



עתידה של רשות השידור

ירדן גזית

03/2010

מכון ירושלים לחקר שווקים
WWW.JIMS-ISRAEL.ORG

עתידה של רשות השידור

ירדן גזית

מבוא

מצבה של רשות השידור עגום: שיעורי הצפייה בערוץ הטלוויזיה שלה נמוכים והגירעון התקציבי השנתי שלה צפוי להגיע ל-100 מיליון ש"ח בשנת 2010.¹ מצב עגום זה עורר לאחורונה מסע לחצים על ממשלת ישראל "להציל" את השידור הציבורי. ואולם לא רשות השידור זקוקה להגנת הממשלה מפני הציבור, שברובו אינו מעוניין בה, אלא הציבור הוא שזקוק להגנת הממשלה מפני רשות השידור. רשות זו, לה נדרש הציבור לשלם אגרה, דורשת כעת מהציבור לממן רפורמה בעלות של כמיליארד ש"ח (הכוללת הסדרי פרישה נדיבים לעובדיה).² בנוסף, היא מממנת את מסע הלחצים על הממשלה בכספי ציבור המיועדים למתן שירות לאזרח.³

בנייר עמדה זה נסקור את הרקע למצב השידור הציבורי בישראל ואת הטיעונים להצדקת קיומו, ננתח את מצבו של השידור הציבורי בארץ ובעולם, ונציע אלטרנטיבות למצב הקיים ולרפורמה המוצעת.

רקע

רשות השידור הוקמה מתוקף חוק רשות השידור התשכ"ה 1965, אשר הסמיך אותה לשדר ברדיו ובטלוויזיה. מטרת הרשות, כפי שהוגדרו בחוק, הן "לשדר תוכניות חינוך, בידור ואינפורמציה... במגמה לשקף את חיי המדינה, לטפח אזרחות טובה" ולענות על צרכים נוספים.⁴ על מנת לממן את שידורי הרשות, הסמיכה אותה המדינה לגבות אגרה מכל משק בית בישראל בו יש טלוויזיה. גובה האגרה נקבע על ידי ועדת הכספים של הכנסת. בנוסף, משרד התחבורה גובה אגרת רדיו עבור הרשות מכל בעל רכב כחלק מאגרת הרישוי.

עד 1990 הייתה הרשות מונפול ששלט על כל תחנות הרדיו, למעט גלי צה"ל, ועל ערוץ הטלוויזיה היחיד. בעקבות הקמתה של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו ב-1990 נפתח השוק לתחרות באופן חלקי וכיום פועלים בישראל עשרות תחנות רדיו וערוצי טלוויזיה. יחד עם זאת, למדינה יכולת השפעה לא מבוטלת על מבנה ותכני השידור בערוצים המסחריים, באמצעות רגולציה.

השידור הציבורי כיום

כיום מפעילה רשות השידור, המעסיקה כ-1900 עובדים, שני ערוצי טלוויזיה ושמונה תחנות רדיו. ערוצי הטלוויזיה הם הערוץ הראשון וערוץ 33, ותחנות הרדיו הן רשת א', רשת ב', רשת ג', רשת ד' (קול ישראל בערבית), רשת מורשת, קול המוסיקה, FM88 ורדיו קליטת עלייה (רק"ע). בשנת 2010 עומד גובה האגרה על 430 ש"ח (או 390 ש"ח בתשלום מלא מראש). גובה אגרת הרדיו הנגבית ע"י משרד התחבורה הוא 70 ש"ח. הכנסות רשות השידור עמדו בשנת 2009 על 826 מיליון ש"ח, רובם הגדול מתשלומי אגרה ומקצתם מחסויות ופרסום ברדיו.⁵

¹ יהודה סבן, בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת, 15 בפברואר 2010, פרוטוקול מס' 182.

