

כיוונים ומגמות ביניים – הוועדה המייעצת להסדרת הרגולציה על השידורים

מבוא

הוועדה להסדרת הרגולציה בשוק השידורים ("הוועדה") מונתה על ידי ראש הממשלה ושר התקשורת, בנימין נתניהו, ביום 18 בספטמבר 2015. הוועדה התבקשה בין היתר לגבש המלצות ולהציע תיקוני חקיקה להסדרת הרגולציה על שוק השידורים והתוכן.

כמפורט בכתב המינוי הוועדה התבקשה להתמקד בנושאים הבאים:

- א. הסדרים שיעודדו כניסה של שחקנים חדשים לשוק ועידוד התחרות בשוק התוכן והחדשות (כולל הגנת ינוקא לשחקנים חדשים).
- ב. האופן בו ראוי להחיל רגולציה על גורמי תוכן חדשים הפועלים בשוק.
- ג. האופן הראוי להגן על עידוד יצירה מקורית ישראלית איכותית.
- ד. משמעות גידול בשירותי תוכן על גבי פס רחב ובמידת הצורך הסדרי פיקוח ואכיפה הנדרשים בנושא.

רקע

מזה שנים רבות לא נערכו התאמות בהסדרה של שוק שידורים, הן ביחס לפלטפורמות של הכבלים והלוויין, והן ביחס לערוצים המסחריים.

יתרה על כך, הרגולציה שקובעת המועצה לשידורי כבלים ושידורי לוויין שונה מזו שקובעת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו. היעדר האחידות ברגולציה מייצרת פערים שאינם הכרחיים ואשר ראוי כי תבחן האחדתם במידת הניתן.

בצד זאת, במהלך שנים אלה, אנו עדים לשינויים טכנולוגיים דרמטיים, אשר יש בהם כדי לשנות את כללי המשחק. התפתחותם של ערוצי תקשורת מקומיים ובינלאומיים משנים את האיזון בין השחקנים השונים על המגרש בעוד הרגולציה החלה כיום אינה מותאמת לכך.

כל האמור מציב אתגר בפני הרגולטורים – משרד התקשורת, המועצה לכבלים ולוויין והרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו הנדרשים לבחון מחדש את עקרונות הרגולציה בתחום השידורים ולקבוע קווי מתאר חדשים וכללים חדשים לאסדרה.

תקופת הביניים

העת הנוכחית היא תקופת מעבר בה מתעצבים מחדש הרגלי הצפייה, אופני העברת תכנים והתוכניות העסקיות של המשדרים השונים. ניתן לשער כי בשנים הקרובות המגמה של ניתוק הזיקה בין בעלי הפלטפורמה לבין התוכן תתרחב וספקי תוכן עצמאיים- מקומיים ובינלאומיים ייכנסו לשוק התוכן בישראל.

בתקופה זו, סבורה הוועדה כי יש לאפשר הגנות לאותם מפעילים חדשים הפועלים שלא על גבי הפלטפורמות המסורתיות וזאת עד להתייצבותו של השוק.

בנוסף, הוועדה סבורה כי השידור הציבורי מהווה גורם בעל משקל משמעותי בפתרון המתבקש לסוגיית הפקות המקור המקומיות- האיכותיות בטווח הארוך. מכיוון שתאגיד השידור הישראלי נמצא בחיתוליו, אין זה נכון להטיל את החובה בהפקה המקורית האיכותית הישראלית על גבו של תאגיד זה בטווח המידי וקיים צורך לייצר אסדרה מדורגת שמבזרת את המחויבויות להפקות מקור איכותיות על גורמים נוספים.

הנחות עבודה

1. הוועדה החלה לפעול כאשר לנגד עיניה עמדו מסקנות "ועדת שכטר" ו"ועדת אייל", כמו גם דוחות קודמים של ועדות ברשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו ובמועצה לשידורי כבלים ושידורי לוויין והחלטות הממשלה הקודמות.

2. הרשות המאוחדת של גופי הרגולציה בתחום השידורים (איחוד המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין עם הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו) תבנה את האסדרה האחודה מן היסוד, בניגוד לאפשרות של תיקון והתאמה של הרגולציה הקיימת בידי כל אחד מהגופים בנפרד.

3. הצעות החוק בעניין הקמת הרשות המאוחדת, כמו גם העברת התכנים המופצים באמצעות עידן פלוס על גבי פלטפורמת האינטרנט עולות בקנה אחד עם עקרונות עבודתה של הוועדה.

בהתאם לכתב המינוי ערכה הוועדה סדרת דיונים מעמיקים על שוק השידורים בישראל בהם למדו חברי הוועדה את נבכי השוק ומבנהו תוך דגש על כשלי השוק והבעיות העומדות בבסיסו.

בהמשך לתהליך האמור, מוצגים בפניכם כיווני החשיבה אותם גיבשה הוועדה בנושאי הליכה בהם עסקה. כשלב מקדים, מבקשת הוועדה מכל גורם המעוניין לתת התייחסותו לאמור להלן, להמציא לידיה התייחסות כתובה לא יאוחר משלושה שבועות מיום פרסום דו"ח עד לתאריך 24.2.16

לכתובת דוא"ל: vaada@moc.gov.il

ההתייחסות הכתובה תהיה מוגבלת עד 8 עמודים בלבד בפונט 12. כן נבקש כי ההתייחסות הכתובה תתואם לראשי הפרקים כפי שמובאים במסמך.

כמו כן, הוועדה תאפשר לשחקנים הרלוונטיים הנוגעים בדבר, כפי שתמצא לנכון, להישמע גם בעל פה.

לאחר מכן הוועדה תגבש את המלצותיה הסופיות תוך התייחסות לתגובות השוק.

בדיוני הוועדה הוצגה דעה חלופית של המועצה לשידורי כבלים ולשידורי ולוויין בנוגע להיקף
ההשקעות בהפקות, חלוקת הנטל, ומדרג חיוב לשחקנים חדשים. מצ"ב העמדה החלופית כנספח
ב' לדו"ח.

בברכה,



שלמה פילבר

מנכ"ל משרד התקשורת

ויו"ר הוועדה להסדרת הרגולציה על שוק השידורים

עקרונות על לרגולציה

1. רגולציה צופה פני עתיד – כפי שיפורט להלן, שוק השידורים והתוכן נתון לשינויים תכופים הנגרמים מהאצת הפיתוחים הטכנולוגיים המאפשרים העברת שידורים גם על גבי רשת האינטרנט ואשר משנה את הסדר הקיים. בשל כך, הוועדה מדגישה כי הרגולציה שתקבע צריכה להתחשב ב"עולם החדש", שדגשיו המרכזיים מובאים להלן:

א. ניטרליות טכנולוגית – אדישות לאמצעי האלקטרוני על בסיסו מועבר התוכן תחת ההנחה כי לאור ההתפתחויות הטכנולוגיות המרחק בין יוצר התוכן לצרכן הקצה מתקצר בהדרגה ואף עתיד להימחק לחלוטין, כפי שאף קורה כיום בחלק מהמקרים (פלטפורמות כגון נטפליקס, אפליקציית HBO, NBA League Pass ועוד).

ב. רגולציה ממוקדת: קביעת גבולות גזרה בלבד – בעבר נתפס השירות האודיו-ויזואלי כמחייב התערבות רגולטורית מדוקדקת, הן בשל מגבלות התדר ("משאב במחסור"), והן בשל תפיסתו כשירות בעל השפעה מהותית על הציבור.

ההתפתחויות של השנים האחרונות שינו את המגבלות הללו; בשל כך, מתערעת התפיסה לפיה כל שירות אודיו-ויזואלי דורש רגולציה. כמו כן, ההנחה היא שהרגולטור אינו יכול להיות חובק כל וכי עודף הרגולציה מכביד על ספקי התוכן, מעלה את העלויות הסופיות לצרכנים (הם הצופים) ובפועל אינו מטפל בכשלי השוק שלאורך נכתבה הרגולציה מלכתחילה.

יתרה מכך, עודף הרגולציה מעמיס על הרגולטור נטל כבד של התעסקות בנושאים שוטפים המונע ממנו להקצות משאבים לטובת ניתוח השוק והתאמת הרגולציה לצרכיו המשתנים וקידום האינטרס הציבורי. בשל כך, הנחת הצוות היא שהרגולציה צריכה לקבוע גבולות גזרה כלליים וברורים אשר יהיו קלים לפיקוח ובקרה מחד ונוחים להתאמות אד הוק מאידך. בנושאים ספציפיים ומוגדרים בלבד, כדוגמת הפקות מקור, תיגע הרגולציה גם ברזולוציות גבוהות יותר.

2. כעומק התחרות עומק הדה-רגולציה – ההנחה היא שהתחרות והמגוון בשוק התוכן והשידורים באמצעות ריבוי ספקים אודיו-ויזואליים יביאו להקטנת כשלי השוק ולגיוון ומכאן, שגם להפחתה מהותית בצורך ברגולציה הקיימת כיום (וזאת מבלי להידרש לשאלה בנוגע לאפקטיביות הרגולציה הקיימת בטיפול בכשלי השוק הנוכחיים). לאור זאת, הוועדה קובעת כי על הרגולציה להתמקד ביצירת תנאים תחרותיים בשוק לטובת כניסת שחקנים חדשים מתוך כוונה שיציעו מוצרים מגוונים ושונים אשר ייתרו, בין היתר, את הצורך ברגולציה מכבידה ופרטנית¹.

