

דוח הביקורת הפנימית

בנושא

בקרת תקציבי הפקות – חטיבת הטלוויזיה

פרקי הדוח:

- א. מבוא.
- ב. תהליכי עבודה קיימים.
- ג. הבקורות לפי שלבים.
 - ג.1. פרסום קול קורא לרכישת הפקות לפי דרישות החוק.
 - ג.2. בקורות לתקציבי הפקות בעת ההתקשרות.
 - ג.3. בקורות במהלך ביצוע התקשרות.
 - ג.4. ניתוח נתונים מתוך קבצי בקרת הפקות.
- ד. בדיקות רואי חשבון מטעם התאגיד.
- ה. מחסן התפאורה.
- ו. פיקוח על ידי המועצה.
- ז. סיכום ועיקרי ההמלצות (עמ' 21).
- ח. נספח א': תגובת מנכ"ל התאגיד

רו"ח אילה ורדי
המבקרת הפנימית

03.09.2019

א. מבוא

התאגיד מחויב מכוח סעיף 64 בחוק השידור הציבורי הישראלי, תשע"ד 2014, לרכישת תוכן והפקות קנויות. החוק מתייחס להיקף הרכישה של סוגי ההפקות השונים (הפקות מקומיות, חדשות, ספורט, תכנים בשפות שונות ועוד), ולעניין זכויות קניין רוחני ותקציב.

להלן הוראות החוק באשר להיקפי התקציב לרכש הפקות:

180 מלש"ח – לרכישת הפקות מקומיות לערוץ המרכזי, בחלוקה מוגדרת לסוגות, כדלקמן:

- **90 מלש"ח** – למימון סוגה עילית. מתוכם, **50 מלש"ח** מיועדים לדרמה ו-**40 מלש"ח** מיועדים לתעודה. מתוכם ניתן ליעד 6 מלש"ח לכל היותר למימון סרט קולנוע ישראלי, וזה בהתאם לשיקול דעתו של המנכ"ל.
- **15 מלש"ח** לכל היותר – לתוכניות ספורט.

- **75 מלש"ח** הנותרים הם ללא ייעוד מוגדר בחוק, ניתן להשתמש בהם גם לסוגה רגילה.

20 מלש"ח לכל היותר – לרכישת תוכניות שאינן הפקות מקומיות, תוכניות ספורט, חדשות או בענייני היום.

20 מלש"ח – לרכישת הפקות מקומיות לחטיבה בערבית (ב-2020 התקציב יגדל ל-30 מלש"ח).

40 מלש"ח – לרכישת הפקות מקומיות לילדים ולנוער.

סה"כ 260 מלש"ח לשנה עבור רכישת תוכן.

בהתאם לכך, התקציב המתוכנן של התאגיד, שאושר ע"י המועצה, כלל מידי שנה בצד ההוצאות, את נושא רכישת תוכן והפקות.

להלן נתוני התקציב לשנת 2019 כפי שאושר במועצת התאגיד ביום 26.11.18:

סעיפי תקציב	תקציב מאושר 2018 (אש"ח)	אחוז מכלל תקציב התאגיד	תקציב מאושר 2019 (אש"ח)	אחוז מכלל תקציב התאגיד
רכש תוכן והפקות	275,711	36.9%	*298,398	38.2%

*בניכוי 6 מלש"ח שהועברו ב-2018 על חשבון תקציב 2019.

במסגרת זו, נקבעו קריטריונים לרכישת התוכן, הן כספיים והן פרוצדורליים, כפי שיפורט בהמשך. כן נקבעו נהלים לטיפול בנושא, כשהעיקרי שביניהם הינו "נוהל בחירת הפקות מקומיות, מינוי נציגי ציבור ויועצי תוכן", אשר גרסתו האחרונה אושרה ביום 28.7.19 במועצת התאגיד.

עיקר הטיפול בתחום רכישת ההפקות מתבצע בחטיבת הטלוויזיה. ככלל, בעלי התפקידים המעורבים בתהליכי העבודה הינם:

- **סמנכ"ל טלוויזיה** – מנהלת ראשית האמונה על מלוא התהליך.
- **מנהלי סוגות ומנהל פיתוח** – לכל סוגה ישנה מחלקה האמונה על תכנון לוח השידורים העתידי, כל אחת בתחומה ובהתאם לתקציבה.
- **מפיקה ראשית יחד עם המפיקות האחראיות בחטיבת הטלוויזיה** – מטפלות בהיבט החוזי, בתיאום אישור והנחייה של הלשכה המשפטית עורכות ההתקשרות והמו"מ התקציבי מול המפיקים החיצוניים.
- **חברי ועדת המכרזים** – בראשות העורך הראשי של התאגיד (מנכ"ל התאגיד), שהוא יו"ר ועדת המכרזים שמאשרת את ההתקשרויות להפקות וקובע את מדיניות הלוח בתיאום עם סמנכ"לית הטלוויזיה.

- רכזת תחום טלוויזיה – מנהלת את כל הליך הקולות הקוראים.
- מנהל אגף תקציבים וכלכלה – האגף מגבש התקציב ומבצע בקורות על תשלומים ותקציבי ההפקות, באמצעות כלכלנית אחראית מטעם חטיבת הכספים (להלן: "תקציבאית החטיבה"), אגף התקציבים, העובדת בתיאום עם מחלקת ההפקה בטלוויזיה (מפיקה ראשית והמפיקות האחראיות).

בדיקת הביקורת

בדיקת הביקורת המסוכמת בדוח זה עוסקת בבקרה על תקציבי ההפקות, בעיקר לתכנים הנרכשים בחטיבת הטלוויזיה לערוץ המרכזי, כמוגדר לעיל – תקציב העומד על 180 מלש"ח לשנה. במסגרת הבדיקה, נבחנו הבקורות לעניין השימוש בתקציבי ההפקות בתחנות השונות של תהליכי העבודה הרלוונטיים – החל משלב אישור רכישת ההפקה, מעקב אחר התקדמות תקציב ההפקה וכן הפיקוח והדיווחים בדרג מועצת התאגיד וועדותיה. לצורך הבדיקה נפגשה הביקורת עם הגורמים הרלבנטיים ובהם ראש אגף תקציבים וכלכלה, המפיקה הראשית, תקציבאית החטיבה, מנהל סוגת תעודה ועוד. בנוסף נתבקשו ונתקבלו חומרים שונים לעניין נתוני ההפקות והדיווחים הכספיים בגינם. ממצאי הביקורת יובאו להלן תוך חלוקה לדרגים השונים המבצעים את הבקורות על תקציבי ההפקות, ולשלבי הטיפול השונים. לגבי רכישת הפקות ע"י החטיבה בערבית עבור המדיה בערבית – הבדיקה בנושא זה תתבצע בנפרד. הביקורת מבקשת להדגיש כי הבדיקה עוסקת אך ורק בהיבט התקציבי של הפקות, ובעיקר בבקורות על כך, ללא התייחסות לשיקולים המקצועיים בבחירת ההפקות ולתכנן של ההפקות.

ב. תהליכי עבודה קיימים

להלן תאור העבודה ברכישת הפקות:

- (1) מרבית ההפקות המקומיות הנרכשות מתקבלות באמצעות הליך של "קול קורא" המתפרסם באתר האינטרנט של התאגיד. בהליך זה, המפיקים העומדים בקריטריונים מגישים את הצעתם בפורמט ספציפי שמתפרסם באתר, לרבות אומדן התקציב הדרוש להפקה.
- (2) יש לציין כי פרסום ה"קולות הקוראים" נעשה בהתאם לתוכנית עבודה שנתית, ובה נקבעו מכסות כספיות (תקציב) לכל אחד מהסוגות של ההפקות, בהתאם לדרישות החוק. תכנית זו מאושרת ע"י המועצה בעת הדיון על התקציב השנתי.
- (3) לגבי בקשות ההפקה שהוגשו במסגרת ה"קול קורא", מתקיים הליך בחירה בהתאם ל"נוהל בחירת הפקות מקומיות", ואותן הצעות שהתקבלו כמומלצות עוברות לשלב משא ומתן כספי אצל המפיקה הראשית.
- (4) לאחר ניהול מו"מ בין נציגי ההפקות שנבחרו לבין המפיקה הראשית, מוגשת ההצעה המוסכמת לאישורה של ועדת המכרזים ולאחר מכן לאישורה של ועדת התוכן של מועצת התאגיד.
- (5) בכפוף לאישורים אלה, נחתם החוזה בין ההפקה לתאגיד. החוזה כולל גם נספח של התקציב המיועד להפקה.
- (6) ניתן לסכם את עקרונות התהליך בתרשים הבא:



לאחר חתימת החוזה, מתבצע מעקב של חטיבת הטלוויזיה על התקדמות ההפקה בהתאם לחוזה, הן מבחינת התוכן והן מבחינה תקציבית.

