

## רשות השידור

### פעולות ביקורת

נבדקו סדרי הפיקוח והבקרה של רשות השידור על פרסומות ברדיו, על תהליך אישורן ועל אופן שיבוצן, וכן על חסויות ותשדירי שירות בטלוויזיה. כמו כן נבדקו עניינים כספיים הקשורים לפרסומות.

### הפיקוח והבקרה על פרסומות, חסויות ותשדירי שירות

סעיף 25 לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965<sup>1</sup> (להלן - החוק), מתיר לרשות השידור (להלן - הרשות) לשדר ברדיו תשדירי פרסומת והודעות תמורת תשלום. הרשות רשאית להזמין, להכין או להפיק את התשדירים באמצעות אדם אחר, אחד או יותר, שייבחר בדרך של מכרז. התקשרות רצופה עם אותו זוכה לא תהיה ארוכה מעשר שנים. כללי רשות השידור (תשדירי פרסומת והודעות ברדיו), התשנ"ג-1993<sup>2</sup> (להלן - הכללים), מגדירים "פרסומת": תשדיר פרסומת, תשדיר חסות או הודעה, המשודרים ברדיו תמורת תשלום לרשות. הכללים מסדירים את תהליך אישור פרסומת והכנתה לשידור, וכן את אופן הזמנתה והתנאים לביטולה.

במאי 1993 ובאפריל 1998 פרסמה הרשות שני מכרזים למתן שירותי הזמנה, הכנה או הפקה של פרסומות, הודעות חסות והודעות בתשלום (להלן - פרסומות) לשם שידורן בקול ישראל (להלן - הרדיו). חברת שירותים (להלן - החברה) זכתה בשני המכרזים, הראשון - לפרק הזמן שמספטמבר 1993 ועד אוגוסט 1998, והשני - לפרק הזמן שמספטמבר 1998 עד אוגוסט 2003. בעקבות זכייתה במכרז השני חתמו הרשות והחברה בנובמבר 1998 על הסכם (להלן - ההסכם). תוקף ההסכם היה לשנה אחת והוא הוארך מדי שנה בשנה, ולאחרונה - עד סוף אוגוסט 2001. על פי ההסכם, החברה היא הסוכן הבלעדי מטעם הרשות להזמנת פרסומות לשידור ברדיו. עליה לפעול לפי הכללים, להבטיח בהסכמיה עם מזמיני הפרסומות את מילוי הכללים ולהיות אחראית למילויים כלפי הרשות. בתמורה לפעולותיה בעבור הרשות מקבלת החברה עמלות בשיעורים שנקבעו בהסכמים ביניהן. הפרסומות ברדיו משודרות ברשתות א', ב', ג', "קול הדרך" (FM 88), "הגל הבטוח", רשת ד' (הרדיו בערבית) ורק"ע (רשת שמיועדת לעולים).

בחודשים פברואר - יולי 2000 ומאי 2001 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות על פרסומות והודעות חסות ברדיו, את תהליך אישורן ואופן שיבוצן. עוד

1 ס"ח התשנ"ט, 39.

2 ק"ת התשנ"ג, 949.

נבדקו עניינים כספיים ופעולות הרשות בעניין הודעות חסות ותשדירי שירות בטלויזיה. הבדיקה נעשתה בחטיבת הביצוע של הרדיו ובמחלקת כספים וכלכלה (להלן - מחלקת הכספים) של הרשות. בדיקות השלמה נעשו בלשכת מנהל הרדיו, בחטיבת ההנדסה ובחטיבת התכניות הקלות ברדיו, בלשכת היועצת המשפטית וביחידת מערכות מידע של הרשות, וכן בלשכת הפרסום הממשלתית.

## המעבר לשידור ספרתי (דיגיטלי) של הפרסומות

1. בשנת 1995 אישר מנכ"ל הרשות לחטיבת ההנדסה ברדיו (להלן - החטיבה) להיערך למעבר משידור אנלוגי לשידור ספרתי של הפרסומות ואף אישר פטור ממכרו לרכישת הציוד הנדרש. לפי נהל מורשי חתימה של הרשות, יש למנהל החטיבה זכות חתימה על הזמנות לרכישת טובין בסכום של עד 25,000 ש"ח להזמנה, ללא צורך באישור מחלקת הכספים. עד שנת 2000 רכשה החטיבה עשרות מחשבים לשם המעבר לשידור ספרתי, בעלות כוללת של כ-1.7 מיליון ש"ח (כולל מע"מ). הרכישה נעשתה בהזמנות שסכום כל אחת מהן לא היה גדול מ-25,000 ש"ח. לדעת משרד מבקר המדינה, בביצוע הרכישה בדרך זו עשה מנהל החטיבה שימוש בלתי נאות בזכות החתימה שניתנה לו. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2000 הודיעה הרשות על כוונתה לרענן את נהל מורשי החתימה כדי למנוע את הישנותם של מעשים מסוג זה. לדעת משרד מבקר המדינה, אין בצעד שמתעדת הרשות לנקוט משום תגובה ראויה לשימוש הבלתי נאות שעשה מנהל החטיבה בזכות החתימה.

2. בספטמבר 1998, לאחר תקופת הרצה של כשנה, החלו לשרד את הפרסומות ברדיו בשידור ספרתי. המערכת הממוחשבת כוללת שלוש מערכות משנה: (א) מערכת של החברה (להלן - מערכת החברה), אשר מבצעת את כל הפעולות הקשורות להכנת הפרסומות לשידור, לשיבוץ ולניהולן הכספי; (ב) מערכת הפעלה ותקשורת בבעלות הרשות, המותקנת במערכת הממוחשבת של החברה, ואשר מקבלת ממערכת החברה את הפרסומות עצמן ואת רשימות הפרסומות המתוכננות לשידור ומעבירה אותן לשני מחשבי הפצה ברשות; (ג) שני מחשבי ההפצה המעבירים את הפרסומות ואת רשימות התכנון, שהתקבלו מהחברה, אל המחשבים שבאולפני הרדיו, ולאחר ששודרו הפרסומות מעבירים את רשימות הפרסומות ששודרו אל מערכת ההפעלה והתקשורת המותקנת, כאמור, במערכת הממוחשבת בחברה.

3. המעבר לשידור ספרתי של הפרסומות ברדיו עורר את שאלת הפיקוח והבקרה של הרשות על פעולות החברה: (א) מבנה המערכת הממוחשבת מאפשר את כניסתם של עובדי החברה למחשבי הרשות, ככל שהדבר נוגע לפרסומות, וכניסה זו אינה מבוקרת דיה. אין לרשות אמצעים ממוחשבים למנוע מהחברה את האפשרות לעשות שינויים בכל עת ובאופן בלתי מבוקר, ברשימות הפרסומות המתוכננות, גם סמוך לשעת השידור, וברשימות הפרסומות ששודרו. (ב) הרשות אינה צוברת לטווח ארוך את הנתונים על הפרסומות עצמן, הרשימות המתוכננות שלהן והרשימות של הפרסומות ששודרו, ולכן לא מתאפשר לבצע ביקורות בדיעבד. (ג) אין לרשות כלים לבקרה ממוחשבת על תהליך שיבוץ הפרסומות, ובכלל זה כלים המאפשרים לה לוודא לאחור הקלטתן ולפני שידורן, שמשוּבצות רק פרסומות שעמדו במגבלות שקבועות בכללים, וכלים לבקרה ממוחשבת על הניהול הכספי הפרטני של הפרסומות, כולל הסכמי החברה עם פרסומאים ומפרסמים והתאמת התשלומים לשידור בפועל. (ד) הרשות אינה יכולה להפיק דוחות תקופתיים, כמו דוח תקלות בשידור הפרסומות, דוח על מספר הפרסומות ששודרו, על אלה שלא שודרו ועל מספר הפעמים ששודרה פרסומת מסוימת, דוח על משך זמן שידור הפרסומות בשעה, וכן דוח שנתי על מספר הפרסומות ששודרו בכל רשת שידור ברדיו, מטעם כל מפרסם, שעות השידור, מחירי הפרסומות וההכנסות מהן.

