

1.2.2018

פרופ' רפי מן

חוות דעת

אני, החתום מטה, נתבקשתי ע"י עו"ד שחר בן-מאיר לחוות את דעתי המקצועית בהקשר להופעת שרים בתשדירי פרסומים ממשלתיים ולענות על השאלה הבאה:

האם עצם החשיפה הניתנת לשרים דרך ההשתתפות שלהם בתשדירי פרסום, בהקשר ה"בלתי פוליטי" ובמספר גדול של שידורים, מהווה כשלעצמה פעולה בעלת משמעות פוליטית המעניקה או יכולה להעניק יתרון פוליטי לאותם שרים. זאת בהתייחס להנחיה בדבר השתתפות שרים בפרסומים ממשלתיים כאמור.

אדגיש, חוות דעת אינה עוסקת בשאלה או בשאלות המשפטיות הנוגעות לכך, אלא עוסקת בשאלה מנקודת המבט של תחום התקשורת וההקשר הפוליטי שלו.

אני נותן חוות דעת זו במקום עדות בבית המשפט, ואני מצהיר בזאת כי ידוע לי היטב, שלעניין הוראות החוק הפלילי בעניין עדות שקר בשבועה בבית המשפט, דין חוות שעת זו כשהיא חתומה על ידי כדין עדות בשבועה שניתנה בבית המשפט.

חוות הדעת מתבססת על ניסוני המקצועי כחוקר תקשורת וכהיסטוריון.

א. פרטי השכלתי וניסיוני

פרופסור חבר מומחה בבית הספר לתקשורת באוניברסיטת אריאל. במקביל מלמד כמורה מן החוץ במחלקה לתקשורת ועיתונאות באוניברסיטה העברית בירושלים.

תחומי המחקר וההוראה העיקריים שלי הם: תקשורת ופוליטיקה בישראל, ראשי ממשלות והתקשורת, תולדות התקשורת בישראל, מפת התקשורת בישראל, עיתונאות, מבנה ותפקוד של העיתונות, מבנה ותפקוד של הרדיו, התקשורת המגזרית בישראל.

בעל תואר ראשון (בהצטיינות) בהיסטוריה ויחסים בינלאומיים מהאוניברסיטה העברית בירושלים, ובעל תואר דוקטור (במסלול ישיר) מבית הספר להיסטוריה באוניברסיטת תל-אביב. עבודת הדוקטורט שלי עסקה במכלול יחסיו של דוד בן-גוריון עם התקשורת בשנות כהונתו כראש הממשלה, וראתה אור בספר "המנהיג והתקשורת – דוד בן-גוריון והמאבק על המרחב הציבורי 1948-1963", הוצאת אוניברסיטת תל אביב ועם עובד, 2012. הספר זכה בפרס ראש הממשלה לזכר דוד בן-גוריון לשנת 2013.

כן פרסמתי מספר ספרים נוספים, מרביתם בתחום התקשורת. בהם הספר "עיתונאות – איסוף מידע, כתיבה ועריכה" בהוצאת האוניברסיטה הפתוחה, המשמש כספר לימוד עיקרי במרבית הקורסים לעיתונאות במוסדות אקדמיים ובבתי ספר תיכוניים. הספר, שנכתב יחד עם פרופ' יחיאל לימור, זכה בשנת 2000 בפרס סוקולוב (ציון לשבח) והוגדר על ידי חבר השופטים כ"ספר המהווה תשתית נאמנה לעקרונות העיתונאות ופורץ דרך בתחום לימודי התקשורת".

כן הייתי שותף לפרופ' יחיאל לימור ופרופ' חנה אדוני לכתיבת "לקסיקון לתקשורת" בהוצאת ידיעות ספרים. יחד עם ציפי גון-גרס כתבתי וערכתי שני ספרים על תולדות גלי צה"ל.

ב-1996 נמנית עם מייסדי כתב העת "העין השביעית", בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה, העוסק בביקורת התקשורת, ואני מעורב בפעילותו מאז. פרסמתי ב"עין השביעית" מאות מאמרים בנושאים שונים, בעיקר בסוגיות עיתונאיות מקצועיות והיסטוריה של התקשורת בישראל.

במשך 39 שנה, מאז 1970, מילאתי שורה של תפקידים עיתונאיים בכירים בגלי צה"ל, בהם מנהל מחלקת החדשות, כתב בווישינגטון וכן עורך תוכניות אקטואליה במילואים, ובמעריב - כתב בווישינגטון, כתב מדיני, ראש דסק החדשות, עורך מוסף שבת, עורך מדור דעות ואחראי על הכשרת כתבים בעיתון.

במקביל לעבודתי העיתונאית לימדתי במרוצת השנים קורסים שונים בעיתונאות כמורה מן החוץ וכעמית הוראה בבית הספר לעיתונאות "כותרת", במחלקה לתקשורת ועיתונאות באוניברסיטה העברית, בחוג לתקשורת באוניברסיטת תל אביב, במסלול האקדמי של המכללה למנהל, במכללת נתניה ועוד. קורסים אלה עסקו בראש ובראשונה באיסוף מידע וכתיבת חדשות, וכן בנושאים נוספים, תיאורטיים ומעשיים, בתחום העבודה העיתונאית. כן ערכתי פעמיים השתלמויות לעיתונאים בסין מטעם האגף לשיתוף פעולה בינלאומי (מש"ב) במשרד החוץ.

