



05 דצמבר 2025

לכבוד:

חברי הוועדה המיוחדת בכנסת לעניין חוק השידורים;
שר התקשורת ד"ר שלמה קרעי;
הייעוץ המשפטי של הוועדה המיוחדת;
יועמ"שית הכנסת עו"ד שגית אפיק

שלום וברכה,

הנדון: הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025

- 1.** הצעת החוק מציגה רפורמת עומק המוצעת על ידי משרד התקשורת בשוק השידורים האודיו-ויזואליים בישראל, שתשנה אותו מהיסוד: עקרונית, מבנית ורגולטורית. המדובר באסדרה של שוק מורכב ורגיש. כפי שהובהר על ידי ועדות שעסקו בנושא, על ידי השחקנים בשוק, על ידי הרגולטורים עצמם ועל ידי מומחים, קיים צורך ממשי בשינוי התפיסה הרגולטורית של הפיקוח על שידורי הטלוויזיה ובתיקון פגמים, חוסרים ועיוותים המאפיינים את השוק ואת אסדרתו כיום. זאת, בשל שתי סיבות.
- 2.** הסיבה האחת היא הצורך בהבטחת תחרות הוגנת בין סוגי מדיה מסורתיים וסוגי מדיה במרחב הדיגיטלי, בהיבטי אסדרה ופיקוח. המרחב הדיגיטלי, על המוצרים השונים שהוא מספק - אתרי חדשות, רשתות חברתיות, מנועי חיפוש, ספקי תכנים בסטרימינג, אפליקציות ועוד - ערער את יציבות המודלים העסקיים והכלכליים של השחקנים הקיימים. שחקנים אלה נתונים תחת רגולציה כבדה ואמורים להתחרות בשחקנים חדשים שעליהם אין כל משא רגולטורי.
- 3.** הסיבה השנייה נעוצה בכישלונות ובכשלים של מבנה הרגולציה הנוכחי, המתבטאים ברגולציה פרטנית מרובת הוראות, ב"חוזים רגולטוריים" ובעבודה פרטנית מול שחקנים ספציפיים, בריבוי רגולטורים וחפיפה מיותרת ביניהם

וכן בתהליכי פוליטיזציה של הרגולציה.¹ הסיכום המופיע בחוות הדעת הכלכלית² מציג בצורה סדורה את ההיסטוריה של הרגולציה על השידורים וכן את הבעיות שנוצרו בשל ההתפתחות הטכנולוגית, ונכתב בו³ כי כל הוועדות הציבוריות שהוקמו בעשור האחרון המליצו על מעבר לרגולציה אדישת-טכנולוגיה.

4. לכן, וכפי שכתבנו בחוות דעתנו על הצעת החוקים הקודמים,⁴ הצעה מסוג זה היא אבן דרך והזדמנות חשובה לתכנן מחדש את התחום החשוב והרגיש של תוכן אודיו ויזואלי בשוק הישראלי. דווקא בשל כך נכון לחשוב היטב כיצד לעצב רגולציה מוגנת עתיד (Future Proof) ככל שניתן, בשים לב למרכיבי חוסר ודאות, וכיצד לשקף בה את המודלים העסקיים האפשריים והמאוזנים בשוק הישראלי הקטן ובעל השפה ייחודית.

5. חוות דעתנו הנוכחית עוסקת בעיקר בסוגיות, בכשלים ובדגשים עקרוניים ומהותיים. לכן לא התייחסנו בה לכל ניסוח קונקרטי הנחוץ תיקון והתאמה. נפעל לעשות זאת אם יתקדמו הליכי החקיקה ונוסיף הערות, הצעות ותגובות להוראות שונות. חוות דעתנו הנוכחית תעסוק בנושאים הבאים:

א. הערות מקדימות בדבר זיהום הליך חקיקת החוק

ב. הרעיון המסדר של הצעת החוק

ג. מבנה הרגולטור

ד. החלפת מודל הרישוי במודל רישום

ה. אכיפה, קנסות ועיצומים וביטול הרישום

ו. פיקוח על משדרי חדשות

ז. מבנה השוק ותחרות

ח. תחולת הרגולציה וטווח פרישת החוק

ט. הפקות מקור

י. מדידת רייטינג

יא. תלונות הציבור

¹ראו למשל אסף וינר ואלעד מן "המחוקק כמאסדר, מגבלות ואילוטי חקיקה באסדרת תקשורת ושידורים" חוקים יב 117 (דצמבר 2018); שרון ידן "ערוצי טלוויזיה: הערכת מודל האכיפה של הרשות השנייה" רגולציה בישראל (אייל טבת ויצחק גלנור עורכים, 2019); שלומי דסקל ותהילה שוורץ אלטשולר תחנת הרדיו א-שמס בתפר שבין רגולציה, כלכלה ופוליטיקה (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016).

²משרד התקשורת, רפורמת השידורים - חוות דעת כלכלית והערכת השפעות הרגולציה, עמ' 1-17 (להלן: חוות דעת הכלכלית).

³עמ' 22-23 לחוות הדעת הכלכלית.

⁴תהילה שוורץ אלטשולר ואלעד מן, חוות דעת - הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023 (אוגוסט 2023).

יב. הגנת הצרכן ושילוב תכנים פרסומיים בתוכן השידורים

יג. מערכת הפצת שידורים בידי הרשות

יד. הוראות מעבר והוראות שעה

נשמח לעמוד לרשותכם בכל עניין נוסף שיתבקש.



עו"ד אלעד מן

יועמ"ש הצלחה

גיהילה אלטשולר

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

עמיתה בכירה וראש התוכנית לדמוקרטיה בעידן
המידע, המכון הישראלי לדמוקרטיה

תקציר – חוות דעת בעניין הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025

הצעת חוק השידורים עוסקת באחד התחומים הרגישים והמשפיעים ביותר על הדמוקרטיה: חופש הביטוי והמרחב הציבורי בישראל. קיימים בה הסדרים חשובים ונדרשים ובהם איחוד רגולטורים, עצמאות הרגולטור, ייעול נטל רגולטורי, החלת חובות השקעה בהפקות מקור באופן מאוזן יותר וגם על שחקנים חדשים, ופתיחת השוק לאפשרויות גמישות יותר של מוצרים ושירותים.

לצד זאת, ההצעה כוללת הסדרים בעייתיים ובראשם: (1) ביטול ההפרדה המבנית בין יצרני חדשות לגופי שידור ללא הצגת אלטרנטיבה שתעגן, לצד תחרות בשוק, הגנה על עצמאות יצרני החדשות מפני לחצים כלכליים או פוליטיים והגנה על איכות החדשות והמקצועיות העיתונאית שהן משקפות (2) עיגון אפשרויות שליטה מסוימות בשחקנים באמצעות הסדרי ביטול רישום, קנסות גבוהים וחובות נשיאה ללא תשלום של ספקי חדשות.

אשר על כן, אנו סבורים שבמתכונתו הנוכחית, חסרונותיה של הצעת החוק עולים על יתרונותיה (מבלי להפחית מעוצמת ודחיפות הצורך שבהצגת רפורמה מקיפה בשוק השידורים), ויש לתקן אותם, כפי שנפרט להלן, בטרם יקודם הליך החקיקה. יתרה מזאת, בטרם תובא הצעת החוק להמשך הליכי חקיקה בכנסת, יש להשלים את עבודת המטה לרבות עבודת הייעוץ המשפטי לממשלה ורשות האסדרה, על מנת לעגן את התשתיות העובדתיות החסרות בה ולתקן טעויות ניסוח וטעויות הגהה לא מעטות.

הרעיון המסדר של הצעת החוק: תוכן תקשורתי – ובפרט חדשות – איננו מוצר צריכה רגיל והוא מופשט, מורכב ורגיש, ולכן יש לאסדר אותו לפי שיקולי עצמאות, איכות, אמינות, חופש עיתונאי וריבוי דעות שהם חיוניים במשטר דמוקרטי, בנוסף על היגיון תחרותי. ההצעה, וכן חוות הדעת הכלכלית הצמודה אליה, כוללות פרדוקס: מצד אחד הם מצדיקים את הצורך ברגולציה בכך ששוק התקשורת הוא שוק בעל מאפיינים ייחודיים. המאפיין המרכזי הייחודי, גם לדעת מנסחי חוות הדעת הכלכלית, הוא בעיית הא-סימטריה במידע, כלומר חוסר יכולת של צרכני התקשורת להעריך את השוני באיכות בין החלופות בשוק. מצד שני, מנסחי הצעת החוק אינם מציעים הסדרים שתכליתם להתמודד באופן אמיתי עם בעיית הא-סימטריה במידע, אלא מתמקדים בקידום תחרות. אם הציבור אינו יכול לבחור באופן מושכל בין תכנים ומוצרי תוכן וחדשות, תחרות לא תסייע בהעלאת איכות המוצרים ובפתרון בעיית הא-סימטריה במידע. זהו כשל פנימי שיש לפתור אותו בצורת עיבוי וטיוב הסדרים שתכליתם לקדם איכות תוכנית ועצמאות מבנית של השחקנים בתחום החדשות.

פיקוח על משדרי חדשות וביטול ההפרדה המבנית: הצעת החוק מבטל את ההפרדה המבנית בין גופי שידור מסחריים לבין חדשות, וכן מבטל מנגנונים שנועדו להבטיח התנהלות מקצועית ואתית של יוצרי התוכן העיתונאי. כאמור, במקום לחזק את האכיפה והבקרה על יחסי בעלות והשפעה בין חדשות לתוכן מסחרי, הצעת החוק מטיל את עיקר האחריות על הציבור, באופן העומד בסתירה עם ההכרה של מנסחי הצעת החוק בכך שהציבור אינו מסוגל לעשות זאת. אנו מתנגדים לביטול המוחלט של כל הסדרי הפרדה מבנית, ומציעים ליצור הסדרים מתאימים לעיגון עצמאותם של יוצרי תוכן חדשותי בתוך ספקי חדשות וספקי תוכן, גם אם אינם כוללים חברת חדשות נפרדת, בדמות וועדות דירקטוריון לתחום החדשות, עצמאות תקציבית ותוכנית, מינוי דירקטורים חיצוניים, שקיפות מוגברת וחובות דיווח לרגולטור. בנוסף, אנו מציעים לשכלל מוסד של תלונות ציבור שתכליתו לוודא עמידה בכללי האתיקה העיתונאית של כל ספק חדשות.

מבנה השוק ותחרות: הצעת החוק מציע רפורמה רחבת היקף לפתיחת שוק השידורים לתחרות, תוך הסרת חסמים רגולטוריים, יישור מגרש המשחקים בין שחקנים ותיקים לחדשים, ביטול חבילות בסיס, והחלת רגולציה גם על שחקני OTT ואתרי אינטרנט. מדובר במהלך שיכול ליצור שוק תחרותי ומודולרי יותר. עם זאת, בעולם של משאבי פרסום פוחתים בשל הגירת תקציבים לענקיות הדיגיטל, חלוקה מחודשת בין שחקנים מקומיים לא תגדיל את העוגה אלא רק תחמיר את קשיי ההישרדות של שחקני השוק. לכן, ההסדרים עלולים להוביל לתוצאה הפוכה מזו שמניחי הצעת החוק מבקשים: ריכוזיות ולא הגברת תחרות. הרפורמה, במתכונתה הנוכחית, נראית לעיתים כארגון מחדש של הכיסאות על סיפון הטיטאניק הטובעת. אף שחוות הדעת הכלכלית עוסק בכך לא מעט, הנתונים המובאים בה אודות הרגלי צריכה, מבנה הכנסות, או התפלגות הכוח בין שחקנים קיימים, אינם מלאים ואינם עדכניים מספיק. כן אין בחוות הדעת סימולציות שתכליתן להעריך מה יהיו ההשפעות של הצעת החוק על מבנה השוק בכדי להבין את השלכותיו. אנו סבורים כי ישנו הכרח, בטרם קידום הצעת החוק, לקיים עבודת מטה שתבחן השפעות אפשריות של תרחישים שונים, לבחון את הכדאיות של מנגנוני תשלום (כגון בוררות על תעריפים), ולהתאים את הרגולציה למבנה הדו-צידי של השוק (תוכן + פרסום).

הצעת החוק מקנה למועצה סמכות לאשר מיזוגים, אך שיקול הדעת בעניין זה אינו תחום דיו. בהקשרי בעלות צולבת יש צורך להחיל אמות מידה ברורות, ולהתייחס לבעלות עקיפה, לאחזקות רשתיות ולריכוזיות רוחבית. חובת הנשיאה של ספקי חדשות על ידי פלטפורמות רב ערוציות מטילה נטל לא מידתי על הפלטפורמות ומייצרת תמריץ יתר ליצירת שחקני חדשות שאיכותם מוגבלת והם חלשים כלכלית. אנו מציעים להטיל חובות העברה ומכירה רק על שחקנים דומיננטיים בעלי כוח שוק, ולא על כלל השוק.

תחולת הרגולציה וטווח פרישת החוק: הצעת החוק מרחיבה את תחולת הרגולציה לשחקנים שבעבר לא היו מאוסדרים – כגון תוכן אודיו-ויזואלי מקוון, שירותי OTT ואתרי סטרימינג – אך מחריגה במקביל שחקנים מרכזיים אחרים, בראשם ענקיות הטכנולוגיה והרשתות החברתיות. כמו כן, ההצעה מחריגה יצרני תוכן שאינם רשומים בישראל – מה שעלול לעודד תכנון מבני להתחמקות מרגולציה. אנו ממליצים לגבש קריטריונים ברורים שיכללו שחקנים דומיננטיים כמו YouTube בתוך פרישת הרגולציה, במיוחד כאשר הם מהווים תחליף ישיר לשירותי שידור מסורתיים. בנוסף, יש לעגן חובת רישום גם לגבי תאגידי זרים המכונים את שירותיהם לקהל הישראלי. ההסדר בדבר חובות תוכן הנוגע לחברות הסטרימינג האמריקניות בהצעה הוא ראוי ואין להחריג אותן מתחולת הרגולציה, הואיל ורגולציה שתחול רק על שחקנים מקומיים בלבד תביא לאפליה ותפגע ביעילות יעדי הרפורמה.

מבנה הרגולטור: אנו סבורים שמבנה הרגולטור מעגן את עצמאותו המוסדית והתקציבית באופן סביר ביחס למצב הנוהג. יחד עם זאת, יש להתמודד עם בעיות כמו ניגוד העניינים המוסדי בו מצויים עובדי המדינה וחוסר האיזון שעשוי להיווצר בין נציגי ציבור לעובדי מדינה המועסקים בתנאים שונים. לכן, יש לקבוע כללים להבטחת רציפות כהונה, לקצר את תקופת ההשלמה בעת התפטרות או הדחה, ולבטל את סמכות השר והממשלה להעביר חברי מועצה מתפקידם. כמו כן, אנו מציעים להפריד בין תפקידי יו"ר המועצה לבין תפקיד מנכ"ל הרשות, על מנת לשמר את מנגנוני הבקרה והפיקוח ההדדי בגוף עצמאי. אנו מתנגדים להצעה לפיה יו"ר ועדת האיתור יהיה מנכ"ל משרד התקשורת, ובמקום זאת מציעים ששופט בדימוס יכהן בתפקיד זה – כפי שמקובל בוועדת האיתור בעניין השידור הציבורי.

החלפת מודל הרישוי במודל רישום: אנו סבורים כי משטר הרישום המוצע בהצעת החוק, מקיים ממילא סממנים רבים של משטר רישוי קונסטיטוטיובי, המטיל חובות מעולם הרישוי לאורך חייו של ספק רשום. לכן, אף שאנו רואים ערך רב בהקלת הנטל הרגולטורי במקומות בהן הוא אינו יעיל או נחוץ, אנו סבורים שראוי להוסיף גם חובות המבטיחות איכות תוכנית ועצמאות עיתונאית.

אכיפה, קנסות ועיצומים וביטול הרישום: סעיפי האכיפה בהצעת החוק מקנים סמכויות נרחבות למועצה, ובהם הטלת קנסות גבוהים שעשויים להוות מכשיר שליטה של הרגולטור בשחקנים, וסמכויות כלליות מידי ביחס להתליה וביטול של רישום במרשם. אנו מציעים להפוך את ברירת המחדל בעיצומים הכספיים – כך שהסנקציה תתחיל בגובה נמוך ותעלה לפי חומרת ההפרה. כן, יש לצמצם ולמקד את סמכויות המועצה לבטל או להתלות רישום, ולהבטיח שהן יופעלו רק לפי קריטריונים מוגדרים ובפיקוח הליכי תקין.

הפקות מקור: הצעת החוק מציעה שינוי עמוק במערך חובת ההשקעה בהפקות מקור: מצד אחד, היא "מיישרת" את מגרש המשחקים ומחילה את החובה על כלל ספקי התוכן – כולל שחקני OTT, אתרי אינטרנט וחברות סטרימינג בינלאומיות – באופן יחסי לגובה הכנסותיהם. מצד שני, היא מצמצמת את תחולת החובה אך ורק לתכני סוגה עילית (דרמה ותעודה). בנוסף, דומה כי מדרגות החישוב העולות בתקופת המעבר פוגעות יתר בחברות הברודקאסט הקיימות והכניסה ההדרגתית של השחקנים החדשים למשטר ההשקעה איטית ומדורגת מדי. הנתונים המוצגים בחוות הדעת הכלכלית אינם עדכניים ולפיכך אין כרגע יכולת להעריך את ההשפעה המצטברת של שינוי זה על סך ההשקעה בתוכן ישראלי ועל יציבות השחקנים. יש להשלים בהקדם עבודת מטה כלכלית שתוכל לבוא עם מסקנות חותכות יותר באשר לאפקטיביות של מדרגות החיוב ולהשפעתן על שוק היצירה המקורית בישראל, בד בבד עם מסקנות לגבי יציבות השחקנים הקיימים במהלך השינוי. נוסף על אלו, חוות הדעת הכלכלית או דברי ההסבר להצעת החוק לא מספקים נימוק להסרת חובות ההשקעה בתוכניות ילדים ונוער, ובניגוד לדו"ח ועדת פולקמן, לא מציעים מנגנון בקרה שיאפשר לבחון את השינוי והשלכותיו לתקופה מוגבלת.

מדידת רייטינג: הצעת החוק מעניק למועצה סמכות לקבוע כללים לפרסום מידע מצרפי על נתוני צפייה ולהבנתנו אינה מסמיכה את המועצה לתת הוראות כלשהן לעניין המדידה עצמה. ואולם, הצעת החוק אינה מציגה הצדקה משכנעת לחיוב גורף של השחקנים לפרסם מידע מצרפי לציבור, מה שעלול להביא לחשיפת סודות מסחריים שלהם ויש להגדיר, לתחום ולנמק עניין זה. עוד נציין כי הסדר פרסום תוצאות מדידה המבוססות על שיטות שונות עלול ליצור כאוס ולא יתרום ליצירת "מטבע אחיד" בשוק ואין לו מקבילה בעולם.

תלונות הציבור: הצעת החוק ממשיכה את עמדת קודמיה ומבטלת את מוסד נציב פניות הציבור שהיה קיים ברשות השנייה ובמועצה לשידורי כבלים ולווין, ומציעה להחליפו במנגנון של הגשת תלונות ישירות לגופי השידור. אנו סבורים שמדובר במנגנון שאינו אפקטיבי להבטחת איכות ואתיקה של שידורים בכלל וחדשות בפרט. אנו ממליצים לכונן מנגנון לבירור תלונות הציבור, שיפעל במסגרת הרגולטור ובאמצעות נציב, ושיבחן תלונות ציבור ביחס לקודים האתיים של ספקי החדשות, בין השאר באמצעות "מדווחים אמינים" מתוך ארגוני חברה אזרחית המשקפים מגוון דעות בחברה הישראלית.

