

מספר

25

ירושלים, אייר תשס"א, מאי 2001

נ י י ר ע מ ד ה

# הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל: ההיבט הציבורי

פרופ' ירון אזרחי

ד"ר זוהר גושן

גב' חני קומנשטר



המכון הישראלי לדמוקרטיה

**המכון הישראלי לדמוקרטיה** הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

בנוסף לכך מממש המכון הישראלי לדמוקרטיה את שליחותו על-ידי מידע משווה בנושאי החקיקה ודרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על-ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי-ביצוע ואנשי אקדמיה, ועל-ידי פרסום מחקריו.

עורך הספרייה: אורי דרומי

עריכה לשונית: יעל מושיב

עיצוב ועריכה גרפית: דינה שר-רהט

נדפס בתשס"א בדפוס העיר העתיקה, ירושלים

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה

**פרופ' ירון אזרחי** הוא פרופ' למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים ועמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

**ד"ר זוהר גושן** הוא מרצה בכיר בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים.

**גב' חני קומנשטר** היא מוסמכת החוג לתקשורת ועיתונאות באוניברסיטה העברית בירושלים והיתה חברת צוות פרויקט תקשורת ודמוקרטיה במכון הישראלי לדמוקרטיה בזמן כתיבת נייר עמדה זה.

הדברים המתפרסמים בניירות העמדה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.



## תוכן העניינים

עמ' 5	הקדמה
עמ' 9	פרק ראשון: רקע – שוק הטלוויזיה היום ומחר
עמ' 15	פרק שני: תחרות, פיקוח והאינטרס הציבורי
עמ' 15	1. הכבלים מול הלוויין
עמ' 18	א. הסדרי תוכן
עמ' 23	ב. שידור מקבצים
עמ' 24	ג. חיבור מנויים בפריפריה
עמ' 25	2. הפרדה בין תוכן לבין הולכה
עמ' 27	3. ריבוי מתחרים
עמ' 29	4. השפעת התחרות על התכנים
עמ' 31	5. פיתוח טכנולוגי ותפקיד המדינה
עמ' 32	6. ריכוזיות ובעלויות צולבות
עמ' 33	7. תחרות ופיקוח ציבורי
עמ' 37	8. מעמדו של השידור הציבורי
עמ' 37	א. חובת שידור
עמ' 38	ב. האתגר לעתיד
עמ' 39	9. טיפוח ועידוד היצירה המקומית
עמ' 39	א. מנגנוני תמרוץ
עמ' 40	ב. זמינות חלונות מקומיים
עמ' 41	ג. איכות ופלורליזם תרבותי
עמ' 41	10. מסך השידורים הישראלי
עמ' 43	פרק שלישי: סיכום וקיצור מסקנות



45 עמ'	נספח: גופים רגולטורים
49 עמ'	הערות
51 עמ'	רשימת ניירות העמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה
56 עמ'	Abstract

## הקדמה

לאחר שנים של טלוויזיה ציבורית חד-ערוצית במימון ממשלתי, חוללה התפתחות הטלוויזיה הרב-ערוצית במימון מסחרי, מהפכה במערכת התקשורת הישראלית. בתקופה הקרובה, לצד המשך התרחבות הטלוויזיה הרב-ערוצית משידורים בכבלים לשידורים באמצעות לוויין ובאמצעי הולכה אחרים, עומדת מערכת התקשורת הישראלית בפתחה של מהפכה נוספת שסימניה כבר ניכרים. הכוונה להחלשות כוחם של הגופים המשדרים לגבי קביעת תפריטי תוכן ומועדי שידור לציבורים שלמים, ולעליה ההדרגתית בכוחו של הצופה או הצרכן הבודד שבאמצעות הטכנולוגיות החדשות יכול לשלוט בהרכב חבילות התכנים שהוא צורך, לקבוע לעצמו את מועדי השידור המתאימים לו, ובדרך זו להמיר היצע סטנדרטי של מוצרי תקשורת בהיצע וצריכה אינדיבידואלים.

בעקבות תהליכי אינטגרציה טכנולוגית וכלכלית של מערכות טלוויזיה, מחשבים, אינטרנט, טלפונים, מצלמות וידאו ומערכות קול, וכן בסיוע אביזרים טכנולוגיים חדשים המאפשרים סלקציה אינדיבידואלית של תכנים, וניידות הצרכן בין תוכניות ומוליכי שידור, גם ישראל עומדת, יחד עם מדינות אחרות, לעבור בשנים הקרובות למערכת תקשורת חדשה. במערכת זו יגדל בצורה דרמטית מרכיב הבחירה האישית של הצרכן הבודד ואפשרויות האינטראקציה בינו לבין המערכת. להתפתחות זו תהיינה השלכות מרחיקות לכת בתחומי הפוליטיקה, התרבות והכלכלה והיא תחייב הערכות מתאימה בכל התחומים, ובעיקר בתחום החינוך, כדי להקנות לאזרחי המדינה כישורים ובמיומנויות לניצול מגוון האפשרויות החדשות שיעמדו לרשותם.

על רקע זה יש חשיבות גדולה לגיבוש פרספקטיבה ציבורית ביקורתית על מערכת התקשורת המתהווה בישראל ועל התנהלותה, וכן לייצוג הולם של האינטרס הציבורי מול יחסי הגומלין המתגבשים בתקופת המעבר הזאת בין המדינה לבין שוק התקשורת, בין גופים הממונים על מדיניות התקשורת והסדרת הענף מטעם המדינה לבין הכוחות הכלכליים הפרטיים הפועלים בתחום זה.



בניגוד לצורכי הציבור ולאינטרס החיוני של השתתפותו בעיצוב מפת התקשורת הארצית, מסתמנת בזמן האחרון דווקא מגמה הפוכה. מגמה זו נוטה לצמצם את הדיווח והייצוג של נושא התקשורת בגבולות הצרים של מונחים כלכליים, משפטיים וטכנולוגיים ולהעביר את הטיפול בנושא התקשורת מעמודי החדשות למוספים הכלכליים האזוטריים הנקראים על-ידי קהל מצומצם.

לאור כל זאת המכון הישראלי לדמוקרטיה מייחס חשיבות רבה לגיבוש ופרסום עקרונות וקריטריונים לצורך ניסוח עמדות הציבור והאינטרס הציבורי בנושאי מערכת התקשורת בארץ וביסוס יכולתו של הציבור להשתתף בעיצוב מערכת התקשורת והתאמתה לצרכיו. כיום הציבור הוא החוליה החלשה בשרשרת הכוללת את המדינה והשוק ולכן ישנה סכנה שאינטרסים ציבוריים ישחקו במהלך התפתחות הזיקות והתיאומים בין הכוחות הפוליטיים והכלכליים. בנסיבות אלה יש חשיבות מיוחדת לנכונות של גופים בלתי תלויים, החפים מאינטרסים פוליטיים או כלכליים לסייע לציבור הלא מאורגן של צרכני התקשורת להגן על האינטרסים שלו, תוך מתן גיבוי לנציגי הציבור האמורים לייצגו בגופים המסדירים את ענף התקשורת בישראל.

במונח "אינטרס הציבור" אנו מתכוונים בנייר עמדה זה הן לאינטרסים האינדיבידואלים של האזרחים כפרטים והן לאינטרסים של קבוצות אזרחים כמו גם של ציבור צרכני הטלוויזיה הרב-ערוצית בכללו. כותבי נייר זה דוחים את הטענה שאינטרס הציבור מתמצה בהתנהגות הפרטים כצרכנים בשוק התקשורת ואת הטענה הנגדית שאינטרס הציבור מוסמכים לייצג עובדי מדינה, פוליטיקאים או שליחיהם בלבד. אינטרס הציבור בנושא זה, כמו גם בנושאים אחרים, מורכב מ"סימפונייה" של קולות ומחייב על כן הקשבה והערכה לשיקולים מורכבים של איוון.

לדעת כותבי נייר עמדה זה האינטרס הציבורי בטלוויזיה הרב-ערוצית מחייב:

1. הגנה על קיום חללים אלקטרוניים ציבוריים לשם מפגש ושיח פוליטי בין האזרחים ואבטחת מעמדם ונגישותם האוניברסלית של ערוצים ציבוריים בכל חבילות התכנים המוצעות בשוק התקשורת.
2. מניעת כל פגיעה בתפקוד מערכת התקשורת כאמצעי ניטרלי ואמין של התהליך הדמוקרטי בישראל ואבטחת הזרימה החופשית של אינפורמציה פוליטית איכותית בחיקף הראוי תוך הפרדה ברורה בין תכנים פירסומיים ועיתונאיים.



3. דאגה לקיום תשתית משפטית ותנאים כלכליים, טכנולוגיים וארגוניים המבטיחים את כושר הניידות של הצרכן הבודד במערכת התקשורת הארצית ואבטחת חופש הבחירה שלו בין מערכות הובלה, תפריטי תכנים ומועדי קליטה. תנאים אלה צריכים לאפשר לצרכן להרחיב את טווח העדפותיו, טעמיו וצרכיו ולהתאימן לכיסו.
4. יצירת תנאים נוחים להרחבת גיוון מקורות המימון של התקשורת המסחרית ומניעת היווצרות והתבססות כוחות מונופוליסטים כלכליים ופוליטיים בענף התקשורת. ריבוי השחקנים בשוק התקשורת נועד להגן על האזרחים מפני הנטייה של בעלי שליטה ריכוזית לקדם אינטרסים כלכליים או פוליטיים על חשבון האינטרס הציבורי בדיווח הוגן וללא פניות על המציאות.
5. חיזוק ופישוט הכלים העומדים לרשות צרכן התקשורת לאיסוף ועיבוד נתונים כדי לתמוך בזכותו להיות מידוע וכן גם לממש את חופש הבחירה שלו בנושאים פוליטיים, כלכליים, תרבותיים ועוד.
6. הבטחת שקיפות מערכת התקשורת עצמה על כל זרועותיה לציבור הרחב וביקורת הניסיונות של בעלי השליטה בתקשורת להסתיר את המתרחש בעולם התקשורת בארץ באמצעות שפה טכנית, דיווח מוטה ויצירת מורכבות לשמה.
7. הגנה על האזרחים צרכני התקשורת מפני השימוש ביכולת הטכנית של גופי תקשורת לאסוף אינפורמציה על כל אזרח ואזרח ולתעד את החלטותיו והעדפותיו ברשת האלקטרונית מתוך כוונה להשתמש בנתונים אלה לצרכים פוליטיים ומסחריים תוך פגיעה בפרטיותו.
8. אבטחת מקורות מימון שישחררו חלק ניכר מן ההפקות המקוריות לצרכי שידור מן התלות בשיקולים של מממנים מסחריים ודאגה לקיום במות תקשורת לשידור תכנים הנדרשים על-ידי קבוצות מיעוט.
9. אבטחת מעמדם של שידורי חדשות ודוקומנטציה באיכות גבוהה מפני שחיקה על-ידי שיקולים מסחריים והתרחבות תרבות הבידור בתקשורת, ויצירת במות המאפשרות שילוב של מגוון פרשנויות וביקורות ציבוריות על הממשל.

ברור מאליו שנייר עמדה זה יכול להוות רק תרומה צנועה להתמודדות הציבור עם חלק מן הבעיות והאתגרים הנזכרים כאן. המכון לדמוקרטיה מתכוון להמשיך ולייצר ניירות עמדה בנושאים אלה לפי הנדרש, כדי לסייע



לציבור על כל חלקיו במשימותיו בתחום התקשורת. נושא הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל הוא נושא נזיל הנמצא בתנועה מתמדת. לפיכך אין בכוונתנו להציע פתרונות פרטניים או ליישם את העקרונות המנוסחים כאן לצורך הנחיית החלטות בנושאים ספציפיים העומדים כרגע על הפרק. הכוונה היא להציג תשתית של מושגים, אמות מידה ופרספקטיבות לצורכי דיון ביקורתי במגמה להעלות את רמת השיח הציבורי ולתרום לחיזוק השפעת הציבור על תהליך קביעת המדיניות הציבורית בנושא התקשורת.

ירון אזרחי

הטיוטה הראשונה של נייר זה נכתבה במכון הישראלי לדמוקרטיה לפני כמה שנים על-ידי צוות שכלל את פרופ' ירון אזרחי, פרופ' עומרי בן שחר והגב' מיכל רפאלי-כדורי.\* השינויים שחלו בהתפתחות הסביבה הטכנולוגית, הכלכלית והפוליטית של הטלוויזיה הרב-ערוצית הישראלית, חייבו בדיקה מחודשת של ההנחות והעמדות של המכון תוך הכנסת שינויים מהותיים בכתב היד. שינויים ועדכונים אלה נעשו על-ידי צוות חדש בראשות פרופ' ירון אזרחי שכלל את ד"ר זוהר גושן וגב' חני קומנשטר.\*\*

הנוסח הסופי של פרסום זה שוכלל לאור הערות ביקורתיות מועילות מצד אנשי אקדמיה, מינהל ציבורי וכלכלה שכללו בין השאר את עורך-הדין צבי האוזר, פרופ' ארנון צוקרמן ועורכת-הדין תמי בן-דוד. אנו אסירי תודה להם ולאחרים שסייעו בידינו אך האחריות לתוכן מסמך זה מונחת על כתפיהם של מחבריו בלבד.

\* גב' רפאלי-כדורי הועסקה על-ידי המכון בתקופה שלאחר פרישתה מתפקידה ברשות הכבלים וטרם הצטרפתה כיועצת לחברת הלוויין.

\*\* גב' חני קומנשטר תרמה לנייר זה טרם העסקתה כראש אגף מערך השידורים לציבור, מינהלת הסדרת השידורים לציבור, במשרד התקשורת.



לטלוויזיה, כמרכיב מרכזי בערוצי התקשורת, חשיבות מרכזית במדינה דמוקרטית. הטלוויזיה, כחלק ממערך התקשורת והעיתונות, ממלאת תפקיד חיוני בעיצוב הדיון הציבורי והעלאת נושאים לסדר היום הציבורי. אולם, השפעתה של הטלוויזיה חורגת הרבה מעבר למילוי תפקידה העיתונאי החדשותי. בהיותה מוצר הנצרך על-ידי קהל גדול של צופים, יש בכוחה להשפיע על טעמינו ואורחות חיינו, כמו גם על עיצוב השקפותינו.

במטרה למנוע הטיות ועיוותים הפוגעים בשיח ציבורי הוגן יש לדאוג לכך שמגוון הערוצים שיוצע לציבור, מחירו של השירות, איכות התכנים, נגישותו של השירות לכלל הציבור, ורמת הסיקור העיתונאי יהיו ראויים.

לצורך הערכת המבנה הרצוי של שוק שידורי הטלוויזיה והאופן שיש לקדמו ולטפחו, נתאר בראשי פרקים את שוק הטלוויזיה כיום ואת השוק העתידי כפי שניתן ללמוד עליו מהתבוננות במגמות הקיימות בעולם כולל התפתחויות בטכנולוגיית התקשורת.

בהיבט הטכנולוגי שוק הטלוויזיה כיום כולל מספר טכנולוגיות:

- **"טלוויזיה חד-ערוצית אנלוגית"**: מבוססת על שידור אותות אנלוגיים לאוויר מתחנות שידור קרקעיות וקליטתם באמצעות אנטנות המותקנות אצל הצופים. במסגרת זו פועלים ה"ערוץ הראשון" ו"הערוץ השני". השידור נעשה על בסיס ארצי, וקליטת השידורים על-ידי הצופה, כשלעצמה, אינה מחויבת בתשלום. הערוץ הראשון מממן את שידוריו על-ידי גביית אגרה, והוא מקיים את מערך הטלוויזיה הכללית והחינוכית (בשיתוף משרד החינוך). הערוץ השני, פועל באמצעות שלושה זכיינים המחלקים ביניהם את ימות השבוע, והוא מממן את שידוריו על-ידי שידור פרסומות.

