



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il



21 בדצמבר 2025

א' בטבת תשפ"ו

חוות דעת בעניין תזכיר חוק התקשורת (שידורי רדיו), התשפ"ו-2025

מבוא

שוק הרדיו הישראלי, ובפרט הרדיו המסחרי, ממשיך לשמש פלטפורמה מבוקשת ונצרכת בישראל גם בעידן הדיגיטלי, במיוחד בכל הנוגע לקהלים מאופיינים ובשעות האזנה מסוימות. על אף קיומם של שפע תכני שמע ופלטפורמות שמע, כדוגמת הסכתים, שירותי הזרמת מדיה מוזיקליים, ספרי שמע ותחנות רדיו דיגיטליות, הרדיו המסורתי (להלן גם "שידור לינארי") שומר על מאפייני ביקוש ייחודיים בכך שהוא מלווה את המאזין בזמן אמת (בנסיעה, בעבודה ואף בבית), אינו דורש מסך או ריכוז ויזואלי, ומספק תחושה של קרבה, עדכניות ואינטימיות, המבחינה אותו מחוויית המשתמש בפלטפורמות אחרות.

שוק התקשורת, ובכללו תחום הרדיו, מהווה את התשתית היסודית לקיומו ועיצובו של השיח הציבורי, ובכך מאפשר הגשמת זכויות יסוד ובראשן חופש הביטוי ובכלל זה האפשרות לנהל הליך דמוקרטי תקין והזכות לפיתוח זהות תרבותית, וכן חופש העיתונות. לכן, אסדרת תחום הרדיו מחייבת זהירות רבה ואיזון קפדני בין שיקולים כלכליים לבין שמירה על איכות התוכן העיתונאי, על מגוון סוגי התכנים המשודרים, ועל הייצוג ההולם של הקולות השונים בחברה הישראלית. להלן, נסביר מדוע אנו סבורים כי הצעת החוק סובלת משני ליקויים משמעותיים. ראשית, הרעיון המסדר שלה שלפיו השיקול היחיד להקצאת תדרי רדיו בישראל יהיה לכל המרבה במחיר, הוא רעיון עוועים שיוביל לריכוזיות של כמה בעלי כוח בשוק הרדיו. שנית, ההצעה אינה בשלה, הן משום שאינה משקפת אדישות טכנולוגית ומתמקדת רק ברדיו מבוסס תדרים; הן משום שהממשק בינה לבין הצעת חוק השידורים האודיו ויזואליים אינו תפור היטב; והן משום שהיא חסרה תשתית עובדתית, כלכלית וטכנולוגית.

1. הרעיון המסדר של הצעת החוק

הרעיון המסדר של תזכיר החוק הוא שתדרי רדיו יחולקו בישראל אך ורק על בסיס ההצעה הכספית הגבוהה ביותר¹. אנו סבורים כי מדובר ברעיון מסדר שגוי. משרד התקשורת מכיר בכך שתדרי הרדיו הם משאב מוגבל אך הוא נמנע מהמסקנה המתבקשת שלפיה יש להקצות אותם בהתאם לחובות אמון ציבוריות.

הבחירה באמת מידה כספית בלבד זונחת כל אינטרס ציבורי אחר, כגון גיוון השידורים, איכות התוכן המשודר, ומתן ייצוג הולם לאוכלוסיות פריפריאליות. בכך, התזכיר מעניק כוח לבעלי הון וכוח כלכלי, מבלי לעגן אף מנגנון שיבטיח את ההגנה על אינטרסים אחרים. זאת, על אף שבדו"ח ה-RIA המצורף לא הובא כל ביסוס לטענה לפיה המודל המוצע "המרבה במחיר" הוא

¹ ראו את האמור בעמ' 26 לדוח ה-RIA: "המודל הראוי ביותר במקום בו הביקוש גובר על ההיצע הוא מכרז תחרותי ושקוף שבו הזכות לשימוש בתדר ניתנת למציע הגבוה ביותר".

אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר
נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון
אלי גרונר
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מול מועלם
שגריר לשעבר שלי מרדור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצניק

המועצה הבין-לאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה
אן אפיבאום, ארה"ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ביייר, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
ד"ר שרון טוריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט טפנס, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
האייט שליפ, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר
ד"ר ישי ג'סיין פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן [אורח]
פרופ' עמית כהן
מר תומר לוטן [אורח]
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' קרנית פלוג
פרופ' מרדכי קרמיצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון
ברנד מרכוס (1929-2024)
מוכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il



היעיל ביותר, או הסבר חלופי לזניחת אינטרסים אלה. התזכיר גם מתעלם מהוראת סעיף 2(2) לחוק עקרונות האסדרה, תשפ"ב-2021, המחייבת לשקול לצד שיקולים כלכליים גם שיקולים חברתיים – היבט שנעדר כליל מהניתוח שהוצג.

חוק הרשות השנייה מעגן את עקרון טובת הציבור כשיקול מהותי במתן זיכיונות לשידורי הרדיו המסחרי. כמו כן, הוא שם דגש על הצורך ביצירת מגוון של סוגי שידורים, ואפיוני שידורים שונים (תחת הקטגוריות של תרבות, שפה ומורשת), ואף עומד על חשיבות היצירה בשפה העברית. התזכיר הנוכחי זונח שיקולים אלו כליל, וממיר את האינטרס הציבורי הרחב באינטרס כלכלי צר.³²

בבג"ץ 1030/99 קבע ביהמ"ש:

ספקטרום התדרים לשידור ערוצי רדיו מסחריים-ארציים הוא משאב מוגבל השייך לציבור בכללותו. תפקיד השלטון הוא לשמש נאמן הציבור לצורך שמירה על משאב זה, ולניצולו לתועלת הציבור. במסגרת זאת, אחראי הוא גם על הקצאתו באופן יעיל והוגן בין אלה המבקשים לנצל.⁴

על כן, הניסיון להפריט את משאב התדרים באמצעות "מכירה פומבית" הנעדרת שיקולים איכותיים, מהווה הפרה של חובת הנאמנות של המדינה כלפי הציבור בניהול משאביו.

בפועל, השינוי בהיבט הגאוגרפי שהתזכיר מבקש לערוך, עתיד לשנות את שוק הרדיו המסחרי מן היסוד. האסדרה הקיימת, שבסיסה החלוקה לאזורים, נועדה להבטיח את יצירתם והשמעתם של תכנים מקומיים, שאינם מקבלים ביטוי בכלי התקשורת הארציים.⁵ כמו כן, החלוקה נועדה להבטיח פלורליזם גאוגרפי, את השתלבותם של גופים מקומיים ומניעת ריכוזיות בידי שחקנים גדולים.⁶ המעבר לתחנות ארציות בלבד, הנבחרות על בסיס "המרבה במחיר", יוביל בהכרח לדחיקתם של שחקנים מקומיים וקולות פריפריאליים אל מחוץ לרדיו. גם אם נגיע למסקנה שהשידור האזורי לא הוכיח עצמו כנחוץ או מוצדק באופן מלא (גם נוכח מבנה הבעלות הנוכחי בתחנות האזוריות, קיומם של שידורי סינדיקציה ברדיו ומינון התכנים בין ארצי למקומי), הרי שיש לשקול גישות משולבות ולבחון את יעילותן והצדקתן.

התזכיר אמנם מבקש לצמצם ריכוזיות, אך בפועל הוא עלול לייצר תוצאה הפוכה, ולאפשר השתלטות של שחקני ענק על השוק, לצמצם את מספר התחנות הפעילות ולפגוע בעיקר באזורי פריפריה תרבותית וגיאוגרפית

² סי' 72(ד), 72(ה), 42(א)(1) לחוק הרשות השנייה.

³ סי' 72(ה)(6) לחוק הרשות השנייה הקובע כי שיקולים שבטובת הציבור יילקחו בחשבון במסגרת מתן זיכיונות וקביעת תנאיהם. כמו כן, סי' 42(א)(1) לחוק הרשות השנייה קובע כי ועדת המכרזים תפסול משתתף במכרז אם לדעתה מתן הזיכיון לאותו משתתף עלול להיות נוגד את טובת הציבור.

⁴ בבג"ץ 1030/99 ח"כ חיים אורון נ' יו"ר הכנסת ח"כ דן תיכון, פס' 27, (נבו 26.03.2002).

