

#### לכבוד:

חברי הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים);  
שר התקשורת ד"ר שלמה קרעי;  
הייעוץ המשפטי של הוועדה המיוחדת;  
יועמ"שית הכנסת עו"ד שגית אפיק

שלום וברכה,

#### הנדון: סעיף 98 בהצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025: נתוני צפייה

בשבוע הקרוב יתקיים דיון בסעיף 98 בהצעת חוק התקשורת (שידורים), העוסק במידע לעניין נתוני צפייה. את [חונת הדעת המלאה](#) לחוק ניתן למצוא באתר המכון.

#### להלן התייחסותנו לסעיף 98 בהצעת החוק:

- ההסדר המוצע בסעיף 98 בהצעת החוק מבקש להסמיך את המועצה לקבוע כללים בדבר פרסום נתוני צפייה מצרפיים של ספקי תכנים רשומים. בניגוד לטענות שנשמעו בעבר, סעיף זה אינו מהווה "הלאמה" של הרייטינג, שכן אין הוא מסמיך את המדינה להיות הגוף המודד בעצמה. עם זאת, ההסדר המוצע טומן בחובו סכנה ליצירת כאוס בשוק התקשורת; מסגרת ההסמכה למועצה כללית מידי לא ברור מהי תכליתה; וההסדר לא ישיג את הצורך לשכלל את הרגולציה או את השוק באופן מבוסס-נתונים, משום שהוא מבטא תפיסה חלקית ביחס למדידת השוק או הצגת נתונים הנוגעים אליו.
- מדידת רייטינג היא כלי עבודה קריטי בשוק התקשורת.<sup>1</sup> 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. בהיעדר שיטת מדידה אחידה המבטיחה אחידות סטטיסטית, השוק לא יוכל לתפקד באופן יעיל או תקין. שנית, היא מאפשרת למפיקי התוכן והשידורים ושאר הגורמים המעורבים בשרשרת הייצור, להבין כיצד מגיבים הצופים לתכנים המשודרים ומהם טעמי הקהל. בהיבט זה 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.

<sup>1</sup> 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.

#### אמיר אלשטיין יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין  
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר  
נשיא

#### חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון  
אלי גרונר  
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי  
ד"ר חן ליכטנשטיין  
מול מועלם  
שגיר לשעבר שלי מרידור  
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א  
עו"ד אבי פישר  
ד"ר מיכל צור  
יוסי קוצ'יק

#### המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר  
השופטת רזלי טילברמן אבליה, קנדה  
אן אפלבוואם, ארה"ב  
השופטת דורית ביניש, ישראל  
השופט סטיבן ברייד, ארה"ב  
פרופ' משה הלברטל, ישראל  
פרופ' נריטוף מרקשיס, גרמניה  
ד"ר שרון נדיאן, ארה"ב  
השופט אברהם סופר, ארה"ב  
ברט טפכנס, ארה"ב  
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב  
הארייט שליפפר, ארה"ב

#### סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר  
ד"ר ישי ג'סיין פרס, אסטרטגיה

#### עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן  
פרופ' נתן זוסמן (אורח)  
פרופ' עמיהי כהן  
מר תומר לוטן (אורח)  
פרופ' יותם מרגלית  
פרופ' דניאל סטמן  
פרופ' בני פורת  
פרופ' קרנית פלוג  
פרופ' מרדכי קרמניצר  
פרופ' גדעון רהט  
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר  
פרופ' יובל שני

#### מייסדים

ד"ר אריק כרמן  
ברנרד מרכוס (1929-2024)  
מייסד המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

