

הרגולציה של שידור אודיו-ויזואלי מסחרי בישראל

יצחק קליין
ניקולאי טלייסניק



אב תשפ"ד - אוגוסט 2024
נייר מדיניות מס' 93

ניקולאי טלייסניק עמית מחקר בפורום קהלת

בעל תואר ראשון בממשל ומדיניות ציבורית מאוניברסיטת בן גוריון. סטודנט לתואר שני במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית. בוגר תכנית אדם סמית' במכון ארגמן.



ד"ר יצחק קליין עמית בכיר בפורום קהלת

בעל תואר שלישי ממחלקת הממשל באוניברסיטת הרווארד, ועומד בראש המחלקה למחקרי מדיניות בפורום קהלת.



המחברים מבקשים להודות למיכאל שראל וליונתן סורוצ'קין על הערותיהם המחכימות.

תודה מיוחדת לזין מאור עבור שיחות מאירות עיניים. נייר שלו שטרם פורסם תרם רבות לחומר שבפרק ב.

צילום תמונות: רינה נקונצ'ני

הרגולציה של שידור אודיו-ויזואלי מסחרי בישראל

יצחק קליין
ניקולאי טלייסניק



אב תשפ"ד - אוגוסט 2024
נייר מדיניות מס' 93

הרגולציה של שידור אודיו-ויזואלי מסחרי בישראל
ד"ר יצחק קליין וניקולאי טלייסניק

אב תשפ"ד - אוגוסט 2024

מסת"ב 978-965-7796-12-2 ISBN



תוכן עניינים

iii	תקציר מנהלים
1	מבוא
5	א. ההצדקה התאורטית לשידור ציבורי ולחובות שידור בשידור מסחרי
5	1. התאוריות המצדיקות שידור ציבורי והטלת חובות תוכן על משדרים מסחריים
14	2. ביקורת על הטענות בעד שידור ציבורי
	ב. איך הגענו עד הלום: פרקים בתולדות הרגולציה של השידור
23	האודיו-ויזואלי בישראל והמלכוד של יחסי פוליטיקה-שידור
26	1. כשלים בעבר – אזהרות לעתיד
29	2. מסקנות מהרקורד ההיסטורי
31	ג. הרגולציה של שידור מסחרי – הקיימת והמוצעת
32	1. ביטול של כפל הגופים הרגולטוריים ושל ההגבלות החלות על דרכי מימון
32	2. חיובי תוכן
36	3. שידורי חדשות
37	4. הגבלות בנוגע להחזקות בענף והגבלות אחרות בנוגע לשידורים (שידורי חדשות)
38	5. הגבלות נוספות (ומיותרות) בנוגע לבעלות על תוכנית חדשות
41	6. ה"מרשמים" ב"חוק קרעי"
42	7. הגבלות בנוגע לדרך שבה אפשר להפיץ תוכנית חדשות או לגבות תשלום עליה
43	סיכום ההמלצות

45	נספח א: כמה טענות שאין לקבלן
45	עלות שולית יורדת/אפס
46	בייקר על החדשות כשירות לציבור
47	שווקים דו־צדדיים
49	נספח ב: הצעת מדיניות חלופית לעידוד הפקות־מקור ישראליות
50	המודל
53	הערות



תקציר מנהלים

1. שורשי הרגולציה הנוכחית של השידור האודיו-ויזואלי המסחרי בישראל טמונים בתאוריות המצדיקות שידור במימון ציבורי וכן בתקופה ה"היסטורית" – לפני יותר משלושים שנה – שבה ערוצי הטלוויזיה היו מעטים, בגדר משאב בחסר, אשר רגולטורים סברו כי יש לנהלם לטובת הציבור, תוך הטלת חובות ציבוריות על חברות מסחריות שזכו בזכות לשדר דרכם.
2. התאוריה המצדיקה שידור ציבורי מבוססת על שתי טענות עיקריות: (א) שידור פרטי פונה לקהל גדול ככל האפשר, ולכן תוכן השידור – הן בתחום החדשות והאקטואליה והן בתחומי תוכן אחרים – יהיה נחות; (ב) יש למנוע ריכוזיות בהחזקות של מְשָׁדְרִים, במיוחד של מְשָׁדְרֵי חדשות. לכן על המדינה לממן שידור – או לחייב גופים פרטיים לממן שידור – שהוא בעל איכות מיוחדת ואיזון מיוחד. טענות אלו היו נכונות בתקופה שבה מגבלות טכנולוגיות הגבילו את מספר המתחרים בשוק ואת יכולתם להפנות תכנים מיוחדים לציבורים מובחנים, אולם כיום רבים מבקרים אותן כלא-רלוונטיות.
3. בתנאים של היום קשה להראות כי שידור ציבורי הוא איכותי יותר או מאוזן ממתחריי המסחריים, או אפילו יכול להיות כזה. בהעדר ראיות מוצקות כי שידור ציבורי מספק לחברה תועלות ששוק השידורים המסחרי אינו יכול לספק במידה דומה, הטענות בעד שידור ציבורי – ובכלל זה הטענות בעד הטלת חובות ציבוריות על מְשָׁדְרֵים מסחריים – נופלות.

4. תולדות השידור בישראל מלמדות כי הטלת חובות "ציבוריות" על מְשָדְרִים מסחריים ואף קיום גוף שידור ציבורי יוצרים יחסים לא־תקינים של "תן וקח" בין מְשָדְרִים (ציבוריים כמסחריים) לבין נבחרֵי הציבור. האחרונים יכולים לקבוע את התנאים שבהם המְשָדְרִים רשאים לפעול, והראשונים יכולים להשפיע על עתיד הפוליטיקאים באמצעות סיקור תקשורתֵי אוהד או ביקורתֵי. הדרך למנוע יחסי "תן וקח" אלו היא פשוטה – להימנע מרגולציה של מה שנהפך לענף משוכלל ותחרותי.

5. הרגולציה הקיימת בישראל מיושנת לחלוטין בסביבה הטכנולוגית של היום, שבה אין כל מגבלה בנוגע למספר המְשָדְרִים או ערוצי השידור בכבלים, בלוויין או באינטרנט, ומְשָדְרִים חדשים רבים נכנסים לשוק השידורים.

6. משרד התקשורת, תחת שני שרי תקשורת, פרסם שתי הצעות חוק לעריכת רוויזיה ברגולציה של השידור המסחרי. חלק מהשינויים מבורכים, כגון איחוד שני הגופים הרגולטוריים הקיימים לגוף אחד וביטול כל ההגבלות שהוטלו עד כה על הדרכים שבהן מותר למְשָדְרֵי לגבות תשלומים מהציבור.

7. עם זאת, שתי הצעות החוק משמרות חלקים משמעותיים של הרגולציה המיושנת:

א. יש לבטל את כל חיובי התוכן המאלצים מְשָדְרִים מסחריים, לרבות מְשָדְרִים זרים, ליצור (ולשדר) על חשבונם תכנים מסוגים מיוחדים. חיובים אלו הם סוג של מס הכנסה נוסף המוטל על מְשָדְרִים מסחריים, ואין להם הצדקה.

ב. יש לבטל את כל ההגבלות הקיימות כיום לגבי הזכות לשדר חדשות, לגבי ניהול תוכנית חדשות ולגבי הבעלות על חברות המשדרות חדשות, ולהתייחס לשידור חדשות כמו לשידור של כל תוכן אחר.

ג. ההגבלות המוצעות בהצעות החוק לגבי החזקת חברות תקשורת בטעות יסודן. בנסיבות של שוק משוכלל, אשר מתחרים חדשים רבים מבקשים להיכנס אליו, הן פועלות דווקא לכיוון של מניעת תחרותיות, ולא שמירה עליה. אפשר לסמוך על האמור בחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן: חוק התחרות), ובחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן: חוק הריכוזיות), אולי בתוספת אחת: יש למנוע ריכוזיות יתר (יותר מ-35% מהשוק) בהחזקת חברות חדשות, הנמדדת לפי צפייה, ולא לפי בעלות.

ד. יש לבטל את כל ההגבלות המוטלות כיום על הדרכים להפצת תוכנית חדשות, על שידורים ציבוריים או על גביית תשלום עליהם.

ה. אימוץ ההמלצות האמורות ייתר את ההצעה של שר התקשורת קרעי לנהל מרשמים של מְשָׁדְרִים וערוצים (ולגבות אגרות על רישום בהם).

8. אם המדינה מבקשת בכל־זאת לממן יצירה תרבותית ישראלית מקורית – "הפקות־מקור" – עליה לשאת בעצמה בעול ההוצאות, ולא להטיל אותן על גופי תקשורת מסחריים. בנספח ב לנייר מובאת הצעת מדיניות לייחד סכום מסוים ליצירה כזאת, לחלק אותו לחבילות עם ייעודים שונים, ולהוציא חבילות אלו למכרז; מי שזוכה במכרז כזה יהיה חייב להקדיש הן את כספי המדינה שבהם זכה והן את הכספים שהציע במכרז להפקות הרלוונטיות. שלושת יתרונותיה המרכזיים של הצעה זו הם:

א. היא תאפשר השגת מימון בסך X שקלים ליצירה ישראלית מקורית בעלות ציבורית של פחות מ־ X , כי הרי מְשָׁדְרִים מסחריים שיש להם עניין בכך יצטרכו להציע משאבים משלהם שיצטרפו למשאבים שהמדינה מציעה.

ב. היא תיצור קשר בין ההשקעה של המְשָׁדְרִים המסחריים המפיקים את היצירות בפועל לבין טעם הציבור, שהרי אותם מְשָׁדְרִים יבקשו ליצור תוכן שהציבור ירצה לצפות בו, וכך להפיק הכנסות מדמי שימוש או מפרסומות.

ג. היא תבזר את ההחלטה אם לממן הפקה מסוימת מגוף ממשלתי ריכוזי – שיכול לחלק הכספים שבשליטתו למי שהוא חפץ ביקרו, אולי מסיבות לא־ענייניות – לכמה גופים מסחריים, אשר מבקשים להרוויח ומתחרים ביניהם על שירותי היוצרים הטובים ביותר.

9. אף שביקורתו של הנייר על הטענות בעד שידור ציבורי תקפות לגבי תאגיד השידור הישראלי, הנייר אינו כולל המלצות לגבי עתידו, מלבד ההצעה שדרך יעילה יותר לניצול הכספים המועברים לתאגיד כיום למטרת מימון הפקות־מקור היא זו המוצעת בסעיף הקודם.

I do not believe that [the] distinction between the market for goods and the market for ideas is valid. There is no fundamental difference between these two markets.... In all markets, producers have some reasons for being honest and some for being dishonest; consumers have some information but are not fully informed or even able to digest the information they have; regulators commonly wish to do a good job, but are often incompetent and subject to the influence of special interests because, like all of us, they are human beings whose strongest motives are not the highest.

Ronald Coase¹

We don't need no education
We don't need no thought control
No dark sarcasm in the classroom
Teacher, leave them kids alone
Hey! Teacher! Leave the kids alone!
All in all, it's just another brick in the wall
All in all, you're just another brick in the wall.

Pink Floyd²

”נקודת המוצא של הרגולציה הקיימת בעת כתיבת שורות אלו היא שקיים אינטרס ציבורי פעיל בעיצוב התוכן שמְשָׁדְרִים אודיו־ויזואליים מסחריים מספקים”

נייר זה עוסק ברגולציה של השידור האודיו־ויזואלי המסחרי בישראל ובהצעות לשנותה. נקודת המוצא של הרגולציה הקיימת בעת כתיבת שורות אלו היא שקיים אינטרס ציבורי פעיל בעיצוב התוכן שמְשָׁדְרִים אודיו־ויזואליים מסחריים מספקים. הרגולציה מתייחסת לְמְשָׁדְרִים אלו כאילו היו נאמני ציבור, החייבים להשתמש במשאביהם הפרטיים כדי לממש אינטרס ציבורי כביכול.³ הרגולציה האמורה להפוך את המְשָׁדְרִים הפרטי לנאמן ציבור חלה בעיקר בארבעה תחומים: (א) הגבלות בנוגע לבעלות על שידורי חדשות, ובכלל זה (לפי הרגולציה הקיימת כיום) מעורבות של הרגולטור בניהול החברות המשדרות חדשות; (ב) הטלת חובות ליצור ולשדר תכנים מסוימים בפקודת המדינה ועל חשבון המְשָׁדְרִים המסחרי; (ג) הגבלת הדרכים שבהן מְשָׁדְרִים שונים רשאים לגבות תקבולים מצופים או ממפרסמים; (ד) הטלת הגבלות על החזקת מְשָׁדְרִים מסחריים, אשר חמורות מההגבלות נגד ריכוזיות החלות על כלל ענפי המשק, במטרה להגביל עוד יותר את האפשרות לריכוזיות בתחום ולעודד ריבוי נקודות־מבט במרחב התקשורתי.

בשנים האחרונות יזם משרד התקשורת כמה הצעות חוק לשינוי הרגולציה בתחום. בשנת 2022 הוכנה במשרד התקשורת, בראשות השר יועז הנדל, ”הצעת חוק עקרונות האסדרה של אספקת תכנים אודיו־ויזואליים לציבור”,⁴ המבוססת על ההמלצות בדוח ועדת פולקמן משנת 2021.⁵ להלן נכנה הצעת חוק זו ”חוק הנדל”. יוזמה נוספת, משנת 2023, היא ”הצעת חוק התקשורת (שידורים)”, שהוכנה תחת שר התקשורת שלמה קרעי (להלן: ”חוק קרעי”).⁶ שתי הצעות אלו, אשר טרם נהפכו לחוק, קבעו הקלות משמעותיות בתחום השידור האודיו־ויזואלי המסחרי. בין היתר, שתיהן מבטלות את ההגבלות החלות כיום על דרכי המימון של מְשָׁדְרִים מסחריים, ומשחררת אותם לעצב את המודל העסקי המתאים להם ביותר. עם זאת, הצעת החוק משנת 2022 משמרת את שלושת תחומי הרגולציה האחרים שצינו

”אם יש הצדקות להטלת חובות והגבלות על

מְשָׁדְרִים מסחריים, מקור ההצדקות הללו צריך להיות תאוריה מסוימת המצדיקה חובות אלו גם בנסיבות של שוק משוכלל”

לעיל. הצעת החוק משנת 2023 מציעה תיקון משמעותי ברגולציה של שידורי החדשות, בדמות ביטול מעורבותו של הרגולטור בניהול חברות המשרדות חדשות, אך גם היא עודנה משמרת את הרגולציה בשני התחומים האחרים שציינו, אם כי בהקלות מסוימות.

עיון בתולדות השידור האודיו-ויזואלי בישראל מראה כי הרגולציה בתחום הושפעה בעבר עמוקות – וממשיכה להיות מושפעת גם כיום – ממשטר הרגולציה שהתקיים במדינה כאשר היה בה שידור אודיו-ויזואלי ציבורי בלבד, שכלל ערוץ טלוויזיה יחיד. הנחת-היסוד של המדיניות באותה תקופה הייתה שערוך הטלוויזיה, בהיותו משאב ייחודי, אמור לשרת את האינטרס של הציבור באמצעות מְשָׁדְר ציבורי. גם כאשר התאפשרה הוספת ערוץ נוסף או מספר מוגבל של ערוצים נוספים, ועימה האפשרות להעניק את השימוש בערוצים אלו למְשָׁדְרִים נוספים, עיצב אותו היגיון את הרגולציה: ערוצים הם משאב בחסר; משאב כזה אמור לשרת את הציבור כולו, ולא רק את מפעילי אולפן הטלוויזיה; ולכן גם מפעילים מסחריים של ערוצים אלו צריכים לשרת מטרת ציבוריות שיוטלו עליהם על-ידי המחוקק בתמורה לזכות להשתמש במשאב הציבורי המוגבל.

תנאי השוק והטכנולוגיה בתחום השידורים המסחריים כיום שונים בתכלית מהמצב לפני שלוש שנה ויותר. כיום שוק השידורים המסחרי משוכלל, עם שחקנים מסחריים רבים המבקשים ליטול בו חלק. הודות לאינטרנט הוסרו למעשה כל המגבלות באשר לערוצי ההתקשרות בין מְשָׁדְרִים ללקוחות. מְשָׁדְר יכול לגבות תשלומים מצופה כמנוי, ממפרסם או משניהם. אם יש הצדקות להטלת חובות והגבלות על מְשָׁדְרִים מסחריים, מקור ההצדקות הללו צריך להיות תאוריה מסוימת המצדיקה חובות אלו גם בנסיבות של שוק משוכלל. תאוריות אלו קיימות, ושימשו בעבר (ובמדינות אחרות) להצדקת קיומו של שידור ציבורי (כלומר, שידור במימון ציבורי). חשוב להדגיש נקודה זו: התאוריות המצדיקות כביכול הטלת חובות ציבוריות על מְשָׁדְרִים מסחריים הן התאוריות המצדיקות הוצאת כספי ציבור על שידור ציבורי. לכן, אף שהמיקוד בנייר זה הוא בחובות הרגולטוריות שיש להחיל על שידור מסחרי (או לבטלן), חלק מהמסקנות שנגיע אליהן יהיו רלוונטיות בהכרח גם לשידור הציבורי.

בחלק ב להלן נציג ונבקר תאוריות אלו, ונציג את הקשר שלהן למדיניות המציעה להטיל חובות והגבלות מיוחדות על מְשָׁדְרִים מסחריים. בחלק ג נטען כי ההתפתחות ההיסטורית של השידור המסחרי תחת המשטר הרגולטורי הישראלי הקיים מערערת את רוב הטענות התאורטיות בעד רגולציה מיוחדת של מְשָׁדְרִים מסחריים ומאששת את הביקורת עליהן. בחלק ד נסקור בקצרה את ההקלות הרגולטוריות ביחס לשידור המסחרי הכלולות בשתי הצעות החוק של

”אף שהמיקוד

בנייר זה

הוא בחובות

הרגולטוריות

שיש להחיל על

שידור מסחרי

(או לבטלן),

חלק מהמסקנות

שנגיע אליהן

יהיו רלוונטיות

בהכרח גם

לשידור הציבורי”

**”ניתוח כלכלי
חסר פניות מלמד
כי אין הוכחה
מוצקה שהטלת
העלות של השידור
הציבורי על
כתפיו של משלם
המיסים מוצדקת,
בוודאי לא
בהיקפה הנוכחית”**

משרד התקשורת, ונציע כי הניסיון והתאוריה מצדיקים הסרה של כמעט כל ההגבלות והחובות שהצעות אלו משאירות על כנו. עיקר ההמלצות שלנו בתחום הרגולציה של שידור מסחרי הן כדלהלן:

א. יש לברך על ביטול כפל הגופים הרגולטוריים (הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו והמועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין) וכן על ביטול ההגבלות בנוגע לגביית תקבולים, המופיעים בשתי הצעות החוק העומדות על הפרק.

ב. אין הצדקה לרגולציה הקיימת או המוצעת בהצעות החוק בנוגע לשידורי חדשות. יש לבטל כל הגבלה החלה כיום על שידורים אלו וכל חובה מיוחדת הקשורה אליהם.

ג. קשה (אם כי לא בלתי־אפשרי) להצדיק מדיניות ציבורית המעודדת יצירה תרבותית. בכל מקרה, אם המדינה רוצה ליצור יצירה כזאת, היא הגורם שצריך לממן אותה, ולא המְשָׁדֵר המסחרי. בנספח ב נציע מודל למימון כזה.

ד. ההגבלות המיוחדות בנוגע לבעלויות צולבות בתחום השידור האודיו־ויזואלי בטעות יסודן. הן נוטות להגביל את התחרות בענף במקום לעודד אותה, ויש לבטלן. בהמלצה זו אנו נסמכים על המלצותיה של רשות התחרות.

כאמור לעיל, הביקורת על הרגולציה הקיימת של שידור מסחרי מקורה בביקורת על התאוריות המצדיקות כביכול את קיומו של השידור הציבורי. ניתוח כלכלי חסר פניות מלמד כי אין הוכחה מוצקה שהטלת העלות של השידור הציבורי על כתפיו של משלם המיסים מוצדקת, בוודאי לא בהיקפה הנוכחית. בדרך־כלל אי־ודאות לגבי הערך הציבורי שאפשר להפיק מהוצאה ציבורית היא כשלעצמה סיבה טובה לא להוציא אותה.

אנו נמנעים מלהציע הצעות מדיניות לגבי תאגיד השידור הישראלי. הצעות כאלה צריכות להתבסס על מחקר־עומק לגבי מקומו של התאגיד בשוק התקשורת הישראלי ולגבי ההשלכות של מבני ארגון ותוכניות עסקיות חלופיים, תוך עמידה על מגוון התפקידים שהתאגיד ממלא כיום. מחקר כזה אינו חלק מהנייר הנוכחי. אולם מסקנה אחת נראית בעינינו מוצדקת: יש לבטל את המדיניות המעניקה לתאגיד השידור הציבורי סכום נכבד להפקות־מקור מבלי לאפשר לתאגידים אחרים, לרבות מסחריים, להתמודד על הזכות להשתמש בו, כפי שנציע במודל שהוזכר בהמלצה (ג) לעיל ומוצג בנספח ב.

**”יש לבטל את
המדיניות המעניקה
לתאגיד השידור
הציבורי סכום
נכבד להפקות־
מקור מבלי לאפשר
לתאגידים אחרים,
לרבות מסחריים,
להתמודד על הזכות
להשתמש בו”**





א. ההצדקה התאורטית לשידור ציבורי ולחובות שידור בשידור מסחרי

ההצדקות לשלושת תחומי הרגולציה שצינו לעיל כמוקד הנייר מתנקזות לבסיס צר יחסית של טענות לגבי ההגבלות שראוי להטיל על השוק הפרטי בתחום התקשורת, המחייבות לכאורה הספקת שידור המשרת אינטרס ציבורי, בין באמצעות משדר ציבורי הממומן מכספי ציבור ובין באמצעות משדרים מסחריים, שאם לא כן-לא ייענה לכאורה אותו אינטרס ציבורי.

בראשית הדיון יש להבחין בין שני סוגים של תכנים: סוג אחד הוא תוכני **חדשות ואקטואליה**, וסוג אחר הם תוכני **תרבות ואומנות**. עיקר הטענות בעד שידור ציבורי עוסקות בנושאי חדשות ואקטואליה, ולכן נפנה כעת לדיון בתכנים אלו. נושא התמיכה הציבורית ביצירות תרבות על-ידי משדרים יידון בחלק ד להלן.

