

הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו

פעולות ביקורת

נעשתה ביקורת על הפעולות שנקטה הרשות לאכיפה של חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, של תנאי הזיכיון ושל כללי המועצה על בעלי הזיכיון בתחומי התכניות ותשדירי הפרסומות. כן נבדקו ענייני מינהל וכספים ברשות.

הפיקוח על השידורים

ריכוז ממצאים

הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו מקיימת ערוץ מסחרי לטלוויזיה בפיקוח ציבורי. חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, הטיל עליה לקיים את השידורים באמצעות בעלי זיכיונות ולפקח על שידורים אלה. לצורך הפיקוח מפעילה הרשות מרכז שידור ובקרה העוקב אחר התכניות בזמן שידורן ובודק את התאמתן ללוח השידורים היומי, לדרישות החוק ולכללי מועצת הרשות.

מועצת הרשות קבעה, כי השנה הראשונה של תקופת הזיכיון הראשון לשידורים הקבועה בחוק תהיה "שנת הרצה". המועצה לא קבעה כללים מיוחדים לשנה זו בכל הקשור ללוחות השידורים. יוצא, אפוא, שהכללים שקבעה בדבר לוחות שידורים עונתיים (לתקופה של שישה חודשים רצופים) ולוחות רבעוניים חלו על בעלי הזיכיון גם בשנת ההרצה. אף על פי כן הם לא נתבקשו להגיש לוחות שידורים כנדרש, והמועצה אישרה לוחות לתקופות שונות, מחודש ועד ארבעה חודשים ללוח. גם שינויים שבעלי הזיכיון הכניסו בלוחות לא הובאו לידיעתה כנדרש בכלליה.

הרשות לא הצליחה לאכוף על בעלי הזיכיון להעביר אליה את כל השינויים בלוח השידורים השבועי ומבועד מועד, ולכן היא לא יכלה לבדוק אם לכל שינוי היה טעם סביר, כנדרש בכללי המועצה. בעקבות זאת המנהל של הרשות, שמוטלת עליו החובה לפרסם את לוחות השידורים באמצעי הפרסום שייראו לו מתאימים, לא תמיד הספיק להודיע על השינויים לגופים המפרסמים, ובעיקר לעיתונים.

לא נקבעו מתכונות השידורים בחגים ובזמן החופשות הארוכות בבתי הספר. עקב כך נאלצה הרשות להקל במיוחד בדרישותיה מבעלי הזיכיון, כדי שייאותו להאריך את שעות השידור במועדים האמורים, והיא אף מימנה רבע מהעלות של השידורים הנוספים בחופשת קיץ 1994.

בתקופה שבין ינואר למאי 1994 היו עשרות חריגות של יותר מחמש דקות מלוח הזמנים של התכניות. קצתן נעשו בתכניות מוקלטות כשאפשר היה להכין מראש לוח

מדויק לפי אורכן. מרבית החריגות נעשו בלא אישור מוקדם של הרשות. עד מועד סיום הביקורת היא לא הצליחה לאכוף על בעלי הזיכיון לעמוד בלוח הזמנים המאושר.

בשנת ההרצה לא בדקה הרשות אם בעלי הזיכיון עמדו בדרישות המכרז והכללים בכל הקשור לחלוקה בין סוגי התכניות (זיאנרים). בכללים נקבע ששיעורו של כל אחד מסוגי התכניות יהיה שליש בחודש. האיזון בין שלושת סוגי התכניות לא נשמר, ולפי חישובי משרד מבקר המדינה, החלוקה ביניהם היתה של 22%, 26%-ו-52% בממוצע.

כללי המועצה המתירים לשדר במשך שנה אחת לא יותר משני שידורים חוזרים לא קבעו מהו הזמן המזערי שאמור לחלוף בין השידור המקורי לשידור החוזר. הם אף לא קבעו אם לקט של תכניות הוא בבחינת שידור חוזר, ואם הכללים החלים על שידורים חוזרים חלים גם עליו. הרשות הודיעה לבעלי הזיכיון כמה פעמים, כי מדיניותה בשנת ההרצה היא שלא לאשר שידורים חוזרים. אולם היא נהגה בגמישות יתרה בעניין זה, ובתקופה שבין נובמבר 1993 ליולי 1994 שודרו עשרות תכניות כאלה. הרשות לא עמדה על כך שיצוין מראש בלוחות השידורים כשמדובר בשידורים חוזרים ובלקטים, כך שלא ייווצר מצב שבעל זיכיון ימכור זמן פרסום ורק לאחר מכן יבקש אישור לשידור.

הרשות מחשבת את מכסת ההפקות המקומיות שבעל זיכיון חייב בה, שלא בהתאם לחוק ולכללי המועצה. חישובי הרשות אינם שבועיים כנדרש, כי אם חודשיים, וגם החישובים החודשיים נעשו רק עד לחודש אפריל 1994.

נוכח קשייה של הנהלת הרשות לאכוף על בעלי הזיכיון את כללי המועצה בתחום תשדירי הפרסומת, הגמישה המועצה את הכללים על ידי הכנסת שינויים שהקלו עם בעלי הזיכיון.

ברשות לא נעשתה בדיקה כלשהי, אף לא בדיקה מדגמית, של שיעור תשדירי הפרסומת מהפקה מקומית מכלל תשדירי הפרסומת המשודרים בידי בעל זיכיון במהלך שנה. לפי הערכה ברשות, היה שיעור זה בין פברואר לאפריל 1994 פחות מ-50%, ואילו לפי כללי המועצה הוא אמור להיות לפחות 75%.

הרשות לא הצליחה לאכוף את כללי המועצה הנוגעים ל"פרסומת אגב", בפרט בתכניות נושאות פרסים.

עד מועד סיום הביקורת הפעילה הרשות שש פעמים את סמכותה על פי החוק ליטול זמן שידור מבעל זיכיון שהפר בשידוריו כלל מכללי המועצה או הוראה שניתנה לפיהם. הבדיקה העלתה, כי הרשות לא נטלה את מלוא זמן השידור שהחליטה ליטול מבעלי הזיכיון שהפרו את הכללים והקלה עמהם גם בעניין זה. לא נעשה מעקב מתועד אחר ביצוע הנטילה.



1. הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (להלן - הרשות) מקיימת ערוץ מסחרי לטלוויזיה בפקוח ציבורי (להלן - הערוץ השני), על פי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 (להלן - החוק). החוק הטיל על הרשות לקיים את השידורים באמצעות בעלי זיכיונות ולפקח על

שידורים אלה. ב-4 בנובמבר 1993 נפתחו שידורי הערוץ השני החדש לאחר ששלושה תאגידים זכו במכרז פומבי בזיכיון להפעילו לתקופת זיכיון ראשון של שש שנים.

השידורים מחולקים לשלוש יחידות של ימי שידור, בכל יחידה שני ימי חול בשבוע. ימי השידור של כל בעל זיכיון נקבעו בהגדרה, והוסכם ביניהם על הסדר חילופין בימי השידור בשנה השנייה ובשנה השלישית לתקופת הזיכיון. כמו כן הוסכם בין בעלי הזיכיון על החלוקה של השידורים בשבת. הטלוויזיה הלימודית, אשר על פי החוק קיבלה, בלא מכרז, זיכיון ליחידת שידור לנושאים לימודיים-חינוכיים, בהיקף של שביעית מכלל יחידות השידור; חברת החדשות, שהוקמה בידי בעלי הזיכיון וקיבלה זיכיון מהרשות להפיק ולשדר מהדורות חדשות ויומני חדשות; והרשות - משרדות את שידוריהן בהיקף שהוקצב להן על פי החוק ועל פי החלטות מועצת הרשות.

במועצת הרשות (להלן - המועצה) 15 חברים שהם אנשי ציבור ותקופת כהונתה היא ארבע שנים. הממשלה מינתה את חברי המועצה, ומביניהם, את היושב ראש שלה. למועצה תשע ועדות משנה. החוק מטיל על המועצה לקבוע כללים בכל הנוגע לשידורים, לביצועם ולפיקוח עליהם. ואמנם המועצה קבעה כללים שונים, ובהם: כללים לשידורי תכניות טלוויזיה בידי בעל זיכיון; כללים לשיבוץ תשדירי פרסומת בשידורי הטלוויזיה; כללים לאישור מוקדם של תשדירי פרסומת בידי הרשות וכללים לאתיקה בפרסומת (להלן - כללי המועצה).

לרשות מנהל כללי (להלן - המינהל) המתמנה בידי המועצה לתקופת כהונה של חמש שנים. לפי החוק אחראי המנהל לניהול השוטף של ענייני הרשות, ואחד מתפקידיו הוא לפקח על כך שבעלי הזיכיון יקיימו את השידורים לפי הוראות החוק ותנאי הזיכיון. בשנה הראשונה לשידורי הערוץ השני היה משך השידורים בימים א' - ה' כ-10 שעות ביום, ובימי שישי, שבת וחגים, בין 14 ל-16 שעות ביום.