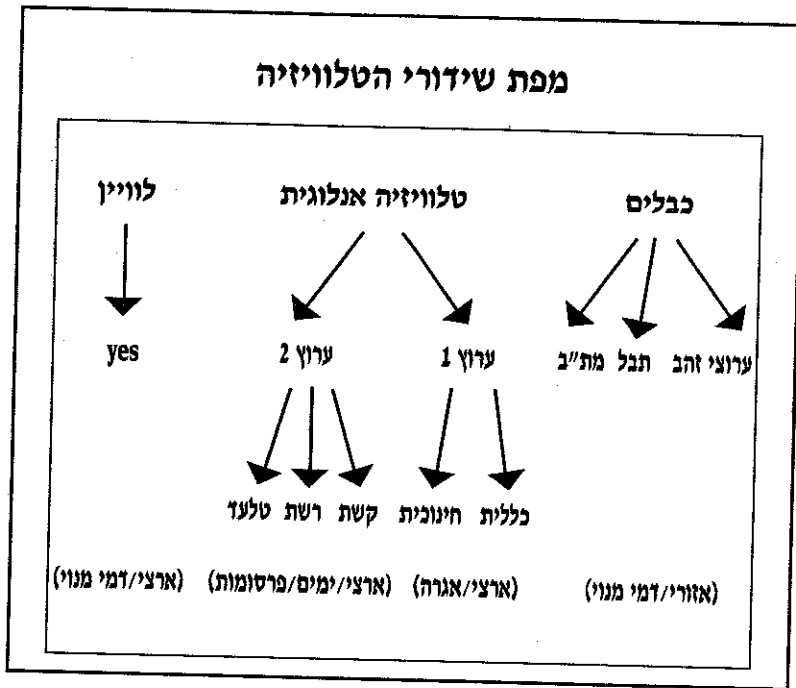
במסגרת זו צפוי ערוץ מסחרי נוסף, שגם במסגרתו יפעלו מספר זכיינים. עם זאת, ראוי לזכור כי קשיים במציאת ערוץ תדר ארצי פנוי וכן חשש מעלויות הצבת מתקנים לשידור אנלוגי שייקלט גם באזורי פריפריה עשויים להוביל לפעילותו של ערוץ זה כחלק משידורי הטלוויזיה בכבלים והלוויין.



• **"טלוויזיה רב-ערוצית בכבלים":** מבוססת על פריסת רשת כבלים ממרכזי השידור של חברת הכבלים אל בתי הצופים. השידור הקיים נעשה בשיטה אנלוגית, וניתן לשדרג את הרשת לשידור דיגיטלי (חברות הכבלים כבר התחילו לספק שירות דיגיטלי המאפשר להם להציע חבילות ערוצים על-פי בחירת המנוי). להבדיל מן הטלוויזיה החד-ערוצית המשדרת אותות אנלוגיים של ערוץ יחיד אל האוויר, שידור ברשת הכבלים מאפשר שידור של מספר רב של ערוצים. הכבלים מממנים את שידוריהם באמצעות גביית דמי מנוי. פריסת הרשת הנה יקרה, ומחייבת ביצוע עבודות תשתית (כולל חפירה בחצרות פרטיות) עד לבית המנוי. באזורים צפופי אוכלוסייה, עלות פריסת הרשת, ביחס לכל מנוי, הנה נמוכה יותר מעלותה באזורים מרוחקים ודלי אוכלוסייה. כיום, פריסת הרשת מכסה חלק נכבד מפוטנציאל הצופים בישראל (בעיקר הערים הגדולות), אך אזורים מרוחקים רבים (פריפריה) חוברו רק לאחר שהלווין נכנס כמתחרה לשוק או טרם חוברו. עד לכניסת הלווין, השידור לבית המנוי נעשה על בסיס של רכישת "חבילת בסיס" של ערוצים, שאינה ניתנת לשינוי, במחיר אחיד. רשת הכבלים פועלת על בסיס זיכיונות אזוריים, המוחזקים כיום על-ידי שלוש חברות.

• **"טלוויזיה רב-ערוצית בלוויין":** מבוססת על שידור אותות דיגיטליים מתחנת שידור אל לוויין, ומן הלוויין אל בתי הצופים. לצורך קליטת השידורים יש להתקין "צלחת", שהיא אנטנה לקליטת שידורי לוויין, וממיר אותות בבית הצופה. הלוויין מאפשר שידור של מספר רב של ערוצים, והוא מממן את פעילותו באמצעות גביית דמי מנוי. מכיוון שקליטת שידורי הלוויין אינה מחייבת פריסת רשת, עלות החיבור של מנוי המצוי בפריפריה יקרה אך במעט מעלות חיבורו של מנוי במרכז הארץ. ההבדל נובע מן האפשרות להתקין "צלחת" אחת לבית דירות, ומשכיחותם של מרבית רבי הקומות בערים הגדולות. הלוויין, עם זאת, חייב לפרוש רשת כבלים בקטע האחרון מן "הצלחת", אל שקע הטלוויזיה בבית המנוי בכל דירה ודירה. ניסיון הלוויין להשתמש לשם כך ברשת שנפרשה כבר על-ידי חברות הכבלים נתקל בהתנגדות. רק לאחר התערבות הממונה על ההגבלים העסקיים הגיעו הצדדים להסכמה בדבר הדרכים לשימוש הלווין ברשת בכבלים בבית המנוי.





פעילותו של הלוויין עדיין בחיתוליה, והוא פועל, כפי שיובהר בהמשך, בתנאי תחרות ראשונית עם חברות הכבלים. כפי שעולה מהתבוננות בפעילותם של הגופים המעורבים (משרד התקשורת, מועצת הכבלים והלוויין, משרד היועץ המשפטי לממשלה והממונה על ההגבלים העסקיים), המשימות המיידיות שקבעו לעצמם הן ביסוס מעמדו של הלוויין כגורם תחרותי אפקטיבי לחברות הכבלים, ותחילת פעילותו של הערוץ המסחרי הנוסף (הערוץ השלישי והערוצים היעודיים). לשם כך, הוענקו ללוויין זכויות מסוימות שאמורות להקל על חדירתו לשוק (זכויות עליהן נרחיב בהמשך). בדומה, מתוכננות הקלות גם לערוץ השלישי, ובמקרה שלא יימצא תדר מתאים, הוא אמור לפעול במסגרת חיובם של חברות הכבלים והלוויין לשדרו למנוייהן.

מכל מקום, המגמות בשוק הטלוויזיה בעולם מלמדות, כי המצב הקיים בישראל אינו סופי. שתי תופעות משמעותיות מתחילות לתפוס את מקומן בשוק שידורי הטלוויזיה, וההערכה היא כי עם השנים הן עשויות לתפוס מעמד דומיננטי. אלו הן הטלוויזיה הדיגיטלית והטלוויזיה האינטראקטיבית.



- **"טלוויזיה רב-ערוצית דיגיטלית":** מבוססת על שידור אותות דיגיטליים לאוויר מתחנות שידור קרקעיות וקליטתם באמצעות אנטנות המותקנות אצל הצופים. השידור נעשה על בסיס ארצי, וקליטת השידורים על-ידי הצופה מחייבת את החלפת מכשיר הטלוויזיה או שימוש בממיר מתאים. להבדיל מן הטלוויזיה האנלוגית, המוגבלת לשידור של ערוץ אחד לכל תדר המוקצה לה, הטלוויזיה הדיגיטלית משדרת מספר רב של ערוצים. ממש בדומה ללוויין, ניתן לשלוט במספר הערוצים המועברים ולהגביל את קליטתם למנויים בלבד. חשוב להבהיר כי "שיטת השידור" הדיגיטלית משמשת כבר כיום את הלוויין, וכי חברות הכבלים עוברות בהדרגה משידור אנלוגי לשידור דיגיטלי. הטלוויזיה הדיגיטלית, תהווה מקור עצמאי נוסף לשידור ערוצי טלוויזיה.

- **"טלוויזיה אינטראקטיבית":** מבוססת על שידור תכני טלוויזיה על רשת האינטרנט. לשם כך נדרשת רשת אינטרנט המבוססת על "פס רחב", שיש ביכולתה להעביר קיבולת מידע רבה במהירות גדולה. בשלב הקרוב, רשתות אינטרנט המבוססות על "פס רחב" אמורות לפעול במסגרת חברת "בזק", שתשדרג את קווי הטלפון שלה, ובאמצעות חברות הכבלים. בשלבים מאוחרים יותר, אמורות רשתות נוספות לפעול, בטכנולוגיות שונות: שידורי לוויינים, טכנולוגיה של שידור אלחוטי, שילוב של שידור אלחוטי יחד עם פריסת רשת כבלים אופטיים, וכן שידור באמצעות קווי חברת החשמל. נוסף על ריבוי הרשתות, כשלעצמו, אמורים לפעול מספר רב של ספקי תוכן לאינטרנט, לרבות ספקים של תכני טלוויזיה, על כל אחת מן הרשתות.

לשם השלמת התמונה נציין, כי הרשתות האמורות לפעול בתחום הטלוויזיה הרב-ערוצית, אמורות לספק, בנוסף לשירותי האינטרנט, גם שירותי טלפוניה בתחרות ישירה עם בזק. עובדה זו תשפיע על כוחן היחסי בשוק הטלוויזיה הרב-ערוצית, כפונקציה של מכלול השירותים שיוצרו למנויים.



על רקע זה ניתן לתאר מפה אפשרית של שידורי הטלוויזיה העתידית:



מנקודת מוצא זו עומדות בפני מעצבי המדיניות מספר הכרעות. ראשית, טיפוחה וקידומה של התחרות בשוק הטלוויזיה הרב-ערוצית. שנית, מעמדו של השידור הציבורי בעולם של טלוויזיה רב-ערוצית. שלישית, קידומה וטיפוחה של היצירה המקומית בהקשר של מערכת התקשורת החדשה. רביעית, שמירה על רמה ואיכות גבוהה של שידורי החדשות, הדקומנטציה והמידע הפוליטי, חברתי, כלכלי ותרבותי בכל הרשת.





## 1. הכבלים מול הלוויין

הטלוויזיה בכבלים הנה אחת ממערכות אספקת המידע החזקות והחשובות במדינה. חשיבותה הולכת ומתעצמת ככל שהתשתית של מערכת הכבלים משתפרת באיכותה ובחדירתה הגיאוגרפית (המגיעה כבר ללמעלה ממיליון מנויים). הנחת המוצא בעת תחילת פעילותה של הטלוויזיה בכבלים הייתה כי מדובר ב"מונופול טבעי", שאין הצדקה לחשפו לתחרות שתוצאתה פריסה "מיותרת" של מספר רשתות כבלים. הנחה זו הכתיבה מתן בלעדיות ארוכת שנים לפעילותה של הטלוויזיה בכבלים.

על מנת להתמודד עם תוצאות הלוואי של "מונופול ארצי" בכבלים, הוחלט לחלק את הארץ ולערוך מכרזים על הזכות להיות "מונופול אזורי". הרעיון של עריכת מכרז על הזכות להיות מונופול (franchise bidding) מבוסס על ההגיון הבא: מונופול מתמחר באופן מונופוליסטי (מחיר גבוה ליחידת איכות), בעל הזיכיון שיקים את רשת הכבלים ייהנה ממעמד של מונופול ולכן הוא עתיד לתמחר את שירותיו באופן מונופוליסטי; אם ייערך מכרז (תחרות) שתוצאתו הענקת הזכות להיות מונופול לחברה שתתחייב להציע את שירותיה במחיר תחרותי (מחיר נמוך ליחידת איכות) כי אז התנאים שיוצעו במכרז ישמשו כלי פיקוח על המונופול. ההנחה היתה, שהתחרות בשלב המכרז, על איכות השירות ומחירו, יגבילו את כוחה המונופוליסטי של החברה הזוכה בתקופת פעילותה כמונופול. הענקת זיכיון אזורי, להבדיל מזיכיון ארצי, נועדה לאפשר כניסתם של מתחרים רבים יותר למכרז, מכיוון שההשקעה בהנחת תשתית אזורית, להבדיל מארצית, היא קטנה יותר.

החלוקה לאזורים לא החזיקה מעמד לאורך זמן בתנאי השוק הקיימים. כיום מצויים זיכיונות השידור האזוריים בידי שלוש חברות, שנוצרו אגב מיזוגים בין חברות הכבלים, והן מארגנות את פעילות השידורים והרכש על בסיס ארצי. עובדה זו מעניקה לחברות הכבלים כוח שוק משמעותי ביותר. כוח זה יגדל בעת שהרשת תפעל כתשתית תמסורת הכוללת



טלפוניה ותמסורת שירותי מידע ואינטרנט, במקביל לשידורי טלוויזיה רב-ערוצית.

בתחום השידורים פועלות חברות הכבלים מאז הקמתן במבנה שאינו מושתת על הפרדה בין בעלות על תשתית ובעלות על תוכן. במבנה הישראלי יש לבעלות התשתית, קרי חברות הכבלים, בעלות מלאה ומשותפת כמעט על כל התוכן המשודר על-ידן למנויים. שיתוף הפעולה בין חברות הכבלים, כפוף לאישור רשות ההגבלים העסקיים ובית הדין להגבלים עסקיים.

חברות הכבלים החלו את פעילותן בהקמת חברת רכש משותפת, ICP. חברה זו פעלה כחברת תוכן המתכננת, רוכשת, מפיקה, ואורזת בעבור הזכייניות את הערוצים השונים ומביאה אותם לשידור. ההנחה הייתה, כי לאור העובדה שלא מתקיימת תחרות בין חברות הכבלים בשוק הצופים (צופה מחיפה אינו יכול להתחבר לזכיון מתל אביב), אין כל פסול בשיתוף הפעולה ביניהן. אולם, הגם שבין חברות הכבלים לבין עצמן לא מתקיימת תחרות בתחום הצפייה, תחרות שכזו מתקיימת בין הכבלים לבין הערוצים הראשון והשני, אם כי באופן מוגבל: בעוד הכבלים מציעים טלוויזיה רב-ערוצית שני הערוצים המתחרים מציעים ערוץ יחיד. מכל מקום, הקושי העיקרי הנובע משיתוף הפעולה בין חברות הכבלים מצוי בתחום הרכש דווקא. בכל הקשור לרכישת תכנים, מצויים הכבלים בתחרות אל מול הערוצים הראשון והשני, כמו גם בכל הקשור להפקות מקוריות. צמצום התחרות בין חברות הכבלים לבין עצמן בעקבות שיתוף הפעולה ביניהן מקטין את מספר המתחרים הפועלים בשוק תכני הטלוויזיה.

בעקבות התערבות של בית הדין להגבלים עסקיים (ראו לעניין זה תיק הגבלים עסקיים 445 – 10.01.94, והחלטת בית הדין להגבלים עסקיים בתיק 466/95), ואחר כך של המחוקק, עוגנה פעילותן של חברות הכבלים במסגרת ICP, ביחס לשני ערוצים (ערוץ 3 – המשפחה; וערוץ 4 – הסרטים). פעילותן של חברות הכבלים במסגרת ערוץ הספורט (ערוץ 5), ערוץ הילדים (ערוץ 6) וערוץ המדע (ערוץ 8) הועברה לגופים נפרדים (JCS ונוגה). העברה זו נעשתה תוך שמירת בלעדיות באספקת ערוצים אלו לחברות הכבלים בלבד, מכיוון שההפרדה של ערוצים אלו לא נועדה ליצור תחרות בתחום הצפייה כי אם לבזר את מוקדי קבלת ההחלטות בדבר רכש של תכנים. הסדרים אלו מעניקים לחברות הכבלים יתרונות גדולים,





כיוון שהן מציגות כלפי ספקי התוכן שוק "ארצי" (המורכב משילוב כלל אזורי הפעילות של הכבלים) עם למעלה ממיליון מנויים.

במסגרת פעילותן של חברות הכבלים הוצעה למנויים חבילת שידור בסיסית יחידה, על אף שמלכתחילה החברות היו אמורות לספק מקבצים שונים שיאפשרו בחירה למנויים. שידור מקבצים הבנויים על שכבות של ערוצים (tiering) מאפשר לספק לצרכן בנוסף ל"חבילה בסיסית", גם חבילות משופרות הכוללות ערוצים נוספים תמורת תשלום נוסף, או אספקת ערוצים בודדים בשיטת a la carte. הכרסום במימוש ההבטחה לספק מקבצים שונים נעוץ ב"חסכון בעלויות." חבילה אחת קשיחה מוזילה עבור חברות הכבלים עלויות: בתחום זכויות שידור, בבחירת הציוד הטכנולוגי, ובעלויות שיווק ושרות. מרבית החברות נמנעו מלהשקיע בציוד קצה ממוען, המאפשר להבחין במוקד השידורים בין מנוי למנוי ולשגר ערוצים שונים למנויים שונים על-פי דרישה ולחייבם על-פי צריכה. מכיוון שחברות הכבלים מממנות את מלוא שידוריהן מדמי מנוי, ולא מפרסומות, הצפייה מהווה מרכיב חשוב בשביעות הרצון של המנוי אולם אינה מרכיב קריטי במימון השידורים. החברות הגיעו כנראה למסקנה כי, בהעדר תחרות, השקעה בעלויות קבועות לטובת מספר מצומצם של מנויים שירכשו מקבצים יקרים יותר, אינה כדאית בשעה זו. היכולת של חברות הכבלים לספק במשך תקופה ניכרת תפריט אחיד למנויים עשויה להתפרש כהשלמה של הצופה הישראלי עם העדר מבחר תכנים מספק וגם על הרצון של חברות הכבלים לדחות עד כמה שאפשר את מודעות הצופה הבודד ליתרונות בחירה אישית בין אפשרויות שונות.

