

ירושלים, אדר א' התשנ"ז, פברואר 1997

## נ י י ר ע מ ד ה

# רפורמה בשידור הציבורי

**דרכים להתמודדות עם הסכנות האורבות  
לשידור הציבורי בדמוקרטיה הישראלית**

צוות המחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה  
שגיבש את מסמך העקרונות לרפורמה בשידור הציבורי:

**פרופ' ירון אזרחי**

**ד"ר עמרי בן-שחר**

**גב' רחל לאל**

תוכן החוברת הוא על אחריות המחברים והמכון הישראלי לדמוקרטיה.  
עם זאת, תודה מיוחדת על הערות מועילות לטייטא של המסמך:

**ד"ר חיים בראשית, ד"ר עידו דינשטיין, פרופ' עקיבא כהן,**

**פרופ' דן כספי, פרופ' אליהוא כ"ץ, ד"ר אריק כרמון,**

**מר יצחק ליבני, פרופ' תמר ליבס, פרופ' יחיאל לימור,**

**פרופ' דוד נחמיאס, ד"ר יורם פרי, פרופ' מרדכי קרמניצר,**

**ד"ר יובל קרניאל, ד"ר יצחק רועה**





## תוכן העניינים

5 עמ'	תקציר
9 עמ'	פרק ראשון: תפקידי השידור הציבורי
11 עמ'	פרק שני: מעמדו של השידור הציבורי בדמוקרטיה הישראלית והסכנות לעתידו
21 עמ'	פרק שלישי: עקרונות הרפורמה המוצעת בשידור הציבורי בישראל
31 עמ'	פרק רביעי: השידור הציבורי באירופה
35 עמ'	הערות וביבליוגרפיה
36 עמ'	רשימת ניירות עמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה





## תקציר

**"שידור ציבורי עצמאי,  
נטול לחצים פוליטיים וכלכליים,  
הוא יסוד חשוב של המשטר הדמוקרטי"**

### **דרכים להתמודדות עם הסכנות האורבות לשידור הציבורי בדמוקרטיה הישראלית**

קיום מערכת שידור פלורליסטית ומאוזנת הינו אינטרס עליון בחברה דמוקרטית.

במערכת כזאת צריך להתקיים שידור ציבורי, הנהנה ממעמד עצמאי והנתפש כשידור אחראי ומהימן. שידור ציבורי עצמאי, נטול לחצים פוליטיים וכלכליים, הינו יסוד חשוב של המשטר הדמוקרטי בעולם המערבי ובישראל.

#### **1. תפקידו העיקריים של השידור הציבורי בדמוקרטיה**

- מתן במה להבעת דעות ועמדות שונות בנושאים מגוונים.
- הפצת מידע מהימן ונטול הטיות, בנושאים פוליטיים, חברתיים, כלכליים ותרבותיים.
- סיפוק תכני שידור לכל סוגי הציבור, כולל מגזרים שאינם מעניינים את המפרסמים בטלוויזיה המסחרית, כגון ציבור הקשישים, מגזרי העוני וכיו"ב.
- מתן במה לביקורת על פעולות הממשלה ומדיניותה.
- מתן הזדמנות ליצירה מקורית בכל תחומי התרבות ושידורה לציבור הרחב.
- אמצעי אמין לתקשורת חירום בשעת משבר כמו מלחמה.



## 2. הסכנות האורבות לשידור הציבורי בישראל

- הפיכתו לזרוע של הממשלה ושריה, כלומר: אמצעי ליחסי ציבור של השלטון.
- הפרטת השידור הציבורי והפיכתו לשידור הפועל על-פי שיקולים מסחריים בלבד.
- התנוונות איטית והרס כתוצאה מכשלון ניהולי והליכים ביורוקרטיים מסורבלים.

## 3. עיקרי הרפורמה בשידור הציבורי

כפי שגובשה במכון הישראלי לדמוקרטיה:

### גיבוש תפיסה כוללת של שידור ציבורי

התפיסה המקובלת במדינות דמוקרטיות מערביות קובעת, כי המבנה הראוי של התקשורת הלאומית צריך להיות מורכב מחטיבה ציבורית ומחטיבות מסחריות, הפועלות זו לצד זו. לכל חטיבה מקורות מימון משלה, המכתיבים במידה רבה את אופיו של השידור בכל אחד מן הערוצים (מימון באמצעות אגרה, באמצעות דמי מנוי או באמצעות פרסומת מסחרית). באופן כזה, יוצא הציבור נשכר, מאחר שלרשותו עומדים מוצרי תקשורת מגוונים ופלורליסטיים.

על השידור הציבורי להיות חף משיקולי "רייטינג" כדי שיוכל להתמקד בסוגי שידורים אשר אינם מקבלים ביטוי הולם בשידור המסחרי, כולל תכניות דוקומנטריות, הפקות תרבות ועוד.

### מבנה

כל אחת מחטיבות השידור (הציבורית ואלה המסחריות) זקוקה למסגרת ארגונית מתאימה כדי שתוכל לפעול כראוי:

א. יש לרכז את כל השידורים הציבוריים תחת קורת גג אחת באחריותו של שר עם סמכויות פיקוח מצומצמות. למוסדות העצמאיים של הפיקוח הציבורי ולהנהלת רשות השידור המקצועית תהיינה סמכויות

- נרחבות יותר. יש לצמצם באופן משמעותי את משקלו של הדרג הפוליטי במינוי בעלי תפקידים ברשות ובתיקצובה.
- ב. יש למנוע ריכוזיות מוגזמת של כח בתוך הרשות הציבורית.
- ג. יש לתת חופש פעולה לצוותים המקצועיים של מערך השידור וכן לעורכים בחטיבות הרדיו והטלוויזיה. יחד עם זאת, יש לאפשר לגורמים ציבוריים להשפיע, תוך שמירת עקרונות בסיסיים של הגינות, יצוג ואובייקטיביות.

## מימון

- המקורות האפשריים למימון שידורים ציבוריים הם:
- א. על האגרה להשאר מקור מימון משמעותי של השידור הציבורי. האגרה מהווה ערובה לכך שבידי הציבור תישמר "מניה מוסרית" לדרוש שהשידור הציבורי לא יהיה זרוע של הממשלה, אלא כלי המשרת את כל חלקי הציבור, על גוונו.
- ב. מפעלי הגרלה מכובדת ומוסדרת למימון עצמי וללא תיווך הממשלה.
- ג. מיסוי רווחי ערוצי שידור מסחריים בענף.
- תמהיל מאוזן של שלושת מקורות המימון הללו – שישלב אגרה, הגרלות ומיסוי רווחי השידור המסחרי – יבטיח מימון מספיק, חלוקה צודקת של נטל המימון, גמישות ועצמאות של השידור הציבורי.

**"שידור ציבורי הפועל לצד שידור מסחרי  
והמבוסס על תפיסה מגובשת, המגדירה את זהותו, יחודו  
ומבנהו המתאים וכן את השילוב נכון של מקורות המימון  
– יתרום לחיזוקה ופריחתה של הדמוקרטיה בישראל"**







## תפקידי השידור הציבורי

לאחרונה התגברו ההתקפות על מעמדו של השידור הציבורי בישראל. נייר עמדה זה בא להסביר את חיוניותו של השידור הציבורי לדמוקרטיה הישראלית, להצביע על הסכנות לקיומו ולהציע עקרונות וכיוונים להבראתו.

לציבור בחברה דמוקרטית יש אינטרס עליון בקיום מערכת שידור פלורליסטית ומאוזנת, אשר בתוכה מתקיימת, לצד השידורים המסחריים, גזרת שידור ציבורי הנהנה ממעמד עצמאי ומאמינות. השידור הציבורי משמש אמצעי עיקרי לתקשורת בין חלקי הציבור לבין עצמם ובין הציבור והממשל, ומהווה שירות חיוני לאזרחים ולתהליך הציבורי בדמוקרטיה. שידור ציבורי עצמאי, שאינו פגיע ללחצים מצד אינטרסים פוליטיים או כלכליים, הוא יסוד חשוב של המשטר הדמוקרטי בישראל ומהווה חלק מרכזי במערך העיתונות החופשית.

השידור הציבורי זוכה במדינות דמוקרטיות רבות להגנה קונסטיטוציונית. קשה היום למצוא מדינה דמוקרטית שבה אין חטיבה של שידור ציבורי הנהנה ממידה סבירה של עצמאות הן כלפי השלטון והן ביחס לכוחות השוק.

### לשידור הציבורי מספר תפקידים בדמוקרטיה:

- א. מתן במה ומסגרת תומכת לשיח הציבורי, שהוא ליבה של הדמוקרטיה כממשל עצמי, הנשען על נסיון לגיטימי לשיכנוע האזרחים ועל הסכמתם.
- ב. הפקה והפצה של אינפורמציה מהימנה, מעודכנת ונטולת הטיות (מכוונות) בנושאים פוליטיים, חברתיים, כלכליים ותרבותיים.
- ג. סיפוק תכנים ושירותי שידור על בסיס אוניברסלי לכל סוגי הציבור, כולל מיגזרים שאינם מעניינים את המפרסמים בטלוויזיה המסחרית בשל כוח קניה נמוך (כגון קשישים ועיירות עוני).
- ד. מתן במה לביטוי דעות ועמדות שונות בנושאי ארגון, מטרות ומהלך החיים המשותפים, כולל דעות קבוצות מיעוט.



