

ממצאי מעקב

גביית אגרות

דו"ח שנתי 37, עמ' 1045

הביקורת בנושא גביית אגרות נערכה בחודשים מאי - יוני 1986 והובאה בדו"ח שנתי 37, עמ' 1045.

הביקורת העלתה ליקויים בנושאים הבאים: אי-התאמה בין הנתונים במערכות ממוחשבות שונות על גביית אגרות, פטורים מתשלום אגרת הטלוויזיה, התקשרות רשות השידור (להלן - הרשות) עם יועץ לענייני מחשוב, וטיפול בשגויים.

בינואר 1989 ערך משרד מבקר המדינה מעקב כדי לבדוק, באיזו מידה תוקנו הליקויים שהעלתה הביקורת.

ואלה ממצאי המעקב:

נתונים על גביית אגרות

נתונים על הכנסות הרשות מאגרות

בעקבות הביקורת החלה הרשות להקפיד על התאמת נתוני ההכנסה המתקבלים מתוך הנהלת החשבונות של מחלקת הגבייה לרישומי הנהלת החשבונות המרכזית של הרשות. התאמה כספית כזאת נערכה לאחרונה ביום 10.7.88 לתקופה אפריל 1987 - מארס 1988. עם זאת העלה המעקב, שאין התאמה בין הנתונים החשבונאיים האלה לבין הרישומים בקובץ האב של מחלקת הגבייה. דבר זה פותח פתח לקליטת רישומים שגויים, וכתוצאה מהם פניות שוא לאזרחים לשלם אגרה שכבר שולמה. הרשות הודיעה, כי התאמה תתאפשר במערכת הגבייה החדשה (ראה להלן).

נתונים על החייבים באגרה

ברשומה של קובץ האב רשום סמל סטטוס, המיועד להצביע על צורת הגבייה, על מימון על ידי גוף חיצוני, על פטור קבוע מתשלום האגרה, או על הקפאה זמנית של דרישות האגרה מסיבות שונות. הביקורת הקודמת העלתה, כי היה קיים ערבוב בין רשומות שנושאייהן פטורים מתשלום, לבין אלה שלפיהן דרישת התשלום הוקפאה זמנית, ובין אלה שלפיהן האגרה משולמת בצורה מרוכזת על ידי גוף מממן. כתוצאה הסתבכה הפעלתה של מערכת הגבייה ונגרמו טעויות במערכת הממוחשבת ובנתונים שהופקו ממנה.

בעקבות הביקורת הפרידה הרשות בין סמלי הסטטוס השונים ועידכנה את קובץ האב בהתאם.

המעקב העלה, כי חל גידול ריאלי בהכנסות הרשות מאגרות (ראה דו"ח זה, עמ' 0000). הדבר נבע מהעמקת הגבייה מבעלי המקלט שהיו כלולים ברשת המשלמים ולא שילמו את האגרה כסדרה. מאידך לא קטן הפער בין כלל מספר החייבים באגרה לבין אלו הכלולים ברשת המשלמים: בינואר 1989 כלל קובץ האב כ-1.2 מיליון רשומות של חייבים באגרה, ואילו רק מחצית החייבים, כ-600,000, היו כלולים ברשת המשלמים.

הביקורת חוזרת ומדגישה, שעל הרשות מוטלת החובה להגדיל את מעגל משלמי האגרה ולשתף בנטל את כל החייבים בה.

פטורים

נתונים על מקבלי פטור

הביקורת הקודמת העלתה, כי הרשות לא שמרה על מסמכי המקור המאושרים, שעל פיהם ניתנו פטורים, ולפיכך לא הייתה אפשרות לבדוק את הזכאות של מי שרשום במערכת כבעל פטור. בעקבות הביקורת הוציא הממונה על מחלקת הגבייה הוראה ובה הנחיות בדבר שמירתם של מסמכי המקור לאישור פטורים במטה מחלקת הגבייה.

לאחר מכן, בספטמבר 1987, נתקבלה במחלקת הגבייה החלטה, שמסמכי המקור למתן פטורים והקפאות לא יישלחו למטה מחלקת הגבייה אלא יישמרו במחוזות לצורך בירורים אפשריים עם האזרח.

המעקב בעניין זה, שנערך במטה ובמחוזות הדרום והמרכז, העלה, כי בזמנו לא הועברו כל מסמכי המקור למטה ולאחר ספטמבר 1987 לא נשמר כל התייעוד במחוזות. מסמכי המקור נמצאו חלקם במטה וחלקם במחוזות וקשה לאתר, לצורך בקרה, מסמך על פי שם או מספר זהות של בעל הפטור או ההקפאה.

