

מדיניות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו לשיפור איכות תמהיל

ומגוון השידורים בערוצים 2 ו - 10

תוכן העניינים

עמוד 2	הקדמה ותמצית מנהלים
עמוד 3	תאור המצב הקיים
עמוד 5	סקירה רגולטורית ומירוט התשתית המשפטית הרלוונטית
עמוד 14	סקירה של נורמות ותוכן מועדף בשידורים בבחינה השוואתית אל מול מדינות אחרות בעולם
עמוד 16	המתווה לשיפור איכות, תמהיל ומגוון השידורים בערוצים המסחריים – ציבוריים

1. הקדמה ותמצית מנהלים

האם קיימת שביעות רצון מהיצע השידורים הקיים בערוצי הטלוויזיה המסחריים – ציבוריים 2 ו 10 – את השאלה החשובה הזו שואלת את עצמה הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, המפקחת על ערוצים אלו. דומה, כי את התשובה לשאלה האמורה לא ניתן לקבל אך בדרך של סקרי דעת קהל ומדידת היקף הצפייה, למרות חשיבותם של כלים אלה כשלעצמם, על אף שהנושא נבדק מדי שנה בסקרי דעת קהל שונים שמבצעת הרשות.

לאחרונה שבה ועולה השאלה האמורה בהקשרים שונים הקשורים לאיכות ומגוון התוכן המשודר, ולמידת תרומתו להיצע התרבותי שמספקת הטלוויזיה המסחרית – ציבורית לאזרחי המדינה. הרשות השנייה רואה חשיבות רבה בבחינה ובמתן התייחסות מהותית לסוגיה זו, ובמתן מענה באמצעות כלי הרגולציה הקיימים לצורך שיפור וגיוון תמהיל תוכן במסגרת שידורי הטלוויזיה המסחרית – ציבורית.

יעדיה ותפקידיה של הרשות השנייה קבועים בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן – 1990. במסגרת יעדיה המרכזיים, נקבע כי על הרשות לקיים שידורים ולפקח על שידורי הערוצים המסחריים-ציבוריים וכי אלו יעסקו במגוון תחומים הנוגעים לחייהם של אזרחי המדינה, תוך הגשמת מטרות שונות המפורטות בסעיף 5(ב) לחוק הרשות השנייה.

שינויים רבים פקדו את שוק התקשורת בכלל ואת תחום שידורי הטלוויזיה בפרט במהלך התקופה שחלפה. מאז נחקק חוק הרשות השנייה, שינויים טכנולוגיים ותרבותיים השפיעו באופן משמעותי על אופן צריכת המדיה על ידי הצופים, ועל סוגי התוכן המיוצרים על ידי יוצרי התוכן ועל ידי הגופים המשדרים.

מטרתו של מסמך מדיניות זה היא לשפר את מגוון ותמהיל השידורים המשודרים בערוצים 2 ו-10. השיפור האמור ראוי ונכון שייעשה באופן שיעלה בקנה אחד עם המגמות הציבוריות אותן מחויבת הרשות השנייה לקדם ואשר קבועות בסעיף 5(ב) לחוק הרשות השנייה, וכן עם העקרונות אשר היוו את היסוד לפרסום המכרזים לפעילותם של ערוצים אלה, כפי שיפורט להלן.

לצורך כך, סבורה הרשות כי יש לחדד את אופן השימוש בכלים הרגולטוריים הקיימים אשר מאפשרים יצירת הבחנה בין תמהיל שידורים בעל תוכן איכותי, כלומר: תוכן התורם לקידום את מגמות ויעדי הרשות השנייה המפורטים בסעיף 5(ב), לבין תמהיל שידורים אשר אין בו כדי לשקף את המגמות הציבוריות אשר הרשות פועלת לאורן במסגרת פיקוחה על השידורים. המדיניות המפורטת במסמך זה תשמש בידי הרשות השנייה ככלי לטייב את תמהיל ומגוון שידורי הטלוויזיה. יודגש, כי מסמך זה עוסק באופן בחינת השידורים אשר ראוי שיוכרו

כשידורי "סוגה עלית" לפי חוק הרשות השנייה ומטרותיו, ואין במבחן ההכרה בסוגה עלית כדי להביע עמדה בסוגית איכות השידורים בהיבטים אחרים.

במסמך מדיניות זה נתייחס לתכניות "איכותיות" בהיבט שהוזכר לעיל, ולתמהיל שידורים שאיננו מקדם את מגמות הרשות או אשר סותר מגמות אלה. כמו כן תפורט הדרך המוצעת בה תביא הרגולציה לשידורים בעלי משקל איכותי גדול יותר: בחינת תמהיל התוכן בהיבט האיכות והמגוון במועד אישור לוח השידורים, תוך התייחסות לאופן בחינת תמהיל השידורים בהיבטים אלה; קביעה שרק תכניות איכותיות בראי מטרות ומגמות הרשות השנייה כפי שהוגדר לעיל תוכרנה למכסות הסוגה עלית, ושיפור הגיוון והאיכות של הלוח על ידי קביעת מגבלה על ההיקף המותר בלוח של תכנים בעייתיים.

מסמך מדיניות זה מתפרסם לצורך קבלת עמדות הציבור ביחס לנושא בכללותו ולהסדרה המוצעת בו, בפרט, בטרם תובא הסוגיה לדיון ולהחלטה במסגרת מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו.

יובהר, כי הרשות שומרת על זכותה לפרסם את התגובות שיתקבלו, בשלמות או באופן חלקי. במידה ומשיב אינו מעוניין שתגובתו, או חלקים ממנה יפורסמו, עליו לציין זאת במפורש.

2. תיאור המצב הקיים

ההתפתחויות הטכנולוגיות, והנתח הגדל שתופסים במסגרת צריכת התכנים טכנולוגיות הצפייה החדויה והמוזמנת, מדית האינטרנט וה- IPTV, מכשירי ה"סמרטפון" (מכשירי סלולר חכמים), iPad, ועוד, משנים את פני שוק הטלוויזיה. יחד עם זאת, אין עוררין על כך שהתוכן הוא "המלך". הטכנולוגיות והמדיות החלופיות למרקע הטלוויזיה נשענות על התוכן, המיוצר בדרך כלל קודם כל עבור השידור הטלוויזיוני. המשיכה של הצרכנים לשימוש בטכנולוגיות השונות נובעת מאיכות התוכן המועבר באמצעותן. ישנה חשיבות מרכזית לתוכן ולאיכותו, ליכולת שלו למשוך צפייה ולספק את צרכי הציבור.

היצע ומגוון התכנים המיוצרים והמשודרים בערוצים המסחריים – ציבוריים הוא בהחלט מרשים, ויש בו אופציות רבות ביניהן יכול הצופה לבחור. במסגרת השידורים של הערוצים 2 ו- 10 יש מגוון של תכניות מסוגות וסוגים שונים הנותנים מענה לצרכיהם של צופים רבים ומגוונים. יחד עם זאת, דומה כי היצע התוכן המשודר אינו נותן מענה מלא למגמות הציבוריות שהוגדרו בחוק ובכללים וכן בכתבי הזיכיון, וזאת למרות שחוק הרשות השנייה וכלליה מתווים את הדרך לעמידה על קיומו של תוכן איכותי ומגוון בלוח השידורים של הזכיינים.

