



מדינת ישראל

דין וחשבון

הוועדה לבחינת המתווה לשידור הציבורי העתידי
בישראל

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 הארגונית 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 מייתרת 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.

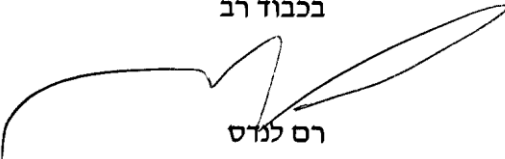
הוועדה אינה מתעלמת מכך שמאחורי המספרים היבשים ניצבים אנשים שנתנו את מיטב שנותיהם לשידור הציבורי. זאת זכות גדולה להיות חלק מהשירות הציבורי. הקרבה ומסירות רבה של העובדים הפכו את רשות השידור בעבר לגוף מפואר ורלוונטי. גוף שידע שעות יפות ורגעים גדולים. אלא שהמציאות השתנתה בהדרגה, ועובדי רשות השידור, רובם 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 שתרמו 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 הישראלית

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 היחיד. 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 ליו"ר 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)

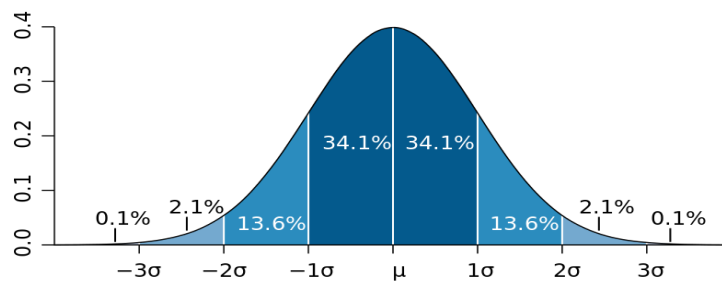
19. השידור הציבורי יפוקח בידי דירקטוריון (מועצה) בן תשעה חברים אשר כולם יהיו בעלי כשירות מקצועית מיוחדת כמפורט להלן:
א. יושב ראש הדירקטוריון, בעל ניסיון בתפקיד ניהולי משמעותי.
ב. חבר דירקטוריון בעל ניסיון של חמש שנים לפחות בתפקיד ניהולי בגופי שידור, עיתון או אתר אינטרנט חדשותי.
ג. חבר דירקטוריון בעל 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 עלה 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, ישמשו 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'.

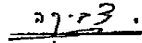
עובדי הרשות

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.

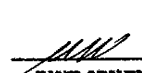

רם לשים,
יו"ר הוועדה


צביקה גולדברג
חבר הוועדה


יאיר אלוני
חבר הוועדה

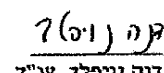

קני זיו
חברת הוועדה


גלאל ספדי
חבר הוועדה


יהונתן רוניק
חבר הוועדה


יוני רגב
חבר הוועדה


דפנה גלוק, עו"ד
חברת הוועדה


דנה ניר-פלד, 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 הנדלי"ן כך שיפוגו 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'.

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) והתרכוזת 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 יותרו 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 הוטמנו 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	<ul style="list-style-type: none"> יצירת תשתית למתווה פרישה עתידי תנאי פרישה שהוסכמו עם נציגי העובדים 	<ul style="list-style-type: none"> קציבת מספר נמוך של פורשים קיומן של אוכלוסיות "מוגנות" אין הבטחה של הלימה בין אוכלוסיית הפורשים וצרכי הארגון השארת "מסה קריטית" של עובדים קיימים בארגון, באופן שיקשה על יצירת תרבות ארגונית חדשה
הסכמי העבודה	<ul style="list-style-type: none"> הגדלת שיעור הביטוח הפנסיוני ביטול כלל הסכמי העבודה הישנים שעון נוכחות מנגנוני תמרוץ ותגמול מבנה שכר מותאם לתפקיד (כתבים ומפיקים בשכר כולל) 	<ul style="list-style-type: none"> "סל העבודה הנוספת" – הנצחת העיוותים מהעבר, על בסיס דיווחי עבר שאינם אמינים 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	<ul style="list-style-type: none"> חיוב בהשקעה מינימלית על פי החוק 	<ul style="list-style-type: none"> העדר מדדים של שקיפות ויעילות ההקצאה לתוכן אין התאמה של תקן כוח האדם בארגון לשינוי מקורות התוכן
טכנולוגיה	<ul style="list-style-type: none"> מחויב המציאות לנוכח מצב הציוד ברשות תרומה לשינוי תדמית הרשות 	<ul style="list-style-type: none"> נבנתה על בסיס שדרוג התשתית הקיימת ללא תכנית מקיפה אין התאמה של כוח האדם והתשתית לשינוי התשתית הטכנולוגית
פריסה גיאוגרפית	<ul style="list-style-type: none"> תביא להפחתה בהוצאות השוטפות 	<ul style="list-style-type: none"> אין עדיין פתרון לאתר חליפי בגוש דן אין התאמת של הארגון (ותקן כ"א) לשינוי הפריסה

