

## המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

- טיוטה לדיון -

### רגולציה של טלוויזיה מסחרית: מודל האכיפה של הרשות השנייה כלפי ערוץ

עשר \*

שרון ידין \*, דצמבר 2014 (עדכון 27.6.16)

#### תקציר

הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו הופקדה בראשית שנות האלפיים על הרגולציה של ערוץ טלוויזיה חדש במפת השידורים, ערוץ עשר. באמצעות מערכת הסכמית של זיכיונות ושל חוזים רגולטוריים ניהלה הרשות השנייה את דרישות התוכן בהצלחה מועטה. מכסות לשידורי "סוגה עילית" והפקות מקור הפכו לנטל רגולטורי אשר עמד בעוכריו של ערוץ עשר במשימתו להתחרות בערוץ השני. מטרתו של המאמר היא לאתר את כשלי הרגולטור בביקוח על זכיון ערוץ עשר, בין השנים 2002–2012, הקשורים בכלים ובאסטרטגיות שנבחרו לאכיפת הרגולציה. המאמר מתבסס בניתוח על שני מודלים מרכזיים, פירמידת האכיפה של איירס וברייתיווית, ומדד 11 ההולנדי ומגיע למסקנה כי לרשות הרגולטור לא עמדו כלי אכיפה מגוונים דיים, באופן אשר הוביל לשימוש לקוי בחוזים רגולטוריים. דפוס פעולה זה של הרגולטור פגע בהרתעה ועודד זלזול וחוסר כבוד של הזכיון כלפיו וכלפי כללי האסדרה, באופן שיצר מעגל קסמים של הפרות. המאמר מסביר כיצד התפתחו כשלים אלה ובסופו המלצות מדיניות, התקפות גם מעבר לאסדרת שווקי מדיה.

#### מבוא

ערוץ עשר הוקם בראשית שנות האלפיים כאפיק טלוויזיה מסחרי שני שנועד להתחרות בערוץ 2 השליט. דרכו מאז ועד היום הייתה דרך חתחתים; קשיים למשוך צופים ומפרסמים היו מנת חלקו הקבועה של הערוץ והוא ניצב בפני סכנת סגירה פעמים רבות. מטרתו של המאמר היא לבדוק את חלקם של הרגולטור ושל הרגולציה שתכנן, במידת הצלחתו המועטה של ערוץ עשר וסיום שידוריו של הזכיון, שהסתמן מדי שנה. באופן ספציפי, המאמר ממוקד בחקר סגנון האכיפה הרגולטורי של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (להלן: הרשות השנייה) ובאיתור הכשלים בו, בהתבסס על מחקרים ומודלים מתחום

---

\* הפרק נכתב בשנת 2013 במסגרת [מחקר מקיף על רגולציה בישראל](#) המתקיים במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים. תגובות יתקבלו בברכה לכתובת: [sharon@yadin.com](mailto:sharon@yadin.com).

\* ד"ר שרון ידין היא מרצה בכירה למשפטים במרכז האקדמי פרס וחוקרת במרכז חזן לצדק חברתי ודמוקרטיה במכון ון-ליר בירושלים. ברצוני להודות ליצחק גל-נור, לאייל טבת, לתהילה שוורץ-אלטשולר, לטלי תאני-הררי, לזיו גלעדי, לדנה סרבי-קובלסקי ולמשתתפי פורום רגולציה במרכז חזן על הערותיהם המעולות לטיוטות המאמר. תודה מיוחדת למרכז חזן על תמיכתו במחקר זה ולנעמיקה ציון.

הרגולציה. בסופו של המאמר מסקנות לגבי הרגולציה שהופעלה כלפי הערוץ, לקחים לענף ולרגולטורים אחרים, והמלצות לשיפור.

התהליך הרגולטורי מורכב בדרך כלל משלושה שלבים מרכזיים: שלב החקיקה, בו הרשות המפקחת משמשת מעין "מחוקק-זוטא", המחבר נורמות מחייבות לתעשייה המפוקחת באמצעות תקנות, צווים, כללים, הנחיות, הבהרות, החלטות, ניירות עמדה, גילויי דעת וכיוצא בזה; שלב הפיקוח והבקרה, במסגרתו הרשות משמשת מעין "שוטר מפקח" שתפקידו לוודא שהמפוקחים מצייתים לכללים המסדירים באופן עקבי ומשביע רצון; ושלב האכיפה, בו הרשות מפעילה אמצעים שונים כלפי גורם מפוקח אשר הפר את הכללים המסדירים, במטרה להעניש, להרתיע, לתקן את ההפרה, לחנך, לבייש או לעודד ציות. מאמר זה מתמקד ברובד האכיפה הרגולטורית, אך ברור ששלושת הרבדים שזורים זה בזה והם בעלי השפעה הדדית. כך למשל, קביעת הכללים בשלב הראשון כמחמירים או מקלים תשפיע בוודאי על מידת הציות של הגורמים המפוקחים, שכן ניתן להניח שקשה יותר לציית לכללים מחמירים באופיים.

במאמר זה המונח רגולציה מכוון לפעילות שיטתית הנעשית בידי גוף מנהלי ברשות המבצעת של המדינה (רשות מנהלית), שעניינה גיבוש וביצוע של מדיניות להכוונת שווקים המקדמת אינטרס ציבורי, חברתי או כלכלי, כלפי גופים הפועלים בשוק או בסקטור מסוים, באמצעות נורמות משפטיות כופות או וולונטריות (התנדבותיות), לצד הפעלתם של מערכי פיקוח לציות ויישומם של מנגנוני אכיפה.<sup>1</sup> הגדרה זו תופסת ברשתה את פעילותם של גופי רגולציה בעלי שונות מוסדית, המקיימים אסדרה מקצועית ומתמשכת בזירות תוכן מגוונות.<sup>2</sup> אלו הם למשל המשרד להגנת הסביבה; משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים; בנק ישראל; רשות המיסים; רשות ההגבלים העסקיים; משרד הבריאות; רשות ניירות ערך; משרד הכלכלה; משרד האוצר, והרשימה ארוכה.<sup>3</sup>

בעוד שהמונח אכיפה רגולטורית מזוהה בדרך כלל עם תגובה מדינתית נוקשה כלפי השוק הפרטי, המתבצעת באמצעות כלים פליליים או מנהליים, כגון פתיחה בהליכי חקירה, הטלתם של קנסות ועיצומים כספיים, הגשת כתבי אישום ושלילת רישיון, ספרות האכיפה הרגולטורית מבחינה בין שתי גישות שונות בהקשר זה. הראשונה היא גישת ההרתעה (או גישת הענישה),<sup>4</sup> המבוססת על כלים "קשים" שמטרתם הן להעניש בגין הפרה שבוצעה והן להרתיע. גישה זו אמורה לעודד ציות עתידי של המפוקח ושל אחרים בשוק, באמצעות כלים כגון צווים, שלילת רישיון והשעייתו, קנסות ועיצומים כספיים. לעומתה ניצבת גישת הציות,<sup>5</sup> אשר רותמת כלים "רכים" יותר על מנת לעודד את המפוקחים, באופן

- 
- 1 ראו דיון בשאלה מהי רגולציה אצל שרון ידן **רגולציה: המשפט המנהלי בעידן החוזים הרגולטורים** 21–32, 43–45 (2016) (להלן: ידן, ספר רגולציה); שרון ידן "מהי רגולציה? הצעה להגדרה בעקבות מופעים ראשונים של המונח בחקיקה הישראלית" **חוקים בקצרה** 6 (2014).
  - 2 תוך הסתמכות על ההגדרה הקלאסית של סלזניק (Selznick), רגולציה מתבצעת במסגרת יחסים ארוכי טווח בין רגולטורים למפוקחים: *"Sustained and focused control exercised by a public agency over activities that are valued by the community."* ראו Philip Selznick, *Focusing Organizational Research on Regulation*, in *REGULATORY POLICY AND THE SOCIAL SCIENCES* 363, 363 (Roger Noll ed., 1985).
  - 3 משרד ראש הממשלה מיפה כמאתיים רגולטורים בישראל. ראו משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה "ספר הרגולטורים הממשלתי" (2015) [www.pmo.gov.il/policyplanning/Regulation/Documents/V36.pdf](http://www.pmo.gov.il/policyplanning/Regulation/Documents/V36.pdf).
  - 4 ראו Keith Hawkins, *ENVIRONMENT AND ENFORCEMENT: REGULATION AND THE SOCIAL DEFINITION OF POLLUTION* (1984).
  - 5 ראו A.J. Reiss, *Selecting Strategies of Social Control over Organizational Life*, in *ENFORCING EUGENE BARDACH AND ROBERT A. KAGAN, ;REGULATION* (Keith Hawkins and John Thomas, ed., 1984) *GOING BY THE BOOK: THE PROBLEM OF REGULATORY UNREASONABLENESS* (2<sup>nd</sup> ed., 2002).

פתוח וגמיש, לציית לכללים, כגון באמצעות משא ומתן, חינוך והסכמות עם המפוקח.<sup>6</sup> גישה זו היא מניעתית בכך שהיא מציעה לנקוט בפעולות למניעת הפרות אפשריות ואינה ממוקדת בצורך לזהות הפרות, לחקור ולהעניש בגינה.<sup>7</sup> ניתן לומר כי באופן כללי סגנון האכיפה של הרשויות הרגולטוריות בארצות הברית מתאפיין בגישת ההרתעה, הנוטה להיות אדברסרית (לעומתית) וליטיגטורית (נשענת על התדיינות משפטית פורמלית), בעוד שהשיטה הבריטית דוגלת לרוב בגישת הציות, הרכה יותר.<sup>8</sup> במרוצת השנים, הבחנה מרכזית זו בין גישות אכיפה נתפסה "גסה" מדי ודרשה עידון מסוים. כך למשל הוצע בספרות מיון של טיפוסי רגולטורים על פי סגנונות אכיפה המשלבים מאפיינים של גישת ההרתעה עם מאפיינים של גישת הציות.<sup>9</sup> גם גישתם המפורסמת של איירס ובריית'ווית (Ayres & Braithwaite) ל-"רגולציה תגובתית" (Responsive Regulation) משלבת למעשה בין גישת ההרתעה לבין גישת הציות.<sup>10</sup>

סגנון האכיפה של הרשות השנייה ומידת יעילותו ייבחנו במאמר, ראשית, על פי הצעתם של איירס ובריית'ווית לפירמידת אכיפה, המתבססת הן על כלי אכיפה ענישתיים והן על כלי הידברות רכים. המודל של פירמידת האכיפה מתמקד בצורך להציב למפוקח, במקביל לאסטרטגיית הרגולציה ההסכמית, איום בכלי ענישה הרתעתיים אשר ימנע שחיקה בדימוי הרגולטורי.<sup>11</sup> הניתוח יתבסס על מקרה המבחן של הפיקוח שהפעילה הרשות השנייה כלפי זכיי ערוץ עשר משך עשור, בין השנים 2012-2002.

הגישה השנייה בה נוקט המאמר על מנת לבחון את סגנון האכיפה של הרשות השנייה היא מדד 11, המהווה סדרה של פרמטרים לבדיקה בקשר למוטיבציות הפנימיות של המפוקח לציית ובקשר ליחסיו עם המפקח.<sup>12</sup> בין היתר, המדד מתייחס למידת הכבוד שהמפוקח רוחש לרגולטור, להערכת המפוקח את סיכויי האכיפה נגדו במקרים של הפרות, ולאופן שבו הגוף הרגולטורי נתפס בעיני המפוקח.<sup>13</sup> בדומה לפירמידת האכיפה, מדד 11 מאפשר לרגולטור ולקובעי מדיניות אחרים להעריך את ביצועי האכיפה ולשפר אותם בנקודות חולשה שאותרו. בנוסף, מדד 11 משמש מודל לניבוי מידת הציות של חברות לרגולציה, על בסיס המוטיבציות וההסברים הנחשפים באמצעות השאלות לבחינה.

מודלים אלה נבחרו לניתוח סגנון האכיפה של הרשות השנייה כיוון שהם מאפשרים לבחון אותו מהיבטים שונים, תוך התמקדות באופן שבו אכיפה בלתי מוצלחת משפיעה על חוזקו ותדמיתו של הגוף

- 
- 6 ראו John Braithwaite, John Walker and Peter Grabosky, *An Enforcement Taxonomy of Regulatory Agencies*, 9 LAW & POLICY 323, 324 (1987) המחקר בוצע על כמאה סוכנויות רגולטוריות באוסטרליה ובחן את ההבדלים בסגנונות הרגולטוריים ביניהן. לגישת הרגולציה ההסכמית בהרחבה ראו ידן, ספר רגולציה, לעיל ה"ש 1.
- 7 ראו Reiss, לעיל ה"ש 5, בעמ' 23.
- 8 ראו DAVID VOGEL, NATIONAL STYLES OF REGULATION (1988).
- 9 ראו Braithwaite, walker and grabosky, לעיל ה"ש 6.
- 10 ראו IAN AYRES AND JOHN BRAITHWAITE, RESPONSIVE REGULATION – TRANSCENDING THE DEREGULATION DEBATE (1992) (להלן: Ayres & Braithwaite).
- 11 על כך להלן בפרק 2.
- 12 ראו *The 'Table of Eleven' – A Versatile Tool*, Ministry of Justice, The Netherlands (2004).
- 13 על חשיבותם של הדימוי והמוניטין הרגולטוריים עמד קרפנטר, שחקר את ההיסטוריה של סוכנויות מפקחות בארצות הברית אשר פעלו בשלהי המאה ה-19 ובתחילת המאה ה-20. ראו Daniel P. Carpenter, *State Building through Reputation: Coalitions of Esteem and Program Innovation in the National Postal System, 1883–1913*, 14 DANIEL P. CARPENTER, THE FORGING OF BUREAUCRATIC AUTONOMY: REPUTATIONS, NETWORKS, AND POLICY INNOVATION IN EXECUTIVE AGENCIES, 1862-1928 (2001).

המאסדר<sup>14</sup> ניתן להשקיף על המודל הראשון (פירמידת האכיפה) כמתכון או מרשם לפעילות אסדרתית ועל המודל השני (מדד ה-11) כמסגרת הבנה תיאורית לכשלים אפשריים בפקוח. שני המודלים מאפשרים הבנה טובה של כשלי אכיפה וציות, ובכך מלמדים על נקודות המפתח לשיפור האסדרה. הם מייצרים במשולב, ניתוח עומק של פעילות האכיפה, תוך זיהוי הכשלים המרכזיים במודל המופעל והצעת המלצות לשיפור.

בשלב זה אעיר שלוש הערות מקדמיות: ראשית, מטרתו של המאמר איננה להציג תמונת מצב מלאה באשר לסיבות בגינן נכשל הזיכיון שניתן להפעלת ערוץ עשר, אלא להתמקד באופן מיוחד בסיבות הקשורות במודל האכיפה הרגולטורי שיושם במקרה. סיבות אחרות לכישלון, כמו פעולה תלוית-מסלול של הרשות השנייה, הסברים בנוסח "בחירה ציבורית" ו"שבי לא-מדעת" של הרגולטור באינטרסים של הגורמים עליהם הוא אמור לפקח, נידונו במחקרים קודמים.<sup>15</sup> מאמר זה מוסיף נדבך חדש לספרות הקיימת, אשר ממוקד בכלים רגולטוריים ובהיבטים משפטיים של מודל האכיפה הנבחר (או לפחות הנמצא בשימוש).

ההערה השנייה היא שהמאמר אינו מתיימר לנתח באופן עיקרי את המדיניות הציבורית שליוותה את הקמת הערוץ ואת מידת התמיכה הפוליטית בו לאורך השנים, אלא להתמקד במדיניות הרגולציה שבוצעה הלכה למעשה. לפיכך, לא ניתן דגש במאמר לתפקידה של הכנסת במערכת היחסים עם הרגולטור ועם הזכיינים, על אף שאין ספק בחשיבותו של מחקר שכזה. ההתייחסות להיבט המוסדי הרחב שהשפיע על האכיפה הרגולטורית המקצועית, תהיה לפיכך מצומצמת.

ולבסוף, ההערה השלישית מתייחסת למועד כתיבת הפרק. פרק זה נכתב לראשונה לספר זה בשנת 2013. תמורות רבות התחוללו בשוק הטלוויזיה המקומי מאז. עדכונים טכניים שונים הוספו לפרק בשלבים מאוחרים יותר של עריכה, כגון הפניות למקורות חדשים, אך הפרק אינו מתייחס ישירות לשינויים שהתחוללו בשוק דינמי זה. ניתן לקרוא אותו, לפיכך, כמחקר רגולטורי היסטורי אך יישומי, המביט אל מה שהיה במטרה להפיק לקחים לעתיד, וכן אל אסדרה תחומית-נושאת, במטרה להציע כלים לרגולציה גם בהקשרים רחבים יותר.

המאמר בנוי באופן הבא: **החלק הראשון** במאמר מציג את מבנה הפיקוח על שוק הטלוויזיה המסחרית בישראל, מבחינה מוסדית ומבחינה משפטית. בתוך כך הוא סוקר את היעדים המרכזיים שהציבה לעצמה הרגולציה הישראלית בתחום, ואת המדיניות שהופעלה על ידי הרגולטור הלכה למעשה בתקופה הנבדקת. **החלק השני** מנתח את סגנון האכיפה של הרשות השנייה, לאור אחד המודלים הידועים ביותר בספרות הרגולציה והאכיפה, פירמידת האכיפה של איירס ובריית'ווית. לאחר סקירה כללית של המודל, הוא נבחן באופן פרטני ביחס לרשות השנייה והפיקוח שקיימה על ערוץ עשר, בין השנים 2002-2012. בחלק זה מוצגות פירמידות האכיפה של הרשות השנייה. **החלק השלישי** סוקר את מדד 11 ומיישם אותו על היחסים השוררים בין ערוץ עשר לרשות השנייה. **החלק הרביעי** דן במסקנות

---

14 ראו בנושא זה גם DANIEL P. CARPENTER, REPUTATION AND POWER: ORGANIZATIONAL IMAGE AND PHARMACEUTICAL REGULATION AT THE FDA (2010). קרפנטר בחן את מוניטין הסוכנות האמריקנית לפיקוח על מזון ותרופות כרכיב מרכזי ביכולתה לפקח על חברות התרופות הגדולות בארצות הברית, ובצבירת כוחה ועצמאותה. ראו גם מחקר בנושא השפעת הדאגה למוניטין עצמי של הסוכנות האמריקנית לחקלאות (USDA) על הרגולציה שהיא מפעילה, אצל Shon R. Hiatt and Sangchan Park, *Lords of the Harvest: Reputation and Regulatory Approval of Genetically Modified Organisms*, 12-081 Harvard Business School Working Paper (2012) [www.management.wharton.upenn.edu/henisz/msbe/2011/6\\_1\\_Hiatt\\_Park.pdf](http://www.management.wharton.upenn.edu/henisz/msbe/2011/6_1_Hiatt_Park.pdf).

