סגירת השידור הציבורי בישראל: "מה שווה התאגיד אם אנחנו לא שולטים בו?"

תגובת זולת להצעת החוק להפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי

מסמך זה מתייחס להצעת חוק הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי, התשפ"ג - 2022 (פ/176/25).[1] ההצעה הוגשה במקור על ידי חברת הכנסת טלי גוטליב מהליכוד בתחילת כהונתה של הכנסת ה-25 והיא מקודמת עתה על ידי שר התקשורת שלמה קרעי.[2]

עם הקמת ממשלת נתניהו הנוכחית ומינויו של קרעי לשר התקשורת, הוא יצא בהצהרות שונות על כך ש"הציבור לא צריך לממן ערוץ מסוים", ולכן "לא צריך להיות שידור ציבורי".[3] בנוסף לכך הוא השמיע טענות שונות ביחס לתאגיד השידור הציבורי (להלן, "התאגיד") ואמר שיש לסגור אותו.[4] הצהרת הכוונות של הממשלה ה-37 בנושא השידור הציבורי באה ליד ביטוי לא רק בהתבטאויות של השר, אלא גם ובתזכיר חוק השידורים התקשורת (שידורים) שפרסם משרד התקשורת ביולי 2023, ומאז מקודם בפרוסות דקות באמצעות הצעות חוק פרטיות.[5] לאור חשיבותו של השידור הציבורי במדינות דמוקרטיות וקיומו ארוך השנים בישראל, מכון זולת פרסם באוגוסט 2023 מסמך רחב היקף שהתמקד בשידור הציבורי בישראל, ניתח את תפישתו הכוללת של משרד התקשורת ביחס לתפקידו, והזהיר מפני העתיד לבוא.[6]

הצעת החוק הנוכחית, בדומה להצעות חקיקה נוספות בתחום התקשורת המוגשות על ידי חברי הכנסת מטעם מפלגת הליכוד, מממשת את תוכניתו של השר קרעי למהפכה בתחום התקשורת, ומבקשת לחסל את השידור הציבורי בישראל ולסיים את פעילות התאגיד. למרות שמה של הצעת החוק והלשון שבה היא נוקטת, אין מדובר במהלך של הפרטה אלא בסגירת התאגיד. מעצם טבעו וייעודו, לא ניתן להפריט שידור ציבורי, ויש בעצם העברתו לידי גורמים פרטיים כדי להביא להפסקת אופיו הציבורי ולהופכו לשידור מסחרי לכל דבר ועניין, הכפוף למוטת כנפיו של רגולטור בעל זיקה פוליטית.

בנוסף, בניגוד להצהרות השר קרעי ולדברי ההסבר של הצעת החוק, גם אין מדובר כלל ועיקר במהלך שנועד "להגברת התחרות" בתחום השידורים או "לעודד שוק חופשי", אלא התכלית האמיתית העומדת בבסיס ההצעה היא חיזוק אמצעי הפיקוח של הדרג הפוליטי על אמצעי המדיה בישראל. מאחר שהדרג הממשלתי-פוליטי אינו יכול כיום לשלוט על שידוריו ותכניו של התאגיד, מבקשת הצעת החוק לסיים את דרכו של השידור הציבורי בישראל, ולקרב את שידורי המפעיל החדש אל מוטת כנפיו ופיקוחו של

---

[1] הצעת חוק הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי, התשפ"ג-2022, **אתר הכנסת – מאגר החקיקה**.
[2] הצעות חוק דומות הוגשו בכנסת הקודמת (2021) על ידי שלמה קרעי (פ/149/24) ועל ידי ניר אורבך (פ/270/24).
[3] רפאלה גויכמן, קרעי הגיש הצעת חוק להפרטת התאגיד: "לא צריך להיות שידור ציבורי" **הארץ** (6.12.22).
[4] מערכת ICE, קרעי מכריז מלחמה נגד התאגיד: "אין גיוון, זה נכשל", ICE (9.1.23).
[5] תזכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023, **אתר החקיקה הממשלתי** (24.7.23).
[6] איה ידלין, ד"ר אורנית קליין שגריר, פגיעה בתאגיד השידור הציבורי: טענות שגויות ומוטיבציות מוטעות, **מכון זולת** (29.8.2023).

