

פעולות ביקורת

נבדקו הצעדים שננקטו להקמת טלוויזיה בכבלים במדינת ישראל, פעולותיה של המועצה לטלוויזיה בכבלים והוצאת מכרזים ל- 20 מבין האזורים שחולקה המדינה ובהם יינתנו הזיכיונות לזוכים במכרזים.

נבדקו פעולות המשרד הנוגעות לרכישת משדר שנועד להעברת שידורי רשות השידור לחו"ל, למן הוצאת המכרז ועד קבלת ההחלטה על היצרן שזכה בו.

טלוויזיה בכבלים

ריכוז ממצאים

ביוני 1986 התקבל בכנסת חוק הבזק (תיקון מס' 4), התשמ"ו-1986, המוכר בכינוי "חוק הטלוויזיה בכבלים" (להלן - החוק), הקובע את מסגרת הפעלתן של תחנות לשידורי טלוויזיה בכבלים (להלן - טל"כ) בישראל. על פי החוק הוקמה "מועצה לשידורי כבלים" (להלן - המועצה), שמתפקידה להעניק זיכיונות לבעלי רישיונות טל"כ. על פי התקנות שהותקנו בעקבות החוק חולקה הארץ ל-31 אזורים שבהם יוקמו תחנות טל"כ.

על פי נתוני המועצה, איזור שבו 40,000 משקי בית ויותר כדאי מבחינה כלכלית להקים בו רשת טל"כ. אף על פי כן נקבעו כראויים לכך גם אזורים שבהם מספר משקי הבית קטן בהרבה; המועצה פרסמה פעמיים מכרז לאיזור כזה, אולם לא הוגשה למכרז אף לא הצעה אחת.

לאזורים כדאיים מבחינה כלכלית צירפה המועצה אזורים מרוחקים ודלי אוכלוסין, שאינם כדאיים מבחינה כלכלית, בלי שנבדק אם איזור שהוא כדאי אכן יכול לשאת מבחינה כלכלית את האיזור המצורף. רק באמצע 1988 פנתה המועצה לתעשיינים בישראל כדי לעודדם להצטרף לפרויקט הטל"כ, שבו יושקעו מאות מיליוני דולרים.

חלק ניכר מחברי המועצה נעדרו משיבותיה מעבר למותר על פי התקנות, בלא שיו"ר המועצה פנה אל השר כדי שיעבירם מכהונתם, על פי התקנות.

שידורי הטלוויזיה הלא חוקיים רווחים ברחבי הארץ ולא ננקטו צעדים מספיקים להפסקתם.



1. שידורי הטלוויזיה משודרים מן האולפן אל חלל האוויר, ונקלטים על ידי הצופים במקלט הטלוויזיה שבבתים בעזרת אנטנה המותקנת על גג הבית. תהליך הפצה זה של שידורי הטלוויזיה

הוא פשוט וזול, אולם מספר הערוצים שניתן לשדר בהם מוגבל. איכות קליטת השידורים מותנית בגורמים רבים, כגון: תנאי מזג אוויר, תנאים טופוגרפיים והפרעות חשמליות. כדי להתגבר על מגבלות אלו, ולאפשר ערוצי שידור רבים, התפתחו בעולם, זה 20 שנה ויותר, מערכות טל"כ, שבהן כל מקלט טלוויזיה מחובר בכבל אל מוקד השידור, ובדרך זו מתקבלת תמונה באיכות גבוהה שאינה מושפעת מגורמים סביבתיים. היתרון העיקרי של הטל"כ, שהאיץ את התפתחותה, הוא, שניתן להגיע בה בכבל אחד לעשרות ערוצי שידור. עם זאת, התקנת המערכת ופריסתה עד לבתי הצופים היא אטית ויקרה לאין ערוך לעומת הטלוויזיה האלחוטית.

תחילה שימשה הטל"כ כתחנת מימסר בלבד בין מוקד השידורים לבין הצופים בבית כדי לשפר את איכות הקליטה של שידורי הטלוויזיה האלחוטית. כיום בארצות הברית, בקנדה, ובמדינות מערב אירופה, הטל"כ היא מערכת קליטה ושידור שלימה, הכוללת אולפן הקלטות להפקות עצמיות, אנטנות אזוריות ו"צלחות" (אנטנות) לקליטת שידורי טלוויזיה המועברים באמצעות לוויין (להלן - שידורי טלוויזיה באמצעות לוויין). מוקד השידורים של הטל"כ מספק למנויים, תמורת תשלום, עשרות ערוצי טלוויזיה, ובהם שידורי הטלוויזיה שבאוויר, מהארץ ומחוץ לה, תכניות מוקלטות והפקות עצמיות, לרבות שידורי חדשות ופרסומות.

2. בחודשים נובמבר - דצמבר 1988 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנעשו בישראל בתחום הטל"כ. הביקורת נערכה באגף לטלוויזיה בכבלים, שבמשרד התקשורת, המופקד על הטיפול בנושא. ביקורת קודמת בנושא "מערכות טלוויזיה בכבלים" נערכה בשנת 1981 ופורסמה בדו"ח שנתי 32 (עמ' 520).

הטל"כ בישראל

1. כבר באמצע שנות ה-60 פנתה חברה אירופית בהצעה מפורטת להקמת מערכת טל"כ בישראל, ונענתה בשלילה. במהלך שנות השבעים היו דיונים במשרדי ממשלה שונים, ובהם במשרד התקשורת, במשרד החינוך והתרבות, במשרד הפנים וברשות השידור בנושא הקמת טל"כ בישראל. בנובמבר 1980 פירסם משרד התקשורת מכרז להקמה ולהפעלה של טל"כ בארבעה אזורים בארץ, אולם בעקבות חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה בוטל המכרז בינואר 1981.

במאס אותה שנה הקימה הממשלה ועדה בין-משרדית בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, ובה נציגים של משרדי התקשורת, המשפטים והחינוך והתרבות (להלן - הוועדה), שתבדוק ותגיש המלצות בעניין הקמתן של תחנות טל"כ בישראל. בספטמבר 1982 הגישה הוועדה לממשלה דו"ח מפורט ובו היא המליצה לפעול לאלתר להקמתן של מערכות טל"כ. עוד המליצה הוועדה, שהטל"כ תוקם על ידי יזמים פרטיים, תחת פיקוח, הנחיה והכוונה של מועצה ממשלתית ציבורית. מסקנות הוועדה אומצו על ידי הממשלה.

2. ביולי 1986 התקבל בכנסת חוק הבזק (תיקון מס' 4), התשמ"ו-1986, המוכרז בכינוי "חוק הטלוויזיה בכבלים". החוק, ברוח המלצות הוועדה, קובע את מסגרת הפעלתן של תחנות לשידורי טל"כ בישראל.

