



12 פברואר 2018

המכון הישראלי לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מר אמיר אלשטיין

יו"ד הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

מר ברנרד מרכוס

יו"ד בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר

יו"ד המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ד של כבוד

חברי הוועד המנהל

אלוף (מיל') אורנה ברביבאי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מול מועלם

מר סלי מרידור

מר אבינועם נאור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

מר אליוט אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלבוים, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייד, ארה"ב

ד"ר אימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

השופטת דליה דורנר, ישראל

פרופ' רונוлд דניאלס, ארה"ב

השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

השופט מאיר שמגר, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סיס, פרס, אסטרטגיה

פרופ' יודיה צ' שטרן, מחקר

פרופ' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים

אלוף (מיל') עמחי אילון

פרופ' חנוך דגן

פרופ' תמר הרמן

פרופ' מוסטפא כבהא

פרופ' עמחי כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' איתן שיינסקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק ברמון

לכבוד

ח"כ יואב קיש, יו"ר הוועדה המשותפת לוועדת הכלכלה והכנסת

ח"כ איתן כבל, יו"ר וועדת הכלכלה

חברי הוועדה

שלום וברכה

הנדון: הצעת חוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' ...), התשע"ז-2017

ראשית, נברך על פרסום טיוטת הצעת החוק. הדרך שבה פעלה הוועדה עד כה, ללא נוסח מסודר המאפשר לראות את התמונה בכללותה – היא דרך בעייתית ולא ראויה ככל שמדובר בנושא כה מורכב ורב צדדים כמו הנושא שלפנינו.

שנית, נדגיש, שוב – כי הצעת החוק שאושרה בוועדת השרים לחקיקה היא הצעה לתיקון חוק התקשורת. הנוסח שלפנינו מתקן את חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו. ראוי לזכור כי מדובר בחריגה מנוהל חקיקה רגיל והוא משקף בהילות יתר של המחוקק.

שלישית, נבטא תמיכה בחלק מן הסעיפים שבהצעת החוק שלפנינו, המבטאים נישוח עשבים ומיקוד רגולטורי רצוי ונדרש מזה זמן רב, שהדוגמא הטובה להם היא ביטול סמכות המועצה לאשר מראש לוחות שידורים.

רביעית, נעיר להלן את הערותינו בנוגע להצעת החוק. נעסוק בעיקר בסעיף המטרות של החוק, במדידת השוק כבסיס להגדרת כניסה למתחמים רגולטוריים שונים, בסוגיית הבעלויות והממשל התאגידי, ובפיקוח על החדשות.

טענותינו, בקצרה, הן:

- א. יש לחדד את סעיף המטרה של החוק ובעיקר לא לבלבל בין תחרות לבין האפשרות לתת ביטוי למגוון דיעות בחברה הישראלית. התפיסה שלפיה רק עידוד תחרות הוא שנדרש כאן היא תפיסה תמימה ומיתממת.
- ב. יש לאסור תוכן שיווקי גם בתוכן דוקומנטרי ולהוסיף הוראות נוספות לעניין הסדרתו בחקיקה.
- ג. הפחתת ההפקות הקנויות לטובת הפקות עצמיות היא טעות, מנוגדת להמלצות וועדת אייל, ותוביל לכשלי תחרות בשוק ההפקה.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

ד. סימן חי' לחוק והתוספות לעניין בעלי רישיונות זעירים הוא חקיקה שלא תהיה אפשרות ליישמה, ולפיכך סוג של אחיזת עיניים רגולטורית. כבר כיום מתקשה הרשות השנייה לבצע בקרה תקציבית פשוטה יותר הנוגעת, למשל, לחובות ההוצאה על תוכן ולמבנה ההפקה ומידת ההלימה שלה עם הכללים הרגולטוריים הקיימים. אין בחוק או במציאות הקיימת ברשות כלים לאפשר את המוצע בהצעת החוק.

ה. ההסדר הנוגע לפיקוח על חדשות לערוצים זעירים והפטור מהקמת חברת חדשות הוא גם הסדר מאחז עיניים. אם הרשות השנייה צריכה לפקח על כל הכללים המפורטים, אות היא שהמחוקק אינו סומך על התחרות החופשית שתעשה זאת לבדה. אם הרשות השנייה צריכה לפקח על הכללים – דה רגולציה בוודאי שלא תהיה כאן. לכן, ההסדר אינו הגיוני וגם אינו נצרך. כל בעל רישיון, בכל גודל, המבקש לשר חדשות, יתכבד ויקים חברת חדשות.