3. תאגיד השידור הציבורי – תפיסת תאגיד השידור הציבורי כגוף שמטרתו היא קידום האינטרס הציבורי בתחום השידורים, ועל כן ביכולתו לפתור כשלי שוק ככל שיתבסס.

¹ יש להתייחס גם להרחבת השימוש במכשירי קצה חכמים, פלטפורמות חברתיות ואתרי אינטרנט, אשר ככולם מופץ תוכן ללא פיקוח.

הגדרת השחקנים בשוק

רקע

על מנת לקבוע את המתווה הרגולטורי העתידי, יש צורך לאפיין את סוגי השירותים וסוגי הספקים בשוק. אפיונים אלו ישליכו על היקף הרגולציה הנדרשת, כפי שיפורט להלן.

לצורך כך, נבחן **בנפרד** את אופי השירות ורמת הרגולציה הנדרשת בהתאם לסוג השירות (לדוגמה שירות רחב-היקף, שירות תוכן מזדמן, שירות שידור לינארי, ספריית צפייה על פי דרישה), ו**בנפרד** את אופיו של ספק מסוים בהתאם לגודלו (לדוגמה, על פי נתח שוק מסוים) ורמת הרגולציה הנדרשת בהתאם לגודלו.

הוועדה ערה לקושי בהגדרת השירות האודיו-ויזואלי, שכן העולם האינטרנטי מתאפיין בשירותים היברידיים רבים (כגון אתרי אינטרנט המבוססים ברובם על כתבות, והכוללות גם קטעי וידיאו), בטטוש הגבול בין תוכן מקצועי לבין תוכן משתמשים (user-generated content), ובפירוק הקשר בין התוכן לבין פלטפורמת השידור ומערך ארגון התוכן.²

ברור כי אין להכפיף לרגולציה כל ספק שירות אודיו-ויזואלי.³ זאת הן בשל הקשיים המעשיים הכרוכים בכך (לרבות אופיו העל-מדינתי של האינטרנט וחוסר היעילות הרגולטורית הכרוכה בניסיון לאסדר ולפקח על מספר גדול מאוד של ספקים קטנים מאוד) והן כיוון שבמצב בו הצרכן אקטיבי הוא מאגד בעצמו מגוון של תכנים ממספר ספקי שירות אודיו-ויזואליים (ועל כן אינו זקוק לשירותיו של "מאגד תכנים") הצורך ברגולציה המסדירה את אופן מתן השירות בידי ספק שירות מסוים אינו בהכרח נדרש. נדמה כי כאשר מדובר בשוק המאופיין במספר רב של עסקאות חד-פעמיות, שבבסיסן בחירה מודעת של הצרכן, מנגנוני השוק יעילים יותר ממנגנונים רגולטוריים בהסדרתו.⁴ בנוסף לאמור יש לזכור כי תוכן המופץ באינטרנט כפוף להוראות כל דין וזאת גם אם אינו כפוף לרגולציה הייחודית לשוק השידורים.

מקומו של מאגד התכנים – ספק שירות כולל, לרבות תכנים לינאריים

עם זאת, מצב השוק בישראל עדיין רחוק מהמבנה שתואר לעיל. אנו סבורים כי בשנים הקרובות, וחרף השינויים המהותיים העוברים על שוק התכנים האודיו-ויזואליים בימים אלה, עדיין יהיה מקום ל"מאגדי תכנים", שיציעו לצרכן חבילה כוללת של תכנים שנקבעו מראש והמאופיינת

² סוגיות אלה מעסיקות רגולטורים רבים. כך לדוגמה הכריזה הנציבות האירופית על בחינה מחודשת של הדירקטיבה הרלוונטית: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/questions-and-answers-public-consultation-avmsd>

³ המונח "רגולציה" בהקשר זה פירושו כללים שנועדו להגן על האינטרס הציבורי מעבר למגבלות הקבועות בדין הכללי והמוסדרות בחקיקה רוחבית.

⁴ באופן פורמאלי, ככל ששוק מסוים קרוב יותר להנחות המתקיימות בתיאוריות כלכליות קלאסיות (מספר גדול של ספקים, מספר גדול של צרכנים, היעדר חסמי כניסה ויציאה, עסקאות חד-פעמיות, אינפורמציה מלאה, וכו') כך קטן הצורך ברגולציה, שכן, נקודת האיזון בשוק כזה מהווה שיווי משקל תחרותי בו הצרכן מקבל תמורה ראויה לכספו (כל צרכן בהתאם להעדפותיו), ללא עודף יצרן או רנטה מונופוליסטית. אין זה מקרי שרגולציה סקטוריאלית קיימת לרוב בשוקים שאינם עונים למאפיינים אלה: תשתיות (חסמי כניסה), פיננסים (עסקאות ארוכות-טווח ופערי אינפורמציה), וכו'.

בחויית צפייה פסיבית יותר שכן היא חוסכת מהצופה את הצורך לחפש תכנים ממספר ספקים שונים⁵. שירות הטלוויזיה הרב-ערוצית המסורתית היא התצורה הקלאסית של "מאגד" כאמור.

בנוסף, שירותי שידור ליניאריים (הכוללים לוח שידורים שנקבע מראש, להבדיל משירות צפייה על פי דרישה), מהווים חלק אינטגרלי מאספקת פתרון כולל ללקוח שמספק מאגד התכנים. שכן, לקוחות רבים מעדיפים גם כיום כי חלק מהתכנים בהם הם צופים יכללו לוח שידורים שנקבע מראש. ברור כי ככל שהלקוח מעורב פחות בבחירת התכנים בהם יצפה, וככל שספק השירות מספק חלק גדול יותר מהתכנים בהם הוא צופה, כך גם עולה החשש כי הצרכן יעמוד בעמדת נחיתות מול ספק השירות, מבלי שתהיה לו אפשרות לנקוט "פעולת נגד".

במקרה בו מתקשר הצופה עם ספק שירות אחד לשם צפייה בסדרות, עם ספק שירות שני לצורך צפייה מזדמנת בסרטים, ועם ספק שירות שלישי המספק לו ערוץ ערוך אחד, והוא אינו מרוצה מרמת השירות של ספק מסוים, לצופה אפשרות מעשית להתנתק מאותו ספק ולהתקשר עם אחר במקומו. מצב זה יקל על הצופה לעמוד על זכויותיו ולקבוע בעצמו תמהיל מיטבי של מחיר ואיכות שירות. אין כך מצב הדברים אם הצופה מתקשר עם ספק יחיד המספק עבורו את כל (או מרבית) התוכן הטלוויזיוני אותו הוא צורך.

על כן, אנו סבורים כי בשלב זה של התפתחות השירות, על הרגולטור ליטול תפקיד משמעותי יותר בהגנה על הצופים מפני ספק השירות הכולל (המכונה כאן לצורכי נוחות "ספק טלוויזיה"), מאשר על צופה בשירות צפייה מזדמנת (הכולל ערוץ לינארי בודד, שאינו חלק מאגד תכנים), או אפילו על הצופים באמצעות ספרייה על פי דרישה ללא הגבלה, בדמי-מנוי קבועים⁶. אין גודלו של ספק השירות הכולל הוא הקובע את הצורך ברגולציה, אלא אופי השירות המסופק.

עם זאת, ולאור אי-הוודאות השוררת סביב מעבר לקוחות מספקי טלוויזיה למנויים לספקי שירותים אודיו-ויזואליים אחרים, אם יגיע ספק אודיו-ויזואלי לנתח שוק משמעותי (20%), על הרגולטור להחיל גם עליו את הכללים שנועדו להגן על הצופים, כיוון שאותו ספק יהיה בעל כוח ניכר אל מול מנוייו. כמובן, שייתכנו שינויים בהסדרי הרגולציה הפרטניים שיחולו, בהתאם לאופי השירות.

יצירה מקומית- איכותית

בנוסף לאמור קיים כשל שוק בכל הקשור ליצירת תוכן מקומי איכותי, וזאת בשל עלות ההפקה הגבוהה של תוכן זה אל מול פוטנציאל הצפייה בו והיכולת להחזיר את אותה עלות. כשל שוק זה נפתר באופן מסורתי באמצעות קביעה של רף השקעה מינימאלי לגופי השידור (פלטפורמות וערוצי שידור כאחד). הוועדה סבורה כי יש להמשיך במדיניות זו, ולהחילה על כל ספקי השירות האודיו-ויזואלי באשר הם, ללא קשר לשאלה האם שירות זה לובש צורה של איגוד תכנים או שירות תוכן מזדמן על פי דרישה. עם זאת, על מנת לפתח את התחרות בתחום אספקת שירות אודיו-ויזואלי,

⁵חוויה המכונה לעיתים "lean-back", להבדיל מחוויית "lean-forward", כשהצופה מעורב יותר בבחירת התכנים.
⁶מגמות עולמיות מצביעות על כך שבטווח הארוך, ייתכן שאת מקומו של המאגד יתפוס יצרן התקן הצפייה. למשל, חברת roku מציעה לצרכנים לרכוש ממיר, המאפשר להם להתחבר למגוון רחב של ספקי תוכן – netflix, amazon, prime, hulu, pbs, וכו' – זאת, בעלות חד-פעמית וכתחליף לשירות איגוד בדמי מנוי חודשיים. במצב עולם כזה, ובהינתן שיצרן ההתקן לא מנצל את כוחו לקדם תכנים שלו, ייתכן ויקטן עוד יותר הצורך ברגולציה.