הגנת הצרכן ושילוב תכנים פרסומיים בתוכן השידורים: ההסדר לפיו יש מגבלה ברורה על תוכן שיווקי בחדשות ובתכני ילדים הוא הסדר חשוב וטוב מקודמו, כמו גם יצירת רשימה סגורה של נושאים אותם יכולה לאסדר המועצה בנושאי פרסום. עם זאת, ישנם עדיין נושאים שאינם מוסדרים באופן מהודק ומעניקים כוח יתר למועצה, ויש לפרט בצורה בהירה יותר את גבולות ההסמכה. בנוסף יש ליצור מנגנון תיאום והתייעצות עם הרשות להגנת הצרכן בנושאים הרלוונטיים השונים.

מערכת הפצת שידורים בידי הרשות: הצעת החוק קובעת כי הרשות תהיה מוסמכת להקים ולתחזק מערכת הפצה שלטונית שתאפשר גישה לתכנים אודיו-ויזואליים מכלל השחקנים הרשומים, באמצעות אפליקציה חינמית. מדובר בסתירה לגישת מעצבי הרפורמה, שמבקשים ככלל להפחית את מעורבות המדינה, אך הופכים את הרגולטור עצמו לשחקן פעיל בשוק הפצת השידורים. הקמת אפליקציה מרכזית – להבדיל מסיוע למי שאין להם גישה לאינטרנט בכלל כפי שקיים היום – היא עניין מיותר בעולם שבו ניתן להתקין אפליקציות של ספקים רב ערוציים ושל ספקי תכנים בקלות וללא עלות. לכאורה מדובר במהלך שמטרתו לשפר נגישות ולהוזיל עלויות לצרכן, אך אין כל ניתוח מבוסס נתונים שתומך בכך. על כן אנו סבורים שאין לאמץ הסדר זה.

הוראות מעבר והדיון בהצעת החוק בכנסת: הוראות המעבר הכלולות בהצעה קובעות למעשה רציפות רגולטורית כמעט מלאה עבור השחקנים הקיימים – בעלי רישיון כללי לשידורי בבלים, לוויין וערוצי טלוויזיה, ובפרט אלו המשדרים חדשות – כך שהם ייחשבו כמי שנרשמו במרשמים החדשים אוטומטית. נוסח זה משמר את מבנה השוק הקיים לשנים קדימה. הסעיפים הקובעים פטורים זמניים אינם בהירים ומפנים למספרי סעיפים מוטעים ויש לתקן זאת בטרם מתקדמים בהליך החקיקה.

חוות דעת בעניין הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025

א. הערות מקדימות בדבר זיהום הליך החקיקה

1. ההצעה שבפנינו היא גלגול שלישי לרפורמה בשוק השידורים במתכונתה זו. בשנת 2022 הוגש תזכיר חוק לאסדרת שוק השידורים על ידי שר התקשורת דאז, יועז הנדל, אשר התבססה על המלצות ועדה ייעודית שעסקה באסדרת שוק השידורים (ועדת פולקמן). תזכיר זה לא קודם בשל התפרקות הממשלה דאז. לאחר הקמת ממשלת ישראל ה-37, ביולי 2023, הגיש שר התקשורת, שלמה קרעי, תזכיר חוק מעודכן שהתבסס על ההצעה מ-2022, אך כלל שינויים משמעותיים. בנוגע לתזכיר זה הוגשו התייחסויות רבות מקרב הציבור, בעלי עניין וגופים הנוגעים לתחום השידורים והוא ספג ביקורת רחבה בשל מגוון בעיות שעלו מההסדרים המוצעים שנכללו בו. לתזכיר זה התייחסו גם אנחנו בזמנו, במסגרת חוות דעת מפורטת.⁵ על אף זאת לא הונח תזכיר החוק העדכני (טרם הובא לוועדת השרים לחקיקה) שוב להערות ציבור.
2. ביום 14.5.2025 פורסמה הצעת החוק הממשלתית, ללא שלוותה בחוות דעת כלכלית או במסמך הערכת השפעות רגולטוריות. ההצעה אושרה עקרונית בוועדת שרים לחקיקה ביום 18.5.2025, וזאת למרות חוות הדעת של אנשי הייעוץ המשפטי לממשלה שקבעו כי אינה בשלה לחקיקה. לצד זאת, הוסמך שר התקשורת לערוך בה שינויי נוסח נוספים לאחר ליבון הסוגיות הפתוחות עם משרד המשפטים. ביום 8.6.2025 הוגשה גרסה שהיו בה תיקונים שונים ואושרה בפני וועדת שרים לחקיקה, וזאת למרות שגם אז קבעה חו"ד הייעוץ המשפטי לממשלה כי הצעת החוק אינו בשל לחקיקה. בשתי חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה - מכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, מאיר לוין,⁶ ומכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, אביטל סומפולינסקי,⁷ נקבע כי מתקיימים פגמים תהליכיים באופן גיבוש וקידום הצעת החוק. במכתבים נטען כי קיימים בהצעת החוק הסדרים שאינם בשלים בצורה מספקת לקידום, כגון הסדרי תחרות והסדרי הסמכה של גופי הפיקוח והאכיפה הרגולטוריים. כמו כן, נטען שלא התקיימה היועצות עם רשות האסדרה כנדרש בהתאם לחוק עקרונות האסדרה.
3. הליך העברת תזכיר החוק לרשות האסדרה, כנדרש בחוק יסודות האסדרה, התבצע בדרך פגומה דומה. ביום 4.6.2025 פורסמה חוות דעת כלכלית (דו"ח השפעת הערכות רגולציה, RIA) נלווית לתזכיר החוק, אך התזכיר לא הועבר לעיונה של רשות האסדרה כנדרש בחוק יסודות האסדרה. לאחר מכן, משהוגש תזכיר החוק, קבעה רשות האסדרה כי נפלו פגמים לאורך כל תהליך גיבוש הרגולציה שביצע משרד התקשורת, וארבעה מהם אף עולים לכדי פגמים מהותיים שנפלו ביחס לשני פרקים של האסדרה – פרק אסדרת שידורי חדשות ואקטואליה ופרק אסדרת הקשרים המסחריים. גם לאחר תיקונים שונים על ידי משרד התקשורת, חוות דעתה של רשות האסדרה היא שנפל פגם מהותי בתהליך הערכת השפעות האסדרה.

⁵תהילה שוורץ אלטשולר ואלעד מן, [חוות דעת - הצעת חוק התקשורת \(שידורים\), התשפ"ג-2023](#) (אוגוסט 2023).

⁶מאיר לוין, [חוות דעת – טיוטת חוק התקשורת \(שידורים\), התשפ"ה-2025](#) (18.5.2025).

⁷אביטל סומפולינסקי, [הצעת חוק התקשורת \(שידורים\), התשפ"ה-2025](#) (11.6.2025).

4. על אף כל אלה הונחה הצעת החוק על שולחן הכנסת ביום 21.10.2025 לקריאה ראשונה, תוך הפרה של חובת הממשלה לעמוד בכללי המשפט המנהלי הנדרשים בטרם יעבירו את ההצעה אל הכנסת, ותוך התעלמות מן הצורך המהותי למצות את ההליך המקצועי שביסוד ההצעה. לכן, ההצעה הונחה כשהיא מלווה בהערת שוליים חסרת תקדים של הייעוץ המשפטי לממשלה שצורפה לעמוד הראשון בחוברת הצעת החוק.
5. נעיר כי בקריאה הראשונה היתה ההנחה, כפי שגם כתוב בנוסח הצעת החוק, כי הוועדה המיועדת לדון בהצעה היא ועדת הכלכלה של הכנסת, שהיא הוועדה הקבועה האמונה על נושא התקשורת. על אף זאת, הופעלו לחצים פוליטיים כבדים להעביר את הדיון לוועדה מיוחדת בהתאם לסעיף 108 לתקנון הכנסת. זאת, כדי לעקוף את ועדת הכלכלה - לא רק כדי לדלג על הצורך בדיון אפקטיבי ומעמיק בהצעת החוק, שהרי יו"ר ועדת הכלכלה קבע כי הוא מוכן לפנות את הזמן הנדרש לשם כך - אלא כדי לעקוף התנגדויות של בכירי הקואליציה עצמם לחלק מן ההסדרים. בתאריך 1.12.2025 החליטה ועדת הכנסת ואישרה הכנסת להקים ועדה מיוחדת, וזאת למרות חוות דעתה של היועצת המשפטית לכנסת שקבעה כי הדבר אינו חוקי ומהווה פגם משמעותי בהליך החקיקה⁸, למרות התנגדותו של יו"ר ועדת הכלכלה ותוך חריגה מכללים שקבעה ועדת הכנסת הנוכחית עצמה.
6. עוד נעיר כי בגין הצעת החוק תלויים ועומדים הליכים בבית המשפט העליון⁹, נוכח הפגמים המהותיים בהליך גיבושה.
7. קידום הצעת חוק ממשלתית הנוגעת באופן ישיר לתפקיד הליבה של אמצעי תקשורת - פיקוח על שידורי חדשות - ואשר נקבע לגביה כי אינה בשלה, נפלו פגמים מהותיים בגיבושה, והיא פוגעת בזכות לחופש ביטוי ועיתונות, הוא חסר תקדים במדינת ישראל. **לאורך תהליך החקיקה הצגנו עמדה מורכבת לגבי הצעת החוק, הכוללת תמיכה במרכיבים שלתפיסתנו הם נכונים, והצבעה על הטעון תיקון, תוך הצגת הצעות מעשיות, כיצד יש לבצע את התיקונים הנדרשים. דווקא בשל חשיבותה של הצעת החוק ורגישותה, לא יעלה על הדעת שהליך הכנת הצעת החוק עצמו, וכן הליך החקיקה, הופכים בעצמם למכשיר לניגוח עיקרון שלטון החוק והמנהל התקין.**
8. קשה שלא לתהות האם המתקפות הכלליות והפרסונליות על התקשורת ועל עיתונאים, המתבטאות בהקשרים שונים - כלפי התקשורת המסחרית והציבורית; באמצעות הצעות חוק פרטיות ותזכירים ממשלתיים; הטבות פרסונליות לכלי תקשורת מסויימים ולבעליהם; מתקפות פיסיות ומילוליות על עיתונאים; ניסיונות לבצע מינויים פסולים לגופים רגולטוריים; היעדר טיפול בסוגיות הבערות האמיתיות בשוק התקשורת - וכעת גם זיהום הליך החקיקה בכנסת - הן כולן חלק מתוכנית סדורה מראש, לא רק כדי להחליש שומרי סף, אלא כדי לעשות שימוש בכאוס שנוצר כקלף מיקוח בעניינים רחבים יותר ובעלי היבטים אישיים הנוגעים לראש הממשלה עצמו.

⁸ חוות דעתה של עו"ד שגית אפיק, יועמ"שית הכנסת, מיום 30.11.2025 בעניין הקמת ועדה מיוחדת להצעת חוק השידורים.

⁹ בג"ץ 54363-10-25 ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל נ' שר התקשורת ואח'; בג"ץ 7996 47996-10-25 עמותת הצלחה לקידום חברה הוגנת נ' ממשלת ישראל ואח'. בעתירות התלויות ועומדות בפני בג"צ התבקשו בקשות לסעדים זמניים הנוגעים לעצירת הליכי החקיקה וגם דיוני הוועדה המיוחדת. אין במסמך זה כדי להוות ויתור או עמדה באשר לטענה כלשהי בהליכים המשפטיים.

9. אנו סבורים שאין להתקדם בהליכי החקיקה באופן זה. יש להשלים את עבודת המטה והתשתית הנוגעת להצעת החוק; ולאחר השגת מידת הבשלות הנדרשת, להעביר את הדיון לוועדת הכלכלה של הכנסת, שתהיה גם הוועדה האמונה על מעקב אחר ביצוע החוק ותיקונים ככל שיידרשו בהמשך.

ב. הרעיון המסדר של הצעת החוק

10. הרפורמה הושקה והוצגה כרפורמה צרכנית שמטרתה להביא לפתיחת השוק לתחרות, הסרת חסמים והפחתת מחירים לצרכן. עם זאת, חשוב להדגיש: רפורמה נאותה בשוק השידורים, איננה ולא יכולה להיות רק רפורמה צרכנית במובנה הצר. תליית התפקוד התקין של תקשורת רק בכוחות השוק והגברת התחרות, חוטאת לתכליות אחרות של אסדרת תקשורת. התקשורת שאנו צורכים, בטלוויזיה, ברדיו, באתרי האינטרנט וברשתות החברתיות – היא אחד ממחוללי, מלבני ומפתחי השיח הציבורי והשפעתה על הבניית התודעה של הציבור הרחב ועל עיצוב תפיסותיו ופעולותיו היא עצומה. היא מאפשרת לפרטים השותפים בחברה להתבטא ולהיחשף למגוון קולות, דעות ועובדות, להשכיל, לגבש רעיונות והעדפות ולהפוך שותפים פעילים בחיי החברה ובהחלטות רשויות המדינה. בכך, היא למעשה זירת הקיום של השיח הדמוקרטי והאזרחי. התקשורת היא "הרשות הרביעית" מבין הרשויות המרכיבות את המשטר הדמוקרטי, ובין תפקידיה נמצאים פיקוח על רשויות השלטון האחרות, בקרה וביקורת שלהם, הנגשת מידע בעל ערך לציבור וחשיפת ליקויים. בכך היא מהווה תנאי מקדים והכרחי לעצם היכולת לקיים הליך דמוקרטי תקין.

11. כשלים בשוק זה, בין אם מדובר בצבירת כוח יתר תקשורתית המהווים פגיעה באיזונים ובלמים בין רשויות השלטון; בין אם מדובר בהפצת דיסאינפורמציה וערעור היכולת לברר את המציאות; ובין אם מדובר בשליטת יתר של הדרג הפוליטי או הכלכלי בעשייה התקשורתית – פוגעים לא רק בצרכני התקשורת אלא בעצם היכולת לנהל הליך דמוקרטי תקין.

12. לפיכך, מדובר בשוק בעל היבטים ציבוריים ומסחריים, והכשלים שכן הם בעלי מהות ציבורית ומסחרית. כך גם מטרת האסדרה צריכה להיות מעורבות – ציבורית ומסחרית. מטרת אלה משפיעות זו על זו. היעדר התערבות במרחב המסחרי עלול להוביל לפגיעה במטרות ציבוריות, וההיפך.¹⁰

13. מחוות הדעת הכלכלית שפורסמה עולה כי מנסחי הצעת החוק מודעים לכך ששוק השידורים הוא שוק ייחודי, ולכן נכתב בה: "שוק שידורים חופשי לחלוטין ללא כל רגולציה עלול להיכשל בהקצאת מקורות באופן יעיל או בהתאם לאינטרס הציבורי, זאת בשל מאפיינים מסוימים שקיימים בשוק".¹¹ מאפיינים אלה הם העובדה ששידורים הם מוצר ציבורי וששוק השידורים הוא שוק דו צדדי. מאלה נבעות תופעות כלכליות של יתרונות לגודל ותמריצים להתכנס

¹⁰ראו: עמ' 26 לחוות הדעת הכלכלית, לעיל ה"ש 3; אסף וינר ותהילה שוורץ אלטשולר [ריכוזיות בשוק התוכן העיתונאי-חדשותי](#), עמ' 30-34 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020) (להלן: [וינר ושוורץ אלטשולר](#)).

¹¹עמ' 19 לחוות הדעת הכלכלית.

למרכז השוק כדי למקסם נתח לקוחות ורייטינג.¹² לכן, קובעת חוות הדעת הכלכלית,¹³ שוק השידורים נוטה להיות מורכב מגופי שידור גדולים, וקיים בו תמריץ לבצע מיזוגים ורכישות עד להגעה לרמת ריכוזיות גבוהה יחסית. כאשר חברות גדולות וצוברות כוח שוק, יש חשש שינצלו את כוחן לרעה באופן שיביא לתוצאות שליליות לצרכנים ולחברות מתחרות וכתוצאה מכך עשוי להיפגע מגוון גופי השידור. ואולם, המסמך קובע גם כי בשל תפקידה החשוב של התקשורת במדינה דמוקרטית, ריכוזיות בשוק עשויה ליצור השפעה בלתי מידתית של גופים מועטים - על מגוון האינטרסים הכלכליים והפוליטיים שהם מייצגים, על השיח הציבורי הדמוקרטי.¹⁴

14. בהתאמה, אסדרה של תוכן תקשורתי, ובוודאי של חדשות, צריכה להביא בחשבון ערכים מוגנים נוספים מלבד תחרות הוגנת בין שחקנים מרובים. ערכים אלה הם עצמאות גופי החדשות מפני לחצים כלכליים ופוליטיים; ואיכות התוכן החדשותי כך שישקף עבודה עיתונאית מקצועית וכפיפות לכללי אתיקה עיתונאית. הכוונה היא לכללים שיש בהם כדי לנסות ולממש מחויבות לסיקור אמין, המשקף דיוק עובדתי, סקרנות והגינות כלפי מושאי הסיקור, מגוון רעיוני ותוכני ועוד. הדברים קריטיים במיוחד בעידן הרשתות החברתיות ונכח מהפכת הבינה מלאכותית, המגבירים את חשיפת הציבור לדיסאינפורמציה ומקשים על יכולת ההבחנה בין תוכן אותנטי לתוכן מלאכותי. עקרונות אלה עולים באופן מובהק מחוות הדעת הכלכלית שפורסמה לציבור.

15. חוות הדעת הכלכלית קובעת¹⁵ כי מאפיין מובהק נוסף של המוצר המכונה "שידורים" הוא א-סימטריה של מידע, כלומר מצב שבו לצד אחד בעסקה קיים מידע בכמות או באיכות רבה יותר מזה שיש לצד השני בעסקה. בשוק השידורים, בשונה משווקים אחרים, מאפיין זה איננו מתקיים רק לפני ביצוע עסקה אלא בעת צריכת המוצר ולעיתים אף במשך זמן רב לאחר מכן. כלומר, צרכני תקשורת מתקשים להבחין בין מידע מהימן למידע לא מהימן; אינם מבינים את האינטרסים העומדים מאחרי הקלעים של החלטות לגבי עריכה ומסגור עיתונאיים; אינם מסוגלים להבחין בין תוכן עיתונאי לבין תוכן פרסומי או אינטרסים כספיים וכלכליים אחרים. מאפיין זה יוצר למעשה כשל שוק כפול. כשל השוק האחד הוא הפגיעה בצרכנים כבודדים, וכשל השוק השני הוא הפגיעה בציבור בכללותו ובאפשרות לקיים שיח ציבורי תקין שהוא בתורו בסיס ליכולת לקיים הליך דמוקרטי תקין.

16. כשל שוק כפול זה הוא מסוכן בשל תפקידה החברתי-ציבורי של התקשורת. מנסחי חוות הדעת הכלכלית מבהירים עוד¹⁶ כי בשוק חופשי נעדר רגולציה לא יבואו לידי ביטוי ערכים ציבוריים חשובים שבכללם חדשות מהימנות ותכנים חינוכיים ותרבותיים, שבתורם מביאים לכך שאזרחים וצרכני תקשורת יחיו בחברה שיש בה (1) רמת מידע גבוהה

¹²להרחבה בעניין זה ראו **וינר ושוורץ אלטשולר**, לעיל ה"ש 8, עמ' 15-22.

