

25 באוקטובר 2024

לכבוד
ח"כ שלום דנינו
חברי וועדת השרים לחקיקה

הנדון: הצעת חוק חובת הצגה של נתוני צפייה לצופה, התשפ"ד-2024 פ/4726/25, של ח"כ שלום

דנינו

1. מוגשת בזאת התייחסות המכון הישראלי לדמוקרטיה והצלחה – לקידום חברה הוגנת, להצעת החוק שבנדון. הצעת החוק מבקשת להסמיך את שר התקשורת (ולא גורם מקצועי-אסדרתי) לקבוע שיטות מדידת רייטינג/מדרוג מחייבות לגופי השידור בישראל. בכך, הצעת החוק משקפת פוליטיזציה הן של שיטת המדידה, הן של הצגת הנתונים: הצעת החוק מבקשת לבטל בפועל את וועדת המדרוג ולהעביר את השליטה בשיטת מדידת הרייטינג אל שר התקשורת. ההצעה מבקשת עוד לחייב את גופי השידור להציג על המסך בזמן אמת את נתוני המדידה בדרך שאותה יקבע השר, וכן היא מבקשת לחייב את גופי השידור להעביר למאסדר, שבתורו יעביר לשר, דו"ח חודשי של נתוני הצפייה מפולחים. זאת לרבות מידע רגיש של פילוחים לפי אפיוני הצופים.
2. אנו סבורים כי אין כל מקום להצעת החוק הנוכחית וכי אין לקדמה. המדובר למעשה בניסיון פסול להביא לשינוי יסודי באופן מדידת הרייטינג בישראל והכל באמצעות הצעת חוק פרטית, בלא עבודת תשתית ומטה מסודרת, ללא מסד עובדתי מתאים, ותוך מעקף של מנגנוני הבקרה, הבחינה והניסוח הממשלתיים. זאת בעת שעל המדוכה נמצא כעת תזכיר חוק השידורים החדש - המובל בידי משרד התקשורת והשר -לאחר הטמעה (מבורכת) של שינויים שונים ביחס לנוסח שהוצג להערות הציבור ביולי 2023. לפי הצהרותיו של שר התקשורת באמצעי התקשורת בהזדמנויות שונות, בכוונתו להניח את ההצעה על שולחן הכנסת במושב החורף הקרוב אשר נפתח בימים אלה. משכך, אין, לטעמנו, לאפשר הסדרים מקבילים הסותרים זה את זה והעוסקים בעניינים זהים.
3. יש להדגיש: מדובר הצעת החוק בעניין מדידת הרייטינג סותרת את ההגיונות שביסוד תזכיר חוק השידורים הממשלתי. זאת, הואיל והיא משקפת התערבות בוטה באופן הבחינה המקצועי של נתוני שוק, והעמקה חודרנית של מעורבות השר בהתנהלות גופי התקשורת.
4. לתפיסתנו, הניסיון הנמשך לקדם שינויים תכנוניים, תפעוליים ומבניים בשוק מפוקח באמצעות חקיקה פרטית מהווה כשלעצמו פגם מהותי ואין לקבלו. לא יתכן מצב שבו משרד התקשורת החליט שלא לכלול בתזכיר החוק המעודכן הסדר שהוצע בתזכיר חוק קודם, אך במקביל, הוא תומך באותו הסדר המובא באמצעות בחקיקה פרטית.