כיום, התפיסה הבסיסית, לפיה שוק הטלוויזיה הרב-ערוצית מתאפיין כ"מונופול טבעי", מאבדת מתוקפה. כפי שתואר לעיל, טכנולוגיית השידור של טלוויזיה רב-ערוצית מתפתחת ומאפשרת כבר היום שידור באמצעות תשתיות חילופיות. הפוטנציאל התחרותי הטמון בהתפתחות זו יכול להיות מנוצל לטובת הציבור ובלבד שההערכות הרגולטורית ויישומה יהיו בהתאם, כפי שיובהר בהמשך.

הסוגיות המיידיות שהתעוררו נוגעות לתחילת פעילותו של הלוויין, וביסוס מעמדו כגורם תחרותי לחברות הכבלים. מספר סוגיות מחייבות התייחסות, כשחלקן כבר הוסדרו, בכל הקשור לתחילתה של התחרות: הסדרי תוכן; שידורי מקבצים; וחיבור מנויים בפרופרייה.



## א. הסדרי תוכן

כניסתו של הלוויין לתחרות מול הכבלים מחזקת את הצורך בהתייחסות להסדרי תוכן. אכן, נקבע הסדר לתקופה מוגבלת המבוסס על חובת מכירה של ערוצי הכבלים ללוויין לתקופה קצובה, ועל איסור רכישת תכנים בבלעדיות. אולם, למרות זאת, מן הראוי להתייחס אל השאלות והתשובות העקרוניות, על מנת להעריך את טיב ההסדר שנקבע ועל מנת להערך לקראת ההתפתחויות הצפויות בעתיד.

נוכחותו של הלוויין יוצרת תחרות בתחום הטלוויזיה הרב-ערוצית, הן במישור הצפייה והן במישור רכש התכנים. במישור הצפייה, בפני הצרכנים עומדת כיום בחירה בין רכישת טלוויזיה רב-ערוצית מחברת הכבלים לבין רכישת מחברת הלוויין. בתחום הרכש, מתמודד הלוויין יחד עם הערוצים הראשון והשני מול חברות הכבלים על רכישת תכנים. כמובן, תחרות זו נגזרת מן התחרות בתחום הצפייה: תכנים אטרקטיביים יותר יובילו ליותר מנויים.

דא עקא, שחברות הכבלים מצויות ביתרון כלפי הלוויין. ראשית, הסדר ICP, לרבות החלק הכולל העברת חלק מן הערוצים לספקים עצמאיים, מעניק לחברות הכבלים יתרון ברכישת תכנים זרים ומקומיים כאחד. כך למשל, ספקי התוכן המייצרים את מרבית החומרים לקולנוע ולטלוויזיה הרב-ערוצית הם האולפנים הגדולים בארה"ב. אולפנים אלו יעדיפו התקשרות שבה מובטח שידור ארצי לקהל רחב על פני התקשרות המציעה שידור אזורי או שידור ארצי דל צופים. הדברים נכונים כמובן גם ביחס לספקי התוכן המקומיים.

**שנית**, לגוף המצוי בתחילת דרכו קשה להשפיע על ההעדפה האמורה של ספקי התוכן – למכירת התוכן לחברות שיש להן קהל צופים גדול – אפילו באמצעות תשלומי כסף. במקרים רבים, גם אם יציע המתחרה החדש תשלום גבוה יותר עבור התוכן, עדיין תהיה העדפה לשידור הארצי רב המנויים. הסיבה לכך נובעת מהכנסות עקיפות, התלויות במספר הצופים הממשי, שהאולפנים מעוניינים להפיק. הרצון להפיק הכנסות עקיפות הופך את שידור התוכניות לאמצעי לקידום מכירות ויצירת מותגים. כך למשל, שידור תוכנית טלוויזיה פופולרית לילדים מניב הכנסות ישירות ממכירת זכויות השידור, והכנסות עקיפות ממכירת מוצרים נלווים: קלפי משחק, חולצות מצוירות, משחקי טלוויזיה ומחשב, בובות ועוד. לא אחת ההכנסות העקיפות עולות על ההכנסות ממכירת זכויות השידור,



ומכאן החשיבות הרבה שיש למספר הצופים בפועל (להבדיל מהתמורה עבור זכויות השידור).

**שלישית**, חלק מן ההתקשרויות של חברות הכבלים לרכישת תכנים נעשו במסגרת הסכמי בלעדיות ארוכי טווח. הלוויין לא יוכל להתחרות על רכישת תכנים אלו. ככל שמדובר ברכישת התכנים המשמעותיים יותר מבחינת הצופים, עולה החשש כי ללוויין יהיו קשיים בתחרות על רכישת מנויים. חשוב להדגיש, כי על אף המגוון הגדול של תכנים, ישנם תכנים מבוקשים יותר – ביחס לחלקם אף התפתחו הרגלי צפייה – המהווים "עוגן שידור". הכוונה לתוכניות ששילובן במסך השידורים מגביר את הצפייה בתוכניות אחרות באותו יום או באותו ערוץ. ממש בדומה למכירת "קפה נמס" בהזלה על מנת לקדם מכירת מוצרים אחרים בסופרמרקט; או לשילובם של בנק ובתי קולנוע בקניון על מנת למשוך לקוחות לחנויות האחרות. תוכניות שהן "עוגן שידור" משפיעות על עלות רכישת התכנים הכוללת ועל מידת המשיכה שיש לחבילת ערוציו של הלוויין מול הכבלים.

כאמור, בנושא התוכן נקבע כבר הסדר המאפשר את השלבים הראשונים לפעילותו של הלוויין. אולם, לדעתנו, את הפתרון לבעיית הסדרי התוכן יש לעצב לא רק תוך התייחסות לקשיי החדירה של הלוויין אלא תוך מבט לעתיד שבו צפויים להיכנס ספקים נוספים לשוק הטלוויזיה. ספקים שיעמדו בדיוק בפני אותם קשיים. הצעתנו היא לחלק את ההסדרים לשניים: החלק המתייחס לתכנים הזרים; והחלק המתייחס לתכנים מקומיים.

**הסדר לתכנים זרים:** בתחום זה ניתן לשקול שני הסדרים: "שיתוף פעולה" ו"תחרות".

נפתח בשיתוף הפעולה. בשל גודלה המוגבל ישראל מציגה בשוק התכנים הבינלאומי קניין בסדר גודל קטן יחסית. התחרות בין הגורמים המקומיים על רכישתו של תוכן זר, מעלה את מחירו של התוכן הנרכש. משמעות הדבר היא, שהספק הזר נהנה ממחיר גבוה, על חשבון הצופים הישראלים שיממנו את מחיר התוכן (במטבע זר כמובן). ללא תחרות יוכל הקניין הישראלי לקבל את אותו תוכן במחיר זול יותר. מינוי רוכש יחיד לרכישת תוכן זר, יעניק לאותו גוף כוח שוק כלפי ספקי התוכן הזרים: כרוכש יחיד יוכל אותו גוף להזיל את עלות רכישת התכנים הזרים. אולם, פתרון כזה ייצור בעיה אחרת הנובעת מן העובדה שאותו גוף המהווה רוכש יחיד



(כלפי ספקי התוכן הזרים) יהווה גם מונופול כספק תכנים יחידי לחברות הישראליות המעונינות לשדר את התוכן הזר. במצב זה לא ניתן לצפות שהצופה הישראלי ייהנה מההוזלה במחיר הקניה של תוכן זר.

הסדר דוגמת ICP מדגים את הבעיה. רכש משותף, על-ידי חברות הכבלים שהיו אמורות להתחרות זו בזו, יוצר למעשה רוכש יחיד (מונופסון) בעל כוח מיקוח שיש ביכולתו להזיל את עלות רכישת התכנים, לטובת כלל הצופים בישראל. אולם, בעבר, בהעדר תחרות אפקטיבית מול חברות הכבלים וביניהן, החסכון בעלויות הרכש נותר בידי חברות הכבלים. לכן, יש לעצב הסדר, שמחד, יאפשר חסכון בעלויות רכש זר, ומאידך, ישמר את התחרות במחיר ומגוון כלפי המנויים.

שימור פעילותה של חברת ICP בכל הקשור לרכש תכנים זרים, הוא על כן פתרון רצוי להוזלת עלויות הרכש. עם זאת, יש צורך בהסדרים לשימור התחרות בין חברות הכבלים, הלוויין, וספקי ערוצים פוטנציאליים שעתידיים להיכנס לשוק, על מנת להעביר את החסכון בעלויות הרכש אל המנויים.

להלן כמה צעדים היכולים לקדם מטרה זו :

**ראשית**, ניתן לקבוע חובה לאפשר לכל גורם המעונין לספק תכני טלוויזיה להיות חלק מן הבעלים של חברת ICP (open ownership). זהו מצב שבו המונופול יהיה בבעלות צרכניו. ממש בדומה לקואופרטיבים, בהם הצרכנים הם בעלים של הספק. במקרה זה ה"צרכנים" הם חברות הכבלים, חברת הלוויין, וכל חברה אחרת שתספק ערוצים או תציע תכניות וחומרים לשידור במסגרת הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל. משמעותה של הבעלות הפתוחה, שכל "צרכן" רשאי, בכל עת, לרכוש מניות של חברת ICP ולהפוך לחלק מן הבעלים של החברה, בהתאם לחלקו ברכישות תכנים ולא מעבר לכך. תמחור מונופוליסטי על-ידי ICP יגרום לכל הצרכנים להיכנס לבעלות על ICP על מנת לקבל את הרווח המונופוליסטי בצורת דיבידנד או רווח הון. אולם, הרווח המונופוליסטי שיתקבל אצל הצרכנים – הכבלים, הלוויין, ספקי הערוצים וכדומה – בכושרם כבעלים של המונופול – ICP – לא יישאר בידם. כתוצאה מן התחרות בין הבעלים של ICP בכושרם כספקי ערוצים ותכנים לקהל הישראלי, הרווח העודף שיתקבל על-ידם כבעלים, יועבר אל המנויים. מכיוון שכל צרכן המעונין לרכוש תוכן זר המצוי בבעלות



ICP יהיה בעלים של ICP, או בעל זכות להיות בעלים של ICP, יישלל מלכתחילה התמריץ של ICP לתמחר את מוצריה במחיר מונופוליסטי גבוה.

**שנית,** יש לקבוע חובה למכור את התכנים הנרכשים על-ידי ICP לכל ספק של תכני טלוויזיה, ללא אפליה וללא בלעדיות (must sell). חובת מכירה זו תמנע הסדרי בלעדיות, שישללו "עוגני שידור" מחלק מספקי התוכן. בנוסף, חובת המכירה תאפשר לספקי תוכן להחליט אם לפעול כצרכנים בלבד (של ICP), או שמא ברצונם להפוך גם לבעלים של ICP. פתיחת הבעלות בשילוב עם חובת המכירה ייצרו תמריצים הולמים לפעילות ICP כגוף שמחד יזיל את עלויות הרכש הזר, ומאידך יבטיח את העברת החסכון בתנאי תחרות אל קהל הצופים בישראל.

**שלישית,** כל ספק של תכני טלוויזיה שיהיה מעוניין לרכוש תוכן זר שאינו חלק מהתכנים שבבעלות ICP יהיה חייב להעניק לה זכות סירוב ראשון לרכוש את אותו תוכן זר. לא מימשה ICP את זכות הסירוב הראשון יהיה אותו גורם רשאי לרכוש בעצמו את התוכן הזר; מימשה ICP את זכות הסירוב, יעמוד אותו תוכן למכירה לכלל ספקי התוכן כחלק מחובת המכירה. הסדר זה נועד, מחד, להבטיח שתכני שידור איכותיים ומבוקשים יעמדו לרשות כלל ספקי התוכן לטלוויזיה רב-ערוצית בישראל, ומאידך, לשמור על האפשרות של הספקים לבדל את עצמם ולפעול לאיתורם ורכישתם של תכנים חדשים. מכיוון שחברת ICP אינה יכולה לכפות על צרכנייה (בין אם הם גם בעליה ובין אם לאו) לרכוש כל תוכן ש-ICP רכשה מספק תוכן זר, ההנחה היא שחברת ICP תממש את זכות הסירוב הראשון רק ביחס לתכנים שפוטנציאל המכירה שלהם לכלל צרכנייה הוא גדול. יתר התכנים ירכשו על-ידי אותם ספקי תוכן לטלוויזיה שאיתרו את התכנים.

הסדר זה מאפשר לחסוך בעלויות רכש של תכנים זרים, תוך שמירת התחרות בין ספקי התוכן השונים. עם זאת, עולה החשש בכל זאת ששיתוף הפעולה בתחום הרכש של תכנים זרים יגלוש לעבר שיתוף פעולה בתחרות מול המנויים. ברור, שחשש זה ילך ויקטן ככל שמספר ספקי תכני הטלוויזיה ילך ויגדל. חשש זה מן הראוי שיטופל במסגרת הפיקוח השוטף של רשות ההגבלים העסקיים.



את מידת הסכנה שבשיתוף הפעולה בתחום התכנים הזרים, ביחס לתחרות כלפי המנויים, ניתן יהיה להעריך רק כעבור זמן. **לכן, יש לשקול גם את ההסדר החלופי של "תחרות" מלאה.** בהסדר זה ייאסר כל שיתוף פעולה בתחום הרכש הזר, ותיאסר כל התקשרות לרכש של תוכן זר בבלעדיות. כל ספקי התוכן הישראליים יהיו רשאים לרכוש כל תוכן זר, מבלי לשלול את האפשרות של ספקי תוכן אחרים לרכוש את אותם תכנים מהמפיקים הזרים. הסדר זה שולל את הסכנה של גלישת שיתוף הפעולה ברכש תוכן זר לעבר מניעת תחרות כלפי מנויים. אולם, כמובן, חסרונו של ההסדר באותם מקרים שבהם התחרות בין מפיקי התוכן הזרים לא תהיה חזקה מספיק והרוכשים הישראליים יהיו בעמדת נחיתות ויאלצו לשלם מחירים גבוהים יותר.

בבחירה בין הסדר "שיתוף הפעולה" להסדר "התחרות", שלכל אחד מהם יתרונות וחסרונות, יש להעדיף, כפי שאכן נעשה, את הסדר שיתוף הפעולה כהסדר ראשון על מנת להעריך את מידת הסכנה לפגיעה בתחרות לפני החלטה על מעבר לתחרות מלאה.

**הסדר לתכנים מקומיים:** בכל הקשור לתכנים מקומיים מוצע לקבוע הסדר של תחרות בין כלל ספקי התכנים לטלוויזיה. הטענה המועילית כנגד הסדר שכזה היא כי בשל היות השוק הישראלי מצומצם בהיקפו לא תתבצענה הפקות איכותיות. כך למשל, חברת כבלים אחת המשדרת באזור מסוים למספר מוגבל של צופים לא תוכל לממן הפקה יקרה. שכן, ההשקעה הגבוהה בהפקת התוכנית לא תניב מספיק הכנסות (בשל מיעוט הצופים של אותה חברת כבלים). מתן אפשרות לחברות הכבלים לשותף פעולה, יאגד את משאביהן ויצדיק את עלות ההפקה שתשודר לקהל ארצי של כלל החברות. צירופו של הלווין להסדר ההפקה המשותפת, לפי טענה זו, ישפר את המצב. איננו סבורים כי טיעון זה מצדיק את שלילת התחרות בתחום התכנים המקומיים, שייחודם בין השאר בשימוש בשפה עברית שאינה בנמצא בתכנים זרים.