את הפיקוח שלה על השידורים מבצעת הרשות בשלושה שלבים: השלב הראשון הוא השלב הקודם לביצוע השידורים, ובו מגיש כל בעל זיכיון הצעות ללוחות שידורים חודשיים ותלת-חודשיים על בסיס שבועי; תסריטים, ומשדירי פרסומת. הרשות מאשרת אותם, או, אם יש צורך בכך, דורשת לשנותם כדי להתאימם לדרישות החוק, לתנאי המכרז ולכללי המועצה. השלב השני הוא שלב ביצוע השידורים, ובו מפעילה הרשות מרכז שידור ובקרה המפקח על האיכויות הטכניות ועל תקינות מעבר השידורים המגיעים אליו מבעלי הזיכיון, מהטלוויזיה הלימודית ומחברת החדשות ומשודרים בערוץ השני. מפקח השידורים עוקב אחר התכניות בזמן שידורן ובודק אם הן מתאימות ללוח השידורים המתוכנן והמאושר ולרשימה המגיעה לרשות מדי יום ביומו מבעל הזיכיון המסדר, והכוללת גם לוח זמנים מדויק של השידורים. המפקח ממלא "דוח בקרת שידורים", ובו הוא מציין תקלות טכניות, חריגות מהכללים ואירועים מיוחדים שאירעו בעת משמרתו. בשלב השלישי מקבלים מנהלי הרשות והעובדים הנוגעים בדבר העתק מהדוח, ואם יש חריגות בולטות או חוזרות ונשנות, מדווחת הרשות על כך לבעלי הזיכיון שבימי שידוריהם נעשו החריגות. בסוף כל שבוע מוגשים למנהלים האמורים דוחות שבועיים על כל החריגות, השינויים והתקלות שאירעו במהלך שבוע השידורים והדורשים את טיפולם.

2. בחודשים מאי - יולי 1994 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שהרשות עשתה לשם אכיפת החוק, תנאי הזיכיון וכללי המועצה על בעלי הזיכיון בתחום התכניות ותשדירי הפרסומת.

לוחות השידורים של התכניות

1. שידורי הטלוויזיה כוללים תכניות שונות המופקות בידי בעל זיכיון או בידי חברות הפקה במימונו. לפי החוק, אחד מתפקידי המועצה הוא לקבוע את לוחות השידורים העונתיים של בעלי

הזיכיון לפי הצעה שיגיש לה המנהל. לפי כללי המועצה על כל בעל זיכיון למסור למנהל לוחות תכניות - עונתי, רבעוני, חודשי ושבועי. על המנהל לתאם בין הלוחות העונתיים שהוגשו לו, להכין לוח תכניות עונתי כולל ולהגיש אותו לאישור המועצה בצירוף המלצותיו; כמו כן עליו לתאם בין הלוחות הרבעוניים והחודשיים של בעלי הזיכיון, ולהכין לוח רבעוני ולוח חודשי של כל שידורי הטלוויזיה, ולהביאם לידיעת המועצה תוך ציון השינויים לעומת הלוח העונתי. לפי החוק המנהל אחראי לניהול השוטף של ענייני הרשות ובין שאר תפקידיו עליו לפקח על השידורים ולדאוג שבעלי הזיכיון יקיימו אותם לפי דרישות החוק ותנאי הזיכיון.

המועצה קבעה כי השנה הראשונה של תקופת הזיכיון הראשון לשידורים הקבוע בחוק תהיה "שנת הרצה". במרכז נקבע כי בפרק זמן זה יחול נוהל מעבר שתקבע המועצה מפעם לפעם לעניינים שייראו לה, והתנאים בזיכיון והוראות כללי המועצה יהיו בתוקף במידה ובהתאמות שייקבעו בנוהל האמור. מאחר שהמועצה לא קבעה נוהל מעבר כאמור בדבר לוחות השידורים, היה על הרשות לדרוש מבעלי הזיכיון לוחות כנדרש בכללי המועצה. הבדיקה העלתה, כי המועצה אישרה את לוחות השידורים שהגישו בעלי הזיכיון לפרקי זמן קצרים מהנדרש, מחודש ועד ארבעה חודשים ללוח, ולא דרשה שהלוחות יהיו לפרקי הזמן הקבועים בכלליה. שינויים שהוכנסו בלוחות השידורים לא הובאו לידיעתה, כנדרש בכלליה. כמה לוחות היא אישרה ימים ספורים לפני שידור התכניות, ועקב כך לא התאפשר לה לבחון ביסודיות את הלוחות ולדרוש שינויים במידת הצורך.

2. לפי כללי התכניות, על בעל זיכיון להביא לידיעת המנהל את לוח תכניותיו השבועי, שבוע לפני תחילת השבוע המתוכנן בלוח; התכניות בלוח השבועי יהיו זהות לאלה שנקבעו לאותו שבוע בלוח החודשי, אלא אם כן היו טעמים סבירים לסטות מהלוח החודשי, והמנהל אישר את הסטייה מראש. בעל זיכיון יקיים את שידוריו לפי לוחות תכניות שאושרו, ולא ישרד תכניות שיש בהן סטייה מלוחות אלה. הבדיקה העלתה, כי במהלך התקופה הנסקרת העבירו בעלי הזיכיון למנהל לוחות שבועיים, אולם עד לשידור התכניות הם הכניסו בהם שינויים רבים ותכופים. הרשות לא הצליחה לאכוף עליהם להעביר אליה מבעוד מועד כל שינוי בלוח השבועי, כדי שיהיה סיפק בידה לבדוק אם לכל שינוי היה טעם סביר. עקב כך המנהל, שעליו מוטלת החובה לפרסם את כל סוגי לוחות התכניות באמצעי הפרסום שייראו לו מתאימים, לא תמיד הספיק להודיע על השינויים לגופים המפרסמים, ובעיקר לעיתונים.

במרכז לא נקבע כי בשנת ההרצה יוארכו השידורים בימי חג ובחופשות ארוכות מלימודים, ואף המועצה לא קבעה זאת. מאחר שהמנהל סבר כי לטובת הצופים יש להאריך את השידורים במועדים האמורים על ידי פתיחתם כמה שעות מוקדם יותר, נאלצה הרשות להקל בדרישותיה מבעלי הזיכיון ואף לממן רבע מעלות השידורים הנוספים בחופשת הקיץ של 1994. מימון זה של הרשות הסתכם ב-100,000 דולר. הרשות הודיעה בתשובתה מאוקטובר 1994, כי ועדת התכניות, במסגרת דיוניה בלוח השידורים לחודשים אוקטובר 1994 - מארס 1995, החליטה על מתכונת קבועה לשידורים בשבתות ובחגים, בימי שישי ובערבי חגים וכן בזמן החופשות בבתי ספר.

3. בחוות דעתו מיום 2 בדצמבר 1993 קבע היועץ המשפטי של הרשות כי חריגה מלוח זמנים גם היא סטייה אסורה מלוח השידורים. מהמסמכים עולה, כי בין ינואר למאי 1994 היו עשרות חריגות של יותר מחמש דקות מלוחות הזמנים בלוחות השידורים השבועי והיומי שאושרו, מרביתם בגלל ריבוי בתשדירי פרסומת ובתקדימיות (פרומואים). חריגות כאלו נמצאו אף בשידורים מוקלטים מראש. מרבית החריגות בלוח הזמנים נעשו בלא אישור מוקדם של הרשות. הרשות אישרה כמה פעמים להאריך תכנית מעבר ללוח הזמנים שנקבע לה בלוח השבועי, אולם קרה שהתכנית חרגה אף מהזמן הנוסף שאושר. הרשות דרשה מבעלי הזיכיון שבלוח הזמנים של תכניותיהם נמצאו חריגות, להקפיד ולשמור על זמני התכניות לפי הלוח

שאושר, אולם מהבדיקה עולה, כי עד מועד סיום הביקורת, היא לא הצליחה לאכוף זאת עליהם. יצוין כי גם הרשות, במסגרת שידוריה היא, לא תמיד הקפידה על שמירת הכללים בנדון.

4. בכללי התכניות נקבע כי על בעל זיכיון להרכיב לוחות תכניות ולשדר תכניות מאיכות גבוהה. איכות הלוחות תיקבע, בין השאר, על פי גיוון סוגי התכניות, האיזון המתאים והיחס הכמותי הסביר בין סוגי התכניות, ותוצאות סקרי צפייה שעושה הרשות. במרכז אף צוין, כי המועצה והמנהל יפעלו להבטחת גיוון ואיזון של לוח התכניות גם על ידי מניעת מצב שבו כל בעלי הזיכיון משבצים תכנית דומה בכל יום מימות השבוע, ועל ידי פריסה סדירה של סוגי התכניות השונים בתקופה מוגדרת. האיזון והגיוון של התכניות, איכותן ורמתן צריכים להניח את דעת המועצה, וחובתו של בעל הזיכיון למלא דרישה זו הוא מעיקרי הזיכיון. מהפרוטוקולים של דיוני המועצה ושל דיוני ועדת התכניות עולה, שהן בחנו את איכות לוחות התכניות לפי הקריטריונים שנקבעו בכללים ובמרכז, אולם הן או מנהלי הרשות לא עמדו על כך שמסקנותיהן ייושמו בידי בעלי הזיכיון:

(א) המועצה קבעה בכלליה שעל בעל זיכיון לכלול בשידוריו תכניות מכל הסוגים (ז'אנרים) הקיימים, ושעליו להקפיד שלוח השידורים החודשי יהיה מאוזן ומגוון ויחולק כך: תכניות מידע, ספורט וענייני היום - שליש; תכניות דרמה - שליש; ותכניות בידור - שליש. נמצא כי בשנת ההרצה אין הרשות בודקת אם בעלי הזיכיון עומדים בדרישות המכרז והכללים בכל הקשור לחלוקה בין סוגי התכניות. למועצה ולוועדת התכניות היו הסתייגויות מהאיזון ומהיחס הכמותי בין סוגי התכניות שנכללו בלוחות השידורים שהובאו לאישורן, הסתייגויות שכמה מהן חזרו ונשנו מדי פעם בפעם כאשר דנו בלוחות השידורים. הוועדה אישרה את הלוחות, לאחר שבעלי הזיכיון עשו בהם תיקונים קלים, אך לא מהותיים, ברוח ההסתייגויות.