- ה. מתן במה לביקורת על פעולות הממשל ומדיניותו לאור בחינה נוקבת של מדיניות המנהיגות והחלטותיה.
- ו. מתן הזדמנויות ליצירתיות בכל תחומי התרבות ושידור יצירות תרבותיות, שהינן, בין השאר, חיוניות להתבוננות החברה בעצמה, לגיבוש הזהויות המקומיות ולדיאלוג הפנימי בתוכה.
- ז. אמצעי אמין לתקשורת חירום בשעת משבר כמו מלחמה.

### בישראל קיימת מערכת 17-מיגזרית:

- א. שידור ציבורי במימון ציבורי (ערוץ 1). ב. שידור ציבורי במימון פרטי (ערוץ 2).
- בנוסף לכך, פועלת רשת הכבלים, גם היא על בסיס מסחרי. לשיקולים מסחריים ישנה השפעה כבדה בערוצים הפועלים במימון פרטי, אולם גם הערוץ הציבורי חשוף להשפעות אלה – כפי שנראה בהמשך.

## המשבר

השידור הציבורי בישראל נמצא בעיצומו של משבר עמוק ולאחרונה אף התגברו ההתקפות על מעמדו. מבנה רשות השידור הציבורית היה מאז ומעולם פרוץ וחשוף להתערבויות וללחצים פוליטיים, אשר פגעו במעמדו ובאמינותו הציבורית.

מאז הקמתם של ערוצי השידור במימון מסחרי, לא הצליחו קברניטי השידור הציבורי בישראל לגבש תפיסה יחודית של שידור ציבורי שיתאים לצרכים של כלל התושבים. היעדר תפיסה עקרונית שכזו הביאה את קברניטי ערוץ 1, למשל, אל מסלול חסר סיכוי והרסני של תחרות עם ערוץ הטלוויזיה המסחרי. תחרות פופולרית על כמות צופים אינה צריכה להיות בערוץ ציבורי.

מגמה זו, של שחיקת הערוץ הציבורי, מקבלת משנה תוקף גם מעצם קיומה הנפרד של הטלוויזיה החינוכית, שהיתה צריכה להיות כלולה, מעצם מהותה, במסגרת השידור הציבורי.

ביטוי נוסף לשחיקת הערוץ הציבורי הינו השימוש המופרז ב"תשדירי שירות" והיחס הסלחני כלפי שדרני הערוץ, העושים שימוש במעמדם לצרכי רווח ופרסומת מסחרית. כל אלה רק מחזקים את מגמת השחיקה המסוכנת הקיימת בערוץ השידור הציבורי.



## מעמדו של השידור הציבורי בדמוקרטיה הישראלית והסכנות לעתידו

### שלוש סכנות עיקריות אורבות לשידור הציבורי בישראל:

- א. הפיכתו לזרוע של משרד ראש הממשלה או השרים, כלומר למכשיר ליחסי ציבור של השלטון.
- ב. הפרטת השידור הציבורי, כלומר חיסולו, על ידי הפיכתו ממוסד ציבורי הפועל ככיכר העיר האלקטרונית בדמוקרטיה של זמננו, לגן שעשועים, קזינו, הפועל לפי כוחות השוק.
- ג. התנוונות איטית תוך כדי טשטוש יחודו של השידור הציבורי לעומת השידור המסחרי, כתוצאה מכשלים ניהוליים-ביורוקרטיים ומנסיונו להתחרות בערוצים המסחריים על אחוזי צפייה.

### א. כפיפות מוחלטת של השידור הציבורי לממשלה מסכנת את מעמדו

בראשיתו פעל השידור הציבורי בישראל כדובר הממשלה. ההיסטוריה של השידור הציבורי בישראל מצביעה על ניסיונות חוזרים ונשנים של מפלגות השלטון לעצב את דרכו ולהשפיע על תוכן השידורים. מגמה זו של לחצים פוליטיים, לא פסקה גם עם הקמת רשות השידור בשנת 1965. ראשי ממשלות ישראל ושריהן ניסו, ועדיין מנסים, ללחוץ על ראשי השידור הציבורי ועורכיו לשדר או לא לשדר שידורים כאלה ואחרים.

בין הביטויים המובהקים להתערבות הגורמים הפוליטיים בפעולות השידור הציבורי בולט במיוחד המינוי (או ההדחה) של מנכ"ל רשות השידור ותהליכי המינוי של חברי מועצת רשות השידור והועד המנהל. ההיסטוריה מלאה בדוגמאות של ניסיונות התערבות פוליטית ישירה



בשידורים ובמדיניותם. המנכ"לים של רשות השידור ועוזריהם הודו לא פעם, שקיבלו טלפונים ישירים מצד ראש הממשלה ושרים אחרים, מקרב ממשלות העבודה והליכוד כאחד, מתוך כוונה להתערב ולהשפיע על אופי השידורים. כמו כן, בולט התקדים של ניסיון הממשלה למנוע שידורי טלוויזיה בערב שבת, ניסיון שלא עלה יפה בשל התערבות ביהמ"ש העליון באמצעות צו ביניים.<sup>1</sup>

בנוסף להשפעתן על המינויים ברשות השידור הציבורית, שמרו לעצמן ממשלות ישראל את האמצעים ללחוץ על רשות השידור גם בנושאי שکر, גמלאות, תנאי עבודה, חריגות מהתקשי"ר, כיסוי גירעונות וכ"ו וזאת באמצעות ריכוז סמכויות ניהול בידי משרד האוצר. אמצעים כאלה מאפשרים לממשלה להפעיל לחצים ישירים או עקיפים על עובדי רשות השידור כדי שיפעלו או ימנעו מלפעול בדרכים מסוימות, מתוך שיקולים שאינם מעוגנים בנורמות עיתונאיות מקצועיות.

בידי הממשלה אף אמצעי לחץ אחרים. כך, למשל, לפי אחת הגירסאות, בזמן מלחמת לבנון (1982) עודדה הממשלה פתיחת תכנית חדשות אלטרנטיבית לטלוויזיה הכללית בטלוויזיה החינוכית, שהייתה כפופה ישירות לשר החינוך ("ערב חדש"). ישנן עדויות המצביעות על כך, שהחלטה לאפשר לטלוויזיה החינוכית לשר חדשות, הושפעה מחוסר שביעות רצון של גורמים ממשלתיים משידורי הערוץ המרכזי, שהיו ביקורתיים כלפי מדיניות הממשלה.

בשנות השבעים המאוחרות הופעלו לחצים על רשות השידור בדרך של אישור תקציבי הרשות לתקופות מוגבלות, הקצרות משנת התקציב הרגילה (לעתים אף אושרו תקציבים רק לתקופות קצרות מאוד של ארבעה שבועות). השימוש בעיכוב אישור התקציב כאמצעי ללחץ פוליטי על רשות השידור חזר שוב בחודש ינואר 1997, תוך שיתוף פעולה בין משרד ראש הממשלה לבין יו"ר ועדת הכספים של הכנסת.

מכשיר אחר ללחצים פוליטיים על רשות השידור הציבורי בישראל הוא, איפוא, ועדת הכספים של הכנסת, אשר קובעת היום את גובה האגרה ומאשרת את תקציב הרשות. הימנעות ועדת הכספים של הכנסת מאישור תקציב רשות השידור לשנים 86-1985 ולשנת 1997, הן דוגמאות קיצוניות לניסיונות לחץ כאלה.

**חשוב לחזור ולהדגיש, שלחצים פוליטיים על רשות השידור באו מצד כל ממשלות ישראל ומנציגי כל המפלגות ללא הבדל.**



## **ב. גם הפרטה מוחלטת, שמביאה, בדרך כלל, לבעלות צולבת של בעלי עניין כלכליים על מספר אמצעי תקשורת, מהווה סכנה לאינטרס הציבורי**

על רקע תופעת ההתערבות והפעלת הלחצים הפוליטיים על השידור הציבורי בישראל, הרי שהקמת ערוצי שידור מסחריים נתפסה, מלכתחילה, כצעד חיובי, היכול לשבור את מונופול הממשלה על השידור האלקטרוני בישראל.<sup>2</sup> זאת על אף העובדה שגם ערוצי השידור במימון פרטי (טלוויזיה בכבלים וערוץ 2) הוכפפו, על פי חוק, לפיקוח האמור להבטיח את העמידה בסטנדרטים הרגישים לאינטרס הציבורי (כגון אחוז הפרסום המותר ליחידת זמן, סוגי הפרסום, הדרישה לתוכניות חדשות סבירות וליצירה מקורית וכו').<sup>3</sup> יתר על כן, אין ספק, ששידור במימון מסחרי, הרגיש יותר לביקוש בשוק התקשורת, נוטה להיות יעיל יותר.