5. הצעות חוק שיש בהן מורכבות והשלכות משמעותיות על אסדרת שוק כלכלי, חייבות להיתמך בתשתית עובדתית, הצגה מקצועית ומקיפה של נתונים והערכה של השלכות באופן נרחב, קבלת הערות מנציגי אקדמיה, שוק, וחברה אזרחית, וכמובן – עירוב של הגוף המאסדר הרלבנטי (או הגופים), במקרה זה הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, מועצת הכבלים והלוויין ורשות התחרות. רק כך ניתן לממש באופן מהותי את סמכותה של הכנסת, להשביח את בסיסי המידע והניתוח ולא לאיין אותם. רק כך יכולים חברי הכנסת לגבש עמדה מלאה על מלוא משמעותו של תיקון ושל השלכותיו. הצעת החוק האמורה איננה נסמכת על אף לא אחד מאלה: מן הסקירה שהוכנה בשנת 2022 מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עולה דווקא תמונה הפוכה מזו שמוצגת בהצעת החוק. בנוסף, לא נשמעה עמדת הדרג המקצועי במשרד התקשורת, במשרד המשפטים במשרד האוצר, אין דיון בחוות דעת או בנתונים שמתבקשים מהייעוץ המשפטי לממשלה, מהרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, ממועצת הכבלים והלוויין או מהרשות לתחרות וגם לא מן השחקנים עצמם.
6. מדידת רייטינג היא כלי עבודה קריטי בשוק התקשורת¹. **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 גוף מסתכל על מדידת שיעורי הצפייה בטלוויזיה מזווית מעט שונה. לכן קיים צורך במכניזם סדור, מוסכם ואחוד עבור השחקנים השונים - גופי השידור; המפרסמים; והפרסומאים עצמם, הזקוקים ל"מטבע אחיד" לפיו יוכלו לקבוע את מחירה של דקת שידור בערוץ נתון ובזמן נתון.
7. **שנית**, היא מאפשרת למפיקי התוכן והשידורים ושאר הגורמים המעורבים בשרשרת הייצור, להבין כיצד מגיבים הצופים לתכנים המשודרים ומהם טעמי הקהל.
8. **שלישית**, היא עשויה לשמש כמקור נוסף (אך לא בלעדי) ללגיטימציה של שידור – בעיקר ציבורי, בבחינה האם השירות המוצע לתועלת הציבור ומכספי ציבור אכן מגיע אל יעדו.
9. **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.
10. אל מול אלה ניכר כי קיימות תכליות שלגביהן מדידת הרייטינג **אינה כלי לגיטימי**. בין השאר, אין לעשות בה שימוש ככלי פוליטי בידי המבקשים לעצמם מידע רגיש על העדפות צופים/צרכני תקשורת/אזרחים/בוחרים, ובחינם, או מי שמבקשים ליצור התערבות לא נחוצה בשוק מסחרי. זאת יש לזכור: שליטה והשפעה בשוק השידורים מצד גורמים פוליטיים, אינה מוגבלת רק לתוכן השידורים – אלא יכולה להתבטא במופעים נוספים דוגמת התערבות בתקצוב ומימון, חשיפת מידע והתערבות באופני הייצור וביחסים בין השחקנים בשוק

¹ 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.

הרלוונטי. התערבות כזו צריכה להיעשות בזהירות, במתינות ורק לאחר שהוכח כשל שוק, בו צריך לטפל באופן המתאים ורק במידה המתאימה ולא מעבר לכך, ובעיקר עליה היעשות על ידי הרגולטור המפקח ולא על ידי שר פוליטי.

11. **מידת רייטינג – שיטת המדידה.** מידת הרייטינג של תוכניות טלוויזיה בישראל נעשית באמצעות הפיפל-מיטר, טכנולוגיה המשמשת גם בעולם מאז שנות השמונים של המאה העשרים וכוללת כשבע מאות משקי בית כמדגם מייצג. בשנים האחרונות עודכנה המדידה כך שהיא כוללת גם התייחסות לצפיה נדחית; לצפיה באמצעות פלטפורמות דיגיטליות; ולתיקון ותיקוף הנתונים באמצעות נתוני למ"ס וכן נתוני ביג דאטה אחרים.² המדידה מתבצעת על ידי קנטאר מדיה³ – אחת משתי החברות המובילות בעולם, אשר מבצעת מדידה בלמעלה מ-60 מדינות כולל אנגליה, צרפת, הולנד, ספרד⁴. בנוסף לכך, ישראל היא אחת מ-25 מדינות בהן קנטאר מדיה הטמיעה כלי בשם "Focal Meter", המנטר צפייה במסכים נוספים מלבד מסך הטלוויזיה – טלפונים ניידים, מחשבים וטאבלטים, ומוודד את הצפייה באמצעי תקשורת דיגיטליים⁵. זאת, הן בשל הצורך במדידה אחודה עבור הטלוויזיה המסורתית והדיגיטל, והן בשל התפתחות אפשרויות חדשות של איסוף דאטה וניתוחו. נעיר כי דרכי מדידה אחודות עדיין מתקבלות בחשדנות בעולם אבל הניסיונות להתקדם למטבע אחיד ומשודרג של מדידה נמשכים כל העת. IAB Europe, איגוד הפרסום האירופי המאגד את כלל אקוסיסטם הפרסום, פיתח כבר בשנת 2020 מסגרת חדשה שנקראת "Digital Advertising Effectiveness Measurement Framework" כאחת מן היוזמות החדשות⁶.

