



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

כ"ז שבט תשע"ו
23 בפברואר 2017

לכבוד

מ"מ שר התקשורת, צחי הנגבי

מר אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר
נשיא

מר ברנרד מרכוס
יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר
יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ
יו"ר של כבוד

חברי הוועד המנהל

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 קוצניק
מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב
פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייד, ארה"ב
ד"ר אימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה
השופטת דליה דורנר, ישראל
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' דוברט מנוקין, ארה"ב
פרופ' נריסטוף מרקשיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
מר ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל
השופט מאיר שמגר, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סיין פרס, אסטרטגיה
פרופ' מרדכי קרמניצר, מחקר
פרופ' ידידיה צ' שטרן, מחקר

עמיתים בכירים

אלוף [מיל'] עמית אילון
פרופ' חנוך דגן
פרופ' תמר הרמן
פרופ' עמית כהן
פרופ' שחר ליפשיץ
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' יובל פלדמן
פרופ' גדעון רהט
פרופ' יובל שני
פרופ' איתן ששינסקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק ברמון

הנדון: עתיד השידור הציבורי בישראל

מכובדי,

אנחנו מבקשים לברך אותך עם מינויך לתפקיד מ"מ שר התקשורת.

אלו הם ימים מאתגרים עבור הדמוקרטיה הישראלית, ועבור שוק התקשורת המהווה נדבך מרכזי בדמוקרטיה שלנו. תקשורת חופשית, חזקה, מגוונת ועצמאית היא מרכיב הכרחי וחיוני בדמוקרטיה, ועל כן עלינו כחברה להקדיש תשומת לב מיוחדת למהלכים הנעשים בשוק התקשורת ולוודא שהם נעשים מתוך חשיבה מעמיקה ותוך דאגה לשמירה על עקרונות חופש הביטוי, עצמאות העיתונאים ומחויבות עמוקה לציבור.

בתוך כל זה ועל רקע ההתפתחויות הטכנולוגיות והיחלשות גופי תקשורת מסחריים, חובה עלינו לשמור שבעתיים על השידור הציבורי. שידור ציבורי במדינה דמוקרטית, כאשר הוא נעשה באופן נכון, מקדם את הדמוקרטיה, מעצים ומחזק אותה, וממלא שליחות חשובה עבור האזרחים במדינה.

בשוק התקשורת הישראלי פגמים רבים ושונים, הן בהיבטים של מבנה השוק והן בהיבטים תפקודיים. נדרשות בו רפורמות חשובות, שחלקן מופיעות בחוק ההסדרים הנוכחי ועם חלקן האחר התמודדה וועדת פילבר. פגמים אחרים נוגעים לאתוס עיתונאי שנסוג בפני לחצים כלכליים וארגוניים.

על כן, השלמת הרפורמה שאתה אמור לטפל בה חיונית. רפורמת הסגירה-פתיחה בשידור הציבורי - היא רפורמה שיצאה לדרך לאחר הליך חשיבה והיועצות מסודר ומעמיק, הליך חקיקה בכנסת שכלל שינויים ותיקונים, השקעת כספים אדירה, הסכמות שהושגו בין השותפים השונים (משרדי האוצר והתקשורת וההסתדרות), וגם אחריות כלפי עובדים מתוסכלים שמקום עבודתם אמור להילקח מהם. כל אלה אינם עניינים שאדם, בכיר ככל שיהיה, יכול לדוש בעקביו. אין לאפשר שינויים גחמתיים או רפורמות שאינן מעוגנות בתהליכי חשיבה ובהיועצות. אלה יוצרים תחושה כי מדובר במסע נקם ולא במסע תיקון. חזקה עליך שאינך רוצה בכך.