הדרג הפוליטי, בהתאם למוטו שטבעה ב-2016 שרת התרבות דאז מירי רגב: "מה שווה התאגיד אם אנחנו לא שולטים בו?".[7]

על פי פסיקת בג"ץ, שידור ציבורי המנותק מהשפעות פוליטיות וכלכליות חיוני להבטחת אקלים אמיתי של חופש ביטוי, ויש בו כדי לשמש כ"כלב שמירה" של הדמוקרטיה. לכן הצעת החוק תביא לפגיעה ממשית בחופש הביטוי, בחופש העיתונות, וביצירה המקורית הישראלית, וככזו היא מהווה הסדר בלתי חוקי, הפוגע בזכויות היסוד לחופש הביטוי וחופש העיתונות, בלי שתהיה לכך תכלית ראויה, ובאופן בלתי מידתי. הכל כמפורט להלן.

עיקרי ההסדרים אותם מבקשת הצעת החוק לקבוע

1. **הפסקת שידורי הטלוויזיה של התאגיד** – בהתאם להצעת החוק, בתוך שנה ושלושה חודשים מתחילתו של התיקון המוצע לחוק, תפרסם מועצת הרשות השנייה מכרז לבחירת מפעיל חדש שישדר את שידורי הטלוויזיה בערוצים שבהם משדר כיום התאגיד. המכרז יוכל להתייחס להפעלת כל הערוצים יחד (ערוץ 11, ערוץ החינוכית, והערוץ בשפה הערבית), ולחלופין יוכל גם להתייחס בנפרד לכל אחד מהערוצים.

   מפעיל הערוצים החדש יהיה כפוף להוראות חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 ("חוק הרשות השנייה"), והוראותיו של חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014 ("חוק השידור הציבורי") לא יחולו עוד על ערוצים אלה.

   נכסיו של תאגיד כאן יעמדו לרשותו של המפעיל החדש. ארכיון תאגיד השידור וכל זכויות הקניין הרוחני של תאגיד השידור, יעברו לבעלות המדינה, בלא תמורה, ויעמדו לרשותו של המפעיל החדש.

   בתום שנתיים מיום תחילתו של התיקון המוצע לחוק, תאגיד השידור כאן יחדל מכל פעילות הקשורה לשידורי טלוויזיה, וזאת בין אם המכרז שפרסמה הרשות השנייה צלח, ובין אם המכרז נכשל. בכל מקרה, החל מהמועד האמור, לא יתקיימו עוד שידורי טלוויזיה ציבוריים בישראל.

2. **הפסקת שידורי הרדיו של התאגיד** – על פי הצעת החוק, מועצת הרשות השנייה תערוך מכרז פומבי לבחירת מפעיל חדש שישדר את שידורי הרדיו של רשת ב' בכיסוי ארצי. יתר שידורי הרדיו של תאגיד כאן יסתיימו בתוך שנתיים מיום תחילתו של התיקון לחוק.

   שידורי רשת ב' יהיו כפופים לחוק הרשות השנייה, ויפוקחו על ידי מועצת הרשות השנייה, תחת הוראות חוק הרשות השנייה. מפעיל השידורים יהיה רשאי לעשות שימשו במותג "רשת ב'".

   אם לא ייבחר זוכה במכרז בתוך שישה חודשים מיום פרסום המכרז, יופסקו שידורי רשת ב'. המשמעות היא כי בכל מקרה, בין אם המכרז יצלח ובין אם ייכשל, יחדלו להתקיים גם שידורי הרדיו הציבוריים בישראל.

[7] אלירן מלכי, מירי רגב: "מה שווה התאגיד אם אנחנו לא שולטים בו?", **כלכליסט** (31.7.2016).

לסיכום, ככל שייושמו ההסדרים המוצעים בהצעת החוק, שידורי הטלוויזיה ורשת ב' של תאגיד כאן יופעלו בידי גורם חדש שייבחר במכרז, כשידורים מסחריים לכל דבר ועניין, וזאת תחת פיקוחה של מועצת הרשות השנייה, תחת הוראות חוק הרשות השנייה. פעילותו של תאגיד השידור הציבורי כאן תחוסל, ולא יתקיים עוד שידור ציבורי במדינת ישראל.