החוק קובע, ששידורי כבלים טעונים זיכיון מהשר. הזיכיון (שבא לעניין זה במקום רישיון) ינתן על בסיס חלוקת הארץ לאזורים ועל פי תוצאות מכרז פומבי. בין שיקולי ועדת המכרזים בבחירת הזוכה במכרז יהיו השיקולים האלה: יכולתו הכספית והארגונית של המציע; הידע והניסיון המקצועיים העומדים לרשותו; מגוון תכניות השידורים והשירותים של המציע; הקצב המוצע לפריסת רשתות הכבלים באזור; המחיר שבדעתו לדרוש ממנוי בעד השירותים.

על פי החוק הוקמה "מועצה לשידורי כבלים" ובה 11 חברים: 5 נציגי הממשלה ו-6 נציגי ציבור; יו"ר המועצה הוא נציג השר. ואלה ששת נציגי הציבור: שני מומלצים מטעם מרכז השלטון המקומי; שניים המייצגים, לדעת השר, את הצרכנים; ושניים שהם נציגי גופים בתחום החינוך והתרבות, שהמליץ עליהם שר החינוך והתרבות. תפקידי המועצה הם, בין היתר, לקבוע מדיניות בדבר סוגי

השידורים, נושאים, תוכנים, רמתם, היקפם, פיקוח על ביצוע השידורים ומתן השירותים על ידי בעלי זיכיונות; לפרסם מכרזים למתן זכיונות; לשמש ועדת מכרזים.

3. סדרי עבודתה של המועצה נקבעו בתקנות הבזק (כהונתם של חברי המועצה לשידורי כבלים וסדרי עבודתה של המועצה), התשמ"ז-1987. על פי תקנה 4 (ג) לתקנות, רשאי השר, לאחר התייעצות ביושב ראש המועצה, להעביר מכהונתו חבר מועצה שנעדר ללא סיבה סבירה משלוש ישיבות רצופות או מיותר משליש הישיבות שקיימה המועצה בשנה אחת. עוד קובעות התקנות, שהמניין החוקי בישיבת המועצה הוא רוב חבריה ובהם היו"ר; לא היה מניין חוקי בעת שנפתחה הישיבה, רשאי היו"ר לדחותה בשעה; כעבור השעה האמורה תהיה הישיבה כדין בכל מספר של נוכחים, ובלבד שבעת קבלת החלטות יהיו נוכחים לפחות ארבעה חברים ובהם היו"ר או ממלא מקומו מאז הקמת המועצה בדצמבר 1986, ועד סוף נובמבר 1988, תקופה של 24 חודשים, קיימה המועצה 35 ישיבות. תקופה זו נחלקת לשני פרקי זמן, שבהם התחלפו היו"ר וכמה מחברי המועצה. בפרק הזמן הראשון, דצמבר 1986 - אוקטובר 1987, היו 16 ישיבות, ובפרק הזמן השני, נובמבר 1987 - נובמבר 1988, היו 19 ישיבות, וכן 8 ישיבות של המועצה בשבתה כוועדת מכרזים.

- הביקורת העלתה, שבפרק הזמן הראשון לכהונת המועצה נעדרו 7 מבין 11 חברי המועצה מ-50% ויותר מישיבות המועצה; בפרק הזמן השני נעדרו 5 חברים מ-60% ויותר של ישיבות המועצה. ישיבות רבות התחילו באיחור בשל העדר מניין חוקי של חברים בשעה היעודה. זאת ועוד, משמונה ישיבות המועצה, בשבתה כוועדת מכרזים, נעדרו ארבעה חברים מחמש ישיבות (60%) ויותר. בסה"כ נכחו בשבע מישיבות ועדת המכרזים 64% ופחות חברי הוועדה, והחלטות בעלות השפעות כספיות של עשרות מיליוני דולרים נתקבלו בהרכבים חלקיים של הוועדה.

- בתיקי המועצה לא נמצא שהיו"ר פנה אל השר, כדי שיעביר מכהונתם, על פי התקנות, את החברים שהשתתפותם בישיבותיה הייתה בלתי מספקת, וימנה תחתם חברים אחרים.

4. תקנות הבזק (זיכיונות), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות הזיכיונות), דנות בכל הקשור לתנאי הזיכיון, ובין היתר תקופת הזיכיון ואזורי הזיכיון; הקמת תחנת השידור והפעלתה; חובות בעל זיכיון וסמכויותיו כלפי מנוייו, כולל תשלומים בעד שירותי שידור; תשלומי בעל זיכיון; פיקוח על בעל זיכיון והדיווח שלו; קביעת גבולות אזורי זיכיון. עוד עוסקות תקנות הזיכיונות בסמכויותיו של "מנהל השירות לשידורי טלוויזיה בכבלים ולמנויים במשרד התקשורת" (להלן - מנהל השירות), שהן, בין היתר, לבדוק ולאשר תכניות הנדסיות כבסיס למתן הזיכיון, לבדוק ולאשר תכניות ביצוע מפורטות הכרוכות בהקמת תחנות שידור, ולקיים פיקוח מלא ושוטף על הצד המקצועי שבהפעלת הטל"כ (חוץ מתחום התכניות - עליו מופקדת המועצה).

תקופת הזיכיון נקבעה ל-12 שנים עם אפשרות הארכה בארבע שנים. לצורך חלוקת הזיכיונות חולקה הארץ ל-31 אזורים והזיכיון ניתן לאיזור אחד, אלא אם כן צירפה המועצה אזורים מספר במסגרת מכרז אחד (להלן - אזורים מצורפים). בעמוד הבא מפה המראה את חלוקת הארץ לאזורי זיכיון.

בחלוקת הארץ לאזורים הייתה מגמה לקבוע כ-40,000 משקי בית לאיזור, אגב התחשבות בתנאי השטח. תחשיבי המועצה הראו, שמספר כזה של משקי בית יעשה את ההשקעות בהקמת מערכת טל"כ לרווחית וימשוך יזמים להשקיע.

5. מנוי טל"כ ישלם לבעל הזיכיון דמי התקנה ודמי מנוי שנתיים. בתנאי הזיכיון פורטו במדויק הסכומים תמורת כל שירות שינתן למנוי.

בעל זיכיון ישלם דמי זיכיון חד פעמי בסכום של 40,000 ש"ח, ודמי זיכיון שנתיים בסך 10,000 ש"ח (הכל בהצמדה למדד המחירים לצרכן של חודש ספטמבר 1987). כמו כן ישלם תמלוגים, שיגיעו למן השנה הרביעית שלאחר מתן הזיכיון, לשיעור של 5% מהכנסותיו ברוטו. דמי הזיכיון והתמלוגים ישמשו לכיסוי ההוצאות הדרושות לביצוע הוראות החוק והיתרה תועבר לאוצר המדינה.

בעמוד זה חסר תרשים המופעי בספר המודפס בלבד.

המכרז

1. על פי החוק, רשאי לגשת למכרז אזורי ישראל ותושב בה, שלא הורשע בעבירה שיש עמה קלון; תאגיד, שלפחות 51% מאמצעי השליטה בו הם בידי אזורי ישראל ותושב בה, ובלבד שמנהלו לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון. על פי דרישות המכרז, נמנעה הזכות לגשת למכרז מחברה ממשלתית, מרשות מקומית ומתאגיד שהוקם על פי דין.