כללית, תחרות בתחום התקשורת היא דבר חיובי. הניסיון הקצר מאז הקמת רשתות שידור במימון פרטי באמצעות כבלים והקצאת תדרים לערוץ מסחרי (ערוץ 2), מלמד על שבירת המונופול של הערוץ הציבורי בתחום התקשורת האלקטרונית בישראל.

אולם, בצד מגמה חיובית זו התברר עד מהרה, שהזכיינים בחטיבת השידור המסחרית כוללים גם בעלי אינטרסים כלכליים שלהם בעלות צולבת על אמצעי תקשורת אחרים (כולל בעלות בסדר גודל של מונופול בעיתונות העברית הכתובה).

לאור עובדה זו גוברת ההכרה, שהחלפת ריכוזיות השליטה הפוליטית בערוצי שידור בריכוזיות של כוח כלכלי אינה משפרת את ההגנה על האינטרס הציבורי ואולי אף מחמירה את הסכנות האורבות לו. אמנם, כאמור, גם השידור הממומן בכסף פרטי, נמצא בישראל בפיקוח של גורמים ציבוריים, אך התנאים של בעלות צולבת מחזקים את הסכנה של בריתות בין אינטרסים פוליטיים וכלכליים, אשר ייטיבו אלו עם אלו, על חשבון האינטרס הציבורי, המחייב שידורים מהימנים, פלורליסטים ובאיכות גבוהה.

כך, גם חידוש זכיונות השידור לחברות, הכוללות עיתונים גדולים במדינה, מאפשר לממשלה להפעיל לחץ פוליטי גם על העיתונים, סמוך לתקופת ההכרעה.



בנוסף לסכנות הללו, הרי שההתנגדות להפרטה טוטאלית של כל ערוצי התקשורת – כולל הפרטת השידור הציבורי וחיסולו – מבוססת על כך, שהשידור במימון מסחרי אינו יכול לספק לאזרחים סוגים מסוימים של שירותים ותכנים. אלו הם סוגי תכניות, שלמרות היותם לא רווחיים, הם חיוניים לתהליך הדמוקרטי ולאינטרסים של הפרט ושל הציבור.

להלן מספר דוגמאות:

### **טלוויזיה פרטית נוטה לשדר מידע פוליטי בהיקף מצומצם ובאיכות ירודה:**

מחקרים בהתנהגות התקשורת המסחרית בארה"ב ובגרמניה מצביעים על כך שהטלוויזיות בבעלות פרטית, המהוות את הנתח הגדול במערכות התקשורת בדמוקרטיה הנ"ל, נוטות לשדר מידע פוליטי בהיקף מצומצם יותר ובאיכות נמוכה יותר. מתברר, שהתקשורת המסחרית מעודדת את ביקוש הציבור לבידור על פני הביקוש למידע פוליטי. גם כשהיא משדרת תוכניות של יומני חדשות ודוקומנטציה בנושאים פוליטיים וחברתיים, היא מציגה את הסוגיות במתכונת בידורית, דרמטית, שטחית ופשטנית, המקטינה את ערכה של האינפורמציה לצרכי האזרחים כמשתתפים בתהליך הפוליטי.<sup>4</sup>

מחקר פנימי של המכון הישראלי לדמוקרטיה מצביע על-כך, שכאשר הפער בין איכות גבוהה לאיכות נמוכה של מידע נסתר מעיני הציבור הרחב, אין למשדרים תמריץ כלכלי לספק לציבור את מוצרי התקשורת האיכותיים, שהם גם היקרים יותר.

הביקוש האופייני לתכניות בידור ביחס לביקוש הנמוך, יחסית, ליומני חדשות ותכניות דוקומנטציה גורם בהדרגה לצמצום ההיקף והאיכות של המידע הפוליטי המשודר. היעדר תמריץ כלכלי להפצתו של מידע פוליטי אינו משנה את העובדה, כי מידע כזה הינו מצרך ציבורי חיוני, המבסס את התהליך הדמוקרטי וכי אין משטר דמוקרטי יכול לוותר עליו. כשם שבטחון הציבור או משפט צדק הינם שירותים שאי אפשר לקיימם באמצעות השוק החופשי, כך גם שידור ציבורי, חסין ללחצים פוליטיים וכלכליים, הוא שירות שהמדינה חייבת להבטיח את קיומו.

מענין לציין בהקשר זה את הדוגמא הבאה:

אצל שלטונות גרמניה של זמננו קיימת רגישות מיוחדת לתופעת הצמצום ביצור ובהפצה של מידע פוליטי איכותי בערוצי התקשורת המסחרית. רגישות זו קשורה, כמובן, בזיכרונות על הקשר ההיסטורי בין עליית הנאצים והתפתחות יחס של אדישות לפוליטיקה מצד שכבות רחבות בחברה הגרמנית. כזכור, אדישות ציבורית ביחס לתהליך הפוליטי והיעדר מידע פוליטי תרמו לעליית הדיקטטורה בגרמניה וגם במדינות אחרות. על רקע זה, אין להתחשב בירידת הביקוש הציבורי למידע פוליטי וחובה לשמר ערוצי מידע פוליטיים פתוחים, נגישים ואיכותיים לציבור.

**הפרטת הערוצים הציבוריים מהווה, לפיכך, הפקרת זכות הציבור לדעת לאחריותו של מנגנון השוק, הנוטה לשחוק את מערכות ההפצה של מידע פוליטי איכותי ואמין, שבלעדיו אין אזרחים דמוקרטים יכולים לממש במלואה את זכותם לדעת.**

### **השידור המסחרי, במהותו, נוהג לפי ההגיון של "ערוץ קניות"**

בניגוד לשידור הציבורי, המונחה על פי עקרונות התואמים את יסודות הסדר הציבורי, הרי שהשידור המסחרי מתנהג ביסודו לפי ההגיון של ערוץ קניות (או מכירות). הטלוויזיה המסחרית פונה אל הצופים לא כאזרחים, המשתתפים בתהליך הציבורי, אלא כאל צרכנים. המגמה העיקרית היא לעודד את הצרכן לצפות בפרסומות, שהן מקור ההכנסה של המשדרים ובעקיפין, לעודד את הצופים להוציא את כספם על מוצרי הצריכה, המפורסמים בטלוויזיה או ברדיו.

מסיבות אלה אין לשידור המסחרי עניין בשמירת האיזון בין שירותי תקשורת לרוב הציבור לעומת שירותים למיעוטים אתניים, דתיים או תרבותיים. הטלוויזיה המסחרית פונה, כצפוי, למכנה המשותף הרחב ביותר של כל הציבור ומטשטשת את זהויות הצופים כאזרחים. חוקרים, כפרופסור אדוין בקר וברברה פפטיץ, מראים, שהתלות בתקבולי פרסומת מעודדת את הבחירה בתכניות המנסות להשפיע על הציבור לקנות. כמו בקניונים הגדולים במערב, מוכרים מנסים ליצור מסביב לאקט המכירה והקניה אוירה בידורית, שבהקשר של התקשורת חייבת לבוא על חשבון קומוניקציה רצינית וביקורתית בנושאים הציבוריים העומדים על הפרק.<sup>5</sup>



הנסיון הבינלאומי, בעיקר באירופה, מלמד על כך שהפרטת ערוצי ציבוריים מעודדת כניסת יזמים ואינטרסים כלכליים בינלאומיים לשוק התיקשורת המקומי ומשנה את טבעו. בעיקבות ההפרטה באה בדרך כלל גלובאליזציה של תכני השידורים, תוך מתן העדפה לתוכניות בידור זולות ומיובאות, בעיקר מארה"ב. התפתחות זו כבר מאיימת על קיומן וחיוניותן של תעשיות סרטים והפקות תרבות מקומיות אחרות במדינות אירופה. האירופאים החלו לגלות לאחרונה חרדה גוברת והולכת להשפעת תהליך זה על איבוד הזהות הלאומית-תרבותית של מדינותיהם, כולל מדינות עם תרבות עשירה כאיטליה וצרפת. תהליך זה מקבל תאוצה כאשר תחנות השידור הפרטיות מגלות שיותר זול ויותר כדאי לייבא תוכניות מבחוץ מאשר לייצר תוכניות מקומיות. הנסיונות לעצור מגמה זו באירופה לא עלו יפה.

גם בישראל מגמה זו יכולה לפגוע קשות בתשתית הכלכלית של התרבות המקומית ולאיים על עצם קיומה וחיוניותה. ללא היצע של תרבות ישראלית ותוכניות העוסקות בנושאים יסודיים לחברה ולמדינה, תישחק במשך הזמן הזהות התרבותית והחברתית של האזרחים כחברים בקולקטיבים תרבותיים ולאומיים. חברה, בה רשת התקשורת הארצית אינה משמשת גם לדיאלוג פנימי של האזרחים עם עצמם, היא חברה הנידונה להתנוונות.