הבדיקה העלתה, כי למרות האמור בכללים, לא נהגה הרשות לבדוק את הפרסומות לאחר הקלטתן, ואכן שודרו פרסומות שלא לפי הכללים, ואף פרסומות המוגדרות בהם "פרסומת אסורה", דוגמת פרסומת לתכשיר ריפוי ללא קבלת אישור מוקדם של משרד הבריאות, והרשות לא תמיד הפסיקה את שידורן של פרסומות אלה.

בתשובת הרשות מאוקטובר 2000 בעניין השינויים שהחברה עושה בתכנון הפרסומות סמוך לשעת השידור, הסביר מנהל הרדיו כי הגמישות שיש לחברה בשיבוץ הפרסומות חיונית למפרסם ודרושה בשוק הפרסומות התחרותי. יצוין, כי דפוס פעולה זה לא רק אינו מאפשר לרשות להאזין לפרסומות לפני שידורן כפי שמחייבים הכללים, אלא אף אינו מאפשר לה לתכנן את המרווחים בין מקבצי הפרסומות במשדר בעוד מועד (ראו להלן).

4. על החוסר בכלי בקרה ופיקוח יעילים ידוע ברשות זמן רב, ופעמים רבות התריעו על כך עובדים מקצועיים ברשות. רק בדצמבר 1999 סוכמו ברשות הדרישות לאפיון מנגנוני הבקרה הממוחשבים. הרשות הזמינה ממהנדס תוכנה הצעה לפיתוח מערכת ממוחשבת להפצת הפרסומות בין רשתות הרדיו כדי שלחברה לא תהיה גישה אליה, וליצירת כלים לביקורת, מעקב ודיווח על המערכת. המהנדס הגיש בינואר 2000 הצעה כמבוקש, אולם עד יוני 2001 טרם גובשה תכנית סופית.

## שיבוץ פרסומות במשדרים ומשך שידורן

שיבוץ פרסומות: על פי הכללים, פרסומות ישודרו במשבצות שנקבעו מראש בלוח המשדרים, לפני תכניות, אחריהן או בתוכן בהפסקות סבירות מתוכננות מראש. המשבצות ייקבעו בהתאם למדיניות התכנון של הרשות ובהתייעצות עם החברה. משך זמן השידור של פרסומות ייקבע בידי המנכ"ל או בידי מי שהוא הסמיכו, בהתייעצות עם החברה, והוא רשאי לקבוע משך זמן שונה לסוגי פרסומות שונים בהתחשב באופיים, במועד שידורם ובגורמים אחרים.

הביקורת העלתה, שלא נקבעו אורך המרווח בין מקבץ פרסומות למשנהו; האורך המרבי של מקבץ וכמה מקבצים יש לשבץ בשעת שידור; משבצות המקבצים בתכניות המועברות בשידור חי; ולא נקבע כמה פעמים מותר לפרסם אותו מוצר או שירות בשעה. חשיבות רבה נודעת להסדרת נושאים כגון אלה, מכיוון שיש לכך השפעה על מידת העומס על אוזנם של המאזינים ועל רציפותו של המשדר.

יש לציין, כי לגבי הרשות השנייה הוסדרו נושאים אלה בחלקם בכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (שיבוץ תשדירי פרסומת בשידורי טלוויזיה), התשנ"ב-1992, ובכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (שיבוץ פרסומות בשידורי רדיו), התשנ"ט-1999.

משך שידור הפרסומות: על פי הנחיה בכתב של מנהל הרדיו מאוגוסט 1997, משך הזמן המרבי של שידור פרסומת בשעה (להלן - המכסה) ברשת ב' יהיה בין 6.5 דקות ל-8.6 דקות בשעה, תלוי בשעת השידור. לא נמצאו הנחיות בכתב בדבר המכסות בשאר רשתות הרדיו, ובפועל אפשר ללמוד עליהן ממסמכי החברה שנשלחו לרשות, שבכמה מהם צוין כי המכסות אושרו בשיחות שניהלה החברה עם מנהל הרדיו. המדור בדק מפעם לפעם אם החברה עמדה במכסות שקבע מנהל הרדיו לרשת ב' ובמכסות לשאר הרשתות שכנראה הוסכם עליהן בעל פה, ומנהל חטיבת הביצוע דיווח למנהל הרדיו על החריגות מהן. מהדיווחים האלה עולה, שברשתות שבהן משודרות מרבית הפרסומות (רשתות ב', ג', ו-FM 88) היו חריגות של עד שלוש דקות בשעה מהמכסות האלה. בתשובת הרשות הסביר מנהל הרדיו כי המכסות אינן נקבעות מראש אלא הן גמישות ונקבעות על פי

שיקול דעתו, לעתים לאחר התייעצות עם המנכ"ל, או על פי החלטת המנכ"ל. יצוין, כי לא נמצאו כל הנחיות בכתב של הרשות לחברה בדבר שינויים במכסות הרגילות. עוד יצוין, כי לגבי הרשות השנייה נקבע בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, משך הזמן המרבי לשידור פרסומות בשעה.

להלן שלוש דוגמאות הממחישות את הבעייתיות שבהעדר כללים בעניין המכסות והבקרה עליהן:

1. מנהל חטיבת הביצוע הודיע למנהל החברה באפריל 1999, שבבדיקה שעשה המדור הועלו "ממצאים קשים באשר לחריגה מהקצאת זמני הפרסומת ברשתות השונות", וביקש "לשוב לאלתר למסגרות הזמנים שהוקצו לכם". מנהל החברה השיב למנהל החטיבה כי "שיתוף הפעולה בין החברה לבין קול ישראל מתבצע במישור הפרטני באמצעות [שתי עובדות בחברה] ובמישור העקרוני ישירות ביני ובין מנהל הרדיו על בסיס יומי", ודרש ממנהל החטיבה להימנע מקשר ישיר אתו. מנהל חטיבת הביצוע מסר למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות חליפת מכתבים זו הורה לו מנהל הרדיו להפסיק את הבקרה ואת הדיווח על חריגות מהמכסות שהוסכם עליהן. כתוצאה מכך לא נבדק ברשות מאמצע 1999 ועד מועד סיום הביקורת אם החברה חורגת מהמכסות.

2. מדי שנה בשנה לקראת החגים גדל הביקוש של חברות פרסום לשידור פרסומות בכ-20%, ולכן מאשר מנהל הרדיו לחברה להוסיף דקה של פרסומות בשעה, בעיקר ברשתות ב' וג'. נמצא, כי מנהל הרדיו נהג לאשר הוספת דקה למכסה בלי שציין מהי המכסה הרגילה, וכי פרק הזמן שנחשב "לקראת החגים" היה גמיש ונקבע במשא ומתן בין מנהל הרדיו למנהל החברה. למשל, בשנת 1999 היה פרק זמן זה כשבועיים בחודשים מארס - אפריל וכשלושה חודשים במהלך יולי - אוקטובר, ולעתים הוא נמשך אף לאחר תום החגים.

3. במארס 2000 ביקש מנהל הרדיו מהחברה למסור לו "מסמך המגדיר את המכסות הכוללות שאושרו להם למיטב ידיעתם. המסמך ייבדק בהשוואה לנתונים הקיימים אצל מנהל הרדיו". בדיווח שמסרה החברה למנהל הרדיו צוינו המכסות שלטענתה אושרו לה ומשך זמן שידור הפרסומות בפועל. עוד צוין, כי המשך הכולל של זמן שידור הפרסומות והודעות החסות ב-18 שעות שידור ברשת ב' היה ארוך ביותר מארבע דקות ממה שאושר. לגבי רשת ג' טענה החברה כי לא שודרו אפילו המכסות "המאושרות לשידור", וממילא לא היתה חריגה. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בשתי הרשתות, בשני ימי שידור שנבחרו אקראית בפברואר 2000, העלתה שהדיווח של החברה לרשות לא היה מדויק, כיוון שמשך הזמן הכולל של שידור פרסומות באותן 18 שעות שידור היה ארוך ב-11 דקות ברשת ב' וב-12 דקות ברשת ג' מהמכסות שלדברי החברה אושרו לה. לא נמצא שהרשות בדקה את הנתונים שמסרה החברה.