כדי להשתתף במכרז, על המציע לעמוד בכמה דרישות יסוד, ואלה הן: מהבחינה הטכנית - עליו להיות מסוגל לשדר בטל"כ לפחות ב-24 ערוצי טלוויזיה ו-18 ערוצי רדיו באיפנון תדר ברמה שלא תיפול מזו שנקבעה במכרז; מבחינת התכניות שישודרו - על המציע להתחייב לפחות לכמות מזערית של תכניות כנקבע במכרז, כולל מידע ותכניות בענייני היום הנוגעים לאיזור בלבד, ועליו להקצות שעות שידור ואולפן לגופים קהילתיים ולמוסדות באיזור הזיכיון.

2. כדי להבטיח שהטל"כ אכן יגיע לכל חלקי הארץ, לרבות אזורי הספר דלילי האוכלוסין, שהם אזורים בעלי כדאיות כלכלית מועטה, המליצה הוועדה, שאזורים כאלה יצורפו לאזורים בעלי כדאיות כלכלית רבה. תקנות הזיכיונות הסמיכו את המועצה, כאמור, לצרף כמה אזורים במסגרת מכרז אחד. בישיבתה ממאוס 1988 קיבלה המועצה החלטה בדבר צירוף אזורים, ו-31 האזורים שצוינו בתקנות היו לצורך המכרזים ל-20 אזורים, מהם 10 אזורים נפרדים ו-10 מצורפים.

- איזור בעל כדאיות כלכלית מועטה מונה, בדרך כלל, רק אלפים אחדים של משקי בית, וסביר להניח שהיזם יפסיד מהפעלת מערכת הטל"כ באותו איזור. לא נמצא, שהמועצה ערכה תחשיבים כלכליים כדי לוודא שהרווחים באיזור בעל כדאיות כלכלית גבוהה אכן יכסו את השקעות היזם באיזור בעל כדאיות כלכלית מועטה, למשל: האם מסוגל איזור בת ים, שבו פחות מ-40,000 משקי בית, לסבסד את איזור קרית שמונה שבו כ-5,000 משקי בית. כאמור, לפי נתוני המועצה אין כדאיות כלכלית לאיזור המונה פחות מ-40,000 משקי בית, מה גם שאליו מצורף איזור מרוחק עם אלפים ספורים של משקי בית, שלמענו יש להקים רשת ומוקד טל"כ נפרדים.

- מעיון בפרוטוקולים של המועצה אין לדעת מה היו שיקוליה לצרף אזורים מסוימים ולא אחרים. כך, למשל, לא נמצא מה היו שיקולי המועצה כאשר החליטה לפרסם את איזור תל אביב איילון - שהוא איזור בעל כדאיות כלכלית רבה המונה כ-60,000 משקי בית - כאיזור נפרד, ואילו את איזור תל אביב ירקון, שגם הוא כדאי כמותו - כאיזור מצורף. לא ברור מדוע צורף לאיזור תל אביב ירקון איזור יזרעאל דווקא, המונה כמעט 40,000 משקי בית, ולא איזור בית שאן, למשל, שבו כ-4,600 משקי בית, כפי שקבעה המועצה בדיון קודם. לפי הקריטריונים של המועצה, לא היה כלל מקום לפרסם מכרז לאיזור אילת. בתשובתה מינואר 1989 ציינה המועצה, שגל המכרזים הראשון היה ניסיון שנועד לבחון את שיטת המכרזים. לדעת הביקורת, פרסום מכרז לאיזור בעל כדאיות כלכלית רבה, ללא צירוף איזור בעל כדאיות כלכלית מועטה אינו בגדר עריכת ניסיון.

3. עד למועד סיום הביקורת, דצמבר 1988, פרסמה המועצה 13 מכרזים ל-20 אזורים, 5 אזורים נפרדים ו-11 מצורפים. עד ינואר 1989 הוגשו למכרזים אלה 25 הצעות של תשע חברות וגופים שונים. נבחרו 7 זוכים ל-11 אזורים. יצוין, שלאיזור אחד - איזור אילת שבו 6,100 משקי בית בלבד - לא הוגשה אף הצעה אחת, והמועצה פרסמה עוד מכרז. גם הפעם לא הוגשה כל הצעה.

בעמ' הבא טבלה המפרטת את מועדי פרסום המכרזים השונים, והשתלשלות הטיפול בהם.

הטבלה מראה, שהמועצה פרסמה את 13 המכרזים בשלושה גלים, כדלקמן: גל ראשון, שכלל ארבעה מכרזים, פורסם בדצמבר 1987; גל שני, שכלל שלושה מכרזים - בינואר 1988; וגל שלישי, שכלל שישה מכרזים - בספטמבר אותה שנה.

מספר	אזור המכרז	תאריך פרסום המכרז	מועד אחרון להגשת הצעות			מספר מציעים	תאריך בחירת הזוכה
			מקורי	הארכה	הארכה		
1.	קרית שמונה+	15.12.87	15.3.88	15.4.88	15.5.88	2	31.7.88
2.	בת ים	15.12.87	15.3.88	15.4.88	15.5.88	4	15.3.88
3.	פתח תקווה	15.12.87	15.3.88	15.4.88	15.5.88	5	4.10.88
4.	תל אביב	15.12.87	15.3.88	15.4.88	15.5.88	2	15.8.88
5.	איילון	15.12.87	15.3.88	15.4.88	15.5.88	2	4.10.88
6.	באר שבע	15.12.87	15.3.88	15.4.88	15.5.88	3	7.11.88
7.	מעלות+	15.12.87	15.3.88	15.4.88	15.5.88	-	-
8.	כרמיאל+	15.12.87	15.3.88	15.4.88	15.5.88	-	-
9.	ראשון לציון	15.12.87	15.3.88	15.4.88	15.5.88	-	-
10.	אשדוד אשקלון	15.12.87	15.3.88	15.4.88	15.5.88	-	-
11.	ירושלים	15.12.87	15.3.88	15.4.88	15.5.88	-	-
12.	(דרום+צפון)	15.12.87	15.3.88	15.4.88	15.5.88	-	-
13.	בית שאן+	15.12.87	15.3.88	15.4.88	15.5.88	-	-
14.	רמת גן	15.12.87	15.3.88	15.4.88	15.5.88	-	-
15.	יזרעאל+ת"א	15.12.87	15.3.88	15.4.88	15.5.88	-	-
16.	ירקון	15.12.87	15.3.88	15.4.88	15.5.88	-	-
17.	עכו+רחובות	15.12.87	15.3.88	15.4.88	15.5.88	-	-
18.	חיפה	15.12.87	15.3.88	15.4.88	15.5.88	-	-
19.	(מזרח+מערב)	15.12.87	15.3.88	15.4.88	15.5.88	-	-
20.	אילת	15.12.87	15.3.88	15.4.88	15.5.88	-	-

- בדיקת 20 האזורים שפורסמו עד כה במכרז מעלה, שמרביתם אזורים בעלי פוטנציאל כלכלי גבוה ואילו 11 האזורים שטרם פורסמו הם בעלי פוטנציאל פחות גבוה, ובהם 7 אזורים שבהם פחות מ-40,000 משקי בית. לאחר מסירת זיכיון לאזורים בעלי הפוטנציאל הכלכלי הגבוה, ספק אם המועצה תצליח למצוא יזמים לאזורים בעלי הפוטנציאל הכלכלי הנמוך, דבר העלול למנוע את ההקמה וההפצה של הטל"כ באזורים אלה.

