

ערוצי טלוויזיה: הערכת מודל האכיפה של הרשות השנייה

שרון ידין

מבוא

בראשית שנות האלפיים נוסף ערוץ חדש למפת השידורים בישראל – ערוץ עשר. הערוץ הוקם כאפיק טלוויזיה מסחרי שני, שנועד להתחרות בערוץ שתיים השליט באותה העת. דרכו מאז ועד היום הייתה רצופה מכשולים; קשיים למשוך צופים ומפרסמים היו מנת חלקו הקבועה של הערוץ ופעמים רבות הוא עמד בפני סכנת סגירה. מטרתו של המאמר היא לבחון את חלקם של הרגולטור ושל הרגולציה שתכנן בשיתוף עם המחוקק ככשלי הציות והאכיפה בענף הטלוויזיה המסחרית. לשם כך יעריך המאמר את רמת הציות של המפוקחים וינתח את שיטת האכיפה הרגולטורית של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (להלן: הרשות השנייה), תוך שימוש במודלים ובמדדים רגולטוריים מוכרים בעולם, ובראשם פירמידת האכיפה של איירס ובריית'ווייט ומדר ה-11 ההולנדי.

במאמר זה כוונתי במונח רגולציה לפעילות שיטתית הנעשית בידי גוף מינהלי ברשות המבצעת של המדינה (רשות מינהלית). עניינה של הפעילות בגיבוש וביצוע של מדיניות להכוונת שווקים, המקדמת אינטרס ציבורי – חברתי או כלכלי – כלפי גופים הפועלים בשוק או במגזר מסוים באמצעות נורמות משפטיות כופות או רכות, לצד הפעלתם של מערכי פיקוח לציות ויישומם של מנגנוני אכיפה.¹ הגדרה זו כוללת את פעילותם של גופי רגולציה בעלי שונות מוסדית, כגון רגולטורים עצמאיים ורגולטורים ממשלתיים, המקיימים אסדרה

* ד"ר שרון ידין היא מרצה בכירה למשפטים ורגולציה בבית הספר למשפטים ובבית הספר למנהל עסקים במרכז האקדמי פרס וחוקרת רגולציה במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים. ברצוני להודות ליצחק גל-נור, דוד לוי-פאור, אייל טבת, תהילה שוורץ-אלטשולר, עידו באום, טלי תאני-הררי, שרון חלבה-עמיר, כלילה מגן, צוריאל ראשי, יונתן אילן, זיו גלעדי ודנה סרביקובלסקי על הערותיהם המעולות לטיוטות מאמר זה, ולנעמיקה ציון שסייעה בעיבודו. כן תודה למרכז חזן על התמיכה במחקר. המחקר הוצג בכנס "עודף רגולציה או חוסר רגולציה" ובמפגשי פורום רגולציה שהתקיימו במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים. אני מודה למשתתפים בכינוסים אלו על הערות שתרמו מאוד לתהליך המחקר והכתיבה. המאמר נכתב בשנת 2013.

1. לדיון בשאלה מהי רגולציה ראו ידין 2014; 2016.

מקצועית ומתמשכת בזירות תוכן מובחנות.² בישראל אלו הם למשל בעלי סמכות שונים במשרד להגנת הסביבה,³ במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, בבנק ישראל,⁴ ברשות להגבלים עסקיים, במשרד הבריאות,⁵ ברשות ניירות ערך, במשרד הכלכלה,⁶ במשרד האוצר,⁷ במשרד התחבורה,⁸ והרשימה עוד ארוכה.⁹ התהליך הרגולטורי כולל בדרך כלל שלושה שלבים מרכזיים: הראשון הוא שלב קביעת הנורמות, שבו מגבשים כללים מחייבים לתעשייה המפוקחת במסגרת של חוקים, תקנות, צווים, כללים, החלטות והוראות. השני הוא שלב הפיקוח והבקרה, אשר במסגרתו הרגולטור משמש מעין "שוטר מפקח" שתפקידו לוודא שהמפוקחים מציינים לכללים המסדירים באופן עקבי ומשביע רצון. השלב השלישי הוא האכיפה, ובו הרגולטור מפעיל אמצעים שונים כלפי מפוקח אשר הפר את הכללים המסדירים, במטרה להעניש, להרתיע, לתקן את ההפרה, לחנך, לבייש או לעודד ציות. מאמר זה מתמקד ברובד האכיפה הרגולטורית, אך ברור ששלושת הרבדים שזורים זה בזה והם בעלי השפעה הדדית.

המונח אכיפה רגולטורית מזוהה בדרך כלל עם תגובה מדינתית קשה ומענישה כלפי השוק הפרטי, באמצעות כלים פליליים או מינהליים כגון עיצומים כספיים, קנסות והשעיה או שלילה של רישיון. ואולם בהקשר זה ניתן להבחין בין שתי גישות שונות: הראשונה היא גישת ההרתעה, המבוססת על כלים שמטרתם הן להעניש בגין הפרה שבוצעה והן להרתיע, והשנייה היא גישת הצינות,¹⁰ אשר משתמשת בכלים רכים יותר על מנת לעודד את המפוקחים לציית לרגולציה באופן פתוח וגמיש, כגון באמצעות משא ומתן, חינוך, והסכמות עם המפוקח.¹¹ גישה זו היא גישה מניעתית בעיקרה, משום שהיא מציעה לנקוט פעולות למניעת

2. בהסתמך על ההגדרה הקלאסית של פיליפ סלזניק, רגולציה מתבצעת במסגרת יחסים ארוכי טווח בין רגולטורים למפוקחים (Sustained and focused control exercised by a public agency over activities that are valued by the community". Selznick 1985).

3. ראו למשל את מאמרה של ציפי איסק-איציק בספר זה (איסר-איציק 2019).
4. ראו למשל את מאמרה של רות פלאטור-שנער בספר זה (פלאטור-שנער 2019).
5. ראו למשל את מאמריהם של חנן הבר ושל ניסים כהן בספר זה (הבר 2019; כהן 2019).

6. ראו למשל את מאמרה של הילה שור בספר זה (שור 2019).
7. ראו למשל את מאמרו של יעקב ליפשיץ בספר זה (ליפשיץ 2019).
8. ראו למשל את מאמרו של יורם עידה וגל טלית בספר זה (עידה וטלית 2019).
9. משרד ראש הממשלה מיפה כמאתיים רגולטורים בישראל. ראו משרד ראש הממשלה 2015.

10. Hawkins 1984; Reiss 1984; Bardach and Kagan 2002.
11. ראו Braithwaite *et al.* 1987, 324. המחקר בוצע על כמאה סוכנויות רגולטוריות באוסטרליה ובחן את ההבדלים בסגנונות הרגולטוריים ביניהן. להרחבה על גישת הרגולציה ההסכמית ראו ידין 2016.

הפרות אפשריות והיא אינה ממוקדת בצורך לזהות הפרות, לחקור ולהעניש בגינן (Reiss 1984, 23). גישת ההרתעה מאפיינת למשל את סגנון האכיפה של הרשויות הרגולטוריות בארצות הברית, הנוטה להיות אדברסרי (לעומתי) וליטיגטורי (נשען על התדיינות משפטית פורמלית), וגישת הציות, הרכה יותר, מאפיינת את סגנון האכיפה הבריטי (Baldwin *et al.* 1998; Vogel 1988).

במרוצת השנים החלה הבחנה זו בין שתי הגישות להיחשב גסה מדי ודרשה עידון מסוים. כך למשל הוצע בספרות מיון של טיפוסי רגולטורים על פי סגנונות אכיפה המשלבים מאפיינים של גישת ההרתעה עם מאפיינים של גישת הציות (Braithwaite *et al.* 1987). גם גישתם הנודעת של איירס ובריית'ווייט לרגולציה רספונסיבית (היענותית) משלבת למעשה בין גישת ההרתעה לבין גישת הציות (Ayres and Braithwaite 1992). גישה זו נבנתה סביב פירמידת אכיפה, המתבססת הן על כלי אכיפה ענישתיים והן על כלי הידברות רכים, ועל מעבר ביניהם (ראו בחלק 2 להלן). הניתוח במאמר זה יתבסס על מקרה המבחן של הפיקוח שהפעילה הרשות השנייה כלפי זכייין ערוץ עשר משך עשור, בשנים 2002-2012. הגישה הראשונה שתשמש אותי לבחון את סגנון האכיפה של הרשות השנייה ואת מידת יעילותה היא פירמידת האכיפה.

הגישה השנייה שאשתמש בה היא מדד ה-11, המהווה סדרה של פרמטרים לבדיקה בקשר למוטיבציות הפנימיות של המפוקח לציית ובקשר ליחסיו עם הרגולטור (Table of Eleven 2004). המדד מתייחס בין השאר למידת הכבוד שהמפוקח רוחש לרגולטור, להערכת המפוקח באשר לסיכויי האכיפה נגדו במקרים של הפרות, ולאופן שבו הגוף הרגולטורי נתפס בעיניו.¹² בדומה לפירמידת האכיפה, מדד ה-11 מאפשר לרגולטור ולקובעי מדיניות אחרים להעריך את ביצועי האכיפה ולשפר אותם בנקודות חולשה שאותרו. בנוסף, מדד ה-11 משמש מודל לניבוי מידת הציות של מפוקחים לרגולציה, על בסיס המוטיבציות וההסברים להתנהגותם, הנחשפים באמצעות השאלות לבחינה. בבחינה רטרוספקטיבית הוא מאפשר לספק הסברים אפשריים לכישלון רגולטורי אשר ניתן ללמוד מהם ולהפיק לקחים לעתיד.

פירמידת האכיפה ומדד ה-11 נבחרו לניתוח סגנון האכיפה של הרשות השנייה כיוון שהם מאפשרים לבחון אותו מהיבטים שונים המשלימים זה את זה, תוך התמקדות באופן שבו אכיפה לא מוצלחת עשויה להשפיע על חוזקו ותדמיתו של הגוף המאסדר.¹³ אפשר לראות במודל הראשון (פירמידת האכיפה) מתכון או

12. על חשיבותם של הדימוי והמוניטין הרגולטוריים עמד דניאל קרפנטר, שחקר את ההיסטוריה של סוכנויות מפקחות בארצות הברית אשר פעלו בשלהי המאה התשע-עשרה ובראשית המאה העשרים. ראו Carpenter 2000; 2001.

13. ראו בנושא זה Carpenter 2010. קרפנטר בחן את מוניטין הסוכנות האמריקנית לפיקוח על מזון ותרופות כרכיב מרכזי ביכולתה לפקח על חברות התרופות

מרשם לפעילות אסדרתית, ובמודל השני (מדד ה-11) מסגרת תיאורית לכשלים אפשריים בפיקוח. המודלים מאפשרים ניתוח עומק של פעילות האסדרה בענף וזיהוי של הכשלים המרכזיים באכיפה ובציות, ובהתאם לכך לגבש המלצות לשיפור.

בשלב זה אעיר שלוש הערות מקדמיות: ראשית, מטרתו של המאמר איננה להציג תמונת מצב מלאה באשר לסיבות שבגינן נכשל המודל הרגולטורי שתוכנן לערוץ עשר, אלא להתמקד באופן מיוחד במודל האכיפה שיושם. סיבות אחרות לכישלון הרגולציה, כמו פעולה תלוית-מסלול של הרשות השנייה, והסברים בנוסח "בחירה ציבורית" ו"שבי שלא-מדעת" של הרגולטור באינטרסים של הגורמים שעליהם הוא אמור לפקח, נדונו במחקרים קודמים (ידין 2015). מאמר זה מוסיף נדבך חדש על הספרות שבדקה את פעילותה של הרשות השנייה, הממוקד בכלים רגולטוריים לאכיפה.

ההערה השנייה היא שהמאמר אינו מתיימר לנתח באופן מעמיק את ההיבטים הפוליטיים של הקמת הערוץ ואת מידת התמיכה הפוליטית שזכה לה לאורך השנים, אלא להתמקד ברגולציה המקצועית שבוצעה הלכה למעשה. לפיכך אין הוא נדרש לתפקידים של הפוליטיקאים במערכת היחסים עם הרגולטור ועם הזכיינים, אף שאין ספק בחשיבותו של מחקר כזה. ההתייחסות להיבט המוסדי הרחב שהשפיע על האכיפה הרגולטורית המקצועית תהיה אפוא מצומצמת.

