

ירושלים, י"א' בחשוון התשפ"ה

11 בנובמבר 2024

אסדרת משדרי/אירועי התרמה – דוח הערכת השפעת רגולציה¹

תוכן

1	אסדרת משדרי/אירועי התרמה – דוח הערכת השפעת רגולציה
3	פרק א' - רקע
3	פרק ב' – תיאור האסדרה הנוכחית
4	פרק ג' – הגדרת התכליות ומטרות האסדרה
4	שקיפות וגילוי נאות
4	הגנה על הצופים
4	גיוון בעמותות שמקיימות אירועי התרמה
4	פרק ד' – השוואה בינלאומית
5	פרק ה' – גיבוש חלופות, ניתוח והשוואה שלהן, ועיצוב החלופה הנבחרת
5	ה.1. כמות משדרים
5	רקע
6	חלופות
6	ניתוח החלופות ובחירה בחלופה הנבחרת
6	ה.2. מגוון העמותות
6	רקע
7	חלופות
7	ניתוח החלופות ובחירה בחלופה הנבחרת
8	ה.3. משך המשדר
8	רקע
8	חלופות
9	ניתוח החלופות ובחירה בחלופה הנבחרת
9	ה.4. סוג העמותות המשדרות
9	רקע
9	חלופות
9	ניתוח החלופות ובחירה בחלופה הנבחרת
10	ה.5. הנעת ציבור הצופים לתרום
10	רקע

¹ דוח זה נכתב בהתאם להנחיות פרק ד' בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021.

10	חלופות
10	ניתוח החלופות ובחירה בחלופה הנבחרת
10	נספח – תיאור תהליך העבודה
10	מיפוי
10	איסוף מידע
11	שיחות עם גורמים רלוונטיים
11	סקירה בינלאומית

פרק א' - רקע

הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו ("הרשות השנייה") היא תאגיד סטטוטורי אשר מאסדר את שידורי הטלוויזיה והרדיו המסחריים.² במסגרת תפקידה פועלת הרשות השנייה, בין היתר, לשמור על אתיקה בשידורים ובפרסומות בערוצי הטלוויזיה המסחריים ("בעלי הרישיונות" או "הערוצים"), על מנת להגן על האינטרס הציבורי.

כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (אתיקה בפרסומות בטלוויזיה), התשנ"ד-1994 ("הכללים" או "כללי האתיקה בפרסומות בטלוויזיה") עוסקים, בין היתר, באופן בו רשאים בעלי הרישיונות לשדר אירועי התרמה בטלוויזיה.³

לפני כשנתיים תוקנו הכללים כאשר המטרה העיקרית של התיקון הייתה הגדלת מגוון העמותות המשדרות אירועי התרמה במסגרתם מבוצע גיוס תרומות מהציבור. במסגרת התיקון אושר להגדיל את הכמות המקסימלית של אירועי התרמה לעד 10 אירועים בשנה וכן הוחלט על מתן גמישות במשכם של אירועי התרמה.

לאחר שחלפה תקופה משמעותית מאז תיקון הכללים, הרשות החליטה לבחון את ההשפעה של התיקון האמור וכן לבחון סוגיות נוספות שעלו במהלך הפיקוח השוטף על אירועי התרמה. בחינת האסדרה מתייחסת, בין היתר, להיבטים הבאים: סוגיית גיוון העמותות, כמות ומשך משדרי התרמה, שקיפות והנעת ציבור הצופים לתרום.

בדוח זה יתואר ההליך שבוצע על ידי הרשות השנייה להערכת ההשפעה של עדכון הרגולציה. במסגרת זו יפורטו התכליות שבשמן נבחן השינוי באסדרה, וכן ייבחנו הכללים הקיימים ביחס לתועלת שלהם בהשגת תכליות אלו, יישקלו חלופות, תבוצע השוואה בינלאומית, ותינתן המלצת הרשות השנייה בנוגע לעדכון הכללים.

פרק ב' – תיאור האסדרה הנוכחית

נושא גיוס תרומות מהציבור באמצעות מורשה לשידורים בטלוויזיה ("משדר/אירוע התרמה") הוא בגדר תוכן ייחודי המצריך התייחסות נפרדת ופרטנית. בין המאפיינים הייחודיים של אירועי התרמה, לעומת תכני שידור רגילים, היא העובדה שבמהלך המשדר ניתנת אפשרות לפנות לציבור בקריאה מפורשת לתרום לעמותה מסוימת. מתן האפשרות לשידור אירועי התרמה באמצעות המורשים לשידורים נובע מהחשיבות שאותה רואה הרשות השנייה בקידום מטרות ציבוריות על ידי עמותות ומוסדות ציבוריים.

