטוקולים שאושרו באיחור רב היו פרוטוקולים של ישיבות שבהן דנה המועצה בנושאים מהותיים, ובהם בקשת תחנת רדיו לאשר מינוי מנכ"ל לתחנה, בקשת תחנת רדיו להארכת תוקף זיכיונה, נידוד דקות פרסום לזכייני הטלוויזיה ואישור תקציבי זכייני הטלוויזיה.

בישיבת המועצה ביוני 2014 העלה יו"ר המועצה דאז את סוגיית אישור הפרוטוקולים של דיונים שהתקיימו החל מפברואר 2013. המנכ"ל דאז הוסיף: "צודק היו"ר שאמר שאני התחייבתי בפניכם שאנחנו נאשר [פרוטוקולים של] ישיבות בישיבות העוקבות. אנחנו פשוט מעומס הדברים לא הצלחנו להגיע לזה, אנחנו נשים על זה יותר דגש ואני אתחיל לסגור פערים מהישיבות הבאות". המנכ"ל דאז הוסיף כי רוב הפרוטוקולים ממתנים לאישור לשכת הייעוץ המשפטי. חודשיים לאחר מכן, בישיבת המועצה באוגוסט 2014, ערכן המנכ"ל דאז כי ההנהלה והייעוץ המשפטי אישרו את כל הפרוטוקולים לשנים 2013-2014. באותה ישיבה ציין היו"ר כי כ-30 פרוטוקולים הופצו כחודש לפני כן לחברי המועצה לקבלת הערותיהם ושאל את חברי המועצה אם יש להם הערות. חברת מועצה אחת ציינה: "לא קראתי את זה, לא היה לי זמן לעבור על מאות עמודים של פרוטוקולים. זה היה מלפני שנה וחצי שנתיים", והוסיפה כי עקב כך היא נמנעה מאישור הפרוטוקולים.

מהאמור עולה כי העיכוב באישור הפרוטוקולים על ידי המועצה הקודמת נגרם בעיקר בשל עיכובים בהנהלת הרשות. חתימה על פרוטוקול חודשים רבים לאחר מועד הדיון חוטאת לעקרונות המינהל התקין והיא משמשת מעין חותמת גומי, שכן לא סביר שחברי המועצה יזכרו את מהלך הדיונים ואת כל החלטות שהתקבלו בהם חודשים רבים לאחר שהתקיימו. אישור הפרוטוקולים בדרך זו אינו ממלא אפוא את ייעודו. הליקוי בנושא זה הוא נרחב ונמשך לאורך שנים.

יצוין כי מאז מינויה של המועצה הנוכחית חל שיפור בנושא: הפרוטוקולים של מועצת הרשות וועדותיה אושרו סמוך יותר למועד קיום הישיבות, אולם רק בנובמבר 2015 אישרה המועצה את הפרוטוקולים של הדיונים שהתקיימו בחודשים מאי עד אוקטובר 2015, למעט פרוטוקול אחד.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצת הרשות כי עליה להקפיד שהנהלת הרשות תקיים את הוראות הנוהל ולא תעכב את הטיפול בפרוטוקולים, כדי שהמועצה תוכל לעמוד בדרישות הנוהל שקבעה ולפיו תהליך ההפצה וקבלת ההערות יימשך 25 ימים לכל היותר. כמו כן על יו"ר המועצה להקפיד על כך שעם פיזור של מועצה וקודם מינוי מועצה חדשה יאושרו כל הפרוטוקולים של דיוני המועצה שהתקיימו עד אותו מועד.

הרשות מסרה בתשובתה כי המועצה וההנהלה יפעלו יחד כדי להמשיך במגמת השיפור בנושא זה.



## איוש משרות בכירות בהנהלת הרשות

### איוש משרת מנכ"ל הרשות

מנכ"ל הרשות אחראי לניהול השוטף של ענייני הרשות, ותפקידיו הם, בין היתר: פיקוח על בעלי הזיכיונות בדבר קיום השידורים לפי החוק ותנאי הזיכיון; הכנת הצעת תקציב לפעולות הרשות והגשתה למועצה לאישור; והגשת דוח שנתי בנושא פעולות הרשות ופעולות בעל הזיכיון וכל דוח שתדרוש המועצה.

על פי החוק, המועצה תמנה לרשות מנכ"ל, על פי המלצת שר התקשורת ובאישור הממשלה, וכהונתו תימשך חמש שנים. עוד קובע החוק כי אם התפנתה משרת המנכ"ל וטרם מונה מנכ"ל חדש, ימנה יו"ר המועצה מנהל בפועל לרשות לתקופה שלא תעלה על 30 יום. יצוין כי בתיאום עם משרד המשפטים נקבע כי יו"ר המועצה רשאי למנות מנהל בפועל לרשות לתקופה של 30 יום, וחדושה ייבחן בכל פעם מחדש.

בשנת 2006 קבע היועץ המשפטי לממשלה דאז כי בחירת מנכ"ל הרשות תיעשה באמצעות ועדת איתור שיקים משרד התקשורת והיא תמליץ לשר התקשורת על מועמדים מתאימים.

בשלוש השנים האחרונות היו חילופים תכופים בתפקיד מנכ"ל הרשות: ממאי 2012 ועד יוני 2013 שימשה בתפקיד מנכ"לית בפועל<sup>18</sup>; ביוני 2013 מונה מנכ"ל קבוע, והוא פרש מתפקידו בדצמבר 2014; והחל בינואר 2015 משמש בתפקיד מנכ"ל בפועל, שממשיך להחזיק גם בתפקידו כסמנכ"ל כספים ומינהל.

מהאמור עולה כי במשך שלוש השנים האחרונות לא אוישה משרת המנכ"ל ברצף בידי מנכ"ל קבוע, ובמועד סיום הביקורת הייתה המשרה מאוישת זה עשרה חודשים בידי מנכ"ל בפועל וטרם הוחל בהליך לאיושה.

מנכ"ל הרשות (לשעבר) כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2016 כי מאז סיום תפקידו ב-2012 כיהנו שלושה מנכ"לים, מהם שניים במינוי בפועל. לדעתו "זו סיטואציה אשר מחלישה באופן קיצוני את מעמד הרגולטור ומונעת מהרשות למלא תפקידה. מנכ"ל מ"מ [הכוונה למינוי בפועל] יפעל בנחיתות משמעותית בעת מילוי תפקידו".