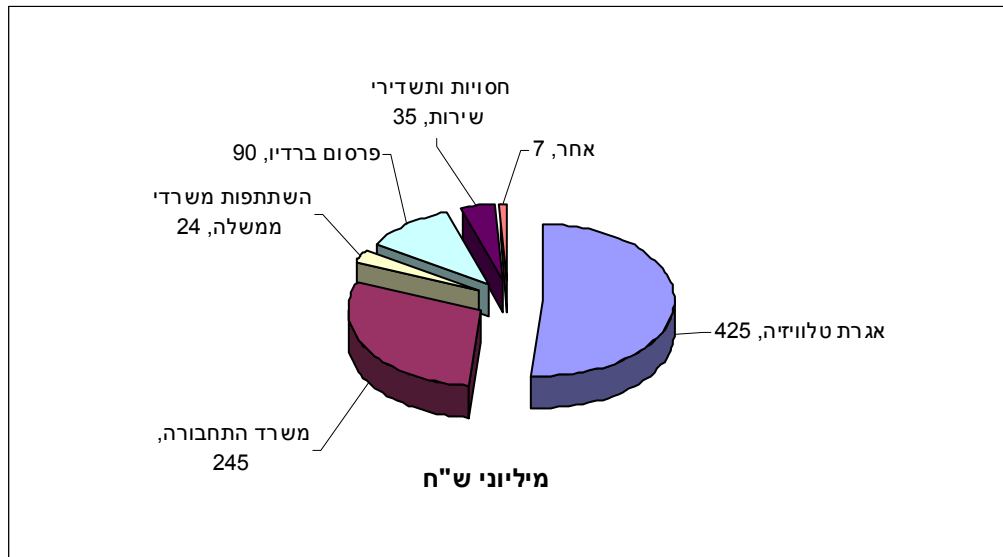
² רשות השידור, "תוכנית הרפורמה ברשות השידור – מצגת לוועדת כלכלה", 13 במאי 2009, שקף מספר 5, <http://portal.knesset.gov.il/NR/rdonlyres/C03D4E61-51BD-4639-B63C-718333A4859F/422/p13052009.ppt>

³ באתר רשות השידור ניתן למצוא תשדירים תחת הכותרת "שידור ציבורי - קול שאסור להפסיק" ובו ח"כים, אומנים ואנשי ציבור מדברים על חשיבות השידור הציבורי: <http://www.iba.org.il/media/?site=137&page=150&topic=953>.

⁴ חוק רשות השידור, באתר רשות השידור: <http://www.iba.org.il/doc/reshut.pdf>

⁵ מתן שירם, "רשות השידור: תקציב של 826 מיליון שקל – ורייטינג של פחות מ-5% בפריים", גלובס, 20 באוקטובר 2009, על פי נתוני הרשות, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000506767>

איור 1: הכנסות רשות השידור 2009 (במיליוני ש"ח)



מקור: עיבוד למתן שירם, "רשות השידור: תקציב של 826 מיליון שקל – ורייטינג של פחות מ-5% בפריים", גלובס, 20 באוקטובר 2009, נתוני רשות השידור.

הערוץ הראשון זוכה לשיעורי צפייה נמוכים: על פי נתוני הוועדה למדרוג, במחצית הראשונה של 2009 צפו בערוץ בממוצע כ-4.8 אחוזים מכלל משקי הבית היהודיים בשעות השיא, ירידה של 8 אחוזים משנת 2008.⁶ בעוד שלערוץ הראשון מתחרים פרטיים ארציים כמו ערוץ 2 וערוץ 10, לרשתות הרדיו הציבוריות מונפול על הרדיו הארצי (מתחריהן של התחנות הציבוריות הן תחנות הרדיו האזוריות). אולי מסיבה זו תחנות קול ישראל זוכות לשיעורי האזנה גבוהים יותר.

יש לציין שהשידור הציבורי במובן של שידור הממומן ישירות על ידי הציבור או המדינה אינו מוגבל לרשות השידור בלבד. הטלוויזיה החינוכית ממומנת על ידי משרד החינוך ומשרדת בערוצי הרשות ובערוצים המסחריים. תקציבה עומד על כ-90 מיליון ש"ח בשנה.⁷ תחנות גלי צה"ל וגלגל"צ ממומנות מתקציב משרד הביטחון. תקציב התחנות הצבאיות נכלל בסעיפים שונים של תקציב הביטחון ולכן קשה לאומדו, אך מבקר המדינה קבע שעלות הפעלת התחנות עמדה על כ-40 מיליון ש"ח בשנת 2005.⁸ ערוץ הכנסת ממומן באמצעות תקציב הכנסת בסכום של כ-19 מיליון ש"ח בשנה.⁹ סך כל המימון של שידור ציבורי בישראל הוא אם כן 975 מיליון ש"ח בשנה.

