

15 יוני 2014

י"ז סיון תשע"ד

## לכבוד:

חברת הכנסת קארין אלהרר

יו"ר וועדת המשנה לדיון בהצעת חוק השידור הציבורי התשע"ד 2014

חברי הוועדה

## הכנסת

כבוד שר התקשורת, חבר הכנסת גלעד ארדן

שלום רב,

### הנידון: ביקורת והערות ביחס להצעת חוק השידור הציבורי התשע"ד 2014

רשות השידור הנוכחית הגיעה למצב של תת תפקוד ברמה שיש בה בזבוז עצום של משאבי עתק ציבוריים וחוסר יכולת להבריא. חלק ניכר מכספם של אזרחי ישראל המיועד לשידור ציבורי, אם באמצעות האגרה ואם באמצעות מימון ממשלתי נוסף, איננו מגיע לנתיב של שימוש ראוי. למצבה הנוכחי של רשות השידור יש גם השפעה מהותית על שוק הטלוויזיה המסחרית, שהשחקנים שבו נדרשים לעמוד במחויבויות תוכן גבוהות על מנת לגשר על הפער שנוצר בעיקר בהיבטים של יצירה מקורית ושל שוק החדשות בטלוויזיה. לכן, אנו סבורים שנדרש מהלך דרסטי כדי לשנות מצב דברים זה באורח יסודי. המהלך הדרסטי הנדרש יבחן לפי פרטיו ולפי התוחלת שלו לחולל את השינוי הנדרש.

אנו מבקשים להדגיש כי חובה לקיים רשות שידור ציבורית שתכליתה, הגדרות תפקידיה והמבנים שלה מוכוונים לשרת כראוי את הציבור הישראלי. רשות כזאת, שמטרתה לספק לאזרחי ישראל תוכן חדשותי ותרבותי איכותי ולא מוטה אינטרסים מסחריים, היא חלק מן המרכיבים הבסיסיים ביותר של המשטר הדמוקרטי שלנו. שוק הרעיונות והדעות, שהוא תנאי מוקדם לקיומו של הליך דמוקרטי תקין, לא יהיה שלם במדינת ישראל – כמדינה קטנה בעלת שפה ייחודית – ללא מימון ציבורי של רשות לתוכן ציבורי.

בנוסף, אנו מתנגדים לחלקים מתוך הצעת החוק וזאת בשל שני טעמים שאותם נפרט בעמודים הבאים:

**ראשית**, הגדרת אופי הפעולה, המטרות והתפקידים של גוף התוכן הציבורי נעשתה בצורה צופה פני עבר ולא מתוך התייחסות לתפקידו של גוף כזה בעידן המידע.

מר ברנרד מרכוס  
יו"ר בינלאומי

ד"ר ג'ורג' שולץ  
יו"ר של כבוד

מר אמיר אלשטיין  
יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר  
נשיא

ד"ר אריק כרמון  
נשיא מייסד

#### המועצה הבינלאומית

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב  
סנטור רוברט בדנר, צרפת  
פרופ' רונן בוגדנו, בריטניה  
השופט סטיבן בריי, ארה"ב  
ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב  
ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה  
השופט דליה דורנר, ישראל  
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב  
ד"ר סידני דול, ארה"ב  
השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב  
פרופ' משה הלברטל, ישראל  
לורד ג'ורג' ווידנפלד, בריטניה  
לורד הרי ק' וולף, בריטניה  
סר ג'יימס ד' וולפסטון, ארה"ב  
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב  
סנטור ג'וזף ליברמן, ארה"ב  
פרופ' דומיניק מואיי, צרפת  
פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב  
פרופ' כריסטוף מרקשטיס, גרמניה  
השופט אברהם סופר, ארה"ב  
מר ברט סטפנס, ארה"ב  
השופטת רוזלי טילברמן אכלה, קנדה  
ד"ר הנרי קסינג'ו, ארה"ב  
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב  
פרופ' הנרי רוזובסקי, ארה"ב  
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב  
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל  
השופט מאיר שמגר, ישראל

#### חברי הוועד המנהל

מר אלפרד אקירוב  
מר דב בהרב  
מר איל גבאי  
מר ארו יוגורמן  
פרופ' יפה וילברסץ  
מר שאוקי ח'טיב  
פרופ' מנואל טרכטנברג  
מר טלי מירדור  
מר אבינועם נאור  
עו"ד אבי פישר  
פרופ' זאב צחור  
מר יוסי קוצ'יק

#### סגני נשיא המכון

פרופ' מרדכי קרמיניצר, מחקר  
פרופ' ידידיה צ' שטרן, מחקר  
ד"ר ישי [ג'סי] פרס, אסטרוטגיה

#### ראש צוות היישום

עו"ד דן לנדאו

#### עמיתים בכירים

אלוף [מיל'] עמית אילון  
פרופ' חנוך דגן  
פרופ' מומי דהן  
פרופ' תמר הרמן  
פרופ' שחר ליפשיץ  
פרופ' יותם מרגלית  
פרופ' יובל פלדמן  
פרופ' גדעון רהט  
פרופ' אלי שאלתיאל  
פרופ' יובל שני



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

**שנית**, חלק מדרכי המינוי של בעלי התפקידים משקפים מגמה של שימור השליטה הפוליטית בגוף החדש, דבר שיוביל ל"עוד מאותו הדבר" ולא יאפשר הקמת רשות עצמאית.

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

נשמח להרחיב ולהבהיר ככל שיהיה בכך צורך.

בנוסף, נבקש לציין כי במכון הישראלי לדמוקרטיה הסתיימה בימים אלה כתיבת מחקר מדיניות בנושא עתיד השידור הציבורי בעידן הדיגיטלי, שיש בה תוספות רבות בנושאים העומדים על הפרק, ונשמח להעמיד לרשותך גם טיוטה של מחקר זה.

