שידור ציבורי - שירות חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי ולתרבות ישראלית מגוונת ומשגשגת

מסמך זה מבקש לתת מענה לטענות המוצגות במסמך שהכין פורום קהלת למדיניות ("**פורום קהלת**" או "**קהלת**"), תחת הכותרת "שידור ציבורי - רעיון שזמנו עבר" ("**מסמך קהלת**")[1], וזאת לקראת הדיונים שנקבעו ליום 18.12.24 ו-19.12.24 בוועדת הכלכלה של הכנסת לעניין היוזמות לשינוי החקיקה בנושא תאגיד השידור הציבורי הישראלי.

מבוא

מסמך קהלת מבקש לשטוח טיעונים בתמיכה לביטול השידור הציבורי בישראל, בדרך של הפסקת פעילותו של תאגיד השידור הציבורי הישראלי - "כאן" ("**התאגיד**"). כבר בדברי המבוא של המסמך, מגלה המסמך עמדתו על העדר הצורך בשידור ציבורי בעידן הנוכחי. לגישת פורום קהלת, "האינטרס" בהמשך קיומו של השידור הציבורי בישראל נוגע בעיקר ל"מנהלי תאגיד השידור הציבורי ועובדיו, אנשי מקצוע בתחום השידורים וההפקות שתופשים את עצמם כתלויים בתאגיד..", בעוד שמקומו של הציבור הרחב בישראל, כבעל אינטרס בשידור ציבורי, כלל אינו קיים. כמו כן, בכל הנוגע לשיח המתקיים בנושא חשיבותו של השידור הציבורי, סבור מכון קהלת כי הוא "מזוהם על ידי טענות קונספירטיביות מסוגים שונים.." אשר יש בהן כדי "להסתיר מציאות שחשוב לעמוד עליה". לגישת קהלת, השידור הציבורי נוסד על "הנחות יסוד כלכליות", אשר "מזמן אינן תקיפות עוד".

אנו סבורים כי אין מקום לקבל את הטענות המוצגות במסמך קהלת, וכי השידור הציבורי, על התכליות העומדות בבסיסו, נחוץ ורלוונטי מתמיד. שידור ציבורי מקצועי ובלתי תלוי חיוני לקיומה של דמוקרטיה מתפקדת, ולשמירה על זכויות היסוד של חופש הביטוי וחופש העיתונות. הדברים נכונים בעיקר מקום שבו רוב השחקנים במגרש התקשורתי, לרבות מערכות החדשות שלהם, הינם שחקנים פרטיים בעלי אינטרסים מסחריים. על אף האמור, מסמך קהלת אינו מזכיר ואינו מעמיד לדיון את חשיבותו של השידור הציבורי לתהליך הדמוקרטי, כאשר לא מצאנו במסמך אזכור כלשהו של המילים "דמוקרטיה", "חופש ביטוי", "חופש העיתונות" או "זכות יסוד".

אין לקבל את עמדת מכון קהלת לפיה השידור המסחרי יכול וצריך למלא את מקומו של השידור הציבורי. ההיפך הוא הנכון. שידור ציבורי אינו דומה לשירות "למכירת נעליים או מכונות כביסה", כפי שנטען במסמך קהלת. תפקידו העיקרי של השידור הציבורי הוא לספק שידורים המיועדים לאזן את התקשורת המשודרת המסחרית, אשר מטבע הדברים עשויה להיות מושפעת משיקולים מסחריים, ואף פוליטיים, ולפעול להפקה ושידור של תכנים אשר אינם יכולים למצוא מקום על גבי המסך של גופי השידור המסחריים. לפיכך, השוק הפרטי אינו יכול ואינו מעוניין לספק לציבור מענה דומה, אשר ימלא

[1] יצחק קליין, שידור ציבורי - רעיון שזמנו עבר; סיבות להפריט את תאגיד השידור הציבורי; דברים שהוכנו לישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת, 18.11.2024, **פורום קהלת**.

את תכליתו של השידור הציבורי.

כמו כן, אין לקבל את עמדת קהלת לפיה נכון כי יימצא גוף אחר אשר יקצה כספים לצורך הפקות המקור הישראליות, שכן התאגיד אינו פועל רק כ"צינור להזרמת כספים", כנטען במסמך קהלת, אלא הוא גם, ובעיקר, "פרוגרמר", קרי - גוף משדר שאמון על התכנים המשודרים על ידו, במסגרת מילוי תפקידו לקיומו של השידור הציבורי הישראלי. ככזה, התאגיד אמון על הפקתם ושידורם של תכנים בעלי אופי ציבורי, אשר לרוב לא יופקו או ישודרו על ידי ספקי שידור מסחרי בשל העדר אינטרס כלכלי או בשל אינטרסים אחרים העומדים לנגד עיניהם של בעלי ההון המחזיקים בספקי השידור המסחרי.

נעמוד להלן על הדברים בהרחבה.

