שיטת הסלמי של קרעי

מעקב זולת אחר תוכנית הממשלה להשתלטות על התקשורת

מכון זולת עקב מקרוב אחר התקדמות הצעות החקיקה, המינויים וההחלטות המנהליות בתחום התקשורת שנעשו מאז תחילת עבודתה של הכנסת ה-25. העובדה כי צעדים אלו נעשים באופן נפרד או מנותק לכאורה היא מקרה מובהק של פעולה ב"שיטת הסלמי", טקטיקה ידועה שמטרתה השתלטות עוינת בשלבים, כשכל שלב מבוצע באופן המקשה על ראיית התמונה הכוללת והתוצאה הסופית.

מסמך זה מתמקד בתחומים המרכזיים שבהם פועל שר התקשורת לטובת הכשרת הקרקע להעברת חוק השידורים המתוקן, כאשר ביחס לכל תחום יפורטו ההצעה כפי שהובאה בחוק השידורים, והאופן בו קודמה בשלבים, לכאורה במנותק מההצעה המקורית. כאשר מסתכלים על ההצעה המקורית ועל המהלכים שנעשו לאחריה, ברור כי מהלכים אלו נעשו לטובת קידום מטרת הממשלה כפי שבאה לידי ביטוי בתזכיר חוק השידורים – השתלטות ממשלתית עוינת על התקשורת הישראלית.

מבוא

שר התקשורת בממשלה הנוכחית, שלמה קרעי, השמיע מתחילת כהונתו הצהרות שונות על "רפורמה" בתקשורת ועל כוונתו לקדם צעדים משמעותיים לשינוי שוק התקשורת, כגון סגירת תאגיד השידור הציבורי והסרת רגולציה "שפוגעת בשוק החופשי ובתחרות".[1] זאת במקביל לקידום המהפכה המשטרית להחלשת מערכת המשפט, עליה הצהיר יריב לוין עם הקמת הממשלה.[2]

בהמשך לכך, בחודש יולי 2023 פרסם משרד התקשורת את תזכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023 (להלן, "חוק השידורים"), שהציג תוכנית חקיקה לעריכת שינויים מהותיים בשוק התקשורת בישראל.[3] לחוק הוגשו התנגדויות והערות רבות שבעקבותיהן הוחזר לעבודה נוספת במשרד התקשורת, כך שחקיקתו לא התקדמה בשנה מאז פרסומו.

נייר עמדה של מכון זולת, שהוגש למשרד התקשורת במסגרת פתיחת חוק השידורים להערות הציבור, גרס כי ההסדרים בו מנוגדים לאינטרס הציבורי ופוגעים בעצמאותה של התקשורת, ופירט את עיקריהם: סגירת הרגולטורים הקיימים לטובת הקמת רשות שידורים חדשה הכפופה לשר התקשורת

---

[1] איתן גליקמן, השר קרעי קרא לסגור את התאגיד, וספג קריאות מהקהל: "אין דמוקרטיה בלי שידור ציבורי", ynet (9.1.2023); נתי טוקר, לא סתם עוד תיק: נתניהו מינה את קרעי לתפקיד המפציץ האסטרטגי של התקשורת, הארץ (29.12.2022).

[2] יעל פרידסון, לוין: נעביר פסקת התגברות ברוב של 61 ח"כים ונשנה את אופן בחירת השופטים, הארץ (4.1.2023). יוזמת קרעי לסגירת התאגיד נבלמה, על פי הפרסומים, בין היתר על מנת לאפשר לממשלה להתמקד בתוכנית לוין לשינויים במערכת המשפט – יובל קרני, גורם בקואליציה: הוקפאו התוכניות לסגור את התאגיד, ynet (2.2.2023).

[3] תזכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023, אתר החקיקה הממשלתי (24.7.2023).

ולממשלה; ביטול שיטת הרישיונות וניהול מרשם על ידי המועצה החדשה; ביטול ההפרדה המבנית בשידורי החדשות וביטול דרישות סף שנועדו להבטיח אתיקה עיתונאית; הפחתה דרסטית בחובות ההשקעה בהפקות מקומיות; פגיעה בתאגיד השידור הציבורי; ושליטה פוליטית במדידת הרייטינג. עמדת מכון זולת היא כי קידום הסדרים אלה יביא לשליטה ממשלתית בתוכן האודיו-ויזואלי ולהכשרת מרחב תקשורתי פרוע ומשתלח, כפוף לשיקול דעת פוליטי.[4]

החוק הוסר כאמור מסדר היום החקיקתי בשנה האחרונה, לאחר הביקורת שספג גם מטעם גורמים מקצועיים במשרדי הממשלה. ייתכן שניתן היה לייחס את הפסקת העיסוק בו גם לשינוי סדרי עדיפויות בעקבות טבח השבעה באוקטובר והמלחמה הקשה בה נתונה ישראל מאז, אולם קרעי הצהיר בהזדמנויות שונות כי העבודה על תזכיר שידורים מתוקן נמשכת כל העת במשרד התקשורת וכי חקיקתו תקודם במושב החורף הקרוב של הכנסת.[5]

יתר על כן, ממעקב שניהל מכון זולת עולה בבירור כי לא רק שלא נעשתה כל הפסקה או האטה בקידום התוכנית לשליטה ממשלתית בתקשורת, אלא ששר התקשורת קרעי והממשלה המשיכו לקדמה כל העת בדרכים חלופיות. מסמך זה נועד להצביע על הדרכים בהן פעלה הממשלה בשנה האחרונה במטרה לפגוע בעצמאות התקשורת, בהתאם לעיקרי חוק השידורים המקורי.

