

משרד התקשורת

פעולות ביקורת

במשרד התקשורת - במינהלת הסדרת השידורים לציבור, באגף לשידורים רב-ערוציים למנויים, ובעיקר במועצה לשידורי כבלים ולוויין - נבדקו הפעולות הקשורות להפעלת שידורי טלוויזיה בכבלים ובלוויין; בייחוד נבדק הפיקוח של הגופים האמורים על מילוי חובותיהם של בעלי הזיכיונות שהוטלו עליהם בחוק ובזיכיונות.

בבנק הדואר שבמשרד התקשורת וביחידת השירות הבנקאי שברשות הדואר, המופקדת על מתן שירותי הבנק, נבדקו: דרכי פעולתו של הבנק; ההסדרים שעשו ביניהם הבנק, רשות הדואר והחשב הכללי שבמשרד האוצר להפעלת שירותי הבנק והפיקוח עליו; רמת השירות לציבור ותכניות הפיתוח של הבנק.

במסגרת המטלה המערכתית "שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה" נבדקו פעולות משרד התקשורת כדי להקל על כבדי השמיעה את הצפייה בטלוויזיה.

שידורי טלוויזיה בכבלים ובלוויין

תקציר

ההסדרים להקמת טלוויזיה בכבלים ולהפעלתה נקבעו בחוק הבזק, התשמ"ב-1982 (להלן - החוק). בשנת 1986 הוקמה מכוח החוק המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין (להלן - המועצה) ומתפקידיה: לקבוע את מדיניות השידורים, לעודד הפקות מקור מקומיות ולפקח על בעלי הזיכיונות. בביצוע תפקידיה נעזרת המועצה בשתי יחידות שבמשרד התקשורת (להלן - המשרד): במינהלת להסדרת השידורים לציבור ובאגף לשידורים רב-ערוציים (להלן - אגף טל"כ). ממארכ 1990 עד מאי 1992 ניתנו 17 זיכיונות לתקופה של 12-15 שנים להקמת טל"כ ולהפעלתו, ובשלהי שנת 2001 החזיקו בזיכיונות שלושה בעלי זיכיונות, ומספר מנויי הטל"כ היה 1.15 מיליון בתי אב.

באוקטובר 1996 מינתה שרת התקשורת (לימור לבנת) ועדה לארגון מחדש של מערך השידורים לציבור. ביוני 1997 הגישה הוועדה את המלצותיה, ואת מרביתן קיבלה הממשלה באוגוסט אותה שנה. מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה על מימושו של החלטות הממשלה שהתקבלו בעקבות המלצות הוועדה עולה כי: לא הוקמה רשות

לאומית לתקשורת שנועדה לקום עד סוף שנת 1999; המשרד לא הכין הצעת חוק להאחדת כללי האתיקה בשידור ובפרסום; לא הוקמה מועצה לקבילות הציבור; מחמישה ערוצים ייעודיים שתוכננו נבחרו במחצית הראשונה של 2001, באיחור של שלוש שנים, זכיינים להפעלת שני ערוצים ייעודיים בלבד.

בזיכיון פורטו סוגי הפרות שבגינם רשאי אגף טל"כ לחלט את הערבות שהפקיד בעל הזיכיון להבטחת מילוי התחייבויותיו בשיעורים של 15%-100 מסכום הערבות. אגף טל"כ לא השתמש בסמכותו לחלט את הערבות הכספית גם כאשר מצא הפרות לזמן ממושך.

בשנים 1991-1999 היה פיקוח המועצה ואגף טל"כ על בעלי הזיכיונות מועט, והתבסס בעיקר על תלונות הציבור. בתקופה 1998-2000 המועצה לא השתמשה בסמכותה להורות לבעלי הזיכיונות שלא עמדו במחויבותם לעניין מכסות שידור מזעריות למלאן בשנה העוקבת. המשרד גם לא אישר, כנדרש בזיכיון, התקשרויות בין בעלי הזיכיונות ובין חברות פרטיות שהקימו רשתות כבלים לשידורי טלוויזיה בתוך בתי החולים אף שידע על הסכמים כאלה. חברות אלו גבו מחיר גבוה פי שישה מדמי מנוי ממוצעים (כ-900 ש"ח בחודש) בעבור חיבור טלוויזיה למיטת החולה.

בהסדר לרכישה משותפת של סרטים והפקת תכניות (להלן - הסדר אי.סי.פי) לשנים 1996-1999 התחייבו בעלי הזיכיונות להשקיע בהפקות מקור 15 מיליון דולר מכספי הפיקדון ועוד 13.65 מיליון דולר בשל ההסדר. המועצה לא עמדה על כך שבעלי הזיכיונות ישלימו בשנה העוקבת את ההשקעות שלא בוצעו, כפי שנקבע בכללים. לאחר הבקשה להארכת תוקפו של ההסדר בדק הממונה על ההגבלים העסקיים במשרד התעשייה והמסחר (להלן - הממונה) את כספי ההסדר, ובעקבות בדיקתו קבע בית הדין להגבלים עסקיים (להלן - בית הדין) ביולי 2000 כי ההשקעה בהפקות מקור בערוץ המדע היתה קטנה ב-2.5 מיליון דולר מן הנדרש. עד סוף 2001 לא הושקע הסכום האמור. ב-31 בדצמבר 2001 ביקש הממונה מבית הדין להוציא צו המחייב את בעלי הזיכיונות ואת מפיק ערוץ המדע להשקיע את הסכום של 2.5 מיליון דולר ולהמציא ערובה הולמת שתבטיח מילוי הוראות החוק בעתיד. בית הדין בהסכמת הצדדים הוציא צו זמני המורה לבעלי הזיכיונות להשקיע את הסכום האמור.

ביוני 1999 פג תוקף הסדר אי.סי.פי, וביולי 2000 האריך בית הדין את תוקפו בשנתיים. במאוס 2000 החליטה המועצה כי בפרק הזמן שחל הסדר ההארכה ישקיעו בעלי הזיכיונות בהפקות מקומיות סכום שלא יפחת מ-25 מיליון דולר בשנה. אולם רק בספטמבר 2000 קבעה המועצה את הסכומים שעל בעלי הזיכיונות להשקיע בכל ערוץ. בתחילת 2001 קבעה המועצה שבעלי הזיכיונות הפרו את תנאי הסדר ההארכה של אי.סי.פי והשקיעו 12.36 מיליון דולר בלבד במקום 25 מיליון דולר שהתחייבו להשקיע בשנה הראשונה, והוסכם בינה לבין בעלי הזיכיונות כי יתרת ההשקעה תושלם בשנת 2001. מכאן, שהמשרד לא הצליח לגרום לכך שבשנת ההארכה הראשונה של הסדר אי.סי.פי תושג המטרה שהציב בית הדין לעניין ההשקעות.

המועצה לא בדקה מ-1993 עד נובמבר 1998 את מילוי חובות בעלי הזיכיונות באשר לשידורים המקומיים. משנוכחה, לאחר שבדקה בנובמבר 1998, שלא מילאו את החובות האלה, היא לא פנתה לאגף טל"כ כדי שיבחן את האפשרות לחלט עד 80% מהערבות של בעלי הזיכיונות שלא מילאו את חובותם.

משנת 1995 פועל ערוץ קניות ברישיון של שר התקשורת. ברישיון נקבע כי בכל מה שקשור להגנת הצרכן ולשירות הלקוח, המפעיל נתון לפיקוחו של הממונה על הגנת

הצרכן שבמשרד התעשייה והמסחר. בעניינים צרכניים שהם עניינים מרכזיים לא היה פיקוח על המפעיל. באוקטובר 2000 ביקש מפעיל ערוץ הקניות להאריך את רישיונו. המועצה בדקה אם המפעיל מילא את תנאי הרישיון, ומצאה, בין היתר, כי המפעיל השתמש בחוזה מכירה הכולל תנאים מקפחים שנפסלו בבית הדין לחוזים אחידים, או שבזמן מסוים הוא לא השתמש בחוזה מכירה כנדרש ברישיון. אף על פי שהמועצה מצאה שהמפעיל הפר כמה מתנאי הרישיון, היא המליצה לשר (ראובן ריבלין) להאריך את הרישיון, והוא הוארך עד אפריל 2004. באוגוסט 2001 פסק בית הדין לחוזים אחידים כי בחוזה שהגיש מפעיל הערוץ לאישורו יש תנאים מקפחים רבים, ובמתכונתו היום אין הוא ראוי לאישור. המפעיל לא עשה שינויים בהסכם המכירה כפי שדרש בית הדין לחוזים אחידים בעבר, יתר על כן, הוא שינה בו סעיפים שלא נדרש לשנותם.

