

משפט, תרבות מקומית ותרבויות מיעוט: דרישות תוכן

בשידורי רדיו וטלוויזיה בישראל

יואב המר*

מאמר זה עוסק בשלושה היבטים של אסדרת שידורי רדיו וטלוויזיה בישראל, הנוגעים בהשפעת השידורים על התרבות. ההיבט הראשון עניינו הדרישה – הקיימת גם במדינות רבות נוספות – לשדר תוכניות מקומיות בחלק ניכר מזמן השידורים. דרישה זו מבטאת חשש מפני "הצפה" של הערוצים הישראליים בתוכניות זרות, בעיקר אמריקאיות, שתוביל להיחלשות התרבות המקומית. המאמר מבהיר מדוע בהעדר דרישה כזו, שיקולי הרווח של ערוצים מסחריים יניעו אותם להרבות בשידורן של תוכניות אמריקאיות, וזאת אף-על-פי שהצופים נוטים להעדיף תוכניות מקומיות. החובה לשדר תוכניות מקומיות בהיקף משמעותי מקדמת חשיפה של צופים לתכנים מקומיים, ומאפשרת את קיומה ושגשוגה בישראל של תעשייה העוסקת בייצור תכנים אורקוליים.

היבט שני של האסדרה הוא ניסיון להבטיח שחלק מהתוכניות המקומיות שישודרו יהיו כאלה שתרומתן לשימורה ולפיתוחה של התרבות תהיה גבוהה. מדובר בקביעת מכסות שידור של תוכניות מסוגות כגון דרמה, תעודה, פריפריה, מורשת יהודית ותרבות יהודית, ועוד. דרישות כאלה הן נדירות במדינות אחרות. במאמר מוצעים שלושה טיעונים להצדקת מכסות של "תוכניות-איכות" כאלה: תיקון כשל שוק הנובע מחוסר הכדאיות הכלכלית הכרוך בשידורן של תוכניות כאלה; הפנמה של ההצננות החיוביות הנוצרות עקב שידורן של התוכניות הנדונות; והלגיטימיות של החלטה של חברה מדינתית לנסות ליצור

* המרכז האקדמי למשפט ולעסקים. תודה לאורי בן-אוליאל, ליוסי דהאן, לרונית דוניץ-קידר, ליונתן כהן, למשה כהן-אליה, לגיא פסח, ליעד רותם ולקוראים האלמונים של המאמר על הערות ורעיונות מאירי-עיניים. תודה לחברי מערכת משפט וממשל נוי ברינט, אלכס וולף, טל כהנא ומיכל קורנפלד, לסגנית העורך רעות כהן ולעורך אילן סבן על הערות רבות וחשובות שסייעו בשיפור המאמר.

ליצור "סביבה" מסוימת באמצעי התקשורת, ולא להותיר את תהליך עיצובן של העדפות הצופים ביחס לתכנים התקשורתיים להשפעותיהם של כוחות השוק בלבד. המאמר סוקר את היתרונות והחסרונות של שלושה הסדרים אפשריים בנוגע לתוכניות-האיכות המקומיות, ודן בלגיטימיות החוקתית של הפניית דרישות כאלה אל אמצעי תקשורת פרטיים.

היבט שלישי של האסדרה אשר נדון במאמר מתייחס למיעוטים ולתרבויותיהם. המאמר מתייחס לשני מישורים בהקשר זה. המישור הראשון עוסק בנוכחותם ובאופן הצגתם של מיעוטים באמצעי התקשורת הכלל-חברתיים. המאמר מצביע על נטייתם של אמצעי התקשורת הללו לא להציג את המיעוטים בהתאם לשיעורם באוכלוסייה, ועל מנהגם להציג את המיעוטים באופן סטריאוטיפי ובהקשרים שליליים, וזאת אף שבחוק הרשות השנייה ובכללים שהותקנו מכוחו נדרשים בעלי הזיכיון לשקף בשידוריהם את המגוון התרבותי הקיים בישראל. מישור שני שהמאמר עוסק בו הוא יכולתם של מיעוטים בישראל לקיים אמצעי תקשורת משלהם.

מבוא. א. האסדרה (רגולציה) במשפט הישראלי של מכסת ההפקות המקומיות: 1. תוכן הדרישות בנוגע להפקות מקומיות; 2. ההגנה על התרבות בישראל באמצעות הדרישות להפקות מקומיות. ב. האסדרה המתייחסת לסוגות מסוימות ולתכנים מסוימים: 1. תוכן הדרישות בנוגע לסוגות מסוימות ולתכנים מסוימים; 2. ההגנה על התרבות בישראל באמצעות הדרישות לסוגות מסוימות ולתכנים מסוימים. ג. האסדרה הנוגעת בייצוגן של תרבויות מיעוטים: 1. תוכן הדרישות הנוגעות בתרבויות מיעוטים; 2. ההגנה על תרבויות מיעוטים בשידורי רדיו וטלוויזיה. ד. סיכום.

מבוא

מאמר זה עוסק ביחסי-הגומלין בין משפט לבין תרבות בישראל כפי שהם באים לידי ביטוי במישור האסדרה של ערוצי הרדיו והטלוויזיה. ההתמקדות היא בשתי שאלות. ראשית, המאמר מנסה לבחון את הממדים המשפטיים של הניסיון להגן על התרבות המקומית בישראל ולעודד את שגשוגה באמצעות דרישות תוכן המופנות אל ערוצי הרדיו והטלוויזיה (בעיקר ערוצי הטלוויזיה). שנית, המאמר עוסק גם בשאלת קיומן והצדקתן של דרישות תוכן המופנות לשם הגנה על תרבויות מיעוט וקידומן בחברה הישראלית השסועה. במילים אחרות, המאמר עוסק בזמנית בהגנה על מרכיבים ייחודיים של התרבות ה"ישראלית" אל מול ה"חוקן" ובהגנה על תרבויות של מיעוטים בחברה הישראלית אל מול אותה תרבות "ישראלית", קרי, תרבות הזרם המרכזי בישראל.

נפתח בכמה משפטים של רקע. למעורבותן של מדינות בתחום התרבות עשויים להיות יעדים שונים. יעד אחד של מדיניות תרבות מתייחס לייצור ולצריכה של אומנות לסוגיה השונים – ציור, פיסול, תיאטרון, מוזיקה, קולנוע, ספרות ועוד. הקצבת כספים לשם הקמת מוזיאונים והחזקתם, מימון מוסדות אומנותיים כתיאטרון או תזמורת, או הענקת פרסים ומלגות לאומנים – הם כמה מהאמצעים שניתן לנקוט לשם הגשמת יעד זה. זה היה היעד המרכזי של מדיניות התרבות של ממשלות רבות בעבר. כך, למשל, אחרי מלחמת העולם השנייה ועד שנות השבעים נקטו מדינות אירופיות רבות גישה שביקשה להרחיב את החשיפה של הציבור הרחב לאומנות "גבוהה", כגון תיאטרון שייקספירי או אופרה. בתקופה זו גם שלטה במדינות רבות התפיסה של "מדינת רווחה", והתקציבים שהופנו לשם תמיכה באומנויות היו גבוהים יחסית. מדיניות זו הייתה מונחית על-ידי אמונה שלחשיפה לאומנות יש ערך מחנך. אמונה זו בוטאה כבר במאה התשע-עשרה על-ידי המשורר והמסאי האנגלי מתיו ארנולד (Matthew Arnold). ארנולד הנגיד בין אנרכייה לבין תרבות, שאותה הגדיר כ-"the best which has been thought and said in the world".¹

התמקדות ב"תרבות כאומנות" משקפת פרשנות מצומצמת של המושג "תרבות". מובן רחב הרבה יותר של "תרבות" הוא זה שנעשה בו שימוש החל בשנות השישים בדיסציפלינות של "האנתרופולוגיה התרבותית" ו"לימודי התרבות". על-פי מובן זה, התרבות היא מערכת של ייצוגים או תבניות שאדם מפנים כתוצאה מהיחשפות לסביבה שבה הוא חי, ואשר באמצעותה הוא מעניק משמעות לדברים שבהם הוא נתקל. במילים אחרות, תרבות היא מערכת מכווננת משמעות אשר מתורכת בין העולם לבין תודעתו של אדם ומעצבת את האופן שבו הוא תופס את המציאות, וכך משתתפת עמוקות בעיצוב אמונותיו, ערכיו והתנהגותו.² על-כן תרבותו של אדם היא במידה רבה זהותו: בני-אדם החיים בתרבויות שונות מעניקים משמעויות שונות לדברים.³ תרבות במובן הרחב היא "דרך החיים" של קבוצה.

מדיניות אשר מונחית על-ידי תפיסה זו של תרבות כמערכת מכווננת משמעות המגדירה את הזהות הקבוצתית מבקשת להבטיח את חוסנה של התרבות המקומית – תרבותה של

1 (1869) MATTHEW ARNOLD, CULTURE AND ANARCHY 5 (Echo Library 2008). בסוף שנות השישים בוקרה מדיניות זו כפטרנליסטית, ונטען כי יש להפנות תקציבים גם לאומנות עממית יותר. החל בסוף שנות השבעים עלתה קרנה של התפיסה הניאו-ליברלית, המצדדת בכך שהשוק החופשי הוא המנגנון הרצוי להסדרת פעילויות, וההקצבה המדינית לתחומי האומנות הצטמצמה.

2 CLIFFORD GEERTZ, THE INTERPRETATION OF CULTURES (1973); David M. Schneider, *Notes Toward a Theory of Culture*, in MEANING IN ANTHROPOLOGY 197 (Keith H. Basso & Henry A. Selby eds., 1976); מנחם מאוטנר משפט ותרבות בישראל בפתח המאה העשרים ואחת 41 (2008).

3 "ראיתי בחיי צרפתים, איטלקים, רוסים וכולי", אמר ג'וזף דה מייסטר, 'אך כשמדובר באדם, אני מצהיר כי מעודי לא פגשתיו; אם הוא קיים, הוא לא ידוע לי'. "ראו מאוטנר, שם, בעמ' 42.

הקבוצה. יעד זה הוא המנחה מדינות, למשל, להקצות כספים לשם שימורם של אתרים היסטוריים וארכיאולוגיים, ולגלות מעורבות בקביעת תוכניות הלימודים בבתי-הספר, תוך הדגשת הנושאים המשמעותיים ביותר מהבחינה התרבותית, הלא הם ספרות, היסטוריה ואזרחות. דוגמאות נוספות של אסדרה שמטרתה היא לחזק את התרבות המקומית הן קביעת יום השבתון השבועי, חגים וימי-זיכרון, קביעת שפה או שפות רשמיות של המדינה⁴ וכדומה. דוגמה נוספת, מישראל, היא האיסור המוטל בחוק על גידול חזירים ועל הצגת חמץ בפומבי בחג הפסח.⁵

לתכנים העוברים דרך אמצעי התקשורת ההמוניים יש תפקיד קריטי בעיצוב תרבותי, קרי, בעיצוב התבניות מכוונות המשמעות שבאמצעותן אנשים מבינים את העולם.⁶ לכן למדינות עשוי להיות עניין בכך שבאמצעי התקשורת יעברו תכנים מסוימים, ולא אחרים. לעיתים האסדרה מתבטאת בדרישות אשר אוסרות שידור תכנים מסוימים או מגבילות את שידורם. כך, במדינות רבות מוטלות הגבלות על שידור של תכנים מיניים או תכנים אלימים.⁷ אך לעיתים האסדרה מתבטאת בדרישה לשידור תכנים מסוימים. כך, למשל, מדינות רבות חוששות שבהעדר התערבות מצידן יוצפו אמצעי התקשורת בתוכניות אמריקאיות, ולכן הן מחייבות את ערוצי הטלוויזיה לשידור תוכניות מקומיות לפחות בשיעור מסוים מהזמן. מה שמניע את אלה הקובעים דרישה כזו הוא הניסיון להגן על התרבות המקומית מפני מה שמכונה "אימפריאליזם תרבותי".⁸ הדרישה מונעת על-ידי חששן של המדינות הללו שאם אזרחיהן ירבו לצפות בתוכניות העוסקות בהוויה האמריקאית, במקום בתוכניות העוסקות בהוויה המקומית, מערכת הייצוגים שבאמצעותה הם נותנים משמעות לדברים

4 בג"ץ 4112/99 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל-אביב-יפו, נוס' (5) 393 (2002) (להלן: בג"ץ עדאלה); אילן סבן "קול (דו-לשוני) בודד באפלה? בעקבות בג"ץ 4112/99 עדאלה נ' עיריית תל-אביב-יפו" עיוני משפט כז 109 (2003); Will Kymlicka & Alan Patten, *Language Rights and Political Theory*, 23 ANN. REV. APPL. LINGUIST. 3 (2003).

5 ס' 1 לחוק איסור גידול חזיר, התשכ"ב-1962; ס' 1 לחוק חג המצות (איסורי חמץ), התשמ"ו-1986.

6 לטענה שאחת הפונקציות של אמצעי התקשורת ההמוניים היא הנחלת תרבות או תרבות (סוציאליזציה) ראו: Harold D. Lasswell, *The Structure and Function of Communication in Society*, in READER IN PUBLIC OPINION AND COMMUNICATION 178 (Bernard Berelson & Morris Janowitz eds., 1966); Charles R. Wright, *Functional Analysis and Mass Communication*, 24 PUB. OPINION Q. 605 (1960).

7 על הנושא של אסדרה תרבותית הנוגעת בתכנים מיניים ראו: Robert Bocoock, *Choice and Regulation: Sexual Moralities*, in MEDIA AND CULTURAL REGULATION 69 (Kenneth Thompson ed., 1997).

8 לדיון ב"אימפריאליזם תרבותי" ראו: Robert W. McChesney, *Global Media, Neoliberalism, and Imperialism*, 52 MONTHLY REV. 1 (2001); DENIS McCUAIL, McCUAIL'S COMMUNICATION THEORY 221-224 (4th ed. 2000).

תדמה לזו של האמריקאים. דהיינו, התרבות המקומית תישחק ותוחלף חלקית על-ידי התרבות האמריקאית (או נכון יותר – על-ידי הזרם או הזרמים הדומיננטיים בה, הזוכים בייצוג-יתר בתוכני הבידור הפופולרי בקרבה). מכיוון שזהותו של אדם מוגדרת במידה רבה על-פי תרבותו, החשש הוא מפני אובדן הזהות המקומית. גם בישראל ערוצי הרדיו והטלוויזיה נדרשים לשדר תוכניות מקומיות בחלק ניכר מזמן השידורים, ובסוגיה זו אעסוק בחלק א של המאמר.

הניסיון לחזק את התרבות המקומית באמצעות אסדרה הנוגעת בתכנים המשודרים אינו מתמצה בישראל בקביעת כמות של תוכניות מקומיות שאין לרדת ממנה. נוסף על כך יש דרישות הנוגעות בטיבן של אותן תוכניות מקומיות. למשל, בעלי הזיכיון של ערוצים 2 ו-10 נדרשים לשדר כל שנה לפחות 40 שעות של תוכניות דרמה, 22 שעות של סרטי תעודה מיוחדים, 55 שעות של תוכניות תעודה, וכמויות שנתיות מסוימות (התלויות בגובה ההכנסות של בעל הזיכיון) של תוכניות דעת ותרבות, תוכניות פריפריה, תוכניות מורשת יהודית ותרבות יהודית ותוכניות שיח ציבורי. הרציונל שמאחורי הדרישות לשדר סוגות מסוימות ותכנים מסוימים של הפקות מקומיות הוא שמידת תרומתן של תוכניות שונות לשימורה ולפיתוחה של התרבות המקומית אינה שווה. אף שכל תוכנית שהיא בשפה העברית תורמת במידה מסוימת להשגת יעד זה, ברור שתוכנית העוסקת במורשת יהודית ובתרבות יהודית תורמת לכך הרבה יותר מתוכנית בידור בעברית אשר מייבאת פורמט אמריקאי ואינה עוסקת במציאות הייחודית של ישראל. בדרישות המופנות אל ערוצי הטלוויזיה לשדר סוגות מסוימות ותכנים מסוימים של תוכניות מקומיות אדון בחלק ב של המאמר.

הדרישה לשדר כמות משמעותית של תוכניות מקומיות והדרישה לשדר סוגות מסוימות ותכנים מסוימים של הפקות מקומיות הן ניסיון להבטיח חשיפה של הצופים הישראלים אל התרבות הישראלית. אך לדרישות הללו יש חשיבות גדולה גם במישור של ייצור תכנים תרבותיים בישראל. דרישות אלה מחייבות את גופי השידור להשיג תכנים מקומיים, וזאת על-ידי קניית התכנים הללו ממפיקים ישראלים או באמצעות הפקה עצמית. לכן הדרישות הללו מגבירות את הביקוש לתכנים מקומיים ואת ההיתכנות הכלכלית של עיסוק בייצור תכנים מקומיים. דרישות אלה מאפשרות את היווצרותה של תעשייה לייצור תכנים תרבותיים, דבר שתורם משמעותית לפיתוחה של התרבות בישראל.

ציינתי כי למדינות יש לעיתים קרובות עניין בכך שאזרחיהן ייחשפו לתרבות המקומית. בעבר הדגישו אנתרופולוגים את השוני בין התכנים התרבותיים של חברות שונות, אך נטו להתייחס אל תרבותה של כל חברה בפני עצמה ככזו הנהנית מהפנמה ומהסכמה של רוב גדול של האנשים החיים בחברה. התפיסה המודרנית יותר בחקר התרבות מדגישה את קיומן של קבוצות-משנה בתוך כל חברה. התפתחות זו בתפיסה התיאורטית של תרבות נובעת במידה רבה מהשינויים שחלו במציאות. החל בשנות השבעים אנו עדים לאי-שביעות-רצון הולכת וגוברת של קבוצות שונות באוכלוסייה – מיעוטים לאומיים, לשוניים, גזעיים, אתניים או דתיים, עמים ילידיים, נשים, הומוסקסואלים ולסביות. קבוצות אלה החלו למחות על כך שהיחס כלפי הזהויות והתרבויות שלהן במרחב הציבורי של חברתם הוא יחס של

זלזול או התעלמות, ולהיאבק נגד המגמה של מתן בכורה במרחב הציבורי לזהותה ולתרבותה של קבוצת הרוב. בהקשר זה מתעוררות שאלות מורכבות ורגישות, במיוחד במציאות השסועה של ישראל. בחלק ג של המאמר אנסה לתרום לליבון האקדמי של השאלות הללו באמצעות עיסוק בדרישות המופנות בישראל אל ערוצי הטלוויזיה בנוגע להצגה ולייצוג של המיעוטים ותרבויותיהם.

א. האסדרה (רגולציה) במשפט הישראלי של מכסת ההפקות המקומיות

1. תוכן הדרישות בנוגע להפקות מקומיות

ערוצים 2 ו-10

בעלי הזיכיון של ערוצי הטלוויזיה 2 ו-10 נדרשים לשדר הפקות מקומיות בהיקף שבין 40% ל-50% לכל-הפחות מזמן השידור הכולל.⁹ הפקה מקומית היא תוכנית שאינה שידורי חדשות, תוכנית בענייני ספורט או תוכנית בענייני היום, אשר "75 אחוזים לפחות מיוצריה, ממבצעה ומהצוות הטכני-הנדסי שנטל חלק בהפקתה, ו-75 אחוזים לפחות מצוות ההפקה שלה, הם תושבי ישראל המתגוררים בה דרך קבע, והופקה בעבור קהל יעד ראשוני ישראלי בעברית, בערבית או ברוסית, או בשפה אחרת שאישר המנהל מראש".¹⁰ 65% לפחות מזמן השידור של ההפקות המקומיות צריך להיות מוקדש להפקות מקומיות קנויות, דהיינו, הפקות שלא הופקו על-ידי בעל הזיכיון או על-ידי תאגיד שבעל הזיכיון הוא בעל שליטה בו.¹¹ 15% מזמן השידור של ההפקות המקומיות הקנויות יופקו באזורי הפריפריה.¹² כמו-כן נאסר על בעל זיכיון לשדר בכל שנה הפקות מקומיות קנויות שיותר מ-20% מזמן השידור שלהן הופקו על-ידי גורם אחד, אלא אם כן אישרה זאת מועצת הרשות השנייה.¹³

9 ס' 11(א) לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (שידורי תכניות טלוויזיה בידי בעל זיכיון), התש"ע-2009 (להלן: כללי הרשות השנייה). סף ההיקף הנדרש גדול יותר ככל שההכנסה השנתית של בעלי הזכיונות גבוהה יותר: כאשר ההכנסה השנתית היא מתחת ל-500 מיליון ש"ח, המכסה היא 40% לפחות; כאשר ההכנסה השנתית היא בתחום שבין 500 מיליון ש"ח לבין 660 מיליון ש"ח, המכסה היא 45%; ואם ההכנסה השנתית גדולה מ-660 מיליון ש"ח, המכסה היא 50%.

10 שם, ס' 1.

11 שם, ס' 14(ב). ההגדרה הניתנת בכללים ל"הפקה מקומית קנויה" היא למעשה רחבה יותר, ודורשת גם שההפקה אינה של אחד מאלה: "מוסד ממשלתי, מי שרשאי לשדר לציבור על פי דין, ותאגיד שהשליטה בו היא בידי תאגיד הרשאי לשדר כאמור או בידי בעלי עניין בו, במישרין או בעקיפין" (שם, ס' 1).

12 שם, ס' 14(ה).

13 שם, ס' 14(ו).

הערוץ הראשון וערוצי הרדיו הממלכתיים

ביחס לערוץ הראשון, על-פי חוק רשות השידור, 50% לפחות משעות שידורי הטלוויזיה של הרשות יוקצו להפקות מקומיות קנויות.¹⁴ כמו-כן, חוק זה, החל גם על ערוצי הרדיו הממלכתיים, דורש כי "מחצית לפחות מהשירים המשודרים ברדיו במהלך כל חודש יהיו שירים בשפה העברית".¹⁵ הרשות נדרשת להוציא כל שנה לפחות 36% מכלל הכנסותיה באותה שנה לשם מימון רכישתן של ההפקות המקומיות הקנויות.¹⁶

הטלוויזיה הרב-ערוצית: בעלי הרישיון לשידורי כבלים (חברת HOT) ובעלי הרישיון לשידורי לוויין (YES)

בעלי הרשיונות הללו נדרשים להקצות לפחות 10% מזמן השידור להפקות מקומיות.¹⁷ נוסף על כך הם מחויבים להשקיע 8%–12% מסך ההכנסות מדמי המנוי לשם הפקה או רכישה של הפקות מקומיות לשידור ראשוני.¹⁸

הערוצים הייעודיים בכבלים ובלוויין

מדובר בערוצים מסחריים המשודרים על-ידי הכבלים והלוויין שהכנסותיהם מגיעות מפרסומות. ערוצים אלה נועדו לתת מענה למחסור בהתייחסות לנושאים מסוימים או לקבוצות מסוימות בשידורי הטלוויזיה.¹⁹ בשנת 2008 פעלו שני ערוצים ייעודיים – ערוץ בשפה הרוסית (ערוץ 9) וערוץ למוזיקה ישראלית וים-תיכונית (ערוץ 24).
באשר לערוץ 9, הערוץ נדרש לשרד לשידור ראשוני לפחות 500 שעות בשנה של הפקות מקומיות, שלכל-היותר 150 מתוכן יהיו שידורי אקטואליה. על הערוץ להשקיע בהפקות מקומיות לשידור ראשוני סכום של 23,431,500 ש"ח לכל-הפחות.²⁰ ביחס לערוץ 24,

14 ס' 44ג(א) לחוק רשות השידור, התשכ"ה–1965.

15 שם, ס' 44(ד).

16 שם, ס' 4 לתוספת.

17 ס' 1ה6(א) לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב–1982 (ביחס לבעלי רישיון לשידורי כבלים); ת' 21(א) לתקנות התקשורת (בזק ושידורים) (הליכים ותנאים למתן רישיון לשידורי לוויין), התשנ"ח–1998 (ביחס לבעל רישיון לשידורי לוויין).

18 חוק התקשורת (בזק ושידורים), ס' 1ה6(א1).

19 ערוצים אלה הוקמו מכוח החלטות הממשלה הבאות: החלטה 1997 של הממשלה ה-27 (9.5.1997), החלטה 4972 של הממשלה ה-27 (11.4.1999) והחלטה 2521 של הממשלה ה-28 (19.11.2000), ובאישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת. המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין דו"ח מסכם לשנת 2008 15 (2010) [www.moc.gov.il/new/documents/](http://www.moc.gov.il/new/documents/doch2008.pdf) (להלן: דוח המועצה לשנת 2008).

20 דוח המועצה לשנת 2008, שם, בעמ' 101.

הערוץ נדרש להשקיע בהפקות מקומיות בשידור ראשוני סכום של 24 מיליון ש"ח.²¹ הערוץ רשאי לשדר משדרי מוזיקה זרה בהיקף של עד 10% מזמן השידור,²² ועליו לשדר יצירות מוזיקליות בשפה העברית בהיקף שלא יפחת מ-80% מזמן השידור של מוזיקה ישראלית.²³

2. ההגנה על התרבות בישראל באמצעות הדרישות להפקות מקומיות

(א) האם הדרישות נחוצות?

ההתפתחויות הטכנולוגיות בתחומי התחבורה והטלקומוניקציה יצרו תהליך של גלובליזציה, קרי, תנועה גוברת של סחורות ושירותים בין חלקים שונים של העולם. היבט חשוב של תהליך זה הוא הגלובליזציה התרבותית – העובדה שאיננו חיים עוד את חיינו התרבותיים באופן מקומי לחלוטין, ושההתנסויות התרבותיות שלנו כוללות השפעות מאזורים רחוקים. ביטוי לכך ניתן לראות בבגדים שאנו לובשים, באוכל שאנו אוכלים, וכן בסרטים, במוזיקה ובתוכניות הטלוויזיה שאנו צורכים. הדרישה הקובעת מכסת-סף של שידור הפקות מקומיות מבטאת חשש של יוצריה כי ללא הטלת חובה כזו תתרחש "הצפה" של ערוצי הרדיו והטלוויזיה בתכנים זרים, במיוחד מארצות-הברית, באופן שיחליש את התרבות המקומית – התרבות הישראלית. דרישה זו היא ניסיון להגן על התרבות הישראלית במובן הרחב של המושג, קרי, כמערכת ייצוגים שבאמצעותם אנשים מעניקים משמעות לדברים. החשש הוא שהצופים הישראלים יצפו באופן אינטנסיבי בתוכניות שעוסקות בהוויה האמריקאית במקום במתרחש בישראל, שהם יצפו באנשים המדברים בשפה זרה ולא בשפה העברית, ושכתוצאה מכך הם יאמצו במידה משמעותית את התרבות האמריקאית. מאחר שתרבותו של אדם היא במידה רבה זהותו, החשש הוא מאובדן הזהות הישראלית ומאימוץ זהות זרה.

תיארת את הרציונל של הדרישה לשידור הפקות מקומיות במישור הצריכה, קרי, הניסיון להבטיח חשיפה של צופים ישראלים לתכנים מקומיים, ובכך לשמר ולקדם את התרבות הישראלית. אך לדרישה זו יש חשיבות נכרת גם במישור של ייצור תכנים תרבותיים בישראל. לפני שנות התשעים פעל בארץ ערוץ טלוויזיה אחד, ששידר מספר שעות קטן בכל יום, ולכן הביקוש לתכנים והיקף הייצור המקומי של תכנים טלוויזיוניים היו מצומצמים. כיום יש כמה וכמה ערוצים, המשדרים שעות רבות בכל יממה. הדרישה לשדר הפקות מקומיות בהיקף רחב מחייבת את גופי השידור להשיג תכנים מקומיים, אם על-ידי קניית התכנים ממפיקים ישראלים ואם באמצעות הפקה עצמית. לכן דרישה זו מגבירה את

21 שם, בעמ' 106.

22 שם.

23 שם, בעמ' 107.

הביקוש לתכנים מקומיים²⁴ ואת ההיתכנות הכלכלית של עיסוק בייצור תכנים מקומיים, ומאפשרת את היווצרותה של תעשייה לייצור תכנים. הדרישה שחלק נכבד של ההפקות המקומיות שגופי השידור משדרים יהיה מהפקות קנויות היא חשובה. לגופי שידור כדאי לעסוק גם בייצור תכנים, שכן הדבר מבטיח להם הספקה שוטפת של תוכניות לשידור ומונע את "עלויות העסקה" הכרוכות ברכישת תוכניות מגופים המייצרים תכנים.²⁵ החשש מ"אינטגרציה אנכית" כזו הוא שהיא תוביל להשתלטות של גופי השידור על תחום הייצור של התכנים התקשורתיים. השתלטות כזו תפגע ביכולתם של גופים העוסקים בייצור תכנים תקשורתיים להתקיים, ובפוטנציאל לפלורליזם, דהיינו לגיוון בתכנים, אשר מתקיים ביתר שאת כאשר קיים מגוון של יצרני תכנים. גם הדרישה לקנות את התוכניות מכמה גורמים מסייעת להבטחת קיומה של תעשיית ייצור התכנים בישראל.

האם החשש מפני "הצפה" של ערוצי הרדיו והטלוויזיה בתכנים זרים מוצדק? חשש זה נובע מכך שהשוק הבין-לאומי של תכנים אורקוליים מתאפיין בדומיננטיות רבה של התאגידים האמריקאיים המייצרים ומפיצים סרטי קולנוע ותוכניות טלוויזיה.²⁶ הללו מייצאים בהצלחה את הסרטים ותוכניות הטלוויזיה שהפיקו, וזאת במידה רבה על-חשבון מוצרי התוכן של יצרנים מקומיים. מחירם של מוצרי התקשורת האמריקאיים נמוך לאין שיעור ממחירם של מוצרי תקשורת באיכות דומה המיוצרים על-ידי יצרני תכנים ממדינות אחרות.²⁷ יצרני תכנים ממדינות אחרות אינם יכולים להתחרות עם האמריקאים במחיר, ולכן שידור הפקות מקומיות, במקום תוכניות אמריקאיות, עולה לגופי השידור הרבה יותר. יכולתם של יצרני התוכן האמריקאים למכור בזול קשורה לכך שכאשר מדובר במוצרים תקשורתיים, לגודל יש יתרון: יצרן שמוכר יותר מיצרנים אחרים יכול למכור במחיר זול יותר. מצב דברים זה נובע מכך שאחד המאפיינים של מוצרים תקשורתיים – מאפיין שיש גם לטובים ציבוריים – הוא אי-יריבות בשימוש (non-rivalrous use), דהיינו, צריכת המוצר

24 זאת, בהנחה שבהעדר דרישה זו היו גופי השידור משדרים הרבה פחות תכנים מקומיים. הנחה זו היא סבירה, כפי שיוסבר להלן.

25 ליתרונות של מיזוג בין גופי שידור לבין גופים העוסקים בייצור תכנים ראו: GILLIAN DOYLE, UNDERSTANDING MEDIA ECONOMICS 34–37 (2002).

26 שליטתם של התאגידים האמריקאיים בתחום סרטי הקולנוע היא מוחלטת. בתחום של תוכניות טלוויזיה יש נטייה מסוימת של שווקים מקומיים להסתמך על יצרני תוכן מקומיים, אך גם בתחום זה האמריקאים הם הגורם המוביל. נתונים שנאספו בעניין זה מעידים כי בשנות התשעים המאוחרות חלק-הארי של ההוצאות לרכישת תוכניות על-ידי גופי שידור אירופיים שימש לרכישת תוכניות אמריקאיות. ראו שם, בעמ' 90.

27 לטענה שערון טלוויזיה קנדי יכול לקנות סדרת דרמה אמריקאית בעשירית מן המחיר שיעלה לו לייצר סדרה כזו בעצמו ראו: COLIN HOSKINS, STUART MCFADYEN & ADAM FINN, GLOBAL TELEVISION AND FILM: AN INTRODUCTION TO THE ECONOMICS OF THE BUSINESS (1997), 80.

על-ידי אדם אחד אינה מונעת אחרים מלצרוך אותו גם-כן.²⁸ כאשר מדובר בטובים רגילים, כגון חולצה, השימוש בה על-ידי אדם אחד מונע שימוש באותה חולצה על-ידי אנשים נוספים, ונדרש ייצור של חולצות נוספות, מה שמערב עלויות נוספות. לעומת זאת, כאשר מדובר בתכנים תקשורתיים, לאחר ייצורם ניתן לשכפלם ולהפיצם לאנשים רבים בעלויות מזעריות. משמעות הדבר היא שכמעט כל העלויות הכרוכות במוצרים תקשורתיים – ומדובר בעלויות כבדות – טמונות בייצור התכנים, בייצור העותק הראשון. לאחר-מכן אין כמעט עלויות נוספות, אלא רק הכנסות.²⁹ לכן תפוצה גבוהה יותר של המוצר התקשורתי בהשוואה למוצרים תקשורתיים מתחרים פירושה גידול בהכנסות ללא תוספת משמעותית בעלויות. משמעות הדבר היא הקטנת העלות הממוצעת של המוצר, מה שמאפשר ליצרן להוזיל את מחיר המוצר.