אני מפרסם מאמרים אקדמיים, בכתבי עת בארץ ובחו"ל בנושאים הנוגעים להיבטים שונים של התקשורת בישראל, ובכלל זה תקשורת ופוליטיקה, ומשתתף בכינוסים אקדמיים בינלאומיים וישראלים בנושאים אלה.

כמו כן אני חבר ועד האגודה הישראלית לתקשורת ומכהן כשופט בבית הדין לאתיקה של מועצת העיתונות.

ב. ראשית דבר

בפתח חוות דעתי אבקש לבחון את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה "השתתפות שרים בתשדירי פרסום" (הנחיה 1.1703, עדכון מרץ 2013) ואת ההנחיות הנוספות בעניין זה הנכללות במכתבו של עו"ד אורן פונו לעו"ד שחר בן-מאיר בתאריך 3.12.2017.

השאלה העיקרית העולה מהנחיות אלו היא: האם הכללים הנכללים במסמכים הנ"ל אכן מאפשרים לממש באופן מלא ומקיף את העקרונות המוצהרים בשני המסמכים הללו:

א. "שמירה על האבחנה שבין פעילות ממלכתית לבין פעילות פוליטית ומפלגתית, מניעת פוליטיזציה של השירות הציבורי, שמירה על התדמית הבלתי פוליטית של משרדי הממשלה".

ב. "הקפדה על כך שמימון ציבורי המוקצה לעבודת הממשלה ינוצל לקידום מטרות המשרד ולא לקידום מטרות בלתי ענייניות, אישיות או פוליטיות של נבחרי ועובדי ציבור".

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מדגישות כי ככלל, הדגש בפרסום הוא על פעילות המשרד כגוף או על תפקידים מסוימים במשרד, ולא על נושאי המשרה עצמם, ותוצאותיו אינן פרסומת אישית של עובד הציבור או קידום מטרות

אישיות או פוליטיות של עובד הציבור, למעט במקרים חריגים" (סעיף 1.1.1.5). וכן: "הפרסום שומר על תדמית ניטרלית ונטולת פניות ומסרים פוליטיים" (סעיף 1.1.1.9).

מן המסמכים עולה בבירור כי היועץ המשפטי לממשלה מודע לאפשרות שבתשדירים מסוג זה עלול להיעשות שימוש פוליטי - והוא מבקש למנוע שימוש כזה. כוונה זו באה לביטוי באיסור על כל השתתפות של עובד ציבור בפרסום בטלוויזיה (סעיף 9.א. במכתב עו"ד פונו) שכן פרסום זה "בעל יכולת השפעה ותפוצה רחבה ביותר".

דא עקא, המסמך מתיר, במגבלות מסוימות, הופעת עובדי ציבור ונבחרי ציבור בתשדירים ברדיו. ההגבלות לגבי השימוש ברדיו עוסקות בשני היבטים - האחד הוא התכנים ("מסרים פוליטיים", כלשון המסמך) והשני - מטרות או תוצאות ("קידום מטרות אישיות או פוליטיות").

ואולם לשני היבטים אלה יש משמעות עמוקה יותר מזו העולה מהמסמכים הנ"ל. בחינת ההשתתפות של שרים בתשדירים מחייבת לרדת לעומק המטרות והתוצאות הפוליטיות של השתתפות שרים בתשדירים. קרי: המשמעות הפוליטית של עצם החשיפה הנרחבת המוענקת לשר מעצם השתתפותו בתשדירים העוסקים ב"פעילות המשרד כגוף או על תפקידים מסוימים במשרד" ותחת סמלים רשמיים של המדינה. חוות דעת זו, העוסקת בממשק בין פוליטיקה לתקשורת, מציגה היבטים שונים המצביעים על הסכנה שהתשדירים משמשים כלי פוליטי יעיל עבור נבחרי הציבור העושים בהם שימוש. חוות הדעת מתבססת על מחקרים בינלאומיים וישראלים העוסקים בתקשורת פוליטית ובתחומים נוספים.

ג. הנושאים המרכזיים שבהם אעסוק בחוות דעתי המקצועית להלן:

1. מאפייני הסביבה הפוליטית-תקשורתית במאה ה-21.
2. חשיבותה של החשיפה התקשורתית לפוליטיקאים, והשפעת החשיפה על מעמדו של הפוליטיקאי.
3. הצורך בחשיפה תקשורתית של פוליטיקאים מכהנים.
4. יתרונות השימוש הפוליטי בתשדירי רדיו.
5. "תקשורת ישירה": יתרונות החשיפה התקשורתית ללא התערבות של אנשי התקשורת.
6. יתרונות החשיפה בהקשרים חיוביים וממלכתיים.
7. החשיפה התקשורתית ועקרון השוויון בבחירות.
8. המשמעות של מספר השידורים הגדול של התשדירים.

1. מאפייני הסביבה הפוליטית-תקשורתית במאה ה-21.

כדי להבין את ההקשר הרחב שיש לשימוש שנעשה בתשדירי הרדיו על ידי שרים שהם גם פוליטיקאים, העומדים לבחירה בבחירות כלליות ו/או בחירות פנימיות במפלגותיהם, יש להתייחס לכמה ממאפייני הסביבה הפוליטית-תקשורתית במאה ה-21 בעולם ובישראל. בהקשר זה בולטים שלושה מאפיינים מרכזיים: א. התקשורתיות (mediatization) של המערכות הפוליטיות. ב. הפרסונליזציה של השיח הפוליטי. ג. המעבר מתעמולת בחירות לשיווק פוליטי.