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת משרד התקשורת כי מינוי מנכ"ל בפועל הוא פתרון המיועד למקרים חריגים. מטבע הדברים מנהל זמני מתקשה בתכנון לטווח ארוך ובקבלת החלטות קשות, והדבר מחליש את כוחו הניהולי כלפי הכפופים לו. היעדרו של מנכ"ל קבוע וחילופם התדיר של מנכ"לי הרשות בשלוש השנים האחרונות עלולים אפוא להחליש את הרשות ולפגוע ביכולתה לבצע את תפקידיה ואת המשימות המוטלות עליה ביעילות.

משרד התקשורת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 כי הוא פועל למינוי מנכ"ל קבוע לרשות, ולצורך כך פנה ב-21.10.15 למשרד התרבות והספורט וב-3.11.15 לנציבות שירות המדינה לקבלת שמות נציגיהם לוועדת איתור. עוד צוין כי "קול קורא" להגשת מועמדות לתפקיד צפוי להתפרסם בשבועות הקרובים.

18 הבחירות לכנסת ה-19 התקיימו בינואר 2013, ולאור הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בתקופת בחירות יש להימנע מלקדם הליכי מינוי למנכ"ל חברה ממשלתית או תאגיד סטטוטורי.

לדעת משרד מבקר המדינה אין זה תקין שהתהליך להרכבת ועדה לאיתור מנכ"ל קבוע לרשות החל רק באוקטובר 2015, כעשרה חודשים לאחר פרישתו של המנכ"ל הקודם. על הנהלת משרד התקשורת להחיש את ההליכים ולפעול לאלתר למינוי מנכ"ל קבוע לרשות.

## איוש משרות ברשות

ביולי 2014 אישרה מועצת הרשות שינוי ארגוני ברשות שהציע המנכ"ל דאז, אשר כלל בעיקרו הגדרה מחודשת של האגפים ושל בעלי התפקידים העומדים בראשם וצמצום של תקציב הרשות באמצעות תכנית התייעלות הכוללת עידוד פרישה מרצון (להלן - השינוי הארגוני).

במסגרת השינוי הארגוני, מאוגוסט 2014 ועד אפריל 2015 עזבו את הרשות 26 מ-90 עובדיה (כ-29%), בהם המבקר הפנימי ועובדים בכירים אחרים.

1. לצורך איושן של המשרות שאופיינו מחדש במסגרת השינוי הארגוני, פרסמה הרשות באוגוסט 2014 מכרזים פומביים לשישה תפקידים, חלקם בכירים ומרכזיים. כמו כן, באפריל 2015 פורסם מכרז לרכישת שירותי מבקר פנימי שלא יהיה עובד הרשות (ראו להלן).

אף שהרשות פרסמה את המכרזים לשישה התפקידים האמורים עוד באוגוסט 2014, ארבעה מהם אוישו רק בין אפריל לאוגוסט 2015. כך למשל תפקידי סמנכ"ל תוכן וסמנכ"ל מדיניות ומחקר, שהם תפקידים בכירים ומרכזיים, אוישו באוגוסט 2015, כשנה לאחר פרסום המכרז. באוקטובר 2015, יותר משנה לאחר פרסום המכרזים, משרות מרכזיות של ראש אגף מחקר וראש אגף כלכלה טרם אוישו.

2. סמנכ"לית תחום רדיו דאז סיימה את תפקידה בסוף שנת 2013. במרץ 2014 פרסמה הרשות מכרז לתפקיד סמנכ"ל תחום רדיו, אך לאור השינוי הארגוני הוחלט ביולי 2014 לבטלו, ונקבע כי לתחום רדיו ימונה ראש אגף. עד מועד סיום הביקורת לא פורסם מכרז לאיוש התפקיד, ועוזר המנכ"ל שימש ממלא מקום של ראש אגף רדיו.

הרשות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 כי סמנכ"ל תוכן אחראי מקצועית לתחום רדיו, וכעת לאחר שהרשות ייצבה את תחום הטלוויזיה, יפורסם מכרז לתפקיד ראש אגף רדיו.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי עם קבלת ההחלטה לבטל את המכרז לתפקיד סמנכ"ל רדיו היה עליה לפרסם מכרז לתפקיד ראש אגף רדיו ולאייש את המשרה במנהל קבוע. אי-פרסום מכרז לתפקיד זה במשך חודשים רבים הוא בגדר התנהלות בלתי תקינה של הרשות, ועל הרשות לפעול בהקדם לאיוש משרה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תפקודה של הרשות במשך תקופה ממושכת בלי שמשרות מרכזיות שבה אוישו פגע ביכולתה לבצע את תפקידיה ואת המשימות המוטלות עליה ביעילות. משהחליטה הרשות לבצע את השינוי הארגוני היה מצופה שתפעל לאיוש המשרות סמוך ככל הניתן לפרישתם של העובדים שהועסקו בהן. על הרשות לפעול באופן נמרץ לאיוש המשרות שהמכרזים לאיושן פורסמו כבר באוגוסט 2014, ולהבא עליה להקפיד לאייש משרות בתוך פרק זמן סביר מפרסום המכרז לאיושן.

## הביקורת הפנימית ברשות

הרשות השנייה היא גוף ציבורי, ולכן היא כפופה לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית), הקובע כי "בכל גוף ציבורי תקום ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי"<sup>19</sup>. יצוין כי חוק הרשות השנייה אינו קובע הוראות מיוחדות לגבי המבקר הפנימי<sup>20</sup>.

המבקר הפנימי הוא בעל מאפיינים של שומר סף<sup>21</sup>, ותפקידיו<sup>22</sup> כוללים, בין היתר, בדיקת תקינות פעולותיהם של הגוף הציבורי, של נושאי המשרה וממלאי התפקידים באותו גוף; בדיקת אופן ניהול הנכסים וההתחייבויות של הגוף הציבורי לרבות הנהלת החשבונות שלו ושמירת רכושו; ובדיקה אם קבלת ההחלטות נעשית על פי נהלים תקינים.

1. חוק הביקורת הפנימית קובע כי "הממונה על המבקר הפנימי בגוף ציבורי אחר יהיה יושב ראש הדירקטוריון, או יושב ראש של גוף הממלא תפקיד מקביל לשל דירקטוריון, או המנהל הכללי, הכל כפי שיקבע הדירקטוריון". לקביעת הגורם הממונה יש חשיבות בכמה היבטים - על פי חוק הביקורת הפנימית, המבקר הפנימי נושא באחריות ישירה כלפי הממונה עליו וגם צריך להגיש לו דין וחשבון על ממצאיו.