כל שלב התקדמות בהפקה, לפי אבני הדרך שנקבעו, מביא לאישור תשלום חלקי למפיק עד להשלמת מלוא התקציב שאושר להפקה במקביל לקבלת החומרים הנדרשים.

ג. הבקורות לפי שלבים

בשלבים השונים של הטיפול ברכישת ההפקות ישנן בקורות שונות המוטמעות בתהליכים, אותן ניתן לחלק למספר שלבים:

- בקורות לעניין יציאה לפרסום "קול קורא" מבחינת עמידה בדרישות החוק.
- בקורות המתבצעות טרם ביצוע ההתקשרות לרכישת ההפקה ובעת חתימת החוזה.
- בקורות המתבצעות במהלך תקופת ההתקשרות עם ההפקה.
- דיווחים מסכמים להנהלה ולמועצה.

להלן פירוט הבקורות המתבצעות בכל שלב והערות הביקורת לגביהן:

1.ג. פרסום "קול קורא" לרכישת הפקות לפי דרישות החוק

בחטיבת הטלוויזיה מנהלים את התקציב הנדרש לפי החוק לרכישת הפקות לפי סוגיהם השונים באופן כזה שלכל מנהל סוגה מוצב סכום תקציבי שנתי מינימלי שאותו עליו למלא ברכישת הפקות.

בהתאם לכך, מנהל הסוגה מתכנן את פרסומם של ה"קולות הקוראים" למפיקים כך שתוצאתם תביא לכך שיירכשו הפקות שסכומן המצטבר השנתי יעמוד בדרישות החוק.

ריכוז נתוני תוצאות ההתקשרויות לרכישת הפקות לפי הסוגות השונות מהווה את **דוח תמהיל הפקות** שמנוהל בידי המפיקה הראשית ומדווח גם לוועדת התוכן.

הערות הביקורת

1. עמידה בהיקף התקציב הנדרש בחוק-

הביקורת מוצאת שדוח תמחיל הפקות מהווה כלי טוב למעקב אחר עמידה בדרישות החוק בעניין התמחיל וסכומים שנתיים להפקות שנרכשו.

מתוך קבצי האקסל שבידי תקציבאית החטיבה רוכזו נתוני תשלומים להפקות בשנת 2018 (בשח):

סה"כ	רגילה למעט ספורט	זרמה	דוקו	
<u>מבחינה תקציבית:</u>				
132	52	45	35	מספר הפקות שנפתחו ב-2018

אם מתייחסים לסכומי ההפקות שנפתחו בשנת 2018 (כלומר, נחתמו התחייבויות כספיות), הרי הנתונים לעיל מראים שבשנת 2018 התקיימה עמידה בסכומים הנדרשים בחוק.

מבחינה תזרימית התשלומים שבוצעו היו פחות מהיקף התקציב, עקב התארכות של הפקות מעבר לשנה.

2. מגבלה לעניין בית הפקה בודד-

בין היתר, דורש החוק כי "תאגיד השידור הישראלי לא ירכוש מגורם אחד, בשנה אחת, הפקות מקומיות קנויות בסכום העולה על 10% מסכום ההוצאה השנתית שעליו להוציא למימון הפקות מקומיות קנויות..." (סעיף 64(ב)).

מהבדיקה עולה כי המפיקה הראשית יחד עם תקציבאית החטיבה מקיימות בקרה אחר נתון זה, והדרישה מקויימת בפועל.

3. שיוך לשנת תקציב-

לא נמצא נוהל שקובע כיצד מתבצע החתך לשיוך השנתי לתקציב. כיום, בפועל, השיוך לשנת התקציב מתבצע בהתאם לתאריך חתימת התאגיד (המנכ"ל) על ההסכם מול ההפקה. לגבי זכויות ספורט – השיוך מתבצע בהתאם לפריסת התשלומים שהוסכמה עם בעל הזכויות.

ישנו חריג לעניין זה, הנובע ממקרים בהם התקבלו מקדמות על חשבון השנים העוקבות, לצורך רכישת הפקות. במקרים אלה, יתכן שהסכם שנחתם ב-2018 ע"י התאגיד ישויך בפועל לשנת התקציב 2019, במקום 2018, מכיוון שהתקציב עברו הינו על חשבון מקדמה מתקציב 2019.

נושא המקדמות אושר בשני מועדים עד כה: בסוף שנת 2017 ובשנת 2018.

בבדיקת הנתונים נמצאו מספר חריגים של רישום השיוך השנתי אך התקבל לגביהם הסבר מספק (היו טעויות רישום).

מומלץ לקבוע בנוהל פנימי מהו הקריטריון שעל פיו משויכים הפקה לשנת תקציב (על בסיס התחייבות כספית או תשלומים בפועל), לרבות אישור חריגות על ידי דרג בכיר בתאגיד ודיווח לוועדת התוכן.

תלפנת המפקה הראשית ותקציבאית החטיבה
לצניין שיוק לפנת תקציב - בימים אלה מאכס נוהל, אשר יצמור לצניין בחוצה.

ג. בקרות לתקציבי הפקות בעת ההתקשרות

(1) החוזה מול המפיקים

החוזה מול בית ההפקה מגדיר את התוכן ואת המסגרת של ההפקה הנרכשת, ומסדיר את ההתנהלות מול התאגיד במקרים של שינויים בהפקה.

נספח לחוזה הינו התקציב המפורט של ההפקה המתוכננת. התקציב צריך להיות מאושר על ידי התאגיד.

החוזה קובע סט של דרישות בביקוח על המפיקים:

- עמידה במסגרת התקציב וכן עמידה בפירוט של סעיפי התקציב, עם גמישות מוגבלת בהעברות בין סעיפים.
- התקדמות לפי אבני דרך בלוח זמנים מוגדר ומתוכנן, כשכל תשלום חלקי משולם לאחר אישור עמידה באבן הדרך. ככלל, אבני הדרך מותאמות לכל סוגה, ותשלומים מתבצעים לאחר אישור הגורם המתאים בתאגיד.

[REDACTED]

לביקורת נמסר כי לעיתים ישנן התאמות שעורכים באבני הדרך להפקות ספציפיות (לדוגמא: הפקה שיוצאת לחו"ל תקבל יותר אחוזים ותשלום בשלב הפרה-פרודקשן), אך הכלל המנחה הוא ש-40% מהתשלומים נעשים עד שלב היציאה לצילומים, ו-50% מהתשלומים נעשים עד סיום הצילומים.

מכאן, שכבר בחוזה נקבעו נקודות בקרה לעניין התשלומים עבור ההפקה הנרכשת.

(2) ערבויות

בחוזה ישנו סעיף מיוחד לעניין דרישה לערבות בנקאית, המציע 2 אפשרויות לגבי גובה הערבות:

- [REDACTED]
- להפקה ישנה אפשרות לא להוציא ערבות לתאגיד, במקרה כזה המקדמה שתשולם [REDACTED] אמור לפוג תוקף הערבות, לו הייתה.

בהקשר זה מציין החוזה כי תוקף הערבות הינו עד 30 ימים ממסירת ההפקה כשהיא מוכנה לשידור, ובלבד שהתקבל אישור כי המאסטר תקין. ככל ותהיה אורכה להגשת ההפקה – תוארך הערבות בהתאם.

יצוין כי בעבר הציע תאגיד למפיקים את האפשרות להעביר צ'ק בנקאי במקום ערבות שכן עלותו נמוכה יותר, אך מאחר וכיום מאפשר התאגיד את הקטנת המקדמה, כאמור לעיל, לא מוצעת אפשרות שימוש בצ'ק הבנקאי למפיקים.

הערות הביקורת

1. אישור תקציב ההפקה –

בדיקת התקציב המבוקש ע"י המפיק ואישורו מתבצע ע"י המפיקה הראשית ותקציבאית החטיבה. המפיקה הראשית בוחנת את הסכומים המבוקשים ובהתאם למחירי השוק ולז'אנרים השונים של ההפקות היא מתקנת את הסכומים כדי להעמיד את התקציב על מידת סבירות ראויה.