אשר למונח הראשון, בעשורים האחרונים גברה ההכרה כי התקשורת, כמוסד חברתי עצמאי, היא גוף רב השפעה על כל חלקי מרקם החיים החברתיים והתרבותיים.¹ מוסדות חברתיים צריכים על כן להתאים עצמם ואת כללי העבודה שלהם לתקשורת, ובמסגרת זו גם לדפוסים המנחים את עבודתה² (Media Logic), אשר הפוליטיקה היא אחד התחומים שבהם נחקר תהליך התקשורתיות באופן נרחב, ומחקרים מצאו כי המוסדות הפוליטיים תלויים במידה ניכרת בתקשורת ואף ומעוצבים על ידיה.³ החוקר האיטלקי מאזולני (Mazzoleni) שחקר את ההשפעה העמוקה של התקשורת על הפוליטיקה הגדיר ב-1995 את התהליכים שחלו בעשורים האחרונים של המאה ה-20 כ"מהפכה הקופרניקאית של תקשורת הפוליטיקה". לדבריו "בעבר הכול סבב סביב המפלגות, ואילו כיום הכול סובב את התקשורת או מתנהל בחלל התקשורת".⁴

אשר לפרסונליזציה – המדובר בתהליך של מעבר מרכז תשומת הלב בתהליכים בפוליטיים ממפלגות לאישים, בין היתר על רקע ההשפעה הגוברת של אמצעי התקשורת. אלה מעדיפים לתאר את המציאות הפוליטית על ידי התמקדות בשחקנים הפוליטיים הבולטים. כתוצאה מכך מעדיפים צרכי התקשורת את הדיווחים על הפוליטיקאים על פני המוסדות הפוליטיים, הגישות אידיאולוגיות ועוד.⁵

אשר לשיווק הפוליטי - בין מאפייני תהליך זה המעבר של ניהול מערכות בחירות מידי פוליטיקאים ופעילי מפלגות לסוכנויות פרסום ולמרדכי ייעוץ, שימוש נרחב בסקרים ועוד.⁶

כחלק מתהליך זה מטשטש ההבדל בין תקשורת פוליטית לתקשורת כלכלית או עסקית, והפוליטיקאי משווק כמותג. בשונה ממוצר, הנמדד בעיקר בהקשר לתכלית המעשית שלו, מותג מציע ערכים נוספים: הרושם שהוא יוצר, הדימוי וכן אופי זיהויו על ידי הציבור ובמיוחד הכרתו. בדומה למותג מסחרי, גם בפוליטיקה מיתוג מסייע לשמר (או לשנות) את המוניטין של קבוצה או אדם, ובכלל זה של מפלגה או פוליטיקאי.⁷

לזהות המועמד, לשיעור חשיפתו התקשורתית, לתכני החשיפה ולמיתוגו יש חשיבות ברורה בכל הקשור למנהיגי מפלגות, בעיקר אלה המתמודדים על תפקידי ראש ממשלה או נשיא במדינות דמוקרטיות. אך יש לו גם חשיבות רבה לגבי מועמדים פוליטיים בכל מסגרת, ובמיוחד בבחירות מקדימות (פריימריס) בתוך מפלגות.

¹ Stig Hjarvard, "The mediatization of society." *Nordicom review* 29.2 (2008): 105-134.

² David L. Altheide and Robert P. Snow. *Media Logic*. Beverly Hills, CA: Sage, 1979.

³ Gianpietro Mazzoleni and Winfried Schulz. "'Mediatization' of Politics: A Challenge for Democracy?". *Political Communication* 16.3 (1999): 247.

⁴ Gianpietro Mazzoleni. "Towards a Videocracy"? Italian Political Communication at a Turning Point." *European Journal of Communication* 10, no. 3 (1995): 308.

⁵ גלילי, א. (2004) הטל-פוליטיקאים: מנהיגות פוליטית חדשה במערב ובישראל, רמות – אונ' תל-אביב, עמ' 11-12.

⁶ כספי, ד. וב. לשם (2007), מתעמולת בחירות לפרסום פוליטי, בתוך (ד. כספי, עורך) תקשורת ופוליטיקה בישראל, מוסד ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד. עמ' 110-133.

⁷ Lees-Marshment, J. (2009). *Political marketing: Principles and applications*. Routledge. pg 111-112.

2. חשיבות החשיפה התקשורתית לפוליטיקאים והשפעת החשיפה על מעמדו של הפוליטיקאי.

בעידן התקשורתיתזיה, הפרסונליזציה והשיווק הפוליטי יש משמעות רבה לחשיפה תקשורתית של פוליטיקאים המבקשים להיבחר. "פוליטיקאים משוכנעים שחשיפה בתקשורת חיונית לניצחונם בבחירות ולקריירה העתידית שלהם", קבעו חוקרים שבחנו את הממשק בין פוליטיקה לתקשורת באירופה.⁸ וכך תיאר זאת ב-2005 יוסף (טומי) לפיד ז"ל, שהיה אז מנהיג מפלגת "שינוי", שראה בחשיפה התקשורתית מפתח להצלחת מפלגתו בבחירות שזכתה בבחירות 1999 בשישה מנדטים בכנסת וב-2003 ב-15 מנדטים: "פוליטיקה זה לא עבודת שטח, אלא תקשורת. תאמינו לי, אני מבין בזה יותר מרוב בני האדם. אני אומר לכם - הפגנה, דגל, פלקטים, עלונים, זה נחמד. אני בעד. אבל כתבה אוהדת על 'שינוי', אפילו באיזה מקומון, שווה פי מיליון" (טומי לפיד, ראיון במוסף "הארץ", 9.12.05, ע' 34).

