

ממשלת הצללים של הבינתחומי הרצליה

נייר עמדה



משרד התקשורת

"מזיכיונות לרישיונות"

מנחים:

ד"ר יובל קרניאל

מר' אופיר בן גור

מר' ניצן הורוביץ

צוות משרד התקשורת:

חן אלישע

אור ניר

אריאל סוטחי

יון תומרקין

תוכן עניינים

2.....	תקציר מנהלים.....
3.....	הגדרת הבעיה.....
3.....	רקע אודות הבעיה.....
4.....	הגדרת העניין בנושא.....
4-6.....	סיכום מדיניות קיימת.....
6-7.....	אפשרויות פעולה.....
7-8.....	יתרונות וחסרונות של אפשרויות הפעולה.....
9.....	המלצות.....
10-12.....	ביבליוגרפיה.....
13-18.....	נספחים.....
13.....	נספח 1.....
14.....	נספח 2.....
15.....	נספח 3.....
16.....	נספח 4.....
17-18.....	נספח 5.....
19.....	אודות תכנית "ממשלת הצללים".....

תקציר מנהלים

בשנים האחרונות, אנו עדים לשינויים הרבים החלים בענף התקשורת בישראל. עם התפתחות הטכנולוגיה נוצרו הזדמנויות, אשר לא התאפשרו בעבר, לפתיחת שוק התקשורת לשחקנים חדשים והצעת מגוון רחב של פתרונות ותכנים לציבור בישראל. עקב ריבוי השחקנים, דוגמת ספקיות תשתיות התקשורת ("בזק", "הוט" ו"חברת החשמל"), ספקיות התוכן ("הוט", "יס", "סלקום TV" ועוד) ורצונה של מדינת ישראל לצמצם את מעורבותה הקבועה בפיקוח על כללי השוק, ועדות רבות בדקו לאורך השנים את הצעדים אותם יש ליישם, על מנת להוביל את ענף התקשורת, בדגש על שוק הטלוויזיה המסחרית, למצב תחרותי.

בנייר עמדה זה יסקר חוסר ההיערכות למעבר בין זיכיונות לרישיונות. בשנת 2015, החלה מדינת ישראל ליישם את החלטת המעבר לרישיונות עם הענקת רישיון שידור לתקופה של 15 שנים לערוץ 10. החלטה זו התקבלה לאחר שורה של הארכות לתנאי הזיכיון הקודמים של הערוץ, בליווי הד תקשורת ולחץ ציבורי. יחד עם זאת, מעבר זה הוא חלקי בלבד, מכיוון שמערכת האסדרה בתחום הטלוויזיה, טרם סיימה לנסח את החקיקה החלה על גופי השידור בעלי הרישיון הקבוע. כך נוצר מצב בו ערוץ 10 הוא הערוץ היחיד המחזיק ברישיון זה, המבוסס ברובו על החוקים אשר חלו על בעלי זיכיון עם תוספות מינוריות. נוסף על כך, זכייניות ערוץ 2, אשר עתידות לקבל אף הן רישיון שידור, אינן ערוכות למעבר ולכן קיבלו הארכה נוספת לתנאי הזיכיון בהן הן מחזיקות, כך שהשלמת המעבר נתונה כעת במצב ביניים מתמשך.

בעיה נוספת הקיימת בסוגיית המעבר הינה זהות הרגולטור האחראי על הפיקוח בערוצים החדשים. לאורך השנים, הוועדות שהוקמו, ציינו בדוחותיהן, כי הולכת ופוחתת ההצדקה בקיום ריבוי גופי רגולציה בתחום התקשורת. עם התפתחות התשתיות הטכנולוגיות, ספקי התקשורת השונים החלו להציע שירותים, אשר בעבר היו בידיהן של חברות המיועדות לכך.

לאחר מחקר ובדיקה מעמיקה, הובאו שלוש המלצות, אשר יכולות לסייע בפתרון הבעיות העולות: ראשית, הצעת תפקיד "Public Editor" (להלן: "**העורך הציבורי**"), תפקיד זה אמור לגלם אדם הפועל בתוך מערכות הערוצים החדשים שיוקמו תחת רישיון שידור, מטרתו היא ליצור ביקורת פנימית בתוך מערכת הערוץ. הצעתנו השנייה היא מודל שפ"ה (שקיפות, פיקוח, הנגשה). מודל זה מוצע לאחר בחינת הקשיים הכרוכים בהגשת תלונות מצד קהל הצופים. המודל אותו אנו מציעים אמור לאפשר הגשת תלונה מהירה, יעילה ופשוטה. הצעתנו האחרונה הינה יצירת יום שידורים שבועי קבוע בערוץ הכנסת הנוגע לתלונות הציבור והפרת כללי הרישיון מצד גופי השידור השונים שיעסוק בדיווח ודיון על החוקים וכללי האתיקה המחייבים את גופי השידור ויאפשר את הפצת המידע לקהל הצופים.

מתוך אפשרויות הפעולה אשר אנו מעלים במסמך זה, אנו בוחרים להמליץ על תפקיד העורך הציבורי כדרך המועדפת ליעול מעבר הערוצים מזיכיונות לרישיונות, תוך שמירה על איכות התוכן והשירות למען קהל הצופים. שילוב תפקיד זה בערוצי הטלוויזיה החדשים, יחד עם הענקת הסמכויות הדרושות לביצוע התפקיד, יעזרו ליצור ביקורת פנימית בתוך הערוצים, יגנו על קיום תנאי רישיונות השידור, יסייעו לעמוד בסטנדרטים המקצועיים אותם יקבעו לעצמם הערוצים ויעניקו תחושת אמינות וביטחון לקהל הצופים. העורך הציבורי יעזור בצמצום הפיקוח של המדינה על הגופים המשדרים ויביא למצב האופטימלי בניהול יסודי ומעמיק של שוק הטלוויזיה המסחרית בישראל.

הגדרת הבעיה

תחום התקשורת הינו בעל חשיבות בהיבטים ציבוריים, חברתיים וכלכליים; אך אסדרתו בישראל מאופיינת בהיעדר מדיניות ברורה לאורך שנים רבות (מצגר, 2015). בשל ההחלטה על החלפת השיטה ומעבר משיטת הזיכיונות לרישיונות, קיים חשש כי הצרכן יפגע בשל חוסר אסדרה במספר תחומים בהם: רמת התוכן (הפקות מקור אל מול ראליטי), הגדלת נתח הפרסום (סמוי וגלוי), קושי בפניות כלפי רשתות השידור ועוד.

במדינה השואפת לדאוג לרווחת תושביה בתחומי חיים רבים וביניהם תחום התקשורת, מתקיים הצורך בהתאמה מתמדת של הפיקוח על אמצעי התקשורת השונים, לשינויים ולאתגרים, בהווה ובעתיד. עם התפתחות הטכנולוגיה, הגבולות בין תחומיה השונים של התקשורת מטשטשים. מכאן מגיע הצורך ליצור גוף שיוודע לגייס את מיטב מומחיו ליצירתם ואכיפתם של חוקים, כללים ופתרונות שיהיו דינמיים וניתנים ליישום על ענף מתפתח זה. כיצד ניתן להסדיר את שוק התקשורת בישראל בעת המעבר לשיטת הרישיונות תוך שמירה על רמת השידור, הנגישות לערוצי הטלוויזיה המסחריים ולמען מניעת פגיעה בצרכנים?