לבסוף, ההערה השלישית מתייחסת למועד כתיבת המאמר, שנת 2013. תמורות רבות התחוללו בשוק הטלוויזיה המקומי מאז, אולם לא היה באפשרותי להתייחס אליהן במסגרת פרויקט זה, למעט עדכון של כמה הפניות. לפיכך אני מציעה לקרוא את המאמר כמחקר רגולטורי היסטורי אך יישומי, המתבונן במה שהיה במטרה להפיק לקחים לעתיד. בקריאה חוזרת של הטקסט כיום לא נראה כי חל שינוי של ממש במדיניות האכיפה של הרשות השנייה, וההמלצות בסופו של המאמר עומדות בעינין.

חלקו הראשון של המאמר מציג את מבנה הפיקוח על שוק הטלוויזיה המסחרית בישראל, מבחינה מוסדית ומבחינה משפטית. בתוך כך הוא סוקר את היעדים המרכזיים שהציבה לעצמה הרגולציה הישראלית בתחום, ואת המדיניות שהפעיל הרגולטור הלכה למעשה בתקופה הנבדקת. **החלק השני** מנתח את סגנון האכיפה של הרשות השנייה לאור אחד המודלים הידועים ביותר בספרות הרגולציה והאכיפה - פירמידת האכיפה של איירס ובריית'ווייט. לאחר סקירה כללית של המודל הוא נבחן באופן פרטני ביחס לרשות השנייה והפיקוח שקיימה על ערוץ עשר רוב תקופת הזיכיון, בין השנים 2002 ו-2012. בחלק זה מוצגות פירמידות

הגדולות בארצות הברית, ובצבירת כוחה ועצמאותה. למחקר בנושא השפעת הדאגה למוניטין העצמי של הסוכנות האמריקנית לחקלאות (USDA) על הרגולציה שהיא מפעילה ראו Hiatt and Park 2013.

האכיפה של הרשות השנייה. החלק השלישי סוקר את מדד ה-11 ומיישם אותו על היחסים בין ערוץ עשר לרשות השנייה. בחלק הרביעי מובאות המלצות לשיפור היבטי האכיפה ברגולציה.

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

א. המבנה הרגולטורי והמוסדי

ענף התקשורת בישראל נתון כיום לאסדרה של מגוון רגולטורים. תוכנית שמתגלגלת זה כעשור מציגה חזון להקמת רשות תקשורת בישראל, שתאגד את כלל הגופים המפקחים למסגרת מוסדית אחת.¹⁴ נכון למועד כתיבת שורות אלו (2013) ולתקופה שאליה מתייחס המחקר הרגולטורים העיקריים הפועלים בשוק התקשורת הם משרד התקשורת, שאמון על אסדרת חברות הסלולר, הטלפוניה הנייחת (המקומית והבינלאומית), האינטרנט והרדיו;¹⁵ הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, שמפקחת על השידורים המסחריים בישראל בטלוויזיה וברדיו;¹⁶ המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין במשרד התקשורת;¹⁷ רשות השידור (לימים תאגיד השידור הציבורי), שמסדירה את השידור הממלכתי;¹⁸ וועדת התדרים, שמסדירה את השימוש בתדרים.¹⁹

מאמר זה מתמקד בפעילותה של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו. מדובר ברשות סטטוטורית שהוקמה בחוק כתאגיד (סעיפים 2-3 לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, התש"ן-1990, להלן: חוק הרשות השנייה או החוק) בראשית שנות התשעים של המאה הקודמת, ותפקידה לפקח על השידורים המסחריים בישראל. עד להקמת הרשות השנייה בשנת 1990 שלט במשרדי הטלוויזיה הציבוריים באופן בלעדי ערוץ 1, ערוץ השידור הציבורי-ממלכתי אשר הופעל

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

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

16. ראו חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, התש"ן-1990.

17. המועצה הוקמה מכוח סעיף 6 לחוק התקשורת (בזק ושידורים) התשמ"ב-1982.

18. הרשות הוקמה בחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965. ראו גם חוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014 שהקים את מועצת תאגיד השידור הציבורי המפקחת על תאגיד השידור הציבורי.

19. ועדת התדרים פועלת מכוח החלטת ממשלה מס' 4228, "הקמת ועדת התדרים לפי סעיף 75 לפקודת הטלגרף האלחוטי (נוסח חדש), התשל"ב-1972" מיום 9.11.2008, והיא כפופה למשרד התקשורת. ראו הצעה לתיקון מקיף לפקודת הטלגרף האלחוטי, המעגן ומפרט את סמכותה הפיקוחית של ועדת התדרים בתוכיך פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשע"ו-2016. כמו כן ראו אבידן 2015.

בידי רשות השידור.²⁰ עם חקיקת החוק התאפשרה הקמתו של ערוץ 2 וכן הפעלתן של כעשר תחנות רדיו מקומיות. כל אלה הוכפפו לרגולציה של הרשות השנייה. לגופים אלו הצטרף בשנת 2000 ערוץ עשר, שנמסר על ידי הרשות לזכיון "ישראל עשר - שידורי הערוץ החדש בע"מ" לתקופה ראשונית של שמונה שנים (2002-2010), תחת פיקוחה של הרשות השנייה.²¹

הרשות השנייה פועלת מכוח חוק הרשות השנייה, ומקום מושבה בירושלים (סעיף 3א לחוק). הרשות מקיימת מכרזים לשידורי טלוויזיה ורדיו ומעניקה זיכיונות ורישיונות שידור.²² היא מעסיקה כמה עשרות עובדים מן המניין אשר שכרם ותנאי העסקתם נקבעים באישור שר התקשורת, לאחר התייעצות עם שר האוצר.²³ בתקופה הרלוונטית למחקר (2002-2012) נשענו מקורותיה הכספיים של הרשות בעיקר על דמי זכיון המשולמים על ידי הזכיינים (לדוגמה, בשנת 2011 אלו הסתכמו בכ-50 מיליון ש"ח).²⁴ בתקופה זו פיקחה הרשות השנייה על ערוץ שתיים ועל ערוץ עשר בטלוויזיה וכן על תחנות הרדיו האזורי.

על הנהלת הרשות מפקחת מועצת הרשות השנייה, המתמנה מדי ארבע שנים ומורכבת מחמישה-עשר אנשי ציבור בעלי "רקע תרבותי הולם, ניסיון וידע [...] והבנה למצב החברתי בישראל".²⁵ תפקידה העיקרי של המועצה הוא להתוות את קווי הפעולה של הרשות ולפקח על בעלי הזכיונות. בין השאר, המועצה מאשרת את הצעת התקציב של הרשות וקובעת את כללי הרשות השנייה לפיקוח

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

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

22. המעבר למשטר רישיונות בשוק הטלוויזיה הישראלי עוגן בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון מס' 33), התשע"א-2011, ס"ח 302.

23. ראו הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, דוח שנתי לשנת 2011, עמ' 204. כן ראו הוראות לעניין העסקת עובדי הרשות בסעיפים 29-31 לחוק הרשות השנייה.

24. ראו הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, דוח שנתי לשנת 2011, עמ' 193. ראו הוראות חוק הרשות השנייה לעניין זה, בסעיפים 99-103. אך ראו על ההפחתה שבוצעה בתמלוגים וכדמי הזכיון בהערה 34 להלן והטקסט הצמוד לה.

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

על הזכיינים (סעיפים 23, 24 לחוק). המועצה גם ממנה את המנהל הכללי של הרשות, על פי המלצת שר התקשורת, בכפוף לאישור הממשלה (סעיף 25 לחוק). חברי המועצה, ובכלל זה יושב ראש המועצה, מתמנים בידי הממשלה לפי המלצת שר התקשורת, לאחר שהתייעץ עם ארגונים של סופרים, מורים ואמנים, המוסדות להשכלה גבוהה, האקדמיה ללשון העברית, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים ועם גופים ציבוריים אחרים (סעיף 7(א) לחוק).

ב. מטרות וסמכויות רגולטוריות

בשוק התקשורת המקומי שתי תפיסות מרכזיות של רגולציה מתחרות זו בזו. האחת מתייחסת לשידורים כאל מוצר כלכלי-מסחרי שיש לפעול על מנת למקסם את הרווחים שהוא מייצר לגורמים המסחריים, והשנייה מתייחסת לשידורים כאל מוצר תוכן, שיש להגן על הערכים שהוא מקדם עבור הציבור בכללותו. ערוץ עשר וערוץ שתיים פעלו במתכונת שידורים בעלת מאפיינים משולבים ציבוריים-מסחריים: מצד אחד הזכיינים הוכפפו לפיקוח ציבורי מקיף, הדורש רמת שידורים גבוהה וערכית, ומצד שני הם פעלו על פי מודל עסקי של פרסומות במטרה להשיא רווחים לבעלי מניותיהם.

את המודל הרגולטורי המשולב הזה היטיבו לתאר מחברי דוח ועדת תורג'מן, שהוקמה ברשות השנייה בשנת 2008 לבחינת מחויבויות ערוץ עשר לשנים 2004-2007:

עקרון השמירה על האינטרס הציבורי הינו הבסיס היסודי והראשוני בדיונים ציבוריים מסוג זה. תפקידה של הרשות השנייה לדאוג לשידורים איכותיים לטובת הצופה, לפתוח את השיח הציבורי לדיון בסוגיות חברתיות, כלכליות, תרבותיות, מגזריות, מגדריות וכיוצא בזה, עידוד יצירות מקור ויצירה ישראלית, הגדלת ההיצע והמגוון התקשורתי, חיזוק הדמוקרטיה הישראלית על ידי ריבוי שחקנים, ושמירה על תחרות בשוק הטלוויזיה המסחרית, תוך השאת רווחים לבעלי המניות. טובת הציבור מחייבת, מחד, עמידה תקיפה על יישום מחויבויות התוכן של הזכיינים, הבאות לידי ביטוי בשידורים, ומאידך, שמירה על הכדאיות הכלכלית בפעילות ערוצי הטלוויזיה המסחרית ציבורית, ועמידת הזכיינים במחויבויותיהם תוך השאת רווחים לבעלי המניות, אשר יאפשרו המשך פעילותם באופן מקצועי, תחרותי וכלכלי (דוח ועדת תורג'מן 2008, בפסקה 34-35).

המטרות המסחריות קיבלו דגש בדברי ההסבר להצעת החוק שמכוחו הוקם ערוץ עשר, שבה תוארה המטרה להפחית באמצעות הערוץ את מחירי הפרסום בטלוויזיה במציאות של מונופול הנתון בידי ערוץ מסחרי בודד (ערוץ שתיים) בתחילת שנות האלפיים.²⁶ גם בדיונים שהתקיימו בכנסת על הקמת הערוץ תפס

26. ראו דברי הסבר להצעת חוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת

הנימוק של יצירת תחרות בשוק הפרסום מקום מרכזי, כמעט בלעדי, בהצדקת הקמתו של הערוץ.²⁷

עם זאת, בכל הקשור לעיצוב הראשוני של עקרונות השידור המסחרי בישראל ומטרותיה של הרשות השנייה נטה המחוקק באופן ברור לפן הערכי, התרבותי-חברתי של הרגולציה. כך למשל הגדיר חוק הרשות השנייה את תפקידיה של הרשות כמי שאחראית לקיים שידורים ולפקח עליהם בתחומי הלימוד, החינוך, הבידור והמידע בנושאי מדיניות, חברה, כלכלה, משק, תרבות, מדע, אמנות וספורט (סעיף 5 לחוק בנוסחו המקורי). עוד קבע החוק כי מטרותיה של הרשות כוללות קידום היצירה העברית הישראלית, טיפוח אזרחות טובה וחינוך ערכי הדמוקרטיה וההומניזם, מתן ביטוי למורשת היהודית ולערכי הצינונות, מתן ביטוי לתרבות העמים, ליצירה האנושית ולערכי הציוויליזציה לדורותיה, קיום שידורים בשפה הערבית לצרכיה של האוכלוסייה הדוברת ערבית, ומתן ביטוי מתאים למגוון התרבותי בישראל (שם).