בחוזה העסקתו של המבקר הפנימי מ-2001<sup>23</sup> נקבע כי "יו"ר מועצת הרשות ומנכ"ל הרשות הינם הממונים הישירים על מבקר הפנים והוא יישא באחריות ישירה כלפיהם וידווח להם ישירות על עבודתו".

באוקטובר 2011 הכינה היועצת המשפטית של הרשות, לבקשת ועדת הביקורת של מועצת הרשות, חוות דעת בעניין פעילותו והיקף סמכותו של המבקר הפנימי ברשות. על פי חוות הדעת "הממונה על מבקר הפנים הוא יו"ר המועצה, על פי סעיף 5(ד) לחוק הביקורת הפנימית. המבקר אינו כפוף לממונה מבחינה מקצועית, אלא מינהלתית בלבד".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי יש סתירה ואי-בהירות בנוגע לזהות הממונה על המבקר הפנימי. מצד אחד בחוזה העסקתו של המבקר הפנימי נקבע כי יו"ר המועצה ומנכ"ל הרשות יהיו הממונים עליו, ומצד שני חוות הדעת של היועצת המשפטית קובעת כי יו"ר המועצה הוא הממונה על המבקר הפנימי. לא נמצא כי המועצה דנה בסתירה זו וממילא לא יישבה אותה, לא הסדירה את מעמדו הארגוני של המבקר הפנימי ולא קבעה כמתבקש על פי חוק הביקורת הפנימית מי יהיה הממונה עליו.

2. בישיבת המועצה באוגוסט 2014 אמר המנכ"ל דאז: "ביני לבין המבקר [הפנימי] יש חילוקי דעות ומשבר אמון מאד מאד קשה". הוא הוסיף כי תוקף חוזה העסקה של המבקר הפנימי הסתיים, וכי הוא אינו מוכן להאריך את תוקפו. בסופו של דבר פרש המבקר הפנימי במסגרת השינוי הארגוני.

הרשות בתשובתה טענה כי חשוב שבין נושאי המשרה הבכירים בתאגיד לבין המבקר הפנימי יהיו יחסי אמון, ואם אמירת מנכ"ל בדבר משבר אמון אינה נובעת מביקורת נכונה ומבוססת

19 סעיף 2(א) לחוק הביקורת הפנימית.  
 20 למעט סעיף 23(7) לחוק הרשות, הקובע כי המועצה "תדון בדינים וחשבונות שמבקר הרשות יגיש לה ותקבע את מסקנותיה".  
 21 מבקר המדינה, דוח שנתי 2013, 63 (2013), "הביקורת הפנימית במגזר הציבורי", עמ' 89.  
 22 לפי סעיף 4 לחוק הביקורת הפנימית.  
 23 חוזה זה חודש ב-2005 עם קליטת המבקר הפנימי כעובד הרשות.

שהופנתה כלפיו אישית, יש לתת משקל רב לעמדתו בהחלטה אם להמשיך את העסקתו של המבקר הפנימי.

אין חולק על עמדת הרשות, אולם במקביל יש להקפיד שיישמרו עצמאות הביקורת הפנימית ואי-התלות של המבקר הפנימי, כדי שהאפקטיביות של עבודת הביקורת הפנימית לא תיפגע. לדעת משרד מבקר המדינה על מועצת הרשות להסדיר לאלתר את כלל ההיבטים הנוגעים למשרת מבקר פנימי ברשות ובכללם: כפיפותו, תנאי העסקתו, הסמכות להאריך את תוקף חוזה ההעסקה שלו ויחסי הגומלין שלו עם הנהלת הרשות.

3. הרשות השנייה העסיקה מבקר פנימי ברציפות משנת 2001 ועד שנת 2014: בשנים 2001-2005 כנותן שירותים חיצוני ומשנת 2005 כעובד הרשות. מאז פרש המבקר הפנימי באוגוסט 2014, לגמלאות, לא הועסק מבקר פנימי.

א. בניגוד לחוק הביקורת הפנימית, במשך יותר משנה, מאוגוסט 2014 ועד מועד סיום הביקורת באוקטובר 2015, לא התקיימה ברשות ביקורת פנימית כלל. משרד מבקר המדינה מעיר למועצת הרשות כי היעדר ביקורת פנימית פרק זמן כה ממושך הוא בלתי סביר, וכי עליה לפעול לאלתר להעסקת מבקר פנימי.

בהקשר זה כבר ציין מבקר המדינה<sup>24</sup> כי "ככלל, הפיקוח החיצוני של יחידות המטה ושל גורמי האכיפה הממשלתיים על התאגידים הציבוריים מוגבל ומצומצם... הדבר מעצים את חשיבותם של מנגנוני הפיקוח הפנימיים של התאגיד - ובייחוד את חשיבותם של המועצה... של ועדת הביקורת מטעמה ושל המבקר הפנימי". יתרה מכך, חוק הביקורת הפנימית מכיר בחשיבות קיומו של מבקר פנימי וקובע כי ניתן להטיל קנס על "מי שחלה עליו חובה בתוקף תפקידו למנות מבקר פנימי ולא עשה כן, ואין לו הצדק סביר לכך".

יצוין כי במרץ 2015 העיר חבר מועצה בישיבת המועצה על היעדר מבקר פנימי כדלקמן: "אנחנו, אפרופו גוף שמבקר לוחות שידורים ודברים כאלה, קלה כחמורה וכל הדברים עובדים קרוב לשנה ללא מבקר פנים. קרוב לשנה, נוגד את כל כללי עבודת המועצה".

ב. אף שהמבקר הפנימי פרש כבר באוגוסט 2014, רק בשלהי אפריל 2015 פורסם מכרז לתפקיד מבקר פנימי של הרשות, ובסוף אוקטובר 2015 טרם אויש התפקיד.

הרשות הודיעה בתשובתה כי ההליך לבחירת מבקר פנימי הסתיים, וכי היא מסכימה שנכון היה לסיימו מהר יותר. כמו כן ציינה כי המבקר הפנימי יחל את תפקידו בפברואר 2016.

יוצא אפוא כי מאוגוסט 2014 ועד פברואר 2016 לא התקיימה ברשות ביקורת פנימית כלל.

4. בעניין אופן העסקתו של מבקר פנימי ברשות כתב נציב שירות המדינה דאז למנכ"ל הרשות השנייה דאז במאי 2005: "למיטב הבנתי, הרשות השנייה, לאור תפקידה וסמכויותיה, מן

הראוי שיהיה לה מבקר פנימי שהוא עובד הרשות". יצוין כי עמדת הנציב הובאה לידיעת חברי המועצה הקודמת בדיון באוגוסט 2014.