שורה של מחקרים שנערכו בעולם ובארץ מצביעים על הזיקה בין חשיפה תקשורתית לבין סיכויי הבחירה של מועמדים, בעידן שבו המועמד עומד במרכז התהליך הפוליטי הבוחרים "התרגלו להביט ישירות במועמדים באמצעות התקשורת"⁹. על פי אחד המחקרים "ככול שהבוחרים רואים יותר פוליטיקאים מכהנים בטלוויזיה או קוראים עליהם בעיתונים, כך גבוה יותר הדירוג שהם נותנים להם - וכן סביר יותר שיצביעו עבורם"¹⁰. לגישה זו שותפים חוקרים נוספים על סמך ממצאים אמפיריים דומים.

החשיבות הרבה של החשיפה התקשורתית במאבק האלקטורלי מביאה לכך שפוליטיקאים מתחרים על נגישות לאמצעי התקשורת. בתחרות זו יש, לדברי שפר "חשיבות לרמת 'נכסי ההפקה' התקשורתיים של השחקן הפוליטי". נכסים אלה כוללים לא רק תכונות ומיומנויות המאפשרים לייצר מידע או אירועים אשר יגיעו לידיעת הציבור – אלא גם משאבים שיאפשרו זאת.¹¹

מחקרו של שפר עוסק אמנם בסיקור חדשותי, אך החשיפה באמצעות תשדירים המדווחים על פעילויות או אירועים של משרד ממשלתי גם היא בעלת משמעות, כפי שיפורט בהמשך.

מרכיב מרכזי בחשיפה התקשורתית של פוליטיקאים, הן מועמדים חדשים והן בעלי ניסיון המתמודדים על בחירה מחודשת בשדה רב משתתפים, הוא הזיהוי שלהם על ידי קהל הבוחרים. בתחרות הפוליטית. עוד טרם שיווק תכונותיו וכישוריו נדרש הפוליטיקאי להחדרת שמו לתודעתם של הבוחרים, בבחירות כלליות או בבחירות מקדימות. זיהוי השם - Name Recognition – הוא אחד היעדים החשובים לפוליטיקאים. מחקרים מצביעים לא

⁸ Van Aelst, P., Maddens, B., Noppe, J., & Fiers, S. (2008). Politicians in the news: Media or party logic? Media attention and electoral success in the Belgian election campaign of 2003. *European Journal of Communication*, 23(2), 193-210.

⁹ Wattenberg, M. P. (1995). *The rise of candidate-centered politics*. Harvard University Press. P. 21.

מצוטט ע"י שפר, ת. (2007) איכות חברי הכנסת והצלחה תקשורתית ופוליטית: כוחה של המיומנות התקשורתית הכריזמטית. בתוך: ד' כספי (עורך) תקשורת ופוליטיקה בישראל, מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד, עמ' 98.

¹⁰ Cook, T.E. (1989). *Making laws and making news: Media strategies in the U.S. House of Representatives*. The Brookings Institution. p. 113. מצוטט ע"י שפר (2007) ע' 98.

¹¹ שפר, ת. (2007) איכות חברי הכנסת והצלחה תקשורתית ופוליטית: כוחה של המיומנות התקשורתית הכריזמטית. בתוך: ד' כספי (עורך) תקשורת ופוליטיקה בישראל, מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד, עמ' 109-91.

רק על כך ש"מועמדים פוליטיים מקדישים אמצעים רבים בניסיון להטביע את שמותיהם בציבור", אלא גם שלזיהויים יש משמעות רבה – בדרך כלל חיובית - בעת הבחירות.¹²

לפחות שישה מחקרים שנערכו בארצות הברית הצביעו על כך ש"זיהוי שם" מסייע למועמדים בבחירות על פני יריבים עם חשיפה פחותה מבחינת ההיכרות עימם. כך נמצא, לדוגמה, קשר ישיר בין זיהוי של הפוליטיקאי על ידי הבוחרים לבין תמיכה בו, וקשר עקיף בין זיהוי של הפוליטיקאי להצבעה עבורו. יתר על כן, כתבה עורכת המחקר, "הממצאים שלנו מצביעים על זיהוי שם העשוי לפעול ברמה התת-הכרתית ואינו כרוך בהכרח בהכרזה של הבוחר אם הוא מכיר את המועמד או שאינו מכיר אותו".¹³

3. "הקמפיין שאיננו מסתיים לעולם": פוליטיקאים מכהנים וחשיפה תקשורתית.

לכאורה ניתן לעשות אבחנה בין פעילותו הממלכתית של נבחר ציבור, כאשר הוא נושא תפקיד כדוגמת שר, סגן שר וכו', לבין עיסוקיו המפלגתיים ופעילותו הפוליטית כפוליטיקאי ערב הבחירות, המתמודד בבחירות פנימיות במפלגתו ו/או בבחירות הכלליות. אולם במציאות הפוליטית, בישראל ובדמוקרטיות אחרות, אבחנה כזו איננה במקומה. המאבק הפוליטי אינו מסתיים עם פרסום תוצאות הבחירות ומתעורר מחדש עם הכרזה על בחירות חדשות, אלא הוא מתנהל באופן רציף.