בהתאם לכך הוצבו לזכיינים סטנדרטים ערכיים גבוהים מאוד בכל הנוגע לתוכני השידור, גם בהשוואה למקובל בעולם (ראו המר 2012, 171). זאת בהתבסס על ההנחה שדרישה למילוי מכסות של תוכניות שמקורן בהפקה ישראלית ושאינן תוכניות בידור גרידא תבטיח את קיומם ואת שגשוגם של גורמים מקומיים העוסקים בייצור תכנים תרבותיים ותתרום לטיפוח ולשימורה של התרבות הישראלית.²⁸

לצורך השגת מטרותיה אלו הוסמכה מועצת הרשות השנייה לקבוע כללים בכל הנוגע לשידורים, לביצועם ולפיקוח עליהם (סעיף 24 לחוק). היא השתמשה בסמכותה זו ועיצבה רגולציה ענפה של עשרות כללים החלים על מפוקחיה בתחומים שונים, החל בהליכים לקבלת רישיון וזיכיון, עבור בשידורי פרסומות

יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב (2000), התש"ס-1999, ה"ח 66, עמ' 95 (הצעה לתיקון חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, התש"ן-1990).
27. ראו פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים של הכנסת מס' 103, "חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000) התש"ס-1999, ס' 30 (תיקון חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו)", 29.2.2000.

28. ראו המר 2012. לצד זאת ניתן להצדיק את מכסות השידור גם בצורך לתקן כשל שוק, שבו ביקוש הציבור לתוכניות איכותיות נמוך במידה ניכרת מן הביקוש לתכני בידור, וכן בשל הצורך לצמצם החצנות שליליות הנובעות מייצור מוצר טלוויזיוני שאינו בעל ערך של ממש לחברה מבחינת הגדלת הידע, החלפת דעות ושיפור המרחב הפוליטי. להצדקת פטרנליסטיות אלו מתווסף החשש מפני חינוך נטיית הצופים להעדיף תוכניות בעלות אופי בידורי על פני תוכניות מ"סוגה עילית". ראו שם, 173-176.

וחסויות, שידורי תעמולה ושידורים מזיקים לילדים,²⁹ וכלה בזמני שידור והשקעה בקולנוע הישראלי.³⁰ נוסף על כך הוסמך שר התקשורת, כממונה על ביצוע החוק, להתקין תקנות המאפשרות פירוט ויתר הסדרה בנושאים המוזכרים בחוק הראשי באופן כללי בלבד.

סמכות נוספת שניתנה לרשות בראשית הדרך קשורה בניהול מכרזים לבחירת זכיינים (סעיפים 38-45 לחוק). החוק קבע כי תוקפו של זיכיון לשידורי טלוויזיה פג בתום התקופה הנקובה בו, או אם המורשה לשידורים (בעל הזיכיון) לא שילם את חובותיו, כגון דמי זיכיון (סעיף 37(ב) לחוק). עוד נקבע כי עם פקיעתו של הזיכיון, הרשות מוסמכת לפרסם מכרז לזכיון חדש שיפעיל את הערוץ (סעיף 38 לחוק).

סמכות האכיפה המרכזית כלפי הזכיינים עוגנה בסעיף 37 לחוק, ובו נקבע כי מועצת הרשות השנייה רשאית לבטל, להגביל או לצמצם זיכיון לשידורים אם מצאה שבעל הזיכיון לא קיים את הוראות החוק, התקנות או הכללים, או אם בעל הזיכיון הפר תנאי בזיכיון אשר נקבע כי הוא תנאי מהותי (סעיף 37(א) לחוק). סמכות זו של הרגולטור היא סמכות רשות (להבדיל מסמכות חובה) עצמאית ואינה תלויה באישור השר או באישור ועדה מוועדות הכנסת.

ג. הטכניקה המשפטית הנבחרת לאסדרה

באופן כללי, הרגולציה שנבחרה לשוק הטלוויזיה הסתמכה על כללים (rules).³¹ כללים הם מתכונת של נורמה משפטית סגורה יחסית, המפרטת באופן ברור ומחייב מהי הפעילות המותרת או האסורה על הגורם המפוקח.³² כלל רגולטורי

29. ראו גם חוק סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים, התשס"א-2001. לנושא זה ראו גם תאגיד הררי וידין 2014.

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

31. הכוונה אינה לכללים במובן המשפטי הפורמלי (סוג של חקיקת משנה) אלא לנורמה משפטית במובנה הרחב ולמאפייניה המהותיים.

32. תפקידיו של רגולטור כוללים לרוב הן תפקיד מאפשר-מקיים לפעילותו של מפוקח, והן תפקיד אוסר, המונע התנהגות מסוימת הנחשבת בלתי רצויה. להבחנה זו ראו למשל אצל Baldwin et al. 2012, 3.

עשוי לבוא לידי ביטוי כערך כמותי מינימלי או מקסימלי החל על המפוקח בפעילותו, למשל באמצעות איסור על מפעל לזהם את האוויר ברמה העולה על X, או חובה המוטלת על חברת אוטובוסים להפעיל קווי אוטובוס בשטח Y ומדי כל Z דקות. בשוק הטלוויזיה, כלל עשוי לבטא מכסת שידורים בהפקה מקומית שעל מורשים לשידור לשדר מתוך כלל שידוריהם.

השימוש בכללים נבדל מן הטכניקה המשפטית של נורמות המנוסחות כסטנדרטים (standards).³³ הסטנדרטים מעוצבים כנורמות פתוחות לפרשנות, המציבות בדרך כלל ערכים איכותיים ומטרות כלליות מבלי לקבוע למפוקח או למפקח דרכי יישום מפורטות. אם נחזור לדוגמאות מתחום הסביבה והתחבורה, על מפעל לשמור על איכות אוויר נאותה בסביבתו, או על חברת אוטובוסים להפעיל קווי תחבורה באופן שוויוני בכל חלקי העיר. בתחום הטלוויזיה סטנדרטים עשויים לקבוע כי שידורי הטלוויזיה יקדמו את התרבות המקומית וישמרו על רמה נאותה של אתיקה בשידורים.

ד. כללי הרגולציה

חוק הרשות השנייה והתקנות שהותקנו מכוחו הגדירו בצורה ברורה ומפורטת את החובות הרגולטוריות שהוטלו על המורשים לשידור, תוך שימוש בנורמות מסוג כללים סגורים. הכללים הגדירו מכסות מינימום של הפקות מקומיות, של משדרי סוגה עילית, וכן של הוצאות כספיות הנדרשות בהפקות אלו.³⁴ כך נקבע בסעיף 59 לחוק כי לפחות ארבעים אחוזים מכלל שידורי הטלוויזיה יתבססו על הפקות מקומיות שהופקו במיוחד לצורך שידורן על פי חוק זה.³⁵ כך נקבע כי מתוך כלל

33. ראו על כך למשל אצל מאוטר תשמ"ח, 325-326.

34. כך למשל נקבעו כללים שהטילו מחויבויות פיננסיות ישירות על הזכיינים, בהן דמי זיכיון ששולמו לרשות השנייה ודמי תמלוגים ששולמו לאוצר המדינה. ראו סעיף 100 לחוק הרשות השנייה והתקנות שהוצאו מכוחו: תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (כספים), התשנ"ב-1992; סעיפים 66(ד), 67(ז), 68(ו) ו-54 לחוק הבזק, וכן תקנות הבזק (זיכיונות), התשמ"ח-1987. במרוצת השנים בוצעו הפחתות שונות בדמי התמלוגים ובדמי הזיכיון של הזכיינים, וזאת במקביל לביטול דמי התמלוגים בקרב כל חברות התקשורת, כגון בזק, HOT, yes וחברות הסלולר. ראו למשל בג"ץ 1633/11, בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שר התקשורת (פורסם בנבו, 19.8.2012), שנסתיים בפשרה, בדבר ביטול דמי התמלוגים לחברות התקשורת החל משנת 2013; פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים של הכנסת מס' 964, "תקנות התקשורת (בזק ושידורים) (תמלוגים) (תיקון), התשע"ב-2013", 3.1.2012. לבחינת האפשרות לביטול דמי הזיכיון ראו למשל הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 57) (הרשות והמועצה לשידורים מסחריים), התשע"ג-2013, ה"ח 1030.

35. ראו סעיף 59(א) לחוק הרשות השנייה. הפקה מקומית הוגדרה בתוספת הראשונה לחוק הרשות השנייה "תכנית שרוב יוצריה, רוב מבצעייה, רוב הצוות הטכני"

ההפקות המקומיות, ונוסף על החובות שתקבע המועצה בתנאי הזיכיון או בכללי הרשות השנייה, ישדר בעל הזיכיון בכל שנה תוכניות מ"סוגה עילית", כמפורט בתוספת לחוק, בכמות שלא תפחת מן המכסות השנתיות הקבועות שם.³⁶ סוגה עילית היא תוכנית שהופקה בהפקה מקומית ומאופיינת כתוכנית תעודה, תוכנית דרמה או "תוכנית מיוחדת".³⁷

במונחי השקעה כספית, מחויבויות סוגה עילית של זכיינים שפעלו בשוק הטלוויזיה באותה תקופה הגיעו לעשרות מיליוני שקלים לכל זכייין. ברוב שנות הזיכיון לא הצליחו הזכיינים להשקיע בתוכניות אלו בהיקף הנדרש, כאשר הפערים הגדולים ביותר ברמת הציות היו בערוץ עשר.³⁸

ה. רמת הציות בענף והאכיפה המופעלת

בתקופה הנבדקת במחקר (2002-2012) התבצעו באופן שוטף בדיקות של הרשות השנייה ביחס למילוי חובות המפוקחים, ובמסגרתן התגלו פערים משמעותיים בין השידורים "על המסך" לבין דרישות הרגולציה. למעשה ניתן לאפיין את המצב התמידי של זכייני הטלוויזיה באותה התקופה כ"ציות חסר" מתמשך לכללי הרגולציה. בשל כך, מרבית הדיאלוג הרגולטורי בין הרשות השנייה למפוקחים התרכז בשנים אלו בנושא מחויבויות התוכן, קרי סוגה עילית והפקה מקומית.

בפועל, בכל פעם שעמד הזיכיון להסתיים ביקשו זכייני ערוץ שתיים וערוץ עשר מהרשות השנייה, משר התקשורת ומחברי כנסת שיפעלו להאריך את הזיכיון לכמה שנים נוספות, וכך חוֹדֵש זיכיונם מעת לעת.³⁹ זאת אף שהזכיינים, ובעיקר

הנרסי שנטל חלק בהפקתה ורוב צוות ההפקה הם תושבי ישראל המתגוררים בה דרך קבע".

36. ראו סעיף 59(ב) ותוספת ראשונה לחוק הרשות השנייה בנוסחו אז. בתוספת נקבע כי מתוך כלל ההפקות המקומיות ישדר בעל זיכיון, בכל שנה, תוכניות סוגה עילית בהיקף שלא יפחת מ-74 שעות בערוץ שתיים ומ-111 שעות בערוץ עשר. ראו סעיף 2 לתוספת לחוק הרשות השנייה. בנוסף נקבע בכללי התוכניות כי על הזכיינים לשדר "תוכניות מועדפות" העוסקות במורשת ותרבות יהודית, דעת ותרבות, פריפריה ושיח ציבורי. כך למשל חויב הזכייין "ישראל עשר" לשדר בכל שנה 100 שעות של תוכניות מועדפות בין השעות 17:00-24:00.

37. תוכנית מיוחדת היא תוכנית במתכונת מקורית ובעלת ערך מיוחד, אשר הוכח להנחת דעתה של הרשות כי היא באיכות יוצאת דופן של כתיבת תסריט, משחק ובימוי. ראו סעיף 1 לתוספת הראשונה לחוק הרשות השנייה.