4. מאז הקמת המועצה, בדצמבר 1986, לא הייתה כל פנייה לתעשייה בישראל כדי לעורר אותה לנושא ולעודדה להצטרף לפרויקט הטל"כ שבו יושקעו מאות מיליוני דולרים. הוועדה (ראה לעיל) קבעה: "יש לנצל את ההפעלה של רשתות הטל"כ לשם העמקת הייצור של התעשייה בישראל", והמליצה: "לחייב את בעלי הרישיונות לרכוש פריטים מתוצרת הארץ לצורך הקמת מערכות הטל"כ". כל זה לא נעשה ואינו נדרש במכרז. רק באמצע 1988 נועדו בראשונה מנהל השירות והיזמים מצד אחד ויצרני כבלים בישראל מהצד האחר. לא המועצה ולא מנהל השירות לא פנו אל משרד הבינוי והשיכון שייזום הכנסת תיקון מתאים בחוק התכנון והבנייה שיחייב כל קבלן ובונה להכין תשתית לפריסת טל"כ בבניין, כפי שקיים למשל לגבי רשת הטלפון.

- רק בנובמבר 1988, לאחר פרסום גל המכרזים השלישי בדקה המועצה ופרסמה רשימה מעודכנת של לוונינים מארצות חוץ שניתן לקלוט בישראל, נוסף לרשימה שפורסמה בכללי הבזק (שידורי בעלי זיכיון), התשמ"ח-1987. עד אז אישרה המועצה הצעות של יזמים שהתחייבו לשדר בטל"כ שלהם שידורי לוויין שמבחינה טכנית אינם ניתנים לקליטה בארץ. המועצה או מנהל השירות לא בדקו את סבירות ההצעות מבחינת עלות התמלוגים שיש לשלם לבעלי הלווינים. רק לקראת פרסום הגל השלישי של המכרזים נבדקו אלו ערוצי מיקרוגל יעמדו לרשות המציעים לצורך קשר בין האזורים המרוחקים שבתחומי הזכיון. עד אז לא ידעו המציעים אם הצעותיהם לקשר זה ניתנות לביצוע מבחינה טכנית.

- במיקרוגל ניתן להעביר בעת ובעונה אחת 8 ערוצים בלבד. לא הוברר לביקורת, כיצד אפשר יהיה לספק 24 ערוצי טלוויזיה ועוד 18 ערוצי רדיו, כדרישת המכרז, באזורים שבהם הקשר בין האזורים המרוחקים שבתחומי הזכיון יעשה באמצעות ערוצי מיקרוגל בעלי 8 ערוצים בלבד.

שידורי טלוויזיה באמצעות לוויין

1. טווח שידורי הטלוויזיה האלוויתית מוגבל, בין השאר, בגלל הפרעות מיסוך טופוגרפיות. כדי להתגבר על מגבלה זו יש להשתמש בתחנות מימסר קרקעיות הנמצאות במקומות גבוהים, או בטל"כ מימסרי, כפי שהוסבר לעיל. דרך אחרת להתגבר על הפרעות המיסוך, הרווחת מאוד בעולם, היא באמצעות לווינים. תחנת השידור משדרת לחלל, ולוויין התלוי בחלל משמש תחנת מימסר, ומפנה את השידורים ליעד הרצוי. כאשר יעד השידור מרוחק מאוד יש להשתמש, לעיתים, בכמה לווינים כדי שהשידור יגיע ליעדו.

2. בחינת הטל"כ אל מול שידור טלוויזיה באמצעות לוויין, מעלה את ההבדלים האלה: להפצת הטל"כ על פני כל הארץ ידרשו לפחות עשר שנים וכ-500 מיליון דולר. הפצת שידורי הטלוויזיה באמצעות לוויין, על פי אמדני מנהל השירות ודיוני המועצה, מהירה וזולה לאין ערוך מהטל"כ, ויידרשו לה רק כשנה וחצי וסכום של 50 - 100 מיליון דולר. יתרונה של הטל"כ הוא במספרם הגדול של הערוצים שהיא יכולה לשדר לעומת שידורי טלוויזיה באמצעות לווינים המוגבלים לערוצים מעטים בלבד.

המועצה דנה כמה פעמים בשאלה אם לאפשר שידורי טלוויזיה באמצעות לוויין בישראל. עד כה נמנעה המועצה מלהתיר שידורים אלה, מחשש שמא הפצת שידורי טלוויזיה באמצעות לוויין יפגעו בסיכוי החדירה של הטל"כ, ובכך יאבד היתרון של הטל"כ בריבוי הערוצים. הדיעה שהתגבשה במועצה, כעולה מפרוטוקול מאפריל 1987, היא שהמועצה אינה מתנגדת עקרונית לשידורי טלוויזיה באמצעות לוויין, אך תחילה יש לדעתה להפיץ את שידורי הטל"כ. רק בינואר 1989 החליטה המועצה, שהמכרז לטלוויזיה באמצעות לוויין יפורסם לא יאוחר ממאי, השנה.

מערכות לא חוקיות

החוק קובע, כאמור, ששידורי טלוויזיה בכבלים או באמצעות לוויין טעונים זיכיון השר. שידורי טלוויזיה בלא זיכיון הם שידורים לא חוקיים ומכונים בפי הציבור שידורים פיראטיים.

1. מגוון ערוצי הטלוויזיה העומד לרשות הצופים בישראל באופן חוקי הוא מועט למדי. נוסף על כך קיימת ההגבלה הלשונית, המצמצמת אותו עוד יותר. מסיבה זו ואחרות, התפתחו בישראל רשתות רבות של שידורי טלוויזיה לא חוקיים. על פי נתוני מנהל השירות, קיימות בישראל כ-1,000 תחנות שידור לא חוקיות, שיש להם כחצי מיליון מגויים, ומחזור הכספים שלהם מוערך על ידי השירות בכ-200 מיליון דולר בשנה.