3. למול אלה, מעורבות הרגולטור במדידת רייטינג היא פסולה, הואיל והיא מעוררת חשש מפני איסוף מידע רגיש על העדפות צופים/צרכני תקשורת/בוחרים והעברתם לידי גורמים פוליטיים. נדגיש כי הצעת החוק אינה מבקשת לקדם הסדר כזה. אבל, גם מעורבות של הרגולטור רק בהצגת או פרסום הנתונים אינה נטולה חששות, מפני שהיא עשויה ליצור התערבות לא נחוצה או במידה העולה על הנדרש בשוק המסחרי. 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 השחקים בשוק הרלוונטי. התערבות כזו צריכה להיעשות בזירות, במתניות ורק לאחר שהוכח כשל שוק, בו צריך לטפל באופן המתאים ורק במידה המתאימה ולא מעבר לכך.
4. מדידת הרייטינג של תוכניות טלוויזיה בישראל נעשית כיום 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 לצפייה נדחית; לצפייה באמצעות פלטפורמות דיגיטליות; ולתיקון ותיקוף הנתונים באמצעות נתוני למ"ס וכן נתוני ביג דאטה אחרים.<sup>2</sup> המדידה מתבצעת על ידי קנטאר מדיה<sup>3</sup> – אחת משתי החברות המובילות בעולם, אשר מבצעת מדידה בלמעלה מ-60 מדינות כולל אנגליה, צרפת, הולנד, ספרד.<sup>4</sup> 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 דיגיטליים.<sup>5</sup> 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 החדשות.<sup>6</sup>
5. מדידת 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, תאגיד השידור הציבורי, ערוץ 9, הלא טיוי, ערוץ 24, ערוץ 14, איגוד חברות הפרסום ואיגוד השיווק הישראלי. זהו המודל המקובל ברוב מדינות המערב. לאורך השנים חלו שינויים בהרכב

<sup>2</sup> להסבר פשוט כיצד מודדים רייטינג נפנה אל אתר חברת נילסן האמריקנית, ראו [כאן](#)  
<sup>3</sup> להסבר כיצד נערכת המדידה על ידי קנטאר מדיה, ראו [כאן](#)  
<sup>4</sup> ראו התייחסות וועדת המידור לתזכיר חוק השידורים, יולי 2023 הנמצאת [כאן](#). כן ראו רועי גולדשמיט, מדידת צפייה בטלוויזיה, סקירה השוואתית של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2022, נמצאת

[כאן](#)

<sup>5</sup> ראו הי"ש 3 לעיל.

<sup>6</sup> תיאור המדד נמצא [כאן](#)

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/>

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 ניטרלי 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.

6. בהקשר הבינלאומי, ראוי להתייחס לחוק חופש העיתונות<sup>7</sup> האירופי שנכנס לתוקף באוגוסט האחרון. סעיף 24 לחוק זה 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 רייטינג תפגע באופן בלתי חוקי בתקנות הגנת הפרטיות האירופיות.

7. המעורבות היחידה של גופים רגולטוריים לפי ההסדר החוקי החדש באירופה היא בעידוד השחקנים השונים בשוק – מערוצי 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 רייטינג, ולציית להם; וכן להציע קווים מנחים למדידה עצמאית, שקופה ומידתית של נתוני צפייה ולעודד החלפת רעיונות בין מאסדרים, גופי מדידה וגופי תוכן לגבי פרקטיקות מדידה מיטביות. החוק מבטא את התפיסה כי מערכת המדידה בתעשייה המאסדרת את עצמה מוכרת כמי שקבעה את הסטנדרט הרצוי, ומבקש לחזק את גופי התקשורת המסורתית מול הפלטפורמות הדיגיטליות ואת זכותן לקבל מידע מן הפלטפורמות לגבי צריכת התוכן של גופי התקשורת על גבי הפלטפורמות.

8. סעיף 98 המוצע קובע כי "המועצה רשאית לקבוע בכללים הוראות בדבר פרסום מידע מצרפי על אודות נתוני צפייה בתכנים כאמור שיחולו על ספק רשום המתקשר עם מנויים באופן קבוע או בהתייחס לתקופה מסוימת, הכול כפי שקבעה". אנו סבורים כי הסמכות שניתנה למועצה היא כללית מדי, ולא ברור מהן המטרות שפרסום הנתונים בשיטה המוצעת אמור להשיג.

