

רשות השידור

פעולות ביקורת

נבדקו הדרכים, שבהן מנסה רשות השידור לעמוד על דיעות הציבור ומשאלותיו לגבי שידורי הרדיו והטלוויזיה, ובאיזו מידה משפיעות דיעות אלו על קביעת לוח השידורים.

נערכה ביקורת על סדרי הכספים והמינהל בטלוויזיה הערבית - ניצול התקציב והאמצעים, שהוקצו על ידי הרשות להפקת התכניות.

נבדקו סדרי מינהל וכספים ותהליך קבלת החלטות בנושא התקשוריות הטלוויזיה עם חברות הפקה.

נבדק הרישום, השימור והביעור של רשומות הרשות - רשומות אור-קוליות, רשומות קוליות ורשומות שבכתב - והפקדתן בגנוך המדינה.

נערכה ביקורת על ביצוע החלטות הממשלה בדבר קיצוצים וצמצומים בתקציבי רשות השידור לשנות הכספים 1983 ו-1984.

היזון חוזר על שידורים

ריכוז ממצאים

תקציב הרשות לא נוצל במלואו: ב-1983. ניצלה הרשות 44% מתקציבה בסך 1.53 מיליון שקל לסקרי דעת קהל.

תוצאות הסקרים לא נדונו במוסדות המנהלים של הרשות במליאה ובוועד המנהל, ואף לא כאשר נתקבלו החלטות על תוכניות מסויימות שלגביהן הייתה משמעות מיוחדת למידע שבסקרים אלה.

הסקר האחרון שנערך על ידי רשות השידור בקרב ערביי ישראל, היה בשנת 1980 וזה שבקרב תושבי יהודה ושומרון ורצועת עזה - ב-1975. מכאן שחלק ניכר מציבור המאזינים והצופים, המהווים אוכלוסיית יעד מועדפת על ידי רשות השידור, לא נשאלו למעלה מארבע שנים - ואף תשע שנים - על דעתם והרגליהם בנושאי השידורים.

על פי חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, על הרשות לקיים שידורים כשירות ממלכתי למילוי התפקידים הבאים: (א) לשדר תכניות חינוך, בידור ואינפורמציה בשטחי המדיניות, הכלכלה והמשק, התרבות המדע והאמנות: (ב) לקדם את היצירה העברית והישראלית: (ג) לקיים

שידורים בשפה הערבית לצורכי האוכלוסייה הדוברת ערבית ושידורים לקידום ההבנה והשלום עם המדינות השכנות בהתאם למגמות היסוד של המדינה; (ד) לקיים שידורים ליהודי התפוצות; (ה) לקיים שידורים לחוץ לארץ. כמו כן על הרשות להבטיח, כי בשידורים יינתן ביטוי מתאים להשקפות ודעות שונות הרווחות בציבור ותשודר אינפורמציה מהימנה.

בחודשים אפריל - מאי 1984 בדק משרד מבקר המדינה את הדרכים, שבהן מנסה רשות השידור לעמוד על דעות הציבור ומשאלותיו לגבי שידורי הרדיו והטלוויזיה של הרשות ובאיוז מידה משפיעות דעות אלו על קביעת לוח השידורים.

סקרי דעת קהל

בשנת הכספים 1982 היה תקציב הרשות לעריכת סקרים 0.57 מיליון שקל וההוצאה 0.55 מיליון שקל, שהיוו 0.03% מהוצאותיה. בשנת הכספים 1983 היה תקציב הרשות 1.53 מיליון שקל וההוצאות הסתכמו ב-0.68 מיליון שקל - 0.02% מהוצאותיה. הצעת תקציב הרשות לסקרים לשנת הכספים 1984 הסתכמה ב-1.77 מיליון שקל, המהווים 0.02% מתקציבה. הרשות מעסיקה עובד בחצי משרה לטיפול בסקרי דעת קהל.

משנת 1973 ואילך ביצעה הרשות סקרים שנתיים באמצעות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בשנים 1981 ו-1982 לא ערכה הרשות, מסיבות של חסכון בתקציב, סקרי האזנה וצפייה מקיפים אלא הסתפקה בסקרים בודדים, לבדיקת ההאזנה או הצפייה למשדרים מסויימים. בינואר 1983 הזמינה הרשות סקר שנתי באמצעות מכון פרטי לבדיקת היקף הצפייה בטלוויזיה וההאזנה ברדיו⁽¹⁾. עלות הסקר הסתכמה ב-45,000 שקל במחירי ינואר 1983. פניית הרשות למכון הפרטי נעשתה ללא מכרז פומבי או מוגבל וללא הנמקה בכתב כנדרש.

הסקר מ-1983 הראה, כי אורחי מדינת ישראל מרביתם לצפות בתכניות טלוויזיה ולהאזין לתכניות רדיו. אחוז הצופים והמאזינים הגבוה ביותר הוא לתכניות החדשות: שיעור המאזינים למהדורת חדשות אחת לפחות, ברדיו הגיע ל-90% ו-78% מאוכלוסיית הסקר, דיווחו כי צפו במהדורת "מבט לחדשות" ביום שקדם לראיון. כן עולה מן הסקר, ששיעור ההאזנה כיום חול לשידורי גלי צה"ל היה גבוה בדרך כלל מזה שלכל אחת מרשתות הרדיו בעברית של "קול ישראל".

הסקר שנערך ב-1983 הקיף את האוכלוסייה היהודית בלבד. לא נכללו בו בני 14 ומטה ובני קיבוצים. הסקר לא כלל שאלות על מידת העניין ושביועות הרצון של הצופים מן התכניות השונות, להוציא תוכניות מיובאות בטלוויזיה - לא על מספר שעות ההאזנה והצפייה בשידורי הרדיו והטלוויזיה ואף לא על הצפייה לשידורי הטלוויזיה ביום שקדם לראיון. השאלון כלל בעיקר שאלות בדבר היקף הצפייה בתכנית זו או אחרת, לפי שעות היום, והיקף ההאזנה לרדיו בשעות מסויימות.