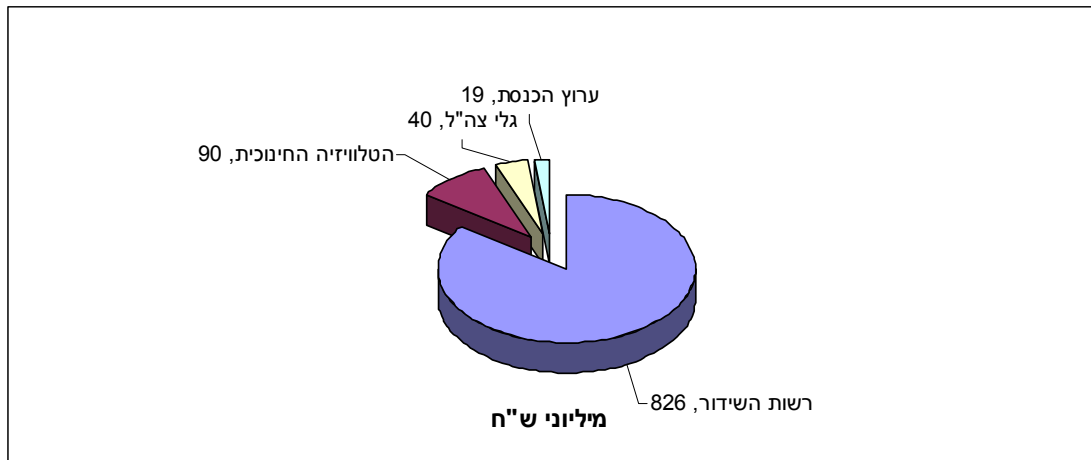
⁶ יעל גאוני, "סיכום חצי-שנתי: הרייטינג של ערוץ 10 בפריים-טיים ירד ב-20%", גלובס, 7 ביולי 2009, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000478536&fid=821>

⁷ יובל וורגן, הטלוויזיה החינוכית – תמונת מצב, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 במאי 2009, www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m02215.doc

⁸ מבקר המדינה, לוח שנתי 58 א (ירושלים: משרד מבקר המדינה, נובמבר 2007), ע' 554, <http://www.mevaker.gov.il/serve/showHtml.asp?id=2&bookid=500&contentid=9209&direction=1&frompage=554>

⁹ המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, לוח המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין לשנת 2008 (ירושלים: פברואר 2010), ע' 111, <http://www.moc.gov.il/new/documents/doch2008.pdf>.

איור 2: תקציב השידור הציבורי בישראל (במיליוני ש"ח)



מקורות: עיבוד למתן שירם, "רשות השידור: תקציב של 826 מיליון שקל – ורייטינג של פחות מ-5% בפריים", גלובס, 20 באוקטובר 2009; יובל וורגן, *הטלוויזיה החינוכית – תמונת מצב*, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 במאי 2009; מבקר המדינה, *לוח שנת 58 א* (ירושלים: מבקר המדינה, נובמבר 2007), ע' 554; והמועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, *לוח המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין לשנת 2008* (ירושלים: פברואר 2010), ע' 111. (תקציב רשות השידור כולל גם פרסומות וחסויות).

הטיעונים בעד שידור ציבורי

עם הקמת הערוצים המסחריים בתחילת שנות התשעים עלתה השאלה, האם מדינת ישראל זקוקה עדיין לשידור ציבורי? היו שטענו כי מכיוון שהשידורים בכבלים, ומאוחר יותר בלוויין, עולים כסף, יש לקיים ערוץ ציבורי כדי לספק לאזרחים ערוץ טלוויזיה בחינם. אולם טיעון זה אינו רלוונטי היום, כאשר ניתן לקלוט את ערוץ 2 וערוץ 10 מכל מכשיר טלוויזיה ללא תשלום.

טיעון נוסף היה, שערוץ ציבורי אינו מתחרה בערוצים מסחריים, אלא משדר תכנים חשובים שערוץ מסחרי לא משדר בגלל שיקולי רייטינג. כלומר, לפי טיעון זה ישנו כשל שוק אשר ניתן לתקן רק באמצעות ערוץ ציבורי. טיעון שלישי היה, ששידור ציבורי מחזק את הדמוקרטיה מכיוון שהוא אינו תלוי בבעלי הון.

טיעונים מהסוג השני והשלישי מושמעים גם כיום. מאמר מערכת של הארץ מחודש יוני 2009 קובל על כך שהערוץ הראשון אינו "מציב חלופה של 'סוגה עילית' לשידור המסחרי" ואינו מהווה "מוקד היצירה המקורית, האיכותית והרעננה, שנותנת ביטוי עשיר ומגוון לתרבות ולחברה", כפי שלדעתו ראוי לשידור ציבורי.¹⁰