<ul style="list-style-type: none"> • מנציחה את מבנה הוצאות הרשות כארגון בלתי יעיל • היקפי הוצאה של מעל 830 מיליון ש"ח - סכומים גדולים בסדרי גודל מהמקובל בענף. 	<ul style="list-style-type: none"> • מאפשרת מימון הפרישה ושינוי הפריסה 	<p>תכנית המימון</p>
<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • מנגנון תגמול ותימרוץ 	<p>גמישות ניהולית ותרבות ארגונית</p>
<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<p>משטר תאגידי</p>

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 לייצר **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 האחרונה אנחנו עדים להתדרדרות נוספת, אשר באופן כמעט בלתי אפשרי חרפה 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 תאגידי 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 תאגידי ציבוריים. כך, לדוגמא, תאגידי 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 התאגידי הציבוריים.

¹⁰ לפירוט מעמיק אודות תאגידי ציבוריים ר' דוח המועצה לתאגידי ציבוריים, יוני 2003.

¹¹ הסדרה רוחבית בנושא הוצעה במסגרת תזכיר תאגידי 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 בישיבות 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 בקרות 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 תאגידי 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 מנייתה 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. מטרת החברה מוגדרת 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 מטרת 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 שיעשו 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 שעיגון העצמאות של המשדר הציבורי מהווה שיקול ראשון במעלה.

באשר למאפייני התפקידים שממלאים תאגידי 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, לדוגמא 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 תאגידיים ציבוריים, התשע"ג-2013, אשר מציע הסדר מסגרת לתאגידיים 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 תפקידיה 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 תפקידיה 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 ניהול 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 בהגינות 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 ולעין 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 חדשות 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.

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

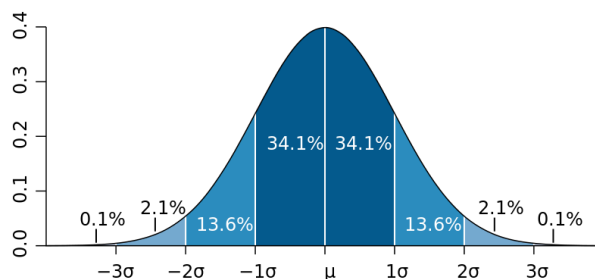
הוועדה סבורה כי יש להנהיג מערכת של תמריצים חיוביים (בונוסים) אשר ניתן יהיה להעניק לעובדי המשדר הציבורי – הן בדרגת ניהול והן בדרגת ביצוע – ככלי ניהולי פנימי.

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 הענקה 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 ישמשו 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 לביורר. 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 לסוגות המפורטות בחוקים המסדירים את השידורים, כמו גם בתחום נאותות השידור, וכן להסדיר עניינים טכניים לדוגמה 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 לזיאנרים. 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 ניגוד 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 השניה לטלוויזיה ורדיו שמפקחת כיום על הערוצים המסחריים אשר דומים במאפיינים שלהם לערוץ השידור הציבורי.