הסרת החוק מסדר היום הביאה את קרעי לקדם את ההסדרים המרכזיים הכלולים בו באמצעות מספר שיטות פעולה:

- **קידום תיקוני חקיקה ממוקדים במסגרת הצעות חוק פרטיות** – הצעות החוק הללו משמשות מעין "פלסטרים" על גבי החקיקה הקיימת ונועדו להבטיח רציפות במתן הטבות לגופי תקשורת מקורבים, ובנוסף להקל על העברת חוק השידורים המעודכן שעתיד להתפרסם במושב הבא. מבחינת קרעי, היתרון שטמון בחקיקה באמצעות הצעות חוק פרטיות שמגישים חברי כנסת, הוא בכך שאלו אינן צריכות לעבור את הייעוץ המשפטי של משרד התקשרות ומשרד המשפטים.
- **מינויים בעלי זיקה פוליטית לגופים המפקחים על חברות השידורים** – מינוי בעלי תפקידים נאמנים לממשלה כחלק מהליכי הפוליטיזציה המואצים ביחס לגופים שתפקידם לפקח ולבקר.
- **העברת הוראות שעה בחסות המלחמה כתחליף למסלול החקיקה הממשלתי** – תזכיר ממשלתי רחב אמור היה להתפרסם גם בתחום שידורי הרדיו. בעוד שהתזכיר המקיף טרם פורסם, במהלך מלחמת חרבות ברזל פורסם תזכיר חוק ממשלתי מצומצם יותר בנושא.[6] במסגרת תזכיר החוק, הוצע כי בעל זיכיון לשידורי רדיו אזורי המעוניין בכך יוכל להרחיב את שידוריו אל מחוץ לאזור הזיכיון, ללא עריכת מכרז או כל הליך אחר שמטרתו להבטיח חלוקה שוויונית של

[4] עמית שכטר ועדי שי, תזכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023 – נייר עמדה מטעם מכון זולת, **מכון זולת** (21.8.2023).
[5] דוד זולדן, שר התקשורת שלמה קרעי: "סגירת התאגיד לא ירדה מהפרק", **ICE** (17.6.2024); דוד ורטהיים, קרעי: "חוק השידורים יגיע לכנסת בתחילת המושב הקרוב; לא תהיה רשות שנייה, והציבור יצביע בשלט", **וואלה** (24.9.2024).
[6] תזכיר חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (הוראת שעה – חרבות ברזל) (הרחבת שידור רדיו אזורי מחוץ לאזור הזיכיון הקיים), התשפ"ד–2023, **אתר החקיקה הממשלתי** (30.11.2023).

התדרים הארציים, שהינם משאב ציבורי מוגבל. ההצדקה שניתנה לכך היא מתן מענה למצב שבו הציבור יידרש לשהות במקלטים לפרקי זמן ארוכים – הצדקה שלא ניתן היה למצוא לה ביסוס.[7] גם תזכיר זה נתקל בהתנגדות מצד הגורמים המקצועיים במשרדי הממשלה, ועקב כך נעשה ניסיון להעביר גם אותו באמצעות הצעת חוק פרטית של ח"כ אלי דלל מהליכוד, הפעם מן הטעם של הצורך בגיוון בשידורי הרדיו.[8]

מהלכי הממשלה להשתלטות על התקשורת

מכון זולת עקב מקרוב אחר התקדמות הצעות החקיקה, המינויים וההחלטות המנהליות בתחום התקשורת שנעשו מאז תחילת עבודתה של הכנסת ה-25. העובדה כי צעדים אלו נעשים באופן נפרד או מנותק לכאורה היא מקרה מובהק של פעולה ב"שיטת הסלמי", ששמה משמש בהשאלה לכל טקטיקה שמטרתה השתלטות עוינת בשלבים, כשכל שלב מבוצע באופן המקשה על ראיית התמונה הכוללת והתוצאה הסופית. תוך שימוש בטקטיקה זו, פורס קרעי את עיקרי התוכנית המקיפה להשתלטות הממשלה על התקשורת בישראל כפי שפורסמה לראשונה במסגרת תזכיר חוק השידורים, למהלכים עצמאיים. כל זאת בזמן שתוכנית החקיקה הממשלתית המלאה ממתינה גם היא לבוא יומה.

מסמך זה מתמקד בתחומים המרכזיים שבהם הממשלה פעלה ועודנה פועלת לטובת הכשרת הקרקע להעברת חוק השידורים המתוקן, כאשר ביחס לכל תחום יפורטו ההצעה כפי שהובאה בחוק השידורים, והאופן בו קודמה בשלבים, לכאורה במנותק מההצעה המקורית. כאשר מסתכלים על ההצעה המקורית ועל המהלכים שנעשו לאחריה, ברור כי מהלכים אלו נעשו לטובת קידום אותה המטרה כפי שבאה לידי ביטוי בתזכיר חוק השידורים, כאשר חיבור של כלל המהלכים יחדיו מצביע ללא ספק על המטרה הגדולה – השתלטות ממשלתית עוינת על התקשורת הישראלית:

1. פגיעה בתאגיד השידור הציבורי

השידור הציבורי הוא הבסיס לקיומה של תקשורת חופשית וביקורתית, כזו שאינה תלויה בגורמים כלכליים ואינה מונעת מאינטרסים של בעלי הון שרווחיהם תלויים בהחלטות שלטוניות. הניסיונות לפגוע בעצמאות התאגיד, המשמש כמקור חשוב לאיזון מול כלי תקשורת פרטיים ויכול לספק לציבור עיתונות עצמאית ומאוזנת, נועד לדחוק אותו לשוליים ולייצר מצב בו תלות התאגיד בממשלה מונעת ביקורת אפקטיבית עליה.