תכניות הטלוויזיה ששיעור הצפייה בהן במועד עריכת הסקר היה גבוה היו: "תהילה" (סדרה מיובאת, 76%), "כלבוטק" (72%), "השבוע יומן אירועים" (69%), "שעה טובה" (66%), "חדר מיון" (סדרה מיובאת, 63%), ו"תצפית" (60%); שיעורי צפייה נמוכים יותר היו לתכניות דרמה ישראלית (44%), "משחק השבוע" (42%), סרטים תיעודיים (38%), "מה הקשר" (38%), "שמונה וחצי" (38%), "כמעט חצות" (29%) ו"דיוקני יוצרים" (27%). הרשות לא ערכה סקר מקביל של האזנה לתכניות הרדיו, להוציא חלק מן התכניות המשודרות בין השעות 23.00 - 01.00.

הסקרים הבודדים, הנערכים ברשות והמיועדים לבדיקת ההאזנה ו/או צפייה למשדר מסויים, מקיפים את האוכלוסייה העירונית היהודית מעל גיל 20 בלבד. אין הם כוללים בני נוער ואף לא חיילים. נושאי סקרים אלה מתרכזים ברובם בטלוויזיה בעברית. בשנת הכספים 1982 ערכה הרשות בנוסף לסקר האזנה וצפייה שמונה סקרים, מהם חמישה סקרי צפייה לטלוויזיה בעברית, שני סקרים לרדיו בעברית וסקר אחד משותף לרדיו ולטלוויזיה בעברית. התקציב, המצומצם ממילא, לא נוצל במלואו: ב-1983 ערכה הרשות 14 סקרים בלבד - 13 לטלוויזיה בעברית וסקר אחד בלבד ל"קול ישראל" בעברית - וניצלה 44% בלבד מתקציבה בסך 1.53 מיליון שקל לסקרי דעת קהל.

(1) סקר ההאזנה לרדיו כלל תכניות בודדות בלבד.

הטיפול בסקרים במוסדות המנהלים של הרשות

לפי התיעוד שהיה בפני הביקורת לא נדונו תוצאות הסקרים במוסדות המנהלים של הרשות במליאה ובוועד המנהל. כיוון שכך, איבד כלי זה של ביטוי דעת הקהל את תכליתו. המוסדות המנהלים של הרשות דנו בתכנון משדרי הרדיו והטלוויזיה בלא להתייחס לתוצאות הסקרים שנערכו בדבר הצפייה וההאזנה של האוכלוסייה.

כאשר נתקבלו החלטות על תכניות מסוימות, שלגביהן הייתה משמעות מיוחדת למידע שבסקרי דעת הקהל ואותו מידע אף לעתים היה כנמצא, גם אז לא נדונו הסקרים במוסדות המנהלים והמחליטים של הרשות.

במארס 1983 הוגש למליאת הרשות התכנון החדש של משדרי הרדיו, אשר כלל את ההצעה להפעלת הרשת החדשה "קול המוסיקה" בשידורי "אף אם" בלבד. לא נמצאה התייחסות לסקר דעת קהל הון ביכולת הקליטה של שידורים בגלים קצרים אשר היה בו כדי לסייע בידי מקבלי ההחלטות ברשות לקבל מידע ולגבש מסקנות כתוצאה מהעדפות המאזינים לגבי הפעלת הרשת החדשה.

ביולי 1983 הוגש למליאת הרשות התכנון העונתי החדש של משדרי הטלוויזיה בעברית: מנהל הטלוויזיה בעברית הסביר, כי הקו המנחה בבחירת חומר קנוי מחו"ל הוא "יתר פופולריוזיה", ועל כן קבע, כי בלוח המשדרים השבועי החדש תהיינה שתי סדרות דרמה, שתי סדרות מתח ושלוש סדרות קומיות. אולם מתוצאות הסקר, שנערך בינואר 1983, עולה, כי אוכלוסיית הסקר מעדיפה סדרות דרמטיות על פני סדרות מתח (56% לעומת 33%) וכן סדרות תיעודיות וסרטי בידור על פני סדרות קומיות (31% לעומת 26%). בתכנון החדש ניתנה פחות מתכנית שבועית אחת לסדרות התיעודיות ולסרטי בידור לעומת שלש תכניות של סדרות קומיות כאמור.

הרשות ערכה סקרים על מידת הצפייה בתכניות הטלוויזיה ביום העצמאות, אשר בו יש שפע של שידורים, ונעשה מאמץ מיוחד מצד הרשות בתחום ההסברה והבידור. סקרים אלה הצביעו על ירידה חדה בשנים 1980 - 1982 בצפייה בתכניות, מ-93% ב-1980 ל-81% ב-1981 ו-74% ב-1982; בשנים 1983 ו-1984 לא נערכו סקרים כאלה. לדעת הביקורת היה מקום במקרה כזה שהמוסדות המנהלים יתנו את דעתם לסיבות הירידה במספר הצופים, על מנת להוציא מסקנות תפעוליות.

תכניות השידורים אמורות להידון במערכת של ועדות שהוקמו על ידי המליאה (ראה בעניין זה דו"ח שנתי 34, עמ' 634). בדיקה מדגמית העלתה, כי הוועדה למשדרי ילדים ונוער דנה באוקטובר 1983 בתוצאות סקר מיולי 1983 בקרב נוער בגילאי 8 - 14 לגבי היקף ההאזנה לתכנית הרדיו "לבת לבן ולכל המתעניין". הסקר הראה, ששיעור ההאזנה הקבוע לתכנית הוא 22%; הנשאלים לא נתבקשו להביע את עניינם בתכנית ושביעות רצונם ממנה. הוועדה המליצה לפרסם בטלוויזיה את תכניות הרדיו לילדים; להפיץ בגני ילדים ובבתי ספר כרוזות על תכניות הרדיו לילדים ולהקצות חצי שעה לשידור תכניות לילדים ברשת ב'. עד למועד סיום הביקורת לא דנה מליאת הרשות בהמלצות הוועדה.