ח"כ אורי אורבך (הבית היהודי) אמר בתשדיר של רשות השידור שאחד היתרונות של שידור ציבורי הוא, שהוא פונה לקהלים שונים ומשדר גם תוכניות על מסורת. ח"כ אופיר אקוניס (הליכוד) אמר בתשדיר, שהוא לא רוצה שילדיו יגדלו רק על "תוכניות ריאליטי וסרטים מדובבים" ולכן יש צורך בערוץ ציבורי שיעסוק גם ב"היסטוריה, ערכים ותרבות". ח"כ נחמן שי (קדימה), שהיה יו"ר רשות השידור, העלה את הטיעון הדמוקרטי כאשר כתב: "שידור ציבורי הוא צודק ונכון, כי הוא אמור לאפשר את הדיון הציבורי שלא יהיה מותנה בבעלי אינטרסים כלכליים ומסחריים, שהם מטבע הדברים מוטים לטובת בעלי הבית".¹¹ ח"כ שלי יחימוביץ' (העבודה) טוענת בתשדיר הרשות, ש"מדינה דמוקרטית בלי שידור ציבורי היא לא מדינה דמוקרטית".

¹⁰ "להציל את השידור הציבורי", הארץ, מאמר מערכת, 17 ביוני 2009,

<http://www.haaretz.com/hasite/pages/1093514.html>

¹¹ ח"כ נחמן שי, "המשבר ברשות השידור – מורה נבוכים", Ynet, 24 בפברואר 2010,

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3853609,00.html>

השפעת המדינה על השידור הפרטי

מדינת ישראל אינה מסתפקת בהשפעה ישירה על אמצעי התקשורת באמצעות השידור הציבורי, אלא גם משפיעה על ערוצי התקשורת הפרטיים באמצעות רגולציה. לעתים השפעתה על הערוצים הפרטיים חזקה יותר משליטתה על רשות השידור. כך למשל, מחייבת המדינה את זכיינית הכבלים הוט וזכיינית הלוויין יס להקדיש 8 אחוזים מהכנסותיהן להפקות מקור. בשנת 2008 השקיעו שתי הזכייניות ביחד 268 מיליון ש"ח בהפקות מקור, בעוד שהערוץ הראשון, המחויב על פי חוק להקדיש 36 אחוזים מהכנסותיו להפקות מקור, השקיע בשנת 2008 רק כ-9 מיליון ש"ח (כשני אחוזים מתקציב רשות השידור) בתחום זה.¹²

בתחום הרדיו העניקה המדינה זיכיונות לתחנות אזוריות בלבד. 15 תחנות אלו נהנות משיעורי האזנה גבוהים מהרשתות הארציות באזורים שלהן, אך בחישוב ארצי התחנות הארציות (של רשות השידור ושל גלי צה"ל) זוכות לשיעורי האזנה גבוהים יותר מכל תחנה אזורית.¹³ בכך מקיימת המדינה למעשה מונופול על רשתות ארציות. את שיעורי ההאזנה הגבוהים להם זוכות תחנות רשות השידור, ייתכן שיש לזקוף לא לאיכותן אלא לחוסר תחרות בשוק. באמצעות מונופול זה זכתה הרשות לכספי פרסום בסך 85 מיליון ש"ח בשנת 2008.¹⁴

בזבוב כספי ציבור ואי סדרים

כאמור, רשות השידור נמצאת היום במשבר ומנהלת מו"מ עם האוצר על רפורמה. אך מצב זה אינו חדש. כבר בשנת 1994, בה החל לפעול הערוץ השני, צברה הרשות גירעון של 34.2 מיליון דולר, שכוסה על ידי האוצר.¹⁵ דו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2001 מצא, שבין השנים 1992 ו-2001 הוקמו שבע ועדות לבחינת רפורמה ברשות, אך המלצות אף אחת מהן לא יושמה.¹⁶

בינתיים המשיכה הרשות להתנהל באופן בזבזני ובלתי יעיל. בדו"ח בן 500 עמודים תיארה המבקרת הפנימית של רשות השידור, איתנה גרגור, בזבוזים ואי סדרים כספיים נרחבים בשנת 2008. הדו"ח מתאר, למשל, תשלומים של 3.6 מיליון שקל לחברת כוח אדם ללא מכרז וללא הסכם חתום. הרשות, לפי דו"ח הביקורת, "אינה מנהלת רשימה של עובדי החברה כולל תאריכי התחלה וסיום עבודה", אינה מקיימת מכרזים כנדרש, מעסיקה קרובי משפחה של עובדיה, ומעסיקה יועצים בשכר גבוה ללא פירוט תפוקותיהם.¹⁷

