רשות השידור

פעולות הביקורת

נבדקו הפיקוח והבקרה של הרשות על שידור תשדירי פרסומת ברדיו, על אישורם ועל שיבוצם בשידורים וכן עניינים כספיים. נבדקה גם קליטת שידורי הרדיו מהיבטים מסוימים. בדיקות השלמה נעשו ב"חברת שידורי פרסומת מאוחדים מדיה (2003) בע"מ" (שפ"מ) ובבזק - החברה הישראלית לתקשורת בע"מ.

תשדירי פרסומת והודעות חסות בקול ישראל

תקציר

סעיף 25א לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), מתיר לרשות השידור (להלן - הרשות) לשדר ברדיו תשדירי פרסומת והודעות תמורת תשלום. "חברת שידורי פרסומת מאוחדים מדיה (2003) בע"מ" (להלן - חברת שפ"מ או החברה) זכתה במכרז שפרסמה הרשות במרס 2003, ובעקבות זכייתה חתמו הרשות והחברה על הסכם להפעלת מערך הפרסומות של קול ישראל (להלן - ההסכם). על פי ההסכם, חברת שפ"מ היא הסוכן הבלעדי של הרשות להזמנת שידור פרסומות בקול ישראל (להלן - גם הרדיו), ועליה לפעול לפי כללי רשות השידור (תשדירי פרסומת והודעות ברדיו), התשנ"ג-1993 (להלן - הכללים), להבטיח בהסכמיה עם מזמיני הפרסומות שהם יפעלו לפי הכללים, ולהיות אחראית לכך כלפי הרשות.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות על תשדירי פרסומת ברדיו, את תהליך אישורם ואת אופן שיבוצם בשידורים וכן עניינים כספיים והיבטים הנוגעים לקליטתם של שידורי הרדיו.

עיקרי הממצאים

1. הרשות וחברת שפ"מ חתמו על הסכם לשנה אחת, מ-1.9.03 עד 31.8.04, והוא הוארך בשנה נוספת עד 31.8.05. עד מועד סיום הביקורת, שנתיים לאחר שפג תוקף החוזה, המשיכה הרשות לקבל שירותים מחברת שפ"מ אף שלא האריכה את החוזה עמה.

2. הכנסות מפרסום ברדיו: בשנים 2001-2006 הייתה ירידה של כ-43% בתקבולים מפרסומות ברשתות קול ישראל - מ-221 מיליון ש"ח ל-125 מיליון ש"ח.

על פי ההסכם בין הרשות ובין חברת שפ"מ, על הרשות לקבוע לחברת שפ"מ יעד לתקבולים לכל שנה. חברת שפ"מ לא עמדה ביעד לתקבולים שנקבע לשנת 2004, וההכנסות ברוטו בפועל היו נמוכות ממנו בכ-64 מיליון ש"ח, שהם כ-33% מהיעד שנקבע. הרשות לא קבעה לחברת שפ"מ יעד לתקבולים לשנים 2006 ו-2007. הנהלת הרשות לא קיימה דיונים כדי לברר את הסיבות לירידת ההכנסות מפרסומות ולגבש דרכי פעולה להחזרת רמת ההכנסות לרמתן בשנים קודמות, או לפחות לעצירת ירידתן.

3. מערכת בקרה ממוחשבת: (א) בהסכם בין הרשות לחברת שפ"מ התחייבה חברת שפ"מ להעמיד על חשבונה תשתית מחשוב ותקשורת, שתעביר לרשות באופן שוטף את כל המידע המצוי במחשבי החברה בנוגע להסכמים בין החברה למפרסמים; כן התחייבה להתקין את מערכת התפעול שלה במתקני הרשות. ואולם הרשות נמנעה מלדרוש מחברת שפ"מ לקיים התחייבויות אלו. עקב מחדל זה נוצרה תלות של הרשות בחברת שפ"מ, והרשות נחשפה לסיכון של אובדן הכנסות גדול אם החברה תפסיק לפעול.

(ב) בעקבות ביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה[[1]](#footnote-2), שהצביעה על כך שלא היה בידי הרשות אמצעי לפיקוח ולבקרה על מערך הפרסומות של קול ישראל, החליטה הרשות לפתח מערכת בקרה ממוחשבת. בספטמבר 2003 חתמה הרשות על הסכם עם חברה א' להקמת המערכת. ממצאי הביקורת העלו ליקויים בהתנהלותה של הרשות מול חברה א' הן במהלך פיתוח המערכת והן בשלבי הפעלתה. לפיכך גם לאחר שהרשות השקיעה כספים ומשאבי כוח אדם לא נעשתה בקרה בהיקף וברמה הנדרשים.

(ג) הגורמים המקצועיים ברשות לא עשו מבחני קבלה למערכת לפני הרצתה המבצעית. לפיכך קרו תקלות בפעילותה, והן גרמו לשיבושים בשידור הפרסומות. בעקבות זאת במרס 2007 הופסק כליל השימוש במערכת הבקרה, ומאז אין לרשות כל בקרה על שידור הפרסומות. רק באוקטובר 2007 הותקנה ברשות גרסה מתוקנת של התכנה והוחל בבדיקתה. למרות זאת הרשות שילמה לחברה א' את מלוא התמורה כבר ביולי 2006, עוד לפני שהושלם פיתוח המערכת ולפני שבחנה את תפקודה כדי להבטיח שהיא עונה על הדרישות.

4. כללי שידור הפרסומות ותנאי התשלום: (א) בכללי הרשות נקבע, בין היתר, כי פרסומות ישודרו במועדים ובמשבצות שנקבעו מראש בלוח השידורים. רק ביולי 2006 הוציא מנהל קול ישראל הנחיה בדבר כמות הפרסומות והקדימונים ומשך הזמן המרבי לשידורם בשעה ברשתות הרדיו השונות (להלן - המכסות). הרשות לא קבעה מכסות עבור רשת ד' (קול ישראל בערבית).

(ב) ב-1,468 מבין 18,059 שעות ששודרו באוקטובר 2006-פברואר 2007 (כ-8%) הייתה חריגה מהמכסות שנקבעו.

(ג) הרשות לא קבעה את זמן המרווח בין מקבצי הפרסומות, את האורך המרבי של מקבץ פרסומות וכמה מקבצים יש לשבץ בשעת שידור, וכן כמה פעמים מותר לפרסם את אותו מוצר או שירות בשעת שידור. זאת אף שנושאים אלה משפיעים על רציפות המשדר, שהיא מהגורמים המשפיעים על שיעור ההאזנה.

(ד) הרשות לא קבעה כללים בדבר מספר האזכורים של נותן חסות ונוסח תשדירי החסות, ולא קבעה את מחירם. בהיעדר כללים של הרשות בנושא קבעה חברת שפ"מ כללים אלו בעצמה.

(ה) על פי ההסכם, ההנחות לפרסומאים צריכות להיות על חשבון חברת שפ"מ. על פי דוח רואה חשבון שמינתה הרשות, בשנים 2004-2006 נתנה חברת שפ"מ לפרסומאים הנחות בסכום של כ-2.25 מיליון ש"ח על חשבון הרשות. הרשות לא הקפידה לקבל מחברת שפ"מ את מלוא ההכנסות המגיעות לה, ולא וידאה שההנחות שנותנת החברה יהיו על חשבונה בלבד, כפי שנקבע בהסכם עמה.

5. חידון נושא פרסים: בחודשים מרס-מאי 2005 שודר ברשת ב' חידון נושא פרסים כדי להגדיל את אחוזי ההאזנה לרשת. חברת שפ"מ ריכזה את הנושאים המסחריים הכרוכים בחידון ומפעל הפיס מימן את הפרס. על פי ההסכם שנחתם בין חברת שפ"מ למפעל הפיס, התחייבה חברת שפ"מ להעניק למפעל הפיס מכסה של הודעות חסות ותשדירי פרסומת, וכן לשדר קדימונים של החידון שתשולב בהם הודעת חסות של מפעל הפיס ולאזכר את מפעל הפיס לאחר כל ציון של גובה הפרס.

(א) הרשות לא הגדירה את מספר האזכורים שיינתנו למפעל הפיס, ולכן חברת שפ"מ יכלה לפרסם את מפעל הפיס ללא הגבלה באמצעות הקדימונים.

(ב) ועדת הפרסים של הרשות החליטה בפברואר 2005 שחברת שפ"מ תעשה סקר של שיעור ההאזנה לרשת ב' לפני שידור החידון, במהלכו ואחריו. חברת שפ"מ לא עשתה את הסקר, והרשות לא עמדה על כך שהיא תעשה זאת לשם הפקת לקחים לעתיד.

6. הפצת שידורי הרדיו (משדרים): (א) במקומות רבים במדינה   
אי-אפשר לקלוט את שידורי קול ישראל או שיש שיבושים בקליטתם. רוב המשדרים מיושנים, ולכן עלות הפעלתם גבוהה. בעיות הקליטה שנוצרו עקב חולשת המשדרים תרמו לירידה בשיעורי ההאזנה לרשתות קול ישראל, ולכן ירד הביקוש של המפרסמים לשדר בהן ונפגעו ההכנסות מפרסומות.

(ב) במסגרת הסכמים קואליציוניים ניתנו לרשות בתחילת 2007 חמישה מיליון ש"ח לרכישת משדרים חדשים לרשת רק"ע (רדיו לקליטת עלייה). עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2007, לא נרכשו המשדרים.

(ג) מסמך העקרונות שנחתם בין חברת בזק לרשות במרס 2004 קובע, בין השאר, כי חברת בזק תרכוש משדרים חדשים ותתקינם, והרשות תישא בעלויות רכישה זו. עד מועד סיום הביקורת לא הוחלפו המשדרים.

סיכום והמלצות

בשנים האחרונות חלה ירידה ניכרת בשיעורי ההאזנה לרשתות קול ישראל, הפוגעת בהכנסות הרשות מפרסומות. אף על פי כן הרשות אינה נוקטת את כל הצעדים הדרושים כדי לשנות מגמה זו. בביקורת נמצאו ליקויים חמורים בהתנהלות הרשות, ומקצתם גרמו, במישרין או בעקיפין, לצמצום ההכנסות מפרסומות. על הרשות לברר את הסיבות לצמצום ההכנסות מפרסומות ולנקוט צעדים שיביאו לידי הגדלת שיעורי ההאזנה לשם הגדלת הכנסותיה מפרסום. נוסף על כך, עליה לעמוד על כך שחברת שפ"מ תקיים את כל התחייבויותיה על פי ההסכם שנחתם עמה. בשל חשיבות הבקרה על הפרסומות על הרשות לנקוט את כל האמצעים הדרושים לקידומה ולהיעזר במערכת הקיימת בחברת שפ"מ למטרה זו. כן עליה לטפל בבעיות קליטת השידורים, הן כדי לקיים את חובתה כלפי ציבור משלמי האגרה והן כדי להגדיל את שיעורי ההאזנה לרשתות קול ישראל.