פורמטים טלוויזיוניים חדשים שהתפתחו במדינות שונות בעולם בשנים האחרונות, מיובאות לישראל, וחלקם אומצו על ידי גורמי השידור בישראל המייצרים גרסאות ישראליות לתכניות אלו. תהליך זה הביא למרקע תכניות ריאליטי ובידור שיש בהם לעיתים יסודות של התנהגות שלא הייתה קודם לכן חלק מה"נוף" הטלוויזיוני. בעוד בעבר התכנים התאפיינו במידה רבה בדרמות, תכניות תעודה, שעשועונים לבחינת ידע כללי, תכניות אירוח ושיח ציבורי, היום אנחנו עדים לריבוי תכניות שהמרכיב המרכזי שבהן הוא של תחרות קשה בין מתמודדים הנדרשים לבצע משימות מורכבות בתנאים לא שגורתיים, והדבר מביא את המתמודדים לעיתים לידי התנהגויות שאינן מקובלות ושאינן ראויות מבחינה חברתית.

נביא כדוגמה לכך את תכניות הריאליטי למיניהן, המופיעים בתכניות שאינן מתוסרטות, ובוחנות לכאורה את ההתנהגות הטבעית של אנשים שמציבים אותם במצבים לא שגורתיים ואף קיצוניים. המתמודדים מתאימים את התנהגותם לכללי המשחק של התכנית, אשר במרכזה בדרך כלל תחרות בין המשתתפים. לעיתים ינקטו המשתתפים בכל האמצעים על מנת לזכות בתחרות, ובכל מחיר. תהליך זה מביא לעיתים להתנהגות תחרותית ואגרסיבית, לא חברתית ותכנית, שאינה מעודדת אזרחות טובה, ולמרות זאת "מוצדקת" לכאורה בשם התחרות והשאיפה לזכות בה.

השיח הציבורי המתקיים בנושא תוכן השידורים הציף לאחרונה ביקורת ציבורית משמעותית לגבי איכות התכנים המשודרים על ידי הערוצים 2 ו- 10. הביקורת נובעת לרוב כתוצאה מריבוי של תכנים מן הסוג שתואר לעיל, וממיעוט בתכנים המכילים מסרים תרבותיים, משכילים, מרחיבי דעת, וחיוביים בכללותם. עוד נטען כי מגוון השידורים לוקה בחסר בכך שאינו מייצג באופן ראוי את האוכלוסייה במדינה, על גווניה השונים ועל קבוצות האוכלוסייה השונות המתגוררות בה. סקרים שנערכו על ידי הרשות במהלך השנים תומכים בטענה זו, ומעידים על בעייתיות בתחום זה.

נוצר מצב ובו יש מקום לעודד הגברת היקפם של התכנים מן הסוג השני, התרבותיים ומרחיבי הדעת, ולצמצם את התכנים מן הסוג הראשון, הזוכים לביקורת ציבורית לא מבוטלת.

התפתחויות אלו המתוארות לעיל, ארעו על אף מכסות מחוייבויות תוכן נרחבות הקבועות בחוק בכללים ובכתבי הזיכיון של הגורמים המשדרים, אשר מטרתן להבטיח תכני מקור ישראליים המופקים ברמה ובאיכות הולמים. נשאלת השאלה, מדוע אותם כללים ומסגרות שנקבעו אינם מביאים לתוצאה של יצירת תוכן איכותי ומגוון בהיקף הנדרש.

על פי המדיניות שנהגה הרשות השנייה עד כה, קביעת הסיווג של התכניות למכסות השונות – סוגה עלית, תכניות מועדפות – נעשה במידה מכרעת לפי אמות מידה מקצועיות, הקובעות פרמטרים של נאותות ואיכות מקצועיים, ופרמטרים המאפיינים את מקצוע ההפקה: גיוון ואיכות מקצועית של היוצרים המעורבים בהפקה, האמצעים המקצועיים שנקטו כדי לבצע את ההפקה, אופן בצוע ההפקה, היקף ההשקעה הכספית בה, וכדומה. יחד עם זאת, סבורה הרשות כי נדרש בעת הזו מהלך שיביא לתמהיל לוח השידורים מגוון איכותי יותר של שידורים, כפי שיפורט להלן.

במסגרת הוראות הדין מוגדרת מחוייבות להוצאה נדרשת להפקה ורכישה של תכניות סוגה עלית ולהיקף השעות הנדרש במסגרת מחוייבות זו, מוגדרת מחוייבות להיקף מזערי של שעות הפקות מקור ושעות של הפקות מקור קנויות. החוק מגדיר באופן מפורט ומדויק את סוגי התכניות של הסוגה עלית, בפרמטרים מקצועיים של הפקה, ודורש וכן דורש כי התכניות יופקו "ברמה ובאיכות הולמים" כמפורט בכללים אשר מחייבים בחינת הרמה ואיכות התוכן גם במידה שבה התכניות תורמות לקידום מגמות הרשות האמורות בסעיף 5(ב) לחוק. סוגיה זו תפורט בהמשך בפרק הנוגע למסגרת המשפטית. ההתייחסות בהגדרות אינן מתייחסות באופן נרחב לנושאי התוכן שיכללו במסגרת השידורים.

נושא האיכות אינו פשוט למדידה ולהגדרה, שכן האיכות של האחד אינה האיכות של האחר. יש אלמנט סובייקטיבי לא מבוטל בבדיקת איכות של תוכן, הכרוך באלמנטים של ערכים אישיים ותפיסות עולם. ואולם, יחד עם זאת, הוטלה על הרשות השנייה בחוק – ובפירוט יתו בכללים ובזיכיון – החובה לוודא כי תמהיל השידורים בערוצים 2 ו- 10 יביא לידי ביטוי את המגמות הציבוריות הקבועות בחוק. לצורך כך, על הרשות לאזן בין הזכות לחופש ביטוי וחופש יצירה, לבין חובתה ותפקידיה הציבוריים.

במסמך זה נסקור את המסגרת הרגולטורית והמשפטית לנושא שבנדון, וכן את הרגולציה בעולם בתחום איכות ומגוון התוכן המשודר. כן תפורט הצעת הרשות השנייה למתווה אשר מוצע להחילו על הגורמים המשדרים שידורי טלוויזיה מכח חוק הרשות השנייה, החל מלוח השידורים של שנת 2014.

3. סקירה רגולטורית

1. הרשות השנייה הינה תאגיד אשר הוקם מכוח חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התשי"ן - 1990 (להלן: "החוק") על מנת לקיים שידורי טלוויזיה ורדיו במגוון של תחומים ולפקח עליהם.

2. החוק, שמעגן את תפקידיה וסמכויותיה של הרשות קובע, כי במילוי תפקידיה לקיים שידורים ולפקח עליהם, תפעל הרשות לקידומן של מספר מגמות המנויות בסעיף 5(ב) לחוק. להלן נוסח סעיף 5(ב) האמור:

"במילוי תפקידיה תפעל הרשות במגמה –

- (1) לקידום היצירה העברית הישראלית;
- (2) לטיפוח אזרחות טובה ולחיזוק ערכי הדמוקרטיה וההומניזם;
- (3) למתן ביטוי למורשת היהודית וערכיה ולערכי הצינונות;
- (4) למתן ביטוי לתרבות העמים, ליצירה האנושית ולערכי הציביליזציה לדורותיה;
- (5) לקיום שידורים בשפה הערבית לצרכיה של האוכלוסייה הדוברת

- ערבית, ולקידום ההבנה והשלום עם המדינות השכנות בהתאם למגמות היסוד של המדינה;
- (6) למתן ביטוי מתאים למיגוון התרבותי של החברה הישראלית באזורי הארץ השונים ובצורות ההתיישבות השונות ולהשקפות השונות הרווחות בציבור;
- (7) לשידור מידע מהימן, הוגן ומאוזן;
- (8) לקיום שידורים להקניית השכלה לכלל הציבור ולאוכלוסיות מוגדרות;
- (9) לקיום שידורים בשפות זרות לעולים חדשים ולתיירים;
- (10) למנוע שידורים אסורים לפי חוק זה, ובכלל זה לפקח על ביצוע חובת סימון ומסירת מידע, ועל מניעת שידור פרסומת או קדימון האסורים לשידור על ידי מורשים לשידורים, בהתאם להוראות חוק סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים, תשס"א-2001."