שידורי הטלוויזיה במשדר הציבורי

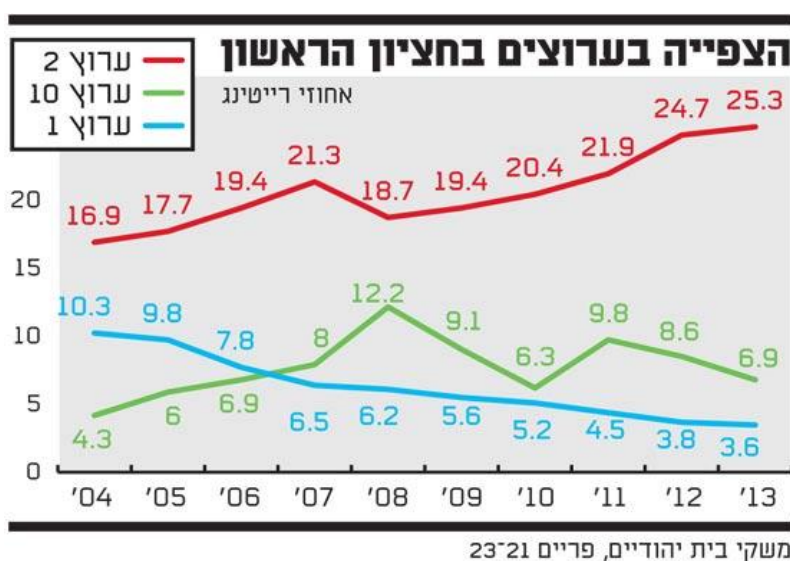
בטלוויזיה הישראלית (ערוץ 1) ניתן כיום מענה תכני דל הן מבחינה כמותית (כ-2500 שעות שידור בשנה) והן מבחינה איכותית (מיעוט של תוכן מקומי ומתן דגש לתוכניות אולפן) שאינו עולה בקנה אחד עם תפקידי הרשות לפי חוק ועם תפקידי הליבה של משדר ציבורי כפי שנתפס ברוב העולם. השילוב בין המענה התכני הדל לבין התקציב הגבוה 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:

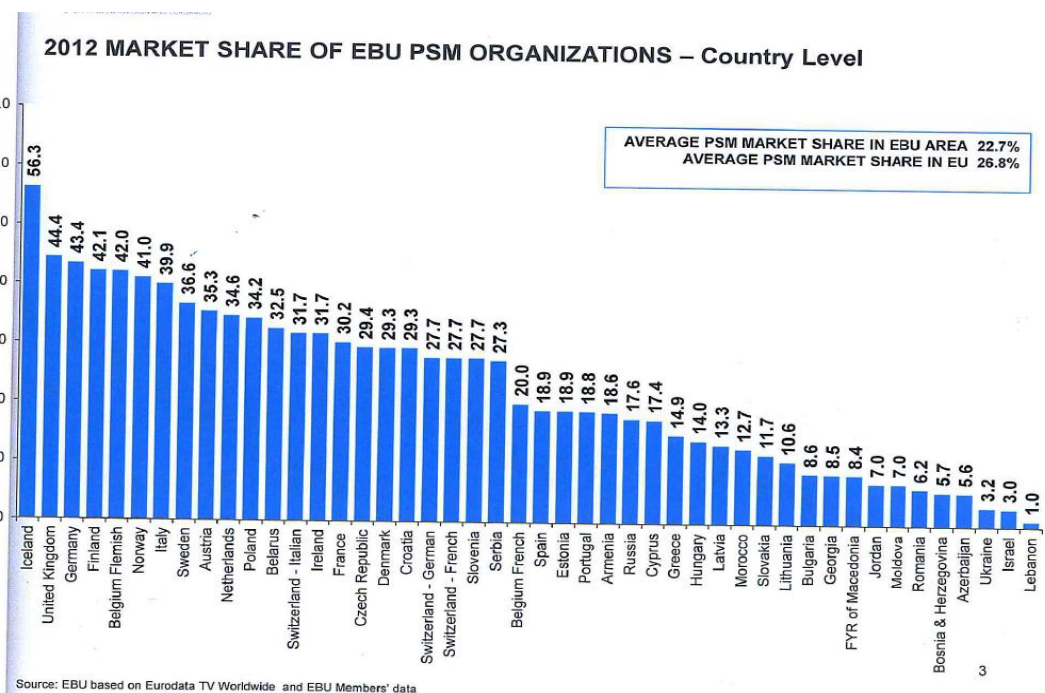


כפי שניתן לראות מתרשים זה, ממוצע הצפייה בפריים (21:00-23:00) בערוץ 1 בחציון הראשון של 2013 עמד על 3.6% צפייה בלבד. המשדרים הנצפים ביותר בערוץ היו משחקי ליגת העל (כ-8.5%) והתוכנית "שומרי הסף" (6.4%).