⁵ סי' 75 לחוק הרשות השנייה הקובע כי בעל זיכיון לשידורי רדיו ייתן בשידוריו ביטוי נאות לנושאים ייחודיים לתושבי האזור ולצרכיהם המיוחדים.

⁶ ראו אתר הרשות השנייה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il



שמסקלם בהיבט ארצי שלא בצדק נוטה להישכח. בכך, הרפורמה מאיינת את המטרה המקורית של האסדרה.⁷

על אלה נוסף עוד כי התזכיר לוקה בעמימות בנוגע למנגנון הקצאת התדירים לאחר הרישום במרשם. בהיעדר הוראות ברורות בנוגע להקצאות תדירים, מסירת והשבת תדירים או כניסת שחקנים חדשים בעתיד ומנגנון הרוטציה והבחנה מחדש, נוצר חשש ליצירת חסמי כניסה ופגיעה בשוויון ובהזדמנות עסקית גם לעתיד לבוא, מה שעומד בסתירה להצהרת הכוונות של משרד התקשורת בדבר עידוד התחרות.⁸ אמנם, במסגרת ניתוח ה-RIA נאמר כי הקצאת התדירים תוגבל לתקופה של עשר שנים, אך הוראות החוק לא עוסקות בכך ויש ליצור הסדרים מפורטים ומנומקים גם בהיבט זה.

2. תזכיר החוק מתעלם מן הצורך באדישות טכנולוגית

הרדיו האנלוגי עבר תמורות ושינויים רבים מאז שבא לעולם, ומפעיליו נדרשו להתאים את עצמם ואת דפוסי השידור לאווירה הדינמית של אופני צריכת תכני שמע בישראל ובעולם. כך למשל, לכל תחנת רדיו יש כיום אתר מקוון ייעודי או אפליקציה המאפשרים האזנה על גבי האינטרנט לתכני התחנה וגם לתכנים המיועדים לפלטפורמות אלו בלבד כמו הסכתים או קטעים שלא הגיעו לשידור לינארי. התחנות משדרות באמצעים דיגיטליים נוספים, כמו למשל שירותי סטרימינג ורשתות חברתיות וכן באמצעות פלטפורמות הפצה שונות כשידורי הכבלים והלוויין. כך, ההגבלה הגאוגרפית החלה על שידורי ה-FM ברדיו האזורי, אינה מגבילה בפועל מהאזנה לתחנות מחוץ לאזור הזיכיון שלהן.

כלומר, בשנים האחרונות התחנות שיכללו את היצירה של תכני צפייה-ושמע, המלוות את שידורי הרדיו, ובכך הן מתאימות את עצמן לשוק הדינמי הקיים, וממשיכות להמציא את עצמן מחדש, במקביל לשידור המסורתי האנלוגי. עוד יצוין כי היום משלבים אותם אתרים ושירותים מקוונים גם תכנים כתובים הנוגעים לתוכן המשודר, מרחיבים ומוסיפים עליו ונוגעים גם לאפיקי פעילות אחרים של קבוצת התקשורת עליהם הם נמנים (ובה לעיתים אתרים מקוונים, עיתונות מודפסת וכו').

מחד, עובדה זו אכן מעידה על כך שכללי המשחק השתנו באופן משמעותי, והאסדרה הקיימת אינה עדכנית ומצריכה חשיבה מחודשת. מאידך, התזכיר לא מתייחס לפלטפורמות הדיגיטליות השונות ולערוצי ההשקה בתוכן והפצה, בשום צורה שהיא, ובכך לא מתמודד עם הפער שנוצר בשוק, אלא, רק מחמיר אותו, משום שאינו לוקח בחשבון את כלל המשתנים והנתונים הרלוונטיים לאסדרה נכונה וכוללת של השוק.⁹

⁷ ראוי לציין כי בעבר נערך ניסיון חקיקתי לפתוח תחנות רדיו מסחרי ארציות, אשר לא צלח ולא קודם על ידי הממשלה. ראו "הרגולציה של שירותי התקשורת האלקטרונית בישראל" (חוות הדעת של יזהר טל ודינה עברי-עומר 11.2009), בעמ' 45-46, 131, ה"ש 158.