האסדרה כוללת, בין היתר, את המרכיבים הבאים:

- הגדרת המונח "אירוע התרמה מיוחד";⁴
 - החלת חובה לקבל אישור מראש ובכתב לקיום המשדר;
 - קביעת משך ומספר אירועי התרמה המותרים בשנה;
 - כספי התרומות שייאספו באירוע התרמה המיוחד יחולקו לפי קביעת גוף ציבורי, בפיקוח רואה חשבון, והם לא ישמשו, במישרין או בעקיפין, להפקת האירוע, כולו או חלקו, או למימון פעילותו של הגוף הציבורי.
- בנוסף לכללים הנ"ל, הרשות השנייה מוציאה הנחיות המתעדכנות מעת לעת בדבר אירועי התרמה.

² הרשות השנייה מפקחת על הערוצים המסחריים קשת-12 ורשת-13 הכוללים את חדשות 12 וחדשות 13; הערוצים הזעירים עכשיו 14 (לשעבר 20) וערוץ 24; הערוצים הזעירים הייעודיים 9 (המשדר בשפה הרוסית) והלא טי.וי (המשדר בשפה הערבית); וכן על 17 תחנות הרדיו האזוריות.
³ הכללים זמינים בקישור:

https://he.wikisource.org/wiki/%D7%98%D7%9C%D7%9C%D7%99_%D7%94%D7%A8%D7%A9%D7%95%D7%AA_%D7%94%D7%A9%D7%A0%D7%99%D7%94_%D7%9C%D7%98%D7%9C%D7%95%D7%99%D7%96%D7%99%D7%94_%D7%95%D7%A8%D7%93%D7%99%D7%95_%D7%90%D7%AA%D7%99%D7%A7%D7%94_%D7%91%D7%A4%D7%A8%D7%A1%D7%95%D7%9E%D7%AA_%D7%91%D7%98%D7%9C%D7%95%D7%99%D7%96%D7%99%D7%94

⁴ עד שנת 2021, ההגדרה המהותית הייתה "אירוע התרמה מיוחד – אירוע טלוויזיוני יוצא דופן... שמטרתו גיוס תרומות מהציבור, למטרה ציבורית...".
בתיקון האחרון שונתה ההגדרה וכיום הניסוח הוא: "אירוע התרמה מיוחד – גיוס תרומות מהציבור, למטרה ציבורית...".

פרק ג' – הגדרת התכליות ומטרות האסדרה

העקרונות העומדים בבסיס האסדרה הם להתיר ולאפשר לערוצים המסחריים לשדר אירועי התרמה שיתמכו במטרות הציבוריות של עמותות ומוסדות ציבוריים, תוך שמירה על האינטרסים הציבוריים.

התכליות המרכזיות של האסדרה המוצעת הן, בין היתר:

- שקיפות וגילוי נאות;
 - הגנה על הצופים מפני שכנוע פסול לתרום;
 - גיוון בעמותות שמקיימות משדרי התרמה.
- להלן יפורטו תכליות אלו וחשיבותן במסגרת האסדרה של אירועי ההתרמה.

שקיפות וגילוי נאות

שקיפות וגילוי נאות הם עקרונות חיוניים בהקשר של אירועי התרמה. חובה ליידע את הציבור אודות העמותה, מטרת ההתרמה והשימוש המתוכנן בכספים.

קיומם של כללים והנחיות ברורות ביחס לחובת השקיפות והגילוי נאות חיוני כדי להגן על הציבור, למנוע הטעייה ולאפשר קבלת החלטות מושכלת מצדו.

הגנה על הצופים

תכלית נוספת מבקשת לוודא כי תינתן הגנה על ציבור התורמים כך שהעמותות שיעשו שימוש בכלי זה יהיו עמותות מוכרות ומפוקחות ככל האפשר וכן למנוע את הטעיית הצופים, בין היתר, על ידי כך שהתרומה תיעשה מבחירה ומרצון חופשי ולא באמצעי שכנוע פסולים. כך, הרשות השנייה מבקשת להגן על הציבור מפני הצגת תמורה כלשהי לתורמים, הן תמורה רוחנית והן חומרית אשר עלולה להשפיע על החלטתם של הצופים.

גיוון בעמותות שמקיימות אירועי התרמה

כפי שצינו לעיל, נושא גיוס תרומות מהציבור באמצעות מורשה לשידורים בטלוויזיה הוא בגדר תוכן ייחודי והתיקון שבוצע בעבר נועד לתת אפשרות למגוון של עמותות המקדמות נושאים שונים לאוכלוסיות שונות, לקחת חלק במשדרי ההתרמה. על מנת להגשים את התכלית האמורה יש לבחון את הצורך בעדכון הכלל על מנת להביא לידי ביטוי מגוון רחב של עמותות.