מסמך קהלת מתעלם לחלוטין מחשיבותו ונחיצותו של השידור הציבורי לקיומה של חברה דמוקרטית

שידור ציבורי מקצועי ובלתי תלוי הוא חיוני לקיומה של דמוקרטיה מתפקדת. דומה כי אין צורך להכביר מילים על חשיבותה של תקשורת חופשית ועצמאית במדינה דמוקרטית, ככלי הכרחי לשמירה על חופש הביטוי וחופש העיתונות. כך הבהיר לעניין זה בג"צ בעניין **ארגון העיתונאים**:

"...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".[2]

ואכן, אין חולק כי עיתונות חופשית היא אמצעי מרכזי ומהותי לשמירה על חופש הביטוי, ובכלל כך לפיקוח על פעולות הממשלה ולאיזון כוחו של השלטון.

הדברים נכונים ביתר שאת בכל הנוגע לשידור הציבורי:

" ... 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".[3]

חשיבותו של השידור הציבורי מקבלת משנה תוקף במיוחד בסביבה שבה פועלים גופים מסחריים בעלי אינטרסים כלכליים. כך נאמר לעניין זה בפסק דין ארגון העיתונאים: "רוב השחקנים במגרש התקשורתי, הינם שחקנים פרטיים. העיתונות הכתובה כולה ורובם של ערוצי הטלוויזיה והרדיו בישראל, לרבות

[2] בג"צ 2996/17 - **ארגון העיתונאים בישראל - הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה**, פסקה 35 להחלטת המשנה לנשיאה (כתוארו אז) מלצר ("**עניין ארגון העיתונאים**").
[3] **עניין ארגון העיתונאים**, פסקה 39 להחלטת המשנה לנשיאה (כתוארו אז) מלצר.

מערכות החדשות שלהם, הינם גופים פרטיים. תאגידי שידור פרטיים, אשר אין חולק גם על חשיבותם הרבה ועל החובה לשמור אף על עצמאותם, מתאפיינים, בין היתר, בניסיונם להשיא רווח לבעליהם. מטרה זו, המשותפת לכל התאגידים העסקיים באשר הם (ולאו דווקא אלו התקשורתיים), היא, כמובן, לגיטימית וראויה. עם זאת, במציאות שבה שוק התקשורת נשלט על-ידי קבוצה מצומצמת יחסית של בעלי אינטרסים, ישנו חשש כי "שוק הדעות" יכיל בתוכו מנעד דעות מצומצם בלבד (מתחם, אשר עשוי לשקף, כך יש להניח, את האינטרסים של בעלי השליטה בשוק, או לנטות לדעותיהם... חשש זה מצדיק, בתפיסה המערבית האירופאית המקובלת (אשר יש לה רלבנטיות לענייננו, ולו בשים לב לחברותו של התאגיד באיגוד השידור האירופי, אך גם בשל שיקולים נוספים) – הטלת חובה על המדינה לפעול לתיקון המצב. מאחר שגיוונו של שוק הדעות לא יכול להיעשות באמצעות מתן זכות קנויה לכל אזרח להתבטא כרצונו באמצעי התקשורת ההמוניים, התגבשה התפיסה לפיה כדי למלא את חובתה הנ"ל – על המדינה לדאוג לכך שהתקשורת תנסה לשקף בפועל את מגוון הדעות והרעיונות הקיימים בחברה...".[4]

בנסיבות האמורות, שידור ציבורי מקצועי, אמין ובלתי תלוי בהשפעות פוליטיות כלכליות, הפך להיות חיוני לתפקודה של חברה דמוקרטית פתוחה ולהבטחת אקלים אמיתי של חופש ביטוי. עמד על כך גם כב' השופט מזוז בעניין ארגון העיתונאים:

"על רקע מציאות זו נקל לראות את החיוניות של שידור ציבורי מקצועי, אמין ובלתי תלוי בהשפעות פוליטיות או כלכליות, אשר ימסור לציבור מידע אמין ונטול הטיות בנושאים פוליטיים, חברתיים, כלכליים ותרבותיים, וישמש "במה ציבורית" לכל מגוון הדעות והרעיונות בחברה.... קיומו של שידור ציבורי כזה הפך לחיוני מאי-פעם לתפקוד של חברה דמוקרטית פתוחה וליכולת של אזרחיה לקבל הכרעות דמוקרטיות על בסיס ענייני. חוסנה של דמוקרטיה מותנה בקיומם של חופש ביטוי לכל ושל שוק דעות משוכלל הנותן ביטוי לכלל הדעות וההשקפות בחברה, ללא שליטה או השפעה כלכלית, פוליטית או אחרת. 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."[5]