38. ראו דיון בכך בפרוטוקול ישיבת הוועדה המשותפת חינוך-כלכלה של הכנסת, "תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (הארכת תקופת הזיכיון הראשונה בערוץ השלישי) (תיקון), התש"ע-2009", 25.11.2009.

39. חריג לכך הוא המכרז שהתקיים לקבלת זיכיון לשידורי ערוץ שתיים, שבו נבחרו שוב קשת ורשת, אך לא טלעד. לתיאור תולדות המכרזים לזכיינים ראו באתר האינטרנט של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, "הקמת ערוץ 2".

זכייני ערוץ עשר, לא בהכרח עמדו בתנאים הרגולטוריים שנקבעו בתנאי הזיכיון, בכללים, בתקנות ובחוק. בתגובה להפרות אלו לא הופעלה אכיפה רגולטורית כופה מצד הרשות השנייה, אלא נקבע לכל אחד מן הזכיינים הסדר ייחודי אשר הותאם אישית למאפייניו וליכולותיו בעקבות משא ומתן שנוהל בינם ובין הרשות השנייה להארכת הזיכיונות. נוכח מוגבלותו המשפטית של הרגולטור להאריך זיכיון שפג תוקפו או שתנאיו הופרו,⁴⁰ עוגנו ההסכמות בתיקוני חקיקה שאישרה הכנסת.

ההסדרים שהושגו פירטו את האופן שבו יקיימו הזכיינים את מחויבותיהם "על המסך", קרי מחויבויות התוכן, בשנים העתידות לבוא, ואת מכסות ההשלמה שיידרשו בגין ההפרות בתקופת הזיכיון שחלפה.⁴¹ באופן דומה הסכימו הצדדים על פריסה ושמיטה של חובות פיננסיים שנבעו מדמי התמלוגים ודמי הזיכיון. אחד התנאים הסטנדרטיים שנקבעו בתוכניות ההשלמה הורה כי אם הזכיין ייכשל במילוי תנאי "תוכנית ההשלמה", כפי שכונו ההסדרים, לא תתאפשר הארכת זיכיון נוספת בעתיד, ואולם בפועל בדרך כלל הוארך הזיכיון על אף ציות חסר נוסף. כך למשל, בשנת 2003, שנה בלבד לאחר מתן הזיכיון הראשון לזכייני ערוץ עשר, העניקה לו הרשות השנייה הקלה בשווי של כמאה מיליון ש"ח.⁴²

הסדר נוסף נערך בתיקון לחוק משנת 2005 בגין הפרות ישראל עשר בשנים 2004-2005, אך עד לשנת 2009 צבר זכייני ערוץ עשר הפרות נוספות, משמעותיות ביותר.⁴³ במחויבויות בתחום הסוגה העילית נצבר פער בסך 100 מיליון ש"ח, חובות דמי זיכיון ותמלוגים עמדו על סך של 47 מיליון ש"ח, וחובות השקעה בקולנוע נצברו לסך של 20 מיליון ש"ח.⁴⁴ כן נעשו על ידי הזכייני הפרות נוספות של תנאי הזיכיון בדמות צבירת גירעונות ואי-שידור החדשות כנדרש מירושלים.⁴⁵ הסדרי אכיפה נוספים נערכו בשלהי שנת 2009, לקראת תקופת הזיכיון 2010-2012, ובשלהי שנת 2011, לקראת תקופת הזיכיון 2012-2013.⁴⁶

40. ראו על כך בחלק 1ב לעיל. תיקונים שונים שבוצעו בחוק במרוצת השנים הסמיכו את הרגולטור להאריך באופן נקודתי זיכיונות לתקופה מוגבלת (ראו תיקונים בסעיפים 37א-37ג לחוק הרשות השנייה).

41. למחקר מקיף על תופעה זו של הסכמות בין רגולטורים למפוקחים (חוזים רגולטוריים) ראו ידין 2016.

42. ראו על כך ברוח ועדת תורג'מן (2008). נוסח ההסדר מופיע בסעיף 59א לחוק הרשות השנייה.

43. ראו פירוט על כך ברוחות הרשות השנייה לשנים 2005-2011 ובמבקר המדינה 2010. כן ראו ידין 2015.

44. ראו את ההפניות בה"ש 57 להלן.

45. ראו "הארכת זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי - ערוץ עשר", חוות דעת של היועץ המשפטי של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, 13.8.2009.

46. ההסדרים עוגנו במסגרת תיקון 32 ותיקון 33 לחוק.

תוכניות ההשלמה גילמו למעשה נסיגה מתמדת מהרף הרגולטורי שהציב המחוקק בתחילת הדרך, כך שבפועל מעולם לא התמלאה במלואה הדרישה למכסות סוגה עילית, הפקות מקור, השקעות בקולנוע או תשלומים של דמי זיכיון ודמי תמלוגים.⁴⁷

2. פירמידת האכיפה

א. הצגת המודל

על פי פירמידת האכיפה של איירס ובריית'ווייט, לרשות כל רגולטור צריכה לעמוד פירמידה של כלי אכיפה מינהליים ופוליטיים שתשמש אותו לצורכי הרתעה ותתמרץ את המפוקחים לשתף פעולה מראש.⁴⁸ פירמידת האכיפה היא מודל רספונסיבי (היענותי) המוצע ליישום על ידי הרגולטור אף שאין בו מרשם סגור באשר לסוג הכלים שעל כל רגולטור לאמץ (Ayres and Braithwaite 1992, 35-40). למעשה, כל רגולטור צריך לתכנן פירמידת אכיפה המותאמת לתעשייה שהוא מפקח עליה, לפי אופייה, סוג הפעילות בה וטיב השחקנים.⁴⁹ הפירמידה צריכה לכלול מגוון של סנקציות רגולטוריות מדורגות בחומרתן, מהקלה לחמורה, במטרה להשתמש במתכונת ההתערבות הקלה לעיתים קרובות ככל האפשר, ובסנקציות החמורות לעיתים רחוקות בלבד (שם). הדגש בפירמידה צריך להיות על שימוש במגוון של סנקציות "קלות" (שם, 19). על פי המודל, משטר רגולטורי הממעט לגוון בסנקציות מעודד אי-ציות כיוון שהחברה המפוקחת מעריכה שכאשר אין אפשרויות אמצע, הרגולטור לא יבחר בסנקציה החמורה על פני סנקציה קלה או אי-אכיפה.⁵⁰

המחברים הסבירו כי הבחירה בכלי הרגולטורי צריכה להיעשות בתגובה להתנהגותו של המפוקח ביחס לחובות המוטלות עליו (מכונה tit-for-tat, מעין "שיטת המקל והגזר") ולמידת התממשותה של המטרה הרגולטורית הציבורית (שם, 19-35). על הרגולטור להציג נכונות להחמיר את האכיפה ולטפס במעלה

47. לפירוט ההסדרים השונים שערכה הרשות השנייה עם ערוץ עשר במרוצת השנים ראו ידין 2016, פרק 7.

48. ראו Ayres and Braithwaite 1992, 35-40. לסקירה של המודל שהציעו איירס ובריית'ווייט ראו Braithwaite 2008, 87-94. פירמידת האכיפה הוצגה לראשונה בספרו של בריית'ווייט, *Braithwaite To Punish or Persuade* (1985). למחקרי המשך ראו אצל Gunningham and Grabosky 1998; Baldwin and Black 2008.

49. Ayres and Braithwaite 1992, 35-40. לכתיבה העוסקת בהתאמת הכלי הרגולטורי למפוקח ספציפי ראו למשל ידין 2012; פלדמן ואחרים 2014.

50. בסגנון תורת המשחקים. ראו Ayres and Braithwaite 1992, 36.

הפירמידה ככל שהמטרה הרגולטורית איננה מושגת (שם). בנוסף, ככל שיש צפויה להתקבל מידת ציות גבוהה יותר מן התעשייה, מבלי שהרגולטור יאלץ להשתמש בפועל בסנקציה החמורה ביותר (שם).

המודל מורה על האופן שבו הרגולטור צריך לנוע במעלה הפירמידה או במורדה: כאשר נצפה היעדר ציות מצד המפוקח יש לנוע במעלה הפירמידה אל עבר כלים ענישתיים יותר, ומנגד, כאשר נראה שחל שינוי לטובה ברמת הציות של המפוקח - יש לנוע מגישת ההרתעה חזרה מטה אל עבר כלים המשויכים לגישת הציות (שם). אם שלב השכנוע נכשל, תידרש הפעלתם של כלי רגולציה קשים יותר, במתכונת גישת ההרתעה, כגון מכתבי אזהרה, הטלת קנסות מינהליים, הטלת קנסות פליליים, השעיית רישיון ושלילת רישיון (שם). זוהי הרגולציה ההיענותית (רספונסיבית), והיא מתאימה במיוחד למצבים שבהם הרגולטור והמפוקח מקיימים ביניהם מפגשים חוזרים ונשנים (Braithwaite and Hong 2015).

פירמידת אכיפה אחרת שהכותבים מציעים לאמץ עוסקת באסטרטגיות רגולטוריות לאכיפה. במסגרת זו לא מוצעים כלים אלא משפחות של כלי אכיפה כגון (מהקל אל הכבד) רגולציה עצמית, רגולציה עצמית-כפויה, רגולציה כופה הכפופה לשיקול דעת רגולטורי בהפעלתה (סמכות רשות), ורגולציה כופה ללא שיקול דעת רגולטורי בהטלתן של הסנקציות (סמכות חובה).⁵¹ אלו הן כמובן רק דוגמאות, וכל רגולטור יכול לעצב לעצמו את האסטרטגיות המתאימות לו ולתעשייה המפוקחת, ולאחר מכן לפרוט אותן לכלים ספציפיים במסגרת של פירמידת אכיפה.

פירמידת האכיפה מנסה להציע פתרון לסוגיה שהטרידה רבים בספרות הרגולציה, באיזו שיטה עדיף להשתמש: ענישה או שכנוע? כלומר אילו כלים רגולטוריים יש לנקוט במצבים שונים.⁵² המודל שואב הן מגישת ההרתעה והן מגישת הציות ומשלב אותן לתפיסת אכיפה שלמה תוך שהוא מדגיש את האופן שבו המפוקחים תופסים את יכולותיו של הרגולטור ואת נכונותו לפעול נגדם.

ג. יישום המודל

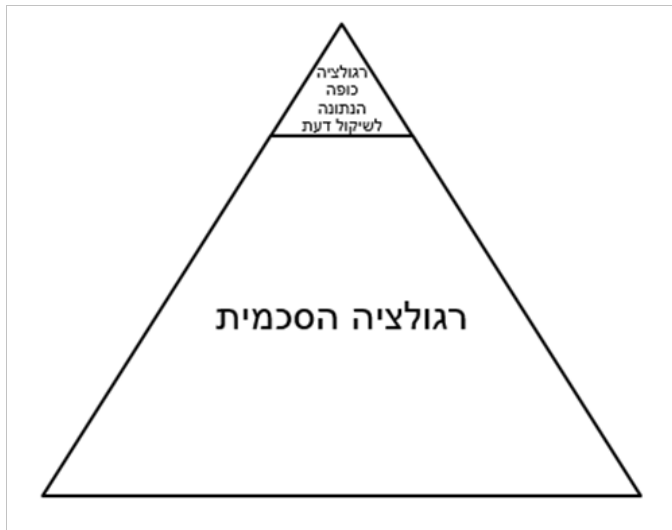
מגוון כלי האכיפה שעמד לרשות הרגולטור של שוק הטלוויזיה המסחרית בתקופה הנבדקת (ולמעשה כך הם פני הדברים עד היום) היה דל ביותר. אמנם החוק העניק לרשות השנייה סמכות להפעיל כלי אכיפה "קשים" של שלילת זיכיון והשעיית זיכיון, אך אלו מעולם לא הופעלו נגד זכיון, גם לנוכח הפרות מהותיות אשר הדין חייב שלילת הזיכיון בגינן. אני מבקשת להציע, תוך הישענות על תיאוריית האכיפה של איירס ובריית'ווייט, כי נוסף על הסיבות לתוצאה זו,

51. למונחים אלו ראו את המונחון במבוא לספר זה.