פרק ד' – השוואה בינלאומית

במסגרת הבחינה נבדקו מספר מדינות באירופה בהן משודרים קמפיינים או פניות לציבור למטרות גיוס כספים עבור מוסדות ציבוריים. מצאנו שבאירופה, בדרך כלל, גיוס כספים למטרות צדקה נעשה באמצעות קמפיינים והודעות לציבור (שאינם נספרים במכסת דקות הפרסום המותרת) במטרה לתרום למטרות חברתיות וכן משדרי מלאים (ולא רק קמפיינים קצרים).

עקרונות האסדרה במדינות אירופה הן:

- מוסדות מוכרים - עמותות וגופי צדקה שברשותם מסמכים רשמיים המעידים על כך;
- שקיפות מלאה בנוגע לגוף המגייס, מטרות גיוס הכספים, היקף התרומות שנאספו, והאחוז בפועל שמועבר לנתרמים;
- גילוי נאות – משדר שמובחן מהתכנית הרגילה, כולל מתן מידע מלווה;
- איסור הטעייה במסרים;
- חשיבות למגוון הגופים המגייסים תרומות;

- מגבלות על סוגי תכניות בהן אסור לבצע גיוס כספים (כגון בחדשות או בזמן תכניות ילדים);
- מגבלות בכדי למנוע הנעה פסולה לתרומה תוך איזון עם הצורך לשמור על חופש הביטוי, בעיקר בהקשרים של דת, מיסטיקה ואמונה או בהקשר של אוכלוסיות פגיעות (קשישים, ילדים, חולים וכד'). כך למשל ישנם איסורים כוללים על כל הקשור בדת ואמונה: עידוד לשינוי אמונה, טקסים פולחניים, פרקטיקות נפשיות או כאלו שקשורות למיסטיקה, איסור על טענות של יעילות והבטחות שונות לריפוי, ניסים וכיו"ב, וכן איסור על הבטחה שהתורמים יזכו ל"טובות הנאה רוחניות" עקב התרומה.

פרק ה' – גיבוש חלופות, ניתוח והשוואה שלהן, ועיצוב החלופה הנבחרת

בפרק זה יגובשו החלופות הרלוונטיות לאסדרת הנושא של משדרי ההתרמה, ויבוצע ניתוח היתרונות והחסרונות עבור כל חלופה, במקביל לבחינה מהותית בנוגע לתכליות אליהן היא מכוונת. כך, יתאפשר להשוות בין החלופות ולקבל החלטה מושכלת ביחס לחלופה הנבחרת. חשוב לזכור כי אין מדובר ברגולציה חדשה הנכתבת על דף חלק, אלא עדכון ותיקון של רגולציה קיימת. לכן, יש להשוות את החלופות אל מול "חלופת האפס" – הרגולציה הנוכחית. יודגש כי אסדרת הנושא היא באמצעות כללים ועקרונות רחבים יחסית שנוגעים בהיבטים שונים של אופי הפעילות של משדרי ההתרמה, ובכלל זה: כמות המשדרים, משכם, גיוון העמותות, רמת הפיקוח על העמותות, הנעת ציבור הצופים לתרום, ועוד. מטרת האסדרה לתת מענה לבעיות ולאתגרים שהנושא מעלה, כאשר יש לשים לב להשלכות ההדדיות שעשויות להיות בין ההיבטים השונים. להלן יפורטו מאפייני האסדרה השונים והחלופות הרלוונטיות לגביהן.