12. **מידת רייטינג – מוסד המדידה.** מידת הרייטינג נעשית על ידי וועדת המדרוג, כלי עסקי שהוא גוף משותף (JIC – Joint Industry Committee) לא תלוי הממומן על ידי גופי השידור והמפרסמים – קשת 12, רשת 13,

² להסבר פשוט כיצד מודדים רייטינג נפנה אל אתר חברת נילסן האמריקנית, כאן:

<https://www.nielsen.com/insights/2023/how-to-measure-tv-audiences/>

³ להסבר כיצד נערכת המדידה על ידי קנטאר מדיה, ראו כאן:

<https://www.kantarmedia.com/services/audience-measurement/people-based-audience-data/technology>

⁴ ראו התייחסות וועדת המידרוג לתזכיר חוק השידורים, יולי 2023 הנמצאת כאן:

<https://www.the7eye.org.il/495325>. כן ראו רועי גולדשמיט, מדידת צפיה בטלוויזיה, סקירה השוואתית של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2022, נמצאת כאן: https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/3ab4ab8a-faf4-eb11-8128-00155d0af32a_2_3ab4ab8a-faf4-eb11-8128-00155d0af32a_11_18446.pdf

⁵ ראו ה"ש 3 לעיל.

⁶ תיאור המדד נמצא כאן: https://iab europe.eu/knowledge_hub/iab-europe-digital-advertising-effectiveness-measurement-framework

וראו גם דוגמאות נוספות לדיונים בבריטניה לגבי שינויים שונים הנדרשים במדידה בשל שחקנים דיגיטליים והשפעתם על השוק: <https://www.barb.co.uk/news/wheres-the-common-ground-lets-talk-about-effective-exposure/>; <https://www.research-live.com/article/news/barb-joins-mrc/id/5126193>; <https://www.telegraph.co.uk/business/2024/07/27/apple-tv-plots-uk-adverts>; <https://news.sky.com/story/barb-ratings-firm-kantar-media-screens-bankers-for-1bn-sale-13042493>; <https://www.barb.co.uk/news/barb-extends-total-campaign-planning-to-include-discovery-and-netflix/>

- תאגיד השידור הציבורי, ערוץ 9, הלא טיוי, ערוץ 24, ערוץ 14, איגוד חברות הפרסום ואיגוד השידור הישראלי. זהו המודל המקובל ברוב מדינות המערב. לאורך השנים חלו שינויים בהרכב וועדת המדרוג, ועם השנים פרשו ממנה הרגולטורים של הטלוויזיה (מועצת הכבלים והלוויין והרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו) וכן תאגיד השידור הציבורי. ברור כיום כי המדידה צריכה להיעשות על ידי **גוף נייטרלי** כדי לנטרל ולהפחית ככל שניתן את השפעת הגורמים המעוניינים על דרך המדידה והנתונים הנוגעים אליה, והשאלה כיצד אמור להיראות גוף כזה אמורה להעסיק את התעשייה ואת הגופים המפקחים. אך, אין לאפשר מדידה באמצעות הדרג הפוליטי.
13. כאמור, הצעת החוק משקפת פוליטיזציה הן של שיטת המדידה, הן של הצגת הנתונים: הצעת החוק מבקשת לבטל בפועל את וועדת המדרוג ולהעביר את השליטה בשיטת מדידת הרייטינג אל שר התקשורת. בהתאם לסעיף 4 להצעה, השר הוא שיקבע מערכת, אחת או יותר, למדידת נתוני צפיה. השר, לפי הסעיף, יתחשב ברמת הדיוק של המערכת, נתוניה הגולמיים ויכולות המדידה שלה. לפי ההצעה השר אינו חייב אפילו להיוועץ בשום גורם מקצועי וגוף מפקח.
14. בנוסף, לפי סעיף 3 להצעה, השר, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, ייקבע הוראות לעניין אופן הצגתם של נתוני הצפייה, ובכלל זה הוראות לעניין זמני שידור נתונים, גודל מזערי של הנתונים ועיצובם. כלומר השר ישלוח אפילו באופן בו הערוצים חייבים להציג את הנתונים על המסך, כשהצעתו דורשת את אישור ועדת הכלכלה, שבכנסות האחרונות נשלטת בידי הקואליציה באופן קבוע. לפי סעיף 5 להצעה הגוף המפקח יצטרך להעביר אל השר דו"חות לגבי נתוני הצפייה, ולפי סעיף 6 כללים שיקבע הגוף המפקח לגבי פרסום הנתונים יצטרכו לקבל את אישור השר. הצעת החוק מבקשת מעורבות עמוקה ומהותית של שר התקשורת בהיבטים שונים של מדידת הרייטינג – מבחירת המערכת ועד הכרעות לגבי הצגת נתונים על המסך.
15. דבר זה עומד בסתירה מוחלטת למצב הקיים בתחום רגולציית התקשורת בישראל, שלפיו הגורם המוסמך לבצע רישום במרשם ולקבוע כללים, תנאים, הוראות, הגבלות, תקנים, וכן לפקח על מימושם של כל אלה - הוא מועצת הרשות השנייה והמועצה לשידורי כבלים ולא שרים כדמויות פוליטיות.
16. בתזכיר חוק השידורים שהופץ להערות הציבור ביולי 2023 הוצע הסדר בעייתי של "הלאמת מדידת הרייטינג", להסדר זה התנגדנו כבר אז⁷ ולפי הידוע לנו הוא אינו נמצא עוד בתזכיר החוק שמבקש שר התקשורת להציג בפני הכנסת. השימוש בדרך פעולה של הסרת חלק מתזכיר החוק, אך באותה עת קידומו באפיק חלופי של הצעות חוק פרטיות היא פסולה.
17. בגרסתו הנוכחית של תזכיר חוק השידורים נקבע כי המועצה היא זאת שרשאית, אם מצאה כי נדרשת התערבות על מנת לספק מידע ואומדן אמינים של נתוני צפייה בתכני צפייה-ושמע שמספקים ספקי תכנים בישראל, להורות, באופן חד פעמי או באופן קבוע, לספק תכנים רשום לפרסם מידע מצרפי אודות נתוני צפייה בתכני צפייה-ושמע (להלן – המידע) באופן שתקבע בכללים. בדברי ההסבר נקבע כי מוצע להסמיך את המועצה להורות בכללים לספקי תכנים רשומים על פרסום מידע מצרפי אודות נתוני צפייה, ובכך מופג חלק