52. ראו Gunningham 2010. כן ראו Braithwaite 1985.

שעליהן הצבעתי במחקרים קודמים,⁵³ לא עמדו לרשות הרגולטור די סמכויות אכיפה, וכלל לא עמדו לרשותו "אפשרויות אמצע" לאכיפה. כפי שתואר בפרק 1 לעיל, בתקופה הנבדקת התבצעה אכיפת הרגולציה על זכייני הטלוויזיה באמצעות גיבושן והוצאתן לפועל של תוכניות להשלמת מחויבויות תוכן ומחויבויות פיננסיות בדרך של משא ומתן והסכמה. בהתבסס על המודל של איירס ובריית'ווייט, פירמידות האכיפה של הרשות השנייה ביחס להפרות תוכן נראות כך (אם כי הלכה למעשה הן אינן מהוות פירמידה של ממש בשל מיעוט השלבים שבהן):

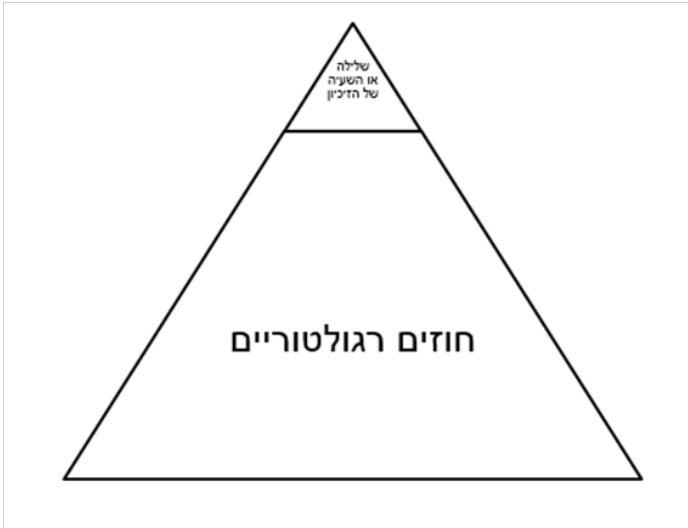
תרשים 1: פירמידת האסטרטגיות ברשות השנייה בשנים 2012-2002



תרשים 1 לעיל מתאר את פירמידת האסטרטגיות לאכיפה הנמצאת בשימוש בידי הרשות השנייה. זו כוללת אכיפה כופה, שהסמכות לה מצויה בחוק, ואכיפה הסכמית, שהרשות השנייה אינה מוסמכת לעשותה באופן ישיר ומפורש אך היא בדרך כלל מותרת בהסמכה הניתנת לה בדיעבד על ידי המחוקק. מיקומה של האסטרטגיה ההסכמית בבסיס הפירמידה מעיד על מרכזיותה ככלי אכיפה בשוק הטלוויזיה המסחרית, בעוד מיקומה של הרגולציה הכופה בחלקה הצר של הפירמידה מעיד על השימוש הנדיר שנעשה בה בתקופה הנבדקת במחקר. פירמידת האסטרטגיות של הרשות השנייה חסרה שלבים נחוצים רבים, שיידונו בחלק ההמלצות של הפרק, כגון רגולציה עצמית, רגולציה עצמית-כפויה, רגולציה וולונטרית ועוד.

53. למאמר קודם העוסק בסיבות לכך ראו ידין 2015.

תרשים 2: פירמידת האכיפה ברשות השנייה בשנים 2002-2012



תרשים 2 לעיל מדגים את פירמידת האכיפה של הרשות השנייה בגין מחויבויות תוכן בשידורי טלוויזיה מסחריים, ומפרט מהם הכלים שהשתמשה בהם במסגרת שתי האסטרטגיות המוצגות בתרשים 1 - רגולציה כופה ורגולציה הסכמית. במסגרת הרגולציה ההסכמית הרשות השנייה ערכה חוזים רגולטוריים לעיתים קרובות, על כן הם נמצאים בבסיס הפירמידה בתרשים 2. בקצה הפירמידה ממוקם "נשק יום הדין" - שלילה או השעיה של זיכיון - אשר כאמור לא הופעל בתקופה הנבדקת ולמעשה שימש איום בלבד. כפי שניתן להתרשם, הפירמידה דלה מאוד בהשוואה למודל המומלץ בספרות, הכולל שלבים רבים נוספים, ולפיכך יש להוסיף לה שכבות של כלי אכיפה נוספים. אדון בהן בהרחבה בחלקו הרביעי של המאמר.

3. מדד ה-11

א. הצגת המודל

מדד ה-11 (Table of Eleven 2004) פותח על ידי הממשל ההולנדי בהתבסס על תיאוריית הפעולה המחושבת (Theory of Reasoned Action) בפסיכולוגיה,⁵⁴

54. תיאוריה זו, שפיתחו אייזיק אייזון ומרטין פישביין, היא מודל לניבוי "כוונה התנהגותית" בהתבסס על סימנים בדבר נכונותו של הפרט להתנהג באופן מסוים. ראו Ajzen and Fishbein 1980.

במטרה לבחון ולנבא את מידת הציות של ארגונים פרטיים לרגולציה. הוא משמש כיום אבן בוחן מרכזית בעיצובה של רגולציה חדשה ובכדיקה וערכון של רגולציה קיימת בהולנד, ואף זכה לתיאור מקיף בספרי היסוד המובילים ברגולציה (למשל Baldwin *et al.* 2012, 236-238). המדד מאפשר לאתר ולזהות את הסיבות שבגללן שוררת רמת ציות נמוכה בשוק הנתון לרגולציה או אף אצל מפוקח מסוים. סיבות אלו נתפסות כמפתח לפתרון בעיות של ציות ומציעות בסיס להתייחסות, אשר עדיף על פני טיפול סימפטומטי בלבד בהפרות (Table of Eleven 2004, par. 3.1). בלוח להלן מוצגים אחד-עשר התבחינים (קריטריונים) לניתוח במדד ה-11, בליווי הסברים.

לוח 1: אחד-עשר התבחינים של מדד ה-11

תבחינים	תבחיני משנה	הסבר
היבטי ציות		
1. הבנת הכללים	א. היכרות עם הכללים ב. בהירות הכללים	מידת היכרות נמוכה של המפוקח עם הכללים וכן מידת בהירות נמוכה שלהם עשויות להוביל להפרות בלתי מכוונות. הכוונה להיקף ניכר של רגולציה, לרגולציה מורכבת או לרגולציה מעורפלת
2. עלות-תועלת	א. עלויות ותועלות כלכליות ופיננסיות ב. עלויות ותועלות בלתי מוחשיות	כלל התועלות והעלויות העשויות לנבוע לארגון כתוצאה מציות או מאי-ציות לכללים (זמן, משאבים, מאמצים). הכוונה אינה לעלויות הנובעות מהפעלת סנקציות
3. מידת הקבלה	א. קבלה של מטרות המדיניות ב. קבלה של השפעות המדיניות	בוחר עד כמה המדיניות, הרגולציה ומערכת החקיקה נחשבות מקובלות בעיני המפוקח ועד כמה הן נתפסות הגיוניות בעיניו

מידת הכבוד שהמפוקח רוחש לסמכות הממשל ומידת הכבוד של המפוקח לערכים ולסטנדרטים העצמיים שלו שעלולים להימצא בקונפליקט עם הרגולציה	א. סמכות רשמית ב. סמכות מתחרה	4. כבוד לסמכות
הסיכון לסנקציות חיוביות או שליליות שיוטלו על המפוקח בגין התנהגותו שלא על ידי הרגולטור אלא על ידי הציבור, מתחרים או גורמים המועסקים אצל המפוקח, הפועלים כלפי פנים	א. לחץ ופיקוח ציבורי ב. פיקוח על ידי מתחרים	5. רגולציה לא ממשלתית (אכיפה פרטית)
היבטי אכיפה		
מידת הסיכון לגילוי בעקבות דיווח לרשויות המוסמכות באמצעות תלונה או טיפ אנונימי		6. גילוי על ידי אחרים
הסיכון לעריכת ביקורת על ידי מפקחים רשמיים	א. בדיקת מסמכים ב. פיקוח פיזי	7. סיכון בפיקוח רגולטורי
הערכת הסיכון לגילוי הפרות בעקבות בדיקות רגולטוריות	א. גילוי בבדיקת מסמכים ב. גילוי בבדיקה פיזית	8. סיכון בגילוי רגולטורי
הסיכון לגילוי באמצעות אכיפה ממוקדת לאוכלוסיות או מגזרים המועדים להפרות		9. אכיפה בררנית
הערכת מידת הסיכון להטלת סנקציות על ידי הרגולטור במקרה של גילוי הפרות וסוג הסנקציות שיוטלו		10. סיכון בהפעלת סנקציות
חומרת הסנקציות וטיבן; חסרונות עקיפים הנובעים מהטלת סנקציות, כגון אובדן מוניטין ועלויות משפטיות		11. חומרת הסנקציות

ב. יישום המודל

על פי דברי ההסבר המופיעים במסמך מדד ה-11 ניתן להשתמש במדד בהקשרים שונים (Table of Eleven 2004, par. 3.1). כך למשל הוא עשוי לשמש קובעי מדיניות, רגולטורים המבקשים לעצב רגולציה חדשה, פקידי מינהל, סוכני אכיפה ויועצים (שם, סעיף 1.4). עוד נאמר שם כי המדד עשוי לשמש כלי עזר מחקרי לצורך הערכה של השלכות מדיניות או של סגנון אכיפה.⁵⁵ להלן ייבחנו התבחינים המוצעים במדד ה-11 ביחס לרגולציה שהפעילה הרשות השנייה כלפי זכייין ערוץ עשר בשנים 2002-2012, בהתבסס על ניתוח פרוטוקולים של דיוני הכנסת שבהם השתתפה ההנהלה הבכירה של זכייין הערוץ ושל הרגולטור.⁵⁶ הניתוח מסתמך בייחוד על דבריהם של יו"ר מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, היועץ המשפטי למועצה, מנכ"ל ישראל עשר, שר התקשורת, מנכ"ל משרד התקשורת, היועצת המשפטית למשרד התקשורת ומנכ"ל הרשות השנייה.

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

56. פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים של הכנסת "חוק ההסדרים במשק המדינה - ס' 30 - תיקון חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו", 5.1.2000; פרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת, "מצבו של ערוץ 10", 2.4.2003; פרוטוקול 103 מישיבת ועדת הכספים של הכנסת (הערה 27 לעיל); פרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת מס' 6379, 13.4.2003; פרוטוקול ישיבת הוועדה המשותפת חינוך-כלכלה של הכנסת, "הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון מס' 32) (הארכה בתנאים של זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי והסדר חובות), התש"ע-2009", 12.3.2009; פרוטוקול ישיבת הוועדה המשותפת חינוך-כלכלה של הכנסת, "תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (הארכת תקופת הזיכיון הראשונה בערוץ השלישי) (תיקון), התש"ע-2009", 26.10.2009; פרוטוקול ישיבת הוועדה המשותפת חינוך-כלכלה של הכנסת, "תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (הארכת תקופת הזיכיון הראשונה בערוץ השלישי) (תיקון), התש"ע-2009", 27.10.2009; פרוטוקול הוועדה המשותפת חינוך-כלכלה של הכנסת, "הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון מס' 32) (הארכה בתנאים של זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי והסדר חובות), התש"ע-2009", 3.12.2009; פרוטוקול ישיבת הוועדה המשותפת חינוך-כלכלה של הכנסת, "תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (הארכת תקופת הזיכיון הראשונה בערוץ השלישי) (תיקון), התש"ע-2009", 7.12.2009; פרוטוקול ישיבת הוועדה המשותפת חינוך-כלכלה של הכנסת, "הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון מס' 32) (הארכה בתנאים של זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי והסדר חובות), התש"ע-2009", 5.1.2010; פרוטוקול ישיבת הוועדה המשותפת חינוך-כלכלה של הכנסת, "הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון מס' 32) (הארכה בתנאים של זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי והסדר חובות), התש"ע-2009", 19.1.2010.

