



לכבוד

חברי וועדת השרים לחקיקה

ראש הממשלה מר בנימין נתניהו

שר האוצר מר משה כחלון

מ"מ שר התקשורת מר צחי הנגבי

הממונה על התקציבים באוצר מר אמיר לוי

מנכ"ל משרד התקשורת מר שלמה פילבר

מנכ"ל משרד האוצר מר שי באב"ד

הכונס הרשמי פרופ' דוד האן

היועץ המשפטי לממשלה, ד"ר אביחי מנדלבליט

**הנדון: תזכיר הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון מס' 8), התשע"ז-2017.**

תקשורת חופשית, מגוונת ועצמאית היא מרכיב הכרחי בדמוקרטיה. בתוך כל זה, 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.

רפורמת הסגירה-פתיחה בשידור הציבורי היא רפורמה שיצאה לדרך לאחר הליך חשיבה והיוועצות 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 שאנשים, בכירים ככל שיהיו, יכול לדוש בעקביהם.



**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 טלי מרידור

מר אבינועם נאור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

פרופ' זאב צחור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

**המועצה הבינלאומית**

השופט רוולי סילברמן אבליה, קנדה

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופט דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'יפה, גרמניה

השופט דליה דורנר, ישראל

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשטיס, 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'סיץ (פרט), אסטרטגיה

פרופ' מרדכי קרמיצר, מחקר

פרופ' יידיה צ' שטרן, מחקר

**עמיתים בכירים**

אלוף (מיל') עמית אילון

פרופ' חנוך דגן

פרופ' תמר הרמן

פרופ' עמית כהן

פרופ' שאר ליפשיץ

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' גדעון רהט

פרופ' יובל שני

**מייסד ונשיא לשעבר**

ד"ר אריק ברמון



חוות הדעת המצורפת כוללת חמישה חלקים. החלק הראשון עוסק בחשיבות השידור הציבורי. החלק השני עוסק בהחלטה לגבי סגירת רשות השידור. החלק השלישי עוסק בחוק תאגיד השידור הציבורי, בתהליך חקיקתו ובאיזונים המקופלים בתוכו. החלק הרביעי עוסק ביישום חוק תאגיד השידור עד כה. החלק החמישי עוסק בתזכיר החוק ומעלה את הטענות הבאים:

1. מבנה תאגיד החדשות המוצע בתזכיר זהה לאחד לאחד למבנה תאגיד השידור. אם כך הדבר, מדוע יש צורך בתאגיד נפרד? מהם האיזונים החדשים שהושגו ומצדיקים את החקיקה? מדוע אין צורך לפקח באמצעות אותו מוסד על חדשות ועל שאר תפקידי תאגיד השידור כמו דרמה, הפקה מקורית ועוד? מדוע החדשות וסדר היום בשפה הערבית ובשפות נוספות נותרו בידי תאגיד השידור ולא הועברו לתאגיד החדשות?
2. הואיל ומדובר בהסדר זהה, נגלית מטרת התזכיר: לפגוע באופן פרסונלי בחברי מועצת תאגיד השידור, במנכ"ל ובמנהל חטיבת החדשות, שמונו כדין, ולהדירם מתפקידיהם בתחום החדשות. זוהי חקיקה פרסונלית שאיננה ראויה.
3. המבנה הארגוני החדש – של תאומים סיאמיים המופרדים אך נשארים מחוברים – אינו ישים וייצור בעיות בירוקרטיות ותפקודיות בשני התאגידים, ויוביל לבזבוז כספים.
4. התזכיר פוגע בעיקרון יציבות החוק בכך שהוא מאפשר "זיגוג" חקיקתי ללא צורך.
5. תזכיר יצור קיצוץ של כשליש בתקציב המקורי שאמור היה להיות מוקדש לחדשות וסדר יום בשידור הציבורי.
6. התזכיר מכניס (שוב) אלמנט של תקופת מעבר, וקובע אותה לזמן של שלושה חודשים – תקופה שניסיון העבר הקרוב בהקמת תאגיד השידור מלמד שאיננה ריאלית.

בימים אלה מוטל עליכם לקבל החלטות שעשויה להיות להן משמעות היסטורית עבור השידור הציבורי במדינת ישראל. אנא, בעשותכם כן – חישבו על האינטרסים הציבוריים הרחבים ולא על אינטרס אישי או מפלגתי צר. אל תאפשרו שינויים גחמניים ורפורמות



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

שאינן הגיוניות, אינן מעוגנות בתהליכי חשיבה ובהיוועצות ואינן מעשיות. אלה יוצרים תחושה כי מדובר במסע נקם ולא במסע תיקון. חזקה עליכם שאינכם רוצים להיות חלק מכך.

אני קוראת לכם שלא לתת את ידכם לדחיית מועד פתיחת תאגיד השידור הישראלי ולהסכמה למתווה הבעייתי של פיצולו. המטרה של חברות בקואליציה אינה מצדיקה כל אמצעי. הרס התשתית הדמוקרטית של המדינה יהיה נזק היסטורי בלתי הפיך, שאין להשוות אותו לשום הישגי חקיקה או מדיניות נקודתיים כאלה ואחרים.

בברכה חמה

גילה אלטשולר

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

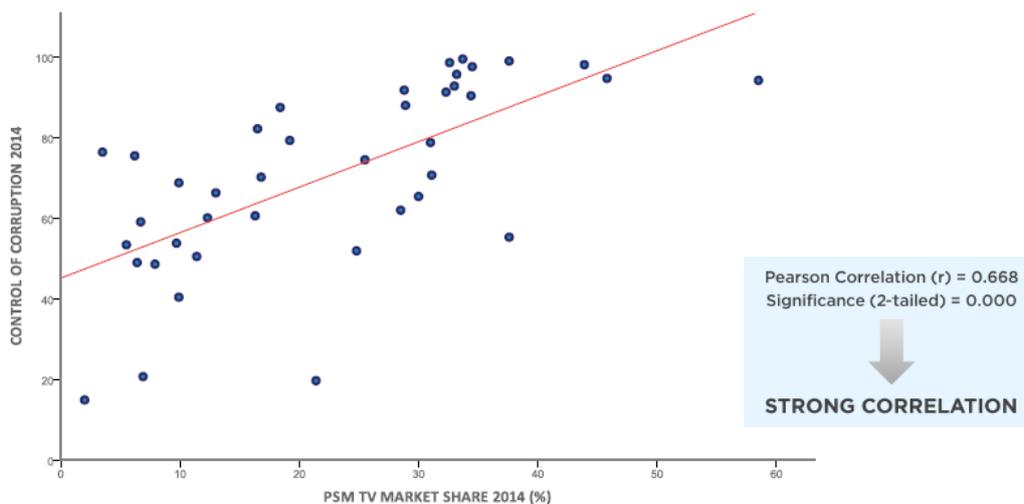
ראשת התוכנית לרפורמות במדיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה

## חלק ראשון: מדוע חיוני לקיים בישראל שידור ציבורי עצמאי ואפקטיבי?

1. שידור ציבורי (או "תוכן עיתונאי 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.
2. מחקר שהתבצע על ידי איגוד השידור האירופי ב-25 מדינות והתפרסם באוגוסט האחרון, הראה קשר בין גובה ההשקעה ונתח השוק של שידור ציבורי לבין מאפיינים דמוקרטיים כמו שיעור ההצבעה בבחירות, שחיתות נמוכה, לכידות חברתית ואמון הציבור בתקשורת בכלל. הנה דוגמא לאחד ממצאי המחקר, המראה קשר בין רמת חדירת תקשורת ציבורית לבין שליטה בשחיתות שלטונית לפי מדדי הבנק העולמי<sup>1</sup>:

### PSM TV MARKET SHARE vs CONTROL OF CORRUPTION



PSM CORRELATIONS - LINKS BETWEEN PUBLIC SERVICE MEDIA AND SOCIETAL WELL-BEING, MEDIA INTELLIGENCE SERVICE JUNE 2016, <https://www.ebu.ch/news/2016/08/ebu-research-shows-strong-public-service-media-contributes-to-a-healthy-democracy>

3. לא לחינם ממשיכות מרבית המדינות הדמוקרטיות שאנו מבקשים לדמות להן (נוכח אך את בריטניה, צרפת, גרמניה והמדינות הנורדיות) לקיים שידור ציבורי חזק ומתפקד גם בעולם רב ערוצי ודיגיטלי. כללי האיחוד האירופי קובעים במפורש את החובה לקיים שידור ציבורי עצמאי<sup>2</sup>. האיחוד גם מפעיל חקירות ודורש מן המדינות לדווח על רמת העצמאות של ארגוני השידור הציבורי שלהן.
4. הטענה שלפיה בעולם שבו אין צורך שהמדינה תקצה תדרי שידור, אין גם צורך בשידור ציבורי – היא טענה לא משכנעת. 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<sup>3</sup>.

---

Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector, 20.12.00 – [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016804e0322](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804e0322)

Declaration of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector, 26.03.08, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Decl\(26.03.2008\)&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Decl(26.03.2008)&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&direct=true)

Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32010L0013>

<sup>3</sup> ראו למשל: 'Public Service Media in the Digital Age | Diversity by Choice: Applying a Social Cognitive Perspective to the Role of Public Service Media in the Digital Age', *Christian Pieter Hoffman, Christoph Lutz, Miriam Meckel, Giulia Ranzini* 9 International Journal of Communication 2015: Public Media Management for the Twenty-First Century: Creativity, Innovation, and Interaction (Routledge Research in Cultural and Media Studies) 1st Edition, 2013 <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/2765> וכן: <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/2765> Michal Glowacki (Editor), Lizzie Jackson (Editor)



5. צריך להיות ברור לכלל העוסקים בשוק התקשורת כי "צבת בצבת עשויה". כלומר, מרכיביו השונים של שוק תקשורת מתפקד - המרכיב המסחרי והמרכיב הציבורי - תלויים אלה באלה. אחד מן המרכיבים הוא התקיימותו של שידור ציבורי חזק, מתפקד ועצמאי, עד כמה שהדבר אפשרי כשמדובר בכספי ציבור. הנה הטעמים לכך:
- 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 מאסדרת השוק הזה יפרחו אלפי פרחים, היא פנטזיה שלא תתממש. במקרה הטוב תהיה תחרות מעוטת משתתפים ובמקרה הרע נחזה בהיווצרות מונופולים. כפי שניסיון העבר והחקירות המתבררות בהווה ביחס לשוק העיתונות הכתובה מלמדים, 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.
  - שנית, התיווך התקשורתי הנדרש לצורך קיום משטר דמוקרטי אמתי 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.
  - 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 יתפרסמו במסגרת השידור הציבורי, הם עצמאיים יותר כלפי מפעילי הלחצים. תקשורת ציבורית איכותית שאינה פועלת רק לפי שיקולי רייטינג וקליקבייט, 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.
  - רביעית, כדאי לזכור כי קיומו של שידור ציבורי חזק ומתפקד חשוב עבור האקוסיסטם בשוק התקשורת גם בהיבט התפקודי. הנה שתי הדוגמאות לכך:
    - הן ערוץ הכנסת שהפעלתו עומדת עכשיו למכרז מחודש, והן מערך "עידן פלוס", שהפעלתו עומדת עכשיו בפני הפרטה, היו, בעולם מתוקן, צריכים להיות באחריות המשדר הציבורי. כך קרה ברוב מדינות אירופה. חוסר היעילות והתפקוד של רשות השידור הובילו לכך שאת ערוץ הכנסת הפעיל גוף השידור המסחרי החזק בישראל (ערוץ 2), ואת



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

מערך עידן פלוס הפעילה הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (גוף רגולטורי ולא ביצועי) – במקום השידור הציבורי! הנזקים שדבר זה גרם לתחרות המסחרית בשוק הרב ערוצי הם כאלה שכעת נדרשת רפורמה כדי לתקנם.

- שנית, ככל שהמסדר הציבורי יוכל ליטול על עצמו באפקטיביות את התפקיד של הפקת מקור ישראלית מקורית, כך יוכל לרדת הנטל מן המתחרים המסחריים. כך מוסכם על מקבלי ההחלטות וכך נכתב גם בדו"ח שהגישה וועדה בראשות מנכ"ל משרד התקשורת שלמה פילבר לפני כשנה. צריך להיות ברור: ללא שידור ציבורי, קשה יהיה לטעון בזכות הורדת הנטל הרגולטורי מן השחקנים המסחריים. ללא הורדת הנטל, אי אפשר בכלל יהיה לדבר על הגברת התחרות בשוק.