תכלית הצעת החוק – חיסול השידור הציבורי וחיזוק השליטה של הדרג הפוליטי באמצעי השידור

כותרתה של הצעת החוק, כמו גם לשון ההצעה, נוקטת במונח "הפרטה", באופן המבקש לדמות מצב דברים בו מדובר במהלך המיועד לייעל שירות הניתן לציבור. עוד נכתב בדברי ההסבר להצעת החוק, כי מטרת ההצעה היא "להגביר את התחרות בשוק התקשורת ולעודד שוק חופשי בתחום זה". אלו הם דברי סרק, ואין בהם כדי לגלות את התכלית האמיתית העומדת בבסיס הצעת החוק.

למרות הלשון שבה נוקטת הצעת החוק, אין מדובר במהלך של הפרטה כלל ועיקר, שכן לא ניתן להפריט שידור ציבורי. תהליך של הפרטה נועד להעביר להפעלתו של גורם פרטי שירות נתון אשר סופק קודם לכן על ידי הסקטור הציבורי/ממשלתי. זהו כמובן אינו המצב בענייננו, שכן אם יושלם המהלך המוצע בהצעת החוק, ומעצם ההחזקה בידי גורם פרטי, יחדל לחלוטין להתקיים השידור הציבורי, ויהפוך לשירות שונה לחלוטין, שהוא שידור מסחרי לכל דבר ועניין. זאת, תחת קליפה ריקה בדמות הערוצים והמותגים שהופעלו קודם לכן על ידי תאגיד כאן.

מעבר לכך, אין מדובר גם במהלך שנועד להרבות תחרות. אין כל מניעה כיום לשדר ערוץ טלוויזיה נוסף תחת הוראות חוק הרשות השנייה. אף אין צורך בקיומו של מכרז לצורך כך. כל המבקש להפעיל ערוץ חדש, יכול לעשות זאת תחת הוראות החוק הקיימות. ובכל הנוגע לשידורי הרדיו בישראל, הרי שמדובר כבר כיום בתחום רווי תחרות, ולא ברור כיצד הפעלת רשת ב' תחת הון פרטי תביא להגדלת התחרות. לכך מצטרפת העובדה שההצעה מבקשת דווקא להפסיק את שידורי הרדיו האחרים של תאגיד כאן, כגון רשת ג', 88, רקע ועוד, ומתברר כי לא רק שההצעה אינה מבקשת להרבות תחרות בתחום שידורי הרדיו, אלא שהיא מבקשת למעשה לצמצם באופן ממשי את התחרות והמגוון בתחום שידורי הרדיו.

עמדת מכון זולת היא כי התכלית האמיתית העומדת בבסיס הצעת החוק נועדה להביא לחיסול השידור הציבורי בישראל, באופן שיחזק את השליטה והפיקוח של השלטון והדרג הפוליטי באמצעי המדיה בישראל. מאחר שהדרג הממשלתי-פוליטי אינו יכול כיום לשלוט על שידוריו ותכניו של התאגיד הציבורי, מבקשת הצעת החוק לסיים את דרכו של השידור הציבורי בישראל, ולקרב את שידוריו של המפעיל החדש אל מוטת כנפיו ופיקוחו של הדרג הפוליטי. ככזו, מדובר בהצעת חוק שעתידה להביא לפגיעה אנושה בעקרונות היסוד של הדמוקרטיה בישראל ובזכויות היסוד לחופש הביטוי וחופש העיתונות.

פגיעה קשה בעצמאות שידורי הטלוויזיה והרדיו בישראל ובהפקה והיצירה המקומית הישראלית

לא ניתן להפריז בחשיבותו של השידור הציבורי בישראל ובמטרות והתכליות שלשמן הוא נועד,

המהוות בסיס לקיומה של חברה דמוקרטית. תפקידיו של התאגיד והשידור הציבורי נקבעו בעיקרם בגדרו של סעיף 7 לחוק השידור הציבורי,[8] שבו נקבע כלהלן:

"התוכן שיספק תאגיד השידור הישראלי יהיה עצמאי, יופנה לכלל אזרחי מדינת ישראל ותושביה, ישקף ויתעד את היותה של מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית, את ערכיה ואת מורשת ישראל, וייתן ביטוי הוגן, שוויוני ומאוזן למגוון ההשקפות והדעות הרווחות בציבור בישראל (ס' 7(ב))."

החוק מוסיף וקובע כי:

"תאגיד השידור הישראלי יספק תוכן חדשותי ותוכן בענייני היום, ובכלל זה בשפה הערבית ובנושא מורשת ישראל, והכול באופן מקצועי, הגון, אחראי, עצמאי, ביקורתי, נטול פניות ואמין, בשקיפות ותוך הפעלת שיקול דעת עיתונאי ונאמנות לאמת העובדתית ולחובת הדיווח לציבור". (ס' 7(ג)).