בשנת הכספים 1982 ערכה הרשות באמצעות חברה סקר מקיף על מידת הצפייה בתכניות הטלוויזיה וההאזנה לתכניות הרדיו. במועד סמוך ערכה הרשות באמצעות אותה חברה סקר צפייה מיוחד לתכנית הטלוויזיה "והי הוליבוד", שנכללה גם בסקר המקיף. מהשוואת תוצאות הסקר - הכללי והמיוחד - לגבי אותה תכנית, התברר, כי על פי הסקר המיוחד אחוז הצפייה בקרב צופי הטלוויזיה בתכנית היה 26, ואילו לפי הסקר המקיף - 55. הרשות לא התייחסה, להבדלים כה קיצוניים בתוצאות הסקרים.

היזון חוזר על השידורים בשפה הערבית

מדינת ישראל משדרת לאוכלוסייה דוברת ערבית בארץ ובחוץ לארץ כ-18 שעות ביממה ולמעלה משעה וחצי ביום בתכניות הטלוויזיה; נעשים מאמצים במסגרת שידורים אלה לספק את הדרישות והצרכים של אזרחי מדינת ישראל דוברי ערבית וכן להגיע לתושבי יהודה ושומרון ורצועת עזה ותושבי המדינות השכנות.

הסקר האחרון, שנערך על ידי רשות השידור בקרב ערביי ישראל, היה בשנת 1980. הסקר לא כלל את תושבי יהודה ושומרון ורצועת עזה; בקרב תושבים אלה נערך לאחרונה סקר ב-1975. יוצא

שחלק ניכר מציבור המאזינים והצופים המהווים אוכלוסיית יעד מועדפת על ידי רשות השידור, לא נשאלו למעלה מארבע שנים – ואף תשע שנים – על דעתם והרגליהם בנושאי השידורים. בסקר של 1983 נשאלה האוכלוסייה היהודית על הרגלי הצפייה שלה לתכניות הטלוויזיה בערבית.

מנתוני סקר שנערך על ידי שירותי השידור הבריטיים במצרים, בקרב באוכלוסייה העירונית הבוגרת ובעלת השכלה על יסודית, עולה, ששיעור ההאזנה בקרב אוכלוסייה זו לשידורי הרדיו בערבית הגיע ל-26.6%, לעומת האזנה בשיעור 39.9% לרדיו מונטקרלו, 25% מאזינים לשידורי הבי.בי.סי., 23.9% לשידורי "קול אמריקה" ו-18.6% מאזינים לשידורי הרדיו של ערב הסעודית.

היזון חוזר על שידורים בגלים קצרים

"קול ישראל" משדר לחוץ לארץ בגלים קצרים, בארבע עשרה שפות, עשרים וארבע שעות ביממה. כמה מן השידורים מיועדים גם לתושבי הארץ, בעיקר לעולים, והם משודרים באופן מקביל גם לחוץ לארץ; נוסף על כך משודרות תכניות הרדיו של רשת ב' לחוץ לארץ בגלים קצרים במשך תשע עשרה שעות ביממה. הביקורת העירה עוד בשנת 1980 (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 931), כי לרשות לא היה מידע דרוש על מידת ההאזנה בארצות, שבהן יש קהל מאזינים לשידורים; בהיעדר מידע כזה קשה לתכנן את שעות השידור הנוחות להאזנה בארצות היעד ולקבוע את תכניות ותכני השידור, תוך התייחסות להעדפות המאזינים. הרשות לא ערכה סקרי האזנה לשידוריה לחוץ לארץ אף לא בקרב עולים, תושבים חוזרים ותיירים.

צורות אחרות לקבלת היזון חוזר

פניות, לרבות תלונות, של קהל המאזינים והצופים. רשות השידור מקבלת מדי חודש מאות מכתבים מקהל המאזינים והצופים: בחלקם הצעות והערות לשידורים ובחלקם תלונות. מכתבים אלה מטופלים ביחידות המקצועיות השונות של הרשות בהתאם לנושא הפנייה או התלונה. הביקורת העלתה, כי תוכן הפניות והתלונות לא הובא בצורה מרוכזת מידי פעם בפעם בפני המוסדות המנהלים של הרשות והנהלות הרדיו והטלוויזיה כדי להפיק לקחים בדרג הבכיר מאמצעי זה של קבלת מידע.

מפגשים עם המאזינים והצופים. עד לשנת 1979 נהגה הנהלת "קול ישראל" לקיים מדי פעם בפעם מפגשים עם קבוצות של קהל מאזינים כדי לקבל היזון חוזר על השידורים; בשנת 1979 הופסק נהוג זה, ולדעת הביקורת נשמת מידה אחד האמצעים לקבלת היזון חוזר.



ממצאי הביקורת מצביעים על כך, כי ברשות השידור אין התייחסות מספקת לסקרי דעת קהל. כפי שצויין, לא נדונו הסקרים כמוסדות המנהלים של הרשות, וממילא לא השפיעו במישרין על קביעת תכניות השידורים. הסקרים אינם נערכים בשיטתיות; רובם אינם מקיפים חלק ניכר מן האוכלוסייה – מיעוטים, קיבוצים, מושבים, בני נוער וחיללים – ונושאים מתרכזים בעיקר בטלוויזיה העברית.

לדעת הביקורת, על המוסדות המנהלים של הרשות להתייחס ביתר יסודיות לנושא של קבלת היזון חוזר מהקהל על התכניות וביתר קשב לדיעות הקהל על נושאים, המועלים בפני צופי הטלוויזיה או המשודרים למאזיני הרדיו. דרושה יתר התחשבות בדעת הקהל בקביעת תכניות השידורים של הרשות.