## חלק שני: מדוע מונתה וועדת לנדס ומה נשתנה מאז הדו"ח?

### התשובה בקצרה היא - לא השתנה דבר.

1. אף שבחודשים האחרונים נשמעת התרפקות על המורשת של רשות השידור, שהוקמה בשנת 1965, ושבדאי יש לה ולעובדיה זכויות רבות, חובה לזכור: תקציבה של רשות השידור עמד על כמיליארד שקל בשנה, והיא הגיעה אל עברי פי פחת מבחינה תפקודית, ברמה שהיו בה בזבוז 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 בכל פה; התרבות הארגונית היתה קשה; מספר רב (למעלה מעשר) של וועדות ציבוריות עמד על כך, תחקירים עיתונאיים, עשרות מאמרים וספרות אקדמית וכן דו"חות של מבקר המדינה<sup>4</sup>.

2. מעבר לקושי המשמעותי לקבל תשומת לב ואמון ציבוריים בשידורי הטלוויזיה שלה – שהתבטאו ברייטינג נמוך מאד, נדרשה הרשות ל"בייביסיטר שיפוטי" מצד בג"ץ כדי שתמלא את חובותיה בנוגע להשקעה הכספית ביצירה המקורית הטלוויזיונית בעברית<sup>5</sup>. 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<sup>6</sup>. בדיון שנערך בשנת 2012 שאל הנשיא (השמרן) של בית המשפט העליון השופט גרוניס "איך מבטיחים שלא תהיינה התחכמויות?" והוסיף בלשון משפטית עדינה ביחס לרשות השידור כי "חזקת התקינות המנהלית לא חלה במקרה זה"<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> הספרות האקדמית הרלבנטית מאוגדת היטב בספרו של פרופ' דן כספי, "סליחה תקלה – דעיכתה של רשות השידור" הוצאת צבעונים 2005. יזכר כי פרופ' כספי המנוח היה גם חבר מליאת רשות השידור וחווה על בשרו את הכשלים שעליהם הוא עומד בספר. וועדות ציבוריות למכביר הוקמו כדי לעסוק במצבה של רשות השידור, לדוגמה – וועדת לבני 1993, וועדת צוקרמן 1996, וועדת ורדי 2000; ועדת בראשית, וועדת דינור משנת 2005, רפורמת גביש שהחלה להתגבש בשנת 2007. נכתבו על רשות השידור תחקירים עיתונאיים אין ספור וכמובן גם דוחות של מבקר המדינה, ראו למשל כאן: [http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_149/ceb64aff-17cf-4287-a138-d763e73a8051/6989.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1](http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_149/ceb64aff-17cf-4287-a138-d763e73a8051/6989.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1)

<sup>5</sup> ראו למשל הדיווח בעיתון גלובס: <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000923356>

<sup>6</sup> בג"ץ 9607/11 פורום היוצרים הדוקומנטריים ואחרים נ. ראש הממשלה, שר האוצר ורשות השידור.

<sup>7</sup> <http://www.the7eye.org.il/30192>



3. אחד המהלכים המשמעותיים שנדרשו רשויות שידור ציבוריות בעולם לבצע בחמש עשרה השנים האחרונות – היה המעבר לעולם דיגיטלי. מעבר זה איננו כולל רק פתיחת אתר אינטרנט ואפליקציית מובייל, אלא שינוי תפיסה עמוק ברמה הניהולית: מעבר למערכת חדשות אחודה. רשות השידור, בשל הכשלים הניהוליים שלה, לא ביצעה בזמן (ובכלל) את המעבר הזה. כך החמיר מצבה, משום שלא יכלה להתמודד בזמן עם מתחרותיה מהשוק המסחרי.
4. שני כשלים נוספים מהותיים נגעו לתפקוד הרשות. ראשית, **מנגנון גביית האגרה** הפך למנגנון בלתי יעיל בלשון המעטה. הוצאות הגביה היו מופרזות, ובסופו של חשבון לא קיבלה הרשות מספיק כסף מן האגרה. יתרה מזאת, הרעיון שבבסיס האגרה, כפי שהעתקנו אותו ממדינות באירופה, מיועד היה לשמור על עצמאות השידור הציבורי כך שלא יהיה תלוי בכספי האוצר. הטרגדיה היתה שבמקום להבטיח את העצמאות, דרכי הגביה הנלוזות וחוסר היעילות שהתלווה אליה – לא רק שלא הבטיחו את עצמאות הרשות אלא יצרו 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. סלילים של קובצי חוזי ושמע שמתעדים את ההיסטוריה שלנו שכבו בארגזי קרטון מתפוררים, ללא תנאים הולמים וחשופים למפגעי מזג אוויר ומים.
5. 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. ויודגש: וועדת לנדס לא היתה הראשונה לעמוד על הכשלים האלה. למעשה, אף אחד מהאבחנות שלה איננה חדשה או מרעישת. הוועדה פשוט כתבה, שוב, מסקנות שהיו ידועות. אלא, שבפעם הזאת נאמר מפורשת שיהיה בלתי אפשרי להבריא את הרשות ויש לסגור אותה ולפתוח אחרת תחתיה.
6. מהלך זה התממש באמצעות חקיקת חוק תאגיד השידור הציבורי בשנת 2014, תהליך פירוק רשות השידור הנוכחית והקמת תאגיד השידור הציבורי החדש. הכל בידיעת ראש הממשלה דאז וגם דהיום, בנימין נתניהו, ובאישורו. בדברי ההסבר לחוק נכתב שעניינו "בהקמת משדר ציבורי חדש, יעיל, ועצמאי, שיחליף את פעולתה של רשות השידור הפועלת מכוח חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965".