מערכת ממוחשבת אמורה לשמש בידי הרשות אמצעי להפעלת פיקוח ובקרה על הפרסומות, על עומס הפרסומות על אוזנם של המאזינים, על ניהולן הכספי ועל היקף התקבולים המלא שהתקבלו בחברה, וכן אמצעי לוודא אם החברה העבירה לרשות את מלוא חלקה בתקבולים, על פי ההסכם ביניהן. המערכת הקיימת ברשות אינה בנויה להשגת מטרת אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, בעידן שבו המחשב משתלב בכל פעילות ואין קושי בצבירת נתונים, ראוי שהרשות תנהל בקרה שוטפת בעזרת טכנולוגיות המידע. על הנהלת הרשות לפעול להשבת הפיקוח והבקרה על הפרסומות לידיה; על הרשות להסדיר בדיקות תקופתיות של משך זמן שידור הפרסומות; להקפיד ששיבוץ הפרסומות יעשה על פי אמות מידה ברורות; ולהגדיר בבירור את פרק הזמן "לקראת החגים".

מזן הראוי שהנהלת הרשות והמוסדות הציבוריים שלה ייתנו את הדעת לגיבוש מדיניות ברורה בכל הנוגע לפרסומות וכי היא תעוגן בכללים. כל עוד לא נקבעו המכסות המרביות בכללי הרשות, על הרשות להוציא בעניין זה הנחיות ברורות בכתב ולפעול לאכיפתן.

## עניינים כספיים

על פי ההסכם בין הרשות לחברה לשנים 1993 - 1998, היתה החברה זכאית לקבל עמלה בשיעור של 23.75% (מהם 15% עמלה לתשלום לפרסומאי) מסכום התקבולים (ברוטו), שנקבע ליעד הכספי השנתי, ועמלה נוספת בשיעור 3.5% מהתקבולים שיתקבלו נוסף על היעד הכספי (ראו להלן). בהסכם לשנים 1998 - 2003 נקבע כי עמלת החברה תהיה 21.95% (כולל עמלת פרסומאי בשיעור 15%), בלא תוספת עמלה על הסכום שיתקבל נוסף על יעד התקבולים השנתי. לדעת משרד מבקר המדינה, קביעת עמלת הפרסומאי בשיעור קבוע מונעת מהרשות להתאימה לשיעור המשתנה של העמלה בשוק הפרסום, וליהנות מהכנסות נוספות בתקופות של ירידת שיעור העמלה. התקבולים שעל בסיסם מחושבת עמלת החברה הם סך כל התקבולים מפרסומות (לא כולל מע"מ) לפני ניכוי כל ההוצאות והעמלות לפרסומאי. את התקבולים חייבת החברה להפקיד בחשבון בנק נפרד, בשלושה מועדים קבועים בכל חודש, בניכוי העמלה שהיא זכאית לה.

על פי דוח ביצוע תקציב הרשות, הגיעו הכנסותיה מפרסומות ברדיו בשנים 1997-2000 לכ-89 מיליון ש"ח, כ-102 מיליון ש"ח, כ-124 מיליון ש"ח וכ-153 מיליון ש"ח, בהתאמה. בין שנים אלה גדלו הכנסות הרשות מפרסומות ב-72% סכומי התקבולים (ברוטו) באותן שנים היו כ-127 מיליון ש"ח, כ-146 מיליון ש"ח, כ-177 מיליון ש"ח וכ-207 מיליון ש"ח, בהתאמה. שיעור ההכנסות של הרשות מהתקבולים באותן שנים היה כ-70% (חרץ משנת 2000, שבה הגיע שיעור זה לכ-74%), אף שעל פי שיעורי העמלה של החברה בשני ההסכמים, שיעור ההכנסות של הרשות מהתקבולים היה אמור להיות כ-73% לפחות בתקופת ההסכם הראשון וכ-78% בתקופת ההסכם השני.

בתשובתה מאוקטובר 2000 הודיעה הרשות כי הכנסותיה קטנות יותר משום שמהתקבולים נוכו תמריצים כספיים לפרסומאים (ראו להלן) וההוצאות על הפקת פרסומת עצמית. ראוי לציין, כי ניכויים אלה לא היו כלולים בתנאי המכרז, וממילא אף לא בהסכם בין הרשות לחברה, ומזן הראוי היה שהרשות לא תחרוג מהאמור בהם. בתשובתה מיוני 2001 המציאה החברה נתונים אחרים על הכנסות הרשות. על פי הדוחות הכספיים שלה היו הכנסות הרשות בשנים 1997 - 1999 - לאחר ניכוי חלקה בהוצאות על תמריצים ועל פרסום עצמי - גדולים מאלה שעליהם דיווחה הרשות: כ-91 מיליון ש"ח, כ-104 מיליון ש"ח וכ-128 מיליון ש"ח, בהתאמה. אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) מסר בתשובתו מיוני 2001, כי על פי הנתונים שבידו, היקף ההכנסות של הרשות מפרסום ברדיו גדול מהסכום שעליו דיווחה לממשלה, כיוון שהיא מקזזת מסכום ההכנסות הוצאות שונות שלא נכללו בתקציבה. למשל, ההוצאות על פרסום עצמי ועל תמריצים, שהיקפן כ-13 מיליון ש"ח, קוזזו מההכנסות המדווחות, ולא ניתן להן ביטוי בתקציב הרשות. לדעת אגף התקציבים, הקיזוזים האלה, של הוצאות שאינן כלולות בתקציב המאושר, אינם עולים בקנה אחד עם הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב). משרד מבקר המדינה מעיר, כי על הרשות להקפיד על רישום נכון ומלא של הוצאות והכנסות במסגרת עסקאות חליפין (ברטר) (ראו להלן), ושל קיזוז הוצאות מהכנסות, ולהציג מצג אמתי של הוצאותיה והכנסותיה במסגרת התקציב שאושר לה.

מחירים : על פי ההסכם הרשות קובעת, בהתייעצות עם החברה, את מחירי הפרסומות הרגילות, לפי רשת השידור ושעת השידור (להלן - מחירון). אורך פרסומת רגילה 30 שניות, ואורך של

פרסומות מיוחדות - 5, 10, 15, 20, 40, 50 ו-60 שניות. מחיריהן של הפרסומות המיוחדות, ובעיקר אלה המשודרות בצמוד למהדורת חדשות, הם לרוב גבוהים בשיעורים שונים מהמחיר של פרסומת רגילה. הרשות אישרה לחברה להעלות את מחירי הפרסומות פעמיים בשנה, לא כולם באותו שיעור: בשנת 1999 - בין כ-4% לכ-14%, ובשנת 2000 - בין כ-5.5% לכ-13%.

הבדיקה העלתה, כי החברה משבצת גם פרסומות באורך שלא נקבע להן מחיר במחירון, והיא מחשבת את מחירן בדרך שקבעה לעצמה, בלא שהדבר נדון ואושר ברשות. עוד נמצא, כי לעתים היה אורך הפרסומות והמקבצים שבהם הן שודרו שונה מן המתוכנן, דבר שעשוי לשנות את מחיר הפרסומת. הרשות לא בדקה אילו מחירים גבתה החברה מחברות הפרסום בנסיבות אלה. בתשובתה הודיעה הרשות כי ניתנה הוראה להקפיד הקפדה יתרה על שיכון פרסומות על פי התכנון ולבדוק את המחירים שגבתה החברה.

היעד הכספי השנתי: בהסכמים מ-1993 ומ-1998 נקבע, שעם החתימה עליהם ומדי שנה בשנה, תקבע הרשות מראש, בהתייעצות עם החברה, את יעד התקבולים השנתי (ברוטו). הרשות רשאית לבטל את ההסכם אם התקבולים מפרסומות לא יגיעו ליעד שנקבע, אם לדעתה נגרם הדבר מדרך פעולתה של החברה.

אף שקביעת היעדים הכספיים היא בסמכותה של הרשות, נקבעו היעדים לרוב על פי הערכת החברה באישור מנכ"ל הרשות, והיו נמוכים מהיעדים שהעריכה מחלקת הכספים של הרשות. ואכן, במהלך השנים היו התקבולים בפועל גדולים מהיעדים הכספיים בעשרות מיליוני ש"ח.