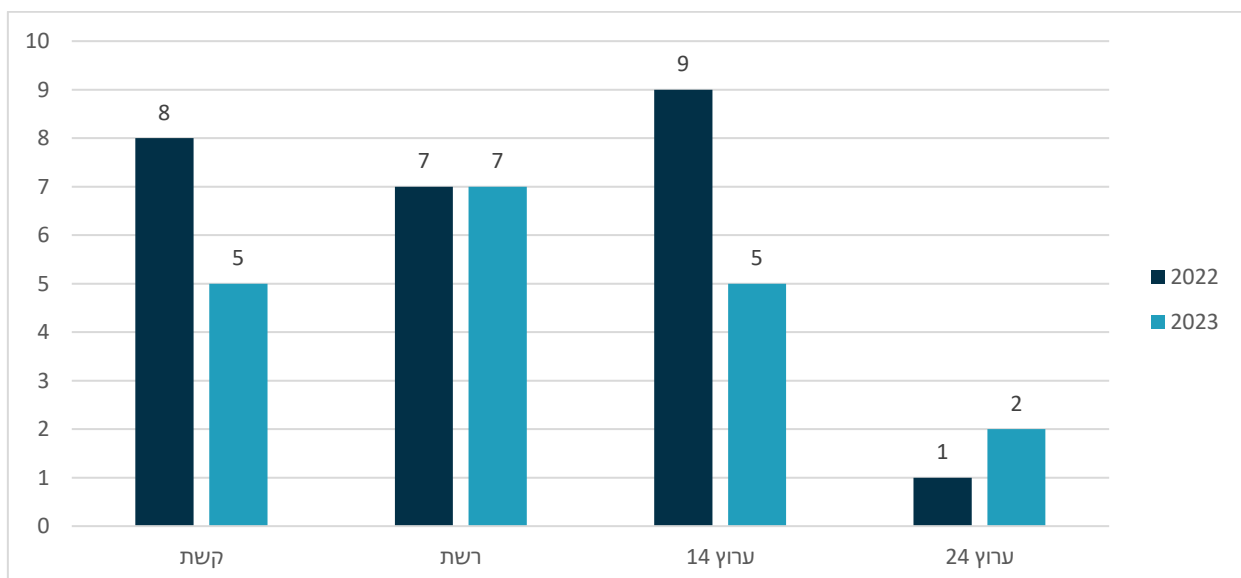
ה.1. כמות משדרים

רקע

כפי שצוין לעיל, לפני כשנתיים תוקנו הכללים ונקבע כי כל ערוץ יוכל לשדר עד 10 אירועי התרמה כל שנה. במסגרת הבדיקה הנוכחית הרשות השנייה בחנה את ההשלכות של ההגדלה בכמות אירועי ההתרמה שמותר לערוצים לשדר.

תרשים 1 מציג את מספר אירועי ההתרמה שערך כל ערוץ בשנים 2022-2023.

תרשים 1 - כמות אירועי ההתרמה לפי ערוצים, 2022-2023



הנתונים מלמדים כי **הערוצים לא ניצלו את המכסה** המקסימלית של אירועי ההתרמה (10 בשנה החל משנת 2022) ולכן על פני הדברים נראה כי המגבלה הנוכחית היא מאוזנת ואיננה קובעת רף בלתי סביר או כובל מבחינתם.

נציין כי הגבלת הכמות של אירועי ההתרמה עלולה לצמצם גם את מגוון העמותות הפועלות לגייס תרומות באמצעות אירועי התרמה ועל כן נדרש להתחשב בכך במסגרת בחינת הנושא.

חלופות

לאור זאת נבחנו על ידינו החלופות הבאות ביחס להגבלה מספר אירועי ההתרמה:

- חלופת האפס (הותרת המצב הקיים) – מגבלה של עד 10 אירועי התרמה בשנה בכל ערוץ;
- חלופה ראשונה – החזרת המצב שהתקיים בעבר לקדמותו – מגבלה של עד 3 אירועי התרמה בשנה בכל ערוץ;
- חלופה שנייה – ללא הגבלה כמותית של אירועי ההתרמה.

ניתוח החלופות ובחירה בחלופה הנבחרת

הרשות השנייה רואה חשיבות באיזון העדין שבין שתי התכליות המרכזיות המושפעות מכמות אירועי ההתרמה: הגנה על הצופים, והגדלת מגוון העמותות המגייסות כספים מהציבור באמצעות אירועי התרמה. מהניסיון שהצטבר ברשות השנייה נראה כי החלופה המתאימה ביותר היא השארת המצב על כנו שכן ניתן ללמוד מהנתונים כי הערוצים לא הגיעו למכסה המקסימלית של אירועי ההתרמה. בשיחות שקיימנו עם הערוצים צוין כי הם בעצמם מגבילים את כמות המשדרים. עמדתם של הערוצים היא לבטל לגמרי את המגבלה הכמותית על מספר אירועי ההתרמה. על אף האמור וכפי שציינו לעיל, הרשות השנייה סבורה כי יש מקום להגביל את משדרי ההתרמה, גם אם זו איננה מגבלה כובלת.

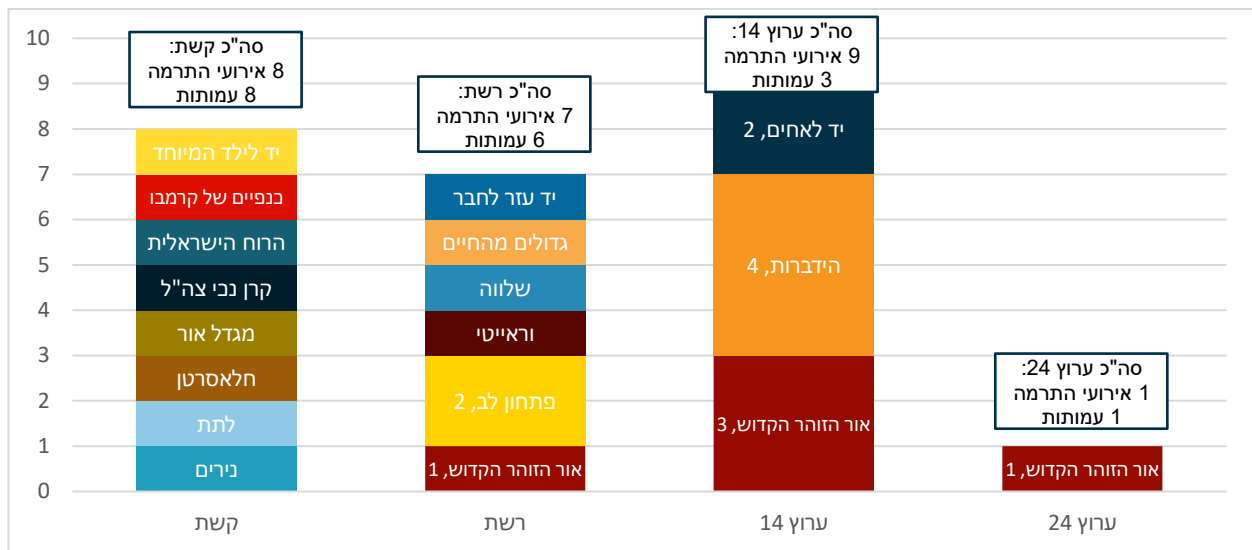
לאור האמור, **החלופה הנבחרת היא חלופת האפס - להותיר ללא שינוי את המגבלה הנוכחית ולהתיר עד 10 אירועי התרמה בשנה.**