<u>ההצעה בתזכיר חוק השידורים</u>

[7] עמית שכטר ועדי שי, <u>חוק הרחבת שידורי הרדיו האזורי של קרעי – לא חוקתי ופוגע בדמוקרטיה</u>, **מכון זולת** (14.12.2023).
[8] טל הלל, <u>הצעת חוק הרחבת שידורי הרדיו האזורי: הטבות למקורבים על חשבון משאב ציבורי מוגבל</u>, **מכון זולת** (3.7.2024).

חוק השידורים כלל הטלת חובה על התאגיד לספק את תכניו חינם לכל דורש, באופן שיביא לפגיעה משמעותית בהכנסותיו ובהכנסות היוצרים ממכירת תכניו. בתגובת מכון זולת לחוק, נטען כי מדובר בניסיון להחלשת התאגיד – שלב נוסף בדרך לסגירת השידור הציבורי.[9]

המהלכים שהוציאה לפועל הממשלה

(א) הצעות חוק פרטיות

במהלך הכנסת הנוכחית הוגשו מספר הצעת חוק מרכזיות שעניינן פגיעה בתאגיד:

- הצעת חוק פרטית של חברת הכנסת טלי גוטליב מהליכוד להפרטת תאגיד השידור הציבורי הונחה מיד עם פתיחת הכנסת ה-25 בדצמבר 2022 ולא קודמה.[10]
- הצעת חוק פרטית נוספת שנועדה לפגוע בעצמאות התאגיד הוגשה ביולי 2023 על ידי חבר הכנסת אריאל קלנר מהליכוד, וביקשה להוסיף גורם פיקוח נוסף על התאגיד בדמותה של ועדת הכלכלה של הכנסת.[11] במרץ 2024 ההצעה עברה בקריאה טרומית ומאז נמצאת בהכנה לקריאה ראשונה. הצעה זו נועדה להביא להשפעה פוליטית על התאגיד ולפגוע בעצמאותו. נייר עמדה של זולת בתגובה להצעת החוק הראה כי לא קיים מנגנון דומה של פיקוח פוליטי שוטף על פעילותם של תאגידים ציבוריים אחרים הפועלים בתחומים בהם עוסקת ועדת הכלכלה.[12]
- הצעת חוק פרטית נוספת של קלנר, שנועדה להיטיב עם ערוץ 14 כפי שיתואר בהמשך המסמך, עסקה בין היתר בשינוי אופי המימון של מערך עידן פלוס, כך שתקציב התאגיד ישמש כמעין "קופה קטנה" למימונו.[13] הצעה זו הועלתה במספר גרסאות, ולבסוף החוק התקבל לאחר שעבר בקריאה שלישית באוגוסט 2024.[14] עד ששונתה החקיקה, התאגיד נשא בעיקר התשלום לרשות השנייה לטובת מימון המערך, כאשר מלבדו מימנו את המערך ערוץ הכנסת ביחס לשידוריו, וכן ערוצים 12 ו-13 שהפיצו את שידוריהם על גבי המערך (בסבסוד חלקי של משרד האוצר). כל ערוץ נוסף שהיה מעוניין לעלות למערך, נדרש לשלם. החוק שעבר משנה את אופי מימונו של המערך, כך שכלל הערוצים המסחריים פטורים מתשלום רטרואקטיבית החל מיום 7.10.23, והתאגיד הוא שיישא בתשלום במקומם ביחס לסכומים ששולמו על ידם, או שהיו אמורים להיות משולמים על ידם.[15]
- בהצעת החוק הנ"ל של קלנר נכלל סעיף נוסף שנועד לחייב את התאגיד להעמיד את חומרי הארכיון שלו לשימוש גורמים מסחריים במחירי עלות תפעול שוטף בלבד, דבר שהיה פוגע

[9] עמית שכטר ועדי שי, תכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023 – נייר עמדה מטעם מכון זולת, **מכון זולת**, סע' 45-42 (21.8.2023).
[10] הצעת חוק הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי, התשפ"ג-2022, **אתר הכנסת**.
[11] הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון - דיווח שנתי לוועדת הכלכלה של הכנסת), התשפ"ג-2023, **אתר הכנסת**.
[12] רונן ריינגולד ואורי בסט, חוק התאגיד: פגיעה בשידור הציבורי במסווה של שקיפות, **מכון זולת** (20.3.2024).
[13] רונן ריינגולד ואורי בסט, חיזוק ערוץ 14: העדפת אינטרסים של בעלי הון על חשבון הציבור, **מכון זולת** (17.3.2024).
[14] חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 7 - הוראת שעה), התשפ"ד–2024, **אתר הכנסת**.
[15] בחוק נקבע כי ככל שפעילותו של המרבב הראשון לא תופסק עד ליום 31.1.25, יישא התאגיד בעלויות הפצת השידורים, מסכום שאוצר המדינה יעביר לו לשם כך.