מוצע להעניק הקלה לספקים קטנים ולא להחיל חובה זו עד אשר יגיע ספק לנתח שוק של 20%.
באשר לשיעורי ההשקעה, ראו סעיף ו לעניין הפקות מקור.

הצעת הוועדה:

א. הגדרות:

מוצע לקבוע הגדרות כדלהלן:

שחקן בשוק ספקי התוכן יוגדר "ספק שירות אודיו-ויזואלי" על פי התכונות הבאות:⁷

1. מטרתו העיקרית להציע לצרכנים תכנים אודיו-ויזואליים וסוגות, בין בדרך של שירות לינארי,⁸ בין באמצעות שירות א-לינארי⁹ ובין בשילוב של שניהם.
2. ניתן לצפייה באמצעות תשתית אלקטרונית – על פי עיקרון האדישות הטכנולוגית.
3. התכנים הכלולים בו הם תכנים שיזם¹⁰ ספק השירות והצפייה בהם היא באמצעות ממשק (ממשק חומרה או ממשק תוכנה) בשליטתו של ספק השירות.

ספק שירות אודיו-ויזואלי יוגדר כ"ספק טלוויזיה", אם הוא עונה לאחד מהתנאים הבאים:

1. אם מטרתו העיקרית להציע לצרכנים מגוון של תכנים אודיו-ויזואליים וסוגות, באופן לינארי או משולב,¹¹ כאשר "מגוון" בהקשר זה מתייחס להצעה של לפחות 4 "ערוצים לינאריים ערוכים".
"ערוץ לינארי ערוך" הוא שירות לינארי המציע תוכן לצפייה, באופן המיועד לצפייה סימולטנית על בסיס לוח תכניות, כאשר האחריות העריכתית על ארגון רצף התכניות בו אינה בידי הצופה.
הערוצים הארוזים שמופצים על ידי הגורם המפעיל בהתאם לחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב-2012 (כיום- הרשות השנייה) לא יחשבו במניין הערוצים הלינאריים הערוכים, ללא זיקה לטכנולוגיה באמצעותה הם מופצים.¹²
2. הוא מיועד בעיקרו לציבור בישראל¹³ (ראו נספח א: ישראליות).

⁷ מבוסס על הגדרת דו"ח ועדת שטר ל"שירות האודיו-ויזואלי".

⁸ שירות אודיו-ויזואלי לינארי – שירות המציע תוכן לצפייה בזמן אמת, באופן המיועד לצפייה סימולטנית על בסיס לוח תכניות.

⁹ שירות אודיו-ויזואלי א-לינארי – שירות המציע תוכן המאפשר לצרכן לבחור את זמן הצריכה, בין אם מתוך קטלוג תכניות המוצעות על ידי הספק (לדוגמה שירות VOD) בין אם באמצעות הקלטה של שירות לינארי וצפייה מאוחרת בו על ידי המשתמש (לדוגמה שירותי Catch Up TV, DVR או PVR).

¹⁰ לרבות באמצעות רכישה של תוכן שאינו הפקה עצמית.

¹¹ החרגה של ספק המציע שירות א-לינארי בלבד.

¹² בהתאם לרציונל שתואר לעיל, אספקה של תכנים המופצים כאמור שקולה לכך שלקוח הקצה יעשה שימוש בהתקן בו יוכל, באופן נפרד, לצפות בתכנים המופצים על ידי הגורם המפעיל, ולצפות בתכנים של ספק הטלוויזיה (לדוגמה ממיר התומך גם ב-DTT וגם ב-IPTV). השירות שמספק ספק הטלוויזיה ללקוח אינו כולל את התכנים המופצים על ידי הגורם המפעיל.

¹³ בהתאם לכללים שייקבעו על בסיס סעיף 4(ז) לכללי התקשורת (בזק ושידורים) (בעל רישיון לשידורים) תשמ"ח-

"ספק מהותי" – הוא ספק שירות אודיו-ויזואלי שנתח השוק¹⁴ שלו גבוה מ-20% מהכנסות שוק ספקי הטלוויזיה כפי שיפורט בהמשך.

חריגים להגדרות שלעיל :

1. ערוץ Free To Air הפועל מכוח רישיון יוגדר כ"ערוץ ברודקאסט" אינו מוגדר כספק אודיו ויזואלי וייכנס לקטגוריה של "ערוצים מסחריים".
2. ערוצי השידור הציבורי (ראו הרחבה סעיף ד להלן).

ב. רגולציה על ספק שירות אודיו-ויזואלי, ספק טלוויזיה וספק מהותי :

1. **על ספק טלוויזיה תחול ב"רגולציה רכה" מכוח רישיון הכוללת :**
 - א. חובות סימון וסיווג תכנים.
 - ב. הנגשה לבעלי מוגבלויות.
 - ג. הגנה על ילדים (מפני תוכן לא הולם, איסור תוכן שיווקי לילדים).
 - ד. אסדרת תוכן שיווקי במגבלות (על פי הכללים שיפורטו בסעיף ז(2)).
 - ה. בעלויות צולבות – הדין הקיים יחול גם כאן.

ו. הוועדה מבקשת לבחון, בחירה בין מקור מימון מפרסומות או מדמי מנוי. ספק טלוויזיה שיבחר לפרסם יפעל תחת הגבלות הפרסום שיוגדרו. תוכן שיווקי יותר גם בהפקות מקור של ספק שבחר בדרך מימון של דמי מנוי.
2. **על ספק מהותי כהגדרתו לעיל יוחלו חובות "רגולציה רכה" ו"רגולציה רחבה".**

ספק מהותי יחויב ב"רגולציה רחבה" הכוללת מחויבות השקעה והצגה של הפקות מקור, כמפורט בסעיף ו, בנוסף לרגולציה הרכה.

ספק מהותי יחויב ברגולציה זו גם אם נתח השוק שלו פחת מ-20% וכל עוד נתח השוק שלו עולה על 15% מהכנסות שוק ספקי הטלוויזיה. אם נתח השוק של הספק פחת מ-15%, ובאותה העת הספק אינו עומד בהגדרות ספק טלוויזיה יוגדר הספק כספק שירות אודיו-ויזואלי ולא תחולנה עליו הרגולציה הרכה והרגולציה הרחבה.
3. **רגולציה עצמית וולונטרית במסגרת אמנת שירות:** חברי הוועדה סבורים כי יש צורך באמנת שירות לפיה כל ספק אודיו ויזואלי שאינו ספק טלוויזיה או ספק מהותי יוכל לבחור לאמצו. ספק אודיו ויזואלי שיעשה כן יקבל "תו תקן" אותו יוכל להציג במסגרת שידוריו. כמו כן תפורסם רשימה של שמות הספקים העומדים בתו התקן. במסגרת גיבוש האמנה יש לעודד שיח פורה עם השחקנים השונים בתעשייה על כלל רבדיה.
4. **על ספקי שירות אודיו-ויזואליים שהם בעלי תשתית תוחל האסדרה הבאה:**¹⁵

¹⁴ מדידת נתח השוק כאחוז מהכנסות שוק ספקי הטלוויזיה, כלומר של כל השחקנים כפי שהוגדרו הנ"ל כיספק טלוויזיה/הכנסות בעלי הרישיון לערוץ מסחרי לא יילקחו בחשבון במדידה זו. נתח השוק ייבחן אחת לשנה.

¹⁵ בהתאם להמלצות ועדת גרונאו 2008.

1. "כרטיס כניסה" - כל צרכן יוכל לרכוש "חבילה" עם תשתית וממיר, שתכלול את הערוצים הפתוחים (כיום: 1, 2, 10, 23, 33, 99), בהתאם למחיר מפקח שקבע הרגולטור. קיומו של כרטיס כניסה יאפשר ביטול החבילה הצרה וחבילת הבסיס.

2. דמי מעבר ערוץ - ספקי תוכן בעלי תשתית יחויבו לשדר ערוצים של מפקי ערוץ עצמאיים תמורת תשלום דמי מעבר (שייקבע ע"י הרגולטור ככל שלא תהיה הסכמה בין הצדדים) שישווקו ישירות לצרכן. אסדרה זו נועדה לאפשר תחרות בזירת התוכן, נוכח כוח השוק העודף של הפלטפורמות ביחס לבעלי התוכן העצמאיים.