⁷ תהילה שוורץ אלטשולר ואלעד מן, חוות דעת על הצעת חוק התקשורת (שידורים), אוגוסט 2023, נמצאת כאן: <https://www.idi.org.il/media/21427/communication-bill-broadcasting-opinion.pdf>

ניכר מהחשש מפני פרסום סודות מסחריים ומידע עסקי רגיש אחר. המדובר במועצה סטטוטורית, חוץ ממשלתית ועצמאית הכפופה למשפט המנהלי ולתהליכים המוכתבים על ידו. זאת לאחר שקיימה תהליך סדור של בחינת הצורך בהוראה ועיצובה באופן המתאים והמידתי. אישור של הצעת החוק דנן משמעה ניסיון לעקוף את תזכיר החוק ואת דפוסי הפעולה המתחייבים ממנו.

18. להלן נפרט מדוע אין להסכים לפוליטיזציה של שיטת מדידת רייטינג:

א. הכנסת שיקולים פוליטיים לתהליך מדידה מקצועית תיצור משבר אמון מול הציבור הרחב ומול המפרסמים וגופי השידור גם יחד. מדידת המדרוג צריכה להיות מקצועית, באמצעות מתודולוגיות מקובלות ומוכרות ונטולת פניות ואי אפשר לבצע אותה באופן המוצע ובאמצעות הענקת הסמכות לשר. המגמה המובהקת של חקיקת תקשורת בשנים האחרונות היא יצירת חיץ בין פיקוח ואסדרה על תקשורת לבין הדרג הפוליטי והעברת עיקר הסמכויות המהותיות לגופי אסדרה מקצועיים ועצמאיים. זוהי גם הסיבה לחשיבות שבעצמאותם של גופי איסוף ועיבוד מידע אחרים, כגון רשות התחרות, הרשות להגנת הצרכן, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מחלקת המחקר של בנק ישראל וכיוצא באלה. החשש מפני הנגשה מוטה של נתוני מדרוג לציבור עצום, וכך גם החשש מפני הנגשת נתונים כאלה לשחקנים מתוך השוק, למשל לחברות הפרסום המחליטות על סמך הנתונים האלה כיצד לחלק את תקציב הפרסום שלהן בין הפלטפורמות השונות, ומהו הערך המוסף שהן מקבלות מפרסום בכל פלטפורמה.

ב. ככל שהטענה המובאת להצדקת החקיקה היא שנתוני רייטינג הם מדד ציבורי המשקף את "רצון העם" ונותן תוקף לצרכים ולהעדפות של הציבור, הרי שהיא דווקא מסכלת את תכלית החקיקה המוצעת – לא ניתן לטעון ביושר כי מדובר במדד המשקף את רצון העם ובה בעת לפעול כדי להשפיע ולשלוט על אופן יצירתו.

ג. יתרה מזאת, נתוני המדרוג אמורים להיות מחוון גם עבור הממשלה באשר לשאלה האם כלי המדיניות שבהם בחרה אכן מוכיחים את עצמם. כך למשל, התפיסה המוצגת ומקודמת על ידי שר התקשורת לעתים תכופות מגולמת בסיסמה "העם יצביע בשלט". ככל שהשר שולט גם בשיטות המדידה, הרי שהחשש הגלוי הוא מכך הגורם המחליט יעדיף להורות על שימוש בשיטות וגופים המקדמים ומחזקים את הסנטימנט הציבורי של עמדותיו ותפיסותיו.