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 במוצע 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 היעוץ.

במובן זה, השידור הציבורי באירופה פועל יותר לפי העקרונות המרחיבים שהתווה סר ג'ון ריטי¹⁸ 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 המשוחזר 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 הישראלית תצמיח יעילות כלכלית, ומצוינות 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 (זכייה 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 ינהה מפירות המכירה לצד שלישי על פי חלקו היחסי בבעלות.

המשדר הציבורי יאפשר למפיק להתקשר עם גורמי הפצה לחו"ל וגם במקרה הזה הוא ינהה 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 לבנייה 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 מצוינות, הישגיות וגאווה מקצועית.

הוועדה סבורה כי בקרב שורות העובדים בגופי החדשות והאקטואליה השונים של רשות השידור נמצאת במידה רבה הקבוצה שתוכל להקים ולהציע קדימה את חטיבת החדשות המשותפת, היעילה והמצוינת, 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 העניינות 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"בידוריזציה" 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.

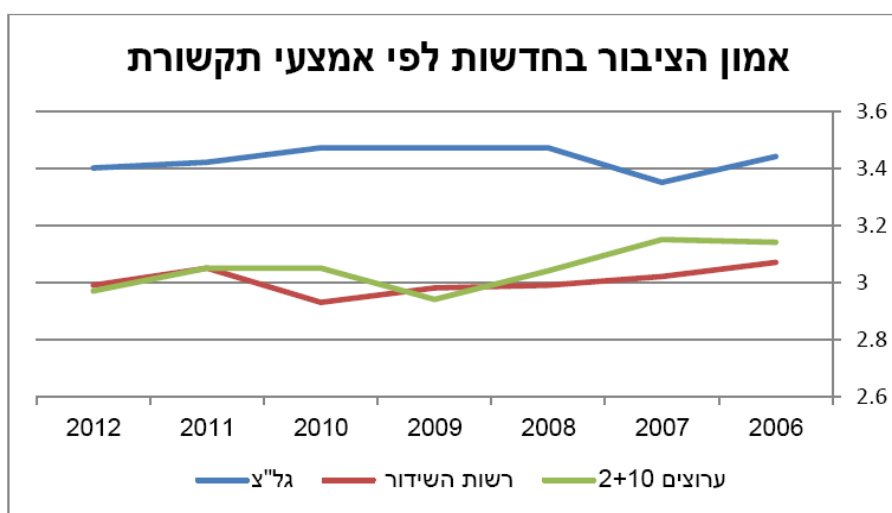
איום מרכזי נוסף על עניינות השידורים היא השפעתה של המערכת הפוליטית והממשלתית על התכנים. בתחום זה, במציאות הנוכחית, דווקא השידור הציבורי חשוף יותר מן השידור המסחרי להשפעות חיצוניות. בימים שבהם נדרשים גופי שידור מסחריים מרכזיים לחסדיה התקציביים והרגולטוריים של המערכת הציבורית, גם הם חשופים לכאורה להשפעה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

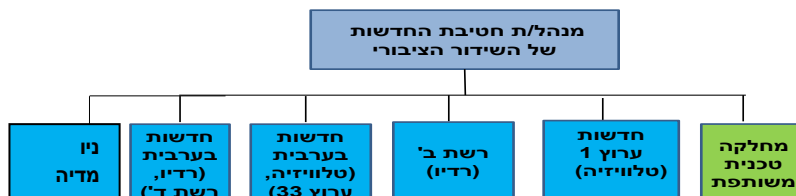
הפער בין המיומנויות הנדרשות לשידור ברדיו ואלה הנדרשות לשידור בטלוויזיה אינו מבוטל, אך בהחלט ניתן לגישור. אין זה מקרה שרבים מכתבי הטלוויזיה בערוצים השונים הינם בוגרי גל"צ, וכמה מטובי העיתונאים בערוץ 1 ובערוצים נוספים הינם יוצאי רשת ב', שאמנם נדרשו עם המעבר לטלוויזיה לרכוש מיומנויות נוספות אך כבר זקפו 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 מאליה 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 ובלטות. 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 האוזר ודו"ח שטרן.