משרד מבקר המדינה בחן את מגוון התכניות בלוחות השידורים של עשרה שבועות בחודשים נובמבר 1993 ועד יולי 1994; בדרך כלל נבדק שבוע אחד בכל חודש. בבדיקה זו נכללו סרטי קולנוע וסרטי טלוויזיה בין תכניות הדרמה, ותכניות תרבות ואמנות - בין תכניות הבידור. מהבדיקה עולה, כי החלוקה הנדרשת בכללי המועצה לא נשמרה: השיעור הממוצע בשבוע של תכניות מידע, ספורט וענייני היום היה כ-22%; השיעור הממוצע של תכניות הדרמה, כ-26%; והשיעור הממוצע של תכניות הבידור, כ-52%. הבדיקה גם העלתה, כי מרבית התכניות בענייני היום, תכניות המידע ותכניות הספורט היו מהפקות מקומיות, ואילו בתחום הבידור, כ-46% מהתכניות היו מהפקות מקומיות והשאר מהפקות שנרכשו בחו"ל. בתחום הדרמה, כל התכניות נרכשו בחו"ל. בתשובתה הודיעה הרשות, שחלוקת סוגי התכניות לכל בעל זיכיון בנפרד, כפי שנקבעה בכללים, אינה מבטאת נכונה את כוונת המועצה. עוד הודיעה הרשות כי בעקבות הביקורת החליטה ועדת התכניות באוקטובר 1994, שהכלל הקובע את החלוקה האמורה במגוון התכניות ישונה, והחלוקה לא תיבחן אצל כל אחד מבעלי הזיכיון בנפרד, כי אם על פני תכניות הערוץ כולו.

(ב) ב-30 במאי 1994 דחתה המועצה בקשה של אחד מבעלי הזיכיון ליצור רצועת שידור¹ עם בעל זיכיון אחר באחת מסדרות הדרמה. ב-9 ביוני דחו חברי המועצה את עררו של בעל הזיכיון על החלטת המועצה. הבדיקה העלתה, כי כבר ב-29 במאי שודר פרק בסדרה בידי בעל הזיכיון שהגיש את הבקשה למועצה, ופרק נוסף, ב-5 ביוני, לפני הדיון בערעור. הרשות לא מנעה שידורים אלה ואף לא נקטה צעדים נגד בעל הזיכיון.

¹ על פי ההגדרה בכללי המועצה, רצועת שידור היא "שעות שידור מסוימות ביום המיועדות לשידור תכניות".

5. הפקה מקומית על פי הגדרתה בכללי המועצה היא תכנית שרוב יוצריה, מבצעה, הצוות הטכני-ההנדסי וצוות ההפקה שלה הם תושבי ישראל המתגוררים בה דרך קבע, ושהפקה בעבור קהל יעד ישראלי, בעברית או בערבית או בשפה אחרת, חוץ ממהדורות חדשות, תכניות ספורט ותכניות בענייני היום. לפי החוק, על בעלי הזיכיון לשדר הפקות מקומיות בהיקף שלא יפחת משליש מכלל שידורי הטלוויזיה הניתנים לציבור. הכללים מוסיפים כי השיעור יחושב מכלל השידורים בניכוי ההפקות המקומיות שהטלוויזיה הלימודית חייבת לשדר (להלן - מכסת ההפקות המקומיות). עוד מורים הכללים כי כל בעל זיכיון ישדר שלישי ממכסה זו; חישוב מכסת ההפקות המקומיות יהיה חישוב שבועי; בעל הזיכיון רשאי לסטות מהמכסה סטיות שאינן ניכרות, ובלבד שיעמוד במלוא המכסה הנדרשת בחישוב שנתי.

בספטמבר 1993 החליטה ועדת התכניות, כי בשנת ההרצה תיחשב מחצית זמן השידור של תכניות המלל והאירוח ושל התכניות העוסקות בענייני היום כחלק ממכסת ההפקות המקומיות. בכך שונתה למעשה ההגדרה של "הפקה מקומית" כפי שהובאה בכללי המועצה, בלא שהדבר קיבל את אישורה. הבדיקה העלתה, כי את מכסת ההפקות המקומיות שבעל זיכיון חייב בה מחשבת הרשות מסך שעות השידור שלו ולא ממכסת ההפקות, כנדרש בכללי המועצה. עוד נמצא, כי חישוב זה אינו שבועי, כנדרש, כי אם חודשי, וגם הוא נעשה רק עד לחודש אפריל 1994.

6. המועצה קבעה בכלליה כי במשך שנה אחת לא ישודרו בערוץ שידור (שהוא המסגרת הכוללת של שידורי הטלוויזיה) יותר משני שידורים חוזרים של תכנית; ואין זה משנה לעניין זה אם שודרו בידי אותו בעל זיכיון או בידי בעלי זיכיון שונים. בעל זיכיון המבקש לשבץ בשידוריו תכנית בשידור חוזר, יציין בלוח התכניות שהוא מגיש לאישור, היכן שודרה התכנית ומתי. אין הכללים קובעים מהו הזמן המזערי שאמור לחלוף בין השידור המקורי לשידור החוזר. הם גם אינם קובעים אם לקט של תכניות, שבחירת הקטעים שייכללו בו ועריכתם כרוכות בהשקעה של זמן, הוא בבחינת שידור חוזר, ואם הכללים החלים על שידורים חוזרים חלים גם עליו.

בתקופה שבין נובמבר 1993 ליולי 1994 שודרו עשרות שידורים חוזרים ולקטים של תכניות, מרביתם שידורים של תכניות מהפקה מקומית. בעלי הזיכיון הסבירו שיש בכך הקלה כלכלית בשל עלותם הנמוכה מחד וההכנסות מפרסומות מאידך; כמו כן הדבר מאפשר לשמור על זמן שידור התכנית. בדרך כלל נודע לרשות על שיבוצו של לקט או שידור חוזר מלוחות השידורים השבועיים שהוגשו לה לאישור, בלי שצוין מתי שודרו לאחרונה. יש שלקטים ושידורים חוזרים שודרו אף בלא ידיעתה המוקדמת של הרשות ובלא אישורה. נמצא שהיו שידורים חוזרים או לקטים של תכניות שהרשות לא אישרה תחילה, אך בסופו של דבר התירה את שידורם. כשבעלי הזיכיון פנו אל הרשות בבקשה לבטל את החלטתה שלא לאשר שידור חוזר של תכנית, הם נהגו לציין בדרך כלל שזמן הפרסומות כבר נמכר למפרסמים, וכל שינוי יגרום להם לנזקים כבדים. הרשות נהגה בגמישות יתרה בביצוע הכללים ולא עמדה על כך ששידור הלקטים והשידורים החוזרים יצוינו בלוחות השידורים החודשיים, כך שלא ייווצר מצב שבעל הזיכיון ימכור זמן פרסום ורק לאחר מכן יבקש אישור לשידורם. עוד הועלה, כי בדרך כלל אין מציינים בלוחות השידורים המתפרסמים בעיתונים היומיים אם מדובר בשידור חוזר או בלקט. הרשות הודיעה כי לאחר מועד סיום הביקורת היא החלה לדרוש מבעלי הזיכיון לציין מראש בעת תכנון לוח השידורים על שיבוצ לקטים ושידורים חוזרים כדי לקבל ממנה אישור על כך. עוד הודיעה הרשות כי בעקבות הביקורת אימצה המועצה כללים לשיבוצ שידורים חוזרים ולקטים של תכניות.

בתקופה שנבדקה נשלחו מהרשות לבעלי הזיכיון הודעות שונות על החלטות כביכול של המועצה וועדת התכניות בדבר איסור שידורם של לקטים או שידורים חוזרים בשנת ההרצה. נוסחי ההחלטות שהובאו בהודעות היו שונים זה מזה והיו ביניהם אף הבדלים מהותיים. בדיקת הפרוטוקולים של דיוני המועצה ודיוני ועדת התכניות העלתה, שלא היו החלטות כאלה כלל. גם הרשות עצמה שידרה במסגרת שידוריה שידורים חוזרים של תכניותיה. בתשובתה הודיעה הרשות כי ההנהלה סברה שטובת הצופים וטובתו של הערוץ מחייבות להביא שידורים חדשים ומקוריים ולהימנע משידורים חוזרים ולקטים, בייחוד בשנת ההרצה. גם אם לא התקבלה החלטה פורמלית במועצה, זו היתה רוח הדברים בישיבותיה. לדעת מבקר המדינה משלוח הודעות על החלטת מועצה שלא היתה הוא מעשה פסול, והרשות נהגה שלא כשורה כאשר דרשה מבעלי הזיכיון שלא לשדר שידורים חוזרים.

7. לפי הוראות החוק, המועצה רשאית לאשר מפעם לפעם התקשרות מסוימת בין בעלי זיכיונות בעניין שידורם, הפקתם או רכישתם של משדרי ספורט, תכניות תעודה, או תכניות אחרות, אם שוכנעה כי יש חשיבות בהבטחת רצף תוכני השידורים בין יחידות השידור של בעלי הזיכיון כולם או חלקם, בשים לב לחשיבותה וייחודיותה של ההפקה או הרכישה המשותפת. על פי כללי המועצה יש לקבל לכך אישור מראש של המנהל ובכתב.