הרקע אודות הבעיה

אחת ממטרותיו המהותיות של המעבר מזיכיונות לרישיונות היא הרצון בצמצום התערבותה של המדינה בפיקוח על הערוצים המסחריים, תוך מתן אמון בפעולותיהם. רצון זה לצמצום מעורבות המדינה, הינו ממטרות חסכון בכספי משלם המיסים, עידוד ריבוי הדעות וחופש הביטוי והקלה בקיום התחרות בין הערוצים ולא ממטרת הסרה מוחלטת של הפיקוח ומתן חופש פעולה ללא גבולות לערוצי הטלוויזיה. המצב המסתמן הוא כי הרשות המפקחת תהיה מודעת לבעיות התנהלות הערוצים רק במקרים החמורים שיחייבו את התערבותה. מתוך כך, עולה השאלה מה יקרה במהלך קיום הפרות "קלות" של החוקים והכללים, אשר לא בהכרח יצדיקו את התערבות הגוף המפקח?

בשנת 2015, לאחר הארכות חוזרות ונשנות לתנאי הזיכיון של ערוץ 10, ניתן לערוץ רישיון שידור לתקופה של כ-15 שנים. מהלך זה, משנה את פני תחום הטלוויזיה בישראל, כאשר ערוץ 10 הינו הגוף הראשון המיישם את תהליך המעבר מזיכיונות לשיטת הרישיונות. מכיוון שמעבר ערוץ 10 מזיכיון לרישיון נבע ממצב בו לא היה ניתן להאריך את תנאי הזיכיון, נאלצו להעביר את הערוץ לתנאי רישיון למרות חוסר הערכות ולפני סיום ניסוח תנאי הרישיון הסופיים. נוסף על כך, הזכייניות "רשת" ו-"קשת" יישארו בתנאי הזיכיון הנוכחיים עד שנת 2017. כיום, שוק שידורי הטלוויזיה נמצא במצב ביניים; מתוך כך, ישנה הכרחיות ליצירת מסגרת חדשה לרגולציה שתוכל לתת מענה מדויק ודינמי לצורכי הענף ולציבור הצרכנים בעיקר בעידן "ההתלכדות" (Convergence), שבו מגוון שירותי תקשורת ניתנים באמצעות מגוון טכנולוגיות ותשתיות הולכה (טל & עברי-עומר, 2009).

הגדרת העניין בנושא

בעקבות התרחבות שוק התקשורת בישראל, רשות השידור לא הייתה ערוכה לעסוק בפקוח על שידורים מסחריים. כיום, שירותי התקשורת האלקטרונית בישראל תחת אחריות שורת גופים: שר התקשורת ומשרד התקשורת - מסדירים את תחום הבזק; הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו מסדירה את שידורי הרדיו והטלוויזיה המסחריים; המועצה לשידורי כבלים ולוויין מסדירה את שידורי הטלוויזיה הרב ערוצית למנויים; רשות השידור - מסדירה את השידור הממלכתי. פיצול סמכויות הרגולציה של שירותי התקשורת האלקטרונית בישראל בין כמה גופי הסדרה והתפקיד המרכזי שמוקנה לדרג הפוליטי ולמנגנון הממשלתי מקשים על גיבוש מדיניות מקצועית ועל מתן אופק פעולה ברור לענף (טל & עברי-עומר, 2009).

סיכום מדיניות קיימת

במהלך השנים עסקו ועדות רבות בנושא אסדרת תחום התקשורת בישראל והגיעו למסקנות שונות, אשר רובן לא יושמו עד היום. בשנת 2014 התכנסה ועדת שכטר, שהמליצה בין היתר לאפשר לספקי השידורים לנסח בעצמם את הכללים שיחולו עליהם למשל בנושא האתיקה בשידורים או בנוגע לאופן מדידת הרייטינג. הוועדה המליצה, כי גופים חדשים שיכנסו לתחום השידורים, לא ידרשו להוציא רישיון, אלא רק יהיו מחויבים להירשם ברשות התקשורת. גופים אלו, לא יחויבו בהשקעת תוכן ישראלי. בנוסף, הוועדה ממליצה להפחית רגולציה קיימת ולמקד אותה, עם זאת, קובעת, כי הגופים הקיימים והמבוססים ידרשו להמשיך להשקיע בהפקות מקור (דור, 2015).

בשנת 2015 ועדת פילבר בחנה, בין היתר, את האפשרות להקל על הזכייניות בכל הנוגע להשקעה בהפקות מקור, נוכח העובדה כי תאגיד השידור הציבורי מחויב להשקיע סכום של 400 מיליון שקל בהפקות מקור. יתר על כן, הוועדה בוחנת את נושא הסדרת התוכן השיווקי, במטרה לאשרו תחת מגבלות (מנע, 2015). המלצות הוועדה יוגשו במהלך 2016.

בנושא אסדרת הטלוויזיה המסחרית, המליצה ועדת מרדכי (משנת 2009), כי יוענקו רישיונות לשידור ערוץ מרכזי (ברודקאסט) לכל דורש העומד בתנאי סף, ללא הליך מכרזי. במידה ואכן עמד בתנאי הסף, המבקש יקבל רישיון שידור ל-15 שנים. אחת ל-5 שנים ייבחנו עמידתם של בעלי הרישיונות במחויבויות בתחום התוכן. הכללים והחובות שיחולו על בעל רישיון יהיו אלה הקיימים כיום בחוק הרשות השנייה לגבי בעלי הזיכיון. במקרה שבעל הרישיון לא יעמוד במחויבויותיו, ניתן יהיה לבטל את רישיונו לאלתר - אלא אם כן יציג הוכחות כי קיימות סיבות שהצדיקו את אי העמידה ואז תתאפשר השלמת המחויבויות בתוך שנה מתום הבדיקה (גאוני, 2009).

המצב כיום: ישנן שלוש רשויות המסדירות את תחום התקשורת בישראל. הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו עוסקת בתלונות עבור הערוצים: ערוץ 2, ערוץ 10, הטלוויזיה החינוכית ותחנות הרדיו האזוריות. רשות השידור עוסקת בתלונות עבור ערוצים: הערוץ הראשון, ערוץ 33, הטלוויזיה הערבית ותחנות הרדיו של קול ישראל. המועצה לכבלים ולוויין מפקחת על שירותי הטלוויזיה הרב ערוצית.¹ בכל רשות ישנו נציב פניות ציבור (Ombudsman) המעניק שירות לציבור; תפקידו לקבל פניות ותלונות מהציבור על תפקוד לקוי של

הארגון. נראה כי בשנים האחרונות ישנה עלייה חדה בכמות התלונות בנושא הטלויזיה. בשנת 2014, התקבלו כ-3,978 פניות ציבור על תכנים ששודרו בערוצי הטלויזיה המפוקחים על ידי הרשות השנייה לטלויזיה ולרדיו, מדובר בזינוק של 56% לעומת שנת 2013. יתרה מכך, נמצא כי ישנו זינוק של פי 3 תלונות מוצדקות בשנת 2014 בהשוואה לשנת 2013. כ-65% מהתלונות מתייחסות לתכנים פוגעניים² (הרשות השנייה לטלויזיה ורדיו, 2015).