יצרני התוכן האמריקאים נהנים מיתרון הגודל משתי סיבות. ראשית, השוק האמריקאי המקומי גדול מאוד – האוכלוסייה גדולה וההכנסה לנפש גבוהה – ולכן הביקוש לתכנים אורקוליים גבוה. שנית, כאשר מדובר בשוק הבין-לאומי, יש חשיבות לשפת התוכנית. צופים מעדיפים על-פי-רוב לצפות בתוכניות בשפתם, ותוכניות בשפות זרות אהודות פחות. יצרני התוכן הטלוויזיוני האמריקאים נהנים מכך שהאנגלית היא השפה המדוברת ביותר בעולם – היא שפת הדיבור במדינות רבות נוספות, והיא השפה המועדפת כשפה שנייה ברוב המדינות האחרות. לעומת זאת, השוק הבין-לאומי הפתוח לפני יצרני תכנים בגרמנית או באיטלקית, שלא לומר בנורווגית או ביוונית, מצומצם בהרבה.³⁰ לאחר שיצרני התוכן האמריקאים ממצים את פוטנציאל המכירה של המוצרים בארצות-הברית, הם מציעים אותם בשוק הבין-לאומי במחירים נמוכים מאלה שבהם נמכרו בשוק האמריקאי. מחיר המוצר המיוצא משתנה גם לפי היכולת הכלכלית של הקונים.³¹

28 על מאפייניהם של טובים ציבוריים ראו: GREGORY N. MANKIW, PRINCIPLES OF MICROECONOMICS 225–244 (5th ed. 2008).

29 EDWIN C. BAKER, MEDIA, MARKETS, AND DEMOCRACY 8–10 (2002); יואב המר "השתתפות אזרחים והבטחת מגוון בשיח הציבורי המתקיים באמצעי התקשורת של מדינה דמוקרטית" משפט וממשל יג 357, 368–369 (2010).

30 גם מדינות אחרות, כבריטניה, אירלנד, ניו-זילנד, אוסטרליה וקנדה, נהנות מהיתרון של ייצור תכנים בשפה האנגלית. אולם כל המדינות הללו, למעט בריטניה, אינן מצליחות לייצא באופן משמעותי תכנים אורקוליים. לבריטניה יש מאזן מסחרי חיובי בזכויות לתכנים טלוויזיוניים, והיא המדינה היחידה בעולם, מלבד ארצות-הברית, שיש לה מאזן חיובי כזה. עם זאת, העודף המסחרי של בריטניה בתחום התכנים האורקוליים עמד בשנת 1997 על 16 מיליון ליש"ט, והוא מתגמד לעומת זה של ארצות-הברית, אשר עמד בשנת 1994 על 2 מיליארד דולר. נראה אפוא שיתרון השפה אינו יכול לספק הסבר מלא לדומיננטיות של יצרני התוכן האמריקאים. ראו DOYLE, לעיל ה"ש 25, בעמ' 91.

31 שיטה זו של שיווק מוצרים מכונה "windowing". יצרני תכנים מנסים להפיק רווח מרבי מהתוכניות שהפיקו על-ידי מכירת המוצר בכמה שלבים. בשלב הראשון הוא נמכר במחיר

המוצרים האמריקאיים הם לא רק זולים יותר. בהסתמך על ההכנסות הגבוהות הצפויות ממכירת המוצר בארצות-הברית ובשוק הבין-לאומי, יצרן התכנים האמריקאי יכול להרשות לעצמו להשקיע סכומים גבוהים יחסית בהפקה. הפקה יקרה יותר פירושה בדרך-כלל מוצר איכותי יותר או לפחות אטרקטיבי יותר מבחינת הצופים. עם זאת, תוכניות זרות סובלות בדרך-כלל מ-"cultural discount", דהיינו, הן נמכרות במחיר נמוך מזה שבו נמכרות תוכניות מקומיות מאותו סוג, דבר המשקף את העדפתם של צופים לתוכניות שמיוצרות במדינתם שלהם, שמדברות בשפתם ובמבטא שלהם, ומשקפות את המציאות המוכרת להם ואת עולמם התרבותי.³² אכן, מחקר שבדק את הנתונים לגבי מדינות רבות הראה שכמעט תמיד התוכניות שמשודרות בשעות צפיית-השיא הן מקומיות, בעוד התוכניות האמריקאיות ממלאות את השעות שבהן שיעור הצפייה נמוך יותר.³³ אולם ההעדפה לתוכנית מקומית מותנית בכך שרמת האיכות או האטרקטיביות שלה דומה לזו של התוכנית האמריקאית המקבילה.³⁴ דבר זה בולט בתחום סרטי הקולנוע, שם התקציבים הגדולים בהרבה של הסרטים האמריקאיים מאפשרים לכלול בהם פעלולים, המסיבים הנאה לצופים רבים. אכן, הצופים באירופה אוהבים הרבה יותר את הסרטים האמריקאיים מאשר את הסרטים המקומיים. לעומת זאת, ברור שאנשים מעדיפים את התוכניות המקומיות על אלה האמריקאיות כאשר מדובר בסוגות של חדשות, תוכניות בענייני היום ובמידה מסוימת גם ספורט. זאת, מפני שבתחומים אלה יש לאנשים עניין בהתרחשויות המקומיות, ואין להם על-פירוב עניין רב באירועים שהתרחשו מחוץ לארצם. לכן אין לחשוש שבסוגות אלה יבחרו גופי שידור פרטיים לשרד תוכניות זרות.³⁵

התמונה המצטיירת מן הדברים שנאמרו עד כה היא זו: ככלל, צופים מעדיפים תוכניות מקומיות על זרות. בסוגות של חדשות וענייני היום, ובמידה מסוימת גם ספורט, תוכניות זרות אינן יכולות להחליף את ההפקות המקומיות, אף שהתוכניות הזרות זולות יותר, כי

-
- גבוה, ובשלבם מאוחרים יותר מחירו של המוצר יורד. ראו: BRUCE M. OWEN & STEVEN S. WILDMAN, VIDEO ECONOMICS 26–38, 49 (1992).
- 32 Hoskins, McFadyen & Finn, לעיל ה"ש 27, בעמ' 32–33. למרות הנטייה האמורה להעדיף תוכניות מקומיות, ייתכן בהחלט שצופים יהיו מעוניינים לצפות גם בתוכניות זרות, אשר יכולות לספק מפלט מהמצוקות המקומיות. אסקפזום כזה עשוי להיות נפוץ במיוחד במקומות שבהם המציאות רוויה מצבים של מתח ומצוקה, כמו בישראל.
- 33 Chris Dziadule, *Ready for Primetime*, TELEVISION BUS. INT'L 52 (1993).
- 34 David Morley & Kevin Robins, *Spaces of Identity: Communications, Technologies and the Reconfiguration of Europe*, 30 SCREEN 10 (1989).
- 35 אכן, כפי שנאמר לעיל בחלק א, כללי הרשות השנייה מוציאים את תוכניות החדשות, את התוכניות בענייני היום ואת תוכניות הספורט ממניין ההפקות המקומיות. מתקין הכללים הבין שאם תוכניות מסוגות אלה ייחשבו הפקה מקומית, יוכלו בעלי הזיכיון למלא חלק ניכר ממכסת ההפקות המקומיות באמצעות שידור תוכניות מקומיות מסוגות אלה, דבר שהם היו עושים ממילא גם בהעדר דרישה של הפקות מקומיות, וכך לא יצטרכו להציג תוכניות מקומיות מסוגות אחרות, כגון דרמה או סרטים דוקומנטריים.

הקהל לא יקבל זאת. לעומת זאת, כאשר מדובר בסוגות אחרות, העדפתם של הצופים לתוכנית המקומית מותנית בכך שרמת האיכות או האטרקטיביות שלה דומה לזו של התוכנית האמריקאית. והנה, הודות ליתרון הגודל, הסכומים המושקעים בתוכנית אמריקאית גבוהים לעיתים תכופות מאלה המושקעים בתוכנית מקומית, ובעקבות זאת יעדיפו הצופים את התוכנית האמריקאית. שיקול חשוב ביותר בהחלטתם של גופי שידור מה לשדר הוא מחירן של התוכניות. מכיוון שתוכניות אמריקאיות זולות בהרבה מתוכניות מקומיות, בהעדר דרישה למכסת הפקות מקומיות ירבו גופי השידור לשדר תוכניות אמריקאיות, ולא ישדרו מספיק תוכניות מקומיות.³⁶ במצב זה יכולת הקיום של גורמים מקומיים המפיקים אומנות ותכנים תרבותיים מוטלת בספק.

(ב) המשפט ההשוואתי והמשפט הביין-לאומי

הדרישות בישראל בנוגע להפקות מקומיות אינן ייחודיות. קנדה דורשת מתחנות טלוויזיה פרטיות ומגוף השידור הציבורי לשדר תוכניות קנדיות לפחות 60% מזמן השידור שלהן. כמו-כן, בשעות 18:00–24:00 לפחות 50% מזמן השידור של התחנות הפרטיות ו-60% מזמן השידור של גוף השידור הציבורי צריכים להיות מוקדשים לתוכניות קנדיות.³⁷ באוסטרליה לפחות 55% מזמן השידור של תחנות הטלוויזיה האלחוטית הפרטיות בשעות 18:00–24:00 צריכים להיות מוקדשים לתוכניות אוסטרליות. הגופים המשרדים למנויים חייבים להוציא לפחות 10% מתקציבם לפיתוח תוכניות חדשות העוסקות בתכנים אוסטרליים.³⁸ באיחוד האירופי המדינות החברות נדרשות להבטיח – ככל שהדבר ב- ביצוע – שגופי השידור ישמרו לפחות 50% מזמן השידורים לתוכניות אירופיות.³⁹ מדינה המנסה להבטיח חשיפה לתכנים אורקוליים מקומיים ואת ייצורם של תכנים כאלה יכולה לנקוט אמצעים נוספים מלבד קביעת מכסות שידור של תוכניות מקומיות. היא

36 גופי שידור יביאו בחשבון שיקולים נוספים. הם עשויים לשדר תוכניות מקומיות בסוגות שבהן עלותן של התוכניות המקומיות נמוכה יחסית ו/או מידת העניין של הצופים בתוכנית המקומית גבוהה. בשיקולים אלה אדון להלן.

37 KEITH ACHESON & CHRISTOPHER MAULE, CANADA – AUDIOVISUAL POLICIES: IMPACT ON TRADE 6 (2003).

38 Jason John Bosland, *Regulating for Local Content in the Digital Audiovisual Environment – A View from Australia*, ENT. L. REV. (2007), available at papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=969254 (last visited 5.9.2011).

39 Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative Member States concerning the provision of audiovisual media services action in (Audiovisual Media Services Directive), art. 16, 2010 O.J. (L 95) 1, 18 בישראל, שידורי חדשות ותוכניות ספורט אינם נחשבים לצורך העמידה במכסת התוכניות המקומיות.

יכולה להעניק סובסידיות ליוצרי תכנים; היא יכולה להעניק תמיכה ישירה פחות, בדמות תמריצי מס להשקעה בסרטים ובסדרות טלוויזיה או פטור ממיסים ליוצרים; היא יכולה לתמוך בהכשרת אנשים העוסקים ביצירת תכנים בבת-ספר לתקשורת; והיא יכולה להעמיד קשיים בפני יצרני התכנים הזרים באמצעות גביית היטלים או מכס על ייבוא המוצרים הזרים. אולם חיובם של גורמי השידור לעמוד במכסות של הפקות מקומיות הוא אמצעי אטרקטיבי מבחינת המדינה, שכן במקום לממן את הפקת התוכניות מתקציבה או לוותר על הכנסות ממיסים, העלויות הכספיות הכבדות הכרוכות בהבטחת ייצורם של תכנים מקומיים מועמסות על הגורמים הפרטיים העוסקים בשידור.

הוראות לגבי מכסות שידור מקומיות עוררו וממשיכות לעורר ויכוחים עזים בין ארצות-הברית לבין האיחוד האירופי ומדינות נוספות, כקנדה. האמריקאים מתנגדים למכסות אלה בטענה כי אין הן אלא ניסיון של מדינות להגן על תעשיית התכנים המקומית מפני תחרות. האירופים, לעומת זאת, טוענים כי המכסות חיוניות לשם הגנה על התרבות המקומית. ההסדרה המשפטית של הסחר הבין-לאומי נעשית כיום בעיקרה על-ידי WTO (ארגון הסחר העולמי) – גוף בין-ממשלתי העוסק בכללי הסחר בין מדינות באמצעות הסכמים רב-צדדיים כגון GATT,⁴⁰ GATS⁴¹ ו-TRIPS.⁴² היעד הכללי של הסכמים אלה הוא להגביר את חופש המסחר ואת התחרות, וזאת על-ידי הורדה (הדרגתית) של מחסומים שונים המגבילים סחר חופשי, דוגמת מכסים או מכסות או הגבלות לגבי השקעות זרות. על-פי אחד העקרונות המרכזיים של ההסכמים – עקרון ה-MFN (Most Favored Nation) – הטבות שניתנות ליצרנים או לספקי שירותים ממדינה אחת צריכות להינתן לכל היצרנים וספקי השירותים מהמדינות האחרות החברות ב-WTO, ולכן אסור למדינה להעדיף את היצרנים או ספקי השירותים המקומיים.⁴³ אולם במסגרת הדיונים הארוכים שהובילו ליצירת ה-WTO, דרשו האירופים, ביוזמת צרפת, שהסחר בתחום התכנים האורקוליים לא ייכלל בהסכמי הסחר החופשי, ודרישתם התקבלה חרף ההתנגדות האמריקאית העזה. כך, הסכם GATS – ההסכם הרלוונטי ביותר מבחינת פעילותם של גופי שידור – מאפשר למדינות לפטור את עצמן באופן זמני מעקרון אי-ההפליה בין ספקי שירותים ממדינות שונות (MFN). אכן, מדינות רבות מימשו אפשרות זו. כמו-כן, ההסכם חל רק אם מדינה בוחרת להפוך את המסחר בתחום מסוים לחופשי. מבין המדינות המערביות, רק ניו-זילנד וארצות-הברית בחרו לעשות כן ביחס לשירותים אורקוליים, בעוד מדינות האיחוד האירופי, מדינות אירופיות נוספות וכן

.The General Agreement on Tariffs and Trade, Oct. 30, 1947 40

.General Agreement on Trade in Services, Apr. 15, 1994 41

.Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Apr. 15, 1994 42

ראו: Manuel Puppis, *National Media Regulation in the Era of Free Trade: The Role of* 43

.*Global Media Governance*, 23 EUR. J. COMM. 405, 409–410 (2008)

נוספות וכן אוסטרליה וקנדה לא בחרו לעשות זאת.⁴⁴ גם ישראל לא בחרה כך. לנוכח דברים אלה, תחולתו של הסכם GATS על שירותים אורקוליים היא מצומצמת למדי. עם זאת, האירופים ומדינות נוספות, דוגמת קנדה, מודאגים מהשלכותיה של המגמה הבסיסית של WTO – מגמה של ליברליזציה של המסחר – לגבי יכולתן למנוע בטווח הארוך דילול של תרבותם בגלל הצפה בתכנים אמריקאיים.⁴⁵ לכן מדינות אלה תולות את יהבן על האו"ם. הארגון המופקד על נושאי תרבות באו"ם, UNESCO, אימץ באוקטובר 2005 אמנה להגנתו ולטיפוחו של גיוון הביטוי התרבותי, למרות התנגדות מצד ארצות-הברית. האמנה נכנסה לתוקף במרס 2007, שלושה חדשים לאחר שאושרה על-ידי שלושים מדינות.⁴⁶ האמנה מתירה אסדרה של אמצעי תקשורת אלקטרוניים, ומתירה למדינות החותמות לאמץ מדיניות ואמצעים שונים לשם הגנה על הביטוי התרבותי וטיפוחו.⁴⁷

(ג) האם הדרישות ראויות?

המצב הנוכחי במשפט הבין-לאומי תואם אפוא את העמדה האירופית. אך האם עמדה זו ראויה יותר מהעמדה האמריקאית? האם הסחר בתחום התכנים האורקוליים צריך להיות חופשי או שמא יש הצדקה להתייחס לתחום זה בצורה חריגה? האמריקאים טוענים כי ההצדקה הניתנת על-ידי המדינות האירופיות – שלפיה המכסות של התוכניות המקומיות הן אמצעי הכרחי לשם הגנה על תרבותן – היא אך מסווה שמאחוריו עומד ניסיון של אותן מדינות להגן על תעשיית התכנים המקומית מפני תחרות. התומכים בסחר חופשי בתחום התרבות טוענים כי מכסות וכן אמצעים אחרים שניתן לנקוט כדי לסייע לתעשייה המקומית – כגון סובסידיות, תמריצי מס, מכסים והיטלים על ייבוא מוצרים – פוגעים בתחרות ולכן פוגעים ביעילות. התוצאה של שימוש באמצעים כאלה היא שתוכניות זרות טובות שצרכנים רוצים לצרוך לא ישודרו, ובמקומן ישודרו תוכניות מקומיות טובות פחות.⁴⁸ טענה נוספת היא שגם אם בטווח הקצר האמצעים הללו מיטיבים עם יצרני התכנים המקומיים, בטווח הארוך הגנות כאלה יפגעו בהם. ההסבר הניתן לכך הוא שבגלל העלות היקרה בהרבה של התוכניות האירופיות בהשוואה לאלה האמריקאיות, מכסת הפקות מקומיות של 50% גורמת להגדלה משמעותית בהוצאות התפעול של גופי השידור באירופה, והתוצאה היא הקטנת הביקוש הכולל לתוכניות מצד גופי השידור. על-פי טיעון זה, למכסות

44 שם, בעמ' 410–411.

45 שם.

46 UNESCO, CONVENTION ON THE PROTECTION AND PROMOTION OF THE DIVERSITY OF CULTURAL EXPRESSION (2005), available at unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/0142919e.pdf (last visited 6.10.2011).

47 שם, ס' 2(2), 1(5), 2(6).

48 RICHARD E. COLLINS, NICHOLAS GARNHAM & GARETH LOCKSLEY, THE ECONOMICS OF TELEVISION: THE UK CASE (MEDIA CULTURE & SOCIETY SERIES) 52 (1987).

יש אפוא שתי תוצאות סותרות: מצד אחד, הן גורמות לשינוי בדפוס הביקוש לטובת תכנים מקומיים – דבר שפועל לטובת יצרני התוכן המקומיים; אך מצד אחר, הן מובילות להקטנה ברמת הביקוש לתוכניות – דבר הפועל נגד יצרנים אלה.⁴⁹ המצדדים בטענה זו טוענים גם שהסתמכות יתרה על תוכניות אמריקאיות מאפיינת ערוצי טלוויזיה חדשים הנאבקים על קיומם, ואילו ערוצים שהתבססו, וכבר רכשו לעצמם כמות מספקת של הכנסות ושל צופים, נוטים להיענות להעדפה הנפוצה בקרב צופים לתוכניות מקומיות. לכן דווקא בהעדר מכסות יגדל בטווח הארוך הביקוש לתכנים מקומיים.⁵⁰ לנוכח דברים אלה, המתנגדים למכסות טוענים כי הדרך הנכונה שבה על האירופים להתמודד עם נחיתותן של תעשיות התכנים שלהם מול זו האמריקאית היא להתייעל ולהתחרות כדי לבטל נחיתות זו, ולא לפנות לטקטיקה שהיא self-defeating של הגנה על התעשייה המקומית מפני תחרות.

המצדדים בעמדה הנגדית, שלפיה יש לאפשר למדינות לנקוט אמצעים כגון קביעת מכסות של תכנים מקומיים באמצעי התקשורת, מעלים כמה טענות. טענה אחת היא שמקובל להעניק הגנה באופן זמני לתעשיות הנמצאות בשלבי הקמה (infant industry), כדי לסייע להן להגיע ליכולת להתחרות בהצלחה. אכן, שימוש באמצעים כדי לסייע לתעשיות חדשות לעמוד על רגליהן הותר במפורש בסעיף 18 של הסכם GATT.⁵¹ אולם הצדקה זו אינה משכנעת. ספק אם ניתן לתאר את תעשיות התכנים באירופה או בקנדה (להבדיל אולי מזו שבישראל) כתעשיות הנמצאות בחיתוליהן. התעשיות באירופה ובקנדה מתקשות להתחרות ביצרני התוכן האמריקאים אף שהן קיימות כבר זמן רב, ואף-על-פי שהן נהנו ונהנות מהגנה. הסיבה לחוסר ההצלחה של תעשיות אלה אינה הקשיים שהם מנת-חלקן של תעשיות בהקמה, אלא יכולתם של היצרנים האמריקאים למכור במחירים זולים בהרבה. יכולת זו נובעת בעיקר, כפי שהוסבר לעיל, מגודלו של השוק האמריקאי ומן העובדה שהם מייצרים תכנים בשפה האנגלית. העליונות האמריקאית קשורה אפוא למאפיינים קבועים של השוק, ואין מקום לצפות שסיוע זמני לתעשיות מתחילות יביא לידי כך שהן יוכלו להתחרות ביצרנים האמריקאים.

טענה אחרת שהועלתה היא שמדינות זכאיות להגן על התעשייה המקומית מפני שיצרני התוכן האמריקאים נוקטים מדיניות מסחרית טורפנית, המתבטאת בכך שבאופן מכוון הם מוכרים את מוצריהם לגופי השידור במדינות אחרות בעולם במחירי הפסד, קרי, במחירים שנמוכים מעלות ייצורם של המוצרים. פרקטיקה זו מכונה בספרות "היצף" (dumping), ונחשבת כשל שוק המצדיק התערבות, במטרה למנוע נסיונות של גורם אחד בשוק "להוציא מהמשחק" את מתחריה.⁵² אך האם המחירים הזולים שבהם האמריקאים מוכרים את

49 Doyle, לעיל ה"ש 25, בעמ' 95–96.

50 שם.

51 ALAN GRIFFITHS & STUART WALL, APPLIED ECONOMICS 642 (8th ed. 1999)

52 COLIN HOSKINS, STUART M. MCFADYEN & ADAM FINN, MEDIA ECONOMICS: APPLYING ECONOMICS TO NEW AND TRADITIONAL MEDIA 321 (2004).

מרכולתם צריכים להיחשב "היצף"? הודות למאפיין אי-היריבות בשימוש של מוצרי התוכן האורקולי, שצוין לעיל, בעוד עלות ייצורו של העותק הראשון גבוהה, העלות השולית הכרוכה בהספקת עותקים נוספים – קרי, עלות השכפול של עותקים נוספים ועלות הפצתם – היא נמוכה ביותר. המחיר שבו היצרנים האמריקאים מוכרים את מוצריהם במדינות זרות הוא בבירור נמוך בהרבה מעלות ייצורו של העותק הראשון, אולם הוא גבוה מהעלות השולית של הספקת כל אחד מהעותקים הנוספים. הטענה שהיצרנים האמריקאים מבצעים "היצף" היא נכונה רק אם בוחרים להתייחס לעלות ייצורו של העותק הראשון. אך בחירה כזו היא התעלמות שרירותית מהתחשיב האמיתי, שלפיו עלות הספקת המוצר לגבי היצרן היא:

$$\text{עלות ייצורו של העותק הראשון} + \text{עלות השכפול וההפצה של עותקים נוספים}$$

מספר העותקים

כאשר היצרנים האמריקאים מוכרים במחיר שנמוך מעלות ייצורו של העותק הראשון, הם אינם מפסידים, אלא מרוויחים. לכן קשה לקבל את הטענה שמדובר ב"היצף", המוגדר כמכירה במחיר הפסד רק כדי לדחוק את רגלי המתחרים. המחירים הזולים של היצרנים האמריקאים מאפשרים להם עדיין להרוויח, והיכולת להרוויח למרות המחירים הזולים נובעת מאי-היריבות בשימוש המאפיין מוצרי תוכן אורקולי. כדאי גם לשים לב שהמחיר שבו המוצר נמכר בארצות-הברית נמוך אף הוא מעלות ייצורו של העותק הראשון. אין מדובר אפוא בטקטיקה מסחרית טורפנית מצד האמריקאים, אלא בניצול יתרון הגודל הנובע ממאפיין אי-היריבות בשימוש של מוצרי תוכן תקשורתי. כלכלת גודל כזו (economies of scale) היא רצויה בעיקרון,⁵³ שכן היא מאפשרת למכור מוצרים במחירים זולים יותר, וכך מושגת יעילות.

ברם, הגם שבדרך-כלל אין מקום לטענות כלפי יצרנים המנצלים את יתרונות הגודל כדי למכור בזול, בהקשר של מוצרים אורקוליים תופעה זו היא בעייתית. כאשר מדובר במוצר דוגמת טוסטרים, אין חשיבות לשאלה אם הם יוצרו במדינה זו או אחרת. שוק בין-לאומי שבו יש מסחר בטוסטרים מגביר את היעילות הכלכלית, וגם האירופים מקבלים את הרעיון שהגנה על התעשייה המקומית במקרה כזה אינה רצויה, ושיש לדרוש מיצרנים מקומיים להתייעל במקום להגן עליהם מפני מתחריהם. אך ככל שמדובר במוצרי תוכן אורקולי, השאלה באיזו מדינה יוצר המוצר היא קריטית. אין מדובר במוצר אחיד כטוסטרים, אלא במוצרים שונים בתכלית. מוצר תוכן אורקולי המיוצר בארצות-הברית משקף את התרבות האמריקאית, ואילו המוצר המיוצר בצרפת משקף את התרבות הצרפתית. בהקשר זה

53 למעט בנסיבות שבהן היא מובילה לשוק ריכוזי שבו אין תחרות. במצב כזה הגורמים השולטים בשוק עלולים להתעלם מהעדפותיהם של הצרכנים.

הלגיטימיות של ניצול יתרונות הגודל נעלמת. ללא התערבות שתמנע מהאמריקאים את האפשרות לנצל את יתרון הגודל שהם נהנים ממנו, התכנים האורקוליים שבהם יצפו תושבי העולם יהיו ברובם אחידים, והדבר יגרום להידלדלותן של התרבויות המקומיות השונות. באופן דומה, הטענה האמריקאית שמכסות של תוכניות מקומיות יביאו לידי כך שישודרו תוכניות מקומיות באיכות נמוכה במקום תוכניות זרות טובות אינה מביאה בחשבון את ההשלכות החשובות שעשויות להיות לצפייה אינטנסיבית בתוכניות זרות על חיוניותה של התרבות המקומית. ייתכן בהחלט שהתוכניות הזרות יהיו טובות יותר במובנים מסוימים, אך התוכניות המקומיות טובות בהרבה בהיבט של שימורה ופיתוחה של התרבות המקומית. יתר על כן, אין מדובר בהכרעה המבקשת ליצור בלעדיות. התרבות האמריקאית תמשיך להיות נוכחת, והשאלה היא במישור המינון בלבד.

אולם האם רצונן של מדינות להגן על התרבות המקומית הוא לגיטימי? אפשר לתהות מה מסתתר מאחורי רצונה של מדינה להגן על התרבות הלאומית שלה. אלי נועם, למשל, טוען כי החשיבות הניתנת לתרבות הלאומית היא המצאה מהמאה התשע-עשרה שבה השתמשו אליטות כדי להשיג נאמנות של האוכלוסייה. טענתו היא שהנהגים העיקריים מדבקות בתרבות הלאומית הן אליטות פוליטיות, אשר משתמשות בה על-מנת לחזק את שליטתן, וזאת על-ידי יצירת עוינות כלפי מדינות זרות.⁵⁴ אכן, לעיתים אליטות עשויות להיות מעוניינות בשימור התרבות הלאומית כדי להדוף נסיונות לערער על מעמדן וכדי לדכא שינוי משחרר. מוצרי תוכן מיובאים עלולים מבחינתן להביא עימם רעיונות "זרים" של דמוקרטיה, חופש ושוויון מסוגים שונים. למשטרים סמכותניים המעוניינים לשלוט בדעותיהם של נתיניהם יש סיבות לחשוש מסחר חופשי במוצרי תוכן. אכן, יש אנשים שיוצאים נשכרים מכך שהתרבות במדינתם נשמרת כפי שהיא. אולם אנשים אחרים סובלים מכך ומעוניינים בשינוי. דוגמה לכך היא החוויה הטרנספורמטיבית שחווה צעיר ישראלי, על-פי תיאורו של לארי גרוס, כאשר גילה בספרייה של האוניברסיטה העברית בירושלים ספר אמריקאי שעסק בזהות הומוסקסואלית.⁵⁵

באופן דומה, הרצון להגן על התרבות המקומית צריך להיחשב לכאורה בעיית מבחינת התיאוריה הליברלית. זו מעלה על נס את האוטונומיה של הפרט, קרי, את זכותו לבחור את ערכיו ודרך חייו בעצמו, לנטוש תפיסות שהוא חונך עליהן ולאמץ תפיסות אחרות בתהליך רציונלי.⁵⁶ אוטונומיה זו היא חסרת משמעות אם אין מאפשרים לאדם להיחשף למגוון של תפיסות, ערכים ודרכי חיים. ניסיון להגן על התרבות המקומית, על-ידי מכסות שידור של

54 ELI NOAM, TELEVISION IN EUROPE 23 (1991)

55 Larry Gross, *Minorities, Majorities and the Media*, in MEDIA, RITUAL AND IDENTITY 87, 87-88 (Tamar Liebes & James Curran eds., 1998)

56 על חשיבותה של האפשרות לבחון באופן רציונלי את אמונותינו לאור עובדות או התנסויות חדשות ולשנותן ראו: WILL KYMLICKA, MULTICULTURAL CITIZENSHIP: A LIBERAL THEORY OF MINORITY RIGHTS 81 (1995)

תוכניות מקומיות, הוא לכאורה ניסיון לחסום בפני אנשים את הגישה אל דרכי חיים ותפיסות אחרות, ועל-כן הוא מנוגד לגישה הליברלית. אולם ביקורת כזו כלפי נסיונות להגן על התרבות המקומית מופנית למעשה כלפי תפיסה מסוימת של המושג "תרבות", אשר כונתה תפיסת ה"מוזיאון". תפיסה זו מתמקדת בתכנים התרבותיים, ומבטה מופנה לאחור. היא רואה "תרבות" כמערכת של תכנים מסוימים שנוצרו באופן היסטורי במקום מסוים. בעבור מי שתופס תרבות בצורה כזו, ההגנה על תרבות מסוימת מתמקדת בשימור תכניה הקיימים.⁵⁷ השגתה של מטרה זו עשויה לחייב מניעת גישה של פרטים אל תרבויות אחרות.⁵⁸

תפיסה אטרקטיבית יותר של המושג "תרבות" היא תפיסת ה"שיח", אשר שמה את הדגש במשתתפים, ולא בתכנים התרבותיים. לפי תפיסה זו, הקהל החשוב ביותר של מוצר תרבותי הוא חברים אחרים של הקהילה. תרבות היא פרקטיקה חיה, היא שילוב בין מורשת מסוימת לבין שיח עכשווי. תוספות, שינויים ולעיתים דחייה של תכנים תרבותיים הינם אינהרנטיים לתרבות, לפי תפיסה זו. הגנה על תרבות, לפי גישה זו, צריכה להתמקד לא בשימור תכנים תרבותיים מסוימים, אלא בניסיון להבטיח הקשר הולם להשתתפותם של חברי הקהילה התרבותית בשיח שבו הם מבררים את זהותם וערכיהם, ולהבטיח הזדמנויות נאותות לחברי הקהילה להיות "דוברים". גישת התרבות כשיח מדגישה לפיכך הן את העבר, המספק הקשר, והן את ההווה, המשמש זירה שבה מקבלים, מבקרים, משנים או דוחים זהות.⁵⁹

המטרה של מי שמונחה על-ידי גישת התרבות כשיח היא להבטיח את קיומו של שיח תרבותי מקומי. מטרה זו מחייבת להבטיח את קיומם של גורמים מקומיים העוסקים בייצור תכנים תרבותיים, והשגתה מצדיקה שימוש באמצעים שיסייעו בשימורם ובשגשוגם של אמצעי תקשורת מקומיים ותעשיות תוכן מקומיות, כגון מכסות של תכנים מקומיים. אולם מן ההיגיון של גישת השיח נובע גם שחסימה מוחלטת של תכנים זרים אינה ראויה, שכן התכנים הללו עשויים לתרום לשיח המקומי על זהות וערכים. אכן, ההגנה על התרבות המקומית במדינות דמוקרטיות אינה כוללת הטלת איסור על הצגת תכנים זרים כלשהם. נוסף על כך, המכסות של תוכניות מקומיות הן בשיעור של כ-50% בלבד, מה שמוותר מקום נרחב לתכנים זרים.