על אף הגירעונות ההולכים וגדלים, המשיכה הרשות בשנים האחרונות להעסיק עובדים חדשים. בשבע השנים שחלפו מסוף שנת 2002 עלה מספר המועסקים ברשות מ-1730 לכ-1900, עלייה של 10 אחוזים.¹⁸ לשם השוואה, ערוץ 10, שאמנם אין לו תחנות רדיו, אך הוא זוכה לשיעורי צפייה כמעט כפולים מזה של הערוץ הראשון בשעות השיא, מעסיק כ-400 עובדים.¹⁹

¹² הנתונים על השקעות חברות הכבלים והלוויין מתוך המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, *לח ע' 27*; הנתונים על השקעות רשות השידור מתוך רשות השידור, מצגת "תוכנית הרפורמה", שקף מספר 7; על מחויבותה החוקית של הרשות לשדר הפקות מקור: משרד האוצר, עיקרי התקציב 2009-2010, "משרד התקשורת", ע' 7.

http://www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Budget2009/MinisteriesBudget/Economy/Lists/List3/A_ttachments/1/C27.pdf

¹³ הרשות השנייה, http://www.rashut2.org.il/radio_gate.asp

¹⁴ שירם, "רשות השידור".

¹⁵ Ruby Ginel, *The Israel Television Advertising Market* (Jerusalem: Institute for Advanced Strategic and Political Studies, April 1997), p. 5, <http://www.iasps.org/policystudies/ps28.pdf>.

¹⁶ אמיר לופוביץ, *הרפורמה ברשות השידור*, מרכז מחקר ומידע של הכנסת, 9 ביולי 2001.

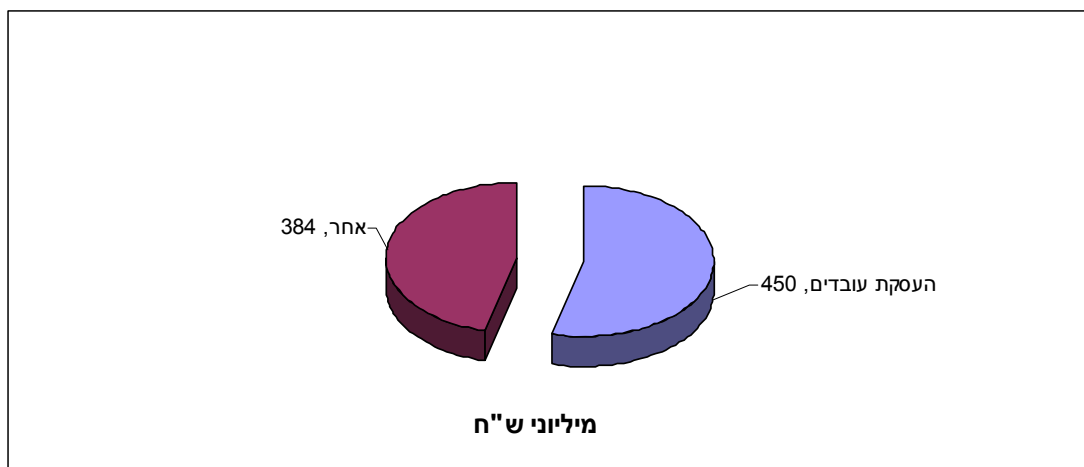
www.knesset.gov.il/MMM/data/docs/m00531.rtf

¹⁷ הדו"ח לא מצוי ברשות הרבים, אולם היה נושא לדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת ביום 15 בפברואר 2010, פרוטוקול 182. פרטים על הדו"ח פורסמו לראשונה על ידי לי-אור אברבך בגלובס: "שגרת השחיתות ברוממה: 146 אלף שקל ל-20 יום לקואצ'ר למנכ"ל, 45 אלף שקל ליועץ לתפאורת 'מבט'", 2 בפברואר 2010, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000535713>

¹⁸ מבקר המדינה, *לח שנת 54* (ירושלים: משרד מבקר המדינה, מאי 2007), ע' 909.

במהלך המו"מ על הרפורמה התברר כי ועדי העובדים מהווים מכשול לניהולה התקין של הרשות. מנכ"ל הרשות, מוטי שקלאר, גילה בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת, כי 85 אחוזים מהוצאות הרשות הן הוצאות קשיחות.²⁰ הסכמי השכר הקיבוציים גרמו לכך שהעלות הממוצעת של העסקת עובד ברשות בשנת 2007 עמדה על כ-22 אלף ש"ח בחודש. עלות העסקת כל העובדים עמדה על למעלה מ-450 מיליון ש"ח, שהם רוב תקציבה של רשות השידור.²¹ שקלאר הודה בראיון לגלובס שברשות ישנה תרבות של משמרות פיקטיביות, ושהרשות מעסיקה 700 עובדים מעבר למספר שהיא צריכה, בעלות של 175 מיליון ש"ח.²² אך עובדי הרשות מסרבים לקבל את עמדת ההנהלה וחלקם אף החלו בחודש פברואר 2010 לנקוט בעיצומים הפוגעים בשירות לציבור. למותר לציין שבעיה זו אינה קיימת בשידור הפרטי, והיא תוצאה של היות רשות השידור גוף ממשלתי.