¹³עמ' 22 לחוות הדעת הכלכלית.

¹⁴ ראו **וינר ושוורץ אלטשולר**, לעיל ה"ש 8, עמ' 22-30.

¹⁵עמ' 21 לחוות הדעת הכלכלית.

¹⁶עמ' 20 לחוות הדעת הכלכלית.

ו-(2) לכידות חברתית. יתרה מזאת, מנסחי המסמך כותבים במפורש כי יתרונות אלה חלים לא רק על צרכנים התקשורת הישירים, אלא גם על מי שלא צורך את התכנים אבל הוא חלק מן החברה.

17. חוות הדעת הכלכלית קובעת עוד¹⁷ כי לתכני חדשות ואקטואליה קיימות השפעות חיצוניות חיוביות משמעותיות – השידורים תורמים להשכלת הציבור, להשתתפות מושכלת בשיח הדמוקרטי ולפיקוח ציבורי על השלטון. כל זאת, בתנאי שהתכנים המשודרים הם מהימנים, נטולי פניות ומשוא פנים. המסמך מוסיף ומדגיש כי בשוק שבו שחקנים מסחריים מכווני-רווח, גם אם איננו ריכוזי, מתקיים כעניין אינהרנטי כשל שוק של תת אספקה של תכנים חברתיים או כאלה שיש בהם תועלת חברתית כוללת, וזאת בשל העדפת השחקנים להפיק תוכן פופולרי ורווחי ולא תכנים בעלי ערך חברתי או תרבותי חשוב. בנוסף, קובע המסמך,¹⁸ בשוק חופשי לחלוטין שאין בו כל הגבלה על התוכן, ייתכנו החצנות שליליות בדמות תכנים אלימים או מסיתים, מידע כוזב ושכנוע יתר לכיוון אינטרסים מסחריים. אלה, כך נכתב, יוצרים נזקים חברתיים, גם מעבר לצופה היחיד.

18. הבעיה המרכזית של הצעת החוק היא היעדר הלימה בין אפיון הבעיות וניתוח הכשלים של חוות הדעת הכלכלית לבין הפתרונות המוצעים להם בהצעת החוק. בהתאם לחוות הדעת הכלכלית¹⁹ ולהסדר בהצעת החוק, המטרה המרכזית המוצהרת של האסדרה היא עידוד התחרות בכל שרשרת הערך – ביצירת התוכן, במקטע הערוצים ובמקטע הפלטפורמות. אלא, שהדבר מוביל לכמה כשלים:

19. ראשית, אם הסיבה היחידה לאסדר חדשות היא לקדם תחרות ולמנוע ריכוזיות, אין שום צורך בחקיקה ייחודית ובפיקוח ייעודי, וניתן לאסדר פעילות זו באמצעות דיני התחרות הכלליים והמאסדר המופקד עליהם. אבל, אם קיימות סיבות נוספות לאסדר חדשות, כי אז אי אפשר להתמקד בהצעת החוק אך ורק בהסדרים הנוגעים לתחרות. הברירות הקיימות הן להודות שתוכן תקשורתי ובמיוחד חדשות הם מוצר ייחודי אשר מוצדק לאסדר אותו באופן ייעודי, בשל שיקולי איכות התכנים, הגנת הציבור וההליך הדמוקרטי, או לחילופין להותיר את כלל סמכות הפיקוח בידיהן של הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן, רשות התחרות ושאר המאסדרים הרלוונטיים לפעילות שוק זה, בלא מעורבות ייעודית כלשהי.

20. שנית, לא ניתן ללמוד מחוות הדעת הכלכלית שאכן תתקיים תחרות משמעותית שבה יוכלו אזרחי ישראל לממש בחירה מהותית בין מתחרים. ההיפך הוא הנכון: מן הנתונים עולה כי גודל שוק הפרסום הנוכחי לא יאפשר פעולה אפקטיבית של מתחרים לשם שיפור רווחת הצרכן, ויתכן מאד מצב של התכנסות למספר מועט של מתחרים שיכולת הבחירה של הציבור ביניהם תהיה מועטה ולחילופין ריבוי של מתחרים חלשים שהמוצר שיציעו מוגבל ופגום. הצעת החוק מבקשת לקדם מתחרים קטנים ("מתחרי זנב ארוך") ואולם אינה עונה על השאלה כיצד

¹⁷עמ' 29 לחוות הדעת הכלכלית.

¹⁸עמ' 20 לחוות הדעת הכלכלית.

¹⁹עמ' 23-24 לחוות הדעת הכלכלית.

מתחרים אלה יתמודדו עם המאפיינים שהיא עצמה מונה - יתרון לגודל ולהיקף של שוק מוצרים ציבוריים.

21. שלישית, מאפיון הבעיות לפי חוות הדעת הכלכלית עצמה, עולה במובהק כי חלק מן הכשלים אינם כאלה שניתן לפתור באמצעות עידוד תחרות גרידא ולכן גם חלק מן המטרות – כמו נגישות לתוכן איכותי – לא יושגו באמצעים המוצעים בהצעת החוק. נוכח העובדה שאחד הכשלים המרכזיים בשוק השידורים הוא תת אספקה של תכנים בעלי חשיבות ציבורית-חברתית בשל המודל העסקי המבוסס על רייטינג (ולא רק מבנה השוק), ממילא הפתרון לא יבוא אך ורק באמצעות "הותרת הבחירה בידי הציבור הרחב" ולמעשה מדובר במסלול ישיר לרידוד השיח וחתירה למכנה המשותף הנמוך ביותר – גם בשים לב לעלויות ייצור תוכן איכותי.

22. רביעית, כאשר מדובר במוצרים מורכבים ומופשטים, תחרות בין מוצרים פגומים מרובים ללא אמות מידה מינימליות איננה תחרות מועילה והיא עלולה ליצור מרוץ לתחתית שצרכני התקשורת - והחברה הדמוקרטית כולה - נפגעים בו אף יותר. זאת, בשל בעיית הא-סימטריה במידע, על השלכותיה החברתיות הרחבות, שחוות הדעת הכלכלית מנתחת היטב. בהתאמה, אסדרה של תוכן תקשורתי, ובוודאי של חדשות, צריכה להביא בחשבון ערכים מוגנים נוספים מלבד תחרות הוגנת בין שחקנים מרובים. כך למשל, יש לשאוף לכך שהשחקנים יהיו יציבים, עצמאיים וחופשיים ככל שניתן מהשפעות חיצוניות של בעלי הון וגם של פוליטיקאים ובעלי אינטרס נוספים, ושהשידורים יהיו איכותיים ואמינים ויעמדו בסטנדרט עיתונאי מקצועי ואתי. הטיפול המוצע בהצעת החוק להתמודדות עם בעיית הא-סימטריה במידע אינו רציני ואינו עומד בהלימה עם עומק הבעיה. החלת חובת שקיפות לגבי בעלי מניות ומפרסמים, היא כלי פליאטיבי חלש, שאין להסתפק בו, ושספק אם הציבור יעשה בו שימוש מתאים. באותה מידה, קביעת רגולציה עצמית של כל כלי תקשורת ללא כל מנגנון אכיפה או בקרה, לא תאפשר התמודדות ראויה עם הבעיה. קביעת כללים בעניין פרסום ופרסום סמוי היא חשובה, אבל מעוררת את התהייה מדוע לקבוע כללים רק לגבי פרסום ולא לגבי איכות התוכן עצמו – מאותם טעמים דוקטרינריים.

23. כעולה מן האמור, אין הלימה בין עקרונות הרגולציה שהוצגו לבין איפיון הבעיות בחוות הדעת הכלכלית. אנו מסכימים לכך שהעיקרון של רגולטור עצמאי הוא תנאי מוקדם ליכולת לקדם רגולציה וגם לכך שנכון שהאסדרה תתמקד במהות השירות, ללא התייחסות לאופן השידור או לתווך בו השידור עובר (אדישות טכנולוגית); תחול באופן שווה על השחקנים ולא תבכר מודל עסקי אחד על משנהו. גם הגבלת ההתערבות בשוק היא עיקרון ראוי, אבל השאלה היא מתי מדובר בהתערבות "רק במידת הצורך" ומתי מתקיים "כשל שוק" המצדיק התערבות. כאמור, התמקדות בעידוד התחרות והסרת חסמים מפני תחרות חופשית איננה נמצאת בהלימה עם איפיון הבעיות. יתרה מזאת, העיקרון של אסדרה בהלימה לסטנדרטים אירופאיים מקובלים באסדרת שוק השידורים, איננו בא לידי ביטוי בהצעת החוק, הואיל וההסדרים האירופיים לחלוטין אינם מתמקדים רק בקידום תחרות, אלא גם בקידום ערכים ועקרונות כמו איכות חדשותית והגנה על יצירה מקורית.

24. העיקרון המוביל של היעדר פיקוח על התוכן המשודר חשוב למנסחי הצעת החוק, אבל נעיר כי פיקוח על תוכן חדשותי יכול להתקיים בדרכים עקיפות כגון שליטה בשלט, סמכויות התליה וביטול של רישום וקנסות ובאמצעים בירוקרטיים נוספים. לפיכך, מוטב ליצור הסדרים שיבטיחו גם איכות חדשותית, במידה הנדרשת, ולא ליצור

התעלמות מצורך חיוני זה.

25. עוד נעיר כי ככל שאסדרה איננה מותאמת לבשלי השוק ולמאפייניו, היא עלולה להזיק לאותם ערכים ומטרות ולא לקדם אותם.

ג. מבנה הרגולטור

ג.1. כללי

26. הצעת החוק מבקשת ליצור האחדה מוסדית של רשויות רגולציה השידורים בישראל. האחדה כזאת חשובה ומתבקשת, וועדות ציבוריות כבר הציעו צעדים לקידומה ב-25 השנים האחרונות. היעדר הפיקוח על חלקים נרחבים של שחקנים ופעילות בעלי מאפיינים דומים, בצד הכפילות בין הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו לבין המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין שייכת שנמצאו לה הצדקות בעבר הרחוק, ומסתמנת היום כמיותרת ומסורבלת, מביאים לניצול פער (Arbitrage/'ארביטרז') רגולטורי חסר הצדקה. אין צורך להכביר מילים בדבר הצורך בהאחדה. עוד נוסף כהערה מסדרת עקרונית – כי לעמדתנו לממשלה ולשר לא צריכות להיות מוקנות סמכויות כלשהן ביחס לאסדרת השוק מעבר לעיצוב ההסדרים הראשוניים שבחוק. כל שאר ההסדרים וההוראות, ראוי שיעשו בידי הרגולטור המקצועי.

27. כפי שהערנו ביחס לתזכיר הקודם, **אנו מציעים לכלול בהצעת החוק סעיף המפרט את מטרות פעילות הרשות.** אף שלא בכל חקיקה רגולטורית בתחומים אחרים קיים סעיף מטרות, דווקא בתחום השידורים מוטב ליצור מסגרת דוקטרינרית, משום שהיא חיונית להבטחת מקצועיותה של הרשות ולהגדרת גבולות ותכליות פעילותה הייחודית.

28. בניגוד לתזכיר הקודם משנת 2023, הצעת החוק קובעת כי הרגולטור יעוצב ויפעל כתאגיד סטטוטורי עצמאי ולא כיחידת סמך במשרד התקשורת.²⁰ בנוסף הרשות תפעל מכוח סעיף תקציבי נפרד, מה שמהווה ערובה לעצמאותה.²¹

29. המודל המוצע בהצעה הוא מודל מבוזר, שלפיו מועצת הרשות תורכב מארבעה נציגי ציבור שימונו על ידי שר התקשורת בהתאם להמלצת ועדת איתור (ביניהם יו"ר המועצה ומ"מ יו"ר), לצד שלושה עובדי מדינה מטעם רשות התחרות, רשות האסדרה ומשרד התקשורת, הממונים על ידי העומדים בראש הרשות/המשרד הרלבנטי.²²

30. לצד יתרונות מודל זה בעיקר ביחס למצב הקיים, הוא מעלה גם קשיים. הקושי הראשון נוגע לכך שחברי המועצה הם עובדי מדינה הניצבים בפני חשש מניגוד עניינים מוסדי. כך למשל, נציג הרשות לתחרות שנבחר על ידי הממונה

²⁰ ס' 3.

²¹ ס' 8.

²² ס' 9.

לתחרות וכפוף אליו במישרין בעבודתו,²³ עתיד לקבל במסגרת סמכויותיו במועצה החלטות בסוגיות מבניות ותחרותיות, ועליו לעשות תוך שקילת שיקולים שונים שלא לומר סותרים מאלה שרשות התחרות מוסמכת לשקול. בהצעה נקבע שחבר מועצה לא יהיה בניגוד עניינים בין מילוי תפקידו במועצה לבין תפקיד אחר שלו,²⁴ אך לא ברור מה המנגנון שמאפשר הפרדה בין תפקידו של עובד מדינה שהוא חבר מועצה ברשות לתקשורת משודרת, לבין תפקידו ברשות או במשרד בו הוא עובד.

31. בעיה נוספת נובעת מאופן התגמול והתנאים השונים בהם מועסקים נציגי ציבור לעומת עובדי מדינה. הראשונים מקבלים תגמול בהתאם להחלטת הוועדה לסיווג תאגידים סטטוטוריים,²⁵ סכום מוגבל שעשוי להגיע לכמה אלפים או עשרות אלפי שקלים בשנה, בהתאם להשתתפות בישיבות המועצה. מסקירה שערכנו ביחס למועצות ברשויות הרגולציה על שידורים בשני העשורים האחרונים, עולה תופעה רחבה של נציגי ציבור שנוטים להיות פחות מחויבים לתפקיד הנוסף, הזמני והלא מתגמל כלכלית, ולראות בו בעיקר כתפקיד מוניטיבי והדדמנות להשפיע על מוקדי כוח ולהשתלב בהם.²⁶

32. לכן, לעתים תכופות נציגי ציבור במועצות אינם משלימים את מלוא תקופת כהונתם ונוצרים פערים וחוסרים מתמידים בהרכב המועצות, המחלישים ופוגעים בתפקודן. מאחר שבהצעה שבפנינו מועצה מצומצמת בת שבעה חברים בלבד, השלכות תופעה זו עשויות להיות חמורות. אמנם, שלושה עובדי מדינה המועסקים במשרה מלאה בשירות הציבורי מבטיחים יציבות מסוימת, אבל התמהיל שעשוי להיווצר הוא כזה בו בהיעדר נציגי ציבור, יש רוב של נציגי ממשלה – מצב העשוי לפגוע בעצמאות הרשות.

2.ג. ועדת האיתור לבחירת נציגי הציבור במועצה

33. סימן ג' להצעה קובע כי תוקם ועדת איתור שתפקידה לאתר ולהציע לשר התקשורת מועמדים ראויים לנציגי הציבור במועצה.

34. אנו מתנגדים לכך שיו"ר ועדת האיתור יהיה מנכ"ל משרד התקשורת.²⁷ ראשית, בשל כך שהוא עובד במשרת אמון של שר התקשורת והדבר יוצר פתח מובהק לפוליטיזציה של החלטותיו. שנית, משום שבשונה מחברים אחרים בוועדת האיתור, אין קביעה של הליך מינוי בחוק, ולכן גם חסר הליך למינוי יו"ר חלופי לוועדה במידת הצורך. הצעת החוק קובעת כי אם חדל לכהן יושב ראש הוועדה, לתקופה הנמשכת או עלולה להימשך מעל שישה חודשים, רשאי

²³ ס' 9.

²⁴ ס' 18.

²⁵ ס' 16.

²⁶ סקירה זו נעשתה במסגרת מחקר לספר בכתיבה שאנו עמלים עליו בימים אלה.

²⁷ ס' 23(ב)(1).

שר למנות ממלא מקום לפי הוראות סעיף 23 (סעיף מינוי חברי הוועדה)²⁸ – אך לא קבוע שום הליך או קריטריון למינוי יושב ראש אחר, שכן הקריטריון היחיד לכהונה כיו"ר הוועדה לפי סעיף 23, הוא להיות מנכ"ל משרד התקשורת. שלישית, כיו"ר הוועדה, ראשי מנכ"ל משרד התקשורת לפטר חבר ועדה אם "הוא אינו ממלא את תפקידו כראוי", וכל שנדרש ממנו הוא למסור לחבר הודעה מנומקת בכתב על העברתו מכהונה.²⁹ בכך מוענקת לשר ולמנכ"ל שליטה מעשית בהרכב ועדת האיתור באופן גורף שאינו הולם את האינטרס הציבורי.

35. לכן, אנו מציעים שליו"ר ועדת האיתור ימונה, בדומה ליושב ראש ועדת האיתור של תאגיד השידור,³⁰ שופט בדימוס של בית המשפט העליון או בית משפט מחוזי שימנה השר או המנכ"ל, תוך הסכמה או היוועצות עם נשיא בית המשפט העליון.

36. בהתאם להצעת החוק, ועדת האיתור תעביר לשר שם של מועמד אחד עבור כל מקום במועצה המוקנה לנציגי ציבור. לצד זאת, ההצעה קובעת כי רשאית הוועדה להעביר לשר שני שמות של מועמדים ולנמק את יתרונותיהם וחסרונותיהם, אם מצאה שמידת התאמתם דומה אולם לכל אחד מהם יתרון ייחודי בתחום שונה או שהפערים בין המועמדים הם קטנים באופן שלא נמצא יתרון ברור לאף אחד מהם.³¹ אנו מציעים לאמץ את הליך המינוי של מועצת תאגיד השידור, במסגרתו מעבירה ועדת האיתור המלצה למועמדים כמספר התפקידים במועצה ושיקול הדעת היחיד שיהיה לגורם הממנה, שר או מנכ"ל, יתוחם לשאלות תהליכיות של תקינות הליך האיתור ופגמים מהותיים אחרים הנוגעים לטוהר מידות שוועדת האיתור לא בחנה.³²

37. לסיכום חלק זה נעיר, כי הרציונל שביצירת מנגנוני שמירת סף מבוזרים כמשקל נגד לכשלים שהתגלו במהלך יישום חוק תאגיד השידור הציבורי בתקופת כהונתה של הממשלה הנוכחית, עשוי להיות הגיוני, אך ניתן לחשוב על מנגנונים אחרים שתכליתם להגן על עצמאות תהליך הבחירה, ובראשם, כפי שהצענו, מנגנון ועדת איתור כמו בחוק תאגיד השידור בצד הוספת תיקונים ותוספות. למשל, החלת דין רציפות על כהונת הממונים על ידי ועדת האיתור ועל חברי ועדת האיתור עצמה, במקרה של קשיים במינוי מחליפיהם; החלפת מנגנון ההתייעצות של השר עם נשיא בית המשפט העליון לצורך מינוי יו"ר ועדת האיתור במנגנון של הסכמה; החלפת סמכויות המינוי של שר התקשורת בסמכויות מנכ"ל המשרד; ואף מבנה מבוזר יותר שייתן מענה לחשש מהחלטות שיתקבלו בידי גורם יחיד, למשל מבנה של ועדה שבה שני יושבי ראש משותפים ששניהם שופטים בדימוס, בתוספת שלושה נציגי ציבור בעלי מומחיות רלוונטית, שיכולה לפעול כל עוד לא פחת מספר חבריה משניים שאחד מהם הוא יו"ר משותף.