אכן, ייתכן כי בטווח הקצר לא תהיה מסה קריטית להפקות מקוריות ישראליות ייחודיות באיכות גבוהה. אולם, אנו סבורים כי יש סיכוי טוב שמבנה השוק יתאים את עצמו לפעילות תחרותית. כך למשל, יכולה חברת כבלים יחידה שהפיקה תוכנית איכותית יקרה, למכור את התוכנית לחברות כבלים אחרות כמו גם לחברת הלווין. בדומה, ייתכן וייזום ההפקה יעבור מידי חברות הכבלים לידיים של צדדים שלישיים, שיממנו

את ההפקה וימכרו אותה לחברות הכבלים, ללווין, ולספקי ערוצים אחרים. מספר המפיקים יושפע מתנאי השוק הישראלי. יהיה מספרם של המפיקים הפרטיים אשר יהיה, לעולם הם יימצאו בתחרות עם יכולתם של ספקי הטלוויזיה הרב-ערוצית, וספקי הערוצים אחרים, להפיק בעצמם את התוכניות. החלטת המפיקים כיצד למכור את מוצריהם – בבלעדיות עם מחיר מונופוליסטי, או ללא בלעדיות, על מנת ליצור לעצמם שוק גדול יותר – תבטיח הפקות מקוריות מגוונות ואיכותיות.

הצעתנו, על כן, מביאה בחשבון את האפשרות, בהסתברות נמוכה, שבמשטר של תחרות מלאה יתכן ולא תהיה מסה קריטית להפקות מקוריות ישראליות ייחודיות באיכות גבוהה. מצב של כשל שוק במימון הפקות איכותיות קיים במקומות לא מעטים בעולם ויוצר מחויבויות ציבוריות לתיקון הנוזקים. עם זאת, נדגיש, כי לדעתנו, ללא קשר להתפתחות תנאי תחרות שיבטיחו הפקות מקוריות מגוונות ואיכותיות, ההתייחסות לנושא מרכזי ומשמעותי של הפקות מקור צריך להיות במסגרת הסדרי תמיכה מרכזית וסבסוד ממשלתי ולא באמצעות הפקה משותפת. הסדרים שכאלו נהוגים במדינות רבות במטרה לשמר את הגוון התרבותי הייחודי שלהן, ועליהם נרחיב בהמשך.

## **ב. שידור מקבצים**

עד לאחרונה, כאמור, הערוצים נמכרו לציבור המנויים על-ידי חברות הכבלים בחבילת שידורים אחת קשיחה במתכונת שאין בה מרכיבים הניתנים לבחירה על-ידי הצופה והיא בבחינת "קח או זנח." מנוי אינו יכול להרכיב לעצמו חבילת ערוצים בהתאם להעדפותיו וכיסו. חבילה שיש בה, כמקובל בעולם, אלמנטים קבועים ואלמנטים וולנטריים המשתנים על-פי צרכיו ואפיונו של כל מנוי לא הוצעה על-ידי חברות הכבלים.

רק לקראת תחילת פעילותו של הלווין, ביקשו חברות הכבלים ליישם את שידור המקבצים. המעבר ממונופול לתחרות הופך עסקה שקודם לכן הייתה לא כדאית לכדאית. כאמור, מכירת חבילה קשיחה אחת הוזילה עלויות לחברות הכבלים, אך שללה גמישות ברכישת מנויים. בעבר זה היה כדאי, אך כיום עם שידור מקבצים באמצעות הלווין, אין זה כך. עם מתן אפשרות לשידור מקבצים, חברות הכבלים יכולות להציע חבילות זולות יותר, ללקוחות שאינם מנויים, ולהציע מוצר שקרוב יותר לטעמיהם של



חלק מן המנויים. בכך נוצרת תחרות מול הלוויין, בדיוק מול היתרון היחסי המרכזי שיש ללוויין להציע – מגוון חבילות. אילו הותרה מלכתחילה תחרות זו עלולה היתה להקשות על חדירתו של הלוויין. לכן, מוצדק היה לקבוע, כפי שאכן נקבע, "חלון זמן" שבו ייאסר על חברות הכבלים לשדר מקבצים, על מנת להקל על חדירתו של הלוויין בתחילת התחרות. עם זאת היה חשוב להגביל את משכו של "חלון הזמן" לשלביה הראשונים של התחרות, כיוון שעצם קיומו פגם במידה מסוימת בתחרות תוך שלילת האפשרות של חברות הכבלים להציע למנויייהן את השירות שבו המנויים מעונינים.

### ג. חיבור מנויים בפריפריה

בדיוק כשם שחברות הכבלים נמנעו משידור מקבצים, בתנאי מונופול, ואילו בתנאי תחרות, הן הגיעו למסקנה כי שידור כזה הוא כדאי, כך גם קרה בכל הקשור לחיבור מנויי הפריפריה לרשת.

בשל עלות פריסת התשתיות הגבוהה נמנעו חברות הכבלים לחבר ישובים מרוחקים לרשת, ואילו כיום הן פועלות במרץ לחיבור מנויים בפריפריה. הסיבה היא כפולה. ראשית, שלילת מנויים אלו מן הלוויין, שעבורו חיבור מנויים מרוחקים הוא זול יותר. שנית, הכנת תשתית שתספק לא רק טלוויזיה אלא גם שירותי טלפניה ואינטרנט למנויים מרוחקים.

מכל מקום, לא היה מקום לאסור על חברות הכבלים לפרוש את הרשת עבור הפריפריה, למרות שבכך מחריפה התחרות מול כניסת הלוויין. הטעם לכך, מניעת מצב שבו הלוויין יהיה מונופול באזורים אלו. החלק של פרישת הרשת הוא תחרות חיובית ורצויה. כדי להבטיח תחרות זו, חשוב למנוע מצבים שבהם פרישת הרשת על-ידי חברות הכבלים נעשית במסגרת הסדרי בלעדיות שאין להם כל הצדקה. לקוח שנקשר בהסכם בלעדיות כזה תישלל ממנו האפשרות של התקשרות ללוויין, ומן הלוויין תישלל האפשרות להתחרות על הפיכתו למנוי.





## 2. הפרדה בין תוכן לבין הולכה

תשתית הכבלים הנה מערכת הולכה, המאפשרת העברת אותות אלקטרוניים לבתי המנויים. על גבי מערכת ההולכה ניתן להעביר, בין היתר, שידורי טלוויזיה, שירותי טלפוניה ואינטרנט. ניתן לדמות מערכת זו לרשת כבישים שעליה ניתן להוביל סחורות שונות ליעדים שונים. שידורי הטלוויזיה הם, כאמור, אחד התכנים ("סחורה") שניתן להעביר על גבי מערכת הכבלים. ככלל, אין כל הכרח כי הבעלים של רשת הכבישים יהיה גם הספק של הסחורות. ספקי הסחורות יכולים להיות רבים ומגוונים, וכולם יכולים להשתמש ברשת הכבישים, תמורת תשלום מתאים.

במצב הקיים, חברות הכבלים בעלות הזיכיון שבנו את התשתית הן גם הבעלים של רוב הערוצים המשמעותיים המשודרים בכבלים. הבעלות בתוכן אינה מופרדת (unbundling) מן הבעלות בהולכה.<sup>2</sup> לשילוב שבין הולכה ותוכן יתרון מרכזי בולט לבעלים: השילוב מצמצם את הסיכון הכרוך בהשקעה ברשת ההולכה. חשיבותו של יתרון זה הולכת ועולה במדינה קטנה בעלת שוק מצומצם. האפשרות לשלב תוכן עם הולכה, מאפשרת לבעלים לרכוש תכנים אטרקטיביים ולהגדיל בכך את האטרקטיביות שברכישת שירותי ההולכה. מנגד, לקשירה זו ישנן גם השפעות שליליות בתחום התחרות והשלכותיה על האופציות והאינטרסים של ציבור צרכני התקשורת.

כאמור, רכש והפקה של תוכניות וסרטים בכמויות גדולות לשוק של למעלה ממיליון מנויים, נותן בידי חברות הכבלים יתרונות גדולים, במיוחד מול ספקיות התוכן. יתרון משמעותי ברכש תוכניות ובאינטרסים בתחום התוכן עלול לפגוע ביכולתם של מתחרים להיכנס לשוק. מנגד, בשוק קטן קיים יתרון לגודל, שיש בו כדי לאפשר רכש זר איכותי והפקות מקוריות איכותיות. אולם, היתרון האחרון, אין בו לדעתנו כדי להצדיק שילוב מלא בין בעלות על תוכן והולכה כפתרון. כפי שהוסבר לעיל, הפתרון לבעיית היתרון לגודל יימצא ביצירת הסדרים נפרדים בתחום התוכן הזר והמקומי, ומניעת התקשוריות בהסכמי בלעדיות שיש בהם כדי לפגוע בתחרות.

כשלמעלה ממיליון מנויים מובטחים לחברות הכבלים, והערוצים המרכזיים בבעלותם או בשליטתם, אין לחברות הכבלים כל עניין לחשוף בפני המנוי ערוצים בבעלות של אחרים. חשיפה לתכנים מגוונים של

מתחרים "תסכן" את ערוציהן בצורך להוכיח עצמם ולהתחרות. הפרדה בין בעלות על תוכן לבעלות על הולכה, תיצור תחרות חזקה בתחום התוכן ותגדיל את המגוון והאיכות שעומדים בפני המנוי.

קשירת הולכה יחד עם תוכן מחייבת את המנוי לבחור בשיטת ההולכה כפונקציה של התוכן שהוא מעוניין בו. עובדה זו מקבלת ביטוי מוחשי כיום עם כניסת הלוויין לתחרות. נניח שמנוי מעוניין בתוכנית מסוימת המשודרת רק בכבלים ובתוכנית אחרת המשודרת רק בלוויין. הלקוח יהיה חייב לבחור באחת מהן כפונקציה של ספק ההולכה שיבחר. אם יבחר בלוויין לא יוכל לראות את התוכנית המשודרת בכבלים, ולהפך. ניתן להשוות זאת לשתי מערכות הולכה: מערכת כבישים (כבלים) ומערכת מסילות (לוויין), שתיהן יכולות להגיע לכל נקודה. כאשר ספקי הסחורות הם גם בעלי תשתית ההולכה, בחירה בסחורה מסוימת (תוכן) תכתוב שימוש ברשת הכבישים או המסילות של בעל הסחורה. הפרדה בין הבעלות בסחורות לבעלות בתשתית, תאפשר להוביל כל סחורה בכל רשת (יישום גישת ה-Free Access). המנוי יוכל לבחור את שיטת ההולכה העדיפה בעיניו – לוויין או כבלים – ועל גבי רשת זו הוא יוכל לרכוש את מגוון התכנים שיבחר ללא תלות ברשת ההולכה. בדרך זו תיווצר תחרות הן בתחום ההולכה – איכות ההולכה ומחירה – והן בתחום התוכן – ספקי תוכן יתחרו על איכות, מגוון ומחיר.

ריכוז השליטה בתחום התכנים יחד עם השליטה בהולכה, יוצרת מוקדי כוח בתחום התקשורת שיש בהם כדי לסכן את המשטר הדמוקרטי. ריכוז כוח כלכלי גדול בידי אינטרסים כלכליים ברשת התקשורת עלול להשפיע על סדר יום חברתי ציבורי ולהכתיב לציבור תכנים מסוימים דווקא. הכוונה לא רק לסלקטיביות בתכנים המשקפים אינטרסים כלכליים ישירים, אלא אף לסלקטיביות פוליטית מול גורמי הפיקוח ונציגי המדינה בעיקר סמוך לתקופות של חידוש רשיונות. לעומת זאת הפרדה בין בעלות על ההולכה לבין בעלות על התוכן, תיצור ריבוי גדול יותר של ספקי תוכן, ביזור כוחות כלכליים וריבוי דעות ואינטרסים שלכולם תהיה נגישות אל הצופים. דפוס מבוזר של בעלות וזכיונות עדיף אפוא מאחר והוא חושף את המשטר הדמוקרטי לסיכון קטן יותר.

לאור המעלות והחסרונות של שתי הגישות אנו סבורים שיש למצוא את האיזון בין הצורך בשילוב בין תוכן לבין הולכה כדי לצמצם את הסיכון הכרוך בהשקעה בתשתיות הולכה, לבין ההפרדה שבין ההולכה לבין התוכן כדי לקדם את היתרונות התחרותיים. האיזון הראוי יכול ויימצא

בהפרדה מיידית, חלקית או מלאה, בין בעלות על תוכן לבין בעלות על הולכה, ויכול ויימצא בהפרדה הדרגתית, שתחל בהפרדה חלקית ותגיע בסופו של תהליך להפרדה מלאה בין בעלות בתוכן לבין הולכה.

### 3. ריבוי מתחרים

אחת הטענות המקובלות בתיאור המאפיינים הכלכליים של הולכת שידורי טלוויזיה רב-ערוצית היא היותה ענף הנתון למונופול טבעי. כידוע, חלק משמעותי מעלות הולכת שידורי טלוויזיה לבית המנוי הנה העלות ה"קבועה" המושקעת בתשתית בטרם הועבר האות הראשון. המוביל – בין אם הוא חברת כבלים או מוביל לוויני – צריך להשקיע בתשתית קבועה כדי לאפשר העברת שידורים. המוביל בכבלים, למשל, צריך לחפור תשתית כבלים אזורית, במחיר גבוה, ולאחר השקעה זו העלות הנוספת לצורך העברת השידורים עצמם היא נמוכה. זאת ועוד, כאשר מונחת רשת אחת של כבלים, דומה כי פריסת רשת נוספת-מתחרה, בטכנולוגיית כבלים או בטכנולוגיה אחרת, רק מגדילה את עלות התשתית, מבלי להגדיל באופן נחוץ את קיבולת האספקה או פוטנציאל השידור. הטיעון המסורתי גורס, אפוא, כי עדיף מבחינה כלכלית-חברתית (אם גם לא ציבורית), להניח כבל אחד עם כושר הולכה גדול מאשר להתיר פעילות למספר מובילים "קטנים".

בסביבה הישראלית, קיימים מספר גורמים אשר מסוגלים, פוטנציאלית, להתחרות עם חברות הכבלים בתפקידן כחברות הולכה: א) טכנולוגיית השידור באמצעות לוויין מתבססת כתשתית מתחרה לטלוויזיה רב-ערוצית. בנוסף, טכנולוגיה זו מאפשרת תמהילים מגוונים של ערוצים, הכוללים מגוון רחב של אפשרויות אשר מערכת הכבלים הסטנדרטית אינה מציעה כיום. ייתכן כי בעתיד יפעלו מספר מובילים המשתמשים בטכנולוגיות לווייניות שונות ומתחרות. ב) חברת "בזק" מחזיקה במערכת תשתית מקבילה אשר בחלקה כבר מסוגלת לספק שירותי וידאו (ככל שידוע עדיין בשלבי ניסוי), ולבטח תהיה בעלת קיבולת כזו בשנים הקרובות. ג) חברות המשתמשות בטכנולוגיית אלחוט, או בטכנולוגיית אלחוט בשילוב עם פריסת רשת סיבים אופטיים (סלקום, רכבת ישראל, כביש חוצה ישראל, ועוד), עתידות אף הן להיכנס לתחום הולכת וידאו לבתי המנויים. ד) בעתיד חברת החשמל תהיה מסוגלת, באמצעות

התשתית הנוכחית והעתידית שלה, להעביר שידורי וידאו וטלוויזיה ושירותי טלקומוניקציה אחרים. כבר עתה נערכת חברת החשמל באופן חלקי לכך, כשהפיתוח של הטכנולוגיה המשלבת מעבר אותות על רשת כבלי החשמל עושה את צעדיה הראשונים.

כל אחד מהמתחרים הפוטנציאליים מגדיל את ההשקעה הכלכלית חברתית בתשתית. זוהי השקעה יקרה, אשר עלולה להיתפס כמותרות במדינה קטנה. במיוחד כאשר טכנולוגיית הכבלים הנוכחית תאפשר בקרוב הגדלה משמעותית של מספר הערוצים אותם ניתן להעביר למנוי, ניתן לתהות מה הטעם בהשקעה נוספת בתשתית לטלוויזיה רב-ערוצית.