1. התאוריות המצדיקות שידור ציבורי והטלת חובות תוכן על משדרים מסחריים

המקורות העיקריים המובאים כדי להצדיק שידור ציבורי והטלת חובות ציבוריות על שידור מסחרי נכתבו בארצות-הברית לפני עשרים-שלושים שנה.⁷ מקורות אלו נסמכים על טענה עיקרית מרכזית, אך מביאים שורה ארוכה של טענות נוספות כדי לתמוך בעמדתם. ננתח כאן שני מאמרים מרכזיים המציגים את הטענה העיקרית וכן כמה טענות-משנה שיש בהן כדי להאיר היבטים שונים של הטענה העיקרית. טענות אחרות במקורות אלו אינן מעלות או

”התשתית לטענות התומכים בשידור ציבורי הוא אופייה של הטכנולוגיה המסורתית של שידורי הטלוויזיה”

מורידות לגבי תקפות העמדה המוצגת באותם מקורות, אך למען שלמות התמונה נתייחס לחלק מהן בנספח א. גם כיום הטענות העיקריות בעד שידור ציבורי הן אלה המופיעות במקורות אלו.

התשתית לטענות התומכים בשידור ציבורי הוא אופייה של הטכנולוגיה המסורתית של שידורי הטלוויזיה. בתקופה שבה נכתבו המקורות האמורים, רוב הערים בארצות־הברית נהנו משירותיהם של כמה ערוצי טלוויזיה (ברודקסט⁸) ורדיו. לשידורי ברודקסט יש מאפיינים של מה שכלכלנים מגדירים ”מוצר ציבורי”: לאחר שתוכנית טלוויזיה נוצרה ומשודרת, אי־אפשר למנוע את ההנאה ממנה משום אדם שיש ברשותו מכשיר קליטה מתאים (רדיו או טלוויזיה). העלות לכל אדם נוסף המבקש להצטרף לקהל הצופים היא למעשה אפס (עלות שולית אפס), ולמשדר – בניגוד למי שמוכר רכבים או עטים – אין דרך לגבות תמורה ממי שנהנה מהמוצר שלו. במקרה כזה התאוריה הכלכלית קובעת כי המוצר הציבורי יהיה בתת־הספקה; לפחות חלק מהאנשים המבקשים ליהנות ממנו לא יוכלו למצוא אותו, כי ליצרנים פוטנציאליים לא כדאי לייצר אותו.

נוסף על כך, יש מוצרים בעלי השפעות חיוביות. אלה מוצרים היוצרים תועלת גם לאנשים אחרים בחברה, מעבר לתועלת המופקת על־ידי הצרכנים הישירים של המוצר. דוגמה לכך היא חינוך. כאשר ילד מקבל חינוך טוב ואיכותי, יש סיכוי טוב שכושר ההשתכרות שלו יהיה גבוה יותר, הוא ישלם יותר מיסים ויזדקק פחות לתמיכות ממערכת הרווחה הציבורית. נוסף על כך, הוא עשוי לכבד במידה רבה יותר את חוקי המדינה והחברה, וכך, למשל, להקטין את ההוצאה הציבורית הנדרשת לשם הספקת חוק וסדר. בדרך־כלל, אם המדינה לא תתערב באמצעות סבסוד ציבורי של חינוך, אזי כמות החינוך ואיכות החינוך שייקבעו במנגנון השוק החופשי יהיו נמוכות מדי מנקודת־הראות של כלל החברה. אחת מנקודות המחלוקת בדיון על שידור ציבורי היא אם לשידור ציבורי יש אופי של מוצר עם השפעות חיוביות.

טלוויזיה מסחרית קיימת כבר דורות, למרות אופייה הדומה למוצר ציבורי כביכול. זאת, משום שמי שממן אותה אינם הצופים, הצורכים אותה בחינם, אלא המפרסמים. מצדדי השידור הציבורי טוענים כי שידור הממומן על־ידי מפרסמים לא יהיה שידור בעל ערך מיטבי, והצופה בו אינו יכול לצפות אלא בשידור שאין לו ערך מיטבי, כי מוצע לו לצפות רק במה שהמפרסמים מוכנים לממן.

מייד נעיין בפרטי הטענות הללו ובאופיו של אותו תוכן ”מיטבי” שיהיה חסר לפיהן. אך יש מרכיב נוסף בטענותיהם של אותם

**”הטענה העיקרית
של הדוגלים
בשידור ציבורי
או בהטלת חובות
רגולטוריות
”ציבוריות”
כביכול על
מְשָׁדְרִים מסחריים
היא שיש אינטרס
ציבורי בתכנים
מסוימים ששידור
מסחרי אינו יכול
או אינו רוצה לספק
במידה מספקת”**

כותבים מלפני כשלושה עשורים, אשר חשוב לעמוד עליו. בתקופה שבה הם כתבו כבר החל העידן של שידורי כבלים ולווין לצד שידורי הברודקסט המסורתיים. החידוש בשידורי כבלים ולווין הוא שבשידורים אלו, בניגוד לטלוויזיה המסורתית, אפשר לגבות תשלום מכל צופה, בין בדרך של דמי מינוי ובין בדרך של דמי צפייה (תשלום בעבור כל צפייה נפרדת – pay per view). אי-לכך, יצרני תוכן יכולים ליצור תוכן מותאם לקהילות צופים שונות ולטעמים שונים, ולגבות את עלויותיו ממי שמוכן לשלם עליו, בדיוק כשם שיצרנים של רכבים או עטים מתאימים את מוצריהם לציבורים שונים המוכנים לרכוש את המוצרים, ולשלם לעיתים אף מאות אלפי דולרים בעבור רכב-יוקרה או אלפי דולרים בעבור עט נובע מאיכות מעולה. בהמשך נראה כי המתנגדים לשידור ציבורי טוענים כי בכך מתבטל הדימוי של שידור ל”מוצר ציבורי” ונופלת הטענה ששוק התקשורת לא יספק לצופים את התמהיל המיטבי של תכנים.

הדוגלים בשידור ציבורי שנעיין בדבריהם לא הניחו שמספר ערוצי הטלוויזיה העומדים לרשות הצופה יהיה מוגבל, כפי שהיה בישראל באותה תקופה, או שמגבלה כזאת מהווה הצדקה לרגולציה של תכנים. אך הם טוענים שאפילו כאשר אפשר לגבות מכל אדם את העלות של יצירת התוכן שהוא מבקש לצפות בו, ולכן לספק תוכן מותאם לכל טעם, עדיין קיימת בעיה של שידור כמוצר ציבורי. הם אינם סומכים על הציבור שירכוש תוכן שידור בכמות ואיכות מיטביות. מידת השכנוע בנחיצותו של השידור הציבורי כיום תלויה בשאלה עד כמה מקבלים טענה זו.

הטענה העיקרית של הדוגלים בשידור ציבורי או בהטלת חובות רגולטוריות ”ציבוריות” כביכול על מְשָׁדְרִים מסחריים היא שיש אינטרס ציבורי בתכנים מסוימים ששידור מסחרי אינו יכול או אינו רוצה לספק במידה מספקת. התכנים החסרים במיוחד הם אלה התורמים לשיח דמוקרטי משוכלל ומבוסס-מידע. קס סנסטין (Cass R. Sunstein) פותח את המסה שלו בנושא זה כך:

יש הבדל גדול בין האינטרס של הציבור לבין מה שהציבור מתעניין בו. הדבר נכון במיוחד לנוכח אופיו והשלכותיו של שוק השידורים. אחת המטרות המרכזיות של מערכת השידור, הפרטית כציבורית, צריכה להיות לקדם את השאיפה [הציבורית] לדמוקרטיה דיונית (deliberative democracy) – שיטה שבה אזרחים מיודעים בדבר סוגיות ציבוריות ויכולים לקבל לגביהן החלטות מבוססות-היגיון. למטרה זו יש לגייס הן נורמות ציבוריות והן את המשפט.⁹

”לפי הדוגלים

בשידור ציבורי,

שידורים אלו הם

’מה שהצופים

רוצים באמת,’

הגם שאין לתכנים

הללו ביקוש

מספיק שיצדיק את

יצירתם על בסיס

מסחרי. זאת

באמת טענה

מרחיקת לכת”

והוא ממשיך:

לנוכח אופיים והשלכותיהם של תוכני השידור הטלוויזיוני, יש להעריך כל מערכת לאסדרת השידור במונחים דמוקרטיים לצד מונחים כלכליים. האידיאל הכלכלי של ”ריבונות הצרכן” אינו מתאים לשוק התקשורת.¹⁰

מקור אחר, אשר סנסטין מצטטו כמקור לניתוחו,¹¹ הוא המשפטן אדווין בייקר (C. Edwin Baker), המתבטא בצורה נחרצת אף יותר:

מאמר זה מבקר את... הטענה שהשוק מספק לציבור את התקשורת שהוא חפץ בה... במיוחד אין זה סביר ששוקי תקשורת יובילו לשימוש ”העילי והטוב ביותר” במשאבים לפי אמות-המידה הכלכליות של ערך: ”נכונות והיכולת לשלם”.¹²

ביקר אף מגדיל לעשות וטוען כי –

ניתן לצפות כי שוקי התקשורת יימנעו מלספק לצופים את ”מה שהם רוצים”, לפי כל מובן כלכלי רלוונטי של ביטוי זה.¹³

יש לציין כי במסגרת מאמציהם לבסס את המדיניות שהם מקדמים, הן בייקר והן סנסטין משתמשים בטענה בלתי־נחוצה, שהיא למעשה משהו שבין משחק מילים לבין תרמית. כדי לבסס את המדיניות הראויה בעיניהם, די שהם יטענו (ויוכיחו) כי לסוגי התכנים שהם מבקשים לקדם יש תועלות חיצוניות חיוביות לחברה, ובכלל זה לאנשים שאינם צורכים אותם. הם אכן טוענים זאת, ונתייחס לטענה זו בהמשך. אך נראה שטענה זו לבדה גורמת להם אי־נוחות מסוימת, כי הם מוסיפים עליה את הטענה כי תכנים אלו – אשר מספקים תועלות לאזרחים גם כאשר אותם אזרחים בוחרים לא לצפות בהם – הם ”מה שהצופים רוצים באמת”, אף יותר מאשר התכנים הנצרכים בפועל בשוק התקשורת, הגם שאין לתכנים הללו ”שהצופים רוצים באמת” (לטענת מקורות אלו) ביקוש מספיק שיצדיק את יצירתם על בסיס מסחרי:

יש הבדל עקיב בין מה שבני־אדם רוצים בתפקידם כצופים (או ”צרכני שידור”) לבין מה שהם רוצים בתפקידם כאזרחים... טעות היא לחשוב כי מה שפרטים רוצים באמת מוגבל להעדפותיהם כצופים.¹⁴

**”לא ידוע על דרך
טובה יותר מהשוק
לחשוף מה
אנשים מבקשים
באמת לצרוך.
בפרט, מי הוא זה
אשר יודע טוב
יותר מהצרכנים
עצמם מה הם
מבקשים לצרוך?”**

זאת באמת טענה מרחיקת־לכת: סנסטין בוחן כליות ולב הוא, ויודע שמישהו ”רוצה באמת” משהו אף שאין כל עדות לכך שהוא מבקש לצרוך אותו. בייקר מקדם טענה מקבילה:

העדפות תלויות בגורמים הקשריים. משמעות הדבר היא שכל הסתמכות על ביטוי [העדפות] של השוק יכול לזהות רק את ”מה שהצופה רוצה כאשר היא פועלת במסגרת השוק” ולא ”מה שהיא רוצה”.¹⁵

במקום אחר במאמרו בייקר מרחיב על משמעותה של טענה זו לשיטתו:

לשווקים אין קדימות טבעית או הגיונית כשיטה להעניק לקהלים את מה שהם רוצים, או באופן כללי יותר [כנראה לא רק בהקשר של שוקי תקשורת – י”ק ונ”ט] – כדרך לזהות ולספק את רצונותיהם של אנשים... הנחת־היסוד שיש לספק את ההעדפות של אנשים אינה יכולה להצדיק את הבחירה להסתמך על שוק, ולא על חלופה אחרת כלשהי. בחירה זו יכולה להיעשות רק באמצעות פוליטיקה.¹⁶

קשה לדעת מה לעשות עם טענה זו. התובנה הכלכלית הבסיסית היא שמנגנון השוק הוא אכן הדרך הטובה ביותר לחשוף את בחירותיהם של אנשים ולתמרץ יצרנים לספק להם את מה שהצרכנים מעדיפים. אפשר לטעון כי לפעמים העדפות אלו כרוכות בעלויות לאחרים, אשר ראוי שהם יפוצו עליהן, או שמוצרים מסוימים מספקים תועלות חיצוניות – כלומר, שאדם נהנה מהם גם אם אין הוא משלם בעבורם, כגון ביטחון לאומי – ולכן כדאי למנעם באופן ציבורי תוך כפיית התשלום הנצרך (באמצעות מיסים). אך לא ידוע על דרך טובה יותר מהשוק לחשוף מה אנשים מבקשים באמת לצרוך. בפרט, מי הוא זה אשר יודע טוב יותר מהצרכנים עצמם מה הם מבקשים לצרוך?

בייקר, בפרק במאמרו שהוא ארוך מכדי לצטטו כאן,¹⁷ מצפה שאזרחים יתייחסו לשידור ציבורי כאל מוצר שהערך שלו מובן מאליו, כמו ערכם של מוצרים תרבותיים אחרים, ויסכימו, ”כאזרחים”, שיש לקיימו גם אם הם עצמם אינם צורכים אותו. דא עקא, אין יסוד להנחה הזאת, והדבר נכון לא רק לשידור ציבורי, אלא למגוון רחב של מוצרים תרבותיים הנהנים בדרך־כלל מתקצוב ציבורי. לגבי אזרחים רבים, המוצרים התרבותיים אשר אלה המופקדים על מתן המימון הציבורי לתרבות מעדיפים אינם מוצרים בעלי תועלת ציבורית חיובית, אלא ”רעות ציבוריות”¹⁸ בעלות ערך שלילי. לפעמים ניתן לכפר מעט על מגרעת זו על־ידי אימוץ מדיניות תרבותית ניטרלית

”תבחין הניטרליות או האיזון אינו רלוונטי לשידור ציבורי של חדשות ואקטואליה. אם אדם אינו צורך שידור ציבורי של חדשות ואקטואליה כלל, ייתכן מאוד שלטעמו שידור זה אינו מספק תועלת ציבורית, אלא רעה ציבורית”

או לפחות מאוזנת. אפשר לראות ספרייה ציבורית כחלק ממערכת החינוך הציבורי אם הספרייה תרכוש החזקות ללא העדפת נקודת־מבט כזו או אחרת; באופן דומה, תקציב התרבות יממן את ”הבימה” ובמקביל תרבות תורנית. ככל שמדיניות המימון הציבורי של תרבות חורגת מניטרליות ומאיזון, יש לצפות שאזרחים יביעו התנגדות להוצאות אלו או לפחות יתייחסו אליהן ככפייה לא־לגיטימית.

אך תבחין הניטרליות או האיזון אינו רלוונטי לשידור ציבורי של חדשות ואקטואליה בישראל, כפי שנטען ביתר פירוט בפרק־המשנה הבא. אם אדם אינו צורך שידור ציבורי של חדשות ואקטואליה כלל, ייתכן מאוד שלטעמו שידור זה אינו מספק תועלת ציבורית, אלא רעה ציבורית.

נתייחס עתה לטענה של בייקר וסנסטין כי כאשר צרכנים בוחרים במה לצפות, אלה בחירות שיוצרות בעיה של בחירה קולקטיבית: התכנים הנבחרים ביותר יקבלו את התמורה הגבוהה ביותר, וייתכן שתכנים אחרים, פופולריים פחות, לא יזכו במספר צופים שיספיק למימון הפקתם על בסיס מסחרי. אולם לתכנים ”לא נבחרים” מסוימים עשויות להיות, לטענת סנסטין ובייקר, תמורות חיצוניות לחברה כולה – כאלה שמקדמות מטרות ציבוריות דוגמת ”הדמוקרטיה הדיונית” שהבאנו בציטוט קודם מסנסטין. טענה זו מופיעה גם אצל בייקר:

אנשים רבים מעריכים דמוקרטיה מתפקדת, ולכן הם מפיקים תועלת רבה כאשר אנשים אחרים צורכים תקשורת איכותית, ונפגעים מהבורות או האדישות הנגרמות על־ידי תת־צריכה [של תקשורת כזאת] או צריכת תקשורת מטעה, מעוותת או משתקת.¹⁹

וכך מנסח זאת סנסטין:

תרבות שבה כל אדם צופה בכמות משמעותית של תוכניות רציניות עשויה בהחלט להוביל לשיפורים פוליטיים טובים יותר; ידע רב יותר אצל אדם אחד מוביל לעיתים תכופות לידע רב יותר אצל אחרים שעימם הוא בא במגע... תשומת־לב רצינית לסוגיות ציבוריות יכולה להוביל לשיפור הממשל על־ידי הרתעת שחיתות ועידוד מתן מענה ממשלתי לבעיות בולטות. בדרכים שונות אלו, תוכניות המשרתות אינטרס ציבורי יכולות ליצור תועלות ציבוריות אשר לא יופקו במידה מספקת על־ידי הבחירות האישיות של אזרחים פרטניים... בשל בעיית הבחירה הקולקטיבית, שוק ללא רגולציה ייצור פחות מדי טובין ציבוריים ויותר מדי רעות ציבוריות.²⁰

הנקודה החשובה ביותר היא שמערכת שוק עלולה להיכשל בהספקת מערכת תקשורת אשר מותאמת היטב לסדר חברתי דמוקרטי... הבעיה עם הגישה הכלכלית היא שהיא הופכת העדפות פרטיות להעדפות נורמטיביות או מכריעות לצורכי מדיניות. בקיצור, יש הבדל גדול ונרחב בין מה שאנשים רוצים בתפקידם כצופים... לבין מה שהם רוצים בתפקידם כאזרחים.²¹

כאן ראוי להעיר שוב כי סנסטין מייחס ל"ציבור" רצונות ללא כל עדות לקיומם, מלבד העובדה הברורה שסנסטין עצמו רוצה בהם. באשר לגוף הטענה, מבחינה עקרונית אפשר לפצות על כשל שוק זה, אם הוא אכן קיים, באחת משתי דרכים: לספק את תוכני האיכות החסרים באמצעות מימון ציבורי או להטיל על ספקי תכנים מסחריים את החובה ליצור ולשדר את התכנים החסרים. שידור ציבורי והטלת חובות על משדרים מסחריים מבוססים אם כן על אותו עיקרון.

בייקר²² וסנסטין²³ טוענים כי לשידורי ברודקסט הממומנים על-ידי מפרסמים יהיה אופי נחות בהכרח. בייקר מניח כי מפרסם מבקש להגיע לציבור רחב ככל האפשר, כדי לפרסם את מרכולתו, ועל-כן יפעיל על המשדר כמה אילוצים: (א) הוא ירצה לממן תכנים הפונים למכנה התרבותי המשותף הרחב ביותר – ולפי בייקר וסנסטין, הנמוך ביותר – כדי שציבור רחב ככל האפשר יצפה בפרסומות שלו; (ב) הוא יבקש לממן תכנים שאינם שנויים במחלוקת, מחשש שתכנים שנויים במחלוקת (ושידורים על-אודות נושאים ציבוריים שוטפים יהיו תמיד כאלה) ירחיקו צופים; (ג) הוא לא יממן תכנים שמנוגדים לאינטרס העסקי שלו, יהא הנושא חשוב לציבור ככל שיהא.²⁴ כך, לדוגמה, אי-אפשר לצפות שחברה המוכרת סיגריות תממן תוכנית המתעדת את הסכנות הבריאותיות של טבק. לדידם של בייקר וסנסטין, זוהי ראייה נוספת לכך ששידור מסחרי לא יהיה ככל הנראה שידור בעל תוכן מיטבי. (לבייקר יש טענה נוספת, הנובעת מכך ששוק התקשורת מתאפיין בעלות שולית יורדת. לטענתו של בייקר, אופי זה פוגע במגוון התכנים הזמינים בשוק השידורים. טענה זו אינה משכנעת, ונתייחס אליה בנספח א.)

ברמה העקרונית, ייתכן שבייקר וסנסטין צודקים בטענתם כי שוק תקשורת חופשי עלול ליצור בעיה של בחירה קולקטיבית כאשר הוא מופץ בשיטת ברודקסט או אם הוא ממומן מפרסומות (גם ללא הפצה בברודקסט). אם יש תועלות לדמוקרטיה מתקשורת "איכותית" אבל הבחירות של פרטים אינן מספקות תשתית כלכלית מספקת לתקשורת כזאת, ייתכן שתהיה תת-הספקה של תקשורת מסוג זה.

**”כאשר צופים
משלמים דמי מינוי
או דמי צפייה כדי
לצרוך כל תוכן
המבוקש על ידם,
אי אפשר להוכיח
כי קיים מחסור
בסוג התכנים
שבייקר וסנסטין
חפצים ביקרו”**

השפעת מפרסם אכן עלולה להפעיל צנזורה על תוכן השידור או לעצב את תכניו, אלא אם כן יש למפרסם אינטרס לקדם את סוג התכנים שבייקר וסנסטין מבקשים לקדם. אך מאידך גיסא, אי־אפשר להוכיח שכאשר צופים משלמים דמי מינוי או דמי צפייה כדי לצרוך כל תוכן המבוקש עלידיהם, קיים מחסור בסוג התכנים שבייקר וסנסטין חפצים ביקרו.

יתר על כן, לא בייקר ולא סנסטין מציעים דרכים לכימות התועלת החיצונית הנובעת כביכול משידור ציבורי מהסוג המועדף עליהם (בהנחה שאכן ניתן ליצור שידור כזה) או אפילו להוכיח שתועלת חיצונית זו קיימת. הם מבקשים שנאמין שהיא קיימת. קשה להצדיק הוצאה ציבורית על בסיס הטענה שקיומה של התועלת נראה סביר למאן דהוא, גם אם אין דרך למדוד אותה, להעריך אותה או אף להביא עדות לעצם קיומה. זו רמת ה”הוכחה” שסנסטין מציע לנו: ”בכל מקרה, סביר שאנשים מסוימים יצפו בתוכניות הללו [המשרתות אינטרס ציבורי] ויפתחו טעם להן; סבירות אמפירית זו היא כל מה שנחוץ כדי להצדיק את הטענות שהוצגו כאן”.²⁵ עם כל הכבוד, אי־אפשר לקבל טענה כזאת כהצדקה להגדלת הוצאות הציבור או להגדלת העומס הרגולטורי (והפיננסי) המושת על עוסקים פרטיים. ברמת טיעון כזאת אפשר להצדיק הוצאה של אחוזי תוצר רבים מכיס הציבור כדי לממן מגוון מטרות שמישהו חושב שהן חשובות. ראוי לציין גם כי טיעון זה אינו מוכיח שיש תועלת חיצונית לציבור מעצם הצפייה בתכנים ציבוריים, ואף לא שניתן בכלל להפיק תכנים בעלי התועלת המדומיינת.