שידורי הטלוויזיה בערבית

ריכוז ממצאים

ההוצאה של הרשות בשל הקלטת התכניות בערבית באולפן פרטי, מסתכמת במחירי ספטמבר 1984 ב-18.7 מיליון שקל. מבדיקה של דו"ח ניצול אולפן הטלוויזיה עולה, כי חלק מתכניות אלה ניתן היה להקליט באולפן הטלוויזיה ולחסוך על ידי כך את דמי שכירת האולפן הפרטי.

הועלה כי חלק מהתכניות בערבית מופקות בלא שתהיה להן הרשאה תקציבית. עד אוקטובר 1984 הוציאה הרשות בגין תכניות בערבית, שלא היו כלולות בתקציב, כ-23 מיליון שקל.

מבין 12 המפיקים של המחלקה בתקופה אפריל - ספטמבר 1984 עסקו שמונה בהפקת שמונה תכניות, ולגבי ארבעת הנותרים נמצא, שלכל היותר הייתה להם תעסוקה חלקית.

על פי נהלי הרשות, מותר להעסיק עובד מעבר לחמישים שעות נוספות בחודש רק באישור מנהלי הטלוויזיה בעברית ובערבית, מנהלי הרדיו בעברית ובערבית, המשנה למנהל הכללי או המנהל הכללי של הרשות. נמצא שהאישורים הניתנים על ידי מנהל הטלוויזיה בערבית, הם ברובם פורמליים גרידא בלא לכלול הנמקה לביצוע עבודה בשעות נוספות, מעבר למכסת השעות הנוספות הרגילה; הם ניתנים גם בדיעבד, לאחר ביצוע העבודה. לגבי שעות נוספות חריגות, שנעבדו בחודש יוני 1984, אף לא נמצא אישור פורמלי.

הרשות שילמה למנהל הטלוויזיה בערבית בתקופה מאי - אוגוסט 1984, במסגרת המכסות שאישרה למנהליה הבכירים, תמורה בעד כ-130 שעות נוספות בחודש, כולל עד כדי 62 שעות כוונות. עד מועד סיום הביקורת לא הפחיתה הרשות את מכסת השעות הנוספות, שאישרה למנהליה הבכירים, ובכלל זה מנהל הטלוויזיה בערבית.

המוסדות המנהלים של הרשות לא דנו במדיניות שידורי הטלוויזיה בשפה הערבית, לא הגדירו את אוכלוסיית היעד המועדפת, שאליה יכוונו השידורים וממילא לא קבעו הנחיות ביחס לאופי השידורים כדי להתאימם לאוכלוסיית היעד.

רשות השידור לא ערכה סקר על הרגלי צפייה של האוכלוסייה הערבית בטלוויזיה - לא בקרב ערביי ישראל, מאז שנת 1980, ולא בקרב תושבי יהודה ושומרון ורצועת עזה מאז שנת 1975. לפיכך אין לרשות מידע אמין על היקף הצפייה בשידורים אלה ועל העניין שיש לצופים בשידורים אלו ולפי אלו עדיפויות.

על פי חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, על הרשות לקיים שידורים בשפה הערבית לאוכלוסייה הדוברת ערבית ושידורים לקידום ההבנה והשלום עם המדינות השכנות.

הרדיו משדר בגלים הבינוניים בשפה הערבית במשך שמונה עשרה שעות ביממה, ושידוריו נקלטים במדינות ערב השכנות. שידורי הרדיו בשפה הערבית מהווים חטיבת שידורים נפרדת ומצבת כוח האדם שלה כוללת 141 משרות.

הטלוויזיה הישראלית משדרת מאז הקמתה ב-1969 בעברית וערבית. בנובמבר 1969 החלה הטלוויזיה לשדר בכל יום במשך ארבע שעות: שלוש שעות בעברית ושעה בשפה הערבית. במשך השנים הורחבו השידורים, וכיום משדרת הטלוויזיה למעלה משש שעות ביום, מהן שעה וחצי בשפה הערבית, בימי חול. חטיבת שידורי הטלוויזיה בערבית נפרדת מחטיבת שידורי הטלוויזיה העברית; מצבת כוח האדם שלה כוללת 62 משרות.

בחודשים ספטמבר - נובמבר 1984 בדק משרד מבקר המדינה לטירוגין את תכניות שידורי הטלוויזיה בערבית בעיקר בהתייחס לנושאים הבאים: ניצול האמצעים של הרשות להפקת התכניות, הפעלת כוח האדם ומידת התאמת התכניות לציפיות אוכלוסיית היעד.

תקציב וביצוע

להלן נתונים על התקציב וההוצאות הישירות הכרוכות בהפעלת השידורים בהפקה עצמית בערבית ובעברית לשנות הכספים 1983, 1984 (באלפי שקלים):

	1983		1984		
	חריגה	תקציב	ביצוע (אפריל-יוני)	תקציב	
ערבית	6%	140,039	131,670	92,851	278,670
עברית	20%	448,147	372,500	305,769	788,900

מבדיקת ביצוע התכנון והתקציב של תכניות השידורים בערבית לשנת הכספים 1983 עולה, כי שודרו תכניות שלא נכללו בתכנון: מאידך תכניות שנכללו בתכנון, לא שודרו או שודרו בהיקף קטן מן המתוכנן; להלן מספר תכניות, שהוצאה עליהן הוצאה גבוהה מן התקציב, לעומת שלוש תכניות, שהניצול התקציבי לגביהן, היה חלקי (באלפי שקלים):

התכניות	תקציב	(הוצאות)	חריגה (ב-%)
מגזין למשפחה	1,650	2,046	24
חידושים והמצאות	1,320	1,953	48
מגזין לנוער	1,650	2,679	62
מגזין לאמנות	1,210	2,033	68
מגזין לחקלאות	825	2,006	143
רוצה פתרון	110	304	176
אורח באולפן	240	727	203
תכניות דת	1,000	386	-61
חידון	1,080	218	-80
שער ההפתעות	1,868	322	-83

בשנת הכספים 1983 חרגו הוצאות הרשות בממוצע ב-13% מן התקציב.