3. הרשות השנייה הוסמכה בחוק "לקבוע את לוח המישדרים העונתיים של המורשים לשידורים, לפי הצעה שהגיש לה המנהל", קרי: אחת מסמכויותיה המשמעותיות של מועצת הרשות השנייה הינה לבחון ולאשר את לוחות השידורים של הזכיינים, לפי הצעת מנכ"ל הרשות. סמכות זו ניתנה למועצה ולמנכ"ל, בין היתר, על מנת שתבוצע על ידם בחינה ציבורית – רגולטורית של עמידת לוחות השידורים בהוראות הדין, על כל המשתמע מכך.
4. כן הוסמכה הרשות לקבוע כללים בכל הנוגע לשידורים, לביצועם ולפיקוח עליהם; לקבוע תנאים שונים בזיכיונות לשידורים הניתנים על ידה; וליתן הוראות לבעלי הזיכיון, וזאת בין היתר מכוח סעיפים 23, 24, 28, 33 לחוק.
5. הרשות השנייה מפקחת על שידורי הטלוויזיה בערוצים 2 ו-10, המשודרים באמצעות מורשים לשידורים, שקבלו זיכיון לשידורי טלוויזיה ממועצת הרשות. בעלי הזיכיונות בערוץ 2 בעת הזו הינם שידורי קשת בע"מ (להלן: "קשת"), רשת-נגה בע"מ (להלן: "רשת"), חברת החדשות של הערוץ (חברת החדשות הישראלית בע"מ) וכן הטלוויזיה הלימודית; בערוץ 10 בעלי הזיכיונות הם חברת ישראל 10 בע"מ וחברת החדשות של הערוץ.
- התכנים הטלוויזיוניים העומדים בבסיס מסמך מדיניות זה הינם התכנים המשודרים ע"י הזכיינים בערוצים 2 ו-10 אשר זכו במכרז לשידורי טלוויזיה; הזכיינים בערוץ 2 שידרו בערוץ החל משנת 1993 ושידוריהם כיום משודרים מתוקף זיכיון שהוענק להם לתקופה של עשר שנים החל מחודש נובמבר 2005. תקופת זיכיונם ניתנת להארכה עד סוף שנת 2017, מכח תיקון חקיקה מסוף שנת 2012. הזכיינית בערוץ 10 זכתה במכרז לתקופה ראשונה של 8 שנים החל מחודש ינואר 2002. תוקף הזיכיון הוארך במספר תיקוני חקיקה והחלטות של מועצת הרשות השנייה, כשהאחרון שבהם איפשר הארכה נוספת של הזיכיון עד ליום 31.12.2014 (סעיף 37ג(ב) לחוק).

6. בעקבות תיקון מס' 33 לחוק, לפיו לא יוענק עוד מספר מוגבל של זיכיונות לשידורי טלוויזיה מסחריים לציבור בהליך מכרזי אלא יוענקו רישיונות לשידורי טלוויזיה לכל דורש שיעמוד בתנאי הסף הקבועים בחוק, ניתנת האפשרות לבעלי הזיכיון לבקש לעבור לשידורי טלוויזיה מכוח רישיון. בצדו של מעבר לרישיון, ככל שכך יהיה, ישתנו מחויבויות התוכן של הגוף המשדר, כפי שיפורט להלן.
7. חוק הרשות השנייה וכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (שידורי תכניות טלוויזיה בידי בעל זיכיון), התשנ"ט – 2009 (להלן: "כללי התכניות") קובעים שורה של מחויבויות הנוגעות לתוכן השידורים המשודר על ידי בעלי הזיכיון ובכלל זה מחויבויות למכסה של שעות שידור ושל הוצאה לשידורים לגבי סוגי תכניות, כהגדרתם בחוק ובכללי התכניות.
8. ייאמר עוד, כי עניין המכסות והבאת מגמות הרשות לידי ביטוי בשידורים אינם עניינים חופפים. כך למשל, ניתן להביא (או שלא להביא) לידי ביטוי את המגמות הציבוריות של הרשות גם בשידורים שאינם מסווגים כסוגה עילית לצורך המכסות האמורות, והוא הדין "בכיוון ההפוך".
9. להלן נפרט בקצרה את עיקר המחויבויות הללו של בעלי הזיכיון:
- 9.1 **מכסת הפקה מקומית** - זמן השידור שנדרש להקצות לשידור תפקות מקומיות בערוץ הנו ארבעים אחוזים לפחות מכלל שידורי הטלוויזיה (סעיף 59 לחוק וסעיף 11 לכללי התכניות); משמעות המכסה לגבי ערוץ שלם המשדר שבעה ימים בשבוע היא שישודרו כ – 3,400 שעות של תכניות מהפקה מקומית בשנה.
- 9.2 **מכסת הפקה מקומית קנויה** - שישים וחמישה אחוזים לפחות מהשידורים שהוקצו להפקות מקומיות יהיו מהפקות מקומיות קנויות (סעיף 60 לחוק וסעיף 14 לכללי התכניות); משמעות המכסה לגבי ערוץ טלוויזיה המשדר שבעה ימים בשבוע היא שישודרו כ – 2,200 שעות של תכניות מהפקה מקומית קנויה בשנה.
- 9.3 **מכסת הפקות מקומיות קנויות מהפריפריה** - חמישה עשר אחוזים מזמן השידור של ההפקות המקומיות הקנויות יופקו מאזור הפריפריה (סעיף 14(ה) לכללי התכניות); משמעות המכסה לגבי ערוץ טלוויזיה המשדר שבעה ימים בשבוע היא שישודרו כ – 330 שעות של תכניות מהפקה מקומית קנויה שהופקו באזור הפריפריה בשנה.
- 9.4 **מכסה להפקה מקומית קנויה מגורם אחד** - בעל זיכיון לא ישדר בכל שנה הפקות מקומיות קנויות אשר יותר מעשרים אחוזים מזמן השידור שלהן הופקו על ידי גורם אחד (סעיף 14(ו) לכללי התכניות); משמעות המכסה לגבי ערוץ טלוויזיה המשדר שבעה ימים בשבוע היא שניתן לרכוש מגורם בודד המבצע הפקות קנויות עד 440 שעות בשנה.
- 9.5 **מכסה לתכניות 'סוגה עלית'** - בעלי הזיכיונות בכל ערוץ ישדרו בכל שנה תכניות מסוגה עלית בהיקף של 180 שעות שלחפקתן יוציאו 50 מיליון שקלים לפחות (סעיף 5 לתוספת השנייה לחוק). מכסות אלה ישודרו עפ"י החלוקה לתתי סוגות (תכניות תעודה, סרטי תעודה, תכניות דרמה ותכניות מיוחדות) אשר מפורטות בכללי התכניות (סעיף 16).