כמו כן, לפני כ-8 חודשים גובשו קווים מנחים פנימיים למחלקת ההפקה, מעין מחירון, המסייעים בעת ניהול מו"מ עם המפיקים על התקציב. מחירון פנימי זה מתייחס למחירי השוק, ומשתנה בהתאם לסוגה ולמורכבות ההפקה. לדוגמא: בסוגת הדרמה עובדים לפי מחירון שח"ם (מחירון מחייב של ארגון השחקנים בישראל).

לאחרונה, בעקבות בקשת הביקורת, מחירון פנימי זה נערך ע"י המפיקה הראשית ורוכז בטבלת אקסל (במקום רישומים ידניים וטיוטות שהיו לפני כן).

הביקורת סבורה כי מחירון זה הינו כלי בקרה משמעותי ולפיכך מומלץ כי מחירון עלויות ההפקה יעבור דיון ואישור אצל סמנכ"ל טלוויזיה, ראש אגף תקציבים וכלכלה, והמנכ"ל.

2. מבנה התקציב –

לביקורת נמסר כי מפיקים הלינו על מידת הפירוט של תקציב ההפקה אותו הם נדרשים להגיש. הביקורת בחנה את סעיפי התקציב השונים, בחלקם הם ניתנים לחיזוי מראש עפ"י מחירונים הקיימים בתחום (לדוגמא: שכר ימי עבודה של שחקנים וצוות ההפקה, עלויות ציוד, עריכה וכדומה) ובחלקם יתכן שהם מעל הצורך (לדוגמא: סעיף שונות הכולל פירוט של דלק, חניה, מוניות, וכו').

הוסבר לביקורת כי לצורך המו"מ הכספי יש הכרח לקבל את פירוט תתי הסעיפים לגבי כל סוג הוצאה כדי להעריך את סבירותה. ואולם, לאחר שמתגבשת ההערכה התקציבית התאגיד מאפשר סטיות בסעיפי התקציב.

ביסוס להמלצה זו ינתן ביתר פירוט בפרק ד' העוסק בביקורות של רוי"ח חיצוניים לחפקות שנדגמו.

3. אישור תשלומים –

התשלום הראשון מתבצע רק לאחר בדיקה כי ישנה ערבות בתוקף של ההפקה, או סיכום אחר כאמור לעיל. גם התשלום האחרון מתבצע רק לאחר בדיקה כי רוי"ח מטעם התאגיד (בין אם פנימי או חיצוני) בחן את נתוני התקציב שהגישה ההפקה ואישר כי הם תקינים. בשלבי הביניים תשלומים מתבצעים לפי אישורים של מנהלי הסוגה, לאחר שבדקו עמידה בדרישות אבני הדרך.

הביקורת רואה חשיבות בהקפדה על התיעוד של שלבים אלה, הן לגבי מתן האישור לתשלום ע"י הגורם המקצועי והן ע"י תקציבאית החטיבה לביצוע התשלומים. קיים היום תיעוד לעניין קבלת ערבויות מהמפיקים והתקציבאית מקפידה על כך. יחד עם זאת, **מומלץ לתעד בטבלת המעקב שמנהלת תקציבאית החטיבה גם את מועדי האישורים של שאר שלבי הביניים להוצאת תשלום למפיקים.**

יצוין כי האישור הסופי לשחרור התשלום האחרון הינו של ראש אגף כלכלה ותקציבים, והוא מצורף להוראת התשלום בסאפ.

שם הפקדה	מחלקה	תאריך חתימה על חוזה	תאריך תשלום אחרון	מס' ימים מחתימת חוזה עד תשלום אחרון
הנצחת הבנים הדרוזים	מדיה בערבית	31/01/2017	15/08/2018	561
נשמה יתרה - דב אלבוים (חלק ב')	רגילה	24/10/2017	30/04/2019	553
דרעקולה	דיגיטל	11/01/2018	30/06/2019	535
ברובינסקי בשישי - חלק ב'	רגילה	12/11/2017	30/04/2019	534
רוני קובן אחד על אחד	רגילה	16/11/2017	30/04/2019	530
פורנזי (תחקירים)	רגילה	23/03/2017	31/08/2018	526
סוואח	מדיה בערבית	07/11/2016	15/04/2018	524
הצרפוקאים	דוקו	01/01/2017	15/05/2018	499
רחל אגמון	דוקו	22/03/2017	30/06/2018	465
טיול אחרי צבא - עונה 2	רגילה	15/02/2018	30/04/2019	439
פני זקן	דיגיטל	30/08/2017	15/09/2018	381

יצוין כי 7 מתוך 37 הפקות אלה שייכים לחטיבה הערבית.

הביקורת ביקשה לקבל הסברים לעניין משך הזמן לגבי כל אחד מהמקרים המפורטים לעיל וכן בקשה ללמוד האם נערכת בשגרה בקרה שכזו לפי התמשכות הזמן בין השלבים.

הסברים שנתקבלו:

הסברים שכאלה נתקבלו באופן מפורט לכל הפקדה שבטבלה וכן נתקבלו הסברים כלליים שתמציתם:

(1) לכל מקרה יש נסיבות המיוחדות לו, ולא ניתן להקיש מפרק הזמן בין התשלומים על מידת תקינות התהליך בהתקדמות הפרויקט. אין דין תוכנית שמצולמת באולפן לדין של תכנית דרמה המתפרסת על כמה אתרים. כל מקרה לגופו.

(2) לעניין הפער בין חתימת חוזה לבין תשלום מקדמה – לעיתים תאריך החתימה הרשום אינו התאריך הנכון (חתימה של המפיק ולא של הנהלת התאגיד) ולעיתים תשלום המקדמה מתעכב כי המפיק לא הגיש חשבונית. אי הגשת החשבונית ע"י המפיק מתעכב לפעמים כיוון שטכנית לא טיפל במשלוח החשבונית ולפעמים מפני שהתעכב בהתנתות המהלכים להפקה.

(3) במקרים רבים העיכובים בהתקדמות התהליך הם עקב כך שבשלב ההתחלתי המפיק מחפש משקיעים נוספים (למשל: הפקת [REDACTED] או שכתובת התסריטים לוקחת זמן יותר מהצפוי.

(4) לעיתים התשלום האחרון מתעכב אף שההפקה הסתיימה והמאסטרים נמסרו, בשל מסמכים הנדרשים לבדיקת רואי החשבון ועד שלא יושלמו מסירתם, התאגיד מעכב את התשלום האחרון. (לדוגמא: [REDACTED])

התייחסות הביקורת

אכן התקבלו הסברים, ואולם התרשמות הביקורת היא כי בתהליך ההתקשרות הקיים, אפשר שחתימת החוזים עם המפיקים מתבצעת בשעה שתכנית ההפקה שנבחרה אינה "בשלה" מספיק להתנעה. במצב שכזה, ההתקשרות (החוזה) יוצרת חסימה של שימוש בתקציב השנתי להפקות אחרות "בשלות" יותר שתוצרתן יכולה להתממש בטווח הקצר.

לפיכך, מומלץ לשקול עיתוי חתימת חוזה עם מפיקים, בין השאר, תוך התחשבות במידת המוכנות של ההפקה לצאת לדרך ולהגיע לסיומה תוך זמן סביר (מותאם לנסיבות).

- החברה המפיקה לא ניהלה הנהלת חשבונות נפרדת להפקה כנדרש.
- דוח שהוגש לא מבוסס על ספרי החשבונות.
- מיון לא נכון של סעיפים ודיווח לא נכון על סוג ההוצאה.
- הוצאות שכירות של החברה שהועמסו על ההפקה.
- נדרשו הוצאות עבור רכוש קבוע (ציוד מחשבים).
- על התאגיד להחליט באם לתקצב את ההפקה על פי התקציב לפרק במכפלת הפרקים שבוצעו בתוספת הוצאות שניתן להגדירן להוצאות קבועות לצורך כל ההפקה.
- על התאגיד לבדוק משפטית את נושא העברת הזכויות על הבובות לרבות הידע והפורמט עצמו.

נראה שהבירורים בעניין הפקה זו טרם הסתיימו.