המציאות הפוליטית במדינות דמוקרטיות יוצרת מצב בו מרגע שתמה מערכת הבחירות עסוקים פוליטיקאים בשימור כוחם הפוליטי ובחיזוקו לקראת מערכת הבחירות הבאה. הכהונה הממלכתית היא על כן חלק מ"מסע בחירות שאינו מסתיים לעולם" - Never-ending-campaign. מציאות זו באה לביטוי לדוגמה במאמרו של לטימר, שהצביע ב-1985 על כך שעוזריהם של מחוקקים בארצות הברית חייבים להכיר בכך שהם חלק מתהליך פוליטי ולא יוכלו להאריך ימים בתפקידיהם אם ינסו להתעלם מכך יתר על המידה תוך עיסוקיהם בסוגיות של מדיניות.¹⁴ במציאות הישראלית אווירת ה-Never-ending-campaign רווחת עוד יותר, נוכח האפשרות להקדים את הבחירות, לצד הקשיים בתחזוקת הקואליציה, המובילים לעתים לפירוקה ואף לעריכת בחירות שלא במועדן.¹⁵ משום כך יש בסיס איתן למסקנה כי שר, או כל פוליטיקאי נבחר, עושה ויעשה שימוש פוליטי ככל שיתאפשר לו בתפקידו הממלכתי כדי לסייע לבחירתו מחדש בתום תקופת כהונתו הנוכחית.

4. יתרונות השימוש הפוליטי בתשדירי רדיו.

אשר למשמעות ההיתר שניתן לפרסום ברדיו - בשונה מערוצי תקשורת אחרים - כפי שמצוין בסעיף 9. ב. במכתבו של עו"ד אורן פונו לעו"ד שחר בן-מאיר בתאריך 3.12.2017.

¹² Stokes, D. E., & Miller, W. E. (1962). Party government and the saliency of Congress. *Public Opinion Quarterly*, 26(4), 531-546.

¹³ Kam, C. D., & Zechmeister, E. J. (2013). Name recognition and candidate support. *American Journal of Political Science*, 57(4), 971-986.

¹⁴ Lattimer, J. N. (1985). The changing role of legislative staff in the American state legislature. *State & Local Government Review*, 244-250.

¹⁵ דני קורן ובוועז שפירא, קואליציות, זמורה ביתן 1997. עמ' 195-215.

במכתבו מסביר עו"ד פונו את השיקולים שבגינם הוחלט להתיר השתתפות עובד ציבור "בתשדיר שמטרתו להזמין את הציבור לאירוע נקודתי שמקיים המשרד". התרת פרסום בהקשר זה, כך מוסבר במכתב, נובעת מ"עלותו הזולה יחסית של הפרסום [ברדיו, ר"מ], ההשפעה הנמוכה באופן יחסי שלו (בהשוואה לטלוויזיה למשל)". וכן כי מדובר ב"מסר פשטני, אשר אינו מיועד לשינוי בדעת הקהל או בעמדות הציבור".

קביעה זו, כאילו הפוטנציאל הפוליטי של הרדיו הוא נמוך, ומשום כך אפשר להעניק לנבחרי ציבור כר נרחב לחשיפה בתשדירי רדיו בשונה מערוצי תקשורת אחרים, איננה עומדת במבחן המחקרים בתחום התקשורת הפוליטית, ובכלל זה בכל הקשור להענקת יתרון תקשורתי משמעותי בשדה הפוליטי.

תחום שידורי הרדיו בהקשר הפוליטי נחקר אמנם פחות מהפרסום הפוליטי בטלוויזיה, בעיתונות המודפסת ובאינטרנט. אולם המחקרים שהוקדשו לתשדירים פוליטיים ברדיו (בעיקר תשדירי בחירות הממומנים על ידי מועמדים) העלו כי הרדיו הוא **כלי פוליטי משמעותי** שאין להפחית בתועלתו. החוקרים האמריקאים אוברבי ובארט' ציינו במחקרם כי "למרות שהרדיו עושה שימוש בטכנולוגיה ישנה, בדרגה נמוכה יותר פחות זוהרת יש לו עדיין נוכחות תקשורתית בכל מקום בחיים האמריקאים, בכלל זה בקמפיינים פוליטיים כמעט בכל רמה של הספקטרום השלטוני".¹⁶

במערכת הבחירות לנשיאות בארה"ב ב-1992 השוותה כתבת "הניו יורק טיימס" את הרדיו, בהקשר לשימוש הפוליטי הנעשה בו, למטוס מנמיך טוס אשר "חומק מתחת למכ"ם" אך הוא מנוצל היטב על ידי פוליטיקאים להעברת מסריהם.¹⁷ החוקר האמריקאי הרנסון, העוסק בניתוח מערכות בחירות, ציין באחד ממחקריו כי הרדיו הוא אמצעי "אידיאלי לבניית זיהוי השם (name recognition) של פוליטיקאי".¹⁸

בין יתרונות השימוש בתשדירים - ברדיו כמו בטלוויזיה – מנו החוקרים החוקרים קאיד, צנסלור והובינד את העבודה שבדרך זו ניתן להגיע לקהלים רחבים, והם דורשים מינימום של מאמץ מצד הציבור לקבלת המידע. כל זאת בשונה מאספות בחירות וכנסים.¹⁹

בין היתרונות של התשדיר הפוליטי ברדיו: מחירו הזול, המאפשר הפקה ושידור של כמות גדולה של תשדירים; היכולת לגוון את התשדיר לקהלים שונים; דפוסי ההאזנה לרדיו המתאפיינים בנאמנות לתחנות שידור יותר מאשר הטלוויזיה, שבה הצופים מגלים בעיקר נאמנות לסוגות של תוכניות ולא דווקא לערוצים מסוימים;²⁰ הרגלי האזנה

¹⁶ M. Overby and J. Barth, Radio Advertising in American Political Campaigns: The Persistence, Importance, and Effects of Narrowcasting. 2006 p. 452.

