

# עצמאות גופי הרגולציה בתחום השידורים

תקציר

## רקע

לאמצעי התקשורת נודעת חשיבות רבה במרקם החיים הדמוקרטי ובמימושו של חופש הביטוי. תחום השידורים מהווה נקודת מפגש בין אינטרסים ציבוריים, בין אינטרסים כלכליים רבי משקל ובין אינטרסים פוליטיים, הנובעים מהיות התקשורת גורם משפיע על השיח הציבורי ועל עיצוב דעת הקהל. זאת בעיקר בכל הנוגע לדיווחי חדשות ולתוכני אקטואליה, שבאמצעותם מונגש לציבור הרחב מידע על תהליכים ועל קבלת החלטות בנושאים מדיניים וכלכליים.

הקמת רגולטורים (מאסדרים) ייעודיים-עצמאיים, ובהם מועצות השידורים, נועדה להגביר את המקצועיות ואת ההתמקצעות של הרגולטור ולהקנות יציבות, עקביות וודאות לתחום שעליו הוא אמון, והכול תוך שמירה על עצמאות ואי-תלות הרגולטור.

## נתוני מפתח

1.7 מיליון

מספר המנויים על שירותי הטלוויזיה הרב-ערוצית בשנת 2018

18%

שיעור ההכנסות של תחום השידורים מסך ההכנסות של שוק התקשורת בשנת 2018

3.23 מיליארד ש"ח

הכנסות תחום השידורים בשנת 2018

74

מספר הגופים המייעצים לבחירת חברי מועצת הרשות השנייה

12

מספר החברים במועצת תאגיד השידור הישראלי

13

מספר החברים במועצת הכבלים והלוויין

15

מספר החברים במועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו

---

---

## פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2016 עד אפריל 2018 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים הנוגעים לעצמאות גופי הרגולציה בתחום השידורים. בכלל זה נבדקו היבטים הנוגעים להקמת רשות תקשורת עצמאית; למינוי חברי מועצת הרשות השנייה; לעצמאות מועצת הכבלים והלוויין. הביקורת נערכה במשרד התקשורת. בדיקות השלמה נעשו ברשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, במועצת הכבלים והלוויין, ברשות החברות הממשלתיות ובמשרד המשפטים.



---

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**מודל אסדרת השידורים המסחריים והרב-ערוציים:** במשך כשני עשורים המליצו ועדות ציבוריות לשנות את המבנה הרגולטורי של תחום התקשורת בכלל ושל תחום השידורים בפרט. המלצות אלה עוגנו בהחלטות ממשלה, האחרונה שבהן משנת 2015, אולם טרם הוצאו אל הפועל.

**הליך משלים למינוי חברים למועצת הרשות השנייה בשנים 2017-2018:** הגם שההליך שבו מונו 3 חברים נוספים למועצת הרשות השנייה (מתוך 6 מועמדים) נעשה בהתאם להוראות הקיימות, ונשלחו פניות לכל הגופים המייעצים, רק 17 מ-74 הגופים המייעצים נטלו חלק פעיל בהליך ההיוועצות; רשימת 14 המועמדים למועצת הרשות השנייה - אשר מתוכם הועברו 6 מועמדים לאישור ועדת המינויים - כללה שיעור גדול של מועמדים מטעם שר התקשורת דאז (כ-70%) בהשוואה למועמדים שהציעו הגופים המייעצים (30%); לא נמצא תיעוד של השיקולים והנימוקים שעמדו ביסוד ההחלטה אם לכלול ברשימת המועמדים שגיבש השר את המועמדים שהציעו הגופים המייעצים או שלא לכללם; 60% מהמועמדים שהציע השר ברשימת המועמדים היו בעלי זיקה או זיקת עבר לשר התקשורת דאז או למפלגתו או לשר משרי הממשלה. בסופו של דבר מונו למועצה שלושה חברים, מהם שניים מקרב מועמדי השר ומועמד נוסף שעליו המליצו הגופים המייעצים.

**עיכוב במינוי מנכ"ל קבוע לרשות השנייה:** הרשות השנייה פועלת יותר משלוש שנים ללא מנכ"ל קבוע. רשות המתנהלת תקופה ארוכה ללא מנכ"ל חשופה לפגיעה בעצמאותה, והיא נעדרת את החוסן הנדרש לשם מילוי תפקידיה המקצועיים באופן המיטבי.

**עצמאות מועצת הכבלים והלוויין:** מועצת הכבלים והלוויין תלויה במשרד התקשורת בהיבטים רבים ומשמעותיים לפעולתה, ובין היתר בהיבטי תקציב וכוח אדם. הדבר עלול להשפיע על עצמאותה התפקודית ועל יכולתה לקבל החלטות ולהוציאן אל הפועל כנדרש.



משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את אימוץ ממצאי הדוח על ידי משרד התקשורת ואת ביצוע פעולות לתיקונם.

# עיקרי המלצות הביקורת

מוצע לפעול ליישום החלטות הממשלה בעניין שינוי המודל המבני של תחום התקשורת בכלל ותחום השידורים בפרט, ובכלל זה המודל המפוצל של שתי מועצות השידורים. זאת על מנת להבטיח שהאסדרה בתחום זה תהיה עצמאית, יעילה ואחידה ותוביל למימוש יעדים ארוכי טווח בתחום השידורים.

מן הראוי כי משרד התקשורת יבחן דרכים לטייב את הליך ההיוועצות, לרבות בחינת המשקל שיש לתת להמלצות הגופים המייעצים, ולהגביר את היענות הגופים המייעצים להיות שותפים בהליך מינוי חברי המועצה. במסגרת זו מוצע לבחון את רשימת גופי ההתייעצות במטרה לטייבה ולצמצמה כך שתכלול את הגופים הרלוונטיים ביותר לצורך ההיוועצות. כל זאת כדי ליעל את תהליך ההיוועצות ולהביא לידי ביטוי את דרישות החוק ואת הנחיות היועמ"ש.

מומלץ כי משרד המשפטים יבחן הצורך בחידוד הנחיותיו בהליך מינוי מועצות השידורים, לרבות בעניין פרק הזמן שנקבע לניתוק זיקה פוליטית או אחרת, אם בדרך של קביעת אמות מידה ואם בדרך של הנחיות פרטניות להליך.

מוצע לבחון אם המבנה הארגוני שבמסגרתו פועלת מועצת הכבלים והלוויין, בהיבטי התקציב והתפעול, אכן מאפשר את מידת העצמאות הנדרשת למאסדר ייעודי-עצמאי. כך גם בנוגע למודל מינוי נציגי הציבור למועצה, אשר מתמנים ללא הליך היוועצות.

## סיכום

לאמצעי התקשורת נודעת חשיבות רבה במרקם החיים הדמוקרטי ובמימושו של חופש הביטוי. יישום הבחינות וההמלצות המפורטות בדוח זה עשוי לתרום לקיומה של רגולציה עצמאית בתחום הרגיש של התקשורת והשידורים. זאת בשלושה היבטים עיקריים: הסדרה מבנית של תחום השידורים, דרכי מינוי וסיום כהונה והיבטי תקציב.

### שינוי מבנה האסדרה של תחום התקשורת