⁸ פרק ג' לתזכיר מסדיר את תהליך הרישום במרשם, אולם אינו מבהיר כיצד ייראה התהליך במרוצת השנים, כמו גם כמה הקצאות ייפתחו לתחנות רדיו, כך שלא ברור מה יהיה מספר תחנות הרדיו המסחרי בעקבות הרפורמה המוצעת.

⁹ בעמ' 15 לדוח ה-RIA ישנה התייחסות לנתוני האזנה משנת 2024 באמצעים דיגיטליים (באמצעות יישומונים והסכתים), אולם המסקנה המופיעה בדוח הינה כי אמצעים אלו אינם מהווים תחליף לשידורי ה-FM, ובכך מתייטר לידים הצורך לכלול פלטפורמות אלו באסדרה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il



התייחסות מובחנת אל תכני רדיו אנלוגי מבוסס ספקטרום התדרים האלקטרומגנטיים אינה מתכתבת עם המציאות הנוכחית של קונסולידציה של פלטפורמות ואדישות טכנולוגית. חרף הצורך בהתאמת האסדרה הקיימת לשינויים הטכנולוגיים ולהתפתחויות בשוק הרדיו, תזכיר החוק במתכונתו הנוכחית נותר כבול לתפישה מבוססת תדר ושידור לינארי. גישה זו אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025 (להלן: "הצעת חוק השידורים") העוסק בשידורים אודיו ויזואליים, אינה מיישרת את מגרש המשחקים, אינה צופה פני עתיד, ומשאירה חללים אסדרתיים שיאפשרו לעקוף חובות תוך שמירה על כוח השפעה ציבורי.

3. תזכיר החוק מתעלם מהצעת חוק השידורים האודיו ויזואליים ובכך נוצרת כפילות מיותרת

בתזכיר החוק מציע משרד התקשורת לערוך רפורמה באופן שידורי הרדיו המסחרי בישראל, כהמשך ישיר להצעת חוק השידורים אשר נדונה כעת בוועדה מיוחדת לקראת קריאה שנייה ושלישית. בהצעת החוק ובתזכיר החוק ישנם הסדרים חופפים רבים ובדברי ההסבר לתזכיר החוק נכתב מפורשות כי בהמשך תבחן אפשרות לשלב בין הצעות החוק, על מנת ליצור אסדרה אחידה.¹⁰ עצם הפיצול המלאכותי בין תזכיר זה לבין הצעת חוק השידורים יוצר חשש לסתירות ולחוסר עקביות. אסדרת הרדיו במבנה המוצע צריכה להיעשות במאוחד עם אסדרת שאר שוק השידורים, על ידי הפיכתה לפרק אינטגרלי בהצעת החוק, בפרט כשמופיעים בהם במכוון הסדרים זהים. אין טעם בהפרדה זו, שאינה מיעלת את התהליך החקיקתי, אלא רק מסרבלת אותו ומייצרת בו נקודות תורפה.

לכן, לתפיסתנו, אין לנתק בין שתי הצעות החוק, נוכח הזהות ביניהן בהיבטים המבניים והמנהליים. ההפרדה בין אסדרת רדיו לאסדרת השידורים היא מלאכותית והתגבשה כתוצאה מהליך עבודה טורי במשרד התקשורת, שבשל מצוקת משאבים מקצועיים ומשאבי זמן בחר לתכנן ולקדם את אסדרת שוק השידורים במקטעים והותיר את מקטע הרדיו מאחור. עניין זה יצר עיוות פנימי - בהצעת חוק השידורים הנמצאת בימים אלה בכנסת בהיבט של העברת סמכויות הרשות השנייה בנוגע לרדיו, וגם בתזכיר הנוכחי בהיבט של חזרה מיותרת על כל ההיבט המוסדי של רשות הפיקוח והקמתה (תפקידי המועצה, סמכויותיה ומנגנוני האכיפה). דבר זה פוגע בקוהרנטיות של החקיקה ויוצר נקודות תורפה אסדרתיות מיותרות, ומדגיש את חוסר בשלותה של הצעת חוק השידורים ואת הצורך להשיבה לעבודת מטה ממשלתית, גם כדי לשלב בה את אסדרת תחום הרדיו.

