



מדינת ישראל

דין וחשבון

הוועדה לבחינת המתווה לשידור הציבורי העתידי
בישראל

אדר ב' תשע"ד
מרץ 2014

לכבוד

ח"כ גלעד ארדן

שר התקשורת והשר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור

גלעד שלום,

הריני מתכבד להגיש לך את מסקנות הוועדה לבחינת המתווה לשידור הציבורי העתידי בישראל בראשותי, שמונתה על ידך בספטמבר 2013.

בחודשים האחרונים השקיעה הוועדה אלפי שעות בלימוד האפשרויות השונות העומדות בפני השידור הציבורי בישראל; הוועדה קיימה יותר מעשרים ישיבות, ושמעה למעלה משבעים אנשי מקצוע, מומחים, יועצים וגם מנהלים ועובדים של השידור הציבורי.

מתוך שאיפה להגיע לעומקם של דברים הוועדה פתחה את דלתה, בין אם בהתקשרות בכתב או בהופעה ממש, בפני כל מי שסברה שיכול לתרום לחקר הנושא החשוב שלשמו התכנסה. הוועדה קיבלה גם פניות רבות מהציבור, מאנשים הקשורים לתחום התקשורת בישראל והקשיבה לכולם בחפץ לב.

נעזרנו בחברת יעוץ מקצועית, בראשות מר רם בלינקוב, שניתחה לעומק את שוק השידורים בארץ ובעולם השקיעה שעות עבודה רבות ונפגשה אף היא עם גורמים רבים בשוק המקומי וגם בשוק האירופאי.

הוועדה עבדה בקצב אינטנסיבי מתוך תחושה של אחריות כלפי עובדי רשות השידור שהימים בהם אנו על המדוכה נטעו בקרבם חוסר ודאות באשר לעתידם, אלה בוודאי ימים קשים עבורם. כן פעלה הוועדה מתוך תחושה של שליחות מטעם אזרחי המדינה המממנים באופן ישיר, מכיסם, את הפעילות של רשות השידור ומצפים לקבל תמורה.

אין דרך להפריז בתחושה הקשה השוררת בציבור ובעומק משבר האמון שיש בין האזרחים לבין רשות השידור.

תפילתו של שליח הציבור בימים נוראים הדהדה בחדר הישיבות: הנני העני ממעש, נרעש ונפחד מפחד יושב תהילות ישראל. אין זו גוזמה ואין זו התנאות: עשינו עבודתנו בחרדת קודש וחשנו שליחי ציבור.

תמונת המצב, המסכת העובדתית והניתוחים המקצועיים שנפרסו בפנינו מובילים למסקנה ברורה וחד משמעית: רשות השידור, במתכונתה הנוכחית, איבדה את דרכה ואינה ממלאת עוד את יעודה.

אובדן הרלוונטיות של רשות השידור לא התרחש ביום בהיר אחד, הוא גם לא ממוקד במעשיה של הנהלה מסוימת, (למרות שבכל פעם מחדש נדמה שגרוע מזה אי אפשר). מדובר בתהליך מתמשך של שנים עד שהגיעו למצב הנוכחי. תמונת המצב מתסכלת וגם מעציבה כי מדינת ישראל באמת זקוקה לשידור ציבורי איכותי ויעיל, בעל אתוס של הצטיינות, חדשנות, שקיפות, עצמאות

ואחריות. שידור ציבורי שיתן ביטוי לדילמות המהותיות איתן אנחנו, אזרחי ישראל, מתמודדים; שידור המשקף במקצועיות את הרבדים השונים בחברה הישראלית; שידור ציבורי, הגון בשידוריו, מצטיין בתרבותו האירגונית וביחסו כלפי עובדיו; שידור ציבורי שנותן מענה לכשלי השוק של הערוצים המסחריים; שידור ציבורי שהיצירות אותן הוא משדר מעוטרות בפרסים, משקפות באופן יצירתי את התרבות והחברה הישראלית ומתעדות, כשליחות ציבורית, את המהות המורכבת של החיים בישראל.

בין רשות השידור במצבה הנוכחי, עם היעדר הרלוונטיות, התוצר המוגבל והתרבות האירגונית הקלוקלת, לבין השידור הציבורי הראוי לדעתנו למדינה ישראל פעורה תהום שאין דרך לגשר עליה.

נתבקשנו, בין השאר, לבחון האם הפתרון מצוי ברפורמה שתוכננה לתקן את הכשלים של רשות השידור. גם נושא זה נבחן בקפדנות וגם כאן המסקנה היא חד-משמעית. הרפורמה אינה נותנת מענה לכשלים המהותיים של הרשות. היא אינה מתמודדת ובוודאי לא פותרת את בעיית התרבות האירגונית המקולקלת, היא לא מאפשרת באמת את הגמישות הניהולית הדרושה בכדי להוביל באופן ראוי את השידור הציבורי.

הרפורמה אינה פותרת את אובדן החזון והיעדר היעדים והיא אינה משפרת את העצמאות הנדרשת לעורכי השידור הציבורי. יתרה מזו, גם בבחינת ההיבט הכלכלי, לב ליבה של הרפורמה, מתברר שאחרי השקעת משאבים רבים מקופת הציבור, בתוך שנים ספורות יחזור מצבה הכספי של הרשות, אחרי הרפורמה, בדיוק למצב בו הוא מצוי היום.

גם מי שאמור להנחיל את הרפורמה לארגון שבראשו הוא עומד נשמע מסויג: "ברפורמה יש יותר חורים מאשר בגבינה שוויצרית", מנכ"ל רשות השידור יוני בן מנחם בפני הוועדה (24.10.2013). "הסיבה העיקרית ליישם את הרפורמה כמו שהיא, היא רק בגלל שהיא קיימת", יו"ר רשות השידור מר אמיר גילת, (24.10.2013). "אין תקנה לרשות השידור. במצב הנוכחי הרפורמה לא תעזור וחייבים לחשוב על פתרון אחר הרבה יותר מקיף", היועצת המשפטית של רשות השידור עו"ד חנה מצקביץ' (14.11.2013).

לא פחות משלוש עשרה ועדות מונו במשך השנים בניסיון להתמודד עם הכשלים של רשות השידור.

כל הניסיונות לפתור את הכשלים המבניים העלו חרס. המסקנה שלנו היא שאי אפשר לפתור את הבעיות באמצעות אותה צורת חשיבה שמסתמכת על שינויים חלקיים בגוף הקיים שהוא שורש הבעיה. נדרשת חשיבה חדשה. יש למצוא פתרון אחר.

חברי הוועדה החליטו פה אחד להמליץ על בנייה מחדש של השידור הציבורי בישראל. לא עוד פתרון חלקי, טלאי על טלאי, שמשמר את המצב הקיים, אלא הקמת שידור ציבורי לתפארת; שידור ציבורי, רדיו, טלוויזיה וניו מדיה שנותן מענה אמיתי לכשלי השוק, משדר ציבורי עצמאי, יעיל, מצטיין, שעובדיו יהיו גאים להיות חלק ממנו ושהמסך וגלי האתר שלו מאופיינים בתוכן איכותי ורלוונטי לחברה הישראלית על רבדיה ומורכבותה, שפונה לכל הקהלים, כולל לקהל צעיר, ובשפות שונות.

במסגרת החשיבה, הבנייה והארגון מחדש של השידור הציבורי בישראל יש לתקן עיוותים וחלוקות היסטוריות שאין בהן שום הגיון שידורי, מקצועי, או כלכלי.

הוועדה ממליצה פה אחד שהמשדר הציבורי החדש יפנה גם לילדים ולנוער ויקים ערוץ ילדים ציבורי איכותי אשר יבטיח להורים כי ילדיהם יצפו בתוכניות מרחיבות השכלה ודעת ולא יחשפו לתכנים המעודדים ערכים שלילים.

שידור ציבורי חפץ חיים חייב למצוא דרך להרגיל את הדור הצעיר לצפות ולהאזין לשידוריו. הקמת ערוץ הילדים במסגרת המשדר הציבורי החדש מייצגת את הצורך במשדר ציבורי נוסף ונפרד, כמו הטלוויזיה החינוכית שחייבת להתמזג לתוכו.

במסגרת "החווה החדש" שיש לכרות בין המשדר הציבורי לבין הציבור, אותו הוא משרת, ממליצה הוועדה, פה אחד, לבטל את אגרת הטלוויזיה. אגרת הטלוויזיה היא מס רגרסיבי, ללא צדק חלוקתי. מחצית מהציבור מתחמק מלשלם אותו והאזרח שומר החוק המשלם מרגיש מרומה פעמיים: אחרים לא משלמים והוא אינו מקבל תמורה ראויה.

הקריטריון לתשלום האגרה, החזקה במקלט טלוויזיה, אבד עליו הכלח והוא שייך לדור שלא היו בו מחשבים ניידים, טאבלטים וטלפונים סלולריים המסוגלים לקלוט שידורים.

עיקר העיקרים: הקוד הגנטי של המשדר הציבורי חייב לעמוד על רגליים איתנות של שירות לציבור. ארגון שתפקידו לשרת את הציבור, שאמור למסד יחסים של אמון ולשקף מציאות מרובדת, מוטב שלא יעסוק בגבייה תוקפנית.

הוועדה לא הסתפקה בהמלצות כוללניות, אלא הקדישה זמן רב במטרה לבחון ולהמליץ על המבנה הארגוני והתפעולי המתאימים ביותר למשדר ציבורי מודרני שאמור לשרת בנאמנות גם את הדורות הבאים.

הוועדה פיתחה מודל של שידור ציבורי, יעיל, עצמאי, עם גמישות ניהולית וכלים לפיתוח אתוס של מצוינות וחדשנות.

במקום רשות שידור המשתמשת בכספי האזרח לממן בעיקר את המשכורות והקיום העצמי שלה, הוועדה מציעה מבנה של משדר ציבורי שבו עלות השכר מהווה רק כ-25% מהתקציב הכולל (לעומת יותר מ-50% כיום); ארגון שישדר אלפי שעות בשנה יותר מאשר משדרת כיום רשות השידור, וכל זאת תוך חיסכון של כ-300 מיליון שקל בשנה בהוצאה הציבורית הכוללת לשידורים.

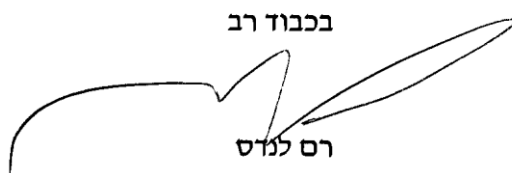
הוועדה אינה מתעלמת מכך שמאחורי המספרים היבשים ניצבים אנשים שנתנו את מיטב שנותיהם לשידור הציבורי. זאת זכות גדולה להיות חלק מהשירות הציבורי. הקרבה ומסירות רבה של העובדים הפכו את רשות השידור בעבר לגוף מפואר ורלוונטי. גוף שידע שעות יפות ורגעים גדולים. אלא שהמציאות השתנתה בהדרגה, ועובדי רשות השידור, רובם אנשי מקצוע מסורים, נקלעו לסופה גדולה, שהלכה והתחזקה. הם משולים היום לאנשים ששטים בספינה שבורה בלב ים, וכל עיסוקם הוא לשרוד ולא לטבוע. אין אפשרות לקחת ספינה זו, כמו שהיא, לחוף מבטחים. מדובר באנשים טובים שהארגון המעסיק אותם איבד את המצפן שלו, ואף שמסקנותינו לא קלות עבור חלק מהם אנו מבקשים לומר תודה לכל אלה שעבדו ונתנו את שנותיהם בתנאים קשים למען הכלל.

הוועדה ממליצה בחום שעובדי רשות השידור והטלוויזיה החינוכית, שמקום עבודתם ייסגר, יזכו לתנאי פרישה הוגנים ונדיבים.

המלצות אלה לא היו באות לעולם ללא המקצועיות והמסירות של כל חברי הוועדה וחברי ועדות המשנה ששמותיהם מופיעים בפתח הדו"ח. אנשי ציבור שתמכו מזמנם וכישרונם ללא שום תמורה כמעט, ואנשי השירות הציבורי, ממשרדי התקשורת, האוצר והמשפטים, שלימדו אותי הרבה על הפער בין התדמית הנפוצה לגבי הפקידות לבין המסירות והמקצוענות של משרתי ציבור אלה.

אני רוצה להודות לך, ולשר האוצר ח"כ יאיר לפיד על האמון שנתתם בחברי הוועדה, על הזמן שהקדשתם לטובת העניין ועל האמצעים ואנשי המקצוע המעולים שהעמדתם לרשותנו. שידור ציבורי אינו עוד תאגיד רגיל שיש לשקם, אלא אחת מאבני היסוד של הדמוקרטיה הישראלית. ברור לי שעמדה בפניכם האפשרות להתמסר לזמן המסך שרשות השידור היתה עשויה להעניק לכם. במקום זאת בחרתם לפעול בנחישות לטובת כלל הציבור. אם יורשה לי לצטט, אוסיף כי העולם הוא מקום שקשה לחיות בו לא בגלל האנשים שעושים רע, אלא בגלל אלה שלא עושים דבר בעניין. אני, כאזרח בישראל, מוקיר לכם תודה על שהתגייסתם לעשות. אני מודה גם לראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, שללא תמיכתו ורוח המפקד שלו יש לשער שהוועדה הזו לא היתה באה לעולם.

בכבוד רב
רם לנדס



יו"ר הוועדה לבחינת המתווה
לשידור הציבורי העתידי בישראל

תוכן עניינים

עמ' 7	המלצות הוועדה
עמ' 14	פרק 1 – יישום הרפורמה ברשות השידור מול הקמת גוף משדר חדש
עמ' 27	פרק 2 – מבנה תאגידי, מבנה ארגוני, ניהול ורגולציה
עמ' 44	פרק 3 – שידורי הטלוויזיה במשדר הציבורי
עמ' 54	פרק 4 – שידורי חדשות ואקטואליה במשדר הציבורי
עמ' 62	פרק 5 – הטלוויזיה החינוכית
עמ' 68	פרק 6 – המלצות ועדת המשנה לעניין הטלוויזיה החינוכית
עמ' 70	פרק 7 – ערוץ המשדר הציבורי בשפה הערבית
עמ' 72	פרק 8 – ארכיון השידור הציבורי
עמ' 77	פרק 9 – המשדר הציבורי תשתית, פריסה וטכנולוגיה
עמ' 82	פרק 10 – מקורות המימון של המשדר הציבורי
עמ' 90	פרק 11 – אתוס של חדשנות ומנוף לתעשיית התוכן והטכנולוגיה הישראלי

רשימת הנספחים:

- נספח א' – כתבי המינוי והרחבה לכתב המינוי
- נספח ב' – הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד- 2014
- נספח ג' – דו"ח חברת הייעוץ "דוח שלב ב' - המלצות ותכנית עסקית"
- נספח ד' – תכתובות בנושא רשות השידור מהתקופה האחרונה בנוגע לאי סדרים בהתנהלות רשות השידור והיעדר פיקוח אפקטיבי של מוסדות הרשות
- נספח ה' – רשימת הגורמים אשר הופיעו בפני הוועדה

המלצות הוועדה

1. יש לגנוז את הרפורמה המוצעת לרשות השידור. הרפורמה אינה נותנת מענה לכשלים החמורים והמתמשכים של הרשות. היא אינה מתמודדת עם בעיית התרבות הארגונית והניהולית ברשות ואין בה בשורה מבחינת היעדר הרלוונטיות שלה בשוק השידורים.
גם בהיבט הכלכלי, מוקד הרפורמה, אין בה שום בשורה. גם אם תיושם הרפורמה במלואה, מבחינה תקציבית, הרשות צפויה לחזור בתוך מספר שנים למצבה כיום.
2. לא ניתן לפתור את בעיית השידור הציבורי במסגרת רשות השידור הקיימת. יש להקים גוף חדש, בעל אתוס ארגוני וניהולי שונה לחלוטין מהקיים, יעיל ורזה משמעותית מרשות השידור.
3. המשדר הציבורי החדש יפעל לפי פרמטרים מקצועיים, ערכיים וכלכליים של מצוינות, חדשנות, יעילות, עצמאות, רלוונטיות והוגנות, בהתאם לעקרונות המפורטים בהמלצות ובדברי ההסבר של הוועדה.

אופן פעולת המשדר הציבורי החדש

4. המשדר הציבורי החדש יפעל כתאגיד ציבורי לפי חוק ייעודי למשדר הציבורי.
5. המשדר הציבורי ישדר במסגרת שלושה ערוצי טלוויזיה מרכזיים: ערוץ 1 המשדר בעברית, ערוץ 33 המשדר בערבית וערוץ 23 שיהפוך לערוץ ציבורי לילדים ונוער בגילאי 6-15.
תחנות הרדיו הקיימות ימשיכו לשדר על פי אפיון התוכן הקיים תחת מבנה ארגוני חדש.
6. תוקם חטיבת חדשות אחודה המאגדת את המשאבים והיכולות של החדשות בטלוויזיה עם המשאבים והיכולות של רשת ב' ורשת ד' (ערבית) ברדיו, ליצירת ארגון בעל יכולת איסוף, דיווח, ניתוח ופרשנות יוצאי דופן שיוכל להתחרות בגאווה ובהצלחה עם הערוצים המסחריים. חטיבת החדשות תשרת גם את הניו מדיה.
7. הטלוויזיה החינוכית כיחידת סמך במשרד החינוך תיסגר. הייעוד של הטלוויזיה החינוכית יתממש במסגרת המשדר הציבורי ליצירת גוף שידור ציבורי ישראלי אחד, אשר ישדר, כאמור, גם ערוץ ילדים.
ערוץ הילדים הציבורי יהיה רשאי להתקשר ביחסי ספק לקוח עם משרד החינוך במטרה להפיק עבורו מערכי שיעור ותוכניות לימוד שישודרו בניו מדיה ובערוץ הילדים על פי הצורך.
8. המשדר הציבורי יפעל בתקציב של 670 עד 720 מיליון ש"ח לשנה, בצמוד למדד המחירים לצרכן.

תיקבע בחוק מגבלה לפיה שיעור עלות השכר הכולל בתאגיד לא יעלה על 35 אחוזים מהתקציב השנתי של המשדר הציבורי. עם זאת, הוועדה ממליצה כי שיעור עלות השכר הכולל במשדר הציבורי, עם הקמתו, לא יעלה על 25 אחוזים מתקציבו השנתי.

9. ייקבע סף מינימום כספי להשקעה שנתית בתוכן בערוצים השונים כדלקמן:

א. בערוץ המרכזי בעברית יושקעו לא פחות מ-200 מיליון ש"ח בשנה לתוכן, לא כולל חדשות ואקטואליה;

ב. בחטיבת החדשות האחודה, יושקעו לא פחות מ-160 מיליון ש"ח בשנה;

ג. בערוץ בערבית יושקעו לא פחות מ-20 מיליון ש"ח בשנה הראשונה ובאופן מדורג יעלה ללא פחות מ-30 מיליון ש"ח;

ד. בערוץ הילדים יושקעו לא פחות מ-40 מיליון ש"ח בשנה.

10. המשדר הציבורי ישים דגש על תכנים בתחום החדשות והאקטואליה, אותם יפיק בעצמו. בנוסף, המשדר הציבורי יפיק בעצמו גם שידורים בתחום הספורט.

11. יתר תכני המשדר הציבורי יירכשו משוק ההפקה והיצירה הישראלי, ובכלל כך עבור הערוץ בערבית וערוץ הילדים. המשדר הציבורי רשאי להקצות 10 אחוזים בלבד מתקציב התוכן שלו לרכישת תוכן איכותי שאינו ישראלי.

12. בחירת התכנים בשוק ההפקה תעשה בהליך שקוף ופתוח לציבור, תוך היעזרות בלקטורים, אנשי מקצוע ציבוריים, אשר יתחלפו מדי שנה. זאת על מנת למנוע תופעה של "דיקטטורת תכנים" הנובעת מטעמו האישי של מנהל יחיד. המגוון, הפלורליזם, ההוגנות והשקיפות ינחו את השידור הציבורי. היקף ההתקשרות בין המשדר הציבורי לבין חברת הפקה בודדת לא יעלה על 15 אחוזים מתקציב הפקות המקור.

מימון

13. אגרת הטלוויזיה במתכונתה הנוכחית - תבוטל. המשדר הציבורי החדש לא יעסוק בגבייה ישירה מן הציבור.

14. הרדיו הציבורי ימשיך למכור זמן אויר לפרסומות כפי שנהוג כיום. ערוצי הטלוויזיה, למעט ערוץ הילדים, יהיו רשאים לשדר תשדירי שירות וחסויות בלבד, כמקובל כיום.

15. שיווק זמן הפרסום ברדיו ושידור תשדירים וחסויות בטלוויזיה ומכירתם, יעשה על ידי חטיבה שתעסוק במכירת זמן אויר לפרסומות, חסויות ותשדירי שירות. הוועדה ממליצה שחטיבה זו תתנהל בנפרד מהמערך הארגוני של המשדר הציבורי וזאת כדי למנוע עירוב בין תוכן ופרסומות וכדי לשמר את שיקול הדעת העריכתי עצמאי משיקולים מסחריים. הוועדה ממליצה לשמור על הפרדה זו בדרך של הכפפת היחידה ישירות ליור דירקטוריון (מועצה) ולא למנכ"ל. החטיבה תעבוד מול כל המדיות, כאשר כל מנהל מדיה ימנה רפרנט אשר יעדכן את מנהל החטיבה בתכני המשדר הציבורי.

מבנה המשדר הציבורי החדש

ועדת איתור לדירקטוריון

16. הדירקטוריון ייבחר בידי ועדת איתור בראשות שופט עליון בדימוס או שופט מחוזי בדימוס אשר ימונה על ידי השר הממונה על ביצוע חוק המשדר הציבורי בהסכמת שר המשפטים.
17. יושב ראש ועדת האיתור ימנה את שני חברי הוועדה הנוספים שהם:
א. בעל מומחיות בתחום התקשורת הכתובה או המשודרת;
ב. בעל מומחיות בתחום הכלכלה או הניהול.
18. הוועדה תערוך הליך לאיתור מועמדים ותמליץ בפני השר הממונה על המועמדים לדירקטוריון. לגבי יושב ראש תמליץ ועדת האיתור על מועמד אחד בלבד. ועדת האיתור תעמיד לעיון הציבור את המלצותיה לעניין זה.

דירקטוריון (מועצת המשדר הציבורי)

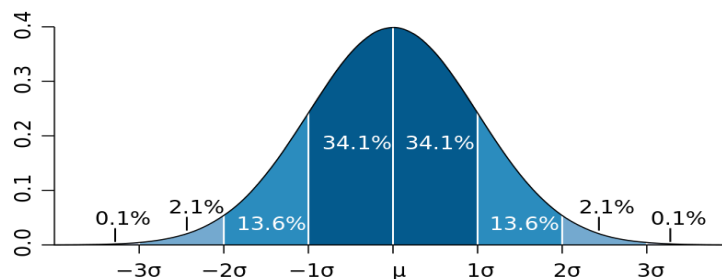
19. השידור הציבורי יפוקח בידי דירקטוריון (מועצה) בן תשעה חברים אשר כולם יהיו בעלי כשירות מקצועית מיוחדת כמפורט להלן:
א. יושב ראש הדירקטוריון, בעל ניסיון בתפקיד ניהולי משמעותי.
ב. חבר דירקטוריון בעל ניסיון של חמש שנים לפחות בתפקיד ניהולי בגופי שידור, עיתון או אתר אינטרנט חדשותי.
ג. חבר דירקטוריון בעל ניסיון משמעותי בתחום העיתונות הכתובה, המשודרת או באתרי חדשות באינטרנט, ובכלל כך בעריכת תוכן.
ד. חבר דירקטוריון בעל רקע וניסיון טכנולוגי משמעותי בתחום שהוא בעל זיקה לפעילות המשדר הציבורי.
ה. שני חברי דירקטוריון בעלי ידע וניסיון משמעותי בניהול כספים בתאגיד עם מחזור משמעותי, אחד מהם בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית.
ו. חבר דירקטוריון משפטן בעל ידע וניסיון רלוונטי לתחום השידורים.
ז. חבר דירקטוריון בעל ניסיון משמעותי בתחום היצירה הקולנועית או הטלוויזיונית.
ח. חבר דירקטוריון בעל ניסיון משמעותי בתחום החינוך או בעל ניסיון בתחום השידורים לילדים ולנוער.
לפחות 4 מתוך 9 חברי הדירקטוריון יהיו נשים.
20. חברי הדירקטוריון ימונו ל-4 שנים עם אפשרות להארכה של שנתיים ועוד שנתיים נוספות.
21. חברי הדירקטוריון יקבלו גמול עבור השתתפותם בישיבות, כמקובל בתאגידים הציבוריים בעלי הסיווג הגבוה ביותר.

מנהל המשדר הציבורי, המנהלים הבכירים והעובדים בו

22. הדירקטוריון ימנה את מנכ"ל המשדר הציבורי ויפקח על מדדי הביצוע שלו ועל תפקודו. המנכ"ל ימונה לתקופה של 4 שנים עם אפשרות להארכה של 4 שנים נוספות בלבד.
23. מנהלים בכירים במשדר הציבורי ייבחרו בהליך של ועדת איתור המורכבת ממנכ"ל המשדר הציבורי ושני חברי דירקטוריון.
24. עובדי חטיבת החדשות המאוחדת שהם בעלי תפקיד עיתונאי ייבחרו במישרין בידי מנהל החטיבה, ובאישור המנכ"ל.
25. יתר העובדים במשדר הציבורי יבחרו במכרז כמקובל בשירות הציבורי.

נורמות של הצטיינות

26. הדירקטוריון של המשדר הציבורי יקבע יעדים שנתיים מדידים, על פי הם יוערך תפקוד המנהלים, והדירקטוריון יהיה רשאי להעניק בonus שנתי משמעותי למנהלים על בסיס עמידתם ביעדים אלה.
27. מנהלי המשדר הציבורי יהיו רשאים, באישור הדירקטוריון להעניק בonus שנתי לעובדים מצטיינים.
28. מנהלי המשדר הציבורי יבצעו הערכה חצי שנתית, של כל עובדי המשדר, כל מנהל לגבי העובדים הכפופים לו. הערכת הביצועים תהיה בת התפלגות נורמלית וסימטרית (פעמונית). הערכות החצי שנתיות ישמשו לצורך קידום עובדים באופן דיפרנציאלי על פי ביצועים וכישרון ולא יהיה קידום אוטומטי, על פי וותק בלבד. עובד אשר במשך שתי הערכות רצופות יקבל הערכה הממקמת אותו בקבוצה 3σ - ייערך עמו בירור. שלוש הערכות רצופות בקבוצה 3σ - יהוו עילה לפיטורין.



זכויות יוצרים

29. המשדר הציבורי יהווה מופת למערכת יחסים הגונה בין גוף משדר לבין גופי ההפקה והיוצרים. המשדר הציבורי יחלוק את הזכויות המסחריות והבעלות על היצירות באופן שווה (50 אחוזים לגוף המשדר, 50 אחוזים לגוף המפיק והיוצר).
30. למשדר הציבורי תהיה בלעדיות של חמש שנים ראשונות לשידור היצירה ובתום תקופה זו הוא יאפשר למפיק למכור את היצירה לכל דורש. למשדר הציבורי תשמר הזכות

לשדר את היצירה לנצח, ללא תשלום נוסף, והוא ייהנה מפירות המכירה לצד שלישי על פי חלקו היחסי בבעלות.

31. המשדר הציבורי יאפשר למפיק להתקשר עם גורמי הפצה לחו"ל וגם במקרה הזה הוא ייהנה מחלקו היחסי בבעלות על היצירה. אנו ממליצים לשוב ולבדוק את נושא ההפצה לחו"ל בעוד כחמש שנים. כמו כן, הוועדה רואה חשיבות בשמירת הזכות לתמלוגים לשותפים ביצירה כחלק מההתנהלות השגרתית של גוף השידור הציבורי.

שקיפות

32. המשדר הציבורי, יהיה חייב בשקיפות כלפי הציבור ויפרסם באתר האינטרנט שלו את הדוחות הכספיים לאחר אישורם בדירקטוריון, וכן יפרסם בסוף כל שנה, את רשימת היוצרים ובתי ההפקה עימם התקשר בשנת העבודה המדווחת. כמו כן יפרסם את העמידה במדדים המקצועיים כפי שנקבעו על ידי הדירקטוריון.

נגישות התכנים לציבור

33. המשדר הציבורי החדש ישקם את ארכיון הטלוויזיה והרדיו של רשות השידור וארכיון הטלוויזיה החינוכית. ארכיונים אלה מכילים נכסי צאן ברזל של התרבות והחברה הישראלית ולכן בשיקומם ובהנגשתם לציבור יש חשיבות עליונה. המשדר הציבורי יהפוך את התכנים בארכיונים אלה נגישים לכלל הציבור, תמורת מחירי עלות התפעול. עם זאת, המשדר הציבורי רשאי למכור חומרי ארכיון לגורם מסחרי המעוניין לעשות בהם שימוש מסחרי. המשדר הציבורי יקפיד על קביעת עלות השימוש בתכנים על פי המקובל בשוק הטלוויזיה באותה עת ולא ינצל את הבלעדיות שלו לקביעת מחירים לא הוגנים.

טיפול החדשנות בידי המשדר הציבורי

34. כדי להנחיל אתוס של מצוינות וחדשנות וכדי לממש את הפוטנציאל הגלום בשיתוף פעולה בין המשדר הציבורי לבין התעשייה בישראל, יש לקדם מחקר ופיתוח במסגרת הארגונית של המשדר הציבורי, במודל של מעין חממה תחת כנפי המדען הראשי במשרד הכלכלה.

על מנת למנף את המשאבים אשר יוקצו לנושא זה, המשדר הציבורי יהא רשאי להתקשר עם גורמים פרטיים לצורך השקעה משותפת במו"פ, תוך השתתפות המדען הראשי במימון.

הכנסות החממה, במידה ויהיו, יישמשו בידי המשדר הציבורי לפיתוח ושיפור המשדר הציבורי ויחסכו כסף לקופת הציבור.

פיקוח על המשדר הציבורי

35. המשדר הציבורי יפוקח על ידי הרשות לשידורים מסחריים. עד להקמתה, הוא יפוקח בידי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו. הפיקוח של הרגולטור יהיה בנושאים טכניים-מדידים בלבד, כגון עוצמת שידורים וסימון וסיווג משדרים וכן בבדיקה של עמידה במכסות ההוצאה להפקות, הקבועות בחוק.

יישום

36. הוועדה רואה חשיבות רבה בקידום מהיר ובהנעה של מהלך הקמת המשדר הציבורי החדש, ולכן, הוועדה ממליצה כי עבודת ההקמה תתחיל עוד טרם השלמת מהלך החקיקה באמצעות מינהלת הקמה. המינהלת תיצור את התשתית להקמת המשדר הציבורי החדש בישראל, ובכלל כך תגבש מבנה ארגוני מפורט ממנו ייגזר מספר מדויק של העובדים במשדר הציבורי. השר הממונה, בהסכמת שר האוצר, ימנה את ראש מינהלת ההקמה, לתקופה שלא תעלה על שנה. חברי המינהלת יהיו בעלי הידע והניסיון הרלוונטיים להקמת גופי שידור.

37. רשות השידור תמשיך לשדר עד למועד הקמת תאגיד השידור הציבורי החדש.

38. הוועדה ממליצה לקדם באופן מיידי את הצעת החוק המצורפת לדו"ח הוועדה¹ שתכלול גם את הוראות בעניינים הבאים:

- מקור תקציבי נוסף שייקבע בידי השרים, בהתאם לעקרונות שנקבעו בדו"ח.
- מינוי מפרק אשר יממש את נכסי הנדל"ן של רשות השידור במטרה לממן את הליך הפירוק והפיצויים לעובדים.
- העברת נכסי רשות השידור החיוניים, כגון הארכיון, קניין רוחני, ותשתית הפצת השידורים, אל המשדר הציבורי החדש. בנוסף יקוימו כל ההתחייבויות של רשות השידור ליוצרים ולהפקות מקומיות קנויות ויועברו אל המשדר הציבורי החדש.
- התקשרות של רשות השידור ביחס לנכסים והתחייבויות שיועברו למשדר הציבורי החדש כאמור, בסכום העולה על 250 אלף ש"ח תובא לאישור מנהל מינהלת ההקמה.
- העברת נכסיה של הטלוויזיה החינוכית למשדר הציבורי החדש.

39. הוועדה חוששת כי עם אימוץ המלצתה להחליף את גוף השידור הנוכחי בגוף שידור חדש, ייעשו מהלכים בלתי הפיכים ברשות השידור, אשר יקשו על ההקמה של גוף השידור הציבורי החדש ופירוק הגוף הקיים. הוועדה ממליצה לשקול האם יש מקום למנות "ועדה קרואה" זמנית לרשות השידור, אשר תחליף את גורמי הניהול הקיימים על מנת להבטיח העברה חלקה והמשך השידורים הרציפים.

¹ ראה נספח ב'.

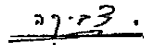
עובדי הרשות

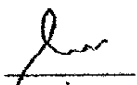
40. את ההמלצה האחרונה מייחדת הוועדה לעובדי רשות השידור ולעובדי הטלוויזיה החינוכית. רבים מעובדים אלה מקצועיים ומסורים שהקדישו את חייהם לשידור הציבורי.

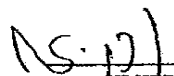
הוועדה רואה חשיבות מיוחדת בכך שעובדי רשות השידור והטלוויזיה החינוכית, שמקום עבודתם ייסגר, יקבלו פיצוי באופן ההולם וההגון ביותר. הוועדה ממליצה גם להתחשב בעובדי רשות השידור שפרשו לפנסיה מוקדמת מתוך הבטחה לתגמול מיוחד לאחר החלת הרפורמה. גם עובדים אלה אינם צריכים להיפגע עקב ביטול הרפורמה המתוכננת בשל אי מתן מענה לבעיות האמיתיות של רשות השידור. הוועדה מכירה בכך שליישום ההמלצות תהיינה השלכות על גורמים שונים, ובהם גם על עובדי רשות השידור. ככל שההמלצות תאושרנה יהיה על הגורמים המוסמכים לנקוט בצעדים הנדרשים בהתאם למתחייב לפי כללי משפט העבודה.

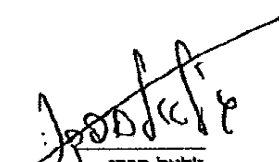
הוועדה עומדת על כך שיש לראות את המלצותיה כמקשה אחת. בבחינת הוצאת אבן אחת עלולה להפיל את המבנה כולו. לשם המחשה אין לבטל את האגרה ללא יישום המסקנות בכללותן. אין למזג את הטלוויזיה החינוכית עם רשות השידור, אלא רק במקרה שבו מתקבלות ומיושמות ההמלצות על הקמת משדר ציבורי חדש לחלוטין.

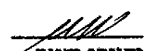

רם לנרם,
יו"ר הוועדה

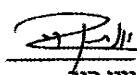

צביקה גולדברג
חבר הוועדה

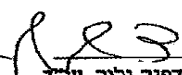

יאיר אלוני
חבר הוועדה

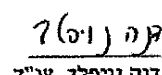

קני דויר
חברת הוועדה


גילאל ספדי
חבר הוועדה


יהונתן רוניק
חבר הוועדה


יוני רגב
חבר הוועדה


דפנה גליק, עו"ד
חברת הוועדה


דנה גיפלי, עו"ד
חברת הוועדה

יישום הרפורמה ברשות השידור מול הקמת גוף משדר

חדש

1. כללי

בשנים האחרונות הוקמו לא פחות משלוש עשרה ועדות שונות להצעת פתרונות למצבה המתדרדר של רשות השידור. מרבית ההמלצות שהועלו בוועדות השונות לא יושמו מעולם. למרות העבודה המעמיקה שעשו הוועדות הקודמות מצבה של רשות השידור רק הלך והתדרדר.

לאור זאת, התבקשה הוועדה, בהתאם לכתב מינויה², ליתן המלצות, בין היתר, לגבי תפקידו וייעודו של משדר שידור ציבורי, גם בשים לב לרפורמה הנוכחית שהוצעה דאז, לרבות ההסכם שנחתם ביום 5 באוגוסט 2012 בין המדינה לרשות השידור.

במסגרת בחינה זו, הגדירה הוועדה יעדים עיקריים למשדר ציבורי:

- א. יהווה מודל של מצוינות, חדשנות, שקיפות, עצמאות, יצירתיות ואחריות;
- ב. ישדר חדשות וישקף מציאות באופן הגון, זהיר, נטול פניות, ספקן ואמין;
- ג. יקדם את התרבות והיצירה הישראלית האיכותית;
- ד. ישקף במקצועיות, יצירתיות והוגנות את הרבדים השונים בחברה הישראלית;
- ה. ייתן ביטוי מתאים ומאוזן למגוון ההשקפות והדעות הרווחות בציבור;
- ו. ישדר שידורים שיתנו מענה לכשלי השוק של השידור המסחרי;
- ז. יקדם את היצירה הערבית וינסה לחבר את ערביי ישראל לליבת הסוגיות שעל סדר יומה של המדינה;
- ח. יהווה בית בטוח מבחינת איכות השידורים המוצעים בו לילדים ונוער;
- ט. יהיה מופת להגינות, הוגנות, תרבות ארגונית יעילה ויחס ראוי לעובדיו;
- י. יפעל באחריות בניהול כספי הציבור המופקדים בידו.

הוועדה בחנה לעומק את הרפורמה הנוכחית ואת יכולתה להשיג את היעדים שהוגדרו בה, כמו גם את יכולתה של הרפורמה האמורה להביא לשינוי עומק ארוך טווח ברשות השידור, באופן שיגשים את תכליותיו ויעדיו כפי שהוגדרו לעיל, בהתחשב במצבה הבעייתי הנוכחי של רשות השידור ובשים לב לכך שהיא ממומנת מכסף ציבורי. עוד בחנה הוועדה האם ניתן להגשים את היעדים של משדר ציבורי בכלים אחרים ובהשוואה לרפורמה הנוכחית שנבחנה, והכל, כפי שיפורט בהרחבה בפרק זה.

² כתבי המינוי של חברי הוועדה מצורפים לדו"ח בנספח א'. מר ג'קי לוי התפטר מהוועדה בתחילת עבודתה.

כללי

הרפורמה שגובשה בשנת 2012 ("רפורמת 2012") כללה לא רק הסכם מימון שנחתם בין המדינה ובין רשות השידור ביום 5 באוגוסט 2012 ("הסכם המימון") אלא מהלך שלוב שכולל גם חתימת הסכמים קיבוציים וגם את תיקון מס' 27 לחוק רשות השידור³ ("תיקון 27"). כך בעמדת המדינה בביה"ד האזורי⁴ נכתב לגביה כי במסגרת הסדרת הליכי הרפורמה בוצעו שלושה צעדים משפטיים משמעותיים: חקיקת תיקון 27 לחוק רשות השידור; חתימת הסכם מימון בין המדינה לבין רשות השידור; וחתימת הסכמים קיבוציים בין רשות השידור לבין ארגוני העובדים היציגים, הכפופים לאישורו של הממונה על השכר. מהלך משולב זה הביא לסיומו תהליך בן 6 שנים מאז אושרו תכניות הרפורמה ברשות השידור על ידי מליאת רשות השידור ("רפורמת 2007"). במהלך תקופה זו התנהלו מגעים בין נציגי הרשות לבין נציגי המדינה בנוגע לאופייה של הרפורמה ואופן יישומה.

הצורך ברפורמה ברשות השידור התעורר כתוצאה מקיומם של מספר גורמים עיקריים:

- א. חוסר יעילות כלכלי שנבע משחיקה מתמדת בהכנסות ללא נקיטה צעדי התייעלות מתאימים, לצד הסכמי שכר מיושנים, נהלי עבודה בעייתיים ושורה ארוכה של חריגות שכר ושל חריגות לכאורה, בהיקף משמעותי, אשר הובילו לניצול בלתי יעיל של כסף ציבורי.
- ב. נתוני הצפייה (רייטינג) נמוכים במיוחד אשר אינם מצדיקים את האגרה הנגבית מהציבור.
- ג. תשתיות טכנולוגיות מיושנות ומערכי שידור מיושנים.

מתווה ראשון למימון הרפורמה באמצעות אשראי בנקאי לא צלח עקב אי כדאיות כלכלית לבנקים, דרישתם להעמדת ערבות מדינה ולהבטחת אגרת טלוויזיה מינימאלית. מתווה שני אשר היה כרוך בהעלאת סכום אגרת הטלוויזיה נפסל בשל חוסר רצון מקבלי ההחלטות להעמיס את העלות על מנגנון האגרה הבעייתי ממילא. לאור זאת גובש מתווה חלופי אשר כלל העמדת הלוואה על ידי המדינה והתייעלות הרשות בתחום הנדל"ן כך שיפנו מקורות נוספים למימון הרפורמה.

בפועל, במהלך שנים אלו, רבים מיעדי רפורמת 2007 נשחקו כך שחלק מיעדים אלו אשר היו חיוניים להשבת הרלוונטיות הציבורית לרשות והפיכתה לגוף יעיל, מאוזן תקציבית, בעל מבנה ארגוני מודרני לא נכללו במסגרת רפורמת 2012. כך למשל, לא נכללו בה, יצירת מדיה ערבית, יצירת חטיבת חדשות מאוחדת לטלוויזיה, רדיו וניו-מדיה, ויצירת חטיבות ייעודיות בתחומי הטכנולוגיות, שיווק ואסטרטגיה והמדיה החדשה.

³ חוק רשות השידור (תיקון מס' 27), התשע"ב-2012, ס"ח התשע"ב עמ' 330.

⁴ סק 13-08-20183 האיגוד הארצי של עיתונאי ישראל נ' רשות השידור ואח'.

עיקרי רפורמת 2012

א. עובדים

במסגרת הסכם המימון, התחייבה הרשות להפחתת מספר המשרות ברשות במהלך תקופת הפרישה ב- 677 משרות בהתאם למועדים הקבועים בטבלת היעדים. הרשות תהא רשאית להוסיף למצבת העובדים עד 150 משרות חדשות במהלך תקופת ההבראה. מספר המשרות לאחר ההפחתה האמורה יעמוד על 1,275 משרות מלאות.

ב. השקעה בטכנולוגיה

במסגרת הסכם המימון, הרשות התחייבה להשקיע בטכנולוגיה בכל אחד מהתחומים המנויים להלן את הסכום האמור בטבלה כדלקמן (הסכומים באלפי ש"ח).

תחום טכנולוגי	השקעה מצטברת עד לתום שנת 2012	השקעה מצטברת עד לתום שנת 2013	השקעה מצטברת עד לתום שנת 2014	השקעה מצטברת עד לתום שנת 2015	השקעה מצטברת עד לתום שנת 2016	השקעה מצטברת עד לתום שנת 2017	השקעה מצטברת עד לתום שנת 2018
אמצעי הפקה	32,000	57,000	81,000	102,000	117,000	130,000	147,000
מערך השידור	0	7,000	19,000	23,000	37,000	50,000	58,000
ארכיון	9,000	16,000	20,000	23,000	28,000	30,000	34,000
מערכות מידע	2,000	9,000	15,000	22,000	27,000	30,000	33,000
אינטרנט	2,000	6,000	10,000	15,000	18,000	22,000	25,000
בצ"מ	5,000	10,000	15,000	20,000	25,000	30,000	35,000
סה"כ	50,000	105,000	160,000	205,000	252,000	292,000	331,000

ג. הפקות מקור

במסגרת הסכם המימון ובהתאם לדרישות חוק רשות השידור בעניין הפקות מקור, התחייבה הרשות לפעול לעמוד ביעדים הבאים בתחום זה:

	הוצאה מינימלית על מימון רכישה של הפקות מקוריות קנויות מכלל ההכנסות כהגדרתן בחוק שאינן סוגה עילית	הוצאה מינימלית למימון רכישה של תכניות סוגה עילית מכלל ההכנסות כהגדרתן בחוק	שעות שידור לתוכניות סוגה עילית בשנה	כלל הוצאות למימון רכישה מינימלית של הפקות מקוריות מכלל ההכנסות כהגדרתן בחוק
2012	5%	10%	75	15%
2013	5%	10%	75	15%
2014	8%	12%	100	20%
2015	12%	13%	125	25%

2016 ואילך	20%	16%	180	36%
---------------	-----	-----	-----	-----

ד. מקורות המימון של רפורמת 2012

במסגרת הרפורמה, תוכנן כי מדינת ישראל תעניק לרשות השידור מענק כספי בסך 90 מיליון ש"ח מתוכם 10 מיליון ש"ח הועברו לרשות בשנת 2010 כהלוואה בגין הקמת מערך לשידור HD. בנוסף, המדינה התחייבה להעמיד הלוואה בסך 240 מיליון ש"ח אשר תיפרע במשך 16 שנים מתוכן 5 שנים ראשונות יכללו תשלומי ריבית בלבד.

בנוסף, כוללת הרפורמה מענק ממנהל מקרקעי ישראל בסך 150 מיליון ש"ח בעד פינוי אולפני רשות השידור ממתחם הקריה בת"א. 40 מיליון ש"ח מתוך סכום זה יועדו לבניית אולפנים חדשים במטרופולין גוש דן (עם עדיפות ללוד) ואילו 110 מיליון ש"ח יועדו לצורכי הרשות. כרגע הסכום נמצא בפקדון אצל החשב הכללי במשרד האוצר עד לפינוי המתחם. כמו כן, במסגרת התייעלות הרשות בתחום הנדל"ן הכוללת פינוי נכסים בירושלים (רוממה וירמיהו) והתרכזות הרשות למתחם אחד בשערי צדק, תוכננה הלוואת גישור בסך 290 מיליון ש"ח.

ניתוח יישום חזוי של רפורמת 2012

ניתוח מקורות והוצאות

מניתוח של הוצאות השכר הצפויות ברשות לאחר הרפורמה שביצעה חברת הייעוץ⁵, עולה כי תוך 12 שנים מתחילת יישום רפורמת 2012 החיסכון בשכר ישחק כך שלרשות השידור לא יוותרו מקורות להשקעה בתוכן. בנוסף, ניתוח מקורות ושימושים של הרפורמה מעלה ספק באם יתרות המזומן המצטברות של הרשות לביצוע רפורמת 2012, גם לאחר שהייתה לוקחת את הלוואת הרפורמה, היו מאפשרות לה לבצע את תכנית ההשקעות שתוכננה בסך של כ-265 מיליון ש"ח (300 מיליון ש"ח פחות ההשקעות שבוצעו ב-2012).

עוד עולה מניתוח תקציב הרשות הצפוי לאחר רפורמת 2012, שביצעה חברת הייעוץ, כי תקציב רשות השידור לאחר הרפורמה יישאר גבוהה, כ-845 מיליון ש"ח בממוצע, תוך הנצחת מצבה ותדמיתה כארגון בלתי יעיל שכל מטרתו לייצר שכר ולא תוכן.

זאת ועוד, רפורמת 2012 השאירה את תלותה של רשות השידור באגרת הטלוויזיה – שיטת גבייה לא יעילה, רגרסיבית, היוצרת חיכוך מתמיד עם האזרח ופוגעת בתדמיתה של רשות השידור.

כוח אדם ושיפור הגמישות הניהולית

מטרת רפורמת 2012 ביחס לעובדי הרשות הייתה גם להשיג הפחתת עלות שכר ברשות, שמהווה מעל ל-50% מהוצאות הרשות לאורך השנים והינה גבוהה מהמקובל בגופים ציבוריים. הדבר נועד לאפשר לרשות לעמוד ביעדי הפקות המקור שלה. לצורך כך, בוטלו כלל הסכמי העבודה שהיו נהוגים עד אז ברשות ונחתמו הסכמי עבודה חדשים אשר הסדירו את החתמת שעון הנוכחות ואת

⁵ דו"ח חברת הייעוץ "דוח שלב ב' - המלצות ותכנית עסקית" מצורף לדו"ח בנספח ג'.

חריגות השכר. כמו כן, נעשה ניסיון להסדיר את מתחי הדרגות ברשות והמבנה הארגוני שלה, אשר בין היתר, יגדיל את הזיקה בין עבודה והשתכרות. עם זאת, יעד זה הושג בחלקו בלבד.

למעשה, רפורמת 2012 נועדה להביא לסיום עבודתם של כ-40% מעובדי הרשות ולהשאיר ברשות כ-1,275 עובדים. מבדיקה שערכה חברת הייעוץ, מספר עובדים זה הינו גבוה ביחס למקובל בגופי שידור אחרים, ומשית עלות תקציבית בלתי מבוטלת על הרשות שלאחר הרפורמה, אשר בסופו של דבר נושא בה הציבור. בנוסף, על פי הנתונים שהוצגו בוועדה, כבר בעת הזו, טרם יישומה של הרפורמה, פרשו כ-200 עובדים על חשבון רפורמת 2012, אך כבר נקלטו, בהליכים בעייתיים ממילא, עובדים חדשים תחתם, על בסיס מכסת העובדים החדשים שהיו אמורים להיקלט במסגרת רפורמת 2012. עובדה זו מטילה ספק ביכולת לממש את יעדי הרפורמה שתוכננו ביחס לשיא כוח האדם שתוכנן ברשות השידור.

כמו כן, העובדה שמרבית העובדים תוכננו להישאר בגוף לאחר רפורמת 2012 מקטינה את הסיכויים לשינוי התרבות האירגונית ברשות, שהינה בלתי יעילה בעליל ולא יצרנית, כפי שצינו גם בכירי הרשות.

על אף שהסכמי השכר שנחתמו עם נציגות העובדים מהווים שיפור מסוים, ברי כי רוב השינויים הנדרשים ליישום ברשות לא הוטמעו בהסכמים החדשים, ואלו היו בבחינת "הרע במיעוטו" מבחינת המדינה. ניתן להצביע על בעיות מהותיות בהסכמי השכר שגובשו במסגרת הרפורמה:

הכללת סל העבודה הנוספת עלולה להנציח מוקדי אי יעילות והכשרת דיווחים שאינם אמינים מהעבר; הסדרת שעות ההעסקה אמנם עצרה את הגידול בשעות נוספות בלתי נשלטות אלא שבוצעה באמצעות קיבוע הנורמות הנוכחיות ברשות השידור ביחס לדיווחי שעות עבודה, שאמינותם מוטלת בספק. כלומר הרשות מחויבת לעובדים להעסקה של מינימום שעות נוספות על פי נוסחה קבועה מראש ולא על פי צרכים בפועל. לפיכך, היות שכאמור, השעות הנוספות נקבעו על פי נוסחה קבועה ייתכן מצב (והרשות אף הצביעה עליו בשתי סימולציות שערכה) כי בחלק מהמקרים, השעות הנוספות שהוקצו לרשות עלולות שלא להספיק (דבר שיביא לפחות בטווח הבינוני ואילך לתוספת עלות) ואילו במקרים אחרים תהיינה עודפות (ולא ניתן יהיה לקצצן). כתוצאה מכך, יונצח חוסר היעילות ברשות ומשאבי הרשות יוסטו לשכר על חשבון הגשמת מטרות השידור הציבורי.

בנוסף, קיימת **התחייבות להעסיק עובדים** ללא קשר לצרכי הרשות, לדוגמה, יש הסכם עם הטכנאים, לפיו לא ניתן לפטר טכנאים בכל אחת מתחנות הרדיו, גם אם יתברר שהפונקציה שהם ממלאים אינה נדרשת.

בנוסף, **בחירת העובדים הפורשים** נעשית רובה ככולה על ידי העובדים או הארגונים היציגים שלהם, המשמעות היא שהרשות תישאר לא בהכרח עם העובדים שהיא צריכה. במבנה זה לא בטוח כי בתחומים מסוימים היא תוכל לתפקד בכוח האדם שנותר ואילו בתחומים אחרים יישאר לה כוח אדם מיותר.

הנה כי כן, **חוסר הגמישות הניהולית** שבאה לידי ביטוי ברפורמת 2012, הן בקביעת זהותם של עובדים הפורשים על ידי העובדים, הן בקיבוע מספר השעות הנוספות לעובד על ידי נוסחה שמנציחה עיוותי עבר, והן בקיבוע שיטות העבודה הקיימות, מביא לכך שהרשות לא תוכל לפעול באופן מספק גם אם הייתה רפורמת 2012 מיושמת במתכונת הנוכחית.

הוועדה הגיעה לכדי מסקנה, כי רק הקמה של ארגון חדש תאפשר להגיע לתוצאות טובות יותר מבחינת גמישות העסקה והתאמת לצרכים האמיתיים של המשדר הציבורי.

יתרונות וחסרונות רפורמת 2012

לאור האמור לעיל היתרונות והחסרונות של רפורמת 2012 הינם כדלקמן :

נושא	יתרונות	חסרונות
תכנית הפרישה	- יצירת תשתית למתווה פרישה עתידי - תנאי פרישה שהוסכמו עם נציגי העובדים	- קציבת מספר נמוך של פורשים - קיומן של אוכלוסיות "מוגנות" - אין הבטחה של הלימה בין אוכלוסיית הפורשים וצרכי הארגון - השארית "מסה קריטית" של עובדים קיימים בארגון, באופן שיקשה על יצירת תרבות ארגונית חדשה
הסכמי העבודה	- הגדלת שיעור הביטוח הפנסיוני - ביטול כלל הסכמי העבודה הישנים - שעון נוכחות - מנגנוני תמרוץ ותגמול - מבנה שכר מותאם לתפקיד (כתבים ומפיקים בשכר כולל)	"סל העבודה הנוספת" – הנצחת העיוותים מהעבר, על בסיס דיווחי עבר שאינם אמנים - עלויות שכר גבוהות משמעותית מהמקובל בענף - העדר גמישות ניהולית - זחילת שכר מובנית – מנטרלת את מרבית החיסכון בעקבות הפרישה - מניעת אפשרות להתייעלות נוספת בעקבות שיפורים טכנולוגיים ושינוי הפריסה
תוכן החוק	חיוב בהשקעה מינימלית על פי החוק	- העדר מדדים של שקיפות ויעילות ההקצאה לתוכן - אין התאמה של תקן כוח האדם בארגון לשינוי מקורות התוכן
טכנולוגיה	- מחויב המציאות לנוכח מצב הציוד ברשות - תרומה לשינוי תדמית הרשות	- נבנתה על בסיס שדרוג התשתית הקיימת ללא תכנית מקיפה - אין התאמה של כוח האדם והתשתית לשינוי התשתית הטכנולוגית
פריסה גיאוגרפית	תביא להפחתה בהוצאות השוטפות	- אין עדיין פתרון לאתר חליפי בגוש דן - אין התאמת של הארגון (ותקן כ"א) לשינוי הפריסה

תכנית המימון	מאפשרת מימון הפרישה ושינוי הפריסה	- מנציחה את מבנה הוצאות הרשות כארגון בלתי יעיל - היקפי הוצאה של מעל 830 מיליון ש"ח - סכומים גדולים בסדרי גודל מהמקובל בענף.
גמישות ניהולית ותרבות ארגונית	מנגנון תגמול ותימרוץ	- לא נקבעו מדדים למדידת יעילות והצלחה מעבר לעמידה ביעדים כמותיים שנקבעו בהסכם המימון ועניין זה הושאר בסמכות ההנהלה - הנצחת מצב של העדר גמישות ניהולית מספקת - המשך הפעלת הארגון בתרבות הארגונית הנוכחית תביא להנצחת הבעיות
משטר תאגידי	- איחוד הוועד המנהל והמליאה למועצה - שיפור הליך המינויים תוך שילוב ועדת איתור בלתי תלויה - עיגון סמכויות מבקר פנימי ויועמ"ש - נקבעו הוראות לעניין סדרי עבודת המועצה והוראות לעניין ניגודי עניינים	- הממשלה מעורבת בחלק מהליך המינויים, לרבות מנכ"ל - פגיעה בעצמאותה של הרשות. - הכשירות המקצועית של חברי המועצה, כפי שהוגדרה, לא מבטיחה בקרה ופיקוח איכותיים על פעולות הרשות

גורמים אשר נשמעו בפני הוועדה

במסגרת בחינת הוועדה את מידת ישימותה של רפורמת 2012, שמעה הוועדה במהלך עבודתה מספר בעלי תפקידים בכירים ברשות השידור לרבות יו"ר הרשות, יו"ר ועדת הכספים של הרשות, מנכ"ל הרשות, סמנכ"ל הכספים של הרשות והיועצת המשפטית של הרשות אשר חיוו דעתם על רפורמת 2012. כן נשמעו נציגות אגודת העיתונאים בירושלים, יו"ר ועד העיתונאים בתל אביב (לאחר מכן גם מחליפו יחד עם עיתונאים נוספים), מספר עובדים ברשות, עובדים לשעבר, ומנהלים בכירים שלעבר.

בחינת הדברים שהושמעו על ידי בכירי הרשות מעלה את המסקנה הבלתי נמנעת כי אין ביכולתה של רפורמת 2012 להביא לשינויים המיוחלים ברשות השידור. כך לדוגמא התבטא מנכ"ל רשות השידור בדיון שנערך ביום 24 באוקטובר 2013 באומרו כי "ברפורמה יש יותר חורים

מאשר בגבינה שוויצרית". יצוין כי מנכ"ל הרשות התקשה לנקוב במספר העובדים המועסקים ברשות וכי הוועדה נאלצה לפנות לסמנכ"ל הכספים על מנת לקבל נתון זה.

בדיון נוסף שנערך באותו יום טען יו"ר הרשות כי הרפורמה שנחתמה אינה מספקת שכן אינה לוקחת בחשבון את כל הנתונים ואינה פותרת את הבעיות הרבות ברשות. הרפורמה, לטענת יו"ר הרשות, לא נותנת לרשות את הכלים הנדרשים לתיקון הכשלים. יו"ר הרשות סיכם את דבריו בכך שהסיבה העיקרית ליישם את הרפורמה כמו שהיא, היא רק בגלל שהיא קיימת.

סמנכ"ל הכספים אשר הופיע בפני הוועדה ביום 14 בנובמבר 2013, גם לא הצליח לנקוב במספרם המדויק של עובדי הרשות (לרבות פירוט בדבר עובדים שפרשו מהרשות ובדבר עובדים חדשים שנקלטו בשנתיים האחרונות), והשיב כי על מנת לענות על השאלה הבסיסית הזאת הוא שכר את שירותי משרד רואה חשבון חיצוני שנדרש לבצע עבודה מעמיקה במשך מספר חודשים כדי להבין כמה עובדים נקלטו וכמה הופרשו בעקבות הרפורמה המתוכננת. סמנכ"ל הכספים הסביר שהסיבה לקושי הינה בכך שיש פער גדול בין הנתונים לגבי מספר העובדים שהוא מקבל מאגף כוח אדם לנתונים אשר עלו בבדיקה של רואה החשבון. לדבריו הדיווח במערכת כוח האדם אינו אמין.

סמנכ"ל הכספים, ציין נקודות חיוביות ברפורמת 2012, לרבות הכנסת שעון נוכחות אשר ייצור זיקה בין שעות העבודה להשתכרות.

עם זאת, ציין כי יש התחייבות להעסיק עובדים ללא קשר לצרכי הרשות, לדוגמה, יש הסכם עם הטכנאים, לפיו לא ניתן לפטר טכנאים בכל אחת מתחנות הרדיו, גם אם יתברר שהפונקציה שהם ממלאים אינה נדרשת.

היועצת המשפטית של הרשות, עו"ד חנה מצקביץ', הרחיבה בדבריה לפני חברי הוועדה באותו מועד מדוע לראייתה אין ביכולתה של הרפורמה להגשים את השינוי המיוחל. לדבריה של עו"ד מצקביץ', כיום, יש קשיים חמורים בהתנהלותה ובתפקודה של ההנהלה. דבריה של היועצת המשפטית הדהימו בחריפותם את חברי הוועדה, וממחישים את עומק התהום אליה הגיעה רשות השידור במתכונתה הנוכחית.

בכל הנוגע לכח אדם, ציינה עו"ד מצקביץ' כי באופן כללי הניהול הוא בלתי תקין. מכרזים רבים שכן פורסמו, הסתיימו במינוי אנשים שאינם אנשי מקצוע בעלי הכישורים הנדרשים. כמו כן ציינה כי קיים קושי מהותי בתחום ניהול כוח האדם שנעשה בצורה בלתי עניינית. אין ישיבות ואין דיונים, אין תכניות עבודה, אין תהליכי עבודה מקובלים.

לעמדתה, הכשל הניהולי משפיע על ההתנהלות של הרשות באופן יומיומי – מתקבלות החלטות לא מושכלות ולא מנומקות, מבלי שדברים נשקלו לגופו של עניין. אין שקיפות בהתנהלות, אין סדרי עדיפויות ברורים ומוגדרים, אין מעקב אחרי חוזים (לדוגמה, חותמים על חוזים של הפקות כאשר ההתנהלות בשטח כלל לא משקפת את ההסכמות החוזיות).

בנוסף, הוועד המנהל מתנהל כגוף פוליטי, לרבות בפעילותו כגורם שבוחר מנהלים בכירים ברשות. יש תופעות של קידום ומינוי מקורבים וזאת בלי קשר ליכולת ולכישורים שלהם. כמו כן, יש חיכוכים בין הוועד המנהל למליאה ובפועל הם לא מתפקדים.

משכך, לדעתה, רפורמת 2012 לא תוכל לשנות את הדבר המהותי ביותר שקורה ברשות - נורמות פסולות שנובעות מתרבות הארגונית שהשתרשה ואי אפשר לעקור אותה.

גם יעדי ההשקעה שנקבעו ברפורמת 2012 לא ישימים, לעמדת עו"ד מצקביץ, שכן הגורמים המנהלים את תחום התוכן לא מכירים כלל את הוראות חוק רשות השידור לעניין זה. אמנם יש השקעה בתוכן, אך הרשות לא מצליחה לייצר תוכן שמייחד אותה. אין מדיניות שידור ברורה, אין החלטות ותכניות עבודה ברורות, מה שלא מאפשר תכנון לטווח הארוך. לדעתה של גב' מצקביץ, "הכסף יוצא מהר מידי עם מעט מידי פיקוח".

כמו כן, ציינה עו"ד מצקביץ, כי ברשות השידור אין תמיכה ראויה של מערכת מחשוב, חלק מרשימות השידור מועבר בכתב יד ולא נעשה תיעוד ממוחשב אודות הזכויות והיצירות המשולבות בהפקות. בתנאים אלו אין יכולת ליצור מעקב ופיקוח על התכנים. ולכן, לדבריה, אי אפשר לשדר תכניות חדשות באינטרנט כי אין מערכת לניהול זכויות יוצרים.

לסיכום היועצת המשפטית של רשות השידור, ציינה כי אין תקנה לרשות השידור במצב הנוכחי. רפורמת 2012 לא תגשים את מטרתה וחייבים לחשוב על פתרון אחר הרבה יותר מקיף.

סיכום

הוועדה סבורה כי ללא פתרון דרסטי הכולל שינוי משולב של מבנה הרשות, הקוד הניהולי ומערך הסדרי העבודה לא יחול שינוי משמעותי במצבה ומעמדה של הרשות. הוועדה אף סבורה כי אין ברפורמת 2012 בכדי לפתור את בעיות היסוד של רשות השידור. רפורמת 2012 לא תביא לשינוי מהותי במצב הרשות ובפועל היא אף מנציחה חלק ניכר מהבעיות שהביאו את הארגון למצבו הנוכחי.

הדברים מקבלים משנה תוקף, בשים לב לכך שיישום רפורמת 2012 כרוך בהשקעה של מאות מיליוני ש"ח מצד המדינה (משאבים ציבוריים שנושא בהם בעקיפין משלם המיסים בנוסף לנטל חובת תשלום אגרת רשות שידור) אך גם יישום הרפורמה לא יוביל לכך שרשות השידור תייצר שידור ציבורי עכשווי, יעיל, מהימן ואטרקטיבי תוך התנהלות באיזון תקציבי בר קיימא בטווח הרחוק.

כך למשל, רפורמת 2012 קבעה יעדים של שיפור וייעול גביית אגרת הטלוויזיה אך לא העניקה פתרון אמיתי לבעיות המהותיות של אגרת רשות השידור המתוארות בהרחבה בדו"ח זה. כמו כן, רפורמת 2012 קבעה יעדים לעמידה בחובות הפקות מקור על פי הוראות החוק, אך לא קבעה יעדים משלימים להשגת שידור ציבורי רלבנטי ונצפה ("תמורה בעד האגרה"), בכלל כן, לא התייחסה רפורמת 2012 למציאת פתרון לפלחי שוק ספציפיים, כגון ילדים ונוער והציבור הערבי, כפי שתואר בהרחבה בדו"ח זה. רפורמת 2012 לא טיפלה בייעול המבנה הארגוני של רשות השידור, לרבות, איחוד חטיבות החדשות לחטיבה אחודה.

אי הכללת נושאים מסוימים ברפורמת 2012, מובילים לכך שהיא רחוקה מכדי למצות את התיקונים הנדרשים ברשות והיא לא תוביל לשידור הציבורי לו זכאית החברה הישראלית. מבחינת האינטרס הציבורי הרחב, ראוי לבחון פתרון מקיף וכוללני יותר לבעיית השידור הציבורי בישראל, לא להנציח את הבעיות הקיימות ולהסתפק בהסדר הצר והמוגבל שמציעה רפורמת 2012.

נוסף לכל האמור, הרי שהוועדה אינה יכולה להתעלם מהתחושה הקשה לפיה אין זה משנה אילו יעדים היו נכללים ברפורמת 2012 – הרי שהם לא היו מתממשים ברשות השידור במתכונתה הקיימת. אף אם רפורמת 2012 היתה כוללת יעדים שלא נכללו בה, כאמור לעיל, סביר להניח, לאור הממצאים שנגלו לוועדה, כי הם לא היו צולחים לכדי מימוש.

לנגד עיניה של הוועדה עמדו גם דוחות מבקר המדינה שעסקו ברשות השידור במהלך השנים⁶, וכן תכתובות בנושא הרשות מהתקופה האחרונה בנוגע לאי סדרים בהתנהלות הרשות והיעדר פיקוח אפקטיבי של מוסדות הרשות.⁷ חומר זה מעיד על כך שהבעיות הארגוניות של רשות השידור לא החלו לאחרונה אלא שמדובר בתהליך הידרדרות מתמיד של שנים רבות. שנים של מאבקים פנימיים, קידום של עובדים ללא תלות בכישוריהם וחוסר יכולת להתחדש ולהפיק תוכן מתאים הביאו לכך שמזה תקופה ארוכה רשות השידור אינה ממלאת את יעודה.

נוכח האמור, הוועדה סבורה שחומרת הכשלים שהוצגו בפניה, והעובדה שהם מתקיימים מזה תקופה ממושכת מובילות למסקנה ששינוי אמיתי אינו אפשרי במסגרת הארגונית של הרשות הקיימת. נדרש שינוי עמוק בהרבה. הוועדה סבורה כי ללא שינוי משמעותי בתרבות הארגונית ובגמישות הניהולית של רשות השידור לא ניתן יהיה להביא לשינוי מהותי בשידור הציבורי. כך למשל, אפילו אם היקף הפרישה של העובדים במסגרת רפורמת 2012 היה רחב יותר, הרי שהתרבות הארגונית הבעייתית לא היתה משתנה ולא ניתן היה להגיע לשינוי משמעותי במסגרת הארגון הקיים.

3. הקמת משדר ציבורי חדש

תהליך פתיחה מחדש של השידור הציבורי מבוסס על כך שרשות השידור במתכונתה הנוכחית תחדל להתקיים ובמקומה יוקם גוף שידור ציבורי חדש אשר יושתת על העקרונות המפורטים בהמלצות הוועדה. בארגון החדש ניתן יהיה להשיג שינויים מהותיים בגמישות הניהולית ובמבנה הארגוני, לרבות יצירת גוף שידור ציבורי אשר פועל על פי אתוס של הצטיינות, חדשנות, הישגיות, עצמאות, שקיפות כלפי הציבור והתנהלות הוגנת.

במסגרת גוף שידור חדש יהיה ניתן ליצר **תרבות ארגונית חדשה**, וכן מטרות ויעדים של רלוונטיות ציבורית לשידור הציבורי, יצירת *Esprit de corps* של הארגון החדש ויצירת מחויבות של העובדים שגויסו לגוף. הגוף החדש, יהיה גוף בעל מבנה א-פוליטי (שיעוגן גם בחקיקה) ובכך תתאפשר עצמאותו ואי תלותו של הגוף, אשר תסייע לו להגשמת מטרותיו של משדר ציבורי ראוי.

⁶ ר' דוח מבקר המדינה מס' 61 (2011) בעמ' 295; דו"ח מס' 59 (2009), בעמ' 1459; דו"ח מס' 57 (2007), בעמ' 1023; דו"ח מס' 56 (2006), בעמ' 1003; דו"ח מס' 54 (2004), בעמ' 901; דו"ח מס' 53 (2002), בעמ' 311; ור' גם דוח מבקר המדינה בנושא היחסים בין המוסדות המנהלים של רשות השידור מ-1999. לעניין מצבה של רשות השידור בשנים הקודמות לדוחות מבקר המדינה המפורטים לעיל ר' גם דו"ח בדיקת רשות השידור מ-2000 שערך האלוף (מיל') רפאל ורדי.

⁷ מכתב המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) בנושא "מעמדו של היועץ המשפטי לרשות השידור", מיום 21.7.11; מכתב המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) בנושא "היחסים בין היועץ המשפטי לרשות השידור לבין הנהלת הרשות ומוסדותיה", מיום 15.4.13; מכתב מחמישה חברי מליאה לשר התקשורת מיום 2.5.13; מכתב המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) בנושא "הקפאת הסכם מימון תכנית ההבראה של רשות השידור", מיום 3.7.13; מכתב ההתפטרות של חמישה חברי מליאת רשות השידור, מיום 27.10.13; מכתב המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) בנושא "התקשרויות רשות השידור לרכישת הפקות מקור חיצוניות", מיום 24.12.13 (נספח ד').

הגוף המשדר החדש יפעל על פי מבנה הכנסות חדש שיתאים לצרכי השידור הציבורי, יבטיח יציבות, ויפעל על פי הסכמי העסקה חדשים שבהם ייקבעו תנאי עבודה בהתאם למקובל במשק ובכלל כך:

ד. קביעת משמרות, ניווד עובדים, קביעת הרכבי צוותים למשימות השונות באופן מיטבי;

ה. עלויות השכר וקצב עליית השכר יהיו בהתאם למקובל ובאופן שיתמרץ את העובדים והמנהלים להגיע להישגים של רלוונטיות, מצוינות ויעילות;

ו. בחירת העובדים שיועסקו על ידי השידור הציבורי תבוצע על פי כישוריהם;

ז. היכולת לקדם עובדים ולפטר עובדים תהיה על סמך הביצועים שלהם ותרומתם לשידור הציבורי.

במסגרת ניתוח כלכלי שבוצע עבור הוועדה, עולה כי ככל הנראה, עלות של מהלך זה לא תעלה על הוצאות רפורמת 2012 (לרבות הנחת עבודה של מימוש נכסים אשר בידי הרשות כיום). בחישוב השוואתי נראה כי עלויות הסגירה והפתיחה מחדש, יכסו את עצמן לאור ההפחתה השוטפת בעלויות הארגון.

הבעיה העיקרית של מהלך זה הינה ההתנגדויות שהוא צפוי לגרום מצידם של גופים בעלי עניין וכוח. למרות זאת, חשוב להדגיש כי מדינת ישראל הצליחה בעבר לבצע מספר הליכים דומים שהיו לא פחות מורכבים ממהלך זה (מע"צ, רפא"ל וכדומה).

תהליך של בנייה מחדש וסגירת הקיים צפוי להביא את השידור הציבורי למצב בו רמת השירות קרובה לאופטימום בעקבות הסרת מרבית המכשולים העומדים בפניו היום. תהליכים מוצלחים של מעבר מישות אחת לאחרת נעשו בעבר במספר מקרים כמו מע"צ (אם כי הליך של סגירה מלאה ופתיחה מחדשת נעשה רק לגבי רפא"ל⁸). יתר על כן, בניגוד לארגונים אחרים, דומה כי למהלך מעין זה תלווה בתמיכה ציבורית רחבה. מרבית הציבור מאס בחוסר הרלוונטיות של השידור הציבורי הטלוויזיוני, בתרבות הארגונית שהוא מייצג ובהעדר התמורה לאגרה ובאגרה עצמה. לפיכך, הסיכוי למימוש תהליך הפתיחה מחדש לאחר סגירה (במיוחד אם הוא ילווה בביטול האגרה) הוא גבוה למדי. ישנם פרטים רבים שלא פורטו במסגרת המלצות אלה, בכל הנוגע לפעולות ומהלכים שיש לנקוט בכל הנוגע לסגירת רשות השידור וכן בכל הנוגע לפתיחת גוף שידור חדש. הוועדה רואה חשיבות רבה בקידום מהיר ובהנעה של מהלך הקמת המשדר הציבורי החדש, ולכן, הוועדה ממליצה כי השר הממונה, בהסכמת שר האוצר ימנו את ראש מינהלת ההקמה, לתקופה שלא תעלה על שנה, אשר תפקידה להתחיל עוד טרם השלמת מהלך החקיקה, ליצור את התשתית להקמת המשדר הציבורי החדש בישראל. חברי המינהלת יהיו בעלי הידע והניסיון הרלבנטיים להקמת גופי שידור.

הוועדה מכירה בכך שלישום ההמלצות תהיינה השלכות על גורמים שונים, ובהם גם על עובדי רשות השידור. ככל שההמלצות תאושרנה יהיה על הגורמים המוסמכים לנקוט בצעדים הנדרשים בהתאם למתחייב לפי כללי משפט העבודה.

⁸ לאחר 13 שנים מפתיחתה מחדש, נראה כי רפא"ל מתפקדת בצורה טובה והשינוי הארגוני שחל היטיב עימה.

רשות השידור תמשיך לשדר עד למועד הקמת תאגיד השידור הציבורי החדש. לרשות ימונה מפרק אשר יממש את נכסי הנדל"ן שלה במטרה לממן את הליך הפירוק על העלויות הכרוכות בכך. כמו כן, ייקבעו הוראות להעברת נכסי רשות השידור החיוניים, כגון הארכיון, קניינה הרוחני, ותשתית הפצת השידורים, אל המשדר הציבורי החדש. בנוסף יקוימו כל ההתחייבויות של רשות השידור ליוצרים ולהפקות מקומיות קנויות ויועברו אל המשדר הציבורי החדש.

בנוסף, ייקבעו הוראות על פיהן עם הקמת המנהלת כל התקשרות של רשות השידור ביחס לנכסים והתחייבויות שיועברו למשדר הציבורי החדש כאמור, בסכום העולה על 250 אלף שקלים תובא לאישור מנהל המינהלת, כך שיהיה פיקוח על הוצאות רשות השידור בתקופת הביניים טרם המעבר לגוף החדש וכן ייקבעו הוראות להעברת נכסיה של הטלוויזיה החינוכית למשדר הציבורי החדש.

הוועדה רואה חשיבות רבה בשיתוף פעולה בין רשות השידור בתקופת הפירוק לבין המינהלת, כמו גם המשדר הציבורי החדש, על מנת לאפשר "העברת הלפיד" ויצירת רצף בשידור הציבורי.

4. מסקנות

הוועדה ממליצה על הקמת גוף שידור ציבורי חדש תוך סגירת רשות השידור הקיימת. בהינתן שהתרחשותו תצא לפועל, הוא בעל הסיכויים הטובים להפעלת שידור ציבורי רלוונטי בעל אתוס של חדשנות, רלוונטיות, ומצוינות הפועל ביעילות ובשקיפות לטובת הציבור.

בבחינת האינטרס הציבורי הרחב, העלויות והתועלות, מהלך הקמה מחדש וסגירת הקיים הוא הכדאי ביותר ועשוי להביא לשידור ציבורי, ראוי, יעיל ורלוונטי לחברה הישראלית הזקוקה נואשות לשידור ציבורי מעולה (גם במחיר של זמן המתנה לביצוע המהלך).

דומה כי שנים רבות מדובר על הבעיות ברשות השידור. עדות לכך במספר הרב של ועדות שעסקו בהיעדר הרלוונטיות של רשות השידור ובצורך לערוך רפורמה מקיפה בשידור הציבורי, כמו גם בדוחות מבקר המדינה, אשר מפרטים תמונה קשה, בעיקר במישור של ניהול כוח אדם. כך גם הדחת המנכ"ל של רשות השידור בשנת 2005, מהליך חריג באופן יוצא מן הכלל, שארע על רקע אי סדרים חמורים ביותר. ועדין, בשנים האחרונות אנחנו עדים להתדרדרות נוספת, אשר באופן כמעט בלתי אפשרי חריפה עוד יותר עת הוחלט על הקפאת הרפורמה ונוצר נתק מלא בין יושב ראש הרשות לבין ההנהלה והוועד המנהל.

במהלך עבודתה התוודעה הוועדה למצב החמור שבו מצויה רשות השידור בימים אלה. דברים שנמסרו לוועדה מצד חברים במליאת הרשות וכן מצד עובדי הרשות, חלקם שומרי סף, מציינים תמונה כמעט בלתי אפשרית של כאוס ניהולי, הוצאת כספים ללא בקרה, קליטת עובדים בהליכים לא מסודרים והיעדר פיקוח ראוי על ההנהלה מצד מוסדות הרשות. כמו כן, הוועדה נחשפה לטענות חמורות להתערבות בלתי עניינית בשיקול דעת עיתונאי והתנכלות לעיתונאים מצד גורמי הנהלה. לבסוף, חומרים שנחשפו לאחרונה בדו"ח ביקורת פנימי של הרשות מעלים חשש כבד לאי סדרים חמורים ביותר בגביית אגרת הטלוויזיה.

בנסיבות אלה, הוועדה חוששת כי אם תאומץ המלצתה להחליף את גוף השידור הנוכחי בגוף שידור חדש ייעשו מהלכים בלתי הפיכים ברשות השידור אשר יקשו על ההקמה של גוף השידור הציבורי החדש ופירוק הגוף הקיים. בפרט, הוועדה חוששת מבזבוז כספים ללא בקרה, קליטת עובדים חדשים ללא צורך והתקשרויות לא מבוקרות בתחום התוכן אשר בהיותן ארוכות טווח, בסופו של דבר יחייבו את גוף השידור החדש. הוועדה ממליצה לשקול האם יש מקום למנות "ועדה קרואה" זמנית לרשות השידור, אשר תחליף את גורמי הניהול הקיימים על מנת להבטיח העברה חלקה והמשך השידורים הרציפים.

מבנה תאגידי, מבנה ארגוני, ניהול ורגולציה

1. מבנה תאגידי

למבנה התאגידי והארגוני של גוף השידור הציבורי יש השלכה על אופן הפעילות של גוף השידורים, למידת העצמאות הפוליטית והמוסדית שממנה הוא ייהנה ויכולתו להגשים את מטרותיו באופן מיטבי. הוועדה עמדה על השיקולים העיקריים אשר עומדים בבסיס הדיון על המודל התאגידי הרצוי:

א. **שמירה על עצמאות גוף השידור בפרט בכל מה שנוגע לשיקולי העריכה** –

מדובר בשיקול ראשון במעלה כאשר מדובר על גוף שידור ובפרט גוף אשר משדר חדשות.

ב. **פיקוח אפקטיבי שנועד להבטיח שגוף השידור אינו סוטה ממטרותיו** – יש מתח

בין הצורך להבטיח את עצמאותו של גוף השידור הציבורי לבין להבטיח קיומו של פיקוח אשר ימנע מגוף השידור לסטות ממטרותיו. קושי מיוחד מתעורר נוכח כאשר לא נקבעים מדדים אובייקטיביים לעמידת גוף השידור במטרותיו.

ג. **גמישות ניהולית ותפעולית** – נוכח כך שמדובר בגוף הפועל בשוק המאופייין

בדינמיות ובתחרותיות, נדרש מבנה אשר יאפשר לגוף להתאים עצמו לשוק זה בקלות יחסית. הגמישות הניהולית משמעותה גם יצירת כלים עבור האורגנים וההנהלה של הגוף לתמרץ את העובדים לפעול לטובת מטרותיו של הגוף. צורך זה מתגבר נוכח העובדה שמדובר בגוף שאינו פועל למטרות רווח ולפיכך הוא נעדר בתמריצים כלכליים.

בנוסף, עלו שיקולים שהם חיצוניים לגוף השידורים; כך, ישנה עדיפות למודל שהוא פשוט ככל הניתן לחקיקה ובהמשך – לתפעול. כמו כן, ישנו יתרון ברור למצוא פתרון במסגרת המודלים התאגידיים הקיימים במשפט הישראלי.

רשות השידור היא תאגיד שהוקם בחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (תאגיד סטטוטורי או תאגיד ציבורי).⁹ למבנה הנוכחי של הרשות ישנם יתרונות וחסרונות. הוועדה דנה בשאלה מהו המבנה התאגידי העדיף לגוף שידורים והאם ישנם היבטים במבנה הנוכחי שיש מקום לשנותם.

נקודת המוצא לדיון היתה שפעילותו של גוף השידורים חייבת להיות נפרדת מהמדינה, אך נוכח התכליות הציבוריות של פעולתו, גוף השידור הציבורי אינו יכול להיות חברה פרטית. לפיכך, שני המודלים העיקריים שעמדו לדיון היו – תאגיד ציבורי או חברה ממשלתית לתועלת הציבור. כמו כן, הוועדה דנה במודלים מיוחדים שקיימים בדין הישראלי ובאפשרות לעשות התאמות שונות לכל אחד מהמודלים האמורים על מנת להתאימם לתכליות המיוחדות של השידור הציבורי.

⁹ על המבנה התאגידי של רשות השידור לאחר תיקון 27 לחוק רשות השידור, ר' בעמ' 82 לדוח הביניים של חברת הייעוץ.

התאגיד הציבורי

התאגיד מוקם בחוק במטרה לקיים תפקידים ציבוריים או שלטוניים המפורטים בחוק שמקים אותו. ההצדקה להקמת תאגיד ציבורי מתקיימת מקום בו יש טעם שפעילותו תהיה תוך ריחוק ועצמאות תקציבית ותפעולית מהממשלה.

לתאגיד הציבורי מאפיינים ייחודיים אשר יש בהם יתרונות וחסרונות.¹⁰

התאגיד הוא אישיות משפטית עצמאית ונפרדת מהמדינה והוא אינו משולב במבנה הארגוני של הממשלה. תקציבו נפרד מתקציב המדינה, עובדיו אינם עובדי מדינה והוא אינו כפוף למנגנוני הפיקוח והבקרה הפנים ממשלתיים (לדוגמא, הוראות התקשי"ר או הוראות התכ"ס), למעט אם נקבע במפורש בחוק.

כיום אין חוק כללי אשר מסדיר את פעילותם של תאגידים ציבוריים.¹¹ לפיכך, הוראות החוק המקיים ממצות את ההסדרה המשפטית של פעילות התאגיד. בכל הנוגע לנושאים שאינם מוסדרים בחוק, לרוב מתנהל התאגיד הציבורי לפי כללים פנימיים שקובעת מועצת התאגיד.

לרוב, מבנה התאגיד הציבורי דומה למבנה של חברה – לתאגיד ישנה ממועצה ציבורית המקבילה בתפקידיה לדירקטוריון של התאגיד. לתאגיד אין בעלי מניות. לפיכך, מועצת התאגיד אינה מתמנה בידי אסיפה כללית.

חברי המועצה מתמנים בדרך כלל בידי השר הממונה על ביצוע החוק המקיים ולעיתים בידי הממשלה. חברי המועצה אינם עובדי התאגיד אלא מכהנים כנושאי משרה בו.

המבנה הייחודי של התאגיד הציבורי יוצר "בעיית נציג", שכן רמת הפיקוח הציבורי על התאגיד הציבורי היא נמוכה יחסית (ומכאן גם עצמאותו). כמו כן, התאגיד אינו נתון לפיקוח אפקטיבי הקיים בחברה או תאגיד אחר, נוכח היעדרם של בעלי מניות או אסיפה כללית או – בהשוואה לחברות ממשלתיות – היעדר פיקוח של רשות החברות הממשלתיות. במקביל, התאגיד הציבורי אינו פועל במטרה להשיא רווחים ולכן הוא נעדר תמריצים כלכליים לפעול ביעילות. מצד שני, בהיותו גוף ציבורי, חלות על התאגיד הציבורי חובות מכוח המשפט המינהלי והוא נתון לביקורת שיפוטית כמו כל רשויות המינהל האחרות.