²⁸ ס' 29(ג).

²⁹ ס' 29(א)(4).

³⁰ ס' 29(ב)(1) לחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014.

³¹ ס' 27(ג).

³² ס' 31 לחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014.

ג.3. הארכת כהונה והעברה מכהונה של חבר מועצה

38. הצעת החוק קובעת שתקופת כהונתו של חבר מועצה תהיה ארבע שנים וניתן יהיה לשוב למנותו לתקופה אחת נוספת בלבד בהתאם להליך המינוי המקורי שלו (ועדת איתור או ממונה ברשות/משרד).³³ אף שלכתחילה סברנו כי יש לשקול החלת מנגנון מדורג ולא גורף של החלפת החברים במועצה, וזאת כדי ליצור המשכיות, זיכרון ארגוני ותחלופה מידתית, אנו מכירים ביתרונות של מינוי במקשה אחת. עם זאת, **אנו מציעים להוסיף הוראה בדבר רציפות כהונה של מי שהסתיימה כהונתו כחבר מועצה, למעט בנסיבות של הדחה או התפטרות, עד למינוי חבר אחר תחתיו.**

39. ההצעה קובעת כי כאשר הפסיק חבר מועצה לכהן, יפעל הגורם הממנה למינוי מחליף בהקדם האפשרי ולא יאוחר מתום ארבעה חודשים ממועד הפסקת הכהונה.³⁴ **אנו מציעים לקצר את התקופה למינוי מחליף לחבר המועצה לחודשיים כדי למנוע פערים בתפקוד מועצה, ובמיוחד נוכח העובדה שהיא מורכבת משבעה חברים בלבד.**

40. לפי ההצעה, השר רשאי להפסיק את כהונתו של חבר מועצה נציג ציבור, ובתוך כך גם את יו"ר המועצה, לאחר היוועצות בוועדת האיתור, ולעניין יו"ר המועצה – גם באישור הממשלה.³⁵ כן נקבע כי השר, בנסיבות מסוימות, רשאי לפנות לממשלה כדי לפזר את המועצה.³⁶ אף שמנגנון זה של העברה מתפקיד הוצע גם בתזכיר החוק המקורי ומוכר גם לגבי רשויות אחרות, אנו סבורים כי הסמכת השר והממשלה לפטר חברי מועצה ואת היו"ר, ולפזר את המועצה, אינה ראויה. במקום זאת, **אנו מציעים לקבוע מנגנון על פיו השר יפנה אל ועדת האיתור והיא שתחליט על כך, לאחר בחינת התקיימות התנאים המקדימים, קיום שימוע ודין מסכם. החלטות הוועדה תהיינה נתונות לביקורת ככל החלטות רשות מנהלית אחרת.**

ג.4. יושב ראש ומנכ"ל הרשות

41. הצעת החוק קובעת שיושב ראש המועצה יכהן גם כמנהל הרשות.³⁷ גם אם אנו נקבל את הטענה לפיה יש יתרונות למודל זה, למשל שמירת המוטיבציה של קובעי המדיניות לבצע את המדיניות שלו, מדובר במודל בעייתי כשהגוף הוא תאגיד סטטוטורי. בניגוד לרשויות רגולטוריות שהן יחידות סמך ונתונות לפיקוח ממשלתי הדוק יותר, דוגמת כפיפות ישירה ליועץ המשפטי לממשלה ולמנכ"ל המשרדים, מוסדות מנהלים בתאגיד סטטוטורי נהנים מעצמאות רבה יותר. דווקא בשל כך נדרש מבנה היררכי שיאפשר פיקוח של גורם אחד על רעהו, והפרדה בין זהות מבצעי

³³ ס' 11.

³⁴ ס' 12(ה).

³⁵ ס' 12(ד).

³⁶ ס' 19.

³⁷ ס' 42.

המדיניות למעצביה. לצורך העניין, אם המנכ"ל הוא יו"ר, המועצה לא תוכל לפקח על המנכ"ל ופעולותיו באופן יעיל דיו. אשר על כן, **אנו מציעים להפריד בין תפקיד יושב ראש הרשות לבין מנכ"ל הרשות.**

ד. החלפת מודל הרישוי במודל רישום

42. בהצעה מוצע להמיר את משטר הרישיונות הקיים במרשם ספקי תכנים וספקי חדשות.³⁸ לכאורה מדובר בדה-רגולציה, אבל בפועל חלק מן הסמכויות המוקנות למועצה בהצעת החוק דומות לאלה של משטר רישוי. להלן כמה מאפיינים שמגבשים טענה זו.

43. ראשית, הרישום במרשם הוא קונסטיטוטיבי. הצעת החוק קובעת: "ספק תכנים ישראלי שהכנסתו השנתית מאספקת תכנים בישראל עולה על 40 מיליון שקלים חדשים לא יספק תכנים בישראל, אלא אם כן הוא רשום במרשם ספקי התכנים".³⁹ במילים אחרות, בתנאים האמורים, ללא רישום במרשם – לא ניתן להיות ספק תכנים ישראלי. בדומה, אדם שעומד בקריטריונים מסוימים לא יספק תוכנית חדשות המיועדת בעיקרה לציבור בישראל, אלא אם כן הוא רשום במרשם ספקי החדשות.⁴⁰ כלומר, הפער בין רישום לרישוי מצומצם מאוד, בהיות הרישום תנאי מקדים לקיום הפעילות, לאחר שבבחנו תנאי כשירות לגבי הרישום.

44. שנית, המועצה היא שרושמת את ספקי התכנים וספקי החדשות במרשם. בהתאם להצעה, "מצאה המועצה כי מתקיימות נסיבות שבשלהן אין לרשום מבקש במרשם, תודיע על כך למבקש[...]. בהודעה מנומקת בכתב, ותיתן לו הזדמנות לטעון את טענותיו".⁴¹ **אנו מציעים לתחום את הסמכות בחוק לנסיבות מסוימות ופרוצדורליות בהן? אין לרשום מבקש במרשם, שכן הנוסח הנתון מקנה למועצה כוח בלתי פרופורציונלי לסרב לרשום ספק במרשם מכל סיבה וללא כל מגבלות או הליך סדור מלבד הנמקה.**

45. שלישית, המועצה רשאית להתלות או לבטל רישום. אין הוכחה טובה יותר לכך שמדובר בהליך רישוי, מכך שניתן לבטל את הרישוי אם מתקיימות נסיבות שאינן קשורות להליך הרישום עצמו. (ראו דיון מורחב בהוראות אלה תחת "אכיפה, קנסות וביטול הרישום").

46. רביעית, נדרש אישור מראש של המועצה למיזוגים. ספק תכנים רשום יחזיק בשיעור העולה על 20% מספק רשום אחר בדרך של רכישה, אך ורק באישור המועצה, שיכולה לסרב במקרה שמצאה שיהיה בכך לגרום לפגיעה מהותית בתחרות.⁴² (ראו דיון מורחב בהוראה זו תחת "מבנה השוק ותחרות").

³⁸ ס' 51-49 (מרשם ספקי תכנים), ס' 55-52 (מרשם ספקי חדשות).

³⁹ ס' 49(א).

⁴⁰ ס' 52.

⁴¹ ס' 46(ג).

⁴² ס' 95(ב).

47. חמישית, משטר רישוי בכסות של משטר רישום קיים גם ביחס לחובות המוטלות על ספקי תכנים בתחום עיצוב השלט הרחוק. הצעת החוק קובעת כי ספק תכנים רשום יהיה חייב להציב את התכנים של ספקי חדשות המשודרים בו באפיקים עוקבים, וכי המועצה תהיה רשאית לקבוע כללים ליישום החובה.⁴³ מדובר במצב של "מיקרו מנג'מנט" מצד הרגולטור, כלומר תפיסה של חובות בעל רישיון ולא תפיסה של רישום בלבד. **אנו מציעים שהוראות כאלה יחולו רק כל אימת שיש חשש מניצול אנטי תחרותי של כוח שוק, כפי שקיים בסעיף 90 להצעת החוק או בחשש לפגיעה מהותית אחרת בצרכן, ולא כהוראות אפרוריות של התערבות המועצה בהתנהלות השחקנים בשוק כולו.**

48. שישית, נקבעה חובת העברה של ערוצי חדשות ללא תמורה. לפי ההסדר המוצע בהצעת החוק, ספק חדשות רשום יעביר את התכנים שלו לכל ספק תכנים רשום אחר בלא תמורה.⁴⁴ חובת העברת תכנים בחינם מנוגדת לכל היגיון ויכולת לפעול בשוק משיקולים עסקיים, ולכן בכל מקרה לא ניתן לטעון שמדובר במשטר רישום גרידא. (ראו דיון מורחב בהוראה זו תחת "מבנה השוק ותחרות").

49. נוכח התמונה הכוללת, אנו סבורים כי אם ממילא מדובר במשטר של "רישום מורחב", אין רציונל של ממש לא להוסיף אליו כללים הנוגעים להגנה על עצמאות גופי החדשות ועל איכות השידורים. יתרה מזאת, נדרש הידוק של סמכות המועצה להפעיל את סמכויותיה בעניין הרישום, ובייחוד בהקשר של סירוב, ביטול והתלייה של רישום, וכן מנגנוני פיקוח על החלטותיה בעניין זה, שהשלכותיהן על מימוש הזכות לחופש ביטוי ולחופש עיתונות הן גדולות.

ה. אכיפה, קנסות ועיצומים וביטול הרישום

50. לפי ההסדר המוצע, מועצת הרשות תמנה מבין חבריה ועדת משנה שתשמש כוועדת עיצומים. הוועדה תהיה בת שלושה חברים, ביניהם יושב ראש המועצה. היו"ר וחבר ועדה נוסף יהיו עובדי מדינה (נציג רשות התחרות ו/או רשות האסדרה ו/או משרד התקשורת), ואחד מחברי הוועדה לפחות יעמוד בתנאי הכשירות הנדרשים למינוי כשופט בית משפט השלום.⁴⁵

ה.1. קנסות

51. הצעת החוק מאפשרת לוועדת העיצומים להטיל עיצום כספי על מי שהפר הוראה מהוראות החוק מפורטות בחלק א' לתוספת הראשונה, בגובה של 1% מהכנסה השנתית האחרונה של המפר בישראל.⁴⁶ אם הפר אדם הוראה מהוראות המפורטות בחלק ב' לתוספת הראשונה, רשאית הוועדה להטיל עליו עיצום בגובה 0.5%.⁴⁷ אם הפר הוראה מחלק ג' לתוספת הראשונה, רשאית הוועדה להטיל עליו עיצום בהתאם לסכום שקבעה המועצה ביחס לכל

⁴³ ס' 72.

⁴⁴ ס' 71.

⁴⁵ ס' 38.

⁴⁶ ס' 115, 114 (א).

⁴⁷ ס' 115 (ב).

הפרה בתוספת.⁴⁸ שר התקשורת, בהסכמת שר המשפטים, רשאי לשנות את ההוראות וסכומי העיצומים לצידן שקבעה המועצה בחלק ג' לתוספת הראשונה, ובלבד שסכום העיצום הכספי לא יעלה על 1%.⁴⁹ **לתפיסתנו אין לאפשר לשרים להיות מעורבים בקביעת גובה ההפרות ויש להותיר זאת בידי המועצה בלבד.** הצעת החוק קובעת עוד כי ועדת העיצומים אינה רשאית להטיל סכום נמוך מאלו, אלא רק בהתאם לנסיבות ושיקולים שתקבע מראש בכללים, בהסכמת שר המשפטים.⁵⁰

52. הטלת עיצום קשיח בגובה 1%, היא סמכות כבדת משקל שעלולה לפגוע באופן בלתי מידתי בספק תכנים ביחס להפרה שביצע, ועל כן מדרג ההפרות צריך להיקבע באופן מוקפד יותר. **אנו מציעים לפיכך להפוך את ברירת המחל: במקום להטיל 1% ולהפחיתו בהתאם לנסיבות מקלות, הוועדה, כברירת מחל, תוכל להטיל עיצום של 0.5% על הפרת הוראות שבחלק א' לתוספת או חלקן, ולהעלות את הסכום עד ל-1%, בהתאם לחומרת ההפרה ולנסיבות ולמדרג שיקבע.** באופן זה ניתן יהיה לא רק להימנע מפגיעה חמורה מדי בספקים, אלא גם להביא לכך שוועדת העיצומים לא תירתע מהטלת עיצומים ובשל כך תפנה גם במצבים לא אופטימליים להתראה מנהלית או להתחייבות להימנע מהפרה, באופן שיעקר את האסדרה בשל שבי רגולטורי ותת אכיפה כרונית.

ה.2. התליה וביטול הרישום

53. ההצעה קובעת כי המועצה רשאית להתלות רישום או לבטל רישום עד קיום תנאים שתורה עליהם, אם למשל הרישום במרשם נעשה על יסוד מידע חלקי, אם חדל להתקיים תנאי מהתנאים לרישום במרשם, או אם הגורם "הפר הוראה מההוראות לפי חקיקת התכנים המסחריים" שבתוספת השנייה.⁵¹ חקיקת התכנים המסחריים כוללת הוראות מהחוקים הבאים:⁵² חוק השידורים עצמו, חוק ערוץ הכנסת⁵³ חוק סיווג וסימון משדרים⁵⁴ והוראות שנקבעו לפי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.⁵⁵

54. ההצעה מאפשרת למועצה להגביל או להתלות פעילותו של ספק באופן זמני, לפני הליך של הנמקה ושימוע, וזאת בשל "פגיעה נמשכת בציבור"⁵⁶ – קריטריון אמורפי ולא מובן המקנה למועצה סמכות חריגה. לא ניתן לאחוז את החבל בשני קצותיו, מצד אחד לטעון שמדובר בהפחתת הרגולציה ומצד שני להכניס מן החלון סמכויות נרחבות,

⁴⁸ס' 115(ג).

⁴⁹ס' 115(ד).

⁵⁰ס' 120.

⁵¹ס' 45(א).

⁵²ס' 1, תחת הגדרת "חקיקת התכנים המסחריים".

⁵³חוק שידורי ערוץ הכנסת, התשס"ד-2003.

⁵⁴חוק סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים, התשס"א-2001.

⁵⁵חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.

⁵⁶ס' 45(ו).

שעשויות להתפרש גם כפוליטיות. **אנו מציעים לקבוע רשימת מקרים סגורה, בהירה ומתוחמת היטב שרק בהתקיימם ניתן להפעיל סמכות זו.**

ו. פיקוח על משדרי חדשות

55. לפי הצעת החוק אין לשדר חדשות במדיום אודיו-ויזואלי בישראל ללא רישום במרשם ספקי החדשות, אם מדובר באדם או בחברה: (1) המעסיקים לפחות חמישה אנשים עם תעודת לע"מ (לשכת העיתונות הממשלתית); (2) המספקים חדשות בהיקף של ארבעים דקות ביום לפחות, בימים ראשון עד חמישי; (3) הוצאותיהם השנתיות על חדשות עולות על שני מיליון שקלים.⁵⁷ כדי להירשם במרשם חייב להיות הספק, בין היתר, תאגיד ישראלי, שאינו מפלגה ובכיריו אינם אזרחים או תאגידים ממדינות אויב.⁵⁸

56. החידוש המרכזי הוא ביטול ההפרדה המבנית בין בעלי ערוץ טלוויזיה לבין שידורי החדשות. כן מבטלת הצעת החוק גם את החובות הרכים יותר הקיימים לגבי עצמאות ואיכות של שידורי החדשות ביחס לערוצים זעירים וזעירים ייעודיים.⁵⁹

57. חוק הרשות השנייה קובע חובת הפרדה מבנית בין גופי שידור החדשות לבין החברות המסחריות המפעילות את הערוצים, ובעל רישיון לשידורי טלוויזיה נדרש להקים חברת חדשות נפרדת ולקבל עבורה רישיון ייעודי.⁶⁰ חברת החדשות היא בבעלות משותפת של הגוף המשדר ושל הרגולטור (הרשות השנייה), כאשר הגוף המשדר מחזיק ב-60% ממניות ההצבעה והרשות השנייה ב-40%,⁶¹ וזהו גם היחס של נציגי הגופים במועצת המנהלים של חברת החדשות.⁶² מנכ"ל חברת החדשות הוא העורך הראשי של שידורי החדשות, ונבחר לתפקידו, ומודח ממנו, ברוב של 75% מחברי הדירקטוריון.⁶³ הצורך ברוב האמור מביטיח כי לא ימונה מנכ"ל ללא הסכמתם של לפחות חלק מנציגי מועצת הרשות.

58. ההסדר הקיים הנוגע לערוצים הזעירים והזעירים-ייעודיים הוא הסדר ייחודי המחליף את ההפרדה המבנית ברגולציה על הממשל התאגידי של בעל הרישיון. כך, בדירקטוריון של בעל רישיון ובוועדת המשנה לענייני חדשות שימנה הדירקטוריון, יהיו חברים לפחות שני דירקטורים בלתי תלויים (אצל ערוצים זעירים-ייעודיים), ודירקטור בלתי תלוי אחד לצד שדירקטור נציג ציבור שתבחר הרשות (ערוצים זעירים). כן קבועות הוראות לגבי עצמאות עורך החדשות

⁵⁷ ס' 52.

⁵⁸ ס' 55.

⁵⁹ ראו ס' 71ח(ב), 71ח(ג) לחוק הרשות השנייה.

⁶⁰ ס' 63 לחוק הרשות השנייה.

⁶¹ ס' 66 לחוק הרשות השנייה.

⁶² ס' 67 לחוק הרשות השנייה.

⁶³ ס' 68 לחוק הרשות השנייה.

שנבחר על ידי 75% מחברי הדירקטוריון, על ניהול תקציב ייעודי נפרד וקשיח לחדשות, וכן הוראות שחובה לכלול בתקנון החברה שקשורות גם הן לעצמאות החדשות והפרדתן מבעלי המניות.⁶⁴

59. הצעת החוק משקפת, אפוא, שינוי קונספטואלי משמעותי ביחס לחקיקה הקיימת, הן באשר לחברות החדשות והן באשר לערוצים הזעירים-ייעודיים. ההסדר המוצע בהצעת החוק לא הוצע על ידי אף אחת מהוועדות הציבוריות והמקצועיות שבכנסו ב-25 השנים האחרונות לגבי שוק הטלוויזיה. אסדרת תקשורת צריכה לקחת בחשבון שלושה עקרונות יסודיים: תחרות, עצמאות ואיכות. ההצעה מעלה על נס את הגברת התחרות באמצעות הסרת חסמים ומניעת ריכוזיות, אך זונחת את הסכנות הנוספות, הידועות והמוכחות לחופש הביטוי העיתונאי כגון זליגה של אינטרסים כלכליים, פוליטיים ואחרים לשידורי החדשות באופן שעשוי לפגוע בעצמאותם; ושחיקה של כללי האתיקה, הסטנדרט עיתונאי ועלויות הייצור של מוצר עיתונאי הולם, תוך פגיעה באיכות התוכן. בכך עלול להיווצר למעשה "מרוץ לתחתית" של מוצרים מהירים וזולים המכוונים אל המכנה המשותף הרחב והנמוך ביותר, שכמותו ראינו לא בפעם בחשש בשוק התקשורת ועליו הלינו לא פעם גם מנסחי החוק ומוביליו.