ההתחשבות עם החברה: בהסכם נקבע כי העמלות, התמריצים והבונוסים שתשלם החברה לפרסומאי יהיו על חשבונה בלבד. בהסכם מוגדרת "עמלה לפרסומאי" עמלה שמשלמת החברה לפרסומאי "בעד פרסומת שהפרסומאי מזמין עבור מפרסמים, לרבות עמלות תמריץ ובונוסים מעל השיעור הרגיל של העמלה" (שהוא 15%). החברה תגבה בעבור הפרסומות את המחירים לפי המחירון, ולא תיתן הנחות במחירי הפרסומות, אולם היא רשאית לנהוג בגמישות במשא ומתן עם מפרסמים ופרסומאים ולהעניק "תמריצים כמותיים" של פרסומות (כלומר שידור פרסומות נוספות על בסיס של זמן פנוי במשדרים), שתנאיהם יסוכמו עם הרשות. עוד נקבע בהסכם, כי החברה אינה זכאית "לכל תמורה נוספת או תשלום או לכיסוי כל הוצאה בגין פעולותיה ושרותיה לרשות על פי הסכם זה פרט לסכום שהיא רשאית לנכות לעצמה".

תמריצים: מדי שנה בשנה מאשר סמנכ"ל כספים וכלכלה של הרשות את היעדים הכספיים של הפרסומות שעמידה בהם תזכה מפרסמים ופרסומאים בתמריצים. תמריץ לפרסומאים הוא בשיעור של 6% מהיקף ההזמנות שלהם, ולמשרדי פרסום גדולים - 10%. בשנת 2000 אישר מנכ"ל הרשות בעקבות סיכום עם החברה, כי 8.6% מאותם 10% יהיו על חשבון הרשות ו-1.4% - על חשבון החברה. נמצא כי למרות האמור בהסכם, התמריצים ניתנים כהנחה מסכום ההזמנה, כלומר באמצעות תמריץ כספי ולא באמצעות שידור פרסומות חינוך על בסיס של זמן פנוי במשדרים.

מפרסמים יכולים ליהנות מתמריץ בשיעור של 2% לאחר שעמדו ביעדים הכספיים שהציבה להם הרשות, אולם התמריץ ניתן בשידור פרסומות חינוך על בסיס של זמן פנוי במשדרים; 1.5% מאותם 2% הם על חשבון הרשות ו-0.5% על חשבון החברה. מפרסמים החותמים על הזמנות שנתיות מקבלים תמריץ נוסף בשיעור של 10%. הבדיקה העלתה, כי התמריץ ניתן גם לפרסומאים ולמפרסמים שלא עמדו ביעדים הכספיים המזכים אותם בתמריץ, וחסרו עד 5% לעמידתם ביעדים אלה.

מן המתואר לעיל עולה, שהתמריצים והבונוסים הם גם על חשבונה של הרשות, וכי הם אינם ניתנים כ"תמריצים כמותיים" בלבד, בניגוד למה שנקבע בהסכם. בתשובתה הודיעה הרשות, כי תביא בחשבון את ממצאי הביקורת בעניין מימון התמריצים.

בקרה כספית על החברה: כל פרסומאי או מפרסם שמזמין זמן שידור של פרסומות ברדיו חותם על "הזמנה וכתב התחייבות" שמספקת לו החברה, ובו מצוינים תאריכי השידור, המחיר הכולל של הפרסומות ומשך שידורה של כל פרסומת. להזמנות האלה מצורף נספח, שהוא בבחינת חוזה עם החברה, ובו מפורטים תנאי ההתקשרות, כמו שיעור התמריצים והבונוסים שיוענקו לפרסומאי. לחוזה מצורף פירוט התחייבותה של החברה לגבי התאריך והשעה שבהם תשודר כל פרסומת, אם היא תהיה במקבץ סמוך למהדורת החדשות, מחירה ועוד. את כל הנתונים האלה מזינה החברה למערכת הממוחשבת שלה.

אין בידי הרשות נתונים על הסכמי החברה עם פרסומאים ומפרסמים, על החשבוניות שהוציאה להם ועל דיווחיה להם על השינויים בשידור הפרסומות. הביקורת העלתה, כי הרשות אינה נוהגת לבדוק בחברה, ולו בדיקה מדגמית, מסמכים אלה ואינה משווה בין נתניהם לבין השידור בפועל, כדי לדעת אם העבירה אליה החברה את מלוא חלקה מההכנסות על פי ההסכם ביניהן.

משרד מבקר המדינה עשה בדיקה בלשכת הפרסום הממשלתית (להלן - לפ"מ), שהיא אחד מחברות הפרסום שמזמינים זמן שידור לפרסומות ברדיו באמצעות החברה, בדרך כלל בעבור משרדי הממשלה. נבדקו ההסכם השנתי בין לפ"מ לחברה, הזמנות לפרסומות מסוימות, חשבוניות שהוציאה החברה וכן דוחות על שינויים בשידור הפרסומות. בבדיקה עלה כי:

1. לשנת 2000 חתמה לפ"מ על הסכם שנתי עם החברה בסכום כולל של 4.45 מיליון ש"ח (לא כולל מע"מ). בהסכם נקבע כי הרשות שבהן ישודרו הפרסומות ושעת שידורן יהיו על פי הזמנות שתגיש לפ"מ לחברה מפעם לפעם. עוד נקבע בו, שהסכום אינו כולל את עמלת הפרסומאי בשיעור 15%, וכי הוא יזכה את לפ"מ בתמריץ בשיעור כולל של עד 42% מהסכום, שיינתן על ידי שידור פרסומות נוספות ברשתות רדיו מסוימות, "ברצועות זמן המיטיבות עם לפ"מ ועל בסיס מקום פנוי". בהזמנה של לפ"מ לשידור פרסומת של משרד ממשלתי נקובים שני סכומים: הערך הכספי של ההזמנה על פי המחירון וסכום אחר בניכוי הנחה של 16%. בתשובת הרשות הודיע סמנכ"ל כספים שמדובר בהסכמים בין החברה ללפ"מ שנעשו ללא ידיעת הרשות, וכי פרטי ההסכמים האלה ייבדקו.

2. לאחר השידור החברה שולחת ללפ"מ דוח על שינויים שהיו בשידור הפרסומות. השוואת השידורים בפועל לתכנון ב"דוח פרוט הזמנות" ולדיווח של החברה על השינויים שהיו באותם שני ימי שידור בחודש פברואר 2000 העלתה, שחמש פרסומות לא שודרו כלל, ואחת מהן לא צוינה בדוח השינויים; פרסומות אחדות שלא שודרו בזמן המתוכנן, שודרו בשעה אחרת אך לא לפי ההזמנה. למשל, פרסומת שהיתה אמורה להיות משודרת במקבץ סמוך לחדשות, שודרה במקבץ רגיל, ולהפך; הדיווח על שעות השידור לא היה מדויק.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלהסכמי החברה עם לקוחותיה ולאופן ביצועם יש השפעה על גודל ההכנסות, מן הראוי שהרשות תעשה בדיקה מדגמית שלהם מדי פעם בפעם, ותשווה בינם לבין החשבוניות, וכן בין דוחות השינויים לבין רשימות השידורים בפועל, כחלק מהבקרה על האופן שבו מנהלת החברה מטעם הרשות את העניינים הכספיים עם פרסומאים ומפרסמים. בתשובתה הודיעה הרשות, כי בדיקה מעמיקה ניתן היה לעשות אילו היו בידי הרדיו מערכות ממוחשבות המאפשרות להשוות בין הנתונים על שידור הפרסומות בפועל ועל ערכן הכספי לבין הנתונים בספרי החשבונות של החברה.

תשלומי מע"מ: באישור אגף המכס ומע"מ שבמשרד האוצר (להלן - אגף המע"מ) משנת 1984, החברה מוציאה לפרסומאים ולמפרסמים חשבונית מס בעבור תשלום מע"מ על העמלה שלה בלבד, ששיעורה 6.95% מהתקבולים. ביולי 2000 הודיע אגף המע"מ לחברה שעל פי אופן ההתקשרות בינה לבין הרשות בנובמבר 1998, ובהנחה שמתקיימות הוראות סעיף 17 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - חוק המע"מ), בדבר יחסי שליחות ביניהן, "יש לראות את החברה כנותנת שרות לרשות השידור ואת רשות השידור כמוכרת זכויות וזמן שידור פרסומות ללקוח". על כן "על החברה להוציא בגין מלוא העמלה שנשארת בידה חשבונית לרשות השידור ולא ללקוח. בנוסף, היה והחברה נותנת ללקוח הנחה ממחיר העסקה המקווצת מהעמלה, שזכאית לה החברה על פי הקבוע בהסכם הנ"ל, אין להפחית את סכום ההנחה ממחיר העמלה". החברה התבקשה להיערך בהתאם לאמור החל באוקטובר 2000.