בכבוד רב

פרופ' מרדכי קרמניצר

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

סגן נשיא למחקר

ראש פרוייקט "רפורמות במדיה"

המכון הישראלי לדמוקרטיה

## א. החזון: יש צורך בהגדרת תפקידה של רשות לתוכן ציבורי בצורה מתאימה לעידן המידע

1. אנו סבורים כי דו"ח וועדת לנדס, שעל בסיסו הוכנה הצעת החוק, לא העריך נכוחה את השינוי הדרמטי שהתרחש בדי. אן. אי. של התקשורת בכלל, ושל התקשורת הישראלית והתקשורת הציבורית הישראלית בפרט. הגדרת המטרות כפי שהיא קיימת בהצעת החוק היא זהירה, שמרנית ובעיקר צופה פני עבר. המטרות אינן מגלמות את החזון, הכלים, הטכניקות והדגשים המתאימים לרפורמה בסדר גודל כזה. אין די באמירה כללית שלפיה קיים היום ריבוי מסכים ו"ניו מדיה" (אחרי עשרים שנה קשה לראות ברשת "ניו מדיה"). יש לשאול כיצד אמורים פניה של תקשורת ציבורית להיראות בעידן המידע. מהם החסרים וכשלי השוק שהיגרו מן העולם המסורתי לעידן המידע ומהי צורתם; מהם הרגלי השימוש החדשים של צרכנים וכיצד הם משפיעים על הצרכים התקשורתיים שלהם; וכיצד יש להתייחס לאוכלוסיות מסורתיות מבחינת אימוץ השימוש בטכנולוגיות חדשות. להשקפתנו, תהליך ההתלכדות והעידן הדיגיטלי לא העלימו את המטרות והתפקידים שמילא שירות המדיה הציבורי. למרות קיומו של העידן הדיגיטלי והנגישות למגוון נרחב של תכנים, יש מקרים בהם מנגנוני השוק החופשי לא יספיקו לכך שתכנים רצויים חברתית ייוצרו באופן פרטי, בעיקר בגלל גודל האוכלוסייה המצומצמת יחסית הצורכת תוכן בעברית.

2. לדעתנו, יש להבין לעומק את השינוי שנערך במטרות השידור הציבורי בעקבות העידן הדיגיטלי, וללמוד מתהליכים ומגמות עכשוויים המתרחשים באינטרנט, גם אם הם רק בתחילת דרכם. זאת כדי שלא ננסה בכל עשור להדביק את צעדיהם של גופי שידור אחרים בעולם, אלא נבצע כבר כעת את הצעדים החדשניים הנחוצים לקיומו של שידור ציבורי יעיל.

### 1א. אין להקים גוף שהוא ממוקד רדיו וטלוויזיה

1. נקודת המוצא של הצעת החוק, בעקבות דו"ח וועדת לנדס, היא התייחסות לרדיו וטלוויזיה כשני סוגי המדיה היחידים המצדיקים תמיכה ציבורית. דבר זה בא לידי ביטוי בסעיף 7(1) להצעת החוק: "תאגיד השידור הציבורי יפעל לקידום התרבות, היצירה האיכותית ותעשיית הרדיו והטלוויזיה, והכל מתוך חדשנות, יצירתיות ומקצועיות", ובסעיף 67 המדבר על פעילות במסגרת שלושה ערוצי טלוויזיה לעומת סעיף 71(א) הקובע כי תאגיד השידור "רשאי" להעביר שידורים דרך האינטרנט, אבל איננו חייב לעשות כן. **אנו סבורים כי התפיסה לפיה יש להתמקד רק ברדיו ובטלוויזיה וכי כל אחד מאלה (הרדיו והטלוויזיה) עומד בפני עצמו ויש להמשיך בהתמקדות שהיא תלויית מדיום ודרכי הולכה במקום בשאלת התוכן, היא טעות.**

2. המחקרים החדשניים בעולם כיום מראים שקהל המשתמשים הצעיר בוחר לנטוש את צריכת התכנים דרך הערוצים המסורתיים וצורך תכנים דרך הרשת, מה שמשפיע על רלוונטיות התכנים המשודרים באמצעים מסורתיים, על הכנסותיהם, אחוזי הצפייה וההאזנה וכוח השוק. המשתמש הדיגיטלי מצפה למצוא את התוכן שמתאים לו ורוצה לצרוך אותו מתי שמתאים לו ובאמצעות המכשיר והפלטפורמה שיבחר בהם. אם אספקת מידע מגוון לאזרחים היא המטרה הבסיסית של שירות המדיה הציבורי, יש



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

להתמודד עם העובדה שאופן אספקת המידע - למשל, זמין ברשת כתוכן כתוב ולא רק משודר; כתוכן משודר על פי דרישה ולא רק בשידור ישיר – השתנה בצורה מהותית.

3. אנו סבורים כי האתגר העיקרי עבור השידור הציבורי הוא להשתדרג מהמבנה האנכי והמיושן שהוא מתבסס עליו עכשיו – מבנה המקושר לאמצעי מדיה מסוים בלבד, אל עבר מבנה אופקי שמייצר תוצרי תוכן חוצי-פלטפורמות באופן סטנדרטי. הנחת היסוד של השידור הציבורי במאה העשרים היתה שהוא מדיום משודר, ובישראל - הערוץ הראשון, וערוצי הרדיו. אבל כיום אין זה כלל בטוח שהמיומן הציבורי צריך להיות מוענק באופן בלעדי למספר מצומצם מאד של ערוצים המעבירים שידורים ליניאריים לפי לוח זמנים קבוע.

**אנו סבורים שלא די במילות קסם נדושות כמו "חדשנות", אלא יש להתאים את מטרות הרשות החדשה לעידן הדיגיטלי. יש לראות ברשות "רשות לתוכן ציבורי" ולא רשות לשידור ציבורי.** אין צורך שהשידור, כלומר דרך ההולכה, יהיה המרכז, אלא התוכן. ההתאמה הנדרשת, המשקפת מעבר מ"שידור ציבורי" ל"שירות מדיה ציבורי", היא עמוקה ומורכבת. היא צריכה להתייחס לצורך בתפקידים חדשים, להתרחבות לפלטפורמות חדשות, לצורך להתאים את המבנה הארגוני ואת הרגלי העבודה לעולם החדש ולהתייחסות לכך שחלק ניכר מן הצפייה לא יהיה בערוצים ליניאריים אלא בספריות תוכן מפולחות שיאפשרו בחירה תמידית.