ברשות השנייה לטלויזיה ולרדיו המפקחת על ערוצים 2, 10, הטלויזיה החינוכית ותחנות הרדיו האזוריות. קיימת אפשרות לשלוח תלונה בעניינים הקשורים לשידורי הטלויזיה והרדיו. כל אדם יכול להגיש תלונה על סדרות, תכניות, סרטים, פרסומות ותשדירים לנציב פניות הציבור בכתב בלבד ובאמצעות טופס מקוון באתר, דואר או פקס.³ התלונות יכולות להיות מופנות כלפי הרשות השנייה, הגורם המשדר, חברת החדשות או עובדי הערוצים והתחנות. בהתבסס על חוק הרשות השנייה, נציב פניות הציבור פועל באופן עצמאי ומתוקף תפקדו רשאי לבצע בדיקות וחקירות בהתאם לשיקול דעתו, תוך הגינות ושמירה על איזון בין חופש הביטוי של הגורמים המשדרים לבין כבודו של הפונה. תלונות הנחשבות כקנטרניות או טרדניות, על פי כללי הרשות, לא יזכו לטיפול. בעת קבלת הפניות, הנציב נדרש לאשר את קבלתן ותחילת תהליך בדיקתן, תוך התחייבות להשיב עליהן בזמן המוגדר כסביר. במידה ותלונה נמצאה מוצדקת (ברמה חלקית או מלאה), הנציב ימסור זאת בכתב, בהודעה מנומקת, לפונה. כאשר, בעקבות תלונה, מתגלה ליקוי בהתנהלות הגוף המשדר, רשאי הנציב לפנות אל מי שהוגשה נגדו התלונה, להצביע בפניו על הצורך בתיקון או לדרוש את דיווחן של תוצאות הבירור, במידה והן נוגעות לגוף משדר (הרשות השנייה לטלויזיה ורדיו, 2016).

אפשרות נוספת העומדת לרשות הציבור הינה **תלונה באמצעות מועצת העיתונות**: כאשר קורא או צופה, נפגע מידיעה או כתבה, ביכולתו לפנות ישירות לכלי התקשורת. במידה ופנייתו לא מטופלת לשביעות רצונו או שהוא מעוניין לפתוח בהליך טיפול מקביל, יוכל לפנות למועצת העיתונות. בדומה לנציב פניות הציבור של הרשות השנייה, התלונה תוגש באמצעות טופס תלונה מקוון, בדואר או בפקס. בעת הגשת הפנייה יש צורך לציין מספר רחב של פרטים וביניהם: שמו של המתלונן, כלי התקשורת, תאריך פרסום הידיעה ומועד הפנייה לכלי התקשורת; כל זאת תוך שמירה על כללי כתיבת הפניה (למשל: כתב בגודל 12 וברוח סביר, צירוף פרסום הידיעה מהעיתון, הקלטה של כתבה אשר שודרה בטלויזיה ועוד). כלי התקשורת יגיב לפנייה תוך 10 ימי עסקים. לאחר פרק זמן זה, תועבר התלונה להחלטת היועץ המשפטי של מועצת העיתונות או אדם אשר הוסמך על ידו. היועץ יחליט בתוך 21 ימי עסקים אם יש מקום להעלאת התלונה לדיון בבית הדין לאתיקה של מועצת העיתונות או לגנוזה (מועצת העיתונות בישראל, 2016). עוד נציין, כי כאשר התלונה מתייחסת לשורת פרסומים, יש למקד את התלונה בפרסומים העיקריים מבניהם. בדומה לפניות הציבור של הרשות השנייה, המועצה אינה מטפלת בפניות אשר בעניינן הוגשה תלונה למשטרה או תביעה לבית משפט.

כפי שתואר, כיום, כאשר צופה מעוניין לדווח על תלונה, עליו לעבור הליך ארוך, עם הנחיות רבות ומסורבלות, העוברות דרך חלקיה השונים של המערכת הבירוקרטית ונמשכות זמן רב (כאמור, הליך קבלת מענה על פנייה נמשך בין 10-21 ימי עסקים). זאת ועוד, במידה והתלונה אכן מוצדקת, לרוב, האדם היחיד הנחשף לתלונה ותוצאותיה הוא מגיש התלונה עצמו. רוב הציבור אינו מודע לכך, אלא אם כן מדובר במקרה קיצוני. אנו מאמינים כי במידה וקהל הצופים בבית יהיה מודע יותר לתלונות המתקבלות וסדר גודל היקפן,

ייווצר מצב הו יופעל לחץ על אוכפי הרגולציה לפעול ביתר חומרה ויחייב את בעלי הרישיון להפעיל שיקול דעת נוסף בבחירת החומרים המשודרים.

אפשרויות פעולה

עורך ציבורי: מבוסס על תפקיד "Public Editor" בעיתונים ה-Guardian וה-New York Times. כמו כן, ניתן להשוות תפקיד זה לתפקיד נציב תלונות הציבור ברשויות המקומיות (משרד הפנים, 2016). ערוצי הטלוויזיה אשר יהיו זכאים לרישיון שידור, יחויבו להעסיק עורך ציבורי, אשר יפעל בשני אפיקים נפרדים: בין הערוץ לרשות המפקחת ובין הערוץ לציבור הצופים. המכהן בתפקיד אינו אמור לכופף את כללי הרגולציה לטובת הערוץ, אלא לגרום לערוץ עצמו לקיים את תנאי הרגולציה, תוך שמירה על שקיפות מלאה. צופי הערוצים יוכלו לשלוח את דיווחיהם ישירות לעורך הציבורי, אשר יהיה בעל גישה מלאה לכל המידע על תכניות הערוץ ויהיה בעל סמכות לחקור. בעת הצורך, יוכל אף לדווח על כשלים לגורמים הרלוונטיים.

המכהן בתפקיד זה יבחר באמצעות מכרז פומבי, תוך הצבת קריטריונים בתחומי התקשורת והאתיקה. אותו אדם יהיה מחויב להיות חף מאינטרסים מנוגדים וללא קשרי תלות עם בכירי הערוץ. הוא יועסק על ידי הערוץ, אך יכהן כרגולטור עצמאי הממונה על נגישות, שקיפות, ביקורת והתקשורת ישירה עם קהל הצופים. עצמאותו תאופיין בכך שיהיה חסין מפני פגיעות בשכר, השעיה או פיטורין (פרט למקרים חריגים בהם יש הפרה של תנאי חוזה העסקתו). העורך הציבורי ייחשב כתפקיד בכיר ובמסגרת תפקידו ייחשף לכל תכניותיו האסטרטגיות של הערוץ; בסמכותו לחקור כל נושא או עובד העובר על כללי האתיקה של הערוץ. העורך הציבורי⁴ יהיה כפוף לכל רשות מפקחת. במסגרת תפקידו, יחויב העורך להגיב לכל פנייה או תלונה שהתקבלה ולפעול לשביעות רצונם של קהל הצופים. אחת לשנה לפחות, יפרסם העורך הציבורי דו"ח לקהל הרחב המסקר את התנהלות הערוץ.