למרות עצמאותו היחסית של התאגיד הציבורי, ישנן מספר הוראות חוק כלליות אשר עניינן פיקוח ובקרה על הפעילות של תאגידים ציבוריים. כך, לדוגמא, תאגידים ציבוריים מבוקרים בידי מבקר המדינה. כמו כן, חוק יסודות התקציב, התשמ"א-1985 קובע כי תקציבו של תאגיד ציבורי טעון אישור שר האוצר. במסגרת הסמכות לאשר את התקציב, מעניק החוק לשר האוצר ולשר הממונה על החוק המקיים סמכויות שונות להתערב בניהול הכספי של התאגיד. סמכות הבקרה נוספת וחשובה ביותר, היא הסמכות הקבועה בסעיפים 29 עד 29ב לחוק יסודות התקציב, אשר אוסרים על תאגיד ציבורי להסכים על שינוי בשכר או בתנאי עבודה אלא בהתאם לנהוג ולמוסכס בשירות המדינה או באישורו של שר האוצר (בפועל מופעל בידי הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר). סמכות זו היא מקור חשוב לבקרה על הוצאות השכר של התאגידים הציבוריים.

¹⁰ לפירוט מעמיק אודות תאגידים ציבוריים ר' דוח המועצה לתאגידים ציבוריים, יוני 2003.

¹¹ הסדרה רוחבית בנושא הוצעה במסגרת תזכיר תאגידים ציבוריים, התשע"ג-2013 אשר הפיץ משרד המשפטים ביום 6.1.13.

עוד יצוין, שהחוק המקים יכול לקבוע סמכויות שונות לשר הממונה על ביצועו אשר מעניקות לשר סמכות לפקח על פעילות התאגיד הציבורי ולהשפיע עליה. במיוחד ראוי לציין את הסמכות למנות את המועצה ולעיתים גם את המנהל הכללי של התאגיד, ואת הסמכות לפזר את המועצה או להעביר חבר מועצה או מנכ"ל מתפקידו. סמכויות מקובלות נוספות הן הסמכות ליזום העלאת נושא על סדר יומה של מועצת התאגיד והסמכות לאשר פעולה כזו או אחרת של התאגיד או כללים שהתאגיד מתקין, כתנאי לתוקפם.

נוכח העובדה שמכלול ההסדרים הנוגעים לתאגידים ציבוריים נקבעים באופן פרטני בחוק המקים, ישנה גמישות רבה יחסית בקביעת הסדרים שיתאימו לאופיו של התאגיד המסוים. כך למשל, יש גמישות בקביעת הרכב המועצה וחלוקת הסמכויות בין האורגנים בתאגיד. מצד שני, מכיוון שההסדרים נקבעים בחקיקה הרי שכל שינוי בהוראות אלה מחייב תיקון של חקיקה ראשית, מה שמוביל לנוקשות מסוימת.

החברה הממשלתית

חברה ממשלתית היא חברה ש"יותר ממחצית כוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה" (סעי' 5 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975). לרוב מדובר בחברות שהן בבעלות מלאה או כמעט מלאה של המדינה. חברות ממשלתיות הן חברות רגילות שחל עליהן חוק החברות, התשנ"ט-1999, בכפוף לחוק החברות הממשלתיות המסדר את ההיבטים הייחודיים שלהן.

הקמה של חברה ממשלתית נעשית בהחלטת ממשלה אשר מגדירה את מטרותיה של החברה. בהתאם, גם שינוי מטרות החברה, פירוקה או מכירתה מידי המדינה לידיים פרטיות נעשים בהחלטות ממשלה.

מכיוון שהמדינה היא בעלים בחברה הממשלתית, הממשלה היא בעלת זכויות כבעלת מניות, מתורגמות לסמכויות שונות של השר הממונה על החברה הממשלתית ושר האוצר ביחס לחברה. במיוחד מדובר בסמכות למנות את דירקטוריון החברה ואת המנהל הכללי, ובסמכות ההצבעה באסיפה הכללית באמצעות בא כוח המונחה בידי השרים. כמו כן, השרים מקבלים מהדירקטוריון דיווחים שונים על פעילותה של החברה והם רשאים לדרוש כי דירקטוריון החברה יתכנס וידון בנושא זה או אחר. השרים מוסמכים גם לקבוע כללים שונים לעניין אופן פעילות החברות הממשלתיות ולעניין אופן בחירת עובדי החברה ותנאי כשירותם.

הפיקוח של הממשלה על החברות הממשלתיות והפעלת הסמכויות של המדינה כבעלת החברות נעשים באמצעות רשות החברות הממשלתיות, שהיא היחידה הממשלתית אשר מלווה את פעילותן של החברות הממשלתיות ומשמשת באת כוחם של השרים באסיפה הכללית. יצוין שהפיקוח והליווי של רשות החברות הממשלתיות אינו נוגע להיבטי הענפי או המקצועי של החברה הממשלתית, אשר לעיתים קרובות נתון לפיקוח של רגולטור ייעודי (כך לדוגמא, פיקוח על חברת החשמל לישראל בתחום משק החשמל נעשה בידי הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל).

ביחס למודל התאגיד הציבורי, מודל החברה הממשלתית הוא מודל שמאפשר גמישות בפעילות השוטפת של התאגיד. האפשרות לשנות את מטרות החברה בהחלטת ממשלה או לקבוע הוראות שונות באשר לפעילותה במסגרת של תקנון או במסגרת חקיקה משנה מכוח חוק החברות

הממשלתיות מאפשרת שינוי של כללי הפעילות השוטפת של החברה בקלות יחסית וכן מאפשרת מתן מענה לצרכים הייחודיים של כל חברה וחברה.

החברה הממשלתית אף היא תאגיד נפרד מהמדינה, ובמובן זה גם היא מנותקת מהממשלה מבחינה תקציבית ותפעולית. יחד עם זאת, בעיית הנציג פחות אקוטית בחברה הממשלתית בהשוואה לתאגיד הציבורי. באשר למידת הזיקה לממשלה, הרי שבחברה הממשלתית זו נוטה להיות חזקה מאשר בתאגיד הציבורי, נוכח היותה של הממשלה הבעלים של החברה, ובפרט נוכח הסמכות לשנות את מטרות החברה או לפרק אותה והנוכחות של נציג רשות החברות הממשלתיות בשיבות הדירקטוריון של החברה, כמון כן הפיקוח השוטף של רשות החברות הממשלתיות.

חוק החברות הממשלתיות ותקנות שהותקנו מכוחו, הנהיגו ממשל תאגידי מוגבר בחברות ממשלתיות. כך לדוגמא, החובה להקים ועדת ביקורת, החובה למנות מבקר פנימי והחיוב בדיווח רבעוני כמו חברה ציבורית עם בקורות מוגברות.

חברה ממשלתית מתאימה לרוב לקיום פעילות בעלת אופי ציבורי אך לא שלטוני, אשר כוחות השוק לא הביאו לכך שהיא תתקיים. לדוגמא, מתן שירותים חיוניים (חשמל, מים) או שירותים חברתיים (דיוור ציבורי).

ככלל, חברה ממשלתית פועלת לפי שיקולים עסקיים, כפי שפועלת חברה שאינה ממשלתית (סעיף 4 לחוק החברות הממשלתיות). ואולם החוק מסמיך את הממשלה להגדיר לחברה ממשלתית שיקולים שאינם עסקיים. כמו כן, הממשלה יכולה להקים חברה ממשלתית שאינה פועלת למטרות רווח ואינה רשאית לבצע חלוקה, וחברה שכזו תירשם כחברה לתועלת הציבור (חל"צ).

יצוין שחוק החברות¹² קובע מסגרת ייחודית לפעילותה של חברה לתועלת הציבור שבעיקרו נועד לתת מענה לבעיית הנציג המתעוררת מקום בו אין לחברה בעלי מניות המבקשים להשיא רווחים מפעילותה, והיא מתקיימת מכספי תרומות.

חברות מיוחדות

בדין הישראלי יש מספר תאגידים מיוחדים אשר מאפייניהם שמים אותם בין המודל של התאגיד הציבורי למודל של החברה הממשלתית. כך לדוגמא, החברה להשבת נכסים של נספי השואה המוסדרת בחוק נכסים של נספי השואה (השבה ליורשים והקדשה למטרות סיוע והנצחה), התשס"ו-2006 היא חברה פרטית אשר מניותיה בבעלות המדינה. יחד עם זאת, כדי שלחברה תהיה עצמאות מוגברת, קובע החוק כי סמכויות האסיפה הכללית יופעלו בידי ועדה שבראשה עומד שופט בדימוס שממנה השר הממונה על ביצוע החוק, ושאר חבריה מתמנים בידי יו"ר הוועדה. הוועדה הממנה היא גם זו הממנה את דירקטוריון החברה מתוך רשימות מומלצים המוגשות, חלקן בידי ארגונים של ניצולי שואה וחלקם בידי שר המשפטים.

כמו כן, החברה לא הוקמה בהחלטת ממשלה אלא שהיא נרשמה מכוח הוראות החוק אשר גם הגדיר את מטרותיה. פירוק החברה אפשרי רק בתום תקופה הקבועה בחוק זה. על החברה חלות הוראות סעיפים מחוק החברות הממשלתיות המפורטות בחוק השבת נכסים ועם התאמות שונות. החלת ההוראות מאפשרת פיקוח מסוים של רשות החברות הממשלתיות על פעילותה של החברה, אלא שמדובר בפיקוח שהוא חלקי בהשוואה לפיקוח של הרשות על כלל החברות הממשלתיות.

¹² פרק ראשון א' לחלק התשיעי.

דוגמא למקרה מיוחד נוסף הוא מועצת החלב, שהיא חברה לתועלת הציבור אשר מוקמת לפי חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011. על החברה מוחלות הוראות חוק החברות בעניין חברה לתועלת הציבור בהתאמות שונות, אולם מדובר למעשה בחברה נעדרת בעלי מניות. מטרות החברה מוגדרות בחוק והן גוברות על האמור במסמכי היסוד של החברה. חוק תכנון משק החלב מאפשר את פירוק החברה, בין השאר במקרה בו "התקבלה החלטת ממשלה כי מימוש מטרות המועצה לפי חוק זה אינו אפשרי או שהמועצה אינה מגשימה את מטרותיה", ומחיל על הליך הפירוק את הוראות חוק החברות.

המלצות

הוועדה שקלה את המודלים הקיימים במשפט הישראלי אל מול הצרכים של המשדר הציבורי ומצאה שהן המודל של תאגיד ציבורי והן המודל של חל"צ ממשלתית אינם אופטימליים, שניהם מחייבים מידה רבה של התאמות שייעשו בחקיקה. יחד עם זאת, לדעת הוועדה, המודל המתאים ביותר מבין השניים הוא התאגיד הציבורי.

בראש וראשונה, הוועדה סבורה שמודל התאגיד הציבורי נכון יותר מן הטעם שלא ראוי שגוף שידורים יהיה בבעלותה של המדינה, נוכח מידת המעורבות הממשלתית שנגזרת מהבעלות. במובן זה, המודל של תאגיד ציבורי עדיף על מודל החברה הממשלתית במישור של עצמאותו של המשדר הציבורי מהממשלה. הוועדה אמנם יצאה מנקודת ההנחה שבכל מקרה, בחירה במודל של חברה ממשלתית תחייב קביעת הסדרים בחוק אשר לא יאפשרו לממשלה לשנות את המטרות של גוף השידור, לפרק אותו או להתערב בפעילותו (בדומה למודלים של חברות ממשלתיות מיוחדות אחרות). לפיכך ניתן היה לקבוע מודל של גוף שידור ציבורי שהוא חברה ממשלתית אשר נהנה מעצמאות יחסית לחברות ממשלתיות אחרות. יחד עם זאת, הוועדה סבורה שהיקף ההתאמות שיידרשו לצורך יישום מודל זה מובילות למסקנה שזהו אינו המודל המתאים. לעומת זאת, בהיעדר מסגרת משפטית מובנית, מודל התאגיד הציבורי הוא בעל יתרונות מסוימים מבחינת היקף ההתאמות הנדרשות. הוועדה מודעת לכך שיתרון זה של מודל התאגיד הציבורי הוא גם חסרונו, שכן לחברה הממשלתית ישנה עדיפות במישור של גמישות בהתנהלות, אך סבורה שעיקרון העצמאות של המשדר הציבורי מהווה שיקול ראשון במעלה.

באשר למאפייני התפקידים שממלאים תאגידים ציבוריים, אף שככלל גוף השידור הציבורי אינו בעל תפקידים שלטוניים ופועל בזירה עסקית, מדובר בגוף שתפקידו להעניק שירות ציבורי מובהק והוא אינו פועל למטרות רווח.

עוד יצוין שהסקירה הבינלאומית שערכה חברת הייעוץ מראה כי ברוב המדינות פועל המשדר הציבורי במתכונת של תאגיד שהוקם בחוק. ישנם חריגים, לדוגמה ה-BBC שהינו נאמנות, ורשת השידור הציבורי הממשלתי הצרפתי, ה-FTV, שהיא חברה ממשלתית.¹³

כאמור, כבר היום רשות השידור היא תאגיד ציבורי. תיקון 27 לחוק רשות השידור הוסיף הוראות רבות בנוגע למבנה רשות השידור אשר היו חסרות עד לתיקון האמור והן רלוונטיות גם ביחס למודל המוצע על ידי הוועדה.

¹³ חלק ב' לדו"ח הביניים וכן בסקירת העומק שבנספח י"ב לדו"ח הביניים.

הוועדה אימצה בשינויים את ההסדרים האמורים מתיקון 27, וממליצה להוסיף הוראות נוספות המתאימות למודל השידור הציבורי בהתאם לתפיסתה. כך, הוועדה ממליצה על מספר שינויים במצב הקיים בעניין מועצת התאגיד ומנכ"ל התאגיד. עוד ממליצה הוועדה להוסיף הוראות מתוך תזכיר חוק תאגידים ציבוריים, התשע"ג-2013, אשר מציע הסדר מסגרת לתאגידים ציבוריים ובמקביל לקבוע הסדרים אשר יאפשרו גמישות פנימית רבה יחסית, והכל כמפורט בהצעת החוק שצורפה להמלצות הדו"ח.

מועצת תאגיד השידור

הרכב ומינוי

הוועדה סבורה שהיסוד לשמירה על העצמאות של תאגיד השידור ועל יכולתו להגשים את מטרותיו, מתחיל במינוי מועצה מקצועית ובלתי תלויה שחבריה הם בעלי הכישורים הנדרשים להובלת גוף השידורים. זאת נוכח תפקידה העיקריים של המועצה: להתוות את המדיניות הכללית של תאגיד השידור, למנות את המנהל הכללי ולפקח על תפקודו.

המלצת הוועדה היא כי מועצת התאגיד תהיה בת תשעה חברים, אשר כשירותם היא:

1. יושב ראש המועצה – מי שהוא בעל תואר אקדמי וכן בעל ניסיון ניהולי של חמש שנים לפחות בתפקיד בכיר בתחום הניהול העסקי של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי או תפקיד ניהולי בכיר בתחום התקשורת.
2. חבר מועצה שהוא בעל ניסיון של חמש שנים לפחות בתפקיד ניהולי בגוף שידור, בעיתון או באתר אינטרנט חדשותי.
3. חבר מועצה שהוא בעל ניסיון משמעותי בתחום העיתונות הכתובה או המשודרת ובכלל כך בעריכת תוכן בטלוויזיה, רדיו או אתרי אינטרנט.
4. חבר מועצה שהוא בעל רקע וניסיון טכנולוגי משמעותי בתחום בעל זיקה לפעילות המשדר הציבורי.
5. שני חברי מועצה שהם בעלי ניסיון משמעותי בניהול כספים בגופים עם מחזור משמעותי אחד מהם בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית.
6. חבר מועצה שהיא משפטן בעל ידע וניסיון בתחום השידורים.
7. חבר מועצה שהוא בעל ניסיון משמעותי בתחום היצירה הקולנועית או הטלוויזיונית.
8. חבר מועצה שהוא בעל ניסיון משמעותי בתחום החינוך או בעל ניסיון בתחום השידורים לילדים ולנוער.

הוועדה ממליצה למנות מועצה המורכבת מחברים שכשירותם רלוונטית לפעילותו השוטפת של המשדר הציבורי. על פי הממצאים שהוצגו בפני הוועדה, אחת הבעיות המבניות המהותיות של השידור הציבורי היא היעדר יכולת ניהולית גם בשל חלוקת סמכויות בלתי ברורה בין מוסדות הרשות להנהלה ובשל יחסים עכורים ומשתקים בין המנכ"ל לבין המוסדות האמורים לפקח על פעולותיו.

התפיסה הציבורית הרווחת שבמטרה להבטיח פלורליזם וייצוג הולם לרבדים השונים של החברה הישראלית, יש למנות למועצה של תאגיד השידור נציגי ציבור שמייצגים מגזרים שונים באוכלוסייה אינה עומדת במבחן המעשה. נהפוך הוא. טלוויזיה, רדיו ושידורים בכלל, מחייבים הבנה וכשירות מקצועית מיוחדת. מינוי גוף המורכב מנציגי ציבור נעדרי כישורים בתחום העיסוק של המשדר הציבורי הוא בבחינת הצבת מכשול בפני עיוור. מצב זה הוליד בקרה לא יעילה ולא עניינית, מעורבות יתר של המוסדות בפעילות הניהול השוטפת וחוסר יכולת של מנהלי השידור הציבורי להיעזר בניסיון ובכישורים של הגוף המפקח במטרה להתמודד באופן הראוי ביותר עם הדילמות העומדות בפני המשדר הציבורי.

הוועדה אינה מקלה ראש בחשיבות הפלורליזם והייצוג ההולם של המגזרים המרכיבים את החברה הישראלית בשידור הציבורי. הוועדה קובעת כי הדרך הנכונה, היעילה והאפקטיבית ביותר למלא את מטרות אלה בפרט ואת מטרות השידור הציבורי בכלל, היא באמצעות מינוי של אנשי מקצוע מהשורה הראשונה הן לשדרת הניהול והן למועצה אשר ממנה את מנכ"ל המשדר הציבורי ומפקחת עליו. המקצוענות, הידע, היכולת והמחויבות הם אלה שיבטיחו שידור ציבורי איכותי שממלא את תפקידו גם בתחום הייצוג המורכב של החברה הישראלית. הוועדה ממליצה שבנוסף לכשירות המיוחדת הרכב חברי המועצה יהיה מגוון ככל האפשר ומתוך תשעת חבריה יכהנו לפחות 4 נשים.

ולכן מוצע הרכב של המועצה אשר משקף תמהיל של הכישורים והמומחיות הנדרשת ממועצה של תאגיד שידור ציבורי. הוועדה ממליצה על הרכב המאזן בין חברים בעלי ניסיון ניהולי, מומחיות חשבונאית ומשפטית וכן חברים בעלי ניסיון וידע בתחומי הפעילות של תאגיד השידור לרבות במישור הטכנולוגי.

באשר למינוי המועצה, הוועדה דנה רבות באפשרות לקבוע הליך מינוי אשר יבטיח חברי מועצה ראויים ובלתי תלויים. לאחר דיון, הוועדה סבורה כי המינוי צריך שיעשה בידי השר הממונה. עוד סבורה הוועדה, שהליך המינוי צריך שיעשה בהליך פומבי ושקוף, באמצעות ועדת איתור שאף היא תהיה בלתי תלויה.

המלצת הוועדה היא שבראש ועדת האיתור יעמוד שופט בית משפט העליון בדימוס או שופט מחוזי בדימוס, אשר יתמנה בידי השר הממונה על ביצוע החוק, בהסכמת שר המשפטים. לוועדה יהיו שני חברים נוספים, האחד בעל מומחיות בתחום התקשורת הכתובה או המשודרת והשני בעל מומחיות בתחום הכלכלה או הניהול, אשר ימנה יושב ראש הוועדה.

בתום ההליך שתקיים ועדת האיתור, היא תמליץ לשר על מועמדים שהיא סבורה שהם המתאימים ביותר לשמש כמועצת המשדר הציבורי. הוועדה תמליץ על מועמד אחד בלבד לתפקיד היושב ראש.

הוועדה מודעת לכך שקביעת תנאי כשירות בחוק לחברי המועצה מספקת תנאי סף בלבד. הוועדה סבורה שהליך המינוי באמצעות ועדת האיתור יאפשר בחירה של מועמדים שלא רק עומדים בתנאי הכשירות באופן פורמלי, אלא שהם מתאימים לשמש כחברים במועצה של גוף בעל מאפיינים ייחודיים כמשדר הציבורי מבחינת יכולותיהם ומחויבותם לקדם את השידור הציבורי. כמו כן, הוועדה סבורה שההליך המומלץ לעיל נדרש לשם הבטחת עצמאותם של חברי הוועדה, כך שבמילוי תפקידם ישקלו אך ורק את טובתו של השידור הציבורי.

תפקידים

ככלל, תפקידיה של המועצה מתמקדים בקביעת המדיניות של המשדר הציבורי ובפיקוח על הגשמת מדיניות זו. בכך, הוועדה ממליצה לשמר את חלוקת העבודה המקובלת בתחום החברות, בין הדירקטוריון לבין המנהל הכללי, שבה הדירקטוריון קובע מדיניות ומפקח על ביצועה ואילו המנכ"ל אחראי על הניהול השוטף של התאגיד.

לעניין מדיניות השידורים, הוועדה ממליצה שהמועצה תאשר את לוחות השידורים העונתיים של המשדר הציבורי, וזאת בהיבט של עמידתם בהיקף ההוצאה שקבועה בחוק לעניין שידור הפקות מקור קנויות (בבחינת "הוציא" או "לא הוציא").

בנוסף, וכפי שיפורט בהרחבה בהמשך, הוועדה ממליצה שהמועצה תהיה אחראית למינוי המנהל הכללי. הוועדה סבורה שנוכח תפקידיה של המועצה לפקח על תיפקודו של המנהל הכללי, ואחריותה לכך שמטרותיו של המשדר הציבורי יוגשמו, הרי שהסמכות למנות את המנהל הכללי ולהעבירו מתפקידו חייבות להיות בידי המועצה ללא התערבות של גורם חיצוני.

לצורך גמישות הניהולית של המשדר הציבורי, ובשונה מהקיים כיום, הוועדה ממליצה כי מועצת התאגיד תקבע את דרכי קבלת העובדים, כשירותם ותנאי העסקתם. לעניין זה, ראו פירוט נוסף בחלק שעניינו המבנה הארגוני של המשדר הציבורי.

הוועדה ממליצה להוסיף למועצה שני תפקידים נוספים.

הראשון, פיקוח על החטיבה המסחרית שתרכז את כל פעילות המשדר הציבורי בתחום מכירת זמן הפרסום ברדיו ותשדירי השירות והחסויות בטלוויזיה, וזאת כחלק מהמלצת הוועדה על הפרדה ארגונית בין פעילות השידורים לבין הפעילות המסחרית. בהקשר זה, הוועדה ממליצה גם על הקמת ועדת משנה סטטוטורית של המועצה אשר תפקידה יהיה לפקח על החטיבה האמורה.

השני, קביעת יעדים מדידים לבחינת הביצועים של המנהלים של המשדר הציבורי.

תפקידי המועצה הנוספים מקבילים בעיקרם לתפקידי מועצת רשות השידור, כפי שהם מוגדרים כיום בחוק רשות השידור.

המנכ"ל

כשירות ומינוי

תפקידו של המנכ"ל להנהיג את תאגיד השידור והוא האחראי לכך שהתאגיד ימלא אחר ייעודו. לפיכך, הוועדה מוצאת חשיבות מכרעת בכך שבראש תאגיד השידור יעמוד מנכ"ל בעל כישורים ומיומנויות גבוהים ביותר. במקביל, הוועדה קובעת כי הצלחת המשדר הציבורי תלויה בכוחה של המועצה, לקיים פיקוח אפקטיבי על עבודתו של המנכ"ל באמצעות הסמכות להעבירו מתפקידו במקרה שבו הוא אינו מתפקד כנדרש.

לפיכך, הוועדה ממליצה כי הסמכות למנות את המנכ"ל תהיה של המועצה, באמצעות ועדת איתור שחבריה הם יושב ראש המועצה, שישמש יושב ראש ועדת האיתור, ושני חברי המועצה שתבחר המועצה.

לעניין תנאי הכשירות של המנהל הכללי, הוועדה ממליצה על כשירות דומה לזו של יושב ראש המשדר הציבורי, כך שלתפקיד יוכל להתמנות מי שהוא בעל תואר אקדמי וכן בעל ניסיון של חמש

שנים ב תפקיד בכיר בתחום הניהול העסקי של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי או בתפקיד ניהולי בכיר בתחום התקשורת.

הוועדה ממליצה כי תקופת כהונתו של המנכ"ל תהיה ארבע שנים עם אפשרות הארכה לכהונה נוספת אחת בלבד. המלצת הוועדה מאזנת בין החשיבות של מקצועיות והיתרונות שבהכרת הארגון לבין הצורך לרענן את השורות ולאפשר כניסתם של מנהלים חדשים.

המועצה תהיה רשאית להעביר את המנכ"ל מתפקידו באם היא סבורה, ברוב של שני שלישים מחבריה, כי הוא אינו ממלא את תפקידו כראוי. הרוב המיוחד נדרש על מנת להעניק הגנה למנהל הכללי, בפרט נוכח תפקידו כעורך ראשי.

תפקידים

כאמור, הוועדה ממליצה שהמנהל הכללי יהיה אחראי לניהול השוטף של המשדר הציבורי ובכלל זה ישמש עורך ראשי של השידורים.

סוגיית העורך הראשי נדונה בוועדה נוכח ההצעה להפריד בין תפקיד המנכ"ל לבין תפקיד העורך הראשי. להצעה זו סיבותיה והן נובעות מניסיון העבר שבו מנהלים שהיו בעלי כשירות להיות עורכים ראשיים נעדרו את הכישורים הנדרשים בתחום הניהול.

הוועדה החליטה כי אין להפריד בין תפקיד המנכ"ל לבין תפקיד העורך הראשי. הסיבה העיקרית לכך היא שכל החלטה תכנית עריכתית יש לה משמעות ניהוליות בהיבט של תקציב וכוח אדם שהם ליבו של ניהול התאגיד. הוועדה ממליצה לפתוח את האפשרות למינוי מנכ"ל נעדר ניסיון שידורי אך בעל כשירות ניהולית מוכחת מכיוון שבסופו של דבר נדרש מנהל אחד אשר מקבל את ההחלטות ועליו מוטלת האחריות המלאה. הוועדה ממליצה שבמקרה בו למנכ"ל המשדר הציבורי החדש תהיה כשירות ניהולית ללא ניסיון שידורי הוא ימנה מתחתיו משנה למנכ"ל בעל ידע בתחום השידורים. ולהיפך: במקרה שבו מנכ"ל המשדר הציבורי יהיה בעל כשירות בתחום השידורים ראוי שימנה תחתיו משנה למנכ"ל בעל כישורי ניהול מוכחים. בכל מקרה, בקצה הפירמידה יכול להיות רק מקבל החלטות אחד.

ממשל תאגידי

להלן פירוט של הוראות מרכזיות שמוצע להוסיפן על ההוראות הקבועות כיום בחוק רשות השידור, הן:

1. ועדת הביקורת – ועדת ביקורת היא אורגן מרכזי ובעל חשיבות לשמירה על ניהולו התקין והיעיל של התאגיד. החובה להקים ועדת ביקורת קיימת כבר היום בחוק רשות השידור. מוצע לעבות את תפקידיה של ועדת הביקורת ולהוסיף עליהם תפקידים מיוחדים ביחס למערך הביקורת הפנימית של התאגיד, במטרה להביא לחיזוק.
2. שיקול דעת עצמאי בהצבעה של חבר המועצה – כבר היום נקבע שחבר המועצה חייב לנהוג במילוי תפקידו בהגיונות וללא משוא פנים. על הוראה זו, תוסף הוראה המחייבת כי חובתו של חבר המועצה להפעיל שיקול דעת עצמאי בהצבעה במועצה ולאסור הסכמי הצבעה כאמור, בדומה לאיסור הקיים לגבי דירקטור בחברה. כן ייקבע איסור על מי שאינו חבר המועצה לפגוע בשיקול הדעת העצמאי של חבר מועצה.

3. סמכויות המועצה – יוספו מספר הוראות שמטרתן לתת למועצה ולחבריה כלים לפיקוח אפקטיבי על המתנהל בתאגיד השידור:

א. עיגון של זכותם של חברי המועצה לבדוק את מסמכי התאגיד, את נכסיו ואת התחייבויותיו, באמצעות המנכ"ל, ככל שהדבר נדרש לצורך מילוי חובותיהם. הוראה זו חשובה על מנת לאפשר למועצה לפקח באופן אפקטיבי על פעילות התאגיד וקיימת בחוק החברות.

ב. קביעת סמכות ליטול סמכות המנהל הכללי בעניין מסוים במקרה שבו המנכ"ל לא קיים הוראה שנתנה המועצה. הוראה זו מאפשרת למועצה לפעול במקרה בו המנהל מסרב לקיים הוראה שניתנה לו בידי המועצה. סמכות זו מטרתה לתת למועצה כלי לאכוף הוראה קונקרטית אשר המנכ"ל אינו מקיים, ושאינה משקפת חוסר תפקוד של המנכ"ל (שאז מן הראוי שיועבר מתפקידו). הוועדה ממליצה כי סמכות זו לא תחול ביחס לתפקיד המנכ"ל כעורך ראשי של השידורים נוכח הצורך לשמור על עצמאות המנכ"ל בתחום זה של הפעילות.

ג. חיוב המנכ"ל לדווח ליו"ר המועצה, ללא דיחוי, על כל עניין מהותי בתאגיד השידור הנוגע לתפקוד המועצה, וכן למסור למועצה דוח על הפעילות השוטפת של תאגיד השידור.

4. חובת אמונים וחובת זהירות של נושא משרה – ישולבו הסדרים בעניין חובת אמונים וחובת זהירות של נושאי משרה. הרף של חובת הנאמנות והזהירות מבוסס על ההסדר בנושא שבחוק החברות, בשינויים מסוימים המתחייבים בשל אופיו של התאגיד הציבורי. במסגרת זו ייקבעו גם הוראות בדבר התרופות העומדות לתאגיד מקום בו נושא משרה הפר את חובת האמונים או את חובת הזהירות. עוד מוצע, כחלק מאמצעי האכיפה האזרחיים של חובות אלה, כי היועץ המשפטי לממשלה יוכל להגיש תביעה בשם התאגיד הציבורי נגד נושא משרה בשל נזק שנגרם לתאגיד הציבורי ממעשה או מחדל בניגוד לחובותיו כלפי התאגיד הציבורי.

פיקוח רשות החברות הממשלתיות

כאמור, הוועדה ממליצה על הוספת פיקוח נקודתי מצד רשות החברות הממשלתיות על הדיווחים הכספיים של תאגיד השידור. יצוין כי לא ייעשה שינוי במנגנוני הפיקוח והבקרה החיצוניים הקיימים כיום, לרבות החובה מכוח חוק יסודות התקציב כי תקציב התאגיד יאושר בידי שר האוצר.

כבר היום מחייב חוק רשות השידור את רשות השידור בהכנה ופרסום של דוחות כספיים, שכוללים: מאזן, דוח רווח והפסד ודוח על תזרימי מזומנים, לרבות ביאורים. על פי ההסדר הקיים, דוחות אלה מוגשים לשר הממונה. כמו כן, החוק כיום מחייב את רשות השידור להתקשר עם רואה חשבון מבקר שממנה עברה רשות החברות הממשלתיות, לצורך ביקורת של הדוחות. על רואה החשבון המבקר חלה החובה, מכוח סעי' 45 לחוק החברות הממשלתיות, למסור לשר האוצר, לשר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור ולרשות החברות הממשלתיות, ידיעות על ענייני החברה, לפי דרישתם, כמו גם את תוצאותיה של ביקורת מיוחדת שהוא עורך ברשות.

החובה להגיש דוחות כספיים בתאגיד ציבורי נועדה כדי להבטיח שקיפות בהתנהלות הכספית של התאגיד. הביקורת על דוחות אלה נדרשת על מנת לוודא שהם משקפים את הפעילות הכלכלית כהווייתה. לעניין זה, הדוחות והביקורת על הדוחות הם כלי יעיל לאיתור אי סדרים בפעילות התאגיד.

כאמור, הדוחות הכספיים נבדקים בידי רואה חשבון מבקר. רשות החברות הממשלתיות נוהגת לבדוק דוחות כספיים של חברות ממשלתיות. בדיקה זו היא מעמיקה יותר מהביקורת שעורך רואה החשבון המבקר ועשויה לעיתים לחשוף כשלים בהתנהלות החברה הממשלתית.

הוועדה ממליצה להסמיך את השר הממונה לפנות לרשות החברות הממשלתיות ולבקש כי תערוך בדיקה של הדוחות הכספיים אם יש לו יסוד להאמין כי נפל בהם פגם או כי אינם משקפים כראוי את התנהלות המשדר הציבורי.

בנוסף, הוועדה ממליצה להחיל על תאגיד השידור מספר סמכויות של רשות החברות הממשלתיות שעניינן חיוב התאגיד בהגשת דוחות מסוימים וכן חיובו בנוגע לאופן ההצגה של פרטים מסוימים בדוחות.

יודגש כי הוועדה אינה ממליצה להעניק לרשות החברות הממשלתיות סמכות להתערב בפעילות המהותית של התאגיד. המדובר בסמכויות נקודתיות שאופיין הוא "פיקוח בדיעבד" ושמטרתן לחזק את השקיפות של תאגיד השידורים.

בהתאם, מוצע לקבוע כי סמכויות רשות החברות הממשלתיות הקבועות בסעיפי חוק החברות הממשלתיות המפורטים להלן, יוחלו על המשדר הציבורי:

1. **הוראות מכוח סעיף 32(ב), עניינים שבחובה:** כללים לעריכת התקציבים ותכניות העבודה (יצוין שכיום אין כללים כאלה).
2. **סעיפים 33(ב) ו-33(ד), דוחות כספיים:** סמכות שר האוצר לחייב את הרשות בעריכת דו"ח נוסף ולקבוע מועד להגשתו.
3. **סעיף 33א, נותן שירות חיוני לציבור + סעיף 33ב, סמכות להורות על דרך הצגת פרטים בשל קיומו של אינטרס ציבורי וסעיף 33ג, צו בית משפט:** סעיפים שעניינם כללים מיוחדים לעריכת דוחות כספיים או להצגת פרטים בדוחות הכספיים בשל אינטרס ציבורי מיוחד.
4. **סעיף 54(6), תפקידי הרשות:** תפקיד הרשות לבדוק את הדו"חות המוגשים לה מאת הרשות ואת החומר שעליו הם מבוססים, ולהעיר הערותיה עליהם לרשות ולשרים. כאמור, הוועדה ממליצה כי סמכות זו תחול במקרים חריגים בלבד, לבקשת השר הממונה, אם הובא לידיעתו מידע לפיו הדוחות הכספיים אינם משקפים כראוי את התנהלות הרשות.
5. **סעיף 55, קבלת מידע:** סמכות הרשות לקבל מידע ולעניין ברשומות ובמסמכים של התאגיד, לצורך מילוי תפקידיה.

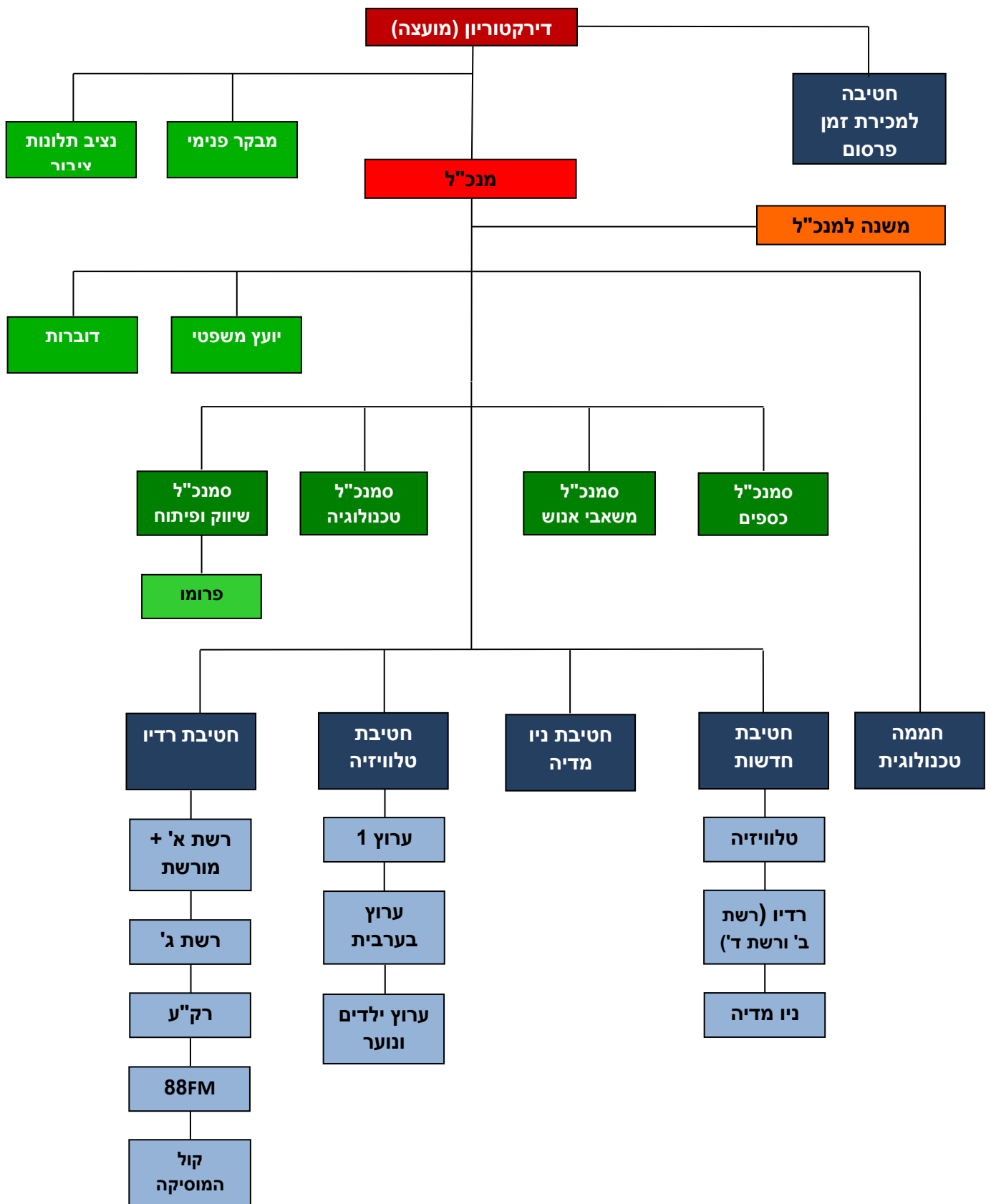
2. מבנה ארגוני

הוועדה ממליצה לחלק את פעילות השידורים של המשדר הציבורי לארבע חטיבות – שלוש חטיבות מדיה (טלוויזיה, רדיו וניו מדיה) וחטיבת חדשות. חטיבות המדיה יאגדו בתוכן את ערוצי השידור. כך, חטיבת הטלוויזיה תאגד בתוכה את שלושת הערוצים – הערוץ המרכזי (ערוץ 1), הערוץ הערבי והערוץ לילדים ולנוער. בראש כל אחד מהערוצים יעמוד מנהל הערוץ. בדומה, חטיבת הרדיו תאגד בתוכה את כל תחנות הרדיו הקיימות כיום בקול ישראל, למעט התחנות המיועדות לשידורי חדשות (רשת ב' ורשת ד'), אשר, כפי שמוצע בהרחבה בפרק בנושא החדשות, יתנהלו כחלק מחטיבת החדשות. חטיבת החדשות תאגד בתוכה את מכלול הפעילות בתחום החדשות והאקטואליה בטלוויזיה, ברדיו ובניו-מדיה.

הוועדה ממליצה על הקמה של שתי חטיבות נוספות. כפי שמפורט בהרחבה בפרק בדוח זה שעניינו חדשנות המשדר הציבורי, הוועדה ממליצה על הקמת חטיבה שתתנהל כמעין חממה טכנולוגית להשקעה ולפיתוח בחידושים טכנולוגיים. חטיבה זו יכול שיהיו לה ממשקים עם כלל החטיבות – בהתאם לסוג הטכנולוגיה שבו היא תעסוק בכל רגע נתון.

כמו כן, הוועדה ממליצה על הקמת חטיבה שתעסוק במכירת זמן אויר לפרסומת, חסויות ותשדירי שירות. הוועדה ממליצה שחטיבה זו תתנהל בנפרד מהמערך הארגוני של המשדר הציבורי וזאת כדי למנוע עירוב בין תוכן ופרסומת וכדי להפריד את שיקול הדעת העריכתי משיקולים מסחריים. הוועדה ממליצה לשמור על הפרדה זו בדרך של הכפפת החטיבה ישירות ליו"ר מועצה ולא למנכ"ל. החטיבה תעבוד מול כל המדיות, כאשר כל מנהל מדיה ימנה רפרנט אשר יעדכן את מנהל החטיבה בתכני המשדר הציבורי.

להלן המבנה הארגוני שעליו ממליצה הוועדה:



3. הון אנושי

הוועדה סבורה כי ניהול ההון האנושי במשדר הציבורי הוא אמצעי חשוב להביא לכך שהמשדר יעמוד בהצלחה במטרותיו. כפי שפורט בהרחבה, על פי המלצת הוועדה, המשדר הציבורי יהיה תאגיד ציבורי ללא מטרות רווח הנהנה מעצמאות רבה ככל הניתן. החשש העיקרי, בהינתן סביבת עבודה שכזו, הוא שהמשדר הציבורי ייעדר תמריצים לעמוד בהצלחה במטרותיו. הוועדה סבורה כי ניתן לתת מענה למחסור בתמריצים באמצעות כללים שיבטיחו שהמשדר הציבורי יצליח לגייס עובדים איכותיים, ברמה הגבוהה ביותר, ויפעיל תמריצים פנימיים לעמידה במדדי ההצלחה של גוף השידור.

גיוס וקבלת עובדים

לעניין דרכי קבלת העובדים, הוועדה ממליצה שהמנהלים הבכירים במשדר הציבורי ייבחרו בהליך של ועדת איתור המורכבת ממנכ"ל המשדר הציבורי ושני חברי דירקטוריון. המינויים יהיו חייבים באישור הדירקטוריון. יתרונה המרכזי של ועדת האיתור הוא ביכולת לפנות לאנשים בולטים בתחום השידורים או הניהול בשוק הפרטי אשר אחרת לא היו ניגשים להתמודד למשרה. הוועדה סבורה שהשימוש בכלי של ועדת האיתור יאפשר למשדר הציבורי לגייס כוח אדם איכותי בתפקידי הניהול הבכירים, שהוא הכרחי להצלחתו.

עוד ממליצה הוועדה, שעובדי חטיבת החדשות המאוחדת שהם בעלי תפקיד עיתונאי ייבחרו לתפקידם באופן ישיר בידי מנהל החטיבה. מינויים אלה יאושרו בידי המנכ"ל. הוועדה מודעת לכך שבהמלצה זו יש משום חריגה מהכלל לפיו עובדים במגזר הציבורי נבחרים בדרך של מכרז. אלא שהוועדה סבורה שמקום בו מדובר בבחירת עובדים לתפקיד עיתונאי, נוכח רגישותו של התפקיד ומאפייניו הייחודיים, נדרשת גמישות יתר שתאפשר גיוס של בעלי מקצוע בולטים בתחום העיתונות ובפרט תאפשר לרשות להתחרות על בעלי מקצוע אלה מול גופי חדשות אחרים. סמכות דומה היתה נתונה לרשות השידור בסעיף 24(ב) לחוק רשות השידור, להתקשר לתקופות מוגבלות או למשימות מסוימות, עם אדם כלשהו, אם קיימת, בנסיבות העניין, הצדקה מיוחדת להתקשרות בתחום התוכן והיצירה, ובשים לב לכישוריו המיוחדים של אותו אדם. הוועדה ממליצה להרחיב סמכות זו מעבר לתקופה מוגבלת או משימה מסוימת ולאפשר לחטיבת החדשות של המשדר הציבורי, אשר צריכה להתמודד בסביבה תחרותית ודינאמית מאוד, לגייס את כוח האדם האיכותי באופן הגמיש והיעיל ביותר. כפי שיפורט בהמשך, הוועדה ממליצה על מערכת של הערכת עובדים אשר תמנע הישארותם של עובדים שתיפקודם אינו עומד בסטנדרטים הנדרשים או פיטורי עובדים באופן שרירותי.

שאר עובדי המשדר הציבורי יתקבלו לעבודה בהליך מכרזי, כמקובל בגופים ציבוריים.

ניהול ההון האנושי

הוועדה ממליצה על מתן סל של כלים ניהוליים כמפורט להלן:

תמריצים חיוביים

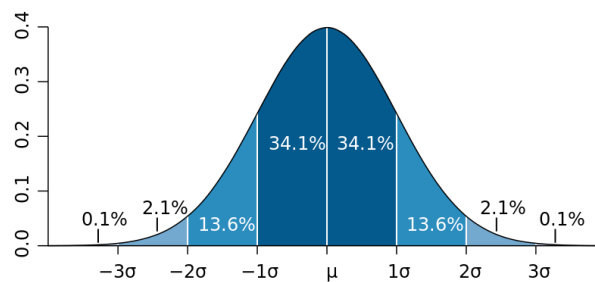
הוועדה סבורה כי יש להנהיג מערכת של תמריצים חיוביים (בונוסים) אשר ניתן יהיה להעניק לעובדי המשדר הציבורי – הן בדרגת ניהול והן בדרגת ביצוע – ככלי ניהולי פנימי.

הקריטריון למתן הבונוסים יהיה עמידה ביעדים מדידים. היעדים ייקבעו בראש ובראשונה במועצת המשדר הציבורי, אשר תהיה מוסמכת להעניק בונוס למנכ"ל ולמנהלים הבכירים. כמו כן, תתאפשר הענקת של בונוסים לעובדים מצטיינים בהתאם להחלטה של מנהל היחידה בה מדובר.

הערכת עובדים – קידום על בסיס תיפקוד

הוועדה ממליצה לחייב את המנהלים במשדר הציבורי לבצע הערכות לעובדיהם בתדירות חצי שנתית. הערכת הביצועים תהיה בעלת התפלגות נורמלית וסימטרית (פעמונית).

הערכות העובדים יישמשו בסיס להחלטת המנהל האם לקדם עובד, כך שהקידום ייעשה באופן דיפרנציאלי על-פי ביצועים וכישרון ולא באופן אוטומאטי על-פי וותק. כמו כן, הערכת העובד תשמש בסיס להליך פיטורין. הוועדה ממליצה שעובד אשר במשך שתי הערכות רצופות יקבל הערכה הממקמת אותו בקבוצה 3σ ייקרא לבירור. שלוש הערכות רצופות בקבוצה 3σ יהיו עילה לפיטורין.



הוועדה סבורה שנוכח העובדה שהמשדר הציבורי פועל בסביבה תחרותית ודינאמית, לא ניתן יהיה להבטיח שביצועיו של המשדר יעמדו בסטנדרטים הנדרשים מבלי לוודא שכל העובדים בגוף תורמים לתיפקודו של המשדר ושרק העובדים המוכשרים מקודמים.

4. רגולציה

הוועדה התלבטה רבות בשאלה האם להחיל פיקוח חיצוני על המשדר הציבורי.

תפקידו של הרגולטור בתחום השידורים הוא להבטיח שגופי השידור מקיימים את חובותיהם ובכלל כך בתחום התוכן הכוללים עמידה בחובת ההשקעה והשידור של הפקה מקומית קנויה בהתאם לסוגיות המפורטות בחוקים המסדירים את השידורים, כמו גם בתחום נאותות השידור, וכן להסדיר עניינים טכניים לדוגמא הוראות בנושא עוצמת הקול בשידורים או בעניין חובת הנגשה של השידורים ועניינים צרכניים.

כיום, רשות השידור אינה מפוקחת בידי רגולטור בתחום השידורים וזאת בשונה ממצבם של גופי השידור המסחריים. בפועל, הרשות פעלה במודל של מעין רגולציה פנימית. עד לתיקון 27 לחוק רשות השידור שימשה מליאת הרשות הרגולטור הפנימי של הרשות. כך, סמכויות המליאה כללו את הסמכות להתוות את קווי הפעולה של הרשות, הסמכות להנחות את הוועד המנהל וכן הסמכות לקבוע כללים בנוגע לחובות הרשות בתחום הפקות המקור ולשנות את התוספת לחוק רשות השידור לעניין החלוקה לז'אנרים. זאת אל מול הוועד המנהל אשר היווה גוף מקביל

לדירקטוריון והחזיק בידיו סמכויות יותר ביצועיות. במבנה התאגידי שלאחר תיקון 27, סמכויות המליאה והוועד המנהל אוחדו והועברו למועצת הרשות.

ראוי לציין שמודל הרגולציה הפנימית של רשות השידור נחקק בימים שבהם לא היה שידור מסחרי ולא היו רגולטורים בתחום. עוד יש לציין, שעד לשנת 1997 לא כלל חוק רשות השידור שום חובה בתחום הפקות המקור. בתיקון 11 לחוק רשות השידור¹⁴ שנחקק בשנת 1996 חויבה הרשות לראשונה לשדר הפקות מקור בשידור ראשוני ולהשקיע בהפקות מקור חיצוניות. בנוסף, תיקון מס' 16 לחוק¹⁵ משנת 2006, כלל הוראות לעניין רכש של הפקות מחוץ לרשות השידור.

השאלה שעולה היא האם קיימת הצדקה לשמר את מודל הרגולציה הפנימית או שראוי להכפיף את המשדר הציבורי לרגולציה חיצונית.

מבדיקת חברת הייעוץ עולה כי במדינות רבות בעולם כפוף המשדר הציבורי לסוג כלשהו של רגולציה או פיקוח חיצוני.¹⁶ המחקר המשווה הציג מספר מודלים אפשריים של רגולציה כאמור. לדוגמא, הכפפה של המשדר הציבורי לרגולטור של תחום השידורים או לרגולטור ייעודי עבור השידור הציבורי באמצעות רישיון הפעלה המתחדש מפעם לפעם, כך לדוגמא בבריטניה ובאירלנד. עוד נמצא מודל שבו הפיקוח על עמידה ביעדים נעשה באמצעות מחויבות הסכמית שהמשדר הציבורי לוקח על עצמו מול המדינה, הסכם שכזה קיים בבריטניה ובבלגיה שבה אי עמידה ביעדים המוגדרים בהסכם משפיעה על גובה התקצוב הממשלתי של המשדר הציבורי. לבסוף, נמצאו מודלים המתבססים בעיקר על דרישות לשקיפות שאינן כוללות סמכויות של רגולטור חיצוני להטיל סנקציה על גוף השידור (כך לדוגמא ביפן).

נציגי חברת הייעוץ מסרו לוועדה כי עמדת ארגון ה-EBU (European Broadcasting Union) המאגד את המשדרים הציבוריים באירופה, שנמסרה להם בעל-פה, היא שפיקוח חיצוני על המשדר הציבורי הוא דבר רצוי.

בדיוניה בשאלה האם להכפיף את המשדר הציבורי לרגולטור חיצוני ובאילו תחומים, עמדה הוועדה על המתח בין הצורך לשמור על עצמאות המשדר הציבורי לבין החשש, המבוסס על הניסיון עד כה עם רשות השידור, שבהיעדר רגולציה חיצונית במקרה בו המשדר הציבורי לא יעמוד ביעדיו או יפר את חובותיו ולא יהיה בנמצא כלי אכיפה. לאחר דיון החליטה הוועדה כי הרגולציה על המשדר הציבורי צריכה להתמקד רק בתחומים בהם יש למשדר הציבורי נגוד עניינים מובנה והם תחומים מדידים שמעורבות של גוף חיצוני בהם לא תאיים על עצמאותו של המשדר הציבורי.

בהתאם לקו מנחה זה, הוועדה החליטה שלא תהיה רגולציה חיצונית על חובות התוכן של המשדר הציבורי. הוועדה סבורה שפיקוח חיצוני על החלוקה לסוגות אינו נחוץ ואינו רצוי אל מול המשדר הציבורי. זאת נוכח עצמאותו של המשדר הציבורי משיקולים כלכליים וייעודו לקדם את היצירה הישראלית ולחדש בתחום זה. הוועדה סבורה שמאפיינים אלה של המשדר הציבורי, המבחינים

¹⁴ חוק לעידוד ההפקה של יצירה ישראלית מקורית בשידורי טלוויזיה (תיקוני חקיקה), התשנ"ו-1996, ס"ח התשנ"ו, עמ' 308.

¹⁵ חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006, ס"ח התשס"ו, עמ' 306.

¹⁶ פירוט על המודלים הקיימים בעולם בחלק ב' לדו"ח הביניים וכן בסקירת העומק שבנספח י"ב לדוח הביניים.

אותו מגופי השידור המסחריים, מובילים לכך שלא נדרשת הערכה של איכות התוכן ונאותות הפקה בידי רגולטור חיצוני.

יחד עם זאת, הוועדה סבורה כי יש מקום להחיל פיקוח חיצוני על העמידה של המשדר הציבורי בשיעור ההוצאה שתיקבע בחוק בנוגע לרכישת הפקות מקור. הוועדה סבורה שעניין זה, שהוא מדיד ואובייקטיבי, ראוי לפיקוח חיצוני. עוד סבורה הוועדה, שנוכח העובדה שחובת ההוצאה היא חובה בסיסית ביותר, איתור כשל בעמידה בה יכול להעיד על בעיות עומק במשדר הציבורי החייבות בטיפול.

בנוסף, הוועדה ממליצה על פיקוח חיצוני על עמידת המשדר הציבורי במספר חובות נוספות שהן מדידות ושהרגולטורים בתחום השידורים מפקחים עליהם. כך לדוגמא, עוצמת שידורים וסימון וסיווג משדרים.

לעניין זהות הרגולטור, לנגד עיניה של הוועדה עמד הרגולטור המאוחד בתחום השידורים אשר יוקם לאחר שהצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 57) (הרשות והמועצה לשידורים מסחריים), התשע"ג-2013 תאושר בכנסת. עד שתאושר הצעת החוק, הוועדה ממליצה להטיל את הרגולציה על המשדר הציבורי, במתכונת המוגבלת שפורטה לעיל, על הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו שמפקחת כיום על הערוצים המסחריים אשר דומים במאפיינים שלהם לערוץ השידור הציבורי.

שידורי הטלוויזיה במשדר הציבורי

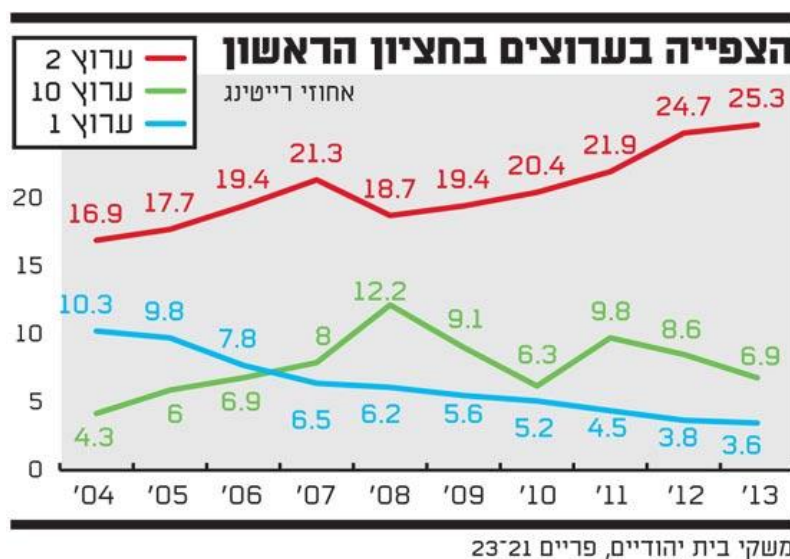
בטלוויזיה הישראלית (ערוץ 1) ניתן כיום מענה תכני דל הן מבחינה כמותית (כ-2500 שעות שידור בשנה) והן מבחינה איכותית (מיעוט של תוכן מקומי ומתן דגש לתוכניות אולפן) שאינו עולה בקנה אחד עם תפקידי הרשות לפי חוק ועם תפקידי הליבה של משדר ציבורי כפי שנתפס ברוב העולם. השילוב בין המענה התכני הדל לבין התקציב הגבוה בהשוואה לתוכן המוצע בערוצי הברודקאסט המסחריים, היא הסיבה העיקרית לתדמית השלילית של רשות השידור וגורם לאחוזי צפייה נמוכים עד כדי חוסר רלוונטיות ולאמינות נמוכה.

גם בטלוויזיה בערבית רמת המענה הניתנת (הן כמותית והן איכותית) היא דלה ואינה עומדת בקנה אחד עם המטרות השאפתניות שהוגדרו לטלוויזיה בערבית בעת הקמתה.

ע"פ סיכום לשנת 2012 של הוועדה הישראלית למדרוג, הטלוויזיה היתה ונותרה המדיום העיקרי להפצת חדשות ותוכן פופולארי בישראל - למרות שפע המדיה האלטרנטיבית, בשעות הפריים למעלה מ-60% מהציבור היהודי בישראל צופה בטלוויזיה.

התחזקות הטלוויזיה באה לידי ביטוי גם בעליה בהיקפי הצפייה – בשנת 2012 צפה הישראלי הממוצע בטלוויזיה 233 דקות ליום בממוצע כאשר ב-2001 צפה הישראלי הממוצע בטלוויזיה 156 דקות בממוצע ליום - גידול של כ-50% תוך עשור.

למרות המרכזיות של הטלוויזיה בכלל והברודקאסט בפרט בישראל, שיעורי הצפייה בערוץ הראשון הולכים ויורדים כמפורט בתרשים להלן:

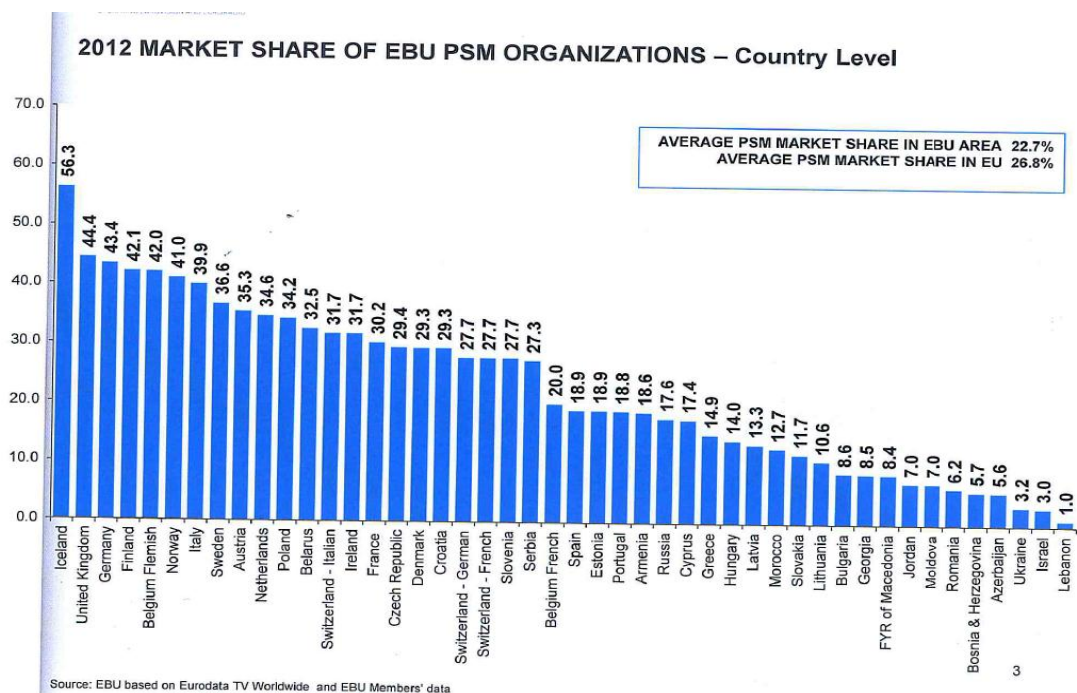


כפי שניתן לראות מתרשים זה, ממוצע הצפייה בפריים (21:00-23:00) בערוץ 1 בחציון הראשון של 2013 עמד על 3.6% צפייה בלבד. המשדרים הנצפים ביותר בערוץ היו משחקי ליגת העל (כ-8.5%) והתוכנית "שומרי הסף" (6.4%).

גם בתחום החדשות שיעורי הצפייה בערוץ 1 הולכים ופוחתים – ניתוח של אחוזי צפייה השנתיים בשנה האחרונה מורה כי שיעור הצפייה בחדשות 2 עומד על כ-22.4%, חדשות 10 על כ-10.4% ואילו במהדורת מבט צפו בממוצע כ-4.9% בלבד (ירידה חדה יחסית ל-5.6% בשנה הקודמת).¹⁷

לאור נתונים אלה, עמדתה הברורה של הוועדה היא כי יש צורך בשידור ציבורי חזק ומשמעותי במדינת ישראל. נוכח התחזקותם של גופי השידור המסחריים המונעים מאינטרסים מסחריים, נדרש שמשדר ציבורי ישראלי זה ייהנה ממעמד עצמאי וישדר תוכן איכותי ומובחן הנותן מענה לכשלי השוק. ברור שבתחרות שהלכה והתחזקה בשני העשורים האחרונים, רשות השידור לא השכילה להמשיך ולחזק את הקשר בינה ובין הצופים באמצעות יצירה טלוויזיונית חדשה, איכותית ורלוונטית.

האמירה כי שידור ציבורי במהותו אינו יכול להיות רלוונטי לקהל רחב היא לדעת הוועדה בבחינת הפיכת המחדל לאידיאולוגיה. על פי נתוני ארגון השידור הציבורי האירופי (גרף מצורף) רוב השידור הציבורי באירופה פופולארי בקרב הקהל שלו, ונתפס כמי שמוביל בתחום איכות השידורים. לעומת זאת, השידור הציבורי בישראל נמצא בתחתית מדד הרלוונטיות, מקדים רק את השידור הציבורי של שכנינו מלבנון.



¹⁷ חלק א' פרק א' לדו"ח ביניים של חברת הייעוץ.

במובן זה, השידור הציבורי באירופה פועל יותר לפי העקרונות המרחיבים שהתווה סר ג'ון ריט¹⁸ לפיהם תפקיד השידור הציבורי הינו "לעדכן, לחנך ולבדר" ופחות לפי הגרסאות המצמצמות של תפקידי השידור הציבורי וזאת מתוך הבנה כי לשם מימוש תפקידי הליבה על השידור הציבורי לשמור על רלוונטיות ציבורית גבוהה.

לפיכך, לדעתם של חברי הוועדה, אחת המטרות העיקריות שיש להציב בפני המשדר הציבורי בישראל הינה יצירת רלוונטיות ציבורית תוך אימוץ מדיניות שידור דומה לזו הנהוגה בשידור הציבורי במדינות אחרות וביצוע שינוי תדמיתי כולל.

אבני היסוד בשידור הציבורי

רלוונטיות

בשנים האחרונות סובל השידור הציבורי בטלוויזיה מהיעדר רלוונטיות לציבור הבאה לידי ביטוי במיעוט צופים ובחשיפה נמוכה מאוד לקהלים. חשוב למצוא את הדרך לייצר טלוויזיה מגוונת, נוגעת, מיידית ואקטואלית, המעניינת קהלים רחבים במדינת ישראל ויוצרת דיון רחב בסוגיות הרבות שעומדות על הפרק בחייה של מדינת ישראל ותושביה. הוועדה רואה גם הזדמנות בהקמת הגוף החדש להבאת קהלים צעירים יותר כצופים בשידורי הערוץ.

איכות

השידור הציבורי יכול וצריך להוות סמן של איכות תוכן במגוון הנושאים, בז'אנרים השונים, ברמת החדשנות, בביצוע ובעשייה.

פלורליזם וייצוג רב תרבותי

דווקא בזכות היותו משוחרר מאינטרסים מסחריים, יכול וצריך השידור הציבורי לתת מענה הולם לא רק לקבוצות המרכז, אלא גם לקבוצות שמקבלות ביטוי חסר. תפקידו של השידור הציבורי הוא לייצג, לשקף, ולפתוח חלון לקבוצות שונות, למגוון דעות ותפיסות, ולז'אנרים שונים הסובלים מכשלי שוק, בין היתר, הז'אנר הדוקומנטרי והדרמטי.

עידוד היצירה הישראלית

שוק הטלוויזיה הישראלי נתפס בשנים האחרונות כאחד השווקים הדינמיים והמעניינים בעולם. הוועדה סבורה שמשדר ציבור חייב להישען על מגוון כוחות היצירה וההפקה המקומיים בישראל כדי להביא למסך את "הסיפור הישראלי" - על מורכבותו, קשייו, אתגריו וקולו הייחודי. בחירת התכנים חייבת להיעשות בשקיפות מרבית תוך יצירת מנגנון שיביא לפלורליזם ויימנע מ"דיקטטורה" של בחירת תכנים הנובעת מטעמו האישי של מנהל יחיד כזה או אחר. על כן הוועדה ממליצה על יצירת מבנה ארגוני שנעזר בלקטורים מן הציבור המתחלפים מדי שנה ונוטלים, לצד מנהלי השידור הציבורי, חלק בבחירת התוכן שישודר.

¹⁸ המייסד של ה-BBC שניסח עקרונות אלו בשנות ה-20.

חדשנות

כמקובל בשידורים ציבוריים ברחבי העולם, על המשדר הציבורי למלא תפקיד בקידום חדשנות. לא רק חדשנות טכנולוגית אלא גם חדשנות בתחום התוכן - פיתוח ז'אנרים חדשים, פיתוח ייחודי וחדשני של סוגות קיימות ושימוש חדשני בטכנולוגיות כדי להמציא מחדש את השפה הטלוויזיונית המשתנה לנגד עינינו בקצב מסחרר.

שני דגשים נוספים בהם עסקה הוועדה במהלך דיוניה הם השידורים בערבית ושידורי הילדים והנוער.

הוועדה רואה חשיבות בקיום ערוץ ציבורי בשפה הערבית, עבור הערבים תושבי מדינת ישראל. ערוץ שתכניו ישקפו את ייחודיות החיים של הערבים תושבי ישראל, ידבר בשפתם וייתן מענה לצרכים שלהם. הכוונה אינה לערוץ תעמולה למדינות השכנות, אלא ערוץ הפונה אל הצופה הערבי תושב המדינה. הוועדה מייחסת חשיבות גדולה לערוץ שיעזור לחבר את תושבי מדינת ישראל הערביים למרקם האזרחי של מדינת ישראל וגם ישמש פלטפורמה לפיתוח השפה והתרבות של ערביי ישראל. לוח השידורים של הערוץ הערבי הנוכחי מורכב בעיקר משידורים חוזרים וקשה להבין על מה מוציאה רשות השידור יותר מ-26 מיליון ש"ח מדי שנה¹⁹.

באשר לתכני ילדים ונוער, הוועדה רואה חשיבות בקיום ערוץ ציבורי אשר תכניו מיועדים לילדים – ערוץ ילדים המשוחרר מכל אינטרס מסחרי. על פי העיקרון שהשידור הציבורי נועד למלא את החסר במקום שבו נוצר כשל שוק, הוועדה רואה צורך הכרחי בקיומו של ערוץ ילדים ונוער בגילאי 6 עד 15, ללא תשלום. ערוץ שיהווה "בית בטוח" מבחינת התכנים ויהיה מגוון מבחינת ז'אנרים ונושאים. ערוץ שההורים, יוכלו לאפשר לילדיהם לצפות בו מתוך בטחון שאינו כולל תכנים פוגעניים וחשיפה לאלימות או לערכים שליליים. תפקידו של ערוץ כזה הוא הרחבת עולם הידע, הרחבת אופקים, התמודדות עם נושאים ערכיים בעלי חשיבות, והתייחסות לצופים הצעירים כאל אזרחי עכשיו.

הוועדה רואה חשיבות ביצירת ערוץ לילדים אשר תכניו מותאמים לרמת ההבנה, הידע ולהתפתחות הקוגניטיבית והנפשית של קהל הצופים הצעיר. הוועדה מאמינה כי זוהי ההזדמנות לגדל את דור העתיד של צופי הטלוויזיה הציבורית, להרחיב את ההכרות שלהם עם ז'אנרים שונים ולהעניק להם הזדמנות לחוות, להתנסות ולטעום ממגוון רחב של סוגות, קבוצות, דעות ודמויות. תחת המעטפת המקצועית של ערוץ הילדים יוכל משרד החינוך לפתח ולהזמין מהערוץ, מתקציב המשרד תוכניות לימוד ומערכי שיעור מצולמים אשר ישודרו במסגרת הערוץ או במסגרות אלטרנטיביות של ניו מדיה.

השקעה ביצירה ישראלית

הגשמת התפקיד של המשדר הציבורי לקדם את היצירה הטלוויזיונית הישראלית המקורית לטובת ציבור הצופים, תהיה בדרך של הפניית תקציב משמעותי לטובת היצירה.

¹⁹ על-פי המוצג על ידי סמנכ"ל הכספים של רשות השידור בישיבת הוועדה מיום 14.11.2013.

ברוח עיקרון זה, הוועדה ממליצה על השקעה שלא תפחת מ-200 מיליון ש"ח בלוח התוכניות של הערוץ הציבורי המרכזי (ערוץ 1). מתוך תקציב זה הוועדה ממליצה להשקיע 90% מן התקציב ביצירה ישראלית מקורית לסוגיה השונים, כלומר בהפקות מקומיות וספורט.

השקעה בז'אנרים שיש בהם כשל שוק

הוועדה ממליצה להקצות משאבים כספיים לעידוד יצירה ישראלית בעיקר בתחומי הדרמה והתעודה (דוקומנטרי), תחומים אשר באופן יחסי סובלים מכשל שוק בשל גובה ההשקעה הדרושה בהם והתפיסה כי קשה מאוד לכסות את עלותם.

הוועדה מכירה בכך שיש כוחות יצירה והפקה מעולים בישראל ושבאמצעות השקעה בז'אנרים הללו יכול המשדר הציבורי להביא למסך את הסיפור הישראלי באופן מורכב, מעניין וייחודי.

הוועדה ממליצה שהמשדר הציבורי ישקיע גם ביצירת אפוסים רחבי היקף, שהשקעת הזמן והתקציב בהם גדולים יחסית, כדי לייצר נכסים תרבותיים משמעותיים. תוכן שבאופן טבעי אינו מופק או משודר בערוצים מסחריים.

הוועדה ממליצה להשקיע 50% מתקציב ההפקות המקומיות, כמצוין לעיל, בהפקות בז'אנרים של דרמה ותעודה בחלוקה שווה.

הוועדה ממליצה לאפשר למנהלי השידור הציבורי גמישות בבחירת תתי הז'אנר, כפי שמוגדרים על ידי הרשות השנייה, ובלבד שההוצאה הכוללת לסוגה עילית בדרמה ובתעודה לא תקטן מסך ההוצאה שנקבעה.

כמו כן, הוועדה ממליצה למדוד את ההשקעה בתוכן בתקציב בלבד ולא במספר שעות, כדי שתתאפשר למנהלי השידור הציבורי גמישות בהחלטה להשקיע גם בהפקות עתירות תקציב.

רכש תוכן זר

כנושא הדגל של שידורי איכות ועידוד התרבות והתעשייה הישראלית, יש לדרוש מהמשדר הציבורי להעדיף רכישה והפקה של פורמטים או תכנים ישראלים מקוריים, אולם המשדר הציבורי רשאי להקצות עד 10 אחוזים מתקציבו לרכישת תכנים איכותיים מחו"ל. במסגרת זו, יוכל הערוץ לנצל את חברותו ב-EBU להקרנת סדרות איכות אירופאיות שאינן מוקרנות בטלוויזיה הרב-ערוצית.

ספורט

בדומה לערוצים ציבוריים בעולם השידור הציבורי רשאי לשדר אירועי ספורט מקומיים ובינלאומיים מובילים.

המשדר הציבורי כגוף שידור

הוועדה ממליצה שהמשדר הציבורי יאופיין כגוף משדר בעל עוצמה בתחום החדשות והאקטואליה ויתמקד בהפקה עצמית של תכנים בתחום החדשות, האקטואליה, משדרים מיוחדים וספורט בלבד. בכל שאר התחומים הוועדה ממליצה שהמשדר הציבורי יהפוך לגוף משדר בלבד. הוועדה משוכנעת שהפקת כל התוכניות (להוציא תכניות מחלקת החדשות) על ידי גופי תוכן מקצועיים, רלוונטיים ומצוינים הפועלים כיום בשוק הטלוויזיה הישראלי תצמיח יעילות כלכלית, ומצינות תכנית, ותבטיח גיוון ופלורליזם תרבותי.

תפקידו של המשדר הציבורי הוא לגבש לוח שידורים מגוון, להזמין את התכנים השונים מגופי ההפקה ויוצרים עצמאיים באופן פתוח ושקוף לציבור, על פי צרכי התוכן שהגדירו מנהליו, ולפקח באופן הדוק על יצירתם, תוך דיאלוג מתמיד עם גופי התוכן העצמאיים.

כמו כן, הוועדה ממליצה להטיל מגבלה על כמות התוכן שחברת הפקה אחת רשאית להפיק עבור המשדר הציבורי, וזאת כדי לייצר גיוון ופלורליזם גם בהיבט הזה. המלצתנו היא כי גוף הפקה אחד לא יוכל לקבל יותר מ-15% מן התקציב הכללי המוקצה לרכש הפקות מקומיות.

שידורי חדשות, אקטואליה וספורט

הוועדה ממליצה ששידורי החדשות והאקטואליה יישארו, כאמור, כהפקה פנימית של גוף השידור הציבורי. גוף ציבורי, חזק כלכלית, עצמאי יציב לעצמו מטרה להפוך למוביל בתחום שידורי החדשות והאקטואליה ותפקידו לשקף מציאות באופן אמין, זהיר, מגוון, ספקן ורלוונטי לכלל הציבור בישראל.

הוועדה ממליצה על השקעה של 160 מיליון ש"ח לפחות, בכל שנה, ליצירת חטיבת החדשות אמינה, מתקדמת, אחראית והוגנת של רדיו, טלוויזיה וניו מדיה (הערוץ המרכזי, רשת ב', רשת ד' וניו מדיה). חטיבת החדשות תפיק גם תכניות אקטואליה ותחקירים ללוח השידורים של הערוץ מתוך תקציב זה.

שקיפות, גיוון ופלורליזם

הוועדה ממליצה לייצר אמות מידה שלפיהן יחליט המשדר הציבורי על רכש תוכן, כדי להביא לשקיפות בתהליכי בחירת התוכן. על הגוף המשדר יהיה לפרסם לציבור את צרכי התוכן שלו באופן פומבי. הוועדה רואה חשיבות גדולה בגיבוש תהליכי בחירה הכפופים ללוח זמנים ידוע ולפרמטרים ברורים. הוועדה רואה חשיבות בקיומה של מחלקת תוכן מקצועית מהמעלה הראשונה, שתיעזר בלקטורים עצמאיים שונים בבחירת התכנים. לקטורים אלו יוחלפו במועדים קבועים וזאת במטרה להרחיב ולגוון את בחירות התוכן של הערוץ ולאפשר שיקוף דעות, טעמים ותפיסות עולם. יש ליצור תהליכים דו כיוונים לקבלת הצעות תוכן, הן דרך "קולות קוראים" והן בפתחת דלת והנגשת מחלקת התוכן לקבלת הצעות מכלל היוצרים.

מחלקת התוכן תידרש להציג בפני ההנהלה והדירקטוריון תכניות רב שנתיות מתוך ההכרה בכפולות הזמן הדרוש להפקת תכניות איכותיות ותציג מעקב אחר השלבים בהתקדמות ההפקות.

מדדים

הוועדה רואה חשיבות רבה ביצירת סולם מדדים בנוגע לאיכות התוכן, והרלוונטיות שלו לצופים. בין היתר, ממליצה הוועדה לקבוע מדד של גידול בנתוני הצפייה (בין אם בערוץ או בפלטפורמות רלוונטיות אחרות - אתר הערוץ, VOD וכו'), מדד של שביעות הרצון בקרב צופי הערוץ, מידת השיח הציבורי (באז) והחשיפה התקשורתית שהתוכניות שלו מעוררות, ומדדי איכות (זכיה בפרסים, השתתפות בפסטיבלים, ביקורות וכד'). מדדים אלה, בנוסף למדדי ניהול ויעילות כגון עמידה בתקציב וניהול מקצועי של כוח האדם, יקבעו האם מנהלי השידור הציבורי הצליחו או נכשלו בתפקידם.

זכויות יוצרים, תמלוגים ובעלות על התכנים

הוועדה רואה במשדר הציבורי הזדמנות לייצר "תו תקן" למערכת יחסים הוגנת בין גוף משדר לבין גופי ההפקה והיוצרים. הוועדה ממליצה לאזן בין דרישות היוצרים להחזיק במלוא הזכויות והבעלות על היצירה שלהם, לבין הרצון לאפשר למשדר הציבורי ליהנות מפירות התוכן שהוא משדר בכדי להתפתח ולצמצם את התלות שלו בכספי ציבור. הוועדה ממליצה שהמשדר הציבורי יחלוק עם המפיק והיוצרים את הזכויות המסחריות והבעלות על התוכן באופן שווה (50% לגוף המשדר ו-50% לגוף המפיק והיוצר).

למשדר הציבורי תהיה בלעדיות של חמש השנים לשידור היצירה ובתום תקופה זו יוכלו המפיק למכור את היצירה לכל דורש. למשדר הציבורי תשמר לנצח הזכות לשדר את היצירה בכל עת, ללא תשלום נוסף. המשדר הציבורי יחנה מפירות המכירה לצד שלישי על פי חלקו היחסי בבעלות.

המשדר הציבורי יאפשר למפיק להתקשר עם גורמי הפצה לחו"ל וגם במקרה הזה הוא יחנה מחלקו היחסי בבעלות על היצירה. הוועדה ממליצה לשוב ולבדוק את נושא ההפצה לחו"ל בעוד חמש שנים. ייתכן שתהיה משמעות להפיכת המשדר הציבורי גם לגוף המסוגל להפיץ את תכניו בעולם, באופן עצמאי או דרך ערוץ הפצה מרכזי, בדומה לגופי שידור ציבוריים מוכרים מהעולם. גודלו ועוצמתו של המשדר הציבורי, כפי שהוועדה מקווה שיצבור, יכולים להפוך אותו לגוף הפצה משמעותי וחזק לטובת הציבור וגם לטובת היוצרים השותפים.

לבסוף, הוועדה רואה חשיבות בשמירת הזכות לתמלוגים לשותפים ביצירה כחלק מההתנהלות השגרתית של המשדר הציבורי.

נגישות חומרי המשדר הציבורי

הוועדה ממליצה שהמשדר הציבורי ינגיש את כל תכניו לכלל הציבור: גם את חומרי הארכיון וגם את החומרים העתידיים להיות מופקים ומשודרים. בעולם שבו השידור הליניארי הולך ונחלש וגדל כוחם של התכנים, כעומדים בפני עצמם, יש לאפשר לכלל הציבור צפייה בתכני המשדר הציבורי במגוון פלטפורמות רחב ככל האפשר. משדר ציבורי, אשר מדד אחוזי הצפייה אינו המדד היחיד על פיו הוא נשפט, צריך לעודד צפייה בתכנים שהוא מייצר בכל פלטפורמה אפשרית כדי להגיע לקהל ולציבורים רחבים ככל האפשר.

שידורים לילדים ונוער

הוועדה רואה חשיבות בשידור ציבורי לילדים ולנוער. על אף העליה בצריכת התכנים של קהל צעיר זה באמצעי הולכה אלטרנטיביים, טלוויזיה היא עדיין המסך העיקרי שבו הם צופים. ובכך היא משמעותית ומשפיעה על תפיסות עולם וזהות ומהווה כלי לבניה חברתית, הגדלת עולם הידע העובדתי, ולמידת אוריינטציה התנהגותית ואינטראקציה חברתית.

למרות קיומם של ערוצי ילדים רבים בישראל, הוועדה רואה חשיבות ביצירת ערוץ ילדים ישראלי חופשי מתשלום וחופשי מתכנים בעלי ערכים שליליים, המתייחס לסדר היום של ילדי מדינת ישראל ונותן ייצוג נרחב ל"ישראליות".

הוועדה ממליצה על השקעה של לא פחות מ-40 מיליון ש"ח בלוח שידורים לילדים שמטרתו- להעשיר, ללמד, לחדש ולפתח יכולות חברתיות, וכן לשמש ככלי מעצים ולחזק ערכים של פלורליזם, סובלנות ודמוקרטיה כבר בגיל צעיר. במרכז שידורי ערוץ כזה יעמוד הדיאלוג עם הצופה הצעיר תוך מתן מענה רלוונטי לצרכים שלו.

הוועדה רואה חשיבות בהשקעת חלקים מהתקציב בסוגות הדרמה והדוקומנטרי, וכן השקעה בתוכניות ילדים גם למגזר הערבי.

גם כאן, הוועדה רואה בשידור הציבורי לילדים ערוץ משדר אשר כל תכניו יופקו ע"י גופי יצירה ותוכן עצמאיים. הנהלת הערוץ תיקבע את אופי התכנים וסוגי התוכניות ותפקח על התוצאה בעזרת אנשי מקצוע מתחום השידורים והחינוך.

שידורי הערוץ בשפה הערבית

כפי שכבר נכתב בפתח הדברים, הוועדה רואה חשיבות ביצירת ערוץ ייחודי לתושבי מדינת ישראל הערבים. תפקידו של ערוץ כזה הוא כפול: חיבור ערביי ישראל לליבת הסוגיות שעל סדר יומה של מדינת ישראל, ומתן מענה לצרכים ולנושאים הייחודיים של הקהילה הערבית בישראל. הוועדה ממליצה על תהליך הדרגתי של פיתוח הערוץ וגידול בהשקעה הכספית ובשעות הייחודיות של השידור בערבית. הערוץ יהיה בית להכשרת אנשי תוכן ערביים שישתלבו בשידוריו.

בשנה הראשונה יהווה הערוץ בעיקר "מראה" לערוץ הציבורי המרכזי ברוב שעות היום. כלומר: אותן תכניות המשודרות לכלל הציבור יתורגמו לערבית וכך יתאפשר לצופים הערבים ליהנות ממגוון רחב ואיכותי של תכניו.

בנוסף הוועדה ממליצה להשקיע 20 מיליון ש"ח בשנה בתכנים בלעדיים לערוץ הערבי, וליצירה של לפחות 3 שעות ביום של תוכן ייחודי, לרבות מהדורת חדשות המיועדת לקהל הערבי ואשר עוסקת גם בסוגיות ייחודיות לו.

לסיכום הוועדה ממליצה על השקעה שלא תפחת מ-260 מיליון ש"ח בשלושה ערוצים ציבוריים (לא כולל חדשות).

שידורי הרדיו במשדר הציבורי

בניגוד לירידה בצפייה בתחום הטלוויזיה, הרדיו הציבורי הצליח לשמר את הרלוונטיות שלו, על אף התחרות הגוברת מצד ערוצי רדיו אחרים. עם זאת, היעדר יעילות, חוזי עבודה מגבילים ותרבות ארגונית בעייתית גורמים גם לרדיו הציבורי לאבד באיטיות את הנתח שלו בעוגת השידורים ולצמצום האפקטיביות שלו.

הוועדה ממליצה לחזק את שידורי החדשות והאקטואליה של הרדיו במסגרת המשדר הציבורי החדש. זאת על ידי יצירת חטיבת חדשות אחודה שמאגדת את החדשות בטלוויזיה יחד עם רשת ב' ורשת ד' (שידורים בערבית). במסגרת זו הוועדה ממליצה להגביר את הזיהוי האקטואלי של רשת ד' שמהווה כיום את הגשר השידורי היחיד שקיים בין החברה הישראלית ותושבי ישראל הערבים.

למרות שריבוי התחנות שמפעילה רשות השידור משית על המשדר הציבורי עלויות גבוהות יחסית ולמרות שחלק מהתחנות סובלות משיעורי האזנה נמוכים, התחנות המופעלות נותנות מענה למגוון כשלי השוק הקיימים בענף הברודקאסט בישראל והפעלתן עולה בקנה אחד עם השירותים שנותן המשדר הציבורי הרדיופוני במרבית העולם המערבי.