איור 3: הוצאות רשות השידור 2007 (במיליוני ש"ח)



מקורות: עיבוד לרשות השידור, תוכנית רפורמה לרשות השידור, 8 ביולי 2007, שקף 11, <http://www.iba.org.il/spokesman/Doc/DOC203129.pdf>; ולממונה על השכר, לוח הוצאות שכר של גופים ציבוריים לשנת 2007, ע' 271, <http://www.finance.gov.il/sachar/07/docs/PartA.pdf>

הון, שלטון ודמוקרטיה

בעיה נוספת ברשות השידור היא מעורבות פוליטית במינויים ובתכנים. אפילו העיתונאי דוד ויצטום, המצדד בשידור ציבורי, מודה ש"מה שקרה לערוץ הראשון הוא שבמקום שיהיה ציבורי הוא הפך לממלכתי. מהר מאד עם היווסדו הוא התחיל לנהל סיפור אהבה עם הממלכה, עם המדינה".²³ מירב מיכאלי תיארה את המצב היטב כאשר כתבה, ש"זה שנים ארוכות שממשלות ישראל מקפידות למנות לניהול רשות השידור אנשים פוליטיים, שהתמחותם היא קירבה לשלטון ולא ניהול מקצועי... כך נוצר מצב, שכאשר דובר ראש הממשלה עומד על כך שהבוס שלו יעלה לשידור - מנהל הרדיו (הזמני) מורה על כך, בניגוד לעמדת העורך".²⁴

<http://www.mevaker.gov.il/serve/showHtml.asp?bookid=404&id=57&frompage=933&contentid=7575&parentid=7574&direction=1&bctype=2&frombutton=0&startpage=24&sw=1366&hw=698>

¹⁹ יוסי מימן, בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת, 20 ביולי 2009, פרוטוקול מספר 58.
²⁰ בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת, "הצעת חוק אגרה בעבור רשות השידור", 4 בינואר 2010, פרוטוקול מספר 148.
²¹ הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, לוח על הוצאות השכר של גופים ציבוריים לשנת 2007, דו"ח מס' 15 חלק א' (ירושלים: משרד האוצר, דצמבר 2008), ע' 271, <http://www.finance.gov.il/sachar/07/docs/PartA.pdf>
²² בראיון למתן שירם, "מנכ"ל רשות השידור, מוטי שקלאר: אף אחד בתקשורת לא סופר את ערוץ 1", גלובס, 20 בנובמבר 2009, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000515358>
²³ בראיון למרב מיכאלי, "שיחת היום | דוד ויצטום, מי בכלל צופה היום בערוץ הראשון?", הארץ, 23 בפברואר 2010, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1151644.html>
²⁴ מרב מיכאלי, "מי יציל את רשות השידור", הארץ, 15 בפברואר 2010, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1149796.html>

לא ברור מדוע מצדדי השידור הציבורי רואים בו מרכיב חשוב בדמוקרטיה. אמנם נכון שברוב הדמוקרטיות קיים ערוץ ציבורי, אך כך גם בסין, סוריה ואיראן. לאחר הניסיון של פראבדה בברית המועצות, לא יעלה על דעתו של איש שבישראל יש מקום לעיתון ממשלתי יומי. במובן זה, התקשורת האלקטרונית אינה שונה מזו הכתובה.

מעניין בהקשר זה גם לציין שהטלוויזיה החינוכית הוקמה ב-1963 בכספי תרומות של הברון רוטשילד ונמסרה למשרד החינוך והתרבות.²⁵ מתברר שהשידור הציבורי חייב את קיומו לבעלי הון לא פחות מהשידור הפרטי.