שמענו באמצעי התקשורת את עמדתך בנושא הקמת תאגיד השידור הציבורי החדש. בחוות הדעת המצורפת מנוסחים מספר עקרונות יסוד אשר לטעמנו עמידה עליהם, בכל החלטה שתתקבל, הינה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

חיונית. ראשית, חיוני להמשיך ולקיים שידור ציבורי עצמאי ואפקטיבי בישראל. שנית, לא השתנה דבר מאז מסקנות וועדת לנדס וחקיקת חוק התאגיד - ביחס לנסיבות בכלל וביחס לרשות השידור בפרט. שלישית, הטיעון הכלכלי בזכות מהלך סגירת התאגיד וזה בזכות שיקום רשות השידור אינם מחזיקים מים.

בחודשים הבאים יוטל עליך לקבל החלטות שעשויה להיות להן משמעות היסטורית עבור השידור הציבורי במדינת ישראל. אנו במכון הישראלי לדמוקרטיה נשמח לסייע בחשיבה ובתהליך בניית תאגיד השידור הציבורי בצורה הגונה, מהימנה, יעילה ומכבדת את הציבור הישראלי.

בברכה חמה,

ג'היה אלטשולר

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

ראשת התוכנית לרפורמות במדיה

יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

הקמת תאגיד השידור הישראלי
חוות דעת
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

- 1. חיוני לקיים בישראל שידור ציבורי עצמאי ואפקטיבי**
 - א. שידור ציבורי (או "תוכן ציבורי" – שהרי בעולם דיגיטלי דרך הממסר איננה בהכרח החשובה ביותר) הוא חלק מן המרכיבים הבסיסיים ביותר של המשטר הדמוקרטי. שוק הרעיונות והדעות, שהוא תנאי מוקדם לקיומו של הליך דמוקרטי תקין, לא יהיה שלם, במיוחד במדינת ישראל – כמדינה קטנה בעלת שפה ייחודית – ללא מימון ציבורי של רשות לתוכן ציבורי.
 - ב. מחקר שהתבצע על ידי איגוד השידור האירופי ב – 25 מדינות והתפרסם באוגוסט האחרון, הראה קשר בין שידור ציבורי מצליח לבין ירידה בתופעות של שחיתות ושל דעות קיצוניות וכן הראה קשר בין שידור ציבורי מצליח לבין עלייה בחופש העיתונות ובשיעורי ההצבעה. לא לחינם ממשיכות מרבית המדינות הדמוקרטיות שאנו מבקשים לדמות להן (נזכיר אך את בריטניה, צרפת, הולנד, גרמניה והמדינות הנורדיות) לקיים שידור ציבורי חזק ומתפקד גם בעולם רב ערוצי ודיגיטלי.
 - ג. הטענה שלפיה בעולם שבו אין צורך שהמדינה תקצה תדרי שידור אין גם צורך בשידור ציבורי – היא טענה לא משכנעת. אפילו, ואולי דווקא בעולם דיגיטלי, שיש בו הצפה של מידע, נדרש תיווך הוגן ומקצועי שיעניק למציאות פשר והקשר. נדרשת מחויבות ציבורית נקייה מהטיה מסחרית, המייצגת שיח פוליטי מאוזן ועיתונאות תחקירים משמעותית, ומעניקה למשתמשים אוריינות אזרחית וגישה להוויה הישראלית. נדרשים שירותים למען קבוצות מובחנות באוכלוסייה כמו מיעוטים אתניים ועולים חדשים, ונדרש מאמץ לשמירה על ארכיון התרבות הישראלית. כל אלה לא ייעשו, גם בעולם דיגיטלי, על ידי מתחרים מסחריים. על כך יש הסכמה גם במדינות אירופה שמהן אנו לומדים על אסדרת תקשורת.
 - ד. צריך להיות ברור לכלל העוסקים בשוק התקשורת כי "צבת בצבת עשויה". כלומר, מרכיביו השונים של שוק תקשורת מתפקד תלויים אלה באלה. אחד מן המרכיבים הוא התקיימותו של שידור ציבורי חזק, מתפקד ועצמאי, עד כמה שהדבר אפשרי כשמדובר בכספי ציבור. הנה הטעמים לכך.
 - ה. ראשית, שוק התקשורת בישראל הוא בעל נטיות ריכוזיות חזקות, בייחוד בגלל המספר הקטן של צרכני תוכן בעברית. האמירה לפיה אם רק תסיר המדינה את ידיה מן השוק הזה יפרחו אלפי פרחים, היא פנטזיה שלא תתממש. במקרה הטוב תהיה תחרות מעוטת משתתפים ובמקרה הרע יתממשו כאן מונופולים, שכפי שניסיון העבר בשוק העיתונות הכתובה מלמד, לא בטוח שהשולטים בהם יהיו שוחרי טוב. לכן, חשוב שתהיה השלמה של כשלי השוק, הן בתחום החדשות והן בתחום היצירה הישראלית המקורית, באמצעות מימון ציבורי.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