♦

מבוא

סעיף 25א לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), מתיר לרשות השידור (להלן - הרשות) לשדר בקול ישראל (להלן - גם הרדיו) תשדירי פרסומת והודעות תמורת תשלום. הרשות רשאית להזמין, להכין או להפיק את התשדירים באמצעות אדם אחר, אחד או יותר, שייקבע בדרך של מכרז. עד 2002 קבע החוק כי התקשרות רצופה עם אותו זוכה לא תהיה ארוכה מעשר שנים. בשנת 2002 שונה החוק ובוטלה הגבלה זו. היום קובע החוק כי תקופת ההתקשרות באמצעות המכרז לא תהיה ארוכה מחמש שנים, אולם אין הגבלה לגבי התקשרות רצופה עם אותו זוכה באמצעות מכרזים נוספים.

כללי רשות השידור (תשדירי פרסומת והודעות ברדיו) התשנ"ג-1993 (להלן - הכללים) מגדירים מהי פרסומת: תשדיר פרסומת, תשדיר חסות או הודעה המשודרים ברדיו תמורת תשלום לרשות (להלן - תשדירי פרסומת). הכללים מסדירים, בין היתר, את תהליך אישור הפרסומת והכנתה לשידור וכן את אופן הזמנתה ואת התנאים לביטולה.

במרס 2003 פרסמה הרשות מכרז למתן שירותי הזמנה, הכנה או הפקה של תשדירי פרסומת והודעות בתשלום לשם שידורם ברדיו. "חברת שידורי פרסומת מאוחדים מדיה (2003) בע"מ" (להלן - חברת שפ"מ או החברה) זכתה במכרז. בעקבות זכייתה במכרז חתמו הרשות וחברת שפ"מ על הסכם להפעלת מערך הפרסומות של קול ישראל (להלן - ההסכם). תוקף ההסכם היה לשנה אחת, מ-1.9.03 עד 31.8.04, ולרשות ניתנה אפשרות להאריכו לתקופות נוספות של עד שנתיים בכל הארכה, ובלבד שהתקופה הכוללת של ההתקשרות עם החברה לא תהיה ארוכה מחמש שנים. ההסכם הוארך עד אוגוסט 2005. מאז ועד מועד סיום הביקורת המשיכה הרשות לקבל שירותים מחברת שפ"מ אף שהחוזה לא הוארך (ראו להלן). חברת שפ"מ הוקמה באפריל 2003 לצורך ההתמודדות במכרז כיוון שאחת הדרישות במכרז הייתה שפעילותה היחידה של החברה תהיה מתן שירותים לרשות. חברת שפ"מ היא חברה אחות של "חברת שידורי פרסומת מאוחדים בע"מ", שהייתה קשורה עם הרשות בהסכם דומה ממאי 1993 ועד חתימת הסכם זה. יש לציין כי הרכב ההנהלה בשתי החברות זהה.

על פי ההסכם, חברת שפ"מ היא הסוכן הבלעדי של הרשות להזמנת שידור פרסומות ברדיו, ועליה לפעול לפי הכללים, להבטיח בהסכמיה עם מזמיני הפרסומות שהם יפעלו לפי הכללים ולהיות אחראית לכך כלפי הרשות. בתמורה לשירותים שנותנת חברת שפ"מ משלמת לה הרשות עמלה בשיעור של 21.2% מכל סכום התקבולים בפועל ברוטו. הפרסומות בקול ישראל משודרות ברשתות א' (שידורי תרבות, אמנות, תעודה ומורשת), ב' (שידורי חדשות ואקטואליה), ג' (שידורי מוסיקה ישראלית), FM88 (שידורי מוסיקה עברית ולועזית קלה ובייחוד מוסיקת ג'אז), רשת מורשת (שידורים העוסקים במורשת ובעדות ישראל), כל המוסיקה (שידורי מוסיקה קלאסית), רשת ד' (קול ישראל בערבית) ורק"ע (רדיו לקליטת עלייה).

בחודשים פברואר-ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות על תשדירי פרסומת ברדיו, את תהליך אישורם ואת אופן שיבוצם בשידורים, וכן עניינים כספיים והיבטים הנוגעים לקליטתם של שידורי הרדיו. הבדיקה נעשתה בחטיבת הביצוע של הרדיו, באגף כספים וכלכלה, באגף תכנון ופיתוח של הרשות ובשירותי הנדסה ברדיו. בדיקות השלמה נעשו בחברת שפ"מ, בבזק - החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - חברת בזק)[[2]](#footnote-3), בלשכת מנהל קול ישראל (להלן - מנהל הרדיו), בחטיבת ההנדסה, בלשכת היועצת המשפטית של הרשות וביחידת מערכות מידע של הרשות[[3]](#footnote-4).

הכנסות מפרסום ברדיו

1. שידור תשדירי פרסומת ברדיו הוא מקור הכנסה חשוב לרשות השידור. בשנת 2000 היו ההכנסות מפרסום (נטו) כ-18% מהכנסות הרשות, ובשנת 2006 הן היו כ-14%. להלן ההכנסות ברוטו מפרסומות בכל רשתות קול ישראל בשנים 2000-2006 (במיליוני שקלים ובמחירים שוטפים):

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2006** | **2005** | **2004** | **2003** | **2002** | **2001** | **2000** | **שנה** |
| 125 | 136 | 131 | 165 | 209 | 221 | 207 | הכנסות |

מהטבלה עולה כי בשנים 2001-2006 הייתה ירידה של כ-43% בתקבולים מפרסומות ברשתות קול ישראל - מ-221 מיליון ש"ח ל-125 מיליון ש"ח.

ביוני 2003 החלה הרשות לשדר פרסומות גם בשבתות ובחגים וגם בשעות הלילה המאוחרות, ולכן היה אפשר לצפות שכמות הפרסומות תגדל מאותה העת. אולם הבדיקה העלתה שההכנסות לא גדלו. על פי הנתונים שמפרסמים "איגוד המפרסמים בישראל" ו"יפעת בקרת פרסום", ההוצאה של המפרסמים על פרסום בכל אמצעי התקשורת בישראל גדלה בכ-5% - מ-791 מיליון דולרים בשנת 2002 ל-829 מיליון דולרים בשנת 2006. עם זאת ההוצאה שלהם על פרסום בקול ישראל וברדיו האזורי ירדה מ-58 מיליון דולרים בשנת 2002 ל-48 מיליון דולרים בשנת 2006. יש לציין שבשנים האחרונות היה הפרסום באינטרנט גורם תחרותי נוסף בזירת הפרסום, והוא אחד הגורמים לירידת ההכנסות מפרסום ברשתות קול ישראל.

2. על פי ההסכם בין הרשות ובין חברת שפ"מ, "הרשות תקבע אחת לשנה ומראש יעד לתקבולים (אומדן הכנסות) ברוטו לשנה הקלנדארית הקרובה". את האומדן יש להכין לקראת חודש דצמבר ולמסרו בכתב לזוכה בעת חתימת החוזה או הארכתו כחודש לפני תחילת השנה. האומדן צריך להתבסס על פרמטרים כלכליים שונים, כגון שינויים בענף הפרסום בארץ, מתחרים, מצב המשק ושינוי במדדי המחירים. כמו כן קובע ההסכם כי "על החברה [חברת שפ"מ] לעמוד ביעד הכספי שנקבע והרשות תהיה רשאית לבטל את ההסכם אם התקבולים מהפרסומת לא יגיעו ליעד הכספי, אם לדעתה נגרם הדבר כתוצאה מדרך פעולתה של החברה". נקבע כי היעד הכספי לשנת 2004 הוא 195 מיליון ש"ח, וכי היעד הכספי לשנת 2005 הוא 140 מיליון ש"ח.

מהטבלה לעיל עולה כי התקבולים מפרסומות לא הגיעו ליעד הכספי שנקבע לשנת 2004, וההכנסות ברוטו בפועל היו נמוכות ממנו בכ-64 מיליון ש"ח, שהם כ-33% מהאומדן שנקבע. בשנת 2005 הקטינה הרשות את היעד ל-140 מיליון ש"ח, והכנסותיה היו קרובות ליעד זה. משרד מבקר המדינה העלה כי הרשות לא קבעה יעד לתקבולים לשנים 2006 ו-2007.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 טען סמנכ"ל הכספים והכלכלה של הרשות, מר מודי בן-צבי (להלן - סמנכ"ל הכספים) כי לא היה אפשר לקבוע יעד כספי לשנים אלו משום שההסכם עם חברת שפ"מ לא הוארך (ראו להלן).

3. ביולי 2005 ציין מנכ"ל חברת שפ"מ לפני מנכ"ל הרשות דאז, מר יאיר אלוני, את הסיבות לירידה הגדולה בשיעורי ההאזנה לרשתות קול ישראל, שהביאה לידי ירידת ההכנסות מפרסומות: עייפות של המאזינים מאקטואליה, הפוגעת בעיקר בהאזנה לרשת ב'; היעדר תחנה ייעודית לבני 20-40; משדרי קול ישראל חלשים מן המשדרים של תחנות הרדיו האזוריות המתחרות בה; היעדר שידור של רשת ג' ורשת FM88 באינטרנט[[4]](#footnote-5), שהיה מאפשר למאזינים צעירים להאזין לרדיו בעת הגלישה באינטרנט, ועוד. לדעתו, אפשר גם לכמת את ההשפעות הכלכליות של הגורמים השונים: הבעיות במשדרים של רשת ב', רשת ג', רשת FM88 ורשת ד' גורמות לירידה של כ-20 מיליון ש"ח בהכנסות; היעדר שידורים המיועדים לקהל צעיר גורם לירידה של כ-15 מיליון ש"ח בהכנסות; והירידה בשיעור ההאזנה לרשת ב' מצמצמת את ההכנסות מפרסום בכ-15 מיליון ש"ח.

אמנם הנהלת הרשות קיבלה מחברת שפ"מ מידע והסברים לגבי ירידת ההכנסות מפרסומות, אך היא לא קיימה דיונים כדי לברר את הסיבות לכך ולגבש דרכי פעולה להחזרת רמת ההכנסות לרמתן בשנים קודמות או לפחות לעצירת ירידתן. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הרשות לברר את הסיבות לירידת ההכנסות מפרסומות באמצעות גורמים בלתי תלויים ולא להסתפק רק בהסברים שקיבלה מחברת שפ"מ.

הרשות הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 כי בדיקה כזאת הייתה מחייבת הוצאת כספים, ולרשות לא היו המשאבים לכך. לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שההכנסה מפרסומות היא ממקורותיה הכספיים של הרשות, סביר להניח שההשקעה בליבון הדרכים להגדלתה הייתה מוחזרת בתוך זמן קצר.