ה.2. מגוון העמותות

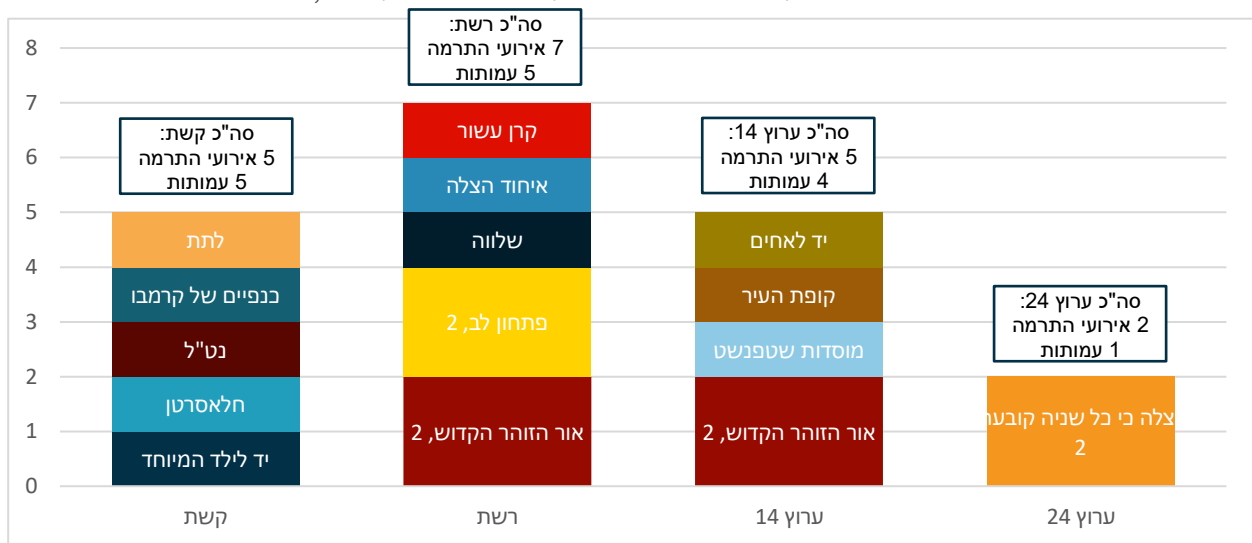
רקע

כיום, כל עוד הערוץ עומד במגבלה הכמותית שהוצגה לעיל, לא קיימת מגבלה נוספת ביחס למספר הפעמים בהם ישודרו אירועי ההתרמה עבור עמותה מסוימת. בפועל, חלק מהערוצים מאפשרים במקרים מסוימים לקיים מספר אירועי התרמה עבור אותה עמותה. תרשימים 2-3 מציגים את העמותות ששידרו אירועי התרמה בשנת 2022 ובשנת 2023 בכל אחד מהערוצים ואת מספר אירועי ההתרמה שערכה כל אחת מהעמותות.

תרשים 2 – פירוט העמותות ששידרו אירועי התרמה לפי ערוצים, 2022



תרשים 2 – פירוט העמותות ששידרו אירועי התרמה לפי ערוצים, 2023



הנתונים מלמדים כי בשנים 2022-2023 קיימת חזרתיות של אותה העמותה באותו ערוץ במהלך שנה קלנדרית.

חלופות

לאור זאת נבחנו על ידינו החלופות הבאות ביחס לגיוון העמותות באירועי ההתרמה:

- חלופת האפס (הותרת המצב הקיים) – ללא מגבלה ביחס לתדירות אירועי התרמה עבור עמותה מסוימת;
- חלופה ראשונה – מגבלה של אירוע התרמה אחד לעמותה במהלך שנה בכל ערוץ.