57 אפשר לייחס גישה כזו לשמרנים דוגמת הלורד דוולין, אשר זיהה תרבות עם תכנים מסוימים וסבר כי יש ערך בשמירתם. ראו: PATRICK DEVLIN, *THE ENFORCEMENT OF MORALS* (1965).
 58 נסיונות חסימה כאלה נעשים במדינות לא-דמוקרטיות מסוימות, כגון איראן וסין, אשר חוסמות גישה של תושביהן לחלק מאתרי האינטרנט.
 59 להבחנה זו בין תרבות כ"מוזיאון" לבין תרבות כ"שיח" ראו: C. Edwin Baker, *An Economic Critique of Free Trade in Media Products*, 78 N.C. L. Rev. 1357, 1364–1366 (1999–2000).

כאשר תופסים תרבות כשיח, להבדיל ממוזיאון, הגנה של מדינה על התרבות המקומית אינה עומדת בסתירה לתיאוריה הליברלית. כפי שמסביר קימליקה (Kymlicka), התרבות שהפרט חי בתוכה מגדירה את המשמעויות והערך של דברים ופעולות, ולכן מספקת את ההקשר שבו הוא יכול לבחור בין אפשרויות שונות. לכן ללא תרבותו הפרט אינו יכול להיות אוטונומי באופן משמעותי. אולם, טוען קימליקה, מכיוון שערכה של תרבות טמון בכך שהיא מאפשרת בחירה, לחברים בקהילה תרבותית צריכה להיות שמורה הזכות לשנות בכל עת את התכנים הספציפיים של תרבותם.⁶⁰ מדבריו אלה עולה כי הגנה על תרבות מקומית שמטרתה למנוע את שינויים של התכנים התרבותיים הקיימים מצמצמת את האוטונומיה של חברי הקהילה התרבותית, ועל-כן אינה עולה בקנה אחד עם הערך שהגישה הליברלית מייחסת לאוטונומיה. לעומת זאת, הגנה על התרבות המקומית שיעדה הוא להבטיח את קיומו של שיח שבו חברי הקהילה התרבותית דנים באופן ביקורתי בתכנים התרבותיים משרתת את הערך של אוטונומיה.

על-אף הטיעונים שהוצגו כאן להצדקת המכסות של תוכניות מקומיות, מדובר בהתערבות בתכנים המשודרים על-ידי אמצעי תקשורת. יתר על כן, הדרישות מופנות לא רק אל ערוצים ציבוריים, אלא גם אל הערוצים הפרטיים. האין במכסות הללו משום פגיעה בחופש העיתונות והביטוי? דיון חוקתי ונורמטיבי בלגיטימיות של דרישות תוכן אערוך להלן בחלק 2(ב). אעבור עתה מהחובה לשדר תוכניות מקומיות אל החובה לשדר סוגות מסוימות ותכנים מסוימים.

ב. האסדרה המתייחסת לסוגות מסוימות ולתכנים מסוימים

1. תוכן הדרישות בנוגע לסוגות מסוימות ולתכנים מסוימים

ערוצים 2 ו-10

• סוגה עילית – בעלי הזיכיון של ערוצי הטלוויזיה 2 ו-10 נדרשים לשדר בכל אחד מערוצים אלה לפחות 180 שעות שנתיות של תוכניות מ"סוגה עילית", בחלוקה הבאה: 40 שעות תוכניות דרמה, 22 שעות סרטי תעודה מיוחדים, 55 שעות תוכניות תעודה (מתוכן לפחות 12 שעות תחקיר) ו-63 שעות של תוכניות מיוחדות או תוכניות תעודה.⁶¹ 15%

60 ראו: Will Kymlicka, Liberalism, Community and Culture 168–170, 196 (1989).

61 ס' 5 לתוספת השנייה לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן–1990 (להלן: חוק הרשות השנייה); כללי הרשות השנייה, לעיל ה"ש 9, ס' 16. תוכנית מיוחדת מוגדרת בכללי הרשות השנייה (שם, ס' 1) כ"תוכנית במתכונת מקורית ובעלת ערך מיוחד, אשר הוכח להנחת דעתה של הרשות כי היא באיכות יוצאת דופן של כתיבת תסריטים, משחק ובימוי, מסוגים אלה: (1) תוכנית מערכונים המופקת ברמת הפקה גבוהה, באורך של רבע שעה לפחות; (2) תוכנית

מאותן 180 שעות של תוכניות מ"סוגה עילית" יש להקדיש לתוכניות "מועדפות", שמייד אעמוד על מהותן.⁶² על-מנת להבטיח שבעלי הזיכיון לא יוכלו להציג בשעות צפיית-השיא רק תוכניות אחרות, שהן אולי רווחיות יותר בעבורם, הדרישה היא שאותן תוכניות מסוגה עילית ישודרו בין השעות 19:00 ו-00:24.⁶³ תוכניות מציאות (reality) ותוכניות פנאי והדרכה אינן מוכרות כתוכניות סוגה עילית,⁶⁴ ורק שעות מעטות של תוכניות בנושאי תיירות, מסע ואוכל יכולות לבוא במניין שעות הסוגה העילית.⁶⁵ כמו-כן, בעלי הזיכיון נדרשים לא לשדר תוכניות בידור במשך יותר מ-30% מכלל זמן השידור בשעות 16:00–24:00. במישור התקציבי, בעלי הזיכיון נדרשים להוציא לפחות 50 מיליון ש"ח בכל שנה על הפקתן של תוכניות הסוגה העילית.⁶⁶ הרשות השנייה פירטה את סכומי-הסף שיש להוציא לשם הפקת כל אחד מסוגי התוכניות שהוזכרו.⁶⁷ במסגרת המכסה של תוכניות סוגה עילית, בעל זיכיון חייב לשדר הפקות מקומיות קנויות בהיקף שלא יפחת מ-65% ממכסה זו. להפקתן של תוכניות אלה עליו להוציא סכום שלא יפחת מ-65% מההוצאה הכוללת על תוכניות מסוגה עילית שבה הוא מחויב.⁶⁸

• תוכניות מועדפות – בעלי הזיכיון של ערוצים 2 ו-10 נדרשים לשדר, הן במסגרת תוכניות הסוגה העילית והן נוסף עליהן, גם "תוכניות מועדפות". תוכניות אלה הן תוכניות בהפקה מקומית מאחד הסוגים הבאים: "תכנית מורשת ותרבות יהודית, תכנית דעת ותרבות, תכנית פריפריה ותכנית שיח ציבורי".⁶⁹ המכסות לתוכניות מועדפות תלויות בגובה הכנסותיו של בעל הזיכיון – כאשר ההכנסות גבוהות יותר, המכסה גדלה. מכסות אלה נעות בין 150 ל-316 שעות בשנה, ויש דרישה שרובן ישודרו בשעות 17:00–24:00. מועצת הרשות השנייה פירטה בכלליה מהי מכסת השעות הקטנה ביותר לגבי כל אחד מארבעת

במתכונת מקורית וחדשנית, באורך של רבע שעה לפחות; (3) דרמה בודדת, דרמה תיעודית וסדרת דרמה, כל אלה באורך של 24 דקות לפחות".

62 כללי הרשות השנייה, לעיל ה"ש 9, ס' 16(ה).

63 שם, ס' 16(ו).

64 שם, ס' 16(יא)(1).

65 שם, ס' 16(יא)(3).

66 חוק הרשות השנייה, ס' 5 לתוספת השנייה; כללי הרשות השנייה, לעיל ה"ש 9, ס' 16. אם סכום זה נמוך מ-17% מההוצאה השנתית שבעל הזיכיון מוציא על הפקה ורכישה של תוכניות, אזי הסכום שעליו להוציא גדל באופן יחסי להוצאתו השנתית (שם). בעלי הזיכיון בערוץ 2 התחייבו במסגרת המכרז להוציא על הפקת תוכניות סוגה עילית סכום העולה על 17% מההוצאה לשידורים. ראו הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו דוח 2008 19 (2008) www.rashut2.org.il/critic_report.asp#PgID58771 (להלן: דוח הרשות השנייה לשנת 2008).

67 כללי הרשות השנייה, לעיל ה"ש 9, ס' 16.

68 שם, ס' 14(ג).

69 שם, ס' 1.

סוגי התוכניות המועדפות.⁷⁰ לא כמו ביחס לתוכניות סוגה עילית, לגבי התוכניות המועדפות אין דרישה שמתייחסת לסכום שיש להשקיע בהפקתן.

יש לציין כי למעשה מחויבותם של בעלי הזיכיון של ערוץ 2 לגבי תוכניות הסוגה העילית ולגבי התוכניות המועדפות אינה מתמצית בדרישות אלה, שכן בהצעותיהם במכרז לערוץ 2 נטלו על עצמם בעלי הזיכיון שזכו במכרז ("רשת" ו"קשת") מחויבויות גדולות יותר.

• חגי ישראל וימי-זיכרון – הדרישות בנושא זה אינן מופיעות בחוק ובכללים של הרשות השנייה, אלא נובעות מהתחייבויות שנטלו על עצמם בעלי הזיכיון בהצעותיהם במכרז. ההתחייבויות העיקריות של "רשת" בהקשר זה היו לתת ביטוי לחג במשך כל יום השידור, ולא רק בתוכנית אחת; לעסוק בחג בפריזמה רחבה, ולא דווקא דתית; ולהרחיב את משמעות החגים לנושאים בעלי חשיבות לאומית יהודית-ישראלית.⁷¹ ההתחייבויות העיקריות של "קשת" בהקשר זה היו להפוך את השידורים בימי חג לאטרקטיביים לגבי צופים מכל שכבות הציבור; לא לבודד את התוכניות לחג, אלא לשלבן בתוכניות הקיימות בלוח המשדרים המרכזי; ולשדר גם תוכניות הקשורות לחגיהם של המוסלמים, הנוצרים ובני העדות השונות.⁷²

הערוץ הראשון

• סוגה עילית – כאמור לעיל בחלק א, על רשות השידור להקצות 50% לפחות משידורי הטלוויזיה שלה להפקות מקומיות קנויות. מתוך כלל ההפקות הללו הרשות נדרשת לשדר כל שנה לפחות 180 שעות של תוכניות סוגה עילית בשידור ראשוני.⁷³ תוכניות סוגה עילית הן מאחד הסוגים הבאים: תעודה, דרמה או תוכנית מיוחדת (תוכנית מיוחדת היא תוכנית שהוכח, להנחת דעתה של המליאה, כי היא באיכות יוצאת-דופן של כתיבה תסריטית, משחק ובימוי).⁷⁴ הרשות צריכה לשדר את תוכניות הסוגה העילית בין השעות 19:00 ו- 00:24.⁷⁵ במסגרת ההוצאה השנתית על הפקות מקומיות קנויות, שהיא כאמור 36% לפחות מסך ההכנסות השנתיות של הרשות, עליה להוציא לפחות 10% מכלל הכנסותיה השנתיות למימון רכישתן של תוכניות סוגה עילית.⁷⁶

70 שם, ס' 7.

71 דוח הרשות השנייה לשנת 2008, לעיל ה"ש 66, ס' 11.2.

72 שם, ס' 11.4. בדוח הרשות השנייה אין התייחסות להתחייבויות בעניין חגים שנטל על עצמו בעל הזיכיון של ערוץ 10.

73 חוק רשות השידור, ס' 2 לתוספת.

74 שם, ס' 1 לתוספת.

75 שם, ס' 3 לתוספת.

76 שם, ס' 5 לתוספת.

בעלי הרישיון לשידור רב-ערוצי (HOT ו-YES)

כאמור לעיל בחלק 1א, בעלי רשיונות לשידור רב-ערוצי נדרשים להקצות לפחות 10% מזמן השידור להפקות מקומיות, ולהשקיע 8%–12% מסך ההכנסות מדמי המנוי בהפקה או ברכישה של הפקות מקומיות לשידור ראשוני. לפחות 50% מסכום זה, המכונה "סכום ההשקעה", צריכים להיות מושקעים בהפקות מקומיות מ"סוגות מורכבות" – הפקות שהן סדרת דרמה, דרמה מורכבת או סרט תעודה.⁷⁷ הכללים מדגישים ומפרטים אילו סוגי הפקות לא יוכרו כהפקות מסוגה מורכבת – תוכנית בידור, תוכנית מערכונים, תוכנית אירוח, תוכנית שהמרכיב העיקרי שלה הוא תחרות או מתן פרס, שעשועון, חידון.⁷⁸ לפחות 16% מן ההשקעה הזו ב"סוגות מורכבות" צריכים להיות מושקעים בדרמות מורכבות,⁷⁹ ולפחות 16% נוספים יש להשקיע בסרטי תעודה מורכבים.⁸⁰ 50% לפחות מהסכום המושקע בדרמה ובסדרות דרמה יש להשקיע בתוכניות שעלות הפקתן בפועל עולה על 350,000 ש"ח לשישים דקות.⁸¹ מהסכום שנותר לאחר ההשקעה בהפקות המורכבות יש להשקיע לפחות 8% בהפקות בתחומי המדע, המוזיקה, התרבות והאומנות.⁸² אין להשקיע בהפקות בערוצי ספורט סכום שעולה על 20% מהסכום שנותר לאחר ההשקעה בהפקות המורכבות.⁸³

- תוכניות לילדים ולנוער – הסכום שיש להשקיע בהפקות של תוכניות לגיל הרך, לילדים ולנוער הוא לפחות 27.5% מ"סכום ההשקעה".⁸⁴ לפחות 35% מסכום זה יש להשקיע בהפקות שהן סדרות דרמה, דרמות מורכבות וסרטי תעודה המשודרים בערוצים לגיל הרך ובערוצי ילדים ונוער.⁸⁵
- חגי ישראל וימי-זיכרון – בעל רישיון לשידור רב-ערוצי חייב לשדר בחגי ישראל ובימי-זיכרון משדרים הנותנים ביטוי להווייה הישראלית ולמורשת ישראל בהיקף של שעתיים לכל-הפחות בכל חג ובכל יום-זיכרון, אשר לפחות אחת מהן צריכה להיות בשידור ראשוני. נוסף על כך, חלק-הארי של שעות אלה צריך להיות משודר במסגרת ערוצי ילדים ונוער הכלולים בחבילת-הבסיס.⁸⁶

77 ס' 17ג(א) לכללי התקשורת (בזק ושידורים) (בעל רישיון לשידורים), התשמ"ח-1987.
 78 שם, ס' 17ג(ו).
 79 שם, ס' 17ג(ב). להגדרה של "דרמה מורכבת" ראו שם, ס' 17.
 80 שם, ס' 17ג(ג). לפי סעיף זה, לפחות 50% מהסכום המושקע בסוגה זו יש להשקיע בערוץ שעיקר זמן השידור בו מוקדש לסרטי תעודה או למשדרים אחרים בענייני השכלה ודעת, מדע, תרבות וטבע. להגדרה של "סרט תעודה מורכב" ראו ס' 17 לכללים.
 81 שם, ס' 17ג(ד).
 82 שם, ס' 17ד(ב).
 83 שם, ס' 17ד(ד).
 84 שם, ס' 17א(ג).
 85 שם, ס' 17ג(ה).
 86 שם, ס' 5א(ב).

• הערוצים הייעודיים – באשר לערוץ 9 (הערוץ המסחרי ברוסית), הערוץ נדרש להשקיע בהפקת תוכניות מקומיות מסוג דרמה ותעודה סכום שנתי של 2,343,150 ש"ח לכל הפחות.⁸⁷ מתוך המכסה של 500 שעות שנתיים של שידור ראשוני של הפקות מקומיות שהערוץ מחויב בהן, לפחות 250 שעות צריכות להיות בנושאים הנוגעים באורחות החיים ובהווי החיים בישראל, ובהווי התרבותית והחברתית של הציבור דובר הרוסית בארץ.⁸⁸ ביחס לערוץ 24 (הערוץ למוזיקה ישראלית וים-תיכונית), הערוץ נדרש להשקיע מדי שנה 24 מיליון ש"ח בהפקות מקומיות בשידור ראשוני. מתוך סכום זה עליו להשקיע 2 מיליון ש"ח בהפקות תעודה בנושאי מוזיקה ישראלית ו-4 מיליון ש"ח בהפקות-איכות בנושאי מוזיקה ישראלית. כמו-כן על הערוץ להפיק קליפים לשירים חשובים לצורך שידורם בערוץ; לשדר תוכניות לקידום מוזיקה אלטרנטיבית ולייצג באופן הולם גם את הסגנונות הפחות-פופולריים במוזיקה הישראלית; לשדר תוכניות לקידום יוצרים ומבצעים בתחילת דרכם, לתת להם מקום של קבע במנגנון העריכה המוזיקלית, לשלבם בפניות מיוחדות בתוכניות הערוץ, להפיק להם קליפים ולהקים מחלקת רפרטואר מוזיקלי וטיפוח אומנים חדשים; וכן להשקיע במהלך שנות הרישיון סכום כולל של 7 מיליון דולר ביוזמות הבאות: ארכיון דיגיטלי לאומי למוזיקה ישראלית וים-תיכונית, הפקת וידאו-קליפים לנכסי צאן-ברזל של המוזיקה הישראלית, תמיכה במאבק נגד זיוף תקליטורים ועידוד רכישתם, כינון כיתות-אומן בפריפריות, הקמת קרן להפקת וידאו-קליפים, והקמת אתר אינטרנט מקיף ומעמיק המוקדש למוזיקה.⁸⁹

2. ההגנה על התרבות בישראל באמצעות הדרישות לסוגות מסוימות ולתכנים מסוימים

(א) הצורך בהתערבות באופיין של התוכניות המקומיות

ראינו בחלק א כי מדינות רבות קבעו מכסה של הפקות מקומיות. בישראל, כפי שפורט זה עתה, האסדרה כוללת, נוסף על מכסה זו, דרישות מרובות לגבי אופי התוכניות המקומיות שיש לשדר, והללו מופנות לא רק אל גופי השידור הציבורי, אלא גם אל ערוצי שידור מסחריים. התערבות בהיקף כזה בתכנים היא יוצאת-דופן. מדינות אחרות מסתפקות לרוב בקביעת מכסה של הפקות מקומיות, ומסתמכות על כך שתוכניות מקומיות התורמות לשימורה ולפיתוחה של התרבות המקומית ישודרו על-ידי גופי השידור הציבורי.⁹⁰ אבחן

87 דוח המועצה לשנת 2008, לעיל ה"ש 19, בעמ' 101.

88 שם.

89 שם, בעמ' 106–108.

90 רוב המדינות מְפנות אל אמצעי תקשורת מסחריים דרישות מועטות בלבד, כגון הגבלות לגבי שידור של תכנים מיניים בוטים או תכנים אלימים, דרישה לשדר לא פחות מכמות מסוימת של

ע"ה אם יש צורך בהתערבות באופיין של התוכניות המקומיות, מבלי להתייחס לשאלה אם ההתערבות צריכה להיות מוגבלת לשידור הציבורי או לכלול גם את הערוצים המסחריים. לאחר-מכן, בחלק 2(ב), אבחן אם דרך ההתערבות בישראל, שבה דרישות ביחס לאופיין של התוכניות המקומיות מופנות לא רק אל השידור הציבורי, אלא גם אל ערוצי שידור מסחריים, היא ראויה.

האם הרצון לשמר את התרבות המקומית ולהבטיח את שגשוגה מחייב להציב בפני ערוצי שידור דרישות ביחס לאופיין של התוכניות המקומיות? מדוע אי-אפשר להסתפק בקביעת מכסה של תוכניות מקומיות? תמצית התשובה שתפורט כאן היא שבהעדר דרישות כאלה לא תשודר כמות מספקת של תוכניות מקומיות התורמות לשימורה ולפיתוחה של התרבות המקומית. אף שכל תוכנית שהיא בשפה העברית תורמת משהו לשימורה ולפיתוחה של התרבות המקומית, המידה שבה תוכניות שונות מסייעות בהשגת יעד זה אינה שווה. כך, למשל, אם לחזור על הדוגמה שהוצגה לעיל, תוכנית שעוסקת בחגי ישראל או בהוויה החברתית, הפוליטית או הכלכלית של ישראל תורמת הרבה יותר להשגת היעד הנדון מתוכנית בידור בעברית אשר מייבאת פורמט אמריקאי ואינה עוסקת במציאות הייחודית של ישראל.

אילו תוכניות מסייעות בשימורה ובפיתוחה של התרבות המקומית? כפי שהוסבר בחלק 2א(ג), הגישה האטרקטיבית יותר לתרבות אינה זו הרואה בה "מוזיאון", אלא גישת ה"שיח". גישה זו מבקשת להבטיח שני דברים: (א) היכרות עם המורשת התרבותית של הקהילה, אשר מספקת הקשר שבו יכול להתקיים שיח קהילתי עכשווי; (ב) קיומו של שיח שמתפתח עם חברי הקהילה, להבדיל מזרים, ואשר יש בו עיסוק בשאלות הנוגעות בזהות הקהילה ובערכיה, ובחינה ביקורתית של המורשת הקהילתית אל מול המציאות המשתנה. הדרישות בישראל בנוגע לאופיין של התוכניות המקומיות שיש לשדר (מתוך כלל התוכניות המקומיות) מסייעות בהבטחת קיומו של שיח כזה. הדרישה לשדר תוכניות העוסקות במורשת יהודית ובתרבות יהודית, והחובה לתת בתוכניות המשודרות ביטוי לחגים ולימי-זיכרון, מבקשות להבטיח היכרות עם המורשת התרבותית. סרטים תיעודיים ותוכניות תעודה אשר מתעדים תופעות, תהליכים ועימותים בחברה, ואשר עושים זאת

תוכניות חינוכיות לילדים, ודרישה לשדר מגוון של דעות בסוגיות ציבוריות שנויות במחלוקת. עם זאת, מודל ארגוני שלפיו ערוצים מסחריים נדרשים לשדר תכנים המשרתים את האינטרס הציבורי אינו ייחודי לישראל, הגם שהוא נדיר. ערוצי ITV בבריטניה וערוץ TF1 בצרפת פועלים על-פי מודל זה. ראו: Christian S. Nissen, *Public Service Media in the Information Society* 32 (2006), available at www.menntamalaraduneyti.is/media/MRN-PDF-Althjodlegt/Public_service_media.pdf (last visited 5.9.2011). ערוצי ITV מחויבים במכסות של חדשות, תוכניות העוסקות בעניינים עכשוויים, תוכניות ילדים ותוכניות דת. ראו: Ofcom, *Public Service Broadcasting Annual Report* (2010) available at stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/reviews-investigations/psb-review/psb2010/psbreport.pdf (last visited 6.9.2011).

לעיתים קרובות מנקודת מבט ביקורתית, מסייעים לצופים להבין את החברה שבה הם חיים, לחשוב על ערכיה ועל זהותה של הקהילה, ולהיחשף לנרטיבים שונים. הוא הדין ביחס לתוכניות דרמה, ביחס לתוכניות שמקורן או עיסוקן בפרופריה וביחס לתוכניות של שיח ציבורי.

כפי שצוין במבוא, יעד מרכזי של מדיניות התרבות במדינות רבות בעבר היה להבטיח חשיפה של אזרחים לאומנות לסוגיה, מתוך הנחה שלחשיפה כזו יש ערך מחנך. נראה כי הנחה דומה, שלפיה יש לנסות להעשיר את עולמם הרוחני של הצופים ולספק תוכניות בעלות ערך חינוכי, עומדת בבסיסן של הדרישות בישראל להציג תוכניות דעת ותרבות, תוכניות מדע, תוכניות מוזיקה ותוכניות אומנות. גם הדגש המושם בשידור תוכניות דרמה ותעודה משקף ניסיון להביא אל המסכים תכנים מגוונים ומעשירים.

האם ההתערבות באופיין של התוכניות המקומיות שהערוצים משדרים נחוצה? אפשר להציע שלושה נימוקים להצדקת התערבות זו. ראשית, אם יוצאים מהנחה – הנראית סבירה – שיש ביקוש מסוים מצד הצופים לתוכניות הנדונות (למשל, לתוכניות דרמה או לתוכניות תעודה) אך ביקוש זה נמוך מהביקוש לתוכניות בידור, נראה כי השוק לא יספק העדפה כזו במידה מספקת. בערוצים שהכנסותיהם מגיעות מפרסומות יש נטייה חזקה לשרד תוכניות הזוכות במדרוג (רייטינג) גבוה ולהימנע משידור תוכניות שמספר הצופים בהן נמוך יחסית. זאת, מאחר שהמחיר הנגבה מן המפרסמים מבוסס על נתוני המדרוג. לפיכך בהעדר התערבות, התוכניות המקומיות שישודרו בערוצים אלה יתמקדו בבידור. מענה לביקוש לתוכניות מסוגים כגון דרמה או תעודה עשוי להתקיים בטלוויזיה הרב-ערוצית, שבה ההכנסות מגיעות מהצופים.⁹¹ אך כאשר מדובר בשוק קטן כמו השוק בישראל, מתעורר החשש שמספר הצופים אינו גדול דיו לממן את העלויות הגבוהות הכרוכות בהפקת תוכניות כאלה. נוסף על כך, צריך לזכור שלא כל הבתים בישראל מחוברים אל הטלוויזיה הרב-ערוצית. הנימוק הראשון להצדקת התערבות באופיין של התוכניות המקומיות הוא אפוא שהשוק לא יספק את הביקוש הקיים בקרב חלק מהצופים לתוכניות הנדונות. הדרישות הנדונות מאלצות את גופי השידור המסחריים להקצות כ-15% מזמן השידור שבין השעות 17:00 ו-24:00 לשידורן של תוכניות סוגה עילית או תוכניות מועדפות. אפשר לראות בכך מענה לביקוש הקיים מצד צופים, קרי, מהלך של תיקון כשל שוק.

נימוק שני יוצא מההנחה שמספר הצופים המעוניינים בתוכניות הנדונות הוא קטן ביותר, ומשתמש ברעיון של החצנות כדי להצדיק התערבות שתאלץ את גופי השידור לשרדן. החצנות מבטאות את העובדה שכאשר מתבצעת עסקה בין א לבין ב, לעיתים יש לכך השלכות, חיוביות או שליליות, גם לגבי צדדים שלישיים.⁹² למשל, כאשר מפעל לייצור נעליים מזהם את האוויר סביבו במהלך הייצור, הדבר פוגע באיכות האוויר שנושמים מי

91 ערוצי-נישה שבהם ניתן מענה לביקוש כזה הם ערוץ YES דוקו בלוויין וערוץ 8 של הכבלים.

92 לדיון בהחצנות ראו MANKIWI, לעיל ה"ש 28, פרק 10.

שגרים בסביבת המפעל, ומדובר בהחצנה שלילית. העלות האמיתית של המוצר – זוג נעליים – כוללת לא רק את ההוצאות שהמפעל מוציא לשם ייצורו, אלא גם את הפגיעה באיכות האוויר הנגרמת לשכנים. אם המדינה מחייבת את המפעל להתקין מסננים שיפחיתו את זיהום האוויר, היא מאלצת את המפעל להפנים את העלות הזאת. מחיר המוצר יהיה גבוה יותר, וישקף את העלות האמיתית של ייצור הנעליים, אשר כוללת גם את העלות של מניעת הפגיעה בתועלתם של אלה הגרים בסביבת המפעל. בהעדר התערבות של המדינה, יוכל המפעל לייצר את הנעליים מבלי להשקיע בסינון האוויר, ולכן יוכל למכור את הנעליים במחיר זול יותר, אשר אינו משקף את העלויות האמיתיות הכרוכות בייצורו. אנשים רבים יותר יוכלו להרשות לעצמם לקנות את הנעליים, ויהיה ייצור יתר של המוצר, המהווה חוסר יעילות. מצב שבו יש החצנות שלא הופנמו הוא לכן כשל שוק.

במקביל, לעיתים קיימות כמובן גם החצנות חיוביות. החצנה חיובית פירושה שלעסקה בין א ל-ב יש השלכות חיוביות לגבי צדדים שלישיים. למשל, כאשר אדם א קורא עיתון המספק מידע על סוגיות ציבוריות ודיונים מעמיקים בסוגיות אלה, האזרחים האחרים במדינה שבה הוא חי יוצאים נשכרים מכך. קריאת העיתון משפרת את הבנתו של א ביחס לעניינים הציבוריים העומדים על הפרק, ולכן גל הסיכוי שהוא יקבל החלטות נכונות במישור הפוליטי (למשל, בעבור מי להצביע בבחירות), אשר ישליכו על רווחתם של האזרחים האחרים במדינתו.⁹³ כמו-כן, כאשר עיתון מפרסם כתבות-תחקיר וחושף מעשי שחיתות של הממשל או של גורמים פרטיים, יש לכך ערך חברתי, ולא רק ערך בעבור קוראי העיתון. חשיפת שחיתויות על-ידי העיתון מסייעת באיתור גורמים מושחתים ובסילוקם, ויוצרת הרתעה מפני ביצוע מעשים כאלה.

אולם אזרחים רבים נרתעים מעיתון רציני כזה, ומעדיפים עיתונים בידוריים יותר. מקורה של רתיעה זו עשוי להיות חוסר הבנה בדבר החשיבות של קריאת עיתון כזה. לעיתים אנשים מבינים את החשיבות של קריאת עיתון כזה אך מתנהגים כ"נוסעים חופשיים" (free riders) ומקווים שאחרים יעשו את המאמץ הכרוך בקריאת עיתון רציני. על בעייתיות זו בהיבט הצריכה מיתוספת בעייתיות בהיבט הייצור – העלויות הכרוכות בהפקת עיתון איכותי גבוהות לרוב מהעלויות של הפקת עיתון שאינו איכותי.

כאשר השוק פועל ללא התערבות, ההחצנות החיוביות הנובעות מקיום העיתון האיכותי אינן מופנמות. כלומר, האזרחים שאינם קונים את העיתון יוצאים נשכרים מקריאת העיתון על-ידי אחרים שקוראים אותו, אך אינם משלמים על כך לעיתון. ההכנסות של העיתון מגיעות רק מאלה שקונים אותו. לכן הכנסות העיתון אינן משקפות את התועלת המלאה שבייצורו. הן נמוכות מהערך האמיתי שהעיתון מייצר. מיעוט ההכנסות של העיתון עלול למנוע את קיומו. לחלופין, העיתון עשוי לקצץ בהוצאות הגבוהות הכרוכות בייצור התכנים האיכותיים, מה שיהפוך אותו לאיכותי פחות. מדובר בכשל שוק. אילו היה העיתון יכול

93 לדיון מפורט בהחצנות בתחום התקשורת ראו BAKER, לעיל ה"ש 29, בעמ' 41-62, 98-114.

לגבות בעבור התועלת שהוא מייצר גם למי שאינם קוראים אותו, בעבור התועלת החברתית הכוללת המופקת מקיומו, היו הכנסותיו גדלות ולכן קיומו היה מתאפשר. אך פתרון כזה אינו מעשי. פתרון אחר הוא התערבות של המדינה – למשל, על-ידי סובסידיות. כך, במדינות מסוימות בצפון אירופה המדינה מעניקה סובסידיות לעיתונים שהיא סבורה כי קיומם משרת את ההליך הדמוקרטי.⁹⁴ סובסידיות בצורה של תעריפי משלוח דואר זולים לעיתונים היוו מכשיר חשוב בארצות-הברית לקידום השיח וההשתתפות הדמוקרטיות.⁹⁵ את הדרישות לשדר סוגות מסוימות ותכנים מסוימים של הפקות מקומיות אפשר להצדיק כניסיון של המדינה להתמודד עם בעיה של החצנה חיובית שאינה זוכה להיות מופנמת. הרעיון הוא שראוי לבחון את השאלה כמה תוכניות מקומיות מסוגות כגון דרמה או תעודה ראוי לשדר לא רק על בסיס התייחסות לרמת הביקוש לתוכניות כאלה, קרי, למספר הצופים המעוניינים לצפות בהן. זאת, מפני שלשידורן של תוכניות כאלה יש השלכות חיוביות גם על אזרחים שאינם צופים בהן ועל החברה בכללותה. הצפייה בתוכניות כאלה מחזקת את הזהות התרבותית של הצופים ומגבירה את מודעותם למציאות החברתית שבה הם חיים, ודבר זה מועיל לא רק להם, אלא גם לאזרחים האחרים החיים באותה חברה. שנית, לשידורן של תוכניות כאלה יש ערך חברתי מפני שהוא מבטיח שהתרבות המקומית לא תקפא על שמריה, ומאפשר את קיומה של תעשייה המייצרת תכנים תרבותיים. אולם צופים רבים אינם תופסים את חשיבותן של תוכניות כאלה ומעדיפים לצפות בתוכניות בידור, או תופסים את חשיבותן אך מתנהגים כ"נוסעים חופשיים". לכן הביקוש לתוכניות אלה עשוי להיות נמוך. על כך מיתוספת העובדה ששידור תוכניות אלה עולה לגופי השידור הרבה יותר משידור תוכניות אחרות. לכן בהעדר התערבות בשוק, הערך האמיתי הנוצר כתוצאה משידור התוכניות הללו לא יבוא לידי ביטוי, והשוק יספק מעט מדי תוכניות כאלה.⁹⁶ לסיכום, גם בהנחה שרוב-רובם של הצופים מעדיפים תוכניות בידור ואין להם עניין בתוכניות סוגה עילית, ראוי לחייב גופי תקשורת לשדר את תוכניות הסוגה העילית בשל ערכן החברתי.