מערכת בקרה ממוחשבת

מספטמבר 1998 משדרת הרשות את הפרסומות ברדיו בשידור ספרתי[[5]](#footnote-6) - שידור הפרסומות נעשה בסיוע שתי מערכות ממוחשבות: (א) מערכת תפעול של חברת שפ"מ, המבצעת את כל הפעולות הקשורות להכנת הפרסומות לשידור, לשיבוצן בתכניות הרדיו ברשתות השונות ולניהול ההתחשבנות הכספית מול המפרסמים והפרסומאים; (ב) מערכת השידור הממוחשבת של קול ישראל, JS11, המקבלת מהחברה את הפרסומות עצמן ואת כל הפרטים על שידורן - פרטיטורות[[6]](#footnote-7) - ומעבירה אותן אל המחשבים שבאולפני הרדיו לקראת שידורן. לאחר שידורן מעבירה מערכת  
 ה-JS11 את פרטי השידור אל מערכת התפעול של החברה לצורכי בקרה.

1. מערכת התפעול של חברת שפ"מ מרכזת את כל המידע הנוגע לפרסומות, למפרסמים, לחוזים וכדומה. חברת שפ"מ משתמשת במידע זה, בין השאר, לשם בקרה על הפרסומות המשודרות ועל התשלומים בגינן.

בהסכם בין הרשות לחברת שפ"מ התחייבה החברה "להעמיד תשתית מחשוב ותקשורת המאפשר לחברה להעביר לרשות, באופן שוטף, מידע... בהתאם להנחיות שתקבל מאת הרשות" (להלן - המערכת). במידע זה יש פרטים שיכולים לשמש את הרשות לצורכי בקרה ובהם נתונים על המפרסם, נוסח תשדיר הפרסומת, המחירון החל על ההתקשרות, הנחות, תמריצים, פרטים על תשלומים שנגבו בפועל, פרטיטורות וקובצי קול של תשדירי פרסומת והודעות. עוד סוכם שהמערכת תותקן במשרדי החברה ובמתקני הרשות, והחברה תדאג להעביר לרשות זכות שימוש בלתי מוגבלת במערכת שתהיה בתוקף גם לאחר תום ההסכם, ותמסור לרשות את כל התיעוד הנדרש לתפעול המערכת. מערכת זו חשובה לרשות גם כדי למנוע את התלות המלאה שיש לה בחברת שפ"מ ולהבטיח שיהיה בידיה המידע גם אם חברת שפ"מ תפסיק לפעול.

התברר כי הרשות לא דרשה מחברת שפ"מ למלא התחייבויות אלו. רק במרס 2007 הוחלט בישיבה עם יו"ר הרשות, מר משה גביש, שצוות של הרשות ייפגש עם נציגי חברת שפ"מ ויבקש מהם להתקין ברשות את המערכות המותקנות בחברה, על פי תנאי ההסכם. עד מועד סיום הביקורת לא הותקנה המערכת.

לדעת משרד מבקר המדינה, הימנעותה של הרשות מלדרוש מחברת שפ"מ לקיים את התחייבויותיה על פי ההסכם יש בה משום מחדל. היעדר מערכת התפעול יקשה מאוד על הרשות ועל כל מפעיל אחר של מערך הפרסומות לנהל את שידור הפרסומות. הדבר יוצר תלות של הרשות בחברת שפ"מ וחושף את הרשות לסיכון של אובדן הכנסות גדול אם החברה תפסיק לפעול, שכן במצב כזה לא יהיו בידי הרשות נתונים על ההתקשרויות של חברת שפ"מ עם המפרסמים ועל התחייבויותיהם ההדדיות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 הודיעה הרשות כי היא מנהלת בימים אלו משא ומתן עם חברת שפ"מ לשם התקנת העתק של המערכת במתקני הרשות.

2. על פי ההסכם בין הרשות ובין חברת שפ"מ, "רשות השידור תהיה רשאית, לפי שיקול דעתה, לקיים ביקורת בספרי החשבונות של החברה". הרשות מינתה משרד רואי חשבון לעשות עבורה ביקורת כספית בחברת שפ"מ. רואה חשבון עושה בחברה ביקורת רבעונית ומעביר לרשות אחת לרבעון דוח על תוצאות הביקורת. בספטמבר 2007 קיבלה הרשות מרואה החשבון דוח סיכום לשנת 2006 (להלן - דוח רואה החשבון).

על פי ההסכם, הרשות תקבע מפעם לפעם את מחירי הפרסומות לסוגיהן. להסכם צורף לוח מחירים לשידורי הפרסומות (להלן - המחירון). מחירי המחירון נקבעו על פי הרשתות והשעות שבהן משודרות הפרסומות; ככל שלרשת ולזמן השידור שיעורי האזנה גבוהים יותר, כך המחיר לתשדיר פרסומת גבוה יותר. כמו כן המחירים לתשדירי פרסומת הסמוכים לחדשות גבוהים בשיעור של 100%-50% ממחירו של תשדיר פרסומת אחר באותה שעה.

3. בדוח שנתי 52א (2001) ציין משרד מבקר המדינה כי לא היה בידי הרשות אמצעי לפיקוח ולבקרה על הפעלת מערך הפרסומות של קול ישראל. בעקבות הדוח החליטה הרשות לפתח מערכת בקרה ממוחשבת כדי לקיים בקרה תפעולית וכספית משלה על פעילות החברה המפעילה את מערך הפרסומות. באמצעות מערכת זו ביקשה הרשות, בין השאר, לבדוק שהחברה פועלת על פי כללי הרשות ושאין חריגות מהכללים בנוגע לזמן השידור של פרסומות בשעה, למספר מקבצי הפרסומות בשעה ולמספר השידורים המרבי של אותו תשדיר פרסומת בשעה. כמו כן המערכת נועדה לבצע בקרה כספית לגבי פרסומות ששודרו בפועל ולבדוק את ההתחשבנות של הרשות מול הזכיין.

בינואר 2003 פרסמה הרשות מכרז ל"מתן שירותי אפיון ופיתוח מערכת ממוחשבת בנושא בקרת תשדירי פרסומת בקול ישראל". במכרז זכתה חברה העוסקת בפיתוח תכנה (להלן - חברה א'), ובספטמבר 2003 נחתם הסכם בינה ובין הרשות להקמת מערכת הבקרה הממוחשבת (להלן - ההסכם עם חברה א').

בתגובה על הליקויים שהועלו בדוח 52א הודיעה הרשות למשרד ראש הממשלה[[7]](#footnote-8) כי משנת 2006 פועלת מערכת בקרה ממוחשבת, וכי מערכת זו מסייעת לבקרת הכספים שעושה רואה החשבון של הרשות ולבקרה על תפעול הפרסומות.

תהליך בניית המערכת

משרד מבקר המדינה בדק את יישום ההסכם עם חברה א', את תהליך הבנייה של מערכת הבקרה הממוחשבת שהתקינה חברה א' ברשות (להלן - מערכת הבקרה) ואת השימוש שנעשה בה. הביקורת העלתה ליקויים מהותיים בהתנהלותה של הרשות מול חברה א', ביישום סעיפי ההסכם ובאופן ההגדרה של דרישות מערכת הבקרה. להלן פירוט הממצאים:

1. על פי ההסכם עם חברה א', הרשות תמנה מנהל לפרויקט, והוא יהיה אחראי מטעמה לנהל את ביצוע התחייבויות הצדדים בהסכם ולפקח עליו. על מנהל הפרויקט הוטלו בין השאר, משימות אלה: אישור תכנית עבודה מפורטת שתגיש לו חברה א'; קבלת דוחות ההתקדמות של הפרויקט מחברה א' בסיום כל שלב, על פי לוח הזמנים שנקבע בהסכם; אישור התשלומים לחברה א' על פי שלבי ההתקדמות.

(א) לרשות אין הוראות משלה בעניין העסקת יועצים[[8]](#footnote-9), ולכן עליה לפעול לפי פרק 2.4 בתקשי"ר, שבו נקבע כי כדי להעסיק יועץ שלא במעמד של עובד המדינה יש לבדוק אם אין זו עבודה שלפי טיבה ומהותה צריכה להיעשות בידי עובד המשרד (לענייננו - עובד הרשות). עוד נקבע בתקשי"ר כי אין לאפשר ליועץ להיות מעורב בפעולות הרשות, להשתלב בהיררכיה שלה, ולתת הוראות לעובדים במישרין. נוסף על כך, לא יוקצו לו חדר, מזכירה, מסוף מחשב, טלפון וכדומה. כוונת הוראות אלה היא, בין היתר, למנוע יצירת יחסי עובד ומעביד בדיעבד במקום שאין זו כוונת הצדדים מלכתחילה, ולא לאפשר מתן סמכויות שלטוניות למי שאינו כפוף לכללי שירות המדינה, לרבות הדין המשמעתי.

הביקורת העלתה כי בניגוד להוראת התקשי"ר, מי ששימש באותה העת יועץ לטכנולוגיית המידע והועסק על ידי הרשות בחוזה קבלני למתן שירותי ייעוץ (להלן - היועץ), שימש למעשה מנהל הפרויקט, וקיים בשם הרשות מגעים עם חברה א'. בפברואר 2004 החל היועץ לעבוד עם חברה א' באינטנסיביות לשם הכנת מסמך אפיון מפורט של מערכת הבקרה, שישמש בסיס לפיתוחה.

(ב) במרס 2004 פנה היועץ במכתב לסמנכ"ל הכספים, ובין היתר המליץ ש"הרשות תמנה מנהל פרויקט על מנת שיוודא קיום כל התחייבויות [חברה א'], יתאם ויקשר בין הגורמים ברשות, ויפעל לוודא שהפרויקט מתקדם בהתאם לתכנית. במידה ותמצא לנכון, אוכל למלא תפקיד זה עד שימונה מנהל פרויקט מתוך הרשות, או אם תעדיף, אוכל להמשיך ולסייע במתכונת הנוכחית". בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2007 הסביר היועץ כי "מאחר ולא נמצא מנהל פרויקט מתאים אחר, התבקשתי להמשיך לסייע לרשות בפרויקט".

לדעת משרד מבקר המדינה, השתלבותו של יועץ חיצוני המועסק לפי חוזה קבלני במערכת הארגונית של הרשות וייצוג הרשות בידי יועץ זה לפני גופים חיצוניים בלא שנקבעו לכך הסדרים מיוחדים נוגדים את הוראות התקשי"ר וסדרי מינהל תקין. נוסף על כך, הם גורמים לעמימות לגבי תחומי הסמכות והאחריות ברשות.

התברר כי היועץ סיים את תפקידו במרס 2005, אך לא מונה במקומו מנהל לפרויקט. במרס 2006 שלח מנהל חטיבת הביצוע מכתב לסמנכ"ל הכספים ובו הציע למנות את אחד מבכירי אגף מערכות מידע למנהל הפרויקט והוסיף כי "אין מסמכים המעידים על כך שהיה מנהל פרויקט מההתחלה או לפחות מאז שפרש [היועץ]". רק בפברואר 2007 הודיע מנהל הרדיו, מר יוני בן מנחם, לחברה א' כי מנהל הפרויקט הוא מנהל חטיבת הביצוע ברדיו. נמצא כי בתקופה שבה לא היה מנהל לפרויקט פוצלו המשימות שהיה עליו למלא בין כמה מעובדי הרשות.