ניתוח החלופות ובחירה בחלופה הנבחרת

כאמור, אחת התכליות באסדרה נוגעת לגיוון העמותות המגייסות כספים באמצעות אירועי התרמה. היתרונות של הותרת המצב הקיים על כנו היא לאפשר גמישות לערוצים בקביעת אירועי ההתרמה אל מול קהל היעד שלהם, גם אם הדבר יגרום לחזרתיות מבחינת העמותות. החיסרון המרכזי הוא חוסר הגיוון שיכול להיווצר, כאשר התכלית העיקרית של הגדלת כמות אירועי ההתרמה הייתה לאפשר מגוון עמותות המשדרות אירועי התרמה. הנתונים שהוצגו לעיל מלמדים כי לעיתים קיימת חזרתיות של אותה עמותה, דבר נוגד את אחת ממטרותיו העיקריות של

תיקון הכלל כאמור. לאור זאת נדונה חלופה אחרת אשר מציעה מגבלת תדירות – התרת משדר אחד בשנה לעמותה.

יש לציין כי גם בסקירה הבינלאומית מצאנו עדויות לחשיבות שישנה בגיוס כספים עבור מגוון עמותות. כך למשל בבריטניה נדרש לגוון את העמותות המגייסות כספים באמצעות הערוצים, ובצרפת נבחרות כל שנה חמש עמותות שונות על ידי ראש הממשלה.

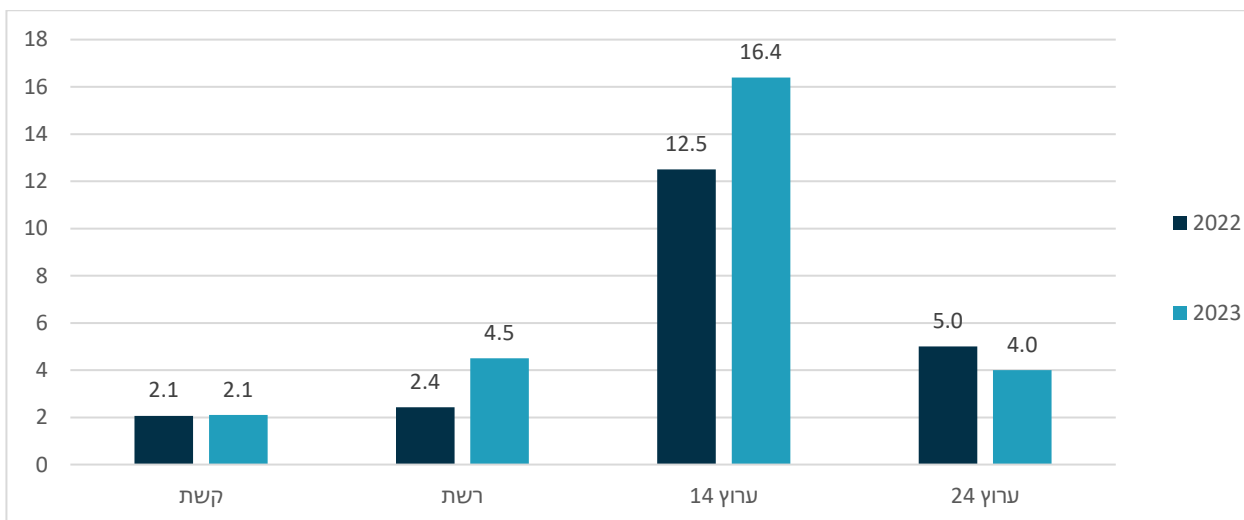
לאור האמור, **החלופה הנבחרת היא החלופה הראשונה - לקבוע מגבלה של אירוע התרמה אחד לעמותה במהלך שנה בכל ערוץ.**

ה.3. משך המשדר

רקע

בעבר, אירוע התרמה מיוחד הוגדר כ"אירוע טלוויזיוני יוצא דופן", וככזה הוטלה עליו מגבלת מינימום של 4 שעות לפחות. בתיקון שבוצע בשנת 2022 תוקנה ההגדרה ובוטלה מגבלת המינימום. מטרת תיקון זה הייתה לאפשר גמישות גבוהה יותר להתאמת המשדר ללוח השידורים ולצופים שכן התאפשר לשדר קריאות לתרומה בזמנים קצרים יותר המשולבים בתכניות שונות ומותאמות לקהל הצופים. כמו כן, על מנת למקסם את הגמישות שניתנה לערוצים ולאפשר זליגה של יום ההתרמה אף מעבר לשעה 00:00, נקבע כי משך משדר ההתרמה יוכל להיות עד 24 שעות. תרשים 4 מציג את משכם הממוצע של אירועי התרמה בשנים 2022-2023 בכל אחד מהערוצים.