## **השידור המסחרי מטשטש, במכוון, את הגבול המקודש בין פרסומת לחדשות**

העדיפות העליונה שהשידור המסחרי במימון פרטי נותן לפרסומות, מעודדת את תחנות השידור המסחרי לטשטש את הגבול המקודש (והמעוגן בחוק ובפסיקות בית המשפט העליון) בין פרסומת לחדשות. העברת מסרים פרסומיים עקיפים במסווה של תיאורי מציאות אובייקטיביים היא טכניקה אפקטיבית של פרסומת, שיש בה קורטוב של הונאה. דוגמאות רבות לגישה כזו ניתן למצוא אף בעיתונות הכתובה. מגמה זו מבליטה את הסכנות שבביטול גיזרת שידור, שאינה ניזונה מהון פרטי.

אינפורמציה מקיפה ומהימנה היא החמצן של התהליך הדמוקרטי. היא הבסיס להפעלת זכותו של כל אזרח לדעת, לשפוט ולבחור, ולכן כל פגיעה באיכות האינפורמציה המשודרת יכולה להיחשב כפגיעה בדמוקרטיה.



מאחר שהתבנית של שידורי חדשות ודוקומנטציה בערוצים הציבוריים רוכשת לעצמה מעמד של אמינות יתירה בקרב חלק גדול מן הצופים, יש סימנים ברורים לכך שכאשר הטלוויזיות המסחריות מעוניינות לרכוש את אמינות הצופים ביומני החדשות שלהן, הן נוטות לאמץ באופן חלקי את המתכונת של שידורי החדשות הציבוריים. לעתים יש ניסיון להשיג את אותן התוצאות על ידי שכירת כוכבי הערוצים הציבוריים ורתימת אמינותם הציבורית לצרכי פרסומת מסחרית. בהקשר זה מהווים הערוצים הציבוריים מעין מקור איכותי של שידורי חדשות בכל מערך התקשורת, כולל הגיזרה המסחרית. לאור זאת, ביטול השידור הציבורי בדרך של הפרטה יכול להביא לפגיעה מקיפה ומצטברת באיכות שידורי החדשות והאינפורמציה בכל המערכת.

### **שידור אירועים וטקסים בעלי חשיבות לאומית, לפי עקרון האינטרס הציבורי, הינו תפקיד יחודי של השידור הציבורי**

לשידור הציבורי יש תפקידים ייחודיים בשידור אירועים וטקסי מדינה לפי עקרונות האינטרס הציבורי ולא לפי עקרונות מסחריים. העקרונות המסחריים יכולים להכתיב, למשל, צמצום שידור של אירועים פוליטיים, שאף שאינם מושכים קהל צופים רב, הם בעלי חשיבות ציבורית גדולה. בזמן ועידת המפלגה הרפובליקנית של ארה"ב, באוגוסט 1996, הפסיק השדרן הידוע של תחנת השידור המסחרית ABC, טד קופל, את השידורים מן הועידה זמן ניכר לפני סיומה, משיקולים מסחריים. שיקולים ציבוריים היו עשויים להבטיח החלטה שונה. דוגמא נוספת היא כמות הזמן ועומק הכיסוי העיתונאי במסגרת יומני החדשות של הרשת הציבורית האמריקנית PBS, לעומת התחנות המסחריות. גם אם תחנות שידור "מכסות" אירועים בעלי חשיבות לאומית, חברתית, פוליטית או תרבותית, עצם קטיעת השידורים לצרכי פרסומת משנה את האווירה והאפקט של השידורים.

### **למימון השידור הציבורי על-ידי הציבור יש חשיבות ערכית רבה**

יש ערך רב לשידור הציבורי, הממומן על ידי אגרה אוניברסלית. האגרה נותנת בידי ציבור הצופים סמכות מוסרית לצפות מהשידור הציבורי



שייתן לו אספקה שוטפת של אינפורמציה מקיפה ומהימנה, לה זקוק הציבור למימוש זכויותיו. חובת האספקה של אינפורמציה מקיפה ומהימנה חלה כאן גם כאשר הצרכנים לא משתמשים בה, או לא משתמשים בה בצורה ראויה. האזרחים ריבוניים להסכים עם הממשל או לחלוק עליו, גם מבלי להשתמש במידע העומד לרשותם, אך אין הם יכולים לוותר על קיומו ונגישותו של מידע כזה, המהווה תנאי לשמירת כבודם כמחליטים אוטונומיים, היכולים להתגונן מפני הטעויות או הונאות השלטון, אם רצונם בכך. בשידור הציבורי יש אף היבט של טכס דמוקרטי של השתתפות ומפגש בין הממשל והאזרחים.

האווירה, הקצב והמניעים של הטלוויזיה המסחרית לא מאפשרים את מימוש תפקידיו של השידור כחלק אינטגרלי בתהליך הדמוקרטי.

**ברור, אפוא, שאם במקום שילוב בין ערוצים ציבוריים ומסחריים יהיו רק ערוצי שידור מסחריים, תהפוך "עוגת התקשורת האלקטרונית" בישראל ליותר הומוגנית, תוך שחיקה מסוכנת של הפונקציות הציבוריות-אזרחיות והתרבותיות של השידור.**

## **ג. סכנת ההתנוונות וההתפוררות של השידור הציבורי אינה נובעת רק מלחצים פוליטיים או כלכליים**

מצב של ניוון השידור הציבורי יכול להיווצר גם כתוצאה מצירוף של גורמים שאינם קשורים ללחצים פוליטיים או להפרטה:

### **תחרות כמותית עם ערוצי התקשורת המסחרית מהווה יתור על זכות הקיום של השידור ציבורי**

כאשר ערוץ ציבורי מתחיל למדוד את ההצלחה של תכניותיו לפי אחוזי צפייה, הוא מכופף את עצמו, בעקיפין, למבחן השוק, למרות שמקורות המימון שלו אינם מסחריים. מצב כזה הוא מרשם כמעט בטוח לטשטוש הזהות והייחוד של השידור הציבורי ושחיקת הצידוק לקיומו הנפרד. במסלול כזה, השידור הציבורי נוטה גם הוא להעדיף מרכיבים בידוריים על פני שירותי אינפורמציה איכותית או טיפוח מטרות ציבוריות אחרות, כגון יצירה תרבותית מקומית, ביקורת, התבוננות עצמית של החברה וכו'.

## **חסרונה של תפיסה כוללת ומקיפה של שידור ציבורי מונע מימוש היעוד והאשימות, למענם הוא קיים**

הניסיון לחקות ערוצים מסחריים חושף, בדרך כלל, ליקויים בתפיסת הזהות של השידור הציבורי. חיקוי שכזה הוא המפתח לכישלון בביסוס השידור הציבורי על תשתית נורמטיבית, התואמת את צרכי הציבור והמשטר הדמוקרטי. במצב כזה, הערפול בין אופיין המסחרי לבין אופיין הציבורי של התכניות, מצמצם את השוני בין מוצרי התקשורת במערכת הלאומית ותורם לדלדול מערכת התקשורת כולה. הדבר דומה לתהליך של איחוד מסעדות שונות ונפרדות למערכת אחת המייצרת תפריט זהה.

אין, כמובן, לצפות מתחנות שידור ועובדיהן המקצועיים להיות אדישים להיקף הצפייה בתכניותיהם. למרות זאת, המימד הציבורי מכתוב איזון הכרחי בין אמות מידה כמותיות, כגון מספר צופים, לבין אמות מידה ערכיות, כגון: רלבנטיות לתהליך הדמוקרטי, איכות ואמינות, מקצועיות, הגינות ייצוגית, אובייקטיביות, נגישות, יחס הגון למיעוטים, שמירת עקרונות חופש הביטוי, תרומה לשיח הציבורי ועוד.

יש, כמובן, קשיים לא מעטים בביסוסה של תפיסה כוללת, עדכנית ומאוזנת של השידור הציבורי: באנגליה, המשמשת דגם לבניית השידור הציבורי בישראל, יש משקל כבד למסורת של שירות ציבורי (Civil Service), המשמשת כתשתית למדיניות השידורים של ה-B.B.C. בישראל מסורת כזו של שירות ציבורי היא חלשה, יחסית.

## **היעדר מסגרת מוסדית מתאימה מוצאת ביטוי בסירבול מערכת ובירוקרטיה מיותרת**

לצד התחרות על מספר הצופים והיעדר תפיסה כוללת של השידור הציבורי, התנוונותו עלולה להיגרם אף כתוצאה מהיעדר מסגרת מוסדית-ארגונית מתאימה, המסוגלת להעמיד את השידור הציבורי למבחן שוטף של קריטריונים, הנגזרים מצרכי הדמוקרטיה והחברה בכללותה. בהיעדר מסגרת כזו, הפועלת בצורה יעילה, נחשף השידור הציבורי לתהליכי ביורוקרטיזציה, הפוגעים בחיוניותו, בגמישותו ובכושר הפעולה שלו.