יתר על כן, ניתוח של עלויות הרדיו מורה כי נתח ניכר של עלויות הרדיו - תחזוקת המשדרים, תשלום זכויות יוצרים²⁰ ועלויות שכר תקורתי (בעיקר כ"א מנהלי וטכני) - הינן עלויות קבועות ולפיכך, הפסקת פעילותה של תחנה זו או אחרת (ובמיוחד תחנות המוסיקה שגם עלויות כוח האדם בהן הן נמוכות יחסית) לא תשנה באופן מהותי את סך העלויות.

לדעת הוועדה, בניהול יעיל של חטיבת הרדיו, תוך הפחתה מהותית של כוח האדם המנהלי והטכני, ניתן להביא להפחתה משמעותית בעלויות, החיסכון התפעולי יהיה גבוה משמעותית מהרווח הכלכלי העשוי לצמוח מסגירתה של תחנה כזו או אחרת, תוך פגיעה ברמת השירות ובקהל המאזינים.

לפיכך, מומלץ כאמור כי הרדיו הציבורי ימשיך להפעיל את כל התחנות הקיימות היום:

- רשת ג', קול המוסיקה ו-FM 88 – במתכונתם הנוכחית.
- רדיו רק"ע – במתכונתו הנוכחית.
- רשת א' + מורשת – יש לבחון את השילוב בין שני עולמות התוכן הללו והוועדה ממליצה לאפיין את שידורי התחנה הזו באופן אחיד יותר.

ניו-מדיה במשדר הציבורי

בשנים האחרונות הניו-מדיה הולכת ותופסת מעמד כאמצעי מדיה מוביל בישראל וזאת לאחר שנים בהן לא התממש חלק ניכר מהתקוות שתלו בה כמדיה שתביא לשינוי מהותי של תחום הברודקאסט.

השינוי המהותי בתחום זה הינו השדרוג בתשתית האינטרנט בישראל והגידול בשיעור משקי הבית המחוברים לאינטרנט. ברור שמשדר ציבורי מודרני חייב לפעול בתחום הניו מדיה ולמצוא את הדרך להנגיש את התכנים שלו באופן מלא באפיקי שידור חדשים אלה. כמו כן, עליו לייצר

²⁰ חלק ב' פרק א' לדו"ח שלב ב'.

מקטעים של תכנים שהומרו במיוחד לפורמט אינטרנטי וכן להשתמש בפלטפורמות החברתיות והאינטרנטיות לצורך קידום ושיווק התכנים שלו.

הוועדה ממליצה שבמסגרת המשדר הציבורי החדש תוקם חטיבת ניו מדיה שתפעל הן בנושא החדשות והאקטואליה והן בהנגשת התכנים של כל השידור הציבורי ושיווקים לציבור.

הוועדה רואה חשיבות עליונה במציאת שילוב התכנים של ערוץ הילדים באמצעי הפצה של ניו מדיה מתוך הנתונים של השימוש הגובר של צעירים באמצעי הפצה אלטרנטיביים.

שידורי חדשות ואקטואליה במשדר הציבורי

שידורי החדשות והאקטואליה הם ליבת העשייה של השידור הציבורי, הן בשל תפקידם המרכזי והייחודי של תכנים אלה בחברה דמוקרטית, והן בשל היותם התוכן העיקרי שמפיק המשדר הציבורי בעצמו.

הוועדה ממליצה לחזק ולהיטיב את יכולתו של השידור הציבורי להפוך לגורם משמעותי, מוביל ומצטיין במפת העיתונות המשודרת בישראל. השינוי הארגוני העיקרי המומלץ על ידי הוועדה הוא הקמת חטיבת חדשות משותפת שתאפשר ניהול-על של גופי החדשות והאקטואליה - חדשות הערוץ המרכזי (ערוץ 1), רשת ב', חדשות בערבית בערוץ 33, רשת ד' (קול ישראל בערבית) וחדשות הניו-מדיה. הוועדה סבורה כי מודל מורכב ומדוד, המשלב ניהול-על משותף עם שימור המסורת, הייחודיות והמומחיות של כל אחד מגופי החדשות האמורים, הוא הבסיס להצלחת המשדר הציבורי בתחום החדשות.

תפיסה זו הינה חדשנית, ביחס לנהוג בישראל, אך זוקפת לזכותה הצלחה מוכחת בשידור הציבורי במדינות רבות. אחת מתפיסות היסוד של המלצות הוועדה רואה את הובלת החדשות בתחום השידורים בישראל כתפקיד מרכזי של השידור הציבורי. במובן זה, מלבד היתרונות העיתונאיים, התפעוליים, המקצועיים והתקציביים הטמונים בניהול-העל המשותף, הוועדה רואה ערך רב גם בעצם העובדה ששינוי זה יקדם את יכולתו של השידור הציבורי לממש את ייעודו כמוביל תפיסת החדשות.

אכן, מאחורי "תהליכי התייעלות" ו"חדשנות" עומדים נשים וגברים, בעלי משפחות, שעלולים לאבד את מקור פרנסתם. אנו מתייחסים לכך בחרדת קודש, אך כך אנו מתייחסים גם למשימתנו כשלוחיו של הציבור הרחב הראוי לשידור איכותי, ולתמורה נאותה לכספו.

כחלק מתהליך הלמידה המעמיק במסגרת פעילותה של הוועדה והניסיון של אנשי המקצוע החברים בה, הוועדה למדה להכיר באיכותם המקצועית ובמחויבותם הציבורית של אנשי מקצוע רבים, עיתונאים ובעלי מקצועות אחרים, בגופי החדשות השונים ברשות השידור. הצעת הוועדה מתבססת על כבוד רב ותחושת אחריות כלפיהם. הנסיבות שבהן הם פועלים אינן מאפשרות להם להביא לידי ביטוי את כישוריהם ולממש את שליחותם כאנשי השידור הציבורי. הוועדה מבקשת לעשות כל שביכולתה על מנת להעניק לעיתונאים ולעמיתיהם העובדים לצדם מציאות חדשה המאפשרת מצינונות, הישגיות וגאווה מקצועית.

הוועדה סבורה כי בקרב שורות העובדים בגופי החדשות והאקטואליה השונים של רשות השידור נמצאת במידה רבה הקבוצה שתוכל להקים ולהצמיד קדימה את חטיבת החדשות המשותפת, היעילה והמצינית, של השידור הציבורי העתידי.

חשיבות ומרכזיות שידורי החדשות והאקטואליה

שידורי החדשות והאקטואליה מהווים נדבך עיקרי בפעילותו של כל גוף תקשורת, מסחרי או ציבורי. החשיבות הרבה של שידורי החדשות והאקטואליה נובעת הן מתפקידה החיוני של

עיתונות חופשית ביצירת איזון ובקרה בחברה דמוקרטית, והן מן הצורך האנושי הבסיסי במידע מהימן ועדכני אודות המתרחש בתחומי החיים השונים.

לשידור הציבורי תפקיד חשוב במיוחד במפת שידורי החדשות. אנו חיים בעידן תקשורתי ותרבותי שבו הולכות ומתרבות ההשפעות הזרות על תוכנם של השידורים. איום מרכזי על הענייניות והאובייקטיביות של המידע המשודר נוגע לאינטרסים העסקיים, הישירים, העקיפים והצולבים, של בעליהם של כלי התקשורת המסחריים. כלי תקשורת אלה מהווים גם קרקע פורייה להעמקת ה"בידורזציה" של תכני החדשות ("אינפו-טיינמנט"), בשל הכרח, טבעי ומובן כשמדובר בערוצים מסחריים, להבטיח נתוני צפייה (רייטינג) גבוהים במיוחד גם במשדרי החדשות והאקטואליה. הצורך הזה, של פנייה למקסימום קהל, אינו יכול שלא להשפיע על האופן שבו מנוסחים ומטופלים תכנים מרכזיים כמו התחום הכלכלי, הצבאי, המדיני והחברתי.

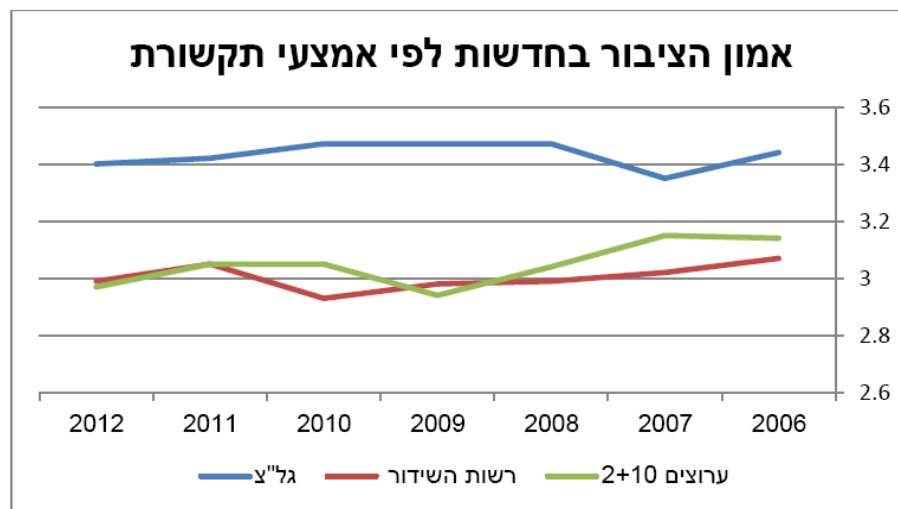
איום מרכזי נוסף על ענייניות השידורים היא השפעתה של המערכת הפוליטית והממשלתית על התכנים. בתחום זה, במציאות הנוכחית, דווקא השידור הציבורי חשוף יותר מן השידור המסחרי להשפעות חיצוניות. בימים שבהם נדרשים גופי שידור מסחריים מרכזיים לחסדיה התקציביים והרגולטוריים של המערכת הציבורית, גם הם חשופים לכאורה להשפעה כזו.

האזרחים, צרכני החדשות, מתקשים לעתים להבחין בין גרעין המידע העובדתי לבין ההשפעות הזרות. בנסיבות אלה נודעת חשיבות רבה במיוחד לשידורי החדשות והאקטואליה של השידור הציבורי. השידור הציבורי, השייך לציבור ולא לבעלי הון, אינו אמור להיות מושפע מאינטרסים מסחריים-פרטיים. בהקשר זה יצוין שהוועדה סבורה ששילוב פרסומות ותשדירי החסות במסגרת השידור הציבורי אינו יוצר קושי בלתי-פתיר, ולעניין זה, הוועדה ממליצה על הפרדה ארגונית מלאה בין המערכת העיתונאית לבין המערכת העוסקת בפרסום. לעמדת הוועדה, השידור הציבורי אינו פטור מהחובה לפעול להשגת נתוני רייטינג סבירים, המהווים ראייה לאמון הציבור ולאיכות השידור. יחד עם זאת, המשדר הציבורי אינו נדרש להוכיח נתוני שיא גבוהים במיוחד, ודאי שלא במשדרי החדשות והאקטואליה. בשל כך, גם הסבירות להשפעה בידורית על תכני החדשות והאקטואליה בשידור הציבורי נמוכה, שכן עורכי החדשות והאקטואליה חופשיים יותר לבחור ב"חשוב" על פני ה"מעניין", וגם להעמיק בו במידה הנדרשת (במערכת המעדיפה את ה"חשוב" על פני ה"מעניין" קיים גם חשש שהעורכים לעתים לא יבחינו בהבדל שבין "חשוב" ל"לא מעניין בכלל", וגם משום כך יש ערך להיותם של נתוני רייטינג סבירים אחד ממדדי ההצלחה).

צמצום הזיקה והתלות בין המערכת הפוליטית והממשלתית לבין רבדי הניהול השונים בשידור הציבורי הוא עיקרון יסודי בהמלצות ועדה זו. אם יתקבלו המלצות הוועדה הנוגעות להגברת החופש המקצועי והעיתונאי של השידור הציבורי, יפחת מאוד גם החשש מהשפעה זרה פוליטית על תוכן השידורים.

עיקרון יסודי נוסף בעבודת הוועדה הוא גישת "כשל השוק" שלפיו השידור הציבורי נדרש לשדר תוכן שהשידור המסחרי אינו משדר, או משדר בחסר. השידור הציבורי, אם כן, נדרש לענות על כשלי שוק הנוגעים להשפעות זרות על תכני חדשות ואקטואליה. העדר השפעות זרות משתכלל בסופו של דבר לערך מסכם אחד – אמון הציבור – ומכאן חשיבותם הרבה והייחודית של שידורי החדשות והאקטואליה בשידור הציבורי.

מחקר של אוניברסיטת חיפה שבחן את מידת האמון שרוחש הציבור לשידורי החדשות בכלי התקשורת השונים ממחיש היטב את משבר האמון שבין הציבור לבין השידור הציבורי. כפי שניתן לראות בגרף שלהלן, אמון הציבור בחדשות רשות השידור (המחקר לא הבחין בין הרדיו לטלוויזיה) דומה לאמון הציבור בערוצים 2 ו-10, למרות החזקה שאמורה להיות לשידור הציבורי הנקי מאינטרסים מסחריים ומושפע פחות מאינפוטנימנט. גוף השידור המוביל באופן בולט מבחינת אמון הציבור הוא גל"צ, כלומר הציבור רואה דווקא בתחנה הצבאית ארגון המבטא בשידורי החדשות ערכים של שידור ציבורי.



מקור: מחקר ביצועי המגזר הציבורי בישראל, אוניברסיטת חיפה, 2011

חטיבת חדשות מאוחדת – טלוויזיה, רדיו וניו-מדיה

הקמת חטיבת חדשות מאוחדת לשידור הציבורי (טלוויזיה, רדיו וניו-מדיה) הוצעה בעבר, ואף היוותה מרכיב מרכזי ברפורמת 2007, אך נדחתה בפועל במגעים בין ההנהלה לוועדי העובדים ולא נכללה בסופו של דבר ברפורמת 2012.

בחינה שערכה חברת הייעוץ מעלה כי הקמת חטיבת חדשות משותפת הינה תהליך שעברו חלק ניכר מגופי השידור הציבורי בעולם, כמו בבריטניה ובצרפת, שבהן ביקרו אנשי חברת הייעוץ, וכן ביפן, אירלנד ומדינות אחרות (כמפורט בדו"ח חברת הייעוץ).

לפי הניסיון שנצבר בעולם תהליך הקמתה של חטיבת חדשות משותפת אינו פשוט, שכן הוא מצריך פיתוח של שיטות עבודה חדשות ושל מערכות תומכות. אולם, בסופו של דבר, מדובר בתהליך המשפר את יכולת התגובה של ארגון שידור ציבורי מול האתגרים שמציבים ערוצי החדשות המסחריים ואתרי האינטרנט השונים.

החשש מפני הקמת חטיבת חדשות מאוחדת, אם כן, הינו טבעי ומובן, ואינו משולל הנמקות מקצועיות. אך הקמה מחדש של המשדר הציבורי מעניקה הזדמנות ייחודית להתמודדות עם האתגרים והמורכבויות בתנאים מיטביים.

ניהול משותף של גופי החדשות יעניק לשידור הציבורי יתרון יחסי על מתחריו המסחריים, שכן החיבור הקיים בישראל בין מערכות רדיו, טלוויזיה וניו-מדיה אינו תוצר של מודל ניהולי משותף מלא, אלא של זיקות חלקיות (חברת חדשות טלוויזיה מספקת תמורת תשלום מהדורות חדשות לרדיו, כתבי עיתון מדווחים לאתר האינטרנט של העיתון, תכני טלוויזיה מוצגים באתר האינטרנט של הערוץ ובעת הצורך גם להיפך וכיוצא בזה).

האתגרים שעמם יידרש המשדר הציבורי להתמודד בבואו להקים, לראשונה בישראל, חטיבת חדשות מאוחדת, הינם רבים ומגוונים. חיבור בין טלוויזיה, רדיו וניו-מדיה נושא בחובו, בין היתר, קשיים הנובעים מהכשרה מקצועית שונה של העיתונאים, שעות פריים-טיים שונות (שעות הערב בטלוויזיה ושעות הבוקר ברדיו), פער בין דימוי ציבורי טוב יחסית של עיתונאי הרדיו לבין דימוי ציבורי נמוך של עיתונאי הטלוויזיה (בצדק או שלא בצדק), ואפילו שיקולי אגו לגיטימיים (ואולי אף מבורכים ורצויים; לעיתים האגו המפותח מביא לתחרותיות ולהישגיות).

תכנית מציאותית להקמת חטיבת חדשות מאוחדת לא תוכל להתעלם מאתגרים אלה ואתגרים מורכבים נוספים, אך לדעת הוועדה, ובהתאם לניסיון המצטבר בעולם, יתרונות האיחוד עולים עשרות מונים על הקשיים והאתגרים הכרוכים בו. יתר על כן, כאמור, המתווה המוצע על ידי הוועדה, ובמרכזו הקמה מחדש של השידור הציבורי, מייצר הזדמנות יוצאת דופן לעצב את חטיבת החדשות במבנה המיטבי הדרוש להתמודדות עם אתגרי העתיד, ללא תלות באילוצי ההווה.

מנקודת מבטו של ארגון התקשורת, ומנקודת מבטו של העיתונאי כפרט, ריבוי ערוצי דיווח משולבים הוא יתרון ומקור כוח. בתחום יכולת האיסוף המשותפת, בעומק הפרשנות והדיווח וביכולת לקדם תכנים חדשותיים, במדיות השונות, באופן מתואם. לרשותו של המשדר הציבורי ולרשות העיתונאים בו עומד אם כן יתרון בלעדי ויוצא דופן שכיום כמעט שאינו מנוצל.

הוועדה מציעה כי שידורי החדשות והאקטואליה של השידור הציבורי בטלוויזיה, ברדיו ובניו-מדיה יהיו כפופים למנהל חטיבת החדשות המשותפת. לרשותו של מנהל חטיבת החדשות יעמדו הכלים הדרושים לניהול כלל הפעילות החדשותית מתוך ראייה רחבה ומגוונת. ניהול-העל המשותף לא יבטל את החלוקה לאמצעי השידור השונים - החדשות של הערוץ המרכזי (ערוץ 1), החדשות בערבית בערוץ 33, רשת ב', רשת ד' (קול ישראל בערבית) והניו-מדיה, וישלב את המותגים הקיימים תחת מותג חדש של שידור ציבורי איכותי ואמין. בחלק מהמקרים, יידרשו משאבי אנוש מקצועיים נפרדים, בהתאם לצרכי המדיות השונות. עם זאת, ניהול-על משותף יאפשר ביצוע משותף ומאוחד של פעולות המתאימות לכך, כגון:

א. הפעלת מוקד מאוחד לאיסוף מידע על אירועים צפויים הדורשים סיקור חדשותי, לצורך תכנון יעיל של הסיקור בטווח המיידי, הקצר, הבינוני והארוך.

ב. ייעול תהליך ההפקה והעריכה לרבות איסוף, סינון, אימות ועיבוד של ידיעות הנמסרות לשידור.

ג. איגום משאבים טכניים של צוותי שטח, שיאפשר תגובה מהירה (באירועים המחייבים שידור חי ברדיו, בטלוויזיה ובניו-מדיה) יידרשו כתבים נפרדים, אך לא יהיה בהכרח צורך ביותר מרכב שידור אחד המותאם למשימה).

ד. איגום משאבי אנוש עיתונאיים שיאפשר התייעלות (באירועים שאינם מחייבים שידור בחי בכל המדיות ובאירועים שאינם מחייבים שידור חי כלל יהיה ניתן להסתפק לעתים, גם אם לא תמיד, בהקצאת עיתונאי אחד שישפק למערכת, בסיוע צוות טכני אחד מותאם, את הקול עבור שידורי הרדיו ואת הקול והתמונה עבור שידורי הטלוויזיה).

לשם המחשה, שיטת העבודה של חטיבת החדשות המשותפת של ה-BBC²¹ הינה כדלקמן:

- מחלקת איסוף חדשות מחולקת לשני צוותים עיקריים: צוות מקומי (בריטניה) וצוות בינלאומי. כל צוות מחולק למספר רב של שולחנות המקבלים ידיעות מגורמים שונים (סוכנויות ידיעות, שלוחות של ה-BBC, ידיעות מכוחות החירום, כתבים בשטח וכו'), המזרימים ידיעות ונתונים שמתקבלים למרכז חדשות אחד.
 - כשלב מקדים בין שולחן האיסוף ושולחן החדשות המרכזי, הידיעה עוברת סינון אצל ראשי דסקים אשר תפקידם להחליט לגבי חשיבות ומהימנות הידיעה. במידה וראש הדסק סבור כי יתכן שהידיעה בעייתית הוא מחזיר אותה לצוות הרלוונטי לשם אימות נוסף. מרגע שהידיעה עברה את ראש הדסק, הידיעה נחשבת כאמינה עבור ה-BBC.
 - מרכז החדשות מחולק לשני שולחנות פרסה - שולחן מקומי ושולחן בינלאומי - כאשר בכל אחד מהם יש עורך ראשי ועורכי חדשות. העורכים מחליטים מהי ידיעה מעניינת או חשובה וכיצד יש לסקר אותה.
 - בכל שולחן יושב מנהל משאבים שבידיו כל הנתונים לגבי פריסת הניידות והכתבים. במידה שהעורך הראשי החליט על שליחת צוותים לשטח הוא מדווח על כך למנהל המשאבים אשר תפקידו לשלוח לשטח את הצוות המתאים ביותר לפי אופי הידיעה. בדרך-כלל בחדשות הארציות נדרשת גמישות רבה יותר בהקצאת המשאבים - כאשר העורך הראשי של החדשות הארציות מחליט האם להוציא למקום צוות טלוויזיה (בדרך כלל ניידת מצלמה אחת), צוות רדיו או צוות אחד שייסקר גם רדיו וגם טלוויזיה. ההחלטה מתקבלת בהתאם לחשיבות האירוע. במרבית האירועים נשלחת רק ניידת של אדם אחד שמסקרת את האירוע הם עבור הרדיו והן עבור הטלוויזיה.
 - מסביב למרכז החדשות קיימים אולפני רדיו ואולפן טלוויזיה מרכזי מהם משודרים כל מהדורות החדשות ברדיו ובטלוויזיה.
 - מחלקת החדשות מפיקה משדרי חדשות עבור ערוצי הטלוויזיה BBC ONE ו-BBC TWO.
 - חדר החדשות אחראי גם על הפצת המדיה והניהול של חדשות BBC באינטרנט.
- כאמור, שיטת העבודה בבריטניה מוצגת להמחשה בלבד, אך אנו סבורים כי בהתאמות הנדרשות, התפיסה שבבסיסה ניתנת למימוש בחטיבת החדשות המשותפת של השידור הציבורי בישראל.

²¹ חלק ב', פרק ב' לדו"ח שלב ב' של חברת הייעוץ.

פרשנים וכתבים - כיום אנו מורגלים בכך שעיתונאי בכיר המזוהה עם ערוץ 1, למשל, לא ירצה לפרסם מידע בלעדי ברשת ב', שעמה אין הוא מזוהה. חטיבת החדשות המאוחדת תהווה מותג-על, שאיתו, ולא רק עם אחת המדיות, יהיו מזוהים כלל הפרשנים והכתבים. במצב כזה, למשל, יוכל עיתונאי בכיר להיוועץ בראש חטיבת החדשות המשותפת, ולהגיע להחלטה עניינית ומקצועית האם לפרסם מידע בלעדי והישגי בערב בטלוויזיה או בבוקר ברדיו, כאשר שתי המסגרות טבעיות עבורו באותה מידה, וכאשר הצופים והמאזינים מזהים אותו בטבעיות עם שתי המסגרות. השאלה שתמיד נשאלת: איך יבחרו באיזו מדיה לפרסם את המידע מקבלת מענה פשוט בחיי היומיום והתשובה בדרך כלל קשורה למידת הבלעדיות של המידע, בסיכוי שהוא יגיע לאמצעי תקשורת מתחרה במהלך היום, בסוג המידע ומה היא המדיה האפקטיבית ביותר שתשרת את חשיפתו וכו'.

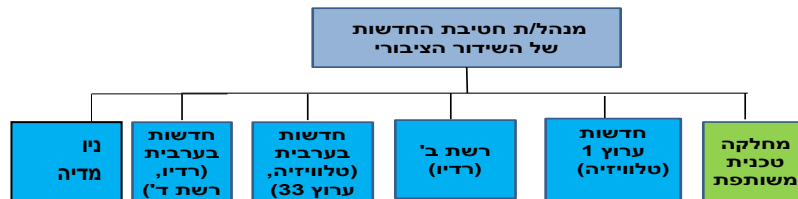
הפער בין המיומנויות הנדרשות לשידור ברדיו ואלה הנדרשות לשידור בטלוויזיה אינו מבוטל, אך בהחלט ניתן לגישור. אין זה מקרה שרבים מכתבי הטלוויזיה בערוצים השונים הינם בוגרי גל"צ, וכמה מטובי העיתונאים בערוץ 1 ובערוצים נוספים הינם יוצאי רשת ב', שאמנם נדרשו עם המעבר לטלוויזיה לרכוש מיומנויות נוספות אך כבר זקפו לזכותם את המיומנויות העיקריות המאפיינות עיתונאי משדר, בין אם ברדיו ובין בטלוויזיה: שיקול דעת עיתונאי, יכולת דיווח בשידור חי, מיומנויות כתיבה והקלטת קריינות לכתבות, ורבאליות, יכולת אלתור ותושייה וכו'.

הוועדה ממליצה ליצור "נבחרת" פרשנים וכתבים בכירים בתחומי הסיקור המרכזיים שתהיה מזוהה עם מותג החדשות המשותף. עם זאת, במקרים רבים, לפי שיקול דעתו של ראש החטיבה המשותפת, יהיה מקום למינוי כתבים נפרדים קבועים למדיות השונות, שכן עבודה במקביל לטלוויזיה שעיקר שידוריה בערב ולרדיו שעיקר שידוריו בבוקר תתאפשר רק כשמדובר בפרשנים וכתבים בכירים, הנעזרים בכתבים מסייעים. הוועדה אינה ממליצה לצמצם יתר על המידה את יכולתו של ראש החטיבה למנות כתבים נפרדים למדיות השונות, שכן יתרונה הגדול של חטיבת החדשות המשותפת טמון בראש ובראשונה בגמישות הניהולית וביצירת המותג המשותף והאיכותי. אנו סבורים כי הכפילויות במצב הנוכחי רבות מאוד, ולפיכך גם איגום המשאבים, העיתונאיים והטכניים, יהיה דרמטי ממילא.

מרכז הפקה ושידור משותף - לשם ניצול מרבי של יתרונות הניהול המשותף, לשם איגום משאבים מקסימלי וחסכון בעלויות, ומאחר שממילא תידרש הצטיידות טכנית מקיפה, אנו ממליצים כי הרדיו, הטלוויזיה והניו-מדיה יופעלו מתוך מרכז פעילות פיזי גדול אחד.

מחלקה טכנית הכפופה לחטיבת החדשות המשותפת - בחברות החדשות המסחריות ברור מאליו שהגורמים הטכניים כפופים למנהל העיתונאי. במציאות הנוכחית של רשות השידור שינוי כזה הוא בלתי אפשרי, אך במתווה המוצע ניתן יהיה להפעיל במסגרת חטיבת החדשות המשותפת, בכפיפות לראש החטיבה, יחידה טכנית בעלת יכולת מקצועית בטלוויזיה, רדיו וניו-מדיה, לרבות צוותי שטח, עריכה ושידור, שבערוצים המסחריים הם נחשבים, ובצדק, לחלק בלתי נפרד מהמערך העיתונאי.

המבנה הניהולי הבסיסי של חטיבת החדשות ייראה אם כן כך :



ניו-מדיה - דווקא תחום הניו-מדיה, שבו לשידור הציבורי כיום כמעט שאין נוכחות, מהווה לדעתנו הזדמנות נוספת להצלחה, הצטיינות ובולטות. לשם כך דרושה בעיקר הכרה במרכזיות הניו-מדיה ובקיומה של ההזדמנות המיוחדת, ואילו המערכת התפעולית הנדרשת לשם כך אינה גדולה ומורכבת, וכמוה גם התקציב הנדרש.

שימת דגש על איכות השידור הציבורי בניו-מדיה, והחלטה אסטרטגית על ניצול ההזדמנות להצלחה ולהצטיינות בתחום זה, תואמת את התפיסה האמורה בדבר תפקידו המרכזי של השידור הציבורי, בישראל כמו באירופה, בהובלת חדשות בתחום השידורים. יהיה זה סביר לקבוע שארגון תקשורת שאינו מצטיין ומוביל בניו-מדיה יתקשה להתמודד עם השינויים שטומן בחובו העתיד הטכנולוגי.

תכני הניו-מדיה של השידור הציבורי יישאבו במידה רבה מאוד מחומרי הגלם הנאספים על ידי כתבי הטלוויזיה והרדיו, ומהתכנים המשודרים במדיות השונות. זמינותם המלאה של חומרי גלם וכתבות ערוכות, הן רדיופוניות והן ויזואליות, בעברית, בערבית ובאנגלית, מהווה יתרון משמעותי לפלטפורמות הניו-מדיה של המשדר הציבורי בתחרות עם אתרי אינטרנט חדשותיים אחרים.

הפרשנים הבכירים ובעלי המוניטין שיפעלו בחדשות בטלוויזיה וברדיו, מעניקים תשתית מצוינת לניתוחים, פרשנות וסקירות רקע שיפורסמו באמצעי הניו-מדיה החדש. תכנים אלה יוכלו במידה רבה להסתמך על תמלול מה ששודר ברדיו בטלוויזיה, תוך עריכה מינימלית.

סיכום ומסקנות

הוועדה רואה הכרח בחיזוק שידורי החדשות והאקטואליה, הן בשל תפקידם הייחודי והחיוני בחברה דמוקרטית והן בשל היותם גורם ההפקה הפנימי המרכזי בשידור הציבורי.

הוועדה ממליצה על הקמת חטיבת חדשות משותפת, שבמסגרתה יפעלו חדשות הערוץ המרכזי (ערוץ 1), רשת ב', החדשות בערבית בערוץ 33, רשת ד' (קול ישראל בערבית) והניו-מדיה, במודל המשלב ניהול-על משותף עם שמירה על המסורת והייחודיות של כל אחד מגופי החדשות.

הוועדה ממליצה לבסס את חטיבת החדשות המשותפת על "נבחרת" פרשנים וכתבים בכירים שתהיה מזוהה עם כל המדיות והמותג המשותף, ותתגבר לפי הצורך בכתבים בהתאם לצרכי

המדיות השונות, בין אם כתבים אלה פועלים בכלל המדיות ובין אם הם מזוהים עם מדיה אחת, בהתאם לשיקול דעת ניהולי-תפעולי של ראש החטיבה המשותפת ומתוך ראייה כוללת.

הוועדה ממליצה להפעיל את שידורי החדשות והאקטואליה בכל המדיות מתוך מרכז שידור והפקה פיזי אחד, ובאמצעות גוף מקצועי-טכני אחד הכפוף באופן ישיר ואינטגרטיבי לחטיבת החדשות.

הוועדה ממליצה להציב כיעד מרכזי וחיוני הקמת מערך ניו-מדיה איכותי ומוביל. ניהול משותף של גופי החדשות יאפשר שימוש אפקטיבי במידע הרב, הוויזואלי והרדיופוני, לצורך הקמת מערך ניו-מדיה כזה. ליעד זה נודעת חשיבות רבה ומיוחדת, מתוך ההנחה שהעתיד הטכנולוגי מחייב תשתיות ניו-מדיה איתנות, וכחלק מתפיסת החדשנות כערך מוביל בשידור הציבורי.

רבים מעובדי גופי החדשות הקיימים הינם אנשי מקצוע מצוינים ומסורים המחויבים לשידור הציבורי, המתקשים בנסיבות הקיימות לממש את יכולתם המקצועית הגבוהה, ובמידה רבה הם צריכים להיות מקימי ומובילי חטיבת החדשות החדשה.

הטלוויזיה החינוכית

קידום החינוך, ההשכלה והדעת הם מעיקרי פעילות השידור הציבורי. לפיכך, יש חשיבות כי תפקיד זה ימשיך להיות אחד מיעדיו המרכזיים של השידור הציבורי בישראל. עם זאת, פיצול השידור הציבורי בתחום החינוך וההשכלה לבין השידורים במסגרת רשות השידור לבין הטלוויזיה החינוכית אינו רצוי. כמו כן, אין זה נכון שהממשלה תמשיך להחזיק ישירות בגוף שידור ציבורי כיחידת סמך ממשלתית.

לפיכך, אנו ממליצים לסגור את הטלוויזיה החינוכית במבנה הנוכחי שלה ולשלב את האחריות על השידורים לילדים ונוער תחת אחריותו של המשרד הציבורי תוך שמירה על ערוץ שידור נפרד לצורך זה במסגרת אותו גוף שידור.

בנוסף, אנו ממליצים כי משרד החינוך יקצה תקציב ייעודי לצורך הפקת תכנים לימודיים באמצעות גוף השידור הציבורי, אשר ישודרו בערוץ הנפרד או באמצעים אחרים.

רקע

הטלוויזיה החינוכית הישראלית הוקמה בשם הטלוויזיה הלימודית על-ידי "קרן רוטשילד" בשנת 1964, במטרה להשתמש בשידורי טלוויזיה ככלי עזר להוראה ובכדי לתרום למערך הלימודים בבתי-הספר. ב-24 במרס 1966 שודר שידור הטלוויזיה הראשון של הטלוויזיה הלימודית, שהיה שידור הטלוויזיה הראשון בישראל – שיעור ביולוגיה. ב-1996 העבירה "קרן רוטשילד" את הטלוויזיה הלימודית על מתקניה מבעלותה לבעלות הממשלה, ומאז היא יחידת סמך במשרד החינוך, עובדיה הם עובדי מדינה, נכסיה הם נכסי המדינה וחלק הארי מתקציבה מקורו מתקציב המדינה.

בתחילת פעילותה שידרה הטלוויזיה הלימודית תכניות לימודיות לבתי-הספר, תכניות לגיל הרך ותוכניות העשרה. בתקופת מבצע שלום הגליל (1982) החלה הטלוויזיה הלימודית לשדר מבזקי חדשות ואקטואליה בתוכנית "ערב חדש", במסגרתן גם הועברו דיווחים מהשטח למשפחות החיילים. הדבר היה מפנה בהתפתחותה של הטלוויזיה הלימודית לכיוון של טלוויזיה המשדרת גם תכניות בידור וגם ענייני היום. באמצע שנות ה-80 שונה שמה ל"טלוויזיה החינוכית" ("טח"י").

טח"י היא גם כגוף מפיק וגם כגוף משדר בשלושה ערוצי טלוויזיה: בערוץ 1, בערוץ 2 ובערוץ 23. הפיקוח על שידורי הטח"י נחלק בין מספר גופים. בשידוריה בערוץ 2 היא מפוקחת בידי מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, ובשידוריה בערוץ 23 היא מפוקחת בידי המועצה לשידורי כבלים ולוויין.

במהלך השנים עמדה טח"י במוקד של דיונים רבים בכנסת ובממשלה והוגשו בעניינה כמה וכמה דוחות והמלצות מטעם ועדות וגופים ציבוריים. בדו"ח השנתי של משרד מבקר המדינה משנת 1998 נמצא כי שלוש ועדות שדנו עד לאותו מועד בעניינה של טח"י הגישו המלצות שונות בדבר שינוי מעמדה ודרכי פעולתה, אולם אף אחת מההמלצות הללו לא יושמה. נוסף על שאלת מעמדה של טח"י, הועלו טענות רבות בדבר מידת היעילות בהתנהלותה הארגונית והכספית, בדבר

הבחירה להשקיע בתוכני שידור מסוגים שונים ובדבר הרלוונטיות של פעילותה למערכת החינוך בישראל כולל שני דו"חות עיקריים שדנו בעתידה – דו"ח האזור ודו"ח שטרן.

דיונים, דו"חות וועדות שדנו בעניין מעמדה של הטח"י

דו"ח מבקר המדינה - 1997

כאמור, בשנת 1997 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מקיפה בטח"י וממצאיו פורסמו בדוח השנתי לאותה שנה. בעקבות ההמלצות בדוח האמור החליטה הממשלה באפריל 1998 כי "שר החינוך, התרבות והספורט יגבש תכנית לגבי המבנה הארגוני והמעמד המשפטי הראוי של הטלוויזיה החינוכית הישראלית לאור המלצת מבקר המדינה". באוגוסט 1998 הטילה הממשלה על שר החינוך דאז לפעול לכך שעד שנת 2001 תחדל טח"י להיות בית הפקה ותרכוש שירותי הפקה מגורמי חוץ, וכי טח"י תצמצם בהתאמה את מצבת כוח-האדם ב-30 משרות בכל אחת מהשנים 1999 עד 2001, ובסך הכול ב-90 משרות.

"ועדת האזור"

מאחר שהמשרד לא יישם את החלטות הממשלה האמורות, באוגוסט 2001 מינתה שרת החינוך דאז, לימור לבנת, ועדה מייעצת לגיבוש המלצות בעניין עתיד טח"י ("ועדת האזור"). ועדת האזור הגישה לשרת החינוך את המלצותיה באפריל 2002, ועיקרן סגירת טח"י במתכונתה הקיימת והקמת גוף חדש שיעסוק בהפצת תכנים ציבוריים-חינוכיים. שרת החינוך הגישה לממשלה הצעת החלטה המבוססת בחלקה על המלצות הוועדה.

ביולי 2002 דנה הממשלה בהצעה והטילה על השרה לערוך שינויים בטח"י, ובכללם להמיר את ההפקות העצמיות של הטח"י, כולן או מקצתן, ברכישת שירותי הפקה מגורמי חוץ, ולצמצם את מצבת כוח-האדם בטח"י. בעקבות בג"צ שהגישו העובדים והיוצרים ואי הסכמות עם השרה הוחלט על הקמת ועדה נוספת שתדון בייעול טח"י ובעיגון מעמדה בחקיקה ראשית – ועדת שטרן.

"ועדת שטרן"

בינואר 2003 מינתה שרת החינוך דאז, לימור לבנת, ועדה נוספת כדי לבדוק את אופן הפעולה של טח"י ולהמליץ על התיקונים הדרושים לפעילותה ("ועדת-שטרן"). בספטמבר 2003 הגישה ועדת שטרן את המלצותיה שעיקרן:

- יש מקום להמשך פעילותה של טח"י. על טח"י לפעול במתכונת חדשה לפי הביקוש לתכנים של העשרה, תרבות ולימוד, ולשדר סוגים שונים של תכניות המתאימות להורים ולבני נוער שאינם משודרות בשידור הציבורי והמסחרי.
- על טח"י להיות בית יוצר לתוכניות איכותיות בנושאים ערכיים ותרבותיים.
- עליה לשמש חממה ליוצרים צעירים בדרכים מגוונות.
- קהל היעד לשידוריה יהיו ילדים ובני נוער (השידורים יכוונו גם לעולים חדשים, לצעירים לאחר שירותם הצבאי ולבני גיל הזהב).

- שידורי טח"י ירוכזו בערוץ 23, וייבנה לה לוח משדרים ייחודי.
- טח"י תהפוך לחברה ממשלתית לתועלת הציבור ללא מטרות רווח ועם זיקה למשרד החינוך, חברה שתעמיד בראש סולם העדיפות שלה איכות ותוכן ולא תוצאות עסקיות.
- טח"י תפעל בפיקוח ציבורי ותמומן מתקציב הממשלה.
- על הטח"י לעבור תהליך התייעלות והבראה ארגונית ומבנית, שבמסגרתו יוקמו חטיבות חדשות, יבוטלו חלק מהחטיבות והמחלקות הקיימות וחלקן יאוחדו בחטיבות החדשות.

הצעה לסגירת הטלוויזיה החינוכית - 2003

בד בבד עם הגשת המלצות ועדת-שטרן, עוד לפני שהממשלה דנה בהמלצותיה, החליטה הממשלה בספטמבר 2003 להפסיק את שידורי הטח"י ב-1 בינואר 2004. במסגרת זו הוחלט על צמצום ניכר של תקציב הטח"י, ונקבע שיידרשו תיקוני חקיקה מתאימים לצורך הפסקת שידוריה. בעקבות החלטת הממשלה לסגור את טח"י, הכריזה הסתדרות העובדים על סכסוך עבודה.

באוקטובר 2003 הודיעה שרת החינוך לממשלה כי למרות החלטת הממשלה מספטמבר 2003, הושגה עם משרד האוצר הבנה בדבר המשך הפעלתה של הטח"י במתכונת מצומצמת. עוד באותו החודש החליטה הממשלה להסמיך את ועדת השרים לעניין תיקוני חקיקה ליישם את ההחלטות בתקציב לשנת 2004, ולדון בהבנה שהושגה בין משרד החינוך למשרד האוצר על המשך הפעלתה של הטח"י במתכונת מצומצמת.

דו"ח מבקר המדינה - 2006

בחודשים מאי-אוגוסט 2006 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת נוספת של פעילות טח"י. בביקורת זו נבדקה בין היתר שאלת מעמדה של טח"י. מסקנתו של משרד מבקר המדינה בעניין זה היתה כדלקמן: "שאלת נחיצותה ומעמדה של הטלוויזיה החינוכית שבה ועלתה פעמים מספר בשנים האחרונות, אולם לא התקבלו החלטות חד-משמעיות, ופעילותה לא הוסדרה בחוק והיא נותרה יחידת סמך במשרד החינוך. הסדרת פעילותה של טח"י כגוף שידור ממלכתי נוסף על ערוץ 1 וערוץ הכנסת, היא שאלה של מדיניות שעל הממשלה לדון בה. על הממשלה לקבל החלטה שתקבע את יעדי טח"י, המבנה הארגוני והמעמד המשפטי, וכן את אופן הפיקוח הציבורי עליה או לחלופין להחליט שיש לסגור אותה".

הצעה לסגירת הטלוויזיה החינוכית - 2008

ב-24 באוגוסט 2008, במסגרת החלטות הממשלה ה-31, בדבר המדיניות הכלכלית לשנת 2009, התקבלה החלטה שכותרתה הייתה "סגירת הטלוויזיה הלימודית". בהחלטה זו נקבע כי ב-1 בינואר 2009 יופסקו כל שידורי הטלוויזיה הלימודית. החלטה זו של הממשלה שימשה בסיס לפרק על הטלוויזיה הלימודית בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2009 שהניחה הממשלה על שולחן הכנסת. עקב פיזור הממשלה והכנסת לא קודמה הצעה זאת.

הצעה לשלב את הטלוויזיה החינוכית ברשות השידור - 2009

במסגרת הצעת המדיניות הכלכלית לשנים 2009-2010 שהגיש משרד האוצר לממשלה עלתה הצעה לשילוב טח"י ברשות השידור, כך שתוקם יחידה נפרדת ברשות השידור שתהיה אחראית לכלל השידורים החינוכיים והלימודיים ואליה תועבר פעילות טח"י. שידוריה יכללו תכנים חינוכיים ולא יכללו שידורי חדשות.

הצעה זו לא הגיעה לכדי מימוש.

המלצות הוועדה בנוגע לטלוויזיה החינוכית

השר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור בתיאום עם שר החינוך הרחיב את המנדט של הוועדה לעסוק גם בטלוויזיה החינוכית וביחסים בינה לבין המשדר הציבורי העתידי. לצורך בדיקת התכנים הראויים לשידורי הטלוויזיה החינוכית מונתה ועדת משנה (המלצותיה מצורפות) שבחנה את התוכן לשידור ציבורי לילדים ולנוער בתקופה של שינויים טכנולוגיים מואצים.

בפני הוועדה, כמו גם בפני ועדת המשנה, הופיעו מומחים מתחום שידורי הילדים והנוער, אנשי אקדמיה המתמחים בחינוך ובשילוב בינו לבין שידורים, מנהלי הטלוויזיה החינוכית ועובדיה.

כאמור לעיל, הטלוויזיה החינוכית הינה כיום יחידת סמך במשרד החינוך, עובדיה הינם עובדי מדינה, ותקציבה הינו חלק אינטגרלי מתקציב משרד החינוך. עלות ההפעלה של הטלוויזיה החינוכית כיום עומדת על כ-120 מיליון ש"ח בשנה, אשר כ-50% ממנו מיועד למימון עלויות השכר של כ-200 עובדים. מבנה זה, כפי שגם עולה מהשוואה בין לאומית וכן מהשוואה לגופי שידור מסחריים דומים הינו יקר ואינו ממלא את ייעודו בצורה המיטבית.

בנוסף, ניתן לראות כי במהלך השנתיים האחרונות ורק לאחר שבוצע בארגון שינוי מדיניות משמעותי במהלכו מוקדו עיקר ההשקעות בהפקות חיצוניות אשר מיועדות לילדים ונוער בלבד, עלתה משמעותית מידת הרלוונטיות והחשיפה של הערוץ. חשוב לציין כי מצב זה איננו מייצג את עיקר התמקדותה של הטלוויזיה החינוכית בשנים האחרונות, בהן היקף משמעותי מתקציבה הוצא על הפקות שאינן מتركזות בהכרח בילדים ונוער, אלא הופקו תכניות רבות גם לגילאים מבוגרים, ובכלל זאת שידורי אקטואליה, בישול וכו'.

כמו כן, אחד מעקרונות הבסיס של השידור הציבורי הוא אי התלות והעצמאות הפוליטית והמוסדית של הגוף המשדר. במצב בו הטלוויזיה החינוכית היא יחידה אינטגרלית בתוך הממשלה ותקציבה נקבע בהתאם לסדר העדיפות של שר החינוך והממשלה לא ניתן לומר כי עיקרון זה מוגשם. מבנה זה נקבע עם הקמת הטלוויזיה החינוכית, ולטעמנו איננו רלוונטי כיום.

במסגרת השידור הציבורי הרדיופוני בישראל, קידום השכלה ודעת מהווה מרכיב מרכזי (מהווה נושא השידור המרכזי ברשת א' ורשת מורשת החולקים תדר משותף). מאידך, מבחינת השידור הציבורי הטלוויזיוני בישראל, תפקיד זה (למרות שהוא מופיע בחוק רשות השידור) הינו בפועל באחריות הטלוויזיה החינוכית אשר אחראית על כ-8 שעות שידור ביום במסגרת ערוץ 1, פועלת בערוץ ייעודי (ערוץ 23) וכן אחראית על 1.5 שעות בימי חול, 3.5 שעות בימי שישי ו-1.5 שעות בימי שבת במסגרת בערוץ 2.

קידום החינוך, ההשכלה והדעת הם מעיקרי פעילות השידור הציבורי. לפיכך, יש חשיבות כי תפקיד זה ימשיך להיות אחד מיעדיו המרכזיים של השידור הציבורי בישראל. עם זאת, פיצול בין השידור הציבורי בתחום החינוך וההשכלה לבין השידורים במסגרת רשות השידור לבין הטלוויזיה החינוכית אינו רצוי. כמו כן, אין זה נכון שהממשלה תמשיך להחזיק ישירות בגוף שידור ציבורי כיחידת סמך ממשלתית.

לפיכך, הוועדה ממליצה לסגור את יחידת הסמך במשרד החינוך, ולבנות חטיבה ייעודית במסגרת הערוץ הציבורי החדש שאחריותה תהיה שידור ציבורי לילדים ונוער. כמו כן מומלץ לשלב את שידורים לילדים ולנוער במסגרת השידור הציבורי במסגרת ערוץ נפרד, כמקובל בחלק ניכר מארגוני השידור הציבורי בעולם.

על פי העיקרון שהשידור הציבורי נועד למלא את החסר במקום שבו נוצר כשל שוק, הוועדה רואה צורך בערוץ נפרד המיועד לילדים ולנוער מגיל 6 עד 15. ערוץ ציבורי, ללא תשלום, שיהיה רלוונטי ומגוון, ובעיקר יהיה בית בטוח מבחינת איכות התכנים. ערוץ שההורים, תושבי המדינה, יוכלו לאפשר לילדיהם לצפות בו מתוך ביטחון שהוא אינו כולל תכנים פוגעניים וחשיפה לאלימות או לערכים שליליים. תפקידו של ערוץ כזה הוא שידור תכנים בידוריים/איכותיים לילדים לצד תכנים המרחיבים את הדעת ואת הידע, התמודדות עם נושאים ערכיים בעלי חשיבות, והתייחסות לצופים הצעירים כאל אזרחי עכשיו.

בנוסף לערוץ הייעודי במסגרת גוף השידור הציבורי, יוכל משרד החינוך לפתח ולהזמין תכניות לימוד ומערכי שיעור מצולמים אשר ישודרו במסגרת הערוץ או במסגרות אלטרנטיביות של ניו מדיה. כמו כן, משרד החינוך, בשיתוף עם ערוץ הילדים החדש, יפעיל מערכת של פיתוח והזמנת תכנים לימודיים ותוכניות לימוד. התכנים ישודרו במסגרת הערוץ ויוזמנו באמצעותו. התכנים יופקו לשידורי טלוויזיה וניו מדיה ולשימוש בכיתות הלימוד בבתי הספר. תכני הלימוד שיופקו באחריות משרד החינוך יופקו מתקציב נוסף לתקציב השוטף של הערוץ. התקציב הנוסף יהיה חלק מתקציב משרד החינוך ויהיה צבוע להפקת תכני לימוד בלבד.

הוועדה ממליצה להפסיק את שידורי הטלוויזיה החינוכית בערוץ 1 ובערוץ 2. השידורים המשודרים בערוץ 1 בשעות 07:00-17:00 (במקום שידורי החינוכית כיום) יתבססו על שידור תכנית בוקר, שידורים חוזרים רלוונטיים וכ-900 שעות שידור בשנה של תכניות המתאימות לשעות אלו. שעות השידור בערוץ 2 יועברו לאחריות הזכיינים.

כאמור, בחלק ניכר ממדינות אירופה, מפעיל השירות הציבורי ערוץ נפרד לילדים ולנוער ששם דגש על תכניות המשלבות תכנים מעולמם עם תכנים חינוכיים, או תכנים המקדמים את ההשכלה והדעת. במסגרת זו, שילוב הטלוויזיה החינוכית כחלק מהשידור הציבורי, תוך הפעלת ערוץ מתמחה לילדים נוער, תאפשר איגום משאבים אנושיים ופיסיים ומתן פתרון מקיף יותר לצרכים של אוכלוסייה זו. לפיכך, אנו ממליצים לפתוח במסגרת השידור הציבורי המתחדש ערוץ נפרד לילדים ולנוער שיתבסס על רכש הפקות חינוכיות בלבד, תוך יצירת תמהיל של הפקות מקור מקומיות ביחד עם סרטים וסדרות מחו"ל (כולל דיבוב או כתוביות בעברית לפי קהל היעד).

במסגרת זו, בכדי לאפשר לערוץ לגבש את זהותו ואת מדיניות השידורים שלו, אנו ממליצים לקבוע מתווה מדורג של היקף תקציב התוכן של ערוץ זה. יש לציין, כי בתקציב תוכן של כ-40-30 מיליון ש"ח לשנה ניתן לייצר תוכן באיכות גבוהה שיאפשר הפעלת ערוץ זה בהיקף שידורים של

14 שעות ביום (07:00-21:00), שכמחציתן יתבססו על שידורים חוזרים שונים. חשוב להדגיש כי בערוץ ילדים ונוער בעל מטרות חינוכיות, שיתוף הציבור מחד וגורמי חינוך מאידך הינו קריטי בתהליך המציאה של שביל הזהב בין יצירת רלוונטיות לקהל היעד לבין העברת המסרים החינוכיים. לפיכך, במסגרת ערוץ זה פיתוח מנגנונים של שיתוף הציבור (כולל נציגים של אוכלוסיית היעד – ילדים ונוער) מהווה אחד הדרישות המרכזיות בהפקת התוכן.

בנוסף הוועדה ממליצה על כך שמבנה הטלוויזיה החינוכית בת"א יהווה מוקד השידורים של השידור הציבורי במרכז ויהיה תחליף לשכירת מבנה בגוש דן.

הוועדה מדגישה כי המלצותיה מותנות בקיומו של מתווה כולל לטיפול בשידור הציבורי בישראל ולא רצוי לבצע מיזוג או סגירה של הטלוויזיה החינוכית, אלא רק במקרה של אימוץ כלל המלצות הוועדה ובעיקרן הקמה וארגון מחדש של כלל השידור הציבורי בישראל. כל עוד לא יוקם ויופעל שידור ציבורי במתכונת חדשה תשמר הפעילות העצמאית של הטלוויזיה החינוכית, אך תוך התייעלות משמעותית והפחתת היקף כ"א התחנה. כמו כן מומלץ כי בהתאם למדיניות הקיימת כרגע בתחנה, יוסטו תכני השידורים בהתמדה לשידורי ילדים ונוער תוך ביצוע הפקות חיצוניות בלבד.

המלצות ועדת המשנה לעניין הטלוויזיה החינוכית

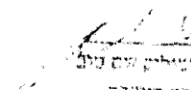
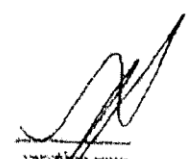
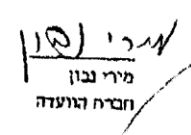
ועדת המשנה לעניין הטלוויזיה החינוכית מתכבדת להגיש את המלצותיה לוועדה לבחינת עתיד השידור הציבורי בישראל.

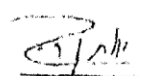
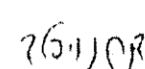
בפני הוועדה הופיעו מומחים מתחום שידורי הילדים והנוער, אנשי אקדמיה המתמחים בחינוך ובשילוב בין חינוך לבין שידורים, מנהלי הטלוויזיה החינוכית ונציגי עובדיה.

להלן המלצות הוועדה:

1. הטלוויזיה החינוכית, שהיא כיום יחידת סמך במשרד החינוך, תעבור לפעול כערוץ ילדים ונוער נפרד במסגרת השידור הציבורי החדש לכשיקום.
2. כל עוד לא יוקם ויופעל משרד ציבורי במתכונת שהומלצה על ידי הוועדה, תשמר הפעילות העצמאית של הטלוויזיה החינוכית. בהתאם למדיניות הקיימת בעת הזו בתחנה יוסטו תכני השידורים בהתמדה לשידורי ילדים ונוער, תוך מעבר לרכש של הפקות חיצוניות. במקרה שלא יקום גוף שידור ציבורי חדש, אנו ממליצים לממשלה לבצע התייעלות משמעותית בפעילות טח"י.
3. לערוץ הילדים והנוער ימונה מנהל עצמאי; הערוץ לא יפיק תכנים, אלא יזמין וירכוש תוכניות משוק היצירה הישראלי.
4. לערוץ יוקצה תקציב נפרד וצבוע לשידורי ילדים בגובה של 40 מיליון ש"ח בשנה.
5. על פי העיקרון שהשידור הציבורי נועד למלא את חסר במקום שבו נוצר כשל שוק, הוועדה רואה צורך בערוץ ציבורי, נפרד, ללא תשלום המיועד לילדים ולנוער בגילאים 6 עד 15.
6. הערוץ יהיה רלוונטי לגילאים אלה ויספק מגוון מבחינת הז'אנרים והנושאים ובעיקר יהווה "בית בטוח" מבחינת איכות התכנים המשודרים בו. תכני השידורים אשר ישודרו בערוץ זה, יאפשרו להורים לדעת כי התכנים שילדיהם צופים בהם אינם כוללים תכנים פוגעניים או חשיפה לאלימות או לערכים שליליים. תפקידו של ערוץ כזה הוא שידור תכנים בידוריים ואיכותיים לילדים לצד תכנים מרחיבי דעת וידע והתמודדות עם נושאים ערכיים בעלי חשיבות, והתייחסות לצופים הצעירים כאל "אזרחי עכשיו".
7. בנוסף, משרד החינוך יפעיל, בשיתוף עם ערוץ הילדים החדש, מערכת של פיתוח והזמנת תכנים לימודיים ותוכניות לימוד שיופקו בידי ערוץ הילדים החדש. התכנים ישודרו במסגרת הערוץ או יופצו בניו מדיה או יועמדו לשימוש בכיתות הלימוד בבתי הספר.
8. תכני הלימוד שיופקו על פי הנחיית והזמנת משרד החינוך יופקו בתקציב נפרד בסך 40 מיליון ש"ח, שיגיע מתקציב משרד החינוך. תקציב זה יהיה בנוסף לתקציבו הרגיל של הערוץ. תכנים אלה יהיו בבעלותו של משרד החינוך.
9. במקרה של פיטורי עובדים עקב המיזוג עם המשרד הציבורי החדש יזכו עובדי החינוכית לתנאים דומים ככל האפשר לאלו שיוכמו בהסדר הפרישה של עובדי רשות השידור.

הוועדה חוזרת מדגישה כי המלצותיה מותנות בקיומו של מתווה כולל לטיפול בשידור הציבורי בישראל ואין לבצע סגירה של הטלוויזיה החינוכית או מיזוגה לרשות השידור, אלא רק במקרה של אימוץ כלל המלצות הוועדה ובעיקרן הקמה וארגון מחדש של כלל השידור הציבורי בישראל.

 יעקב אלקאן חבר הוועדה	 משה זuckerman חבר הוועדה	 מירי בן-ציון חברת הוועדה	 רם לנדס יו"ר הוועדה
---	--	--	---

 יוני רגב חבר הוועדה	 דנה נויפלר, עו"ד חברת הוועדה
---	--

"

ערוץ המשדר הציבורי בשפה הערבית

הוועדה רואה חשיבות רבה ביצירת ערוץ שידור ציבורי ייחודי, שישרת את הקהילה הערבית בישראל. תפקידו של ערוץ זה הם הנגשת המידע אודות סוגיות הליבה שעל סדר היום בישראל לערביי ישראל בשפה הערבית, הקמת בימה לסיקור נרחב של הנושאים הייחודיים הנוגעים לחברה הערבית בישראל ועידוד היצירה הטלוויזיונית בערבית.

יש להדגיש כי בחוק רשות השידור הנוכחי נכרך השידור למיעוט הערבי בישראל עם שידור של מסרי הסברה לעולם הערבי "לשם קידום ההבנה בין העמים" ועל מנת ש"לא להפקיר את המרחב התקשורתי לערוצי הלוויין הערבים". בשל התפקיד הכפול, העיתונאי וההסברתי, פועלים השידורים בערבית במתח מתמיד בין זהויות תקשורתיות שונות, ואולי אף סותרות, ובפועל נכשלים במילוי שני התפקידים. על כן, ממליצה הוועדה להפריד בין שני התפקידים:

- השידור לעולם הערבי אינו שייך למארג התפקידים הקלאסיים של שידור ציבורי ובחלק ניכר המדינות הדמוקרטיות מתקיים ארגון נפרד במימון המדינה האחראי על שידורים אלו (Voice of America, BBC World Service וכו').
- לעומת זאת, מתן שירות לציבור הערבי בישראל בשפתו (כולל מחויבות לקידום זהותם התרבותית כערבים ישראלים) הינו חובה אזרחית שעולה בקנה אחד עם התפקידים של שידור ציבורי בכל העולם. גם מהסקירה הבינלאומית שערכה חברת הייעוץ עולה כי בכל מדינה שבה מיעוטים משמעותיים הדוברים שפה ייחודית, השידור הציבורי מחויב לשדר לקהילה זו שידורים בשפתה.

הוועדה ממליצה למקד את פעילות הערוץ הערבי החדש בשידור לקהילה הערבית הישראלית. כחלק חשוב בבניית זהותו של הערוץ ממליצה הוועדה על הברור מאליו: מנהל הערוץ יהיה ערבי.

ערוץ 33, שבו משודרים כיום תכני הטלוויזיה בערבית של רשות השידור, מעולם לא הגדיר את זהותו. במרבית שעות היום משמש הערוץ לשידור תכניות ארכיון בעברית, וגם בשעות שבהן הוא משדר בערבית נקטע רצף השידורים לצורך החדשות באנגלית, שידור מהדורת מבט עם כתוביות בערבית וכיוצא בזה. מדיניות שידורים זו אינה מאפשרת יצירה של הרגלי צפייה בקרב הקהילה הערבית. מצב זה, בצירוף העדר משאבים, הופך את ערוץ 33 לערוץ נחות מיסודו.

הוועדה ממליצה כי בשנים הראשונות יבסס הערוץ את עיקר תכניו על תכנים שיופקו בערוץ המרכזי (ערוץ 1) וייקבע תוואי מדורג למימוש ייעודו של הערוץ לקהילה הערבית תוך גידול שנתי מדורג במחויבות להפקות מקור וסוגה עילית וזאת במטרה להכשיר קבוצה של יוצרים ומפיקים בשפה הערבית.

לפיכך, ממליצה הוועדה לאמץ את העקרונות הבאים בגיבוש מדיניות השידורים של הערוץ:

א. יושקעו 20 מיליון ש"ח בשנה לטובת תכנים בלעדיים לערוץ הערבי. סכום זה יעלה באופן מדורג בתוך חמש שנים ל-30 מיליון ש"ח.

ב. הערוץ ישדר לפחות 16 שעות ביום, כולל שידורים חוזרים, בין השעות 00:00-07:00 (כפול מנפח השידורים כיום).

ג. מתוך סך השעות בסעיף קטן (ב), ככלל ישודרו לפחות 500 שעות תוכן מקורי (ללא שידורים חוזרים או חומר ארכיון) בשנה.

ד. בנוסף, תשודר בערוץ לפחות מהדורת חדשות מרכזית אחת ביום בשפה הערבית.

ה. כאמור, אחת המטרות העיקריות של הערוץ תהיה יצירת קבוצה של יוצרים ומפיקים מקומיים בשפה הערבית. לפיכך, ככלל יש לדרוש מערוץ 33 להשקיע גם בסוגה עילית (דרמה ודוקומנטרי). כאמור, מימוש מחויבות תוכן זו תבוצע באופן מדורג. גם במסגרת זו, יש לאמץ מנגנונים של שיתוף הציבור בתהליכי הבחירה של הפקות המקור שירכשו.

ו. יתר שעות השידור בערוץ 33 יתבססו על המקורות הבאים:

- הפקות מקור בשפה הערבית, אשר היקפן ילך ויעלה בהדרגה.
- תכניות מהערוץ המרכזי (ערוץ 1) - חלקן בשידור חי (כולל כתוביות) וחלקן מוקלטות (כולל דיבוב או כתוביות). יש לציין כי בטכנולוגיה הנוכחית ניתן להוסיף כתוביות לנאמר באולפן כמעט On-Line כאשר הפער הולך ומצטמצם מדי שנה²². שידורים אלו יכללו שידור מקביל של תכנית הבוקר, שידורים מקבילים מדובבים לערבית של אירועי ספורט מקומיים ובינלאומיים שידור של תכניות רכש מחו"ל ותכניות נוספות שיש בהם עניין לקהילה הערבית.
- תכניות רכש מחו"ל בשפה הערבית כולל סרטים, סדרות וכו'.

כאמור, תמהיל השידורים הספציפי בכל שנה יקבע בהתאם למתווה הגידול בהיקף הרכש של הפקות מקור וסוגה עילית.

יום השידורים המרכזי של הערוץ יהיה יום שישי – שהוא יום צפיית השיא של הציבור הערבי.

חטיבת החדשות המשותפת של המשדר הציבורי החדש תפעיל גם את כתבי רשת ד' (הרדיו בערבית) וכתבי החדשות בערבית של ערוץ 33, שיתבססו על החומרים של מהדורת החדשות של הערוץ המרכזי ויעבו אותם בתכנים ייחודיים המיועדים לחברה הערבית.

²² יש לציין כי הטכנולוגיה הנוכחית מאפשרת לצופה לבחור את סוג הכתוביות בהם הוא מעוניין כך שבפועל ניתן לצרף כתוביות במגוון רחב של שפות וניתן לתת שירות זה בערבית, רוסית, אנגלית ושפות נוספות.

ארכיון השידור הציבורי

אחד הנכסים החשובים ביותר שמצוי בידי רשות השידור הינו ארכיון הרדיו והטלוויזיה. הוא מכיל תיעוד, בקול ובתמונה שערכו הלאומי, התרבותי, המחקרי וההיסטורי לא יסולא בפז, ויש לו גם ערך מסחרי מסוים.

תפקידו ועקרונות הפעלתו של הארכיון נקבעו בסעיף 48א(א) לחוק רשות השידור, בו נקבע בין היתר כי הרשות תשמר ותתעד את שידוריה החל מיום הקמתה וכי היא תעמידם לעיון הציבור בדרכים שיקבע הוועד המנהל בכללים, ובלבד שהתעריפים שתגבה הרשות לעניין סעיף זה ייקבעו בהתחשב בעקרון העלות בלא רווח.

בפועל, ארכיון רשות השידור על שני חלקיו נמצא כיום במצב תחזוקתי גרוע. עד כדי כך שהשימור והתיעוד אינם מובטחים כלל ונכסי תרבות ותיעוד ייחודי מההיסטוריה של המדינה עלולים להיפגע באופן בלתי הפיך ואי אפשר יהיה להשתמש בהם כלל.

דרישות החוק לגבי הנגשת החומרים לעיון הציבור אינן מתמלאות, שכן בפועל החומרים אינם נגישים לציבור הרחב, ודאי שלא בתעריפים המשקפים עלות תפעול ללא רווח, אלא רק בתעריפים הגבוהים פי כמה מהמקובל בערוצי תקשורת אחרים, לרבות בגופי התקשורת המסחריים שלכאורה, אין פגם שיגבו תעריפים גבוהים לשם מקסום רווחים.

מצבו התחזוקתי של הארכיון דורש ניקוי הסלילים, שיקומם, ביצוע המרה לקובץ דיגיטלי (דיגיטציה - הפיכת הפס המגנטי לקובץ בעל זיהוי אותו ניתן לנגן במדיה מתקדמת) באיכות שאינה נופלת מהמקור וכן יצירת עותק מגנטי דחוס כקלטת LTO (קלטת מגנטית בעלת נפח גדול מאוד). בנוסף נדרשת מערכת המאפשרת קיטלוג שליטה ושליפה.

לאור מצבו של הארכיון, החליטה הרשות להפעיל תוכנית לדיגיטציה של הארכיון והעברת קלטות המקור לשמירה בגנזך המדינה. לפי התוכנית האמורה הקבצים הדיגיטליים של הארכיון ישמשו ל-3 שימושים עיקריים:

- שימוש במסגרת מערכת החדשות ושידורים חוזרים של אירועי תרבות מרכזיים;
- מקור הכנסה לערוץ על ידי מכירת תוכן לערוצים מסחריים ולכל שימוש מסחרי אחר;
- נגישות של הציבור לארכיון הרשות (לפי תעריף של עלות ללא רווח, כמוגדר בחוק, ובתשלום הוגן התואם את מחירי השוק כשמדובר בשימושים מסחריים).

החלטה זו לא עדיין לא התממשה מהסיבות שיפורטו בהמשך.

ארכיון הטלוויזיה

ארכיון הטלוויזיה קיים מאז תחילת שידורי הטלוויזיה (1968) ומכיל כ-170,000 שעות של חומר מצולם על גבי פורמטים שונים. לפי בדיקת חברת הייעוץ, מצב ארכיון הטלוויזיה הינו כדלקמן:

- 85% מהחומרים תקינים - ניתן לבצע את הדיגיטציה ללא טיפול מיוחד למעט ניקוי ;
- 10% מהחומרים אינם תקינים - ניתן לבצע את הדיגיטציה רק לאחר טיפול מיוחד שעלותו גבוהה ;
- 5% מהחומרים עומדים בפני השחתה מוחלטת, אינם ניתנים להמרה ללא מאמץ גדול הכרוך בעזרת מומחים ;
- יש תהליך מואץ של פגיעה בחומרים ועל פי היועץ הטכנולוגי של הוועדה בכל יום שעובר יותר ויותר חומרים עלולים להפוך לבעייתיים.

לשם המרת הארכיון למדיה דיגיטלית יש צורך כשלב מקדים לבצע הכנה של סרטי הסליל (ניקוי, תיקונים וכו') ולהכין אינדקס של הסרטים. לשם ביצוע הכנה זו הוציאה הרשות מכרז בו זכו אולפני תל אביב. בעקבות דו"ח מבקר המדינה הופסקה ההתקשרות עקב אי עמידה בתנאים (כדוגמא: לא סופקו עורכים מקצועיים, חוסר התאמה בין שעות לביצוע בפועל וכו'). בימים אלו מכינה הרשות מכרז חדש.

במקביל חתמה רשות השידור על הסכם עם אוניברסיטת הרווארד לשם ביצוע ההמרה לקבצים דיגיטליים בו הותנה כי ביצוע ההמרה יבוצע על ידי חב' דנטק.

שיטת העבודה של חברת "דנטק" הינה ידנית ועלותה המוערכת כ-35 מיליון ש"ח כולל:

- 15 מיליון ש"ח עבור תיקוני סרטים, הכנה, ניקוי, חומרי גלם וכו' ;
- 10 מיליון ש"ח עבור שרתים ;
- 2 מיליון ש"ח עבור מערכות סימון, אריזה, טיפול בסרטים לאחר המרה ;
- 3 מיליון ש"ח עבור הקמת אתר אינטרנט להנגשת החומרים לציבור.

בהתאם להסכם, חב' דנטק מחויבת להמיר כ- 2,700 שעות בחודש (דהיינו לסיים את המרת כל הארכיון תוך כ-5 שנים), אך התהליך מתעכב וזאת בשל מספר סיבות:

- לא הוקצה כוח אדם ברשות השידור לתפעול וסינון החומרים להמרה ;
- חדר השרתים עדיין לא הוקם (בתהליכי מכרז לבינוי) ועדיין אין שרתים זמינים ;
- עדיין לא הוגדרו פרמטרים גנריים להמרה שיתאימו לתוכנות ניהול ארכיון מוכרות וראויות.

מלבד אוניברסיטת הרווארד, אמורה גם קרן מורשת לתקצב בכ- 10 מיליון ש"ח טיפול שיאפשר המרת הארכיון, אם כי המו"מ מולה לגבי תרומה זו אינו מתקדם²³.

בתהליך השיקום הנוכחי, כפי שהוגדר מול הרווארד, נפלו ככל הנראה שגיאות תכנוניות ומתוך כך צפות בעיות כגון:

- התהליך אמור להימשך כ-5 שנים. במהלך תקופה ארוכה כזו קיים חשש שייכחדו סרטים בעלי חשיבות הסטורית ולאומית שגם כך מצבם גרוע;
- כדי להציל סרטים ישנים יש לבצע מס' תהליכי ניקוי שחלקם אינם כלולים בהסכם מול דנטק ויחייבו את הרשות בעלות נוספת;
- קשה מאוד לשמור על קובץ דיגיטלי המשתווה לאיכות המקור ללא פעולות דחיסה או מניפולציות וידיאו שונות שגם הן אינן כלולות בהסכם מול דנטק.

מתוך כך, וכן בהשפעת משתנים נוספים שיתוארו להלן, הוועדה סבורה כי יהיה נכון להניח שעלות הדיגיטציה של ארכיון הטלוויזיה תהיה גבוהה מהמתוכנן.

ארכיון הרדיו

בארכיון קיימות כ- 70,000 שעות של שידורי רדיו. סוג הקבצים אינו אחיד אך חלקם דיגיטליים. חב' דנטק החלה בדיגיטציה של חומרי הרדיו, כאשר עד היום הומרו כמחצית מכמות השעות הקיימת. מכיוון שברשות השידור עדיין לא קיימת תוכנת בדיקת איכות (QC), איכות ההמרה איננה ברורה וכמו כן הקבצים אינם משויכים לתוכנת ניהול מידע כלשהיא.

עלות השלמת הדיגיטציה

כאמור, רשות השידור התכוונה להקצות כ-35 מ' ש"ח לצורך שיקום ארכיון הטלוויזיה, מתוכם כ-10 מ' ש"ח מקרן מורשת. בפועל, כפי שהתברר, עלויות שיקום ארכיון הטלוויזיה צפויות להיות גבוהות בהרבה מהמתוכנן בעיקר משום שבוצעה הערכת חסר לגבי היקף הפעילות הנדרשת (הן מבחינת משך והיקף השיקום עצמו והן משום שלא תוכנן השלב הסופי של התהליך – הקמת אתר אינטרנט שיאפשר הנגשת המידע לציבור).

יתר על כן, נראה כי בתהליך שיקום הארכיון נפלו שגיאות תכנוניות מהותיות שמעמידות בסכנה את הצלחת הפרויקט ועלולות לגרום לכך שנכס לאומי רב-ערך ירד לטמיון. קיים קושי רב להעריך את עלות השלמת התהליך.

²³ תרומה זו מותנית בין השאר בנגישות הארכיון לציבור אשר על מנת לאפשר אותה יש להקים אתר אינטרנט שעלותו כ-3 מ' ש"ח.

גם כאן ניתן ללמוד מניסיונם של גופי שידור ציבורי בעולם. ל-BBC ארכיון מהגדולים בעולם ובו למעלה מ-12 מיליון פריטים המנוהלים בשיטת הבר-קוד. ניתן לצפות בחלק מהארכיון באתר מיועד לכך²⁴, אך למעשה התהליך שם לא הושלם. הארכיון נמצא בתהליך ארגון מחדש קרוב לעשר שנים, כאשר משנת 2008 ועד 2013 התמקד התהליך בדיגיטציה של כלל פלטפורמת השידורים והארכיון. הפרויקט עלה 100 מיליון ליש"ט למשלמי האגרה לפני שהוחלט לגנוז אותו בשנת 2013 בשל עלויות גבוהות וחוסר יעילות²⁵.

ב-BBC עלות שיקום הארכיון הוערכה במקור בכ-30-40 מ' ליש"ט, וכאמור הגיעה עד כדי 100 מ' ליש"ט כאשר ה-BBC נאלץ להפסיק את הפרויקט לפני סיומו. הלך הנלמד מהכישלון היה כי בפרויקטים הכרוכים בשיקום ודיגיטציה, המורכבות היא תמיד רבה יותר מאשר בהערכות המקוריות ולכן התחשיבים המוקדמים לרוב אינם מדויקים ואינם לוקחים בחשבון גורמים נוספים הייחודיים לפרויקטים מעין אלו.

סיכום והמלצות

מצבו של ארכיון הטלוויזיה של השידור הציבורי בישראל הינו אחד הנושאים הבעייתיים ביותר לניתוח. הלכה למעשה איש אינו יודע מהו המצב האמיתי של הארכיון, מהן פרוצדורות השיקום הנדרשות ומה תהיה עלות השיקום, אם כי ברור שהסכום המקורי שהוקצה לפרויקט (כ-35 מיליון ש"ח) לא יספיק ומדובר על עלויות גבוהות מהותית מסכום זה²⁶.

לאור האמור לעיל, כאשר מצב הארכיון ועלות שיקומו מהווים בפועל "חור שחור", ובכל יום שעובר נכסי צאן ברזל המתעדים את ההיסטוריה והתרבות של ישראל עלולים להיכחד, קיים צורך לקבל החלטה מהירה מי יהיה הגורם שיהיה אחראי על שיקומו ויישא בעלויות.

הארכיון מהווה נכס רב ערך מבחינת השידור הציבורי – הארכיון מאפשר נגישות למאגר עצום של חומרים שניתן לשלבם במסגרת שידורי החדשות, ימי שידורים מיוחדים ותכניות נוסטלגיה שונות. הארכיון יכול להוות עבור השידור הציבורי גם מקור הכנסה באמצעות מכירת קטעי ארכיון שונים לערוצים המסחריים ולגורמים מסחריים שונים בארץ ובחו"ל.

עם זאת, מעבר להיותו של הארכיון נכס של המשדר הציבורי, הרי שהוא גם נכס לאומי רב ערך, בעל חשיבות רבה בתיעוד תולדות המדינה והחברה בישראל. לכן שיקומו מהווה צורך לאומי ולא רק צורך של המשדר הציבורי.

שניות זו, שלפיה הארכיון הינו נכס של המשדר הציבורי וגם נכס לאומי שחשיבותו חורגת מן השידור הציבורי, היא לדעתנו הבסיס לחלוקת אחריות, תקציבית וביצועית, בכל הנוגע לשיקום הארכיון.

²⁴ <http://www.bbc.co.uk/archive>

²⁵ <http://www.computing.co.uk/ctg/news/2319893/pwc-delivers-damning-report-into-failed-gbp100m-bbc-digital-initiative>

²⁶ ההערכות האחרונות ברשות השידור דיברו על עלויות בהיקף של 45 מ' שו, אולם בפועל גם הערכות אלו אינן מבוססות וכנראה מדובר בעלויות גבוהות בהרבה.

בעיתוי הנוכחי, כאשר עומדת על הפרק שאלת קביעת המתווה לשידור הציבורי ומציאת מקורות כספיים לתהליך זה, אנו סבורים כי המשדר הציבורי החדש צריך להוביל את התהליך אך במקביל מוצע לבחון אפשרות לשתף במשימת שיקום הארכיון גם גורם אחר שעיסוקו בכך, כמו למשל גנזך המדינה או הספרייה הלאומית.

במסגרת התוכנית התקציבית של השידור הציבורי החדש ממליצה הוועדה כי המשדר הציבורי יקצה סכום של 40 מיליון ש"ח לצורך שיקום הארכיון. אך מוצע שלא להטיל על המשדר הציבורי את מלוא האחריות התקציבית לפרויקט לאומי חשוב זה.

חשוב להדגיש כי מכיוון שמצב הארכיון ברי, יש להציב משימה זו במקום גבוה בסדר העדיפויות, ולהוציאה לפועל כבר במהלך השנה-שנתיים הקרובות תוך האצה משמעותית של תהליך העבודה – ולא, עלול להיגרם נזק בלתי הפיך לנכס לאומי רב ערך.

עם השלמת הדיגיטציה, ובמידת האפשר עוד לפני השלמתה, הוועדה ממליצה להקים על גבי אתר האינטרנט של המשדר הציבורי תשתית שתאפשר לכל המעוניין גישה קלה ונוחה, במחירי עלות תפעול, אל אוצרות הארכיון. המשדר הציבורי יהיה רשאי למכור חומרי ארכיון לגורם מסחרי המעוניין לעשות בהם שימוש מסחרי. המשדר הציבורי יקפיד על קביעת עלות השימוש בתכנים על פי המקובל בשוק הטלוויזיה באותה עת ולא ינצל את הבלעדיות שלו לקביעת מחירים לא הוגנים.

המשדר הציבורי תשתית, פריסה וטכנולוגיה

הוועדה ממליצה כי המשדר הציבורי אשר ייבנה מחדש ישתמש בטכנולוגיה המתקדמת ביותר בתחום השידורים, ניהול האמצעים והתוכן. עקרונות הפריסה והתיכנון לוקחים בחשבון את היעדים המיוחדים של משדר ציבורי השונים מערוץ מסחרי, בהם החובה להמשיך לשדר בכל מצב, לרבות מלחמה, ולתת כיסוי ומענה תכני גם לציבור שלא זוכה לביטוי בשידורים המסחריים. דבר זה מחייב לפחות אולפן ממוגן אחד וכן פריסה ארצית כולל אזורי פריפריה. הוועדה ממליצה כי לא יעשה שום שימוש במתקנים הקיימים של רשות השידור ועל מינהלת ההקמה לבצע תיכנון וביצוע מ"לוח חלק" של האמצעים שיעמדו לרשות המשדר הציבורי.

פריסה

המשדר הציבורי מטבע מהותו נדרש לחיזוק הפריפריה ולכאורה יש ערך בהקמת מרכזי לאו דווקא באזור המרכז. אף על פי כן, הוועדה סבורה כי השיקולים המעשיים צריכים להכריע בעניין זה, ואת מרכזיו של המשדר הציבורי יש להקים בירושלים ובתל-אביב שהן מרכזי ההווה הישראלית בתחומי המדיניות, העסקים והתרבות.

ירושלים

הנהלה, חטיבת החדשות האחוזה, חטיבת הטלוויזיה, רוב חטיבת הרדיו: אולפנים, מערכי טכנולוגיה, מינהלה ומשרדים, יתרכזו במבנה בן כ-6,000 מ"ר. כשליש מתוכו למשרדים. היתרה לאולפני השידור וההקלטה של הרדיו והטלוויזיה (פירוט ועלויות בטבלאות שלהלן). המערכים בירושלים ותל-אביב יבנו כך שישמשו כגיבוי טכנולוגי אחד לשני בשעות חירום ובמקרי תקלה.

תל-אביב

חלק מחטיבת החדשות, חלק מחטיבת הטלוויזיה, חלק מערוץ הילדים, חלק מחטיבת הרדיו, החטיבה המסחרית: אולפנים, מערכי טכנולוגיה ומינהלה ומשרדים, יתרכזו במבנה בן כ-4,000 מ"ר (פירוט בטבלאות שלהלן).

חיפה

נציגויות בעברית ובערבית של חטיבת החדשות, חלקים מחטיבות הרדיו והטלוויזיה בערבית ובעברית. יתרכזו במבנה בן כ-400 מ"ר

פריפריה

המשדר הציבורי ישכור מתקן לתפעול מרחוק צמתי שידור לטלוויזיה, רדיו וניו-מדיה בקרית-שמונה, באר-שבע ואילת. שטחי הצמתים ינועו על פי העניין, המיקום והצורך בין 50 ל-100 מ"ר.

המשדר הציבורי יסכם לצורך התנהלותו השוטפת ובמיוחד לצרכי חירום על שיתוף פעולה עם אולפני רדיו וטלוויזיה במכללות כגון כינרת שבעמק הירדן וספיר שבשדרות.

כל המבנים יהיו בשכירות ארוכת טווח.

כל המבנים חייבים לעבור בינוי, שיפוץ והתאמה לצרכים הייעודיים.

במבני ירושלים, תל-אביב וחיפה יכלול השיפוץ מיגון לתפעול בשעת חירום, בייעוץ פקע"ר.

עלויות

טכנולוגיה

כל הציוד, החל ממצלמות הקצה, דרך מצלמות האולפן, חדרי הבקרה, ההולכה וכל מרכיב אחר יהיו באיכות של HD.

הוועדה ממליצה לבנות את כל אולפני המשדר הציבורי כשהם מתוכננים לשימוש רב תכליתי: רדיו, טלוויזיה וניו מדיה - אולפנים שאפשר לכוונתם: "אינטרדייויזיה". לשם המחשה, התוספות המתבקשות לחלל אולפן רדיו כדי לאפשר שידור טלוויזיה מתמצות במצלמה רובוטית ותאורת לד.

ההצטיידות המומלצת מפורטת בטבלה שלהלן:

פריט	עלות ליחידה א' ₪	מס' יחידות נדרש	סה"כ מחיר כולל מע"מ (א' ₪)
אולפן ראשי HD- ירושלים	14,500	1	14,500
יתירות ציוד לחירום	1,100	1	1,100
אולפן משני HD- ירושלים	11,600	1	11,600
אולפן - ערוץ ילדים	11,600	1	11,600
אולפן משני HD- ת"א	11,600	1	11,600
אולפן נוסף HD ת"א	7,000	1	7,000
אולפן משני חיפה	4,000	1	4,000
אולפני פריפריה	500	2	1,000
תקציב תפאורת אולפנים	-	8	18,000
אולפן אינטרנט/טלפוניה	2,500	1	2,500
חדר קליטות ccr	11,200	1	11,200
ציוד קשבות	100	10	1,000
ניידת גדולה	13,200	1	13,200
dsng ניידות	1,700	7	11,900
אולפן סאונד ראשי	1,600	1	1,600
אולפן רדיו	1,000	16	16,000
ניידת סאונד-רדיו	5,000	1	5,000
ניידת רדיו קטנה + מצלמה	800	6	4,800
תשתית סיבים וחיווט	10,300	1	10,300
מערכות וירטואליות/גרפיקה מתקדמת	1,700	4	6,800
תוכנות מזג אוויר עם ממשקי עדכון	3,300	1	3,300
סרוור שידור מרכזי	5,400	1	5,400
חדר עריכה	200	18	3,600
סרוור עריכה	1,500	2	3,000
ציוד יעודי לשידורי ספורט			9,000
מחלקת גרפיקה 4 עמדות	1,400	4	5,600
ציוד eng מלא	50	20	1,000
תקשורת אינטרנט וטלפוניה	5,000	1	5,000
אנטנות קליטה ושידור	15	10	150
ציוד בדיקה וכלים ייעודיים	1,400	1	1,400
מערכות כתבים	20	40	800
Business Continuity Plan (BCP)	10000	1	10000
Live U Leased per year	60	10	600/Y
Comrex, Smartphone+BRD Unit	2	30	60
תוכנת זכויות יוצרים			4,000
מערכות מידע			16,500
בצ"מ - 8%			18,728
סה"כ			252,838

יצוין כי עלויות אלה הן בבחינת הערכות בלבד ועל המינהלת שתקום יהיה לתמחר את המערך הזה לפרטיו תוך הליך מכרזי והתמחרות. סביר שבתהליך ההתמחרות אפשר יהיה להפחית באופן משמעותי חלק ניכר מהעלויות.