- 9.6 השקעה בקולנוע ישראלי – בעלי הזיכיון בכל ערוץ מחויבים להוציא בכל שנה סכום הקבוע בחוק לשם הפקת סרטים ישראלים (סעיף 5 לתוספת השנייה לחוק);
- 9.7 מכסת תכניות מועדפות - הנמכסה של היקף שעות השידור של "תכניות מועדפות" - שיכולות לעסוק בנושאי מורשת ותרבות יהודית, דעת ותרבות, פריפריה או שיח ציבורי - נקבעת לפי מדרגות הכנסה של בעל הזיכיון המפורטות בסעיף 7 לכללי התכניות;
- 9.8 התחייבויות נוספות מכוח המכרז: גיוון חברתי ותרבותי בשידורים ושידורים בימי חג ומועד.

10. עוד יצוין, כי זכייניות ערוץ 2 נושאות במחויבויות תוכן גבוהות מהמחויבויות המינימליות הקבועות בחוק הרשות השנייה, וזאת בשל התחייבויותיהן במכרז שנערך בשנת 2005, ואשר הוזכר לעיל, הצעות שמכוחן זכו הן בזכיונותיהן ומהוות חלק בלתי נפרד מהמחויבויות החלות עליהן.

11. במהלך שנות הזיכיון מקיימת הרשות, מעת לעת, בדיקה באשר לרגולציה החלה על הזכיינים לשידורי טלוויזיה בערוצים 2 ו-10 וזאת במטרה להתאימה להתפתחויות טכנולוגיות ושינויים בשוק הטלוויזיה וההפקה שחלו מאז תחילת הזיכיון וכן להתאימה לשינויים שחלו בתכנים המשודרים בטלוויזיה, לרבות תכנים מסחריים. בשנים האחרונות, ביצעה הרשות שני שינויים מרכזיים ברגולציה החלה על הזכיינים לשידורי טלוויזיה, עליהם נעמוד בקצרה להלן:

(א) **מיקוד הרגולציה**: בשנת 2009 מועצת הרשות השנייה ערכה שינויים ברגולציה שהיתה קיימת ביחס לבעלי הזכיונות לשידורי טלוויזיה בערוצים 2 ו-10 (להלן: "מיקוד הרגולציה"), בין היתר, על מנת להבטיח קיומו של מגוון מתאים של תכניות בערוצים המסחריים.

בתום הליך מורכב שכלל שמיעת צדדים רלוונטיים ובחינת חוות דעת מומחים, המועצה החליטה על תיקון כללי התוכניות החלים על בעלי הזכיונות וכן על תיקון הכללים המסדירים את נושא שיבוץ פרסומות, אתיקה בפרסומות והטלת סנקציות על הזכיינים¹. השינויים העיקריים שבוצעו בכללים במסגרת תהליך זה הנם: תיקון שבוצע בתמהיל תכניות סוגה עילית - שינוי החלוקה לשעות ולהוצאה בתתי ז'אנרים; הגדלת נאותות הפקה; תיקון הכללים המסדירים את ההכרה בהפקה מקומית הקנויה, המופקת על ידי מפיקים עצמאיים; שינויים בנושא הפקת תכניות בשיתוף פעולה עם גורמים נוספים; שינוי הגדרות בכללי התכניות ועוד.

¹ כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (שידורי תוכניות טלוויזיה בידי בעל זיכיון), התשי"ע-2009; כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (שיבוץ תשדירי פרסומות בשידורי טלוויזיה) (תיקון), התשי"ע-2009; כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (אתיקה בפרסומות בטלוויזיה) (תיקון), התשי"ע-2009; כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (נטילת זמני שידור) (תיקון), התשי"ע-2009; וכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (חסות לתוכניות), התשי"ע-2009.

(ב) שינוי היקף שעות תכניות הריאליטי והבידור המותר לשידור בשבוע אל מול היקף תכניות הסוגה עלית המחויבות לשידור במקביל. מועצת הרשות, בהחלטתה מיום 27.12.2010, קבעה כי החל משנת 2011 ניתן יהיה לשדר עד 10 שעות בידור וריאליטי בשבוע בין השעות 19:00 – 24:00 וכי עבור כל שידור של שעת ריאליטי או בידור בעל זיכיון מחויב לשדר לפחות 1.2 תכניות סוגה עלית². בעת קביעת ההנחייה כאמור היה ביקוש גובר לתכניות ריאליטי, והנחייה זו נועדה לשמור על תמהיל וגיוון של לוח התכניות כאשר בד בבד קבעה המועצת, כי "על הרשות להעמיק את הפיקוח לגבי איכות התכנים, אופן הצגת המשתתפים בתכנית המציאות והימנעות משידורים עם מסרים בעיתיים או פוגעניים".

12. שינוי נוסף שחל במחויבויות התוכן של בעלי הזיכיון לשידורי טלוויזיה, הנו מכוח תיקון מס' 37 לחוק מחדש דצמבר 2012, המאפשר לזכייניות בערוץ 2 לדחות ביצוע של עד 27% ממחויבויותיהן במכרז שעניינן מימון, הפקה ורכישה של תכניות סוגה עלית, שהן מעבר למחויבות בחוק, ביחס לכל שנה בשנים 2013 עד 2015 לתקופה של שש שנים מיום מתן כניסתו לתוקף של רישיון, ככל שיינתן. כן איפשר תיקון תקיקה זה דחייה של מחויבויות עבר שלא קוימו ע"י זכייניות ערוץ 2 בשנים האחרונות.

13. בצידם של שינויים רגולטוריים אלה, שנועדו מחד - להקל על המחויבויות של הזכיינים בקשר לשידור התכנים בהם חויבו עפ"י החוק והכללים, ומאידך - לקבוע מכסה של יחס בין תכניות הריאליטי שהביקוש להן עולה וגואה לבין תכניות סוגה עלית, עולה הצורך לחדד את מדיניות הרשות השנייה בהיבטי איכות ומגוון השידורים המשודרים בערוצים 2 ו-10.

על הכלים המשפטיים הקיימים בידי הרשות ואשר מהווים את הבסיס לחידוד מדיניותה כאמור, נפרט להלן.

14. בחוק הרשות, בכללי התוכניות וגם בזיכיון של בעלי הזיכיון עובר כתוט השני העיקרון כי לוח השידורים של בעל הזיכיון צריך להיות מורכב מתכניות איכותיות, מגוונות העולות בקנה אחד עם מגמות הרשות. רשות מוקנית הסמכות לבחון את לוח השידורים של הזכייניות ולאשרו אם הוא עולה בקנה אחד עם עקרונות אלו ומביאם לידי ביטוי בשידורים.

15. סעיף 5(ב) לחוק, שצוטט לעיל ומפרט את המגמות הציבוריות של הרשות שאותן יש למלא בקיום השידורים, מהווה נדבך יסודי וחשוב במחויבות לתמהיל תוכן איכותי ומגוון כפי שנקבע בשורה של הוראות עליהן נפרט להלן:

² החלטה זו החליפה החלטה קודמת של המועצה משנת 2009, שקבעה גם היא יחס בין תכניות ריאליטי לבין תכניות סוגה.

(א) כללי התכניות קובעים מחויבות לגיוון בשידורים בכלל ובהפקות מקומיות בפרט, כדי ליצור אופי של שידורים איכותי ומגוון. כך קובע כלל 6(א) לכללים, כי בעל זיכיון -

"(1) ישדר תכניות במגוון רחב, ככל האפשר, של סוגים ונושאים ולקהלי יעד מגוונים, תוך התחשבות בהרגלי הצפייה והפנאי של קהלי היעד השונים, בניסיון להגיע בפריסה הכוללת של תכניותיו למרב הצופים, בלי לגרוע מחובתו להקפיד על איכותן";

...

(6) יביא לידי ביטוי את מגמות הרשות המנויות בסעיף 5(ב) לחוק, ואת מדיניות הרשות בהתאם להוראות שבזיכיונו, ולהנחיות שיקבל מזמן לזמן."