15 ראו שרון ידן "קצר בתקשורת: בין אינטרס ציבורי לאינטרס פרטי ברגולציה של ערוץ עשר" **דין ודברים** ח 391 (2015).

לגבי תפקודה של הרשות השנייה בפיקוח על שוק הטלוויזיה המסחרית בישראל והחלק החמישי מציע דיון והמלצות לשיפור הרגולציה.

## 1. רגולציה של שידורי הטלוויזיה בישראל: מבנה, יעדים ומדיניות

### א. המבנה הרגולטורי והמוסדי

תחום התקשורת בישראל נתון כיום לאסדרה של מגוון רגולטורים. תכנית שמתגלגלת מזה כעשור מציגה חזון להקמת רשות תקשורת בישראל, שתאגד את כלל הגופים המפקחים למסגרת מוסדית אחת.<sup>16</sup> נכון למועד כתיבת שורות אלה (2013) הרגולטורים המרכזיים הפועלים בשוק התקשורת הם משרד התקשורת, שאמון על אסדרת חברות הסלולר, הטלפוניה הנייחת (המקומית והבינלאומית), האינטרנט והרדיו;<sup>17</sup> הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, שמפקחת על השידורים המסחריים בישראל בטלוויזיה וברדיו;<sup>18</sup> המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין;<sup>19</sup> רשות השידור שמסדירה את השידור הממלכתי;<sup>20</sup> ועדת התדרים שמסדירה את השימוש בתדרים.<sup>21</sup>

מאמר זה מתמקד בפעילותה של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו. המדובר ברשות ציבורית סטטוטורית, שהוקמה בחוק כתאגיד,<sup>22</sup> ותפקידה לפקח על שידורים ציבוריים-מסחריים בישראל מאז תחילת שנות התשעים של המאה הקודמת. היא פועלת מכוח חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, התש"ן-1990 (להלן: חוק הרשות השנייה או החוק) ומקום מושבה הוא בירושלים.<sup>23</sup> הרשות מקיימת מכרזים לשידורי טלוויזיה ורדיו ומעניקה זיכיונות שידור (מעבר מזיכיונות לרישיונות החל בשנת 2015).<sup>24</sup> בתקופה הרלבנטית למחקר, נשענו מקורותיה הכספיים של הרשות בעיקר על דמי זיכיון, המשולמים על ידי הזכיינים, ובשנת 2011 אלו הסתכמו ב- 50 מיליון ש"ח.<sup>25</sup> בתקופה שנבדקה במחקר, ונכון למועד כתיבת שורות אלו,<sup>26</sup> מצויים תחת פיקוח הרשות השנייה ערוץ 2 וערוץ 10 בטלוויזיה וכן תחנות הרדיו האזורי. הרשות מעסיקה כמה עשרות עובדים מן המניין אשר שכרם ותנאי העסקתם נקבעים באישור שר התקשורת, לאחר התייעצות עם שר האוצר.<sup>27</sup>

- 
- 16 ראו למשל הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 57) (הרשות והמועצה לשידורים מסחריים), התשע"ג-2013, ה"ח 784.
- 17 ראו למשל חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982.
- 18 ראו חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו התש"ן-1990.
- 19 המועצה הוקמה מכוח סעיף 6ב. לחוק התקשורת (בזק ושידורים).
- 20 הרשות הוקמה בחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965. ראו גם חוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014.
- 21 ועדת התדרים פועלת מכוח החלטה 4228 של הממשלה "הקמת ועדת התדרים לפי סעיף 5 לפקודת הטלגרף האלחוטי (נוסח חדש), התשל"ב-1972" (09.11.2008), והיא כיום כפופה למשרד התקשורת. ראו הצעה לתיקון מקיף לפקודת הטלגרף האלחוטי המעגן ומפרט את סמכותה הפיקוחית של ועדת התדרים בתזכיר פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש] (תיקון מס' ...), התשע"ו-2016, שהוכן במשרד התקשורת והופץ להערות הציבור ביום 15.3.2016.
- 22 ראו סעיפים 2-3 לחוק הרשות השנייה.
- 23 ראו סעיפים 3, 3א לחוק הרשות השנייה.
- 24 המעבר למשטר רישיונות בשוק הטלוויזיה הישראלי עוגן בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון מס' 33), התשע"א-2011. כן ראו תזכיר חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, התשע"ד-2014, שהציע כי זיכיונות בערוץ 2 יסתיימו בשנת 2015.
- 25 הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו **דו"ח שנתי לשנת 2011** 193 (2013). ראו הוראות חוק הרשות השנייה לעניין זה, בסעיפים 103-99. אך ראו על ההפחתה שבוצעה בתמלוגים ובדמי הזיכיון, להלן בה"ש 57 והטקסט הצמוד לה.
- 26 הפרק עודכן לאחרונה במאי 2016.
- 27 ראו דוח שנתי, לעיל ה"ש 25, בעמ' 204. כן ראו הוראות לעניין העסקת עובדי הרשות בסעיפים 29-31 לחוק הרשות השנייה.

על הנהלת הרשות מפקחת מועצת הרשות השנייה, המתמנה מידי ארבע שנים ומורכבת מחמישה עשר אנשי ציבור בעלי "רקע תרבותי הולם, ניסיון וידע [...] והבנה למצב חברתי בישראלי".<sup>28</sup> תפקידה העיקרי הוא להתוות את קווי הפעולה של הרשות ולפקח על בעלי הזיכיונות. בין היתר, המועצה מאשרת את הצעת התקציב של הרשות וקובעת את כללי הרשות השנייה לפיקוח על הזכיינים.<sup>29</sup> המועצה גם ממנה את המנהל הכללי של הרשות, על פי המלצת שר התקשורת, בכפוף לאישור הממשלה.<sup>30</sup> חברי המועצה, ובכלל זה יושב-ראש המועצה, מתמנים בידי הממשלה לפי המלצת שר התקשורת, לאחר שהתייעץ עם ארגונים של סופרים, מורים ואמנים, המוסדות להשכלה גבוהה, האקדמיה ללשון העברית, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים ועם גופים ציבוריים אחרים.<sup>31</sup>

## ב. סמכויות ומטרות רגולטוריות

מבחינה עיונית, מתחרות שתי תפיסות מרכזיות ביחס לרגולציה של שוק התקשורת: האחת מתייחסת לשידורים כאל מוצר כלכלי-מסחרי שיש לפעול על מנת למקסם את הרווחים שהוא מייצר לגורמים המסחריים, והשנייה מתייחסת לשידורים כאל מוצר-תוכן, שיש להגן על הערכים אותם הוא מקדם עבור הציבור בכללותו. בישראל, חוק הרשות השנייה מגדיר את תפקידה של הרשות לקיים שידורים ולפקח עליהם בתחומי הלימוד, החינוך, הבידור והמידע בנושאי מדיניות, חברה, כלכלה, משק, תרבות, מדע, אמנות וספורט.<sup>32</sup> עוד מונה החוק את מטרותיה של הרשות השנייה כרגולטור, בהן קידום היצירה העברית הישראלית; טיפוח אזרחות טובה וחיזוק ערכי הדמוקרטיה וההומניזם; מתן ביטוי למורשת היהודית ולערכי הציונות; מתן ביטוי לתרבות העמים, ליצירה האנושית ולערכי הציוויליזציה לדורותיה; קיום שידורים בשפה הערבית לצרכיה של האוכלוסייה הדוברת ערבית; מתן ביטוי מתאים למגוון התרבותי ועוד.<sup>33</sup>

במקביל למטרות אלה, אשר על הרשות השנייה לאפשר ולקדם, החוק מצוין גם את תפקידה ה"אוסרים" של הרשות כרגולטור.<sup>34</sup> כך הרשות אמונה על מניעת "שידורים אסורים" המוגדרים בחוק, כגון הסתה לגזענות או אפליה,<sup>35</sup> ואחראית לפקח על סימון תכניות המכילות תכנים שעלולים לפגוע בילדים.<sup>36</sup> לצורך השגת מטרותיה האמורות, הפוזיטיביות והנגטיביות, הרשות השנייה מוסמכת לקבוע כללים.<sup>37</sup> ואכן הסדירה הרשות רגולציה ענפה בדמותם של כשלושים כללים החלים על מפוקחיה, בתחומים שונים, כגון הליכים לקבלת רישיון, שידורי פרסומות וחסויות, שידורי תעמולה, שידורים

28 סעיפים 7(א), 7(ב) לחוק הרשות השנייה. סעיף 7(ג) לחוק מורה כי בעת המינוי ישקף הרכב המועצה, במידת האפשר, את מגוון הדעות הרווחות בציבור.

29 סעיפים 23, 24 לחוק הרשות השנייה.

30 סעיף 25 לחוק הרשות השנייה.

31 ראו סעיף 7(א) לחוק הרשות השנייה.

32 ראו סעיף 5 לחוק הרשות השנייה.

33 שם.

34 תפקידיו של רגולטור כוללים לרוב הן תפקיד מאפשר-מקיים לפעילותו של מפוקח, והן תפקיד אוסר, המונע התנהגות מסוימת, הנחשבת בלתי רצויה. להבחנה זו ראו למשל אצל ROBERT BALDWIN, MARTIN CAVE AND MARTIN LODGE, UNDERSTANDING REGULATION – THEORY, STRATEGY, AND PRACTICE 3 (2<sup>nd</sup> ed., 2012) (להלן: UNDERSTANDING REGULATION).

35 ראו סעיף 46 לחוק הרשות השנייה.

36 ראו חוק סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים, התשס"א-2001. כן ראו לנושא זה תלי תאני-הררי ושרון ידן "המארג הרגולטורי-חינוכי: סימון תכניות טלוויזיה בסביבה התקשורתית החדשה" מסגרות מדיה 13, 20 (2014).

37 סעיף 24 לחוק הרשות השנייה מסמיך את מועצת הרשות השנייה לקבוע כללים בכל הנוגע לשידורים, לביצועם ולפיקוח עליהם, ככל הנראה לה דרוש להגשמת מטרות החוק.

מזיקים לילדים, נטילת זמני שידור והשקעה בקולנוע הישראלי.<sup>38</sup> בנוסף, שר התקשורת, כממונה על ביצוע החוק, מוסמך להתקין תקנות המאפשרות פירוט ויתר הסדרה בנושאים המשורטטים באופן כללי בלבד בחוק הראשי.<sup>39</sup>

המטרות הרגולטוריות העומדות בבסיס אסדרת שוק הטלוויזיה הישראלי הינן מטרות משולבות, ערכיות ומסחריות. היטיבו לתאר זאת מחברי דוח ועדת תורג'מן, שהוקמה ברשות השנייה בשנת 2008 לבחינת מחויבויות ערוץ עשר:<sup>40</sup>

עקרון השמירה על האינטרס הציבורי הינו הבסיס היסודי והראשוני בדיונים ציבוריים מסוג זה. תפקידה של הרשות השנייה לדאוג לשידורים איכותיים לטובת הצופה, לפתוח את השיח הציבורי לדיון בסוגיות חברתיות, כלכליות, תרבותיות, מגזריות, מגדריות וכיוצא בזה, עידוד יצירות מקור ויצירה ישראלית, הגדלת ההיצע והמגוון התקשורתי, חיזוק הדמוקרטיה הישראלית על ידי ריבוי שחקנים, ושמירה על תחרות בשוק הטלוויזיה המסחרית, תוך השאת רווחים לבעלי המניות. טובת הציבור מחייבת מחד, עמידה תקיפה על יישום מחויבויות התוכן של הזכיינים, הבאות לידי ביטוי בשידורים, ומאידך, שמירה על הכדאיות הכלכלית בפעילות ערוצי הטלוויזיה המסחרית, ועמידת הזכיינים במחויבויותיהם תוך השאת רווחים לבעלי המניות, אשר יאפשרו המשך פעילותם באופן מקצועי, תחרותי וכלכלי.<sup>41</sup>

דברי ההסבר להצעת החוק המעגן את הקמתו של ערוץ השידורים השלישי בישראל (ערוץ עשר) מדגישים את המטרה להפחית את מחירי הפרסום בטלוויזיה, במציאות של מונופול הנתון בידי ערוץ מסחרי בודד (ערוץ 2) בתחילת שנות האלפיים.<sup>42</sup> גם במסגרת הדיונים בכנסת על הקמתו של הערוץ תפס הנימוק של יצירת תחרות בשוק הפרסום מקום מרכזי, כמעט בלעדי, בהצדקת הקמתו של הערוץ השלישי.<sup>43</sup>

עם זאת, בכל הקשור לעיצוב הראשוני של כללי השידור המסחרי נראית נטייה ברורה של המחוקק לעבר הפן הערכי. בהשוואה למקובל בעולם, הציבה ישראל מטרות ערכיות גבוהות מאד לזכיינים המקומיים. ההנחה הייתה שעיון חקיקתי של מחויבויות ל"הפקות מקור" ול"סוגה עילית" (תכניות שמקורן בהפקה ישראלית ואינן בידוריות גרידא) יבטיח את קיומם ואת שגשוגם של גורמים מקומיים

38 ראו כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (שידורי תוכניות טלוויזיה בידי בעל זיכיון), התש"ע-2009 (להלן: כללי התכניות); כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (נטילת זמני שידור), התשס"ז-2007; כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (הליכים למתן זכיון לשידורי טלוויזיה), התשנ"ב-1992; כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (שיבוץ תשדירי פרסומת בשידורי טלוויזיה), התשנ"ב-1992; כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (אישור מוקדם של תשדירי פרסומת) התשנ"ד-1994; כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (הליכים ותנאים לקבלת רישיון לשידורי טלוויזיה), התשנ"ב-2011; כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (אתיקה בפרסומת בטלוויזיה) התשנ"ד-1994; כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים – מתן התראות), התשס"ג-2002.

39 נכון למועד כתיבת מאמר זה מצויות בתוקף 14 תקנות של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו עליהן חתום שר התקשורת.  
40 ועדת תורג'מן לבחינת עמידת ערוץ עשר בתנאי הזיכיון דו"ח הוועדה (2008). ועדה זו דנה במחויבויות ערוץ עשר לשנים 2004-2007, בראשותה של עו"ד רחל תורג'מן (להלן: ועדת תורג'מן).

41 שם, פסקאות 34-35.

42 ראו דברי הסבר להצעת חוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000), התש"ס-1999, ה"ח 2824, 95 (הצעה לתיקון חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, התש"ן-1990).

43 ראו פרוטוקול 103 של ועדת הכספים של הכנסת "חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000) התש"ס-1999, סעיף 30 (תיקון חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו)" (29.2.2000).

העוסקים בייצור תכנים תרבותיים, ובכך ישמר את התרבות הישראלית.<sup>44</sup> ניתן להצדיק את מכסות השידור גם באמצעות הצורך לתקן כשל שוק, בו ביקוש הציבור לתכניות איכותיות נמוך משמעותית מן הביקוש לתכני בידור, וכן בשל הצורך לצמצם החצנות שליליות הנובעות מייצור מוצר טלוויזיוני שאינו בעל ערך של ממש לחברה, מבחינת הגדלת הידע, החלפת דעות ושיפור המרחב הפוליטי.<sup>45</sup> להצדקות פטרנליסטיות אלה מתווסף החשש מפני חיזוק העדפות הצופים, הנוטות לתכניות בעלות אופי בידורי על פני תכניות "סוגה עילית".<sup>46</sup>

### ג. הגופים המפוקחים

עד להקמת הרשות השנייה, בשנת 1990, שלט ערוץ 1 באופן בלעדי במשדרי הטלוויזיה הציבוריים. ערוץ 1 מפוקח ומופעל עד היום באופן נפרד על ידי רשות השידור.<sup>47</sup> עם חקיקת החוק, התאפשרה הקמתו של "ערוץ 2" וכן הפעלתו של כעשר תחנות רדיו מקומיות. למפת השידורים הצטרף בשנת 2000 "ערוץ עשר" המהווה לפיכך את ערוץ הטלוויזיה השלישי. הזיכיון הראשון נמסר לזכיון "ישראל עשר" למשך תקופה ארוכה של שמונה שנים (2002-2010).<sup>48</sup>

ערוץ עשר וערוץ שתיים פועלים במתכונת שידורים בעלת מאפיינים משולבים ציבוריים-מסחריים. זאת, עקב כפיפותם של הזכיינים לפיקוח ציבורי מקיף, הדורש רמת שידורים גבוהה וערכית מחד, ולהתבססותם על מודל עסקי של פרסומות במטרה להשיא רווחים, מאידך.

### ד. הטכניקה המשפטית הנבחרת לאסדרה

באופן כללי, הרגולציה הנבחרת להסדרת שוק זכייני הטלוויזיה היא כזו המסתמכת על כללים (rules).<sup>49</sup> כללים הם מתכונת של נורמה משפטית סגורה יחסית, המפרטת באופן ברור ומחייב מהי הפעילות המותרת או האסורה על הגורם המפוקח. כלל רגולטורי עשוי לבוא לידי ביטוי כערך כמותי מזערי או מרבי החל על המפוקח בפעילותו, למשל באמצעות איסור על מפעל לזהם את האוויר ברמה העולה על X, או חובה המוטלת על חברת אוטובוסים להפעיל קווי אוטובוס בשטח Y ומידי כל Z דקות. בשוק הטלוויזיה, כלל עשוי לבטא מכסת שידורים בהפקה מקומית שעל זכייני הטלוויזיה לשדר מתוך כלל שידוריהם.

השימוש בכללים נבדל מן הטכניקה המשפטית של נורמות המנוסחות כסטנדרטים (standards). הסטנדרטים מעוצבים כהנחיות פתוחות לפרשנות, המציבות בדרך כלל ערכים איכותיים ומטרות כלליות, מבלי לקבוע למפוקח דרכי יישום מפורטות. לדוגמה: על מפעל לשמור על איכות אוויר נאותה

---

44 ראו יואב המר "משפט, תרבות מקומית ותרבויות מיעוט: דרישות תוכן בשידורי רדיו וטלוויזיה בישראל" משפט וממשל יד 149, 166-165 (תשע"ב).