כדי להיערך לביצוע הסעיף המאפשר למועצה לקבוע ברישיון חיובים שלא מומשו בזמן חלות הזיכיון, ומכיוון שרישיונות עתידיים להינתן לעשר שנים, ראוי שעוד לפני מתן הרישיונות יובאו בפני המועצה ובפני אגף טל"כ נתונים מדויקים של ההפרות, אם היו, בזמן חלות הזיכיון והיקפם הכספי.

על המשרד ועל המועצה לפקח פיקוח נאות ומתמיד על פעולות בעלי הזיכיונות לשידורי כבלים ולוויין כדי שאלו יעמדו בכל התחייבויותיהם.



1. ההסדרים להקמת טלוויזיה בכבלים ולהפעלתה נקבעו בחוק הבזק, התשמ"ב-1982¹ (להלן - החוק). עניין שידורי טלוויזיה באמצעות לוויין הוסדר בתיקון לחוק משנת התשנ"ח (הוספת פרק ב' שכותרתו "שידורי טלוויזיה באמצעות לוויין"). מכוח החוק הותקנו תקנות וכללים. ביולי 2001 אישרה הכנסת את חוק הבזק (תיקון מס' 25), התשס"א-2001 (להלן - תיקון 25) העוסק במעבר ממתן זיכיונות לשידורי כבלים למתן רישיונות לתחום האמור.

2. בשנת 1986 הוקמה מכוח החוק המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין (להלן - המועצה). המועצה מונה 13 חברים - 6 נציגים ממשרדי הממשלה ו-7 נציגי ציבור שממנה הממשלה. יו"ר המועצה הוא נציג שר התקשורת (להלן - השר), והוא מועסק בשכר. במועצה מועסקים שלושה עובדים, והיא מעסיקה גם יועצים לפי הצורך. המועצה מתקצבת מתקציב משרד התקשורת (להלן - המשרד). תקציב המועצה לשנת 2000 היה 1.4 מיליון ש"ח, והתקציב לשנת 2001 - 3.9 מיליון ש"ח.

בחוק נקבעו תפקידי המועצה, ובהם: לקבוע את המדיניות בדבר סוגי השידורים, נושאים, תוכנם, רמתם והיקפם ומועדיהם; עידוד הפקות מקוריות - מקומיות של תכניות; לפקח על ביצוע השידורים ועל מתן השירותים של בעלי הזיכיונות ובעלי הרישיונות; לקבוע כללים הנוגעים לשידורים; לשמש ועדת מכרזים למתן זיכיונות; לייעץ לשר (התקשורת) בדבר תקנים ומפרטים להקמת תחנות שידור ולתפעולן.

3. לפי החלטת הממשלה מנובמבר 1997 הוקמה במשרד מינהלה להסדרת השידורים לציבור שהיא יחידה השייכת למשרד. ראשה הוא גם יו"ר המועצה, יש בה עשרה עובדים, ואף מונה לה

1 על פי חוק הבזק (תיקון מס' 25), התשס"א-2001, מיום 9.8.01, שונה שם החוק לחוק התקשורת (בזק ושיירות), התשמ"ב-1982.

מנהל. המינהלה עוסקת, בין היתר, בהכנת מכרזים לערוצים הייעודיים ובבדיקתם ובייעוץ למועצה. תקציב המינהלה לשנת 2000 הסתכם בשני מיליון ש"ח, והתקציב לשנת 2001 ב-2.7 מיליון ש"ח.

4. המועצה נעזרת במינהלה האמורה וגם באגף לשידורים רב-ערוצים למנויים שבמשרד שכונה בעבר "השירות לשידורי טלוויזיה בכבלים ולמנויים" (להלן - אגף טל"כ). אגף טל"כ, המכונה בהוראות הזיכיונות "המנהל", אינו בשליטתה המנהלית של המועצה, ותפקידו, בין היתר, לפקח על בעלי הזיכיונות בתחום ההנדסה והכלכלה ולטפל בתלונות הציבור. האגף גם מייעץ למועצה בתחומים האמורים ובתחום ההנדסי של שידורי הלוויין וגם מטפל בתלונות הציבור בעניין זה. באגף מועסקים חמישה עובדים, ולמילוי תפקידיו הוא נעזר ביועצים ובחברות פרטיות.

5. לפי החוק, מי שנבחר במכרז פומבי יקבל מן השר זיכיון לשידורי כבלים. ממאוס 1990 עד מאי 1992 ניתנו 17 זיכיונות להקמתה של טלוויזיה בכבלים ולהפעלתה (להלן - טל"כ), ותוקפם 12-15 שנים. במכרזים שנעשו מדצמבר 1987 עד יוני 1990 זכו שבע חברות, מקצתן התמזגו, ובשנת 2001 החזיקו בזיכיונות שלושה בעלי זיכיונות בלבד. בשנת 1999, לאחר שהתייעץ עם המועצה, נתן השר רישיון לחברה אחת להפעיל שידורי טלוויזיה באמצעות לוויין למשך עשר שנים. החברה החלה את שידוריה ביולי 2000.

בתחילת שנת 2001 היה מספר מנויי הטל"כ 1.2 מיליון בתי אב מ-1.6 מיליון בתי אב המצויים באזורים שחברו לרשת, מכאן ששיעורם הממוצע של המנויים שחברו לרשת היה יותר מ-75%. בסוף אוקטובר 2001 היו לחברת הלוויין כ-215,000 מנויים. הכנסות המדינה מתמלוגים ששילמו לה בעלי הזיכיונות בשנת 1999 ובשנת 2000 הסתכמו ב-90 מיליון ש"ח בכל שנה.

בחודשים פברואר-יולי 2001 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות הקשורות להפעלת טל"כ ושידורי טלוויזיה באמצעות לוויין. הבדיקה נעשתה במשרד - באגפי הטל"כ והכלכלה, בחשבות ובמועצה. בדבר ביקורות שנעשו בעבר בידי משרד מבקר המדינה ראו דוח שנתי מס' 49 (עמ' 420) ובדוח שנתי מס' 44 (עמ' 733).

יודגש כי אין באמור בדוח זה כדי לקבוע ממצאים בדבר הפרות של הזיכיון מצדם של בעלי הזיכיונות. הביקורת היא על פעולות המועצה והמשרד בעקבות הממצאים שהועלו על ידם בדבר אי-מילוי מחויבויות של בעלי הזיכיונות.

ועדת פלד

1. באוקטובר 1996 מינתה שרת התקשורת (לימור לבנת) ועדה לארגון מחודש של מערך השידורים לציבור בישראל (להלן - ועדת פלד). ביוני 1997 הגישה ועדת פלד את המלצותיה, את מרביתן קיבלה הממשלה באוגוסט אותה שנה. ואלה כמה מהמלצות ועדת פלד שאישרה הממשלה: לאגד את כל החוקים העוסקים בתקשורת בחוק ראשי אחד של ענף התקשורת האלקטרונית; להקים ועדה מיוחדת שתכין הצעה להקמתה של מועצה לקבילות הציבור ולהאחדת כללי האתיקה בשידור ובפרסום; להציע למנויים מקבצי ערוצים לבחירה. עוד מהמלצות ועדת פלד: לתת רישיונות להפעלת חמישה ערוצים שיתמחו בשידורים בנושא מסוים או בשפת שידור (להלן - ערוצים ייעודיים); להקים ערוצים שיופעלו בידי גורמים פרטיים, ושפרסום המכרזים לערוצים הייעודיים יהיה עד סוף שנת 1998 כדי לתת שהות של שנה לפחות לערוצים אלה לבסס את אחיזתם בקרב קהל הצרכנים לפני הקמתו המתוכננת של ערוץ טלוויזיה מסחרי שני בסוף 1999.