בכמה הזדמנויות טענו אנשי הרשות שהיעדרו של מנהל פרויקט גרם נזק לרשות. כך, לדוגמה, בסיכום דיון בנושא תכנת מערכת הבקרה של תשדירי הפרסומת, שהתקיים במרס 2006 בנוכחות עובדי הרשות הנוגעים בדבר ונציג של חברה א', קבעו הנוכחים, בין השאר, כי "העדר מנהל פרויקט פוגעת בתהליך קבלת המערכת לעבודה מבצעית".

לדעת משרד מבקר המדינה, מנהל לפרויקט היה חיוני למניעת הכשלים שנוצרו בתהליך פיתוחה של מערכת הבקרה הממוחשבת והתאמתה לצורכי הרשות, כפי שיפורט להלן.

2. למסמכי המכרז צירפה הרשות מסמך אפיון פונקציונלי ובו פורטו מטרות מערכת הבקרה, שהייתה עתידה לכלול שתי תת-מערכות - האחת לבקרה תפעולית על שידור תשדירי פרסומת והאחרת לבקרה כספית על ההתחשבנות עם זכיין הפרסומות (להלן - מסמך האפיון הפונקציונלי). על פי ההסכם עם חברה א', היה עליה להכין עד אוקטובר 2003 מסמך אפיון מפורט, שישמש הרחבה של מסמך האפיון הפונקציונלי ויכלול את כל המידע הדרוש לפיתוח מערכת הבקרה הממוחשבת. חברה א' הייתה צריכה להתקין את מערכת הבקרה 75 ימים לאחר אישורו של מסמך האפיון המפורט, עד ינואר 2004.

הביקורת העלתה כי מסמך האפיון המפורט הוגש לרשות רק ביולי 2004, באיחור של כתשעה חודשים, ומערכת הבקרה הותקנה ברשות רק בספטמבר 2005, באיחור של יותר משנה וחצי. בדיקת טיפולה של הרשות בכל הנוגע להתקנת מערכת הבקרה ולתפעולה העלתה שהרשות לא עשתה די למניעת עיכוב התקנתה של מערכת הבקרה (ראו להלן).

3.הרצתה המבצעית של מערכת הבקרה החלה בפברואר 2006. לא נמצאו מסמכים המעידים שהגורמים המקצועיים ברשות ביצעו מבחני קבלה למערכת הבקרה. משרד מבקר המדינה העלה כי מסמך האפיון המפורט של חברה א' לא ענה על כל הדרישות שהוצגו במסמך האפיון הפונקציונלי שצורף למכרז, וכי לאחר שמערכת הבקרה הותקנה והופעלה התברר כי דרושים בה שינויים. לפיכך תפקדה המערכת בהיקף חלקי ביותר.

מנהלת מערכות ביחידת מערכות מידע ברשות מתחה ביקורת על תהליך האפיון[[9]](#footnote-10). לדבריה, האפיונים במסמך שצורף למכרז כלליים מדי וכתובים באופן המקשה על כל הצדדים להבין את הדרישות המדויקות; נעשו פגישות תיאום מעטות עם חטיבת הביצוע בקול ישראל; אנשי אגף הכספים והכלכלה ברשות התבקשו לאשר את האפיון רק על סמך רשימת הדוחות שהוצגה לפניהם ולא קיבלו הסבר על משמעויות האפיון; והרשות לא דרשה מחברה א' הסבר מפורט יותר לגבי המסמכים שקיבלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הרשות, שהזמינה את מערכת הבקרה, נשאה בעלויותיה והייתה אמורה להשתמש בה לצרכיה, הייתה צריכה לקיים מגעים הדוקים יותר עם חברה א' כדי להימנע מקבלת מוצר שאינו עונה על הצרכים או שעונה עליהם באופן חלקי בלבד.

4. בהסכם עם חברה א' נקבעה התמורה שעל הרשות לשלם לחברה עבור שירותיה: 5,000 ש"ח עבור הכנת מסמך האפיון המפורט ועוד 160,000 ש"ח (לא כולל מע"מ) עבור יתר השירותים שתיתן חברה א' ובהם פיתוח, התקנה, הדרכה, בדיקות ואחריות למערכת הבקרה. ההסכם קבע גם את מועדי התשלום של התמורה: 30% בתוך 45 ימים ממועד אישורו של מסמך האפיון המפורט על ידי הרשות, 35% בתוך 45 ימים ממועד אישור הרשות לקבלת מערכת הבקרה ו-35% בתוך 90 ימים מאותו מועד. כן נקבע בהסכם כי אישור הרשות לקבלת מערכת הבקרה מותנה בהתייצבותה של מערכת הבקרה, בהעברת מסמכי האפיון וכל המסמכים והדוחות המצוינים בהסכם לרשות ובמילוי כל שאר התחייבויותיה של חברה א' לשביעות רצונה של הרשות.

הביקורת העלתה כי הרשות שילמה את מלוא התמורה עבור מערכת הבקרה עד יולי 2006, עוד לפני שהושלם פיתוחה של מערכת הבקרה ולפני שבחנה את תפקודה כדי להבטיח שהיא עונה על הדרישות.

ליקויים בתפקודה של מערכת הבקרה הממוחשבת

1. מתלונות של מפעילי מערכת הבקרה בחטיבת הביצוע בקול ישראל ושל אנשי יחידת המחשב ברשות עולה שמערכת הבקרה הממוחשבת שהותקנה ברשות מסורבלת מאוד, אינה נוחה לשימוש וזמני התגובה שלה אטיים. נוסף על כך, היא אינה עונה על חלק מהדרישות שנקבעו במסמכי האפיון. להלן פירוט ליקויים שהתגלו בתפקודה:

(א) ארכיון נתונים: אחת הדרכים לבצע בקרה על עבודתה של חברת שפ"מ ולבדוק אם היקף ההכנסות סביר היא להשוות את מספר הפרסומות שהיא מכרה במשך השנה ואת הסכומים שהתקבלו עבור שידורן למספר הפרסומות שהיא מכרה בשנים קודמות ולסכומים שהתקבלו עבור שידורן. על פי מסמך האפיון המפורט, למערכת הבקרה היה אמור להיות בסיס נתונים משני, ארכיון, ובו נתונים היסטוריים על שידור פרסומות, על חוזים שנחתמו עם מפרסמים ועל הכנסות שהתקבלו. במסמך האפיון המפורט נכתב כי "המשתמש יוכל להעביר טווח תאריכים [נתונים מתקופות קודמות] לארכיון ובחזרה... כמו כן המשתמש יוכל לגשת למסכי העבודה הרגילים כאשר הוא מחובר לנתוני הארכיון ולא לנתוני המערכת".

התברר כי במערכת הבקרה לא היה ארכיון, כלומר היא לא סיפקה את אחת הדרישות המרכזיות של שימוש בנתונים היסטוריים.

(ב) גיבוי הנתונים: מקובל שבכל מערכת ממוחשבת שאוגרת נתונים מגובים הנתונים אחת לתקופת זמן מוגדרת, בדרך כלל אחת ליום, ואם לנתונים חשיבות קריטית הם מגובים ברציפות. גיבוי כזה מאפשר שחזור של נתונים לאחר התרחשות תקלה במערכת.

בחודש ספטמבר 2006 התלוננה הרשות שמערכת הבקרה החלה לפעול בקצב אטי, שהקשה את הפעלתה, והיא ביקשה מחברה א' לתקן זאת. למשרד מבקר המדינה התברר כי כדי לשפר את ביצועיה של מערכת הבקרה ולהגביר את קצב פעולתה נמחקו כל הנתונים של שידורי פרסומות שבוצעו בפועל בשנתיים שקדמו לתקלה, לרבות פרטים של חוזים עם מפרסמים ונתונים כספיים, והם לא גובו לפני המחיקה. נתונים אלו גם לא נשמרו במקום אחר.

למשרד מבקר המדינה התברר כי הרשות לא קבעה בנוהל מתי יש לגבות את נתוני מערכת הבקרה וגיבוי כזה גם לא נעשה בפועל. על כן כאשר נמחקו ממערכת הבקרה הנתונים האמורים לא היה אפשר לשחזרם והם אבדו לעד. אובדן המידע מונע מהרשות להפיק דוחות המשווים בין תקופה אחת לתקופות אחרות. לפיכך נבצר גם ממשרד מבקר המדינה להשוות את היקף תשדירי הפרסומת בתקופות שונות.

(ג) בקרה על משך זמן הפרסומות**:** אחד התפקידים העיקריים של מערכת הבקרה הוא לעשות בקרה על משך זמן הפרסומות בכל רשת, כדי לאפשר לרשות לאכוף את הגבלת זמן השידור של הפרסומות, לפי הכללים.

התברר כי הרשות טעתה באפיון מערכת הבקרה, ולכן לא הייתה בה דרישה לבקרה של משך זמן תשדירי הפרסומת המשודרים בכל רשת בנפרד. לפיכך מערכת הבקרה, שהייתה אמורה להתריע על שידור פרסומות החורג ממשך הזמן שנקבע בנוהל, לא מילאה את ייעודה.

(ד) בקרה על כמות השמעות: מערכת הבקרה אמורה לבצע בקרה על כמות השמעות מצטברת של תשדיר פרסומת הן בכל רשת והן ברדיו בכלל, כדי להשוותה למספר ההשמעות שנקבע בכללי הרשות ובהסכם עם המפרסם. כך אפשר להבטיח ששידור הפרסומות ייעשה על פי כללי הרשות ושלא תהיה חריגה ממספר ההשמעות שעליהן שילמו המפרסמים על פי ההסכמים.

הביקורת העלתה כי מערכת הבקרה לא ביצעה בקרה מסוג זה.

(ה) הבחנה בין קדימונים לפרסומות: שידור קדימונים (תשדירי פרומו) שאינם תשדירי פרסומת מסחריים אינו כרוך בתשלום. הרשות קבעה בכלליה הגבלת זמן שונה לקדימונים ולפרסומות.

נמצא כי מערכת הבקרה שנבנתה לא אפשרה להבחין בין פרסומת לקדימון. על כן לא היה אפשר להפיק דוחות נפרדים של קדימונים לצורך בקרה על זמן שידורם.

(ו) התרעה על תאריך תפוגת חוזים: מערכת הבקרה בודקת את תאריך תפוגת החוזים.

הועלה כי היא אינה מתריעה על המשך שידורה של פרסומת לאחר תאריך תפוגת החוזה עם המפרסם.

(ז) שינוי פרטיטורה: על פי מסמכי האפיון מערכת הבקרה הייתה צריכה לאפשר למשתמש מחטיבת הביצוע של קול ישראל לשנות פרטיטורה שאינה עומדת בכללים.

הביקורת העלתה כי מערכת הבקרה אינה מאפשרת כלל ביצוע פעולה זו.