עוד נעיר כי התזכיר עומד בסתירה עם הצעות חוק פרטיות המקודמות בתמיכת הממשלה, (כגון הצעת חוק לשינוי מתכונת השידור הציבורי ולהסדרת שידורי רדיו ארציים (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2025). קידום התזכיר במקביל להצעות חוק אחרות המבקשות להסדיר את אותו השוק, ובכלל זה להפוך את שוק הרדיו המסחרי לכזה המשדר בפריסה ארצית, יוצר

¹⁰ כמפורט בחלק הכללי של דברי ההסבר לתזכיר. להלן: "חלקים רבים מתוך הצעת החוק הזו, ובכלל זה ההסדרים הנוגעים לרגולטור הייעודי לשוק הרדיו המוצע, זהים להצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025, שפורסמה בה"ח התשפ"ו, מס' 1898, עמ' 42, ביום 21 באוקטובר 2025 (להלן – הצעת חוק השידורים). בנוסף, עם התקדמות הליכי חקיקת הצעת החוק הזו, תיבחן האפשרות לשלב אותה עם הצעת חוק השידורים."

חוסר ודאות משפטית ואי תקינות בהיבט הציבורי.¹¹ על כן, מרגע שהונח התזכיר להערות ציבור, נוצרת מניעה מוחלטת להמשיך ולדון בהצעות אלה.

4. היעדר תשתית עובדתית, כלכלית וטכנולוגית בתזכיר ובמסמך הערכת ההשפעות

התזכיר גובש ופורסם ללא תשתית עובדתית-מחקרית-מקצועית הולמת הנדרשת טרם שינוי כה יסודי בתחום הרדיו. תהליך עבודה של חקיקה ממשלתית מחייב ניתוח מעמיק של נתוני הבסיס, לרבות דפוסי צריכה, מאפייני צרכנים ושווקים, וכן ניתוח ופירוט השיקולים הציבוריים, הביטחוניים, והכלכליים.

בדברי ההסבר לתזכיר נאמר כי הרפורמה תאפשר את הפעלתן של "לכל הפחות 10 תחנות רדיו בכיסוי ארצי",¹² אולם קביעה זו נעדרת הסבר או תמיכה בהיתכנות טכנית. ללא ביסוס על נתונים כלכליים, הרי שניתוח זה עלול להתברר כשרירותי לחלוטין, והוא מעלה חשש לגבי יכולת המדינה לנהל את משאב התדרים בצורה יעילה. אין בתזכיר ניתוח מספק של חלוקת התדרים כמשאב מוגבל, או התייחסות לעובדה לפיה צה"ל עושה שימוש בתדרים לצורכי בטחון המדינה, בחינת השימוש הזה, היקפו והצדקתו, והשלכות הרפורמה על צרכי צה"ל, גופי החירום וגופים נוספים העושים שימוש בתדרי רדיו.

בנוסף, התזכיר אינו עונה על שאלות טכניות כמו: כמה תחנות תוכלנה לשדר בפריסה ארצית? האם קיימים מספיק תדרים עבור שידור של 10 תחנות? האם הקצאת שלושה תדרים לתחנה תספיק עבור שידור בפריסה ארצית?¹³ ומה המשמעות מבחינה טכנית של מעבר מהמצב הקיים, בו התדרים מחולקים לפי אזורים גאוגרפיים, לכ-10 תחנות ארציות?

התזכיר נעדר גם תשתית עובדתית הולמת בהיבט הכלכלי, וחוסר בו ניתוח עדכני של כלל נתוני הרגלי ההאזנה.¹⁴ יתרה מכך, התזכיר אינו מתייחס להשלכות הרפורמה על מגוון התכנים, ומתייחס ל"מגוון" בהקשרים של בחירת חברי מועצה, תקופת כהונתם, וכללי האתיקה של התחנות, מבלי לבחון כיצד הפיכת שידורי הרדיו המסחרי האזוריים לארציים תשפיע על המגוון התרבותי ועל מאפייני השוק והשחקנים בו בפועל.¹⁵

בנוסף, התזכיר אינו משקף תכנון כולל הנוגע לקיום שחקנים ציבוריים ופרטיים גם יחד במקטע הרדיו (התאגיד, גלי צה"ל וגלגל"צ והתחנות האזוריות המסחריות) שפעולתם מוסדרת בדברי חקיקה שונים ועניינם מטופל

¹¹ ראו למשל את ס' 80 להצעת החוק לשינוי מתכונת השידור הציבורי ולהסדרת שידורי רדיו ארציים (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2025, המבקש להסדיר שידורי רדיו מסחריים ארציים.

