

ארגז כלים להתמודדות עם המשבר בשוק העיתונות בישראל

המשבר המתמשך בענף העיתונות בישראל מורכב למעשה מארבעה משברים הקשורים זה בזה: המשבר הכלכלי של העיתונים המודפסים, הרדיו והטלוויזיה; משבר הריכוזיות, המשתקף בזיקות שבין הגופים בענף ופותח פתח לאינטרסים חופפים בין גופי תקשורת ובין מסקרים למסוקרים; המשבר באמון בעיתונאים ובמקצועיות העיתונאית; והמשבר ביחסים שבין פוליטיקה לעיתונות. נוסף על כך, מגפת הקורונה האיצה את המשברים האלה, וגם הבליטה את חשיבותה של עיתונות מקצועית, שתפקידה לספק לציבור מידע אמין ומבוסס ולחשוף מחדלים.

תהילה שוורץ אלטשולר | נדן פלדמן

מחקר
מדיניות
165


המכון הישראלי
לדמוקרטיה



**ארגז כלים להתמודדות
עם המשבר בשוק
העיתונות בישראל**

תהילה שוורץ אלטשולר | נדן פלדמן

מחקר מדיניות 165

ספטמבר 2021

עריכת הטקסט: נועה שליטין
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 9-358-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2021
נדפס בישראל, תשפ"ב/1

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפול שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפול חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

תוכן העניינים

7	תקציר
11	מבוא
13	פרק 1. המשבר בשוק העיתונות
13	1. המשבר הכלכלי והערעור הטכנולוגי
21	2. משבר השליטה בעיתונות: ריכוזיות והון־שלטון־עיתון־רישיון־זיכיון
24	3. משבר הפרופסיונליזם העיתונאי
26	4. המשבר הפוליטי
27	5. משבר האמון
30	6. העיתונות במשבר הקורונה
34	7. מגמות מסתמנות וכיווני פעולה אפשריים בשנים הקרובות
40	פרק 2. הצעות להתמודדות עם המשבר
40	מבוא
43	1. טיפול בשוק העיתונות באמצעות הסדרים הקשורים בתחרות
48	2. סיוע ממשלתי לשוק העיתונות
67	3. מיסוי פלטפורמות הדיגיטל כאמצעי לסיוע לשוק העיתונות
76	4. חיזוק הפרופסיונליזם העיתונאי
83	5. רגולציה עצמית במתכונת כפויה ועיגון כללי האתיקה העיתונאית
94	פרק 3. סיכום
iii	Abstract

ת ק צ י ר

בשני העשורים האחרונים חל בענף העיתונות משבר מתמשך, שהוא למעשה ארבעה משברים מובחנים זה מזה, הקשורים זה בזה ומזינים זה את זה. המשבר הראשון הוא המשבר הכלכלי של שחקני התוכן הממוסדים (העיתונים המודפסים וכלי התקשורת המשודרים – רדיו וטלוויזיה) וערעור מעמדם על ידי ענקיות הטכנולוגיה. המשבר השני הוא משבר השליטה והריכוזיות בשוק התקשורת הישראלי, והוא משתקף בזיקות ובקשרים בין גופים בתעשייה בכל אחד מהשלבים בשרשרת הייצור ובכל הרכיבים שלה. קשרים אלו יוצרים אינטרסים חופפים בין גופי תקשורת ובין מסקרים למסוקרים ופותרים פתח להשפעה הדדית ביניהם. המשבר השלישי הוא משבר באמון ובמקצועיות. הפגיעה התקציבית בארגוני עיתונות הביאה לקיצוצים תקציביים, להפחתה במספר כלי התקשורת, לירידה באיכות כוח האדם בעיתונות ולשינוי בסדרי עדיפויות בעבודה העיתונאית. המשבר הרביעי הוא ביחסי פוליטיקה ועיתונות ומתבטא במתקפות פופוליסטיות על התקשורת ובוויכוח בעניין פגיעה באמון הציבור בתקשורת.

בצד תהליכים אלו אפשר להצביע על הבשלה של תהליכים שישפיעו על ענף העיתונות בשנים הקרובות, כגון אפשרויות חדשות למימון כלי תקשורת; פיתוחים טכנולוגיים שישכללו את תהליך יצירת העיתונות ואת התאמת התכנים לצרכנים; הגברת רגולציה ומיסוי על ענקיות האינטרנט ועל שירותי תוכן מקוונים; חידוש של אמון הציבור בתקשורת שיאשש את מעמדה, בין השאר

בשל הבנת המגבלות של הרשתות החברתיות בהענקת תמונת עולם אמינה וייתכן גם שבשל הכרעות הדין בתיקים 2000 ו-4000, שיבססו, אולי, מסגרת נורמטיבית חדשה ביחסי הון-שלטון-עיתון.

לנוכח כל התהליכים האלה, האתגר הוא יצירת מודל פעילות בר קיימא לענף העיתונות שיעניק לעיתונים ולגופי חדשות יציבות לטווח הארוך והגנה מפני השחתה הן מצד בעלי הון הן מצד גורמים פוליטיים ובעלי אינטרס אחרים. לשם כך צריך לנסות לדמיין חוזה חדש במשולש של המדינה, יצרני התוכן העיתונאי והציבור. חוזה כזה ראוי שיקדם יצירה והפצה של תוכן ומידע, יבטיח מוצר עיתונות איכותי, יתמודד עם השחקנים הגדולים בשוק ויתמרץ השקעות בחדשנות בפורמטים ובטכניקות של עיבוד מידע והנגשתו לציבור. החשוב ביותר הוא שרפורמה בשוק העיתונות לא תוכל להשיג את מטרתה אם בסופה לא יגיע גם שינוי באתוס העיתונאי. לשם שינוי כזה נדרש רצון תרבותי ופוליטי – לא די לדבר על כשלי שוק ומודלים כלכליים אלא יש להבהיר מהי עיתונות ראויה, מה נחשב לתהליך עבודה עיתונאי מקצועי, כיצד מחזקים אתוס עיתונאי ואיך מתפקד שוק עיתונות מגוון.

מחקר מדיניות זה מתמקד בענף התוכן העיתונאי-חדשתי ולא במכלול השימושים של אמצעי תקשורת, למשל סיקור ספורט או יצירה ישראלית מקורית. הוא אינו עוסק בסוגי מדיה מסוימים, כגון עיתונים מודפסים, ערוצי טלוויזיה ואתרי אינטרנט, משום שכבר במשך כעשור עידן ההתלכדות מאפשר ליצרני תוכן עיתונאי להפיץ אותו במגוון אמצעים טכנולוגיים, ומאז חשיבותו של סוג המדיום משנית לעומת חשיבותו של מקור התוכן החדשתי.

המחקר נכתב בעיצומה של מגפת הקורונה, שהאיצה את המשבר בעיתונות והציבה בפניה אתגרים יוצאי דופן. המשבר גם הבליט את חשיבותה המכרעת של עיתונות מקצועית, איכותית, בלתי תלויה, שתפקידה לספק לציבור מידע אמין ומבוסס ולחשוף מחדלים בזירות פעילות בעיצומו של משבר בריאותי, כלכלי ופוליטי המלווה באי-ודאות גדולה ובשפע מידע כוזב.

המחקר מציע ארגז כלים לחיזוק ענף העיתונות. הנחת היסוד הראשונה של אסופה זו של כלי מדיניות היא שאין צורך לשמר כשלי עבר של ענף זה אלא לגזור הצעות מן הערכים שראוי לקדם: יצירה והפצה של מוצרי תוכן שיש בהם

תרומה לציבור, הבטחת איכות המוצר העיתונאי, תמרוץ של השקעות בחדשנות וביצירתיות והבטחת שקיפות בבעלויות על אמצעי מדיה ותקשורת.

נוסף על כך יש להתאים את ההסדרים האפשריים והרצויים לתנאים בישראל, להתחשב במאפיינים המיוחדים של שוק העיתונות בישראל בהיותו מוגבל מבחינה כלכלית וגאוגרפית ולהכיר בקושי לבצע רפורמות מקצועיות בתחום העיתונות בשל ניגוד העניינים המהותי של פוליטיקאים באסדרת הענף שאמור, בהגדרה, לבקר אותם. שינויים בענף העיתונות דורשים מעורבות של גופים רבים: רשויות התחרות, המס, הגנת הפרטיות ורגולציית התקשורת, מחוקקים וקובעי מדיניות, בעלי אמצעי תקשורת ועיתונים, חברות הדיגיטל הענקיות וגם עיתונאים. יש להתחשב גם בריבוי זה. לכן ההצעות בארגז הכלים מגוונות וכוללות הסדרים המיועדים להגביל את כוחם של שחקנים קיימים והסדרים המיועדים לתמרץ מיזמים חדשים, הסדרים המכוונים לפעולה פנימה אל תוך השוק הקיים, והחוצה אל האיומים מצד ענקיות הדיגיטל, הסדרים המכוונים לפעולה במרחב הכלכלי וגם במרחב המקצועי והאתי.

המחקר מציע מגוון של כלי מדיניות והצעות ופירוט הדרכים ליישומן. כל הצעה מופיעה בסיום הדיון בנושא שהיא משויכת אליו. הצעות אלו כוללות:

- **התמודדות עם ריכוזיות ועם תופעות מבניות בשוק העיתונות** באמצעות תיקון חוק התחרות וחוק הריכוזיות וקביעת הסדרים ייחודיים בענף העיתונות ואימוץ מתודולוגיות עדכניות למדידה והערכה של הגיוון בשוקי עיתונות ומידת השליטה וההשפעה של שחקנים בשוק הזה.

- **סיוע ממשלתי עקיף לשוק העיתונות** באמצעות אפשרות לפטור ממס הכנסה תרומות למיזמי עיתונות ללא מטרת רווח; מס חברות מופחת לתאגידי עיתונות ביוניים; הפחתת דמי תשלום ביטוח לאומי למעבידים בתאגידי עיתונות ביוניים.

- **סיוע ממשלתי ישיר לשוק העיתונות** באמצעות הפחתת הנטל הרגולטורי על שחקני הגופים המשדרים והקצאת תקציבי פרסום ממשלתיים לתאגידי עיתונות ישראליים.

- **עידוד חדשנות עיתונאית** באמצעות הקמת חממת חדשנות לעיתונות בתוך תאגיד השידור הישראלי, מיסוי פלטפורמות הדיגיטל והפניית תקציבים לקרן

ייעודית שתפקידה יהיה לתמוך במיזמי עיתונות וכן עידוד מיזמים עיתונאיים וולונטריים של הפלטפורמות בישראל.

• שיפור הפרופסיונליזם העיתונאי וביסוס הכפיפות לכללי האתיקה העיתונאית באמצעות חיזוק העבודה המאורגנת בשוק העיתונות, עיגון כללי אתיקה עיתונאית בהסכמי עבודה קיבוציים, חיזוק מערך ההכשרות המקצועיות לעיתונאים, הקמת קרן לסיוע לעיתונאים נגד תביעות השתקה ותיקון חוק הגנת הצרכן על ידי הוספת חובה למנות ממונה אתיקה בתאידי עיתונות, וכן תקנת תקנות מכוחו שמטרתן אכיפה צרכנית של אתיקה עיתונאית.

בשני העשורים האחרונים חל בענף העיתונות משבר מתמשך, שהוא למעשה ארבעה משברים מובחנים זה מזה הקשורים זה בזה ומזינים זה את זה. המשבר הראשון הוא המשבר הכלכלי של שחקני התוכן הממוסדים (העיתונים המודפסים וכלי התקשורת המשודרים – רדיו וטלוויזיה) וערעור מעמדם על ידי ענקיות הטכנולוגיה. המשבר השני הוא משבר השליטה והריכוזיות בשוק התקשורת הישראלי, והוא משתקף בזיקות וקשרים בין גופים בתעשייה בכל אחד מהשלבים בשרשרת הייצור ובכל הרכיבים שלה. קשרים אלו יוצרים אינטרסים חופפים בין גופי תקשורת ובין מסקרים למסוקרים ופותחים פתח להשפעה הדדית ביניהם. המשבר השלישי הוא משבר באמון ובמקצועיות. הפגיעה התקציבית בארגוני עיתונות הביאה לקיצוצים תקציביים, להפחתה במספר כלי התקשורת, לירידה באיכות כוח האדם בעיתונות ולשינוי בסדרי עדיפויות בעבודה העיתונאית. המשבר הרביעי הוא ביחסי פוליטיקה ועיתונות ומתבטא במתקפות פופוליסטיות על התקשורת ובוויכוח בעניין פגיעה באמון הציבור בתקשורת.

בצד תהליכים אלו אפשר להצביע על הבשלה של תהליכים שישיעו על ענף העיתונות בשנים הקרובות, כגון אפשרויות חדשות למימון כלי תקשורת; פיתוחים טכנולוגיים שישכללו את תהליך יצירת העיתונות ואת התאמת התכנים לצרכנים; הגברת רגולציה ומיסוי על ענקיות האינטרנט ועל שירותי תוכן מקוונים; חידוש של אמון הציבור בתקשורת שיאשש את מעמדה, בין השאר בשל הבנת המגבלות של הרשתות החברתיות בהענקת תמונת עולם אמינה וייתכן גם שבשל הכרעות הדין בתיקים 2000 ו-4000, שיבססו, אולי, מסגרת נורמטיבית חדשה ביחסי הון-שלטון-עיתון.

לנוכח התהליכים שתוארו, האתגר של יצירת מודל פעילות בר קיימא עבור ענף העיתונות – שיעניק לעיתונים ולגופי חדשות יציבות לטווח הארוך וכן הגנה מפני השחתה, הן מצד בעלי הון הן מצד גורמים פוליטיים ובעלי אינטרס אחרים – דורש לנסות לדמיין חוזה חדש במשולש: מדינה, יצרני התוכן העיתונאי והציבור. חוזה כזה ראוי שיקדם יצירה והפצה של תוכן ומידע, יבטיח מוצר עיתונות איכותי, יתמודד עם השחקנים הגדולים בשוק ויתמרץ השקעות בחדשנות בפורמטים ובטכניקות של עיבוד מידע והנגשתו לציבור. החשוב ביותר הוא שרפורמה בשוק העיתונות לא תוכל להשיג את מטרתה אם בסופה לא יגיע גם שינוי באתוס העיתונאי. לשם שינוי כזה נדרש רצון תרבותי ופוליטי – לא די לדבר על כשלי שוק ומודלים כלכליים, אלא יש להבהיר מהי עיתונות ראויה, מה נחשב תהליך עבודה עיתונאי מקצועי, כיצד מחזקים אתוס עיתונאי ואיך מתפקד שוק עיתונות מגוון.

מחקר מדיניות זה מתמקד בענף התוכן העיתונאי־חדשותי ולא במכלול השימושים של אמצעי תקשורת, למשל סיקור ספורט או יצירה ישראלית מקורית. הוא אינו עוסק בסוגי מדיה מסוימים, כגון עיתונים מודפסים, ערוצי טלוויזיה ואתרי אינטרנט, משום שכבר במשך כעשור עידן ההתלכדות מאפשר ליצרני תוכן עיתונאי להפיץ אותו במגוון אמצעים טכנולוגיים, ומאז חשיבותו של סוג המדיום משנית לעומת חשיבותו של מקור התוכן החדשותי.

המחקר נכתב בעיצומה של מגפת הקורונה, שהאיצה את המשבר בעיתונות והציבה בפניה אתגרים יוצאי דופן. המשבר גם הבליט את חשיבותה המכרעת של עיתונות מקצועית, איכותית, בלתי תלויה, שתפקידה לספק לציבור מידע אמין ומבוסס ולחשוף מחדלים בזירות פעילות בעיצומו של משבר בריאותי, כלכלי ופוליטי המלווה באי־ודאות גדולה ובשפע מידע כוזב.

המחקר מציע ארגז כלי מדיניות לחיזוק ענף העיתונות. זוהי מטרה שאפתנית ומורכבת הדורשת שינוי עסקי, רגולטורי ותרבותי. בשינוי כזה מעורבים גופים רבים – רשויות תחרות, רשויות מיסוי, רשויות פרטיות, רגולציית תקשורת, מחוקקים וקובעי מדיניות, בעלי אמצעי תקשורת, עיתונים ועיתונאים. תיקון השוק נדרש לאסדרה של גופי תקשורת קיימים וממוסדים וגם של פלטפורמות דיגיטליות. בד בבד יש לוודא שההצעות אינן משמרות גופים שאבד עליהם הכלח ולא מחזקות את החזקים. כמו כן יש לבחון כיצד לעודד הקמה של מיזמים עיתונאיים חדשים ומגוונים. יתרה מזו, שום רפורמה מתחום המדיניות לא תוכל להשיג את מטרתה בלא מחויבות מחודשת כלפי המושג החמקמק שנקרא "אתוס עיתונאי". מחויבות זו היא עניין תרבותי ופוליטי. מסמך זה מציע אפוא ארגז כלים, צנוע ומודע למגבלותיו, בניסיון להשיג את המטרה השאפתנית הזאת, מתוך הבנה שבעת הזאת יש לנסות לפעול כדי להטות את ספינת העיתונות המחויבת, ספינה שנדמה שעלתה על שרטון, ולהשיבה למימוש תפקידה הדמוקרטי כמשרתת הציבור.

אנו מבקשים להודות לפרופ' יובל שני, לפרופ' מרדכי קרמניצר ולעו"ד נדיב מרדכי על הערותיהם הטובות. תודה רבה לאבנר הופשטיין, לעו"ד אלעד מן ולפרופ' צבי רייך על שקראו את המסמך והעירו עליו הערות מעמיקות. תודה מיוחדת לעורכת הלשון נועה שליטין ולעובדי ההוצאה לאור של המכון הישראלי לדמוקרטיה.

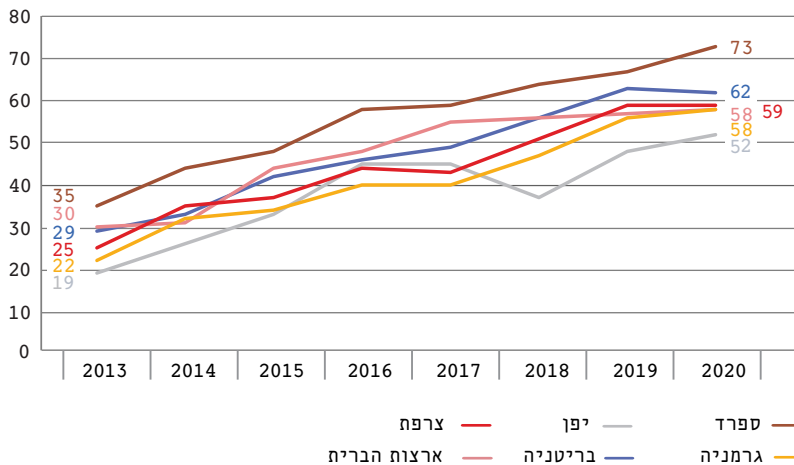
המשבר בשוק העיתונות

1. המשבר הכלכלי והערעור הטכנולוגי

העיתונות בעולם ובישראל נמצאת במשבר כלכלי ממושך. המהפכה הטכנולוגית של העשור האחרון ערערה את המודל העסקי של העיתונות בכמה מסלולים. הראשון הוא הגירת שימושים מהתקשורת המסורתית אל המרחב הדיגיטלי וירידה חדה בצריכת עיתונים ובהאזנה לרדיו וגם ירידה בצפייה בטלוויזיה. העלייה בצריכת תוכן חדשותי באמצעים דיגיטליים מתבטאת בתרשים 1, המתאר צריכת חדשות דרך מכשיר טלפון חכם בכמה מדינות בשנים 2013-2020.

חרשים 1

שיעורי צריכת חדשות דרך מכשיר טלפון חכם
בכמה מדינות, 2013-2020 (ב-%)

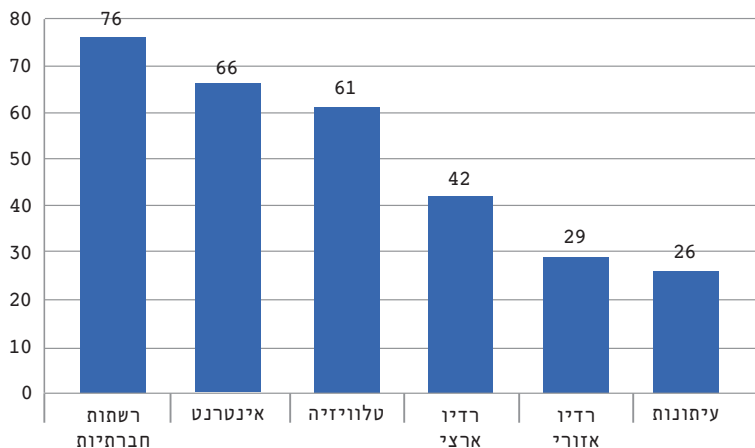


מקור: Nic Newman, "Executive Summary and Key Findings of the 2020 Report,"
Reuters Institute for the Study of Journalism, 2020

המסלול השני הוא עלייתן של הרשתות החברתיות וצריכת חדשות דרכן. ברשתות אלו יש תכנים שכתבו גולשים ולא זכו לעריכה עיתונאית מסורתית. התופעה מתוארת בנתוני סקר מקיץ 2019, שבו שאלנו, בין השאר, כיצד ישראלים צורכים חדשות:

תרשים 2

**כיצד ישראלים צורכים חדשות?
לפחות פעם ביום, כלל הציבור (ב-%)**



מקור: תהילה שוורץ אלטשולר, "אמון הציבור בתקשורת וברשתות החברתיות, סקר מיוחד", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

המסלול השלישי הוא אספקת תוכן חינם, פעמים רבות בתמורה לחשיפה לפרסומות ולמסחר במידע אישי של גולשים ברשת, לעומת מודל של תשלום או דמי מנוי בעיתונות המסורתית הפרטית.

לצניחה בהכנסות של כלי התקשורת – הן מרכישת גיליונות ודמי מנוי, והן מפרסום – יש סיבות רבות: צריכת כלי תקשורת ממוסדים בקריאה, בהאזנה

ובצפייה יורדים; פלטפורמות דיגיטליות יכולות להציע מוצרי פרסום מדויקים; השתלטות של חברות פייסבוק וגוגל על שוק הפרסום. ענף העיתונות בישראל הוא מהנפגעים העיקריים מהגירה של תקציבי הפרסום אל ענקיות הרשת, ובראשן גוגל ופייסבוק, המחזיקות כיום ביותר מ-55% בשוק הפרסום בדיגיטל בארצות הברית,¹ ב-63.3% משוק הפרסום בבריטניה,² וב-62% משוק הפרסום בדיגיטל בישראל.³

יצרני התוכן העיתונאי נפגעו לאורך העשור האחרון בכמה חזיתות: גוגל (שבבעלותה גם יוטיוב) ופייסבוק (שבבעלותה גם אינסטגרם וואטסאפ) שואבות מהם תוכן מבלי לשלם עליו, הן מורידות את מספר הכניסות לאתרי הבית שלהם ואין הן משלמות מיסים במדינות שהן מוכרות פרסומות ומקבלות תשומת לב רבה של משתמשים, בשעה שיצרני תוכן מקומיים מחויבים לשלם מס מקומי.⁴ הפגיעה הקשה ביצרני תוכן הגבירה בשנים האחרונות ביקורת כלפי ענקיות האינטרנט וכלפי ממשלות שאינן נוקטות צעדים להגנה על יצרני תוכן מקומיים מפני גוגל ופייסבוק. משבר הקורונה הקצין את הפערים משום שהוא הזניק את שווי השוק של גוגל ופייסבוק ופגע כלכלית בגופי חדשות רבים.

כתוצאה מכך כלי תקשורת בעולם מפסידים כסף, מקצצים בשכר, מפטרים עובדים, מתמזגים, משנים מודל עסקי, מחליפים בעלויות וגם נסגרים. מאז 2008 מספר המשרות בתעשיית העיתונות האמריקנית התכווץ למחצית בתוך

1 Daniel Liberto, "Facebook, Google Digital Ad Market Share Drops as Amazon Climbs," *Investopedia*, 25.6.2019

2 Anne Freier, "Google and Facebook to reach 63.3% digital ad market share in 2019," *businessofapps.com*, 25.3.2019

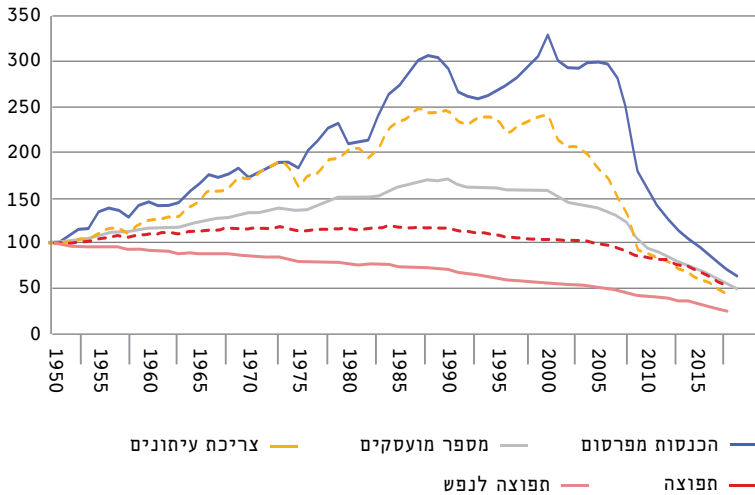
3 נחי טוקר, "המספרים נחשפים: גוגל ופייסבוק שולטות בפרסום בדיגיטל בישראל – והדרמה הגדולה בפתח", דה מרקר, 25.6.2019; נחי טוקר, "הקליק שלנו שווה הרבה: הרווח האדיר של גוגל מפרסום בישראל", דה מרקר, 31.10.2019; "שנת המהפך: היקף הפרסום בדיגיטל עקף את הטלוויזיה", איגוד השיווק הישראלי, 26.1.2020.

4 בועז ראובן, "גביית מיסים מגוגל ופייסבוק – האם הפעם זה באמת יקרה", אתר משרד עו"ד בועז ראובן, 2020.

עשר שנים.⁵ מאז 2004 נסגרו בארצות הברית לא פחות מ־1,800 עיתונים, ולחצי מהמחוזות בארצות הברית אין כיום עיתון יומי. באוסטרליה מספר העיתונאים בעיתונות המודפסת צנח ב־20% בין 2014 ל־2017. בבריטניה 321 עיתונים מקומיים נסגרו בעשר השנים האחרונות.⁶ תופעה זו בולטת בכל מדינות המערב, ותרשים 3 – אף שהוא מתאר את השוק האמריקני – משקף תופעה רחבת היקף.

תרשים 3

מדדי תעשיית העיתונות בארצות הברית, 1950–2015 (100=1950)



מקור: Benedict Evans, "News by the Ton: 75 Years of US Advertising," *Benevans.com*, 15.6.2020, p. 51

5 Mathew Ingram, "Jon Schleuss of NewsGuild on How to Help the Media," *Galley by CJR*, April 2020

6 Stefano Feltri, "If Journalists Want to Save Journalism, They Should Stop Asking Google for Money," *theprint.in*, 26.10.2019

השינויים הטכנולוגיים והכלכליים בשני העשורים האחרונים הביאו לשינויים מבניים גם במפת התקשורת הישראלית. בצד תהליכים חיוביים כמו אימוץ טכנולוגיות חדשות לטובת הצרכן והגידול הניכר בגיוון הקולות בשוק התוכן העיתונאי-חדשותי, הענף נקלע למשבר בכל הקטגוריות שלו: העיתונות המודפסת; הטלוויזיה המסחרית – כל ערוצייה, למעט שידורי קשת, מפסידים כסף; אתרי האינטרנט – סיפקו תוכן בחינם ולמרות חשיפה גבוהה התקשו לייצר רווחיות רק מפרסומות, ולכן כמה מהם הקימו בשנים האחרונות חומות תשלום ("הארץ" ו"דה מרקר", "ynet פלוס", "גלובס" ו"מאקו" למנויי קשת). המשבר בענף הולך ומחמיר. שחקנים דומיננטיים התכווצו (למשל "מעריב" היה עיתון נפוץ והיום החשיפה אליו נמוכה); שחקנים חדשים הצטרפו וממלאים מקום מרכזי (למשל "ישראל היום" איים על "ידיעות אחרונות", שהיה מונופול מוכרז בשוק העיתונות היומית), אתרי אינטרנט כמו "וואלה", "ynet של ידיעות אחרונות" ו"מאקו" של שידורי קשת היו לגופי חדשות בעלי השפעה ונפח פרסום גדול, ועיתונים כלכליים התבססו ("גלובס", שהיה בבעלות אליעזר פישמן עד מכירתו ב־2017 לאלונה בר און וענת אגמון; "דה מרקר" בבעלות קבוצת "הארץ" שהיה לעיתון יומי ב־2004; ו"כלכליסט", שהוקם ב־2008 והיום בבעלות קבוצת "ידיעות אחרונות").

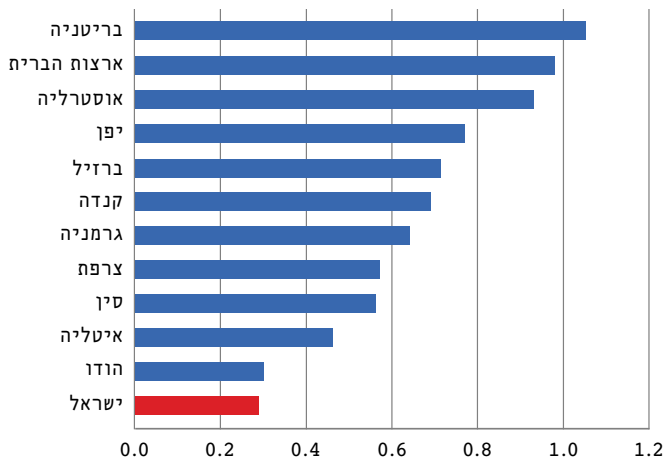
ערוצי השידור, כולם בבעלות בעלי הון – ישראלים וזרים – התקשו לייצר רווחים בשוק צפוף וברגולציה סבוכה ונאלצו לפעול בהפסדים כבדים לבעלי המניות ובזכות הזרמת כספים של בעלי השליטה. אומנם הגורם העיקרי למצבם הכלכלי הקשה של גופי השידור בישראל הוא השחיקה המתמשכת בהכנסותיהם מפרסום, אשר הן ערוץ החמצן העיקרי שמקיים אותם, אבל מצב זה מחרף לנוכח היקפי ההוצאות הרגולטוריות. בשנת 2018 תוקן חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו באופן נרחב והתיקונים יצרו מסגרת של רישיון זעיר לערוץ שידור, שאם החליט לחדש חדשות הוא פטור מהקמת חברת חדשות ומהוצאות מינימום על חדשות. בפועל התיקון נועד להיטיב עם ערוץ 20 ואפשר לו להתחיל בשידורי חדשות.