השידור הציבורי בעולם

תומכי השידור הציבורי בישראל מכירים בתחלואיה של רשות השידור, אולם טוענים שהם ברי תיקון. בחינה של מצב השידור הציבורי בעולם מגלה שלא כך הוא. מחקר שנכתב עבור משרד התרבות בניו זילנד בשנת 2005 בחן את מצב השידור הציבורי במדינות ה-OECD. המחקר מצא, כי הירידה בשיעורי הצפייה בערוצים הציבוריים היא תופעה בינלאומית הקשורה לתחרות מוגברת ושינויים טכנולוגיים ולא למדיניות ממשלתית כזו או אחרת.²⁶ מחקר משנת 2003 של הפרופסור מרקו גמברו מאוניברסיטת מילאנו מצא, שאיטליה היא המדינה היחידה באירופה בה השידור הציבורי שמר על שיעורי הצפייה שלו במשך העשור שקדם לפרסום המחקר.

גמברו אף מונה את הסיבות למשבר בערוצים הציבוריים, והן דומות להפליא לאלו שגרמו למשבר ברשות השידור: קשיחות בירוקרטית וקשיחות במבנה ההוצאות, חוסר יכולת להתאים לתנאי השוק, ופוליטיזציה.²⁷ בנוסף הוא מציין, ששיטת האגרה מגבירה פערים חברתיים. צרכני השידור הציבורי, לטענתו, הם לרוב בני המעמדות הגבוהים, בעוד שהאגרה, שהיא מס רגרסיבי, משולמת על ידי בני כל המעמדות, גם אלה אשר אינם צורכים תרבות. כך יוצא, שהשכבות החלשות מסבסדות את השכבות החזקות באמצעות האגרה. את טענתו של גמברו מאשש סקר אשר נערך עבור הערוץ הציבורי האמריקאי PBS, ולפיו לצופה הממוצע בערוץ סבירות גבוהה יותר ב-177 אחוזים להיות בעל נכסים של 150 אלף דולר ומעלה בהשוואה לאמריקאי ממוצע.²⁸

טענותיהם של תומכי השידור הציבורי בישראל בדבר שידור תכנים אשר ערוצים מסחריים אינם משדרים גם היא אינה עומדת במבחן ההשוואה הבינלאומית. מחקר של חברת הייעוץ מקינזי משנת 2004 בדק את מצב השידור הציבורי ב-12 מדינות מערביות ומצא, שאין מתאם בין גובה המימון הציבורי לבין כמות התוכן בתחומי החדשות, הסרטים הדוקומנטריים, תוכניות הילדים, תוכניות התרבות והדת, והפקות מקור (התחומים שלשמם קיים שידור ציבורי) המשודרים בכל הערוצים (מסחריים וציבוריים ביחד). עוד מצא המחקר, כי ב-11 מתוך 12 המדינות שנבדקו, סך התוכניות בתחומים אלה זוכה בעקביות לשיעורי צפייה של בין 30 ל-40 אחוזים, ללא קשר לגובה המימון ציבורי.²⁹

המחקר של מקינזי חילק את המדינות לשלוש קבוצות. הקבוצה הראשונה כוללת מדינות אשר אין בהן רגולציה של תכנים בערוצים המסחריים וההשקעה בשידור ציבורי בהן נמוכה מ-\$30 לאדם (לקבוצה זו משתייכות ארה"ב, ניו זילנד, ספרד, פורטוגל ואיטליה). הקבוצה השנייה כוללת מדינות בהן יש רגולציה

²⁵ Ginel, "The Israel Television Advertising Market," p. 2.

²⁶ *Mechanisms for Setting Broadcasting Funding Levels in OECD Countries*, Unitec, School of Communication, New Zealand, December 2005, p. 169, <http://www.mch.govt.nz/publications/broadcast-funding/MCH-OECD-Funding-Report.pdf>

²⁷ Marco Gamaro, *The evolution of public service television, methods of financing and implications for the consumer*, Department of Economics, University of Milano, 2003, p. 9, <http://www.economia.unimi.it/uploads/wp/wp180.pdf>

²⁸ David Boaz, "Top ten reasons to privatize public broadcasting," Cato Institute, July 25, 2005, http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=4002.

²⁹ McKinsey and Company, *Review of Public Service Broadcasting around the World*, 2004, <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb2/psb2/psbwp/wp3mck.pdf>

של תכנים בערוצים מסחריים אך ההשקעה בשידור ציבורי בהן נמוכה מ-\$30 לאדם (לקבוצה זו משתייכות אוסטרליה, קנדה וצרפת). החברות בקבוצה השלישית, וביניהן בריטניה, הולנד, גרמניה ושוודיה, מפעילות רגולציה בערוצים המסחריים וממנות את השידור הציבורי בסכום שעולה על \$50 לאדם.