(ח) הפקת דוחות: בביקורת עלה כי מערכת הבקרה לא אפשרה הפקת דוחות רבים שהוגדרו במסמך האפיון המפורט. לדוגמה, המחירון של תשדירי הפרסומת לא נכלל במערכת הבקרה, ולכן לא היה אפשר להפיק דוחות המבוססים על מחיריהם של תשדירי הפרסומת, כמו חיוב או זיכוי למפרסמים.

2. תקלות בפעילותה של מערכת הבקרה בחודשים פברואר-מרס 2007 גרמו לשיבושים בשידור הפרסומות. לפיכך שודרו ברדיו פרסומות שלא היו אמורות להיות משודרות, ואילו פרסומות שחברת שפ"מ תכננה לשדר על פי חוזים שנחתמו אתה לא שודרו.

בעקבות זאת הופסק כליל במרס 2007 השימוש במערכת הבקרה. מאז מעבירה חברת שפ"מ את הפרסומות היישר למערכת השידור JS11 וממנה הן מועברות לשידור, ולרשות אין כל בקרה על שידורן.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה חברה א' כי העבירה בשנת 2007 לרשות גרסה חדשה של מערכת הבקרה הכוללת את כל השיפורים והתיקונים שביקשה הרשות.

באוקטובר 2007 הותקנה גרסה זו ברשות לביצוע בדיקות קבלה. מהאמור לעיל עולה שהרשות החלה בבדיקות הקבלה של המערכת רק כשנתיים לאחר תחילת השימוש בה; בשנתיים אלה נגרמו לה נזקים שהיו יכולים להימנע אילו נעשו בדיקות הקבלה מיד עם התקנת המערכת.

3. לצד הניסיון לתקן ולהפעיל את מערכת הבקרה של חברה א' חיפשה הרשות פתרונות אחרים להפעלת הבקרה. ביולי 2007, במהלך הביקורת, פנתה הרשות אל החברה שפיתחה את מערכת JS11 ואחראית לתחזוקתה (להלן - חברה ב') וביקשה ממנה לעשות שינויים במערכת JS11 כדי שהיא תבצע בקרה על הפרסומות במקום מערכת הבקרה הממוחשבת של חברה א'. באוגוסט 2007 הגישה חברה ב' את מסמך האפיון של המערכת ובו היא הציעה לפתח מערכת בקרה חדשה במקום מערכת הבקרה הקיימת. הצעת המחיר של חברה ב' לפיתוחה של מערכת הבקרה החדשה הייתה   
כ-20,000 דולר. עד דצמבר 2007 לא נחתם ההסכם עם חברה ב'.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות כי "אין ספק שהתנהלות ההתקשרות עם [חברה א'] הייתה רצופה מהמורות וכשלים. רשות השידור תפיק הלקחים ותטמיע דרכי התנהלות יעילות בכל הקשור לפרויקטים כגון זה".

הפרסומות, המשמשות מקור הכנסה מרכזי של הרשות, הן בעלות חשיבות רבה לפעילותה השוטפת, ולכן עליה לדאוג כי תהיה בקרה עליהן. ואכן בעקבות המלצות מבקר המדינה בביקורת הקודמת החליטה הרשות לפתח מערכת בקרה ממוחשבת כדי לפקח על הפעלת המערך של תשדירי הפרסומת. ממצאי הביקורת העלו ליקויים בהתנהלותה של הרשות מול חברה א' הן במהלך פיתוחה של מערכת הבקרה והן בשלבי הפעלתה. לפיכך גם לאחר שהשקיעה הרשות כספים ומשאבי כוח אדם לא נעשתה בקרה בהיקף וברמה הנדרשים. מלבד זאת תקלות בפעולת מערכת הבקרה גרמו למחיקת נתונים היסטוריים שהיו אגורים במחשב ולשיבושים בשידור הפרסומות. לדעת משרד מבקר המדינה, אם הרשות הייתה דורשת מחברת שפ"מ לעמוד בהתחייבותה, על פי ההסכם, ולהעמיד לרשותה את מערכת התפעול שלה, רבות מפעולות הבקרה היו יכולות להתבצע באמצעותה. על הרשות לנקוט את כל הצעדים הדרושים לקיום בקרה ולהיעזר במערכת הקיימת בחברת שפ"מ למטרה זו.

כללי שידור הפרסומות ותנאי התשלום

בכללי הרשות נקבע, בין היתר, כי פרסומות ישודרו במועדים ובמשבצות שנקבעו מראש בלוח השידורים - בפערים שבין התכניות, לפניהן, אחריהן או בהפסקות סבירות בתוכן המתוכננות מראש. המשבצות ייקבעו על פי מדיניות התכנון של הרשות ובהתייעצות עם חברת שפ"מ. משך השידור של הפרסומות ייקבע בידי המנכ"ל או בידי מי שהוא הסמיכו, בהתייעצות עם החברה, והוא רשאי לקבוע משך שידור שונה לסוגים שונים של פרסומות על פי אופיין, מועד שידורן וגורמים אחרים.

1. מתחילת שנות השמונים היה לרשות "תקנון פרסומת - נוהל בדבר הליך הבאת תשדיר פרסומת לשידור", והוא עסק, בין השאר, בשיבוץ פרסומות, בתזמונן ובמשך שידורן בשעה ברשתות הרדיו השונות שהיו באותה העת. תקנון זה לא עודכן ברבות השנים, ולכן חלק מהכללים כבר אינם רלוונטיים ובהם הכללים לגבי הזמן המרבי של שידור פרסומות בשעה (להלן - המכסות).

בדוח שנתי 52א (2001) העלה משרד מבקר המדינה כי מנהל הרדיו דאז קבע הנחיות בכתב בדבר המכסות ברשת ב', אך לא נמצאו הנחיות בדבר המכסות בשאר רשתות הרדיו. עוד הועלה כי הרשות לא קבעה כללים בנוגע לשידור הפרסומות - זמן המרווח בין מקבצי הפרסומות, האורך המרבי של מקבץ פרסומות, מספר המקבצים המרבי בשעת שידור והמספר המרבי של תשדירים המפרסמים אותו מוצר או שירות בשעה.

עד מועד סיום הביקורת לא נקבעו בנוהל כללים אלו. להסדרת נושאים אלה חשיבות רבה, מכיוון שהם משפיעים על רציפותו של המשדר, שהיא מהגורמים המשפיעים על שיעור ההאזנה.

נמצא כי רק ביולי 2006, בעקבות הצעה לתקנון פרסומות חדש שהגיש מנהל חטיבת הביצוע, קבע מנהל קול ישראל הנחיה חדשה בדבר כמות הפרסומות והקדימונים בשעה ומכסות שידורם ברשתות הרדיו השונות, והיא אושרה על ידי מנכ"ל הרשות דאז. אולם לא נקבעו מכסות עבור רשת ד', ולכן אי-אפשר לבצע בקרה ולאתר חריגות מהנוהל ברשת זו.

2. משרד מבקר המדינה בדק את קובץ הנתונים של הרשות על פרסומות ששודרו ברשתות קול ישראל מ-30.9.06 ועד 28.2.07. בקובץ כ-228,000 תשדירים ששודרו ("לוג ביצוע") באותה תקופה, מהם כ-36,000 קדימונים וג'ינגלים (להלן - קדימונים) וכ-192,000 פרסומות. תשדירים אלו שודרו במשך כ-18,060 שעות.

בטבלה שלהלן מוצגים מכסות הפרסומות והקדימונים ברשתות השונות כפי שנקבעו בנוהל ומספר השעות שבהן היו חריגות ממכסות אלו בכל רשת.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **מספר השעות שבהן היו חריגות ממכסת הקדימונים** | **מכסת הקדימונים לפי הנוהל (דקות בשעה)** | **מספר השעות שבהן היו חריגות ממכסת הפרסומות** | **מספר השעות שבהן שודרו פרסומות וקדימונים** | **מכסת הפרסומות לפי הנוהל (דקות בשעה)** | **הרשת** |
| 153 | 1.5 | 296 | 1,988 | 5 | א' |
| 130 | 1.5 | 937 | 3,584 | 9.5 | ב' |
| 2,738 | 1.5 | 139 | 3,592 | 10 | ג' |
|  |  |  | 3,316 |  | ד' |
| 25 | 1.5 | 48 | 3,502 | 10 | FM88 |
| - | 1.5 | 5 | 1,778 | 10 | רק"ע |
| - | - | - | 294 | 3 | כל המוסיקה |
| - | 1.5 | - | 5 | 5 | מורשת |
| **3,046** |  | **1,468** | **18,059** |  | **סך הכול** |

(א) מן הטבלה עולה כי ב-1,468 שעות מבין 18,059 שעות שידור שבהן שודרו פרסומות (כ-8%) הייתה חריגה מהמכסות שנקבעו. ברשת ב', שבה משודרות מרבית הפרסומות, היו חריגות מהמכסה ב-26% מהשעות, והן נמשכו עד חמש דקות, שהן   
כ-50% מהמכסה שנקבעה. ברשת א' היו חריגות מהמכסה ב-15% מהשעות, ובחלק מהשעות היו חריגות של 50% ויותר מהמכסה שנקבעה. ברשתות אחרות התגלו חריגות מהמכסות בשיעור קטן יחסית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה חברת שפ"מ כי החריגות בחלק מהשעות נגרמו משום שקול ישראל שידר בהן תשדירים שלא שודרו בשעות שידור קודמות בגלל אירועי חדשות או אירועי ספורט המשודרים בשידור ישיר.

(ב) עוד נמצא כי ברשת ג' הייתה חריגה מן המכסה של שידור קדימונים ב-76% מהשעות. ב-826 שעות הייתה חריגה של 100% מהמכסה שנקבעה, והיו אף שעות שבהן שודרו קדימונים במשך יותר מ-7.5 דקות, שהן פי חמישה מהמכסה.

הכללים שקבעה הרשות נועדו למזער את ההפרעות לרציפות השידור. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להקפיד ששיבוץ הפרסומות והקדימונים ייעשה לפי כלליה ולשם כך עליה להגביר את הפיקוח והבקרה על שיבוץ הפרסומות בידי חברת שפ"מ.

3. (א) במחירון המופיע בהסכם בין הרשות לחברת שפ"מ נקבע כי אורך תשדיר פרסומת רגיל הוא 30 שניות, ותשדירים מיוחדים - שאורכם בין חמש שניות ל-20 שניות ובין 40 שניות ל-60 שניות - ישודרו בכמות מוגבלת ובאישור מיוחד. הביקורת העלתה כי מבין 192,000 פרסומות 148,000 (כ-77%) היו פרסומות מיוחדות שאורכן שונה מ-30 שניות. מכאן שבניגוד להסכם מרבית הפרסומות שודרו כפרסומות מיוחדות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה חברת שפ"מ כי בכל ערוצי השידור המסחריים משודרים תשדירי פרסומת בכל אורך שבוחרים המפרסמים. הגמישות לגבי אורכם של תשדירי הפרסומת נקבעת על פי צורכי השוק ומקובלת גם על קול ישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לעמוד על כך שכל חריגה מן הקבוע בהסכם תיעשה רק לאחר אישורה בכתב.