45 שם, בעמ' 173-176.

46 שם, בעמ' 175-176.

47 לשינויים מוסדיים אפשריים ראו חוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014, ס"ח 2471 (11.8.2014). בהצעת החוק האמור נכתב כי "לאחר בחינה מעמיקה של השידור הציבורי בישראל, המליצה ועדת לנדס על הקמת גוף חדש שיקיים את השידור הציבורי לצד סגירת רשות השידור. הוועדה סברה כי זהו המתווה היחיד אשר יאפשר את קיומו של גוף משדר ציבורי ועצמאי, רלוונטי, יעיל ומצטיין, שעובדיו יהיו גאים להיות חלק ממנו ושהמסך וגלי האתר שלו יאופיינו בתוכן איכותי ורלוונטי לחברה הישראלית על רבדיה ומורכבותה". ה"ח הממשלה 869 תשע"ד 706.

48 ראו סעיף 1 לחוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000) (תיקון), התש"ס-2000, ס"ח 1733, 141 (תיקון עקיף לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990).

49 הכוונה אינה לכללים במובן המשפטי הפורמלי (סוג של חקיקת-משנה רגולטורית בעלת מעמד משפטי נמוך), אלא למונח הרחב של נורמה משפטית ולמאפייניה המהותיים.



בסביבתו, או על חברת אוטובוסים להפעיל קווי תחבורה באופן שוויוני בכל חלקי העיר. בתחום הטלוויזיה סטנדרטים עשויים לקבוע כי שידורי הטלוויזיה יקדמו את התרבות המקומית וישמרו על רמה נאותה של אתיקה בשידורים.

## ה. כללי הרגולציה

חוק הרשות השנייה והתקנות שהותקנו מכוחו מגדירים בצורה ברורה ומפורטת את החובות הרגולטוריות המוטלות על הערוצים המשדרים, תוך שימוש בכללים משפטיים סגורים. הכללים מגדירים מכסות מזעריות של הפקות מקומיות, של מְשָׁדְרֵי סוגה עילית, וכן של הוצאות כספיות הנדרשות בהפקות אלה. כך קובע סעיף 59 לחוק כי לפחות ארבעים אחוזים מכלל שידורי הטלוויזיה יתבססו על הפקות מקומיות שהופקו במיוחד לצורך שידורן על פי חוק זה.<sup>50</sup> כן נקבע כי מתוך כלל ההפקות המקומיות ונוסף על החובות שתקבע המועצה בתנאי הזיכיון או בכללי הרשות השנייה, ישדר בעל הזיכיון, בכל שנה, תכניות כמפורט בתוספת, ובכמות שלא תפחת מן המכסות השנתיות הקבועות שם.<sup>51</sup> התוספת לחוק מגדירה תכניות אלה כמשתייכות לסוגה (ז'אנר) עילית.<sup>52</sup> הכוונה היא לתכנית שהופקה בהפקה מקומית והיא מאופיינת כתכנית תעודה, תכנית דרמה או תכנית מיוחדת.<sup>53</sup> בנוסף נקבעה בתוספת לחוק גם מכסת השעות השנתית לגבי משדרי סוגה עילית, לפיה מתוך כלל ההפקות המקומיות ישדר בעל זיכיון, בכל שנה, תכניות סוגה עילית בהיקף שלא יפחת מ-74 שעות בערוץ 2 ומ-111 שעות בערוץ השלישי.<sup>54</sup>

במונחי השקעה כספית, מחויבויות סוגה עילית נאמדות בכ-50 מיליון ש"ח בשנה עבור ערוץ 10, ובכ-90 מיליון ש"ח עבור כל אחד מזכייני ערוץ 2 (סה"כ 180 מיליון ש"ח) בתקופת המחקר. ברוב שנות הזיכיון של כלל הערוצים הנתונים לפיקוח הרשות השנייה, לא הצליחו הזכיינים להשקיע בתכניות אלה בהיקף הנדרש, כאשר הפערים הגדולים ביותר ברמת הציות התקיימו אצל ערוץ עשר.<sup>55</sup> לצדם של הכללים בדבר מחויבויות התוכן, נקבעו כללים שהטילו מחויבויות פיננסיות ישירות על הזכיינים, בהם דמי זיכיון המשולמים לרשות השנייה ודמי תמלוגים המשולמים לאוצר המדינה.<sup>56</sup> במרוצת השנים בוצעו הפחתות שונות בדמי התמלוגים ובדמי הזיכיון של הזכיינים.<sup>57</sup>

- 
- 50 ראו סעיף 59(א) לחוק הרשות השנייה. הפקה מקומית מוגדרת בתוספת הראשונה לחוק הרשות השנייה "תכנית שרוב יוצריה, רוב מבצעייה, רוב הצוות הטכני-הנדסי שנטל חלק בהפקתה ורוב צוות ההפקה הם תושבי ישראל המתגוררים בה דרך קבע [...]".
- 51 ראו סעיף 59(ב) לחוק הרשות השנייה.
- 52 תוספת ראשונה לחוק הרשות השנייה.
- 53 סעיף 1 לתוספת ראשונה לחוק הרשות השנייה. תכנית מיוחדת היא תכנית במתכונת מקורית ובעלת ערך מיוחד, אשר הוכח להנחת דעתה של הרשות כי היא באיכות יוצאת דופן של כתיבה תסריטית, משחק ובימוי.
- 54 סעיף 2 לתוספת לחוק הרשות השנייה. בנוסף נקבע בכללי התכניות כי על הזכיינים לשדר "תכניות מועדפות" העוסקות במורשת ותרבות יהודית, דעת ותרבות, פריפריה ושיח ציבורי. כך למשל חויב הזכייין "ישראל 10" לשדר 100 שעות של תכניות מועדפות בין השעות 17:00-24:00.
- 55 ראו דבריו של מנכ"ל הרשות השנייה, מנשה סמירה, בפרוטוקול הוועדה המשותפת של הכנסת חינוך-כלכלה "תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (הארכת תקופת הזיכיון הראשונה בערוץ השלישי) (תיקון), התש"ע-2009" (25.11.2009).
- 56 ראו סעיף 100 לחוק הרשות השנייה והתקנות שהוצאו מכוחו: תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (כספים), התשנ"ב-1992; סעיפים 6לד(י), 6לו, 6נו, 54 לחוק הבזק וכן תקנות הבזק (זיכיונות), התשמ"ח-1987.
- 57 וזאת במקביל לביטול דמי התמלוגים בקרב כל חברות התקשורת, כגון בזק, HOT, yes וחברות הסלולר. ראו למשל בג"ץ 1633/11 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שר התקשורת (פורסם באתר בית המשפט העליון, 19.8.2012) שנשתיים בפשרה בדבר ביטול דמי התמלוגים לחברות התקשורת החל משנת 2013; פרוטוקול ועדת הכספים של הכנסת מס' 964 "תקנות התקשורת (בזק ושידורים) (תמלוגים) (תיקון), התשע"ב-2013" (3.1.2012). לבחינת האפשרות לביטול דמי הזיכיון ראו למשל הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 56) (הרשות והמועצה לשידורים מסחריים), התשע"ג-2012, ה"ח 729.

## 1. האכיפה המופעלת ורמת הציות

המטרות הרגולטוריות שתוארו בחלק ב ניצבות במתח מתמיד עם שאיפתם של הזכיינים להגדיל את רווחיהם.<sup>58</sup> הקונפליקט ניתן לתיאור באופן הבא: ערוצי הטלוויזיה מחויבים במכסות שידור איכותי הכולל דרמה, תעודה וכיוצא באלה הפקות מקור סוגה עילית המופקות בהפקה מקומית ישראלית. תכניות אלה יקרות להפקה בהשוואה לרכישת תכניות-חוץ כגון מסוג סיטקום אמריקאי, והן זוכות לרייטינג נמוך בהשוואה לתכניות בידור ומציאות (ריאליטי), שאינן נכנסות בהגדרה סוגה עילית.<sup>59</sup> בנוסף, הזכיינים חויבו בתשלום תמלוגים ודמי זיכיון גבוהים מאד וכן להשקיע השקעה נוספת בתעשיית הקולנוע המקומית.<sup>60</sup> מאחר והמודל הכלכלי של הזכיינים הושתת ברובו על שידורן של פרסומות, עליהן מפרסמים משלמים לפי מפתח הנקבע כנגזרת מאחוזי הרייטינג (מדרוג), הזכיינים נאלצים להעדיף תכניות בידור ומציאות ולפיקך מתקשים למלא אחר מכסות התוכן הרגולטוריות.

אין זה פלא אם כן, שבתקופת המחקר התבצעה מידי שנה בדיקה של הרשות השנייה ביחס למילוי החובות האמורות ובמסגרתה התגלו פערים משמעותיים בין השידורים "על המסך" לבין דרישות הרגולציה הרשמית. כך קרה שהמצב התמידי של זכייני הטלוויזיה, וכך היה מאז שנות התשעים של המאה הקודמת, הפך לציות-חסר מתמשך לכללי הרגולציה. למעשה, מרבית הדיאלוג הרגולטורי בין הרשות השנייה למפוקחים התרכז בשנים אלה לנושא מחויבויות תוכן, קרי סוגה עילית והפקה מקומית והיעדר הציות בהקשר זה.

סמכות האכיפה המרכזית של הרשות השנייה כלפי הזכיינים עוגנה בסעיף 37 לחוק, בו נקבע כי המועצה רשאית לבטל, להגביל או לצמצם זיכיון לשידורים אם מצאה שבעל הזיכיון לא קיים את הוראות החוק, התקנות או הכללים, או אם בעל הזיכיון הפר תנאי שבזיכיון, אשר נקבע כי הוא תנאי מהותי.<sup>61</sup> סמכות זו של הרגולטור היא סמכות רשות (להבדיל מסמכות חובה) עצמאית ואינה תלויה באישור השר או ועדה מוועדות הכנסת. סמכות נוספת של הרשות קשורה בניהול מכרזים לבחירת זכיינים.<sup>62</sup> באופן רגיל, פג תוקפו של זיכיון לשידורי טלוויזיה בתום התקופה הנקובה בו, או אם המורשה לשידורים לא שילם את חובותיו, כגון בשל דמי רישיון או זיכיון.<sup>63</sup> עם פקיעתו של הזיכיון, הרשות מוסמכת לפרסם מכרז לזכיון חדש שיפעיל את הערוץ.<sup>64</sup> בפועל, בכל פעם שעמד הזיכיון להסתיים, ביקשו זכייני ערוץ 2 וערוץ 10, מהרשות השנייה, שר התקשורת והכנסת, להאריך את הזיכיון לשנים נוספות, וכך חודש זיכיונם מעת לעת.<sup>65</sup> הקושי המרכזי בהתנהלות זו הוא שהוארך הזיכיון על אף שהזכיון (בעיקר ערוץ 10) לא עמד בתנאים הרגולטוריים שנקבעו לו בתנאי הזיכיון, בכללים, בתקנות

---

58 ראו אצל המר, לעיל ה"ש 44, בעמ' 171.  
59 על המניעים הכלכליים של זכיינים מקומיים לרכוש תכניות אמריקניות לשידור בישראל וזניחתן של הפקות מקור, ראו שם, בעמ' 160-156. בשנת 2011 למשל הוציא ערוץ עשר 164 מיליון ש"ח על הפקות מקור. ראו הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו דו"ח שנתי לשנת 2010 86 (2011).  
60 כחלק מהמחויבות להשקעה בקולנוע ישראלי הוציא ערוץ עשר 4.1 מיליון ש"ח בשנת 2011 (כחלק מהסדר אכיפה מיוחד – עניין זה יידון בהמשך). שם, בעמ' 89.  
61 ראו סעיף 37(א) לחוק הרשות השנייה.  
62 ראו סעיפים 38-45 לחוק הרשות השנייה.  
63 סעיף 37(ב) לחוק הרשות השנייה.  
64 סעיף 38 לחוק הרשות השנייה.  
65 חריג לכך הוא המכרז שהתקיים לקבלת זיכיון לשידורי ערוץ 2, בו נבחרו שוב קשת ורשת אך לא טלעד ששידרה עד למועד מכרז זה. ראו תיאור תולדות המכרזים לזכיינים באתר הרשות השנייה [www.rashut2.org.il/critic\\_intro\\_ch2.asp](http://www.rashut2.org.il/critic_intro_ch2.asp) (נצפה לאחרונה באוגוסט 2014).

ובחוק. מעבר לשחיקה בנורמה הרגולטורית והוויתור על האינטרס הציבורי שאותו ביקשה הרגולציה להשיג, טמון בכך ערך "חינוכי" בעייתי ביותר לזכיינים, המעודד הפרות והיעדר ציות. השפעה חינוכית זו תידון בהרחבה בהמשך המאמר.

במקומה של אכיפה רגולטורית מרתיעה לאחר ההפרות, נקבע לכל אחד מן הזכיינים הסדר ייחודי אשר עוגן בחוק והותאם אישית למאפייניהם ויכולותיהם, בעקבות משא ומתן שנוהל בין הרשות השנייה והזכיינים. לאחר משא ומתן עוגנו ההארכות בתיקוני חקיקה שאישרה הכנסת, שכן הרגולטור לא היה מוסמך ישירות בחוק להאריך זיכיון שפג תוקפו כאמור.<sup>66</sup>

ההסדר שקבעו הרגולטור והזכיינים פירט את האופן שבו יקיימו הזכיינים את מחויבויותיהם "על המסד", קרי מחויבויות התוכן, בשנים העתידות לבוא, ואת מכסות ההשלמה להן יידרשו בגין הפרות בתקופת הזיכיון שחלפה.<sup>67</sup> באופן דומה הסכימו הצדדים על פריסת חובות ושמירת חובות פיננסיים שנבעו מדמי התמלוגים ודמי הזיכיון. "תכניות ההשלמה" גילמו למעשה נסיגה מתמדת ברף הרגולטורי הנדרש, כך שבפועל מעולם לא התמלאה במלואה הדרישה הרגולטורית הסטטוטורית למכסות סוגה עילית, הפקות מקור, השקעות בקולנוע או תשלומים של דמי זיכיון ודמי תמלוגים.<sup>68</sup> למעשה, אחד התנאים שנקבעו בתכניות ההשלמה הורה כי הארכת זיכיון נוספת לא תתאפשר, ככל שהזכיון ייכשל במילוי תנאי התכנית החדשה, ואולם בפועל, בדרך כלל הוארך הזיכיון על אף ציות-חסר נוסף.<sup>69</sup> בחלקים הבאים המאמר מאתר את הסיבות המרכזיות לכישלון מודל האכיפה של הרשות השנייה ומציע פתרונות מתאימים ליישום.

## 2. פירמידת האכיפה

### א. הצגת המודל

על פי פירמידת האכיפה של איירס ובריית'ווייט, לרשות כל רגולטור צריכה לעמוד פירמידה של כלי אכיפה מנהליים ופיליליים שתשמש אותו לצרכי הרתעה ותתמרץ את המפוקחים לשתף פעולה מראש.<sup>70</sup>

66 תיקונים שונים שבוצעו בחוק במרוצת השנים הסמיכו את הרגולטור להאריך באופן נקודתי זיכיונות לתקופה מוגבלת (ראו סעיפים 37א-37ג לחוק הרשות השנייה). נזכיר בהקשר זה שעל פי תורת הרשות המוסמכת במשפט המנהלי, אין הרשות המנהלית רשאית לפעול, אלא לפי הסמכויות שהוקנו לה בחוק. לגופו של עניין, ומבלי להיכנס לעומקם של דברים, ייתכן שסמכותה הרגולטורית של הרשות השנייה הוגבלה מטעמים ענייניים (כגון חיזוק הפיקוח בין הרשויות וחיזוק מאפיינים דמוקרטיים בהחלטה, כגון הגברת השקיפות והשיתוף), אך אפשר שהגבלה זו הושפעה מטעמים הקשורים בתורת הבחירה הציבורית והמוסדית החדשה. כך למשל ייתכן שהגבלת סמכויות הרשות השנייה נבעה מאינטרס לשמר השפעה פוליטית על שוק התקשורת המקומי ולהרתיע גורמי תקשורת מפני הבעת ביקורת על השלטון. הסבר נוסף עשוי להיות נעוץ בחשש פוליטי מפני ביקורת ציבורית שתושמע בדבר היעדר פיקוח מספק של הדרג המיניסטריאלי על הדרג המקצועי, במקרה של כישלון וסגירה של ערוץ טלוויזיה. הטיות אלה עלולות לסכל הוצאתן לפועל של החלטות מקצועיות כגון סיום זיכיון ויוציאה למכרז, גם אם הן מוצדקות מבחינה רגולטורית.

67 למחקר מקיף אודות תופעה זו של הסכמות בין רגולטורים למפוקחים ראו ידין, ספר רגולציה, לעיל ה"ש 1.

68 לפירוט ההסדרים השונים שערכה הרשות השנייה עם ערוץ עשר במרוצת השנים ראו ידין, לעיל ה"ש 15.

69 כך למשל בשנת 2003, שנה בלבד ממועד מתן הזיכיון הראשון, העניקה הרשות השנייה הקלה בשווי של כמאה מיליון ש"ח לערוץ עשר. ראו על כך בדוח ועדת תורג'מן, לעיל ה"ש 40. נוסח ההסדר מצוי בסעיף 59א לחוק הרשות השנייה. הסדר נוסף נערך בתיקון לחוק משנת 2005 בגין הפרות הערוץ בשנים 2004-2005. עד לשנת 2009 נצברו על ידי ערוץ עשר הפרות משמעותיות ביותר. במחויבויות בתחום הסוגה-עילית נצבר פער בסך של 100 מיליון ש"ח, חובות דמי זיכיון ותמלוגים עמדו על סך של 47 מיליון ש"ח, וחובות השקעה בקולנוע נצברו לסך של 20 מיליון ש"ח. כן בוצעו על ידי הערוץ הפרות נוספות של תנאי הזיכיון בדמות צבירת גירעונות ואי שידור החדשות כנדרש מירושלים. הסדרי אכיפה נוספים נערכו בשלהי שנת 2009, לקראת תקופת הזיכיון 2010-2012, ובשלהי שנת 2011 לקראת שנות הזיכיון 2012-2013. ראו פירוט על כך בדוחות הרשות השנייה לשנים 2005-2011 ובמבקר המדינה דו"ח שנתי 2010 (2010). כן ראו אצל ידין, לעיל ה"ש 15.