מודל שפ"ה (שקיפות, פיקוח, הנגשה): כאמור, הגשת פנייה לרשויות המפקחות נחשבת להליך מיושן, מייאש, ארוך ומסורבל. אנו ממליצים לפשט את הליך הגשת התלונות ולהטמיע בו אמצעים טכנולוגיים. כחלק מהמעבר לרשיונות יש לחייב את גוף התקשורת המקבל רישיון ליישם את מודל שפ"ה. עיקר מודל זה מתבטא ביצירת מעורבותו האקטיבית של הצופה. בעת צפייה באחד מערוצי הטלוויזיה המסחריים תעמוד לרשות הצופה האפשרות לסמן תכנים בעלי אופי בעייתי ולהעביר את טענתו, בעזרת שלט הטלוויזיה⁵, לטיפול הגוף האמון על כך. המודל מבוסס על טכנולוגיית כפתורי ה-Report⁶ וניתן לדמות את הטכנולוגיה המוצעת על ידי הבנת מערכת הדיווחים היעילה מתוך אתר התוכן YouTube. **תפקיד המודל:** כל צופה יוכל להגיש פנייה בעניינים הקשורים לשידורי הטלוויזיה. הרשות המפקחת, תצטרך להשיב לפונה בהודעה דרך אמצעי תקשורת נבחר תוך שני ימי עסקים, באם בפנייה קיים בסיס להמשך טיפול. במידה ואכן ימצא ליקוי, תועבר התלונה לכלי התקשורת הרלוונטי לקבלת התייחסות. חשוב לציין, כי רק הצופה עצמו יהיה בעל גישה לאותה פנייה. אחת לרבעון, יפורסם דו"ח תלונות שיהיה זמין לציבור הרחב.

"סדר באסדרה" - יום שידורים שבועי: מכיוון שרוב הציבור אינו נחשף לתלונות וביקורות כלפי גופי השידור, אנו מציעים להקצות יום שידורים שבועי ייעודי שיעסוק בתלונות, אתיקה והמחויבויות הנגזרות על הגוף המשדר בכפוף לרשויות המאסדרות את תחום התקשורת בישראל. מוצע, כי יום השידורים השבועי

יפעל במסגרת ערוץ הכנסת ויורכב מלוח שידורים מגוון וישדר תכניות העוסקות באתיקה, דו"חות אודות תלונות שהוגשו לנציבות תלונות הציבור ועוד. לדוגמה, התוכניות יוכלו לעסוק בדו"חות נציבות תלונות הציבור אשר יתפרסמו אחת לשבוע. בעקבות כך, הצופה יוכל לדעת מהו הערוץ המפר סעיפים מסוימים מתנאי הרישיון ומכללי האתיקה. בנוסף, יוכל לדעת באיזה היקף או מהי התוכנית בעלת מספר התכנים הפוגעניים הרב ביותר. יום השידורים ימומן על ידי גופי התקשורת שיקבלו רישיון, כחלק מהכנסותיהם מפרסומות. עובדיו יפעלו באופן עצמאי ולא יהיו כפופים או מושפעים הן מבעלי הרישיונות והן ממשרד התקשורת, יתר על כן, יהיו עובדי הערוץ מחויבים לפעול בשקיפות מלאה ולהיות נאמנים לטובתו של הציבור.

יתרונות וחסרונות

חלופה א'

יתרונות: יצירת פיקוח מדויק ובזמן אמת על ערוצי הטלוויזיה ברישיון, תוך צמצום הצורך בפיקוח המדינה, צמצום עלויות עבור משלם המיסים, דיאלוג מדויק ויעיל עם הערוצים על קשיים ותלונות, מתן כתובת ישירה ויעילה לפניות הציבור והענקת תחושת ביטחון ואמינות.

תפקידו של הערוץ הציבורי הינו חיובי ולא שלילי ביחסיו עם הערוץ בו הוא מועסק. בעזרת הנתונים הנאספים מפניות הציבור והרשות המפקחת ותוך מתן ביקורת ורצון להציג שקיפות ואמינות, יוכלו הערוצים ליצור מבנה מקצועי וליצור תוכן מדויק. תפקיד זה תורם להגברת אמון הציבור בערוץ; הגברת הדיאלוג בין הציבור למערכת הערוץ; פיתוח כללי אתיקה לתפקיד.

חסרונות: חוסר שיתוף פעולה של הערוצים עם עורכי הציבור אשר עלולים להיתפס כ-"אויבים", שיתוף פעולה של עורכי הציבור עם הערוצים בניגוד לתפקידם על מנת להערים על הרשות המפקחת, התנגדויות של העוברים למשטר רישיונות במימון תפקיד זה, החלת תפקיד עורך ציבורי בערוצים שעברו למשטר רישיונות, דוגמת ערוץ 10.

חלופה ב'

יתרונות: הקלה בדרכי הגשת תלונות על תכנים בעייתיים, מההיבט הבירוקרטי ומבחינת חסכון במשאבים גולמיים; קיצור זמני הטיפול בדיווחים; צבירת התלונות יובילו להיווצרות מסד נתונים עבור הרשות השנייה והגופים המשדרים; מטרת המודל לאפשר נגישות לציבור הרחב, תוך הבעת דעתו בצורה ידידותית, קלה ונוחה; נוצרת התחושה עבור הצופה כי ביכולתו להשפיע על התוכן; מוביל לעידן שקיפות. אנו מאמינים כי מודל מסוג זה יצור אמון בקרב הציבור בהליך המעבר לרישיונות ובכך ייתן לציבור תחושת שקיפות והנגשה.

חסרונות: עלויות ראשוניות בהקמת המערכת; חבלי לידה של הקמת מערכת חדשה הכוללים את עקומת הלמידה של המשתמש; חשש מריבוי תלונות שווא העלול ליצור עומס על הערוצים; הצורך בגיוס והכשרת עובדים לצורך תפעול המערכת עלול לגרום לתחושת בזוז כוח אדם, תפיסת תקנים והוצאות כלכליות.

