



ד' באלול, תשפ"ג | 21.08.2023

לכבוד:

מר מימון שמילה - מ"מ מנכ"ל משרד התקשורת

מספרנו: 2023.01.22

משרד התקשורת

שלום רב,

**הנדון: ניתוח תו איכות RIA: תזכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023**

### **מדד רווח נקי - 17.15 קטגוריה אדומה**

הרינו מתכבדים להציג בפניכם את ניתוח עמותת רווח נקי,<sup>1</sup> לדוח הערכת השפעות הרגולציה שפרסמתם ביולי 2023 בעניין "תזכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023".<sup>2</sup> מדובר בתהליך חלקי ביותר שהכרחי לשוב ולבצע בו עבודה יסודית לפני אימוץ האסדרה.

תמצית הרגולציה: דוח ה-RIA מבקש לעדכן את הרגולציה בתחום התקשורת כך שתתאים לשינויים הטכנולוגיים שחלו בשנים האחרונות ולהגברת התחרות בענף. כך, המשרד מבקש לרדד את הרגולציה שחלה על ספקי תוכן אודיו-ויזואלי ולהחילה באופן שוויוני תחת עקרון של אדישות טכנולוגית, לעדכן את המגבלות על בעלות צולבת של מספר גופי תקשורת ולהקים רשות חדשה במקום הרשות השנייה והמועצה לשידורי כבלים ולוויין, להנגיש אירועי ספורט מיוחדים לציבור הרחב על ידי הקמת ערוץ ממשלתי ייעודי ולהסיר מגבלות על ספקים אחדים אנכית בשוק התקשורת.

בפתח הדברים נציין, כי לצערנו, למרבית הרגולציה שנקבעה בתזכיר החוק, לא נערך דוח RIA כנדרש. כך למשל אין התייחסות בדוח ה-RIA להסדרים הבאים: היקף ההשקעה של ספקי תוכן בין-לאומיים בהפקות ישראליות, חובת השקעה של ספקי תוכן ישראלים בהפקות קהילתיות, חובת השקעה של ספקי תוכן ישראלים בתוכניות המיועדות לילדים, לבני נוער או לגיל הרך, הטלת סנקציות כלכליות על גופים שלא עומדים בחובת ההשקעה בהפקות ישראליות, חובת השקעה של ערוצי טלוויזיה ישראלים בהפקות ישראליות, הרכב הרשות לתקשורת משודרת, אופן בחירתה, מדיניותה וחלקן הארי של סמכויותיה, כינון הסדר אתיקה בחדשות אשר יגובש

<sup>1</sup> עמותת רווח נקי הוקמה על ידי שורה של משפטנים וכלכלנים, במטרה לייעל את המשק הישראלי - להגביר את התחרות, השקיפות, ולהטמיע מדיניות רגולציה חכמה. לאתר העמותה לחצו [כאן](#). ניתוח זה הינו חלק מ"פרויקט תו איכות RIA: הערכת תהליכי רגולציה"<sup>1</sup>, במסגרתו מנותחים תהליכי גיבוש רגולציה, כפי שהם משתקפים בדוחות ה-RIA, ומועברים למשרדים המפיצים ולציבור הרחב, לצורך שיפור ביצוע תהליכי ה-RIA.

<sup>2</sup> כאמור, ניתוח זה [מתייחס לדוח הערכת השפעות הרגולציה שפרסמתם](#) בתאריך 24.7.2023 באתר החקיקה הממשלתי. למתודולוגיית הניתוח שלנו, ראו נספח א.

עצמאית על ידי כל ספק חדשות ויהיה בסמכות הרשות לאכוף, ביטול החובה לספק חדשות באמצעות חברת חדשות, שינוי מבחני התמיכה בהפקות מקומיות העוסקות בתרבות קהילת יוצאי אתיופיה, הקמת אפליקציה חדשה לשידור התכנים של עידן פלוס, חיוב תאגיד השידור הישראלי וערוץ הכנסת לספק לכל ספק תכנים ישראלי את התכנים שלהם ללא תמורה, איסור על ספק תכנים לקדם ערוצי חדשות בשלט, הכפפת תחום הרדיו לרשות לתקשורת משודרת, הקמת אפליקציה תחת הרשות לתקשורת משודרת על גביה היא תפיץ תכנים וביטול איסורים רגולטורים לעניין "שידורים אסורים".

לאור זאת, מתבקשת התערבותה של רשות האסדרה, בדרישה ברורה לערוך דוח RIA לגבי כל אותה אסדרה שכיום היא בבחינת "רגולציה בחשיכה" וזאת טרם קידום האסדרה.

עוד נציין, כי הניתוח שלהלן יתייחס רק לאותה רגולציה לגביה כן נערך דוח RIA.

השפעה משקית: נראה כי לרגולציה השפעה משקית גדולה.<sup>3</sup> זאת שכן, היא עוסקת בהגבלות וחובות שחלות על גופי תקשורת גדולים. יש לציין, שלפי חוק עקרונית האסדרה, כאשר מדובר ברגולציות בעלות השפעה משקית על רשות האסדרה ליעץ.

#### ציונים בחלוקה לקריטריונים:

קריטריון	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
פתיחות ונגישות	1.95	7.20	3.20	0.40	0.80	0.60	1.30	0.00	0.90	0.80
הגדרת בעיה סיסטמית וניתוח הבעיה	(3.00)	(13.00)	(6.00)	(5.00)	(4.00)	(4.00)	(3.00)	(3.00)	(4.00)	(5.00)
גיבוש חלופות										
שיתוף ציבור וגורמים ממשלתיים										
בחינת תועלות										
בחינת עלויות והשפעות שליליות										
השפעות החלופות על שיקולים ציבוריים נוספים										
השוואה בין חלופות ובחירה										
הגדרת יעדים										
החלטה										

ברצוננו להתייחס למספר קריטריונים שנדרש בעיננו לשפר טרם קידום הרגולציה:

- החלטה (קריטריון 10): כאמור, לחלק רב מטיוטת הרגולציה לא נערך דוח RIA. משמעות הדבר היא שהחלטות רבות אשר התקבלו בטיוטת הרגולציה לא עברו תהליך הערכת