4. ככל שהדברים אמורים בתוכן לא חדשותי, אנו סבורים שבראש ובראשונה יש לראות את שירות התוכן הציבורי כשירות של ספריה דיגיטלית, וממנו לגזור מרכיבים המתאימים לשידור בטלוויזיה ליניארית או ברדיו. התכנים צריכים להיות מופקים כ- web centered שיעברו תהליך של התאמה למדיה מסורתית, ולא ההיפך. אין הכוונה שכלל התכנים צריכים להיראות כמו תכני פורטל מקוון או סדרות אינטרנט קצרות. אולם, התפיסה צריכה להיות לא ליניארית - כלומר מבוססת על ההבנה שלוחות זמנים לשידור אינם פקטור ביצירת תוכן ציבורי. המעבר לספריות דיגיטליות תורם להגשמת מטרות המשדר הציבורי ומאפייניו – יצירת תוכן מגוון שאינו מיוצר על ידי גורמים מסחריים. אספקת התכנים באופן שזמין לציבור בכל זמן ובכל מקום תורמת לממד האוניברסאלי ההכרחי למשדר הציבורי המאפשר את הנגשת התוכן לכלל האוכלוסייה.

5. ככל שמדובר בתוכן חדשותי, אנו מסכימים שחטיבת חדשות אחת האמורה להפיק תכנים לכלל אמצעי ההנגשה היא הדבר הנדרש בעת הזאת. הקושי בהמלצות וועדת לנדס שעליה מתבססת גם הצעת החוק הוא שאם במקביל לחטיבת החדשות ימונו גם מנהלי מדיה נפרדים, הדבר יוביל באופן הכרחי לתחרות ולקשיים ארגוניים. לכן, עדיף לדעתנו לחלק את המבנה הארגוני בדרך הבאה:

- חטיבת חדשות.
- חטיבת דרמה, שאותה ניתן לחלק לבידור, דרמה וילדים.
- חטיבה טכנולוגית שתהיה אחראית על הפעלת דרכי מימסר שונות.
- חטיבה עסקית – שתהיה אמונה על מכירת פרסומות או מכירת פורמטים.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

## 2א. נדרשות מטרות נוספות לרשות לתוכן ציבורי

1. השלכותיו של עידן המידע אינן מתמצות אך ורק באי התלות בדרך ההולכה, אלא יש להן משמעויות עמוקות הנוגעות לזמינותו של מידע, ליכולת לעשות בו שימוש ולצורתו של שוק המדיה העתידי. לא יתכן שהתוכן הממומן על ידי הציבור יהיה מנותק מתהליכים אלה. לכן אנו מציעים להוסיף ארבע מטרות נוספות לתוך סעיף המטרות של הרשות לתוכן ציבורי:

## 2. מתן סדר, פשר, הקשר, אמינות ותוקף להררי המידע הנמצאים במרחב הדיגיטלי

בעידן המידע הופכות כמויות בלתי נתפסות של מידע ציבורי, מסחרי ופרטי - לזמינות לכל דורש. אלא, שהדבר נעשה בדרך לא מסוננת ולא מאורגנת מבחינת ההקשרים שלה. לכן, הרשות לתוכן ציבורי אינה יכולה להסתפק ביצירה עצמית של שידור ציבורי. עליה גם לשמש פלטפורמה מאורגנת לתוכן הנמצא במרחב הדיגיטלי: לבחון מה אמין ומה לא, לארגן לפי תחומי ידע ונושאים, להיות מסוגלים להעניק תמונה רחבה או לחילופין לספר סיפור קטן מתוך מאגר נתונים ענק. לכאורה, מדובר בתפקיד המסורתי ביותר של תקשורת ההמונים – תיווך המציאות. אלא, שהחידוש כאן הוא בכך שמדובר בהבנה שהמציאות הפכה להיות מבוססת מידע, והתיווך איננו בהכרח סיפור המציאות אלא ארגון והנגשה שלה.

## 3. קידום שירותי תוכן בתוך רשת של שירותי תוכן ציבורי

בעידן הדיגיטלי, שירות התוכן הציבורי צריך לעמוד במרכז של רשת גדולה של יצרני תוכן לא מסחריים, כגון מיזמי עיתונות מקוונים שלא למטרת רווח, ספקי ידע כמו וויקיפדיה, וספקי תוכנות בקוד פתוח כמו מוזילה. יש לאמץ תפיסה מחודשת של השידור הציבורי כמקדם שיתופי פעולה, כזרז וכפלטפורמה לכל ה"אקוסיסטם" של המדיה הלא מסחרית. אי אפשר להתעלם מעושר מוסדות התקשורת שלא למטרת רווח שקיימים בשוק: סטודנטים לתקשורת ועיתונאות אזרחית, מספקי תוכן מטעם עצמם ברשתות חברתיות, ואתרים מנגישי מידע שנוצרים על ידי מפתחים בעיקר בקוד פתוח (דוגמת הסדנא לידע ציבורי ואתרי כנסת פתוחה והתקציב הפתוח). אפליקציות ותוכנות שמקדמות עיתונאות טובה ודמוקרטיה עולות כסף ודורשות מימונויות חדשות. דוגמא לכך היא התחום המתפתח של "עיתונאות מבוססת נתונים" (data journalism) הדורשת מימונויות וידע חדש שאיננו קיים בצורה מספקת היום בישראל. לכן הקמת מעבדת חדשנות היא הכרחית, אך לא כחממה לניסויים שיאפשרו ייצוא פורמטים טלוויזיוניים לחו"ל - כפי שסברה וועדת לנדס - אלא כאינקובטור ליוזמות חדשות בתוך השוק המקומי, שמטרתו להעניק מימון ראשוני, מנטורינג, הדרכה, ובחירה של מה שמוכיח את עצמו כבעל פוטנציאל. בהקשר כדאי לזכור את דבריו של המפיק ואיש הטלוויזיה הבריטי פיל רדמונד, אשר הציע לראות ב-BBC כ"פטרון של כל אמנויות הטלוויזיה על פני כל המרחב הדיגיטלי", להבדיל מתפקידה כיום כיוצרת ומפיקה ייחודית של התוכן של עצמה.<sup>1</sup>