ב-7 ביוני 1994 פנה אחד מבעלי הזיכיון אל יו"ר המועצה בבקשה לאשר לו ולבעל זיכיון אחר להתקשר עם חברה בחו"ל לרכישת זכויות שידור של משחקי גמר טורניר הטניס של גביע וימבלדון שישודרו בימים שבהם משדרים שני בעלי זיכיון שונים. הסכמה עקרונית לרכישה המשותפת ולשידור המשחקים ניתנה לבעלי הזיכיון יומיים לפני השידור, בכפוף להשלמת פרטים על עלות הרכישה, חלוקת המימון בין בעלי הזיכיון, ההתקשרות (נוסח החוזה) ופרטים על השידורים המתוכננים. המשחקים שודרו ב-2 וב-3 ביולי בידי שני בעלי הזיכיון. לרכישה המשותפת לא נמצא אישור בכתב ומראש של המנהל, כנדרש, ועד מועד סיום הביקורת אף לא נמצאו מסמכים ובהם הפרטים המבוקשים. בתשובתה הודיעה הרשות שעד מועד השידור לא עלה בידי הגורמים המעורבים להגיע לידי הסכם. המשחקים שודרו לאחר סיכום טלפוני ביום השידורים הראשון, בין אחד מבעלי הזיכיון לבין מנהל השיווק של החברה בעלת הזכויות, שאף שילם לה את התמורה לרכישת הזכויות. בעל הזיכיון האחר שילם לו את חלקו היחסי. לדעת מבקר המדינה, לא היה זה סביר לדרוש מבעל הזיכיון, זמן כה קצר לפני מועד השידור, להשלים פרטים בהיקף כמתואר לעיל. על הרשות היה לטפל בבקשה ולהודיע על עמדתה העקרונית בנוגע אליה ועל דרישתה להשלים פרטים כבר בסמוך למועד הגשת הבקשה בידי בעל הזיכיון. באופן זה היה מתאפשר תהליך מסודר של אישור בכתב ומראש של השידור, כנדרש בכללים.

תשדירי פרסומת

החוק מתיר לבעל זיכיון לכלול במסגרת שידוריו תשדירי פרסומת תמורת תשלום. המועצה קבעה כללים המאפשרים לרשות לפקח על בעלי הזיכיון בכל הקשור לשידורי פרסומת בשלושה עניינים: בדיקה של תסריטים או תשדירי פרסומות לפני שידורם, שיבוץ תשדירי פרסומת במהלך השידורים ואתיקה בפרסומות.

1. כללי המועצה בעניין שיבוץ תשדירי פרסומת קובעים את אורכו של המרווח בין מקבץ פרסומות אחד למקבץ פרסומות עוקב בתכניות ובסרטים עלילתיים וכן את המספר המרבי של המקבצים המותרים בשעה. במהלך פרק הזמן הנסקר התעוררו חילוקי דעות בין הרשות לבין בעלי הזיכיון בדבר הגדרתו של "מרווח": הרשות הגדירה אותו מסופו של מקבץ פרסומת אחד ועד

לתחילתו של המקבץ הבא, ואילו בעלי הזיכיון סברו שהוא מתחילתו של מקבץ אחד ועד לתחילתו של המקבץ הבא. לאחר דיונים פנימיים ברשות ו"בירור משפטי וענייני" הודיעה הרשות ביוני 1994 לבעלי הזיכיון, כי יש לפעול לפי הגדרתה היא; אולם ב-10 ביולי היא הודיעה להם, שלפי שעה ינהגו לפי ההגדרה המקובלת עליהם, חוץ מבסרטים עלילתיים, במשחקי ספורט ובמהדורות חדשות. ב-30 באוגוסט אותה שנה, לאחר מועד הביקורת, אישרה המועצה את הגדרתו של "מרווח" לפי הפרשנות של בעלי הזיכיון.

אחת הבעיות היותר קשות שעמן התמודדה הרשות היתה אכיפתם של הכללים בכל הנוגע למרווחים בין מקבצי פרסומת, בייחוד בתכניות ששודרו בשעות צפיית השיא (19:00 - 23:00), בתכניות בשידור חי ובסרטים עלילתיים. המנהל רשאי להתיר לבעל זיכיון לקצר במידה סבירה את המרווח בין מקבץ למקבץ, ובלבד שלא ישודרו יותר משלושה מקבצי פרסומת באותה שעה. הבדיקה העלתה כי המנהל התיר לבעלי הזיכיון, בעיקר בתקופות שלפני חגים, לשבץ מקבצים של תשדירי פרסומת במרווחים קצרים מהנדרש. בדוחות בקרת שידורים לתקופות האמורות שהכינו המפקחים במרכז שידור ובקרה לא נמצא שנבדק אם שודרו יותר משלושה מקבצי פרסומת בשעה.

החריגות של בעלי הזיכיון מכללי השיבוץ, בכל הנוגע למרווחים בין מקבצים בסרטים עלילתיים, היו נושא לדיון בפורומים שונים ברשות במהלך החודשים אפריל - מאי 1994. בכמה מהדיונים נפלו החלטות שונות זו מזו עד כדי יצירת בלבול בקרב בעלי הזיכיון, אך הקו המאפיין היה מתן הקלות לבעלי הזיכיון. בתשובתה הודיעה הרשות, כי היא הגמישה את הכללים לשיבוץ תשדירי פרסומת לאחר שהתברר שעלותם של הסרטים העלילתיים גבוהה מאוד. באוגוסט 1994, לאחר מועד סיום הביקורת, אישרה המועצה כללים חדשים לשיבוץ תשדירי פרסומת, ובהם כללים הנוגעים למרווחים בין המקבצים בסרטים עלילתיים ובתכניות בשידור חי, שהיתה בהם הקלה עם בעלי הזיכיון.

בעיה אחרת שלא נאמר עליה דבר בכללי השיבוץ, ועד מועד סיום הביקורת לא נמצא לה פתרון, היתה המרווחים בין מקבצי פרסומת בזמן המעבר מהשידורים של הטלוויזיה הלימודית ושל חברת החדשות לשידורים של בעל זיכיון. פעמים רבות היו המרווחים האלה קצרים בהרבה מהנדרש בכללי השיבוץ. מבחינת הצופה מה שמשנה הוא עומס הפרסומות המשודרות בפרק זמן קצר ולא מי משדר אותן. באוקטובר 1994, לאחר מועד הביקורת, החליטה ועדת הפרסומות, כי במעבר בין בעל זיכיון אחד למשנהו תותר גמישות במרווחים בין המקבצים, ובלבד ששיעור תשדירי הפרסומת המותרים בשעה לא יהיה גדול מהמותר לפי הכללים.

2. לפי החוק זמן השידור המרבי לתשדירי פרסומת שבעל זיכיון רשאי להקצות בכל שעת שידור לא יעלה על שש דקות, אך המועצה רשאית להתיר לבעל זיכיון הקצאה שונה של זמן תשדירי פרסומת, ובלבד שיקצה להם לא יותר מ-10% מזמן השידורים הכולל העומד לרשותו ביממה. בתיקון לכללי השיבוץ שאושר בידי המועצה בנובמבר 1993 נקבע, כי בשנת ההרצה רשאי בעל זיכיון להקצות לתשדירי פרסומת ארבע דקות נוספות בכל יום שידורים, בשעות צפיית השיא. תיקון זה איפשר לבעלי הזיכיון לשדר עד שבע דקות של תשדירי פרסומת בכל שעה מארבע שעות צפיית השיא. התברר, כי גם לאחר הקלה זו לא הצליחה הרשות לאכוף עליהם את הכללים, והיו חריגות תכופות ומרובות מהזמן המרבי לתשדירי הפרסומת, שהביאו את הרשות לשלוח אל בעלי הזיכיון מכתבי נזיפה ואזהרה רבים.

במארס 1994 התירה הרשות לבעל זיכיון "באופן חד-פעמי" לשדר בתכנית מיוחדת "11 דקות במקום 10 דקות" של תשדירי פרסומת בשעה. באישור זה ניתן למעשה היתר להאריך את זמן שידור הפרסומות מ-7 דקות בשעת צפיית שיא ל-11 דקות, כש-10 דקות כבר נתפסו ברשות כמובנות מאליהן. ביולי אותה שנה הודיעה הרשות

לבעלי הזיכיון, כי החל ב-1 באוגוסט יותר להם לשדר עד 10 דקות פרסומת במהלך שעת שידור אחת, בכל אחת משעות היום, ובלבד ששיעור הזמן הכולל של הפרסומות לא יהיה יותר מ-10% מזמן השידורים הכולל העומד לרשותם ביממה. יצוין כי בהודעת הרשות לא הוגבל ההיתר לשנת ההרצה. שינוי זה בכללים אישרה המועצה רק לאחר מועד סיום הביקורת, בישיבתה מ-30 באוגוסט 1994, ותחילתו נקבעה ל-1 באוגוסט.