¹² כמפורט בחלק הכללי של דברי ההסבר לתזכיר.

¹³ ס' 88 לתזכיר, עמ' 28 לדו"ח ה-RIA מתייחס לעמדת מינהל הנדסה במשרד התקשורת, לפיה באמצעות 3 תדרים ניתן להגיע לכיסוי של כ-95% משטח המדינה, אך לא מפרט מעבר לכך, או מדגים כיצד הוסקה מסקנה זו.

¹⁴ בדו"ח ה-RIA שצורף לתזכיר החוק מוצגים פילוחים ונתונים חלקיים בלבד.

¹⁵ המגוון אליו מתייחס התזכיר הינו "מגוון ההשקפות והדעות הרווחות בציבור בישראל" – ראו ס' 27(ד) לתזכיר, ס' 50(ב)6 לתזכיר, ודברי ההסבר לתזכיר המתייחסים לסעיף 11.

ס' 47(א) בחוק הרשות השנייה, גורס כי מורשה לשידורים יבטיח כי בשידור בענייני היום שלתכנון יש משמעות ציבורית, יהיה ביטוי נאות לדעות שונות הרווחות בציבור.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il



במקביל בהליכי חקיקה ואסדרה שונים. ללא תכנון מרכזי מתחייב וראיה כוללת של תחום שידורי הרדיו והמקטעים המשיקים להם, לא ניתן יהיה להגיע לתוצאות מיטביות של אסדרת שוק השידורים בכלל ותחום הרדיו בתוכו.

בתזכיר החוק ומסמך ה-RIA חסרים התייחסות לשוני המהותי שבין שוק הרדיו לבין שוק הטלוויזיה בנוגע למודל הכלכלי שלהם. בשונה מהטלוויזיה, הרדיו הציבורי (תאגיד "כאן" וגלי צה"ל) מתבסס באופן משמעותי על הכנסות מפרסום על צורותיו השונות. מכיוון שהתזכיר מבקש ליצור שוק שבו גופים מסחריים וציבוריים מתחרים על אותה עוגת פרסום בפריסה ארצית, נוצר חשש ליציבות הכלכלית של השידור הציבורי. פתרון אפשרי לעניין זה הוא הגדלת המימון הציבורי הניתן לשידור הציבורי, כדי לפנות נתח זה מהכנסות הפרסום לטובת השוק הפרטי ובכך אף לפתור בעיית יסוד הנוגעת לעירוב לא בריא של שיקולים מסחריים בשידור הציבורי.

כך או כך, התזכיר וה-RIA מתעלמים מהמשמעות הנובעת מהצפת השוק בלפחות 10 תחנות רדיו ארציות נוספות, ופגיעה משמעותית במשאבי המימון של הרדיו הציבורי, שנותר ללא הגנות מבניות. יתר על כן, בדו"ח ה-RIA מצוין כי בעתיד תיבחן גם האפשרות לעשות שימוש בתדרים המצויים כיום בשימוש של תחנות ציבוריות עבור שידורים מסחריים, על מנת להרחיב את היצע התדרים הפנויים.¹⁶ עניין זה דורש הצדקה מיוחדת, נוכח הוראות חוק קיימות בחקיקים אחרים, המחייבות מגוון שידורים ותחנות בהן מחוייב השידור הציבורי לפעול.

