

רשות השידור

פעולות ביקורת

הביקורת בחטיבת התכניות של הטלוויזיה בעברית התמקדה בהפקות העצמיות ובהפקות המקומיות.

נבדקו ההסדרים להשגת פרסומת בקול ישראל ובמיוחד ההתפתחויות מאז חידוש ההסכם עם חברת שירותי פרסומת בשידור בע"מ (שפ"ב) ב-1981.

תכניות הטלוויזיה בעברית

ריכוז ממצאים

על פי חוק רשות השידור, מתפקידה של מליאת הרשות לאשר את מערכת השידורים העונתית וגם להחליט מפעם לפעם על משדר מסוים מכל בחינותיו. מידע על העלויות הצפויות של תכניות הטלוויזיה השונות אינו מוגש למליאה לקראת דיוניה על הצעת התקציב ולוח השידורים.

במהלך שנת השידור 1990, המתחילה באפריל, נעשו, עד מועד סיום הביקורת, שני שינויים גדולים בלוח השידורים: שידורי 22 משחקי המונדיאל ושידורי "אולפן קיץ" החל ביולי. השינויים בלוח השידורים הובאו לדיון ולאישור מליאת הרשות זמן קצר לפני מועד השידורים, דבר הפוגע בתהליך האישור על ידי המוסד המוסמך לאשר את לוח השידורים.

שידורי "אולפן קיץ" תוכננו בידי מנהל הטלוויזיה (בפועל) בלי תיאום עם מנהל חטיבת התכניות, הממונה על שידורי תכניות הטלוויזיה. שודרו שתי תכניות בלבד, שכן החליט מנהל הטלוויזיה החדש לבטל את שידורי "אולפן קיץ". עד לביטול התכניות הוצאו עליהן יותר מ-100,000 ש"ח.

מרבית תכניות הטלוויזיה לא נבחנו כיאות בסקרי צפייה מאז 1988, והסקרים שנעשו לא סיפקו את מלוא המידע הדרוש לשם הסקת מסקנות.

נתוני הרשות על הוצאות ההפקה העצמית משקפים רק חלק מעלותן של תכניות אלו, ולמרות הערות הביקורת בעבר, לא חל שיפור ממשי במערכת החשבונות העסקית של הרשות.

על אף מאמצי הרשות לתגבר את ההפקה של דרמות ישראליות, היא הגיעה להישגים חלקיים בלבד. עד ל-1988 הופקו רק דרמות יחידות ולא הופקה אף סדרה דרמטית. בשנת 1989 בלט במיוחד ההיקף המצומצם (ס"ה 15 שעות) של תכניות דרמה בהפקה ישראלית ושל סרטי תעודה ישראלים מקוריים. מרבית השידורים בהפקה ישראלית הן תכניות אולפן, תכניות אומר ותכניות "וראייטי" (שילוב של ראיונות ובידור).

תהליך הפקת הסדרה הדרמתית המקורית "כן, מה" מדגים, כי על אף שהרשות הגדילה את מספר שעות השידור בהפקה עצמית, לא עלה בידה, בשל סיבות ארגוניות וניהוליות, להפיק סדרות דרמה מקוריות מורכבות יותר.

באביב 1989 פרסמה הרשות שהיא מקיימת תחרות תסריטים, שמטרתה לעודד כתיבת תסריטים מקוריים ואת היצירה של הדרמה המקורית בטלוויזיה. ההיענות לתחרות הייתה מעבר למה שהיה צפוי ברשות. נתקבלו 440 תסריטים. תהליך בחירת הזוכים נמשך יותר משנה לאחר המועד האחרון להגשת התסריטים. כל אותו זמן לא יכלה הרשות להשתמש בתסריטים, והתסריטאים לא ידעו אם יזכו בתחרות ומה עלה בגורל תסריטיהם ונמנע מהם להשתמש בפרי עמלם במסגרות אחרות. הוצאות הרשות והתחייבויותיה הגיעו לסכום של כ-300,000 ש"ח. רק באוקטובר 1990 נבחרו הזוכים.

נמצאו ליקויים בתחום מילוי ההוראות של נוהל ההתקשרויות עם חברות הפקה חיצוניות.



חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, קובע, שהרשות תשרד תכניות חינוך, בידור ומידע בתחומי המדיניות, החברה, הכלכלה והמשק, התרבות, המדע והאמנות. לרשות הטלוויזיה בעברית עומדות כ-40 שעות שבועיות לשידור תכניות בתחומים אלו. שעות השידור של הטלוויזיה בעברית נחלקות בין חטיבת החדשות וחטיבת התכניות. חטיבת החדשות האחראית על חדשות, אקטואליה וספורט משדרת כ-11 שעות בשבוע. בחטיבת התכניות חמש מחלקות - בידור, דרמה, דת, ילדים ותעודה - המשדרות כ-29 שעות בשבוע. לצדן של החטיבות האלה פועלות יחידות שירות: הנדסה, מינהל, הפקה ובמאים.

תכניות הטלוויזיה בעברית מתפלגות לשלוש קבוצות על פי מקורן: הפקות עצמיות של רשות השידור; הפקות מקומיות של חברות הפקה ישראליות; והפקות מחו"ל (תכניות וסרטים קנויים מחו"ל).

בשנת הכספים 1989 שידרה חטיבת התכניות 1,483 שעות, מהן 519 בהפקה עצמית, 87 בהפקה מקומית ו-877 שעות בהפקות מחו"ל. באותה שנה שידרה חטיבת החדשות כ-595 שעות, רובן בהפקה עצמית.

בחדשים אפריל - יוני 1990 בדק משרד מבקר המדינה פעולות הקשורות לתכניות בטלוויזיה בעברית שבאחריות חטיבת התכניות. הביקורת התמקדה בהפקות העצמיות ובהפקות המקומיות. על ביקורת קודמת בנושאים אלו ראה בדוח שנתי 32 (עמ' 812) בנושא הפקות עצמיות; בדוח שנתי 35 (עמ' 864) בנושא התקשרויות להפקות מקומיות; בדוח שנתי 37 (עמ' 1053) בנושא מערכת התמחיר והפיקוח על העלויות בהפקות עצמיות; ובדוח שנתי 38 (עמ' 785) בנושא מערכת התקצוב והתמחיר בהפקה עצמית.

לוח השידורים

על פי חוק רשות השידור, מתפקידה של מליאת הרשות לאשר את מערכת השידורים העונתית וגם להחליט מפעם לפעם על משרד מסוים מכל בחינתו. בעבר העיר מבקר המדינה, כי תכנון המשרדים אינו מוגש לאישור המליאה יחד עם התקציב. לאחרונה בדוח שנתי 39 העירה מבקר המדינה, כי בעת הגשת הצעת התקציב לשנת 1988 לא צורף אליה לוח השידורים המתוכנן.

הביקורת העלתה, כי הרכב התכניות המשודרות ב-40 השעות השבועיות של הטלוויזיה בעברית נקבע במסגרת תהליך הכנת הצעת התקציב השנתי של רשות השידור. לשם כך הכינה הטלוויזיה לוח שידורים שבועי המראה את שיבוץ התכניות השונות לפי ימי שידור ושעות שידור. כמו כן, בהצעת התקציב לשנת הכספים 1989 פורטו לראשונה שמות התכניות בהפקה ישראלית (הפקה עצמית והפקה מקומית) ומספר הפעמים שהן ישודרו במהלך השנה. לוחות השידורים המתוכננים לשנים 1989 ו-1990 הובאו לאישור מליאת הרשות, כמתחייב על פי חוק רשות השידור.

כדי לתקצב את הפקת תכניות הטלוויזיה, מכינות חטיבת התכניות ויחידת הכספים של הרשות הערכה בדבר העלויות הצפויות, של שירותי ההפקה החיצוניים לכל תכנית. בדיון שהיה במליאת הרשות בסוף ינואר 1990, על הצעת התקציב לשנת הכספים 1990, מחה חבר מליאה על שמידע כזה לא הוגש למליאה לקראת דיוניה. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שהרשות תציג את העלות הצפויה של תכניות הטלוויזיה בפני מוסדותיה לקראת הדיונים על הצעת התקציב ולוח השידורים.

במהלך שנת השידור 1990, המתחילה באפריל, נעשו - עד מועד סיום הביקורת - שני שינויים ניכרים בלוח השידורים: שידור 22 משחקי המונדיאל ביוני 1990 ושידורי "אולפן קיץ" שלוש פעמים בשבוע החל ביולי. שידורי המונדיאל הובאו לדיון ולאישור מליאת הרשות רק ב-5.6.90, ארבעה ימים בלבד לפני תחילת שידורם. אף נטען בדיון, שהבאת תכנית השידורים לאישור זמן כה קצר לפני תחילתם מצביעה על חוסר התחשבות במליאה, שהוא הגוף המוסמך לאשר את לוח השידורים. כמו כן, שידורי "אולפן קיץ" הובאו לאישור המליאה רק ב-12.6.90, פחות מחודש לפני תחילת השידורים. שידורי "אולפן קיץ" תוכננו בידי מנהל הטלוויזיה (בפועל), לדברי מנהל חטיבת התכניות, בלי תיאום אתו. מן הראוי היה שתכנון "אולפן קיץ" ייעשה בתיאום עם מנהל חטיבת התכניות, הממונה על שידורי תכניות הטלוויזיה. גם עבודת ההפקה של תכניות "אולפן קיץ" החלה עוד בטרם נקבעה להן מסגרת תקציבית, וזאת בניגוד לסדרי העבודה המקובלים ברשות; ההוצאות אושרו בידי מנהל הטלוויזיה בלי שעברו את הליכי התקצוב הנהוגים ברשות. למעשה, שודרו שתי תכניות בלבד, מבין כ-24 שתוכננו, מאחר שבשבוע השידור הראשון החליט מנהל הטלוויזיה החדש, שנבחר ביולי 1990, לבטל את שידורי "אולפן קיץ". עד לביטול התכניות הוצאו עליהן יותר מ-100,000 ש"ח: על שתי התכניות ששודרו ובגין הסכמים שנחתמו עם ספקים למתן שירותים במשך כל תקופת השידורים המתוכננים (כחודשיים). בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מנובמבר 1990, העירה הרשות: "אם אכן מנהל התכניות לא שותף, הדבר נובע מיחסים אישיים לא תקינים שהיו באותה העת בינו לבין מנהל הטלוויזיה בפועל ואין להשליך מכך על כל המערכת כולה". כן העירה הרשות, כי מנהל הטלוויזיה החדש החליט לבטל את שידור "אולפן קיץ" משום שלדעתו הטלוויזיה אינה מסוגלת לשאת בכך מבחינה טכנית, והמנהל הכללי אישר את החלטתו.

עוד הסבירה הרשות, כי אי קביעת מסגרת תקציבית לעבודת ההפקה של "אולפן קיץ" נבעה מחוסר ניסיונו של מנהל הטלוויזיה בפועל ו"כל הבעיות סביב 'אולפן קיץ' נבעה בעיקרה מחילופי המנהלים התכופים בטלוויזיה (בשנה האחרונה); נושא זה בא על פתרונו ביולי 1990 עם מינוי מנהל חדש קבוע". לדעת מבקר המדינה, לא רצוי שהחלטה על סדרת תכניות בסדר גודל של "אולפן קיץ", תתקבל בידי מנהל הטלוויזיה בלבד ובלי שתעבור את הליכי התקצוב והאישור המקובלים ברשות.