3. בסוף מאי 1994 אישרה המועצה לבעלי הזיכיון, לאחר שזכו במשותף במכרז של ההתאחדות לכדורגל לשידור של משחקי הליגה הלאומית בטלוויזיה במשך שלוש שנים, לפתוח במשא ומתן עם ההתאחדות. מטרת ההתקשרות המשותפת היו לאפשר עמידה בעלויות הגבוהות ולהגדיל את שיעור הצפייה בימי שבת, שבהם ההכנסות נמוכות. ביוני אותה שנה אישרה המועצה כמה הקלות בכלליה בנוגע לשידור תשדירי פרסומת בזמן שידור משחק כדורגל בשידור ישיר, והן אף קיבלו ביטוי בתיקונים לכלליה שאושרו בידי המועצה באוגוסט 1994. בין שאר התיקונים נקבע שבעל זיכיון רשאי לשבץ תשדירי פרסומת בהפסקת המחצית, ומקבץ התשדירים יכול להיות ארוך מארבע דקות, ובלבד שלא יחרוג מעשר הדקות המותרות בשעה; כמו כן נקבע שהמנהל רשאי לאשר שידור תשדירי פרסומת לבירה בזמן תחרות ספורט בשידור ישיר, או בזמן שידור מגזין ספורט מיוחד, אם שוכנע כי אין מדובר בפרסומת המכוונת לקטינים או שמופיעים בה קטינים (בתכניות אחרות מתירים הכללים לשדר תשדירים כאלו רק מהשעה 22:00). תוקפם של תיקונים אלה הוא לשנה, והמועצה רשאית להאריךם מפעם לפעם. בתיקונים אלה עשתה המועצה כברת דרך נוספת לקראת בעלי הזיכיון.

4. לפי כללי השיבוץ, לא ישדר בעל זיכיון תשדיר פרסומת למוצר או שירות אחד יותר מפעמיים בשעה. בתקופה הנסקרת הרבו בעלי הזיכיון להפר גם כלל זה, ושידורו תשדיר פרסומת למוצר או לשירות אחד עד חמש פעמים בשעה. גם בעניין זה שיגרה הרשות לבעלי הזיכיון, שבשידוריהם הועלו ההפרות, מכתבי נזיפה ואזהרה, ואף השתמשה בסמכותה ליטול זמן שידור (ראה להלן). אולם הבדיקה העלתה, כי למרות זאת היא לא תמיד הצליחה לאכוף את הכלל האמור.

5. בעלי הזיכיון משדרים תשדירי פרסומת מהפקה מקומית ותשדירים שהופקו בחו"ל. בכללי השיבוץ נקבע, כי שיעור תשדירי הפרסומת מהפקה מקומית יהיה לפחות 75% מתשדירי הפרסומת שבעל זיכיון משדר לראשונה במהלך שנה. עד יולי 1994, מועד סיום הביקורת, לא עשתה הרשות בדיקה כלשהי, אף לא בדיקה מדגמית, של שיעור תשדירי הפרסומת מהפקה מקומית. לפי הערכה ברשות, היה שיעור תשדירי הפרסומת מהפקה מקומית בחודשים פברואר - אפריל 1994, פחות מ-50%.

6. החוק אוסר על בעל זיכיון לכלול במישדר שאינו תשדיר פרסומת דבר שהוא בגדר פרסומת גלויה או מוסווית ואשר עבור שידורו הוא קיבל תמורה כספית. בעל זיכיון לא יקבל תמורה אחרת בגין שידור כאמור, אלא בהתאם לכללים שקבעה המועצה. המועצה מגדירה בכלליה "פרסומת אגב", "פרסומת מוסווית" ו"פרסומת בלתי מודעת". הכללים מתירים, בתנאים מסוימים, פרסומת אגב, כגון שלטי פרסומת בתחרות ספורט.

בנובמבר 1993, קודם שהחלו השידורים, החליטה המועצה כי בתכנית שהיא שעשועון לא יוזכר שם החברה שהיא בעלת המוצר המוענק לזוכה בתחרות כמתנה. על אף החלטה זו, שהובאה לידיעת בעלי הזיכיון, היו תכניות - שעשועונים ותכניות בידור שחולקו בהם פרסים - שהוזכר בהן שם החברה נותנת הפרס, ולא פעם אף הוספו דברים על טיב המוצר. בינואר 1994 הפכה המועצה את החלטתה על פיה ואישרה לנקוב בשמה של החברה המעניקה פרסים למשתתפים בשעשועונים, ובלבד שלא יצינו את איכויות המוצר. בהודעתה של הרשות לבעלי הזיכיון בדבר

החלטתה זו, הוגדר גם מהו "שעשועון נושא פרסים"; לפי ההגדרה שבהודעת הרשות זוהי תכנית אולפנית במתכונת של משחק טלוויזיה עם קהל ומשתתפים המתחרים ביניהם בפעילות באולפן. הרשות הורתה שאין לתת יותר משלושה פרסים בתכנית אחת; ציון שם יוצר המוצר הניתן כפרס יאוזכר לכל היותר פעמיים בכל שידור, פעם בפתח התכנית ופעם בעת מתן הפרס.

מן המסמכים עולה, כי הרשות לא הצליחה לאכוף את הוראותיה, וברוב התכניות האמורות הוענקו יותר משלושה פרסים, ויוצר המוצר שניתן כפרס הוזכר יותר מפעמיים ובמועדים שונים במהלך התכנית. בכמה מהתכניות הוספו דברים על טיב המוצר. הוראות הרשות גם לא נדונו במועצה ולא קיבלו את אישורה. בתשובתה הודיעה הרשות, שלאור הניסיון שנצבר במהלך שנת ההרצה מתגבשת עמדה בעניין השעשועונים והפרסים הניתנים בהם והיא תבוא לידי ביטוי בכללי המועצה. לדעת מבקר המדינה, על הרשות לתת את הדעת, בעת גיבוש עמדתה, כי מענק הפרסים בשעשועונים תוך ציון שם יוצר המוצר מהווה פרסומת אגב שעלותה נמוכה פי כמה מעלות הפקתו של תשדיר פרסומת ושידורו, ולכן היא כדאית לחברות המעניקות את הפרסים; ובעלי הזיכיון מעוניינים להגדיל את מספר התכניות מהסוג הזה, משום שהענקת הפרסים מעלה את שיעורי הצפייה. ראוי לציון, כי חלה עלייה במספר התכניות הנותנות פרסים, מ-6 בחודשי השידור הראשונים ועד ל-11 ביולי 1994.

הרשות מצאה שפעמים רבות שודרו פרסומות אגב בתכניות בידור שונות מהפקות מקומיות. הרשות העירה על כך לבעלי הזיכיון, ובדרך כלל הם השיבו לה שלא קיבלו תמורה כספית כלשהי בעד הפרסומות הללו. למשרד מבקר המדינה נמסר כי מאחר שאין בידי הרשות האמצעים לבדוק אם בעל זיכיון קיבל תמורה כלשהי בעבור פרסומת אגב, היא הבהירה לבעלי הזיכיון כי מחובתם לדאוג לכך שבתכניות המופקות בידי חברות הפקה חיצוניות לא יהיו פרסומות כאלה. הבדיקה העלתה, כי הרשות לא הצליחה לאכוף על בעלי הזיכיון שלא לשדר פרסומות אגב בתכניות בידור.

נטילת זמני שידור בידי הרשות

לפי החוק, הרשות רשאית ליטול זמני שידור מבעל זיכיון שהפר בשידוריו כלל מכללי המועצה או הוראה שניתנה לפיהם. החוק מפרט כמה זמן רשאית הרשות ליטול על כל הפרה. החוק גם קובע כי זמני השידור שיינטלו יתוספו לשידורים מטעם הרשות.

מינואר עד יולי 1994 השתמשה הרשות שש פעמים בסמכותה ליטול זמני שידור מבעלי הזיכיון בשל הפרות הכללים הנוגעים לתשדירי פרסומת בלבד ולא בשל הפרות של כללי התכניות (ראה לעיל). הרשות החליטה על שימוש בסמכות זו לאחר ששיגרה לבעלי הזיכיון מכתבי נזיפה ואזהרה רבים, בעיקר בעקבות ריבוי הפרות הכללים בכל הנוגע למרווחים בין מקבצים, לשידור פרסומת למוצר או שירות אחד יותר מפעמיים בשעה ולשידור מקבצים במספר הגדול מהמותר בשעה. הבדיקה העלתה, כי ברשות לא תמיד נרשם מהי השעה שבה ניטל זמן הפרסומת; מהו תשדיר הפרסומת שלא שודר; אם שידר בעל הזיכיון תשדירי פרסומת יותר מן המותר ביום; מה שודר במקום תשדירי הפרסומת שהרשות נטלה. בתשובתה הודיעה הרשות, כי בעקבות הביקורת נקבעו דרכים לתיעוד ולרישום נטילת זמן שידור.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב הרשות לכך שגם כאשר היא השתמשה בזכות המוקנית לה בחוק לנטילת זמני שידור כדי לאכוף את כלליה, היא חזרה בה והקלה עם בעלי הזיכיון ולא היתה עקבית במועדי הנטילה. כמו כן נמצא, שמבין בעלי הזיכיון שניטל מהם זמן שידור, היו שהפרו את הכללים ביום הנטילה. נטילת

זמן שידור היא סנקציה חמורה, מפני שהיא אמורה לפגוע בהכנסות של בעל זיכיון, ויש בה כדי להרתיע בעלי זיכיון מביצוע הפרות חוזרות ונשנות של הכללים, בתנאי שתיעשה כראוי. הרשות הודיעה, כי בעקבות הביקורת נקבע שנטילת זמן שידור תתבצע באותה שעה שבה נעשתה ההפרה, ויוגבלו דקות הפרסומות באותה שעה וכן בכלל דקות הפרסומות המותרות באותו יום.