עוד נעיר כי התזכיר אינו מתמודד עם השאלה האם יש לאפשר לתחנות שירצו בכך להמשיך לשדר על בסיס פריסה אזורית או חלקית בלבד ומהי המשמעות של המהלך מבחינת תדרים ומבחינת שוק הפרסום ברדיו. כמו כן, דו"ח ה-RIA המצורף אינו מתייחס להשפעה על שחקנים קיימים, ובכללם השידור הציבורי, ואינו בוחן את חסמי הכניסה שיעמדו בפני שחקנים קטנים המבקשים להשתלב בשוק.¹⁷

5. הסדרי בעלות צולבת

אנו סבורים כי הסדרי הבעלות הנכללים בחוק, צריכים להיות מעוצבים בראיה כוללת של שוק השידורים והשחקנים הפועלים בו בייחוד לאור האפשרויות הטכנולוגיות והמאמץ של גופי השידור והתוכן השונים, להתפרס על צורות תפוצה ומדיה שונים, כך שהתוצר הוא אותו התוכן תוך ניהול מרוכז או מתואם שלו.

לכן, התייחסות לרדיו ליניארי מבוסס ספקטרום, בין אם בתפוצה ארצית ובין אם מקומית, ככזה המצדיק "משק סגור" של הסדרי בעלות צולבת, היא התייחסות חלקית וחסרה. אמנם, חשוב לא לאפשר כוח שוק מופרז גם בשוק זה, אך יש לכלול התייחסות גם לאחזקות חוצות פלטפורמות וערוצי הפצה ולבחון כוח ונתח שוק מצרפי לגביהם.¹⁸

¹⁶ ראו עמ' 27 לדו"ח ה-RIA.

¹⁷ זאת בניגוד מוחלט לעקרונות היסוד של הרשות השנייה, שאחד מתפקידיה הוא להגן על שוק תחרותי, בין היתר באמצעות הסרת או הנמכת חסמי כניסה לתחום השידורים.

¹⁸ אסף וינר ותהילה שוורץ אלטשולר ריכוזיות בשוק התוכן העיתונאי-חדשותי 2020.



www.idi.org.il



שוק הרדיו המסחרי בישראל דורש איתחול מחדש הואיל והוא מבוסס על מודל אזורי צמוד רישיונות לתדרים בספקטרום האלקטרומגנטי, ודבר זה אינו רלבנטי בעידן הטכנולוגי הנוכחי. אבל, תזכיר החוק בנוסחו הנוכחי אינו פותר את בעיית הצורך בניטרליות טכנולוגית. הרעיון המסדר של תזכיר החוק, המרת המודל האזורי למודל של "המרבה במחיר", מעורר חשש משמעותי מפני השתלטות של בעלי הון בודדים על שוק הרדיו המסחרי בישראל.

בנוסף, אין בתזכיר תשתית עובדתית וכלכלית מספקת הלקחת בחשבון את העובדה שבשוק הרדיו גם השחקנים הציבוריים מתבססים על הכנסות מפרסום. עוד הוא חסר הסבר טכנולוגי או כלכלי כיצד ניתן יהיה להחזיק עשר תחנות ארציות.

הסדרי הפיקוח שנמצאים בתזכיר אינם קוהרנטיים. הם דורשים רישום כפי שנעשה בהצעת חוק השידורים, אבל מבוססים על רישוי בשל העובדה שהם ממוקדם אך ורק ברדיו מבוסס תדרים. הסדרי המעבר הנמצאים בחוק גם הם אינם הגיוניים. לפיכך, אנו מציעים להשיב את תהליך עיצוב ההסדר לשולחן השרטוטים, להבין בצורה מעמיקה יותר את מבנה השוק ומגבלותיו, ולתכנן אותו באופן צופה פני עתיד ולא צופה פני עבר.

נשמח לעמוד לרשותכם בכל עניין נוסף שיתבקש.

זהר גפן, עו"ד
מ.ר. 95571

עו"ד זהר גופן

עוזרת מחקר בתוכנית
לדמוקרטיה בעידן
המידע, המכון הישראלי
לדמוקרטיה

אלעד מן, עו"ד
רשיון מס' 34720
מנחם כהן, עו"ד
מס' 52673
בית יובל ספר-סל קובמ"ס 13
טל: 03-5114485 פקס: 03-5114486

עו"ד אלעד מן

יועמ"ש הצלחה

גילה אלתשור

ד"ר תהילה שוורץ
אלטשור

עמיתה בכירה וראש
התוכנית לדמוקרטיה
בעידן המידע, המכון
הישראלי לדמוקרטיה