שידורים אלה, לא זו בלבד שאינם חוקיים ומהווים זלזול בשלטון החוק, אלא שהם טומנים בחובם סכנות נוספות לציבור, ובהן: (1) הכנסות הטלוויזיה הלא חוקית אינן מדווחות לשלטונות מס הכנסה, ומתיקי השירות עולה שכספים אלה מזינים לעתים פעילות עבריינית קשה, לרבות בתחום הסמים והרכוש; (2) הטלוויזיה הלא חוקית קשורה לעבירות נוספות של הסגת גבול, תקיפה, סחיטת דמי חסות, איומים, פגיעה ברכוש, הפרת זכויות יוצרים, ובעתיד - אפשרות לחבלה ברכוש ובציוד של הטל"כ החוקי; (3) רבות מהמערכות הלא חוקיות מותקנות ללא כללי בטיחות בסיסיים ותוך התעלמות מהוראות ומתקנים הנדסיים, וטמון בהן סיכון ממשי לחיי אדם ולרכוש; (4) פעילות התחנות הלא חוקיות תעכב את חדירת הטל"כ החוקית, ששידוריה נתונים לביקורת ציבורית ומהכנסותיה תיהנה גם המדינה.

2. פעילותם של הגופים, המפעילים טלוויזיה לא חוקית, ידועה לכל הגופים המופקדים על הנושא, ובהם משרד התקשורת, משרת ישראל, המועצה, מנהל השירות ובזק. אולם הפעילות הממשית נגדם אינה רבה. מפעילי הטלוויזיה הלא חוקית מפרסמים בגלוי את השירותים שהם מספקים, והפעילות החוקית נגדם נעשית בדרך כלל רק כשהם מעורבים בפעילות פלילית חמורה נוספת, כגון סחיטת דמי חסות או סחר בסמים. תחנת השידורים הלא חוקיים הוותיקה ביותר פועלת בנתניה מאז ראשית שנות ה-70 (ראה דו"ח שנתי 32, עמ' 524).

3. באוגוסט 1986 נתקבל, כאמור, תיקון מספר 4 לחוק הבזק המסדיר את הפעלתן החוקית של מערכות טל"כ. ביולי 1988 התקבל בכנסת תיקון מספר 5 לחוק הבזק, הדן, בין היתר, בהחמרת הענישה על עבריינות טל"כ ומרחיב את תחולת החוק גם על סיוע למפעילי המערכות הלא חוקיות.

הזוכים הראשונים להפעלת טל"כ חוקי כבר נקבעו, כאמור. להערכת המועצה, תתחיל המערכת הראשונה לשרד כבר בסוף שנת 1989, ועד שנת 2000 יכסו רשתות הטל"כ את כל הארץ. כפי שנאמר בדיון בנושא הטל"כ שנערך ביולי 1988, בלישכת שר המשטרה, ובהשתתפות קציני משטרה בכירים ויו"ר המועצה, תתמקד הפעילות המשטרתית באזורים שבהם יש כוונה להכניס את הטל"כ בצורה חוקית. דהיינו, בד בבד עם הפעלת הטל"כ החוקית תוגבר הפעילות המשטרתית נגד מפעילי המערכות הלא חוקיות.

4. על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הוקם בנובמבר 1988 צוות לביעור נגע השידורים הלא חוקיים ולאכיפת החוק. הצוות הוקם במסגרת ההיערכות לקראת הפעלת הטל"כ החוקית, ואלה חבריו: מנכ"ל משרד התקשורת, ראש אגף חקירות במשטרת ישראל ופרקליט מחוז ירושלים. באמצע ינואר 1989 הגישה הוועדה דו"ח ובו ציינה, שהיא רואה צורך חיוני להילחם בטל"כ הלא חוקית הן בשל חומרת התופעה, כפי שפורט בדו"ח, והן כדי לאפשר הקמת טל"כ חוקית. הוועדה פירטה תכנית פעולה נגד הטל"כ הלא חוקית.



גישושים ראשונים להקמת טלוויזיה בכבלים בישראל נעשו באמצע שנות ה-60, ובשנות ה-70. ב-1986 התקבל חוק הבזק (תיקון מס' 4), התשמ"ו-1986, שעל פיו הוקמה המועצה לשידורים כבלים וקבע את מסגרת הפעלתן של תחנות לשידורי טל"כ בישראל.

המועצה לשידורי כבלים הוקמה בסוף אותה שנה ותפקידיה, בין היתר, לפרסם מכרזים, להעניק זיכיונות להקמת טל"כ בישראל, ולפקח על השידורים.

החל בדצמבר 1987 פרסמה המועצה 13 מכרזים להקמת מערכות טל"כ ב-20 אזורים מבין 31 אזורים מתוכננים, ועד ינואר 1989 נקבעו הזוכים ב-7 מכרזים ל-11 אזורים.

למשרד מבקר המדינה לא הוברר על מה התבססה חלוקת הארץ ל-31 אזורי שידור בכבלים. גם לא נמצאו השיקולים שלפיהם הוחלט לצרף כמה מן האזורים דלי האוכלוסיה לאזורים מבוססים ועתיירי אוכלוסין, ואילו כמה מן האזורים דלי האוכלוסיה לא צורפו. עם זאת ברור, כי לאזורים דלי האוכלוסיה שלא צורפו לאחרים לא יהיה כוח משיכה מספיק כדי להניע יזמים להציע בהם את השירות. התחרות בין היזמים על הזיכיונות הייתה ברמת השירות וברמת התעריפים שהצרכנים ידרשו לשלם. מכאן עולה, כי תושבי האזורים המבוקשים יזכו לשירות ברמה גבוהה יותר ולמחירים נוחים יותר. כלומר, רמות השירות ומחיריו באזורים השונים לא יהיו אחידים אפילו באזורים סמוכים זה לזה, ולצרכנים לא יהיה כלל חופש בחירה בין היזמים השונים. צירוף האזורים כאמור יוצר בפועל סיבסוד של האיזור דל האוכלוסין על חשבון האיזור המבוסס. רמת הסיבסוד לאזורים דלי אוכלוסין תושפע כמובן מרמת הכדאיות הכלכלית של האזורים שאליהם צורפו. לכמה מן האזורים דלי האוכלוסין לא יהיה סיבסוד כלל, כיוון שלא צורפו לאזורים מבוססים, ואפשר שלא יקבלו שירות כלל. על כן ראוי, כי תמצא דרך לצמצם את ההפליה לרעת האזורים ה"לא מצורפים" ולשקול גם אפשרות לתמיכה ישירה.

מכרז לרכישת משדר

ריכוז ממצאים

משרד התקשורת (להלן - המשרד) רוכש ציוד שידור להעברת שידורי רשות השידור למקלטי הרדיו והטלוויזיה בארץ ובחו"ל. הציוד מתוחזק בידי חברת "בזק" - החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - בזק).

ההצעות שהוגשו למכרז שהוצא בינואר 1988 לרכישת משדר נפתחו שלא לפי הוראות התכ"מ: שלא בנוכחות חברי ועדת הרכישות (להלן - הוועדה), ומבלי שנרשם פרוטוקול על מהלך פתיחת ההצעות, על מספרן ועל תכולתן.

הוועדה התכנסה בפעם הראשונה יותר מחודשיים לאחר פתיחת ההצעות.

בישיבות הוועדה לא נדון הפער בין אמדן מחירו של המשדר - 1.2 מיליון דולר - לבין ההצעה שנתקבלה - 2.7 מיליון דולר.