70 ראו AYRES & BRAITHWAITE, לעיל ה"ש 10, בעמ' 35-40. פירמידת האכיפה הוצגה לראשונה בספר JOHN ROBERT BALDWIN AND JULIA BLACK, BRAITHWAITE, TO PUNISH OR PERSUADE (1985). ראו מחקרי המשך אצל

פירמידת האכיפה היא מודל תגובתי המוצע ליישום על ידי הרגולטור אף שאין בו מרשם סגור באשר לסוג הכלים שעל כל רגולטור לאמץ. למעשה, כל רגולטור צריך לתכנן פירמידת אכיפה המותאמת לתעשייה עליה הוא מפקח, לפי אופייה, סוג הפעילות בה וטיב השחקנים.<sup>71</sup> הפירמידת צריכה לכלול מגוון של סנקציות רגולטוריות מדורגות בחומרתן, מהקלה עד לחמורה, במטרה להשתמש במתכונת ההתערבות הקלה לעיתים קרובות ככל הניתן, ובסנקציות החמורות לעיתים רחוקות בלבד. הדגש בפירמידת צריך להיות על פיתוח ושימוש במגוון של סנקציות "קלות".<sup>72</sup> משטר רגולטורי הממעט לגוון בסנקציות מעודד אי-ציות כיוון שהחברה המפוקחת מעריכה שכאשר אין אפשרויות אמצע, הרגולטור לא יבחר בסנקציה החמורה על פני סנקציה קלה או אי-אכיפה.<sup>73</sup>

לפי המודל, הבחירה בכלי הרגולטורי צריכה להיעשות בתגובה להתנהגותו של המפוקח ביחס לחובות המוטלות עליו (מכונה tit-for-tat, מעין "המקל והגזר") ולמידת התממשותה של המטרה הרגולטורית הציבורית.<sup>74</sup> על הרגולטור להציג נכונות להחריף את האכיפה ולטפס במעלה הפירמידת, ככל שהמטרה הרגולטורית איננה מושגת.<sup>75</sup> בנוסף, ככל שמצויים יותר שלבים בסולם הפירמידת, והסנקציה המצויה בקדקודה חריפה יותר, כך צפויה להתקבל מידת ציות גבוהה יותר מן התעשייה, מבלי שהרגולטור יאלץ להשתמש בסנקציה החריפה הלכה למעשה.<sup>76</sup>

המודל מורה על האופן שבו הרגולטור צריך לנוע במעלה הפירמידת או במורדה: כאשר נצפה היעדר ציות מצד המפוקח יש לנוע במעלה הפירמידת אל עבר כלים ענישתיים יותר, ומנגד, כאשר נראה שחל שינוי לטובה ברמת הציות של המפוקח – יש לנוע מגישת ההרתעה חזרה מטה אל עבר כלים המשויכים לגישת הציות.<sup>77</sup> זוהי "הרגולציה התגובתית" (*Responsive Regulation*), והיא מותאמת בייחוד למצבים שבהם הרגולטור והמפוקח מקיימים ביניהם מפגשים חוזרים ונשנים.<sup>78</sup>

במידה ושלב השכנוע נכשל, תידרש הפעלתם של כלי רגולציה קשים יותר, במתכונת גישת ההרתעה, כגון מכתבי אזהרה, הטלת קנסות מנהליים, הטלת קנסות פליליים, השעיית רישיון ושלילת רישיון. בכך מנסה המודל להציע פתרון לשאלה אשר הטרידה רבים בספרות הרגולציה: *to punish or persuade?* כלומר מתי להשתמש בכלים רגולטוריים שונים ומה צריך להיות טיבם של הכלים בהם יש לנקוט במצבים שונים.<sup>79</sup> לפיכך, המודל שואב הן מגישת ההרתעה והן מגישת הציות ומשלב אותן לתפיסת

---

NEIL GUNNINGHAM AND PETER GRABOSKY, *Really Responsive Regulation*, 71 THE MODERN LAW REVIEW 59 (2008)  
GRABOSKY, SMART REGULATION (1998).

71 לכתובה העוסקת בהתאמת הכלי הרגולטורי למפוקח ספציפי ראו למשל שרון ידן "חוזים רגולטוריים בשווקים פיננסיים בישראל" עיוני משפט לה 447 (2012); יובל פלדמן, אורן פרז וקרן שמואלי-סידי "הסדרת המחזור במשק הביתי: מחקר אמפירי של ההיבטים הדמוגרפיים וההתנהגותיים של מדיניות מחזור דיפרנציאלית בישראל" מחקרי משפט כט 391 (2014).

72 ראו AYRES & BRAITHWAITE, לעיל ה"ש 10, עמ' 19.

73 בסגנון תורת המשחקים. שם, בעמ' 36.

74 שם, בעמ' 19-35.

75 שם, בעמ' 6.

76 שם, בעמ' 6.

77 לסקירה של המודל שהציעו Ayres & Braithwaite ראו גם JOHN BRAITHWAITE, REGULATORY CAPITALISM 87-94 (2008).

78 ראו John Braithwaite and Seung-Hun Hong, *The Iteration Deficit in Responsive Regulation: Are Regulatory Ambassadors an Answer?* REGULATION & GOVERNANCE (first published online: 27 Jan 2014) available at: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/rego.12049/abstract>

79 ראו Neil Gunningham, *Enforcement and Compliance Strategies*, in THE OXFORD HANDBOOK OF REGULATION 120 (Robert Baldwin, Martin Cave and Martin Lodge eds., 2010). כן ראו BRAITHWAITE, TO PUNISH OR PERSUADE לעיל ה"ש 70.

אכיפה שלמה, תוך שהוא מדגיש את האופן שבו המפוקחים תופסים את יכולותיו של הרגולטור ואת נכונותו לפעול נגדם.

פירמידת אכיפה נוספת אותה מציעים הכותבים לאמץ עוסקת בגיוון האסטרטגיות הרגולטוריות. בבסיס הפירמידה עשויה לשמש רגולציה עצמית, במסגרתה תיערך מרבית האכיפה, ומעליה יתקיים האיום בהפעלת רגולציה עצמית-כפויה, במסגרתה מוטלת חובה על המפוקח ליצור רגולציה עצמית, תחת פיקוח ואכיפה מדינתיים. במידה ששתי השיטות כשלו, על הרגולטור לעבור לאסטרטגיה הבאה, כגון רגולציה כופה הכפופה לשיקול דעת רגולטורי בהפעלתה (סמכות רשות), ולבסוף לרגולציה כופה ללא שיקול דעת רגולטורי בהטלתן של הסנקציות (סמכות חובה).<sup>80</sup> אלו הן רק דוגמאות וכל רגולטור עשוי לעצב לעצמו את האסטרטגיות המתאימות עבורו ועבור התעשייה המפוקחת.

## ב. יישום המודל

בתקופה הנבדקת, ונכון למועד כתיבת הפרק, מגוון כלי האכיפה העומד לרשותו של הרגולטור על שוק הטלוויזיה הוא דל ביותר. אמנם החוק העניק לרשות השנייה סמכות להפעיל כלי אכיפה "קשים" של שלילת זיכיון והשעיית זיכיון, אך אלו לא הופעלו מעולם נגד זכיון, אף לנוכח הפרות מהותיות אשר הדין חייב שלילת הזיכיון בגינן.<sup>81</sup> עניין זה קשור ודאי להיעדר סמכויות אכיפה העומדות לרשות הרגולטור והיעדרן של אפשרויות "אמצעי" לאכיפה. בתקופה הנבדקת נעשתה אכיפת מחויבויות התוכן באמצעות גיבושן והוצאתן לפועל של תכניות להשלמת מחויבויות תוכן ומחויבויות פיננסיות, על דרך של משא ומתן והסכמה. חוזים רגולטוריים אלו ננקטו באיחור ניכר של חודשים ואף שנים לאחר ההפרות, וכללו התחייבויות להשלמת חובות עבר ולציות לעתיד לבוא.<sup>82</sup> ההסכמות נערכו כאמור בדרך כלל לקראת סיומו של זיכיון, בעקבות בקשה מטעם הזכיון להאריך את הזיכיון.

מן הבחינה המשפטית, יצירת התכניות להשלמת מחויבויות אינה מגובה בסמכות מפורשת שניתנה לרגולטור להתדיין עם המפוקח ולהעניק לו הקלות במסגרת הסכמית. סמכות זו ניתנה לאחר מעשה בלבד, ובאמצעות הסמכה נקודתית להאריך את הזיכיון בתנאים, במסגרת של תיקון מפורט לחוק הרשות השנייה. לפיכך, ההסכמות הוכפפו הלכה למעשה לאישור הכנסת, שעייגה בחוק הן את הסמכות הרגולטורית להאריך את הזיכיון והן את ההסדר ההסכמי גופו, כאשר תניות ההסכם מקופלות באופן חריג לתוך לשון החוק עצמו. מעורבותה של הכנסת בניהול זיכיונות ערוצי הטלוויזיה בישראל מעוררת שאלות הקשורות בהפרדת רשויות, במתחם שיקול הדעת הניתן לרגולטור המוסמך ובהשפעה הפוליטית המתקיימת על גופי התקשורת. המשך המאמר יתייחס לעניינים אלה בקיצור נמרץ.<sup>83</sup>

בהתבסס על המודל של איירס וברייתווייט, פירמידת האכיפה של הרשות השנייה ביחס להפרות תוכן הקשורות בשידורי סוגה עילית והפקות מקור נראות כך (הלכה למעשה לא מהוות פירמידה של ממש):

80 מרחב שיקול הדעת הרגולטורי נקבע וידוע מראש, לכן יש לו השפעה על התנהגות המפוקח.

81 למאמר העוסק בסיבות לכך ראו ידון, לעיל ה"ש 15.

82 למושג החוזים הרגולטוריים ראו להלן בחלק 1'5.

83 ראו להלן בחלק 1'5.



**תרשים 1: פירמידת האסטרטגיות ברשות השנייה לשנים 2002–2012**



**תרשים 2: פירמידת האכיפה ברשות השנייה לשנים 2002–2012**

תרשים 1 מתאר את פירמידת האסטרטגיות לאכיפה הנמצאת בשימוש בידי הרשות השנייה. זו כוללת אכיפה כופה, שהסמכות לה מצויה בחוק, ואכיפה הסכמית, שהרשות אינה מוסמכת לעשותה באופן ישיר ומפורש, אך היא בדרך כלל מותרת בהסמכה הניתנת בדיעבד על ידי המחוקק. מיקומה של האסטרטגיה ההסכמית בבסיס הפירמידה מעיד על מרכזיותה ככלי אכיפה בשוק הטלוויזיה המסחרית, בעוד שהמשלב הצר של כלי הענישה מעיד על השימוש הנדיר בו בתקופה הנבדקת במחקר. פירמידת

האסטרטגיות של הרשות השנייה חסרה שלבים נחוצים רבים, שיידונו בחלק ההמלצות של המאמר, כגון רגולציה עצמית, רגולציה עצמית-כפויה, רגולציה וולונטרית (התנדבותית) ועוד.<sup>84</sup>

תרשים 2 מדגים את פירמידת האכיפה של הרשות השנייה בגין מחויבויות תוכן בשידורי טלוויזיה מסחריים, ומפרט מהם הכלים בהם היא משתמשת במסגרת שתי האסטרטגיות המוצגות בתרשים 1 – רגולציה כופה ורגולציה הסכמית. במסגרת הרגולציה ההסכמית הרשות השנייה עורכת חוזים רגולטוריים לעיתים קרובות, ועל כן הם נמצאים בבסיס הפירמידה. בקצה הפירמידה מצוי "נשק יום הדין" – שלילה או השעיה של זיכיון – אשר לא הופעל בתקופה הנבדקת ושימש למעשה כאיום בלבד. כפי שניתן להתרשם, הפירמידה שטוחה מאד בהשוואה למודל המומלץ בספרות, הכולל שלבים רבים נוספים, ולפיכך יש להוסיף לה שכבות של כלי אכיפה נוספים, המומלצים בהמשך המאמר.<sup>85</sup>

### 3. מדד האחת-עשרה

#### א. הצגת המודל

מדד ה-11, הידוע כ- *Table of Eleven*, פותח על ידי הממשל ההולנדי בהתבסס על תיאוריית הפעולה ההגיונית בפסיכולוגיה,<sup>86</sup> במטרה לבחון ולנבא את מידת הציות של חברות לרגולציה.<sup>87</sup> הוא משמש כיום אבן-בוחן מרכזית בעיצובה של רגולציה חדשה ובבדיקה ועדכון של רגולציה קיימת בהולנד, ואף זכה לתיאור מקיף בספרי ה-Text Book המובילים כיום בהוראת הרגולציה.<sup>88</sup> יישומו של המדד בקרב רגולטורים מאפשר לאתר ולזהות את הסיבות שבגללן שוררת רמת ציות נמוכה בשוק הנתון לרגולציה או אף בקרב מפוקח מסוים. סיבות אלו נתפסות כמפתח לפתרון בעיות של ציות לרגולציה ומציעות בסיס להתייחסות, הקצף על פני טיפול סימפטומטי בלבד בהפרות.<sup>89</sup> להלן מוצגים בטבלה התבחינים העיקריים לניתוח במדד 11, בליווי הסברים.

תבחינים	תבחינים פנימיים	הסבר
<b>היבטי ציות</b>		
1. הבנת הכללים	א. היכרות עם הכללים ב. בהירות הכללים	מידת היכרות נמוכה של המפוקח עם הכללים וכן מידת בהירות נמוכה שלהם עשויות להוביל להפרות בלתי מכוונות. הכוונה להיקף ניכר של רגולציה, רגולציה מורכבת או רגולציה

84 ראו להלן בחלק 5.

85 ראו להלן בחלק 5.

86 הכוונה היא ל-*Theory of Reasoned Action* – מודל לניבוי "כוונה התנהגותית" בהתבסס על סימנים בדבר מוכנותו של הפרט להתנהג באופן מסוים. ראו ICEK AJZEN AND MARTIN FISHBEIN, UNDERSTANDING ATTITUDES AND PREDICTING SOCIAL BEHAVIOR (1980).

87 ראו *Table of Eleven*, לעיל ה"ש 12.

88 ראו למשל UNDERSTANDING REGULATION, לעיל ה"ש 34, בעמ' 236-238.

89 ראו *Table of Eleven*, לעיל ה"ש 12, בסעיף 3.1.

מעורפלת.		
כלל התועלות והעלויות העשויות לנבוע לפירמה כתוצאה מציות או אי-ציות לכללים (זמן, משאבים, מאמצים). הכוונה אינה לעלויות הנובעות מהפעלת סנקציות.	א. עלויות ותועלות כלכליות ופיננסיות ב. עלויות ותועלות בלתי מוחשיות	2. עלות-תועלת
בוחר עד כמה המדיניות, הרגולציה ומערכת החקיקה נחשבות מקובלות בעיניי המפוקח ועד כמה הן נתפסות הגיוניות בעיניו.	א. קבלה של מטרות המדיניות ב. קבלה של השפעות המדיניות	3. מידת הקבלה
מידת הכבוד שהמפוקח רוחש לסמכות הממשל ומידת הכבוד של המפוקח לערכים וסטנדרטים עצמיים שלו שעלולים להימצא בקונפליקט.	א. סמכות רשמית ב. סמכות מתחרה	4. כבוד לסמכות
הסיכון לסנקציות חיוביות או שליליות שיוטלו על המפוקח בגין התנהגותו (שלא על ידי הרגולטור) על ידי הציבור, מתחרים, או על ידי גורמים המועסקים אצל המפוקח, הפועלים כלפי פנים.	א. לחץ ציבורי ב. שליטה על ידי מתחרים	5. רגולציה ממשלית
<b>היבטי אכיפה</b>		
מידת הסיכון לגילוי בעקבות דיווח לרשויות המוסמכות באמצעות תלונה או טיפ אנונימי.		6. הסיכון להתגלות על ידי אחרים
הסיכון לעריכת ביקורת על ידי מפקחים רשמיים.	א. בדיקת מסמכים ב. פיקוח פיזי	7. סיכון בפיקוח
הערכת הסיכון לגילוי הפרות בעקבות בדיקות רגולטוריות.	א. גילוי בבדיקת מסמכים ב. גילוי בבדיקה פיזית	8. הסיכון לגילוי רגולטורי
הסיכון לגילוי באמצעות אכיפה ממוקדת לאוכלוסיות או סקטורים מועדים להפרות.		9. אכיפה בררנית
הערכת סוג הסנקציות שיוטלו על ידי הרגולטור		10. סיכון בהפעלת סנקציות



במקרה של גילוי הפרות ואם כלל יוטלו סנקציות.		
חומרת הסנקציות וטיבן; חסרונות עקיפים הנובעים מהטלת סנקציות, כגון אובדן מוניטין ועלויות משפטיות.		11. חומרת הסנקציות

## ב. יישום המודל

על פי דברי ההסבר המופיעים במסמך מדד ה-11 ניתן להשתמש במדד בהקשרים שונים.<sup>90</sup> כך למשל הוא עשוי לשמש קובעי מדיניות, משפטנים המבקשים לנסח רגולציה חדשה, פקידי מנהל, אנשי אכיפה ויועצים.<sup>91</sup> עוד נאמר שם כי המדד עשוי לשמש כלי עזר למחקרים מדעיים, לצורך הערכה של השלכות מדיניות או של סגנון אכיפה.<sup>92</sup> במאמר זה, תבחינים המוצעים במדד ה-11 ייבחנו ביחס לרגולציה שהפעילה הרשות השנייה כלפי ערוץ עשר בין השנים 2002-2012, בהתבסס על ניתוח פרוטוקולים של דיוני הכנסת, בהם השתתפה ההנהלה הבכירה של הערוץ ושל הרגולטור.<sup>93</sup> הניתוח מסתמך בייחוד על דבריהם של יו"ר מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו; היועץ המשפטי למועצה; מנכ"ל ישראל 10; שר התקשורת; מנכ"ל משרד התקשורת; יועצת משפטית למשרד התקשורת; מנכ"ל הרשות השנייה. בנוסף, הניתוח מבוסס על החלטות והודעות הרשות השנייה בנוגע להפרות זכיין ערוץ עשר; על דוחות שנתיים שפרסמה הרשות השנייה בדבר רמת הציות של הערוצים; על שימועים שערכה הרשות השנייה לערוץ עשר; על דוח מבקר המדינה בנוגע לרגולציה של ערוץ עשר; על חוות דעת משפטיות; על פרסומים בתקשורת שנגעו למידת הציות של הערוץ, מטעם המפוקח ומטעם הרגולטור, המתקפים, בין היתר, את דברי הצדדים בכנסת.<sup>94</sup>

90 שם.