נשמח לעמוד לרשותכם בכל הבהרה שתידרש

בברכה חמה

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

עו"ד אלעד מן

עמיתה בכירה וראשת התוכנית לרפורמות במדיה

יועץ משפטי

המכון הישראלי לדמוקרטיה

הצלחה, התנועה לחברה צרכנית הוגנת



סעיף 2 להצעת החוק המבקש לתקן את סעיף 5 לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו הוא סעיף ראוי. תפיסת הטלוויזיה המסחרית בישראל כטלוויזיה מסחרית – ציבורית היתה בעלת ערך עם חקיקת חוק הרשות השנייה אך לאורך השנים נוצר הצורך לעדכן את הסעיף.

1. סעיף קטן (ב) (1) לחוק הקיים הקובע כי הרשות תפעל "לקידום היצירה העברית הישראלית" הפך ל"להבטיח השקעה בהפקות מקומיות, בתוכניות סוגה עלית ובשידורי חדשות". תיקון זה אינו ברור. מדוע לא לפעול לקידום היצירה הישראלית? אכן, יצירה ישראלית יכולה להיות גם בשפות אחרות, כגון ערבית ורוסית, אבל קשה להבין מדוע להוריד זאת ולהחליף בהגדרות צרות מידי. זאת, בפרט שהגדרת "סוגה עלית" היא אחת ההגדרות שהמשך החוק מבקש להחליפן ב"הפקה ישראלית" ככל שמדובר בערוץ זעיר (ראו סעיף 71ח (ד). מוטב היה לפיכך לכתוב – "לקידום היצירה הישראלית ולהבטחת השקעה בהפקות מקומיות".

2. סעיף קטן (ב) (1) להצעת החוק קובע, כאמור, "להבטיח השקעה בהפקות מקומיות, בתוכניות סוגה עלית ובשידורי חדשות". יש יותר מאשר אחיזת עיניים בסעיף זה כאשר כל תכליתו של התיקון לפטור כמה שחקנים שמהותם ידועה היטב – בדיוק מחובת ההשקעה בשידורי החדשות.

3. סעיף קטן (ב) (6) בחוק הקיים, הקובע כי הרשות תפעל "למתן ביטוי מתאים למגוון התרבותי של החברה הישראלית באזורי הארץ השונים ובצורות ההתיישבות השונות ולהשקפות השונות הרווחות בציבור" הוחלף במילים "לעודד את התחרות, בין היתר, באמצעות הסרת והנמכת חסמי כניסה לתחום השידורים". **האמירה שלפיה אין יותר צורך בפלורליזם רעיוני וקידום מגוון תרבותי – היא אמירה בוטה ומהדהדת. תמוה שהיא באה דווקא מצד מי שחלק ניכר מתכלית הצעת החוק שלפנינו היתה עבורם הצלת ערוץ 20 – המבטא קול שונה ומוסיף למגוון ההשקפות הרווחות בציבור.**

סעיף זה מבטא את אחד הכשלים המשמעותיים ביותר בתפיסה של ניסוח כלל התיקון לחוק שלפנינו. לדעת מנסחיו, אין עוד צורך בהבטחת מגוון דיעות, השקפות ותרבויות – וזאת משום שעידוד התחרות והסרת חסמי כניסה לתחום השידורים יעשו זאת כבדרך קסם. **ובכן, לתפיסה זו אין על מה לסמוך. כפי שכתבנו כבר בעבר, הנחת התחרות משמעה שתחרות בין ערוצים ופלטפורמות שידור, תוביל בהכרח לפלורליזם תוכני. זו הנחה בעייתית הטעונה הוכחה – שלא נעשתה לגביה שום עבודה בדיוני הוועדה, שחבריה מיהרו לחבר טבלאות ולבדוק תתי סעיפים בחוק הרשות השנייה – אך לא עסקו בכך בשום אופן שניתן לכנותו רציני.**

גם התפיסה לפיה הרחבת כמות השחקנים וההיצע בשוק יגרמו לכך ששידורי הערוצים המסחריים, הממומנים מפרסומות, ישקפו את פני החברה הישראלית על כל גווניה וקולותיה, היא תפיסה שאין בה ממש לטווח ארוך. בשוק טלוויזיה קטן, בעידן של הגירת תקציבי פרסום לדיגיטל וסטגנציה בתקציבי פרסום הנוגעת לשווקים משיקים ולהרכב הבעלות בשוק התקשורת – היצע במונח הצר לא בהכרח יוביל למגוון רעיוני. לערוץ מסחרי יש עניין לקלוע בעיקר לטעם קהל מסוים, וזה – בכל הכבוד, אינו קהל של ימין או שמאל. זהו קהל המושך מפרסמים. האם מדובר על קהל שהוא "כל גווניה וקולותיה" של החברה? בוודאי שלא.