2. מבדיקת מימוש המלצות ועדת פלד שאישרה הממשלה בהחלטתה מאוגוסט 1997 עולה כלהלן: עד סוף שנת 2001 לא הוקמה רשות לאומית לתקשורת, שתוכננה לקום עד סוף 1999; המשרד לא הכין הצעת חוק להאחדת כללי האתיקה בשידור ובפרסום, ולא הוקמה מועצה לקבילות הציבור. באוגוסט 2001 מינה שר התקשורת (ראובן ריבלין) צוות מקצועי אשר התבקש להגיש

הצעה להקמת גוף מסדר מאוחד וכן להגיש טיוטת חקיקה אחידה לשידורי הטלוויזיה המסחרית. רק מאמצע 2001, ארבע שנים לאחר שהממשלה קיבלה את המלצות הוועדה, החלו החברות להציע לבחירה מקבצי ערוצים שונים.

מחמשת הערוצים הייעודיים שהציעה ועדת פלד פורסמו מכרזים לבחירת זכיינים לשניים מהם בלבד, והזכיינים נבחרו בשנת 2001, כשלוש שנים לאחר המועד המקורי שהמליצה עליו ועדת פלד. הרשות השנייה פרסמה רק בתחילת שנת 2001 מכרז לערוץ מסחרי שני, ובאפריל 2001 נבחר זוכה להפעלת הערוץ. מתשובת המועצה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2001 עולה כי תהליך פרסום המכרזים התעכב זמן רב כיוון שהחלטות של הממשלה ושל ועדת הכלכלה של הכנסת בעניין פרסום המכרזים תוקנו, והחלטה סופית בנדון התקבלה רק באוקטובר 2000. מכאן שהמטרה לאפשר התבססות כלכלית של הערוצים הייעודיים עד לתחילת השידורים של ערוץ מסחרי שני לא הושגה.

ההסדרים החוקיים לשידורי כבלים ולוויין

1. בינואר 1998 אושר תיקון לחוק (הוספת פרק ב'2 "שידורי טלוויזיה באמצעות לוויין"). באוגוסט 1998 פורסמו תקנות הבזק (הליכים ותנאים למתן רישיון לשידורי לוויין), התשנ"ח-1998, ובהן נקבע, בין היתר, הליך הגשת הבקשה לרישיון לשידורים באמצעות לוויין והטיפול בה, תוקף הרישיונות לעשר שנים. בתיקון לחוק נקבע כי המועצה רשאית לקבוע כללים לעניין שידוריו של בעל רישיון לשידורי לוויין. בינואר 1999 העניקה שרת התקשורת רישיון לשידורי טלוויזיה באמצעות לוויין לחברה (להלן - חברת הלוויין), וזו החלה בשידוריה ביולי 2000. רק בינואר 2002, כשנה וחצי לאחר התחלת השידורים, פורסמו הכללים² הכוללים את התיקונים לפעילות שידורי הלוויין.

2. עד לתיקון 25 לחוק לא היו בידי המועצה אמצעים שאותם יכולה לנקוט נגד אי-מילוי חובות שנקבעו בזיכיון. אולם בזיכיון הוענקה לאגף טל"כ סמכות לחלט ערבות בתנאים שפורטו בזיכיון. רק בתיקון 25 לחוק מאוגוסט 2001 נקבע כי "לא תסרב המועצה ליתן רישיון כללי לשידורי כבלים לבעל זיכיון ... בשל כך שנמצא כי בעל זיכיון לא מילא, במלואו או בחלקם, חיובים שהיה עליו למלא בתקופת זיכיונו, ובלבד שבעל הזיכיון או חברה בעלת זיקה, התחייבו למלא את החיובים שתקבע המועצה ברישיון, בדרך ובתנאים שתקבע כאמור."

בחוק בנוסחו לפני תיקון 25 לא נקבעו עיצומים כספיים שניתן להטיל על הפרת חובות של בעלי הזיכיונות מתוקף החוק או הזיכיון. רק בתיקון 25, בפרק ז' 1 נקבע הסדר מפורט המאפשר הטלת עיצומים כספיים על בעלי רישיונות, לרבות בעלי רישיונות לשידורים.

פיקוח על בעלי זיכיונות

1. בכללי הבזק (שידורי בעל זיכיון), התשמ"ח-1987 נקבעו הוראות שונות בדבר תוכן השידורים והיקפם, בשים לב לסוגים שונים של משרדים שעל בעלי הזיכיונות לשדר.

כדי להבטיח כי בעלי הזיכיונות ממלאים את החובות שהוטלו עליהם לפי החוק, הכללים ותנאי הזיכיון, נקבע בזיכיון כי המועצה רשאית לפקח על בעלי הזיכיונות בכל הנוגע לשמירה על כללי המועצה, לתכנית השידורים ולמתן השירותים של בעל הזיכיון, וכי אגף טל"כ רשאי לפקח על

2 כללי התקשורת (שידורי בעל זיכיון) (תיקון), התשס"ב-2002, ובהם שונה שמם של הכללים משנת התשמ"ח לכללי התקשורת (בזק ושידורים) (בעל רישיון לשידורים), התשמ"ח-1987.

פעולות בעל הזיכיון בנוגע למילוי אחר הוראות החוק והתקנות ומילוי חובות בעל הזיכיון בעניינים הנדסיים וכספיים. וכן נקבעו בזיכיון ובכללי הבזק הוראות מפורשות בדבר חובת דיווח למועצה ולאגף טל"כ (שהוא כאמור "המנהל" לפי הוראות הזיכיון והחוק).

בזיכיון נקבע כי אגף טל"כ רשאי לחלט את הערבות שהפקיד בעל הזיכיון להבטחת מילוי חובותיו לאחר שהתרה בו על הפרה, והלה לא תיקן את מושא ההתראה. בנספח לזיכיון פורטו סוגי ההפרות ושיעורי החילוט של הערבות שהם בין 15% ל-100% מסכום הערבות.

גם בפעמים שקבע אגף טל"כ שהיו הפרות לזמן ממושך, הוא לא נקט אמצעים הקבועים בזיכיון לחילוט הערבות הכספית.

בינואר 1995 החליטה המועצה שהפרות החוק, הכללים, התקנות והזיכיון יירשמו ויובאו בחשבון בהחלטה בדבר הארכת תוקף הזיכיון.

2. הפיקוח על השידורים נעשה עד סוף שנת 2000, בעיקר על סמך תלונות הציבור (ראו להלן בפרק על "הטיפול בתלונות הציבור"). בשנים 1991-1999 פיקוח המועצה היה מועט, ונעשה באמצעות צפייה בשידורים ולא בשימוש שיטתי באמצעים טכנולוגיים חדשניים שהיו יכולים לרכז נתונים על השידורים. היקף הצפייה הסתכם בכמה שעות בלבד בחודש מאלפי שעות שידור בערוצים השונים. בעקבות הצפייה שלחה המועצה לבעלי הזיכיונות באותן שנים מכתבים אחדים, ובהם התריעה על אי-מילוי חובות בשעות שידור, בשידור פרסומת או אי-ציות לכללי האתיקה.

המועצה לא נערכה כראוי לפיקוח על שידורים של עשרות ערוצים שמשדרים בעלי הזיכיונות, ובעיקר לפיקוח על שישה ערוצים מהפקה מקומית. מספר הערוצים מהפקה מקומית גדל בשנת 2001 כיוון שנוספו ערוצים מהפקה מקומית בשידורי הלוויין. בשנת 2002 אמורים להתחיל לשרד שני ערוצים ייעודיים מהפקה מקומית. המשרד השיב למשרד מבקר המדינה, כי אגף טל"כ פיקח במשך כל השנים על בעלי הזיכיונות כדי לוודא אם הם ממלאים את חובותיהם, וזאת במשאבים המוגבלים שעמדו לרשותו. כמו כן בספטמבר 2000 מונה מפקח במועצה, נקבעו נוהל דיווח ונוהל הפרות, וכן חודשו ושופרו נוהלי הצפייה בשידורים.