Redmond, Phil. "Public Service Content: The Conditions for Creativity." *From Public Service Broadcasting* <sup>1</sup>  
*to Public Service Communications, Institute for Public Policy Research, London (2004).*



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

#### 4. קידום שיח דמוקרטי רב כיווני והנעה לפעולה אזרחית

אם תפקידו של שירות מדיה ציבורי הוא לקדם שיח דמוקרטי, שיח זה איננו יכול להיות חד כיווני. הכוונה בכך איננה רק ליצירת שיח בין אזרחים לבין שירות המדיה בנושאים הנוגעים לשירות המדיה עצמו (הגיבו על תכנים שיצרנו/כתבו לנו מהם רעיונותיכם לשיפור רשות השידור) אלא בהבנה שמטרתו של שירות מדיה ציבורי היא לפתח פלטפורמות חנימיות, זמינות, דמוקרטיות וחופשיות מצנזורה שלטונית ועסקית, המעודדות ומאפשרות היווצרות של "כיכר עיר" דיגיטלית, וכלים אחרים לקידום מעורבות אזרחית והבעת דעה. השאיפה היא שהעולם הסגור והמוגדר של אותו "שידור ציבורי" חד כיווני שאיפיון את המאה העשרים, יהפוך למערכת שתהיה זמינה ופתוחה להשתתפות הקהל סביבה ולשיג ושיח עמו, ובכך תעודד "הרשות לתוכן ציבורי" את הציבור הרחב להיות חלק ממשי מהשיח החברתי.

#### 5. קידום אוריינות תקשורת ואוריינות דיגיטלית

היבט נוסף קשור לתפקידו החינוכי של שירות המדיה הציבורי, בעידן שבו השימוש במידע ובמוצרי מידע הופך להיות מכשיר מפתח בפעילות אישית, חברתית, ציבורית ושלטונית. בהקשר זה חינוך ל"אוריינות מדיה" או "אוריינות דיגיטלית" הופך להיות כלי מקדמי לתפקוד בחברת המידע. אוריינות מדיה הינו השם הרחב הניתן למגוון היכולות הכרוכות בשימוש במידע בצורות ההנגשה והממסר השונות שלו, בהבנה של תהליכים, כוחות ואינטרסים העומדים מאחורי המידע ואספקתו, ובהשתתפות פעילה ביצירה של תוכן בסביבה הדיגיטלית. אם במאה העשרים התמקד התפקיד החינוכי בשפות זרות ובחינוך לאזרחות, במאה העשרים ואחת גוף המדיה הציבורי צריך להיות שחקן פעיל בתחום האוריינות הדיגיטלית ולהעניק לציבור כלים שיאפשרו לו לתפקד - לצרוך ולהשתתף - בצורה ראויה במרחב הדיגיטלי.

#### ב. עצמאות הרשות לתוכן ציבורי כתנאי מקדים לכל רפורמה

1. מבנה ההנהלה והמינויים הבכירים ברשות לתוכן ציבורי הם בעלי השפעה מכרעת על עצמאותה ויכולת תפקודה. אין כל טעם במהפכה בסדר גודל של סגירת רשות השידור הנוכחית והחלפתה ברשות חדשה, אם נקבל "עוד מאותו הדבר". יש להבהיר בדרך שאינה משתמעת לשתי פנים: מכל הדו"חות והמחקרים שנעשו לגבי רשות השידור במתכונתה הנוכחית, עולה כי הפוליטיזציה שפשתה בה היא המקור הראשוני לתחלואיה. עוד עולה כי גם מנגנוני הגנה כאלה ואחרים שקיימים כבר היום בחוק רשות השידור לא פעלו את פעולתם בריסון הפוליטיקאים מהתערבות ברשות השידור. ויודגש: המדובר בפוליטיקאים ממפלגות שונות, שכל אימת שהגיעו לעמדה שלטונית שאיפשרה להם זאת, טמנו ידיהם עמוק בצלחתה של רשות השידור.

2. יש להזכיר שהעצמאות העריכתית של השידור הציבורי איננה נובעת רק מהחוקים והנהלים הקובעים את פעולותיה ומבניה, אלא היא תלויה בתרבות הפוליטית והציבורית ובמקומו של ערך העצמאות של השידור הציבורי בתרבות נתונה. רשות השידור הנוכחית הוקמה כמעט בצלמו ובדמותו של שירות המדיה הציבורי הבריטי – הבי. בי. סי., הן מבחינת ההסדרים התפקודיים והן מבחינת המבנה הארגוני. אולם הריסון העצמי המאפיון את הפוליטיקאים הבריטים ושהפך את הבי. בי. סי. ליהלום שבכתר מפת



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

התקשורת הבריטית, לא פעל בישראל. אבן הראשה לכל בעיותיה של רשות השידור היא הפוליטיזציה שפשתה במינויים, כך שנוצרה תרבות ארגונית קלוקלת ובלתי ניתנת לתיקון. טיבם של ההסדרים הפורמליים תלוי, לכן, בתרבות הפוליטית. ככל שהאחרונה רואה את עצמאות השידור הציבורי כערך חשוב – חשיבותם של ההסדרים הפורמליים פחותה. ככל שהתרבות הפוליטית הינה בעייתית מבחינה זאת, יש להקפיד הקפדה יתרה בהסדרים החוקיים והמבניים.