## חלק שלישי: חקיקת חוק תאגיד השידור הציבורי 2014 - מהם האיזונים

### המקופלים בתוכו?

1. מדוע פתאום יש צורך לדבר על "איזונים"? נקדים לרגע את המאוחר: בדברי ההסבר לתזכיר החוק שלפנינו (תיקון מס' 8 לחוק תאגיד השידור) נכתב כי "מתכונת השידור הציבורי שבה ועלתה לדיון לאחרונה בין שרים בממשלה, בפרט לעניין האיזון הנדרש בין עצמאותו של התאגיד מחד לבין הגורם שיפקח על פעילותו של התאגיד הממומן מכספי ציבור מאידך". לכן, כדאי להתבונן לרגע באיזונים המקופלים בחוק התאגיד המקורי ולשאול – האם בכלל יש צורך לשנות אותם? ואם כן, כיצד?
2. שידור ציבורי, ובמיוחד שידורי אקטואליה וחדשות הנעשים במסגרתו, הוא מוצר ציבורי רגיש הזקוק להגנה מרבית, בהיותו מחולל ביקורת על הממלכה בכספי הממלכה עצמה. לכן הפרדה בין הדרג הפוליטי לבין הגוף האמון על קיום והפקת השידור הציבורי היא כה חשובה. אין מדובר בעוד רשות העוסקת בתעופה, בתשתיות או באספקת שירותים. עצם יכולתה של רשות ציבורית של תוכן לתפקד - נובע מעצמאותה, ועצמאותה היא חלק אינהרנטי מעצם תפקידה.
3. מבנה ההנהלה והמינויים הבכירים הם בעלי השפעה מכרעת על עצמאותה ויכולת תפקודה. 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 מנגנוני ההגנה שהיו הקיימים 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.
4. משהוחלט על ביטול אגרת הטלוויזיה הפך ההסדר לרגיש עוד יותר, זאת משום שתקציב התאגיד החדש הפך לכזה שאיננו ניזון מכספים שגבה בעצמו אלא תלוי בתקציב המדינה ובמי שקובע אותו.
5. ובכן, לאחר תהליך חשיבה ארוך שכלל את וועדת לנדס, אנשי הצוות המקצועי במשרד התקשורת ואנשי משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה – כמצופה

מתהליך חקיקה רציני<sup>8</sup> – הונח תזכיר חוק תאגיד השידור הציבורי. לא כל ההסדרים שהיו בו היו לרוחי, וחלקם תוקנו במהלך הדיונים בוועדת אלהרר. אבל, יש להודות ביושר שהחוק מבטא איזון ראוי וסביר בין הצורך בעצמאות השידור הציבורי לבין הצורך לפקח עליו, כמפורט להלן:

6. מצד אחד, נקבע כי וועדת איתור תמליץ לשר ולממשלה על חברי מועצה לתאגיד ותרחיק את מינוי המנכ"ל מידי הפוליטיקאים. מצד שני, סמכויות פיקוח נרחבות הושארו בידי הממשלה (שר התקשורת, הממשלה כולה ושר האוצר) ובראשן הסמכות למנות את מועצת התאגיד וגם לפזר אותה או להעביר מתפקידו את יושב הראש שלה או את מי מחבריה בהתקיים נסיבות המצדיקות זאת. סמכויות תוכן שונות נוספות לא מבוטלות נותרו בידי שר התקשורת כמו אישור שינויים במספר הערוצים ברדיו ובטלוויזיה, פניה ליועץ המשפטי לממשלה להגיש תביעה בשם התאגיד, עניינים הנוגעים לשימוש בנכסי התאגיד, תחולת חוק שירות המדינה (משמעת) על עובדי התאגיד, סמכות להורות על שידור הודעות מטעם הממשלה וגופי ביטחון, סמכות אישור כללים שקובעת המועצה והסמכות להתקין תקנות הנוגעות לחוק.

7. גם שר האוצר קיבל סמכויות פיקוח חשובות בחוק, שבראשן יכולתו להביא להפסקת כהונת המנכ"ל אם מצא שהתאגיד חורג משיא כוח האדם או עושה פעולות אחרת הנוגעות לשכר, תנאי פרישה והטבות כספיות שאינן לפי חוק יסודות התקציב. לשר האוצר הסמכות לאשר הלוואות מעל 20 מיליון שקלים שהתאגיד נוטל, והחזר ההוצאות שיגיע לחברי המועצה מסור גם הוא לקביעת כללים על ידי שר האוצר ושר התקשורת. החשוב ביותר - לשר האוצר סמכות לאשר את שיא כח האדם בתאגיד (נתון שמשמעו שמעבר לכך לא יוכל התאגיד לגייס עוד עובדים), לבטל או לעכב העברת תקציבים לתאגיד.

8. הנה כי כן, החוק מציע הסדר מאוזן: **מצד אחד, יש בו פיקוח הדוק על התאגיד בנושא התקציבי ובאשר ליחס בין תכנון לביצוע, ויש בו פיקוח עליון על מועצת התאגיד. מצד שני, הוא מותיר את החלטות העריכה והתוכן בידי אנשי המקצוע שימונו ויפעלו בהתאם להוראות הכלליות שנקבעו בחוק ובראשן החובה שבסעיף 7 ליצור שידור ציבורי, משקף, הגון ומגוון. כך, אמור להיווצר מצב שבו**

---

<sup>8</sup> ניתן ללמוד זאת גם מדברים שעלו מן הדיון וההכרעה בבג"ץ 6133/14 טניה גורביץ ואחרים נ. הכנסת שבהם קבע בית המשפט העליון כי הליך החקיקה היה מסודר ומתאים ולא נפלו בו פגמים.

השידור הציבורי יהיה אכן ציבורי באופיו, אך עצמאותו לא תוביל לבזבוז כספי ציבור.

### חלק רביעי: מה קרה מאז חקיקת חוק תאגיד השידור?

1. בשנת 2015 רשות השידור נכנסה להליך פירוק, ובמקביל החלה הקמת תאגיד השידור הישראלי החדש. הושגו הסכמות בין הממשלה לבין ההסתדרות בנוגע לזכויות העובדים ולקליטת עובדי רשות השידור בתאגיד, גוייס מנכ"ל זמני – אלדד קובלנץ – והחלה עבודת ההקמה. התאגיד גייס עובדים והחל למלא את שורותיו בכל מחלקותיו, גייס מינויים בכירים בתחום התוכן, וכן גם התקשר בחוזה לרכישת תוכן, ציוד ובינוי. בסוף 2016 הצהירו מנהלי התאגיד באישור המועצה, כנדרש בחוק, על מוכנותו לעלות לאוויר בתאריך שנקבע בחוק.
2. במקביל לתהליכים אלה החלו להישמע התבטאויות פומביות מצד פוליטיקאים שונים לגבי רצונם להשיג שליטה פוליטית גדולה יותר במינויים, ובדיעבד אנו למדים גם מתצהירים שונים<sup>9</sup>, ממכתבים שנכתבו ליועץ המשפטי לממשלה ומהתבטאויות שונות, שהתקיימו גם לחצים מאחורי הקלעים למנות עיתונאים מסויימים או אנשים מסויימים לתאגיד. מינוי חברי המועצה התמהמה והושלם רק בלחץ עתירה לבג"ץ, ובנוסף נדחה מועד התחילה של שידורי התאגיד מספר פעמים, ונקבע שיתקיים בשלושים לאפריל 2017.
3. נתונים אלה הם חשובים משום שהם מאפשרים הבנה של הרקע למצב הנוכחי. **כאמור, תזכיר החוק שלפנינו מדבר על "איזונים" חדשים, בעוד שבפועל מה שמבקשים ראש הממשלה ואחדים מתומכיו להשיג – הוא שליטה במינויי התוכן הבכירים של התאגיד.** בשל דרישת ראש הממשלה, שבאותו שלב, כמדווח באמצעי תקשורת שונים, גם בסביבתו כבר לא הובנה התעקשותו הרבה בעניין, הוקמה וועדה בראשות מנכ"ל משרדי האוצר, התקשורת ומשרד ראש הממשלה שתפקידה היה להוביל להסדר נוסף בעניין התאגיד, אך לא הצליחה להביא להסכמות. בחודש מרץ 2017 התפרסמה טיוטה לא רשמית של תזכיר חוק לתיקון חוק התקשורת שחשפה את הכוונה לייצר "מועצת תקשורת על", בתוך משרד התקשורת ובשליטה פוליטית, שאמורה היתה למעשה להחליף את מועצת