5. תיבחן הפחתת הרגולציה הקיימת לספק טלוויזיה רב ערוצית בתחומים הבאים:

א. צרכנות (הכוונה למערכת היחסים בין ספק השירות לבין הצרכן בהיבטים שאינם קשורים לשירות האודיו-ויזואלי עצמו) – הוועדה סבורה כי אין צורך בהסדרה ספציפית לעניין זה אלא אם ימצא צורך פרטני שאינו מקבל מענה במסגרת הסמכויות הנתונות לגופים שעניינם הסדרה ואכיפה של דיני הצרכנות הכללים, או אז ניתן יהיה לקבוע רגולציה נקודתית ולהחילה על ספקי התוכן.

ב. עם התבססות התחרות (באמצעות 'כרטיס כניסה' ודמי מעבר ערוץ) תוסר בהדרגה הרגולציה על חבילות הבסיס והחבילה הצרה.

ג. קביעת מחירים קמעונאיים (למעט סמכות שר התקשורת הקבועה בחוק).

ד. העלאה והורדה של ערוצים, מועדי שידורים, לוחות שידורים, שעות שידור ראשוניות.

ה. שידורי ערוץ קהילתי, שידור בשפות שונות (בשפה הרוסית והשפה האמהרית וכיו"ב) וחדשות מקומיות.

ג. הרגולציה שתוחל על הערוצים המסחריים:

1. מעבר מזיכיונות לרישיונות:

כל גופי השידור בישראל, חדשים כוותיקים יעברו לרישיונות ובכלל כד ערוצים נושאים וערוצים שמוגדרים כיום כבעלי רישיון ייעודי המשדרים בכבלים ובלוויין. הרישיונות יוענקו לכל דורש, שלא בדרך של מכרז (ובלבד שעמד בתנאים שנקבעו בחוק).

גוף חדש המבקש לשדר שידור מסחרי יקבל "רישיון שידורים מצומצם". הרישיון יוענק לתקופה של 3 שנים או עד להגעת המשדר לנתח שוק מסוים שייקבע.

לצד זאת, יינתן "רישיון שידורים מצומצם" קבוע ללא מגבלת זמן, למשדר של ערוץ נישה/ נושאי / ייעודי אשר לפחות 50% משידוריו בשעות השיא ("פריים טיים") ו-50% משאר שעות היממה יהיו בתחום הנושא הייעודי שאושר לו, אלא אם הגיע לנתח שוק מסוים שייקבע.

2. מאפייני בעל "רישיון מצומצם" יהיו אלה:

- תוענק לו זכות למימון באמצעות פרסומות.
- יוקצה לו אפיק על גבי פלטפורמות הכבלים והלוויין, יועבר ב-DTT.
- ייהנה מחובת העברתו בפלטפורמות הכבלים והלוויין (must carry) בתשלום.
- יהיה פטור ממחויבות תוכן וממחויבות לשדר שידורי חדשות.
- תוחל עליו הרגולציה הרכה.

3. בתום 3 שנים או עם הגעה לנתח שוק שייקבע יהפוך בעל רישיון מצומצם לבעל "רישיון רגיל" ותוטל עליו הרגולציה החלה כיום על ערוצי הברודקסט המסחריים (לאחר ההפחתות המומלצות בהתאם להחלטות הוועדה בהמשך).

4. דה רגולציה כללי:

לאור המעבר לשיטת הרישיונות, והסרת מגבלת התדר כמשאב ציבורי מוגבל, מתמעטים כשלי השוק הקלאסיים ומוצע לצמצם ברגולציה הקיימת באופן המפורט להלן.

בחינת כללי הרשות השנייה:

כללי הרשות השנייה ייבחנו מחדש ותחתם יקבעו כללים חדשים; יקבעו גבולות גזרה כלליים וברורים אשר יהיו קלים לפיקוח ובקרה מחד ונוחים להתאמות אד הוק מאידך. כגון: ביטול אישור לוחות שידורים, ביטול שידורים מטעם הרשות.

הפקות מקור:

- 60% מזמן השידור של בעל הרישיון יהיה תוכן בעברית, ללא קביעת סכום מינימלי להוצאה על הפקת תוכן זה ("חובת השידורים").
- מתוך חובת השידורים 50% יהיו הפקות קנויות (למעט חדשות).
- חובת השקעה בהפקות 'סוגה עילית' החובה תהיה באופן יחסי להשקעת תאגיד השידור הציבורי ולהשקעת משדרים חדשים נוספים, כפי שיפורט בהמשך בסעיף הפקות מקור.
- ייבחן ביטול הפצת שידורים דרך מרכז השידורים של הרשות השנייה.
- ייבחן ביטול ההוצאה לשם הפקה של סרטים ישראלים.
- תיבחן הרגולציה על פרסומות ומתן המלצות על דה רגולציה ממוקדת בנושאים כגון – אתיקה ופרסומת (הטעיה, ביזוי מוצרים מתחרים), כללי פרסום בזמן חדשות, והתאמת סוגי פרסומות לאופי התכנית.

חדשות ואקטואליה:

במטרה לקדם הקמת גורמים נוספים המשדרים חדשות, בכפוף למגבלות החוק בנושא בעלויות הצולבות ולהוראות חוק הריכוזיות, הוועדה ממליצה לבחון:

- לאפשר שידורי חדשות למשדר חדש ללא השקעת מינימום. לחילופין, גופים חדשים שיחפצו בכך, ימשיכו לקבל הגנות ינוקא בדמות אי חיוב בשידורי חדשות לשלוש שנים הראשונות.
- החל מכניסת המשדר החדש הראשון ועד לסוף תקופת הגנות הינוקא (3 שנים), תיבחן הפחתה הדרגתית של היקף ההוצאה לחדשות למשדרים קיימים ב-33% בכל שנה על פני שלוש שנים נוספות
- תתאפשר בעלות משותפת של משדרים חדשים על חברת חדשות חדשה, בכפוף לדיני ההגבלים.

ד. השידור הציבורי:

תאגיד השידור הישראלי הוא תאגיד סטטוטורי שהוקם מכוח חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014. בניגוד לשחקנים אחרים בשוק התוכן האודיו-ויזואלי, תאגיד השידור הישראלי אינו גוף פרטי הפועל משיקולי רווח ולכן מאפשר להתגבר על כשלי שוק מובנים בשוק השידורים, באופן שיאפשר הפחתת רגולציה החלה על שחקנים אחרים. בין היתר מאפשר תאגיד השידור הישראלי:

1. תמיכה ביצירה מקומית והפקות מקור.
2. מתן ביטוי הוגן ושוויוני למגוון ההשקפות והדעות הרווחות בציבור בישראל, שידורים במגוון השפות הרווחות בחברה הישראלית ועוד.
3. רכישת תכנים בעלי חשיבות מיוחדת והפצתם במחירים בלתי מפלים (על בסיס מחיר למנוי) לכלל השחקנים.

ככל שיתבסס התאגיד ויפגין יכולת בקידום האינטרס הציבורי, יתאפשר לקדם מתווה להפחתת הרגולציה הקיימת על השחקנים האחרים, ובפרט חובות ההשקעה בהפקות מקור.

ה. הרשות להסדרת השידורים המסחריים:

לנגד עיני חברי הוועדה עמדה הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מספר 57) (הרשות והמועצה לשידורים מסחריים), התשע"ג-2013, במסגרתה עתידה לקום הרשות לשידורים מסחריים. רשות זו צפויה לקום בתחילת 2017- במועד זה אמורים להיכנס לתוקף תיקוני החקיקה בהתאם להמלצות הוועדה.

לכן הוועדה ממליצה לבחון את הבאים:

1. הרשות החדשה תקבע כללי רגולציה חדשים בהתאם לעקרונות האמורים במסמך זה בתוך כשישה חודשים מיום תחילת פעולתה; הרגולציה הקיימת תהיה בתוקף עד ליום כניסתם לתוקף של הכללים החדשים שקבעה הרשות החדשה.
2. הרשות החדשה תנסח את כללי הרגולציה החדשים מ"לוח חלק" (Bottom up).
3. כללי הרגולציה החדשים יעלו יהיו בהתאם לעקרונות שיקבעו בחקיקה על בסיס המלצות הוועדה. קרי, הרגולציה תיצור גבולות ועקרונות מנחים לשוק התוכן והשידורים בו יתחרו ספקי התוכן.
4. יוחלו כללי פיקוח ואכיפה אפקטיביים במקרים של הפרות ואי עמידה בכללים (ובכלל כך סנקציות מסוגים שונים כגון: שידור שקופית התנצלות, הבהרה, קמפיין חינוכי-עיצומים כספיים משמעותיים וביטול רישיון).

ו. הפקות מקור:

ועדת שכטר הכירה בחשיבות של שמירה על רמת ההשקעות בהפקות מקור. עם זאת, המליצה ועדת שכטר על קביעת חובות השקעה ביחס לסוגה עילית בלבד, וזאת בשל התפיסה כי לא קיים חשש ממשי להפחתת השקעה בסוגות אחרות, שלהן כדאיות כלכלית גבוהה יותר ואינן מחייבות התערבות רגולטורית.