3. הגשת דוחות ובידוקם: (א) בזיכיון נקבעה חובת הגשת דוח משדרים שנתי למועצה, ובר פירוט מספר השעות של השידורים העצמיים, היקף משדרים חוזרים, היקף הפקות מקומיות, היקף שידורים קהילתיים, וחריגות מלוח משדרים. עוד נקבע שעל בעל הזיכיון להגיש לוחות שידורים תקופתיים (שלישוניים) של משדרים לסוגיהם (הפקה מקומית, הפקה מעורבת, הפקה עצמית), לוח תכניות שבועי ולוח משדרים רבעוני, ונקבעו המועדים להגשתם למועצה. בכללי הבזק (שידורי בעל זיכיון) התשמ"ח-1987 נקבע גם כי על בעל הזיכיון לפרסם לוח תכניות שבועי מדי שבוע בשבוע בעיתונים המקומיים, ונקבעו הפרטים שעליו לפרסם.

במכתבים רבים ששלחה המועצה אל בעלי הזיכיונות בשנים 1991-2000 קבלה המועצה על שלא הוגשו לה במועד ובקביעות לוחות משדרים תקופתיים ודוחות על הפקות מקור. לעתים המידע שפורט באותם לוחות או דוחות שהוגשו לא היה מלא, ולעתים לא היו התאמות בין דוחות שונים שהוגשו לה. בשל העדר אמצעי פיקוח מתבסס הפיקוח של המועצה על דיווחים שמגישים לה בעלי הזיכיונות, וכשאלה אינם מלאים או אינם מוגשים כלל, מוגבלת יכולת הפיקוח של המועצה.

מכאן שלא עלה בידי המועצה לפקח בצורה נאותה על השידורים. היא גם לא פנתה לאגף טל"כ כדי שיפעיל את סמכויותיו נגד בעלי הזיכיונות שלא הגישו דוחות כנדרש, כגון חילוט ערבות עד 20% בעבור כל דוח שלא הוגש.

(ב) לפי הזיכיון, האחראי לפקח על בעלי הזיכיונות בתחום ההנדסה והכלכלה הוא אגף טל"כ, והוא האחראי גם לטיפול בתלונות הציבור בכל הנוגע לטלוויזיה בכבלים ובלוויין.

גם הפיקוח של אגף טל"כ מסתמך רובו על הדוחות שמפיקים בעלי הזיכיונות. בזיכיון (בסעיפים 148-168) נקבעה רשימת דוחות שעל בעלי הזיכיונות להגיש לאגף טל"כ. הביקורת העלתה, גם על סמך מכתבים של אגף טל"כ, כי לא הוגש דוח פיקדונות³ למשרד, וכי אחד מבעלי הזיכיונות (בעל זיכיון ב') לא הגיש תשעה סוגי דוחות שנדרשו בידי אגף טל"כ בתדירות הנדרשת, ובכללם דוח תכנית בדיקות מעודכנת של כל המערכת, דוח בדיקה תקופתית, דוח בדיקת קרינה, דוח תחזוקה ועדכון טכנולוגי, ודוח שנתי לטיפול בתלונות.

במשך כל שנות הזיכיון לא הפעיל אגף טל"כ את סמכויותיו נגד בעלי זיכיונות שלא הגישו דוחות כלל. כאמור, לפי הזיכיון על הפרה כזאת היה בסמכותו, בין היתר, לחלט 20% מהערבות בעבור כל דוח שלא הוגש.

בדיקת מילוי תנאי הזיכיון לשם הארכתו

1. לפי תקנות הבזק (זיכיונות) התשמ"ח-1987, השר היה רשאי להאריך את הזיכיון בארבע שנים לאחר שנוכח "כי בעל הזיכיון מילא בקפידה אחר הוראות החוק, התקנות לפיו, כללי המועצה ותנאי הזיכיון". על בעל זיכיון להגיש בקשה בכתב להארכת זיכיונו, והחלטת השר תינתן לפחות שנה לפני תפוגתו. שלושת הזיכיונות חלה בשנים 2002-2005, כלומר, לפי תקנות הבזק עד תחילת מארס 2001 היה על השר להחליט בנוגע לאזורי הזיכיון הראשונים. באוקטובר 2000 ובפברואר 2001 ביקשו שני בעלי זיכיונות להאריך את תוקף זיכיונותיהם. בדיון מפברואר 2001 שבו השתתפו היועץ המשפטי לממשלה ונציגי המשרד דנו בהיקף הבדיקה הנדרשת כדי להאריך תוקף זיכיון, ונקבע כי די לבחון את הנושאים המהותיים ביותר בתנאי הזיכיון ובתקנות לצורך המלצה על הארכת הזיכיון.

באותו חודש פנה סמנכ"ל בכיר באגף טל"כ ליועץ המשפטי של המשרד וביקש לאשר את רשימת הנושאים המהותיים לבדיקה בתחומי ההנדסה, הכלכלה והצרכנות. רק בתחילת 2001 החלו המועצה ואגף טל"כ לבדוק את הבקשה להארכת הזיכיון, ובחודשים ינואר-מאי 2001 ביקשו משני בעלי הזיכיונות פרטים משלימים ותגובה על ריכוז הממצאים הראשוני שהכינו.

מן האמור לעיל עולה כי המשרד לא נערך במועד לבדיקת הבקשות של בעלי הזיכיונות אף שהדבר נקבע מראש בתקנות. המשרד והמועצה לא קבעו מראש את הנושאים המהותיים שיש לבדוק אלא לאחר שהתקבלה בעניין הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, בתחילת פברואר 2001. המשרד גם לא קבע מהי סטייה מן ההוראות המהותיות ומהם הנושאים, כגון פגיעה בצרכן, או אי-מילוי חובה כלשהי שיש בהם כדי למנוע את הארכת הזיכיון.

2. כאמור, באוקטובר 2000 ובפברואר 2001 הגישו שני בעלי זיכיון, בעל זיכיון א' ובעל זיכיון ב', בקשות להארכת הזיכיון, לבקשותיהם צירפו דיווחים מפורטים באשר למילוי תנאי הזיכיון, לפי הוראות החוק בשנים 1991-2000.

המועצה ואגף הטל"כ בדקו את הדיווחים של בעלי הזיכיונות. הבדיקות של המועצה נגעו למילוי חובותיהם מבחינת השידורים ומבחינת התכנים, ובהן נמצא כלהלן:

3 דוח על כספי פיקדונות שבעלי הזיכיונות גבו מהמנויים על ציוד.

(א) המועצה קבעה במכתב הפרה ששלחה לבעלי הזיכיונות באוגוסט 2001 כי בשנת 1999 בעלי הזיכיונות הפרו את סעיף 18א(3) לכללי הבזק (שידורי בעל זיכיון), התשמ"ח-1987 בכך ששידורו 91 שעות הפקה מקומיות פחות מהמכסה המזערית של 546 שעות שנקבעה בכללים.

בחוק (פרק ב'1, סימן ה') ובתוספת לכללי הבזק פורטה, בין היתר, מחויבותו של כל בעל זיכיון להקצות כספים להפקה מקורית. בכללים נקבעו הוראות מחייבות בדבר מכסות מזעריות של שידורים מסוגים שונים. כן נקבע שם כי אם מצאה המועצה כי בעל זיכיון לא עמד במחויבויותיו לעניין המכסות המזעריות, רשאית המועצה, לאחר שנתנה לבעל הזיכיון הזדמנות סבירה להביא את עמדתו בפניה, להורות לו להוסיף על מחויבויותיו בשנה העוקבת.