החברה והרשות נחלקו בדעותיהן על מי מהן מוטלת חובת תשלום המע"מ. שני הצדדים הכינו חוות דעת משפטיות המצדיקות את הטלת חובת תשלום המע"מ על הצד השני. במסגרת הליך משותף של "הכרעה טרומית" (pre-ruling) הסכימו הרשות והחברה על ניסוח "הסכם נוסף" ביניהן, שבו תיקבע מהות ההתקשרות של הרשות עם החברה. עמדת אגף המע"מ היתה, שניסוח "מהות היחסים העסקיים בין הצדדים כפי שהם מתקיימים בפועל" אינו עולה בקנה אחד עם כללי הרשות. על כן החליט אגף המע"מ במארכ 2001, לתת לחברה ארכה כדי לאפשר לה להוכיח את מהות ההתקשרות בינה לבין הרשות ולאפשר לרשות לפעול לשינוי הכללים; ההסדר הקיים לתשלום מע"מ יהיה בתוקף עד 31.8.2001, ולא ישונה גם לאחר מועד זה, אם יוכח להנחת דעתו של האגף שמדובר בהענקת זיכיון ולא במתן שירותים, או אם יתוקן ההסדר בין הרשות לחברה, כך שהחל ב-1.9.2001 תוציא החברה לרשות חשבונית מס על סכום העמלה שלה, כולל מע"מ, ותוציא למפרסם קבלה בלבד על סכום ההזמנה.

הרשות והחברה גיבשו הצעה לשינוי הכללים, ובכלל זה לשינוי ההגדרה של "חברת השירותים" מ"חברה הנותנת לרשות, על פי הסכם, שירותים בקשר להזמנה, הכנה או הפקה של פרסומת" ל"חברה אשר קיבלה מהרשות, על פי הסכם, רשות לשווק לפרסומאים ומפרסמים בתמורה, תשדירי פרסומת וכן להכין ולהפיק עבורם את תשדירי הפרסומת", וכן לשינוי ההגדרות של "פרסומת" ו"פרסומאי". מאחר שתיקון הכללים אמור להיעשות בידי הוועד המנהל של הרשות, לקבל את אישור השר הממונה ולהתפרסם ברשומות, דרש מנכ"ל הרשות מהיועצת המשפטית לפעול בדחיפות להבאת נוסח מתוקן לאישור הוועד המנהל. היועצת המשפטית השהתה את הטיפול בעניין, משום שלדעתה הסכימה הרשות לחתום על "ההסכם הנוסף" ובלבד שלא ישונו ההסכם עצמו והכללים, "שעל פיהם החברה היא זרועה הארוכה של רשות השידור ונותנת לה שירותים, ומשום שהרשות כגוף ממלכתי אינה רשאית לתת זמן שידור או זכויות פרסום לגוף מסחרי", ומשום שייתכן שתיקון הכללים יצריך פרסום של מכרז חדש.

הרשות מסרה בתשובתה מיוני 2001 כי השתתפה בתהליך "ההכרעה הטרומית" במטרה לקבל מראש את אישור אגף המע"מ להסכם הנוסף, כי אין בהסכם זה מתן "זמן שידור או זכויות פרסום לגוף מסחרי", וכי הנוסח המוצע בהסכם הנוסף ובהצעה לשינוי הכללים "משקף במדויק את מהות ההתקשרות בין הרשות לבין החברה". אגף המע"מ הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאתו חודש, כי מאחר "שלא ניתן להגדיר את היחסים העסקיים בין הצדדים כאל 'הענקת זיכיון', על החברה להתחיל לדווח בגין מתן שירותיה לרשות השידור החל ב-1.9.2001".

שיווק באזור הצפון: בהסכם הרשות עם החברה נקבע, כי החברה "תעסיק מטעמה עובדים מומחים ומיומנים במספר הדרוש, ותקדיש את כל זמנה, מומחיותה ומאמציה ושל העובדים מטעמה, כדי להשיג, לרכז ולספק לרשות את שירותי הפרסומת ... תיתן את שירותיה לרשות על פי הסכם זה כקבלן עצמאי וכל האנשים שיועסקו על ידה או מטעמה, יועסקו על חשבונה, ועליה בלבד תחול האחריות לגביהם".

באוקטובר 1994 התקשרה החברה עם חברת פרסום מאזור הצפון כדי שתשמש קבלן משנה להזמנת פרסומות לשידור ברשת "הגל הבטוח", שמשודרת מחיפה. על פי התקשרות זו זכאית החברה לתמריץ מיוחד בשיעור של 10% מהיקף ההזמנות. באוגוסט 1995 הסכימו מנכ"ל הרשות, מנהל החברה ומנהל חברת הפרסום שבמקום 10% תקבל החברה 15%, מהם 13% על חשבון הרשות ו-2% על חשבון החברה.

בדיקת התקבולים מפרסומות ששודרו ב"גל הבטוח" העלתה שבשנים 1996 - 1999 חלה ירידה מתמדת בהיקפם, מ-2.4 מיליון ש"ח ב-1996 ועד 0.7 מיליון ש"ח ב-1999. בשנת 2000 התקשרה החברה עם חברת פרסום אחרת; באותה שנה גדלו התקבולים והגיעו ליותר ממיליון ש"ח.

בתשובת הרשות הסביר מנהל הרדיו, כי בשל אופייה המקומי של תחנת "הגל הבטוח", משובצות במשדריה פרסומות של מפרסמים מקומיים קטנים, ועל כן תקציבי הפרסום קטנים יחסית, ויש לתגמל את חברות הפרסום בשיעורים גבוהים יותר מהמקובל לגבי חברות הפועלות מטעם מפרסמים גדולים. לדעת משרד מבקר המדינה, הסכמת הרשות להשתתף במימון התמריץ המיוחד לקבלן משנה, נוגדת את ההסכם ביניהן, שלפיו כל מי שהחברה מעסיקה יועסק על חשבונה. יתר על כן, היא אף לא הניבה הכנסות שמצדיקות שיעורים כה גבוהים של תמריצים לקבלן המשנה, המשולמים בעיקרם על חשבונה של הרשות.

המשרד "שירים ושערים": במשך שנים היתה הרשות בעלת הזכויות הבלעדיות של שידור משחקי הכדורגל ברדיו, והם שודרו בשבתות במשרד "שירים ושערים" ברשת ב', בלא ששודרו פרסומות מכניסת השבת ועד צאתה. בשנת 1996 מכרה ההתאחדות לכדורגל את זכויות השידור של משחקי הליגה הלאומית, משחקי גביע המדינה ומשחקי הבית של נבחרת ישראל לתחנת רדיו אזורי (להלן - הרדיו האזורי). מאחר שהרשות היתה מעוניינת להמשיך ולשדר את "שירים ושערים", היא סיכמה עם הרדיו האזורי ביוני 1996 את התנאים לשידור, ולפיהם בתמורה לתשלום מלא להתאחדות לכדורגל בעבור זכויות השידור, רשאי הרדיו האזורי למצוא חסויות למשרד המשדור בקול ישראל ולמכור זמן לפרסומות, ולקבל ישירות, ולא באמצעות החברה, את מלוא ההכנסות מהן. הרשות יכולה לשדר פרסומות (שאינן הודעות חסות) במהלך השידור באמצעות החברה.