91 שם, בסעיף 1.4.

92 במסמך מומלץ כי לכל שימוש תותאם שיטת מחקר, כגון סקרים, פגישות עם מומחים לתעשייה או מומחים מן התעשייה או ניתוח של נתונים קיימים.

93 ראו פרוטוקול 103 של ועדת הכספים של הכנסת "חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000, התש"ס-1999, סעיף 30 (תיקון חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו)" (29.2.2000); פרוטוקול 6379 של ישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת ה-16 (13.4.2003); פרוטוקול הוועדה המשותפת של הכנסת חינוך-כלכלה "הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון מס' 32) (הארכה בתנאים של זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי והסדר חובות), התש"ע-2009" (5.1.2010); פרוטוקול הוועדה המשותפת של הכנסת חינוך-כלכלה "הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון מס' 32) (הארכה בתנאים של זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי והסדר חובות), התש"ע-2009" (19.1.2010); פרוטוקול הוועדה המשותפת של הכנסת חינוך-כלכלה "הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון מס' 32) (הארכה בתנאים של זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי והסדר חובות), התש"ע-2009" (12.3.2009); פרוטוקול הוועדה המשותפת של הכנסת חינוך-כלכלה "תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (הארכת תקופת הזיכיון הראשונה בערוץ השלישי) (תיקון), התש"ע-2009" (27.10.2009); פרוטוקול הוועדה המשותפת של הכנסת חינוך-כלכלה "תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (הארכת תקופת הזיכיון הראשונה בערוץ השלישי) (תיקון), התש"ע-2009" (7.12.2009); פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת "הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון מס' 32) (הארכה בתנאים של זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי והסדר חובות), התש"ע-2009" (3.12.2009); פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת "מצבו של ערוץ 10" (2.4.2003); פרוטוקול ועדת הכנסת כלכלה-חינוך "הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון מס' 32) (הארכה בתנאים של זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי והסדר חובות), התש"ע-2009" (3.12.2009); פרוטוקול ועדת הכספים של הכנסת "חוק ההסדרים במשק המדינה – סעיף 30 – תיקון חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו" (5.1.2000).

94 ראו למשל החלטה של מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו "מכרז לזכיינות בערוץ השלישי" (27.11.2008); החלטה של מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (26.4.2009); "הארכת זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי – ערוץ

מטרת הניתוח שיובא להלן היא לזהות את כשלי האכיפה והסיבות המרכזיות להם ברגולציה של ערוץ עשר, ולהציע המלצות לשיפור וייעול הרגולציה. על פי מסמך המדד, מומלץ להתמקד ברגולציה המרכזית המוטלת על מפוקח מסוים. במקרה זה נבחרה הרגולציה שתוארה בחלק 1, הנוגעת בעיקר למחויבויות התוכן, כגון מכסות שידור, איכות התכניות ומקורן, וכן למחויבויות הפיננסיות. אלו מהוות את לב-לבה של הרגולציה של זכייני הטלוויזיה המסחרית בישראל בשנים הנבדקות, ובאופן סימטרי מסמנות את הכשל המרכזי בציות ובאכיפה בשוק. בהתאם לכך, בחרתי למשל שלא להתייחס לרגולציה שולית של ערוצי הטלוויזיה, העוסקת בסימון משדרים לילדים, בה לא אותרה מלכתחילה בעיה שקשורה לציות, והיא נשלטת ברובה ממילא בידי רגולציה-עצמית.<sup>95</sup> להלן יוצג ניתוח מקרה המבחן על פי מדד 11.

## היבטי ציות

1. **הבנת הכללים:** הרגולציה וההסדרה המשפטית של זכיינות בשוק הטלוויזיה מושתתות על מדרג נורמטיבי של חוק ראשי, חקיקת משנה וכללים רגולטוריים, וכן על הסכם זיכיון. חוק הרשות השנייה לבדו מונה למעלה משלושים תיקונים עד היום ולכן הפך להיות מורכב להבנה. עם זאת, לאורך השנים הדגישו נציגי ערוץ עשר בקיאות מצוינת בכל הקשור לרגולציה החלה על הערוץ והסדרתו המשפטית, במסגרת דיונים בכנסת ושימועים שנערכו ברשות השנייה. הרגולציה הרשמית, הכתובה, אינה עמומה כלל, בין היתר משום שהיא מעוגנת בכללים הקובעים מכסות מינימום ברורות ביחס לחובות השידור וכן תשלומים הכפופים לנוסחאות, למשל כאחוזים מן הרווחים.<sup>96</sup> על אף הנוסחאות המורכבות שלעיתים הזכיון נדרש להן כדי להבין כהלכה את החובות האמורות, לא הדגים הזכיון קושי בהבנת הכללים.

2. **עלות-תועלת:** הרגולציה המוטלת על הפעלת ערוץ עשר נחשבת יקרה מאד באופן יחסי למשאביו ולהכנסותיו של הזכיון.<sup>97</sup> כך, על פי תקנות הכספים שהיו בתוקף בתקופה הנבדקת, הערוץ השלישי חויב לשלם סכום של כ-15 עד 30 מיליון ש"ח מידי שנה (סכום משתנה) כדמי זיכיון, ובנוסף לכך, דמי תמלוגים הנגזרים מהיקף ההכנסות השנתי של הערוץ (בהיקף של 4%). על כך התווספו בתקופת הזיכיון מחויבויות תוכן המוערכות בהיקף של כמאה מיליון ש"ח בשנה. בהקשר זה נטען כי בין השנים 2008-2004 היו מחויבויות הערוץ 157% מהכנסותיו נטו.<sup>98</sup> מנגד, לא אותרו תועלות מיוחדות (החצנות חיוביות) ברגולציה המוטלת, הנובעות מציות מלא של הערוצים המסחריים, כגון בדמות מוניטין חיובי, שכן הציבור הכללי אינו מתעניין או אינו מכיר את מחויבויות התוכן של ערוצי הטלוויזיה במידת

---

עשר" חוות דעת של היועץ המשפטי של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (13.8.09); החלטה חק/2711 של ועדת השרים לענייני חקיקה "הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון - המרת חובות כספיים בהפקות מסוגה עילית), התשע"ב-2012" (10.06.2012); הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו **דו"ח שנתי** לשנים 2000-2011; הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו **הודעה** "החלטת מועצת הרשות על חילוט הערבויות לערוץ עשר ורשת בעקבות השימוע שקיימה בנושא אי תשלום חובות דמי זיכיון ותמלוגים" (14.8.2012); הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו **הודעה לעיתונות** "דוח הרשות השנייה לשנת 2010: ישראל 10 הוציאה 81.6 מיליון ש"ח על תוכניות סוגה עילית, כ- 10.9 מיליון ש"ח מעבר למחויבותה" (6.9.2011); מכתב מיושב-ראש מועצת הרשות לחברי המועצה "ערוץ עשר – הארכת זיכיון" (15.10.2009); "מועצת הרשות השנייה בקריאה לשר האוצר: פעל לאלתר לאפשר את המשך קיומו של ערוץ עשר לטובת כלל הציבור" **על שולחן המועצה** (מתפרסם באתר הרשות השנייה); "מועצת הרשות השנייה האריכה את זיכיון השידורים של ערוץ עשר עד סוף שנת 2012" **על שולחן המועצה** (מתפרסם באתר הרשות השנייה).

95 ראו למשל תאגיד-הררי וידין, לעיל ה"ש 36.

96 ראו על כך לעיל בחלק ד1.

97 ראו לעיל בחלק ו1.

98 דבריו של יוסי ורשבסקי בפרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת, לעיל ה"ש 55.

בקיאות גבוהה. משכך, הפרות תוכן אינן פוגעות בדימוי הציבורי של הערוצים המסחריים, ומנגד, ציות לחובות תוכן אינו מייצר תועלות מוניטין חיובי לזכיינים.

3. **מידת הקבלה**: מחומרי המחקר עולה כי נציגי ערוץ עשר לא קיבלו על עצמם ולא הסכימו עם מדיניות האיכות המחמירה שנבחרה על ידי המחוקק והרשות השנייה בתחילת הדרך, עם מתן הזיכיון. כך עולה מהתבטאויות ההנהלה של זכיון ערוץ עשר בכלי התקשורת, בדיונים פנימיים ברשות וכן בישיבות בכנסת. מדיניות הרגולציה שנבחרה נתפסה כאידיאליסטית מידי ומנוגדת להיגיון הכלכלי-עסקי של השוק, באופן שמונע מהערוץ להצליח ולצמוח.<sup>99</sup> הרגולציה נתפסה כבלתי הוגנת אף לאורך שנות הזיכיון של הערוץ. כך למשל ציין מנכ"ל ערוץ עשר בראיון לעיתון גלובס, לאחר שהתפטר מתפקידו בשנת 2012, כי "רגולציה לא מאוזנת מחייבת את זכייני הטלוויזיה לשלם כעת עשרות מיליוני שקלים ללא קשר למציאות הכלכלית של שוק הטלוויזיה, כאשר אפילו הרשות השנייה מצהירה שהיא לא זקוקה לכספים הללו".<sup>100</sup>

עיצוב הנורמה המשפטית עשוי לשחק תפקיד במידת הקבלה של הרגולציה המופעלת. מסמך מדד 11 מסביר כי סטנדרטים נוטים להיות מקובלים יותר על תעשייה מפוקחת מאשר כללים.<sup>101</sup> כיוון שהרגולציה המרכזית על זכייני הטלוויזיה בישראל מורכבת רובה ככולה מכללים, אפשר שזו אחת הסיבות להיעדר הקבלה שלה בקרב המפוקחים.<sup>102</sup>

מנגד, שיתוף הציבור או נציגי התעשייה עצמה בגיבוש תנאי הרגולציה עשוי להוות סמן למידת קבלה גבוהה של המדיניות על ידי המפוקח. מאפיינים אלו אכן מצויים בזירה הרגולטורית של ערוץ עשר. כך, לצידה של הנהלת הרשות השנייה פועלת מועצה מיעצת המורכבת מחמישה עשר נציגי ציבור.<sup>103</sup> בנוסף, רבים מן ההסדרים הרגולטוריים בעניינו של ערוץ עשר נערכו בשיתוף מלא עמו.<sup>104</sup> עם זאת, בכל הנוגע לעיצוב הראשוני של מחויבויות התוכן והמחויבויות הפיננסיות לערוץ, לא נערך בתקופה הנבדקת שינוי יסודי במכסות שנקבעו בחוק עם הקמת הערוץ, והציבור והזכיינים לא הוזמנו להשתתף בגיבוש רפורמות אפשריות. דומה כי דפוס הרגולציה הבסיסי של ערוצים מסחריים בישראל לא זכה לקבלה על ידי המפוקחים עוד מימיו הראשונים.

4. **כבוד לסמכות**: מחומרי המחקר ניתן להסיק כי מידת הכבוד שרחש הזכיון "ישראל עשר" לסמכות הרגולטורית של הרשות השנייה בתקופה הנבדקת הינה נמוכה. כך לדוגמה התבטאו בתקשורת גורמים בערוצי הטלוויזיה נגד פיצויי הפרישה שיינתנו לכמה מעובדי הרשות השנייה, בטענה שהפיצויים

---

99 דברים דומים נאמרו גם בנוגע לדמי הזיכיון והתמלוגים, הנתפסים כבלתי הוגנים. כך למשל התלוננו נציגי הערוץ כי דמי הזיכיון בהם מחויב ערוץ 10 זהים לאלה של ערוץ 2, ללא קשר לגודלו היחסי בהכנסות משוק הפרסום (חלקו של ערוץ 10 קטן משמעותית). ראו שם. כן ראו הסבר לעיל בחלק 11.

100 ראו לי-אור אברבך "יוסי ורשבסקי, מנכ"ל ערוץ 10, התפטר מתפקידו" **גלובס** 31.5.2012 [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000753366](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000753366) (נצפה לאחרונה בספטמבר 2014). עם זאת, ייתכן שהרטריקה שיחקה תפקיד לשם השגת הקלות רגולטוריות, ולמעשה אינה כנה. ראו על כך אצל Sharon Yadin, *Too Small to Fail: State Bailouts and Capture by Industry Underdogs*, 43 CAP. U. L. REV. 889 (2015).

101 ראו Table of Eleven, לעיל ה"ש 12.

102 לתיאור מבנה הרגולציה ראו לעיל חלק ד1, ה1; להמלצות בדבר מעבר לסטנדרטים רגולטוריים ראו להלן חלק 5.

103 כמוסבר לעיל בחלק א1.

104 ראו למשל את תכנית מיקוד הרגולציה ברשות השנייה, שבוצעה יחד עם הזכיינים בנוגע לסיווג תכניות מקל ועוגנה בכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (שידורי תכניות טלוויזיה בידי בעל זיכיון), התש"ע–2009, אצל ידן, לעיל ה"ש 15.

ממומנים מדמי התמלוגים שהם משלמים לרשות.<sup>105</sup> אולם העדות החזקה מכולן למידת הכבוד שרחשו הזכיינים לרגולטור מצויה במידת הציות הירודה לרגולציה. ערוץ עשר הפר באופן שיטתי את מחויבויות הרגולציה שחלו עליו וגרר חובות תוכן וחובות פיננסיים משנה לשנה, תוך שהוא מסתמך על רצונו הטוב של הרגולטור להגיע לפתרון אכיפה מוסכם, במסגרת של חוזה רגולטורי מעוגן בחוק.<sup>106</sup>

5. **רגולציה ממשלית:**<sup>107</sup> ערוץ עשר אינו כפוף לארגוני רגולציה-עצמית או לאיגוד מקצועי המכפיף אותו למערכת אכיפה חלופית מסוג של רגולציה עצמית. עם זאת, הוא חשון במידה מסוימת ל"אכיפה" העשויה להתבצע כלפיו על ידי מתחרים, כגון ערוץ 2, או על ידי "מוטבים" של הרגולציה, כגון איגודי יוצרים. איגודים אלה נהנים מן הדרישות הרגולטוריות המחייבות את הזכיינים למינימום השקעה בקולנוע ישראלי ובהפקות מקור. קהלים אלו נוהגים לפנות בדרישות לרגולטור, על מנת שיאכוף כלפי הזכיינים את מחויבויות התוכן, ובמידת הצורך אף פונים לערכאות שיפוטיות.<sup>108</sup> בשנת 2007 הגישו איגודי היוצרים עתירה לבית משפט גבוה לצדק נגד הרשות השנייה ונגד זכייני הטלוויזיה, בטענה לאכיפת חסר של מחויבויות התוכן.<sup>109</sup> דוגמה ל"אכיפה" מצד מתחרים מצויה בעתירתם של זכייני ערוץ 2 (שנידונה במאוגד עם עתירת איגודי היוצרים), בה טענו לאפליה הטמונה ברגולציה מחמירה כלפיהם, בהשוואה לרגולציה מקלה המוטלת על ערוץ עשר.<sup>110</sup> עם זאת, העתירות נדחו. לפיכך, רמת השליטה שקהלים שונים מקיימים ביחס לערוץ עשר מוערכת כנמוכה.

#### היבטי אכיפה

6. **הסיכון להתגלות על ידי אחרים:** הסיכון לגילוי הפרות רגולטוריות ודיווח עליהן מתוך הארגון המפוקח קלוש ביותר עד כדי בלתי רלבנטי במקרה של ערוץ עשר. זאת, משום שטיב הרגולציה היא מחויבויות "על המסך", כלומר, מידת הציות של המפוקח משתקפת במידע גלוי הניתן לאיסוף בקלות על ידי צפייה במרקע ומצריך עיבוד נתונים פשוט למדי. ממילא, לוח התכניות נמסר על ידי הזכייין מראש לרשות השנייה, וניתן להשוותו לשידורים בפועל.<sup>111</sup> בעוד שמשטרים רגולטוריים הקשורים בשידורים אסורים או פוגעניים כפופים בדרך כלל למערכי תלונות צרכנים, והסיכון לגילויים על ידי אחרים רלבנטי – הרגולציה הנבחנת במאמר עוסקת במשטר המוחל על לב הרגולציה בשוק הטלוויזיה, קרי מחויבויות תוכן (הפקות מקור, סוגה עילית), בו, כאמור, הסיכון להתגלות על ידי אחרים אינו רלבנטי.

---

105 ראו נתי טוקר "זכייניות הטלוויזיה על ההתייעלות ברשות השנייה: אנו מממנים פיצויי פרישה מוגזמים" **דה-מרקר** 20.8.2014 [www.themarker.com/advertising/1.2410276](http://www.themarker.com/advertising/1.2410276)

106 לפירוט ההפרות ראו ידן, לעיל ה"ש 15, בעמ' 400–402.

107 למושג הרגולציה הממשלית ראו בהרחבה David Levi-Faur, *Regulation and Regulatory Governance, in* HANDBOOK ON THE POLITICS OF REGULATION 3 (David Levi-Faur ed., 2011).

108 כך למשל בשנת 2012 פנו איגודי היוצרים לרשות השנייה בבקשה לאכוף את דרישות התוכן מן המשדרים ביתר שאת. ראו למשל אמילי גרינצוויג "היוצרים דורשים להגביר את הפיקוח על חובות התוכן של הטלוויזיה המסחרית" **הארץ** 24.5.2012 [www.haaretz.co.il/gallery/television/1.1715246](http://www.haaretz.co.il/gallery/television/1.1715246)

109 בג"ץ 5872/07 **איגוד מפיקי סרטים וטלוויזיה בישראל נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו** (פורסם בנבו, 27.10.2010) (להלן: בג"ץ איגוד מפיקי סרטים).

110 בג"ץ 10575/07 **רשת-נגה בע"מ נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו** דינים עליון 2010 (0161) 0297; בג"ץ 10949/07 **שידורי קשת בע"מ נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו**, נידון בבג"ץ איגוד מפיקי סרטים, שם.

111 החובה למסור לוחות צפייה מראש לרשות השנייה מעוגנת בסעיף 28(א)(2) לחוק הרשות השנייה.