טענה נוספת בעד שידור ציבורי, שנהייתה נפוצה יותר בשנים האחרונות, היא ששידור ציבורי הוא בגדר טובין ציבורי ערכי (merit good).²⁶ טובין ציבוריים ערכיים הם מוצרים שמספקים תועלת מעבר לזו שהצרכן עצמו מצפה להפיק מהם, ולכן הצרכן עשוי לצרוך מהם פחות מהכמות שמקרבת את הרווחה של כלל החברה. סוג אחד של טובין ציבורי ערכי הוא מוצר שהצרכן אכן מפיק ממנו את התועלת המקרבית לו עצמו, אך המוצר שהוא צורך מספק תועלת גם לאחרים, כך שאילו צרך הצרכן יותר, הייתה החברה מרוויחה מכך. למעשה, אלה מוצרים בעלי תועלת חיצונית, תחת שם אחר.²⁷ סוג אחר של טובין ציבורי ערכי הוא מוצר שהצרכן עצמו אינו מודע למלוא התועלת שהוא יכול להפיק ממנו, ולכן צורך פחות מכפי שהיה צורך אילו היה מודע לה. דוגמאות למוצרים כאלה הם חיסונים לפוליו וחינוך; כדי לספק תועלת הן לצרכן והן לחברה, הממשלה מממנת את שניהם ואף כופה את הצרכן לצרוך את שניהם (בחינוך – עד לרמה מסוימת).

**”כל מי שרוצה
לצרוך תכנים
מהסוג של שידור
ציבורי יכול,
כעיקרון, לרכוש
אותם באופן פרטי,
והשוק אמור לספק
להם את מבוקשם”**

ההתפתחות הטכנולוגית של השידור מאפשרת כיום למְשדרים לגבות מחיר מכל צופה. כל מי שרוצה לצרוך תכנים מהסוג של שידור ציבורי יכול, כעיקרון, לרכוש אותם באופן פרטי, והשוק אמור לספק להם את מבוקשם. התפתחות זו החלישה מאוד – ויש הטוענים שהיא אף איינה – את הטענה שלשידור ציבורי יש מאפיינים של מוצר ציבורי.

טענות ששידור ציבורי הוא סוג של טובין ציבורי ערכי אמורות להתמודד עם טענת הנגד שאי-אפשר למדוד את התועלת החיצונית משידור ציבורי או שתועלת חיצונית זו אינה קיימת בתנאים הטכנולוגיים של היום; התועלת החסרה – חסרה לצרכן עצמו, ולא למישהו אחר. יש ליצור שידור ציבורי כדי לספק לצרכן שידור שהוא יפיק ממנו תועלת רבה יותר מכפי שהיה יודע להפיק בעצמו באמצעות צריכה יזומה. לפי טענה זו, שידור ציבורי דומה למנת תרד או לשיעורי-ביית באלגברה ליניארית; אלה אמורים להיטיב עם הצרכן גם אם הלה אינו אוהב אותם. הבעיה עם טענה זו היא שצרכנים צופים במה שגורם להם הנאה. אם הם נהנים מסוג התכנים האמורים לאפיין שידור ציבורי, הם יצפו בו, ויפיקו משידור כזה את כל הערך שהוא מגלם עבורם; אבל אין דרך (לפחות לא בחברה חופשית) לכפות אותם לצפות במה שאין הם מבקשים לראות. הטענות ששידור ציבורי הוא טובין ציבורי ערכי מקבילות לטענות שהוא ”מה שהציבור רוצה באמת“; אין דרך להראות כי צרכנים מפיקים תועלת משידור ציבורי מעבר לתועלת הישירה שהם מפיקים מההחלטה המודעת לצרוך אותו.

כדי להסיק שיש לממן שידור ציבורי או להטיל חובות ציבוריות על מְשדרים מסחריים, יש לעבור ארבע משוכות:

(א) יש להוכיח כי התכנים הנדרשים כביכול אכן מספקים תועלת חיצונית משמעותית, באופן דומה להוכחה שהספקת מים טהורים ונקיים מחיידיקים משפרת את בריאות הציבור, גם אם האזרח הפשוט אינו מודע לסטטיסטיקה הרלוונטית ואינו מבקש לצרוך מים כאלה (בדרך-כלל גם האזרח הפשוט ביותר במדינה ענייה מודע היטב לתועלת שהוא מפיק ממים ומזון נקיים וטהורים).²⁸

(ב) יש להוכיח כי התכנים הדרושים זמינים רק באמצעות שידור במימון ציבורי וכי השוק החופשי אינו מספק אותם כדבעי.

(ג) יש להוכיח כי באמצעות הוצאה ציבורית או רגולציה המשתיה את ההוצאה הרלוונטית על הגורמים המסחריים בשוק, התכנים החסרים כביכול אכן ניתנים להספקה.

”שידור דיגיטלי
מצמצם מאוד כשלי
שוק מסורתיים
[בתחום השידור],
ובהקשר זה יספק
השוק לצופים
פחות או יותר
את מה שהם
מבקשים לראות.
במובן זה, טענת
’כשל השוק’ כבסיס
לתמיכה בשידור
ציבורי נופלת”

(ד) יש להוכיח כי התועלת החברתית של תכנים אלו – ערכם לצורכים
אותם והערך החיצוני החיובי שלהם לאחרים שאינם צורכים
אותם – שווה לפחות לעלות יצירתם.

הטענות בעד שידור ציבורי אינן צולחות אף לא אחת ממשוכות
אלו. כנגד טענותיהם של בייקר וסנסטין, כמו־גם של המחזיקים
בדעותיהם בישראל, התומכים בשידור ציבורי **בתחום החדשות**
והאקטואליה, קשה עד בלתי־אפשרי להראות כי היתרונות שהם
מייחסים לשידור ציבורי אכן קיימים או אפילו בני־השגה.

2. ביקורת על הטענות בעד שידור ציבורי

הטענות של בייקר וסנסטין מהוות גם כיום את הבסיס לתמיכה
בשידור ציבורי, והשאלה אם שידור ציבורי אכן מוסיף תועלת
ציבורית חיצונית, ועוד במידה המצדיקה את המשאבים המוקדשים
לו, עומדת במוקד הוויכוחים הציבוריים סביב הנושא עד עצם היום
הזה. בישראל קשה למצוא עבודות המבקרות שידור ציבורי, אך
בבריטניה – ביתו של ה־BBC – הוויכוח בנושא ער ונמשך כבר
עשרות שנים.

**(א) המשוכה הראשונה (והרביעית): האם בתנאים
הטכנולוגיים של היום שידור ציבורי מספק תועלת
חיצונית מדידה?**

כבר בשנת 1986 דחה מחקר ממשלתי מפורסם על שידור ציבורי
בבריטניה את הטענה כי אין להסתמך על העדפות הציבור בקביעת
תוכן השידור:

השידור בבריטניה צריך להתקדם לעבר מערכת שוק
מתוחכמת המבוססת על ריבונות הצרכן. מערכת כזאת מכירה
בכך שהצופים והמאזינים הם השופטים הטובים ביותר באשר
לאינטרסים שלהם עצמם, ושהם יוכלו לספקם אם תינתן להם
האפשרות לרכוש את שירותי השידור הרצויים להם מכמה
שיותר ספקים מתחרים.²⁹

שנים מספר לאחר פרסום מאמרו של סנסטין עמדו מבקרי
השידור הציבורי בבריטניה על השינוי שהתחולל בשוק השידורים
בעקבות השינויים הטכנולוגיים, אשר מפריך את הטענות בזכות
השידור הציבורי. בשנת 2005 טענו מרק ארמסטרונג והלן וידז
– (Mark Armstrong & Helen Weeds) כי –

שידור דיגיטלי מצמצם מאוד כשלי שוק מסורתיים [בתחום השידור], ובהקשר זה יספק השוק לצופים פחות או יותר את מה שהם מבקשים לראות. במובן זה, טענת "כשל השוק" כבסיס לתמיכה בשידור ציבורי נופלת.³⁰

בעשור האחרון, במסגרת הדיונים על חידוש הרישיון של ה-BBC, חזרה שוב הביקורת על הנחות היסוד של המצדדים בשידור ציבורי:

במונחים טכניים, מה שהיה אולי פעם מוצר ציבורי הוא עכשיו "מוצר מועדון" – אפשר לגבות תשלום בעבור ולמנוע גישה אליו ממי שאינו משלם... כוחה של הטענה בדבר כשל שוק מתפוגג כאשר ניתן לפתח שוק אמיתי של תוכניות לצפייה.³¹

"מוצר מועדון" הוא מוצר שמסופק למי שמצטרף למועדון צרכנים, כגון מי שמנוי על שירותי שידור בכבלים, בלוויין או באינטרנט. במסגרת מוצר מועדון צרכנים יכולים לבחור את התכנים המועדפים עליהם, ויצרני תוכן ומְשָׁדְרִים יקבלו תמריץ לספק תכנים אלו למנויים.

הביקורת על שידור ציבורי מתייחסת גם לטענות שהוא מספק מוצר עם תועלת חיצונית:

מי [הוא] בדיוק אותו צרכן בעל מידע מושלם אשר מעריך את התועלות החיצוניות או את הערך האמיתי של תוכנית שידור טובה...[?] האם זה "המעמד הפוליטי" או סוג כלשהו של בירוקרטיה? מדוע דעותיהם של אלה תקפות יותר מדעותיהם של הצופים? אם ציבור הצרכנים אינו מסוגל לשפוט אם תוכנית טלוויזיה היא בעלת ערך, כיצד יוכל לשפוט מי יהיו הפוליטיקאים שמעצבים את המדיניות בנוגע לשידורים?³²

ארמסטרונג ווידז מביאים ציטוט מפי ריצ'רד אייר (Richard Eyre), מנכ"ל רשת השידור הבריטית ITV, באשר לתחרות הרבה ששוק התקשורת הנוכחי, על כל אפיקיו השונים, מעמיד לשידור ציבורי (ציטוט זה עדיף להביא בשפת המקור):

Free school milk doesn't work when kids go and buy Coca-Cola because it's available and they prefer it and they can afford it. So public service broadcasting will soon be dead.³³

”שידור ציבורי יכול ליצור גם עלויות חיצוניות לשוק השידורים”

משמעותה של טענה זו היא שאין ערך לטובין ציבורי ערכי אם אין דרך לחייב את הציבור לצרוך אותו בכמות שמצדדיו חושבים כי היא הכמות הראויה. אפשר להתווכח עם פסקנותה של אמירה זו, אך מעניין שזו עמדתו של מי שעסק שנים רבות בשוק התקשורת הבריטי, שבו ל-BBC יש מעמד דומיננטי.

שידור ציבורי יכול ליצור גם עלויות חיצוניות לשוק השידורים, וקיומן של אלה מבוסס למדי. עצם קיומו של שידור ציבורי חנמי פוגע ביכולתם של מְשַׁדְּרִים מסחריים לגבות תשלומים על מוצריהם, בין שהמודל העסקי שלהם מבוסס על מינויים ובין שהוא מבוסס על פרסומות, שכן קשה למשוך צופים כשלתשלומים עומדת חלופה חנימית שבה גם אין הם צריכים להתמודד עם ההטרדה של צפייה בפרסומות.³⁴ מְשַׁדְּרִים ציבוריים המשדרים ללא פרסומות מורידים לפיכך את המחיר שמְשַׁדְּרִים עסקיים יכולים לדרוש בעבור פרסומות, וכך פוגמים באיכות של השידור המסחרי, שכן אצל מְשַׁדְּרִים מסחריים יש קשר בין ההכנסות הזמינות מפרסומים לבין ההשקעה בתוכניות השידור, ותוכניות איכותיות יותר מחייבות השקעה גבוהה יותר.³⁵ בשנת 2008 הגישה קבוצה של מְשַׁדְּרִים מסחריים תלונה לאיחוד האירופי על כך ששידור ציבורי הממומן על-ידי ממשלות האיחוד פוגע בעסקיהם ומהווה, לטענתם, סבסוד אסור, תחרות לא־הוגנת ועיוות שוק.³⁶ בשנת 2009 הגיעו הסובסידיות למְשַׁדְּרִים הציבוריים באיחוד לסכום של כ־22 מיליארד אירו, אשר מציב את הענף במקום השלישי מבחינת גודל התמיכה הממשלתית, אחרי חקלאות ותחבורה ציבורית.³⁷

שידור ציבורי גם פוגע בתמריץ, הן של מְשַׁדְּרִים ציבוריים והן של מְשַׁדְּרִים מסחריים, להשקיע במוצרי איכות או ליצור מוצרים חדשניים: לגבי מְשַׁדְּרִי ציבורי – שהכנסתו (או עיקר הכנסתו) נובעת ממקורות ציבוריים (מימון ממשלתי או אגרת־חובה) ואשר מספק את מוצריו לציבור חנם – הלחץ להפיק מוצרים חדשניים ואיכותיים כדי להגדיל או לשמר את נתח השוק שלו פוחת; ולגבי מְשַׁדְּרִים מסחריים, הפגיעה ביכולתם לגבות תשלומים באמצעות מינויים או פרסומות מדלדלת את משאביהם הזמינים הן ליצירת שידורי איכות, שהפקתם עולה כאמור יותר בדרך־כלל, והן לנטילת הסיכונים הכרוכים ביצירת מוצרים חדשים.³⁸

לפי מבקרים אלו, השידור הציבורי אינו יכול לעבור את המשוכה הראשונה שצינו לעיל: אי־אפשר להוכיח כי הוא אכן מספק תועלת חיצונית או לכמת אותה. אם הוא אינו עובר את המשוכה הראשונה, משמעות הדבר היא שהוא אינו יכול לעבור אף את המשוכה

”שידור ציבורי גם פוגע בתמריץ, הן של מְשַׁדְּרִים ציבוריים והן של מְשַׁדְּרִים מסחריים, להשקיע במוצרי איכות או ליצור מוצרים חדשניים”

”השוק המתחרה במוצרים ששידור ציבורי מסוגל לספק הוא ענקי, רווי ומשוכלל”

הרביעית, שהרי אם אין דרך למדוד או לכמת את התועלת החיצונית הנובעת משידור ציבורי, או אף להוכיח כי היא קיימת, אזי אי־אפשר להצדיק כל רמה של הוצאה עליה כשוות־ערך לתועלת החיצונית שהיא מספקת.

(ב) המשוכה השנייה: האם שידור ציבורי נחוץ כדי לספק את התועלת שמצדדיו מצפים להפיק ממנו?

לעומת המצב לפני עשרים ועשרים וחמש שנה, כיום השוק המתחרה במוצרים ששידור ציבורי מסוגל לספק הוא ענקי, רווי ומשוכלל. אין מדובר רק בתחנות שידור אודיו־ויזואלי. פודקסטים, סרטונים קצרים וארוכים ממקורות מקומיים ובין־לאומיים, אתרי עיתונות, מומחים (ומומחים בעיני עצמם) לנושאי אקטואליה, עיתונאים פרטיים – כל אלה זמינים כיום בשפע. אתרים פרטיים מיוחדים, כגון Substack, מספקים מִסְדָּת (פלטפורמה) לחוקרים וליצרני תוכניות דוקומנטריות, ועיתונאים עצמאים מתחרים בהצלחה באתרי החדשות הגדולים.³⁹

רבות מהיוזמות הפרטיות הללו מתיימרות לעשות בדיוק את מה ששידור ציבורי אמור לעשות לפי בייקר וסנסטין, כלומר, לספק סיקור מעמיק ומקצועי של נושאים בוערים או של נושאים המתפתחים לאורך זמן ומצריכים השקעה מיוחדת כדי להבינם. מקורות אלה זמינים כאמור חלקם בחינם וחלקם בתשלום. בייקר וסנסטין חששו כי שידור פרטי לא יעסוק בתופעות של שחיתות ואינטרסים זרים אצל פוליטיקאים. אולם באופן פרדוקסלי, התחלקותם של גופי התקשורת המרכזיים לתיבות תהודה אידאולוגיות פותרת את ה”בעיה” הזו, שכן אין גוף ציבורי או פוליטיקאי שאין לגביו גוף תקשורת מסחרי שישמח לחשוף את ערוותו בתחום טוהר המידות או את הטייתו לטובת אינטרס פרטי מסוים.

קשה גם לאשש את הטענה של סנסטין ובייקר כי הציבור אינו צורך חדשות ואקטואליה איכותיים ממקורות מסחריים (כאן אנחנו מבחינים בין איכותי לבין ניטרלי וללא נטייה אידאולוגית; בפועל קשה לזהות מקור חדשות ואקטואליה שאינו מוטה אידאולוגית, אף שהמפיקים של כל מקור כזה מעידים כמובן כי אין לו נטייה כזאת). חברת המעקב Statista מדווחת כי אתר החדשות הפופולרי ביותר (כלומר, עם מספר הצפיות הרב ביותר) בארצות־הברית בחודש ספטמבר 2023 היה ה־NEW YORK TIMES. ה־BBC הבריטי היה במקום העשירי (בקרב הצופים בארצות־הברית!), ה־WASHINGTON POST היה במקום האחד־עשר, וה־GUARDIAN (באתרו האמריקאי) היה במקום השמונה־עשר,

”קשה מאוד להצביע על

הייחודיות שאמורה
לאפיין את
התועלת החיצונית
ששידור ציבורי
מספק לחברה
לעומת שידור
מסחרי, על
גווניו הרבים”

וה-WALL STREET JOURNAL היה במקום התשעה-עשר.⁴⁰ כל אלה נתפסים כמקורות איכותיים – האליטה של העיתונות – אף שאי אפשר להגדיר אף אחד מהם כניטרלי מנקודת-מבט אידאולוגית. כל אחד מהם, למעט ה-BBC, הוא אתר מסחרי. מבחינת **אמינות**, אותה חברת מעקב העריכה את אמינותם של מקורות החדשות השונים בעיני הציבור האמריקאי בשנים 2017–2022. והינה, אולי למרבה ההפתעה, בראש טבלה ניצבות שלוש רשתות הטלוויזיה המסחריות הגדולות בארצות-הברית – ABC, CBS ו-NBC. במקום הרביעי נמצא ה-WALL STREET JOURNAL, במקום השישי נמצא ה-WASHINGTON POST, ובמקום התשיעי – ה-NEW YORK TIMES. השידור הציבורי בארצות-הברית, PBS, נמצא במקום העשירי מבחינת אמינות, אף שהוא אינו נמנה עם עשרים האתרים המובילים מבחינת מספר המבקרים, והוא המְשָׁדֵר הציבורי היחיד בעשירייה הראשונה.⁴¹

בתחום החדשות והאקטואליה בישראל, כל עיתון וכל אתר חדשותי נהפך למתחרה של השידור הציבורי: **ynet**, **News1**, **הארץ**, **ישראל היום**, **מעריב** וכמובן הערוצים האודיו-ויזואליים המסורתיים. גם אם מישו חושב שאפשר להפיק מהשידור הציבורי בישראל תועלת ציבורית שאינה זמינה ממקורות אחרים – למרות האילוצים הפועלים על שידור ציבורי, מחד גיסא, ולמרות המגוון הרחב של המקורות הזמינים המתחרים בו מבחינת איכות (גם אם קשה להצביע על יתרון כלשהו, לכאן או לכאן, בתחום הניטרליות והאיזון), מאידך גיסא – השאלה היא אם תועלת זו שווה את הסכום שמשקיעים בהפקתה בפועל או אפילו חלק ממנו. אין דרך שידועה לנו לענות על שאלה זו.

אם כן, באשר למשוכה השנייה, לשידור הציבורי התפתחו מספר גדול מאוד של מתחרים, אשר שווים לו באיכות ובתכנים שהם מציגים. קשה להצביע על תועלת משמעותית לחברה הנובעת מההשקעה בו, וקשה מאוד להצביע על הייחודיות שאמורה לאפיין את התועלת החיצונית ששידור ציבורי מספק לחברה לעומת שידור מסחרי, על גווניו הרבים.

(ג) המשוכה השלישית: האם ניתן בכלל ליצור, בתנאים של היום, שידור ציבורי המגלם את האיכויות שבייקר וסנסטין ייחלו להן?

הן בייקר והן סנסטין יודעים לספר מהם כשלי השוק ששידור ציבורי (או חובות שידור מעין-ציבוריות) אמור למנוע; הם אף מספקים רשימות של תכונות שליליות שצפויות לאפיין שידור מסחרי נטו,

ואשר שידור ציבורי אמור לתקן.⁴² למרות טענותיהם של בייקר ושל סנסטין, חלק מן הכשלים הללו נמצאים בשידור ציבורי כמו במסחרי;⁴³ וחלק מתייחסים בעיקר לתוכני תרבות ואומנות, ולא לתוכני חדשות ואקטואליה. אלה שמתייחסים באופן ספציפי לשידורי חדשות ואקטואליה, ומתוארים ככשלים של שוק שידורים מסחרי, כוללים:

א. אחידות גדולה מדי בתכנים ובנקודות-המבט בין מְשדרים מסחריים (סנסטין);

ב. תוכניות של "חדשות" הבוחרות לעסוק בנושאים בעלי ערך בידורי, ולא בנושאים רציניים, או לעסוק בנושאים לא באופן רציני ומעמיק (סנסטין) – תופעה שיש לה השפעה שלילית על איכות עיצובה של דעת-הקהל ועל ההשתתפות הפוליטית (בייקר);

ג. הימנעות מחשיפת שחיתויות ציבוריות (בייקר);

ד. חלוקת ציבור הצופים ל"מחנות" ("בלקניזציה" בלשונו של סנסטין) לפי טעמים הפוליטי והתרבותי, כך שלציבור בכללותו אין חוויה משותפת של צפייה בתכנים (ובדיונים) המשותפים לכולם. סנסטין, הכותב בשנת 2000, מתאר תופעה שלילית זו באריכות הראויה לציטוט כאן:

דמינו עתיד טכנולוגי שבו כל אחת יכולה לעצב לעצמה "תפריט" שידורים לפי טעמה האישי; במילים אחרות, דמינו שלוח השידורים יוכל להיות אישי באופן מלא, ולא רק באופן חלקי. מבחינה כלכלית מדובר בהתקדמות משמעותית, בהבטחה לסוג של מצב מיטבי, בניצחון לחופש ולרווחה כאחד. אך מנקודת-מבט דמוקרטית מדובר בתסריט מדע בדיוני שכרוכים בו סיכונים רציניים, מעל לכל משום שהוא עלול בהחלט להוביל למצב שבו רבים או אף הרוב לא ייחשפו לנקודות-מבט מגוונות, אלא יימצאו בתוך תיבת תהודה המדהדת את דעותיהם האישיות הקיימות בעוצמה הולכת וגוברת. **ככל שהן מתעלמות מנקודה זו, תפיסות שוק בתחום התקשורת מחמיצות נקודה מרכזית.**⁴⁴

נחזור על הנקודה: לפי סנסטין ובייקר, אלה פגמים כביכול של שידור מסחרי הפוסלים אותו מלספק את התועלות החיצוניות שיש לצפות שיופקו משידור ציבורי.