בהכנסותיו של התאגיד באופן משמעותי. סעיף זה נגרע לבסוף מתיקון החקיקה שעבר בפועל, בשל התנגדות גורמי הייעוץ המשפטי.

- הצעת חוק פרטית נוספת שנעשה ניסיון לקדם הייתה של חבר הכנסת אביחי בוארון מהליכוד.[16] ההצעה, שלא קודמה, ביקשה לבטל את התקציב הקבוע בחוק לתאגיד השידור הציבורי, ובמקום זאת לקבוע כי הממשלה תקבע את תקציבו של התאגיד מדי שנה, כך שתיווצר תלות של התאגיד בדרג הפוליטי על בסיס קבוע.[17] לטובת קידום הצעת חוק זו ביקשה הממשלה לכנס דיון חירום במטרה להעבירה במחטף לפני סיום מושב הקיץ של הכנסת. לבסוף הדיון לא התקיים, בעקבות מכתב נוקב ששלחה היועצת המשפטית של הכנסת לפיו לא תוכל להגן על החוק אם יקודם באופן זה. הצעת החוק צפויה לעלות במהלך המושב הקרוב של הכנסת.

בדברי ההסבר של הצעות החוק הפרטיות הללו הופיעה שוב ושוב הטענה כי מטרתן היא להגביר את התחרות בשוק התקשורת ולעודד "שוק חופשי". האבסורדיות של השימוש בטיעון זה מתחדדת לאור דיון "חירום" בוועדת הכלכלה שנקבע במהלך תקופת הפגרה של הכנסת, לבקשת חברי הכנסת מהקואליציה, שעניינו החלטתם של גופים מסחריים להימנע מלפרסם בערוץ 14. בנושא זה כמו בנושא התאגיד, מדובר בהתערבות גסה בשוק החופשי. פעולותיה הבוטות של הממשלה מבהירות כי מטרתה אינה קידום אג'נדה אמיתית של שוק חופשי ותחרות, אלא חיזוק כלי התקשורת המשרתים אותה והחלשת כלי תקשורת עצמאיים, אגב ריסוק מנגנוני ההגנה המונעים שליטה של אינטרסים פוליטיים וכלכליים בתקשורת.

(ב) שליטה במינויים בתאגיד

בחודש אפריל 2024 אישרה ועדת המינויים בשירות הציבורי את מינויו של השופט בדימוס משה דרורי כיו"ר ועדת האיתור של מועצת תאגיד השידור הציבורי, לאחר שקרעי פעל לקדם את מינויו לתפקיד. מדובר בתפקיד מפתח למינויים בשידור הציבורי שנתון לניצול לרעה בידי קרעי על אף שחוק השידור הציבורי הישראלי תשע"ד-2014 קובע מנגנון דו-שלבי שמטרתו להרחיק את הדרג הפוליטי מהאפשרות להשפיע על מינויים בתוך התאגיד. החוק קובע כי חברי המועצה ימונו בהתאם להמלצות של ועדת איתור, בה ישבו נציגי ציבור ובראשה שופט מחוזי או עליון בדימוס. השר קרעי בחר למנות לתפקיד את השופט היחיד העונה על הגדרה זו שהביע תמיכה פומבית במהפכה המשטרית. בנוסף, השופט דרורי התבטא לא אחת באופן המפגין את אי-אמונו בתקשורת הישראלית ואף כינה אותה בראיון כ"ערוצי התבהלה". על אלה יש להוסיף התבטאויות גזעניות ומיזוגיניות בפסקי דין שכתב. מכון זולת עתר לבג"ץ יחד עם התנועה לרגולציה הוגנת ואגודת יהודי אתיופיה, בבקשה לעצור את המינוי בטענה כי חוסר סבירותו זועק וכן כי לא מולאו החובות המינהליות שבהליך המינוי.[18] עם כניסתו לתפקיד,

[16] הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון - תקציב תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ד-2024.
[17] תקציב התאגיד נקבע בחוק תאגיד השידור הציבורי, התשע"ה-2015. באשר כך, כל שינוי בתקציב מחייב חקיקה.
[18] עתירה לבג"ץ: יש לעצור את מינויו של השופט בדימוס משה דרורי לראשות ועדת האיתור של התאגיד, **מכון זולת** (18.6.2024)

ביקש דרורי למנות לוועדת האיתור את פעיל הימין חנן עמיאור, כותב הנאומים של מירי רגב, וזאת לאחר שמועמדותו של אלעד מלכא, חבר ליכוד ומי שהיה אחראי על גיבוש חוק השידורים במשרד התקשורת, נפסלה.[19] במכתב עליו חתומים שניים מהמשנים ליועמש"ית לממשלה, נטען כי דרורי זייף ניקוד של מלכא, או לכל הפחות התרשל באופן חמור כשהעניק לו ניקוד על ניסיון שכלל לא היה לו.[20] בשל זיקתו הפוליטית של עמיאור, דורשים בייעוץ המשפטי לממשלה לפסול גם מינוי זה.[21] במסגרת העתירה שהוגשה, ניתנה החלטה על ידי כב' השופט עמית בחודש ספטמבר, לפיה יוקפאו המשך הליכי המינוי על ידי דרורי.