להלן בטבלה 1 מספר שעות השידור של תכניות הטלוויזיה בעברית שבוצעו בפועל בשנת הכספים 1989, לפי המחלקות בחטיבת התכניות וחטיבת החדשות, והיקף שעות השידור של סרטים קנויים:

מהטבלה יוצא, כי בשנת הכספים 1989 למעלה מ-40% מהשידורים היו סרטים קנויים; תכניות וחדשות בהפקה עצמית ומקומית היו במספר שווה זו לזו; בלטו במשקלם שידורי מחלקת החדשות, לעומת כל היתר. הרכב השידורים אינו שונה בהרבה, לעומת הרכב השידורים בשנים האחרונות, ויש בו מגוון של תכניות, כפי שמחייב חוק רשות השידור.

טבלה 1:

שעות שידור של תכניות הטלוויזיה בעברית, שנת הכספים 1989

שעות שידור בפועל	שיעורן מכלל שעות השידור בפועל (ב-%)	
חטיבת התכניות:		
דת	60	3
תעודה	155	7
בידור	167	8
דרמה ואמנויות	97	5
ילדים	127	6
ס"ה	606	29
חטיבת החדשות:		
חדשות	270	13
אקטואליה	165	8
ספורט	160	8
ס"ה	595	29
ס"ה הפקות עצמיות ומקומיות	1,201	58
ס"ה סרטים קנויים	877	42
ס"ה שעות שידור בפועל	2,078	100

לצורך תכנון השידורים, מזמינה הרשות גם סקרי צפייה, כדי לעמוד על שיעורי הצפייה של הציבור בשידורי הטלוויזיה. בשנים 1983, 1986 ו-1988 הזמינה הרשות סקרים מקיפים כדי לבדוק את שיעורי הצפייה בכלל התכניות, ובכל שנה היא מזמינה סקרים המיועדים לבדיקת הצפייה בתכניות מסוימות בלבד. תוצאות של הסקרים הללו הובאו בחשבון בעת קבלת ההחלטות על המשך תכניות ועל שיבוץ בימים מתאימים ובשעות מתאימות. בשנת 1989 הושקעו מאמצי הרשות בסקר רדיו מקיף והיא השתתפה במימון סקר שערך איגוד המפרסמים לבדיקת הצפייה במספר גדול של תכניות. השתתפות הרשות הסתכמה ב-10,350 ש"ח. אופן ביצוע הסקר לא היה לשביעות רצונה של הרשות. באותה שנה ביצעה הרשות סקרים על 13 (מבין 145) סדרות ותכניות יחידות. יוצא אפוא, שמרבית התכניות לא נבחנו כיאות בסקרי צפייה מאז 1988.

יתר על כן, הסקרים המקיפים שבוצעו עד כה אינם מספקים את מלוא המידע הדרוש לשם הסקת מסקנות. למשל, המרואיינים נשאלו רק על עצם הצפייה בתכניות, ולא על שביעות רצונם מהן. הסקרים נסבו על נקודת זמן אחת ולא עקבו אחר מגמות בשיעורי צפייה. עוד ברוח שנתי 35 (עמ' 860) העיר מבקר המדינה, כי ברשות השידור לא נתנו את הדעת במידה מספקת לסקרי דעת הקהל, אך כאמור ליקוי זה בעינו עומד. לדעת מבקר המדינה, על הרשות להעמיק ולהרחיב את סקרי הצפייה, כדי שבעת קבלת החלטות בעניין תכנון לוח השידורים יובאו סקרים אלה בחשבון. לסקרי הצפייה יש משנה חשיבות נוכח התחרות המתקרבת ובאה מצד מקורות אחרים עם מספר רב של תכניות טלוויזיה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה הרשות, שבמאוס 1990 היא החלה לערוך סקר יומי רצוף על הצפייה בטלוויזיה ועל ההאזנה בכל ימות השנה לרדיו, אולם לדבריה, המדגם היומי הוא קטן לפי שעה, מחמת העלות הגבוהה של הסקר.

הוצאות על הפקות ישראליות

הרכב לוח השידורים מושפע, כמובן מהמשאבים הכספיים ומגורמי ההפקה העומדים לרשות הטלוויזיה בעברית. ברוב שנות קיומה הייתה הרשות שרויה במצב כספי קשה, ונזקקה לסיוע האוצר במימון הוצאותיה. מאז שנת הכספים 1985, הכנסות הרשות גדולות מהוצאותיה והיא צוברת כספים בקרן פיתוח (ראה דוח שנתי 39, עמ' 750, ודוח שנתי זה, עמ' 000). במאסר 1990 היו העודפים בקרן הפיתוח 183 מיליון ש"ח. רק בספטמבר אותה שנה העבירה הרשות 50 מיליון ש"ח לקופת המדינה, כחובתה על פי חוק ההסדרים במשק המדינה, התשמ"ט-1989. (לפי חוק ההסדרים במשק המדינה, התש"ן-1990, על הרשות להעביר עוד 75 מיליון ש"ח לקופת המדינה במהלך שנת הכספים 1990).

מצבה הכספי האיתן של הרשות מאפשר שינויים בהרכב התכניות, ובייחוד בתחום ההפקה הישראלית. הוא מאפשר הגדלת כמות ההפקה הישראלית ועיסוק בהפקות ישראליות יקרות ומורכבות יותר, כגון דרמות וסרטי תעודה. פעולות בכיוונים אלו עולות בקנה אחד עם חוק רשות השידור, דרישות הצופים כעולה מסקרים, והתחרות הצפויה עם רשתות שידור נוספות. ואכן, מליאת הרשות החליטה, לאחרונה בפברואר 1990, כי יש להגביר את מספר ההפקות המקוריות בטלוויזיה.

בשנים האחרונות השקיעה הרשות משאבים בניסיון להגביר את ההפקה הישראלית. להלן נתונים על הוצאות חטיבת התכניות על הפקות עצמיות ומקומיות מאז שנת הכספים 1986, במחירי שנת הכספים 1989 (באלפי ש"ח):

טבלה 2:

הוצאות הרשות על הפקות עצמיות ומקומיות בשנות הכספים 1986 - 1989

השנה	הוצאות
1986	6,923
1987	7,302
1988	9,526
1989	16,379

הנתונים מצביעים על עלייה הולכת וגדלה בהוצאות הרשות על הפקות תכניות ישראליות. משנת הכספים 1986 עד שנת הכספים 1989 גדלו ההוצאות בכ-136%, במונחים ריאליים; בתקציב לשנת הכספים 1990 הוקצו כ-21.3 מיליון ש"ח להפקות עצמיות וכ-5.9 מיליון ש"ח להפקות מקומיות, גידול כולל של כ-45% במונחים ריאליים, לעומת שנת הכספים 1989.

1. נתוני הרשות על הוצאות ההפקה העצמית משקפים רק חלק מעלותן של תכניות אלו. מבקר המדינה ציין פעמים רבות בעבר, שאין ברשות מערכת חשבונאות תמחירית בדבר העלויות הפנימיות והחיצוניות של כל תכנית. הנתונים שהובאו לעיל כוללים אפוא רק הוצאות הרשומות בסעיפי התקציב של חטיבת התכניות, כמו: אולפני חוץ, שחקנים ונגנים. יתר ההוצאות רשומות בסעיפי התקציב של שירותי הפקה, שירותי הנדסה ושירותי מינהל, שמספקים שירותים גם לחטיבת החדשות ולטלוויזיה בערבית. העדר שיוך הוצאות הפקה לכל תכנית מקשה מאד על בדיקת הניצול של התקציבים המוגדלים המושקעים בהפקה העצמית. יש לראות בחומרה רבה את העובדה, שלמרות כל ההערות וההבטחות שניתנו, לא חל שיפור ממשי במערכת החשבונאות העסקית של הרשות.

2. עלייה במחירי שירותי הפקה: הביקורת העלתה, שחלק מהגידול בהוצאות הרשות על הפקות ישראליות נובע מעלייה ריאלית במחירי שירותי הפקה שונים. הרשות משלמת תמורת שירותי הפקה חיצוניים לפי תעריפים הנקבעים במשא ומתן עם ספקי השירותים (איגודים מקצועיים המייצגים את בעלי המקצוע ובעלי הציוד העיקריים בהפקת תכניות). גם מפיקים מקומיים מתחייבים לעבוד, בביצוע הפקות בשביל הרשות, לפי תעריפים אלו. בטבלה שלהלן מובאים נתונים על השינויים בכמה תעריפים של שירותי הפקה בין השנים 1986 ו-1989 (בש"ח במחירי 1989):

טבלה 3: תעריפי שירותי הפקה ב-1.12.86 וב-1.10.89

שיעורי שינוי ב-%	1.10.89	1.12.86	
48	123	83	צלם פילם - ליום
47	106	72	עורך - ליום
9	257	236	שחקן (תפקיד ראשי) - ליום
12	6,841	6,099	יום הפקה באולפן (חברה א')
14	286	252	מכשיר וי.טי.אר נוסף - לשעה
(-) 20	45	56	אולפן קול- לשעה

הטבלה מראה, שתעריפי שירותי ההפקה עלו ריאלית בשיעורים שבין 9% ל-48% (רק תעריף אחד ירד).

הביקורת העלתה, שבשנת הכספים 1989 אישרה הרשות יותר מ-100 הסכמים מיוחדים לתשלומים החורגים מהתעריפון. מרבית ההסכמים הללו נחתמו עם מנחים, תחקירנים, במאים ותסריטאים. השימוש הנרחב בהסכמים מיוחדים משמעו ייקור שירותי ההפקה אף מעבר לעלייה בתעריפים.

הגידול במספר שעות השידור של הפקות ישראליות

הגידול בהוצאות הרשות על הפקות ישראליות - מעבר לייקור בשירותי הפקה - נובע, בין היתר, מגידול במספר שעות השידור של ההפקות הללו.

להלן נתונים על השינויים במספר שעות השידור של הפקות עצמיות ומקומיות בשנים 1986 - 1989:

טבלה 4:

שעות שידור של הפקות עצמיות ומקומיות בשנים 1986 - 1989

הפקות עצמיות ומקומיות*			
תכניות	חדשות	הפקות מחו"ל	ס"ה
1986	496	464	אין נתונים
1987**	382	371	אין נתונים
1988	510	650	1,921
1989	606	595	2,078

* לרבות קטעי סרטים קנויים בהיקף של כ-20 שעות, המשולבים בתכניות בהפקה עצמית.

** בשנת הכספים 1987 הייתה שביתה של 52 יום ובמהלכה לא שודרו תכניות כלל.

הטבלה מצביעה על גידול ניכר בשעות שידור של תכניות בהפקה ישראלית, מ-496 שעות ב-1986 ל-606 שעות ב-1989 (גידול של 22%); מרבית הגידול היה בשנת הכספים 1989 (19%). בשנת הכספים 1990 מתוכנן עוד גידול של כ-82 שעות (14%), לעומת שנת כספים 1989.