ואכן, מחקר שערך תאגיד השידור האירופאי (EBU - The European Broadcasting Union),[6] מלמד על זיקה ממשית בין קיומו של שידור ציבורי מקצועי ועצמאי לבין קיומה של חברה דמוקרטית בריאה. כך, בין היתר, מלמד המחקר כי במדינות שבהן פועל שידור ציבורי עצמאי קיימים אלמנטים דמוקרטיים מובהקים כגון: הבטחת זכויות אזרח באופן שוויוני, טיפול מספק בשחיתות שלטונית, ומנגנוני משטר

[4] **עניין ארגון העיתונאים**, פסקאות 37-36 להחלטת המשנה לנשיאה (כתוארו אז) מלצר.
[5] **עניין ארגון העיתונאים**, פסקאות 6-5 להחלטת כב' השופט מזוז.
[6] Democracy and public service media, Media intelligence service, October 2023

בעל מאפייני אחריותיות (Accountability). עוד מלמד המחקר כי במדינות שבהם פועל שידור ציבורי מבוסס בעל דרגת אמון גבוהה, קיים צמצום בתופעות של דיס-אינפורמציה, קיטוב נמוך יותר בשידורי החדשות, ושיעור נמוך יותר של אוכלוסייה הנמנעת מצריכת שידורי חדשות. כך גם נמצא כי במדינות שבהן פועל שידור ציבורי ממומן מתקיימים: תרבות דמוקרטית בריאה יותר, השתתפות גבוהה בהליך הדמוקרטי ובשיח הפוליטי, ודבקות גדולה יותר של הציבור באידיאל הדמוקרטי, תוך נטייה נמוכה יותר לאמץ רעיונות אוטוריטריים.

על אף התפקיד המרכזי שיש לשידור הציבורי להבטחת זכויות היסוד לחופש הביטוי וחופש העיתונות ולקיומה של תרבות דמוקרטית בריאה ומשגשגת, מסמך קהלת אינו מוצא לנכון לדון בתפקיד זה של השידור הציבורי, ולמעשה אינו מזכיר אף אחת מן המילים האמורים - "דמוקרטיה", "חופש ביטוי", "חופש העיתונות" או "זכות יסוד". ניתן אפוא לשער כי מסמך קהלת אינו מוצא כל קשר בין תפקידו של השידור הציבורי להגשמת זכות היסוד של חופש הביטוי וחופש הביטוי, ואינו רואה קשר בין קיומו של שידור ציבורי עצמאי ומקצועי לבין הבטחת קיומה של הדמוקרטיה בישראל. גם אם מסמך קהלת רואה קשר בין השניים, הרי שאין לדבר כל רמז במסמך.

אדרבא, מרבית הטענות שבהן מתמקד מסמך קהלת עוסקות בהיבטים כלכליים ומבניים של שוק השידורים בישראל, ויוצאות מנקודת מבט כאילו מדובר בעוד שירות שצורך הציבור, בדומה לנעליים או מקררים.

עמדת מכון זולת היא כי נקודת המבט העומדת בבסיס טענות אלה של מכון קהלת שגויות מן היסוד. נעמוד על הדברים בהרחבה.

הטענה המוצגת בדבר "ההתיישנות הטכנולוגית של השידור הציבורי" היא טענה מוטעית, ועומדת בסתירה חזיתית לתכליתו של השידור הציבורי

בתמצית, מסמך קהלת טוען כי השידור הציבורי נולד במציאות טכנולוגית ארכאית, שבה ערוצי הברודקאסט היו מצומצמים ונתונים להשפעה של מפרסמים. לגישתם, מציאות זו השתנתה, כאשר קיימים מקורות פרטיים רבים לשידורים, המביאים לשוק תקשורת רבגוני ומשוכלל: "שוק תקשורת הפך דומה לשוק נעליים או מכונות כביסה", ותפקידו של השידור הציבורי התייתר. במילים אחרות, אם יש "שוק" למוצרי התאגיד, שוק התקשורת הפרטי יספק אותם, ואין עוד צורך או הצדקה לניתוב כספי ציבור למטרה שהשוק משיג ממילא.

מכון זולת סבור כי גישה זו מוטעית מהיסוד, ועומדת בסתירה מוחלטת לתפקידו ומהותו של השידור הציבורי. תפקידו העיקרי של השידור הציבורי הוא לספק שידורים המיועדים לאזן את התקשורת המסחרית, אשר מטבע הדברים עשויה להיות מושפעת משיקולים מסחריים, ואף פוליטיים, כאשר ברוב המקרים הבעלים של גופי השידור מחזיקים בגופים מסחריים-עסקיים נוספים, ובהתאם עומדים לנגד עיניהם אינטרסים נוספים, כלכליים או פוליטיים, נוסף על פעילותם כגופים משדרים.

תפקידו האמור של השידור הציבורי נוגע הן לשידורי חדשות וענייני היום, והן להפקות מקור ישראליות כגון תכני דרמה ותכנים דוקומנטריים.