נימוק שלישי שניתן להעלות כדי להצדיק התערבות באופיין של התוכניות המקומיות המשודרות הוא שהעדפותיהם של הצופים לתוכניות בידור, ולא לתוכניות סוגה עילית, הן בעייתיות אם הן מעוצבות על-ידי השוק. במילים אחרות, יש חשיבות לשאלה אם

Everette Dennis, *A Free and Subsidized Press? – The European Experience with Newspaper Subsidies and Other Government Interventions*, in NEWS IN THE PUBLIC INTEREST: A FREE AND SUBSIDIZED PRESS – THE BREAUX SYMPOSIUM 120 (2004), available at uiswcmsweb.prod.lsu.edu/manship/ReillyCenter/files/item25405.pdf (last visited 5.9.2011).

95 BAKER, לעיל ה"ש 29, בעמ' 98–99.

96 החצנה חיובית נוצרת גם במקרים שבהם, למשל, תוכנית תעודה ששודרה בערוץ 2 מסוקרת למחרת בעיתון או באתרי אינטרנט (follow-up).

העדפותיהם של הצופים הן אקסוגניות לשוק או אנדוגניות, קרי, מעוצבות על-ידי השוק עצמו. חשיבותה של הבחנה זו מודגמת על-ידי הטענה שהעלה הכלכלן הידוע גלברייט ביחס לפרסומות. גלברייט טען כי אין לקבל את הטענה הנפוצה בקרב כלכלנים שלפיה פרסומות מגדילות את התועלת בכך שהן מסייעות לצרכנים לספק את העדפותיהם. זאת, מפני שחלק ניכר מהעדפותיהם של הצרכנים נולדות כתוצאה מהפרסומות, אשר מלמדות אותם לרצות ולהרגיש שהם צריכים דברים שהם לא היו רוצים בהם אילו לא נחשפו לפרסומות.⁹⁷ באופן דומה, נראה כי העדפותיהם של צופים בקשר לתכנים התקשורתיים מושפעות מן התכנים שהם נחשפים אליהם בשוק הקיים, כלומר, ממה שהם מתרגלים לראות. אדם שגדל בבריטניה של שנות החמישים על ברכי ה-BBC, העדפותיו לגבי התכנים בוודאי שונות מאלה של אדם שגדל במקום שבו טלוויזיה מסחרית הייתה דומיננטית. לגורמי השוק יש עניין מסחרי בכך שיעוצבו אצל אנשים העדפות לתוכניות מסוימות: (א) תוכניות שזולות להפקה; (ב) תוכניות שפונות למכנה משותף רחב ולכן יזכו בשיעורי צפייה גבוהים; (ג) תוכניות שאפשר להשיג זכויות יוצרים עליהן.⁹⁸

מאחר שההעדפות בקשר לתכנים תקשורתיים מעוצבות במידה לא-קטנה על-ידי השוק, לגיטימי שחברה מדינתית תנסה ליצור "סביבה" מסוימת באמצעי התקשורת ולהשפיע על התעצבות טעמיהם של אנשים ביחס לתכנים תקשורתיים בדרכים שתואמות את האינטרס הציבורי. זאת, מכיוון שבהעדר התערבות כזו של החברה, העדפותיהם של אנשים אינן מבטאות את מי שהם באמת, אלא את מי שהם נהפכו להיות כתוצאה מעיצובם על-ידי גורמי השוק, אשר יש להם כאמור אינטרס עסקי לפתח אצל הפרטים טעמים מסוימים, ולא אחרים. כשם שחשיפה ליין איכותי עשויה להוביל לפיתוח היכולת להעריך יינות משובחים וליצירת העדפה ליינות כאלה, חשיפה למוזיקה מתוחכמת או לדרמה איכותית צפויה לגרום לכך שאנשים יפתחו העדפה לתוכניות כאלה.

התחבטות בשאלה אילו העדפות החברה מעוניינת לפתח אצל פרטיה מתקיימת תדירות בתחום החינוך. בתחום זה הנטייה היא לא להותיר את קביעת התכנים הלימודיים והחינוכיים בידי מנגנון השוק. אנו חוששים להסתמך על הביקוש מצד הורים, חוששים מכך שהם יהיו מעוניינים שילדיהם ילמדו רק דברים ש"יעזרו להם בחיים", ולא ישאפו שהילדים ירכשו השכלה כללית וכלים שיאפשרו להם לחיות חיים תרבותיים עשירים יותר ויפתחו אצלם טעם משובח יותר. הביקוש מצד הורים עלול להיות למתמטיקה ולמחשבים, ולא לספרות ולהיסטוריה.

ראוי לשים לב שהכתבת דרישות לגבי תוכנית הלימודים בבתי-הספר – פרקטיקה אשר מקובלת במדינות ליברליות רבות – מהווה התערבות חזקה יותר בחיי האזרחים (ההורים) מהצגת דרישות לגבי שידור תכנים תרבותיים איכותיים באמצעי התקשורת. בעוד תוכנית

97 JOHN KENNETH GALBRAITH, THE AFFLUENT SOCIETY 155–156 (1958)

98 BAKER, לעיל ה"ש 29, בעמ' 90–95.

הלימודים נכפית על-ידי המדינה, הדרישות הנדונות כאן אינן מכריחות אנשים לצפות בתוכניות מסוימות. כמו-כן, שיעורן של תוכניות הסוגה העילית ושל התוכניות המועדפות שבעלי הזיכיון צריכים לשרר בשעות הצפייה המרובה הוא 13%–16% בלבד, וזאת בתוך סביבה תקשורתית מגוונת ביותר עם אפשרות שלטוט (zapping) נגישה מאוד, ולכן אין מדובר בהתערבות מסיבית בחייהם של הצופים.

הצגתי כאן שלושה נימוקים שמצדיקים התערבות של מדינות באופיין של התוכניות המקומיות המשודרות. טענה שעשויה להישמע היא שדרישות לשרר תוכניות מסוימות, בין אם יופנו רק אל השידור הציבורי או גם אל ערוצים מסחריים, משפיעות רק על צד ההיצע, ואינן יכולות להבטיח שאנשים אכן יצפו בתוכניות המשודרות.⁹⁹ כלומר, אפשר להביא את הסוס אל השוק, אך אי-אפשר להכריח אותו לשתות. אם אנשים מעדיפים תוכניות בידור על תוכניות דרמה או תעודה, סביר להניח שהם יימנעו מצפייה בתוכניות האחרונות.

בעניין זה כדאי גם לשים לב שהיכולת לגרום לכך שאנשים יצפו בתכנים מסוימים הולכת ומצטמצמת עם השנים בשל התפתחויות טכנולוגיות. בעבר התאפיין תחום הטלוויזיה במיעוט ערוצים, ולכן לא אחת נאלצו צופים לצפות בתוכניות שלא היה להם עניין רב בהן. לאחר הופעת הטלוויזיה בכבלים, בלוויין ודרך האינטרנט, מספר הערוצים הנגישים לצופה הוא גבוה, ולכן יכולתו לא לצפות בתכנים שאין הוא מעוניין בהם גבוהה יותר. טכנולוגיות חדשות גם מגבירות את שליטתו של הצופה בבחירת התכנים. בעוד שבעבר הייתה התקשורת חד-כיוונית – מהגורם המשדר אל הצופים, כיום מתקיימת זרימת מידע בשני הכיוונים. הצופה יכול להעביר מידע לגבי סרטים או תוכניות שברצונו לצפות בהם ולהזמין, כך שהמידה שבה הוא שבוי על-ידי לוח התוכניות של הגורם המשדר הולכת ומצטמצמת.

האם פירוש הדבר שאין כל היגיון בניסיון לגרום לשידורן של תוכניות איכותיות? יש כמה טעמים שבגללם הדרישה לשרר תוכניות מקומיות איכותיות היא הגיונית. ראשית, הטענה שצופים שאינם מעוניינים בתוכניות כאלה לא יצפו בהן אינה רלוונטית לטיעון בדבר כשל השוק. טיעון זה מניח, כפי שהוסבר כאן, שחלק לא-זניח מהצופים מעוניין לצפות בתוכניות כאלה אך הללו לא ישודרו מספיק על-ידי ערוצים שהכנסותיהם מגיעות מפרסומות. שנית, גם בהנחה שרק צופים מעטים מעוניינים לצפות בתוכניות הללו, נראה כי חלק מהצופים אשר ייתקלו בהן יצפו בהן אף שהן אינן תואמות את טעמיהם. הסיבה לכך היא נטייתם של אנשים הצופים בתוכנית המשודרת בערוץ מסוים להמשיך לצפות גם בתוכנית הבאה המשודרת בו. נטייה זו, המתועדת היטב במחקרים, לא נחלשה, אף שמספר הערוצים שהצופה יכול לבחור ביניהם גדל בהרבה בהשוואה לעבר. לנטייה זו יש תפקיד מרכזי בהחלטות שגופי שידור מקבלים בנוגע לסדר שידורן של תוכניות, בהינתן שתוכנית

Martin Richardson, *Commercial Broadcasting and Local Content: Cultural Quotas*, 99 *Advertising and Public Stations*, 116 *ECON. J.* 605 (2006).

הנהגית משיעור צפייה גבוה משפיעה לטובה על שיעור הצפייה בתוכנית שלאחריה.¹⁰⁰ לנוכח זאת הדרישה לשדר תוכניות איכותיות תוביל לכך שחלק מהצופים אכן יצפו בהן, והתנסות זו עשויה ליצור אצלם, כפי שהוסבר כאן, תהליך של שינוי העדפות – הם עשויים ללמוד להעריך את התכנים שמובאים בתוכניות הללו. כמו־כן תיווצר ההחצנה החיובית כלפי החברה כתוצאה מהיחשפותם של אותם צופים שאכן יצפו בתוכניות הנדונות. שלישיית, הדרישה לשדר תוכניות מקומיות איכותיות היא הגיונית מפני שהיא מאפשרת את ההחצנה החיובית בדמות פיתוח תעשייה של הפקת תכנים תרבותיים במדינה המקומית הנבחרת. בהקשר זה הטענה שצופים שאינם מעוניינים בתוכניות הנדונות לא יצפו בהן אינה רלוונטית.

(ב) הפניית הדרישות אל הערוצים המסחריים

כאמור לעיל, רוב המדינות מסתמכות על השידור הציבורי כדי להבטיח את שידורן של תוכניות מקומיות המסייעות בשימורה ובפיתוחה של התרבות המקומית. אך בישראל, וכן במספר קטן של מדינות אחרות, דרישות לשדר תוכניות כאלה מופנות גם אל הערוצים המסחריים. ארון עתה בשאלה אם הרחבה זו של היקף ההתערבות היא רצויה.

הפניית הדרישות גם אל ערוצי השידור המסחריים, ולא רק אל השידור הציבורי, מונעת על-ידי התקווה שהדבר יגדיל את שיעור החשיפה של הצופים לתוכניות הנדונות. אכן, כאשר התוכניות משודרות גם בערוצים המסחריים, ולא רק בערוץ הציבורי, נראה כי הסיכוי שהצופים יצפו בהן הוא גדול יותר. אומנם, צופים המעדיפים תוכניות בידור על תוכניות דרמה או תעודה יכולים להימנע מצפייה בתוכניות האיכותיות בעת שידורן בערוץ מסחרי. אולם כפי שהוסבר זה עתה, אנשים הצופים בתוכנית המשודרת בערוץ מסוים נוטים להמשיך לצפות גם בתוכנית הבאה המשודרת בו.

טענתי לעיל כי הצפייה בתוכניות הסוגה העילית עשויה לתרום להתפתחות העדפות לתכנים איכותיים בקרב הצופים. כאשר אין מסתפקים בשידורי הערוץ הציבורי, אלא מחייבים גם את הערוצים המסחריים לשדר תוכניות כאלה, הדבר מגביר כאמור את החשיפה של צופים אליהן, כך שהסיכוי שהם ילמדו להעריך את התכנים האיכותיים גדל. כאשר התוכניות האיכותיות מופיעות גם בערוצים המסחריים, גדל גם היקף ההחצנות החיוביות שיש לתוכניות כאלה. הפניית הדרישות אל הערוצים המסחריים מגדילה בהרבה את הביקוש של גופי שידור לאותן תוכניות, והדבר תורם לשגשוגה של תעשיית ייצור התכנים התרבותיים בישראל. כמו־כן, ההיקף הגדול יותר של השיח התרבותי המתקיים הודות לשידורן של תוכניות אלה בערוצים המסחריים, ולא רק בערוץ הציבורי, מועיל לחברה

James G. Webster, *Audience Flow Past and Present: Television Inheritance Effects* 100
Reconsidered, 50 J. BROADCASTING & ELECTRONIC MEDIA 323 (2006)

כולה, ולא רק לאלה שצופים בהן. את ההחלטה לא להסתפק בשידור הציבורי אפשר להצדיק גם כתיקון של כשל שוק. זאת, בהנחה שיש בקרב הצופים ביקוש ברמה לא-נמוכה לתוכניות כאלה, ובהנחה שהיצע התוכניות האיכותיות המשודרות בערוץ הציבורי אינו גדול דיו לענות על הביקוש.

למרות היתרונות האמורים בהפניית דרישות ביחס לתוכני ההפקות המקומיות גם אל הערוצים המסחריים, ההתערבות בתכנים המשודרים על-ידי ערוצים פרטיים הינה בגדר התערבות משמעותית בפעילותם, וכזו היא פוגעת לכאורה בחופש הביטוי ובחופש העיתונות. אך בטרם אפנה לדיון זה ברצוני להצביע על כך שהסדר הקיים אינו מצליח להשיג את מטרות האסדרה. חוסר היעילות הזה של ההסדר הקיים נובע בעיקר מפגם מסוים, אשר תיקונו מחייב העמקה של ההתערבות בתוכני ההפקות המקומיות שהערוצים המסחריים משדרים. להלן אפרט.

הדרישות ביחס לתוכני ההפקות המקומיות הן בעייתיות מנקודת-מבטם של גופי השידור המסחריים מפני שהן מקצצות ברווחיותם. הן מחייבות אותם לספק תוכניות שעלותן גבוהה (כגון דרמה ותעודה), ואף מפרטות סכומי-סף שעליהם להוציא לשם כך. נוסף על כך, חלק ניכר מהתוכניות שהם נדרשים לשדר אינן זוכות בשיעורי צפייה גבוהים, ולפיכך שידורן גורם להפסד הכנסות.¹⁰¹

אך גופי השידור המסחריים טוענים כי מדובר לא רק בהקטנת הרווחיות. לטענתם, הדרישות הנדונות מקשות עליהם לשרוד. בעשר השנים הראשונות לקיומו של ערוץ 2 הרוויחה כל אחת משלוש החברות בעלות הזיכיון בערוץ כ-200 עד 300 מיליון ש"ח.¹⁰² אולם למן תחילתה של תקופת הזיכיון השנייה הצטמצמו הכנסותיהן של החברות הללו, ואף נגרמו להן הפסדים. כל גופי השידור הטלוויזיוני המסחרי סיימו את שנת 2009 בהפסדים. מצד גופי השידור המסחריים מועלית הטענה כי בהסתמך על הצלחתן הכספית של החברות בעלות הזיכיון בשנים הראשונות לקיומו של ערוץ 2, ועל-סמך צפי של משרד האוצר שלפיו עוגת הפרסום הטלוויזיוני תגדל, הופנו במכרז השני לערוץ 2 דרישות תוכניות וכספיות מופלגות. לטענתם, התחזיות היו ורודות מדי, ובפועל צמחו אפיקי פרסום אחרים, דוגמת האינטרנט. כמו-כן, התפתחותם של שירותי VOD ושל השידור המושהה מקטינה את

101 שיעורי המדרוג הם קריטיים לערוצי הטלוויזיה הנסמכים על הכנסות מפרסומות, ולא על דמי מנוי, מפני שמחיר הפרסומות הוא פונקציה ישירה של שיעורי המדרוג. משיחות עם גורמים בתעשייה התרשמתי שהמדרוג הוא אכן גורם מרכזי מאוד בהחלטותיהם של בעלי הזיכיון בערוץ 2 לגבי תוכן השידורים. בחברות הכבלים והלוויין, לעומת זאת, אין "היסטריה" בעניין זה.

102 יעל גאוני ואדריאן פילוט "גורם בשוק הטלוויזיה: "עוד חצי שנה לא תהיה טלוויזיה מסחרית בישראל" גלובס 17.7.2009 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000481502

מספר הצופים בפרסומות, ולכן גם את ההכנסות שהערוצים יכולים לקבל תמורת שידורן.¹⁰³ כמו-כן נטען כי בשוק הישראלי הקטן מספר הערוצים גדול מכדי לאפשר הכנסות מספיקות מפרסום.¹⁰⁴

ברור שאם הדרישות התוכניות הנדונות אכן מטילות על גופי השידור המסחרי עול כספי שאי-אפשר לעמוד בו, כדאי להקל בדרישות או אפילו לבטלן, מכיוון שהשאתן על כנן תוביל לסגירתם. אך אין זה ברור כלל איזה חלק מהצטמצמות ההכנסות ומהיווצרות ההפסדים אפשר לייחס לדרישות הללו. כנגד החברות בעלות הזיכיון נטען כי הן גילו כשלים ניהוליים ונכנסו באופן לא-אחראי להפקות יקרות ביותר של תוכניות כ"הישרדות" או "האח הגדול".¹⁰⁵ נוסף על כך, חלק מהעלויות המוטלות עליהן אינו נובע מהדרישות לשידור תכנים מסוימים, אלא מתשלומים שעליהן לשלם למדינה. "קשת" ו"רשת" שילמו יחד סכום של כ-300 מיליון ש"ח כדי לזכות במכרז לערוץ 2.¹⁰⁶ נוסף על כך הן משלמות לרשות השנייה תמלוגים בשיעור 4% מהמחזור (בעוד חברות הסלולר, שהן רווחיות ביותר, משלמות רק 1%) וכן מיסים נוספים, כגון "אגרת תדרים".¹⁰⁷

קשה לקבוע אם הדרישות התוכניות הנדונות אכן יוצרות מודל עסקי בלתי-אפשרי לגופי השידור הטלוויזיוני המסחרי. אך ברור שגם אם ניתן לקיימן מבלי להגיע להפסדים, מילוי הדרישות מקצץ בהכנסות, ולפיכך לגופי השידור המסחרי יש הִנְיָעָה (מוטיווציה) מתמדת לפעול ברכים אשר "ממזערות את הנזק" הכרוך בעמידה בדרישות. כאשר מדובר בדרישות שהן חד-משמעיות, דוגמת הדרישה להשקיע לפחות 50 מיליון ש"ח בשנה בהפקת תוכניות מהסוג העילית, יכולתם של גופי השידור המסחרי להשתמט ממילוי הדרישה היא מוגבלת ביותר. זאת בתנאי, כמובן, שהגופים המְאֻסְדְּרִים פועלים היטב לאכיפת הדרישות. בעבר לא תמיד פעלה כך הרשות השנייה, אך בשנים האחרונות היא עמדה בתוקף על מילוי הדרישות על-ידי בעלי הזיכיון. על-פי הרוח של הרשות לשנת 2009, בעלי הזיכיון של ערוצים 2 ו-10 עמדו באופן מלא במחויבויותיהם.¹⁰⁸ בהקשר זה יש לציין כי על-פי חוק הרשות השנייה, מועצת הרשות זכאית לבטל, לצמצם או להגביל זכיונות ורשיונות אם בעליהם לא קיימו את

103 רותם דנון "פרויקט מיוחד: איך לפרום את הפלונטר בשוק הטלוויזיה בישראל?" גלובס 23.7.2009 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000483435.

104 יעל גאוני "בכירי הענף מנסים לחזות: האם מיקוד הרגולציה יציל את הטלוויזיה המסחרית מקריסה?" גלובס 2.3.2009 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000429909; ליי-אור אברבך "סיכום 2009 בטלוויזיה: זכייניות ערוץ 2 הפסידו כ-100 מיליון שקל" גלובס 29.12.2009 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000525992.

105 גאוני ופילוט, לעיל ה"ש 102.

106 ש.ם.

107 דנון, לעיל ה"ש 103.

108 ליי-אור אברבך "עמידת ערוצים 2 ו-10 במחויבויות – הצלחת הרגולציה" גלובס 20.9.2010 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000589647.

הוראות החוק הנ"ל או תקנות או כללים שהותקנו לפיו.¹⁰⁹ כמו-כן, הרשות יכולה לנקוט סנקציה של נטילת זמני שידור של פרסומות או של שידור אחר בשל הפרת הדרישות¹¹⁰ – סנקציה שהרשות אכן עשתה בה שימוש לא פעם.

ארגוני היוצרים, העובדים והמפיקים בתחום הטלוויזיה והקולנוע בישראל ממלאים בהקשר זה תפקיד חשוב. אי-עמידה של גופי השידור המסחרי בדרישות פוגעת ביוצרים ובמפיקים. לכן יש להם הניעה לאתר הפרות כאלה וללחוץ על הגופים המאסדרים לפעול נגד גופי השידור. לדוגמה, לאחרונה פסק בג"ץ בעתירה שהגישו ארגוני היוצרים נגד הרשות השנייה ובה הלינו על כך שהרשות לא פעלה בצורה נמרצת מספיק נגד הפרות של בעלי הזיכיון שנעשו בשנת 2006.¹¹¹

אולם כאשר מדובר בדרישות שאינן חד-משמעיות, מתעוררת בעיה. לדוגמה, בעלי הזיכיון נדרשים לשדר מכסות-סף של סוגות מסוימות, כגון דרמה או תעודה. כדי להגדיל את הכנסותיהם, הם מנסים לכלול במסגרת הסוגות הנדרשות תוכניות ששיגו מדרוג גבוה, גם אם התוכניות הללו אינן איכותיות. כך, למשל, במסגרת המכסה הנדרשת של תוכניות תעודה הם משדרים תוכניות שעוסקות בידוענים¹¹² או תוכניות שמתעדות תופעות שאינן חשובות במיוחד,¹¹³ ובסוגת הדרמה הם כוללים תוכניות טלנובלה.¹¹⁴ אכן, הבעיה המשמעותית ביותר באכיפת הדרישות הנדונות היא שהן נוקבות את שמות הסוגות שיש לשדר אך אינן מספקות הגדרות מפורטות שיאפשרו להבחין בין תוכניות איכותיות לבין תוכניות לא-איכותיות.¹¹⁵

האסדרה הקיימת אינה מתעלמת מהצורך להבטיח שהתוכניות המקומיות שישודרו יהיו באיכות ראויה. אולם הגישה שהיא נוקטת מתמקדת בכך שהתוכניות "יפקו בתנאים

109 חוק הרשות השנייה, ס' 37(א)1.

110 שם, ס' 49(א).

111 בג"ץ 5872/07 איגוד מפיקי סרטים וטלוויזיה בישראל נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (פורסם בנבו, 27.10.2010). כעולה מפסק-הדין, לאחר שההפרות הללו אותרו, החליטה הרשות כי החברות בעלות הזיכיון יצטרכו להשלים את החוסרים בשנת 2008. לשם כך היא הגדירה במפורט אילו צעדים עליהן לנקוט, וקבעה סנקציה של חילוט ערבויות בסכום של 100,000 ש"ח שתיושם בכל מקרה שבו אחד הצעדים האמורים לא יבוצע. ארגוני היוצרים טענו כי הרשות הייתה צריכה לנקוט סנקציה חריפה יותר של ביטול הזכיונות, אך בג"ץ סבר כי פעולת הרשות לא חרגה ממתחם הסבירות.

112 למשל, התוכנית "יום בחייו של אייל גולן" או "כשבר רפאלי פגשה את נעם טור". ראו שני ליטמן "מנכ"ל קשת אבי ניר הוא שר החינוך בפועל של מדינת ישראל" *The Marker* 14.10.2010 www.themarker.com/advertising/1.593829; גאוני, לעיל ה"ש 104.

113 דוגמת "המסע לארץ הציצים" ששודרה על-ידי ערוץ 10.

114 גאוני, לעיל ה"ש 104.

115 לדעת נורית דאבוש, לשעבר יושבת-ראש מועצת הרשות השנייה, הבעיה המשמעותית ביותר באכיפת הדרישות הנדונות היא שהגדרותיהן של הסוגות אינן חד-משמעיות. לטענתה, יש לחדד את ההגדרות הללו כדי למנוע מבעלי הזיכיון את האפשרות לעקוף אותן. שם.

ובתקציבים שיאפשרו רמה ואיכות ראויים.¹¹⁶ היא מחייבת הקצאת סכומים מסוימים לשם הפקת תוכניות ישראליות,¹¹⁷ ומפרטת כמה יש להקצות לשם הפקת תוכניות הסוגה העילית לסוגיהן.¹¹⁸ כמו־כן יש דרישות בדבר נאותות התנאים שבהם הופקה התוכנית (כגון הזמן שהוקצה להפקתה); בדבר נאותות האמצעים שבהם היא הופקה (כגון רמתו וכמותו של הציוד שבאמצעותו היא הופקה); בדבר היות יוצריה של התוכנית, מבצעייה והצוות הטכני המעורב בהפקתה אנשי־מקצוע; בדבר הקצאת האמצעים הכספיים המתאימים להפקת התוכנית כמקובל באפיקי שידור כלל־ארציים בעולם; ובדבר עמידה במדדי התוצאה המקובלים על חוג אנשי־המקצוע בתחומי ההפקה, האומנות, השידור והתקשורת בעולם.¹¹⁹

מדידת איכותה של התוכנית על־פי התקציב והתנאים שבהם היא הופקה היא במידה רבה ניטרלית ביחס לתכניה של התוכנית. חסרונה של ניטרליות זו ביחס לתכנים הוא שהיא מאפשרת לבעלי הזיכיון, למשל, לשדר תוכנית תעודה אשר הופקה בתקציב גדול ובתנאים נאותים אך עוסקת בתופעה חסרת חשיבות של ממש. כדי למנוע זאת, אפשר לחדד את הדרישות ביחס לסוגות. מדובר בהצעה למדידה מהותית של איכות, כזו המחייבת התייחסות לתכנים של תוכניות. מדד תוכני של איכות ינסה להבהיר, למשל, אילו תוכניות דרמה ראויות לשידור ואילו אינן ראויות לשידור. דבר זה מחייב התייחסות אל המטרות שמעוניינים להשיג באמצעות הדרישה לשדר תוכניות דרמה. כך, למשל, מתקין הדרישות עשוי לקבל את הטענה שהזוכה לעיל בדבר החשיבות של שיח שבו נדונות שאלות של זהות הקהילה וערכיה, ומלובנים קונפליקטים בין הקבוצות המרכיבות אותה,¹²⁰ ולקבוע כי המטרה שמאחורי הדרישה לשדר תוכניות דרמה היא ליצור שיח כזה. ממטרה זו ייגזר אופיים של התכנים הדרושים – תוכניות הדרמה שיש לשדר צריכות לעסוק בשאלות של זהות הקהילה, ערכיה וכולי. כפי שכבר צוין, ההתערבות של ההסדר הקיים בתכנים המשודרים על־ידי ערוצים פרטיים מעוררת שאלות של לגיטימיות חוקתית. ההתערבות המוגברת בתכנים המשודרים על־ידי אמצעי תקשורת פרטיים הכרוכה בהצעה שנדונה זה עתה – להגדיר מהם התכנים שעל הסוגות השונות לעסוק בהם – מעוררת שאלות אלה ביתר שאת, ואדרון בהן מייד.

הזוכרו פה שלושה הסדרים אפשריים: (א) הסתמכות גמורה על ערוץ השידור הציבורי, כפי שמדינות רבות נוהגות; (ב) הפניית דרישות לשדר מכסות מסוימות של תוכניות מקומיות מסוגות מסוימות ולהשקיע בכך תקציבים ואמצעי הפקה נאותים גם אל ערוצים

116 כללי הרשות השנייה, לעיל ה"ש 9, ס' 20. לדרישות בנוגע לאיכות השידורים ראו שם, ס' 20 – 24.

117 שם, ס' 21(1).

118 שם, ס' 16.

119 שם, ס' 20.

120 ראו את הטקסט שליד ה"ש 59 לעיל.

מסחריים (ההסדר הנוכחי); (ג) העמקת ההתערבות בתוכניהן של התוכניות המקומיות המשודרות על-ידי הערוצים המסחריים על-ידי חידוד הגדרותיהן של סוגות אלה. היתרון הטמון בהסתמכות על השידור הציבורי הוא שההחלטות שם אינן צפויות להיות מושפעות משיקולי רווח, ולכן צפויים פחות נסיונות "לעקוף" את הדרישות. קיימת אפשרות לקבוע הסדר שלפיו ערוץ השידור הציבורי יידרש לשדר שעות רבות יותר של התוכניות הרצויות מכפי שהוא משדר כיום, באופן שיפצה על אי-שידורן של תוכניות אלה על-ידי הערוצים המסחריים. אחד החסרונות של הסדר כזה הוא שמימון העלויות הגבוהות של הפקת התוכניות הנוספות ייפול על כתפי הציבור, בעוד כיום הוא נופל בעיקרו על כתפיהם של בעלי הזיכיון. אכן, יתרון חשוב של ההסדר הנוכחי בישראל הוא שהעלויות הכספיות הגבוהות הכרוכות בייצור תוכניות מקומיות אינן מוטלות על הציבור, אלא מועמסות על כתפיהם של גורמים מסחריים. כדי לא לאבד יתרון זה, אפשר לקבוע שגופי השידור המסחריים יידרשו לשלם לקופת המדינה סכומים שנתיים מסוימים, וסכומים אלה ישמשו לרכישת הפקות סוגה עילית, אשר ישודרו על-ידי הערוץ הציבורי.¹²¹

אולם חיסרון משמעותי של הסתמכות גמורה על השידור הציבורי הוא שפוטנציאל החשיפה של הצופים לתוכניות הנדונות מצטמצם. כאשר התוכניות משודרות גם בערוצים המסחריים, ולא רק בערוץ הציבורי, הסיכוי שהצופים יצפו בהן גדול יותר. זאת, כפי שהוסבר לעיל, בשל הנטייה של אנשים הצופים בתוכנית המשודרת בערוץ מסוים להמשיך לצפות גם בתוכנית הבאה המשודרת בו. לנוכח זאת, הפניית הדרישות גם אל הערוצים הפרטיים נראית רצויה. אך האם התערבות בתכנים המשודרים על-ידי ערוצים פרטיים אינה מסוכנת? האם היא עולה בקנה אחד עם חופש הביטוי וחופש העיתונות?

כאמור, ברוב המדינות מסתמכים על השידור הציבורי כדי להבטיח את שידורם של תכנים איכותיים. דומה כי אינטואיציה נפוצה היא שהתערבות בתכנים המשודרים על-ידי ערוצים ציבוריים היא לגיטימית, בעוד הפניית דרישות ביחס לתכנים אל ערוצים פרטיים אינה ראויה. הבחנה כזו עשויה להיתמך בטענה שערוץ ציבורי הינו ערוץ של המדינה, ולכן זו רשאית לקבוע שיופיעו בו תכנים מסוימים. טענה אפשרית נוספת מתמקדת בכך שמימונו של הערוץ הציבורי מקורו במדינה. הטיעון בעניין זה עשוי להיות שכאשר המדינה מממנת, היא רשאית להתנות זאת בכך שימולאו דרישות שלה ביחס לתכנים באופן שתואם את יעדיה. הערוצים הפרטיים, לעומת זאת, אינם ערוצים של המדינה, וגם אינם ממומנים על-ידיה, ולכן התערבות בתכנים המשודרים על-ידיהם נחזית כלא-לגיטימית.

אולם הטענות הללו אינן מדייקות בהצגת הדברים. הן מתייחסות לקיומו של ערוץ אשר שייך למדינה וממומן על-ידיה כאל נתון. בכך הן רותמות את העגלה לפני הסוס, שכן קיומו של ערוץ ציבורי דורש צידוק, והצידוק קשור לכך שערוץ כזה משרת את האינטרס הציבורי.