(ב) הוראות דומות נקבעו גם בכתבי הזיכיון: "במתן שירותי הזיכיון יפעל בעל הזיכיון לקידום טובת הציבור ולשם הגשמת מגמות הרשות כאמור בסעיף 5(2) לחוק הרשות השנייה" (סעיף 9.2 לזיכיון קשת).

16. כללי התכניות מעגנים כלים המצויים בידי הרשות להשפיע על איכות התוכן המשודר בטלוויזיה וגיוונו. כך סעיף 20 לכללים, שכותרתו 'איכות התכניות', קובע מחויבות של בעלי הזיכיון ל"רמה ואיכות ראויים" של תכנית וכן פרמטרים לבחינתם על ידי הרשות, לרבות קידום מגמות הרשות כקבוע בסעיף 5(ב) לחוק. להלן ההוראות הרלוונטיות בהקשר זה:

"(א) ההפקות הישראליות שבעל זיכיון ישדר יופקו בתנאים ובתקציבים שיאפשרו רמה ואיכות ראויים.

(ב) רמה ואיכות ראויים של תכנית ייבחנו, בין השאר, על פי אלה:

...

(9) המידה שבה התכנית תורמת לקידום מגמות הרשות האמורות בסעיף 5(ב) לחוק."

17. בהקשר זה נציין, כי המחויבות הכללית לשדר תוכן העומד בדרישות כאמור לעיל ולהלן של רמה ואיכות של תכניות מקבלת דגש מיוחד לגבי סוגים מסוימים של תכניות ובכלל זה: הפקות מקומיות (סעיף 59 לחוק וכלל 12 לכללי התכניות), תכנית מיוחדת (סעיף 1 לכללי התכניות), תכנית מועדפת (סעיף 7(א) לכללי התכניות).

18. כלי נוסף המצוי בידי הרשות, נוגע למחויבותו של בעל זיכיון להרכיב לוחות תכניות איכותיים ומגוונים (סעיף 25 לכללי התכניות). לשם כך, במסגרת אישור או שינוי לוחות השידורים של הזכיינים, ניתנה לרשות סמכות להורות לבעל זיכיון לשפר את לוחות

השידורים וכן להורות להימנע משידור תכניות "שאינן ברמה ואיכות ראויים". עוד נקבע באותו כלל כי –

"איכות התכניות והלוחות תיקבע, בין השאר, על פי אלה:

- (1) גיוון סוגי התכניות ונושאייהן;
- (2) האיזון המתאים והיחס הכמותי הסביר בין סוגי התכניות ונושאייהן;
- (3) ההוצאה הכספית הכוללת להפקה ולרכישה של התכניות."

19. ובנוסף נקבע בכלל האמור, כי בתכנון לוח השידורים נדרש בעל הזיכיון להתחשב במגמות הרשות המנויות בסעיף 5(ב) לחוק (ההדגשה חוספה):

"בתכנון התכניות והלוחות יתחשב בעל הזיכיון בהוראות החוק, ובפרט סעיף 5(ב) בו, בהוראות הכללים שהוצאו מכוחו ובתנאי זיכיונו, ויפרט כיצד הוא מתכוון למלא את המכסות הקבועות בפרקים ד' ו-ה', ובהתחשב בימי המנוחה, בחגים, בחופשות, לרבות חופשות בתי הספר, ובמועדים אחרים בעלי משמעות לאומית או דתית הקבועים בתקופה שאליה מתייחס התכנון."

20. באופן דומה, הרשות נדרשת בבואה לבדוק את לוחות השידורים של הזכיינים ולתאם ביניהם, להגשים את אותה תכלית של לוח שידורים מגוון ואיכותי. כך קובע סעיף 26 לכללי התכניות:

"26. (א) בהכנת לוח התכניות לכלל בעלי הזיכיונות בערוץ, כאמור בסעיף 28(א) לחוק, יפעל המנהל למניעת כפילויות בשידורים ובזבוז משאבים שיש בהם כדי לפגוע במגוון התכניות מבחינת סוגיהן ונושאייהן או באיכותן; לשם כך רשאי הוא לשקול, בין השאר, את מכלול התכניות וערוצי השידור העומדים לרשות הצופים בישראל, ולפעול כאמור בסעיף 62 לחוק.

(ב) המנהל יתאם בין התכניות והלוחות של בעלי הזיכיונות, ויפעל לשידור תכניות מסוגה עילית באופן מאוזן על פני השנה; לשם כך רשאי המנהל לדרוש מבעל זיכיון לשתף עמו פעולה ולהורות לו על דרכי פעולה, לפי שיקול דעתו.

(ג) בלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף קטן (ב), רשאי המנהל להורות לבעל זיכיון לערוך שינויים בתכנית עבודה ובלוח התכניות שהגיש, כדי להגיע ללוח תכניות בערוץ שהוא מגוון ומתואם, עומד בכל הדרישות הקבועות בחוק, בכללים שהוצאו מכוחו, בזיכיונו של כל בעל זיכיון ובהנחיות שיוציאו המועצה או המנהל מזמן לזמן.

(ד) המועצה או המנהל, לפי העניין, יבחנו את התכניות והלוחות לאור העקרונות האמורים בסעיף 25 והם רשאים לפסול כל תכנית עבודה או לוח תכניות שנמסר להם או להתנות את אישורם בתנאים או בשינויים שעל בעל הזיכיון לעשות בהם; לא אושרו תכנית או לוח, ינמקו המועצה או המנהל, לפי העניין, את הסיבות לכך.

(ה) בעל זיכיון שהמועצה או המנהל הורו לו לשנות תכנית עבודה או לוח תכניות שהגיש, יעשה זאת בדרך ובמועד שנקבעו בהוראה ויגיש את התכנית או הלוח המתוקן לאישור בדרך שנקבעה בהוראה.

(ו) בעל זיכיון ישתף פעולה עם המנהל על פי הוראותיו, ככל הנדרש, לשם תיאום התכניות והלוחות ולשם אישורם.

(ז) אין באישור תכנית עבודה או לוח תכניות כדי לגרוע מהסמכויות לפי סעיף 33.

21. עוד באותו עניין, המנהל רשאי להורות לבעל זיכיון לשנות את לוח התכניות על מנת שהלוח יעמוד במחויבות לשידורים איכותיים ומגוונים כאמור(סעיף 28(ד) לכללי התוכניות). למועצת הרשות ניתנה סמכות לשנות את היקף יחידות השידור של כל אחד מבעלי הזיכיונות בנסיבות בהן "הדבר דרוש לדעתה לשם הבטחת קיום השידורים לציבור, היקפם או איכותם" (סעיף 2(ו) לכללי התוכניות).

22. גם כתבי הזיכיון קובעים בהוראות שונות בהם, את החובה לשרת תכניות "ברמה ואיכות הולמים" ואת סמכותם של מנהל הרשות והמועצה לבחון התקיימות הדבר וכן לתת הוראות והנחיות לגבי הצעדים שיש לנקוט על מנת להגשים תכלית זו. נביא להלן הוראות אלה כלשונן:

"30.2 בעל הזיכיון ישרת תכניות ברמה ואיכות הולמים, להנחת דעת המועצה, על פי הקבוע בחוק ובכללי המועצה ובהתאם לאמור בנספח א' לזיכיון, וחובתו זו היא מעיקרי זיכיון זה ותנאי מהותי בו.