1. תכנית הראיונות "אורח באולפן", שהייתה כלולה בתכנון לשנת הכספים 1983 לשם הפקת 12 משדרים, לא שודרה כליל אותה שנה: למרות זאת, היו בקשר לתכנית זו הוצאות בסך 727,000 שקל, שחרגו בלמעלה מ-200% מן התקציב כמוצג בטבלה. מבדיקת חלק מן ההוצאות (370,000 שקל) על אותה תכנית מתברר, על פי החשבונית, כי הרשות הוציאה עבור הקלטת שני פרקים באולפן פרטי, כולל כשלוש וחצי שעות עריכה, סכום של 1,770,000 שקל במחירי ספטמבר 1984. הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי הפרקים שהוקלטו שודרו בשנת 1984.

2. מהשוואת תכנון אמצעי ההפקה לביצוע לשנת הכספים 1983 עולה, כי בחלק מן התכניות השתמשה הרשות בשידורי אולפן פרטי למרות שתכניות אלה על פי התכנון עמדו להיות מופקות באולפני הטלוויזיה: תכניות אחרות, שלא תוכננו, גם כן הוקלטו באולפן פרטי (בעניין התקשרות הטלוויזיה עם אולפנים פרטיים ראה בדו"ח זה, עמ' 866. ההוצאה של הרשות בשל הקלטת התכניות בערבית באולפן הפרטי מסתכמת במחירי ספטמבר 1984 ב-18.68 מיליון שקל. מבדיקה של דו"ח ניצול אולפן הטלוויזיה עולה, כי חלק מתכניות אלה ניתן היה להקליט באולפן הטלוויזיה ולחסוך על ידי כך את דמי שכירת האולפן הפרטי.

3. תקציב הפעולות הישיר (כולל תשלומים לעובדי חוץ ואולפנים פרטיים) שאושר לרשות להפקת תכניות טלוויזיה לשנת הכספים 1984, הוא 342 מיליון שקל, מהם 62 מיליון שקל לתכניות הטלוויזיה בערבית. מממצאי הביקורת עולה כי הרשות הוסיפה לתקציבה סך של כ-333 מיליון שקל למימון סדרה של תכניות נוספות, מהן כ-65 מיליון שקל לתכניות הטלוויזיה בערבית, שלא אושרו כמתחייב על פי החוק. הפקת תכניות אלה הותנתה בכך, שתהיה עליהן חסות. הועלה כי תוספת התכניות בערבית משודרת ללא חסות ובלא שתהיה לה הרשאה תקציבית. עד אוקטובר 1984 הוציאה הרשות בגין תכניות בערבית, שלא היו כלולות בתקציב, כ-23 מיליון שקל.

הפעלת כוח האדם

1. בחטיבת התכניות בערבית הועסקו בעת הביקורת בהיקף 22.5 משרות איש, ביניהם חמישה בתפקידי ניהול ושישה עובדים מינהליים. הביקורת העלתה, כי מבין 12 המפיקים של המחלקה עסקו שמונה בהפקת שמונה תכניות, ולגבי ארבעת הנותרים נמצא, שלכל היותר הייתה להם תעסוקה חלקית.

2. מבדיקת היקף העסקת עובדי הטלוויזיה בערבית בשעות נוספות עולה, כי מספר השעות הנוספות, שבהן הועסקו העובדים במחצית הראשונה של שנת הכספים 1984, הייתה גבוהה ב-23% ממספר השעות הנוספות, שבהן הועסקו במחצית ראשונה של שנת הכספים 1983 – 17,000 שעות נוספות לעומת 14,000 שעות; העלייה בשעות נוספות של כלל עובדי הרשות בתקופה המקבילה הייתה 3%. מספר ניכר מן העובדים הועסקו למעלה מ-50 שעות נוספות בחודש – עד 120 שעות נוספות בחודש אחד. הרשות הסבירה כי סיקור מערכת הבחירות והאולימפיאדה תרם לעלייה במספר השעות הנוספות בתקופה הנדונה.

על פי נהלי הרשות, מותר להעסיק עובד מעבר לחמישים שעות נוספות בחודש רק באישור מנהל הטלוויזיה, מנהל הרדיו או המשנה למנהל הכללי או המנהל הכללי של הרשות. נמצא שהאישורים הניתנים על ידי מנהל הטלוויזיה בערבית, הם ברובם פורמליים גרידא בלא לכלול הנמקה לביצוע עבודה בשעות נוספות מעבר למכסת השעות הנוספות הרגילה; הם ניתנים גם בדיעבד, לאחר ביצוע העבודה. לגבי שעות נוספות חריגות, שנעבדו בחודש יוני 1984, אף לא נמצא אישור פורמלי.

על פי חישובי הביקורת, שילמה הרשות לאחד מעובדי הטלוויזיה בערבית תמורה בגין 96 שעות נוספות תוך 13 יום בעת עריכת המשחקים האולימפיים. בעד 32 מן השעות קיבל העובד לדברי הרשות תמורה של כ-425% משעת עבודה רגילה, אולם לפי חישובי הביקורת, התשלום יחסית עוד יותר גבוה, כיוון שכמים, שבהם קיבל תמורה בעד שעות נוספות דיווח האיש על שש שעות עבודה רגילות בלבד; יצוין שבאותם ימים הייתה הרשות רשאית להעסיקו, על פי הסכם העבודה, עד 12 שעות רגילות.

הרשות שילמה למנהל הטלוויזיה בערבית בתקופה מאי – אוגוסט 1984 תמורה בעד כ-130 שעות נוספות. בחודש, כולל עד כדי 62 שעות כוננות. עוד בדו"ח שנתי 32 (עמ' 881) העירה הביקורת כי המכסות, שאושרו למנהלים הבכירים של הרשות בתקופה של הידוק הפיקוח על חסכון בתקציב, היו מופרזות. עד מועד סיום הביקורת לא הפחיתה הרשות את מכסות השעות הנוספות שאישרה למנהליה הבכירים, ובכלל זה מנהל הטלוויזיה בערבית.