## עקרונות הרפורמה המוצעת בשידור הציבורי בישראל

לשידור הציבורי בישראל זכויות היסטוריות רבות בתרומה להתפתחות הדמוקרטיה הישראלית והתגבשות מסורת עיתונאית מקצועית מקומית ברמה גבוהה. עם זאת, השידור הציבורי בישראל נמצא כיום במשבר עמוק, הנובע ממכלול תהליכים שליליים המאיימים על עצם קיומו.

מראשית ימיו ועד היום סובל השידור הציבורי בישראל מרקורד מצטבר של התערבויות ולחצים פוליטיים, הפוגעים ללא הרף במעמדו ובאמינותו הציבורית. מבנה רשות השידור הציבורית נקוב כולו פרצות, המעודדות את הניסיונות להשפיע על השידורים ותכניהם, מתוך אינטרסים ונימוקים הזרים לשיקולים מקצועיים וציבוריים.

עם הקמתם של ערוצי תקשורת אלקטרונית במימון מסחרי, הועמדו בפני השידור הציבורי בישראל אתגרים חדשים לגיבוש ולטיפוח יחודו וזהותו. נראה, שהשידור הציבורי טרם עמד באתגרים אלה וקברניטיו לא הצליחו לגבש תפיסה כוללת של שידור ציבורי, המתאימה לצרכי ישראל. על תפיסה מגובשת שכזו להנחות את התנהגותו והתפתחותו של השידור הציבורי כשירות חיוני בעל אחריות אזרחית, האמור לספק מוצרי תקשורת המתחייבים מצרכי הציבור.

היעדר תפיסה עקרונית כוללת של השידור הציבורי תרם לנכונות של קברניטיו להעמיד את ערוץ 1 על מסלול של תחרות הרסנית עם ערוץ 2 המסחרי, תחרות השוחקת את יחודו ואת הצידוק העיקרי לקיומו הנפרד. הדגש הגובר והולך על אחוזי צפייה עומד בניגוד לבסיס הנורמטיבי והעקרוני של שידור לא מסחרי. מגמה זו של שחיקת הערוץ הציבורי קיבלה לאחרונה חיזוק על ידי קיומה הנפרד של הטלוויזיה החינוכית, שלפי עצם תפקידיה ומהותה הייתה צריכה להיות כלולה במסגרת של השידור הציבורי. למגמות שליליות אלה יש להוסיף את המגמה של הפרסומת המסחרית הזוחלת בדלת האחורית באיצטלה של תשדירי שירות ואת היחס הסלחני כלפי שדרני הערוץ הציבורי, העושים שימוש במעמדם לצרכי רווח מהשתתפות בפרסומות מסחריות.

**להלן מוצגים עיקרי הרפורמה בשידור הציבורי, כפי שמציע המכון הישראלי לדמוקרטיה:**

## **א. גיבוש תפיסה כוללת של שידור ציבורי**

**סמכותו של השידור הציבורי באה מן החברה האזרחית ולא מן המוסדות הפוליטיים או הגופים המסחריים**

יסוד היסודות בכל תפיסה דמוקרטית של השידור הציבורי הוא, שסמכותו לא באה לו מן המוסדות הפוליטיים או המפלגות הפוליטיות ואף לא מן השוק החופשי, אלא מן החברה האזרחית. התפיסה המקובלת בדמוקרטיה בנות זמננו קובעת, כי המבנה הראוי של מערך התקשורת הלאומית צריך להיות מורכב משתי חטיבות, הפועלות זו לצד זו: החטיבה של השידור הציבורי והחטיבה של השידור המסחרי. במצב זה, קיומם של מקורות מימון לשידור הציבורי, השונים ממקורות המימון של השידור המסחרי, מבטיח במידה רבה את הייחוד של השידור הציבורי ושונותו מן השידור המסחרי. בצורה זו, מכלול מוצרי התקשורת העומד לרשות הציבור, נעשה מגוון ועשיר יותר.<sup>6</sup>

יתר על כן, גיוון עוגת התקשורת הארצית וחלוקתה בין גזרה ציבורית וגזרה מסחרית מאפשר לבסס את מערך התקשורת על איזונים ובלמים פנימיים, המצמצמים את הסכנה של תקשורת הומוגנית או תקשורת הנמצאת בשליטה מונופוליסטית של כוח כלכלי פרטי או כוח פוליטי.

גם מבחינת צרכי החברה והמשטר הדמוקרטי בישראל, ברור שהאלטרנטיבה למונופול המדינה בתחום התקשורת האלקטרונית, כלומר למצב בו הייתה שרויה ישראל עד לתחילת שנות ה-90, אינה מערכת תקשורת שכולה מופרטת, או שכולה מסחרית – אלא מערכת תקשורת דואלית, המשלבת תקשורת ציבורית ופרטית. אי לכך, יש חשיבות לגיבוש תפיסה עדכנית של השידור הציבורי, על אופיו ותפקידיו, בסביבה המסחרית והטכנולוגית של התקשורת בדמוקרטיה בנות זמננו. פרופסור גיימס קרן, מחשובי המומחים לשידור הציבורי באנגליה ובארופה, מציע לבסס תפיסה כזו על מכלול רחב של אמות מידה, הכוללות:

■ מתן משקל לייצוג ערכי מיעוטים לצד ערכי הרוב (כולל בתחומי הטעם והתרבות)



- ייצוג ערכים הומניסטיים
- התחשבות בערך המקוריות
- מתן משקל לפונקציה הציבורית של ביקורת הממשל והמדינה
- דגש על ביקורת של החברה כלפי עצמה, באמצעות תכניות דוקומנטציה ותרבות
- כיבוד ערך הויכוח והדיון הציבורי
- כיבוד ערך הרציונליות כהנחת יסוד של תרבות פוליטית דמוקרטית
- הגבלת מקומו והשפעתו של הבידור על איכות האינפורמציה (נגד (Infotainment
- שמירה על ניטראליות ביחס לאינטרסים הפוליטיים<sup>7</sup>

**ברוח עקרונות אלה יש לברר את התמהיל הראוי של ערכים ועקרונות המתאים לישראל, ואת הדרכים לתרגמו לכללי התנהגות של מערכת השידור הציבורי.**

לצד תפקידו השוטפים כצינור חיוני לתהליך הדיוני בדמוקרטיה, יש לשידור הציבורי תפקיד רגיש וחשוב במיוחד בתקופת מערכת הבחירות. בתקופה זו, בה גובר מישקל השירות האזרחי של השידור הציבורי, שאלת הגבולות בין חדשות לתעמולה נעשית חריפה במיוחד. בשנים האחרונות מסתמנת מגמה להקטין את פיקוח המדינה על השידורים העיתונאיים ולהגדיל את מישקל האחריות של העיתונאים והעורכים עצמם למניעת הטיות ופניות בדיווח. מגמה זו היא מבורכת אך ורק במידה שהתשתית המבנית של השידור הציבורי, כולל מקורות המימון, מבטיחה סביבה המעודדת ישום שיקולים עיתונאים מקצועיים גם מול לחצים פוליטיים וכלכליים. אוביקטיביות בתוכניות חדשות ודוקומנטציה תלויה הן במיקצועיות והן בתנאים המוסדיים-ארגוניים המעודדים ישום קריטריונים מקצועיים. כך, בהיעדר תשתית מוסדית עצמאית, יכול להיפגע תיפקודו של השידור הציבורי בשירות היעדים האזרחיים של המישטר הדמוקרטי, בעיקר בתקופות בחירות.

בישראל, השילוב בין מחוייבות לאומית לבין מחוייבות דמוקרטית יוצר מתחים בין תפישות מנוגדות על תפקיד השידור הציבורי והתנהגות העיתונאים. למשל, יש חילוקי דעות בין אלה המעמידים בראש דירוג המטרות את האינטרס, המוראל והסולידריות הלאומיים, לבין אלה המדגישים את תפקידו של השידור הציבורי בדיווח אובייקטיבי וביקורתי כשירות חיוני לאזרחים. עימותים קשים בין השקפות אלה באו לידי ביטוי פעמים רבות. בולטת, למשל, הדוגמא של הויכוח על הכיסוי



בטלוויזיה הציבורית של התנהגות חיילי צה"ל בזמן האינתיפאדה. בשל ניגודים אלה יש קשיים מיוחדים בביסוס הסמכות המקצועית של עיתונות אובייקטיבית וביקורתית, המכבדת ערכים אזרחיים יותר מערכים לאומיים, או, לפחות, במידה שווה להם. בתנאים כאלה, יש חשיבות יתרה ליישום קפדני של קריטריונים מקצועיים והימנעות מהטיות בדיווח העיתונאי או בתוכניות דוקומנטציה ואקטואליה. עם זאת, יש באותה מידה להימנע מלכפוף את התוכניות האלה לעקרונות של סימטריה מלאכותית, אוטומטית, המנסה להשיג שיוויון או "הוגנות" במחיר ביקורת, עניין לציבור ואובייקטיביות.