אף על פי שהמועצה מצאה שבעלי הזיכיונות לא עמדו במכסות המזעריות בשנת 1999, היא לא השתמשה בסמכותה להורות להם להוסיף שעות שידור בערוצים האמורים בשנה העוקבת.

(ב) בספטמבר 2001, לאחר בדיקת הדיווחים של בעלי הזיכיונות על מילוי התחייבויותיהם לפי הזיכיון, החוק והסדרים נוספים, פרסמה המועצה "סיכום שנת עבודה 2000" (להלן - סיכום שנת 2000), ובו, בין היתר, פירוט הפרות חובותיהם של בעלי הזיכיונות. להלן דוגמה של הפרה שפורסמה בסיכום שנת 2000:

כללי הבזק (שידורי בעל זיכיון) התשמ"ח-1987 קובעים את היקף המכסות המזעריות של שעות שידור ראשוניות (שידור מרכז וממקור שלא שודר לפני כן בטלוויזיה). בשנת 2000 שידור בעלי הזיכיונות 400 שעות פחות מהמכסה בערוץ המשפחה, 256 שעות פחות מהמכסה בערוץ המדע ו-58 סרטים פחות מהמכסה השנתית בערוץ הסרטים. באוגוסט 2001 ערערו בעלי הזיכיונות על קביעת המועצה שלעיל, ובסוף נובמבר 2001 נדחה הערר.

(ג) בזיכיון נקבע כי יינתנו הנחות בדמי המנוי על מקבץ בסיסי של ערוצים בשלוחות זהות של מוסדות ציבור, ובלבד שמוסדות אלו פועלים שלא למטרות רווח, ובהם בתי חולים.

בדוח בדיקה שעשה אגף טל"כ בתחילת 2001 נכתב כי במרבית בתי החולים נהוג זה שנים הסדר, ולפיו חברות פרטיות (להלן - הקבלנים) חתמו על הסכמים עם בעלי זיכיונות והקימו רשתות כבלים פנימיות המספקות מכשירי טלוויזיה ליד מיטת החולה. התשלום שהן גובות בבתי החולים בעד השכרת מכשיר טלוויזיה וחיבור לשידורי טל"כ (כ-900 ש"ח לחודש) הוא פי שישה מדמי מנוי ממוצעים. לפי הזיכיון, הסכמים בין בעלי הזיכיונות והקבלנים היו טעונים אישורו של אגף טל"כ. ההסכמים האמורים לא אושרו בידי המשרד, בניגוד לאמור בזיכיון, ולדעת אגף טל"כ הם אינם תואמים את תנאי הזיכיון.

בזיכיון נקבע כי יינתנו הנחות מדמי המנוי או פטור מתשלום חודשי למוסדות ציבור הפועלים ללא מטרת רווח, ובהם: מוסדות חינוך, בתי ספר ובתי אבות. בשנים 1994-1998 פנה המשרד פעמים מספר אל בעלי הזיכיונות שיעבירו לו נתונים על חיבור מוסדות ציבור, ובהם מוסדות חינוך ובתי חולים, אך פנייתו לא נענו. רק מסוף שנת 1998 החל המשרד לדרוש מתן הנחות בדמי המנוי לכל מוסדות הציבור הזכאים לכך, ובעקבות זאת הודיע בעל זיכיון א' על מתן הנחות או על התקנה חנים לכמה מוסדות ציבור, ובהם בתי ספר וגני ילדים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2001 הודיע המשרד כי גם בשנת 2001 התלוננו מוסדות ציבור שאינם זוכים להנחות בדמי המנוי, אחדים מהם נבדקים במשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המשרד לפקח ברציפות וזמן רב לפני כן על מתן ההנחות כנדרש בזיכיון.

(ד) בנספח ו' לזיכיון לאזור מסוים נאמר כי "בכל מקרה בו יעלה אחוז החדירה על 60% תינתן הנחה בשיעור 5%... בכל מקרה בו יעלה אחוז החדירה על 75% תינתן הנחה בשיעור 10%". בכל שנות הזיכיון לא הוגש דיווח נפרד לכל אזור, ולכן לא היה אפשר לקבוע אם בעלי הזיכיונות עמדו בחובה לעשות הנחה כנקבע בזיכיון.

רק מאוקטובר 1998 דרש המשרד דיווח נפרד לכל אזור כדי שיהיה אפשר לקבוע את אחוז החדירה ולדרוש מבעלי הזיכיונות שיעשו את ההנחה בדמי המנוי כנדרש. מתשובת בעל זיכיון ב' למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2001 עולה כי בעניין ההנחה הוגשה תובענה ייצוגית לבית המשפט המחוזי בתל אביב, ובה טען בעל זיכיון כי החובה לעשות את ההנחה האמורה חלה אך ורק בשנתיים הראשונות של הזיכיון ולא בכל שנות הזיכיון כטענת המשרד. עניין זה עדיין תלוי ועומד (בנובמבר 2001) בבית המשפט. בשנים הראשונות לזיכיון לא דרש המשרד הגשת דוחות נפרדים לכל אזור באשר לאחוזי החדירה, שנים שלכל הדעות בעלי הזיכיונות היו חייבים לעשות את ההנחה לפי אחוזי החדירה שצינו בזיכיון.

(ה) בשנת 1992 אישר המשרד לבעל זיכיון ב' לגבות דמי התקנה גם בתשלומים בהסדר אשראי. לפי ההסדר עם בעל זיכיון ב' היה עליו להציע למנויי שתי חלופות: האחת תשלום חד-פעמי בעד ההתקנה והאחרת תשלום בפריסת אשראי, דהיינו תשלום ללא הגבלת זמן אך בתוספת שני ש"ח בכל חודש (צמודים למדד המחירים לצרכן).

בעל זיכיון ב' הציע למנויי רק את האפשרות של תשלום דמי התקנה בפריסת אשראי. הדבר לא היה מקובל על המשרד, והוא הורה לו לגבות מ-1.9.1997 דמי התקנה בתשלום חד-פעמי בלבד. בעל זיכיון ב' לא מילא אחר ההוראה והמשיך לגבות את תשלום דמי המנוי החודשיים בתוספת שני ש"ח (בתוספת הצמדה). אף שבעל הזיכיון חזר והפר את תנאי הזיכיון, לא בחן אגף טל"כ את הפעלת סמכויותיו לחלט ערבות ואת העלות הכספית הנובעת מההפרה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע בעל זיכיון ב' כי מספטמבר 2000 הוא הוזיל את תעריפו לכל מינויי ב-10%. יצוין כי בעלי זיכיונות אחרים גבו דמי התקנה חד-פעמיים כנדרש.

(ו) באוקטובר 1996 פורסמו תקנות הבזק (תקנים ומפרטים), התשנ"ז-1996, ובהן תקן מזערי לאיכות הנדרשת של השידורים על גבי הרשת הבין-מוקדית, שידור שהוא איכותי יותר משיטת השידור שהיתה נהוגה עד אז. מאוקטובר 1996 עד אפריל 2001 לא דרש אגף טל"כ מבעל זיכיון ב' לשדר באיכות הנדרשת את ערוץ הילדים וערוץ המדע באזור מסוים ולהפסיק לשדרם בשיטה הישנה שהיא באיכות נמוכה מהנדרש.

המועצה והמשרד מצאו בבדיקתם משנת 2001 שבעלי הזיכיונות לא מילאו סעיפים רבים בתנאי הזיכיונות בהיקף ניכר ובמשך שנים רבות. הדבר בא לידי ביטוי בכספים רבים שלא השקיעו בעלי הזיכיון כנדרש. כאמור, בתיקון 25 לחוק נקבע כי לא תסרב המועצה לתת רישיון כללי לשידורי כבלים לבעל זיכיון בשל כך שנמצא כי לא מילא במלואם או בחלקם חובבים שהיה עליו למלא בתקופת זיכיונו ובלבד שבעל הזיכיון התחייב למלא חובבים שתקבע המועצה ברישיון. בעקבות ההפרות שמצאו המועצה ואגף טל"כ, וכדי להיערך לביצוע הסעיף המאפשר למועצה לקבוע ברישיון חובבים כאמור, ראוי שהמועצה ואגף טל"כ יבטיחו שיהיה לפנייהם, לפני מתן הרישיונות כל המידע בדבר מילוי ההתחייבויות וההפרות, אם היו, בתקופת הזיכיון והיקפם הכספי. זאת בייחוד בשל הכוונה לתת רישיונות לעשר שנים.