לרשות אין נתונים על מספר שעות השידור של הפקות מחו"ל בטלוויזיה בעברית לפני שנת הכספים 1988. מנתוני הרשות עולה, שהגידול במספר שעות השידור של הפקות ישראליות בשנים 1988 - 1989 לא בא על חשבון שעות השידור של הפקות מחו"ל שאף מספרן עלה במידה ניכרת. הגידול בשעות השידור בהפקה ישראלית של תכניות בא מקצתו על חשבון שעות שידור בהפקה עצמית של חטיבת החדשות, ומקצתו כתוצאה מגידול במספר שעות השידור שהועמדו לרשות הטלוויזיה בעברית. עד לחודש מאי 1989 שידרה הטלוויזיה רק עד לשעה 24:00 - 00:30; מאז, החלה בהדרגה לשדר עד ל-01:00 - 01:30.

סוגי התכניות בהפקה ישראלית

1. ההטבה במצבה הכספי של הרשות פתחה לפניה אפשרות להפיק תכניות יקרות ומורכבות יותר משהפיקה בעבר. אפשר לסווג את תכניות הטלוויזיה לפי עלותן. ככלל, תכניות האומר (ראיונות) הן הזולות והפשוטות יותר, ותכניות הדרמה הן היקרות והמורכבות יותר. משרד מבקר המדינה סיווג את התכניות ששודרו בשנת הכספים 1989, כדלהלן:

טבלה 5:

שעות שידור לפי סוגי התכניות

סוג התכנית	שעות שידור	שיעורן מכלל שעות השידור (ב-%)
אומר	119	20
שירים	46	8
שעשועונים	44	7
אולפן שונות	112	19
אולפן בשילוב קטעי פילם	53	9
"וראייטי" (שילוב של ראיונות ובידור)	104	17
תכניות מיוחדות וחגים	56	9
סרטי תעודה	26	4
דרמות*	15	2
"ספוטים" (כגון "פסוקו של מקום")	30	5
ס"ה	605	100

* לא כולל דרמות של הטלוויזיה בערבית, כגון "המסעדה הגדולה" ו"שכנים".

בשנת הכספים 1989 בלט במיוחד ההיקף המצומצם (ס"ה 15 שעות) של תכניות הדרמה, שהיוו כמעט 2.5% בלבד מכלל שעות השידור של ההפקות הישראליות. באותה שנה מרבית השידורים בהפקה ישראלית היו תכניות אולפן מורכבות במידות שונות: תכניות אומר, כמו "זה הזמן" ו"סוף ציטוט" (119 שעות); תכניות אולפן שונות, כמו "כלבוטק", "תצפית" ו"בין הכיסאות" (112 שעות); ותכניות "וראייטי", כמו "סיבה למסיבה" ו"סוף סוף" (104 שעות). בשעות שידור מעטות, יחסית, משודרים סרטי תעודה (26 שעות); הפקת סרטי תעודה היא מורכבת ועלותה גבוהה בשל עבודת התחקיר הרבה והזמן הממושך הדרוש לצילום ולעריכה בפילם.

2. דרמה: על אף מאמציה להגביר את הפקת הדרמות הישראליות, הגיעה הטלוויזיה בעברית להישגים מעטים בלבד בתחום זה. הפקת תכניות דרמה היא בין המשימות המורכבות והיקרות ביותר בעבודת הטלוויזיה. עד שנת 1988 הופקו רק דרמות מעטות, ולא הופקה אף סדרה דרמטית. באוגוסט 1989 החליטה מליאת רשות השידור להכפיל את מספר ההפקות של דרמות מקוריות בטלוויזיה. בשנת הכספים 1989 הגבירה הטלוויזיה את פעילותה בתחום זה ושידרה 11 דרמות יחידות בהפקה עצמית או בהפקה מקומית. בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הרשות, שחל גידול ניכר בהכנת הפקות דרמה ומאז אפריל 1989 נמצאים 46 פרקי דרמה בשלבי הפקה שונים; כמו כן מתכננת הרשות הפקת עוד 38 פרקי דרמה עד לשנת 1992.

הרשות שידרה סדרות דרמטיות בהפקות מחו"ל, כמו "שולת", "שלושים ומשהו" ו"מקגיור", שעל פי סקרי הצפייה היו פופולריות מאוד בקרב קהל הצופים. מנהל חטיבת התכניות כתב בחוברת תכנון השידורים לשנת הכספים 1989: "במשך שנים לא השכלנו להשתחרר מן המצב של היותנו גרורה תרבותית של בריטניה ושל ארה"ב ... באי נכונותנו להתמודד עם נושא זה (הדרמה)". לדבריו, מקובל בעולם שרשות שידור ממלכתית משדרת לפחות סדרה דרמטית אחת המשקפת את מאפייניה הייחודיים של ארצה.

בישיבתה של מליאת רשות השידור באוגוסט 1989, אמר מנהל הטלוויזיה דאז, כי העשייה המצומצמת בתחום הדרמה אינה נובעת מבעייה כספית, "כסף יש. צריך דברים נוספים כדי להכין את פס הייצור ... אין לנו מספיק כוח אדם, לא בתסריט, לא בבימוי, לא בהפקה, אין מספיק אולפנים בשביל לעשות זאת". כדי להדגים את הבעיות הללו, להלן מתואר תהליך הפקת הסדרה "כן, מה".

ניסיונה הראשון של הטלוויזיה בעברית היה בהפקת הסדרה "מאשה" (סדרה קומית על עבודה במשרד ממשלתי). במהלך כחצי שנה, החל ביולי 1987, צולמו שישה פרקים. פרקים אלו שודרו באביב 1988 ובשל הביקורת השלילית שנמתחה עליהם הופסקה הפקת הסדרה.

הסדרה "כן, מה"

עיקר מאמצי מחלקת הדרמה בהפקת סדרה דרמטית בשנים האחרונות הושקעו בסדרה "כן, מה" (סדרה קומית על חיי המשפחה של קצין קבע בהג"א). הפקת הסדרה נמשכה יותר משלוש שנים. הפיילוט (תכנית חלוץ) צולם עוד ביולי 1987, אולם החלק הראשון של הסדרה (שישה פרקים) שודר רק החל בדצמבר 1988 - לאחר שנה וחצי, ומקץ עוד שנה, בדצמבר 1989, הוחל בצילום החלק השני. עד למועד הביקורת צולמו רק שני הפרקים הראשונים של החלק השני (המתוכנן ל-12 פרקים).

בבדיקת תהליך ההפקה של הסדרה הועלה, כי היו בעיות בארבעה תחומים עיקריים: תסריטים, בימוי, אולפן ושחקנים.

תסריטים: לרשות אין תסריטאים במצבת כוח האדם שלה. לכתיבת תסריטים לתכניות היא מתקשרת עם "פריילנסרים". במרוצת השנים הושמעו טענות על רמתם הנמוכה של התסריטים שהוצעו לטלוויזיה. עם הסיבות לכך נמנה התעריף הנמוך שעל פיו משלמת הרשות תמורת התסריטים. הפקת הסדרה עוכבה בשל משא ומתן ממושך בין התסריטאית לבין יחידת הכספים בדבר תנאי ההתקשרות לכתיבת התסריטים. לבסוף נעשו שני הסכמים מיוחדים, ולפיהם שילמה הרשות לתסריטאית 2,500 ש"ח לכל פרק בחלק הראשון של הסדרה ו-4000 ש"ח לכל פרק בחלק השני.

בימוי: בימוי סדרה דרמטית שונה במהותו מבימוי תכניות אחרות ודורש מיומנויות שונות. למרבית במאי הטלוויזיה כמעט ולא היה ניסיון בבימוי דרמה; לבימוי שישה הפרקים הראשונים של הסדרה מונה במאי טלוויזיה, שלדברי מנהל הבמאים, היה מיומן גם בבימוי דרמה. משנתגלעו קשיים בתיאום העבודה בינו לבין המפיקה, מונה לצילום החלק השני של הסדרה במאי אחר מהטלוויזיה, אליו צורף במאי שחקנים מתיאטרון. גם הסדר זה לא עלה יפה. בשל אי-יכולתם של המפיקה והבמאים להגיע לידי הסכמה, עוכב המשך הצילומים. במועד הביקורת, יוני 1990, קיימה הרשות השתלמות בבימוי דרמה לקבוצת במאי טלוויזיה. בין המנחים היה מומחה מהבי.בי.סי.

אולפן: לצורכי הפקתן של סדרות דרמה מקובל להעמיד לרשות המפיקים אולפן שבו אפשר להקים תפאורה קבועה ולקיים חזרות. בדרך זו אפשר להעסיק את במאי הסדרה ושחקניה במשרות מלאות ולהפיק את כל פרקי הסדרה במרוכז, בקצב של פרק אחד בכל שבוע עד עשרה ימים. לרשותם של מפיקי הסדרה "כן, מה" לא הועמד אולפן קבוע. לכן לא ניתן היה להפיק אותה במרוכז ותהליך ההפקה נמשך זמן רב. ששת פרקי החלק הראשון צולמו באולפן של חברה פרטית בהרצליה ושני הפרקים הראשונים בחלק השני צולמו באולפן החדש של הרשות, שהוקם לא מכבר בירושלים. כל החזרות נערכו באולם שכור בתל אביב, בלי תפאורה. במהלך הצילומים באולפן החדש התגלו קשיים בתחומים אלה: הסעת שחקנים מאזור תל אביב לאולפן בירושלים; הסקה לא מספיקה; המרחק הגדול בין חדרי התלבושות לאתר הצילום. יצוין, כי בשנת הכספים 1989 נוצל האולפן החדש 54 ימים בלבד להפקות אחרות, כך שאפשר היה לנצל להפקה מרוכזת של סדרה דרמטית. בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הרשות, שבאחרונה תוגבר כוח האדם הטכני בטלוויזיה ושופר במידה ניכרת האולפן החדש, דבר המאפשר הפקת דרמות.

שחקנים: הרשות מעסיקה שחקנים על בסיס יומי ומשלמת להם באמצעות שוברי תשלום. מאחר שהסדרה לא הופקה במרוכז, לא תמיד היו השחקנים זמינים. צילום ההמשך של הסדרה מתעכב, בין היתר, בשל התחייבויות אחרות של השחקן הראשי. בהפקה מרוכזת הרשות יכולה לחייב את השחקנים לעמוד לרשות ההפקה לפרק זמן קבוע.

בדיקת תהליך ההפקה של הסדרה מצביעה שאמנם הטלוויזיה העברית הגדילה את מספר שעות השידור בהפקה עצמית, אולם בשל סיבות ארגוניות וניהוליות לא עלה בידה להפיק סדרות דרמה מקוריות ומורכבות. יצוין, כי זה יותר משלוש שנים שלא מונה מנהל קבוע למחלקת דרמה ואמנויות.

תחרות תסריטים

באביב 1989 פרסמה הרשות שהיא מקיימת תחרות תסריטים שמטרתה לעודד כתיבת תסריטים מקוריים, לגלות כישרונות לכתיבה ולעודד את היצירה של הדרמה המקורית בטלוויזיה. אפשר היה להגיש תסריטים בחמישה תחומים: סדרה קומית; סדרה דרמטית; סרט טלוויזיה יחיד; סדרת מתח בלשית; דרמת אולפן. התאריך האחרון להגשת תסריטים היה 1.6.89. חמשת התסריטים שייבחרו יזכו את מחבריהם בפרסים בשווי כולל של 110,000 ש"ח.

בתקנון התחרות נקבע, שהתסריטים שיוגשו לתחרות ייבדקו בידי ועדת השיפוט והיא תבחר מהם עד לחמישה תסריטים. הוועדה תקבע לעצמה את סדרי עבודתה, ובכלל זה הקמת ועדת מיון מוקדמת מקצועית.