60. לצד ביטול הפרדה המבנית, מבטלת ההצעה כל הוראה חוקית שמעגנת סטנדרטים עיתונאיים בחדשות ואת סמכויות הרגולטור לאכוף כללי ייצור נאותים המתחייבים מאמות המידה המקצועיות ומכללי האתיקה המקובלים. ההוראה היחידה שמעוגנת באופן מפורש בהצעה היא: "ספק חדשות יספק תוכני חדשות מדויקים ומהימנים ולא יבוטאו בהם עמדותיהם ודעותיהם הפרטיות של מנהליו ובעלי מניותיו"⁶⁵ – אך לא מוצע כל מנגנון שימנע או שיאפשר אכיפה של מצב זה, והוא לפיכך הופך לסעיף דקלרטיבי בלבד. נעיר, כי מדובר למעשה בתעתיק של הוראה הקיימת כיום בחוק הרשות השנייה ואשר ממילא אכיפתה בפועל הייתה מוגבלת ומצומצמת למקרי קיצון, אם בכלל.

61. ההסדר המוצע שלפיו כל ספק חדשות יהיה חייב לאמץ לעצמו קוד אתי ולפרסם אותו,⁶⁶ הוא אולי שובה לב בקריאה ראשונה, אבל אין בו ממש. בדברי ההסבר לתזכיר הקודם נכתב כי "פרסום התקנון יאפשר לציבור להעריך את סטנדרט האתיקה המוצהר של כל ספק חדשות ואף עשוי לשמש אותו כדי לזהות במקרים מסוימים חריגה מכללי האתיקה שקבע ספק החדשות לעצמו". כלומר, ההצעה משתמטת מהצורך להקים גוף מרכזי של תלונות ציבור ומסתמכת על כך שהציבור הרחב, שאינו שולט או מודע לדקויות ושיקולים הנוגעים לייצור המוצר החדשותי המורכב, יערוך השוואה מדויקת בין סעיפים אתיים שגם כך מנוסחים ניסוח כללי ומעורפל ויעקוב גם אחר יישומם לאורך זמן. לכן, "העברת הכוח לצרכן" במצב כזה, כפי שמבקשים מציעי החוק להשיג, אינה אפשרית באמת. נדגיש שוב: אם תכלית הצעת החוק היא לקדם תחרות בלבד, ממילא אין בה צורך. אם התכלית היא גם לפקח על איכות החדשות, המקצוענות העיתונאית והכפיפות לכללי אתיקה עיתונאית, הסעיף כפי שהוא מנוסח אינו מתמודד עם הצורך לעשות כן. נמצאנו למדים כי מדובר באוסף של הצהרות ריקות ללא כיסוי אכיפתי, ואפילו ללא עידוד אכיפה

⁶⁴ ס' 71ח(ג) והתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה.

⁶⁵ ס' 68.

⁶⁶ ס' 69.

62. חוות הדעת הכלכלית שצורפה להצעת החוק מתארת את כשלי השוק שמאפיינים את שוק התוכן העיתונאי היטב,⁶⁷ בהם: פנייה של ערוצים מסחריים למכנה המשותף הרחב והנמוך ביותר על חשבון איכות התוכן; יצירת החצנות שליליות כמו שידור תוכן שמעודד אלימות, הסתה, צרכנות מופרזת או הפצה של מידע כוזב, תוך גרימת נזק חברתי ולא רק לצופה עצמו; היעדר היכולת של צרכנים לזהות האם מדובר במוצר איכותי ומהימן או לא. הכשלים הללו מתוארים על מנת להמחיש את הצורך במעורבות רגולטורית בשוק התוכן העיתונאי, ועם זאת, תוך קפיצה לוגית לא מוסברת, מגיעה היא למסקנה שיש דווקא **להימנע** מפיקוח על התוכן המשודר.⁶⁸ בעולם תיאורטי בו יש יותר שחקנים ותחרות מוגברת על משאבים מוגבלים, ניתן יהיה להניח שכשלי השוק שקשורים ברדיפה אחר קהל ופרסום יחריפו, ולא להפך. ולכן, המסקנה המתבקשת לצד פתיחת השוק לתחרות היא יצירת מנגנונים שתכליתם להגן על עצמאות ויציבות כלי התקשורת, ועל איכות עיתונאית.

63. לצד זאת, לפי חוות הדעת הכלכלית, תחרות אינה מובילה בהכרח לירידה באיכות ולמרוץ לתחתית, וכי "בתנאים רגולטוריים מותאמים – הכוללים תמריצים חיוביים, שקיפות, והתערבויות רכות – ניתן להגיע לתוצאה הרצויה",⁶⁹ אך הצעת החוק לא מציעה כלים או סמכויות כאלו, אלא להיפך, מצהירה במופגן כי היא נמנעת משימוש בהם.

64. אנו ערים לכך שהצעת החוק מבקשת להסיר חסמים משחקנים קטנים על מנת לאפשר תחרות בשוק וכי הקמת חברת חדשות והטלת חובות השקעה מינימלית בה מהוות חסמי כניסה משמעותיים. כמו כן, אנו ערים לכך שהמודל של הפרדה מבנית עשוי להיות קשה ליישום נוכח הרחבת פרישת הרגולציה המוצעת על מגוון שחקנים חדשים והיברידיים כמו אתרי אינטרנט, אשר לא היו צריכים להקים חברות חדשות עד היום.

65. לכן, אנו מציעים ליצור מתווה שיש בו הגנה על תחרות, אך גם על עצמאות ואיכות התוכן, דרך מנגנוני אחריות תאגידי, כדלקמן:

66. ראשית, טיפול בשחקנים בינוניים וגדולים ולא קטנים. כלומר, הטלת עקרונות של אחריות תאגידית על ספקי חדשות בינוניים וגדולים, שהכנסותיהם עומדות על 20 מיליון ש"ח בשנה לפחות. המטרה היא לא להטיל חובות רגולטוריים מבבדים על ספקים קטנים כדי לא לייצר חסמי כניסה לשוק, ולצד זאת, לפקח על ספקים משפיעים בזירת התוכן החדשותי המקומי.

67. שנית, הטלת אחריות תאגידית שיש עליה פיקוח רגולטורי ולא פיקוח רגולטורי ישיר וחודרני. בהתאם, המתווה יכול לכלול את המרכיבים הבאים:

⁶⁷עמ' 19-21 לחוות הדעת הכלכלית.

⁶⁸עמ' 24 לחוות הדעת הכלכלית.

⁶⁹עמ' 34 לחוות הדעת הכלכלית.

(א) הקמת ועדת דירקטוריון לענייני חדשות ומחלקת חדשות עצמאית: וועדה לענייני חדשות אשר תורכב מחמישה דירקטורים לפחות, בהם 60% דירקטורים מטעם בעלי המניות שייבחרו באספה הכללית; ו-40% דירקטורים חיצוניים, בהם 20% דירקטורים בלתי תלויים⁷⁰ שייבחרו על ידי בעלי המניות ויאושרו על ידי הרגולטור, ו-20% דירקטורים נציגי ציבור שייבחרו ישירות על ידי הרגולטור (כך, בוועדה של חמישה חברים, 3 יהיו מטעם החברה, אחד בלתי תלוי ואחד נציג ציבור). יוער שהמשמעות היא שספקים בינונים וגדולים יצטרכו לתחזק דירקטוריון בן חמישה חברים לכל הפחות. אבל חובה זו חלה עליהם גם במצב הרגולטורי הקיים.

(ב) תקציב מחלקת החדשות: ייקבע אחת לשנה על ידי דירקטוריון החברה, באישור הוועדה לענייני חדשות, וינוהל באופן עצמאי ונפרד. הוועדה תתכנס אחת לחודש ותנהל פרוטוקול לישיבותיה, תגיש לרגולטור דו"ח שנתי לגבי מילוי תפקידיה ותהיה מוכנה לענות על שאלות ביחס אליו.

(ג) העורך הראשי של החדשות: ימונה או יפוטר על ידי הוועדה בלבד, בהסכמה של 75% מחבריה ולפחות בהסכמת אחד מהדירקטורים החיצוניים, ויהיה כפוף לה במישורין. הוא ייהנה ממעמד עצמאי מיוחד בחברה.

(ד) אכיפה: הרגולטור יהיה רשאי להטיל עיצומים בגין אי רישום במרשם ספקי החדשות, הפרה של הוראות הקמת והפעלת ועדה לענייני חדשות ומחלקת חדשות והפרה של כללי הדיווח השנתיים.

68. באופן זה, מצד אחד, תתקיים הפרדה מקצועית ותקציבית בין החדשות לבין החברה באמצעות הסדרי ממשל תאגידי, במטרה לשמור על עצמאות ואיכות התוכן העיתונאי ותוך שמירה על הפרוגטיבה הניהולית של החברה. מצד שני, לא מוטל נטל כבד או חסם כניסה על שחקנים קטנים, כי הם לא נדרשים להקים חברת חדשות נפרדת ולהשקיע בה סכום השקעה מינימלי כמו היום,⁷¹ ובכל אופן, החובות הרגולטוריות חלות רק על שחקנים בינוניים ומעלה – כך נשמר עיקרון התחרות.

69. שלישית, ספק חדשות יהיה מחויב לעמוד בכללי תוכן ואתיקה שיעוגנו בתקנון האתיקה של החברה. בדומה למה שהוצע בהצעת החוק שבפנינו, ייקבעו כמה סעיפים עקרוניים שספק יהיה חייב לעגן בתקנון האתיקה כפי שהם, ורשימה של נושאים ספציפיים שיחויב להידרש אליהם ולעצב אותם בעצמו.⁷² הרגולטור יהיה אחראי לאשר את תקנון האתיקה והחברה תהיה חייבת בפרסומו והנגשתו לציבור, בדומה לקבוע בהצעת החוק בפנינו. נוסף לכך, לטעמנו יש לקבוע כי הוועדה לענייני חדשות של החברה תפקח על קיום הוראות התקנון, ודיווח על פעולותיה ייכלל בפרוטוקולים ובדיווח השנתי לרגולטור. וכן, הרגולטור יהיה רשאי להטיל עיצומים בגין הפרה של חובת אישור ופרסום קוד אתי, והפרה של חובת הגשה דו"ח מטעם וועדת המשנה.

⁷⁰ס' 1 לתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה.

⁷¹כיום ישנה חובת השקעה מינימלית של 55 מיליון ש"ח בשנה, לבעל רישיון עם הכנסה שנתית גבוהה מ-350 מיליון ש"ח - ראו ס' 62ג(א), וס' 3 לתוספת השנייה, לחוק הרשות השנייה.

⁷²ס' 68-69.

70. הסדר זה מעביר את מרכז הכובד אל תקנון האתיקה של החברה ושמירה על האוטונומיה שלה. אך זאת, תוך שמירה על סטנדרטיים מקצועיים מינימליים, ותוך יצירת מגוונים מבניים שיחייבו את החברות לבצע בקרת תוכן ויאפשרו לרגולטור לוודא שהן שהחברות אכן מקיימות את הפיקוח הזה כנדרש.

71. רביעית, אנו מציעים להבטיח שמירה על איכות התוכן באמצעות **הקמה של מוסד נציב תלונות הציבור בתוך הרגולטור** (ראו הרחבה תחת "נציב תלונות הציבור").

72. **ראו בנספח לחוות הדעת טבלה המשווה בין ההסדרים הקיימים לגבי ערוצי הברודקאסט, הערוצים הייעודיים והמתווה המוצע.**

ז. מבנה השוק ותחרות

1.1. כללי

73. שוק השידורים מתאפיין בתלות הדדית חזקה בין הערוצים המסחריים לבין הפלטפורמות לשידור. הערוצים זקוקים לפלטפורמות להפצת תכניהם לקהל רחב ככל האפשר, זאת במטרה למקסם את הכנסותיהם מפרסומות ומכירות תוכן. מנגד, הפלטפורמות תלויות בערוצים ובתכנים פופולריים כדי לגייס מנויים חדשים ולשמר את אלו הקיימים. שינויים טכנולוגיים מהותיים, במיוחד המעבר לשידורי OTT (שידורים מבוססי אינטרנט), הפחיתו את תלות הערוצים בפלטפורמות המסורתיות, אך לא ביטלו אותה לחלוטין (וגם יצרו גופים מורכבים יותר המחזיקים בפלטפורמות ובערוצים גם יחד). שחקנים בעלי תוכן הכרחי, כמו חדשות או ספורט, מחזיקים בכוח שוק משמעותי, ויכולים להכתיב תנאים מסחריים שעשויים לפגוע בתחרות ובצרכן. נוסף לכך, קיים פער רגולטורי ניכר בין הפלטפורמות המסורתיות לבין שחקני OTT, הפועל לטובת האחרונות.

74. ההצעה שבפנינו מבקשת להתמקד ולהציב בראש סדר העדיפויות את פתיחת השוק לתחרות. זאת, מצד אחד על ידי הסרת הוראות רגולטוריות שמוטלות על השחקנים על ידי מאסדרים שונים, ומצד שני להטיל אותן באופן פרופורציונלי על כל השחקנים המקומיים ולא רק על חלקם ("יישור מגרש המשחקים"). המטרות, כפי שהצהיר שר התקשורת, הן להסיר חסמים ולאפשר לשחקנים נוספים להיכנס למגרש – מטרות ראויות כשלעצמן. ההצעה נוקטת בכמה דרכים להגברת התחרות:

75. ראשית, מוסרות הפרדות התחרותיות שנעשו בין הערוצים תחת פיקוח הרשות השנייה, להם מותר היה לשדר פרסומות וחדשות, לבין ספקי הטלוויזיה הרב ערוצית תחת מועצת הכבלים והלוויין, שהורשו למכור מנויים בלבד. במצב החדש – כולם יכולים לשדר פרסומות, למכור מנויים לשידורים רב ערוציים ולשדר חדשות, ללא הגבלה.

76. הגבלות אלו הוטלו בעבר מתוך ראייה מאזנת בין המודל הכלכלי הנבחר בידי ספק השידורים לבין העדפות הצרכן (הסתמכות על הכנסות מפרסום בעיקר יחייבו "חינויות" מצד צרכני התקשורת וגביית דמי מנוי מהצרכנים, תשחרר אותם מ"נטל" הצורך שבצפייה בפרסומות). בפועל בשל הוראות שונות הנוגעות לחסיונות, תוכן מסחרי

ומוצרי פרימיום, לא נשמרה ההפרדה הדיכוטומית האמורה וקיימות הצדקות לביטולה בשל הצורך שבגמישות בעיצוב מודל ההפעלה הכלכלי.

77. שנית, ההסדר מעגן חובות העברה של ערוצי חדשות (Must Carry). בהתאם להצעה, ספקי תכנים רב ערוציים מחויבים בשידור ליניארי של כלל ערוצי החדשות בחינם ללקוחותיהם, וערוצי החדשות שיבקשו שישדרו את תכניהם מחויבים לספק אותם ללא תשלום.⁷³

78. שלישית, יבוטלו חבילות הבסיס שנדרשות כיום ספקיות הטלוויזיה הרב ערוצית להציע ללקוחותיהן. זאת לעיתים תוך סבסוד צולב של תכנים שמידת האטרקטיביות שלהם שונה וקיימים ביניהם פערי מחיר משמעותיים. במקום זאת, יוכלו הצופים "להרכיב" מוצר מודולרי מערוצים אותם הם רוצים לצרוך בלבד, ולהימנע ממיצוע של עלות רחבה של חבילת ערוצים שנכללים בה ערוצים שאינם מעוניינים בהם.

79. רביעית, יוכלו לפעול בשוק שחקנים נוספים מאחר שתחולת החוק מתרחבת והיא חלה גם על פלטפורמות אינטרנטיות ועל שירותי OTT, וכן בשל ביטולם של דמי רישיון או חסמי כניסה גבוהים.

80. להצעות אלו מגוון יתרונות. יש להן פוטנציאל להפוך את שוק התקשורת למודולרי ומרובה מוצרים וכן להוביל לפריקות המוצר, ולאפשר קידומן של פלטפורמות שיכולות להציע מגוון שירותים: שידורי ברודקאסט, ערוצים עצמיים וחדשות, ספריות תכנים וסטרימינג, אפליקציות ו-web, הכל תחת ספק אחד. עשויים להיווצר מודלים עסקיים חדשים, למשל ערוצים שיהפכו לספקי תכנים או חדשות בסינדיקציה, ערוצי חדשות שמייצרים ורוכשים תכנים, או חברות סטרימינג מקומיות. המוצר שצרכן הקצה מקבל יהיה גמיש יותר והוא יכול להיתפר למידותיו, ובאופן זה הצרכן נדרש לשלם רק על מה שברצונו לצרוך ולצמצם עלויות תוך התאמת המוצר למאפייניו וטעמיו הייחודיים. ניתן לחשוב על פריקות מוצר עד לרמת התכנית או המשדר הבודד.

81. מנגד, הרפורמה איננה עוסקת בבעיית היסוד של השוק, המשפיעה על צד ההכנסות שלו באופן משמעותי – הגירת תקציבי פרסום לענקיות הטכנולוגיה הבינלאומיות. שוק הפרסום בתקשורת הישראלית אינו גדול מטבעו, מאחר שמדובר במדינה קטנה עם שפה ייחודית וקהל מוגבל. לצד זאת, בעשור האחרון היגרו מירב תקציבי הפרסום שמקצים המפרסמים וחברות רכש המדיה, מספקיות התוכן בתקשורת, לשירותי פרסום דיגיטליים בינלאומיים, כמו גוגל ומטא.⁷⁴

⁷³ ס' 71.

⁷⁴ נתונים שהתקבלו בתשובה לבקשת חופש מידע שהגישה עמותת "הצלחה" ללשכת הפרסום הממשלתית (לפ"מ) חושפים מגמות דרמטיות בדפוסי ההשקעה הממשלתית בפרסום בין השנים 2020-2024. כך גדלה ההשקעה בפלטפורמות דיגיטליות בינלאומיות לצד קיצוץ משמעותי בפרסום בשוק השידורים המקומי. ההשקעה בגוגל עלתה מ־ 36,942,397 ש"ח בשנת 2020 ל־128,367,886 ש"ח בשנת 2024. במקביל לכך, בשידורי קשת ירדה ההשקעה מ־ 37,447,700 ש"ח ב־2020 ל־19,014,416 ש"ח בלבד ב־2024. סכום ההשקעה בגוגל בלבד בשנת 2024 גדול פי 3.5 מסכום ההשקעה בקשת, רשת, התאגיד וערוץ 14 יחד (36,399,145 ש"ח).

82. כלל אין זה ברור שחלוקה מחדש של המשאבים בין השחקנים המקומיים תוכל לשכלל תחרות בשוק מקומי שמשאביו הולכים ומתכווצים בקצב מהיר. אפשר אפילו לומר: הרפורמה אולי מסדרת מחדש את הכיסאות על הטיטאניק, אבל סופה של האונייה לטבוע. שלוש תוצאות יכולות להיווצר במצב זה:

83. האחת, לא יהיה מקום למספר גדול יותר של שחקנים באופן משמעותי, ואם יצליחו שחקנים חדשים להיכנס לשוק, הם יידחקו החוצה שחקנים קיימים או יתמזגו איתם בסופו של דבר לאחר תקופה של חוסר יציבות. השניה, שחקנים חזקים שיש להם יתרון ונכסים היום, יתחזקו עוד יותר משום שיוכלו, בשל תנאי הפתיחה שלהם ואחיזתם בחלקי השוק השונים, ליצור תמהיל רחב יותר של מוצרים ושירותים (יתרון לגודל ויתרון להיקף). השלישית, יתקיימו יותר שחקנים, במיוחד בתחום החדשות, אבל רבים מהם יהיו מוחלשים, מוגבלי משאבים ובמצב מתמשך של מלחמה על חייהם. כך ייווצרו יותר שחקנים המציעים מוצר פגום ונחות, שנטייתו להיות מושפע על ידי השפעות חיצוניות וזרות גבוהה יותר והדבר מעלה חששות ביחס למעמדה של התקשורת החופשית והשיח הדמוקרטי.