3. לכן, במדינה כמו ישראל, בה קיימת מסורת הפוכה מן המסורת של אתוס עצמאי לרשות השידור, חיוני להבטיח את עצמאות רשות המדיה הציבורית החדשה בכל האמצעים האפשריים. זהו בעינינו המפתח אשר יאפשר, בעתיד, את היווצרות המסורת החיובית ואת האתוס הארגוני המבוססים על הכרה בערך העצמאות. בנוסף, יש לזכור כי הייחוד של רשות העוסקת בתכנים של מדיה, הוא בכך שהיא אמורה לייצר תכנים שעשויים לבקר את הפוליטיקאים. אין מדובר בעוד רשות העוסקת בתעופה, בתשתיות או באספקת שירותים. עצם יכולתה של רשות לתוכן ציבורי לתפקד - נובע מעצמאותה, ועצמאותה היא חלק אינהרנטי מעצם תפקידה. במובן זה ההסדרים הנוגעים לרשות לתוכן ציבורי צריכים להיות דומים להסדרים הנוגעים לוועדות חקירה או לרשויות הפיקוח והתכנון של ההשכלה הגבוהה – תחומים שיש תמיד חשש שפוליטיקאים נמצאים לגביהם בניגוד עניינים אינהרנטי.

4. טוב עשתה וועדת לנדס כששאלה להקים גוף בעל מבנה א פוליטי שעצמאותו ואי תלותו יסייעו לו להגשמת מטרותיו - שיקולי עריכה מקצועיים, פיקוח אפקטיבי המבטיח שגוף השידור אינו סוטה ממטרותיו וגמישות ניהולית ותפעולית המאפיינת גוף הפועל בשוק דינמי ותחרותי.

5. אולם, חלק מההסדרים שתורגמו בסופו של דבר להצעת החוק הם כאלה שאינם מעניקים עצמאות מספקת לגוף החדש שיוקם. בהתאם להצעת החוק האורגנים של תאגיד השידור הציבורי הם המועצה והמנהל הכללי. הפרדה בין צוות הניהול השוטף של הגוף הציבורי והדירקטוריון נפוצה בגופי השידור הציבוריים האירופים, והיא מהווה צעד חשוב להבטחת ניתוק הצוות הניהולי מהשפעות פוליטיות ישירות – שכן הקשר לנבחרי הציבור יופקד בידיהם של חברי המועצה. אולם, בכך אין די.

6. מועצת הרשות: פרק ג' להצעת החוק עוסק במועצת הרשות. בהתאם לסעיף 12 להצעת החוק, למועצת הרשות מגוון רחב וחיוני של תפקידים בנוגע לניהול ולפיקוח הרשות, הנוגעים הן להתנהלות הכלכלית ולעמידתה במטרותיה והן לפיקוח תוכני על לוח השידורים ועל השידורים עצמם. לכן הליך המינוי של חבריה ואיכותם הוא למעשה החוליה הקריטית ביותר של עצמאות הגוף.

#### 7. הרכב מועצת הרשות:

אנו סבורים שתשעה חברים עשוי להיות מספר מתאים למועצת הרשות. אולם, לא נראה לנו נכון שמבין התשעה רק ארבעה מתמחים בתקשורת. ניתן ללא קושי, למשל, להחליף את המשפטן באיש תקשורת או תרבות. החלפת המושג "בעל מעמד" הקיים בחוק רשות השידור למושג "בעל ניסיון משמעותי" הוא ראוי. לעומת זאת, לפי ההצעה – הן יושב ראש המועצה והן המנהל הכללי של השידור הציבורי עשויים לבוא שלא מתחומים רלבנטיים לתקשורת. זהו מצב בלתי סביר בעליל.

ההסדר המוצע בחוק שלפיו לפחות ארבעה מבין תשעת חברי הדירקטוריון יהיו נשים הוא הסדר ראוי.





המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

נעיר רק כי בחוק רשות השידור הקיים ישנה דרישה לשתי נשים מתוך חמש גם בוועדת האיתור, אולם בהצעת החוק דרישה כזאת איננה קיימת.

**לכן אנו מציעים לחייב שאחת משלושת חברי וועדת האיתור תהיה אישה.**

#### 8. פעילות חברי מועצת הרשות:

סעיף 23 להצעת החוק קובע כי חברי המועצה חייבים להפעיל שיקול דעת עצמאי בהצבעותיו במועצה, וכי יראו בהצבעה לא עצמאית הפרת חובת אמונים. זהו סעיף יפה ומרשים, אך ראוי לציין שהחובה להפעיל שיקול דעת עצמאי חלה על כל נציג ציבור בדירקטוריון, ביחוד בדירקטוריון של תאגיד סטטוטורי – מכוח כללי המשפט המנהלי. לכן גם לא ברור מיקומו של סעיף 23(ב) הקובע "לא יפגע אדם בשיקול הדעת העצמאי של חבר המועצה". מקומו של סעיף כזה נמצא בתוך העבירות הנוגעות לשחיתות של אנשי ציבור ונציגי ציבור ולא בחוק מינהלי שאמור להקים רשות לתוכן ציבורי.

**מוטב לוותר על סעיפים אלה וליצור בחוק מנגנון מינוי שיאפשר לאנשים טובים והגונים להיבחר, ולא לאפשר מינויים פוליטיים לא ראויים ואחר כך לערפל את התמונה באמצעות סיסמאות ריקות של עצמאות שיקול הדעת. זאת, ביחוד לאור פרק ח' להצעת החוק המבסס עקרונות קיימים של ממשל תאגידי בנוגע לאחריות נושאי משרה.**

#### 9. מינוי חברי מועצת הרשות – ועדת האיתור:

בהתאם למצב הקיים בסעיף 7 לחוק רשות השידור, הממשלה ממנה ועדת איתור שתפקידה לאתר ולהציע מועמדים ראויים למועצת הרשות. יושב ראש ועדת האיתור ממונה על ידי השר הממונה בהסכמת שר המשפטים. במדינות אירופיות שונות המועצה איננה נבחרת על ידי הרשות המבצעת אלא על ידי ועדה פרלמנטרית המורכבת מנציגי האופוזיציה והקואליציה, וממספר נציגי ציבור ושופטים, בתהליך הפתוח בפני הציבור.