בכל מקרה, האיזון ההוגן הוא אידאל מרכזי בתפישת השידור הציבורי, אידאל שיש לשאוף להשיגו כל הזמן, אף כי לא ניתן להגשימו במלואו בכל נקודת זמן. מסיבה זו, המימוש של התפיסה העיתונאית, המתאימה לשידור הציבורי, אינו עניין להכוונה או בקרה פרטנית אלא למערכת נורמטיבית ומוסדית, אשר במסגרתה מתקיימים, כל הזמן, הביטוח והיכוח הציבוריים על הפרקטיקה העיתונאית.

## **ב. מבנה השידור הציבורי**

**יש לרכז את כל השידורים הציבוריים תחת קורת גג אחת, עם סמכויות פיקוח מצומצמות מאד של שר אחד בלבד, ולהפקיד את סמכויות פיקוח רחבות בידי מוסדות פיקוח ציבוריים עצמאיים והנהלה מקצועית לחלוטין**

כדי שהתפיסה של מערכת תקשורת ישראלית, הבנויה מגזרה ציבורית לצד גזרה מסחרית, תוכל לפעול כראוי, יש צורך במסגרת ארגונית-מוסדית מתאימה.

מבחינת היחס למדינה – יש לבטל את פיזור ערוצי השידורים הציבוריים בין משרדי הממשלה השונים ולהפסיק את עקירתם וחלוקתם, חדשות לבקרים, כהון פוליטי בין השרים השונים. במקום זאת, יש לרכז את כל השידורים הציבוריים תחת קורת גג אחת, באחריותו של שר עם סמכויות פיקוח מצומצמות, לעומת המוסדות הציבוריים והנהלה של רשות השידור.





בראש ובראשונה, יש לנתק את תהליך מינוי ראשי השידור הציבורי (מנכ"ל וועד מנהל) מן הממשלה ומהשפעת שריה ולכפוף אותו לוועדה ציבורית (ייתכן בראשות שופט), שהרכב חבריה ישקף שילוב של יצוג השקפות תרבותיות וחברתיות, יחד עם מיומנויות מקצועיות.

כלפי פנים – מבנה ארגוני תקין פירושו מניעת מצב של ריכוזיות כוח בתוך רשות השידור הציבורי, במידה העולה על הדרישות של מנהל תקין והמסכנת את הייצוג הראוי של ערכים והשקפות. מבנה ארגוני תקין פירושו גם מתן חופש פעולה במידה הנדרשת לצוותים המקצועיים של מערך השידור ולעורכים בחטיבות הרדיו והטלוויזיה. ריכוזיות או ביזור יתר, שאינם מקדמים את התמריצים של העובדים לכבד קריטריונים מקצועיים, עלולים לפגוע באיזון הפנימי הנכון של המערכת ובתפקודה. יחד עם זאת, יש לאפשר לגורמים הציבוריים להשפיע על השיקולים של אנשי המקצוע ושל המנהל, תוך שמירת עקרונות בסיסיים של הגינות, ייצוג ואובייקטיביות. לפיכך, מערך רשות השידור הציבורי צריך להיות מבוסס על ערוצי השפעה משולבים של הסגל המקצועי, הסגל המנהלי, ונציגי הציבור.

אחת הדרכים האפשריות להשגת מבנה תקין זה היא "הפרטת" תהליך ההפקה של חלק ניכר מהתכניות המשודרות בערוץ הציבורי, פרט לחדשות. ניתן להוציא את שלב ההפקה של תכניות רבות מהמגזר הציבורי ולהעבירן לשוק הפרטי באמצעות העסקת קבלני משנה. הערוץ הציבורי יבחר את נושאי התכניות ואף ימשיך להפיק תוכניות חדשות ודוקומנטציה, אולם חלק חשוב של הפקת התכניות עצמן יוצע למפיקים פרטיים. במסגרת זו תפעל הנהלת הרשות בעיקר כמערכת, הכפופה למטרות הקבועות בחוק.

בדרך זו יושגו המטרות החיוביות, אותן נועדה ההפרטה להשיג, ללא הפגיעה הכרוכה בהפרטה מלאה. ראשית, ההתייעלות של תהליך ההפקה תתרחש באופן מזוהז, מעצם העברת חלק משמעותי של ההפקה לסקטור הפרטי. שנית, כוח העבודה המקצועי הקיים ברשות השידור יוסב ממעמד של עובדי מדינה שכירים למעמד של קבלני משנה של רשות השידור. בנוסף, הואיל ושיקולי העריכה, בחירת קבלני המשנה ובחירת הנושאים יישארו בידי הרשות, הצביון הציבורי של התכניות יישמר.

**אנו מציעים, איפוא, לשקול את האפשרות של הפרטה חלקית בתחום ההפקה, כאמצעי לשיפור וייעול פעולות הערוץ הציבורי.**



## ג. מימון השידור הציבורי

### האגרה צריכה להיות הבסיס העיקרי למימון השידור הציבורי

חלק בלתי נפרד ממבנה תקין של מערך השידור הציבורי הוא התמיהל הראוי של מקורות המימון המזינים אותו. ישנן כמה שיטות אפשריות של מימון השידור הציבורי:

- אגרת שידור, הנגבית מכל המחזיקים במכשירי טלוויזיה ורדיו (כך הדבר בבריטניה, צרפת, איטליה, ניו-זילנד).
- הקצבה ממשלתית ישירות מתקציב המדינה (כך הדבר באוסטרליה, קנדה, ארה"ב).
- פרסומות מסחריות.
- תרומות פרטיות.
- הגרלה.
- מס מרווחי תחנות השידור המסחריות.
- מכירות של מוצרי תקשורת של הערוץ הציבורי בשוק.

### מימון על-ידי הציבור: אגרת שימוש לעומת הקצאה ממשלתית ישירה

שתי השיטות הראשונות, אגרה והקצבה ממשלתית, נסמכות על מימון ציבורי. מהשוואה ביניהן ברור, כי שתיהן מטילות עול כלכלי שווה על ציבור משלמי המס, בין אם ההקצבה נלקחת מתקבולי המסים הכלליים ובין אם היא מוגדרת כמס ייחודי.

היתרון של שיטת האגרה על פני ההקצאה הממשלתית הישירה הוא בהחלשת תלות השידור הציבורי במנגנון ההקצאה האדמיניסטרטיבי של השלטון המרכזי. הקצאה ממשלתית, הנקבעת במשא ומתן בין הרשות לאוצר המדינה, מעניקה כוח לממשלה להתערב בעיצוב תכני השידור. עד כמה שהחלטות ניהול ובחירת שידורים נעשות מתוך לחצים ושיקולים כלכליים, הבטחת מקור ההכנסה הוא גורם עיקרי, הנלקח בחשבון. הממשלה נעשית, דה-פקטו, ל"לקוח" היחיד של רשות השידור – היא קונה את גירעונותיה. השאלה האם הלקוח מבקש תמורה היא, כמובן, אמפירית, אולם מצב שכזה, בו לצד אחד כוח כלכלי מוגבר, מגדיל את

החשש כי ייעשה שימוש כלשהו בכוח. כמובן שהממשלה יכולה להשתמש בכוח אך ורק כדי להשגיח על אופן הניהול הטכני של הרשות, כדי לדחוק ברשות לאמץ כללי ניהול יעילים. אולם הכוח, המצוי בידי הממשלה (משדר האוצר), אינו מוגבל לשימוש זה בלבד.

ניתן לצמצם את יכולת הניצול לרעה של התלות הכלכלית ע"י קביעת תקציב הרשות באמצעות חוק ראשי של הכנסת. חוק כזה יכול לקבוע, למשל, שבריר של אחוז מתקציב המדינה כהקצאה קבועה לשידור הציבורי, בצורה בה גובה הסכום לא ניתן למשא ומתן וללחצים בזמן השוטף.

שיטת מימון באמצעות אגרת שימוש יכולה להיות מעוצבת באופן המצמצם את חשיפת פעולות רשות השידור להשפעת הממשלה. דבר זה יכול להיעשות במידה שגובה האגרה נקבע ע"י הרשות עצמה (באישור ועדת הכספים של הכנסת, למשל). אפשרות אחרת היא אישור המחוקק ושינוי בגובה האגרה רק כל כמה שנים, כדי להוציא את הנושא ממקח וממכר פוליטי שוטף. שאלה המצריכה התייחסות היא, האם לקבוע מנגנון עדכון לגובה האגרה התלוי בפרמטרים של מימוש מטרות השידור הציבורי.