על הרשות לקבוע באופן חד-משמעי, היכן לשמור את מסמכי המקור ולהבטיח תנאי שמירה מתאימים לאיתור מיידי של מסמך בעת הצורך.

פטור לעובדי רשות השידור

1. בעקבות הביקורת, מתן הפטור מתשלום האגרה לעובדים הקבועים נעשה בתיאום עם מחלקת כוח אדם ברשות. אולם לא נמצא מסמך, שבו מאשר נציג מחלקת כוח אדם בכתב, כי כל בעלי המקלט המסומנים בקובץ האב כעובדי רשות השידור אכן זכאים לפטור. אישורים בדבר זכות לפטור חתומים בידי מחלקת כוח אדם מועברים למחלקת הגבייה רק במקרה של שינוי במעמד עובד כגון שיבה מחופשה ללא תשלום.

2. הביקורת הקודמת העלתה, כי ניתן פטור מתשלום האגרה גם ל-147 גמלאים של הרשות, מבלי שהדבר עוגן בתקנות. הפטור ניתן על פי החלטת הוועד המנהל של הרשות בישיבתו מיולי 1974. הביקורת עמדה על כך, שלא הייתה לוועד המנהל סמכות להעניק פטור לגמלאים. על פי החוק, רשאי הוועד המנהל להמליץ בפני שר החינוך והתרבות לתקן את התקנות ולהוסיף בהן פטור לגמלאי הרשות, אולם המלצה כזו לא הוגשה והתקנות לא תוקנו. מאז 1981 טעונים הפטורים גם אישורה של ועדת הכספים של הכנסת.

בעקבות הביקורת הודיעה הרשות בדצמבר 1986, כי הנושא יובא לדיון בהנהלת הרשות ובוועד המנהל של הרשות, אשר יחליטו, אם לפנות לשר החינוך והתרבות בהמלצה לעגן את הנוהג הקיים בתקנות.

המעקב העלה, כי אחרי דיון בהנהלת הרשות בינואר 1987 החליט הוועד המנהל באפריל 1987, כי הרשות תממן את האגרה של הגמלאים ושאייריהם מתקציבה. ביוני 1988 מימנה הרשות את אגרת הטלוויזיה של 214 גמלאים בסך 34,668 ש"ח.

לדעת הביקורת, דרך עקיפה זו של הענקת פטור, באמצעות מימון מתקציב הרשות, אינה תקינה. אם ברצון הרשות להמשיך ולפטור את גמלאיה מהאגרה, עליה לפעול לעיגון הפטור בתקנות; לחילופין, עליה להפסיק את המימון ולגבות את האגרה ממי שחייב בה.

גביית האגרה מנתמכי טענ

הביקורת הקודמת העלתה, כי הרשות נמנעה מלדרוש את האגרה מכל מי שנכלל בין מקבלי קצבת הבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי. לדעת הביקורת, לא היה בסמכותה של

הרשות להעניק על דעת עצמה הטבה סוציאלית כזאת, והפתרון צריך היה לבוא מרשות מוסמכת לכך.

המעקב העלה, כי הרשות כללה את מקבלי קצבת הבטחת הכנסה בין מקבלי הדרישה לתשלום האגרה.

אזרחים שאין ברשותם מקלט

בעקבות הביקורת בדקה הרשות את הרישומים של חסרי מקלט טלוויזיה וסיווג אותם בפירוט נוסף. על פי סיווג זה היו רשומים בינואר 1989 בקובץ האב כ-62,500 חסרי מקלט, מהם כ-41,600 אזרחים הרשומים כשוהים בחו"ל.

המעקב העלה, כי מסמכי המקור, שעל פיהם נקבע כי אזרח חסר מקלט, נשמרו בתנאים שקשה לאתרם, לצורכי פיקוח ובקרה, על פי נתונים מזהים של האזרחים. לדעת הביקורת יש להבטיח תנאי איתור מהירים, כפי שהמליצה הביקורת לגבי מסמכי המקור של מקבלי פטור.

טיפול בשגויים

דוחות שגויים

בעקבות הביקורת הנהיגה הרשות סיסמת גישה אישית לכל עובד כדי למנוע אפשרויות ניצול לרעה, שעליהן הצביעה הביקורת, ולאפשר פיקוח על השינויים שהוכנסו למערכות הממוחשבות. הרשות הודיעה, כי הפיקוח שקיימה לא העלה פעולות חריגות.