לעומת זאת, סעיף 28 להצעת החוק קובעת שהשר ימנה באישור שר המשפטים רק את יו"ר ועדת איתור וחובה כי הוא יהיה שופט עליון או מחוזי בדימוס (לעומת החוק הקיים בסעיף 7(ב)(1) הקובע זאת כאפשרות בלבד). יו"ר ועדת האיתור הוא זה שימנה ימנה את שני חברי ועדת האיתור האחרים, שאחד מהם יהיה בעל מעמד בתחום התקשורת והאחר בתחום הכלכלה והניהול. הצעת החוק מבקשת להוסיף גם חובת הודעה לציבור על חיפוש חברים לוועדת האיתור ומתן אפשרות להציע מועמדות, וסעיף של שקיפות המחייב כי ועדת האיתור תעמיד לעיון הציבור את המלצותיה. ההצעה מעניקה לפיכך שלושה מנגנוני הגנה – שופט בדימוס, בחירת חברי הוועדה על ידי השופט, והנגשת מידע לציבור.

10. ואולם, יש לזכור שגם שופטים בדימוס עשויים להיות אישים פוליטיים. בנוסף לכך מוצעים הסדרים שיש בהם פגיעה בעצמאותו של יושב ראש ועדת האיתור. השר הממונה, בהסכמת שר המשפטים, רשאי להעבירו מתפקידו – זהו השוט; ויש גם גזר: השר הממונה רשאי להאריך את כהונת היושב ראש. אנו סבורים שההסדר בהצעת החוק מהווה פתח למעורבות פוליטית לא ראויה.

**אנו מציעים, לכן, לקבוע כי השר יפנה לנשיא בית המשפט העליון ונשיא בית המשפט העליון הוא זה שימנה יו"ר לוועדת האיתור, יאריך את כהונתו ויעבירו מתפקידו אם יש צורך. הסדר דומה קיים גם**





המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

בחוק וועדות חקירה, ומטרתו לשמש חיץ נוסף במקרים בהם יש חשש שהפוליטיקאים ימנו את מי שאמורים בסופו של חשבון להיות המבקרים שלהם.

#### 11. מי ממנה את חברי המועצה?

לפי חוק רשות השידור הקיים, הממשלה בהמלצת השר ממנה את החברים למועצה, תוך התחשבות בהמלצת ועדת האיתור. הצעת החוק החדש בסעיף 9 קובעת כי השר הוא שימנה את תשעת החברים למועצה לפי המלצות וועדת האיתור. וועדת האיתור, לפי האמור בסעיף 30, תציע לשר תשעה חברי מועצה שמתוכם אחד הוא היו"ר. כלומר, היא איננה אמורה להציע מגוון שמתוכו השר יבחר. זהו שינוי לעומת המצב הקיים שבו שישה חברי מועצה נבחרים ישירות על ידי וועדת האיתור ושישה חברי המועצה נבחרים על ידי השר כשוועדת האיתור מציגה לשר לפחות שני מועמדים על כל כיסא של ששת חברי המועצה האלה. לכן, לכאורה, ההצעה היא סבירה במובן זה שהשר איננו מקבל מרחב בחירה. ואולם, העובדה שמועמדי הוועדה צריכים לקבל את אישור השר, משפיעה השפעה מהותית על טיב עבודתה של וועדת האיתור. במקום לשאול את עצמם: מי הם האנשים המתאימים ביותר, הם ישאלו את עצמם: מי הם האנשים המתאימים ביותר שיהיו על דעת השר? הרשימות בשני המקרים עשויות להיות שונות בתכלית, ולא לטובת איכות המועמדים. בנוסף לכך, השר רשאי שלא לאשר את הרשימה, ולשלוח את הוועדה למקצה שיפורים. התוצאה הינה וועדת איתור שאיננה עצמאית.

**אנו מציעים לקבוע בחוק כי רק וועדת האיתור עצמה היא זו שתוסמך למנות את חברי המועצה ולא השר.**

#### 12. תנאי כשירות ליושב ראש המועצה

כאמור, לא ברור מדוע החוק החדש פותח אפשרות למינוי של יושב ראש מועצה שאין לו כל ניסיון בתקשורת. אם המטרה היא לקדם מקצועיות ומומחיות, אין סיבה לאפשר שבראש המועצה יעמוד איש עסקים שאין לו כל ניסיון בתקשורת.

#### 13. הארכת כהונה וסיום כהונה של חברי המועצה

בהתאם לסעיף 15 להצעת החוק השר רשאי להאריך את כהונתו של חבר מועצה לתקופה נוספת של ארבע שנים בהמלצת וועדת האיתור. בחוק רשות השידור הקיים סמכות זו מוקנית לממשלה, אבל ספק אם העברת הסמכות מהממשלה אל השר מפחיתה את החשש מפני ניסיונם של חברי המועצה להתיישר לפי האינטרסים של השר הממונה וזאת בכדי לזכות בתקופת כהונה נוספת.

**אנו מציעים כי ההחלטה לגבי הארכת כהונה תהיה של וועדת האיתור בלבד.**

סעיף 16(3) להצעת החוק מאפשר לשר להעביר חבר מועצה מכהונתו אם הוא "אינו ממלא את תפקידו כראוי". זהו סעיף אמורפי שלא ברור ממנו מהם קנה המידה לאי מילוי התפקיד כראוי. אמנם, הסעיף מחייב את הסכמת וועדת האיתור להדחה, אבל **אנו מציעים שרק וועדת האיתור עצמה תהיה בעלת הסמכות להדיח חבר מועצה מתפקידו מטעם זה.**



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

שאר סעיפי ההעברה מן התפקיד הם לכאורה סעיפים טכניים (היעדרות משיבות, סיבת פסלות על פי דין, נבצרות קבועה והרשעה בעבירה. דווקא בשל כך אין שום טעם שהשר הוא שיהיה אחראי להדחה במקרים כאלה, ויש להעביר גם אותם לסמכות וועדת האיתור.