<sup>9</sup> ראו התצהירים שהוגשו בבג"ץ 180/17 ח"כ איתן כבל ואחרים נ. הכנסת.

- התאגיד ולפקח במקביל גם על התקשורת המסחרית. תזכיר זה, המבייש את מנסחיו – הן בגלל תוכנו והן בגלל השרלטנות המקצועית שהוא משקף – הורד בסופו של דבר מסדר היום. ויודגש: בשום שלב לא יכלו תומכי הצורך ב"איזונים" חדשים להצביע על היבטים קונקרטיים של חוסר פיקוח הנמצאים בחוק התאגיד, למעט השליטה במינויים הבכירים שבו בתחום התוכן העיתונאי.
4. לאחר איומים במשבר קואליציוני, בערב ליל הסדר התשע"ז, בשעה שתיים לפנות בוקר, הונח תזכיר החוק שלפנינו באתר התזכירים, תוך כוונה להעבירו להצבעות באופן מידי. לאחר התערבות אנשי היועץ המשפטי לממשלה – הוארך הזמן בכשבעים.
5. במקביל אליו הונח תזכיר תיקון מס' 7 לחוק תאגיד השידור, המבקש לדחות את יום התחילה של שידורי התאגיד ל 15 במאי 2017 (יש להדגיש שלפי התזכיר עצמו – כל יום של דחיה עולה למשלם המיסים כמיליון שקלים ובסך הכל תעלה הדחיה עוד 17 מיליון ₪ לאוצר המדינה).

### חלק חמישי: תזכיר חוק "תאגיד החדשות" - תיקון מס' 8

1. פתגם מפורסם, החביב על ראש הממשלה בנימין נתניהו, קובע: **#אם זה נראה כמו ברזל- הולך כמו ברזל ומגעגע כמו ברזל- מה זה?** – זאת היא השאלה שכדאי להפנות אל מנסחי תזכיר החוק שלפנינו.
2. תזכיר החוק מבקש לבטל את חטיבת החדשות של תאגיד השידור הציבורי הישראלי ולהעבירה לגוף חדש שיוקם וייקרא "תאגיד החדשות הציבורי". ואולם, "תאגיד החדשות הציבורי" – הוא תמונת מראה, אחד לאחד, לתאגיד השידור הציבורי הישראלי, כפי שעולה מן הטבלה שלהלן.

הנושא	הסעיף בחוק התאגיד	נוסח חוק התאגיד	הסעיף בתזכיר חוק תאגיד החדשות	נוסח התזכיר
קנה המידה לפעילות התאגיד	7	(ג) תאגיד השידור הישראלי יספק תוכן חדשותי ותוכן בענייני היום, באופן מקצועי, הגון, אחראי, עצמאי, ביקורתי, נטול פניות ואמין, בשקיפות ותוך הפעלת שיקול דעת עיתונאי ונאמנות לאמת העובדתית ולחובת הדיווח לציבור ובאופן שיפנה למגוון האוכלוסיות והזרמים בחברה	ב82	תאגיד החדשות הציבורי יספק את התוכן האמור בסעיף קטן (א), כשירות ציבורי באופן מקצועי, הגון, אחראי, עצמאי, ביקורתי, נטול פניות ואמין, בשקיפות ותוך הפעלת שיקול דעת עיתונאי ונאמנות לאמת העובדתית ולחובת הדיווח לציבור ובאופן שיפנה למגוון האוכלוסיות והזרמים בחברה



# המכון הישראלי לדמוקרטיה

הישראלית		הדיווח לציבור		
תאגיד החדשות הציבורי יספק תוכן חדשותי ותוכן בענייני היום לשם שידורו בטלוויזיה, וברדיו וכן על גבי רשת האינטרנט באמצעות תאגיד השידור הישראלי	89 יב(א)	תאגיד השידור הישראלי יקיים שידורים ויספק סוגי תוכן שונים באמצעים חזותיים, קוליים וכתובים בטלוויזיה, ברדיו ועל גבי רשת האינטרנט	7(א)	תיאור תפקיד התאגיד
תאגיד החדשות הציבורי		תאגיד השידור הישראלי (בעבר נקרא תאגיד השידור הציבורי)		שם התאגיד
מקום מושבו של תאגיד החדשות יהיה בתוך מתקני תאגיד השידור הישראלי	82טו	ירושלים (עיקר שידוריו של תאגיד השידור הישראלי ישודרו מירושלים לא יאוחר מיום י"ח בסיון התשע"ח 1) (ביוני 2018)	5	מקום מושב התאגיד
השר ימנה לתאגיד החדשות הציבורי מועצה בת 10 חברים, ובהם לפחות חמש נשים ולפחות חבר אחד הנמנה עם האוכלוסייה הערבית, לרבות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית, לפי המלצות ועדת האיתור	82ג	השר ימנה לתאגיד השידור הישראלי מועצה בת 12 חברים, ובהם לפחות שש נשים ולפחות חבר אחד הנמנה עם האוכלוסייה הערבית, לרבות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית, לפי המלצות ועדת האיתור	9	מועצת התאגיד
זהים	82ג	זהים	9(ב), (ג), 10, 14-17, 23-27	דרישת סף מחברי המועצה, תנאי כשירות
זהים	182, 82ה, 82ד	זהים	11-23	תפקידי המועצה, מינוי ועדות משנה, הגשת דוחות, סיום תפקיד
זהים	182ז	זהים	29-37	בחירת חברי המועצה באמצעות ועדות איתור, ומינוי ועדת האיתור