הסדר לרכישה משותפת של סרטים והפקות

1. במכרזי הטל"כ הציע כל מתמודד לוח משדרים שעוגן בזיכיון שניתן לו לאחר שזכה במכרז. בתחילת היערכותם להפקת תכניות התארגנו בעלי הזיכיונות לקניית סרטים במשותף (להלן - הסדר אי.סי.פי), ואחת ממטרות ההסדר - השגת מחיר זול מהמחיר שציין כל בעל זיכיון בתכנית העסקית שהגיש. הממונה על ההגבלים העסקיים שבמשרד התעשייה והמסחר (להלן - הממונה)

קבע בסוף שנת 1989 כי הסדר אי.סי.פי הוא הסדר כובל.⁴ חוקיות ההסדר נבחנה כמה פעמים בבית הדין להגבלים עסקיים (להלן - בית הדין) כדלהלן:

במאס 1995 נתן בית הדין היתר זמני להסדר אי.סי.פי, ובו נקבע כי בעלי הזכויות יפיקו במשותף בחשבון נאמנות 15 מיליון דולר שישמשו להפקת סרטים ותכניות מקוריות, ובדרך זו ישתפו את המנויים בסכום החיסכון שיצטבר בעקבות הרכישה המשותפת של סרטים ותכניות בתקופת ההסדר הזמני (להלן - כספי הפיקדון). ביוני 1996 אישר בית הדין את הסדר אי.סי.פי לשלוש שנים, עד סוף יוני 1999, ובו נדרשו בעלי הזכויות להשקיע בזמן ההסדר 13.65 מיליון דולר בהפקות מקוריות מלבד כספי הפיקדון, ומחצית הסכום הכולל תיוחד להפקות מקור שיופקו בידי מפיקים עצמאיים. ביוני 1999, לפני תום תוקפו של הסדר אי.סי.פי, ביקשו בעלי הזכויות מבית הדין לאשר את הארכת ההסדר. במאס 2000 החליטה המועצה להמליץ על האישור בתנאי שבעלי הזכויות ישקיעו בהפקות מקומיות סכום שלא יפחת מ-25 מיליון דולר בכל שנה. ביולי 2000 אישר בית הדין את הארכת ההסדר לשנתיים לפי תנאים שהמליצה עליהם המועצה.

בשנת 1997 תוקנו כללי הבזק (שידורי בעל זיכיון), התשמ"ח-1987, ונקבע בהם כי סכומי ההשקעה שנקבעו בכספי הפיקדון ישמשו להפקות מקוריות של משדרי דרמה מסוגים שונים וסרטי תעודה שיוקרנו בשידורים ראשוניים, וכן נקבעו סכומי ההשקעה מכספי הפיקדון בכל אחד מערוצי הטלוויזיה.

2. בדיקת הסדר אי.סי.פי העלתה כלהלן:

(א) בכללי הבזק (שידורי בעל זיכיון), התשמ"ח-1987 נקבע, כי בעלי הזכויות יגישו למועצה לא יאוחר מ-30 יום מתום כל שנה דוח שנתי מסכם שיפרט את ניצול כספי הפיקדון, ותצורף לו הצהרת רואי חשבון המאשרת את ההוצאות. עוד נקבע בכללים כי אם המועצה מצאה שבעל זיכיון לא עמד במחויבויותיו, היא רשאית להורות לו להוסיף בשנה העוקבת. אמנם במשך שנות ההסדר הגישו בעלי הזכויות למועצה דיווחים, אך לדברי המועצה לא היה אפשר להסיק מהם אם מולאו תנאי ההסדר, מן הסיבות המפורטות להלן: לא צורפו כל מסמכים לאימות הדיווחים, ובכללם ביקורת רואה חשבון כנדרש בנוגע לכספי הפיקדון; מהדוחות הכספיים לא היה אפשר להסיק אם נעשתה חלוקת הכספים שנקבעה בהסדר, אם הושקעה מחצית מסכום ההסדר בסרטי תעודה, אם הם היו באורך הנדרש, ואם נבחרו הסרטים לפי סוגות כנדרש.

המועצה האחראית לפיקוח ביקשה פעמים אחדות מבעלי הזכויות להשלים את הפרטים החסרים בדבר מילוי חובותיהם. פניותיה לא נענו במלואן, והיא לא עמדה על כך שהשקעות שלא בוצעו בשנה מסוימת ימולאו בשנה העוקבת.

המועצה לא פיקחה על השימוש בכספי הפיקדון בשנים 1997-1999 כנדרש בכללי הבזק. רק בסוף שנת 2000 החלה המועצה בבדיקה, ובאוקטובר 2001 היא שלחה לבעלי הזכויות "מכתב הפרה", ובו פירטה את ההפרות שמצאה של תנאי ההשקעה מכספי הפיקדון בשנים 1997-1999, כפי שצוינו בכללי הבזק. להלן הפרטים: המועצה קבעה כי מסכום של 6.3 מיליון דולר שהיה על בעלי הזכויות להשקיע בערוץ הילדים לא הושקעו 2.88 מיליון דולר בשידורים שהוגדרו בהסדר כספי הפיקדון; בערוץ הספורט נדרשו בעלי הזכויות להשקיע בתקופת השימוש 0.75 מיליון דולר, ובמכתב ההפרה קבעה המועצה כי לא הושקעו 0.43 מיליון דולר בסוגי המשדרים שנדרשו; בערוץ המשפחה נדרשו בעלי הזכויות להשקיע במשדרים מסוג דרמה מורכבת, דרמה רגילה ומשדרים אחרים חמישה מיליון דולר, והמועצה קבעה כי הם השקיעו כמיליון ש"ח פחות מהנדרש בזמן הנקוב.

4 לפי סעיף 2 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, הסדר כובל הוא הסדר שלפיו אחד הצדדים לפחות מגביל את עצמו באופן העלול למנוע או להפחית את התחרות בינו לבין צדדים אחרים להסדר, לרבות לעניין הרווח שיופק.

(ב) בהסדר אי.סי.פי. נקבע שהממונה יקבל דיווחים על מימוש. במשך שנות ההסדר הגישו לו בעלי הזיכיונות דיווחים, והיה עליו לבדוק את מילוי חובותיהם בהסדר. הממונה בדק את הדיווחים בסוף שנת 1999, סמוך למועד הגשת הבקשה להארכת ההסדר. בתשובת הממונה על ההגבלים העסקיים במשרד התעשייה והמסחר למשרד מבקר המדינה מִפְּבֵּרואר 2002 הוא הסביר כי אין כל אפשרות מעשית שרשות ההגבלים העסקיים תבדוק בדיקות מעמיקות את כל הדיווחים האלה בזמן אמת.

בִּפְּבֵּרואר 2000 בהודעה לבית הדין פורטו ממצאי בדיקת הממונה, ובהם נכתב, בין היתר, כי ההשקעה בהפקות מקור בערוץ המדע היתה קטנה ב-2.5 מיליון דולר מן הנדרש. בפסק דינו של בית הדין מיולי 2000 אימץ בית הדין את קביעת הממונה וקבע כי "הזכיינות הן שעשו את ההסדר הכובל... ועליהן מוטלת האחריות לביצוע ההסדר על פי התנאים שאושרו על ידי בית הדין".

מתשובת הממונה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2001 עולה כי בעלי הזיכיונות לא השקיעו את הסכום, כנדרש בהחלטת בית הדין, עד סוף שנת 2001. ב-31 בדצמבר 2001 ביקש הממונה מבית הדין להוציא צווים ולחייב את בעלי הזיכיונות ומפקי ערוץ המדע להשקיע את הסכום, כ-2.5 מיליון דולר, ולהמציא ערובה הולמת שתמנע הפרות חוזרות של הוראות החוק. בעקבות בקשה זו הוציא בית הדין צו זמני בהסכמת הצדדים המורה לבעלי הזיכיונות להשקיע את הסכום האמור.