ב. סמכויות המועצה: מתוך סעיף 24 העוסק בסמכויות המועצה מבקשת הצעת החוק למחוק את הסמכות בסעיף קטן (3) לקבוע כללים לגבי מועדי השידורים. אם, כאמור בסעיף המטרות, מבקשת הצעת החוק להמשיך ולהגן על קטינים, מוטב להשאיר סמכות זו על כנה. זהו הכלי הרגולטורי החשוב ביותר בהגנה על קטינים, כל עוד קיימת קבוצה משמעותית באוכלוסיה הצורכת משדרי טלוויזיה בצורה אנלוגית (כלומר, לא באמצעות VOD).

ג. סמכויות המנכ"ל: מתוך סעיף 28(א) העוסק בסמכויות המנכ"ל מבקשת הצעת החוק למחוק את הסמכות בסעיף קטן (6) העוסקת בסמכות המנכ"ל "לייעץ למורשים לשידורים בכל הנוגע לקיום השידורים". אם המעבר למשטר חודרני פחות הוא מעבר כן ואמיתי, מוטב דווקא להשאיר סמכות זו של "פרה-רולינג" אשר תאפשר לשחקנים השונים להיוועץ במנכ"ל בטרם יקבלו החלטות.

ד. הגנת הצרכן: הצעת החוק מבקשת לקבוע כי סעיף 85 וסעיף 88(3) לא יחולו על בעל רשיון זעיר. סעיפים אלה עוסקים בזמן המירבי לשידור פרסומות בכל שעת שידור ובסמכות המועצה לקבוע כללים באשר ל"עיתויים של תשדירי הפרסומות במסגרת השידורים, משך הזמן המרבי לכל תשדיר כאמור, ומרווח הזמן בין תשדירי פרסומות שונים, תוך מגמה לשדר את תשדירי הפרסומות במרוכז". סעיפים אלה הם סעיפים קלאסיים של הגנת צרכני הטלוויזיה, ואין שום הצדקה לוותר עליהם גם כשמדובר בבעל רשיון זעיר. תפיסת העבודה של סעיפים אלה היא הותרת איזון בין ה"ריאות הירוקות" של התוכן הטלוויזיוני לבין שידורי הפרסומות ומניעה של השפעת יתר על הקהל, שהיא תוצר לוואי מבוסס מחקרית של אורך משדרי הפרסומות, המרווחים ביניהם ועיתויים.

ה. תוכן שיווקי: סעיף 14 להצעה, מבקש לתקן את סעיף 83 לחוק ולאפשר שילוב של תוכן שיווקי. כפי שכבר כתבנו בעבר, זהו סעיף ראוי, אלא שיש לחדד אותו.

ראשית, יש להוסיף לסעיף (ג) (1) קביעה מפורשת, בחקיקה ראשית, לפיה לא ניתן יהיה לשלב תוכן שיווקי בתוכניות דוקומנטריות. חובה לזכור שמהותן של תוכניות דוקומנטריות בכך שהן מתעדות את המציאות ומתארות אותה. שילוב תוכן שיווקי בתכנים אלה אינו



שונה לפיכך בפרוטנציאל ההשפעה שלו מאשר שילוב תוכן שיווקי במשרדי חדשות וסדר יום. אין להשאיר זאת לשיקול דעתה של המועצה.

שנית, יש להוסיף לסעיף (ג) (2) העוסק בהוראות לעניין חובת סימון ויידוע של תוכן שיווקי את המרכיבים הבאים:

- הפניה מפורשת לסעיף 7 (ג) (1),(2), לחוק הגנת הצרכן העוסק בשילוב פרסום בתוכן, וזאת על מנת להתאים בין ההגדרות ולמנוע מצב שבו חוק הרשות השניה יהפוך ל *lex specialis* לעומת חוק הגנת הצרכן ויאפשר לשדר בטלויזיה תוכן שיווקי העשוי להוות הפרה של חוק הגנת הצרכן לו ישודר באמצעי תקשורת אחרים.
- הוראה מפורשת הקובעת סמכות לקבוע כללים מיוחדים בנוגע לתוכן שיווקי שמימונו מגיע ממשרד ממשלתי או מרשות מקומית, וכן לסימון תוכן שיווקי כזה. לתוכן שיווקי המגיע ממשרדי הממשלה, וכידוע מדובר בתופעה נפוצה (על אף שהיא אסורה) יש היבט של תעמולה ושל שכנוע רעיוני, מעבר להיבט של הגנת צרכן באשר לצריכת מוצרים מסחריים. לאור רגישות זו, יש להוסיף הסמכה מפורשת למועצה לטפל בכך, והרי מדובר במוצר שעשוי להיחשב "מוצר מזיק" לא פחות מאשר מוצרים אחרים.
- הוראה מפורשת הקושרת בין משדרים המכילים תוכן שיווקי לבין חוק סיווג וסימון משדרים, כך שמשדר שיש בו תוכן שיווקי יסומן בתוך מערכי ה-ERG ככזה ויאפשר לצופים לבחור שלא לצפות בו. בעידן שבו ניתן לדלג על פרסום גלוי אך לא על תוכן שיווקי, ובהנחה שהתכלית היא הגנה על אוטונומיה של צרכנים לבחור לאלו רמות של פרסום ברצונם להיחשף, נדרשת תוספת זו.
- הוראה מפורשת המסמיכה את המועצה לקבוע כללים בנוגע לחשיפת צופים ל"זמן מותג". זמן מותג הוא משך הזמן שבו נחשף צופה לפרסום, גלוי או סמוי, לאותו מוצר או שירות, במשבצת זמן של תוכנית. מחקרי שיווק מלמדים כי ההשפעה על הצרכנים היא הרבה ביותר כאשר הם נחשפים במקביל לפרסום גלוי וסמוי באותה משבצת זמן. לפיכך, אם במשדר מסויים יוטמע תוכן שיווקי למוצר כלשהו, יש לאפשר למועצה להגביל את החשיפה אליו בדרך של פרסום גלוי, ולהיפך.