הערוץ השני הוא הראשון בארץ המשדר שידורי טלוויזיה מסחריים בפיקוח ציבורי. הערוץ מופעל בידי שישה גופים: שלושה בעלי זיכיון פרטיים, הטלוויזיה הלימודית, חברת החדשות והרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, אשר על פי החוק מוטל עליה גם הפיקוח הציבורי על המשדרים. הערוץ הוקם ומופעל על חשבון בעלי הזיכיון בלבד. מתכונת זו של שידורים מקשה על הרשות לאכוף את הוראות החוק, כללי המועצה ודרישות המכרז, מצד אחד, ומקשה על בעלי הזיכיון, שהם גופים מסחריים הפועלים למטרות רווח, להסתגל לפיקוח הציבורי, מצד אחר.

במהלך השנה מאז נובמבר 1993, מועד תחילתם של שידורי הערוץ, הצליחו כל הנוגעים בדבר להביא לשינוי בהרגלי הצפייה של הציבור ולהיות גורם מתחרה לטלוויזיה הישראלית של רשות השידור. עם זאת, ממצאי הביקורת מראים שהרשות לא תמיד פעלה על פי כללי המועצה לשידורי תכניות בטלוויזיה והכללים לשיבוץ תשדירי פרסומות, ולא תמיד הצליחה לאכוף אותם על בעלי הזיכיון ואף הגמישה אותם והלכה לקראת בעלי הזיכיון. גם כאשר השתמשה הרשות בסמכותה על פי החוק, ונטלה מבעלי הזיכיון זמן שידור, לאחר שהפרו את הכללים הפרות חוזרות ונשנות, היא הקלה עמהם ולא נטלה את מלוא זמן השידור שהחליטה ליטול מהם.

הפרות כללי המועצה לשיבוץ תשדירי פרסומות בידי בעלי הזיכיון הביאו לשידור מספר גדול יותר של תשדירים בשעה. בתחילת יוני 1994 עשתה הרשות סקר לבדיקת עמדת הצופים כלפי תשדירי הפרסומות, ומהסקר עלה, כי 64% מהנשאלים (לעומת 53% בסקר הקודם) סברו "שיש יותר מדי פרסומות". לקראת סוף שנת ההרצה תיקנה המועצה את כלליה, הקלה והגמישה אותם, בעיקר בנושאים שבהם היו הפרות רבות מצד בעלי הזיכיון. על סמך הניסיון שנצבר בשנת ההרצה, מן הראוי שהרשות תקפיד שבעלי הזיכיון יפעלו לפי כללי המועצה ולא תשנה אותם בהתאם לדרישותיהם.

ענייני מינהל וכספים

ריכוז ממצאים

על פי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, הכנסות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו הן משני מקורות עיקריים: דמי זיכיון, המשולמים בידי בעלי הזיכיון בשיעורים קבועים שנקבעו בתקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (כספים),

התשנ"ב-1992, ותמלוגים, שישולמו החל בשנה השנייה לשידורים מהכנסותיהם של בעלי הזיכיונות, מביצוע שידורים וממתן שירותים. עוד קובע החוק כי אם הוצאות הרשות יהיו גדולות מהכנסותיה מדמי הזיכיון, היא תהיה רשאית להשתמש בכספי התמלוגים להשלמת החסר; את יתרת התמלוגים עליה להעביר לאוצר המדינה. שידורי הרשות הופעלו בנובמבר 1993.

אין החוק או התקנות קובעים, מה ייעשה בהכנסות הרשות מדמי זיכיון שאינם מנוצלים לצרכיה, ואין לה תמריץ לצמצם את הוצאותיה. העדר תקנות בעניין זה הוא פתח לניצול לא יעיל של התקציב.

הרשות לא עמדה בלוח הזמנים שנקבע בהסכם עם בעלי הזיכיון להקמת תחנות השידור ואף לא בלוח הזמנים הנקוב בדברי ההסבר לתקציב שהגישה לשנת 1994. משום כך היא לא יכלה להשקיע בהקמת תחנות השידור ובצידון אלא חלק קטן מהסכום שנתקבל לצורכי ההקמה כהלוואה מהזכיינים.

מאז הקמתה מעסיקה הרשות מספר רב של יועצים. מפרוטוקול ישיבת ועדת הכספים של הרשות שהתקיימה ביוני 1993 עולה, כי לרשות היה קשה לעקוב אחרי שעות העבודה של היועצים. רק באמצע 1993 קבע מנהל הרשות לכל יועץ מכסת שעות. מקצת היועצים חרגו מהמכסה שנקבעה להם והגישו חשבונות על שעות עבודה רבות יותר.



בפברואר 1991, כשנה לאחר פרסום חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התשנ"א-1990 (להלן - החוק), מונתה לרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (להלן - הרשות) מועצה; ביוני 1991 מונה לה מנהל כללי, והוא החל בעבודתו בספטמבר אותה שנה. באוקטובר אותה שנה החלו לפעול ועדות משנה של המועצה, ובהן ועדת הכספים ועדת המכרזים. בנובמבר 1993, לאחר שנבחרו בעלי הזיכיונות של הרשות, החלו שידוריו של הערוץ השני.

הכנסות הרשות הן משני מקורות עיקריים: דמי זיכיון, המשולמים בידי בעלי הזיכיון בשיעורים קבועים שנקבעו בתקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (כספים), התשנ"ב-1992 (להלן - התקנות), ותמלוגים, שישולמו מהשנה השנייה לשידורים מהכנסותיהם של בעלי הזיכיונות מביצוע שידורים וממתן שירותים. הוצאותיה הרגילות העיקריות של הרשות הן: שכר עובדים, הוצאות מינהליות והוצאות על הפצת השידורים ועל סקרי צפייה.

על פי החוק הוקמה בידי מועצת הרשות חברת חדשות, אשר לה זיכיון להפיק ולשדר מהדורות חדשות ויומני חדשות במסגרת שידורי הטלוויזיה. החוק קובע, כי הרשות תממן את התפעול השוטף של חברת החדשות, ואילו את מרכיביו יקבע השר הממונה בתקנות. על פי התקנות, דמי הזיכיון שכל זכייין משלם יכללו את חלקו היחסי בתקציב התפעול השוטף של חברת החדשות.

בחודשים אוגוסט - ספטמבר 1994 בדק משרד מבקר המדינה ענייני מינהל וכספים ברשות.

תקציב הרשות וביצועו

1. על פי החוק, הכנסות הרשות הן מדמי זיכיון שנתיים, בשיעורים שנקבעו בתקנות, המשולמים לרשות בידי בעלי הזיכיון לשידורי טלוויזיה, ומתמלוגים בשיעור של שמונה אחוזים מהכנסותיהם של בעלי הזיכיון מביצוע שידורים וממתן שירותים. בהוראת שעה בתקנות, כפי

שנקבעו בתחילת 1993, נקבע, שבשנת הזיכיון הראשונה לא ישלם בעל זיכיון תמלוגים על הכנסותיו. על פי התקנות, דמי הזיכיון כוללים סכום בסיסי של 8.25 מיליון ש"ח לשנת הזיכיון הראשונה וכן סכום שהוא תקציב התפעול השוטף המאושר של חברת החדשות לשנה שבעדה משולמים דמי הזיכיון (בחלוקה יחסית בין בעלי הזיכיונות). התקנות גם קובעות, כי הטלוויזיה החינוכית תשלם דמי זיכיון שנתיים בשיעור של 30% מהכנסותיה. מנובמבר 1993, המועד שבו הוחל בהפעלתם של שידורי הערוץ השני, ועד 30.9.94 קיבלה הרשות דמי זיכיון בסכום של 27.2 מיליון ש"ח משלושת בעלי הזיכיון ו-963,600 ש"ח מהטלוויזיה החינוכית.

על פי החוק, אם הוצאות הרשות יהיו גדולות מהכנסותיה מדמי הזיכיון, היא תהיה רשאית להשתמש בכספי התמלוגים להשלמת החסר; את יתרת התמלוגים על הרשות להעביר לאוצר המדינה. סעיף זה בחוק הוא מעין "ברז ביטחון" לרשות, שכן הוא מאפשר לה לכסות את גירעונותיה בעזרת כספי התמלוגים; לבעלי הזיכיון אין, לכאורה, עניין לצמצם את הוצאותיה של הרשות, כיוון שהם משלמים דמי זיכיון ותמלוגים בלא קשר להוצאות אלו.

אין החוק או התקנות קובעים, מה ייעשה בהכנסות הרשות מדמי זיכיון שאינם מנוצלים לצרכיה, ואין בהם תמריץ לרשות לצמצם את הוצאותיה ולהקפיד שלא יחרגו מהכנסותיה מדמי הזיכיון. העדר תקנות בעניין זה הוא פתח לניצול לא יעיל של התקציב. בעניין יתרות בלתי מנוצלות בתקציב התפעול השוטף של חברת החדשות נקבעו תקנות, ועל פיהן על חברת החדשות להעביר את היתרות לרשות בתוך 15 יום מתום השנה השנייה לשידורים, ובכל שנה שלאחריה. לדעת מבקר המדינה, יש לשקול קביעת תקנות בעניין יתרות תקציב בלתי מנוצלות של הרשות, תקנות שישמשו תמריץ לחיסכון בכספי הרשות.