בכל הנוגע לשידורי החדשות וענייני היום, השידור הציבורי נועד להפיק שידורי חדשות מאוזנים, נטולי השפעות פוליטיות ומסחריות. לצד זאת, אמור השידור הציבורי לשמש גם כ"כלב שמירה" של הדמוקרטיה ולהביא לחשיפת שחיתות ברשויות השלטון. כפי שהודגש לעיל, לתפקידו זה של השידור הציבורי חשיבות רבה לתפקודה של חברה דמוקרטית פתוחה וליכולת של אזרחיה לקבל הכרעות דמוקרטיות על בסיס ענייני.

לצד זאת, השידור הציבורי נועד להבטיח יצירה ושידור של תכנים אשר הביקוש להם עשוי שלא להיות גבוה בקרב הציבור הרחב, או שלמשדרים המסחריים אין אינטרס ממשי ביצירתם או שידורם. במסגרת זו, השידור הציבורי נועד להפיק ולשדר תכנים בעלי מענה לטעם ורצונם של אוכלוסיות שונות ומגוונות בחברה הישראלית, שלעתים גם נמנות על מיעוט תרבותי, אשר לרוב לא ימצא להם מקום בלוח השידורים של משדר מסחרי מוטה רייטינג. די לתת כדוגמא לכך סדרות כגון "המו"לים" או "אייכמן - הקלטות האבודות", שאותם הפיק התאגיד והעלה לשידור. קיים ספק ממשי אם לתכנים מסוג זה היה נמצא מקום בכל ערוץ או פלטפורמה אחרת בישראל.

בנסיבות אלה, העמדה הבסיסית המוצגת במסמך קהלת, לפיה "אם יש שוק למוצרי התאגיד, אזי שוק התקשורת הפרטי יספק אותם" היא עמדה מוטעית מהיסוד, העומדת בסתירה לתכלית המונחת בבסיסו של השידור הציבורי. נקודת המוצא של שני עולמות השידורים היא הפוכה. הרעיון המסדר העומד בבסיס השידור המסחרי הוא כדאיות כלכלית. הרעיון המסדר העומד בלב ליבו של השידור הציבורי מתעלם משיקולים כלכליים, ונועד להפיק חדשות מאוזנות ולשדר תכנים הנותנים מענה לאוכלוסיות שונות ומגוונות בחברה הישראלית, גם כאשר אין מדובר בתכנים בעלי ביקוש גבוה כדוגמת התכנים שאליהם מכוון המשדר המסחרי.

מעצם טבעו, המשדר המסחרי לעולם יביא בחשבון אינטרסים כלכליים ומסחריים, ולעיתים אף ישקול אינטרסים פוליטיים שאותם מבקש לקדם בעליו של ספק השידורים המסחריים. התוצאה המתבקשת תהיה כי ברוב המקרים השוק הפרטי לא יספק, ולא יוכל לספק, את התכנים שאותם מפיק ומשדר השידור הציבורי, מהטעם הפשוט לפיו לא יהיה למשדר המסחרי אינטרס לפעול כך. בנסיבות האמורות, תפקידו של השידור הציבורי אינו מתייתר, ואף אינו נחלש, במציאות שבה פועל מגוון של גופים משדרים מסחריים, כפי הנטען במסמך קהלת. ההיפך הוא הנכון. תפקידו וחשיבותו של השידור הציבורי דווקא הולך ומתחזק לנוכח ריבוי ומגוון המשדרים המסחריים, אשר פועלים על פי שיקולים כלכליים ומסחריים, ועל פי אינטרסים המונחים לפתחם של בעלי ההון המחזיקים באותם גורמים.

בכל הנוגע לפעילותו של התאגיד מאז הקמתו, העובדות מדברות בעד עצמן, ויש בהן כדי ללמד על החשיבות העצומה שיש לתאגיד, ולרלוונטיות הרבה שיש לשידור הציבורי במציאות הישראלית הנוכחית. נעמוד על מקצת הדברים לעניין זה:

תמורת תשלום חודשי נמוך במיוחד של כ-12 ₪ שבו נושאים בעלי הרכבים בישראל[7], מספק התאגיד מגוון עצום של תכננים הכוללים שידורי חדשות וענייני היום, תכני דרמה איכותיים במיוחד, ותכנים דוקומנטריים מהמוצלחים שהופקו בישראל. מדובר, לכל הדעות, בתמורה משמעותית ביותר, אשר קשה למצוא לה תחליף אצל גופי שידור ופלטפורמות מסחריות. לשם הדוגמא נציין סדרות מופת כגון "אייכמן - הקלטות האבודות", "האחת", "היום שלא נגמר", "המו"לים", "האטום ואני", אשר סביר כי לא יזכו לתקצוב ושידור בידי גופי השידור המסחריים.

נוסיף לזאת את תכני הספורט שמשדר התאגיד, כגון שידורי המונדיאל, שאותם מנגיש התאגיד לציבור הישראלי ללא תשלום, בעוד שסביר כי ציבור הצרכנים יידרש לשאת בתשלום של מאות ₪ על מנת לקבל תכנים דומים מגופים משדרים מסחריים.