**”מנהלים של
מפעלי שידור
ציבוריים
פועלים תחת
אותם אילוצים
– טכנולוגיים,
חברתיים,
תרבותיים ואפילו
אילוצי מדרוג
(רייטינג) – כמו
עמיתיהם הפרטיים.
על כך יש להוסיף
מערכת אילוצים
הנובעת מיחסיהם
עם הפטרוניים
שלהם – נבחרי
הציבור שמממנים
אותם (ישירות
או באמצעות
חקיקה מיטיבה)”**

סנסטין חזה למעשה את המציאות שאנו חיים בה כיום, ומתאר אותה כמצב דיסטופי המאיים על הדמוקרטיה. אחת הטענות של סנסטין המעלה חיוך מר על פניו של מי שקורא אותו כיום – אם כי ללא כל אשמה מצד סנסטין עצמו – היא ש”לא ברור אם מְשדרים עוסקים כיום, בדרך שיטתית או מדעית, בהתאמת תוכניותיהם לטעמו של הציבור”⁴⁵. מְשדרים וחברות תקשורת חברתית המתחרות ביניהם על זמן הצפייה של הציבור הפכו כבר מזמן את מדידת טעמו של כל פרט ופרט למדע מדויק. רובנו, אם אנחנו ניזונים בעיקר ממדיה חברתית ומהבחירה שלנו לגבי מגוון ערוצי המדיה שיעמדו לרשותנו, עומדים – ולעיתים קרובות נופלים – בפני הפיתוי לראות ולשמוע את מה שמחזק את דעותינו הקיימות, ואף מעודד רגשות של כעס ומשטמה כלפי מי שחולק עלינו. הספקת תכנים כאלה מושכת צופים ויוצרת קליקים.

אך כניסתם של גופי תקשורת מסחריים ל”תיבות תהודה” אידאולוגיות אינה רק עניין של רווח מסחרי. אילו כך היו פני הדברים, היינו מצפים שאתר כמו MSNBC האמריקאי – ערוץ שידור עם זהות הנוטה לשמאל הקשת הפוליטית – יפתח ערוץ מקביל בעל נטייה לימין, כדי להתחרות על מיליוני הצופים של Fox News, שהוא מתחרה בעל מכוונות ימנית; ובמקביל היינו מצפים ש-Fox News יפתח ערוץ מקביל בעל נטייה לשמאל, כדי להתחרות ב-CNN, ב-MSNBC ובערוצים דומים. כל זה לא קורה. הבעלים של גופי תקשורת מסחריים והעובדים הבכירים בהם מרושטים ברשת עבה של קשרים עסקיים, חברתיים, תרבותיים ופוליטיים, וקשרים אלו מעצבים את התנהגותם לא פחות – ולפעמים יותר – מאשר אינטרס עסקי קר. לגופי תקשורת יש זהות חברתית ואידאולוגית שלא קל להמירה, ורובם אינם משתדלים לעשות זאת. מבחינתם של בעלי MSNBC, לנסות להתחזות ל-Fox News פירושו לעשות שקר בנפשם ולסכן את קשריהם בווישינגטון, בוול-סטריט ובחוגים החברתיים שבהם הם נעים. הדברים נכונים במידה דומה לגבי בעלי Fox News.

כאשר מְשדרים מסחריים פועלים לפי הדין־אֵי החברתי והפוליטי שלהם, הם מבטאים מאפיינים בסיסיים של החברות העסקיות שלהם. אין פיצול בין המסר שהבעלים של המְשדר רוצה להפיץ לבין המסרים שהמְשדר מפיץ בפועל. הציפייה של בייקר וסנסטין היא שהאחראים לשידור הציבורי יתעלו על קשריהם ונטיותיהם האישיות ויספקו לציבור מוצר שאי־אפשר לסווג לפי תיבת התהודה שהוא משתייך אליה. ציפייה זו אינה מציאותית, ונדיר שהיא מתממשת בפועל. מנהלים של מפעלי שידור ציבוריים פועלים תחת אותם

**”אם השידור
הציבורי אינו אלא
עוד קול בתוך
אוסף של קולות
המאמצים נקודת-
מבט מסוימת
תוך העדפתה
על נקודות-מבט
חלופיות, אזי
אבדה התועלת
החיצונית
שמהווה ההצדקה
המרכזית לקיומו”**

אילוצים – טכנולוגיים, חברתיים, תרבותיים ואפילו אילוצי מדרוג (רייטינג) – כמו עמיתיהם הפרטיים.

על כך יש להוסיף מערכת אילוצים הנובעת מיחסיהם עם הפטרוניים שלהם – נבחרי הציבור שממנים אותם (ישירות או באמצעות חקיקה מיטיבה, כגון אגרת שידור) או שיכולים להכביד או להקל את החובות המיוחדות שהם מטילים על מְשדרים פרטיים. בחלק ג נביא כמה דוגמאות ליחסים הפסולים בין נבחרי הציבור בישראל לבין גופי תקשורת ציבוריים או גופי תקשורת מסחריים שהוטלו עליהם חובות ציבוריות.

אחת התובנות הבסיסיות בחקר שירות המדינה היא **בעיית הסוכן**. פקיידים מתמנים על-ידי הציבור כדי לבצע משימה מסוימת. אך נקודת-המבט של הפקיד – או במקרה דנן, של מנהל או עובד במְשדר ציבורי – מושפעת הן מהאינטרס הארגוני של הארגון שהוא עובד בו, אשר אינו זהה בהכרח למטרה שלשמה הוקם הארגון, והן מהאינטרס האישי (לרבות החברתי והאידיאולוגי) שלו. תהיה האיכות של שידורי החדשות והאקטואליה בשידור הציבורי אשר תהיה, אם השידור הציבורי אינו אלא עוד קול בתוך אוסף של קולות המאמצים נקודת-מבט מסוימת תוך העדפתה על נקודות-מבט חלופיות, אזי אבדה התועלת החיצונית שמהווה, לפי מצדדי השידור הציבורי, את ההצדקה המרכזית לקיומו.

ככל שהן מתעלמות מנקודה זו, תפיסות לגבי שידור ציבורי מחמיצות נקודה מרכזית.

הציבור בישראל, בדומה לציבור בארצות-הברית, מזהה כי גופי התקשורת הנצפים ביותר נכנסים לתיבות תהודה אידאולוגיות. מחקר משנת 2021, המתייחס לנתונים משנת 2019, מראה כי גופי התקשורת המרכזיים בישראל הם בין הנמוכים מקרב המוסדות (הפרטיים והציבוריים) שנבדקו מבחינת רמת האמון בהם – רק 30% מהציבור הביעו בהם אמון.⁴⁶ יתר על כן, קיים הבדל חד ברמת האמון בתקשורת בין אזרחים המזדהים כאנשי שמאל לבין אלה המזדהים כאנשי ימין – בעוד כ־65% מהאזרחים תומכי השמאל הביעו אמון בגופי התקשורת המרכזיים (נכון לשנת 2019), רק כ־15% מקרב האזרחים תומכי הימין הביעו אמון כזה.⁴⁷ בין 2019 ל־2022 נרשמה ירידה משמעותית נוספת ברמת האמון הכללית בתקשורת.⁴⁸ לדאבונו, הנתונים הגסים הללו אינם מאפשרים לנו להבדיל בין שידור ציבורי למסחרי.

מחקר מינואר 2024 מראה כי תאגיד השידור הישראלי, כאן 11, נהנה מאמון ציבורי רב יותר מאשר כל גוף תקשורתי פרטי בישראל. הן אזרחים שזיהו את עצמם כתומכי הקואליציה ששלטה באותה תקופה והן אזרחים שזיהו את עצמם כתומכי האופוזיציה הביעו מידה משמעותית של אמון בשידורי התאגיד (אף אם לא במידה שווה) – תוצאה שלא נצפתה לגבי שום גוף שידור מסחרי.⁴⁹ מאידך גיסא, סקר שערכה הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו בחודש נובמבר 2023 הראה כי התאגיד נמצא פחות או יותר בשורה אחת עם ערוצי הטלוויזיה המסחריים מבחינת רמת האמון בשידוריו.⁵⁰ לא הגיעו לידינו נתונים שיכולים לתמוך בצורה עקיבה בטענה שהציבור מייחס ערך ציבורי מיוחד לשידורי התאגיד לעומת גופי שידור אחרים.⁵¹

לסיכום, אין הוכחה משכנעת ששידור ציבורי בתחום החדשות והאקטואליה מספק תועלת חיצונית משמעותית ששידור מסחרי ומתחרים נוספים אינם יכולים לספק. הטענה בעדו נשארת בתחום הספק. אי־אפשר להראות כי הטיעון בעד שידור ציבורי עובר אפילו אחת מהמשוכות שמנינו בסוף סעיף 1 של פרק זה.

**”אין הוכחה
משכנעת
ששידור ציבורי
בתחום החדשות
והאקטואליה
מספק תועלת
חיצונית
משמעותית
ששידור מסחרי
ומתחרים
נוספים אינם
יכולים לספק”**



ב. איך הגענו עד הלום: פרקים בתולדות הרגולציה של השידור האודיו־ויזואלי בישראל והמלכוד של יחסי פוליטיקה-שידור

הרגולציה של השידור האודיו־ויזואלי בישראל החלה לפני כמעט שישים שנה, כאשר נוסדה הטלוויזיה הממלכתית. באותם ימים התקיים רק ערוץ ברודקסט אחד, והיה ברור שלא כל מי שרוצה יכול "לזכות" בערוץ שידור. התפיסה המקובלת באותה תקופה לגבי תפקידה של המדינה בהקשר זה תמכה בנקודת־מבט שראתה בערוץ זה נכס שיש להפעילו לטובת הציבור. המדינה נטלה אפוטרופוסות על הערוץ (אם כי באופן עקיף, באמצעות ועדה ממונה), בדומה למודל הבריטי המקורי של ה־BBC. בחירה זו הייתה אולי נכונה לשעתה.

חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, על התיקונים הרבים שנעשו בו עד לביטולו בשנת 2014, מצווה על רשות השידור לקיים רשימה ארוכה של ערכים האמורים לשרת את האינטרס הציבורי, ביניהם יצירת שידורי איכות, חיזוק הציונות, חיזוק ערכי הדמוקרטיה, הפלורליזם והסובלנות, וכן וידוא ש"בשידורים יינתן מקום לביטוי מתאים ומאוזן של השקפות ודעות שונות הרווחות בציבור ותשודר אינפורמציה מהימנה" (סעיף 4 לחוק). יש לשים לב לסעיף בחוק שחייב את הרשות "לקדם את היצירה המקורית הישראלית" (סעיף 9)3 (לחוק). סעיף זה יצר מנגנון לחלוקת כספים ליצרני תרבות,

”התפתחות השידור האודיו־ויזואלי המסחרי בישראל הייתה איטית, ורגולציה מגבילה ומיושנת גרמה להארכת התהליך”

המאגדים בארגוני יוצרים, שנהפכו לבעלי אינטרס. הניסיון שנצבר במשך יותר מחמישים שנה הראה עד כמה קשה להגשים את מטרות החקיקה, ובכלל זה בתחום האיזון, הגיוון הרעיוני והמהימנות של השידורים. גם המצב הטכנולוגי שהצדיק את החזקת הערוץ הטלוויזיוני של רשות השידור כנכס ציבורי כבר אינו מתקיים.

התפתחות השידור האודיו־ויזואלי המסחרי בישראל הייתה איטית, ורגולציה מגבילה ומיושנת גרמה להארכת התהליך. עוד בשנת 1979 חזה דוח ועדת קוברסקי⁵² את האפשרות לפתוח ערוץ ברודקסט מסחרי בישראל, אשר יתחרה בערוץ הציבורי של רשות השידור. הוועדה הכירה בחשיבות של פתיחת ערוץ נוסף על הערוץ הרשמי – כלומר, בחשיבותה של האפשרות לתחרות במונחים של נקודות־מבט ואיכות השידור – אבל עדיין אחזה בתפיסה שגם ערוץ נוסף זה תפקידו לשרת מטרות ציבור:

הוועדה נדרשה... להכריע ולהגיש המלצתה בשאלת יסוד הנוגעת לחברה דמוקרטית, שחופש הביטוי ועיקרון הברירה הוא נר לרגליה... אין [הוועדה] רואה הצדקה להמשך קיומו של מונופול בתחום זה והיא מחייבת מתן אפשרות רחבה יותר לקיום מגוון גישות וטעמים בנושא השידור כבנושא העיתונות. הקמתו של ערוץ שני מקדמת השגתה של מטרה זו. **ערוץ זה לא ישוחרר, כמוכן, גם הוא מקיום חובות היסוד המפורטות בחוק רשות השידור.**⁵³

חלפו אחת־עשרה שנים עד שהמלצת הדוח יושמה (בשנת 1991) ונפתח ערוץ 2 בהפעלת שני מפעילים פרטיים. התפיסה שעמדה מאחורי הרגולציה של הערוץ החדש הייתה שאומנם הוא מופעל על־ידי מפעילים פרטיים שהמדינה העניקה להם זיכיון, אך הערוץ עצמו הוא נכס ציבורי, וכבזה עליו לשרת מטרות ציבור. בהתאם לכך הוכפף הערוץ החדש לפיקוחה של רשות חדשה – הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (להלן: הרשות השנייה) – שהייתה אמורה (כמו מועצת רשות השידור) לבודד את הערוץ החדש מהשפעות פוליטיות. הערוץ החדש שידר חדשות באמצעות חברת חדשות נפרדת, שבה היו נציגי הרגולטור חלק נכבד מהדירקטוריון, במטרה לבודד את שידורי החדשות מהשפעות פוליטיות, מחד גיסא, ומהשפעות מסחריות של המפעילים, מאידך גיסא. כמו־כן חויבו מפעילי הערוץ, בתמורה לזיכיון שלהם, להקדיש חלק נכבד מהתקבולים שלהם ליצירה איכותית בשפות המדוברות בישראל. עם הזמן התברר שכל השיקולים שעמדו ביסוד הרגולציה של הערוץ גילמו מידה לא־מועטה של תמימות.

**”למן שנות
השמונים של
המאה הקודמת
אפיקי השידור
האודיו־ויזואלי
המסחרי בישראל
מתרחבים בהדרגה,
בדרך־כלל
תחת השפעתן
של טכנולוגיות
מתפתחות”**

למן שנות השמונים של המאה הקודמת אפיקי השידור האודיו־ויזואלי המסחרי בישראל מתרחבים בהדרגה, בדרך־כלל תחת השפעתן של טכנולוגיות מתפתחות. בשנת 1987 הוקמה המועצה לשידורי כבלים, כדי להסדיר את השידורים במדיום זה. בשנת 2003, בשל אילוצים כלכליים, אוחדו החברות שזכו בזכיונות אזוריים מטעם המועצה לחברה ארצית אחת – HOT. עוד בשנת 2000 הרחיבה המועצה את פיקוחה גם לחברת שידורי הלוויין yes. על חברות אלו הוטלה רגולציה מגבילה: הותר להן להתפרנס רק ממכירת מינויים על חבילות ערוצים, ונאסר עליהן לשדר פרסומות. כמו־כן, בתמורה לזכיונות שלהן הן התחייבו לספק ללקוחות את ערוצי הברודקסט הישראליים בחינם.

בשנת 2002 הצטרף ערוץ מסחרי נוסף לערוץ 2, תחת רגולציה דומה, אשר פעל כשבע־עשרה שנה כערוץ ”ישראל 10” (להלן: ערוץ 10). המודל העסקי של שלוש החברות שהפעילו את שני ערוצי הברודקסט המסחריים היה מבוסס על כך ששוק הפרסומות בטלוויזיה שמור להן, כך שהן יוכלו גם להרוויח וגם לממן את החובות שהמדינה הטילה עליהן, כגון מימון יצירה ישראלית מקורית – ”הפקות־מקור” – ומימון הרגולטורית שלהן, הרשות השנייה, אשר גבתה תגמולים על זכיונותיהן.

אך כבר עם היווסדו של ערוץ 10 היה ברור שהאינטרנט עומד לערער – במוקדם יותר מאשר במאוחר – את המודל העסקי שעליו התבססה שלישיית מפעילי הטלוויזיה המסחרית. באמצע העשור השני למאה הנוכחית החלו החברות הפרטיות סלקום ופרטנר לשדר טלוויזיה באינטרנט, כאשר הרגולציה המכבידה של שידורי הטלוויזיה בטכנולוגיית הברודקסט המסורתית אינה חלה עליהן, ובסוף אותו עשור הצטרפו לתחרות על שעות הצפייה של הצופה הישראלי גם חברות בין־לאומיות – נטפליקס, דיסני, אמזון ואחרות.

”בעשור הראשון של המאה הנוכחית הגיעו כל ההסדרים בנוגע לשידורי הברודקסט לכלל משבר”

1. כשלים בעבר – אזהרות לעתיד

עיקר הרגולציה של השידור האודיו-ויזואלי המסחרי בישראל נוצרה אפוא לפני יותר משלושים שנה. כך נראתה מפת השידור האודיו-ויזואלי בישראל בעשור הראשון למאה זו:

1. רשות השידור, שהייתה רשות תקשורת ציבורית, החזיקה בערוץ ברודקסט אחד – אותו ערוץ מקורי יחיד משנות השישים (להלן: ערוץ 1) – והחוק הטיל עליה רשימה ארוכה של משימות, ביניהן שידור אמין ומאוזן של חדשות, שיקוף מגוון הדעות בחברה הישראלית, והשקעה משמעותית ביצירה ישראלית מקורית – ”הפקות־מקור” – בעלת ערך תרבותי.

2. שתי חברות – חברת כבלים אחת וחברת שידורי לוויין אחת – התקיימו ממכירת חבילות ערוצים ללקוחות; נאסר עליהן לשלב פרסומות בשידורים, והוטלו עליהן חובות יצירה.

3. התקיים דואופול של שני ערוצי ברודקסט מסחריים. אף שהטכנולוגיה כבר אפשרה קיומם של ערוצי ברודקסט נוספים, שהיה אפשר להוציאם למכרז, טלוויזיית הברודקסט המסחרית הוגבלה לשתי תחנות בלבד. זאת, מכיוון שהתפיסה של ערוצי טלוויזיה כמוצר בחסר שהמדינה צריכה לשלוט בו כדי לנצלו למטרות ציבוריות הועברה מהתקופה שבה רשות השידור הייתה מונופול ממשלתי אל משטר הרגולציה של השידורים המסחריים. המדינה הבטיחה לדואופול של הערוצים המסחריים שליטה בשוק הפרסום הטלוויזיוני, ותמורת זכות־יתר זו דרשה מהם לשרת מטרות ציבוריות, ביניהן דיווח אמין ומאוזן של חדשות (באמצעות חברות חדשות עצמאיות שהרשות השנייה מינתה חלק מהדירקטורים שלהן) וחובות יצירה של הפקות־מקור איכותיות.

על דואופול זה התווספו בסוף העשור האחרון ארבעה ערוצים ”זעירים” תחת פיקוחה של הרשות השנייה, אך לחלק זה של הסיפור נגיע בהמשך.

בעשור הראשון של המאה הנוכחית הגיעו כל ההסדרים בנוגע לשידורי הברודקסט לכלל משבר. ברשות השידור, שמומנה על־ידי אגרה שנגבתה מכל בעל מקלט רדיו או טלוויזיה, נותק הקשר בין תפקוד הארגון לבין תקבוליו, והתוצאה הייתה הרסנית. הרשות נהפכה לשבויה של ועד העובדים שלה. הוועד כפה עליה שיטות עבודה מיושנות, מצבת העובדים התנפחה מעבר לכל מידה סבירה, והרשות סיפקה לציבור מוצר באיכות ירודה בעלות גבוהה מאוד.

**”ובשנת 2011
הסתכמו ההפסדים
המצטברים של
שלושת הזכיינים
של הרשות השנייה
בכ־120 מיליון
ש”ח. השחיקה
הכלכלית הובילה
בהדרגה לשחיקה
ברגולציה שנועדה
לוודא כי הזכיינים
ישרתו את המטרות
הציבוריות שהם
התחייבו לשרתן”**

כך, לדוגמא, בשבוע אחד בחודש אוגוסט 2013 לא נכנסה שום תוכנית של ערוץ 1 לטבלת 25 התכניות המובילות של ועדת המדרוג הישראלית;⁵⁴ ייצוג הרשות בימי ששי היה מעט יותר טוב, שתי תכניות אקטואליה נכנסו לרשימת 25 המובילים.⁵⁵ זאת, אף שהרשות שכרה טלנטים בשכר גבוה. תחקיר של עיתון **TheMarker** חשף את עלות ההפקה של תוכנית האירוח ”מחר שבת” – כ־300,000 ש”ח לפרק, בזמן שהערוצים המסחריים הפיקו פרק של תוכנית דומה בשליש מהעלות הזו. נתוני המדרוג של תוכנית זו, כמו של הערוץ בכללותו, דשדשו בסביבות 3%–4% מכלל הצופים בלבד.⁵⁶ בשלהי העשור הראשון של מאה זו חייבה המדינה את הרשות להשקיע כ־36% מתקבוליה בהפקות־מקור ישראליות (פחות מהחובה שהוטלה על ערוצי הברודקסט המסחריים), אך בשנים 2009–2011 השקיעה הרשות הרבה פחות מכך – 8–9 מיליון ש”ח לשנה בלבד, במקום 260 מיליון שהיא הייתה מחויבת להשקיע.⁵⁷

קיומה של הרשות נהיה תלוי בנכונותם של הפוליטיקאים להקל בחובותיה. האם הרשות נהייתה תלויה בפוליטיקאים או שמא הפוליטיקאים חששו מפני שבט־לשונם של הכתבים והעורכים של רשות השידור במקרה שינסו לכפות אותה לקיים את התחייבויותיה? קשה לקבוע. בסופו של דבר פורקה הרשות, ותאגיד השידור הישראלי תפס את מקומה. גם תאגיד השידור ממומן בעיקר על־ידי קופת המדינה, אך עדיין מוקדם לקבוע אם התהליכים ההרסניים שאפיינו את רשות השידור המקורית יכריעו גם אותו.