ו. כללי בעלות על ערוצים: הצעת החוק מבקשת לתקן את סעיף 41 (ב)(4) ולאפשר לבעלים יחיד ולבעלים זר להעלות את אחוזי הבעלות שלהם מחמישים ואחד אחוזים לשבעים וארבעה אחוזים.

סוגיית היקף הבעלות בבעל רשיון לשידורי טלוויזיה נוגעת לשאלות של מידת השליטה וההשפעה שיש לבעלים יחיד על האופן בו פועל בעל הרשיון. דרישת הביזור שעמדה עד עתה בבסיס החוק והעמידה את שיעור השליטה על 51%, רוככה ועתה היא עומדת על 74% - האחוז המקסימלי שאינו מאפשר למשל קבלת החלטה על פירוק מרצון של בעל הרשיון. אמנם, הצעת החוק מגדילה את נתח הבעלות האפשרי של בעל השליטה במורשה לשידורים, אך ככל שמבקשים להגביל את כוחו של בעל שליטה זה, הרי שקיימים בחוק מנגנונים אחרים המאפשרים לעשות זאת. דווקא מתן אפשרות להחזיק בנתח בעלות גדול יותר, ישפר תמריצים הוניים שיש לבעל שליטה ולא ישנה במידה רבה את יכולות הניווט שלו אם ממילא החזיק 51% שהם רוב המאפשר לקבל את רוב סוגי ההחלטות בתאגיד, בהעדר הוראות מגבילות בחוק או בתקנון החברה.

ניתן אף לחשוב על מנגנונים יעילים יותר מהיקף הבעלות, ככל שכוחו של בעל שליטה והאופן שבו הוא יכול להביא לידי ביטוי את כוח בעלותו, מעלים חשש לניצול לרעה או לפגיעה באינטרס הציבורי. ראשית, ניתן לקבוע הוראות מגבילות לעניין אופן קבלת החלטות אצל מורשה לשידורים בחוק – הצבעות בנושאים הדורשים רוב מיוחד. זאת ניתן לקבוע בחוק עצמו או בתקנון המורשה לשידורים. שנית, ניתן לשפר היבטים של הממשל התאגידי של המורשה לשידורים, על ידי קביעת הסדרים ספציפיים בנוגע למבנה הדירקטיון, בעלי תפקידים ועצמאותם, ועדות קבע של הדירקטוריון ומינוי דח"צים או נציגי ציבור אליו. הסדרים אלו יעילים יותר מהגבלות בעלות אשר גם בקשר אליהם ניתן לחשוב על מנגנונים המפחיתים את יעילותן – כגון הסכמי הצבעה.

ז. סעיף 60 - הפקה ויצירה מקומיות: הצעת החוק מבקשת לשנות את סעיף 60 כך שבמקום "שישים וחמישה אחוזים" יבוא "חמישים אחוזים". הפחתת שיעור ההפקות המקומיות הקנויות ב 15% משמעותה בסופו של דבר הגדלת ההפקות העצמיות בשיעור זה. למעשה מדובר בהסטה תקציבית בשיעור משמעותי משוק ההפקות החיצוניות. שינוי זה בחוק צריך להיבחן על סמך עבודה כלכלית וניתוח מעמיק של השלכות השינוי על שוק ההפקות המקומיות הקנויות ולא כלאחר יד. בהקשר זה ראוי היה לתת תשומת לב לדוח הוועדה ליישום הוראות החוק בדבר הפקות מקור בערוצים המסחריים משנת 2015 (וועדת אייל) שהיא למעשה הגוף המקצועי האחרון שעסק באופן רציני בתחום הפקות המקור. בדוח נאמר, בין השאר, כי:

"הדין הקיים מחייב רכישת הפקות מקור מידי גורמים חיצוניים, על-מנת למנוע מצב שבו שוק ייצור התרבות הטלוויזיונית בישראל ישלט בידי גורמים מעטים, וריכוזיות המשדרים תוביל גם לריכוזיות בהפקות. תכלית החקיקה היא לעודד גיוון רעיוני ופולרליזם בשוק הדעות והיצירות הטלוויזיוניות. המחוקק בחר להשיג מטרה זו בדרך של הוצאת מקטע מסוים מהשידורים המסחריים משליטתם של המשדרים, וייצורם בשוק תוסס בו פועלים גורמי הפקה עצמאיים רבים, המתחרים ביניהם על מכירת הפקות לגורמים המשדרים המעטים. על-מנת לשמר את עצמאות

הגורמים בשוק ההפקות, ואת הפלורליזם הנובע מכך, קבע המחוקק גבולות על יכולת הגופים המשדרים המזמינים הפקות, לקבוע את אופן עבודתן.

מעבר לגיוון הרעיוני שבהפקות עצמאיות, שימור שוק תוסס להפקות מהווה תנאי חשוב להצלחתם של גורמים חדשים לחדור לשוק השידורים. קיומם של מפיקים ואמצעי הפקה עצמאיים מאפשר לגופי שידור חדשים לתכנן חזירה לשוק השידורים מבלי שיצטרכו להקים בו-זמנית בתי הפקה משלהם. שימור עצמאות ההפקות החיצוניות, תורם אם-כן גם לחדירתה של תחרות לשוק השידורים בכללותו, ומהווה נדבך משמעותי בפתיחת התחום בפני שחקנים חדשים ובהסרתם של חסמי-כניסה העלולים למנוע התפתחות של תחרות עתידית."

משכך – הפחתת שיעור הפקות זה עלול **דווקא להגדיל את הריכוזיות בשוק הרלוונטי** ואף להגדיל חסמי כניסה ביחס ליתרונות לגודל שמחזיקים בהם השחקנים הוותיקים בשוק שידורי הטלוויזיה. דווקא הסתמכות של שחקנים חדשים על משאבי הפקה חיצוניים יכולה לחולל תחרות רבה יותר ולהזרים מקורות כספיים גם לתעשיות נלוות ולשווקים משיקים לשוק העיקרי המופעל על ידי בעלי הרישיונות.

הצעת החוק בהקשר זה עלולה לגרום נזק בלתי הפיק לשוק ההפקות ויש הכרח לשקול אותה מחדש.

כאן המקום להעיר באופן עקרוני כי חלוקת חובות ההפקה המוטלות על הגופים השונים (בעלי רישיונות ותיקים וחדשים, בעלי רישיונות זעירים וזעירים ייעודיים וכו') ראוי שתעשה בהתאם למדרג המבוסס על ניתוח תקציבי של חלוקת שוק ההפקות בין השחקנים הקיימים היום והשפעות כניסת בעלי רישיונות נוספים על היקף הכנסותיו ובשים לב לסכומים המנדטוריים המיועדים כיום להפקות, ולא כפי האמור בהצעת החוק לגבי תיקון סעיף 61 המאשר הורדה ברמת ההוצאה על הפקות. ככל שאנו מקבלים את הנחת המוצא אשר הצביעה עליה ועדת אייל, כאמור לעיל, לפיה שוק ההפקות והחצנת הפקות משרתת את התחרות בין בעלי הרישיונות, הרי שיש להתאים גם את חובות ההפקה המוטלות על בעלי הרישיונות לעקרון חלוקת ההוצאה באופן יעיל בין השחקנים השונים בשוק כך שיתאפשר קידום תחרות יעילה בין השחקנים השונים.

ח. תיקון סעיף 63א (ה) – הורדת הגנת ינוקא המאפשרת לשחקן חדש שלא לשדר

חדשות: הצעת החוק מבקשת למחוק את הסעיף הקובע כי "בעל רישיון חדש כהגדרתו בסעיף 62ג(א2), יהיה רשאי שלא לשדר שידורי חדשות בשנתיים הראשונות החל במועד תחילת תוקפו של הרישיון; על בעל רישיון חדש שבחר כאמור, לא יחולו, בתקופה שבה בחר שלא לשדר שידורי חדשות, הוראות סימן זה, לרבות הוראות סעיף קטן (ג)". לא ברור מדוע אין לאפשר לבעל רישיון שלא לשדר שידורי חדשות ככל שהוא חפץ בכך. שידור שידורי חדשות צריך להיעשות תחת משטר רגולטורי קפדני ופרטני יותר, כפי שנרחיב בכך בהמשך, אך נכון לאפשר למורשה לשידורים שאינו

מעוניין לשדר חדשות, לא לעשות זאת. חיוב כל אחד מהשחקנים לשדר שידורי חדשות, מגדיל אמנם את התחרות בשידורי חדשות אך גם כופה על שוק השידורים תבנית משוכפלת שאינה הכרחית.