שוק הפרסום הישראלי קטן מאוד ביחס לתוצר המקומי ונמצא בירידה מתמדת. בשנים האחרונות ההוצאה לפרסום ביחס לתמ"ג הייתה 0.32% בלבד. במדינות אחרות, לדוגמה צרפת וגרמניה, ההוצאה לפרסום כמעט כפולה משבישראל,

ובארצות הברית ובבריטניה שיעור ההוצאה הוא יותר מ-1%, פי שלושה מישראל.⁷ יתרה מכך, בישראל, למרות עלייה בצריכה הפרטית המפרסמים הגדולים כמעט שלא הגדילו את ההוצאה שלהם על פרסום, כמתואר בתרשים 4.

תרשים 4

שיעור ההוצאה על פרסום ביחס לתמ"ג, השוואה בינלאומית (ב-%)



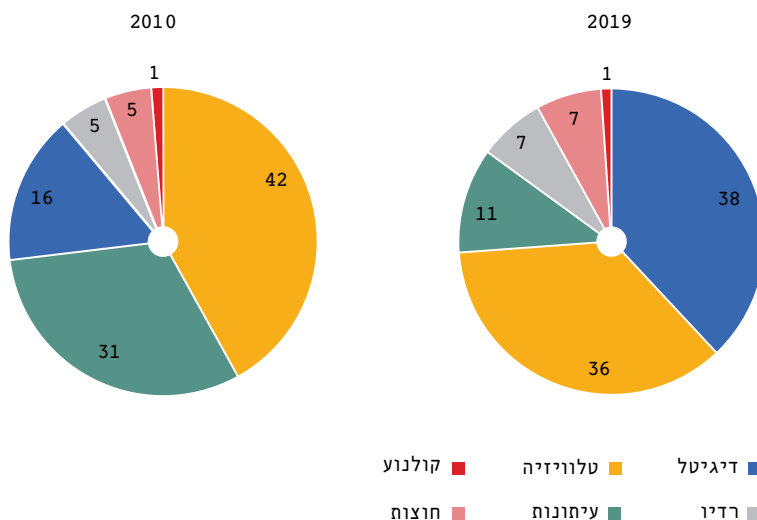
מקור: נחמי טוקר, "חמש המחלות של שוק הפרסום", דה מרקר, 8.11.2017.

עד סוף המאה ה-20 היה המדיום הטלוויזיוני הכלי המשמעותי ביותר בתמהיל ההוצאות של המפרסמים, ואחריו העיתונות המודפסת. במצב זה התקיימה תחרות על הוצאות המפרסמים בשני רבדים: בין סוגי המדיה השונים, ובתוך אותו סוג מדיה (למשל בין "ידיעות אחרונות" ל"מעריב" על תקציבי הדפוס, או בין קשת לרשת על תקציבי הפרסום בטלוויזיה).

7 נחמי טוקר, "חמש המחלות של שוק הפרסום", דה מרקר, 8.11.2017.

עלייתן של פלטפורמות המדיה החברתית בעשור האחרון פגעה גם היא בחלוקת הקשב של הקהל הישראלי והשפיעה על עוגת הפרסום של שוק התקשורת בישראל, כפי שמתואר למשל בתרשים 5.

תרשים 5
הוצאות על פרסום ב-2010 וב-2019 (ב-%)*



* שיעור מנתח השוק

מקור: נתי טוקר, "העשור הדרמטי בשוק הפרסום: קריסת הסלולר והשתלטות ענקיות האינטרנט", דה מרקר, 3.2.2020.

הנתונים מראים עוד כי את המכה הקשה ביותר ספגה העיתונות המודפסת. תקבולי הפרסום שלה התכווצו בכשני שלישים. גם בשוק הטלוויזיה יש קיפאון, והסיבה העיקרית למצב המחרף של תעשיית השידור המקומית הוא הפחתה נמשכת במקור ההכנסה העיקרי של ערוצי הטלוויזיה, שכן עוגת הפרסום בעשור האחרון לא צמחה באופן משמעותי. אף שהטלוויזיה המסחרית והעיתונות

המודפסת ממשיכות לשמור על נתח גדול, כשליש, מעוגת הפרסום, הדיגיטל הולך ונוגס בהן. בשנת 2019 נתח הפרסום של הדיגיטל היה גדול מהנתח של הטלוויזיה – 38% מעוגת הפרסום, גידול של כ-13% ביחס לשנה שקדמה לה. לפי נתוני חברת יפעת, הפרסום בדיגיטל כמעט שילש את עצמו משנת 2010 עד שנת 2019. נתוני חברת בקרה, המספקת שירותי בקרה לפרסום וחיפה לנתוני האמת של עשרות מפרסמים גדולים, מלמדים כי 62% מסך התקציבים בדיגיטל מופנים לפייסבוק ולגוגל.⁸ ההכנסות של גוגל בישראל מפרסום בלבד מוערכות ב-560 מיליון ש"ח בשנה.

בסיכומי של דבר, רוב גופי התקשורת הפרטיים בישראל סובלים מהפסדים או משולי רווח נמוכים מאוד. למשל, מהדורת הדפוס של "ידיעות אחרונות" מצויה בהפסד;⁹ העיתון "גלובס" מצוי בהפסדים של עשרות מיליוני ש"ח;¹⁰ גם אתר "וואלה" הפסיד בשנה החולפת 15 מיליון ש"ח, ובסך הכול 108 מיליון ש"ח בארבע השנים האחרונות.¹¹ אתר "וואלה", שהיה בבעלות בזק, נמכר ב-2020 בסכום של 60 מיליון ש"ח ללא עזור, המחזיק בעיתונים "גרזלם פוסט" ו"מעריב". "מעריב" התחיל לשאת רווחים לאחר שנים ארוכות של הפסדים כבדים. קבוצת "הארץ" רשמה רווחים ב-2018 ו-2019 לאחר שנים של הפסדים, אולם הרווחים נרשמו לאחר שורה של קיצוצים חדים ב"הארץ", ב"דה מרקר" וברחבי הקבוצה; לרשת 13 יש חוב שנאמד ב-100 מיליון ש"ח נכון לאפריל 2020,¹² וכתוצאה מכך חברת החדשות שלה נאלצה לקצץ בתקציבה ולפטר עובדים,¹³ שנה בלבד לאחר מיזוג של שני ערוצים מסחריים שהפסידו כסף במשך שנים.

8 טוקר 25.6.2019 (לעיל הערה 3).

9 שיחה עם כתב התקשורת של "דה מרקר" נתי טוקר, 23.9.2020.

10 נתי טוקר, "גלובס" הפסיד 80 מיליון שקל בשלוש שנים; ההכנסות והמנויים צנחו ב-35%, דה מרקר, 30.3.2020.

11 אלי ציפורי, "אתר וואלה! הפסיד 108 מיליון שקל ב-4 שנים", מעריב, 21.5.2020.

12 נתי טוקר, "ברשת 13 מחפשים אסטרטגיית יציאה – אך מנתקים את צינור החמצן של הערוץ", דה מרקר, 20.4.2020.

13 ענת ביין ליבוביץ, "הסכם בין חדשות 13 להנהלת רשת: 42 עובדים יפוטרו במקום 110", גלובס, 30.6.2020.

ההתכווצות הכלכלית של כלי התקשורת באה לידי ביטוי גם בירידה ניכרת במספר העיתונאים הפעילים בכל כלי התקשורת. מבקשת חופש מידע שהוגשה ללשכת העיתונות הממשלתית עולה כי בשנת 2010 העניקה הלשכה 5,472 תעודות; שמונה שנים אחר כך, בשנת 2018, מספר מקבלי התעודות ירד בכ-25% ל-4,024; בשנת 2020 ירד מספר מקבלי התעודות ב-20% נוספים, ורק 3,247 איש בישראל החזיקו בתעודה מטעם לשכת העיתונות הממשלתית (לע"מ). גם אם מדובר במספרים לא מדויקים (למשל מפני שלא כל העיתונאים הפעילים מחזיקים בתעודת לע"מ, ולעומת זאת בקרב בעלי התעודות ניתן למצוא אנשי צוות טכני או דוברים), המגמה שהם מלמדים עליה ברורה, בלא שנכללו בנתונים שנת הקורונה. עליה נרחיב להלן.¹⁴

2. משבר השליטה בעיתונות: ריכוזיות והון-שלטון-עיתון-רישיון-זיכיון

שוק העיתונות בישראל פונה אל קהל צרכנים מוגבל בשל קוטנם של המדינה ושל שוק דוברי העברית; הוא מספק מוצר שבו יתרון לגודל הוא מאפיין אינהרנטי בשני צידי השוק – בצד הפרסום מי שיש לו יותר "זוגות עיניים" (צרכנים, מנויים, צופים, קוראים או מאזינים) זוכה לתעריפי פרסום גבוהים יותר, וגם בצד צריכת התוכן הגדול גדל בשל רצונם של המשתמשים להיות חלק ממדורת השבט. כמו כן הוא ריכוזי מאוד.

תחום העיתונות היומית המודפסת נשלט על ידי דואופול: החינמון "ישראל היום" והעיתון "ידיעות אחרונות". תחום החדשות בטלוויזיה נשלט גם הוא על ידי שניים עיקריים: החדשות N12 (חברת החדשות של שידורי קשת) וחדשות 13 (חברת החדשות של הערוץ הממוזג רשת-10). לעומת זאת שוק התוכן העיתונאי המקוון מציע מגוון רחב יותר של מתחרים, אבל הדומיננטיים שבהם קשורים בגופי תוכן מודפס או טלוויזיוני (ynet מבית "ידיעות אחרונות" ו"מאקו" מבית שידורי קשת).

14 אורן פרסיקו, "מספר העיתונאים בישראל הצטמצם ב-40% בחורף עשור", העין השביעית, 16.2.2021.

הריכוזיות בשוק העיתונות מתבטאת בזיקות רבות בין גופים שפועלים בתחום התוכן העיתונאי בכל אחד משלבי שרשרת הייצור שלו ובכל סוגי פלטפורמות התוכן – העיתונות הכתובה, המשודרת והמקוונת – ואינה תחומה בסוג מדיה אחד. בענף מתקיימים זיקות מבניות ושיתופי פעולה עסקיים אנכיים ואופקיים והם יוצרים אינטרסים חופפים בין גופי תקשורת ובין מסקרים למסקרים וגם פותחים פתח להשפעה הדדית ביניהם. זיקות אלו עלולות להשפיע לרעה על הזרימה החופשית של המידע ועל איכותו, גם כאשר אינן משפיעות לרעה על התחרות במובן הכלכלי הצר.¹⁵

שני העשורים האחרונים בשוק העיתונות הישראלי מתאפיינים גם בשליטה של בעלי הון שמרכז פעילותם העסקית אינה בתקשורת על כלי תקשורת מרכזיים: אליעזר פישמן ב"גלובס" וב"ידיעות אחרונות"; יצחק תשובה ומשפחת ורטהיים בשידורי קשת; רון לאודר, יוסי מימן וארנון מילצ'ן בערוץ 10; לן בלווטניק בערוץ הממוזג רשת-13; שלדון אדלסון בעיתון "ישראל היום"; שאול אלוביץ' באתר "וואלה"; נוחי דנקנר בעיתון "מעריב", ועוד.

במקרים אחדים שליטה זו הובילה לקשרים בין בעלי שליטה באמצעי תקשורת לבין מקבלי החלטות בדרגות הבכירות ביותר, והקשרים התבטאו בהשפעה על הסיקור הפוליטי ובניסיון למנף את השליטה בתקשורת לקבלת הטבות בשווקים אחרים. דוגמאות יש לרוב: העורך הראשי של "ישראל היום" נהג לקיים שיחות טלפון תכופות עם ראש הממשלה; קשריו של אלוביץ', הבעלים של אתר "וואלה", עם נתניהו הובילו לכתב אישום נגד השניים באשמת שוחד; על מילצ'ן הופעלו לחצים מצד נתניהו לרכוש את השליטה בחברת רשת ולקדם מיזוג עם קשת, כפי שהתברר בחקירות של תיק 1000;¹⁶ הבעלים של ערוץ רשת-13, בלווטניק, הודה בעדות במשטרה כי הופעלו עליו לחצים מצידו של ראש הממשלה לרכוש את השליטה בערוץ כדי למנוע את השליטה מאיש העסקים אילן שילוח, שהחזיק

15 סקירה מקיפה של זיקות אלו נמצאת אצל אסף וינר ותהילה שוורץ אלטשולר, ריכוזיות בשוק העיתונאי-חדשותי, מחקר מדיניות 138, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, עמ' 35–47.

16 גידי וייץ, "נתניהו ניסה לסייע למילצ'ן לרכוש חלק מערוץ 2 – בזמן שקיבל ממנו טובות הנאה", הארץ, 20.9.2020.

במניות הערוץ ונחשב למתנגד חריף של נתניהו;¹⁷ ניסיונות למנות יושב ראש לחברת חדשות 10 בהתאם לנאמנות פוליטית (לדוגמה רמי סדן¹⁸) וניסיונות למנות חברי מועצות ברשויות המפקחות לפי מפתח זה.¹⁹ במקרים אחרים, כמו פישמן ב"גלובס"²⁰ ודנקנר ב"מעריב",²¹ עלו טענות שכל אחד מהם השתמש בעיתון כמכשיר השפעה לקידום אינטרסים עסקיים ואישיים אשר הובילו לסיקור מוטא, חלקי ולעיתים כוזב, למעורבות בוטה של בעל השליטה בתכנים, לביטול ההפרדה המקצועית בין ההנהלה ובין המערכת, ולפגיעה בעבודתם של עיתונאים ובאתיקה העיתונאית. כל אחד מהם נאלץ למכור את השליטה בעיתון בשל הפסדים כבדים בזירות פעילות אחרות. דנקנר נשא עונש מאסר של 16 חודשים בשנים 2018-2020 בגין הרצת מניות; פישמן הוכרז פושט רגל ב־2017.²²

כתב האישום שהוגש בשנת 2019 נגד ראש הממשלה בנימין נתניהו וארנון מוזס, המוציא לאור של קבוצת "ידיעות אחרונות", מלמד שגם מי שעיקר אחזקותיו היו בשוק התקשורת חשוד בכך שניסה להשתמש בשליטתו בכלי תקשורת כדי להשיג לעצמו ולעסקיו הטבות כלכליות. לפי כתב האישום שהוגש נגד נתניהו בסעיף עבירת מרמה והפרת אמונים ונגד מוזס בגין ניסיון למתן שוחד מוזס הציע לנתניהו שינוי לטובה באופן הסיקור של נתניהו ובני משפחתו בכלי התקשורת שבשליטתו ושינוי לרעה באופן הסיקור של יריביו הפוליטיים בתמורה לכך שנתניהו ינצל את השפעתו לקדם חקיקה ולפעול באמצעים אחרים כדי להטיל הגבלות אחרות על העיתון "ישראל היום".

17 גידי וייץ, "האיש שרה"מ דחף לערוץ 10 מבקש לפגוע בחברת החדשות שלו", הארץ, 12.6.2020.

18 רן בוקר, "רמי סדן הודח מתפקיד יו"ר חדשות 10", ynet, 9.10.2016.

19 ענת לייבוויץ' ביי, "דוח המבקר: השפעה מופרזת של משרד התקשורת על הרשות השנייה ומועצת הכבלים והלוויין: הלחצים הפוליטיים בחוץ", גלובס, 4.5.2020.

20 אורן פרסיקו וגיא מרגלית, "רוח 'גלובס'", העין השביעית, 24.1.2017.

21 אורן פרסיקו, "לבקשת נוחי", העין השביעית, 4.2.2015.

22 חן מענית, "אליעזר פישמן הוכרז פושט רגל: תוקם ועדת חקירה פרלמנטרית", גלובס, 21.6.2017.

3. משבר הפרופסיונליזם העיתונאי

המצב הכלכלי הקשה והחוסר ביציבות ובוודאות חייבו מהלכים נרחבים של קיצוצים, פיטורים והורדת שכר, ובעקבותיהם ירדו האיכות של כוח האדם בתחום העיתונות והנכונות להשקיע במיזמים של תחקירים עיתונאיים רחבים ומעמיקים המחייבים זמן ומשאבים וכן גב כלכלי במקרה של תביעות דיבה. לעיתים קרובות עיתונאים החוששים מפיטורים יסכימו לכופף את הפרקטיקות המקצועיות, האתיקה והאתוס העיתונאיים לטובת אינטרסים אחרים. הלחצים הכלכליים והפוליטיים הובילו גם לכך שבזירת התוכן העיתונאי העיתונות בישראל משקפת יותר ויותר, ובגלוי, דוקר-אקטיביזם ולא עיתונות קלאסית. ברגע שידוע מיהם הבעלים או המנהלים, ניתן לנחש את מסגור המציאות והתכנים העיתונאיים ואיזו אג'נדה יאמץ כלי התקשורת.

אם כן, השינויים הכלכליים וגם הכניעה ללחצים הפוליטיים פגעו במקצוענות העיתונאית. ישראל אינה ייחודית בעניין זה בעולם. די אם נזכיר בהקשר זה מחקר שפרסם באוקטובר 2020 צוות חוקרים מאוניברסיטת הארוורד ובו הם קובעים כי בהקשרים מסוימים, למשל של שיטת הבחירות האמריקנית, העיתונות הממוסדת, ולא הרשתות החברתיות, הייתה למקור המרכזי לחדשות כזב (פייק ניוז).²³

נוסף על כך התרבו פרקטיקות עיתונאיות בעייתיות, מהן כרוכות בדרך מסירת התכנים לקהל (למשל תופעת ה"קליקבייטיות", המתאפיינת בזילות והצהבה של כותרות עיתונאיות) ומהן קשורות בתוכן (עלייה מטאורית בעסקאות של תוכן שיווקי שכל מהותו קבלת כספים בתמורה לסיקור עיתונאי אוהד והתמקדות בביקורת תקשורת – כלומר במקום ליצור תוכן עיתונאי חדש ועצמאי התמקדות בביקורת על תכנים עיתונאיים שהתפרסמו בערוצים אחרים).

שוקי טאוסיג, עורך אתר ביקורת התקשורת "העין השביעית", אפיין בהרצאה שנשא בשנת 2019 את המשבר המקצועי וטען שבגללו ניתנת תהודת-יתר

Yochay Benkler, "Mail-In Voter Fraud: Anatomy of a Disinformation Campaign," *Berkman Klein Center for Internet & Society at Harvard University*, 10.2020

לכמות קטנה של עיתונאים כוכבים, קיימים סדרי עדיפויות בסיקור שאינם משרתים את האינטרס הציבורי, ועיתונאים נאלצים להכפיף את האתוס המקצועי שלהם לאינטרסים חיצוניים:

בעיתונות שלנו, העיתונאים שיודעים הכי פחות, שמשועבדים למקורות שלהם, הם העיתונאים הכי נחשבים. הכתבים והפרשנים הפוליטיים והביטחוניים, שעוסקים בדברור ובעיתונות של מירוץ סוסים, פותחים את המהדורות, והנושאים הכי חשובים – סביבה, בריאות, חינוך, רווחה – מקבלים את המקום השני, אם לא את האחרון. [...] רוב האנשים שמגיעים למטחנת הבשר של האולפנים והמערכות מגיעים חדורי תחושת שליחות, אבל פעמים רבות מדי, בכלי תקשורת רבים מדי, נאלצים למכור את מצפונם, להתאים את עצמם לגחמות המשתנות של הממונים עליהם, לצרכים של בעלי הבית ושל הפוליטיקאים ושל אנשי העסקים שבעלי הבית חפצים ביקרם.²⁴

גם תהליכי גיוון מבורכים בעשור האחרון בשוק העיתונות בישראל – שבזכותם ניתן להיחשף לנקודות מבט מגוונות מבחינת דעה פוליטית, מוצא, רקע, שיוך דתי ומגדר – לא סייעו תמיד לחיזוק האתוס העיתונאי. על כך כתב באוקטובר 2020 העיתונאי קלמן ליבסקינד:

במשך שנים פיללנו בימין לעיתונות "אחרת". רצינו שבתקשורת הכללית ישתלבו גם עיתונאים שגדלו בבתי גידול שונים מאלה שגדלה בהם רוב הברנז'ה בעבר. שיגונו אותה. שיעשירו אותה. שיכניסו לתוכה פנים אחרות. במידת מה, זה קרה. יש כיום בתקשורת יותר פרצופים "אחרים" מבעבר. אבל לצדם של אלה, צמחה לה באין מפריע גם ערוגה מסוכנת של גידולי פרא תקשורתיים. אנשים שברובם לא כתבו מעולם ידיעת חדשות, ולא אספו מעולם מידע, ולא חיטטו מעולם בארכיון מזהיב, ולא דיברו מעולם עם מקור, ולא הצליבו מעולם סיפור [...] אנשים

24 שוקי טאסיג, "מהי עיתונות עצמאית", העין השביעית, 6.2.2020.

ללא הבנה עיתונאית. אנשים ללא אתיקה עיתונאית. אנשים ללא כבוד לערכים עיתונאיים.²⁵

לתהליכים אלו אפשר להוסיף גם את פעילותם של עיתונאים ברשתות החברתיות שאפשרה להם לזנוח את מחויבותם לכללי אתיקה עיתונאית מוסדיים ולפרסם מידע שלא תמיד זכה לבדיקה, לחשוף דעות ועמדות פוליטיות, להיות מעורבים בקטטות מקוונות ולהתבטא באופן מנומס פחות מאשר בכלי התקשורת הממוסדים. אלה השפיעו על אמון הציבור בהם.

4. המשבר הפוליטי

בשנים 2000-2020 הסלימו היחסים בין הפוליטיקאים לתקשורת, בעיקר סביב דמותו של ראש הממשלה בנימין נתניהו. לרבים מאמצעי התקשורת הישראלית יש קיבעונות קשים והיסטוריים ביחס לנתניהו, ועם השנים הם מוחצנים יותר ויותר. מנגד, נתניהו עסוק מאוד ביחסיו עם התקשורת, והדבר מתבטא הן במתקפות ישירות שלו, של סביבתו ושל אנשים ומוסדות בפוליטיקה ובתקשורת והן בניסיונות התערבות בכל מיני מקטעים של שוק העיתונות והתקשורת. אפשר אפילו לטעון כי נתניהו ביקש ליצור תהליך שבו תפיסתה העצמית של התקשורת הישראלית והצגתה כלפי הקהל כאובייקטיבית וחסרת פניות ואג'נדה ייעלמו לטובת עיתונות שבה ברור לכול שבעל המאה הוא בעל הדעה. ככל שחלפו השנים התערבותו בשוק העיתונות התעצמה, ושיאה בהחלטתו לשמור בידיו את תיק התקשורת ובניסוח סעיף בהסכם הקואליציוני לאחר בחירות 2015 האוסר לתמוך בחקיקה בענייני תקשורת בלא הסכמתו. עניינים שהתגלו מאוחר יותר – כגון שיחות יומיות עם בעלי "ישראל היום" ועורכיו, והתערבות, ישירה או על ידי שלוחיו, בתהליך הקמת השידור הציבורי, בטלוויזיה המסחרית, במינויים בתחנת גלי צה"ל ובערוץ הכנסת, ולאחר מכן הגילויים בכתבי האישום בעניין מעורבות בשוק העיתונות הכתובה והדיגיטלית – מלמדים על מידת המעורבות ועומקה. מעורבות זו הייתה לא רק בתכנים אלא במחזור החיים של כלי התקשורת

25 קלמן ליבסקינד, "הערוגה המסוכנת: על גידולי הפרא שצמחו בשולי עיתונות הימין", מעריב, 25.9.2020.

ובמסרים לעובדים ולמנהלים. מטרתה לא הייתה בהכרח להביא לסגירתם של כלי תקשורת אלא לאותת להם שקיומם תלוי בראש הממשלה ומותנה במה שיפרסמו ולהחלישם.

מתקפות פופוליסטיות על התקשורת מאפיינות לא רק את ישראל, וניכרו בשנים האחרונות גם בארצות הברית בתקופת נשיאותו של דונלד טראמפ ובמדינות אחרות. אפשר לטעון כי במדינות אחרות העיתונות לא חששה להשיב מלחמה וגילתה מידה של סולידריות מול המתקפות. לעומת זאת בישראל לא רק שאין סולידריות אלא שעיתונאים מתנגחים זה בזה באופן תדיר על רקע ההטיות הפוליטיות שלהם באופן שמערער את האמון בכולם גם יחד.

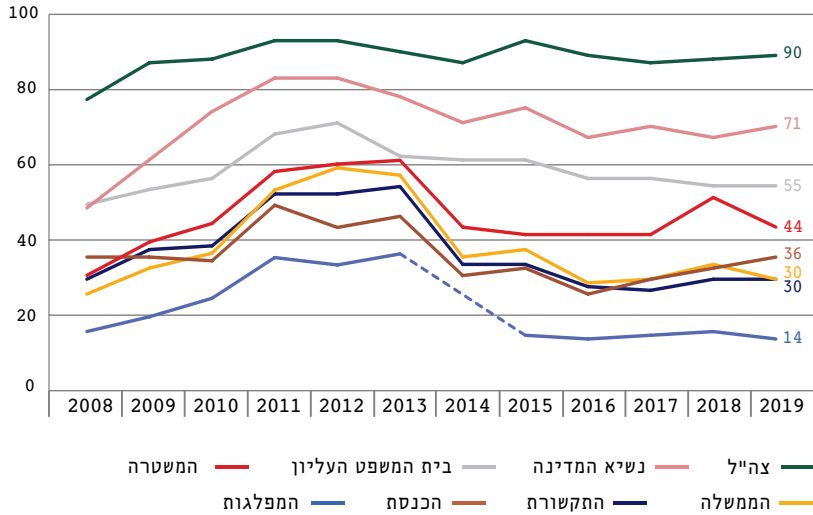
5. משבר האמון

השינויים בעיתונות וביחס אליה – מתקפות של פוליטיקאים על העיתונות כדי להשיג תמיכה פוליטית; מתקפות מקצועיות של כלי תקשורת על כלי תקשורת אחרים כדי לחשוף הטיות ואינטרסים; נהירה של צרכני התקשורת אל הרשתות החברתיות, הנתפסות כאמצעי תקשורת פתוחים ובלתי תלויים בהשוואה לתקשורת הממוסדת והפיכתן לאתרי ביקורת תקשורת ענקיים; השפל במקצועיות העיתונאית – הביאו יחד לציניחה באמון של הציבור בעיתונות ובתקשורת בעשור 2008-2019. תרשים 6 (להלן), הלקוח מתוך מדד הדמוקרטיה של המכון הישראלי לדמוקרטיה משנת 2019, מתאר את השינויים באמון הציבור במוסדות ומלמד שהתקשורת נמצאת בחלק התחתון של האמון ביחס למוסדות ציבור ולמוסדות שלטון אחרים.²⁶ עם זאת, הממצאים מלמדים כי משנת 2016 ואילך האמון בתקשורת במגמת עלייה, מצומצמת אך יציבה. ייתכן שאפשר להסביר זאת בכך שהמתקפות על התקשורת כבר אינן פוגעות באמון הציבור בה אלא הציבור רואה בהן אינטרס עצמי של פוליטיקאים, וייתכן עוד כי האמון היורד ברשתות החברתיות כאמצעי תקשורת נטול הטיות משיב את אמונם של אנשים לתקשורת הממוסדת.

26 תמר הרמן, אור ענבי, וויליאם קביסון ואלה הלר, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2019, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, עמ' 49.

חרשים 6

נוחנים אמון במוסדות השונים, 2008-2019 (ב-%, יהודים)



מקור: הרמן ואחרים (לעיל הערה 26).

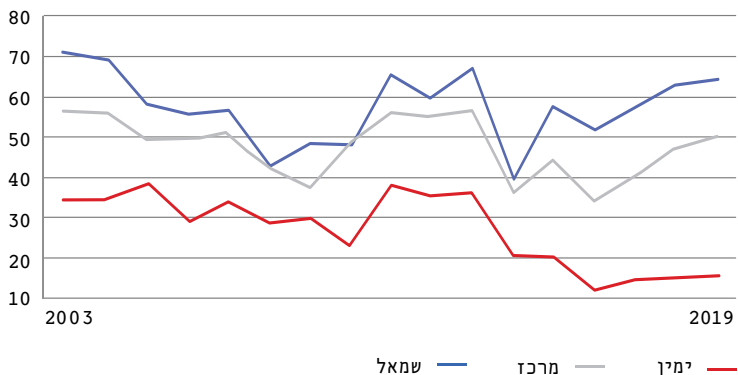
מגמה זו של עלייה מחודשת באמון ניכרת גם במחקרים ובסקרים אחרים, אבל היא משקפת פער גדול בין ימין לשמאל: גם בישראל וגם בארצות הברית ניכרת עלייה באמון מצד דמוקרטים ומצביעי שמאל, וירידה קלה או יציבות בקרב רפובליקנים ומצביעי ימין. תופעה זו מלמדת שאמון בתקשורת קשור לא רק במקצועיות שלה או בהקפדה על כללי האתיקה, אלא בהטיה הפוליטית שלה כפי שהיא נתפסת על ידי הנשאלים, ושככל הנראה המתקפות הבלתי פוסקות מצד פוליטיקאים מובילות לקיטוב ציבורי חסר תקדים באמון באמצעי התקשורת.