ההיענות לתחרות הייתה הרבה מעבר למצופה: התקבלו 440 תסריטים, דבר שהיקשה על בחירת התסריטים הזוכים. כדי להתגבר על משימה זו, העסיקה הרשות עובדת, במשרה מלאה על פי חוזה מיוחד, לריכוז הנושא. העובדת גייסה לקטורים (קוראים מומחים) לקריאת התסריטים. בסך הכל גויסו 37 לקטורים, 11 מהם עובדי הרשות. תהליך קריאת התסריטים ומיונם בידי הלקטורים נמשך חודשים רבים, ובסופו נותרו 18 תסריטים.

ועדת השיפוט (שחברים בה יו"ר רשות השידור, יו"ר ועדת הדרמה, חבר הוועד המנהל, מנכ"ל הרשות, מנהל הטלוויזיה, הסמנכ"ל לכספים וכלכלה, ומנהל התכניות בטלוויזיה) לא נאותה לקרוא את כל 18 התסריטים ובחרה בחמישה לקטורים, שעל כל אחד מהם הוטל לקרוא את 18 התסריטים ולדרגם. רק באוקטובר 1990, לאחר סיום הביקורת, נבחרו חמשת הזוכים בתחרות.

תהליך קביעת הזוכים נמשך יותר משנה לאחר המועד האחרון להגשת התסריטים. כל אותה העת נמנע מהרשות להשתמש בתסריטים לשיפור שידוריה היא והתסריטאים לא ידעו היכן הם עומדים ולא יכלו להשתמש בפרי עמלם במסגרות אחרות. על כך הוגשה תלונה גם לנציב תלונות הציבור. הוצאות הרשות והתחייבויותיה בגין התחרות - העסקת עובד במשרה מלאה למטרה זו, תשלומים ללקטורים ופרסים - הגיעו לסכום של כ-300,000 ש"ח.

ניצול משאבים פנימיים והפקות מקומיות

בשנת הכספים 1989 שידרה הטלוויזיה בעברית כ-87 שעות שהופקו בידי חברות הפקה חיצוניות. לצורך זה חתמה הרשות על כ-50 הסכמים שונים להפקת סדרות, שעשועונים ותכניות מיוחדות. ההוצאה הכוללת הגיעה לכ-4.3 מיליון ש"ח. היקף כזה של התקשרויות מהווה מהפך בדרכי העבודה של הרשות, שכן עד אז היא חתמה עם חברות הפקה חיצוניות על כ-15 הסכמים, בממוצע בשנה.

הגידול בהיקף ההתקשרויות להפקות חוץ בא על רקע הגידול הכללי בהפקות הישראליות. לדברי עובדים בכירים בחטיבת התכניות, התעסוקה בטלוויזיה מלאה ובמשאבי ההפקה העומדים לרשותה אין היא יכולה להפיק שעות שידור נוספות, במיוחד במגבלות של מצבת כוח אדם במקצועות: מפיקים, במאים, ועוזרי הפקה. על פי נתוני הרשות, משנת 1986 עד 1990 חלה ירידה במספר משרות העובדים המועסקים במקצועות אלו, כדלהלן: במאים - מ-32 משרות ל-26; עוזרי הפקה - מ-46 ל-42.5 משרות; ומפיקים מ-50 משרות ל-48 משרות.

ביולי 1988 הוציאה הרשות נוהל התקשרויות המפרט את אופן הזמנתה של הפקה מקומית. הנוהל קובע, שפניות של גופים חיצוניים להפקת תכניות יועברו למנהל המחלקה הנוגעת בדבר, שינהל תיק מעקב וירשום בו כל פעולה שנעשתה בקשר לפניות; אם הפנייה נדחתה, ירשמו בתיק את הנימוקים לכך. הביקורת העלתה, שמנהלי התכניות אינם מנהלים תיקי מעקב כאלה.

פניות להפקת תכניות שמנהלי מחלקות מעוניינים בהן מועברות באמצעות מנהל חטיבת התכניות ומנהל הטלוויזיה לדיון בוועדת ההתקשרויות (בוועדה חברים מנכ"ל הרשות, מנהל הטלוויזיה, הסמנכ"ל לכספים, היועץ המשפטי של הרשות, מנהל חטיבת התכניות ומנהל מבצעים והפקה). הוועדה רשאית לאשר התקשרויות בכפוף למשא ומתן כספי בין נציגי הגוף החיצוני לבין יחידת כספים וכלכלה. הנוהל קובע, כי להחלטה שלא לאשר הפקה יש לצרף נימוקים. אולם נמצא, כי למרבית הפניות שנדחו לא נרשמו כלל הנימוקים.

על הרשות להקפיד על מילוי הוראות נוהל ההתקשרויות שלה. מבקר המדינה קבע בעבר (ראה דוח שנתי 35, עמ' 866), כי הפקת תכניות אינה, בדרך כלל, מסוג העבודות הניתנות למסירה על פי מכרז, משום שהשיקולים המכריעים כאן הם הידע, הרמה האמנותית והכישורים של עושה המלאכה. אולם גם מסירתן של עבודות מסוג זה יש לעשות על פי שיקולים ענייניים בלבד. על כן, משנה חשיבות נודעת לתיעוד מלא על ההחלטות לכל שלביהן ונימוקיהן.



בשנים האחרונות חל גידול של ממש במשאבים העומדים לרשות הטלוויזיה בעברית לצורך הפקת תכניות. ואכן, חל גידול של כ-20% בשעות השידור בהפקה ישראלית בשנים 1986 - 1989. מרבית התגבור של מספר שעות השידור של ההפקה הישראלית היה בתכניות אומר, "וראייטי" ואולפן. בתכניות מורכבות יותר, ובמיוחד סדרות דרמטיות, לא היו אלא הישגים חלקיים בלבד, מסיבות ניהוליות וארגוניות, ולא כספיות דווקא. הליקויים בתקצוב השידורים, בתהליך אישורם ובהתקשרויות להפקות חוץ מצביעים אף הם על הצורך בשיפור התחום הניהולי ברשות השידור.

שידורי פרסומת בקול ישראל

ריכוז ממצאים

ב-1961 נכרת הסכם בין מדינת ישראל לבין חברת שירותי פרסומת בשידור בע"מ (שפ"ב) המעניק לחברה זיכיון בלעדי למצוא, להשיג ולרכז פרסומת לשידור בקול ישראל. ההסכם

התחדש מאליו ב-1971 וב-1981, בכל פעם לעשר שנים. לאחר מועד סיום הביקורת, בספטמבר 1990, החליט הוועד המנהל להודיע לשפ"ב על ביטול ההסכם אתה. לפי חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה, הענקת סמכות לרשות השידור לשדר שידורי פרסומת שלא במסגרת ההסכם טעונה תיקון החוק.

במשך השנים 1979 - 1989 גדלו רווחי שפ"ב פי שלושה, ואילו הכנסות הרשות מפרסומת ברדיו גדלו פי שניים בלבד.

העלייה ברווחי שפ"ב מעבר לעלייה בהכנסות הרשות נובעת מהסיבות האלה: (א) הרשות מעניקה לשפ"ב אשראי ממוצע של כ-85 ימים ואילו שפ"ב מעניקה ללקוחותיה אשראי ממוצע של 45 ימים בלבד; ההפרשים בין אורך האשראים הם המקור העיקרי של הכנסות המימון של שפ"ב, שהגיעו ב-1989 לכ-949,000 ש"ח; (ב) גידול חלקה של שפ"ב בהכנסות מפרסומת מ-8.77% ב-1979 ל-11.21% ב-1989 על חשבון העמלות ששולמו לפרסומאים, בלי שהרשות נהנתה מזה אלא בעקיפין; (ג) עלייה ניכרת בהכנסותיה של שפ"ב (בכ-134%) בצד עלייה מתונה יחסית בהוצאותיה (כ-47%).

מאז שנת 1983 מעניקה שפ"ב 3,000 תשדירי חינוך בשנה לבעלי המניות שלה. בכך הסכימה הרשות לשינוי ממשי של תנאי ההסכם בין הרשות לבין חברת שפ"ב. אבדן ההכנסות של הרשות בגין התשדירים הללו הגיע ב-1988 ל-450,000 ש"ח.

השינויים הניכרים שחלו בשנות ה-80, מהם כתוצאה מתנאי החוזה ומהם מהחלטות שנתקבלו במהלך ביצוע החוזה, העלו במידה ניכרת את הרווחיות של עבודת השגת הפרסומת. סביר להניח, כי בדרך של מכרז תוכל הרשות לקבל תנאים עסקיים טובים יותר ולתת הזדמנות נאותה לחברות אחרות להתחרות על קבלת הזיכיון להשגת פרסומת.

הרשות הודיעה ב-1980, בעת דיון בבית המשפט העליון בעתירה בעניין ההסכם עם שפ"ב, על כוונתה ליזום חקיקה להסדרת שידורי פרסומת ברדיו שלא במסגרת ההסכם עם שפ"ב. רק ב-30.3.90, לאחר מועד סיום הביקורת, פנתה הרשות אל שר המשפטים ובקשה ממנו לקדם בדחיפות את החקיקה בעניין. טרם חל שינוי בנושא.



רשתות א' - ד' של קול ישראל משדרות פרסומת מסחרית המושגת על ידי חברת שירותי פרסומת בשידור בע"מ (להלן - שפ"ב). עוד ב-1961, לפני הקמת רשות השידור, נכרת הסכם בין מדינת ישראל לבין חברת שפ"ב המעניק לחברה זיכיון בלעדי למצוא, להשיג ולרכז פרסומת לשידור בקול ישראל. לפי חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, הזכויות והחובות המעוגנות בהסכם עברו מהמדינה לרשות השידור. משלא הופעלה האופציה בידי אחד הצדדים לבטלו, בדרך שנקבעה בהסכם המקורי, התחדש ההסכם מאליו ב-1971 וב-1981, בכל פעם לעשר שנים. הרשות מחזיקה ב-6% מהמניות של שפ"ב; 49% מוחזקים בידי חברת נאמנות של בנק; והיתרה בידי שלושה עיתונים (42%) ובידי חברת פרסומאים בשירותי שידור בע"מ (3%).

אין בחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, דבר וחצי דבר על שידורי פרסומת. לפי חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה מספטמבר 1971, המשך קיומם של שידורי פרסומת ברדיו אחרי הקמת הרשות מעוגן רק בהסכם האמור עם חברת שפ"ב, ואילו הענקת סמכות לרשות לשדר שידורי פרסומת מעבר להסכם טעונה תיקון החוק (ראה להלן). בית המשפט העליון אמר על כך (מפי השופט אלון) כי: "סוגיה זו של דיני איסור והיתר בממלכת רשות השידור ראויה היא כי תבוא לכלל הסדר ברור על ידי המחוקק. די להצביע על התופעה האנומאלית, אותה הזכרנו בראשיתם של דברינו, ששידורי הפרסומת המסחרית - כפי שכך הם אליבא דכולי עלמא - המשודרים יום יום ושעה שעה ברדיו, משודרים כך לא משום שמותרים הם לגופם, אלא משום ששודרו, לפי הסכם שכבר קיים היה עם חקיקת חוק רשות השידור בשנת 1965, וחוק זה שמר על זכויות והתחייבויות, שקיימות היו

בעת חקיקתו. אכן, מנהג ותיקין ששורשו בקדמת דנא מנהג נאה הוא, אך אין זה נאה לקיים על פיו, מעשי יום יום, שידורים, שלגופם, לפי הדעה המקובלת, אסורים הם. מן הראוי שהמחוקק יקבע, בצורה מפורשת וברורה, מה מותר בשידור ומה אסור בשידור, ולמי מותר לשדר ולמי אסור לשדר; ויפה שעה אחת קודם". (בג"צ 757/84, איגוד העיתונאים היומיים בישראל נ. שר החינוך והתרבות ואח', פ"ד מ"א (4) 337, 392, פסק הדין ניתן ביום 22.10.87). על קריאתו זו למחוקק חזר שוב בית המשפט העליון כשנדרש שוב לסוגיה זו בבג"צ 3424/90 (איגוד העיתונאים היומיים בישראל נ. שר החינוך והתרבות ואח') בפסק דינו מיום 31.1.91 (טרם פורסם).