ד. מעבר לכך, הואיל ומדידת רייטינג נחשבת ל"מונופול טבעי" – מצב שבו, בשל עלויות כניסה גבוהות, יש גוף מדידה אחד שמספק נתונים, תלות של הגוף הזה בשלטון עלולה להיות משמעותית, על כל המשתמע מכך.

19. בהתאם לסעיף 5(א) להצעת החוק יועברו נתונים בחתך של כלי תקשורת ספציפי אל הגופים המפקחים ומהם אל שר התקשורת, וזאת בפילוחים הכוללים את מספר הצופים בשידור לפי שעה, אמצעי הצפייה בשידור, פילוח האוכלוסייה לפי גיל, מגזר, מין, ומקום מגורים. ראשית, זהו כלי רב עוצמה ו"מתנת מידע" לא מוצדקת משחקני השוק הפרטי אל הממשלה. נתוני צפייה וצריכה של תוכן חדשותי הם במובן ישיר –

נתוני עמדות פוליטיות של אזרחי המדינה ובתחומים נוספים. על כן יש לחתור לביסוס פיקוח הולם על אופן המדידה כפי שנעשה בקשר לסקרים בהיבטי בחירות והגנת הצרכן למשל, ולא שליטה באופן המדידה ובנתונים עצמם. שנית, לא הובררו עד תום, בשים לב לפילוחים ולחתכים הרלוונטיים, כי לא ניתן יהיה לעשות דה אנונימיזציה של הנתונים במיוחד ככל שטכנולוגיות מבוססות בינה מלאכותית משתכללות. שלישית, קיימת סתירה אינהרנטית ברצון לקדם דה-רגולציה של השוק ובמקביל להדק את המשטור שלו המבוסס על איסוף מידע רגיש כל כך על ידי רשות שלטונית.

20. תכלית החוק המופיעה בדברי ההסבר אינה משכנעת. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב ראשית, כי טכנולוגיית המדידה הקיימת אינה מתאימה לעידן הדיגיטלי ויש צורך לעבור לכלי מדידה אחרים. אם עניין זה הוא נכון, כלומר שמדובר באינטרס מהותי ומרכזי של השוק, יש לצפות שדווקא השחקנים המושפעים מתוצאות המדידה (בעיקר אלו שמתמחרים לפיה ומשלמים לפיה) יהיו מעוניינים באופן המדויק והרלוונטי ביותר של דרך המדידה. אך לא כך הדבר. יתרה מזאת, הצעת החוק אינה מציעה דרך מדידה חלופית ואפילו לא דרך מוסדית חלופית לפתור את כשלי השוק הנתענים והנוגעים לוועדת המדרוג הקיימת. לכן לאמיתו של דבר אין מדובר בהתמודדות עם הסוגיה המצריכה התמודדות מקצועית עם כשלי שוק, אלא בהעברת השליטה במדידה לידי שר התקשורת.

21. שנית, בדברי ההסבר נכתבו הדברים הבאים: "מלבד הטענות כי השימוש בשיטה מיושנת למדידת נתוני צפייה אינו רלוונטי לימנו, נאמר לא אחת כי נתוני המדרוג אינם שקופים, אינם אמינים ולעיתים אף סובלים מעיוותים חמורים אשר נועדו ליצור מצג של הצלחה ועניין ציבורי בתוכניות שונות בטלוויזיה". הנה יצא המרצע מן השק: ללא הפניה וללא הוכחה, נחזה כי מטרת ההצעה האמיתית היא למעשה להעניק כלים אפקטיביים לשר כדי להתמודד עם עניין ציבורי בתוכניות שונות בטלוויזיה, ואולי למצוא דרכים להשפיע על הציבור באמצעות נתונים מתופללים לפיהם תוכניות אלה אינן כה נצפות או משפיעות. זהו שימוש פסול, פרסונלי ופוליטי בצורך למדוד רייטינג.

22. סעיף 3(א) להצעה קובע כי במהלך שעות השיא, יציג משדר טלוויזיה לצופה, את נתוני צפייה של ערוץ הטלוויזיה הנצפה בזמן אמת. החובה להציג את נתוני הרייטינג בזמן אמת על גבי המסך נראית כשליפה מן המותן בהיבטים שונים ומעל לכל, היא אינה ישימה. ראשית, כפיית המנגנון אותו בחר השר על השוק, באמצעות חובת הצגת נתוני הצפייה בזמן אמת על מסכי הערוצים וההתערבות בהצגה על המסך היא פגיעה קניינית משמעותית ופגיעה בחופש הביטוי. איננו מכירים חובה כזאת במדינות מערביות.