ואולם, תחרות בין מספר רשתות הובלה, על אף הבזבוז הכלכלי חברתי הכרוך בכפל תשתית, עשויה להביא גם לתועלת חברתית וציבורית ולהצדיק את העלות הכבדה הכרוכה בשכפול התשתית.

תחרות שכזו יכולה להביא להורדת מחירי ההולכה וחבילות השידור באופן שיותר צרכנים ייהנו מהפוטנציאל הטמון בענף. במחיר של הבזבוז לכאורה הכרוך בכפל תשתיות, מושגת תוספת רווחה בדמות שימוש נרחב יותר של הציבור בשידורי הטלוויזיה הרב-ערוצית.

תחרות תאלץ את המתחרות להשקיע יותר בפיתוח טכנולוגיית הובלה מתקדמת יותר. בענף אשר כולו מבוסס על תשתית להולכת אותות אלקטרוניים, האפשרויות הגלומות בשיפורים טכנולוגיים הנן רחבות ורחוקות עדיין ממיצוי. התחרות תקדם במידה רבה את קצב הפיתוח והאימוץ של טכנולוגיות חדשניות המשפרות את איכות המוצר שהצופה מקבל. למונופול יש תמריץ חלש יותר להציע דור חדש של טכנולוגיה אשר עלולה להקטין את רווחיו. בתחרות, לעומת זאת, עצירת ההתקדמות הטכנולוגית היא בלתי אפשרית.

השקעה כזו מסוגלת להניב מוצר טלוויזיוני עדיף: מגוון רחב יותר של ערוצים ורשת טלקומוניקציה בעלת פוטנציאל חברתי רחב יותר. לא רק טלוויזיה רב-ערוצית תשתמש ברשתות ההולכה, אלא גם ספקי טלפוניה, אינטרנט, ושימושים נוספים – כלכליים, מדעיים, ביטחוניים, ועוד – שיתאפשרו על גבי רשתות אלו לכשיפעלו במהירות בדיוק ובאמינות.

הדבר דומה במידה ניכרת להצלחה של התחרות בין מפעילי הטלפון הסלולרי. ייתכן שחברה אחת יכלה לספק את הביקוש הרב לקווי טלפון נייד. אך היא לא עשתה כן. התחרות הביאה לשיפור משמעותי של איכות השירות, ירידת המחיר וגיוון המוצרים המוצעים. בקרוב נהיה עדים

לפתיחת תחרות בתחום הטלפון הקווי מול חברת בזק, לרבות פריסת רשתות תקשורת מקבילות. אנו מאמינים כי גם בתחום הולכת שידורי הטלוויזיה התחרות תועיל לציבור. במילים אחרות, "המשמעת" אשר תחרות מטילה על המתחרים תשפר את שירותי השידור או המוצר באופן טוב יותר מאשר המשמעת שרשויות הפיקוח מפעילות על מונופול. כניסתו של הלווין תוכיח: עד עתה נמנעו חברות הכבלים משדרוג מערכותיהן באופן שניתן יהיה לספק שידור מקבצים, ונמנעו מלחבר את יישובי הפריפריה למרות שהיה עליהן לעשות זאת. כיום יש לשער כי הן מעוניינות לעשות זאת: לא רק מאימת הרשות המפקחת כי אם גם מהצורך להתחרות וכן מתוך רצון להבטיח את הארכת הרשיון לשידור בעת ביצוע מכרז חדש.

#### 4. השפעת התחרות על התכנים

בהעדר תחרות, נתון ענף ההובלה בכבלים לפיקוח שלטוני המוסדר על-ידי משרד התקשורת ומועצת הכבלים. בתחרות, מחליפה המשמעת התחרותית את המרות שמטיל השלטון על המונופול. במצב כזה, על רשויות הפיקוח לצמצם באופן משמעותי את התערבותן ופיקוחן, ולהתיר למתחרים לפעול באופן חופשי. שאם לא כן, התועלת שבקיום תחרות לא תצמח, וההשקעה הנוספת הכרוכה ביצירת תנאי תחרות תבוזבז. האם ניתן "לסמוך" על התחרות כי תבטיח מוצר טלוויזיוני נאות לציבור?

יש החוששים שפתיחת ענף הטלוויזיה הרב-ערוצית לתחרות חופשית בין חברות ההולכה וצמצום התפקיד השלטוני, יכולים לפגוע באיכות התכנים המשודרים. הטענה היא כי "שחרור" מפיקוח כמוהו כ"הפקרת" השוק לתחרות, תוך שלילת רוב, אם גם לא כל, סמכויות הרשויות לפקח ולקבוע מכסות איכות ותוכן מינימליות. כתוצאה מכך, הציבור עלול להיחשף לערוצים ותכנים ברמה נמוכה ובסופו של תהליך יצא נפגע.

אולם, העדר פיקוח ישיר על חברות ההובלה המתחרות ביניהן אינו מחייב הפקרות בתחום איכויות ותכני השידור. תחרות חופשית, נטולת התערבות שלטונית, בין חברות ההולכה אינה אמורה להחליש את המוטיבציה שלהן לרכוש שידורים וערוצים איכותיים. במיוחד במשטר המפריד בין ההולכה לבין תוכן. אם בכל זאת קיים חשש כזה, השלטון יכול לדרבן השגת תכני



שידור רצויים בדרכים שאינן כרוכות בהתערבות ישירה ובפיקוח על חברות ההולכה.

למה הדבר דומה? לבחירה בין שתי דרכים לפיקוח על איכות החלב: האחת, ישירה, על-ידי הטלת חובות וסטנדרטים כלפי היצרנים, כולל סנקציות נזיקיות ופליליות במקרה של הפרת החובות; והשניה, עקיפה, על-ידי הטלת חובות המופנות כלפי הסופרמרקטים והחנויות, ואף כלפי מובילי החלב ונהגי המשאיות המניידים את האריות הגמורות מן היצרנים לחנויות. יעיל יותר להחיל כללי התנהגות באופן ישיר כלפי היצרנים, ולא כלפי המשווקים או המובילים (כך, למשל, פועלים דיני הנזיקין וחוק האחריות למוצרים פגומים). היצרנים הם אלה היכולים להשפיע על איכותו של המוצר ומדיניות הפיקוח החברתי מכוונת לתמרץ את התנהגותם. באופן דומה, נכון להפנות רגולציה של תוכן השידורים ואיכות המוצר התקשורתית כלפי חברות המייצרות ומפיקות את המוצר, ולא כלפי חברות ההולכה אשר רק מעבירות אותו בתשתיתן. התמריצים להשגת תכנים רצויים צריכים להיות מופנים ישירות כלפי המפיקים הקובעים את התכנים ובידם לשנותם, ולא באמצעות פיקוח על ההולכה. הגדרת קנה המידה באשר לאיכות "מוצר" של תרבות מקומית כמו הפקות מקור ועידוד תוצרת מקומית עשויות לבוא לידי ביטוי בפעילות של ארגונים הפועלים לקידום הפקת תכנים מסוגים שונים למשל בתחום מורשה והיסטוריה.<sup>3</sup>

תמרוץ המפיקים יכול להיעשות הן באופן חיובי והן באופן שלילי. משרד החינוך וגופים ציבוריים או פרטיים יכולים לתמוך בהפקות רצויות, להציב מכסות של שידורי איכות לערוצים על מנת לזכות בתמיכה ולסייע לערוצים ייעודיים המתקשים להתבסס. בתחומי השידור המקומי, אפשר שרשויות מקומיות ידרבנו הפקות מקומיות באמצעות תמיכה ביוצרים מקומיים. גופים שלטוניים ומלכ"רים יכולים לסייע בהפקות ובהתבססות של ערוצי שידור, ובכך להוסיף ולהבטיח כי איכות התכניות תהיה גבוהה, מבלי שמובילי הערוצים עצמם יפעלו תחת פיקוח בהקשר זה. בד בבד, יכולות הרשויות להפעיל סנקציות נגד ערוצים או מפיקי תכניות ספציפיות אשר מייצרים מוצר תקשורת קלוקל, כגון שידורים גזעניים, אלימים במיוחד, וכד'. יתרה מכך, הואיל ופיקוח שלטוני על תוכן שידורים מחייב איזון עדין בין חופש הביטוי ואספקטים אחרים של תקנות הציבור, רצוי כי ההתמודדות על האיזון הראוי תעשה בין השלטון לבין היוצרים, שעליהם חופש הביטוי מגן, ולא בין השלטון לבין חברות ההובלה, אשר חופש הביטוי אינו בהכרח עניינם העיקרי.



עם זאת, על אף שרצוי להגיע למצב בו הפיקוח, מועט ומוגבל ככל שיהיה, יהיה פיקוח ישיר על ספקי התוכן ולא על חברות הובלה, יש לכך סייג. במקומות בהם לרשויות הפיקוח הישראליות אין שליטה ויכולת תימרוץ כלפי המפיקים, עשויה להיות הצדקה מסוימת להכפיף דווקא את חברות ההובלה לסטנדרטים אתיים של איכות התכנים. זהו המצב, בראש ובראשונה, ביחס לערוצים ותכניות הנרכשות בחו"ל. הואיל וההחלטה לחשוף את הציבור הישראלי לתכניות כאלה היא החלטה של מוביל השידורים ולא המפיק, יש לפקח על המוביל ישירות. כמו כן, למוביל השידורים יש שיקול דעת, לעיתים, באשר לזמני השידור של ערוצים ותכניות מסוימות. לפיכך, מוטב כי הרשויות יקבעו מגבלות לגבי שידורים של תכנים מסוימים, כך שקהלי יעד בעלי רגישות לתחומי תוכן שונים יוכלו להתגונן מפניהם. המדובר בעיקר בקביעת חובות זיהוי של תכניות אלימות ותכניות מין, והגבלות של שידורים מסוימים למשבצות זמן ברורות. ההתערבות כאן נועדה בראש ובראשונה לדאוג להעברת מידע ברור לציבור בנוגע לטיב התכנית המשודרת. התערבות זו מאפשרת לציבור להפעיל את שיקול דעתו האם לצפות בתכנית, ואינה מתיימרת להחליף, באופן פטרנליסטי, את שיקול דעתו העצמאי של הצופה. לבסוף, יש מקום להעניק סמכות לרשויות המפקחות על חברות ההובלה לחייב הכללה של ערוצים מסוימים בחבילת השידור – כפי שיוסבר בהמשך. גם כאשר האינטרס העסקי של חברות אלה מנוגד לכך, עשוי הציבור לצאת נשכר מהכללת ערוצים ציבוריים, מקומיים, ייעודיים ואיכותיים בחבילה הבסיסית.

## 5. פיתוח טכנולוגי ותפקיד המדינה

פתיחת תחרות בתחום התקשורת והטלקומוניקציה מחישה את קצב ההתפתחות הטכנולוגי בתחום. התחרות יוצרת ביקושים חדשים המגדילים את המודעות לצרכים חדשים ועמם הקפיצה הטכנולוגית הבאה קדימה. ולהפך – שינויים טכנולוגיים מהירים בענפים אלו מביאים לתמורות בדפוסי הצריכה והרגלי השימוש הצרכניים.

אולם, גם כאשר יש ביקוש עז לשיפורים טכנולוגיים וקיימים תמריצים שיווקיים לחברות לפתח טכנולוגיות חדשות, יש מקום מסוים למעורבות המדינה, בעיקר בנושאים בהם נוצרו כשלי שוק. הדבר נכון בעיקר בתפקידיה של הרשות בתחומי קביעת תקנים וכללים בשל פערי מידע.



בתחום קביעת התקנים הרשות מסייעת לשוק למנוע בזבזים בשל העדר תקינה אחידה וסטנדרטיזציה בין המוצרים השונים והתקשורת ביניהם. הואיל ולשם קליטת שידורים נחוץ ציוד "חומרה", מן הראוי שהרשויות יפעלו לקבוע אחידות תקן במכשירי החומרה של המתחרים השונים. כך יתאפשר חסכון בממירים ובמתאמים אחרים, באשר מכשיר סטנדרטי יוכל לקלוט את שידורי המתחרים השונים. הדבר גם יבטיח יכולת מעבר קלה ופשוטה ממתחרה למתחרה, ויותר יעילות בהחלטות הצרכן. "היתקעות" עם ספק רק בשל עלויות החלפה גבוהות תהיה פחות נפוצה דבר שיחזק את יכולת ההשפעה של הצרכן.

לרשויות יכול להיות תפקיד נוסף בלויי ההתפתחויות הטכנולוגיות. כאשר טכנולוגיה מתפתחת בקצב מהיר מחריפה בעיית המידע וההתמצאות של הצרכנים. אלו, לא תמיד מודעים לאופיו של המוצר החדש המוצע להם, ועל כן נפגעת יכולתם לבחור באופן אופטימלי. פיקוח וסיוע לצרכנים להתגבר על פערי מידע הוא תפקיד מרכזי, אפוא, בענף הטלקומוניקציה. ברוח זו, ניתן לחייב מובילי טלוויזיה רב-ערוצית לפרסם מחירים, חבילות, והסכמי שיתוף פעולה ובכך לשפר את כלי קבלת ההחלטה של הצרכן באשר לאופן בחירתו. כאמור, ניתן לחייב את החברות לספק, יחד עם המוצר התקשורתי עצמו, אינפורמציה מהימנה על תוכנו, ולאפשר לצרכניהן להימנע מלהיחשף לתכנים שאינם רצויים להם. כללית על המדינה לחזק את יכולת האזרח הבודד להתמצא ולגבש את העדפותיו בשוק התקשורת.

כמו כן, הרשויות יכולות לשקוד גם על הבטחת קיומו של פלורליזם המעוגן בחופש הבחירה של הצופה הבודד בין חבילות שידור מגוונות או בין ערוצים שונים, כולל הקלות שבה הוא יוכל לשנות את בחירתו בעתיד. לשם כך יש להבטיח את התנאים הטכניים, המשפטיים והכלכליים המאפשרים את הבחירה והניידות של הפרט בין האפשרויות השונות.

## 6. ריכוזיות ובעלויות צולבות

כיום ענף הכבלים מאופיין בקיומם של מספר קטן של גושי בעלות. גושים אלה שולטים על עצמה רבה בתחום התקשורת ונמצאים במגמת התחזקות. מטרה מרכזית בהרחבת ענף התשתית והכנסת תשתית





מתחרה הנה ביזור השליטה בין גופים רבים יותר. לפיכך יש מקום לפקח בעת הקצאת הזיכיונות והרשיונות לתשתיות המתחרות על מידת האינטרס בבעלות או בשליטה שיותר, אם בכלל, לגופים השולטים, ישירות או בעקיפין, בתשתית הקיימת.

שאלה אחרת, היא האם להתיר לגורמים השולטים בערוצי תקשורת שאינם תשתית הכבלים הקיימת להשיג אינטרס שליטה או בעלות בתשתיות מתחרות. למשל – האם להתיר לזכייני הערוץ השני או העיתוננים היומיים לרכוש אינטרס בזכייני תשתית הלוויינים בעת ההקצאה המקורית של זיכיונות או בעתיד בעסקאות שוק. כאן נכנסים שיקולים של בעלות צולבת, תופעה שהשתרשה בשוק התקשורת המקומי.

הואיל ולשאלת הבעלות הצולבת יש היבטים מורכבים, חלקם נסקרו בחוות הדעת של ועדת צדוק, אחרים הועלו במסמך אחר אשר חובר במכון הישראלי לדמוקרטיה, לא נקדיש לנושא זה דיון מפורט בנייר עמדה זה.<sup>4</sup> בהקשר הנוכחי, נסתפק בציון העובדה שהנוקים האפשריים מבעלות צולבת אינם רק בכפילות, מיחזור, האחדה של אינפורמציה וצמצום התחרות בין מקורות המידע. **בעלות צולבת מסכנת בראש ובראשונה את האיזון בין כוחו של השלטון לכוחה של התקשורת על-ידי פגיעה וטשטוש הפרדה בין רשויות השלטון והאינטרסים הכלכליים.** ללא הפרדה כזו יש סכנה של פגיעה ביכולת של התקשורת לשרת את הציבור במעמדו מול השלטון ובחופש הפעולה של השלטון להגן על הציבור מפני שימושים בלתי חוקיים בכוח כלכלי ריכוזי.