יש לציין כי על פי תחשיב הוועדה, הסכום הכולל לבנייה מחדש של המשדר הציבורי העתידי, כולל כל הנדרש לתשתית ולעמידה ביעדים של משדר ציבורי עם שלושה ערוצים, רדיו וניו מדיה, כגון 8 אולפני טלוויזיה חדשים לחלוטין ו-16 אולפני רדיו חדשים לחלוטין, כל מערכות המידע, המחשוב, העריכה, הגרפיקה וציוד יעודי לשידורי ספורט, כל זאת באיכות הגבוהה ביותר שקיימת, הוא כ-250 מיליון ש"ח (לפני התמחרות). הוועדה ממליצה להקצות בנוסף 40 מיליון ש"ח לשיקום ראשוני של הארכיון וביחד 290 מיליון ש"ח. זאת בהשוואה לסכום של 331 מיליון ש"ח שהוקצה ברפורמת 2012 לרשות השידור לטובת שידור הציוד במתקניה הקיימים.

ארכיונים

ברשות השידור 2 ארכיונים ובהם נכסי צאן ברזל. ארכיון הרדיו מאז 1936 וארכיון הטלוויזיה מאז 1968.

החומרים בארכיונים והארכיונים עצמם טעונים שיפור משמעותי. רוב חברות השידור בעולם נכשלו בהערכת העלות לשדרוג שכזה. מומלץ על כן להשקיע לפחות 40 מיליון ש"ח על מנת להביאם למצב סביר ולבחון המשך ההשקעה אולי בסיוע גורמים שמחוץ למשדר הציבורי (גנזך המדינה, הספרייה הלאומית).

תמסורת

מומלץ לבסס התקשורת בין האולפנים ובינם לבין המשדרים על מערכות IP.

מומלץ לשקול פריסת סיבים לאתרים מרכזיים (בנייני האומה, היכל התרבות, איצטדיונים מרכזיים וכיו"ב)

בידי רשות השידור מערכות מיקרוגל דיגיטלי. עלות התדר השנתית היא 12 אלף ש"ח (לעומת 40 אלף ש"ח שנתי לתדר אנלוגי). במצבים קיצוניים עלולה התקשורת הסלולארית והאינטרנטית להיחסם. מומלץ על כן לשמר בידי המשדר הציבורי 4 מערכות שכאלה בעלות שנתית של 100 אלף ש"ח ולו מטעמי שרידות.

משדרים

רשות השידור מפיצה שידוריה באמצעות לוויין הכולל טלוויזיה ורדיו, הן בהפצה ישירה והן להזנת משנה למשדרים.

שידורי הטלוויזיה מופצים גם על ידי מערך עידן + הדיגיטלי הנשלט על ידי הרשות השנייה. מומלץ לשקול הקמת מערך מולטיפלקסרים (מרבבים) עצמאי (לפחות באתרי בזק) ובכך להשיג חופש פעולה לשדרוג סאונד ותמונה המחייבים רוחב פס גדול מן האפשרי כרגע.

שידורי הרדיו מופצים ב-FM בעיקר ובחלקם ב-AM. נותן שירות ההפצה היא חברת בזק בעלות 60 מיליון ש"ח לשנה. העלות נראית גבוהה. על המינהלת החדשה לבצע בדיקה והתמחרות במטרה להוזיל באופן משמעותי את עלות ההפצה הנוכחית.

הוועדה ממליצה לבחון בחיוב חיבור שידורי המשדר הציבורי ל-Content Delivery Network להפצה אינטרנטית בינ"ל.

לרשות השידור מעמד מיוחד במצבי חירום. על כן מומלץ במצב הקיים לשנות קישוריות המשדרים, לייעד בבירור את משדרי AM לרשתות החדשות העיקריות (עברית, ערבית) כמו גם להודעות מערכת הביטחון ול"גל השקט". יש לקבוע את נוהלי התיאום עם גורמי צה"ל ומשהת"ק (האחראי הלאומי על התדרים).

לעלויות ההקמה יש להוסיף :

השקעות בבינוי ושיפוץ.....30 מיליון ש"ח

שכ"ד לתקופת המעבר.....8 מיליון ש"ח

תקציב מנהלת והנהלת מעבר.....10 מיליון ש"ח

סה"כ בנוסף.....48 מיליון ש"ח

גם עלויות אלה הן בבחינת הערכות בלבד. על המינהלת שתוקם מוטל לאתר את המתקנים הדרושים, ולהציג תוכנית מפורטת של התאמת המתקנים הללו לצרכי המשדר הציבורי החדש.

קרן חידוש ציוד

ציוד השידור מתחדש בתכיפות גבוהה, מתבלה ומתכלה. יש לתחזקו ולהחליפו או לשדרגו מעת לעת. מומלץ להקצות לכך משאב כספי בין אם בקרן ייעודית ובין אם בפחת חשבונאי בתקציב השנתי, באישור המנכ"ל והדירקטוריון.

מקורות המימון של המשדר הציבורי

מודל ההכנסות של השידור הציבורי כיום מבוסס על ארבעה מקורות עיקריים: גביית אגרת הטלוויזיה ממשקי הבית ומבתי עסק, תקבולי חלף אגרה המשולמים מתקציב המדינה (בגין פטורים מלאים וחלקיים) מתקציב המדינה ומהביטוח הלאומי, ה"סכום הנוסף" הנגבה עבור השידור הציבורי ע"י משרד התחבורה במסגרת התשלום של אגרת הרכב והכנסות עצמיות מפרסום ברדיו ומחסויות ותשדירי שירות בטלוויזיה.

אגרת הטלוויזיה

אגרת הטלוויזיה נגבית מכוח חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 והחובה לשלמה חלה על כל אדם שמחזיק במקלט טלוויזיה²⁷ וכן על בית עסק, המחויב בתשלום האגרה כתלות במספר המקלטים שהוא מחזיק.

סכום האגרה בישראל כיום מבוסס על סכום האגרה שנקבע בחוק בשנת 2003 כשהוא מוצמד למדד המחירים לצרכן, עליו הוחלו בחוק רשות השידור הפחתות כדלקמן:

(1) בשנת 2004 – בשיעור של 10% ;

(2) בשנת 2005 – בשיעור של 11% ;

(3) בשנת 2006 – בשיעור של 12% ;

(4) בשנת 2007 ואילך – בשיעור של 5% בכל שנה.

בשנים 2008-2010 אישרה הכנסת את עצירת ההפחתה בהוראות שעה. החל משנת 2011 ואילך מופחתת האגרה בכל שנה בשיעור של 5%. כמו כן, ניתנה לשר הממונה הסמכות לעצור את הפחתת האגרה.

האגרה כמס

כאמור, האגרה הינה בפועל סוג של מס אחיד וקבוע המוטל על כלל האזרחים אשר באפשרותם לקלוט שידורי טלוויזיה. האגרה הינה בפועל מס גרסיבי (דומה למס גולגולת – מס אחיד שאינו מתחשב במצב הכלכלי של האזרח)²⁸ כאשר שיעור האגרה מסך ההכנסות של האזרחים בחמישון הראשון הוא 0.33% מהכנסות משק הבית בעוד שבחמישון החמישי שיעור האגרה מההכנסות פוחת לכ-0.2% בלבד. מרבית הציבור משלם בנוסף לאגרה גם תשלום לטלוויזיה הרב ערוצית, כך שההוצאה הכוללת לצריכת תוכן עומדת על כ-1.34% מסך ההוצאה למשק בית. בנוסף במרבית בתי האב קיים תשלום נוסף לתשתית וספק אינטרנט. השילוב בין היקף ההוצאה הכוללת לתוכן

²⁷ בפועל מוטלת אגרה אחת בלבד לכל משק בית (ר' סעי' 5(ב)(1) לתקנות רשות השידור (אגרות, פטורים, קנסות והצמדה), התשל"ד-1974 (תקנות הפטור)). יש לזכור כי לפי הגדרתה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משק בית הינו: אדם אחד או קבוצת אנשים הגרים יחד בדירה אחת באופן קבוע ברוב ימות השבוע ומנהלים תקציב הוצאות משותף למזון. משק בית יכול לכלול אנשים שאינם קרובי משפחה.

²⁸ יצוין עם זאת, שתקנות הפטור כוללות הפחתה באגרה עבור מי שמקבל הבטחת הכנסה.

לבין תחושת העדר "תמורה לאגרה" מהווה את אחד הגורמים לתחושות השליליות של הציבור נגד האגרה ונגד רשות השידור.

יתר על כן, בניגוד למוצרים ציבוריים אחרים שעלותם נגבית מהציבור כחלק ממערכת המיסוי הכוללת, העובדה שאגרת הטלוויזיה נגבית בנפרד ובמישרין מהציבור, בתוספת היעדר תחושה של תמורה, מבליטה אותה ביחס למוצרים ציבוריים אחרים ויוצרת עוינות כלפיה מצד הציבור.

השימות של איתור החייבים באגרת טלוויזיה

כאמור, חייבי אגרת הטלוויזיה הינם כל משקי הבית וכל העסקים המחזיקים במכשיר טלוויזיה.²⁹ במסגרת זו איתור החייבים הינו בעייתי ממספר סיבות:

- במסגרת החוק נדרשים סוחרים לדווח לרשות על כל מכשיר טלוויזיה שהם מוכרים, אך בפועל רק מיעוטם מדווחים ומרבית העסקאות כלל אינן מדווחות.
 - רשות השידור מקבלת מידע ממרשם האוכלוסין אשר נועד לסייע באיתור חייבים חדשים, אולם לא מדובר במידע המוכיח את קיומו של מקלט טלוויזיה. זאת בניגוד, לדוגמא, למידע אודות רשימת המנויים לכבלים או ללוויין אשר מוכיח ללא ספק את קיומו של המקלט. לעניין זה, יצוין כי הוצע לקבוע בחקיקה כי רשות תהיה רשאית להשתמש ברשימת הלקוחות של חברות הכבלים והלוויין, בפועל, החקיקה אושרה בקריאה ראשונה, אך לא קודמה מאז, והרשות אינה מקבלת רשימות אלו. עוד יצוין, שבמסגרת המלצות הוועדה לבחינת חלופות לאגרת רשות השידור ולאופן גבייתה, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה שניתנו ביום 28 ביוני 2012 נקבע כי תקודם החקיקה לעניין העברת המידע האמור מחברות הכבלים והלוויין לרשות השידור. הנושא לא קודם נוכח הבחירות והחלפת השר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור.
 - לרשות השידור אין סמכות אפקטיבית המאפשרת לה להוכיח החזקת מקלט טלוויזיה, שכן אין היא רשאית להיכנס לבתים ללא הסכמה או להשתמש במכשירים טכנולוגיים המאפשרים הוכחת קיום מקלט טלוויזיה גם ללא כניסה לבית.
- לאור כל זאת, מתקשה רשות השידור לאתר את כל חייבי האגרה, ומשקי בית רבים מצליחים להתחמק מתשלום אגרת הטלוויזיה.

גביה

רשות השידור נמצאת בדילמה קשה בבואה להשתמש באמצעים גביה, מכיוון שהשימוש באמצעים משפטיים כלפי חייבי אגרה מגביר את האנטגוניזם כלפיה בציבור ופוגע בתדמיתה כמשרתת ציבור.

כתוצאה מכך, במשך שנים נרתעה רשות השידור מלהשתמש באמצעים משפטיים כנגד חייבי אגרה וכאשר החלה בכך (בשנת 2006) הנבואה הגשימה את עצמה – השימוש במשרדי עורכי דין חיצוניים ובצווי עיקול לגביית האגרה הצליח אמנם להגדיל את הכנסות הרשות אולם הגביר את התחושות השליליות כלפיה ויצר משבר בתדמיתה הציבורית.

²⁹ ע"פ הצעת הפרשה שנתקבלה בתובענה ייצוגית כנגד הרשות, סוכם כי משקי בית בהם מתבצעת צפייה בטלוויזיה באמצעות מחשב, טאבלט או טלפון חכם (דהיינו ללא שימוש בממיר) אינם חייבים בתשלום אגרה.

גבייה זו הייתה מלווה באי סדרים חמורים, כפי שמפורטים בדוח ביקורת פנימי ברשות השידור בנושא שהוגש בפברואר 2014 ממנו עולה כי לא נמצאו מנגנוני בקרה ופיקוח אפקטיביים אחר פעילות משרדי עורכי הדין באגף הגבייה וכן כי לא בוצעה ביקורת כספית על משרדי עורכי הדין אשר גבו כחצי מיליארד שקל למעט ביקורת אחת לשישה משרדי עורכי דין מתוך 16. עוד עלה מהדו"ח, כי מתוך חוב משוער לגבייה של 3.4 מיליארד עורכי הדין הצליחו לגבות 516 מיליון ש"ח בגינם קיבלו שכר טרחה של כ-130 מיליון ש"ח. כלומר 25% שכר טרחה מול יעילות גבייה ממוצעת של כ-15%.

כתוצאה מהלחץ הציבורי ודרישת השר הממונה החליטה מליאת רשות השידור להפסיק את עבודתם של משרדי עורכי הדין אשר הועסקו לצורך גביית חובות אגרה.

המשמעות של הפסקת הגבייה באמצעים משפטיים היא מרחיקת לכת מבחינת רשות השידור, בין היתר, מאחר שהיא מבססת את התחושה הציבורית כי ניתן לחמוק בקלות מתשלום האגרה (ורבים אכן עושים זאת). כמו כן, הרוב הדומם שמשלם את אגרת רשות השידור מתרעם מכך ששיעורי הגבייה של האגרה הם נמוכים ומרגיש מתוסכל.

התוצאה המשולבת של הקושי באיתור חייבי האגרה ובאכיפת התשלום באה לידי ביטוי בנתוני הלמ"ס מהם עולה כי בשנת 2012 היו בישראל כ-2.25 מיליון בתי אב שמתוכם לכ-88.4% היה לפחות מכשיר טלוויזיה אחד. גם אם נניח כי 20% מבתי אב אלו הינם בעלי פטור מלא/חלקי מתשלום אגרה, הרי שבשנה זו היו אמורים לשלם אגרה כ-1.6 מיליון בתי אב שהיו אמורים להכניס לרשות השידור כנסות בהיקף של כ-590 מיליון ש"ח.

בפועל הכנסות הרשות מאגרה בשנה זו עמדו רק על כ-353 מיליון ש"ח אשר חלקן הגיעו מתשלומי אגרה של בתי עסק.³⁰

לפיכך, עולה כי שיעור הגבייה בפועל (מבתי אב שאינם זכאים לפטור) עמד בשנים האחרונות על כ-55% (!) בלבד.

עלויות הגבייה

גביית אגרת הטלוויזיה מוטלת על רשות השידור. לשם כך, הקימה רשות השידור אגף גבייה בו עובדים 92 עובדים, כאשר העלות השנתית הישירה שלו (שכר + פעולות) עמדה על כ-31.3 מ' ש"ח (לפי הצעת תקציב הרשות לשנת 2013).³¹ המשמעות של נתונים אלה היא שבשנת 2012 עלות הגבייה הישירה של האגרה עמדה על כ-9% מסך הסכום שנגבה.

בשים לב לכך שהחל משנת 2014 בה צפוי גידול במספר המתחמקים מתשלום אגרה כתוצאה מהפסקת השימוש במשרדי עורכי דין לשם גביית האגרה, ובהתבסס על כך שהפחתת סכום האגרה ב-5% לשנה תימשך, הרי שתוך כשנתיים, יעלה שיעור עלות גביית האגרה על למעלה מ-13% מסך הסכום שנגבה בפועל.

³⁰ בישראל פועלים כיום כ-450,000 עסקים אשר לגביהם אין מידע על מספר מכשירי הטלוויזיה שבבעלותם.
³¹ בנוסף שילמה הרשות למשרדי עו"ד שכר טרחה מתוך ההכנסות שנגבו באמצעותם בהיקף של כ-40 מיליון ₪ בשנה.

פטורים חלקיים/מלאים

לאורך השנים העניק המחוקק פטור חלקי/מלא מתשלום האגרה לקבוצות אוכלוסייה רבות - אזרחים וותיקים, חיילים בודדים, בעלי נכויות שונות ומקבלי הבטחת הכנסה. פטורים אלו, אשר ניתנו באופן גורף לאוכלוסיות האמורות ולא בצורה דיפרנציאלית בהתבסס על רמת ההכנסה שלהם מגבירים את תחושת אי השוויון בקרב האוכלוסיות שכן משלמות ויוצרים עיוותים נוספים במנגנון הגבייה.

לסיכום חלק זה, ניתן לומר כי האגרה הינה מס בלתי יעיל, רגרסיבי, קשה ליישום ואכיפה, מאופיין בעלויות גבייה גבוהות. בשל אי הוודאות לגבי הסכום שיגבה והן בשל הצורך במימון הפטורים מתקציב המדינה (דבר הגורם לדיונים רבים בין הרשות לנציגי הממשלה לגבי גובה התקציב הנדרש למימון הפטורים), בפועל לרשות השידור אין מקור מימון עצמאי שהיקפו ודאי. יתר על כן, מקור מימון זה, יוצר חיכוך בין האזרח ובין השידור הציבורי – הן משום שהאגרה נגבית בנפרד ובמישרין מהציבור עובדה המבליטה אותו משירותים ציבוריים אחרים, הן בשל העובדה ששיעורי הגבייה הנמוכים יוצרים התמרמרות בקרב ציבור המשלמים והן בשל התחושה שאין תמורה לאגרה. נוסף על כך, בשל השינויים הטכנולוגיים הזיקה בין התשלום למכשיר הטלוויזיה מאבדת מהרלוונטיות שלה. המכשירים התחליפיים לצפייה בשידורים הקיימים כיום (טלפון נייד, מחשבים פרטיים, טאבלטים וכד') יכולים להיחשב מקלט טלוויזיה לכל דבר ועניין.

בשל כל הסיבות לעיל, הוועדה ממליצה לבטל את אגרת הטלוויזיה כמקור מימון של גוף השידור הציבורי. מהלך זה בוצע גם במדינות מסוימות באירופה בשנים האחרונות.

על מנת שתוצאת הרפורמה בשידור הציבורי לא תהיה הפחתת עלויות אגרה בלבד, אלא שדרוג משמעותי וערכי של השידור הציבורי הוועדה סבורה כי יישום המלצה זו צריך להיות מותנה בכך שיושלמו התנאים הבאים:

1. סגירת הרשות הקיימת ותחילת פעילותו של גוף השידורים החדש שהוועדה ממליצה להקים לפי המלצות אלה;
2. הסדרת נושא פרישת עובדי רשות השידור והטלוויזיה החינוכית;
3. השלמת תיקוני החקיקה המסדירים את המלצות הוועדה, וכניסתם לתוקף.

אגרת הרכב

לרשות השידור מקור מימון נוסף, "הסכום הנוסף", שגובהו נקבע בסעיף 84 לפקודת התעבורה [נוסח חדש]. משרד התחבורה גובה עבור רשות השידור את הסכום הנוסף, יחד עם אגרת הרישיון לרכב מנועי (למעט תלת אופן ואופנוע עם רכב צדי או עם גרור או בלעדיהם) או חידוש, שסכומה נקבע בתקנות לפי פקודת התעבורה.

יש לציין, כי **חובת תשלום הסכום הנוסף אינה תלויה בקיומו של מכשיר רדיו ברכב**. בפסק דין של בית המשפט העליון,³² שדן בחוקתיות גביית הסכום הנוסף, נקבע כי אין פגם משפטי בהטלת האגרה על מי שאין ברשותו מקלט רדיו ברכב למרות הפגיעה בזכות הקניין. גובה "הסכום הנוסף" נכון לשנת 2012 עמד על 114 ש"ח. בעקבות המלצות הוועדה לבחינת חלופות לאגרת רשות השידור ולאופן גבייתה תוקנה פקודת התעבורה ונקבע כי אגרה זו תתייקר בסך של 9 ש"ח, בכל שנה, בשנים 2013-2018 ולאחר מכן תפחת בשיעור של 5% בכל שנה. האגרה צמודה למדד בהתאם לשיעור העדכון של אגרת הרכב כפי שקובעות תקנות התעבורה. כתוצאה מכך, בשנת 2013 הועלה הסכום הנוסף ל-125 ש"ח ובשנת 2014 הוא יעמוד על כ-136 ש"ח כולל הצמדה.

מכיוון שהתחזית היא שמספר כלי הרכב בישראל יגדל בלמעלה מ-2% בשנים הקרובות,³³ בתוספת הגידול בגובה סכום הנוסף, תקבול זה אמור להכניס לרשות השידור תוספת הכנסות ריאלית בהיקף של כ-30 מיליון ש"ח מדי שנה עד 2018, כאשר אחריה צפויה התייצבות נומינלית בהיקף הסכום שייגבה (כך שהיקף ההכנסות השנתיות יגדל לפי הגידול במספר כלי הרכב בלבד).

ראוי לציין כי בניגוד לאגרת הטלוויזיה, הסכום הנוסף הוא בעל מאפיינים פרוגרסיביים. שכן, לפי נתוני הלמ"ס שיעור הבעלות על כלי רכב לפי משקי בית (2011) היה כדלקמן:

חמישוניים	1	2	3	4	5
מכונית אחת לפחות	30.3%	50.4%	66.1%	81.8%	90.6%
שתי מכוניות ויותר	2.6%	6.7%	15.9%	30.0%	45.3%

כפי שניתן לראות, רק שיעור נמוך מבתי אב בחמישוניים הנמוכים הם בעלי רכב ולעומת זאת בבתי אב בחמישוניים הגבוהים קיים שיעור גבוה של בעלי מכונית אחת וגם שיעור הולך וגדל של משקי בית בעלי מספר כלי רכב.

בנוסף ובניגוד לאגרת הטלוויזיה, הסכום הנוסף הינו מס יעיל – שיעור הגבייה מגיע לקרוב ל-100% ועלות הגבייה המשולמת למשרד התחבורה הינה כ-1% מסכום המס בלבד. מכיוון שהסכום הנוסף הינו חלק מתשלום אגרת הרכב הוא אינו מעורר תרעומת ואנטגוניזם שמעוררת אגרת הטלוויזיה.

בניגוד לאגרת הטלוויזיה הסכום הנוסף הנגבה יחד עם אגרת הרכב הינו יעיל, מהווה מעין מס פרוגרסיבי (בוודאי לעומת אגרת הטלוויזיה), בעל שיעור גבייה גבוה ועלות גבייה נמוכה, לאור יעילותו של מקור זה הוועדה ממליצה כי הוא ימשיך להיות מקור הכנסה של השידור הציבורי.

פרסומת

במדינות רבות בעולם נתח ניכר ממודל ההכנסות של רשות השידור הציבורית מבוסס על הכנסות מפרסום בטלוויזיה, ברדיו ובאינטרנט. חשוב לציין, כי מכירת הפרסום בשידור הציבורי נחשבת לא רק כאמצעי מימון המקל את הנטל האזרחי במימון הגוף אלא מהווה גם מדד אובייקטיבי

³² בג"ץ 5503/94 סגל ואח' נ' יו"ר הכנסת ואח'.

³³ בשנים 2013 ו-2012 היה שיעור הגידול במספר כלי הרכב כ-2.8% בממוצע.

חשוב למידת הרלוונטיות הציבורית שלו. עם זאת, בכדי למנוע פגיעה באי התלות הכלכלית מחד ולמנוע השפעות שליליות על שוק הפרסום מאידך, בחלק מהמדינות נקבעו כללים ייחודיים לגבי הפרסום ברשות השידור.

פרסום ברדיו

כפי שמתיר לה החוק, הרשות בחרה כי מכירת הפרסומות ברדיו תבוצע על ידי גוף חיצוני שיזכה במכרז (בכפוף להגבלות הקבועות בחוק לעניין הגוף שרשאי להשתתף ולזכות במכרז). בכל המכרזים שקיימה הרשות לגבי הפרסום ברדיו ב-20 השנים האחרונות זכתה חברת שפ"מ, כאשר במרבית מכרזים אלו הייתה שפ"מ מציע יחיד. במהלך התקופה האמורה גם עלו משמעותית שיעורי העמלות שקיבלה שפ"מ.

בכדי לנסות ליצור תחרות, בשנת 2011 החליטה הרשות לפצל את הפרסום ברדיו ל-5 אשכולות ולהוציא כל אשכול למכרז נפרד. בפועל, לאחר מאבק משפטי מול שפ"מ, כאשר הוצאו המכרזים לא נתקבלו הצעות באף אחד מהאשכולות. לאחרונה (בשנת 2013), החליטה הרשות להפריד את רשת מורשת (החולקת תדר עם רשת א') משאר הערוצים ולהתחיל בשיווק עצמי של פרסומות ברשת זו. בפועל, תוצאות המהלך היו שההכנסות מפרסומות שנמכרו ברשת זו עלו בשיעור מתון לצד גידול משמעותי בעלות המכירה ביחס לעמלה ששולמה לשפ"מ.

חשוב לציין, כי כניסת הרדיו האזורי וכן ירידת חלק הרדיו מעוגת הפרסום לטובת אמצעי פרסום אלטרנטיביים (בעיקר במדיה החדשה) הביאו לכך שסך ההכנסות מפרסום בתחנות רשות השידור נמצאות במגמת ירידה מתמשכת. עם זאת, עדיין לתחנות קול ישראל כ-42% מנתח הפרסום ברדיו, כאשר היקף הפרסום בתחנות קול ישראל בשנת 2013 עמד על כ-105 מיליון ש"ח (בניכוי עמלות משרדי הפרסום) ממנו קיבלה הרשות נטו (בניכוי עמלות היתר ועמלת שפ"מ) כ-80 מיליון ש"ח.

בטווח הבינוני והארוך, ככל שיצליח גוף השידור החדש למצב מחדש את תחנות קול ישראל ולהגיע לשיעורי חשיפה גבוהים יותר וככל שיצליח לפתח פעילות מסחרית עצמאית (ראה להלן) יוכל גוף השידור הציבורי לעבור לשיווק עצמי של פרסום ברדיו.

חסויות ותשדירי שירות בטלוויזיה

בניגוד לשוק הפרסום ברדיו בו היוותה רשות השידור שחקן מהותי, בתחום תשדירי השידור והחסויות בטלוויזיה היוותה רשות השידור שחקן שולי. השילוב בין הרלוונטיות הנמוכה של השידור הטלוויזיוני לקשיים בשיווק עצמי של חסויות ותשדירי שירות גרמו לכך שהכנסות הרשות מפרסום נמצאות בירידה בכל השנים, למעט בשנת 2010 בה היקפי הכנסות אלו היו כ-20 מיליון ש"ח, ככל הנראה בגין חסויות ששודרו בתקופת המונדיאל בדרא"פ. ממצא זה מעיד על כך שבשנים שבהן אין מונדיאל נתפסים שידורי ערוץ 1 כבלתי רלוונטיים. בנוסף, יש לציין, כי בניגוד לפרסומות ברדיו המשווקות על ידי גורם מקצועי, החסויות ותשדירי השירות בטלוויזיה משווקות עצמית על ידי עובדי הרשות, כאשר יתכן כי חלק מהכישלון נובע מסיבה זו. במסגרת זו דנה הועדה בשאלה האם במסגרת תהליך של שיפור הרלוונטיות הציבורית של השידור הציבורי יש להתיר לו לשדר פרסומות גם בטלוויזיה או לכל הפחות לעודד אותו להגדיל מהותית את היקף החסויות ותשדירי השירות הנמכרים.

היקף הפרסום הנמכר מהווה האינדיקציה הטובה ביותר לשיפור הרלוונטיות. בהקשר זה, הרי ששילוב של שידור תשדירי שירות וחסויות בטלוויזיה כחלק ממודל המימון של השידור הציבורי וכחלק ממודל התגמול של המנהלים והעובדים, יהווה אחד התמריצים המרכזיים של השידור הציבורי לשיפור הרלוונטיות הציבורית.

הפרסום באינטרנט

כאמור, בתיקון מס' 27 לחוק רשות השידור (אשר אושר בכנסת בשנת 2012) נקבע כי הרשות רשאית לשלב באתר האינטרנט שלה הודעות פרסומת, למעט תשדירי פרסומות, ובלבד שהן יופרדו מהתוכן המועבר על ידה באתר, בהתאם לכללים שקבעה המועצה ובאישור ועדה משותפת לוועדת הכלכלה וועדת החינוך של הכנסת. מכיוון שעד כה טרם אישרה הוועדה המשותפת את הכללים אותם הציע הוועד המנהל של הרשות טרם התקבלו ברשות השידור הכנסות כלשהן ממקור הכנסה זה.

מכיוון שהפרסום באינטרנט צפוי לגדול מהותית בשנים הקרובות לדעת הוועדה קיימת חשיבות מרובה לפתח פרסום זה כמקור הכנסה של השידור הציבורי משיקולים דומים לאלו שהוזכרו לגבי הטלוויזיה. היקף הפרסום הנמכר מהווה האינדיקציה הטובה ביותר לשיפור הרלוונטיות. לפיכך, שילוב של פרסום באינטרנט כחלק ממודל המימון של השידור הציבורי ולפיכך כחלק ממודל התגמול של המנהלים והעובדים, יכול להוות את אחד התמריצים המרכזיים של השידור הציבורי לשיפור הרלוונטיות הציבורית. הוועדה סבורה כי יש לבחון מחדש בעתיד הקרוב את עקרונות הפרסום באינטרנט.

תקצוב נוסף

מכיוון שתקציב רשות השידור העתידית בהתאם להמלצות הוועדה עומד על כ-720-670 מיליון ש"ח חסרים במקורות ההכנסה שפורטו לעיל כ-200-100 מיליון ש"ח למימון כלל פעילותו.

בשנת 1965 נחקק בכנסת חוק רשות השידור, אשר העביר את השידור הציבורי מסמכותה הישירה של הממשלה, לידיו של תאגיד ציבורי, אשר לנגד עיניו עומדת טובת הציבור. בכך, התכוון המחוקק כי רשות השידור תוכל לשרת את הציבור לפי מיטב הכללים המקצועיים, בצורה אובייקטיבית, המאפשרת לציבור לקבל תמונת מצב אמיתית על המתרחש במדינה, באזור ובעולם. התקציב העצמאי מאפשר לרשות השידור לקבל מדיניות שידורים, שאינה מושפעת מלחצים של גורמים פוליטיים או כלכליים רבי-עוצמה. עקרונות אלה הובנו על ידי מרבית מדינות אירופה, בהן נהוגה אגרה למימון השידור הציבורי.

השידור הציבורי במהותו ובעצם קיומו חשוב לקיום הדמוקרטיה, חופש הביטוי ומתן במה לדעות שונות ומגוונות. מעצם כך, השידור הציבורי ועצמאותו הכלכלית חשובים לכלל הציבור באופן שונה וייחודי משאר הפעילויות אותן מממנת הממשלה במסגרת תקציב המדינה הרגיל.

לראיית הוועדה, במצב בו תקציב הגוף ייקבע במסגרת תקציב המדינה, הוא יהיה חשוף להפחתות ולתוספות תקציביות ייעודיות ורוחביות ובכך תגדל משמעותית תלותו בממשלה, הוועדה ושואפת להימנע ממצב זה, ככל הניתן

הוועדה ממליצה כי הפתרון לתקצוב הנוסף ייקבע על ידי השר הממונה ושר האוצר בהתאם לעקרונות הבאים:

- א. שמירה על עצמאות תקציבית של הגוף ומניעת יכולת התערבות של הממשלה בקבלת ההחלטות השוטפת של הגוף.
- ב. קביעת מקור תקציבי יציב שאינו תנודתי ברמת ההכנסות משנה לשנה על מנת לייצר למשדר הציבורי יכולת תכנון ארוכת טווח.
- ג. מסגרת תקציבית קבועה, שלא יהיה ניתן לבצע בה שינויים אלא בחקיקה ראשית ובאישור שר האוצר. על מנת שתקציב זה יהיה קשיח, יימנע גידול מופרז בתקציב המשדר הציבורי או הפחתה שתפגע ביכולתו לעמוד ביעדיו כפי שנקבעו בהמלצות אלה.
- ד. הרשות לא תעסוק ולא תגבה את תקציב זה באופן עצמאי.

המשדר הציבורי החדש - אתוס של חדשנות ומנוף לתעשיית התוכן והטכנולוגיה הישראלית

הוועדה חיפשה דרך להביא לידי ביטוי אתוס של הצטיינות וחדשנות במשדר הציבורי, ובתוך כך גם לאפשר למנהל השידור הציבורי לנצל את כשרונו ויכולותיו לפתח את הארגון בראשו הוא עומד. זאת על ידי הקדשת משאבים למחקר ופיתוח בתחום התוכן, הטכנולוגיה, והשידורים, באופן שיאפשר למשדר הציבורי לייצר הכנסות מתחום הפעילות שלו. הוועדה סבורה שהתרחבות הפעילות של המשדר הציבורי למו"פ תאפשר לו לשפר ולקדם את הארגון לאורך זמן, ובעתיד תאפשר לו לנתק את ההסתמכות על הכנסות הבאות אך ורק מכיסי האזרח. במיוחד יש לכך חשיבות על רקע השינויים והזעזועים הגדולים שעובר עולם העיתונות בכלל, והטלוויזיה והרדיו, בפרט.

האינטרנט, שירותים מבוססי ענן, consumer technologies והרשתות החברתיות יוצרים אלטרנטיבות רבות לצריכה המסורתית של שרותי טלוויזיה ורדיו. אמצעים אלה מאפשרים צריכת תוכן בכל שעה ובכל מקום באמצעות מגוון מכשירים, עובדה המאתגרת את השידור המסורתי.

נטפליקס לדוגמה הייתה חלוצה במכירת שירותי צפייה ישירה בטכנולוגיית "סטרימינג" באמצעות אתר האינטרנט שלה או מגוון מכשירים תומכים ביניהם קונסולות משחק, טאבלטים וסמארטפונים.

הטכנולוגיות החדשות מאפשרות הרבה מעבר לצריכת שידורים בכל מקום ובכל זמן. פיתוחים טכנולוגיים מאפשרים כיום לצרכנים להפוך לצופים אינטראקטיביים – לפני, במהלך ואחרי השידור. אם בעבר מעורבות הצופים התבססה, אם בכלל, על שליחת מסרונים, הרי שכיום הטכנולוגיה מאפשרת יצירת ערוצי משוב (return path) מהצופים לגוף המשדר באופן שיאפשר להשפיע על התוכן המשודר או ליצור תוכן המותאם אישית לצופה.

דוגמה טובה להשפעת הטכנולוגיה על שידורי הטלוויזיה יכולה להיות בחברות המפתחות טכנולוגיה שמאפשרת לבמאי לתכנן מסלולים וירטואליים של מצלמות בזמן אמת. כך ניתן להעביר שידורים חוזרים תוך זמן קצר ביותר מכל זווית בה מעוניין הבמאי. פיתוחים מסוג זה צפויים לאפשר בעתיד לצופה לבחור את המסלול הווירטואלי של המצלמה במשחקים שבהם הוא צופה וכך ליצור למעשה תרחיש של בימוי על ידי הקהל.

גופי שידור שלא יאמצו חדשנות טכנולוגית צפויים להישאר מאחור בתחרות על זמנו של הצופה, שנהפך למתוחכם ובעל אפשרויות כמעט בלתי מוגבלות לצריכת תוכן. השינויים עליהם המליצה הוועדה עשויים לאפשר לגוף השידור הציבורי להפוך לגוף שידור מוביל תוך התבססות על חיבור בין תוכן מקורי וחדשנות טכנולוגית.

תעשיית ההייטק הישראלית מצטיינת ממילא בחדשנות טכנולוגית בתחומי התקשורת ועשויה להרוויח אף היא רבות משיתוף פעולה עם גוף תקשורת מוביל המחויב לתעשייה המקומית. אכן,

השילוב הקיים בישראל בין חדשנות טכנולוגית פורצת דרך ובין יצירת תוכן ופורמטים מקוריים ("בטיפול", "חטופים", ו"הכוכב הבא" לדוגמה) מהווה קרקע פורייה ליצירת תעשייה משגשגת.

דוגמה למשדר ציבורי המהווה קטליזטור ליצירת טכנולוגיה ניתן למצוא ביפן. רשות השידור היפנית, ה-NHK, ביצעה תהליך של מחקר ופיתוח כבר ב-1964 בטכנולוגיית HD. טכנולוגיה זו מהווה כיום סטנדרט לשידורי טלוויזיה אשר באמצעותה ניתן לשדר ברזולוציה של פי חמישה משידור סטנדרטי (SD).

כלי התמיכה הממשלתיים לעידוד חדשנות המופעלים על ידי לשכת המדען הראשי במשרד הכלכלה, בשילוב עם גוף שידור ציבורי המוכוון לעידוד התעשייה המקומית עשויים למנף את החיבור בין טכנולוגיה ותוכן המפותחים בישראל. חברות יכולות לפתח את הטכנולוגיות שלהן תוך שימוש בתשתית השידור הקיימת בארץ כמתקן הדגמה ובדיקה (beta site) לפני הפריצה לחו"ל (בדומה למקרה של waze בתחום הניווט).

כלי תמיכה אפשרי בעל פוטנציאל גבוה עשוי להיות חממה ייעודית לתחום התוכן, טכנולוגיות השידור והשילוב בין השניים. חממה כזו שתפעל תחת חסותו של גוף השידור הציבורי תוך שיתוף גופים מהשוק הפרטי שיבחרו בהליך שוויוני ושקוף עשויה להיות אפקטיבית ביותר שכן חברות ההזנק (start-up) שיפעלו תחת החממה ייהנו מגישה לתשתיות השידור וכך יוכלו לבצע פיילוטים וסימולציות של פיתוחיהן על תשתית "אמיתית".

פוטנציאל נוסף עשוי להיות בשימוש בכלי של יצירת קשרים עם תאגידים בינלאומיים, כאשר לשכת המדען הראשי תסייע לחברות ישראליות לחבור לתאגידים בינלאומיים. הבאת שחקן בינלאומי גדול מתחום המדיה תוך יצירת משולש בין התאגיד, גוף השידור הציבורי וחברות טכנולוגיה ישראליות עשויה אף היא להיות בעלת ערך ובעלת פוטנציאל רב.

הוועדה ממליצה אם כן, לקדם ביצוע מחקר ופיתוח במסגרת הארגונית של המשדר הציבורי, בדגש על תחום התוכן, טכנולוגית השידור והשילוב בין השניים, זאת בדומה למודל הקיים והפועל של חממות המדען הראשי במטרה להפוך את המשדר הציבורי החדש לבית של החדשנות בתחום טכנולוגית השידור והתוכן הישראלי ולייצר אופק של הכנסות שיאפשרו לשידור הציבורי להתפתח ולהתקדם ללא תלות רק במימון ציבורי.

תודות

הוועדה מודה לכל מי שעזר לה במידע ובדעה, לכל מי שטרח והופיע בפניה. בעיקר מודה הוועדה ליולי לסנובסקי וחגית ברוק מרכזות הוועדה, שעבדו לילות כימים כדי לתאם, לארגן לתעד ולגרום לדו"ח זה להגיע לכלל פרסום ולעופר מרגלית ועורכת הדין אסי קליין ממשרד האוצר, שהשתתפו ברוב ישיבות הוועדה וללא העזרה, המסירות והיכולת המקצועית שהעמידו לרשותנו אין ספק שהוועדה היתה יוצאת חסרה.

נספח א'

כתבי המינוי והרחבה לכתב המינוי



שר התקשורת

2 בספטמבר 2013

לכבוד

מר רם לנדס, יושב ראש הוועדה
גב' קרני זיו
מר יאיר אלוני
מר צביקה גולדברג
מר יעקב (גיקי) לוי
מר יונתן רגב - אגף תקציבים, משרד האוצר
מר יונתן רזניק, אגף החשב הכללי, משרד האוצר
גב' דפנה גלוק, משרד המשפטים
מר גילאל ספאדי, מנהל מינהל חברה ונוער בחברה הערבית, משרד החינוך
גב' דנה נויפלד, היועצת המשפטית, משרד התקשורת

שלום רב,

הנדון: כתב מינוי לוועדה לבחינת המתווה לשידור הציבורי העתידי בישראל

ביום 29.4.13, בסמוך לכניסתי לתפקידי כשר הממונה על רשות השידור, הודעתי ליו"ר רשות השידור ("רשות השידור" או "הרשות") ולמנכ"ל הרשות, כי אני מעוניין להעמיד את הרפורמה ברשות השידור לבדיקה ולבחון מחדש את אופן קיום השידור הציבורי.

בהמשך לכך, החלטתי יחד עם שר האוצר להשהות לפי שעה את תחילת יישום הסכם מימון תכנית ההבראה של רשות השידור, אשר טרם נכנס לתוקף, המהווה חלק מהליכי הרפורמה, ולקיים בדיקה שבסופה יוחלט אם להמשיך במתכונת הרפורמה או להחליט על מתכונת פעולה אחרת.

לפיכך, הנני ממנה אתכם כוועדה, על מנת שתמליצו על מתווה לשידור הציבורי העתידי בישראל.

הוועדה מתבקשת לגבש המלצות והצעות בנושאים אלה:

1. תפקידו וייעודו של משדר שידור ציבורי, וכן הגדרת מיקומו בתוך מפת התקשורת בישראל ובחינת יחסי הגומלין עם משדרי שידור ציבורי נוספים.
2. מבנה מוצע, אופן פעולתו והפעלתו של משדר שידור ציבורי, ובין היתר הנושאים הבאים:
 - 2.1 אופן ההתאגדות הרצוי של המשדר הציבורי (כחברה או כתאגיד ציבורי);
 - 2.2 המבנה הארגוני והמבנה התפעולי הרצוי לפעולתו של המשדר הציבורי;
 - 2.3 סוג הציוד, אמצעי השידור והטכנולוגיות הנדרשות למשדר הציבורי;
 - 2.4 אופן פריסת אמצעי השידור של המשדר הציבורי;
 - 2.5 היקף התקציב הנדרש לפעילות המשדר הציבורי בהתאם לתפקידו וייעודו אשר יוצעו על ידי הוועדה. בחינת היבט זה תיעשה תוך מטרה להקטין את עלויות פעילותו של המשדר הציבורי לעומת המודל הקיים.
 - 2.6 אמצעי פיקוח ורגולציה נדרשים אשר יחולו על המשדר הציבורי.



שר התקשורת

3. מידת ההתאמה של מחויבויות התוכן השנתיות הקבועות היום בחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, לייעודו של השידור הציבורי העתידי המוצע והמשך החלתן במתכונת שקבועה או במתכונת אחרת.

4. המתכונת לרכישת הפקות ממפיקים חיצוניים למשדר השידור הציבורי (שאינן שידורי חדשות) ובכלל כך בחינת האפשרויות להוצאת כלל ההפקות מחוץ לגוף המשדר. הוועדה מתבקשת להציג את המלצתה בנוגע לשיעור ההפקות שיש להוציא אל מחוץ לגורם המשדר ומתכונת ההוצאה האמורה.

כמו כן, מתבקשת הוועדה לגבש עקרונות לעניין חלוקת הזכויות בתוכן שיירכש ממפיקים חיצוניים ואופן מכירתו לאחרים.

5. בחינת האפשרות לגיוס מקורות מימון נוספים למשדר השידור הציבורי.

6. דרכים לשיפור גביית האגרה, על מנת לפשט את ההליך ולייעלו.

המלצות הוועדה יינתנו בשים לב למודלים קיימים של משדר ציבורי ברחבי העולם ואל מול בחינת הרפורמה המוצעת הנוכחית (לרבות ההסכמים השונים שנחתמו בקשר אליה). ההמלצות תתייחסנה הן לשידורי הטלוויזיה ולשידורי הרדיו והן לשידורים במדיה חדשה או בכל פלטפורמה שידורית עתידית.

במידה שבמהלך דיוניה תידרש הוועדה לנושאים נוספים אשר רלוונטיים לדעתה לצורך בחינת מתווה השידור הציבורי העתידי בישראל, תגיש הוועדה את המלצותיה, לאחר קבלת אישור, גם בנושאים אלה.

לצורך גיבוש המלצותיה, הוועדה רשאית לקבל עמדות וכן לשמוע גורמים שונים. הוועדה מתבקשת להגיש המלצותיה עד ליום 31 בדצמבר 2013. כמו כן תהיה רשאית הוועדה להגיש דו"חות עם המלצות ביניים.

מר רם לנדס יכהן כיו"ר הוועדה.

אני מודה לכם על נכונותכם לקחת חלק בוועדה חשובה זו, ומאחל לכם הצלחה בעבודתכם.

כתב מינוי זה הוא על דעת שר האוצר.

בברכה,
ח"כ גלעד ארדן
השר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור



שר התקשורת

15 ינואר 2014

טי"ו שבט תשע"ד
19 ינואר 2014

לכבוד

גב' מירי גבון

מר משה שלונסקי

מר שמוליק שם טוב

הוועדה לבחינת המתווה לשידור הציבורי העתידי בישראל

שלום רב,

הנדון: תיקון כתב המינוי לוועדה לבחינת המתווה לשידור הציבורי העתידי בישראל

בהמשך לעבודת הוועדה לבחינת המתווה לשידור הציבורי העתידי בישראל ("הוועדה") אבקשכם להרחיב את עבודת הוועדה, כך שתעסוק גם בנושא הטלוויזיה החינוכית.

בהקשר זה הנכם מתבקשים לגבש המלצות בנוגע ליעדיו, מטרותיו, תכניו, קהל היעד שלו, מבנה אירגוני וניהולי ומיקומו של גוף שידור ציבורי המשדר שידורים חינוכיים לימודיים מרחיבי השכלה ודעת ואת יחסי הגומלין בינו לבין משדר השידור הציבורי, לרבות אפשרות שילוב הגוף המשדר שידורים כאמור במסגרת המשדר הציבורי.

בנוסף, בהסכמת שר החינוך, הנני ממנה ועדת משנה לבחינת המתווה לשידור שידורים חינוכיים-לימודיים שהרכבה: שלושה מחברי הוועדה והם מר רם לנדס, מר יוני רגב, ועו"ד דנה נויפלד, ושלושה חברים נוספים שנבחרו על ידי שר החינוך והם גב' מירי גבון, מר שמוליק שם טוב, מר משה שלונסקי ("ועדת המשנה").

ועדת המשנה תגבש המלצותיה לוועדה בנושאים הבאים: יעדי השידור כאמור ומטרותיו, סוג התכנים שייושדו והקשר של אותם לתוכנית הלימוד של משרד החינוך.

ועדת המשנה מתבקשת להגיש לוועדה טיוטה ראשונה של המלצותיה עד ליום 15 בפברואר 2014 והמלצות סופיות עד ליום 31 במרץ 2014.

בברכה,

ח"כ גלעד ארדן
שר התקשורת והשר להגנת העורף

טל. 02-6706301 פקס. 02-6240029

RECEIVED TIME 15. JAN. 12:34

רח' יפו 23, ירושלים 91999

נספח ב'

הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד - 2014

הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014

פרק ראשון: הוראות כלליות

הגדרות

1. בחוק זה-

"דוחות כספיים"- מאזן, דוח רווח והפסד ודוח על תזרימי מזומנים, לרבות הביאורים להם.

"המשדר הציבורי" - תאגיד השידור שקם לפי חוק זה;

"השידורים" - שידורי רדיו ושידורי טלוויזיה הניתנים לציבור לפי חוק זה, וכן שירותים הנלווים להם במישרין לרבות חוזי או שמע, שידורים דו-כיוונים והידודים;

"המועצה" - מועצת המשדר הציבורי;

"המנהל הכללי" - המנהל הכללי של המשדר הציבורי;

"הפקה מקומית" - תכנית טלוויזיה שרוב יוצריה, רוב מבצעה, רוב הצוות הטכני-הנדסי שנטל חלק בהפקתה ורוב צוות ההפקה, הם תושבי ישראל המתגוררים בה דרך קבע, ואשר הופקה בעבור קהל יעד ראשוני ישראלי בעברית, בערבית, ברוסית או בשפה אחרת שאישר לה המנהל הכללי מראש, למעט שידורי חדשות, תכניות ספורט ותכניות בענייני היום; בהגדרה זו -

"רוב"- 75% לפחות;

"הפקה מקומית עצמית"- הפקה מקומית שהפיק המשדר הציבורי;

"הפקה מקומית קנויה"- הפקה מקומית שאינה אחת מאלה -

(1) הפקה מקומית עצמית;

(2) הפקה של מוסד ממשלתי;

(3) הפקה של גוף אחר, המשדר, לפי כל דין שידורי טלוויזיה לציבור או לחלק ממנו, או הפקה של תאגיד שגוף אחד כאמור הוא בעל שליטה או בעל עניין בו, במישרין או בעקיפין;

"ועדת האיתור" - הוועדה שמונתה לפי סעיף 8;

"חוק החברות" - חוק החברות, התשנ"ט-1999;

"חוק החברות הממשלתיות" - חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975;

"נושא משרה" - מנהל כללי, משנה או סגן למנהל הכללי, כל ממלא תפקיד כאמור אף אם תוארו שונה, וכן חבר מועצה או מנהל אחר הכפוף במישורין למנהל הכללי;

"רשות החברות הממשלתיות" - רשות החברות הממשלתיות שהוקמה בחוק החברות הממשלתיות;

"שידור ראשוני" - שידור ראשון של תכנית בישראל;

"שידורי חדשות" - שידורי מהדורות חדשות ויומני חדשות;

השידורים - שירות 2. המשדר הציבורי יקיים את השידורים כשירות ציבורי.

תפקידי המשדר 3. (א) המשדר הציבורי יקיים את השידורים בשים לב לשיקוף הרבדים השונים בחברה הישראלית, וייתן ביטוי הוגן ומאוזן למגוון ההשקפות והדעות הרווחות בציבור.

(ב) המשדר הציבורי ישדר חדשות ותכניות בענייני היום באופן הוגן, זהיר, נטול פניות ואמין.

(ג) המשדר הציבורי יקדם את התרבות, את היצירה האיכותית ואת תעשיית הרדיו והטלוויזיה, והכל מתוך יצירתיות, חדשנות ומקצועיות.

(ד) המשדר הציבורי יקיים שידורים הפונים לילדים ונוער, ובמסגרתם יקדם יצירה של תכנים ערכיים, חינוכיים ולימודיים לילדים ונוער.

(ה) המשדר הציבורי יפעל לקידום החדשנות בתחום תוכן השידורים והפצתם ובטכנולוגיות השידור.

(ו) המשדר הציבורי יקיים שידורים בשפה הערבית לצרכיה של האוכלוסייה דוברת הערבית בישראל.

המשדר הציבורי- 4. (א) המשדר הוא תאגיד, כשר לכל חובה, זכות ופעולה משפטית המתיישבת עם אופיו וטבעו כגוף מאוגד.

(ב) האורגנים של המשדר הציבורי הם המועצה והמנהל הכללי.

מקום מושבו של 5. המשדר הציבורי ישודר מירושלים. המשדר הציבורי הוא בירושלים; עיקר שידוריו של המשדר הציבורי

המשדר הציבורי 6. המשדר הציבורי יהיה גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9(2) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב]. גוף מבוקר

7. תחולת הוראות חוק החברות הממשלתיות (א) על המשדר הציבורי יחולו הוראות סעיפים 32(ב), 33(ב) ו-33(ד), ו-33א עד 33ג, לחוק החברות הממשלתיות, ואולם בכל מקום בו נאמר "דירקטור", "דירקטוריון" או "השרים" יקראו "חבר מועצה", "מועצה" או "השר ושר האוצר", בהתאמה.

(ב) ביקש השר מרשות החברות הממשלתיות לבדוק את הדו"חות הכספיים שהוגשו לו לפי סעיף 22, יחולו על בדיקת רשות החברות הממשלתיות כאמור סעיפים 54(6) ו-55 לחוק החברות הממשלתיות.

פרק שני: ועדת האיתור

8. מינוי ועדת האיתור (א) תוקם ועדת איתור שתפקידה לאתר ולהציע מועמדים ראויים למועצת המשדר הציבורי כאמור בסעיף 18.

(ב) ועדת האיתור תמנה שלושה חברים, והם:

(1) יושב ראש הוועדה שיבחר השר, בהסכמת שר המשפטים, והוא שופט בדימוס של בית המשפט העליון;

(2) בעל מעמד ומומחיות בתחום התקשורת, הכתובה או המשודרת, שיבחר יושב ראש הוועדה;

(3) נציג ציבור בעל מעמד בתחומי הכלכלה או הניהול שיבחר יושב ראש הוועדה.

(ג) לצורך בחירת חברי הוועדה האמורים בפסקאות (1) ו-(2) לסעיף קטן (ב) יושב ראש ועדת האיתור-

(1) יפרסם הודעה לציבור שבה יצוין כי כל אדם שמתקיימים בו תנאי הכשירות האמורים באותן פסקאות רשאי להציע את מועמדותו לכהן בוועדת האיתור, וכי כל גוף בלא מטרת רווח רשאי להציע מועמדים כאמור, והכל לפי הפרטים המפורטים בהודעה;

(2) רשאי לפנות מיוזמתו למועמדים העומדים כתנאי הכשירות האמורים באותן פסקאות ולהזמין להגיש מועמדות.

9. איסור זיקה לא ימונה לוועדת האיתור ולא יכהן בה מי שיש לו זיקה אישית או עסקית לשר משרי הממשלה או מי שעוסק או שבשלוש השנים שקדמו להצגת המועמדות עסק בפעילות פוליטית.

10. עבודת ועדת האיתור (א) ועדת האיתור תמליץ לשר על מועמדים למועצת המשדר הציבורי; לעניין יושב ראש המועצה, תמליץ ועדת האיתור לשר על מועמד אחד בלבד.

(ב) לצורך איתור והצעה של מועמדים לפי הוראות סעיף זה, ועדת האיתור

(1) תפרסם הודעה לציבור שבה יצוין כי כל אדם שמתקיימים בו תנאי הכשירות האמורים בפסקאות (2) או (3) לסעיף 8(ב) רשאי להציע את מועמדו לכהן כחבר המועצה, וכי כל גוף בלא מטרות רווח רשאי להציע מועמדים כאמור, והכל לפי התנאים המפורטים בהודעה;

(2) רשאית לפנות מיוזמתה למועמדים העומדים בתנאי הכשירות האמורים בפסקאות (2) או (3) לסעיף 8(ב) ולהזמין להגיש מועמדות.

(ג) ועדת האיתור תעמיד לעיון הציבור את המלצותיה לפי סעיף זה.

סדרי עבודת ועדת 11. (א) החלטות ועדת האיתור יתקבלו ברוב קולות של חברי הוועדה. האיתור

(ב) ועדת האיתור תקבע לעצמה את דרכי עבודתה ואת נוהלי דיוניה, ככל שלא נקבעו לפי חוק זה.

תקופת הכהונה 12. חבר ועדת האיתור ימונה לתקופה של ארבע שנים, ואולם:

(1) יושב ראש הוועדה רשאי להאריך את תקופת כהונתו של חבר הוועדה, עד לסיום הליכי מינויו של חבר ועדה במקומו.

(2) השר רשאי להאריך את תקופת כהונתו של יושב ראש הוועדה, עד לסיום הליכי מינוי יושב ראש במקומו.

סיום כהונה 13. (א) חבר ועדת האיתור, למעט יושב ראש הוועדה, יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו באחת מאלה:

(1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות ליושב ראש ועדת האיתור;

(2) נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו, והשר, בהסכמת יושב ראש ועדת האיתור, העביר אותו מכהונתו בהודעה בכתב;

(3) הוא אינו ממלא את תפקידו כראוי, והשר, בהסכמת יושב ראש ועדת האיתור, העביר אותו מכהונתו בהודעה בכתב;

(4) הוא הורשע בעבירה שבשל מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן בתפקידו.

(ב) יושב ראש ועדת האיתור יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו באחת מאלה:

(1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות לשר;

(2) נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו, והשר בהסכמת שר המשפטים, העביר אותו מכהונתו בהודעה בכתב;

(3) הוא אינו ממלא את תפקידו כראוי, והשר בהסכמת שר המשפטים, העביר אותו מכהונתו בהודעה בכתב;

(4) הוא הורשע בעבירה שבשל מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן בתפקידו.

(ג) חדל לכהן חבר ועדת האיתור, יפעל יושב ראש הוועדה למינוי חבר אחר במקומו לפי הוראות סעיף 8, בהקדם האפשרי, ואם חדל לכהן יושב ראש הוועדה – יפעל השר כאמור למינוי יושב ראש אחר במקומו.

14. השעיה מכהונה (א) הוגש נגד חבר ועדת האיתור כתב אישום בעבירה כאמור בסעיף 13(א)(4), רשאי יושב ראש להשעותו מכהונתו, עד למתן פסק דין סופי בעניינו, ואם הוגש כתב אישום נגד יושב ראש הוועדה בעבירה כאמור בסעיף 13(ב)(4) – רשאי השר בהסכמת שר המשפטים להשעותו כאמור.

(ב) הושעה יושב ראש ועדת האיתור מכהונתו כאמור בסעיף קטן (א), ימנה לו השר ממלא מקום מבין חברי ועדת האיתור, למשך תקופת ההשעיה.

15. תוקף פעולות קיום ועדת האיתור, סמכויותיה ותוקף פעולותיה לא ייפגעו מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו של אחד מחברי הוועדה.

16. (א) חבר ועדת האיתור שאינו עובד מדינה, עובד גוף מתוקצב או עובד גוף נתמך, זכאי לקבל מהמשדר הציבורי גמול בעבור השתתפות בשיבות ועדת האיתור, לפי הוראות סעיף קטן (ג), ובלבד שאינו זכאי לקבל, ממקור אחר, תמורה בעבור ההשתתפות.

(ב) חבר ועדת האיתור שאינו זכאי לגמול לפי הוראות סעיף קטן (א), זכאי לקבל מהמשדר הציבורי החזר הוצאות שהוציא לצורך השתתפות בשיבות ועדת האיתור, לפי הוראות סעיף קטן (ג), ובלבד שאינו זכאי לקבל ממקור אחר החזר הוצאות.

(ג) השר, בהסכמת שר האוצר, יקבע כללים ותנאים ישלם המשדר הציבורי גמול או החזר הוצאות לחבר ועדת האיתור בהתאם להוראות סעיפים קטנים (א) ו-(ב) ואת שיעוריהם.

(ד) בסעיף זה, "עובד המדינה", "עובד גוף מתוקצב" ו"עובד גוף נתמך" – כהגדרתם בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

17. גוף מבוקר ועדת האיתור היא גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

פרק שלישי: מועצת המשדר הציבורי

מועצת המשדר 18. (א) השר הממונה ימנה למשדר הציבורי מועצה בת 9 חברים, ובהם לפחות הציבורי ארבע נשים, והם:

(1) יושב ראש המועצה, בעל תואר אקדמי וכן בעל ניסיון ניהולי משמעותי של חמש שנים לפחות באחד מאלה, או בעל ניסיון מצטבר בשנים אלה:

(א) תפקיד בכיר בתחום ניהול העסקי של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי;

(ב) תפקיד ניהולי בכיר בתחום התקשורת.

(2) נציג ציבור בעל ניסיון של חמש שנים לפחות בתפקיד ניהולי בגוף שידור, עיתון או אתר אינטרנט חדשותי;

(3) נציג ציבור בעל ניסיון משמעותי בתחום העיתונות הכתובה או המשודרת או באתרי אינטרנט חדשותיים, ובכלל כך בעריכת תוכן;

(4) נציג ציבור בעל רקע וניסיון טכנולוגי משמעותי בתחום בעל זיקה לפעילות המשדר הציבורי;

(5) שני נציגי ציבור בעלי ניסיון משמעותי בניהול כספים בגופים עם מחזור משמעותי, אחד מהם בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית;

(6) נציג ציבור משפטן בעל ידע וניסיון בתחום השידורים;

(7) נציג ציבור בעל ניסיון משמעותי בתחום החינוך או בעל ניסיון בתחום השידורים לילדים ולנוער.

(ב) על מינוי יושב ראש המועצה יחולו הוראות סעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות, ואולם במקום הוראות סעיפים 16א ו-24(ג) לחוק האמור יחולו הוראות סעיף קטן (א)(1).

איסור זיקה 19. לא ימונה לחבר המועצה ולא יכהן בה מי שיש לו זיקה אישית או עסקית לשר משרי הממשלה, או שעוסק או שבשלוש השנים שקדמו להצגת המועמדות עסק בפעילות פוליטית.

תפקידי המועצה 20. תפקידי המועצה הם:

(1) לקבוע את מדיניות המשדר הציבורי ובכלל כך את מדיניות השידורים הכוללת, לשם השגת המטרות האמורות בסעיף 3 ובהתאם לתקציבה המאושר, ובלבד שהמועצה לא תשנה את אופן העברת השידורים אלא באישור השר ולא תשנה את מספר ואת ערוצי השידור או רשתות השידור אלא באישור השר;

- (2) לאשר את לוחות השידורים העונתיים של המשדר הציבורי בהיבט של עמידתם בשיעורי ההוצאה שנקבעו סעיף 65;
- (3) לפקח על תכני השידורים כך שיהיו תואמים לתפקידי המשדר הציבורי כאמור בסעיף 3;
- (4) למנות את המנהל הכללי לפי הוראות סעיף 37 ולפקח על פעולותיו;
- (5) לאשר את המבנה הארגוני של המשדר הציבורי ובכלל זה את שיא כוח האדם בתאגיד, ואת תנאי העסקה של העובדים במשדר הציבורי;
- (6) לדון בהצעת התקציב השנתי המאוזן של המשדר הציבורי שהכין המנהל הכללי לפי סעיף 41(א)(2) לאשרה, ולהביאה לאישור השר ושר האוצר לא יאוחר משלושים ימים לפני תום שנת הכספים הקודמת לה;
- (7) לדון בתכנית העבודה השנתית שהגיש לה המנהל הכללי לפי סעיף 41(א)(3) ובכלל זה ביעדיו השנתיים של המשדר הציבורי, לבדוק את התאמתה להצעת התקציב השנתי שהוגשה לה לפי פסקה (6) ולאשר את התכנית האמורה;
- (8) לפקח על עמידתו של המשדר הציבורי ביעדי התקציב השנתי המאושר וביצועו;
- (9) להיות אחראית לעריכת דוחות כספיים ולאישורם, ובכלל זה לדון בהערות רואי החשבון לגבי הדוחות הכספיים, וכן לדון לאחר אישור הדו"חות הכספיים בכל פרט שלגביו הסתייג רואה החשבון, העיר הערה או נמנע מלחוות דעתו;
- (10) לקבוע עסקאות מסוג מסוים או שיש להן היקף תקציבי מסוים שהמנהל הכללי או מי מטעמו רשאי להתקשר בהן בשם המשדר הציבורי, יחד עם מי שתקבע המועצה לענין זה וכן לקבוע עסקאות מסוג מסויים או שיש להן היקף תקציבי שתקבע הטענות את אישורה, ולדון באישורן של עסקאות כאמור;
- (11) לדון בדוח הפעילות שהגיש לה המנהל הכללי לפי סעיף 41(א)(5) ובדוח השנתי שהגיש לה המבקר הפנימי לפי סעיף 48(ב)(2);
- (12) לקבוע נהלים בדבר השתתפות מעת לעת ובאופן שאינו קבוע של חבר המועצה או של מנהל הכללי בשידורים, כמומחה בתחום עיסוקו, כאמור בסעיפים 31 או 45, לפי העניין;

(13) לקבוע יעדים מדידים לבחינת ביצועי המנהלים של המשדר הציבורי;

(14) לפקח על פעילותה של החטיבה המסחרית, בהתאם להוראות סעיף 59;

(15) לבצע על תפקיד אחר שהוטל עליה לפי חוק זה.

21. סמכות שיורית סמכות של המשדר הציבורי שלא הוקנתה לפי חוק זה לאורגן אחר של המשדר הציבורי, רשאית המועצה להפעילה.

22. (א) יושב ראש המועצה יגיש לשר אחת לשנה את הדוחות הכספים וכן דוח על פעילותו של המשדר הציבורי; בדוח הפעילות יפורטו בין השאר, היעדים שקבעה המועצה, עמידתו של המשדר הציבורי ביעדים האמורים וכן עמידתו בדרישת ההוצאה לשידורים לפי סעיף 65, לרבות רשימה של גופי ההפקה שעזימום התקשר ושיעורו של סכום ההתקשרות השנתי עם אותו גוף הפקה, מתוך כלל ההוצאה השנתית להפקות מקור מקומיות ולספורט.

(ב) המשדר הציבורי יפרסם את הדוחות האמורים בסעיף זה באתר האינטרנט שלו ובכל דרך אחרת שימצא לנכון, וימציא העתק לכל דורש.

23. (א) ישיבות המועצה יתקיימו לפי צרכי המשדר הציבורי ולפחות אחת לחודש.

(ב) המניין החוקי לישיבות המועצה הם רוב חבריה המכהנים.

(ג) יושב ראש המועצה יזמן את ישיבותיה ויקבע את מועדיהן ואת סדר היום שלהן; שליש מחברי המועצה המכהנים רשאים לבקש מיושב ראש המועצה לזמן ישיבה; הוגשה בקשה כאמור, יכנס יושב ראש המועצה ישיבה בתוך 14 ימים מיום הגשת הבקשה.

(ד) המועצה תזמין את המנהל הכללי ואת מי שהמנהל הכללי ימצא כי דרוש לדיון או את מי שהיא תסבור כי דרוש לדיון, לכל ישיבה שתעסוק באישור לוח השידורים לפי סעיף 20(2) וכן לישיבות אחרות שהמועצה תמצא לנכון.

24. (א) (1) החלטות המועצה יתקבלו ברוב קולות של חברי המועצה המשתתפים בישיבה; היו הקולות שקולים, תכריע עמדתו של יושב ראש המועצה, אם השתתף בישיבה;

(2) על אף הוראות פסקה (1), החלטות המועצה בעניינים המנויים בסעיף 20(2) ו-20(6), ובעניין מינוי המנהל הכללי או העברתו מכהונה לפי, יתקבלו ברוב של שני שלישים מחברי המועצה המשתתפים בישיבה.

- (ב) המועצה תערוך פרוטוקולים של דיוניה.
- (ג) החלטות המועצה יועמדו לעיון הציבור בין השאר באתר האינטרנט של המשדר הציבורי.
- (ד) המועצה תקבע לעצמה את סדרי עבודתה ואת נוהלי דיוניה, ככל שלא נקבעו לפי חוק זה.
- ועדות משנה 25. המועצה רשאית, לצורך ביצוע תפקידיה, למנות מבין חבריה ועדות משנה לכל ענין שתראה לנכון, לקבוע את תפקידיהן ולאצול להן מסמכויותיה לפי חוק זה, למעט סמכויות אלה:
- (1) קביעת כללים;
 - (2) מינוי המנהל הכללי ופיטוריו;
 - (3) אישור תקציב המשדר הציבורי;
 - (4) אישור הדוחות הכספיים;
 - (5) שינוי במספר ערוצי השידור או רשתות השידור.
- ועדת הביקורת 26. (א) המועצה תמנה, מבין חבריה, ועדת ביקורת שמספר חבריה לא יפחת משלושה, ובלבד שאחד מהם הוא, במידת האפשר, בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית שמונה לפי סעיף 18(א)(5) ואחד מהם משפטן שמונה לפי סעיף 18(א)(6); יושב ראש המועצה לא יהיה חבר בוועדת הביקורת.
- (ב) ועדת הביקורת -
- (1) תעמוד על ליקויים בניהול המשדר הציבורי, בין השאר תוך התייעצות עם המבקר הפנימי של המשדר הציבורי או עם רואה החשבון המבקר, ותציע למועצה דרכים לתיקונם; מצאה ועדת הביקורת ליקוי כאמור שהוא ליקוי מהותי, תקיים ישיבה אחת לפחות לענין הליקוי הנדון, בנוכחות המבקר הפנימי או רואה החשבון המבקר, לפי העניין, ובלא נוכחות של נושאי משרה במשדר הציבורי; על אף האמור בסעיף זה, נושא משרה רשאי להיות נוכח לשם הצגת עמדה בנושא שבתחומי מומחיותו; בפסקה זו, "נושא משרה" - למעט חבר המועצה.
 - (2) תבחן את מערך הביקורת הפנימית של המשדר הציבורי ואת תפקודו של המבקר הפנימי וכן אם עומדים לרשותו המשאבים והכלים הנחוצים לו לצורך מילוי תפקידו, בשים לב, בין השאר לצרכיו המיוחדים של המשדר הציבורי ולגודלו;
 - (3) תדון בדוחות של מבקר הפנים, דוחות מבקר המדינה ודוחות ביקורת אחרים;

(4) תבחן את תכנית העבודה של מבקר הפנים לפני הגשתה לאישור המועצה ותציע שינויים בה ;

(5) תקבע הסדרים לגבי אופן הטיפול בתלונות של עובדי המשדר הציבורי בקשר לליקויים בניהולו ולגבי ההגנה שתינתן לעובדים שהתלוננו כאמור.

(ג) יושב ראש ועדת הביקורת יכנס את ועדת הביקורת לדיון בנושאים שיועמדו על סדר יומה על ידו או על ידי חבר ועדה אחר או על ידי המועצה, המנהל הכללי, או המבקר הפנימי.

(ד) מי שאינו חבר בוועדת הביקורת לא יהיה נוכח בישיבות הוועדה בעת דיון ובעת קבלת החלטות הוועדה, אלא אם כן קבעו יושב ראש הוועדה או הוועדה כי הוא נדרש לשם הצגת נושא מסויים או לשם ניהול התקין של הישיבה.

(ה) על אף הוראות סעיף קטן (ד) המבקר הפנימי והיועץ המשפטי של המשדר הציבורי יקבלו הודעות על קיום ישיבות ועדת הביקורת ויהיו רשאים להשתתף בהן.

(ו) הודעה על קיום ישיבת ועדת הביקורת שבה עולה נושא הנוגע לביקורת הדוחות הכספיים תומצא לרואה החשבון המבקר, שיהיה רשאי להשתתף בה.

(ז) ועדת הביקורת תגיש למועצה, ולמנהל הכללי דוח על פעילותה לפחות אחת לשנה.

גמול 27. חבר המועצה, יהיה זכאי לגמול והחזר הוצאות בעד כל ישיבת מועצה שבה השתתף, בשיעור שנקבע לפי סעיף 19 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, לענין דירקטור, ולשם כך תיחשב המועצה לחברה בסיווג הגבוה ביותר.

שיקול דעת עצמאי 28. (א) חבר מועצה בכשירותו ככזה, יפעיל שיקול דעת עצמאי בהצבעה במועצה, לא יהיה צד להסכם הצבעה ; ייראו באי הפעלת שיקול דעת עצמאי כאמור, או בהסכם הצבעה, הפרת חובת אמונים.

(ב) מבלי לגרוע מהוראות כל דין, על מי שהפר הוראת סעיף קטן (א) יחולו החובות והאחריות החלים על חברי מועצה לפי כל דין.

זכות לקבל מידע 29. לכל חבר מועצה הזכות לבדוק את מסמכי המשדר הציבורי ואת רישומיה ולקבל העתקים מהם בזמן סביר, וכן לבדוק את נכסי המשדר הציבורי והתחייבויותיו, ככל שהדבר דרוש למילוי חובותיו כחבר מועצה ; בדיקת המסמכים, ונכסים והתחייבויות לפי סעיף זה, תיעשה באמצעות המנהל הכללי.

30. (א) חבר המועצה שידוע לו כי הוא קשור או עשוי להיות קשור, במישרין או בעקיפין, בעצמו או על ידי קרובו, סוכנו או שותפו, בעסקה או בעניין העומדים לדיון במועצה או בוועדה מוועדותיה, יודיע על כך בכתב ליושב ראש המועצה, מיד לאחר שנודע לו כי העסקה או העניין האמורים עומדים לדיון; חבר המועצה לא יהיה נוכח בדיוני המועצה או הוועדה באותה עסקה או באותו עניין כאמור, לא ישתתף בהחלטה המתייחסת אליהם או הקשורה עמם, ולא יטפל בהם במסגרת תפקידו גם מחוץ לישיבות המועצה או הוועדה.

(ב) חבר המועצה, קרובו, סוכנו, שותפו או תאגיד שאחד מהאמורים הוא בעל עניין או מנהל בו, לא יתקשר בעסקה עם המשדר הציבורי, ולא יועסק בידי המשדר הציבורי; בסעיף זה, "בעל עניין" – כהגדרתו בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990.

31. חבר המועצה לא ישתתף בשידורים; ואולם הוא רשאי להשתתף מעת לעת ו באופן שאינו קבוע בשידורים, כמומחה בתחום עיסוקו, בהתאם לנהלים שקבעה המועצה לפי סעיף 20(12).

32. שמירת תוקף קיום המועצה, סמכויותיה ותוקף פעולותיה, לא ייפגעו מחמת שנתפנה מקומו של חבר בהם, או מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו.

33. חבר מועצה ימונה לתקופה של ארבע שנים ואולם, השר רשאי להאריך את כהונתו לשתי תקופות נוספות שלא יעלו על שנתיים בכל פעם.

34. (א) חבר מועצה יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו באחת מאלה:

(1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות לשר;

(2) נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו, והשר העביר אותו מכהונתו בהודעה בכתב;

(3) הוא אינו ממלא את תפקידו כראוי, והשר לאחר שהתייעץ עם ועדת האיתור, העביר אותו מכהונתו בהודעה בכתב;

(4) הוא נעדר בלא סיבה סבירה, משלוש ישיבות רצופות של המועצה או מיותר ממחצית הישיבות שקיימה במהלך שנה אחת, והשר העביר אותו מכהונתו בהודעה בכתב; יושב ראש הוועדה ידווח לשר על חבר המועצה שנעדר מישיבותיה כאמור;

(5) השר מצא כי התקיימה בו אחת הנסיבות הפוסלות אדם, לפי דין, מלכהן כחבר המועצה;

(6) הוא הורשע בעבירה שבשל מהותה, חומרתה או נסיבותיה, אין הוא ראוי לכהן בתפקידו.

(ב) הוגש נגד חבר המועצה כתב אישום בעבירה כאמור בסעיף קטן (א)(6),
 רשאי השר להשעותו מכהונתו, עד למתן פסק דין סופי בעניינו;
 (ג) חדל לכהן חבר המועצה, יפעל השר למינוי חבר אחר במקומו לפי
 הוראות סעיף 10, בהקדם האפשרי.

מינוי ממלא מקום 35. (א) התפנתה משרתו של יושב ראש המועצה וטרם התמנה אחר במקומו או
 זמני ליושב ראש
 המועצה
 נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, ימנה לו השר ממלא מקום מבין חברי
 המועצה לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים.

(ב) הושעה יושב ראש המועצה מכהונתו לפי הוראות סעיף 34(ב) ימנה לו
 השר ממלא מקום מבין חברי המועצה למשך תקופת ההשעייה.

פיזור המועצה 36. (א) ראתה הממשלה כי המועצה אינה ממלאת באופן מובהק את
 התפקידים והחובות שהוטלו עליה לפי חוק זה, ובכלל זה כי המועצה לא
 הגישה לאישור השר ושר האוצר הצעת תקציב שנתי מאוזן של המשדר
 הציבורי לפי סעיף 18(6) או לא קיימת ישיבות בתדירות שנקבעה לפי סעיף
 23(א) תתרה הממשלה, במועצה, בכתב, כי אם בתוך תקופה שקבעה לא תמלא
 המועצה את חובותיה, הממשלה תפזרה; השר רשאי לפנות לממשלה, בבקשה
 בכתב, להתרות במועצה לפי הוראות סעיף זה.

(ב) לא מילאה המועצה את חובותיה כאמור בסעיף קטן (א) בתוך התקופה
 שקבעה הממשלה בהתראתה, רשאית הממשלה להוראות על פיזור.

(ג) השר הממונה ימנה בתוך שישים ימים מיום פיזור המועצה לפי סעיף
 קטן (ב), מועצה חדשה.

פרק רביעי: המנהל הכללי, בעלי תפקידים מיוחדים ועובדי המשדר הציבורי

המנהל הכללי של 37. (א) המועצה תמנה מנהל כללי למשדר הציבורי שהוא בעל תואר אקדמי,
 המשדר הציבורי
 וכן בעל ניסיון של חמש שנים לפחות באחד מאלה או בעל ניסיון מצטבר של
 חמש שנים לפחות באלה:

(1) תפקיד בכיר בתחום הניהול העסקי של תאגיד בעל היקף עסקים
 משמעותי;

(2) תפקיד ניהולי בכיר בתחום התקשורת.

(ב) המועמדים לתפקיד המנהל הכללי של המשדר הציבורי ייבחרו בידי
 ועדה שחבריה הם כמפורט להלן (בסעיף זה – ועדה לאיתור המנהל הכללי):

(1) יושב ראש המועצה, והוא יהיה יושב ראש הוועדה;

(2) שני חברי המועצה שתבחר המועצה.

(ג) הוועדה לאיתור המנהל הכללי תאטר מועמדים לתפקיד המנהל הכללי, לרבות בדרך של פרסום הודעה לציבור.

(ד) על מינוי המנהל הכללי יחולו הוראות סעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות, ואולם במקום הוראות סעיפים 16א ו-37(ג) לחוק האמור יחולו הוראות סעיף קטן (א).

תקופת הכהונה של 38. (א) המנהל הכללי ימונה לתקופה של ארבע שנים, ואפשר לשוב ולמנותו לתקופת כהונה נוספת, אחת בלבד, ברציפות. המנהל הכללי

(ב) המנהל הכללי יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו באחד מאלה:

(1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות ליושב ראש המועצה;

(2) המועצה קבעה כי נבצר ממנו למלא את תפקידו דרך קבע;

(3) המועצה קבעה ברוב של שני שלישים מחבריה שאין הוא ממלא את תפקידו כראוי;

(4) הוא הורשע בעבירה שבשל מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן בתפקידו;

(5) המועצה קבעה כי התקיימה בו אחת הנסיבות הפוסלות אדם לפי דין מלכהן כמנהל כללי.

(ג) (1) סבר השר כי מתקיים טעם מהטעמים המנויים בסעיף קטן (ב)(2) או (3) להפסקת כהונתו של המנהל הכללי, והמועצה לא דנה בהפסקת הכהונה כאמור, רשאי השר לפנות אליה, בכתב, בבקשה לעשות כן;

(2) פנה השר למועצה לפי הוראות פסקה (1) והמועצה בתוך שלושים יום, לא דנה בהפסקת כהונתו של המנהל הכללי כאמור באותה פסקה, רשאי השר, לאחר ששמע את טענותיו של המנהל הכללי, לפנות בעניין לממשלה ולהמליץ על הפסקת כהונתו של המנהל הכללי בשל טעם מהטעמים המנויים בסעיף קטן (ב)(2) או (3).

(ד) חדל המנהל הכללי לכהן, תמנה המועצה, מנהל כללי אחר במקומו, בתוך שישים ימים, בהתאם להוראות סעיף 37.

השעיה מכהונה 39. הוגש נגד המנהל הכללי כתב אישום בעבירה כאמור בסעיף 38(ב)(4), תשעה אותו המועצה מתפקידו עד למתן פסק דין סופי בעניינו.

מינוי ממלא מקום 40. (א) התפנתה משרתו של המנהל הכללי וטרם מונה אחר במקומו או זמני למנהל הכללי החליטה המועצה כי נבצר מהמנהל הכללי באופן זמני למלא את תפקידו, תמנה לו ממלא מקום לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים, ורשאית היא להאריך את תקופת המינוי לתקופה אחת נוספת, שלא תעלה על שלושה חודשים.

(ב) הושעה המנהל הכללי מכהונתו לפי הוראות סעיף 39, תמנה לו המועצה ממלא מקום שמתקיימים בו תנאי הכשירות כאמור בסעיף 37(א) למשך תקופת ההשעיה.

תפקידי המנהל הכללי 41. (א) תפקידי המנהל הכללי הם :

(1) להיות אחראי לניהול השוטף של המשדר הציבורי בהתאם להחלטות המועצה ולהנחיותיה ;

(2) להכין הצעת תקציב מאוזן של המשדר הציבורי, לכל שנת כספים, להביאה לפני המועצה שישים ימים לפחות לפני תום השנה, ולהיות אחראי לביצוע התקציב כאמור, לאחר אישורו ;

(3) להגיש לאישור המועצה, מדי שנה, יחד עם הצעת התקציב כאמור בפסקה (2), תכנית עבודה שנתית שתכלול, בין השאר, את יעדי המשדר הציבורי לשנה הקרובה, את הפעולות המתוכננות להיעשות בידי המשדר הציבורי להשגת היעדים האמורים ואת דרכי מימון התכנית ;

(4) לשמש העורך הראשי של השידורים, ולהעביר את לוחות השידורים לאישור המועצה ;

(5) להגיש למועצה, אחת לשישה חודשים לפחות, דוח ובו פירוט של פעילות המשדר הציבורי בתקופה שאליה מתייחס הדוח, והתייחסות למימוש היעדים שהוגדרו בתכנית העבודה השנתית, בתקופה האמורה.

סמכויות המנהל הכללי 42. למנהל הכללי יהיו כל הסמכויות הדרושות לניהול השוטף של המשדר הציבורי, שאינן נתונות לאחר לפי חוק זה, ובכלל זה –

(1) ייצוג המשדר הציבורי בכל תפקיד מתפקידיה וחתימה בשמה על מסמכים ועסקאות, בכפוף להוראות סעיף 20(10) ;

(2) קבלת עובדים למשדר הציבורי בהתאם להוראות לפי סעיף 49 ובשים לב לשיא כוח האדם שאושר בידי המועצה לפי סעיף 20(5).

- נטילת סמכויות המנהל הכללי 43. (א) המועצה רשאית להורות למנהל הכללי כיצד לפעול לעניין מסוים; לא קיים המנהל הכללי את ההוראה, רשאית המועצה להפעיל את הסמכות הנדרשת לביצוע ההוראה במקומו.
- (ב) הוראות סעיף זה לא יחולו לעניין תפקידיו של המנהל הכללי כעורך ראשי.
- חובת דיווח 44. (א) המנהל הכללי יודיע ליושב ראש המועצה, בלא דיחוי, על כל עניין מהותי בתאגיד הנוגע לתפקידי המועצה; היה העניין חורג או עשוי לחרוג ממה שקבעה המועצה לפי סמכותה, יזמן יושב ראש המועצה ללא דיחוי ישיבה של המועצה ויביא בפניה את ההודעה.
- (ב) המנהל הכללי ימסור למועצה דוח על הפעילות השוטפת של התאגיד הציבורי במועדים שקבעה לכך המועצה.
- השתתפות המנהל הכללי בשידורים 45. המנהל הכללי לא ישתתף בשידורים; ואולם הוא רשאי להשתתף מעת לעת ובאופן שאינו קבוע בשידורים, כמומחה בתחום עיסוקו, בהתאם לנהלים שקבעה המועצה לפי סעיף 20(12).
- רואה חשבון מבקר 46. (א) רשות החברות הממשלתיות תמנה למשדר הציבורי רואה חשבון מבקר; על מינוי רואה החשבון ועל שכרו יחולו ההוראות לפי סעיף 44 לחוק החברות הממשלתיות, בשינויים המחויבים.
- (ב) רואה החשבון רשאי לעיין בכל עת במסמכים המשדר הציבורי הדרושים לו לצורך מילוי תפקידו ולקבל הסברים לגביהם.
- (ג) רואה החשבון המבקר רשאי להשתתף בכל ישיבת המועצה הדנה בדוחות הכספיים שלגביהם ביצע פעולות ביקורת או בישיבת המועצה המתכנסת לפי סעיף קטן (ו).
- (ד) על רואה החשבון המבקר יחולו, בשינויים המחויבים, הוראות סעיף 45 לחוק החברות הממשלתיות והוראות סעיפים 160 ו-161 לחוק החברות.
- (ה) נודע לרואה החשבון המבקר אגב פעולת הביקורת, על ליקויים מהותיים בבקרה החשבונאית של המשדר הציבורי, ידווח על כך ליושב ראש המועצה ולרשות החברות הממשלתיות.
- (ו) הודיע רואה החשבון המבקר על ליקויים כאמור בסעיף קטן (ה), יזמן יושב ראש המועצה, בלא דיחוי, ישיבת מועצה לדיון בנושאים שהובאו לידיעתו.
- (ז) רואה החשבון המבקר אחראי כלפי המשדר הציבורי ורשות החברות הממשלתיות לאמור בחוות דעתו לגבי הדוחות הכספיים.

(ח) אין בהוראות סעיף קטן (ז) כדי לגרוע מאחריותו של רואה החשבון המבקר לפי כל דין.

47. יועץ משפטי למשדר הציבורי יהיה יועץ משפטי שיהיה עובד המשדר הציבורי.