1. שנית, התיווך התקשורתי הנדרש לצורך קיום משטר דמוקרטי אמיתי צריך להיות מגוון ככל האפשר, כלומר להיות מורכב מכלי תקשורת ציבוריים ומכלי תקשורת פרטיים. לכל אחד מסוגי התיווך מחירים משלו ומערכות לחצים משלו: כלכליים מכאן ופוליטיים מכאן. מערכת אחת אינה טובה מרעותה. אבל שתיהן צריכות להשלים זו את זו.

2. שלישית, שידור ציבורי עצמאי חיוני דווקא בהיבט של עצמאות התקשורת המסחרית, והוא מהווה ערובה לאקו-סיסטם רחב יותר של תקשורת עצמאית ומקצועית. כאשר יודעים אמצעי התקשורת המסחריים שדברים שבעליהם מבקשים להסתיר או להטות מתפרסמים בשידור הציבורי, הם עצמאיים יותר כלפי מפעילי הלחצים. אם תהיה תקשורת איכותית שאינה פועלת רק לפי שיקולי רייטינג וקליקבייט, היא תוכל להוות מופת לתקשורת המסחרית. ולהיפך – ככל ששוק התקשורת המסחרית יהיה משוכלל יותר, כך יהיה תפקיד התקשורת הציבורית מהודק יותר וברור יותר מבחינת הצרכים שהוא בא לספק.

3. רביעית, כדאי לזכור כי "צבת בצבת עשויה" גם בהיבט התפקודי. הן ערוץ הכנסת שהפעלתו עומדת עכשיו למכרז מחדש, והן מערך "עידן פלוס", שהפעלתו עומדת עכשיו בפני הפרטה, היו, בעולם מתוקן, צריכים להיות באחריות המשדר הציבורי. כך זה במדינות אחרות בעולם. חוסר היעילות והתפקוד של רשות השידור הובילו לכך שאת ערוץ הכנסת הפעיל גוף השידור המסחרי החזק בישראל, ואת מערך עידן פלוס הפעילה הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו – גוף רגולטורי ולא ביצועי. המזקים לתחרות בשוק הרב ערוצי הם כאלה שכעת נדרשת רפורמה בחוק ההסדרים כדי לתקנם. מעבר לכך, וועדת פילבר עצמה קבעה כי ככל שהמשדר הציבורי יוכל ליטול על עצמו באפקטיביות את התפקיד של הפקת מקור ישראלית מקורית, כך יוכל לרדת הנטל מן המתחרים המסחריים. צריך להיות ברור: ללא שידור ציבורי, קשה יהיה לטעון בזכות הורדת הנטל הרגולטורי מן השחקנים המסחריים.

2. לא השתנה דבר מאז מסקנות וועדת לנדס וחקיקת חוק התאגיד - ביחס לנסיבות בכלל וביחס לרשות השידור בפרט, והטיעון לפיו קיצוץ תקציבי "ירפא" או "ישקם" את רשות השידור אינו עומד במבחן הביקורת.