2. סידור הטבות לערוץ 14

אחד היעדים העיקריים של ניסיון ההפיכה המשטרית של ממשלת נתניהו הוא שינוי פניה של התקשורת הישראלית מתוך הבנה כי מי ששולט באמצעי התקשורת ובמידע המוצג לציבור, שולט בדעת הקהל. לכן הממשלה פועלת במגוון אמצעים לחיזוק ערוץ 14, שופר התעמולה המרכזי מטעם השלטון.

ההצעה בתזכיר חוק השידורים

חוק השידורים הציע להעניק לשר התקשורת סמכויות נרחבות להתערבות בתהליכי הרישום של ספקי החדשות. בין היתר, הוצע כי לשר תהיה אפשרות להסיר מגבלות הנוגעות להיקפי ההחזקה המותרים בכלי התקשורת. כמו כן, החוק הציע להקים גוף רגולטורי חדש במקום הרגולטורים הקיימים, שינוהל על ידי מועצה הכפופה לשר התקשורת ולממשלה. כפי שמפורט בהמשך מסמך זה, למועצה זו גם תהיה הסמכות להעניק אישור לספק חדשות להחזיק בעיתון או באתר אינטרנט חדשותי.

המהלכים שהוציאה לפועל הממשלה

(א) פלסטרים של חקיקה להארכת ההטבות לערוץ 14

- ביולי 2024 אישרה הכנסת חקיקה המאריכה משמעותית את פרק הזמן שבו מקבל ערוץ 14 הקלות חריגות המיטיבות עימו. במקור נחקקו הקלות אלה ב-2018 במסגרת תיקון 44 לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990 (להלן "חוק הרשות השנייה"), אשר נתפר גם הוא למידותיו של ערוץ 14 ואיפשר לו לשנות את פניו ולהפוך לערוץ המשדר כ"בעל רישיון זעיר" ללא מגבלה על תוכן השידורים.[22] תיקון זה בחוק העניק הקלות לבעלי רישיונות זעירים ופטר אותם מדרישות מקדמיות שנקבעו לקבלת רישיון לשידורי טלוויזיה, כמו האיסור על מתן רישיון לשידור טלוויזיה לערוץ שנמצא בבעלותו של בעל שליטה יחיד. בבסיס האיסור הזה עומדת ההנחה כי מספר בעלים גדול יותר יביא למגוון רחב של דעות, וימנע מצב בו בעלי הערוץ נוחים להשפעה פוליטית ויכולים

[19] יסמין גואטה, אלעד מלכא התפטר מתפקיד המשנה למנכ"ל משרד התקשורת, TheMarker (11.4.2024).
[20] שבי גטניו, המועמד הפוליטי והניקוד על הניסיון שלא היה, **העין השביעית** (5.10.2024).
[21] יסמין גואטה ויפעת ראובן, היועמ"שית: יש לפסול את מועמדות חנן עמיאור לוועדת האיתור לתאגיד, TheMarker (29.9.2024).
[22] חוק הרשות השניה לטלויזיה ורדיו, תש"ן-1990. עד העברת תיקון 44 לחוק ב-2018, ערוץ 14 שידר כ"בעל רישיון ייעודי זעיר", ובהתאם נדרש לשדר תכני מורשת בלבד, ללא אפשרות לשידור חדשות ואקטואליה.

לעשות בערוץ כרצונם. ערוץ 14 אינו עומד במגבלה זו, שכן בעליו, יצחק מירלשוילי, הינו בעלים יחיד, אך בזכות ההקלות מ-2018 קיבל רישיון. אלא שהקלות אלו נחקקו בחקיקה שהגבילה את תחולתן לתקופת מעבר של חמש שנים, ואלו הסתיימו בפברואר 2023. מאז נכנס לתפקידו כשר התקשורת, השר קרעי פעל פעמיים להארכת תקופת המעבר של ההקלות – ראשית, בפברואר 2023 הוארכו ההקלות בשנה וחצי נוספות,[23] ולבסוף ביולי 2024 הוארכה תקופת המעבר המקורית בשלוש שנים, באופן שמותיר את ההקלות בתוקף עד שנת 2026.[24] כל זאת בזמן שתזכיר חוק השידורים, הכולל סמכויות המאפשרות "לפתור את הבעיה" עבור הערוץ, ממתין כאמור לבוא יומו.[25] כך, הארכת ההטבות הרגולטוריות משמשת כמעין "פלסטר" זמני עד השלמת חקיקת הקבע.

- תיקון החוק להארכת ההקלות הקיימות אף כלל מתן הקלות נוספות לערוץ 14, כפי שפורט במסמך שמכון זולת פרסם בנושא.[26]