7. **סיכון בפיקוח**: בתקופה הנבדקת היווה ערוץ עשר, תחת ניהולו של הזכיון ישראל עשר, אחד משני ערוצי טלוויזיה (ושלושה זכיינים, יחד עם קשת ורשת בערוץ השני) הכפופים לרגולציה של הרשות השנייה. לפיכך, הסיכון שהוא ייבחר לביקורות, בקשות למסירת מידע ובדיקות מסמכים היה גבוה ביותר. הוא נמצא במוקד הפעילות הרגולטורית של הרשות השנייה ועל כן פעילותו נבחנה במלואה, כפי שמשקף מן הדוחות השנתיים שפרסמה הרשות.

8. **הסיכון בגילוי רגולטורי**: מאותן סיבות הקשורות בשקיפותו של הציות המתבטא "על המסך", הסיכון בגילוי הפרות של מחויבויות תוכן על ידי הרשות השנייה הוא גבוה. גם הפער בין הפרות בפועל להפרות שהרגולטור הצליח לאתר הוא זניח עד לא קיים, במקרה של ערוץ עשר.<sup>112</sup>

9. **סיכון בהפעלת סנקציות**:<sup>113</sup> פרמטר זה קשור בנטיית הרגולטור לאכוף הפרות באמצעות הטלת סנקציות פליליות או מנהליות. כפי שתואר במאמר,<sup>114</sup> הפרות חוזרות ונשנות של ערוץ עשר הסתיימו בפועל ללא הפעלת סנקציה רגולטורית של שלילת זיכיון או הליכי אכיפה מנהליים אחרים. למעשה, זיכיון הערוץ הוארך כמה פעמים, על אף ההפרות החמורות, והקלות לעתיד ניתנו במסגרת משא ומתן שנוהל ישירות עם הזכיון. לפיכך, הסיכון בהפעלת סנקציות רגולטוריות נתפס כנמוך אצל המפוקח.

10. **חומרת הסנקציות**: אופיין של הסנקציות, כגון משך השעיית הזיכיון או גובה העיצום הכספי, אינו רלבנטי שכן בתקופה הנבדקת כמעט שלא הופעלו כלל סנקציות נגד ערוץ עשר לקיום מחויבויותיו על המסך. בנוסף, לא נראה שעלול להיגרם נזק משמעותי למוניטין של ערוץ עשר בגין ההפרות.<sup>115</sup> כמו כן לא נראה שניהול משא ומתן עם הרגולטור לקראת חוזה רגולטורי חדש כרוך בעלויות מיוחדות מצדו של הערוץ או הוצאות משפטיות מיוחדות. היבטים אלה במדד מתייחסים בדרך כלל להליכים משפטיים שנאלץ המפוקח לנהל.

לסיכום, מתוך עשרה תבחינים רלבנטיים במדד 11, שנבדקו ביחס לפיקוח המופעל על ערוץ עשר, שבעה מוערכים במידה נמוכה, קרי מעידים על פן אכיפתי אשר אינו מבוצע כהלכה, ושלושה מוערכים במידה גבוהה. כלומר, הציון הרגולטורי שניתן לרשות השנייה ביחס לפיקוח על ערוץ עשר הוא 30%. תרשים 3 מסכם את ניתוח התבחינים.

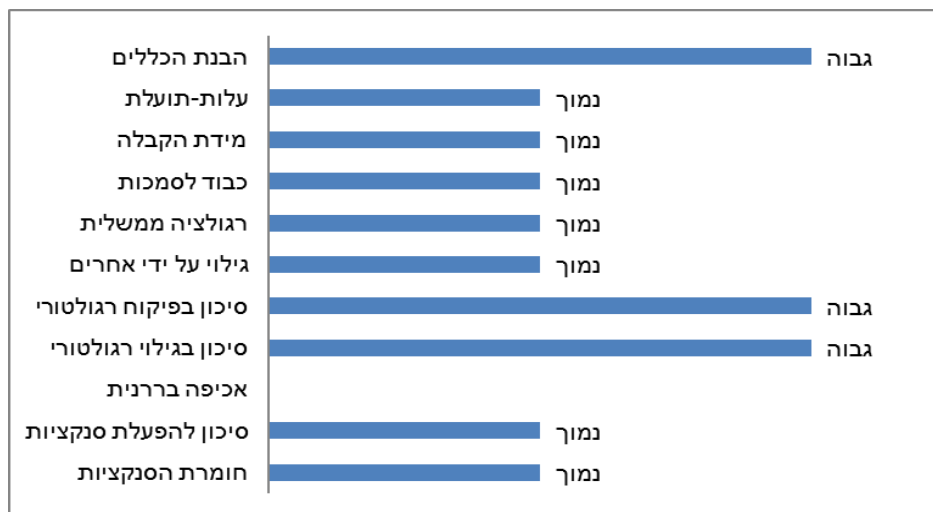
---

112 ולמעשה הדברים נכונים גם לערוץ 2.

113 תבחין 9 המקורי (אכיפה בררנית) הושמט כאן. הוא עוסק במידת היכולת של הרגולטור לפקח על סקטורים או מפוקחים מועדים להפרות, ולהתמקד בהם על פני סקטורים אחרים, שמציגים רמת ציות טובה יחסית. עניין זה אינו רלבנטי בשוק קטן כמו שוק הטלוויזיה בישראל, בו כמות השחקנים מועטה ביותר.

114 ראו לעיל חלק 10.

115 ראו לעיל פרמטר 2 עלות-תועלת.



תרשים 3 ניתוח היבטי אכיפה של הרשות השנייה כלפי מחויבויות  
תוכן של ערוץ עשר לפי מדד 11, בשנים 2002–2012

על פי תוצאות הניתוח, המדדים בהם נכשלה הרשות קשורים הן למרכיבים אנדוגניים (פנימיים) של ערוץ עשר והן למרכיבים אקסוגניים (חיצוניים) לפעילותו. בין המרכיבים האנדוגניים ניתן למנות את העלות הגבוהה לערוץ ביישום הרגולציה, לעומת התועלות המופקות ממנה; מידת קבלת הנמוכה של הערוץ את מדיניותה של הרשות ביחס למחויבויות תוכן; מידת הכבוד הנמוכה שהערוץ רוחש לרגולטור ולסמכותו; מידת השליטה החברתית הנמוכה המופעלת כלפי הערוץ על ידי מתחרים ועל ידי קהלים נוספים בציבור. בין המרכיבים האקסוגניים הבעייתיים מצויים בעיקר חומרת סנקציות נמוכה וסיכון נמוך להפעלת הסנקציות. נוסף על מספרם הנמוך של התבחינים שאותרו כבעלי השפעה חיובית על הציות, אני סבורה כי משקלם הסגולי של התבחינים שאותרו כבעלי השפעה שלילית על ציות, עולה על משקלם של האחרים, במידת ההשפעה שהם מקיימים על רמת הציות. כלומר, הסיכון בפיקוח וגילוי רגולטורי של הפרת כללי השידור, אף שהוא מוערך גבוה על ידי המפוקח, אינו משפיע להערכתו בצורה ניכרת על המוטיבציות לציית. זאת, בין היתר, כיוון שבשוק הנבחר נערכו תדיר חוזים רגולטוריים הכוללים הקלות ציות לזכיינים, ועל כן האיום באכיפה כופה נותר עקר.

#### 4. מסקנות

המאמר יצא מתוך נקודת הנחה של כישלון רגולטורי ביחס לערוץ עשר וביקש לבחון את הסיבות לכך הקשורות במודל האכיפה של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו. משימה זו התבצעה בעזרת שני מודלים המתוארים בספרות: פירמידת האכיפה של איירס וברייתויות ומדד 11 ההולנדי. ניתוח זה הביא לזיהוי כמה מוקדים של בעיות במודל האכיפה של הרשות השנייה: מגוון דל של סנקציות מנהליות ופליליות וכן מגוון דל של אסטרטגיות רגולטוריות (השענות מוגברת על רגולציה הסכמית); חוסר נכונות לאיים או לממש איום בכלי רגולציה כופים; עלות גבוהה מאד של ציות לרגולציה לעומת תועלת נמוכה ממנה עבור הזכיינים; מידה נמוכה של קבלת המדיניות הרגולטורית מצדו של המפוקח ומידת כבוד נמוכה לרגולטור; יכולת השפעה נמוכה של קהלים כגון בעלי עניין והציבור הרחב על התנהגות המפוקח; סיכון נמוך להפעלת סנקציות במקרים של הפרות ושימוש בסנקציות במדרג ענישתי נמוך.

המאמר הראה שהרשות השנייה מיעטה להפעיל בתקופה הנבדקת כלי אכיפה הרתעתיים, כגון שלילת זיכיון לזכיינים או הטלת עיצומים כספיים ביחס לרגולציה של תכנים. בכך, נראה שלא אימצה את מודל ההרתעה האכיפתי הזמין לה בחוק המסמך. תחת זאת, נוכח הפרות בבסיס הרגולציה על ערוצי הטלוויזיה המסחריים, אימצה הרשות הסדרי אכיפה המבוססים על חוזים רגולטוריים שזכו לבסוף

לעיגון בחוק ראשי. עניין זה תרם לכרסום הדרגתי במעמדה וסמכותה של הרשות כפי שאלו נתפסים על ידי הזכיינים, אשר התרגלו לפנות לגורמים "עוקפים" את מוסדות הרגולציה המקצועית – הדרג הפוליטי והפרלמנטרי. פנייה חוזרת ונשנית לכנסת ולשרים, על ידי הזכייין ועל ידי הרגולטור, הובילה למידת עצמאות נמוכה של הרגולטור, אשר תפקידו צומצם לניהול משא ומתן לקראת תיקוני חקיקה להארכות זיכיון. מבחינה מהותית, הפרות חוזרות ונשנות יצרו "רגולציה גרסיבית (תסוגתית)" במסגרתה נצפתה שחיקה מתמדת בסטנדרט הרגולטורי הנדרש על המסך.

בטרם הדיון בהמלצות הרגולטוריות – הערה מקדימה: כאשר מבקשים לעסוק בכלים ואסטרטגיות של אכיפה רגולטורית כדאי לזכור שאין פתרון אחד המתאים לכל. על אכיפה רגולטורית להתאים למאפייני השוק המפוקח ובכלל זה לשחקנים המשחקים בו ולאינטרס הציבורי הטמון בבסיס האסדרה. אין דינו של שוק גדול כשוק קטן; שוק בעל שחקנים מרובים לעומת שוק דל שחקנים; אסדרת שוק לצרכי קידום החינוך והתרבות שונה מהפיקוח על בטיחות באתרי בנייה, המתקיים במטרה למנוע אובדן חיי אדם. כלי האכיפה והסגנון הרגולטורי הננקט חייבים לקחת בחשבון משתנים אלה, שאם לא כן עלולה להתפתח אצל המפוקח תחושה של חוסר הוגנות, וכפועל יוצא מכך תפחת המוטיבציה לציית ויגדלו עלויות האכיפה (לשני הצדדים). דומה כי הרגולציה המחמירה שאימצה הרשות השנייה בשיתוף עם המחוקק בראשית הדרך לא תאמה למאפיינים אלה של הפעילות המפוקחת, ולכן נזקקו הצדדים לחוזים הרגולטוריים לעיתים קרובות כל כך. החלק הבא כולל המלצות לשיכוך הבעיות בסגנון האכיפה הרגולטורי.

## 5. דיון והמלצות

במאמר אותרו כמה בעיות עיקריות ברגולציה שקיימה הרשות השנייה על ערוצי הטלוויזיה. להלן המלצות לשינוי המשטר הרגולטורי, המוצעות לרגולטורים ולקובעי מדיניות לאימוץ כלפי שוק הטלוויזיה המקומי, ואף באופן כללי יותר, לרגולטורים בתחומים אחרים, הסובלים מבעיות דומות.

### 1. המלצות לשלבי קביעת הכללים והפיקוח

#### א. בחירה מושכלת בכלי הנורמטיבי: כללים לעומת סטנדרטים

המקרה של הרשות השנייה הדגים הסדרה חקיקתית המתבססת על כללים נוקשים (להבדיל מסטנדרטים פתוחים) המופנים לזכיינים, לשם מימוש מטרות רגולטוריות רכות, הקשורות בחינוך, ערכים ותרבות. דיסוננס זה בין הכלי המשפטי למטרה הרגולטורית עלול להגביר תחושות של חוסר הוגנות המתפתחים אצל המפוקח כלפי הרגולטור, ולהוביל להמשך היעדר ציות. על הרגולטורים והמחוקקים לשאוף לכן, במידת האפשר, להרמוניזציה בין יעדי הרגולציה ואופייה לכלים המשפטיים הנתונים. כך למשל, כללים סגורים (rules) משלימים היטב משטר רגולציה הרתעתי בבסיסו, שנועד להגן על ערכים כגון בטיחות, בעוד שסטנדרטים מתאימים יותר למשטר רגולטורי המבקש להסתמך על גישות של ציות, שנועד להגן על ערכים "רכים" יותר.

ישראל עשר לא הצליח למלא את מכסות השידור שנקבעו לו ובמהלך שנות הזיכיון נמצא באופן קבוע מפר. לכך תרם לא מעט ניסוח כללי הרגולציה במונחים של יעדים כמותיים סגורים. ככל שהכללים המשפטיים עוצבו באופן נוקשה יותר כך הלכה והתמעטה היכולת לאכוף אותם באמצעות רגולציה כופה חד-ממדית. תחת זאת יש לשקול להעדיף סטנדרטים על פני כללים בתחומים בהם יעדי הרגולטור גמישים באופיים וטיבם, ולהגדיר אותם באופן פתוח ורך יותר. לדוגמה: "שידור משדרי סוגה עילית והפקות מקור תוך הבטחת השמירה על איכות גבוהה של שידורי הערוץ, גיוון המשדרים ומתן ביטוי נאות ליצירות מקור של קהילת היוצרים הישראלית בטלוויזיה ובקולנוע". כמקובל בשימוש

בסטנדרטים, מוצע לאמץ במקביל כלי רגולציה עצמית (כפויה) במסגרתם יפעלו המפוקחים על מנת לצקת תוכן פרטני לסטנדרט הרגולטורי. על כך אפשר שיתנהל משא ומתן בין הרגולטור למפוקח. דוגמה לכך היא דגם האסדרה של רשות ניירות ערך ושל בנק ישראל, המשלבים סטנדרטים עם רגולציה עצמית-כפויה בחלקים רבים ממשטר האסדרה.<sup>116</sup> המעבר לסטנדרטים עשוי אף להגביר את עצמאותו של הרגולטור והפחתת התלות ברשות המחוקקת, כיוון שהשימוש בסטנדרטים מאפשר גמישות מנהלית שאינה מצריכה שינוי חקיקתי תכוף. לבסוף, באופן כללי, מחקרים מראים שסטנדרטים עשויים להביא לתוצאות טובות יותר מאשר כללים נוקשים.<sup>117</sup>

### ב. שימוש ברגולציה עצמית-כפויה

על מנת לגוון את פירמידת האסטרטגיות הרגולטוריות של רגולטור דוגמת הרשות השנייה, אשר הניתוח בחלק 2 הצביע על שטחיותה, מוצע לאמץ כלים של רגולציה עצמית במתכונת כפויה.<sup>118</sup> הכוונה בכך היא שהרגולטור יחייב את המפוקחים לנקוט בכלי אסדרה עצמית על מנת להסדיר תחומי פעילות מסוימים, תוך פיקוח על תוצאות האסדרה.

מחקרים מראים ששימוש בכלים המשלבים את התעשייה עצמה בתהליך הרגולטורי מובילים להגברת הציות ולתפיסתה של הרגולציה כהוגנת יותר.<sup>119</sup> עניין זה עשוי אף לשכך את הקשיים שעלו מניתוח הרגולציה לפי מדד 11, בכל הקשור למידת הקפדה של המדיניות הרגולטורית ולמידת הכבוד שהתעשייה רוחשת לה. כך למשל הרגולטור יכול לבקש מהמפוקח להגדיר לעצמו את מאפייני התכנית שייחשבו "סוגה עילית", במסגרת של קוד אתי או נוהל פנימי. בנוסף ניתן לשקול הטלת חובה על המפוקח להגיש לרגולטור הצעה כמותית יישומית לשימוש היעד הרגולטורי (שיקבע כסטנדרט בחוק, כאמור בסעיף הקודם), תוך שימוש בטווחים מוערכים לביצוע יעדים, דוגמת מכסות סוגה עילית והפקות מקור המתוכננות על ידו לשנה הבאה. הדגש הוא שההצעה תבוא מצד הגורם המפוקח, כתכנית לאישור רגולטורי, ולא ככלל רגולטורי סופי המוכתב למפוקח.

### ג. שיתוף ושקיפות בהליך הרגולטורי

קריטריון 5 במדד 11 העיד על כך שבשוק הטלוויזיה, קהלים שונים, כגון קבוצות לחץ וארגונים מקצועיים, אינם פועלים באופן יעיל ליצירת ממשליות כמעריך חלופי או משלים לרגולציה המדינתית.<sup>120</sup> מומלץ לפיכך שהרגולטור יפעל להרחבת שיתופם של בעלי עניין בתהליך הרגולטורי. כך למשל ניתן לשלב את ארגוני היוצרים בתהליך קביעת יעדי התוכן, כאמור בסעיף הקודם. כן ניתן לשקול הליך רגולטורי רב-משתתפים שיהיה פתוח לציבור בשלבים שונים של הרגולציה. מומלץ לנקוט במתכונת של שקיפות בייחוד ביחס לחוזים רגולטוריים ותכניות לרגולציה-עצמית, כגון פרסום מסמכים באתרי האינטרנט לצורך קבלת תגובות מן הציבור ומבעלי עניין רלבנטיים.<sup>121</sup> לאחר מכן מומלץ לקיים דיונים בהערות

116 על כך ראו למשל שרון ידן "רגולציה עצמית בשוק הבנקאות הישראלי" רבעון לבנקאות מה 19 (2010).

117 ראו למשל John Braithwaite and Valerie Braithwaite, *The Politics of Legalism: Rules Versus Standards in Nursing Home Regulation*, 4 SOCIAL AND LEGAL STUDIES, 307 (1995). כך מוסבר גם במסמך מדד 11, ראו לעיל ה"ש 101 והטקסט הצמוד לה.

118 לרעיון של enforced self-regulation ראו AYRES & BRAITHWAITE, בעמ' 101-132.

119 שם.

120 למושג הממשליות ראו לעיל ה"ש 107.

121 לשקיפות הנחוצה בחוזים רגולטוריים בישראל ראו ידן, ספר רגולציה, לעיל ה"ש 1, בפרק 4.