בהתאם לכך, בחרה הוועדה לבחון את סך התקציב המופנה כיום לטובת סוגה עילית ולבחון מודל המשמר אותו. המודל מתבסס על כניסה הדרגתית לתחום הפקות המקור של תאגיד השידור החדש, תחת ההנחה כי התאגיד מהווה אבן שואבת להפקות איכות ואשר עליו תשען עיקר העשייה.

כיום מוקצים לטובת הפקות מקור מסוג סוגה עלית כ-400 מיליוני ש"ח בשנה, בחלוקה הבאה:

מיליון ש"ח	גוף
90	הוט
66	יס
150	ערוץ 2
65	ערוץ 10
25	ערוץ 1
396	סה"כ

- ערוץ 2 – קשת ורשת, הערכה בהתאם לביצועים בפועל בשנים שעברו.
- ערוץ 10 – בהתאם למחויבות מתוקף הרישיון, ניתן לערוץ ביולי 2015.
- ערוץ 1, רשות השידור (בפירוק) – ממוצע השקעות במהלך העשור האחרון.

1. תקציב המופנה לסוגה עלית, בחלוקה לגופים השונים:

בהתאם לאמור, מוצע לקבוע מתווה ארבע שנתי לקביעת סך התקציב שיופנה לטובת סוגה עלית בלבד. ההנחה שסוגה רגילה¹⁶ תופק מבלי שהרגולטור הטיל חובה לכך וזאת בשל יכולתה למשוך שיעורי צפייה גבוהים, בשל היותה בעלת כדאיות כלכלית ובהסתמך על פעילות המשדרים בשנים האחרונות.

המתווה המוצג להלן מבטיח כי סך התקציב המופנה לטובת הפקות מקור לא יפחת מכ-400 מיליוני ש"ח (ועדת שכטר קבעה כי הסכום שיוקצה עבור הפקות מקור מסוגה עלית יעמוד על 360 מלש"ח בשנה), על פי החלוקה בין סוגי המשדרים השונים:

(הטבלה המוצגת לצרכי המחשת המודל על בסיס המצב כיום ובכפוף לכניסת התאגיד לפעילות והשקעות).

¹⁶ דוגמאות לסוגה רגילה – בוליוד, תכניות בישול, תכניות בריאות, תכניות חיים טובים, תכניות בערוץ הספורט, ערוץ E.

חובת הפקות מקור - סך השקעות בסוגה עלית, במיליוני ש"ח				
שנה ראשונה	שנה שנייה	שנה שלישית	שנה רביעית	
4%	3.5%	3%	3%	הוט ויס - שיעור הפרשה שנתי מתוך הכנסות
שנה ראשונה	שנה שנייה	שנה שלישית	שנה רביעית	
90	75	61	58	הוט
66	55	45	42	רס שחקנים חדשים
150-200 ¹⁷	18 ⁶⁵	50	50	בעל רישיון- קשת בעל רישיון- רשת (למעט שנה ראשונה שהן בעלי זיכיון)
65	65	50	50	ערוץ 10 בעלי רישיון חדשים
60	140	השלמה לסכום הנדרש	השלמה לסכום הנדרש	ערוץ 1
400	400	400	400	סה"כ

הנחות:

- הוט ויס - נלקחה הנחה כי החל מהשנה השנייה הכנסות הוט ויס תרדנה ב-5% בכל אחת מהשנים בשל התגברות התחרות.
- ערוצים מסחריים – הפחתה לאור הגברת התחרות בתחום השידורים וכניסתו של תאגיד השידור הציבורי. יובהר כי הפחתת חובת ההשקעה בהפקות מקור תינתן לבעלי רישיון בלבד.
- תאגיד השידור הציבורי -
 - סך מחויבות תאגיד השידור הציבורי בהתאם לחוק הינה 260 מיליוני ש"ח (270 מיליוני ש"ח החל משנת 2020 זאת- סכום זה אינו מגלם את השקעת התאגיד בחדשות). מתוך סכום זה, יכול התאגיד להקצות סכום של עד 20 מיליוני ש"ח עבור הפקות שאינן מקומיות, וסכום של עד 15 מיליוני ש"ח עבור תכניות ספורט.
 - הנחת הוועדה היא כי הקצאת התקציבים לטובת הפקות מקור על ידי התאגיד תהיה הדרגתית.
- בסיום כל שנה ייבחן המודל, בין היתר בהתבסס על סך התקציבים שהופנו בפועל לטובת סוגה עילית והתפתחות התחרות בשוק שידורי הטלוויזיה. התאמות תבצענה במידת הצורך. הפחתת ההשקעה העתידית כפי שפורטה בטבלה, תלויה בעמידה בהיקף ההשקעות הנדרש. הפחתת מחויבות ההשקעה לשנה X תותנה בעמידה ביעד בשנה שקדמה לה.

¹⁷ תלוי בהיקף הכנסות וע"פ אומדן לא יפחת מ-150 מלש"ח.

¹⁸ סכום זה אינו כולל את השלמת המחויבויות שביצוען נדחה לשנות הרישיון.

- סכום זה אינו כולל את השלמת מחויבות שביצוע נדחה לשנות הרישיון.

הנחות נוספות:

- א. כניסה של שחקנים חדשים בכל סגמנט תפחית את העלויות של שאר השחקנים. כאמור, בשוק האודיו ויזואלי יחויב ספק בתקצוב הפקות מקור רק לאחר הגעה לנתח שוק של 20%.
- ב. הוועדה ממליצה לעודד את תאגיד השידור הציבורי לפעול למינוף התקציב המופנה על ידו לטובת הפקות מקור על-פי החוק (בעלות משותפת על זכויות היוצרים, עדיפות לסינדיקציה/קופרודוקציה¹⁹ במנגנון של מצי"נג). בהקשר זה, הוועדה סבורה כי יש להדגיש את מאפייניו הייחודיים של תקציב תאגיד השידור הישראלי:
1. גיוון המפיקים- מדובר תקציב ציבורי ועל כן ניתן לעשות בו שימוש לעודד פלורליזם, ריבוי ומגוון של מפיקים ויוצרים ומגוון של הפקות סוגה עלית.
 2. תקציב השידור הציבורי מאפשר הפחתה בשימוש בתקציבים של גופים פרטיים וניתוק התלות של היוצרים והמפיקים בגופים המשדרים.

2. ביטול נאותות הפקה:

הוועדה סבורה כי יש לבחון מחדש את הכללים לעניין "נאותות ההפקה" ובכלל כך האם לקבוע מחויבות השקעה בהיקף כספי כולל או מחויבות לכמות שעות מופקות.

לאור התפתחות ההפקות מסוג סוגה עלית בשנים האחרונות, הוועדה מניחה כי לספקיות התוכן מחויבות לרמת השידור לצופיהן ולכן הן יימנעו מפרקטיקה של ירידה באיכות ההפקות. עוד מניחה הוועדה כי הקצאת ההשקעה להפקות שונות תעשה בידי המפיקים והיוצרים בהתאם לשיקולים מקצועיים ותחרותיים, ובעצם כך תבטיח איכות הפקות נאותה.

3. הפקות חוץ מול הפקות בית:

טלוויזיה מסחרית- הוועדה ממליצה לבחון הטלת חובה להוצאה של 50% מכלל חובת ההפקות המקומיות להפקות מקומיות קנויות.

שידורי כבלים ושידורי לוויין- ערוצים בהפקה עצמית- הוועדה מבקשת לבחון האם יש לשנות את היחס של 50% בין שידור הפקות מקור בערוצי בית של הגוף המשדר לבין הצגה בערוצים שאינם בבעלות הגוף המשדר. בין היתר, בוחנת הוועדה שינוי ביחס זה כתלות בחדירה של מתחרים נוספים – דוגמא: בגין כל כניסה של מתחרה נוסף מעל 10% נתח שוק יתאפשר 10% נוספים לטובת ערוצי בית.

4. הקלות רגולטוריות נוספות:

הוועדה ממליצה לבחון הקלות רגולטוריות בכללי המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין הנוגעים לסוגות. לדוגמה: ביחס לשידורי ילדים - לקבוע מינימום נמוך מ-27.5% וזאת בשל תקופת חי

¹⁹ הכוונה להפקה משותפת בין תאגיד השידור הציבורי לבין ספק אודיו ויזואלי.

מדף הארוכה. כן לבחון שינוי הכללים בנוגע לאורך סדרות, נאותות הפקה וחובת שידור ראשוני. בהתאם לכך יש לקבוע הגדרה מינימלית לדרמה ודוקו.

5. זכויות יוצרים:

מוצע כי ביחס לשידור הציבורי יעוגנו זכויות המפיקים והיוצרים ברוח טיוטת תקנות השידור הציבורי הישראלי (הסדרת השימושים בהפקות מקומיות קנויות), התשע"ו-2015. בשידור המסחרי ושידור הרב ערוצי יקבעו כללים לעניין שמירה על זכויות היוצרים של מפיקי התוכן ויוצריו, במודל של שותפויות סיכון, מתוך הבנה כי למשדרים יש כוח עודף.