(ד) [REDACTED]
נתונים כלליים:

הסכמים מיום 26.10.16 ומיום 24.10.17 להפקת עז [REDACTED]
[REDACTED]
שידורן הסתיים ביום 31.1.18. [REDACTED]
[REDACTED]

הערות רוח"ח החיצוני:

- [REDACTED]
- תשלום בונוסים לעובדים מתקציב ההפקה (לדברי החברה, כתחליף למטלות נוספות).
- בהוצאות נכללו סעיפים אשר לא תוקצבו בהסכם המקורי (לדברי החברה היו הכרחיים מקצועית).
- חריגה של כ- [REDACTED] מהתקציב החד פעמי לתפאורה ואריזה.
- חריגה של [REDACTED]
- בהוצאות בלתי נכללו רכישת ציוד מחשבים שהינו בעל אופי של רכוש קבוע, המשמש מספר שנים.
- בעקבות מגעים בין התאגיד לחברת ההפקה, הושגה פשרה לגבי הכרה בחלק מהעלויות שהיו שנויות במחלוקת.

(ה) [REDACTED]
נתונים כלליים:

- [REDACTED]
- הערות רוח"ח החיצוני:
- אין חריגה מהתקציב הכולל, אך ישנן חריגות בסעיפים התקציביים. במקרים של חריגה מעל 10% לא נתקבלו אישורים מהתאגיד כנדרש.
 - [REDACTED]
 - לא הומצאו חשבוניות לשימוש של כ- [REDACTED]
 - הוצאות שכ"ד היו כפולות מהתקציב.

- נמצאו חשבוניות של ספקים בהן לא צוין שיוך להפקה ספציפית זו, לכן לא היה ניתן לבחון את התאמתן לתקציב שתוכנן.
- אין בידי הביקורת לוודא כי כל עובד שהצהיר כי עבד בשביל הפרויקט אכן הועסק בו במשרה מלאה.

2. הטיפול בחריגות שנמצאו

ממצאים עיקריים אלה מתוך דוחות הביקורת עברו לאחר מכן סבב נוסף של בירורים על ידי מנהל אגף תקציבים שדרש תשובות נוספות מהמפיקים. בעקבות כך התקבל מידע משלים. בחלק מהמקרים, עדיין יש התמשכות של המגעים מול המפיקים.

ההתרשמות מהבדיקות היא כי לא תמיד ישנה חריגה מהתקציב הכולל של ההפקה, או שהחריגה הינה לא מהותית. יחד עם זאת, חזרו במספר בדיקות חריגות בסעיפים תקציביים משניים, וביניהן חריגות שהן מעל 10% מהתקציב, וכאלה דורשות את אישור התאגיד. עוד עולה כי יש אי התאמות בעניין העמסות תקורה, וכן טיפול בהוצאות שמשמשות את חברת ההפקה בפעילותה הכוללת, מעבר לנדרש עבור ההפקה הספציפית. בנוסף, החברות לא תמיד מקפידות על ניהול חשבונות נפרד להפקה המתקצבת.

הביקורת הפנימית לא מצאה סיכום בכתב של תוצאות הטיפול בביקורות עומק להפקות (לאחר המגעים מול המפיקים). מומלץ לתעד את התוצאות הסופיות של הבדיקות שנערכו – הן לכל הפקה והן אם יש מסקנות רוחביות.

תוצאות המפקה הראשית

כף תוצאות המפקה הראשית להנהלת התאגיד (מנכ"ל, סמנכ"ל כספים, ראש אגף וסמנכ"ל לוגיסטיקה).

הביקורת מעירה כי נדרש סיכום כתוב של התוצאות.

3. טענות שהועלו ע"י המפיקים

[Redacted text block]

טענות שעלו במקרים פרטניים:

(א) בית ההפקה של י' השיב לעניין ההערה על הגשת חומרים באיחור כי הדבר נעשה באישור ותיאום עם התאגיד (מגעים בעל פה מול מנהל הסוגה).

(ב) בית ההפקה של י' טוען שהתאגיד ביקש רכישת בובות מסוימות מספק מסוים, והשכרת נכס מסוים ועל כן הוא זה שצריך להכיר בעלויות החריגות.

(ג) ב' טוען בית ההפקה שהתאגיד התעקש על העסקתו של [Redacted] ומכך נוצרה תוספת כספית בסעיף השכר.

לדעת הביקורת, דרישות של מנהלי הסוגה במגעים עם המפיקים, שיש בהן כדי להשפיע על התקציב המתוכנן, צריכות לבוא לידי ביטוי בסיכומים בכתב שיאושרו מראש ע"י הגורמים הרלוונטיים בתאגיד. ככל שיש בשינויים אלה השפעה על התקציב, יש לעדכן את התקציב בהסכמת שני הצדדים.

4. הפקת לקחים מביקורות חיצוניות

בעקבות הביקורות שנערכו, התקיימו דיונים משותפים לאגף כלכלה ותקציבים, חטיבת הטלוויזיה ובשיתוף הלשכה המשפטית במטרה להביא לתהליך יעיל יותר ופורה מול חברות ההפקה. הוחלט על מספר שינויים בדרישות התקציביות, ובהתאם עודכנו החוזים מול המפיקים בסעיפים הרלוונטיים.

[REDACTED]

הביקורת מברכת על צעד חשוב זה של ביצוע שינויים בעקבות מה שנלמד מהביקורת.

יחד עם זאת, בפועל לא היה חסכון כספי ממשי עד כה בעקבות ביקורות אלה. [REDACTED]

הביקורת מכירה ביתרונות שבבדיקת ר"ח חיצוני, בפרט בגוף ציבורי שחובה עליו לנקוט זהירות בשימוש בכספי ציבור, גם אם מדובר בהוצאה שאינה מכסה את עצמה. ואולם, כדי שתיווצר אותה הרתעה מבוקשת, ראוי לפרסם צעדים שננקטו כלפי מפיקים וכן לערוך סיכומי דיונים מלווים בכתב, כפי שצוין לעיל.

5. דרכי אכיפה אפשריות

בחוזה מול המפיקים נכתב כי ניתן לבצע בדיקת ר"ח חיצוני עבור ההפקה עד ל-36 חודשים מביצוע תשלום אבן הדרך האחרונה. הביקורת מבקשת להעלות שאלה בדבר הכלים שיש בידי התאגיד לקבלת כספים בחזרה כתוצאה מבדיקת ר"ח חיצוני, אם ייוצר מצב שכזה:

כאמור, עד ל-30 יום לאחר מועד מסירת ההפקה כשהיא מוכנה לשידור עדיין ישנם כספים לתשלום להפקה (ערבות/ צ'ק בנקא/ מחצית המקדמה), [REDACTED]

[REDACTED]

הביקורת סבורה כי המצב הנוכחי אינו מאפשר אכיפה מלאה. ככל והוחלט על ידי הגורמים המקצועיים על האפשרות לבדיקה חשבונאית מטעם התאגיד שתתבצע במהלך פרק זמן לאחר מסירת החומרים, התאגיד צריך להשאיר בידיו כלים כדי לגבות מההפקה סכומי החזר אם הבדיקה החשבונאית תעלה ממצאים חריגים. [REDACTED]

יש לציין כי בישיבת ועדת הכספים האחרונה מיום 28.7.19, הוגשה בקשה לשינוי מדיניות על פטור מהמצאת ערבות, ובמסגרת זו להרחיב את הפטור הקיים שהיה עד כה (להפקות דוקו בסכום עד 500,000 ₪) גם לשאר ההפקות בשאר הסוגות.

בעניין זה, הביקורת מפנה את תשומת לב חברי ועדת הכספים והמועצה להערות שהוצגו לעיל [REDACTED]

ה. מחסן התפאורה

בין התחייבויות המפיק המפורטות בחוזה ההתקשרות עם התאגיד, ישנה התייחסות לנושא הבעלות על התפאורה שנרכשה ע"י ההפקה כדלקמן: "למען הסר ספק, ככל שבמסגרת החפפה נקנו או נבנו, תפאורה, אביזרים וכל אלמנט אחר שנוצר לצורך ההפקה, הם יהיו בבעלות מלאה

של התאגיד והוא יהיה רשאי לעשות בהם כל דבר שימצא לנכון... בסיום ההפקה, המפיק יעביר, על חשבונו, את התפאורה, אביזרים וכל אלמנט אחר כאמור, למחסני התאגיד".