¹⁷ Kolbert, E. (1992, October 5). Fueled by words alone, radio ads are nastier. *The New York Times*, p. A15. <http://www.nytimes.com/1992/10/05/us/the-1992-campaign-the-media-fueled-by-words-alone-radio-ads-are-nastier.html>

¹⁸ Herrnson, P. S. (2000). Congressional elections: Campaigning at home and in Washington (3rd ed.). Washington, DC: CQ Press. P. 210. Quoted by:

¹⁹ Kaid, L., M. Chanslor & M. Hovind (1992), "The Influence of Program and Commercial Type on Political Advertising Effectiveness," *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, 36 (Summer), 303-320.

²⁰ Sweitzer, D., & Heller, D. (1996). Radio Tips. *Campaigns and Elections*, 17, p. 40. .

לרדיו ברכב ההופכים את המאזינים ל"קהל שבוי" בעת נסיעות לעבודה וממנה או להאזנה רצופה על ידי נהגים מקצועיים (נהגי משאיות, מוניות ועוד).

יתרון נוסף של תשדיר הרדיו נוגע לאופן הדיבור של הפוליטיקאי. העברת מסרים איננה רק עניין תוכני ורציונאלי, ויש חשיבות רבה לדרך העברת המסר - לקולו של הדובר, להגייה ולאינטונציה. בהקלטת התשדירים יכול הפוליטיקאי להסתייע במומחים וביועצים שיבטיחו שהופעתו תעשה בהתאם לדימוי שהוא מבקש לעצב לעצמו.

5. "לעקוף את המתווכים": יתרונות החשיפה התקשורתית ללא התערבות של אנשי התקשורת.

לכאורה יכולים היו שרים - והם אכן עושים זאת לעתים קרובות - להציג בערוצים אחרים את האירועים המוזכרים בתשדירי הרדיו שהם נשוא עתירה זאת, בעיקר באמצעות השתתפות בכתבות של אמצעי תקשורת וראיונות עם עיתונאים. אך מבחינת השרים יש בתשדירים בתשלום יתרון משמעותי ביותר: תשדירים אלה מעניקים לשרים שליטה מלאה הן בתכנים והן בתדירות השידורים.

אשר לתכנים: פוליטיקאים בעולם ובישראל עושים מזה שנים רבות כל מאמץ אפשרי כדי לצמצם או לבטל את מעורבותם של עיתונאים (כתבים ועורכים) בהעברת מסריהם לציבור. מאמץ זה נובע מכך שהמתווכים העיתונאיים לעולם אינם "ניטרליים", והם מעבדים את המידע בהתאם ל"חבילת הפרשנות" שלהם²¹. משום כך מחפשים פוליטיקאים ערוצים של תקשורת ישירה, המדלגת על המתווכים. חוקר התקשורת הנודע פרופ' אליהוא כץ אימץ לתחום זה את המונח הכלכלי Disintermediation - משמע נטרול (או צמצום) חלקם של המתווכים.²²

משום כך יש בסיס רציני לטענה כי העניין שמגלים שרים בהופעות אישיות, בקולם, בתשדירי רדיו אינפורמטיביים על פעילות משרדיהם איננו אלא ביטוי נוסף לרצונם כפוליטיקאים לעקוף את המערכות העיתונאיות. הניסיונות לנטרול המתווכים הם לגיטימיים - ופוליטיקאים רבים עושים זאת בעידן הנוכחי ברשתות החברתיות ובאתרי אינטרנט - אך אין שום הצדקה לכך שהדבר ימומן על ידי תקציבי הפרסום של המשרדים הממשלתיים ועל חשבון תקציב המדינה.

בהקשר לתשדירי הרדיו יש בהקשר זה ממד נוסף - כמות התשדירים. ארגוני תקשורת, ובכלל זה תחנות רדיו, מעניקים מעשה שיגרה במה לדיווחים על אירועים, תערוכות וכו' במסגרת תוכניות שונות. אולם אין כל סיכוי שתחנות רדיו יאזכרו את האירועים או הפעילויות המוזכרות בתשדירים מאות פעמים חוזרות ונישנות.

בהתבסס על דעתי המקצועית הנתמכת באמור בחוות דעתי זו, לפיה לתשדירים יש גם משמעות פוליטית מובהקת, מדובר בחשיפה רחבת היקף, במימון ממשלתי, המסייעת לשר או לשרה המופיעים בתשדירים בשימוש בתקשורת ישירה, עוקפת מתווכים, להגברת חשיפתו התקשורתית.

²¹ Gamson, W. A., & Modigliani, A. (1989). Media discourse and public opinion on nuclear power: A constructionist approach. *American journal of sociology*, 95(1), 1-37.

²² Katz, E. (1988). Disintermediation: Cutting out the middle man. *Departmental Papers (ASC)*, 162.