<sup>3</sup> השפעה משקית על פי המתודולוגיה של רווח נקי נקבעת על פי קריטריונים כמותניים ואיכותניים. מבחינה כמותית, אסדרה בעלת השפעה של עד 6 מלש"ח תיחשב לאסדרה קטנה; אסדרה בעלת השפעה בין 6-30 מלש"ח תיחשב לאסדרה בינונית; אסדרה בעלת השפעה מעל 30 מלש"ח תיחשב לאסדרה גדולה. מבחינה איכותית, הקריטריונים שישפיעו על הסיווג הם קביעת חובת רישוי; היקף הנוק שהאסדרה נועדה למנוע; היקף האוכלוסייה המושפעת; מורכבות האסדרה; היקף השפעה פוטנציאלית (על תקציב המדינה, על הציבור, על התחרות או על רמת המחירים); אסדרה בתחום חדש או שינוי מהותי באסדרה קיימת; השפעה על מגורים פגיעים ומוחלשים; חוסר ודאות לגבי הצלחת האסדרה; השפעה על מבנה השוק המפוקח; משך ההשפעה של האסדרה. יצוין שהקביעה בדבר היקף ההשפעה המשקית היא גמישה ויכולה להשתנות ממקרה למקרה.

השפעות רגולציה, ולכן אין אפשרות לבחון את נחיצותן ואת האפקטיביות שלהן. ועל כן, ההחלטה שהתקבלה לגבי חלק ניכר מהאסדרה איננה נובעת מדוח ה-RIA.

- השוואה בין חלופות ובחירה (קריטריון 8): הניתוח אינו בוחן את החלופות בהיבטי עלות-תועלת ואינו מצביע על החלופה המועדפת בהיבט זה. אי לכך, דומה כי קיים ספק שהחלופות הנבחרות יספקו את הפתרון האופטימלי לבעיות שהוצגו בדוח.
- שיתוף ציבור וגורמים ממשלתיים (קריטריון 4): נערך שיח עם בעלי עניין דרך שימוע ציבורי שנערך בשלב פרסום טיוטת הצעת החוק באוגוסט 2022. עם זאת, טיוטת הצעת החוק שפורסמה אז, שונה משמעותית מטיטת החוק המוצעת כעת. ועל כן מצופה היה, כי יערך שוב שיתוף ציבור ושיח עם גורמים ממשלתיים רלוונטים כגון רשות התחרות וזאת בעיקר בשל סוגיות תחרותיות רבות הנוגעות לנושא.
- גיבוש חלופות (קריטריון 3): על אף היקפה הגדול של האסדרה, לא נבחנו מספיק חלופות אמיתיות ומגוונות אשר שוקלות משטרים רגולטורים שונים.
- בחינת עלויות והשפעות שליליות (קריטריון 6): הניתוח מציין בקצרה בלבד מה הן העלויות וההשפעות הלא רצויות שתטיל כל חלופה על הציבור, אינו מתייחס לעלויות שתטיל כל חלופה על הממשלה ולא עורך כימות של העלויות הכרוכות בכל חלופה. אי לכך, קיימת אי וודאות בנוגע לעלויות הרגולציה והשפעתן על הציבור.
- הגדרת יעדים (קריטריון 9): הניתוח כולל הגדרה עמומה של יעדי הרגולציה ואינו מכמת אותם. כמו כן לא הוגדרה שיטת מעקב אחר עלויות הרגולציה והוגדרה שיטת פעולה במידה שהרגולציה לא עומדת ביעדיה עבור החלופה הנבחרת בתחום הבעלות הצולבת בלבד. לאור זאת שקיימת אי וודאות רבה סביב הרגולציה, היה ניתן לפחות להגדיר את הקריטריונים הללו כדי למנוע מצב בו מוטל נטל מיותר על הציבור.

בנוסף, יש לציין כי מטעמים לא ברורים, לא פורסם שם כותב הדוח על גבי דוח ה-RIA.

את הפירוט המלא של הערותינו, והסבר מפורט של הציון לניתוח ניתן למצוא בגיליון הניתוח המצורף למסמך זה. כמו כן, ככל שתוצאו לקיים שיח על אודות הניתוח והציון, ובכלל זאת על היקף ההשפעה המשקית שנקבעה על ידינו, אנו עומדים לרשותכם.





בכבוד רב,

ענבל מרטון  
רכזת רגולציה

עו"ד נילי אבן-חן

מנכ"לית

העתקים:

עו"ד יואל בריס, ראש רשות האסדרה.

עו"ד אלעד מלכה, משנה למנכ"ל משרד התקשורת.

מר יאיר חקאק, סמנכ"ל בכיר אסטרטגיה ותכנון, משרד התקשורת.

**גיליון ניתוח דוח RIA – תזכיר חוק התקשורת (שידורים). התשפ"ג-2023**

**הערה:** הניקוד של קריטריוני המשנה בצד שמאל של הטבלה מנורמל לסולם של 0-5.

קריטריון משנה שנמצא כלא רלוונטי לניתוח לא נכלל במסגרת הציון הסופי.