דיננים, 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 האוזר"

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 האוזר"). ועדת האוזר 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 ביעול 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 שאינן 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 המשרד 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 מתרכזות 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 המשרד. 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 אי 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 לשידור 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-30-40 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

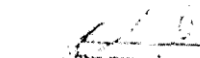
ועדת המשנה לעניין הטלוויזיה החינוכית מתכבדת להגיש את המלצותיה לוועדה לבחינת עתיד השידור הציבורי בישראל.

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

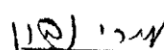
להלן המלצות הוועדה:

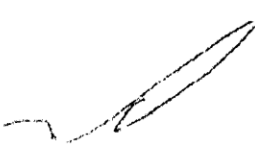
1. הטלוויזיה החינוכית, שהיא כיום יחידת סמך במשרד החינוך, תעבור לפעול כערוץ ילדים ונוער נפרד במסגרת השידור הציבורי החדש לכשיוקם.
2. כל עוד לא יוקם ויופעל משדר ציבורי במתכונת שהומלצה על ידי הוועדה, תשמר הפעילות העצמאית של הטלוויזיה החינוכית. בהתאם למדיניות הקיימת בעת הזו בתחנה יוסטו תכני השידורים בהתמדה לשידורי ילדים ונוער, תוך מעבר לרכש של הפקות חיצוניות. במקרה שלא יוקם גוף שידור ציבורי חדש, אנו ממליצים לממשלה לבצע התייעלות משמעותית בפעילות טכני.
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 המשדר הציבורי החדש יזכו עובדי החינוכית לתנאים דומים ככל האפשר לאלו שישוכמו בהסדר הפרישה של עובדי רשות השידור.

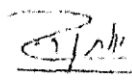
הוועדה חוזרת מדגישה כי המלצותיה מותנות בקיומו של מתווה כולל לטיפול בשידור הציבורי בישראל ואין לבצע סגירה של הטלוויזיה החינוכית או מיזוגה לרשות השידור, אלא רק במקרה של אימוץ כלל המלצות הוועדה ובעיקרן הקמה וארגון מחדש של כלל השידור הציבורי בישראל.

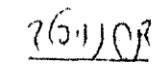

יוני רגב
חבר הוועדה


מירי בנן
חברת הוועדה


דנה ניפלרי
חברת הוועדה


רם לנדס
יו"ר הוועדה


יוני רגב
חבר הוועדה


דנה ניפלרי, 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 באופן 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 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 הייחודים 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](http://www.bbc.co.uk/archive)

²⁵ [http://www.computing.co.uk/ctg/news/2319893/pwc-delivers-damning-report-into-failed-](http://www.computing.co.uk/ctg/news/2319893/pwc-delivers-damning-report-into-failed-gbp100m-bbc-digital-initiative)

[gbp100m-bbc-digital-initiative](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' ש, 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 בכי רע, 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 ההוויה הישראלית בתחומי המדיניות, העסקים והתרבות.

ירושלים

הנהלה, חטיבת החדשות האחודה, 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: "אינטרדייוויזיה". לשם המחשה, התוספות המתבקשות לחלל אולפן רדיו כדי לאפשר שידור טלוויזיה מתמצות במצלמה רובוטית ותאורת לד.

ההצטיידות המומלצת מפורטת בטבלה שלהלן:

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

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 שידרוג 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 לשידור 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 שנתי 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 לשידור 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.

קרו חידוש ציוד

ציוד השידור מתחדש בתכיפות גבוהה, מתבלה ומתכלה. יש לתחזקו ולהחליפו או לשדרגו מעת לעת. מומלץ להקצות לכך משאב כספי בין אם בקרו 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 האזרח²⁸) 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.

הישימות 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 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.

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 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,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:

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%

כפי שניתן לראות, רק 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.

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.