בכל הנוגע לשידורי החדשות ועניני היום, עולה מסקר שנערך לאחרונה באוניברסיטת תל אביב ובאוניברסיטה העברית בירושלים,[8] כי התאגיד נתפס על ידי הציבור כאמין ביותר מבין כלי התקשורת בישראל, ובכך מממש התאגיד תכלית מרכזית לשמירה על חופש הביטוי וחופש הביטוי, ולשמירה על עוצמתה של התרבות הדמוקרטית בישראל. זאת, גם אם שיעורי הצפייה של תכני החדשות בתאגיד אינם תמיד מהגבוהים בזמן אמיתי.

התאגיד שינה את אופן צריכת התוכן בישראל. מיליוני ישראלים צורכים את תכני התאגיד יום יום, גם בטלוויזיה, אבל בעיקר בפלטפורמות הדיגיטליות והסושיאל שלו עם מאות אלפי מנויים ומיליוני צפיות. כך למשל, התוכן ששידר התאגיד בשנה החולפת בלבד רשם נתון בלתי נתפס שני מיליארד צפיות. ולצד זאת, הרייטינג הלינארי של כאן 11 והחדשות של כאן כמעט בכל הרצועות רושם עלייה מתמדת, ובשנה שעברה רשם את השיא מאז הקמת התאגיד. כאן רשת ב היא תחנת האקטואליה החזקה בישראל וגם כאן גימל, 88, כאן תרבות, וכאן קול המוזיקה שברו בשנה החולפת את שיאי ההאזנה מאז קום התאגיד.

ואם לא די בכך, הרי שהתאגיד מגדל דור חדש וערכי של ישראלים. אחת ההצלחות המובהקות של התאגיד הוא שידורי החינוכית. מיליוני ילדים ובני נוער בישראל צורכים את התכנים של החינוכית, שמשמשים גם תוכן לימוד והעשרה בבתי ספר, במתנסים ובתנועות הנוער. דור שלם של ילדים מתחנך על תוכן מוקפד, מושקע מאוד, וחינוכי שעוסק בסובלנות, קבלת האחר, עברית, אנגלית, דו קיום, מורשת ישראל, היסטוריה ועוד. תכנים מסוג זה לא יימצאו מקומם בשום מקום אחר (הערוצים המסחריים בישראל אינם משדרים תכני ילדים כלל). גם הילדים והנכדים של חברי הכנסת הם צרכנים אדוקים של "כראמל" ו"לבד בבית" ו"שקשוקה" - איך יסבירו להם את גדיעת הענף הזו?

לסיכום חלק זה, עולה כי השידור הציבורי מממש וממלא את ייעודו ותכליותיו באופן מובהק. אין לקבל

[7] הסכום המוקצה לתאגיד כאן מהתשלום שמשלם אדם עבור אגרת הרכב השנתית עומד כיום על סך של 141 ₪, ובחלוקה ל-12 חודשים עומד הסכום על 11.75 ₪.
[8] "מדד התקשורת – צריכת חדשות וסיקור אקטואלי בישראל", נמרוד ניר, גייל טלשיר ואסא שפירא (מכון אגם), דצמבר 2024.

אפוא את טענת מסמך קהלת כאילו השידור הציבורי התיישן וכי אין בו מקום או צורך. מעצם טבעו, השידור המסחרי אינו יכול ואינו מעוניין להחליף את מקומו ותפקידו של השידור הציבורי, ולמרבית התכנים המשודרים על ידי התאגיד לא יימצא מקום באף מסך אחר הנתון לשיקוליו של משדר מסחרי.

הטענה כי השידור ציבורי פוגע בשידור המסחרי טומנת בחובה חוסר הבנה (או חוסר הסכמה) בדבר התכלית העומדת בבסיס השידור הציבורי

מסמך קהלת מציין כי "משדרים מסחריים צריכים להתמודד עם מתחרה אשר עלויותיו משולמות על ידי הציבור ולא מתקבולותיו". לגישת המסמך, "הדבר פוגע במחיר שמשדרים מסחריים יכולים לגבות ממפרסמים, שכן המשדר הציבורי אינו חייב לגבות את כל עלויותיו מהפרסום".

כפי שפורט בהרחבה, השידור הציבורי נועד, מעצם טבעו, להתקיים לצד השידור המסחרי, ולספק מענה לאופי וסוג התכנים שאותם השידור המסחרי לא נועד לשדר, ואף אינו רוצה לשדר. לפיכך, מעצם תפקידו ומטרתו של השידור הציבורי, הוא לעולם נועד לפעול לצד השידור המסחרי, ובמובן מסוים, אף להתחרות בו, אם כי בצורה חלקית ומוגבלת. לפיכך, האמירה לפיה "משדרים מסחריים צריכים להתמודד עם מתחרה אשר עלויותיו משולמות על ידי הציבור" מתארת את עצם תפקידו ומטרתו הבסיסית של השידור הציבורי.