84. יש להעיר, כי ניסיון העבר בשוק התקשורת בישראל – בייחוד בשווקים לא מאוסדרים כמו העיתונות המודפסת ואתרי האינטרנט החדשניים – וכן בערוצי הברודקאסט המאוסדרים, מלמד שהשוק נוטה להתכנס למספר מועט של שחקנים. לכן, סביר שההצרות בדבר תחרות, גם בין שחקנים מוחלשים, לא יתמשו.

2.2. ריכוזיות, בעלויות צולבות ואחזקות נוספות

85. ההצעה קובעת כי "לא ירשם במרשם ספקי החדשות מי שבמועד הגשת הבקשה לרישום הוא גורם ריכוזי לפי סעיף 3 לחוק הריכוזיות, אלא לאחר שהתקיימו הליכים בהתאם לסעיפים 5(ב) ו-6 לחוק הריכוזיות".⁷⁵ זהו סעיף ראוי ונדרש ובהלימה עם הסדרי התחרות הכלליים. עם זאת, **אנו מציעים לחדד את אמות המידה המנויות בחוק הריכוזיות ביחס לקביעה מיהו גורם ריכוזי בשוק התוכן העיתונאי**⁷⁶ **וגם בשוק התכנים התקשורתיים, וזאת בהתאם למגוון המוצרים ששוק התקשורת הנוכחי כולל כפי שנעשה בהצעה הנוכחית.**

86. הצעת החוק מבטלת את הוראות הבעלות הצולבת, עם דגש על אחזקות צולבות בסוגי מדיה שונים, לפיהן למשל חל איסור על מי שמשדר בטלוויזיה להחזיק בכלי תקשורת שהוא עיתון. מאחר שהרפורמה מכניסה תחת הרגולציה גם אתרי האינטרנט, אשר חלקם מופעלים במסגרת מבנה תאגידי משותף לצד פעילות תקשורתית אחרת וממילא מתקיים בהם עירוב בין צורות הצגה שונות של תוכן (אודיו ויזואלי, מקוון, כתוב ומודפס), יהיה בכך לשנות את כל מפת הבעלויות של שוק השידורים. כך למשל יהיה ביחס לאתר וואלה, אשר בעל השליטה בו מחזיק גם בעיתונים ג'רוזלם פוסט ומעריב, בתחנות רדיו אזורי ובספקי תכנים כמו צ'רלטון; ynet ששייך לקבוצת ידיעות אחרונות שלה פעילות מגוונת נוספת, או ישראל היום שמשדר תוכן אודיו-ויזואלי גם באינטרנט.

⁷⁵ ס' 54.

⁷⁶ ראו בהקשר זה ההצעה **בינר ושוורץ אלטשולר**, לעיל ה"ש 8.

87. הרפורמה מציעה רק מגבלה על אחזקות צולבות בתוך שוק השידורים: ספק תכנים רשום יוכל להחזיק בעד 20% מספק רשום אחר, ורכישה שמגדילה את שיעור אחזקותיו מעל שיעור זה, תהיה רק באישור המועצה ובהתייעצות עם רשות התחרות.⁷⁷ נזכיר כי כיום, קיימת מגבלה המונעת על אדם להחזיק ביותר מחברת חדשות אחת בו בעת.

88. הסדר הבעלויות הצולבות המוצע בהצעת החוק הוא חסר, מפני שאינו מתייחס למקטעים שונים של בעלויות צולבות וריכוזיות בשוק. אין דומה מיזוג בין שני ספקי תכנים, למיזוג בין ספק חדשות לבין ספק תכנים אחר, ובין אמצעי תקשורת עיתונאיים במדיום אחר וספק תכנים. לכל אחד מסוגי מיזוגים ומסגרות הפעלה משותפות כאלה, קיימות השפעות שונות על המאפיינים הכלכליים של השוק, על היבטי התוכן העיתונאי והן על היבטי תכנים אחרים. בנוסף, וכפי שהעיר בצדק המשנה ליועמ"שית במכתבו – הצעת החוק אינה מתייחסת לסוגיות כמו רכישת פעילות או נכסים במובחן מרכישת אמצעי שליטה וייחוס אחזקות בתוך קבוצת חברות.⁷⁸

89. חוות הדעת הכלכלית המצורפת להצעת החוק, המתייחסת לחלופות לאסדרת בעלויות צולבות חוצת מדיה, חסרה לטעמנו ניתוח כלכלי-מספרי של השינויים שיכולים להיווצר במפת הבעלויות בשוק התקשורת. בהתאם לטבלת שקלול החלופות למשל, החלופה שנבחרה (הסרת ההגבלה על בעלויות צולבות), עשויה להביא להגדלת מגוון הדעות ולהגברת התחרות בשוק השידורים בטווח הקצר, אך להקטין את שניהם עוד יותר בעתיד בשל התחזקותם של שחקנים גדולים שפועלים כיום בכמה מדיות.⁷⁹ **אנו ממליצים לבצע סימולציה שתנתח את ההשפעה של כל חלופה על סוגי השחקנים שונים בהתאם לנתח השוק שלהם בשוק התקשורת הישראלי ולפרסמה לציבור. בניתוח ישוקללו השפעתן של הוראת מעבר המבקשות לאפשר לשחקנים קטנים לחדור לשוק (ראו בהרחבה "הוראות מעבר, הוראת שעה והדיון בהצעת החוק בכנסת").**

3.ז. הסדרי נשיאה, העברת תכנים ושכלול השוק

90. ניתוח ההשפעות המוצג בחוות דעת הכלכלית נוגע לשלושה מושגים ומצבים הקשורים בהם ואלו יובאו כלשונם:

91. כאמור בחוות הדעת,⁸⁰ במקרה הראשון, בו פערי הכוחות והתועלות ההדדיות הם לרעת הערוץ, סביר שהערוץ יידרש לשלם בעד הפצתו. במקרים מסוימים, העלות יכולה להיות משמעותית ביחס לגודלו וליכולותיו הפיננסיות. כאן מוצע בהצעת החוק לחייב את הפלטפורמות ב-Must Carry רק במקרה בו הערוץ משדר תכני חדשות ואינו גובה תשלום בעד תוכניות מהפלטפורמה, וזאת בשם הצדקות ציבוריות. במקרים כאלה, אפקט נוסף של ההתערבות הזו תהיה הפחתת חסמי הכניסה עבור אותם ערוצים.

⁷⁷ ס' 95(ב).

⁷⁸ עמ' 11-12 לחוות הדעת, לעיל ה"ש 6.

⁷⁹ עמ' 39 לחוות הדעת הכלכלית.

⁸⁰ עמ' 66 לחוות הדעת הכלכלית.

92. במקרה השני, פערי הכוחות והתועלות ההדדיות מביאים לכך שהפלטפורמה מוכנה לשלם סכום מסוים על מנת לשאת את הערוץ, והערוץ דורש סכום מסוים על מנת שהפלטפורמה תוכל לשאת אותו. במקרים מסוג זה, נשאלת השאלה האם קיים צורך או רצון להתערב רגולטורית במשא ומתן בין הצדדים, למשל בדרך של כפיית נשיאה או מכירה בחינם (Must Carry, Must Sell) או בדרך של פיקוח מחירים. חסרון המוצג ביחס ל להתערבות מסוג זה הוא פגיעה בתמריצים של ערוצים להיכנס לשוק, ליצור תכנים טובים ולפתח מוניטין שיקנה להם את אהדת הצופים. תמריץ כלכלי בסיסי זה הוא המנוע לכניסה לשוק ולרצון התחרותי להצליח בו, ופגיעה בתמריץ זה שלא לצורך צפויה לפגוע בסופו של יום בתחרות ובציבור.

93. מקרה שלישי הוא מקרה שבו הערוץ מהווה תוכן חיוני (Must Have) עבור הפלטפורמות, אשר היעדרותו מהיצע התכנים של פלטפורמה עלול לגרום לה לנזק תחרותי משמעותי, המתבטא באובדן מנויים קיימים או בקושי ניכר לגייס מנויים חדשים. בשל כך, לערוץ כזה יש כוח מיקוח רב במשא ומתן מול הפלטפורמות. בהצעת החוק, מכונה ערוץ כאמור ספק בעל חשיבות מסחרית. אינדיקציות להיותו של ערוץ ספק בעל חשיבות מסחרית עשויות להיות פופולריות מיוחדת ושיעורי צפייה גבוהים במיוחד בקרב הצופים, כך שהוא מהווה עוגן מרכזי עבור קהל צופים רחב, או לכל הפחות עבור פלח שוק משמעותי שהפלטפורמה אינה יכולה להרשות לעצמה לאבד; ערוץ שמכיל תכנים שנתפסים כבלעדיים (למשל, זכויות שידור בלעדיות לאירועי ספורט מרכזיים), הכנסות גבוהות במיוחד, כל אלה הן אינדיקציות לכוח מיקוח עוזף במשא ומתן, שמאפשר לו לדרוש תנאים מסחריים טובים במיוחד ואף להכתיב לעתים תנאים שעשויים לפגוע בתחרות ועוד.

94. עוד נטען שם כי מקרים אלו מקבילים למקרים בהם שחקן בשוק מחזיק בכוח שוק משמעותי/מונופוליסטי, ולכן סת הפתרונות שיש לבחון לעניין זה אלו פתרונות מעולמות דיני התחרות, ובפרט כללים דומים לאלו החלים על בעלי מונופולין, במטרה למנוע מהם לנצל את כוחם לרעה באופן שעלול לפגוע בתחרות או בציבור.

95. בעבר, היה צורך בקביעת כללי חובות נשיאה (must carry), חובות תשלום (must pay) וחובות מכירה (sell must) של תכנים בין שחקנים בשוק. זאת בשל העובדה שמודל צריכת תוכן משמעותי היה מודל ערוץ ליניארי; בשל ההבחנה בין גופים מחוללי תוכן לבין פלטפורמות רב ערוציות; ובשל המודל העסקי השונה של ערוצי הברודקאסט ושל גופים מחוללי תוכן (פרסומות), מול הפלטפורמות הרב ערוציות (מנויים).

96. במצב דברים זה השאלות האם ערוצי הברודקאסט רשאים לתבוע מהפלטפורמות שיפיצו אותם; האם הם מאידך חייבים למכור את התכנים שלהם לפלטפורמות; האם הם צריכים לשלם לפלטפורמות עבור הנשיאה או לחלופין הפלטפורמות צריכות לשלם עבור התכנים – היו קריטיות לעיצוב המודלים העסקיים של השחקנים. זהו המקור לדיון הנרחב בסוגיות של נשיאה, תשלום על נשיאה, הפצה, והיכולת לרכוש או לקבל תכנים של מחוללי תוכן על ידי הפלטפורמות, ובאופן הפוך, יכולת מחוללי התכנים לדרוש תשלום מהפלטפורמות.

97. תפיסת ההצעה שלפנינו שונה. ראשית, היא עוסקת בספקי חדשות ובספקי תכנים, באופן עיוור לשיטת ההפצה (ברודקאסט, רב ערוצי, כבלים, לוויין, OTT, אינטרנט ואפליקציות) ולשיטת הצריכה (ליניארי/א-ליניארי). בנוסף,

הצעה מבטלת את האיסורים על עירוב בין פלטפורמה לבין גוף מחולל תוכן. כך, ספק תכנים יכול להיות מחולל תוכן שמוכר ערוצים או תוכניות; פלטפורמה רב ערוצית או חנות אפליקציות, או כל אלה יחד. שינוי המודל המבוזר לכיוון מודל עסקי מעורב ומורכב, מחייב חשיבה מחודשת על התפיסות בנוגע לחובת נשיאה, תשלום ומכירה.

98. בהצעת החוק נקבע כי ספק תכנים רשום רב ערוצי מחויב לספק לכל מנוייו תכנים של ספק חדשות רשום שביקש זאת (must carry, אך לא must sell).⁸¹ ספק התכנים מחויב לספק את התכנים בשידור חי, במסגרת ערוץ עצמאי, ולכלול את כל התכנים של ספק החדשות באותו ערוץ.⁸² בהתאם להצעה, ספק התכנים וספק החדשות לא ישלמו זה לזה בעד העברת התכנים, וספק התכנים לא ייגבה תשלום ייעודי נוסף בגין התכנים ממנוייו (אין must pay).⁸³

99. המצב שבמסגרתו כל ספק חדשות שמשקיע 2 מיליון ש"ח בשנה וארבעים דקות שידור ביום יהיה כזה שכל הפלטפורמות הרב ערוציות יחויבו לשאת, מטיל נטל כבד מידי על הפלטפורמות. במקביל, הוא מתמרץ פתיחתם של שחקני חדשות קטנים, ללא סטנדרטים מינימליים של איכות וללא מודל עסקי יציב, ומבטיח להם נשיאה על ידי כלל השחקנים הרב ערוציים.

100. לכן, אנו מציעים שהעקרונות המסדרים בהקשר זה יהיו כדלקמן:

101. ראשית, אנו מציעים להחיל חובת נשיאה של תוכן בעל חשיבות ציבורית – תכני תאגיד השידור הציבורי וערוץ הכנסת – על כלל הפלטפורמות הרב ערוציות (בדומה למוצע בהצעת חוק זו). במקביל, אנו מציעים להטיל חובת מכירה של תכנים אלה על יצרני התכנים בעלי החשיבות הציבורית, ויש לאסור עליהם לגבות תשלום מעבר למתחייב בחוק תאגיד השידור הציבורי על מנת להגן על זכויות מפיקים מחוץ לתאגיד בתכנים אלה.

102. שנית, אנו מציעים לא להטיל את חובות העברה ומכירה של תכנים על כל השחקנים בשוק אלא רק על שחקנים דומיננטיים וחזקים ("בעלי חשיבות מסחרית"), נוכח החשש שהם עשויים לנצל את כוחם בשוק לרעה. כך, ספק חדשות בעל כוח שוק משמעותי יהיה חייב למכור את התוכן שלו לספקיות תוכן רב ערוציות שירצו לשדרו, ובמקביל, ספקיות תוכן רב ערוציות בעלות כוח שוק משמעותי יחויבו לשדר את התוכן של כלל ספקי החדשות.

103. הצעה זו מתיישבת עם הקביעה בסעיפים 89-90 להצעת החוק, המטילים חובות מיוחדות על שחקנים בעלי חשיבות מסחרית. המועצה יכולה לקבוע בכללים מגבלות על התקשרויות והסכמים בין ספקי תכנים אם מצאה שהם עשויים לפגוע בתחרות בשוק, ואף לדרוש קבלת אישורה להתקשרות כזו.⁸⁴ בנוסף, אם מצאה המועצה שספק תכנים כזה פועל באופן שעלול לפגוע מהותית בתחרות אספקת תכנים אודיו-ויזואליים, היא מוסמכת להורות לו להימנע או לנקוט בצעדים כדי למנוע או לצמצם הפגיעה. ההסמכה כוללת היתר להורות לו להימנע מהתניית תוכן

⁸¹ סעיף 71(א).

⁸² סעיף 71(ב).

⁸³ סעיף 71(ה).

⁸⁴ ס' 90.

אחד במשנהו ולהפריד בין הקבצות תכנים, וגם לתת הוראות שקשורות בהנגשת התוכן כמו אופן השימוש בשלט, בציוד המצוי ברשות המנוי ואפילו בממשק הצפייה.⁸⁵

104. שלישית, אנו מציעים שלא לחייב נשיאה או מכירה בחינם אלא לאפשר לצדדים להגיע ביניהם להסכם מסחרי אופטימלי לגבי התנאים למכירה ולהעברה של התוכן. מנגנון ההתמחרות יכול להיקבע כפי שהוצע בעבר לגבי מנגנון הספורט:⁸⁶ הסכמה שוקית, ולצדה מנגנון בוררות בפקוח הרגולטור על המחיר.

105. חוות הדעת הכלכלית המצורפת להצעת החוק מחזקת את טענתנו, כאשר בניתוח החלופות שמתייחסות לחובות נשיאה, מכירה ותשלום, היא מציגה את החלופה שהצגנו כאופטימלית יותר מזו שנבחרה בהצעת החוק.⁸⁷ גם בבחינת ההשוואה למדינות אירופה שצורפה לחוות הדעת, אין כמעט אף מדינה שמאפשרת חובת נשיאה כה רחבה. רובן של המדינות לא מחילות חובת נשיאה כלל על ערוצים מסחריים, כולל שידורי חדשות. אלו שכן, מטילות תנאי כניסה גבוהים יותר – מגבלות כמו נתח שוק מינימלי (צרפת) או סמכות למדינות בפדרציה לקבוע אלו ערוצים מקומיים הן רוצות לקדם בהתאם לקריטריונים (גרמניה). חלקן מתירות לשוק החופשי ולמצער לפלטפורמה לקבוע את העלויות העסקה (צרפת, גרמניה, שבדיה). אף לא אחת מאפשרת גם נשיאה גורפת של כל ערוצי החדשות בכל הפלטפורמות, ללא תשלום של הערוץ ובמקביל חובת נשיאה ב-DTT.⁸⁸

⁸⁵ ס' 89.

⁸⁶ ראו: [הצעת חוק התקשורת \(שידורי ספורט\) \(תיקון מס' ...\), התשע"ז-2017](#) (הצעת תיקון לחוק התקשורת בזק ושידורים, התשמ"ב-1982), נוסח לדיון בוועדת הכלכלה בתאריך 30.1.17, סעיף 6סד(ד) האומר כך: "באין הסכמה על מחיר הרישיון לשידור בין בעל הזכות במפעל הספורט המשמעותי למפיק ערוץ הספורט בתוך 90 ימים ממועד פנייתו הראשונה של מפיק ערוץ ספורט לבעל זכות במפעל ספורט משמעותי בבקשה לקבל רישיון לשידור רשאי כל אחד מהם לפנות למועצה בבקשה למינוי מומחה לצורך קביעת מחיר רישיון לשידור"; וכן סעיף 6סד(ד-טו) האומר כך: "באין הסכמה על מחיר הרישיון לשידור בין מפיק ערוץ ספורט לספק תכנים בתוך 75 ימים ממועד פנייתו הראשונה של ספק התכנים למפיק ערוץ ספורט בבקשה לקבל רישיון לשידור לפי סעיף קטן (א), רשאי למנות כל אחד מהצדדים נציג מטעמו בתוך 7 ימים (בסעיף זה – נציגי הצדדים) ממועד תום התקופה האמורה; נציגי הצדדים יבחרו, בתוך 14 ימים, בהסכמה, מומחה בלתי תלוי שיכריע בדבר מחיר הרישיון לשידור (בסעיף זה – המומחה שנבחר)" וכן המשך הסעיפים העוסקים בפרטי מינוי המומחה ובנפקות החלטותיו וקביעותיו.

⁸⁷ עמ' 69-71 לחוות הדעת הכלכלית. הצעתנו דומה לחלופה 1 שזכתה בציון 18, אל מול החלופה שנבחרה בהצעת החוק שזכתה לציון 12 בלבד.