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

זהים	ח82 (ח82ד)	זהים	38, 39-42 44-46	מינוי מנכ"ל, תנאי כשירותו, והעברתו מתפקידו על ידי המועצה
זהים	ח82	זהים	43	תפקידי המנכ"ל
זהים	ט82	זהים	,50 ,49 62 ,51	מינוי תפקידים מבקרים (רואה חשבון מבקר, יועץ משפטי, ממונה על קבילות הציבור ומבקר פנים)
כללי שיבוץ זהים	י82ג	כללי שיבוץ זהים	70-72	פרסומות, חסויות ותשדירי שירות
הסדרים זהים	י82ד	הסדרים זהים, כולל פיקוח האוצר	81	שיא כוח האדם בתאגיד
תאגיד השידור הישראלי יספק לתאגיד החדשות הציבורי את כל הטובין, המקרקעין והשירותים הדרושים לו לצורך ביצוע תפקידו, בהתאם לדרישותיו וזאת בתשלום ובהסכמה ותוך פטור ממכרז	ט82ז			שירותים, טובין, ומקרקעין

3. לכן, יש לשאול: היכן הם "האיזונים" החדשים המשתקפים בתאגיד החדשות הציבורי לעומת תאגיד השידור הציבורי? הרי מדובר בדיוק באותו המבנה, אחד לאחד! מדובר בגוף שישב באותו המקום, שכוח האדם שלו ינוהל באותה הדרך, שהמערכת החשבונאית שלו תהיה כמעט אחידה, שמערכת המינויים בו ומערכת הפיקוח עליו תהיה זהה!

4. אם זה נראה כמו ברוז- הולך כמו ברוז- ועושה קולות של ברוז- מה ז' @ התשובה המצערת היא שמדובר בניסיון נואל לייצר גוף חדש באמצעות חוק, מתוך מטרה ברורה להפר את החוק ולהחזיר את התרבות הארגונית שלו לכזו



שניתן לשלוט בה. בסופו של חשבון, יש כאן ניסיון להקים גוף זהה לתאגיד השידור הקיים. האם יכולה להיות תכלית עניינית להקמת גוף כזה? האם הוא משקף איזונים שונים? **התשובה על כך היא שלילית**, והיא מעוררת כמה שאלות משנה:

5. ראשית, אם יש צורך באיזונים שונים מאלה שבחוק תאגיד השידור, מדוע הם נדרשים אך ורק לגבי תחום החדשות? האם אין צורך לפקח על כספי הציבור ככל שמדובר בדרמה, בבידור, בהפקה ישראלית מקורית? מדוע אין שום הסבר מה ההבדל בין השניים מבחינת "האיזונים"?
6. שנית, אם יש צורך באיזונים שונים כשמדובר בתחום החדשות, מדוע הצורך באיזונים אלה חל רק על תחום החדשות בעברית, בעוד שתחום החדשות וסדר היום בערבית ובשפות אחרות נותר בידי תאגיד השידור? האם אין צורך באיזונים חדשים כשמדובר בשירותי ציבורי האמור לספק חדשות וסדר יום לעשרים אחוז מאזרחי ישראל – דוברי הערבית? האין הסדר זה נגוע בארומה גזענית ולא מוסברת?
7. אנו שבים אם כן לשאלה הבסיסית: מדוע יש צורך, אם כן בהקמת תאגיד נוסף? על כך אין כל תשובה בתזכיר החוק. יתרה מזאת, תזכיר החוק יוצר ממשקים בעייתיים בין שני התאומים הסיאמיים שהוא מבקש להפריד בכוח.
8. ראשית, תיווצר בירוקרטיה מיותרת. רכישת שירותים, יחסי גומלין, העברת כספים, ממשקים בין שתי מועצות בתחומים שונים – כל אלה הם בורות כרויים ליצירת מתחים, חוסר התאמה ובזבוז כספי ציבור. האם באמת תאגידים ציבוריים תאומים יכולים לתפקד כאשר יש צורך לפנות אל הממונה על התקציבים באוצר בכל חוסר הסכמה, כאמור בסעיף 82טז(ו) לתזכיר? האם נכון להעניק לממונה על התקציבים סמכות כה רגישה, שיש לה נגיעה הן להיבטים תקציביים הן להיבטים תוכניים?
9. האם באמת יש צורך בכפילות מנהלית של כל כך הרבה בעלי תפקידים – מחברי מועצה עובר ביועצים משפטיים, מבקרי פנים, נציבי תלונות ציבור ובעלי תפקידים נוספים? מדוע יש צורך שמשלם המיסים יוציא על כך סכומים נוספים (ואם לא יוציא – ותקציב התאגידים יישאר כמו תקציב תאגיד השידור המקורי – ממילא מדובר בסכומים שינוכו מתקציבי ההפקה והתוכן שנמסרו לתאגיד, כלומר המוצר הסופי שיגיע לידי האזרחים יהיה בעל ערך פחות)?
10. שנית, ייווצרו כשלים תוכניים, בשני היבטים. ההיבט האחד הוא הקושי להבחין בין חדשות וענייני היום לבין תכנים המשיקים להם – החל משידור משחקי