ניקוד	התייחסות מילולית	קריטריון
1.95		<b>1. פתיחות ונגישות (3 נקודות)</b>
4.50	המידע והנתונים ששימשו את הדוח נגישים, ומצורפים אליהם לינקים או הפניות המאפשרים לאמת ולתקף את הניתוח באמצעות המידע שפורסם. עם זאת, הדוח הועלה באיחור, וזאת לאחר פנייה בנושא.	(א) האם המידע והנתונים ששימשו את הניתוח נגישים? (1.5 נקודות)
2.00	לדוח לא מצורף תקציר מנהלים, אך מצורף לו תוכן עניינים והקדמה קצרה. בדוח נעשה שימוש רב בשפה גבוהה ובמונחים כלכליים ומשפטיים שאינם ברורים לאדם מן הציבור (למשל, רישיון ייעודי זעיר וקונסולידציה). כמו כן, נעשה שימוש רב במונחים מקצועיים מתחום התקשורת שאינם מוסברים (למשל, שירותים ליניאריים וספקטרלי). יתר על כן, לא פעם הניסוחים בדוח מוצגים באופן מסורבל ומפנים למסמכים חיצוניים כמו שימוע שערך משרד התקשורת בעבר. זאת במקום להסביר את אופן קבלת ההחלטות ואת השיקולים שהביאו לגיבוש הרגולציה. כך למשל, בחלופות אשר הוצעו לפתרון בעיית האסדרה הארכאית והלא שיוויוניות על ספקי תכנים כפי שהוצגה בדוח, לא הוסבר מדוע הוצע לבטל את משטר הרישיונות ולעבור לחובת רישום. באותו נושא גם לא פורטו החובות השונות אשר יושנו בתחום הצרכנות ולא הוסבר מדוע הן דרושות, לא הוסבר מדוע יש לבטל את מועצת הכבלים והלווין ואת הרשות השנייה ולהקים במקומן רשות חדשה, ולא הוסבר מדוע יש לחייב ספקי תכנים להפיץ תכנים של תאגיד השידור הישראלי ושל ערוץ הכנסת. כמו כן, כאשר הוצג הצורך בעדכון האסדרה על בעלות צולבת, נכתב כי קיימות היום מגבלות משמעותיות על כך, אך צוינו רק שתיים מהן, לא הוסבר הרציונל שעומד מאחורי המגבלות החדשות שהוצעו, ולא הוסבר מה יהיו הכללים לפיהם תאכוף הרשות החדשה את ההגבלות על היתרים לשדר חדשות.	(ב) האם דוח גיבוש הרגולציה מקיף וברור לאדם מן הציבור? (1.5 נקודות)
7.20		<b>2. הגדרת בעיה סיסטמית וניתוח הבעיה (13 נקודות)</b>
5.00	בדוח נאמר כי האסדרה בתחום התקשורת מיושנת וכי יש לעדכנה לאור השינויים שחלו בשוק התקשורת בעשורים האחרונים (בעיקר התפתחויות טכנולוגיות והסרת חסמים תחרותיים). בדוח מוגדרות ארבע בעיות שונות בהן דרושה אסדרה. הבעיה הראשונה הינה חוסר השוויון ברגולציה שחלה על חברות אספקת תכנים אודיו-ויזואליים על גבי כבלים ולווין, אך אינה חלה על חברות שמספקות את התוכן האמור על גבי רשת האינטרנט. כך, חלות חובות שונות כמו השקעה בהפקות מקומיות על חברות שמשמשות בטכנולוגיה אחת, אך לא על חברות שמשמשות בטכנולוגיה אחרת וזאת למרות שהן מספקות מוצר בעל אופי זהה. הבעיה השנייה שמוצגת בדוח היא ארכאיות האסדרה על בעלות צולבת של מספר מדיות שונות. בדוח נאמר כי בעקבות השינויים הטכנולוגיים שחלו בתחום התקשורת, חל טשטוש בין הגבולות הברורים של המדיות השונות, מה שאפשר זליגה של ערוצי חדשות לאינטרנט (Ynet, N12, ו-וואלה) אך גם עודד את התחרות. לכן, נכתב כי קיים צורך בחקיקה עדכנית אשר תותאם למבנה השוק החדש כדי למנוע מצב בו גוף תקשורת צובר כח רב ובכך משפיע על סדר היום הציבורי, אך זאת לצד	(א) האם הניתוח מזהה כשל שוק או בעיה סיסטמית אחרת? (6 נקודות)

	<p>חקיקה אשר מבטלת רגולציה שאינה נחוצה עוד. הבעיה השלישית שמוצגת בדוח עוסקת בהנגשת אירועי ספורט מיוחדים לציבור הרחב. בדוח נכתב כי החקיקה אומרת שספקי התכנים צריכים להנגיש את התכנים הללו על גבי חבילות הבסיס שהם מציעים, אך בעקבות ביטול חבילות הבסיס, יש צורך בעדכון החקיקה. הבעיה הרביעית המוצגת בדוח עוסקת בהגבלות הקיימות על ספקים אחודים אנכית שמחזיקים גם בערוץ מסחרי וגם בפלטפורמה רב-ערוצית. בדוח נאמר כי נוכח שינויים טכנולוגיים שהפחיתו את חסמי הכניסה לשוק והסיטו הכנסות לאפיקים אחרים, שחקנים בשוק המדיה נדחקו להתמוגג ולהתרחב. לפיכך, נטען כי יש לבחון מחדש את האסדרה בנושא.</p>	
1.00	<p>בדוח מוצגים נתונים חלקיים מאוד שיש בהם לתת מידע מועט על המצב הקיים. נראה כי אלה אינם מספיקים כדי לתקף קיום של בעיה סיסטמית. כך למשל, הובאו בדוח נתונים שמעידים כי כמעט מחצית מהמנויים לשירותי טלוויזיה מנויים לשירות אינטרנטי, אך לצד זאת לא הוצגו נתונים על היקף ההשקעות בהפקות מקומיות לאורך זמן, ולא הוצגו נתונים על רווחיות החברות השונות. ללא הנתונים הללו לא ניתן להעריך כיצד חלופות שונות ישנו את היקף ההשקעות בתוכן ישראלי בעתיד. בעניין הבעלות הצולבת של גורמים בתחום החדשות, לא הוצגו כלל נתונים נחוצים על מצב השוק ועל החברות הפועלות בו, אי לכך קיים קושי בתיקוף הבעיה הנ"ל. כמו כן, גם עבור הנגשת אירועי ספורט בעלי חשיבות מיוחדת ובעיית הספקים אחודים אנכית לא סופקו כלל נתונים המעידים על קיום בעיה.</p>	<p>(ב) האם הניתוח כולל נתונים שתומכים את ההסבר לכך שהבעיה היא סיסטמית? (6 נקודות)</p>
0.00	<p>למרות אי הוודאות הרבה אודות הבעיה בשל מחסור רב בנתונים ובשל הגדרה עמומה של חלק ממנה, לא נכללה בדוח התייחסות לכך.</p>	<p>(ג) האם הניתוח מתחשב באי וודאות לגבי קיומה או מאפייניה של הבעיה? (1 נקודות)</p>
3.20		<p><b>3. גיבוש חלופות (6 נקודות)</b></p>
2.00	<p>הניתוח מתייחס למצב הקיים ולהתפתחות העתידית שתחול בשוק התקשורת באופן חלקי ולא מעמיק. כך, בנוגע לבעיית אסדרה הלא אחידה בין ספקי תוכן אודיו-ויזואלי, מתואר כי בעקבות כניסה של חברות חדשות לשוק התכנים האודיו-ויזואליים אשר הרגולציה בתחום לא חלה עליהם, נוצר אי-שוויון שאינו מוצדק שלא ייפתר ללא תיקון האסדרה. עוד נטען בהקשר לבעיה זו, כי היקף ההפקות המקומיות נמצא במגמת ירידה בעקבות ירידה ברווחי החברות, וכי נצפה שמגמה זו תימשך בעתיד. עם זאת, לא הוסבר מדוע יש לבטל את מועצת הכבלים והלווין ואת הרשות השנייה, ומדוע יש לבטל את משטר ניהול הרישיונות הפרטניים לאספקת תכנים כאמור. בנוגע לאיסורים על בעלות צולבת, נכתב כי קיימים על כך איסורים משמעותיים בחוק, אך הוזכר רק אחד מהם. כמו כן, צוין כי השינויים בשנים האחרונות הביאו לעמעום הגבולות בין גורמים שונים בתחום המדיה המאפשרים הפצת תכני חדשות על ידי גופים שאינם חלק מגוף החדשות המסורת. עם זאת, לא הוסבר כיצד יתפתח המצב בשוק ללא שינוי האסדרה הקיימת כיום ואילו חלקים באסדרה הקיימת אינם רלוונטיים. בנושא שידורי הספורט המיוחדים, צוין כי קיימת אסדרה בנושא אך שלא ניתן לממשה טכנית בעקבות ביטול חבילות הבסיס בהן שודרו האירועים המונגשים. אך לא הוסבר מדוע נדרש לפתוח ערוץ ממשלתי נוסף. בנושא הספקים האחודים אנכית, נטען כי קיים איסור על בעלות של ערוץ מסחרי ופלטפורמה רב-ערוצית, וכי יש לעדכנו לאור הפחתת החסמים התחרותיים לשוק התוכן. עם זאת, לא הוסברו ההשלכות של כניסת השחקנים החדשים לשוק וכיצד יתפתח השוק ללא שינויים באסדרה הקיימת.</p>	<p>(א) האם הניתוח מתייחס למצב הקיים ללא שינוי ההתערבות הממשלתית - מה יקרה בעתיד אם הרגולציה לא תשתנה ("חלופת האפס")? (1 נקודות)</p>