ב-1980, בטרם התחדש ההסכם בפעם השניה, עתרה חברת פרסומת אחרת ("דפי זהב") לבית המשפט הגבוה לצדק, בעקבות סירובה של רשות השידור להפעיל את זכותה לבטל את הזיכיון בתום תקופת חלותו ולקיים מכרז בנוגע לזיכיון, או לתת לעותרת הזדמנות שווה להתחרות על קבלתו. בפסק הדין נקבע, שלא הייתה חובה משפטית לקיים מכרז למתן הזיכיון. עוד נקבע, שהחלטת הרשות שלא לבטל את הסכם הזיכיון עם שפ"ב עמדה במבחן הסבירות, שכן היו לרשות סיבות ענייניות להעדיף את המשך ההתקשרות עם שפ"ב (חוות דעת מקצועית, וניסיון ארוך וטוב עם שפ"ב). עם זאת קבע בית המשפט, כי התקשרות לתקופה של עשר שנים היא צעד קיצוני ואוביקטיבית היה סביר יותר שהרשות תמנע, באותו שלב, מלקשור את עצמה בחוזה עם שפ"ב לתקופה כה ארוכה.

בחודשים ינואר - מארס 1990 בדק משרד מבקר המדינה את ההסדרים הקיימים להשגת פרסומת בקול ישראל ובמיוחד את ההתפתחויות מאז חידוש ההסכם עם שפ"ב ב-1981. בספטמבר 1990, לאחר מועד סיום הביקורת, החליט הוועד המנהל של הרשות להפעיל את האופציה לבטל את ההסכם עם שפ"ב ולהודיע לשפ"ב על הביטול. בדבר ביקורת קודמת בנושא זה, ראה דוח שנתי 33, עמ' 924, ודוח שנתי 38, עמ' 781.

סדרי השגת הפרסומת

אלה סוגי הפרסומת המשודרים בקול ישראל: תשדירים רגילים של 30 שניות; תשדירים מיוחדים של 5 עד 60 שניות; תשדירים צמודים לחדשות; תשדירי חסות; והודעות של גופים ציבוריים ובתי עסק.

סדרי הזמנת תשדירי פרסומת והבאתם לשידור מעוגנים ב"תקנון שידורי הפרסומת" שעודכן בפעם האחרונה ב-1975. לפי התקנון, תשדירי הפרסומת המוסרטים מראש יוקלטו, יורכבו ויוכנו לשידור על ידי בעלת הזיכיון. שפ"ב גובה ממזמין התשדיר תשלום בעד עבודה זו, בנוסף לתעריף התשדיר (ראה להלן): 120 ש"ח בעד עבודת ההפקה, 120 ש"ח בעד קריין ו-100 ש"ח עבור כל 15 דקות זמן אולפן.

לאחר חתימת חוזה עם מזמין תשדיר, מעבירה שפ"ב את התסריט לקול ישראל לצורך אישור תוכני ולשוני. אחרי קבלת האישור מקליטה שפ"ב את התשדיר באולפניה; הקלטות מורכבות (תזמורות ולהקות) נעשות באולפנים חיצוניים ולא על ידי שפ"ב. ולבסוף מועברים כמה עותקים של התשדיר המוקלט לקול ישראל.

הכנסות מפרסומת

ההכנסות מתשדירי הפרסומת בקול ישראל מתחלקות בין הרשות (כ-71%), הפרסומאים (עמלה שנעה בין 15% ל-21%) ושפ"ב (8% - 14%).

1. הכנסות רשות השידור: מאז החידוש האחרון של ההסכם עם שפ"ב חלו תנודות חדות בהכנסות הרשות מפרסומת (במחירי 1989): ההכנסות הגיעו לשיאן בשנת הכספים 1982 (53,342,000 ש"ח), וירדו במידה ניכרת עד לשנת הכספים 1984 (23,187,000 ש"ח). מאז ניכרת מגמת עלייה, וב-1989 הגיעו ההכנסות מפרסומת ל-37,391,000 ש"ח, שהם כ-16% מסך הכנסות רשות השידור באותה

שנה. ההכנסות של הרשות מפרסומת הם כלהלן: כ-71% מסך ההכנסות ממכירת תשדירי פרסומת; 50% מ"ההכנסות העודפות" של שפ"ב (ראה להלן); ו-6% מהדיווידנדים המחולקים של שפ"ב.

להלן נתונים על הכנסות הרשות מפרסומת בקול ישראל בשנים 1979 - 1989 (במחירי שנת הכספים 1989, במיליוני ש"ח)¹:

השנה	הסכום
1979	16.7
1980	18.9
1981	35.5
1982	53.3
1983	43.9
1984	23.2
1985	23.8
1986	-
1987	30.9
1988	35.5
1989	37.4

הנתונים מראים, שהכנסות הרשות מפרסומת ב-1989 היו גבוהות בכ-123% מאלה שבשנת הכספים 1979. התנודות בהכנסות הללו קשורות הן לשינויים בתעריפים והן לשינויים בהיקף הפרסומת שנמכרה, ואלה מושפעים, בין היתר, מהמצב הכלכלי במשק.

החלטת הוועד המנהל של רשות השידור מ-1980, להמשיך בהתקשרות עם שפ"ב, התבססה על השיקול, שלחברה ידע מקצועי בגיוס פרסומת וניסיון רב-שנים בתחום הזה. ההחלטה התבססה גם על הסכם עם חברת הנאמנות של הבנק, המחזיקה ב-49% ממניות שפ"ב (להלן - חב' הנאמנות), עליו עמדה הרשות לחתום ושנועד, בין השאר, להגדיל את חלקה של הרשות בדיווידנדים שתחלק שפ"ב. ביום 2.9.80, שבוע לאחר החלטת הוועד המנהל של הרשות, נחתם הסכם כאמור. בהסכם זה נקבע, שהצדדים יתאמו את עמדותיהם בכל הנושאים הנוגעים לחברה, שחברת הנאמנות תצביע באסיפה הכללית לפי עמדותיה של הרשות בכל שאלה עקרונית הנוגעת לפעילות החברה ומדיניותה וכן שתתמוך באסיפה הכללית במינוי של מנהל נוסף מטעם הרשות, כאשר זו תרצה בכך. עוד הוסכם, שחברת הנאמנות תעביר לרשות השידור חלק מהדיווידנדים שתקבל משפ"ב, כך שמתוך סך כל הדיווידנדים שיקבלו שני הצדדים ביחד, תקבל הרשות 40%. בהסכם נקבע, שרשות השידור תשלם לחב' הנאמנות בעד הזכויות שזו מעניקה לה סכום ששיעורו ותנאי תשלומו יקבעו בהסכמה בין הצדדים. לא הגיעו הצדדים לידי הסכמה ביניהם, יקבעו הסכום ותנאי התשלום על ידי בורר שיוסכם על ידי שני הצדדים. בהסכם לא נקבעה דרך למינוי בורר, במקרה שלא תהיה הסכמה בין הצדדים בנוגע לזהותו.

הביקורת העלתה, שהסכם זה אינו מבוצע הלכה למעשה ושלא חל שום שיפור לטובת הרשות בתנאי ההתקשרות עם שפ"ב. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה הרשות, שההסכם לא בוצע מאחר שלא הייתה הסכמה עם חברת הנאמנות על גובה הסכום שהרשות צריכה לשלם וכן על הבורר. לדעת מבקר המדינה, תמוה שלא יכלו הצדדים, במשך תקופה ארוכה, להסכים על זהותו של הבורר. יצויין שעל פי חוק הבוררות, תשכ"ח-1968, יכולה הייתה הרשות לפנות לבית המשפט בבקשה למנות בורר. נוכח אפשרות זו, אין בתשובת הרשות כדי להצדיק אי ביצוע ההסכם במשך 10 שנים. במשך השנים השקעותיהם של בעלי המניות בחברה היו מינימליות ובסיכון כמעט אפסי. הכנסות

¹ ב-1986 עברה שפ"ב מדיווח כספי לפי שנה המסתיימת ב-31 במארס לשנה המסתיימת ב-31 בדצמבר; הטבלה אינה כוללת נתונים לתשעת החודשים 4.86 - 12.86

החברה מובטחות מכוח המעמד הכמעט מונופוליסטי של "קול ישראל" בגלי האתר. על הרשות היה לעמוד בתוקף על ביצוע ההסכם.

תעריפי תשדירי הפרסומת נקבעים על ידי שפ"ב, באישור רשות השידור. התעריף השכיח לתשדיר פרסומת של 30 שניות (במחירי ינואר 1990) היה כ-230 ש"ח ב-1979, עלה לכ-520 ש"ח ב-1982 וירד ל-400 ש"ח בינואר 1990.

על פי ההסכם עם שפ"ב, חלקה של הרשות בהכנסות הישירות מתשדירי פרסומת הוא 71.175%. אולם חלקה בהכנסות מתשדירי חסות ומהודעות הוא 50% בלבד, ולכן חלקה בסך ההכנסות הישירות מפרסומת הגיע למעשה ב-1988 ל-70.87% בלבד (28,022,000 ש"ח).

על פי הסכם אחר בין הרשות לבין שפ"ב מ-1976, מקבלת שפ"ב 100% מרווחיה, לפני מס, עד לסכום של מיליון לירות (בהצמדה למדר המחירים לצרכן מיום 1.4.77 - כ-417,000 ש"ח במחירי שנת הכספים 1989); רווחי שפ"ב שמעל לסכום זה ("הכנסות עודפות") מתחלקים שווה בשווה בין הרשות לבין שפ"ב. בשנת 1989 העבירה שפ"ב לרשות כ-1,847,000 ש"ח בגין "הכנסות עודפות".

בדיקת רואה החשבון של הרשות מאוקטובר 1986 העלתה, ששפ"ב מעבירה לרשות 50% מ"הכנסות העודפות", למעט ההכנסות ממימון. רואה החשבון העיר, כי הכנסות המימון של שפ"ב הן חלק בלתי נפרד מפעילותה העסקית בתחום הפרסום וכי הן נובעות בעיקר מהפרשי הזמן שבין המועד שבו נגבה הכסף מהלקוחות לבין המועד שבו מועבר חלקה של הרשות בהכנסות.