ז. פרסום ותוכן שיווקי:

לעניין זה הוועדה סבורה הוועדה כי פתיחת התחרות בשוק הערוצים המסחריים תעודד כניסה של שחקנים חדשים, הנתונים לרגולציה מופחתת. בשל כך, כפי שפורט בסעיפים הקודמים, מצאה הוועדה לנכון להפחית גם את הנטל הרגולטורי של בעלי הרישיון הקיימים בכדי לאזן את מגרש המשחקים, בצד ההוצאות. בצד ההכנסות, התחרות עתידה להשפיע על חלוקת עוגת הפרסום ובכך על ירידה בהכנסות הערוצים המסחריים הקיימים.

מבנה עלויות קבועות גבוהות של הערוצים המסחריים, שאינן רגישות למספר צופים או להיקף הפרסום, והיכולת של חברות רכש המדיה לווסת את הפרסום בין פלטפורמות הפרסום השונות, משאירים את הערוצים המסחריים ברמת רווחיות נמוכה ובהיעדר כוח שוק. עמלות היתר (שהן תוצר של אותו כוח שוק עודף של חברות רכש המדיה) מקטינות את יציבותם הכלכלית של הערוצים המסחריים, ופוגעות ביכולתן להשקיע בתוכן איכותי ולעמוד בתנאים הרגולטוריים להם הם כפופים.

כמו כן, הגדלת עוגת הפרסום במדיה הטלוויזיונית תגדיל את פוטנציאל ההכנסה של השחקניות החדשות ותשפיע על עידוד התחרות בשוק התוכן.

1. עמלות פרסום:

הוועדה ממליצה לבחון תיקון לחוק הרשות השנייה שיקבע הגבלת נתח שוק על גוף מפרסם או גוף רכישת מדיה לפי העקרונות הבאים:

1. הגבלת נתח שוק עד כ-17-18% לכלל זמן הפרסום בכל הערוצים המסחריים על פני כל לוח השידורים.

2. הגבלת נתח שוק של עד 25% לזמן שידור אצל זכיון בודד על פני כל לוח השידורים.

3. מכירה חוזרת של מקדמות לזמן פרסום עתידי בלתי מיועד (upfront) שנרכשו ע"י חברת רכישת מדיה יימכרו למפרסמים בתוספת תשואה מקסימאלית השווה לשיעור ריבית הפיגורים של החשב הכללי.

4. מסירת הנתונים לרגולטור ע"פ דרישה או במועדים שיקבעו מראש.

יובהר כי "זמן פרסום" כולל בתוכו גם תוכן שיווקי, חסויות, ומתנות.

2. תוכן שיווקי:

הוועדה ממליצה להתיר תוכן שיווקי תוך קביעת כללי אסדרה שיכללו גילוי ושקיפות ושמירה על עצמאות שיקול הדעת המערכתית-יצירתי בהתאם לכללים הבאים:

א. הסוגות בהן יותר תוכן שיווקי:

- תכניות אולפן ומגזין
- תכניות מסוגת "ראליטי"
- תכניות בידור ודרמה
- תכניות ספורט

ב. תוכן שיווקי יאסר בין היתר ב:

- תכניות ילדים
- תכניות תעודה
- חדשות ואקטואליה

- תכניות צרכנות- כמו כן, יוסדרו כללים לנושא "תכניות הייעוץ"

ג. יקבעו תכנים שתיאסר הכללתם במסגרת תוכן שיווקי דוגמת: טבק, אלכוהול, הימורים, נשק, שירותי מין וכיו"ב.

ד. יוטלו חובות סימון של תוכן שיווקי ובכללם אופן הסימון ומשך הסימון וכיו"ב תוטל חובת סימון של תוכן שיווקי להלן:

1. יוסף לוגו לסימון תוכן פרסומי+

2. ייקבע זמן הצגת השקופית בתחילת וסיום התכנית

ח. מדרוג:

הוועדה אינה שוללת כניסת גופים מתחרים לוועדת המדרוג, כדוגמת מכוני סקרים בתחומים שונים בשוק, תוך שהם נשענים לצורך המדידה על טכנולוגיות אפליקטיביות מתקדמות שיאפשרו ניטור לינארי ומידע בזמן אמת על כל סוגי השידורים.

נספח א' - ישראליות

סעיף 4(ז) לכללי התקשורת (בזק ושידורים) (בעל רישיון לשידורים), תשמ"ח-

1987 בתוספת מותאמת לספריות תוכן :

(ז) שידורים שמתקיים בהם **שניים** או יותר מהמאפיינים האלה, חזקה כי הם שידורים המיועדים בעיקרם לציבור בישראל או לחלק ממנו :

(1) מחציתם לפחות הם שידורים בשפה העברית, בדיבור, בדיבוב או בכתוביות (להלן - שידורים בשפה העברית) ;

(2) בשעת צפיית שיא יש בהם, דרך כלל, שידורים בשפה העברית/**השידורים בשפה העברית ממוקמים בקטלוג התכניות המציג את כלל התכניות באופן בולט/ חריג באופן משמעותי ביחס לשידורים שאינם בשפה העברית.**

(3) יש בהם, דרך כלל, פרסומות או מישדרים המציעים למכירה מוצרים או שירותים, המשודרים בשפה העברית, או המתייחסים למוצרים או לשירותים המשווקים בעיקרם בישראל, או הכוללים תנאי מכירה של מוצרים או שירותים המיוחדים לישראל; לענין פסקה זו, מישדר אשר 25% מן הפרסומות או מישדרי המכירה המשודרים בו הם פרסומות או מישדרי מכירה כאמור, חזקה שהוא שידור אשר יש בו, דרך כלל, פרסומות כאמור ;

(4) מחציתם או יותר אינם שידורים בשפה העברית, אך המועצה שוכנעה כי הם מיועדים בעיקרם לציבור בישראל או לחלק ממנו, בין השאר מבחינת מהותם, תוכנם, עריכתם, תרגומם, **מיקומם בקטלוג התכניות** או זמן שידורם ;

(5) הם משודרים מישראל או מופקים בישראל, במלואם או בחלקם, אלא אם כן הוכח להנחת דעת המועצה, כי על פי מהותם ותוכנם, אין השידורים מיועדים בעיקרם לציבור בישראל או לחלק ממנו ;

(6) הם אינם משודרים במדינות אחרות או משודרים בישראל במתכונת השונה מהמתכונת שבה הם משודרים במדינות אחרות, לאחר שעברו התאמה או שינוי כלשהם בעבור הציבור בישראל או בעבור חלק ממנו, בין השאר מבחינת תוכנם, עריכתם, תרגומם, **מיקומם בקטלוג התכניות** או זמן שידורם.

נספח ב' - הצעה חלופית- מועצת הכבלים והלוויין

כללי

באופן כללי, רגולציית שידורים אינה צומחת רק מתוך ההצדקות המסורתיות להתערבות רגולטורית בשוק חופשי - קיומם של כשלי שוק לרבות היעדר תחרות ושאיפה להיטיב את הרווחה המשקית בענף עליו הרגולטור מופקד בכלים של העצמת התחרות.

לצד אלו, העקרונות המייחדים, בישראל ומחוץ לה, את תחום השידורים והתוכן, מתאפיינים בשיקולים ציבוריים ערכיים לגבי התוכן עצמו. במסגרת זו על רגולטור שידורים גם להביא בחשבון בין היתר, את קידום היצירה המקורית, אשר בשוקים רבים בעולם, לרבות בישראל (ולמעשה בשוקים רבים מחוץ לארצות הברית), עלולה להיות נתונה בכשל שוק ולהקפיד על מתן נגישות לציבור למגוון רחב ככל הניתן של דעות ותכנים, וכן מתן ביטוי הולם לקהלים ייעודיים לרבות מיעוטים באוכלוסייה.

בהתאם, קיימים 3 נדבכים עיקריים לרגולציית שידורים (נוכחית ועתידית), כפי שהדבר בא לידי ביטוי גם בפעולת המועצה כיום:

- א. הנדבך הראשון- "סמכויות ופעולות ליצירת סביבה תומכת תחרות". בנדבך זה ניתן למצוא, בין היתר, את עקרונות האסדרה הבאים:
- a. מגבלה על בעלויות בערוצים או תשתית שידורים;
 - b. הסדרי בלעדיות;
 - c. הגנה על זכויות יוצרים;
 - d. רישיונות מיוחדים;
 - e. עידוד ערוצים עצמיים המופקים בישראל;
 - f. מכרזים לערוצים נושאים בעידן+;
- ב. הנדבך השני- "קידום הפקות בעברית ומתן ביטוי למיעוטים". בנדבך זה ניתן למצוא, בין היתר, את עקרונות האסדרה הבאים:
- a. חובת השקעה בהפקות מקור לפלטפורמות שידור ולערוצים בעלי רישיון;
 - b. קביעת מכסות השקעה לסוגות מוגנות כגון סוגה מורכבת;
 - c. קידום משדרים קהילתיים וחדשות מקומיות;
 - d. חלוקת תמיכות למישדרים בשפה האמהרית והטיגרינית;
- ג. הנדבך השלישי- "שמירה על הצרכן". בנדבך זה ניתן למצוא, בין היתר, את עקרונות האסדרה הבאים:
- a. שמירה על טוהר הסיקור החדשותי ובכלל אסדרת עקרונות אתיקה בשידורים;
 - b. קביעת עקרונות הגנה על ילדים לרבות חובות סיווג וסימון;
 - c. קביעת מדיניות שידורים בעלי פוטנציאל השפעה מוגברת ללא אסדרה כגון: שידורים למבוגרים או שידורי דת;
 - d. אסדרת תחום הפרסומות והתוכן השיווקי;
 - e. קביעת עקרונות אסדרה צרכנית ייחודית לתחום כגון חיבור וניתוק, יידוע מנויים על זכויות וכו'.
- עתה, משהצגנו כל זאת, נרצה להתייחס במסמך זה לשתי נקודות מרכזיות כדלקמן:

1. הפקות מקור בשוק הטלוויזיה בישראל

כאמור, אסדרת נושא הפקות המקור בעברית הינה אחד הנדבכים העיקריים לקיומה של רגולציה על שידורים בעידן המאופיין בהתנגדות אוטו-אימונית לרגולציה מכל סוג שהוא.