ט. סימן ח': הוראות לעניין בעלי רישיונות זעירים לשידורי טלוויזיה

ליבת התיקון הנוכחי היא למעשה סימן ח' לחוק והתוספות לעניין בעלי רישיונות זעירים. לאחר ששבנו וקראנו את הסעיפים אנו בדעה כי מדובר בחקיקה שלא תהיה אפשרות ליישמה, ולפיכך בסוג של אחיזת עיניים רגולטורית.

האופן שבו מבקשים לסווג את בעלי הרישיונות החדשים הוא בהתאם למחזור כספים בשנה החולפת. שאלות תזרים ומאזן הן שאלות כבדות שיש להסדירן מבעוד מועד ולקבוע את אמות המידה לבחינתן באופן פרטני ולא על דרך ההפניה הכללית.

כבר כיום מתקשה הרשות השנייה לבצע בקרה תקציבית פשוטה יותר הנוגעת, למשל, לחובות ההוצאה על תוכן ולמבנה ההפקה ומידת ההלימה שלה עם הכללים הרגולטוריים הקיימים.

1. סעיף 71ז(ג) ידרוש הקמת מנגנון בקרה שאינו קיים היום בחוק על הביצועים

הכספיים של כל בעל רישיון

זוהי פשוט ציפייה לא ריאלית שהרשות תוכל לבצע מעקב בדיעבד אחר המחזוריים הנוגעים לבעלי רישיונות. זאת גם משום שככל ששחקנים חדשים יבקשו לקבל רישיונות אלו, האופן שבו ניתן יהיה לסווג אותם מראש, יהיה מוגבל ביותר. לכל הפחות היה צורך להוסיף בסעיף 71ז(א) הוראות פרטניות יותר לאופן הדיווח ולמתכונתו, לזכותה של הרשות לבחינת ספרים ומינורי רואה חשבון מלווה וכן הלאה.

2. הגדרת "בעל רישיון זעיר ייעודי" עשויה לשמוט את הקרקע תחת כל הרציונל של

התיקון הנוכחי. ההגדרה קובעת כי מדובר ב"בעל רישיון זעיר שביום תחילתו של החוק המתקן היה בעל רישיון מיוחד לשידורי כבלים למשדר ערוץ ייעודי לפי הוראות סעיף 6לד1 לחוק התקשורת, ובלבד שבחמישים ואחד אחוזים לפחות מכלל שידוריו מתקיים הייעוד המיוחד שנקבע ברישיון המיוחד האמור". למעשה, מהגדרה זו עולה כי דווקא ערוץ 20 – גם אם יעדיף שלא להמשיך להיות ערוץ ייעודי – יהיה חייב לעבור לאחריותה של הרשות השנייה יחד עם מגבלות הרשיון שהוענק לו בעבר. לפיכך, לא מדובר בכלל במהלך של דה רגולציה כפי עולה מהצהרות מנסחי החוק ומן הדיונים!!

3. סוגיית הדירקטורים החיצוניים בתוספת השלישית:

ועדת פילבר, בהמלצה שלא נכללה בהמלצות ועדת שכטר שקדמה לה, הציעה כי מעתה לא הרשות השנייה, שתתמזג לתוך רשות אחודה במשרד התקשורת, היא זו שתמנה את הדירקטורים מטעם הציבור, אלא בעלי השליטה עצמם – כדירקטורים בלתי תלויים. הוועדה הצביעה בהקשר זה על המודל הקיים בהוראות חוק החברות, אך בלא לפרט או להתאימו למאפיינים הייחודיים של חברות חדשות.