הרשות תבחן מעת לעת, ולכל הפחות בתום כל שנה ולפי שיקול דעתה את עמידתן של סוגי תכניות מסוימים או תכניות מסוימות בדרישות הרמה, האיכות וההוצאות הנדרשות להפקת, על פי הקבוע בכללי המועצה ובהנחיות שהמועצה והרשות יוציאו מעת לעת, לרבות במסגרת הליכי אישור תכניות עבודה ולוחות תכניות. המלצות הרשות יובאו בפני המועצה אשר תהיה רשאית להנחות את בעל הזיכיון באשר לצעדים שעליו לנקוט, אם מצאה כי תוכניות ששידור לא עמדו בדרישות הרמה, האיכות וההוצאות הנדרשות להפקתן וכן תהיה רשאית להורות כי תכניות כאמור לא תוכרנה במסגרת המסות בהן מחויב בעל הזיכיון על פי החוק וכללי המועצה."

"31.1 בעל הזיכיון ירכיב לוחות תכניות מגוונים ואיכותיים, שיעמדו בכל הדרישות שבחוק, בכללי המועצה ובהנחיות שיקבעו המועצה או המנהל מעת לעת, וחובתו זו היא מעיקרי הזיכיון. בכל עת לא יפחתו לוחות התכניות בגיוונם ובאיכותם מהאמור בנספח א' לזיכיון, זולת אם אישרה המועצה או מי שהיא הסמיכה לכך מראש ובכתב, לסטות מאלה."

34.2" ראה המנהל כי תוכניותיו, לוחות תכניותיו, או תכניות העבודה של בעל הזיכיון, או חלק מהם, אינם עומדים בדרישות החוק, הזיכיון או הנחיות הרשות, מבחינת תוכנם, גיוונם, חלוקתם או איכותם, או מכל בחינה אחרת, ידווח על כך למועצה ויביא בפניה את המלצותיו.

המועצה והמנהל רשאים להורות לבעל הזיכיון לנקוט פעולות שיפור באופן ובמועד שיקבעו.

34.3 בלי לגרוע משאר סמכויותיהם של המנהל והמועצה, רשאי המנהל, מיוזמתו או לפי הנחיות המועצה, לנקוט פעולות הדרושות לפי שיקול דעתו, לאחר שנתן לבעל הזיכיון הזדמנות לטעון טענותיו, לרבות:

...

34.3.4 קביעה כי תכנית מסויימת לא תוכר במסגרת המכסה המזערית לתכניות מסוגה עילית או לתוכניות מועדפות שאותן חייב בעל הזיכיון לשדר כאמור בחוק ובכללי המועצה;"

69.1" המועצה והמנהל, או מי מטעמם, רשאים לפקח על אופן ביצוע הזיכיון בכל הנוגע לקיום הוראות החוק והזיכיון בידי בעל הזיכיון, לרבות עמידת בעל הזיכיון בתנאי סעיף 30 ותנאים בעניין הרמה והאיכות של התכניות שהוא משדר, תנאי העבודה והיצירה שבהם הן הופקו וכיבוד זכויות יוצרים ומבצעים בשידוריו; לשם כך רשאים הם לתת לבעל הזיכיון הוראות והנחיות מזמן לזמן, בכל הנוגע לפירוש ולאופן ביצוע הוראות החוק והזיכיון.

המועצה רשאית לפרסם מפעם לפעם הנחיות כלליות בדבר הפירוש שיש ליתן להוראה מהוראות כללי המועצה או הזיכיון. משניתנה הנחיה כאמור, תהפוך ההנחיה לתנאי בזיכיון."

69.5" המנהל רשאי להפסיק או למנוע שידורים שאינם עומדים, לפי שיקול דעתו, ברמה הטכנית או התכניתית הנדרשת על פי הוראות החוק או הזיכיון, או המנוגדים להוראות האמורות, או המנוגדים ללוחות התכניות שאושרו לבעל הזיכיון או לכל אישור אחר אשר ניתן לבעל הזיכיון."

23. מהנספחים לכתבי הזיכיון, המעגנים את התחייבויות בעל הזיכיון במסגרת המכרז, ניתן לראות כי בעלי הזיכיון התחייבו ליצור תמהיל של תוכן איכותי, בין היתר, באמצעות: מחויבות לגיוון חברתי ותרבותי בשידורים, מחויבויות להוצאה או לשידור מעבר למחויבות שבחוק ובכללי הרשות בנוגע לסוגה עלית ותכניות מועדפות וכן מחויבות לשידורים בימי חג ומועד.

24. ככל רשות מנהלית, חובתה המרכזית של הרשות השנייה לפעול לקידומו של האינטרס הציבורי, מחייבת לשמור על חופש הפעולה המנהלי ולא לכבול את שיקול הדעת המנהלי. האמור נכון, בין היתר, גם בכל הנוגע למדיניות הרשות ביישום החוק והכללים ביחס לקיום השידורים, מדיניות אשר נדרש להתאימה למציאות החיים המשתנה בחלוף שנות הזיכיון. דומה, כי שינוי המדיניות המוצע אכן נדרש בעת הנוכחית ולאור השינויים בשוק הטלוויזיה והתפקה כאמור לעיל, וזאת לצורך קיום התכליות העומדות בבסיס חוק הרשות השנייה ועקרונות המכרז בו זכו בעלי הזיכיון.

25. סקירה של נורמות ותוכן מועדף בשידורים בבחינה השוואתית אל מול מדינות אחרות בעולם

סוגי הנורמות בתוכן המשודר בטלוויזיה, והשאלות שהן מעלות לדיון ולצפייה ציבורית, מעסיקות גופים משדרים רבים בעולם. גופים משדרים מנסים ללמוד על ציפיות קהל הצופים, ביניהם ילדים, מהתוכן ובהן: שעת השידור, טבעו של השירות וטבעו של התוכן. גופים משדרים מובילים, ביניהם ה-BBC³, בוחנים את סוגיית התוכן בהיבטי הרכב הקהל, הציפיות מסוג התוכן, ציון תכנים בעייתיים בפני הצופה מראש, רגישויות מיוחדות לתוכן ותכנים בעלי משיכה ועניין לקהל.

ארגוני המשדרים בקנדה מכירים בתפקידם⁴ האינטגרלי בתחום המדיה ובתחומי אחריותם כלפי צופי הטלוויזיה ומאזיני הרדיו. התפקיד כולל: הפצת מידע וחדשות, הספקת מגוון תכניות בידור במענה לטעמים השונים של מאזינים וצופים, והצורך בסטנדרטים אתיים עסקיים כדי להתמודד עם המפרסמים ועם הסוכנויות שלהם. הקוד של ארגוני המשדרים בקנדה מכיר בכך ש"הנכס היקר ביותר של המשדר הוא כבוד מהציבור, שאפשר לזכות בו רק ע"י דבקות בסטנדרטים הגבוהים ביותר האפשריים של שירות הציבור ויושרה."

העמדה הקנדית גורסת כי משדרים פרטיים מסחריים פועלים בתחום שיש בו תחרות גבוהה, הנותן שירות לכל תחומי העניין של הציבור: העסקי, הפוליטי, הבדורי, האינפורמטיבי, התרבותי והחינוכי – בעבור רווחים. הרווחים מפרסום מאפשרים לשידור לא ממשלתי להציע מגוון תכניות לציבור הקנדי, הכולל חדשות, מידע, חינוך ובידור.

נורמות

סעיף 6⁵ של הדירקטיבה האירופית של שירותי המדיה האודיו-ויזואליים (AVMS)⁶, מנחה את המדינות החברות להבטיח אמצעים מתאימים כדי ששירותי המדיה האודיו-ויזואליים שמספקים ספקי שירותי תקשורת, בתוך תחום שיפוטן, לא יכללו הסתה המבוססת על גזע, מין, דת או לאומיות.

