

מדינת ישראל

משרד האוצר

היועץ המשפטי

כ"ג בשבט התשפ"ג

14 בפברואר 2023

ימ. 2023-459

אל:

עו"ד ברוריה מנדלסון - היועצת המשפטית (בפועל), משרד התקשורת

הנדון: טיוטת הצעה בדבר "הגברת התחרות בשוק שידורי הרדיו בישראל ותקציב התאגיד"

בהתייחס לטיטת ההצעה בדבר "הגברת התחרות בשוק שידורי הרדיו בישראל ותקציב התאגיד", אשר העברת אלינו ביום 9 בפברואר 2023 לפי בקשת שר התקשורת לכלול אותה במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2024 ו-2024 (להלן – טיוטת הצעת ההחלטה של משרד התקשורת), ובהמשך לשיחתנו הטלפונית בעניין, אבקש להתייחס כדלקמן.

כידוע, עבודת המטה בהובלת הדרג המקצועי במשרד האוצר לגיבוש טיוטות הצעה לשינויים מבניים אשר המשרד מבקש לכלול במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 החלה לפני מספר חודשים והושלמה ביום 26 בינואר 2023.

עד המועד האמור השלים משרדנו את העברת כלל טיוטות הצעות ההחלטה בדבר שינויים מבניים ליועצת המשפטית לממשלה (להלן – חוברת שינויים מבניים) וזאת על מנת שתוכל לבצע בחינה מי מהנושאים יכללו כחלק מהתכנית הכלכלית האמורה שצפויה לידון בישיבת הממשלה המתוכננת ליום 23 בפברואר 2023. בהקשר זה יצוין כי כל טיוטות הצעות ההחלטה שנכללו בחוברת שינויים מבניים הוכנו במשרד האוצר על ידי הדרג המקצועי במשרד בליוי הלשכה המשפטית של משרד האוצר ובמידת הצורך בשיתוף עם גורמי המקצוע במשרדים השונים, והכל בהתאם למקובל. כך גם, כל אחת מההצעות שנכללו בחוברת שינויים מבניים הופצו למשרדים הרלוונטיים, וזאת בסמוך להפצתה של החוברת ליועצת המשפטית לממשלה. כך נעשה גם לגבי הצעות החלטה אשר רלוונטיות למשרד התקשורת.

למיטב ידיעתי, עד למועד משלוח המייל שלך, ביום חמישי האחרון, לא נעשתה עבודת מטה כלשהי בין הדרג המקצועי במשרד התקשורת לבין הדרג המקצועי במשרד האוצר לצורך בחינת השינוי המבני המוצע בטיטת הצעת ההחלטה של משרד התקשורת.

מטעם זה, כשלעצמו, לא ניתן בשלב הנוכחי לדרג בפרטי ההצעה המוצעת.

לכל אלה יש להוסיף כי כידוע, סעיף 80 לחוק תאגיד השידור הישראלי, התשע"ה-2015 (להלן – חוק תאגיד השידור הציבורי), קובע כדלקמן:

80. (א) בסעיף זה –

"אגרת רישיון" – אגרת רישיון כמשמעותה בסעיף 84(א) לפקודת התעבורה, לפני הגדלתה בסכום הנוסף לפי אותו סעיף;

"מדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;

"הסכום הנוסף" – הסכום הנוסף כמשמעותו בסעיף 84(א) לפקודת התעבורה;

"הסכום הכולל" – הסכום המנוי בצדה של כל שנת כספים כמפורט להלן:

(1) בשנת 2017 – 546.25 מיליון שקלים חדשים;

(2) בשנת 2018 – 625 מיליון שקלים חדשים;

(3) בשנת 2019 ואילך – 650 מיליון שקלים חדשים;

ר' קפלן 1 ירושלים 9103002 תד. 3100 טל': 02 - 5317525 פקס': 02 - 5695340

(ב) תקציב תאגיד השידור הישראלי יורכב מהכנסותיו לפי חוק זה, מהסכום הנוסף ומהסכומים המועברים מדי חודש לפי הוראות סעיף קטן (ג).