בשונה מהופעות בחדשות בתקשורת, שבהן נדרשת "מיומנות תקשורתית כריזמטית" הרי בתשדירים מסוג בתשלום מקבל הפוליטיקאי חשיפה הודות למימון מתקציב המדינה ולא על בסיס יכולתו וכישוריו. בכך אף זוכה אותו פוליטיקאי ליתרון משמעותי בהקשר זה על פני פוליטיקאים אחרים כגון חברי כנסת (אף ממפלגתו שלו וממפלגות אחרות) להם אין את הנגישות לתקציב פרסום של משרד ממשלתי, הנובעת מהיותו שר.

מרכיב זה נכלל במחקרם של קאיד, צנסלור והובינד שהציגו את היתרונות הטמונים בתשדירים. אלה כללו גם הענקת שליטה מלאה לפוליטיקאי במסרים, ובחירת הסביבה והמיקום שבו ישודרו הדברים.²³ מחקרם עסק אמנם בתשדירי בחירות, אך הנימוקים הללו רלוונטיים גם לתשדירים אחרים של פוליטיקאים.

6. יתרונות החשיפה בהקשרים חיוביים וממלכתיים.

לחשיפה החיובית שבה זוכים שרים באמצעות התשדירים יש משמעות גם בשל מאפייני התוכן של השידורים הללו. לכאורה מדובר בנושאים לא-פוליטיים אלא באירועים בעלי אופי תרבותי, מדעי, חינוכי ועוד. אכן אלה אינם תכנים מפלגתיים מובהקים, ואין בהם גם פולמוס פוליטי, אך מבחינת המסר הסמוי העובר לציבור יש בכך תועלת אישית-פוליטית מובהקת: השר מזוהה כמי שמארגן, מטפח או מקדם אירועים ונושאים שהם בעלי ערך לאומי, תרבותי, חינוכי וכו'. כפוליטיקאי הוא ממסגר את תדמיתו בשני היבטים: ראשית, כמי שפועל לטובת הציבור ועוסק בפעילות ממלכתית שאינה שנויה בדרך כלל במחלוקת. שנית, הוא מרחיק את עצמו בתשדירים מדמות הפוליטיקאי העסוק בפולמוסים ומחלוקות. באזני המאזינים התשדיר – מטעם משרד ממשלתי ובתקופה שאין נערכות בה בחירות – איננו נתפש כאמצעי שנועד לסייע בקידום פוליטי, ומשום כך ציבור המאזינים איננו מתייחס אליו בחשדנות הקיימת לגבי תשדירים פוליטיים.

אפשר בהחלט להגדיר את המסרים הללו כבעלי ערך חיובי, ועל כן יש בכך סיוע לעיצוב תדמית חיובית של הפוליטיקאי. קשה לכמת את שיעור ההשפעה של כל אחד ממכלול המשתנים המשפיעים על החלטות האזרחים בעת בחירה של פוליטיקאי, אולם ההערכה המקובלת היא שחשיפה חיובית בתקשורת עשויה להגדיל את התמיכה בפוליטיקאי. כלשונו של חוקר הקמפיינים האמריקאים דארל ווסט: "פוליטיקאים אוהבים לקשור את עצמם לדברים או לסמלים שהם פופולריים."²⁴ יש ערך במיצובו של הפוליטיקאי בהקשר הממלכתי ולא הפוליטי-מפלגתי. סמלים לאומיים הם מקור רב עוצמה של כוח פוליטי והשפעה.²⁵

7. הפגיעה בעקרון השוויון בבחירות.

נוכחותם של פוליטיקאים בתשדירי הרדיו - בהיקף הנרחב המפורט בעתירה זו - עלולה לפגוע בעקרון החשוב של שוויון ההזדמנויות בין מי שעומדים לבחירה מחודשת לבין מועמדים חדשים. שורה של מחקרים שנערכו בארצות

²³ Kaid, L., M. Chanslor & M. Hovind (1992), "The Influence of Program and Commercial Type on Political Advertising Effectiveness," *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, 36 (Summer), 303-320.

²⁴ West, D. M. (2013). *Air wars: Television advertising and social media in election campaigns, 1952-2012*. Sage. p. 12.

²⁵ Schatz, R. T., & Lavine, H. (2007). Waving the flag: National symbolism, social identity and political engagement. *Political Psychology*, 28(3), 329-355.

הברית ובמדינות נוספות מציגים את היתרונות שמהם נהנים במערכות בחירות מועמדים מכהנים על פני מתמודדים חדשים. התופעה מכונה "יתרון הכהונה" (Incumbency advantage) והמחקרים מצביעים על כך שהחשיפה התקשורתית של מועמד מכהן היא אחד הגורמים המשמעותיים ליתרון זה.

במחקר, שפורסם ב-2008, בחנו החוקרים פאנגופולוס וגרין את השפעת תשדירי הרדיו על בחירתם של מועמדים לבית הנבחרים בארצות הברית. מחקרים קודמים מצאו כי זיהוי המועמד והכרות עם שמו ממלאים תפקיד משמעותי בבחירת המועמדים.²⁶ על פי המחקר אחת הסיבות לכך שיש שיעור גבוה מאוד של חברי קונגרס הנבחרים לכהונות נוספות הוא העובדה שקל יותר לבוחרים לזכור את שמות מי שכבר מכהנים בשל החשיפה בתקשורת שלהם הם זוכים בעת כהונתם. על פי המחקר, מיעוט או העדר של תשדירים מצד מועמדים חדשים פוגע באופן משמעותי בתחרותיות.