Section 5: Harm and Offence - Audience Expectations - <http://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/page/guidelines-harm-audience/>

Canadian Association of Broadcasters' -Code of Ethics- Administered by the, Canadian Broadcast Standards Council (revised June 2002) - http://www.cab-acr.ca/english/social/codes/ethics.shtml#clause_1

Article 6: Member States shall ensure by appropriate means that audiovisual media services provided by media service providers under their jurisdiction do not contain any incitement to hatred based on race, sex, religion or nationality.

http://ec.europa.eu/ivpolicy/reg/tvivi/mcirt/index_en.htm

עיקרון זה בא לידי ביטוי גם בקוד הקנדי לגופים המשדרים, תחת הגדרת סעיף זכויות אדם:⁷ "מתוך הכרה בכך שלכל אדם יש זכות מלאה ושווה להכרה וליהנות מזכויות בסיסיות של חירויות, המשדרים יבטיחו כי תכניות לא יכילו תוכן של התעללות, אפליה שלא לצורך או הערה המבוססת על עניין גזע, מוצא לאומי או אתני, צבע, דת, גיל, מין, אוריינטציה מינית, מצב משפחתי, או מגבלה פיזית או נפשית."

עיקרון ערכי נוסף שהקוד הקנדי מציין הוא סטריאוטיפים של תפקידי מגדר.⁸ מתוך הכרה בכך שלדימויים יכולה להיות השפעה שלילית, תהיה זו אחריותם של המשדרים להציג, כמיטב יכולתם, באופן מודע ורגיש, את הבעיות הכרוכות בסטריאוטיפים של תפקידי מגדר, על ידי הימנעות מניצול ועל ידי שיקוף שוויון אינטלקטואלי ואמוציונלי של שני המינים בתכנית.

עיקרון נוסף הוא טעם טוב והגינות. גופים משדרים בנוי זילנד⁹ נדרשים בקוד המשדרים שלהם לחביא בחשבון נורמות של טעם טוב והגינות בהקשר שבו מופיע התוכן ובהקשר רחב של השידור, לדוגמה: סיווג וסימון התכנית, קהל היעד שלה והשימוש באזהרות. תיאור ריאליסטי של התנהגות אנטי-חברתית, לרבות אלימות, פשע חמור ושימוש יתר באלכוהול ובסמים, ולא באופן שהופך אותם לפעילות מושכת.

מהקוד הקנדי¹⁰ עולה כמו כן כי המשדרים מכירים בכך שלציבור מגוון טעמים ולפיכך זו אחריותם של המשדרים לתכנן מגוון תחנות, רשתות ושירותים, עד כמה שניתן, כך שכל קבוצות המאזינים והצופים ייהנו מחלק מתכניות שיוקדש לטעמיהן ולבקשותיהן.

קנדה היא מדינה דו לשונית דוברת אנגלית-צרפתית, המנסה להגן על תרבותה, על זהותה, ועל תכניה המקומיים מפני תעשיית המדיה האמריקנית. הגדרת הרגולטור לתכניות מועדפות (priority programming), היא חלק מהגנה על סוגות מסוימות (Genre protection) ודרך לעידוד יצירה קנדית באנגלית. לאחר תהליך שימוע ציבורי¹¹ בנוגע לאופן הגדרת קטגוריות התוכן ולמכסות התכניות המועדפות בחידוש הרישיונות של זכייני הערוצים הפרטיים הגדולים דוברי האנגלית בשנת 2010, הודיע הרגולטור הקנדי כי ישנה את הגדרת חובות התוכן מ"תכניות מועדפות" ל"תכניות בעלות עניין לאומי" (programs of national interest).¹² **בניגוד להגדרה הישנה, שכללה דרמה וקומדיה ותוכן תיעודי, הקטגוריה החדשה מגדירה "הפצת ערכים, תרבות וזהות קנדית" באופן הכולל תכניות העוסקות בחלוקת פרסים (award show programming) על כישרון, מוזיקה ויצירה קנדיים.**¹³

⁷ Clause 2 - Human Rights - Canadian Association of Broadcasters' -Code of Ethics- Administered by the, Canadian Broadcast Standards Council (revised June 2002) - http://www.cab-acr.ca/english/social/codes/ethics.shtml#clause_1
⁸ Clause 3 - Sex-Role Stereotyping - Rights - Canadian Association of Broadcasters' -Code of Ethics- Administered by the, Canadian Broadcast Standards Council (revised June 2002) - http://www.cab-acr.ca/english/social/codes/ethics.shtml#clause_1
⁹ <http://bsa.govt.nz/standards/free-to-air-code>
¹⁰ Clause 1 - General Programming - http://www.cab-acr.ca/english/social/codes/ethics.shtml#clause_1

¹¹ Broadcasting Regulatory Policy 2010-167

¹² זאת לאור שבשנת 2001 שונו הגדרות התוכן המועדף ומסגרת הכלולות בו. ראה
Broadcasting Policy Monitoring Report 2001
<http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/PolicyMonitoring/2001/bpmr.htm#FT3>

¹³ Canadian Broadcast regulatory policy 2010, article 22.
<http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2010/2010-808.pdf>

מטרת העקרונות הללו היא בין היתר הגנה על קטינים בהיבטים השונים. הרגולטור הבריטי, OFCOM, קבע כללים¹⁴ להגנת קטינים מתחת לגיל 15, באמצעות שיבוץ משדרים הולם שיגן על קטינים מחשיפה לתכנים המיועדים למבוגרים וכוללים נושאים גזעניים, שילדים טרם למדו להבין את ההקשר שלהם ואת המסר הסמוי שיש בהם.

הצורך להגן על קטינים בא לידי ביטוי גם בשימוש בשפה פוגענית¹⁵ בשעה שילדים עשויים להאזין לרדיו בחופשה או לצפות בטלוויזיה, לפני שעת "קו פרשת המים" (השעה שלפניה אסור לשדר תכנים המיועדים לקהל צופים מבוגר), לרבות אמירות גזעניות. זאת אף שלא הוכח הקשר הישיר בין חשיפה להתנהגות שלילית לבין חיקוי של ההתנהגות השלילית. בפועל ננקטת גישת "משנה והירות", כדי שילדים לא יחכו שימוש בשפה פוגענית על בסיס גזעני כתוצאה מתכנים שצפו בהם, וכדי שלא ייגרמו להם צער או מצוקה בעקבות צפייה בתכנים כאלו.

26. המתווה לשיפור איכות, תמהיל ומגוון השידורים בערוצים המסחריים -

ציבוריים

המתווה המוצע מגדיר מענה לצורך לשפר את התמהיל והגיוון של היצע השידורים בערוצי השידור הטלוויזיוניים הנמצאים תחת הפיקוח של הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, הערוצים 2 – 10, וכן בעלי רשיונות עתידיים.

במתווה שלהלן יפורטו הנושאים הבאים:

1. קביעת יעדי על של הרגולציה על התוכן הטלוויזיוני, מהם נגזרת המדיניות המוצעת

2. הגדרת הפרמטרים לבחינת איכות התוכן והכלים האופרטיביים

26.1. קביעת יעדי – על של הרגולציה

הרגולטור פועל על בסיס יעדים מוגדרים מהם נובעת המדיניות. הרשות השנייה מגדירה את יעדיה בהתאם למסגרת המוגדרת בחוק הרשות השנייה, בהתאם לתפיסה שקיימת חשיבות תרבותית וחברתית רבה לערוצי השידור המרכזיים במדינה, הנתונים לפיקוח ציבורי. חשיבות זו באה לידי ביטוי בחוק ובכללים לפיהם פועלת הרשות, ואשר יפורטו בהמשך. כמו כן מייחסת הרשות משמעות רבה במתן מענה מרבי לצרכי הציבור לצורך תוכן מגוון ואיכותי במסגרת שידורי הטלוויזיה המרכזיים.