**מכל מקום, האגרה צריכה להיות הבסיס העיקרי למימון השידור הציבורי. האגרה כתשלום אוניברסאלי היא גם הערובה לכך שבידי הציבור, המקיף את כל האזרחים, יש מניה מוסרית לדרוש שהשידור הציבורי לא יהיה זרוע של הממשלה אלא כלי של הציבור על כל גווניו.**

### **מימון מפרסומות מסחרית**

ארבע השיטות האחרות למימון השידור הציבורי נסמכות על מקורות מימון פרטיים. החסרונות של מימון באמצעות פרסומות הם ברורים: אותן ההטיות, המשפיעות על בחירת שידורים ע"י הערוצים המסחריים, יסכנו, כאמור, את איכותו הנדרשת של לוח השידורים הציבורי. כאשר ההכנסות נובעות מפרסומות, קיים הפיתוי לבחור לוח שידורים שיגביר באופן מירבי את ערך החשיפה למפרסמים. החירות לקיים שידורים אשר אין להם "הצדקה כלכלית-פרסומית", קיימת באופן פורמאלי, אך קיומה חייב



להתחרות בשיקול הענייני של הגדלת התקציב לצרכי שיפור הפעילות. לחסרון זה יש השלכה ישירה על רעיונות ההפרטה של הערוץ הציבורי. במידה שהפרטה כופפת את הערוץ לגורמים המעוניינים ברווחיות מקסימלית, אלה צפויים להסב את לוח המשדרים לטובת מכירת פרסומות, דבר אשר יעקר את יכולתו של הערוץ הציבורי להציע לוח משדרים אלטרנטיבי.

### מימון התרומות וחסינות

שיטת התרומות הפרטיות יכולה להיות נגועה אף היא בחשש, כי לוח השידורים יוגבל לתכנים שיקרצו לתורמים פוטנציאליים או שלחליפין לא יפגעו בהם. כמו כן, קיימת כאן בעיית אי-הוודאות של ההכנסות מתרומות. הצורך לגייס תרומות עלול לגזול הן זמן שידור והן מאמץ ניהולי, דבר שיפגע, בסופו של דבר, באיכות השידורים עצמם.

### מימון מהגרות

הגרלה מאפשרת לרשות השידור לגייס תמיכה כספית במנגנון של הגרלה כספית כדוגמת מפעל הפיס או הלוטו. מחקרים כלכליים מראים כי מימון מוצר ציבורי באמצעות הגרלה, במקום על דרך תרומה וולונטארית, עדיף לציבור. ראשית, הן התיאוריה והן ניסויים אמפיריים מלמדים כי מנגנון ההגרלה מאפשר גיוס כסף רב יותר מהציבור מאשר תרומות וולונטאריות. שנית, התיאוריה הכלכלית מראה, כי במידה ששיטת ההגרלה נקבעת באופן מחושב, כל מוצר ציבורי אשר עלותו קטנה מהערך שהוא מפיק לציבור, יכול להשיג השתתפות מספקת בהגרלה כדי לממן ייצורו. משמע, שיטת ההגרלה יכולה לא רק לפתור את בעיית המימון, אלא גם לסייע בקביעת סוג השידורים שרשות השידור תפיק: רק אלה אשר ישיגו מימון מספיק – אלה שימכרו מספיק כרטיסי הגרלה – יופקו וישודרו. באנגליה, הגרלה מוסדרת על פי חוק היא המקור העיקרי למימון מוסדות התרבות במדינה.

הטענה שיש פגם מוסרי במימון על-ידי הגרלה, אינה תופשת בישראל, בה הטלוויזיה הציבורית היא כלי הפרסום הגדול ביותר של מפעל הפיס. בהצעה של המכון הישראלי לדמוקרטיה מושם הדגש על כך שבשונה



ממפעל הפיס, כספי ההגרלה הנדונה ייועדו לטובת הציבור כולו, לקידום תרבות ישראלית, לטיפוח אזרחות ולהבטחת איכות שידורים גבוהה של טלוויזיה עצמאית.

### **מימון מיסוי רווחים של השידור המסחרי**

באשר למימון ע"י מיסוי חלק מרווחי השידור המסחרי – שיטה זו הוצעה ע"י Lawrence Grossman, מי שעמד בראש ה-PBS, הטלוויזיה הציבורית בארה"ב. כשם שאגרת דלק משלמת עבור תיקוני כבישים, כשם שיזמים המשתמשים ברכוש ציבורי (מחצבים, מים) משלמים אגרה אשר מסייעת בקיום הרכוש הציבורי, כך ישלמו הערוצים המסחריים מס (2% מהפדיון, על פי הצעתו של Grossman), מעין אגרת תדר המתחזקת את הפן הציבורי בשידורים. היתרון בשיטה זו הוא הקלות הפוליטית בגיוס הכספים, כמו גם הצידוק הענייני, לכאורה, בקשירת רווחי הענף לתחזוק מוצר ציבורי בענף. כמו כן, יצירת זיקה בין תקציב רשות השידור ופדיון הערוצים המסחריים יחייב את הרשות להתאים את פעילותה למחזוריות הכלכלית בענף – להתרחב בעת שגשוג ולהצטמצם בעת מיתון – התאמה מוצדקת, לפחות מבחינה כלכלית.

### **מימון המכירת תכניות ושירותים**

הכנסות ממכירת מוצרי התקשורת של הערוץ הציבורי בשוק הפרטי היא מקור הכנסה ניכר ל-B.B.C, המוכר תכניות רבות בארצות דוברות אנגלית. במקרה הישראלי, השפה העברית מגבילה את הביקוש למוצרי השידור בחו"ל, אם כי אין זה חל על כל התכניות וודאי לא על תכניות ספורט ומוסיקה.

### **התמהיל האופטימלי של מקורות מימון לשידור הציבורי**

תמהיל מאוזן של מקורות מימון השידור הציבורי, המשלב אגרה, מפעלי הגרלה ומיסוי רווחי המשדרים המסחריים בענף, יבטיח מימון מספיק, חלוקה צודקת של הנטל, גמישות ועצמאות של השידור הציבורי.



השיטות הנראות עדיפות למימון שידורים ציבוריים הן מימון באמצעות האגרה, באמצעות מפעלי הגרלה וע"י מיסוי רווחי המשדרים המסחריים בענף. ייתכן כי מימון משולב שיש בו תמהיל מאוזן של שיטות אלה, יבטיח הן מקורות מימון מספיקים, הן גמישות ועצמאות והן פיזור צודק של הנטל.

**שידור ציבורי, הפועל לצד השידור המסחרי והמבוסס על קונספציה המגדירה את זהותו ויחודו, מבנה חוקי וארגוני מתאים ושילוב נכון של מקורות מימון – יתרום לחיזוקה ופריחתה של הדמוקרטיה בישראל ולפיכך אין לוותר עליו.**



## השידור הציבורי באירופה

### נספח השוואתי

#### בריטניה

השידור בבריטניה מבוסס באופן מסורתי על העיקרון של שירות ציבורי. ישנם שלושה גופים ציבוריים האחראים לכל שירותי הרדיו והטלוויזיה בבריטניה: ה-BBC, ה-ITC וה-Radio Authority.

ה-BBC אחראי על שידורי רדיו וטלוויזיה, בעוד שני הגופים האחרים אחראים על רגולציה ומתן רשיונות של תחנות הרדיו והטלוויזיה העצמאיות.

ה-BBC היא קואופרציה הפועלת על פי ה-Royal Charter וחייבת ברשיון ממשרד הפנים הבריטי. הוועד המנהל כולל 12 נאמנים (כולל היו"ר), המתמנים ע"י המלכה בהמלצת הממשלה ולהם האחריות הסופית לכל האספקטים של השידור. מימון ה-BBC נעשה באמצעות אגרה, שגובהה נקבע ע"י הממשלה ובאמצעות פעילות מסחרית, כמו מכירת תוכניות בחו"ל.

בבריטניה פועלים גם ערוצי טלוויזיה מסחריים: ערוץ 3, ערוץ 4 וערוץ 5. ערוצים אלו נתונים לפיקוח של ה-ITC ולמרות היותם גופים פרטיים-מסחריים, הם מחויבים לפעול כשירות ציבורי. בנוסף, יש גם ערוצי טלוויזיה מקומיים, כבלים ולווינים.

#### הולנד

הפיצול החברתי בהולנד משתקף, בין השאר, גם במערכת התקשורת: ה-VARA משדר עבור הסוציאליסטים, ה-KRO עבור הקאתולים, ה-NCRV וה-VPRO עבור הפרוטסטנטים וכו'.

לשידור הציבורי אחראית הרשות הסטטוטורית הממלכתית, ה-NOS, שבמסגרתה פועלים ארגוני השידור השונים. זוהי רשות הכוללת נציגים של ארגוני השידור השונים, כאשר שאר החברים (כולל היו"ר) הם מינוי של הממשלה. ה-NOS אחראית על התיאום בין הגופים השונים ועל מתן

השירותים הטכניים. חבריה קובעים את הימים והשעות בהם ישדרו שמונת ארגוני השידור השונים, המחויבים בסטנדרטים של שידור ציבורי. בנוסף, ה-NOS מפיקה ומשדרת תוכניות, בעיקר תוכניות חדשות, אקטואליה וסרטי תעודה.

מימון השידור הציבורי מתחלק כדלקמן: אגרה (65%), פרסומות (35%). ב-1990 ניתן האישור להפעלת שידורים מסחריים, אך אילו עדיין לא החלו.

בהולנד פועלת רשת כבלים.