לתכנית המוצעת, בשיתוף המעירים ובעלי העניין השונים. ההנחה היא שתכנית רגולטורית שתתקבל במתכונת רחבה שכזו תינהנה מקונצנזוס ולגיטימיות רבים יותר בקרב בעלי העניין מאשר הסכמות ותכניות הנערכות בדיונים סגורים. כמו כן, ההליך השיתופי חושף את הזכיין לדאגות הצופים ובעלי העניין, מגביר את סיכוני המוניטין שלו ומעודד דיון וליבון, וכך עשוי להגביר את האחריותיות כלפי הצופים ובעלי עניין (אשר המדד הראה שהינם נמוכים)<sup>122</sup> ואת ההתאמה בין הפעילות המפוקחת לאינטרס הציבורי ברגולציה.

#### ד. בדיקת עלות-תועלת

קריטריון 2 במדד 11 הצביע על בעיה של עלויות רגולציה גבוהות המסכלות אפשרות למלא אחר מחויבויות התוכן, ופוגעות במידת הקבלה של המדיניות בקרב המפוקח. עניין זה, בשילוב דמי תמלוגים ודמי זיכיון, הוביל לגרעון כספי קבוע בערוץ עשר בתקופת המחקר. בהקשר זה מוצע לרגולטורים לבחון כל מדיניות מתוכננת וקיימת בבדיקת עלות-תועלת, בהתאם לעקרונות ה- Regulatory Impact Assessment (RIA).<sup>123</sup> מדובר ב"כלי מסייע לקבלת ההחלטות המביא לידי ביטוי את מירב השיקולים, ומבנה ניתוח יתרונות וחסרונות ואת ההחלטה המאזנת ביניהם".<sup>124</sup> הכלי מקדם "רגולציה מיטבי באמצעות התערבות מידתית ומאוזנת בשוק, שתביא להגשמת תכלית מוגדרת ותצדיק את השפעתה הישירה והעקיפה על החברה ועל המשק".<sup>125</sup>

#### ה. רגולציה וולונטרית (התנדבותית)

ניתוח פירמידת האסטרטגיות של הרשות השנייה העלה מחסור משמעותי בשיטות אכיפה הניתנות ליישום על שוק הטלוויזיה המקומי. בנוסף הראה מדד 11 שהזכיין לא העריך את הרגולטור ולא היה שותף לערכים אותם ניסה לקדם או לשיטות באמצעותן עשה כן, כגון מכסת שידורי תוכן קפדנית (באמצעות כללים).<sup>126</sup> במצבים אלו מומלץ לרגולטור לשקול פיתוח והטמעה של תכניות רגולציה וולונטרית (התנדבותית), אשר יאפשרו הקלות והטבות רגולטוריות, דוגמת הפחתת חובות רגולציה, וכן הוקרה ותיוג אתי,<sup>127</sup> בתמורה לציות התנדבותי של המפוקח בתחומים או בהיקפים שהם מעבר למתחייב על פי דין. ציות התנדבותי זה עשוי להיות קשור למחויבויות עודפות, אך גם לפרויקטים ציבוריים למען הקהילה, כגון תשדירי-שירות, העסקת בעלי מוגבלויות, פרויקטים למען אוכלוסיות מוחלשות וקורסים להכשרת עובדים מן הפריפריה בתעשיית התקשורת.

#### המלצות לשלב האכיפה

- 
- 122 ראו סעיף 5 במדד 11 – "רגולציה ממשלתית", לעיל בחלק 3ב'.  
123 ראו משרד ראש הממשלה "מדריך ממשלתי לתורת הערכת השפעת רגולציה (2013)".  
124 שם, בעמ' 6.  
125 שם. לקריאה נוספת ראו יובל רויטמן "הרפורמה הרגולטורית: בין הגלוי לסמוי" רגולציה (עתיד להתפרסם בהוצאת אוניברסיטת תל-אביב, סדרת משפט, חברה ותרבות, 2016).  
126 ראו על כך לעיל בחלקים 1ד', 5א'.  
127 ניתן לכלול זאת במסגרת תכניות רגולציה אישיות שיקבעו מראש במתכונת של רגולציה-עצמית כפויה, ראו לעיל בסעיף הקודם "חוזים רגולטוריים" ובחלק ב "רגולציה עצמית-כפויה". דוגמה לתכנית וולונטרית בשוק התקשורת מצויה בתו האתי הניתן למפרסמים שמקבלים על עצמם מדריך אתיקה לפרסומות שגובש על ידם בשיתוף עם הרשות השנייה. ראו על כך אצל ידן, לעיל ה"ש 15.

ניתוח פירמידת האכיפה העיד על היעדר גיוון מספיק בכלי האכיפה העומדים לרשותה של הרשות השנייה.<sup>128</sup> למעשה, מודל האכיפה של הרשות כולל את סנקציית "יום הדין" שאינה בשימוש (ביטול או השעיה של הרישיון או הזיכיון) אך מעוגנת בחוק ראשי, ואת הסדרי האכיפה הפרטניים הנערכים לאחר הפרות כחוזים רגולטוריים המעוגנים בחוק.<sup>129</sup> גם מודל 11 הראה (תבחינים 10, 11) שהמפוקח מעריך את הסיכון בענישה פלילית או אחרת כלפיו כנמוך ביותר.<sup>130</sup> זאת, הן ביחס לעצם הסיכון בענישה והן ביחס לסוג הענישה וחומרתה.<sup>131</sup> לפיכך, ובהתחשב בכך שמרבית הסנקציות המנהליות מוטלות כיום על משדרים במסגרת תנאי הזיכיון או הרישיון בלבד, מוצע לעגן מגוון של סנקציות מנהליות ואחרות במסגרת של חוק ראשי. בין היתר, ניתן לשקול את כלי האכיפה הבאים, כמפורט להלן, המחולקים לכלי אכיפה הרתעתית וכלי אכיפה רכה.<sup>132</sup> בתחום האכיפה ההרתעתית יידונו חיזוק מכשיר העיצומים הכספיים; סמכות לחיוב תשלום לנפגע ההפרה; סנקציות אישיות לנושאי משרה. בתחום האכיפה הרכה יידונו חוזים רגולטוריים; תכניות אכיפה פנימית; מנגנוני הוקעה והוקרה.

## ו. הגברת האכיפה ההרתעתית

- 1. עיצומים כספיים:** יש לקבוע גובה מספק של עיצומים כספיים אשר ירתיע את המשדר הרתעה ממשית מפני הפרה ולא יאפשר "הפרה יעילה" של כללי הרגולציה. יש ללמוד בהקשר זה את הלקח מן המשטר הרגולטורי המופעל על משדרים בגין הפרות בשידור, כגון שידורה של פרסומת פוגענית. במקרים אלה הזכינים נעשים תדיר באמצעות נטילת זמני שידור פרסומת, אולם אלה כה פעוטים עד שההרתעה איננה יעילה כלל. כך למשל המשיך זכיון ערוץ 2, רשת, לחשוף את המותג "קוקה-קולה" בתכנית הריאליטי "אקס-פקטור" למרות ובמהלך הליך הפרה שניהלה נגדו הרשות השנייה בשנת 2013 בעניין זה.<sup>133</sup> עם זאת, חשיבותם של העיצומים הכספיים היא בעיקר הרתעתית ואינה מומלצת בשימוש שוטף משום שסנקציות המתמקדות בענישה כלכלית עלולות להוביל לקריסה כלכלית של המפוקח ולהרתיע מפני כניסתם לשוק של שחקנים חדשים.
- 2. תשלום לנפגע ההפרה:** מוצע לשקול להוסיף לסל הכלים של הרגולטור סמכות להטיל חובת תשלום לנפגע מן ההפרה. בהקשר של שוק הטלוויזיה, הפרת מחויבויות מְשִׁדְרִים מסחריים להפקות מקור יכולה לגרור חובת תשלום לקהלים כגון ארגוני זכויות יוצרים והציבור בכללותו. אין הכוונה לפיצויים כספיים בהכרח אלא בהשקעה בדמות פרויקטים לטובת הציבור או הפקת משדרים מיוחדים.
- 3. סנקציות לנושאי משרה:** כלי אפשרי נוסף הוא סנקציות אישיות לנושאי משרה בכירים בגוף המפוקח. בהקשר זה יוכלו לבוא בחשבון השעיה מכהונה לפרק זמן מוגבל אצל הגוף המפוקח או אצל גופים מפוקחים אחרים בשוק התקשורת. במקרים המתאימים ניתן אף לשקול את הטלתן של סנקציות כספיות אישיות, אשר יתמרצו את נושאי המשרה לעמוד במחויבויות הרגולטוריות ויצמצמו את "בעיית הנציג" של המְנְהָל. סנקציה זו צריכה להישמר למקרים חריגים, על מנת שלא להרתיע

128 ראו לעיל חלק ב'2.

129 ש.מ.

130 ראו לעיל חלק ב'3.

131 ש.מ.

132 ראו ההבחנה בפתח המאמר בין גישת ההרתעה לגישת הצינות, במבוא, בצמוד לה"ש 4-5.

133 ראו עידו קינן "רשת מצפצפת על הרשות השנייה" **העין השביעית** (29.10.2013) [www.the7eye.org.il/82993](http://www.the7eye.org.il/82993) (נצפה לאחרונה באוגוסט 2014) ("הרשות השנייה התריעה אך ברשת שידרו בכל זאת פרסום סמוי לקוקה קולה. הרשות: פתחו בהליך הפרה. זו הפעם השלישית השנה שמופעל הליך הפרה נגד רשת בגין פרסום סמוי של קוקה קולה").

שחקנים חדשים להיכנס לשוק התקשורת המשודרת או להרחיק נושאי משרה מוכשרים מתפקידי ניהול בשוק, ועל מנת שלא לעודד ריכוזיות של גופי תקשורת אמידים על חשבון אלו שלא יוכלו לשאת בעלויות הרגולציה (ככל שיתאפשר שיפוי).

## ז. חיזוק האכיפה הרכה

1. **חוזים רגולטוריים:**<sup>134</sup> בתקופת המחקר, הסמיך חוק הרשות השנייה את הרגולטור לבטל זיכיונות ולערוך מכרזים לאיתור זכיינים חדשים.<sup>135</sup> כאמור, אלו הם כלי ציווי ושליטה אשר חשוב למקם בראש פירמידת האכיפה של הרגולטור, לצרכי הרתעה, אך כפי שהראה המודל של איירס וברייתויות, אלו אינם מספיקים כשלעצמם.<sup>136</sup> מעבר לעיבוי כלי האכיפה המבוססים על הרתעה, שנסקרו לעיל בסעיפים 1-3, יש להשלים כלים אלו גם בכלי אכיפה "רכה" דוגמת הרגולציה ההסכמית. במחקר התגלה פער בלתי רצוי בין הצורך לקיים דיאלוג שוטף ומשא ומתן עם הזכיינים ובין יכולתו של הרגולטור לסיים משא ומתן באופן עצמאי ולהתקשר בחוזים. כפי שתואר במאמר, הסכמות במסגרת של משא ומתן הסתיימו ושוכללו רק במסגרת של ועדות פרלמנטריות.<sup>137</sup> לשם כך, הרגולטור נדרש לפנות תדיר לרשות המחוקקת ולא נהנה מעצמאות מספקת בניהול הרגולציה.<sup>138</sup> עניין זה תורם ודאי אף לממצאי הניתוח לפי מדד 11 הקשורים במידת ההערכה והכבוד שהזכייין רוחש לרגולטור.<sup>139</sup> אמנם ניתן לסבור שהמרת הכללים הנוקשים ברגולציה גמישה מבוססת סטנדרטים תייתר את הצורך בהסכמות,<sup>140</sup> אולם אלו אינם בהכרח פני הדברים, ומחקרים מעלים שחוזים רגולטוריים נחוצים במגוון רחב של סגנונות אסדרה.<sup>141</sup>

לפיכך, מומלץ לעגן בחוק הרשות השנייה את הסמכות להתקשר בחוזים רגולטוריים ואת ההליך הנדרש לכך, בדומה לתיקונים שנעשו בחוק ניירות ערך והסמיכו את רשות ניירות ערך לערוך הסדרים להימנעות מנקיטת הליכים או להפסקת הליכים בתנאים במסגרת "חוק אכיפה מנהלית".<sup>142</sup> חשוב להדגיש שהמטרה אינה לשמר מצב שבו תכניות להשלמת מחויבויות נערכות תדיר ובאופן מקיף, המוביל לשחיקה משמעותית ביעד הרגולטורי. החקיקה תאפשר חוזים רגולטוריים נקודתיים, שאינם מהווים "הסדר ראשוני", לצידה של רפורמה אפשרית בסמכויות האכיפה. במסגרת זו רצוי להסמיך את הרגולטור בחוק להאריך זיכיון או רישיון של גוף שידור מסחרי במסגרת של חוזה רגולטורי, על פי שיקול דעתו, ובהתאם לתבחינים מנחים שיפרסם הרגולטור בהנחיות פנימיות או כללים, כגון מידת

134 להרחבה על מכשיר החוזה הרגולטורי ראו ידן "חוזים רגולטוריים בשווקים פיננסיים בישראל", לעיל ה"ש 71; ידן, ספר רגולציה, לעיל ה"ש 1 לאימוץ המודל בפסיקת בית המשפט העליון ראו בג"ץ 4374/15 **התנועה לאיכות השלטון נ' ראש ממשלת ישראל** (פורסם באתר בתי המשפט, 27.3.2016), בעניין מתווה הגז הטבעי (להלן בג"ץ מתווה הגז).

135 ראו על כך לעיל בחלק ב'1.

136 ראו לעיל בחלק 2.

137 ראו דיון על כך לעיל בחלק ב'1.

138 שם.

139 ראו לעיל בחלק ב'3.

140 ראו דיון על הבחירה בין כללים לסטנדרטים לעיל בחלקים ד'1, א'5.

141 ראו על כך אצל ידן, ספר רגולציה, לעיל ה"ש 1.

142 ראו חוק ייעול הליכי האכיפה ברשות ניירות ערך (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011, ס"ח 205. להסדרי האכיפה האמורים ראו אצל ידן, לעיל ה"ש 71, וכן שרון ידן "הרגולציה השקטה: הסדרי אכיפה בלתי פורמאליים של רשות ניירות ערך ומקרה אייפקס-פסגות" (עתיד להתפרסם בספר **רגולציות** בסדרת הספרים 'משפט חברה ותרבות' של הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב 2016). ראו שם גם לחסרונות הכרוכים בעיגון חקיקתי של חוזים רגולטוריים.

הציות לרגולציה, מצבו של שוק הפרסום, ניתוח עלות-תועלת, שיקולי תחרות ענפיים ושיקולי מניעת ריכוזיות.<sup>143</sup>

במקביל, מומלץ לחייב שקיפות מרבית של החוזים הרגולטוריים עוד בשלב הטיטה, וזאת באמצעות קבלת הערות מן הציבור ומבעלי עניין.<sup>144</sup> במידת האפשר, יגובו חוזים אלה בסנקציות שיבטיחו ציות וימנעו הפרות, במסגרת תניות מוסכמות מראש.

**2. תכנית אכיפה פנימית:** במסגרת הטמעה של כלי רגולציה עצמית אצל המפוקח, מומלץ להטיל על המשדרים את החובה להכין תכנית לאכיפה פנימית. על פי תכנית זו ימונו בעלי תפקידים אצל המשדר, כגון אחראי ציות, אשר יפתחו ויישמו תכנית פנים-ארגונית לעמידה ביעדי הרגולציה.<sup>145</sup> תכנית כזו עשויה לחסוך משאבי אכיפה לרגולטור ולהגביר עמידה ביעדי ציות.<sup>146</sup>

**3. הוקעה והוקרה:** מומלץ לשלב במסגרת כלי האכיפה של הרגולטור פרסום ציבורי של מידע חיובי או שלילי ביחס לעמידת המפוקח ביעדי הרגולציה. במסגרת זו ניתן לשקול פרסום הפרות שבוצעו על ידי משדר ליצירת "ביוש" (הוקעה, shaming) אשר יוביל לדימוי צרכני שלילי של המשדר בקרב קהל הצופים.<sup>147</sup> במקביל, ניתן להעניק אותות הוקרה פומביים למשדר אשר הצליח לעמוד ביעדים הרגולטוריים, ובאמצעותם לאותת לציבור על פועלו החיובי של המשדר, למשל בתמיכתו ביוצרים מקומיים או בשידור והפקה של תכניות איכות עבור קהל הצופים.

## סיכום

תפקידו של הרגולטור איננו מתמצה ביישום הוראותיו של חוק ראשי, ואינו אך מכשיר בדיחה של הפוליטיקאים ושל המחוקקים. עליו לקיים את תפקידו כגורם מנהלי יוזם, מאפשר, מכווין, מנהל, משוחח, אוסר ומעניש, כלפי גורמים המבקשים לקיים פעילות פרטית או מסחרית שלה השלכות ציבוריות משמעותיות. זאת, באופן עצמאי, מקצועי ומתמשך, בהגנות, בעקביות, בחוקיות ובנחישות. על אף שהופקדה על קידום מטרות ציבוריות, במסגרת הפיקוח על שידורים מסחריים בטלוויזיה, ניתנו לרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו סמכויות פיקוח ואכיפה מצומצמות ביותר. בניסיונה לפשר בין המציאות, בה ערוצי טלוויזיה מסחריים נאבקים על קיומם הכלכלי, לבין חוק ראשי ובו אסדרה מחמירה ונוקשה, גילתה הרשות הרגולטורית תושייה רבה. הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו אימצה פרקטיקות רגולטוריות גמישות, של חוזים רגולטוריים, שעה שלא היו בדיחה די סמכויות פיקוח כתובות "עלי חוק". הפעלת שיקול הדעת המנהלי ההסכמי הינו

---

143 לעבודת הממשלה לפיתוח חובות מסוג אלה על רגולטורים באופן כללי ראו למשל "טיוב, תיאום ושיפור הרגולציה הממשלתית" הצעה להחלטה (נוסח מתוקן חמישי מיום 21.8.2013) זמין ב-  
[www.pmo.gov.il/Secretary/sederyom/gov33/Documents/143.pdf](http://www.pmo.gov.il/Secretary/sederyom/gov33/Documents/143.pdf); משרד האוצר "התכנית הכלכלית לשנים 2014-2013: שינויים מבניים, מצרפי התקציב והרכב התקציב" 27-28, 120-123 (מאי 2013) זמין ב-  
[www.mof.gov.il/BudgetSite/EconomicPlan/Lists/20132014/Attachments/2/plan\\_2013\\_2014.pdf](http://www.mof.gov.il/BudgetSite/EconomicPlan/Lists/20132014/Attachments/2/plan_2013_2014.pdf); החלטה 4027 של הממשלה ה-32 "ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית" (25.12.2011); החלטה 708 של הממשלה ה-33 "טיוב, תיאום ושיפור הרגולציה הממשלתית" (25.8.2013); "מדריך ממשלתי לתורת הערכת השפעת רגולציה (RIA – Regulatory Impact Assessment)", לעיל ה"ש 123; ידין, חוקים בקצרה, לעיל ה"ש 1, בעמ' 2.