- תיקון החוק הנזכר לעיל לשינוי אופי המימון של מערך עידן פלוס (כך שיהיה על חשבון התאגיד), שכאמור נעשו מספר ניסיונות להעבירו עד שהתקבל באוגוסט 2024,[27] נועד לא רק להביא לפגיעה כלכלית בתאגיד, אלא בעיקר כדי לסייע לערוץ 14 להתחמק מתשלום חובותיו שנצברו בתקופה בה הפיץ את שידוריו על גבי מערך עידן פלוס ללא תשלום. בפברואר 2024 הגישה הרשות השנייה לבית המשפט המחוזי מרכז תביעה בסכום של 6.5 מיליון שקל נגד הערוץ, בגין החובות שצבר בשנים 2018–2021, לאחר שסירב לשלם את דמי ההפצה בהם הוא מחויב על פי חוק, וזאת לאחר שבתחילת 2022 הודיעה הרשות לערוץ כי הוא יפסיק להיות משודר באמצעות המערך, בעקבות החוב שצבר.[28] הצעת החוק המקורית ביקשה לתת לערוץ חסינות מלאה מפני הסנקציה המשמעותית ביותר של הרשות, והיא הפסקת הפצת השידורים בשל החובות שצבר. סעיף זה הוסר בהמשך מאותה הצעת החוק. עם זאת, החוק שאושר מחק לערוץ 14 את החוב שצבר מתחילת מלחמת "חרבות ברזל",[29] וקבע כי כלל הערוצים המסחריים יהיו פטורים רטרואקטיבית מתשלום דמי ההפצה מתחילת המלחמה – כך יצא כי גם הערוצים המסחריים הנוספים זכו מההפקר, והמטרה שהיתה להעניק הטבה כלכלית לערוץ 14 הושגה בהצלחה.[30]

(ב) התערבות לא עניינית של הממשלה בשיקולי חברות מסחריות לטובת ערוץ 14

---

[23] חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 48), התשפ"ג-2023, **אתר הכנסת**.
[24] חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 49), התשפ"ד-2024, **אתר הכנסת**.
[25] במהלך דיוני ועדת הכלכלה ביולי 2024, קרעי הבהיר שההארכה היא זמנית בלבד, וכי הוא לא זנח את כוונתו לפטור את "הערוצים הזעירים" מחובות אלו לצמיתות במסגרת חקיקה רחבה יותר.
[26] טל הלל, הממשלה מבססת את ערוץ 14 כזרוע תעמולה באמצעות הטבות רגולטוריות, **מכון זולת** (7.8.2024).
[27] חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 7 - הוראת שעה), התשפ"ד–2024, **אתר הכנסת**.
[28] יסמין גואטה, אחרי שהתנער מתשלום חוב: ערוץ 14 תובע את המדינה ב-5 מיליון שקל, TheMarker (25.8.2024).
[29] עם פרוץ המלחמה הורה השר קרעי להעלות למערך עידן פלוס את ערוץ 14, אך ההנחיה לא הייתה חוקית עמיר קורץ, בעיצומה של המלחמה: קרעי מעניק עוד הטבות לערוץ 14, כלכליסט (15.10.2024). החזר התשלום על שידורים אלה בוטל בחוק שאושר.
[30] רונן ריינגולד ואורי בסט, חיזוק ערוץ 14: העדפת אינטרסים של בעלי הון על חשבון הציבור, **מכון זולת** (17.3.2024).

ביום 11.9.24, במהלך פגרת הקיץ, קיימה ועדת הכלכלה דיון חריג בנושא החלטתם של מספר גופים מסחריים להימנע מפרסום בערוץ 14, בעקבות אמירות מסיתות ואלימות שמופיעות בו. הדיון התקיים ביממה בה נהרגו ארבעה חיילים ובמקביל לירי מתמשך לאזור הצפון ולהפגנות ברחבי הארץ לשחרור החטופים, בעקבות פרסום התיעוד מהמנהרה ברפיח בה הוחזקו ששה חטופים שנרצחו בידי חמאס.

הדיון התקיים בעקבות הסתייגות של חברות מסחריות, ביניהן בנק לאומי, מלפרסם בערוץ 14.[31] יו"ר הוועדה, חבר הכנסת דוד ביטן, טען כי נעשה תיאום בין חברות בנושא פרסום בערוץ 14, וכי הדבר עולה לכדי תיאום מחירים אסור. עמדת רשות התחרות בנושא הייתה כי ההחלטה שלא לפרסם הינה במישור הערכי, ולכן אינה נכללת תחת ההגדרה של תיאום מחירים.[32] עצם העובדה שכונס דיון חריג שנועד לבוא חשבון עם טענות ערוץ 14, בעיצומם של ימי מלחמה קשים בהם מצויה המדינה, מעידה יותר מכל על סדרי העדיפויות של הממשלה הנוכחית, להיטיב עם הערוץ הפועל בשירותה.

3. פוליטיזציה של גופי הפיקוח

ניסיונות הפוליטיזציה של מנגנוני הפיקוח על התקשורת מהווים איום מהותי על תפקוד התקשורת החופשית. גופי הפיקוח נועדו לפעול בצורה עצמאית ולשמור על איזון והגינות בשוק התקשורת, והכפפתם לדרג הפוליטי עלולה להפכם לכלי בידי השלטון. מצב כזה משבש את התפקיד המהותי של הגופים והמנגנונים המפקחים, שנועדו להבטיח את חופש הביטוי והשוויון בתנאי השוק התקשורתי.