121 מדיניות מסוג זה הופעלה בבריטניה ביחס לערוץ 4 הציבורי, אשר מימונו בשנים הראשונות להקמתו הגיע מהערוצים המסחריים.

מן ההיגיון הזה באשר לחשיבות קיומו של ערוץ ציבורי נגזר כי לא כל התערבות של המדינה בשידוריו של ערוץ ציבורי היא לגיטימית. חשוב להבין כי ערוץ ציבורי אינו ערוץ ממשלתי – הוא נועד לשרת מטרת של כלל הציבור, ולא את מטרותיו של הממשל המכהן. אכן, במדינות רבות, וישראל ביניהן, נעשה מאמץ להבטיח שערוצי הרדיו והטלוויזיה הציבוריים יהיו משוחררים מהשפעתה של הממשלה. זאת, על-ידי יצירת מבנה שבו ניהולם של אמצעי התקשורת הללו נעשה על-ידי גוף מקצועי שתלותו בפוליטיקאים המכהנים קטנה ככל האפשר.

אמת-המידה שלפיה ראוי לשפוט אילו דרישות כלפי ערוץ ציבורי הן לגיטימיות היא האינטרס הציבורי. כך, לדוגמה, התערבות שמטרתה למנוע את שידורן של דעות מסוימות או לגרום לשידורן של דעות מסוימות אינה לגיטימית. לעומת זאת, חיוב הערוץ הציבורי לשדר מגוון של דעות בסוגיות ציבוריות שנויות במחלוקת היא ראויה.¹²² ההבדל הוא שהתערבות מהסוג הראשון היא ניסיון להשפיע על שוק הדעות – נקיטת עמדה לטובת חלק אחד של הציבור; לעומת זאת, חיוב אמצעי התקשורת לשדר מגוון של דעות משרת את האינטרס של כלל הציבור במדינה דמוקרטית, שכן חובה כזו משפרת את סיכויי האזרחים לקבל החלטות פוליטיות מיטביות ומסייעת לחברה בגילוי האמת. קיים אינטרס ציבורי שתתקיים במה שעליה יתנהל השיח הציבורי, וחיוב הערוץ הציבורי להציג מגוון של דעות הופך אותו לבמה כזו.

ערוץ ציבורי כמוהו כרחובותיה וככרותיה של עיר. גם אלה רכוש ציבורי, ואכן אין בעובדה זו כדי להתיר לעירייה להפלות בין דוברים המעוניינים להתבטא בשטחים אלה. על-פי דוקטרינת "הפורום הציבורי", שפותחה במשפט האמריקאי ואשר חלקים ממנה אומצו גם במשפט הישראלי, אתרים שבאופן מסורתי היוו אתרי ביטוי, כגון רחובות וכיכרות, וכן אזורים שהרשות הקצתה לשם התבטאות ציבורית הם בבחינת במה להחלפת דעות, ואין הרשות רשאית להגביל בהם את ביטוי של דעות בשל תוכנן.¹²³ באופן דומה, העובדה שהערוץ הציבורי הוא ערוץ של המדינה אין בה כדי להתיר למדינה לקבוע אילו דעות יישמעו בו. ערוץ תקשורת ציבורי הוא בכירור "פורום ציבורי", שכן ייעודו הוא לשמש זירה להחלפת דעות.¹²⁴

122 ראו ס' 4 לחוק רשות השידור: "הרשות תבטיח כי בשידורים יינתן מקום לביטוי מתאים של השקפות ודעות שונות הרווחות בציבור ותשודר אינפורמציה מהימנה." הדרישה ברישא של הסעיף היא מה שמכונה "דוקטרינת ההגינות".

123 Perry Educ. Ass'n v. Perry Local Educators' Ass'n, 460 U.S. 37, 45–46 (1983). בישראל אומצו חלקים מהדוקטרינה האמריקאית בג"ץ 6218/93 כהן נ' לשכת עורכי הדין, פ"ד מט(2) 529 (1995).

124 עם זאת, במקביל לתפקידו כמספק "במה" להחלפת דעות, הערוץ הציבורי יכול לשמש גם "דובר" לאמונות "ממלכתיות" מסוימות בוויכוח עם אמונות המאתגרות אותן. פונקציה כפולה זו של הערוץ הציבורי הוכרה בפסיקה. ראו בג"ץ 399/85 כהנא נ' הועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא(3) 255, 269–271 (1987).

גם העובדה שהמיון של ערוץ ציבורי מגיע מהמדינה אינה מתירה למדינה להתערב בתכנים המשודרים בו באופן שאינו תואם את האינטרס הציבורי. ביחס לנפקות של סבסוד התבטאויות על-ידי המדינה ראוי להבחין בין שני הקשרים שבהם מתרחשת התבטאות – ההקשר הניהולי וההקשר של השיח הציבורי. אם, למשל, המדינה מעוניינת לקדם את המסר שאלכוהול הוא מזיק, היא יכולה לשלם למי שיקדמו את המסר הזה, ולהתנות את קבלת הכספים בכך שהם אכן יעבירו את המסר הזה, ולא מסר נגדי. אך בהקשר של השיח הציבורי אין המדינה יכולה להציב תנאים כאלה. כפי שהוסבר זה עתה, הרשויות חייבות לאפשר לאזרחים להתבטא בשטחים שבאופן מסורתי היוו אתרים להחלפת דעות ובאזורים שהוקצו על-ידיה להתבטאות. למעשה, מדובר בסובסידיה שניתנת לאזרח, שכן בהעדר חובה כזו היה עליו לשלם לרשות בעבור ההרשאה להתבטא בשטחים הציבוריים הללו. כפי שראינו, אין הרשות זכאית להציב תנאים ביחס לתוכני ההתבטאות בשטחים הללו.¹²⁵ בדומה לכך, סובסידיה של המדינה בצורה של תעריפי משלוח דואר מוזלים של עיתונים אינה מתירה לה להציב דרישות בנוגע לתוכניהם.¹²⁶ ברוח זו אכן נפסק, בפרשת *FCC v. League of Women Voters*, כי סעיף בחוק השידור הציבורי אשר אסר על ערוצים חינוכיים לא-מסחריים שמקבלים תמיכה מהמדינה להביע את עמדת המערכת מפר את חופש העיתונות.¹²⁷ טענתי כי בעוד דרישה של המדינה מערוץ ציבורי לשדר או לא לשדר דעות מסוימות אינה משרתת את האינטרס הציבורי, דרישה לשדר מגוון של דעות עושה גם עושה זאת. באופן דומה, כאשר קיימים נימוקים משכנעים מדוע שידורן של תוכניות מסוגים מסוימים משרת אינטרס ציבורי, הדרישה מערוצים ציבוריים לשדרן הינה לגיטימית. כפי שראינו לעיל בחלק ב(א), קיימים טעמים – הקשורים לרצון להגן על התרבות המקומית ולהבטיח את קיומו של שיח מגוון ומעשיר – שבטעמים ראוי לדרוש כי ישודרו תוכניות מקומיות ותוכניות סוגה עילית בערוץ הציבורי.

אולם הגשמת אינטרס ציבורי זה בתחום התכנים התקשורתיים עלולה להיות חלקית ביותר אם התכנים הרצויים יופיעו רק בשידור הציבורי. בעבר היו הערוצים הציבוריים דומיננטיים מאוד במדינות רבות, ובחלקן לא התקיימו כלל ערוצים מסחריים. אך כיום רוב גופי השידור הם מסחריים, ושיעורי הצפייה בערוצים הציבוריים נמוכים בהרבה משהיו. במציאות החדשה הזו יש תועלת גדולה בהפניית דרישות אל הערוצים המסחריים לשדר באופן שתואם את האינטרס הציבורי.

125 לטענה כי בסוגיית הסבסוד יש להבחין בין ההקשר הניהולי לבין ההקשר של השיח הציבורי ראו: Robert C. Post, *Subsidized Speech*, 106 YALE L.J. 151 (1996–1997). לטענה כי זכותו של אזרח להתבטא בשטחים ציבוריים היא בעצם סובסידיה ראו: *Rust v. Sullivan*, 500 U.S. 173, 199–200 (1991).

126 ראו לעיל ה"ש 95 והטקסט שלידה.
127 *FCC v. League of Women Voters*, 468 U.S. 364 (1984).

מודל שלפיו ערוצים מסחריים נדרשים להגשים את האינטרס הציבורי אינו בבחינת חידוש. כבר לקראת אמצע המאה העשרים זיהתה הגישה הקרויה "תיאוריית האחריות החברתית של העיתונות"¹²⁸ את הבעייתיות הכרוכה בכך שרוב אמצעי התקשורת מצויים בבעלותם של גורמים פרטיים.¹²⁹ גישה זו הציגה נקודת-מבט מפוכחת ביחס לאופן פעולתם של גורמי השוק החופשי, הפועלים על-סמך שיקולי רווח, וטענה כי האיום על השיח הציבורי בדמוקרטיה מגיע לא רק מכיוון הממשלה, אלא גם מצד אמצעי התקשורת הפרטיים. היא הדגישה את הקשר שבין העיתונות לבין האינטרס הציבורי, וטענה כי לנוכח התפקידים החברתיים החשובים שהעיתונות ממלאת, יש לראותה כנאמן של הציבור. המצדדים בגישה זו סברו כי לעיתונות יש חובה כלפי הציבור הרחב לפעול בדרך שמגשימה את האינטרס הציבורי, וכי חובה זו חשובה יותר מהאינטרס העצמי שלה.

קביעת חובות משפטיות על רקע תפקידיה החברתיים של העיתונות באה לידי ביטוי בכך שכבר עשרות שנים מופנות אל גופי השידור המסחריים דרישות לשדר בהתאם לאינטרס הציבורי. לעומת זאת, עורכים ובעלים של עיתונים פטורים מכך. דבר זה נכון במיוחד בנוגע לאירופה ולקנדה, וזה המצב גם אצלנו. דוגמאות לכך הן הדרישה לשדר מגוון של דעות בסוגיות ציבוריות ולעשות זאת בצורה מאוזנת ("דוקטרינת ההגינות"), הגבלות מחמירות יותר בנוגע לשימוש בשפה לא-הולמת וביחס לשידור תכנים מיניים ואלים, והאיסור הקיים במדינות מסוימות לשדר פרסומת פוליטית.¹³⁰ כמו-כן, לעיתים מופנות אל ערוצים

128 המסמך שבו נוסחה לראשונה גישה זו הוא: THE COMMISSION ON FREEDOM OF THE PRESS, A FREE AND RESPONSIBLE PRESS (1947). זהו דוח של ועדה עצמאית פרטית של אנשי-מקצוע ואנשי אקדמיה שהוקמה כדי לדון במעמדה של העיתונות. לסקירת גישה זו ראו: FRED S. SIEBERT, THEODORE PETERSON & WILBUR SCHRAMM, FOUR THEORIES OF THE PRESS (1956).

129 בניגוד לרוב המדינות, בארצות-הברית, שאליה התייחסה גישה זו, ערוצי הרדיו והטלוויזיה היו מאז ומתמיד פרטיים ברובם הגדול.

130 ERIC BARENDT, FREEDOM OF SPEECH 444-445 (2005). הוראות בדין הישראלי המיישמות את "דוקטרינת ההגינות" מצויות בס' 4 לחוק רשות השידור, הקובע כי "הרשות תבטיח כי בשידורים יינתן מקום לביטוי מתאים של השקפות ודעות שונות הרווחות בציבור ותשודר אינפורמציה מהימנה"; בס' 5(ב) לחוק הרשות השנייה, הקובע כי "במילוי תפקידיה תפעל הרשות במגמה... לשידור מידע מהימן, הוגן ומאוזן; ובס' 47(א) לחוק זה, הקובע כי "בעל זיכיון יבטיח כי בשידור בענייני היום שלתכנון יש משמעות ציבורית יהיה ביטוי נאות לדעות שונות הרווחות בציבור". למעמדה של דוקטרינת ההגינות במשפט הישראלי ראו דפנה ברק-ארו "חופש הגישה לאמצעי התקשורת – איזון אינטרסים בתחומי הזכות לחופש-ביטוי" עיוני משפט יב 183 (1987); בג"ץ 2888/97 נוביק נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, פ"ד נא(5) 193 (1997); בג"ץ כהן, לעיל ה"ש 123; בג"ץ 146/89 אלדורי נ' רשות השידור, פ"ד מד(1) 798 (1990); בג"ץ 243/82 זכרוני נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד לז(1) 757 (1983); בג"ץ 1/81 שירן נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 365 (1981). לאיסור פרסומת פוליטית ראו ס' 7(2) לכללי רשות השידור (תשדירי פרסומת והודעות ברדיו), התשנ"ג-1993; ס' 5 לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (אתיקה בפרסומת בשידורי הרדיו), התשנ"ט-1999;

מסחריים באירופה דרישות לשדר תכנים שמשרתים את האינטרס הציבורי, כגון תוכניות בעניינים עכשוויים, חדשות, תוכניות ילדים ותוכניות דת. בארצות-הברית הוחלה דוקטרינת ההגינות על גופי שידור מסחריים במשך עשרות שנים, עד לביטולה בשנת 1987. כפי שראינו בחלק א, באירופה ערוצי הטלוויזיה המסחריים נדרשים לשדר 50% מהזמן תוכניות מקומיות, בנימוק שהדבר דרוש על-מנת להגן על התרבות המקומית מפני אמריקניזציה. הנימוק הידוע ביותר שהוצע כדי להצדיק הפניית דרישות כאלה אל התקשורת המשודרת התבסס על כך שמספר הערוצים שיכולים לשדר הוא מצומצם, בגלל הכמות המוגבלת של תדרים לשידור אלחוטי. נטען כי כאשר מספר מצומצם של ערוצים שולטים במה שאנשים שומעים ורואים, יש להבטיח כי ערוצים אלה ישדרו באופן שתואם את האינטרס הציבורי. בפרשת *Red Lion*, שבה אישר בית-המשפט העליון של ארצות-הברית את הפעלת דוקטרינת ההגינות כלפי ערוצי שידור, שיקול זה של נדירות התדרים האלחוטיים הוביל את בית-המשפט למסקנה שיש לראות את הערוצים כנאמנים של הציבור, ולא כגורמים פרטיים ועצמאיים המשתתפים בשיח הציבורי.¹³¹ בית-המשפט פירש את העיקרון החוקתי של חופש הביטוי כמגן לא על חירותם של הערוצים לקבוע בעצמם את התכנים התקשורתיים, אלא על השיח הציבורי המתקיים באמצעותם, באומרו:

[T]he people as a whole retain their interest in free speech by radio and their collective right to have the medium function consistently with the ends and purposes of the First Amendment. It is the right of the viewers and listeners, not the right of the broadcasters, which is paramount.¹³²

בשנות השמונים הוסר המחסום הטכנולוגי שהגביל את מספר הערוצים שיכולים לשדר. בעקבות הופעתן של הטכנולוגיות המאפשרות העברה של שידורים באמצעות כבלים ולוויינים, ומאוחר יותר הופעת הטכנולוגיה של השידור הדיגיטלי, ניתן כיום לשדר מספר עצום של ערוצים. נוסף על כך, התפתחותה של רשת האינטרנט מאפשרת העברת שידורים דרך הרשת, והעלות של יצירת אמצעי תקשורת במדיום זה נמוכה מאוד. גידול זה במספר הערוצים הוביל גורמים מסוימים למסקנה שהתערבות בתכנים המשודרים על-ידי ערוצים מסחריים אינה דרושה עוד כדי להבטיח את האינטרס הציבורי. המאסדר האמריקאי,

ס' 11 לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (אתיקה בפרסומת בטלוויזיה), התשנ"ד-1994. בבג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 20.8.2008) דחה בית-המשפט עתירה לפסול את הכללים.

Red Lion Broadcasting Co. v. FCC, 395 U.S. 367, 389-390 (1969) 131

132 שם, בעמ' 390.

לדוגמה, החליט בשנת 1987 לבטל את דוקטרינת ההגינות, והדבר קיבל את אישורו של בית-המשפט.¹³³

אולם הנימוק של נדירות התדרים האלחוטיים היה צר מדי מלכתחילה, ולפיכך היעלמות המחסום הטכני שהגביל את מספר הערוצים שאפשר לשרד אינה מחייבת את המסקנה ששוב אין אינטרס ציבורי בנוגע לתכנים המשודרים על-ידי ערוצי רדיו וטלוויזיה מסחריים. למשל, בגלל שיקולי רווח ערוצים מסחריים נוטים להתעלם מקבוצות קטנות או מקבוצות שאינן אטרקטיביות מבחינת המפרסמים, ונרתעים מהצגת דעות לא-שגרתיות. לכן החשש מפני העדר מגוון מספיק בערוצים אלה נותר בעינו, וממשיך להתקיים אינטרס ציבורי בחיובם של ערוצים מרכזיים לשרד מגוון של דעות בסוגיות ציבוריות.¹³⁴ באופן דומה, למרות היעלמות המחסום הטכני שהגביל את מספר הערוצים, ממשיך להתקיים אינטרס ציבורי בהבטחת שידורן של תוכניות התורמות לשימור התרבות המקומית ולשגשוגה בערוצים המסחריים. קיומו של אינטרס ציבורי כזה נגזר מההשפעה המצטברת של השיקולים הבאים:

א. מרכזיותם של הרדיו והטלוויזיה בהקשר התרבותי – הרדיו והטלוויזיה מאפשרים האזנה למוזיקה וצפייה בסרטי קולנוע ובדרמה בלא תשלום (או בתשלום קטן יחסית) ובלי הטרחה הכרוכה ביציאה מהבית. סביר להניח שהיקף הצריכה של תכנים כאלה דרך הרדיו והטלוויזיה עולה בהרבה אצל רובם הגדול של האנשים על צריכתם בדרכים אחרות. יתר על כן, סוגים מסוימים של תכנים, כגון סרטים תיעודיים, ניתן למצוא כמעט אך ורק בטלוויזיה. בשלב הנוכחי רשת האינטרנט אינה משנה את פני הדברים באופן משמעותי. אתרים מקוונים טרם מצאו דרכים יעילות להפיק הכנסות משמעותיות, ולכן אי-אפשר לצפות שיופיעו בהם תוכניות רבות מסוג דרמה או תעודה, אשר הפקתן מחייבת השקעה כספית ניכרת.¹³⁵

ב. מרכזיותם של הערוצים המסחריים בשידורי הרדיו והטלוויזיה – כפי שהוסבר לעיל, בעוד שבעבר לא היו ערוצים מסחריים רבים, והערוצים הציבוריים נהנו מחשיפה גבוהה, כיום המצב הפוך. על-כן הערוצים המסחריים הינם זירה מרכזית שבה אנשים צורכים תכנים תרבותיים ואשר בה יכול להתקיים – ואכן מתקיים בפועל – השיח החברתי המרכזי. הבנת מרכזיותם זו של הערוצים המסחריים בתוך כלל השידורים הובילה מדינות רבות להכרה כי אם ברצונן להגן על התרבות המקומית מפני אמריקניזציה תרבותית, אין הן יכולות להסתמך

133 להחלטת הביטול ראו: Syracuse Peace Council, 2 F.C.C.R. 5043, 5051 (1987). לאישור ההחלטה על-ידי בית-המשפט ראו: Syracuse Peace Council v. FCC, 867 F.2d 654 (D.C. Cir. 1989).

134 ראו בעניין זה המר, לעיל ה"ש 29, בעמ' 400–401.

135 לטענה כי אתרים מקוונים מתקשים להפיק הכנסות בהיקף שיאפשר להם ייצור מקורי של חדשות ראו: Paul Starr, *Goodbye to the Age of Newspapers (Hello to a New Era of Corruption)*, THE NEW REPUBLIC 28, 28 (4.3.2009), available at www.princeton.edu/~starr/articles/articles09/Starr_Newspapers_3-4-09.pdf (last visited 8.9.2011).

על הופעתן של תוכניות מקומיות בשידור הציבורי, וכי האינטרס הציבורי מחייב קביעת מכסות של תוכניות מקומיות שערוצי הטלוויזיה המסחריים חייבים לשדר.

ג. מסחור – בגלל שיקולים מסחריים, שפורטו לעיל, בהעדר אסדרה לא יציגו הערוצים המסחריים מספיק תוכניות מקומיות התורמות לשימורה ולשגשוגה של התרבות המקומית, וייטו להציג מספר רב מדי של תוכניות בידור. לכן הפניית דרישות להציג תוכניות מהסוג הראשון היא רצויה. כפי שראינו לעיל, האסדרה במדינות רבות מנסה להגן על התרבות המקומית על-ידי קביעת מכסה של תוכניות מקומיות שהערוצים המסחריים חייבים לשדר, אך אינה קובעת דרישות ביחס לאופיין של התוכניות הללו. גישה כזו מתעלמת מבעיית המסחור, ולכן תרומתה לשימורה ולשגשוגה של התרבות המקומית צפויה ללקות בחסר.¹³⁶ הסברתי כי באירופה, בקנדה ובישראל מקובל להטיל על ערוצי הרדיו והטלוויזיה דרישות לשדר בדרך שמשרתת את האינטרס הציבורי. ניסיתי להראות מדוע קיים אינטרס ציבורי בכך שהערוצים המסחריים בארץ יחויבו להציג תוכניות המסייעות בשימורה ובשגשוגה של התרבות הישראלית. אך התערבות כזו בפעילותם של אמצעי תקשורת אינה נטולת בעיות. בישראל לא העלו הערוצים המסחריים בבית-המשפט טענה בדבר אי-חוקתיותן של הדרישות הללו או של הדרישה להציג מגוון דעות בצורה מאוזנת (דוקטרינת ההגינות). אך בארצות-הברית טענו ערוצי שידור כנגד דוקטרינה זו כי היא פוגעת בחופש העיתונות, אשר מחייב לטענתם מתן עצמאות עריכתית מוחלטת, קרי, עצמאות מוחלטת של האחראים לאמצעי התקשורת בנוגע לקביעת תוכני השידור. איני מוצא אי-חוקתיות בדרישות הנזכרות, ואפנה כעת להסביר מדוע.

אכן, אמצעי התקשורת במדינה דמוקרטית הם "כלב-השמירה" של האזרחים מול רשויות השלטון, והעיתונות תוארה כמעין "רשות רביעית".¹³⁷ לכן יש לנו עניין בכך שהעיתונות תהיה בלתי-תלויה. התערבות בתכנים העוברים בערוצי הרדיו והטלוויזיה עלולה לפגוע ביכולתם לשמש כ"כלב-השמירה". אולם התערבות בתכנים יכולה להיעשות בצורות שונות. תומס אמרסון הציע להבחין בין התערבות בתכנים ברמת המקרו לבין התערבות בתכנים ברמת המיקרו. התערבות ברמת המקרו היא כזו שבה המדינה מפנה דרישות כלליות, כגון דרישה להקדיש סף מסוים של שעות לדיון בסוגיות ציבוריות או דרישה להציג מגוון של דעות בסוגיות ציבוריות שנויות במחלוקת. לעומת זאת, התערבות ברמת המיקרו מבטאת ניסיון של המדינה להכתיב תכנים ספציפיים, כגון דרישה שאירוע בין-לאומי מסוים ייסקר מפרספקטיבה שנוחה לממשלה. כאשר מדובר בהתערבות ברמת

136 לעמדה דומה ראו Baker, לעיל ה"ש 59, בעמ' 1370.

137 שימוש במונח זה כדי לתאר את העיתונות נעשה לראשונה על-ידי אדמונד ברק (Edmund Burke). תומס קרלייל כתב: "Burke said there were Three Estates in Parliament; but, in the Reporters' Gallery yonder, there sat a *Fourth Estate* more important far than they all." THOMAS CARLYLE, ON HEROES, HERO-WORSHIP AND THE HEROIC IN HISTORY 141 (1993).

המקרו, החשש שמדובר בניסיון לעצב את השיח הציבורי בדרכים שנוחות לממשלה קטן מזה שמתעורר לנוכח התערבות ברמת המיקרו, ולכן התערבות ברמת המקרו צריכה להיחשב לגיטימית יותר.¹³⁸

ההסדר הקיים אצלנו – הדרישה לשדר מכסת־סף של תוכניות מקומיות והדרישות לשדר מכסת־סף של תוכניות מסוגות מסוימות – מהווה התערבות ברמת המקרו. לכן קשה לראות כיצד יוכלו המְאָסְדֵר או הממשלה לנצל את ההתערבות הזו בתכנים להגבלת ביטוין של דעות מסוימות.

כפי שהוסבר לעיל, חסרונו העיקרי של ההסדר הקיים הוא הלקוניות שלו: מופנות דרישות לשדר תוכניות מסוגות מסוימות, כגון תוכניות תעודה, אך אין אמות־מידה שיאפשרו להבחין בין תוכניות תעודה ראויות ולא־ראויות. העדר אמות־מידה כאלה מאפשר לערוצים המסחריים "לעקוף" את הדרישות ולשדר תוכניות תעודה לא־ראויות הזוכות במדרוג גבוה. כפתרון לבעיה זו הועלתה האפשרות לקבוע כללים שיפרטו מהם התכנים שהתוכניות מהסוגות השונות צריכות לעסוק בהם. אולם יישום כללים כאלה, אם יאומצו, מעורר חששות. הקביעה באיזו מידה תוכנית מסוימת עוסקת בתכנים המבוקשים היא במידה רבה סובייקטיבית. כאשר נדרש שופט בית־המשפט העליון של ארצות־הברית פוטר סטיוארט (Potter Stewart) להכריע אם סרט מסוים הוא בגדר "פורנוגרפיה קשה", אשר אינה זכאית להגנת עקרון חופש הביטוי הקבוע בתיקון הראשון לחוקה, הוא הודה בקושי לקבוע אם תוכן מסוים נופל בגדר מושג זה, אך סבר כי הוא רשאי להסתמך על האינטואיציה שלו, באומר: "I know it when I see it".¹³⁹ אולם הסובייקטיביות הכרוכה ביישום הכללים מעוררת חששות. ראשית, היא תאפשר למְאָסְדֵר לנצל לרעה את סמכותו על־מנת לפסול, למשל, תוכניות תעודה שמשמעת מהן ביקורת על הממשלה. שנית, באופן עקיף יותר, המְאָסְדֵר יוכל להשתמש בסמכותו זו להחליט אילו תוכניות סוגה עילית הוא מקבל או דוחה להרתעת הערוצים הכפופים לסמכותו מהפניית ביקורת כלפי הממשלה גם בתוכניות האחרות שהם משדרים. כיום, כאשר אמות־המידה לאיכותן של תוכניות הסוגה העילית הן טכניות, ומתמקדות רק בתקציבים ובתנאים שבהם הופקה התוכנית, אכיפה לא־עקבית של הדרישות מול ערוצים שונים היא קלה לזיהוי, ולכן למְאָסְדֵר קשה להתנכל לערוצים המפנים ביקורת כלפי הממשלה. שלישית, גם בהנחה שהמְאָסְדֵר לא יפעל בזדון, הוא עלול לקבל החלטות המשקפות את טעמיו האישיים או את טעמי הקבוצה שממנה הוא מגיע.

לנוכח השיקולים שהוצגו כאן, הבחירה בפתרון הראוי מעוררת דילמה קשה. ההסדר הקיים מסתפק בדרישות לשדר תוכניות מסוגות מסוימות, מה שמאפשר לבעלי הזיכיון בערוצים המסחריים "לעקוף" את הדרישות ולשדר תוכניות שאינן מגשימות את יעדי

Thomas I. Emerson, *The Affirmative Side of the First Amendment*, 15 GA. L. REV. 795, 138
803–804 (1980–1981)

.*Jacobellis v. Ohio*, 378 U.S. 184 (1964) 139

האסדרה. פגם זה של ההסדר הנוכחי הוא משמעותי, ותיקונו מחייב קביעת כללים שיפרטו מהם התכנים שהתוכניות מהסוגות השונות צריכות לעסוק בהם. אולם יישומם של כללים כאלה הוא עניין סובייקטיבי, ומתעוררים חששות כבדים כי הממונים על אכיפתם יוכלו לנצלם כדי להשפיע על שוק הדעות בדרכים לא־ראויות. בסופו של דבר, קרני הדילמה מובילות אותי למסקנה כי עדיף להשאיר את ההסדר הקיים על כנו, ולא לתקנו. במונחי ההבחנה של אמרסון, בעוד ההסדר הקיים הוא התערבות בתכנים ברמת המקרו, ההסדר החלופי מקרב מאוד את האפשרות של התערבות ברמת המיקרו. שידורן, בכמות לא־מבוטלת, של תוכניות דרמה ותעודה שאינן משרתות היטב את התרבות בישראל הוא ככל הנראה מחיר שעלינו לשלם כדי למנוע התערבות לא־ראויה בשוק הדעות.

ג. האסדרה הנוגעת בייצוגן של תרבויות מיעוטים

1. תוכן הדרישות הנוגעות בתרבויות מיעוטים

סעיף 3 לחוק רשות השידור, התשכ"ה–1965, מונה את התפקידים שלשמן תקיים רשות השידור את שידוריה. הוא קובע, בין היתר, כי על השידורים "לשקף את חייהם ונכסי תרבותם של כל שבטי העם מהארצות השונות", וכי על הרשות מוטל "לקיים שידורים בשפה הערבית לצרכיה של האוכלוסיה הדוברת ערבית".

סעיף 5(ב) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן–1990, קובע כי "במילוי תפקידיה תפעל הרשות במגמה... לקיום שידורים בשפה הערבית לצרכיה של האוכלוסיה הדוברת ערבית... למתן ביטוי מתאים למיגוון התרבותי של החברה הישראלית באזורי הארץ השונים ובצורות ההתיישבות השונות ולהשקפות השונות הרווחות בציבור... [וכן] לקיום שידורים בשפות זרות לעולים חדשים ולתיירים".

סעיף 6(א) לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (שידורי תכניות טלוויזיה בידי בעל זיכיון), התש"ע–2009, קובע כי –

בכל שידוריו, ובפרט בהפקות מקומיות, בעל זיכיון... ישדר תכניות במגוון רחב, ככל האפשר, של סוגים ונושאים ולקהלי יעד מגוונים...

ייתן ביטוי לליבת ההוויה הישראלית, לשיח הישראלי-יהודי, למרקם התרבותי המגוון של ישראל, לתחומי העניין של כל תושבי ישראל בכל אזורי הארץ ובכל צורות ההתיישבות, לנושאים הייחודיים לאזורי הארץ השונים, לרבות שילוב תכניות המשודרות מאזורים אלה, למגוון סגנונות החיים, רמת החיים, ההשכלה, התעסוקה, התרבות והאמונות הדתיות של תושבי ישראל...

ייתן ביטוי ראוי ליהודים ולערבים, לעולים ולוותיקים, יפנה למגוון קהלים, טעמים ועדות, ויעסוק בתחומי העניין של קבוצות מוגדרות באוכלוסייה, כגון גמלאים, נכים, ילדים, מבוגרים וחריגים.

זאת ועוד, בעלי הזיכיון של ערוצים 2 ו-10 נדרשים לשדר בין שלושים לשישים שעות שנתיות של תוכניות פריפריה,¹⁴⁰ המוגדרות כ"תכנית מהפקה מקומית המתמקדת בקבוצת אוכלוסייה שייצוגה במוקדי ההשפעה הציבורית, הכלכלית, החברתית או התרבותית אינו ניכר ושיש לה נגישות נמוכה למרכז ההווה הישראלית בכלל ולתקשורת בפרט, ועוסקת במתן ביטוי לקהילה או לצורת התיישבות, בהכרת מאפייניה, במתרחש בקרבה, בתרבותה ובקידום מעמדה בחברה הישראלית בתחומי ההשפעה האמורים".¹⁴¹

בעלי הזיכיון של ערוצים 2 ו-10 נדרשים לשדר גם תוכניות מגוונות בסוגיהן ובנושאייהן בשפה הערבית, או תוכניות המתורגמות לערבית באמצעות כתוביות או בדיבור, בהיקף של 5% לכל-הפחות מזמן השידור הכולל שלהם. דרישה זוהי קיימת ביחס לשידורים בשפה הרוסית.¹⁴² נוסף על כך, בעל זיכיון נדרש לשדר "תכנית מהפקה מקומית בשפה הערבית בת חצי שעה בשבוע – אם הוא משדר שלושה ימים בשבוע, ותכנית כאמור בת שעה או שתי תכניות בנות חצי שעה בשבוע – אם הוא משדר ארבעה ימים או יותר בשבוע; התכניות האמורות יופקו על ידי צוות שרוב היוצרים והמבצעים שבו הם ערבים אזרחי ישראל, והן יעסקו בשאלות הנוגעות לחברה הערבית בישראל".¹⁴³

מאחר שהרשות השנייה הבהירה בתקופה שלפני המכרז לערוץ 2 כי היא רואה בגיוון התרבותי מטרה חשובה, נטלו על עצמם המשתתפים במכרז מחויבויות בהקשר זה מעבר למה שנדרש מבעלי הזיכיון על-פי חוק הרשות השנייה והכללים שקבעה הרשות. המחויבויות העיקריות שנטלה על עצמה "רשת" הן: "...לשלב את האחר בכל תכניותיה ולא להשאיר את העיסוק ב'אחר' לגטאות מגזריים... בעל הזיכיון ייטב לשלב אנשי פריפריה גאוגרפית וחברתית... כמגישים וכאורחים בתכניותיו. כמו כן תשדר 'רשת' רצועת שיח פנים-מגזרית יומית, מגזין פריפריאלי המיועד לנשים ומוגש על ידי נשים, תכנית המיועדת לגיל השלישי, תכנית העוסקת בפרשת השבוע ומוגשת על ידי קבוצת דתיים וחילוניים ורצועת לייט נייט יומית שבה נפגשים מגזרים שונים לשיחה בענייני תרבות זהות וכו'".¹⁴⁴ נוסף על כך התחייבה "רשת" לשלב תרגום סימולטני לרוסית בתוכנית השיח הציבורי שהיא תשדר; להכין מאגר מגזרי של אנשים מהפריפריה הגיאוגרפית והחברתית, שישימש לצורך הזמנת

140 כללי הרשות השנייה, לעיל ה"ש 9, ס' 7(ב). ככל שהיקף ההכנסות של בעל הזיכיון גדול יותר, הוא נדרש לשדר שעות רבות יותר של תוכניות כאלה.