144 ראו לעיל בחלק 5.

145 ראו דוגמה לכך בשוק הבנקאות הישראלי אצל ידין, לעיל ה"ש 116, בעמ' 29-31.

146 שם.

147 לחשיבותו של הגילוי אודות הפרות התאגיד ושל אפקט הביוש הנלווה לו ראו David A. Jr. Skeel, *Shaming in Corporate Law*, 149 U. P. A. L. REV. 1811 (2001).

ככלל, מבורך, בייחוד כאשר מדובר בשוק בעל מיעוט שחקנים ובמסטר המבוסס ממילא על חוזים ועל הסכמה (דוגמת הסכמי זיכיון ורישיון).<sup>148</sup>

ללא ספק, חישובים שנערכו בעת הקמתו של ערוץ מסחרי נוסף בישראל בראשית שנות האלפיים היו מוטעים ובלתי מדויקים. ואולם, משקם הערוץ והחליטו קובעי מדיניות להמשיך את שידוריו, היה עליהם לצייד את הרשות השנייה בכלים מתאימים למשול בשוק זה ולכוון אותו להצלחה. אף על הרגולטור לזהות חסר בפירמידת כלי האכיפה הנתונה לו, ולפעול לעיבוייה.

יכולתו של הרגולטור למשול בשוק התקשורת המשודרת חשובה במיוחד, לאור החשש מפני קרבה פוליטית יתרה של קובעי המדיניות לניהול ענייניו של ערוץ טלוויזיה, מבחינת השמירה על עקרונות הדמוקרטיה ועצמאות התקשורת. לרגולטורים בישראל, ובכלל זה לרשות השנייה, עוד רבות ללמוד על תורת הרגולציה, שאיננה עניין אינטואיטיבי או פשוט. כפי שנהוג למסור את מלאכת החקיקה לידיהם של מומחים ולבצעה על פי כללים סדורים, כך יש לנהוג גם בקשר עם מלאכת הרגולציה. בתוך כך יש לתת את הדעת, בין היתר, לנושאים כגון גיוון הסמכויות הרגולטוריות לאור מודל פירמידת האכיפה; בדיקת העלות והתועלת לאינטרס הציבורי, הצפויים כתוצאה מן הרגולציה הנבחרת; גיבוש מדיניות רגולטורית לגבי מידת ההרתעה הרצויה במשטר רגולטורי והנכונות לכלול במסגרתו חוזים רגולטוריים; היעדים הרגולטוריים המבוקשים להשגה והמשאבים הקיימים לשם כך; מידת ההתאמה בין האסטרטגיות הרגולטוריות לכלים המשפטיים.

## רשימת המקורות

המר יואב "משפט, תרבות מקומית ותרבויות מיעוט: דרישות תוכן בשידורי רדיו וטלוויזיה בישראל" **משפט וממשל** יד 149 (תשע"ב).

ידין שרון "הרגולציה השקטה: הסדרי אכיפה בלתי פורמאליים של רשות ניירות ערך ומקרה אייפקס-פסגות" (עתיד להתפרסם בספר **רגולציה** בסדרת הספרים 'משפט חברה ותרבות' של הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב, 2016).

ידין שרון "חוזים רגולטוריים בשווקים פיננסיים בישראל" **עיוני משפט** לה 447 (2012).

ידין שרון "מהי רגולציה? הצעה להגדרה בעקבות מופעים ראשונים של המונח בחקיקה הישראלית" **חוקים בקצרה** 6 (2014).

ידין שרון "קצר בתקשורת: בין אינטרס ציבורי לאינטרס פרטי ברגולציה של ערוץ עשר" **דין ודברים** ח 391 (2015).

ידין שרון **רגולציה: המשפט המנהלי בעידן החוזים הרגולטוריים** (הוצאת בורסי, 2016).

ידין שרון "רגולציה עצמית בשוק הבנקאות הישראלי" **רבעון לבנקאות** מה 19 (2010).

פלדמן יובל, פרז אורן ושמואלי-סידי קרן "הסדרת המחזור במשק הביתי: מחקר אמפירי של ההיבטים הדמוגרפיים וההתנהגותיים של מדיניות מחזור דיפרנציאלית בישראל" **מחקרי משפט** כט 391 (2015).

רויטמן יובל "הרפורמה הרגולטורית: בין הגלוי לסמוי" רגולציה (עתיד להתפרסם בהוצאת אוניברסיטת תל-אביב, סדרת משפט, חברה ותרבות, 2016).

---

148 לגישה זו בפסיקה ראו למשל בג"ץ מתווה הגז, לעיל ה"ש 134.

תאגיד-הררי טלי וידין שרון "המארג הרגולטורי-חינוכי: סימון תכניות טלוויזיה בסביבה התקשורתית החדשה" **מסגרות מדיה** 13, 20 (2014).

### **חקיקה ורגולציה**

דברי הסבר להצעת חוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000), התש"ס-1999, ה"ח 2824, 95 (הצעה לתיקון חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990).

הצעת חוק השידור הציבורי, ה"ח הממשלה 869 תשע"ד 706.

הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 56) (הרשות והמועצה לשידורים מסחריים), התשע"ג-2012, ה"ח 729.

הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 57) (הרשות והמועצה לשידורים מסחריים), התשע"ג-2013, ה"ח 784.

חוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000) (תיקון), התש"ס-2000, ס"ח 1733, 141 (תיקון עקיף לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990).

חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, התש"ן – 1990.

חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 33), התשע"א-2011, ס"ח 2276.

חוק השידור הציבורי, התשע"ד 2014, ס"ח 2471 (11.8.2014).

חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982.

חוק ייעול הליכי האכיפה ברשות ניירות ערך (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011, ס"ח 205.

חוק סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים, תשס"א-2001.

חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965.

כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (אתיקה בפרסומת בטלוויזיה), התשנ"ד-1994.

כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (נטילת זמני שידור), התשס"ז-2007.

כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (שיבוץ תשדירי פרסומת בשידורי טלוויזיה), התשנ"ב-1992.

כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (שידורי תכניות טלוויזיה בידי בעל זיכיון), התש"ע-2009.

כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (אישור מוקדם של תשדירי פרסומת), התשנ"ד-1994.

כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (הליכים ותנאים לקבלת רישיון לשידורי טלוויזיה), התשנ"ב-2011.

כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (הליכים למתן זיכיון לשידורי טלוויזיה), התשנ"ב-1992.

כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים – מתן התראות), התשס"ג-2002.

תזכיר חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, התשע"ד-2014.

תזכיר פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש] (תיקון מס' ...), התשע"ו-2016.

תקנות הבזק (זיכיונות), התשמ"ח-1987.

תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (כספים), התשנ"ב-1992.

### **החלטות והודעות**

"מועצת הרשות השנייה בקריאה לשר האוצר: פעל לאלתר לאפשר את המשך קיומו של ערוץ עשר לטובת כלל הציבור" **על שולחן המועצה** (מתפרסם באתר הרשות השנייה).

"מועצת הרשות השנייה האריכה את זיכיון השידורים של ערוץ עשר עד סוף שנת 2012" על שולחן המועצה (מתפרסם באתר הרשות השנייה).

החלטה 4027 של הממשלה ה-32 "ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית" (25.12.2011).

החלטה 4228 של הממשלה "הקמת ועדת התדרים לפי סעיף 5 לפקודת הטלגרף האלחוטי (נוסח חדש), התשל"ב-1972" (09.11.2008).

החלטה 708 של הממשלה ה-33 "טיוב, תיאום ושיפור הרגולציה הממשלתית" (25.8.2013)

החלטה חק/2711 של ועדת השרים לענייני חקיקה "הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון - המרת חובות כספיים בהפקות מסוגה עילית), התשע"ב-2012" (10.06.2012).

החלטה של מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו "מכרז לזכינות בערוץ השלישי" (27.11.2008).

החלטה של מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (26.4.2009).

הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו הודעה "החלטת מועצת הרשות על חילוט הערבויות לערוץ עשר ורשת בעקבות השימוע שקיימה בנושא אי תשלום חובות דמי זיכיון ותמלוגים" (14.8.2012).

הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו הודעה לעיתונות "דוח הרשות השנייה לשנת 2010: ישראל 10 הוציאה 81.6 מיליון ש"ח על תכניות סוגה עילית, כ- 10.9 מיליון ש"ח מעבר למחויבותה" (6.9.2011).

מכתב מיושב-ראש מועצת הרשות לחברי המועצה "ערוץ עשר – הארכת זיכיון" (15.10.2009).

### פרוטוקולים

פרוטוקול 103 של ועדת הכספים של הכנסת "חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000) התש"ס-1999, סעיף 30 (תיקון חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו)" (29.2.2000).

פרוטוקול הוועדה המשותפת של הכנסת חינוך-כלכלה "הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 32) (הארכה בתנאים של זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי והסדר חובות), התש"ע-2009" (5.1.2010).

פרוטוקול הוועדה המשותפת של הכנסת חינוך-כלכלה "הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 32) (הארכה בתנאים של זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי והסדר חובות), התש"ע-2009" (19.1.2010).

פרוטוקול הוועדה המשותפת של הכנסת חינוך-כלכלה "הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 32) (הארכה בתנאים של זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי והסדר חובות), התש"ע-2009" (12.3.2009).

פרוטוקול הוועדה המשותפת של הכנסת חינוך-כלכלה "תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (הארכת תקופת הזיכיון הראשונה בערוץ השלישי) (תיקון), התש"ע-2009" (25.11.2009).

פרוטוקול הוועדה המשותפת של הכנסת חינוך-כלכלה "תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (הארכת תקופת הזיכיון הראשונה בערוץ השלישי) (תיקון), התש"ע-2009" (27.10.2009).

פרוטוקול הוועדה המשותפת של הכנסת חינוך-כלכלה "תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (הארכת תקופת הזיכיון הראשונה בערוץ השלישי) (תיקון), התש"ע-2009" (26.10.2009).

פרוטוקול הוועדה המשותפת של הכנסת חינוך-כלכלה "תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (הארכת תקופת הזיכיון הראשונה בערוץ השלישי) (תיקון), התש"ע-2009" (7.12.2009).

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת "הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 32) (הארכה בתנאים של זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי והסדר חובות), התש"ע-2009" (3.12.2009).

פרוטוקול ועדת הכנסת כלכלה-חינוך "הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון מס' 32) (הארכה בתנאים של זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי והסדר חובות), התש"ע-2009" (3.12.2009).  
פרוטוקול ועדת הכספים של הכנסת "חוק ההסדרים במשק המדינה – סעיף 30 – תיקון חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו" (5.1.2000).  
פרוטוקול ועדת הכספים של הכנסת מס' 964 "תקנות התקשורת (בזק ושידורים) (תמלוגים) (תיקון), התשע"ב-2013" (3.1.2012).  
פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת "מצבו של ערוץ 10" (2.4.2003).  
פרוטוקול 6379 של ישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת ה-16 (13.4.2003).

## **פסיקה**

בג"ץ 5872/07 **איגוד מפיקי סרטים וטלוויזיה בישראל נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו** (פורסם בנבו, 27.10.2010).  
בג"ץ 1633/11 **בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שר התקשורת** (פורסם באתר בית המשפט העליון, 19.8.2012).  
בג"ץ 4374/15 **התנועה לאיכות השלטון נ' ראש ממשלת ישראל** (פורסם באתר בתי המשפט, 27.3.2016).  
בג"ץ 10575/07 **רשת-נגה בע"מ נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו** (נידון בבג"ץ **איגוד מפיקי סרטים**).  
בג"ץ 10949/07 **שידורי קשת בע"מ נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו** (נידון בבג"ץ **איגוד מפיקי סרטים**).

## **זוחות וחוות דעת**

"הארכת זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי – ערוץ עשר" חוות דעת של היועץ המשפטי של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (13.8.09).  
"טיוב, תיאום ושיפור הרגולציה הממשלתית" **הצעה להחלטה** (נוסח מתוקן חמישי מיום 21.8.2013).  
"שימוע ציבורי באשר למדיניות המוצעת לשיפור המגוון והתמהיל של השידורים" (פורסם באתר הרשות, ינואר 2014).  
הוועדה לבחינת האסדרה על שידורים מסחריים **זוח ביניים וקול קורא להתייחסות ומענה למידע נוסף** (אוגוסט 2014) ("ועדת שכטר").  
הוועדה לבחינת שידורי הטלוויזיה של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו ("ועדת שחם") **המלצות הוועדה** (24.12.2013).  
הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו **זוחות** לשנים 2005-2011.  
ועדת תורג'מן לבחינת עמידת ערוץ עשר בתנאי הזיכיון **דו"ח הוועדה** (2008).  
מבקר המדינה **דו"ח שנתי 60 לשנת 2009** (2010).  
משרד האוצר "התכנית הכלכלית לשנים 2013-2014: שינויים מבניים, מצרפי התקציב והרכב התקציב" (מאי 2013).  
משרד ראש הממשלה "תורת הערכת השפעת רגולציה (RIA – Regulatory Impact Assessment)" (2013).  
משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה "ספר הרגולטורים הממשלתי" (2015).

## **עיתונות**

אברבך לי-אור "יוסי ורשבסקי, מנכ"ל ערוץ 10, התפטר מתפקידו" **גלובס** 31.5.2012.



אברבך לי-אור "רגע היסטורי: ערוץ 10 הגיש בקשה לרישיון" **גלובס** 30.12.2013.  
גרינצוויג אמילי "היוצרים דורשים להגביר את הפיקוח על חובות התוכן של הטלוויזיה המסחרית"  
**הארץ** 24.5.2012.  
טוקר נתי "זכייניות הטלוויזיה על ההתייעלות ברשות השנייה: אנו מממנים פיצויי פרישה מוגזמים"  
**דה-מרקר** 20.8.2014.  
קינן עידו "רשת מצפצפת על הרשות השנייה" **העין השביעית** 29.10.2013.

AJZEN ICEK AND FISHBEIN MARTIN, UNDERSTANDING ATTITUDES AND PREDICTING SOCIAL BEHAVIOR (1980).

AYRES IAN AND BRAITHWAITE JOHN, RESPONSIVE REGULATION – TRANSCENDING THE DEREGULATION DEBATE (1992).

Baldwin Robert and Black Julia, *Really Responsive Regulation*, 71 THE MODERN LAW REVIEW 59 (2008).

BALDWIN ROBERT, CAVE MARTIN AND LODGE MARTIN, UNDERSTANDING REGULATION – THEORY, STRATEGY, AND PRACTICE (2<sup>nd</sup> ed., 2012).

BARDACH EUGENE AND KAGAN ROBERT A., GOING BY THE BOOK: THE PROBLEM OF REGULATORY UNREASONABLENESS (2<sup>nd</sup> ed., 2002).

BRAITHWAITE JOHN, REGULATORY CAPITALISM (2008).

BRAITHWAITE JOHN, TO PUNISH OR PERSUADE (1985).

Braithwaite John, Walker John and Grabosky Peter, *An Enforcement Taxonomy of Regulatory Agencies*, 9 LAW & POLICY 323, 324 (1987).

Braithwaite John and Braithwaite Valerie, *The Politics of Legalism: Rules Versus Standards in Nursing Home Regulation*, 4 SOCIAL AND LEGAL STUDIES, 307 (1995).

Braithwaite John and Hong Seung-Hun, *The Iteration Deficit in Responsive Regulation: Are Regulatory Ambassadors an Answer?* REGULATION & GOVERNANCE (first published online: 27 Jan 2014) available at: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/rego.12049/abstract>.

CARPENTER DANIEL P., REPUTATION AND POWER: ORGANIZATIONAL IMAGE AND PHARMACEUTICAL REGULATION AT THE FDA (2010).

Carpenter Daniel P., *State Building through Reputation Building: Coalitions of Esteem and Program Innovation in the National Postal System, 1883–1913*, 14 STUDIES IN AMERICAN POLITICAL DEVELOPMENT 121 (2001).

CARPENTER DANIEL P., THE FORGING OF BUREAUCRATIC AUTONOMY: REPUTATIONS, NETWORKS, AND POLICY INNOVATION IN EXECUTIVE AGENCIES, 1862-1928 (2001).

GUNNINGHAM NEIL AND GRABOSKY PETER, SMART REGULATION (1998).

Gunningham Neil, *Enforcement and Compliance Strategies*, in THE OXFORD HANDBOOK OF REGULATION 120 (Robert Baldwin, Martin Cave and Martin Lodge ed., 2010).

- HAWKINS KEITH, ENVIRONMENT AND ENFORCEMENT: REGULATION AND THE SOCIAL DEFINITION OF POLLUTION (1984).
- Hiatt Shon R. and Park Sangchan, *Lords of the Harvest: Reputation and Regulatory Approval of Genetically Modified Organisms*, 12-081 Harvard Business School Working Paper (2012).
- Levi-Faur David, *Regulation and Regulatory Governance*, in HANDBOOK ON THE POLITICS OF REGULATION 3 (David Levi-Faur ed., 2011).
- Reiss A.J., *Selecting Strategies of Social Control over Organizational Life*, in ENFORCING REGULATION (Keith Hawkins and John Thomas, ed., 1984).
- Selznick Philip, *Focusing Organizational Research on Regulation*, in REGULATORY POLICY AND THE SOCIAL SCIENCES 363 (Roger Noll ed., 1985).
- Skeel David A. Jr., *Shaming in Corporate Law*, 149 U. PA. L. REV. 1811 (2001).
- The 'Table of Eleven' – A Versatile Tool*, Ministry of Justice, The Netherlands (2004).
- VOGEL DAVID, NATIONAL STYLES OF REGULATION (1988).
- Yadin Sharon, *Too Small to Fail: State Bailouts and Capture by Industry Underdogs*, 43 CAP. U. L. REV. 889 (2015).