חובת הפקות המקור במדינת ישראל, על כל מאפייניה הייחודיים, כגון הגדרתה כ"יהודית ודמוקרטית", גילה הצעיר והשפה העיקרית המדוברת בה, מקבלת משנה תוקף.

החשיפה ההולכת וגוברת לתכנים גלובאליים זרים, מחד לצד ביקוש של הצופה הישראלי גם לתוכן בעברית, מאידך אך מחזקים את הצורך בשימור החובה.

למרות שבקרב קהלים רבים קיימת צפייה וביקוש להפקות מקור בעברית ברמות שונות ומסוגים שונים, סוגים רבים של הפקות אלו מהוות "כשל שוק" משני טעמים:

1. קיימת תחרות בביקוש מצד היצע תכנים זרים פופולאריים;
2. העלות האלטרנטיבית של מתן מענה לביקוש על ידי רכישת תוכן זר היא פעמים רבות זולה ומהירה מהפקה או רכישה של הפקת מקור;

כבר כיום, הרגולטור אינו מתערב בחובת השקעה בהפקות בעברית שאינן סובלות מכשל כאמור כגון הפקת חדשות ואקטואליה. לתפיסתנו תפקידה של המדינה להבטיח תפריט שידורים הוליסטי רחב ומגוון לאזרחיה, שישודר בכלל אמצעי השידור האודיו ויזואלי המוסדר על ידה.

שוק הטלוויזיה הרב-ערוצית

- ממומן מדמי מנוי – חף מפרסומות;
- מאופיין ביציבות גבוהה;
- מאופיין בריכוזיות ענפית;
- שעורי הרווחיות בו גבוהים מאד;
- מעצם טבעו כאגרנטור של ערוצי נישא שאינם כפופים לשיקולי רייטינג יכול וצריך לייצר תכנים פרטיקולריים ותכנים חתרניים יחסית;
- משלב באופן טבעי בלוח השידורים את תוצרי החובה הקיימת להפקות מקור ואף מפיק ממנה תועלות כלכליות;

שוק הברודקאסט

- ממומן מפרסום. שוק הפרסום בישראל סטגנטי. ההוצאה לפרסום ביחס לתל"ג מהנמוכות בעולם. נתח הפרסום בטלוויזיה מאבד מהיקפו לטובת הפרסום באינטרנט;
- שוק רצוף משברים, כשלים ואי-יציבות;
- מצוי במעבר לרישיונות לשידורים, שאינם מהווים עוד משאב מוגבל;
- פועל על פי מטבע הרייטינג ולפיכך מכוון למכנה משותף רחב;
- אינו יכול ואינו צריך להתקיים על פנייה לפלחי קהל וטעמים ייחודיים.

השידור הציבורי

- מצוי בשלבי מעבר לתאגיד השידור הציבורי החדש;
- ממומן מתקציב המדינה + אגרה/תקציב קבוע (עד מחצית 2015) ותלוי בו;
- חף משיקולי רייטינג או משיקולי רווח ולפיכך צריך ויכול לייצור תוכן מקורי ייחודי ופחות פופולארי;

המודל המוצע לחובת הפקות מקור

ברודקאסט

- השארת המתכונת וההיקף המחייבת ברישיון;
- ביטול הדרישה למכסות ולסוגות – מתן חופש פרוגרמטי לגופי השידור, להוציא חדשות;

טלוויזיה רב ערוצית

- השארת העיקרון לפיו החובה להפקות מקור נגזרת משיעור ההכנסות;
- השארת החובה הקיימת היום להשקעה בשיעור 8% עד 12% מההכנסות הכוללות;
- אימוץ מודל מדורג למשדרים חדשים, כלומר שיעור ההשקעה בהפקות מקור ילך ויגדל ככל שהיקף ההכנסה או כמות המנויים עולה (מבחינים חלופיים);
- ברמה הראשונה לא תחול חובות הפקות מקור, על מנת לאפשר הגנות ינוקא למשדר;
- החל מרמה מסוימת של היקף הכנסה או כמות מנויים תחול חובה מסוימת של היקף השקעה, בשיעור נמוך מהרמה השלישית;
- והחל מרמה שלישית תחול החובה הקיימת - בין 8% לבין 12% מההכנסות יחוייבו בהשקעה בהפקות מקור;
- השארה של מסגרת הסמכות ומסגרת האסדרה הנוהגת היום להשקעה בהפקות מקור עם אפשרות לרגולטור להתאים את האסדרה בהתאם להתפתחות השוק;
- ביטול הדרישה לאורך, מספר פרקים/מתן חופש לגופי השידור והיצירה.

2. הצעה למדרג הרגולציה –

ספק שירות אודיו-ויזואלי יוגדר ככזה, אם יענה על המאפיינים הבאים במצטבר –

- א. מציע לצרכנים בישראל תכנים אודיו-ויזואליים, בין אם בדרך של שירות לינארי,²⁰ בין באמצעות שירות א-לינארי²¹ ובין בשילוב של שניהם;
- ב. התכנים המוצעים הם תכנים שאדם סביר רואה בהם כתכנים תחליפיים לתכנים המשודרים בדרך כלל בטלוויזיה (כגון סרטים וסדרות באיכות הפקה מסוימת);
- ג. ניתן לצפייה באמצעות תשתית אלקטרונית – על פי עיקרון האדישות הטכנולוגית;
- ד. התכנים הכלולים בו הם תכנים שיזם²² ספק השירות והצפייה בהם היא באמצעות ממשק (בין בממשק חומרה ובין בממשק תוכנה) בשליטתו של ספק השירות;
- ה. התכנים שמספק הספק הם בעיקרם תכנים שמשודרים ברישיון מטעם המפיק ושהופקו באופן מקצועי על ידי גורמים שתחום עיסוקם הוא הפקת תכנים;
- ו. השירות כולל מנגנון ארגון תוכן שיזם ספק השירות או לוח שידורים שהכתיב ספק השירות;
- ז. שידוריו מיועדים לציבור בישראל.

ככל שספק יוגדר כ"ספק שירות אודיו-ויזואלי" ייבחן הספק בהתאם לכמות/אחוז ההכנסות שלו או לפי מספר הלקוחות כמפורט להלן (מבחינים חלופיים), ובהתאם יחולו עליו עקרונות האסדרה הבאים:

רמה ראשונה- אין רגולציה - על ספק אודיו ויזואלי שנתח השוק שלו נמוך מ – 5% או מ – 200 מיליון ₪ או שיש לו פחות מ – 170,000 מנויים לא תחול כל רגולציה למעט הדין הכללי.

יחד עם זאת, יש להסדיר ברמה רוחבית (כלומר להפוך את זה לדין כללי) סוגיות מעולם התוכן

²⁰ שירות אודיו-ויזואלי לינארי – שירות המציע תוכן לצפייה בזמן אמת, באופן המיועד לצפייה סימולטנית על בסיס לוח תכניות.

²¹ שירות אודיו-ויזואלי א-לינארי – שירות המציע תוכן המאפשר לצרכן לבחור את זמן הצריכה, בין אם מתוך קטלוג תכניות המוצעות על ידי הספק (לדוגמה שירות VOD) בין אם באמצעות הקלטה של שירות לינארי וצפייה מאוחרת בו על ידי המשתמש (לדוגמה שירותי Catch Up TV, DVR או PVR).

²² לרבות באמצעות רכישה של תוכן שאינו הפקה עצמית.