2. החוק קובע, כי מועצת הרשות תדון בהצעת התקציב של הרשות שהגיש לה המנהל הכללי ותאשרה, כפי שהוצע לה, או בשינויים שייראו לה. המועצה תקבל, לפי דרישתה, דינים וחשבונות מהמנהל ומוועדות המשנה. עוד קובע החוק, כי על המנהל הכללי להכין את הצעת התקציב של הרשות לכל שנת כספים ולהגישה למועצה לאישור לא יאוחר מחודשיים לפני תחילתה של כל שנת כספים; במהלך 1993 הוכנו בידי הרשות, לפי בקשת המועצה וועדת הכספים, תקציבי ביניים, קצתם בדיעבד. בספטמבר אותה שנה נתבקש המנכ"ל להכין הצעת תקציב לחודשים אוגוסט - דצמבר 1993, והיא הוגשה באוקטובר אותה שנה.

הצעת תקציב הרשות לשנת 1994, השנה הראשונה המלאה להפעלת שידורי הערוץ השני, הוגשה לוועדת הכספים של הרשות בפברואר אותה שנה ואושרה בידי מועצת הרשות רק ב-30 במאי אותה שנה. על פי הודעת הרשות, זהו תקציב מסגרת בלבד שנקבע בהתאם להתפתחויות בתחום הרדיו האזורי, משרדי הרשות ומערך השידור. התקציב הרגיל שנקבע לשנת 1994 היה כ-26.4 מיליון ש"ח. הכנסותיה של הרשות הן בעיקר מדמי הזיכיון שמשלמים לה בעלי הזיכיון. עיקר הוצאותיה של הרשות הן על שכר עובדים, על הפקות וסקרי צפייה, על הפצת השידורים ועל תפעול מרכז השידור והבקרה.

לרשות נקבע גם תקציב פיתוח להקמת מערך המשדרים ולהפעלתם. תקציב זה ממומן באמצעות הלוואה מבעלי הזיכיון בהתאם להסכם שנחתם עמם (ראה להלן). לשנת 1994 נקבע תקציב פיתוח בסך 17.5 מיליון ש"ח, רובו נועד להקמת תחנות שידור (13.4 מיליון ש"ח) ולהקמת מרכז שידור ובקרה (1.8 מיליון ש"ח). בהצעת התקציב נכלל גם תקציב עבור הרדיו האזורי; ההכנסות ממכירת מסמכי המכרזים לרדיו האזורי ומהשתתפות במכרזים נאמדו ב-750,000 ש"ח; ההוצאות על ייעוץ להכנת המכרזים, בדיקתם והקמת מרכז בקרה נאמדו אף הן ב-750,000 ש"ח. חלק מהמכרזים לתחנות הרדיו האזוריות התפרסמו במחצית דצמבר 1994.

3. לוועדת הכספים של הרשות הוקנו כל הסמכויות הנוגעות לפיקוח על הניהול הפיננסי; הבקרה של מועצת הרשות על הוצאותיה הכספיות של הרשות נעשתה באמצעות הוועדה, המאשרת הזמנות והתקשרויות שסכומן גדול מ-30,000 ש"ח. מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עולה, כי מאז הקמתה של הרשות ב-1991 קיימה ועדת הכספים 20 ישיבות. מבדיקת הנוכחות של חברי ועדת הכספים עולה, כי שניים מארבעת חבריה לא נכחו במרבית הישיבות.

4. עד דצמבר 1993 נוהלו חשבונות הרשות בידי מנהלת חשבונות עצמאית שהועסקה בשליש משרה (יומיים בשבוע). בדיקת חשבונותיהם של היועצים שהועסקו ברשות והחשבונות שהגישו לה חברות ייעוץ והנדסה שהכינו את מכרזי הרשות במהלך 1992 ו-1993, לא נעשתה בידי עובדים מקצועיים. רק בדצמבר 1993 מונה לרשות סגן מנהל כללי לכספים, ובתחילת 1994 מונתה חשבת.

תקציב פיתוח

1. על פי החוק, הרשות תתכנן, תקים ותפעיל, בעצמה או באמצעות אחרים, תחנות שידור, שיאפשרו הפצת שידורי הטלוויזיה וקליטתם בכל רחבי הארץ, הכל במימון של בעלי הזכויות ובסכומים שהרשות תחליט עליהם; תחנות השידור יהיו בבעלותה ובפיקוחה של הרשות.

בעקבות המכרז למתן הזכויות לשידורי הטלוויזיה נחתמו ביוני 1993 הסכמים עם שלושת הזוכים במכרזים. מההסכמים עולה, כי כל אחד מבעלי הזיכיון נדרש להעמיד לרשות הרשות כספי מימון בהיקף של 22.5 מיליון ש"ח להקמת תחנות השידור ולהפעלתן במהלך כשנה וחצי מחתימת ההסכמים. על פי כללי הרשות ועל פי ההסכמים שנחתמו עם הזכיינים, כספים אלו יוחזרו להם בתשלומים חודשיים שיקוזזו מהתמלוגים שהם ישלמו לרשות בכל חודש החל בנובמבר 1994, ושיהיו צמודים למדד יוקר המחיה וישאו ריבית של 3%. במועד חתימת ההסכמים, יוני 1993, העביר כל אחד מבעלי הזיכיון לרשות סך של 3.5 מיליון ש"ח כהלואה נושאת ריבית והצמדה; בסך הכל קיבלה אפוא הרשות 10.5 מיליון ש"ח.

במהלך 1993 התברר כי לא בוצע רוב התכנון להקמת תחנות השידור: רוב האתרים שאותו שהרשות בחרה להקמת תחנות שידור לא אושרו בידי הרשויות המקומיות, והרשות היתה צריכה לחפש אתרים חדשים ולהתחיל שוב את הליכי האישור השונים. עד דצמבר אותה שנה הוציאה הרשות מהכספים שניתנו לה בידי בעלי הזיכיון רק כ-1.8 מיליון ש"ח עבור הוצאות שונות הכרוכות בהקמת תשתית להקמת מערך המשדרים. בשל כך נשארו בקופתה יתרות כספים גדולות מכספי ההלוואה של בעלי הזיכיון, והן הופקדו בפקדונות לזמן קצר ובאגרות חוב.

לא היה טעם שהרשות תגבה כספי מימון יותר מהדרוש, והדבר גרם לה להפסדים קלים. כדי למנוע מצב זה הודיע הסמנכ"ל לכספים החדש של הרשות לבעלי הזיכיון, בינואר 1994, כי הרשות תדרוש את הסכומים המגיעים מהם למימון הקמת תחנות השידור על פי קצב התקדמות התכנון והבנייה (ולא על פי ההסכמים שנחתמו עמם).

2. לשנת 1994 תוכננה הקמתן של שמונה תחנות שידור. למטרה זו הוקצו בתקציב לאותה שנה כ-5.37 מיליון ש"ח, ו-8.04 מיליון ש"ח נוספים הוקצו לצידודן. בנובמבר 1994 נמצאו רק שתיים מבין שמונה התחנות בשלבי בנייה מתקדמים, ועוד שלוש היו בשלבי תכנון מתקדמים. מנתונים אלו עולה, כאמור, כי העבודות לבניית התחנות וצידודן לא נעשו על פי לוח הזמנים שנקבע בהסכם עם בעלי הזיכיון ואף לא על פי לוח הזמנים הנקוב בדברי הסבר לתקציב שהגישה הרשות לשנת 1994. בתשובה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי מסיבות שאינן תלויות בה נגרמו

עיצובים בתהליך הבנייה של תחנות השידור: עיצובים במתן היתרי בנייה במחוזות השונים והתדיינות בבתי המשפט בסוגיית מכרז המשרדים.

בנובמבר 1994 החליטה ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל, כי השלמת מערך המשרדים של הערוץ השני ופריסתו ברחבי הארץ כדי לאפשר לציבור לקלוט אותו, הן משימה בעלת חשיבות עליונה. הוועדה החליטה כי תוקם ועדה בין-משרדית, בהשתתפות המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, נציגי רשויות על פי דין ורשויות מקומיות, וועדה זו תגיש את המלצותיה לקידום הקמת המשרדים לוועדת השרים לתיאום ומינהל.

העסקת כוח אדם ויועצים

1. בספטמבר 1994 העסיקה הרשות 31 עובדים. על פי התקציב לאותה שנה הגיע תקן כוח האדם ל-38.1 משרות (כולל הרדיו). למנהל הכללי של הרשות כפופים חמישה עובדים בכירים: סמנכ"ל לטלוויזיה, סמנכ"ל לרדיו, סמנכ"ל-מנהל כספים, יועץ משפטי ומהנדס ראשי; כן מונה לתפקיד הממונה על תלונות הציבור.

2. הרשות העסיקה מאז יוני 1991 מזכיר כללי, שמונה לתפקידו בלא מכרז על יסוד החלטת המועצה שניתנה מכוח סעיף 30 ב' לחוק, שלפיו היא רשאית, מטעמים מיוחדים, להחליט על משרות שלא תחול עליהן חובת מכרז (בנושא זה, ראה דוח שנתי 42, עמ' 808). אף שהרשות העסיקה את המזכיר הכללי מיוני 1991, עד סוף 1992 היא לא חתמה עמו על חוזה העסקה, עקב חילוקי דעות בינו לבינה באשר להגדרת תפקידו, ועקב הדרישות שהיו לו בכל הקשור לשכר ולתנאים נלווים. במשך שנה ניהלה הרשות התכתבויות עם משרד האוצר, עם המועצה ועם המזכיר הכללי עצמו בעניין הרכב שנשכר עבורו, לאחר שלא אושרה רכישת רכב עבורו. רק באוקטובר 1992 היא הודיעה לו על סיום השכירות של הרכב וכן על סיום השימוש במכשיר הטלפון הנייד שנרכש עבורו, ושב הותרו לו שיחות בסכום של 1,100 ש"ח בחודש. באפריל 1993 הודיעה הרשות למזכ"ל, כי שירותו נסתיים וכי המשרה בוטלה.