(ג) במאס 2000 החליטה המועצה, בין היתר בשל קוצר הזמן, לאשר את הארכת ההסדר ולא בדקה אם מילאו בעלי הזיכיונות את חובותיהם בהשקעת כספי הפיקדון ובהסדר אי.סי.פי. מתשובת המועצה למשרד מבקר המדינה עולה כי הבדיקה האמורה נעשתה רק מספטמבר 2000, מועד שבו מונה מפקח על מילוי חובות בעלי הזיכיונות, ורק באותו מועד היא קבעה כיצד יחולקו בין הערוצים 25 מיליון דולר שיש להשקיע מדי שנה בשנה.

בסיכום לשנת 2000 פרסמה המועצה פרטים בדבר מילוי חובותם של בעלי הזיכיונות לפי תנאי הארכת הסדר אי.סי.פי. מאפריל 2000 עד סוף מארס 2001, ובו נקבע שבעלי הזיכיונות השקיעו בשנה הראשונה רק 12.36 מיליון דולר במקום 25 מיליון דולר שהתחייבו להשקיע בתשדירי דרמה ותעודה. המועצה קבעה שבעלי הזיכיונות לא מילאו את הנדרש מהם בהסדר ההארכה, והיא סיכמה עם בעלי הזיכיונות שישקיעו את הסכום הנותר בשנת 2001.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2001 הסבירו בעלי הזיכיונות שלא עלה בידם לעמוד בתנאי ההסדר בשנת 2000 כיוון שרק בספטמבר אותה שנה קבעה המועצה את דרכי ביצוע התחייבותם לפי ערוצים, וכי בוצעו התקשרויות להפקת משדרים שעדיין לא שולם בעבורן, וגם לא שודרו בשנת 2000 כל המשדרים שהוזמנו. עוד הודיעו בעלי הזיכיונות כי לפי הסיכום שהושג עם המועצה, יתרת ההשקעה תושלם בשנת 2001. מכאן שהמשרד לא הצליח לגרום שבשנת ההארכה הראשונה להסדר אי.סי.פי. תושג המטרה שהציב בית הדין לעניין ההשקעות.

שידורים מקומיים

בכללי הבזק (שידורי בעל זיכיון) התשמ"ח-1987 (חלק ג', סימן ב': תכניות השידורים) נקבע כי בעל הזיכיון יכלול בשידוריו גם שידורים שיש בהם ביטוי לנושאים ולצרכים ייחודיים של האזור. בכללים נקבע גם כי בעל הזיכיון ישדר מדי יום ביומו חדשות מקומיות מהפקה עצמית, משדרים המסקרים אירועי ספורט בענפי ספורט שונים, והם אירוע באזור או קשורים אליו, ויתן ביטוי הולם לאירועי ספורט נשים וספורט נכים.

המועצה לא בדקה מילוי חובות אלו משנת 1993 עד נובמבר 1998, וכשבדקה זאת בנובמבר 1998, התברר לה שבעלי הזיכיונות לא מילאו את חובותם. על אף זאת היא לא פנתה לאגף טל"כ כדי שיבחן את האפשרות לחלט עד 80% מהערבות של בעלי הזיכיונות שלא מילאו את חובותם. לדוגמה: בנובמבר 1998 פנתה המועצה לבעלי הזיכיונות שימלאו את חובותם כאשר לשירות מהדורות חדשות מקומיות מהפקה עצמית בכל יום, אולם בעלי הזיכיונות הוסיפו לשדר מהדורות חדשות מקומיות רק פעמיים או שלוש בשבוע, ובימי השבוע הנותרים - מהדורות חדשות של אזור זיכיון סמוך. באוקטובר 2001 הסבירו בעלי הזיכיונות בתשובתם למשרד מבקר המדינה כי הם משרדים בסופי שבוע תכניות אירוח שיש בהם מרכיב של חדשות. עמדה זו אינה מקובלת על המועצה.

ערוץ הקניות

1. לפי החוק, ברישיון שר התקשורת מופעל בטלוויזיה בכבלים ערוץ הקניות. בשנת 1994 פרסמה המועצה מכרז להפקת ערוץ קניות, ונקבע בו וברישיון להפעלתו שבערוץ יוצעו למכירה מגוון מוצרים בתנאים ובמחירים שווים בכל הארץ. במכרז זכתה חברה (להלן - המפעיל) שהצעתה לוותה בתכנית עסקית לכל זמן חלות הרישיון, משנת 1995 עד סוף שנת 2001.

2. בחוק וברישיון נקבע שהמפעיל ישלם לבעלי הזיכיונות דמי שימוש בערוץ כפי שתקבע המועצה. לפי החוק, באין הסכמה בין המפעיל לבעלי הזיכיונות, יקבע השר את דמי השימוש הראויים. במשך שש שנים לפעילות הערוץ לא הסכימו המפעיל ובעלי הזיכיונות על הסכום שעליו לשלם כדמי שימוש בערוץ. גם המשרד לא קבע סכום שעל המפעיל לשלם ולא חיברו לשלמו לבעלי הזיכיונות. במשך כל הזמן האמור לא שילם המפעיל דמי שימוש, וממילא הם לא נכללו בהכנסות בעלי הזיכיונות, והמדינה לא קיבלה תמלוגים בעדם. רק בתחילת שנת 2001 חתמו המפעיל ובעלי הזיכיונות על הסדרים לתשלום דמי שימוש לשנים 1995-2000 בסכום של 11.5 מיליון ש"ח, ומהם ייגזרו התמלוגים למדינה.

3. ברישיון נקבע גם כי בכל מה שנוגע להגנת הצרכן ולשירות ללקוח, המפעיל נתון לפיקוחו של הממונה על הגנת הצרכן שבמשרד התעשייה והמסחר (להלן - הממונה על הגנת הצרכן). בהיבט הצרכני נכללים, בין השאר, חובת הצגת מחיר, עמידה בתאריכי הספקה של מוצרים וזמן המתנה סביר למענה בטלפון.

במכתבו של הממונה על הגנת הצרכן אל מנהל אגף טל"כ מאפריל 2001 הוא ציין כי הוא בחן את עמידת המפעיל בהוראות חוק הגנת הצרכן בהיבט הפלילי, אך את ענייני צרכנות אזרחיים אחרים הוא לא בחן, ואין בידיו נתונים עליהם. מכאן שבעניין מרכזי בערוץ זה היה הפיקוח על המפעיל חלקי בלבד. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2001 הודיע הממונה על הגנת הצרכן כי ניתנה הנחיה לעובדי היחידה העוסקים בנושא לבדוק גם היבטים אזרחיים כדי להגביר את הפיקוח, וכי החל תהליך של שיתוף פעולה עם משרד התקשורת בנושאים שונים שיאפשר להגביר את המעקב ולהדק את הפיקוח על ערוץ הקניות.

4. רישיון ערוץ הקניות קובע כי המוצרים בערוץ יימכרו לפי חוזה אחיד, ובו ייקבעו תנאי המכירה ללקוח ותנאים נלווים אחרים (להלן - הסכם מכירה). עוד נקבע ברישיון כי המפעיל ישתמש לצורך מכירה בערוץ הקניות רק בהסכם מכירה שאושר בידי בית הדין לחוזים אחידים (להלן - ביה"ד). ברישיון נקבע כי עמידתו של המפעיל בחובותיו וניהול ראוי של הפן הצרכני יישקלו, בין היתר, בהחלטה אם להאריך לו את תוקף הרישיון.