14. סעיף 27 מאפשר לממשלה לפזר את המועצה כולה באם "היא אינה ממלאת באופן מובהק את התפקידים והחובות שהוטלו עליה". אמנם, נדרשת קודם לכן התראה בכתב, וכן הממשלה יכולה לקבל המלצה מהשר הממונה בהקשר זה – אך השורה התחתונה היא שהממשלה יכולה לפזר את המועצה. יש לזכור שחלק מן התפקידים של המועצה הם תפקידים תוכניים במובהק – אישור לוח השידורים ופיקוח על השידורים. בהתאם לנוסח הסעיף עולה כי בעצם בכל עת עומד שוט הפיזור של המועצה כולה על ידי הממשלה.

**אנו מתנגדים לסעיף זה וסבורים שאין לאשר אותו. זהו הסעיף שיהווה, באם יאושר, שסתום להפעלת לחצים פוליטיים על המועצה ויגרום לכך שאנשים ראויים לא ירצו לכהן בה, שהיא לא תוכל לתפקד בצורה מקצועית ושסופה יהיה כמו של מליאת רשות השידור הנוכחית.**

#### 15. המנהל הכללי

תפקידו של המנהל הכללי הוא רגיש מאד הואיל והוא אמור לשמש העורך הראשי של השידורים, ולהעביר את לוחות השידורים העונתיים לאישור המועצה.

לפי סעיף 23 לחוק רשות השידור הקיים המליאה ממנה באישור הממשלה את המנהל הכללי של רשות השידור. לפי הצעת החוק המועצה תמנה את המנהל הכללי ללא צורך באישור הממשלה בעזרת ועדת איתור מיוחדת לאיתור תפקיד המנהל הכללי אשר תורכב מיושב ראש המועצה ושניים מחבריה. זהו סעיף ראוי בכפוף למה שנכתב על יושב ראש המועצה ועל הרכבה.

לפי הצעת החוק תנאי הכשירות של המנהל הכללי הם תואר אקדמי וניסיון של חמש שנים לפחות באחד מאלה או ניסיון מצטבר של חמש שנים לפחות באלה: (1) תפקיד בכיר בתחום הניהול העסקי של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי; (2) תפקיד ניהולי בכיר בתחום התקשורת. כפי שכתבנו קודם לגבי יו"ר המועצה, אנו סבורים שניסיון וידע בתחום התקשורת חייבים להיות תנאי הכרחי בנוסף לניסיון ניהולי אחר. ביחוד כאשר מדובר במנהל הכללי של תאגיד התקשורת, אין לאפשר מינוי של אדם שכל ניסיונו המקצועי הוא עסקי, ואיננו מביא איתו שום אתוס של עיסוק תקשורתי.

16. לפי הצעת החוק היחסים בין המועצה לבין המנכ"ל הם יחסי כפיפות. עם זאת, האמור בסעיף 43, לפיו המועצה רשאית ליטול לעצמה כל סמכות שהיא סבורה שהמנכ"ל איננו מבצע כפי שהורתה לו, הוא סעיף בעייתי הואיל והוא איננו מאפשר למנכ"ל לפעול באופן עצמאי ולדווח למועצה על תפקידו. אכן, החוק קובע באופן מפורש כי המועצה איננה רשאית ליטול את תפקידו של המנכ"ל כעורך ראשי (סעיף 43 (ב) ואולם המועצה יכולה לפגוע בעצמאותו של המנכ"ל בהיבטים אחרים שישפיעו גם הם על תפקודה התוכני של הרשות לתוכן ציבורי ולא רק באמצעות נטילת תפקידו כעורך ראשי.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

אנו מציעים לבטל סעיף זה ולהותיר בידי המועצה את האפשרות לפטר את המנכ"ל ולמנות אחר במקומו, ולא ליטול את סמכויות המנכ"ל. יש לזכור שבמועצה לא חברים בהכרח רוב של אנשים בעלי הבנה מעמיקה בניהול והדבר יכול ליצור תוהו ובוהו ניהולי ברשות.

17. סיום כהונתו של המנכ"ל בעילה שאיננו ממלא כראוי את תפקידו ייעשה לפי הצעת החוק ברוב של שני שלישים מחברי המועצה. זהו הסדר ראוי.

אנו מתנגדים לאמור בסעיף 38(ג) להצעת החוק המאפשר לשר לפנות אל המועצה בבקשה לדון בהפסקת הכהונה של המנכ"ל, ואם המועצה לא דנה, לפנות אל הממשלה ולהחליט על הפסקת כהונתו.

אין לאפשר לממשלה להחליט בשום מקרה על הפסקת כהונתו של מנכ"ל הרשות לתוכן ציבורי, שהוא גם העורך הראשי שלה. כל המשמעות של הפרדה בין הפוליטיקאים לבין בעלי התפקידים בגוף התוכן הציבורי מתאינת את למרות קיומן של וועדת האיתור והמועצה – נותרת בידי הממשלה האפשרות לפטר את המנכ"ל. אסור לאפשר מצב שבו מנכ"ל הרשות לתוכן ציבורי יודע ששוט הפיטורים, גם אם במקרים נדירים, נמצא בידי השר והממשלה. המועצה צריכה להיות הגוף היחיד שביכולתו לפטר את המנכ"ל, וגם זאת ברוב של שני שלישי – אם מדובר בפיטורים בעילה של תפקוד לא ראוי.

18. דרכי מימון ופיקוח על התקציב: סמכויות יתר לשר האוצר

על אף הסמכויות המסורות למועצה בהצעת החוק, סעיף 64 להצעה קובע כי "שר האוצר יקבע את דרכי הכנת התקציב, דרכי אישור התקציב והנושאים שיכללו בו". בנוסף, סעיף 65(ד) להצעה קובע כי מנכ"ל הרשות חייב לדווח על החלק מן התקציב אשר הוקצה לעלויות כוח אדם בכל שנה לשר האוצר, וכי שר האוצר רשאי לבקש הבהרות נוספות מן המנכ"ל. בהמשך הסעיף נקבע כי אם שר האוצר סבור שהרשות חרגה מעלויות כוח האדם, הוא רשאי לנהל בעצמו את הרשות, לפחות במובנים של קבלת עובדים חדשים, התקשרויות, מענקים והעלאת שכר.