(ב) בהסכם נקבע כי חברת שפ"מ לא תסכם עם מפרסמים או פרסומאים מחיר שונה מהקבוע במחירון, אלא באישור מראש ובכתב של הרשות. על פי המחירון המופיע בהסכם, התעריף הרגיל נקבע לתשדיר רגיל באורך של 30 שניות, ועל פיו נקבעו תעריפים לתשדירים מיוחדים. בדרך כלל בתשדיר פרסומת קצר מ-30 שניות כל שנייה יקרה יותר. כך, לדוגמה, המחיר לתשדיר שאורכו 15 שניות הוא 70% ממחיר תשדיר שאורכו 30 שניות. כאמור, נמצא כי שודרו פרסומות באורך שונה מן האורכים שנקבעו בהסכם, ומחיריהן לא אושרו בידי הרשות. אף על פי כן הרשות לא מנעה זאת.

(ג) על פי הכללים, פרסומת היא גם תשדיר המציין חסות של מפרסם על שידור או על תכנית, כלומר תשדיר חסות המשודר תמורת תשלום. במחירון המצורף להסכם בין הרשות ובין חברת שפ"מ נרשם כי "קיימת אפשרות לרכוש חסויות על תכניות מסוימות בכל הרשתות, במועדים ובתנאים מוסכמים מראש".

הביקורת העלתה כי הרשות לא קבעה כללים בדבר מספר האזכורים של נותן החסות ונוסח תשדירי החסות, ולא קבעה את מחירם. התברר כי בהיעדר כללים של הרשות בנושא קבעה החברה כללים אלו בעצמה. בעניין זה קבע דוח רואה החשבון כי "נמצא כי חסויות נמכרות במחירים שונים לתקופות שונות. חבילות ומחירים של חסויות אינם מאושרים על ידי רשות השידור".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 הודיע סמנכ"ל הכספים כי לפני החתימה על ההסכם עם חברת שפ"מ היו מעט תשדירי חסות, ולכן הנושא לא הוסדר בהסכם. בעקבות הגידול בהכנסות מחסויות ובעקבות הביקורת שעשה רואה החשבון "הרשות תתייחס לעניין החסויות בהסכם החדש שיופץ עם המכרז שיערך לבחירת זכיין חדש".

4. על פי ההסכם, החברה תהיה רשאית להתגמש במשא ומתן עם המפרסמים והפרסומאים ולהעניק ללקוחות תמריצים באמצעות תוספת תשדירים ללא תשלום באישור מראש של הרשות, אולם היא אינה רשאית להעניק הנחות ממחיר הפרסומות.

חברת שפ"מ מוכרת את הפרסומות ללקוחותיה בצורה של "חבילות שידור". מחיר כל "חבילת שידור" נקבע על פי הפרמטרים האלה: מספר ימי השידור של התשדירים, הרשתות שבהן ישודרו, מספר התשדירים והשעות שבהן ישודרו. החברה נותנת תמריצים ללקוחות באמצעות תוספת תשדירים ללא תשלום, לרוב בזמנים ששיעור ההאזנה בהם אינו גבוה.

חברת שפ"מ מעניקה לפרסומאים הנחות בשיעורים של 10%-3% ממחיר הרכישות שלהם. נוסף על כך, היא נותנת להם עמלות. בהסכם בין הרשות לחברת שפ"מ נקבע כי החברה תקבע מדי פעם בפעם את שיעורי העמלה לפרסומאים, על פי מצב השוק והתנאים הכלכליים במשק, וכי העמלות וההנחות שתיתן החברה לפרסומאים יהיו על חשבונה בלבד.

על פי דוח רואה החשבון לשנת 2006, בשנים 2004-2006 נתנה חברת שפ"מ לפרסומאים הנחות בסכום של כ-2.25 מיליון ש"ח על חשבון הרשות. בשנים אלו הסתכמו ההכנסות ברוטו מפרסומות בכ-392 מיליון ש"ח. אילו הייתה הרשות מקבלת מחברת שפ"מ את מלוא התשלומים, כפי שנקבע בהסכם, הכנסותיה בשנים אלו היו גדלות בכ-1.773 מיליון ש"ח (2.25 מיליון ש"ח בניכוי עמלת חברת שפ"מ בשיעור 21.2%). לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להקפיד על קבלת מלוא ההכנסות מחברת שפ"מ, ולוודא שההנחות שנותנת החברה יהיו על חשבונה בלבד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע סמנכ"ל הכספים כי הרשות ביקשה מרואה החשבון שלה לבדוק את נושא ההנחות שניתנו לפרסומאים. לדבריו, אם לאחר ההתחשבנות הכוללת יתברר כי על חברת שפ"מ להעביר סכום נוסף, תדאג הרשות שסכום זה יועבר.

5. כאמור, בעקבות זכייתה של חברת שפ"מ במכרז נחתם בינה ובין הרשות הסכם שהיה בתוקף לשנה אחת, מ-1.9.03 עד 31.8.04. הסכם זה הוארך בשנה נוספת עד 31.8.05.

לאחר אוגוסט 2005 נערכו דיונים ברשות לגבי התנאים להארכה נוספת של החוזה. באחת הישיבות, שהתקיימה במאי 2006, נידונו המכשולים המונעים את הארכת ההסכם עם חברת שפ"מ, ובין השאר נאמר כי לפני החתימה על ההסכם יש לקבוע את משך מקבצי הפרסומות ואת מספרם בשעה בכל אחת מהרשתות, להכניס את התקנים שייקבעו למערכת הבקרה של הרשות ולהתקין ברשות את מערכת התפעול של חברת שפ"מ, שתשמש אותה אם חברת שפ"מ תפסיק לפעול או אם הרשות תחליט לפעול בעצמה.

משרד מבקר המדינה העלה כי מאוגוסט 2005 ועד מועד סיום הביקורת, יותר משנתיים לאחר מועד פקיעתו של תוקף החוזה, המשיכה הרשות לקבל שירותים מחברת שפ"מ אף שלא האריכה את החוזה עמה.

חידון נושא פרסים

בכללים הוגדר, כאמור, כי "פרסומת" היא תשדיר פרסומת, תשדיר חסות או הודעה המשודרים ברדיו תמורת תשלום לרשות. משנת 1984 קיים ברשות נוהל בדבר גיוס פרסים למאזינים. הנוהל עוסק בתהליך קבלת החלטות בעניין גיוס פרסים וחלוקתם, וקובע, בין היתר, את הרכב ועדת הפרסים. בראש הוועדה עומד סמנכ"ל הכספים, ובסמכותה, בין היתר, לאשר את גובה הפרסים, את סוגי הפרסים ואת כללי ההגרלה.

1. בפברואר 2005 התנהל משא ומתן בין חברת שפ"מ לרשות בנוגע לשידור חידון נושא פרסים ברשת ב' (להלן - החידון), שנועד להגדיל את אחוזי ההאזנה לרשת. החידון שודר ברשת ב' במשך חודשיים ממרס עד מאי 2005.

חברת שפ"מ, שריכזה את הנושאים המסחריים הכרוכים בשידור זה, הגישה הצעה לרשות, שעל פיה מפעל הפיס יהיה הגוף המממן את הפרס, והשידור יהיה בחסות הגרלת "צ'אנס" של מפעל הפיס. התמורה שיקבל מפעל הפיס מרשות השידור תהיה שידורם של שני תשדירים וארבע הודעות חסות בכל יום מ-40 הימים שבהם תוכנן לשדר את החידון וכן אזכור המפרסם או המוצר בכל פעם שיצוין הסכום היומי בקדימונים של רשת ב'.

בפברואר 2005 התקיימה ישיבה של ועדת הפרסים של הרשות ובה נדונה הצעתה של חברת שפ"מ. בישיבה הוחלט לדרוש מחברת שפ"מ להגדיר במדויק את מספר האזכורים של מפעל הפיס או הגרלת "צ'אנס" שלא בפרסומות או בהודעות חסות.

במרס 2005 נחתם הסכם בין מפעל הפיס לחברת שפ"מ, על בסיס ההצעה האמורה. בהסכם נקבע, בין השאר, כי בתקופת שידור החידון ישודרו קדימונים שלו ברשת ב', ברשת ג' וב-FM88, ובסופם תשודר הודעת חסות: "בחסות 'צ'אנס' של מפעל הפיס". כמו כן כל ציון של גובה הפרס ילווה במשפט: "מתנת 'צ'אנס' של מפעל הפיס". על פי הסכם זה, מפעל הפיס ישלם 600,000 ש"ח - 500,000 ש"ח עבור הפרסים שישולמו לפותרי החידה, ועוד 100,000 ש"ח ישולמו לחברת שפ"מ תמורת התשדירים. בהסכם לא נקבעה מגבלה לגבי מספר שידורי הקדימונים ולגבי מספר הפעמים שתוזכר הגרלת "צ'אנס" של מפעל הפיס.

כאמור, לפי הכללים שקבעה הרשות, הודעה וחסות הן פרסומת לכל דבר ועניין. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שבהסכם בין חברת שפ"מ למפעל הפיס לא נקבע מספר הפעמים שיאוזכר מפעל הפיס בקדימונים ולאחר ציון גובה הפרס יכלה חברת שפ"מ לפרסם את מפעל הפיס ללא הגבלה. אף שעולה מהממצאים כי הרשות הייתה ערה לכך כאשר הוגשה הצעתה של חברת שפ"מ, היא לא עמדה על כך שייקבע מספר האזכורים של מפעל הפיס בשידוריה לפני שאישרה את ההסכם.

2. בחודש הראשון לשידור החידון ברדיו פנה מנהל חטיבת הביצוע אל סמנכ"ל הכספים שלוש פעמים והודיע לו שאין התאמה בין ההבטחות למפעל הפיס באשר למספר ההשמעות של הפרסומות ובין השמעותיהן בפועל. הוא ציין כי היעדר הבקרה הממוחשבת על הפרסומות מונע מחטיבת הביצוע לעצור או למנוע את שידור הפרסומות, המוזנות בידי חברת שפ"מ היישר למחשבים של קול ישראל. עוד ציין מנהל חטיבת הביצוע שהקדימון לחידון בציון החסות של מפעל הפיס משודר לפחות 20 פעמים ביום ברשת ב' בלבד. בעקבות זאת החליטה הרשות למנות את רואה החשבון שלה לבדיקת הטענות.