בכל הנוגע לסוגיית תעריפי הפרסום שאותם יכולים לגבות המשדרים המסחריים - הרי שמעבר לכך שמדובר בטענה אמפירית אשר לא בוססה כלל ועיקר במסמך קהלת, דומה כי יש טעם ממשי לפקפק בטענה.

רמת התעריפים בשוק הפרסום נגזרת בעיקרה מהיקף הצפייה בתכנים, קרי משיעורי הרייטינג. ככל שלתוכן מסוים יהיה רייטינג גבוה יותר, כך יוכל הגוף המשדר לגבות תעריפים גבוהים יותר בעד זמן הפרסום, ולהיפך. הטענה במסמך קהלת מניחה כי המשדר הציבורי, בענייננו - תאגיד כאן, מסבסד את תעריפי הפרסומות ואינו שוקל שיקולים מסחריים בתעריפי הפרסום. מעבר לכך שטענה זו נטענה בעלמא, בלי כל שמץ של ביסוס, הרי שגם אם יוכח כי תעריפי הפרסום בשידור הציבורי נמוכים יותר מעלותם הריאלית, הרי שאין בכך כדי להשליך על נחיצותו של השידור הציבורי ותפקידיו.

מסמך קהלת מוסיף ומזכיר כי קבוצת משדרים מסחריים באירופה פנו בשנת 2006 למוסדות האיחוד האירופי, בטענה לפיה משדרים ציבוריים, מעצם כוח מימונם הציבורי, עוברים על תקנות האיחוד נגד תחרות לא-הוגנת. לעניין זה, נציין כי למיטב ידיעתנו, טענות אלה נדחו על ידי מוסדות האיחוד האירופאי, ולראייה, בכל מדינות אירופה מתקיים גם היום שידור ציבורי במבנים כאלה ואחרים. במדינת ישראל לא הועלתה כל טענה על ידי הגופים המסחריים כי יש לבטל את השידור הציבורי. ההיפך הוא הנכון. הערוצים המסחריים 12 ו 13 מתנגדים לסגירת התאגיד ואף הביעו את דעתם זו הן על המסך והן בהצהרות ציבוריות.

ראוי היה כי מסמך קהלת יעמיד גם נתון זה בפני קוראי המסמך, על מנת שהתמונה תהיה מאוזנת.

גישתו של מסמך קהלת לעניין מימון הפקות המקור בישראל אינה ברת ביצוע, ועומדת בסתירה לעקרונות היסוד של השידור הציבורי

על פי הגישה המוצגת במסמך קהלת, הרי שבכל הנוגע להשקעה בהפקות מקור, התאגיד פועל אך ורק כ"צינור שדרכו כספים מוזרמים למפיקים, בימאים, שחקנים וכו' פרטיים". לפיכך, לגישת קהלת, אין סיבה שהכספים המיועדים יחולקו דווקא על ידי התאגיד, וקיימות דרכים אחרות לעשות זאת. למשל, הוצאת "חבילות" סבסוד למכרז למשדרים מסחריים, כאשר מי שזוכה בחבילה יידרש להוסיף את הסכום שהציע לתקציב הפקות המקור.

כפי שנעמוד להלן, גם עמדה זו עומדת בסתירה לפעילותו של המשדר הציבורי ולעצם התכלית המונחת בבסיס השידור הציבורי, ולפיכך גם אין לה היתכנות ממשית.

התאגיד אינו פועל רק כצינור להזרמת כספים, כפי הנטען במסמך קהלת, אלא בראש ובראשונה, התאגיד אמון על ההפקה והשידור של תכנים בעלי אופי ציבורי, שבמרבית המקרים לא יופקו על ידי ספקי שידור מסחרי, ולא יהיה להם "מסך" באף גוף שידור מסחרי, בשל העדר אינטרס כלכלי או בשל אינטרסים אחרים. מעצם ההבדלים המהותיים בין השידור המסחרי והשידור הציבורי, לא ניתן יהיה לשדר תכנים אלה בפלטפורמות מסחריות.

בנסיבות האמורות, ככל שהכספים המופנים כיום לשידור הציבורי יופנו לגופים מסחריים, השימוש באותם כספים ייעשה בשים לב לאינטרסים הכלכליים של הגופים המשדרים, ובמקום השידור הציבורי, נקבל יותר ויותר תכנים מסחריים. גם אם הגורם שיקצה את הכספים יבקש לחייב את גופי השידור להפיק תכנים בעלי אופי "ציבורי", הרי שלא תהיה לכך היתכנות אמיתית. תכנים שלא תהיה להם כדאיות כלכלית בשל פוטנציאל הרייטינג שלהם - ורבים מתכני הציבור הם כאלה - לא יופקו ולא ישודרו על ידי הגופים המסחריים, ולכל הפחות לא יקבלו את החשיפה והמקום המתאים להם, כפי שהיתה עושה פלטפורמת השידורים הציבורית. מטרה זו יכול למלא רק השידור הציבורי, ורק הוא יוכל לתת לתכנים מן הסוג הזה מסך ראוי ואת מלוא החשיפה וההשקה הראויה להם.