באוגוסט 1998 פסק ביה"ד כי שני סעיפים בהסכם המכירה הם תנאים מקפחים, ולפיכך יבוטלו, ובכפוף לביטול זה אישר ביה"ד את תוקף ההסכם לשנתיים, עד אוגוסט 2000. במאוס 1999 הגיש המפעיל הסכם מכירה חדש לאישור ביה"ד, והדיון בהסכם המכירה נמשך עד אוגוסט 2001

המועצה קבעה כי מאוגוסט 1998 עד מאוס 1999 המשיך המפעיל להשתמש בהסכם המכירה שכלל את הסעיפים שפסל ביה"ד. עוד קבעה המועצה כי במחצית הראשונה של שנת 2001 לא השתמש המפעיל בהסכם מכירה בעסקאות עם הציבור.

5. רישיון ההפעלה של ערוץ הקניות מאפשר לשר להאריך את הרישיון בשלוש שנים לבקשת המפעיל; ההארכה תיעשה לאחר שהשר יתייעץ עם המועצה. באוקטובר 2000 ביקש המפעיל מן המועצה להאריך את רישיונו. בתחילת 2001 בדקה המועצה אם המפעיל עמד בתנאי הרישיון ומצאה כי המפעיל מפר את הוראות הרישיון ואינו משתמש בהסכם מכירה, וכן היא מצאה עוד הפרות של תנאי הרישיון, ובהן: המפעיל אינו מציג לצרכן מחיר סופי הכולל את דמי המשלוח, ואינו מפעיל כנדרש משרד שירות בחיפה. על אף זאת המליצה המועצה לשר להאריך את תוקף הרישיון בתנאי שיתקן את ההפרות שצוינו. בסוף אפריל 2001 האריך השר (ראובן ריבלין) בהמלצת המועצה את רישיונו של המפעיל בשלוש שנים ודרש ממנו להשתמש בהסכם מכירה, שנוסחו נבחן ואושר בידי המשרד לשימוש זמני עד למתן החלטתו של ביה"ד. בתשובת המפעיל למשרד מבקר המדינה נאמר כי בסוף יולי 2001 הורה המשרד לשנות את הרישיון ולחייב בו להציג את מחירו של כל מוצר כולל מע"מ, ומתחתיו - את דמי ההובלה הכוללים מע"מ, וכי ביוני 2001 פתח המפעיל מרכז שירות ותיקונים בחיפה.

באוגוסט 2001 פסק ביה"ד כי בחוזה שהגיש המפעיל לאישורו של ביה"ד מצויים תנאים מקפחים רבים, והוא אינו ראוי לאישור במתכונתו. ביה"ד ציין כי ארכה שניתנה כמה פעמים למפעיל הערוץ לא הניעה אותו להגיש בקשה לתיקון החוזה במשך זמן רב. עוד קבע ביה"ד כי המפעיל לא ביצע את השינויים שנדרש לבצע, שינויים הנובעים מהוראות חוק הגנת הצרכן ומהוראות הרישיון, אלא שינה סעיפים בחוזה שאותם לא היתה כל סיבה לשנות. בהוראת ביה"ד הגיש המפעיל לביה"ד הצעת חוזה מתוקן, והדיון בה עדיין תלוי ועומד. הממונה על הגנת הצרכן הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בעקבות פסק הדין האמור יש בדעתו ליזום שינוי בחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981.

טיפול בתלונות הציבור

המועצה מטפלת בתלונות הציבור בנוגע לשידורים, ובתלונות בענייני כלכלה והנדסה מטפל אגף הטל"כ. תפקיד האגף גם לרכז את כל התלונות, לעקוב אחר הטיפול בהם ולהקפיד על מתן תשובה הולמת בזמן. האגף טיפל בשנת 1999 ב-637 תלונות ובשנת 2000 ב-610 תלונות (בכללן תלונות על שידורי הלוויין).

במועצה ובאגף הטל"כ לא רוכזו נושאי התלונות שהופנו אליהם בשנת 2000, ולא נעשה ניתוח לפי התפלגות של נושאי התלונות, ולא הופק דוח שנתי מרוכז אף שהמועצה והאגף מנהלים את עיקר הפיקוח על בעלי הזיכיון בעקבות תלונות הציבור. רק בספטמבר 2001 הופק דוח על תלונות ופניות ציבור שהתקבלו במועצה ובאגף טל"כ בשנים 2000 ו-2001.

לפי הזיכיון, על בעלי הזיכיונות להגיש לאגף טל"כ דוח מסכם של: תלונות שהתקבלו אצלם, פעולות שננקטו על ידם לטיפול בתלונות שנמצאו מוצדקות, הפקת לקחים ותיקון ליקויים בעקבות תלונות אלה. עד שנת 2000 לא הקפיד המשרד על בעלי הזיכיונות שיגישו דוח הפקת לקחים ועל תיקון הליקויים בעקבות תלונות, ורק בשנת 2001 הם הגישו לראשונה דוח כזה.



בשל הליקויים שנמצאו בתחום הפיקוח של משרד התקשורת ושל המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין על בעלי הזכויות, ראוי שהמשרד ייערך לפיקוח ולאכיפה יעילים כדי שבעלי הזכויות ימלאו את חובותיהם כל עוד הזיכיון בתוקף, וכן לפיקוח הדוק ואכיפה על מילוי החובות שברישיונות שנותן המשרד, כדי שציבור הצופים יקבל תמורה ראויה ומלאה לכספו ויוכל לצפות בתכניות מקוריות וקנויות במגוון רחב ביותר וברמה גבוהה.

בעקבות ההפרות שמצאו המועצה ואגף טל"כ, וכדי להיערך לביצוע הסעיף המאפשר למועצה לקבוע ברישיון חיובים שלא קוימו בתקופת הזיכיון, ראוי שלפני מתן הרישיונות יהיה בידי המועצה ובידי אגף טל"כ כל המידע בדבר מילוי ההתחייבויות וההפרות, אם היו, בתקופת הזיכיון והיקפם הכספי. זאת בייחוד בשל הכוונה לתת רישיונות לעשר שנים.

שירותי בנק הדואר

תקציר

1. בנק הדואר (להלן - הבנק) פעל בשנים 1951-1986 במסגרת משרד התקשורת (להלן - המשרד) ומאז הקמת רשות הדואר (להלן - הרשות) על פי חוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986, (להלן - חוק הרשות) בשנת 1987 פועלת הנהלת הבנק במשרד, ואת שירותי הבנק מספקת הרשות על פי חוק בנק הדואר, התשי"ט-1951, (להלן - החוק), ועל פי הסכם שירותים מ-1990 בין הנהלת הבנק והחשב הכללי במשרד האוצר (החשכ"ל) לבין הרשות.

2. על פי החוק מטרת הבנק היא לעודד את החיסכון ולהקל העברת כספים, אולם בפועל הבנק אינו עוסק בתכניות חיסכון אלא בעיקר בניהול חשבונות של משרדי ממשלה ותאגידים שונים ושל לקוחות פרטיים, בגביית כספים מהציבור בשביל משרדי ממשלה וגופים אחרים, בהמרה ובהעברה של מטבע חוץ לארץ וממנה ובמתן שירותים מקוונים שונים, כמו מעבר מקופת חולים אחת לקופה אחרת והנפקת רשיונות נהיגה בין-לאומיים.

הביקורת העלתה ליקויים בהסדרת מעמדו ובפעילותו של הבנק ובפעולותיה של רשות הדואר בתחום השירותים הבנקאיים, כדלקמן:

(א) החוק הקנה למנהל הבנק סמכויות פיקוח וביקורת אך לא נקבע בו מי אחראי ישירות לניהול הבנק. הבנק גם אינו נתון לפיקוח של בנק ישראל. הגופים האחראים למילוי ההתחייבויות של הבנק ולמתן שירותיו - החשכ"ל והרשות - הם גם לקוחות גדולים שלו. כל זה פוגע בניהול הבנק ומעלה חשש לניגודי עניינים בפעילותו של הגורמים האחראים לפעילות הבנק.

שרי התקשורת והאוצר מינו בעשר השנים האחרונות ועדות לבדיקת מעמדו של הבנק ודרכי ניהולו ופעילותו, והן המליצו לשנות את מעמדו ולהפכו לתאגיד בבעלות המדינה