## שבדיה

חברת השידור השבדית, ה-SBC היא חברת מניות הבנויה כשירות ציבורי. בעליה הם: תנועות פופולריות (ארגוני עובדים, צרכנים, גופי חינוך, כנסיות וכו') – 60%, העיתונות – 20% וחברות עסקיות שונות – 20%. כל החילופין הכלכליים בין המדינה וה-SBC נעשים דרך חברת האם Sveriges Radio. מתחתיה פועלות ארבע חברות שמפיקות את התוכניות: טלוויזיה (2 ערוצים ארציים), רדיו (3 תחנות ארציות), רדיו מקומי (24 תחנות) ושידורי חינוך ברדיו ובטלוויזיה.

הנהלת חברת האם מורכבת ממינויים ממשלתיים (7), נציגי בעלי המניות (5) ונציגים של המועסקים (2). תפקידם לחלק את המשאבים הכספיים ולתאם בין השידורים השונים.

מימון חברת השידור השבדית נעשה באמצעות אגרה, שגובהה נקבע כל שנה ע"י הפרלמנט.

בשבדיה פועלת רשת כבלים ולווינים.

## איטליה

השידור הציבורי באיטליה הוא באחריות ה-RAI. מועצת ה-RAI מורכבת מ-16 חברים שנבחרים ע"י ועדה מיוחדת של הפרלמנט. המועצה אמורה לשקף את הרכב המפלגות הפוליטיות בפרלמנט. מימון הגוף הציבורי נעשה באמצעות אגרה – 57%, פרסומות – 33% ומכירת שירותים – 10%. הפרלמנט קובע את גובה האגרה.





באיטליה ישנה מערכת תקשורת פרטית-מסחרית חזקה, המתחרה בשידור הציבורי.

באיטליה נעשה שימוש ברשת לווינים.

## **גרמניה**

בגרמניה, מדינות הפדרציה אחראיות לרגולציה של השידור. ה-ARD הוא ארגון הגג הפדרלי לרשויות השידור המצויות במדינות. כל רשות שידור מפקחת על כל פעולות השידור בתחומי אותה מדינה. ה-ARD, ארגון הגג, מאפשר את השידור הכלל ארצי. הוא מספק תוכניות לכל רחבי גרמניה ומפעיל, בנוסף, שמונה תחנות אזוריות, ששלוש מהן מועברות באמצעות הכבלים.

רשת ציבורית נוספת היא ה-ZDF, שגם היא תוצר של הסכם בין המדינות השונות. כל חברות השידור מנוהלות ע"י שלושה גופים: ועדת שידור, ועדה אדמיניסטרטיבית והנהלה. ההנהלה אחראית על ניהול שוטף של חברת השידור ועל התוכניות. ועדת השידור בנויה מפאנל נציגים של כוחות חברתיים וקבוצות המייצגות אינטרסים ציבוריים. הועדה האדמיניסטרטיבית מפקחת על ההנהלה בנושאים מנהלתיים-תקציביים וקובעת את התקציב שעובר אישור של ועדת השידור.

מימון השידור הציבורי הוא בעיקר מאגרה וכשליש מפרסומות. בנוסף, בכל מדינה יש גוף רשמי – ציבורי עצמאי – האחראי לפיקוח ומתן רשיונות לתחנות הפרטיות.

בגרמניה פועלת רשת כבלים ולווינים.

## **צרפת**

בצרפת ישנן שתי תחנות טלוויזיה ציבוריות ושבע תחנות רדיו ציבוריות. ה-CSA הוא הגוף האחראי על כל ארגוני השידור השונים בצרפת. הגוף מונה 9 חברים הנבחרים ע"י הממשלה והפרלמנט. ה-CSA מעניק את הרשיונות לארגוני השידור השונים, הן הפרטיים והן הציבוריים ומפקח על תפקודם ועמידתם בדרישות של שירות ציבורי. לגוף זה האחריות על מינוי יושבי הראש של ערוצי הטלוויזיה והרדיו הציבוריים. הערוצים השונים ממומנים בדרכים שונות:

A2 – פרסומות (54%), אגרה (40%), חסות (1.2%) ואחר (4.3%).

FR3 – אגרה (20%), חסויות (80%).

עד 1987 היו בצרפת שלושה ערוצי טלוויזיה ציבוריים, אולם באותה שנה, לאחר מאבק ציבורי ארוך, הפך ה-TF-1 לערוץ פרטי. כיום, לאחר ההפרטה, אפשרה מדיניות השידורים האגרסיביים של ערוץ זה לזכות ב-40% צפייה על חשבון הערוצים האחרים. בערוץ זה, אחוזי הצפייה בחדשות בשעות השיא גבוהים יותר מבערוצים הציבוריים. חלקו של הערוץ הוא הגדול ביותר בפרסום (50% מעוגת הפרסום בטלוויזיה). הערוץ נחשב, יחסית, להצלחה כלכלית, מה שמאפשר לו להקדיש חלק ניכר ממשאביו לחדשות ולתוכניות אקטואליה. בצרפת פועלת רשת כבלים ולווינים.

### **פורטוגל**

בפורטוגל ישנם ארבעה ערוצי טלוויזיה ארציים, כאשר שניים מהם הם ציבוריים (RTP1, RTP2) ושניים פרטיים (TVI, SIC). RTP היא חברת מניות בבעלות הממשלה הפורטוגלית, כאשר הממשלה היא הממנה את המנכ"לים של הטלוויזיות ורשתות הרדיו. ה-RTP נשלטת ע"י מועצה בת חמישה חברים, הנבחרים ע"י הממשלה מתוך חברות ממשלתיות, עורכי דין ופוליטיקאים.

הפיקוח על הערוצים הללו נעשה ע"י הפרלמנט.

מימון הערוצים הציבוריים נעשה באמצעות פרסומות. האגרה בוטלה לאחרונה.

מדי פעם מקבלת הרשות הציבורית הקצבה חד פעמית מהמדינה. ה-RTP מפעילה גם שני ערוצי טלוויזיה אזוריים. בפורטוגל ישנן גם מספר תחנות רדיו שבעלות המדינה ולצידן פועלות גם תחנות מסחריות ותחנות אזוריות.

## הערות

1. ראה דו"ח פנימי, כהן נתן, **השידור הציבורי בישראל**, פברואר 1996.
2. ראה הרצאתו של ירון אזרחי, **שנה אחת – ערוץ 2**, לאל רחל (עורכת), המכון הישראלי לדמוקרטיה, נובמבר 1994, עמ' 23-31.
3. ראה דו"ח פנימי, לאל רחל, **הפיקוח הציבורי על הערוץ השני**, יוני 1995.
4. Pfetsch, B., "Comparing Political television formats in Germany", paper for the 6th Annual Conference of the International Communication Association, Chicago, May 1996. Pfetsch, B., "The Mediation of Politics: Patterns of Reducing the Complexity of the Political Process, paper for the 41st Annual Conference, Chicago, May 1991.
5. Baker Edwin C., **Advertising and a Democratic Press**, New Jersey – Princeton University Press, 1994.
6. ראה דו"ח פנימי, אייל גבאי, **חלופות למימון השידורים הציבוריים**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר 1994.
7. Curran James, "Rethinking Public Service – Broadcasting", Lecture for the International Symposium in Honour of Elihu Katz, Jerusalem, May 1996.

### ביבליוגרפיה לפרק 4

1. Avery Robert.K, **Public Service Broadcasting**, N.Y: Longman, 1993.
2. Euromedia Research Group, **The Media in Western Europe**, London: Sage, 1993.
3. Foreign and Commonwealth Office, **Broadcasting in Britain: Recent Developments**, 1991.
4. Kuhn. R, **The media in France**, London: Routledge, 1995.
5. Mitchell Jeremy and Blumler Jay, **Television and the Viewer Interest**, London: John Libby, 1994.



## ניירות עמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה

### עומדים להופיע:\*

- **ניהול ותקצוב על פי תפוקות במגזר הציבורי**  
פרופ' דוד נחמיאס ואלונה נורי
- **הצעת חוק השב"כ: ניתוח משווה**  
אריאל צימרמן, בהדרכת פרופ' מרדכי קרמניצר
- **דתיים וחילוניים בישראל: מלחמת תרבות?**  
פרופ' אביעזר רביצקי
- **רפורמה מבנית במיגזר הציבורי**  
פרופ' דוד נחמיאס
- **היועץ המשפטי לממשלה: סמכות ואחריות**  
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס
- **הסתה, לא המרדה**  
פרופ' מרדכי קרמניצר
- **השתלבות קבוצות "פריפריה" בחברה ובפוליטיקה**  
**בעידן השלום**  
פרופ' מיכאל קרן וד"ר גד ברזילי
- **נגיד בנק ישראל: סמכות ואחריות**  
פרופ' דוד נחמיאס וד"ר גד ברזילי
- **מבקרת המדינה: סמכות ואחריות**  
פרופ' דוד נחמיאס וד"ר גד ברזילי

ניתן לרכוש את ניירות העמדה במכון הישראלי לדמוקרטיה

ת.ד. 4702, ירושלים 91040, טלפון: 02-5618244, פקס: 02-5635319