מכאן, שחלק מהציוד הנרכש במסגרת ההפקות צריך לעבור לבעלותו ולרשותו של התאגיד עם סיום ההפקה.

הנושא עלה לדיון במסגרת ישיבתה של ועדת הכספים מיום 28.8.18, אשר אישרה שכירות לשנה ו-3 חודשים לשני מחסנים

לאור זאת, התאגיד שכר מחסן ביישוב טירה, שגודלו כ-1,200 מ"ר, במטרה לאחסן בו את פריטי התפאורה המתקבלים. המחסן גם משמש לצרכי אחסון ציוד אחר, למשל של חטיבות התפעול וההנדסה) וכן קיים גם מחסן נוסף בירושלים לאחסון ציוד).

מחלקת תפעול אחראית על אחזקת המחסן ועל השינוע מהמחסן ואילו, אך ההחלטה לגבי מה יאוחסן ומה לא היא של הדרג המקצועי הרלוונטי (המפיקה הראשית של חטיבת הטלוויזיה או מנהל חטיבת התפעול, בהתאם לעניין).

הערות הביקורת

1. תכולת המחסן

הביקורת ערכה סיור במחסן זה במחצית חודש מאי 2019, בליווי מנהל התפעול. מהתצפית במחסן נראה כי תפוסת המחסן עמדה על כשליש מגודלו.

מהתצפית נראה כי המחסן כלל פריטים ממספר מקומות:

- תפאורה של הפקות.
- תפאורה שהתקבלה מהחינוכית.
- ציוד שהתקבל מרשות השידור.
- ציוד השייך לחטיבת ההנדסה.

החלק של ציוד התפאורה מהווה כ-2/3 מהיקף הציוד המצוי במחסן.

הערה: לאחר מועד הביקורת נמסר לביקורת כי לאחר סיום אירועי האירוויזיון המחסן בתפוסה כמעט מלאה.

2. העדר רשימות תכולה

בעת הבדיקה לא נמצאה רשימת תכולה לתפאורות השייכות להפקות. מנהל התפעול מרכז רשימת תכולה של הפריטים השייכים למחלקה שלו, ומנהלת הדיגיטל ערכה רשימה של הפריטים שנלקחו ממחסני החינוכית. אך למעשה, למטרה העיקרית של המחסן, שהיא אחסון תפאורות של ההפקות, אין רשימת תכולה בכלל. הכל נשען על זכרונה של המפיקה הראשית.

בעקבות הביקורת, הוכנה רשימת תכולה מפורטת של התפאורות השייכות להפקות.

3. העדר שילוט מיקום

מיקום הפריטים במחסן לפי שיוך להפקות אינו מצוין בשילוט כלשהו. סביב לכל קבוצת פריטים השייכים לאותה הפקה כורכים סרט אדום-לבן על מנת לתחום אותם (לבקשתו של מנהל התפעול). יחד עם זאת, בהעדר שילוט במקרים של חפצים רבים, בגדלים שונים, יהיה קושי לזהות פריטים השייכים לאותה ההפקה. נדרש לסמן פריטים, כדוגמת שם ההפקה על כל קבוצת פריטים.

באופן דומה, ככל שהמיקום יהיה מזוהה, יש לרשום אותו גם ברשימות התכולה הנזכרות לעיל, על מנת לאפשר איתור יעיל של החפצים.

4. ביצוע החלטות ועדת הכספים

נושא שכירות המחסן לתפאורה נדון בישיבתה של ועדת הכספים מיום 28.8.18, ואז הוחלט: "הוועדה מאשרת את השכירות לשנה ושלושה חודשים לפני תום ההסכם (1.8.19) בפני הוועדה יובאו גם נתונים גם בכמה מתוך התפאורות המאוחסנות אכן נעשה שימוש".

הביקורת לא מצאה כי הנושא הובא בשנית לדיון בוועדה לקראת 1.8.19 כנדרש, עם נתונים לעניין מידת השימוש בתפאורות במחסן.

5. כדאיות כלכלית

לגבי המחסן בכללותו, נראה כי לא נערכה בדיקה ממשית לעניין כדאיותו הכלכלית. מפרוטוקולים של ועדת המכרזים מאוגוסט 2018, שבה אושרה ההתקשרות לשכירת המחסן, עולה כי נדונו רק החלופות לעניין מחיריהם של מחסנים שונים, לא עלתה בוועדה ההצדקה לצורך של שכירת מחסן.

הביקורת ביקשה לקבל נתונים של מידת השימוש החוזר שהיה עד כה בתפאורות שאוחסנו במחסן, ואולם, לא היו על כך עד כה רישומים.

בעקבות בדיקת הביקורת, במסגרת הכנת רשימת התכולה של התפאורות במחסן, ריכזה המפיקה הראשית את המידע הידוע לה על שימוש חוזר בתפאורות. רשימה זו הינה כללית מידי וממנה לא ניתן להעריך את ההיקף החוזר ביחס לכלל התפאורה.

לאור העלות הגבוהה של שכירת המחסן מומלץ לקיים בדיקה כלכלית בעניין – השוואה בין עלות שכירת המחסן והוצאות הובלה לבין עלות רכישת ציוד מחדש בהפקות חוזרות.

תגובת ראש אגף תקציבים וכספים

ההתקשרות עבור המחסן והעלויות הוצא במסגרת לוועדת הכספים והובאו לאישרה, אשר הנחתה לבצע בדיקה כלכלית של עלות מול תוצאת בתום השנה.

תגובת המפיקה הראשית

בציקרון צריך מנהל מחסן או אחראי תפאורות כמו שיש בכל צדף, והוא מקבל את התפאורות ויוצר בדיוק מה נמצא איפה ומנהל מערכת נפרדת של רישום ומעקב. לכן בחטיבת הטלוויזיה אין יכולת לעשות זאת ברזולוציות הנדרשות כרגע לעדכון הרשימה הנמסרה.

ו. פיקוח על ידי המועצה

מועצת התאגיד מקיימת פיקוח על תקציבי ההפקות הן בעצמה והן באמצעות ועדות המשנה שלה: ועדת כספים – מקבלת דיווחים ומפקחת על מצב ביצוע תקציב רכש הפקות לעומת התכנון השנתי.

ועדת תוכן – מאשרת באופן פרטני את ההפקות שנבחרו טרם ביצוע ההתקשרות ומקבלת דיווח לעניין מימוש תקציבי רכש הפקות עם מצב עמידה בתמהיל של הסוגות השונות.

מועצת התאגיד – מאשרת את התקציב השנתי של ההפקות, כחלק מהתקציב הכולל, לרבות הפירוט לפי חטיבות.

הערות הביקורת

במצב הקיים, הדיווחים למועצה ולוועדות המשנה אודות תקציבי ההפקות מהווים כלי פיקוח נאות לבחינת עמידת התאגיד בדרישות החוק, מבחינת החלוקה התקציבית.

יחד עם זאת, מבחינת הפיקוח הניהולי נדרשים כלים נוספים שיאפשרו לעמוד על אפקטיביות הבקורות המתקיימות בתהליכי העבודה.

כך למשל, מומלץ כי ועדת התוכן תקבל דיווחים תקופתיים לגבי מצבים חריגים, כגון:

- הפקות שלא הגיעו לכלל סיום (הוקפאו או הוחלט לסיימן).
- הפקות שחרגו מלוח הזמנים המתוכנן (חריגות משמעותיות – כפי שיוגדרו ע"י התנהלה).
- הפקות שאותרו בהן מצבי חריגה מהתקציב (מעל רף מסויים – כפי שיוגדר ע"י התנהלה).

בנוסף, מומלץ כי המועצה (או באמצעות ועדות המשנה תוכן וכספים) תקבל דיווח על תוצאות הביקורות המתבצעות ע"י רואי החשבון המופעלים מטעם התאגיד (תמצית הממצאים) והטיפול שננקט בעקבות ביקורות אלו.

1. סיכום ועיקרי ההמלצות

הביקורת בדקה את הבקרה על השימוש בתקציבי ההפקות, בשלבים השונים של תהליכי העבודה, בעיקר לתכנים הנרכשים בחטיבת הטלוויזיה לערוץ המרכזי, בתקציב של 180 מלש"ח לשנה. הבדיקה עסקה אך ורק בהיבט התקציבי של הפקות, ללא התייחסות לשיקולים המקצועיים בבחירת ההפקות ולתוכןן של ההפקות.