החברה סברה כי יש בתנאים האלה הפרה של ההסכם שלה עם הרשות ופנתה אל בית המשפט. ההתדיינות המשפטית הסתיימה באישור הסכם פשרה בין הרשות, החברה והרדיו האזורי (להלן - הסכם הפשרה) בספטמבר 1996. ההסכם קובע, בין היתר, כי זמן הפרסומות והודעות החסות בעונת המשחקים אוגוסט 1996 עד מאי 1997 (להלן - זמן הפרסומות) ישווק בלעדית בידי החברה, והיא גם שתשבץ את הפרסומות לשידור. מרבית ההכנסות נועדו לרדיו האזורי ולחברה, ולרשות נותר נתח זעיר מהן. הרשות התירה בהסכם לחברה לשווק חבילות של פרסומות משותפות עם הרדיו האזורי בעונת המשחקים 1996 - 1997 בלבד. באישור מנכ"ל הרשות הוארך הסכם הפשרה עוד שתי עונות, עד עונת 1998 - 1999.

ב-1999 רכש הרדיו האזורי את זכויות שידורם של משחקי הכדורגל לתקופת זיכיון שנייה. בהסכם חדש שנחתם בינו לבין הרשות באוגוסט 1999 לשידור עונת הכדורגל 1999 - 2000 הוארך זמן הפרסומות מכ-8 דקות ל-12 דקות בשעה, וגם בו נקבע כי מרבית ההכנסות יחולקו בין הרדיו האזורי לחברה. על פי ההסכם, תחנת הרדיו האזורי תקבל את מלוא ההכנסות מחסויות שהיא תשיג במישורין ממפרסמים. ההסכם הוארך לעונת המשחקים 2000 - 2001.

מן המתואר לעיל עולה, כי באמצעות ההסכם עם הרדיו האזורי הצטרף זה כגוף שלישי, המשווק זמן פרסומות בעבור קול ישראל, בלי שהתקיים מכרז, כפי שמחייב החוק.

בתשובתה ציינה הרשות, כי עד השגת הסכם הפשרה שודר המשרד ללא פרסומות והודעות חסות, וכי שידור הפרסומות לא גרע מהכנסות הרשות וחשוב לה להמשיך ולשדר משרד זה. אגף התקציבים הודיע בתשובתו, כי בעסקת החליפין עם הרדיו האזורי, שלפיה הורשתה הרשות לשדר את משחקי הכדורגל בתמורה להכנסות מפרסומות שיהיו בעיקרן של הרדיו האזורי ושל החברה, יש הוצאה שלא קיבלה ביטוי בתקציב הרשות.

## תשדירי חסות ברדיו

"נוהל בדבר גיוס פרסים למאזינים" מפברואר 1984 (להלן - נוהל פרסים) קובע כללים בדבר גיוס פרסים וחלוקתם בתכניות רדיו וטלוויזיה ובדבר בעלי התפקידים המוסמכים ברשות לטפל בנושא. לפי הנוהל הוקמה ועדה שמתפקדה לאשר גיוס פרסים על פי אמות מידה המפורטות בנוהל, ולאשר את כללי ההגדרות ואת אופן חלוקת הפרסים (להלן - ועדת הפרסים). בנוהל צוינו סכומי הפרסים שבסמכות מנכ"ל הרשות, הוועדה, מנהלי חטיבות או מנהלי מדיה לאשר והליכי האישור. עוד נקבע בנוהל פרסים, שהקשר עם החברה בנושא גיוס פרסים ברדיו יהיה אך ורק באמצעות יו"ר הוועדה, שהוא סמנכ"ל כספים וכלכלה, ועל עובדי הרדיו נאסר לבוא בקשר עם גוף כלשהו, כולל החברה, בעניין גיוס פרסים. בנוהל אף מפורטות הנחיות לחברה לגיוס פרסים. יצוין כי הנחיות הנוהל אינן מעוגנות בהסכם עם החברה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שההנחיות האמורות יהיו חלק מההסכם עם החברה, כדי שיחייבו אותה.

1. ברשות פועלת ועדה המאשרת את משרדי החסות ברדיו ואת תנאי שידורן של הודעות החסות ומחיריהן (להלן - ועדת החסות) וכן דנה בגיוס פרסים לחלוקה לזוכים בתכניות ברדיו, בעיקר ברשת ג'. יו"ר הוועדה הוא מנהל חטיבת התכניות הקלות ברדיו, ויתר חבריה הם מנהל שירותי מינהל וכוח אדם ברדיו, מנהל מחלקת תחשוב וארגון כלכלי ומנהלת מדור חסות ברשות. מרבית ההסכמים נחתמים בין נותני החסות למשרדי הרדיו לבין החברה.

אין לוועדת החסות נוהל המסדיר את עבודתה, ואין בה חבר שהוא נציג של הלשכה המשפטית. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי נציג הלשכה המשפטית יהיה חבר בוועדה, משום שהיא דנה בגיוס תשדירי חסות ופרסים מגופים שונים, שרובם מסחריים, ויש מקום לבחון בעוד מועד חשש לניגוד עניינים. בתשובתה הודיעה הרשות כי נציג מהלשכה המשפטית יוזמן להשתתף בישיבות ועדת החסות. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2001 הודיע יו"ר הוועדה כי על פי החלטת מנכ"ל הרשות הוקפאה עבודת הוועדה.

2. הביקורת העלתה, שאת מרבית ההצעות למתן חסות ופרסים ברדיו שנידונו בוועדת החסות העלה יו"ר הוועדה לאחר שנשא ונתן עם גופים עסקיים. יו"ר הוועדה מסר למשרד מבקר המדינה, כי פנה אל חברות מסחריות והציע להן משרדים למתן חסות ופרסים, חלקם בעסקת חליפין. לדעת משרד מבקר המדינה, פעולות אלה מנוגדות לנוהל פרסים ואף אינן מתיישבות עם סדרי מינהל תקינים. אין זה ראוי שעובדים שעבודתם קשורה להפקת תכניות ברשות, יקיימו מגעים עם גופים עסקיים בקשר לעבודתם. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2001, הודיע יו"ר ועדת החסות כי הוא אינו פונה עוד אל גופים מסחריים לגיוס מימון למשרדי הרדיו.

3. אחרי כל דיון של ועדת החסויות מוציא מנהל מחלקת תחשוב וארגון כלכלי תמצית של סיכום הדיון. משרד מבקר המדינה בדק את סיכומי הדיונים מ-1.4.96 ועד 4.6.2000 ומהבדיקה עלו ממצאים אלה:

(א) לא תמיד פורטו בסיכום הדיון מהות הפרסים וערכם הכספי. לא כל הפרסים שוועדת הפרסים אמורה לדון בהם על פי הנוהל, הובאו לאישורה. לא נמצאו ברשות מסמכים המעידים על אופן חלוקת הפרסים ועל זהות הזוכים, גם כאשר דובר במכוניות, בכרטיסי טיסה ובאירוח לסוף שבוע בבית מלון.

(ב) לא תמיד צוינו בסיכום הדיון המשדר שמפרסם נתן לו את חסותו, מספר הודעות החסות שישודרו והסכום שעל נותן החסות לשלם בעבורן.

(ג) מסכום מסוים שנתן מפרסם לתכנית מוסיקה מומנה נסיעה של מנהל רשת ג' לפריז. לא נמצא שהנסיעה אושרה על פי נוהלי הרשות. המפרסם נתן חסות גם לתכנית מוסיקה אחרת, וחלק מהתשלום היה באמצעות שירותי מחשב שנתן לרדיו. מלבד עסקה זו נעשו כמה עסקאות נוספות לגיוס חסויות כעסקאות חילופין, באמצעות החברה, אף על פי שמנכ"ל הרשות הורה כבר באמצע 1996 שלא לחתום על עסקאות כאלה. הרשות לא המציאה למשרד מבקר המדינה חשבוניות על העסקאות האלה, ואף לא הראתה כי הן קיבלו ביטוי בספרייה. בתשובתו ציין יו"ר ועדת החסויות, שההתקשרויות בעניינים אלה נעשו באמצעות החברה, ולכן אין ברשות חשבוניות או קבלות הנוגעות אליהן.

(ד) בסיכום דיון צוין שעיתון נוער ייתן אלפי ש"ח למימון מסיבות פסח ויום העצמאות בתמורה להודעות חסות, ולא צוין מי יקיים את המסיבות ולמי הן נועדו. בתשובתו מסר יו"ר ועדת החסויות, כי מדובר במסיבות שארגן עיתון הנוער לקוראיו. עוד צוין בסיכום דיון, שהברות מסחריות חילקו חבילות שי לחג תמורת אזכור שמן בלא שפורט מי היו מקבלי החבילות.