(ג) משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ינכה מתוך סך סכומי אגרת הרישיון שהוא גובה, בכל חודש, סכום בגובה החלק ה-12 של הסכום הכולל שממנו מופחת הסכום הנוסף שגבה במהלך החודש הקודם (בסעיף זה – הסכום המועבר), ויעבירו אל תאגיד השידור הישראלי; הסכום המועבר לא ייחשב להכנסות המדינה והעברתו לתאגיד השידור הישראלי לא תימנה בחוק תקציב שנתי כהגדרתו בחוק יסודות התקציב.

(ד) משרד התחבורה והבטיחות בדרכים יעביר מדי חודש לתאגיד השידור הישראלי את הסכום הנוסף שגבה במהלך החודש שקדם לו יחד עם הסכום המועבר.

(ה) הסכום הכולל יתעדכן ב-1 בינואר בכל שנה בהתאם לשיעור השינוי במדד הידוע ביום האמור לעומת המדד שהיה ידוע ב-1 בינואר בשנה שקדמה לה; הסכום האמור יתעדכן לראשונה ביום י"ד בטבת התשע"ח (1 בינואר 2018).

בהתאם לסעיף האמור מקורותיו של תאגיד השידור הציבורי כוללים:

1. סכום שנקבע בחוק של 650 מיליון ₪ החל משנת 2019 ואילך, כשהוא מועבר מתוך אגרות רישיון ואינו נחשב להכנסות המדינה ואינו נכלל בחוק התקציב השנתי.
2. לצורך שמירה על אי-שחיקת הסכום האמור בפסקה (1) נוכח עליות מחירים במשק, נקבע כי הסכום האמור יתעדכן, מדי שנה בשנה, לפי שיעור השינוי במדד המחירים לצרכן בשנה שחלפה.
3. הכנסות מתשדירי פרסומות, הודעות חסות וכו' (להלן – הכנסות מפרסום).

הבסיס לקביעת המקורות כאמור, כפי שפורט בדברי ההסבר להצעת החוק לחקיקתו של חוק תאגיד השידור הציבורי (להלן – הצעת החוק) הוא כדלקמן:

"נוכח תפקידו המיוחדים של תאגיד השידור הציבורי ומרכזיותו בחברה דמוקרטית, יש חשיבות מיוחדת לעצמאותו של תאגיד השידור הציבורי ולמקצועיותו. אם ייקבע תקציב תאגיד השידור הציבורי במסגרת תקציב המדינה, הוא יהיה חשוף להפתחות ולתוספות תקציביות ייעודיות ורוחביות. מצב זה יוצר חשש להגדלה משמעותית של תלותו של התאגיד בממשלה. דוח ועדת לנדס, בהתבסס על המקובל במדינות אירופה, המליץ בין השאר לקבוע מקור תקציבי לתאגיד השידור הציבורי אשר יאפשר שמירה על עצמאותו התקציבית. לאור האמור, ובהתאם להצעת הוועדה, יעמוד התקציב השנתי של תאגיד השידור הציבורי על סכום שבין 670 ל-720 מיליון שקלים חדשים.

מוצע כי תקציב תאגיד השידור הציבורי יורכב מהכנסות התאגיד הציבורי לפי החוק המוצע, מהחלק באגרת רישיון לרכב מנועי שמיועד לשידור הציבורי, ושנגבה כבר כיום בעבור רשות השידור לפי סעיף 84 לפקודת התעבורה (להלן - הסכום הנוסף), ומהעברת סכום נוסף בסך 150 מיליון שקלים חדשים (להלן - הסכום המועבר) שינוכה מהסכומים שגובה משרד התחבורה במסגרת אגרת רישיון לרכב מנועי. הסכום המועבר יועבר ממשרד התחבורה ישירות אל תאגיד השידור הציבורי, יחד עם הסכום הנוסף ובאותה המתכונת שבה הסכום הנוסף מועבר כיום. משמעות ההסדר המוצע היא כי הסכום המועבר ממשרד התחבורה לתאגיד השידור הציבורי לא ייכלל במגבלת סכום ההוצאה הממשלתית לפי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992...".