⁸⁸ עמ' 42-44 לחוות הדעת הכלכלית.

ח. תחולת הרגולציה וטווח פרישת החוק

106. הצעת החוק מרחיבה את תחולת הרגולציה, הן על תכנים והן על חדשות, על שחקנים שבעבר לא היו מאוסדרים, ובמקביל מחריגה את ענקיות הטכנולוגיה הבינלאומיות וכן חברות בבעלות זרה.

רשתות חברתיות	טלר"ע באמצעות OTT	סטרימינג	אתרי אינטרנט	לוויין	כבלים	ברודקאסט	
X	X	X	X	V	V	V	תחת הרגולציה לפני החוק החדש
X	V	V	V	V	V	V	תחת הרגולציה אחרי החוק החדש

107. ההצעה מחריגה פלטפורמות ופעילות של תוכן גולשים,⁸⁹ אך איננו מצדיק מדוע שלא לאסדר חלק מהשירותים שמציעות הפלטפורמות (כמו YouTube) אם לצד תוכן הגולשים המועבר למשתמשים באמצעות סדר אלגוריתמי הם כוללים גם ערוצים ייחודיים ומובילים של תוכן, הדומים מבחינת חוויית הצריכה, וכן מבחינת הפניה לשוק הפרסום, ולשירותי תוכן אודיו-ויזואליים אחרים. לאסדרה כזאת יש טעם ענייני אבל גם טעם מעשי, משום שבהסתכלות כוללת על תקציבי הפרסום המפרנסים את שוק היצירה האודיו-ויזואלית בישראל מדובר במתחרים ישירים של שחקני הברודקאסט המקומיים וגם של ספקי תוכן אחרים. החרגת תוכן זה משמעה שהנתח מתוך שוק הפרסום שממנו נהנים שחקנים הנמצאים בטווח פרישת הרגולציה ימשיך להתכווץ, ולכן ההסדרים החדשים לא יובילו לשינוי בשוק או להכנסת מתחרים חדשים, ולעומת זאת חברות הענק ימשיכו לנגוס בתקציבי הפרסום ללא כל מחויבות.

108. אנו מציעים, לפיכך, להבהיר כי ההגדרה בהצעת החוק כוללת גם שחקני מדיה חברתית המתחרים "ראש בראש" עם ספקי התכנים האודיו וויזואליים, בתוך טווח פרישת הרגולציה. אנו מציעים להחיל את החלק מהוראות ההצעה החל על חברות הסטרימינג הבינלאומיות, גם על פלטפורמות של תוכן גולשים, במקטע של ערוצים השייכים לספקי תכנים ישראליים (וככל שהצעת החוק מחילה זאת – לחדד ולכתוב זאת במפורש). כך, אם ייקבע שהכנסות פלטפורמות תוכן גולשים מהכנסות הערוצים האלה עולות על הסכום הקבוע בחוק, הן יצטרכו לקחת חלק בנטל ההפקה המקומית.

⁸⁹ ס' 1, הגדרת "ספק תכנים" היא "מי שעיסוקו באספקת תכנים, בעצמו או באמצעות אחר, למעט [...] מי שפעילותו העיקרית היא העמדת תשתית מקוונת לשימוש הציבור לצורך הפצת תכני צפייה-ושמע של המשתמשים בה".

109. בנוסף, וכפי שכבר הערנו בעבר, ההצעה מחריגה מהרגולציה יצרני תוכן שאינם רשומים בישראל. למרשם ספקי תכנים יכולים להירשם רק תאגידים שהתאגדו ונרשמו בישראל או תאגידים שהתאגדו מחוץ לישראל ונרשמו כחברת חוץ לפי סעיף 346 לחוק החברות.⁹⁰ למרשם ספקי החדשות יכולים להירשם רק תאגידים שהתאגדו ונרשמו בישראל. בדברי ההסבר לתזכיר הקודם נכתב כי הסיבה לכך היא הקושי של הרשות לפקח ביעילות על ערוצים כאלה. לתפיסתנו, זו טעות. ראשית, בהיעדר ודאות בשאלה אם התכנים שהציבור הישראלי נחשף אליהם כפופים לרגולציה הישראלית או לא, החרגה זו עשויה להביא לאכיפה בררנית שתפגע בצרכני הקצה וליצירת מעקפים לאסדרה הנוכחית. רפורמה

110. אנו מציעים שלא להגביל את חובת הרישום (שהיא למעשה חובת רישוי בתחפושת) לתאגידים שאינם רשומים בישראל או שמרכז עסקיהם אינו בישראל, הואיל ומשמעות הדבר איננה שהם לא יפיצו תכנים בישראל אלא שהם יפיצו אותם ללא פיקוח, וכך ייווצר תמריץ לרישום חברות שתפעלנה בשוק המקומי מחוץ לישראל.

ט. הפקות מקור

111. ההצעה מצמצמת את חובת ההשקעה בהפקות מקור ישראליות, ומותירה את החובה להשקיע בסוגה עילית בלבד (דרמה ותעודה). ההגנה על הפקות לילדים שהתקיימה בעבר, מבטלת גם היא באופן שאינו מנומק דיו. ביחס לאלו שנותרו תחת החובה, ההצעה "מיישרת" את מגרש המשחקים, כך שהחובה תחול באופן יחסי, 6.5% מתוך ההכנסות, על כל ספקי התוכן החוצים את סף ההכנסה המחייב – בהם שחקני ה-OTT, אתרי האינטרנט וחברות הסטרימינג הבינלאומיות שפועלות בישראל, שלא נשאו בנטל עד עתה.

112. תחום זה הוא אחד התחומים המרכזיים שבלב האסדרה, ויש לו חשיבות והשפעה ניכרת על ציבורים רחבים המעורבים בתעשיית המדיה, ההפקה והיצירה, וכמובן על צרכני התקשורת והתוכן הישראליים. על כן יש לבחון את ההסדרים המוצעים בתחום זה בקפדנות יתר ולברר את השלכתם המעשית על השחקנים השונים, וכפועל יוצא על הציבור כולו. אנו סבורים כי בהנחה שאין חולק כי אחת מהמטרות והתכליות המרכזיות של הצעת החוק היא הגנה על היצירה והתעשייה המקומיות בשל ייחודיותה וחשיבותה של התרבות המקומית, הוראות ההצעה הן חסרות.

113. ראשית, על מנת להתייחס לבחירה ב-6.5% כסכום היחסי שיתפזר בין השחקנים השונים, צריכה חוות הדעת הכלכלית שמלווה את הצעת החוק לכלול ניתוח כלכלי שמפורטים בו: מספר השחקנים, גודלם והיקף הכנסותיהם, תוך שקלול ההשקעה ההולכת וגדלה של תאגיד השידור הציבורי לצידם; עמידת השחקנים המאוסדרים בחובותיהם וכמה מתוך ההשקעה השנתית הייתה השבה של חובות עבר; היקף משאבי הייצור הזמינים ונתחי השוק של השחקנים החדשים שאינם נתונים לאסדרה הקיימת ולקביעת מסגרת התקצוב הנחוצה לפעילות השוק הזה. חוות הדעת הכלכלית כיום חסרה את הנתונים האלה (גם אם מצרפיים או כלליים, ללא פגיעה בסודות מסחריים), ולכן

⁹⁰ ס' 51(1).

קשה להתייחס לחישוב על פיו הרגולציה תביא להשקעה כוללת של 320 מיליון ש"ח בסוגה עילית.⁹¹ בנוסף, הנתונים עליהם מתבססת חוות הדעת בחלק זה אינם עדכניים, ומעודכנים לשנת 2020, אשר דווחו בשנת 2021.⁹² היעדר הנתונים נובע מכך שהמאסדרים הקיימים לא פעלו כראוי לאסוף את הנתונים, לדווח עליהם ולפרסם את הדוחות הרלוונטיים במועדם. בנוסף, הוא נובע מכך שחלק מהפעילויות בלתי מפקחות כיום.

114. בהתאם לחוות דעת הכלכלית עצמה, השוק עבר זעזועים אדירים בשנים האחרונות - החל מנדידה רחבת היקף לצריכת שידור ב-OTT, וכלה בשינוי במפת השחקנים ונתח השוק שלהם - הן בקרב הפלטפורמות והן בקרב הערוצים המסחריים, וקשה להבין את ההשלכות שלהם בלי נתונים עדכניים. כך למשל, חוות הדעת הכלכלית מציגה עלייה חדה של 10% בהיקף המנויים לשידורי OTT מקרב כלל מנוי הטלוויזיה הרב ערוצית בשנת 2021 (שאמורה להיות משוקפת בדוחות 2022),⁹³ מגמה שאמורה הייתה להפחית את ההשקעה הכוללת בהפקות מקור. עם זאת, בשנה זו, בהתאם לנתוני חוות הדעת גם כן, דווקא חלה עלייה בהיקף ההשקעה הכוללת בהפקות מקור, נוכח עלייה משמעותית בהכנסות קשת ורשת.⁹⁴ מנתונים פומביים אחרים, עולה כי שיעורי ההגירה לצריכת שידורים ב-OTT עלו משמעותית – עד כדי שיעור של 80 אחוזים אצל אחת מספקיות הטלוויזיה הרב ערוצית (יס). כמו כן, התפרסמו לאחרונה נתונים בעייתיים אודות עמידתה של רשת בחובות ההפקה המוטלות עליה ביחס ל-2022 ו-2023.⁹⁵

115. אם כן, התבססות על נתונים עד לשנת 2021 לא יכולה להספיק כדי לקבל תמונה מדויקת להערכת השפעות הרגולציה. היעדר הנתונים נובע מכך שהרגולטורים לא פעלו כדין לפרסום את דוחות השנים האחרונות, **ולכן אנו ממליצים לפנות לקבלת נתונים מעודכנים מהם בהקדם האפשרי, ולפרסמם לציבור. לאחר מכן, אנו מציעים לערוך ניתוח ממצה כאמור טרם עיגון החובות בחקיקה. רק לאחר זאת, אנו מציעים לקבוע מסמרות בדבר ההסדרים המוצעים.**

116. נבקש להעיר כי התרשים המצורף לחוות הדעת הכלכלית, אשר מדגים כיצד חובת ההשקעה הכללית תעלה מ-235 ל-320 מיליון בשנים 2025-2026 ש"ח הוא שגוי ומטעה.⁹⁶ לא יכול להיות שבשנת 2026 היקף ההשקעות יהיה 320 מיליון ש"ח נוכח הוראת המעבר שמדרגת את כניסתם של שחקנים חדשים מ-0% עד 6.5% השקעה

⁹¹ עמ' 63 לחוות הדעת הכלכלית.

⁹² עמ' 56-57 לחוות הדעת הכלכלית.

⁹³ תרשים מס' 3, עמ' 16 לחוות הדעת הכלכלית.

⁹⁴ תרשים מס' 8, עמ' 57 לחוות הדעת הכלכלית.

⁹⁵ יסמין גואטה, "["ריאליטי במקום דרמה: רשת צברה חוב של עשרות מיליוני שקלים כי לא עמדה בדרישות התוכן"](#), דה-מרקר (2.7.2025).

⁹⁶ תרשים מס' 9, עמ' 64 לחוות הדעת הכלכלית.

לאורך שש שנים. אם התחזיות הן מדויקות (ולטעמנו הן אינן יכולות להיות בשל מחסור בהתבססות על נתונים עדכניים), הרי שהגעה אל היעד תהיה רק בשנת 2032.

117. שנית, ההסדר המוצע בהוראות המעבר עלול לגרום לקושי עבור ערוצי הברודקאסט שחייבים להשקיע כיום 15% מהכנסותיהם בהפקות מקור מסוגה עילית (ערוצים 12 ו-13). בהתאם להוראות המעבר, חובת ההשקעה בהפקות מקומיות של שחקנים עליהם חלה החובה כיום תרד עם הזמן באופן מדורג מ-15% עד שתהפוך ל-6.5% מסך ההכנסות, ושחקנים עליהם חלה חובה מופחתת או לא חלה בכלל, יעלו באחוזי ההשקעה עד שיגיעו ל-6.5%, כך שבשנת 2032 כולם ישקיעו את אותו הסכום היחסי.⁹⁷ נכונים הדברים גם באשר לקצב ההפחתה של השחקנים הרב ערוציים המפוקחים היום.

118. דכיר כי כאשר החוק המוצע ייכנס לתוקף, יוכלו כל ספקי התכנים לשדר פרסומות, גם אלו שהתבססו על מנויים בלבד עד עתה, ואלו ינגסו בנתח משמעותי מעוגת הפרסום, הקטנה ממילא. ההסדר אינו כולל תקופת מעבר מפרסום רק בברודקאסט לפרסום בשאר הפלטפורמות ואינו כולל הסדר שיפוי לערוצי הברודקאסט על ידי הפלטפורמות. בנוסף לא נקבעו אמות מידה מקבילות כנהוג היום באשר להיקפי זמן הפרסום המותר. לפיכך, לאורך מספר שנים יצטרכו ערוצי הברודקאסט להשקיע סכום יחסי גבוה בהרבה בהפקות מקור ממתחריהם.

119. לכן, אנו מציעים לתמוך את קביעת מרווחי הזמן ושיעורי ההפחתה והעלאת אחוז ההשקעה, בעבודה ובניתוח כלכלי מגובי נתונים. אנו מציעים לצמצם את משך תקופת המעבר בין הרגולציה הקיימת ביחס להשקעה בהפקות מקור לרגולציה החדשה, ולהגדיל את השינויים בין מדרגות אחוזי ההשקעה – תוך ביצוע עבודת מטה כלכלית שתיקח בחשבון את כלל השינויים שייגרמו לשחקנים השונים בעקבות הרפורמה. במקביל אנו מציעים ליצור תקופת מעבר גם למודלים העסקיים של השוק כלומר למעבר למתן אפשרות לפרסם עבור כלל הפלטפורמות.

120. שלישית, יש להתייחס לעובדה כי ייתכן שהשחקן הבינ"ל היחיד שחובת ההשקעה לא חלה עליו בעבר אך תחול עליו כעת היא חברת הסטרימינג נטפליקס. זאת, משום שבהתאם להצעת החוק, חובת ההשקעה בהפקות מקומיות מוטלת על ספקי תכנים בינלאומיים שהכנסתם מאספקת תכנים בישראל עולה על 40 מיליון ש"ח בשנה, והדבר ככל הנראה נכון כיום רק לגבי נטפליקס. עם זאת, ייתכן שגם תאגיד דיסני פלוס ייכלל בכך. לכן נבקש להעיר שתי הערות: ראשית, חוות הדעת הכלכלית שצורפה להצעת החוק אינה כוללת ניתוח הערכת ההשפעות של העובדה שרק שחקן אחד, אמריקני, נמצא בתוך תחולת חובת השקעה, דבר שעשוי ליצר סתירה הסכמי הסחר בין ישראל לארצות הברית משנת 1985⁹⁸ ואנו מציעים לכלול עניין זה בחוות הדעת הכלכלית. שנית, כפי שהתפרסם בתקשורת וברשתות החברתיות, בימים אלה מופעלים לחצים על ידי הממשל האמריקני להחרגתם של שחקני

⁹⁷ ס' 192.

⁹⁸ [Israel Free Trade Agreement](#), Office of the United State Trade Representative

הסטרמינג הזרים.⁹⁹ אנו סבורים שההרגה כזאת תשמוט את הקרקע סביב כלל ההסדר בהצעת החוק, היא חסרת הצדקה ולא תעמוד במבחן הדין. **לכן אנו מציעים לא להיענות לה.**

121. רביעית, הצעת החוק מסירה את חובת ההשקעה הנפרדת בתכני ילדים ונוער ללא ניתוח שמצדיק זאת. חוות הדעת הכלכלית מפנה ל"טעמים שפורטו בדו"ח ועדת פולקמן".¹⁰⁰ אולם, דו"ח ועדת פולקמן חסר נימוק בנוגע לטעמים שלא להשקיע באופן ייעודי בתכנים אלו – ומסתפק באמירה כללית לפיה הוועדה "לא השתכנעה כי במצב התחרות בשוק כיום אין תמריץ לפלטפורמות להשקיע ברמה מספקת בתוכני הילדים, הנוער והגיל הרך".¹⁰¹ **לאור זאת, אנו מציעים לבסס את הטעמים להסרת החובה רגולטורית בנושא, מאחר שלא מספיק להפנות לדו"ח ועדת פולקמן.**

122. בנוסף, ועדת פולקמן המליצה לקבוע מנגנון שיאפשר לבחון את הסרת הרגולציה כאמור, ולתקן נזק ככל שייגרם.¹⁰² כך: תבוטל חובת השקעה בהפקות ילדים, נוער והגיל הרך, אך בחמשת השנים הראשונות יבחן הרגולטור את מידת זמינות התכנים האיכותיים לגילאים השונים, ותיוותר בידיו הסמכות לקבוע הוראות בנוגע לחובה להשקעה בהפקות מסוג זה. הודגש כי ככל שיימצא לנכון לקבוע חובת השקעה כאמור, תהיה היא במסגרת אחוז ההשקעה שיחול על ספק בהתאם לגודלו. **אנו ממליצים לכל הפחות לקבוע מנגנון בקרה דומה במסגרת הצעת חוק זו.**

123. נוכח מורכבות מכלול ההסדר הנוכחי והקשיים שבהשלמתו בטווח הזמן הנראה לעין, אנו מציעים כי בכל הנוגע לעידוד הפקות המקור ושוק היצירה המקורי, יגובש הסדר מתוחם ומצומצם המכיל את חובות ההשקעה הקיימות על כלל השחקנים בשוק במסגרת החקיקה הקיימת – כשלב ראשון לקידום רפורמה וכמתן תשובה יעילה יותר לשוק כלכלי ותרבותי רחב המצוי במצוקה המחריפה מיום ליום.

י. מדידת רייטינג

124. הצעת החוק מבקשת לתת למועצה סמכות לקבוע בכללים הוראות בדבר פרסום מידע מצרפי של נתוני צפייה.¹⁰³ סעיף זה, נדגיש, מקים סמכות אך ורק לגבי פרסום ולא לגבי פיקוח על שיטות המדידה ולכן אין בו "הלאמת רייטינג".

⁹⁹ ניצן כהן, "חוק השידורים החדש: הממשל האמריקאי רוצה להוציא את נטפליקס ודיסני מחובת השקעה בתוכן בישראל", **ישראל היום** (25.5.2025).

¹⁰⁰ עמ' 58 לחוות הדעת הכלכלית.

¹⁰¹ משרד התקשורת, "הוועדה לאסדרת העל בתחום השידורים - דוח המלצות הוועדה (בראשות חבר הכנסת רועי פולקמן)", עמ' 61 (27.7.2021) (להלן: דו"ח ועדת פולקמן).

¹⁰² ש.ם.

¹⁰³ ס' 98.