להלן עיקרי הממצאים וההמלצות שהוצגו בדוח:

1. נמצא כי בשנת 2018 התקיימה עמידה בהיקף התקציב הנדרש בחוק (תמהיל), וכן בדרישה שלא לרכוש הפקות מקומיות קנויות בסכום העולה על 10% מסכום ההוצאה השנתית של התאגיד למימון הפקות מקומיות קנויות. הביקורת מברכת על כך.

2. לא נמצא נוהל שקובע כיצד מתבצע החתך לשיוך השנתי לתקציב. הומלץ לקבוע נוהל פנימי מהו הקריטריון שעל פיו משייכים הפקה לשנת תקציב לרבות אישור חריגות על ידי דרג בכיר בתאגיד ודיווח לוועדת התוכן. לביקורת נמסר כי בימים אלה גובש נוהל שכזה, שהוגש לאישור המועצה.

3. בתהליך אישור תקציב ההפקה, שכולל מו"מ מול המפיקים על סעיפי תקציב, הביקורת סבורה כי מחירון עלויות ההפקה הינו כלי בקרה משמעותי, ולפיכך הומלץ כי המחירון יעבור דיון ואישור אצל סמנכ"ל טלוויזיה, ראש אגף תקציבים וכלכלה, והמנכ"ל. לאחרונה, בעקבות בקשת הביקורת, מחירון פנימי זה רוכז בטבלת אקסל

4.

5. נמצא כי המעקב השוטף אחר שימוש בתקציבי ההפקות מתבצע ע"י תקציבאית החטיבה וכן ע"י המפיקה הראשית שמרכזת בקבצי אקסל את פרטי התקציב והתשלומים בכל אבן דרך לכל הפקה. הביקורת מברכת על שימוש בכלי מעקב זה, וסבורה כי מדובר בכלי מעקב שעונה על הצרכים בשלב זה. יחד עם זאת, הביקורת המליצה על מספר שיפורים:

5.1. לעניין אישורי תשלום ע"י התאגיד, הומלץ לתעד בטבלת המעקב את מועדי האישורים של הוראות התשלום למפיקים, עם שם המאשר (מנהל הסוגה), בנוסף למועדי התשלום בפועל, בכל השלבים. כיום ישנו תיעוד על כך רק לגבי התשלום הראשון שמתבצע עם קבלת ערבויות מההפקה.

5.2. בנוסף, הומלץ למלא את תאריך התשלום המתוכנן לכל אבן דרך, כשבצידו גם עמודה שבה יירשם תאריך ביצוע התשלום בפועל. כך ניתן יהיה להיעזר בכלי עבודה זה גם כבקרה להשוואה בין תכנון לביצוע.

5.3. הומלץ להקפיד על רישום תאריך החוזה במסמך עצמו שיהא כתאריך החתימה של הגורם האחראי – הנהלת התאגיד. בהתאם לכך, יש למלא נתון זה בטבלת האקסל.

6. מניתוח הנתונים שבקובץ האקסל הנ"ל, שהצביע על מקרים של פערי זמנים בין מועד החתימה על החוזה מול המפיקים לבין השלבים הבאים של התקדמות בהפקה (עפ"י התשלומים), הביקורת התרשמה כי בתהליך ההתקשרות הקיים, אפשר שחתימת החוזים עם המפיקים מתבצעת בשעה שתכנית ההפקה שנבחרה אינה "בשלה" מספיק להתנעה. במצב שכזה, ההתקשרות (החוזה) יוצרת חסימה של שימוש בתקציב השנתי להפקות אחרות "בשלות" יותר שתוצרתן יכולה להתממש בטווח הקצר. נראה שהנושא מצריך דיון ברמת ההנהלה כדי לגבש מדיניות ברורה בנושא.

לפיכך, הומלץ:

6.1. לשקול עיתוי חתימת חוזה עם מפיקים, בין השאר, תוך התחשבות במידת המוכנות של ההפקה לצאת לדרך ולהגיע לסיומה תוך זמן סביר (מותאם לנסיבות).

6.2. לקיים ישיבה משותפת בין המנכ"ל, סמנכ"ל טלוויזיה והמפיקה הראשית, על מנת לגבש קווים מנחים לעניין "בשלות" של הפקה לצורך חתימת חוזה. אפשר שמדיניות זו תהיה מותאמת לסוגות השונות.

6.3. בהתאם למדיניות שתגובש, יש להקפיד על מעקב זמנים בין חתימת החוזה לבין מועד תשלום המקדמה ותשלומי ההמשך לערוך בירורים ככל שיש פער לא סביר בין המועדים הללו.

7. אחת מהבקורות שמקיים התאגיד באופן יזום אחר תקציבי ההפקות זה בדיקות עומק שנערכים ע"י רואי חשבון חיצוניים, בעיקר להפקות הגדולות. הביקורת רואה בכלי זה כלי בקרה חשוב, עם תוצאות משמעותיות, שמאפשר גם הכרת עבודתם של בתי ההפקה בפועל. ההחלטה לגבי איזו הפקה כדאי לבצע ביקורת עומק הינה בהתאם לשיקול הדעת המקצועי של ראש אגף תקציבים וכלכלה, ובהתייעצות עם המפיקה הראשית ותקציבאית החטיבה. לא נקבעו כללים ברורים בעניין זה.

8. עד כה בוצעו בדיקות שכאלה ב-10 מקרים. בעקבות ביקורות אלה, התקיימו דיונים משותפים בין אגף כלכלה ותקציבים, חטיבת הטלוויזיה, ובשיתוף הלשכה המשפטית, ובהתאם עודכנו החוזים מול המפיקים. הביקורת מברכת על צעד חשוב זה של ביצוע שינויים והפקת לקחים בעקבות מה שנלמד מהביקורות.

9. הביקורת הפנימית בחנה את תוצאות הביקורות החיצוניות שנערכו לגבי מדגם של 4 הפקות. מתוך ממצאי הביקורות ומעקב אחר תהליך הטיפול עלו ההמלצות הבאות:

9.1. יש לתעד ולהוציא סיכום בכתב של התוצאות הסופיות של הביקורות שנערכו (לאחר סיום המגעים מול המפיקים) – הן לכל הפקה והן אם יש מסקנות רוחביות.

9.2. במקרים של דרישות שהעלו מנהלי הסוגה במגעים מול המפיקים, שיש בהן כדי להשפיע על התקציב המתוכנן, אלו צריכות לבוא לידי ביטוי בסיכומים בכתב שיאושרו מראש ע"י הגורמים הרלוונטיים בתאגיד. ככל שיש בשינויים אלה השפעה על התקציב, יש לעדכן את התקציב בהסכמת שני הצדדים.

[REDACTED]

[REDACTED]

11. יש לציין כי בישיבת ועדת הכספים האחרונה מיום 28.7.19, הוגשה בקשה לשינוי מדיניות על פטור מהמצאת ערבות, ובמסגרת זו להרחיב את הפטור הקיים שהיה עד

כה (להפקות דוקו בסכום עד 500,000 ₪) גם לשאר ההפקות בשאר הסוגות. בעניין זה, הביקורת מפנה את תשומת לב חברי ועדת הכספים והמועצה להערות שהוצגו לעיל בעניין היעדר כלי בקרה אפקטיביים להשבת כספים לתאגיד במקרים הנדרשים.

12. חלק מהציוד הנרכש במסגרת ההפקות (רכוש קבוע) עובר לבעלותו ולרשותו של התאגיד עם סיום ההפקה. לצורך כך, נשכר מחסן ביישוב טירה [REDACTED] בשנה. בעת הביקורת לא נמצאו רשימות תכולה של התפאורות במחסן, הכל נשען על זכרונה של המפיקה הראשית. בעקבות הביקורת, הוכנה רשימת תכולה של התפאורות השייכות להפקות. עם זאת, הרשימה היא בסיסית ללא ציון מיקום החפצים במחסן. הומלץ:

12.1. הסדרת שילוט מתאים במחסן לפי שיוך להפקות, וכן רישום מיקומם של החפצים במחסן ברשימות התכולה, על מנת לאפשר איתור יעיל של החפצים במחסן.

12.2. יש לקיים בדיקה כלכלית בעניין – השוואה בין עלות שכירת המחסן בתוספת הוצאות הובלה לבין עלות רכישת ציוד מחדש בהפקות חוזרות.