48. מבקר פנימי (א) המבקר הפנימי של המשדר הציבורי יהיה עובד המשדר הציבורי.

(ב) הוראות חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (בסעיף זה – חוק הביקורת הפנימית), יחולו בשינויים אלה:

(1) על אף האמור בסעיף 5(ד) לחוק הביקורת הפנימית, יושב ראש המועצה יהיה הממונה על המבקר הפנימי;

(2) בלי לגרוע מהוראות סעיף 6 לחוק הביקורת הפנימית, המבקר הפנימי יגיש דין וחשבון על ממצאיו למועצה ולוועדת הביקורת, ובכלל זה דין וחשבון שנתי;

(3) בלי לגרוע מהוראות סעיף 7 לחוק הביקורת הפנימית –

(א) קביעת תכנית העבודה של המבקר הפנימי תיעשה לאחר התייעצות עם המנהל הכללי של המשדר הציבורי;

(ב) המועצה רשאית, בשים לב לתכניות העבודה המאושרות, להטיל על המבקר הפנימי משימות של ביקורת פנימית נוספות על הקבועות בתכנית העבודה;

(ג) המבקר הפנימי יגיש לוועדת הביקורת הצעה לתכנית עבודה שנתית, או תקופתית לצורך בחינתה לפי סעיף 26(ב)(4); ועדת הביקורת תגיש את תכנית העבודה לאישור המועצה בצירוף הצעותיה והמלצותיה והמועצה תאשרה בשינויים הנראים לה.

49. קבלת עובדים ותנאי עבודתם (א) קבלת עובדי המשדר הציבורי ומינויים יהיו במכרז.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), סגנים למנהל הכללי ומנהלי חטיבות השידור, הכפופים במישרין למנכ"ל, ייבחרו בדרך של ועדת איתור שתורכב מהמנהל הכללי ושני חברי מועצה, שבחרה המועצה.

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (א), המשדר הציבורי רשאי להתקשר עם עיתונאים, עורכי חדשות, או מגישי תכניות, על פי שיקול דעתו המקצועי של מנהל חטיבת החדשות באישור המנהל הכללי, ובלבד שלא יחרוג ממסגרת התקציב; עלתה ההתקשרות על היקף מסוים שקבעה, תאשר ועדת התקשרויות של המועצה, שהוקמה לעניין זה לפי סעיף 25, את ההתקשרות האמורה.

(ד) המשדר הציבורי רשאי להתקשר לתקופות מוגבלות או למשימות מסוימות, עם אדם כלשהו, אם קיימת, בנסיבות העניין, הצדקה מיוחדת להתקשרות בתחום התוכן והיצירה, ובשים לב לכישוריו המיוחדים של אותו אדם.

(ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מסמכות המשדר הציבורי להתקשר בחוזים מיוחדים, במקרים ולפי תנאים שבהם ניתן להעסיק עובדים בשירות המדינה בחוזה מיוחד, וכן עם סוגי עובדים שקבעה המועצה.

פרק חמישי: חובת אמונים וחובת זהירות של נושא משרה

- | | | |
|-----|---|---------------------------|
| 50. | (א) נושא משרה חב כלפיה חובת זהירות כאמור בסעיפים 35 ו-36 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש]. | חובת זהירות |
| | (ב) אין בהוראת סעיף קטן (א) כדי למנוע קיומה של חובת זהירות של נושא המשרה כלפי אדם אחר. | |
| 51. | נושא משרה יפעל ברמת מיומנות שבה היה פועל נושא משרה סביר, באותה עמדה ובאותן נסיבות, ובכלל זה ינקוט, בשים לב לנסיבות העניין, אמצעים סבירים על מנת להבטיח כי פעולות הנעשות על ידיו בתוקף תפקידו עולות בקנה אחד עם תכליות המשדר הציבורי, וכן ינקוט אמצעים כאמור לקבלת מידע שיש לו חשיבות לצורך קבלת החלטה או ביצוע פעולה הנעשים על ידיו בתוקף תפקידו. | אמצעי זהירות ורמת מיומנות |
| 52. | נושא משרה חב חובת אמונים למשדר הציבורי וינהג במילוי תפקידו בהגינות, בנאמנות ובלא משוא פנים. | חובת אמונים |
| 53. | (א) על הפרת חובת אמונים של נושא משרה כלפי המשדר הציבורי יחולו הדינים החלים על הפרת חוזה, בשינויים המחויבים. | תרופות |
| | (ב) בלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף קטן (א), רואים נושא משרה שהפר חובת אמונים כלפי המשדר הציבורי כמי שהפר התקשרות עמה. | |

(ג) המשדר הציבורי רשאי לבטל פעולה שעשה נושא משרה בשמה כלפי אדם אחר או לתבוע מאותו אדם את הפיצויים המגיעים לה מנושא משרה, אף בלא ביטול הפעולה, אם אותו אדם ידע על הפרת חובת האמונים של נושא המשרה, וידע או היה עליו לדעת על העדר אישור לפעולה.

תביעה בשם המשדר 54. היועץ המשפטי לממשלה רשאי, מיוזמתו או לבקשת השר, לתבוע בשם המשדר הציבורי, נושא המשרה בשל נזק שנגרם לרשות ממעשה או ממחדל בניגוד לחובותיו כלפי המשדר הציבורי על פי דין.

פרק שישי: הממונה על קבילות הציבור

ממונה על קבילות 55. (א) יושב ראש המשדר הציבורי ימנה, באישור המועצה, ממונה על קבילות הציבור במשדר הציבורי (להלן - ממונה על הקבילות), לתקופת כהונה של חמש שנים.

(ב) הממונה על הקבילות ידון ויברר קבילות ותלונות מטעם הציבור בכל הנוגע למשדרי המשדר הציבורי או לאופן פעולתו של המשדר הציבורי; המועצה תקבע כללים לפעולתו של הממונה על הקבילות, לרבות לענין אופן בירור התלונות.

(ג) הממונה על הקבילות רשאי שלא לטפל בתלונה או בקבילה אם גוף אחר במשדר הציבורי מוסמך לדון ולהכריע בה.

(ד) החליט הממונה על הקבילות שלא לטפל בתלונה בשל קיום גוף כאמור בסעיף קטן (ג) ידווח על כך ליושב-ראש המועצה ולמועצה את הטיפול בקבילה.

(ה) מצא הממונה על הקבילות, לאחר דיון בקבילה ושמיעת הנוגעים בדבר, כי צדק הקובל בפנייתו, וכי המשדר הציבורי פעל שלא כדין בענין מסוים, רשאי הוא להורות למנהל הכללי לשדר את ממצאיו בשידורי הטלוויזיה או הרדיו בדרך ובמועד שהורה.

פרק שביעי: תשדירי פרסומת והודעות, תשדירים לציבור והודעות חסות

פרסומת והודעות 56. (א) המשדר הציבורי רשאי לשדר ברדיו תשדירי פרסומת והודעות תמורת תשלום (להלן - תשדירי פרסומת והודעות).

(ב) המועצה תקבע, בהתייעצות עם המנהל הכללי, כללים בדבר –

(1) איסורים ומגבלות על תשדירי פרסומת והודעות;

(2) כל הנוגע להכנתם ולשידורם של תשדירי פרסומת והודעות.

תשדירים לשירות 57. (א) בסעיף זה –
הציבור

"גוף ציבורי" – כל אחד מאלה :

(1) משרד ממשלתי ומוסד ממוסדות המדינה ;

(2) רשות מקומית ;

(3) תאגיד שהוקם בחוק ;

(4) גוף הפועל שלא למטרות רווח.

"תשדיר לשירות הציבורי" – תשדיר מטעם גוף ציבורי שמטרתו מתן שירות לציבור, בין בדרך של מתן מידע והדרכה לגבי שירותים ציבוריים או לשם קידום של ענפים במשק, ובין בדרך של הכוונה או מתן ייעוץ בנושאים שבטובת הציבור, והכל בלא ציון שמו של יצרן מסוים.

(ב) המשדר הציבורי רשאי לשדר, במסגרת שידוריו, תשדירים לשירות הציבור, תמורת תשלום.

58. הודעות חסות (א) בסעיף זה, "הודעת חסות" – ציון השתתפותו של גורם חוץ במימון משדר (בהגדרה זו- המממן), בדרך של הקרנת שקופית או קריאת האמור בה, ויכול שבשקופית יצוינו שמות מוצריו של המממן, סימנו המסחרי של המממן או של מוצריו, ותיאור מאפייניהם העיקריים, אך למעט תיאור איכותי-השוואתי של המוצרים.

(ב) המשדר הציבורי רשאי לשדר, במסגרת שידוריו, הודעות חסות.

59. החטיבה המסחרית (א) מכירת זמן שידור עבור תשדירי פרסומת והודעות, תשדירים לשירות הציבור ומכירת חסויות, וכן הזמנתם והכנתם, תיעשה באמצעות חטיבה אשר פעילותה תופרד מיתר פעילות המשדר הציבורי והיא תהיה כפופה ליושב ראש המועצה במישרין; החטיבה תהיה רשאית להכין או להפיק את תשדירי הפרסומת, ההודעות, התשדירים לשירות הציבור והודעות החסות.

(ב) המועצה תמנה ועדת משנה לפיקוח על פעילותה של החטיבה המסחרית; בראש הוועדה יעמוד יושב ראש המועצה.

פרק שמיני: נכסים, תקציב וכספים

60. איסור העברת נכסים (א) המשדר הציבורי לא יהא רשאי למכור או להעביר בדרך אחרת משדרים, נכס מקרקעין או נכסים אחרים שבבעלותה, שהשר קבע בתקנות כי הם נכסים חיוניים, אלא באישור השר.

(ב) המשדר הציבורי לא יהא רשאי למשכן נכס חיוני כמשמעותו בסעיף קטן (א) שברשותה או להשכירו לתקופה העולה על עשר השנים, אלא באישור השר.

- תקצוב המשדר
הציבורי
61. (א) תקציב המשדר הציבורי יורכב מ"הסכום הנוסף", כהגדרתו בפקודת התעבורה, הכנסות המשדר הציבורי לפי חוק זה, ומקור תקציבי נוסף, שקבעו השרים.¹
- (ב) סכום התקציב יתעדכן מדי שנה, לפי שיעור השינוי במדד המחירים לצרכן.
- (ג) עלות שכר העובדים הכוללת במשדר הציבורי לא יעלה על שלושם וחמישה אחוזים מתקציב המשדר הציבורי כאמור בסעיף קטן (א).
- דרכי הכנת התקציב, מסירתו לממשלה לאישור ודרכי אישורו ייקבעו על ידי שר האוצר בתקנות.
62. דרכי הכנת התקציב, מסירתו לממשלה לאישור ודרכי אישורו ייקבעו על ידי שר האוצר בתקנות.
- מילוות
63. המשדר הציבורי רשאי לקבל מילוות למטרות פיתוח ובלבד שהמועצה אישרה ברוב של שני שלישים מחבריה; מילווה בסכום העולה על 20 מיליון שקלים חדשים טעון אישור שר האוצר.

פרק תשיעי: תכני השידור הציבורי

- ערוצי השידור
64. המשדר הציבורי ישדר במסגרת שלושה ערוצים לפחות, והם:
- (1) ערוץ שידורים מרכזי;
 - (2) ערוץ לילדים ולנוער;
 - (3) ערוץ בשפה הערבית.
- הפקות מקומיות
65. (א) המשדר הציבורי יוציא, בכל שנה, הוצאה למימון תכניות; מרכיבי ההוצאה יהיו כמפורט בתוספת וסכומה לא יפחת מהסכום הקבוע בה.
- (ב) המשדר הציבורי יוציא, בכל שנה, הוצאה למימון רכישה של הפקות מקומיות קנויות וספורט; מרכיבי ההוצאה יהיו כמפורט בתוספת וסכומה לא יפחת מהסכום הקבוע בה;
- (ג) עלו הכנסות המשדר הציבורי על הסכומים המפורטים בתוספת, תעלה ההוצאה השנתית עבור רכישה או הפקה של תכניות בסכום השווה לשיעור היחסי של הסכום הקבוע לכל אחד מסוגי התכניות כמפורט בסעיפים 2 עד 5 לתוספת, ביחס להוצאה כולה.
- (ד) לא יקצה המשדר הציבורי לגוף הפקה אחד יותר מחמישה עשר אחוזים מההוצאה השנתית להפקות מקומיות קנויות ולספורט; לעניין זה, "גוף הפקה אחד" – לרבות, מי ששולט בו, ומי שבשליטת מי מהם.

¹ יושלם לפני הפצת תזכיר החוק. מקור זה ישלים את תקציב המשדר הציבורי, עד לגובה של 670-720 מיליוני שקלים חדשים.

(ה) המועצה רשאית לקבוע כללים לביצוע סעיף זה והתוספת, לרבות בדבר הקצאת תקציבים שיאפשרו ביצוע הפקות מקומיות קנויות ברמה ובאיכות הולמים.

(ו) המועצה רשאית, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, לשנות את התוספת.

זכויות יוצרים 66. (א) זכות היוצרים ביצירה שהוכנה על פי הזמנת המשדר הציבורי תתחלק בשיעורים שווים בין המפיק והיוצרים לבין המשדר הציבורי.

(ב) למשדר הציבורי זכות בלעדיות לשידור התוכן למשך חמש שנים בלבד; בחלוף חמש שנים, רשאי המפיק למכור את הזכות ביצירה לכל דורש, ובלבד שתעמוד הזכות למשדר הציבורי להמשיך ולשדר את היצירה ולקבל את חלקו היחסי ממכירתה; המפיק יקצה מחלקו ביצירה ליוצרי היצירה כפי שסוכם ביניהם.

(ג) לא יתקשר המשדר הציבורי עם מפיק שלא כלל בהסכם ההתקשרות שלו עם יוצרי היצירה סעיף שמגדיר את זכויות היוצרים לתמלוגים.

הפקות בעבור משרד החינוך 67. המשדר הציבורי ירכוש בעבור משרד החינוך שידורים חינוכיים ולימודיים, גם אם אלה לא ישודרו במסגרת שידוריו; התנאים להפקת שידורים אלה ובכלל כך התמורה בעד הפקתם ייקבעו בהתקשרות בין משרד החינוך לבין המשדר הציבורי; מישדרים אלה לא ייחשבו להפקה מקומית קנויה לפי חוק זה.

העברת תוכן באמצעים טכנולוגיים נוספים 68. (א) המשדר הציבורי רשאי להעביר תוכן באמצעים טכנולוגיים אחרים מהאמור בהגדרה "השידורים", ובכלל זה, על גבי רשת האינטרנט.

(ב) המשדר הציבורי רשאי לשלב באתר האינטרנט שלו הודעות פרסומת, למעט תשדירי פרסומות, ובלבד שהן יופרדו מהתוכן המועבר על ידה באתר, בהתאם לכללים שקבעה המועצה.

(ג) אין בהוראות סעיף קטן (ב) כדי למנוע מהמשדר הציבורי את האפשרות להעביר תוכן כאמור בסעיף קטן (א) הכולל תשדירי פרסומת, במקביל לשידור לפי הוראות סעיף 56 בשידור ראשוני ברדיו.

שימור ותיעוד של 69. (א) בלי לגרוע מהוראות חוק הארכיונים, למעט בעניין דרכי העמדת חומר ארכיוני לעיון הקהל, המשדר הציבורי ישמר ויתעד את שידוריו החל מיום הקמת רשות השידור וכן תוכן אחר שהוא מעביר לפי סעיף 68, ויעמידם לעיון הציבור בדרכים שתקבע המועצה בכללים, ובלבד שהתעריפים שיגבה המשדר הציבורי מהציבור לפי סעיף זה ייקבעו בהתחשב בעקרון העלות בלא רווח; בסעיף זה "עקרון העלות בלא רווח" – עלות שמכסה את עלויות התפעול השוטף בלבד של העמדת החומרים לעיון הציבור.

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א) המשדר הציבורי רשאי לגבות מגורם מסחרי אשר מבקש לעשות שימוש מסחרי בחומר ארכיוני, תעריפים כמקובל בשוק.

(ג) אין בהוראות סעיף זה –

(1) כדי לגרוע מתחולת חוק הארכיונים לעניין חומר ארכיוני אחר של המשדר הציבורי;

(2) כדי למנוע מהמשדר הציבורי להעביר לכנסת חלקים מארכיון המשדר הציבורי המתעדים את דיוני הכנסת וועדותיה, ששודרו לפי הסכם בין הכנסת לבין המשדר הציבורי ולפי חוק שידורי טלוויזיה מהכנסת (הוראת שעה), התשנ"ז-1997, ובלבד שהוראות סעיף זה לעניין שימור ותיעוד של השידורים ולעניין העמדה לעיון הציבור יחולו גם על הכנסת.

(ד) בסעיף זה –

(1) "חומר ארכיוני" – כהגדרתו בחוק הארכיונים;

(2) "חוק הארכיונים" – חוק הארכיונים, התשט"ו-1955.

מחקר ופיתוח 70. המשדר הציבורי רשאי לפעול במחקר ופיתוח בתחום התוכן, טכנולוגיות השידורים ואמצעים להפצת תכנים, והוא רשאי להתקשר עם גופים פרטיים לצורך שיתוף פעולה בפעילות זו.

פרק עשירי: שונות

סמכות לקבוע כללים 71. (א) המועצה רשאית, באישור השר, לקבוע כללים לניהולם של המשדר הציבורי ולפיקוח על השירותים, ולביצועם היעיל של תפקידיו לפי חוק זה.

(ב) כללים לפי חוק זה יפורסמו ברשומות.

פרסומים ומופעים 72. המשדר הציבורי רשאי להוציא לאור ולהפיץ פרסומים המכילים ידיעות על פומביים התוכן שהוא מעביר וכן חומר משידורי, באמצעים שונים, לרבות בכתב, במדיה מגנטית, דיגיטלית או בדרך אחרת, וכן לערוך מופעים פומביים הנוגעים לשידור.

דין עובדי המשדר הציבורי כדין עובדי המדינה לענין חיקוקים אלה- 73. דין עובדי המשדר הציבורי

(1) הוראות הנוגעות לעובדי ציבור בחוק העונשין התשל"ז-1977 ;

(2) חוק שירות המדינה (סיוג פעולה מפלגתית ומגביות כספים), תשי"ט-1959 ;

(3) חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 ;

(4) חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 ;

(5) חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969.

מסים 74. לענין תשלום מסים, אגרות, ארנונות ותשלומי חובה אחרים, המגיעים למדינה או לרשות מקומית, דין המשדר הציבורי כדין המדינה.

ביצוע ותקנות 75. השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי, להתקין תקנות לביצועו.

תוספת

הגדרות 1. בתוספת זו-

(א) "תכנית תעודה"- תכנית העוסקת בתיעוד של תופעות אנושיות, חברתיות, תרבותיות או פוליטיות, או בתיעוד תופעות או תגליות בטבע או במדע, והיא אינה תכנית בענייני היום.

(ב) "תכנית דרמה"- תכנית המגוללת סיפור עלילה בעל אופי קומי, דרמטי, מלודרמטי, טרגי או כיוצא בזה.

השקעה בתוכן בערוץ המרכזי 2. ההוצאה השנתית שיוציא המשדר הציבורי לשידורי הערוץ המרכזי לא תפחת מהסכומים המפורטים להלן :

(1) למימון התוכניות שישודרו בערוץ המרכזי (בתוספת זו- ההוצאה השנתית לתכניות) – 200 מיליון שקלים חדשים מדי שנה ;

(2) למימון הפקות מקומיות קנויות וספורט (בתוספת זו- הוצאה שנתית להפקות מקומיות קנויות וספורט)- סכום השווה לשיעור של 90% מההוצאה השנתית לתכניות ;

(3) מתוך ההוצאה השנתית להפקות מקומיות קנויות וספורט, יוציא המשדר הציבורי סכום שלא יפחת משיעור של 50% מההוצאה השנתית להפקות מקומיות קנויות וספורט, למימון רכישה של תכניות סוגה עלית, מסוג תכניות דרמה ותכניות תעודה, בחלקים שווים.

- | | |
|--|---|
| <p>ההוצאה השנתית שיוציא המשדר הציבורי למימון הפקה ושידור של שידורי חדשות ואקטואליה ברדיו, בטלוויזיה, ובאינטרנט, לא תפחת מ-160 מיליוני שקלים חדשים.</p> | <p>3. השקעה בשידורי חדשות ואקטואליה</p> |
| <p>ההוצאה השנתית שיוציא המשדר הציבורי למימון רכישה של הפקות מקומיות קנויות לערוץ לילדים ולנוער לא תפחת מ-40 מיליוני שקלים חדשים.</p> | <p>4. השקעה בערוץ לילדים ולנוער</p> |
| <p>ההוצאה השנתית שיוציא המשדר הציבורי למימון רכישה של הפקות מקומיות קנויות לערוץ בשפה הערבית לא תפחת מ-20 מיליוני שקלים חדשים בחמש שנים הראשונות; החל מהשנה השישית ואילך ההוצאה השנתית שיוציא המשדר הציבורי למימון רכישה של הפקות מקומיות קנויות לערוץ בשפה הערבית לא תפחת מ-30 מיליוני שקלים חדשים.</p> | <p>5. השקעה בערוץ בשפה העברית</p> |
| <p>הסכומים האמורים בתוספת יתעדכנו מדי שנה, לפי שיעור השינוי במדד המחירים לצרכן.</p> | <p>6. עדכון סכומים</p> |

נספח ג'

**דו"ח חברת הייעוץ "דוח שלב ב' - המלצות ותכנית
עסקית"**

עמרב השקעות בע"מ

רח' הארבעה 21, תל-אביב טלפון: 072-2221101/2

AMRAV
INVESTMENTS

10 לפברואר 2014

לכבוד:

מר רם לנדס

יו"ר הועדה לבחינת המתווה העתידי של השידור הציבורי בישראל

לרם שלומות,

אני מתכבד להגיש לך את חלק ב' של דו"ח הצוות, אשר עמדתי בראשותו ונבחר על ידי הועדה אשר אתה עומד בראשותה, לצורך ניתוח והמלצה בעניין שלעיל.

במהלך החודשים האחרונים ניתחנו לעומק את שוק השידורים בארץ ובעולם (בעיקר באירופה) ופגשנו גורמים רבים בשוק המקומי ובשוק האירופאי. מניתוח הנתונים עולה תמונה עגומה באשר למצבה של רשות השידור. קשה לומר מה קדם למה בבחינת הביצה או התרנגולת; האם המצב הכספי הלא טוב של רשות השידור הוביל לרייטינג נמוך או שמא הרייטינג הנמוך גרם לבעיות-הכנסה נמוכה ממקורות שונים.

המסקנה הכוללת שלנו היא שרשות השידור במתכונתה הנוכחית אינה רלבנטית מבחינה ציבורית. היא מפנה את עיקר משאביה לתשלום משכורות. שיעור ההוצאות לשכר מתוך תקציבה עולה על כל גורמה מקובלת בענף בפי שניים עד פי שלושה. גם עודף כח אדם וגם משכורות גבוהות בלי קשר לתפוקות, לפחות לחלק מהעובדים. על כן, בנסיבות אילו ומטעמים נוספים אנחנו מוצאים לנכון להמליץ על ביטול אגרת הטלביזיה. האגרה מהווה למעשה מס רגרסיבי, לא יעיל, הן מבחינת עלות הגבייה והן בבסיסו. הוא יוצר אנטגוניזם ולמצער, אינו ממלא את תפקידו.

אנחנו סבורים כי יש להביא לציבור בשורה של רשות שידור חדשה, ערכית, בעלת תוכן איכותי, צנועה ומנוהלת בצורה כלכלית. גם מבנה ההכנסות ראוי שישתנה ויהיה פרוגרסיבי יותר, בהיר יותר ונכון יותר. ייעודו העיקרי של השידור הציבורי הוא מתן מענה לכשלי שוק, פלורליזם במובנו הרחב וזאת תוך שמירה על עצמאות, אוניקסיביות ורלבנטיות. כל אלו אינם נמצאים ברשות השידור הנוכחית. אשר על כן יש לעשות רביזיה מקיפה ויסודית ולבנות מחדש רשות שידור ציבורית ש"תמלא" את המסך בתוכן איכותי, רלבנטי העונה לצרכים של אוכלוסיות רבות ומגוונות בחברה הישראלית. כוונתנו בבנייה מחדש היא הן לטלביזיה, הן לרדיו והן לניו מדיה, זאת כמובן בשפות שונות, ובמיוחד תוך חיוק השידורים בשפה הערבית. אין ספק כי מדובר יהיה בכשורה, לפחות לעומת המצב העגום הנוכחי ותוך הגדלת תקציבי התוכן באופן רב שנתי.

במהלך עבודתנו ביקשתם אף שנתייחס לטלביזיה החינוכית. הגם שלא היה סיפק בידינו לבחון את הסוגייה באופן בו בחנו את רשות השידור, ברי כי יש מקום לשלב כוחות וניתן להפוך את הטלביזיה והחינוכית לערוץ ילדים רלבנטי ונגיש לכל. ערוץ שכזה יזכה להשיפה גדולה מהערוץ הנוכחי תוך חיסכון וקציבי. כמובן שהדבר מותנה בהסדר מקיף עם העובדים המועסקים כיום.

על הצוות שלנו נמנו אנשי כלכלה, טכנולוגיה ובעלי ניסיון בתחום השידורים. שמותיהם מפורטים בדוח המצורף ואני מודה להם על זמאמץ המרוכז בן אלפי שעות. אני מבקש להודות לך ובאמצעותך ליתר חברי הועדה על האמון שנתתם בנו בעת בחירתכם.

בכבוד רב,
רם בלינקוב

בחינת המתווה לשידור הציבורי בישראל

דוח שלב ב' המלצות ותכנית עסקית



מוגש לוועדה לבחינת המתווה העתידי לשידור הציבורי בישראל

פברואר 2014

צוות העבודה

- ראש הצוות – רם בלינקוב - עמרב השקעות בע"מ
- צוות כלכלי – אמנון אייכלברג, עודד סטקלוב – עדליא יעוץ כלכלי, מוטי גונן, גל גונן – מרג'ינס יעוץ כלכלי, רו"ח יהודה מלול – אברמזון יורם ושות'
- ניתוחי שכר ועלות – אילן לוין
- יעוץ טכנולוגי – קורי קורקוס
- סקירת חו"ל – חגי ניומן – עדליא יעוץ כלכלי
- רכז הצוות – נפתלי טוביה – עדליא יעוץ כלכלי

תוכן עניינים

5.....	תמצית המסקנות וההמלצות.....
5.....	1. רקע.....
5.....	2. כללי.....
6.....	3. רגולציה ומבנה תאגידי.....
7.....	4. מודל ההכנסות של השידור הציבורי.....
7.....	5. מדיניות הפעלה של השידור הציבורי.....
8.....	6. מבנה ארגוני של השידור הציבורי.....
8.....	7. תשתית.....
9.....	8. תכנית עסקית.....
10.....	9. תכנית מעבר.....
11.....	מבוא.....
11.....	1. כללי.....
11.....	2. למה צריך בכלל שידור ציבורי בישראל ?.....
14.....	3. התפקידים העיקריים של גוף שידורי ציבורי.....
17.....	חלק א' - סוגיות במבנה השידור הציבורי.....
18.....	פרק א' - רגולציה ומבנה תאגידי.....
18.....	1. כללי.....
18.....	2. חקיקה ראשית.....
22.....	3. עקרונות הרגולציה.....
28.....	4. ממשל תאגידי.....
32.....	פרק ב' – מודל הכנסות של השידור הציבורי.....
32.....	1. כללי.....
32.....	2. אגרת הטלוויזיה.....
37.....	3. הסכום הנוסף ("אגרת הרדיו").....
38.....	4. פרסום ברדיו/טלוויזיה/אינטרנט.....
41.....	5. תקצוב ממשלתי.....
42.....	6. המלצות.....
43.....	חלק ב' -תכנית להפעלת השידור הציבורי.....
44.....	פרק א' – מדיניות שידורים ומדיניות הפעלה.....
44.....	1. כללי.....
44.....	2. מדיניות שידורים.....
44.....	3. ערוץ 1.....

45	4.	ערוץ 33 – ערוץ לקהילה הערבית
47	5.	ערוץ הילדים והנוער
48	6.	רדיו
48	7.	ניו-מדיה
49	8.	זכויות יוצרים
51	9.	סיכום ומסקנות
52		פרק ב' – מבנה ארגוני, תקן כוח אדם ושכר
52	1.	כללי
52	2.	עקרונות למבנה ארגוני חדש
58	3.	המלצה למבנה ארגוני חדש
61	4.	תקני כוח אדם
64	5.	שכר העובדים
66		פרק ג' – תשתית
66	1.	כללי
66	2.	פריסה גיאוגרפית
67	3.	תשתית טכנולוגית
69	4.	ארכיון רשות השידור
71		פרק ד' – תוכנית עסקית לשידור הציבורי במתכונת החדשה
71	1.	כללי
71	2.	חטיבת החדשות
72	3.	חטיבת הטלוויזיה
73	4.	חטיבת הרדיו
74	5.	הוצאות הנהלה וכלליות
74	6.	קרנות ורזרבות
75	7.	תקציב כולל
76	8.	הכנסות
77		חלק ג' – חלופות לתכנית מעבר
78	1.	כללי
78	2.	התבססות על תכנית הרפורמה 2007
84	3.	סגירה ופתיחה מחדש
87	4.	סיכום ומסקנות

תמצית המסקנות וההמלצות

1. רקע

- 1.1. השידור הציבורי בישראל נמצא כיום במצב המשלב רמת רלוונטיות נמוכה (הן בהשוואה לגורמי שידור מסחריים בשוק המקומי והן בהשוואה לגופי שידור ציבורי באירופה) עם מצב כלכלי קשה, הנובע מקשיחות בהוצאות (ובמיוחד הוצאות השכר).
- 1.2. למעשה, ב-6 השנים האחרונות מתנהלת הרשות במצב של "המתנה לרפורמה", המשקף פעילות בסיסית שמביאה אולי לתוצאה הרעה מכל, שכן מצד אחד הרשות אינה מספקת את המוצר הציבורי הבסיסי ומצד שני ממשיכה לגבות כספים מהציבור ויוצרת יחס שלילי כלפיה.
- 1.3. לאור דחיית ה"רפורמה" (אשר הסיבות לחשש מכישלונה מפורטות בהרחבה בדוח) אנו מתכבדים להגיש עבודה זו העוסקת בניתוח המתווה לשידור הציבורי בישראל.

2. כללי

- 2.1 קיומו של שידור ציבורי בישראל נובע בעיקר מהצורך בהתמודדות עם אתגרי הפלורליזם התקשורתי, ייצוג ה"רב-תרבותיות" וקידום האיכות והיצירה. ההתמודדות עם אתגרים אלו בתוספת החסרונות לקוטן הקיימים בשוק התקשורת המקומי, מחייבים קיומו של ארגון שידור ציבורי עצמאי, שאינו תלוי בפרסום כמקור הכנסה, הנותן מענה הולם לייצוג למגוון הרחב של דעות, קהילות ותחומי עניין המאפיינים את החברה הישראלית.
- 2.2 בהתבסס על מערך התפקידים של ארגוני שידור ציבורי בעולם, בגיבוש תפקידי הליבה של השידור הציבורי בישראל יש להדגיש את התפקידים הבאים:
 - כיסוי מקיף ומהימן של חדשות ואקטואליה.
 - דיון הוגן ומבוסס בענייני השעה.
 - שיקוף וייצוג של כלל הקהילות ותחומי העניין התרבותיים בחברה.
 - קידום החינוך, ההשכלה והדעת במיוחד בקרב ילדים בני נוער.
 - לגבי תפקידי השידור הציבורי יש להדגיש את הנושאים הבאים:
 - לשם מימוש תפקידי הליבה לעיל על השידור הציבורי לשמור על רלוונטיות ציבורית גבוהה ולאמץ לוח שידורים הכולל מגוון של תחומי עניין.
 - מכיוון שלדעתנו, קידום החינוך, ההשכלה והדעת הינו מעיקרי פעילות השידור הציבורי, מצב בו השידור הציבורי בתחום החינוך וההשכלה יפוצל בין שני גופים (השידור הציבורי והטלוויזיה החינוכית) שכל אחד מהם נותן מענה חלקי אינו רצוי. לפיכך, אנו ממליצים לשלב את הטלוויזיה החינוכית בשידור הציבורי במסגרת ערוץ טלוויזיה נפרד.

- קידום החדשנות בשידור הציבורי בישראל מהווה לדעתנו מרכיב מרכזי בתהליך ההתחדשות של שירות זה, ולפיכך אינו רק ערך אלא גם צורך. במסגרת זו, אנו ממליצים לשלב מנגנונים של חדשנות בפעילות השידור הציבורי בישראל ב-3 מישורים:
 - חדשנות טכנולוגית – הקמת חממה טכנולוגית לתקשורת כחלק מהשידור הציבורי.
 - חדשנות תכנית – הקצאת תקציב למו"פ תוכן, בדגש על פיתוח של פורמטים חדשניים.
 - חדשנות בתחום שיתוף הציבור – פיתוח מנגנונים לשם שיתוף נציגי הציבור בתהליכי קבלת החלטות שוטפים בתחום רכש תוכן.

3. רגולציה ומבנה תאגידי

3.1 הדגם הרגולטורי המומלץ לשידור הציבורי בישראל מבוסס (בהתאם לדגם הרווח במדינות ה-EU) על 3 עקרונות:

- מבנה תלת שלבי של רגולציה המבוסס על רגולטור, דירקטוריון והנהלה.
- שילוב של רגולטור ממשלתי העוסק במדידת יעדי ביצוע, עם רגולטור ציבורי חיצוני המייצג את האינטרס הציבורי ועוסק במדידת יעדי יעילות ויעדי רלוונטיות (PVA¹).
- שילוב של חקיקה ראשית "צרה" בה נקבעים עקרונות המדיניות עם רישיון/הסכם הפעלה המפרט את רמת השירות ומחויבויות התוכן. במסגרת עקרונות אלו, המלצותינו הינן כדלקמן:
- הרגולטור הממשלתי של השידור הציבורי יהיה הרשות הרגולטורית של השידורים המסחריים בישראל. רגולטור זה יהיה אחראי על הגדרת רישיון/הסכם ההפעלה מול השידור הציבורי והפיקוח והבקרה על ביצועו.
- הרגולטור הציבורי של השידור הציבורי יתבסס על מועצה מייעצת בראשות אישיות ציבורית א-פוליטית. המועצה המייעצת תהא אחראית על פיקוח ובקרה על מימוש יעדי היעילות והרלוונטיות הציבורית, על מינוי דירקטוריון השידור הציבורי ועל פיקוח על כל אותם נושאים שמן הראוי שרגולטור ממשלתי לא יפקח עליהם מחשש לפגיעה בעקרון אי התלות.
- הקמת השידור הציבורי כתאגיד סטטוטורי עסקי (בדומה לרשות שדות התעופה), אשר עצמאותו תובטח מכח חוק.

3.2 במסגרת הממשל התאגידי של השידור הציבורי יש לקבוע את העקרונות הניהוליים הבאים:

- דירקטוריון השידור הציבורי יהיה דירקטוריון מקצועי בו יכהנו כ-7 עד 11 דירקטורים.
- מנכ"ל השידור הציבורי ימונה ע"י הדירקטוריון ויתוגמל בהתאם לעמידה ביעדים שהוצבו בפני השידור הציבורי.

¹ Public Value Assessment

- מנהלי המדיה יאושרו למינוי ע"י הדירקטוריון בהמלצת וועדת המינויים בראשות המנכ"ל, ויחולו לגביהם כללים דומים לאלו של המנכ"ל.

4. מודל ההכנסות של השידור הציבורי

4.1 כיום, מודל ההכנסות של השידור הציבורי מבוסס על 4 מקורות עיקריים: גביית אגרת הטלוויזיה ממשקי הבית ומעסקים, תקבולי חלף אגרה (בגין פטורים מלאים וחלקיים) מתקציב המדינה, ה"סכום הנוסף" הנגבה עבור השידור הציבורי ע"י משרד התחבורה במסגרת התשלום של אגרת הרכב והכנסות עצמיות מפרסום ברדיו ומחסויות ותשדירי שירות בטלוויזיה.

4.2 אגרת הטלוויזיה הינה מס בלתי יעיל – מדובר במס רגרסיבי, קשה ליישום (בשל בעיות באיתור החייבים), קשה באכיפה, מאופיין בעלויות גבייה גבוהות, שבפועל אינו מאפשר לרשות מקור מימון עצמאי (הן בשל אי הוודאות לגבי הסכום שייגבה והן בשל הצורך במימון הפטורים מתקציב המדינה) ויוצר אנטגוניזם כלפי השידור הציבורי. **בשל כל הסיבות לעיל אנו ממליצים לבטל את האגרה כמקור מימון של גוף השידור הציבורי, כפי שבוצע במדינות מסוימות באירופה בשנים האחרונות.**

4.3 בניגוד לאגרת הטלוויזיה הסכום הנוסף הנגבה יחד עם אגרת הרכב הינו מס יעיל יחסית – פרוגרסיבי (בוודאי לעומת אגרת הטלוויזיה), בעל שיעור גבייה גבוה ועלות גבייה נמוכה, אשר אינו מבדל את השידור הציבורי משירותים אחרים. לאור יעילותו של מקור זה אנו ממליצים כי הוא יהפוך למקור ההכנסה העיקרי של השידור הציבורי.

4.4 מכיוון שהיקף הפרסום הנמכר מכל הסוגים מהווה האינדיקציה הטובה ביותר לשיפור הרלוונטיות בתקצוב השידור הציבורי, יש לקבוע "מכסה" עולה להיקף הפרסום שימכור השידור הציבורי, כך שהרגולטור העתידי יקבע את מכסת הפרסום (כיום היקף ההכנסות ממקור זה הינו כ-88 מ' ₪). יש לציין כי, הגבלת הפרסום נובעת מרצון למנוע פגיעה במקורות הכנסה של השידורים המסחריים.

4.5 בחלק מהמדינות שסקרנו קיים מימון ממשלתי של ה-PSB, כ"רשת ביטחון" או כמקור מימון עיקרי. במסגרת זו, אנו סבורים כי במסגרת ייעול מבנה ההוצאות של השידור הציבורי, יש למצוא מקור הכנסה חליפי במקום אגרת הטלוויזיה.

5. מדיניות הפעלה של השידור הציבורי

בהתבסס על תפקידי הליבה לעיל, מדיניות ההפעלה צריכה להתבסס על העקרונות הבאים:

- בערוץ הדגל (ערוץ 1) יש לתת דגש על החדשות והאקטואליה (כולל תכניות דיון ותחקירים). שאר שעות השידור בערוץ זה יתבססו על רכש – בדגש על הפקות מקור מקומיות (כולל לפחות 180 שעות בשנה של סוגה עילית).
- בערוץ המשני (ערוץ 33) יש לתת דגש על מתן שירות דומה לקהילה הערבית.
- בנוסף, יש לדעתנו להקים במסגרת השידור הציבורי ערוץ נפרד לילדים ונוער בדגש על קידום החינוך, ההשכלה והדעת (במסגרת ההמלצה לאיחוד הטלוויזיה החינוכית לתוך השידור הציבורי).

- מכיוון שלדעתנו תחנות הרדיו הנוכחיות נותנות מענה למגוון רחב של כשלי שוק (ומכיוון שלהערכתנו הפחתת תחנת מוסיקה כזו או אחרת תביא רק להפחתה שולית בעלויות), אנו ממליצים להמשיך במתווה השידורים הקיים – דהיינו להמשיך ולהפעיל את כל התחנות המופעלות היום.
- לאור עליית חשיבות הניו-מדיה כמקור חדשות ותוכן אנו ממליצים לקדם ולפתח תחום זה.

6. מבנה ארגוני של השידור הציבורי

- השינוי הארגוני העיקרי המוצע הינו הקמת חטיבת חדשות אחודה שתפיק את כל סוגי משדרי החדשות והאקטואליה עבור כלל ערוצי השידור הציבורי בטלוויזיה, ברדיו ובאינטרנט (בעברית ובערבית). במסגרת זו אנו ממליצים כי החטיבה תפיק את כלל משדרי החדשות והאקטואליה שישודרו בערוץ 1 ובערוץ 33 וכן תפעיל באופן שוטף את רשת ב' ורשת ד' (ערבית) ברדיו.
- בנוסף אנו מציעים לבצע שינויים בחטיבת הטלוויזיה שתהפוך לגוף רוכש ותפעיל 3 ערוצים – ערוץ 1, ערוץ 33 (ערבית) וערוץ הילדים והנוער החדש.
- לאור השינויים הארגוניים וניתוח benchmark של ארגונים דומים, תקן כוח האדם בשידור הציבורי נקבע כדלקמן:

יחידה	סה"כ עובדים
הנהלה, מטה וחברת בת מסחרית	60
חטיבת חדשות מאוחדת (טלוויזיה, רדיו וניו מדיה)	450
חטיבת טלוויזיה	110
חטיבת רדיו	120
סה"כ	740

7. תשתית

- אנו ממליצים לבסס את פעילות השידור הציבורי על שני מתחמים – האחד בים-ים והשני בגוש דן.
- בשל העיקרון You can only Launch once אין לבסס את הפריסה הגיאוגרפית על קריות השידור שתוכננו ע"י רשות השידור במתחם שערי צדק ובגוש דן, אלא לבצע את שינוי הפריסה הגיאוגרפית באופן מיידי בהתבסס על מבנים קיימים אשר ניתן לשפצם, להכשירם ולהתקין בהם את הציוד הנדרש בלוח זמנים קצר. כך, השידור הציבורי יוכל לשדר באופן מיטבי מייד עם ביצוע השינויים הנדרשים.
- במסגרת תהליך ההתחדשות של השידור הציבורי יש צורך לבצע החלפה ושדרוג של הציוד הנוכחי – בטלוויזיה, ברדיו ובאינטרנט. בנוסף יש להקצות בתקציב השידור הציבורי קרן לחידוש ציוד שתאפשר החלפה מוסדרת של הציוד.
- מצב ארכיון רשות השידור ועלות השיקום והדיגיטציה שלו מהווים בפועל "חור שחור". למרות זאת, מכיוון שקיומו של ארכיון הינו צורך מרכזי של גוף שידור פעיל הארכיון צריך להישאר בידי השידור הציבורי. לפיכך, שיקום הארכיון תוקצב במסגרת תכנית ההשקעות של השידור הציבורי (יש לבצע בחינה פרטנית של תקצוב שיקום הארכיון).

8. תכנית עסקית

לאור השינויים המוצעים, המתווה הרב שנתי לתקציב השידור הציבורי (במ' ש' כולל מע"מ ומס שכר) הינו כדלקמן:

מרכיב	2015	2016	2017	2018	2019	ממוצע	שיעור מסה"כ
חטיבת החדשות המאוחדת	160	162	170	172	174	168	22.7%
חטיבת הטלוויזיה ²	328	334	341	347	351	340	46.1%
רדיו	123	124	124	124	125	124	16.8%
הנהלה וכלליות	46	47	46	47	47	47	6.3%
קרנות והפרשות	58	59	59	59	60	59	8.0%
סה"כ תקציב שנתי	715	726	740	749	757	737	100.0%

התפלגות תקציב הטלוויזיה לפי ערוצים לשנת 2015 (במ' ש') הינה כדלקמן:

2015	תוכן נטו	שכר	הפצה	העמסת תקורות	סה"כ תקציב
ערוץ 1	203	8	6	25	242
ערוץ 33	20	6	4	8	38
ערוץ ילדים ונוער	24	8	4	12	48
סה"כ	247	22	14	45	328

השינוי המהותי במסגרת תקציב זה ביחס למצב הקיים הינו הסטת המקורות משכר לתוכן טלוויזיוני – עלות השכר בשידור הציבורי צפויה לרדת בעקבות השינוי מכ-54% ל-23% מסך התקציב ולעומת זאת תקציב רכישת התוכן הממוצע (ב-3 הערוצים) צפוי לגדול פי 2.5, היקף שעות התוכן "החדש" הכולל צפוי לעלות פי 3.4 והיקף שעות השידור של חדשות ואקטואליה צפוי לגדול פי 3.5.
על בסיס תקציב זה היקף המקורות הנדרש לשידור הציבורי במ' ש' הינו כדלקמן:

מרכיב	2015	2016	2017	2018	2019	ממוצע
מס ייעודי על בעלי רכבים	372	403	435	469	478	431
פרסום ברדיו	80	80	80	80	80	80
חסויות ותשדירי שירות, כולל מדיה חדשה	20	25	30	35	40	30
השלמת תקצוב נדרשת	243	218	195	165	159	196

השלמת התקציב הנדרשת הינה בממוצע כ-196 מ' ש' - אותה ניתן להשיג באמצעות מקור תקציבי אחר. יש להדגיש, כי כיום מועבר מתקציב המדינה לשידור הציבורי כ-215 מ' ש' (כ-95 מ' ש' כחלק אגרה וכ-120 מ' ש' לטלוויזיה החינוכית).

² במסגרת התקציב שהוקצה להפעלת ערוץ הילדים והנוער הינה כ-50 מ' ש' כולל מע"מ. ראוי לציין כי במסגרת עבודה זו לא בוצע ניתוח מעמיק של תקציב הטלוויזיה החינוכית.

9. תכנית מעבר

- להערכתנו, ללא שינוי מהותי בגמישות הניהולית ובתרבות הארגונית של רשות השידור לא ניתן יהיה להביא לשינוי מהותי בשידור הציבורי, גם אם מספר העובדים שיפרשו יהיה גבוה מזה שהוצע במסגרת ה"רפורמה".
- לפיכך, הפתרון המוצע על ידנו סגירת הרשות במתכונתה הקיימת ופתיחתה מחדש כארגון עצמאי ויעיל המקפיד לשלב ערכים של רלוונטיות ציבורית עם איכות ופלורליזם.
- לפי הניתוח שערכנו³, עלות הסגירה המצטברת של רשות השידור והחינוכית (במ' ₪) הינה כדלקמן:

מרכיב	סכום (במ' ₪)
עלויות פרישה רשות השידור	-1,100
אומדן ראשוני סגירת חינוכית	-135
החזרי הלוואות וחובות קיימים	-80
סה"כ שימושים תוכנית סגירה	-1,315
הכנסות מכספי מתחם הקריה	400
הכנסות ממכירת נכסים רוממה ובצלאל (ירמיהו)	290
הכנסות ממכירת מתחם שערי צדק	600
סה"כ מקורות לתוכנית סגירה	1,290
תוכנית סגירה מצטברת	-25

כפי שניתן לראות מניתוח זה, מכירת נכסי הנדל"ן של הרשות צפויה לכסות את עלות הסגירה. לפי הניתוח שערכנו, עלות הפתיחה מחדש המצטברת של השידור הציבורי (במ' ₪) הינה כדלקמן:

מרכיב	סכום
שכ"ד לתקופת המעבר	9
תקציב מנהלת הקמה	20
השקעה בצידוד	250
תקציב ראשוני לשיקום ארכיון	40
השקעות בבינוי ושיפוץ	30
סה"כ	349

- כפי שניתן לראות, עלויות הפתיחה מחדש יכוסו באמצעות החיסכון בתקציב הרשות.
- ברור כי קיימות סוגיות נוספות בתהליך הסגירה של רשות השידור, אשר לא טופלו במסמך זה. על כן, מומלץ כי הנושא ייבחן באופן פרטני יותר בעתיד, במסגרת מינהלת, אשר תטפל בתהליך.

בתום התהליך, צפוי להתקבל מוצר שונה לחלוטין מבחינת איכותו!

³ הנתונים לגבי עלויות הפרישה בטלוויזיה החינוכית מבוססים על אומדן ראשוני ללא בדיקה מקיפה שביצענו.

מבוא

1. כללי

טרם הגדרת החלופות המבניות והתפעוליות לפעילות השידור הציבורי בישראל, חשוב להגדיר מספר עקרונות בסיס שהנחו אותנו בבניית החלופות. עקרונות אלו מבוססים הן על המאפיינים של השידור הציבורי בעולם כפי שנסקרו בדוח הביניים (וקיבלו חיזוק בעקבות הביקורים שקיימנו ב-EBU, France 24 וה-BBC) והן על המאפיינים של ענף הברודקאסט בישראל, כפי שנסקרו בעבודתנו.

2. למה צריך בכלל שידור ציבורי בישראל ?

כפי שצוין בהרחבה, בכל מדינות ה-OECD בכלל ובמדינות ה-EU בפרט, פועלים גופי שידור ציבורי הפעילים בכל סוגי המדיה – טלוויזיה, רדיו וניו-מדיה. עובדה זו מעידה כי שידור ציבורי נחשב כמרכיב חיוני בתקשורת ההמונים בכל המדינות הדמוקרטיות – בעיקר משום שהשידור הציבורי נחשב כמדיום עיקרי להצגת תמונה אובייקטיבית ומאוזנת של המציאות כשהיא משוחררת מאינטרסים פוליטיים וכלכליים. בישראל, הן בשל מאפייני הדמוקרטיה הישראלית והן בשל המאפיינים הייחודיים של ענף הברודקאסט המסחרי, חשיבותו של השידור הציבורי כגורם תקשורת מרכזי אף גבוהה יותר ממספר סיבות עיקריות:

2.1 פלורליזם תקשורתי

המדיה העיקרית הקובעת את השיח הציבורי בישראל הינה עדיין הטלוויזיה כאשר עבור מרבית הציבור החדשות והאקטואליה בטלוויזיה מהווים מקור המידע העיקרי. בישראל פועלות כיום 3 מערכות חדשות ואקטואליה טלוויזיוניות – חברת חדשות 2, חברת חדשות 10 ומערכת החדשות של רשות השידור, כך שהסיקור החדשותי הטלוויזיוני בישראל כיום עשוי להיחשב כפלורליסטי.

עם זאת, לאור מצבו הכספי של ערוץ 10 והאיומים התכופים לגבי סגירתו, כמו גם החששות הקיימים לגבי המצב בשוק הברודקאסט לאחר השינויים שיחולו בענף במעבר מזיכיונות לרישיונות ב-2015, מעלים ספק האם הפלורליזם ימשך.

במצב זה, מערכת החדשות של גוף שידור ציבורי עשויה להוות האלטרנטיבה היחידה לחדשות בערוצים המסחריים ומכאן גם חשיבותה.

חשוב להדגיש כי כדי לאפשר לגוף השידור הציבורי מעמד ומוניטין שיאפשרו לו להיות אלטרנטיבה תקשורתית בתחום החדשות, יש לבצע שדרוג מהותי במיצוב החדשות הטלוויזיוניות בערוץ הציבורי מכל הבחינות – מבחינה תכנית, מבחינה טכנולוגית ומבחינת שיפור האמון שהציבור רוכש לחדשות בערוץ הציבורי.

2.2 מענה לכשלי שוק

אחד המאפיינים המרכזיים של שידור ברודקאסט מסחרי בכל העולם הינו "המוניות", דהיינו מכיוון שהכנסותיו מגיעות מפרסום, פעילותו מכוונת לציבור הצרכנים העיקרי. כתוצאה מכך, השידור המסחרי מתמקד בד"כ בקבוצה האתנית העיקרית ולא בקבוצות המיעוטים, במרכז ולא בפריפריה ובתרבות הפופולארית ולא בכלל הזרמים התרבותיים. בעיה זו של השידור המסחרי הינה בעיה ידועה בכל העולם המערבי ומהווה אחד האתגרים המרכזיים בהם עוסק השידור הציבורי בכל העולם.

בשידור הברודקאסט בישראל בעיה זו באה לידי ביטוי בכך שהשידורים המסחריים, הן בטלוויזיה והן ברדיו, מיועדים בעיקר לציבור היהודי דובר העברית ולמעשה אינם מיועדים לציבור הערבי בישראל ולעולים חדשים. עובדה זו באה לידי ביטוי אפילו בכך שחשוב הרייטינג בישראל מתייחס לציבור היהודי בלבד וקיים בו ייצוג חסר של עולים חדשים/וותיקים.

יתר על כן, עקב החסרונות לקוטן של ישראל קשה להקים בה ערוצי נישא מסחריים המיועדים לציבור ספציפי – עובדה שבאה לידי ביטוי בקשיים בהקמת ערוץ ברודקאסט לציבור הערבי בישראל⁴ ובקשיים הכלכליים עליהם דווח בעבר לגבי ערוץ 9.

בסיטואציה זו הפתרון הניתן בישראל לקהילות ותחומי עניין שאינם מוצאים את מקומם במסגרת ערוצי הברודקאסט המסחריים הינו בשתי דרכים עיקריות :

- ברדיו - המענה ניתן באמצעות תחנות הרדיו של קול ישראל אשר נותנות מענה, הן למגוון של קהילות ותחומי עניין (רשת ד' לציבור הערבי, רדיו רק"ע לעולים חדשים, רדיו מורשת לציבור הדתי ורשת א' לחובבי דעת) והן למגוון טעמים מוסיקליים שאין להם מענה (מוסיקה קלאסית, מוסיקה עברית מגוונת ומוסיקה מתקדמת).
- בטלוויזיה - המענה ניתן באמצעות הטלוויזיה הרב ערוצית (YES ו-HOT). עם זאת, מדובר בד"כ בפתרון יקר יחסית שנותן מענה למגוון רחב של צרכים ולא לצרכים ספציפיים – עובדה שבאה לידי ביטוי בכך שבישראל למעלה מ-400 אלף בתי אב (בעיקר בציבור הערבי ובקרבת העולים מחבר המדינות) שהתקינו בבתיהם צלחות לוויין לשם קליטת שידורים ספציפיים בשיטת off air.

יש לציין, כי העובדה שתחנות קול ישראל נותנות מענה רחב לכשלי השוק מהווה הצבעה על חשיבותו של השידור הציבורי. במקביל, העובדה שבטלוויזיה השידור הציבורי אינו נותן מענה הולם לייצוג מגוון האוכלוסיות ותחומי העניין התרבותי, מהווה אחד מהכשלים העיקריים של פעילותו ואחד הנושאים המרכזיים בהם יש להתמקד במסגרת שינוי השידור הציבורי.

⁴ ערוץ הלא טי.וי שהוקם לפני יותר משנה, הוקם לאחר למעלה מעשור של ניסיונות להקים ערוץ כזה, והוא עדיין נאבק על קיומו.

2.3 איכות

לפי המחקרים שנערכו, הציבור הישראלי מעדיף לצרוך תכנים ישראלים בערוצי הברודקאסט. אחת המסקנות מממצא זה הינה כי על הרגולטור מוטלת אחריות כבדה לדאוג לכך שערוצי הברודקאסט ינצלו את העוצמה שבידיהם (במיוחד בשעות הפריים) לא רק לשידור תכנים בידוריים אלא גם לשידורים תכנים איכותיים – זו גם הסיבה מדוע מקפיד הרגולטור (הרשות השנייה) על היקף שידורי סוגה עילית בערוצים המסחריים.

עם זאת, יכולתם של הערוצים המסחריים לעמוד בדרישות תוכן אלו מותנית בהכנסותיהם – דהיינו, במאפייני שוק הפרסום בישראל. כפי שצוין בדוח הביניים, מאופיין ענף הפרסום בטלוויזיה בשנים האחרונות במספר מגמות עיקריות:

- קיומה של "תקרת זכוכית" בהיקף ההשקעה בפרסום הגורמת לכך שהיקף הפרסום אינו גדל בשיעור מקביל לצמיחה במשק.
 - עלייה בחשיבות הטלוויזיה כאמצעי פרסום שאינה באה לידי ביטוי בגידול מקביל בהכנסות חברות הברודקאסט, בעיקר בשל הריכוזיות בענף חברות המדיה והעלייה בשיעורי העמלות שגובות חברות כאלו
 - האיום שמציב הפרסום באינטרנט על הפרסום בטלוויזיה.
 - המעבר מזיכיונות לרישיונות ב-2015 שאמור להגדיל את מספר שעות השידור בערוצי הברודקאסט המסחריים ולגרום לעלייה בעלויות השידור ולירידה במחירי הפרסום בטלוויזיה. כל המאפיינים לעיל של ענף הפרסום בטלוויזיה, גורמים להפעלת לחץ על הרגולטור להקל במחויבויות לאיכות התוכן – כפי שאכן קרה ב-2013.
- בסיטואציה זו קיימת חשיבות מרובה לקיומו של **גוף שידור ציבורי שאינו תלוי בפרסום כמקור עיקרי להכנסותיו, אשר ישמש כפלטפורמה לעידוד היצירה הישראלית וסמן לאיכות השידורים** – כפי שאכן קורה במרבית מדינות אירופה בהן נתפס השידור הציבורי כמוביל בתחום איכות השידורים.
- לפיכך, העובדה שרשות השידור לא הייתה שחקן מהותי בתחום התוכן האיכותי ב-20 השנים האחרונות, מהווה אחת הביקורות העיקריות על פעילותה ואחד הנושאים המרכזיים בהם יש להתמקד במסגרת שינוי השידור הציבורי.

לדעתנו, הצורך בהתמודדות עם שלושת הנושאים לעיל – פלורליזם תקשורתי, מתן ייצוג לרב-תרבותיות המאפיינת את החברה הישראלית וקידום האיכות – בשילוב החסרונות לקוטן הקיימים במילא בישראל, מחזקים את הצורך בקיומו של שידור ציבורי עצמאי שיספק את המענה הנדרש בנושאים אלו.

3. התפקידים העיקריים של גוף שידורי ציבורי

כפי שצוין בדוח הביניים, תפקידי הליבה של השידור הציבורי בעולם הינם:

- כיסוי מקיף ומהימן של חדשות ואקטואליה.
 - דיון הוגן ומבוסס בענייני השעה.
 - שיקוף וייצוג של כלל הקהילות ותחומי העניין התרבותיים בחברה.
- כפי שניתן לראות, שלושת התפקידים לעיל משקפים את ה- Raison d'être של השידור הציבורי כמייצג של פלורליזם תקשורתי וכמענה לכשלי השוק הקיימים בשידור מסחרי.
- שלושת התפקידים לעיל משקפים לדעתנו גם את מבנה לוח המשדרים הנדרש לשידור ציבורי בישראל, במיוחד בטלוויזיה.**
- במסגרת הגדרת תפקידי השידור הציבורי בישראל חשוב לדעתנו להדגיש את הנושאים הבאים:

3.1 שינוי תדמיתי ויצירת רלוונטיות ציבורית

בניגוד למצב באירופה בו השידור הציבורי תופס נתח שוק מהותי בשידורי הטלוויזיה, בישראל, השידור הציבורי הטלוויזיוני תופס נתח שוק נמוך עד כדי אי רלוונטיות. במסגרת זו, חשוב לציין כי באירופה, למרות הדגש הניתן להתמקדות בתחומי הליבה של השידור הציבורי, נתח משמעותי של לוח השידורים מוקדש ליצירת רלוונטיות. כך לדוגמא, לוח השידורים של BBC One ו-RTE 1 (ערוצי הדגל של השידור הציבורי בבריטניה ואירלנד בהתאמה) בשעות הפריים טיים המורחב (17:00-24:00) כולל כ-35% תכניות חדשות ואקטואליה (כ-2.5 שעות ביום ממוצע) וכ-8% תכניות סוגה עילית (כ-0.5 שעות ביום ממוצע), אך כולל גם כ-20% ספורט (סיקור ארועים + מגזין⁵), כ-20% תכניות בידור (שעשועונים, תכניות אירוח ומגזינים) וכ-17% תכניות Factual⁶.

בהסתמך על ניתוח זה, מדיניות התכניות במדינות אלו הינה מדיניות של "איכות יחסית" – בכדי לשמור על רלוונטיות, גוף השידור הציבורי מפיק/רוכש תכניות "מסחריות" אך מקפיד להציע (גם בערוץ הראשי וגם בערוצים המשניים) תכניות באיכות גבוהה, כך שתמהיל השידורים הינו איכותי יותר מזה של הערוצים המסחריים.

במובן זה, פועל השידור הציבורי יותר לפי העקרונות המרחיבים שהתווה סר ג'ון רית'⁷ לפיהם תפקיד השידור הציבורי הינו "לעדכן, לחנך ולבדר" ופחות לפי הגרסאות המצמצמות של תפקידי השידור הציבורי וזאת מתוך הבנה כי לשם מימוש תפקידי הליבה על השידור הציבורי לשמור על רלוונטיות ציבורית גבוהה.

⁵ במיוחד בסופי שבוע.

⁶ מונח זה שפותח בשנות ה-90 מתייחס לסוגה העוסקת בתיעוד סלקטיבי/ערוך של מציאות/מציאות מבוזמת (למשל תכניות ריאליטי). במינוח המקובל בבריטניה ואירלנד סוגה זו כוללת גם תכניות מידע (כדוגמת Top gear), תכניות לייף סטייל, תכניות בישול וגם תכניות ריאליטי (ובתנאי שתכניות אלו אינן כרוכות ב"מציאות").

⁷ המייסד האגדי של ה-BBC שניסח עקרונות אלו בשנות ה-20.

לפיכך, לדעתנו, אחת המטרות העיקריות שיש להציב בפני גוף השידור הציבורי בישראל הינה ביצוע שינוי תדמיתי כולל ויצירת רלוונטיות ציבורית תוך אימוץ מדיניות שידור דומה לזו הנהוגה בשידור הציבורי במדינות אחרות.

3.2 חינוך והשכלה

כאמור, במסגרת העקרונות שקבע ג'ון רית' אחד מתפקידי הליבה של שידור ציבורי הינו "לחנך". ואכן, בחלק ניכר מארגוני השידור הציבורי בעולם, מלבד שלושת התפקידים הקלאסיים של השידור הציבורי לעיל, נוסף לשידור הציבורי בד"כ תפקיד רביעי – "קידום ההשכלה והדעת". נושא זה מהווה אחד הנושאים בהם אמור לעסוק השידור הציבורי – הן ברדיו והן בטלוויזיה (במיוחד בשעות לפני הפריים טיים).

במסגרת השידור הציבורי הרדיופוני בישראל, קידום השכלה ודעת מהווה מרכיב מרכזי (מהווה נושא השידור המרכזי ברשת א' ורשת מורשת החולקים תדר משותף). מאידך, מבחינת השידור הציבורי הטלוויזיוני בישראל, תפקיד זה (למרות שהוא מופיע בחוק רשות השידור) הינו בפועל באחריות הטלוויזיה החינוכית אשר אחראית על כ- 8 שעות שידור ביום במסגרת ערוץ 1. מצב בו השידור הציבורי המיועד לקידום החינוך וההשכלה בקרב ילדים ונוער מתפצל בין שני גופים ומקבל פתרון חלקי בכל אחד מהם אינו רצוי. **לפיכך, אנו ממליצים לשלב את שידורי הטלוויזיה החינוכית בתוך השידור הציבורי, כמקובל בחלק ניכר מארגוני השידור הציבורי בעולם.** אחת הדרכים האפקטיביות עשויה להיות הפרדת השידור לילדים ונוער (חינוכית) בערוץ נפרד במסגרת השידור הציבורי. באופן זה הוכנה התכנית העסקית.

3.3 התחדשות וחדשנות

אחד הנושאים שבלט במיוחד בפגישותינו עם נציגי השידור הציבורי באירופה היה תפקידו המרכזי של השידור הציבורי בהובלת החדשנות בתחום השידורים. דוגמא לכך, ניתן לראות בניסיונו של ה-BBC כבר לפני כעשור להיכנס לתחום שידורי רדיו דיגיטליים (DAB) למרות שטכנולוגיה זו טרם בשלה בטענה כי "השידור הציבורי צריך להיות המוביל והיוזם של חדשנות טכנולוגית"⁸. לדעתנו, קידום החדשנות בשידור הציבורי בישראל הינו לא רק ערך אלא גם צורך, **שכן קידום החדשנות כרוך בתהליך ההתחדשות של השידור הציבורי וצפויה להיות לו תרומה חשובה הן בשינוי התרבות הארגונית והן לשינוי התדמיתי.**

במסגרת זו, אנו ממליצים לקדם את החדשנות בשידור הציבורי בשלושה מישורים :

- חדשנות טכנולוגית – מעבר לשימוש בציד שנמצא בחזית הטכנולוגיה, אנו ממליצים לשקול את אימוץ המודל היפני, לפיו תוקם במסגרת השידור הציבורי חממה טכנולוגית⁹ לקידום מו"פ בתחום התקשורת.

⁸ מתוך שיחתנו עם מר גרהם אליס סמנכ"ל ה-BBC.
⁹ כאמור בהוראה 8.2 של מנכ"ל משרד הכלכלה.

- חדשנות תכנית – כדי לקדם את מעמדו ותדמיתו כגוף מוביל ויוזם, קיימת חשיבות למסד במסגרת השידור הציבורי מערך לפיתוח פורמטים חדשים בתחומי התוכן. במסגרת זו, אנו ממליצים לשקול אפשרות להקצאת תקציב מסוים למו"פ של תכנים ופורמטים.
- חדשנות בתחום שיתוף הציבור – כחלק משינוי התדמית ויצירת התחושה כי השידור הציבורי הינו אכן "שלכם ובשבילכם", חשוב לפתח מנגנונים בהם יהיו נציגי ציבור שותפים בקבלת החלטות שוטפות בתחומי התוכן. מנגנונים מעין אלו יתרמו לא רק לתדמית אלא גם יאפשרו רלוונטיות ציבורית גבוהה יותר ושקיפות ציבורית של תהליכי קבלת החלטות בתחומי התוכן.

קידום החדשנות בשידור הציבורי אינו רק ערך אלא תפקיד של ממש.

חלק א' סוגיות במבנה השידור הציבורי

פרק א' - רגולציה ומבנה תאגידי

1. כללי

בהתאם לסקירה שבוצעה בדוח הביניים הדגם הרגולטורי הרווח במדינות ה-EU כיום מבוסס על שלושה עקרונות עיקריים:

- מבנה תלת שלבי של רגולציה המבוסס על רגולטור, מועצת מנהלים והנהלה.
- שילוב של רגולציה ממשלתית העוסקת במדידת ואכיפת יעדים מדידים עם גופים רגולטורים חיצוניים המייצגים את האינטרס הציבורי ועוסקים במדידת יעדים בלתי מדידים (שניתן להגדירם באופן כללי כ-PVA – Public Value Assessment).
- שילוב של חקיקה ראשית עם רישיון הפעלה (המגדיר את היעדים המדידים לרבות שעות שידור, מחויבויות תוכן וכו') ומסמך ציפיות ציבוריות לגבי ערכים של השידור הציבורי. חשוב לציין, כי נושא הרגולציה של גופי השידור הציבורי עבר ועובר שינויים משמעותיים בשנים האחרונות כאשר כל גופי השידור באירופה מתחבטים בשאלות רגולטוריות כאלו ואחרות. לפיכך, יתכן כי קביעות פרטניות הנכונות להיום ישתנו בשנים הקרובות. במסגרת התאמת המבנה הרגולטורי הרווח לישראל דנו במספר נושאים עיקריים. המפורטים בפרק זה.

2. חקיקה ראשית

2.1 האם צריך בכלל חקיקה?

רשות השידור ככל תאגיד סטטוטורי פועלת כיום בתוקף חוק שידור ציבורי. גם במדינות אירופאיות בהן ה-PSB אינו גוף סטטוטורי קיים חוק שידור ציבורי - פרט לבריטניה, בה השידור הציבורי פועל מתוקף צ'ארטר¹⁰, במרבית ממדינות אירופה האחרות קיים חוק שידור ציבורי ועמדה התומכת בחקיקה שכזו נקבעה גם על ידי הנציבות האירופית¹¹.

נראה כי אין חולק על כך שגוף שידור ציבורי נדרש לחקיקה ראשית שתסדיר את פעולותיו.

2.2 סוג החקיקה ("רחבה" או "צרה")

הדילמה המרכזית לגבי אופי החקיקה הינה בדבר "עומק החקיקה" במסגרת חוק שידור ציבורי עתידי. קיימות למעשה שתי חלופות העומדות בפני המחוקק, אשר יוצרות מעין "מתח" בין המחוקק לבין הרגולטור:

¹⁰ הסכם הפעלה ארוך טווח, אך בעל מעמד כמעט סטטוטורי

¹¹ Communication from the Commission on the application of state aid rules to public Service Broadcasting; Article 18 (2000) c 320/04.

- חוק "רחב" – בדומה לחוק הנוכחי אשר בו מפורטים מרבית התנאים בהם נדרשת רשות השידור לעמוד, כאשר למעשה החוק מהווה את כלל מדיניות הרגולציה על רשות השידור. במקרה שכזה, תפקידו של הרגולטור מצטמצם ברובו לתפקיד של אכיפת החוק, ללא יכולת השפעה מהותית על קביעת המדיניות (הנגזרת מהחוק ישירות), וללא יכולת לשנות את המדיניות ללא שינויי חקיקה.
 - חוק "צר" – בדומה למדיניות האירופית אשר קובע רק את עקרונות המדיניות, ולמעשה, בידי הרגולטור נשארת הסמכות לקבוע (בהתאם לרוח החוק) את המדיניות המפורטת באמצעות רישיון הפעלה הניתן לגוף המפוקח ולאכופ את המדיניות המפורטת במסמך זה. ראוי להדגיש כי ככלל, רגולטור אינו אמור לקבוע מדיניות, אלא לאכוף מדיניות, הנקבעת על ידי גורם פוליטי (ממשלה או חברי כנסת באמצעות חקיקה). עם זאת, לגבי גוף שידור ציבורי בו קיימת חשיבות מיוחדת בהפרדה בין הגורם הפוליטי לרגולטור¹², כאשר הרגולטור נדרש לעצמאות ביכולתו לקבוע מדיניות, בתוך תחומי האחריות המוגדרים לו על פי חוק.
- השיקול המרכזי העומד על הפרק בהקשר לסוג החוק הינו הגמישות הרגולטורית וכפועל יוצא מכך גם אי התלות הפוליטית. כאמור, על פי החקיקה הנוכחית, כל צורך בשינוי מדיניות דורש בהכרח הגעה לכנסת לצורך תיקון החוק. היעדר הגמישות (ליתר דיוק- הפחתת הגמישות) מייצרת קביעות מסוימת, אשר יכולה מצידה לייצר "וודאות" לגוף השידור הציבורי, אשר, אמורה במידה מסוימת להבטיח גם היעדר תלות פוליטית בממשלה, שכן סמכויותיה של זו לבצע שינויים בעקרונות ההפעלה של השידור הציבורי יוגבלו על ידי הכנסת.
- כנגד גישה זו, ניתן לומר כי במרבית מדינות המערב שנסקרו בעבודה זו, החקיקה הראשית, המקנה את הסמכויות לשידור הציבורי, בד"כ תיחשב על פי קנה המידה הישראלי ל"צרה". היתרון הוא במתן גמישות לרגולטור לנסח מדיניות המשתנה על פני זמן ללא צורך להגיע לכל שינוי כזה או אחר לכנסת. יש לזכור כי במידה וסוגיית ה"אי תלות" עומדת על הפרק, הרי שלמרות שכביכול מוקטנת התלות הפוליטית בממשלה, הרי שנוצרת תלות פוליטית בכנסת, וזו אינה בהכרח "טובה יותר". לפיכך, הפתרון לסוגיית התלות הפוליטית, יכול להתקיים לא באמצעות החקיקה הראשית, אלא באמצעות הגדרה נכונה של הרגולטור, כך שזה יבוא מתוך ה"רשות המאסדרת".
- ניתן לצטט בהקשר זה את דבריו של ד"ר עמית שכטר: "גורם שכזה מתייחד במקצועיותו, המאפשרת לו לאסדר את הענף שעליו הוא מופקד במומחיות, למען קידום האינטרס הציבורי ובנפרד משיקולים פוליטיים"¹³.

המלצתנו הינה לבסס את הרגולציה על חוק צר, המסמיך גוף רגולטורי עצמאי ומופרד מהממשלה לפקח ולבקר את פעילות השידור הציבורי.

¹² כמו גם במקרים ספורים נוספים, בהם נדרשת עצמאות פוליטית מירבית בעבודת הרגולטור (כמו למשל בתאגידים סטטוטוריים כבנק ישראל או רשות ניירות ערך).

¹³ ד"ר עמית שכטר, "האם סיימה מדינת ישראל את תהליך המעבר ממדינה משדרת למדינה מאסדרת?", מסגרות מדיה, גיליון 8, 2012.

יש לציין, כי ישראל עוברת בהדרגה למודל פעולה שכזה במגוון תחומים תשתיתיים, עם הקמתן של רשויות רגולטוריות שאינן חלק מהממשלה (רשות החשמל, רשות המים ועוד), כולל בתחום התקשורת (הרשות השנייה).¹⁴

2.3 עקרונות החקיקה הראשית

בהתאם להמלצתנו לעיל ומתווה החקיקה המוצע ע"י הנציבות האירופית, החקיקה הראשית צריכה לכלול את הנושאים הבאים:

א. הסדרת המבנה הרגולטורי

כולל זהות הרגולטור וסוג הרגולציה (ראה בהרחבה להלן).

ב. הסדרת המבנה התאגידי של השידור הציבורי

כולל סוג ואופי ההתאגדות, שיטת הבחירה של מועצת המנהלים והמנכ"ל וכו' (ראה בהרחבה להלן).

ג. הגדרת תפקידי השידור הציבורי

יש לציין כי הגדרה מרחיבה ופרטנית של תפקידי השידור הציבורי בחקיקה ראשית תעלה את עלות ההפעלה, תקטין את יכולתו של השידור הציבורי לממשם ובשורה התחתונה תפגע גם ביכולתו לממש את תפקידי הליבה שלו, כאמור לעיל. כאמור, לדעתנו, יש לאפשר למנהלי השידור הציבורי עצמאות ניהולית בקביעת לוח השידורים באופן שיגביר ויעודד את החשיפה הציבורית והרלוונטיות מחד ויביא למימוש תפקידי הליבה מאידך, תוך קביעת עקרונות כלליים בלבד. לפיכך, לדעתנו יש להגדיר את תפקידי השידור הציבורי באופן סכמתי ולהסתפק בהגדרת התפקידים הבאים:

- כיסוי מקיף ומהימן של חדשות ואקטואליה.
 - דיון הוגן ומבוסס בענייני השעה.
 - שיקוף וייצוג של כלל הקהילות ותחומי העניין התרבותיים בחברה.
 - קידום ההשכלה והדעת למבוגרים, ילדים ונוער.
- לדעתנו, במסגרת הגדרת התפקידים בחוק כל המוסיף גורע.**

ד. עקרונות מנחים בסיסיים

במסגרת זו יש להגדיר ערכים בסיסיים של השידור הציבורי כגון: אובייקטיביות, איכות, רב לשוניות, תכנים לא פוגעניים, עברית תקנית וכו'.

ה. שקיפות ציבורית

במסגרת זו, תיקבע בחוק חובתו של השידור הציבורי לשקיפות מלאה של פעילותו לרבות פרסום דוח שנתי (בפורמט שיקבע הרגולטור) והנגשתו לציבור הרחב.

¹⁴ בתחום התקשורת, השלמה של מודל הרגולטור העצמאי, תתרחש כאשר יבוצע איחוד של מועצת הכבלים והלוויין יחד עם הרשות השנייה, וזאת על פי הצעת החוק המקודמת בימים אלו.

ו. עקרונות למדידה של פעילות השידור הציבורי

במסגרת זו, מומלץ לכלול בחוק את המדדים שלפיהם תימדד פעילות השידור הציבורי. במסגרת זו יחולקו המדדים ל-3 סוגים עיקריים:

○ יעדי ביצוע

עמידה בעקרונות מחויבויות התוכן לפי רישיון ההפעלה שמעניק הרגולטור לשידור הציבורי.

○ יעדי יעילות

עמידה בעקרונות התכנית העסקית, לרבות:

- סך ההוצאה השנתית השוטפת ביחס לסך ההוצאה הנורמטיבי.
- שיעור ההוצאה לשכר בכירים מתוך סך ההוצאה.
- שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מתוך סך ההוצאה.
- שיעור ההוצאה לשכר מתוך סך ההוצאה.
- שיעור ההוצאה להפקות מקור מתוך סך ההוצאה בהתאם ליעד נורמטיבי.

○ יעדי רלוונטיות ציבורית

מוצע לבסס יעדים אלו על סמך המדדים המשמשים ב-BBC, כדלקמן:

נושא	יעד	מדידה	מונח
איכות	שיפור איכות תכני השידור	סקר "הערכת הציבור"	Audience Appreciation Index (AI)
	שיפור בתפיסת הציבור את תכני הערוץ כמקוריים ושונים	סקר "תפיסות הציבור"	Audience perceptions of 'original and Different'
חשיפה	שיפור החשיפה לכלל הציבור ולאוכלוסיות ספציפיות	מדד חשיפה (נתוני הגעה לציבור)	Audience Reach
		סקר "תפיסת הציבור" לגבי ייצוג הולם של כלל חלקי האוכלוסייה	Audience perceptions of Public representation

חשוב לציין, כי מטרת הצגת מדדים אלו בחוק הינה יצירת מסגרת פעולה נורמטיבית לרגולטור בכדי למנוע "עריצות רגולטורית". עם זאת, ברור כי את היעדים (הציון בכל מדד) אמור לקבוע הרגולטור בהתאם למיטב הידע המקצועי.

ז. עקרונות רכש ושידור של פרסומות חסויות ותשדירי שירות

במסגרת זו יש לקבוע את העקרונות לפיהם תרכוש הרשות פרסומות וכן מגבלות וכללים על שידור פרסומות, חסויות ותשדירי שירות ברדיו, בטלוויזיה ובאינטרנט.

ח. זכויות יוצרים

במסגרת זו אפשר כי החוק יסמך את הרגולטור של השידור הציבורי לקבוע כללי התחשבות לעניין זכויות יוצרים בהפקות שיוזמנו עבור השידור הציבורי.

ט. שיתופי פעולה

מכיוון ששיתופי פעולה עם גורמים מסחריים מהווים אחת הדרכים העיקריות להפחתת עלויות בענף הברודקאסט מוצע כי החוק יסמך את הרגולטור לקבוע כללים להסדרת נושא שיתופי הפעולה המתאימים לשידור ציבורי, בהתאם לכללים הקיימים בתחום בארגוני שידור באירופה.

י. ארכיון

על החקיקה החדשה לעסוק גם באופן השימוש בארכיון, על כלל ההיבטים הכרוכים בכך¹⁵.

3. עקרונות הרגולציה

3.1 מי רצוי שישמש כרגולטור של השידור הציבורי

במצב הנוכחי, אין למעשה רגולטור לרשות השידור. זאת עקב העובדה שדירקטוריון הרשות (המליאה, כפי שכונתה עד לתיקון החקיקה ב-2012, אך עדיין פועלת במתכונתה הקודמת), מחויב לפעול לטובתו, כאשר אין למעשה גוף פיקוח מעליו. במצב זה, השר הממונה ו/או הרשות המחוקקת (דהיינו, הכנסת) הם הגופים האמונים על הבקרה על הרשות, כאשר לכל הדעות אין זה מתפקידם ומיכולתם.

מצב זה מנוגד גם לעקרונות שהציג האיחוד האירופי בשנת 2001 בהקשר לשידור הציבורי באירופה, בהם נדרשו המדינות להקים רגולטור לשידור הציבורי. בהתאם לדוח הביניים, נראה כי קיימות למעשה שתי גישות לזהות הרגולטור:

- באמצעות גוף ייעודי הנמצא מעל לגוף השידור הציבורי ואמון על טיפול פרטני בו בלבד.
- כחלק מהרשות הרגולטורית על השידורים במדינה, כך שתחת סמכותה קיימות מספר רשתות שידור ולא רק רשות השידור באופן ייחודי.

היתרון ברגולטור פרטני הינו בכל שהוא מתמחה בתחום השידור הציבורי ואמון רק עליו. החיסרון בשיטה זו (והיא למעשה גם היתרון של הכפפת השידור הציבורי לרגולטור של כלל ערוצי המדיה) הוא בכך שגדלים הסיכויים שיהפוך ל"רגולטור שבוי"¹⁶. כלומר, נראה כי הפעלת רגולטור על רשות השידור בלבד עשויה, להפוך את הגוף המפקח למעין "שופרו" של הגוף המפוקח, הפועל לטובתו, וזאת תחת ביצוע פיקוח אפקטיבי עליו. יתר על כן, הכפפת השידור הציבורי לרגולטור של כלל ערוצי המדיה תביא לחיסכון בעלות הבקרה והפיקוח.

¹⁵ נושא זה יקבל ביטוי בהרחבה בהמשך.

¹⁶ ע"פ תיאוריית הרגולטור השבוי, פעולתו של הרגולטור אינה לשרת את האינטרס הציבורי, אלא הוא שבוי למעשה בידי הגופים המפוקחים על ידו ומשרת את פעילותו תחת לפקח עליהן.

לפיכך, אנו ממליצים כי השידור הציבורי בישראל יוכפף לרשות הרגולטורית של השידורים בישראל

עם זאת, גופי הרגולציה של השידורים (כמו למשל הרשות השנייה) מתמחים בפיקוח על מדדי ביצוע – מחויבות תוכן, נאותות הפקה וכו' – אך לגבי הרגולציה של שידור ציבורי נדרשת מומחיות יחודית נוספת - פיקוח על מדדי רלוונטיות ציבורית כפי שפורטו לעיל.

לאור בעיה זו אנו ממליצים לחלק את הרגולציה על השידור הציבורי לשני גורמים – לפי המודל הבריטי – רגולטור אחד (מקביל ל-Ofcom) יעסוק בפיקוח על התנאים הכלליים ועמידה במחויבויות התוכן והרגולטור השני (מקביל ל-Board of Trustees) יעסוק בעמידת השידור הציבורי במדדי יעילות כלכלית ורלוונטיות ציבורית.

חשוב להדגיש, כי לדעתנו להקמתו של גוף רגולציה המייצג את האינטרס הציבורי קיימת חשיבות מעל ומעבר לפרקטיקה הרגולטורית – הקמתו של גוף כזה, בתנאי שהוא ייתפס כגוף אובייקטיבי בלתי תלוי, תהווה הוכחה לרצינות הכוונות למימוש עקרון אי התלות הפוליטית. יתר על כן, גוף רגולטורי מעין זה יוכל להיות אחראי לפיקוח ובקרה על "היעדים הלא מדידים" בפעילותו של השידור הציבורי – אובייקטיביות, סטנדרטים מערכתיים גבוהים וכו'.