אנו סבורים כי שאלת הבעלויות הצולבות בענף התקשורת חייבת לעמוד על הפרק בכל דיון ציבורי על עיצוב מפת התקשורת בישראל על חלקיה. מדיניות הבקרה על בעלויות צולבות צריכה להיקבע באופן כללי, בהתייחסות לכל מרכיבי שוק התקשורת, ולא כאוסף טלאים בהסדרת כל ענף בפני עצמו. לסוגיה זו נדרש בהרחבה בפרסום נפרד.

## 7. תחרות ופיקוח ציבורי

בתחומי הניווט, הניהול והארגון של הטלוויזיה הרב-ערוצית כבתחום השידור הציבורי יש חשיבות לפיקוח בעל גישה מרחיקת ראות בתחום



מדיניות התקשורת הכוללת בתוכה התפתחויות טכנולוגיות, מסחריות ואחרות. פיקוח מקצועי שכזה ראוי שיאתר הפרות של כללי המשחק ויטיל סנקציות בגינן. דרישה זו מחייבת הקפדה על איוש מוסדות הפיקוח באנשי ציבור ומקצוע ולא בשליחים של אינטרסים פוליטיים, סקטוריאליים וכלכליים צרים. מערכת הפיקוח במוסדות השידור עצמם ומערכת הפיקוח החיצונית על המוסדות צריכות להיות ערניות כדי למנוע מאינטרסים כלכליים ופוליטיים להשתמש בטלוויזיה הרב-ערודית לצורך עסקאות חליפין בין כוח כלכלי לכוח פוליטי מאחורי גבו של הציבור. חשוב כי הגורמים המפקחים יהיו אנשי מקצוע, בעלי ידע רחב בתחום ושיוכלו לעמוד מול גורמי התעשייה המעסיקים את טובי המומחים בתחום כדי לערער את יסודות הפיקוח הציבורי. יש להקפיד כי איוש מוסדות הפיקוח יעשה בהתייעצות עם גופים מקצועיים משפטיים, תרבותיים וכו'.<sup>5</sup> מעבר לפיקוח חיצוני יש לציין כי בקרה באמצעות פיקוח פנימי על פעילות המוסדות על-ידי נציג ציבור עשויה אף היא לתרום לפיקוח היעיל.

ההתערבות הרגולטורית בענף הכבלים כיום היא עמוקה ונעשית על-פי סמכויות מכוח חוק הבזק. החוק מקנה לשר התקשורת, ולמועצה לשידורי כבלים ולווין (שאת רוב חבריה הוא ממנה)<sup>6</sup> סמכויות פיקוח על מגוון תחומים בפעילותם של בעלי הזיכיון. גם לשר התקשורת וגם למועצה סמכויות רחבות בשל מבנה החוק הבנוי כחוק הסמכה, המותיר בידי השר באמצעות תקנות משנה והמועצה באמצעות כללים, טיפול בקשת רחבה של תחומים מכוח הסמכה רחבה במיוחד.

השר באמצעות גורמי משרדו והמועצה מפקחים לא רק על מחירי המנוי שנקבעו בזיכיונות והעמידה בתנאי הזיכיונות בכלל. יש בידם סמכויות לקביעת מדיניות השידורים באמצעות שורת איסורים או התרים, בכללים אתיים וכמותיים שמתקינה המועצה ושעניינם נוגע אף אם גם לא רק, לתכני השידור המוצעים על-ידי הזכיינים בערוצים העצמיים.

המועצה מתערבת בתכנים בעיקר לקביעת מכסות בתחום ההפקה המקורית ולפיקוח על שיבוץ זמן לתכנים קנויים, הגנה על קטינים באמצעות קביעת זמני צפייה, איסור פרסומת ואיסור חדשות ארציות, חיוב בהפקת חדשות מקומיות בענייני כל אזור ואזור ועוד. כמו כן היא מתערבת בקביעת מדיניות השידורים על-ידי מכסות שידור קבועות מראש של סדרות והפקות מקור טלוויזיוניות יקרות וכן קביעות כמותיות להפקה מקורית באמצעות מפקים עצמאיים. התערבות כזאת יכולה



לשרת את המטרה לבור את היצירה הטלוויזיונית בין מספר רב של יוצרים ולהביא לפלורליזם יצירתי.<sup>7</sup>

המועצה מונה 13 חברים: 6 נציגי ממשלה המתמנים על-ידי שרי התקשורת, האוצר, החינוך והמשפטים ו-7 נציגי ציבור המייצגים את היוצרים, האומנים ארגוני התרבות והרשויות המקומיות. יו"ר המועצה מתמנה על-ידי השר, והעבודה היומיומית המקצועית נעשית בפועל באמצעותו.

הניסיון מלמד שדרך מינוי חברי המועצה אינה מבטיחה בהכרח את התאמת הממונים ומילוי תפקידם ובעיקר לייצוג האינטרס הציבורי.

עומק התערבות המדינה, באמצעות המועצה לשידורי כבלים ולווין, או באמצעות השר ישירות מזמין הערכה באשר למידת היותם משרתים את אינטרס הציבור וקידום ערכים של דמוקרטיה. ההנחה הקיימת היא כי שככל שתגדל התחרות כך יקטן תפקידם של מסדירי הענפים. אך כאמור גם תחרות יעילה ומאוזנת אינה מייצרת את הצורך בפיקוח ציבורי מסוים.

ככלל תחרות יכולה להיות כלי אפקטיבי יותר לשיפור האינטרס הציבורי מפיקוח בירוקרטי. ברם, תחרות יכולה בתנאים מסוימים לפתח דפוסים הרסניים בעיקר כשמדובר בשאלות של תוכן ובנושאים כגון תעמולה פוליטית ישירה או סמויה, אלימות, פורנוגרפיה, וחריגות אחרות מכללי אתיקה בתקשורת.

המדינה או גופי פיקוח ציבוריים ממלאים אפוא תפקיד חיוני הן בשלב ההתהוות של המערכת התקשורתית ופתיחת שוק התקשורת לתחרות, והן לאחר התגבשות שוק התקשורת בשמירת כללי התחרות ומניעת שחיקה והתדרדרות היכולים לפגוע בתפוקות הציבוריות של מערכת התקשורת; בהשפעותיה על התהליך הדמוקרטי, על התרבות ועל החברה.

יש להבחין בין תפקיד גוף הפיקוח לצורך לינוי ובניית התחרות בתנאי התהוות ראשונית, ליצירת "תנאי חסד" למתחרים חדשים, ופיקוח לצורך שמירת תנאי תחרות בהמשך. על מועצת הכבלים להתמודד עם שאלות הקשורות למהלכים להוצאת זיכיונות לשידורי טלוויזיה רב-ערוצית באמצעות לווין ותשתיות אחרות; הסדרת נגישות לתכנים; ועוד.

מחברי נייר עמדה זה ממליצים כי ההתערבות של הרשויות בענף הכבלים תהיה מושתתת על הפרדה גדולה, במידת האפשר, בין הולכה לבין תוכן,



ועל קביעת הסדרי תוכן והסדרים בדבר שימושים בתשתיות. לאחר מכן, עם התגבשות התחרות, היקף הרגולציה והפיקוח על השוק צריך להצטמצם להעברת אינפורמציה מהימנה לציבור על מצב ההיצע, פיקוח לצורך שמירה על כללים אתיים, דאגה לזכויות צרכנים לרבות קטינים, ותקינה אחידה של ציוד (סטנדרטיזציה) וכו'.

תחרות בתחום התקשורת יכולה לקדם, כך נטען לאורך מסמך זה, מטרות של גיוון, רווחה ואיכות. אשר על כן, אנו רואים כתפקיד המרכזי של רשויות הפיקוח בהבטחת תחרות שתפוקותיה משרתות את האינטרס הציבורי. הפיקוח על קיומה וקידומה של התחרות צריך להתנהל במספר חזיתות. ראשית, יש למנוע שיתוף פעולה אנטי-תחרותי בין הגופים הגדולים הפועלים בענף. שיתוף שכזה יכול להביא למחירים גבוהים מדי, לצמצום השקעה בהפקות וליצירת חסמי כניסה. שנית, יש להפריד, ככל האפשר, בין בעלות בהולכה לבין בעלות בתוכן. שלישית, יש להסיר מגבלות על הפקת תכנים – בכפוף לפיקוח בסיסי למניעת הסתה, גזענות וכדומה – ולהבטיח קיום תחרות במקורות התוכן. רביעית, יש להקפיד כי ההפרטה של חברת בזק לא תעביר כוח מונופוליסטי רב מדי לידיים פרטיות. הפיקוח על חברת בזק חייב יחד עם הפיקוח על חברות הכבלים להיות במוקד העיסוק של רשויות הפיקוח.

אנו סבורים כי פיקוח המכוון למניעה וצמצום הריכוזיות בענף התקשורת צריך להיעשות תוך שילוב מאמצים של הרשויות השונות. בראש ובראשונה, מוסמכת הרשות להגבלים עסקיים להתערב ולפקח על שוק זה. ואולם, בשוק התקשורת קיימים שיקולים וסכנות מיוחדות, החורגות מן הסכנות הרגילות אשר רשות ההגבלים שוקלת. לפיכך אנו ממליצים על הקמתה של רשות מיוחדת לתקשורת, כדוגמת ה-CRTC בקנדה, שתהיה מסוגלת מבחינה מקצועית לפקח טוב יותר על התנהגות המתחרים בענף התקשורת. בידי רשות שכזו המומחיות להעריך סכנות והיכולת להפעיל סנקציות (כגון אי-חידוש זיכיונות/רשיונות) אשר רשות ההגבלים העסקיים אינה מפעילה.

תפקיד נוסף לרשות הפיקוח הוא כאמור אבטחת אמינות ושלמות המידע העובר לידי הציבור. הרשות אינה אמורה להכתיב לחברות ההובלה מה לרכוש ולשדר, או להנהיג מכסות שידור לפי קטגוריות תוכן. עליה להבטיח, תחת זאת, כי החלטות הצפייה אשר מקבל הציבור יהיו מיוזעות ומבוססות על מידע רלוונטי. הרשות שמפקחת על טלוויזיה רב-ערוצית אינה הגוף הציבורי אשר אמור להחליט מה ישודר ב"כיכר העיר",



או מה טוב ומה רע לציבור לראות. אם החברה הישראלית מעוניינת להפעיל שיקול דעת קולקטיבי בסוגיה זו, מן הראוי כי גופים ייצוגיים יעסקו בויכוח עליה. במידה רבה, ויכוח כזה מתנהל בתוככי רשות השידור או באגפי משרד החינוך. רשות הפיקוח היא גוף אשר מומחיותו צריכה להיות מקצועית-טכנית, להבטיח כי פערי מידע אשר מצויים בציבור לא יעוותו את החלטות הצפייה שהוא מקבל.

## 8. מעמדו של השידור הציבורי

### א. חובת שידור

בנייר עמדה מספר 1 (פברואר, 1997),<sup>8</sup> התייחסנו למעמדו של השידור הציבורי, לאופי מימונו ולפיקוח עליו. כאן המקום להזכיר, בעולם תחרותי שיכלול מגוון מובילים ומגוון ספקי תוכן, יש לחזור ולקבוע חובה על המובילים השונים לכלול, לצד הערוצים בתשלום, גם את השידור הציבורי כחלק מכל חבילה בסיסית המוצעת על-ידם. חשיבות ציבורית גדולה יש להבטחת זמינותו של השידור הציבורי לקהל רחב ככל האפשר. הערוצים הציבוריים האלה צריכים לקיים את החלל האלקטרוני הציבורי של התהליך האזרחי – פוליטי ולכן יש להבטיח כי מקבצי ערוצים יכללו בתוכם את הערוצים הציבוריים, במסגרת הסדר רגולטורי – Must Carry. יש להבטיח שערוצים אלה יהיו נגישים לכל צופה בכל חבילה בסיסית שהיא מבלי שהמנוי יצטרך לשלם עבורם תמורה נוספת. לאור העובדה כי שימוש בתשתיות העברת תכנים של הלווין ושל הכבלים מותנה בדמי שימוש, יש להבטיח כי ערוצים ציבוריים ישודרו גם בטכנולוגיה שתהיה נגישה לציבור ללא דמי תשלום קבועים. הנגישות של כל אזרח ללא התניה כלכלית, למידע פוליטי, תרבותי וכלכלי הנה מהותית להמשך קיום חברה המתבססת על שייח דמוקרטי רחב, הכולל את שכבות האוכלוסייה השונות. אמנם לא ניתן להבטיח כי בעולם שבו משודרים מאות ערוצים, הצרכן יבחר לצפות דווקא בשידור הציבורי. למרות זאת, ישנה חשיבות בהבטחת הזמינות לטובת אותם צופים שיהיו מעוניינים בכך.



ההיצע של שידור ציבורי, גם ברמות נמוכות של צפייה, הוא חיוני והכרחי לקיומה והתפתחותה של צריכה לתוכניות שהפקתן מונחית על-ידי ערכים

ציבוריים. לפיכך, צרכי המשטר הדמוקרטי והחברה האזרחית מחייבים את קיום ההיצע האוניברסלי של ערוצי שידור ציבורי וההגנה עליהם גם בתנאים הקשים של תקשורת הנעשית יותר ויותר מסחרית.

הדאגה לקיומם ונגישותם של ערוצים ציבוריים גוברת דווקא עם הרחבת והעשרת רשת השידורים המסחריים. יש אינטרס ציבורי ממדרגה ראשונה ששידורי חדשות ודוקומנטציה הקובעים את נפח האינפורמציה הפוליטית, החברתית והכלכלית הזורמת במערכת לא יצטמקו או יעוותו על-ידי אינטרסים מסחריים או פוליטיים. לשם כך יש לקבוע כללים שיבטיחו את תשתית המימון ואת עצמאות הערוצים הציבוריים בסביבה המסחרית של הטלוויזיה הרב-ערוצית. אם ינקטו הצעדים הנכונים תוכל מערכת השידור הישראלי לעקוף את התהליכים שהביאו לירידת הרמה והנפח של האינפורמציה הפוליטית המשודרת במדינות בהם התחזקה האחיזה של בעלי הון פרטי במערכת התקשורת.

### ב. האתגר לעתיד

כיום השידור הציבורי מצוי במסגרת מרכזית של הערוץ הראשון. גם הערוץ השני הוא ערוץ ציבורי אך במימון מסחרי. בעתיד, עם ריבוי הערוצים, לא תתקיים מגבלה על ערוצי השידור הציבוריים האפשריים. ניתן יהיה לשדר מגוון גדול של ערוצים ציבוריים. האתגר העומד בפני הרשויות, לקצר ככל האפשר את התקופה עד למועד זה וליצור תנאי "תחרות" בתחום השידור הציבורי הלא מסחרי. תחרות בתחום זה תוכל להוביל להקצאת משאבים ציבוריים נוספים לטובת גופים אלו על חשבון שידורים ציבוריים כושלים. הכוונה אינה לתחרות תלוית "רייטינג", אלא לתחרות שמנצחיה ייקבעו על בסיס קריטריונים איכותיים ציבוריים.<sup>9</sup> כך למשל, ניתן להקים ועדה ציבורית לא ממשלתית שתעריך ותקבע את איכות התכנים בערוצים הציבוריים השונים, ותקבע אמצעים ודרכים לתגמול שידורים איכותיים. בנוסף, ניתן יהיה ליצור מגוון שיטות למימון ערוצי שידור ציבורי, התואם את מגוון התכנים והצופים בהם.



**א. מנגנוני תמרון**

בתנאים מסוימים, מנגנוני התחרות בשוק החופשי עשויים להיות אמצעי יעיל יותר מן המנגנון הממשלתי-ביורוקרטי להשגת מטרת אזרחיות ציבוריות. עם זאת, יש מצבים בהם אין תחליף לפיקוח הציבורי מקצועי כאמצעי להגנה על קידום האינטרס הציבורי בתחומי השידור **בעיקר אל נוכח ריכוזי כוח פרטי בתחום התקשורת**. המצב הרצוי ברמה הארצית צריך לאפשר למנגנון השוק החופשי ולמנגנון הרגולטורי לאזן ולרסן זה את זה.

מאחר שמיומן מתאים הוא תנאי חשוב לאיכות הערוצים יש לדאוג לכך שהפתיחות בתחום גידול מספר הערוצים לא תוביל לריבוי ערוצים "עניים" התלויים בעוגת מימון מוגבלת. במצב כזה קיימת סכנה לדלדול הבסיס הכלכלי של רבים מן הערוצים, ובעקבות זאת לירידה משמעותית באיכות התקשורת המתפתחת בישראל, צמצום האפשרות לפיתוח "ניסיונות" יצירתיים חדשים ופגיעה ברמת התרבות תלויית התקשורת.