125. בגרסה הקודמת של הצעת חוק השידורים הוצע הסדר בעייתי של "הלאמת מדידת הרייטינג". להסדר זה התנגדנו אז.¹⁰⁴ נזכיר כי השימוש בדרך פעולה של הסרת חלק מהצעת החוק, אך באותה עת קידומו באפיק חלופי של הצעת חוק פרטית היא פסולה. **אנו מציעים, מעת שהסדר העדכני אינו תומך עוד במעורבות ממשלתית זו במדידת הרייטינג, לא לאפשר קידום הצעות חוק פרטיות כאלה, באופן הסותר את הוראות הצעת החוק שבפנינו.**

126. אין ספק כי מדידת רייטינג היא כלי עבודה קריטי בשוק התקשורת:¹⁰⁵

(א) ראשית, ממנה נגזרים בין השאר, תעריפי הפרסום באמצעי התקשורת השונים ובערוצים השונים. ישנם שני משתמשים עיקריים בנתונים אלה: רוכשי מדיה (כלומר סוכנויות ומפרסמים) ומוכרי מדיה (כלומר מו"לים ופלטפורמות), וכל אחד מהם בוחן את מדידת שיעורי הצפייה בטלוויזיה מזווית מעט שונה. לכן קיים צורך באמות מידה סדורות, מקצועיות ומקובלות עבור השחקנים השונים - גופי השידור; המפרסמים; והפרסומאים עצמם, הזקוקים ל"מטבע אחיד" ואמין לפיו יוכלו לקבוע את מחירה של דקת שידור בערוץ שידור נתון ובזמן נתון.

(ב) שנית, היא מאפשרת למפיקי התוכן והשידורים ושאר הגורמים המעורבים בשרשרת הייצור, להבין כיצד מגיבים הצופים לתכנים המשודרים ומהם טעמי הקהל. היא אף משמשת כמעצב תודעה ציבורית באשר לרוח הציבורית וטעמי הקהל בקרב הצופים עצמם.

(ג) שלישית, היא עשויה לשמש כמקור נוסף ללגיטימציה של שידור (אך לא בלעדי) - בעיקר ציבורי, האם השירות המוצע לתועלת הציבור ומכספי ציבור אכן מגשים את יעודו ומגיע אל יעדו.

(ד) רביעית, רגולציה איכותית בענף מורכב כמו ענף התכנים התקשורתיים חייבת להתבסס על אלמנטים של מדידה חיצונית ושל סקרי צפייה, ולא רק על הדיווח של השחקנים עצמם. כבר בעבר טענו כי כדי להצליח לממש את הרפורמה המוצעת לאורך זמן נדרש עדכון של שיטת המדידה של ועדת המדרוג, וכן שכלול מדידה באמצעות סקרי צפייה, כפי שעושה רגולטור התקשורת הבריטי בהצלחה כבר שנים באמצעות הרגולטור OFCOM וארגון המדרוג BARB.

127. לצד זאת, נדגיש כי לא ברורה מטרת ההסדר המוצע לגבי חובת פרסום הנתונים ואיזו בעיה ההסדר אמור לפתור. אם הבעיה נוגעת לעצם שיטות מדידת הרייטינג והמחלוקת לגביהן, כי אז עצם ההנגשה לציבור אינה פותרת זו. אם הבעיה היא בצורך במטבע אחוד בשוק, כי אז פרסום תוצאות מדידה לפי שיטות שונות תיצור כאוס ולא תסייע. נוכח

¹⁰⁴ תהילה שוורץ אלטשולר ואלעד מן, [חוות דעת - הצעת חוק חובת הצגה של נתוני צפייה לצופה, התשפ"ד-2024](#) (25.10.2024). תהילה שוורץ אלטשולר ואלעד מן, [חוות דעת - הצעת חוק התקשורת \(שידורים\), התשפ"ג-2023](#) (אוגוסט 2023).

¹⁰⁵ Jérôme Bourdon and Cécile Méadel, [Ratings as Politics. Television Audience Measurement and the State: An International Comparison](#), INTERNATIONAL JOURNAL OF COMMUNICATION 9(2015), 2243–2262 1932–8036/20150005 2015.

העובדה שמדובר בחשיפת סודות מסחריים אפשריים של שחקנים פרטיים, מתחייבת הצדקה כבדת משקל להסדר המוצע בהצעת החוק באופן גורף ומבלי למקד את מהות וטיב הנתונים שיפורסמו, וזו לא מצויה בו.

128. ההסמכה של המועצה לדרוש פרסום נתוני מדידה מצרפיים, כללית מידי ועשויה לכלול לדרוש למשל לפרסם נתוני אמת בשידור ישיר, באופן שעשוי להטעות את הצופים או באופן שאינו אפשרי מבחינה מעשית, שכן מדובר בנתונים חלקיים שלא לוקחים בחשבון צפייה נדחית או מצטברת וצפייה דרך רשתות חברתיות. סמכות המועצה תביא לפרסום של נתונים שנאספו עצמאית על ידי השחקנים השונים, תוך שימוש בשיטות מדידה שונות, מה שעשוי להביא לשיסוי השחקנים אלה באלה.

129. לכן, אנו מציעים להגביל את ההסמכה, כך שתחייב את השחקנים להגיש לרגולטור, ולא לפרסם לציבור, רק נתונים מסוימים, מצרפיים ואנונימיים של צפייה לצרכי למידה ופיקוח, בלא חובת פרסום אוטומטית אלא לאחר בחינה וסינון ותקנון, תוך עיגון המטרות לדרישתם והשימושים שייעשו בהם ותוך שמירה על הסודות המסחריים של השחקנים.

יא. נציב תלונות הציבור

130. הצעת החוק לא כוללת הסדר לגבי מנגנון פניות הציבור וטיפול בהן ובקבילות ביחס לאספקת תכנים. אנו סבורים כי כפי שהדבר מעוגן בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, בחוק התקשורת (בזק ושידורים) ובחוק השידור הציבורי הישראלי, יש להותיר פונקציה מוסדית בלתי תלויה שתהיה מוסמכת לקבל פניות וקבילות מן הציבור בנושאים שונים וזאת באופן הבא:

א) נציב תלונות ציבור בתוך הרגולטור החדש: הנציב יהיה בעל תנאי כשירות של שופט מחוזי ויבחר על ידי מועצת הרגולטור ברוב של 75%, בהם שני עובדי מדינה, והמועצה תוכל לסיים את כהונתו באותו האופן. הסדר זה עדיף לתפיסתנו ביחס להסדר הקיים בחוק הרשות השנייה שלפיו הנציב הוא גוף חיצוני לרגולטור ומתמנה ישירות על ידי השר.¹⁰⁶

ב) סמכויות הנציב בטיפול בפניות: הנציב יהיה אמון על טיפול בפניות של כל אדם המעוניין להתלונן על שידור תוכן בעייתי. הנציב יכיר את הקודים האתיים של השחקנים השונים ויבדוק את התלונות ביחס לקוד האתי הפנימי של כל נילון. הנציב רשאי, אם מצא שתלונה מוצדקת, להצביע על הצורך בתיקון הליקוי בפני הנילון (על ידי תיקון טעות בשידור, התנצלות בפני המלין וכד'), ולדרוש פרסום של תוצאות הבירור בדרכים שיקבע. לתפיסתנו, סמכויות הנציב צריכות להיות מוגבלות למתן הוראות לתיקון הליקוי בפומבי כדי למנוע את הפגיעה בציבור, אך הוא לא יוכל להטיל סנקציות עונשיות כמו עיצומים או קנסות.

¹⁰⁶ס' 114 לחוק הרשות השנייה.

ג) סמכויות הרגולטור: אם הנילון לא יציית להוראות הנציב בעניין פרסום, או ימשיך בהפרה דומה לאחר שהנציב הצביע על צורך בתיקון הליקוי, יוכל הרגולטור להטיל עיצום בגין עצם ההפרה של הוראות הנציב (עד לשיעור מההכנסה השנתית שייקבע לצורך כך), אך לא בגין הפרת הוראות האתיקה כשלעצמן.

כך, הנציב והרגולטור ישמשו כמנגנון לשמירה על האחראיות של ספקי התוכן ביחס לתקנון האתיקה שהם קבעו לעצמם - מבלי לכפות עליהם רגולציה חיצונית. אנו מאמינים שיש בהסדר זה לאזן בין הצורך לשמור על איכות התוכן ועל סטנדרטים מקצועיים, לבין הצורך בעצמאות של הספקים מהרגולטור בסוגיות של תוכן, שנוגעות בליבת חופש הביטוי.

ד) הקמת מערך "מדווחים אמינים": אנו מציעים שהנציב יקבל פניות לא רק מפרטים, אלא גם מארגוני "מדווחים אמינים" (Trusted Flaggers). "מדווחים אמינים" יהיו גופי חברה אזרחית שיפעילו ערוצי דיווח ייעודיים על הפרות, כאשר הנציב ייתן עדיפות לדיווחים שלהם על תוכן מפר. מנגנון זה נועד לייעל את הפיקוח על השידורים ולהתמודד עם עיוות בייצוג של האוכלוסייה בדיווחים לנציב. עיוות כזה עלול להיווצר בשל מודעות מוגבלת של חלקים מהציבור לאפשרות הדיווח, או עקב שימוש של קבוצות לחץ פוליטיות במנגנון הדיווח באופן מתואם.¹⁰⁷

131. ההסדר המוצע יגשר על הפער של א-סימטריה במידע שמאפיין את המוצר החדשותי, כפי שנכתב בספרות וכפי שהוזכר גם בחוות הדעת הכלכלית: לציבור אין תמיד את הכלים ואת היכולת לדעת מתי תוכן שהוא צורך הוא "בעייתי", והגבלת סמכויות האכיפה של הנציב נתפרו בהתאם כדי לענות על הצורך הזה באמצעות פרסום הפרה, תיקון או התנצלות. הרגולטור מצדו, ידאג שלהחלטת הנציב יהיו "שיניים", בצורת הטלת עיצום על הפרת הוראות הנציב, אך הוא לא יוכל לאכוף בעצמו כללי אתיקה, וכך תישמר העצמאות העיתונאית ויצמצם הסיכון של מעורבות מדינתית בסוגיות של תוכן ובחופש הביטוי.

יב. הגנת הצרכן ושילוב תכנים פרסומיים בתוכן השידורים

132. ההסדר הנוגע לפיקוח על פרסומות בהצעת החוק קובע כי המועצה תקבע בכללים הוראות בתחום המסר הפרסומי בנושאים הבאים: חובת סימון ויידוע הציבור בדבר קיומו של מסר פרסומי בתוכנית; זהות מממן ומפרסם מסר פרסומי המשולב בתוכנית; הגבלות לעניין פרסום מוצר או שירות המסכן את הציבור; מסר פרסומי בתוכנית צפייה-ושמע המיועדים לילדים; מסר פרסומי בתוכנית חדשות.¹⁰⁸

¹⁰⁷ הרעיון של "מדווחים אמינים" מוצע בהשראת ההסדר שב- Digital Services Act (DSA) האירופי, המאסדר רשתות חברתיות. שם, המדווחים האמינים הם גופים אשר מפעילים ערוצי דיווח ייעודיים ובעלי קדימות על הפרות לפי ה- DSA ברשתות החברתיות לידיעת הפלטפורמות. ראו: Regulation 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act), art. 22, 2022 O.J. (L 277) 1; תהילה שוורץ אלטשולר, אסף וינר, אייל זילברמן [מתווה לאסדרת רשתות חברתיות בישראל](#), עמ' 49 (מרץ 2023).

¹⁰⁸ ס' 91.

133. אנו סבורים שמדובר בהסדר המנוסח באופן טוב יותר מאופן ניסוחו בתזכיר הקודם, שכן מדובר ברשימה סגורה, ובנוסף קיימת הוראה ברורה, על פיה לא יכלל מסר פרסומי בתוכנית ילדים ובתוכנית חדשות אלא באופן מופרד מהתוכנית כפי שתקבע המועצה בכללים.¹⁰⁹ עם זאת, ישנם עדיין נושאים שאינם מוסדרים באופן ספציפי ומעניקים כוח יתר למועצה, ללא פירוט של גבולות ההסמכה שניתנת לה. נזכיר למשל שכללים שנקבעו בעבר בדבר איסור על פרסומות בנושאים "המצויים במחלוקת ציבורית", הפכו שבשיקול דעת רחב בידי רגולטורים והגיעו לביורר בערכאות. על פי נוסח הסעיף, המועצה תוכל להשיב על כנם כללים כגון אלו. **לכן אנו מציעים להדק אותם.** בנוסף, הגדרת "מוצר או שירות המסכן את הציבור"¹¹⁰ היא כללית מדי ואנו **מציעים להדק אותה למוצרים בתחום התרופות והשירותים הפרה-רפואיים; המזון ותוספי המזון; ההימורים ומוצרים הקשורים להתמכרות (עישון, אלכוהול וסמים).** בנוסף אנו מציעים לקבוע חובה על המועצה להיוועץ במשרד הבריאות וברשות להגנת הצרכן כדי ליצור האחדה של כל טווח את הכללים הקיימים בדברי החקיקה השונים שתכליתם הגנת הצרכן.

ג. מערכת הפצת שידורים בידי הרשות

134. הצעת החוק מבקשת להפוך את מערכת עידן פלוס למערכת הפצת שידורים המופעלת באמצעות יישומון מקוון. תוכנית זו מעוררת קשיים ביחס למערך ההפצה הקיים היום.

135. ההוראה המסמיכה את הרשות הרגולטורית להפוך לשחקן פעיל בשוק הפצת השידורים על גבי האינטרנט באמצעות הפיכת מערכת עידן פלוס לאפליקציה, היא טעות לדעתנו. ראשית, הפצה באמצעות אפליקציות מתבצעת כבר היום לכל ערוצי השידור הליניארי על ידי מפעילי הערוצים עצמם, בחינם, ולכן לא ברור מדוע וכיצד תוכל דרך ההפצה הזאת לשפר את המצב הקיים, מלבד יצירת תחום פעילות נוסף לרשות וצינור נוסף למעורבות בשוק השידורים. שנית, יש לזכור כי אוכלוסיות מוחלשות בישראל מוגבלות יותר בגישתן לרשת האינטרנט ומקבלות שירותי אינטרנט באיכות נמוכה יותר, ולכן דווקא הן זקוקות למערכת עידן פלוס במתכונתה הנוכחית או במתכונת דומה. לכן, **אנו מציעים לשקול מחדש את הצורך בהסדר זה.**

ד. הוראות מעבר, הוראות שעה והדיון בהצעת החוק בכנסת

136. הוראות המעבר קובעות שבעל רישיון כללי לשידורי כבלים או בעל רישיון לשידורי לוויין, כהגדרתם בחוק הבזק,¹¹¹ ערב יום התחילה של החוק, יראו אותו כמי שנרשם במרשם ספקי התכנים; ומי שערב יום התחילה היה בעל רישיון

¹⁰⁹ס' 91(ב).

¹¹⁰ס' 91(א)(3).

¹¹¹פרק ב'1, סימן א' (רישיון כללי לשידורי כבלים), ופרק ב'2, סימן א' (רישיון כללי לשידורי לוויין) לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982.

לשידורי טלוויזיה כמשמעותו בחוק הרשות השנייה,¹¹² ושידור שידורי חדשות יראו אותו, החל ביום התחילה, כמי שנרשם במרשם ספקי החדשות.¹¹³

137. לצד זאת, סעיף 190 בהצעת החוק הנוכחית מפנה לסעיף 38 (זוהי טעות והכוונה היא ככל הנראה לסעיף 55 של הצעת החוק) וקובע כי רישום במרשם ספקי החדשות יתאפשר עד שנת 2028 רק למי שהכנסתו בשנת הכספים האחרונה מעיתון יומי, אתר אינטרנט חדשותי, תחנת רדיו המספקת חדשות או אספקת חדשות לגורמים כאלה עולה על 300 מיליון שקל – וכן לבעל זיקה אליו.¹¹⁴ בהתאם לדברי ההסבר שצורפו, מדובר על פניו בטעות בניסוח, והכוונה היא שלגורמים שמכניסים סכומים כאמור, ולבעלי זיקה אליהם לא יתאפשר להירשם במרשם עד 2028. הנימוק המצורף נוגע לצורך למנוע מהשחקנים הגדולים לפעול בתחום לתקופה קצרה, כדי לאפשר לגורמים קטנים או חדשים להיכנס לשוק החדשות קודם. **ואולם, המשמעות של סעיף זה בנוסחו היא שאתרים כמו ynet, וואלה או mako לא יוכלו לחדש חדשות בישראל עד 2028.** אנו מניחים שזו בוודאי לא הייתה הכוונה. **אנו מציעים להשמיט את ההסדר או לנסחו מחדש טרם התקדמות בהליכי החקיקה, תוך התמקדות בשני מישורים: ראשית, עיצובו באופן מידתי שלא יפגע בשחקנים קיימים; שנית, הבהרה מדוע נבחר 300 מיליון ש"ח בתור הסכום הקובע.**

סיכום

138. שוק השידורים האודיו-ויזואליים בישראל מחייב אסדרה חכמה ועדכנית המתמודדת עם אתגרי השעה, ולכן העבודה הממשלתית לקידום רפורמה לשוק השידורים היא חשובה נדרשת.

139. לצד זאת, על האסדרה להיות כזו המבוססת על ההבנה כי תקשורת איננה רק מוצר כלכלי אלא גם תשתית חיונית לדמוקרטיה ולחברה חופשית. לפיכך, אסדרה יעילה לא יכולה להסתפק בקידום תחרות והסרת חסמים, אלא חייבת לשלב שלושה עקרונות יסודי: תחרות הוגנת, שמאפשרת גישה של שחקנים מגוונים לשוק; עצמאות ויציבות מערכתית מפני לחצים חיצוניים, כלכליים ופוליטיים; ואיכות תוכן שמובטחת באמצעות סטנדרטים מקצועיים ואתיים ברורים. רק שילוב זה יכול להבטיח שוק שידורים בריא, המשרת גם את השחקנים וגם את הציבור הרחב.

140. הצעת החוק שלפנינו מבקשת לעשות צעד משמעותי בכל הנוגע להגברת התחרות, להסרת חסמים ולהקלת הנטל הרגולטורי. היא מבקשת "ליישר את מגרש משחקים" העקום כיום. אך אם תיושם מבלי להבטיח במקביל את העצמאות והאיכות – היא עלולה ליצור עיוותים חמורים חדשים במקום לפתור את הקיימים. רגולציה חד-ממדית, המתמקדת רק בהסרת חסמים מבניים ובקידום תחרות, עלולה להוביל לשחיקת הערכים העיתונאיים, להחלשת השחקנים היציבים, ולהגברת כוחות ריכוזיים דווקא באצטלה של פתיחת השוק לתחרות. אנו מקווים כי ההערות

¹¹²פרק ג', סימן א' לחוק הרשות השנייה.

¹¹³ס' 200.

¹¹⁴ס' 190. הגדרת "בעל זיקה" בס' 1.

וההצעות שהנחנו במסמך זה יהיו לעזר במימוש עקרונות אלו, אל עבר המטרה של שמירה על שוק התקשורת הישראלי מגוון, איכותי וחופשי.

141. הצעת החוק איננה יכולה להתפרש מחוץ לסביבה הפוליטית שבתוכה היא נטועה, הכוללת סיוע שלטוני ורגולטורי לשחקן ספציפי בשוק; מתקפות פרסונליות על כלי תקשורת ועל העיקרון של עיתונות עצמאית בכלל; התעלמות מן הצורך לנהל הליך תקין ומקצועי של חקיקה; וניסיונות לעקוף את הליך החקיקה הממשלתי באמצעות אישור הצעות חוק פרטיות חסרות היתכנות. אנו קוראים למנסחי הצעת החוק להתעלות מעל הפיתוי הפופוליסטי, להתקדם מול בעלי העניין השונים בהליך החקיקה ולסיים את הניסוח של הצעת החוק באופן שייטיב עם כלל אזרחי מדינת ישראל.