בנוסף, הניתוח מבוסס על החלטות והודעות הרשות השנייה בנוגע להפרות זכיין ערוץ עשר, על דוחות שנתיים שפרסמה הרשות השנייה בדבר רמת הציות של זכייני הערוצים, על שימועים שערכה הרשות השנייה לזכיין ערוץ עשר, על דוח מבקר המדינה בנוגע לרגולציה שהופעלה כלפי זכיין ערוץ עשר, על חוות דעת משפטיות, וכן על פרסומים בתקשורת שנגעו למידת הציות של זכיין הערוץ.⁵⁷

מטרת הניתוח שיובא להלן היא לזהות את כשלי האכיפה ואת הסיבות המרכזיות להם ברגולציה של המורשה לשידור במסגרת ערוץ עשר, ובהתאם לכך להציע המלצות לשיפור ולייעול הרגולציה. על פי מסמך המדרד מומלץ להתמקד ברגולציה העיקרית המוטלת על מפוקח מסוים. במקרה זה נבחרה הרגולציה שתוארה בחלק 1, הנוגעת בעיקר למחויבויות התוכן, כגון מכסות שידור, איכות התוכניות ומקורן, וכן למחויבויות הפיננסיות. מחויבויות אלו הן לב ליבה של הרגולציה של זכייני הטלוויזיה המסחרית בישראל בשנים הנבדקות, ובאופן סימטרי הן מסמנות את הכשל המרכזי בציות ובאכיפה בשוק. בהתאם לכך בחרתי למשל שלא להתייחס לרגולציה שולית יותר של שידורי הטלוויזיה, כגון זו העוסקת בסימון משדרים לילדים, שבה לא אותרה מלכתחילה בעיה שקשורה לציות (למשל תאני-הררי וידין 2014). להלן יוצג ניתוח מקרה המבחן על פי מדרד ה-11.

57. ראו למשל החלטה של מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, "מכרז לזכיינות בערוץ השלישי" מיום 27.11.2008; החלטה של מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו מיום 26.4.2009; "הארכת זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי - ערוץ עשר" - חוות דעת של היועץ המשפטי של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, 13.8.09; החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה חק/2711, "הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון - המרת חובות כספיים בהפקות מסוגה עילית), התשע"ב-2012", מיום 10.6.2012; הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, **דוח שנתי לשנים 2011-2000**; הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, **הודעה**, "החלטת מועצת הרשות על חילוט הערכויות לערוץ עשר ורשת בעקבות השימוע שקיימה בנושא אי תשלום חובות דמי זיכיון ותמלוגים", 14.8.2012; הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, **הודעה לעיתונות**, "דוח הרשות השנייה לשנת 2010: ישראל 10 הוציאה 81.6 מיליון ש"ח על תוכניות סוגה עילית, כ-10.9 מיליון ש"ח מעבר למחויבותה", 6.9.2011; מכתב מיושב ראש מועצת הרשות לחברי המועצה, "ערוץ עשר - הארכת זיכיון", 15.10.2009; "מועצת הרשות השנייה בקריאה לשר האוצר: פעל לאלתר לאפשר את המשך קיומו של ערוץ עשר לטובת כלל הציבור", **על שולחן המועצה** (אתר האינטרנט של הרשות השנייה); "מועצת הרשות השנייה האריכה את זיכיון השידורים של ערוץ עשר עד סוף שנת 2012", **על שולחן המועצה** (אתר האינטרנט של הרשות השנייה).

היבטי ציות

1. **הבנת הכללים:** הרגולציה של שידורי הטלוויזיה המסחרית הושתתה על מדרג נורמטיבי הכולל חוק ראשי וחקיקת משנה ענפה, וכן על הסכמי זיכיון. חוק הרשות השנייה עבר עשרות תיקונים מאז נחקק ולכן הפך להיות מורכב להכנה. עם זאת, לאורך השנים הדגימו נציגי הזכיון של ערוץ עשר בקיאות מצוינת בכל הקשור לרגולציה על שידורי הערוץ, במסגרת דיונים בכנסת ובשימועים שנערכו במועצת הרשות השנייה.

מבחינת בהירות הכללים נראה כי הרגולציה הרשמית, הכתובה, אינה עמומה כלל, בין השאר משום שהיא מעוגנת בנורמות מסוג כללים (להבדיל מסטנדרטים) הקובעים מכסות ברורות ביחס לחובות השידור וכן תשלומים הכפופים לנוסחאות, למשל כאחוזים מן הרווחים.⁵⁸ על אף הנוסחאות המורכבות שהזכיון נדרש להן לעיתים כדי להבין לאשורן את החובות האמורות, לא הדגים הזכיון קושי בהבנת הכללים.

2. **עלות-תועלת:** המטרות הרגולטוריות שנקבעו לענף ניצבו במתח מתמיד עם שאיפתם של הזכיינים להגדיל את רווחיהם (ראו המר 2012, 179). אפשר לתאר את הקונפליקט כך: זכייני הטלוויזיה חויבו במכסות שידור של הפקות מקור ושל סוגה עילית. תוכניות אלו יקרות להפקה בהשוואה לרכישת תוכניות חוץ כגון סיטקום אמריקני, והן זוכות לרייטינג נמוך בהשוואה לתוכניות בידור ותוכניות מציאות (ריאליטי), שאינן נכללות בהגדרה של סוגה עילית.⁵⁹ בנוסף חויבו הזכיינים בתשלום תמלוגים ודמי זיכיון גבוהים מאוד⁶⁰ וכן בהשקעה נוספת בתעשיית הקולנוע המקומית. היות והמודל הכלכלי של הזכיינים הושתת ברובו על שידורן של פרסומות,⁶¹ שהתשלום תמורתן הוא לפי מפתח הנקבע כנגזרת מאחורי הרייטינג (מדרוג), הזכיינים נאלצו להעדיף שידור של תוכניות בידור ומציאות ולפיכך התקשו למלא את מכסות התוכן הרגולטוריות.

באופן ספציפי, הרגולציה שהוטלה על שידורי ערוץ עשר הייתה יקרה מאוד יחסית למשאביו ולהכנסותיו של הזכיון. על פי תקנות הכספים שהיו בתוקף בתקופה הנבדקת חויב הזכיון לשלם סכום של כ-15 עד 30 מיליון ש"ח בכל שנה (סכום משתנה) כדמי זיכיון, ובנוסף לכך דמי תמלוגים בהיקף של 4% מההכנסות השנתיות של הזכיון.⁶² על כך התווספו בתקופת הזיכיון מחויבויות

58. ראו תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (כספים), התשנ"ב-1992.

59. על המניעים הכלכליים של זכיינים מקומיים לרכוש תוכניות אמריקניות לשידור בישראל וזניחתן של הפקות מקור ראו המר 2012, 156-160.

60. ראו על כך בהערה 34 לעיל.

61. ראו על כך גם בחלק 1ב לעיל.

62. ראו תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (כספים), התשנ"ב-1992.

תוכן המוערכות בכמאה מיליון ש"ח בשנה.⁶³ בהקשר זה נטען כי בשנים 2004-2008 היוו מחויבויות הערוץ 157% מהכנסותיו נטו.⁶⁴ מנגד, לא אותרו תועלות מיוחדות בציות לרגולציה המוטלת, כגון בדמות מוניטין חיוביים, שכן הציבור אינו מתעניין ואינו בקי במחויבויות התוכן של מורשים לשידורי טלוויזיה. נראה אפוא כי בחישוב קר העלות עולה על התועלת שתצמח לזכיינים מציות לחובות התוכן, שכן הפרתן אינה פוגעת בדימוי הציבורי של הערוצים המסחריים, וציות להן אינו מוציא להם מוניטין חיוביים.

3. **מידת הקבלה:** מחומרי המחקר עולה כי נציגיו של זכיין ערוץ עשר לא קיבלו עליהם את מדיניות האיכות המחמירה שבחרו המחוקק והרשות השנייה בתחילת הדרך, עם מתן הזיכיון, ולא הסכימו עם תכליתה. עניין זה נלמד בין השאר מהתבטאויות ההנהלה של זכיין ערוץ עשר בכלי התקשורת, בדיונים פנימיים ברשות וכן בשיבות בוועדות הכנסת.⁶⁵ מדיניות הרגולציה שנבחרה נתפסה כאידיאליסטית מדי וכמנוגדת להיגיון הכלכלי-עסקי של השוק, באופן שאינו מאפשר לערוץ להצליח ולצמוח.⁶⁶ הרגולציה נתפסה כבלתי הוגנת גם לאורך שנות הזיכיון של הערוץ. כך למשל ציין מנכ"ל ערוץ עשר בריאיון לעיתון גלובס, לאחר שהתפטר מתפקידו בשנת 2012, כי "רגולציה לא מאוזנת מחייבת את זכייני הטלוויזיה לשלם כעת עשרות מיליוני שקלים ללא קשר למציאות הכלכלית של שוק הטלוויזיה, כאשר אפילו הרשות השנייה מצהירה שהיא לא זקוקה לכספים הללו".⁶⁷

4. **כבוד לסמכות:** מחומרי המחקר ניתן להסיק שמידת הכבוד שרחש הזכייין "ישראל עשר" לסמכות הרגולטורית של הרשות השנייה בתקופה הנבדקת הייתה נמוכה. כך למשל, זכייני טלוויזיה התבטאו בתקשורת נגד פיצויי

63. בשנת 2011, למשל, הוציא ערוץ עשר 164 מיליון ש"ח על הפקות מקור. ראו הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, **דוח שנתי לשנת 2010**, עמ' 86. בנוסף, כחלק מהמחויבות להשקעה בקולנוע ישראלי הוציא ערוץ עשר בשנה זו 4.1 מיליון ש"ח (שם, 89).

64. ראו דבריו של יוסי ורשבסקי בפרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה והחינוך של הכנסת, הערה 38 לעיל.

65. ראו הערה 57 לעיל.

66. דברים דומים נאמרו גם בנוגע לדמי הזיכיון והתמלוגים, שנתפסו בלתי הוגנים. כך למשל התלוננו נציגי זכיין ערוץ עשר כי דמי הזיכיון שזכיין הערוץ מחויב בהם זהים לאלה של זכייני ערוץ שתיים, ללא קשר לגודלו היחסי בהכנסות משוק הפרסום (חלקו של ערוץ עשר קטן משמעותית). ראו דבריו של יוסי ורשבסקי בפרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה והחינוך של הכנסת, הערה 38 לעיל.

67. ראו אברך 2012. עם זאת, ייתכן שהרטוריקה מילאה תפקיד לשם השגת הקלות רגולטוריות ולמעשה אינה כנה. ראו על כך אצל Yadin 2015.

הפרישה שיינתנו לכמה מעובדי הרשות השנייה, בטענה שהפיצויים ממומנים מדמי התמלוגים שהם משלמים לרשות (טוקר 2014). בהקשר זה יש להתבונן גם במידת הציות הירודה לרגולציה. זכייין ערוץ עשר הפר באופן שיטתי את מחויבויות הרגולציה שחלו עליו וגרר חובות תוכן וחובות פיננסיים משנה לשנה, אולי אף מתוך הסתמכות על רצונו הטוב של הרגולטור להגיע לפתרון אכיפה מוסכם במסגרת של חוזה רגולטורי מעוגן בחוק.⁶⁸

5. רגולציה לא־ממשלתית (אכיפה פרטית): בתקופת פעילותו לא היה זכייין ערוץ עשר כפוף לארגוני רגולציה עצמית או לאיגוד מקצועי שביכולתם להציב מערכת אכיפה חלופית או משלימה למדינה. עם זאת, הוא היה חשוף במידה מסוימת ל"אכיפה פרטית" העשויה להתבצע כלפיו על ידי מתחרים, כגון המורשים לשידורים במסגרת ערוץ שתיים, או על ידי "מוטבים" של הרגולציה, כגון איגודי יוצרים. איגודים אלו נהנים מן הדרישות הרגולטוריות המחייבות את הזכיינים למינימום השקעה בקולנוע ישראלי ובהפקות מקור. קהלים אלו נוהגים לפנות בדרישות לרגולטור על מנת שיאכוף כלפי הזכיינים את מחויבויות התוכן, ובמידת הצורך אף פונים לערכאות משפטיות.⁶⁹ זכייני ערוץ שתיים גם הם מצידם הגישו בג"ץ נגד הרשות ובו טענו לאפליה ברגולציה המחמירה כלפיהם בהשוואה לרגולציה מקילה המוטלת על בעלי הזיכיון בערוץ עשר.⁷⁰ עם זאת, עתירות אלו נדחו. מכך ניתן להסיק שרמת השליטה שקהלים שונים מקיימים ביחס לערוץ עשר במסגרת אכיפה פרטית אינה גבוהה.