אנו סבורים שהמלצה זו – שהועתקה גם לטייטה שלפנינו – היא המלצה שגויה. מינוי דירקטורים בלתי תלויים או חיצוניים בידי בעל השליטה, בלא פיקוח אפקטיבי של בעלי מניות המיעוט (או של גוף רגולטורי ולא רק בשלב אישור המינוי אלא בשלב הבחירה והאיתור גם כן), שקול לנאמנות נטולת נאמן. אכן, לאורך השנים ראינו כי איכות החומר המתקבלת לאחר תהליך הסינון, הבחירה והמינוי של דירקטורים על ידי הרשות השנייה אינה משביעת רצון ולא פעם הביאה אתה מבוכות גדולות לעבודת דירקטוריון חברת החדשות. פרשת סדן ופרשת אדלסון הן רק דוגמאות אחדות לאירועים שהביאו עמם ביקורת נוקבת ביחס לעבודת דירקטוריון חברת חדשות 10, כאשר גם בחברת החדשות הישראלית של ערוץ 2 בשעתו יכולנו לראות תקלות. ניסיון החיים המצטבר בשוק התקשורת הישראלי מלמד שאסור לאפשר לבעלי השליטה שליטה נטולת רסן בשידורי החדשות. לפי ההצעה המקופלת בטייטה - ללא בעל מניות מיעוט אפקטיבי, בלא סעד ישיר במקרה של כישלון שומרי הסף, איזו סנקציה תעמוד בפני בעלי השליטה למנות את הבלתי תלויים כרצונם – גם לאחר מינוי פורמלי של הרשות?

4. **חובת מקום מושב מערך החדשות של הזכיינים בירושלים:** לטעמנו אין מקום עוד לקבוע כי חברות חדשות של גורמים מסחריים ומערכי חדשות יחויבו לשדר מירושלים – לא אלה של בעלי הרישיונות הזעירים ואף לא אלה של בעלי הרישיונות הרגילים. במובחן מגופי מדינה ורשויותיה ובהם גופי שידור ציבוריים, אין כל תכלית משמעותית בהטלת חובה על גופי שידור פרטיים לפעול דווקא מירושלים. אם המגמה היא של דה רגולציה, בכלל לא בטוח שדווקא כלל זה, המטיל נטל של ממש על בעלי הרישיונות הזעירים הוא זה שיש להתעקש עליו, ולא – כאמור לעיל, הצורך בהקמת חברת חדשות.

5. **התוספת השלישית: הרגולציה על שידורי החדשות והפטור מהקמת חברת חדשות** מבין שלל התכנים המוצעים על ידי בעל רישיון לשידורים, שידורי חדשות הם תוכן רגיש ביותר שהאינטרס הציבורי בפיקוח על האופן שבו הוא נעשה (במובחן מהתכנים) הוא רב ומשמעותי. מדובר בתוכן שהשפעתו רבה והאפשרות להשפיע באמצעותו על הציבור באופן לא הולם היא בלתי רצויה בעליל. זו הסיבה שבאופן מסורתי, גם בכל הנוגע לשידור הציבורי, אך גם בשידורים של מורשים פרטיים לשידור, הקפיד המחוקק על מנגנוני פיקוח ובקרה, כמו גם איסורים בחקיקה ראשית הנוגעים לשידורי חדשות. ככל שמדובר במורשים לשידורים, המבנה הקיים הוא בדמות הקמת חברת חדשות ורשת הכללים הנוגעת אליה. הצעת החוק מבקשת לאפשר לבעל רישיון זעיר וזעיר ייעודי לא לשדר חדשות, אך במקביל, אם בוחר לשדר חדשות – קובעת כללים שונים הנוגעים לכך, שבראשם:



המכון הישראלי לדמוקרטיה

- הקמת מערך חדשות נפרד אשר אמור לפעול באופן נפרד ועצמאי מהמערכת העסקית והשיווקית של הערוץ
- חובה למנות עורך חדשות בעל ניסיון בתחום התוכן החדשותי אשר יפעיל את המערך באופן עצמאי
- עובדי מערך החדשות יהיו כפופים באופן ישיר לעורך החדשות והם לא יעסקו, בין במישרין ובין בעקיפין, בשיווק זמן אוויר המיועד לתשדירי פרסומת
- תוקם וועדת משנה לענייני חדשות, תהיה הפרדה בין משדרי החדשות לבין שאר השידורים
- העברת עורך החדשות מתפקידו תהיה ברוב של 75% מן הדירקטוריון
- יושקע על ידי בעל הרישיון תקציב שנתי נפרד וייעודי בכל שנה להפקה ולעריכה של החדשות
- מערך החדשות של בעל הרישיון יהיה עצמאי מבחינה כלכלית, באופן שפעילות מערך החדשות תנוהל, חשבונאית, בנפרד מפעילות שידורי הערוץ האחרים.

ואז נשאלת השאלה: אם זה הולך כמו ברווז ומגעגע כמו ברווז, מדוע לא יהיה זה הברווז? מהי ההצדקה להסדר זה במקום חובת הקמת חברת חדשות? האם העלות של עצם הקמת חברת החדשות (להבדיל מחובת השקעת מינימום בשידורי החדשות) מצדיקה את ההסדר השונה?