במרץ 2015 החליטה מועצת הרשות, במשאל טלפוני<sup>25</sup>, כי המבקר הפנימי של הרשות יועסק כנותן שירותים חיצוני. המועצה הנחתה את הנהלת הרשות לקיים מכרז לגיוס מבקר פנימי וקבעה שהמבקר יבחר על ידי ועדה שישתתפו בה גם יו"ר המועצה ויו"ר ועדת כספים וביקורת.

מהמסמכים שצורפו להצעת ההחלטה הטלפונית אין עולה כי חברי המועצה הנוכחית עודכנו בדבר עמדתו האמורה של נציב שירות המדינה דאז. משרד מבקר המדינה מעיר שמאחר שהמועצות התחלפו, היה ראוי שהנהלת הרשות תביא לידיעת חברי המועצה הנוכחית את עמדת הנציב. יוער כי מאחר שבעלי התפקידים הבכירים בהנהלת הרשות ממלאים את תפקידם לאורך שנים, הידע שלהם משמש "זיכרון ארגוני" עבור המועצות המתחלפות, ומצופה שיידעו את חברי המועצה בדבר נושאים שעלו בעבר. המועצה וועדת הביקורת נדרשות להגביר את מעורבותן בהסדרת מעמדו של המבקר הפנימי ברשות.



הממצאים שהובאו לעיל מחייבים פעולת תיקון ממשית. לנוכח הסמכויות שניתנו לשר התקשורת בחוק הרשות השנייה נדרשים גם מעקב של השר בנושאים אלה ובקרה על תיקון הליקויים.

בתשובת מנכ"ל משרד התקשורת בשם שר התקשורת מפברואר 2016 נכתב כי "שר התקשורת הנחה את נציגיו במשרד לעקוב באופן הדוק ורציף יותר הן על יישום קפדני של הוראות החוק והן על תיקון הליקויים".

## מכרז למתן שירותי יחסי ציבור

מיוני 2010 משמשת עובדת הרשות בתפקיד דוברת וממונה על יחסי ציבור (להלן - הדוברת). לקראת צאתה של הדוברת לחופשת לידה במרץ 2014, פרסמה הרשות "פנייה תחרותית לקבלת הצעות למתן שירותי יחסי ציבור", ובאפריל 2014 התקשרה עם משרד המספק שירותי ייעוץ אסטרטגי-תקשורתי, דוברות ויחסי ציבור (להלן - המשרד הזוכה). תקופת ההתקשרות נקבעה ל-12 חודשים, ונקבעה אפשרות להאריך אותה בכל פעם בשנה, ובלבד שמשך ההתקשרות הכולל לא יעלה על ארבע שנים. תפקידיו של המשרד הזוכה כללו דברור הרשות השנייה ומועצת הרשות,

25 בישיבת המועצה שהתקיימה תשעה ימים לאחר קבלת ההחלטה בטלפון הסבירה יו"ר המועצה כי ההחלטה התקבלה בטלפון כדי לזרז את פתרון הבעיה שבמשך שנה אין מבקר פנימי.

מענה לשאלות של עיתונאים, ייעוץ תקשורתי בנוגע לסוגיות שוטפות וליווי תהליכים ברשות, טיפול במשברים תקשורתיים, שירותי תדמית והפקת קמפיילים עבור הרשות, פרסום עמדותיה והפצת חומרים שהפיקה.

משרד מבקר המדינה בדק את הליך ההתקשרות עם המשרד הזוכה ולהלן השתלשלות העניינים:

בדצמבר 2013 החליט המנכ"ל דאז לקדם את פרסום המכרז למתן שירותי יחסי ציבור ודוברות. בשלהי דצמבר 2013 הוא הציע לדוברת לפנות למשרדים גדולים המתמחים במתן שירותי יחסי ציבור שיוכלו להעמיד לרשות כוח אדם איכותי והזכיר שני משרדים, בהם המשרד שנבחר בסופו של דבר.

לפי הנחיית הלשכה המשפטית ברשות פנתה הדוברת בינואר 2014 לוועדת המכרזים על מנת שתדון במסמכי המכרז לבחירת משרד שיטפל ביחסי ציבור ובדוברות בזמן חופשת הלידה שלה. הדוברת הגישה לוועדה רשימה של עשרה משרדים שאליהם הציעה לפנות. ועדת המכרזים, שחבריה היו המנכ"ל דאז, נציגת הלשכה המשפטית, ראש אגף משאבי אנוש וחשב הרשות, קיימה בפברואר 2014 דיון בנושא "יציאה לפנייה תחרותית לקבלת הצעות למתן שירותי יחסי ציבור לרשות השנייה"<sup>26</sup>. בדיון אישרה הוועדה לפנות לספקים נוספים לקבלת הצעות. ב-16.2.14 נשלחה פנייה ל-15 משרדים. בסופו של התהליך התקבלו הצעות מארבעה משרדים בלבד<sup>27</sup>.

במסמכי המכרז נקבע כי הצעה שתקבל ציון איכות של 80 נקודות ומעלה תעבור לשלב השני של בחינת המחיר. בתחילת אפריל 2014 הציגו ארבעת המשרדים את הצעותיהם לפני צוות שכלל שלושה מחברי ועדת המכרזים - המנכ"ל דאז, היועצת המשפטית וממלא מקום סמנכ"ל כספים, כלכלה ומשאבי אנוש - וכן המשנה למנכ"ל ועוזרת של הדוברת<sup>28</sup> (להלן - הצוות). הצוות דירג את האיכות<sup>29</sup> של ארבע ההצעות והמליץ להעביר לשלב בחינת הצעת המחיר רק הצעה אחת, שהיא היחידה שקיבלה ציון איכות של 80 נקודות ומעלה - ההצעה של המשרד הזוכה. לאחר בחירת המשרד הזוכה הסמיכה ועדת המכרזים את המנכ"ל דאז לנהל עמו משא ומתן ולבחור אם להתקשרות תכלול העמדת נציג במשרדי הרשות אם לאו.

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), חל על הרשות השנייה בהיותה "תאגיד ממשלתי" כמשמעותו בחוק זה. תקנה 10(ג) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, קובעת כי אם היה לחבר ועדת המכרזים עניין אישי או מוסדי בנושא הנדון בוועדה, הוא לא ישתתף בדיון, ובמקומו ימונה חבר אחר להשתתף בדיונים באותו נושא.