23. שנית, אין בנמצא נתוני אמת בזמן אמת, אלא רק נתונים גולמיים שיש צורך לעבד אותם בדיעבד. אין דרך לדעת את מספר הצופים בתוכנית באמצעות הממיר או מכשיר אחר בזמן אמת, אין דרך לשקלל בזמן אמת את נתוני הרייטינג של הציבור הערבי שברובו צורך צפיה דרך צלחות לוויין, ואין זהות בין הנתונים הנאספים ממקורות שונים. הדרישה שהערוצים ימדדו ויצגו נתוני הצפייה בשידור חי לא רק שפוגעת באמינות הנתונים אלא היא גם אינה אפשרית טכנית מאחר והערוצים אינם מבצעים את המדידה בעצמם אלא היא נעשית באמצעות על ידי גוף חיצוני. לפי מנכ"ל ועדת המדרוג הוועדה מודדת גם צפייה נדחית עד 7 ימים; מאז 2020

- מוזדדת גם צפייה בדיגיטל ממסכים שונים – סלולרי, מחשב או טאבלט וכדומה, באמצעות איסוף נתוני הצפייה
בנגנים דיגיטליים של ערוצי השידור הנמדדים כיום.
24. התפיסה שלפיה ניתן לצרף נתונים גולמיים של הפלטפורמות ולהציגם כנתוני צפיה בזמן אמת איננו שיקוף
מדעי של נתוני הרייטינג. בהקשר זה נפנה גם לחוות דעתו המקצועית של פרופ' צבי גילולה, סטטיסטקאי
ותיק ובעל מומחיות, שצורפה לחוות הדעת של וועדת המידרוג בשנה שעברה⁸.
25. לכן, טענת יוזם הצעת החוק כי חיוב הצגת נתוני הצפייה בזמן אמת תגביר את אמינותם, **הפוכה מהמציאות**.
הצגת נתונים בזמן אמת אינה מאפשרת עיבוד ראוי של המידע כך שיהפוך למפולח ומייצג כפי שנעשה כיום.
לא שקיפות מבקשים כאן, כי אם כאוס.
26. עוד נעיר כי בהתאם להצעת החוק יוכל שר התקשורת לבחור בשיטת מדידה אחת או יותר, דבר שניכר שייצור
בלבול בכלל השווקים ויגרום לחוסר יכולת ליצור מטבע אחיד בעולם הפרסום. המאפשר השוואות בין תוכניות,
תכנון אסטרטגיות שידור, וכן משמש ככלי בניהול שוק הפרסום. כפי שצינו למעלה, עיקר מטרת יצירת
המדרוג היא כדי לכוון את השוק למטבע אחיד ובר החלפה (once currency) כמקובל בעולם. האם יש כאן
ניסיון ליצור כאוס בשוק הטלוויזיה ובשוק הפרסום לשם ניצול עתידי של כאוס זה?
27. גם אם יש צורך לבחון לעומק את נושא מדידת הרייטינג בישראל, הצעת החוק שלפנינו באה במקומו של
תהליך ניתוח ובחינה מקצועית. לתפיסתנו, יש ליצור הליך שימוע ובחינה סדור של הנושא, בהשתתפות
ובמעורבות בעלי מקצוע ומומחיות רלוונטיים לשם גיבוש עקרונות ומנגנוני יישום לדרך המדידה ולזהות
המודדים. למרבה הצער בשנים האחרונות אף אחת מהועדות הציבוריות שהוקמו לבחינת שוק השידורים
המסחרי לא נכנסה לעובי הקורה בעניין זה. וועדת פילבר קבעה בשנת 2016 כי "יש מקום לשיפור בפעילות
וועדת המדרוג וכי עליה לשקף נכונה יותר את נתוני הצפייה של כלל הגופים המשדרים. לפיכך הוועדה אינה
שוללת כניסה של גופים מקצועיים לוועדת המדרוג, כדוגמת מכוני סקרים בתחומים שונים בשוק. כמו כן,
הוועדה ממליצה כי ועדת המדרוג תשתמש בכלי מדידה מתקדמים ומשוכללים שיאפשרו ניטור לינארי בזמן
אמת של כל סוגי השידורים וכן תאפשר מעורבות גדולה של כלל הגורמים המשדרים ותגביר את השקיפות
בפעילותה. בנוסף, הוועדה ממליצה לבחון לעומק את הגברת המעורבות והפיקוח של הגופים הציבוריים
בעבודת הוועדה. לחילופין, הוועדה ממליצה לשקול לבטל לגמרי את ועדת המדרוג, ובמקום עבודתה, לרכוש
במרכז נתוני צפייה ממכונים או מגורמים פרטיים." הנה כי כן, הצעת החוק אינה נמצאת בהלימה עם
מסקנות דו"ח זה.
28. דו"ח וועדת פולקמן משנת 2021 לא כלל המלצות קונקרטיות לגבי אופן מדידת המדרוג, על אף שהוועדה
הבינה כי מדובר בתנאי מוקדם לכל יכולת אסדרה של השוק. בדו"ח נרחב שהוכן בשנת 2022 על ידי מרכז
המידע והמחקר של הכנסת לא נמצא כי המדידה בישראל אינה בהלימה עם שאר המדינות בעולם המערבי.