כאמור, העדר תחרות יכול לפגוע בהפקות מקומיות, אך גם קיומה של תחרות אינו מבטיח בהכרח את ייצורן של הפקות מקוריות איכותיות. לפיכך, יש להיערך ליצירת מנגנוני תימרון להפקות מקוריות ישראליות. זו אינה רק בעיה כלכלית, אלא בעיה לאומית חברתית. יש לקבוע, על כן, מהם "מנגנוני הגביה" היעילים יותר, ומהם "מנגנוני ההקצאה" שיקדמו את המטרות שמבקשים להשיג.

בנושא "מנגנוני הגביה", עולות שאלות דוגמת: האם ההסדר לפיו זכייני הכבלים, חברת הלווין וזכייני הערוצים המסחריים, הם המממנים את עיקר עלות ההפקות המקוריות – כחלק מחובת הפקה – הוא ראוי? האם יש לקבוע "היטל" דומה על סרטי קולנוע זרים שישימש אף הוא למימון הפקות מקוריות? האם יש לשתף גם את ספקי האינטרנט? ההנחה של גישה כזו היא שהנהנים הפרטיים מן הזכויות להרוויח בשוק התקשורת צריכים לתרום למימון תקשורת המשרתת ערכים ציבוריים שאיננה נושאת רווחים או שאינה מתקיימת על-ידי מנגנון השוק. במימון כזה יכולים כמוכן להשתתף גורמים אחרים לא עסקיים.<sup>10</sup> גישה אחרת יכולה להתבסס על כך שקידומם של "ערכים ציבוריים" הנה



יעד לאומי, ועל כן תקשורת המקדמת ערכים אלו צריכה להיות ממומנת מקופת הציבור, קרי, מהעברה תקציבית מתקבולי המיסוי הכלליים.

בנושא "מנגנוני ההקצאה", עולות שאלות דוגמת: האם מן הראוי שחברות הכבלים עצמן הן שתקבלנה את ההחלטה לאיזו הפקה לייעד את כספי ההפקה המקורית? או אולי עדיף שחברות ההפקה הן שתקבלנה את ההחלטה כאשר ההקצאה תעשה על-ידי הקלות במס או תמיכות ישירות דוגמת התמיכות של "המדען הראשי" לשוק הטכנולוגי? או שמא עדיף, למשל, שגוף ציבורי עצמאי ייקבע את ייעוד הכספים והקריטריונים לחלוקת התקציבים?

לכל פתרון בנושא מנגנוני הגביה וההקצאה יתרונות וחסרונות. הבחירה תעשה על סמך קביעה וניתוח של היעדים החברתיים והציבוריים אותם מתכוונים לקדם, ומידת התאמתו של כל מנגנון ליעדים אלו.

### ב. זמינות חלונות מקומיים

בנוסף לשידור הציבורי ברמה הלאומית יש להבטיח במסגרת הטלוויזיה הרב-ערוצית גם חללים אלקטרוניים מקומיים המאפשרים ביטוי של פרספקטיבות וצרכים של ישובים וקהילות המפוזרים בכל רחבי הארץ. חשוב להמשיך ולחייב את זכייני הטלוויזיה הרב-ערוצית לממש את האופציה הטכנולוגית לפיצול בין שידור ארצי ומקומי לצורך שילוב חדשות מקומיות במסך הארצי. ראוי גם ליצור תמריצים לשילוב הפקות מקומיות בלוח המשדרים, דבר שלא צלח עד כה באופן מלא. עידוד היצירה המקומית ושיתוף תושבי האזור בהפקה באמצעות מכללות אזוריות, בתי ספר ומתגייסים עשוי לקדם יצירה מקומית של הקהילה בערוצים ייחודיים אלו, בשל ההתמקדות בתחומי העניין של האזור ותושביו. זוהי גם במה למגזרים סקטוריאליים מצומצמים אשר אינם זוכים לייצוג הולם בערוצים הארציים.

יצירת תשתית שתאפשר יצירת חיי קהילה מקומיים הנה בעלת ערך רב. לצורך כך יש לאתר גופים קיימים שיש בכוחם למלא תפקיד בקביעת תכני השידור, דוגמת מרכזים קהילתיים מועצות מקומיות או עיריות, במקביל לבחינה האם מן הראוי ליזום הקמתם של גופים חדשים במסגרת הקהילה המקומית שתפקידה הייעודי יהיה לסייע בגיבוש ובקביעה של העדפות הקהילה המקומית.





## ג. איכות ופולרליזם תרבותי

בחברה דמוקרטית ראוי שהטלוויזיה הרב-ערוצית תשרת ותשקף פולרליזם של פרספקטיבות ומגוון של תרבויות, טעמים, צרכים חברתיים ותחומי התעניינות. טלוויזיה רב-ערוצית יכולה בתנאים מסוימים להתנוון, לעודד דווקא השממה, הומוגניזציה ומיחזור מופרז של תכני שידור.

טענה מקובלת אך מופרכת בנושא איכות השידורים היא שאיכות היא תכונה של תרבות אליטיסטית גבוהה ולכן לא ניתן לצפות למצוינות ברמת התרבות העממית – הפופולרית. לפי טענה זו הדרישה לאיכות היא בעצם דרישה סמויה להגמוניה של "תרבות גבוהה" או של תרבות הרואה עצמה גבוהה. עמדה זו תומכת במקומות רבים בטיעון נגד פיקוח ובעד חופש תחרות מלא בין השחקנים המרכזיים בשוק תקשורת נתון.

אולם, כל סגנון וצורה תרבותית בין אם מדובר בתרבות "גבוהה" או תרבות פופולרית ואפילו מה שמכונה לעיתים קיטש, יכולה להיות באיכות גבוהה או נמוכה. גם צורות התרבות העממיות או תרבויות שוליים יכולות להיות מיוצגות ברמה גבוהה או נמוכה. איכות יכולה להיות תכונה או אמת מידה המתייחסת לכל ז'אנר או צורה תרבותית מבלי להיות רלבנטית לדירוג בין הז'אנרים ובין צורות התרבות השונות.

יתר על כן, לקנה המידה האיכותי יש פנים רבות ומגוונות. יש מקום להבחנה בין איכות טכנית, איכות אסתטית, איכות בתוכן, איכות בהגשה וכד'. אין, לכן, ניגוד הכרחי בין פולרליזם תרבותי ונורמטיבי ובין הדרישה לשמירת הרמה הגבוהה של השידורים. ניתן לחשוב על איכות כעל אמת מידה המתייחסת לסוגים שונים ואף מתחרים של תרבות ולא דווקא כקריטריון להערכת הסדר הראוי בין סוגי התרבות.

## 10. מסך השידורים הישראלי

בשנים האחרונות דובר הרבה ב"ארון הספרים היהודי" אולם לגבי עיצוב זהותה של החברה הישראלית יש לתת משקל גם לשאלת "מסך השידורים הישראלי". השאלה על טיב מסך השידורים הישראלי מתייחסת הן ליריעת סוגי התוכניות והסוגות הכלולים בתפריט השידורים הארצי, והן לחלקם היחסי בנפח השידורים. כך למשל יש עניין ציבורי לא רק בשידורי חדשות, ספורט, דוקומנטציה, דרמה, פרשנות, בידור, מדע,



חינוך וכו', אלא גם בחלוקה הראויה של משאבים, מועדי השידור ומשכי הזמן שלהם.

מאחר שלהחלטות אלה תהיינה השלכות מרחיקות לכת על החברה, התרבות והפוליטיקה בישראל בשנים הבאות, יש להבטיח את השתתפות הציבור בקבלתן. לפי עצם טבעו של הנושא ברור מאליו שאין בסיס לקביעות נחרצות וחד פעמיות בעניין המסך הישראלי כשם שאין ולא יכולות להיות קביעות נחרצות בנושא תרבות וזהות קולקטיביים בישראל של היום. יחד עם זאת יש לפתוח את הדיון בנושא זה לציבור הרחב ולא להסתפק בכך שהחלטות חשובות ורגישות לעניין קביעת הזהות, התרבות והפוליטיקה הישראלית ימסרו לידי מספר מצומצם של שרים ופקידים, או יתקבלו במסווה של סיסמאות כלליות כגון "שמייים פתוחים", "תחרות כלכלית" או "תרבות חופשית".



כללית מטרתו של נייר עמדה זה היא לחזק את הציבור בגיבוש וייצוג האינטרסים שלו במהלך התהוות מערכת התקשורת הישראלית. היכולת של הציבור לנסח את האינטרסים שלו ולהגן עליהם מול הכוחות הפוליטיים והכלכליים הפועלים במערכת התקשורת חיונית לאבטחת תפקודה הראוי כאמצעי בסיסי של התהליך הדמוקרטי.

להלן כמה מן המסקנות העיקריות של דיוננו:

1. התפקיד העיקרי של מדיניות ציבורית בתחום התקשורת הוא לטפח את התפתחותה של מערכת מתקדמת המסוגלת לשרת את מכלול הצרכים הפוליטיים, החברתיים, הכלכליים והתרבותיים של ישראל. לשם כך יש צורך בהקמת גוף מרכזי בלתי תלוי ומקצועי שיוכל לייצר פרספקטיבה כוללת על מערכת התקשורת ועל צרכיה.
2. דווקא משום שמערכת תקשורת מודרנית חייבת להתבסס על שילוב בין גזרות הפועלות על בסיס מימון פרטי, על הציבור ונציגיו להיות ערים לנטייה של כוחות כלכליים ופוליטיים לשתף פעולה כדי למקסם רווחים ולרכז שליטה על חשבון האינטרס הציבורי.
3. טלוויזיה רב-ערוצית ראויה צריכה להיות נתונה בתוך מסגרת של כללי משחק שמצד אחד מעודדים יזמים פרטיים להיכנס לשוק התקשורת ולהשקיע בו ומצד שני מגינים על הציבור מפני הונאה, הסתה, גזענות, עידוד לאלימות וכו'.
4. כמו כן, על מדיניות התקשורת לשרת את חיזוק וטיפול התנאים לחופש הבחירה של האזרח בשוק התקשורת. האמצעים למטרה זו כוללים:
  - א. עידוד ריבוי תשתיות הולכה אשר למרות ההשקעה הגדולה מאפשרות לצרכני התקשורת ליהנות מפירות התחרות בין בעלי תשתיות.
  - ב. מדיניות של הפרדה בין ספקי הולכה לספקי תוכן (אף כי במצבים חריגים ולזמן קצוב יתכן שילוב של בעלויות תוכן והובלה במטרה לעודד השקעות בתשתית).



- ג. עידוד כניסת ספקי תוכן חדשים לשוק התקשורת במטרה להבטיח ריבוי של ספקי תוכן מכל הסוגים.
- ד. הקפדה כללית על מניעת בעלויות צולבות בתחום התקשורת.
5. את נושא הסדרת התכנים יש להשאיר בדרך כלל לתחרות בין כוחות השוק החופשי. עם זאת יש מקום להפרדה בין תנאי תחרות בין ספקי תכנים בשוק המקומי לבין ספקי תכנים ממקורות זרים. לגבי קניית תכנים בחוץ לארץ יש הגיון בהיתר שיתוף פעולה בין סוכני תכנים מקומיים כדי להוריד את מחיר הקניה בתנאי ששיתוף פעולה כזה לא יגלוש לתחום שוק התכנים המקומי. יש כמו כן לדאוג לכך שהיתרונות שבשיתוף פעולה כלפי שוק התכנים החיצוני יתבטאו במחיר לציבור ולא רק ברווחים של המתווכים.
6. גם בתחום ההפקות המקוריות יש כאמור לעודד את פעולת כוחות השוק החופשי אך יחד עם זאת יש לבנות ולקיים מערך תמיכה ממקורות ציבוריים לא ממשלתיים ומפילנטרופיה כדי למנוע את הנוקים הצפויים מכשלי שוק בתחום זה.
7. שוק חפשי בתחום התכנים אינו מבטל את הצורך בפיקוח על שמירת כללי אתיקה יסודיים בתחום הפצת תכנים בתקשורת. פיקוח כזה ראוי שיוחל באופן ישיר על מפיקי התכנים ורק במקרים בהם אין פיקוח כזה מעשי יש להחילו על מובילים.
8. על הרשויות המוסמכות לקבוע תקנים לטכנולוגיות ומוצרי תקשורת ולפקח על כיבודם לצד תמיכה ועידוד לחדשנות טכנולוגית.
9. בשל חשיבות יידוע הציבור על החלופות העומדות לבחירתו בשוק התשתיות והתכנים בתקשורת יש לעודד את פעולתם של גופים וולונטארים כספקי אינפורמציה מהימנה לציבור כצרכן תקשורת. אם גופים עצמאיים (כגון ארגוני צרכנים) כאלה אינם בנמצא על המדינה למלא תפקיד זה.
10. על המדינה להבטיח את החובה של גופים משדרים להנגיש (מלשון נגישות) את הערוצים הציבוריים בחבילת הבסיס או בכל חבילות השידור המסחריות.
11. יש לדאוג לכך שהרמה המקצועית של הגורמים המפקחים העומדים מול השוק הפרטי לא תהיה נמוכה מן הרמה המקצועית של המומחים המשרתים את החברות הפרטיות עליהן מוחל הפיקוח.

## נספח: גופים רגולטורים

מטרתם של גופים עצמאיים ובלתי תלויים, כמו אלו שיובאו להלן היא פיקוח על פעילות שוק התקשורת והצבת קנה מידה איכותי לתפקודו בתחומי תוכן, טכנולוגיות, בעלויות, מידע לציבור ומתן אפשרות לתלונות. הגופים דואגים לאזן בין האינטרס הציבורי לבין זה העסקי, תוך מתן אפשרות לתחרות בין החברות המשדרות.

### אנגליה

#### ITC – Independent Television Commission

הקמת הגוף מבוססת על חוקי השידור הבריטי משנת 1990 ו-1996. מבנה ה-ITC מחולק למספר מחלקות העוסקות בתחומים השונים של השידור: תוכניות וכבלים, פרסום וחסות, הנדסה, רגולציה כלכלית וקשרי ציבור. בין סמכויותיו: (א) הוצאת רשיונות המאפשרים לחברות טלוויזיה מסחריות לשדר בתוך בריטניה וממנה. בין אם המדובר בשידורי תדרים אוויריים, כבלים ולווין המועברים באמצעים אנלוגיים או דיגיטליים. (ב) רגולציה של שידורים אלו באמצעות פיקוח על ביצוע השידור בהתאם לדרישות הרשיונות, הקודים וקווי הנחיה של רשיונות ה-ITC בתחומי תוכן ותוכניות, פרסום, מתן חסות וביצוע טכני. (ג) מחובתו להבטיח מגוון רחב של שירותי טלוויזיה המוצעים ברחבי בריטניה שהם ברמה גבוהה ועונים על טווח רחב של טעמים ואינטרסים. (ד) הבטחת תחרות הוגנת ויעילה באמצעות פיקוח של שירותי השידור. (ה) בדיקת תלונות ופרסום הממצאים.

[www.itc.org.uk](http://www.itc.org.uk)

### ארצות הברית

#### FCC – Federal Communications Commission

סוכנות עצמאית של ממשלת ארה"ב עם אחריות דיווח לקונגרס האמריקאי. ה-FCC הוקמה מכוח חוק התקשורת האמריקאי משנת 1934



והיא אחראית על הרגולציה של תקשורת פנים מדינתית ובינ"ל באמצעות רדיו, טלוויזיה, תקשורת קווית, לוויין וכבלים. ה-FCC מנוהל על-ידי חמישה ניצבים הממונים על-ידי הנשיא ובאישור הסנאט לתקופה של חמש שנים. הנשיא ממנה אחד מהניצבים לשמש כיושב ראש. רק שלושה ניצבים מאותה המפלגה יכולים לשמש בו זמנית בתפקיד. לאיש מהם אסור שיהיו אינטרסים כלכליים באחד מהעסקים בהם מעורב ה-FCC.