על פי הסכמים שנעשו במרוצת השנים בין הרשות לשפ"ב, מקבלת הרשות את חלקה בהכנסות מפרסומת בשלושה תשלומים, שמתחילים 60 יום מסוף החודש שבו שודרה הפרסומת. יוצא, שהרשות מעניקה לשפ"ב אשראי ממוצע של כ-85 יום, ואילו ללקוחותיה מעניקה שפ"ב אשראי ממוצע של 45 יום בלבד. בשנת 1989 הגיעו הכנסות המימון של שפ"ב לכ-949,000 ש"ח, לעומת כ-236,000 ש"ח ב-1979 (במחירי 1989), גידול של יותר מ-300%. הכנסות אלה עלו במיוחד כששררה במשק אינפלציה גבוהה. לדוגמה: בשנת הכספים 1983, כשיעור האינפלציה היה כ-274%, עלו הכנסות המימון ב-336% בקירוב והגיעו ל-2,326,000 ש"ח (במחירי 1989), זאת על אף ירידת ההכנסות מפרסומת בכ-18%. בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הרשות, שהיא פעלה למימוש זכותה לקבל 50% מהכנסות אלו; היא פנתה לשפ"ב בעניין זה ב-1986 ובאפריל 1990, לאחר סיום הביקורת, אולם דרישותיה לא נענו.

לא נמצא שעניינים אלה נדונו בוועד המנהל של הרשות. לדעת מבקר המדינה, גלומה בתנאי האשראי לשפ"ב הטבה בלתי מוצדקת בסכומים ניכרים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה הרשות, שכל ניסיונותיה להביא לשינוי בתנאי האשראי נתקלו בהתנגדות מצד הנהלת שפ"ב שהתנתה את השינויים בהסכמת הרשות לוותר על הכנסותיה בגין "הכנסות עודפות". לדעת מבקר המדינה, אין בתשובת הרשות הסבר מניח את הדעת והיה עליה למצות את זכויותיה בהכנסות אלו.

2. הכנסות שפ"ב ועמלות לפרסומאים. הרשות מקבלת 71% מההכנסות מפרסומת, וב-29% הנותרים מתחלקים שפ"ב והפרסומאים. עד לשנת 1979 קיבל כל פרסומאי עמלה קבועה של 20% על כל תשדיר. מאז משולמת לפרסומאי עמלה בסיסית של 15% ועמלה נוספת בשיעור של עד 6%, בהתחשב במחזור השנתי שלו ובמידת העמידה שלו במועדי התשלומים. בשנת 1988 קיבלו 19 פרסומאים עמלות נוספות של 2.5% - 6.0%; היקף העמלות ששולמו מההכנסות מפרסומת הגיע לשיעור כולל של כ-18%. יוצא, אפוא, ששפ"ב הגדילה את חלקה בהכנסות מפרסומת על חשבון הפרסומאים, אך לא הוגדל חלקה של רשות השידור בהכנסות אלה. הרשות נהנתה מהגידול בהכנסות רק במסגרת הגידול בהכנסות העודפות ובדיווידנדים שחילקה שפ"ב. חלקה של שפ"ב גדל מ-8.77% ב-1979 ל-11.21% ב-1989. תוספת זו להכנסות שפ"ב היתה שוות ערך ב-1989 ל-1,217,000 ש"ח בקירוב. לדעת מבקר המדינה, הקטנת העמלות לפרסומאים מהווה שינוי מהותי שמחייב חשיבה מחודשת באשר לחלוקת ההכנסה הנוספת שנובעת מכך.

עלות שירותי השגת פרסומת

כאמור, הרשות מקבלת כ-71% מכלל ההכנסות מפרסומת ועוד 50% מ"ההכנסות העודפות" של שפ"ב. היתרה מכסה את העמלות לפרסומאים והוצאות שפ"ב על השגת פרסומת וכוללת את רווחי שפ"ב. בעשר השנים מאז החלטת הרשות באוגוסט 1980 לחדש את ההסכם עם שפ"ב, הייתה עלייה ניכרת ברווחי שפ"ב, לפני מס במחירי שנת הכספים 1989:

במקום זה חסר תרשים המופיע בספר המודפס בלבד.

ממועד החלטת הוועד המנהל של הרשות ב-1980 להמשיך בהתקשרות עם שפ"ב עלו רווחי שפ"ב (במחירי 1989) בכ-218% - מכ-1,130,000 ש"ח ב-1979 לכ-3,589,000 ש"ח ב-1989. לעומת זאת, הכנסות הרשות מפרסומת עלו באותן שנים בכ-123% בלבד. העלייה ברווחי שפ"ב מעבר לעלייה בהכנסות הרשות מפרסומת נובעת מהסיבות האלה: (א) עלייה ניכרת בהכנסות המימון של שפ"ב שמהן, כאמור, לא מקבלת הרשות דבר; (ב) גידול חלקה של שפ"ב בהיקף ההכנסות מפרסומת מ-8.77% ב-1979 ל-11.21% ב-1989 על חשבון העמלות ששולמו לפרסומאים; (ג) עלייה ניכרת בהכנסותיה של שפ"ב בצד עלייה מתונה, יחסית, בהוצאותיה. הוצאות שפ"ב עלו בשנים 1979 - 1989 בכ-47% בלבד - מכ-1,092,000 ש"ח לכ-1,607,000 ש"ח - בשעה שהכנסותיה עלו בכ-134%, מכ-2,221,000 ש"ח לכ-5,196,000 ש"ח (במחירי 1989).

רווחי שפ"ב, כולל רווחי המימון, באים אך ורק מעבודתה בהשגת פרסומת בעבור קול ישראל. רווחים ניכרים לבעלת הזיכיון, אשר השקעותיה וסיכונים מעטים מאוד, פירושם למעשה עלות של מאות אלפי ש"ח בשנה לרשות. לדעת מבקר המדינה, על הרשות לבחון אם יש בעבודת השגת הפרסומת כדי להצדיק את המחיר הגבוה שהיא משלמת בעבורה, וזאת תוך ויתור על זכויותיה במספר תביעות משמעותיות, כפי שתואר לעיל.

השינויים הניכרים שהיו בהכנסות מפרסומת ברדיו בעשור האחרון, הגדילו במידה ניכרת את הרווחיות של עבודת השגת הפרסומת, לפי תנאי ההסכם הקיים עם שפ"ב. במהלך השנים מאז נחתם ההסכם עם שפ"ב התפתח מאוד ענף הפרסומת בארץ. לפיכך סביר להניח, שהרשות הייתה יכולה

להשיג תנאים טובים יותר, אילו פרסמה מכרז למתן הזיכיון להשגת פרסומת עבור קול ישראל. צעד זה היה גם נותן הזדמנות שווה לחברות פרסומת נוספות להתחרות על מתן השירות, כדרוש לפי סדרי מינהל תקינים.

הטבות לבעלי המניות

שפ"ב מעניקה לבעלי המניות שלה הטבות ניכרות, שפירושן אבדן הכנסה נוספות לרשות השידור. על פי החלטת מועצת המנהלים של שפ"ב מ-1983, זכאים בעלי המניות ל-3,000 תשדירי חינם בכל שנה, ששווים (חוץ מתשדירי החינם של רשות השידור עצמה) בשנת 1988 היה כ-592,000 ש"ח. זהו שינוי ממשי של תנאי ההסכם בין הרשות לבין שפ"ב, ומשמעותו ב-1988 היה ויתור על הכנסות בסך כ-450,000 ש"ח. מן הראוי היה להביא שינוי כזה לדיון במוסדות המנהלים של הרשות. הרשות טוענת שהענקת תשדירי החינם סוכמה בהסכם בין יו"ר הרשות והמשנה למנכ"ל של הרשות דאז לבין יו"ר מועצת המנהלים של שפ"ב. אולם הרשות לא המציאה לביקורת את הסיכום, ולא ידעה לנמק את הסמכתה לוותר על הכנסות בגין התשדירים האמורים של בעלי המניות.

עוד קודם לשנת 1977, מעניקה שפ"ב לבעלי המניות הנחה של 27.5% על תשדירי הפרסומת שהם קונים. בשנת 1988 קנו בעלי המניות תשדירי פרסומת בסך כ-1,778,000 ש"ח, כך ששווי ההנחה היה כ-489,000 ש"ח. הנחה זו מהווה אבדן הכנסות נוספת לרשות השידור; אמנם הכנסותיה הישירות מפרסומת (כ-71%) אינן נפגעות, שכן הכנסות אלו מחושבות לפני מתן ההנחה, אולם תקבוליה נפגעים בשל הירידה ב"הכנסות עודפות" ומדיווידנדים. הפגיעה בתקבולים אלו הגיעה ב-1988, לסך כולל של כ-25,000 ש"ח.

פיקוח רשות השידור על עבודת שפ"ב

1. תעריפי הפרסומת נקבעים בידי שפ"ב, לאחר דיונים עם איגוד המפרסמים וגורמים אחרים, ובאישור רשות השידור. התעריפים נקבעים לפי שעת השידור והרשת המשרדת. בינואר 1990 נע התעריף לתשדיר רגיל של 30 שניות בין 50 ש"ח ברשת א' בשעות היום לבין 570 ש"ח בשעה 7:00 - 8:00 בבוקר ברשת ב'; התעריף השכיח ברשתות ב' וג' הוא 400 ש"ח. תעריפי התשדירים הצמודים לשידורי החדשות מגיעים עד ל-100% יותר מתעריפי התשדירים הרגילים.

למפרסמים שקונים מעל למכסה מסוימת של תשדירים מוענקים, כתמריץ, תשדירי חינם. לדוגמה, מפרסם שקונה זמן שידור פרסומת ששווי יותר מ-100,000 ש"ח מקבל תשדיר חינם אחד על כל 14 תשדירים שהוא קונה.

הרשות מקבלת משפ"ב דוח חודשי המפרט את ההכנסות שהתקבלו מכל פרסומאי בעד פרסומת בכל רשת. הרשות אינה מקבלת משפ"ב דיווח על אורכו של כל שידור פרסומת, אינה עוקבת אחר משך שידורי הפרסומת וממילא אינה יכולה לבדוק, אם אכן קיבלה את מלוא התמורה המגיעה לה, ואם זו תואמת את התעריף המאושר. עוד בדוח קודם הצביע מבקר המדינה על הצורך שהרשות תקיים פיקוח נאות על הכנסותיה משידורי הפרסומת. במצב הקיים אין לרשות פיקוח על התשלומים בפועל בעד התשדירים לסוגיהם ועל כמות תשדירי החינם שמוענקים כתמריצים.

2. נמסר למשרד מבקר המדינה, כי הרשות מגבילה את כמות התשדירים המשודרים ל-7.5 דקות בשעה ברשתות א', ב' וד' ול-8 דקות בשעה ברשת ג', ואינה מאפשרת קיצוץ משעה זו לאחור. לא נמצאו הוראות בכתב בדבר תקרת זמן שידור הפרסומת.

הביקורת העלתה שהרשות אינה עוקבת אחר תפוסת זמן הפרסומת, אלא מסתפקת במעקב כספי חלקי בלבד אחר הכנסותיה מפרסומת. בבדיקה אקראית שערך משרד מבקר המדינה נמצאו מקרים של תת-תפוסה בשעות היום ומקרים שבהם שודרו ברשת ג' פרסומות בהיקף החורג מהתקרה של 8 דקות בשעה. לדעת מבקר המדינה, על הרשות לדרוש משפ"ב דיווחים, כדי לעקוב בשיטתיות אחר תפוסת זמן הפרסומת או להיערך בעצמה לכך. לדעת מבקר המדינה, יש להוציא הנחיות קפדניות

לאחראים לשידורים ולאכוף אותן, כדי לא להעמיס על המאזין לשידורים כמות גדולה מדי של פרסומת. על רשות שידור ממלכתית, שיש לה מעין מונופול בתחום זה, להיות רגישה גם להיבט זה של הנאת הקהל המאזינים.