חלופה ג'

יתרונות: כאשר לציבור תהיה אפשרות להיחשף למספר התלונות שהתקבלו, מהותן ותוצאותיהן, לחץ רב יותר יופעל על הגוף המפקח לחתור לאכיפה. יתרה מכך, הצופים יהיו מודעים לחומרת התלונות והיקפן, משקל נוסף יתווסף להן, כך ייווצר הד ציבורי אשר יפעיל לחץ על בעלי הרישיונות להתייחס ביתר כובד ראש לתכנים המשודרים כיום ולאלו אשר ישודרו בעתיד. הורים אשר לא רוצים שילדיהם יצפו בתכנית בעלת תכנים פוגעניים, יוכלו להתוודע אליה לפני כן ולמנוע מילדיהם צפייה בה. ישנה השערה כי לאחר שיום השידורים יהפוך לפופולארי, ישתכלל מנגנון פניות הציבור ובכך הפניות יהיו פחות מסורבלות.

חסרונות: צופים יוכלו לדעת מהי רמת התכנים הפוגעניים בתוכנית מסוימת ודווקא משום כך לצפות בה. בנוסף, יוצרים עלולים לנצל את הנתונים למטרת רייטינג ולא על מנת לצמצם את התכנים הפוגעניים. יתרה מכך, ישנו חשש לפגיעה בפן האישי, קרי, תלונות נגד אדם ספציפי שדעותיו אינן אהודות במיוחד ובכך לפגוע בחופש הביטוי ובזכות הציבור לדעת (למשל פרופ' אמיר חצרוני).

המלצות

בנייר עמדה זה, נסקרה חוסר ההיערכות למעבר בין זיכיונות לרישיונות. לשם הגברת ההערכות, הובאו שלוש אפשרויות פעולה אשר יכולות לסייע בפתרון הבעיות שהוצגו לעיל: תפקיד "עורך ציבורי", מודל שפ"ה, יום שידורים שבועי - "סדר באסדרה".

לאחר סקירה מקיפה של בעיית האסדרה ודיון מעמיק באפשרויות הפעולה, אנו בוחרים להמליץ על אפשרות הפעולה הראשונה, קרי, יישום תפקיד העורך הציבורי. תפקיד זה, אמור לגלם אדם הפועל בתוך מערכות הערוצים החדשים שיוקמו תחת רישיון שידור. מטרתו היא ליצור ביקורת פנימית בתוך מערכת הערוץ, על מנת לקיים את תנאי רישיון השידור, לעמוד בסטנדרטים המקצועיים אותם קבע לעצמו הערוץ ולהוות גורם אליו קהל הצופים יוכל לפנות עם תלונות ובקשות. יישום תפקיד זה יקל על ההתמודדות עם פניות ציבור, תוך שיפור ויעילות השירות. יתרה, אנו משערים כי פיקוח "בזמן אמת" והעלאת המודעות לעבירות על תנאי רישיון הערוץ וכללי האתיקה, יביא להשפעה חיובית על תכני השידורים בערוצים השונים.

עוד נציין, כי לעורך הציבורי יעמדו האמצעים לחקור ולבקר כל נושא הקשור אל הערוץ בו הוא פועל. הוא יפעל בסמכות הרשות המפקחת ויהיה נאמן לה. מטרת תפקידו היא לעזור לערוץ ליצור מערכת יעילה ומקצועית וליצור תחושת אמינות ושקיפות אצל קהל הצופים. העורך הציבורי יעזור בצמצום הפיקוח של המדינה על הגופים המשדרים ויהפוך את הליך תלונות הציבור לנגיש, יעיל ומקצועי יותר. יביא למצב האופטימלי בניהול יסודי ומעמיק של שוק הטלוויזיה המסחרית בישראל.

ביבליוגרפיה

- אולניק, א', גלילי, מ', כהן, א', & קמפינסקי, ש'. (2002). דו"ח הצוות לתכנון הקמת הרשות הלאומית לתקשורת. ירושלים.
- גאוני, י'. (15 מרץ 2009). ועדת מרדכי ממליצה: לבטל את הזיכיונות בטלוויזיה ולעבור לשיטת הרישיונות. אוחר מתוך גלובס: <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000434086>
- דור, א'. (17 ספטמבר 2015). ועדת שכטר ממליצה: גם גופי תקשורת בעלי תשתית יחויבו להשקיע ביצירה ישראלית. אוחר מתוך כלכליסט: <http://www.calcalist.co.il/marketing/articles/0,7340,L-3669508,00.html>
- הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו. (2015). דו"ח פניות הציבור תשע"ד-תשע"ה 2014. מעיינות א.גד בע"מ 077-7875141.
- הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו. (6 ינואר 2016). נציב פניות ציבור. אוחר מתוך הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו: http://www.rashut2.org.il/public_complain.asp
- טל, י', & עברי-עומר, ד'. (2009). הרגולציה של שירותי התקשורת האלקטרונית בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- מועצת העיתונות בישראל. (6 ינואר 2016). איך מגישים תלונה למועצת העיתונות? אוחר מתוך מועצת העיתונות בישראל: <http://www.moaza.co.il/BRPortal/br/P102.jsp?arc=26829>
- מנע, מ'. (19 אוקטובר 2015). ועדת פילבר: שכטר ואייל בפנים; פיצול ערוץ 2 - בחוץ. אוחר מתוך וואלה: <http://b.walla.co.il/item/2898370>
- מערכת האיגודים. (14 אוגוסט 2008). האיגודים יוצאים נגד ביטול הזיכיונות ונגד התרת הפרסומות בכבלים ובלוויין. אוחר מתוך איגוד התסריטאים: איגוד תסריטאי הקולנוע והטלוויזיה בישראל: <http://www.film-e-good.org.il/siteFiles/1/69/5816.asp>
- מצגר, א'. (2015). מדוע להקים רשות תקשורת לאומית. מדיניות ציבורית - עיתון לחידושי מדיניות בישראל, 20-21.
- משרד הפנים. (6 ינואר 2016). חלק ג' - בראש הפירמידה, נושאי משרות ברשות המקומית. אוחר מתוך משרד הפנים: <http://www.moin.gov.il/Subjects/GuidanceAndDeveloping/Publications/madrachLanivchar/Pages/Ksafim.aspx>
- רשות השידור. (6 ינואר 2016). נציב קבילות הציבור. אוחר מתוך רשות השידור: <http://www.iba.org.il/ombudsman>

שכטר, ע' (2012). האם סיימה מדינת ישראל את תהליך המעבר ממדינה משדרת למדינה מאסדרת?
מסגרות מדיה: כתב עת ישראלי לתקשורת, 12-24.

Nolan, D., & Marjoribanks, T. (2010, May 13). "Public Editors" And Media Governance At
The Guardian And The New York Times. *Journalism Practice*(1), 3-17.

ביבליוגרפיה איכותנית

גאוני, י' (15 מרץ 2009). ועדת מרדכי ממליצה: לבטל את הזיכיונות בטלוויזיה ולעבור לשיטת הרישיונות.
אוחזר מתוך גלובס: <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000434086>

מאמר זה, מסכם את המלצות העיקריות של ועדת מרדכי. בנוסף, המאמר עוסק בחלק מן ההשלכות
הצפויות לשחקנים הקיימים והחדשים, תוך מתן הסבר על שיטת הרגולציה שהומלצה. בנייר עמדה זה, נציג
את הרגולציה הקיימת ונמליץ על דרכים בכדי לשפר אותה.

הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו. (2015). דו"ח פניות הציבור תשע"ד-תשע"ה 2014. מעיינות א.גד בע"מ - 077-
7875141.

דו"ח זה, סוקר מגוון רחב של פניות נבחרות של הציבור, שהוגשו לרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו במהלך
שנת 2014. בדוח נמצאות התפלגויות שונות והשוואות בין השנים 2013-2014.

הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו. (6 ינואר 2016). נציב פניות ציבור. אוחזר מתוך הרשות השנייה לטלוויזיה
ורדיו: http://www.rashut2.org.il/public_complain.asp

אתר זה, סוקר את הדרכים העומדות בפני הציבור להגשת פניות של נציב פניות הציבור של הרשות השנייה
לטלוויזיה ורדיו. בנוסף, מפרט את שלבי ההליך והתנאים לשליחת תלונה.

טל, י', & עברי-עומר, ד' (2009). הרגולציה של שירותי התקשורת האלקטרונית בישראל, הצורך בהקמת
רשות תקשורת. המכון הישראלי לדמוקרטיה, 145-149.

במסמך זה ניתן למצוא פירוט אודות החלטות בנושא שירותי התקשורת האלקטרונית בישראל, למשל:
ועדת פלד (1997). הוועדה להרחבה ולארגון מחדש של מערך השידורים לציבור בישראל לציבור בישראל.
הוועדה המליצה על הקמת רשות לאומית לשידורים שתהיה רשות סטטוטורית עצמית, וכן על הרחבת תחום
עיסוקה לכלל ההיבטים הכרוכים בתכנון, ברישוי ובאכיפה של תחום התקשורת האלקטרונית.

מועצת העיתונות בישראל. (6 ינואר 2016). איך מגישים תלונה למועצת העיתונות? אוחזר מתוך מועצת
העיתונות בישראל: <http://www.moaza.co.il/BRPortal/br/P102.jsp?arc=26829>

אתר זה, עוסק באופן בו ניתן להגיש תלונה למועצת העיתונות. נוהל התלונה כולל פנייה לכלי התקשורת,
הגשת התלונה, הטיפול בתלונה, ערעור ועוד. נציג את עיקריו בחלק אותו אנו סוקרים את מודל שפ"ה.

מערכת האיגודים. (14 אוגוסט 2008). האיגודים יוצאים נגד ביטול הזיכיונות ונגד התרת הפרסומות בכבלים ובלוויין. אוחזר מתוך איגוד התסריטאים: איגוד תסריטאי הקולנוע והטלוויזיה בישראל:

<http://www.film-e-good.org.il/siteFiles/1/69/5816.asp>

מקור זה, מסכם את מכתב האיגודים (איגוד התסריטאים) למשרד המשפטים, ומפרט חלק מן ההשלכות של המעבר מזיכיונות לרישיונות שידור. איגוד התסריטאים צופה איכות תכנים ירודה ופחות הפקות מקור. בנייר עמדה זה, נציג המלצות לפתרון חלק מבעיות אלו.

משרד הפנים. (6 ינואר 2016). חלק ג' - בראש הפירמידה, נושאי משרות ברשות המקומית. אוחזר מתוך משרד הפנים:

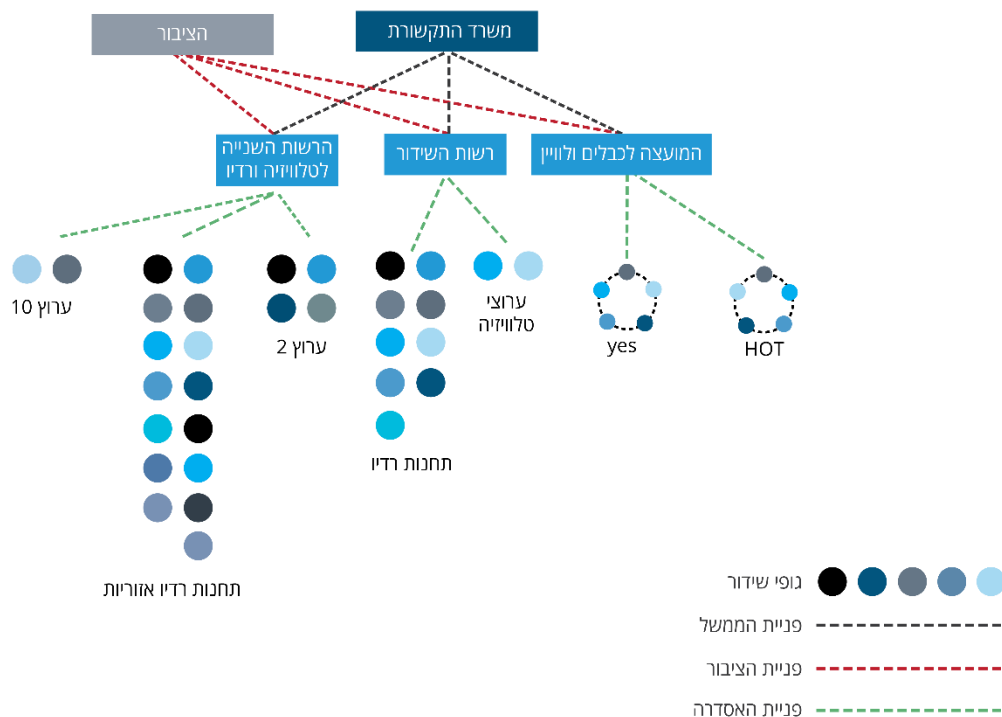
<http://www.moin.gov.il/Subjects/GuidanceAndDeveloping/Publications/madrachLanivchar/Pages/Ksafim.aspx>

מסמך זה מפרט אודות המבקר הממונה על תלונות הציבור ברשויות המקומיות. בנייר עמדה זה, הושוו עורך ציבורי והממונה על תלונות ברשויות המקומיות במטרה להוכיח את האפשרות להשמת אפשרות הפעולה.