(ה) הבדיקה העלתה, כי לכמה סיכומי דיונים הוציא מנהל תקצוב ותחשוב תיקונים שעשה יו"ר הוועדה, שבחלקם היה משום שינוי מהותי בהחלטות הוועדה, בלא שהובאו הסברים לשינויים. כמה מהתיקונים אף לא הובאו לידיעת שאר חברי הוועדה.

4. בנובמבר 1998 הודיעה האוניברסיטה העברית בירושלים לרשות, שהנהלת האוניברסיטה אישרה שהשתתפות של 60,000 ש"ח בהמשך הפקתה של התכנית "אקדמיה באלף" במשך שלוש שנים. עוד הודיעה שהשתתפות של האוניברסיטה "מותנית בהמשך הפקתה ושידורה במתכונתה היום, דהיינו: השמת שם האוניברסיטה העברית בירושלים כחלק מאותה התכנית, שידור התכנית פעמיים ביום וכן שמרבית המשתתפים בתכנית (או לפחות חלק ניכר מהם) יהיו חברי סגל האוניברסיטה העברית". בפברואר 1999 אישרה ועדת החסויות את חסות האוניברסיטה לתכנית. למשרד מבקר המדינה לא הומצאה תגובת הרשות לאוניברסיטה, כי היא מתנגדת להתערבות האוניברסיטה בהליך הפקתה והשידור, התערבות האסורה על פי הכללים. בהסכם בין הרשות לאוניברסיטה לשנת 2000 נקבע שהתכנית תשודר שלוש פעמים ביום בעבור אותה תמורה. יוצא, שהרשות לא עמדה על קיומם של הכללים, והתקשרה עם האוניברסיטה על אף התנאים שזו הציבה למתן החסות, שיש בהם התערבות בהליך הפקתה והשידור, האסורה בכללים.



בדוח ביקורת על רשת ג' שפורסם בדוח שנתי 39 של מבקר המדינה נאמר כי "יש חשיבות להפרדה מוחלטת ולהעדר מגעים בין הגורמים העסקיים לבין האחראים לביצוע תכניות".

מז הממצאים שהועלו בבדיקה הנוכחית עולה, כי מנהל חטיבת התכניות הקלות ברדיו, האחראי לתכניות הבידור והמוסיקה ברשתות ב', ג' וה"גל הבטוח", קיים מגעים שוטפים עם גופים עסקיים לגיוס חסויות ופרסים לתכניות רדיו.

ועדת החסויות התנהלה שלא על פי סדרי מינהל תקינים. עוד עולה מהבדיקה, כי אין פיקוח על אופן גיוס הפרסים ואין מי שבודק אם הפרסים ניתנים כדין. בתשובתה הודיעה הרשות כי היא מקבלת את עיקר ממצאי הביקורת ותפעל לתיקון הנדרש על ידי גיבוש נהלים וכללים חדשים.

התקשרות עם חברת טלפון נייד: החברה חותמת עם חברות מסחריות על הסכמי חסות למשדר "מוקד התנועה", שבו מדווחים למאזינים על עומס התנועה בכבישים. בדצמבר 1995 חתמה החברה על הסכם עם חברת טלפון נייד לשידור הודעות חסות ופרסומות במשדר "מוקד תנועה", ובו נקבע, שהחברה תשאל לכתבי השטח של קול ישראל 20 טלפונים ניידים, וכי החיובים בעבור השימוש בהם יועברו לחברה והיא תשלם את מלוא תמורתם. ההסכם היה תקף עד מועד סיום הביקורת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הודיע אגף התקציבים שמשמעות ההסכם היא שהרשות קיבלה הכנסות בשווה כסף, בלי שנתונים אלה נחשפו בתקציבה או בדיווחיה התקציביים. הרשות מסרה בתשובתה כי מנהל הרדיו אישר את ההסדר האמור, שמטרתו ליצור קבוצת אנשים קטנה, נוסף על המאזינים, שאמורה למסור דיווחי תנועה למוקד התנועה. הרשות ציינה את שמות העובדים שקיבלו טלפון נייד במסגרת ההסדר, ומרשימת השמות עולה כי רובם עיתונאים בכירים וותיקים ברדיו, לאו דווקא כתבי שטח, וכמה מהם עובדי הנדסה. עוד מסרה הרשות, כי היא משלמת דמי שימוש ואחזקה בסך 150 ש"ח למכשיר, וכל תשלום נוסף משלם העובד. הרשות הוסיפה כי המנכ"ל הורה לקיים בירור יסודי בנושא, וכי יתוקן כל הטעון תיקון. לעומת זאת, החברה הודיעה בתשובתה, כי המשתמשים בטלפונים הניידים משלמים כל סכום החורג מ-500 ש"ח לחודש, וכי הטלפונים הניידים הועמדו לרשותה כחלק מהתמורה בעבור תשדירי החסות. יוצא אפוא, שתשובת הרשות אינה מתיישבת עם התחייבות החברה כלפי החברה לשלם את מלוא התמורה של הטלפונים ולא עם תשובת החברה למשרד מבקר המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה ראוי שמנהל הרדיו יאשר קשר בין הסכם עסקי שנחתם בין החברה לבין חברת הטלפון הנייד בעניין פרסומת של מוצריה, ובין חלוקת טלפונים ניידים לעובדים ברשות, שחלק מההוצאות עליהם משולמות בידי החברה. אילו סברה הרשות כי יש צורך בחלוקת הטלפונים הניידים, היה עליה לרכשם על חשבונה ולחלקם לעובדיה בעצמה, על פי סדרי מינהל תקינים ואמות מידה ידועות וברורות, כדוגמת אלה שנקבעו בהוראות התכ"ם.

## תשדירי חסות ותשדירי שירות בטלוויזיה

על פי כללי רשות השידור (מימון חוץ למשדירי טלוויזיה), התשמ"ו-1985<sup>3</sup> (להלן - כללי המימון), רשאית הרשות בלבד לבקש מימון להפקת משדירי טלוויזיה מגופים שמחוץ לרשות. כללים אלה מסדירים בעיקר את תהליך אישור המימון והסייגים לאישור, וכן קובעים את התנאים החלים על מממנים. ב-1994 הוכנסו תיקונים בסעיף 11 בכללי המימון שקובע את נוסח ההודעה על המממן של משדר הטלוויזיה, שהיא הודעת החסות.

1. ב-1997 קבע בג"ץ<sup>4</sup> כי הרשות מוסמכת לשדר בטלוויזיה תשדירי שירות והודעות חסות, אך לא פרסומות. כן קבע, כי התיקון לכללי המימון חורג מהמסגרת שהותוותה בכללים שהיו בתוקף קודם לכן, ואשר הותוו בהתאם להנחיות המפורשות שקבע בית המשפט בבג"ץ מ-1987<sup>5</sup>, לכן דין התיקון האמור לכללי המימון להיפסל.

הבדיקה העלתה, כי בפועל לא בוטלו התיקונים שהוכנסו בסעיף 11, וכי ברשות הוקרנו שקופיות חסות ושודרו תשדירי שירות בניגוד לכללי המימון שהיו לפני הכנסת התיקונים ואף בניגוד לנוהל, והוקרנו שקופיות חסות סמוך למשדירי חדשות ומשדרים לענייני היום, אף שהדבר נאסר בכללי המימון.

במאי 2001 הורתה הרשות לחברה לחדול לשדר הודעות חסות ותשדירי שירות שאינם לפי כללי המימון. יצוין, כי באותו חודש שלח אחד מבעלי הזיכיון של הערוץ השני תלונה אל הרשות, ובה הביא דוגמאות לשידור פרסומות והודעות חסות בערוץ הראשון שלא על פי כללי המימון ובניגוד לפסקי הדין של בג"ץ בעתירות שהוגשו נגד הרשות בדבר הפרת הכללים. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לנקוט את כל האמצעים כדי לאכוף על החברה את כללי המימון ואת הוראות נוהל תשדירי שירות בטלוויזיה.

2. כאמור, על פי כללי המימון, הרשות בלבד רשאית לבקש מימון למשדירי הטלוויזיה. למרות זאת חתמה הרשות עם החברה באוקטובר 1995 על הסכם לשנה לאספקת שירותים בכל הקשור "להשגת מימון חוץ למשדירי הטלוויזיה תמורת הקרנת שקופית חסות מטעם המממן". ההסכם לא הוארך והחברה הפסיקה לטפל בגיוס חסויות לטלוויזיה.