א. רשות השידור, שהוקמה בשנת 1965, ותקציבה עמד על כמיליארד שקל בשנה, הגיעה אל עברי פי פחת מבחינה תפקודית, ברמה שהיו בה בזבז עצום של משאבים ציבוריים וחוסר יכולת להבריא. חלק ניכר מכספם של אזרחי ישראל שיועד לשידור ציבורי, אם באמצעות האגרה ואם באמצעות מימון ממשלתי נוסף, לא הגיע לנתיב של שימוש ראוי. הפוליטיזציה אכלה במינויים הבכירים שלה בכל פה.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

התרבות הארגונית שלה הייתה קשה. מספר רב (למעלה מעשר) של וועדות ציבוריות עמד על כך, תחקירים עיתונאיים, עשרות מאמרים וספרות אקדמית וכן דו"חות של מבקר המדינה¹.

ב. מעבר לקושי המשמעותי לקבל תשומת לב ואמון ציבוריים בשידורי הטלוויזיה שלה, נדרשה הרשות ל"בייביסיטר שיפוטי" מצד בג"ץ כדי שתמלא את חובותיה כלפי היצירה המקורית בעברית. כך, ארגוני היוצרים נאלצו לפנות ולקבל סעד מבית המשפט העליון כדי לאלץ את הרשות לעשות את מה שבעצם היה תפקידה הבסיסי לפי חוק – להוציא כספים על יצירה ישראלית מקורית.

ג. אחד המהלכים המשמעותיים שנדרשו רשויות שידור ציבוריות בעולם לבצע – היה מעבר לעולם דיגיטלי. מעבר זה איננו כולל רק פתיחת אתר אינטרנט ואפליקציית מובייל, אלא שינוי תפיסה עמוק ברמה הניהולית. רשות השידור, בשל הכשלים הניהוליים שלה, לא ביצעה בזמן (ובכלל) את המעבר הזה.

ד. שני כשלים נוספים מהותיים בתפקוד הרשות. ראשית, מנגנון גביית האגרה, הפך למנגנון בלתי יעיל בלשון המעטה, שהוצאותיו העצמיות מופרזות ושבמקום להבטיח את עצמאותה של הרשות יצר עוינות וניכור ציבורי כלפיה. שנית, ארכיון רשות השידור – שהוא למעשה ארכיון התרבות הישראלית בשישים השנים האחרונות – סבל מרשלנות פושעת הן בהיבט של שימור והן בהיבט של הנגשתו לציבור.

ה. לכן, כפי שקבעה ועדה ציבורית בראשות רם לנדס, שמונתה על ידי שר התקשורת דאז גלעד ארדן, נדרש מהלך דרסטי כדי לשנות מצב דברים זה באורח יסודי. המהלך התממש באמצעות חקיקת חוק תאגיד השידור הציבורי בשנת 2014 ותהליך פירוק רשות השידור הנוכחית והקמת תאגיד השידור הציבורי החדש. הכל בידיעת ראש הממשלה דאז וגם שר התקשורת דהיום, בנימין נתניהו, ובאישורו.

ו. בשנת 2015 רשות השידור נכנסה להליך פירוק, ובמקביל החלה הקמת תאגיד השידור הישראלי החדש. עד כה הושקעו בהקמת התאגיד החדש למיטב הבנתי ולפי הפרסומים הגלויים והנתונים שהוצגו, למעלה מ-250 מיליון שקלים. במקביל, עד כה הושקעו למעלה מ-240 מיליון ₪ בפיצויי פיטורין ומענקים במסגרת תהליך פירוק רשות השידור.