¹⁴ Rules 1.2 - <http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/broadcast-code/protecting-under-18s> and 1.3

¹⁵ Rules 1.14 - <http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/broadcast-code/protecting-under-18s> to 1.16

הקווים המנחים לפיהם פועלת הרשות השנייה נובעים בעיקר מהיעדים הקבועים, כאמור לעיל, בהוראות החוק כמגמות הרשות השנייה ובעיקרם אלו:

- א. לדאוג לקיומן של תכניות איכותיות במסגרת שידורי הערוצים, בפרט בשעות הצפייה המרכזיות
- ב. להבטיח מתן ביטוי במסגרת השידורים למגמות הרשות בחוק
- ג. להבטיח לציבור היצע שידורים בעל תמהיל של מגוון סוגי תוכן
- ד. למנוע שידורים פוגעניים, להגן על קטינים ועל אוכלוסיות חלשות, ולצמצם ככל שניתן תכנים בעלי מסרים שאינם מקדמים את מגמות הרשות בחוק
- ה. לקדם את היצירה הישראלית
- ו. לבחון את מדיניות השידורים לאור השינויים הטכנולוגיים בתחום
- ז. לפשט את הכללים כדי שיהיו נהירים וברורים לגופים המשדרים ולגורמי המקצוע העוסקים בהפקה, וכן לציבור הרחב
- ח. לשאוף לקיומם של גופי שידור חזקים מבחינה כלכלית

26.2. הפרמטרים לבחינת איכות, תמהיל ומגוון השידורים

הרשות תפעל לריבוי תכנים איכותיים במסגרת לוח השידורים של הערוצים, ולא תעודד קיומם, בלוח השידורים, של תכנים אשר אין בהם כדי לקדם את מגמות הרשות המפורטות בחוק.

הגדרה: תכנית "איכותית"

- מוצע כי תכניות המופקות בהשקעה מקצועית – יצירתית, עיתונאית או אומנותית ואסתטית - ניכרת, המעשירה את הצופה, כפי שיכול לבוא, בין היתר, בתהודה ציבורית, **ואשר תכניהן תורמים לקידום מגמות הרשות כהגדרתם בסעיף 5(ב) לחוק הרשות השנייה ייחשבו כתכניות איכותיות ע"י הרשות.**
 - מוצע כי תכניות שעיקר מהותן ותכניהן עומדים בניגוד למגמות הרשות, המוגדרות בחוק, וייתכן ויהיו בתכניות יסודות של התנהגות שאינה ראויה, תיחשבנה על ידי הרשות כתכניות שאין בהן כדי לקדם את יעדי הרשות כפי שהם מוגדרים בחוק. התכניות תיבחנה בהסתכלות על המסרים המרכזיים העולים מהן ועל ההתרשמות המתקבלת מצפייה בהן. מינון התכניות בעלות המאפיינים האמורים אשר תכללנה בתמהיל לוח השידורים הוא שייבחן.
- מוצע להרחיב את ההגדרה של תכניות התעודה וסרטי התעודה המיוחדים כדי להבטיח בידולם מתכנים מסוגים אחרים, אשר יש בהם יסודות מקצועיים של תיעוד. תכניות תעודה וסרטי תעודה הם תכנים אשר נדרש בהם ניתוח ביקורתי ומעמיק של נושא מסויים או תפיסת עולם, ולא מתבססים רק על תיעוד פשטני של תופעה או אירוע.

תכנית ריאליטי, לעומת זאת, יכולה להיות תיעודית במאפיינים המקצועיים ששימשו להפקתה. אולם, אין בה כדי לספק ניתוח מעמיק או ביקורתי של הנושאים העולים בה. לדוגמה, לא די בקיומו של שיח כל שהוא בין האנשים המשתתפים בתכנית, כדי לייצר את הפן של הביקורת או הניתוח המעמיק הנדרש כדי שתכנית תוגדר כתכנית תעודה.

הגישה האומנותית המאפיינת את היצירה הינה גם היא בעלת משמעות. תכניות בעלות איכות נעשות מתוך גישה אומנותית ואסתטית או עיתונאית של יוצר התכנית, וניכרת בה איכות ככל שגישה זו באה לידי ביטוי באופן ברור בתוכן. **תיתכנה שתי תכניות העומדות שתייהן בהגדרת ז'אנר מסויים, אולם אחת מהן היא בעלת מאפיינים איכותיים בדורים, בעוד השנייה איננה.**

מוצע כי יישום מדיניות הרשות בענין זה יבוא לידי ביטוי במספר דרכים:

א. במסגרת תהליך **אישור לוחות השידורים**, וועדת הטלוויזיה של המועצה תבחן את התמהיל התוכני הקיים בלוח ותדרוש שיתקיים בו איזון ראוי בין סוגי הזיכרונות השונים. השאיפה היא להביא ללוח השידורים היקף משמעותי של תכניות מגוונות מסוגים שונים המוגדרות כאיכותיות.

כמו כן, ועדת הטלוויזיה של המועצה רשאית **שלא לאשר** לוח השידורים במידה ומצאה כי **לא התקיים בו איזון ראוי כאמור**. כלומר: ככל שלוח זה יכלול היקף משמעותי של תכניות שמהותן סותרת את המגמות הציבוריות הקבועות בחוק, תהיה רשאית הרשות להביא שיקול זה בין יתר שיקוליה בבחינת תמהיל ומגוון לוח השידורים טרם אישורו.

ב. ייקבע כי תוכר במסגרת המכסות של **תכניות סוגה עלית** רק תכנית העונה על ההגדרה של "תכנית איכותית". למותר לציין, כי על התכנית לעמוד בפרמטרים הקבועים כיום בחוק הרשות השנייה ובכללים לפיו לעניין הז'אנר הרלוונטי אליו התכנית מתאימה.

ג. תקבע מסגרת שתבטיח שתמהיל השידורים בפריים טיים יהיה מגוון. תמהיל השידורים הקיים היום, מחייב התייחסות להיקף תכניות הריאליטי ובידור המשודרות, ולהיקף הסוגים האחרים של תוכניות המשודרות. לפיכך, מוצע להשפיע על **האיזון בין תכניות מגוונות מסוגים שונים ובעלות איכות לבין תכניות הריאליטי ובידור** המותרות לשידור. מוצעת מגבלה שתיקבע כדי להבטיח שהמשקל של תכניות הריאליטי והבידור המרכזיות יאוזן על ידי קיומן בלוח השידורים של תכניות איכותיות במידה מספקת. יישום המגבלה ייעשה החל מראשית שנת 2014.

במהלך השעות 21:00 – 23:00, עבור כל שעה של ריאליטי ובידור המשודרות על ידי הזכייין, עליו לשדר שעה של סוגה עלית. אותו יחס בין סוגי התכניות ייקבע גם לגבי

תכניות שישודרו בשעות שלאחר השעה 23:00. הבדיקה של המגבלה האמורה תתבצע ברמה שבועית ולא ברמה יומית.

כן מוצע כי הרשות תשקול את הדרך המתאימה להכרה מוגברת בתכניות בעלות ערך ציבורי מיוחד, המשודרות מעבר למכסה המינימאלית הקבועה בחוק.