האפשרות להעביר את שיווק משדירי חסות בטלוויזיה לחברה עלתה שוב ב-1999. באוגוסט אותה שנה התכנסה ועדת מכרזים בראשות המנכ"ל לדון בגיוס נותני חסות למשדרים בטלוויזיה ובגיוס תשדירי שירות. מנהל הטלוויזיה הגיש לוועדה חוות דעת מקצועית שלו שלפיה החברה היא הגוף היחיד שיכול לספק לרשות את היקף ההכנסות שהרשות מצפה לו, בגלל הבלעדיות שלה על שיווק הפרסומות ברדיו, המאפשרת לה להציע למפרסמים חבילות של שידור פרסומות ברדיו ושל הודעות חסות ותשדירי שירות בטלוויזיה.

בעקבות חוות הדעת החליטה ועדת המכרזים לפטור את הרשות ממכרז על פי סעיף 3(29) בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, הפוטר ממכרז "התקשרות עם מי שלפי זכויות מכוח דין או בהתאם למצב הדברים בפועל הוא היחיד המסוגל לבצע את נושא ההתקשרות, ובלבד שמי שהוא הסמכות המקצועית במשרד לאותו עניין חיווה דעתו בכתב על כך שהמתקשר הוא יחיד כאמור, והמנהל הכללי של המשרד אישר את ההתקשרות".

3 ק"ת התשמ"ו, 252; ק"ת התשמ"ט, 515; ק"ת התשנ"ה, 299.

4 בג"ץ 6032/94 רשת-חברת תקשורת והפקות (1992) בע"מ נגד רשות השידור ואח', פ"ד נא (2) 790.

5 בג"ץ 757/84 איגוד העיתונאים היומיים בישראל נגד שר החינוך והתרבות ואח', פ"ד מא (4) 337.

מאז התקבלה ההחלטה על הפטור ממכרז נדונו ברשות סוגיות רבות הנוגעות לעניין זה, וביוני 2000 החליטה הרשות כי לא תהיה לחברה בלעדיות על הזמנת חסויות וגיוס תשדירי שירות למשדרי הטלוויזיה, והיא תוכל להציע לרשות עסקאות המשלבות תשדירים אלה עם פרסומות ברדיו. בין הרשות לחברה לא נחתם הסכם המסדיר את תנאי השירותים שנותנת החברה לרשות בתחום גיוס המימון של משדרי טלוויזיה בידי גופים מחוץ לרשות. בפועל החברה משווקת חבילות המשלבות פרסומות ברדיו, משדרי חסות ותשדירי שירות בטלוויזיה; היא משבצת את כל התשדירים, ובכלל זה אלה שהשיגה הרשות בעצמה ושהושגו בידי חברות פרסום; בעבור כל אלה החברה מקבלת עמלה בשיעור שנקבע בהסכם אתה על הפרסומות ברדיו. עוד נמצא, כי כמה מנותני החסות לשידורי האולימפיאדה בשנת 2000, שהתקשרו עם הרשות ישירות ולא באמצעות החברה, התלוננו על שהרשות קיפחה אותם לעומת מפרסמים שהתקשרו עמה באמצעות החברה, הן מבחינת השיבוץ והן מבחינת נוסח הודעות החסות.

מן המתואר לעיל עולה, שהרשות תלויה בחברה וכמעט אינה יכולה להתקשר בעצמה עם גוף מממן כדי לקבל מימון למשדר טלוויזיה, בלא שתאלץ לשלם לחברה את שיעור העמלה שעליו הוסכם בהסכם ביניהן לשיווק פרסומות לרדיו בלבד.

העברת גיוס החסויות ותשדירי השירות לטלוויזיה לחברה נוגדת את כללי המימון; הדבר גם פוגע בגופים אחרים שמעוניינים לעסוק בפעולות גיוס כאלה בעבור הרשות, שכן גם אם אין לחברה בלעדיות, יש לה יתרון על פניהם בגלל יכולתה להציע חבילות שידור בשני אמצעי התקשורת. יתר על כן, בהעדר הסכם בעניין זה, אין החברה מחויבת לפעול על פי כללי המימון, ולכן יש הבדל בין דרישותיה ממפרסמים ומפרסומאים לבין דרישות הרשות כאשר היא מזמינה חסות או תשדיר שירות בעצמה ולא באמצעות החברה. לפיכך סבור משרד מבקר המדינה, כי על הרשות לפרסם בעניין זה מכרז, שבו יהיה בידי החברה להשתתף כמו כל גוף אחר.



רשות השידור היא רשות ציבורית, והמקור העיקרי של תקציבה הוא האגרה השנתית שהציבור משלם. כדי להשלים את הכנסותיה, החוק מאפשר לה לשדר פרסומות והודעות חסות ברדיו והודעות חסות ותשדירי שירות בטלוויזיה. החברה שזכתה בשני מכרזים שפרסמה הרשות, מטפלת משנת 1993 בהזמנת פרסומות מפרסומאים וממפרסמים המשודרות ברדיו.

בדיקת אמצעי הבקרה שבידי הרשות על פעולות החברה העלתה, שבעקבות המעבר לשידור ספרתי של הפרסומות ברדיו, עובדי החברה יכולים להיכנס למערכת הממוחשבת של הרשות, בכל הנוגע לפרסומות, בכל עת ובאופן בלתי מבוקר. אין ברשות הנחיות ברורות בכתב בדבר מכסות השידור של פרסומות בשעה, ואין מי שבודק ברשות אם החברה אינה חורגת מהמכסות שקבע מנהל הרדיו בעל פה, בהסכמה עם החברה. הרשות אינה צוברת לטווח ארוך את הנתונים על תכנון הפרסומות, שיבוץן ושידורן, ועל ההסכמים שעשתה החברה עם מפרסמים ופרסומאים, כדי לאפשר לה להפיק דוחות הנדרשים לבקרה על פעולות החברה ועל עמידתה בכללי הרשות ובתנאי ההסכם עמה. הרשות גם לא בדקה בחברה, ולו בדיקה מדגמית, את ההתחשבות בין החברה לבין הפרסומאים והמפרסמים, קרי, היא לא קיימה בקרה, המתחייבת מנהלים תקינים, כדי לוודא כי קיבלה מהחברה את מלוא התקבולים המגיעים לה על פי ההסכם ביניהן.

עוד עולה מן הממצאים, שהרשות קיזזה הוצאות מהכנסות ועשתה עסקאות חליפין בלא שהן קיבלו ביטוי בתקציב. אי-מתן ביטוי בתקציב המאושר לכל הכנסה והוצאה הוא מעשה חמור, המנוגד להוראות חוק יסודות התקציב. הרשות גם הסכימה לוותר על הכנסות ולהוציא הוצאות שונות על חשבונה, בניגוד להסכם שלה עם החברה.

בעניין פרסים וחסויות לתכניות ברדיו נמצא, כי עובד הרשות קיים מגעים שוטפים עם גופים עסקיים לגיוס פרסים וחסויות, וכי אין פיקוח על אופן גיוס הפרסים ואין מי שבודק אם הפרסים ניתנו כדין.

עוד נמצא, שהרשות מסרה לטיפול של החברה את ההזמנות לחסויות ותשדירי שירות בטלוויזיה, בניגוד לכללים הנוגעים לגיוס חסויות למשדרי טלוויזיה, שעל פיהם רשאית הרשות בלבד לבקש מימון להפקת משדרי טלוויזיה מגופים שמחוץ לרשות, וכי הוקרנו שקופיות חסות ושודרו תשדירי שירות שלא בהתאם לכללים אלה ולנוהל תשדירי שירות בטלוויזיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לנקוט את כל הצעדים הדרושים כדי לפקח על פעולות החברה, לעמוד על כך שהפרסומות יהיו בהתאם לכלליה ולנהליה ולקיים בקרה על הניהול הכספי של הפרסומות בידי החברה. מן הראוי שמליאת הרשות והוועד המנהל יגבשו מדיניות בכל הנוגע למכסות זמן שידורן של פרסומות ברדיו.