יתרה מזאת, ברשות השידור, שקדמה להקמת התאגיד, היו חלק מהתכנים מופקים IN HOUSE על ידי הרשות, וכך נמנעה הזרמת התקציבים בגינם אל כלל היוצרים והמפיקים בישראל. אחת ממטרותיו של השידור הציבורי היא לקדם את סקטור היוצרים והמפיקים במדינה, שמפרנס – ישירות ובעקיפין – עשרות אלפי משפחות, והעובדה שהתאגיד מזמין ומשדר את ההפקות, אך אינו מבצע אותן בעצמו, היא ה"דלק" בגלגלי תעשיית הפקות המקור בישראל והיא שהביאה אותה להישגים הגדולים שהיו לה בשנים האחרונות.

הטענה כי "הפרטה" תנתק את הקשר הפסול בין פוליטיקאים לתקשורת היא טענת שווא

על פי העמדה המוצגת במסמך קהלת, "החזון של שידור ציבורי עצמאי וניטרלי הוא פטה מורגנה", וכי בכל מקרה יתקיימו "יחסי גומלין פסולים בין פוליטיקאים למשדרים". לגישת מחברי המסמך, "מי שרוצה באמת למנוע השפעות פוליטיות פסולות על התקשורת" צריך להוציא מידי הפוליטיקאים את

הסמכויות להשפיע על הדרכים שבה היא מתנהלת. הפרטת התאגיד היא אפוא צעד "קריטי" לקראת המצב הרצוי.

יש לאמץ בחום את עמדתו של מסמך קהלת לפיה יש להוציא מידי הפוליטיקאים את הסמכויות להשפיע על התנהלותה של התקשורת. יחד עם זאת, סגירתו של השידור הציבורי, באופן המוצע במסמך, תביא דווקא לתוצאה ההפוכה, ויהיה בה דווקא כדי להגביר את יכולת ההשפעה הפסולה של הדרג הפוליטי על התכנים המשודרים.

חוק השידור הציבורי הישראלי, תשע"ד-2014 ("**חוק התאגיד**") קובע מספר מנגנונים שתכליתם לייצר הפרדה בין הדרג הפוליטי-ממשלתי לבין התאגיד, במטרה למנוע השפעות פוליטיות פסולות על התאגיד. מנגנונים אלה כוללים, בין היתר, ניתוק של הליך בחירת חברי מועצת התאגיד מהדרג המיניסטריאלי, קביעת תקציב עצמאי וקבוע לפעילות התאגיד, ומתן סמכויות עצמאיות לנושאי תפקידים בתאגיד, ובכלל כך למנכ"ל התאגיד ולסמנכ"ל חטיבת החדשות. הניסיון מלמד כי מנגנונים אלה הוכיחו עצמם כיעילים מאוד, ופעילותו של התאגיד לאורך השנים ניחנה בעצמאות רבה ונטולת אינטרסים, לצד מקצועיות רבה.

ומאידך, דומה כי דווקא הצלחתו של המודל התאגידי בתאגיד "כאן", ועצמאות פעילותו של התאגיד לאורך השנים, הם שהביאו את הדרג הפוליטי לנסות להתערב ולפגוע בפעילותו של התאגיד. לעניין זה זכורה, בין היתר, האמירה לפיה "מה שווה לנו התאגיד אם אנחנו לא יכולים לשלוט בו?", כדוגמא מובהקת לאי שביעות הרצון שחשה הממשלה אל מול עצמאות פעילותו של התאגיד וניתוקו מהשפעות פוליטיות.

בנסיבות האמורות, דומה כי העובדות מדברות בעד עצמן, וכי שינוי מתכונת הפעילות של התאגיד, או הפיכתו לגוף מסחרי, תעלה חשש משמעותי דווקא להגברת התלות בדרג הפוליטי, וחשיפתו להשפעות פוליטיות פסולות.

המשמעות האמיתית ל"הפרטת" התאגיד היא חיסולו של השידור הציבורי בישראל, באופן המהווה שינוי דרמטי במפת התקשורת בישראל

לגישתו של מסמך קהלת, אין ממש בטענת משרד המשפטים לפיה המשמעות האמיתית של "הפרטת תאגיד השידור" הוא ביטול מלא של השידור הציבורי בישראל ושינוי יסודי במפת התקשורת הישראלית[9]. על פי המסמך, יש דרכים טובות יותר להסדיר את חלוקת כספי המדינה למפיקים, ו"ביטול התאגיד אין משמעותו ביטול מימון ציבורי למטה זו". עוד נטען במסמך כי "שינוי בבעלות אין משמעותו שינוי יסודי במפת התקשורת".