התאמת התכניות לאוכלוסיית היעד

השידורים בשפה הערבית כוללים שידורי חדשות ותכניות ספורט, המהווים כ-40% מהיקף השידורים; תכניות בהפקה עצמית בהיקף 23% ותכניות קנויות בהיקף של 37%.

שידורי הטלוויזיה בערבית נקלטים בקרב ערביי ישראל, תושבי יהודה ושומרון ורצועת עזה וחלק מן האוכלוסייה במדינות ערב השכנות. טווח הקליטה של הטלוויזיה בערבית זהה לזה של הטלוויזיה בעברית, ואינו אמור להקיף מאוכלוסיית היעד בארצות השכנות.

1. מממצאי הביקורת עולה, כי המוסדות המנהלים של הרשות לא דנו במדיניות שידורי הטלוויזיה בשפה הערבית, לא הגדירו את אוכלוסיית היעד המועדפת, שאליה יכוונו השידורים וממילא לא

קבעו הנחיות ביחס לאופי השידורים כדי להתאימם לאוכלוסיית היעד. ועדת המליאה לתכניות בערבית שהתכנסה פעמיים בשנת הכספים 1983 דנה בתכנון שידורי הטלוויזיה בערבית לשנת 1983 בנוכחות שני חברים בלבד מבין עשרת חברי הוועדה. בסיכום נאמר, כי כל הערות חברי המליאה יילקחו בחשבון בעת עריכת תכנון חדש, אולם, כפי שהעלתה הביקורת, לא השתקפו הערות חברי המליאה בתכנית השידורים.

2. רשות השידור לא ערכה סקר על הרגלי צפייה של האוכלוסייה הערבית בטלוויזיה – לא בקרב ערביי ישראל מאז שנת 1980, ולא בקרב תושבי יהודה ושומרון ורצועת עזה מאז שנת 1975. לפיכך אין לרשות מידע אמין על היקף הצפייה בשידורים ולא על העניין שיש לצופים בשידורים אלו ולפי אלו עדיפויות. בשנת 1983 ערכה הרשות סקר כזה בקרב האוכלוסייה היהודית בלבד. בקרב מומחים קיימות הערכות שונות ומנוגדות בדבר הרגלי הצפייה של הטלוויזיה הישראלית בשפה הערבית וזאת בהשוואה גם לצפייה בשידורים מן הארצות השכנות. לדעת הביקורת יש מקום לפעול כדי להגיע להערכה יותר מבוססת של הרגלי הצפייה של אוכלוסיית היעד.



הביקורת, שהתמקדה בעיקר בענייני כספים ומינהל, העלתה ליקויים בניצול האמצעים הקיימים להפקה וגם בהפעלת כוח אדם. אשר לנושא האחרון, מוסיפה לרווח התופעה של דיווח על עבודה בשעות נוספות שלא לפי כללי המינהל התקין.

התקשרויות הטלוויזיה עם חברות הפקה

ריכוז ממצאים

הטלוויזיה מנהלת רישום חלקי על עלותם של אמצעי הפקה פנימיים. הרישום מבוסס על מחיר האמצעים המשולם על ידיה לגורמי חוץ ולא על הוצאות הייצור בפועל. לפיכך תהליך התמחור עדיין טעון השלמה.

הטלוויזיה רוכשת סרטים מחברות הפקה פרטיות. אין רישום על ההצעות להפקת תכניות, שהוצעו לראשי המחלקות ולמנהל חטיבת התכניות ואשר נפסלו על ידם. על כן אין אפשרות לדעת, כמה הצעות נפסלו ומה היו הנימוקים לפסילתן, עוד בטרם הגיעו לוועדת ההתקשרויות.

הפרוטוקולים של ועדת ההתקשרויות אינם מפורטים; מצוין בהם אם נתקבלה ההצעה אם לאו ותו לא. על כן אין לדעת, מה היו נימוקי הוועדה לקבלת ההצעות ולדחייתן של האחרות.

להסכמים מספר לא נמצא אישור של ועדת ההתקשרויות.

בחמישה הסכמים עם חברות הפקה נקבע מועד המסירה של הסרט המוכן סמוך מאוד למועד חתימת ההסכם. לפיכך אינו ברור, אם אכן בוצעו כל ימי הצילום ונעשה שימוש באמצעים על ידי החברות, כפי שנקבע בהסכם עמן.

על פי ההסכמים עם חברות ההפקה, מתחייבת חברה למסור לרשות את הסרט המוכן בתאריך שנקבע. החברה מתחייבת לשלם לרשות פיצוי מוסכם במקרה של איחור. היו מקרים, שהסרטים המוכנים נמסרו לאחר למועד שנקבע בהסכם. לא נמצא תיעוד על כך, כי במקרים אלו נהגה הרשות לגבות פיצויים.

אין הרשות מפעילה מעקב לא במחלקות הטלוויזיה ולא ביחידת הכספים והכלכלה אחר ביצוע ההסכמים על ידי חברות הפקה. לא נבדק, אם השימוש באמצעים על ידי חברה היה בהתאם לנקבע בהסכמים.

תכניות הטלוויזיה נחלקות על פי מקורן לשלוש קבוצות: תכניות בהפקה עצמית: תכניות קנויות המופקות על ידי חברות הפקה מקומיות: ותכניות קנויות מחוץ לארץ. מקור נוסף, חדש יחסית, לתכניות הטלוויזיה הוא קופרודוקציות, דהיינו, הפקות משותפות בין הטלוויזיה הישראלית לחברות הפקה מקומיות או תחנות טלוויזיה זרות.

ב-1984 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על סדרי מינהל וכספים בנושא ההתקשרויות עם חברות הפקה בארץ. בדבר ביקורת קודמת בנושא ראה דו"ח שנתי 32, עמ' 812.

תקציב

בשנת הכספים 1983 הסתכם התקציב, המיועד להתקשרויות עם חברות הפקה בארץ, ב-143.5 מיליון שקל (אינו כולל חדשות וספורט). הביצוע בפועל הסתכם ב-168.9 מיליון שקל.