בתקופה מפתחת ההצעות, במארס 1988, ועד להחלטה על ההצעה הזוכה, היו דיונים רצופים עם המציעים, ולקראת מועד קבלת ההחלטה, בתחילת יולי 1988, אף הוגשו הצעות חדשות.

בפרוטוקולים של הוועדה לא נרשם אלו מסמכים הובאו לפנייה ואיזה ייעוץ היא קיבלה.

הוועדה בחרה ביצרן ב' למרות היותו יקר יותר, מבלי שבחירה זו לוותה בהנמקה מספקת.

בחישוב המחיר של המציעים, בטבלת ההשוואה שנערכה כדי להשוות בין ההצעות, לא הובאה בחשבון השפעתם האפשרית של תנאי התשלום ועלויות ההובלה של הציוד.

הוועדה בחרה בהצעה של יצרן ב' - היקרה יותר - בהתבססה בין היתר על סעיף שאין לו נגיעה ישירה למכרז; היא התעלמה ממחיר התחזוקה והחלפים למשדר, שבו עדיפות להצעה של יצרן א'; היא סברה ש"קול אמריקה" תרכוש משדר מיצרן ב', הנחה שגם אם הייתה נכונה, לא צריכה להיות לה השפעה על הבחירה; סעיפים אחדים בטבלת ההשוואה קיבלו משקל זהה, אף על פי שחשיבותם שונה.

היצרנים לא נדרשו להמציא, כתנאי להשתתפותם במכרז, אישור של הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי (להלן - הרשות) שחתמו על הסכם לרכישת גומלין כנדרש, והוועדה לא ראתה לוודא זאת ברשות. ביולי 1988 הודיעה הרשות לוועדה, כי ליצרן א' יש עמה הסכם, ואילו יצרן ב' לא היה מוכן להתחייב, ברכישות קודמות, לשיתוף פעולה תעשייתי. עד סוף דצמבר 1988 לא המציא יצרן ב' הסכם עם הרשות וגם לא אישור שקיים הסכם כזה.



משרד התקשורת רוכש ציוד שידור להעברת שידורי רשות השידור למקלטי הרדיו והטלוויזיה בארץ ובחו"ל. עד להקמת חברת בזק, בתחילת 1984, רכש המשרד ותיחזק את המשדרים. לאחר הקמת בזק, הועבר אליה רובו של כוח האדם המקצועי אשר במסגרת המשרד עסק הן ברכישה והן בתחזוקה של משדרים. מאז רוכש המשרד את ציוד השידור ואילו בזק עוסקת בתחזוקת המשדרים.

בינואר 1988, לאחר שהחליט המשרד לרכוש משדר בגלים קצרים בהספק של 500 קילוואט, התכנסה ועדת הרכישות המרכזית של המשרד ופנתה לשש חברות בחו"ל המייצרות ציוד שידור, כדי שיגישו את הצעותיהן למכרז. הוועדה אמדה את מחיר המשדר ב-1.2 מיליון דולר.

הוגשו שתי הצעות. הזולה יותר, בהפרש קטן, הייתה של יצרן אירופי (להלן - יצרן א'), אך בתחילת יולי 1988 החליטה הוועדה לרכוש את המשרד על פי ההצעה השנייה, של יצרן אמריקני (להלן - יצרן ב'), בסכום של 2.7 מיליון דולר. באמצע אותו חודש פנה נציגו של יצרן א' למשרד מבקר המדינה, והעלה טענות הנוגעות לצד הטכני ולצדדים אחרים הקשורים בעריכת המכרז ובדרכי בחירתו של יצרן ב'.

בחודשים ספטמבר, נובמבר ודצמבר 1988, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את תהליך עריכת המכרז ואת דרך בחירתו של יצרן ב' לזוכה במכרז. הבדיקה נעשתה במשרדי אגף הכלכלה שבמשרד, בירושלים.

ועדת הרכישות המרכזית

בתכ"מ נקבע, שבועדת הרכישות המרכזית יהיו לפחות חמישה חברים, בהם מומחה מקצועי. בוועדת הרכישות של המשרד ארבעה חברים בלבד: מנהל אגף כלכלה - יו"ר, מנהל אגף הנדסה, היועץ המשפטי והחשב. בוועדה לא היה מומחה מקצועי, שבמקרה זה הייתה לו חשיבות מיוחדת בשל אופי הציוד שהמשרד עמד לרכוש.

ב-28.12.87 התכנסה הוועדה כדי לדון ברכישת המשרד, אולם דחתה את הדיון כדי לקיים התייעצות עם "קול אמריקה" העומד להקים משרדים בארץ. הישיבה הבאה התקיימה ב-18.1.88.

- בתיקי המכרז לא נמצאו מסמכים בדבר התייעצות עם "קול אמריקה" בין שתי הישיבות האמורות.

- המועד האחרון שנקבע להגשת ההצעות היה 25.2.88, אך על פי בקשת אחד היצרנים ניתנה ארכה עד 20.3.88. בתיקי המכרז לא נמצא תיעוד שהוועדה אישרה את הארכה.

- ההצעות נפתחו שלא לפי הוראות התכ"מ: שלא בנוכחות חברי הוועדה ומבלי שנרשם פרוטוקול על מהלך פתיחת ההצעות, על מספרן ועל תכולתן.

נמצא שהתקבלו שתי הצעות בלבד: הצעת יצרן א', שמשרדים מתוצרתו רכש המשרד בעבר, בהם משרד בהספק זהה לזה שהמשרד עמד לרכוש במכרז הנדון; והצעת יצרן ב', שסיפק למשרד בעבר משרד יותר קטן. שני המשרדים פעלו לשביעות רצונו של המשרד.

- הוועדה התכנסה ביוני 1988, יותר מחודשיים לאחר פתיחת ההצעות. בישיבה זו לא נערך דיון בהצעות וסוכם להחליט על בחירת היצרן הזוכה לא יאוחר מ-1.7.88, לאחר שחברי הוועדה, יחד עם עובדי בזק, ישתתפו ביום עיון בנושא המשרד.

מהפרוטוקולים של הוועדה עולה, כי ב-3.7.88. נערך לחברי הוועדה סיור בתחנת השידור של בזק ביבנה והוסברו להם כמה נושאים טכניים, הקשורים למשרדים המוצעים. בו ביום התכנסה הוועדה לישיבה ואישרה את טבלת הנושאים שלפיהם תיעשה ההשוואה בין שתי ההצעות, קבעה את סיכום הנקודות לכל נושא, ועל פי סיכום זה קבעה שיצרן ב' הוא הזוכה במכרז.

לדעת הביקורת, אין האמור מתיישב עם נוהל תקין של מכרז.

- בישיבות הוועדה (ביוני וביוולי 1988) ובהחלטתה לא נדון כלל הפער בין מחיר המשרד, שנאמד, כאמור, לקראת עריכת המכרז ב-1.2 מיליון דולר, לבין הצעת הזוכה, 2.7 מיליון דולר, כלומר פי שניים ורבע מהאמדן. בתיקי המכרז לא נמצא הסבר לפער כזה. יצוין, כי גם ההצעה של יצרן א' היתה קרובה לזו של יצרן ב', אם כי נמוכה ממנה בכ-2%, כלומר כפליים ומעלה מהאמדן.