במילוי תפקידיו אלה מצווה התאגיד לפעול לקידום התרבות, היצירה האיכותית הישראלית המקורית והמוסיקה הישראלית. לצורך השגת מטרות אלה, ועל מנת לאפשר את יישומן, קבע חוק תאגיד השידור הציבורי מספר מנגנונים. כך, עיקר התקציב השנתי של התאגיד יהיה קבוע ומובטח מראש, ויועבר לתאגיד שלא כחלק מתקציב המדינה. כמו כן, סמכויותיו של שר התקשורת לעניין תקציב התאגיד מצומצמות ביותר, ומתמצות אך ורק בפיקוח שלאחר מעשה על פעילות התאגיד.

בנוסף, התאגיד מחויב להשקיע, לכל הפחות, סכום של 200 מיליון ₪ בערוץ המרכזי, בנוסף לעשרות מיליונים נוספים שיושקעו בתכני ילדים ובתכנים בשפה הערבית. כידוע, סכומים אלה שאותם מחויב התאגיד להשקיע, מהווים כיום את מקור ההשקעה העיקרי ביצירה הישראלית המקורית המיועדת לשידורי טלוויזיה, והם משמשים להפקת מאות תכנים בשנה, שתרומתם לתרבות הישראלית היא עצומה וחסרת תקדים. בעוד שההשקעה ביצירה ישראלית מקורית הולכת ופוחתת ביתר אמצעי המדיה בישראל, ביסס התאגיד את מעמדו כמקור המימון העיקרי ליצירה המקורית בישראל.

חיסולו של התאגיד והשידור הציבורי בישראל נועד לחתור תחת אותן תכליות מרכזיות שהשידור הציבורי נועד להשיג, ויש בו לקעקע את ההסדרים שנקבעו בחוק השידור הציבורי במטרה לקיים שידור ציבורי בישראל.

כמו כן, הכפפת השידורים תחת פיקוחה של הרשות השנייה תפגע קשות בעצמאות וחוסר התלות מהם נהנים כיום שידורי התאגיד, ותחשוף את המפעיל החדש להשפעה והתערבות של הדרג הפוליטי. מגמה זו תועצם ביתר שאת נוכח כוונתו של שר התקשורת לחזק עוד יותר את האופי הפוליטי של מועצת הרשות השנייה, ולבטל את הצורך בהקמת חברת חדשות ייעודית המקימה חוצץ בין שידורי החדשות לבין אינטרס הבעלים, ושומרת על העצמאות ואי התלות של שידורי החדשות.

[8] חוק השידור הציבורי הישראלי, תשע"ד-2014.

נוסף על כך, ביטולו של התקציב הייעודי הנפרד של שידורי התאגיד יאלץ את הגוף המשדר להסתמך אך ורק על מכירת פרסומות וחסויות, בשוק תחרותי ורווי גם כך. במצב דברים זה יהיו השידורים תלויים בהטבות רגולטוריות של הגוף המפקח והדרג הפוליטי, ובנוסף יצנחו הסכומים המושקעים בכל שנה ביצירה הישראלית, באופן שצפוי להביא לפגיעה אנושה בתעשיית ההפקה המקומית הישראלית, ובעשרות אלפי בתי האב המתפרנסים ממנה.

לסיכום הדברים, מכלול ההסדרים הקבועים בהצעת החוק צפוי לגרום לנזק אדיר לשידור העצמאי בישראל, כמו גם ליצירה המקורית הישראלית.

ההסדרים המוצעים בהצעת החוק פוגעים בזכויות יסוד חוקיות ועומדים בניגוד לחוק

אין צורך להכביר מילים על חשיבותה של תקשורת חופשית ועצמאית במדינה דמוקרטית, ככלי הכרחי לשמירה על חופש הביטוי וחופש העיתונות. ראוי להפנות לדברים שנאמרו לעניין זה בבג"ץ 2996/17 - **ארגון העיתונאים בישראל - הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה** (להלן: "**בג"ץ התאגיד**"), על ידי כב' השופט מלצר:

"...התקשורת מהווה גורם מאזן לכוחו של השלטון, ומבטיחה כי האחרון לא יפגע בעקרונות הדמוקרטיים. מלבד היכולת לפקח על הממשלה – התקשורת מבטיחה זרימה חופשית של מידע והשמעה תדירה של דעות שונות ומגוונות. היא מאפשרת לאזרחים רבים יותר להשתתף בתהליך הדמוקרטי תוך אספקת המידע הדרוש להם לשם כך [...] לבסוף, גופי התקשורת משמשים גם פלטפורמה לקיומו של חלק גדול ומרכזי של השיח הציבורי והפוליטי. גם בתקופתנו, שבה חלק משמעותי מהשיח האמור נערך ברשת האינטרנט – כוחה של "העיתונות המסורתית" ושל הרדיו והטלוויזיה והיותם במה לחלק נרחב של השיח הציבורי, הוא עדיין צורך קיים, ויש לכבדו. תקשורת חופשית היא, איפוא, הבמה שעליה מתקיים השיח הציבורי וככזאת היא גורם, אשר משמר, מקדם ומעצים אותו השיח."

הדברים נכונים ביתר שאת לשידור הציבורי, כאשר עיקר חשיבותו נעוצה ביכולתו לשדר שידורי חדשות ואקטואליה. כך נאמר לעניין זה בעניין בג"ץ התאגיד:

" ... שידור ציבורי, הכולל חדשות ואקטואליה, חייב להיות עצמאי ומשוחרר מהתערבויות ומאינטרסים פוליטיים וכלל זה משקף, בין השאר, זכות של הציבור [...] שידור ציבורי מבוסס ובלתי תלוי הוא כלי חשוב לקיומו של שוק תקשורת מגוון, תוסס וביקורתי, שאיננו נושא פנים לבעלי שררה, ממון או אינטרס. בהיותו כזה הוא שומר על הדמוקרטיה ועל ההשתתפות של אזרחי המדינה בעיצוב דמותה.

[...] נקל להבין כי התערבות שלטונית בגופי התקשורת, גם אם היא נעשית ברמה "המוסדית", מתוך מטרה "להתאים" את מבנהו של שוק התקשורת, כך שיתיישב עם אינטרסים של צד כזה או אחר במפה הפוליטית, מהווה למעשה, הכפפה אסורה של התקשורת, שאמורה להיות עצמאית – למאוויים של השלטון. **התנהלות שכזו פוגעת בחופש העיתונות במובנו הרחב**".

על הקשר בין תקשורת חופשית לשמירה על זכות היסוד לחופש הביטוי, עמד גם כב' השופט מזוז בעניין בג"ץ התאגיד:

"שידור ציבורי הוא חיוני להבטחת אקלים אמיתי של חופש ביטוי. בחוקות רבות מעוגנת הזכות של הציבור לקבל מידע, ולא רק הזכות לחלוק מידע - כחלק מהזכות לחופש ביטוי. שידור ציבורי בלתי תלוי משמש גם כ"כלב שמירה" של הדמוקרטיה לחשיפת שחיתות ברשויות השלטון, ועל כן חיונית עצמאותו. כדי להבטיח מילוי תפקידיו אלה נדרשת כאמור אי תלות מהשפעות פוליטיות וכלכליות".

עולה אפוא כי על פי פסיקתו של בג"ץ, השידור הציבורי הוא הכרחי לשמירה על חופש הביטוי וחופש העיתונות, ולשמירה על אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל. הצעת החוק מבקשת, כאמור, לחסל את השידור הציבורי בישראל ולהביא לסיום פעילותו של התאגיד. לפיכך, יש בהצעת החוק משום פגיעה דרמטית בזכויות היסוד החוקתיות לחופש הביטוי וחופש העיתונות, ופגיעה ממשית במרקם הדמוקרטי בישראל. פגיעות אלה נעשות לתכלית פסולה של שליטה בגורם המשדר והתערבות בשידורים, ואינן עומדות במבחני המידתיות שנקבעו בפסיקה.

לסיכום, מכון זולת מתנגד בתוקף להצעת החוק ומזהיר מפני הפיכת השידור הציבורי לכלי פוליטי. תאגיד השידור הציבורי הוא נדבך מרכזי בשמירה על דמוקרטיה חיה ואקטיבית, ושמירה על עצמאותו היא חובה מוסרית וחברתית. בהתאם, מכון זולת קורא לממשלה ולמחוקקים לפעול לשמירה על חופש העיתונות והביטוי.

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד רונן ריינגולד ועו"ד אורי בסט