מדינת ישראל נמצאת בין הקבוצה השנייה לשלישית. היא מחייבת את הערוצים המסחריים להפיק ולשדר תוכן מסוים, ומשקיעה בשידור הציבורי כ-\$35 דולר לאדם.³⁰ במונחי כוח קנייה, ישראל קרובה עוד יותר לקבוצה השלישית.

אלטרנטיבות לשיטת האגרה

אמנם, ברוב מדינות המערב קיים מימון מסוים לשידור ציבורי, אולם במדינות רבות מבנה המימון שונה בתכלית משיטת האגרה הנהוגה בישראל, שהייתה נהוגה בעבר ברוב מדינות אירופה. האפשרויות מגוונות. הולנד, ניו זילנד ופלנדריה (המחוזות הפלמיים בבלגיה) ביטלו את אגרת הטלוויזיה בתחילת העשור הקודם והחלו לממן את השידור הציבורי מבסיס התקציב. בבלגיה וגרמניה המימון הציבורי תלוי בשיעורי הצפייה להם זוכים הערוצים הציבוריים, כך שרייטינג הוא אחד השיקולים להם כפופים הערוצים הציבוריים. בארה"ב הרדיו הציבורי (NPR) ממומן בעיקר מתרומות וחסויות, ורק כשישית מתקציבו מגיע ממקורות ממשלתיים.³¹ מבנה דומה יש גם לערוץ הטלוויזיה הציבורי PBS. גם ברוב מדינות אירופה שיעור ההכנסות מחסויות ופרסומות בשידור הציבורי גבוה מהשיעור בישראל.³² במקסיקו, בה אין מימון ממשלתי כלל, פועלים למעלה מ-700 ערוצי טלוויזיה וכ-1500 תחנות רדיו.

בכל אופן, ייתכן שהערוץ הראשון מסוגל להיות יעיל ורווחי. אולם אין לצפות לשינוי זה, כל עוד הוא נתמך על ידי משלמי המסים והאגרות בעל כורחם. לערוץ ארכיון עשיר, וצוותי הפקה מיומנים, עם כוח אדם מוכשר ושחקנים מוכרים. יתרונות אלה הם משאת נפשם של כל מיזם תקשורתי מתחיל. אולם כל עוד הערוץ והרשות ממומנים מכספים אשר לא מרוויחים ביותר אלא בלחץ ציבורי או פוליטי, הסכום יהיה פחות מאשר סך המרכיבים. ראו המלצות, להלן.

מסקנות והמלצות

מה שעושה רשות השידור במצב הנוכחי איננו שידור ציבורי, אלא, כפי שכתב איש התקשורת יעקב אילון, שוד ציבורי.³³ הרשות מתנהלת בבזבזנות ובחוסר סדר, משלמת שכר מופרז לעובדיה ואינה מספקת שירות שהציבור מעוניין בו. הרשות אף מממנת בכספי ציבור מסע יחסי ציבור שמטרתו לזכות בכספי ציבור נוספים. כל זאת בשעה שהמדינה מממנת שידור ציבורי גם באמצעים אחרים, ומשפיעה בחוזקה על התכנים בערוצים המסחריים באמצעות רגולציה. תומכי השידור הציבורי טוענים שיש לו תפקיד חשוב בשידור תכנים אשר אינם משודרים בערוצים המסחריים, אך הניסיון בארץ ובחו"ל מלמד שאין ממש בטענותיהם.

לפיכך, על המדינה:

1. לבטל את אגרת הטלוויזיה ולסגור את הערוץ הראשון, או;
2. לאפשר לערוץ הראשון לשדר פרסומות, ולפעול על בסיס כלכלי ולא במימון משלמי המסים.
3. לפתוח את שוק הרדיו לתחנות מסחריות כלל-ארציות ולא רק אזוריות.

³⁰ החישוב מתבסס על 800 מיליון ש"ח לרשות השידור, 90 מיליון לטלוויזיה החינוכית, 40 מיליון לגלי צה"ל ו-19 מיליון לערוץ הכנסת. שער הדולר ביום החישוב 3.76 שקלים לדולר. אוכלוסיית ישראל מתוך אתר ה-CIA: 7,233,701.

³¹ NPR, "NPR: Annual Reports, Audited Financial Statements, and Form 990s,"

<http://www.npr.org/about/privatesupport.html>

³² מיטל שניר, שוק הפרסום הטלוויזיוני בישראל (ירושלים: קרן קורת, יולי 2006), ע' 32,

<http://www.kmifellows.org/research/16.pdf>.

³³ יעקב אילון, "השוד הציבורי", NRG, 22 בפברואר 2010, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/065/651.html>.