באפריל 2014 שלח המנכ"ל דאז לראשת מחלקת חוזים ומכרזים מכתב לסיכום תוצאות ההליך לבחינה איכותנית של הצעות המועמדים (להלן - מכתב הסיכום) כדי שתוכל לזמן את ועדת המכרזים לדון בנושא ולקבל החלטה בדבר הזוכה במכרז. ממכתב הסיכום עולה כי המנכ"ל דאז הצהיר במהלך הדיון בצוות על היכרות עם מנהלים בשניים מארבעת המשרדים המועמדים, בהם המשרד הזוכה; היועצת המשפטית הצהירה גם היא על היכרות עם מנהל במשרד הזוכה. יצוין כי כשנה קודם לכן עבד אחד מהמשרדים המועמדים עם הרשות במשך חצי שנה כיועץ תקשורת אסטרטגי חיצוני ולכן הכירו חברי הצוות גם אותו.

- 26 בהתאם לתקנה 5 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.
- 27 תנאי הסף להשתתפות במכרז כללו היעדר ניגוד עניינים בהתקשרות עם הרשות, עקב מתן שירותים לבעל זיכיון או לבעל עניין בבעל זיכיון לשידורי טלוויזיה או לשידורי רדיו. ככל הנראה, בשל ניגודי עניינים רבים של רוב המשרדים רק ארבעה הגישו הצעה.
- 28 ב-15.3.14 החלה חופשת הלידה של הדוברת.
- 29 לפי מסמכי המכרז מתן הציון להצעות ייעשה לפי אמות מידה של איכות (40%) ומחיר (60%). רכיבי אמות המידה לאיכות הם ידע, איכות וניסיון המציע - 40 נקודות; הצגת תכנית עבודה ודוגמאות ומתווה כללי לביצוע השירותים - 40 נקודות; התרשמות כללית - 20 נקודות.

בתשובת הרשות נכתב כי היועצת המשפטית ציינה במהלך תהליך המכרז כי פגשה פעם אחת את מנהל החברה הזוכה בנסיבות מקצועיות בעבודתה הקודמת.

עוד עולה ממכתב הסיכום כי המנכ"ל דאז לא נתן לכל מועמד ציון לפי התרשמותו, אלא "שבשל היכרותו עם חלק מהגורמים בשניים מהמשרדים ניקד אחרון לפי ממוצע הניקוד של שאר הצוות על מנת שהניקוד שלו לא ישנה את הניקוד שניתן ע"י שאר חברי הצוות".

יוער כי אמנם שניים מחברי הצוות הצהירו על היכרותם עם המשרדים המתמודדים, אך מידת ההיכרות וטיבה, אופי הקשר ומשכו לא פורטו בפרוטוקול. כמו כן, לא נמצאה בפרוטוקול אסמכתה לכך שהתקבלה החלטה לגבי הזיקות שעליהן הודיעו חברי הצוות ולהשפעתן האפשרית על בחירת הזוכה. יוצא אפוא שבפרוטוקול צוינה ההיכרות של חברי הצוות אולם לא נכתב בו מה הוחלט לגביה.

הרשות כתבה בתשובתה מינואר 2016 כי חוות דעתה של היועצת המשפטית הייתה, כי "על פניו", אין חשש לניגוד עניינים, ואף לצורך עמידה ב"דרישת הזהירות היתרה" די בגילוי בעל פה שניתן בעניין, בין היתר משום שמדובר בהחלטה של ועדה המונה מספר אנשים ולא בהחלטה של גורם אחד. היועצת המשפטית גם הודיעה למנכ"ל דאז שבאפשרותו לתת למועמדים ציון, אך החליטה לאפשר לו להחמיר עם עצמו בעניין ולתת למועמדים את הציון הממוצע. הרשות הוסיפה כי אין מניעה ממתן חוות דעת משפטית בעל פה.

המנכ"ל דאז הסביר בתשובתו כי הוא אכן מכיר אחד ממנהלי המשרד הזוכה היכרות כללית, משום שהשתתף בתכנית לקידום מנהיגות שבה השתתף גם הוא, אולם לא היה ביניהם קשר ממשי, והוא ציין את ההיכרות לשם הגילוי הנאות בלבד ומתוך החמרה וזהירות. הוא הוסיף כי מסר בעל פה פירוט מלא לכלל חברי הצוות, ואי-הפירוט בכתב של הקשר המדויק אינה משנה, שכן מדובר בהיכרות שטחית ובקשר רחוק יחסית, והפירוט לא היה מביא להחמרת המגבלות.

עוד כתב המנכ"ל דאז כי ביקש ביזמתו לתת למועמדים ציון שלא יהיה בו כדי להשפיע על הציון הסופי שלהם. הוא הוסיף כי לא קם בעניינו כלל חשש לניגוד עניינים, ומצד הדין לא היה צורך להטיל כל מגבלה שהיא על השתתפותו בהליכי המכרז. המגבלות שנקט ביזמתו היו בבחינת החמרה בלבד, ובדיעבד הן היו החמרת יתר שכלל לא נדרשה לפי הדין.

אחד ממנהלי המשרד הזוכה כתב בתשובתו מינואר 2016 כי משרדו נבחר בשל איכות עבודתו המקצועית ובשל המחיר התחרותי שהציע, והוסיף כי ההיכרות האישית שלו עם המנכ"ל דאז היא מוגבלת ביותר וחסרת רלוונטיות.

בית המשפט העליון עמד על החשיבות שבניהול פרוטוקול מפורט בישיבות וועדות המכרזים, ובייחוד כדי לבחון את מתן ההזדמנות השווה למועמדים במכרז: "על רקע דברים אלה לא נותר לנו... אלא להגביר את הפיקוח והבקרה על התנהלותה של הוועדה, שאם לא נעשה כן נימצא מסכלים במו-דינו את ייעודו של המיכרז. פיקוח ובקרה אלה יהיו אפקטיוויים רק אם נדאג מראש לדיווח מהימן וראוי באשר להליכי קבלת ההחלטות בוועדה, ותירגום צורך זה לענייננו יחייב מעצמו עריכתו של פרוטוקול אשר ידבר בעד עצמו ויספק מידע נדרש וראוי לביקורת ולפיקוח על עבודת הוועדה, להבטחה כי פעלה כהלכה וכי העניקה שיויון הזדמנויות לכל המועמדים שהופיעו לפניו"<sup>30</sup>.

30 בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל אביב-יפו, פד"י נט(3) 817 (2004), סעיף 19 לפסק דינו של השופט חשין.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברי ועדת המכרזים כי היה עליהם לנהל פרוטוקול המשקף את כלל הפרטים שהובאו בהודעות חבריה על זיקה למתמודדים ולא להסתפק בציון העובדה שנמסרו הצהרות בדבר היכרות עם מתמודדים.