<u>ההצעה בתזכיר חוק השידורים</u>

בתזכיר השידורים הוצע לבטל את המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין,[33] וכן את הרשות השנייה לטלויזיה ולרדיו,[34] ובמקומן להקים רשות אחת שתיקרא 'הרשות לתקשורת משודרת', הכפופה לשר התקשורת ולממשלה. מועצתה של הרשות החדשה תורכב לפי ההצעה מ-9 חברים בלבד, בהם יו"ר המועצה שמינויו יהיה פטור ממכרז, 3 נציגי ממשלה (מטעם משרד התקשורת, משרד האוצר, ומשרד הכלכלה), 2 נציגי ציבור שימונו ישירות על ידי שר התקשורת, ו-3 נציגי ציבור נוספים שימונו בהמלצת ועדת איתור בשליטת שר התקשורת. היינו, 7 מתוך 9 מחברי המועצה החדשה, לרבות היו"ר, יהיו מינוי

---

[31] מצגת שנשלחה כחומר רקע לדיון בוועדה מטעם ערוץ 14.

[32] נתי טוקר, "דיברת עם האוליגרך הבוקר?" — ביטן בחר לקיים דיון על הפרסום בערוץ 14, והותקף TheMarker (11.9.2024).

[33] המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין היא מועצה ציבורית שתפקידה לפקח על השידורים הרב-ערוציים על גבי הכבלים והלוויין, וכן על הערוצים הייעודיים, ערוץ הקניות וערוץ הכנסת, ולייצג את האינטרסים הציבוריים, ביניהם השבחת השידורים, הרחבת הגיוון והפלורליזם בתכנים והגברת התחרות בתחום הטלויזיה הרב-ערוצית בכבלים ובלוויין.

[34] הרשות השנייה לטלויזיה ולרדיו היא תאגיד סטטוטורי האחראי לרגולציה על שידורי הטלויזיה והרדיו המסחריים בישראל, ועל הפיקוח עליהם. הרשות החלה לפעול בשנת 1991, והחל משנת 2008 אחראית גם על מערך עידן +. בראש הרשות עומדת מועצה ציבורית, שתפקידה לקבוע את מדיניות הרשות ולמנות את מנכ"ל הרשות, לפקח באופן שוטף על שידוריהם של בעלי זיכיונות השידור, לקבוע, באישור השר, את האזורים לזיכיון לשידורי רדיו וכן לקבוע כללים לאתיקה בשידורי טלויזיה ורדיו ובפרסומות.

של שר התקשורת. מהלך זה, ששר התקשורת הצהיר כי הוא מעוניין להמשיך ולקדם במושב הבא של הכנסת,[35] ימנע ביקורת עצמאית של אנשי מקצוע, ויכפיף את מערך הפיקוח לגורמים פוליטיים.

בנוסף, הוצע בתזכיר כי למועצה החדשה תהיה הסמכות לדרוש מהגופים המשדרים מידע אודות נתוני הצפייה בערוצים השונים בזמן אמת, וכן לאסוף ולעבד מידע בכל דרך שתיקבע על ידה, ולפרסמו. זאת להבדיל מהמצב הנוכחי, בו מפורסמים נתוני הרייטינג על ידי ועדת המדרוג שחבריה הם גופי השידור מחד, והמפרסמים ומשרדי הפרסום מאידך, באופן שנועד להבטיח מדידה ופרסום נתונים שאינם תלויים בשיקולים פוליטיים ואינם נתונים להתערבות ממשלתית.

<u>המהלכים שהוציאה לפועל הממשלה</u>

(א) הצעות חוק פרטיות

במהלך תקופת פעילות הכנסת הנוכחית נעשה ניסיון להחליש את הגופים המפקחים ולהכפיפם לדרג הפוליטי באמצעות הצעות חוק פרטיות ממוקדות לנושא זה, בזמן שהחקיקה הכוללת באמצעות חוק השידורים נמצאת כאמור בהמתנה לניסוח מחדש.

- ביולי 2023 הונחה הצעת חוק פרטית על ידי חבר הכנסת משה סעדה מהליכוד, שהציעה להפקיע מהרשות השנייה את סמכותה לבטל, להגביל או לצמצם זיכיון או רישיון לשידורים, כך שהדבר יתאפשר באישור ועדת הכלכלה בלבד.[36] הצעת החוק טרם קודמה.
- בהצעת חוק פרטית שהוגשה ביולי 2024 על ידי חבר הכנסת שלום דנינו מהליכוד ומונחת כעת אף היא על שולחן הכנסת וטרם קודמה,[37] מוצע כי שר התקשורת, ולא ועדת המדרוג, הוא שיקבע את המערכת למדידת נתוני הצפייה. זאת, תוך הטלת חובה על הגופים המשדרים לפרסם את נתוני הצפייה בשעות השיא באופן שייקבע על ידי השר ובאישור ועדת הכלכלה. כן מוצע כי המשדרים ימסרו לגופים המפקחים אחת לחודש דוח פירוט של נתוני הצפייה, הכולל בין היתר פילוח אוכלוסייה לפי גיל, מגזר, מין, ומקום מגורים.

(ב) מינוי מקורבים לרשות השנייה

השר קרעי פועל לפוליטיזציה של הגופים המפקחים גם באמצעות מינויים לרשות השנייה. במהלך השנה האחרונה ניסה קרעי למנות למועצת הרשות השנייה חברים המזוהים עם המהפכה המשטרית. אלו המהלכים המרכזיים שלו בתחום זה:

- לאחר שמספר מועמדים שהציע נפסלו, הצליח קרעי למנות כחבר מועצה את עו"ד זיו מאור, חבר ליכוד וחוקר לשעבר בפורום קהלת התומך בביטול הגופים הרגולטוריים בענף התקשורת, שהגיש

[35] דוד ורטהיים, קרעי: "חוק השידורים יגיע לכנסת בתחילת המושב הקרוב; לא תהיה רשות שנייה, והציבור יצביע בשלט", **וואלה** (24.9.2024).
[36] הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון - ביטול זיכיון לשידורים או רישיון לשידורים, פקיעתו או התלייתו), התשפ"ג-2023, **אתר הכנסת**.
[37] הצעת חוק חובת הצגה של נתוני צפייה לצופה, התשפ"ד-2024.