נספחים

נספח 1 - מבנה האסדרה הנוכחי:

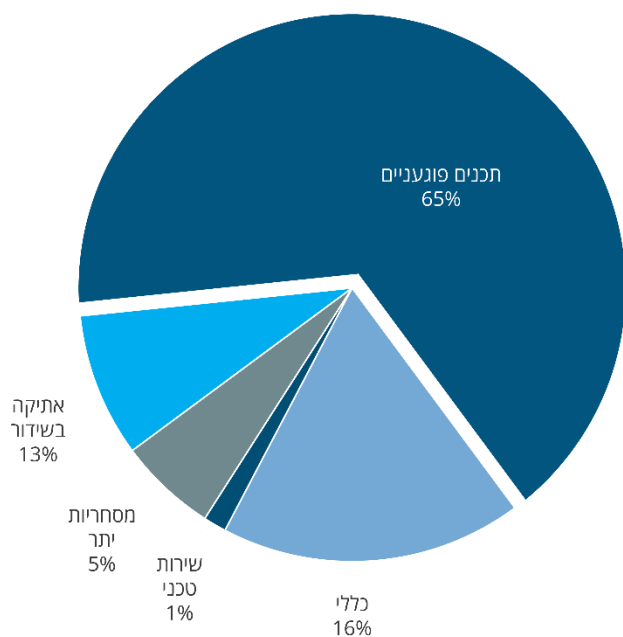
המבנה הנוכחי



נספח 2 - פירוט התלונות בהשוואה בין השנים 2013-2014:

התפלגות תלונות טלוויזיה על פי קטגוריות בשנים 2013 - 2014

התפלגות לפי קטגוריה (באחוזים):



קטגוריה	2013	2014
תכנים פוגעניים	1,415	2,594
כללי	166	633
אתיקה בשידור	533	499
מסחריות יתר	292	200
שירות טכני	140	52
סה"כ	2,546	3,978

תכנים פוגעניים: תלונות העוסקות בהתנהגות לא הולמת, בהתבטאויות פוגעניות, גזעניות, מבזות או סקסיסטיות בפגיעה בילדים ובאוכלוסיות מוחלשות וכיו"ב.

כללי: קטגוריה זו נוגעת לנושאים שונים, בהם: פניות שעסקו במבצע צוק איתן ושובו בנים, וכלל בין היתר עניינים של שידור תוכניות כמו האח הגדול כרגיל, פגיעה במורל, ריבוי חדשות, נתינת במה לאויב, צנזורה ואזעקות מוקלטות.

אתיקה בשידור: תלונות העוסקות בהטיות פוליטיות ובדיווחים לא מדויקים ולא מאוזנים.

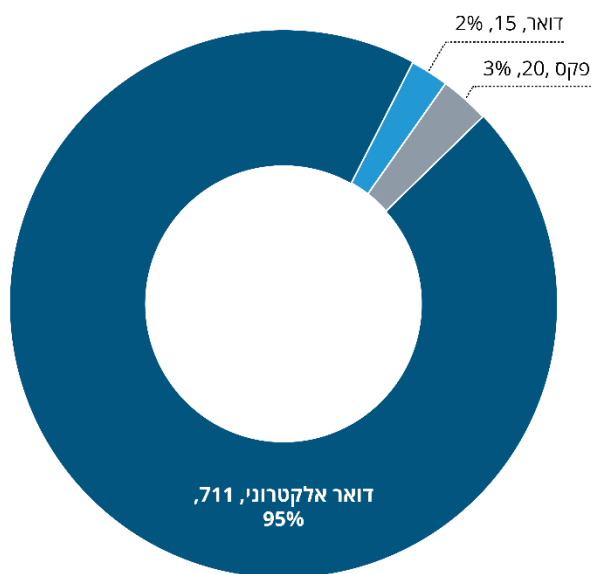
מסחריות יתר: תלונות העוסקות בתכנים שיווקיים ובריבוי פרסומות וחסויות.

שירות טכני: תלונות העוסקות בשינויים לא צפויים, כתוביות, קליטה ושמע.

(על פי דו"ח פניות הציבור תשע"ד-תשע"ה 2014 של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו)

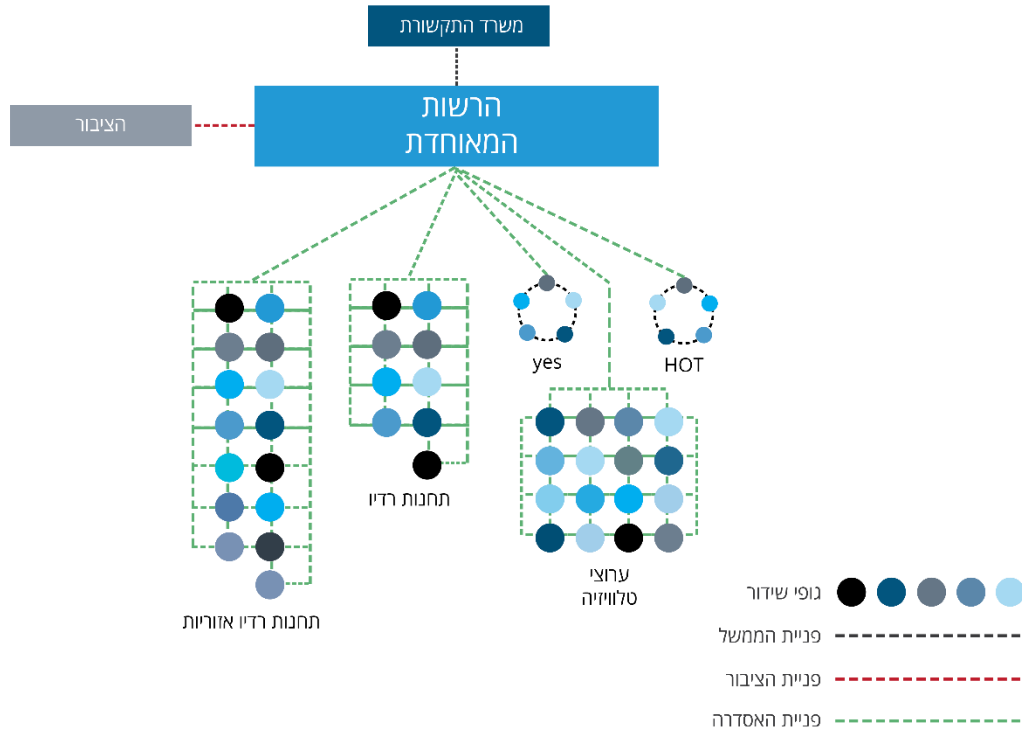
נספח 3 - פירוט דרכי התקשרות מול נציב פניות הציבור ברשות השידור. אין פילוח נתונים עבור הרשות
השנייה לטלוויזיה ורדיו: על פי דו"ח פניות הציבור תשע"ד-תשע"ה 2014 של הרשות השנייה לטלוויזיה
ולרדיו

אופן הגעת התלונות - 2014 (באחוזים)