- ספורט וכלה בתכנים דוקומנטריים. ההיבט האחר הוא הממשק בין חדשות וסדר יום בשפה העברית לבין אלה בשפות האחרות, שלא ניתן להם מענה בתזכיר.
11. **שלישית, ייווצרו כשלים בהפעלת כוח האדם.** בהתאם לנתוני תאגיד השידור<sup>10</sup> לא כל 266 העובדים המשוייכים היום לחטיבת החדשות בתאגיד השידור עובדים בה במשרה מלאה – וחלקם משוייך לתפקידים נוספים בחטיבות הטלוויזיה, הרדיו והדיגיטל. לכן, חלק מהם יצטרכו לעבוד בשני תאגידים במקביל, או לחילופין לבחור היכן הם נשארים אבל אז תוטל החובה להעסיקם במשרה מלאה. לדבר זה יש עלות תקציבית גבוהה ולא פחות מכך עלות ארגונית לא מבוטלת.
12. כל התמיהות האלה מלמדות שתזכיר החוק משקף פגיעה בשני עקרונות בסיסיים הנוגעים לחקיקה: **עקרון היציבות ועיקרון החקיקה הכללית.**
13. על פי עקרון יציבות החוק, אין לשנות חוקים תכופות ובאופן בלתי צפוי. דרישה זו ליציבות החוק נובעת מעקרונות של צדק והגינות העומדים בבסיסה של המערכת הדמוקרטית. היא מבקשת לאפשר לפרטים לתכנן את מהלכיהם ואת דרך התנהגותם בהסתמך על החוק. כמו כן, חקיקה "מזגזגת" המשנה את פניה לעתים קרובות, מביאה לזילות החוק ופוגעת באמון הציבור בנבחריו. כמובן, אין הכוונה לקפיאה על השמרים אלא לכך שנכון להימנע מחקיקה שלא קדמה לה הכנה יסודית כדי הצורך<sup>11</sup>.
14. תהליך סגירת רשות השידור ופתיחת התאגיד החדש הוא רפורמה בסדר גודל משמעותי במדינת ישראל. רשות השידור עלתה למשלם המיסים קרוב למיליארד שקל בשנה. בשני העשורים האחרונים, היה צורך ברפורמה והיא אכן נעשתה. גודל הרפורמה הזאת הוא אדיר דווקא משום שהיא כללה עימות חזיתי עם ועדי עובדים ושיקפה חקיקה יסודית יחד עם הבנות שהושגו בעמל רב בין ההסתדרות, עובדי הרשות, התאגיד, משרד התקשורת, משרד האוצר וועדת הכלכלה של הכנסת. הרס התהליך הזה, משיקולים פוליטיים צרים ביותר, מתוך חיפזון וחוסר מקצועיות - ללא כל הוכחה לגבי הצורך בחזרה אל עבר שברור לכולם שהיה עבר בעייתי, וללא כל חשיבה מעמיקה על ההיתכנות שבממשק בין שני

---

<sup>10</sup> כפי שמוזכרים במכתבו של עו"ד אלעד מן, היועץ המשפטי של תנועת הצלחה ליועצת המשפטית של משרד התקשורת מיום 20 לאפריל 2017.

<sup>11</sup> להרחבה ראו "מדריך למחוקק: קווים מנחים למלאכת החקיקה", נדיב מרדכי, מרדכי קרמניצר ועמיר פוקס, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015 בעמודים 67-70.



תאגידיים - צריך ללמד לקח שהוא רחב עשרת מונים מהסיפור של השידור הציבורי. הלקח הוא שבמדינת ישראל אי אפשר, פשוט אי אפשר, לתקן שום דבר מקולקל.

15. יתרה מזאת, 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 שמשמעותו שלא כדאי לעשות עסקים עם מדינת ישראל. לא נוכל לאורך זמן לספר לעצמנו סיפור על "סטארט אפ ניישן" ובמקביל לבצע את המתווה המתואר בתזכיר. מדובר במהלך שכל משקיע קיים ועתידי בישראל יכיר. הוא ייתן תחושה למשקיעים שלא כדאי לעשות עסקים עם ממשלה שכך, בגחמתיות, משנה את דעותיה.

16. כפי שראינו קודם, תאגיד החדשות זהה בכל מאפייניו לתאגיד השידור הציבורי. זאת, למעט ההיבט הפרסונלי. ראשית, התזכיר מבקש למנות מנכ"ל קבוע ומועצה ציבורית נפרדים עבור תאגיד החדשות. אף שמדובר במועצה ובמנכ"ל שימונו באותה הדרך בדיוק שבה מונו מועצת התאגיד והמנכ"ל שלו. **כלומר, מטרת התזכיר שלפנינו היא ליצור תאגיד זהה עם הנהלה שונה, ולהדיר את המועצה והמנכ"ל הקיימים, שמונו כחוק ולפי כל הכללים**. כללים אלה, אגב, זהים לכללי המינוי המוצעים בתזכיר, כלומר מדובר בכללים שמנסחי התזכיר עצמם מודים שהם כללים ראויים...

17. יתרה מזאת, בסעיף 96א (ה) נקבע כי כל "מי שהיה עובד חטיבת החדשות, יהיה, בכפוף להסכמתו, לעובד תאגיד החדשות הציבורי". התזכיר אף טורח להדגיש כי כל מי שהיה עובד חטיבת החדשות ישובץ בתאגיד החדשות באותו תפקיד בדיוק שבו שימש בחטיבת החדשות של תאגיד השידור. כולם? לא מדויק. **למעט אדם אחד: מנהל חטיבת החדשות**. מנהל חטיבת החדשות, ממש כמו מנכ"ל התאגיד וחברי מועצת התאגיד – מודח למעשה מתפקידו, לטובת מנכ"ל זמני חדש שימונה על ידי כונס הנכסים הרשמי, ולאחר מכן לטובת מנכ"ל שימונה ... באותה הדרך בדיוק שבה מונה מנכ"ל תאגיד השידור!

18. אף שבדרך כלל דרכנו היא לבצע אנליזה של החוק ולא פסיכו-אנליזה של המחוקק, אנו מתקשים להתעלם מן הראיונות הרבים שבהם התבטאו ראש הממשלה, יו"ר הקואליציה ואחרים ובהם טענו כי כל כוונתם במהלך היא

להדיח את מנהלי התאגיד, מועצת התאגיד ומנהל חטיבת החדשות. **לפיכך, מדובר במקרה בוטה של חקיקה פרסונלית ופגיעה בעיקרון הכלליות.**

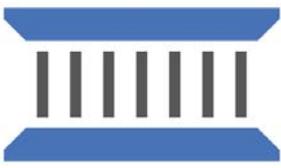
19. כלליות היא אחד המאפיינים החשובים של כל חוק. כבר בשנת 1956 קבעו שופטי בית המשפט העליון ש"תפקיד המחוקק הוא לקבוע נורמות כלליות ולא לעסוק במקרים בודדים ומסויימים..."<sup>12</sup>. חקיקה פרסונלית מופנית כלפי פרט או כלפי קבוצה של אנשים מסויימים בשמם. לפעמים, כמו במקרה שלנו, של הקמת תאגיד חדשות חדש, החוק כולל איפיון כללי אבל מדובר באיפיון למראית עין, משום שלמעשה ידוע למחוקק כי רק פרט מסויים או פרטים ספורים עונים לאיפיון הזה. חקיקה כזאת, בין שהיא מכוונת לאנשים מסויימים הנמנים במפורש בשמותיהם ובין שמדובר בהגדרה שנדמית כ"כללית" אך מכוונת לאנשים מסויימים, עומדת בסתירה לעיקרון שלטון החוק. היא פוגעת באמון הציבור בכנסת, מבטאת היעדר אחריות וריסון ופירושה שימוש לרעה בכוחה של הכנסת בשל כך שהיא פועלת בצורה שרירותית ועריצה<sup>13</sup>.