1.50	<p>בארבעת הבעיות שהוצגו, פרט לחלופת האפס ולחלופה הנבחרת נבחנו חלופה אחת נוספת. עם זאת, נראה כי בשלוש מארבע הבעיות, לא נבחנו מספיק חלופות אמיתיות ומגוונות, וכי החלופות הנבחרות הן החלופות היחידות שנבחנו בפועל. כך, נראה כי לא נבחנו מספיק חלופות לפתרון אי-השוויון בין ספקי תוכן אודיו-ויזואלי ואסדרה עודפת בתחום, שכן נבחנו רק שתי חלופות. כשמדובר באסדרה בסדר גודל שכזה, מצופה כי ייבחנו מספר רחב יותר של חלופות אשר מציעות משטרים רגולטורים שונים. החלופה הראשונה שהוצעה לשינוי האסדרה על בעלות צולבת מציעה לבטל לגמרי את המגבלות על בעלות צולבת של גופים חדשותיים. קיים חשש כי חלופה זו הינה חלופת דמה מפני שהיא לא עונה על הבעיה שהציג המאסדר לפתרון. שכן, נכתב קודם לכן בדוח כי יש לייצר אסדרה אשר תכלול התערבות ממשלתית, וזאת כדי להבטיח תחרות בשוק הדעות ולמנוע השתלטות של שחקן דומיננטי. כמו כן, נראה כי לא הוצגו מספיק חלופות להנגשת אירועי ספורט ייחודיים. שכן, נבחנו שתי חלופות פרט לחלופות האפס, כאשר החלופה שאינה נבחרה מציעה להנגיש את האירועים המיוחדים על גבי חבילות הספורט, ועל כן סותרת את הבעיה שהוצגה – הנגשת התכנים גם לאלו שידם אינה משגת. החלופה הראשונה לאסדרת ספקים אחודים-אנכית מציעה משטר של היתר לפעול כספק אחוד עם פיקוח בדיעבד. נראה כי זו הצעה קונקרטיית ובעלת משטר רגולטורי שונה מההצעה השנייה. עם זאת, כפי שנאמר לעיל, החלופה הראשונה תוארה בקצרה, ללא פירוט ובמשפט יחיד, בעוד שהחלופה השנייה תוארה בצורה מפורטת.</p>	<p>(ב) האם הניתוח כולל בחינה של מספר חלופות אמיתיות ומגוונות לטיפול בבעיה? (2 נקודות)</p>
5	<p>נראה כי הניתוח התייחס לכלל הגורמים שיושפעו מכל חלופה. כך, לכל חלופה שהוצעה, צוין עבור מי היא תפיק תועלת, מי יישא בעלויותיה וכיצד היא תשפיע על האינטרס הציבורי.</p>	<p>(ג) האם הניתוח מתייחס לכלל הגורמים שיושפעו מכל חלופה? (1 נקודות)</p>
3	<p>הסקירה הבין לאומית נערכה בצורה חלקית, ועל כן נראה כי ניתן להסיק ממנה מסקנות חלקיות בלבד אודות האסדרה הרצויה בישראל. כך, בנוגע לאסדרה על אספקת תכנים אודיו-ויזואליים, הוצגה טבלה המראה מגמות של צריכת תכנים אודיו-ויזואליים בשש מדינות אירופאיות. כמו כן הוסבר כי באיחוד קיימת חקיקת גג אשר מיושמת באופן שונה במדינות השונות בו ובנויה על עקרון של אדישות טכנולוגית. אך ללא מידע נוסף על מבנה השוק של המדינות השונות והחלופות השונות שנהוגות בהן, נראה כי קיים קושי בתיעול הממצאים על מנת לגבש חלופות. הסקירה הבין לאומית על בעלות צולבת של גורמים בתחום החדשות כללה טבלה בה מסומן האם קיימים סוגים שונים של הגבלות על בעלות צולבת במדינות שונות באירופה. אמנם כך ניתן לקבל תמונה כללית על המצב בעולם, אך ללא התעמקות נוספת במצב השוק במדינות השונות וההשפעה של ההגבלות בהן, נראה כי קיים קושי בתיעול הסקירה לשם גיבוש חלופות. הסקירה הבין לאומית על הנגשת תכני ספורט בעלי חשיבות מיוחדת לציבור כללה רשימה של אירועים אשר קובעות המדינות באיחוד האירופאי כי יש להנגישם לציבור הרחב במקרים מסוימים, וצוין כי ישנן מדינות נוספות בעל אסדרה כזו. עם זאת, לא סופק פירוט נוסף על יישום האסדרה במדינות השונות באיחוד, ולא סופק פירוט על רלוונטיות האסדרה לישראל. הסקירה הבין לאומית בנושא הגבלות על גורמים אחודים אנכית כללה שני מקרי מבחן בלבד מארה"ב ומבריטניה. אמנם שני מקרי המבחן הללו מלמדים על יישום המדיניות בארה"ב ובריטניה, אך היה ניתן</p>	<p>(ד) סקירה בין לאומית ואימוץ סטנדרטים בינ"ל (2 נקודות)</p>