באוגוסט 2005 הגיש רואה החשבון לרשות דוח בנושא. על פי הנתונים שקיבל מחברת שפ"מ על התשדירים הנוגעים לחידון, עולה כי בימי השידור של החידון שידרה הרשות את הקדימונים לחידון, שכללו אזכור של הגרלת "צ'אנס" של מפעל הפיס, 2,629 פעמים. מכאן שבכל יום מימי השידור של החידון שידרה הרשות את הקדימונים לחידון 57 פעמים בממוצע. כמו כן, על פי נתוני הדוח, בימים אלו שודרו 208 רמזים לחידה, וגם בהם אוזכרה הגרלת "צ'אנס" של מפעל הפיס. למרות זאת מסקנות הדוח היו שחברת שפ"מ לא חרגה מהתנאים שנקבעו לה משום שהרשות לא הגבילה את מספר שידורי הקדימונים והאזכורים האחרים שכללו פרסומת למפעל הפיס, ולא קבעה כללים ברורים לגבי נוסח הקדימונים.

משרד מבקר המדינה העלה כי הרשות לא בחנה את שווי ההטבות שקיבל מפעל הפיס מהרשות. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הרשות להגביל את חברת שפ"מ בשידור הקדימונים והאזכורים לגבי גובה הפרס ששולבה בהם פרסומת של מפעל הפיס. למעשה, בהיעדר הגבלה העניקה הרשות למפעל הפיס יותר זמן פרסומת מהזמן שאישרה עבור התמורה שקיבלה. גם אם תוספת האזכורים האמורה ניתנה במסגרת של תמריצים (ראו לעיל), אין זה סביר שמספר התמריצים יהיה גדול פי עשרה ממספר תשדירי הפרסומת שעליהם שילם מפעל הפיס.

3. בכללי הרשות נקבע כי "מפרסם ישא בכל הוצאה בקשר לפרס שנתן במסגרת שידור פרסומת או בתוכנית שלגביה שודר תשדיר חסות מטעמו והוא ישא באחריות בלעדית להענקתו לזוכה במועד שנקבע בעת הזמנת הפרסומת".

על פי הצעתה של חברת שפ"מ, מאזינים שירצו לנסות לפתור את החידה יעשו זאת באמצעות שליחת מסרון בטלפון הסלולרי, וחברת הסלולר תגבה את מחירו; ומאזינים שיבקשו לקבל רמזים של החידה יתקשרו למערכת קולית ממוחשבת (IVR), ועבור זמן האוויר של שיחות אלו הם ישלמו תשלום נוסף[[10]](#footnote-11). בפועל מאזינים שהתקשרו כדי לקבל רמזים לפתרון החידה חויבו בעלות שיחה הגבוהה מעלותה של שיחת טלפון רגילה, ומאזינים שביקשו לענות על החידה חויבו בכ-1.50 ש"ח למסרון, שהוא מחיר גבוה הרבה יותר ממחיר מסרון רגיל (כ-30 אגורות). חברת שפ"מ העריכה את ההכנסות מהמסרונים ומזמן האוויר בתקופת פרסום החידון ב-200,000 ש"ח - 300,000 ש"ח.

(א) אחד ממאזיני התכנית התלונן לפני משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) לאחר שהתברר לו כי הוא חויב בסכום של 85 ש"ח בגין המסרונים. לטענתו, בכל שידורי התכנית לא צוין שהתעריף שעל פיו יחויבו המשתתפים בחידון יהיה גבוה מהתעריף הרגיל. הממונה על הגנת הצרכן במשרד התמ"ת, שבדק את התלונה, השיב שהיה צריך ליידע מראש את הצרכן בעלויות שייגבו ממנו עבור השתתפותו, בייחוד אם עלות שליחת המסרון גבוהה מן המחיר הרגיל של פעולה זו.

בחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, קיים איסור הטעיית הצרכן בכל עניין מהותי בעסקה, כמו המחיר הנדרש. הואיל ומחיר שליחת המסרון בחידון היה גבוה מהמחיר הרגיל, היה על הרשות להביא לידיעת המאזינים מידע זה.

(ב) בחוות דעת מינואר 2006 קבע אגף הייעוץ המשפטי של הרשות כי אף שמפעל הפיס הוצג כנותן החסות, ציבור המאזינים הוא שמימן את המשדר באמצעות המסרונים והשיחות למערכת הממוחשבת. לדעתו, "לא רק שציבור המאזינים הוטעה, אלא שגם מימון המשדר נעשה בניגוד לדין". הוא נימק זאת וכתב כי על פי כללי הרשות, מפרסם הוא "אדם היוזם פרסומת לעצמו, למוצר שהוא מספק או לשירות שהוא נותן", ומכאן שציבור המאזינים אינו יכול לתת חסות למשדר, משום שהוא אינו מתאים להגדרה של "מפרסם".

לדעת משרד מבקר המדינה על הרשות לנהוג על פי הכללים שהיא קבעה בנוגע למימון המשדרים ולהקפיד שלא ייגבה מהמאזינים תשלום למימונם, נוסף על תשלום האגרה.

4. בישיבת ועדת הפרסים הוחלט שחברת שפ"מ תעשה סקר של שיעור ההאזנה לפני שידור החידון, במהלכו ואחריו, אך התברר שהיא לא מילאה את התחייבותה. סקר TGI[[11]](#footnote-12) על שיעור ההאזנה (הרייטינג), שנעשה בחודשים ינואר-יוני 2005, העלה כי החידון לא תרם להעלאת שיעור ההאזנה לרשת ב', כלומר מטרתו לא הושגה. מהסקר עולה כי בינואר-יוני 2005 הייתה ירידה של כ-13% בממוצע בשיעור ההאזנה לרשת ב' בשעות שידור החידה לעומת התקופה המקבילה בשנה הקודמת. לפי הסקר, בתקופה זו בשעות האמורות הייתה עלייה של כ-6% בממוצע בשיעור ההאזנה לתחנת גלי צה"ל, שהיא בעלת אופי שידור דומה לאופי השידור של רשת ב'.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הרשות לדרוש מחברת שפ"מ שתמלא את התחייבותה ותעשה סקר על שיעור ההאזנה בזמנים שנקבעו לכך. סקר כזה היה חיוני כדי לבדוק אם החידון השיג את מטרתו והעלה את שיעור ההאזנה לרשת ב' לשם הפקת לקחים לעתיד.

הפצת שידורי הרדיו (משדרים)

הרשות מפיצה את שידורי קול ישראל באמצעות שלושה סוגי משדרים: משדרי AM ו-,FM המשמשים לשידור בתוך הארץ, וגלים קצרים, המשמשים להעברת שידורים לחו"ל. שיבושים בקליטה של שידורי קול ישראל גורמים לירידה בשיעורי ההאזנה לשידורים וכפועל יוצא מכך גם לפגיעה בהכנסות מפרסומות. איכות קליטת השידורים נקבעת, בין היתר, על ידי עצמת המשדר, מיקום אנטנת השידור ואיכות התדר.

1. בשנת 2006 היו לקול ישראל 72 משדרי FM ו-18 משדרי AM עבור כל הרשתות. בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - חברת בזק), אחראית להפעלתם ולתחזוקתם של משדרי ה-AM, של 32 ממשדרי ה-FM ושל משדרים להפצת שידורי הטלוויזיה, ואילו קול ישראל אחראית להפעלתם ולתחזוקתם של 40 המשדרים האחרים.

בהסכם העברת הנכסים שנחתם בינואר 1984 בין חברת בזק ובין המדינה נקבע, בין היתר, שפיתוח וחידוש של ציוד השידור ייעשו על דעת המדינה והרשות ומתקציביהן. עוד נקבע בהסכם זה כי המחיר שתשלם הרשות לחברת בזק עבור אחזקה והפעלה של המשדרים יהיה מחיר סביר שיתבסס על עלות שנתית של שירותי השידור ויוסכם ביניהן, וכי חברת בזק תחזיר לרשות בלא תמורה את אמצעי השידור שהועברו אליה אם תידרש לכך.

בספטמבר 1991 נקבע בהחלטת ממשלה[[12]](#footnote-13) כי משנת 1992 תועבר בהדרגה האחריות למימון המשדרים ולפיתוחם מהמדינה לרשות. באוגוסט 1994 המליצה ועדת ירדור[[13]](#footnote-14), שמונתה בידי הממשלה, כי "הסמכות והאחריות על הפעלתם, אחזקתם ופיתוחם של כל אמצעי השידור של שידורי רשות השידור תועברנה לרשות במלואן". בעקבות זאת החליטה הממשלה[[14]](#footnote-15) להעביר לרשות את תקציב פיתוח המשדרים של משרד התקשורת לשנת 1995 בסך 6.5 מיליון ש"ח לאחר שיסתיים המשא ומתן בין משרד האוצר לרשות על יישום המלצות ועדת ירדור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה העיר מנכ"ל הרשות, מר מוטי שקלאר, כי כעבור שנה הודיע משרד האוצר לרשות שעליה לשאת בעלויות פיתוח המשדרים באמצעות תקציבה ללא תוספת תקציב שתיועד למטרה זו, אולם המשדרים והאתרים שהם מוצבים בהם לא הועברו לבעלות הרשות. מנכ"ל הרשות הוסיף כי "כתוצאה, לא יכולה הייתה הרשות לייעל פעולת המשדרים, למשל ע"י פרסום מכרז לרכישת משדרים חדשים בפריסה יעילה ומתאימה".

2. (א) במהלך השנים נתגלעו חילוקי דעות בין הרשות לחברת בזק. חברת בזק טענה כי העלויות וההשקעות הכרוכות באחזקת מתקני השידור גבוהות מן התמורה שהיא מקבלת ולכן היא מפסידה כספים. הרשות טענה כי המחיר שהיא נדרשת לשלם לחברת בזק גבוה ביותר ואינו מוצדק. עוד טענה הרשות כי השירות של חברת בזק הולך ומידרדר, המשדרים קורסים ואין גורם שיישא באחריות לחידוש המשדרים ובעלויות הכרוכות בכך.

חילוקי דעות אלו הגיעו לשיאם באוגוסט 2001, כאשר חברת בזק הגישה תביעה משפטית כנגד הרשות ובה תבעה סכום של 25 מיליון ש"ח בגין תשלומי ארנונה שנדרשה לשלם עבור אתר הילל שבצורן. בעקבות תביעה זו הסכימו הצדדים לפנות לגישור ובמרס 2004 הם חתמו על מסמך עקרונות שבו נקבע, בין השאר, כי חברת בזק תרכוש משדרים חדשים במקום המשדרים הקיימים ותתקינם, והרשות תישא במלוא העלויות של רכישה זו. עוד נקבע במסמך העקרונות כי ייחתם הסכם מפורט בין הרשות לחברת בזק, וההתקשרות ביניהן תהיה למשך חמש שנים מ-1.1.04.

עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2007, לא הוחלפו המשדרים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע מנכ"ל הרשות שעל פי מסמך העקרונות שנחתם בין הרשות לחברת בזק, הרשות הייתה צריכה לממן החלפת משדרים, "אולם בין השנים 2004-2007 קוצץ תקציב הרשות ב-40%. לרכישת משדרים חדשים נדרשת השקעה של מיליוני שקלים".