שאינן תלויות בנתח שוק ו/או בטכנולוגיית השידור, ועל כן יכול שיחולו גם על ספקים ברמה הראשונה, בהתאם לסוג השידור:

1. שידורי חדשות ארציים- יקבעו בחוק עקרונות לרגולציה רוחבית על שידורי חדשות, כגון אתיקה בשידורי חדשות, איסור תוכן שיווקי, הפרדה בין המערכת העיתונאית לעסקית, בעלויות צולבות ומניעת ריכוזיות וכו';
2. שידורי ספורט- יקבע בחוק איסור על רכישת מפעלי ספורט מוכרזים המשודרים בישראל בבלעדיות או שמפעלים מוכרזים יחויבו בשידור בישראל באופן פתוח.
3. שידורים למבוגרים- תיקבע בחוק דרישת זיהוי גיל ומתן אפשרות חסימה;
4. הסדרת נושאי זכויות יוצרים;

רמה שניה- רגולציה רכה-

תחול על ספק אודיו ויזואלי שאחוז ההכנסות שלו לפחות 5% מגודל השוק [כיום שוק השידורים מוערך בכ – 4 מיליארד ₪²³ ולפיכך, מדובר על 200 מיליון ₪ הכנסות (לא כולל החריגים – FREE TO AIR] או שיש לו לפחות 170,000 לקוחות (מבחינים חלופיים). ואלו עקרונות האסדרה שיחולו:

- חובות סיווג וסימון;
- הגנה על קטינים (לרבות תוכן שאינו הולם, איסור תוכן שיווקי לילדים וכו');
- הנגשה לבעלי מוגבלויות (כתוביות ושפת סימנים) – אנו חושבים שברגולציה הרכה צריכים להקל במעט מחובות ההנגשה הקבועות כיום בחוק שמטילות נטלים כלכליים כבדים (מאות אלפי ₪ לערוץ ישראלי, החובות אינן חלות על ערוצים זרים).
- אתיקה בשידורי פרסומות (למשל - בעל רישיון לא ישדר תשדיר פרסומת המכיל במפורש או במשתמע טענה שאינה אמת; בעל רישיון לא ישדר פרסומת שיש בה משום פגיעה בכבודו של אדם או ברגשות הציבור), חסויות וכו';
- כללי תוכן שיווקי (חובת גילוי וכו');
- חובות צרכניות בסיסיות (לדוג' איסור כבילה, איסור אפליה, איסור הטעיה);
- בעלויות צולבות;
- חובות הפקות מקור** – חובת השקעה של 4% מההכנסות אשר תלך ותעלה באופן ליניארי ויחסי לעלייה בנתח השוק או כמות הלקוחות, עד למדרגת הרגולציה הבאה (הכנסה של 200 מיליון ₪ תביא להיקף השקעה של 8 מיליון ₪ מהם ניתן להפיק למשל סדרת דרמה איכותית או 2 סדרות לילדים);
- אין מגבלה על מודל המימון (פרסומות או דמי מנוי);
- רמה שלישית - רגולציה רחבה - החל מנתח שוק של 15% (אחוז ההכנסות משוק השידורים [מדובר על 600 מיליון ₪] או לפחות 500,000 לקוחות, ואלו עקרונות ההסדרה שיחולו:**
 - בנוסף לחובות הנ"ל:
 - חובת השקעה בהפקות מקור – 8%-12%;
 - חובות צרכניות לגבי התקשרות עם מנויים (אפשרויות חיבור וניתוק, זמני מענה וכו')
 - הנגשה לבעלי מוגבלויות (כתוביות ושפת סימנים)

²³ הרגולטור יידרש לפרסם את תוצאות מדידת נתח השוק השנתית על מנת ששחקנים פוטנציאליים יידעו לדווח בהגיעם לרף המינימאלי מבחינת נתח השוק;

מגבלת בעלויות צולבות;
מגבלות נוספות על תחרות – ביזור וכו' ;

3. יש לקיים דיון ממצה עם הציבור בשאלת הסמכויות ומרחב הפעולה של הגוף המאסדר

נקודה נוספת וחשובה ביותר אליה נרצה להתייחס- בהתאם למבוא שהצגנו לעיל, יש לקיים שימוע בדבר גבולות הגזרה של הרגולציה תוך מתן הזדמנות לכלל הציבור להשמיע דעתו בדבר היקף ותחומי האסדרה הקיימים כיום לרגולטור לגבי כלל התחומים הנוהגים כיום ובכללם:

- קביעת מדיניות סוגי שידורים כגון בתחומי שידורים למבוגרים או שידורי דת.
- שידורים קהילתיים
- עידוד הפקות מקוריות
- בלעדיות בתוכן שידורים
- בעלויות צולבות
- אתיקה בשידורים
- הגנת הצרכן
- מכרזים ורישיונות שידור- כבלים, לוויין, ייעודיים, נושאים
- אסדרת תחרות ושיתוף פעולה בין משדרים
- תמיכות לאמהרית וטיגרנית
- חבילת יסוד
- חדשות מקומיות ושידורים בענייני האזור
- שידורים קהילתיים
- אסדרת חדשות לרבות הענקת רישיון למפיק חדשות עצמאי בכבלים ובלוויין
- אסדרה גם על מפיקי ערוצים
- העברת שידורי חובה – סמכות הרגולטור לפטור את בעל הרישיון מלהעביר שידורים המשודרים לפי כל חוק לציבור בישראל ;
- שידורים שמקורם מחוץ לישראל
- קביעת אפיקים במידת הצורך
- אסדרת תחום הפרסומות ותוכן שיווקי
- הגבלת עוצמת הקול

א. התנגדותנו לעניין ביטול נאותות ההפקה – ההנחה בבסיס הרעיון היא כי "לספקיות התוכן מחויבות מינימלית לרמת השידור לצופיהן ולכן הן ימנעו מפרקטיקה של ירידה באיכות ההפקות." "אנו לא מסכימים עם הנחה זו. ההפך הוא הנכון, הרגולציה היא שהביא לכך, שהפקות רבות תהיינה באיכות הפקתית גבוהה נוכח דרישת נאותות הפקה לשעת הפקה. ככל שתבוטל דרישה זו, יעדיפו גופי השידור ליצור תכנים באיכות ירודה יותר על מנת למלא את זמן המסך ביותר שעות הפקה, ובמקביל לרכוש תוכן זר איכותי שעלותו זולה הרבה יותר מהפקת סדרה ישראלית איכותית. כפועל יוצא מכך, תפגע היצירה הישראלית ואיכותה.

ב. התנגדותנו לקביעת מינימום נמוך מ- 27.5% חובת השקעה בשידורי ילדים,
מהנימוקים הבאים -

ההצעה לבטל את הפקות המקור לגיל הרך, לילדים ולנוער חוטאת לתכלית היסוד של הפקות המקור, שעניינה טיפוח ועידוד יצירה עברית בשפה אודיו ויזואלית.

תכלית זו מקבלת משנה חשיבות בכל הנוגע לקטגוריה גילאית רחבה זו, שמסווגת ומסומנת עד גיל

18

הגיל הרך הוא השלב המאפיין ראשית שפה, הילדות הוא השלב המאפיין ראשית קריאה ואילו שלב הנעורים מאפיין ראשית זהות, תרבותית, חברתית ואישית.

המאפיינים הפסיכולוגיים והסוציולוגיים הייחודיים לשלבים הללו, מעניקים משנה חשיבות והשפעה לתוכן מקורי בשפה העברית.

סוד גלוי הוא כי הדור הנוכחי מכוון שפה "מסכית" ביסודה, בשונה מהדורות הקודמים. הדרך "לחנוך לנער על פי דרכו" עוברת היום במסך באשר הוא. החשיפה ההולכת וגוברת של הדור הצעיר לתרבות גלובאלית, מחריפה ומחדדת את הצורך בטיפוח תוכן אלטרנטיבי מתחרה בשפה העברית.

היצירה הטלוויזיונית לקטיגוריות הגיל הללו הולידה בשנים האחרונות נכסי צאן ברזל טלוויזיוניים, הודות להם היינו עדים לתחיה מחודשת של קלאסיקות עבריות, כגון: קופיקו, חסמבה, אליפים ועוד ועוד שפע תכניות.

אין להסתפק בשידורי החינוכית כמקור היחיד האחראי לייעוד זה, שכהגדרתו מתמקד ב"חינוך".

כללי המועצה עברו שינוי והתאמה יסודיים הנדרשים לנוכח התמורות בעת החדשה והם יוצגו בקרוב.

1. לא ברור לנו מהיכן נלקחה הנחה לפיה יש להקטין את חובת השקעה בשל אורך חייב מדף של הפקות ילדים. נהפוך הוא, לפי היכרותנו ואף בהתאם לעמדת היועצים שלנו, תכניות ילדים ישנות, כבר אינן מעניינות את דור הילדים החדש, בגלל קצב הסדרה, תכניה וכו'. לפיכך, יש חשיבות בחידוש וריענון התכנים לילדים. בטיוטת דו"ח הועדה מוצע 'לצלם' מצב קיים ולשמר את רמת ההשקעות כיום בשוק הפקות המקור ביחס לסוגה עילית (סוגה מורכבת -דרמה ותעודה). בהתאם נקבע כי כיום מוקצים להפקות מקור מסוגה עילית כ - 400 מיליון ₪ המורכבים בין השאר, מחובת השקעה של הוט בגובה של 90 מיליון ₪ ומחובת השקעה של יס בגובה של 66 מיליון ₪, וביחד 156 מיליון ₪.

דא עקא, כי בשנת 2014 השקיעה הוט סך של 127 מיליון ₪ בעוד יס השקיעה קצת יותר מ - 110 מיליון ₪, ובסה"כ השקיעו הוט ויס בסוגה עילית בשנת 2014 - 237 מיליון ₪ (ולא 156 מיליון).