	להציג את המדיניות הרחבה שנהוגה במדינות הללו, להשוות את מצב שוק התקשורת שלהן לישראל ואף לכלול מדינות נוספות.	
0.40		<u>4. שיתוף ציבור וגורמים ממשלתיים משיקים (5) (נקודות)</u>
1.00	נערך שיח עם בעלי עניין דרך שימוע ציבורי שנערך בשלב פרסום טיוטת הצעת החוק באוגוסט 2022. עם זאת, טיוטת הצעת החוק שפורסמה אז, שונה משמעותית מטיוטת החוק המוצעת כעת. ועל כן מצופה היה, כי יערך שוב שיתוף ציבור. כמו כן, הוצגו טענות אחדות בלבד של גורמי עניין אשר הועלו, לא צוין מי העלה אותן והן נדחו ללא נימוק.	(א) האם נערך שיתוף ציבור בכל השלבים הקריטיים בתהליך? (2) (נקודות)
0.00	לא צוין כי שולבו בתהליך גיבוש הרגולציה גורמים מתוך משרד התקשורת או ממשרדים ממשלתיים אחרים אשר נוגעים לנושא כמו רשות התחרות.	(ב) האם נערך שיח עם גורמים ממשלתיים משיקים בכל השלבים הקריטיים בתהליך? (2) (נקודות)
0.00	טיוטת הדוח לא פורסמה לקבלת התייחסות לפני קבלת ההחלטה ומעבר לניסוח משפטי.	(ג) האם בסיום הניתוח, טיוטת הדוח פורסמה לקבלת התייחסות? (לפני קבלת ההחלטה ומעבר לניסוח משפטי) (1) (נקודות)
0.80		<u>5. בחינת תועלות (4) (נקודות)</u>
2.00	הניתוח מציין בקצרה את התועלות השונות שנובעות מכל חלופה, אינו מתכלל אותן ומסביר אותן באופן חלקי בלבד. לפיכך, לא ניתן להעריך באופן מלא את האפקטיביות של כל חלופה. כך למשל, החלופה השנייה לפתרון בעיית אי-השוויון בין ספקי תוכן אודיו-ויזואלי, קובעת סף הכנסות ממנו יהיו חייבים הספקים להשקיע בהפקות ישראליות באופן פרוגרסיבי להכנסות. אך לא הוסבר כיצד הסף שנקבע ישנה את היקף ההשקעות בפועל. היות ולא הוגדר מדד המגדיר מה היא כמות התכנים הישראלים הרצויה, לא ניתן להעריך האם החלופה תספק מספיק הפקות ישראליות. כמו כן, הוצע לבטל את הרשות השנייה ואת מועצת הכבלים והלווין ולהקים במקומן רשות חדשה, אולם לא הוסבר כיצד המהלך יעזור לפתרון הבעיה ומה יהיו הכללים לפיהם תקום ותפעל הרשות, מה יהיו סמכויותיה וכיצד היא תאכופ אותם. זאת ועוד, הוצע כי תחול חובת הפצה של תכני תאגיד השידור הישראלי ושל ערוץ הכנסת, אך לא הוסבר כיצד החיוב הנ"ל יעזור לפתרון הבעיה ול"יישור מגרש המשחקים" או מדוע בכלל יש להכיל אותה. עבור בעיית הבעלויות הצולבות, החלופה העיקרית שהוצעה מציעה מספר מגבלות על בעלויות צולבות יחד עם מקום לשיקול דעת של המועצה שתוקם להיתר אספקת חדשות. עם זאת, לא הוסבר הרציונל שעומד מאחורי המגבלות הספציפיות שהוצעו וכיצד הן ישפיעו על המצב בשוק התקשורת בפועל. כמו כן, לא הוסברו מה יהיו אמות המידה לפיהן המועצה תקבע את ההגבלות על התחרות ואת דחיית הבקשות לקבלת היתרים לשידורי חדשות. בנוגע לחלופות להנגשת אירועי ספורט ייחודיים, קיימת התייחסות לאפקטיביות של כל אחת מן החלופות בפתרון הבעיה.	(א) האם הניתוח מתייחס לרמת האפקטיביות של כל חלופה בפתרון הבעיה? (2 נקודות)