⁸ פרופ' צבי גילולה, מצרף נתוני צפיה ושמע: נייר עמדה, אוגוסט 2023, נמצא כאן:
https://cdn.the7eye.org.il/uploads/2023/08/%D7%9E%D7%A6%D7%A8%D7%A3-%D7%A0%D7%AA%D7%95%D7%A0%D7%99-%D7%A6%D7%A4%D7%99%D7%99%D7%94-%D7%95%D7%A9%D7%9E%D7%A2_%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99.pdf

המחקר מצא כי בכל המדינות מתבססת המדידה על פאנל אחד מרכזי, בדומה למדידה בישראל. בהתאם למחקר, מבנה ועדת המדרוג המורכבת מנציגי התעשייה (מודל JIC) הוא המודל הנפוץ ברוב מדינות העולם. גם מסמך ה-RIA של תזכיר חוק השידורים משנת 2023 לא כלל התייחסות לנושא מדידת המדרוג, והואיל ובנוסח המחודש של התזכיר סוגיית המדרוג לא נדונה, ממילא יש להניח שלא יופיע גם במסמך ה-RIA החדש, ככל שיהיה כזה.

29. בהקשר זה יש לציין כי בחודש מרץ 2024 התקבל באיחוד האירופי חוק חדש – "חוק חופש העיתונות"⁹ כחלק מחבילת החקיקה הדיגיטלית הכוללת את תקנות אבטחת המידע (GDPR), חוק השירותים הדיגיטליים משנת 2023 וחוק השווקים הדיגיטליים משנת 2023. סעיף 24 לחוק החדש עוסק בשיטות מדידת רייטינג באמצעי התקשורת והנחת היסוד שלו היא כי הגופים המשמשים למדידה כזאת הם לעולם גופים פרטיים ואינם נתונים לבחירה ממשלתית או לפיקוח מצד גופים פוליטיים. לכן, קובע החוק כי עליהם לפעול תחת עקרונות של שקיפות, אי אפליה, מידתיות, הכללה וללא משוא פנים. עליהם לספק לשחקנים הרלבנטיים מידע מדויק, מפורט, שלם ועדכני על המתודולוגיה שלפיה הם פועלים ולאפשר אודיטינג שנתי מקצועי על המתודולוגיה הזאת. מערכת היחסים שבין גופי המדידה לבין השחקנים האחרים אינה כוללת גופים ממשלתיים אלא את השחקנים בשוק, שולחיהם וגופי פרסום. הסעיף כולל קביעה מיוחדת כי אסור שמדידת הרייטינג תפגע באופן בלתי חוקי בתקנות הגנת הפרטיות האירופיות. שיקולי התאמה והתחשבות בסטנדרטים בינלאומיים בהקשר זה – הם שיקולים מסדר ראשון ואין להקל בהם ראש, מעבר לכך שהפערים באופן ההסדרה מטרידים בפני עצמם ומעידים על הכשלים באסדרה המוצעת.