141 ש"ס 1.

142 חוק הרשות השנייה, ס' 4 לתוספת הראשונה; כללי הרשות השנייה, לעיל ה"ש 9, ס' 8(א).

143 כללי הרשות השנייה, לעיל ה"ש 9, ס' 8(ב).

144 דוח הרשות השנייה לשנת 2008, לעיל ה"ש 66, בעמ' 30.

אורחים לתוכניות שהיא תשדר; להכין מחקר שיבדוק את ייצוג המיעוטים על המרקע ולהגישו לרשות; לדאוג לכך ש-10% לפחות מיוצרי תוכניות הדרמה והתעודה שישודרו במהלך תקופת הזיכיון יהיו בני מגזרים שאינם במעגל הראשון של העשייה הטלוויזיונית; להגדיל את הייצוג החברתי-התרבותי בקרב עובדיה בשלוש השנים הראשונות לתקופת הזיכיון; לדאוג לכך שחברות ההפקה שהיא עובדת איתן יעסיקו כוח-אדם שישקף את הרכבה של אוכלוסיית המדינה ויעסקו ב"אחר" בהפקותיהם; ולקלוט לשורותיה שני בוגרים מהקורס להכשרת יוצאי אתיופיה שמקיימת חברת החדשות של ערוץ 2.¹⁴⁵ בעלת הזיכיון השנייה, "קשת", נטלה על עצמה התחייבויות דומות, שמטרתן להגביר את הגיוון התרבותי גם בתכנים שישודרו על-ידיה וגם בהרכב כוח-האדם שלה.¹⁴⁶ על-פי הדוח של הרשות השנייה, בעלי הזיכיון עמדו באופן סביר במחויבויות אלה.¹⁴⁷

יש לציין גם כי ערוץ 33, המופעל על-ידי רשות השידור, משדר מדי יום בשעות 16:00–23:00 תוכניות טלוויזיה בערבית, וביום שישי הוא משדר כל היום בערבית. כפי שכבר הוזכר, במסגרת שידורי הכבלים והלוויין קיים ערוץ המשדר ברוסית (ערוץ 9). בתחום שידורי הרדיו קיימות כמה תחנות פרטיות-מסחריות שפונות לקבוצות מסוימות, כגון תחנת "אלשמס" המשדרת מנצרת, אשר נהפכה לפופולרית ביותר בקרב הציבור הערבי; תחנת "קול חי", הפונה אל הציבור הדתי-החרדי; תחנת "קול ברמה", שפונה אל הציבור הדתי-הספרדי; ותחנת "גלי ישראל", שהיא בעלת זיכיון לשידורים באזור יהודה ושומרון. תחנת "קול ישראל" בערבית משדרת זה שנים רבות וזוכה בפופולריות רבה.¹⁴⁸

2. ההגנה על תרבויות מיעוטים בשידורי רדיו וטלוויזיה

(א) ההגנה על תרבויות מיעוטים באמצעות זכויות

לעיל, בחלק א של המאמר, נדון הניסיון של מדינות להגן על התרבות המקומית מפני אמריקניזציה באמצעות דרישות להציג תוכניות מקומיות. בחלק ב ראינו כי בישראל יש נוסף על כך ניסיון להגן על התרבות ולהבטיח את שגשוגה באמצעות דרישות להציג מכסות מסוימות של תוכניות איכותיות. אולם עד עתה לא התייחס המאמר לפרובלמטיקה הנובעת מכך שבישראל, כמו במדינות רבות אחרות, אין קבוצה תרבותית אחת בלבד, אלא יש קבוצות מיעוט תרבותיות.

מדינות מטפלות בדרכים שונות בגיוון התרבותי הקיים בהן. מדינות הגירה רבות, בעיקר "בעולם החדש" של האמריקות, אוסטרליה וכדומה, אך גם מדינות ההגירה החדשות-

145 שם, בעמ' 30–32.

146 שם, בעמ' 33–34.

147 שם, בעמ' 30–34.

148 אמל ג'מאל תרבות צריכת תקשורת בקרב מיעוטים לאומיים: הערבים בישראל 150 (2006).

הישנות של אירופה, פנו בכיוונה של "מדינת הלאום האזרחית". האזרחות היא מוקד הזהות הקבוצתית במדינה כזו, ומוקד זהות זה מקבל קדימות על זהויותיהם המקוריות של המהגרים שהגיעו אל המדינה. הלאום מזוהה עם האזרחות, והאזרחים אמורים להיטמע או להשתלב בתרבות אחת, תרבות הומוגנית. אם נתבונן על ארצות-הברית כדוגמה פרדיגמטית, זו הפעילה שנים ארוכות מדיניות של "כור היתוך" (למעט כלפי האפרו-אמריקאים או מיעוטים גזעיים אחרים, דוגמת המהגרים הסינים). מדיניות זו שאפה להטמעתם של המהגרים אל תוך תרבותו, זהותו וערכיו של הרוב הלבן, האנגלו-סקסי, הפרוטסטנטי. ההצדקה הרווחת שניתנה על-ידי המדינות שהפעילו מדיניות של האחדה תרבותית הייתה שבהעדר תרבות משותפת, זהות משותפת, שפה משותפת, לא תוכל להתקיים בין האזרחים מידת הסולידריות הנדרשת לתפקודה התקין של החברה וליציבותה. הנסיונות להאחדה תרבותית תוארו כהכרחיים לצורך "בניית האומה"¹⁴⁹.

מדיניות כור ההיתוך, ואפילו מתכונות חדות פחות של מדינת הלאום האזרחית, אינן היחידות המופיעות במציאות של חברות המכילות גיוון תרבותי (אתני, דתי או אחר). כך, למשל, בכל הנוגע במיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל נוהגת מדיניות של "דמוקרטיה אתנית". מדובר במתכונת שאינה דוחקת להטמעה, אלא משמרת הפרדה, אך הפרדה נשלטת, המתאפיינת בדומיננטיות חדה של קהילת הרוב.¹⁵⁰

מכל מקום, כל המתכונות הנזכרות, ואלה הדומות להן, נתקלות תכופות בהתנגדות. לפחות למן שנות השבעים אנו עדים לאי-שביעות-רצון גוברת של קבוצות שונות במדינות רבות – מיעוטים גזעיים, מיעוטים אתניים ומיעוטים דתיים, עמים ילידיים, נשים, הומוסקסואלים ולסביות. לא כמו מאבקים קודמים במאה העשרים, שהתמקדו באינטרסים כלכליים או בנסיונות להשיג שוויון זכויות ליחידים מקרב הקבוצות השונות, מאבקייהן הנוכחיים של הקבוצות הללו הם נגד המגמה של מתן בכורה במרחב הציבורי לזהותה ולתרבותה של קבוצה אחת. לכן המאבקים הפוליטיים שהתפתחו בעשורים האחרונים כונו "הפוליטיקה של הזהות", "הפוליטיקה של השוני", "הפוליטיקה של ההכרה", "רב-תרבותיות"¹⁵¹.

אפשר להבחין בין שני סוגים של מיעוטים. יש קבוצות שהן בעלות אופי קהילתי ותרבות מקיפה מובחנת. לכל קבוצה כזו יש מערכת משמעותיות וערכים שמשליכה על כלל החיים. דוגמאות לקבוצות כאלה בישראל הן המיעוט הערבי והחרדים. לקבוצות כאלה אקרא "מיעוטים תרבותיים". מיעוטים אחרים הם קבוצות חברתיות הדחוקות לשוליים, דוגמת נשים, עניים, הומוסקסואלים ולסביות, ואנשים עם מוגבלויות. מיעוטים אלה אינם בעלי

WILL KYMLICKA, CONTEMPORARY POLITICAL PHILOSOPHY: AN INTRODUCTION 261–264 149
(2nd ed. 2002).

Sammy Smoocha, *Minority Status in an Ethnic Democracy: The Status of the Arab* 150
Minority in Israel, 13 ETHNIC & RACIAL STUD. 389 (1990)

151 KYMLICKA, לעיל ה"ש 149, בעמ' 327–336.

תרבות מקיפה וייחודית, קרי, תרבותם אינה שונה באופן מהותי מזו של הרוב. היות הקבוצתית שלהם קשורה להתנסות משותפת של חברי הקבוצה בקיפוח בשל מבנים חברתיים לא-שוויוניים. לכן אקרא להם "מיעוטים מבניים".¹⁵²

מטרותיהם של שני סוגי המיעוטים בהקשר של תרבות הן שונות. מיעוטים מבניים מוחים על כך שבמרחב הציבורי דמות האזרח הנורמלי היא זו של הגבר הלבן ההטרוסקסואל, בעוד הזהויות שלהם נתקלות ביחס של זלזול או התעלמות. הומוסקסואלים, למשל, טוענים כי הם בלתי-נראים באמצעי התקשורת, בתוכניות הלימודים של בתי-הספר ובמוזיאונים ציבוריים, ושהם נדרשים לא לגלות את זהותם המינית במרחב הציבורי. מטרתם של מיעוטים מבניים היא להשתלב בתוך תרבות הרוב, אך לגרום שינוי בתרבות זו כך שייפסקו ההתעלמות מהם והזלזול בהם, לזכות בהכרה כחלק לגיטימי של החברה. גם מיעוטים תרבותיים מעוניינים להביא לידי כך שלא יתעלמו מהם במרחב הציבורי. אך נוסף על כך למיעוטים תרבותיים יש רצון לשמר את תרבותם הייחודית – למנוע היטמעות בתרבות הרוב שאינה תרבותם, ולהיות מסוגלים להעביר את תרבותם הלאה אל ילדיהם. גם ללא נסיונות מכוונים של הרוב לגרום לשחיקה של תרבות המיעוט, תרבות זו ניצבת בפני לחצי שחיקה. למשל, שפת המיעוט, דתו, זהותו הלאומית, ערכיו – כל אלה נתונים בלחצים שנובעים משפת הביורוקרטיה שהאזרח בא במגע עימה, מדרישות שוק התעסוקה, מתקשורת ההמונים ומהתרבות הצרכנית המשתקפת ממנה.¹⁵³ כדי למנוע שחיקה של תרבותו וטמיעה בתוך הרוב, למיעוט תרבותי יש לעיתים אינטרס ביצירת הפרדה בינו לבין כלל החברה. לגבי מיעוט דתי דוגמת החרדים, למשל, קיומה של מערכת חינוך נפרדת מזו של הרוב הוא חיוני. מבחינת הערכים, הזכות לחנך את ילדיהם בבתי-ספר ששפת ההוראה בהם היא ערבית הינה חיונית לשם מניעת השחיקה בשפתם, ועקב כך גם בתרבותם ובהיותם. נוסף על כך, לשתי הקבוצות הללו יש אינטרס שקביעת התכנים שיימדו בבתי-הספר תיעשה על-ידיהם, ולא על-ידי קבוצת הרוב.

התגברות המאבקים של מיעוטים תרבותיים להכרה בתרבותם הובילה לכתיבה תיאורית מרובה, החל בשנות השמונים, בנושא של רב-תרבותיות. הפילוסופיה הפוליטית הליברלית בוקרה על התעלמותה מחשיבותן של הקהילה ותרבותה בעבור הפרט. כתוצאה מכך ניסו הוגים ליברלים חשובים להרחיב את התיאוריה הפוליטית הליברלית

152 אני משתמש במונח "קבוצות מבניות" בעקבות Iris Marion Young, המסבירה כי: "...the social relations constituting gender, race, class, sexuality, and ability are best understood as structural. The social movements motivated by such group-based experiences are largely attempts to politicize and protest structural inequalities that they perceive IRIS MARION YOUNG, : ראו: unfairly privilege some social segments and oppress others". INCLUSION AND DEMOCRACY 96 (2000).

153 ראו אילן סבן "הזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי-פלסטיני: היש, האין ותחום הטאבו" עיוני משפט כו 241, 249 (2002).

בדרכים שיאפשרו לספק מענה לאתגר זה. רז וקימליקה, למשל, טוענים כי התרבות שהפרט חי בתוכה היא אשר מגדירה את המשמעות והערך של דברים ופעולות, ולכן היא המספקת את ההקשר שבו הפרט יכול לבחור בין אפשרויות שונות. על-כן בלי תרבות הפרט אינו יכול להיות אוטונומי באופן משמעותי.¹⁵⁴ טיילור טוען כי מאחר שהזהות התרבותית של אדם היא הבסיס של זהותו האישית, ההערכה העצמית של אדם מושפעת מהמידה שבה התרבות שלו והקבוצה התרבותית שהוא משתייך אליה זוכות בהכרה ובהערכה מצד אחרים.¹⁵⁵ זכויות פרט מסוימות של אזרחים הנמנים עם מיעוט תרבותי – זכויות שיש להם מתוקף אזרחותם – מעניקות הגנה משמעותית לקהילת המיעוט. חירות הביטוי וחירות ההתאגדות מאפשרות למי שנמנים עם המיעוט להתארגן באופן וולונטרי לשם פעילות שמסייעת בשימורה ובפיתוחה של תרבותם. אולם זכויות פרט אלה עלולות לא להעניק הגנה מספקת על תרבותה של קהילת מיעוט. כפי שכבר צוין, תרבותה של קהילת מיעוט נתונה בלחצי שחיקה מתמידים. קימליקה, ההוגה הליברלי החשוב ביותר בנושא של רב-תרבותיות, טוען כי במדינות רבות יש הכרה בכך שהגנה על תרבויות של מיעוטים מצריכה לעיתים הענקה של זכויות קיבוציות. קימליקה מבחין בין שלושה סוגים של זכויות קיבוציות:¹⁵⁶

א. זכויות רב-אתניות – הללו כוללות, ראשית, את זכותו של המיעוט להשתתפות פעילה של המדינה בשמירת תרבותו. זאת, על-ידי מימון ציבורי של ארגונים קהילתיים של המיעוט, אירועי תרבות ומוזיאונים, וכן מימון ציבורי של חינוך בשפתו של המיעוט. שנית, הזכויות הרב-אתניות מתבטאות בפטור מחוקים או מכללים אשר אינם עולים בקנה אחד עם הפרקטיקות הדתיות או התרבותיות של המיעוט. דוגמאות לכך הן פטור ליהודים ולמוסלמים מן החובה לשבות בימי ראשון או פטור לסיקים בקנדה מחובת החבישה של קסדת-בטיחות כדי שיוכלו ללבוש את הטורבן המסורתי.

ב. זכויות ניהול עצמי – הללו מאפשרות למיעוט להסדיר בעצמו תחומי חיים מסוימים. זכויות אלה עשויות להינתן על בסיס טריטוריאלי, ואז המיעוט נהנה מאוטונומיה באזור מסוים שבו הוא מהווה רוב. כאשר המיעוט מפוזר, האוטונומיה עשויה להיות על בסיס תרבותי. למשל, זכות ניהול עצמי בתחום החינוך פירושה שנוסף על הזכות הרב-אתנית של המיעוט למערכת חינוך בשפתו במימון ציבורי, יש לו זכות לנהל את המערכת הזו בעצמו, ובכלל זה לקבוע את תוכנית הלימודים ולמנות מורים, מנהלים ומפקחים.

JOSEPH RAZ, ETHICS IN THE PUBLIC DOMAIN: ESSAYS IN THE MORALITY OF LAW AND POLITICS 155, 161–162 (rev. ed. 1994). ראו גם KYMLICKA, לעיל ה"ש 56, בעמ' 51, 82–84.

CHARLES TAYLOR, MULTICULTURALISM AND "THE POLITICS OF RECOGNITION": AN ESSAY (Amy Gutmann ed., 1992).

KYMLICKA, לעיל ה"ש 56, בעמ' 26–32; סבן, לעיל ה"ש 153, בעמ' 249–252.

ג. זכויות לייצוג – במדינות רבות יש דומיננטיות בגוף המחוקק ובגופי ביצוע שלטוניים לגברים לבנים מהמעמד הבינוני. זכות לייצוג פירושה שאמת-המידה בהקשר של מינויים שלטוניים תתייחס גם להשתייכותם הקבוצתית של המועמדים. יש לשאוף שהיחסים הדמוגרפיים בין קבוצות יבואו לידי ביטוי במינויים, אשר ייעשו באופן פרופורציוני לגודל הקבוצות.

אין להבין מכך שכל קהילות המיעוט השונות זכאיות להגנה בהיקף זהה על תרבותם. הבחנה מרכזית היא בין "מיעוט ילידי" לבין "קהילת מהגרים" – מיעוט אתני שנוצר בעקבות הגירה. מיעוט ילידי הוא קהילה היסטורית ששוהה בטריטוריה המדינתית כבר תקופה ממושכת – לעיתים אף ארוכה יותר וקודמת בזמן בהשוואה לתקופת שהייתה באותה טריטוריה של הקהילה התרבותית הדומיננטית – ואשר מרוכזת לרוב באזור מסוים ונושאת עימה שפה ותרבות ייחודיות. כתוצאה מכיבוש או מקולוניזציה, מצאה קהילה זו את עצמה כלולה בתוך מדינה שבה הרוב משתייך לקהילה תרבותית אחרת. דוגמאות למיעוטים ילידים הן האינדיאנים בארצות-הברית, הצרפתים בקנדה, הקטלונים בספרד, הסקוטים והוולשים בבריטניה והערבים בישראל. לעומת זאת, קבוצות מיעוט תרבותיות אחרות (על רקע אתני או דתי או לשוני) נוצרות במדינות שהן יעד להגירה, כתוצאה מהגירה של פורטים ומשפחות. מאחר שההגירה אינה של קהילה שלמה בבת אחת, לרוב המהגרים אינם מתרכזים באזור אחד של המדינה. הם מביאים עימם שפה, מסורת ומנהגים מיוחדים, ויש להם עניין לשמר היבטים מסוימים של מורשתם. בעוד שבעבר לחצו מדינות על מהגרים לנטוש את זהותם הקודמת לחלוטין, בעשורים האחרונים יש הבנה שראוי לאפשר להם לשמר את מורשתם במרחב הפרטי – בבית ובהתאגדויות וולונטריות. במידה מסוימת יש גם נכונות לשנות את המוסדות הציבוריים של התרבות הדומיננטית באופן שיבטא הכרה מסוימת במורשתם של המהגרים. אולם ההחלטה להגר למדינה אחרת פירושה נכונות לעזוב מאחור את תרבותה של מדינת-האם ולהיכנס למדינה בעלת תרבות שונה. המהגרים אינם יכולים לתבוע שלצד החברה הקולטת ותרבותה יוקמו בעבורם מבנים תרבותיים נבדלים וממוסדים.¹⁵⁷

לנוכח דברים אלה נראה כי זכויות הניהול העצמי חלות רק ביחס למיעוט ילידי, ואינן חלות ברגיל על מיעוט שמקורו בהגירה. כמו-כן, הזכויות הרב-אתניות של מיעוט ילידי הן מקיפות יותר. קבוצות הגירה זכאיות לפטור מחוקים או מכללים שאינם עולים בקנה אחד עם הפרקטיקות התרבותיות שלהם, אך לא למימון ציבורי של חינוך בשפת-אימם או של התארגנויות שלהם. מיעוט ילידי, לעומת זאת, זכאי למימון ציבורי של מערכת חינוך נפרדת המתנהלת בשפתו, והוא זכאי גם לנהל אותה בעצמו.

157 KYMLICKA, לעיל ה"ש 56, בעמ' 76–80.

(ב) מיעוטים והערוצים הכלל-חברתיים

לדיון באינטרסים ובזכויות של מיעוטים תרבותיים ומבניים ביחס לתקשורת יש שני היבטים: הראשון, שאדון בו עתה, הוא יכולתם של מיעוטים אלה להיות נוכחים בערוצים הכלל-חברתיים, הבין-קבוצתיים. ההיבט השני, שבו אדון בחלק הבא של המאמר, הוא יכולתם של המיעוטים הללו לקיים במות קבוצתיות – ערוצי תקשורת קבוצתיים, פנים-קהילתיים.

ערוצי השידור הכלל-חברתיים הזוכים בחשיפה משמעותית הם זירה מרכזית שבה מתעצבת התרבות ומתנהל השיח התרבותי. ההוגה האיטלקי אנטוניו גרמשי עמד על חשיבותה של שליטה תרבותית. הוא טען כי שליטה במוסדות בעלי השפעה תרבותית – כגון אמצעי תקשורת, מוסדות תרבות ומערכת החינוך – מאפשרת שליטה בחברה לא באמצעות כפייה, אלא על-ידי יצירת הסכמה לתפיסת-העולם של הקבוצה השולטת בעיצוב התרבותי.¹⁵⁸

לנוכח דברים אלה ברור כי למיעוטים, תרבותיים ומבניים כאחד, יש אינטרס להיות נוכחים בערוצים הכלל-חברתיים המרכזיים ולהשפיע על השיח התרבותי. התעלמות מקבוצות מיעוט בערוצים אלה מייצרת אצל אזרחים הנמנים עם קבוצת הרוב תפיסה מוטעית של המציאות החברתית, ומונעת היווצרות מודעות מספקת לעובדת קיומם של מיעוטים בעלי אינטרסים שונים ותרבות שונה. הצגה סטריאוטיפית של המיעוטים יכולה ליצור תחושת זלזול כלפיהם. היעדרות של המיעוט ו/או התייחסות סטריאוטיפית אליו יוצרים בקרב אנשים הנמנים עם קבוצות המיעוט תחושה שאין מכירים בהם, שאין מכבדים אותם, שאנשים מסוגם אינם לגיטימיים. לשם המחשה, כך היה בעבר, וקרוב לוודאי שכך עדיין בהווה, בעניינם של האמריקאים ממוצא אפריקאי ובעניינם של הישראלים ממוצא מזרחי, אשר עמדותיהם ובני-דמותם לא הופיעו די – ועדיין אינם מופיעים די – באמצעי התקשורת, וכך בוודאי לגבי ערבים בישראל, הן בעבר והן בהווה. יתרה מזו, היעדרות של קבוצה מאמצעי התקשורת הללו משפיעה לרעה על סיכוייהם של חברי הקבוצה לא להיות מופלים לרעה בחלוקת המשאבים החברתיים.¹⁵⁹

158 בשנות העשרים והשלשים של המאה העשרים פיתח גרמשי את המושג "הגמוניה" כדי להסביר מדוע לא התרחשה המהפכה הסוציאליסטית שניבא המרקסיזם האורתודוקסי. גרמשי טען כי הצלחתו של הקפיטליזם לשמר את כוחו, ואף להתחזק, נבעה מכך שהוא לא הסתפק בכפייה פוליטית וכלכלית, אלא פעל גם להשגת שליטה אידיאולוגית, תרבותית. מעמד הבורגנות הצליח להנחיל תרבות שבה ערכי הבורגנות נתפסו כ"שכל ישר", וכתוצאה מכך המשתייכים למעמד הפועלים זיהו את טובתם עם זו של הבורגנות. אנטוניו גרמשי על ההגמוניה – מבחר מתוך 'מחברות הכלא' (אלון אלטרס מתרגם, 2004).

159 Young, לעיל ה"ש 152, בעמ' 168–173; Nancy Fraser, *Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy*, in HABERMAS AND THE PUBLIC SPHERE 109, 121–128 (C. Calhoun ed., 1992). עמית שכטר טוען כי האסדרה

על אופן הצגתם של המיעוטים ותרבויותיהם בערוצים הכלל-חברתיים בישראל אפשר לקבל מושג משני מחקרים מקיפים שערכה הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו בנוגע למידת ייצוגן של קבוצות שונות בחברה הישראלית בשידורי הערוצים 2 ו-10 בשנים 2003/4 ו-2004/5.¹⁶⁰ במחקר הראשון נמצא כי הצגת המיעוטים בשידורי הערוצים הללו הייתה לקויה ביותר. הרשות השנייה פרסמה את תוצאותיו של מחקר זה ביולי 2004, בתקופת ההיערכות לכתיבת המכרז לערוץ 2, והבהירה למתמודדים כי הגיוון התרבותי במשדרים הוא נושא מרכזי בעיניה. המחקר המאוחר יותר בחן את התוכניות ששודרו בין אוקטובר 2004 למרס 2005 – תקופת טרום-המכרז, שהתאפיינה בניסיון של בעלי הזיכיון לכוון ליעדיה של הרשות השנייה.¹⁶¹

אף שבמחקר המאוחר יותר נמצא שיפור מסוים בייצוגן של חלק מהקבוצות בהשוואה למחקר המוקדם, גם התמונה העולה ממחקר זה רחוקה מלהשביע רצון. לפי מחקר זה, הדמות הדומיננטית המופיעה בתוכניות המשודרות בשעות צפיית-השיא היא זו של גבר יהודי חילוני ותיק. הנתונים המפורטים לגבי ייצוגן של דמויות מקבוצות שונות בתוכניות הם אלה: 68% מהדמויות הן גברים, לעומת 32% נשים; 95% זוהו כיהודים, ורק כ-2% זוהו כערבים; 76% זוהו כחילונים, לעומת 7% דתיים לאומיים ו-2% חרדים; 92% זוהו כיהודים ותיקים, לעומת 3% עולים מברית-המועצות-לשעבר וכ-1% עולים מאתיופיה.¹⁶² על-מנת להבין עד כמה קבוצות שונות זוכות ברמת ייצוג הולם יש להתייחס לשיעורן באוכלוסייה. כך, האוכלוסייה הערבית מונה כ-20% מאוכלוסיית המדינה, אך ערבים מהווים רק 2% מהדמויות שהופיעו בתוכניות; עולים מהווים כ-17% מהאוכלוסייה, אך רק כ-4% מהדמויות; שיעור החרדים באוכלוסייה הוא 6%, אך שיעורם בתוכניות הוא רק 2%. נשים מהוות 51% מהאוכלוסייה, אך רק 32% מהדמויות שהופיעו. בעיית חוסר הייצוג החריפה ביותר היא אפוא ביחס לערבים ולעולים.

נוסף על מידת נראותן של הקבוצות השונות בתוכניות הטלוויזיה, בדק המחקר גם את אופן הצגתם של חברי הקבוצות. כך, למשל, חושב מדד סטטוס, שהתבסס על בדיקה אם

והמדיניות בתחום שידורי הרדיו והטלוויזיה בישראל מבטאות ניסיון של הרוב היהודי למנוע את הערבים בישראל מלבטא את זהותם התרבותית באמצעי התקשורת ומלהשתתף בפיתוח התרבות. AMIT M. SCHEJTER, MUTING ISRAELI DEMOCRACY: HOW MEDIA AND CULTURAL POLICY UNDERMINE FREE EXPRESSION 115–133 (2009).

160 המחקרים מופיעים באתר הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו. ראו הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו הנעדרים והנוכחים בזמן צפיית שיא – דוח המחקר (2004) www.rashut2.org.il/ editor/uploadfiles/final%20134.pdf; הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו הנעדרים והנוכחים בזמן צפיית שיא – מחקר מעקב (2006) www.rashut2.org.il/editor/uploadfiles/ pdf (להלן: דוח מחקר דוח 20% מחקר 20% סופי 20% כולל 20% שער 20% דוברי 20% פתיחה. pdf (להלן: דוח מחקר המעקב של הרשות השנייה).

161 דוח מחקר המעקב של הרשות השנייה, שם, בעמ' 7–8.

162 שם, בעמ' 16.

הדמויות שהוצגו היו בעלות השכלה, מקצוע, מומחיות, דיבור רהוט, מעמד חברתי-כלכלי גבוה ועוד. נמצא כי קבוצות המיעוט קיבלו ציונים נמוכים במדד הסטטוס המתואר, כלומר, הן יוצגו על-ידי דמויות בעלות מאפיינים המעידים על סטטוס נמוך יותר. ממצא נוסף היה ששיעורים גבוהים יותר מקרב הדמויות המשתייכות לקבוצות מיעוט שהופיעו בתוכניות נכנסו לשם "בדלת האחורית", קרי, כתוצאה מהתנהגות אלימה או פרובוקטיבית. ממצא חשוב נוסף היה שהקבוצה הדומיננטית בקרב המנחים והכתבים היא גברים יהודים אשכנזים וחילונים.¹⁶³

ניתן להציע כמה הסברים ליחס אל המיעוטים שתואר כאן. ראשית, כפי שכבר הוסבר לעיל, לערוצי טלוויזיה שהכנסותיהם מגיעות מפרסומות כדאי להציג תוכניות הזוכות במדרוג גבוה. לכן ערוצים אלה הם מכווני-רוב. כמו-כן, ייתכן שהם נמנעים מהצגת דמויות בעלות דעות שנויות במחלוקת, כגון ערבים, בשל החשש שהדבר ירגיז חלק גדול מהצופים, שיעברו לצפות בתוכנית אחרת.¹⁶⁴ שנית, כפי שעולה ממחקריה של הרשות השנייה, בקרב הגורמים העוסקים בעשייה הטלוויזיונית יש דומיננטיות לגברים יהודים אשכנזים וחילונים, והדבר משפיע, כך נראה, על בחירת התכנים. לדעת מאוטנר, אף שלאחר המהפך הפוליטי של 1977 איבדו האליטות המזוהות עם מפלגת העבודה מכוון במערכת הפוליטית ובמוסדות רבים של החברה האזרחית, הן הצליחו לשמור על כוחן בתקשורת האלקטרונית, בעיתונות הכתובה ובמוסדות התרבות והאומנות. כמו-כן הן הקימו ערוצי טלוויזיה ורדיו פרטיים.¹⁶⁵

הצעדים שניתן לנקוט כדי לשפר את הטיפול במיעוטים בערוצי השידור הכלל-חברתיים הם: (1) העדפה מתקנת; (2) ייצוג בגופים המפקחים על הערוצים; (3) דרישות בקשר להרכבן ולאופיין של התוכניות.

(1) העדפה מתקנת לשם הגברת ייצוגם של בני קהילות המיעוט בצוות ההפקה של הערוצים

נראה כי הסיכוי למגוון גדול יותר בתכנים ולהתייחסות סטריאוטיפית פחות לקבוצות מיעוט ולתרבויותיהן גדל כאשר הרכבם של יוצרי התכנים, המנחים והכתבים הוא הטרוגני יותר. למשל, לעיתונאים שאינם משתייכים לקבוצת מיעוט אין מקורות מידע בתוך הקבוצה עצמה, ואם קיימים הבדלי שפה, אזי אין להם מגע בלתי-אמצעי עם הקבוצה, והם נאלצים

163 שם, בעמ' 21.

164 לטענה שאמצעי תקשורת שהכנסותיהם מגיעות מפרסומות נמנעים מהצגת דעות שנויות במחלוקת ראו: (1994) ch. 2 C. EDWIN BAKER, ADVERTISING AND A DEMOCRATIC PRESS.

165 מאוטנר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 177.