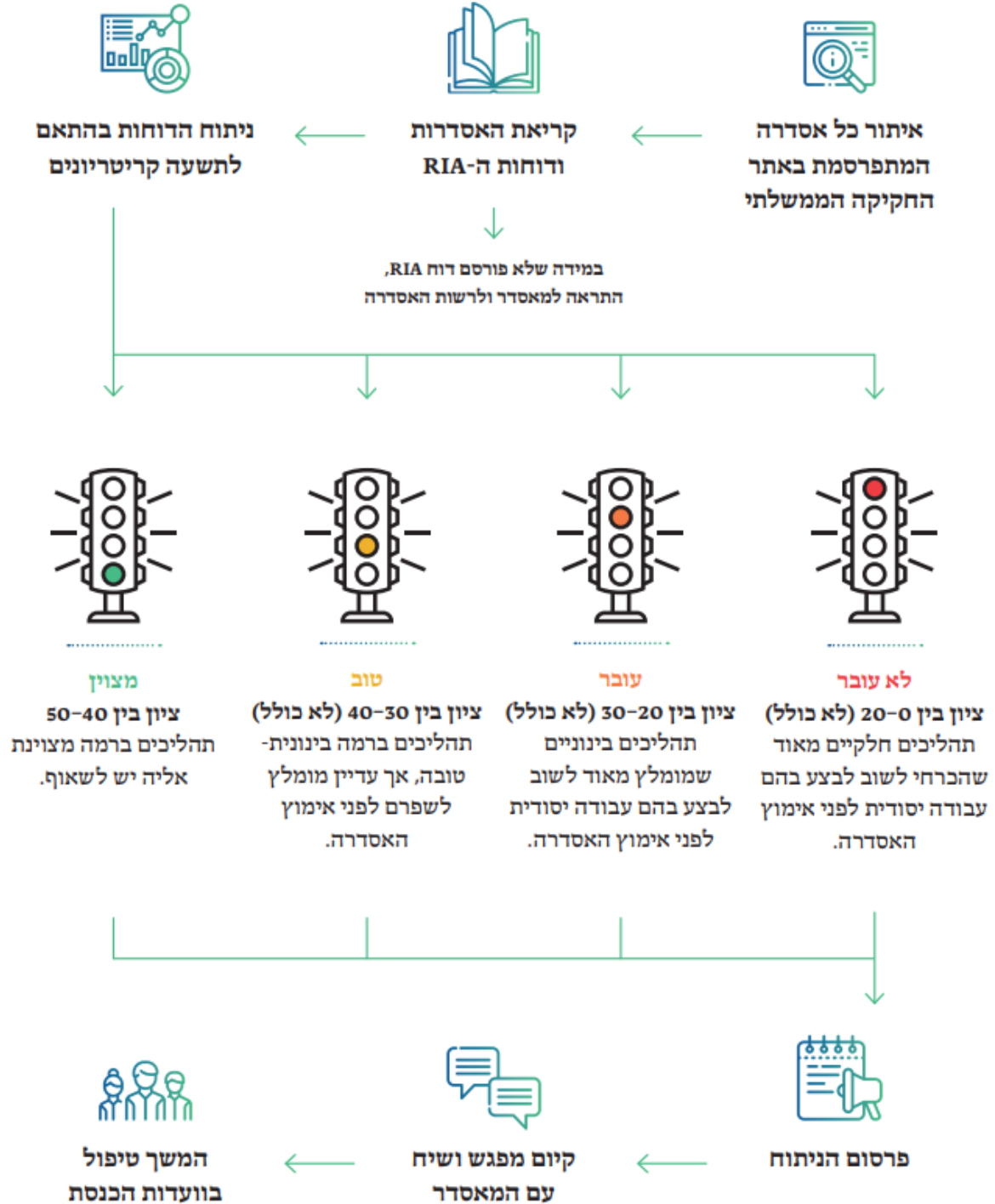


0.00	לא נערך כלל כימות של צמצום הנזק מהבעיה לאחר יישום כל חלופה. זאת בהתאם לכך שלא סופקו נתונים על היקף הבעיה והיקף הנטל הבירוקרטי של האסדרה הקיימת.	(ב) האם יש כימות של צמצום הנזק מהבעיה לאחר יישום כל חלופה? (2 נקודות)
0.60		<u>6. בחינת עלויות והשפעות שליליות (4 נקודות)</u>
2.00	הניתוח מציין בקצרה בלבד מה הן העלויות וההשפעות הלא רצויות שתטיל כל חלופה על הציבור באופן מצומצם ולא מתוכלל. אי לכך, לא ניתן להעריך את העלות הכוללת של כל חלופה. כמו כן, הניתוח לא מתחשב באי וודאות לגבי העלויות.	(א) האם הניתוח מתייחס לעלויות ולהשפעות הלא רצויות שכל חלופה תטיל על הציבור? [עלויות ציות לרגולציה, עלויות עקיפות וכו'] (1.5 נקודות)
0.00	הניתוח אינו מתייחס לעלויות שהחלופות השונות יטילו על הממשלה. כך למשל, לא קיימת התייחסות בדוח לתקציבים הדרושים בהקמה ובתחזוקה של ערוץ חדש בבעלות ממשלתית, ובעלות של הקמת רשות חדשה במקום מועצת הכבלים הלווין והרשות השנייה.	(ב) האם הניתוח מתייחס לעלויות שכל חלופה תטיל על הממשלה? [תקציב תפעולי, תקנים, זמן עבודה] (1 נקודות)
0.00	לא נערך כימות של העלויות הכרוכות בחלופות השונות.	(ג) האם יש כימות של העלויות שכרוכות בכל חלופה? (1.5 נקודות)
1.30		<u>7. בחינת השפעות החלופות על שיקולים ציבוריים נוספים (3 נקודות)</u>
1.50	הניתוח בוחן את השפעת החלופות על עסקים קטנים ובינוניים עבר החלופות המוצעות לפתרון האסדרה האי-שוויונית בין ספקי תוכן אודיו-ויזואלי בלבד, ולא מתייחס להשפעת החלופות לפתרון שלוש הבעיות האחרות על עסקים קטנים ובינוניים. כך, הוצע כי חובת ההשקעה בהפקות מקומיות תחול החל מסף הכנסות מסוים, וכי תחול באופן פרוגרסיבי על השחקנים אשר עומדים בסף ההכנסות.	(א) האם הניתוח בוחן את השפעת החלופות על עסקים קטנים ובינוניים? (1 נקודות)
5.00	הניתוח מזהה חסמים תחרותיים בשוק התקשורת הנובעים מאסדרה ארכאית אשר אינה תואמת את מבנה שוק התקשורת כיום. נראה כי החלופות בתחום אספקת התכנים האודיו-ויזואליים באות לתקן את אי-השוויון שנוצר בעקבות אסדרה לא שוויונית ובכך לעודד את התחרות בשוק. החלופה המוצעת להנגשת אירועי ספורט בעלי חשיבות מיוחדת גם מנסה לטפל ביוקר המחיה, וזאת על ידי הנגשת המוצר בחינם לציבור הרחב ומניעה של ניצולו כדי לגבות פרמיות יקרות מהציבור. האסדרה על ספקים אחודים אנכית מנסה לטפל בחסמים תחרותיים על ידי חיוב פריקת מחירים וחובת הנגשת תוכן אצל ספקים אחרים.	(ב) האם הניתוח בוחן את השפעת החלופות על קידום התחרות הענפית והפחתת יוקר המחיה? (1 נקודות)
0.00	הניתוח אינו בוחן את השפעת החלופות על אינטרסים ציבוריים נוספים אשר עלולים להיפגע מהן. כך למשל, ביטול משטר הרישיונות הפרטיים ומעבר למשטר רישום עשוי לאפשר כניסה של קולות קיצוניים לשוק התקשורת אשר עלולים להוביל לפגיעה בזכויות של פרטים ולהפצת תוכן שקרי. כמו כן, חיוב חברות בין לאומיות בחובת השקעה בתוכן ישראלי עשויה למנוע מהן כניסה לשוק ועל כך להוות חסם על כניסה של חברות בין לאומיות לשוק הישראלי. גם לנושא זה לא קיימת התייחסות בניתוח.	(ג) האם הניתוח בוחן את השפעת החלופות על זכויות ואינטרסים ציבוריים נוספים? (1 נקודות)