היבטי אכיפה

6. גילוי על ידי אחרים: הסיכון לגילוי הפרות רגולטוריות ודיווח עליהן מתוך הארגון המפוקח מוערך כקלוש ביותר עד כדי בלתי רלוונטי במקרה של ערוץ עשר. זאת משום שהזכייין נדרש לקיים את מחויבויותיו "על המסך", כלומר, מידת הציות של המפוקח משתקפת במידע גלוי הניתן לאיסוף בקלות על ידי צפייה במרקע ומצריך עיבוד נתונים פשוט למדי. נוסף על כך, לוח התוכניות נמסר על ידי הזכייין מראש לרשות השנייה, וניתן להשוותו לשידורים בפועל.⁷¹

68. למנגנון זה ראו דיין 2016, פרק 3.3.

69. כך למשל, בשנת 2012 פנו איגודי היוצרים לרשות השנייה בבקשה לאכוף את דרישות התוכן מן המשדרים ביתר שאת. ראו למשל גרינצווייג 2012.

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

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

7. **סיכון בפיקוח רגולטורי:** בתקופה הנבדקת שידר ערוץ עשר, באמצעות הזכיין ישראל עשר, כאחד משני ערוצי טלוויזיה מסחריים בלבד, וסך הכול אחד משלושה זכיינים, לצד קשת ורשת בערוץ שתיים. לפיכך, הסיכון שייחשף לפיקוח רגולטורי מסוג ביקורות, בקשות ובדיקות הוא גבוה מאוד. ערוץ עשר נמצא במוקד הפעילות הרגולטורית של הרשות השנייה ועל כן פעילותו נבחנה במלואה, כפי שמשקף גם מן הדוחות השנתיים שפרסמה הרשות.

8. **סיכון בגילוי רגולטורי:** מאותן סיבות הקשורות בשקיפותו של הציות המתבטא "על המסך", הסיכון בגילוי הפרות של מחויבויות תוכן על ידי הרשות השנייה הוא גבוה. כמו כן אין כמעט פער בין הפרות שהרגולטור הצליח לאתר להפרות בפועל.

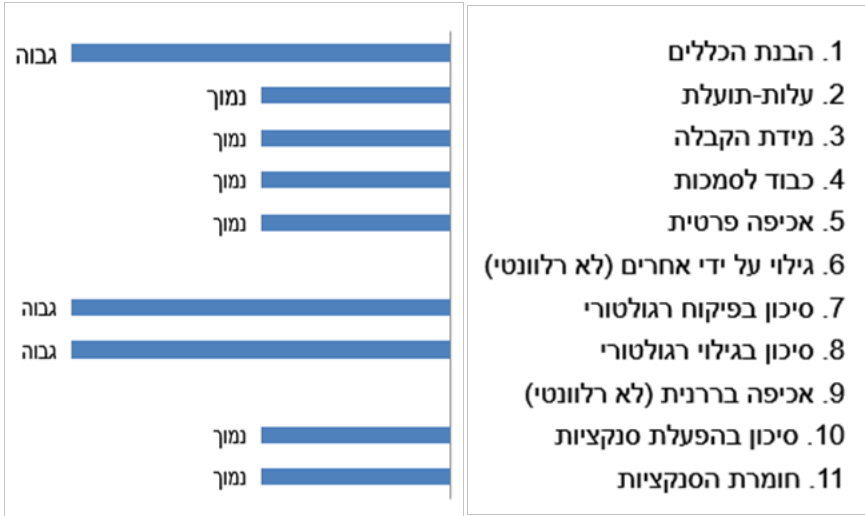
9. **אכיפה בררנית:** תבחין זה עוסק במידת יכולתו של הרגולטור להתמקד במפוקחים מועדים להפרות, ופחות במפוקחים שמציגים רמת ציות טובה יחסית. כיוון שזכייין ערוץ עשר הוא בבחינת "שור מועד" בכל הקשור לציות לרגולציה של תוכניות, תבחין זה מוערך כגבוה. עם זאת, כיוון שמספר המפוקחים בשוק נמוך, התבחין איננו רלוונטי ולכן לא ייחשב בשקלול.

10. **סיכון בהפעלת סנקציות:** תבחין זה קשור בנטיית הרגולטור לאכוף את הנורמות הרגולטוריות באמצעות הטלת סנקציות פליליות או מינהליות. כפי שתואר בחלק 1 של המאמר, הפרות חוזרות ונשנות של זכייין ערוץ עשר הסתיימו בפועל ללא הפעלת סנקציה מסוג רגולציה כופה. לפיכך, המפוקח מעריך שהסיכון שיוטלו עליו סנקציות רגולטוריות סטטוטוריות כופות הוא נמוך.

11. **חומרת הסנקציות:** חומרת הסנקציות שניתן להשית על פי חוק, כגון משך השעיית הזיכיון או גובה העיצום הכספי, מוערכת כאפסית, שכן בתקופה הנבדקת לא הופעלו כלל סנקציות מסוג זה נגד זכייין ערוץ עשר לשם אכיפת קיום מחויבויותיו.

לסיכום, מתוך תשעה תבחינים רלוונטיים במדד ה־11, שנבדקו ביחס לפיקוח המופעל על שידורי ערוץ עשר, שישה מוערכים במידה נמוכה, קרי מעידים על פן אכיפתי אשר אינו מבוצע כהלכה, ושלושה מוערכים במידה גבוהה. כלומר, הציון הרגולטורי שניתן לרשות השנייה ביחס לפיקוח על שידורי ערוץ עשר, בכל הקשור לציות ואכיפה, הוא 33%. תרשים 3 להלן מסכם את ניתוח התבחינים.

תרשים 3: ניתוח היבטי אכיפה של הרשות השנייה כלפי מחויבויות תוכן של ערוץ עשר לפי מדד ה-11, 2002-2010



על פי תוצאות הניתוח, המדרים שבהם נכשלה הרשות קשורים הן למרכיבים אנדוגניים (פנימיים) של ערוץ עשר והן למרכיבים אקסוגניים (חיצוניים) לפעילותו. בין המרכיבים האנדוגניים ניתן לציין את העלות הגבוהה לערוץ ביישום הרגולציה לעומת התועלות שצומחות לו ממנה; מידת קבלתו הנמוכה של הערוץ את הנורמות הרגולטוריות שקבעו המחוקק והרגולטור המינהלי; מידת הכבוד הנמוכה שהזכייין רוחש לרגולטור ולסמכותו; ואכיפה פרטית נמוכה המופעלת כלפי שידורי הערוץ על ידי מתחרים ועל ידי קהלים נוספים בציבור. עם המרכיבים האקסוגניים הבעייתיים נמנים בעיקר חומרת סנקציות נמוכה וסיכוי נמוך להפעלתן.

בתרשים לעיל בולט מספרם הנמוך של התבחינים שאותרו כבעלי השפעה חיובית על הציות; ואולם מעבר לכך אני סבורה כי משקלם הסגולי של אלה שאותרו כבעלי השפעה שלילית על הציות עולה על משקלם של האחרים במידת ההשפעה שלהם על רמת הציות. כלומר, הסיכון בפיקוח וגילוי רגולטורי של הפרת כללי השידור, אף שהוא מוערך גבוה על ידי המפוקח, אינו משפיע להערכתו במידה ניכרת על המוטיבציה לציית. זאת בין השאר מפני שהחוזים הרגולטוריים שנערכו בשוק הנבחר כללו תדיר הקלות ציות לזכיינים, ועל כן האיום באכיפה כופה נותר עקר.

4. דיון והמלצות

א. הסדרה של רגולציה הסכמית:⁷² מקרה המבחן מלמד כי הרגולטור השתמש באופן שגוי בכלי של הרגולציה ההסכמית ועשה בו שימוש יתר אשר הוביל לשחיקת ההרתעה ולהפרות חוזרות ונשנות. על כן נראה כי יש להיערך להסדרה נורמטיבית של המכשיר ההסכמי, אם ברמה הארגונית, בדמות הנחיות מינהליות פנימיות, ואם ברמה נורמטיבית גבוהה יותר.⁷³ במסגרת זו נראה כי בעת שהרגולטור שוקל אם לבחור בכלי זה עליו להביא בחשבון גורמים שלא ניתן להם די משקל בתוכניות ההשלמה החוזרות ונשנות שהוצעו למפוקח בתקופה הנבדקת, ובהם מספר ההפרות בפרק הזמן הנבדק, תדירותן, חומרתן, תגובת המפוקח לכלי האכיפה שננקטו, עמידה בתוכניות הסכמיות קודמות, כלי אכיפה חלופיים, עלות-תועלת באכיפה הסכמית,⁷⁴ נכונות המפוקח למחויבויות וולונטריות משמעותיות, פיתוח של מנגנוני רגולציה פנימיים אצל המפוקח, כגון תוכנית ציות. במקביל מומלץ לחייב שקיפות מרבית של החוזים הרגולטוריים בתחום זה של שידורי טלוויזיה עוד בשלב הטיוטה, באמצעות קבלת הערות מן הציבור ומבעלי עניין.⁷⁵ כמו כן, במידת האפשר, יש לכלול בתוכניות הרגולציה ההסכמית סנקציות מוסכמות מראש למקרה של הפרה.⁷⁶

ב. עיצומים כספיים: יש לקבוע עיצומים כספיים בגובה שיהיה בו כדי להרתיע את המפוקח הרתעה ממשית מפני הפרה ולא יאפשר "הפרה יעילה" של כללי הרגולציה. בהקשר זה יש ללמוד את הלקח מן המשטר הרגולטורי המופעל על מורשים לשידור בגין הפרות בשידור, כגון שידורה של פרסומת פוגענית. במקרים כאלה הזכיינים נענשים תדיר בנטילת זמני שידור פרסומת, אולם אלה כה פעוטים עד שההרתעה אינה יעילה כלל. כך למשל המשיך זכיין ערוץ שתיים, רשת, לחשוף את המותג "קוקה-קולה" בתוכנית הריאליטי "אקס-פקטור" למרות ובמהלך הליך הפרה שניהלה נגדו הרשות השנייה בשנת 2013 (קינן 2013). עם זאת, חשיבותם של העיצומים הכספיים היא בעיקר הרתעתית ואינה מומלצת בשימוש שוטף משום שסנקציות

72. להרחבה על מכשיר החוזה הרגולטורי ראו ידין 2012; 2016. לדיון בחוזים רגולטוריים בפסיקת בית המשפט העליון ראו בג"ץ 4374/15, התנועה לאיכות השלטון נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 27.3.2016), שבו נדונה חוקיות מתווה הגז הטבעי.

73. ראו על כך בהרחבה אצל ידין 2018.

74. שם.

75. שם.

76. שם.