20. לו היו באים מנסחי התזכיר וטוענים שהם מבקשים לשנות את דרכי המינוי, לו היו באים מנסחי התזכיר וטוענים שהם מבקשים לפקח על ההנהלה בדרך אחרת – ניתן היה לנהל על כך ויכוח. אך זה לא המקרה. **תחת מסווה של הקמת תאגיד חדשות נפרד, כל שהם מבקשים הוא לייצר הליך מינוי נוסף, ולפגוע, פרסונלית, באנשים שמונו לפי כל דין. דבר זה כשלעצמו עומד בסתירה לעקרונות בסיסיים של חקיקה.**

21. נזכיר שוב: עצמאות השידור הציבורי איננה נובעת רק מהחוקים והנהלים הקובעים את פעולותיה ומבניה, אלא היא תלויה בתרבות הפוליטית והציבורית ובמקומו של ערך העצמאות שלה. רשות השידור הישראלית הוקמה כמעט בצלמו ובדמותו של שירות המדיה הציבורי הבריטי – הבי. בי. סי., הן מבחינת ההסדרים התפקודיים והן מבחינת המבנה הארגוני. אולם הריסון העצמי המאפיין את הפוליטיקאים הבריטים ושהפך את הבי. בי. סי. ליהלום שבכתר מפת התקשורת הבריטית, לא פעל בישראל. אבן הראשה לכל בעיותיה של רשות השידור היתה הפוליטיזציה שפשתה במינויים, שבתורה חילחלה ויצרה תרבות ארגונית קלוקלת. הניסיון לייצר כאן חקיקה פרסונלית, יחזיר אותנו בדיוק למקור כל הבעיות.

<sup>12</sup> ע"פ 213/56 היועץ המשפטי לממשלה נ. אלכסנדרוביץ (1957) בעמוד 700.  
<sup>13</sup> ראו "המדריך למחוקק" בעמודים 61-64.

- **התקציב המופנה לחדשות וסדר יום בשידור הציבורי יופחת בכשליש!** בהתאם לסעיף 3 לתוספת הראשונה בחוק תאגיד השידור הישראלי למימון הפקה של שידורי חדשות ותכניות שיוציא תאגיד השידור הישראלי למימון הפקה של שידורי חדשות ותכניות בענייני היום, ברדיו, בטלוויזיה ועל גבי רשת האינטרנט, **תהיה 160 מיליוני שקלים חדשים, לפחות בכל שנה**." לעומת זאת, סעיף 9 לתזכיר החוק, המבקש לתקן את סעיף 80 לחוק המקורי, קובע כי תקציב תאגיד החדשות יועבר אליו על בסיס חודשי ויעמוד על 11.25 כלומר על 135 מיליון ₪ בשנה. כלומר, מתקציב של **160 מיליון לפחות**, אנו יורדים לתקציב של **135 מיליון בלבד**. אמנם, בדברי ההסבר נכתב כי חלק מן התקציב נוכה בשל כך ששידורי החדשות בשפות אחרות נשארות בידי תאגיד השידור, אבל – ראשית, לא ברור מה התחשיב לכך, ושנית, כאמור לעיל – לא ברור מדוע שידורי החדשות בשפות אחרות הופרדו משידורי החדשות בעברית.
- אם נוסיף לכך את כפילויות התפקידים, את הצורך להחזיק מועצה כפולה ובעלי תפקידים נוספים, ואת העובדה שתגמולי החסויות ותשדירי הפרסומת לא יועברו אל תאגיד החדשות אלא יושארו בידי תאגיד השידור - נגיע לתחשיב **שלפיו יוקדשו לחדשות ולסדר יום סכומים נמוכים באופן משמעותי מאלה שהוקדשו להם בחוק המקורי**. לכן, ההצהרות על אי פריצת התקציב בהסדר המובע בתזכיר הן הצהרות חלולות. גם אם התקציב כולו לא ייפרץ, מכל מקום התוצר שיקבל הציבור יהיה פחות. כדי לסבר את האוזן נזכיר – תקציב חברות החדשות של ערוץ 2 וערוץ 10 עומדים על כ- 90 מיליון שקל בשנה. ההזדמנות להקים חטיבת חדשות חדשה ומתוקצבת היטב היא אחד המרכיבים המסעירים של חוק תאגיד השידור הציבורי, והתזכיר פוגע בה בצורה משמעותית.
- **תקופת המעבר:** תזכיר החוק בסעיפים 95-ב-95 קובע גם תקופת מעבר של שלושה חודשים ראשונים להקמת תאגיד החדשות, הכוללים מינוי מנכ"ל זמני לתאגיד בידי הכונס הרשמי, שיהיה בתקופת המעבר העורך הראשי של התוכן. אמנם, חלות הגבלות שונות על סמכויותיו לערוך שינויים במבנה



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

תאגיד החדשות ותפקידי העובדים העוברים אליו מחטיבת החדשות בתאגיד השידור הישראלי, ועד למינוי מועצה לתאגיד החדשות ישמש הכונס הרשמי כמפקח על פעולות המנכ"ל, ואולם – כדאי לזכור כי מדובר בלוח זמנים לא מעשי. שלושת החודשים שנקבעו למינוי מועצת תאגיד השידור ארכו בסופו של דבר קרוב לשנתיים ימים, בשל עיכובים שחלקם היו מוצדקים ואחרים מכוונים<sup>14</sup>. לכן, גם בהיבט זה יש בתזכיר כדי לאחז עיניים. אם הכוונה לאפשר תחילה מיידית של שידורים, מי שיוכל לעשות זאת בעת הזאת הוא תאגיד השידור וחטיבת החדשות שבתוכו.

סיכומו של דבר - אם הכוונה היא להרוס את האפשרות לייצר שידור ציבורי איתן ועצמאי בהיבט של שידורי חדשות וסדר יום, יתכבדו מנסחי התזכיר ויאמרו זאת במפורש, ולא יסתתרו מאחורי הסדרים שעשויים אולי להשקיט רוח סוערת של מקבל החלטות כזה או אחר, אך אין בהם ממשות ביצועית.

---

<sup>14</sup> כפי שעולה מן העתירה והדיון בבג"ץ 5819/15 – הצלחה ואחרים נ. שר התקשורת