0.00		<b>8. השוואה בין חלופות ובחירה (3 נקודות)</b>
0.00	הניתוח אינו בוחן את כלל ההשפעה של כל חלופה על הציבור ומשווה ומדרג את החלופות לפי מבחן עלות-תועלת באופן מילולי ועמום בלבד.	(א) האם הניתוח בוחן כל חלופה בהיבטי עלות-תועלת? (1.5 נקודות)
0.00	הניתוח אינו מזהה את החלופה שממקסמת ערך לחברה. בדוח לא קיים נימוק המסביר מדוע דחו את החלופות שלא נבחרו, ולא קיים נימוק המסביר מדוע החלופה הנבחרת עדיפה על האחרות.	(ב) האם הניתוח מזהה את החלופה שבסך הכול (עלות-תועלת) ממקסמת את הערך לחברה? (1.5 נקודות)
0.90		<b>9. הגדרת יעדים (4 נקודות)</b>
1.50	צוין כי מדדי ההצלחה של הרגולציה הינם הפחתת חסמי כניסה, צמצום ומיקוד כללי של האסדרה וסמכויות המאסדר לשם קידום התחרות. עם זאת, לא צוינו יעדים ספציפיים לבדיקת עמידה ביעדים ומטרות, ומועדים לעמידה בהם מלבד לאסדרה על בעלויות צולבות. כמו כן, לא הוגדרו כלל יעדים כמותיים לבדיקת השפעת הרגולציה, דבר אשר עלול ליצור קושי בהערכת עמידה ביעדים ובמטרות בעתיד.	(א) האם הניתוח כולל הגדרה ברורה של המטרות ויעדים מדידים, ומועד לבחינת עמידה בהם? (2 נקודות)
0.00	לא הוגדרה שיטת מעקב אחר עלויות הרגולציה.	(ב) האם הוגדרה שיטת מעקב אחר עלויות הרגולציה? (1 נקודות)
1.50	הוגדרה שיטת פעולה במידה שהרגולציה לא עומדת ביעדיה לבחינת האסדרה בתחום הבעלות הצולבת בלבד. כך נכתב כי לקראת תום חמש שנים מכניסת החוק לתוקף תגיש המועצה לשר חוות דעת, וכי השר יוסמך לקבוע בצו, ובאישור של ועדת הכלכלה את עדכון ההגבלות על גופים שונים. כאמור, לא הייתה התייחסות לשיטת פעולה עבור שלושת הנושאים הנוספים.	(ג) האם הוגדרה שיטת פעולה במידה שהרגולציה לא עמדה ביעדיה? (1 נקודות)
0.80		<b>10. החלטה (5 נקודות)</b>
1.00	לחלק רב מטיוטת הרגולציה לא נערך דוח RIA. משמעות הדבר היא שהחלטות רבות אשר התקבלו בטיוטת הרגולציה לא עברו תהליך הערכת השפעות רגולציה, ולכן אין אפשרות לבחון את נחיצותם ואת האפקטיביות שלהן. זאת למרות השפעתן הרבה על הציבור. כך למשל, אין התייחסות בדוח ה-RIA להסדרים הבאים: היקף השקעה של ספקי תוכן בין-לאומיים בהפקות ישראליות, חובת השקעה של ספקי תוכן ישראלים במיועדות קהילתיות, חובת השקעה של ספקי תוכן ישראלים בתוכניות המיועדות לילדים, לבני נוער או לגיל הרך, הטלת סנקציות כלכליות על גופים שלא עומדים בחובת ההשקעה בהפקות ישראליות, חובת השקעה של ערוצי טלוויזיה ישראלים בהפקות ישראליות, הרכב הרשות לתקשורת משודרת, אופן בחירתה, מדיניותה וחלקן הארי של סמכויותיה, כינון הסדר אתיקה בחדשות אשר יגובש עצמאית על ידי כל ספק חדשות ויהיה בסמכות הרשות לאכוף, ביטול החובה לספק חדשות באמצעות חברת חדשות, שינוי מבחני התמיכה בהפקות מקומיות העוסקות בתרבות קהילת יוצאי אתיופיה, הקמת אפליקציה חדשה לשידור התכנים של עידן פלוס, חיוב תאגיד השידור הישראלי וערוץ הכנסת לספק לכל ספק תכנים ישראלי את התכנים שלהם ללא תמורה, איסור על ספק תכנים לקדם ערוצי חדשות בשלט, הכפפת תחום הרדיו לרשות לתקשורת משודרת, הקמת אפליקציה תחת הרשות לתקשורת	(א) האם טיוטת הרגולציה גובשה בהסתמך על הניתוח? (3 נקודות)