טיפול סדור ומתועד בהודעות של בעלי תפקידים על זיקה למתמודדים ובהחלטה לגביה נועד להבטיח הליך תקין שבו נבחנות הזיקות באופן אובייקטיבי ומקצועי כדי להבטיח את תקינות ההליך המכרזי. כדי שיהיה אפשר לקיים פיקוח ובקרה על פעילותה של ועדת המכרזים וכדי שלא יהיה מקום לערער על החלטותיה, על הוועדה להקפיד שהפרוטוקול ישקף את מלוא ההיבטים שהועלו ונבחנו בידי הוועדה, ובכללם את החלטות היועצת המשפטית.

## התמורה בעד שירותי יחסי הציבור

לפי מסמכי המכרז התבקשו המשרדים המתמודדים לתת שתי הצעות מחיר: האחת ל"אספקת כלל השירותים ללא העמדת נציג במשרדי הרשות", והשנייה ל"אספקת כלל השירותים לרבות העמדת נציג מטעם המציע במשרדי הרשות" (ההדגשות במקור).

לפי הודעת הזכייה שנשלחה למשרד הזוכה באפריל 2014, במשא ומתן שניהלה אתו הרשות סוכם שעבור מתן השירותים ללא העמדת נציג במשרדיה ישולמו 13,000 ש"ח לחודש, ועבור מתן השירותים לרבות העמדת נציג במשרדיה ישולמו 20,000 ש"ח לחודש, והרשות בחרה באפשרות של העמדת נציג במשרדיה.

ביוני 2014 החלה הרשות לשלם למשרד הזוכה עבור שירותיו, שכללו העמדת נציגה של המשרד הזוכה במשרדיה. בנובמבר 2014 פתח המשרד הזוכה שלוחה בירושלים בבניין הסמוך למשרדי הרשות, והנציגה מונתה לנהל אותה, ובעקבות זאת מתחילת 2015 לא נכח עוד נציג של המשרד הזוכה במשרדי הרשות. למרות זאת, במועד סיום הביקורת המשיכה הרשות לשלם למשרד הזוכה בעבור שירותים הכוללים העמדת נציג במשרדיה.

משרד מבקר המדינה העיר להנהלת הרשות כי מאחר שההתקשרות עם המשרד הזוכה איננה כוללת עוד העמדת נציג במשרדי הרשות, אזי עלותה צריכה לכאורה להיות קטנה מההתקשרות הראשונה בכ-7,000 ש"ח לחודש.

הרשות מסרה בתשובתה כי החלופה הכוללת העמדת נציג במשרדיה משמעותה קבלת שירותי דוברות מורחבים מנציגה ייעודית הזמינה בכל עת ופעילותה משולבת אינהרנטית בפעילות הרשות. לעומת זאת, לפי החלופה השנייה אין נציג קבוע שהרשות יכולה להפעילו ולזמנו בכל עת לשיבות, והיקף הפעילות הכולל של משרד שירותי הציבור מצומצם במידה ניכרת לעומת החלופה האחרת. לאחר פתיחת השלוחה של המשרד בירושלים נותר היקף השירותים בעינו, ועל כן המשרד זכאי להמשך תוספת התשלום עבור העמדת נציג לצורכי הרשות לפי דרישתה.

גם מנכ"ל המשרד הזוכה הסביר בתשובתו כי ההבדל העיקרי בין החלופות אינו נוכחותו של נציג במשרדי הרשות, אלא הבדל בהיקף העבודה: לפי חלופה אחת יינתן ייעוץ אסטרטגי בלבד, ואילו לפי האחרת יינתנו גם שירותי דוברות, שהם אינטנסיביים הרבה יותר מעבודת הייעוץ. הוא הוסיף שאכן נקבע במכרז כי לצורך עבודת הדוברות יוצב אחד מעובדיו במשרדי הרשות השנייה, אולם במקצוע הדוברות אין חשיבות לנוכחות פיזית, הואיל והעבודה מתבצעת בעיקר בטלפון. לפיכך,



לדבריו, לעובדה שיועצת התקשורת מטעמו עברה לבניין סמוך לרשות אין כל חשיבות. הוא ביקש להדגיש כי הרשות היא לקוח מאתגר ואינטנסיבי מאוד, וכי שנת 2015 אופיינה במשברים תקשורתיים בלתי פוסקים ומשרדו השקיע במתן השירותים לרשות מאות שעות עבודה יותר ממה שהעריך כשניגש למכרו. לדבריו, כל עוד משרדו מבצע את מלוא עבודת הדוברות בעבור הרשות הוא זכאי לשכר מלא, ללא קשר לנוכחות הפיזית במשרדי הרשות.

משרד מבקך המדינה מעיר להנהלת הרשות כי במסמכי המכרז נכתב ששתי החלופות יכללו "אספקת כלל השירותים", וההבחנה שהרשות עושה בדיעבד בין החלופות, ולפיה היקף הפעילות של משרד יחסי הציבור על פי אחת החלופות אמור להיות מצומצם במידה ניכרת, אינה עולה ממסמכי המכרז ומההסכם בין הצדדים. זאת ועוד, על פי ההסכם עם המשרד הזוכה הרשות בחרה בחלופה הכוללת "העמדת נציג במשרדי הרשות", ואכן בחודשים הראשונים לאחר ההתקשרות נציגת המשרד הזוכה פעלה מתוך משרדי הרשות.

הרשות כתבה בתשובתה מינואר 2016 כי אינה מקבלת את האמירה בדבר הבחנה בדיעבד, וכי בחרה מראש את החלופה המתאימה לצרכיה והיא ממשיכה לקבל את השירותים לפי חלופה זו. הרשות הוסיפה כי בעת עריכת המכרז לא התכוונה שתהיה בהכרח נוכחות פיזית קבועה של נציג במשרדיה, אלא שיינתנו לה שירותי דוברות בזמינות רבה ומידית.

לדעת משרד מבקך המדינה כאשר מדובר בשתי חלופות שההבדל ביניהן גדול, נדרש לציין במפורש בשלב ראשוני של תהליך המכרז אילו שירותים יינתנו על פי כל חלופה ויש להקפיד לפעול לפי התנאים שנקבעו בחוזה. על הרשות להקפיד מכאן ולהבא לפרסם מכרזים מפורטים ומדויקים שיכללו את מלוא המידע בנוגע לשירות הנדרש.