אנו מתנגדים לסעיף זה, שיוצר זיקה ישירה בין שר האוצר לבין מנכ"ל הרשות. מנכ"ל הרשות אמור לדווח למועצה, ולה בלבד. באם חרג מן המסגרת שבה מותר לו לפעול, על המועצה יהיה לנקוט נגדו בצעדים. הסעיף המוצע מייתר את תפקיד המועצה כגוף חוצץ בין הרשות לבין הפוליטיקאים, ומאפשר לשר בממשלה לייצר לעצמו עמדת שליטה בגוף השידור הציבורי. אם יאושר הסעיף, הרשות החדשה שתוקם תהיה פוליטית בדיוק כמו קודמתה.

19. מימון פעולותיה של הרשות וביטול האגרה

מודל ההכנסות של השידור הציבורי כיום מבוסס על ארבעה מקורות עיקריים: גביית אגרת הטלוויזיה ממשקי הבית ומבתי עסק; תקבולי חלף אגרה המשולמים מתקציב המדינה בגין פטורים מלאים וחלקיים מתקציב המדינה ומהביטוח הלאומי; ה"סכום הנוסף" הנגבה עבור השידור הציבורי על ידי משרד התחבורה במסגרת התשלום של אגרת הרכב; הכנסות עצמיות מפרסום ברדיו ומחסויות ותשדירי שירות בטלוויזיה.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

לפי סעיף 63 להצעת החוק, בעקבות המלצות וועדת לנדס, תבוטל אגרת הטלוויזיה והרשות החדשה לא תעסוק בגבייה ישירה מן הציבור. מקורות ההכנסה של הרשות יהיו "הסכום הנוסף" הנגבה לפי פקודת התעבורה וסכום קשיח של 150 מיליון שקל שינוכה מסכומי אגרת רשיון הרכב ויועבר ישירות ממשדד התחבורה אל הרשות ללא התערבות הממשלה. זאת על מנת שכספי המימון לא יתקצבו בחוק התקציב השנתי, ולא יהיו כפופים לשינויים השנתיים של התקציב.

בנוסף לכך תתקיים הרשות מהכנסות מפרסום ברדיו ומתשדירי חסות בטלוויזיה, וכן מבאנרים של חסות באינטרנט (ללא תשדירי פרסומת באינטרנט).

20. ההסדר שבהצעת החוק מונע במידה רבה יכולת התערבות של הממשלה וקובע מקור תקציבי יציב ולא תנודתי. עם זאת, כפי שכתבנו לעיל, בעידן של הגירת תקציבי פרסום מן המדיה המסורתית אל הרשת, ושל שינויים בהרגלי הצפייה והצריכה של מוצרי תקשורת, קשה להניח שסכומי התקבולים מפרסום הקיימים היום יישארו על כנם, וקשה גם להניח שתשדירי חסות או פרסומות ברדיו יהוו מקור יציב של הכנסה לטווח הארוך, אם, למשל, תותר פרסומת בערוצי אודיו ויזואל על פלטפורמות חדשות.

אנו סבורים כי לא נעשתה חשיבה מספקת בנוגע לגודל שוק הפרסום ולעתידו, ולכן גם בנוגע להכנסות המשדד הציבורי מפרסומת. התפיסה תלויית המדיום שאיפיינה את דו"ח לנדס, מתבטאת גם כאן, בחוסר תכנון מספק של מודל ההכנסות בעידן שבו אין עוד ערוצי טלוויזיה ליניאריים וגם הרדיו מועבר על פני פלטפורמות דיגיטליות המאפשרות לדלג על מקבצי פרסומות מסורתיים.

אנו חוששים שבהיעדר האגרה, הרשות החדשה לא תוכל להתקיים לטווח הארוך, ובוודאי שלא למלא את תפקידיה באופן שלם. לכן, אנו קוראים לבצע חשיבה מחודשת בנוגע למקורות המימון של הרשות. ניתן לחשוב על אגרה המתבססת על הימצאותו של חיבור לאינטרנט (בין אם קווי, לווייני, אלחוטי או סלולרי) במשק הבית. לחילופין, ניתן לגבות את האגרה מכל משק בית, מתוך הבנה כי השירות שמספק המשדד הציבורי הינו שירות ציבורי. זאת, תוך יצירת מנגנון גביה יעיל. כדאי להעיר שבעולם מוכרים גם פתרונות נוספים לתקצוב כמו מיסוי כללי והטלת מס על ספקי אינטרנט או חברות תקשורת.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

## סיכום

אנו סבורים שתוכן הממומן על ידי כסף ציבורי, שאיננו מוטה לכיוון אינטרסים מסחריים ותלוי בהם, הוא מרכיב ראשון בחשיבותו בשוק הרעיונות והדעות, והכרחי לקיומו של הליך דמוקרטי תקין. לכן, רשות [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il) לתוכן ציבורי היא חיונית לדמוקרטיה.

סגירת רשות השידור הנוכחית ופתיחתו של גוף חדש לתוכן ציבורי הוא צעד רדיקלי ועתיר סיכונים. אנו חוששים כי בתרבות הפוליטית הקיימת בישראל אימוצה של ההצעה במתכונתה הנוכחית יביא לגוף נגוע בפוליטיזציה מיותרת. כלומר, הרעה החולה שהביאה את רשות השידור לשפל מצבה הנוכחי, תחזור ותרעיל גם את הגוף החדש שיוקם.

בנוסף, ההצעה איננה מבטאת ראייה ארוכת טווח לגבי ההצדקות והתפקידים של גוף תוכן ציבורי בעידן המידע.

אם לא יתוקנו ליקויים אלה, אין הצדקה למהפך רדיקלי, שיפגע בפרנסתם של עובדים, יעלה ממון רב לאוצר המדינה – ואחריו תחזור אותה הגברת בשינוי אדרת.