הטלוויזיה מנהלת רישום חלקי על עלותם של אמצעי ההפקה הפנימיים, אך רישום זה מבוסס על המחיר של האמצעים, המשולם על ידיה לגורמי חוץ, ולא על הוצאות הייצור בפועל וזאת, בלא להביא בחשבון אף עלות כוח האדם הפנימי. לפיכך אינו קיים דו"ח ביצוע תקציב המלמד על עלותן המלאה של התכניות ותהליך התמחור עדיין טעון השלמה. הרשות הודיעה בנובמבר 1984, כי האמצעים שטרם נכללו במערכת התמחירית, יכללו בשנת התקציב הקרובה.

להלן תקציב הפקת תכניות בטלוויזיה (אינו כולל חדשות וספורט) וביצועו, הכולל רק אמצעים המתקבלים מגורמי חוץ, לפי סעיפי הוצאה עיקריים, על פי נתוני הרשות, המתייחסים לחודשים אפריל 1983 – פברואר 1984 (במיליוני שקלים):

סעיף ההוצאה	התקציב השנתי	ההוצאה הכוללת בפועל
הסברה	26	27.1
דת ומסורת	16	14.1
בידור	32	32.8
דרמה, תרבות, אמנות ומוסיקה	29	43.0
ילדים ונוער	23	26.0
תכניות בערבית	25	25.9
מימון הפקות מקוריות ע"י תכניות חסות	(-7.75)	
ס"ה	143.5	168.9

מן הטבלה עולה שהרשות חרגה בתקציבה להפקת תכניות תרבות ואומנות ב-48%. הבדיקה העלתה כי הרשות הפיקה סדרת תכניות ("מילואים") שכלל לא הופיעה בתכנון וממילא לא תוקצבה.

תכנון המשדרים ואמצעים להפקה

לצורכי תכנון של הקצאת אולפנים והאמצעים האחרים עבור הפקה מגישים המפיקים בטלוויזיה את דרישותיהם למנהלי המחלקות בחטיבת התכניות, והן מתגבשות בשיתוף עם מנהל החטיבה. את

התקציב המפורט לכל הפקה מאשרת ועדת תקציבים פנימית של הרשות לאחר שלבי הכנה רעיוניים ומנהליים.

התקשרויות עם אולפנים

תכנון השימוש באולפנים על ידי הרשות מביא בחשבון את האולפן של הטלוויזיה - אולפן בשטח של כ-220 מ² ושני אולפנים פרטיים, שהטלוויזיה קונה מהם שירותים: אולפן אחד בשטח של כ-600 מ²; ואולפן בשטח של כ-250 מ². ברשות הטלוויזיה שני אולפנים קטנים: אולפן לחדשות בירושלים ואולפן בתל אביב. האולפן הקטן בתל אביב לא נוצל בדרך כלל להקלטת תכניות. הרשות הודיעה, בנובמבר 1984 כי הוא עובר שינויים על מנת שהוא יותאם להפקת כל סוגי התכניות.

על פי הסכם שנערך ב-1983, משלמת הרשות ליום שימוש באולפן פרטי על פי תעריף, הכולל את כל מרכיבי ההוצאה בזמן השימוש בו. הביקורת העלתה, כי הרשות משלמת לאולפן הפרטי הוצאות נוספות, כגון הוצאות נסיעה של עובדי אותו אולפן, אף כי אחת ממטרות ההסכם היא לבטל את הצורך בהתחשבות על כל פרט של שירות.

הפקות מקומיות קנויות

הטלוויזיה רוכשת סרטים מחברות הפקה פרטיות על פי החלטות של ועדת התקשרויות. חברות ההפקה ומפיקים פרטיים מגישים לטלוויזיה הצעות להפקת תכניות בנושאים שונים. ההצעות מוגשות לבדיקה ראשונית, ולאישור מבחינת שיקולים תוכניים, על ידי מנהלי המחלקות ולאחר מכן על ידי מנהל חטיבת התכניות בטלוויזיה. לאחר אישורן מוגשות ההצעות לוועדת ההתקשרויות לדיון והחלטה. ברשות אין רישום על ההצעות להפקת תכניות שהוצעו לראשי המחלקות ולמנהל חטיבת התכניות ואשר נפסלו על ידם. על כן אין אפשרות לדעת כמה הצעות נפסלו ומה היו הנימוקים לפסילתן, עוד בטרם הגיעו לוועדת ההתקשרויות. לדעת הביקורת, הפקת סרטים אינה בדרך כלל מסוג העבודות הניתנות למסירה על פי מכרז, משום שהשיקולים המכריעים כאן הם הידע, הרמה האמנותית והכשרון של עושי המלאכה. אולם גם מסירתן של עבודות מסוג זה יש לעשות על פי שיקולים ענייניים בלבד, ומן הראוי כי ימצא תיעוד מלא על ההחלטות לכל שלביהן ונימוקיהן.

בשנת 1982 התכנסה ועדת ההתקשרויות לארבע ישיבות לדיון ב-36 הצעות. כן נדונו ואושרו טלפונית חמש הצעות להפקה, מהן סדרה של 14 תכניות במחיר של 490,000 שקל (1982). לגבי 22 הצעות נתקבלה החלטה חיובית לנהל משא ומתן כספי ותכניתי מפורט. מתוך 22 ההצעות שאושרו נחתמו בסופו של דבר 13 הסכמים להפקת תכניות.

בשנת 1983 התכנסה ועדת ההתקשרויות לארבע ישיבות לדיון ב-21 הצעות. כן נדונו ואושרו טלפונית 3 הצעות, מהן סדרת מתח בת שישה פרקים. לגבי 13 הצעות נתקבלה החלטה חיובית לניהול משא ומתן כספי ותכניתי מפורט. מתוך 13 ההצעות הללו נחתמו בסופו של דבר תשעה הסכמים להפקת תכניות.