לדעתנו, מדובר בהסדר שיש בו אחיזת עיניים. אם הרשות השנייה צריכה לפקח על כל הכללים המפורטים, אות היא שהמחוקק אינו סומך על התחרות החופשית שתעשה זאת לבדה. אם הרשות השנייה צריכה לפקח על הכללים – דה רגולציה בוודאי שלא תהיה כאן. לכן, ההסדר אינו הגיוני וגם אינו נצרך. כל בעל רישיון, בכל גודל, המבקש לשדר חדשות, יתכבד ויקים חברת חדשות.

הצורך שביצירת ממשל תאגידי חזק ונפרד מזה של המורשה לשידורים, המונהג בידי הנהלה מקצועית הפועלת לפי אמות מידה עיתונאיות "נקיות" הוא צורך עילאי. לשם כך יצר המחוקק את מנגנון חברת החדשות הנפרדת בערוצים המסחריים. כדי לרסן את יכולת השפעתם של בעלי שליטה במורשה לשידורים על שידורי חדשות, יצר המחוקק חוצץ בדמות אישיות משפטית נפרדת הפועלת באופן עצמאי ומנותק מבעל הרישיון ובהתאם לשיקולים של טובת הגוף החדשותי בלבד. עניין זה אף בא לידי ביטוי במבנה הדירקטוריון שם ואופן מינויו, כמו גם סוגי החלטות שונים שלא ניתן לקבל בלא הסכמת נציגי הציבור

כפי שכתבנו בחוות דעת קודמת, לגבי התיקונים לחוק התקשורת הנכללים בהצעת חוק ההסדרים, אין זה סוד כי אינטרסים מסחריים ופרטיים שונים קנו להם מעמד בהשפעה שלילית על כלי תקשורת ועיתונאים. תופעה זו, המכונה גם "צנזורה כלכלית", הובילה את המחוקק לחייב את הגופים המשדרים חדשות בשומרי סף שתמנה הרשות המפקחת בדמותם של דירקטורים מטעם הרשות השנייה בחברת החדשות, שאחד מהם ישמש אף כיושב ראש הדירקטוריון. המחוקק העניק לרשות גם את הזכות לאחוז בשיעור נכבד של מניות הנהלה באותן חברות חדשות מסחריות. עיצוב זה של ממשל תאגידי, המשלב בין דיני החברות לדיני אסדרת התקשורת, בא לאפשר, תוך יצירת חיץ וריחוק נדרש מגורמי שלטון, מנגנון של נאמנות ניהולית מטעם הציבור באותם גופים שהתפיסה הבסיסית העומדת בבסיסו היא שעם כוח גדול מגיעה גם אחריות גדולה.

6. **סעיף 10(א): הבעת דעה בשידורי חדשות**: סעיף זה קובע בין השאר כי עורך החדשות יקפיד על כך שבשידורי החדשות לא ישוקפו עמדותיהם של בעל הרישיון, מנהליו, בעלי מניותיו או עובדיו. זהו סעיף שגוי ומקומם. ראשית, אם התפיסה היא שתחרות חופשית תבטיח מגוון של דיעות ועמדות, ויתרה מזאת – הצעת החוק מתירה להעלות את אחוזי הבעלות בערוץ, מדוע ההיתממות פתאום? שנית, בדיונים סביב הצעת החוק נשמעה שוב ושוב הטענה שלפיה ערוץ 20 מבטא עמדה פוליטית ייחודית בשיח הציבורי בישראל. מה יקרה לערוץ 20 אם מחר, לאחר קבלת החוק, לא יוכלו עובדיו להביע את עמדותיהם? האם מיסגור החדשות איננו כולל הבעת עמדה? החלטה את מי לראיין וכיצד?

סעיף זה מבטא במידה מסוימת גם את האמור בסעיף 64 לחוק הקיים. ואולם, הגיעה העת לתקן את שניהם ולהחליפם בנוסח המבטא את ההבנה שתפיסת האובייקטיביות העיתונאית איננה מתאימה בעולם זה רגולטורי וראוי להחליפה בדרישות לגיוון, להוגנות ולשקיפות ההבחנה שבין ידיעות לדעות.

לכן מוצע להחליף את שני הסעיפים בנוסח הבא: "חברת החדשות תקיים שידורי חדשות מדויקים, מהימנים ומאוזנים. לא יעמידו עצמם של מנהלי החברה, עובדיה ובעלי מניותיה במצב בו קיים חשש לניגוד עניינים בין חובותיהם המקצועיות על פי כל דין לבין כל אינטרס אחר ולא יעשו שימוש לרעה במעמדם, בתפקידם או בכוחם לפרסם או להימנע מפרסום. אין באמור בסעיף זה כדי למנוע מהמנויים בו להביע את דעתם במסגרת השידורים, תוך גילוי נאות ובאבחנה מתאימה משידור ידיעות".