אין לקבל עמדתו של זו מסמך קהלת, ודומה כי היא מבקשת להתעלם לחלוטין מהשלכות ברורות

[9] גישה זו של משרד המשפטים באה לידי ביטוי בחוו"ד של מחלקת ייעוץ וחקיקה שנשלחה לשר המשפטים ביום 24.11.2024 בתגובה להצ"ח הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי, התשפ"ג - 2022 (פ/176/25).

שיהיו לביטול שידוריו של התאגיד. ולחיסולו של השידור הציבורי בישראל.

נבהיר: מעצם טבעו, לא ניתן להפריט שידור ציבורי. זוהי סתירה פנימית. ספק שידורים ציבוריים אשר האחזקות בו יימכרו לבעלות של גוף פרטי לא יהיה עוד משדר ציבורי אלא משדר מסחרי לכל דבר ועניין, ובהתאם, שידוריו יהיו שידורים מסחריים, בדומה לשידוריהם של יתר הגופים המסחריים הפועלים כיום. לפיכך, ככל שייושם הסדר למכירת פעילותו של תאגיד כאן לבעלות פרטית, יחוסל השידור הציבורי בישראל (למעט שידורי גלי צה"ל, אשר גם הפסקתם עומדת על הפרק). כך, בהתייחס לרשת ב' שאותה מזכיר מסמך קהלת, שידורי הרדיו שלה ישודרו אמנם תחת אותו תדר, ויתכן על תחת אותו מותג, אך לא יהיו אלה שידורים שמטרתם לקיים את התכליות העומדות בבסיס השידור הציבורי, אלא שידורים הפועלים על פי התמריצים והעקרונות העומדים בבסיס השוק פרטי-מסחרי, תחת מעטפת של מה שהיה קודם לכן שידור ציבורי. בנסיבות אלה, מפת השידורים הישראלית תשתנה באופן מובהק.

ובכל הנוגע להפקות המקור, עמדנו על כך לעיל כי תפקידו של התאגיד אינו מתמצה בעצם העברת מקורות המימון להפקות. התאגיד הוא גוף משדר - פרוגרמר, האמון על ההפקה והשידור של תכני השידור הציבורי בישראל. תכנים שאותם התאגיד בוחר להפיק ולשדר לא ישודרו על ידי גורמים מסחריים אחרים, וזאת גם הממשלה תחליט להסיט אליהם משאבים העומדים כיום לרשות התאגיד. משמעות הדברים היא כי מתכונת הפעילות המוצעת על ידי מסמך קהלת תגרום לפגיעה ממשית בתכליתו וייעודו של השידור הציבורי.

אין לקבל את טענות מסמך קהלת לעניין קיומה של "הטיה"

על פי האמור במסמך קהלת, כל ניסיון של התאגיד לחתור לאיזון "היפותטי" נדון לכישלון, מאחר שמדובר ב"מטרה דמיונית". המסקנה המתבקשת, לפי המסמך, היא כי אין צורך או הצדקה להוציא כספי ציבור להפקת תכני התאגיד, "יהיו התכנים אשר יהיו". המצב האידאלי הוא כאשר כל גוף שידור פרטי בוחר בעצמו את התכנים שהוא מבקש לשדר.

מדובר בעמדה השוללת מעיקרה את הצורך בשידור הציבורי, ולגישתנו יש בה משום הנחת יסוד מוטעית.

השידור הציבורי לא נועד כלל ועיקר לכוון לטעמם של 100% מהאוכלוסייה. נהפוך הוא. כאמור לעיל, השידור הציבורי נועד לתת מענה, בין היתר, לתכנים אשר אינם מגיעים למסך של ספקי השידור המסחרי, ואשר חלקם יכול שיענה לצרכים תרבותיים של אוכלוסיות מסוימות בלבד. במובן זה, השידור הציבורי נועד למלא את החסר אצל אוכלוסיות שונות ומגוונות, ואין הוא אמור לכוון למכנה המשותף הרחב באוכלוסייה כולה, ככל שקיים מכנה משותף מסוג זה.

נחזור ונציין כי העמדה האמורה במסמך קהלת מבקשת להתעלם מיתר התועלות המונחות בבסיס השידור הציבורי, ובכלל כך מתרומתו של השידור הציבורי למרקם הדמוקרטי בישראל, ומתפקידו ליצירת שידורי חדשות מאוזנים ומקצועיים.

לסיכום הדברים, עמדת מכון זולת היא כי הטענות המוצגות במסמך קבלת משוללות כל יסוד. תפקידו של השידור הציבורי חשוב ורלוונטי מתמיד, ואין לתת יד לניסיונות החוזרים ונשנים לפגיעה בו.

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