9. ראשית, אנו סבורים כי חיוב השחקנים לפרסם לציבור נתוני רייטינג גולמיים, ובייחוד בזמן אמת (ככל שהדבר אפשרי או ישים כלל ביחס לחלק מהנתונים), ללא שיש קביעה כי הם צריכים להיות כפופים לשיטת המדידה המקובלת בשוק, וללא תיקנון ביחס לשחקנים האחרים בשוק, ייצור כאוס בשוק התקשורת. זאת, משום שכל שחקן יכול לפרסם נתונים שונים הנובעים ממדידה שונה, ולטעון לרייטינג גבוה. הדבר יפגע אנושות ביציבות השוק, באמינות הנתונים וביכולת השחקנים לפעול בסביבה עסקית ודאית. הוא גם יאפשר פופוליזם פוליטי ללא מצע עובדתי.

10. הדבר לא יניח בידי הציבור כלים מתוקפים להבנת המתרחש, אלא יהיה בסיס לטיעונים פופוליסטיים הן מול הציבור והן מול מפרסמים ושחקנים אחרים.

<sup>7</sup> European Media Freedom Act (EMFA) - Regulation (EU) 2024/1083 of 11 April 2024.

11. שנית, אם מדובר בנתונים אשר אמורים לשרת את עבודת הפיקוח והאכיפה של הרגולציה כי אז, בענף מורכב כמו ענף התכנים התקשורתיים, חובה להתבסס על אלמנטים של מדידה חיצונית ושל סקרי צפייה ולא להסתמך רק על הדיווח של השחקנים עצמם. כדי להצליח לשכלל את השוק, נדרש עדכון של שיטת המדידה של וועדת המדרוג ובנוסף שכלול מדידה באמצעות סקרי צפייה כפי שעושה רגולטור התקשורת הבריטי<sup>8</sup> בהצלחה מזה שנים וכפי שראינו בשנים האחרונות גם באיטליה<sup>9</sup> ובארגון המדרוג BARB.
12. לכן, לא ברורה לנו תכליתו של הסעיף. אם התכלית היא לסייע לרגולטור בעבודתו, כי אז חובת הדיווח צריכה להיות כלפי הרגולטור בלבד, ולקבוע באופן מפורש ותחום את המטרות שאותן תשרת קבלת המידע: צרכי פיקוח ותכנון של השוק. פרסום נתונים לציבור יכול להיעשות על ידי הרגולטור, אבל רק כתמונה מצרפית, מקצועית ומתוקפת מדעית. ראוי לעבד את הנתונים ולהציגם לציבור כך, על בסיס "מטבע אחיד", ולא כפרסום גולמי ואוטומטי. אנו מציעים לקבוע מנגנונים למניעת פוליטיזציה והשחתה של הנתונים על ידי הגבלת שיקול הדעת של המועצה בקביעת הכללים.
13. אנו מציעים לפיכך כי נוסח הסעיף יהיה כדלקמן:
- "המועצה רשאית לקבוע בכללים הוראות בדבר קבלת מידע מצרפי מעת לעת על אודות נתוני צפייה בתכנים כאמור, שיחולו על ספק רשום המתקשר עם מנויים, וזאת לצורך מימוש תפקידיה לפי חוק זה. המועצה תפרסם לציבור מידע מצרפי שאספה לאחר שבדקה את אמינותו, טיבו והשלכות פרסומו, ותיקננה אותו ביחס לשחקנים האחרים בשוק. ספק רשום לא יעביר למועצה לפי סעיף זה מידע אישי כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות."

נשמח לעמוד לרשותכם בכל עניין נוסף שיתבקש.

זהר גפן, עו"ד  
מ.ר. 95571

עו"ד זהר גפן

אלעד מן, עו"ד  
רשיון מס' 34720  
מנחם כהן, עו"ד  
בית גיבורים סניף י"ב קומדן 13  
טל: 02-6114425; פקס: 03-7114498

עו"ד אלעד מן

גבילה אלטשולר

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

עוזרת מחקר בתוכנית  
לדמוקרטיה בעידן המידע, המכון  
הישראלי לדמוקרטיה

עמיתה בכירה וראש התוכנית  
לדמוקרטיה בעידן המידע, המכון  
הישראלי לדמוקרטיה

<sup>8</sup> <https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/tv-radio-and-on-demand>.

<sup>9</sup> <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/74694/MPM2022-Italy-EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.