30. המעורבות היחידה של גופים רגולטוריים לפי ההסדר החוקי החדש באירופה היא בעידוד השחקנים השונים בשוק – מערצתי תקשורת ועד ספקי תוכן מקוון, מפלטפורמות ועד ארגוני פרסום ושיווק – לקבל על עצמם קודים של התנהגות ביחס למדידת רייטינג, שתכליתם להבטיח ניטור עצמאי, שקוף ובלתי תלוי של הרייטינג, ולציית להם; וכן להציע קווים מנחים למדידה עצמאית, שקופה ומידתית של נתוני צפיה ולעודד החלפת רעיונות בין מאסדרים, גופי מדידה וגופי תוכן לגבי פרקטיקות מדידה מיטביות. החוק מבטא את התפיסה כי המערכת המדידה בתעשייה המאסדרת את עצמה מוכרת כמי שקבעה את הסטנדרט האידיאלי, ומבקש לחזק את גופי התקשורת המסורתית מול הפלטפורמות הדיגיטליות ואת זכותן לקבל מידע מן הפלטפורמות לגבי צריכת התוכן של גופי התקשורת על גבי הפלטפורמות. הואיל והחוק האירופי עתיד להיכנס לתוקף באוגוסט 2025, השנה הקרובה תהיה שנה שבה יעבדו כלל הגופים יחד לקידום יצירת קודים של התנהגות ביחס למדידת רייטינג. ייתכן שמוטב למדינת ישראל להמתין ולראות מה מתפתח באירופה וליטול אחר כך את מה שנכון ומתאים עבורה. אם לשפוט לפי ההצלחה של דברי החקיקה האחרים בחבילת החקיקה האירופית בשנים האחרונות, והכסף המושקע בחשיבה ובפיתוח דרכים חדשות להתמודדות עם היבטים שונים של שווקי תוכן דיגיטליים באירופה - ייתכן שנכון בהחלט להמתין.

⁹ European Media Freedom Act (EMFA) - Regulation (EU) 2024/1083 of 11 April 2024.

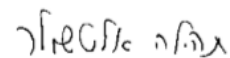
31. סיכומו של דבר, הצעת החוק מבקשת להביא למהפכה ממשית במדידת המדרוג בישראל, בלא עבודת מטה ובלא הצגת תשתית עובדתית ומקצועית אשר תאפשר לחברי הכנסת לממש את תפקידם המהותי ולאזרחי ישראל להבין מהן ההשלכות של ההסדר. היא יוצרת הסדר חסר ומזיק שאינו בר מימוש, מעמיקה את הפוליטיזציה בשוק התקשורת ומעוררת את התחושה שמטרתה לשרת אוכלוסיות ספציפיות או גורמים אחרים בעלי עניין על חשבון האוכלוסייה הכללית; לפגוע בערוצי הטלוויזיה הקיימים בלא בחינת עומק של ההשלכות – והכל תוך שימוש בטיעון של הגברת התחרות באופן חלול ושאינו נתמך בביתוח כלכלי-תחרותי. רפורמה כזאת ראוי שתיעשה בכובד ראש ובזהירות המתחייבת, והדבר, בפשטות, איננו מתקיים כאן.
32. אנו מציעים שהגוף האחראי על המדרוג יהיה גוף חיצוני לממשלה, בלתי תלוי, מוסכם על השחקנים השונים בשוק ושיהיה כפוף לאמות מידה מקצועיות אשר ניתן לאכוף. כמו כן, אין כל טעם שרק הגורמים המפוקחים כיום או בתזכיר חוק השידורים ייבדקו, וחישוב המדרוג, וגם המתודולוגיות לחישוב, צריכות להביא בחשבון את כלל שוק התוכן, כולל השחקנים הדיגיטליים והפלטפורמות הבינלאומיות. כדי להפעיל את סמכויות הפיקוח, הבקרה והתקנת הכללים של המועצה המפקחת, יש טעם והיגיון לציידה בסמכות דרישת נתונים וביכולת לעבדם ולפרסמם רק לאחר התממה ובכפוף לשמירת סודות מסחריים של השחקנים השונים. יש אף לקבוע כללי גילוי מחמירים ומקיפים לעניין המתודולוגיה של עיבוד הנתונים בידי המועצה ומי מטעמה, ולאפשר הצגת ראיות סותרות במקרים המתאימים של הסדרה או אכיפה המבוססת על הנתונים האלה. זאת בדומה לסמכויות פיקוח ומעקב של מאסדרים שונים על נתוני שוק ואופן הצגתם.
33. נשמח לעמוד לרשותכם בכל עניין נוסף שיתבקש. בברכה ובתקווה לימים טובים יותר,



אלעד מן, עו"ד
רשיון מס' 34723
מיתחם בנין 7, קומה 13
בית גיבול תל אביב, קומה 13
טל: 03-5114485; 02-5114485

עו"ד אלעד מן

יועמ"ש הצלחה



ג'הילה שור

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

עמיתה בכירה, המכון הישראלי לדמוקרטיה

העתקים:

שר התקשורת, ד"ר שלמה קרעי

ברוריה מנדלסון, יועמ"שית משרד התקשורת

גלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה

מאיר לוי, משנה ליועמ"ש כלכלי-פיסקלי

ד"ר אודליה מינס, יו"ר הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו בפועל

מישל קרמרמן, מנכ"לית הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו

אופיר ביתן, יועמ"ש הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו

רוני ארן, יו"ר וועדת המידרוג