12.3. בעניין זה יש לציין כי בישיבתה של ועדת הכספים מיום 28.8.18 הוחלט: "הוועדה מאשרת את השכירות לשנה ושלושה חודשים לפני תום ההסכם (1.8.19) בפני הוועדה יובאו גם נתונים גם בכמה מתוך התפאורות המאוחסנות אכן נעשה שימוש. הביקורת לא מצאה כי הנושא הובא בשנית לדיון בוועדה לקראת 1.8.19 כנדרש, עם נתונים לעניין מידת השימוש בתפאורות במחסן.

13. מבחינת הבקרה שמקיימת מועצת התאגיד על תקציבי ההפקות, הן בעצמה והן באמצעות ועדות המשנה שלה, נמצא כי המועצה נדרשת מידי שנה לעניין התקציב של ההפקות, לרבות מעקב של מצב ביצוע מול תכנון. הביקורת סבורה כי מבחינת הפיקוח הניהולי נדרשים כלים נוספים שיאפשרו לעמוד על אפקטיביות הבקורות המתקיימות בתהליכי העבודה. הומלץ כי ועדת התוכן תקבל דיווחים תקופתיים לגבי מצבים חריגים של התקדמות בהפקות (כמפורט בדוח), וכן כי המועצה (או באמצעות ועדות המשנה תוכן וכספים) תקבל דיווח על תוצאות הביקורות המתבצעות ע"י רואי החשבון המופעלים מטעם התאגיד (תמצית הממצאים) והטיפול שננקט בעקבות ביקורות אלו.

נספח א': תגובת מנכ"ל התאגיד

א' אלול תשע"ט
01 ספטמבר 2019

לכבוד
ר/ח (משפטנית) אילה ורדי
המבקרת הפנימית

אילה שלום,

הנדון: דו"ח הביקורת הפנימית בנושא בקרת תקציבי הפקות - חטיבת הטלוויזיה

1. תודה על בדיקתך המקיפה בנושא.
2. תקציב ההפקות הכללי של התאגיד מהווה כמעט 40% מתקציב התאגיד, נתח משמעותי ביותר. מעבר לכך, פעילות התוכן בתאגיד מהווה חלק מהותי בליבת העשייה שלנו כגוף שידור ציבורי (יחד עם הפעילות העיתונאית כמובן) ואני מוצא חשיבות רבה בכך שהתאגיד יהווה דוגמא ומופת לניהול הנושא.
3. היקף ההשקעה של התאגיד ביצירה הישראלית מאז שהחל לפעול הוא חסר תקדים. החל מהקמת המערכת המקוונת לקולות קוראים בדצמבר 2017 הוגשו 1769 הצעות וזאת בנוסף למאות הצעות שהוגשו באופן ידני לפני הקמת המערכת הממוחשבת. מס' החוזים שנחתמו עומד על 289.
4. בימים אלה החלנו להגביר את מנגנוני הבקורת על תקציבי ההפקות ותהליכי אישור התקציבים והפיקוח עליהם שונו והתחדדו.
5. להלן התייחסותי לגופן של ההערות בדו"ח:

א.
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

ב. הצעתך לקיום דיון במחירון הפנימי מקובלת. בעניין זה אציין אף כי בתקופה האחרונה הנחתי את מ"מ סמנכ"ל כספים ואת סמנכ"לית הטלוויזיה לפתח סרגל עוגנים (benchmark) בתקציבי ההפקה לתפקידים נוספים כך שיהווה כלי בקרה נוסף באישור הפקות.

ג. [Redacted]

ד. בעניין המעקב התקציבי על תשלומי הפקות כפי שנמסר לי מתבצע מעקב על ידי התקציבאית אולם אכן, לצורך סגרון מקסימלי ראוי כי תיבחן מערכת מידע מתאימה עבור הנושא ועניין זה יבחן בהתאם למשאבים הקיימים בנושא מערכות מידע בתאגיד.

ה. בעניין העיתוי על חתימה על הסכמי ההפקות, נושא זה נמצא בלב הדיונים השוטפים שלנו והמציאות בפועל מורכבת יותר מדחיית החתימה על הסכמים בשל האופי המיוחד שיש בהסכמי ההפקה והגמישות הנדרשת בתהליך. כמו כן, לאחרונה התבקשו מנהלי הסוגות השונות להציג בפניי תכנית לקיצור זמני ההפקות והנושא מצוי בתוכנית העבודה של שנת 2020.

ו. [Redacted]

ז. [Redacted]

ח. בעניין תיעוד הבקורות נמסר לי מחטיבת הכספים כי כל בדיקה מתועדת בדוחות מפורטים של רואי חשבון. יחד עם זאת, אנו לא סבורים כי ראוי לפרסם צעדים שננקטו מול מפקחים.

ט. בעניין דרישות של מנהלי סוגה במגעים עם המפקחים אני מסכים עם הביקורת ויתרה מכך לאחרונה דרשתי כי מנהלי הסוגה ייקחו חלק בתהליך אישור התקציב כך שמעורבותם בהפקות לא תהיה רק ברמת התוכן כפי שקרה עד היום. אנו דנים בימים אלה בנושא ובונים תהליך מסודר.

י. [Redacted]

יא. בעניין שכירות מחסן התפאורות אני מקבל את המלצת הביקורת. הנחתי את הגורמים בחטיבת הכספים והתפעול לקיים בדיקה בנושא ונמסר לי שהבדיקה מתקיימת ותוצאותיה יובאו לוועדת הכספים בתום השנה על פי דרישתה.

יב. לעניין הפיקוח על ידי המועצה, ועל אף שהביקורת לא התייחסה לכך, אני מבקש לציין שלעמדתי, עצם האישור הפרטני של המועצה לכל הפקה נוגד את רוח החוק, מהווה התערבות פסולה בתוכן ופוגע בהפרדה שבין האקזקוטיבה לדירקטיבה בארגון.

6. אני מודה לך על בדיקתך ועומד לרשותך לשאלות והבהרות נוספות.

בברכה,
אלדד קובלנץ
מנכ"ל

תלומת המפיקה הראשית

- לצניין מפות התקציב - כל התקציבים נבנו ברמת הפירוט הנראית סבירה לאורמים המקצועיים בתאגיד. יתרה מכך, לציתים אף אנו מקבלים בקשות לפתוח שורות נוספות בתקציב.

יש חשיבות גדולה לפירוט יכולת לנהל מ"מ על תקציב הפקה כמו גם יכולת לבקר אותו אחר כך. יש שונות גדולה בין הפקה להפקה ואין יכולת לעקוב אחרי תקציב ולבקר אותו ללא כניסה לפירוט זה מה שבונה את התקציב. כיום יש רק מספר סעיפים קטן הנוצצ לכוך אדם שאם רוצים לסטות מהם למצאה מ 10% יש צורך באישור. יתר הסעיפים לא צריכים אישור באם סוטים מהם.

תלומת תקציבאית החטיבה

- לצניין מפות התקציב - אין דרך להאזין למספר סביר בסעיף ראשי ללא פירוט על תתי סעיפים.

כאמור, אנו מודעים לכך שכל הפקה הינה תהליך דינמי ויכולת להיות שנויים וסליות במהלך ההפקה.

- לצניין אישור תשלומים - עד היום לא צלח צורך לעקוב אחרי מוצר התשלום ביחס לדרישות המוקדמות שנקבעו.

התייחסות הביקורת

לעניין מבנה התקציב - יש להבחין בין פירוט שנדרש בעת המו"מ לצורך גיבוש התקציב (עם תתי סעיפים), לבין מבנה התקציב לצורך דיווח שלגביו מומלץ לקבל סעיפים ראשיים בלבד.

3. בקורות במהלך ביצוע התקשרות

תיאור אופן המעקב

(1) לאחר חתימת החוזה, מתקיים מעקב אחר התקדמות ההפקה הן ע"י מנהל הסוגה והן ע"י המפיקה הראשית ככל שזה נוגע להתקדמות התשלומים.

(2) בנוסף, כל החוזים עם המפיקים לגבי הפקות שרכישתן אושרה, וכל פרטי החוזה בהיבט הכספי שלו מרוכזים תחת טיפולה של תקציבאית החטיבה, המשוייכת לחטיבת הטלוויזיה.