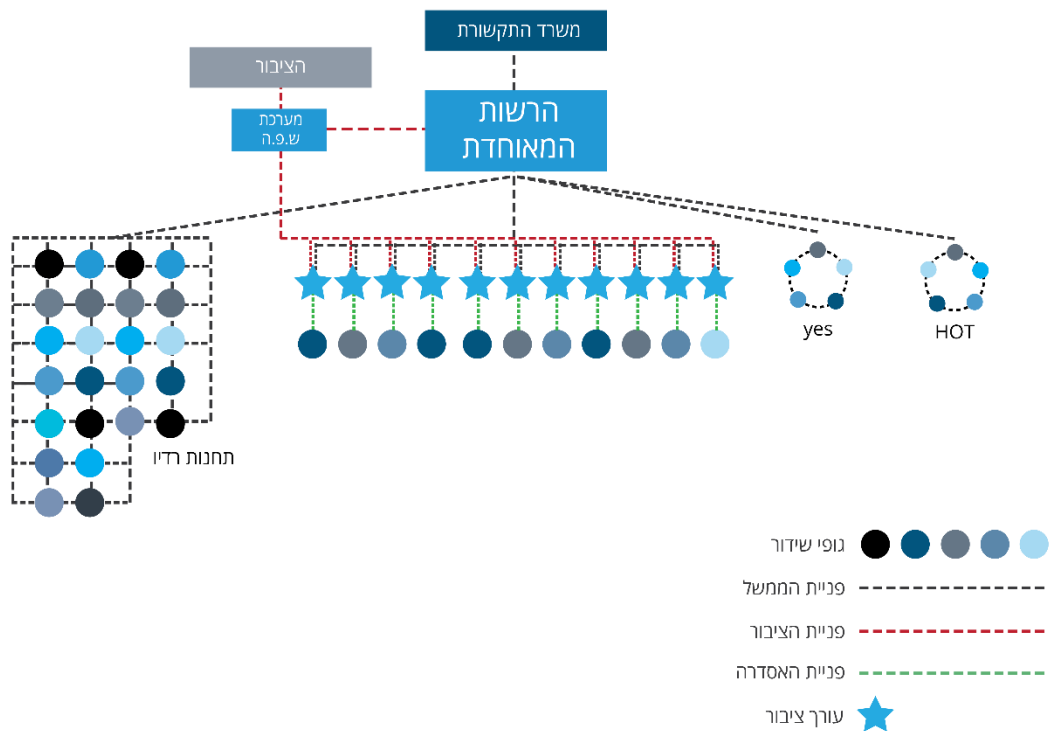


נספח 4 - מבנה האסדרה הצפוי והמבנה המומלץ:

המבנה הצפוי



המבנה המומלץ



נספח 5 - אילוסטרציה מודל שפ"ה:

1. במהלך צפייה באחד מערוצי הטלוויזיה הנתונים לפיקוח, נתקל הצופה בתוכן אשר סבור כי מפר את תנאי רשיון השידור (במקרה זה, מסחריות יתר ופרסום תוכן סמוי) או תוכן אשר בעיניו אינו ראוי לשידור.



2. בעזרת השלט, נכנס הצופה לתפריט הצפייה.



3. בתפריט הצפייה, לצד המידע הקיים בממשק ספק שירותי הטלוויזיה, מופיעה אפשרות הדיווח.



4. לאחר לחיצה על כפתור הדיווח, מופיעה בפני הצופה רשימת קטגוריות של הפרות תנאי רשיון השידור, בעזרתן יוכל לדווח במהירות על פרטי ההפרה. בנוסף, יוכל הצופה לבחור באפשרות "אחר", דרכה יוכל לפרט מקרה מיוחד אשר אינו נכלל באחת הקטגוריות המוצעות.



5. לאחר בחירת הקטגוריה הרלוונטית, יקלטו באופן אוטומטי נתוני השידור לו נוגעת התלווה. שם התוכן המשודר, תאריך ושעת השידור, שם הערוץ המשדר והקטגוריה שנבחרה. * (בכל שלב יוכל הצופה לבטל את הליך התלווה ולצאת מהתפריט או ללחוץ על כפתור המידע בשלט שיסייע לו בהבנת ממשק הגשת התלווה)



6. לאחר אישור פרטי התלווה על ידי הצופה, יתקבל אישור כי הועברה לגורם הרלוונטי לצורך בדיקה ותחילת טיפול במקרה הצורך.



אודות תכנית "ממשלת הצללים"

עם ההכרזה על הממשלה החדשה המכהנת בכנסת ה-20 הקים בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי הרצליה "ממשלת צללים", המורכבת מסטודנטים ובוגרים נבחרים מתכניות הלימודים לתואר ראשון ושני, כמו גם סטודנטים ובוגרים מבתי ספר נוספים בבינתחומי הרצליה, בהם: פסיכולוגיה, תקשורת, כלכלה, משפטים וקיימות.

במסגרת "ממשלת הצללים" הוקמו משרדי ממשלה מקבילים לאלה הפועלים בממשלת ישראל, כאשר כל משרד מורכב מצוות של 5-10 סטודנטים ובוגרים בניהול ופיקוח של עוזר הוראה, יועץ אקדמי ויועץ מקצועי (שר או חבר כנסת לשעבר). משתתפי התכנית יבצעו מעקב שוטף אחר פעילות הממשלה ומשרדי הממשלה השונים, וכך ילמדו ויכירו מקרוב תהליכים, דילמות ומגבלות בתהליכי העבודה של הממשלה, יתנסו בעבודת מטה ובתהליכי קבלת החלטות במסגרת המתח המובנה בין שיקולים מדיניים, סקטוריאליים, פוליטיים, תקציביים, חברתיים ואחרים.

הסטודנטים והבוגרים ב"ממשלת הצללים" זוכים לליווי והנחיה צמודים של אנשי אקדמיה, חברי כנסת ושרים לשעבר, בהם: דני איילון, דליה איציק, זאב ביילסקי, ד"ר רונן הופמן, אורית זוארץ, רן כהן, דן מרידור, ד"ר אפרים סנה, אופיר פז-פינס, פרופ' אמנון רובינשטיין ואחרים, כמו גם מומחים מתחום הממשל והמערכת הפוליטית, כגון: מבקר המדינה לשעבר, השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס, גיל סמסונוב, ד"ר בועז שפירא, ד"ר רפי ונטורה, אייל ארד, ואחרים.

כל "משרד צללים" מפרסם ניירות עמדה תקופתיים שמטרתם להציג את עמדת הצוות על פעילותו השוטפת של המשרד הממשלתי המקביל. בנוסף, יקדם הצוות במהלך השנה רפורמה אחת לפחות או הצעת חוק בתחום עיסוקו של המשרד. התוצרים יועברו לשר ולהנהלת המשרדים הרלוונטיים.

לפרטים נוספים ניתן לפנות לרכז התכנית, סטיבי ויינברג wstevie@idc.ac.il

-
- ¹ ראה נספח 1 - לפירוט מבנה האסדרה הנוכחי.
² ראה נספח 2 - לפירוט התלוות בהשוואה בין השנים 2013-2014.
³ ראה נספח 3 - לפירוט דרכי התקשרות מול נציב פניות הציבור ברשות השידור. אין פילוח נתונים עבור הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו.
⁴ ראה נספח 4 - לפירוט מבנה האסדרה הצפוי והמבנה המומלץ.
⁵ ראה נספח 5 - אילוסטרציה.
⁶ Report: כלי דיווח יעילים ופשוטים להבנה, תוך מתן מענה וטיפול בפרקי זמן קצרים ככל האפשר, הפכו לחלק הכרחי להצלחתם של שירותי תוכן מקוונים ואתרי אינטרנט. כפתורי ה-Report, נחשבים כיום כחלק אינטגרלי בממשקי המשתמש וניצבים באופן קבוע בנגני הסרטונים והשירים, תכני הרשתות החברתיות ובגוף כתבות ופרסומים באתרי החדשות.