תרשימים 7-8 מתארים את ההבדלים בין ימין לשמאל באמון בתקשורת בישראל ובארצות הברית בשנת 2020.²⁷

Magen Brennan, "Americans Remain Distrustful of Mass Media," 27
Gallup, 30.9.2020

תרשים 7

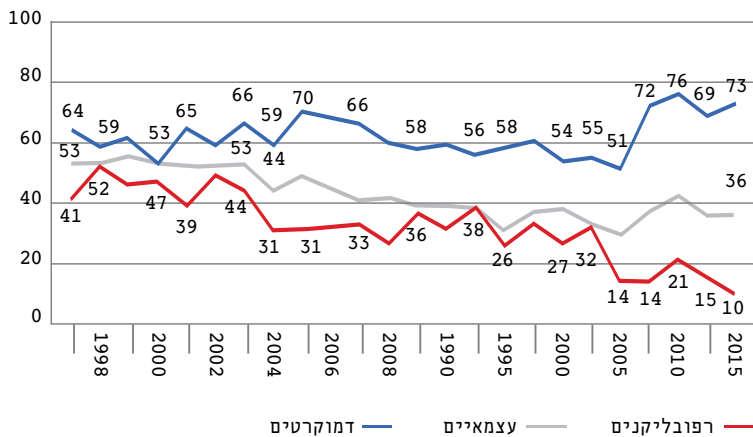
רמת האמון בתקשורת מול העמדה הפוליטית (ב-%)



מקור: תהילה שורץ אלטשולר, "חטא הפודיזיה: בין אמצעי תקשורת לרשתות - עידן ההתפכחות", גלובס, 17.02.2020.

תרשים 8

אמון האמריקנים באמצעי התקשורת, לפי מפלגה (ב-%)



מקור: Magen Brennan, "Americans Remain Distrustful of Mass Media," Gallup, 30.9.2020

6. העיתונות במשבר הקורונה

"תעשיית העיתונות ניצבת בפני משבר מזה שנים – מגפת הקורונה רק האיצה את הבלתי נמנע", כתבה ביולי 2020 לורן האריס מהמחלקה לעיתונות של אוניברסיטת קולומביה. האריס הקימה פרויקט מיוחד למשבר בעיתונות. "מבול ארצי של קיצוצי שכר, פיטורים המוניים, סגירות של עיתונים וצמצום במהדורות מודפסות. הקיצוצים האלה מאיימים על עיתונאים בפרט ועל העיתונות בכלל, ושוחקים את הסיקור העיתונאי השוטף, החיוני לדמוקרטיה מתפקדת".²⁸

התפרצות נגיף הקורונה הביאה למשבר כלכלי והחריפה את המשבר בעיתונות. ההאטה הכלכלית הביאה לירידה בהוצאה על פרסום ולחוסר יציבות עסקית. במאי 2020 דיווח "ניו יורק טיימס" כי מתחילת 2020 פוטרו או הוצאו לחל"ת ברחבי ארצות הברית כ-36 אלף עובדים בתעשיית המדיה – רובם בעיתונים ובגופי חדשות, רובם מחודש מרץ, כשהנגיף הכה בארצות הברית.²⁹ לשם המחשה, לפי נתונים שפרסם "ביזנס אינסיידר" בדצמבר 2019 – בכל שנת 2019, שהייתה גם היא שנה קשה לענף, פוטרו בתעשיית המדיה בארצות הברית כ-7,800 איש.³⁰

בה בעת, תפקידה של העיתונות בזמנים הללו חשוב מאי פעם. בעידן של מגפת הקורונה אזרחים פונים באופן שוטף ובמספרים גדולים למקורות מידע אמין, מקצועיים, אובייקטיביים, שהם יכולים לסמוך עליהם – גם בשל חומרת המגפה והבהלה שהיא מעוררת, וגם בשל הבלבול הרב שהתפתח סביב הנגיף. מתרשים 9 עולה שה-BBC, תאגיד התקשורת הציבורי בבריטניה, נהנה מגידול של 30% בצפייה בחדשות בשעות הלילה במהלך החודשים ינואר-אפריל 2020, והחשיפה לאתר החדשות של ה-BBC הוכפלה בתקופה זו.

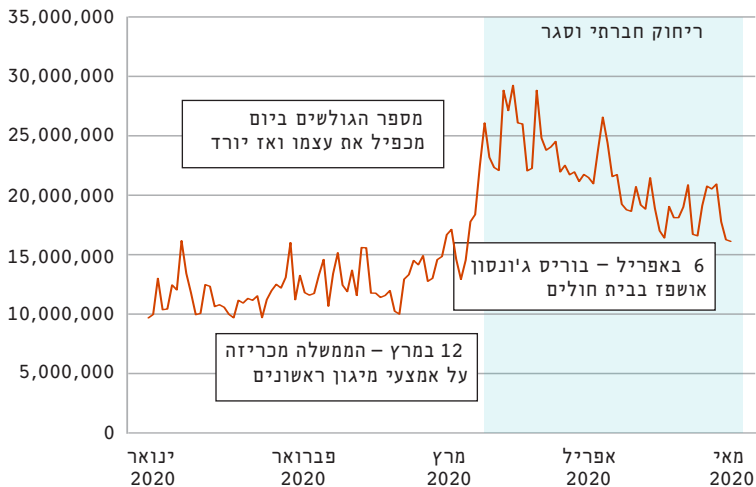
Lauren Harris, "We Need to Reimagine a Free Press for the Twenty- 28
First Century," *The Journalism Crisis Project*, 1.7.2020

Mark Tracy, "News Media Outlets Have Been Ravaged by the 29
Pandemic," *New York Times*, 1.5.2020

Benjamin Goggin, "7,800 People Lost Their Media Jobs in a 2019 30
Landslide," *Business Insider*, 11.12.2019

תרשים 9

הכפלת החשיפה של אתר החדשות של ה-BBC לגולשים בריטים, ינואר-מרץ 2020 (מספר גולשים ייחודיים לאתר* מתוך בריטניה)



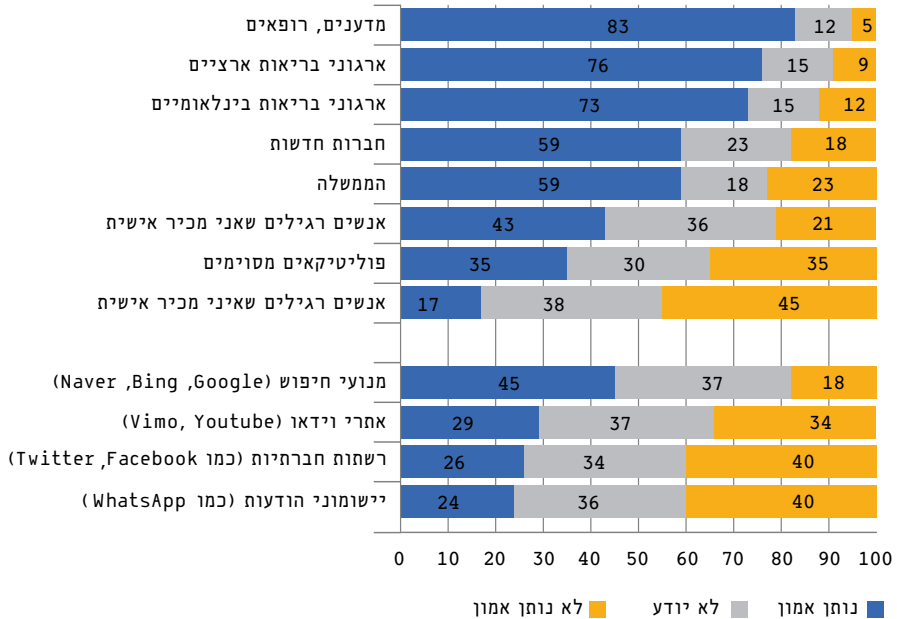
* המונח "גולשים ייחודיים" אינו זהה בהכרח ל"מספר האנשים", משום שאפשר לגלוש מכמה מכשירים או מדפדפנים שונים.

מקור: נתונים - BBC - Nic Newman with Richard Fletcher, Anne Schulz, Simge Andi; and Rasmus Kleis Nielsen, Reuters Institute Digital News Report 2020, p. 11

אחת הסיבות לגידול החד בחשיפה של כלי תקשורת ותיקים ואמינים כמו ה-BBC היא חוסר אמון כפול - הן בממשלות הן ברשתות חברתיות: בשעה של חוסר בהירות בדבר האיום הנשקף מן הנגיף ושל צעדים קיצוניים ומצירי זכויות אזרח כדי להתמודד עימו הממשלות מתקשות לספק נתונים מבוססים, מלאים ואמינים לאזרחים, והרשתות החברתיות אינן מתיימרות להציג מידע אמין או מדויק. לפיכך אזרחים פונים לאמצעי התקשורת הממוסדים בתקווה לקבל מידע אמין ומאורגן. הדבר משתקף בתרשים 10.

חרשים 10

האמון במקורות מידע וחדשות בעניין נגיף הקורונה,
אפריל 2020, הממוצע בשש מדינות (ב-%)



מקור: Nic Newman, "Executive Summary and Key Findings of the 2020 Report," *Reuters Institute for the Study of Journalism*, 2020, p. 29

ואולם, העלייה בצריכת חדשות דרך אמצעי תקשורת ממוסדים אינה מביאה בהכרח לעלייה ברווחים. דוגמה מעניינת לפרדוקס זה המתרחש במשבר הנוכחי היא המגזין הוותיק "אטלנטיק". מצד אחד הקורונה הביאה לעלייה חדה בחשיפה: בין מרץ ליוני – ארבעת החודשים הראשונים והקשים ביותר של המגפה – נוספו למגזין 90 אלף מנויים חדשים ברשת (ובסך הכול 160 אלף

מנויים חדשים מאוקטובר 2019 עד יוני 2020). מנגד, בשל המשבר הכלכלי נדרשו קיצוצים חדים: ההנהלה פיטרה 68 עובדים, שהם 17% מסך כוח האדם.³¹

"אף שהתפרצות המגפה הביאה לזינוק בכניסות לאתרים, השפעות הלואי הפיננסיות של הנגיף אילצו גופי חדשות לפטר כתבים, למזג פעילויות ובמקרים מסוימים להיסגר לצמיתות", מציינת קת'רין בוני במאמר שפרסמה בעיצומה של המגפה באתר החדשות של בית הספר ניימן לעיתונות באוניברסיטת הארוורד.³² הסיבה לכך היא שעל אף העלייה בצפייה ובתנועת הגולשים, תעריפי הפרסום לא עלו, בשל ההאטה הכלכלית הכללית והירידה בפרסום מוצרים שאינם נדרשים בזמן סגר או שהחנויות שאפשר לרכוש אותם בהן סגורות. ההשלכות של נגיף הקורונה מובילות במקרים רבים לירידה בהכנסות מפרסום גם כאשר נרשמת עלייה בחשיפה של קוראים וגולשים.³³ תופעה זו הרסנית לכלי תקשורת מסחריים.

המשבר לא פסח על ישראל. לפי נתונים שנאספו לשם כתיבת מחקר זה, עיתונים וגופי חדשות בבעלות פרטית, רובם כלי תקשורת מהמובילים בישראל, קיצצו בהוצאות בשל משבר הקורונה. כך בחדשות 13, החדשות 12N, קבוצת "הארץ" "דה מרקר", "גלובס", אתר "וואלה" ו"טיים אאוט", ולקראת סוף 2020 גם קבוצת "ידיעות אחרונות". הקיצוצים כללו פיטורים, הוצאות לחל"ת בלא תאריך יעד, שחרור עובדים בהסכמי פרישה מרצון וקיצוצי שכר. הקיצוץ הבולט ביותר נרשם בחדשות 13, שם היקף הפיטורים והפרישה מרצון היה 80 עובדים מתוך 400 – 20% מכל עובדי המערכת:

Damian Radcliffe, "Supporting Local Journalism in the Age of Covid-19," *European Journalism Observatory*, 6.1.2020 31

Catherine Buni, "4 Ways to Fund - and Save - Local Journalism," *Nieman Reports*, 7.5.2020 32

Mario Diez, "News in the Age of COVID-19: How Journalism Can Combat Blunt Brand Safety," *What's New In Publishing*, 4.2020 33

מספר עיתונאים טרם הקורונה	מהלכי צמצום בתקופת הקורונה	כלי התקשורת
כ־400	פיטורים ופרישה מרצון של 80 עובדים	חדשות 13
כ־450	קיצוצי שכר רוחביים	החדשות N12
800	ניסיון להוציא לחל"ת, נכשל בחלקו	תאגיד השידור הציבורי
80	20 עובדים יצאו לחל"ת, קיצוצי שכר רוחביים לכל העובדים	וואלה
כ־300	עובדים מעטים יצאו לחל"ת	i24news
90	פיטורי צמצום של 10 עובדים	גלובס
כ־400	20 עובדים יצאו לחל"ת או פוטרו	הארץ דה מרקר
כ־400	לא היו. פורסמה כוונה להוכיח קיצוצים מקיפה בחודשים הקרובים	ידיעות אחרונות
כ־150	לא היו	ynet
100	פורסמה תוכנית לסגירת הרשת ופיטורי כלל העובדים	ידיעות תקשורת (קבוצת המקומנים של ידיעות)

מקור: ארגון העיתונאים ומקורות אחרים.

7. מגמות מסתמנות וכיווני פעולה אפשריים בשנים הקרובות

שוק העיתונות הממוסדת נכנס לעשור החדש במצב שברירי מאי פעם. סביר שכמה תחומים ישיעו בשנים הקרובות על השוק, אם כי לא תמיד ניתן להעריך אם לחיוב או לשלילה.

א. מימון

העידן הנוכחי מציע שפע של אפשרויות חדשות במימון כלי תקשורת המייצרים תוכן עיתונאי ודרכי פעילות, בעיקר הודות להתפתחות טכנולוגית והבשלה של השוק, וכבר היום אפשר לראות אפשרויות חדשות למימון כלי תקשורת, למשל מודלים של חומות תשלום דיגיטליות, מימון המונים באמצעות הוראות קבע, מיקרו־תשלום עבור יחידות תוכן בודדות ואיסוף מידע על גולשים כחלק מהסכם התקשרות כחלופה לתשלום. מנגד, מי שלא יוכלו להרשות לעצמם לשלם על צריכת תוכן מקצועי ואיכותי ייחשפו בעוצמה גוברת לתוכן ירוד, מטעה או נצלני שבין היתר אוסף נתוני משתמשים למטרות פרסום.³⁴

ב. רגולציה על האינטרנט

בשנתיים האחרונות התעצם הדיון בעניין החלת רגולציה על ענקיות האינטרנט והפלטפורמה הדיגיטלית. להלן דוגמאות לחקיקה ולהצעות חקיקה. דוגמאות לרגולציה הקובעת מגבלות וחובות לגבי התוכן שפלטפורמות התוכן המקוונות מפיצות הן: הדירקטיבה האירופית החדשה משנת 2018, אשר קובעת כללים מיוחדים ל"פלטפורמות לשיתוף וידאו" בצד הכללים החלים על השחקנים המסורתיים בשוק התוכן האודיו־ויזואלי, הדירקטיבה האירופית להגנת מידע (GDPR) משנת 2019, וכמובן מקרים תקדימיים של החלת דיני התחרות על הפלטפורמות הדיגיטליות.³⁵

רגולציה – בנושאי הגבלות תוכן, חיזוק הזכות לפרטיות, הגבלת ניסיונות להשפעה על בחירות, הגבלה של שימוש לרעה בכוח השוק ובגודלו, חיזוק

34 Allen Gavin, "2020 Vision: Forecasts for the Year ahead from Cardiff University School of Journalism, Media and Culture," *Medium*, 29.12.2019

35 ראו, למשל, עומר כביר, "קנס היסטורי לגוגל: תשלום 5.1 מיליארד דולר באירופה", *כלכליסט*, 18.7.2018 (קנס בגין התנהלות מונופוליסטית); עומר כביר, "האיחוד האירופי קנס את גוגל ב-1.5 מיליארד יורו", *כלכליסט*, 20.3.2019. בעת האחרונה הוגשה תביעה תקדימית של רשות הסחר ההוגן בארצות הברית (FTC) נגד גוגל. ראו הגר בוחבוט, "ממשל ארה"ב נגד גוגל: 'מפירה את החוק'", *ynet*, 20.10.2020.

האחריות של פלטפורמות האינטרנט לתוכן המועבר אצלן, הטלת חובות שקיפות על האלגוריתמיקה של הפצת המידע, וכמובן חיוב הפלטפורמות לשלם מיסים מקומיים או לפצות את כלי התקשורת הממוסדים – תשפיע בדרכים ישירות ועקיפות גם על העיתונות.

ג. ממשקים חדשים ופיתוחים טכנולוגיים

הקמת ממשקים חדשים לצריכת תוכן והתאמה מדויקת של תכנים לצרכנים ישפיעו גם הן על דפוסי העבודה ועל המודלים העסקיים של העיתונות. למשל, ה"טיימס" הולנדוני יטמיע השנה מנוע המלצות חכם לקוראיו בהסתמך על הרגלי הגלישה שלהם, וכבר החל להשתמש בסיסמה "נכתב בידי אדם, מופץ בידי רובוטים". העלייה המטאורית בשימוש בעוזרים דיגיטליים אישיים (כגון מערכת אלקסה מבית אמזון) עתידה להתאים חשיפה לחדשות ולתוכן עיתונאי באופן אישי וברמות דיוק שלא התקיימו בעבר.

התפתחות טכנולוגית אחרת היא ייצור תוכן אוטומטי על ידי מערכות לומדות. כלי תקשורת שיאמצו כלים מתקדמים של בינה מלאכותית יוכלו לחסוך כסף בהעסקת עובדים, לפנות עיתונאים לעבודה עיתונאית מעמיקה ולא רק לכתובת ידיעות ולמקד את הפיתוח בעיתונות איכות ובפרויקטים חדשים.³⁶ תוכנות כמו Tansa מציעות הגהות ועריכות אוטומטיות לטקסט, במקום שארגוני עיתונות ישקיעו בכך משאבים. Schibsted, תאגיד עיתונות בסקנדינביה, הטמיע מוצרי בינה מלאכותית לסיוע בעבודת העריכה של העמודים הראשונים. BBC בבריטניה מפרסם ידיעות בסיוע תוכנות בינה מלאכותית חצי אוטומטיות, והאתרים של בלומברג וול סטריט ג'ורנל מטמיעים כלים של בינה מלאכותית בידיעות על דוחות כספיים של חברות המתפרסמים מדי רבעון.

הצורך לברר מה המציאות בעידן של טכנולוגיות המאפשרות זיוף מידע ברמה גבוהה באמצעות טכנולוגיות "דיפ־פייק" (המבוססות על בינה מלאכותית למטרות כמו שיבוש מערכות בחירות, מתקפה נגד ארגונים חברתיים, חברות עסקיות ומפלגות ופגיעה באישי ציבור) יחייב את העיתונות ליצור פרקטיקות

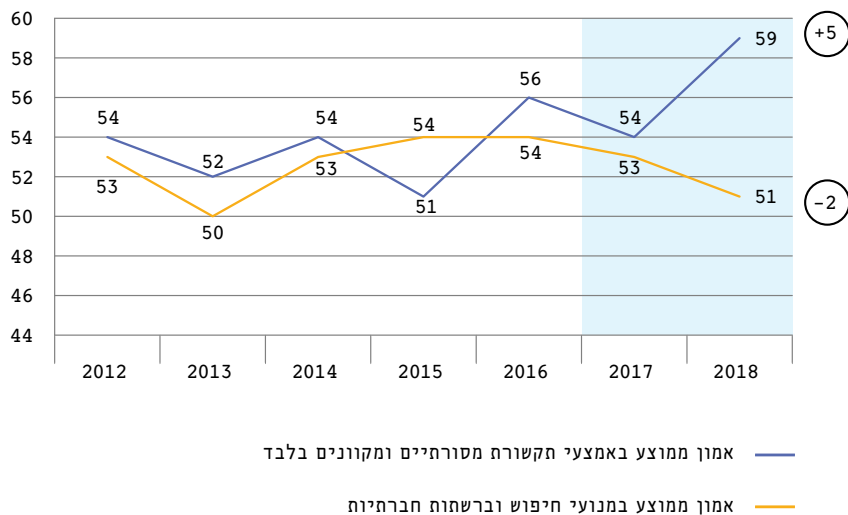
מתקדמות של זיהוי זיופים ואולי יחזיר משתמשים נבוכים אל העיתונות הממוסדת מתוך הסתמכות על יכולותיה בהפרדת האמת מן הזיוף.

ד. שיפור אמון הציבור בעיתונות וחיזוק האתוס העיתונאי

משבר הקורונה מתרחש בזמן שבציבור מבשילה ההבנה שהרשתות החברתיות אינן מסוגלות לספק מידע אמין ושההטיות האלגוריתמיות והמודל העסקי של פלטפורמות האינטרנט הגדולות מובילים להצפת חדשות כזב ותאוריות קונספירציה במרחבי הרשת. תופעה זו מתרחשת בשלוש השנים האחרונות ומשתקפת היטב בתרשים 11, הלקוח מתוך מדד של אמון הציבור של חברת אדלמן משנת 2018.

תרשים 11

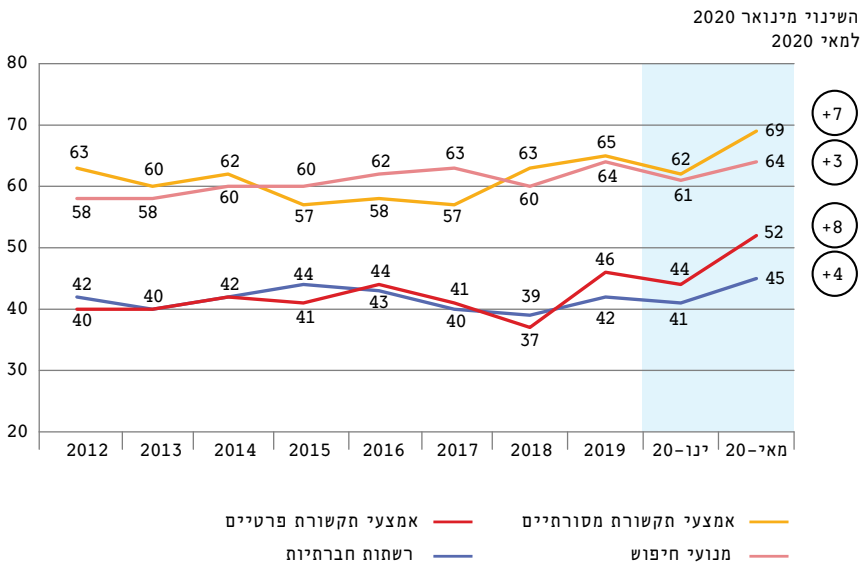
שיעור האמון בכל מקור מידע חדשותי, 2012-2018 (ב-%)



מקור: Edelman Trust Barometer 2018

זוהי ההזדמנות של העיתונות – הציבור מבקש לשוב אליה כדי לקבל מידע מקצועי ומובן. סקר של חברת אדלמן מתחילת משבר הקורונה, במאי 2020, מלמד על עלייה נוספת באמון בתקשורת הממוסדת לעומת האמון בכלי תקשורת דיגיטליים, כמתואר בתרשים 12.

תרשים 12 שיעור האמון בכל מקור מידע חדשותי (ב-%)



מקור: Edelman Trust Barometer 2020

ייתכן שחילופי גברי בבית הלבן ורוטציה או תוצאות חדשות של בחירות במדינת ישראל כמו גם בכלי תקשורת מסוימים ישכנו את תופעת הפופוליזם ואת המתקפות הבוטות על התקשורת.

במדינת ישראל ייתכן גם שהכרעות הדין בתיקים 2000 ו-4000 יוכלו לבסס מסגרת נורמטיבית חדשה בהיבטים הפליליים של יחסי הון-שלטון-עיתון ולכוון להתנהגות שונה הן מצד בעלי עיתונים הן מצד פוליטיקאים. עיתונאים בכירים

סבורים כי לחשיפת הפרשות הייתה השפעה על עיתונאים ועורכים וכי נכונותם של עורכים להפסיק פרקטיקות שהיו נהוגות, כמו קבלת תכתיבים מבעלים, גדלה בין השאר בשל ההבנה שמדובר בעניין פלילי.³⁷ מנגד, אם הכרעות הדין לא יסתיימו בהרשעה מהדהדת ייתכן שהן יחזקו נורמות קלוקלות. ראוי גם לזכור כי הפנייה לאפיק הפלילי מעקרת מעצם טיבה את הדיון בהקשרים הציבוריים הנורמטיביים של העניין.

37 ענת ביין ליבוביץ, "חטא הפוזיציה: איך ייראה עולם התקשורת ביום שאחרי פרשות ראש הממשלה", גלובס, 9.2.2020.

הצעות להתמודדות עם המשבר

האתגר ליצור מודל פעילות כלכלי בר קיימא עבור שוק העיתונות שמעניק לעיתונים ולגופי חדשות יציבות לטווח ארוך והגנה מפני השחתה – הן מצד בעלי הון הן מצד גורמים פוליטיים – דורש לנסות לדמיין חוזה חדש במשולש של המדינה, יצרני התוכן העיתונאי והציבור. חוזה כזה צריך לקדם יצירה של תוכן ומידע והפצתו, להבטיח את איכות המוצר העיתונאי, להתמודד עם השחקנים הגדולים בשוק ולתמרץ השקעות בחדשנות של פורמטים ובטכניקות עיבוד מידע והנגשתו לציבור. חשוב להבין שרפורמה בשוק העיתונות לא תוכל להשיג את מטרתה אם היא לא תביא לשינוי במושג החמקמק הנקרא "אתוס עיתונאי", שמחויבות כלפיו היא עניין של רצון תרבותי ופוליטי. לא די לדבר על כשלי שוק ומודלים כלכליים, אלא יש לשאול מהי עיתונות טובה: מה ייחשב להישג עיתונאי ראוי ומה ייחשב לשוק מגוון ומתפקד.

תיקון של שוק העיתונות הוא יעד אמביציזי מורכב, ולהשגתו נדרש שינוי עסקי, רגולטורי וגם תרבותי. פרק זה מבקש להציע כלים מסוגים שונים ומכיוונים שונים מתוך מודעות לאתגרים ובהתבסס על כמה הנחות יסוד.

א. הגדרת ערכים ולא הגנה הכרחית על מבנים קיימים

אין צורך להציל את שוק העיתונות במתכונתו הנוכחית ובוודאי שלא לשמר כשלי עבר, אלא לברור מהם את הערכים שראוי לקדם ומהם לגזור את הפעולות. ערכים אלו הם:

הזכות לחופש ביטוי ולחופש עיתונות והזכות להיחשף למידע; קידום יצירה והפצה של תוכן ומידע שיש בהם אינטרס חדשותי לציבור, הבטחת איכות המוצר העיתונאי, הפחתת דיווחים מוטים או שקריים ועידוד דיווחים אמינים; הגברת תפוקתה של העיתונות החוקרת; תמרוץ של ביקורת הדדית בין אמצעי

התקשורת במטרה להגביר את השקיפות בכל הקשור באינטרסים של אמצעי התקשורת והטיותיהם.

גיוון בבעלות על אמצעי מדיה וגיוון של ספקים ושל סוגות תוכן המוצעות לציבור. הבטחת מספר מינימלי של בעלים השולטים על ספקי תוכן עיתונאי-חדשותי ומגוון בנקודות המבט ובדעות הזמינות לציבור; מניעת צמיחה וניצול לרעה של כוח שוק או כוח מונופוליסטי בשוק העיתונות והתמודדות עם כשלי שוק; עידוד ביזור והגבלת כוחם של יחידים להשפיע על דעת הקהל ועל ההליך הפוליטי באמצעות גופי העיתונות הנתונים לשליטתם או להשפעתם.

תמרוץ של השקעות בחדשנות בפורמטים, בדרכי ממסר, בטכניקות של איסוף מידע ועיבוד מידע ובטכניקות של הנגשת מידע לציבור.

שקיפות של הבעלויות על אמצעי תקשורת ושל התוכנות והאלגוריתמים המשמשים את כלי התקשורת והרשתות החברתיות כדי להחליט מי מהמשתמשים ייחשף לאיזה מידע.

גישה אוניברסלית לתשתיות תקשורת ולאמצעי תקשורת והתמודדות עם כשלי שוק בתשתיות.

ב. הסדרים מתאימים לתנאי הארץ והתחשבות במאפייני השוק הישראלי

המאפיינים של שוק העיתונות ושוק הפרסום בישראל הם:

- השוק קטן וסגור ואין לו אופק משמעותי לצמיחה.
- אין פער גדול בין עיתונות מקומית לעיתונות ארצית-סינדיקטיבית, אין ביזור חדשותי ברור, והמדינה כולה מהווה שוק אחד.
- מדינת ישראל איננה מובילה עולמית מבחינת אסדרה של חברות ענק, ועל כן במרחבים מסוימים, למשל באסדרה של שקיפות אלגוריתמית או ליקויי תחרות של הפלטפורמות הדיגיטליות, עליה להסתמך על רגולציה במדינות אחרות כמו ארצות הברית או מיזמים בינלאומיים כמו האיחוד האירופי או OECD ועל תקדימים שנוצרים בהן ולא על רגולציה מקומית.

● הקמת תאגיד השידור הציבורי בשנת 2016 בצורה מותאמת יחסית למרחב הדיגיטלי והמציאות הפוליטית והכלכלית בישראל כיום אינן תומכות באפשרות להקים מיזמי תוכן ציבורי נוספים ולכן מוטב להציע מיזמים כאלה במסגרת השידור הציבורי.³⁸

ג. הכרה בקושי לבצע רפורמות בתחום העיתונות

בשנים האחרונות מככבות בעולם המדיניות הציבורית תאוריות בעניין רפורמות, כמו תאוריות הבחירה הציבורית והשבי הרגולטורי, אולם בשוק העיתונות נדמה שאין התקדמות. פוליטיקאים שבאים לאסדר את הענף שאמור בהגדרתו לבקר אותם מצויים בניגוד עניינים מהותי, ומשום כך התאוריות הללו קורסות לתוך עצמן. יתרה מכך, הקבוצה שנהנית מהמצב הקיים כוללת את מי שאחראים על כל רפורמה (פוליטיקאים ופקידים בכירים), את מי שאמורים לתווך את הרפורמה לציבור (השולטים בתקשורת) וגם את מי שרוצים לנצל את המבנה הקיים (בעלי הון).