הפרוטוקולים של הוועדה אינם מפורטים; מצויין בהם אם נתקבלה ההצעה, אם לאו ותו לא. על כן אין לדעת, מה היו נימוקי הוועדה לקבלת ההצעות ולדחייתן של האחרות.

מאז 1975 יש ירידה חדה במספר ההסכמים הנחתמים עם חברות הפקה פרטיות. בעוד שבשנת 1975 נחתמו על ידי חברות מקומיות 87 הסכמים להפקת תכניות, נחתמו ב-1983 תשעה הסכמים בלבד.

בדיקה של ביצוע ההסכמים, האחידים בניסוחם ושנחתמו בשנות הכספים 1982 ו-1983, העלתה:

1. להסכמים מספר לא נמצא אישור של ועדת ההתקשרויות. לדוגמא:

(א) בפברואר 1983 אישרה ועדת ההתקשרויות הפקת סדרה של ארבע תכניות "שחק אותה" על ידי אולפן פרטי. בדצמבר אותה שנה נחתם עם האולפן הסכם, להפקת ארבעת התכניות בסכום של 300,000 שקל לתכנית. נמצא כי במאי אותה שנה נחתם הסכם עם אולפן פרטי שני להפקת עוד 12 תכניות בסדרת "שחק אותה" בסכום של 200,000 שקל לתכנית; לא נמצא אישור של ועדת ההתקשרויות לכך.

(ב) מעיון בתיקי הרשות עולה, כי עובדים במחלקת הבידור בטלוויזיה התחייבו, במאי 1984 שהרשות תתקשר עם חברות הפקה, בלא שהעניין נדון כלל בוועדת ההתקשרויות כדרוש. לדוגמא, בנוגע להפקת תכנית על זמרת אופרה במסגרת פסטיבל ישראל הגיעו העובדים להסכם בעל-פה עם חברת הפקה על שיתוף עובדי טלוויזיה בהפקה, בלא שנדון העניין בוועדת ההתקשרויות ובלא שנחתם הסכם על כך עם החברה. הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי לאחר שנודע לה על ההתקשרות, הופסקו ההליכים והנושא הועבר לבדיקתו של מנהל הטלוויזיה.

(ג) בפברואר 1983 אישרה ועדת ההתקשרויות משא ומתן כספי ותכניתי עם חברה להפקת תכנית עם מלחינה ידועה ליום העצמאות. במהלך המשא והמתן, עוד בטרם נחתם הסכם, ובלא סמכות נדרשה החברה על ידי מחלקת בידור בטלוויזיה להתחיל בהפקת התכנית. לאחר כחודשים של עבודה והוצאות כספיות ניכרות, שהסתכמו בכ-100,000 שקל, בוטלה התכנית עקב העדר הסכמה עם החברה בעניין הכספי.

2. בחמישה הסכמים עם חברות הפקה נקבע מועד המסירה של הסרט המוכן סמוך מאוד למועד חתימת ההסכם. לפיכך אינו ברור, אם אכן בוצעו כל ימי הצילום ונעשה שימוש באמצעים על ידי החברות, כפי שנקבע בהסכם עמן. לדוגמא:

בדצמבר 1982 אושרה בוועדת ההתקשרויות הפקת סרט ושמו "ילדי גוש עציון" על ידי חברת הפקה. ב-7.5.1983 נחתם עמה הסכם, על פיו התחייבה למסור את הסרט לרשות ב-10.5.1983. מההסכם, שהיה על סך 600,000 שקל, עולה, כי לסרט שאורכו 50 דקות יועדו עשרה ימי צילום מלאים. תאריך המסירה בפועל היה 12.5.1983. הרשות שילמה לחברה עבור כל ימי הצילום.

רשות השידור הסבירה לביקורת בנובמבר 1984, כי הכנת הסכם אורכת זמן ופעמים הוא נחתם כבר במהלך ההפקה ואף בתום הצילומים. משרד מבקר המדינה העיר כי יש בכך פגיעה בסדרי המינהל הדרושים: על הרשות לחתום על הסכמים לפני ביצוע העבודה.

3. על פי ההסכמים עם חברות הפקה, מתחייבת חברה למסור לרשות את הסרט המוכן בתאריך שנקבע. החברה מתחייבת לשלם לרשות פיצוי מוסכם במקרה של איחור. היו מקרים שהסרטים המוכנים נמסרו לרשות לאחר המועד שנקבע בהסכם. לא נמצא תיעוד על כך, כי במקרים אלה נהגה הרשות לגבות פיצויים. לדוגמא:

בפברואר 1983 נחתם עם חברת הפקה הסכם על תכנית "עד-דלא-ידע". מועד המסירה של הסרט המוכן נקבע לאפריל אותה שנה. הסרט התקבל רק כעבור כארבעה חודשים. הפיצוי בגין איחור הסתכם על פי ההסכם ב-180,000 שקל; לא נמצא, כי הרשות מימשה זכותה זו.

הרשות איננה מפעילה מעקב לא במחלקות הטלוויזיה ולא ביחידת הכספים והכלכלה אחר ביצוע ההסכמים על ידי חברות הפקה. לא נבדק, אם השימוש באמצעים על ידי החברות היה בהתאם לנקבע בהסכמים, למשל ביצוע מספר ימי הצילום שנקבעו בהסכם; הכנת הסרט באורך כמוסכם; ומסירתו לרשות במועד.



בתחום ההפקות המקומיות הקנויות לא הצליחה הרשות, למרות המספר המועט של ההתקשרויות עם חברות הפקה בשנת הכספים 1983, לעקוב אחר ביצוע ההסכמים כלשונם, למנוע תשלומים מיותרים ולדאוג לקבלת הסרטים בזמן. על הרשות גם לשפר את התהליך של קבלת החלטות על הצעות להפקת סרטים, אשר מוגשות לוועדת ההתקשרויות; על הרשות להימנע מלחתום על הסכמים ללא אישור ועדת ההתקשרויות.