להסתמך רק על מקורות רשמיים או "מקורות מתווכים" אחרים. לכן איכות הדיווחים שלהם על הקבוצה צפויה להיות נמוכה יחסית.¹⁶⁶

לכן העדפה מתקנת שתשתדל להגביר את הייצוג בתוך אמצעי התקשורת הכלל-חברתיים של בני קבוצות שכעת אינן מעורבות מספיק בעשייה התקשורתית היא צעד הגיוני.¹⁶⁷ אכן, כמה מן ההתחייבויות שנטלו על עצמם בעלי הזיכיון בערוץ 2 בעת קיום המכרז מכוונות לכך – למשל, ההתחייבות לשלב אנשי פריפריה גיאוגרפית וחברתית כמגיישים או ההתחייבות ש-10% לפחות מיוצרי תוכניות הדרמה והתעודה שישודרו במהלך תקופת הזיכיון יהיו בני מגזרים שאינם במעגל הראשון של העשייה הטלוויזיונית.¹⁶⁸ עם זאת, צריך לזכור שכיום החומה שבין שיקולי העריכה לבין השיקולים העסקיים היא רעועה למדי, והשיקולים העסקיים של הבעלים עשויים לקבוע מה ישודר לא פחות – ואולי אף יותר – מאשר זהותם של הכתבים והמנחים.¹⁶⁹

אומנם, החוק בישראל מחיל הסדרי העדפה מתקנת רק ביחס למשרות מסוימות בגופים ציבוריים, קרי, בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות או בעבודה בשירות המדינה.¹⁷⁰ אך סביר לקבוע כתנאי לקבלת זיכיון שבעל הזיכיון יפעיל מדיניות של העדפה מתקנת לשם הגברת המגוון של העוסקים בעשייה הטלוויזיונית. אכן, בארצות הברית הורחבה תחולתה

166 ראו ח'ולוד מסאלחה ואמל ג'מאל לתקשורת העברית דרושים כתבים ערבים: דפוס סיקור האזרחים הערבים-פלסטינים בעיתונות הישראלית המודפסת 48–49 (2011).

167 בארצות-הברית, The American Society of Newspaper Editors עשתה מאמצים להביא לידי העסקת עיתונאים רבים יותר הנמנים עם המיעוטים. ראו: Rodney Benson, *American Journalism and the Politics of Diversity*, 27 MEDIA, CULTURE & SOC'Y 5, 6 (2005).

168 נוסף על דרישות כאלה להעסיק מספר גדול יותר של כתבים, מנחים, עורכים ויוצרים מקבוצות מיעוט, המדינה יכולה גם להעניק מלגות לימוד בבתי-ספר לתקשורת לפרטים המשתייכים למיעוטים, לנקוט העדפה מתקנת בקבלה ללימודים אלה, ולתת סובסידיות לערוצים המעסיקים עיתונאים כאלה.

169 Robert W. McChesney, *The Problem of Journalism: A Political Economic Contribution to an Explanation of the Crisis in Contemporary US Journalism*, 4 JOURNALISM STUD. 299, 307–319 (2003). "No credible scholarly analysis of journalism posits that journalists have the decisive power to determine what is and is not news and how it should be covered... As Robert Parry puts it, 'in reality, most journalists have about as much say over what is presented by newspapers and TV news programs as factory workers and foremen have over what a factory produces'"

170 ס' 15 (א) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט–1959; ס' 18 (א) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975. ביחס לעובדים ממוצא אתיופי הורחבה לאחרונה החובה, והיא נוגעת כיום גם במצבת העובדים ברשויות המקומיות, בתאגידים סטטוטוריים וכן בחברות הממשלתיות (ולא רק בדירקטוריונים של חברות אלה) – ראו חוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה האתיופית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה), התשע"א–2011, ס"ח 734 (תיקון עקיף לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975, לפקודת העיריות [נוסח חדש], התשכ"ד–1964, לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], התשכ"ה–1965, ולחוק שוויון ההזדמנויות, התשמ"ח–1988).

של ההעדפה המתקנת אל גופים פרטיים באמצעות צו שלפיו כל מי שחותמים עם הממשלה חוזה לביצוע עבודות או להספקת שירותים יהיו מחויבים להפעיל אצלם מדיניות של העדפה מתקנת.¹⁷¹

(2) ייצוג בגופים המפקחים על השידורים

כפי שהוסבר לעיל, סוג אחד של זכויות קיבוציות שניתן להעניק למיעוטים הוא זכויות ייצוג בגופים שלטוניים. ההסדרים החוקיים הקיימים בעניין מינוי חברים למליאת רשות השידור ולמועצת הרשות השנייה אינם מציבים דרישות למינויים מקרב מיעוטים.¹⁷² ראוי לתקן את החקיקה ולהבטיח ייצוג של קבוצות מיעוט בגופים אלה – לא רק של מיעוטים תרבותיים, דוגמת הערבים או החרדים, אלא גם של מיעוטים מבניים, דוגמת נשים, הומוסקסואלים ואנשים עם מוגבלויות. כאשר הרכבם של הגופים המאסדרים אינו כולל נציגים של קבוצות מיעוט, קיים חשש משמעותי שבשידוריהם של הערוצים הכלל-חברתיים לא יינתן מקום ראוי למיעוטים. תוצאה זו עלולה להתרחש עקב חוסר מודעות של מי שנמנים עם קבוצת הרוב לצרכים ולאינטרסים של קבוצות מיעוט, או עקב חוסר אכפתיות או אף עוינות כלפיהן.

(3) דרישות בקשר להרכבן ולאופיין של התוכניות

מישור אפשרי נוסף של אסדרה בנוגע למיעוטים מתייחס להרכבן ולאופיין של התוכניות המשודרות. סעיף מרכזי בעניין זה הוא סעיף 6(א) לכללי הרשות השנייה, אשר קובע:

בכל שידוריו, ובפרט בהפקות מקומיות, בעל זיכיון... ישדר תכניות במגוון רחב, ככל האפשר, של סוגים ונושאים ולקהלי יעד מגוונים... ייתן ביטוי לליבת ההוויה הישראלית, לשיח הישראלי-יהודי, למרקם התרבותי המגוון של ישראל, לתחומי העניין של כל תושבי ישראל בכל אזורי הארץ ובכל צורות ההתיישבות, לנושאים הייחודיים לאזורי הארץ השונים, לרבות שילוב תכניות המשודרות מאזורים אלה, למגוון סגנונות החיים, רמת החיים, ההשכלה, התעסוקה, התרבות והאמונות הדתיות של תושבי ישראל... ייתן ביטוי ראוי ליהודים ולערבים, לעולים ולוותיקים, יפנה למגוון קהלים, טעמים ועדות, ויעסוק בתחומי העניין של קבוצות מוגדרות באוכלוסייה, כגון גמלאים, נכים, ילדים, מבוגרים וחרגים.¹⁷³

James E. Jones, Jr., *The Origins of Affirmative Action*, 21 U.C. DAVIS L. REV. 383 171 (1987-1988)

172 ס' 7 ו-14 לחוק רשות השידור; ס' 7 לחוק הרשות השנייה.

173 כללי הרשות השנייה, לעיל ה"ש 9, ס' 6(א).

ניתן לזהות בסעיף זה שתי דרישות שונות: (א) בעל הזיכיון נדרש לשדר מגוון של תוכניות לקהלים שונים ולטעמים שונים; (ב) בעל הזיכיון נדרש לתת ביטוי בשידורים למרקם התרבותי המגוון של ישראל. דרישה זו מופיעה גם בסעיף 5(ב) לחוק הרשות השנייה, אשר קובע כי "במילוי תפקידיה תפעל הרשות במגמה... למתן ביטוי מתאים למיגוון התרבותי של החברה הישראלית באזורי הארץ השונים ובצורות ההתיישבות השונות ולהשקפות השונות הרווחות בציבור...".

המטרה שמאחורי הדרישה הראשונה היא במישור של מתן מענה לביקוש מצד צופים – סיפוק ההעדפות התקשורתיות המגוונות הקיימות בקרב הציבור. כפי שכבר הוסבר, בהעדר אסדרה, ערוצים שהכנסותיהם מגיעות מפרסומות ישרו תוכניות הזוכות במדרג גבוה ויזניחו קבוצות קטנות. הם לא ישרו אופרה, וגם לא תוכנית תיעודית או חדשותית על דיור מוגן לקשישים. הדרישה הראשונה היא אפוא לשדר תוכניות מגוונות לקהלי-יעד שונים. הדרישה השנייה – לשקף בשידורים את המרקם התרבותי המגוון של ישראל – אינה במישור של מתן מענה למה שאנשים רוצים לראות. כמו הדרישות לשדר תוכניות מקומיות ותוכניות סוגה עילית, הדרישה לתת ביטוי למגוון התרבותי בישראל מונחת על-ידי התפיסה שהערוצים שהיא מופנית אליהם הם במה שעליה מתקיים השיח הציבורי והתרבותי, אתר מרכזי שבו מתעצבת התרבות בישראל.

באשר לדרישה הראשונה – לשדר תוכניות לקהלי-יעד שונים – זו משרתת במידה מסוימת גם את המטרה הנוספת, של מתן ביטוי בערוצים למגוון התרבותי. זאת, ככל שהצופים בתוכניות אלה לא יבואו אך ורק מקהל-היעד. אך ציפייה שערוצים שהכנסותיהם מגיעות מפרסומות יוכלו לענות בצורה מקיפה על מגוון הטעמים התקשורתיים הקיימים בקרב הצופים אינה מציאותית. מבחינת ערוצים כאלה יש חשיבות גדולה מאוד למדרוג, שכן גובה התשלום שהם יכולים לגבות מהמפרסמים תלוי במספר הצופים בתוכניות. שידור תוכניות לקבוצות קטנות יחסית גורם להם להפסד הכנסות. הם גם מוטים נגד קבוצות שכוח הקנייה שלהן נמוך, כגון גמלאים או אנשים עניים, שכן קבוצות אלה מעניינות פחות את המפרסמים. בסעיף 6(א) אין פירוט או קביעה של מכסות של התוכניות לקהלי-היעד השונים, אלא רק דרישה כללית לשדר לקהלים שונים, תוך שימוש בדוגמאות של קהלי-יעד. אילו התייחס המאסדר ברצינות לרעיון שבעלי הזיכיון של ערוצים 2 ו-10 צריכים לספק מענה לטעמים התקשורתיים של כל הקהלים, היה עליו לחייבם לשדר כ-20% מהזמן תוכניות המיועדות לערבים (שכן הערבים מהווים כ-20% מאוכלוסיית אזרחי ישראל), ובאופן דומה לשדר לכל קהלי-יעד תוכניות המיועדות לו בהיקף פרופורציוני לשיעורו באוכלוסייה. ברור ששיעורי הצפייה בתוכניות ייעודיות כאלה נמוכים בהרבה בהשוואה למצב הטיפוסי בערוצים הניזונים מפרסומות, שבהם התוכניות בשעות צפיית-השיא הן כאלה שעונות על טעמם של רוב הצופים. ראוי לזכור גם שביחס לחלק מהקבוצות מדובר בצריכת תרבות ובידור בשפות שונות מעברית, דוגמת ערבית או רוסית. אפשר להניח שדרישה לספק מענה אמיתי לקהלים השונים הייתה מובילה לסגירתם של הערוצים בשל ההכנסות הנמוכות.

לנוכח זאת, המענה לשוני בטעמים התקשורתיים של קבוצות שונות אינו יכול להסתמך באופן מוחלט על שידורי הערוצים שהכנסותיהם מגיעות מפרסומות. עיתון יכול לנסות לפנות גם אל קבוצות בעלות העדפות שונות מאלה של רוב הקוראים על-ידי הוספת דפים שבהם יובאו תכנים המעניינים קבוצות אלה. אולם בטלוויזיה וברדיו הדבר כמעט בלתי-אפשרי, שכן ערוץ טלוויזיה או תחנת רדיו אינם יכולים לשרר במקביל כמה תוכניות.¹⁷⁴ עקב כך, שידורים לקבוצות קטנות צפויים להיות מנותבים לשעות שאינן שעות צפיית-השיא, ולכן ערכם מבחינת הצופים יהיה נמוך. המענה לאינטרס הציבורי בשידור תוכניות מגוונות, שתואמות את העדפותיהם של קהלים שונים, מחייב לפיכך את קיומם של ערוצי-נישה, שהכנסותיהם מגיעות מהצופים. ערוצים כאלה יכולים לספק את הביקוש של קבוצות שונות לתוכניות שהם מעוניינים בהן. עם זאת, שכבות כלכליות חלשות יתקשו לשלם בעבור שידורי טלוויזיה, וייתכן גם שהתשלומים שיגיעו ממי שנמנים עם קבוצה קטנה לא יספיקו למימון הפעלתו של ערוץ-נישה. אפשר גם לטעון כי אין זה צודק שמי שנמנה עם קבוצת מיעוט יצטרך לשלם סכומים משמעותיים תמורת תכנים תקשורתיים, בעוד מי שנמנה עם הרוב ימומן על-ידי המפרסמים.

לנוכח דברים אלה, הדרישה הראשונה מבין השתיים המופיעות בסעיף 6(א) לכללי הרשות השנייה – שלפיה על הערוצים שהכנסותיהם מגיעות מפרסומות לספק מגוון של תוכניות לקהלי-יעד שונים – צריכה להיות מוגבלת בהיקפה. עם זאת, ראוי לדרוש מערוצים אלה לשרר גם תוכניות שמעניינות קבוצות קטנות וכן תוכניות שמעניינות קבוצות חלשות מבחינה כלכלית. מכל מקום, מבחינה משפטית, כדאי לשים לב שהדרישה מנוסחת בסעיף 6(א) בדרך לא-אופרטיבית, שכן היא אינה קובעת מכסות. לכן היא חסרת משמעות במידה רבה.

אין זה מצב הדברים ביחס לדרישה השנייה המופיעה בסעיף 6(א), אשר מופיעה גם בסעיף 5(ב) לחוק הרשות השנייה. אסדרה המציבה את המטרה שהשידורים בערוצים כללי-חברתיים (שהכנסותיהם מגיעות מפרסומות) ישקפו את המגוון התרבותי של החברה יכולה להיות תובענית הרבה פחות מבחינה כלכלית כלפי הערוצים (היא בוודאי אינה פוגעת בצורה דרסטית בהכנסותיהם), ולכן היא ראויה ומתבקשת יותר. קיים אינטרס ציבורי בשידורים כאלה. כאמור, ערוצי השידור הכללי-חברתיים הזוכים בחשיפה משמעותית הם זירה מרכזית שבה מתנהל השיח התרבותי ומתעצבת התרבות בישראל. התעלמות מקבוצות מיעוט, אם בשל שיקולי רווח ואם בשל הדומיננטיות בתחום התקשורת של אחת הקבוצות בחברה הישראלית, אינה מוצדקת. מתן ביטוי בשידורים לקבוצות השונות מציג לפני הציבור תמונה מציאותית של החברה בישראל; מאפשר לצופים להכיר קבוצות אחרות, דבר

174 בטלוויזיה אפשר אומנם להוסיף כתוביות תרגום, אך הדבר מגדיל את גמישות השידור בה רק במעט; ברדיו אפשרות זו אינה מעשית כלל בעיקרו של דבר.

שצפוי להפחית עוינות בין-קבוצתית; ומאפשר לקבוצות השונות להשתתף ולהשפיע בשיח התרבותי והפוליטי המתקיים במישור הכלל-חברתי.
אסדרה המנסה לגרום לכך שהשידורים ישקפו את המגוון התרבותי של החברה צריכה להתייחס לשורה של נושאים:

א. תוכניות שעיסוקן אינו במיעוטים צריכות להיות מכליליות, ולא להתעלם מההרכב ההטרוגני של החברה. על הערוצים לתת ייצוג לקבוצות השונות ולענייניהן במהדורות החדשות, בתוכניות בענייני היום, בתוכניות שיח ציבורי, בתוכניות אירוח באולפן ובתוכניות הדרמה. רצוי לקבוע מפורשות בכללים כי הערוצים צריכים לשאוף בשידוריהם, ככל שהדבר אפשרי, לקיום מתאם סביר בין גודלה היחסי של קבוצה בתוך החברה הישראלית לבין היקף ההצגה של דמויות המשתייכות אליה. הדרישות הנוכחיות בחקיקה ובכללים, אשר מדברות על הצורך לשדר תוך מתן ביטוי למגוון התרבותי ואף מאזכרות קבוצות שונות, הן כלליות מדי. הוא הדין לגבי ההתחייבויות שנטלו על עצמם בעלי הזיכיון במכרז לערוץ 2, דוגמת ההתחייבויות של "רשת" לשלב את ה"אחר" בכל תוכניותיה, ולשלב אנשי פריפריה גיאוגרפית וחברתית כאורחים בתוכניותיה. כך גם ההתחייבות של "קשת" כי תדאג בשידוריה יהיה ביטוי הולם לפריפריה החברתית והגיאוגרפית לגוניה השונים, אם בסיפורים ואם בדמויות. ניסוח כללי כזה אינו מבהיר מה היקף ההתחייבויות, ומקשה את הפיקוח.¹⁷⁵

אמיתי שרצוי לקבוע מפורשות בכללים כי הערוצים צריכים לשאוף לקיום מתאם סביר בין גודלן של הקבוצות השונות בחברה הישראלית לבין היקף הצגתן. אולם אין להסיק מכך שכיום המאסדר מנוע מלדרוש מבעלי הזיכיון לפעול כך. אם ידרוש זאת, תהא זו פרשנות סבירה של הוראת סעיף 6(א) הנ"ל, שלפיה בעלי הזיכיון צריכים לתת ביטוי בשידוריהם למגוון התרבותי בישראל. פרשנות כזו תואמת את תכלית החקיקה. יתרה מזו, לדעתי המאסדר חייב להפנות את הדרישה הנדונה אל הערוצים, היות שסעיף 5(ב) הנ"ל קובע כי הרשות השנייה צריכה לפעול במגמה לתת ביטוי למגוון התרבותי של החברה בישראל. כמו-כן, בסעיף 24(א) לחוק הרשות השנייה האציל המחוקק על מועצת הרשות השנייה את הסמכות לקבוע "כללים בכל הנוגע לשידורים, לביצועם ולפיקוח עליהם, ככל הנראה לה דרוש להגשמת מטרות חוק זה". לנוכח זאת ניתן לומר כי מוטלת על המועצה חובה לקבוע הסדרים שיבטיחו כי יינתן ביטוי בשידורים למגוון התרבותי של החברה בישראל.

ב. רצוי שבערוצים הכלל-חברתיים ישודרו תוכניות העוסקות בקבוצות השונות בחברה. קהל-היעד של תוכניות אלה צריך להיות כלל הציבור, ולא רק הקבוצה שהתוכנית מתייחסת אליה. באסדרה הקיימת הדרישה העיקרית מסוג זה היא הדרישה בסעיף 7(ב)

175 יש בעיה גם בכך שכיום רוב הדרישות בנושא של מיעוטים וגיוון תרבותי מקורן לא בכללים שקבעו הרשויות המאסדרות, אלא במחויבויות שניתנו במסגרת הליך מכרזי.

לכללי הרשות השנייה לשדר שלושים עד שישים שעות בשנה של תוכניות פריפריה,¹⁷⁶ המוגדרות כ"תכנית מהפקה מקומית המתמקדת בקבוצת אוכלוסיה שייצוגה במוקדי ההשפעה הציבורית, הכלכלית, החברתית או התרבותית אינו ניכר ושיש לה נגישות נמוכה למרכז ההווה הישראלית בכלל ולתקשורת בפרט, ועוסקת במתן ביטוי לקהילה או לצורת התיישבות, בהכרת מאפייניה, במתרחש בקרבה, בתרבותה ובקידום מעמדה בחברה הישראלית בתחומי ההשפעה האמורים."¹⁷⁷

דרישה זו היא דרך מוצלחת למדי להשגת המטרה שהשידורים ייתנו ביטוי למרקם התרבותי המגוון של ישראל. מאחר שזו למעשה הדרישה המרכזית בנוגע לשידור תוכניות העוסקות בקבוצות, חשוב לבחון אם ההיקף הנדרש של תוכניות פריפריה הוא מספיק. ההיקף הנוכחי, בחשבון גס, הוא בטווח של שעה עד שעתיים שבועיות בערוץ 2.¹⁷⁸ זהו היקף מצומצם מדי בהתחשב בהטרוגניות הגבוהה של החברה בישראל ובסעים העמוקים הקיימים בה בין מגזרים שונים. משום כך דומה כי הוא אינו עולה בקנה אחד עם ההנחיה של המחוקק בסעיף 5(ב) לחוק הרשות השנייה כי על הרשות לפעול במגמה לתת ביטוי מתאים למגוון התרבותי של החברה הישראלית. למרות זאת איני בטוח אם בית-המשפט יסכים – אם יידרש לכך – לקבוע כי בהתקנה את הכלל הזה חרגה מועצת הרשות השנייה ממתחם הסבירות. ראוי כי המועצה תתקן את סעיף 7(ב) ותגדיל באופן משמעותי את מכסת תוכניות הפריפריה.

ההוראה הנוכחית ביחס לתוכניות הפריפריה אינה נוקבת את שמותיהן של קבוצות מסוימות, ולכן קיים חשש שקבוצות מסוימות לא יקבלו ביטוי. רצוי להגדיר מיהן הקבוצות, וגם לקבוע מכסות של תוכניות שצריכות לעסוק בקבוצות השונות. בניגוד לדרישות ביחס לתוכניות סוגה עילית, אין דרישה מפורשת להשקיע סכום-סף מסוים בהפקת תוכניות הפריפריה, מה שעלול להתבטא באיכות ירודה של תוכניות אלה. כמו-כן אין לכאורה הכרח לשדר את התוכניות בשעות צפית-השיא, מה שעלול להוביל לחשיפה נמוכה אליהן. נוסף על כך אין דרישה שיוצרי תוכנית הפריפריה ישתייכו לקבוצה שהתוכנית עוסקת בה. נקודה זו חשובה ביותר. יוצרים הנמנים עם הקבוצה מכירים אותה טוב יותר, ולכן יספקו ביטוי אותנטי יותר שלה. תוכנית שמיוצרת על-ידי חברי קבוצת המיעוט מאפשרת למיעוט להבהיר לקבוצת הרוב את בעיותיו ואת עמדותיו. היא יוצרת ערוץ תקשורת מן המיעוט אל הרוב – דבר שחסר לעיתים קרובות – וכך מתאפשר שיח תרבותי.

העדר התייחסות ממשית לנקודות הללו בהוראה הנוכחית הינו ליקוי שראוי כי מועצת הרשות השנייה תתקן. יתרה מזו, כפי שכבר הוסבר, בחוק הרשות השנייה האציל המחוקק

176 ס' 7(ב) לכללי הרשות השנייה, לעיל ה"ש 9. ככל שהיקף ההכנסות של הזכין גדול יותר, הוא נדרש לשדר שעות רבות יותר של תוכניות כאלה.

177 שם, ס' 1.

178 שני בעלי הזכין בערוץ זה נדרשים לשדר יחד 60–120 שעות שנתיות, ולפיכך המכסה השבועית היא כשעה עד שעתיים.

על המועצה את הסמכות לקבוע כללים בכל הנוגע בשידורים לשם הגשמת מטרות החוק, שאחת מהן היא מתן ביטוי למגוון התרבותי בישראל. לכן ניתן לטעון כי מוטלת על המועצה חובה להתייחס לנושא של תוכניות הפריפריה ולתבוע מערוצי התקשורת לתת מענה של ממש לצרכים הנובעים מהפלורליזם העמוק של ישראל ומן המתחים הנלווים אליו. חובות כאלה נגזרות לכאורה כבר עתה מתכלית החקיקה הרלוונטית, אך יישומן יקודם אם הרשות השנייה תעמול על קביעת כללים מפורטים בעניין זה.¹⁷⁹

דרישה שיוצרה של תוכנית יבואו מקרב חברי הקבוצה שהתוכנית עוסקת בה מופיעה כיום ביחס לתוכניות בערבית. כללי הרשות השנייה קובעים כי בכל שבוע ישודרו (בערוצים 2 ו-10 יחד) חמש תוכניות בנות חצי שעה בשפה הערבית, שעוסקות בשאלות הנוגעות בחברה הערבית בישראל, ואשר רוב היוצרים והמבצעים שלהן הם ערבים אזרחי ישראל.¹⁸⁰ אולם אליה וקוץ בה – אין דרישה שתוכניות אלה יתורגמו לעברית, ולכן הפוטנציאל של התוכניות הללו להוביל מסרים מהמיעוט הערבי אל הרוב היהודי עלול לא להתממש. העדר הדרישה לתרגם עשוי ללמד כי מה שעמד לנגד עיניהם של קובעי הדרישה היה הרצון ליצור תוכנית שקהל היעד שלה הוא המיעוט הערבי, להבדיל מתוכנית שקהל היעד שלה הוא כלל הצופים בישראל ואשר מאפשרת תקשורת בין המיעוט לבין הרוב.

ראוי להוסיף בכללי הרשות השנייה דרישה לתרגם את התוכניות הנדונות לעברית. השסע בין האזרחים היהודים והערבים בישראל הוא עמוק. צפייה בתוכניות העוסקות בחברה הערבית תעמיק את ההיכרות של הרוב היהודי עם המיעוט הערבי, ועשויה להפחית עוינות בין הקבוצות. יכולתם של הערבים להבהיר לרוב היהודי את נקודת-המבט שלהם מותנית בכך שתהיה להם גישה אל אמצעי התקשורת הכלל-חברתיים. חשיבות הדבר מתגברת במקרה של המיעוט הערבי, מפני שמחסום השפה מונע חשיפה של בני קהילת הרוב לנקודת-המבט ולמחשבות של מיעוט זה.

ג. תוכניות המפגישות קבוצות שונות – אחת ההתחייבויות שנטלה על עצמה "רשת" היא לשדר תוכנית העוסקת בפרשת השבוע ומוגשת על-ידי קבוצה של דתיים וחילונים, וכן רצועת "לייט נייט" יומית שבה מגזרים שונים נפגשים לשיחה בענייני תרבות וזהות. קביעת דרישה לשדר תוכניות כאלה היא רצויה, שכן תוכניות אלה מאפשרות שיח תרבותי כלל-חברתי.

179 לפרשנות מרחיבה ומקפידה ביחס לפונקציית ה"במה" של רשות השידור, בכל הנוגע בפלורליזם הרעיוני בישראל, ראו בג"ץ כהנא, לעיל ה"ש 124, המסתמך על דרישת הגיוון בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953. כן ראו פסקי-דין נוספים העומדים על המשקל שיש לתת להתחשבות בגיוון התרבותי והרעיוני בישראל, וגוזרים חובות בהקשר זה מהזכות לכבוד האדם: פסק-דינו של הנשיא ברק בבג"ץ עדאלה, לעיל ה"ש 4, וכן בג"ץ "המפקד הלאומי", לעיל ה"ש 130.

180 כללי הרשות השנייה, לעיל ה"ש 9, ס' 8(ב). על-פי הדוח של הרשות השנייה, בעלי הזיכיון של ערוצים 2 ו-10 עמדו בדרישה זו. ראו דוח המועצה לשנת 2008, לעיל ה"ש 19, בעמ' 42-43.

(ג) במות קבוצתיות

כפי שהוסבר לעיל, למיעוט תרבותי יש רצון לשמר את תרבותו הייחודית, ולהיות מסוגל להעביר אותה הלאה אל הדור הבא. תרבות המיעוט ניצבת בפני לחצי שחיקה, מכוונים או לא-מכוונים. לכן למיעוט תרבותי יש לעיתים קרובות אינטרס ביצירת הפרדה בינו לבין כלל החברה. למשל, הערבים, החרדים וזרם הציונות הדתית בישראל מעוניינים בקיום מערכות חינוך נפרדות מזו של הרוב. באופן דומה, למיעוטים תרבותיים יש אינטרס בכך שתתקיים מידה של "הפרדה" ביחס לכלי השפעה תרבותית חשובים, דוגמת הרדיו והטלוויזיה. לכל מיעוט תרבותי כזה יש עניין בקיום ערוץ קבוצתי שמנוהל על-ידי חברי קבוצת המיעוט. במה קבוצתית כזו תסייע למיעוט לשמור על תרבותו מפני שחיקה, על-ידי שידור תכנים בשפת הקבוצה ותכנים המציגים את המורשת הקבוצתית. נוסף על כך, הערוץ הקבוצתי הוא פורום שבו יכול להתנהל שיח בין חברי הקבוצה בנוגע לזהותם, לערכיהם, ליחסם אל המורשת הקבוצתית וליחסיהם עם קבוצת הרוב.

גם למיעוטים מבניים – כגון נשים, הומוסקסואלים, עניים ואנשים עם מוגבלויות – עשוי להיות עניין בקיומה של במה תקשורתית קבוצתית. כפי שהוסבר לעיל, מטרתו של מיעוט מבני היא להשתלב בתוך תרבות הרוב, אך לגרום בה שינוי כך שתיפסק ההתעלמות ממנו והוא יוכר כחלק לגיטימי של החברה. לכן מיעוט מבני מעוניין בכך שאמצעי התקשורת הכלל-חברתיים לא יתעלמו מחברי הקבוצה, אלא יציגו אותם באופן מכבד ואף יאפשרו להם להשתתף בשיח הכלל-חברתי. אך כפי שטענו ננסי פרייזר ואיריס יאנג, לעיתים קרובות השליטה באמצעי התקשורת הכלל-חברתיים מצויה בידי אליטות, אשר מעצבות ומכוונות את השיח הכלל-חברתי בדרכים הנוחות להן תוך קיפוח הקבוצות החלשות. לכן הן סבורות כי נוסף על שיח ציבורי כלל-חברתי, שהוא מכליל, חשוב שכל קבוצה תוכל לקיים שיח ציבורי קבוצתי, שבו יוכלו חברי הקבוצה להתדיין בחופשיות בינם לבין עצמם כדי לזהות את האינטרסים שלהם ולגבש את עמדותיהם. דבר זה יקל על חברי הקבוצה להציג את עמדותיהם ותביעותיהם בשיח הציבורי הכלל-חברתי.¹⁸¹

במות תקשורתיות קבוצתיות, אשר שידוריהן מיועדים לחברי קבוצות המיעוט התרבותיות וניהולן נעשה על-ידי חברי הקבוצות הללו, יכולות להתקיים כערוצים ייעודיים, דוגמת הערוץ ברוסית של הכבלים והלוויין או ערוץ הרדיו הערבי "אלשמס". אולם הן יכולות להתקיים גם באמצעות הקצאת רצועות שידור ייעודיות בתוך לוח המשדרים של אמצעי התקשורת הכלל-חברתיים. דוגמאות לכך הן ההתחייבות של "רשת" לשדר רצועת שיח פנים-מגזרית יומית, התחייבותה לשדר מגזין פריפריאלי אשר מיועד לנשים ומוגש על-ידי נשים, והדרישה שהוזכרה לעיל, הקבוצה בסעיף 8(ב) לכללי הרשות השנייה, המטילה חובה לשדר פעמים מספר בשבוע תוכנית בשפה הערבית המופקת על-ידי צוות שרוב

Fraser, לעיל ה"ש 159, בעמ' 121–128; Young, לעיל ה"ש 152, בעמ' 168–173.

היוצרים והמבצעים שבו הם ערכים אזרחי ישראל, ואשר עוסקת בשאלות הנוגעות בחברה הערבית בישראל.

טענתי לעיל כי ערוצים כלל-חברתיים שהכנסותיהם מגיעות מפרסומות אינם יכולים לתת מענה מקיף למגוון הטעמים של קהלים שונים. הסברתי בעניין זה כי היקף ההכנסות של ערוצים אלה תלוי ביכולתם לשדר תוכניות שיזכו במדרוג גבוה, ולכן שידור המיועד לקהלי-יעד קטנים גורם להם הפסדים. מאותה סיבה נראה כי אי-אפשר להסתמך באופן מוחלט על הערוצים הללו לשם יצירת כמות קבוצתיות בהיקף משמעותי, אלא יש הכרח בקיומם של ערוצים קבוצתיים.

מאחר שהחוק בישראל מחייב קבלת רישיון/זיכיון להפעלת ערוצי רדיו וטלוויזיה, הקצאת רשיונות וזכיונות כאלה היא תנאי להתקיימותם של ערוצים קבוצתיים. משמעות הדבר היא שערוצי רדיו וטלוויזיה קבוצתיים שיש להם היתכנות כלכלית עלולים לא לקום בשל המחסום של אי-קבלת רישיון או זיכיון. חוק הרשות השנייה מסמיך את מועצת הרשות השנייה להעניק זכיונות להפעלת תחנות לשידורי רדיו אזוריים, ולהעניק רשיונות לשידורי רדיו בכיסוי ארצי.¹⁸² עד 1995 היו כל תחנות הרדיו בישראל ממלכתיות, אך מאז ניתנו זכיונות לתחנות פרטיות שהבסיס לפעולתן הוא אזורי, להבדיל מקבוצתי/ייעודי. עם זאת, ניתנו זכיונות לכמה תחנות רדיו אזורי שהן קבוצתיות/ייעודיות.¹⁸³ תחנת "אלשמש" המשרדת מנצרת, אשר נהפכה לפופולרית ביותר בקרב הציבור הערבי; תחנת "קול חי", הפונה אל הציבור הדתי-החרדי; תחנת "קול ברמה", שפונה אל הציבור הדתי-הספרדי; ותחנת "גלי ישראל", שהיא בעלת זיכיון לשידורים באזור יהודה ושומרון. הזיכיון שניתן לתחנות אלה הוא לשידור באזורים מסוימים של הארץ, ולא לשידור כלל-ארצי, כך שמדובר בכמות קבוצתיות שהיקף חדירתן מוגבל.