מעבר לקושי מובנה זה, רפורמה בענף העיתונות מסובכת משום ששוק התוכן העיתונאי הוא שוק רחב המורכב מעיתונים מודפסים ומקוונים, מערוצי שידור וסטרימינג, מאתרי אינטרנט "ממוסדים" ומכל מה שמתרחש ברשתות החברתיות ובערוצי התוכן בקבוצות הוואטסאפ והטלגרם. לכן בתיקון השוק הזה צריכים להיות מעורבים גופים רבים – רשויות תחרות, רשויות מיסוי, רשויות פרטיות, רגולציית תקשורת, מחוקקים וקובעי מדיניות, בעלי אמצעי תקשורת ועיתונים, חברות הדיגיטל הענקיות וגם עיתונאים.

ד. דגש על ישימות

הקושי בהוצאה לפועל של רפורמות בתחום העיתונות מחייב חשיבה על מגוון של כיווני פעולה – פעולה המיועדת להגביל כוח של שחקנים קיימים ופעולה

Karen Kornbluh and Ellen P. Goodman, "Safeguarding Digital Democracy Digital Innovation and Democracy Initiative Roadmap," *German Marshall Fund of the United States*, 3.2020

המיועדת לתמרץ מיזמים חדשים, פעולה פנימה אל תוך השוק הקיים ופעולה החוצה אל האיזמים מצד ענקיות הדיגיטל, פעולה במרחב הכלכלי וגם פעולה במרחב המקצועי והאתי. נוסף על כך יש להכיר בסכנות של התערבות פוליטית בחקיקה הקשורה לעיתונות, בקושי לנהל הליכי חקיקה ובקושי לגייס משאבי מדינה במשבר הכלכלי הנוכחי. לכן מוטב להציע מיני-רפורמות שמנסות לתת מענה בתחומים מסוימים ולא להתמקד במציאת פתרון כולל.

1. טיפול בשוק העיתונות באמצעות הסדרים הקשורים בתחרות

בחלק זה תידון ההתמודדות בטיפול בשוק העיתונות באמצעות הסדרים בעניין תחרות. תחילה יוצגו סוגיות של ריכוזיות בתוך שוק התוכן העיתונאי ובשליטה של גורמים ריכוזיים בשוקים אחרים על אמצעי תקשורת. לאחר מכן יוצג החשש מפני שליטה צולבת בשוקי מידע אישי ובשוק העיתונות כתחום מתפתח שצפוי לעורר אתגרים בשנים הקרובות. בכל תחום מוצגות בקצרה תמונת המצב, הבעיות שלו ולאחר מכן ההצעות שלנו לפתרון.

א. התמודדות עם ריכוזיות בשוק התוכן העיתונאי באמצעות דיני התחרות

לשוק העיתונות בישראל יש מאפיינים היוצרים יתרון לגודל ונטיות לריכוזיות. העיקריים שבהם הם:

- שוק מוגבל בגודלו.
- שוק דו־צדדי (הפועל כדי לספק מצד אחד תוכן לצרכנים ומצד אחר מידע על צרכנים לפרסומאים וסוחרי מידע).
- בעיית הטרימפיסט, כלומר נטייה להשתמש במידע שהופיע אצל מתחרים ותמריצי חסר כלכליים כדי לייצר מידע חדש ומגוון.

כמובן, תוכן עיתונאי ומידע חדשותי אינם סחורה ככל הסחורות, משום שנוסף על הערכים הכלכליים שהם מספקים הם משמשים כלי חשוב ומקדמי לקיומו של הליך דמוקרטי מתפקד – הפצת מידע לציבור וביקורת על השלטון כאשר

אינו פועל לטובת האזרחים. תפקיד מכריע זה של העיתונות בחברה דמוקרטית ובהיותה מוסד חברתי ייחודי שפעולותיו שזורות הן בכלכלה והן בפוליטיקה עומד במתח עם היותה עסק מסחרי. ריכוזיות בשוק העיתונות מקילה על בעלי שררה שלטונית וכלכלית להתערב בדיון הציבורי ולהשפיע עליו לטובת האינטרסים העסקיים שלהם בתחום התקשורת ובתחומים אחרים שהם פועלים בהם.

לפיכך יש להציב דרישות:

(1) אסדרה מבנית והבטחת תחרות בתחום זה נדרשות לא רק מטעמים כלכליים של רווחת הצרכנים אלא גם מטעמים של דמוקרטיה – הבטחת גיוון וריבוי דעות, שימור היעילות של הביקורת על הליכי קבלת ההחלטות השלטוניות וביקורת פנימית וחיצונית על אמצעי התקשורת.

(2) קיומם של תנאי תחרות במובנם המקובל בשווקים אחרים אינו תמיד ערובה לניצול מרבי של תרומתו החברתית של שוק ייחודי זה. גופי תוכן עיתונאי הם תאגידיים מסחריים הבנויים ומתמרצים לשרת את האינטרסים של בעליהם, ולכן בהיעדר אסדרה אין הם צפויים לפעול באופן שימקסם את הרווחה המצרפית של החברה או את התועלת להליך הדמוקרטי. גם צרכני התוכן העיתונאי אינם מייצגים באופן מלא את האינטרס הציבורי שבייצור הידע החדשותי ובאספקתו: הם צורכים את המידע החדשותי או משלמים תמורתו לפי העדפותיהם האישיות, והעדפות אלו עלולות להביא להימנעות מצריכת מידע חדשותי או לצריכה ולהגשה של מידע חדשותי מוטה.

הדרך להתמודד עם הכשלים הייחודיים של השוק אינה רגולציה מאסדרת תוכן ישירה. חסרונותיה של רגולציה כזאת הם שהיא מיועדת לעקוף את מנגנון השוק במקום לטפל בכשלו וכן שהיא מעוררת חשש מפיקוח שלטוני ישיר על תכנים עיתונאיים. כדי לטפל בכשלי השוק נדרשת רגולציה מבנית. התמודדות מסוימת כזאת קיימת כבר בחוק הריכוזיות,³⁹ המסמיך את ועדת הריכוזיות לחוות את דעתה בעניין הקצאת משאבי ציבור וזכויות לגופים ריכוזיים במשק ובוחן

39 החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, תשע"ד-2013 (להלן: חוק הריכוזיות).

באופן מיוחד גופים בתחום התקשורת.⁴⁰ הממונה על התחרות חבר גם בוועדת הריכוזיות.

החוק מגדיר גורמים בעלי השפעה בתחום השידורים והעיתונות הכתובה:⁴¹

- (1) עיתון יומי המופץ במרבית רחבי המדיה.
- (2) בעל זיכיון או רישיון לשידורים לפי חוק הרשות השנייה.
- (3) משדר ערוץ ייעודי כהגדרתו בחוק התקשורת המשדר שידורי חדשות או תוכניות בענייני היום.
- (4) מפיק חדשות עצמאי כהגדרתו בחוק התקשורת.
- (5) משדר ערוץ נושאי בנושא חדשות לפי חוק הפצת שידורים.
- (6) בעל רישיון כללי לשידורי טלוויזיה באמצעות לוויין או כבלים לפי חוק התקשורת.
- (7) בעל רישיון כללי לשידורים באמצעות תחנות השידור הספרתיות כהגדרתו בחוק הפצת שידורים.
- (8) בעל רישיון לשידור ערוץ חדשות בינלאומי כהגדרתו בחוק התקשורת.

החיסרון הוא שחוק הריכוזיות מגדיר אמצעי תקשורת על פי מדיום, רישיון, זיכיון ודרך ממסר, ואיננו עונה על הצורך לראות בשוק התוכן העיתונאי שוק אחד. נוסף על כך, בניגוד למרבית הדמוקרטיה המערביות, החוק לקידום התחרות (לשעבר חוק ההגבלים העסקיים) בישראל אינו כולל הוראות ייחודיות לטיפול בתחום התקשורת או בספקי תוכן עיתונאי חדשותי. החלת אמות המידה הכלליות של חוק ההגבלים העסקיים בבחינת פגיעתם של מיזוגים או הסדרים כובלים על שוק העיתונות אינה כוללת את האפשרות שבניגוד למתרחש בשווקים אחרים, מתחרים בשוק זה מונעים לא רק מהשאיפה למקסם רווחים אלא גם מהשאיפה לצבור כוח השפעה על השיח הציבורי.

40 למשל, המלצת הוועדה לאשר את המיזוג בין רשת לערוץ 10. ראו עומר כביר, "ועדת הריכוזיות אישרה את המיזוג בין רשת וערוץ 10", כלכליסט, 1.3.2019.

41 סעיף 1(ו) לחוק הריכוזיות (לעיל הערה 39).

הצעה מס' 1: תיקונים לחוק התחרות ואימוץ תפיסות פרשניות חדשות בחוק הזה

(1) לזנוח את העמדה המסורתית של דיני ההגבלים העסקיים שלפיה ספקי תוכן עיתונאי-חדשתי הפועלים בטכנולוגיות שונות אינם מתחרים משום שאינם פועלים באותו שוק. עמדה זו אינה מתאימה עוד לימינו, שכן הצרכן אדיש למדיום שבאמצעותו הוא צורך את התוכן העיתונאי-חדשתי. בבריטניה רגולטור התקשורת ורשות התחרות אימצו בשנים האחרונות את התובנה הזאת באופן גורף, וגם רשות התחרות הישראלית והממונה עליה יכולים ליישמה. על הרשות לבחון את הגדרת השווקים ולנתח את מידת התחליפיות בכל מקרה המובא לפניה. יתרה מזו, גם כאשר הליך הבדיקה של רשות התחרות מעלה שאין תחליפיות מלאה בין מוצרי תוכן עיתונאי-חדשתי, יש לבחון את ההשפעות ההדדיות בין גופי חדשות שונים, בין שהם פועלים במה שמכונה "שוק נפרד" בין שלא. כלומר, גם אם הרשות מוצאת כי אין תחליפיות מלאה בין עיתון כתוב לערוץ חדשות משודר או לאתר חדשות מקוון, אין בכך כדי לקבוע שאין יריבות אסטרטגית בין ערוצים אלו, המתבטאת במאבק על סקופים, ראיונות בלעדיים, אמינות ומוניטין.

(2) לכלול ביעדי התחרות בתחום התוכן העיתונאי-חדשתי היבט של הבטחת האיכות של תוצרי השוק. הריכוזיות מקילה על בעלי כוח שלטוני או כלכלי להשפיע על הדיון הציבורי ועל דעת הקהל או לעוות אותו לטובת האינטרסים שלהם או של מקורביהם – אם מהימנות הדיווח החדשתי היא אמת המידה העיקרית לאיכותו, על ניתוח התחרות להכיר בכך שריבוי מתחרים והביקורת ההדדית של ספקי התוכן על דיווחים הם האמצעים היעילים ביותר להבטיח את האיכות של תוצרי שוק התוכן.⁴²

(3) לקבוע שהממונה על התחרות בבואו לבחון השפעות של מיזוגים והסדרים כובלים על שוק התוכן העיתונאי-חדשתי חייב לשקול את הצורך בהבטחת מגוון מספק של בעלויות על אמצעי התקשורת. חוק ההגבלים העסקיים בישראל אינו מגביל את רשויות האכיפה לשיקולי תחרות כלכליים בלבד אלא כולל גם היבטים

42 נסייג ונאמר כי ביקורת הדדית רלוונטית כאשר קיימת הסכמה על כללי המסגרת המקצועיים של העבודה העיתונאית. במקרים אחרים התוצאה עלולה להיות מאבק שכל כולו מבוסס על עמדה ואינטרסים אישיים.

של איכות המוצר והשירות ושל טובת הציבור, ולפיכך עליו לבחון את פגיעותיה של הריכוזיות באיכות התוצרים ובטובת הציבור ולהבטיח את יכולתו של שוק העיתונות לקיים ביקורת פנימית על המהימנות או על הדיוק של תוצריו.

(4) לאמץ מתודולוגיות עדכניות בכל הכרוך בהערכת ההשפעות של מיזוגים והסדרים כובלים בשוק התקשורת על רווחת הצרכנים והציבור. לאורך השנים ניכר חוסר נכונות של הממונים על רשות ההגבלים לבחון השפעות של מיזוגים או הסדרים כובלים בשוק העיתונות על האינטרסים החברתיים הייחודיים לו, ובראשם קיום של מגוון דעות ורעיונות ומניעת ריכוז מופרז של כוח השפעה על דעת הקהל ועל תהליכי קבלת החלטות שלטוניות. ההימנעות מבחינת שיקולים אלו מבוססת בעיקרה על התפיסה ששיקולים אלו אמורפיים או ערכיים מכדי להיכלל בביתוח התחרות. לפיכך יש לאמץ מתודולוגיות חדשניות ומשוכללות למדידה ולהערכה של מידת המגוון בשוקי עיתונות, מידת השליטה של גורמים פרטיים על אמצעי התקשורת שברשותם ומידת ההשפעה של אמצעי תקשורת על דעת הקהל. כלים אלו רלוונטיים הן לשלב הגדרת השווקים, שכן הם מאפשרים לבחון את כוחם היחסי של ספקי תוכן עיתונאי-חדשותי הפועלים בטכנולוגיות הפצה שונות, והן לשלב בחינת ההסתברות לפגיעה בציבור בשל עסקת מיזוג או הסדר כובל.⁴³

ב. הגבלת שליטה צולבת בין שוק העיתונות לבין שוקי מידע אישי

הכלכלה הדיגיטלית מבוססת, בין השאר, על מסחר בנתוני עתק (ביג דאטה), שכוללים גם מידע אישי. בכל ענפי הכלכלה – ביטוח, מידע בריאות, נדל"ן, תחבורה, אשראי ובנקאות, טלפוניה ושירותי גלישה – מתקיים שוק צדדי וגדול, שפעולות המסחר בו הן קנייה ומכירה של מאגרי מידע וניתוח שלהם. שליטה ריכוזית בשוק מאגרי המידע האישי היא מקור לכוח הדומה לכוחו של שוק התקשורת: שליטה בדעת הקהל והעוצמה הפוליטית והכלכלית הנלווית לכך.

מי שברשותו מידע רב על הרגלים, התנהגויות ודפוסי חיים של פרטים רבים מרוויח, נוסף לרווחים ממכירת מוצרים ושירותים, גם את "דיבידנד המעקב" –

היכולת להרוויח עוד בשוק הפרסום – וכן הוא מחזק את יכולות המסחר שלו בחוזים עתידיים על התנהגות אנושית, כלומר מעניק לעצמו את העוצמה הכלכלית המתלווה ליכולות השפעה על תודעה אנושית בעומק וברוחב שלא היו מוכרים בהיסטוריה.⁴⁴ שליטה צולבת בשוק התוכן העיתונאי ובשוקי מאגרי מידע אישי יכולה להשפיע השפעה כפולה על דעת הקהל ועל התנהגות אנושית ולפיכך להעניק לשולטים בהם כוח חברתי ופוליטי עצום. כוח זה עלול להיות מנוצל לרעה. ממש כמו המונופולים על התשתיות בתחילת המאה ה-20 או התאגידים הפיננסיים בשליש האחרון שלה, ייתכן שריכוזיות בשוק מאגרי המידע תתברר כמקור העוצמה המונופוליסטית בתחילת המאה ה-21.

הצעה מס' 2: הגבלת שליטה צולבת בשוקי עיתונות ובשוקי מידע פרטי

חוק הריכוזיות עוסק בשני טיפוסים אחזקות – פיננסיות וריאליות – הכוללים גם אחזקות בעיתונות ובתקשורת, ומנסה להפריד ביניהם כדי לפרק מוקדי כוח ולהבטיח איזונים ובלמים. יש לתקן את חוק הריכוזיות ולאפיין בו טיפוס אחזקות שלישי – שוקי מאגרי מידע אישי⁴⁵ – ולהגביל בחוק את האפשרות לשלוט באופן צולב על שוק התוכן העיתונאי ועל חברות שיש להן מאגרי מידע עשירים, כגון ספקיות אינטרנט, חברות אשראי וכיוצא באלה.

2. סיוע ממשלתי לשוק העיתונות

א. האם כדאי ליצור מערך סובסידיות ישירות?

למעט השידור הציבורי (תאגיד "כאן" ותחנת גלי צה"ל) לא קיימת בישראל תמיכה ממשלתית בכלי תקשורת פרטיים. בפועל קיימים כמה אפיקים חלופיים לתמיכה ממשלתית בעיתונות, בעיקר דרך תקציבי הפרסום של לשכת

44 על כך ראו תהילה שוורץ אלטשולר, "פרטיות – מלכת זכויות האדם בעולם דיגיטלי", פרלמנט (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה) 83 (ינואר 2019); Shoshana Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, Boston: PublicAffairs, 2019

45 תהילה שוורץ אלטשולר, "איזהו עשיר? בעל הדאטה", דה מרקר, 8.7.2020.

הפרסום הממשלתי (לפ"מ) ומודעות מטעם המדינה באמצעי התקשורת. במקרים מסוימים הפרסום הזה הוא אפיק הכנסות עיקרי לכלי תקשורת. בשנים האחרונות גדלו גם תקציבי תוכן שיווקי ממשלתי על ידי שיתופי פעולה של כלי תקשורת עם משרדי ממשלה שהעבירו כסף לערוצי השידור בתמורה לסיקור עיתונאי ולא רק פרסומות. הסכמי תוכן שיווקי הגיעו לעשרות מיליוני ש"ח במצטבר, כך עולה ממסמכים שהוגשו במסגרת עתירה לבג"ץ נגד נוהג זה, בטענה שהוא עבירה על חוק הגנת הצרכן ועל חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו.⁴⁶

בשנת 2013 הציעה חברת הכנסת דאז שלי יחימוביץ' לאפשר לחיילים משוחררים להשתמש בכספי הפיקדון כדי להיות מנוי לעיתון לשנה. הצעה זו בעייתית בשל האפליה המובנית שיש בה כלפי חרדים וערבים ומי שאינו משרת בצבא וכן היא קידמה רק עיתונות מודפסת.⁴⁷ בכל מקרה ההצעה לא הבשילה לכדי הסדר.

לעומת זאת ממשלות דמוקרטיות העניקו לאורך השנים סובסידיות לעיתונות, בעיקר המודפסת, בצורת הטבות מס, פטור ממע"מ, סבסוד עלויות דפוס, רכישה סיטונית של עיתונים לחלוקה לעובדי מדינה והטבות אחרות. בדרך כלל הן נתפסו כתמיכה תקציבית עקיפה בכלי תקשורת והתקבלו כחלק מהתמיכה של המדינה בענפים שיש להם חשיבות מיוחדת, הזקוקים לסיוע ממשלתי, כמו חקלאות ותעשייה.

היקף התמיכה הממשלתית וצורתה במדינות שונות השתנו במשך הזמן, עם התפתחות כלי תקשורת וטכנולוגיות ובהתאם לשינויים בתפיסת תפקידם של כלי התקשורת.⁴⁸ חוקר התקשורת והכלכלן רוברט פיקארד כתב כי בראייה היסטורית לסובסידיות שניתנו לתקשורת באירופה הייתה השפעה מועטה על

46 איתמר ב"ז, "מדינת ישראל הוציאה עשרות מיליונים על תעמולה סמויה", העין השביעית, 1.1.2020; נתי טוקר, "כך משנה התוכן הממומן את החוזה בין הקוראים לעיתון", דה מרקר, 18.2.2015.

47 חנוך מרמרי ותהילה שוורץ אלטשולר, "קדימה בהילוך אחורי", העין השביעית, 23.12.2012.

48 מתן שחק, סיוע כלכלי ממשלתי לכלי תקשורת – סקירה משווה, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2017.

מצבם הכלכלי של עיתונים וכי אם הסובסידיות אינן משמשות להתחדשות, להרחבת השווקים או לרכישת טכנולוגיה יעילה יותר, אין הן מסייעות לעיתון כושל לעמוד על רגליו. להפך: עיתונים עלולים לפתח תלות בתמיכה עד כדי הימנעות מצעדים שישנו את מבנה העיתון או יגדילו את מספר הקוראים או את הרווחים מחשש לאבד את התמיכה הממשלתית.⁴⁹ למרות זאת פיקארד ציין בעת האחרונה בצל משבר הקורונה כי "אין סיבה לנקוט גישה דוקטרינרית לגבי איזה מודל עובד. מודלים יכולים להיות חופפים זה לזה, ועלינו לאמץ את הכלים הניסוייים שיכולים לקיים עיתונות. בסופו של דבר, אנו זקוקים לתיקון מערכתי".⁵⁰

דנמרק היא אחת המדינות הבולטות כיום בתקצוב ממשלתי לתקשורת. הממשלה מכסה למשך שלושה חודשים עד 75% משכרם של עובדים בעיתונים שעומדים בפני קיצוץ. ב־2018 החליטה הממשלה להגדיל את התקצוב לכלי תקשורת פרטיים, ובמיוחד לאתרי חדשות ומקומונים, במקום תקצוב השידור הציבורי.⁵¹ משבר הקורונה מאיץ את המגמה: דנמרק ושוודיה הודיעו שבעקבות המשבר הן יקצו תקציבי חירום לכלי תקשורת של עיתונות עצמאית; ממשלת קנדה הודיעה כי בכוונתה להקצות סובסידיות חדשות לעיתונות.

גם בארצות הברית עיתונים וגופי חדשות יכולים לקבל סיוע ממשלתי ישיר במסגרת תקציבי החירום הפדרליים – כל ארגון בענף העיתונות שמעסיק פחות מ־1,000 עובדים יכול להגיש בקשה לסיוע ולקבל כסף מזומן שיממן משכורות, שכר דירה והוצאות משרד. כמה מהעיתונים שכבר מימשו את הסיוע הזה הם "סיאטל טיימס", "טמפה ביי טיימס" ו"ניוז־דיי".⁵² אין זאת הפעם הראשונה שהממשל הפדרלי מזרים תקציבים ישירים לתמיכה בעיתונות האמריקנית.

Robert Picard, "State Support for News, Why Subsidies, Why Now, 49 What Kind," in: Pual Murschetz, *State Aid for Newspapers*, Berlin: Springer, 2013, pp. 49–57

50 Buni 2020 (לעיל הערה 32).

51 Stigler Center for the Study of the Economy and the State, *Stigler Committee on Digital Platforms*, 2019

52 Buni 2020 (לעיל הערה 32).

באמצע שנות ה־30, בעיצומו של השפל הגדול שפקד את אמריקה, ממשל רוזוולט יזם תוכנית בשם Federal Writer's Project במסגרת תוכניות הניו־דיל לחילוץ כלכלת ארצות הברית מהמשבר. התוכנית פעלה בשנים 1935–1942 וסיפקה משכורות ל־6,600 כותבים, עורכים, אנשי ארכיון וחוקרים שגויסו כעובדי ממשל כדי לתעד את אמריקה בשנות המשבר ולהוציא לאור פרסומים בעלי ערך אקטואלי והיסטורי. בכל מדינה בארצות הברית נפתח משרד ייעודי לתוכנית, ויש מטות בניו יורק ובוושינגטון הבירה.⁵³

בשנים האחרונות, עוד טרם התפרצות הנגיף הוצעו בארצות הברית מודלים לתמיכה ממשלתית ישירה בתקשורת פרטית, בניסיון לשמור את האיזון שבין החשש מפני פגיעה בעצמאות העיתונות לבין הרצון לחזק אותה ולאפשר צמיחה. אחת ההצעות המקיפות פורסמה בשנה שעברה בדוח ועדת סטיגלר לחקר פלטפורמות דיגיטליות באוניברסיטת שיקגו. ההצעה של התת־ועדה לענייני העיתונות החדשותית, שבראשה עמד גיא רולניק, הייתה להקצות מימון ממשלתי היישר לידי האזרחים על פי דוחות המס השנתיים שהם מגישים למדינה, לפי מתווה שבו כל אזרח יקבל ממשד האוצר "שובר תקשורת" בשווי 50 דולר בשנה. האזרח יוכל לחלק את הסכום בין עשרה כלי תקשורת לבחירתו, והם יידעו את זהות התורמים כדי לשמור על הפרדה בין מקורות המימון לבין הפעילות העיתונאית. הפעלת מתווה כזה בישראל תיתקל בכמה בעיות: ראשית, מערכת המס שונה ולכן שיטה של שוברים תהיה מסובכת להפעלה; שנית, אין ערובה לכך שאזרחים אכן ישתמשו בשוברים, בהיעדר תמריץ כלכלי; שלישית, השאלה מי יחליט מהם כלי התקשורת ברשימה מעוררת חשש מפני פוליטיזציה של התהליך.

הצעה לסובסידיה ממשלתית לעיתונות מעוררת חשש מפני שימוש בה כמנוף שליטה פוליטי – הן בסכומי הכסף שיוקצו לכך והן בקריטריונים (מי יקבל מימון ומי יקבע זאת, לאן יועבר הכסף ולמה יוכל לשמש, כיצד למנוע חיזוק של החזקים ותלות בסובסידיות, כיצד לעודד מגוון וחדשנות, ועוד). לפיכך סיוע

53 לסקירה היסטורית של המיזם באחר ספרייה מדינת וירג'יניה ראו Federal Writers' Project, "Legacies of the New Deal in Virginia," *The Library of Virginia*, 2003

ממשלתי לעיתונות צריך לנסות להקטין ככל האפשר את החיכוך בין פוליטיקה לעיתונות. תהליך הקמתו של תאגיד השידור הציבורי בישראל וגם האימום על התאגיד לאחר מכן מלמדים שבמצב הפוליטי הנוכחי כל סובסידיה נוספת לעיתונות תגרור בהכרח ויכוח פוליטי. לכן הצעתנו היא להימנע מסובסידיה ישירה ולהתמקד בארבעה סוגי תמיכה ממשלתית: הקלות במס לתרומות למיזמי עיתונות מלכ"רים; הפחתת מס חברות למיזמי עיתונות עצמאית קטנים; הסטת תקציבים לחממת חדשנות עיתונאית במסגרת תאגיד השידור הציבורי; חלוקה של תקציבי פרסום ממשלתיים בצורה שתתעדף מיזמים ישראלים.

ב. סיוע ממשלתי עקיף לצורך מיזמים חדשים בשוק העיתונות

העיתונות המסורתית הפרטית מומנה בשתי דרכים עיקריות: מכירת שטחי פרסום ומכירת עותקים ודמי מנוי. התקשורת הציבורית מומנה באופן ישיר שנקבע בתקציב המדינה (למשל תחנת גלי צה"ל באמצעות תקציב הביטחון) או עקיף (רשות השידור לשעבר ותאגיד השידור בהווה). בשנים האחרונות, עם המשבר הכלכלי בשוק העיתונות, מתפתחים שני טיפוסים מימון חדשים: מימון באמצעות קרנות ומימון המונים להקמת מיזמים חדשים. סיוע ממשלתי עקיף יכול לתמרץ את שני סוגי המימון האלה באמצעות הטבות מס.

בתת-סעיף זה נסקור את מודל המימון באמצעות קרנות ובאמצעות מימון המונים, לאחר מכן נציג שלושה טיפוסים מיזמים חלופיים חדשים בשוק העיתונות – מלכ"ר, עיתונות עצמאית וחממות חדשנות – ונציע דרכים לתמרוץ התמיכה בהם.

(1) מימון עיתונות באמצעות פילנתרופיה

פילנתרופיה יכולה לתרום לענף העיתונות בדרכים אחדות. הדרך הנפוצה והטבעית ביותר היא מימון כלי תקשורת, בעיקר מלכ"רים. דרכים אחרות הן השקעה בתשתיות – מימון חברות הזנק בתחום העיתונות ומאיצים בענף המדיה, מימון מיזמים עיתונאיים ייעודיים ותמיכה כספית בארגוני עיתונאים ובהכשרות מקצועיות, בכנסים בסיורים ובדומיהם.

הפילנתרופיה בשוק העיתונות בארצות הברית התחזקה בעשור האחרון. לפי נתונים של ארגון Media Impact Project, סכום התרומות גדל פי ארבעה לעומת העשור הקודם: 17,750 מענקים ל-2,369 ארגונים הרשומים בארצות

הברית, בסכום כולל של 1.7 מיליארד דולר. חמישית מהסכום – 326 מיליון דולר – הופנה לעיתונות תחקירים. ההסבר לגידול החד הוא הרצון לסייע לשוק לצאת ממשבר מחריף, וגם הגידול העקיב במספר העיתונים וגופי החדשות הפועלים ללא מטרות רווח – מה שמעניק לקרנות ולתורמים הטבת מס כתרומה. זאת ועוד, Institute for Nonprofit News פרסם כי תרומות פילנתרופיות הן כ-40% בממוצע מההכנסות של המלכ"רים בשוק העיתונות האמריקני. שיעור זה דומה לשיעור ההכנסות מתרומות של משקי בית ואנשים פרטיים.⁵⁴ בישראל לא קיימות קרנות שמטרתן לתמוך במיזמי עיתונות, אבל קרנות וארגוני פילנתרופיה המבקשים להשפיע על השיח הציבורי, מימן ומשמאל – מקרן תקווה ועד לקרן החדשה לישראל – מעורבים במימון מיזמים מלכ"ריים ועיתונות עצמאית. למשל, אתר "שיחה מקומית" ואתר +927 מכניסים יחד כ-2.36 מיליון ש"ח שמקורם בעיקר בקרנות.⁵⁵ חשוב להדגיש כי המודל של עיתונות שלא למטרות רווח המבוססת על פילנתרופיה איננו זהה למודל שבו בעלי הון מוכנים להשקיע במיזמי עיתונות ותקשורת הפועלים למטרות רווח בידיעה שלא ירוויחו אלא יפסידו כסף.

הארגון American Journalism Project הוקם ב-2015 כמיזם עירוני בעיר שיקגו.⁵⁶ ב-2019 הוא גייס 46 מיליון דולר באמצעות תרומות מקרנות פילנתרופיה,⁵⁷ ובשנת 2020 הוא הזרים מימון ל-11 ארגוני חדשות מקומיים (רוב רובם של העיתונים בארצות הברית מקומיים, בהם עיתונים של ערים גדולות). בה בעת הוא סיפק מימון של 1.2 מיליון דולר לשלוש שנים עבור מעבדת העיתונות העירונית City Bureau. השילוב של משבר הקורונה, שהביא לפגיעה גדולה יותר במודל הכלכלי של כל תקשורת, ושל הדרישה הציבורית הגוברת למידע מהימן

54 Buni 2020 (לעיל הערה 32).

55 נתי טוקר, "מקלדת, עכבר ומצלמה: עליית העיתונות העצמאית בישראל", דה מרקר, 15.10.2020.