ממצאי הביקורת מראים, שחלו התפתחויות בשנות ה-80 בתחום הפרסומות ברדיו, מהן כתוצאה מתנאי החוזה ומהן מהחלטות שנתקבלו במהלך ביצוע החוזה, אשר הגדילו את הרווחים של בעלי המניות בשפ"ב על חשבון הרשות:

1. על פי ההסכמים, מחזיקה שפ"ב בתקבולים מפרסומת פרק זמן בלתי סביר המגיע לממוצע של 85 ימים, דבר שהעניק לבעלי המניות רווחי מימון גדולים.

2. מועצת המנהלים של שפ"ב החליטה ב-1983 לתת לבעלי המניות הטבה בצורת תשדירי פרסומת חינם בהיקף גדול, מבלי שהנושא נדון בוועד המנהל של הרשות, נוסף על הנחות על תשדירי הפרסומת שהיו קיימות מקודם, ופירוש הדבר - אבדן הכנסה לרשות.

3. חברת שפ"ב הגדילה את חלקה בהכנסות מפרסומת על חשבון הפרסומאים בלא שהרשות נהנתה מהן אלא

בסך הכל הרוויחה חברת שפ"ב מהשגת פרסומת עבור הרשות ב-1989 מיליון ש"ח, וההטבות שניתנו לבעלי המניות מגיעות לכמיליון ש"ח נוספים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביולי 1990, ציינה הרשות, שהיא נאבקה זה כמה שנים להעלות את רווחיה בקצב מהיר יותר, אך עדיין לא הצליחה לקבל את תמיכת מועצת המנהלים של שפ"ב בנושא. הסבר זה אינו מניח את הדעת; היה באפשרותה של הרשות לעמוד ביתר תוקף על מימוש זכויותיה ועל ביצוע החלטות הוועד המנהל שלה. במיוחד תמוה, שההסכם, שנחתם עוד בספטמבר 1980, שנועד, בין השאר, להגדיל את חלקה של הרשות בדיוידנדים שתחלק שפ"ב, לא בוצע הלכה למעשה ולא חל שום שיפור לטובת הרשות בתנאי ההתקשרות עם שפ"ב בעקבות ההסכם.

הרשות הודיעה ב-1980 - בעת הדיון בבית המשפט העליון בעתירה בעניין ההסכם עם שפ"ב - על כוונתה ליזום חקיקה להסדרת עניין הפרסומת. גם בית המשפט העליון קרא להסדרת הסוגיה בחוק, הן בפסק דין שניתן ב-1987 והן לאחרונה בפסק דין שניתן ב-31.1.91. לדעת מבקר המדינה, על הרשות היה ליזום בעוד מועד חקיקה להסדרת שידורי הפרסומת המסחרית ברדיו. תיקון החקיקה היה מאפשר לרשות להוציא מכרז לקבלת שירותי פרסומת. בדרך זו של מכרז תוכל הרשות לקבל תנאים עסקיים טובים יותר, תוך הקפדה על מתן הזדמנות נאותה לחברות אחרות להתחרות על קבלת הזיכיון להשגת פרסומת.

לאחר מועד סיום הביקורת, ב-30.3.90, פנתה הרשות אל שר המשפטים וביקשה ממנו לקדם בדחיפות את החקיקה בנושא. בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מיולי 1990, הודיעה הרשות, שכאשר תהיה לה סמכות מפורשת בחוק לשדר שידורי פרסומת ברדיו, בלי שיהיה לה צורך עוד להתבסס במישור המשפטי על ההסכם בין מדינת ישראל לבין חברת שפ"ב, היא תוכל שלא לחדש את ההסכם הקיים עם שפ"ב, ולהוציא מכרז חדש בתחום זה, או לארגן את הפרסומת ברדיו בכוחות עצמה. בישיבתה מ-25 לספטמבר 1990 החליט הוועד המנהל של הרשות לבטל את ההסכם הזיכיון עם שפ"ב.

ממצאי מעקב

קרן הפיתוח

דוח שנתי 39, עמ' 750

הביקורת בנושא קרן הפיתוח נערכה בחודשים ספטמבר - אוקטובר 1988 ופורסמה בדוח שנתי 39 (עמ' 750).

הביקורת העלתה את הליקויים העיקריים האלה:

ההכנסות העצמיות של רשות השידור גדלו במידה ניכרת על הוצאותיה, והעודפים שהועברו לקרן הפיתוח (להלן - הקרן) הגיעו בסוף שנת הכספים 1987 לכ-104 מיליון ש"ח; הכספים הושקעו בפק"מ לתקופות שלא עלו על שלושה חודשים ולא באפיקי השקעה אחרים שתשואתם יכולה להיות גבוהה יותר; אושרו הוצאות מכספי הקרן בסך 5.8 מיליון ש"ח בלבד ובפועל הוצאו רק 904,500 ש"ח; לא היה דיווח כדבעי על התפתחות מצב הקרן לרשויות הממלכתיות הנוגעות בדבר; הרשות לא הגישה לגורמים המוסמכים לאשר את תקציבה ולקבוע אגרות טלוויזיה ורדיו, דוחות כספיים מאושרים בידי רואה חשבון; סעיפי פיתוח לא מעטים, ספק אם הם נחשבים הוצאות פיתוח; ביצוע סעיפי הפיתוח בתקציב הכללי היה נמוך והגיע ל-38% בלבד בשנת הכספים 1987; הרשות ביצעה העברות בסכומים ניכרים מסעיף לסעיף באישורו של מנכ"ל הרשות, בלי שההעברות הובאו לאישור הגופים המוסמכים לכך כנדרש.

הכנסות והוצאות

1. גם בשנות הכספים 1988 ו-1989 היו הכנסות הרשות גדולות מהוצאותיה. עודף ההכנסות על ההוצאות בתקציב השוטף בשנת הכספים 1988 הגיע לכ-33.3 מיליון ש"ח ובשנת הכספים 1989 - לכ-5.7 מיליון ש"ח. עודף הצטברו כספים כתוצאה מכך שרווחי המימון מהשקעות קרן הפיתוח עלו על הוצאות קרן הפיתוח: בשנת הכספים 1988 בכ-36.3 מיליון ש"ח ובשנת הכספים 1989 בכ-15.8 מיליון ש"ח. יוצא, אפוא, שבשנות הכספים 1988 - 1989 הגיעו עודפי הכנסות הרשות על הוצאותיה לכ-91.1 מיליון ש"ח. כספים אלו מתווספים ליתרת קרן הפיתוח בסך של 103.4 מיליון ש"ח בסוף שנת הכספים 1987, ויתרת הקרן בתחילת שנת הכספים 1990 הייתה כ-194.5 מיליון ש"ח.

2. חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשמ"ט-1989, חייב את רשות השידור לשלם לאוצר המדינה 50 מיליון ש"ח בארבעה תשלומים רבעוניים שווים ורצופים בשנת הכספים 1989, סכום שישמש להקטנת חובות המדינה. הרשות לא ביצעה תשלומים אלו למרות הפניות אליה מהחשב הכללי באוצר ומפרקליטות המדינה במשרד המשפטים. חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התש"ן-1990, חייב את הרשות לשלם לאוצר המדינה 75 מיליון ש"ח נוספים בארבעה תשלומים רבעוניים שווים ורצופים (החל ב-1.6.90). בדיון שהתקיים בפרקליטות המדינה ביום 19.6.90 סוכם כדברים האלה: הרשות תשלם לאלתר את החוב של 50 מיליון ש"ח משנת הכספים 1989; שיעורי הריבית ו/או הצמדה על סכום זה יסוכמו בין נציגי הרשות לחשב הכללי, והתשלום יבוצע שבוע לאחר מועד הסיכום; אשר לתשלום לשנת הכספים 1990, העניין יבדק מחדש במשותף בידי רשות השידור ומשרד האוצר, מפני ששיעור האגרה שגובה הרשות בשנה הנדונה נמוך ממה שחשבו תחילה; כל שינוי מן הסכום שעל הרשות להעביר לאוצר המדינה כפי שנקבע בחוק ההסדרים האמור, יכול להיעשות רק בדרך של חקיקה.

למעשה שילמה הרשות את חובה משנת הכספים 1989 בסך 50 מיליון ש"ח, רק בספטמבר 1990, ובפברואר 1991 שילמה את הריבית על סכום זה בסך 5.6 מיליון ש"ח. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה הרשות, שהיא עיכבה את התשלום של 50 מיליון ש"ח לאוצר כיוון שקיימה משא ומתן עם משרד האוצר בתקווה להגיע להסדר לביטול התשלום או להסדר תשלומים בהעברת סכומים אלה. עד למועד ביקורת המעקב, בפברואר 1991, לא הגיעה הרשות לידי סיכום עם האוצר, בדבר שינוי אפשרי בסכום של 75 מיליון ש"ח שהיא חייבת לשלם בשנת הכספים האמורה, וממילא לא ביצעה כל תשלום בגין חוב זה.

השקעות

במועד הביקורת הקודמת, ההשקעות של רשות השידור, בעיקר מכספי קרן הפיתוח, היו מופקדות בפקדונות שקליים לא צמודים בבנקים ובחשבון הרשות אצל החשב הכללי. בעקבות הביקורת הקודמת, הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה על כוונתה לגוון את אפיקי ההשקעה של כספי קרן הפיתוח. על מנת לגבש מדיניות השקעות התקשרה הרשות עם יועץ השקעות, וזה הגיש את המלצותיו באוגוסט 1989. בין המלצותיו, הציע יועץ ההשקעות שהרשות תשמור שווה ערך של כ-2.5 חודשי הוצאה (דהיינו כ-45 מיליון ש"ח בשנת 1989 וכ-60 מיליון ש"ח בשנת 1990) בתיק שוטף (פקדונות שקליים לא צמודים), ותשקיע את היתר בתיק קבוע (אגרות חוב ממשלתיות, פקדונות בבנקים בהצמדה למדד או למטבע חוץ). ועדת ההשקעות של הרשות אישרה את המלצות יועץ ההשקעות רק בדצמבר 1989; באותו מועד החזיקה הרשות בכ-138 מיליון ש"ח בתיק השוטף ובכ-90.5 מיליון ש"ח בתיק הקבוע.

להלן טבלה המראה את הרכב תיק ההשקעות של רשות השידור מ-1.12.89 עד ל-10.3.91 (במיליוני ש"ח):

תאריך	תיק קבוע	תיק שוטף	ס"ה תיק ההשקעות
1.12.89	90.0	138.2	228.2
1.1.90	95.0	131.4	226.4
1.2.90	97.7	*124.9	222.6
1.3.90	106.0	*115.8	221.8
1.4.90	109.6	*107.6	217.2
1.5.90	116.0	*110.4	226.4
1.6.90	121.6	*118.1	239.7
1.8.90	127.0	*109.4	236.4
1.9.90	131.1	*96.7	227.8
1.10.90	131.4	37.1	168.5
1.11.90	128.4	38.3	166.7
1.12.90	118.4	44.7	163.1
1.1.91	112.8	36.6	149.4
15.2.91	104.4	28.9	133.3
1.3.91	104.0	19.8	123.8
10.3.91	104.6	26.4	131.0

* כולל יעודה של 50 מיליון ש"ח לתשלום לאוצר.