3.2 רישיון/הסכם הפעלה

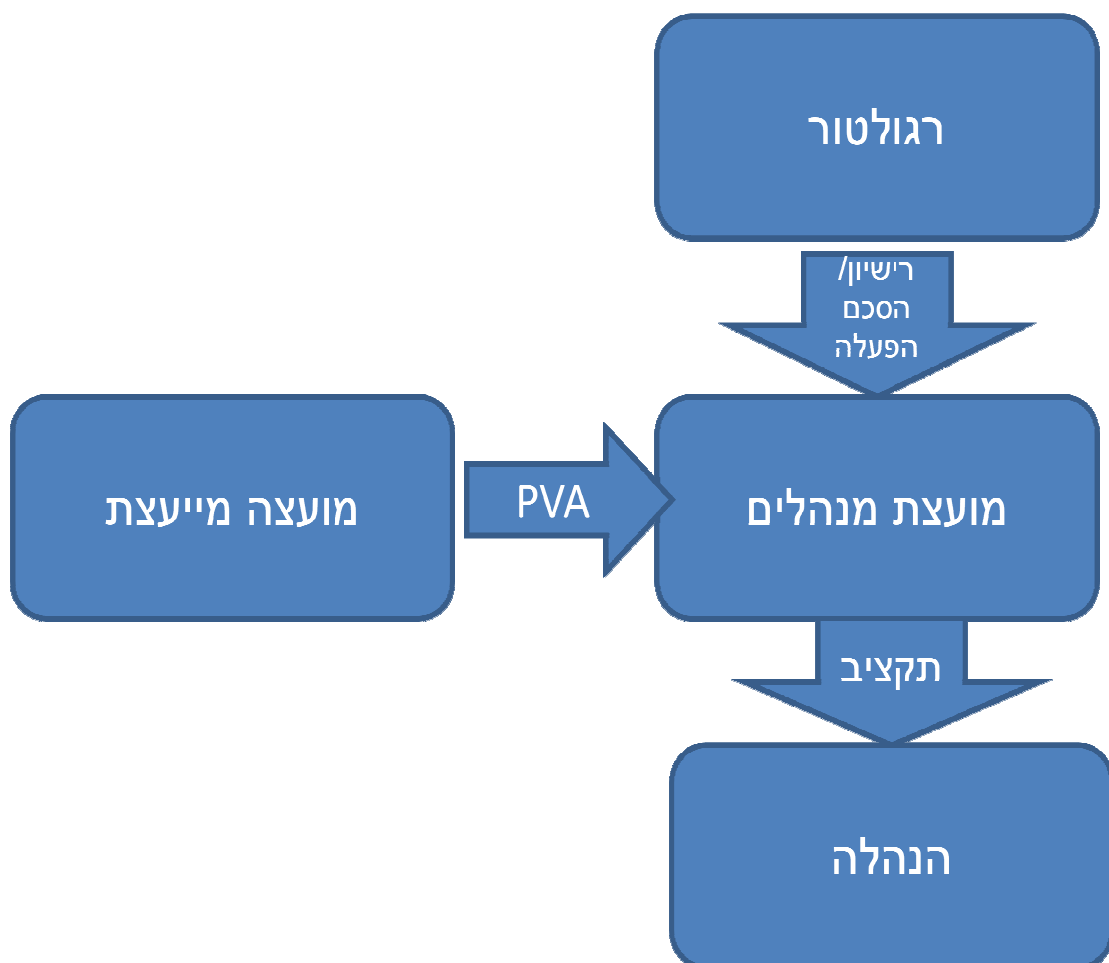
רישיון/הסכם ההפעלה הינו המסמך המרכזי המגדיר את מדיניות הגוף רגולטורי מול השידור הציבורי. ההבדל בין שני סוגי המסמכים הינו כדלקמן :

- **רישיון ההפעלה** מגדיר את התנאים בהם יידרש לעמוד השידור הציבורי, לרבות, רשימת הערוצים שיפעיל השידור הציבורי, מדיניות השידורים בכל ערוץ (דגשים תכניים ושעות שידור נטו), מחויבויות תוכן עיקריות (שעות שידור לפי סוגות/שפות) וכו'.
 - **הסכם הפעלה** מהווה חוזה בין הרגולטור לשידור הציבורי הקושר בין רישיון ההפעלה לבין מודל המימון – כלומר, מתנה את קבלת המימון (בין מהציבור ובין מהממשלה) של השידור הציבורי בעמידה בתנאי רישיון ההפעלה. יש לציין, כי בבלגיה מופעל מאז 1999 דגם מיוחד של הסכם הפעלה במסגרתו קיים קישור בין עמידת השידור הציבורי ביעדי יעילות ורלוונטיות לבין היקף התשלומים של הממשלה וזאת במטרה לייצר לשידור הציבורי תמריצים שמטרתם לעודד שידור תוכן איכותי ורלוונטי תוך שיפור ויעול מתמיד.
- במסגרת הכפפת השידור הציבורי לרישיון/הסכם הפעלה קיימות שתי בעיות עיקריות :

- יכולת האכיפה - כלומר, האם בידי הרגולטור קיימות סנקציות מהותית בכדי לאכוף מניעת הפרות של רישיון/הסכם הפעלה. במסגרת זו, חשוב לציין, כי בשידור הציבורי שהכנסותיו באות מהציבור הטלת סנקציות כלכליות ע"י הרגולטור בגין אי עמידה בתנאים (כדוגמת הקנסות המוטלים על גופי שידור מסחריים בגין אי עמידה במחויבויות תוכן) אינה ישימה ולפיכך, יתכן כי מול השידור הציבורי האכיפה צריכה להתבצע באמצעות סנקציות לא כלכליות.
 - חשש מפגיעה באי התלות הפוליטית של השידור הציבורי – מכיוון שהיכולת לשנות רישיון/הסכם הפעלה הינה פשוטה יותר לעומת שינוי של חקיקה, קיים חשש כי האפשרות לשנותו עלולה להוות כלי בידי הדרג הפוליטי ולפגוע באי התלות של השידור הציבורי. בד"כ, הפתרון הוא רישיון/הסכם לתקופה קצובה (בד"כ 5-7 שנים) במהלכן אין באפשרות הרגולטור לשנות את התנאים אלא בהסכמה בין הצדדים.
- יודגש, כי בכל מקרה מאפייני מסמך היסוד של הרגולציה, קשורים במהותם למודל המימון של הרשות כפי שיקבע.

3.3 עקרונות רגולטוריים מוצעים

לאור האמור לעיל, אנו ממליצים על מבנה רגולטורי כדלקמן:



3.4 הרגולטורים ותפקידם

א. הרגולטור של השידורים בישראל כרגולטור של השידור הציבורי

כאמור, מוצע כי הרגולטור של השידור הציבורי יהיה הרגולטור האמון על הסדרת שידורים לגופי תקשורת בישראל. בין שני הרגולטורים הנוכחיים: מועצת הכבלים והלוויין והרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, נראה כי הרשות השנייה היא הפתרון המועדף, ולו עקב היותה למראית עין "רחוקה" יותר מהממשלה. בעתיד, הנושא אמור להיות פשוט יותר כאשר שני גופי הרגולציה הללו יתאחדו. במסגרת זו, יופעלו שני מערכי רגולציה על רשות השידור:

- **רגולציה על נאותות השידורים** - רגולציה זו תהיה זהה לרגולציה המופעלת על גופי השידור המפוקחים על ידי הרשות השנייה כיום בהתאם לחוק הרשות השנייה. יש לציין כי לגבי סעיפים שונים של החוק¹⁷ אין כל הבדל לצורך העניין בין השידור הציבורי לבין כל גוף שידור אחר - מסחרי או ציבורי (גלי צה"ל או הטלוויזיה החינוכית למשל), ורצוי כי הכללים החלים על כל גופי השידור יהיו אחידים. יש עוד לציין כי חלק מכללים אלו הינם מתוקף חוקים ותקנות אחרים, שכבר כיום נראה כי עליהם לחול על השידור הציבורי.

רגולציה על נאותות השידורים הינה למעשה רגולציה כללית, שאינה נוגעת לאופיו הייחודי של השידור הציבורי, ואינה מהווה עילה לפגיעה בעקרון האי תלות שלו. רגולציה זו על רשות השידור תואמת לזו המופעלת על יתר ערוצי הטלוויזיה והרדיו המפוקחים.

- **רגולציה על תשומות בשידור הציבורי** - רגולציה זו תהיה ייחודית לשידור הציבורי מתוקף הסכם ההפעלה שייחתם בין הרגולטור ו/או הממשלה ו/או הכנסת אל מול השידור הציבורי. תפקיד הרגולטור יהיה לבצע אכיפה של מדדי התשומות שהוגדרו בהסכם ההפעלה ולאשר את התגמול או הסנקציה במידה וייכללו בהם, עבור השידור הציבורי והנהלתו. מועצת הרשות השנייה תבחר את מנגנון העבודה הנכון בכדי להימנע מחד מתופעת ה"רגולטור השבוי", ומנגד לייצר התמחות והיכרות עם מבנהו הייחודי של הסכם ההפעלה של השידור הציבורי, השונה מזה של גופים שידור מסחריים המפוקחים על ידי הרשות.

רגולציה על תשומות בשידור הציבורי, הינה למעשה רגולציה טכנית, הבוחנת האם הרשות עמדה בהשקעת התשומות הנדרשות בהסכם ההפעלה (תשומות כספיות, תשומות בשעות תוכן לפי סוגות ותשומות אחרות ככל שיופיעו בהסכם ההפעלה).

¹⁷ כמו למשל סעיף 23 (א) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990.

ג. מועצה מייעצת לרשות

במקביל, יוקם גוף שיוגדר כ"מועצה המייעצת" לרשות השידור. הגוף ימנה חמישה חברים, אשר יושב הראש יהיה אישיות ציבורית א-פוליטית. להלן הצעתנו לתפקידי המועצה, העובדים בה ושיטת מינוי חבריה:

• תפקידי המועצה המייעצת

למועצה שלושה תפקידים:

- **מינוי דירקטוריון לרשות** - בכדי להימנע מתלות פוליטית, אין סיבה כי מי מעובדי או חברי דירקטוריון רשות השידור, ייבחרו בידי דרג פוליטי כלשהו. על כן, תפקידה המרכזי של המועצה המייעצת יהיה לבחור את חברי הדירקטוריון של רשות השידור, בהתאם לכללים המופיעים בחוק ושעיקריהם יפורטו בהמשך.
- **ביצוע רגולציה של מדדי רלוונטיות** - על המועצה להגדיר פרטנית את מדדי הרלוונטיות שפורטו לעיל ואת היעדים שלפיהם יימדד השידור הציבורי (PVA), על פי שיקול דעתה, ובתנאי שיוכלו להוות מדד אמין לטעמה בדבר רמת שביעות הרצון משידורי השידור הציבורי ומתפקוד מגוון סוגי המדיה והערוצים שהוא מפעיל. המועצה תהא גם הגורם האחראי על ביצוע הסקרים והבדיקות ותפעיל יועצים חיצוניים לשם מדידתם.
- **ביצוע רגולציה על מינהל ועילות השידור הציבורי** - כאמור, כחלק מהבקרה על השידור הציבורי קיים צורך להגדיר מדדי ועילות כלכלית ומינהל תקין, אשר הגוף האמון על בקרה לגביהם יהיה המועצה המייעצת.

לסיכום, המועצה המייעצת תהיה אמונה על הגדרת ובדיקת מדדי היעילות הרלוונטיות של השידור הציבורי, תוך הגדרת יעדים, אשר מתחת לרף מסוים יוגדרו כאי עמידה ביעדי השידור הציבורי, על כל המשתמע מכך על פי הרישיון/ההסכם. המועצה תגיש דוח שנתי לרגולטור בדבר השגת יעדי השידור הציבורי (וההשלכות הנובעות מכך) ובדבר פעולות המועצה עצמה.

• מינוי יו"ר המועצה המייעצת

החוק יגדיר נוהל הקמת ועדת איתור לתפקיד יו"ר המועצה המייעצת. ועדת האיתור תמנה מועמד לתפקיד בתוך פרק זמן של עד 60 יום מסיום תפקידו של יו"ר המועצה הקודם. כללי עבודתה של ועדת האיתור יקבעו בהמשך.

יו"ר המועצה המייעצת ימונה לפרק זמן של 5 שנים, ללא אפשרות הארכה. היו"ר יקבל שכר בגין תפקידו בעבור כל ישיבה¹⁸.

• אופן מינוי חברי המועצה

יו"ר הועדה יבחר בארבעה חברים נוספים שיכהנו עימו במועצה. חברי המועצה יתמנו לתקופה של 3 שנים, ללא אפשרות הארכה. חברי המועצה יידרשו לעבור את אישור הועדה לבדיקת מינויים. המועמדים ייבחרו תוך הקפדה על עקרונות ייצוג הולם, כאשר לפחות שניים יהיו נשים ולפחות אחד יהיה מהמגזר הלא יהודי. על יו"ר המועצה לבחור את המועמדים לשמש עימו במועצה המייעצת על פי הכללים הבאים:

- מועמד מקרב חברי הסגל האקדמי בישראל בעל ניסיון רלוונטי.
- מועמד בעל ניסיון והשכלה בתחום סקרי דעת קהל או סטטיסטיקה.
- מועמד בעל ניסיון והשכלה רלוונטית בתחום הפיקוח והרגולציה.
- מנכ"ל הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו ישמש כחבר מן המניין בוועדה.

• תקציב המועצה המייעצת

לרשות המועצה המייעצת יעמוד תקציב נפרד שישמש לתשלומים לחברי המועצה בגין ישיבות, שכירת כח אדם מינהלי למועצה, הקמה ואחזקת אתר אינטרנט, מענה לפניות הציבור וביצוע התקשרויות עם ספקים חיצוניים לצורך פעולות הבקרה והמדידה של השידור הציבורי. תקציב המועצה המייעצת יאושר אחת לשנה בידי הרגולטור.

יודגש, כי תפקיד המועצה המייעצת לשמש כגוף האמון על פיקוח ובקרה על כלל מדדי הפעילות אשר ראוי כי הרגולטור לא יפקח עליהם מחשש לפגיעה בעיקרון אי התלות הפוליטית¹⁹. בשיטה זו, מרגע אישור רישיון/הסכם ההפעלה, השידור הציבורי לא יהיה תלוי בכל גורם פוליטי, וזאת למשך תקופת הרישיון/הסכם ההפעלה.

¹⁸ למשל, ע"פ חוזר הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר מיום 15.09.2011 בנושא "תשלום גמול והחזר הוצאות ליו"ר וחברי מועצה בתאגידים סטטוטוריים" כאשר המועצה המייעצת תסווג בסיווג זהה לזה של מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו.

¹⁹ במובן מסוים, ניתן לראות את המועצה המייעצת כמייצגת את בעלי המניות של השידור הציבורי, שכן בחלק מההיבטים היא מבצעת תפקיד זה (ובדגש על מטרתה והיא לבחון את שביעות הרצון מפעילות התאגיד).

4. ממשל תאגידי

4.1 מבנה תאגידי

קיימות מספר חלופות פוטנציאליות לגוף מסוג רשות השידור :

א. תאגיד סטטוטורי

תאגיד הפועל על פי חוק, ואינו כפוף לממשלה, אלא לחוק המקים אותו (הגם שלעתים ניתנת לממשלה סמכות מסוימת בחוק לביצוע פיקוח אחר הגוף). המטרה העיקרית שבגינה מוקם תאגיד סטטוטורי הינה לאפשר לו לפעול באוטונומיה ובאי התערבות פוליטית. כפי שיוצג מייד, לא בהכרח כלל התאגידים נדרשים לעצמאות שכזו, וחלק מהם יכולים בהחלט להיות חברה ממשלתית או אפילו אגף במשרד ממשלתי. קיימים מספר סוגים של תאגידים שכאלו²⁰ :

- **רשויות פיקוח ואסדרה** - תאגידים כגון רשות ניירות ערך, הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, הרשות לשירותים ציבוריים חשמל ועוד. תאגידים אלו נדרשים לפעול באוטונומיה מהתערבות פוליטית, וכפי שהוצג לעיל הם מהווים למעשה את ה"רשות הרביעית" בחלק ניכר ממדינות המערב כיום, כתחליף לרגולציה בידי משרדי הממשלה. רשויות כאלו אינן מתפקדות כתאגיד עסקי וכל תקציבן מבוסס על הקצאה מתקציב המדינה.

- **רשויות מספקות שירות** - תאגידים כגון רשות שדות התעופה, רשות העתיקות ועוד. גופים אלו בד"כ אינם נזקקים לעצמאות פוליטית (ואכן בד"כ קיימת בהן מעורבות ממשלתית). רשויות מעין אלו מתפקדות כתאגיד עסקי לכל דבר ועניין כאשר הכנסותיהן מגיעות מהציבור לו הם מספקים שירות והם נדרשות לנהל תזרים מזומנים בדומה לכל תאגיד עסקי אחר²¹.

על פי החלוקה לעיל השידור הציבורי הינו רשות מסוג מיוחד – מחד הוא נדרש לספק שירות לציבור ולהתנהג כתאגיד עסקי לכל דבר – בדומה לרשות מספקת שירות, מאידך, הוא נדרש לעצמאות פוליטית בתפקידו²² - בדומה לרשות פיקוח ואסדרה.

בעיה נוספת בהפעלת השידור הציבורי כרשות סטטוטורית הינה העובדה שמדובר ברשות סטטוטורית הכפופה רגולטורית לרשות סטטוטורית אחרת (הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו), מודל רגולטורי לא נפוץ.

יש לציין כי תאגיד סטטוטורי הינו מלכ"ר ולכן בכללים הקיימים אינו יכול להזדכות על מע"מ. כמו כן, כמלכ"ר נדרש תאגיד סטטוטורי לשלם מס שכר בשיעור 7.5%.

²⁰ האבחנה בין שני הסוגים של רשויות סטטוטוריות אינה בהכרח מובהקת.

²¹ במקרים מסוימים תאגידים סטטוטוריים כאלה הופכים עם השנים לחברה ממשלתית כמו למשל רשות הדואר, רכבת ישראל ועוד.

²² אולי פרט לבנק ישראל, אין תאגיד נוסף הנדרש לעצמאות פוליטית כה רבה.

ב. חברה או עמותה ממשלתית

גוף עסקי או לתועלת הציבור (חברה לתועלת הציבור- חל"צ או עמותה), אשר הממשלה מקימה לצורך קידום פעולותיה. חברה ממשלתית תקום עקב אחת או יותר מהסיבות הבאות:

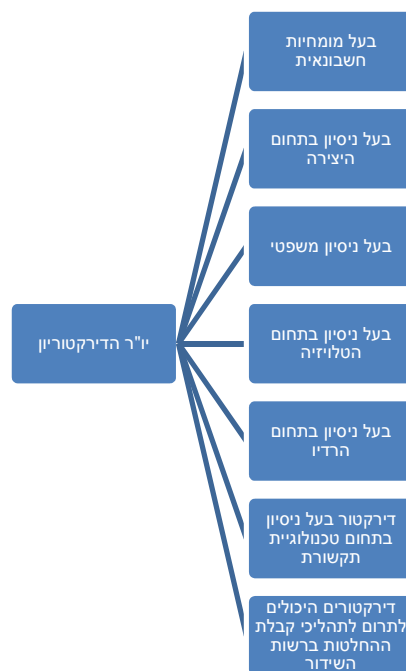
- **זרוע ניהולית לאספקת מוצר ציבורי**- חברות כגון החברה למתנ"סים או חברת נמלי ישראל הינן חברות המספקות מוצר ציבורי, הנדרש בגמישות מסוימת באספקתו ועל כן בחרה הממשלה להעבירו לידי ביצוע בחברה ממשלתית.
 - **אספקת מוצר חיוני**- חברות (כמו לדוגמא רפא"ל) אשר למרות העובדה שהן חברות עסקיות המתחרות בשווקים תחרותיים בארץ ובחו"ל, הרי שהמוצר המסופק על ידן הינו חיוני למשק ועל כן הכרחי מבחינה ביטחונית להשאירן בישראל.
 - **מונופול טבעי**- חברות כגון מקורות או חברת חשמל (במקטעים מסוימים), הינן חברות, אשר מבחינת כדאיות כלכלית אין מקום לתחרות בענף שלהן, והוצאתן החוצה לשוק הפרטי לא תייצר תחרות אלא רק תייצר מונופול פרטי.
 - **טרם בשלו התנאים להפרטה**- חברות כגון נתיבי גז למשל או רכבת ישראל (עד לסיום תכנית הפיתוח), הן חברות, אשר אין בידי המדינה כיום את הידע המספק בכדי לבצע רגולציה נאותה עליהן במידה ויפעלו בשוק הפרטי.
- הבעיה העיקרית בהפיכת השידור הציבורי לחברה ממשלתית הינה קיומו של רגולטור ממשלתי- רשות החברות הממשלתיות, אשר אמורה לכאורה לשבש את המבנה הרגולטורי לעיל, ולפגום בעקרון האי תלות הפוליטית של הרשות. על כן, חברה ממשלתית אינה נראית לנו כדגם הנכון להפעלת השידור הציבורי אלא אם ימצא הפתרון להפחתת מספר הרגולטורים.

לאור האמור לעיל, ולמרות ההסתייגויות שצוינו, אנו סבורים שהממשל התאגידי הראוי לשידור הציבורי הינו תאגיד סטטוטורי. עצמאותו תובטח בתוקף קיומה של מועצה מייעצת עצמאית אך הוא יפעל כתאגיד עסקי (בכפוף למגבלות) בדומה לתאגידים סטטוטוריים אחרים (כגון רשות שדות התעופה למשל).

4.2 הנהלת השידור הציבורי

א. דירקטוריון

- הדירקטוריון ימנה בסה"כ 7 - 11 חברים.
- אחד מחברי הדירקטוריון ימונה לתפקיד יו"ר הדירקטוריון.
- להלן הכשירות הנדרשת חברי הדירקטוריון יהיו בעלי כישורים כדלקמן:



- שיטת המינוי - הנחת המוצא היא כי קיימים שני עקרונות בבחירת הדירקטורים: אי תלות פוליטית והתמחות בתחומם. אנו ממליצים כי בחירת הדירקטוריון תבוצע באמצעות המועצה המייעצת, אשר תחויב בקביעת הליך מינוי דירקטורים שקוף ככל האפשר, כולל פרסום מוקדם לציבור של המועמדים מטעמה לעלות לוועדה לבדיקת מינויים.
- משך המינוי - כהונת דירקטור רגיל תהיה לתקופה של 4 שנים, כאשר למועצה תהיה אפשרות למנות (באישור הוועדה לבדיקת מינויים) את הדירקטור לתקופה נוספת אחת בלבד של 4 שנים נוספות. כהונתו של יו"ר הדירקטוריון ושני הדירקטורים הנוספים המוגדרים כגרעין ניהולי תהיה לתקופה של 6 שנים ללא יכולת הארכה לכהונה נוספת²³.
- במידה וגוף השידור הציבורי לא עמד ביעדי ההצלחה שהוצבו לו במשך שנתיים ברציפות תהיה המועצה המייעצת רשאית להדיח את יו"ר הדירקטוריון ועד מחצית מחברי הדירקטוריון האחרים לפי החלטתה.

²³ מטרתה של שיטה זו בין היתר הינה לייצר מצב בו לא כל הדירקטוריון מתחלף בבת אחת, אלא לפחות 3 מחברי הדירקטוריון לא יהיו חופפים ליתר החברים.

- שכר הדירקטורים יהיה בגין כל ישיבה²⁴.
- תפקידי הדירקטוריון- תפקידו של הדירקטוריון, כבכל תאגיד, הינו לשמש כגורם המתווה מדיניות לגוף שתחתיו, מפקח על פעילותו (באמצעות בין היתר אישור תקציב רגיל ותקציב הצטיידות רב שנתי), ממנה מנכ"ל ומאשר מינויים של עובדים בכירים).
- שקיפות- הדירקטוריון יחויב לפרסם דוח שנתי בדבר פעילות הרשות, בהתאם לדרישות המועצה המייעצת ו/או הסכם ההפעלה²⁵.
- ועדת מינויים- הדירקטוריון ימנה ועדת מינויים פנימית, שתהיה אחראית על מינוי בעלי התפקידים הבכירים בשידור הציבורי.

ב. מנכ"ל

- מנכ"ל השידור הציבורי ייבחר ע"י חברי הדירקטוריון ל-4 שנים ויוכל לכהן בתפקיד לתקופת כהונה נוספת אחת בלבד.
- במידה וגוף השידור הציבורי לא עמד ביעדי ההצלחה שהוצבו לו במשך שנתיים ברציפות תהיה המועצה המייעצת רשאית להדיח את המנכ"ל מתפקידו.
- שכר המנכ"ל- שכר המנכ"ל יהיה בהתאם למקובל בתאגידים סטטוטוריים דומים על פי סיווגם.

ג. מנהלי מדיה ומנהלי חטיבות

- שיטת מינוי והחלפה- מנהלי המדיה ימונו על ידי הדירקטוריון בהתאם להמלצת ועדת המינויים של השידור הציבורי.
- עצמאות ניהולית- כל מנהל מדיה יקבל עצמאות מלאה בניהול המדיה עליה הוא אמון, כמפורט בהמשך המסמך.

ד. תמריצים למנכ"ל ולעובדים בכירים

- במידה והשידור הציבורי עמד ביעדיו, כפי שנקבעו על ידי המועצה המייעצת ו/או רישיון/הסכם ההפעלה, יהיו המנכ"ל, מנהלי היחידות ועובדים בכירים נוספים זכאים לבונוס. זאת על פי שיטת תגמול שתסוכם.

²⁴ ע"פ חוזר הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר מיום 15.09.2011 בנושא "תשלום גמול והחזר הוצאות ליו"ר וחברי מועצה בתאגידים סטטוטוריים". סיווג התאגיד ייקבע על ידי הועדה לסיווג תאגידים.

²⁵ יודגש כי יש להגדיר במפורש את אופי הדיווח, מועד הגשתו והגורמים הנדרשים לאשרו בטרם הפרסום.

פרק ב' – מודל הכנסות של השידור הציבורי

1. כללי

נכון ל-2013 מקורות ההכנסה של רשות השידור היו כדלקמן:

מקור	סכום (מ' ₪) ²⁶
אגרת הטלוויזיה	366
חלף אגרה המשולם מתקציב המדינה בתוקף הוראת שעה	95 ²⁷
הסכום הנוסף המשולם כמסגרת התשלום על רישיון הרכב	312
פרסומות ברדיו	80
חסויות ותשדירי שירות בטלוויזיה	9
הכנסות שונות	7
סה"כ	869

בפרק זה נעסוק במקורות ההכנסה השונים

2. אגרת הטלוויזיה

אגרת הטלוויזיה הינה אגרה המפורטת בחוק רשות השידור וחלה על:

- כל אדם שמחזיק במסך בעל ממיר מובנה (להלן מקלט טלוויזיה) או המחזיק מסך כלשהו ו/או מכשיר טלוויזיה בעל ממיר דיגיטלי (מנויי חברות הכבלים והלוויין)²⁸.
- בית עסק- מחויב בתשלום האגרה כתלות במספר המקלטים שהוא מחזיק.

סכום האגרה בישראל כיום מבוסס על סכום האגרה בשנת 2003 עליו הוחלו בתוקף חוק רשות השידור הפחתות כדלקמן:

(1) בשנת 2004 – בשיעור של 10% ;

(2) בשנת 2005 – בשיעור של 11% ;

(3) בשנת 2006 – בשיעור של 12% ;

(4) בשנת 2007 ואילך – בשיעור של 5% בכל שנה.

בשנים 2008-2010 אישרה **הכנסת** את עצירת ההפחתה בהוראת שעה. החל משנת 2011 ואילך מופחתת האגרה בכל שנה בשיעור של 5%, כאשר בתיקון 27 לחוק רשות השידור נקבע כי החל משנת 2013 ואילך תופחת האגרה ב-5% כל שנה. כמו כן, **ניתנה לשר הממונה הסמכות לעצור את הפחתת האגרה.**

לגבי אגרת הטלוויזיה יש להעיר את ההערות הבאות:

²⁶ ראה הערה לעיל בעניין המע"מ

²⁷ בהנחה שהסכום המועבר בגין הפטור לאזרחים ותיקים זהה לשנת 2012

²⁸ בפועל הכוונה היא לכל משק בית. יש לזכור כי לפי הגדרתה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משק בית הינו: אדם אחד או קבוצת אנשים הגרים יחד בדירה אחת באופן קבוע ברוב ימות השבוע ומנהלים תקציב הוצאות משותף למזון. משק בית יכול לכלול אנשים שאינם קרובי משפחה.

א. האגרה כמקור הכנסה עצמאי

במקור (על בסיס הדוגמא של ה-BBC) נועדה האגרה לתת לשידור הציבורי מקור הכנסה עצמאי, נפרד מתקציב המדינה, שיאפשר לשידור הציבורי עצמאות מול הדרג הפוליטי, כך שהשידור הציבורי יוכל להיות לשמור על אובייקטיביות בשידוריו.

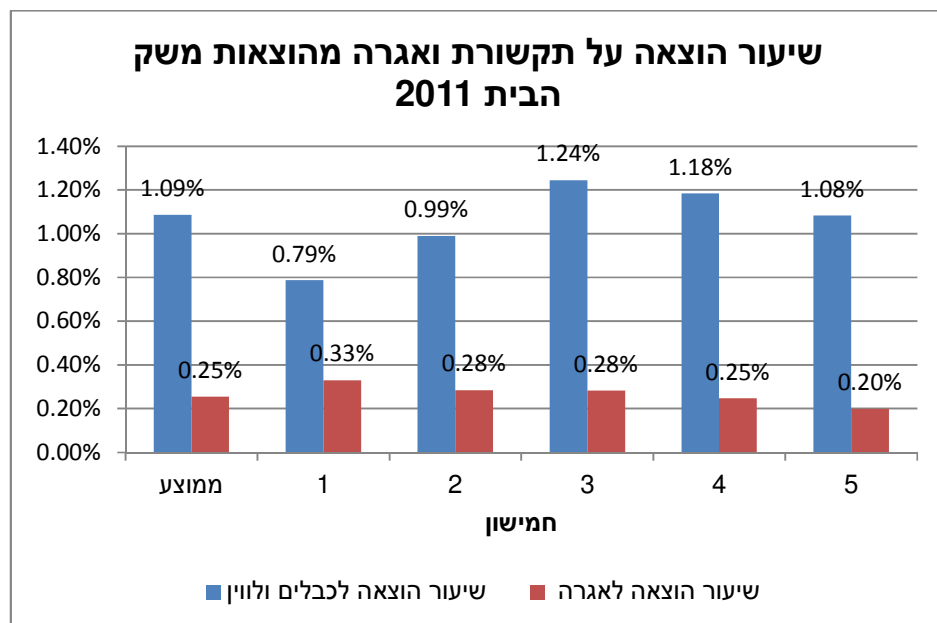
בפועל, בישראל (כמו גם במדינות אחרות בהן קיימת אגרה) עצם קיומה של האגרה כמקור הכנסה עצמאי אין בה כדי למנוע לחלוטין מעורבות פוליטית וזאת ממספר סיבות עיקריות:

- סכום האגרה (בישראל - הסמכות להפסיק את מתווה הפחתת האגרה) נקבע בהחלטה של השר הממונה באישור וועדת הכספים.
- מכיוון שהיקפי הגבייה של האגרה הינם בלתי ידועים ולרשות השידור אין "רשת ביטחון" כלכלית כמו גם יכולת לקיחת אשראי, בכל מקרה בו קיים גרעון תפעולי נדרשה הרשות להסתמך על שולחן הממשלה לשם קבלת מימון שיאפשר איזון תקציבי.
- יתר על כן, החוק אמנם מתיר לרשות לקחת מלוות פיתוח שונות אך בפועל יכולתה למשכן נכסים לצורך כך מותנית באישור השר וגם מלווה הפיתוח עצמו מחייב אישור השר הממונה וועדת הכספים.

לפיכך, ניתן לראות כי למעשה עצם קיומה של האגרה אינו יוצר לשידור הציבורי אי תלות פוליטית ובפועל הוא תלוי בגורמים פוליטיים בקבלת החלטות כלכליות שוטפות.

ב. האגרה כמס

כאמור, האגרה הינה בפועל סוג של מס אחיד וקבוע המוטל על כלל האזרחים בעלי ממיר דיגיטלי. שיעור ההוצאה על האגרה (בהשוואה להוצאה על טלוויזיה רב ערוצית) מפורט בתרשים שלהלן:



מתרשים זה עולים הממצאים הבאים :

- האגרה הינה סוג של מס רגרסיבי (דומה למס גולגולת) כאשר שיעור האגרה מסך ההכנסות בחמישון 1 הינו 0.33% מהכנסות משק הבית בעוד שבעשירון 5 שיעור האגרה מההכנסות פוחת לכ-0.2% בלבד.²⁹
- מרבית הציבור משלם בנוסף לאגרה גם תשלום לטלוויזיה הרב ערוצית, כך שההוצאה הכוללת לצריכת תוכן עומדת על כ- 1.34% מסך ההוצאה למשק בית. בנוסף במרבית בתי האב קיים תשלום נוסף לתשתית וספק אינטרנט. למרות שבממוצע האגרה מהווה המרכיב הזול ביותר מסך ההוצאה לתוכן, השילוב בין היקף ההוצאה הכוללת לתוכן לבין תחושת היעדר "תמורה לאגרה" מהווה אחד הגורמים לאנטגוניזם של הציבור נגד האגרה.
- יתר על כן, בניגוד למוצרים ציבוריים אחרים שעלותם נגבית מהציבור כחלק ממערכת המיסוי הכוללת, העובדה שהאגרה נגבית בנפרד ובמישרין מהציבור מבליטה אותה ביחס למוצרים ציבוריים אחרים ויוצרת כלפיה אנטגוניזם.

ג. הישימות של איתור החייבים וגביית האגרה

- כאמור, חייבי האגרה הינם כל משקי הבית וכל העסקים המחזיקים מכשיר טלוויזיה ו/או ממיר דיגיטלי (של YES, HOT או עידן פלוס)³⁰. במסגרת זו איתור החייבים באגרה הינו בעייתי ממספר סיבות :
- במסגרת החוק נדרשים הסוחרים לדווח לרשות על כל מכשיר טלוויזיה שהם מוכרים. בפועל, רק מיעוטם מדווחים ומרבית העסקאות כלל אינן מדווחות.
 - למרות שהוצע לקבוע בחקיקה שיש לאפשר לרשות להשתמש ברשימת הלקוחות של חברות הכבלים והלוויין, בפועל (למרות שהחוק עבר בקריאה ראשונה), החקיקה לא קודמה והרשות אינה מקבלת רשימות אלו.
 - לרשות השידור אין סמכות אפקטיבית המאפשרת לה הוכחה של החזקת מכשיר טלוויזיה שכן אין היא רשאית להיכנס לבתים ללא הסכמה או להשתמש במכשירים טכנולוגיים המאפשרים הוכחת קיום מכשיר טלוויזיה גם ללא כניסה לבית.
 - לאור כל זאת, מתקשה רשות השידור לאתר את כל חייבי האגרה ומשקי בית מצליחים להתחמק מתשלום האגרה.

ד. אכיפה

חוק רשות השידור מחיל את פקודת המיסים (גבייה) גם על אגרת הטלוויזיה³¹ ומאפשרת בכך לרשות לנקוט בהליכים משפטיים כנגד חייבים שאינם משלמים את האגרה.

²⁹ כמפורט בדוח הביניים

³⁰ ע"פ הצעת הפשרה שנתקבלה בתובענה ייצוגית כנגד הרשות, סוכם כי משקי בית בהם מתבצעת צפייה בטלוויזיה באמצעות מחשב, טאבלט או טלפון חכם (דהיינו ללא שימוש בממיר) אינם חייבים בתשלום אגרה

בפועל, רשות השידור נמצאת בדילמה קשה בבואה להשתמש באמצעים כאלו – דילמה לה שותפים כל ה-PSB הנרתעים משימוש באמצעים משפטיים, משתי סיבות עיקריות:

- מכיוון שהאגרה הינה מעין הסכם בלתי כתוב בין גוף השידור הציבורי לבין הציבור לגבי השירות הניתן, עצם הצורך להשתמש באמצעים משפטיים כנגד חייבי אגרה מעיד על קיומה של בעיה ברמת השירות שמספק גוף השידור הציבורי.
- השימוש באמצעים משפטיים כלפי חייבי אגרה מגביר את האנטגוניזם כלפי ה-PSB בציבור ופוגע בתדמיתו כמשרת ציבור.

כתוצאה מכך, במשך שנים נרתעה רשות השידור מלהשתמש באמצעים משפטיים כנגד חייבי אגרה וכאשר החלה בכך (ב-2006) הנבואה הגשימה את עצמה – השימוש במשרדי עורכי דין חיצוניים ובצווי עיקול לגביית האגרה הצליח אמנם להגדיל את הכנסות הרשות אולם הגביר את האנטגוניזם כלפיה ויצר משבר בתדמיתה הציבורית. כתוצאה מהלחץ הציבורי ודרישת השר הממונה החליטה מליאת רשות השידור להפסיק את עבודתם של משרדי עורכי הדין אשר הועסקו לצורך גביית חובות אגרה וזאת מבלי שהועמדה חלופה למנגנון גבייה זה.

המשמעות של הפסקת הגבייה באמצעים משפטיים הינה מרחיקת לכת מבחינת רשות השידור:

- התחושה הציבורית כיום הינה כי ניתן לחמוק בקלות מתשלום האגרה (ורבים אכן עושים זאת).
- מאידך, מכיוון שידוע בציבור ששיעורי הגבייה של האגרה הם נמוכים, הרוב הדומם שמשלם אותה מתרעם על כך.

המשמעות המשולבת של הקושי באיתור חייבי האגרה ובאכיפת התשלום בה לידי ביטוי בנתונים הבאים – לפי נתוני הלמ"ס היו בישראל בשנת 2012 כ-2.25 מ' בתי אב מתוכם לכ-88.4% היה לפחות מכשיר טלוויזיה אחד. גם אם נניח כי 20% מבתי אב אלו הינם בעלי פטור מלא/חלקי הרי שבסה"כ היו אמורים בשנה זו לשלם אגרה כ-1.6 מ' בתי אב שהיו אמורים להביא לרשות השידור הכנסות בהיקף של כ-590 מ' ₪. בפועל הכנסות הרשות מאגרה בשנה זו עמדו רק על כ-353 מ' ₪ אשר חלקן הגיעו מתשלומי אגרה של בתי עסק³². **לפיכך, ההערכות הינן ששיעור הגבייה בפועל (מבתי אב שאינם זכאים לפטור) עמד בשנים האחרונות על כ-55% (!) בלבד. יתר על כן, לאור הפסקת השימוש באמצעים משפטיים לאיתור חייבים ולגביית חובות, התחזית היא כי שיעורי הגבייה יפחתו משמעותית בשנים הקרובות.**

ה. עלויות הגבייה

גביית אגרת הטלוויזיה מוטלת על רשות השידור. לשם כך, הקימה רשות השידור אגף גבייה בו עובדים 92 עובדים, כאשר העלות השנתית הישירה שלו (שכר + פעולות) עמדה על כ-31.3 מ' ₪ (לפי תקציב 2013).³³

³¹ עובדה המעידה יותר מכל שהאגרה הינה בפועל סוג של מס.

³² בישראל פועלים כיום כ-450,000 עסקים אשר לגביהם אין מידע על מספר מכשירי הטלוויזיה שבעלותם.

³³ בנוסף שילמה הרשות למשרדי עו"ד שכר טרחה מתוך ההכנסות שנגבו באמצעותם בהיקף של כ-40 מיליון ₪ בשנה.

המשמעות הינה שבשנת 2012 עלות הגבייה הישירה של האגרה עמדה על כ-9% מסך הסכום שנגבה. החל משנת 2014 (בה הופסק השימוש במשרדי עורכי דין לשם גביית האגרה), אם ניקח בחשבון את השילוב בין הפחתת סכום האגרה ב-5% לשנה ובנוסף את הגידול הצפוי במספר המתחמקים מתשלום אגרה צפוי כי תוך כשנתיים יעלה שיעור עלות גביית האגרה על למעלה מ-13% מסך הסכום שנגבה בפועל.

ו. פטורים חלקיים/מלאים

בשל אופייה הרגריסיבי של האגרה מצא המחוקק לנכון להעניק פטור חלקי/מלא מתשלום האגרה לקבוצות אוכלוסייה רבות - אזרחים וותיקים, חיילים בודדים, בעלי נכויות שונות ומקבלי הבטחת הכנסה.

התשלום בגין חלק מהפטורים וההנחות שניתנו לאוכלוסיות אלו מגיע כיום **מתקציב המדינה** כאשר הסכום שמועבר נחלק לשני רכיבים:³⁴

- תשלום בגין פטורים שמועבר ע"י משרד הביטחון (עבור נכי צה"ל) וביטוח לאומי (עבור נכים ומקבלי הבטחת הכנסה) המעוגן בתקנות ומחושב לפי מספר הזכאים לפטור כפול גובה האגרה. בשנת 2012 הועבר לרשות בגין פטורים אלו סך של 27.2 מ' ₪³⁵.
 - תשלום בגין הפטור לאזרחים וותיקים שמועבר לרשות ישירות מתקציב המדינה לפי הוראת שעה. היקף תשלום זה נקבע בתוקף ההסכם הקואליציוני עם סיעת ישראל ביתנו (ונכלל בהוראת השעה) לפיו הועברו לרשות 61.3 מ' ₪ בשנת 2011 ו- 67.9 מ' ₪ בשנת 2012. לגבי שנת 2013 טרם הועבר לרשות סכום כלשהו בשל מחלוקת על מספר הגמלאים - לדעת האוצר יש להעביר לרשות השידור סכום של כ- 51 מ' ₪ בעוד שהרשות סוברת כי יש להעביר לה כ- 80 מ' ₪ – נושא זה הועבר לטיפול היועץ המשפטי לממשלה. יש לציין כי ב-1/1/14 פג תוקף הוראת השעה ובמידה והיא לא תחודש אמורה הרשות לגבות אגרה ישירות מאוכלוסיות אלו.
- כפי שניתן לראות מנתונים אלו, כבר כיום מועבר לרשות מתקציב המדינה סכום של כ-95 מ' ₪ כחלף אגרה. סכום זה (המהווה כ-21% מסך ההכנסות מאגרה) המועבר ישירות מתקציב המדינה מעמיד בספק את כל המודל לפיו האגרה מהווה מקור מימון עצמאי של הרשות.**

לסיכום סעיף זה, ניתן לומר כי האגרה הינה מס בלתי יעיל – זהו מס רגריסיבי, קשה ליישום (בשל בעיות באיתור החייבים), קשה באכיפה, מאופיין בעלויות גבייה גבוהות, שבפועל אינו מאפשר לרשות מקור מימון עצמאי הן בשל אי הוודאות לגבי הסכום שיגבה והן בשל הצורך במימון הפטורים מתקציב המדינה.

³⁴ פרט לתקצוב הממשלתי כחלף אגרה, סופגת כיום הרשות מתקציבה שלה פטורים שונים שהיא מעניקה, לרבות מחצית משיעור הפטור לאזרחים וותיקים, פטור מאגרה לעובדי רשות השידור ופטור מאגרה לעובדי הטלוויזיה החינוכית.

³⁵ סכום זה כולל פטור לאזרחי נכי צה"ל שהם גם אזרחים וותיקים

יתר על כן, זהו מקור מימון שיוצר אנטגוניזם כלפי השידור הציבורי – הן משום שהאגרה נגבית בנפרד ובמישרין מהציבור עובדה המבליטה אותו משירותים ציבוריים אחרים, הן בשל העובדה ששיעורי הגבייה הנמוכים יוצרים התמרמרות בקרב ציבור המשלמים והן בשל התחושה שאין תמורה לאגרה.

בשל כל הסיבות לעיל אנו ממליצים לבטל את האגרה כמקור מימון של גוף השידור הציבורי.

חשוב לציין, כי מדינות נוספות באירופה הגיעו למסקנות דומות בשנים האחרונות, כאשר בשל השינויים הטכנולוגיים שהפחיתו את בסיס האגרה ובשל התגברות תופעת ה-Free-Riding החליטו לבטל את מודל המימון של ה-PSB באמצעות אגרה ולהציע במקומו מנגנוני מימון אחרים.

3. הסכום הנוסף ("אגרת הרדיו")

הסכום הנוסף הינו הסכום שגובה משרד התחבורה עבור רשות השידור, בהתאם לפקודת התעבורה (סעיף 84), יחד עם הוצאת אגרת הרישיון לרכב מנועי (למעט תלת אופנוע ואופנוע עם רכב צדי או עם גרור או בלעדיהם) או חידושו, שסכומה נקבע בתקנות לפי פקודת התעבורה. יש לציין, כי חובת תשלום הסכום הנוסף אינה תלויה בקיומו של מכשיר רדיו ברכב. בפסק דין של בית המשפט העליון, שדן בחוקתיות גביית הסכום הנוסף, נקבע כי אין פגם משפטי בהטלת האגרה על מי שאין ברשותו מקלט רדיו ברכב למרות הפגיעה בזכות הקניין. גובה "הסכום הנוסף" נכון לשנת 2012 עמד על 114 ₪. בעקבות החלטות וועדת לוקר תוקנה פקודת התעבורה ונקבע כי אגרה זו תתייקר בסך של 9 ₪, בכל שנה, בשנים 2013-2018 ולאחר מכן תפחת בשיעור של 5% בכל שנה. האגרה צמודה למדד בהתאם לשיעור העדכון של אגרת הרכב כפי שקובעות תקנות התעבורה. כתוצאה מכך, בשנת 2013 הועלה הסכום הנוסף ל-125 ₪ ובשנת 2014 הוא יעמוד על כ-136 ₪ כולל הצמדה. מכיוון שהתחזית הינה שמספר כלי הרכב בישראל יגדל בלמעלה מ-2% בשנה בשנים הקרובות³⁶, השילוב של הגידול בבסיס החישוב והגידול בסכום אמור להביא לרשות השידור תוספת הכנסות ריאלית בהיקף של כ-30 מ' ₪ מדי שנה עד 2018, כאשר אחריה צפויה התייצבות נומינלית בהיקף הסכום שייגבה (כך שהיקף ההכנסות השנתיות יגדל לפי הגידול במספר כלי הרכב בלבד). לגבי הסכום הנוסף יש להעיר את ההערות הבאות:

- בניגוד לאגרת הטלוויזיה הסכום הנוסף הינו מס פרוגרסיבי – לפי נתוני הלמ"ס שיעור הבעלות על כלי רכב לפי משקי בית (2011) היה כדלקמן:

חמישונים	1	2	3	4	5
מכונית אחת לפחות	30.3%	50.4%	66.1%	81.8%	90.6%
שתי מכוניות ויותר	2.6%	6.7%	15.9%	30.0%	45.3%

³⁶ בשנים 2013 ו-2012 היה שיעור הגידול במספר כלי הרכב כ-2.8% בממוצע.

כפי שניתן לראות מניתוח זה גביית הסכום הנוסף הינה פרוגרסיבית משום שרק שיעור נמוך מבתי אב בחמישונים הנמוכים הם בעלי רכב ולעומת זאת בבתי אב בחמישונים הגבוהים קיים שיעור גבוה של בעלי מכונית אחת וגם שיעור הולך וגדל של משקי בית בעלי מספר כלי רכב.

○ בניגוד לאגרה, הסכום הנוסף הינו מס יעיל – שיעור הגבייה מגיע לקרוב ל-100% ועלות הגבייה המשולמת למשרד התחבורה הינה כ-1% מסכום המס בלבד.

עם זאת, יש לציין, כי למרות יתרונותיו המרובים של הסכום הנוסף כמקור מימון של גוף השידור הציבורי, משרד התחבורה מתנגד, ככל הנראה, לעליית הסכום הנוסף ב-9 ש"ח מדי שנה וזאת מתוך חשש שהנטל המצטבר של הגידול בסכום אגרת הרכב יצור לחץ ציבורי להפחתת סכום אגרת הרכב. במסגרת זו, חשוב לציין כי לאחר שינוי מהותי במבנה העלויות של גוף השידור הציבורי ובמידה ותובטח לו הכנסה קבועה ממקור אחר, ניתן יהיה לשקול מחדש את הצורך בהגדלת הסכום הנוסף ולקבוע מחדש הן את הסכום הנדרש והן את שיטת עדכונו.

בכל מקרה, לאור יעילותו של הסכום הנוסף כמקור מימון אנו ממליצים כי הוא יהפוך למקור המימון העיקרי של גוף השידור הציבורי.

4. פרסום ברדיו/טלוויזיה/אינטרנט

כפי שצוין בדוח הביניים, במדינות רבות בעולם נתח ניכר ממודל ההכנסות של PSB מבוסס על הכנסות מפרסום בטלוויזיה, ברדיו ובאינטרנט. חשוב לציין, כי מכירת הפרסום בשידור הציבורי נחשבת לא רק כאמצעי מימון המקל את הנטל האזרחי במימון ה-PSB אלא מהווה גם מדד אובייקטיבי חשוב למידת הרלוונטיות הציבורית של ה-PSB – כאשר ככל שה-PSB מצליח למכור יותר פרסומות מהווה הדבר מדד לרלוונטיות ציבורית גבוהה יותר. עם זאת, בכדי למנוע פגיעה באי התלות הכלכלית של ה-PSB מחד ולמנוע השפעות שליליות על שוק הפרסום מאידך, בחלק מהמדינות נקבע כי לגבי הפרסום ב-PSB יחולו הכללים הבאים:

- מכירת הפרסום תתבצע על ידי גוף חיצוני ל-PSB. במסגרת זו, המודל הרווח הינו הקמת חברת בת מסחרית שעוסקת במכירת הפרסום בכל סוגי המדיה.
 - הטלת מגבלות על היקף הפרסום לרבות מגבלות לפי סוג מדיה, מגבלות לפי ערוצים, מגבלות לפי שעות (התרת מכירת פרסומות רק בשעות שאינן פריים טיים) ומגבלות לפי סך ההכנסות מפרסום או שיעור ההכנסות מפרסום מסך הכנסות ה-PSB.
- בישראל, הותר לרשות השידור לשדר פרסומות רק ברדיו, כאשר בטלוויזיה הותר לה לשדר אך ורק חסויות ותשדירי שירות מטעם גופים ציבוריים שונים.

4.1 הפרסום ברדיו

במסגרת הוראות החוק, הרשות בחרה כי מכירת הפרסומות ברדיו תבוצע ע"י גוף חיצוני שיזכה במכרז, אם כי הוראות החוק הגבילו אותה לגבי סוג הגוף שרשאי להשתתף ולזכות במכרז.

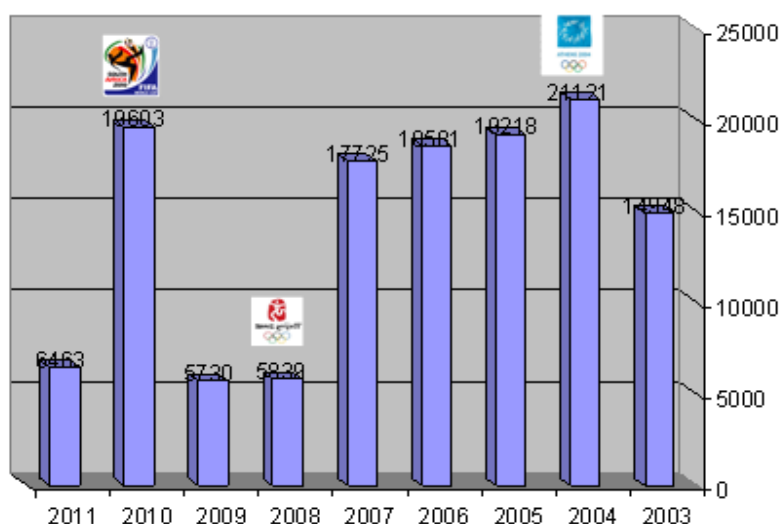
כתוצאה מכך, בכל המכרזים שקיימה הרשות לגבי הפרסום ברדיו ב-20 השנים האחרונות זכתה חברת שפ"מ, כאשר במרבית מכרזים אלו הייתה שפ"מ מציע יחיד. בכדי לנסות ליצור תחרות, החליטה הרשות ב-2011 לפצל את הפרסום ברדיו ל-5 אשכולות ולהוציא כל אשכול למכרז נפרד. בפועל, לאחר מאבק משפטי מול שפ"מ, כאשר הוצאו המכרזים לא נתקבלו הצעות באף אחד מהאשכולות. לאחרונה (2013), החליטה הרשות להפריד את רשת מורשת (החולקת תדר עם רשת א') משאר הערוצים ולהתחיל בשיווק עצמי של פרסומות ברשת זו.

חשוב לציין, כי כניסת הרדיו האזורי וירידת חלק הרדיו בעוגת הפרסום לטובת אמצעי פרסום אלטרנטיביים (בעיקר במדיה החדשה) הביאו לכך שסך ההכנסות מפרסום בתחנות רשות השידור נמצאות במגמת ירידה מתמשכת. עם זאת, עדיין תחנות קול ישראל תופסות כ-42% מנתח הפרסום ברדיו, כאשר היקף הפרסום בתחנות קול ישראל בשנת 2013 עמד על כ-105 מ' ש"ח (בניכוי עמלות משרדי הפרסום) ממנו קיבלה הרשות נטו (בניכוי עמלות היתר ועמלת שפ"מ) כ-80 מ' ש"ח. בטווח הבינוני והארוך, ככל שיצליח גוף השידור החדש למצב מחדש את תחנות קול ישראל ולהגיע לשיעורי חשיפה גבוהים יותר וככל שיצליח לפתח פעילות מסחרית עצמאית (ראה להלן) יוכל גוף השידור הציבורי לעבור לשיווק עצמי של פרסום ברדיו.

4.2 הפרסום בטלוויזיה

בניגוד לשוק הפרסום ברדיו בו היוותה רשות השידור שחקן מהותי, בתחום הפרסום בטלוויזיה היוותה רשות השידור שחקן שולי. השילוב בין הרלוונטיות הנמוכה של השידור הטלוויזיוני לקשיים בשיווק עצמי של חסויות ותשדירי שירות גרמו לכך שהכנסות הרשות מפרסום היו כדלקמן:

ניתוח רב שנתי - חסויות ותשדירים בטלוויזיה



כפי שניתן לראות מניתוח זה, בכל השנים האחרונות היקף ההכנסות מחסויות ותשדירי שירות בטלוויזיה היה נמוך, למעט בשנת 2010 בה היקפי הכנסות אלו היו כ-20 מ' ₪ - ככל הנראה בגין חסויות ששודרו בתקופת המונדיאל בדרא"פ. ממצא זה מעיד על כך שבשנים שבהן אין מונדיאל נתפסים שידורי ערוץ 1 כבלתי רלוונטיים. יתר על כן, הכללים הנוכחים של שיווק החסויות יוצרים מוצר שיווקי בעייתי שקשה לשווקו.

במסגרת זו עולה השאלה האם במסגרת תהליך של שיפור הרלוונטיות הציבורית של השידור הציבורי יש להתיר לו לפרסם גם בטלוויזיה או לכל הפחות לעודד אותו להגדיל מהותית את היקף החסויות ותשדירי השירות הנמכרים?

לדעתנו, התשובה לכך אינה בהכרח שלילית – משום שבשורה התחתונה **היקף הפרסום הנמכר מהווה האינדיקציה הטובה ביותר לשיפור הרלוונטיות**, שילוב של פרסום בטלוויזיה כחלק ממודל המימון של השידור הציבורי ולפיכך כחלק ממודל התגמול של המנהלים והעובדים יהווה אחד התמריצים המרכזיים של השידור הציבורי לשיפור הרלוונטיות הציבורית. עם זאת, יש לזכור כי צעד מעין זה עלול להיות בעייתי מבחינת העיתוי – התרת פרסום בטלוויזיה הציבורית בתקופה בה הערוצים המסחריים עוברים ממשטר של זיכיונות לרישיונות תוך הגדלת היקף שעות השידור, החרפת התחרות, עלייה בעלויות וירידה צפויה במחירי הפרסום לדקת שידור עלולה ליצור פגיעה בערוצים המסחריים ולכן אינה רצויה במועד זה. לאור האמור לעיל המלצתנו הינה כדלקמן:

- הרגולטור יקבע כללים ועקרונות לשידור חסויות ותשדירי שירות שיגדירו את סוגי התכניות ושיטת השידור שלהן.
- במסגרת מודל המימון תוגדר תקרה שנתית להיקף ההכנסות מחסויות ותשדירי שירות בטלוויזיה. לדעתנו התקרה המקסימלית בשנתיים הקרובות אינה יכולה לעלות על כ-30 מ' ₪ בשנה.
- לשם ייעול תהליך רכישת ומכירת חסויות ותשדירי שירות תפעל במסגרת השידור הציבורי חברת בת מסחרית שתעסוק גם בפרסום באינטרנט או חליפית במידה ומודל זה אינו אפשרי להעביר את הטיפול במכירת חסויות ותשדירים לחברה חיצונית שתיבחר במכרז בדומה למודל שפ"מ.

4.3 הפרסום באינטרנט

כאמור, בתיקון לחוק רשות השידור אשר אושר בכנסת בשנת 2012 נקבע כי הרשות רשאית לשלב באתר האינטרנט שלה הודעות פרסומות, למעט תשדירי פרסומות, ובלבד שהן יופרדו מהתוכן המועבר על ידה באתר, בהתאם לכללים שקבעה המועצה ובאישור ועדת הכלכלה וועדת החינוך. מכיוון שעד כה טרם אישרה הוועדה המשותפת את הכללים אותם הציע הוועד המנהל של הרשות טרם התקבלו ברשות השידור הכנסות כלשהן ממקור הכנסה זה.

מכיוון שהפרסום באינטרנט צפוי לגדול מהותית בשנים הקרובות לדעתנו קיימת חשיבות מרובה לפתח פרסום זה כמקור הכנסה של השידור הציבורי משיקולים דומים לאלו שהוזכרו לגבי הטלוויזיה – מכיוון שהיקף הפרסום הנמכר מהווה האינדיקציה הטובה ביותר לשיפור הרלוונטיות, שילוב של פרסום באינטרנט כחלק ממודל המימון של השידור הציבורי ולפיכך כחלק ממודל התגמול של המנהלים והעובדים יהווה אחד התמריצים המרכזיים של השידור הציבורי לשיפור הרלוונטיות הציבורית.

במסגרת זו, מוצע על ידנו כי קידום הפרסום באינטרנט יהיה המטלה המרכזית של חברת הבת המסחרית של השידור הציבורי. במסגרת זו, לא ברור לנו מדוע הגביל המחוקק את הפרסום באינטרנט לאמצעים הישנים (באנרים ופופ-אפס) ומנע שימוש באמצעים החדשים (בעיקר פרסום משולב תוכן) במסגרתם ניתן לשלב חסויות ותשדירי שירות. במסגרת זו אנו מציעים כי עקרונות הפרסום באינטרנט יבחנו מחדש ע"י הרגולטור העתידי של הרשות ובהתאם לחוק רשות השידור החדש.

5. תקצוב ממשלתי

יש לציין כי במדינות אחדות בעולם, תקציב ה-PSB ממומן ברובו או בחלקו מתקציבים ממשלתיים. תקציב ממשלתי זה ניתן בשלושה מנגנונים עיקריים:

- כמקור מימון עיקרי במסגרת הסכם הפעלה (אוסטרליה, בלגיה).
- כרשת ביטחון במידה וה-PSB לא הגיע ליעד ההכנסות שנקבע (ספרד, צרפת).
- כמקור מימון "עקיף" כתשלום שירותים שונים שמספק ה-PSB לממשלה – כמו למשל שידורים בינלאומיים (BBC, France 24) והפעלת המעבדה הלאומית לתקשורת (NHK יפן)³⁷.

ממצאים אלו מורים כי במדינות אלו תקצוב ממשלתי אינו נתפס כמכשיר למעורבות פוליטית - כל עוד המבנה החוקי והתאגידי של ה-PSB מוגדר בצורה ברורה היוצרת מערך של "איזונים ובלמים" הכוללים מנגנונים המבטיחים את העברת המימון באם גוף השידור עומד בתנאים שנקבעו לכך. דומה שבישראל ההתנגדות למימון של השידור הציבורי מתקציב מדינה ככל הנראה אינה נובעת משיקולים אידיאולוגיים אלא מהתנגדות משיקולים פרקטיים של שמירת מסגרת התקציב והחשש מלתמוך בגוף לא יעיל כמו רשות השידור. לגבי התנגדות זו, יש להעיר את ההערות הבאות:

- כבר כיום מקבלת רשות השידור מתקציב המדינה סך של 95 מ' ₪ מדי שנה. סכומים אלו, מוגדרים אמנם כחלק אגרה וכמקור מימון לפטורים חלקיים/מלאים מהאגרה, אך בפועל מכיוון שלרשות השידור אין נגישות לכספים אלו מדובר במימון ממשלתי לכל דבר ועניין.
- משהוחלט כי שידור ציבורי הינו שירות ציבורי חיוני שחשוב וראוי לספקו אין כל סיבה לבדלו משירותים ציבוריים אחרים שמממנת המדינה מתקציבה.

³⁷ כפי שצוין לעיל, אנו מציעים לשקול כי במסגרת השידור הציבורי בישראל יופעל מודל דומה.

- מכיוון שהאגרה הינה מעין מס בלתי יעיל המוטל על האזרחים, מבחינת משק המדינה כדאי יותר לגבותו כחלק ממערכת המס היעילה הקיימת.
 - יתר על כן, אם תקציב השידור הציבורי יפחת כתוצאה מהתייעלות וניתן יהיה להפחית את סכום האגרה אזי שיעור הוצאות הגבייה של האגרה מסך ההכנסות יעלה באופן משמעותי.
 - לבסוף, ואולי חשוב מכול, אם רוצים לצאת לדרך חדשה ולמתג מחדש את השידור הציבורי, הדרך הפשוטה והיעילה ביותר לשם כך במקום להשקיע בפרסום ומיתוג מחדש הינה ביטול האגרה, שיטלה את התחושות השליליות כלפי השידור הציבורי ויאפשר לשפוט את ביצועיו ביתר אובייקטיביות.
- במסגרת זו, אנו סבורים כי במסגרת ייעול מבנה ההוצאות של השידור הציבורי, יש מקום כי במסגרת הסכם הפעלה/רישיון (הכולל תנאים מוגדרים לקבלת הכסף) ישמש תקציב ממשלתי כמקור ההכנסה משני של השידור הציבורי.**
- לפי הערכתנו, מדובר בתוספת לא מהותית לסכומים שמשלמת המדינה כיום לכלל גורמי השידור הציבורי בישראל, מה גם שממילא חלק מהותי מכסף זה חוזר לאוצר המדינה במסגרת תשלומי מיסים ואגרות ע"י הרשות.

6. המלצות

לאור האמור לעיל, המלצתנו הינה כדלקמן:

- 6.1 ביטול אגרת הטלוויזיה.
- 6.2 הגדרת "מכסה" שנתית של הכנסות חזויות של השידור הציבורי פרסום ברדיו ובאינטרנט ומחשיות ותשדירי שירות בטלוויזיה – מומלץ כי מכסה שנתית זו תועלה בהדרגה מכ-100 מ' ש' כיום לסכום שיוחלט בעתיד על ידי הרגולטור (בתכנית העסקית שמופיעה בהמשך המסמך תוקצב סכום של כ-120 מ' ש' להיקף הפרסום בעתיד) וזאת כדי ליצור לשידור הציבורי תמריצים לשיפור הרלוונטיות הציבורית. מאחר ויישום התכנית צפוי להביא לעליית שיעורי הצפייה, ניתן להעריך כי יעדים אלו הינם ברי השגה.
- 6.3 השלמת תקציב הרשות על בסיס תמהיל של שני המקורות הבאים:
 - 6.3.1 "הסכום הנוסף" הנגבה יחד עם אגרת הרכב.
 - 6.3.2 תקצוב אחר (באחריות הממשלה למצוא מקור לכך).
 במסגרת זו, גביית ה"סכום הנוסף" תימשך במתכונת הנוכחית, כאשר תקציב השידור הציבורי יושלם בהעברת תקציב נוסף, שיוגדר או "רשת ביטחון" בסכום שנתי קבוע.

חלק ב'

תכנית להפעלת השידור
הציבורי

פרק א' – מדיניות שידורים ומדיניות הפעלה

1. כללי

כאמור בדוח הביניים הבעיה העיקרית של השידור הציבורי – במיוחד השידור הציבורי הטלוויזיוני – הינה כי במצב הקיים הוא אינו מייצר מספיק תוכן רלוונטי ואיכותי – עובדה שגורמת לשיעורי צפייה נמוכים מאוד (הן בהשוואה לשידור המסחרי בישראל והן בהשוואה לשידור הציבורי באירופה) עד כדי חוסר רלוונטיות.

בפרק זה נבחן את מדיניות השידורים ועקרונות התוכן בשידור הציבורי ויוגדרו עקרונות ההפעלה של סוגי המדיה השונים.

2. מדיניות שידורים

בהתבסס על תפקידי הליבה של השידור הציבורי, מדיניות השידורים הבסיסית צריכה לדעתנו להתבסס על העקרונות הבאים:

- העובדה שבשראל יש לשידור הציבורי הטלוויזיוני 2 ערוצים בלבד מחייבת לדעתנו למקד את לוח השידורים כדלקמן:
 - בערוץ הדגל (ערוץ 1) יש לתת דגש על החדשות והאקטואליה (כולל תכניות דיון ותחקירים).
 - בערוץ המשני (ערוץ 33) יש לתת דגש על מתן שירות דומה לקהילה הערבית.
- בנוסף, יש לדעתנו להקים במסגרת השידור הציבורי ערוץ נפרד לילדים ונוער בדגש על קידום החינוך, ההשכלה והדעת (במסגרת ההמלצה לאיחוד הטלוויזיה החינוכית לתוך השידור הציבורי).
- מכיוון שלדעתנו תחנות הרדיו הנוכחיות נותנות מענה למגוון רחב של כשלי שוק (ומכיוון שלהערכתנו הפחתת תחנת מוסיקה כזו או אחרת תביא רק להפחתה שולית בעלויות – ראה להלן) אנו ממליצים להמשיך במתווה השידורים הקיים – דהיינו להמשיך ולהפעיל את התחנות המופעלות היום.
- לאור עליית חשיבות הניו-מדיה כמקור חדשות ותוכן אנו ממליצים לקדם ולפתח תחום זה.

3. ערוץ 1

במסגרת שינוי התדמית של ערוץ 1 קיימת לדעתנו חשיבות מרכזית ל-3 נושאים עיקריים:

- 3.1 יצירת יציבות בלוח המשדרים והימנעות ממדיניות שידורים אקלקטית שאפיינה את הערוץ בשנים האחרונות.
 - 3.2 מיצוב ערוץ זה כמרכז של חדשות, אקטואליה ותחקירים תוך יצירת נוכחות ובולטות בתחומים אלו גם בשעות נוספות במשך היום.
 - 3.3 מיצוב הערוץ כמרכז של תכני פריים טיים איכותיים (בעיקר בימים בהם מוקרנות בערוצים המסחריים תכניות ריאליטי למיניהן).
- במסגרת זו, יש לדעתנו לאמץ את העקרונות הבאים (ששימשו בסיס לתכנית העסקית להלן):
- הערוץ ישדר 17 שעות ביום בין השעות 00:00-07:00 (בין השעות 00:00-07:00 ישודרו שידורים חוזרים בדומה למתווה הקיים) – דהיינו כ-6,200 שעות שידור בשנה (כולל שידורים חוזרים במהלך היום).

- בשעות אלו, ישודרו לפחות 4,400 שעות תוכן מקורי (ללא שידורים חוזרים או חומר ארכיוני).
- מתוך סך שעות אלו לפחות 2,100 שעות בשנה (או בממוצע כ-7.5 שעות בימים א'-ה') יעסקו בנושאי חדשות ואקטואליה בהפקה עצמית - כולל תכנית בוקר, תכניות פריים טיים מוקדם (17:00-19:00), מהדורת חדשות מרכזית, מהדורת חדשות לילה, מגזינים בתחומי אקטואליה ותכניות תחקירים שונות.
- השידורים בשעות 07:00-17:00 (במקום שידורי החינוכית כיום) יתבססו על שידור תכנית בוקר, שידורים חוזרים רלוונטיים ותכניות המתאימות לשעות אלו (בעיקר תכניות לייף סטייל שונות).
- כל שאר שעות השידור יתבססו על **רכש חיצוני** בדגש על הנושאים הבאים:
 - סוגה עילית מקומית – כנושא הדגל של האיכות יש לדרוש מערוץ 1 לשדר, לפחות 180 שעות בשנה סוגה עילית מקומית (בתכנית תוקצבו 70 שעות דרמה ו-120 שעות דוקומנטרי). במסגרת זו, אנו ממליצים לבחון מנגנונים שונים של קידום החדשנות לגבי התכנים והפורמטים שירכשו וכן מנגנונים של שיתוף הציבור בהליך בחירת סוגי התכנים
 - רכש תכניות איכות מחו"ל – כנושא הדגל של האיכות יש לדרוש מערוץ 1 לשדר תכנים איכותיים מחו"ל. במסגרת זו, יוכל הערוץ לנצל את חברותו ב-EBU להקרנת סדרות איכות אירופאיות שאינן מוקרנות בטלוויזיה הרב-ערוצית.
 - ספורט – בדומה ל-PSB אחרים, השידור הציבורי יוכל לסקר אירועי ספורט מקומיים ובינלאומיים מובילים ולשדר מגזינים בתחום הספורט. בשנים זוגיות (בהן מתקיימים משחקים אולימפיים, וטורנירי היורו והמונדיאל) היקף שידורי הספורט צפוי להיות רב יותר.
 - כל שאר שעות השידור (לרבות תכניות בידור ותכניות אולפן שונות) יתבססו על הפקות מקומיות (כאמור, לא תהיה הפקה פנימית למעט בתחום החדשות והאקטואליה). גם במסגרת זו, יש לאמץ מנגנונים של שיתוף הציבור בתהליכי הבחירה של הפקות המקור שירכשו.

4. ערוץ 33 – ערוץ לקהילה הערבית

ערוץ 33 טרם הגדיר את זהותו – במרבית שעות היום הוא משמש פלטפורמה להקרנת תכניות ארכיון, וגם בשעות בהן הוא משמש לטלוויזיה בערבית נקטע רצף השידורים לצורך החדשות באנגלית, הקרנת מהדורת מבט (כולל כתוביות בערבית) וכו'. מצב זה, בצירוף העדר משאבים הופך אותו לערוץ שאינו בהכרח מיישם את מטרותיו. לטעמנו, קיימת חשיבות מרובה ליצור לערוץ זה זהות ויציבות של לוח המשדרים כערוץ שמטרתו לשרת את האוכלוסייה הערבית בישראל.

חשוב להדגיש, כי בחוק רשות השידור הנוכחי נכרך השידור למיעוט הערבי בישראל עם השידור של מסרים לכל העולם הערבי "לשם קידום ההבנה בין העמים". בגין התפקיד הכפול³⁸, השידורים בערבית פועלים בדילמה מתמדת בין שידורים המיועדים לציבור הערבי בישראל לבין שידורים שמטרתם "לא להפקיר את המרחב התקשורתי לערוצי הלוויין הערביים", ובפועל מתקשים במילוי שני התפקידים. על כן, מוצע להפריד בין שני התפקידים:

- השידור לעולם הערבי אינו שייך למארג התפקידים הקלאסיים של שידור ציבורי ובחלק ניכר המדינות הדמוקרטיות מתקיים ארגון נפרד **במימון המדינה** האחראי על שידורים אלו (Voice of America, BBC World Service וכו').
- לעומת זאת, מתן שירות לציבור הערבי בישראל בשפתו (כולל מחויבות לקידום זהותם התרבותית כערבים ישראלים) הינו חובה אזרחית שעולה בקנה אחד עם התפקידים של שידור ציבורי בכל העולם.

לפיכך אנו ממליצים למקד את פעילות ערוץ 33 בשידור לקהילה הערבית הישראלית ולא לכלול את התפקיד של שידור למדינות ערב כחלק מתפקידי השידור הציבורי.

- אנו ממליצים כי בשנים הראשונות יבסס הערוץ את עיקר תכניו על תכנים שיופקו בערוץ 1 וייקבע תוואי מדורג למימוש יעודו של הערוץ לקהילה הערבית תוך גידול שנתי מדורג במחויבות להפקות מקור וסוגה עילית וזאת במטרה להכשיר קאדר של יוצרים ומפיקים בשפה הערבית.
- לפיכך, לדעתנו בגיבוש מדיניות השידורים של הערוץ יש לאמץ את העקרונות הבאים:
- הערוץ ישדר לפחות 16 שעות ביום בין השעות 00:00-23:00 (כפול מנפח השידורים כיום) ובסה"כ ישדר כ-5,800 שעות בשנה (כולל שידורים חוזרים).
 - מתוך סך השעות לעיל, במצב יציב ישודרו לפחות 3,700 שעות תוכן מקורי (ללא שידורים חוזרים או חומר ארכיון) בשנה.
 - מתוך סך שעות זה, כ-850 שעות בשנה יתבססו על שידורי חדשות ואקטואליה - כולל שתי מהדורות חדשות (מהדורת חדשות מרכזית בת שעה ומהדורת חדשות נוספת בת חצי שעה) ותכנית אקטואליה בערבית מדי יום בהפקה עצמית של השידור הציבורי. תכניות אלו יתבססו הן על חומר מצולם המשמש גם למהדורה העברית והן על כתבות ספציפיות לקהילה הערבית.
 - כאמור, אחת המטרות העיקריות של הערוץ תהא לפתח קאדר של יוצרים ומפיקים מקומיים בשפה הערבית. לפיכך, במצב יציב יש לדרוש מערוץ 33 לשדר לפחות 40 שעות בשנה של סוגה עילית (דרמה ודוקו). כאמור, מימוש מחויבות תוכן זו תבוצע באופן מדורג. גם במסגרת זו, יש לאמץ מנגנונים של שיתוף הציבור בתהליכי הבחירה של הפקות המקור שירכשו.

³⁸ שהוא מנת חלקה גם של רשת ד' שלה תפקיד דומה ברדיו

- השידורים בערוץ 33 בשעות 00:00-15:00 (כ-1,850 שעות בשנה בימים א'-ה') יבוססו על תכניות ילדים ונוער (חלקן תכניות מדובבות וחלקן הכוללות כתוביות בערבית) מערוץ הילדים והנוער החדש (ראה להלן). בשלבים מאוחרים יותר ניתן לשקול הפקת תכניות חינוכיות בשפה הערבית.
- יתר שעות השידור בערוץ 33 יתבססו על המקורות הבאים כדלקמן:
 - הפקות מקור בשפה הערבית, אשר היקפם ילך ויעלה בהדרגה.
 - תכניות מערוץ 1 - חלקן בשידור חי (כולל כתוביות) וחלקן מוקלטות (כולל דיבוב או כתוביות).
 - יש לציין כי בטכנולוגיה הנוכחית ניתן להוסיף כתוביות לנאמר באולפן כמעט On-Line כאשר הפער הולך ומצטמצם מדי שנה³⁹. שידורים אלו יכללו שידור מקביל של תכנית הבוקר, שידורים מקבילים מדובבים לערבית של אירועי ספורט מקומיים ובינלאומיים שידור של תכניות רכש מחו"ל ותכניות נוספות שיש בהם עניין לקהילה הערבית.
 - תכניות רכש מחו"ל בשפה הערבית כולל סרטים, סדרות וכו'.
- כאמור, תמהיל השידורים הספציפי בכל שנה יקבע בהתאם למתווה הגידול בהיקף הרכש של הפקות מקור וסוגה עילית.

5. ערוץ הילדים והנוער

כאמור, בחלק ניכר ממדינות אירופה, מפעיל השירות הציבורי ערוץ נפרד לילדים ולנוער ששם דגש על תכניות המשלבות תכנים מעולמם עם תכנים חינוכיים, או תכנים המקדמים את ההשכלה והדעת. במסגרת זו, שילוב הטלוויזיה החינוכית כחלק מהשידור הציבורי, תוך הפעלת ערוץ מתמחה לילדים נוער במסגרת השידור הציבורי תאפשר איגום משאבים אנושיים ופיסיים ומתן פיתרון מקיף יותר לצרכים של אוכלוסייה זו.

לפיכך, **אנו ממליצים לפתוח במסגרת השידור הציבורי המתחדש ערוץ נפרד לילדים ולנוער שיתבסס על תמהיל של הפקות עצמיות, הפקות מקור מקומיות וסרטים וסדרות מחו"ל (כולל דיבוב או כתוביות בעברית לפי קהל היעד).**

במסגרת זו, בכדי לאפשר לערוץ לגבש את זהותו ואת מדיניות השידורים שלו, אנו ממליצים לקבוע מתווה מדורג של היקף תקציב התוכן בערוץ זה.

יש לציין כי לפי נתוני Benchmark שקיבלנו, בתקציב כולל של כ-40 מ' ₪ לשנה⁴⁰ (כולל מע"מ) ניתן לייצר תוכן באיכות גבוהה שיאפשר הפעלת ערוץ זה בהיקף שידורים של 14 שעות ביום (07:00-21:00). על כן, בתכנית העסקית נקבע מתווה חמש שנתי עולה לתקצוב התוכן בערוץ זה עד להגעה ליעד התקציב הנדרש.

³⁹ יש לציין כי הטכנולוגיה הנוכחית מאפשרת לצופה לבחור את סוג הכתוביות בהם הוא מעוניין כך שבפועל ניתן לצרף כתוביות במגוון רחב של שפות וניתן לתת שירות זה בערבית, רוסית, אנגלית ושפות נוספות.

⁴⁰ תקציב זה כולל רכש תוכן, שכר, הפצה ותקורות

חשוב להדגיש כי בערוץ ילדים ונוער בעל מטרות חינוכיות, שיתוף הציבור מחד וגורמי חינוך מאידך הינו קריטי בתהליך המציאה של שביל הזהב בין יצירת רלוונטיות לקהל היעד לבין העברת המסרים החינוכיים. לפיכך, במסגרת ערוץ זה פיתוח מנגנונים של שיתוף הציבור (כולל נציגים של אוכלוסיית היעד – ילדים ונוער) מהווה אחד הדרישות המרכזיות בהפקת התוכן.

6. רדיו

כאמור, למרות שריבוי התחנות שמפעילה קול ישראל גוזר על השידור הציבורי עלויות גבוהות יחסית ולמרות שחלק מהתחנות סובלות משיעורי האזנה נמוכים, התחנות המופעלות נותנות מענה למגוון כשלי השוק הקיימים בענף הברודקאסט בישראל והפעלתן עולה בקנה אחד עם השירותים שנותן השידור הציבורי הרדיופוני במרבית העולם המערבי.

יתר על כן, ניתוח של עלויות הרדיו מורה כי נתח ניכר של עלויות הרדיו - תחזוקת המשדרים, תשלום זכויות יוצרים⁴¹ ועלויות שכר תקורתי (בעיקר כ"א מנהלי וטכני) - הינן עלויות קבועות ולפיכך, הפסקת פעילותה של תחנה זו או אחרת (ובמיוחד תחנות המוסיקה שגם עלויות כוח האדם בהן הן נמוכות יחסית) לא תשנה באופן מהותי את סך העלויות.

לדעתנו, בניהול יעיל של חטיבת הרדיו תוך הפחתה מהותית של כוח האדם המנהלי והטכני ניתן להביא להפחתה משמעותית בעלויות – חיסכון שהוא גבוה משמעותית מסגירתה של תחנה כזו או אחרת תוך פגיעה ברמת השירות.

בעבודה זו לא עסקנו בסוגיית נחיצות הערוצים השונים. על כן, מצ"ב הערוצים שיישארו באותה מתכונת :

- רשת ב' – חדשות ואקטואליה, חדשות מקומיות, תכניות אירוח ותכניות מאזינים.
- רשת ד' (ערבית)- חדשות ואקטואליה, חדשות מקומיות, תכניות אירוח, תכניות מאזינים ותכניות מוסיקה שונות.
- רשת ג', קול המוסיקה ו-88 – במתכונתם הנוכחית.
- רדיו רק"ע – במתכונתו הנוכחית.
- רשת א' + מורשת – במתכונתן הנוכחית.

7. ניו-מדיה

בשנים האחרונות הניו-מדיה הולכת ותופסת מעמד כאמצעי מדיה מוביל בישראל וזאת לאחר שנים בהם לא התממשו חלק ניכר מהתקוות שתלו בה כמדיה שתביא לשינוי מהותי של תחום הברודקאסט. השינוי המהותי בתחום זה הינו השדרוג בתשתית האינטרנט בישראל הן מבחינת בשיעורי משקי הבית המחברים לאינטרנט "פס רחב" בישראל, והן מבחינת יכולותיה (הנמדדת במהירות הגלישה).

⁴¹ יש לציין כי ההסכמים עליהם חתומה הרשות אינם קשורים להיקף השידורים :

- למרבית איגודי היוצרים משולם סכום שנתי קבוע שאינו קשור לתחנה כזו או אחרת.
- התשלום לאקו"ם מבוצע כיום לפי חישוב של 2.7% מתקציב הרשות – כאשר גם סכום זה אינו קשור לתחנה זו או אחרת.

לפי נתוני הלמ"ס, שיעור משקי הבית המחוברים לאינטרנט פס רחב בישראל עלה ל-70% בשנת 2011, ומהירות הגלישה הממוצעת בישראל עלתה פי 5 ויותר במהלך השנים 2009-2012 (לפי דוחות Hot ובזק). במקביל, להתפתחות התשתית האינטרנטית, חלה התפתחות ביכולת ובהיצע של שידורים מקוונים באיכות גבוהה באמצעות האינטרנט (שירותי OTT). כך לדוגמה, חברת הלוויין Yes מפעילה שידורי VOD בהתבסס על התשתית האינטרנטית של בזק.

המשמעות של מהפכה זו הינה כי בניגוד לעבר יוכל הצרכן לצרוך תכנים בכל זמן שירצה (Any-time) מבלי להיות כבול למגבלות של לוח השידורים. בנוסף, למהפכה זו החדירה המסיבית של מכשירי הטלפון החכמים מאפשרת לצופה לצרוך תכנים בכל מקום ולא רק בסלון בבית (Any-where).

המשמעות המשולבת של מהפכות אלו הינה (כפי ששמענו בביקורנו ב-BBC) כי הצופים יעברו בהדרגה לצרוך תכנים טלוויזיוניים באמצעות האינטרנט, במקום דרך מכשיר הטלוויזיה⁴². יש לציין, כי להערכות אלו שותפים מרבית ארגוני השידור בעולם וחלקם הגדול נערך לשינוי זה כבר היום.

אי לכך, קיימת חשיבות מרובה לשידור הציבורי לשדרג את אתר האינטרנט שלו הן מבחינה ויזואלית והן מבחינה תכנית כך שישמש כפורטל כניסה הן לצפייה/האזנה ישירה והן בגישה למגוון תכנים – אקטואליה, ספורט, סוגה עילית וכו'.

8. זכויות יוצרים

אחד הנושאים העיקריים המשפיעים על מדיניות השידורים בענף הברודקאסט בשנים האחרונות הינו השינויים המפליגים שחלו בתחום הקניין הרוחני מאז כניסתו לתוקף של חוק זכויות יוצרים (2007) שעיגן והרחיב את הזכויות של היוצרים השונים לגבי שידור של יצירתם.

במסגרת חוק זה הוסדרה הקמת איגודי יוצרים (שחלקם קיבל אישור מבית הדין להגבלים עסקיים), אשר רשאים לשאת ולתת בשם היוצרים מול גופי השידור השונים לגבי התמלוגים שיקבלו היוצרים בגין שידור יצירתם. מדובר במערך רחב של איגודי יוצרים, כמפורט להלן:

סוג זכות	איגוד מייצג	גורם מיוצג
זכות שימוש	הפדרציה הישראלית לתקליטים וקלטות	חברות התקליטים בארץ ובעולם
	הפדרציה למוסיקה ישראלית וים תיכונית	חברות תקליטים של הזמר הים תיכוני
זכויות יוצרים	אקו"ם	מחברים, מלחינים, פזמונאים, מעבדים, סופרים, משוררים ומו"לים בארץ ובעולם
זכויות מבצעים	אשכולות	אומנים מבצעים בארץ
זכויות נגנים	עיל"ם	נגנים בארץ
זכויות יוצרים	תל"י ⁴³	תסריטאים ובמאים

⁴² במסגרת הביקור שמענו הערכה כי צריכת התכנים באמצעות האינטרנט תשפיע על ענף הטלוויזיה הרבה יותר מאשר על הרדיו שכן הרדיו שרד את מהפכת הטלוויזיה בשל הצורך שהוא ממלא כמדיה שאינה מעסיקה את העיניים ומתאימה במיוחד לנהגים ועובדים אחרים שנדרשים לריכוז בזמן פעילותם.

⁴³ טרם קיבל אישור כגוף יציג מבית הדין להגבלים עסקיים.

במסגרת ההתייחסות לנושא הקניין הרוחני, חשוב להבחין בין שני סוגי יצירות:

- **"יצירת מדף"** - יצירה שהוצאה לשוק והגוף המשדר עושה בה שימוש ולכן בכל מקרה חייב לשלם בגינה זכויות יוצרים.
 - **"יצירה מוזמנת"** – יצירה שהגוף המשדר הזמין באופן בלעדי ולכן בד"כ עקרונות זכויות היוצרים נקבעים ספציפית בהסכם שנחתם בין הגוף המשדר לגוף המפיק⁴⁴.
- בניגוד לגופי השידור המסחריים, בחוק רשות השידור (סעיף 38) נקבע כי "זכות היוצרים ביצירה שהוכנה על פי הזמנת הרשות תהא נתונה לרשות, זולת אם הוסכם אחרת בין מי שהכין את היצירה או החומר ובין הרשות". יש לציין, כי לרשות השידור אין כיום מדיניות פורמאלית בנושא זכויות יוצרים. עם זאת, משיחות שקיימנו עם גורמים בכירים ברשות, עולה כי הוכן לאחרונה מסמך המלצות בתחום זכויות היוצרים שעיקריו הינם:
- **זכויות שידור לחו"ל** - במידה ומתבצעת מכירה של זכויות שידור לחו"ל, הרשות והמפיק מתחלקים בהכנסות (בניכוי הוצאות המכירה) ביחס של 50:50. המכירה יכולה להתבצע ע"י הרשות, או ע"י המפיק בתיאום עם הרשות.
 - **זכויות שידור בישראל** - לרשות השידור זכות שידור בלעדית בישראל בכל סוגי המדיה. המפיק רשאי לפנות לרשות לאחר מספר שנים, בבקשה לקבל "חלון" של מספר שנים, אשר בו ניתן יהיה למכור את ההפקה לשידור בגופי שידור בישראל. במידה ומתבצעת מכירה, חלקו של המפיק הוא -30% 50% בניכוי הוצאות המכירה. לאחר תום תקופת "החלון" זכויות השידור הן בלעדיות לרשות השידור.
 - **זכויות נוספות** – זכויות כגון מכירה ב-DVD, מכירה ל-VOD ועוד מסוכמות באופן פרטני בין הרשות לבין היוצר.
- יש לציין, כי בפגישה שקיימנו ב-BBC נטען כי גם לארגון אין מדיניות זכויות יוצרים קבועה לגבי יצירה שהופקה עבורם, אם כי בד"כ ה-BBC מקבל בעלות מלאה על זכויות היוצרים למשך תקופה מוגבלת (3-5 שנים) שלאחריה ניתנות זכויות היוצרים למפיקים למשך "חלון" בן כשנתיים, כאשר בתום תקופה זו חוזרות הזכויות ל-BBC.
- חשוב להדגיש, כי לשאלה כיצד יש לעגן את זכויות היוצרים במסגרת השידור הציבורי יש חשיבות מרובה מבחינת איכות התוכן ועלותו מחד ומבחינת היכולת למנף אותו לרווחים עתידיים מאידך -**
- מדיניות זכויות יוצרים "נדיבה" יותר יכולה למשוך מפיקים להציע לשידור הציבורי מוצרים איכותיים בעלות זולה יותר (מתוך רצון לרווחים עתידיים) ומאידך מדיניות "נדיבה מדי" עלולה לגרום לרשות להפסיד הכנסות עתידיות.