- המתמקדות בענישה כלכלית עלולות להוביל לקריסה כלכלית של המפוקח ולהרתיע מפני כניסתם של שחקנים חדשים לשוק. כמו כן, עיצומים כספיים עלולים להדיר שחקנים קטנים שאינם מסוגלים לשאת בעלויות הרגולציה, ולחזק את הריכוזיות בענף.
- ג. **תשלום לנפגע ההפרה:** ניתן להוסיף לסל הכלים של הרגולטור הטלה של חובת תשלום לנפגע מן ההפרה. כך, הפרת מחויבויות להפקות מקור יכולה לגרור חובת תשלום לקהלים כגון ארגוני זכויות יוצרים והציבור בכללותו. אין הכוונה לפיצויים כספיים בהכרח אלא להשקעה בדמות פרויקטים לטובת הציבור או הפקת משרדים מיוחדים.
- ד. **סנקציות לנושאי משרה:** כלי אפשרי נוסף שיש לבחון הוא סנקציות אישיות לנושאי משרה בכירים בגוף המפוקח. בהקשר זה יוכלו לבוא בחשבון השעיה לפרק זמן מוגבל מכהונה בגוף המפוקח או בגופים מפוקחים אחרים בשוק התקשורת. במקרים רלוונטיים ניתן אף לשקול הטלה של סנקציות כספיות אישיות, אשר יתמרצו את נושאי המשרה לעמוד במחויבויות הרגולטוריות. סנקציה זו צריכה להישמר למקרים חריגים, על מנת שלא להרתיע שחקנים חדשים מלהיכנס לשוק התקשורת המשודרת או להרחיק נושאי משרה מוכשרים מתפקידי ניהול בשוק, וכן כדי לא לעודד ריכוזיות של גופי תקשורת אמידים על חשבון כאלה שלא יוכלו לשאת בעלויות הרגולציה (ככל שיתאפשר שיפוי).
- ה. **הוקעה והוקרה:** מומלץ לשלב בכלי האכיפה של הרגולטור פרסום ציבורי של מידע חיובי או שלילי ביחס לעמידת המפוקח ביעדי הרגולציה. במסגרת זו ניתן לשקול לפרסם הפרות שבוצעו על ידי מורשה לשידורים ליצירת הוקעה או "ביוש" (shaming) אשר יובילו לדימוי צרכני שלילי של המורשה לשידורים, למשל בקרב קהל הצופים.⁷⁷ במקביל אפשר להעניק אותות הוקרה פומביים למפוקח אשר הצליח לעמוד ביעדים הרגולטוריים, ובאמצעותם לאותת לציבור על פועלו החיובי של המפוקח, למשל בתמיכתו ביוצרים מקומיים או בשידור והפקה של תוכניות איכות.

סיכום

תפקידו של הרגולטור אינו מתמצה ביישום הוראותיו של חוק ראשי, ואין הוא רק מכשיר בידיהם של פוליטיקאים ושל מחוקקים. כדי למלא את תפקידו נאמנה על הרגולטור לשמש גורם מינהלי יוזם, מאפשר, מכוון, מנהל, משוחח,

77. לחשיבותו של גילוי דבר ההפרות של תאגיד ואפקט הביוש הנלווה לו ראו ידין (בדפוס); Skeel 2001.

אוסר ומעניש כלפי גורמים המבקשים לקיים פעילות פרטית שיש לה השלכות ציבוריות משמעותיות. זאת באופן עצמאי, מקצועי ומתמשך, בהגיונות, בעקביות, בנחישות ובהתאם להוראות החוק.

אף שהרשות השנייה הופקדה על קידום מטרות ציבוריות חשובות באמצעות הפיקוח על שידורים מסחריים בטלוויזיה, ניתנו לה סמכויות אכיפה מצומצמות ביותר. בניסיונה לפשר בין המציאות שבה זכייני טלוויזיה נאבקים על קיומם הכלכלי לבין חוק ראשי ובו אסדרה מחמירה ונוקשה, גילתה הרשות הרגולטורית תושייה רבה ונקטה רגולציה הסכמית. בחירה זו עשויה להיות מוצדקת במקרים רבים,⁷⁸ בייחוד כאשר מדובר בשוק שבו מיעוט שחקנים ובמשרט רגולציה המבוסס ממילא על חוזים ועל הסכמה בדמות זיכיונות או רישיונות שידור. עם זאת, יש לעשות במכשיר זה שימוש מושכל. הסכמים חוזרים ונשנים בין רגולטור למפוקח הנערכים בפרק זמן קצר יחסית בעקבות הפרות רגולציה הכוללות גם הפרה של הסכמים רגולטוריים דורשים חשיבה רגולטורית מערכתית מחדשת. במסגרת זו על הרגולטור לבחון את הסיבות להיעדר ציות בענף, כגון באמצעות מדד ה-11, ולגבש פירמידת אכיפה מפורטת שתעשיר את מגוון כלי האכיפה העומדים לרשותו, בייחוד נוכח התמורות המתחוללות בשוק זה בעת האחרונה.

רשימת המקורות

- אבידן, אסף, 2015. "הועדת תדרים לשימוש במוצרי צריכה, מחשוב ובקרה ללא רישיון", *דין ודברים* ח, עמ' 345-389.
- אברבך, לייאור, 2012. "יוסי ורשבסקי, מנכ"ל ערוץ 10, התפטר מתפקידו", *גלובס*, 31.5.2012.
- איסר-איציק, ציפי, 2019. "רגולציה של משאבי הטבע ואיכות הסביבה במרחב הימי של ישראל", אייל טבת ויצחק גל-נור (עורכים), *רגולציה בישראל*, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 257.
- גרינצווייג, אמילי, 2012. "היוצרים דורשים להגביר את הפיקוח על חובות התוכן של הטלוויזיה המסחרית", *הארץ*, 24.5.2012.
- דוח ועדת תורג'מן, 2008. *ועדת תורג'מן לבחינת עמידת ערוץ עשר בתנאי הזיכיון*, ירושלים: הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו.
- הבר, חנן, 2019. "עסק קטן במדינה הרגולטורית", אייל טבת ויצחק גל-נור (עורכים), *רגולציה בישראל*, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 69.
- המר, יואב, 2012. "משפט, תרבות מקומית ותרבויות מיעוט: דרישות תוכן בשידורי רדיו וטלוויזיה בישראל", *משפט וממשל* יד, עמ' 149-217.
- טוקר, נתי, 2014. "זכייניות הטלוויזיה על ההתייעלות ברשות השנייה: אנו מממנים

78. לגישה זו בפסיקה ראו למשל בג"ץ 4374/15 (הערה 72 לעיל).

- פיצויי פרישה מוגזמים", דה־מרקר, 20.8.2014.
- ידין, שרון, 2012. "חוזים רגולטוריים בשווקים פיננסיים בישראל", עיוני משפט לה, עמ' 492-447.
- , 2014. "מהי רגולציה? הצעה להגדרה בעקבות מופעים ראשונים של המונח בחקיקה הישראלית", חוקים בקצרה 6, עמ' 1-14.
- , 2015. "קצצ בתקשורת: בין אינטרס ציבורי לאינטרס פרטי ברגולציה של ערוץ עשר", דין ודברים ח, עמ' 391-446.
- , 2016. רגולציה: המשפט המנהלי בעידן החוזים הרגולטוריים, תל אביב: בורסי.
- , 2018. רגולציה חדשה: מהפכה במשפט הציבורי, ירושלים: נבו.
- , בדפוס. "המרחב ההבטעי של הרגולציה: האם על המדינה לבייש?" משפט ועסקים כג.
- כהן, ניסים, 2019. "רגולציה במערכת הבריאות: השליטה על פעילותן של קופות החולים", אייל טבת ויצחק גל־נור (עורכים), רגולציה בישראל, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 221.
- ליפשיץ, יעקב, 2019. "רשות החברות הממשלתיות: בעלים או רגולטור?", אייל טבת ויצחק גל־נור (עורכים), רגולציה בישראל, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 38.
- מאוטנר, מנחם, תשמ"ח. "כללים וסטנדרטים בחקיקה האזרחית החדשה - לשאלת תורת המשפט של החקיקה", משפטים יז, עמ' 321-352.
- מבקר המדינה, 2010. דוח שנתי 60 לשנת 2009, ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- משרד ראש הממשלה, 2015. ספר הרגולטורים הממשלתי, ירושלים: משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה.
- עידה, יורם, וגל טלית, 2019. "רגולציה של שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל", אייל טבת ויצחק גל־נור (עורכים), רגולציה בישראל, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 347.
- פלאטו־שנער, רות, 2019. "רגולציה של הבנקים: יציבות מערכתית מול הגנה על צרכנים", אייל טבת ויצחק גל־נור (עורכים), רגולציה בישראל, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 92.
- פלדמן, יובל, אורן פרו וקרן שמואלי־סידי, 2014. "הסדרת המחזור במשק הביתי: מחקר אמפירי של ההיבטים הדמוגרפיים וההתנהגותיים של מדיניות מחזור דיפרנציאלית בישראל", מחקרי משפט כט, עמ' 391-467.
- קינן, עידו, 2013. "רשת מצפצפת על הרשות השנייה", העין השביעית, 29.10.2013.
- שור, הילה, 2019. "צעדים ראשונים לקראת רגולציה של מיקור חוץ של המשאב האנושי", אייל טבת ויצחק גל־נור (עורכים), רגולציה בישראל, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 140.
- תאני־הררי, טלי, ושרון ידן, 2014. "המארג הרגולטורי־חינוכי: סימון תכניות טלוויזיה בסביבה התקשורתית החדשה", מסגרות מדיה 13, עמ' 20-38.

Ajzen Icek, and Martin Fishbein, 1980. *Understanding Attitudes and Predicting Social Behavior*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Ayres, Ian, and John Braithwaite, 1992. **Responsive Regulation:**

- Transcending the Deregulation Debate**, New York: Oxford University Press.
- Baldwin Robert, Colin Scott, and Christopher Hood, 1998. "Introduction," in Robert Baldwin, Colin Scott and Christopher Hood (eds.), *A Reader on Regulation 1*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1–55.
- Baldwin, Robert, and Julia Black, 2008. "Really Responsive Regulation," *Modern Law Review* 71(1), pp. 59–94.
- Baldwin Robert, Martin Cavea, and Martin Lodge, 2012. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, 2nd edition, Oxford: Oxford University Press.
- Bardach, Eugene, and Robert A. Kagan, 2002. *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness* (2nd ed.), Abingdon, Oxon and New York: Routledge.
- Braithwaite, John, 1985. *To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety*, Albany: SUNY Press.
- , 2008. *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Braithwaite, John, John Walker, and Peter Grabosky, 1987. "An Enforcement Taxonomy of Regulatory Agencies," *Law and Policy* 9(3), pp. 323–351.
- Braithwaite, John, and Seung-Hun Hong, 2015. "The Iteration Deficit in Responsive Regulation: Are Regulatory Ambassadors an Answer?" *Regulation and Governance* 9(1), pp. 16–29.
- Carpenter Daniel P., 2000. "State Building through Reputation Building: Coalitions of Esteem and Program Innovation in the National Postal System, 1883–1913," *Studies in American Political Development* 14(2), pp. 121–155.
- , 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862–1928*, Princeton: Princeton University Press.
- , 2010. *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton: Princeton University Press.
- Gunningham, Neil, 2010. "Enforcement and Compliance Strategies," in Robert Baldwin, Martin Cave and Martin Lodge (eds.), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford: Oxford University Press, pp. 120–145.
- Gunningham, Neil, and Peter Grabosky, 1998. *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Hawkins, Keith, 1984. *Environment and Enforcement: Regulation and the Social Definition of Pollution*, Oxford: Clarendon Press.

- Hiatt, Shon R., and Sangchan Park, 2013. "Lords of the Harvest: Reputation and Regulatory Approval of Genetically Modified Organisms," *Academy of Management Journal* 56(4), pp. 923–944.
- Reiss, Albert J., 1984. "Selecting Strategies of Social Control over Organizational Life," in Keith Hawkins and John Thomas (eds.), *Enforcing Regulation*, Boston: Kluwer-Nijhoff, pp. 23–35.
- Selznick Philip, 1985. "Focusing Organizational Research on Regulation," in Roger Noll (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley: University of California Press, pp. 363–367.
- Skeel, David A. Jr., 2001. "Shaming in Corporate Law," *University of Pennsylvania law Review* 149(6), pp. 1811–1868.
- Table of Eleven, 2004. *The "Table of Eleven": A Versatile Tool*, The Netherlands: Ministry of Justice.
- Vogel, David, 1988. *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Yadin, Sharon, 2015. "Too Small to Fail: State Bailouts and Capture by Industry Underdogs," *Capital University Law Review* 43, pp. 889–932.