56 ראו *American Journalism Project website*

57 בקרנות: The Knight Foundation, Arnold Ventures, Emerson Collective, Craig Newmark Philanthropies, the Democracy Fund, and the Facebook Journalism Project

ומארגן מבהיר עוד את הצורך בהתחייבות של קרנות פילנתרופיה לתמיכה ארוכת טווח בכלי תקשורת.

(2) פלטפורמות מימון המונים

במימון המונים קלאסי (crowdfunding) המשקיעים אינם מקבלים תמורה כספית להשקעתם אלא תמורה בדמות מוצר או שירות. לדוגמה: עמותה המגייסת תרומות מהציבור לצורך פעילות למימוש מטרה מסוימת או אומן המעוניין לגייס כסף לצורך הוצאת אלבום. לפעמים המשקיעים זוכים לתשורה עבור השקעתם ולפעמים הם מקבלים את המוצר שתרומת ההמון אפשרה ליצור (למשל דיסק). מימון המונים אינו מוסדר או מפקח על ידי הרשות לניירות ערך מכיוון שתרומה או תשורה בדמות מוצר אינם נחשבים נייר ערך. יישומונים המאפשרים להעביר בקלות סכומים קטנים של כסף מחשבון לחשבון (דוגמת ביט ופייבוקס) מקילים על האפשרות לתרום למיזמים כאלה, ומערכי תשלומים דיגיטליים נוחים מאפשרים הוראות קבע בסכומים קטנים באמצעות כרטיסי אשראי. לכן "מיקרו־פיימנטס", כלומר תרומות קטנות מהציבור ומימון המונים בכלל, הוא מודל מקובל להנעת חדשנות וליצירת מוצרים שלא הצליחו לגייס הון התחלתי, להשפעה פוליטית בצורת תרומות למתמודדים פוליטיים ולהשפעה חברתית באמצעות תמיכה במטרות, פעולות וארגוני חברה אזרחית ופילנתרופיה.

בתחום העיתונות העצמאית בישראל מיזם דמוקרטי־TV הגיע אחרי פיילוט של כמה חודשים להכנסות של 4 מיליון ש"ח בשנה רק מתרומות קטנות של אזרחים פרטיים; האתר "המקום הכי חם בגיהנום" מכניס כ־1.2 מיליון ש"ח בשנה מתרומות; הסכומים שאזרחים פרטיים מעבירים אל מיזם העיתונות של אור־לי ברלב מתקרבים ל־80 אלף ש"ח בחודש.

ג. סיוע למיזמי עיתונות שלא למטרת רווח

למעט תאגיד השידור הציבורי "כאן" ותחנת גלי צה"ל, כמעט כל כלי התקשורת הפועלים כיום בישראל הם גופים פרטיים למטרת רווח. הבעלות הפרטית על כלי תקשורת נמצאת בבסיסה של התרבות הליברלית, בשל התפיסה שכמו בכל שוק כלכלי אחר, היד הנעלמה תדאג להסדרת התחרות, ולפיכך שוק הרעיונות

והדעות יפעל בדרך הטובה ביותר במצב של תחרות עסקית שמשקיעים ייכנסו אליו כדי לייצר מוצר ולהרוויח עבורו כסף. ואולם בפועל, בשל קוטן השוק, תהליכי הריכוזיות וגם ההתפתחות הדיגיטלית, רבים מכלי התקשורת למטרת רווח בישראל מפסידים כסף.

הפגיעה המתמשכת במודל העסקי של שוק העיתונות הביאה בשנים האחרונות לניסיונות לפתח מודלים עסקיים חלופיים במטרה לשמור על חוסנה של העיתונות החופשית ועל יכולתם של עיתונאים לבצע את עבודתם באופן מקצועי בלתי תלוי ובלא פגיעה בתנאי העבודה שלהם. הדוגמאות הבולטות לכך הן עיתונות עצמאית והפיכתם של עיתונים וכלי תקשורת למלכ"רים במימון הציבור הרחב באמצעות הוראות קבע, במיזמים של מימון המונים חד-פעמיים או במימון קרנות פילנתרופיות.

בשנים האחרונות החל להתבסס בעולם מודל חדש של עיתונים הפועלים כארגונים ללא מטרת רווח (מלכ"רים). למודל הזה יש שני טעמים עיקריים: האחד פרקטי – אם עיתון בעידן הדיגיטלי אינו צפוי להרוויח כסף, אולי מראש עדיף שלא ינסה; האחר עקרוני – עבודת העיתונות נתפסת כשליחות ציבורית ותרומה חיונית לחברה ולדמוקרטיה, בדומה למוסדות חינוך והשכלה וגם מוסדות תרבות ורווחה הפועלים ללא מטרת רווח. "מבחינתנו זה כמו תמיכה בתזמורת או במוזאון. עיתונות עצמאית היא מוצר ציבורי".⁵⁸ כך ביטא תפיסה זו ג'וזף ליכטרמן, מנהל אסטרטגיית הדיגיטל של מכון לנפסט (Lenfest Institute) הפועל לקידום עיתונות מקומית בארצות הברית.⁵⁸ גם הכלכלנית ג'וליה קייג' מאוניברסיטת הארוורד מגדירה את עבודת העיתונות "מוצר ציבורי, כמו חינוך".⁵⁹ ב-2016 היא הוציאה לאור את ספרה "להציל את התקשורת: קפיטליזם, מימון המונים ודמוקרטיה",⁶⁰ ובו הציגה מודל היברידי בשם (Nonprofit) NMO של ארגון תקשורת ללא כוונת רווח. במודל זה עיתונים

58 Buni 2020 (לעיל הערה 32).

59 Julia Cage, "News is a Public Good," *Nieman Reports*, 7.4.2016

60 Julia Cage, *Saving the Media: Capitalism, Crowdfunding, and Democracy*, Cambridge, MA: Belknap Press, 2016

פועלים כמלכ"רים הנשענים על מימון מקרנות פילנתרופיות ומשלבים גם הכנסות מהציבור הרחב באמצעות מימון המונים ותרומות פטורות ממס.

לעיתונים הפועלים כמלכ"רים יש יתרונות ייחודיים: אין חשש שהם יירכשו על ידי בעל הון שיכול להטות את העיתון לאג'נדה מסוימת, להחליף את העורכים ואת הקו המערכתי ולהכתיב התערבות בתכנים; אין לחץ כלכלי למכור כמה שיותר פרסומות, המבוססות על מספר הקלקות, מה שמשמש תמריץ חזק לידיעות צהובות, כותרות קליקבייט שמטרתן ליצור מלכודת לחיצות, ותחלופה גבוהה של ידיעות עיתונות שטחית; בלא מודל עסקי שמחייב לייצר רווח (או, כפי שנפוץ בימים אלו, להקטין הפסדים) ההנהלה יכולה להתמקד בפיתוח לטווח ארוך ובהשבת התוצרים העיתונאיים, במקום להיות טרודה מתזרים ההכנסות ולתכנן סבבי קיצוצים. מלכ"רים שזוכים למימון רב־שנתי של קרנות אינם חפים מלחצים, אולם לחצים אלו קשורים יותר לעמידה ביעדי איכות התוצר ובביצועים עיתונאיים – לא בכמות ולא בהכנסות.

בארצות הברית מודל המלכ"רים מתבסס בשנים האחרונות. מאז 2004 נסגרו בה לא פחות מ־1,800 עיתונים, ואלפים אחרים נמצאים במצוקה תזרימית. אחת הדוגמאות הבולטות להצלחה עיתונאית המבוססת על מודל מלכ"ר היא מיזם עיתונות התחקירים פרופבליקה (Propublica), שהוקם ב־2008 במימון קרנות פילנתרופיה ומאז זכה בשני פרסי פוליצר. עיתונים הפועלים ללא מטרת רווח הם, לדוגמה, "טקסט טריביון", "כריסטיאן סיינס מוניטור" ו"טמפה ביי טיימס". בצידם פועלים ברחבי היבשת עוד מאות מיזמים עיתונאיים ללא מטרת רווח – אתרי חדשות, מקומונים, מגזינים ועיתוני תחקירים. יש עיתונים פרטיים שמחליטים לשנות מודל ולהיות למלכ"רים, למשל אתר החדשות הקנדי *The Tyee*. אחרי 16 שנות פעילות כחברה פרטית החליטו בעלי האתר להיות לארגון ללא מטרת רווח שימומן בידי קוראים.⁶¹

בארצות הברית רוב כלי התקשורת המלכ"רים הם קטנים, מצומצמים ומתמקדים בתחום מסוים של סיקור או עשייה עיתונאית. מהצד האחר של האוקיינוס האטלנטי, שני עיתונים מהמובילים באירופה הם מלכ"רים זה שנים, ויכולים

לשמש דוגמה לעיתונים צעירים ודלי משאבים שרוצים לצמוח ללא מטרת רווח. הראשון הוא "הגרדיאן" (*The Guardian*) הבריטי, מהעיתונים המשפיעים בעולם, בבעלות קרן סקוט מאז 1936, השומרת בקנאות על עצמאות העיתון מפני לחצים של תאגידים, בעלי הון ופוליטיקאים. עם זאת, מהפכת הדיגיטל הסבה לעיתון הפסדים לאורך שנים ואילצה את הנהלתו לנקוט שלושה צעדים אסטרטגיים: מכירת כל הנכסים מלבד העיתון; גיוס מיליוני דולרים מקרנות פילנתרופיה ב־2016, כמו קרן פורד, קרן רוקפלר, קרן גייטס ועוד, חלקם למימון של סיקור ייעודי בנושאים כמו משבר האקלים ועבודות מודרנית, שאינם זוכים לסיקור נרחב בכלי תקשורת רבים חרף האינטרס הציבורי; ממשק בתשלום וולונטרי – הקוראים יכולים לשלם עבור מנוי חודשי, אולם בניגוד לחומות תשלום רגילות, התשלום הוא תרומה, משום שב"גרדיאן" כל תוכן האתר פתוח ממילא.⁶² העיתון השני הוא היומון הצרפתי העממי *Quest-France*, העיתון הנפוץ ביותר בצרפת, יש לו כ־2.5 מיליון קוראים ביום, ומאז שנות ה־90 הוא מלכ"ר.⁶³

אפשרות המימוש של מודל המלכ"ר בישראל עלתה בעבר פעמים אחדות, למשל בשנות ה־90 עם דעיכתם של עיתונים מפלגתיים, כמו "דבר", והתחזקה לפני כעשור עם חדירתם של העיתונים הדיגיטליים. "המודלים הללו, של קבוצות קטנות וממוקדות המתקיימות על תרומות ופועלות לתועלת הציבור, יכולים להתאים לזירת עיתונות התחקירים הדועכת שלנו, הן במימדים והן באפשרות לייצר תהודה גבוהה", כתב ב־2013 עורך אתר ביקורת התקשורת "העין השביעית" דאז חנוך מרמרי. "קל יהיה, לנוכח המצב, לגייס כוחות מקצועיים מבין פליטי העיתונות המסחרית המתכווצת".⁶⁴

מיזם העיתונות הדיגיטלי *Times of Israel* בשפה האנגלית ומקבילו העברי "זמן ישראל" הם מלכ"ר המבוסס על קצבה קבועה, תרומה מאיש העסקים האמריקני סת' קלרמן (אף שקיימים באתר שטחי פרסום מצומצמים). "העין השביעית" הוא כתב עת לביקורת תקשורת שהקים בשנת 1996 המכון הישראלי לדמוקרטיה, ומ־2015 הוא עמותה המתקיימת מתרומות של קרנות (כגון הקרן החדשה לישראל, קרן תקווה ועוד), ומאוחר יותר גם ממימון המונים. בספטמבר

62 "The Guardian," *Wikipedia*

63 CAGE 7.4.2016 (לעיל הערה 59).

64 חנוך מרמרי, "ללא כוונה רווח", *העין השביעית*, 21.4.2013.

2020 החליטה העמותה להתמזג עם גוף התקשורת העצמאי "שקוף"⁶⁵, שהוקם ב־2018 ומבוסס על הוראות קבע חודשיות של אזרחים. כל אחד מן התורמים מקבל מעמד של מו"ל שותף, ובדרך זו הוא יכול להשפיע באופן שוטף על הקו המערכתי של "שקוף" ועל סוג התחקירים שיזכו למימון.⁶⁶ שני המיזמים מגלגלים יחד תקציב של כ־2.4 מיליון ש"ח בשנה.⁶⁷ אתר "מידה" פועל במתכונת מלכ"רית במשך שנים וממומן באמצעות קרן תקווה ודמי מנוי. בעת האחרונה הוקם מיזם התחקירים העצמאי "שומרים" לצורך יצירה ומימון של עיתונות חוקרת בישראל במימון הנדבנים לורה וגארי לאודר. מלכ"ר העיתונות הזה הוא ניסיון מקומי לאמץ את רוח ארגון התחקירים האמריקני המוערך "פרופבליקה", ונשיאו ריצ'רד טופל יושב בוועדה המייעצת של "שומרים".⁶⁸

הצעה מס' 3: לכלול גוף עיתונות במכלול הגופים הרשאים לבקש אישור 46א

סעיף 46א לפקודת מס הכנסה קובע כי -

אדם שתרם בשנת מס פלונית סכום העולה על 190 שקלים חדשים לקרן לאומית, או למוסד ציבורי כמשמעותו בסעיף (2)9 שקבע לעניין זה שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת, יזכה מהמס שהוא חייב בו באותה שנה בשיעור של 35% מסכום התרומה - אם הוא יחיד, ובשיעור הקבוע בסעיף 126א) מסכום התרומה - אם הוא חבר־בני־אדם.

כלומר, סעיף זה מאפשר לאדם או לתאגיד התורמים כסף לעמותה המוגדרת "מוסד ציבורי" ליהנות מזיכוי במס על הכנסותיו, ולכן בתחרות הגדולה בין העמותות על כיסם של התורמים זוכות בדרך כלל עמותות בעלות אישור כזה. "מוסד ציבורי" הוא מוסד הפועל למטרה ציבורית, המוגדרת בפקודת המס

65 שוקי טאוביג, אורן פרטיקו ואיתמר ב"ז, "האיחוד בעיתונות העצמאית יוצא לדרך, ואנחנו צריכים אותך איתנו", *העין השביעית*, 13.9.2020.

66 אתר שקוף, אודות.

67 טוקר 15.10.2020 (לעיל הערה 55).

68 אורן פרטיקו, "כלי תקשורת מושחתים צריכים להיות בצד המסוקר, לא המסקר", *העין השביעית*, 11.2.2020.

"מטרה שעניינה דת, תרבות, חינוך, מדע, בריאות, סעד או ספורט וכן מטרה אחרת שאושרה על ידי שר האוצר כמטרה ציבורית". בהתאם לסמכות הקבועה בחוק, שרי אוצר בעבר הוסיפו מטרות ציבוריות, ובהן: עידוד החיסכון לחינוך, מטרות האגודה למען ביטחון ישראל (לב"י), מתן שירותים מוניציפליים ליישובים ביהודה ושומרון ובאזור הגולן, מניעת תאונות, סיוע ליישובים במצוקה, קליטת עלייה, סיוע לחיילים משוחררים, הגנה על זכויות האזרח בישראל, פעילות למען טוהר מידות בשירות הציבורי ומינהל תקין, והגנה אזרחית על ביטחון תושבי ישראל ואזרחיה מפני מלחמה או פעולת איבה.

המשוכה הראשונה שיש לעבור בתהליך ההירשמות כמוסד ציבורי היא אישור של רשות המיסים. רשות המיסים בודקת את העמותה ואת עמידתה במטרות הקבועות בחוק או בתוספת לחוק וכן את התנאים הטכניים (למשל רישום כישות משפטית, קיום תיק במע"מ ובמס הכנסה ותיק ניכויים, אישור רואה חשבון על ניהול ספרים כחוק). לאחר שרשות המיסים אישרה את העמותה, ועדת הכספים של הכנסת בוחנת אותה וקובעת אם לאשר את הבקשה ומהווה את החותמת הסופית לקבלת האישור.

ואולם עיתונות והעברת תוכן עיתונאי חדשותי אל הקהל אינן נכללות ברישמת המטרות הקבועות בחוק או על ידי שרי האוצר בעבר. לפיכך, ככל הידוע לנו, מיזמי עיתונות אינם יכולים לקבל בישראל אישור מכוח סעיף 46א. יש לתקן זאת. ההצעה לכלול עיתונות במטרות של מוסד ציבורי תאפשר למיזמים כאלה להיות אטרקטיביים הן עבור קרנות הן עבור תורמים פרטיים חד-פעמיים והן עבור מי שירימו תרומה קבועה. אומנם, גם תהליך זה איננו נקי ממעורבות פוליטית, אולם העובדה שמדובר בדיון שקוף בוועדת הכספים של הכנסת ולא במעורבות של הממשלה מגדילה את הסיכוי שהדיון באישור יהיה ענייני ויכלול אישורים למיזמים מסוגים שונים. מדובר בהסדר שישאיר את כוח הבחירה בידי קהל הצרכנים ובידי הקרנות ויחייב אותם לסוג של "השקעה אקטיבית", שהרי רק חלק מן הסכום יוחזר באמצעות ניכוי מס.

לכן מוצע לכלול גוף עיתונות במכלול הגופים אשר רשאים לבקש אישור ניהול תקין לפי סעיף 46א לפקודת מס הכנסה וכך לאפשר זיכוי מס בתרומות למלכ"ר.

ד. סיוע לעיתונות עצמאית הפועלת למטרת רווח

מודל העיתונות העצמאית דומה למודל העיתונות המלכ"רית, אבל איננו מודיע מראש שאין לו כוונות להרוויח. בדרך כלל מדובר במיזמים שאינם רוצים הכתבות מצד בעלי עניין השולטים בהם, והם עוסקים בנושאים ספציפיים, כגון דמוקרטיה, הכיבוש בשטחים, עוולות חברתיות ושקיפות שלטונית.

עיתונאים שאינם משתייכים לכלי התקשורת הגדולים ניהלו מאבק מתמשך לקבל תעודה מטעם לשכת העיתונות הממשלתית,⁶⁹ ובשנת 2020 הוגדרו בלע"מ 388 מקבלי תעודה – "עיתונאים עצמאים". אין מדובר במספר מדויק, משום שלע"מ משתמשת במונח סל המאפשר להעניק תעודה גם במנותק מכלי תקשורת מסוים – למשל למי שעובדים בכמה כלי תקשורת, אבל יש בכך כדי ללמד על קיומם של כמה מאות עיתונאים עצמאים בישראל.⁷⁰

דוגמאות למיזמי עיתונות עצמאית הן דמוקרטיה TV – מיזם תקשורת טלוויזיוני בהגשת לוסיה אהריש שנולד בחסותה של תנועת דרכנו ובאמצעות תרומה של איש העסקים קובי ריכטר – והעיתונאית העצמאית אור-לי ברלב. מודלים אלו מצליחים בשנים האחרונות לייצב את עצמם מבחינה כלכלית. ברלב סיפרה לנתי טוקר: "הבנתי שאם כל כך הרבה אנשים התגייסו אני לא לבד בעניין הזה. עם הכנסה כזו אני צריכה לפתוח כלי תקשורת אלטרנטיבי. עכשיו אנחנו עובדים על הקמת גוף תקשורת שייקרא 'רשות הציבור'".⁷¹ רשימה של מיזמי עיתונות עצמאיים בישראל נמצאת באתר "העין השביעית".⁷² יש להודות ביושר כי רובם עדיין אינם מחליפים ממש את אמצעי התקשורת הגדולים, ובכל זאת יש מקום לתמוך בהם בהיותם תחליפים נגישים לתוכן עיתונאי חדשותי.⁷³

69 איחמר ב"ז, "לע"מ מרחיבה את מעגל מקבלי התעודות", *העין השביעית*, 17.4.2019.

70 פרטיקו 16.2.2021 (לעיל הערה 14).

71 טוקר 15.10.2020 (לעיל הערה 55).

72 ראו באתר *העין השביעית*, ב"עיתונות עצמאית".

73 ראו גם שוקי טאוסקיג, "כנס העיתונות העצמאית הראשון", *העין השביעית*, 6.2.2019.

הצעה מס' 4: מס חברות מופחת לתאגידי עיתונים בינוניים

מוצע לחייב במס חברות מופחת, של 12% בלבד, לעומת 23% על כלל החברות, תאגיד שעיקר עיסוקו הוא הפצה של חדשות או מידע בענייני היום המיועדים לציבור בישראל במקרה שיש לו שליטה עריכתית על התוכן שהוא מספק, ובלבד שהמחזור הכספי שלו נמצא בטווח שייקבע מראש.

מס חברות מוטל על כל חברה בע"מ בהתאם לסעיפים 125-126 לפקודת מס הכנסה והוא משולם מדי חודש בחודשו על ידי מקדמות לרשות המיסים ובסוף השנה מחושב במדויק. הואיל והמס הוא אחוז קבוע מההכנסה (להבדיל ממס הכנסה על יחידים, שהוא פרוגרסיבי), תהליך החישוב פשוט יחסית.

הפחתת מס החברות בעייתית משום שהיא עלולה להעמיק פערים חברתיים-כלכליים בישראל וגם פותחת פתח לתכנוני מס יצירתיים של תאגיד שיש לו כמה עסקים. לפיכך יהיה צורך לוודא שאין מגלגלים את המס המופחת על העסקים האחרים. מנגד, הפחתת מס החברות מעלה את המוטיבציה של אנשים ליזום מיזמים חדשים, להקים חברות חדשות וגם להגדיל את הפריזון, מספר מקומות העבודה, התוצר והצמיחה. אם מדובר בתת-ייצור של תוכן עיתונאי חדשותי מגוון ועצמאי בישראל, ייתכן שמדובר בדרך נכונה.

ההגדרה המוצעת להלן תאפשר גישה ניטרלית לטכנולוגיה ולדרך ממסר ותכלול ספקי תוכן עיתונאי-חדשותי הפועלים במרחב הדיגיטלי והחוץ-דיגיטלי ותסייע למיזמים עיתונאיים בינוניים, כלומר, היא לא תחזק את תאגידי העיתונות הענקיים ומנגד גם לא תאפשר להקים מיזמי קש שאין להם היתכנות כלכלית ושאינם מתחרים אמיתיים.

קיימים תקדימים להפחתת מס חברות למפעלים וחברות בתחומים מועדפים, למשל חוק עידוד השקעות הון קובע הטבות מס לחברות שירצו להשקיע במפעלים וביצירת מקומות עבודה על ידי הקמת מפעלים, שיפוץ והגדלה של נכסים, השקעות פיננסיות ועוד. בשנת 2016 תוקן חוק עידוד השקעות הון ונקבע בו מס חברות מופחת למפעלים טכנולוגיים מועדפים בתחום

האנרגיה המתחדשת, ביו־טכנולוגיה וננו־טכנולוגיה.⁷⁴ בדומה לסעיף 18 לחוק עידוד השקעות הון אפשר לקבוע כי המינהלה לא תאשר הפחתה אלא אם כן השתכנעה כי המבקשים אכן יתרמו למגוון הדעות החדשותי בישראל וכי הם מתחרים ראויים.

הצעה מס' 5: תשלום ביטוח לאומי מופחת למי שעובדים בתאגידי עיתונות בינוניים

מוצע לתקן את סעיף 371(א) לחוק הביטוח הלאומי, המאפשר לשר הממונה לקבוע הוראות מיוחדות בדבר תשלום דמי ביטוח, ולפיו השר יוכל להפחית דמי ביטוח או לפטור מתשלום עובדים בחברה שמקור הכנסותיה הוא הפצה של חדשות או מידע בענייני היום לציבור בישראל, במקרה שיש לה שליטה עריכתית על התוכן שהיא מספקת ובלבד שיש לה מחזור כספי בטווח שייקבע או מספר כניסות מסוים בחודש או מספר עובדים קבועים שייקבע מראש.

אכן, מדובר בהטבה למעסיקים שאין כל ודאות שהעובדים ייהנו ממנה, ויש כמובן חשש מחיכוך בין השר הממונה לבין שוק העיתונות. מנגד, אין מדובר בהחלטה בכל מקרה לגופו אלא בקביעה כללית היכולה לשרת תאגידי עיתונות המבטאים מגוון דעות פוליטיות וכלכליות.

ה. סיוע למיזמים בתחום העיתונות באמצעות חממות חדשנות

יכולות טכנולוגיות וכלים טכנולוגיים – כגון עיבוד נתונים ונתוני עתק, ממשקים אינטראקטיביים, פודקאסטים, סרטונים, ויזואליה מתקדמת ושילוב בין כלים עיתונאיים לבין יכולות הפצה והטמעה משוכללות – לא התפזרו באופן שוויוני בין כלל אמצעי התקשורת, משום שלצורך הטמעתן נדרשו משאבים כספיים ונכונות של עיתונאים ובעלי אמצעי תקשורת להסתגל אליהם, ללמוד אותם ולהכיר בערך שלהם.

כדי להתמודד עם הקושי להשקיע משאבים בפיתוח פורמטים וטכנולוגיות ובהכשרת עיתונאים ומערכות, בשנים האחרונות הוקמו במדינות רבות חממות

74 חוק עידוד השקעות הון, חשי"ט-1959, סעיף 51.כה.

חדשנות בתחום העיתונות והמדיה שמטרתן פיתוח, מחקר ויישום של אמצעים חדשים של חוויית תוכן. אמצעים אלו יכולים לסייע בחיזוק העיתונות כמוצר צריכה חיוני, מעודכן ומעניין.⁷⁵ אולי הבולטת שבחממות אלו היא נייט לאב (Knight Lab), המפגישה עיתונאים ומדעני מחשב כדי לפתח כלים עיתונאיים דיגיטליים, ליצור שותפויות עם גופי מדיה ולהטמיע את הכלים. אחד הכלים שפותחו במעבדה הוא SoundCite, המאפשר להוסיף אודיו תוך כדי קריאת טקסט בכתבה – כך מתקבלת חוויית תוכן של אדם המקריא סיפור. הכלי הזה כבר הוטמע בעיתונים "ושינגטון פוסט" ו"טקסט טריביון".⁷⁶

בסאול, בירת דרום קוריאה, פועלת מאז 2017 חממת החדשנות מדיאטי (Mediati), והיא מקדמת חברות הזנק בתחום המדיה ועיתונות הדיגיטל. בכל סבב פיתוח מדיאטי מארחת שש חברות למשך חצי שנה ומספקת להן מימון ראשוני (seed funding) של כ־50 אלף דולר, נוסף לסדנאות פיתוח, ליווי של מומחים וטיפוח נטוורקינג במעגלים של עולם העיתונות והעסקים. בתמורה החממה מחזיקה בנתח של 10%-15% בכל אחת מהן.⁷⁷

בארגנטינה בשנים האחרונות ארגון Media Factory מתמקד בפיתוח העסקי של אתרי חדשות ועיתונות⁷⁸ – נקודת חולשה של רבים מהעורכים הראשיים, שפיתוח כישורים עסקיים אינו חלק טבעי בפעילותם. הארגון בוחר מיזמי תוכן בעלי פוטנציאל לטווח ארוך ומשקיע בכל אחד מהם 75 אלף דולר להכשרה עסקית בהיבטים של יעילות מערכת, לגידול בקהל הקוראים ולפיתוח ערוצי הכנסות.

JAMLAB Contributor, "Journalism and Media Accelerator Programmes 75 around the World," *Medium*, 15.5.2018

Monika Wnuk, "An Incubator for Media Innovation," *Northwestern 76 University Website*

Elaine Ramirez, "This Korean incubator gives young media 77 entrepreneurs a launchpad in a rough environment for startups," *Nieman Lab*, 31.8.2017

78 ראו *Media Factory website*

בגרמניה פועלות כמה חממות. הגדולה שבהן היא Next Media Accelerator, שהוקמה על ידי איגוד העיתונאים של גרמניה (DPA) בהמבורג ב־2015 ומציעה לחברות הזנק בתחום העיתונות והמדיה מסלול פיתוח שיאפשר להן להתחרות גם בשווקים הבינלאומיים. חממה אחרת היא מדיה־לאב השוכנת במינכן – היא מאתרת כישרונות דיגיטל עיתונאיים במגוון אפיקים ומספקת להם כלים להוציא לפועל מיזמים כמו פיתוח יישומונים ייעודיים לאתרי עיתונות דיגיטל.⁷⁹

במסמך שכתבנו בשנת 2014 במסגרת ההערות לתזכיר חוק השידור הציבורי, שהוביל להקמת תאגיד השידור הציבורי "כאן", טענו:

הקמת מעבדת חדשנות היא הכרחית [...] כאינקובטור ליוזמות חדשות בתוך השוק המקומי, שמטרתו להעניק מימון ראשוני, מנטורינג, הדרכה, ובחירה של מה שמוכיח את עצמו כבעל פוטנציאל. בהקשר זה כדאי לזכור את דבריו של המפיק ואיש הטלוויזיה הבריטי פיל רדמונד, אשר הציע לראות ב־BBC את "פטרונן של כל אמנויות הטלוויזיה על פני כל המרחב הדיגיטלי", וזאת להבדיל מתפקידה כיום כיוצרת ומפיקה ייחודית של התוכן של עצמה.⁸⁰

בשנת 2019 החלה לפעול חממת חדשנות לפיתוח תוכן מדיה במסגרת התאגיד בשותפות המיזם לקולנוע ולטלוויזיה ברשות לפיתוח ירושלים.⁸¹ "כאן יוצרים" היא חממת פיתוח התוכן הראשונה בארץ לטלוויזיה, דיגיטל ורדיו, ומטרתה להעניק ליוצרים צעירים הזדמנות להפיק יצירות ביכורים בליווי סדנאות פיתוח והדרכה של בכירי התעשייה בישראל. עם זאת, אין מדובר בחממת חדשנות עיתונאית, משום ש"כאן יוצרים" מתמקדת בתוכן בידורי ודוקומנטרי.