⁴⁴ בהסכמים מעין אלו תנאי ההעסקה של המשתתפים מובטחים ע"י האיגודים המקצועיים של האמנים – אמ"י, שח"מ, איגוד התסריטאים, איגוד הבמאים איגוד המפיקים ואק"ט (צוות טכני).

בנושא זכויות היוצרים ואופן חלוקתן, יש לשקול מדיניות בה יהיה מודל מובנה מראש לחלוקת הרווחים במקרה של מכירת זכויות שימוש לצדדים שלישיים (במודל של חלוקה מראש של הרווחים או במודל של מתן "חלון זמן" למפיקים) וזאת כמובן ללא פגיעה באינטרסים של הרשות, תוך ביצוע בקרה תקופתית במטרה לבחון את המדיניות ותוצאותיה על ידי דירקטוריון הרשות. במאמר מוסגר, יש לציין כי כיום ניהול זכויות היוצרים ברשות השידור לוקה בחסר – בניגוד לגופי שידור אחרים בהם קיימת מערכת תיעוד מסודרת לכל רצועת שידור שבה מפורטים כל הגורמים השותפים ביצירה, מיהם הגורמים המייצגים ודגשים מיוחדים לגבי זכויות היוצרים (למשל שהיוצר הסכים שהיצירה תשודר בארץ אך לא הסכים לשידורה בחו"ל) ברשות השידור אין מערכת כזו וגם הנהלים בנושא אינם ברורים לחלק מהעובדים⁴⁵. בשנים האחרונות, נעשה מאמץ במסגרת קול ישראל להקים מערכת תיעוד מעין זו, כך שכיום ניתן לעקוב אחר כל יצירה ששודרה. בטלוויזיה, לעומת זאת, המצב בתחום הינו כאוטי לחלוטין כאשר לא ניתן לדעת מהם היצירות ששודרו ומיהם בעלי הזכויות לגביהם. במסגרת שינוי ושדרוג השידור הציבורי, אנו רואים חשיבות מרובה להקמה וניהול של מערכת תיעוד מסודרת של זכויות יוצרים במקביל למערכת לוח השידורים.

9. סיכום ומסקנות

כפי שצוין בהרחבה בפרק זה, לדעתנו הדרך המרכזית לשדרוג מעמדו של השידור הציבורי (ובמיוחד בטלוויזיה) הינה לשים דגש מהותי על נושא התוכן. ככל שהשידור הציבורי יצליח להסיט משאבים לתחום זה ולמלא את שעות השידור בתוכן איכותי, יכולתו לשדרג את מעמדו ואת הרלוונטיות שלו תעלה.

⁴⁵ למשל שדרים שמשדרים שירים שהועלו על דיסק חיצוני ולא מהמערכת של הרשות.

פרק ב' – מבנה ארגוני, תקן כוח אדם ושכר

1. כללי

כפי שצוין בדוח הביניים הבעיה העיקרית של השידור הציבורי כיום הינה מבנה ארגוני לא יעיל, תקן כוח אדם מנופח והעדר גמישות ניהולית אשר חונקים כל אפשרות לשדרוג מהותי של השידור הציבורי ומונעים אפשרות לפינוי מקורות לטובת תוכן איכותי ורלוונטי. לפיכך, אחד הנושאים המרכזיים במסגרת ייעול השידור הציבורי הינו יצירת מבנה ארגוני חדש, שיאפשר יעול של תהליכי העבודה ובמקביל הפחתה משמעותית של תקן כוח האדם וחסול מוקדים של אי יעילות.

בפרק זה נעסוק בשינויים הנדרשים לדעתנו במבנה הארגוני של רשות השידור ובתקן כוח האדם. במסגרת זו, יודגש כי העקרונות על בסיסם גובש מבנה ארגוני זה מבוססים בעיקר על דגמים שנלקחו מארגוני שידור ציבורי בחו"ל ודגמים המאפיינים את השידור המסחרי בארץ.

2. עקרונות למבנה ארגוני חדש

2.1 חטיבת חדשות אחודה

השינוי הארגוני העיקרי המומלץ על ידנו הינו הקמת חטיבת חדשות אחודה שתהווה גורם ההפקה העצמית העיקרי של השידור הציבורי ותפיק עבור כלל ערוצי השידור הציבורי בטלוויזיה, ברדיו ובאינטרנט (בעברית ובערבית) את כלל סוגי החדשות והאקטואליה המהווים את ליבת העשייה של השידור הציבורי. חטיבת חדשות זו תספק משדרי חדשות ואקטואליה לערוץ 1 ולערוץ 33 (ערבית) ותפעיל באופן שוטף את רשתות הרדיו בהם ניתן דגש לנושא האקטואליה - רשת ב' ורשת ד'.

הקמת חטיבה אחודה מעין זו תאפשר לדעתנו לאגם משאבים, לחסוך בכפילויות ולשפר את הכיסוי החדשותי.

יש לציין, כי הקמת חטיבת חדשות אחודה הינה תהליך, שעברו חלק ניכר מארגוני השידור הציבורי בעולם (כמו ה-BBC ו-France 24 בהם ביקרנו), וזאת ממספר סיבות עיקריות:

- ייעול תהליך האיסוף, הסינון, האימות והעיבוד של ידיעות.
- אפשרות להפצה מהירה של הידיעות במגוון סוגי מדיה – טלוויזיה, רדיו ואינטרנט.
- איגום משאבים של צוותי שטח ויכולת תגובה מהירה יותר על אירועים מתגלגלים.
- שיפור הגמישות הניהולית בתחום החדשות.

יש לציין, כי מהניסיון שנצבר ב-BBC תהליך הקמתה של חטיבת חדשות אחודה אינו פשוט, שכן הוא מצריך פיתוח הן של שיטות עבודה חדשות והן של מערכות תומכות, אולם בסופו של דבר מדובר בתהליך המשפר את יכולת התגובה של ארגון שידור ציבורי לאתגרים שמציבים ערוצי החדשות (כמו CNN) ואתרי האינטרנט השונים מחד ומשפר את היעילות מאידך (לפי המידע שקיבלנו ב-BBC איחוד של חטיבת החדשות הביא להפחתה של כ-20% בכוח האדם).

שיטת העבודה של חטיבת החדשות האחודה של ה-BBC הינה כדלקמן :

- מחלקת איסוף חדשות מחולקת לשני צוותים עיקריים : צוות מקומי (בריטניה) וצוות בינלאומי. כל צוות מחולק למספר רב של שולחנות המקבלים ידיעות מגורמים שונים (סוכנויות ידיעות, שלוחות של ה-BBC, ידיעות מכוחות החירום, כתבים בשטח וכו'), המזרימים ידיעות ונתונים שמתקבלים למרכז חדשות.
 - כשלב מקדים בין שולחן האיסוף ושולחן החדשות המרכזי, הידיעה עוברת סינון אצל ראשי דסקים אשר תפקידם להחליט לגבי חשיבות ומהימנות הידיעה. במידה וראש הדסק סובר כי יתכן והידיעה בעייתית הוא מחזיר אותה לצוות הרלוונטי לשם אימות נוסף. מרגע שהידיעה עברה את ראש הדסק, הידיעה נחשבת כאמינה עבור ה-BBC.
 - מרכז החדשות מחולק לשני שולחנות פרסה - שולחן מקומי ושולחן בינלאומי - כאשר בכל אחד מהם יש עורך ראשי ועורכי חדשות. העורכים מחליטים מהי ידיעה מעניינת או חשובה וכיצד יש לסקר אותה.
 - בכל שולחן יושב מנהל משאבים שבידיו כל הנתונים לגבי פריסת הניידות והכתבים. במידה והעורך הראשי החליט על שליחת צוותים לשטח הוא מדווח על כך למנהל המשאבים אשר תפקידו לשלוח לשטח את הצוות המתאים ביותר לפי אופי הידיעה. בדרך-כלל בחדשות המקומית נדרשת גמישות רבה יותר בהקצאת המשאבים - כאשר העורך הראשי של החדשות המקומיות מחליט האם להוציא למקום צוות טלוויזיה (בדרך כלל ניידת מצלמה אחת) או צוות רדיו או צוות אחד שייסקר גם רדיו וגם טלוויזיה. ההחלטה מתקבלת בהתאם לחשיבות האירוע, כאשר באירועים משמעותיים שולחים במקביל ניידת טלוויזיה וניידת רדיו. עם זאת, במרבית האירועים שולחים רק ניידת של אדם אחד שמסקרת את האירוע הם עבור הרדיו והן עבור הטלוויזיה.
 - מסביב למרכז החדשות קיימים אולפני רדיו ואולפן טלוויזיה מרכזי בהם מופקים כל מהדורות החדשות ברדיו ובטלוויזיה.
 - מחלקת החדשות מפיקה משדרי חדשות עבור BBC ONE ו-BBC TWO אך בד"כ אינה עוסקת בתכניות debate ובתחקירים אלא מספקת חומר לתכניות כאלו.
 - חדר החדשות אחראי גם על הפצת המדיה והניהול של אתר החדשות באינטרנט של ה-BBC.
- כפי שניתן לראות שיטת עבודה זו, מאפשרת :
- ריכוז כלל הידיעות מכלל המקורות.
 - תהליכי סינון ואימות מוסדרים.
 - יכולת מהירה של העורך לדרג ולתעדף ידיעות.
 - יכולת תגובה מהירה לאירוע מתגלגל.

על בסיס שיטת העבודה שתוארה לעיל, ניתן לבנות חטיבת חדשות אחודה לשידור הציבורי על בסיס העקרונות הבאים:

- חטיבת החדשות תהא אחראית על הפקת מהדורת החדשות המרכזית, מהדורת חדשות הלילה ומבזקי חדשות שונים בערוץ 1 ובערוץ 33 (ערבית) וכן משדרי החדשות העיקריים ברשת ב' וברשת ד' ועל אספקת ידיעות ותמונות לאתר האינטרנט.

- בנוסף, ניתן לדעתנו לנצל את משאבי החטיבה (הן משאבים פסיים כמו אולפנים ומערכות תומכות והן משאבים אנושיים כמו קאדר של מגישים, כתבים ואנשי טכנולוגיה) להפקת מגוון רחב של תכניות חדשות ואקטואליה בעברית ובערבית – הן בטלוויזיה והן ברדיו – שיתבססו על החומר שנאסף בחדר החדשות ויהיו תחת ניהול ופיקוח של מנהל החטיבה והעורכים הראשיים.

- שילוב סוגי המדיה (טלוויזיה, רדיו ואינטרנט) וריבוי השפות (עברית וערבית) יתבסס על צוות ניהולי בכיר, גמישות ניהולית גבוהה ופיתוח שיטות עבודה ומערכות תומכות. לפיכך, מומלץ כי ברמת הכתבים בשלב ראשון האיחוד יהיה חלקי וישמר מערך כתבים נפרד לכל סוג מדיה.

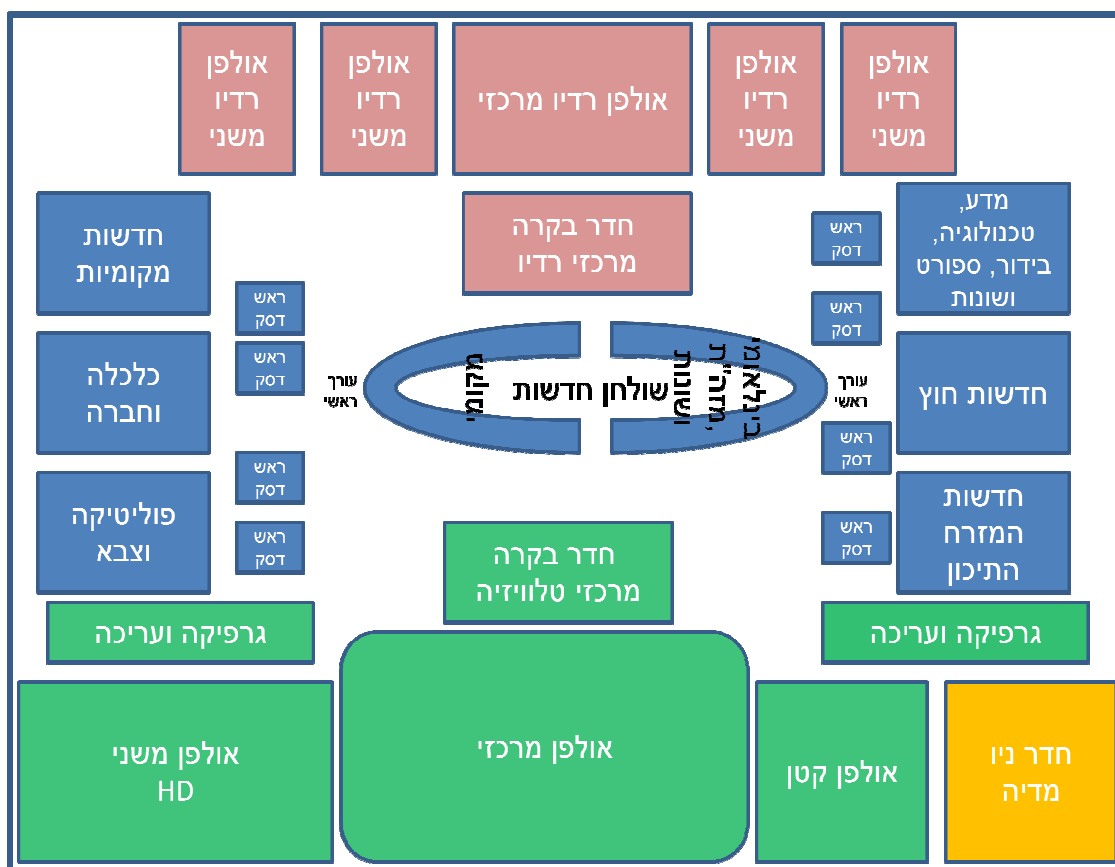
במסגרת זו, מכיוון שבפועל מרבית לוח השידורים ברשתות ב' וד' מבוסס על חדשות ואקטואליה אנו ממליצים להפעיל את כלל לוח השידורים של רשתות אלו (כולל גם תכניות מאזינים ותכניות מוסיקה שונות) באמצעות מנהלים ייעודיים שיפעלו במסגרת החטיבה. יש להדגיש כי לדעתנו, שילוב רשת ב' במלואה בתוך חטיבת החדשות הינו חיוני להצלחת התהליך מכיוון שהוא יאפשר לבסס את הקמת החטיבה על המוניטין של רשת זו.

בסה"כ, לפי התכנית, חטיבת החדשות המאוחדת תספק את התכנים הבאים:

- כ-2,100 שעות של משדרי חדשות ואקטואליה בעברית לערוץ 1.
- כ-850 שעות של משדרי חדשות ואקטואליה בערבית לערוץ 33.
- הפעלה שוטפת של רשת ב' (כולל תכניות חדשות ואקטואליה, חדשות מקומיות, תכניות אירוח ותכניות מאזינים).
- הפעלה שוטפת של רשת ד' (כולל תכניות חדשות ואקטואליה, חדשות מקומיות, תכניות אירוח, תכניות מאזינים ותכניות מוסיקה שונות).

תרשים חדר החדשות המרכזי המוצע על ידנו (על בסיס הניסיון שנצבר בחדר החדשות שפועל ב-BBC) הינו כדלקמן^{46 47}:

⁴⁶הערה – למרות שהדסקים השונים מתוארים בתרשים בגודל אחיד בפועל מס' העובדים ומס' השולחנות משתנה מצוות לצוות.
⁴⁷מקרא: כחול – חדר החדשות (איסוף מיון ותעדוף), ירוק – הפקת מהדורות חדשות ומשדרי אקטואליה בטלוויזיה (ערוץ 1 וערוץ 33), סגול – הפקת מהדורות חדשות ומשדרי אקטואליה ברדיו (רשת ב' ורשת ד'), כתום – ניו מדיה.



הפעלת חדר החדשות המרכזי בפורמט זה, תאפשר לדעתנו תפעול של חדר החדשות בצורה אופטימלית למימוש כלל תפקידיו.

למבנה זה של חדר החדשות יש משמעות נוספת – לשם הפעלתו בתצורה זו נדרש חלל פתוח בהיקף של 3,000-3,500 מ"ר שיאפשר לכל הפונקציות של מערך החדשות לתפקד במשותף ותחת הנהלה משותפת.⁴⁸

2.2 טלוויזיה

ביטול תפקידה הייחודי של הטלוויזיה בערבית בשידור למדינות המזה"ת והפיכת ערוץ 33 לערוץ לקהילה הערבית, יאפשר לדעתנו ביטול של ההפרדה המלאכותית הקיימת היום בין הטלוויזיה בעברית לטלוויזיה בערבית והכפפת שני הערוצים לניהול משותף. במסגרת חטיבה זו ייכלל גם ערוץ הילדים והנוער החדש.

הניהול המשותף תוך מעבר מהפקה עצמית לרכש תכניות יאפשר ניהול אסטרטגיית שידורים הומוגנית, קריטריוני הפקה זהים, ניהול אחיד של מערך זכויות היוצרים (כאמור לעיל) ואיגום משאבים פיסיים וטכניים.

⁴⁸אנו מצפים כי תהליך האיחוד יהיה הדרגתי, כאשר בשלב הראשוני הכתבים לא יאוחדו ורק עם הזמן תיבחן הכללתם בתוך המערכת האחדה.

במסגרת זו הנהלת חטיבת הטלוויזיה תפקח על רכש תכניות לשלושת הערוצים (1, 33 וערוץ הילדים והנוער) ותגבש את מערך הרכש, תכנון השידורים והפרומו לשלושת הערוצים.

2.3 רדיו

אחת הרפורמות המתוכננות כיום ב-BBC (כפי שעלה בביקור שקיימנו) הינה שינוי שיטת הניהול של הרדיו - נכון להיום ב-BBC ישנן כעשר תחנות רדיו, המנוהלות על ידי חמש מחלקות, שלכל אחת מהן צוות ניהולי נפרד, אולפנים נפרדים ומערכת טכנית נפרדת. במסגרת תוכנית ההתייעלות שעובר ה-BBC, המטרה היא להקטין את מספר המחלקות מ-5 לשתיים בלבד ובכך לחסוך כוח אדם ניהולי וטכני ולהקטין את מספר האולפנים.

לדעתנו, ניתן לאמץ גישה דומה גם לגבי ניהול חטיבת הרדיו – ריכוז כלל תחנות הרדיו (למעט רשתות ב' וד' שתהפוכנה כאמור חלק מחטיבת החדשות המאוחדת) לאתר אחד שיפעל תחת ניהול משותף תוך ביצוע שדרוג טכנולוגי של האולפנים וחדרי הבקרה (שנדרש במילא במסגרת תכנית ההשקעות) צפוי להביא לחיסכון מהותי הן במספר האולפנים שידרשו לתפעול כלל התחנות (בתמהיל נכון של שידורים חיים ומוקלטים) והן בכוח האדם הניהולי והטכני.

2.4 מטה

במסגרת תכנית הרפורמה 2007 הוצע כי במסגרת מטה השידור הציבורי יוקמו 3 חטיבות ייעודיות – חטיבת טכנולוגיה, חטיבת שיווק ואסטרטגיה וחטיבת ניו-מדיה. אין ספק, שמדובר בשלושה תחומים שהיוו חולשות מהותיות של רשות השידור ואשר היה ויש צורך לחזקם. להלן התייחסותנו לגבי חטיבות אלו וחטיבות נוספות במטה

א. חטיבת ניו-מדיה

כאמור, במסגרת תכנית החידוש והשדרוג של השידור הציבורי מערך הניו-מדיה תופס חשיבות מיוחדת. עם זאת, ולמרות חשיבותו של מערך זה איננו ממליצים על הקמת חטיבה נפרדת לנושא זה משני נימוקים עיקריים:

- עקרונית, הניו-מדיה אינה צריכה להוות מדיה נפרדת אלא פלטפורמה שתאפשר הצגת תכנים של החטיבות האחרות.
- עיקר פעילות הניו-מדיה תתבצע בממשק מול חטיבת החדשות ובהתבססות על תכנים שיועברו ממנה. לפיכך, יצירת ניתוק בין הניו-מדיה לחטיבת החדשות באמצעות יצירת חטיבה נפרדת לנושא תפגע בפעילות השוטפת.

על בסיס שיקולים אלו אנו ממליצים כי הניו-מדיה תתופעל כחלק מחטיבת החדשות המאוחדת ובמקביל תקיים ממשקים שוטפים מול חטיבות הטלוויזיה והרדיו להעלאת תכנים לאתר.

ב. חטיבת טכנולוגיה

במסגרת הרפורמה המקורית תפקידו העיקרי של מנהל חטיבת הטכנולוגיה היה להיות אחראי על קידום תכנית ההתחדשות הטכנולוגית של הרשות, כאשר לשם כך הוקצו לו 50 מהטכנאים המנוסים ביותר ברשות בתחומים השונים.

לאור העובדה שמדובר בחטיבה שמטרתה פרויקטאלית גרידא, איננו מוצאים סיבה לכלול חטיבה מעין זו בתכנון המבנה הארגוני לטווח ארוך, כאשר מבחינה ארגונית עדיף להטיל ביצוע פעולות שכאלו על יועצים חיצוניים בעלי ניסיון והכרות עם כלל סוגי הטכנולוגיות בתחום. במקביל, קיים צורך לחזק את המחלקות הטכניות בסוגי המדיה השונים של כל חטיבה בהתאם למאפייניה – בחטיבת החדשות בתחום הניידות, מערכות התקשורת ומערכות המידע השונות, בחטיבת הטלוויזיה בתחום האולפנים ובתחום הרדיו בתחום אולפני הרדיו והמשדרים.

ג. חטיבת שיווק ואסטרטגיה

כאמור, במסגרת התוכנית לשדרוג השידור הציבורי אנו רואים חשיבות מרובה לצד המסחרי של הפעילות כמדד לרלוונטיות ציבורית וכתמריץ לקידום רלוונטיות זו. חשוב לציין, כי בכללים שקבעה הנציבות האירופית, נקבע כי **בארגוני שידור ציבורי הפעילות המסחרית תנוהל בנפרד מפעילות השידור הציבורי באופן שיבטיח שקיפות וימנע חשש מיצירת תלות כלכלית של השידור הציבורי בגורמים כלכליים כאלו ואחרים**. המלצת הנציבות האירופית היתה להקים לצורך הפעילות המסחרית חברת בת נפרדת שתעסוק בתחום זה – המלצה שאומצה ע"י מרבית ארגוני השידור הציבורי באירופה. אנו סבורים, כי בהתאם להנחיות הנציבות האירופית ומשיקולים דומים, יש להקים במסגרת השידור הציבורי חברת בת מסחרית נפרדת, שתעסוק בכל הנושא של מכירת פרסומות ברדיו ובאינטרנט (כולל אחריות על ניהול מכרז הפרסום ברדיו), מכירת חסויות ותשדירי שירות בטלוויזיה ומכירת תוכן. כאמור, חליפית במידה ולא ניתן להקים חברה מעין זו, מומלץ להעביר את פעילות השיווק של חסויות, תשדירים ופרסום באינטרנט לידי חברה חיצונית שתבחר במכרז בדומה למודל שפ"מ כיום.

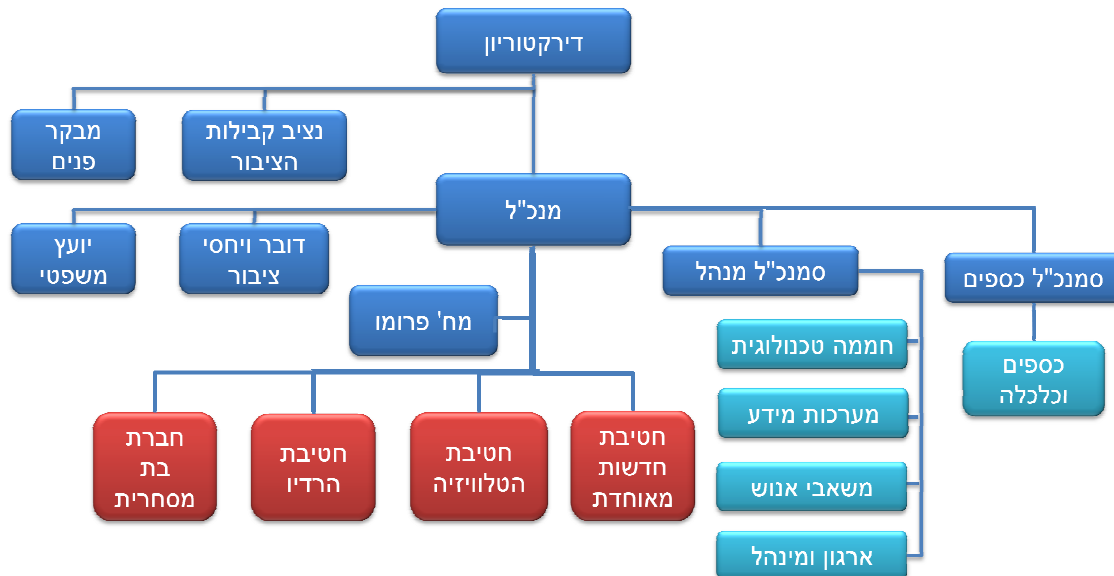
ד. אגף הגבייה

במסגרת בניית המבנה הארגוני החדש, אנו סוברים כי גם אם לא תתקבל המלצתנו לעיל לבטל לחלוטין את האגרה כמקור מימון של השידור הציבורי, **בכל מקרה יש לבטל את אגף הגבייה ולהעביר את גביית האגרה למיקור חוץ**. במסגרת זו, חשוב לציין כי עצם קיומו של אגף זה בתוך השידור הציבורי מהווה פגיעה במעמדו ותדמיתו כגוף משדר ולכן (ולא רק בגין אי יעילותו) יש לבטלו באופן מיידי.

3. המלצה למבנה ארגוני חדש

3.1 מבנה ארגוני סכמתי

לאור האמור לעיל מבנה ארגוני סכמתי של גוף השידור החדש הינו כדלקמן :



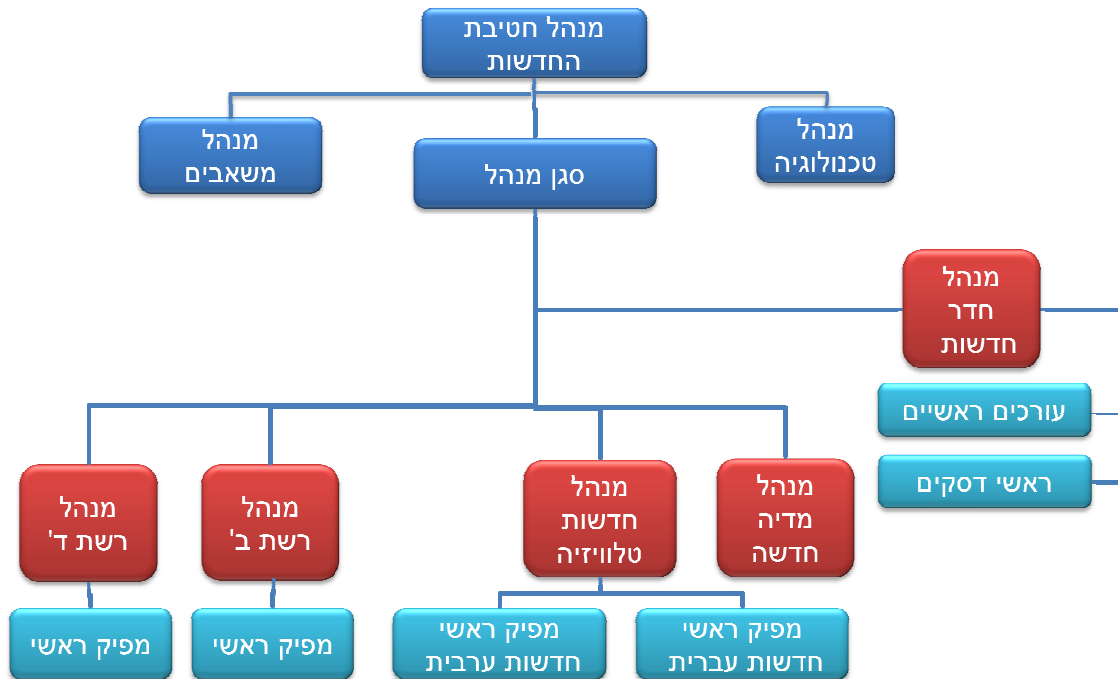
כפי שניתן לראות במבנה ארגוני זה יפעלו תחת מנכ"ל השידור הציבורי 6 סמנכ"לים :

- 3 מנהלי מדיה (חדשות, רדיו וטלוויזיה) – ראה להלן.
 - סמנכ"ל מינהל – שירכו את כלל פעילות המנהלית לרבות, נכסים, ביטחון, רכב, משאבי אנוש, מערכות מידע וכו'. תחת הסמנכ"ל למינהל תפעל גם היחידה שתסייע לחברה המנהלת של החממה הטכנולוגית⁴⁹ בקידום ופיתוח חממה זו.
 - סמנכ"ל כספים שירכו את הפעילות בתחום הכספים והכלכלה.
 - מנכ"ל חברת הבת המסחרית – שתהא כאמור אחראית על שיווק הפרסום ברדיו ובאינטרנט ושיווק חסויות ותשדירים בטלוויזיה (בין בשיווק עצמי ובין בניהול ההתקשרויות עם גורמים חיצוניים שיפעילו מערך זה) ועל מערך מסחור התוכן. לפי התוכנית, בחברת הבת המסחרית יועסקו כ- 15-20 עובדים.
- כמו כן, יפעלו ישירות תחת המנכ"ל 3 יחידות עצמאיות – מחלקה משפטית, מחלקת דוברות ויח"צ ומחלקת פרומו שתעסוק בקידום של התכניות - בטלוויזיה ברדיו ובאינטרנט.
- חשוב להדגיש כי במבנה הארגוני זה למנהלי המדיה תהיינה סמכויות מלאות לניהול עצמאי של החטיבות עליהן הם מופקדים, כאשר בכל חטיבה ירוכזו כלל האמצעים הדרושים לפעילותה (משאבים טכנולוגיים ומשאבי אנוש) והמנכ"ל השידור הציבורי יהא אחראי על הממשק ביניהם.

⁴⁹ ראה הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 8.2.

3.2 חטיבת החדשות

המבנה הארגוני המוצע של חטיבת החדשות המאוחדת מפורט בתרשים שלהלן:



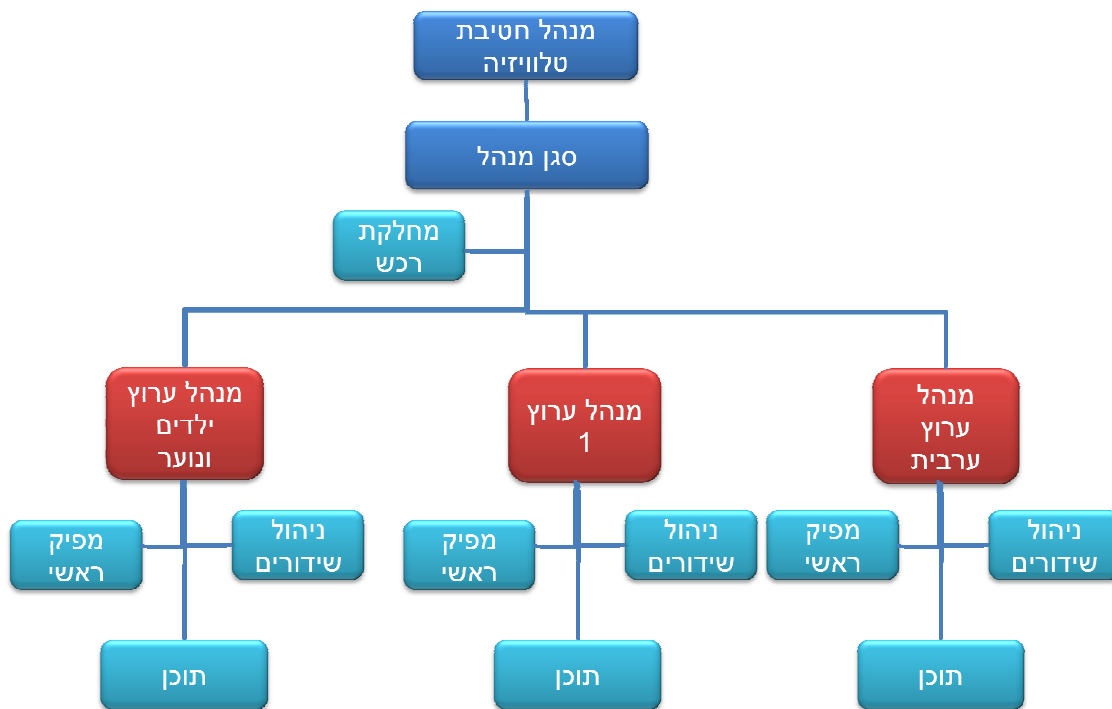
כפי שניתן לראות מניתוח זה, מנהל חטיבת החדשות יהיה עצמאי בניהול החטיבה ולרשותו יעמדו יחידה טכנולוגית לאחזקה שוטפת של כלל הציוד בחטיבה (אולפני טלוויזיה ורדיו, חדר ניו-מדיה, מערכות וקווי תקשורת וניידות שידור) ומנהל משאבים שיהווה הזרוע התכנונית של השימוש במשאבי החטיבה (כוח אדם, אולפנים, ניידות וכו'). מתחת למנהל החטיבה יפעלו 5 מנהלי מחלקות:

- מנהל חדר חדשות – שיהיה אחראי על כל מערך האיסוף, מיון וסינון של ידיעות (באמצעות ראשי הדסקים השונים) ועל העורכים הראשיים שיהיו אחראים על תעדוף הידיעות וגם יקבלו החלטה על שליחת ניידות לשטח (מאיזה סוג מדיה ובאיזו שפה).
- מנהל חדשות טלוויזיה תחתיו יפעלו מפיק ראשי לחדשות בעברית ומפיק ראשי של החדשות בערבית שיכינו את הליין-אפ למהדורות החדשות המרכזיות והמשניות וישמשו כמפיקים אחראים בתכניות מגוינים שונות.
- מנהל רשת ב' שיהיה אחראי על כלל השידורים ברשת זו (כולל מוסיקה ותכניות מאזינים) ותחתיו יפעל מפיק ראשי של כלל מהדורות החדשות ותכניות האקטואליה ברשת.
- מנהל רשת ד' (ערבית) שיהיה אחראי על כלל השידורים ברשת זו (כולל מוסיקה ותכניות מאזינים) ותחתיו יפעל מפיק ראשי של כלל מהדורות החדשות ותכניות האקטואליה ברשת.

- מנהל הניו-מדיה שיהיה אחראי על הצבת כתבות באתר ויפעל בממשק מול מנהלי חטיבת הטלוויזיה והרדיו לקבלת תכנים מתאימים להצגה באתר. בתוך הניו מדיה יהיו תכנים גם בערבית, שיילקחו ברובם ממערכת החדשות בערבית (טלוויזיה ורדיו).

3.3 חטיבת הטלוויזיה

המבנה הארגוני המוצע של חטיבת הטלוויזיה מפורט בתרשים שלהלן :

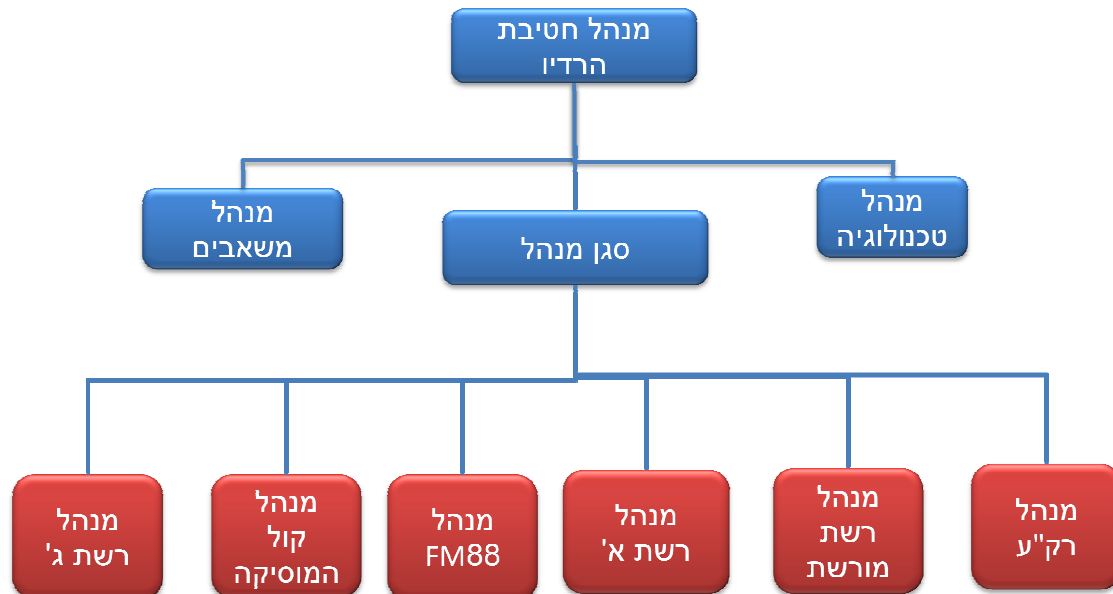


כפי שניתן לראות מנהל תחת מנהל חטיבת הטלוויזיה תפעל מחלקת רכש שתהא אחראית לביצוע רכש תכניות עבור 3 הערוצים (לכל ערוץ יהיה מנהל רכש נפרד) וכן יפעלו 3 מנהלי ערוצים (ערוץ 1, ערוץ 33 (ערבית) וערוץ הילדים והנוער) שלכל אחד מהם יהיה מערך עצמאי לניהול השידורים, מפיק ראשי ומערך ניהול התוכן.

כאמור, הכוונה היא כי כל התוכן של ערוצים אלו יגיע מחטיבת החדשות או מרכש של הפקות מקור (כולל סוגה עילית) ורכש מחו"ל. לגבי ערוץ הילדים והנוער יש להחליט האם בערוץ זה תתבצע הפקה עצמית בהיקף כזה או אחר (יש לציין כי בתכנית העסקית תוקצב במסגרת ערוץ זה גם אולפן HD קטן להפקות עצמיות).

3.4 חטיבת הרדיו

המבנה הארגוני המוצע של חטיבת הרדיו מפורט בתרשים שלהלן:



כפי שניתן לראות בתרשים זה מנהל הרדיו יהיה עצמאי בניהול החטיבה ולרשותו יעמדו יחידה טכנולוגית לאחזקה שוטפת של כלל הציוד בחטיבה (אולפנים מערכות וקווי תקשורת ומשדרים) ומנהל משאבים שיהווה הזרוע התכנונית של השימוש במשאבי החטיבה (כוח אדם ואולפנים). תחת מנהל הרדיו יפעלו מנהלים ייעודיים לכל אחת מתחנות הרדיו שיהיו אחראיים על גיבוש לוח השידורים בכל תחנה.

4. תקני כוח אדם

לאור השינוי הארגוני שפורט בפרק זה, להלן מפורטים תקני כוח האדם שחושבו עבור השידור הציבורי. ראוי להדגיש כי תקני כוח אדם אלו מבוססים על ניתוח ראשוני בלבד ומשקפים בעיקר נתוני Bench mark שנאספו בארגונים דומים וכן ניתוח כללי של פעילות העובדים ברשות השידור:

4.1 תקני כוח אדם בחטיבת החדשות המאוחדת

לפי הניתוח, תקן כוח האדם בחטיבת החדשות המאוחדת הינו כדלקמן:

כמות עובדים		חדשות
מצב קיים	מצב חדש	
352	450	חדשות טלוויזיה ⁵⁰
236		רשת ב' ⁵¹
122		רשת ד' ⁵²
710		סה"כ

⁵⁰ כולל העמסת טכנאים וצוות הפקה שמחושבים כיום בנפרד.

⁵¹ כני"ל.

⁵² כני"ל.

תקן כוח האדם בחטיבת החדשות המאוחדת מבוסס על ההנחות הבאות :

- בחברת חדשות 10 עובדים כיום כ- 280 עובדים. כיוון שחברה זו מספקת שעות שידור חדשות ואקטואליה בהיקף דומה למתוכנן בחטיבת החדשות המאוחדת תוקנה כמות זהה עובדים בחטיבת החדשות החדשה לצורך הכנת והפקת תכניות חדשות ואקטואליה טלוויזיוניות עבור ערוץ 1.
- בגלי צה"ל ניתן לייחס תקן של 100 עובדים (מכל הסוגים) לנושא החדשות והאקטואליה ולכן תוקנן מספר זהה של עובדים להפעלת רשת ב'.
- להפעלת כוח האדם ברשת ד', כרשת חדשות ואקטואליה שנייה תוקנה מצבת כוח אדם של 70 עובדים.
- להערכתנו במסגרת תקן כ"א זה, בארגון יעיל ותוך שימוש מושכל בפרילנסרים, ניתן להפעיל גם את הכנת מהדורות החדשות עבור ערוץ 33 וגם אתר האינטרנט של השידור הציבורי. יש להדגיש כי במסגרת קביעת כוח האדם התבססנו על ההנחה שבשלב ראשון, פעילות כתבי הרדיו וכתבי הטלוויזיה תבוצע בנפרד (כמו שעלה בביקורנו ב-France 24). במידה וניתן יהיה לגבש מדיניות שידורים אחרת ניתן יהיה להפחית את מספר עובדי החטיבה.

4.2 תקני כוח אדם בחטיבת הטלוויזיה

- תקן כוח האדם בחטיבת הטלוויזיה לאחר הפיכתה מגוף מבצע לגוף רוכש תוקנן לפי 110 עובדים (ביחס ל-542 עובדים בטלוויזיה בעברית ובערבית כיום ללא העובדים במצב הקיים שיוחסו להפקת חדשות). תקן זה נקבע על בסיס ההנחות הבאות :
- לפי ניתוח ארגוני שבוצע והנתונים שבידנו, בתפעול ערוץ 10 (ללא הנהלה, שיווק וחברת החדשות) כגוף רוכש ומשדר עובדים בפועל כ-40 עובדים, למעלה ממחציתם בתחום התוכן. מספר זה שימש כ-Bench mark לחישוב מספר העובדים בערוץ 1.
 - בנוסף, עקב האפשרות לאיגום משאבים הפקתיים וניהוליים ועקב היקפי תוכן נמוכים יותר, תוקננו 25 איש לתפעול ערוץ 33.
 - לגבי ערוץ הילדים והנוער בשל העדר מידע מספיק לגבי מאפייני הפעילות של הערוץ, תוקנן לגביו בשלב זה כוח אדם בהיקף זהה לזה של ערוץ 1 (דהיינו כ-40 עובדים), תוך לקיחה בחשבון של אפשרות להפקה עצמית של תכניות מסוימות.
 - כמו כן, תוקננו עבור ניהול החטיבה 5 עובדים.

4.3 תקני כוח אדם בחטיבת הרדיו

תקן כוח האדם בחטיבת הרדיו החדשה (אשר כאמור אינה כוללת את רשתות ב' וד' שפעילותן הועברה לחטיבת החדשות) תוקננה לפי 120 עובדים (ביחס ל-290 איש במצב הקיים ללא העובדים שיוחסו להפקת חדשות ברשת ב' ולרשת ד'). תקן זה נקבע על בסיס ההנחות הבאות:

- לפי הנתונים שבידנו, בתחנות הרדיו האזוריות המבוססות בעיקר על שידור מוסיקה מועסקים כ-18 עובדים (מכל הסוגים) בממוצע. לפיכך, בוצע תקנון של 3 תחנות המוסיקה (קול המוסיקה, רשת ג' ו-88) לפי תקן דומה.
- שתי רשתות האומר (רשת א' + מורשת ורק"ע) תוקנו לפי תקן של 30 עובדים (מכל הסוגים) כל אחת בהנחה שבמבנה הארגוני ושיטת ההפעלה החדשה (תוך שימוש בחומר מוקלט) ושימוש מושכל בפרילנסרים ניתן לחסוך בהן כ"א משדר וכ"א הפקתי וטכני ביחס למצב הקיים.
- כמו כן, תוקנו עבור ניהול החטיבה 6 עובדים.

4.4 תקני כוח אדם בהנהלת השידור הציבורי

בהנהלת השידור הציבורי (כולל לשכת מנכ"ל, מטה ומינהל ואגף הגביה וללא הוועד המנהל) מועסקים כיום 187 עובדים – מהם 92 באגף הגביה. לגבי קביעת תקן ההנהלה השתמשנו בהנחות הבאות:

- אגף הגביה (92 עובדים) בוטל לחלוטין.
- צומצמו כ- 60% מעובדי המטה וההנהלה בשל התייעלות צפויה (מ- 95 ל- 40 עובדים)
- הוספו 4-5 עובדים לקידום וסיוע בפיתוח החממה הטכנולוגית.
- הוספו כ-15 עובדים לחברת בת מסחרית לטובת שיווק ומכירה.

לאור האמור לעיל, תקן כוח האדם שנקבע לשידור הציבורי הינו כדלקמן:

יחידה	סה"כ עובדים
הנהלה, מטה וחברת בת מסחרית	60
חטיבת חדשות מאוחדת	450
חטיבת טלוויזיה	110
חטיבת רדיו	120
סה"כ	740

כפי שניתן לראות במבנה ארגוני זה, תקן כוח האדם להערכתנו במצב יעיל הינו כ- 740 עובדים בלבד, דהיינו כ-1,000 עובדים פחות מאשר במצב הקיים.

5. שכר העובדים

כצעד משלים להפחתת תקן כוח האדם, יש להתאים את רמות השכר בשידור הציבורי לרמות המקובלות בענף השידורים – שכן ללא התאמה מעין זו יקשה על השידור הציבורי ליצור מקורות מספקים לרכישת תוכן.

במסגרת התאמה זו יש להתחשב בכך שפרופיל העובדים בשידור ציבורי בכל העולם הינו של עובדים וותיקים ומנוסים יותר שנדרשת יציבות תעסוקתית ואופק קריירה בהעסקתם. במסגרת זו, חושבו רמות השכר הממוצעות בשידור הציבורי כמפורט להלן. **ראוי להדגיש כי רמות שכר אלו מבוססות על ניתוח ראשוני בלבד** ומשקפות בעיקר נתוני Bench mark שנאספו בארגונים דומים וכן ניתוח השוואתי של רמות השכר ברשות השידור.

יחידה	עלות שכר שנתית ממוצעת לעובד (אלפי ש"ח)	שכר ברוטו חודשי ממוצע לעובד (₪)	הערות
הנהלה ומטה	200	12,300	משקף ממוצע בין מס' קטן של עובדים בעלות גבוהה (מנכ"ל, 2 סמנכ"לים וכו') לעובדים בעלות נמוכה מאוד.
חטיבת חדשות מאוחדת ⁵³	229	14,080	משקף ממוצע בין קבוצת עובדים משמעותית בעלות גבוהה (עורכים ומפיקים בכירים, כתבים וקריינים) לעובדים בעלות נמוכה
חטיבת טלוויזיה	218	13,420	משקף ממוצע בין מס' קטן של עובדים בעלות גבוהה (מנהלי מחלקות וכו') לעובדים בעלות נמוכה.
חטיבת רדיו	208	12,810	משקף ממוצע בין מס' קטן של עובדים בעלות גבוהה (מנהלי תחנות, טאלנטיים וכו') לעובדים בעלות נמוכה מאוד.
ממוצע כללי	222	13,630	

חשוב להעיר כי, עלות השכר חושבה לפי ממוצע של 28% הוצאות סוציאליות וכוללת מס שכר בשיעור של 7.5% החל על מלכ"רים.

כפי שניתן לראות מניתוח זה במסגרת התכנית בוצעה ירידה של משוקללת של כ-13% בעלות השכר הממוצעת לעובד בשידור הציבורי בהשוואה למצב הקיים.

⁵³ עלות השכר בחטיבת החדשות המאוחדת אינה כוללת "טאלנטיים" וכתבים מקומיים שונים ששכרם כלול בעלויות ההפקה של החטיבה

לגבי רמות שכר אלו יש להעיר את ההערות הבאות :

- בכדי לתמרץ את העובדים (הן העובדים הבכירים והן כלל העובדים בארגון) להגיע ליעדי הביצוע, היעילות והרלוונטיות שנקבעו לו, אנו ממליצים להעניק לעובדים בונוס שנתי במידה והארגון הגיע ליעדים אלו. במסגרת זו תוקצבה בתכנית העסקית רזרבה לבונוס שנתי בהיקף של 7.5% מעלות השכר הכוללת.⁵⁴
- כדי לתמרץ יציבות תעסוקתית, כנדרש בשידור ציבורי, מומלץ ליצור מנגנון של עליית שכר אוטומטית לאחר כל שנת העסקה. במסגרת זו תוקצבה בתכנית העסקית זחילת שכר משוקללת בשיעור של 1.5% לשנה.

⁵⁴ שווה ערך למשכורת חודשית, תוך התחשבות בכך שהבונוס אינו חל על כל מרכיבי השכר.

פרק ג' – תשתית

1. כללי

חלק מרכזי בשיפור ושדרוג השידור הציבורי הינו ביצוע שדרוג טכנולוגי מקיף של השידור הציבורי תוך החלפת כל תשתית הפקת השידורים. בד בבד עם ביצוע שדרוג מקיף של הטכנולוגיה של הרשות יש לבצע שינוי יסודי של הפריסה הגיאוגרפית של הרשות, הן בכדי ליצור אפשרות לאיגום משאבים הפקתיים (משאבים טכנולוגיים ומשאבי כוח אדם) והן בכדי לשפר את מוטת השליטה של מנהלי המדיה ולאפשר להם שליטה מליאה על החטיבות שבאחריותם וגמישות ניהולית בניצול המשאבים. בפרק זה יתוארו העקרונות שלדעתנו אמורים להביא לשיפור התשתית הנדרש.

2. פריסה גיאוגרפית

- במסגרת זו, אנו ממליצים לרכז את הפעילות של השידור הציבורי לשני מתחמים עיקריים – מתחם בירושלים ומתחם בגוש דן, כדלקמן:
- חטיבת החדשות תהא יחידה אחודה שתפעל מקריית שידור י-ם. ליחידה יהיו אולפני גיבוי (אולפן רדיו ואולפן טלוויזיה) וניידת גיבוי במתחם גוש דן אשר יופעלו במידת הצורך לפי הוראת מנהל המדיה. במידה ויהיה צורך בכך, מנהל החטיבה יהיה רשאי לשכור זמנית אולפני רדיו/טלוויזיה בחיפה ובבאר שבע.
 - חטיבת הטלוויזיה תפעל ברובה מקריית השידור בי-ם ובחלקה מקריית השידור בגוש דן – בהתאם למאפייני הפעילות.
 - חטיבת הרדיו תפעל במלואה מקריית השידור בגוש דן. במידת הצורך יוכל מנהל הרדיו להשתמש באולפני הרדיו של חטיבת החדשות בי-ם או לשכור זמנית אולפני רדיו בחיפה ובאר שבע.
 - מטה השידור הציבורי יפעל במלואו מקריית השידור בי-ם.
 - חברת הבת המסחרית תפעל מגוש דן.
- אנו סוברים, כי בשל העיקרון You can only Launch once אין לבסס את הפריסה הגיאוגרפית על קריות השידור שתוכננו ע"י רשות השידור במתחם שערי צדק ובגוש דן (לגביו טרם נקבע מקום) שמשך הקמתם מתוכנן לכ-5 שנים אלא לבצע את שינוי הפריסה הגיאוגרפית באופן מיידי בהתבסס על מבנים קיימים אשר ניתן לשפצם, להכשירם ולהתקין בהם את הציוד הנדרש בלוח זמנים קצר, כך שהשידור הציבורי יוכל לשדר באופן מיטבי מיד עם ביצוע השינויים הנדרשים.**
- לאור השינויים במצבת כוח האדם שפורטו לעיל במסגרת התכנית העסקית הונח כי השידור הציבורי יוכל להתכנס לשני מבנים שכורים:
- מבנה בי-ם בשטח של כ-6,500 מ"ר כולל אולם של כ-4,000 מ"ר עבור חטיבת החדשות ושטחי משרדים בשטח של כ-2,500 מ"ר עבור הנהלת הרשות וחטיבת הטלוויזיה (למעט ערוץ הילדים והנוער החדש).

- מבנה בגוש דן בשטח של כ-3,000 מ"ר עבור חטיבת הרדיו, חברת הבת המסחרית, ערוץ הילדים החדש ואולפני הגיבוי של חטיבת החדשות.

במסגרת התכנית העסקית הונח כי שני המבנים לעיל יהיו מבנים שכורים בשכירות לטווח ארוך⁵⁵. עלות השכירות מפורטת בטבלה שלהלן:

הוצאות שכר דירה	מ"ר	עלות חודשית (למ"ר ש"ח)	סה"כ שכירות שנתית ⁵⁶ מ' ש"ח
קריית שידור ירושלים – חטיבת החדשות	4,000	100	4.8
קריית שידור ירושלים – משרדים	2,500	100	3
מתחם גוש דן	3,000	100	3.6
סה"כ			11.4

לעלויות אלו יש להוסיף מיסים עירוניים, מים, חשמל והוצאות ביטחון.

במסגרת התאמת המבנים לצרכי השידור הציבורי הונח כי קיימת חשיבות מרובה לכך שמתחם חטיבת החדשות (או לכל הפחות חלקים ממנו) יהיה מתחם ממוגן שיאפשר שידורים בשעת חירום. לפיכך, עלויות הבינוי וההתאמה של המבנים לצרכי השידור הציבורי חושבו על בסיס ההנחות הבאות:

מרכיב עלות	עלות ליחידה	יחידת מידה
עלות בינוי - חברת החדשות – ממוגן חלקית	3,500	למ"ר
עלות שיפוץ ובינוי- טלוויזיה רדיו ומנהלה	2,000	למ"ר
ריהוט, עמדות עבודה	3,150	לעובד

על בסיס הנחות אלו עלויות השיפוץ והבינוי בהסתמך על תכנית הפריסה הגיאוגרפית החדשה הכוללת חושבה לפי 30 מ' ש"ח (כולל מע"מ)

3. תשתית טכנולוגית

בהתבסס על צרכי ההפקה שהוגדרו ועל הפריסה הגיאוגרפית החדשה, תכנית ההצטיידות המומלצת של השידור הציבורי הינה כדלקמן (כל הסכומים כוללים מע"מ):

פריט	עלות ליחידה א' ש"ח	מס' יחידות נדרש	סה"כ מחיר כולל מע"מ (א' ש"ח)
אולפן ראשי HD- ירושלים	14,500	1	14,500
יתירות ציוד לחירום	1,100	1	1,100
אולפן משני HD- ירושלים	11,600	1	11,600
אולפן - ערוץ ילדים	11,600	1	11,600
אולפן משני HD- ת"א	11,600	1	11,600
אולפן 4 מצלמות	7,000	1	7,000
תקציב תפאורת אולפנים	-	5	20,000
אולפן אינטרנט/טלפניה	2,500	1	2,500

⁵⁵ במידה ויוחלט על שילוב הטלוויזיה החינוכית בתוך השידור הציבורי ניתן יהיה להשתמש במבנה החינוכית בת"א כתחליף לשכירת מבנה בגוש דן. במקרה זה, ניתן יהיה לחסוך את עלויות השכירות.

⁵⁶ כולל עלויות אחזקת מבנה.

11,200	1	11,200	חדר קליטות ccr
1,000	10	100	ציוד קשבות
12,400	1	12,400	חדר שידור
13,200	1	13,200	ניידת גדולה
11,900	7	1,700	ניידות dsng
1,600	1	1,600	אולפן סאונד ראשי
19,200	16	1,200	אולפן רדיו
5,000	1	5,000	ניידת סאונד-רדיו
4,200	6	700	ניידת רדיו קטנה
10,300	1	10,300	תשתית סיבים וחיווט
6,800	4	1,700	מערכות וירטואליות/גרפיקה מתקדמת
3,300	1	3,300	תוכנות מזג אויר עם ממשקי עדכון
5,400	1	5,400	סרוור שידור מרכזי
3,600	18	200	חדר עריכה
3,000	2	1,500	סרוור עריכה
5,600	4	1,400	מחלקת גרפיקה 4 עמדות
2,000	20	100	ציוד eng מלא
5,000	1	5,000	תקשורת אינטרנט וטלפוניה
1,400	1	1,400	ציוד בדיקה וכלים ייעודיים
400	20	20	מערכות כתבים
4,000			תוכנת זכויות יוצרים
16,500			מערכות מידע
15,700			בצ"מ - 8%
242,600			סה"כ

לגבי תכנית הצטיידות זו יש להעיר את ההערות הבאות:

- התוכנית אינה כוללת השקעה ייעודית לשם הפקת שידורי אירועי ספורט, בהתבסס על ההנחה ששידור אירועי הספורט המקומיים יופק ע"י גורם חיצוני שישכור ניידת שידור מתאימה (קיימות ניידות כאלו להשכרה בארץ). עם זאת, מכיוון ששידורי הספורט המקומיים מהווים נתח משמעותי של השידור הציבורי מומלץ לערוך ניתוח כלכלי של כדאיות רכישת ציוד לשידור אירועי ספורט⁵⁷.

⁵⁷ לפי עצה מקצועית שקיבלנו, עלות הציוד הייעודי לשידור ספורט נאמדת בכ-9 מ' שח.

- כפי שצוין בדוח הביניים, ברשות השידור פותחה תכנית להפחתת עלויות האחזקה של משדרי הרדיו FM שנמצאים כיום באחריות בזק (עלות שנתית של כ-60 מ' נה כולל מע"מ). תכנית אלו מבוססות על פריסה שונה של המשדרים ברחבי הארץ והקטנת הספקי המשדרים – פתרון שצפוי להביא להורדה משמעותית בעלויות (לפי הערכת הרשות שינוי פריסת המשדרים צפוי להחזיר את ההשקעה תוך 3.2 שנים), אך כרוך במציאת תרני תקשורת פנויים ובפתרון בעיות סטטוטוריות שנובעות בין השאר מחוק הקרינה המקשה מאוד על מציאת אתרים מתאימים. כתוצאה מכך, עד היום לא הצליחה הרשות למצוא אתרים מתאימים להקמת המשדרים החדשים. **אי לכך, ובהעדר פתרון טכנולוגי מתאים אחר לא נכלל נושא שדרוג משדרי הרדיו במסגרת תכנית ההצטיידות החדשה**⁵⁸. חשוב להדגיש כי במידה וימצא פתרון טכנולוגי מתאים למשדרי ה-FM ו/או יחול שינוי מהותי בטכנולוגיית הרכב שיאפשר קליטת שידורי רדיו דיגיטלי גם בזמן נסיעה (שיאפשר מעבר הדרגתי לשידורי רדיו דיגיטלי בטכנולוגיית DAB או DAB פלוס) נדרשת התייחסות מחודשת לנושא.
- **כדי לאפשר שדרוג והחלפת ציוד מוסדרת ולמנוע התדרדרות של הטכנולוגיה של השידור הציבורי, מומלץ לכלול בתקציב השנתי של השידור הציבורי קרן לחידוש ציוד**. קרן זו, תיבנה בנפרד ותאפשר לשידור הציבורי להחליף ציוד תקול ולשדרג ציוד קיים במידת הצורך, בהתאם לתכנית השקעות שנתית שיכין המנכ"ל ותאושר ע"י הדירקטוריון.

4. ארכיון רשות השידור

- כאמור בדוח הביניים, ארכיון רשות השידור כולל שני רכיבים:
- ארכיון הטלוויזיה קיים מאז תחילת שידורי הטלוויזיה (1968) ומכיל כ-170,000 שעות של חומר מצולם על גבי פורמטים שונים.
 - ארכיון הרדיו מכיל כ-70,000 שעות שידור שכמחציתן כבר עברו תהליכי שיקום ודיגיטציה. ארכיון רשות השידור על שני חלקיו (ובמיוחד ארכיון הטלוויזיה) נמצא כיום במצב גרוע ודורש ניקוי הסלילים, שיקומם וביצוע המרה לקובץ דיגיטלי באיכות שאינה נופלת מהמקור (דיגיטציה). לאור מצב ארכיון הטלוויזיה, החליטה הרשות להפעיל תוכנית לדיגיטציה של ארכיון והעברת קלטות המקור לשמירה בגנזך המדינה. לשם כך, חתמה הרשות על הסכם עם אוניברסיטת הארווארד במסגרתו תבצע הארווארד (באמצעות חב' דנטק) את ההמרה עצמה, כאשר הרשות נדרשת לספק את החומר הארכיוני במצב מתאים להמרה (לאחר מיונם, ניקויים, תיקון/שיקום הסרטים וכו') וכן לספק לתהליך שרתים ותוכנות מתאימים. בפועל, מסיבות שונות, פרויקט השיקום והדיגיטציה של ארכיון הטלוויזיה מתעכב וטרם יצא אל הפועל.

⁵⁸ יש לציין, כי בשל הקשיים בשינוי פריסת משדרי הרדיו לא נכללה בתכנית התייחסות לשאלת הרחבת טווח הכיסוי של משדרי הרדיו – סוגיה שאותה יש לבחון בנפרד בהמשך

חשוב להדגיש לפי הבדיקות שערכנו, נמצא כי מצבו של ארכיון הטלוויזיה הינו אחד הנושאים הבעייתיים ביותר לניתוח וכי הלכה למעשה איש אינו יודע מהו המצב האמיתי של הארכיון, מהן פרוצדורות השיקום הנדרשות ומה תהיה עלות השיקום.

יתר על כן, ע"פ עצה מקצועית שקיבלנו שיטת העבודה שהוצעה כוללת לכאורה שגיאות תכנוניות ויתכן שיהיה צורך בביצוע פרוצדורות נוספות על החומר **לאחר** ההמרה שתבטחנה כי החומר שהומר יהיה בר שימוש. לאור כל האמור לעיל, עלות פרויקט שיקום הארכיון אינה ברורה, אם כי ברור שהסכום המקורי שהוקצה לפרויקט (כ-35 מ' ש"ח) לא יספיק ומדובר על עלויות גבוהות מהותית מסכום זה.⁵⁹

לשם השוואה, בפרויקט דומה שביצע ה-BBC עלות שיקום הארכיון הוערכה במקור בכ-40-30 מ' £ והגיעה עד כדי 100 מ' £ כאשר ה-BBC נאלץ להפסיק את הפרויקט לפני סיומו. הלקח הנלמד מהכישלון היה כי בפרויקטים הכרוכים בשיקום ודיגיטציה, המורכבות היא תמיד רבה יותר מאשר בהערכות המקוריות ולכן התחשיבים המוקדמים לרוב אינם מדויקים ואינם לוקחים בחשבון גורמים נוספים הייחודים לפרויקטים מעין אלו.

לאור האמור לעיל, כאשר מצב הארכיון ועלות שיקומו מהווים בפועל "חור שחור" קיים צורך לקבל החלטה מה יהיה גורל הארכיון ומי יהיה הגורם שיהיה אחראי על שיקומו ויישא בעלויות השיקום. במסגרת זו, חשוב להעלות את השיקולים הבאים :

- **הארכיון (ובמיוחד ארכיון הטלוויזיה) מהווה נכס רב ערך מבחינת השידור הציבורי – הארכיון מאפשר לרשות נגישות⁶⁰ למאגר עצום של חומרים שניתן לשלבם במסגרת שידורי החדשות, ימי שידורים מיוחדים⁶¹ ותכניות נוסטלגיה שונות. הארכיון יכול להוות עבור השידור הציבורי גם מקור הכנסה באמצעות מכירת קטעי ארכיון שונים לערוצים המסחריים ולגורמים מסחריים שונים בארץ ובחו"ל.**
- **עם זאת, הארכיון, מעבר להיותו נכס של השידור הציבורי, הינו גם נכס לאומי רב ערך, בעל חשיבות רבה בתיעוד של תקופה משמעותית בתולדות המדינה. לכן שיקומו מהווה צורך לאומי ולא רק צורך של השידור הציבורי.**

מכיוון שזמינות חומרי הארכיון מהווה נכס תכני שיש בידי השידור הציבורי (שיכול לסייע לקידומו ושדרוגו) ומכיוון שקיומו של ארכיון הינו חיוני לגוף שידור פעיל, למרות העובדה שהארכיון מהווה "חור שחור" אשר עלויות שיקומו אינן ברורות, במסגרת תכנית ההשקעות נכללה הפרשה (בשלב זה תוקצבו לנושא 40 מ' ש"ח) לצורך שיקום הארכיון ושילובו בשידור הציבורי. הפרשה זו תמומש לאחר מציאת טכנולוגיה מתאימה ויעילה לביצוע השיקום.

⁵⁹ ההערכות האחרונות ברשות השידור דיברו על עלויות בהיקף של 45 מ' ש"ח, אולם בפועל גם הערכות אלו אינן מבוססות וכנראה מדובר בעלויות גבוהות בהרבה.

⁶⁰ יש אומרים נגישות רבה מדי שכן בשנים האחרונות נעשה בחומר הארכיוני שימוש רב עד לזרא.

⁶¹ כמו למשל במסגרת ימי שידור מיוחדים לאחר פטירתם של אריק איינשטיין ואריק שרון.

פרק ד' – תוכנית עסקית לשידור הציבורי במתכונת החדשה

1. כללי

בפרק זה יתוארו העקרונות שהנחו אותנו בבניית התכנית העסקית של השידור הציבורי לאחר ביצוע השינויים הנדרשים לשדרוג פעילותו, מעמדו ותדמיתו של השידור הציבורי.

התכנית נבנתה על בסיס ההנחה שיש לבנות את השידור הציבורי תוך מתן דגש לתוכן (בהתאם לעקרונות התוכן שהוגדרו לעיל) כארגון "רזה" ויעיל ובעל גמישות ניהולית ותפעולית להתמודדות עם שינויים הצפויים בטווח הקצר.

חשוב להדגיש כי התכנית נבנתה על בסיס ההנחה שהשידור הציבורי יהווה סוג של תאגיד עסקי שיוכל להזדכות על המע"מ. במידה ויוחלט כי השידור הציבורי יהיה מלכ"ר יש לכלול בתקציב מע"מ בגין כל הרכיבים הנרכשים מגורמים חיצוניים נמס שכר.

התכנית מתבססת במידה מרובה על נתוני bench mark מגופי שידור בישראל, כמו גם על ניסיון חברי הצוות. בכל מקרה, בשל קוצר הזמן, מדובר על הערכות ראשוניות בלבד.

2. חטיבת החדשות

חטיבת החדשות המאוחדת תספק תוכן לטלוויזיה (ערוץ 1 וערוץ 33) ותפעיל את רשת ב' רשת ד' והניו-מדיה.

בחטיבת החדשות החדשה יועסקו 450 עובדים בעלות שכר כוללת של 103 מ' נה. העלות הכוללת של חטיבת החדשות (טלוויזיה, רדיו וניו-מדיה) ב-2015 הינה כדלקמן:

מ' ש"ח	מרכיב
103	שכר
40	עלויות הפקה
8	סוכנויות ידיעות, הפצת שידורים ואחזקת ציוד
9	תקורות ישירות
160	סה"כ חברת החדשות

- עלויות הפקה כוללות עלויות משתנות של הפקת החדשות והתכניות אקטואליה ותחקיר, כולל עלויות שכר של "טאלנטים" וכתבים מקומיים, עלויות הוצאת צוותים לשטח, עלויות טלפוניה ותקשורת, עלויות אחזקת ציוד וכו'. הערכה זו מתבססת על הגדלת עלויות ההפקה המקוריות של חדשות ערוץ 1, בשל גידול פי 3.5 בשעות השידור השנתיות (מ – 606 ל – 2,000) והכפלת עלויות מיקור חוץ מול הצעת התקציב לשנת 2013.
- עלויות סוכנויות ידיעות והפצת שידורים – זהות לתקציב 2013.
- תקורות ישירות שהועמסו על חטיבת החדשות כוללות שכר דירה, מסים, עלויות אחזקה, ביטחון וביטוחים יחסיים.

3. חטיבת הטלויזיה

חטיבת הטלויזיה תפעיל את ערוץ 1, ערוץ 33 (ערבית) וערוץ הילדים והנוער. מצבת כוח האדם בחטיבת הטלויזיה תוקננה לפי 110 עובדים בעלות שכר של 24 מ' ₪.

3.1 רכש תוכן בערוץ 1

בהתאם למתווה התוכן שפורט לעיל, עלות התוכן בערוץ 1 תוכננה כדלקמן:

סוג	שעות שידור בשנה	עלות לשעת שידור (א' ₪ כולל מע"מ)	סה"כ עלות (מ' ₪ כולל מע"מ)	שיעור מסך התקציב
דרמה	70	690	48	23.6%
תכניות תעודה/דוקומנטרי	120	370	44	21.7%
ספורט ⁶²	150	270	41	20.2%
תכניות בידור, אולפן ולייף סטייל שונות	1420	35	50	24.6%
סרטים קנויים ורכש חו"ל	540	37	20	9.9%
סה"כ	2,300		203	100.0%

3.2 רכש תוכן בערוץ 33 (ערבית)

לאור המתווה המוצע לעיל, תוקצב התוכן של הפקות מקור (כולל סוגה עילית) במתווה חמש שנתי עולה וזאת בשל הבעיה הנוכחית של זמינות קאדר יוצרים ומפיקים בשפה הערבית. כאמור, היעד שנקבע להפקות מקור לאחר 5 שנים הינו כ-40 שעות סוגה עילית וכן הפקות מקור נוספות. לפיכך, תקציב התוכן של הערוץ (כולל רכש הפקות מקור וסדרות/סרטים מחו"ל) במ' ₪ כולל מע"מ לפי שנים תוקנן כדלקמן:

2019	2018	2017	2016	2015
36	32	28	24	20

יש לציין, כי כבר בשנת המוצא (2015) תקציב התוכן המיועד לערוץ זה הינו פי 3 מהתקציב הנוכחי.

3.3 רכש תוכן ערוץ הילדים והנוער

בשל העדר הגדרה ברורה עדיין של מאפייני ערוץ זה, תוקצב התוכן בערוץ הילדים והנוער במתווה 5 שנתי עולה עד להגעה ליעד של 30 מ' ₪ כולל מע"מ (שהוא לפי נתוני Benchmark שקיבלנו היעד התקציבי להגעה ליעדי תוכן ברמת איכות גבוהה) וזאת בנוסף לתקציב כ"א ועלות הפצת השידורים שתוקצבו בנפרד. לפיכך, תקציב התוכן של הערוץ (כולל רכש הפקות מקור וסדרות/סרטים מחו"ל) במ' ₪ לפי שנים תוקנן כדלקמן:

2019	2018	2017	2016	2015
30	30	28	26	24

⁶² כולל זכויות שידור של אירועי ספורט - ממוצע בין כ-20 מ' ₪ בשנה אי זוגית לכ-40 מ' ₪ בשנים זוגיות.

3.4 סיכום

סה"כ העלות השנתית של חטיבת הטלויזיה במ' ש"ה הינה כדלקמן:

2019	2018	2017	2016	2015	מרכיב
203	203	203	203	203	תוכן ערוץ 1
36	31	27	24	20	תוכן ערוץ 33
30	30	30	26	24	תוכן ערוץ הילדים והנוער
269	264	260	253	247	סה"כ רכש תוכן
25	25	25	24	24	שכר
32	32	32	32	32	זכויות יוצרים
16	16	16	16	16	הפצה (3 הערוצים)
9	9	9	9	9	תקורות ישירות
351	346	342	334	328	סה"כ טלויזיה

- עלות זכויות יוצרים חושבה על סמך גידול של 50% בעלות ביחס לתקציב 2013.
- עלות הפצה (ל-3 הערוצים) חושבה לפי העמלה המשולמת לרשות השניה בגין הפצה ב-DTT (עידן פלוס) ועלות ההפצה הלוויינית (לפי תקציב 2013) בתוספת העמסה בגין היקף עמלת ההפצה, שמשלמת כיום הטלויזיה החינוכית להפצה ב-DTT.
- תקורות ישירות שהועמסו כוללות שכר דירה, מסים, עלויות אחזקה, ביטחון וביטוחים יחסיים. העלות הכוללת להפעלת כל אחד מהערוצים ב-2015 (במ' ש"ה) הינה כדלקמן:

2015	תוכן נטו	שכר	הפצה	העמסת תקורות	סה"כ תקציב
ערוץ 1	203	8	6	25	242
ערוץ 33	20	6	4	8	38
ערוץ ילדים ונוער	24	8	4	12	48
סה"כ	247	22	14	45	328

3. חטיבת הרדיו

כאמור, חטיבת הרדיו תפעיל את כלל הערוצים המופעלים כיום (למעט רשתות ב' וד' שתעבורנה לחטיבת החדשות). חטיבת הרדיו תוקננה לפי 120 עובדים בעלות שכר כוללת של 25 מ' ש"ה. תקציב הרדיו הינו כדלקמן:

2019	2018	2017	2016	2015	מרכיב
27	26	26	26	25	שכר
20	20	20	20	20	זכויות יוצרים
7	7	7	7	7	אגרת תדריים
59	59	59	59	59	משדרים
4	4	4	4	4	אחרות
8	8	8	8	8	תקורות ישירות

125	124	124	124	123	סה"כ רדיו
-----	-----	-----	-----	-----	-----------

- זכויות יוצרים (כ – 20 מיליון ש"ח) חושבו לפי מתווה ההסכמים הנוכחיים.
- אגרת תדרים (כ – 7 מיליון ש"ח) חושבה לפי תקציב 2013.
- עלות משדרי הרדיו מבוססת על ההסכם מול חברת בזק. כאמור, מדובר על סעיף הוצאה משמעותי, שכיום נמצא בבחינה של רשות השידור, ולפיכך בחרנו שלא להפחית את עלויות המשדרים בתוכנית העסקית מטעמי שמרנות. מומלץ לבצע בהמשך ניתוח מעמיק לצורך גיבוש פוטנציאל החסכון הטמון בסעיף זה.
- העלויות האחרות כוללות עלויות אחזקה, יעוץ לשוני וכו'.

4. הוצאות הנהלה וכלליות

הוצאות ההנהלה והכלליות העיקריות שנלקחו בחשבון הינן כדלקמן:

- הוצאות שכר הנהלה, מטה וחברת בת מסחרית – 12 מיליון ש"ח
- בנוסף נלקחו בחשבון הוצאות הנהלה וכלליות בהיקף של כ-34 מ' ₪ (כולל תשלום של 1% מהסכום הנוסף כעמלת גבייה למשרד התחבורה).

5. קרנות ורזרבות

בכדי לתת מענה לצרכים שונים של הרשות בוצעה הפרשה לקרנות ורזרבות שונות כדלקמן:

- קרן חידוש ציוד לפי הנחת חידוש ציוד בכל 8 שנים. כאמור, מדובר על קרן צוברת "צבועה" נושאת ריבית שתישמר בחשבון נפרד.
- תקציב מו"פ לתוכן שלא הבשיל לכדי תכנית בהיקף של 5 מ' ₪ לשנה.
- רזרבה כללית בסך כ – 1.5% מהתקציב
- רזרבה לתגמול עובדים בסך כ – 7.5% מעלויות השכר ברשות⁶³
- בתחשיב ההפרשות לקרנות ורזרבות לא נכלל התקציב השנתי המועבר מדי שנה למפרק של תזמורת רשות השידור בסך כ-6 מ' ₪. לדעתנו, אין להטיל מעמסה זו על השידור הציבורי במתכונתו החדשה. סה"כ ההפרשות לקרנות ורזרבות בשנת 2015 (במ' ₪ כולל מע"מ) הינו כדלקמן:

מרכיב	2015
קרן לחידוש ציוד	31
תקציב מו"פ לתכניות חדשניות	5
רזרבה כללית	10
רזרבה לתגמול עובדים	12
סה"כ קרנות והפרשות	58

⁶³ מכיוון שהבנוס אינו חל על כל מרכיבי השכר שיעור הבנוס לעיל משקף בנוס ממוצע בין בנוס של שתי משכורות לבכירים ובנוס של משכורת אחת לעובדים

6. תקציב כולל

לאור האמור לעיל, היקף התקציב השנתי המתוקנן של השידור הציבורי לשנת 2015 (נומינלית במ' ₪ כולל מע"מ) הינו כדלקמן:

מרכיב	2015	2016	2017	2018	2019	ממוצע	שיעור מסה"כ
חטיבת החדשות							
שכר	103	105	113	115	117	111	15.0%
עלויות הפקה	40	40	40	40	40	40	5.4%
סוכניות, הפצה ואחזקה	8	8	8	8	8	8	1.1%
תקורות ישירות	9	9	9	9	9	9	1.2%
סה"כ חדשות	160	162	170	172	174	168	22.7%
חטיבת הטלוויזיה							
רכש תוכן ערוץ 1	203	203	203	203	203	203	27.5%
רכש תוכן ערוץ 33	20	24	28	32	36	28	3.8%
רכש תוכן ילדים ונוער	24	26	28	30	30	28	3.7%
שכר	24	24	25	25	25	25	3.3%
זכויות יוצרים	32	32	32	32	32	32	4.3%
הפצה (3 הערוצים)	16	16	16	16	16	16	2.2%
תקורות ישירות	9	9	9	9	9	9	1.2%
סה"כ טלוויזיה	328	334	341	347	351	340	46.1%
רדיו							
שכר	25	26	26	26	27	26	3.5%
זכויות יוצרים	20	20	20	20	20	20	2.7%
אגרת תדרים	7	7	7	7	7	7	0.9%
משדרים	59	59	59	59	59	59	8.0%
אחרות	4	4	4	4	4	4	0.5%
תקורות ישירות	8	8	8	8	8	8	1.1%
סה"כ רדיו	123	124	124	124	125	124	16.8%
הנהלה וכלליות							
שכר הנהלה ומטה	12	13	13	13	13	13	1.7%
עמלת גביה למשרד התחבורה	4	4	4	5	5	4	0.6%
הוצ' הנהלה וכלליות	30	30	29	29	29	29	4.0%
סה"כ הנהלה וכלליות	46	47	46	47	47	47	6.3%
קרנות והפרשות							
קרן לחידוש ציוד (ללא מע"מ)	31	31	31	31	31	31	4.2%
תקציב מו"פ לתכניות חדשניות	5	5	5	5	5	5	0.7%
רזרבה כללית	10	10	10	10	10	10	1.4%
רזרבה לתגמול עובדים	12	13	13	13	14	13	1.8%
סה"כ קרנות והפרשות	58	59	59	59	60	59	8.0%
סה"כ תקציב שנתי נטו	715	726	740	749	757	737	100.0%

מתקציב זה עולים הממצאים הבאים :

- תקציב השכר ברשות (לא כולל הרזרבה לבונוס שנתי) הופחת לכ-164 מ' ש"ח (כ-30% מתקציב השכר הנוכחי כולל הטלוויזיה החינוכית). החלק היחסי של השכר בעלות הכוללת של השידור הציבורי פחת מכ- 53% כיום לכ-23% בתכנית המוצעת.
- במקומו ניתן דגש רב לרכש תוכן הטלוויזיוני שהועלה מכ-106 מ' ש' כיום לכ-260 מ' ש' בממוצע שנתי - דהיינו פי 2.5- כולל כ-200 מ' ש' לשנה לתוכן בערוץ 1, כ-28 מ' ש' בממוצע לשנה לרכש תוכן בערוץ 33 (ערבית) וכ-28 מ' ש' בממוצע לשנה לרכש תוכן לערוץ הילדים והנוער החדש.
- עיקר ההוצאות האחרות שאינן שכר ורכש תוכן כוללות הוצאות קבועות כמו זכויות יוצרים ועלות משדרי בזק.
- כמו כן, התקציב כולל הפרשות וקרנות שלא היו בתקציב רשות השידור, לרבות:
 - קרן לחידוש ציוד – שתאפשר שמירה על מעמד השידור הציבורי בחזית הטכנולוגיה.
 - רזרבה לבונוס לבכירים ועובדים בגין עמידה ביעדי הארגון – שתיצור קשר ברור בין רלוונטיות ציבורית לשכר.
 - תקציב למו"פ תוכן שלא הבשיל – שיאפשר לשידור הציבורי חדשנות בתחום התוכן.
- **בסה"כ התקציב השנתי הממוצע להפעלת השידור הציבורי במתכונת החדשה לשנת 2015 עומד על כ-715 מ' ש' - ירידה של כ-300 מ' ש' בהשוואה לתקציב השידור הציבורי (רשות השידור + הטלוויזיה החינוכית) במצב הקיים.**

7. הכנסות

לאור התקציב השנתי לעיל, מקורות ההכנסה הנדרשים למימון השידור הציבורי (במ' ש') הינם כדלקמן:

מרכיב	2015	2016	2017	2018	2019	ממוצע
מס ייעודי על בעלי רכבים	372	403	435	469	478	431
פרסום ברדיו	80	80	80	80	80	80
חסויות, תשדירי שירות, כולל מדיה חדשה	20	25	30	35	40	30
השלמת תקצוב נדרשת	243	218	195	165	159	196

כפי שניתן לראות מניתוח זה, השלמת התקציב הנדרשת ללא מע"מ הינה בממוצע כ-196 מ' ש' - אותה ניתן להשיג באמצעות תקציב ממשלתי מתאים. יש לזכור כי כיום מועבר לשידור הציבורי מתקציב המדינה סך של כ-215 מ' ש' (120 מ' ש' לתקצוב הטלוויזיה החינוכית ו-95 מ' ש' כחלף אגרה).

חלק ג'

חלופות לתכנית מעבר

1. כללי

כאמור, המלצתנו המרכזית הינה כי יש לבנות את השידור הציבורי תוך מתן דגש לתוכן (בהתאם לעקרונות התוכן שהוגדרו לעיל), כארגון "רזה" ויעיל ובעל גמישות ניהולית ותפעולית להתמודדות עם שינויים הצפויים בטווח הקצר.

במסגרת זו, הוגדרו 4 יעדים עיקריים שיש להשיג במסגרת שינוי השידור הציבורי :

- הסטת הדגש בפעילות לייצור תוכן רלוונטי ואיכותי תוך יצירת מקורות כספיים לצורך כך.
 - שדרוג טכנולוגי של השידור הציבורי באופן שיאפשר מתן מענה מיטבי לצרכי התוכן שהוגדרו.
 - יצירת שינוי תדמיתי כולל של השידור הציבורי שניתן יהיה למנף אותו ליצירת רלוונטיות ציבורית – כולל הצבת יעדי רלוונטיות כבסיס לניהול השידור הציבורי.
 - וחשוב מכל – בניית השידור הציבורי כארגון יעיל, בעל תרבות ארגונית וגמישות ניהולית שתאפשר השגת כל היעדים לעיל.
- במסגרת פרק זה נבחן חלופות שונות של תכניות מעבר, שיאפשרו ביצוע השינויים הנדרשים בשידור הציבורי.

2. התבססות על תכנית הרפורמה 2007

2.1 עקרונות הרפורמה

הרפורמה שהוצעה והתקבלה ע"י מוסדות רשות השידור בשנת 2007 נשענה על מספר עקרונות עיקריים :

• כוח אדם

- ביטול הסכמי העבודה והנוהגים הקיימים ויצירת הסכם קיבוצי חדש, אשר בין היתר יגדיל את זיקה בין עבודה והשתכרות
- הקטנת מצבת כוח האדם בכ-677 עובדים (מתוך כ-1900).
- גיוס 150 עובדי דור ב' לתפקידי מפתח בתחומים שונים.
- קביעת תקן משרות שיעמוד על 1,275 משרות מלאות.