8. המשמעות של מספר השידורים הגדול של התשדירים

לא רק לתכני התשדירים ואופיים יש משמעות העשויה לשרת את הפוליטיקאים המשתתפים בהם. גם למספר השידורים של כל תשדיר יש משמעות בהקשר זה. בשיווק המסחרי, וכך גם בשיווק הפוליטי, יש חשיבות רבה לנוכחות החוזרת ונשנית של המסרים. השימוש בהודעה חוזרת ונשנית - "repetitive message" - היא חלק בלתי נפרד מאסטרטגיות שיווקיות ומפרסומיות. יש לחזרה המהדהדת באזני ציבור הצרכנים תרומה משמעותית לחיזוק המותג שיוזמי התשדירים מבקשים לקדם. כך גם בשיווק הפוליטי, שבו מקובל לעשות שימוש חוזר ונשנה בסיסמה אחת כדי שזו תיטמע היטב בתודעת הבוחרים.²⁷

סיכום.

מכלול ההיבטים שהוצגו לעיל מצביעים על כך שתשדירי פרסום ברדיו של משרדי ממשלה בהם נוטלים חלק נבחרים ציבור מעניקה לאישים אלה אמצעי לקידום אישי ופוליטי גם, ואולי דווקא, משום שאין בהם תכנים בעלי אופי מפלגתי או שנוי במחלוקת.

תשדירים אלה מעניקים לנבחרים הציבור חשיפה תקשורתית נרחבת, מסייעים להטמעת שמותיהם, קולותיהם ותפקידיהם הרשמיים בתודעת הציבור ובהקשרים חיוביים וממלכתיים. כפי שהוכח במספר רב של מחקרים, שחלקם צוטטו בחוות דעת זאת, חשיפה תקשורתית מסוג זה, תוך עקיפת התיווך של אנשי תקשורת, עשויה לחזק את מעמדם במאבקים פוליטיים בעתיד, בבחירות מקדימות במפלגותיהם ואף בבחירות הכלליות. השפעות אלה זוכות להעצמה הודות למספר הרב של השידורים בשמו ובקולו של נבחר הציבור.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מבקשות להבטיח כי:

²⁶ Panagopoulos, C., & Green, D. P. (2008). Field experiments testing the impact of radio advertisements on electoral competition. *American Journal of Political Science*, 52(1), 156-168.

²⁷ Lecheler, S., Keer, M., Schuck, A. R., & Hänggli, R. (2015). The effects of repetitive news framing on political opinions over time. *Communication Monographs*, 82(3), 339-358.

א. "שמירה על האבחנה שבין פעילות ממלכתית לבין פעילות פוליטית ומפלגתית, מניעת פוליטיזציה של השירות הציבורי, שמירה על התדמית הבלתי פוליטית של משרדי הממשלה".

ב. "הקפדה על כך שמימון ציבורי המוקצה לעבודת הממשלה ינוצל לקידום מטרות המשרד ולא לקידום מטרות בלתי ענייניות, אישיות או פוליטיות של נבחרי ועובדי ציבור".

אולם כפי שהוצג בחוות דעת זו, עצם החשיפה, בהקשר ה"בלתי פוליטי" ובמספר הגדול של שידורים, היא כשלעצמה מהווה פעולה בעלת משמעות פוליטית – בהעניקה חשיפה חיובית רבה למועמד. באזני המאזינים התשדיר איננו נתפס כאמצעי שנועד לסייע בקידום פוליטי, ומשום כך ציבור המאזינים איננו מתייחס אליו בחשדנות הקיימת לגבי תשדירים פוליטיים.

על בסיס ממצאים של מגוון מחקרים ניתן לקבוע השתתפותם של שר או שרה שהם פוליטיקאים (בשונה מעובדי מדינה או ממלאי תפקידים בכירים בשירות הציבורי שהם אנשי מקצוע) היא עצמה **מעשה פוליטי**. זאת משום כזה שניתן להפיק מן השידור גם רווח פוליטי (זיהוי אישי, חשיפה, הקשר חיובי) שעשויים לסייע לפוליטיקאי בבחירות.

התשדירים בהם משתתפים השרים, נשואי עתירה זו, אמנם אינם "תשדירי בחירות" בעלי אופי מפלגתי או פוליטי ישיר. אך כיוון שמדובר בחשיפה תקשורתית בתחנות רדיו שיש להן שיעורי האזנה גבוהים – בראשם קול ישראל וגלי צה"ל – יש בחשיפה זו תועלת פוליטית וסיוע לפוליטיקאים בחיזוק נוכחותו התקשורתית, שיש עמה תועלת פוליטית ברורה.

על כן מסקנתי היא כי התרת השתתפות שרים בתשדירי פרסומת של משרדיהם ברדיו גם בנושאים שאינם פוליטיים מעניקה להם יתרון פוליטי משמעותי ביחס למתחרים שלהם בשדה הפוליטי שאינם זוכים לקבל יתרון זה. במובן האמור, הנחיות היועץ המשפטי אינן מקיימות ואינן שומרות, נוכח כל מה שנאמר בחוות דעת זו, על ההבחנה בין פעילות פוליטית לפעילות ממלכתית, והן מאפשרות פעילות שהיא בעלת תרומה פוליטית מובהקת, תחת המסכה של פעילות ממלכתית.

פרופ' רפי מן