בפברואר 1990 החליטה ועדת ההשקעות של רשות השידור כדלהלן: "1. סכום של 50 מיליון ש"ח מהתיק השוטף יוקצה לצורך התשלום לאוצר. 2. מיתרת התיק השוטף - כ-75 מיליון ש"ח - ישארו כ-50 מיליון ש"ח, ולתיק הקבוע יועברו בהדרגה כ-25 מיליון ש"ח."

הרשות החזיקה את 50 מיליון ש"ח שהוקצו לתשלום לאוצר (ראה לעיל) עד להעברתו בחודש ספטמבר 1990, בתיק השוטף בתשואה נמוכה יחסית. החזקת סכום כה גדול בתיק השוטף לתקופה כה ארוכה גרמה בדיעבד להפסדים של סכומים ניכרים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הרשות, שלא הייתה לה ברירה, אלא להשאיר את הכספים בתיק השוטף עקב האפשרות שיצטרכו לבצע תשלום מיידי לאוצר. לדעת מבקר המדינה גם בנסיבות אלו היה מקום שהרשות תשקיע את הכסף ביתר יעילות, כדי למנוע הפסד הכנסות בהיקף ניכר. יצוין, שהרשות משאירה עד היום בתיק הקבוע את ה-75 מיליון ש"ח שהיא חייבת לאוצר בגין חוק ההסדרים במשק התש"ן-1990.

עוד הועלה, שהכספים בתיק השוטף לא הושקעו באפיקים שהיו משיגים את מירב התשואה. בחלק מהתקופה הושקע חלק ניכר מכספי התיק השוטף בתפ"סים (תעודות פיקדון סחירות), שהניבו תשואה נמוכה יחסית בהשוואה לתשואה של מק"מ (מלווה קצר מועד). ההפרש בתשואה בין שני אפיקי השקעה אלו היה בסדר גודל של 2 עד 4 אחוזים.

הניהול השוטף של הקרן מופקד בידי גזברות רשות השידור, המתייעצת מדי פעם בפעם עם יועץ ההשקעות. עבור כל שנת 1990 המציאה הרשות למשרד מבקר המדינה תחזיות של תזרימי מזומנים (הכנסות והוצאות) רק פעמיים (לחודשים נובמבר ודצמבר). לדעת מבקר המדינה ניהול תיק השקעות בסדר גודל של מעל למאה מיליון ש"ח מחייב תכנון פיננסי מתוחכם, המתבסס בין היתר על מידע עדכני על ההכנסות וההוצאות הצפויות במשך החודש הקרוב. יתכן שהשימוש בתחזיות של תזרימי מזומנים היה מאפשר הקטנה ניכרת בסכומים שהרשות מחזיקה בתיק השוטף, וביחוד בתפ"סים.

הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה שהיא החליטה במודע לשמור כנכסים נזילים סכומים המאפשרים לה פעילות בהיקף של כמה שבועות, וזאת כדי להתגבר על בעיית העונתיות והזרם הבלתי קבוע של ההכנסות. עוד הסבירה הרשות, שהעברת הכספים מנכסים נזילים להשקעות ופקדונות צמודים היא תהליך מורכב, כאשר מדובר בהיקפים של עשרות מיליוני שקלים ובאילוצים שגזרה הרשות על עצמה לגבי טיב השקעותיה בפעולותיה בשוק ההון.

רק באפריל 1990 הגיעו היתרות בתיק השוטף, למעט 50 מיליון ש"ח שהוקצו לתשלום לאוצר, לכ-60 מיליון ש"ח, בהתאם להמלצות יועץ ההשקעות. דהיינו: מאז מועד הביקורת באוקטובר 1988, עברה שנה וחצי עד שהיתרות הגיעו לרמה המומלצת על ידי יועץ ההשקעות. לדעת מבקר המדינה פעלה הרשות באיטיות בהקטנת הסכומים המופקדים בתיק השוטף בתשואה נמוכה יחסית. היה על הרשות לערוך תכנון פיננסי יותר מתוחכם ולשפר את חלוקת הפקדונות שלה בתוך התיק השוטף.

השימוש בכספי קרן הפיתוח

על פי החלטת הנהלת הקרן - לאור חוק יסודות התקציב - כל הוצאה מכספי קרן הפיתוח צריכה להיות מתוקצבת בתקציב הפיתוח של הרשות, היינו כל פעולות הקרן כפופות לאישור תקציב הרשות על ידי הגורמים המוסמכים בחוק.

בדוח שנתי 39 נאמר, שמאז הקמתה של הקרן הוצאו מכספיה כ-900,000 ש"ח בלבד, ושהיה ניצול מועט של כספי התקציב השוטף שיועדו לפיתוח - 38% בלבד בשנת הכספים 1987.

בסוף דצמבר 1988 החליטה הרשות על תכנית חומש לפיתוח, ולפיה תוציא הרשות לפחות 333.15 מיליון ש"ח במחירי אותה שנה בשנות הכספים 1989 - 1993 (104.3 מיליון ש"ח ב-1989, 71.8 מיליון ש"ח ב-1990, 63.5 מיליון ש"ח ב-1991, 53 מיליון ש"ח ב-1992 ו-40.5 מיליון ש"ח ב-1993).

בעקבות דרישת ועדת הכספים של הכנסת הכינה הרשות בפברואר 1990 תכנית פיתוח לשלוש השנים 1990 - 1992 בסכום כולל של 237.4 מיליון ש"ח, במחירי 1990 (67.4 מיליון ש"ח ב-1990, 80 מיליון ש"ח ב-1991 ו-90 מיליון ש"ח ב-1992).

בטבלה להלן מוצגות ההקצאות לתקציב הפיתוח מהקרן ומתקציב השוטף וההוצאות בפועל בשנות הכספים 1988 - 1990 (במיליוני ש"ח).

ש"ח	הוצאות	הקצאה	הוצאות	הקצאה	הוצאות	הקצאה	ש"ח
ההוצאות	ההוצאות	ההוצאות	ההוצאות	ההוצאות	ההוצאות	ההוצאות	ההוצאות
בפועל (%)	בפועל	בפועל	בפועל	בפועל	בפועל	בפועל	בפועל
38	14.2	37.0	14.2	24.6	0	12.4	1988
38	24.5	63.8	8.8	8.8	15.7	55.0	1989
-	-	67.4	-	8.9	-	58.5	1990

הטבלה מראה, שבשנות הכספים 1988 ו-1989 נמשך הניצול המועט של ההקצאות לצורכי פיתוח, והגיע ל-38% בלבד בשנה. בשנת הכספים 1988 לא נוצלו כלל כספים מהקרן, ובשנת הכספים 1989 נוצלו רק 15.7 מיליון ש"ח (29%) מתוך 55.0 מיליון ש"ח שהוקצו מכספי הקרן. במועד ביקורת המעקב פרסמה הרשות דוח ביצוע תקציב לתקופה אפריל - דצמבר 1990, ולפיו הוצאו כ-62% מתקציב הפיתוח.

לפי חוק רשות השידור, כספי הקרן מיועדים לצורכי פיתוח בלבד. בתכנית הפיתוח התלת-שנתית מפברואר 1990 יועדו סכומים ניכרים ל"הרחבת שעות שידור": 18 מיליון ש"ח ב-1990, 33 מיליון ש"ח ב-1991, ו-43 מיליון ש"ח ב-1992. הקצאות אלו נעשו בהתאם להחלטת הוועד המנהל מיום 23.1.90, לאחר תקציב נוסף של 18 מיליון ש"ח במסגרת תקציב הפיתוח להרחבת השידורים בערוץ השני, לשידורי "בוקר טוב ישראל" בטלוויזיה ולשידורי הרדיו. לפי דברי ההסבר לתכנית הפיתוח, כוונת הוועד המנהל היא "להקצות סכום שישמש למטרות, כגון קופרודוקציות עם מפיקים ישראלים או תחנות שידור זרות, השתתפות בהפקת סרטים ישראליים, צילומן של הצגות תיאטרון לשידור בטלוויזיה, הקמת רשת שידור ברדיו לשידורם של שירים עבריים 24 שעות ביממה, הקמת רשת שידורים ארצית למתן מידע לנוהגים בדרכים, הקמת מערך שידור לוויני לטלוויזיה ושידורי בוקר בה".

לדעת מבקר המדינה, ספק אם כל הפעולות הללו יכולות להיחשב פעולות פיתוח, שכן מקצתן כבר ממומנות במסגרת התקציב השוטף (קופרודוקציות, השתתפות בהפקת סרטים ישראליים, צילומי הצגות תיאטרון); מקצתן מן הראוי שיתקצבו בתקציב השוטף ולא בתקציב הפיתוח (שידורי שירים עבריים ברדיו, שידור מידע לנוהגים ברדיו, ושידורי בוקר בטלוויזיה); ומקצתן מתקצבות בסעיף אחר בתקציב הפיתוח (הקמת מערך שידור לוויני לטלוויזיה).

דיווח כספי

הרשות דיווחה לרשויות הממלכתיות, המאשרות את תקציבה ואת שיעור האגרה, על ההתפתחויות בקרן הפיתוח בשנות הכספים 1988 ו-1989. כן הגישה הרשות דוחות כספיים מאושרים בידי רואה חשבון חיצוני, לראשונה, עבור שנת הכספים 1988. אולם אין בדוחות כספיים אלו, כדי להצביע במידה מספקת על הערכת הרכוש והתוצאות הכספיות והעסקיות של ההכנסות וההוצאות. כדי להגיע למאזן מייצג ולדוח כספי סביר, על הרשות לנהל מערכת חשבונות בעלת אופי עסקי, לרבות מערכת תמחיר. כמו כן על הרשות להוון את הרכוש הקבוע, שערכו עשרות מיליוני ש"ח. בדוח הכספי ליום 31.3.89 מוצג הרכוש הקבוע בערך סמלי של 1,000 ש"ח. בתשובתה לביקורת המעקב הודיעה הרשות, שבהכנת הדוחות הכספיים ליום 31.3.90 (שטרם פורסמו) נלקחים בחשבון מרבית ההערות של מבקר המדינה.

בתקציב השוטף המאושר ל-1990 הפרישה הרשות סך של 8.9 מיליון ש"ח לפחת. לדברי הרשות, הדבר נעשה בהתאם להנחיות משרד האוצר להתחיל בהפרשה לפחת, שתשמש אחד

המקורות בשנים הבאות להחלפת ציוד ולמימון תקציבי הפיתוח. ההקצאה להפרשה לפחת בשנת הכספים 1990 התבססה על ערך הרכוש הקבוע, כפי שחברת הביטוח קבעה לצורך פרמיה. הרשות הודיעה, שהיא הזמינה מרואה חשבון שיערוך המבנים והציוד שלה, שימשם בסיס להפרשה לפחת בעתיד.

הרשות מוסיפה לבצע העברות תקציביות מסעיף לסעיף באישורו של המנכ"ל, בלי שאלה הובאו לאישור הגופים המוסמכים לכך כנדרש. ההעברות היו בסכומים קטנים יותר מבשנים קודמות, והגיעו ל-251,000 ש"ח בשנת הכספים 1988 ול-398,840 ש"ח בשנת הכספים 1989.