גם זכייני הרשות השנייה היו כלואים בהסדר רגולטורי שלא אפשר להם להרוויח, ואשר הגדיל את תלותם בפוליטיקאים (ואת זו של הפוליטיקאים בהם).⁵⁸ לפי אבי ניר, מנכ”ל השידורים של הזכין המצליח ביותר, חברת ”קשת”, ענף הטלוויזיה בברודקסט היה בהפסדים למן שנת 2006, ובשנת 2011 הסתכמו ההפסדים המצטברים של שלושת הזכיינים של הרשות השנייה בכ־120 מיליון ש”ח.⁵⁹

השחיקה הכלכלית הובילה בהדרגה לשחיקה ברגולציה שנועדה לוודא כי הזכיינים ישרתו את המטרות הציבוריות שהם התחייבו לשרתן. רגולציה פורמלית על־ידי הרשות השנייה לא מנעה חלחול של מיתוג סמוי לשידורים המסחריים (בניגוד לחוק),⁶⁰ אשר פיצה חלקית על כשלון המודל העסקי הרשמי שבבסיס פעילותה של הרשות השנייה. דוח מבקר המדינה לשנת 2010 מצא נסיגה מתמדת באיכות הפיקוח של הרשות השנייה על התנהלותם של הערוצים המסחריים.⁶¹ זכייני הרשות לא עמדו בהתחייבויותיהם

**”משטר הרגולציה
שהושת על
השידור האודיו-
ויזואלי בישראל
היה אמור ליצור
מוצרי תקשורת
ציבוריים איכותיים
וסקירה תקשורתית
מאוזנת, תוך
הבטחת עצמאות
מתכתיבים ולחצים
של גורמים
פוליטיים. בשלושה
מקרים קריטיים
בדיוק ההפך קרה”**

לשדר תוכניות מ”סוגה עילית” בשנים 2006–2008, והפער בין ההתחייבויות לבין הביצוע בפועל הלך וגדל משנה לשנה. תגובת הרשות הייתה להתאים את דרישותיה מהזכיינים אל התת־ביצוע. רק חלק מזערי מעברותיהם של הזכיינים על תנאי הזכויות שלהם גררו סנקציה כלכלית.⁶² באשר לערוץ 10 באופן ספציפי למלשטריך־לטר וקרניאל מתארים –

כמו מחזור טבע בן ארבעה שלבים שניתן רק לצפות בו משתאים אך לא לעוצרו: 1. ערוץ 10 מקבל הקלות במחויבויות התוכן; 2. ערוץ 10 ממשיך להפסיד כסף; 3. ערוץ 10 שוב אינו עומד במחויבויות התוכן של המכרז והרגולציה; 4. ערוץ 10 מקבל הקלות נוספות.⁶³

בשנת 2018 קיבלה כל אחת משתי החברות שהפעילו את ערוץ 2 המקורי – “קשת” ו”רשת” – ערוץ שידור נפרד. בשנת 2019, לאחר הפסדים רבים והפרות חוזרות ונשנות של תנאי הזיכיון והרישיון, נבלע ערוץ 10 על־ידי חברת “רשת”, והטלוויזיה המסחרית חזרה להיות בעלת שני מפעילים.

במרוצת שני העשורים הראשונים של המאה העשרים ואחת נפתחו בהדרגה ארבעה ערוצים טלוויזיוניים “ייעודיים”: ערוץ 9 – ערוץ בשפה הרוסית; ערוץ “הלא TV” – ערוץ בערבית; ערוץ 24 – ערוץ מוזיקה; וערוץ 20 – ערוץ מורשת. ערוץ 20 נקנה על־ידי יזם פרטי. שינוי ברגולציה משנת 2018 הפך את הערוצים הייעודיים לערוצים מסחריים “זעירים”, ללא הגבלת שידוריהם לייעוד מסוים, הפועלים ברישיון (במקום זיכיון) ונהנים בהקלות רגולטוריות משמעותיות, לרבות פטור מחובת הפקות־מקור ומניהול חברת חדשות נפרדת – הקלה שביקש ערוץ 20. ערוץ 20 משדר כיום כערוץ 14 ונקרא “עכשיו 14”.

**”רגולציה יוצרת
תלות הדדית
משחיתה בין
מחוללי הרגולציה
– נבחרי הציבור –
לבין הגופים מושאי
הרגולציה. יחסים
מושחתים אלו
חזקים
עשרת מונים
בתחום השידור”**

לסיכום, משטר הרגולציה שהושת על השידור האודיוויזואלי בישראל – הן על השידור הציבורי במשמעותו הצרה (רשות השידור) והן על השידור המסחרי בתחומי החדשות והפקות המקור – היה אמור ליצור מוצרי תקשורת ציבוריים איכותיים וסקירה תקשורתית מאוזנת, תוך הבטחת עצמאות מתכתיבים ולחצים של גורמים פוליטיים. בשלושה מקרים קריטיים בדיוק ההפך קרה: רשות השידור, שנתמכה מתשלומי אגרת־חובה, נהפכה לגוף מסואב ובלתי־יעיל המשדר תכנים לא־מעניינים; ערוץ 10 נהנה מהקלות רגולטוריות חוזרות ונשנות, עד שנפח את נשמתו העסקית ונבלע על־ידי חברת ”רשת”; וערוץ 20 (כיום ”עכשיו 14”) ניצל מפשיטת־רגל על־ידי התערבות פוליטית שסידרה לו הקלות רגולטוריות. בכל המקרים הללו נוצרה ברית לא־קדושה בין מפעילי הערוצים לבין פוליטיקאים שדאגו להם לאורך תקופה ממושכת.

2. מסקנות מהרקורד ההיסטורי

הניסיון הישראלי מצביע על תופעה שאינה מפתיעה חוקרי רגולציה: רגולציה יוצרת תלות הדדית משחיתה בין מחוללי הרגולציה – נבחרי הציבור – לבין הגופים מושאי הרגולציה. יחסים מושחתים אלו חזקים עשרת מונים בתחום השידור, שבו התלות של המְשדרים בפוליטיקאים ושל הפוליטיקאים במְשדרים חזקה במיוחד. יצירת בלמים כביכול בין נבחרי הציבור לבין גופי השידור, כגון הרשות השנייה ומועצת רשות השידור, לא בלמה את התפתחותם של יחסי־הגומלין הללו בין מי שעסק בפועל בשידור לבין מי שעסק בפועל בפוליטיקה. רגולציה בתחום השידור מחבלת במטרותיה. היא יוצרת מצב שבו הן הנבחרים והן המְשדרים חולשים על משאבים החשובים לגורם האחר. הדבר נכון הן לגבי רגולציה של גופי שידור מסחריים והן לגבי רגולציה של שידור ציבורי. לאורך זמן אי־אפשר למנוע את ”בעיית הסוכן”, כלומר, למנוע את השחקנים מלפעול למען האינטרס האישי והארגוני שלהם עצמם על־חשבון המטרה המוצהרת שלשמה הרגולציה קיימת לכאורה. מי שמבקש ליצור תקשורת אודיוויזואלית נקייה ככל האפשר מפניות – טוב יעשה אם יתייחס אליה כאל ענף מסחרי שגרת⁶⁴.





ג. הרגולציה של שידור מסחרי – הקיימת והמוצעת

הרגולציה של שידור אודיוויזואלי נוסדה – ועודנה מתאפיינת – בהנחת היסוד שערוצי שידור הם בגדר מוצר בחסר, ולפיכך על המדינה ליטול אפטרופסות עליהם ולהחיל עליהם רגולציה לטובת הציבור. רגולציה זו באה לידי ביטוי בחמישה רכיבים עיקריים:

א. חיובי תוכן – המדינה העניקה רשיונות למְשדרים פרטיים בתנאי שחלק מהתקבולים מהשידורים ישמשו לעידוד תרבות עברית משודרת, ובכלל זה שידורי דוקומנטריה וסוגה עילית. החוק אף הגביל את מספר תדרי הטלוויזיה שהמדינה תרשה את הפעלתם, על־מנת להבטיח לבעלי הזכיונות הכנסה מספקת כדי לממן לא רק את תפעולם, אלא גם את חובות התוכן המוטלות עליהם.

ב. הגבלת שידורי חדשות – הרגולטור ראה בשידורי חדשות מוצר שהמדינה צריכה להתערב בו על־מנת להבטיח את איכותו ואת הניטרליות שלו, ולכן גזר עליהם משטר מיוחד שבמסגרתו התערבה המדינה בניהולן של חברות החדשות וב"הכשרתן".

ג. הגבלות בנוגע למשטרי מינוי ופרסום.

ד. הגבלות לגבי החזקות צולבות בתחום התקשורת (ולא רק בתחום השידורים), כדי למנוע שליטה של גוף אחד בחלק משמעותי של השוק.

ה. הגבלות לגבי שיווק שידורי ספורט בין־לאומיים, כדי להבטיח גישה שווה לכל צרכן ישראלי.

”מאז נחקקו החוקים המסדירים כיום את השידור האודיו־ויזואלי בישראל עבר השוק תמורות מרחיקות־לכת ונהפך לשוק תחרותי משוכלל. כל הטכנולוגיות שעליהן הסתמכה הרגולציה גוססות”

מאז נחקקו החוקים המסדירים כיום את השידור האודיו־ויזואלי בישראל עבר השוק תמורות מרחיקות־לכת ונהפך לשוק תחרותי משוכלל. כל הטכנולוגיות שעליהן הסתמכה הרגולציה גוססות, ולעומתן אין כל מגבלה טכנית באשר לשידורים אודיו־ויזואליים דרך האינטרנט. ספקי תוכן רבים – גדולים וקטנים, מקומיים ובין־לאומיים – מתחרים על דקות הצפייה של הצרכן הישראלי ללא כל מגבלה טכנולוגית המצרה את נגישות תוכניהם. שינוי טכנולוגי זה משנה – ולפעמים אף מאיין – את ההצדקה להגבלות רגולטוריות על שוק משוכלל זה.

כפי שהזכרנו במבוא, על סדר־היום הציבורי מונחות שתי הצעות חוק (שכינינו ”חוק הנדל” ו”חוק קרעי”) לשינוי הרגולציה של השידור המסחרי. להלן נתייחס לסוגיות העיקריות העולות מהצעות חוק אלו.

1. ביטול של כפל הגופים הרגולטוריים ושל ההגבלות החלות על דרכי מימון

כיום הרגולציה של שוק השידורים האודיו־ויזואליים המסחריים מופרדת לשני גופים: הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, המפקחת על תחנות הטלוויזיה, והמועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, המפקחת על אמצעי שידור אלו. הן ”חוק הנדל”⁶⁵ והן ”חוק קרעי”⁶⁶ ממליצים לבטל כפל זה ולרכז את הפיקוח על כל תחום השידור המסחרי בגוף אחד (להלן: הרשות). הצעות אלו מלוות בהצעות להקלות בנוגע לתמחור המוצרים ולדרכי הגבייה של הגופים המשדרים: עד כה היה מותר לערוצי הטלוויזיה להתפרנס מפרסומת בלבד, בעוד שהכבלים והלוויין היו מוגבלים לגביית דמי מינוי מצופים בלבד; ואילו לפי שתי הצעות החוק כאחת, כל ספק תוכן יוכל מעתה לממן את פעילותו בדרכים הנראות לו, כיאה לשוק משוכלל. המלצות אלו טובות, ויש לאמץ.

2. חיובי תוכן

המשטר הרגולטורי שהושק לפני יותר משלושים שנה ראה תשתיות של שידור אודיו־ויזואלי כמוצרים בחסר, שיש לנהל לטובת מה שנתפס באינטרס הציבורי. בהתאם לכך הוענקו זכויות למספר מוגבל של מפעילים, אשר חויבו בתמורה להשקיע חלק מהתקבולים ביצירת תוכן מסוים. חובות השקעה אלו נשמרות בשתי הצעות החוק שעל סדר־היום הציבורי, אם כי במידה פחותה ב”חוק קרעי”.

**”אין כיום כל
הצדקה לראיית
גופים משדרים
כמעין נאמני
ציבור שראוי
להטיל עליהם
חובות מיוחדות
תמורת 'זכות'
היתר' של עיסוק
בשיווק תכנים
אודיו־ויזואליים”**

**”הטענה כי יש
ציבור המבקש
לצפות בתכנים
אלו אך אינו יכול
לצרוך אותם, שכן
העלות השולית של
הפקתם לציבור זה
גבוהה מדי, כמוה
כטענה כי אותם
תכנים משרתים את
הטעם של ציבור
מזערי על־חשבון
משלמי המיסים”**

אין כיום כל הצדקה לראיית גופים משדרים כמעין נאמני ציבור שראוי להטיל עליהם חובות מיוחדות תמורת "זכות־היתר" של עיסוק בשיווק תכנים אודיו־ויזואליים. כיום אין מדובר עוד בזכות־יתר השונה מהזכות לשווק נעליים או מוצרי חשמל. בנסיבות אלו הטלת חיובי תוכן, גם אם היא מוגבלת לספקים בעלי נפח עסקי בינוני או גדול כפי שהם מוגדרים בהצעת החוק, מהווה **מס מיוחד ולא־שוויוני על תחום השידורים** והגבלה בלתי־מוצדקת על יכולתם של ספקים קטנים לגדול ולהיפך לבינוניים־גדולים. **יש לבטל את כל חיובי התוכן על משדרים מסחריים.**

ההצדקה לכאורה ליוזמת המדינה ליצור הפקות־מקור, בין במימון המדינה ובין באמצעות הטלת אילוצים רגולטוריים על עסקים פרטיים, היא תאוריית השידור הציבורי: ההנחה שאם המדינה לא תגרום ליצירה כזאת, היא תהיה בחסר. אך הטענה בעד שידור חדשות ציבורי אינה תקפה באותה מידה כאשר מדובר בהפקת יצירות תרבות. הטענה כי יש ציבור המבקש לצפות בתכנים אלו אך אינו יכול לצרוך אותם, שכן העלות השולית של הפקתם לציבור זה גבוהה מדי, כמוה כטענה כי אותם תכנים משרתים את הטעם של ציבור מזערי על־חשבון משלמי המיסים. מה שאפשר לציין הוא שתאוריות אלו אינן מתיימרות להבהיר מה ייחשב "כמות מספקת" של "יצירה תרבותית איכותית", כלומר, לא מוצע מדד שבאמצעותו נוכל לדעת אם היצע היצירה התרבותית האיכותית מצוי בשיעור פחות ממה שנחוץ כדי לספק את האינטרס הציבורי, אם הוא מצוי במידה מספקת או שמא כמותו מוגזמת. לשון אחר: לא הוצעה דרך להעריך את החסר הנובע מהסתמכות על השוק הפרטי. בנסיבות אלו הקצאה מלאכותית של כספים למטרה זו – בין ממקורות ציבוריים ובין בדרך של הקצאה מאולצת ממקורות פרטיים – יוצרת (כמו בסוגיות אחרות של הספקת מוצר לא בהתאם לביקוש בשוק) קבוצות של דורשי רנטות שעניינם "לחלוב" משאבים מהמחוקק או באמצעות המחוקק, בלי קשר לביקוש האמיתי או התאורטי. לכאורה, ההצדקה למימון יצירות תרבות באמצעות התערבות ציבורית אינה תקפה לגבי שידורים שלגביהם הצופה מחליט במה הוא רוצה לצפות ומשלם עליו. בשנים האחרונות התרבו ספקים זרים פרטיים המתיימרים ליצור יצירה כזאת על טהרת האספקה הפרטית, אשר נגישה לכל צרכן או משק־בית במחיר שווה לכל, והם פועלים (גם בישראל) בהצלחה רבה.

בכל אופן, גם אם נניח – מה שלחלוטין אינו ברור – כי יש הצדקה לכך שהמדינה תיזום יצירה תרבותית מסוג מסוים ולא תשאיר את היצע היצירה לכוחות השוק, **אין כל הצדקה להטלת חובת מימון של יצירה כזו על עסקים מסחריים בענף האודיו־ויזואלי דווקא.**

”אין כל הצדקה להטלת חובת מימון של יצירה על עסקים מסחריים בענף האודיו-ויזואלי דווקא. אם אכן מדובר באינטרס ציבורי, על המדינה לממנו ממשאביה שלה”

”תאגיד השידור אינו ממש יוצר תוכן בעצמו, אלא מזמין את כל תכניו מיצרנים בשוק החופשי. אין סיבה מיוחדת המחייבת את המדינה לפעול להשגת מטרותיה בתחום התרבות האודיו-ויזואלית המשודרת באמצעות התאגיד דווקא”

אם אכן מדובר באינטרס ציבורי, על המדינה לממנו ממשאביה שלה. אם המדינה מחליטה שכדאי לעודד יצירה כזו בסכום השנתי X, משפט קוז (Coase Theorem) קובע כי בין שמימון ברמה מסוימת מגיע מהטלת חובות מיוחדות על ענף פרטי מסוים ובין שהוא מגיע מהקצאת משאבים ציבוריים, התוצאה הסופית זהה. אם הוחלט לעודד יצירה כזאת, יש אפוא להעדיף, מטעמי שוויוניות והוגנות, את השימוש במשאבים ציבוריים על הטלת חובות על מְשדרים מסחריים המפלות בינם לבין עסקים אחרים.

קיימות לפחות שתי דרכים לעשות זאת אשר עדיפות על המוצע בשתי הצעות החוק:

1. להגדיל את הקצאת המשאבים לתאגיד השידור הציבורי המיועדים למטרה זו – לדעתנו, זוהי אפשרות נחותה, משום שהיא אינה כוללת כל מנגנון שיוודא שאכן ייווצר תוכן שהציבור מבקש לצרוך. יתר על כן, המדיניות הנוכחית מקנה לתאגיד יתרון לא־הוגן על מְשדרים מסחריים, כי התאגיד יכול לממן הפקות ממשאבי המדינה מבלי לדאוג לרווחיותן בשוק. נוסף על כך, כגוף ציבורי המנהל כספי ציבור, האילוץ לממן פרויקטים ויוצרים רק על בסיס האיכות הצפויה של המוצר משפיע על התאגיד פחות מאשר על מְשדרים מסחריים, והעדפות על בסיס קשרים אישיים עלולות למלא בו תפקיד גדול יותר. הגדלת התקציבים המועברים לתאגיד תגדיל יתרון לא־הוגן זה.

ראוי לציין כי בניגוד למשְדֵר ציבורי דוגמת ה-BBC, היוצר בעצמו חלק מההפקות שהוא משדר, תאגיד השידור אינו ממש יוצר תוכן בעצמו, אלא מזמין את כל תכניו מיצרנים בשוק החופשי, כלומר, הוא פועל כסוכן בין המדינה לבין יצרני התוכן. אין סיבה מיוחדת המחייבת את המדינה לפעול להשגת מטרותיה בתחום התרבות האודיו-ויזואלית המשודרת באמצעות התאגיד דווקא.

2. הקצאת המשאבים לספקי תוכן בשיטה של מכרז, שבה הניגשים למכרז מתחרים על רכישת תבילות סבסוד להפקות־מקור מהמדינה, והזוכים בו מתחייבים להקדיש הן את הסכום שהציעו והן את סכום הסבסוד מהמדינה ליצירת הפקות־מקור לפי אמות־המידה שקבעו הממשלה או הכנסת (תמצית השיטה המוצעת מצורפת לנייר זה כנספח ב). שיטה זו משיגה ארבע מטרות חשובות: (א) היא אינה מחייבת שום ספק ליצור תוכן ישראלי מקומי, אלא פונה רק לאלה המעוניינים בכך ומוכנים מסיבות עסקיות להקדיש לכך משאבים; (ב) היא מבטלת את היתרון הלא־הוגן של התאגיד בתחרות מול מְשדרים מסחריים על הטעם ושעות הצפייה של הציבור; (ג) מכיוון שספק תוכן אכן

**”אם ממשלה רוצה
לעודד יצירה
מקומית, אין זאת
אומרת שמוצדק
לממנה באמצעות
הטלת חובה על
ספקי תוכן, שהיא
למעשה סוג של
מס עודף”**

יקדיש לכך משאבים, הוא ידאג ליצור תוכן שלהערכתו יהיה לו שוק צרכנים ויהיה אפשר לשווקו ולהפיק ממנו רווח; (ד) מכיוון שיצרני תוכן פרטיים יהיו חייבים להקדיש מהונם ליצירת הפקות מקוריות כדי לזכות בסבסוד ממשלתי באמצעות המכרז, הדבר יצמצם את הצורך בכספי הציבור הנחוצים להשגת רמה נתונה של השקעה בהפקות־מקור. אם הממשלה מחליטה שהיא רוצה לדאוג ליצירת הפקות־מקור בסכום שנתי X, אזי הסכום X יורכב הן מהכספים שהמדינה תעמיד לציבור משדרים באמצעות מכרז והן מהמשאבים העצמאיים של המְשֻׁדְרִים. באופן זה יפחת הנטל על קופת המדינה.

מדוע אין לחקות את אירופה? הנחיה של האיחוד האירופי משנת 2018 מאפשרת לחברות האיחוד להטיל על ספקי תוכן אודיו־ויזואלי חובות מימון של יצירה מקומית.⁶⁷ עם המדינות המטילות חובות כבדות של מימון יצירה מקומית נמנות צרפת ואיטליה.⁶⁸ גם מדינה קטנה יחסית כהולנד עומדת להטיל חובות תוכן מקומי על חברות בין־לאומיות כנטפליקס.⁶⁹

אולם העובדה שמדיניות מסוימת מונהגת באירופה אינה מוכיחה שמדובר במדיניות נבונה, וזאת לנוכח הטענות שהעלינו לעיל שלפיהן הטלת חובות אלו על עסקים פרטיים אינה צודקת. אם ממשלה רוצה לעודד יצירה מקומית, אין זאת אומרת שמוצדק לממנה באמצעות הטלת חובה על ספקי תוכן, שהיא למעשה סוג של מס עודף. יש לציין כי רוב החקיקה האירופית מחייבת חברות גדולות להשקיע ביצירה אירופית, אך לא דווקא ביצירת תכנים אודיו־ויזואליים של מדינה מסוימת. צרפת ואיטליה יוצאות־דופן בעניין זה, כאמור, אך אלה מדינות גדולות עם עשרות מיליוני צופים, אף מעבר לגבולותיהן. השקעה באירופה היא הגבלה מעיקה הרבה פחות מאשר השקעה ביצירה מקומית של מדינה קטנה הדוברת שפה ייחודית בקצהו המזרחי של הים התיכון.

במיוחד יש לציין לרעה את ההצעה להטיל חובות תוכן מקומי על ספקים בין־לאומיים כגון נטפליקס או דיסני. הצעה זו פועלת כחסם סחר נטו. נכון להיום, ספקי התוכן המקומיים שחובות התוכן חלות עליהם – וימשיכו לחול עליהם לפי הצעת החוק – משקיעים סכומים גדולים מאלה על רכישת תוכן מקומי, מהסיבה הפשוטה שהם רוצים למשוך צופים ישראלים. מי שאינם עושים זאת הם ספקי תוכן בין־לאומיים המשדרים תוכן מותאם לקהל בין־לאומי. שוק הצופים הישראלי הוא קטן בקנה־מידה עולמי, ובשוליים יהיו ספקי תוכן בין־לאומיים שחובות הספקת תוכן מקומי בשפה ייחודית – המובנת רק לכמה מיליוני צופים פוטנציאליים – תרתיע אותם מכניסה לשוק הישראלי.

3. שידורי חדשות

החוק הקיים מטיל הגבלות על מי שרשאי לשדר חדשות. מִשְׁדֵּר מסחרי המשדר חדשות חייב לעשות זאת באמצעות חברה נפרדת, אשר גוף ציבורי (הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו) ממנה חלק מהוועד המנהל שלה. "חוק הנדל" שומר על הסדר זה; "חוק קרעי" מבטל אותו, אך מטיל הגבלות וחובות מסוימות על גופים המבקשים לשדר חדשות, ואוסר על גופים מסוימים לשדר חדשות.