המעקב העלה, שסיסמאות הגישה לקובצי הנתונים לא הוחלפו תקופתית כדרוש לצורך הבטחת המידע. לדעת הביקורת, בהעדר התאמה כאמור לעיל בין הנתונים הכספיים הרשומים בקובץ האב לבין נתוני הנהלת החשבונות, מוגבלת יכולתה של הרשות לאתר ולפקח על פעולות חריגות.

עוד העלה המעקב, שבעקבות הביקורת מנסה מחלקת הגבייה, לפני כל עדכון של קובץ האב, להשלים את תיקון כל השגויים שהועלו בעת העדכון הקודם כדי להבטיח עיבוד של נתונים שלמים ומדויקים.

דואר חוזר

הרשות מפיקה מדי חודש דו"ח סטטיסטי המסכם נתונים מתוך קובץ האב. הדו"ח מינואר 1989 כלל רישומים המתייחסים לכ-276,000 אזרחים, שנשלחו אליהם הודעות על אגרות טלוויזיה, והן הוחזרו על ידי רשות הדואר לרשות עקב כתובת לא נכונה. הרשות הודיעה, כי על אף מבצעים שערכה לא הצליחה להתגבר על הטיפול באיתור הכתובות של חייבים אלו.

שיקים חוזרים

ברישומי הרשות היו בינואר 1989 כ-2,200 שיקים חוזרים שטרם נפרעו. הרשות הודיעה, כי בעקבות הביקורת מחויב חשבוננו של משלם עם החזרת שיק שלא נפרע, ומבוטל בכך הזיכוי שניתן לו בעת שמסר את השיק.

בבדיקה מדגמית העלה המעקב, כי היו חשבונות שלא חויבו על אף שחזרו השיקים ולא שולמה האגרה; חשבונות אחרים לא חויבו בסמוך לאחר המועד שחזר השיק.

כפי שצוין בדו"ח שנתי 37, החלה הרשות בפיתוח מערכת ממוחשבת חדשה. הרשות הודיעה, כי חלק מן הליקויים שהועלו במעקב וכן בביקורת הקודמת יבואו לכלל תיקון עם הפעלת המתכונת של המערכת האמורה לקראת אפריל 1989. הביקורת תחזור ותבחן, באיזו מידה הפעלת המערכת החדשה משפרת את תהליכי הגבייה ומתקנת את הליקויים שהועלו.

פרסומת סמוייה בטלוויזיה וברדיו

דו"ח שנתי 38, עמ' 779

הביקורת הקודמת בנושא פרסומת סמוייה בטלוויזיה וברדיו נערכה בחודשים אוגוסט וספטמבר 1987 ופורסמה בדו"ח שנתי 38, עמ' 779.

הביקורת שפורסמה התמקדה בנושאים אלה: הרשות קבעה לעצמה נהלים כדי למנוע החדרת פרסומת סמוייה לתכניותיה, אך בבדיקה נמצאו חריגות המצביעות על מצב לא תקין בתחום זה; בתכניות טלוויזיה הועלו כמה מקרים בולטים של התעכבות המצלמה על פרטים מסחריים שלא נדרשו מציווי הסיקור העיתונאי; בתשדירי השירות היו אזכורים מסחריים לא חיוניים למתן שירותי מידע לציבור, שהוא יעד של תשדירים אלו; ב"כלבוטק", תכנית לענייני צרכנות אשר בה מותר לאזכר שמות של מוצרים וחברות (אף לתת מידע מסחרי עליהם), נמצאו אזכורים, שלא היו חיוניים לגופו של עניין; הועלתה תופעה רחבת היקף של מתן "תודות" לארגונים התורמים להפקת תכנית שלא במסגרת תשדירי החסות וה"תודות" הן פרסומת חיובית מסחרית מובהקת, שלגביה לא נקבעו תעריפים, לא הוגדרו כללים ולא הופעל פיקוח.