תרשים 4 – משך ממוצע של אירועי ההתרמה לפי ערוצים, 2022-2023



הנתונים מלמדים כי הסרת מגבלת המינימום, במקביל לקביעת מגבלת משך המשדר ל-24 שעות אמנם אפשרה מצד אחד התאמה יותר נכונה לקהל היעד, אולם מצד שני ניתן ללמוד מהנתונים כי חשוב לקבוע מגבלת מקסימום על מנת להגיע לתכלית הרצויה.

חלופות

לאור זאת נבחנו על ידינו החלופות הבאות ביחס למשכו של משדר התרמה:

- חלופת האפס (הותרת המצב הקיים) – ללא מגבלת מינימום ומשך משדר שלא יעלה על 24 שעות;
- חלופה ראשונה – מגבלת מקסימום של עד 4 שעות במצטבר ביום שישודרו על פני לא יותר מ- 24 שעות;

ניתוח החלופות ובחירה בחלופה הנבחרת

כפי שצוין האסדרה הנוכחית מאפשרת גמישות גבוהה לערוצים בכך שאין מגבלת מינימום למשדר התרמה אולם הובילה למשדרים בהם העמותה (שאינה הגוף המפוקח שקיבל רישיון) משדרת הלכה למעשה במקום לוח השידורים של המפוקח. כך, הצופים עלולים להיחשף במשך שעות ארוכות ללא הפסקה לקריאות לתרומה למטרה אחת ולעמותה אחת מסוימת. לאור דברים אלו, **החלופה הנבחרת היא החלופה הראשונה - לקבוע מגבלת מקסימום של 4 שעות** במצטבר שישודרו על פני 24 שעות לכל היותר.

ה.4. סוג העמותות המשדרות

רקע

כיום, הדרישה מעמותה על מנת שתוכל לשדר משדר התרמה היא, בין היתר, מסמך "אישור ניהול תקין". הרשות השנייה סבורה כי במקביל להגדלת כמות משדרי ההתרמה בשנה, יש להבטיח את ההגנה על התורמים ככל האפשר ולבחון קביעת קריטריונים נוספים על מנת שעמותה תוכל לקיים ימי התרמה. בהקשר זה יודגש כי הרשות השנייה אינה הגורם המפוקח על העמותות ולכן קיים קושי מובנה בבחינה ישירה של העמותות עצמן. מסיבה זו קיימה הרשות השנייה התייעצות בנושא עם נציגי רשם העמותות וגורמים נוספים, בכדי להבין מהם הקריטריונים המהותיים המשקפים את רמת הפיקוח שישנה על העמותות השונות.

מההתייעצות עלה כי הקריטריון הבסיסי ביותר הוא קיומו של "אישור ניהול תקין". רמת פיקוח גבוהה יותר מתקיימת לגבי עמותות אשר נתמכות על ידי המדינה לפי סעיף 3(א) לחוק יסודות התקציב ("עמותות נתמכות"), אשר נדרשות לעמוד בתנאים מסוימים והן מבוקרות על ידי החשב הכללי במשרד האוצר ועל ידי משרד ממשלתי רלוונטי.⁵ לפי אתר "גיידסטאר" המופעל על ידי רשות התאגידים במשרד המשפטים, משרדי הממשלה מעניקים תמיכות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב בסך כולל של למעלה מ-3 מיליארד ש"ח לכ-4,000 מוסדות ציבור מידי שנה.⁶

חלופות

לאור זאת נבחנו על ידינו החלופות הבאות ביחס לסוג העמותות בהתאם לרמת הפיקוח על העמותות שיוכלו לגייס כספים באמצעות אירועי התרמה:

- חלופת האפס (הותרת המצב הקיים) – עמותות בעלות אישור ניהול תקין יכולות לשדר אירוע התרמה;
- חלופה ראשונה – לקבוע כי רק עמותות נתמכות, כהגדרתן לעיל, יוכלו לגייס כספים באמצעות אירועי התרמה.

ניתוח החלופות ובחירה בחלופה הנבחרת

הותרת המצב הקיים במקביל להשאר כמות משדרי ההתרמה ובשים לב לכך שהרשות השנייה איננה הגורם המפוקח על העמותות איננה מאפשרת הגנה מקסימלית על ציבור הצופים.

נראה אם כן כי החלופה הראשונה המוצעת לאפשר רק לעמותות נתמכות לקיים ימי התרמה הינה האיזון הראוי בין השאר כמות ימי התרמה על 10 משדורים לבין הגנה על הצופים. עוד נציין כי מכיוון שעמותות רבות מאוד (כאמור לעיל – כ-4,000) הן עמותות נתמכות, הרי שהנזק הפוטנציאלי הוא מוגבל ביותר, מכיוון שבקלות ניתן יהיה לאתר עמותה נתמכת עם פעילות ציבורית מבורכת שתוכל לקיים אירוע התרמה חלף העמותה שנפסלה.