ביטול המשטר המיוחד החל על שידורי חדשות הוא המדיניות הנכונה. הרעיון שגוף ציבורי, דוגמת הרשות המוצעת בהצעות החוק, צריך לפקח על מה שהאזרחים שומעים ורואים בתוכנית חדשות הוא מביך, ומעליב הן את האינטליגנציה והן את האוטונומיה של אזרחי ישראל. יש להתייחס לחדשות כאל כל תוכן משודר אחר, מבחינה תוכנית, ניהולית וכלכלית. בין היתר יש לאפשר למְשַׁדְרִים מסחריים לשדר פרסומות בעת שידור חדשות, כמו בשידור כל תוכן אחר.

אזרחיה של מדינה מערבית חשופים כיום להמון תכנים, ומנסים בבחינת התוכן המגיע אליהם ובהחלטה מה נכון בעיניהם, מה מוטה ומה מגוחך. אין סיבה לחשוב שהאנשים האמונים על החדשות – או האנשים האמונים כיום לפי חוק על ניהול חברות חדשות – מוכשרים יותר בכיבוש נטיותיהם התרבותיות והפוליטיות ובקביעה מהו סיקור אמין וניטרלי מאשר האזרח המצוי ברחוב. בחלק ב לעיל התייחסנו לבעיה זו בהרחבה.

נוסף על כך יש לזכור כי חופש הביטוי נוגע לא רק לאזרחים מהשורה, אלא גם לספקי תקשורת. זכותם להביע את דעתם גם באמצעות תוכנית חדשות, וזכותו של הציבור להגיב על עמדותיהם בספקנות.

**"הרעיון שגוף
ציבורי, דוגמת
הרשות המוצעת
בהצעות החוק,
צריך לפקח על
מה שהאזרחים
שומעים ורואים
בתוכנית חדשות
הוא מביך,
ומעליב הן את
האינטליגנציה והן
את האוטונומיה של
אזרחי ישראל"**

4. הגבלות בנוגע להחזקות בענף והגבלות אחרות בנוגע לשידורים (שידורי חדשות)

שתי הצעות החוק מציעות להקנות לרשות המפקחת על שידור מסחרי סמכויות נרחבות למנוע החזקות ריכוזיות בענף. רשות התחרות הגיבה בהרחבה על הצעות אלו כבר בתגובתה על הצעת החוק הראשונה ("חוק הנדל"):

הסעיפים הרלוונטיים בהצעת החוק מייצרים בלבול וחוסר בהירות ביחס לדיני התחרות כפי שהם מעוגנים בחוק התחרות. בין היתר, נוצרת סמכות אכיפה מקבילה על סוגיות תחרותיות, תוך שלא ברור היחס בין החוקים והסטנדרטים השונים שקבועים בכל חוק וההיגיון הכלכלי בבסיסי הפערים. הדבר יוביל בסבירות גבוהה, לפסיקות סותרות של בתי המשפט ואי בהירות אסדרתית. כך למשל, סעיפים אלה חלים באופן רחב על כל הגורמים בתחום מסוים על אף שמנקודת מבט תחרותית נכון יותר להחיל אותם רק על גורמים "דומיננטיים" מבחינה כלכלית.⁷⁰

בהשוואה לחוק התחרות, שתי הצעות החוק מקנות לרשות סמכויות נרחבות להתערב בשוק המְשָׁדְרִים המסחריים מבלי לציין תבחינים ברורים לבחינת מצב הריכוזיות בשוק או הצעדים שיש לנקוט בכל מקרה, מה שפותח פתח נרחב לאכיפה ברגנית ושרירותית.

נראה כי המקור לסברה שראוי לחַמֵּשׁ את הרשות המוצעת בסמכויות מיוחדות להשתת רגולציה על ענף השידורים אודיו־ויזואליים הוא עבודת של כמה חוקרים ישראלים בתחום.⁷¹ נראה שהנחת־היסוד העומדת מאחורי הענקת סמכויות אלו להשתת רגולציה על ענף השידור המסחרי בכללותו היא שיש למנוע ריכוזיות־יתר בבעלות על שידורי חדשות, וששידורי החדשות יתקיימו על־גבי ספקי תוכן שידור כלליים. לכן, לכאורה, יש להגביל את ריכוזיות ההחזקות בענף השידור בכללותו, ולא רק בתחום הצר יותר של שידורי חדשות. ובכל־זאת, שיקולים אלו אינם מצדיקים יצירת משטר רגולטורי עמום הלוקה בחוסר ודאות מבחינת הציבור והעסקים.

מומלץ לסגת מן הכוונה להסמיך את הרשות לבחון שיקולי ריכוזיות בענף השידור המסחרי ולהעביר סמכות זו לאחריותה של רשות התחרות באמצעות תיקון עקיף לחוק התחרות. כדי לשקף את הרגישות המיוחדת של תחום השידור האודיו־ויזואלי לריכוזיות, מומלץ להוסיף סעיף־משנה לסעיפים 26(א) ו־31ב(א) לחוק התחרות,

”אין צורך לחוקק מחדש את חוק הריכוזיות לצורך הרגולציה של השידור המסחרי”

שיקבעו כי בענף השידור האודיו־ויזואלי מי שמספק יותר מ־35% מהתכנים הנצרכים על־ידי הציבור (במקום יותר מ־”מחצית”, כמופיע כעת בחוק בנוגע לענפים אחרים) יוכרז כבעל מונופול או כקבוצת ריכוז, בהתאמה.

באופן דומה, אין צורך לחוקק מחדש את חוק הריכוזיות לצורך הרגולציה של השידור המסחרי. חוק הריכוזיות כבר משקף רגישות לחשיבות המיוחדת של מניעת ריכוזיות בתחום השידורים, שכן סעיף 4(א)(1) לחוק האמור כבר כולל את ”תחום השידורים או העיתונות הכתובה” כתחום שיש לפעול לצמצום הריכוזיות בו. לכל־היותר אפשר לשנות את הניסוח ל”תחום השידורים, שידורי החדשות או העיתונות הכתובה”.⁷²

5. הגבלות נוספות (ומיותרות) בנוגע לבעלות על תוכנית חדשות

”חוק קרעי” מבטל את המשטר המיוחד החל על שידורי חדשות, אך קובע סדרה של הגבלות בנוגע לבעלות על תוכנית חדשות ועל הרשאי לשדר חדשות:

- אסור לעיתון או לאתר חדשות להיות הבעלים של תוכנית חדשות, וכן להפך.
- גופים מסוימים אינם רשאים להיות בעלים של תוכנית חדשות אם החדשות משודרות דרך ספק תוכן או ערוץ תקשורת אשר נפח תקבוליהם השנתיים גדול מסף מסוים, ביניהם:
 - * תאגיד העוסק ברכישת אמצעי פרסום, לרבות פרסומות משודרות;
 - * מפלגה או שליח שלה;
 - * מי שמחזיק אמצעי שליטה (לפחות 25%) בספק חדשות אחר;
 - * מי שמחזיק ברישיון לשידורי רדיו ונתח השוק שלו בהכנסות מתכנים שיווקיים ברדיו עולה על 35.73%⁷³
- מי שהוא בעלים של תוכנית חדשות המסופקת על־ידי ספק תכנים גדול או בין־לאומי לא יספק לציבור שתי תוכניות של חדשות במקביל.⁷⁴

**”תנאי הסף [הללו]
לקבלת הרישיון...
עשויים למנוע את
כניסתם לתחום
דווקא של אותם
גורמים הנמצאים
”על סיפו של
השוק”, וכך
עשויה להימנע
תחרות בתחום”**

הגבלות אלו לא ימנעו ריכוזיות בשידורי חדשות, אלא דווקא ימנעו תחרות בשידורי חדשות. כדברי הממונה על התחרות:

האסדרה הנוגעת לאספקת חדשות היא מחמירה ורחבה מדי, עשויה לייצר חסמי כניסה לשוק החדשות עבור שחקנים רבים ותביא להפחתת התחרות בתחום. הדרך הנכונה יותר להסדיר את התחום כדי להשיג את המטרות המוצעות... ולצמצם ריכוזיות בענף היא למקד האסדרה בספקי חדשות מסוימים ולא בכלום. האבחנה יכולה להיעשות למשל – לפי רייטינג או מדד אחר לבחינת כוח שוק של ספקי חדשות... כל ספק חדשות נוסף בהכרח תורם לתחרות בתחום ומסייע להגדלת המגוון החדשותי המסופק לציבור.⁷⁵

באשר לאיסור החל על עיתון או אתר חדשות להיות הבעלים של תוכנית חדשות ולהפך, קובעת הממונה:

תנאי הסף [הללו] לקבלת הרישיון... עשויים למנוע את כניסתם לתחום דווקא של אותם גורמים הנמצאים ”על סיפו של השוק”, וכך עשויה להימנע תחרות בתחום שתקל על אותם גופים שכבר פעילים בו היום. בפרט, [סעיפים מסוימים] עוסקים בגורמים הפעילים כבר בתחום החדשות באמצעות רדיו, עיתונות מודפסת או על גבי האינטרנט, ומניעת פעילות שלהם בשידור אודיו־ויזואלי של חדשות אינה מוצדקת ולא תתרום להגברת התחרות אלא תמנע אותה... על תנאי הסף [לכניסה לענף של שידורי חדשות] להיות מצומצמים ככל הניתן, ולאפשר פעילות של מגוון שחקנים בתחום ללא הגבלות מיותרות.⁷⁶

מבין הגופים המנויים לעיל ככאלה שהחוק אוסר עליהם להחזיק בחברה המשדרת חדשות, הסוג היחיד שיייתכן כי איסור זה מוצדק לגביו הוא חברה שעיקר עיסוקה ברכישת אמצעי פרסום, כלומר, חברה הפועלת כמתווכת בין מי שמבקש לפרסם לבין גופים משדרים. זאת, משום שחברה המשמשת מתווכת בין מפרסמים לבין משדרים עלולה לנצל את מעמדה כדי לנווט פרסומות לתוכנית חדשות שהיא חפצה ביקרה, ואף ללחוץ על לקוחותיה לנווט את שקלי הפרסום שלהם לאותו אפיק. מעורבות לא־הוגנת זו בכוחות השוק בתחום הפרסום עלולה להתרחש בין שמדובר בחברת רכישת פרסומים ובין שמדובר בחברת שידורי חדשות גדולה או קטנה.

**”מומלץ לקבוע
בחוק שהרשות
רשאית להורות על
איסור רכישת ספק
חדשות או פתיחת
תוכנית חדשות
נוספת רק כאשר
אותו ספק חדשות
כבר חולש על
35% מהצופים
בתוכניות קיימות”**

קשה להבין את ההיגיון שבהטלת איסור על מפלגה להחזיק בתוכנית חדשות. אומנם האיסור חל רק על תוכנית חדשות המסופקת דרך ספק תוכן גדול, אך לא מובן מדוע מפלגה פוליטית צריכה להיות מופלית לרעה מעבר לכל בעל תוכנית חדשות אחר. בתקופה שבה הנתבי העיקרי להזרמת חדשות לציבור היה עיתון מודפס, עיתונים מטעם מפלגות היו כלי מרכזי לשמירה על קשר בין המפלגה לבין בוחריה ולהפצת האידאולוגיה שלה. למפלגה מותר עדיין להפיץ עיתון מודפס (אף שכמעט כל העיתונים המפלגתיים קרסו מבחינה כלכלית). מדוע אפוא ייאסר על מפלגה לנצל את החלופה העדכנית לעיתון מודפס כדי להפיץ את מסריה?

באשר למי שהוא בעל החזקות בספק חדשות אחר, התבחין הרלוונטי הוא אם אותו מחזיק, כאשר הוא פותח או רוכש ספק חדשות נוסף, פוגע בתחרות בתחום או גורם לריכוזיות יתר. איסור גורף על מי שכבר עוסק בהפצת תוכנית חדשות לפתח או להשקיע באפיק חדשות אחר נתקל בביקורת של רשות התחרות המופיעה בציטוט האחרון שהבאנו לעיל ממכתבה של הממונה על התחרות: אין לאסור פעילות תחרותית בתחום החדשות אלא אם כן היא פוגעת בתחרותיות מפאת ריכוזיות, וחובת ההוכחה היא על הרגולטור המבקש להגביל פעילות מסחרית.

כללו של דבר, מומלץ לקבוע בחוק שהרשות רשאית להורות על איסור רכישת ספק חדשות או פתיחת תוכנית חדשות נוספת על-ידי ספק חדשות קיים רק כאשר אותו ספק חדשות כבר חולש על 35% מהצופים בתוכניות קיימות של חדשות או עשוי להגיע לצפייה של 35% מהצופים בחדשות.

6. ה"מרשמים" ב"חוק קרעי"

"חוק קרעי" מבטל את המשטר הרגולטורי המיוחד החל על שידורי חדשות, אך מוסיף מטלות רגולטוריות נוספות בתחום (אם כי קלות בהשוואה למצב כיום). הרשות המוקמת בהצעת החוק – "הרשות לתקשורת משודרת" – תנהל שלושה מרשמים: (1) מרשם ספקי תוכן שתקבוליהם השנתיים עולים על 300 מיליון ש"ח (בשתי רמות תקבולים – 300–600 מיליון ש"ח ומעל 600 מיליון ש"ח); (2) מרשם ערוצי שידור (בשתי רמות של תקבולים שנתיים – 80–160 מיליון ש"ח ומעל 160 מיליון ש"ח); (3) מרשם ספקי תוכניות של חדשות.

למרשמים הללו שלוש מטרות: (1) לקבוע את ספקי התוכן וערוצי השידור החייבים בחיובי תוכן; (2) לסייע לרשות באיתור ספקי תוכן וערוצי שידור המִרְכְּזִים החזקות בתחום השידור או בתחומי תקשורת אחרים באופן שאסור לפי החוק או שמצדיק התערבות של הרשות (בדמות הטלת הגבלות על החזקות, מיזוגים, מינוי נושאי משרה וכדומה);⁷⁷ (3) לסייע לרשות באיתור ספקי תוכניות של חדשות שיש חשש כי עברו על כללי הריכוזיות שהיא קבעה.

מרשמים אלו מיתרים:

א. אין הצדקה להטיל חיובי תוכן מטעם המדינה על עסקים פרטיים, כמפורט בחלק ד2 לעיל, ולכן מרשם הגופים החייבים בחיובי תוכן מיותר.

ב. אין הצדקה ליתן בידי הרשות סמכויות לאכוף הגבלות בנוגע לבעלויות על ספקי תוכן וערוצים, כמפורט בחלק ד4 לעיל, ולכן מרשם הבעלויות מיותר.

ג. התחום היחיד שבו ייתכן שיהיה יתרון לפעילותה של הרשות החדשה – "הרשות לתקשורת משודרת" – הוא מניעת ריכוזיות יתר בשידורי חדשות, הנמדדת לפי נתוני צפייה, ולא לפי בעלות. אך לשם מילוי מטרה זו, הנוגעת לגופים מעטים בלבד (אם בכלל), אין צורך לנהל מרשם של מְשַׁדְרֵי חדשות או לגבות אגרות על הרישום בהם. לכן גם המרשם השלישי מיותר. אפשר להעניק לרשות סמכויות למניעת ריכוזיות יתר בבעלות על תוכניות של חדשות (הנמדדת לפי אחוזי צפייה), אך לפי תבחינים ברורים ופשוטים, כפי שהצענו לעיל.

**”תאגיד השידור
הישראלי כבר גובה
כסף ממפרסמים
בתמורה לזמן
פרסום בשידוריו.
על רקע זה לא
ברור מדוע אסור
לתאגיד לגבות
תשלום על הספקת
תכניו לספקי
תוכן אחרים”**

**7. הגבלות בנוגע לדרך שבה אפשר להפיץ תוכנית
חדשות או לגבות תשלום עליה**

סעיף 44 ל”חוק קרעי” קובע כי גוף היוצר תוכנית חדשות ומספק את תכניו למְשַׁדֵּר מסחרי גדול (עם מחזור שנתי של יותר מ־600 מיליון ש”ח) חייב להציע את שירותיו לכל מְשַׁדֵּר אחר המבקש זאת באותו מחיר שהוא גובה מהמְשַׁדֵּר הגדול. אם חברת החדשות והמְשַׁדֵּר המסחרי ה”נוסף” אינם מגיעים להסכמה ביניהם לגבי המחיר, הרשות מוסמכת להתערב ולקבוע את המחיר שבו יסופקו החדשות לאותו מְשַׁדֵּר ”נוסף”, ובתנאי שלספק החדשות אין זיקה עסקית למְשַׁדֵּר המסחרי שהוא הלקוח העיקרי שלו בתחום החדשות. אם יש זיקה בין המְשַׁדֵּר המסחרי ה”עיקרי” לספק החדשות, אזי ספק החדשות חייב לספק את החדשות למְשַׁדֵּרים המתחרים **בחינם** (סעיף 45). בדברי ההסבר ל”חוק קרעי” לא מובאת הצדקה להתערבויות אלו בשוק החדשות, ואין להן כל הצדקה או היגיון.

עוד יש לציין כי סעיפים 61 ו־63 ל”חוק קרעי” מחייבים את תאגיד השידור הציבורי ואת ערוץ הכנסת להציע את שידוריהם לספקי תכנים אחרים בחינם, ואוסר על אותם ספקי תכנים לגבות תשלום נוסף ממנויים בגין שידוריהם של הגופים הציבוריים האלה. תאגיד השידור הציבורי מפיק תכנים רבים שחלקם בעלי ערך מסחרי. שני ספקי תוכן פרטיים יכולים להתקשר ביניהם ולמכור תוכן זה לזה תמורת תשלום. תאגיד השידור הישראלי כבר גובה כסף ממפרסמים בתמורה לזמן פרסום בשידוריו. על רקע זה לא ברור מדוע אסור לתאגיד לגבות תשלום על הספקת תכניו לספקי תוכן אחרים, ובכך לצמצם את הנתח מתקציב הפעלתו שמשלם המיסים מממן.



ד. סיכום ההמלצות

להלן עיקרי ההמלצות בנייר זה:

1. יש לברך על ההמלצות שבשתי הצעות החוק שהופקו על-ידי משרד התקשורת – "חוק הנדל" ו"חוק קרעי" – לאחד את רשויות הפיקוח על שידור אודיו-ויזואלי מסחרי לרשות אחת, וכן לבטל את ההגבלות הקיימות כיום בחוק בנוגע לדרכים שבהן מְשָׁדְרִים מסחריים רשאים לממן את פעולותיהם.
2. יש לבטל את כל חובות התוכן שמוטלות כיום או שמוצע להטילן על מְשָׁדְרִים מסחריים. במסגרת שוק שידורים משוכלל אין מקום להטלת חובה שהיא למעשה הטלת מס נוסף על עסקים פרטיים.
3. יש לבטל את כל ההגבלות בשתי הצעות החוק הקשורות למניעת ריכוזיות בהחזקות של מְשָׁדְרִים מסחריים. הגבלות אלו עשויות דווקא לצמצם תחרות במקום לעודד אותה. אפשר להשאיר את תפקיד השמירה על תחרות ומניעת ריכוזיות לשני הגופים הקיימים כבר בחוק שאלה תפקידיהם – רשות התחרות וועדת הריכוזיות. לכללים אלו יש יוצא מן הכלל אחד: אין לאפשר לחברה שהיא סוכנת פרסומות להחזיק בגוף תקשורת (או בחלק ממנו), כי לחברה כזאת כוח גדול מאוד לנווט דמי פרסום לגופי תקשורת שהיא מעדיפה.
4. יש לבטל את כל ההגבלות בנוגע ליצירת תוכנית חדשות ולניהולה, לרבות ההגבלות בנוגע לגופים שרשאים ליצור ולשדר תוכנית חדשות, למעט האיסור המוצע על העוסק ברכישת אמצעי פרסום. יש להתייחס לחדשות כאל כל תוכן משודר אחר. עם זאת, יש להסמיך את הרגולטור למנוע רכישות או מיזוגים שיאפשרו לספק חדשות אחד להשיג יותר מ־35% משוק הצפייה בחדשות, הנמדד לפי מספר הצופים.

5. המשמעות של המלצות 3 ו-4 לעיל היא שאין צורך בניהול מרשמים של ספקי תוכן או חדשות, כמוצע ב"חוק קרעי", ובפרט לגבות אגרות בעבור רישום בהם. יש לבטל את היוזמה להקמתם של המרשמים הללו.

6. אם המדינה חפצה לממן יצירה תרבותית מקומית, הדרך הנכונה לעשות כן היא על-ידי הקצאת משאביהּ היא. יש להסיר כל חובה המוטלת כיום על מְשָדְרִים מסחריים לממן הפקות כאלה ממשאביהם. בנספח ב אנחנו מציעים מדיניות נאותה לחלוקת משאבים אלו באמצעות מכרז, האמור להשיג ארבע מטרות: (א) להפוך יצירת תוכן מקומי לוולונטרי, ולא חובה; (ב) ליצור קשר בין השאיפה לרווחיות של מְשָדְרִים מסחריים לבין הקצאת כספים על-ידי המדינה להפקות-מקור, כך שיהיה למפיקים תמריץ לפעול ביעילות וליצור תוכן שהציבור מבקש לצפות בו; (ג) לבזר את הסמכות לחלוקת כספי המימון, המרוכזת כיום בידי התאגיד, למגוון גורמים הפועלים על בסיס תחרותי, מה שיגדיל את התמריץ של הזוכים במימון לקבל החלטות על בסיס ענייני של היגיון עסקי והעסקת אנשי המקצוע הטובים ביותר, מבלי להתחשב בקשרים אישיים אפשריים; (ד) לצמצם את רמת הסבסוד הציבורי הדרוש כדי להשיג נפח הפקות מסוים, וזאת על-ידי גיוס משאבים פרטיים להפקות אלו לצד משאבי הממשלה.

7. במקום לתקצב את תאגיד השידור הישראלי בסכומים גדולים כדי להפיק הפקות-מקור, יש להפנות משאבים לסבסוד באמצעות מכרז, הפתוח לכל גוף שידור. ברם, אין חובה שתקציב זה יהיה זהה לתקציב המועבר כעת לתאגיד, כי אחת המטרות של המדיניות המוצעת היא לאפשר השגת נפח הפקות נתון עם כמות פחותה של משאבים ציבוריים.



נספח א: כמה טענות שאין לקבלן

המאמרים של סנסטין ובייקר⁷⁸ וכן מקורות אחרים כוללים מגוון טענות בעד שידור ציבורי מלבד הטענות העיקריות שנותחו בגוף הנייר. בנספח זה ברצוננו להתייחס לכמה טענות אחרות שהן מרחיקות-לכת או שנראה כי יש בהן ממש – עד שבוחנים אותן.