(ב) החלפת ציוד שהתיישן בציוד חדש מביאה לידי חיסכון בעלויות תחזוקה, כיוון שהנצילות של ציוד חדש גבוהה מהנצילות של ציוד ישן. עם התקנת המשדרים החדשים צפוי לחברת בזק חיסכון הן בעלויות התיקונים והן בעלויות החשמל. ואכן חברת בזק הפחיתה את עלויות האחזקה של המשדרים במידה ניכרת, בהנחה שיירכשו משדרים חדשים במקום הישנים: לאחר שבשנת 2003 שילמה הרשות כ-70 מיליון ש"ח עבור אחזקתם של משדרי הרדיו והטלוויזיה, בשנת 2004 היא שילמה כ-47 מיליון ש"ח, בשנת 2005 היא שילמה כ-44 מיליון ש"ח ובשנת 2006 היא שילמה   
כ-47 מיליון ש"ח[[15]](#footnote-16).

3. מחוות דעת של יחידת שירותי הנדסה בקול ישראל, שניתנה ביוני 2006, עולה תמונה עגומה לגבי מצבם של המשדרים. בחוות הדעת נכתב שעקב מצבם הירוד קיימים שיבושי קליטה של שידורי קול ישראל במקומות רבים במדינה. גם בישיבת ועדת הכספים של הכנסת בנושא תקציב רדיו רק"ע, שהתקיימה במאי 2007, ציין מנכ"ל הרשות כי "שליש מהמדינה לא קולט את השידורים, כולל רשת מורשת ורשת א' וגם רשת ג' לא נקלטת".

4. (א) באפריל 2006 נאלצה הרשות לפנות את המשדרים שהיו מוצבים במגדל שלום, והיא התקינה אותם על גג בניין אחר בתל אביב, שהוא נמוך ממגדל שלום ומיקומו טוב פחות. בעיות הקליטה שנוצרו עקב כך ועקב חולשת המשדרים באזורים אחרים גרמו לירידה בשיעורי ההאזנה לרשתות קול ישראל ולירידת הביקוש של המפרסמים לשדר בהן, וכך נפגעו ההכנסות מפרסומות.

מנכ"ל חברת שפ"מ התלונן על כך לפני הנהלת הרשות. לדבריו, "היקף הפרסום ברדיו, אשר היה בתנופת גידול בחודשים האחרונים נבלם", ומסעי פרסום בסכום כולל של כ-1.1 מיליון ש"ח בוטלו והועברו לאמצעי תקשורת אחרים. בספטמבר 2006 שב ופנה מנכ"ל חברת שפ"מ למנכ"ל הרשות והצביע על הקשיים בגיוס מפרסמים. הוא ציין שאם לא ייעשה מאמץ לפתור את בעיות איכות השידור של תחנות קול ישראל, ההכנסות מפרסום ירדו במיליוני שקלים בכל חודש.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב מנכ"ל הרשות כי הרשות "מודעת היטב לנזקים הנגרמים לה עקב מצבם העגום של משדרי הרדיו ומנגד, ליתרונות הנוספים להם תזכה עם החלפתם. כרגע אין בידיה לעשות דבר". כמו כן ציין מנכ"ל הרשות כי בעת האחרונה נחתמו הסכמים עם חברת בזק להחלפת המשדרים המרכזיים של רשת ב' בצפון ובדרום ולהוספת משדרים של רשת ד'.

(ב) בעקבות בעיות קליטה של שידורי רשת רק"ע העבירה המדינה לרשות בתחילת שנת 2007, במסגרת הסכמים קואליציוניים, סכום של 5 מיליון ש"ח לרכישת עשרה משדרים חדשים עבור הרשת. בסופו של דבר הוחלט בקול ישראל לרכוש רק חמישה משדרים, משום שהרשות צריכה לממן מתקציב זה גם את עלויות האחזקה השוטפת שלהם.

עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2007, לא נרכשו המשדרים האמורים.

מנכ"ל הרשות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מכיוון שיש להתקין את המשדרים הנוספים במתקנים של חברת בזק ובשל החוב של הרשות לחברת בזק, הרשות מנהלת אתה משא ומתן בדבר התקנתם.

5. באפריל 2007 פנה מנכ"ל חברת שפ"מ ליו"ר הרשות, מר משה גביש, והציע לממן רכישת שמונה משדרי FM חדשים לשיפור הקליטה של חלק מהרשתות. הוא ציין כי לשם כך תלווה חברת שפ"מ לרשות כ-400,000 דולר (כ-50,000 דולר לכל משדר), והציע שהרשות תחזיר את ההלוואה מתוספת ההכנסות שתתקבל בזכות הגידול בהיקף הפרסומות בקול ישראל.

על פי חוות דעת של היועצת המשפטית של הרשות, הרשות אינה יכולה לקבל את הצעתה של חברת שפ"מ, מכיוון שבתור גוף ציבורי היא אינה רשאית לקבל הלוואות מכל גוף מסחרי אלא אך ורק ממוסדות מוכרים שמתן הלוואות הוא חלק מעיסוקם המרכזי, כגון בנקים. עוד ציינה היועצת המשפטית כי על פי תנאי המכרז לא יהיה אפשר להאריך את ההתקשרות עם חברת שפ"מ אחרי אוגוסט 2008, והרשות תפרסם מכרז חדש לשם הפעלת מערך הפרסומות של הרדיו. בנסיבות אלה התקשרות נוספת עם חברת שפ"מ לצורך מימון רכישת משדרים חדשים עשויה לתת לה יתרון בלתי הוגן בהצעת מועמדותה במכרז זה. לדעת היועצת המשפטית, על הרשות לפרסם מכרז לרכישת משדרים במימונה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לטפל בבעיית הקליטה של השידורים. סביר להניח שאם איכות הקליטה של השידורים תהיה טובה יותר והם יגיעו למקומות רבים יותר ברחבי הארץ, יגדלו הכנסות הרשות מפרסומות. כל עוד הרשות אינה מחדשת את המשדרים היא אינה מקיימת את חובתה כלפי ציבור משלמי האגרה בכל אזורי הארץ, שכן הם אינם מקבלים את התמורה המלאה בעדה.

רשות השידור משדרת תשדירי פרסומת והודעות חסות ברדיו תמורת תשלום. בשנים האחרונות פחתו מאוד התקבולים מפרסומות ברשתות קול ישראל. על הרשות לברר את הסיבות לכך ולנקוט צעדים שיביאו לידי הגדלת שיעורי ההאזנה וכפועל יוצא מכך להגדלת הכנסותיה מפרסום.

הרשות לא עמדה על כך שחברת שפ"מ תקיים את התחייבותה על פי ההסכם שנחתם עמה להתקין את מערכת התפעול שלה במתקני הרשות. מחדל זה של הרשות מגדיל את תלותה בחברת שפ"מ ואינו מאפשר לרשות להבטיח שחברת שפ"מ תמכור ותשדר פרסומות והודעות חסות על פי הכללים שקבעה הרשות.

הרשות ניסתה להקים מערכת בקרה ממוחשבת באמצעות חברה חיצונית, כדי לבצע בקרה תפעולית וכספית על פעילות חברת שפ"מ, המפעילה את מערך הפרסומות. עקב ליקויים בהתנהלותה של הרשות פעלה המערכת באופן חלקי בלבד ובמרס 2007 הופסקה פעולתה. לפיכך עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2007, לא היה לרשות אמצעי בקרה על שידור הפרסומות. בשל חשיבות הבקרה על שידור הפרסומות על הרשות לנקוט את כל האמצעים הדרושים לקידומה ולהיעזר במערכת הקיימת בחברת שפ"מ למטרה זו.

מצבם הירוד של משדרי קול ישראל גורם לאי-קליטת השידורים ולשיבושים בקליטתם במקומות רבים במדינה. בעיות הקליטה הן מן הגורמים לירידה בשיעורי ההאזנה ולפגיעה בהכנסות הרשות מפרסומות. על הרשות לטפל בבעיות קליטת השידורים, הן כדי לקיים את חובתה כלפי ציבור משלמי האגרה והן כדי להגדיל את שיעורי ההאזנה לרשתות קול ישראל לשם הגדלת הכנסות הרשות מפרסומות.

1. מבקר המדינה, **דוח שנתי 52א** (2001), עמ' 477. [↑](#footnote-ref-2)
2. חברת שפ"מ וחברת בזק אינן גופים מבוקרים. [↑](#footnote-ref-3)
3. ביקורת קודמת של מבקר המדינה בעניין הפיקוח והבקרה על פרסומות, חסויות ותשדירי שירות ברשות השידור פורסמה **בדוח שנתי 52א** (2001), עמ' 477. [↑](#footnote-ref-4)
4. במהלך 2005 החלה הרשות לשדר באינטרנט את שידורי רשת ג' ו-FM88. [↑](#footnote-ref-5)
5. עד אז קיבלה הרשות מהמפרסמים את הקלטותיהן של הפרסומות על סרטים מגנטיים. [↑](#footnote-ref-6)
6. פרטיטורה מפרטת את פרטי השידור של תשדירי הפרסומת בכל שעה: התשדירים המתוכננים בכל אחד מהמקבצים (רוב התשדירים מרוכזים במקבץ, ובדרך כלל משודרים ארבעה מקבצים בשעה), הדקה שבה ישודרו, שמם ומספרם הסידורי. [↑](#footnote-ref-7)
7. **הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 57ב**, חלק ג - "לקט מעקבים, ביצוע החלטות ממשלה ותיקון ליקויים מדוחות קודמים", עמ' 561, מאי 2007. [↑](#footnote-ref-8)
8. ראו גם מבקר המדינה **דוח שנתי 54ב** (2004) על מכרזים למשרות, קידום ומינוי של עובדים והעסקת יועצים, עמ' 915. [↑](#footnote-ref-9)
9. הביקורת נכתבה במזכר ששלחה מנהלת מערכות ביחידת מערכות מידע ברשות אל מנהל יחידת מערכות מידע ברשות במרס 2007. [↑](#footnote-ref-10)
10. חברת הסלולר מעבירה חלק מההכנסות לחברת תקשורת המפעילה את השירות, וממנה מקבלת חברת שפ"מ את ההכנסות. [↑](#footnote-ref-11)
11. סקר TGI מבוצע על ידי חברה פרטית תחת פיקוח ובקרה מקצועית של ועדת המחקר של איגוד חברות הפרסום. [↑](#footnote-ref-12)
12. החלטת ממשלה מספר 1824. [↑](#footnote-ref-13)
13. ועדה ציבורית שהוקמה בדצמבר 1993 כדי לבחון את הדרכים ליישם את החלטת ממשלה מספר 1824. [↑](#footnote-ref-14)
14. החלטת ממשלה מספר 3887. [↑](#footnote-ref-15)
15. סכומים אלו כוללים חוב של הרשות לחברת בזק משנים קודמות עבור המשדרים שבאתר הילל ביישוב צורן. [↑](#footnote-ref-16)