(3) תקציבאית החטיבה מרכזת בקובץ אקסל את פרטי תקציבי ההפקות, כדלקמן:

- גליון בשם "DB" - מכיל מידע על כל ההפקות, כגון: שם המפיק, תאריך חתימת חוזה, סוגה, עלויות לפרק/ להפקה/ לדקה, סטטוס חתימה על חוזה, מועד הדיווח החשבונאי לפי רבעון, ועוד. קובץ זה מתעדכן על בסיס יומי.

- גליון בשם "תזרים" - המכיל מידע כספי על כל הפקה, כגון: תאריכי תשלום של אבני הדרך שהוגדרו בחוזה, הסכומים לתשלום, האם שולמו ומתי. קובץ זה מתעדכן בתדירות שונה. ישנם נתונים המתעדכנים מידי יום (למשל רישום חשבונות), ישנם נתונים המתעדכנים אחת לתקופה.

(4) במקביל, בידי המפיקה הראשית קובץ מעקב תקציבי הפקות המשותף לה ולתקציבאית החטיבה, הכולל את קובץ ה-DB העדכני, בו מנוהלים נתונים נוספים רלוונטיים, שעניינם מעקב אחר תמהיל הסוגות השונות והתקציב השנתי.

(5) נתוני קבצים אלה משמשים את הדיווחים הנמסרים הן לוועדת התוכן, והן למועצת התאגיד בכל הנוגע למעקב אחר תקציב ההפקות, והן לרואי החשבון המבצעים את החתך החשבונאי בדוחות הכספיים.

(6) יצוין כי הזנת נתוני ההתקשרויות להפקות מתבצעת גם באמצעות תוכנת ה"סאפי", אך רמת הפירוט במערכת זו הינה פחותה מרמת הפירוט שבקבצים שמנהלת תקציבאית החטיבה.

הערות הביקורת

טבלאות אקסל ככלי מעקב- הביקורת מברכת על הכנתו של כלי בקרה זה בידי תקציבאית החטיבה, וסבורה כי הוא משמש ככלי מעקב טוב אחר אבני הדרך שבחווה ואחר מסגרת התקציב.

יחד עם זאת, אופן הרישום בקובץ התזרים אינו מאפשר שקובץ זה יהווה כלי בקרה ומעקב על פערים בין תכנון לבין ביצוע, כמוסבר להלן:

עדכון ביצוע מול תכנון- תחילה, תאריכי התשלום שבקובץ התזרים נרשמים לפי מועדי אבני הדרך המתוכננים שנקבעו בחווה. ככל וחלים שינויים ועיכובים (לדוגמא: ההפקה לא מגישה חשבוניות בזמן, חל עיכוב באישור החשבונית לתשלום וכו') – תקציבאית החטיבה נהגה לעדכן את תאריכי התשלום בקובץ לפי המועד בפועל. דהיינו, ישנו תיעוד של תאריכי התשלום בפועל, מבלי שמתועד השינוי לתאריך המעודכן.

הביקורת סברה כי תיקון התאריך בקובץ המקורי אינו מאפשר לקיים בקרה על עיכובים בתשלום (והמשמעות של כך).

בעקבות הערת הביקורת, על מנת שתאריכי התשלום שנקבעו בחווה לא ימחקו, עדכנה תקציבאית החטיבה את הקובץ, וכיום ישנן 2 עמודות לעניין זה – באחת נרשם תאריך התשלום המתוכנן, ובשנייה נרשם תאריך התשלום בפועל, הביקורת מברכת על התיקון.

מומלץ להקפיד למלא נתון זה לכל אחד משלבי אבני הדרך, על מנת להיעזר בכלי עבודה זה של הטבלאות גם ככלי בקרה בהשוואה בין תכנון לביצוע.

[REDACTED]

לאור התגובה הנ"ל, מומלץ כי סמנכ"ל חטיבת הטלוויזיה תבחן את קידום הנושא בשיתוף עם מחלקת מערכות מידע.

ג. 4. ניתוח נתונים מתוך קבצי בקרת הפקות (אקסל DB)

הביקורת ערכה ניתוח נתונים מתוך קבצי האקסל למעקב הפקות, בהתייחס לפרקי הזמן בין השלבים השונים של התשלומים. במועד הבדיקה הקובץ הכיל למעלה מ-400 הפקות.

להלן תוצאות הבדיקה:

(א) משך הזמן בין חתימה על חווה ועד לתשלום המקדמה (הראשון)

הביקורת בדקה את משך הזמן ממועד החתימה על החווה לבין מועד תשלום המקדמה.

אותרו 12 הפקות שמשך זמן זה עלה על 90 יום, כדלקמן:

שם הפקה	מחלקה	תאריך חתימה על חוזה	תאריך תשלום ראשון	מס' ימים מחתימת חוזה עד תשלום ראשון
תיק סודי	מדיה בערבית	04/08/2016	19/02/2017	199
תופעה	מדיה בערבית	23/08/2016	19/02/2017	180
יחידות מעורבות	סוגה רגילה	23/03/2017	12/09/2017	173
חדל להיות תושב	דוקו	03/08/2016	02/12/2016	121
הנצחת הבנים הדרוזים	מדיה בערבית	31/01/2017	30/05/2017	119
סיכום מההפטרה עם רינו צרור	סוגה רגילה	23/02/2017	15/06/2017	*112
שבוע בחיי אישה	מדיה בערבית	01/11/2016	19/02/2017	110
	דרמה	31/12/2017	15/04/2018	105
איפה אתה חי	דרמה	01/09/2016	06/12/2016	96
בחדוות הטעות	דוקו	13/07/2017	16/10/2017	95
דרעקולה	דיגיטל	11/01/2018	15/04/2018	94
פני זקן	דיגיטל	30/08/2017	30/11/2017	92

*לגבי הפקה זו, הפער הוסבר בקיומו של פיילוט שהיה תנאי להתקדמות בחוזה.

יצוין כי 4 מתוך 12 הפקות אלה שייכים לחטיבה הערבית.

(ב) משך הזמן מחתימת חוזה ועד תשלום אחרון

אותרו 37 הפקות בהן משך הזמן הזה היה מעל שנה. מתוכם כ-15 הפקות מעל שנתיים, כדלקמן:

שם הפקה	מחלקה	תאריך חתימה על חוזה	תאריך תשלום אחרון	מס' ימים מחתימת חוזה עד תשלום אחרון
	סוגת דרמה	08/11/2016	30/06/2020	1330
	סוגת דרמה	26/10/2016	30/04/2019	916
פמות'א	סוגת דרמה	29/09/2016	28/02/2019	882
תיק סודי	מדיה בערבית	04/08/2016	30/04/2019	999
מונא	סוגת דרמה	01/11/2016	30/04/2019	910
שבוע בחיי אישה	מדיה בערבית	01/11/2016	30/04/2019	910
סוואת - עונה 2	מדיה בערבית	27/11/2016	30/04/2019	884
	סוגת דרמה	31/12/2017	31/05/2020	882
הכתר האבוד	דיגיטל	04/01/2017	30/04/2019	846
המכולה	רגילה	19/02/2017	30/04/2019	800
	דרמה	22/11/2017	31/12/2019	769
יחידות מעורבות	רגילה	23/03/2017	30/04/2019	768
איפה אתה חי	דרמה	01/09/2016	28/09/2018	757
תופעה	מדיה בערבית	23/08/2016	15/09/2018	753
העבריים	דוקו	30/01/2017	31/01/2019	731
היהודים באים	דרמה	30/10/2016	31/10/2018	731
מתיר העגונות	דרמה	01/10/2017	30/09/2019	729
ניוויז (חרצופים הדור הבא) - עונה	רגילה	15/05/2017	30/04/2019	715
חסידיסטוק	דוקו	31/01/2017	31/12/2018	699
3 שאלות	דוקו	26/10/2016	15/08/2018	658
צדק חדש	דיגיטל	26/12/2017	30/09/2019	643
חדל להיות תושב	דוקו	03/08/2016	30/04/2018	635
בואו לאכול איתי - עונה 2.5 כולל דמי פורמט	רגילה	15/06/2017	07/02/2019	602
נקודת מפנה / על סבים ונכדים - המשך	רגילה	16/11/2017	30/06/2019	591
יתום נולד	מדיה בערבית	שנת 2016	31/08/2018	575
בואו לאכול איתי - עונה 3 (חדשה)	רגילה	15/10/2017	30/04/2019	562