ז. לא יעלה על הדעת לבוא בהינף יד, ללא נימוקים משכנעים וללא עבודת הכנה מינימלית - להתעלם מכל הדוחות והתחקירים, מעבודת ועדה ציבורית, מתהליך רפורמה המתבצע מזה שנתיים וחצי, ולהחזיר בצורה כה חסרת אחריות את המצב לאחור. בעיקר, לא יעלה על הדעת גם לחשוב, שצמצומים כאלה ואחרים או קיצוץ בשכר העובדים, אם יהיו, יוכלו לשנות את התרבות הארגונית הבעייתית ששרתה

¹ הספרות האקדמית הרלבנטית מאוגדת היטב בספרו של פרופ' דן כספי, "סליחה תקלה – דעיכתה של רשות השידור" הוצאת צבעונים 2005. וועדות ציבוריות, לדוגמה – וועדת לבני 1993, וועדת צוקרמן 1996, וועדת ורדי 2000; ועדת בראשית, וועדת דינור משנת 2005 ועוד תחקירים עיתונאיים אין ספור.

ברשות השידור. מאז דו"ח וועדת לנדס ועד כה, לא ארע שום דבר התומך בשינוי המסקנה ההכרחית שלפיה אין עוד יכולת להציל את הרשות ויש לסגור אותה ולהקים גוף חדש תחתיה.

3. הטיעון הכלכלי בזכות מהלך סגירת התאגיד ושיקום רשות השידור אינו מחזיק מים.

א. הטיעון שלפיו ההצעה לסגור את התאגיד ולקומם את רשות השידור תחסוך סכום של מיליארד ושמונה מאות מיליון ₪ בתקציב 2016-2017, הוא טיעון שאין לו על מה להסתמך לפי שום תחשיב כלכלי רציני, והוא מבטא שרלטנות ולוליינות של העברת כסף מכיס ציבורי אחד לכיס ציבורי אחר. בנוסף, אי אפשר ויהיה זה לא אחראי לדבר על חיסכון לשנתיים הקרובות ללא שיש התייחסות לשאלה מה יקרה לאחר מכן, כשיהיה צורך, לפי הערכת האוצר, בתוספת תקציבית של כ – 370 מיליון ₪ לשנה.

ב. עם זאת, אני סמוכה ובטוחה שאנשי משרד האוצר ידעו להציג בפניך תחשיב כלכלי של עלויות בכל אחד מן הגופים, ואף שהצגתי תחשיב כזה בחוות דעת קודמת, דומה שאין בכך צורך עכשיו. אני מבקשת להדגיש רק שאסור שהטיעון הכלכלי יעסוק אך ורק בחיסכון הכספי במקום לעסוק ביחס בין השקעה לבין תוצר. יש לזכור שאם תבקש רשות השידור להיות משמעותית מבחינה תפקודית, לא יעזרו רק קיצוצי השכר ופיטורי העובדים. יהיה צורך לשנות מן היסוד את התרבות הארגונית הרעה שלה, את דרך העבודה שלה בעולם דיגיטלי, את מנגנון ההפקה שלה, את דרכי גביית האגרה ואת מדיניות שימור הארכיון. התפיסה שלפיה מספיק ליצור תחשיב של "שקל מול שקל" או לדבר על קיצוץ כספי היא, לפיכך, תפיסה מוטעית מיסודה.

ג. החזון של הפיכת התאגיד לבית שמחולל תרבות והפקות מקור בהיקפים של מאות מיליוני שקלים בשנה הוא מסעיר ומבטיח. מי שגודע את ההבטחה הזאת פוגע ביוצרים וביצירה ובתרבות הישראלית, ויצטרך לתת על כך דין וחשבון לחברה הישראלית כולה. די אם אציין כי בהתאם לחוק תאגיד השידור הציבורי עלויות השכר לא יעברו תקרה של 28% מתקציב הגוף כולו (כלומר מתוך סכום כללי של כשבע מאות ארבעים מיליון ₪ בשנה, מדובר בסכום של 207 מיליון ₪ במצבת עובדים מלאה), בעוד שברשות השידור, שבה הגיעה עלות השכר לכחמישים אחוז מתקציב הגוף כולו (שהיה בשיאו כמיליארד שקל בשנה ועומד, כאמור, עכשיו – על 770 מיליון שקל בשנה) יהיו הוצאות השכר כ-370 מיליון ₪ בשנה במצבת עובדים חסרה. אם הכוונה היא לקצץ את כל התקציב הנוסף מעבר למשכורות (שזו הדרך היחידה המתקבלת על הדעת להגיע לחיסכון שהצעת החוק מדברת עליו) – ייווצר מצב שלפיו כל התקציב יוקדש למשכורות ולא יישאר דבר להפקה, חדשות, פיתוח ותפעול. למה הדבר דומה? למצב שבו תמשיך הממשלה לשלם משכורות לעובדי מפעל, מבלי שאלה ייצרו דבר. אם הכוונה היא לקצץ בשכרם של העובדים כשלושים אחוז, מדובר באחת הפגיעות הקשות בזכויות עובדים שידעה מדינת ישראל.