⁵ ראו: נוהל שר האוצר לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור, זמין בקישור: <https://www.gov.il/he/pages/supports-minister-procedure> (נדלה ב-7/5/2024).

⁶ מקור: <https://www.guidestar.org.il/page/TestSupportAbout> (נדלה ב-7/5/2024).

לכן, החלופה הנבחרת היא החלופה הראשונה - לקבוע בכללים כי אירוע התרמה יאושר רק לעמותה הנתמכת לפי סעיף 3(א) לחוק יסודות התקציב.

ה.5. הנעת ציבור הצופים לתרום

רקע

כיום, משדרי ההתרמה כוללים לעיתים תמורה רוחנית או חומרית לציבור התורמים, כגון השתתפות בהגרלות, הבטחה לישועות ועוד, וזאת על מנת להניע לפעולה ולגרום לציבור הצופים לתרום.

כפי שצוין, תכלית האסדרה מבקשת להגן על הציבור ולוודא כי התרומה תיעשה מרצון חופשי בלבד. חשוב לציין כי התשובה לשאלה "האם מעשה/תוכן מסוים מעודד תרומה בצורה בלתי הולמת ולא ראויה" היא מורכבת. אנשים שונים הם בעלי סטים שונים של ערכים, כך שלעיתים התשובה המתקבלת מבוססת על ראייה סובייקטיבית של המשיב. לכן, עמדתנו היא כי מחד יש לנקוט בגישה זהירה ומרוסנת ומאידך להבטיח שציבור הצופים לא יפגע.

חלופות

לאור זאת, נבחנו על ידינו החלופות הבאות ביחס לתמורה המובטחת לתורמים:

- חלופת האפס (הותרת המצב הקיים) – ללא כללים ייחודיים לתכני אירועי ההתרמה לעניין תמורות חומריות או רוחניות;
- חלופה ראשונה – לאסור על הבטחת תמורה חומרית או רוחנית לתורמים.

ניתוח החלופות ובחירה בחלופה הנבחרת

הרשות השנייה סבורה כי יש למנוע מצב העלול לפגוע בציבור, ובפרט בציבור חלש ופגיע ולכן יש למנוע מתן תמורה כלשהי לציבור התורמים.

בסקירה הבינלאומית נבחן גם נושא זה ונמצא כי ישנו איסור לנצל פחדים ותקוות של אוכלוסיות פגיעות: אסור לטעון שהתרומה תסייע בריפוי או פותרת בעיות, וכן ישנו איסור להבטיח טובות הנאה רוחניות לתורמים, להשיא עצות הנוגעות לבריאות ובספים וכד'.

לאור זאת, החלופה הנבחרת היא החלופה הראשונה - איסור גורף על הבטחת תמורה חומרית או רוחנית.

נספח – תיאור תהליך העבודה

מיפוי

ראשית, בוצע מיפוי של הרגולציה הקיימת על אירועי ההתרמה בטלוויזיה והשינויים שחלו בה במהלך השנים.

איסוף מידע

שנית, נאספו נתונים ממגוון מקורות המידע שקיימים בידי הרשות השנייה:

- מופו כלל הבקשות לאישור אירועי התרמה החל משנת 2022 ומאפייני המשדרים (ערוץ, עמותה, תאריך, יום בשבוע, שעות השידור, סוג התוכן, האם היה משדר מרכזי בשעות הפריים טיים וכו');⁷

- נבדקו המסמכים שהועברו לידי הרשות במסגרת הבקשות הנ"ל ורלוונטיים נוספים
- נבדקו התלונות בנושא אירועי התרמה שהתקבלו הן אצל נציבות תלונות הציבור ברשות השנייה והן ממכתבים שמוענו ישירות להנהלת הרשות.

שיחות עם גורמים רלוונטיים

שלישית, בוצע הליך יזום במהלכו פנתה הרשות השנייה לבעלי עניין ולגורמים רלוונטיים נוספים בכדי לשמוע את עמדתם. הרשות השנייה פנתה באופן יזום לערוצים המסחריים המקיימים אירועי התרמה: קשת-12, רשת-13, ערוץ 14, וערוץ 24. במסגרת השיחות שבוצעו ביקשה הרשות השנייה לשמוע את עמדת הערוצים על האסדרה הנוכחית.

בנוסף, במסגרת בחינת תלונות הציבור נעשתה גם היוועצות בעניין.

כמו כן, יזמה הרשות השנייה פנייה לרגולטור הייעודי על העמותות – רשם העמותות, בכדי להבין, להתייעץ ולנתח לעומק את נושא הפיקוח על העמותות ורמות הפיקוח השונות.

סקירה בינלאומית

במסגרת התהליך נערכה בחינה של האסדרה הקיימת על גיוס כספים לעמותות ומוסדות ציבוריים במדינות שונות באירופה באמצעות ערוצי הטלוויזיה.