- מתיקי אגף הכלכלה שבמשרד עולה, שממועד פתיחת ההצעות במארכ 1988 עד לישיבת הוועדה ביולי אותה שנה, שבה נבחרה ההצעה הזוכה, היו דיונים רצופים עם שני המציעים בדבר הצעותיהם, ולקראת התכנסות הוועדה ב-3.7.88 הם אף הגישו הצעות מחיר חדשות.

- בפרוטוקולים של הוועדה לא נרשם אלו מסמכים הובאו בפניה ואיזה יעוץ היא קיבלה.

מהמסמכים שבתיקי המכרז עולה, שהמהנדס המומחה מבזק, שבחן את ההצעות והישווה ביניהן, המליץ במכתבו מ-30.3.88 אל מנהל אגף הנדסה במשרד לרכוש את המשרד של יצרן א': "זאת לאור העובדה שמשרד מהסוג המוצע... מופעל על ידינו ועל ידי כך יחסכו הוצאות תפעוליות ניכרות לחלקי חילוף, להדרכה וכו'". במכתב צוין, כי המשרד שמציע יצרן ב' "נמצא על שדה הניסיונות" במפעלו. גם במכתב של מהנדס אחר מבזק אל המשרד צוינו יתרונות נוספים שברכישת המשרד מיצרן א'. במכתבו (ללא תאריך) של חשב המשרד, שהוא חבר הוועדה, לוועדה הוא ציין: "בהתייעצות שערכו מומחי משרדים עם מהנדס המשרדים הראשי, ועם האחראי על כתיבת המכרז של "קול אמריקה" הועלו נקודות טכניות שונות, ולדעת המומחים אם שני המשרדים עונים על כל הדרישות... יש לבחור במשרד הזול ביותר".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 1989 הודיע המשרד כי הוועדה קיימה תהליך של לימוד והתייעצות עם מהנדסים ומנהלים בכירים וכי תוכן היעוץ שהתקבל בתהליך זה שונה מהיעוץ העולה מהמסמכים שפורטו לעיל. לדעת הביקורת כאשר מדובר בנושא כבד משקל בו אמורה להתקבל החלטה שלא על סמך השוואה כספית בלבד, אלא על סמך שיקולים בעלי אופי מקצועי מובהק יש צורך ברישום ובתייעוד מלא ומסודר של כל חוות הדעת המקצועיות שמקבלת הוועדה.

- מאחר שבתיקי המשרד לא נמצא תיעוד כאמור בתשובת המשרד, עולים ספיקות באשר לטיב השקילה ששקלה הוועדה את היעוץ שהתקבל, לדברי המשרד בעל פה מול חוות הדעת הכתובות שצוטטו לעיל. התכ"מ מורה כי כאשר מחליטה הוועדה שלא לקבל את ההצעה הזולה ביותר חייבת החלטה זו בהנמקה. לדעת הביקורת, בנסיבות המתוארות לא קיימה הוועדה את חובת ההנמקה במקרה זה.

טבלת ההשוואה

בישיבת הוועדה מ-3.7.88, שבה נבחר היצרן הזוכה, אושרה לפני כן, כאמור, טבלת הנושאים ומשקלם לבחינת ההצעות. בטבלה עשרה נושאים, ובהם סעיף המחיר שקיבל משקל של כ-55% ועוד תשעה סעיפים שמשקלם קטן יותר, מהם שיקולי טכנולוגיה ושירות לטווח ארוך. לדברי חברי הוועדה, הערכות מומחים סייעו בדירוג ההצעות השונות. הדירוג התבסס על הצעותיהם האחרונות של היצרנים, שהתקבלו ונפתחו ביום כינוס הוועדה ב-3.7.88. התוצאות הסופיות של הדיון התבטאו בטבלת נקודות שהסתכמה ב-1,610 נקודות להצעת יצרן א' ו-1,655 להצעת יצרן ב', ועל כן הוחלט לבחור בהצעתו.

משרד מבקר המדינה ניתח את טבלת ההשוואה, ולהלן הממצאים:

1. כאמור, ניתן רוב המשקל למחיר. הוועדה החליטה מראש, שאם פער המחירים בין שתי ההצעות יהיה גדול מ-2% תוכרע ההחלטה על פי המחיר ולא לפי טבלת ההשוואה. הואיל והוועדה מצאה שפער המחירים בין שני היצרנים היה בשיעור של 2% (לטובת יצרן א'), היא עברה לשימוש בטבלת ההשוואה לצורך בחירת היצרן.

- הביקורת העלתה, כי בחישוב המחיר לא נכללה השפעתם האפשרית של תנאי התשלום. לא נלקחו בחשבון עלויות ההובלה של הציוד בדרך הים או האוויר, החלות לפי המכרז על המשרד. לא נערכה השוואה של מחיר ההובלה מנמלי המוצא. מאחר שהתוצרת של יצרן א' מיוצרת באירופה ושל יצרן ב' בארה"ב, אפשר שההפרש בהוצאות ההובלה היה מגדיל את הפער לטובת יצרן א' מעל לסף האמור של 2%.

2. בסעיף מועדי האספקה ניתן לשני היצרנים מספר זהה של נקודות.

3. מתוך חמישה סעיפי השוואה הנוגעים לצד הטכנולוגי, נתנה הוועדה ליצרן א' עדיפות בשלושה: "שירות וסיוע מהיצרן"; "ניסיון מוכח בעולם"; ו"ניסיון וידע בארץ". בסעיף אחד - "מחיר תחזוקה

וחלפים למשדר בודד ולמכלול" - ניתן לשני היצרנים מספר זהה של נקודות; ובסעיף אחד - "טכנולוגיה וביצועים" - היה הפרש קטן בנקודות לטובת יצרן ב'.

בסעיף "מחיר תחזוקה וחלפים למשדר בודד ולמכלול", שבו ניתנו לשני היצרנים מספר זהה של נקודות הייתה, כאמור, לדעת המהנדס המומחה מבזק (ראה לעיל), עדיפות ליצרן א'; לו נרכש משדר מתוצרתו היה אפשר לחסוך בהוצאה לחלקי חילוף בשיעור של 4% מערכו של המשדר.

4. בשלושת הסעיפים הנותרים שבטבלה, שאינם קשורים לעצם ההצעות (חוץ מהסעיף האחרון), ניתנה עדיפות ליצרן ב', ואלה הסעיפים: "השפעה על תחרות בעתיד"; "השפעות בחירת "קול אמריקה"; ו"שיקולים אחרים" (ניקיון ספקטראלי ורכש מתעשייה ישראלית).