• מבנה ארגוני

- יצירת חטיבות ייעודיות בתחומי הטכנולוגיות, שיווק ואסטרטגיה והמדיה החדשה.
- יצירת חטיבת חדשות מאוחדת לטלוויזיה, רדיו וניו-מדיה.
- יצירת מדיה ערבית.
- הגדלת הגמישות הניהולית

• תוכן

העמדת אלטרנטיבה איכותית מול הערוצים המסחריים והגדלת החלק היחסי של הפקות מקור (ברכש חיצוני), תוך הסטת מקורות משכר לטובת התוכן.

• טכנולוגיות

- החלפת כל התשתית הטכנולוגית ומעבר לטכנולוגיית שידור דיגיטלית בטלוויזיה וברדיו.
- שדרוג מערכי ההפצה של שידורי הרדיו.
- דיגיטציה של ארכיון הרשות.
- פיתוח תחום הניו-מדיה.

• נדל"ן

- שינוי הפריסה הגיאוגרפית ומעבר מ-10 אתרים מיושנים (בעיקר בירושלים) ל-3 מרכזים מודרניים בי-ם, גוש דן וחיפה.
 - מכירת נכסי נדל"ן קיימים תשמש כאחד ממקורות המימון של הרפורמה.
- בפועל, נוצרו פערים משמעותיים בין הסכמי הפרישה וההסכמים הקיבוציים שנחתמו עם הארגונים היציגים של העובדים בשנים 2009-2011 והסכם המימון שנחתם בין רשות השידור והממשלה בשנת 2012 (לאחר שש שנות דיונים) לבין עקרונות הרפורמה שהתקבלו בזמנו. הפערים העיקריים שנוצרו מתוארים בטבלה להלן:**

ביצוע	עיקרון
קציבת מס' הפורשים (לא יהיו פיטורי צמצומים במשך 5 שנים לפחות) בעלות פרישה כוללת של 503 מ' ₪	פרישה של 677 עובדים וקביעת תקן המשרות ברשות (מכל הסוגים) על 1275 עובדים
בתוך מצבת הפורשים יכללו 139 עובדים שפרשו מ-2011	
שיטת פרישה בעייתית - במיוחד מול העיתונאים (יצירה בפועל של אוכלוסיות מוגנות)	
רובם כבר גויסו	גיוס 150 עובדים נוספים
בהסכמי השכר החדשים נוספו נושאים בעייתיים: ○ סל העבודה הנוספת⁶⁴ – הנצחת מוקדי אי יעילות ○ אפשרות לשבץ עובדים בתמורה מלאה גם בשעות שמעבר לסל. ○ החלת הסכמי השכר במגזר הציבורי – תוספת אוטומטית של 12.5% לשכר ○ זחילת שכר מובנת בשיעור של 2.5% לשנה.	הסכם קיבוצי חדש לשיפור הזיקה בין עבודה והשתכרות
למרות שהיה אמור להיווצר חיסכון בשכר של כ-120 מ' ₪, מנגנוני השכר החדשים היו צפויים להביא לשחיקת החיסכון תוך 12 שנים.	הסטת מקורות משכר לתוכן
לא בוצע	יצירת חטיבת חדשות מאוחדת
לא בוצע	יצירת מדיה ערבית
חלקי. בפועל הנצחה של המצב הקיים.	הגדלת הגמישות הניהולית

⁶⁴ סל המהווה התחייבות לשיבוץ העובד במכסת כונוניות ושעות עבודה (משמרות וש"נ) בהיקף ובסכום הנגזרים ממוצע העבודה הנוספת בשלוש שנים שהוגדרו בהסכם. בפועל, המשמעות הינה כי הרשות התחייבה לשלם לעובד ש"נ וכונוניות גם אם לא ביצע אותם בפועל.

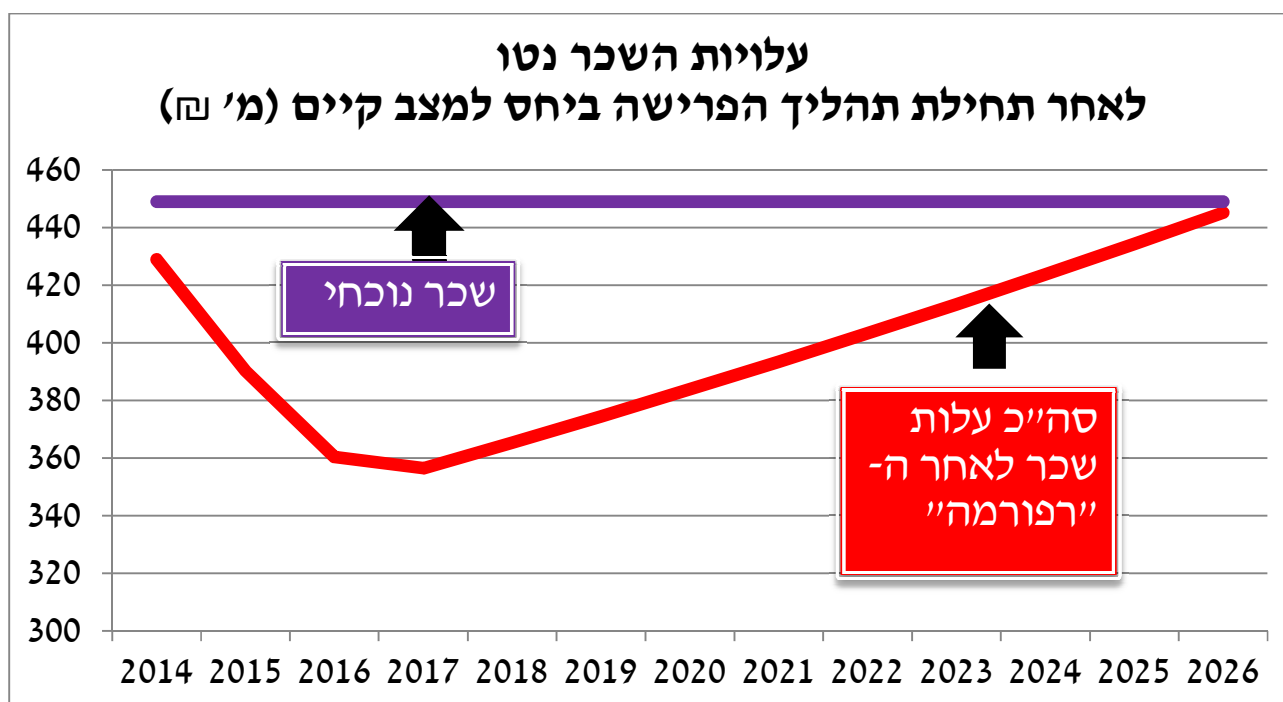
החלפת כל תשתית ההפקה בטלוויזיה וברדיו	הוכנה תכנית השקעה בסך של 300 מ' ש"ח ממנה בוצעה השקעה בהיקף של כ-35 מ' ש"ח. בפועל מהווה שדרוג של המצב הקיים ומנציחה את אי היעילות והפריסה הגיאוגרפית. אין עדיין פתרון לבעיית המשדרים
	פיתוח ניו-מדיה
	שדרוג משדרי הרדיו
דיגיטציה של ארכיון הרשות	תוקצבו 24 מ' ש"ח. בפועל "חור שחור" שעלותו לא ברורה
מעבר מ-11 אתרים ל-3 קריות שידור חדשות	בהסכם העבודה נקבע שניתן להעביר עובדים מעיר לעיר רק בהסכמה. אין הסכמה לגבי מיקום קריית השידור גוש דן

2.2 תוצאת חזויות של הרפורמה

כפי שניתן לראות מניתוח זה, בפועל השינויים שחלו ברפורמה גרמו לכך שבפועל היא עוקרה מעיקרי תוכנה. כמפורט להלן:

○ הסטת משאבים משכר לתוכן

ניתוח של הוצאות השכר הצפויות ברשות לאחר הרפורמה הינו כדלקמן:



כפי שניתן לראות מניתוח זה, תוך 12 שנים מתחילת ה"רפורמה" כל החיסכון בשכר ישחק כך שלרשות השידור לא יותרו מקורות להשקעה בתוכן.

○ מקורות לחידוש טכנולוגי ושינוי הפריסה

ניתוח מקורות ושימושים של הרפורמה מעלה את הממצאים הבאים :

סה"כ	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
77							77	תשלום רטרואקטיבי (החלת הסכמי המגזר הציבורי)
503					102	209	192	תשלום חד פעמי בגין הפרישה
40		12	12	12	4			בניית קרית שידור גוש דן
287			86	86	86	29		בניית קריית שידור י-ם
78	3	11	11	11	11	15	16	תשלום הלוואה נוכחית
993	3	23	109	109	203	253	285	סה"כ שימושים
80							80	מענק מדינה
150		12	12	12	4		110	כספי רמ"י בגין מתחם הקריה
290					60	230		הלוואת גישור
289			234			55		מכירת נכסים רוממה + בצלאל
131					131			מכירת חלק ממתחם שערי צדק
940	0	12	246	12	195	285	190	סה"כ מקורות ללא הלוואת רפורמה
45-	3-	-11	137	-97	-8	32	-95	עודפי מזומן
	45-	-42	-31	-168	-71	-63	-95	עודפי מזומן מצטברים
	-8	-8	-8	27	197			הלוואת רפורמה
	551	166	185	56	126	-63	-95	עודפי מזומן מצטברים כולל הלוואת רפורמה

כפי שניתן לראות מניתוח זה, יתרות המזומן המצטברות של הרשות לביצוע ה"רפורמה", גם לאחר שתיקח את הלוואת הרפורמה היקרה יחסית לא היו מאפשרות לה לבצע את תכנית ההשקעות שתוכננה בסך של כ-265 מ' ש"ח (300 מ' ש"ח פחות ההשקעות שבוצעו ב-2012).

○ שינוי תדמיתי כולל של רשות השידור

ניתוח של תקציב הרשות בעקבות הרפורמה (במ' ש"ח) מעלה את הממצאים הבאים :

סעיף	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014
מחויבויות תוכן	150	150	150	150	150	105	90
שכר	384	375	365	357	360	390	429
הוצאות קבועות רדיו (כולל משדרים)	87	87	87	87	87	87	87
הוצאות קבועות טלוויזיה	76	56	76	56	76	56	76
הוצאות קבועות כלל רשות	30	30	46	46	46	46	46
הוצאות הפקה	82	82	82	82	87	92	97
הנהלה וכלליות	47	47	47	47	47	49	51
סה"כ הוצאות שוטפות	856	827	853	825	853	825	876

ניתוח זה מעלה כי תקציב רשות השידור לאחר ה"רפורמה" יישאר ברמה גבוהה של כ-845 מ' ₪ בממוצע תוך הנצחת מצבה ותדמיתה כארגון בלתי יעיל שכל מטרתו לייצר שכר ולא תוכן. זאת ועוד, ה"רפורמה" לא הציבה בפני הרשות יעדי ביצוע, יעילות ורלוונטיות ואולי גרוע מכל הנציחה את תלותה באגרת הטלוויזיה – מס גרסיבי לא ישים ולא יעיל אשר פגע ופוגע באופן מתמיד בתדמיתה של רשות השידור.

○ שינוי התרבות הארגונית ושיפור הגמישות הניהולית

ניתוח ה"רפורמה" מבחינה זו, מעלה את הממצאים הבאים :

- בחירת העובדים הפורשים נעשית רובה ככולה על ידי העובדים או הארגונים היציגים שלהם, המשמעות היא שהרשות תישאר לאו דווקא עם העובדים שהיא צריכה. במבנה זה לא בטוח כי בתחומים מסוימים היא תוכל לתפקד בכוח האדם שנותר ואילו בתחומים אחרים יישאר לה כוח אדם מיותר.
 - הסדרת שעות ההעסקה אמנם עצרה את הגידול בשעות נוספות בלתי נשלטות אלא שבוצעה באמצעות "הלבנת שרצים". כלומר הרשות מחויבת לעובדים להעסקה של מינימום שעות נוספות על פי נוסחה קבועה ולא על פי צרכים. גם כאן היות והשעות הנוספות נקבעו על פי נוסחה קבועה ייתכן מצב (והרשות אף הצביעה עליו בסימולציה שערכה) כי בחלק מהמקרים השעות הנוספות שהוקצו עלולות להיות בלתי מספקות (דבר שיביא לפחות בטווח הבינוני ואילך לתוספת עלות) ואילו במקרים אחרים הן תהיינה עודפות (ולא ניתן יהיה לקצצן). כתוצאה מכך, עלויות השכר לעובד ימשיכו להיות גבוהות מהמקובל במשק.
 - חוסר הגמישות הניהולית שבאה לידי ביטוי הן בקביעת הפורשים על ידי העובדים והן בקיבוע מספר השעות הנוספות לעובד על ידי נוסחה קשיחה עלולים להביא לכך שהרשות לא תצליח לפעול במתכונת הנוכחית ותידרש לתשומות נוספות ובכך תחרוג גם מהערכות העלות שהוצגו מעלה.
 - העובדה כי יש לרשות השידור כיום אמצעים כספיים ונתוני כח אדם גבוהים מהנדרש ולמרות זאת התפוקות (כפי שהן מתבטאות ברלוונטיות של הערוצים השונים שהרשות מפעילה) נובעות בעיקר מתרבות ארגונית. המשך הפעלת הגוף הנוכחי גם לאחר הרפורמה לא צפוי להביא לשינוי בתרבות הארגונית (גם אם חלק מההסכמות הכתובות אמורות לסייע לכך).
- לאור האמור לעיל, אין זה משנה אם ה"רפורמה" היתה כוללת פרישה של 100 או 200 עובדים נוספים – כל עוד הניהול, התרבות הארגונית וההתנהלות השוטפת היו נשארים בדומה להסכמות הרפורמה – האפשרות לשיקום השידור הציבורי היתה נותרת נמוכה.**

2.3 יתרונות וחסרונות הרפורמה

לאור האמור לעיל היתרונות והחסרונות של ה"רפורמה" הינם כדלקמן :

נושא	יתרונות	חסרונות
תכנית הפרישה	- יצירת תשתית למתווה פרישה עתידי - תנאי פרישה שהוסכמו עם נציגי העובדים	- קציבת מספר הפורשים. - קיומן של אוכלוסיות "מוגנות". - אי הלימה בין אוכ' הפורשים וצרכי הארגון.
הסכמי העבודה	- הגדלת שיעור הביטוח הפנסיוני - שעון נוכחות - מנגנוני תמרוץ ועידוד	"סל העבודה הנוספת" – הנצחת העיוותים. - עלויות שכר גבוהות משמעותית מהמקובל בענף. - הנצחת העדר גמישות ניהולית. - זחילת שכר מובנית – מנטרלת את מרבית החיסכון בעקבות הפרישה. - מניעת אפשרות להתייעלות נוספת בעקבות שיפורים טכנולוגיים ושינוי הפריסה.
תוכן	יצירת תשתית בסיסית של תוכן טלוויזיוני	- העדר מדדים של שקיפות ויעילות ההקצאה לתוכן. - אין התאמה של תקן כוח האדם בארגון לשינוי מקורות התוכן.
טכנולוגיה	- מחויב המציאות לנוכח מצב הצידוד ברשות - תרומה לשינוי תדמית הרשות	- נבנתה על בסיס שדרוג התשתית הקיימת ללא תכנית מקפת. - אין התאמה של כוח האדם והתשתית לשינוי התשתית הטכנולוגית.
פריסה גיאוגרפית	תביא להפחתה בהוצאות השוטפות	- אין עדיין פתרון לאתר חליפי בגוש דן. - אין התאמת של הארגון (ותקן כ"א) לשינוי הפריסה.
תכנית המימון	מאפשרת מימון הפרישה ושינוי הפריסה	- מנציחה את מבנה הוצאות הרשות כארגון בלתי יעיל בהיקפי הוצאה של מעל 830 מ' ש - סכומים גדולים בסדרי גודל מהמקובל בענף. - מנציחה את הצורך במקורות הכנסה המבוססים על אגרת הטלוויזיה – מס בעייתי ולא יעיל שקשה להצדיקו ציבורית.
גמישות ניהולית ותרבות ארגונית		- העדר יעדי ביצוע, יעילות והצלחה – יאפשרו לארגון להמשיך בהתנהלותו הנוכחית ללא שיפור הרלוונטיות הציבורית. - הנצחת מצב של העדר גמישות ניהולית. - המשך הפעלת הארגון בתרבות הארגונית הנוכחית תביא להנצחת הבעיות.

מכל האמור לעיל, עולה כי הרפורמה במתכונתה הנוכחית, לנוכח השינויים שנערכו בה במסגרת הסכמי העבודה החדשים והסכם המימון הינה בבחינת More of the same בכל המובנים ואין בה כדי לפתור את בעיות היסוד של רשות השידור - **הרפורמה אינה מביאה לשינוי מהותי במצב הרשות ובפועל היא משמרת חלק ניכר מהבעיות שהביאו את הארגון למצבו הנוכחי**.
במובן זה, אנו חוזרים על הערכתנו כי ללא שינוי מהותי בגמישות הניהולית ובתרבות הארגונית לא ניתן יהיה להביא לשינוי מהותי בשידור הציבורי, ולפיכך גם אם היקף הפרישה יהיה גדול יותר לא ניתן יהיה להגיע לשינוי מהותי.

3. סגירה ופתיחה מחדש

3.1 עקרונות

תהליך סגירה/פתיחה של השידור הציבורי מבוסס על העיקרון של סגירת רשות השידור במתכונתה הנוכחית ופתיחתו מחדש של השידור הציבורי במתכונת שצוינה לעיל.
מהלך זה מבוסס על כך שבארגון החדש ניתן יהיה להשיג שינויים מהותיים בגמישות הניהולית ובמבנה הארגוני, לרבות:

- העסקת כוח האדם – השידור הציבורי יפעל ע"פ הסכמי העסקה חדשים שבהם ייקבעו תנאי עבודה בהתאם למקובל במשק לרבות:
 - קביעת משמרות, ניווד עובדים, קביעת הרכבי צוותים למשימות השונות באופן מיטבי.
 - עלויות השכר וקצב זחילת השכר יהיו בהתאם למקובל ובאופן שיתמרץ את העובדים והמנהלים להגיע להישגים של רלוונטיות ויעילות.
 - בחירת העובדים שיועסקו על ידי השידור הציבורי תבוצע על פי כישוריהם.
 - היכולת לקדם עובדים ולפטר עובדים תהיה על סמך תפוקותיהם ותרומתם.
- בגוף שידור ציבורי חדש תהיה אפשרות לייצר תרבות ארגונית חדשה זו תושג בין היתר על ידי קביעת מטרות ויעדים של רלוונטיות ציבורית, יצירת Esprit de corps של הארגון החדש, יצירת מחויבות של העובדים שגויסו לארגון (לאור ההסכם החדש) וכו'.
- יצירת מבנה א- פוליטי של השידור הציבורי שיעוגן גם בחקיקה החדשה גם במודל המימון.
- קביעת מבנה הכנסות חדש שיתאים לצרכי השידור הציבורי ויבטיח יציבות, חוסר מעורבות פוליטית וגם צדק חברתי.

3.2 עלות כלכלית

במסגרת הניתוח הכלכלי שערכנו, בוצע חישוב של עלות מהלך זה כדלקמן:

• עלויות פרישה

יש לציין, כי במסגרת ה"רפורמה" המתוכננת של רשות השידור, תוכננה פרישתם של מרבית בעלי הפנסיה התקציבית, שעלות פרישתם גבוהה משמעותית מבעלי פנסיה צוברת. לפיכך, העלות הממוצעת לפרישת עובד במהלך של סגירה כוללת צפויה לרדת משמעותית.

עם זאת, להערכתנו במקרה של סגירה יידרש לתת לפורשים פיצוי נוסף אותו אמדנו ב-10 משכורות נוספות במוצע לעובד.

על סמך הנחות אלו, עלות הפרישה חושבה על ידינו באופן הבא :

מסלול	ייצוג	מספר פורשים	עלות פרישה (₪)	עלות פרישה ממוצעת לעובד (₪)
גמלאות	עיתונאים	294	285,228,330	970,164
גמלאות	הסתדרות	337	310,387,743	921,032
פיצויים	עיתונאים	518	244,959,050	472,894
פיצויים	הסתדרות	492	221,540,422	450,285
חזזה אישי	עיתונאים	21	31,748,970	1,511,856
חזזה אישי	הסתדרות	8	6,848,420	856,053
פיצויים	לא ידוע	60	5,184,890	86,415
סה"כ		1,730	1,105,897,824	639,247

לפי ניתוח זה, עלות הסגירה מבחינת פיצויי פרישה נדרשים עומדת על כ-1.1 מיליארד ₪ (ממוצע של כ-639 א' ₪ עלות פרישה לעובד).

• עלויות סגירה כוללת

בתוכנית זו עודכנו התקבולים ממכירת מתחם הקרייה ומתחם שערי צדק לפי :

- מתחם הקרייה – הונח כי רשות השידור תוכל להגיע להסכם עם רמ"י על דמי הסכמה לפינוי השטח בדומה להסכם עם משרד הביטחון שעמד על 80% משווי השטח. לפיכך הונח כי הרשות תוכל לקבל כ-400 מ' ₪ בגין פינוי מתחם זה.
 - מתחם שערי צדק – כאמור, במסגרת התכנית אין בכוונתנו להמתין לאישורי התב"ע ולהקמת קריית השידור החדשה במתחם זה אלא לשכור שטח חליפי. לפיכך, ניתן למכור במלואו את מתחם שערי צדק (הנמצא בבעלות רשות השידור) ששווי מוערך בכ-600 מ' ₪.
- להערכתנו, יש צורך בביצוע בדיקה שמאית חוזרת למתחמים אלו, וגיבוש מחדש של הסכמי המכירה שלהם.**

בהתבסס על הנחות אלו עלות הסגירה המצטברת חושבה כדלקמן :

מרכיב	סכום (במ' ₪)
עלויות פרישה רשות השידור	-1,100
אומדן ראשוני סגירת חינוכית	-135
החזרי הלוואות וחובות קיימים	-80
סה"כ שימושים תוכנית סגירה	-1,315
הכנסות מכספי מתחם הקרייה	400
הכנסות ממכירת נכסים רוממה ובצלאל (ירמיהו)	290
הכנסות ממכירת מתחם שערי צדק	600
סה"כ מקורות לתוכנית סגירה	1,290
תוכנית סגירה מצטברת	-25

כפי שניתן לראות מניתוח זה, שווי הנכסים שבידי הרשות מאפשר לכסות כמעט במלואן את עלויות הפרישה והחזר ההלוואות הקיימות.
עם זאת, בשל פערי עיתוי קיים צורך בהלוואת גישור למימון התהליך.

• עלויות פתיחה

ע"פ הניתוח שערכנו עלויות הפתיחה החד פעמיות (בינוי + ציוד) במ' ₪ (כולל מע"מ) הינן כדלקמן :

מרכיב	סכום
שכ"ד לתקופת המעבר	9
תקציב מנהלת מעבר	20
השקעה בציוד	250
תקציב ראשוני לשיקום ארכיון	40
השקעות בבינוי ושיפוץ	30
סה"כ	349

מניתוח זה עולה כי עלות הפתיחה (כולל מע"מ) מוערכת בכ-350 מ' ₪.

3.3 יתרונות התהליך

למרות התנגדויות הצפויות לסגירה, חשוב להזכיר את היתרונות הבאים של התהליך :

- הליך של סגירה ופתיחה מחדש צפוי להביא את השידור הציבורי למצב בו רמת השירות קרובה לאופטימום בעקבות הסרת כלל המכשולים העומדים בפניו היום.
 - בשורה התחתונה, תהליכים של מעבר מיישות אחת לאחרת נעשו בעבר במספר מקרים (אם כי הליך של סגירה מלאה ופתיחה מחודשת נעשה רק לגבי רפא"ל⁶⁵).
 - בניגוד למקרים אחרים, נראה כי ברשות השידור הליך של סגירה פתיחה יזכה לתמיכה ציבורית, שכן מרבית הציבור מאס בחוסר הרלוונטיות של השידור הציבורי הטלוויזיוני (ובהעדר התמורה לאגרה ובאגרה עצמה). לפיכך, להערכתנו הסיכוי למימוש תהליך הסגירה פתיחה (במיוחד אם הוא ילווה בביטול האגרה) הוא עדיין גבוה למדי.
 - עוד נציין כי בחישוב השוואתי נראה כי עלויות הפרישה יכסו את עצמן לאור ההפחתה השוטפת בעלויות הארגון.
- לסיכום, נראה כי בבחינת העלויות והתועלות מהלך של סגירה פתיחה הוא הכדאי ביותר ועשוי להביא לרשות יעילה ורלוונטית (גם במחיר זמן המתנה לביצוע המהלך).**

⁶⁵ לאחר 13 שנים מפתיחתה מחדש, נראה כי רפא"ל מתפקדת בצורה טובה והשינוי הארגוני שחל היטיב עימה.

4. סיכום ומסקנות

- 1.1 מהניתוח לעיל, נראה כי מהלך של סגירת רשות השידור ופתיחתה מחדש כארגון שונה הוא המהלך הנכון ובהינתן שהתרחשותו תצא לפועל הוא בעל הסיכויים הטובים להפעלת רשות שידור ציבורית רלוונטית הפועלת ביעילות.
- 1.2 הבעיה העיקרית של מהלך זה הינה ההתנגדויות שהוא צפוי לגרום מצידם של גופים בעלי כוח (כמו למשל אגודת העיתונאים). למרות זאת, חשוב להדגיש כי מדינת ישראל הצליחה בעבר לבצע מספר הליכים דומים שלא היו פחות מורכבים ממהלך זה (מע"צ, רפא"ל, בזק ועוד רבים אחרים). יתר על כן, בניגוד לארגונים אחרים, דומה כי למהלך מעין זה תהא תמיכה ציבורית שכן מרבית הציבור מאס בחוסר הרלוונטיות של השידור הציבורי הטלוויזיוני (ובהעדר התמורה לאגרה ובאגרה עצמה). לפיכך, להערכתנו הסיכוי למימוש תהליך הסגירה פתיחה (במיוחד אם הוא ילווה בביטול האגרה) הוא גבוה למדי.
- 1.3 ברור כי קיימות סוגיות נוספות בתהליך הסגירה של רשות השידור, אשר לא טופלו במסמך זה. על כן, מומלץ כי הנושא ייבחן באופן פרטני יותר בעתיד, במסגרת מינהלת, אשר תטפל בתהליך.

נספח ד'

**תכתובות בנושא רשות השידור מהתקופה האחרונה בנוגע
לאי סדרים בהתנהלות רשות השידור והיעדר פיקוח
אפקטיבי של מוסדות הרשות**

3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

מדינת ישראל משרד המשפטים

מחלקת יעוץ וחקיקה
(כלכלי - פיסקאלי)

י"ט תמוז, תשע"א

21 יולי, 2011

אל: מר אמיר גילת, יו"ר רשות השידור

הנדון: מעמדו של היועץ המשפטי לרשות השידור

1. על דעת היועץ המשפטי לממשלה, אני פונה אליך כדלקמן: היועצת המשפטית לרשות השידור פנתה אלינו חודשים האחרונים מספר רב של פעמים בטענה לפגיעה בה ובמעמדה וזאת מאז שנבחרה המליאה החדשה. טענתה היא כי כיוון שחוות דעת שהיא נותנת אינן תואמות את רצונותיהם של גורמים שונים ברשות היא מודרת מהליכי קבלת ההחלטות ברשות, נמנע ממנה ליתן חוות דעת משפטיות ומוצבים בפניה קשיים רבים שאינם מאפשרים לה למלא את תפקידה.

היועצת המשפטית אף נפגשה בעניין עם היועץ המשפטי לממשלה והעלתה בפניו טענות דומות.

2. במהלך השבועות האחרונים קיימתי איתך מספר שיחות בנושא ואף עם נפגשתי עם חברים בוועד המנהל בישיבה שעסקה רובה ככולה בתפקודה של היועצת המשפטית. הועד המנהל טוען כי איבד את אמונו ביועצת המשפטית לרשות, ואינו מעוניין עוד ביועץ המשפטי ממנה.

3. ביום 8.5.2011 פניתי אליך במכתב שעסק בחובה לקיים את הנחיות היועצת המשפטית בנוגע להסדרי ניגוד העניינים. למכתב זה טרם קיבלתי תשובה כתובה. בהמשך למכתב זה, מצאתי לנכון להעלות על הכתב את עמדתנו העקרונית בנושא מעמד היועץ המשפטי לרשויות ציבוריות, וברשות השידור בפרט. זאת לאחר שניסיון להגיע עמכם להבנות לא צלח.

יצוין כי עמדות דומות לאמור במכתבי זה כבר הובעו בעבר על ידי היועץ המשפטי לממשלה מר אליקים רובינשטיין, על רקע ניסיונות קודמים לפגוע במעמדה של היועצת המשפטית לרשות השידור ולפעול בניגוד לחוות דעתה. אף היועץ המשפטי לממשלה הקודם מר מני מזוז עמד על חשיבות פעולתה של היועצת המשפטית לרשות השידור בהקשרים אחרים.

4. דומה שאין צורך להכביר מילים על חשיבותו של השידור הציבורי בשוק התקשורת הישראלי, וכפועל יוצא על חשיבותה של רשות השידור.

רשות השידור הוקמה בחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, כגוף ציבורי. תפקידה לקדם אינטרסים ציבוריים כבדי משקל, ובכלל זה קידום חופש הביטוי. זאת במנותק מאינטרסים כלכליים או פוליטיים, לטובת כלל החברה בישראל. בהיותה של הרשות גוף ציבורי חלה עליה החובה לפעול כנאמן הציבור בהתאם לנורמות ראויות.

5. בדומה לגופים ציבוריים אחרים בעלי מעמד דומה לרשות השידור יועץ משפטי פנימי העומד בראש הלשכה המשפטית ברשות. הוא האחראי על הליווי המשפטי של כלל הגופים ברשות והוא המנחה את עבודתם של עורכי הדין הכפופים לו בלשכה המשפטית.

6. קיומה של לשכה משפטית פנימית ברשות, שבראשה עומד היועץ המשפטי לרשות משקף את התפיסה כי ייעוץ משפטי לגוף ציבורי כמו רשות השידור ראוי שיינתן בידי עובדי ציבור המחויבים לפעול לקידום האינטרס הציבורי.

מטעם זה גם במקום בו מתקשרת רשות ציבורית עם עורך-דין חיצוני לצורך קבלת שירותים משפטיים, היועץ המשפטי הוא המנחה מקצועית את עורך-הדין. לכן הייצוג של הרשות חייב לעבור דרך היועץ המשפטי לרשות.

7. יודגש כי היועץ המשפטי של הרשות הוא משרת הציבור ולא משרתם של נושאי התפקידים ברשות. היועץ המשפטי אינו מנפיק חוות דעת "טעם" והוא אינו פאסיבי. חובתו של היועץ המשפטי להציג בפני מקבלי ההחלטות ברשות את המצב המשפטי בהתאם להבנתו המקצועית, ובכלל זה את הגבולות המשפטיים לפעילותה של הרשות ובעלי התפקיד בה. זאת גם אלה לא ביקשו חוות דעת זו ואף אם אינם חפצים בה. לכן אין לבוא חשבון עם היועצת המשפטית אם בחרה להתריע בפני מקבלי ההחלטות ברשות על המצב המשפטי הנכון לטעמה, אף אם לא התבקשה לעשות כן.

8. אנו רואים בחומרה רבה כל ניסיון לפגוע במעמדו של יועץ משפטי לרשות ציבורית, ודאי אם הדברים באים על רקע קיום חובותיו המקצועיות של היועץ המשפטי.

פגיעה במעמדו של היועץ המשפטי לרשות השידור, עקיפתו, ומידורו מתהליכי קבלת ההחלטות בועד המנהל ובמליאה, חותרים תחת היכולת להבטיח כי רשות השידור מתנהלת כדין. לכן אין לקבל צעדים מסוג זה.

9. מובן כי איש אינו נקי מטעויות. לכן ככל שיש לחברי המליאה תלונות לגבי התנהלותה של היועצת המשפטית, אנו נכונים לקבל תלונות אלה ולבררן באופן פרטני באמצעות היועץ המשפטי לממשלה. במידת הצורך אף ננחה את היועצת המשפטית לגבי הפעלת סמכויותיה. אולם אין לקבל כי תלונות לא מבוררות ישמשו עילה לפגיעה ביועצת המשפטית ובהתנהלות

התקינה של רשות השידור. לכן אבקש כי תפעל למניעת פגיעה במעמד היועצת המשפטית עד לבדיקת תלונותיכם.

היועץ המשפטי לממשלה הנחה אותי לבחון את הדרכים העומדות לרשותנו על מנת למנוע את המשך הפגיעה ביועצת המשפטית לרשות השידור.

10. הנני עומד לרשותכם ונכון לסייע ככל שאוכל על מנת להביא לידי סיום את המחלוקת בין הוועד המנהל ליועצת המשפטית. זאת על מנת שרשות השידור תוכל לפעול אופן תקין בתקופה רגישה וחשובה זו.

בכבוד רב,



אבי ליכט

משנה ליועץ המשפטי לממשלה
(כלכלי – פיסקאלי)

העתקים:

היועץ המשפטי לממשלה

מבקר המדינה

חברי מליאת רשות השידור

היועץ המשפטי למשרד האוצר

היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

היועצת המשפטית לרשות השידור

מדינת ישראל

משרד המשפטים

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי -

פיסקלי)

ירושלים: ח' אייר תשע"ג

15 אפריל 2013

תיקנו: 803-04-2012-001210

סימוכין: 803-99-2013-021090

אל: היועץ המשפטי לממשלה

הנדון: היחסים בין הייעוץ המשפטי לרשות השידור לבין הנהלת הרשות ומוסדותיה

1. על פי החלטתך בחנו בחודשים האחרונים את מערכת היחסים בין הייעוץ המשפטי לרשות השידור לבין הנהלת הרשות ומוסדותיה. בדיקה זו באה בעקבות בקשה של יו"ר הרשות ומנכ"ל הרשות להפסיק את כהונתה של היועצת המשפטית לרשות.
2. הדו"ח נכתב בעקבות עבודת בדיקה יסודית ומקצועית ביותר שערכה גב' דפנה גלוק בהנחייתי ועל כך היא ראויה להערכה רבה. מסקנות הבדיקה הן על דעתך.
3. מצאנו כי אכן קיים משבר אמון חריף בין הנהלת הרשות ליועצת המשפטית המקשה על התנהלות ברשות השידור. יחד עם זאת, בדיקה קפדנית של התלונות הביאה אותנו למסקנה כי אין כל עילה להפסקת כהונתה של היועצת המשפטית.
4. לגבי עיקר התלונות לא מצאנו כי נפל כל פגם מקצועי בהתנהלות היועצת המשפטית. יתר על כן, חלק מהתלונות מבוססות על טעמים בעייתיים הנובעים מעמדה מקצועית ראויה של היועצת המשפטית שלא נשאה חן בעיני הנהלת הרשות.
5. מצאנו כי ביחס למספר מקרים נקודתיים שעלו במסגרת הטענות נגד היועצת המשפטית אכן נפלו טעויות בהתנהלותה של היועצת המשפטית בעיקר בהתנהלות הבין אישית ובדפוסי העבודה ובכוונתנו להעיר לה בנושא זה. יחד עם זאת, לא ניתן להתעלם מכך שהיועצת המשפטית עובדת בסביבה בעייתית ביותר מבחינת תרבות ארגונית. חלק מהטעויות בעניין זה נובע מחאווירה העוינת כלפיה כשומרת סף המבקשת להביא גוף המתנהל באופן בעייתי לפעול על פי דין.
6. לא ניתן לנתק את הליך הבדיקה חוץ מהבעית הכוללת בהתנהלות של רשות השידור. לצערנו, אנו נתקלים בקשיים חולכים ומתגברים ביכולת של המדינה לפקח על הנעשה ברשות השידור. בעיה זו אינה מאפשרת לטפל באופן הולם בחשדות להתנהלות בלתי תקינה בחם נתקלנו בתקופה האחרונה.

7. מדובר בבעיה חדושה פתרון מערכתי כולל בעיקר לאור החיקף הנרחב של כספי ציבור
 המושקעים ברשות ואנו מנסים לפעול גם בכיוון זה בשיתוף עם יתר הגורמים
 המוסמכים.

בברכה,


 אבני ליכט

משנה ליועץ המשפטי לממשלה
 (כלכלי-פיסקלי)

חתימה:

גב' דפנה גלוק

במשך יותר משנתיים (וחלקנו אף ארבע שנים) שאנחנו משמשים כחברי מליאת רשות השידור. לא הגענו למליאת רשות השידור מתוך שעמום, כולנו אנשים עסוקים מאד. לא הגענו למליאת רשות השידור מתוך שאיפה לתפקידים עתידיים, כולנו מסודרים היטב במשרות מצוינות. לא הגענו למליאת רשות השידור למען הכסף, שהרי אנחנו עושים זאת עבור תשלום אפסי. לא הגענו למליאת רשות השידור למען הכיבוד המופלא בישיבות, שהרי הוא איננו מופלא. לא הגענו למליאת רשות השידור כדי להתנגח באיש. אנחנו לא מ"הברנויה" ואין לנו מאוויים כאלה. הגענו כולנו רק מתוך אמונה עמוקה בחשיבות של שידור ציבורי איכותי וערכי במדינת ישראל ומתוך רצון כנה לתרום את חלקנו להבראת הרשות. כמו כן, בראייה כלכלית כוללת, אנחנו מאמינים שמגזר ציבורי חזק ומתקדם ישפר משמעותית את הכלכלה הישראלית.

לצערנו, ולרוב לתדהמתנו, גילינו כי ההתנהלות של הנהלת רשות השידור איננה עומדת באף קנה מידה מקובל, מקצועי או ערכי. אנחנו לא פחות מהמומים לראות כיצד הנהלת ארגון מעיזה להתנהל במאה ה-21. הספרות הכלכלית מבחינה בין "ארגונים מחפשי ערך" לעומת "ארגונים מחפשי רנטה". דהיינו, כאלה שמכוונים למציאות באמצעות יצירת ערך אמיתי ללקוחות, כישרון ניהול, פריון, יעילות, אסטרטגיה, נחישות ומחויבות לעומת כאלה שמכוונים להישרדות באמצעות כוחנות, תמרונים וקשרים. העולם אינו שייך יותר לארגונים מהסוג השני. במקדם או במאוחר, לא יתנו לארגונים כאלה לחיות. הם יצטרכו לעשות שינוי מהותי ב-DNA שלהם או שיעברו מן העולם. לצערנו, הנהלת רשות השידור חיה בעידן קדמון שבו ארגונים יכולים לשרוד גם תוך מתן ערך מינימלי ללקוחות שלהם ולקליחת המקסימום מהם, ללא שקיפות, ללא דוגמה אישית, בלי ליצור מערכת יחסים עם הלקוחות והעובדים שמושתתת על אמון. בטננו מלאה וגדושה. למרות שאיננו אנשים המוותרים בקלות, הגענו למצב בו איננו יכולים למלא את התפקיד שהוטל עלינו על פי חוק ולפקח על התנהלות התקינה של הרשות. אולם, מכתבך לחברי המליאה מה-29.4.13 הפיח בנו תקווה כי בכוונתך לעשות שינויים קיצוניים ואמיצים באופן ניהולה של הרשות. להלן דוגמאות לתופעות בהן נתקלנו בהתנהלות ההנהלה הנוכחית של הרשות:

1. יכולות ניהול ומנהל תקין - הנהלת רשות השידור מתנהלת בצורה כוחנית שרומסת את תוצרי עבודתן של ועדות שונות שמינתה, כאשר התוצאות נוגדות את דעתה או אינן נוחות לה. כך למשל:

א. כשלים חמורים בהתנהלות ועדות איתור - התקבלו מספר תלונות של חברי מליאה לגבי ביטול המלצות של ועדות איתור לתפקידים שונים ברשות כגון מכתבו של חבר המליאה יו"ר וועדת הכספים דוד חיין מתאריך 12.12.12 בנושא תקפות וחוקיות הליך בחירת סמנכ"ל משאבי אנוש וכן מכתבו של חבר המליאה והוועד המנהל יעקב בורובסקי מתאריך 11.2.13 לגבי פגמים חמורים והתנהלות בלתי ראויה בועדת האיתור לתפקיד מנהל הטלוויזיה

ב. עקב החשיבות שראו חברי המליאה לכך שתהליך הרפורמה יבוצע בשקיפות, במקצועיות ועל פי כללי המנהל התקין, הוקמה, על פי החלטת המליאה, "וועדת פיקוח על הרפורמה". במחטף, שקצרה היריעה מלתארו, הוביל יו"ר הרשות להחלטת מליאה על ביטולה לאחר שדיוניה והנחיותיה לא נשאו חן בעיני יו"ר והנהלת הרשות.

- ג. חוסר מידע ואף אימל על דיונים המתרחשים בועד המנהל, כאשר יש להדגיש כי, על פי חוק רשות השידור, המליאה היא שאמורה לפקח על הועד המנהל. כך למשל, המליאה לא דנה עד כה בדו"ח שנתי של הוועד המנהל אשר אמור להיות מוגש לה על פי חוק מידי שנה כשנה.
- ד. המליאה נדרשת בראשיתה של כל ישיבה "לאשר פרוטוקול" של ישיבה קודמת - אלא שפרוטוקולים של ישיבות מעולם לא הופצו לחברי המליאה ולא פרסמו.
- ה. התעלמות היו"ר מבקשות של חברי מליאה להעלות נושאים לסדר היום, או הכנסתם לסדר היום לאחר בקשות חוזרות ונשנות, אך ללא השארת זמן לדיון בהן בישיבת המליאה.
- ו. טירפוד מסווג והתעלמות מעבודתן של ועדות שונות שמוט על ידי המליאה כגון ועדת אתיקה (אף לא אחת מהחלטות ועדת האתיקה אושרו ורובן אף לא הועלו לדיון) וועדת תוכן (כגון הודעת הדוא"ל מיום 31.12.12 של חבר המליאה דוד חיון בעניין אי עמידת התנהלה בהחלטת ועדת התוכן בנושא תכניות האירוח ביום שישי).
- ז. הסתרת מידע ציבורי בעל חשיבות עליונה מחברי המליאה או מעברתו לאחר לחצים מצד חברי מליאה שהעניין הובא לידיעתם בדרכים אחרות. למשל - טענות על מנהל לא תקין שהומנו נגד בעלי תפקידים להנהלת הרשות וליו"ר הרשות; תלונות על התנהלות בלתי חוקית או בלתי תקינה שהועברו ליו"ר הרשות על ידי בכירים באוצר ו/או במשרד חיועמ"ש לממשלה; תלונות שהועברו ליו"ר הרשות ולהנהלת הרשות מצד ארגוני יוצרים; וכיוצא באלה.
- א. מסרים סותרים לגבי מצבה הכספי של הרשות - מחד, על פי דו"ח ועדת תקציב ודיווחי היו"ר במליאה נטען כי מצבה הכספי של הרשות בעייתי ביותר וכי למעשה אם לא ייקטו קיצוצים נרחבים מדיים החל ממאי 2013, הרשות תעמוד במצב של פשיטת רגל החל מספטמבר 2013. מאידך, בדיון המליאה ב-22.4.13 טען מנהל בכיר ברשות כי מצבה "מצוין" וביקש מי"ר וועדת הכספים "תגיד... תגיד להם את זה". מצב זה של דיווחים סותרים בנושא כה מהותי הינו חמור ובלתי נסבל.
2. **ביזוי מוסדות השלטון** - הנהלת רשות השידור מתעלמת מתחזיות של רשויות שלטוניות בישראל ו/או נוהגת בדרכים שאינן מכבדות אותן. כך למשל:
 - א. על פי מכתבו של הממונה על השכר במשרד האוצר, מר קובי אמסלם, לחברי המליאה מהאריך 6 לאוגוסט 2012, החל מספטמבר 2011 מכהן מר יוני בן מנחם כמנכ"ל רשות השידור ומקבל שכר כמנכ"ל משרד ממשלתי למרות שהוא טרם חתם על חוזה העסקה כמנכ"ל. על פי דברי הממונה, "מצב זה אינו תקין ובוודאי בשים לב לכך שהרשות מצויה בעיצומו של הליך רפורמה, אשר עיקרו בהסדרת השכר ותנאי העבודה ברשות ומצופה מהמנכ"ל לשמש דוגמה לכלל העובדים ובכלל". במכתב נוסף מה-10.3.13 כותב הממונה על השכר, בין היתר, כי למרות פניות חוזרות ונשנות ממשרד האוצר, המנכ"ל טרם חתם על החוזה כנדרש ולאור זאת הנחה לבטל תנאי העסקתו כמנכ"ל.
 - ב. במסגרת הדיונים על הדוחות הכספיים של הרשות לשנת 2011, דווח על תביעה של המנכ"ל (ועובדים נוספים) את הרשות בכתבה שפורסמה בעיתון "הארץ" ב-15.8.2012 נכתב כי "מנכ"ל רשות השידור, יוני בן מנחם, הגיש תביעה נגד רשות השידור לבית הדין האזורי לעבודה בירושלים בדרישה להעניק לו זכויות פנסיה תקציבית, הטבה פנסיונית משמעותית שניתנה בעבר לעובדי מדינה, שמשמעותה מימון הפנסיה אך ורק על ידי המדינה, ללא צורך בהפרשת כסף על ידי העובד. בן מנחם טוען בתביעתו כי רשות השידור לא יידעה אותו על זכויותיו, הפלתה וקיפחה אותו ופעלה בחוסר תום לב תוך שהיא מציגה כמיו מצג שווא. תביעה זו של בן מנחם מעוררת ביקורת רבה במשרד האוצר מביעים חשש לגירוי עימותים חמורים, כאשר בן מנחם ישתתף המנכ"ל של העניין האזינו הוא תובע מניין תרבער ועניי

שאמור להשיב בהם עבדיו. לפי בכירים במשרד האוצר, ייתכן שהעובדים הכפופים לו יחששו לצאת נגד בן מנחם בשל דאגה למשרתם. רשות השידור וכן מנחם סירבו להגיב לדיעה. לא יעלה על הדעת כי המנכ"ל יסרב להגיב בעניין זה מחותי, הטעם גם ליכולתו לנהל את המחלוקת הקשים הנובעים מהרפורמה.

ג. בית הדין האזורי לעבודה בירושלים קבע בתאריך 25.7.12 כי זליג רבינוביץ', המוגדר רשמית כעוזר האישי של המנכ"ל, יימנע ממתן הוראות לדרג המקצועי ברשות השידור והנחיות לדרג המקצועי בענייני כוח אדם ובמינוי של עובדי רשות השידור כמו גם במבנה הארגוני.

בפרוטוקול ישיבת צוות הרפורמה של רשות השידור מיום 6.11.12 עליו חתום המנכ"ל מר יוני בן מנחם כתוב כי "המנכ"ל הודיע כי מר זליג רבינוביץ', המשמש כעוזרו הארוכה ירכז את כל הפעולות לקראת 'היום הקובע' 1.1.12" כמו כן נכתב באותו פרוטוקול כי "ביום 15.11.12 יגיע צוות מהמטה בראשותו של זליג רבינוביץ', המשמש כעוזרו הארוכה של המנכ"ל בנושא ריכוז הרפורמה יחד עם איתי החשב ועו"ד מרסיה צונגן כדי לפקח על מערכת השיבוץ של הטלוויזיה". בנוסף נכתב כי "זליג רבינוביץ' וערן הורן אחראים על 'בנק השעות' המכונה 'בנק המנכ"ל' וממנו יקצו שעות לסדרני העבודה במידת הצורך". כמו כן, בסיכום ישיבת מנהלי רשות השידור בנושא הבחירות בארה"ב ובישראל שנערכה ב-17.11.12 החתום על ידי המנכ"ל נכתב כי "מר זליג רבינוביץ' יישמש מפיק על מרכז השידורים ברדיו ובטלוויזיה לבחירות בארה"ב ולבחירות הכלליות (בישראל, חגרת המחברים)". גם בסיכום ישיבת מנהלי רשות השידור בנושא משדר הבחירות של הטלוויזיה שנערכה גם היא ב-17.11.12 החתום על ידי המנכ"ל נכתב כי "מר זליג רבינוביץ'... בתיאום עם אנשי הטלוויזיה יודיעו למנכ"ל בהקדם מיהו הסוקר מתוך רשימה שתוגש". בסיכום נוסף של ישיבת צוות הרפורמה מתאריך 12.11.12 החתום על ידי המנכ"ל כונה זליג רבינוביץ' "מרכז הרפורמה" 4 פעמים בסיכום המכיל 8 סעיפים קצרים. בפנייה שהוגשה לבית המשפט בעניין זה על ידי אגודת העיתונאים נטען כי רבינוביץ' אינו נמנע מהנחיות מהם נתבקש על ידי בית המשפט להימנע, ועל כן דורשים להאשימו בבזיון בית המשפט.

בלשון המעטה, נראה כי מעורבותו של זליג רבינוביץ' בענייני ניהול רשות השידור, בתחילתו המפורשת של המנכ"ל מר יוני בן מנחם, חורגים מפסק הדין שנוכח לעיל.

3. **תרבות ארגונית ויחסי עבודה** – יחסי העבודה בין ההנהלה לבין מנהלים ועובדים שונים של הרשות מעוררים ביותר ואינם מאפשרים עבודה מקצועית ברמה הנאותה. תילי תילים של מילים נכתבו בעניינים אלו, כולל פניות שלנו כחברי מליאה, ליו"ר ולהנהלת הרשות ולכן לא נכביר מילים. נזכיר בקצרה את ההתנהלות לגבי התוכנית "סדר יום" של קרן נויבך: את ההתנהלות מול דוברת הרשות לינדה בר שגרמה להתמוטטות הנפשית ושכנינה הועברו לחברי המליאה מכתבים מעורכת דינה; התמוטטות של היועצת המשפטית של הרשות עו"ד חנה מצקביץ במהלך אחת מישיבות המליאה ופיטוייה לבית חולים, עקב לחצים שהופעלו עליה, מכתב שנשלח להנהלה בעניין התנהלות מחפירה של יוסי הדר כלפי צוות תכניתו ולא וזה להתייחסות מצד היו"ר והנהלה למרות בקשות של חברי המליאה, ועוד כהנה וכהנה.

4. **לחצים ואיומים** – יש בידנו מידע מהימן ביותר על הפעלת לחצים ואף איומים ספצימיים, הקשורים לפגיעה במשלח יד, כלפי חברי מליאה שונים אשר הביעו ביקורת כלפי צורת התנהלותה של הנהלת רשות השידור מכל מקרה, מטעמים ברורים. מסרבים המאיומים לחשוף את זהותם

עשינו ככל יכולתנו, בכלים העומדים לרשותנו, למלא את תפקידנו על פי חוק רשות השידור תשכ"ה-1965. דהיינו "להתוות את קווי פעולתה של הרשות" וכן "לקבל מן הוועד המנהל ומן המנכ"ל, לפי דרישתה, דיונים וחשבוניות וסקירות על הפעילות השוטפת, לדון בהם ולקבוע מסקנות". הוכשלו על ידי יו"ר והנהלת הרשות בכל דרך אפשרית.

לפיכך, מסקנותינו הן:

1. איבדנו אמון ביכולתם של היו"ר והנהלה הנוכחית להביא להבראת רשות השידור, אם באמצעות הרפורמה המדוברת ואם בדרכים אחרות.
2. המלצתנו היא לסגור את רשות השידור ולבנות רשות שידור ציבורית חדשה, שתיוסד על פי מודל ועקרונות שונים מהותית מהנוכחיים.

בברכה (לפי סדר א"ב)

חברי מליאת רשות השידור:

ד"ר טלי איכטל-דביר – סגנית דיקן בי"ס אריסון למנהל עסקים, המרכז הבינתחומי הרצליה

ד"ר אורי ארבל-גנץ – ראש בי"ס לחברה ולמשל, המכללה האקדמית בית ברל

גבי יפעת זמיר – מנכ"ל עמותת כ"ן - כוח נשים

ד"ר בלהה כהנא

גבי חני פרי

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי)

ירושלים, 03 יולי 2013

כ"ה תמוז תשע"ג

תיקנו: 803-04-2013-000573

סימוכין: 803-99-2013-073767

אל: היועצת המשפטית למשרד התקשורת

היועץ המשפטי למשרד האוצר

היועץ המשפטי לממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר

הנדון: הקפאת הסכם מימון תוכנית ההבראה של רשות השידור

1. שר התקשורת (להלן - השר) הוא השר הממונה כיום על ביצוע חוק רשות השידור התשכ"ה-1965 (להלן - החוק). השר פנה אלי על דעתו של שר האוצר וביקש את חוות דעתי לגבי השאלה האם יכולים השרים להקפיא את "הסכם מימון תוכנית ההבראה של רשות השידור" (להלן - ההסכם או הסכם המימון) לתקופה קצרה. בתקופה זו מבקשים השרים לשקול את המשך הליכי הרפורמה ברשות השידור ואת האפשרות לשנות את מתכונת השידור הציבורי.
2. הסכם המימון בין הממשלה לרשות השידור נחתם ביום 5.8.12. בהסכם התחייבה הממשלה להעניק לרשות הלוואות בסך של 530 מיליון ש"ח, לפדות זכויות של רשות השידור במתחם הקריה בתל אביב בסך של 150 מיליון ש"ח וכן להעניק מענק של 90 מיליון ש"ח (כולל 10 מיליון ש"ח שהועברו לרשות השידור ביום 22.11.10 לצורך מימון שידורי הערוץ הראשון בפורמט HD). הרשות מצידה התחייבה לנקוט בשורה של מהלכים ובהם צמצום כוח אדם, הסדרה מחדש של יחסי עבודה, השקעה בשדרוג טכנולוגיה ועמידה בדרישות החוק לעניין הפקות מקור.
3. סעיף 17 להסכם המימון קובע כי ההסכם יכנס לתוקפו לאחר שיושלמו שורה של מהלכים מצטברים. בין השאר נדרשה רשות השידור לאשרר במוסדותיה את ההסכמים הקיבוציים המפורטים בהסכם המימון כפי שיאושרו על ידי הממונה על השכר.
4. ביום 2.9.12, על רקע החשש כי הרפורמה לא תיושם כראוי וכסף ציבורי יסייע להנצית את אי הסדרים ברשות גם לאחר מימוש הרפורמה פניתי לגורמי הממשלה הרלוונטיים וליו"ר רשות השידור. בפניה זו הבהרתי כי תנאי יסודי למתן הסיוע העומד בבסיס ההסכם כולו הוא שרשות השידור תקיים את מכלול חובותיה לפי חוק רשות השידור ולפי כללי המשפט המינהלי החלים עליה. ציינתי כי "הפרה של חובה זו יכולה להוות עילה להפסקת הליכי הרפורמה מצידה של המדינה, גם אם הדבר אינו מצוין במפורש בהסכם עצמו."

5. ביום 29.4.13, לאחר הבחירות, הודיע השר ליו"ר הרשות ולמנכ"ל הרשות כי הוא מעוניין להעמיד את הרפורמה ברשות השידור לבחינה מחודשת ולבחון מחדש את אופן קיום השידור הציבורי.

6. מספר ימים לאחר מכן, ביום 5.5.13, תשעה חדשים לאחר חתימת הסכם המימון, חתמה רשות השידור על הסכם קיבוצי מתוקן (הסכם העבודה בין רשות השידור לבין אגודת העיתונאים) והעבירה אותו, על נספחיו המעודכנים, לאישור הממונה על השכר. בשלב זה טרם ניתן האישור. על כן למרות שחלפו כ-11 חודשים מאז החתימה על הסכם המימון ההסכם טרם נכנס לתוקף. נעיר כי תוקפם של חלק מההסכמים הקיבוציים כרוך בחתימה על הסכם המימון.

7. הסכם המימון הוא חלק ממהלך שנועד לקדם רפורמה ברשות השידור לאור מצבה הקשה של הרשות.¹ הרשות הולכת ומתדרדרת והיא מתקשה להגשים את ייעודה על פי הדין.² תקציבה המשמעותי של הרשות הממומן ברובו מכספי אגרה הנגבים מן הציבור, אינו מנוצל כראוי וזאת בלשון המעטה.³ ניהול הרשות זוכה לביקורת רבה מצד הגורמים שאמורים היו לפקח על התנהלותו התקינה ובכלל זה מחברי מליאה ואחרים שתפקידם לפקח על התנהלות הרשות.⁴

¹ הסכם המימון מצטרף למהלכים משפטיים נוספים לקידום הרפורמה. העיקרי שבהם הוא תיקון מס' 27 לחוק רשות השידור שפורסם ברשומות ב-4.4.12. כמו כן, נחתמו ארבעה הסכמים קיבוציים עם הארגונים היציגים ברשות אשר קובעים מסגרת להפרשה של מספר בלתי מבוטל של עובדים וכן מסדירים מחדש את זכויות העובדים ושיטת ההעסקה ברשות.

² לאורך השנים הרשות לא הצליחה לעמוד בחובותיה הבסיסיות ביותר להפיק או לרכוש תכנים חדשים והשר הממונה על ביצוע החוק נדרש לפטור אותה מחובותיה בעניין הפקות מקור. כך, ב-2011 הרשות שידרה 94 שעות של הפקות מקור מקומיות במקום 50% משעות השידור כנדרש, והוציאה רק 5.4% מכלל הכנסותיה לצורך רכישת הפקות כאמור במקום 36% הקבועים בחוק. על מצב זה העיר בית המשפט העליון את הדברים הבאים: "... פער נרחב, אפשר לומר מקומם, בין החוק הבסיסי לבין הוראות חוק המשעות אותו, בנושא שבלב מטרותיה של רשות השידור, מערער אמון הן בחוק הן ברשות השידור. על הפגמים עמד מבקר המדינה ואין חולק עליהם לגופם. גם לפי מספרי המשיבים אין כל יחס בין רכישת בפועל של הפקות מקומיות בסך 25 מיליון ₪ לחובה של 165 מיליון ₪ – קרי, נרכשו מעט למעלה מ-15% מהחובה, אף אם היתה העלאה משנה קודמת. תמהני כיצד יכולים המשיבים לשאת פניהם כאשר המצב שונה בתכלית, כנטען בעתירה ולא הוכחש, לגבי הערוצים המסחריים. הרי אחת מהצדקות השידור הציבורי היא עידוד היצירה המקורית, כאמור בחוק רשות השידור." (בג"צ 9607/11 פורום היוצרים הדוקומנטריים ואח' נ' ראש הממשלה ואח', החלטה מיום 29.12.11).

יצוין שכאמור, תיקון 27 לחוק קבע מדרג לחובות ההשקעה והשידור של הפקות מקור. הרשות עמדה בחובותיה לשנת 2012 בהתאם למדרג האמור. באשר ל-2013, הועברו נתונים חצי שנתיים לועדת הכלכלה אשר מהם טרם ניתן ללמוד האם הרשות תעמוד בחובותיה.

³ לעניין אי הסדרים ברשות השידור, בפרט בנושא העסקת עובדים ראו דוח מבקר המדינה מס' 361 (2011) בעמ' 295; דו"ח מס' 59 (2009), בעמ' 1459; דו"ח מס' 357 (2007), בעמ' 1023; דו"ח מס' 356 (2006), בעמ' 1003; דו"ח מס' 354 (2004), בעמ' 901; דו"ח מס' 53 (2002), בעמ' 311; ורי גם דוח מבקר המדינה בנושא היחסים בין המוסדות המנהלים של רשות השידור מ-1999. לעניין מצבה של רשות השידור בשנים הקודמות לדוחות מבקר המדינה המפורטים לעיל ר' גם דו"ח בדיקת רשות השידור מ-2000 שערך האלוף (מיל') רפאל ורדי. קשים בהתנהלות הרשות ומוסדותיה מול הייעוץ המשפטי עלו במסגרת בדיקה במשרד המשפטים. ממצאי הבדיקה מפורטים בדוח בעניין היחסים בין הייעוץ המשפטי לרשות השידור לבין הנהלת הרשות ומוסדותיה מיום 15.4.13 אשר אומץ על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

⁴ כאמור, הדברים עלו במסגרת הבדיקה של יחסי הייעוץ המשפטי עם הנהלת הרשות ומוסדותיה, אשר הוזכרה לעיל. כמו כן, בתקופה האחרונה הגיע אלי ולידיעתי פניות על אי סדרים ברשות השידור לרבות פניות מצד חברים במליאת רשות השידור ומצד גורמים בפקידות של הרשות לפיהן מנגנוני הפיקוח הקיימים אינם מצליחים לקיים את תפקידם ולפקח על התנהלות ההנהלה של רשות השידור. ראוי לציון במיוחד פנייה מיום 2.5.13 לשר התקשורת מאת המישה מחברי מליאת רשות השידור, שבה תארו תמונה חמורה של התנהלות בלתי תקינה וסיכול ביכולת של המליאה לפקח על הנהלת הרשות. תלונות דומות הגיעו אלינו בעקבות ישיבת המליאה מיום 26.6.13.

8. לאחרונה, במסגרת הדיונים שנערכו בקרב גורמי הממשלה הרלוונטיים עלו בעיות מהותיות בנוגע ליישום מתווה הרפורמה ובכלל זה הסדר המימון.

הדעה הרווחת בקרב גורמי המקצוע בממשלה המלווים את עבודת הרשות כפי שעלתה בדיונים אלה היא כי קיים ספק רב האם הרפורמה המוצעת אכן תשיג את יעדיה ותבריא את הרשות. החשש הוא כי מתווה הרפורמה והתרבות הארגונית ברשות כפי שבאה לידי ביטוי לאורך השנים ובעיקר בחודשים האחרונים לא יאפשרו לרשות לעמוד במשימותיה על פי חוק גם לאחר יישום הרפורמה.

המחשבה המתגבשת היא כי לשם יצירת שידור ציבורי ראוי, מקצועי, נטול פניות ויעיל מבחינה כלכלית ייתכן שנדרש שינוי מבני עמוק בהרבה מזה שמציעה הרפורמה הנוכחית.

9. בנסיבות אלה עולה שאלה האם נכון להעביר לרשות בעיתוי הנוכחי הלוואות ומענקים מכספי ציבור. זאת בהינתן העובדה שלא ברור האם כספים אלה ינוצלו בצורה ראויה לאור מצבה של הרשות והתנהלותה ולאור חובתה של המדינה למנוע בזבוז של כספי ציבור. יתר על כן, כלל לא ברור האם נכון להעביר מענקים והלוואות לגוף שלא ברור שיוותר במתכונתו הנוכחית בתום תהליך הבחינה ויישום המסקנות של בחינה זו. לכך יש להוסיף שלדעת חלק מגורמי המקצוע העברת הסיוע עלולה לפגוע ביכולת לבצע מחשבה מחודשת בנושא הרפורמה.

10. אכן, ככלל, המדינה מחויבת בקיום התחייבויותיה בין אם עוגנו בהסכם פורמלי ובין אם לאו. עם זאת למדינה ישנה אפשרות משפטית להשתחרר גם מקיום חוזים בתנאים מסוימים.⁵

11. במקרה שלפנינו מדובר בהקפאה קצרה לתקופה מוגבלת של הסכם אשר טרם נכנס לתוקף ובשלב זה אין מדובר בהשתחררות מחוזה.

⁵ מקורה של החלטה בנושא זה בפסק הדין בבג"צ 311/60 מילר נ' שר התחבורה ואח', פ"ד טו 1989, 2002-2005 בע"א 2064/02 תשלובת ח. אלוני בע"מ נ' עיריית נשר, פ"ד נט(1) 111, עמ' 120 נקבע כי החיוניות המצדיקה השתחררות נמדדת באופן יחסי לפגיעה באינטרס הקיום, כאשר בעמ"מ 8183/03 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' מועצה אזורית הגולן (פורסם בנבו) חידד בית המשפט ש"בשיקול האינטרסים הכולל, נוטה הכף להעדפת האינטרס הציבורי הכללי על פני שמירת עיקרון כיבוד הסכמים". כמו כן, ר' דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי, כך ג' – משפט מינהלי כלכלי (2013), פרק 25 בנושא "חוזים מינהליים", ובפרט בסעי' 25.22 בו מצינת המחברת כי יתכן כי ישנה הצדקה להחלת הלכת ההשתחררות גם מקום בו ההשתחררות נעשית על רקע שינוי מהותי במדיניות ממשלתית. יצוין כי הדברים אינם מבוססים על פסיקה מפורשת של בתי המשפט אלא על ניתוח של מקרים קונקרטיים בהם המדינה השתחררה מהתקשרויות על רקע שינוי מדיניות. סימן לגישה זו עולה גם בהערת אגב מצד השופטת נתניהו בבג"ץ 5018/91 גדות תעשיות פטרוכימיות בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(2) 773, כי "צידוק מספיק לרשות לסגת מהבטחה שילטונית, גם אם תראה שההבטחה ניתנה משיקול מוטעה או ממדיניות בלתי רצויה שהרשות מבקשת להשתחרר ממנה, ... מחמיר הוא מעבר לדרישות הפסיקה שהתגבשה לא רק לגבי הבטחה שלטונית שנתנה אלא גם לגבי חוזה שעשתה".

12. לכך יש להוסיף כי אין מדובר בהסכם "רגיל" אלא בשימוש בסמכותה השלטונית של המדינה להעביר כספי תמיכה והלוואות לרשות שלטונית אחרת שאמורה לקיים חובות על פי דין במטרה להגשים אינטרס ציבורי חשוב – הגנה על השידור הציבורי. בסוג זה של הסכם ההיבט המינהלי – חוקתי הוא היבט דומיננטי ביותר ולכן יש להעניק לו משקל עודף על פני המשקל של דיני החוזים ואינטרס ההסתמכות של רשות השידור.⁶

13. אופיו המיוחד של הסכם המימון משליך על נקודת האזון שהתווה בית המשפט במסגרת ההלכות המאפשרות למדינה להשתחרר מחוזים במקרים בהם צרכי ציבור חיוניים או אינטרסים ציבוריים בעלי משקל מחייבים זאת. מכח קל וחומר אותה הלכה רלוונטית ביתר שאת על דחייה קצרה ביישום הסכם שטרם נכנס לתוקף עד לקבלת הכרעת מדיניות בנושא.

14. על כן, בשל החשש מהעברת כספי ציבור לרשות לאור התנהלותה הנוכחית, בשל הצורך לבחון את הרפורמה המוצעת על מנת להגן על אינטרס הציבור בשידור ציבורי חזק, לאור האפשרות שהרשות לא תיוותר במתכונתה הנוכחית, בשל החשש שהעברת כספי הציבור בעיתוי הנוכחי עלולה לפגוע ביכולתה של הממשלה לבחון את ההסדר הקיים וכיוון שההסכם טרם נכנס לתוקף, אין מניעה משפטית מלעכב את יישום הסכם המימון לתקופה קצרה.

נציין שנוכח עמדה זו, ובהתחשב בכך שהסכם המימון מהווה בסיס כלכלי להסכמים הקיבוציים, ראוי הממונה על השכר להימנע מלאשר את ההסכמים הקיבוציים המתוקנים לתקופה מוגבלת. זאת לצורך בירור האם הסכם המימון וההסכמים הקיבוציים הכרוכים בו הם רלוונטיים לצורך הרפורמה ברשות.⁷

בברכת,



אבי ליכט

משנה ליועץ המשפטי לממשלה
(כלכלי-פיסקלי)

העתיקים:

החשבת הכללית, משרד האוצר
הממונה על השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר
מר יוני רגב, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
עו"ד דפנה גלוק, מחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלי – פיסקלי)

⁶ ראו בעניין דומה בג"צ 4885/03 ארגון מגדלי העופות נ' ממשלת ישראל פ"ד נט(2) 14' 66-67 ; בג"צ 6051/08 מועצה מקומית ראש פינה נ' השר לשירות דת (טרם פורסם) בפסקה 28 לפסק דינו של כבוד השופט ח' מלצר.

⁷ השווה לעניין זה עסי"ק 400090/97 ההסתדרות הכללית של העובדים בישראל ואח' נ' מגן דוד אדום ואח', פד"ע לט 481 בסעי' 23 לפסק הדין.

27.10.13

מידי בוקר אנחנו מתעוררים אל תוך מציאות הזויה. דוחות מזועזעים, מכתבים חריפים, תביעות משפטיות, מאמרים נוקבים, חוות דעת מלומדות, טוקבקים זועמים, התבטאויות קיצוניות - כולם מסכימים באופן גורף על הכישלון המוחלט של הנהלת רשות השידור. אפילו אתה שינית את דעתך לאחרונה באורח פלא ומביע דעות דומות.

ועולם כמנהגו נוהג.

וככל שהתאמצנו לדמיין מציאות אחרת, גם היא נראית כחלום בלהות. בחלום הבלהות שלנו ועדת לנדס, ש"מקורביה" כבר הביעו חלחלה מהמתרחש ברשות, ממליצה (אולי לא בדצמבר, אלא בינואר-פברואר, כדרכן של וועדות) על סגירה ופתיחה מחדש של הרשות במתכונת מצומצמת. הכותרות בעיתונים צוהלות. אולם, המלצות הוועדה מצריכות מן הסתם החלטות ממשלה וחקיקה. החלטות ממשלה וחקיקה הן כידוע עניין שלוקח זמן רב, אפילו שנים רחמנא ליצלן. בלתי סביר להניח שהתהליך יסתיים עד מרץ 2014, תום תקופת הכהונה של המליאה הנוכחית. לפיכך, ייתכן שהממשלה מחליטה על הארכת כהונת המליאה. השנים עוברות, ההנהלה נשארת על כנה, כמו גם המליאה. אולי בדרך מתחלפים שרים, אולי אפילו ממשלות. עתירות ועתירות-נגד מוגשות, טחנות הצדק עמוסות ומחליטות לאט. אולי המציאות הפוליטית איננה מאפשרת, אולי שוב תהיינה בחירות.

ועולם כמנהגו ינהג.

כולנו אנשי מעשה ולפיכך בשנתיים וחצי האחרונות לא הסתפקנו בניסיונות "לדמיין" מציאות אחרת, אלא יצרנו אותה ככל שיכולנו. כך למשל:

1. עצרנו את ההליך התמוה שחרג מכל כללי מנהל תקין של שינוי פורמט התכנית "סדר יום" בהנחיית העיתונאית המוערכת קרן נויבך.
2. העברנו קוד אתי חדש ועדכני לרשות השידור.
3. יזמנו את הקמתה של "וועדת הפיקוח על הרפורמה" והתנדבנו להיות חברים בה במטרה לנסות לפקח על תהליך הרפורמה, כל עוד תהליך זה היה תקף.
4. התרענו בפנייך כיו"ר, ובפני בעלי תפקידים בכירים רבים נוספים בישראל, כולל שר התקשורת, על כל הרעות החולות שחזינו בהן מבחינת התנהלות הנהלת הרשות, חזור והתרע.
5. תרמנו להחלטת שר התקשורת ושר האוצר לעצור את תהליך הרפורמה שהתבססה על חוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה עו"ד אבי ליכט מתאריך 3.7.13 לפיה "ראויה לציון במיוחד פנייה מיום 2.5.13 לשר התקשורת מאת חמישה מחברי מליאת רשות השידור שבה תארו תמונה חמורה של התנהלות בלתי תקינה וסיכול ביכולתה של המליאה לפקח על הנהלת הרשות".

עיקר דברינו סוכמו במכתב שהועבר לשר התקשורת ביום 2.5.13 ובו התייחסנו בפירוט להעדר יכולות ניהול ומנהל תקין, ביזוי מוסדות השלטון, תרבות ארגונית ויחסי עבודה מחפירים, הפעלת לחצים

ואיומים על בעלי תפקידים שונים ברשות לרבות חברים במליאה וחוסר יישום של החלטות המליאה מצד הנהלת הרשות. עלינו להדגיש, כי מאז מאי 2013 המצב אך החמיר. כך לדוגמא, בהחלטת המליאה מה-2.9.13 נאמר כי לאור המצב המליאה מנחה את הוועד המנהל וההנהלה להקפיא כל גיוס של כוח אדם. בניגוד מוחלט לכך, התקבלה החלטה בוועד המנהל ב-20.10.13 על אישור גיוס 11 תקנים חדשים.

לא רצינו להתפטר למרות שחברותנו במליאת רשות השידור איננה מסבה לנו עוגג בלשון המעטה. לא הסכמנו להשאיר את הבמה לחבורה הכושלת המנהלת את רשות השידור על חשבון כספי הציבור ועל גבם של עובדים מקצועיים, רובם מסורים ותמימים, שלא תמיד מודעים לאבדון שאליו היא מביאה אותם. ברור לנו שהתפטרותנו תביא במקרה הטוב לעוד כותרת "מזועזעת" מהתנהלות רשות השידור, כותרת שתפנה למחרת את מקומה לכותרת ה"מזועזעת" הבאה. ואז יורמו כוסות ויסקי (משובח) במשרדי מנכ"ל הרשות ו"זרועו הארוכה" בברכה ושמחה על הליכתם של עוד כמה נודניקים שהפריעו להם.

הצטרפנו למליאת רשות השידור מתוך תקווה לתקן. לאחר שנתיים ומחצה ראינו ושמענו מספיק. התרענו בכל דרך שיכולנו מתוך האחריות הציבורית בה אנו נושאים. לא קל היה להיות המתריעים בשער; חלקנו ספגו ניסיונות שונים לפגיעה בשמם הטוב ומניפולציות שונות כנגד הדרך בה בחרנו. אולם נשארנו מאוחדים ואיתנים בעמדתנו לפיה לא כל מטרה מקדשת את כל האמצעים וכי לא ניתן לקנות רפורמה במינהל לא תקין ובהתנהלות שהדעת לא נותנת כי תתקיים במקומותינו.

אנחנו שבים ומדגישים כי כל מי שנותן את ידו להמשך ההתנהלות ברשות השידור ולהשארת מנהליה בתפקידם, מצטרף ביוזעין לגיחוך הציבורי המתחולל שם. על פי חוק רשות השידור תשכ"ה-1965 תפקידנו כנציגי ציבור במליאת רשות השידור הוא לפקח על הנהלת הרשות ועל הוועד המנהל. ואולם אלה כבר מזמן יצאו מכלל שליטה ולפיכך מצאנו, לצערנו כי רב, שאין עוד בידינו כל אפשרות מעשית למלא את תפקידנו על פי חוק ולהמשיך בפקוח על הנהלת רשות השידור. את כל אלה אמרנו בישיבתה שלא-מן-המניין של מליאת רשות השידור שהתקיימה בהשתתפות שר התקשורת, חה"כ גלעד ארדן, ביום חמישי יג' חשוון, 17 אוקטובר 2013.

לפיכך, על פי סעיף 9א'1 לחוק רשות השידור, התשכ"ה 1965 - אנו מודיעים לך בזאת על התפטרותנו ממליאת רשות השידור, אותה עליך להביא בפני שר התקשורת לא יאוחר מתום תשעים ושש שעות ממסירתנו לך הודעה זו.

אנחנו מאחלים לעובדי רשות השידור כי יבוא יום והם יזכו לעשות את מלאכתם המקצועית תחת הנהלה לה הם ראויים. ולאזרחי המדינה ותושביה, ואנו עצמנו ביניהם, נאחל במהרה בימינו שידור ציבורי ראוי, מקצועי ונטול פניות.

בברכה (לפי סדר א'-ב')

חברי מליאת רשות השידור :

ד"ר טלי איכנולד-דביר – סגנית דקאן ביי"ס אריסון למנהל עסקים, המרכז הבינתחומי הרצליה
ד"ר אורי ארבל-גנץ – דקאן הפקולטה לחברה ולתרבות, המכללה האקדמית בית ברל
גב' יפעת זמיר – מנכ"ל עמותת כ"ן - כוח נשים
ד"ר בלהה כהנא
רו"ח חני פרי

עותקים

שר התקשורת והגנת העורף – ח"כ גלעד ארדן
מבקר המדינה – השופט בדימוס יעקב שפירא
מנכ"ל משרד ראש הממשלה – עו"ד הראל לוקר
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה – עו"ד אבי ליכט
היועצת המשפטית של רשות השידור – עו"ד חנה מצקביץ'

מדינת ישראל

משרד המשפטים

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי - פיסקלי)

ירושלים: כ"א טבת תשע"ד

24 דצמבר 2013

תיקנו: 803-04-2013-001508

סימוכין: 803-99-2013-135809

אל: ד"ר אמיר גילת, יו"ר רשות השידור

הנדון: התקשרויות רשות השידור לרכישת הפקות מקור חיצוניות

1. לאחרונה פנתה אלי עורכת דין מהלשכה המשפטית ברשות השידור והעלתה טענות לגבי ההתנהלות של רשות השידור במסגרת התקשרויות לרכישת הפקות מקור. הטענות מתמקדות בתקינותם של הליכי ההתקשרות של הרשות עם המפיקים החיצוניים.
2. הטענות נוגעות לניסיון של הנהלת רשות השידור לחרוג מהנחיות שניתנו על ידי מוסדות הרשות לעניין התוכן. זאת באמצעות הוצאת כספים עבור רכישת תוכן לשנת 2014 בטרם אושרה במוסדות תכנית עבודה לשנה זו. עוד נטען לגבי יישום חלקי של נוהל ההתקשרות, התעלמות מקשיים שמועלים על ידי נציגת הייעוץ המשפטי וסמנכ"ל הכספים ואי מעקב אחר כספים ששילמה הרשות למפיקים חיצוניים על מנת להבטיח כי הוצאו למטרות שלשמן הם שולמו.
3. בהתאם לחוק רשות השידור בשנת 2014 תידרש רשות השידור לרכוש הפקות מקור בסכום של 94 מיליון ש"ח. הרשות מחויבת בשידור הפקות מקומיות קנויות בשיעור של 50% מזמן השידורים. 75% מהמכסה של הפקות אלה מיועדים לשידור ראשוני ו-100 שעות שידור אמורות להתמלא בתוכן מסוגה עילית. הכל כפי שנקבע והוגדר בתוספת לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965.
4. תכליתן של הוראות אלה להביא לשידורם של תכנים מקוריים, איכותיים וראויים ברשות השידור.
5. קיום הוראות חוק רשות השידור אינו מתבטא בהיבטים טכניים בלבד. קיום הוראות החוק חייב להתבסס על הפעלת שיקול דעת סביר והכל בהתאם לתכלית החוק. יש לזכור כי מדובר בכספי ציבור ולכן חובה על המחליטים לפעול בהתאם להנחיות מוסדות הרשות שאמורים לפקח על התנהלות הדרג המקצועי ברשות.

6. יש להקצות את הכספים באופן שוויוני תוך בקרה שהשימוש שנעשה בכספים בידי המפיקים הוא השימוש שיועד להם לכתחילה. דברים אלה מקבלים משנה תוקף בתקופה זו בה נדרשת הרשות להוציא כספים בהיקף נרחב ובהתחשב בזה שבפועל עד לאחרונה רשות השידור מעולם לא התקשרה לרכישת תכנים בהיקף כה נרחב.
7. בהקשר זה אזכיר שתפקידו של הייעוץ המשפטי לרשות השידור לוודא שהליכי ההתקשרות יבוצעו על פי דין ותוך שמירה על זכויותיה של הרשות. חובתו של הייעוץ המשפטי להציג את הקשיים המשפטיים שהוא מוצא ולסייע במציאת פתרון לקשיים אלה, ככל שפתרון זה אפשרי.
8. חובתו של היועץ המשפטי אינה יכולה להתבצע תחת חשש מתמיד ובאווירה עוינת. ההתנהלות אותה תיארה בפני עורכת הדין אינה דרך התנהלות מקובלת בגופים ציבוריים (או בכלל). אנו נמשיך לעמוד לצדה של המחלקה המשפטית על מנת שתוכל לבצע את תפקידה ללא מורא.
9. אבקש כי תוודא כי סביבת העבודה של היועצים המשפטיים בתפקיד רגיש זה מאפשרת ליווי משפטי ובקרה משפטית. עוד אבקש כי תבדוק את הטענות העולות במכתבי זה כלפי הנהלת רשות השידור.
10. אם יימצא שהרשות אינה מקיימת את הוראות הדין או אינה מאפשרת פיקוח משפטי ומקצועי על תהליכי העבודה, פרקליטות המדינה לא תוכל להמשיך בייצוג רשות השידור בבג"ץ 9607/11 פורום היוצרים הדוקומנטריים נ' רשות השידור.

בברכה,



אבי ליכט

משנה ליועץ המשפטי לממשלה
(כלכלי-פיסקלי)

העתק:

מר יוני בן מנחם, מנכ"ל רשות השידור
גב' אסנת מנדל, מנהלת מחלקת הבג"צים
מר ענר חלמן, סגן מנהלת מחלקת הבג"צים
גב' חנה מצקביץ, היועצת המשפטית לרשות השידור
מר ערן הורן, סמנכ"ל הכספים, רשות השידור
גב' ליאת בלום, הלשכה המשפטית ברשות השידור

נספח ה' – רשימת הגורמים אשר הופיעו בפני הוועדה

להלן רשימת הגורמים אשר הופיעו בפני הוועדה, לפי סדר הופעתם :

1. מר אפי מלכין, נציג הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.
2. מר יוני בן-מנחם, מנכ"ל רשות השידור
3. מר אמיר גילת, יו"ר רשות השידור
4. גב' תמי פרי-מידן, רשות השידור.
5. נציגי אגודת העיתונאים בירושלים : מר חיקה גינוסר – יו"ר האגודה, מר גדי בן יצחק, מר דני זקן, מר יהודה כהן, מר מאיר קליין, עו"ד נעמי ווסטפריד, עו"ד אופיר טל
6. מר רונן ברקה, מנכ"ל שידורי פרסומת מאוחדים (שפ"מ)
7. מר ברוך אסקרוב, יו"ר ועד עיתונאי קול ישראל בת"א
8. נציגי איגוד התסריטאים : מר עמית ליאור - יו"ר האיגוד, מר ליאור תמאם - מנכ"ל האיגוד, גב' ליאת קמינצקי, גב' עלמה גויהר, מר אבנר ברנהיימרץ
9. נציגת איגוד העורכים : גב' נגה בריינס
10. נציגי איגוד המפיקים : מר אסף אמיר, מר מריק רוזנבאום
11. נציגי פורום היוצרים הדוקומנטריים בישראל : מר אורי רוזנווקס – יו"ר הפורום, מר דוקי דרור
12. מר ערן הורן, סמנכ"ל כספים ברשות השידור
13. פרופ' אמל ג'מאל, אוניברסיטת תל-אביב
14. עו"ד חנה מצקביץ, יועמ"ש רשות השידור
15. נציגי איגוד הבמאים : מר אסף כרמל – מנכ"ל איגוד הבמאים, מר רוני ניניו, מר דורון צברי
16. תל"י – חברת התמלוגים של יוצרי הקולנוע והטלוויזיה בישראל בע"מ : מר אבי שמש – יו"ר תל"י, עו"ד ירון נחומי
17. חברת "נתיבי ישראל" בע"מ : מר מיכה קופילובסקי – משנה למנכ"ל, מר אמיר אסרף – מנהל אגף תקציבים
18. מר אבי ארמוזה, מנכ"ל ובעלים של חברה "ארמוזה פורמטס"
19. מר דויד חיון, חבר מליאת רשות השידור
20. גב' דורית ענבר, מנכ"לית הקרן החדשה לקולנוע
21. נציגי הגמלאים של רשות השידור : מר אמנון שילוני, מר יואל מך, עו"ד אופיר טל

22. הטלוויזיה החינוכית: מר אלדד קובלנץ – מנכ"ל, גב' קרן הררי – יועצת בכירה למנכ"ל, מר דודו אורן – מנהל המדיה בטלוויזיה החינוכית.
23. ד"ר גלי עינב, המרכז הבינתחומי הרצליה
24. גב' אלונה אבט, מנכ"לית קבוצת "הופ"
25. מר מר יאיר שטרן, יו"ר וועדת שטרן משנת 2003
26. ד"ר יובל גוז'נסקי, המכללה האקדמית ספיר ואוניברסיטת תל-אביב
27. מר יעקוב ברנקין, יו"ר וועד המהנדסים, טח"י
28. מר יואל לוי, יו"ר וועד הטכנאים והנדסאים טח"י
29. מר מונדר אבו קנדיל, יו"ר וועד העיתונאים טח"י
30. נציגי וועד עיתונאי תפעול, טח"י: מר ראובן ניסים, גב' לילי נורי
31. "קול ישראל": מר ערן סיקורל, מר איציק יושע, מר קרן נויבך, מר גדי בן יצחק, מר יואב קרקובסקי
32. מר קובי אמסלם, הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר
33. מר שאולי גורודיסקי, במאי, הטלוויזיה החינוכית