ואלה ממצאי המעקב:

1. בעקבות הביקורת נקטה הנהלת הרשות כמה צעדים כדי להדק את הבקרה ולשנן לעובדי הרשות את הנהלים בדבר הפרסומת הסמוייה: היא הפיצה למנהלי הטלוויזיה והרדיו, ולכל העורכים והמפיקים בטלוויזיה וברדיו, את ממצאי הביקורת ותגובות הרשות, כדי שהם ישמשו הנחיות לביצוע בעתיד. כן מסרה הרשות למשרד מבקר המדינה כי הדוגמאות הספציפיות של פרסומת סמוייה, כגון התעכבות המצלמה על פרטים מסחריים מזהים בתכניות טלוויזיה, הובאו לידיעת עובדי הרשות ועורכי התכניות כפרסומת סמוייה שיש להימנע ממנה. כמו כן פרסמה הרשות חוזרים למפיקים ברדיו ובטלוויזיה, בצירוף טפסים, שעליהם אמורים לחתום כל הגורמים המוזמנים לשידור, בהם הם מתחייבים שלא לפרסם בעיתונות מודעות בדבר השידור.

משרד מבקר המדינה עשה בדיקה מסורגת של תכניות טלוויזיה שונות במחצית השנייה של 1988 והעלה שעדיין נמצאו כמה מקרים של פרסומת סמוייה, לדוגמה:

- בתכנית "כלבוטק", ששודרה בנובמבר 1988, נערכה השוואה בין עגלות תינוק מתוצרת הארץ. במהלך התכנית ציין המנחה, ששמות החנויות שמהן נקנו העגלות מאוזכרות רק אם הייצרן אינו ידוע. אולם לגבי העגלה שנמצאה הטובה ביותר, צוין שם הייצרן וגם שם החנות וכתובתה.

- בתחילתה ובסופה של התכנית "בין הכיסאות", ששודרה ביולי 1988, נערכה תצוגה של אופנת קיץ. בסוף התכנית ניתנו "תודות" (קרדיט) לחברה המייצרת בגדי אופנה.

- בתכנית "על הגלגלים", ששודרה ביולי 1988 הוצג "קומפקט דיסק" לרכב, כשהשם המסחרי בולט. בסוף התכנית ניתנו "תודות" לחברה המשווקת את המוצר.

- מכוניות חדשות מופיעות בדרך קבע בתכנית "על גלגלים" כחלק מהתפאורה, דבר מקובל בתכנית מסוג זה. אולם בסוף התכנית ניתנות "תודות" לחברות המספקות את המכוניות.

- בשידורי ערב הבחירות בנובמבר 1988 הוזכר פעמים מספר, שניתוח התוצאות נעשה בעזרת חברות מחשבים. השמות של חברות אלו הופיעו על המסך בעת הצגת גרפים שהראו את תוצאות הבחירות. גם השילוט עם שם החברה בלט על אחד המחשבים ששימשו את מגישי השידור. כך נהגו גם ימים אחדים לאחר שבעקבות הערת הביקורת, הועברה הודעה מהנהלת הרשות למנהל חטיבת החדשות בטלוויזיה כי חל איסור מוחלט על פרסום ישיר או עקיף, גלוי או סמוי, בשידורי הטלוויזיה בכלל ובשידורי הבחירות בפרט, וכי ניתן להודות לגופים המשתתפים מהותית במשדר בהתאם לנוהל ה"תודות" (ראה להלן).

2. מתן "תודות": בעקבות הביקורת הוציאה הרשות נוהל חדש למתן תודות בטלוויזיה לגורמים חיצוניים. הנוהל קובע, בין השאר, שלא תינתן תודה על גבי המסך בעד שירות או אמצעי שערכו קטן מ-1,000 דולר בתכנית אחת. עבור שירות או אמצעי שערכו גדול מ-1,000 דולר בתכנית אחת, תינתן תודה רק לאחר שמנהל הטלוויזיה יאשר זאת מראש על גבי טופס מיוחד.

בביקורת המעקב נמצא, שנמשך מתן ה"תודות" בטלוויזיה, ולא הומצא למשרד מבקר המדינה תיעוד שקיים אישור לכך, כנדרש.



אמנם בעקבות הביקורת על התופעה של פרסומת סמויה בטלוויזיה ננקטו צעדים המצביעים על התייחסות רצינית לתופעה. אולם לדעת הביקורת, דרושות עוד פעולות ליישום הכללים כדי לשים קץ לתופעה.

בעקבות הביקורת הודיע מנהל הטלוויזיה למשרד מבקר המדינה, כי הערות הביקורת הועברו למנהל התכניות ולמנהל החדשות, בצירוף הנחיה לקרוא לסדר את האחראים לחריגות בנושא הנדון. כן הודיע, כי ננקטו צעדים נוספים, כדי להבטיח שנוהל מתן תודות על שימוש באבזרים תמורת איזכור שם החברה יבוצע כלשונו, וכי להבא כל רשימת תודות בסופה של תכנית תהיה טעונה אישורו של מנהל הטלוויזיה.