(א) בסעיף "השפעה על תחרות בעתיד" העניקה הוועדה ניקוד גבוה ליצרן ב', ניקוד שדי היה בו להטות את הכף לטובת יצרן ב'. לדעת הביקורת, לא היה מקום לעצם ההתחשבות בגורם זה ובוודאי לא לניקוד הגבוה שהוענק לו: א. לנושא זה אין נגיעה ישירה למכרז הנדון והוא נוגע לשיקולי מדיניות עקרונית, אשר ספק אם הוועדה מוסמכת לשקול ולהכריע בה; ב. בעבר כבר נקשרו עסקאות עם שני היצרנים ויש בארץ ציוד של שניהם; ג. יצרן א' ציין בהצעתו כי ככל שירכשו ממנו יותר משדרים ילכו מחיריו וירדו, כך שמתן העדיפות ליצרן ב' בסעיף זה נראה תמוה אף לגופו.

(ב) גם בסעיף הדן בהשפעות בחירת "קול אמריקה", ניתנו ליצרן ב' נקודות רבות יותר, בנימוק שיש סבירות ש"קול אמריקה" ירכוש משדרים מתוצרתו. גם אם היתה סבירות כזו - למרות שבתיקי האגף לא נמצאו כל מסמכים של "קול אמריקה" התומכים בה - לא ברור מדוע צריך דבר זה להשפיע לכיוון בחירת משדר יקר יותר. יצוין, שבמכרז אחר של "קול אמריקה", שנערך באותה תקופה באחת ממדינות הים התיכון, זכה במכרז יצרן שלישי ולא יצרן ב', שהשתתף אף הוא במכרז. גם במכתב נציגו מ-20.6.88 צוין, "שהמשדר הנדון לא נבחר לשלב הראשון בפרויקט "קול אמריקה".

אשר לעניין הסבירות ש"קול אמריקה" ירכוש משדרים מיצרן ב', דבר שהשפיע על החלטת הוועדה, יצוין עוד, כי ביולי 1988, זמן קצר לאחר שהוועדה קבעה את הזוכה במכרז, הגיע לידי המשרד מידע בדבר השעיית יצרן ב' כספק של ממשלת ארה"ב עקב חקירה שנפתחה נגדו. לפניית המשרד לנציגו של יצרן ב' התקבלה בסוף יולי 1988, תשובה מרגיעה, שאין בה כדי להזים את החשש בנושא ההשעיה. מאחר שלהשעיית יצרן ב' מקשריו עם ממשלת ארה"ב עלולות להיות השפעות גם על רכישות המשרד, מן הראוי שהנהלת המשרד תנקוט בצעדים לבירור יסודי של העניין לפני שתתקשר אתו.

(ג) גם בסעיף "שיקולים אחרים" (ניקיון ספקטראלי ורכש מתעשייה ישראלית) ניתן ניקוד יותר גבוה ליצרן ב'. בסעיף זה כלולים שני מרכיבים שאינם קשורים זה בזה ושאינם מהם - ניקיון ספקטראלי - הוא חלק טבעי של הסעיף "טכנולוגיה וביצועים". לעומת זאת, רכש מתעשייה ישראלית, קרי הסכם עם הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי, ראוי שיהיה סעיף עצמאי, שבו היה יתרון דווקא ליצרן א' שכן לו בלבד היה הסכם כזה. למשרד מבקר המדינה לא הובהר מדוע בסעיף הקיים קיבל יצרן ב' ניקוד גבוה יותר מזה של יצרן א'.

סעיפים אחדים בטבלת ההשוואה קיבלו משקל זהה, אף על פי שהם נבדלים זה מזה בחשיבותם. הסעיף "השפעה על תחרות בעתיד", שחשיבותו בהשוואת ההצעות שולית בלבד, אם היה לו כלל מקום בה, קיבל משקל זהה לסעיף מרכזי "טכנולוגיה וביצועים".

מהאמור לעיל עולה, כי טבלת ההשוואה והניקוד שניתן לוקים בפרטים שונים בחוסר סבירות.

במכרז נקבע, כי יהיה על הזוכה לרכוש בישראל, על פי דרישת הרשות, מוצרים בהיקף של 35% משווי המכרז.

- היצרנים לא נדרשו להמציא, כתנאי להשתתפותם במכרז, אישור של הרשות, שחתמו הסכם לרכישת גומלין כנדרש, והוועדה לא ראתה לוודא זאת ברשות. ב-8.7.88, לאחר שנקבעה תוצאת המכרז, פנתה הרשות לוועדה וציינה, כי ליצרן א' יש עמה הסכם, ואילו יצרן ב' לא היה מוכן, ברכישות קודמות, להתחייב לשיתוף פעולה תעשייתי. בשל כך המליצה הרשות, שאם הצעת יצרן א' היא תחרותית במחיר ובאיכות, יש להעדיפה על הצעתו של יצרן ב'. עד סוף דצמבר 1988, כתשעה חודשים אחרי המועד האחרון להגשת ההצעות למכרז וכשישה חודשים לאחר שיצרן ב' קיבל הודעה על הזכייה במכרז, ועל אף דרישת המשרד מ-14.7.88, לא המציא יצרן ב' הסכם עם הרשות או אישור שקיים הסכם כזה.



ברכישת המשרד לקח עליו משרד התקשורת משימה, שלא היו לו הכלים הדרושים לבצעה: לא היו לו הידע המקצועי והמידע הדרוש ולא דפוסים לשקילת כל ההיבטים, בצירופם הנאות, לקבלת החלטה מיטבית. עם זאת, לא ניתן גם המשקל הנאות ליעוץ המקצועי שקיבל המשרד. לא נשמרו כללי התכ"מ בעניין דרכי פעולתה של ועדת הרכישות המרכזית, הן מבחינת מספר חבריה והרכבם והן מבחינת קיום נוהלי מכרז תקין בטיפול בהצעות שהוגשו.

משנמצא, שהפער בין אמדן מחיר רכישת המשרד לבין מחירו בפועל גדול מ-100%, לא נערכו בדיקות ודיונים על סיבת הדבר. משהושעה היצרן שזכה במכרז מלהיות ספק של ממשלת ארה"ב, לא ננקטו הצעדים הדרושים לבחינת משמעות הדבר לעתיד הקשרים אתו.

במכרז זכה יצרן שהצעתו הייתה במקצת יקרה יותר, כשאת הכף לזכותו הכריעו סעיפי השוואה שאינם קשורים במישרין לעניין, ופערי ניקוד שאינם נראים סבירים.

בין הזמנת היצרנים להגיש את הצעותיהם לבין מועד קבלת ההחלטה על תוצאות המכרז עברה כחצי שנה. מאז ועד מועד סיום הביקורת, בסוף דצמבר 1988, עברה עוד חצי שנה ואף על פי שמלכתחילה צוינה הדחיפות שברכישת המשרד, טרם נחתם ההסכם לרכישתו.

לדעת הביקורת, רב הספק אם בסיום המכרז התקבלה ההחלטה הטובה ביותר. על הנהלת המשרד לתת את דעתה על כך, שאין בידיה מיומנות מספקת בתחומים טכניים מסוימים, וכן לשתף גורמים מקצועיים בני סמכא ברכישת ציוד מקצועי, כגון זה שנדון בדו"ח הזה.