עלות שולית יורדת/אפס

כפי שציינו בייקר וסנסטין (וכפי שמוזכר בגוף הנייר), כלי תקשורת ברודקסט מתאפיינים בעלות שולית אפס או קרובה לאפס; לאחר שמכינים תוכן לשידור, העלות לכל צופה המבקש ליהנות ממנו היא אפס, ואין למְשדר דרך לגבות דמי צפייה. שידור ברודקסט ממומן על-ידי מפרסמים. הדבר יוצר תמריץ לפנות לציבור הרחב ביותר, גם עם תוכן שאינו איכותי.

אך בייקר וסנסטין טוענים טענה נוספת, כביכול לטובת שידור ציבורי: יש להעריך שידור ציבורי לפי התועלת שהוא מספק לצופיו. תועלת זו שונה לכל צופה. יש צופים שמעריכים מאוד את התוכן של שידור ציבורי, והיו מוכנים לשלם דמי מינוי גבוהים כדי לצרוך אותו. יש כאלה – רבים אולי – שהשידור הציבורי שווה מבחינתם הרבה פחות, אבל שווה בכל-זאת משהו. אילו יכולנו לגבות מכל צופה את שווי התועלת שהוא מפיק מצפייה בשידור הציבורי, היינו יכולים לממן "שידור ציבורי" מצריכה פרטית. אך הדבר בלתי-אפשרי, ולכן יש לממן שידור ציבורי מכיסו של משלם המיסים, כדי לספק את כל התועלת שצופיו יכולים להפיק ממנו. טענה זו נפרדת מהטענה של בייקר וסנסטין כי יש לשידור ציבורי תועלת חיצונית מעבר לתועלת הישירה שצופיו מפיקים ממנו.

אי־אפשר לקבל טענה זו כהצדקה לשידור ציבורי. לכל מוצר יש עלות. מחיר השוק משקף את המחיר הזול ביותר שבו כדאי ליצרן לספק אותו. בין הקונים את המוצר יש כאלה שהיו מוכנים לשלם אפילו יותר מהמחיר הנקוב, משום שהם רוצים אותו יותר ממי שהמחיר הנקוב מתאים לו בדיוק בעד מוצר זה. טלו, לדוגמה, רכב BMW – אפשר להשיג אותו (בישראל) במחיר הנע בין 300,000 למיליון ורבע ש"ח (ראו אתר החברה בישראל). אך BMW הוא "רכב סטטוס", ויש אנשים – אולי כאלה שנכנסו למועדון המיליונרים רק לא מזמן – שהיו מוכנים לשלם שניים ואף שלושה מיליון ש"ח בעבור הזכות לנהוג ברכב שהוא מותג־יוקרה. נניח שהמדינה הייתה יכולה לחייב את חברת BMW ליצור רכבים רבים יותר ולמכור אותם למי שמוכן לשלם רק רבע מיליון שקל⁷⁹ – האם על המדינה לעשות זאת כדי להגדיל את התועלת שהחברה כולה מפיקה מהנהיגה ברכבי BMW? מוצרים רבים מתאפיינים בעלות שולית יורדת או נמוכה, ואין זאת אומרת שנכון לדרוש מהציבור לממן את הספקתם, אלא אם כן אפשר להוכיח שהדבר יוצר תועלת חיצונית לחברה אשר גדולה מעלות ההספקה הציבורית.

בייקר על החדשות כשירות לציבור

אחת הביקורות של סנסטין ובייקר על תקשורת מסחרית היא שתקשורת זו אינה ממחרת לחשוף שחיתויות שלטוניות. האם חשיפה כזאת אמורה לעניין את הציבור? הינה דבריו של בייקר בנושא:

מחקר אמפירי בנושא עיתונות חוקרת מצא... כי "הציבור הזועם" [לנוכח חשיפת שחיתויות] אינו קיים. תחקירים הובילו לתגובות של גורמים רשמיים... אפילו אם הציבור התעלם ככלל מהסיפור. האפשרות הספקולטיבית [כך בייקר – י"ק ונ"ט] היא שהתקשורת משרתת לפעמים את הסדר הפוליטי האמריקאי לא כל־כך כמי שמיידעת את הציבור, אלא כממלאת־מקום הציבור... לא סביר שציבור המתאפיין בשוויון־נפש יאות לשלם הרבה יותר בעבור אותם דיווחים בתקשורת שמובילים לתיקון שחיתויות או לאחריות ממשלתית בשירות הרווחה.⁸⁰

חדשות, ובמיוחד חדשות בשידור ציבורי, אמורות להתקיים כדי לספק במה לאליטה מסוימת (כתבים ועורכי־הם) הממלאת תפקיד חשוב בעיניו של בייקר ובעיני חברי אותה אליטה עצמם, גם אם הציבור המשלם אינו מודע לכך.

הקורא חייב לנוע במושבו באי־נוחות לנוכח היוהרה שבטענתו של בייקר: הציבור הרחב אינו מתעניין בנעשה על־ידי נבחרי, והוא

גם אינו צריך להתעניין, כי עיתונאים מקצועיים ועורכיהם יעשו את העבודה במקומו. מה שנעלם מעיניו של בייקר הוא האפשרות שסדר־היום של העיתונאי המקצועי המועסק במשדר ציבורי אינו מעניין חלקים גדולים של הציבור, וכן להפך.

ביקר מבקש להציג את העיתונאי המקצועי המועסק על ידי משדר ציבורי כמעין אביר לבן – איש מקצוע הפועל אך ורק על בסיס ענייני. אך כפי שניתחנו בחלק ג של הנייר, מדובר במידה מסוימת במצג־שווא. הטלת חובות שידור על מְשדרים או מימון ציבורי של מְשדרים יוצר בהכרח יחסי תן וקח בין עיתונאים לבין פוליטיקאים. מאידך גיסא, חלוקת מְשדרים מסחריים למחנות פוליטיים ותרבותיים מבטיח שאין פוליטיקאי בכל המגוון הפוליטי שאין גוף תקשורת המוכן לבקר אותו ולחשוף את שחיתותיו.

שווקים דו־צדדיים

בשוק דו־צדדי חברה מבקשת לחבר בין שתי קהילות של צרכנים ולמכור שירותים לשניהן. הצלחת החברה תלויה, בין היתר, במידת הצלחתה עם שתי הקהילות במקביל. דוגמה למוצר בשוק דו־צדדי הוא כרטיס אשראי; ככל שמנפיק כרטיס אשראי מצליח לשכנע יותר מוכרים ויותר קונים להשתמש בכרטיס, הביקוש לכרטיס יגדל הודות לשימושיותו הרחבה. דוגמה אחרת היא תוכנה; ככל שמיקרוסופט תצליח לשכנע יותר ספקי תוכנה ויותר רוכשי מחשבים להשתמש באופיס, הביקוש למחשבים המצוידים בחלונות ובאופיס יגדל. חברות אלו יכולות לגבות תשלום משני הצדדים או להציע את שירותיהן לצד אחד במחיר נמוך או בחינם כדי להרחיב את האטרקטיביות של המוצר בצד האחר. כלי תקשורת רבים פועלים בשוק דו־צדדי: עיתונים וערוצי טלוויזיה "מוכרים" ציבור של קוראים וצופים למפרסמים.

וינר ושוורץ אלטשולר טוענים כי כלי תקשורת המוכר פרסומות אינו שונה מערוץ טלוויזיה ברודקסט, שבו למפרסמים עסקיים יש השפעה רבה על תוכן השידור, לרבות בתוכניות אקטואליה וחדשות.⁸¹ אם כך, הביקורת של סנסטין וביקר על השפעת מפרסמים על תוכן השידור נוגעת גם במסדות (פלטפורמות) אלו, ובכלל זה בתכנים המופצים באינטרנט וממומנים (באופן חלקי) על־ידי דמי מינוי. אם מודל עסקי זה נהפך לנורמה, הדבר מצמצם מאוד את השפעת התפתחותן של טכנולוגיות ההפצה הדיגיטליות על הרבגוניות של התכנים המוצעים לציבור בשוק התקשורת לעומת התקופה שבה פירושה של תקשורת אלקטרונית היה טלוויזיית ברודקסט מסורתית. גופי התקשורת המסחריים היחידים שאפשר "לסמוך" על אי־תלותם הם רק אלה מתפרנסים מדמי מינוי בלבד או שידור ציבורי.

וינר ושוורץ אלטשולר צודקים בטענתם כי כלי תקשורת דיגיטלי הנסמך על פרסומות **עלול** להיות כפוף להשפעות דומות, גם אם הוא גובה דמי מינוי מצופים, אך כפיפות זו אינה ודאית או אוניוורסלית, ומעולם לא הייתה כזו. "שידור ציבורי", כפי שסנסטין ובייקר מגדירים אותו, הוא שידור בעל אופי ייחודי בערכו ובתוכנו, שיצפו בו צופים המתעניינים בתוכן כזה. מאז ומעולם, לרבות בתקופת העיתונות המודפסת, התקיימו כלי תקשורת שהזדהו כמסדות ייחודיות, הפונות לציבור מובחן המעוניין בסוג מסוים של תוכן. היו גם כאלה שבנו את המודל העסקי שלהם על האמון של הקוראים/הצופים באיכות ובחוסר הפניות של הכתיבה או התכנים שלהם. מפרסמים שבחרו לפרסם במסדות אלו ידעו כי הכלי אינו כלי תקשורת להמונים, אלא פונה לציבור מובחן ומוגבל, וכי הם אינם יכולים להסיט (לפחות לא במידה רבה) את מערכת הכלי ממשימתה. במקרים אלו התנהגותם של מפרסמים דומה יותר לזו של נותני חסות (ספונסרים) של שידור ציבורי מאשר להתנהגותם של מפרסמים המבקשים להגיע לציבור רחב כמה שיותר; המוניטין של הכלי הוא חלק מהתמורה שהמפרסם מבקש לקבל מהפרסום.

כיום הרשת מציעה היצע רחב מאוד של מְשָׁדְרִים פרטיים – חלקם מכיווני-רווח וחלקם אינם בעלי אופי כזה. המודל הנפוץ של עיתונים מקוונים רבים אינו להתפרנס מפרסומות, אלא להשיג מנויים המעוניינים בתוכן ומוכנים לשלם דמי מינוי כדי להימנע מטרדת הפרסומות. ביקורתם של בייקר וסנסטין על כלי תקשורת הניזונים גם מפרסומות נחלשת מאוד או אף מתפוגגת כליל כאשר מדובר בעיתונים או אתרים כאלה.

לבסוף, יש לעמוד גם על התרחבות התופעה בשנים האחרונות של אנשי תקשורת, הגות ומחקר הדוחים כל פרסומת ומפיצים תוכן (ובעיקר את הזכות להגיב או להעיר עליו) למשלמי דמי מינוי בלבד, באתרים כגון Substack.



נספח ב: הצעת מדיניות חלופית לעידוד הפקות מקור ישראליות

**”יש ליצור
קשר מחייב בין
ההעדפות של
ציבור הצופים לבין
ההשקעות ביצירות
ישראליות, כך
שייווצרו יצירות
שהציבור אכן רוצה
לצפות בהן”**

אף שיש לתהות אם יש צורך ציבורי לסבסד יצירות-מקור ישראליות, במיוחד לנוכח העובדה שספקי תוכן ישראליים יוצרים יצירה כזאת על דעת עצמם ולמטרות רווח, נראה שהנסיבות הפוליטיות סביב סובסידיות אלו אינן מאפשרות כעת את ביטולן. המדיניות המוצעת כאן מציעה להתאים את פעולות התמיכה של המדינה ביצירת תוכן ישראלי מקורי לתנאים של שוק תקשורת משוכלל שרובו פרטי. יש להפריד בין רגולציה של שוק זה לבין רצון הממשלה לעודד יצירה של מוצרי תרבות מסוגים מסוימים; אין קשר לוגי בין השניים. המודל החלופי מבוסס על כמה עקרונות:

1. יש ליצור קשר מחייב בין ההעדפות של ציבור הצופים לבין ההשקעות ביצירות ישראליות, כך שיייווצרו יצירות שהציבור אכן רוצה לצפות בהן. רצוי לכלול במודל הרגולטורי תמריץ למפיקים ליצור יצירות שהציבור או מפרסמים מוכנים לשלם כדי שיצפו בהן. קשר זה חסר במודל היצירה של תאגיד השידור הציבורי, המקבל את המימון שלו לפי חוק, בין אם צופים בו ובין אם לאו.

2. אומנם המדינה צריכה לקבוע את סוגי היצירה שהיא מעוניינת לעודד, אך הסבסוד ליצירה זו צריך להגיע לחברות עסקיות שמעוניינות למשוך ציבור צופים גדול ככל האפשר; כך נוצרת תחרות בתחום האיכות. ריכוז עיקר החלטות המימון בידי גוף ריכוזי אחד – התאגיד – יוצר הזדמנויות רבות יותר להחלטות על בסיס קשר אישי.

”אם כספי המדינה משמשים להפקות ישראליות רווחיות, ראוי שאוצר המדינה ייהנה מחלק מהרווחים (אם יש)”

3. אם אכן אפשר לתמרץ חברות עסקיות ליצור יצירות ישראליות על-מנת להרוויח מהן, פירוש הדבר הוא שאפשר לדרוש שגם הן ישקיעו ביצירות אלו – לא בשיטה של חיוב השקעות כסוג של מס, אלא לפי היגיון עסקי. פירוש הדבר הוא שאם לדעת המדינה רצוי לעודד יצירה ישראלית בסכום של X מדי שנה, המדינה אינה צריכה להשקיע בעצמה את כל הסכום X ; היא יכולה לעודד גם השקעה פרטית ביצירות אלו, וכך הנטל הכלכלי על כיסו של משלם המיסים יסתכם בפחות מ- X .

4. אם כספי המדינה משמשים להפקות ישראליות רווחיות, ראוי שאוצר המדינה ייהנה מחלק מהרווחים (אם יש).

המודל

ההנחה היא שכל ההסדרים החוקיים הקיימים לסבסוד יצירה ישראלית **יבוטלו** לטובת המודל המתואר להלן. כל הסכומים והמספרים שבחלק זה של הנייר הם **למטרות הדגמה בלבד**. אפשר לבחור סכומים ומספרים אחרים.

1. תוקם לפי חוק קרן לתמיכה בהפקות ישראליות, אשר תנוהל על-ידי אחד ממשרדי הממשלה ותתקצב, לשם הדגמה, ב-250 מיליון ש”ח לשנה.

2. כספי הקרן ייועדו לתמיכה בהפקות ישראליות. לשם המחשה נאמץ את ההגדרה של ”הפקה מקומית” המופיעה ב”חוק הנדל”⁸². אפשר עוד להגביל את התוכן שתממן הקרן לתוכניות מסוג ”דרמה”, ”תחקיר” או ”תעודה”. כספי הקרן לא ישמשו להפקות בעלות תוכן אנטי-ציוני או גזעני, או לכאלה השוללות את אופייה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

3. כספי הקרן יחולקו ל-25 חבילות של 10 מיליון ש”ח כל אחת (שוב, המספר 25 הוא לצורכי הדגמה בלבד).

4. החוק יגדיר באופן כללי את השימושים של החבילות. לדוגמה, אפשר לקבוע בחוק כי –

- לפחות 50% מהחבילות ישמשו להפקות בעברית (לשם שמירה על חופש היצירה, לא תוגדר הגבלה אחרת על התוכן מלבד הכלול בסעיף 2 לעיל);
- לפחות 25% מהחבילות ישמשו להפקות בשפות המדוברות בישראל שאינן עברית;
- לפחות 10% מהחבילות ישמשו להפקות בתחומי הציונות, ההיסטוריה של עם ישראל וארץ ישראל, ומורשת יהודית;

**”מפיקים מוזמנים
להגיש הצעות
לרכישת חבילות
סבסוד, וכל המרבה
במחיר זוכה
בחבילת סבסוד”**

כך, חלוקה סבירה של חבילות הקרן יכולה להיות כדלהלן:

- 15 חבילות ליצירה ישראלית בשפה העברית;
- 3 חבילות ליצירה ישראלית בשפה הערבית;
- 3 חבילות ליצירה ישראלית בשפה הרוסית;
- 3 חבילות ליצירה ישראלית בתחום הציונות, ההיסטוריה של עם-ישראל וארץ-ישראל, ומורשת יהודית;
- חבילה אחת ליצירה ישראלית בשפה האמהרית.

5. החבילות יוצאו למכרז פומבי. על-פי שיטה זו, מפיקים מוזמנים להגיש הצעות לרכישת חבילות סבסוד, וכל המרבה במחיר זוכה בחבילת סבסוד. כלומר, לדוגמה, אם חברה מסוימת מציעה 20 מיליון ש”ח בעבור אחת החבילות וזוכה, פירוש הדבר הוא שהיא מחויבת להוציא 30 מיליון ש”ח על הפקות מהסוג הרלוונטי – 20 מיליון ש”ח ממקורות שלה ועוד 10 מיליון ש”ח מהקרן.

6. הגבלות נוספות שיש להטיל על הזכייה במכרז:

- מתמודדים על המכרז יוכלו להגיש כמה הצעות, בדומה למכרז על אג”ח פק”מ של בנק ישראל. עם זאת, יש לקבוע בחוק כי מציע אחד אינו יכול לזכות ביותר משלוש חבילות ליצירה עברית או ביותר מחבילה אחת ליצירה בשפה הערבית או הרוסית או בתחומי הציונות, ההיסטוריה של עם-ישראל וארץ-ישראל ומורשת. אין להגביל את הזכות להתמודד על חבילות למשדרים ישראלים או למי שיש לו ניסיון קודם בשידור (להלן בסעיף 7 נתייחס למשדרים חדשים).
- מי שלא הפיק תוכנית ושידר אותה לציבור הרחב (בכל דרך טכנולוגית) בתום שנה מזכיותו במכרז – מאבד את חלקו, והכספים שהוקצו לו חוזרים לקרן. מי שזכה ביותר מחבילה אחת חייב להפיק לפחות הפקה אחת בשנה על כל חבילה וחבילה. אפשר להוציא את הסכומים שהוחזרו או בוטלו למכרז נוסף.
- כל זוכה בחבילה יחויב להקים ”חשבון פעילות”, שמטרתו היחידה היא לממן את הפעילות שלשמה זכה בכספי הקרן. המדינה תפקיד כספים בחשבון תמורת אישורי הפקדה של הזכין, כלומר, בדוגמה מסעיף 5 לעיל, אם הזוכה רוצה להוציא 300,000 ש”ח על הוצאות שוטפות להפקת יצירה, עליו להציג הפקדות של 200,000 ש”ח ממקורותיו כדי לקבל הפקדה של 100,000 ש”ח מהקרן. הן ההוצאות והן הפעילות הממומנת על-ידי ההוצאות יהיו פתוחות לפיקוח ובקרה של המשרד המנהל את הקרן.

יש להוציא את הסכומים שהזוכה זכה בהם בתוך תקופה שתוגדר בחוק או בתקנות – לדוגמה, שנתיים ממועד הזכייה. בתום התקופה האמורה יחולטו כספי הקרן שבחשבון הפעילות בחזרה למדינה, ואותו ספק תכנים לא יורשה לגשת למכרז הבא.

יש לקבוע בתקנות את החלוקה המותרת של ההוצאות מחשבון הפעילות לרכישת תשתיות וליצירה שוטפת.

7. שכלולים אפשריים נוספים:

אפשר לחלק חלק מהחבילות לסכומים קטנים יותר – מ² ועד 5 מיליון ש"ח, לדוגמה – ולייעד אותם למפיקים חדשים או קטנים.

אפשר לחלק את החבילה האמהרית לחבילות קטנות יותר, וכך להגביל את חובתו של כל זוכה להפיק הפקות בשפה זו וכן לעודד מפיקים חדשים וקטנים מקרב ציבור זה.

8. תדירות המכרז – אפשר לנהל מכרז אחת לשנה, אחת לשלוש שנים, אחת לחמש שנים או מדי כל תקופה אחרת. לדוגמה, אם ההחלטה היא לערוך מכרז כל שלוש שנים, אזי מי שמגיש הצעה לרכוש חבילה מתחייב להשקיע את הסכום המוצע תמורת שלוש שנות סבסוד ממשלתי.

9. חלוקת רווחים – חלק מההיגיון מאחורי מודל זה הוא שמי שמתמודד על חבילת סבסוד עושה זאת על-מנת להרוויח, ולכן יש לו תמריץ לשדר את יצירתו בדרך הרווחית ביותר, תוך מירוב הציבור שנחשף אליה. לגבי חלוקת הרווחים, אפשר לנקוט כל מדיניות, החל בחלוקת הרווחים לפי היחס בין חלקי המדינה והזוכה בהפקדות לחשבון המפעיל, ועד ויתור של המדינה על רווחיה. היות שלא ידוע מראש עד כמה המדיניות המוצעת כאן תצליח, מומלץ לקבוע כי בשנים הראשונות לא ייגבו רווחים, ואילו במכרז שיתקיים שנתיים-שלוש לאחר כניסת החוק לתוקף יוסמך השר המופקד על החוק לקבוע, יחד עם שר האוצר, את אחוזי הרווחים שיועברו לאוצר על בסיס הניסיון שנצבר בשנים הקודמות.

חריג: אם יצירה ישראלית שמומנה על-ידי הקרן הוקרנה בחו"ל או נבחרה על-ידי חברה אודיו-ויזואלית זרה לשידור לצופיה, תהא המדינה זכאית לחלק מהתמלוגים בהתאם לחלקה במימון ההפקה.