צוות ה-FCC מאורגן בחלוקה פונקציונלית. ישנם שבעה משרדים תפעוליים, העוסקים בתחומים השונים: שירותי כבלים, מוליכים ציבוריים, מידע לצרכן, אכיפה, קשר בינ"ל, תקשורת המונים, וטלקומוניקציה אלחוטית. משרדים אלו אחראים לפיתוח תוכניות רגולטוריות ויישומן, עיבוד בקשות לרשיונות או היתרים אחרים, ניתוח תלונות, עריכת חקירות והשתתפות בתהליכי השימוע של ה-FCC.

[www.fcc.gov](http://www.fcc.gov)

## קנדה

### CRTC – Canadian Radio-television Telecommunications Commission

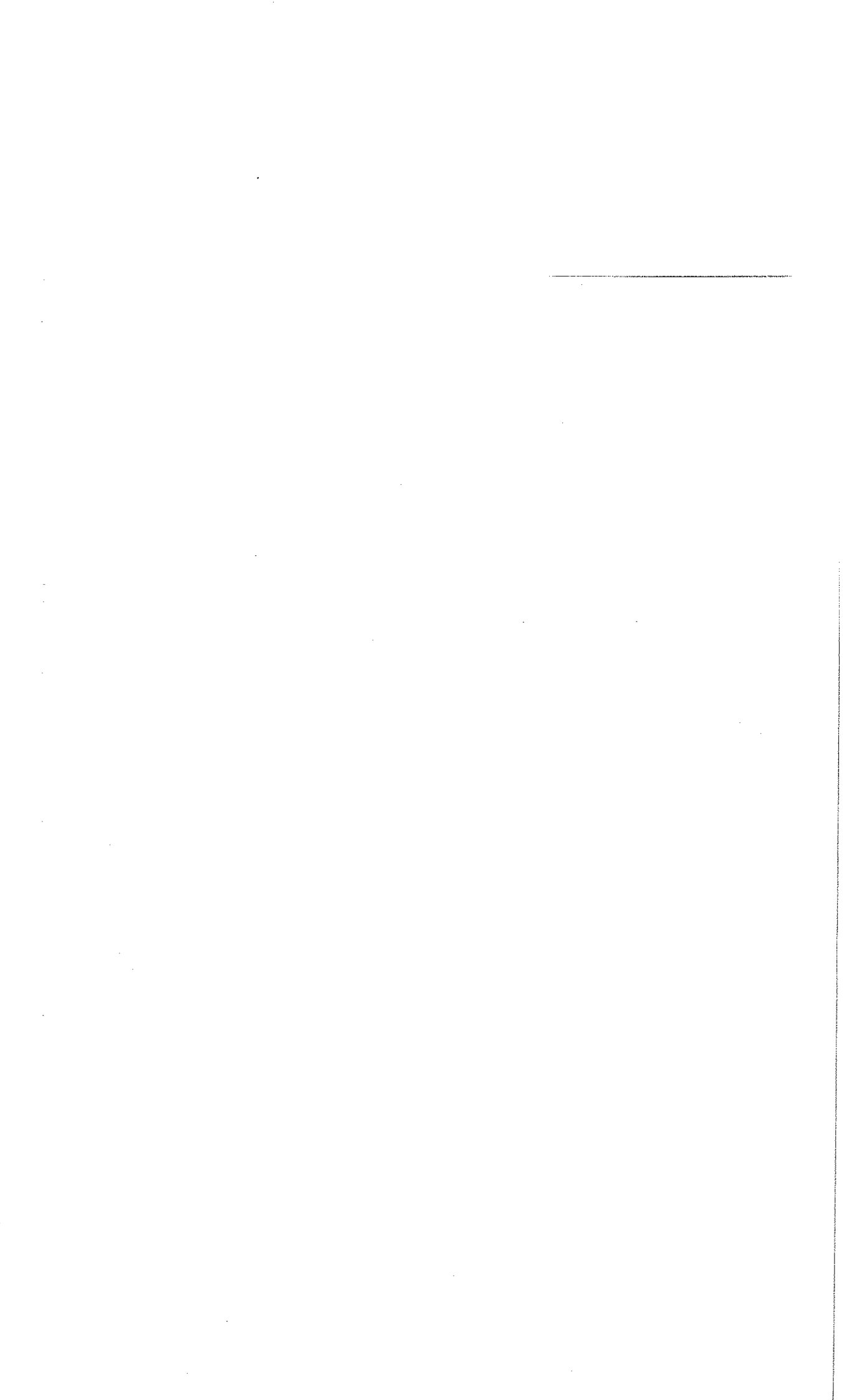
ה-CRTC הוקם בקנדה על-ידי הפרלמנט בשנת 1968. זוהי רשות ציבורית עצמאית המעוגנת בחוק הוועדה הקנדית לרדיו-טלוויזיה וטלקומוניקציה משנת 1985 ומדווחת לפרלמנט באמצעות השר למורשת קנדית (Canadian Heritage). בסמכותה של ה-CRTC לקבוע רגולציה ולפקח על מערכת השידור הקנדית באספקטים שונים, כמו כן לקבוע רגולציה לספקי שירותי טלקומוניקציה ומוליכים ציבוריים הכלולים בהגדרה של החקיקה הפדרלית. סמכויות הרשות נגזרות בתחום השידור מחוק השידור הקנדי (1991). חוק זה בא להבטיח שלאזרחים הקנדים תהיה גישה למגוון רחב של תוכניות קנדיות באיכות גבוהה. בתחום הטלקומוניקציה נגזרות סמכות הרשות מחוק הטלקומוניקציה הקנדי (1993), שמטרתו להבטיח כי תתקיים גישה למערכת טלפונים אמינה ושירותי טלקומוניקציה נוספים במחירים הולמים. בתחומים מיוחדים אחרים נגזרות הסמכות מחוקי הפרלמנט העוסקים בחברות טלקומוניקציה. המטרה היא להבטיח איזון עדין בין במסגרת האינטרס הציבורי בין שיקולים תרבותיים, חברתיים ומטרות כלכליות של החקיקה בשידור



ובטלקומוניקציה. במסגרת החוק ממנה הפרלמנט עד 13 נציבים במשרה מלאה ושישה נציבים בחצי משרה לכהונות מתחדשות של עד חמש שנים. הנציבים במשרה מלאה מקבלים את ההחלטות ארוכת הטווח הנוגעות לטלקומוניקציה ובשיתוף הנציבים החלקיים מתקבלות ההחלטות הנוגעות לשידור.

[www.crtc.gc.ca](http://www.crtc.gc.ca)







## הערות

1. מונופול טבעי הוא מצב בו עצם התחלת הייצור או אספקת השירותים כרוכה בהשקעה משמעותית ביצירת תשתית, בעוד שההוצאה השולית לייצור כל יחידה נוספת היא נמוכה מאד. למונופול טבעי יתרונות לגודל יותר מאשר למונופול רגיל בבואו להפיק רווחי יתר ממצב השוק שלו. מתחרים נמנעים להיכנס לשוק בגלל ההשקעה הקבועה הגבוהה בעת החדירה. יתרה מכך, בענף כזה, בו קיימים יתרונות לגודל, קיים תמריץ לחברות הפועלות להתמוגג ולאחד פעילות יצרנית, דבר המאיים באופן מתמיד על קיומה של תחרות.
2. מונח ה-UNBUNDLING מתייחס לגישה חופשית לשימוש ברשת, כאשר מבקשים להבטיח שימוש בתשתית גם למתחרים של בעל התשתית תוך תשלום תמורה עבור השימוש בתשתית, או באמצעות קישור גומלין, בו מבקשת חברת תשתית אחת לעשות שימוש באמצעות נקודות חיבור לתשתית של חברת הולכה אחרת.
3. כגון: English Heritage, Canadian Heritage ועוד. תמיכה נוספת באה לידי ביטוי באמצעות ארגונים התומכים ביצירה מקומית על בסיס קריטריונים מקצועיים, תרבותיים ואומנותיים. תמיכה להפקות וכן לשיווק היצירה. בפעילות זו מתמקדים ארגונים כמו ה-British Screen, Telefilm Canada, Canadian Television Fund-ה-British Film Institute, Finance ועוד.
4. המכון הישראלי לדמוקרטיה מתכוון לפרסם בעתיד הקרוב מסמך מיוחד אשר ידון בנושא זה.
5. דוגמאות לפיקוח מקצועי ומקיף מסוג זה ניתן למצוא במספר מדינות אשר עושות שימוש בגופים רגולטורים שונים. בארה"ב בפעילות ה-FCC (Federal Communication Commission), בקנדה על-ידי ה-CRTC (Canadian Radio-television Telecommunications Commission) ובאנגליה על-ידי ה-ITC (Independent Television Commission).
6. חוק הבזק, התשמ"ב-1982 (תיקון אחרון 10 לינואר, 2000).



7. חוק לעידוד ההפקה של יצירה ישראלית מקורית בשידורי הטלוויזיה (תיקוני חקיקה), התשנ"ו 1996.
8. **רפורמה בשידור הציבורי**, נייר עמדה מספר 1, המכון הישראלי לדמוקרטיה, פרופי ירון אורחי, ד"ר עמרי בן שחר וגבי רחל לאל, 1997.
9. המכון הישראלי לדמוקרטיה מכין מסמך שיכיל פירוט וניתוח של קריטריונים איכותיים להערכה ושיפוט של תוכניות טלוויזיה מכל הז'אנרים.
10. בבריטניה לדוגמא, נקבעו בשנת 1993, חמישה תחומים אשר זוכים לתמיכה הכספית של הלוטו הלאומי הבריטי (National Lottery) והם: ספורט, אומנויות, מורשת, צדקה ופרויקטים מיוחדים לציון המילניום החדש. בשנת 1998 נוסף תחום בשם – "הזדמנויות חדשות" המתמקד בחינוך, בריאות וסביבה. האחריות לחלוקת הכספים אינה רק בידיה של הממשלה, אלא גם באחריות ארגוני חלוקה עצמאיים, ביניהם: ארבע מועצות תרבות לאומיות (National Arts Council), מועצת הסרטים (Film Council), קרן מורשת (Heritage Lottery Fund) ועוד. גופים אלו מקבלים את החלטותיהם באופן עצמאי, אך במסגרת הנחיות מדיניות הממשלה. ההנחיות מדגישות את הצורך לחלוקה גיאוגרפית הוגנת של התמיכות. אחד הגורמים המרכזיים ביותר לגידול בהפקות הקולנוע הבריטיות הוא התמיכה של הלוטו הלאומי, באמצעות מועצות התרבות (www.culture.gov.uk).

## ניירות עמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה

- רפורמה בשידור הציבורי  
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר עמרי בן-שחר וגבי רחל לאל
- עקרונות לניהול ולתקצוב על-פי תפוקות במגזר הציבורי  
פרופ' דוד נחמיאס ואלונה נורי
- הצעת חוק השב"כ: ניתוח משווה  
אריאל צימרמן בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- דתיים וחילוניים בישראל: מלחמת תרבות?  
פרופ' אביעזר רביצקי
- לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל  
פרופ' דוד נחמיאס, מרל דנון-קרמזין ואלון יראוני
- היועץ המשפטי לממשלה: סמכות ואחריות  
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס
- הסתה, לא המרדה  
פרופ' מרדכי קרמניצר וחאלד גנאים
- בנק ישראל: סמכות ואחריות  
פרופ' דוד נחמיאס וד"ר גד ברזילי
- השתלבות קבוצות "פריפריה" בחברה ובפוליטיקה  
בעידן השלום: א. החרדים בישראל  
פרופ' מיכאל קרן וד"ר גד ברזילי
- מבקר המדינה: סמכות ואחריות  
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס
- חופש העיסוק  
פרופ' מרדכי קרמניצר, ד"ר עמרי בן-שחר ושחר גולדמן
- הפריימריס המפלגתיים של 1996  
גדעון רהט ונטע שר-הדר



- השסע היהודי-ערבי: מאפיינים ואתגרים  
עסאם אבו-ריא ופרופ' רות גביון
- 100 הימים הראשונים  
פרופ' דוד נחמיאס וצוות המכון הישראלי לדמוקרטיה
- הרפורמה המוצעת במערכת בתי המשפט  
שחר גולדמן בהנחיית פרופ' רות גביון ופרופ' מרדכי קרמניצר
- תקנות ההגנה (שעת חירום) 1945  
מיכל צור בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- חוק ההסדרים: בין כלכלה ופוליטיקה  
פרופ' דוד נחמיאס וערן קליין
- פסיקת הלכה בשאלות מדיניות  
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- הרבנות הממלכתית: בחירה, הפרדה וחופש ביטוי  
איל ינון ויוסי דוד
- משאל-עם: מיתוס ומציאות  
דנה בלאגדר וגדעון רהט
- השסע החברתי-כלכלי בישראל  
איריס גרבי וגל לוי בהנחיית פרופ' רות גביון
- מדינה משפט והלכה  
א. מנהיגות ציבורית כסמכות הלכתית  
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- מעברי שלטון בישראל: השפעות על מבנה הממשל ותפקודו  
פרופ' אשר אריאן, פרופ' דוד נחמיאס ודורון נבות
- העדפה מתקנת בישראל: הגדרת מדיניות והמלצות לחקיקה  
הילי מודריק אבן-חן בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר ופרופ' דוד נחמיאס
- הטלויזיה הרב-ערוצית בישראל: ההיבט הציבורי  
פרופ' ירון אורחי, ד"ר זוהר גושן וגבי חני קומנשטר

ניתן לרכוש את ניירות העמדה במכון הישראלי לדמוקרטיה

ת.ד. 4482, ירושלים 91040, טלפון: 02-5300888, 02-202222-1-800, פקס: 02-5300870





future. Next, the central elements needed for the development and advancement of competition are presented: cable versus satellite; separation of content from carrier; multiplication of competitors; the influence of competition on content; technological advances and public oversight; concentration and cross-ownership; the status of public broadcasting; development and encouragement of local programming; and the cultural profile of the Israeli TV screen. The paper ends with a summary and list of recommendations.



collective interest of the various communities of viewers, as well as the interest of the public at large.

This position paper takes a synoptic perspective on the various components of the public interest in the multi-channel television system in Israel. In our opinion, each decision or move that can affect the structure of the multi-channel television system must be examined first and foremost for its influence on the following factors:

- Viewer's range of choice of channel packages in order to optimize the fit between the viewer's pocket and his preferences;
- The status and accessibility of public channels within the framework of the multi-channel system;
- The production and the free flow of reliable information about the political, social and economic reality and the proliferation of high-level, varied commentary concerning developments within that reality;
- Maintenance of conditions of competition and funding that promise diverse and high-quality programming on the system seen as a whole;
- Viewer's influence on the menu of programming, including an appropriate mix of locally-produced and acquired programs, documentaries and entertainment shows;
- Reducing or eliminating the problem of cross-ownership in the Israeli media.

Since not every kind of competition has an outcome commensurate with the public interest, the democratic process and individual freedoms, it is preferable to opt for a mix of competition and professional regulation that will result in a worthy balance between these values and the legitimate economic interests of the players in the communications market.

This position paper opens by presenting the background for a discussion of the TV market as it is today and as it should be in the



## **MULTI-CHANNEL TELEVISION IN ISRAEL: THE PUBLIC ASPECT**

*by Professor Yaron Ezrahi, Dr. Zohar Goshen and Ms. Hanny Comaneshiter*

The Israel Democracy Institute attributes great importance to the public aspect of the shape and organization of Israel's multi-channel television map. Political, cultural and social life in Israel are influenced, and have been influenced for many years, by the decisions that set the operating terms for Israel's TV channels. These decisions determine the development of patterns of competition in this communications market; the guidelines for public oversight and the authority placed in the hands of the supervising institutions; the choices that form the range of incentives that motivate the behavior of the network franchisees and the producers and programming directors at the various channels; and of course the behavior of the viewing public.

It is true that the laws that govern Israel's electronic media generally express worthy public values and needs. However, it is possible to identify a clearly developing gap between the standards set by law and their actual application by the television franchisees. In the area of implementation, economic and political interests exert unceasing pressure, both visible and hidden, on ministers, civil servants and public representatives responsible for carrying out oversight.

Under these circumstances, a special effort must be made by independent bodies to help the unorganized viewing public to identify and define its interest, to represent it, and to support the representatives of the public and those who work on its behalf in defending the public interest in the multi-channel TV arena. By this we mean both the interest of the individual viewer and the