3. מאז הקמתה מעסיקה הרשות מספר רב של יועצים קבלניים: יועצים משפטיים, יועץ כלכלי, יועץ הנדסי ועוד. בחירת היועצים נעשתה בידי מנכ"ל הרשות ואושרה בידי המועצה או ועדות המשנה שלה. הרשות העסיקה יותר מ-20 יועצים, ושכרם הכולל מאז 1991 ועד סוף 1993 היה כ-4.5 מיליון ש"ח. מסכום זה שולמו כ-2.7 מיליון ש"ח ליועצים המשפטיים וליועץ הכלכלי.

4. עד אמצע 1993 לא נקבעה ליועצים מכסת שעות ייעוץ, וכל יועץ הגיש חשבון על בסיס שעות העבודה שעליהן דיווח. מדברי אחד מחברי המועצה, כפי שהובאו בפרוטוקול של ישיבת ועדת הכספים שהתקיימה ביוני אותה שנה, עולה, כי לרשות לא היה ניסיון בהעסקת יועצים, ולכן היא התקשתה לעקוב אחרי שעות העבודה שלהם. רק באמצע אותה שנה קבע מנהל הרשות לכל יועץ מכסת שעות לעבודתו. מקצת היועצים חרגו מהמכסה שנקבעה להם והגישו חשבונות על שעות עבודה רבות יותר, והרשות שילמה להם על פי חשבונות אלה.

5. היועץ הכלכלי של הרשות הועסק מספטמבר 1991 ועד סוף ינואר 1994 בעיקר בטיפול בהיבטים הכלכליים והכספיים של הפעלת הערוץ השני. מועצת הרשות אישרה את מינויו בסוף אוגוסט 1991 לאחר ששמו הועלה בידי יו"ר הרשות והמנכ"ל כמועמד היחיד לתפקיד. החוזה שנחתם עמו לא הגדיר את מספר השעות שבהן יועסק. בשנתיים וחצי שבמהלכן הועסק היועץ הוארך חוזה ההעסקה פעמים מספר, חלק בדיעבד. בסוף אוקטובר 1993 כתב מנכ"ל הרשות ליו"ר ועדת הכספים, כי "התעסקה של משרד היועץ הכלכלי היא נמוכה ביותר, ולמעשה

בשבועות האחרונים לא היתה פעולה כלל". אף על פי כן, ולא מובן מדוע, נחתם עם היועץ הסכם הארכה למשך שישה חודשים. מכסת השעות שאושרה לו לפרק זמן זה הוגבלה ל-450 שעות, ועבורן שולמו לו 80,000 ש"ח. מאז תחילת העסקתו ועד לסוף 1993 קיבל היועץ הכלכלי מהרשות 1,054,000 ש"ח.

6. באמצע 1991 בחרה ועדת משנה של מועצת הרשות שני משרדי עורכי דין שייצגו את הרשות. השניים נבחרו מבין ארבעה משרדי ייעוץ משפטי שהוצגו לפני הוועדה. שני המשרדים שנבחרו הועסקו בו-זמנית, כאשר משרד אחד היה למעשה משרד הייעוץ הראשי, ואילו המשרד האחר נתן ייעוץ בעניינים מיוחדים. כאמור, מתחילת העסקתם של היועצים לא נקבעה הגבלה על מספר השעות שבהן יועסקו. עד סוף דצמבר 1993 שולם למשרד הייעוץ המשפטי הראשי שכר טרחה כולל בסך 1,161,000 ש"ח, ולמשרד האחר שולמו 498,000 ש"ח. העסקתו של משרד זה הופסקה במהלך 1993.

בפברואר 1994 הוחלט בוועדת מינהל, ארגון וכוח אדם של המועצה כי ינוהל משא ומתן עם היועץ המשפטי הראשי על שכר טרחה שנתי כולל. בסופו של דבר סוכם עמו על שכר טרחה של 4,500 דולר בחודש. בסכום זה לא נכלל שכר טרחה בעד טיפול בפניות לבג"ץ, הופעה בבתי משפט וטיפול במכרזי הרדיו; לא סוכם מספר השעות שעל המשרד לייחד לטיפול בענייני הרשות. לאחר שמנכ"ל הרשות נשא ונתן שוב עם המשרד האמור, משלמת לו הרשות, מאז פברואר 1994, 6,000 דולר בחודש ותשלומים נוספים בעניינים מיוחדים. מינואר עד ספטמבר אותה שנה שילמה הרשות למשרד זה 152,600 ש"ח.

עוד באוקטובר 1991 החליטה מועצת הרשות לפרסם מכרז פומבי לתפקיד היועץ המשפטי של הרשות. אולם רק בספטמבר 1993 החלה הרשות להעסיק יועץ משפטי שכיר, שנבחר בידי ועדה של מועצת הרשות.

משרדי הרשות

1. ביוני 1991 החליטה מועצת הרשות כי משרדה הראשי של הרשות יהיה בירושלים, ושלושה תוקם בתל אביב. לרשות נשכרו משרדים בירושלים, ובהם גם מרכז השידור והבקרה הזמני של הרשות. שטח המשרדים הוא 1,000 מ"ר ברוטו, ודמי השכירות עבורם הסתכמו ב-13 דולר למ"ר בחודש. מקצת החדרים נמצאים בשימוש גופים אחרים, ומקצתם אינם מנוצלים.

בנובמבר 1991 נשכרו גם משרדים ברמת גן ששטחם 200 מ"ר ושני מקומות חנייה, תמורת 6,500 ש"ח בחודש צמודים למדד יוקר המחיה. כן חתמה הרשות על חוזה לתשלום דמי ניהול - ההוצאות הכרוכות בקבלת שירותים בבניין שבו נמצאים המשרדים השכורים ברמת גן. המשרדים שימשו בעיקר לישיבות מועצת הרשות וועדותיה. באופן קבוע אכלסה אותם רק מזכירה. לשכירת המשרדים לא קדמה בדיקת צרכים ועלויות.

בפברואר 1992 תוקן החוק ונקבע שמקום מושבם של הרשות ומוסדותיה ושל חברת החדשות יהיה בירושלים. רק בנובמבר 1992 ביטלה הרשות את חוזה השכירות למשרדיה ברמת גן. אולם מאז מתקיימות מרבית הישיבות של מועצת הרשות ומוסדותיה באולמות שכורים באזור תל אביב ולא בירושלים.

2. באמצע פברואר 1994 הודיע מנכ"ל הרשות לוועדת הכספים על אפשרות המעבר של משרדי הרשות לבניין חדש. חברי הוועדה המליצו באותה עת לעשות לפני ההחלטה על המעבר בדיקה כלכלית מקיפה. בדיקה כזו לא נעשתה, אולם נבדקו שתי חלופות נוספות למשרדים. בדברי ההסבר של המנכ"ל להצעת התקציב לשנת 1994, שכאמור הוגשה לוועדת הכספים בפברואר אותה שנה, נאמר, כי הרשות נושאת ונותנת עם חברה על שכירת בניין חדש

למשרדיה; לא נמסרו על כך פרטים כספיים או אחרים. בסוף מארס אותה שנה דיווח מנכ"ל הרשות על המעבר הקרוב של משרדי הרשות לבניין החדש, ובסוף מאי אותה שנה נתבקשה המועצה לאשר את ההעברה, והיא אכן אושרה. רק באותו מועד הוצגה עלות שכירת המשרדים החדשים.

באוקטובר 1994 חתמה הרשות על הסכם לשכירת המשרדים החדשים בירושלים, במקום הקיימים, בבניין הנמצא בשלבי בנייה, תמורת כ-41,000 ש"ח בחודש. השטח הכולל של המשרדים האלה הוא כ-1,500 מ"ר ברוטו. הבניין נמצא בשלבי בנייה אחרונים, ועל פי ההסכם על המשכיר להתאים אותו לצרכיה של הרשות. הרשות ייעדה את הקומה התחתונה לבניית מרכז שידור ובקרה ולאולפן שידורים.

לא נמצא, כי היה דיון במועצה או באחת מוועדותיה בעניין הקמת אולפן שידורים. החלטה על הקמת אולפן היא שינוי מהותי בתפקודה של הרשות, שנועדה להיות רשות מפקחת ולא רשות שידור. ראוי היה לתת את הדעת גם על ההשפעות שיהיו להקמת אולפן שידורים על תקציב הרשות. על כל פנים, מן הראוי היה להביא עניין זה לדיון ולהכרעה במוסדות המנהלים של הרשות.



העדר תקנות בעניין ייעודן של הכנסות הרשות מדמי זיכיון, שאינם מנוצלים לצרכיה הוא פתח לניצול לא יעיל של התקציב. מן הראוי היה שעניין זה יבוא על תיקונו בדרך שתיתן תמריץ לרשות לחסוך בהוצאותיה. מממצאי הביקורת עולה גם כי מספר רב של יועצים קבלניים הועסקו ברשות, בלא שהיקף העסקתם הוגדר בצורה ברורה.

אף שעברה יותר משנה מאז הפעלת שידוריו של הערוץ השני, לא הושלמה פריסת מערך המשרדים כדי לאפשר קליטה בכל רחבי הארץ, ולא נוצלו הכספים שנתקבלו כהלואה מבעלי הזיכיון למימוש מטרה זו.