- 1 Ronald Coase, "The Market for Goods and the Market for Ideas," in Coase, *Essays on Economics and Economists*, Chicago UP, 1994 p. 71
- 2 (Pink Floyd, *Another Brick in the Wall, Part Two, on THE WALL* (EMI-Columbia Records 1979))
- 3 נבקש להדגיש את ההבדל העקרוני בין רגולציה שמטרתה **לעצב** את תוכן השידור - בין באופן ישיר, על-ידי הסלת חובה ליצור ולשדר תכנים מסוימים, ובין בדרך עקיפה, על-ידי הסלת הגבלות על הדרך שבה יוכנו תכנים לשידור - לבין רגולציה שמטרתה **למנוע** נזקים ציבוריים מסוימים. חוקים ותקנות האוסרים הפצת שידורי תועבה בציבור ללא בקרה הם רגולציה מהסוג האחרון. גם לבעלים של שלטי-חוצות או עיתון מודפס אסור להפיץ תכנים אלו בציבור ללא בקרה, אך הדבר אינו משקף ניסיון של הרגולטור לעצב באופן פעיל את התוכן של המדיה - לדוגמה, למי מותר לכתוב מאמרי מערכת או איזה מוצר יפורסם בתחנת אוטובוס. לעומת זאת, בתחום השידור האודיו-ויזואלי הרגולציה הנוכחית קובעת למי מותר לפרסם חדשות, ואף מנכיבה תכנים מסוימים.
- 4 ראו "שימוע" - טיוטת הצעת חוק עקרונות האסדרה של אספקת תכנים אודיו ויזואליים לציבור, התשפ"ב-2022 "משרד התקשורת" <https://did.li/cZHTY> (16.11.2022) (להלן: "חוק הגדל").
- 5 הוועדה לאסדרת-העל בתחום השידורים דוח המלצות הוועדה (2021) <https://did.li/paax5>
- 6 ראו תזכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023 **אתר החקיקה הממשלתי** (24.7.2023) <https://did.li/zwsNf> (להלן: "חוק קרעי").
- 7 Cass R. Sunstein, *Television and the Public Interest*, 88 CALIF. L. REV. 499 (2000); C. Edwin Baker, *Giving the Audience What It Wants*, 58 OHIO ST. L.J. 311 (1997). מקורות אלו עדיין מוזכרים כנכסים התאורטי של מדיניות השידור הציבורי בישראל על-ידי חוקרים של היום. ראו, לדוגמה, אסף יזר ותהילה שוורץ אלטשולר **ריכוזיות בשוק התוכן העיתונאי-חדשותי** (מחקר מדיניות 138, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020). שם, בעמ' 16 (בה"ש 9) המחברים מציינים את סנסטין, ועיון במקור זה מוביל לכיכר.
- 8 כדי לבסס את סטנטינו נביא לאורך הנייר מובאות מתורגמות משני המקורות הזרים שלעיל. הטקסט המקורי יובא בהערות-סיום, כדי שהקורא יוכל לבדוק מולו את תרגומינו. יש לציין כי מחקר כלכלי בסיסי על הכלכלה של שידור היה קיים כבר עשרות שנים לפני כן. יצינו במיוחד מחקרי המוקדמים של רונלד קוז (Ronald Coase) משנות הארבעים והחמישים של המאה הקודמת.
- 9 ברודקסט: שידור אודיו-ויזואלי דרך האוויר, אשר כל מי שיש לו מקלט טלוויזיה המותאם לאותו תדר ונמצא בתוך טווח השידור של התחנה יכול לקלוט אותו בחינם.
- 10 "There is a large difference between the public interest and what interests the public." 501: לעיל ה"ט 7, בעמ' 501. This is so especially in light of the character and consequences of the communications market. One of the central goals of the system of broadcasting, private as well as public, should be to promote the [public] aspiration to deliberative democracy, a system in which citizens are informed about public issues and able to make judgments on the basis of reasons. Both norms and law should be enlisted in this endeavor "public" בסוגריים מרובעים.
- 11 "In view of the character and consequences of television programming, any system for the regulation of television should be evaluated in democratic as well as economic terms. The economic ideal of 'consumer sovereignty' is ill-suited to the communications market." "ריכוזיות הצרכן" פירושו שהצרכן, או צרכנים, יקבעו מהם המוצרים והשירותים שיוצגו למכירה בשוק בשל נכונותם לשלם עליהם; אם אין ביקוש למוצר נראה שאינו נצרך, או אינו נצרך במחיר שיכול לממן את ייצורו. שם, בעמ' 513, ה"ש 71.

- 12 Baker, לעיל ה"ס 7, בעמ' 314' 316: "This Article critiques... the claim that the market gives people the media they want... [M]edia markets are especially unlikely to lead to the 'highest and best' use of resources as defined by the economic criteria of value: 'willingness and ability to pay'."
- 13 שם, בעמ' 316: "[M]edia markets can be expected not to provide audiences with 'what they want' in any economically relevant sense of that notion."
- 14 Sunstein, לעיל ה"ס 7, בעמ' 520: "[T]here is a pervasive difference between what people want in their capacity as viewers (or 'consumers of broadcasting'), and what they want in their capacity as citizens... [I]t would be wrong to think that the choices of individual viewers are definitive, or definitional, with respect to the question of what individuals really prefer."
- 15 Baker, לעיל ה"ס 7, בעמ' 399: "[P]references depend on contextual factors. This means that any reliance on market expression can only identify 'what she wants when acting in the market,' not 'what she wants'."
- 16 שם, בעמ' 396: "Markets have no natural or logical priority as a method of giving audiences what they want or, more generally, of identifying and satisfying people's desires... The premise of satisfying people's preferences cannot justify a choice to rely on a market rather than some alternative. This choice can only be made politically."
- 17 שם, בחלק IV, במיוחד בעמ' 385' 388.
- 18 מונח זה שאול מסנסטין, המתאר את התכנים של שידור ברודקסט שנרתי כ"רעות ציבוריות". ראו להלן ה"ס 20 והטקסט המפנה אליה. אפשר להסכים לתיאור מבלי לסבור כי התכנים המשודרים במסגרת שידור ציבורי - א ואם נחייב את הידיעה) כל תוכן תרבותי אחר - הם בעלי תועלת חיובית.
- 19 שם, בעמ' 319: "[M]any people value a well-functioning democracy and hence are greatly benefited by other people's consumption of quality media or harmed by the ignorance or apathy produced by inadequate consumption [sic] or consumption of misleading, distortive [sic] and demobilizing media."
- 20 Sunstein, לעיל ה"ס 7, בעמ' 517: "A culture in which each person sees a high degree of serious programming may well lead to better political judgments; greater knowledge on the part of one person often leads to more knowledge on the part of others with whom she interacts... [S]erious attention to public issues can lead to improved governance through deterring abuses and encouraging governmental response to glaring problems. In these various ways, public interest programming can produce social benefits that will not be adequately captured by the individual choices of individual citizens... Because of the collective action problem, an unregulated market will underproduce public goods and overproduce public bads."
- 21 שם, בעמ' 520: "The most important point is that a market system may fail to provide a system of communication that is well-adapted to a democratic social order... The problem with the economic approach is that it makes private preferences normative, or decisive, for purposes of policy. In short, there is a pervasive difference between what people want in their capacity as viewers... and what they want in their capacity as citizens (Giving the Audience *What It Wants*). בייקר, נכור, טוען למעשה כי שידור מסחרי אינו נותן לצופים את מה שהם רוצים באמת.
- 22 Baker, לעיל ה"ס 7, בעמ' 333' 336.
- 23 Sunstein, לעיל ה"ס 7, בעמ' 514.
- 24 Baker, לעיל ה"ס 7, בעמ' 319' 322.
- 25 Sunstein, לעיל ה"ס 7, בעמ' 523: "In any case it is likely that some people would watch the resulting programming and develop a taste for it; that empirical probability is all that is necessary to vindicate the suggestions made here."
- 26 Ivana Andrijašević, *Public Service Broadcasting as a Public Good: Challenges in the Digital Era*, 6(12) MEDIA STUD., 23, 32 (2015). United Kingdom's Regulatory Policy Committee (RPC), *Modernising the UK's System of Public Service Broadcasting*, RPC-DCMS-5153(1) (June 29, 2023), <https://did.li/JC5Nf> ("[P]ublic service broadcasting is a clear merit good with positive externalities"). חוות הדעת של ה-RPC אינה בהכרח קונסנוואלית ומקובלת על כולם.
- 27 להגדרתו של המונח ראו Merit Good, ECONOMICS ONLINE (Jan. 28, 2020), <https://did.li/4Nwrl>; Merit Goods, OXFORD REFERENCE, <https://did.li/NC5Nf>. יש לציין כי חלק מהמקורות העוסקים במונח מסופקים שמוצרים כאלה אכן קיימים. בהגדרת המונח במילון MIT לכלכלה מודרנית - DAVID PEARCE, THE MIT DICTIONARY OF MODERN ECONOMICS 276 (4th ed. 1992), p. 276 - נכתב כי מדובר ב"מוצר שצריכתו נחשבת טובה בזכות עצמה. במקרים אלו נטען כי ריבונות הצרכן אינה תקפה, ואם צרכנים אינם מוכנים לרכוש כמות 'מספקת' של המוצר, יש להכריחם או לעודדם לעשות כן. טענה זו מושמעת לעיתים קרובות בתמיכה בחינוך ציבורי או שירותי בריאות 'חינמיים' הממומנים באמצעות מיסים. כלכלנים רבים דוחים סברות אלו, ובכל מקרה קשה להחליט מי מוסמך לקבוע כי מוצר מסוים הוא אכן טובין ציבורי ערכי".

- 28 דוק: לא כל דרישה להספקת טובין ציבוריים חייבת לעמוד ברמת ההוכחה שאפשר לספק בתחום הבריאות לגבי התועלת שכהנגשת מים טהורים לציבור, קרי, ברמה של הוכחה סטטיסטית ברורה ואובייקטיבית מאוד. אבל צריכה להיות טענה סבירה, מוגבלת ברמה סבירה של עובדות.
- 29 UNITED KINGDOM HOME OFFICE, REPORT OF THE COMMITTEE ON FINANCING THE BBC (Chairman: Professor Alan Peacock), 1986, Cmnd. 9824, at para. 592: "British broadcasting should move towards a sophisticated market system based on consumer sovereignty. That is a system which recognises that viewers and listeners are the best ultimate judges of their own interests, which they can satisfy if they have the option of purchasing the broadcasting services they require from as many alternative sources of supply as possible."
- 30 Mark Armstrong & Helen Weeds, *Public Service Broadcasting in the Digital World*, in *THE ECONOMIC REGULATION OF BROADCASTING MARKETS: EVOLVING TECHNOLOGY AND CHALLENGES FOR POLICY* 81, 82 (Paul Seabright & Jürgen von Hagen eds., 2007): "[D]igital broadcasting greatly mitigates traditional market failures and, in this context, the market will give people broadly what they want to watch. In this sense, the 'market failure' basis for public service broadcasting falls away" מאמר זה כולל מידע רב על דרכים שבהן שידור ציבורי משפיע לרעה על איכות של שידור מסחרי ומונע בתחרות בענף.
- 31 Cento Veljanovski, *Public Service Broadcasting: Ownership, Funding and Provision*, in *IN FOCUS: THE CASE FOR PRIVATISING THE BBC* 23, 41–42 (Philip Booth ed., 2016): "In technical terms, what might at one time have been a public good is now a club good—exclusion is possible and payment can be enforced... [T]he market failure case disappears when a genuine market in programmes can be developed."
- 32 שם, בעמ' 43: "[W]ho [is] this fully informed consumer, who makes judgements about the externalities or true value of a good programme...[?] Is it the political class or some kind of bureaucracy? Why are their views more valid than those who watch television? If the mass of consumers is incapable of judging whether a television programme is of sufficient value, are they in a position to judge who should be the politicians that are making policy about broadcasting?"
- 33 Armstrong & Weeds, לעיל ה"ס 30, בעמ' 117 (ההדגשה הוספה). אייר מאזכר בדבריו תוכנית אחרת לרווחת הציבור – חלוקת מנות חלב חינם לילדים מרקע חברתי-כלכלי נמוך בבית-הספר.
- 34 סוגיות אלו נדונות בהרחבה שם, בעמ' 87-95.
- 35 Gernot Sieg & Torben Stühmeier, 'Fixing What Ain't Broke' Through Public Service Broadcasting, 71 *FINANZARCHIV / PUB. FIN. ANALYSYS* 440 (2015).
- 36 ראו European Commission Press Release IP/09/1072, State Aid: Commission Updates Rules for State Funding of Public Broadcasters (July 2, 2009), סוכבא אצל Sieg & Stühmeier, לעיל ה"ס 35, בעמ' 440.
- 37 שם, בעמ' 440.
- 38 ראו Armstrong & Weeds, לעיל ה"ס 30, בעמ' 96-99.
- 39 Sieg & Stühmeier, לעיל ה"ס 35, מציעים כי טלוויזיה המבוססת על דמי מינוי יכולה להיות תחליף לשידור ציבורי. טענתם מוגזמת במידה מסוימת, כי שידור אודיוויזואלי ציבורי הוא חינוך זמין גם למי שאינו מוכן לשלם כדי לצפות בתכנים. אך השוק הפרטי מספק, כפי שצינו, שפע של חלופות דיגיטליות לשידור הציבורי, אשר חלק משמעותי מהן מופצות חינוך.
- 40 STATISTA, <https://www.statista.com/statistics/381569/leading-news-and-media-sites-usa-by-share-of-visits/#:~:text=In%20September%202023%2C%20the%20news.com%20with%20nearly%20250%20million> (אוחזר ב-12.1.2024).
- 41 Amy Watson, *Credibility of Major News Organizations in the United States from 2017 to 2022*, STATISTA (May 11, 2023), <https://did.li/JKNCN>
- 42 ראו Baker, לעיל ה"ס 7, בעמ' 350-351 ואילך; Sunstein, לעיל ה"ס 7, בעמ' 518 ואילך.
- 43 בייקר מצוין בין ההשלכות החיצוניות של תוכן אודיוויזואלי את ארבע הכאות: (א) צופים מקבלים מידע ותכנים חינוך, ללא תשלום; (ב) חשיפה מניבה תועלת חיצונית למי שנחשף בתקשורת; (ג) חשיפה יכולה באותה מידה לברום נזק לנחשף, ונזק מיוחד לכני'אדם שנהפכו למקורות של המשדרים; (ד) איסוף מידע למטרות שידור כרוך בעלויות. השלכות חיצוניות אלו שוות למשדרים מסחריים וציבוריים כאחד. סנסטין מצוין את הצורך ליצור שידורים מותאמים לנוער ולאנשים עם מוגבלות; בנושאים אלו יש ברוב החברות המערביות, וכן בישראל, הגבלות וחובות מיוחדות שאינן שנויות במחלוקת, ולא בכך עסקינן כאן.

- 44 Sunstein, לעיל ה"ס 7, בעמ' 519-520 (והדגשה הוספה): "Imagine that in a technological future, each person could devise her own preferred communications "menu"; imagine, in other words, that programming could be fully, and not just partially, individuated. On economic grounds, this would seem to be a striking advance, a guarantee of a kind of optimality, a victory for both freedom and welfare. But from the democratic standpoint, it is the stuff of science fiction, and it contains serious risks, above all because it may well result in a situation in which many or most are not exposed to diverse views, but instead hear louder and louder echoes of their own preexisting convictions... Insofar as they disregard this point, market conceptions of communications miss a central matter."
- 45 שם, בעמ' 515: "[I]t is not clear whether broadcasters are now engaged, in anything like a systematic or scientific way, in catering to public tastes."
- 46 תהילה שוורץ אלטשולר ונדן פלדמן **ארגו כלים להתמודדות עם המשבר בשוק העיתונות בישראל** 28 (תרש"ם 6) (מחקר מדיניות 165, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2021).
- 47 שם, בעמ' 29 (תרש"ם 17).
- 48 תמר הרמן ואח' **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2022** 70 (תרש"ם 5.1-5.2), 78 (תרש"ם 5.11-5.12) (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2022).
- 49 אורן פרסיקו "סקר: כאן 11 הוא כלי התקשורת האמין ביותר בעיני מצביעי קואליציה ואופוזיציה כאחד" **העין השביעית** (22.1.2024) <https://www.theeye.org.il/508455>. המאמר מדווח על תוצאות סקר שנערך על ידי נמרוד ניר, נמרוד ולדין ואסא שפירא. לדאבוננו, בקשתנו לקבל מהחוקרים את הסקר המקורי טרם נענתה. כותרת המאמר אינה מדויקת וואינה באחריות החוקרים, שכן הנתונים מצביעים על כך שתומכי הקואליציה מאמינים יותר בנוף התקשורת המקובל עליהם - ערוץ 14 - מאשר בתאגיד, הנמצא אצלם במקום השני מבחינת אומון. הסקר מנה את מצביעייה של מפלגת המחנה הממלכתי, אשר הצטרפה לממשלה בעקבות פריצתה של מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023, כמצביעי אופוזיציה.
- 50 הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו "עמדות הציבור כלפי התקשורת בזמן מלחמה" 10 (2023) <https://did.li/bAlZH>.
- 51 פנייתנו לתאגיד השידור הציבורי ולרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו בבקשה לקבל נתוני אורך שיכולים להצביע על רמת האמון בנופי התקשורת השונים טרם נענו.
- 52 הוועדה לבירור נושא הערוץ השני בטלוויזיה בישראל (1979).
- 53 מתוך המבוא לדוח, שם, בעמ' 3 (והדגשה הוספה).
- 54 הוועדה הישראלית למדרוג, "דירוג תוכניות הטלוויזיה 2013-17/08/2013-11/08/2013", פורסם 18/08/2013. הנתונים פורסמו באתר כתב העת לתקשורת "העין השביעית". <https://cdn.theeye.org.il/uploads/2013/08/%D7%A4%D7%A8%D7%98%D7%9E-%D7%90%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%9C%D7%94%D7%90%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%9C%D7%99%D7%99%D7%99%D7%99-11.08.2013-17.08.2013.pdf>
- 55 הוועדה הישראלית למדרוג, "דירוג תוכניות הטלוויזיה יום ששי 8.3.2013", פורסם 10/03/2013. הנתונים פורסמו באתר כתב העת לתקשורת "העין השביעית". <https://www.theeye.org.il/wp-content/uploads/2013/03/%D7%9E%D7%91-%D7%9B%D7%9C%D7%99-08.03.2013.pdf>
- 56 נתי סוקר "כך מבזבזת רשות השידור את כספי הציבור על תוכניות כושלות שמפיקים מקורביה" **TheMarker** (25.7.2013) <http://themarker.com/advertising/1.2080692>
- 57 שם.
- 58 ראו סיקור נרחב אצל נעם למלשטריך לטר ויובל קרניאל "מעבר התקשורת המשודרת לעידן הדיגיטלי - קרש הצלה לחופש העיתונות בישראל" (נייר עבודה לכנס הרצליה 13', 2013) <https://did.li/vBlZH>.
- 59 שם, בעמ' 14. באותה תקופה חברות "קשת" ו"רשת" הפעילו יחד את ערוץ 2 (כיום 12).
- 60 ענת בלינג **בתוך הקופסה: מיתוג סמיו בשידורי הטלוויזיה המסחרית בישראל** (מחקר מדיניות 95, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2012).
- 61 מבקר המדינה "הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו" **דוח שנתי 161 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009** 479, 501-505 (2011).
- 62 למלשטריך לטר וקרניאל, לעיל ה"ס 58, בעמ' 10.
- 63 שם.
- 64 המחברים מודים לעו"ד זיו מאור, אשר שיחות איתו חיידו מסקנה זו.
- 65 ראו "חוק הנדל", לעיל ה"ס 4.

66 ראו "חוק קרעיי", לעיל ה"ס 6.

67 Directive 2018/1808, of the European Parliament and Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU 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) in view of changing market realities, pars. 35–40, 2018 O.J. (L 303) 69, 75–76

68 (Marie-Agnes Bruneau, *How France Is Leading the World on Streamer Regulation*, TBI—TELEVISION BUS. INT'L (3.4.2022 <https://tbivision.com/2022/04/03/new-horizons-2/>; Simmons & Simmons, *In Brief: Media Law and Regulation in Italy*, LEXOLGY (24.6.2022), <https://did.li/C1fgT>

69 *Investment Obligation Proposed to Spur Production of Dutch Films and Series*, CMS LAW-NIW (3.2.2020), <https://did.li/enax5>

70 מכתב מעו"ד מיכל כהן, הממונה על התחרות, ללירן אבישר בן חורין, מנכ"לית משרד התקשורת, בנושא "עמדת רשות התחרות ביחס לטיסות הצעת חוק עקרונות האסדרה של אספקת תכנים אודיו ויזואליים לציבור, התשפ"ב-2022", פס' 4 (1.1.2023) <https://did.li/eELZH> (להלן: מכתב הממונה על התחרות למנכ"לית משרד התקשורת).

71 ראו, לדוגמה, וינר ושוורץ אלטשולר, לעיל ה"ס 7. עבודה זו מתרכזת בתחום שידורי החדשות, הצר מתחום השידור המסחרי בכללותו. אף שווינר ושוורץ אלטשולר מציגים - ומשבחים - מודל בריטי המתאים כביכול לרגולציה בתחום זה, אמות-המידה להתערבותו של הרגולטור בענף נותרות עמומות הן במודל הבריטי המקורי והן בגרסתו המועתקת לטיסות החוק הישראלית, ופותרות פתח לא-יודאות עסקית ולאכיפה בררנית ושרירותית.

72 במכתבה למנכ"לית משרד התקשורת, שצוטט לעיל, הציעה הממונה על התחרות להוסיף לתוספת לחוק הריכוזיות - המונה סוגים של רשיונות שאין להעניקם לגורם משקי לפני שבוחנים את השפעת הענקתו של הרישיון על הריכוזיות - את הפריט "רישיון לאספקת חדשות לפי [החוק החדש המוצע]". ראו מכתב הממונה על התחרות למנכ"לית משרד התקשורת, לעיל ה"ס 70, בפס' 18. אולם המלצתנו היא לבטל כליל את משטר הרשיונות לשידורי חדשות. הדבר לא יקשה על רשות התחרות ועדת הריכוזיות לזהות חברות הנהנות מכוח ריכוזי בתחום החדשות.

73 ס' 38 ל"חוק קרעיי", לעיל ה"ס 6. "חוק קרעיי" גם אוסר על חברות כפירוק ועל מי שהורשע בעברה משמעותית להחזיק רישיון לשידור חדשות. לא נעסוק כאן בקטגוריות אלו, שאינן קשורות לשאלת ריכוזיות הבעלות על שידורי חדשות.

74 שם, בס' 36(ב).

75 מכתב הממונה על התחרות למנכ"לית משרד התקשורת, לעיל ה"ס 70, בפס' 25 ו-30.

76 שם, בפס' 31.

77 ראו דברי ההסבר לס' 38 ל"חוק קרעיי", לעיל ה"ס 6.

78 ראו לעיל ה"ס 7.

79 חברת BMW לא תעשה זאת מרצונה, כי הנדירות היא חלק מהמוניטין של המותג. החברה מקרבת רווחים כאשר היא מייצרת פחות רכבים ונובה עליהם מחיר הגבוה במידה משמעותית מעלות הייצור והשיווק שלהם.

80 Baker, לעיל ה"ס 7, בעמ' 357: "An empirical study of investigative journalism found... the outraged public... to be missing. Investigative reports... produce[d] responses by officials... even if the public largely ignored the story. The speculative possibility is that the press sometimes serves the American political order not so much as the public's informer but rather as a substitute public... A relatively unconcerned public is unlikely to pay much extra for those media reports that lead to correction of corruption or to welfare-serving governmental responsibility."

81 וינר ושוורץ אלטשולר, לעיל ה"ס 7, בעמ' 15-17.

82 ראו בס' 2 ל"חוק הנדלי", לעיל ה"ס 4:

"ואו רוב יוצרי, רוב מבצעי, רוב הצוות הסכני-הנדסי שנטל חלק בהפקתו ורוב צוות ההפקה, הם תושבי ישראל המתגוררים בה דרך קבע;

(ב) עיקר התוכן הופק בעברית, בערבית, ברוסית, באמהרית או בשפה אחרת שאישר יושב ראש המועצה (המועצה לאסדרת התכנים האודיו-ויזואליים שאמורה לקום לפי "חוק הנדלי") מראש".

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



ISBN 978-965-7796-12-2



9 789657 796122

פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il