79 JAMLAB Contributor 15.5.2018 (לעיל הערה 75).

80 תהילה שוורץ אלטשולר, "הערות על הצעת חוק השידור הציבורי (תיקון) התשע"ה 2015" (חוות דעה), אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 30.8.2015.

81 אתר כאן יוצרים.

הצעה מס' 6: להקים חממת חדשנות לעיתונות בתוך תאגיד השידור הציבורי ומתקציבו

לשידור הציבורי יש כוח גדול בשוקי התוכן, העיתונות והפרסום המקומיים, אף שאין לראות בתקציבו מכשיר שלטוני שניתן לנצל למטרות ממשלתיות מזדמנות, וחובה לשמור על עצמאותו מפני תכתיבים ממשלתיים.⁸² עם זאת, לצורך התכלית הראויה של שימור שוק העיתונות המקומי, התערבות מידתית בהקצאת המשאבים שלו תהיה מהלך לגיטימי.

מטרתה של חממת החדשנות היא לסייע למיזמים בתחילת דרכם בפיתוח – הן מימון גרעיני הן ליווי והדרכה. מיזמים אלו יפתחו פורמטים חדשים במגוון תחומים: איסוף מידע שיש לו ערך עיתונאי (למשל דרכים חדשניות לבצע תחקירים), עיבוד מידע (למשל פיתוח מערכות לזיהוי תוכן שקרי או פוגעני, ניתוח נתונים, פיתוח רעיונות לעריכה עיתונאית אוטומטית), הנגשת תוכן חדשותי (למשל בעולם עיתונות הנתונים והגרפיקה הדיגיטלית), סוגי מדיה שונים או פורמטים חוצי מסכים (המתאימים למשל לטלוויזיה ולטלפון נייד) ועוד.

חממת החדשנות תוכל לשתף פעולה עם חממות טכנולוגיות אחרות ולפעול בשיטה של מימון משותף (מאצ'ינג) עם קרנות או עם רשויות אחרות, למשל רשות החדשנות במשרד הכלכלה.

ו. סיוע ממשלתי עקיף לגופי העיתונות הקיימים

לשכת הפרסום הממשלתית (לפ"מ) היא גוף שלטוני הפועל במסגרת משרד התרבות והספורט והיא אחראית על שירותי פרסום למשרדי הממשלה ולגופי שלטון אחרים כגון צה"ל ומשטרת ישראל. כך היא שולטת על נתח גדול מתקציבי הפרסום שגופי התקשורת הישראליים מתחרים עליהם, בין השאר מול ענקיות האינטרנט הבינלאומיות. היקף ההוצאה של לפ"מ בשנת 2018 על מסעות פרסום בישראל היה כ־215 מיליון ש"ח; בטלוויזיה הושקעו כ־70 מיליון ש"ח, בדיגיטל כ־60 מיליון ש"ח ובעיתונות כ־45 מיליון ש"ח; היתרה (40 מיליון ש"ח) הושקעה

82 אסף וינר ואלעד מן, "המחוקק כמאסדר: מגבלות ואילוצי חקיקה באסדרת תקשורת ושידורים", חוקים יב (2017), עמ' 117.

ברדיו, בשילוט ובקולנוע.⁸³ להבדיל מהוצאותיה של לפ"מ בתחום הטלוויזיה והעיתונות, הוצאותיה בתחום הדיגיטל מופנות לגופים שאינם ישראליים. אם כן לפ"מ היא ערוץ מרכזי העומד לרשותה של מדינת ישראל בשימור שוק העיתונות המקומי.

הצעה מס' 7: לנתב כספי פרסום ממשלתיים לגופי עיתונות ישראליים

מוצע לקבוע בתקנות, בהחלטת ממשלה או אפילו בהנחיות פנימיות כי לפ"מ מחויבת להקצות נתח ניכר מתקציביה לשוק העיתונות המקומי ולא לפלטפורמות תוכן זרות. אכן, לא לכל הגופים המתחרים על תקציבי הפרסום הממשלתי יש תרומה זהה לתעשיית התוכן העיתונאי והיצירה המקומית. אנו מודעים לכך שדיון בהגדרת הגופים אשר ראויים לתקצוב ייחודי של לפ"מ וההיקף הראוי של מחויבותה לשוק העיתונות המקומי רגיש מאוד ועלול ליצור חיכוך בין הפוליטיקה לעיתונות. עם זאת, בשלב הנוכחי אנו מציעים ליזום הליך חשיבה בין-משרדי במשרדי התקשורת והתרבות כדי לבחון כיצד לאזן בין השימוש בכספי ציבור בדרך היעילה ביותר לבין ניסיון לשמר באמצעותם הגנה על שוק העיתונות המקומי בשים לב ליתרון המובהק של ענקיות הרשת בתחרות.

הצעה מס' 8: להוריד את הנטל הרגולטורי מגופי השידור

לבחון את הטענה של גופי השידור שתאגיד השידור הציבורי מאפשר לגוגל לשלב פרסומות בערוצי היוטיוב שלו ולקבוע ש-55% מתקבולי הפרסום בערוצי היוטיוב של התאגיד יופנו ליצירה ישראלית מקורית. יוטיוב היא המתחרה העיקרית של גופי העיתונות המשודרת הישראליים על הכנסות משוק הפרסום. תאגיד השידור איננו רשאי למכור פרסומות בשידורי הטלוויזיה שלו, וחוק תאגיד השידור איננו קובע כי מותר לו למכור פרסומות באתר האינטרנט שלו. החוק איננו עוסק באופן ישיר בפלטפורמות חיצוניות, וראוי לקבוע גם בתחום זה כללים ברורים. אם יוחלט שההתנהלות הקיימת מותרת, יש לחשוב

83 דוח התקשוריות לשכת הפרסום הממשלתי 2017-2018. ראו גם רפאלה גויכמן, "תקציב הפרסום הממשלתי נשלט בידי חברות מחו"ל", דה מרקר, 16.5.2018.

כיצד להוריד את חובת ההשקעה ביצירה מקורית החלה על גופי תקשורת אחרים.⁸⁴

לאחד את רשויות אסדרת הטלוויזיה בתוך רשות פנים-ממשלתית שתמומן מתקציב המדינה ולהפחית את דמי הרישיון השנתיים המיועדים לממן את מערך הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו. אומנם הגורם העיקרי למצב הכלכלי הקשה של גופי השידור הישראלי הוא השחיקה הנמשכת בהכנסותיהם מפרסום, אשר הן עיקר הכנסותיהם, אבל מצב זה מחריף בשל ההוצאות הרגולטוריות שלהם: כ־12 מיליון ש"ח בשנה דמי רישיון; כ־2.5 מיליון ש"ח בשנה דמי הפצה למערך עידן+ ולמערך ההפצה הלווייני; הוצאות חד-פעמיות על מכרז אפיקי השידור לאחר פיצולו של ערוץ 2, שבו שילמה קשת 25 מיליון ש"ח ורשת 7.7 מיליון ש"ח. הכישלון המהדהד של ניסיוןן של רשויות הרגולציה לפצל לשניים את ערוץ 2 בשנת 2019, מה שהוביל בכוחות משנה למיזוג רשת ועשר, פגם גם ביציבות של חברות החדשות שלהם, במיוחד חברת החדשות רשת-10.

3. מיסוי פלטפורמות הדיגיטל כאמצעי לסיוע לשוק העיתונות

החברות הגלובליות יודעות לנתב היטב את פעילותן בין מדינות כדי ליהנות מכל העולמות: לייצר במדינות שכוח העבודה בהן זול, לשלם מס במדינות שמשטר המס בהן נמוך, ולייצר את מרבית ההכנסות במדינות שכוח הקנייה וההוצאה על פרסום בהן גדול. כאשר גופים מסחריים רוכשים פרסומות באמצעי תקשורת בישראל ההכנסה נרשמת כשייכת לגוף שבו פורסמה המודעה, והוא משלם עליה מס הכנסה. לעומת זאת כשאתם גופים מסחריים מפרסמים מודעה בגוגל או בפייסבוק, המסר הפרסומי מיועד לצרכנים ישראלים אך ההכנסה בעבורו נרשמת כהכנסה של גוגל ופייסבוק באירלנד או בארצות הברית ואין הם משלמים בגינה מס בישראל.

84 אביאור אבו, "חאגיד כאן יאפשר לגוגל לשלב פרסומות על גבי תכניות ביוטיוב מותרת 55% מההכנסות", כלכליסט, 18.12.19.

משבר החוב האירופי ומשבר הקורונה הנוכחי – כשממשלות משועות להכנסות ממיסים ואילו תאגידים רווחיים כמו גוגל ופייסבוק פטורים ממס או משלמים שיעור מס נמוך מאוד במדינות רבות – מובילים לקריאה דחופה לחייב את פלטפורמות הדיגיטל הגדולות במיסוי מקומי. שווי השוק שלהן גדול מהתמ"ג של מדינות רבות, והוא מטפס גם בעיצומו של משבר הקורונה, כך גם ההכנסות והרווחים שלהן. עם זאת, ממשלות רבות חוששות להטיל עליהן מס בשל עוצמתן, המעמד שלהן בשיח המקוון והפוטנציאל שלהן לספק מקומות עבודה איכותיים – כמו בישראל, שבה פועלים מרכזי פיתוח של גוגל, פייסבוק ושל ענקיות טכנולוגיה, ובהן מיקרוסופט ואפל. כמו כן, ממשלות רבות משתמשות בעצמן בשירותים של גוגל, פייסבוק וגם ענקיות כמו אמזון ומיקרוסופט, לדוגמה בשרתי מחשוב ענן, חותמות עם חברות אלו על חוזים ארוכי טווח ונשענות על השירותים שלהן באופן שוטף.

למרות זאת בשנים האחרונות, עם התחזקות הקריאות למסות את ענקיות האינטרנט, ממשלות החלו לפעול בנושא. מיסוי של חברות אלו ודומיהן יכול להתבצע כמס על הכנסה המתקבלת באותה המדינה (למשל הכנסות ממכירת פרסום) או כמס מחזור של 3%-5% על כלל הפעילות המקומית – שיטה זו פשוטה יותר לחישוב ואינה כרוכה בהתדיינות ארוכה על טיבה של כל הכנסה בנפרד. כך או כך, נדרשת חקיקה כדי לחייב בו.

חברת פייסבוק הודיעה לאחרונה כי היא עוברת למבנה מכירות מקומי במדינות שפועל בהן משרד שתומך במפרסמים מקומיים. משמעות הדבר היא שההכנסות מפרסומים שנתמכו על ידי הצוותים המקומיים לא יירשמו עוד במטה הבינלאומי של החברה אלא בחברה המקומית באותה מדינה. מדובר בתהליך מדורג שבסופו כל המדינות, כולל ישראל, יגבו מס לפי מבנה מיסוי מקומי.⁸⁵

ביולי 2019 אישר הסנאט הצרפתי מס של 3% על הכנסות משירותים דיגיטליים שסיפקו בצרפת חברות שמרוויחות בצרפת יותר מ־25 מיליון אירו בשנה ויותר מ־750 מיליון אירו ברחבי העולם. מהלך זה סימן שצרפת אינה מוכנה להמתין להחלטה כלל-אירופית בנושא והוא היה צפוי להכניס לקופתה כ־500 מיליון אירו

85 סמי פרץ, "פייסבוק וגוגל בדרך לשלם למדינה מס של מיליארד שקל", דה מרקר, 28.4.2019.

בשנה. ואולם לאחר שממשל טראמפ איים על צרפת בהטלת מכסים על יבוא יין ומוצרים אחרים מצרפת בשווי מיליארדים החליטה ממשלת צרפת להשהות את המהלך.⁸⁶ מדינות באיחוד האירופי, ובהן גרמניה, אוסטריה, ספרד ואיטליה, כבר מגבשות מדיניות מס עבור ענקיות האינטרנט אך ממתנות להשלמת גיבוש המדיניות של ה-OECD בנושא מיסוי תאגידי האינטרנט, הצפוי עד סוף 2021,⁸⁷ וצפוי להעלות את הכנסות המס הלאומיות בסך כולל של 100 מיליארד דולר בשנה.

בריטניה נפרדת מהאיחוד האירופי ומנסחת מדיניות עצמאית מול ענקיות האינטרנט, ובאפריל 2020 נכנס בה לתוקף מס בגובה 2% על הכנסות שנתיות משירותים דיגיטליים. צ'כיה ותאילנד אישרו מס דומה ביוני 2020. ברזיל, אינדונזיה, הודו וטורקיה מגבשות מהלכים דומים.⁸⁸

כבר בשנת 2015 נקבע בטיטות חוזר שפרסמה רשות המיסים בישראל כי חברות הענק צריכות להירשם כעוסק בישראל ולשלם מס בארץ על הכנסות משירותים שהן מעניקות כאן, כגון פרסום וקידום אתרים.⁸⁹ לפי המצב החוקי הקיים הכנסות של תאגיד זר ממתן שירותים לתושבי ישראל חייבות במס הכנסה אם הן הופקו בישראל. אם התאגיד הזר הוא תושב מדינה שלמדינת ישראל יש עימה הסכם למניעת כפל מס (אמנת מס), יחויב התאגיד הזר במס בישראל רק אם פעילותו הגיעה לכדי מוסד קבע. באמנות המס נקבע שתאגיד הוא מוסד קבע אם יש לו מקום עסקים קבוע, או אם פעילותו בישראל מתבצעת באמצעות סוכן שהוא בעל הסמכות לכרות חוזים בשמו. רשות המיסים הבהירה כי מוסד קבע יכול להתקיים בישראל גם כאשר הפעילות הכלכלית של התאגיד הזר היא בעיקרה באמצעות האינטרנט ומתקיימים תנאים מסוימים, לדוגמה: אתר התאגיד הזר מקשר בין לקוח ישראלי לספק ישראלי ומותאם לשימוש לקוחות ישראליים;

86 רויטרס, "צרפת תמסה את גוגל ופייסבוק – וטראמפ מאיים להשיב במס על היין", *ynet*, 27.7.2017.

87 "OECD: No Deal on Digital Tax Risks Trade War," *BBC*, 10.6.2020

88 ש.ס.

89 חן מעניה, "רשות המסים: גוגל ופייסבוק ישלמו מס על הפעילות בישראל", *גלובס*, 2.4.2015.

נציגי התאגיד הזר מעורבים באיתור לקוחות ישראלים או באיסוף מידע; התאגיד הזר מעניק לסוכנו בישראל סמכות להתקשר בעסקה שתחייב את התאגיד הזר.

נכון לאפריל 2019 גם בישראל ישנה התקדמות בדרישה של רשות המיסים מענקיות הדיגיטל לתשלום מס בישראל,⁹⁰ וככל הידוע לנו רשות המיסים נמצאת בעיצומו של טיפול שומתי בשורה של חברות רב-לאומיות הפועלות בישראל. כלומר, הרשות כבר הודיעה לחברות מהו המס שיהיה עליהן לשלם לפי הבדיקות שלה, וכעת הפרטים נדונים עימן. ההליכים הנזכרים כאן יכולים להסתיים בהסכמות על המס שישלמו החברות. אם החברות לא יגיעו להסכמות עם רשות המיסים ויטענו כי אין להן חבות מס בישראל או שיש להן חבות פחותה ממה שדורשת הרשות (פייסבוק, למשל, משייכת הכנסות מפרסום דיגיטלי למדינות שהיא פועלת בהן) הן יוכלו לערער לבית המשפט המחוזי בתל אביב, וגם לעליון. גם אם המחלוקת תגיע לבית המשפט היא תוכל להסתיים בפשרה. במשרד האוצר מעריכים כי מיסוי הכלכלה הדיגיטלית יכניס לקופת המדינה לפחות מיליארד ש"ח בשנה.

א. שיפוי שוק העיתונות על ידי פלטפורמות הדיגיטל

בשנים האחרונות מומחים קראו למסות את ענקיות הדיגיטל ולהעביר את כל הסכום שייגבה לשיפוי העיתונות. הסדר כזה היה קיים בעבר, למשל כשהטלוויזיה המסחרית נדרשה לפצות את תחום הקולנוע בישראל וספקיות טלקום בארצות הברית חויבו לשלם אחוז מהכנסתן לקרן ממשלתית ציבורית שקידמה חיבור אזורים נוספים לרשת הטלפוניה.

הצעה מקובלת היא להקים קרנות לקידום מיזמי עיתונות דיגיטלית ציבורית שימומנו על ידי מיסוי חברות כמו גוגל ופייסבוק. אמילי בל, מנהלת מרכז טאו לעיתונות דיגיטלית בבית הספר לעיתונות של אוניברסיטת קולומביה, פרסמה

90 רפאלה גויכמן ואפרת נוימן, "סוף החגיגה: פייסבוק וגוגל ישלמו מס בישראל", דה מרקר, 6.1.2019.

מתווה לקרן ברוח זו ב־2017⁹¹. ב־2020, כבר בעיצומו של משבר הקורונה, הציגו קרן קורנבלו, שגרירת ארצות הברית לשעבר ב־OECD, ואלן גודמן, פרופסור למשפטים באוניברסיטת רטגרס, מפת דרכים להגנה על שוק עיתונות הדיגיטל, ובה הן מציעות לפתח מערך עיתונות דיגיטלית נטול לחצי שוק שיפעל למען האינטרס הציבורי, יפתח את העיתונות המקומית, שנפגעה מאוד בעקבות מהפכת הדיגיטל, ויממן אותה באמצעות מס ייעודי שיופרש מהכנסות של ענקיות האינטרנט בשוק הפרסום בדיגיטל.⁹² קרייג ארון, נשיא ומנכ"ל של ארגון Free Press האמריקני לקידום עיתונות חופשית בעידן הדיגיטל, הציג ב־2019 תוכנית מיסוי על הכנסות מפרסום של גוגל ופייסבוק שתוכל לגייס 2 מיליארד דולר לקרן ציבורית אמריקנית, כדי שתממן עיתונות "חופשית, עצמאית, מקומית ומגוונת".⁹³ ארון השווה את המס הזה למיסוי תאגידים מזהמים במדינות שוודיה וקנדה – הם מחויבים לשלם מס על כל טון גזי חממה שהם פולטים.

דוח ועדת המשנה של ועדת סטיגלר מאוניברסיטת שיקגו, בראשות גיא רולניק, קבע כי פלטפורמות התוכן הדיגיטליות נהנות מסובסידיה חבויה בשווי מיליארדי דולרים, משום שהן פטורות מכל מחויבות לתוכן בפלטפורמות שלהן (לפי סעיף 230 לחוק ההגיונות בתקשורת בארצות הברית). לכן מחברי הדוח מציעים שפלטפורמות המבקשות להמשיך ליהנות מההגנה הזאת ינקטו צעדים. כמה מהם קשורים בהפצת התוכן – למשל תיעדוף תוכן לפי קריטריונים ברורים ושקופים, שאינם מקסום הכנסות מפרסום; אחרים קשורים במיסוי – הפלטפורמות ישלמו מס שמטרתו לחזק את העיתונות באופן עקיף, על ידי שוברים למימון עיתונות: כל אזרח אמריקני יקבל שובר של 50 דולר בשנה ויוכל להשתמש בו לצורך תמיכה בחמישה כלי תקשורת לכל היותר. הוועדה חששה ממימון ישיר בשל השפעת פלטפורמות הדיגיטל על סדר היום החדשותי ועל

Emily Bell, "How Mark Zuckerberg Could Really Fix Journalism," 91
Columbia Business Review, 21.2.2017

Karen Kornbluh and Ellen P. Goodman, *Safeguarding Digital Democracy: Digital Innovation and Democracy Initiative Roadmap*,
German Marshall Fund of the United States, 3.2.2020

Timothy Karr, "Free Press Calls for Tax on Targeted Ads to Fund Civic-Minded Journalism," *free press*, 26.2.2019

הסיקור העיתונאי ולכן הדגישה כי המס שיוטל על הפלטפורמות יופנה לתקציב הכללי, ולא היישר למנגנון שוברי התקשורת.⁹⁴

באפריל 2020 הודיעה ממשלת אוסטרליה כי בכוונתה לאלץ את גוגל ופייסבוק לחלוק נתח מהכנסות הפרסום שלהן במדינה עם כלי תקשורת מקומיים.⁹⁵ טיוטה ראשונה של החוק הצפוי פורסמה באוגוסט 2020, אולם היא לא כללה פירוט של גובה התשלום, ונראה כי בשלב ראשון הממשלה תאפשר לשני הצדדים להגיע להסכמות ביניהם, בתיווך הרגולטור.⁹⁶ גוגל הודיעה כי תשתף פעולה עם המהלך, אולם פייסבוק הגיבה בתוקפנות ואיימה כי תסיר ידיעות של כלי תקשורת אוסטרליים מהניוז פיד שלה במדינה.⁹⁷ שוק הפרסום המקוון באוסטרליה נאמד ב־9 מיליארד דולר אוסטרלי בשנה (5.72 מיליארד דולר אמריקני) נכון ל־2019. גוגל ופייסבוק נוטלות יחד 33% מסך ההכנסות בשוק. בפברואר 2021 מימשה פייסבוק את האיום שלה למשך ימים אחדים ולא פרסמה פוסטים מדפים של כלי תקשורת אוסטרליים, אולם בשל ביקורת ציבורית נוקבת הודיעה כי גם היא תשתף פעולה עם המהלך. דבר זה פותח פתח למדינות נוספות לאמץ הסדרים דומים.⁹⁸

באירלנד קרא השנה איגוד העיתונאים הארצי (NUJ) להטיל מס מיוחד של 6% על ענקיות האינטרנט, והסכום יושקע בעיתונות האירית.⁹⁹

94 "Stigler Center for the Study of the Economy and the State," *Stigler Committee on Digital Platforms*, 2019

95 "Australia to Force Google, Facebook to Pay Domestic Media to Use Content," *Reuters*, 20.4.2020

96 Zoya Sheftalovich, "Australia Reveals How It Will Make Google and Facebook Pay for News," *Politico*, 8.2.2020

97 "Why Google and Facebook Are Being Asked to Pay for the News They Use - Explainer," *The Guardian*, 4.9.2020

98 ענת ביין לובוביץ, "קרב האיגרוף בין פייסבוק לאוסטרליה: האם זה יכול לקרות גם בישראל?", *גלובס*, 1.2.2021; עומר כביר, "טיפסה על עץ גבוה מידי? פייסבוק מתקפלת ותאפשר שיתוף חדשות באוסטרליה", *כלכליסט*, 23.2.2021.

99 Conor Gallagher, "Journalists' Union Seeks Tech-Giants Tax to 'Rescue' Industry," *Irish Times*, 3.5.2020

ב. שיפוי וולונטרי על ידי פלטפורמות הדיגיטל

במהלך קביעת המדיניות הציבורית בעניין שיפוי התקשורת הממוסדת על ידי ענקיות הדיגיטל, וכפי שקורה לעיתים כאשר מאיימים ברגולציה, העדיפו הענקיות להציע בעצמן סיוע לתקשורת הממוסדת. לכן, בצל המהלכים של ממשלות להטיל מס, גוגל ופייסבוק נקטו בשנים האחרונות צעדים וולונטריים משלהן כדי לתמוך בשוק העיתונות בדיגיטל. ב־2018 הכריזה גוגל על יוזמה שתימשך שלוש שנים בשם Google Digital Initiative, בסכום של 300 מיליון דולר, שמטרתה "לסייע לעיתונות לשגשג בעידן הדיגיטל" בעיקר בשוק האמריקני. מיזם השקיפות Google Transparency Project, שמטרתו מעקב אחר פעילות החברה למען האינטרס הציבורי, פרסם כי לגוגל 16 תוכניות ברחבי העולם לקידום עיתונות ולמימון. דוח הארגון מצא כי גוגל וחברות־בת שלה מימנו 1,157 מיזמים בתחום העיתונות בסכום כולל של 567 מיליון דולר.¹⁰⁰ ביולי 2021 פרסמה חברת גוגל דוח מיוחד, ובו פירטה את היוזמות שהיא נוקטת לסיוע לשוק העיתונות. בין יוזמות אלו נמנו מתן שירותי פרסום ואנליטיקה, הרשמה לאתרי עיתונות דרך חשבונות גוגל וחממות חדשות ומאיצים למיזמים בתחום העיתונות. לפי הדוח מדובר בתשלום של יותר ממיליארד דולר לגופי עיתונות מתקבולי פרסום, בהשקעה של למעלה מ־200 מיליון דולר במיזמי חדשות ובתוספת של מאות אלפי מנויים לאתרי עיתונות.¹⁰¹

משבר הקורונה הוא משבר בריאותי חסר תקדים, הוא משבש אורחות חיים, וגם הזניק את שווי השוק של גוגל ופייסבוק והאיץ את המשבר הכלכלי בשוק העיתונות. בשל עוצמת המשבר וגם לאור החשיבות העצומה של אספקת מידע חדשותי אמין לציבור הגישו פייסבוק וגוגל סיוע מיוחד לגופי חדשות: פייסבוק השיקה את המיזם Facebook Journalism Project, בהשקעה של 100 מיליון דולר.¹⁰² לפי פייסבוק, 25 מיליון דולר יחולקו כמענקים ישירים לכ־50 כלי

100 Feltri 26.10.2019 (לעיל הערה 6).

101 Google, *How Google Works with the News Ecosystem*, July 2021

102 ראו באחר המיזם Facebook Journalism Project

תקשורת בארצות הברית ובקנדה, ו־75 מיליון דולר יועברו לאמצעי תקשורת ברחבי העולם על ידי פרסום מודעות בשווי סכום זה.¹⁰³

גוגל הקימה באפריל 2020 את קרן החירום Global Journalism Emergency Relief,¹⁰⁴ ובמסגרתה היא מממנת אלפי גופי חדשות "קטנים, בינוניים ומקומיים ברחבי העולם", באמצעות העברת אלפי דולרים לגופים קטנים ועד עשרות אלפי דולרים לגופי חדשות גדולים, לפי מדינה ואזור.¹⁰⁵ גוגל לא חשפה מה סכום ההשקעה הכולל.

ב־1 באוקטובר 2020 נקבע תקדים היסטורי במערכת היחסים המורכבת שבין ענקיות האינטרנט ובין גופי עיתונות: גוגל דיווחה כי תשלם מיליארד דולר בשלוש השנים הבאות לגופי חדשות בעולם,¹⁰⁶ תמורת הצגת תוכן של כתבות על ידי כלי חדש בשם News Showcase שגוגל השיקה באותה העת דרך מערכת ההפעלה אנדרואיד. לפי הדיווחים גוגל כבר חתמה על הסכמים עם 800 עיתונים ברחבי העולם – בגרמניה, ברזיל, בריטניה, קנדה, ארגנטינה ובמדינות אחרות. לפי ההסכם גופי חדשות יקבלו תשלום שמבוסס על מספר הכתבות שגוגל משתמשת בהן בתצוגה של News Showcase, בלא קשר למספר הגולשים שקראו כל כתבה.¹⁰⁷ ההסכם נחתם לאחר שפייסבוק חתמה בשנת 2020 על הסכם תמלוגים עם עיתונים מובילים בארצות הברית, בהם "ניו יורק טיימס", תמורת רישיון להציג תקצירי מאמרים בפייסבוק־ניוז. אפל חתמה ב־2019 על הסכם דומה לאחר שהשיקה את שירות אפל ניוז+, הכולל כתבות מגופי חדשות.

המצב הקשה של גופי חדשות רבים מאלץ אותם לקבל את התרומות האלה, אולם לא בלי ביקורת. הם טוענים שתפקידם של עיתונים הוא לסקר את

103 עמרי זרחוביץ', "בשל משבר הקורונה: פייסבוק תעניק 100 מיליון דולר לסיעו לעיתונות", גלובס, 31.3.2020.

104 ראו *Journalism Emergency Relief Fund website*

105 נחמה אלמוג, "גוגל מציעה תמיכה כספית לארגוני חדשות מקומיים שנפגעו בעקבות משבר הקורונה", אנשים ומחשבים, 19.4.2020.

106 אופיר דור, "גוגל תשלם מיליארד דולר לגופי חדשות בשלוש השנים הבאות", גלובס, 1.10.2020.

107 Google 2021 (לעיל הערה 101).

גוגל ופייסבוק בביקורתיות ובלא משוא פנים, ולא לקבל מהן מתנות. "גוגל ופייסבוק שומרות בחיים הרבה ארגוני חדשות, אבל אלה פרוטות לעומת מה שהן מרוויחות בזכותנו", אמרה באפריל מארי אלן קלאס, עורכת בכירה בעיתון "מיאמי הראלד", לאתר החדשות של בית הספר נימן לעיתונות באוניברסיטת הארוורד. "אני רואה בזה כסף שניתן לנו מתוך אשמה. הרבה אנשים בתעשייה תופסים את זה כך, אבל אנחנו פשוט כל כך נואשים"¹⁰⁸. כאמור, השאלה היא אם מדובר במדיניות מונעת שמפרישה לעיתונים פירוים הן ביחס להכנסות העתק שלהן מפרסום בדיגיטל הן ביחס לגובה המס הפוטנציאלי שממשלות יכולות להטיל עליהן במטרה לשפות שוקי עיתונות מקומיים.¹⁰⁹

הצעה מס' 9: לעודד מימוש מיזמים וולונטריים של הפלטפורמות הדיגיטליות בישראל

מוצע לעודד מיזמים דוגמת News Showcase מבית גוגל ו־Facebook Journalism Project באמצעות העברה ישירה של כספים וכן כספי מודעות. מיזמים אלו יסייעו בעיקר לכלי תקשורת גדולים קיימים.