## השפעת ההתקשרות על עבודתה של הדוברת

חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954, קובע שאסור לפגוע בתנאי עבודתה של עובדת בחופשת לידה. האיסור נועד להקנות ליוולדת הנעדרת מעבודתה בשל חופשת הלידה ביטחון מלא בכך שמקום עבודתה ותנאי עבודתה מובטחים לה כשתחזור מחופשת הלידה, גם אם מונה לה מחליף<sup>31</sup>.

1. דוברת הרשות נבחרה לתפקידה במכרז פומבי ומשמשת בו מיוני 2010. בינואר 2014 הוארך תוקף חוזה העבודה שלה עד סוף יולי 2017. הדוברת שהתה בחופשת לידה ממרץ עד ספטמבר 2014. כאמור, עוד בינואר 2014 פנתה הדוברת לוועדת המכרזים בבקשה לדון בבחירת משרד שיטפל בדוברות וביחסי הציבור של הרשות בתקופת חופשת הלידה, "וכן אופציה להמשך ליווי הרשות בנושאי יחסי ציבור ואסטרטגיה גם לאחר שובי מחופשת הלידה".

באפריל 2014 פרסמה הרשות הודעה לעיתונות על בחירתה במשרד הזוכה לניהול מערך הדוברות והייעוץ התקשורתי, שבה נכתב במפורש כי הבחירה נעשתה בשל צאתה של הדוברת לחופשת לידה, וכי עם שובה "תיבחן נחיצותו של המשך שיתוף הפעולה בתחום זה".

31 רות בן ישראל, שוויון הזדמנויות ואיסור הפליה בעבודה, כרך ב (1998), עמ' 614-615.

ואולם המנכ"ל דאז הסביר בתשובתו כי בחר לשכור את שירותי המשרד החיצוני לא רק בשל חופשת הלידה של הדוברת, אלא בעיקר משום שהיה צורך לנהל הליך תקשורתי אסטרטגי, ולדוברת לא היה הניסיון הנדרש להתמודדות עם משימה כה מורכבת.

יצוין כי הדוברת טענה בתשובתה מפברואר 2016 כי יש לה ניסיון עשיר בתחומי התקשורת והאסטרטגיה והוסיפה שבמהלך שנות עבודתה ברשות אף קיבלה מכתבי המלצה מגורמים בכירים ברשות והציגה מסמכים התומכים בכך.

הרשות כתבה בתשובתה מינואר 2016 כי כבר במסמכי הפנייה התחרותית שפורסמה לציבור צוין שמדובר בהתקשרות ל-12 חודשים, הארוכה מחופשת לידה, וצוינה האפשרות להאריך את תוקף ההתקשרות לתקופות נוספות.

יוצא אפוא כי כבר עם צאתה של הדוברת לחופשת לידה הכוונה הייתה להתקשר עם המשרד החיצוני לא רק לשם החלפתה בזמן החופשה, אלא גם לשם החלפתה ותגבורה בקביעות בחלק מתפקידיה. למרות זאת המצג שהוצג לדוברת וכן בהודעה לעיתונות הוא ששירותי המשרד החיצוני בנוגע לניהול מערך הדוברות ברשות ישמשו את הרשות בתקופת חופשת הלידה של הדוברת, וכי הארכת ההתקשרות עם המשרד הזוכה לטיפול ביחסי ציבור ובאסטרטגיה היא רק אופציה.

2. במקרים שבהם חלו שינויים והתפתחויות במקום העבודה עם חזרתה של העובדת מחופשת הלידה קבע בית המשפט כי "המעסיק חייב ליתן לעובדת הזדמנות אמיתית וכנה להשתלב חזרה בעבודה. לא למותר הוא להדגיש, כי כמו את יתר חובותיו בקשר ליחסי עבודה, כך גם את חובותיו, עליו למלא בתום לב ובהגינות, וזאת לרבות במקום עבודה שחלו בו שינויים במהלך חופשת הלידה. לא על העובדת שחזרה מחופשת לידה לשאת על גבה שינויים כאלה ואחרים, לרבות שינויים דרמטיים, ככל שחלו במקום העבודה. הסתמכות המעסיק על שינויים מעין אלה כאסמכתא לאי שילובה של עובדת ששבה לעבודה מחופשת לידה לא תקבל, ומשמעותה תהיה אי קיום הוראת החוק"<sup>32</sup>.

בדיון מועצת הרשות באוגוסט 2014 שעסק, בין היתר, בשינוי הארגוני ברשות ובפרישת עובדים, העלה המנכ"ל דאז את המורכבות שעלולה להיווצר עם חזרתה של הדוברת מחופשת הלידה: לפני ההתקשרות עם המשרד הזוכה עסקה הדוברת בכ-75% מזמנה בדוברות וביחסי ציבור של הרשות והנהלתה, 20% - דוברות ויחסי ציבור של פעילות יו"ר המועצה וכ-5% לדבור המועצה. המנכ"ל דאז ציין כי בעקבות ההתקשרות עם המשרד הזוכה "כיום ה-75% של ההנהלה ואני מכוסים... [הדוברת] חוזרת חזרה לרשות, מחר בבוקר היא מגלה ששבעים וחמישה אחוז מהמשרה שלה איננה... היא יכולה להגיע למסקנה, היקף המשרה שלי ירד, הוא לא מה שהיה פעם, הוא לא אותו דבר". יצוין כי גם בישיבת המועצה ביולי 2014 בה נדון המבנה הארגוני החדש העלה המנכ"ל דאז את האפשרות כי בעתיד תבוטל משרת הדוברת והרשות תשתמש רק בשירותי המשרד החיצוני.

המנכ"ל דאז הסביר בתשובתו כי "הסיבה שהדוברת לא פוטרה כחלק מהתייעלות הרשות הייתה לאור היותה בהריון". ואכן, הדוברת, אשר שבה לעבודתה באמצע ספטמבר 2014, מסרה למשרד מבקר המדינה כי קרוב למועד חזרתה היא נפגשה עם המנכ"ל דאז, והוא מסר לה כי לאור ההתקשרות עם המשרד הזוכה "למעשה אין לו צורך בדוברת יותר", אולם נמנע מפירוטה.

32 ע"ע 44309-05-11 להב נ' מדינת ישראל ומשרד החוץ (פורסם במאגר ממוחשב, 22.1.13).

הנה כי כן, לפני מועצת הרשות והנהלתה עמדה הערכה ולפיה עם חזרתה של הדוברת מחופשת הלידה, כפל התפקידים בינה לבין המשרד הזוכה יפגע פגיעה של ממש בתחומי האחיות ובמעמדה של הדוברת. אף על פי כן הם לא דנו ולא קיבלו כל החלטה בקשר לכפל התפקידים ולהשפעתו על הדוברת.