ראוי לאפשר הקמה של תחנות רדיו על בסיס קבוצתי/ייעודי שינוהלו על-ידי חברי הקבוצות, ואין למנוע רשיונות וזכיונות מקבוצות שמבקשות להקים תחנות.¹⁸⁴ מאחר ששידורי הרדיו הם אנלוגיים (להבדיל מדיגיטליים), עלולה להיווצר בעיה של מחסור בתדרי שידור, ויש לקיים בחינה מושכלת כדי להחליט אילו קבוצות יזכו בתדרים. אפשר לתהות אם העובדה שהוקמו דווקא אותן ארבע תחנות רדיו קבוצתיות שהוזכרו משקפת לחצים פוליטיים.¹⁸⁵ ניתן לבחון באמצעות סקרים באיזו מידה אנשים מעוניינים בקיומן של

182 חוק הרשות השנייה, ס' 72(א).

183 בבג"ץ 1030/99 אורון נ' יו"ר הכנסת, פ"ד נו(3) 640 (2002), ביטל בית-המשפט תיקון לחוק הבזק שנועד להכשיר את תחנות הרדיו הפירטיות של הימין ושל ש"ס.

184 על חשיבות קיומם של אמצעי תקשורת קבוצתיים לצד אמצעי התקשורת הכלל-חברתיים ראו אילן סבן "הקצאת משאבי ביטוי, פגיעה ברגשות והשפעה על תרבות בחברה שסועה העוברת שינוי: תיארון עירוני בעיר מתחרדת" עיוני משפט לג 473, 491–492 (2010).

185 בעניין זה ראו את טענותיו של המרכז לפלורליזם יהודי של התנועה ליהדות מתקדמת בישראל בעתירה שהוגשה לבג"ץ נגד החלטה לפרסם מכרז למתן זיכיון לשידורי רדיו תורני-ספרדי.

תחנות כאלה או אחרות. ראוי לשקול גם אם צורכיהן של קבוצות מסוימות דחופים יותר או חשובים יותר מאלה של קבוצות אחרות – עניין שאתייחס אליו מיד.

באופן דומה, אין למנוע רשיונות מקבוצות המבקשות להקים ערוצי טלוויזיה קבוצתיים.¹⁸⁶ כיום אין כמעט ערוצים כאלה, למעט ערוץ 9, המשרד ברוסית. ערוץ 33 משרד אומנם חלקית בערבית, אך ניהולו אינו נעשה על-ידי חברי הקבוצה. רק בחודשים הקרובים צפוי להתחיל לפעול ערוץ ייעודי בשפה הערבית המנוהל על-ידי ערבים, שישודר בכבלים ובלוויין.¹⁸⁷ זאת, אף שכבר בסוף שנות התשעים התקבלה במשרד התקשורת החלטה על הקמת ערוץ זה.¹⁸⁸ בניגוד לתחום שידורי הרדיו, בתחום שידורי הטלוויזיה אין בעיה של מחסור בתדרי שידור, בשל המעבר לטלוויזיה דיגיטלית והאפשרות לשדר באמצעות כבלים ובאמצעות לוויין. אולם מחסום משמעותי בפני הקמתם של ערוצי טלוויזיה קבוצתיים הוא המחסום הכלכלי. העלויות הכרוכות בהפקת תכנים טלוויזיוניים הן גבוהות ביותר. יכולתם של ערוצים קבוצתיים לגייס הכנסות בכמות שתספיק למימון העלויות הללו מוטלת בספק, במיוחד כאשר מדובר בקבוצות מיעוט לא-גדולות או בקבוצות שאינן אטרקטיביות מבחינת המפרסמים.¹⁸⁹ העלויות הכרוכות בהקמתה

העותרים הלינו על כך שהקצאה זו מפלה, שכן במפת התקשורת האלקטרונית קיימים מגזרים רבים שאינם מקבלים ביטוי הולם, ושהעדפת המגזר התורני-הספרדי נעשתה ללא בדיקה ראויה של הצרכים של כל מגזרי הציבור. בג"ץ 4551/07 המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת נ' שר התקשורת (העתירה מפורסמת בנבו, 12.7.2007).

186 בפברואר 2011 אישרה הכנסת את תיקון 33 לחוק הרשות השנייה, הקובע מעבר משיטת האסדרה הנוכחית, שלפיה מוענק באמצעות מכרז מספר מוגבל של זכיונות לשידורי טלוויזיה, לשיטת אסדרה שלפיה יוענקו רשיונות לכל מי שיעמוד בתנאי-סף, ללא הליך מכרזי. ראו חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 33), התשע"א–2011, ס"ח 338. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר כי שינוי זה הומלץ על-ידי ועדת מרכזי – ועדה בין-משרדית לבחינת המשמעות וההיתכנות של שינוי שיטת האסדרה – וכי הוא עשוי להגדיל את מספר הגורמים המשרדים, דבר שישיר את האינטרס הציבורי. השינוי ייכנס לתוקף ב-1 בינואר 2013. ראו הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 33) (מעבר מזכיונות לרשיונות בשידורי טלוויזיה), התש"ע–2010, ה"ח 1264.

187 ב-1.5.2011 אישרה מועצת הכבלים והלוויין את מתן הרישיון להקמת הערוץ הייעודי בשפה הערבית לקבוצת "הלא טי.וי.", שהוכרזה כזוכה במכרז. ראו "הערוץ הערבי-ישראלי יוצא לדרך: צפוי לעלות תוך כ-4 חודשים" נענע 10 1.5.2011 www.media.nana10.co.il/Article/?ArticleID=798188.

188 בשנת 2004 התקיים מכרז להקמת ערוץ בערבית, ואחת הקבוצות המתמודדות הוכרזה כזוכה. אך הקבוצה הודיעה לאחר זכייתה כי לא תממש את הרישיון, משום שהגיעה למסקנה, לאחר שערכה חישובים חדשים, כי אין היגיון כלכלי בהפעלת הערוץ.

189 בשנים 2000–2003 פעל במסגרת שידורי הלוויין ערוץ "בריזה", שפנה אל קהל מזרחי. הוא נסגר בשל חוסר כדאיות כלכלית. ערוץ נוסף שנסגר עקב הפסדים הוא ערוץ "תכלת", שפעל בשנים 2003–2006 במסגרת שידורי הכבלים והלוויין ופנה אל הקהל הדתי המסורתי. גם העובדה שערוץ טלוויזיה מסחרי בערבית לא הוקם במשך שנים רבות קשורה, בין היתר, לחששם של גורמים מסחריים שהוא לא יהיה רווחי. ראו לעיל ה"ש 188.

ובתפועולה של תחנת רדיו נמוכות בהרבה, אך המחסום הכלכלי עלול למנוע גם את הקמתן של תחנות רדיו שמשרות לקבוצות קטנות.

לכן מתעוררת השאלה אם מיעוטים זכאים למימון מהמדינה לשם הקמה ותפעול של תחנות רדיו וטלוויזיה קבוצתיות. טענתי לעיל כי היקף ההגנה על תרבותם שמיעוטים שונים זכאים לה אינו זהה. מיעוטים שמקורם בהגירה בחרו לעזוב את תרבותה של מדינת-האם שלהם ולהיכנס למדינה בעלת תרבות שונה. לכן, אף שהם זכאים לשמר את מורשתם באמצעות התארגנויות וולונטריות, אין הם זכאים לתבוע שלצד החברה הקולטת ותרבותה יוקמו בעבורם מבנים תרבותיים נבדלים וממוסדים. לעומת זאת, מיעוט ילידי הוא קהילה היסטורית אשר כתוצאה מכיבוש או מקולוניזציה מצאה את עצמה כלולה בתוך מדינה שהרוב בה משתייך לקהילה בעלת תרבות שונה. לכן ההגנה על תרבותם של מיעוטים ילידיים צריכה להיות חזקה יותר מההגנה שזכאים לה מיעוטים שמקורם בהגירה.

מן הדברים הללו נגזרת המסקנה כי זכותו של המיעוט הערבי, שהוא מיעוט ילידי, להגנה על תרבותו חזקה מזכותם המקבילה של יוצאי רוסיה או אתיופיה, למשל, בהיותם מיעוטים שמקורם בהגירה.¹⁹⁰ לכן, אם יכולתן של קבוצות מסוימות לקיים תחנות רדיו וטלוויזיה קבוצתיות מותנית בקבלת סיוע כספי מהמדינה, הערבים צריכים לקבל עדיפות על יוצאי רוסיה ואתיופיה. הוא הדין אם מספר תחנות הרדיו הקבוצתיות שניתן לקיים מוגבל בשל מחסור בתדרי שידור, כך שניתן להעניק זכיונות שידור רק לחלק מן הקבוצות. נדמה לי שגם המיעוט החרדי זכאי לקבל יחס מועדף. אי-אפשר לטעון כלפי החרדים שהאחריות להיותם מיעוט תרבותי שתרבותו נתונה בלחצי שחיקה מוטלת עליהם. לא כמו מיעוטים שמקורם בהגירה, החרדים מצאו את עצמם בתוך מדינה שבה הרוב הוא בעל תרבות שונה לא כתוצאה מבחירה. לכן, לא כמו מיעוטים שמקורם בהגירה, הם זכאים לכן שהמדינה תסייע להם כספית להגן על תרבותם.

בגלל העלויות הכספיות הכבדות הכרוכות בהפקת תכנים טלוויזיוניים, נראה שמספר ערוצי הטלוויזיה הקבוצתיים שיוכלו להתקיים בישראל יהיה קטן. בשל לחצים תקציביים, הסבירות לכך שהמדינה תשתתף במימוןם של ערוצים כאלה היא נמוכה מאוד. לכן רק קבוצות גדולות יחסית, שיהיו אטרקטיביות למפרסמים, וכן קבוצות שחבריהן יסכימו לשלם סכומים גבוהים בעבור ערוץ קבוצתי יצליחו לקיים ערוצים כאלה. לפיכך חשוב שבתוך שידוריהם של הערוצים הכלל-חברתיים יתקיימו במות קבוצתיות בעבור קבוצות שלא ייהנו מערוצי טלוויזיה קבוצתיים. אך כפי שהוסבר לעיל, מבחינת ערוצים שהכנסותיהם מגיעות

190 בבג"ץ עדאלה, לעיל ה"ש 4, בעמ' 418, הסתמך הנשיא ברק על ההבחנה בין מיעוט ילידי לבין קבוצות הגירה כדי לנמק מדוע יש לחייב כיתוב בשפה הערבית בשילוט העירוני בערים שיש בהן מיעוט ערבי ניכר, אך אין לחייב כיתוב בשפות נוספות המדוברות בישראל, דוגמת רוסית ואמהרית. לדיון בפסק-הדין ראו יעקב בן-שמש "שפה מקומית, שפה לאומית: בג"ץ עדאלה על שילוט עירוני" תיאוריה וביקורת 22 199 (2003); סבן, לעיל ה"ש 4.

מפרסומות, שידור לקהלי-יעד קטנים גורם הפסדים. לכן הם לא יוכלו לספק במות קבוצתיות בהיקף נרחב.

עניין שראוי לשים לב אליו הוא שעל-פי-רוב גם קהילות המיעוט אינן הומוגניות, אלא מכילות תת-קבוצות שיש ביניהן ניגודי אינטרסים והעדר הסכמה בשאלה מהם הערכים של הקבוצה, מה כוללת תרבותה. אפשר לצפות שהשליטה בערוץ הקבוצתי תהיה בידי אנשים הנמנים עם הרוב בתוך הקבוצה, וקיים חשש שהם לא ייתנו למי שאינם נמנים עם הרוב בקבוצה גישה אל הערוץ. זו בעייתו של "המיעוט שבתוך המיעוט". הוסבר כאן לעיל שיש נטייה של ערוצים כלל-חברתיים, הנשלטים על-ידי אנשים הנמנים עם הרוב בחברה, להתעלם מהמיעוטים. טענתי כי יש לראות את הערוצים הללו כבמה שבה מתקיים השיח התרבותי והציבורי, ולכן יש לנקוט צעדים שיבטיחו כי הם לא יתעלמו מקבוצות המיעוט. באופן דומה יש לשאוף לכך שערוץ קבוצתי יאפשר גישה של המיעוטים שבתוך קבוצת המיעוט אל השיח הקבוצתי.¹⁹¹

ד. סיכום

מאמר זה דן באסדרת כלי תקשורת אלקטרוניים, בעיקר בישראל, תוך התמקדות בניתוח היבטי אסדרה הנוגעים בהשפעת השידורים על התרבות.

היבט אסדרה ראשון שנותח עוסק בניסיון לשמר את התרבות המקומית – תרבות "הזרם המרכזי" – באמצעות דרישה לשידור בחלק ניכר מזמן השידורים תוכניות מקומיות. דרישה זו, הקיימת הן בישראל והן במדינות אחרות, נובעת מחשש מפני "הצפה" של הערוצים המקומיים בעיקר בתוכניות אמריקאיות. החשש הוא שצפייה אינטנסיבית בתוכניות המדברות בשפה זרה ועוסקות בהווייה האמריקאית תוביל לכך שהצופים יאמצו את התרבות האמריקאית, קרי, את מערכת הייצוגים, הדימויים ותבניות המחשבה והרגש שבאמצעותן האמריקאים מעניקים משמעות לעולמם.

ראינו כי בעיקרם של דברים מדובר בחשש מוצדק. בגלל מאפיין אי-היריבות בשימוש שיש למוצרי תוכן תקשורתי, יצרן השיקף המכירות שלו גדול יותר יכול למכור במחיר זול יותר. כך, יתרון הגודל של היצרנים האמריקאים – הנובע מגודל השוק האמריקאי המקומי ומכך שהתכנים הם באנגלית, שהיא שפה בין-לאומית – מאפשר להם למכור את מוצרי התוכן התקשורתי שלהם בשוק הבין-לאומי במחיר זול לאין ערוך ממחיר מוצריהם של יצרנים אחרים. לכן שידור תוכניות אמריקאיות קנויות זול בהרבה משידור תוכניות מקומיות. אומנם צופים נוטים להעדיף תוכניות מקומיות על זרות, וככל שמדובר בחדשות ובתוכניות בענייני היום תוכניות זרות אינן יכולות בדרך-כלל להחליף את המקומיות, אך

191 ביחס לנקודה זו ראו סבן, לעיל ה"ש 184, בעמ' 492.

ביחס לסוגות אחרות נראה כי המחיר הזול בהרבה של התוכניות האמריקאיות יניע את גופי השידור להרבות בשידורן. לכן הדרישה לשדר תוכניות מקומיות חלק ניכר מהזמן היא מוצדקת. הדרישה הנדונה חשובה לא רק במישור של הבטחת חשיפה של צופים ישראלים לתכנים מקומיים. דרישה זו גם מגבירה את הביקוש מצד גופי השידור לתכנים מקומיים, וכך מאפשרת את היווצרותה ושגשוגה של תעשיית ייצור תכנים בישראל.

ההסדר בישראל אינו מתמצה בקביעת מכסה של תוכניות מקומיות. המאמר דן בהיבט נוסף, שני, שהוא הניסיון להבטיח שחלק מהתוכניות המקומיות יהיו כאלה שתורמתן לשימורה ולפיתוחה של התרבות תהיה גבוהה. מדובר בקביעת מכסות שידור של תוכניות מסוגות כגון דרמה, תעודה, פריפריה, מורשת יהודית ותרבות יהודית, ועוד. תוכניות כאלה מסייעות בהעמקת ההיכרות עם המורשת התרבותית, ומאפשרות קיומו של שיח תרבותי שיש בו עיסוק בשאלות הנוגעות בזהות החברה ובערכיה וכן בחינה ביקורתית של המורשת אל מול המציאות המשתנה. הן משקפות ניסיון להביא אל המסכים תכנים מגוונים ועמוקים יותר, שיעשירו את הצופים מבחינה רוחנית.

נחיצותן של הדרישות הללו קשורה לכך שמבחינה עסקית כדאי לגופי השידור המסחריים לשדר תוכניות מקומיות שעלותן זולה, ולהימנע משידור תוכניות שהפקתן יקרה, דוגמת תוכניות דרמה או תעודה. כמו-כן כדאי לשדר תוכניות הזוכות בשיעורי צפייה גבוהים, כגון תוכניות בידור, גם אם עלות הפקתן אינה נמוכה. בהנחה שחלק לא-מבוטל מהצופים מעוניינים בתוכניות האיכותיות, ושהללו לא ישודרו בגלל חוסר הכדאיות הכלכלית הכרוך בשידורן, הדרישה לשדר תוכניות כאלה בכ-15% משעות צפייה-השיא היא מהלך של תיקון כשל השוק הזה.

יתר על כן, גם אם מניחים שרק חלק קטן מהצופים מעוניינים בתוכניות הללו, ניתן להצדיק את הדרישות כצעד המאפשר הפנמה של החצנות חיוביות הכרוכות בשידורן של תוכניות אלה, דהיינו, לשידורן של התוכניות יש ערך חיובי גם בעבור אזרחים שאינם צופים בהן ובעבור החברה בכללותה. הדרישות לשדר תוכניות אלה מבטיחות שהתרבות המקומית לא תקפא על שמריה, ומאפשרות את התקיימותה של תעשייה המייצרת תכנים תרבותיים. נימוק נוסף להצדקת הדרישות קשור לכך שההעדפות התקשורתיות של צופים מעוצבות במידה לא-קטנה על-ידי גורמי השוק, ולאלה יש אינטרס עסקי שאנשים יעדיפו תוכניות שהפקתן זולה ותוכניות אשר פונות למכנה משותף רחב וזוכות בשיעורי מדרוג גבוהים. לגיטימי שחברה מדינתית תנסה ליצור "סביבה" מסוימת באמצעי התקשורת ולהשפיע על התעצבות טעמיהם של אנשים ביחס לתכנים תקשורתיים בדרכים שתואמות את האינטרס הציבורי, ולא להותיר את תהליך עיצובן של ההעדפות בידי גורמי השוק.

המשכתי וטענתי כי הדין הישראלי, המפנה את הדרישה לשדר תוכניות-איכות גם אל ערוצי השידור המסחריים, ולא רק אל הערוץ הציבורי כנהוג ברוב המדינות, צפוי להגדיל בכך את שיעור החשיפה של צופים לתוכניות אלה. אומנם, צופים המעדיפים תוכניות בידור על תוכניות דרמה או תעודה יכולים להימנע מצפייה בתוכניות האיכותיות בעת שידורן בערוץ מסחרי, אולם אנשים הצופים בתוכנית בערוץ מסוים נוטים להמשיך לצפות גם בתוכנית הבאה המשודרת בו. החשיפה המוגברת לתוכניות-האיכות עקב הפניית הדרישות

גם אל הערוצים המסחריים עשויה להוביל להתפתחות העדפות לתוכניות כאלה בקרב הצופים. על-כן, כאשר גם הערוצים המסחריים נדרשים לשדר את התוכניות הללו, גִּדְל בהרבה הביקוש לתוכניות הללו – דבר המבטיח את שגשוגה של התעשייה המייצרת תכנים תרבותיים – וגִּדְל גם היקף השיח התרבותי.

אך ההסדר הקיים, כך טענתי, מצליח להשיג את היעדים באופן חלקי בלבד. הדרישות לשדר תוכניות-איכות מקצצות בהכנסותיהם של גופי השידור המסחריים, ולפיכך יש להם הִנְיֵעה מתמדת לפעול ל"מזעור הנזק" הנגרם להם ממילוי הדרישות. הבעיה המשמעותית ביותר באכיפת הדרישות הנדונות היא שהן נוקבות את שמות הסוגות שיש לשדר אך אינן מספקות הגדרות מפורטות שיאפשרו להבחין בין תוכניות איכותיות לבין תוכניות לא-איכותיות. דבר זה מאפשר לבעלי הזיכיון "לעקוף" את הדרישות, ולשדר תוכניות דרמה ותעודה ששיעורי הצפייה בהן גבוהים יחסית אך שאינן משרתות את מטרת האסדרה. פתרון אפשרי לבעיה זו הוא לחדד את הדרישות ולהגדיר מהם התכנים שיש לשדר במסגרת כל אחת מהסוגות.

נסקרו כאן היתרונות והחסרונות של שלושה הסדרים אפשריים בנושא תוכניות-האיכות המקומיות. היתרון של הסתמכות מוחלטת על השידור הציבורי הוא ששם ההחלטות מה לשדר אינן צפויות להיות מושפעות משיקולי רווח, ולכן לא יהיו נסיונות "לעקוף" את הדרישות. אולם חיסרון משמעותי של הסתמכות גמורה על השידור הציבורי הוא שפוטנציאל החשיפה של הצופים לתוכניות הנדונות מצטמצם. לכן הפניית הדרישות גם אל הערוצים הפרטיים נראית רצויה.

אך תפיסה מקובלת היא שבעוד התערבות בתכנים המשוודרים על-ידי ערוצים ציבוריים היא לגיטימית, הפניית דרישות ביחס לתכנים אל ערוצים פרטיים היא התערבות דרסטית. בעניין זה הצבעתי על כך שבאירופה, בקנדה ובישראל מקובל מודל שלפיו ערוצי רדיו וטלוויזיה פרטיים (להבדיל מאמצעי תקשורת אחרים) נדרשים לשדר בדרכים שתואמות את האינטרס הציבורי. למשל, הם נתפסים ככמה שעליה מתנהל השיח הציבורי בדמוקרטיה, ולכן הם מחויבים לשדר מגוון של דעות בסוגיות ציבוריות שנויות במחלוקת. טענתי כי קיומו של אינטרס ציבורי בשידורן בערוצים הפרטיים של תוכניות התורמות לשימורה ולשגשוגה של התרבות נגזר מההשפעה המצטברת של כמה שיקולים: ראשית, העובדה שהיקף הצריכה של תכנים כאלה דרך הרדיו והטלוויזיה עולה בהרבה על היקף צריכתם בדרכים אחרות; שנית, מרכזיותם של ערוצי הרדיו והטלוויזיה המסחריים בהשוואה לערוצים הציבוריים; ושלישית, העובדה שבהעדר אסדרה לא יציגו הערוצים המסחריים מספיק תוכניות מקומיות התורמות לשימורה ולשגשוגה של התרבות המקומית, וייטו להציג תוכניות בידור יתר על המידה.

אמצעי התקשורת במדינה דמוקרטית הם "כלב-השמירה" של האזרחים כנגד השלטון, ולכן צריך להיות לנו עניין בכך שהעיתונות תהיה בלתי-תלויה. התערבות בתכנים העוברים בערוצי הרדיו והטלוויזיה עלולה לפגוע ביכולתם לשמש כ"כלב-השמירה". אולם התערבות בתכנים יכולה להיעשות בצורות שונות. התערבות ברמת המקור מעוררת פחות חששות מהתערבות ברמת המיקרו. ההסדר הנוכחי – הדרישה לשדר מכסת-סף של תוכניות

מקומיות והדרישות לשדר מכסות־סף של תוכניות מסוגות מסוימות – מהווה התערבות ברמת המקרו, דהיינו, התערבות בסוגת התוכנית, להבדיל מהתערבות בתוכנה הקונקרטי. קשה לפיכך לראות כיצד יוכלו המאסדר או הממשלה לנצל את ההתערבות הזו להגבלת ביטויין של דעות מסוימות.

חסרונו העיקרי של ההסדר הקיים הוא הלקוניות שלו: מופנות דרישות לשדר תוכניות מסוגות מסוימות, אך אין אמות־מידה שיאפשרו להבחין, למשל, בין תוכניות תעודה של ממש לבין תוכניות בידור המוסוות כתוכניות תעודה. הדבר מאפשר לערוצים המסחריים "לעקוף" את הדרישות. כפתרון לבעיה זו הועלתה האפשרות לקבוע כללים שיפרטו מהם התכנים שהתוכניות מהסוגות השונות צריכות לעסוק בהם. אולם הסובייקטיביות הכרוכה ביישום כללים תוכניים כאלה מעוררת חששות. הסדר כזה מקרב מאוד את האפשרות של התערבות המדינה ברמת המיקרו, ולכן עדיף להשאיר את ההסדר הקיים על כנו.

בחלק השלישי של המאמר הוקדשה תשומת־לב להיבט שלישי של אסדרת כלי תקשורת אלקטרונית בהקשרים המשפיעים על תרבות. מדובר בסוגיה בעלת חשיבות גדולה ואף גוברת. בעשורים האחרונים גדלה המודעות לקיומן של קבוצות מיעוט תרבותיות, וקבוצות אלה החלו להיאבק נגד המגמה של מתן בכורה במרחב הציבורי לתרבותה ולזהותה של קבוצת הרוב, תוך התעלמות מתרבויותיהם של המיעוטים, ונגד הנסינות להאחזה תרבותית.

נדונו כאן שני מישורים של מדיניות הנוגעת במיעוטים בהקשר של אמצעי התקשורת – נוכחותם בערוצים הכלל־חברתיים, ויכולתם לקיים ערוצי תקשורת משלהם. נוכחותם של מיעוטים בערוצים הכלל־חברתיים חשובה מפני שמדובר באתר מרכזי שבו מתנהל השיח התרבותי ומתעצבת תרבותה של החברה. התעלמות מהמיעוטים מייצרת אצל הרוב תפיסה לא־נכונה של המציאות, יוצרת בקרב המיעוטים תחושה שאין מכבדים אותם, ועלולה לגרום לקיפוחם בחלוקת המשאבים החברתיים. מחקרים ביחס לערוצים 2 ו־10 הראו כי המיעוטים אינם מוצגים בהתאם לשיעורם באוכלוסייה, וכי הם מוצגים באופן סטריאוטיפי ובהקשרים שליליים. מאחר שהמחקרים הראו גם שבקרב המנחים והכתבים הקבוצה הדומיננטית היא גברים יהודים אשכנזים וחילונים, הוצע כאן לקבוע כתנאי לקבלת זיכיון כי בעל הזיכיון יפעיל מדיניות של העדפה מתקנת לשם הגברת המגוון של העוסקים בעשייה הטלוויזיונית. כמו־כן הוצע להוסיף להסדרים החוקיים הנוגעים במינוי חברים במליאת רשות השידור ובמועצת הרשות השנייה דרישות למינויים מקרב המיעוטים – גם מיעוטים תרבותיים וגם מיעוטים מבניים.

מרכיב נוסף של האסדרה מתייחס להרכבן ולאופיין של התוכניות המשודרות בערוצים הכלל־חברתיים. בחוק הרשות השנייה ובכללים שהותקנו מכוחו נדרשים בעלי הזיכיון לשקף בשידוריהם את המגוון התרבותי הקיים בישראל. הוצע כאן כי אסדרה המנסה להגשים מטרה זו צריכה, ראשית, להבטיח כי הערוצים יציגו באופן הולם את הקבוצות השונות של החברה בתוכניות שעיסוקן לאו דווקא במיעוטים, כגון מהדורות החדשות או תוכניות אירוח באולפן. יש להבטיח כי הערוצים ישתדלו לקיים בשידוריהם מתאם סביר בין גודלה היחסי של קבוצה בתוך החברה הישראלית לבין היקף ההצגה של דמויות

המשתייכות אליה. שנית, יש לדרוש שישודרו תוכניות העוסקות בקבוצות השונות בחברה, דוגמת הדרישה הקיימת לשדר תוכניות פריפריה. קהל-היעד של תוכנית כזו צריך להיות כלל הציבור, ולא רק הקבוצה שהתוכנית עוסקת בה, ויוצרי התוכנית צריכים לבוא מקרב חברי הקבוצה. כך יובטח שהתוכנית תספק ביטוי אותנטי של בעיות הקבוצה ושל עמדות חבריה, ויווצר ערוץ תקשורת מן המיעוט אל הרוב. שלישית, רצוי לדרוש שישודרו תוכניות המפגישות בין קבוצות שונות בחברה, דבר שיאפשר את קיומו של שיח תרבותי כלל-חברתי.

ביחס למישור השני של מדיניות תקשורת הנוגעת במיעוטים – זה של קיום במות קבוצתיות, קרי פנים-קהילתיות – הסברתי כי למיעוט תרבותי יש אינטרס שתקיים הפרדה בינו לבין הרוב בכלי השפעה תרבותית חשובים, דוגמת הרדיו והטלוויזיה. זהו אותו אינטרס שבשמו תרבות "הזרם המרכזי" המקומית מגוננת על עצמה מפני חשיפת-יתר לתרבות זרה. במילים אחרות, במה קבוצתית פנים-קהילתית מסייעת למיעוט לשמור על תרבותו מפני השחיקה המתמדת שהיא נתונה בה מצד התרבות הדומיננטית בחברה. זאת, על-ידי שידור תכנים בשפת המיעוט ותכנים אשר מבטאים את המורשת הקבוצתית או קשורים אליה. זירת תקשורת זו היא גם פורום שבו יכול להתנהל שיח בין חברי הקבוצה בנוגע לזהותם, לערכיהם, ליחסם אל המורשת הקבוצתית וליחסיהם עם קבוצת הרוב. גם למיעוט מבני עשוי להיות עניין בקיומה של במה קבוצתית, שבה יוכלו חברי הקבוצה להתדיין בחופשיות בינם לבין עצמם כדי לזהות את האינטרסים שלהם ולגבש את עמדותיהם. דבר זה יקל על חברי הקבוצה להציג את עמדותיהם ותביעותיהם בשיח הציבורי הכלל-חברתי.

במות תקשורתיות קבוצתיות, אשר שידוריהן מיועדים לחברי קבוצות המיעוט וניהולן נעשה על-ידי חברי הקבוצות הללו, יכולות להתקיים כערוצים ייעודיים. הן יכולות אומנם להתקיים גם באמצעות הקצאת רצועות שידור ייעודיות בתוך לוח המשדרים של אמצעי התקשורת הכלל-חברתיים. אולם טענתי כי אי-אפשר להסתמך באופן מוחלט על הערוצים הכלל-חברתיים לשם יצירת במות קבוצתיות בהיקף משמעותי, מפני שהיקף ההכנסות של אותם ערוצים תלוי ביכולתם לשדר תוכניות הזוכות במדרוג גבוה, כך ששידור בעבור קהל-יעד קטנים גורם להם הפסדים.

בתחום שידורי הרדיו קיימות כיום בישראל כמה תחנות קבוצתיות. ראוי לאפשר הקמה של תחנות רדיו על בסיס קבוצתי/ייעודי שינוהלו על-ידי חברי הקבוצות, ואין למנוע רשיונות וזכיונות מקבוצות שמבקשות להקים תחנות. באופן דומה, אין למנוע רשיונות מקבוצות המבקשות להקים ערוצי טלוויזיה קבוצתיים. מאחר ששידורי הרדיו הם אנלוגיים, עלולה להיווצר בעיה של מחסור בתדרי שידור, ויש לקיים בחינה מושכלת כדי להחליט אילו קבוצות יזכו בתדרים. מחסום משמעותי בפני הקמתם של ערוצי טלוויזיה קבוצתיים הוא המחסום הכלכלי. העלויות הכרוכות בהפקת תכנים טלוויזיוניים הן גבוהות ביותר. יכולתם של ערוצים קבוצתיים לגייס הכנסות בכמות שתספיק למימון העלויות הללו מוטלת בספק, במיוחד כאשר מדובר בקבוצות מיעוט לא-גדולות או בקבוצות שאינן אטרקטיביות מבחינת המפרסמים. לכן מתעוררת השאלה אם מיעוטים זכאים למימון מהמדינה לשם הקמה ותפעול של תחנות טלוויזיה קבוצתיות.

בנקודה זו רלוונטית ההבחנה בין סוגים שונים של מיעוטים. ההגנה על תרבותם של מיעוטים ילידיים צריכה להיות חזקה יותר מההגנה שזכאים לה מיעוטי הגירה. מכך נגזרת המסקנה כי זכותו של המיעוט הערבי, שהוא מיעוט ילידי, להגנה על תרבותו חזקה מזכותם המקבילה של יוצאי רוסיה או אתיופיה, למשל. לכן, אם יכולתן של קבוצות מסוימות לקיים תחנות רדיו וטלוויזיה קבוצתיות מותנית בקבלת סיוע כספי מהמדינה, הערבים צריכים לקבל עדיפות על יוצאי רוסיה ואתיופיה. הוא הדין אם מספר תחנות הרדיו הקבוצתיות שניתן לקיים מוגבל בשל מחסור בתדרי שידור, כך שניתן להעניק זכויות שידור רק לחלק מן הקבוצות.