הצעה מס' 10: למסות את הפלטפורמות הדיגיטליות ולהקים קרן לתמיכה במיזמי עיתונות

מוצע למסות את פלטפורמות הדיגיטל העוסקות במכירת פרסום לקהל בישראל במס של אחוז מהכנסותיהן מהפרסום בישראל ולהעביר את הסכום לקרן ייעודית שתפקידה יהיה לתמוך במיזמי עיתונות. הסכום ייקבע פעם בשנה על ידי רשויות המס, עם שומת המיסוי על הפלטפורמות, אבל הסכום יועבר אל הקרן. הקרן תתווסף לקרנות אחרות בקרן העיזבונות של האפוטרופוס הכללי. את הקרן תפעיל ועדת העיזבונות שהקימה הממשלה בשנת 1990 ושמתפלת בהקצאת תמיכות מתוך עיזבונות לטובת המדינה. הוועדה הקיימת מורכבת מיושב ראש שהוא שופט בדימוס ומעשרה חברים המתמנים על ידי שר המשפטים באישור הוועדה לבידיקת מינויים, והיא גוף שיש בו אתוס של מקצועיות, ריחוק מתהליכי קבלת החלטות פוליטיים וכן שקיפות, משום שהחלטותיה מפורסמות למשרדי

108 Buni 2020 (לעיל הערה 32).

109 Feltri 26.10.2019 (לעיל הערה 6).

הממשלה ובילקוט הפרסומים. הוועדה תפרסם קולות קוראים להגשת בקשות להקצבה והנחיות מפורטות לדרך הגשת הבקשות. נוהל עבודת הוועדה, התקף כיום משנת 2012, יוצר מערך שעשוי לשמש היטב גם את הקרן לתמיכה בעיתונות.

מטרות הקרן יהיו:

- מימון תואם (מאצ'ינג) למיזמים של חדשנות בתקשורת, ככל האפשר בתיאום עם חממת החדשנות שבחסות תאגיד השידור הציבורי, יאפשר ליצור מערך חזק של חדשנות בתחום העיתונות, בדומה לחלוקת תקציבי הפקה ישראלית מקורית על ידי רשויות התאגיד מול בתי הפקה ועל ידי הקרן לקולנוע.
- מימון תואם של מיזמי עיתונות מלכ"רית באישור לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה יתווסף על כספי קרנות חיצוניות וכספי מימון המון ויאפשר לפתח מיזמי עיתונות קטנים ובינוניים.
- מימון שנתי של קרן לשיכוי תביעות השתקה נגד עיתונאים, בהתאם להמלצת מועצת העיתונות (על כך להלן).

4. חיזוק הפרופסיונליזם העיתונאי

א. חיזוק העבודה המאורגנת בשוק העיתונות

עיתונאי בלא ביטחון תעסוקתי ובלא הגנה על תנאי עבודתו הוא עיתונאי חלש, פגיע וחשוף לאיומים, ובכללם לחצים שלא לעסוק בתחומי תוכן מסוימים, עריכה של עבודתו המוציאה אותה מהקשרה ועוד. התארגנות מקצועית של עיתונאים יכולה להעניק להם כוח מול מעסיקים, מול הממשלה ומול קבוצות אינטרס אחרות, לקדם את המקצועיות ולהגן על האתיקה העיתונאית וגם לשמור על זכויות הרכוש והתעסוקה שלהם (שכר הולם, קביעות וכיוצא באלה).

המשבר בעיתונות הוביל לפיטורים המוניים, קיצוצי שכר, פגיעה בתנאים ושיבוש דפוסי עבודה ויצר אווירת חרדה שבה עיתונאים רבים חשים כי פרנסתם אינה בטוחה. בתנאי משבר פעילותם של ועדי עיתונאים בכלי תקשורת ושל ארגוני עיתונאים ארציים חיונית וחשובה מתמיד להגנה על עיתונאים ולשמירה על חוסנה של העיתונות החופשית. אלא שמשנות ה-80 של המאה ה-20 ירד

כוחה של העבודה המאורגנת בתחום העיתונות, וכך המשבר הנוכחי תפס את השוק במצב שהעיתונאים אינם מוגנים, ארגוני העובדים שלהם חלשים וזכויותיהם מסורות בידי בעלי השליטה בתאגידי התקשורת.

המשבר בעיתונות הביא לגל של התאגדויות בכלי תקשורת בכמה מדינות, במטרה להגן על עיתונאים מפני הרעת תנאים ופיטורים. בישראל הוקם בשנת 2012 ארגון העיתונאים במסגרת ההסתדרות הכללית, ומאז 2019 הוא פועל כארגון עצמאי ומייצג כ־3,000 עיתונאים ב־15 כלי תקשורת – בהם חברת החדשות של ערוץ 13, תאגיד השידור הציבורי "כאן", קבוצת "ידיעות אחרונות" ("ידיעות אחרונות", "כלכליסט", "ynet", "ידיעות תקשורת"), "הארץ", "דה מרקר", "גלובס", "וואלה", "טיים אאוט תל אביב", i24news, ערוץ 20 וגופים אחרים. בשמונה מהם נחתמו הסכמים קיבוציים.¹¹⁰ הארגון היה הכוח המניע מאחורי רוב ההתאגדויות בכלי תקשורת בשנים האחרונות והוביל מאבקים משפטיים להגנה על עיתונאים, הוא סייע לעיתונאים במקרים פרטניים כגון תביעות דיבה,¹¹¹ בהקשרים קולקטיביים כגון הכרזה על סכסוכי עבודה בארגוני תקשורת במקרים של סבב פיטורים או פגיעה באתיקה העיתונאית, וכן בעניינים הקשורים לחופש העיתונות, כגון הגשת עתירות נגד המשטרה במקרים של אלימות כלפי עיתונאים והתערבות משפטית במקרה של איומים על עיתונאים ברשתות חברתיות.¹¹²

110 לפי נהונים מעודכנים שהעביר אלינו באוגוסט 2020 מנכ"ל ארגון העיתונאים אלי גרשנקרוין.

111 איחי שטרן, "ארגון העיתונאים החל בקמפיין למען העיתונאית שרון שפורר", הארץ, 9.8.2016.

112 שיחה עם יושב ראש ארגון העיתונאים יאיר טרצ'יצקי, 25.9.2020.

**כלי התקשורת שפועלים בהם ועדי עיתונאים,
לפי נחוני ארגון העיתונאים, אוגוסט 2020**

סטטוס	כלי התקשורת
הסכס קיבוצי	וואלה
הסכס קיבוצי	הארץ, דה מרקר
הסכס קיבוצי	ידיעות אחרונות, כלכליסט
הסכס קיבוצי	גלובס
הסכס קיבוצי	טיים אאוט, את
הסכס קיבוצי	חדשות 13
הסכס קיבוצי	I24news
התארגנות ראשונית	ynet
התארגנות ראשונית	ידיעות תקשורת
התארגנות ראשונית	החדשות N12
התארגנות ראשונית (נחתם הסכס קיבוצי נקודתי בפברואר 2019)	כאן - תאגיד השידור הישראלי
התארגנות ראשונית	ערוץ הכנסת
התארגנות ראשונית	ערוץ 20

הצעה מס' 11: לחזק עיתונאים במקומות עבודתם

מוצע לחזק עיתונאים במקומות עבודתם באמצעים האלה:

- **עידוד מנגנון הגנה חזק מפני פיטורים.** בעבר הנהלה יכלה לפטר עיתונאי בהתראה של 30 ימי עבודה. יש לפעול ליצירת הסכמים קיבוציים בכלל אמצעי התקשורת שמועסקים בהם למעלה מעשרה עובדים שיקללו, מעבר לחובת שימוע שתהיה תקפה בכל שוק התעסוקה, גם תקופת מבחן של חודשיים או שלושה מיום הודעת הפיטורים, שתאפשר להנהלה לבחון מחדש את ההכרח בפיטורים, וגם תעניק לעובד זמן למצוא עבודה חדשה.
- **צירוף עיתונאים לעבודה המאורגנת.** יש לפעול להרחבת ועדי עיתונאים לכלל כלי התקשורת ולאפשר להם לנהל משא-ומתן מול ההנהלה וגם לספק

לעיתונאים ייעוץ משפטי. עיתונאים משלמים לארגון דמי חבר שנתיים. ככל שארגון העיתונאים יהיה גוף גדול יותר, כך משאביו הכלכליים יגדלו ויהיה אפשר לנצל אותם לפיתוח כושר המיקוח שלו מול כלי תקשורת, לנראות חזקה יותר בזירה הציבורית ולהוצאות על הליכים משפטיים ועל מהלכים לחיזוק עיתונאים. עיתונאי שידע שבכל כלי תקשורת יש ועד שיגן עליו ירגיש נוח יותר גם לעבור בין כלי תקשורת.

● **הכשרות מקצועיות לעיתונאים.** בישראל לא פועל כיום בית ספר עצמאי לעיתונות שמטרתו הכשרת עיתונאים וקידום עיתונות איכותית ומקצועית. לתחנת הרדיו גלי צה"ל יש מסלול הכשרה עיתונאית איכותי בעל מורשת מפוארת, אולם הוא שייך לצה"ל – עובדה זו בעייתית כשלעצמה בכל הקשור לעצמאות עיתונאית וחופש עיתונות – ומתמקד ברדיו. עד 2017 פעל בית הספר כותרת, ובמשך שנים הוא היה הגוף המוביל בישראל בהכשרת עיתונאים. ואולם כותרת נקלע לקשיים כלכליים וניצל ברגע האחרון כשמוזג לתוך החוג לתקשורת באוניברסיטת תל-אביב. אוניברסיטאות ומכללות רבות מפעילות מחלקות לתקשורת, אולם הלימודים בהן תאורטיים בעיקר ומתמקדים במחקר ולא בהכשרת עיתונאים. לכן חלק מתפקידיו של ארגון העיתונאים יהיה הפעלת מערך של הכשרות והשתלמויות עיתונאיות בעידן הדיגיטלי על פי עקרונות של אתיקה עיתונאית. מימון למערך כזה יוכל להגיע מדמי החבר, מתשלום על ההכשרה ומקרן העיתונות שבתוך קרן העיזבונות או מחממת החדשנות של השידור הציבורי שפורטו לעיל.

ב. הקמת קרן לסיוע לעיתונאים כנגד תביעות השתקה

תביעות השתקה (SLAPP – Strategic Lawsuit against Public Participation), ובעברית: תביעות אסטרטגיות למניעת השתתפות ציבורית) הן תביעות משפטיות שנועדו למנוע או לבטל פרסום של ביקורת מצד עיתונאים או אזרחים ולהשתיק דיון ציבורי בעניינו של מגיש התביעה. במקרים רבים תביעות השתקה מוגשות על ידי תאגידים או בעלי הון נגד עיתונאים ועיתונים.¹¹³

113 נחי פרלמן, **תביעות השתקה: סקירה משווה, הכנסת, הלשכה המשפטית**, תחום חקיקה ומחקר, 9.6.2020.

בישראל המגמה של הגשת תביעות השתקה נגד עיתונאים ואזרחים בישראל מתרחבת. נתונים שאסף גיא זומר ב־2019 מלמדים על גידול ניכר במספר תביעות הדיבה שהוגשו בישראל בשנים 2010–2017.¹¹⁴ אומנם לא כל תביעת דיבה היא תביעת השתקה, אולם כמעט כל תביעות ההשתקה כוללות רכיב של דיבה, והדרך לזהות תביעת השתקה בקלות יחסית היא לפי מאפיין אחד בולט: סכום פיצוי גבוה באופן לא פרופורציונלי לעילת העבירה לכאורה, מה שיכול ללמד על מטרה להלך אימים על הנתבע ולגרום לו לחזור בו מדברי הביקורת. ממצאיו של זומר הצביעו על גידול של כמעט 100% בתוך חמש שנים: מ־540 תביעות דיבה בממוצע לשנה בשנים 2010–2012, ל־659 ב־2013, ועד קרוב ל־1,000 תביעות ב־2017. בדיקה של "גלובס" מיוני 2020 מלמדת על תחילתה של מגמה לדחייה על הסף של תביעות לשון הרע, לחיוב התובעים לשלם הוצאות בסכומים ניכרים, ולקביעה שמדובר בתביעות השתקה. עם זאת, בפסיקות אחרות נקבע כי השתקה איננה עילה לדחיית התביעה, ובמקרים בודדים התביעה התקבלה ונקבע בהם שיש להתחשב בטענת ההשתקה לעניין גובה הפיצוי.¹¹⁵ על אף ההתקדמות בתפיסות השיפוטיות בעניין תביעות השתקה, כאשר עיתונאים נתבעים בשל עבודתם המקצועית, האפקט המצנן שבתביעות השתקה משפיע לא רק על העיתונאי הבודד אלא גם על כלי תקשורת החוששים מפני הנטל הכלכלי המוטל על מי שנדרש להתגונן בתביעות כאלה.

בשנת 2011 הגישו חברי הכנסת נחמן שי, דניאל בן סימון, דב חנין, ניצן הורביץ, איתן כבל ואורי אורבך הצעת חוק להקמת קרן לאומית להגנה על זכות הציבור לדעת. על פי ההצעה ועדה מקצועית מטעם הקרן תבחן בקשות לתמיכה ותספק סיוע כספי למימון הוצאות משפט למי שיימצא שפרסם או מבקש לפרסם מידע שיש אינטרס ציבורי בפרסומו במסגרת זכות הציבור לדעת ושפרסומו עלול לגרום תביעה משפטית נגדו הכרוכה במימון הליכים משפטיים. עם זאת, הקרן לא תסייע בתשלום פיצויים עבור מי שיימצא חייב בדיון, שכן אין כוונתה לעודד פרסום אסור והוצאת לשון הרע. בהתאם להצעה תקציב הקרן יהיה מבוסס

114 ב"ז איתמר, "מחקר: תופעת תביעות ההשתקה צוברת תאוצה", העין השביעית, 27.5.2019.

115 אבישי גרינצייג וחן מענית, "מי ישתיק את המשתיקים? 'גלובס' בעקבות העמיד המשפטי של 'תביעות ההשתקה'", גלובס, 23.6.2020.

על התמלוגים שחברות תקשורת משלמות למדינה ועל תרומות.¹¹⁶ ההצעה לא הבשילה לכדי חקיקת חוק.

אכן, הצורך בהגנה ציבורית מפני תביעות השתקה כרוך לא רק במימון ההגנה אלא גם בפנייה לערוצים כמו הרשויות הרגולטוריות ובג"ץ. גם הצורך בסיוע כספי למימון ההתגוננות בתביעות משתיקות שב ועולה בשנים האחרונות.¹¹⁷ למשל, בפרשת התביעה סביב הסרט "שיטת השקשוקה" גויסו מהציבור במסגרת מיזם מימון ההמונים "גם אני מיקי רוזנטל" כספים לסיוע לעיתונאי דאז וחבר הכנסת היום מיקי רוזנטל בתביעת השתקה שהגישה נגדו משפחת עופר.¹¹⁸ ביוני 2014 פתחה התנועה לזכויות דיגיטליות בגיוס המונים באתר הדסטארט למימון התגוננות בתביעות השתקה שהגישה אשת אבטחת המידע ענב גנד גלילי.¹¹⁹ הגיוס הצליח מעל המצופה והוביל להקמתה של הקליניקה למאבק בתביעות השתקה המסייעת בהתגוננות בתביעות השתקה המוגשות בגין התבטאויות שיש בהן עניין ציבורי.¹²⁰

גם הצלמת דורית יורדן דותן אספה תרומות באתר "מימונה" תחת הכותרת "המחיר לחופש הביטוי וזכות הציבור לדעת" למימון הגנה משפטית בתביעת דיבה שהגישו נגדה שלוש נערות יהודיות שהיא צילמה מכות ערבייה בתגרה בתחנת הרכבת הקלה בקריית משה בירושלים. מימון המונים הושק ביוזמת

116 הצעת חוק קרן לאומית להגנה על זכות הציבור לדעת, תשע"ב-2011 (פ/3839/18); אמילי גרינצוויג, "הצעת חוק: המדינה תקים 'קרן להגנה על זכות הציבור לדעת', שתממן הגנה לנחבעי דיבה", הארץ, 24.2.2012; דוד אברהם, "הצעת חוק: קרן להגנה על עיתונאים שחשפו מידע חיוני", וואלה, 26.2.2012; יובל קרניאל, "דרושה: קרן להגנת חופש הביטוי", דה מרקר, 21.9.2011.

117 להרחבה ראו רחל ארידור הרשקוביץ ותהילה שורץ אלטשולר, **התמודדות עם תביעות השתקה בעידן הדיגיטלי**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה (בהכנה).

118 אופיר בר־זהר, ליאור דטל והילה רז, "1519 איש למען מיקי רוזנטל וחופש העיתונות", הארץ, 21.8.2009.

119 התנועה לזכויות דיגיטליות, מגנים על נחבעי גנד גלילי, **הדסטארט**: עומר כביר, "הרשת מתגייסת להגנה על נחבעי ענב גנד גלילי", **כלכליסט**, 17.6.2014.

120 ראו באתר **הקליניקה למאבק בתביעות השתקה בקריה האקדמית אונו**, מרכז אונו למשפט חברתי קליני; איתמר ב"ז, "אפקט הבומרנג", **העין השביעית**, 17.6.2014.

ארגון העיתונאים בישראל לסיוע לעיתונאית שרון שפורר בתביעת ההשתקה שהגישה נגדה בשנת 2014 חברת אורבן נדל"ן בסכום עתק של 1.7 מיליון ש"ח לאחר שבעמוד הפייסבוק שלה כתבה שחברת אורבן היא "חברה מפקפקת".¹²¹

רצף התביעות המשתיקות נגד עיתונאים והתגובה – בקשת עזרה מההמונים במימון התגוננותם – מלמדים על הצורך בהקמת קרן לסיוע לעיתונאים. חשיבותה של קרן כזאת כפולה: ראשית, היא תסייע לעיתונאים בודדים להתמודד עם תביעות בסכומים גבוהים; שנית, היא תאפשר לחברות העוסקות בעיתונות לממש תחקירים עיתונאיים וביקורת עיתונאית מבלי לחשוש לציבותם הכלכלית במקרה של תביעות.

הצעה מס' 12: להקים קרן סיוע לעיתונאים בתביעות השתקה

מוצע להקים קרן סיוע לעיתונאים בתביעות השתקה בסכום של 5 מיליון ש"ח. הקרן תהיה שייכת לוועדת העיזבונות במשרד האפוטרופוס הכללי ותמומן על ידי פלטפורמות הדיגיטל. כדי למנוע לחץ אישי וקשר אישי בין ועדת העיזבונות לבין עיתונאים פניות אל הקרן לא יהיו ישירות אלא בתיווך של מועצת העיתונות וארגוני העיתונאים היציגים. כך יוכלו כלי תקשורת החברים במועצת העיתונות או עיתונאים החברים בארגון יציג לפנות בבקשה לסיוע במקרה שהם או עובדים שלהם נתבעים בתביעת השתקה. שיטה זו של פנייה מתווכת תעודד, בין השאר, הצטרפות למועצת העיתונות ולארגוני עובדים. במקרים חריגים יוכלו עיתונאים שאינם משתייכים לארגוני עובדים או לכלי תקשורת שחברים במועצת העיתונות או שאינם חברים באופן עצמאי במועצה לפנות אל המועצה והיא שתכריע אם לבקש עבורם סיוע כספי.

דרך זו תיצור הפרדה מספקת בין העשייה העיתונאית לבין הקרן ותחזק את מועצת העיתונות במובן זה שתעניק עוד תוקף לקביעת בית המשפט העליון שעיתונאי המכפיף את עצמו לכללי האתיקה של מועצת העיתונות, חזקה עליו שעבודתו עומדת בסטנדרט העיתונות האחראית הנדרש בתביעות לשון הרע.¹²²

121 גור מגידו, "מה הקשר בין קבוצת URBAN נדל"ן לבין סוחר הנשים", גלובס, 4.8.2016; אורן פרסיקו, "חומה מגן ציבורית", העין השביעית, 9.8.2016.

122 דנ"א 2121/12, פלוני נ' אילנה דיין.

5. רגולציה עצמית במתכונת כפויה ועיגון כללי האתיקה העיתונאית

בעשורים האחרונים ניטש בכל העולם המערבי ויכוח בעניין אכיפה של כללי אתיקה עיתונאית בכל סוגי ארגוני התקשורת.¹²³ הוויכוח לא הגיע לכלל הכרעה. ההצדקות המקובלות להותיר את קיומו של מנגנון אתיקה כמנגנון רגולציה עצמית הן: שימור חופש הפעולה של גופי העיתונות ומניעת התערבות מצד המדינה; זוהי הדרך היעילה ביותר לממש איכות עיתונאית בשל המחירים הנמוכים של ההתערבות; הוולונטריות היא ראייה למחויבות ציבורית ולאחריותיות. נוסף על כך קיימים שני הבדלים חשובים בין תקנוני אתיקה עיתונאית לתקנוני אתיקה בתחומים אחרים: (1) בעבודה העיתונאית העצמאות מול המעביד היא ערך עליון לעומת נאמנות לארגון בתחומי תעסוקה אחרים; (2) היעדר מכוון של ההגדרה "מיהו עיתונאי" המעורר קשיים בהטלת סנקציה של הוצאה מן המקצוע.

מנגד, בעשורים האחרונים בארגוני עיתונות רבים במדינת ישראל זנחים כללי האתיקה העיתונאית, הן בשל ירידה כללית במקצועיות של עיתונאים והן בשל לחצים מצד מוציאים לאור ועורכים המבקשים להכפיף עיתונאים לאינטרסים כלכליים, עסקיים ופוליטיים שלהם. לפיכך נדרשת פעולה כפולה: מצד אחד יש להגן על עיתונאים מקצועיים המבקשים למלא את שליחותם העיתונאית ולהיות כפופים לכללי האתיקה העיתונאית מפני לחצים פסולים של עורכים ומוציאים לאור; מצד אחר יש להגן על מוציאים לאור נקיי כפיים המבקשים לקדם עיתונות מקצועית מפני עיתונאים שאינם מכפיפים את עצמם לפרקטיקות עיתונאיות ראויות ועושים את העצמאות העיתונאית קרדום לחפור בו.

א. מועצת העיתונות

מועצת העיתונות והתקשורת בישראל היא גוף וולונטרי-ציבורי שהוקם בשנת 1963 במטרה לשמור על חופש העיתונות ועל כללי האתיקה בעיתונות הישראלית.

123 להרחבה ראו Angela J. Campbell, "Self-Regulation and the Media," *Federal Communications Law Journal* 51 (1999), pp. 711, 717, 727

בראש המועצה עומדים נשיא ומנכ"ל, שניהם פועלים היום בהתנדבות. למועצה יש שלושה מוסדות: מליאה הקובעת את תקנוני המועצה ומתווה את מדיניותה ובה 70 חברים; נשיאות המועצה, הגוף המבצע, ובה 17 חברים; בית דין לאתיקה שדן בעבירות בתחום האתיקה שהוגשו נגד עיתונאים וכלי תקשורת. המועצה פועלת לפי תקנון אתיקה, ונוסח חדש שלו אושר בקיץ 2020.¹²⁴

המועצה מורכבת מכלי תקשורת רבים. הגדולים שבהם הם העיתונים "הארץ", "ישראל היום", תאגיד השידור הציבורי "כאן", תחנת הרדיו גלי צה"ל, אתר "וואלה" וחברת החדשות של ערוץ 12. חברים במועצה גם ארגוני עיתונאים. קבוצת העיתונות של "ידיעות אחרונות", העיתון "גלובס" ושידורי רשת 13 אינם חברים במועצה. העובדה שכמה מכלי התקשורת המשפיעים והמרכזיים בישראל אינם חברים במועצה מחלישה את הרלוונטיות שלה בענף התקשורת ומהווה תמריץ שלילי לכלי תקשורת אחרים ביחסם אליה. נוסף על כך, חרף תפקידה החשוב, מועצת העיתונות חסרה כוח פעולה, ויש המכנים אותה גוף "אימפוטנטי וחסר חשיבות [...] הפועל לכיסוי וטשטוש התופעות הבעייתיות ביותר בשוק התקשורת";¹²⁵ "גוף רפה ונטול שיניים, שספק אם יוכל לנגוס בעת הצורך בכלי תקשורת שיגיע לשפל".¹²⁶ אבי ויינברג, מזכ"ל מועצת העיתונות עד שנת 2009, סבור כי "המועצה היא גוף בעיקר של יחסי ציבור, אין לו כוח מעשי".¹²⁷

החולשות של המועצה הן: (1) היעדר סמכות אכיפה – בהיותה וולונטרית והחלטות המתקבלות בה, ובהם פסקי הדין של בית הדין לאתיקה, נטולות שיניים ואינן מחייבות מבחינה משפטית, ואין לה סמכות להטיל קנסות על מי שאינו מציית להחלטות בית הדין; (2) מבנה המועצה – המוציאים לאור שולטים במועצה משום שהם מקור הכספים שלה, ומבנה תקצוב זה מחליש את המועצה פעמיים – הן בשל תקצוב בלתי מספק הן בשל כפיפות המועצה לאינטרסים שלהם. המוציאים לאור מחזיקים במועצה כחגורת הצלה שיש לנפח בכל מקרה

124 גילוי נאות: תהילה שוורץ אלטשולר ויחיאל לימור כתבו את תקנון האתיקה החדש.

125 ענח באליונט, "למה צריך לפרק כבר כעת את מועצת העיתונות", דה מרקר, 14.10.2015.

126 לייאור אברבך, "לנסח מחדש את גבול האתיקה", גלובס, 19.3.2013.

127 ריאיון עם אבי ויינברג, 13.10.2020.

של איום בחקיקה מגבילה על העיתונות אך בשאר הזמן מוטלת חסרת אוויר בפינת החדר; (3) הגבלת התלונות בהגדרה ובכוחו של היועץ המשפטי – בפועל תלונה המוגשת למועצת העיתונות חייבת לעבור את מחסום היועץ המשפטי של המועצה, אין הוא מחויב לנמק את החלטתו לפני המתלונן, והחלטתו סופית; המועצה מאפשרת רק לאדם שנפגע ישירות מפרסום עיתונאי להגיש תלונה, והמגבלה יוצרת תת-פנייה אל המועצה.

בתקופה שהאתיקה העיתונאית מופרת על ידי מוציאים לאור ובכירים בעיתונות עד כדי חשד לעבירות פליליות חמורות, השילוב של פעילות וולונטרית, תקצוב חסר ושליטת המוציאים לאור מעקר הלכה למעשה את יכולתה של המועצה לפעול ולהשפיע. בשנים האחרונות הוגשו כתבי אישום נגד שני בעלים של אמצעי תקשורת מרכזיים: מו"ל "ידיעות אחרונות" ארנון מזוס הנאשם בשוחד בתיק 4000. בתיק 2000 ובעלי "וואלה" לשעבר שאול אלוביץ' הנאשם בשוחד בתיק 4000. לאחר הגשת כתב האישום נגד מזוס קראה לו מועצת העיתונות להשעות את עצמו מכל היבט של עריכה וניהול בעיתון עד לסיום ההליך המשפטי,¹²⁸ אך מזוס לא הגיב לקריאה זו. בית הדין לאתיקה של מועצת העיתונות קבע בדצמבר 2020 קביעה דומה, וגם ממנה התעלם מזוס.

בשנת 1996 הוקמה ועדה ציבורית בראשות שר המשפטים לשעבר חיים צדוק כדי להמליץ בנושאי חקיקה הקשורים לעיתונות. הוועדה המליצה שלא לעגן בחוק כללי אתיקה עיתונאית וסנקציות בגין הפרתם אך המליצה לעגן בחקיקה איסור על "מתן הוראה לעיתונאי להפר את כללי האתיקה או לפעול באופן המחייב הפרה של כללי האתיקה".¹²⁹ עם זה היא לא הבהירה מי יאכוף את החוק וכיצד. המלצה זו לא יושמה.

תפקוד לקוי של מועצת העיתונות אינו ייחודי לישראל. גם מועצת העיתונות הבריטית, שבדמותה הוקמה המועצה בישראל, נעה מאז הקמתה ב-1953 במעגלים: ביקורת ציבורית, לחץ פוליטי, רפורמה רק למראית עין, ושוב ביקורת ציבורית, וחוזר חלילה. באופן מסורתי המועצה נשלטה על ידי התעשייה, מומנה

128 נתי טוקר, "מועצת העיתונות: מוזס צריך להשעות את עצמו", דה מרקר, 21.11.2019.

129 לקסיקון העין השביעית, ועדת צדוק, העין השביעית.

על ידה ולא צוידה בסנקציות אפקטיביות.¹³⁰ מועצת העיתונות בבריטניה הוחלפה בשנות ה-90 של המאה ה-20 במועצה חדשה, וגם היא נסגרה בשנת 2013; במקומה קמה מועצה חדשה, והיא קיימת עד היום, אך פועלת רק בתחום העיתונות המודפסת וכתבי עת.¹³¹

בשתי דמוקרטיות – דנמרק והודו – פועלת כיום מועצת עיתונות כגוף סטטוטורי.¹³² בשנת 1992 אושר בפרלמנט הדני חוק שקבע שמועצת העיתונות היא גוף סטטוטורי. החוק מגדיר את הרכבה של מועצת העיתונות, את תפקידיה ואת סמכויותיה, אך איננו מעניק לה כל סמכות להטיל סנקציה כגון קנסות.¹³³ בהודו עוגן מעמדה של מועצת העיתונות בחוק כבר בשנת 1978, והיא מתפקדת כבית משפט אזרחי בעל סמכויות מלאות וגם מפרסמת קוד אתי ומקצועי לעיתונות ומשמשת גורם מייעץ ומדריך לעיתונות ולממשלה בכל הקשור בחופש העיתונות. המימון לפעילות המועצה מגיע מהיטל על עיתונים, הנקבע בחוק לפי תפוצתם, וממענק ממשלתי קבוע. דרך מימון זו אמורה לאפשר למועצה עצמאות מלחצים חיצוניים, אך בפועל, בהיעדר סמכויות אכיפה משמעותיות, גם המועצה הזאת נטולת שיניים.¹³⁴

מדי פעם עולה בישראל האפשרות לחוקק חוק להקמת מועצת עיתונות חדשה, לעגן בחוק את תפקידיה של מועצת העיתונות ואת הרכבה (שליש בעלי אמצעי תקשורת, שליש נציגי ציבור, שליש עיתונאים וארגוני עיתונאים) ולחייב כל כלי תקשורת מעל גודל מסוים (לפי מספר עובדים, הכנסה או מספר מנויים) להצטרף אליה וכן להתייצב לפני בית הדין לאתיקה, בד בבד עם קביעה ששאר הנהלים (הפעלת בתי הדין, דמי חבר, קביעת הקוד האתי והסנקציות על הפרתו)

130 תהילה שוורץ אלטשולר וחנוך מרמרי, "הכל טמון בקוד", *העין השביעית*, 27.9.2013.