הרשות בתשובתה מינואר 2016 מסרה כי לא היה צורך לקבל החלטה בנוגע לדוברת, שכן היה ברור לכל הנוגעים בדבר שתיכנן חפיפה בין תפקידה לתפקידי המשרד החיצוני ושייתכן שתפקידה יתייתר בעתיד. לעומת זאת טענה הדוברת כי לא ברור מי הם כל הנוגעים בדבר, ולדעתה היא הנוגעת הראשית בדבר, והיא לא ידעה שתהיה חפיפה בין תפקידה לתפקידי המשרד החיצוני ושייתכן כי תפקידה יתייתר בעתיד.

3. לדברי הדוברת לאחר חזרתה הודיעו לה המנכ"ל דאז והמנכ"ל בפועל, באופן חד-צדדי, כי היא תבצע את דברור המועצה, והמשרד הזוכה יבצע את דברור הנהלת הרשות ואת יתר התפקידים שמילאה עד חופשת הלידה. בסוף ינואר 2015 הודיעו לה יו"ר מועצת הרשות והמנכ"ל בפועל כי המשרד הזוכה יבצע את כל פעולת הדברור ללא הפרדה בין המועצה להנהלת הרשות.

המנכ"ל דאז כתב בתשובתו כי לאחר חזרת הדוברת מחופשת הלידה התברר לו שעבודת הדברור השוטפת כרוכה במלואה בעבודה האסטרטגית, ומאחר והרשות הייתה בעיצומו של הליך חקיקה הוא הודיע לדוברת כי בשלב זה המשרד החיצוני יבצע את כל פעילות הדברור ויחסי הציבור.

מהאמור עולה כי ההתקשרות עם המשרד הזוכה הובילה לשינויים בהגדרת תפקידיה של הדוברת ובהיקף סמכויותיה. אמנם המנכ"ל דאז דיווח למועצה על השינויים האמורים, אולם באותו מועד העובדת עדיין שהתה בחופשת לידה, וראוי היה שהמועצה תבקש שגם עמדתה תובא בפניה.

הדוברת מסרה למשרד מבקר המדינה כי מאז חזרה לעבודה בספטמבר 2014 נשללה מסמכויותיה לחלוטין, וכל בעלי התפקידים ברשות מתעלמים ממנה מהבחינה המקצועית; היא לא עודכנה בענייני העבודה והדוברות השוטפים, היא לא הוזמנה לפגישות עבודה, ולא הועברו לה הודעות לתקשורת ותגובות שהוציא המשרד הזוכה אלא בדיעבד. לסיכום טענה הדוברת כי נותרה בתפקידה ללא תוכן וסמכויות ובלי שנתנה את הסכמתה לשינויים האמורים. יצוין כי לא בוצע כל שינוי בהיקף משרתה או בשיעור שכרה מאז חזרה מחופשת הלידה.

הרשות בתשובתה טענה כי בתחילת 2015 הוצע לדוברת לעבוד בשיתוף פעולה עם המשרד הזוכה במכלול הנושאים וללא הפרדה בין דברור המועצה לדברור הנהלה, אולם הדוברת סירבה להצעה וביקשה להכפיף את עבודת המשרד הזוכה לאחירותה, אך דבר זה לא התאפשר לאור ההסכם עם המשרד הזוכה. לעומת זאת הדוברת כתבה בתשובתה כי "ההגיון מחייב, שגורם פרטי, חיצוני, אמור להיות כפוף לגורם המקצועי הבכיר ברשות-ולא להיפך. כך, יועצים משפטיים חיצוניים לעולם כפופים ליועץ המשפטי של הארגון. גם חברות יח"צ, מטבע הדברים, צריכות להשתלב בעבודת הדוברות בכפיפות לדובר-ולא להיפך".

מכלל האמור לעיל עולה כי לכאורה, הרשות קיבלה החלטה חד-צדדית לשנות את תפקידיה של הדוברת באופן המעלה חשש לפגיעה בזכויותיה המוגנות. נוכח האמור, עם חזרתה של הדוברת מחופשת לידה היה על הנהלה ומועצת הרשות לפעול לשילובה בעבודה באופן שלא יפגע בזכויותיה ובהתאם לתכליתן של הוראות הדין.

**סיכום**

הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, שהיא רשות ציבורית, חבה חובת נאמנות לציבור. חובה זו מלווה אותה בכל פעולותיה, והיא נדרשת לקיים את המוטל עליה באופן מקצועי, הוגן ויעיל בהתאם לכללי המינהל התקין ובשים לב למעמדה כגוף מפקח. יכולתו של ארגון לפעול ביעילות תלויה בכמה מרכיבים ובהם פיקוח ובקרה על תהליכים, ניצול נכון של המשאבים העומדים לרשותו, הצבת יעדים, קביעת סדר עדיפויות וביצוע המשימות לפיו. כמו כן הרשות מחויבת לדווח על פעולותיה, על פי עקרונות השקיפות.

הממצאים בדוח זה מלמדים כי זה שנים מספר פועלת הרשות בצל חילופי מנכ"לים תכופים וחסר ממושך בבעלי תפקידים בכירים, לרבות מבקר פנימי, המהווה שומר סף, וכי הרשות אינה עושה די לאיזושהי התפקידים. תפקודה של הרשות לקה בחסר בכמה תחומים יסודיים: פעולה בלא תקציב מאושר במשך שלוש שנים, אי-פרסום דוחות שנתיים במועד, היעדר תכניות עבודה מפורטות ואיחור ניכר באישור דוחות כספיים ופרוטוקולים של ישיבות מועצת הרשות.

חוק הרשות השנייה מחייב את נוכחות חברי המועצה בישיבותיה, ומשום כך יו"ר המועצה נדרשת לפעול להגברת נוכחות חברי המועצה בישיבות על מנת שימלאו את התפקיד שנבחרו לבצע, ואת חובת הנאמנות שלהם כלפי הציבור, וכדי להגשים את מטרת החוק בדבר שיקוף מגוון הדעות הרווחות בציבור במועצת הרשות, שכן החלטות שמתקבלות בדיונים שהנוכחות בהם דלה עלולות לשקף את דעת המיעוט ולא את דעת הרוב.

הממצאים שהובאו בדוח זה מחייבים פעולת תיקון ממשית. לנוכח הסמכויות שניתנו לשר התקשורת בחוק הרשות השנייה נדרשים גם מעקב של השר בנושאים אלה ובקרה על תיקון הליקויים.