בעבר תוכנית רדיו עם יאיר נתניהו. המינוי נעשה למרות שמאור עובד בתחנת רדיו שעליה מפקחת הרשות השנייה, ועל אף שהצהיר על זיקה אישית לראש הממשלה נתניהו.[38]

- למועצת הרשות השנייה מונה גם עו"ד תמיר דורטל, בעל פודקסט באתר הימין "מידה" המראיין את אנשי הימין הקיצוני, שאף שידר תוכנית שהאשימה את בית המשפט העליון בכך ש"רצח את הדמוקרטיה".[39]
- ביום 4.8.24 העביר השר קרעי בממשלה את אישור מינויה של ד"ר אודליה מינס ליו"ר זמנית של מועצת הרשות השנייה, וזאת למרות חוות הדעת של עו"ד ברוריה מנדלסון, היועצת המשפטית של משרד התקשורת, שקבעה כי מינס אינה עומדת בתנאי הכשירות לתפקיד משום שאין לה את הניסיון הניהולי הנדרש.[40] בעקבות המינוי הוציאה היועצת המשפטית לממשלה מכתב לשר קרעי, בו נכתב כי ד"ר מינס אינה עומדת בתנאי הכשירות לתפקיד, ולכן הוראת השר קרעי "אינה חוקית ופוגעת בציבור".[41] בעקבות עתירה שהוגשה לבג"ץ נגד המינוי, הוקפאו סמכויותיה של ד"ר מינס כמ"מ יו"ר הרשות לשנייה עד למועד הדיון בעתירה.[42]

לסיכום, מסמך זה מפרט כיצד השר קרעי המשיך לקדם את המהפכה המשטרית בתחום התקשורת, בהתאם ליעדים שהציג בתזכיר חוק השידורים ביולי 2023. אף שתזכיר החוק המקורי נבלם על ידי הדרגים המקצועיים והוחזר לניסוח מחדש, קרעי פעל להמשיך לקדם את עיקריו בשתי שיטות פעולה מרכזיות: חקיקה זמנית ומינויים פוליטיים. באופן זה קרעי משתלט באופן הדרגתי על שוק התקשורת וכן מכין את הקרקע להעברת חוק השידורים המלא.

בשל העיכוב בהעברתו של חוק השידורים המקיף, קרעי פעל להעביר הצעות חוק פרטיות המשמשות כ"פלסטרים" זמניים, עד שתושלם העבודה עליו. בין ההטבות הרגולטוריות שהוענקו ניתן למצוא פטורים ממגבלות שונות ותמיכה כלכלית, שנועדו לסייע לערוצים הזעירים, ובעיקר ערוץ 14, להתגבר על המגבלות הרגולטוריות הקיימות ועל חובות כספיים.

במקביל, קרעי ביצע מינויים פוליטיים לגופי הפיקוח על התקשורת, תוך פוליטיזציה של תפקידים חיוניים במערכת. מינוי אנשים המזוהים עם המהפכה המשטרית והמהלכים שנעשו להכפיף את גופי הפיקוח לשיקולים פוליטיים, הם צעדים שמחלישים את עצמאותם של גופי הפיקוח ומגבירים את השליטה הפוליטית בתקשורת.

---

[38] יסמין גואטה, ועדת המינויים אישרה את המועמדים של קרעי למועצת הרשות השנייה, The Marker (15.5.2024). בנוסף דווח כי קרעי מתכוון למנות את זיו מאור למנכ"ל משרד התקשורת: עמיר קורץ ועדיאל איתן מוסטקי, קרעי מתכנן למנות למנכ"ל משרד התקשורת את זיו מאור - למרות חוסר ניסיונו הניהולי, כלכליסט (25.9.2024).

[39] [39] יסמין גואטה, ועדת המינויים אישרה את המועמדים של קרעי למועצת הרשות השנייה, The Marker (15.5.2024).

[40] יסמין גואטה, מצפצפים על הכללים: הממשלה אישרה מינוי יו"ר זמנית לרשות השנייה – שאינה עומדת בתנאי הסף, The Marker (4.8.2024).

[41] נטעאל בנדל, היועמ"שית נגד קרעי: מינוי אודליה מינס ליו"ר הרשות השנייה - אינו חוקי, ישראל היום (8.8.2024).

[42] עדיאל איתן מוסטקי, בג"ץ הקפיא את סמכויות ד"ר אודליה מינס כמ"מ יו"ר הרשות השנייה, כלכליסט (4.9.2024).

הצעדים הללו מצביעים על הכוונה הברורה של קרעי להמשיך ולקדם את רפורמת התקשורת הרחבה במושב הקרוב של הכנסת, תוך יצירת תנאים מוקדמים שיאפשרו לו לבצע זאת, יחד עם פגיעה משמעותית בעצמאות התקשורת ובאיזון התחרותי בשוק.

כתיבה: עו"ד טל הלל.