131 ראו אתר *IPSO*.

132 אחי וייסבלאי, "מועצות עיתונות בישראל ובעולם, סקירה משווה", מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 16.12.2008.

133 ראו באתר *Accountable Journalism*.

134 Surabhi Kumari, "Press Council of India: A Critical Analysis," *Bharati Law Review* (2015), pp. 133–139

יהיו באחריות מועצת העיתונות. לתפיסתנו, בהסתמך על ניסיון של מדינות אחרות, מודל זה לא יהיה יעיל ולא יצדיק את מחיר החיכוך בין הפוליטיקה לעיתונות הכרוך בחקיקתו.

הצעה מס' 13: לפעול להמשך הקיום של מועצת העיתונות ובתי הדין לאתיקה שלה, מתוך הכרת מגבלותיה

מועצת העיתונות תמשיך להיות גוף פעיל בהדיפת חקיקה מגבילה ובחיזוק חופש העיתונות; הקוד האתי שלה ישמש השראה לקודים אתיים של כל ארגוני העיתונות, ופסיקות בתי הדין שלה ישמשו מסגרת פרשנית לארגוני העיתונות ולוועדי העיתונאים, לממונה על הגנת הצרכן ולבתי המשפט בתביעות דיבה ובסכסוכי עבודה. המועצה תתייצב כידיד בית משפט בסכסוכים עקרוניים בנושא חופש העיתונות ותסייע לעיתונאים בפניות שלהם אל קרן תביעות ההשתקה של עיתונאים שהוצעה לעיל.

ב. אתיקה עיתונאית פנים-ארגונית

נוסף על תקנון האתיקה של מועצת העיתונות, ישנם ארגוני עיתונות שיש להם מערך אכיפה אתי פנימי. כללי האתיקה העיתונאית של בעלי הרישיונות לשידורים בטלוויזיה מעוגנים בסעיפים 24 ו-47 לחוק הרשות השנייה ובכללים שקבעה מועצת הרשות מכוחו ומלווה אליהם סנקציה.¹³⁵ הפרה של כללי האתיקה, אשר יכולה להגיע לידיעת הרשות גם באמצעות תלונות ציבור (למשל על ידי נציב תלונות הציבור ברשות), גוררת פתיחה בהליך בירור בוועדה מיוחדת של הרשות השנייה אשר הוקמה לשם כך (ועדת הפרות). בגמר ההליך נקבעות שתי החלטות: אם המקרה יירשם כהפרה של תנאי זיכיון או רישיון, ומהו אמצעי האכיפה שיוטל על הגוף המפר.

135 כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בשידורי טלוויזיה ורדיו), חש"ד-1994.

הקוד האתי של תאגיד השידור הציבורי "כאן" נכתב מכוח סעיף 90 לחוק תאגיד השידור הציבורי.¹³⁶ הכללים שלו זכו לאישור מועצת התאגיד, ומונתה ועדת אתיקה פנימית בתאגיד שיש לה סמכות להעביר תלונות לטיפול מנהל חטיבת החדשות ומנכ"ל התאגיד.

בשנים האחרונות כלי תקשורת אחרים, ובראשם העיתון "גלובס", אימצו קודים אתיים. בכל שנה "גלובס" מוציא דוח אמון המפרט את התקדמותו בהטמעת האתיקה העיתונאית.¹³⁷

אחד המהלכים העקרוניים של ארגון העיתונאים בשנים האחרונות היה לנסות לעגן בהסכמים קיבוציים בכלי תקשורת את תקנון האתיקה המקצועית של מועצת העיתונות ולאסור בהסכמים אלו כל צעד של ההנהלה נגד עיתונאי שפעל על פי הקוד האתי.¹³⁸ הארגון גם ניסח הצעה לקוד אתי רוחבי בעניין פעילות עיתונאים ברשתות חברתיות. עיגון כללי האתיקה העיתונאית בהסכם הקיבוצי יכפה על המוציאים לאור ועל המנהלים של גופי התקשורת לציית להם – אי-ציות יהיה עילה לתביעה נגדם בבית הדין לעבודה. במקרי קיצון כתוצאה מההסכם הקיבוצי שיקלול את הסעיפים האלה עובדים גם יוכלו להשבית את העיתון אם יעבור על כללי האתיקה. נוסף על כך, עיתונאי יהיה מוגן מפני פיטורים, פגיעה בשכר והרעה בתנאי עבודתו אם פעל בהתאם לכללי האתיקה או סירב לפעול בניגוד להם. כלומר, במקרה שעיתונאי מסרב לחרוג מכללי האתיקה, יהיה אסור לאיים עליו בפיטורים, בקיצוץ שכר או בכל הרעה אחרת.

עד היום עוגנה האתיקה המקצועית בהסכמים קיבוציים בין הארגון ובין הנהלות "גלובס", "וואלה" ו"הארץ". לעומת זאת בקבוצת "ידיעות אחרונות" טרם אומץ קוד אתי כחלק מן ההסכם הקיבוצי שנחתם באמצעות ארגון העיתונאים.¹³⁹ מדיונים בסכסוך עבודה שהתנהל בקיץ 2020 בבית הדין האזורי לעבודה בעניין

136 תהילה שוורץ אלטשולר, "קוד האתיקה של 'כאן' – תאגיד השידור הישראלי", אתר כאן, איגוד השידור הישראלי, 8.2017.

137 גלובס, "קוד אתי", אתר גלובס; "דוח אמון 2020", אתר גלובס.

138 נתי טוקר, "ארגון העיתונאים דורש: מו"לים יחויבו לשמור על חופש העיתונות", דה מרקר, 4.5.2015.

139 אורן פרסיקו, "בעיה עם מחויבות", העין השביעית, 3.6.2020.

הוצאה לחל"ת של עשרות עובדים וקיצוצי שכר של אחרים סביב משבר הקורונה מתברר שהנהלת קבוצת "ידיעות אחרונות" מוכנה לפעול לפי תקנון אתיקה עיתונאית המונע התערבות של אינטרסים זרים בשיקולים העיתונאיים, אולם מסרבת לחתום על הסכם המעגן את התקנון והופך אותו למחייב.

הצעה מס' 14: לקדם חובת מעביד לכבד את כללי האתיקה העיתונאית

מוצע להכניס להסכמי עבודה קיבוציים את חובת המעביד לכבד את כללי האתיקה העיתונאית של העובדים ולהדגיש כי פגיעה בכללים אלו משמעה הרעה מוחשית בתנאי העבודה, ולפיכך היא עילה לפיצויי פיטורים מוגדלים, להשבתה ולתביעה נגד בעלים ומנהלים בארגוני עיתונות בבית הדין לעבודה. כל אלו באים לרכך את הפסיקה השמרנית והישנה של בית הדין הארצי לעבודה בעניין ג'ואנה יחיאל, ששיקפה את העמדה שבעלים של כלי תקשורת רשאים לדרוש מעיתונאי לעבור על עקרונות האתיקה המקצועית שלו ולעיתונאי יש הברירה להתפטר ולמצוא לעצמו בימה אחרת לתוכן שיצר.¹⁴⁰ יש לכלול בהסכמים מינוי בורר מוסכם או פנייה אל בית הדין לאתיקה של מועצת העיתונות במקרה של אי-הסכמה על פרשנות כללי האתיקה.

ג. רגולציה עצמית במתכונת כפויה דרך חוק הגנת הצרכן

כאמור, אין חולק שהרגולציה העצמית על ידי מועצת העיתונות ועל ידי ארגוני העיתונות אינה אפקטיבית דייה, ובשלה השעה להשתמש בכלים של רגולציה עצמית במתכונת כפויה, כלומר על מנת להסדיר תחומי פעילות מסוימים מתוך כללי האתיקה העיתונאית יש לחייב את השחקנים בשוק העיתונות לנקוט כלי אסדרה עצמית וכלי פיקוח ואכיפה על תוצאות האסדרה. הצעתנו היא לעשות זאת דרך חוק הגנת הצרכן, מתוך תפיסה שיש לראות את המוצר העיתונאי, על כל ייחודו, כחלק משוק כלכלי של קנייה ומכירה של טובין ציבוריים. לכן מצד אחד ראוי לקבוע כללים מיוחדים למאפייניו הייחודיים, ומצד אחר נכון לעשות זאת דרך הרשות שתפקידה לטפל באופן רחבי בכלל עסקאות המכר בשוק.

140 ד"ר נ"ג 3-223, פלסטין פוסט בע"מ נ' ג'ואנה יחיאל, פד"ע כז 436.

תיקון חוק הגנת הצרכן והוספת תקנות הגנת הצרכן יאפשרו לאכוף את האתיקה העיתונאית כחלק מתפיסת איכות המוצר העיתונאי באמצעות כלי האכיפה הקיימים – תביעות אזרחיות לפיצוי, תובענות ייצוגיות ואכיפה מינהלית על ידי הרשות להגנת הצרכן ושחרר הוגן.

הצעה מס' 15: לחייב בחוק הגנת הצרכן מינוי ממונים על אתיקה עיתונאית בתוך ארגוני עיתונות

מטרתו של רכיב זה היא לאפשר למוציאים לאור ולעורכים נקיי כפיים שהעובדים שלהם כשלו בכשלים אתיים לחייב את העובדים להיות כפופים לכללי אתיקה מקצועית, ולא לאפשר לעיתונאים להשתמש בעצמאות העיתונאית שלהם כטיעון לכל פעולה שהיא. כך כאשר מתקבלות תלונות מן הציבור תוכל הנהלת תאגיד העיתונות לברר אותן באופן מקצועי והוגן.

תפקידו של הממונה על האתיקה העיתונאית בכל תאגיד עיתונות יהיה לקבל תלונות בעניין עבירות על כללי אתיקה שייקבעו. התלונות יגיעו מעובדי הארגון, מהעורכים, מהנהלת הארגון ומגורמים חיצוניים, והממונה יברר אותן, ימליץ למעביד את המלצותיו ויספק ייעוץ, מידע והדרכה לעובדים. החוק יגדיר את סמכויותיו של הממונה בניהול התלונות ובבירורן. מנגנון זה דומה למודל הממונה על הטרדות מיניות בארגונים, המעוגן בחוק למניעת הטרדה מינית וקובע כי ארגון המעסיק מעל 25 עובדים מחויב לקבוע תקנון למניעת הטרדה מינית אשר יפרט את דרכי הטיפול בתלונות בגין הטרדה וכן ימנה אחראי ארגוני למניעת הטרדה מינית. במסגרת החוק נקבע כי מתפקידו של ממונה כאמור לקבל תלונות מעובדי הארגון, לבררן – לרבות במקרה שהמידע על ההטרדה הגיע בדרך אחרת, להמליץ המלצות למעביד ולספק ייעוץ, מידע והדרכה לעובדים.

בדומה להוראות בחוק למניעת הטרדה מינית מוצע לקבוע בחוק הגנת הצרכן גם הוראות בדבר: דרגת הממונה (בכירות וותק), ההכשרה המקצועית לתפקיד והגדרה כללית של התפקיד; מנגנון קבוע, מסודר וידוע מראש של אופן טיפול בעבירה על כללי האתיקה הקובע את דרך בירור התלונה ואת הסנקציה;¹⁴¹

מסגרת הסנקציות במקרה של תלונות שנמצאו מוצדקות,¹⁴² למשל כללי התנהגות בעתיד, העברת עיתונאי מתפקידו לתפקיד אחר, רישום בתיק אישי, דין משמעת, פיטורין; העברת סדנאות מידע לעובדי הארגון בעניין כללי האתיקה החלים עליהם והעברת מידע עיתית בדבר כללי האתיקה ובדבר השלכות עבירה על כללי האתיקה. ניתן לקבוע כי במקרה של אי-הסכמה על פרשנות כללי האתיקה יפנו אל בית הדין לאתיקה של מועצת העיתונות.

הצעה מס' 16: לקבוע בחוק הגנת הצרכן חובת שקיפות לגבי אינטרסים כספיים מהותיים של בעלים של ארגוני עיתונות

מוצע לנסח זאת כך: "תאגיד שהוא כלי תקשורת יפרסם לצרכן באתר האינטרנט שלו באופן ברור ומובלט רשימה של האינטרסים העסקיים המהותיים שיש למי ששולטים בתאגיד". מי שלא ימלא חובה זו יהיה חשוף לכלי האכיפה המינהליים והאזרחיים מכוח חוק הגנת הצרכן ובכלל זה תביעות ייצוגיות. בעבר סעיף זה של שקיפות אינטרסים של בעלי עיתונים נכלל בתקנון האתיקה של מועצת העיתונות, אך לאמיתו של דבר מקומו בחקיקה צרכנית, בשל הצורך ביכולת האכיפה.¹⁴³

הצעה מס' 17: לקבוע בתקנות מכוח חוק הגנת הצרכן מסגרת מינימלית של כללי אתיקה

מוצע לקבוע בתקנות מסגרת כללי התנהגות אתיים, בדומה לתקנות הגנת הצרכן בנושא פרסומת ודרכי שיווק המכוונים לקטינים,¹⁴⁴ ולתקנות הגנת הצרכן בנושא גילוי פרט מהותי לגבי שירות משלוח טובין.¹⁴⁵ כל כלי תקשורת יוכל לאמץ לעצמו קוד אתי או נוהל פנימי הקובע כללי אתיקה עיתונאית, והממונה על הגנת הצרכן

142 שם, תקנה 7.

143 על המחלוקת בעניין הצורך בסעיף של שקיפות ראו, למשל, שוקי טאוסיג, "מועצת העיתונות חדון בביטול חובת שקיפות למו"לים", *העין השביעית*, 21.11.2019. מכל מקום, עמדתנו היא שהשקיפות היא כלי חשוב להבנה ציבורית של האינטרסים של מסגור עיתונאי בכל תאגיד עיתונות.

144 תקנות הגנת הצרכן (פרסומת ודרכי שיווק המכוונים לקטינים), תשנ"א-1991.

145 תקנות הגנת הצרכן (גילוי פרט מהותי לגבי שירות משלוח טובין), תשע"ו-2015.

יאשר אותם, או לחלופין לאמץ לעצמו את הכללים האתיים המינימליים שייקבעו בתקנות.

התקנות ינוסחו כך:

(1) אלה העקרונות והכללים לפרסום מידע חדשתי עיתונאי בתאגיד עיתונות המפרסם מידע לציבור בתמורה לכסף או שווה כסף:

- דרכי השגת המידע וכן המידע המפורסם יהיו תואמים לערכים מקצועיים מקובלים, כגון נאמנות לחופש העיתונות, לאמת ולזכות הציבור לדעת.
- תאגידי עיתונות יגישו לציבור שירות מקצועי, יפרסמו מידע באחריות, ביושר ובהגינות ויימנעו מפרסום מידע העומד בסתירה לערכים אלו.
- כל מידע יפורסם באופן מדויק, אמין ושלם ככל האפשר, ובכלל זה במאמרי דעה, בניסוח כותרות, בהצגת נתונים כמותיים ובהצגה קולית או חזותית של מידע. לפני הפרסום המידע ייבדק במקורות המהימנים ביותר ובזירות ראויה לפי נסיבות העניין.
- תאגידי עיתונות יפעלו לתקן טעויות, השמטות או אי־דיוקים מהותיים שנפלו במידע שפורסם, במהירות האפשרית, בהגינות ובהבלטה הראויה ביחס לפרסום המקורי.
- תאגידי עיתונות המפרסמים מידע העלול לפגוע בכבודו של אדם או בשמו הטוב יפנו לקבל את תגובתו זמן סביר לפני הפרסום, בהתאם לנסיבות. התגובה תוצג באופן הוגן כחלק מהפרסום, או בתוך זמן סביר אחריו אם נמסרה אחרי הפרסום.

(2) לא יפרסם תאגיד עיתונות מידע שהוא או יש בו אחד מאלה:

- אפיונים כגון גזע, מוצא, צבע עור, עדה, לאומיות, דת, מגדר וזהות מגדרית, עיסוק, העדפה מינית, מחלה או מוגבלות גופנית או נפשית, מקום מגורים, אמונה או השקפה פוליטית ומעמד חברתי־כלכלי שאינם נוגעים בנושא הפרסום.
- מידע הנחזה להיות תוכן עיתונאי אך שולם עבור פרסומו כסף או שווה כסף כשהוא איננו מסומן באופן ברור ובולט כתוכן ממומן או כפרסומת.

(3) כלי תקשורת ומי שעובד בהם, באופן מלא או חלקי, באופן קבוע או משתתף חופשי, לא יעמידו את עצמם במצב שקיים חשש ממשי לניגוד עניינים מהותי בין

חובותיהם כעיתונאים לבין כל אינטרס אחר. כל פרסום של כלי תקשורת שיש בו חשש לניגוד עניינים הקשור לעיסוקים של המפרסם או של כלי התקשורת, לענייניהם האישיים והמשפחתיים או לענייני הרכוש שלהם ילווה בגילוי נאות ברור ובולט.

(4) מבלי לגרוע מהוראות תקנות אלו, לא יפרסם תאגיד עיתונות מידע האסור בפרסום על פי דין או שפרסומו הוא עבירה על פי דין.

כל התקנות שפורטו בהצעות 14-16 לעיל יוחלו על תאגיד עיתונות אשר יוגדר כך:

א. מי שהוא בעל השפעה בתחום השידורים או העיתונות הכתובה לפי הגדרתו בחוק הריכוזיות.

ב. מי שהוא אדם, ארגון, עמותה או תאגיד שעיקר עיסוקם הוא הפצה של חדשות או מידע בענייני היום המיועדים לציבור בישראל, במקרה שיש להם שליטה עריכתית על התוכן שהם מפיצים ובלבד שמחזור הכספים שלהם גבוה מסכום שייקבע, שמספר הכניסות לאתר הבית שלהם עולה על מספר שייקבע או שמספר העובדים שלהם גבוה ממספר שייקבע.

סיכום

שוק העיתונות נמצא במשבר כלכלי, היחסים המתגלים בכתבי אישום בין השולטים בכלי תקשורת לבין מקבלי החלטות בכירים רעילים, אמון הציבור בתקשורת צנח בעשורים האחרונים, ומוסד העיתונות נתון תחת מתקפה ציבורית ופוליטית.

מטרתו של מסמך זה הייתה לאפיין את הכשלים בשוק העיתונות בישראל ולהציע דרכים להתמודד איתם. האפיון נעזר בסל כלים משדות שונים שניתן לאמץ באופן מלא, חלקי או מדורג, והוא כולל גופים רבים (מחוקקים, שרים, ראשי רשויות רגולטוריות, גופי רגולציה עצמית ועוד) וצעדי מדיניות (חקיקה, תקנות, פסיקה, מנגנוני אתיקה ועוד) כמפורט להלן:

הצעה מס' 1: לתקן את חוק התחרות ולאמץ תפיסות פרשניות חדשות בחוק זה.

הצעה מס' 2: להגביל שליטה צולבת בשוקי עיתונות ובשוקי מידע פרטי.

הצעה מס' 3: לכלול גוף עיתונות במכלול הגופים הרשאים לבקש אישור 46א.

הצעה מס' 4: לקבוע מס חברות מופחת לתאגידי עיתונים בינוניים.

הצעה מס' 5: לדרוש תשלום ביטוח לאומי מופחת למי שעובדים בתאגידי עיתונות בינוניים.

הצעה מס' 6: להקים חממת חדשנות לעיתונות בתוך תאגידי השידור הציבורי.

הצעה מס' 7: לנתב כספי פרסום ממשלתיים לגופי עיתונות ישראלים.

הצעה מס' 8: להוריד את הנטל הרגולטורי מגופי השידור.

הצעה מס' 9: לעודד מימוש מיזמים וולונטריים של הפלטפורמות הדיגיטליות בישראל.

הצעה מס' 10: למסות את הפלטפורמות הדיגיטליות ולהקים קרן לתמיכה במיזמי עיתונות.

הצעה מס' 11: לחזק עיתונאים במקומות עבודתם.

הצעה מס' 12: להקים קרן סיוע לעיתונאים בתביעות השתקה.

הצעה מס' 13: לפעול להמשך הקיום של מועצת העיתונות מתוך הכרת מגבלותיה.

הצעה מס' 14: לקדם חובת מעביד לכבד את כללי האתיקה העיתונאית.

הצעה מס' 15: לחייב בחוק הגנת הצרכן מינוי ממונים על אתיקה עיתונאית בתוך ארגוני עיתונות.

הצעה מס' 16: לקבוע בחוק הגנת הצרכן חובת שקיפות לגבי אינטרסים כספיים מהותיים.

הצעה מס' 17: לקבוע בתקנות מכוח חוק הגנת הצרכן מסגרת מינימלית של כללי אתיקה.

אימוץ הצעדים המוצעים כאן נועד לא רק למנוע ניצול כוח לרעה על ידי בעלי הון השולטים בכלי תקשורת לקידום אינטרסים אישיים אלא גם לקדם מיזמים עיתונאיים שיזמיהם הם מוציאים לאור מתקני עולם ונקיי כפיים, לעודד עיתונאים המבקשים לממש את שליחותם הציבורית בהגינות ומתוך דבקות בכללי האתיקה העיתונאית ולקדם תנאים כלכליים שיאפשרו מגוון ותחרות בענף חשוב זה.



Policy Paper 165

**TOOLKIT FOR CONTENDING
WITH THE CRISIS
IN THE ISRAELI NEWS MARKET**

Tehilla Shwartz Altshuler | Nadan Feldman

September 2021

Text Editor [Hebrew]: Noa Shalitin
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-358-9

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2021 by the Israel Democracy Institute (RA)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-5300-888
Website: en.idi.org.il

To order books:
Online Book Store: en.idi.org.il/publications
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: (972)-2-5300-800

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

ABSTRACT

For the past two decades, the news market has been in a state of continuing crisis, which is in fact four different but related crises that feed into one another. The first is the economic crisis among the traditional media outlets (print newspapers and broadcast media, i.e., radio and television) and the undermining of their status by the technology giants. The second crisis is that of control and concentration of ownership in the Israeli media market, reflected in connections between organizations within the industry in every link in the chain of production and all of its components. These connections lead to overlapping interests between media organizations, those covering the news, and those receiving coverage, and pave the way for them to influence each other. Third is the crisis of trust and professionalism. Financial difficulties in the news organizations have led to budget cuts, reduced the number of media organizations and the caliber of news personnel, and changed the priorities of journalism. The fourth crisis concerns the relationship between politics and the press and is manifested in populist attacks on the media and a debate regarding the loss of public trust in the media.

Meanwhile, other processes have matured that will impact the news industry in the coming years: new possibilities for financing the media; technological developments that will enhance the journalistic process and the matching of content to consumers; increased regulation and taxation of the digital giants and online content services; and the restoration of public trust in the media. Greater public trust will strengthen the status of the media, in part through an understanding of the limitations of social networks in providing a reliable picture of the world but perhaps also thanks to court decisions in cases 2000 and 4000, which may establish a new normative framework for relations between capital, government, and the press.

Given all these processes, the challenge is to create sustainable models of activity for the news industry that will offer newspapers and news organizations long-term stability and protection from corruption both on the part of capitalists and on the part of politicians and other interested parties. To accomplish this, we have to try to imagine a new three-way contract between the state, producers of journalistic content, and the public. Such a contract should promote the creation and dissemination of content and information, ensure a high-quality news product, contend with the major players in the market, and incentivize investments in innovative formats and techniques for processing information and making it accessible to the public. Most importantly, the reform in the news market will not achieve its objective without a change in the journalistic ethos. Such a change requires cultural and political will. It is not enough to talk about market failures and economic models; we have to clarify what is proper journalism, what is considered a professional journalistic work process, how a journalistic ethos can be bolstered, and how a diverse news market functions.

This policy study will focus on the journalistic-news content industry and not on various other aspects of the media, such as sports coverage or original Israeli productions. It does not address specific types of media,

such as print media, television, and websites, because, for the last decade or so, producers of journalistic content have been able to distribute it by a variety of technological means, so the type of medium has become less important than the source of the news content.

The study was carried out at the height of the COVID-19 pandemic, which accelerated the news crisis and posed extraordinary challenges for it. The crisis also underscored the decisive importance of professional, high-caliber, independent news media whose job is to provide the public with reliable, well-grounded information and to disclose failures in various areas of activity in the midst of a medical, economic, and political crisis marked by extreme uncertainty and an abundance of misinformation.

The study offers a toolkit for strengthening the news industry. The first basic assumption of this set of policy tools is that there is no need to preserve the industry's past failures; instead our proposals must be derived from the values that need to be promoted: creation and distribution of content products that can benefit the public, quality assurance with respect to the news product, incentivization of investments in innovation and creativity, and transparency in media ownership.

In addition, it is necessary to adapt whatever arrangements are feasible and desirable to conditions in Israel, consider the financial and geographical limitations of the Israeli news market, and recognize the difficulty of carrying out professional reforms in the news industry due to the substantive conflict of interests of politicians in regulating the industry that, by definition, is supposed to criticize them. Changes in the news industry will require the involvement of many entities: antitrust, tax, privacy protection, and media regulation authorities; legislators and policymakers; owners of media outlets and newspapers; digital conglomerates; and journalists. This large number of interested parties also has to be taken into account. The proposals for the toolkit are therefore diverse. They include ways of limiting the power of existing players and

incentivizing new projects, arrangements for addressing internal issues in the present market and external threats from digital conglomerates, and measures targeting economic issues and professional and ethical issues.

The study presents a variety of policy tools and proposals and specifies how to make use of them. Each proposal appears at the end of the discussion of the topic to which it is relevant. The proposals include:

- **Addressing concentration of ownership and structural aspects of the news market** by amending the Economic Competition Law and the Reduction of Concentration Law, stipulating unique arrangements for the news industry, and adopting up-to-date methodologies for measuring and evaluating diversity in news markets and the degree of control and influence of players in this market
- **Offering indirect government assistance to the news market** through income-tax exemptions for donations to nonprofit news projects, a reduction in corporate tax for medium-sized news corporations, and a reduction in National Insurance contributions for employers in medium-sized news corporations
- **Offering direct government assistance to the news market** by easing the regulatory burden on broadcast media and allocating government advertising budgets to Israeli news corporations
- **Encouraging innovation in the news market** by establishing an innovation incubator within the Israeli Public Broadcasting Corporation, taxing digital platforms and directing budgets to a fund earmarked for supporting news projects, and encouraging voluntary news projects by Israeli platforms
- **Improving professionalism among journalists and ensuring that they comply with the rules of journalistic ethics** by strengthening organized labor in the news market, anchoring the rules of journalistic ethics in collective labor agreements, bolstering the array of professional training programs for journalists, establishing an assistance fund to

protect journalists from lawsuits aimed at silencing them, amending the Consumer Protection Law by requiring the appointment of an ethics official in news corporations, and instituting regulations under that law regarding consumer enforcement of journalistic ethics

המשבר המתמשך בענף העיתונות בישראל מורכב למעשה מארבעה משברים הקשורים זה בזה: המשבר הכלכלי של העיתונים המודפסים, הרדיו והטלוויזיה; משבר הריכוזיות, המשתקף בזיקות שבין הגופים בענף ופוחת פתח לאינטרסים חופפים בין גופי תקשורת ובין מסקרים למסקרים; המשבר באמון בעיתונאים ובמקצועיות העיתונאית; והמשבר ביחסים שבין פוליטיקה לעיתונות. נוסף על כך, מגפת הקורונה האיצה את המשברים האלה, וגם הבליטה את חשיבותה של עיתונות מקצועית, שתפקידה לספק לציבור מידע אמין ומבוסס ולחשוף מחדלים. בצד זאת מבשילים תהליכים שעתידיים להשפיע על ענף העיתונות, כגון אפשרויות חדשות למימון כלי תקשורת; פיתוחים טכנולוגיים שישכללו את תהליך יצירת העיתונות ואת התאמת התכנים לצרכנים; הגברת הרגולציה והמיסוי על ענקיות האינטרנט ועל שירותי התוכן המקוונים; וחידוש של אמון הציבור בתקשורת. מחקר זה מנסה להתמודד עם הצורך ליצור מודל פעילות בר קיימא לענף התוכן העיתונאי-חדשותי. הנחת היסוד של המודל המוצע בו היא שרפורמה בשוק העיתונות לא תשיג את מטרתה אם לא תצליח לשנות גם את האתוס העיתונאי. לכן אין צורך להציל את שוק העיתונות במתכונתו הנוכחית וודאי שלא לשמר את כשלי העבר, אלא לגזור הצעות מהערכים שראוי לקדם. נוסף על כך, יש להתאים את ההסדרים האפשריים והרצויים לתנאים בישראל, ולהתחשב במאפיינים המיוחדים של שוק העיתונות בארץ ובקושי לבצע רפורמות מקצועיות בענף זה ובמגוון הגופים שמעורבותם תידרש. ההצעות בארגז הכלים המוצע במחקר מגוונות וכוללות הסדרים המיועדים להגביל את כוחם של השחקנים הקיימים, והסדרים המיועדים לתמרץ מיזמים חדשים: הסדרים המכוונים לפעולה פנימה – אל השוק הקיים, והסדרים הפונים החוצה – אל האיומים מצד ענקיות הדיגיטל, הסדרים המכוונים לפעולה במרחב הכלכלי, וגם הסדרים הנוגעים למרחב המקצועי והאתי.

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר היא עמיתה בכירה במכון הישראלי לדמוקרטיה וראשת התוכנית לדמוקרטיה בעידן המידע. חברת מועצת הארכיונים העליונה ולשעבר חברת נשיאות מועצת העיתונות. עמיתת מחקר בכירה במרכז פדרמן למשפט וסייבר באוניברסיטה העברית בירושלים. מומחית לאסדרת תקשורת ואתיקה עיתונאית ולממשק שבין טכנולוגיה, משפט ומדיניות.

נדן פלדמן הוא עיתונאי כלכלי בדה מרקר מאז 2011; דוקטורנט בחוג להיסטוריה באוניברסיטה העברית בירושלים, החוקר את קשרי גרמניה הנאצית עם תאגידים אמריקאיים.



0 4500001299 8
דאנאקוד 450-1299