עוד צוין בכל הקשור לעצמאות תאגיד השידור הציבורי בדברי ההסבר להצעת החוק כי:

”... לאחר בחינה מעמיקה של השידור הציבורי בישראל, המליצה ועדת לנדס על הקמת גוף חדש שיקיים את השידור הציבורי לצד סגירת רשות השידור. הוועדה סברה כי זהו המתווה היחיד אשר יאפשר את קיומו של גוף משדר ציבורי ועצמאי, רלוונטי, יעיל ומצטיין, שעובדיו יהיו גאים להיות חלק ממנו ושהמסך וגלי האתר שלו יאופיינו בתוכן איכותי ורלוונטי לחברה הישראלית על רבדיה ומורכבותה.

על בסיס המלצות ועדת לנדס, באה הצעת החוק להקים תאגיד שידור ציבורי חדש, יעיל ועצמאי. תאגיד השידור הציבורי החדש יפעל לפי פרמטרים מקצועיים, ערכיים וכלכליים של מצוינות, חדשנות והוגנות.”

אלא שבדברי ההסבר לטיוטת הצעת ההחלטה של משרד התקשורת אין זכר לכל האמור. נהפוך הוא: בטיוטת הצעת ההחלטה מוצע לבטל את אחד מהיסודות העומדים בבסיס עצמאות התאגיד והוא מקורו התקציבי הבלתי תלוי. כך מוצע, להכניס את תקציב התאגיד לתוך תקציב המדינה. בנוסף, מוצע להפחית את מקורותיו העצמיים של התאגיד באמצעות ביטול האפשרות של התאגיד לקבל הכנסות מפרסום. כפי שפורט בדברי ההסבר להצעת החוק שינויים אלה יוצרים חשש להגדלה משמעותית של תלותו של התאגיד בממשלה, וזאת בניגוד לכל האמור בדברי ההסבר להצעת החוק ולמסקנות ועדת לנדס.

כך גם בדברי ההסבר אין אזכור לעבודת מטה מקצועית כלשהי שבוצעה ואשר מבססת הנמקה כלשהי לתכליתו של המהלך והשפעתו על עצמאות התאגיד כאמור.

יתירה מזו, מכל הטעמים האמורים, כלל לא ברור כיצד המוצע בטיוטת הצעת ההחלטה של משרד התקשורת עולה בקנה אחד עם מי ממטרותיה של התכנית הכלכלית השנתית ומה ההצדקה לשילובו בה.

עוד אוסיף כי ההסדר המוצע משמעותו תיקון חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, שעמד גם הוא בבסיס ההסדר. במילים אחרות, הקביעה לפיה תקציב התאגיד ייקבע כחלק מתקציב המדינה משמעותה כי הוא ייכלל במגבלת ההוצאה בגובה הסכום שיוקצה לתאגיד לפי שיקול דעתה של הממשלה. בהקשר זה לא ברור מהו המקור התקציבי המוצע לעניין זה, היינו: תידרש פעולה מאזנת לפי סעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, בהיקפים של מאות מיליוני ₪.

יצוין כי כל האמור הוא התייחסות ראשונית ואינו מייתר הערות מקצועיות ומשפטיות נוספות שיש למשרד האוצר ביחס לטיוטת הצעת ההחלטה של משרד התקשורת.

לנוכח כל האמור לעיל, בשלב זה, אין לטעמינו, כל מקום לדון בפרטי ההצעה האמורה ולא ניתן לכלול אותה במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

בברכה,



אסי מסינג, עו"ד

העתק:

מר שלומי הייזלר – מנכ"ל משרד האוצר

מר יוגב גרדוס - הממונה על התקציבים, משרד האוצר

מר כפיר בטט - סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר

גב' אסתי פלדמן - סגנית בכירה ליועץ המשפטי (בפועל), משרד האוצר