ד. בסופו של חשבון, אי אפשר לבצע השוואה בין תפוח לתפוז – בין התאגיד לרשות השידור – מבלי שיש התמודדות כנה עם השאלה איזה הסדר ארגוני בכוונתכם להציע לצורך "השיקום". רשות השידור במתכונתה הנוכחית פועלת על אדי דלק, מתוך מחסור בכוח אדם. כיצד יש לחשב את תוספת כוח האדם שתידרש, מחדש, כדי שהרשות תוכל לפעול כשורה? את הצורך לפטר מי שמומחה בטכנאות טכנולוגיה ישנה והמרתו בכוח אדם שונה? האם הכוונה היא לחזור להסדר הישן בעניין ההפקה המקורית שגרם לכך שלא היו תכנים אך הייתה השחתה? למנגנון גביית האגרה הישן?

ה. יש צורך לשוב ולהזכיר כי למרבה הצער, ההיסטוריה מלמדת שפוליטיזציה של מינויים לא הובילה לפיקוח ולאחריות, אלא למינויים בינוניים ולמנהלים גרועים, שהם בתורם הביאו את הרשות למקומות הרעים שאליהם הגיעה. לכן, כל רעיון כזה או אחר שעולה להגדלת השליטה הפוליטית בגוף החדש – צריך להיבחן במשקפיים אלה.

4. ניתן לחשוב על מנגנונים שונים להבטחת מטרות השידור הציבורי בישראל. גם אם בעיני יש חשיבות עליונה וחסרת תחליף בקיום מערכת חדשות, אקטואליה ותחקירים חזקה ועצמאית וממומנת על ידי הציבור, אפשר לחשוב על פתרונות בתחומים אחרים - למשל, על הפרטת שימור הארכיון, הפיכת מנגנון היצירה המקורית בישראל למנגנון המבוסס על קרן עצמאית בדומה למועצת הקולנוע, גביית האגרה באמצעות אגרת הרכב (כפי שקיים בחוק התאגיד) ועוד. אבל, אי אפשר להכריע בעניינים אלה בתוך שלושה שבועות כשהחרב על הצוואר. זהו דבר בלתי סביר המבטא חוסר מקצועיות.

5. בסופו של חשבון אזכיר רק כי תהליך סגירת רשות השידור ופתיחת התאגיד החדש הוא רפורמה בסדר גודל משמעותי במדינת ישראל. התפנית והצעידה לאחור הבאים לאחר שהושלם הליך החקיקה והתאגיד החדש נמצא בשלבי הקמה מתקדמים, תוך הסתמכות מוצדקת של אנשים רבים על מצב משפטי חדש שנוצר, הופכת את מעשה החקיקה, את המחוקק ואת הרשות המבצעת – לבדיחה. הקמת התאגיד החדש היא מהלך חשוב והיסטורי, על רקע מה שקדם לה. הרס התהליך הזה עלול להנביע לקח שהוא רחב בהרבה מהסיפור של השידור הציבורי: שבמדינת ישראל אי אפשר, פשוט אי אפשר, לתקן שום דבר מקולקל. האם זו המדינה שנרצה להוריש לילדינו?