	משודרת על גביה היא תפיץ תכנים וביטול איסורים רגולטורים לעניין "שידורים אסורים".	
0.00	מאחר שלא נערך מבחן עלות-תועלת ומכיוון שנבחרו חלופות אשר לא נכללו בניתוח, לא ניתן לקבוע כי טיוטת הרגולציה אימצה את החלופה שממקסמת ערך לחברה.	(ב) האם מקבל ההחלטות בחר בחלופה שממקסמת את הערך לחברה או נימק מדוע בחר בחלופה אחרת? (1 נקודות)
1.00	לא נקבעו יעדים מדידים לבחינת ההשפעות בפועל של הרגולציה ולא נקבע מועד בו תיבחן הרגולציה מחדש. זאת פרט לחקיקה של הגבלות על בעלות צולבת, בה נקבע כי ההגבלות על בעלות צולבת ייבחנו מחדש על ידי הוועדה בחלוף חמש שנים, אך לאחר עשר שנים תבוטל הרגולציה ללא כל בחינה מחדש.	(ג) האם נקבעו יעדים מדידים ומנגנון מחייב לבחינת ההשפעות בפועל של הרגולציה ולבחינת ההצלחה של הרגולציה בהשגת מטרותיה? (1 נקודות)
<b>17.15</b>		סה"כ (עד 50 נקודות)

## נספח א - מתודולוגיה



## פירוט המתודולוגיה

כפי שמתואר בדיאגרמה שלעיל, שיטת העבודה שלנו מתבססת על קריאה מעמיקה של הדוח וניתוח שלו בהתאם לעשרה קריטריונים. כל קריטריון מחולק לתתי שאלות המנוקדות בין 0 ל-5, ולבסוף משוקללות לציון סופי בהתאם למשקולת הקריטריון.<sup>4</sup> כל תהליך שייבחן יקבל ציון מסכם בין 0 ל-50. להלן פירוט הקריטריונים והמשקולות המעודכנים לשנת 2023:

1. פתיחות ונגישות (3 נקודות)
  - (א) האם המידע והנתונים ששימשו את הניתוח נגישים?
  - (ב) האם דוח גיבוש הרגולציה מקיף וברור לאדם מן הציבור?
2. הגדרת בעיה סיסטמתית וניתוח הבעיה (13 נקודות)
  - (א) האם הניתוח מזהה כשל שוק או בעיה סיסטמתית אחרת?
  - (ב) האם הניתוח כולל נתונים שתומכים את ההסבר לכך שהבעיה היא סיסטמתית?
  - (ג) האם הניתוח מתחשב באי וודאות לגבי קיומה או מאפייניה של הבעיה?
3. גיבוש חלופות (6 נקודות)
  - (א) האם הניתוח מתייחס למצב הקיים ללא שינוי ההתערבות הממשלתית - מה יקרה בעתיד אם הרגולציה לא תשתנה ("חלופת האפס")?
  - (ב) האם הניתוח כולל בחינה של מספר חלופות אמיתיות ומגוונות לטיפול בבעיה?
  - (ג) האם הניתוח מתייחס לכל הגורמים שיושפעו מכל חלופה?
  - (ד) סקירה בין לאומית ואימוץ סטנדרטים בינ"ל
4. שיתוף ציבור וגורמים ממשלתיים משיקים (5 נקודות)
  - (א) האם נערך שיתוף ציבור בכל השלבים הקריטיים בתהליך?
  - (ב) האם נערך שיח עם גורמים ממשלתיים משיקים בכל השלבים הקריטיים בתהליך?
  - (ג) האם בסיום הניתוח, טיוטת הדוח פורסמה לקבלת התייחסויות? (לפני קבלת ההחלטה ומעבר לניסוח משפטי)
5. בחינת תועלות (4 נקודות)
  - (א) האם הניתוח מתייחס לרמת האפקטיביות של כל חלופה בפתרון הבעיה?
  - (ב) האם יש כימות של צמצום הנזק מהבעיה לאחר יישום כל חלופה?

<sup>4</sup> למשל, ציון 4 במשקולת 5 שווה ל-4 נקודות, אך במשקולת 10 הוא שווה ל-8 נקודות, וכן הלאה.

6. בחינת עלויות והשפעות שליליות (4 נקודות)
- (א) האם הניתוח מתייחס לעלויות ולהשפעות הלא רצויות שכל חלופה תטיל על הציבור?  
[עלויות ציות לרגולציה, עלויות עקיפות וכו']
- (ב) האם הניתוח מתייחס לעלויות שכל חלופה תטיל על הממשלה? [תקציב תפעולי, תקנים, זמן עבודה]
- (ג) האם יש כימות של העלויות שכרוכות בכל חלופה?
7. בחינת השפעות החלופות על שיקולים ציבוריים נוספים (3 נקודות)
- (א) האם הניתוח בוחן את השפעת החלופות על עסקים קטנים ובינוניים?
- (ב) האם הניתוח בוחן את השפעת החלופות על קידום התחרות הענפית והפחתת יוקר המחיה?
- (ג) האם הניתוח בוחן את השפעת החלופות על זכויות ואינטרסים ציבוריים נוספים?
8. השוואה בין חלופות ובחירה (3 נקודות)
- (ד) האם הניתוח בוחן כל חלופה בהיבטי עלות-תועלת?
- (ה) האם הניתוח מזהה את החלופה שבסך הכל (עלות-תועלת) ממקסמת את הערך לחברה?
9. הגדרת יעדים (4 נקודות)
- (א) האם הניתוח כולל הגדרה ברורה של המטרות ויעדים מדידים, ומועד לבחינת עמידה בהם?
- (ב) האם הוגדרה שיטת מעקב אחר עלויות הרגולציה?
- (ג) האם הוגדרה שיטת פעולה במידה שהרגולציה לא עמדה ביעדיה?
10. החלטה (5 נקודות)
- (א) האם טיוטת הרגולציה גובשה בהסתמך על הניתוח?
- (ב) האם מקבל ההחלטות בחר בחלופה שממקסמת את הערך לחברה או נימק מדוע בחר בחלופה אחרת?
- (ג) האם נקבעו יעדים מדידים ומנגנון מחייב לבחינת ההשפעות בפועל של הרגולציה ולבחינת ההצלחה של הרגולציה בהשגת מטרותיה?

## נספח ב - סיווג המסמכים שאינם מנותחים במסגרת פרויקט תו איכות RIA

בהתאם לשיח שניהלנו בנושא עם אגף מדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה, ישנם סוגים של שינויים רגולטורים שלפי שעה אינם מצריכים דוח RIA אלא מסמך הנמקה בלבד. בהתאם, במסגרת פרויקט תו איכות RIA אין צורך בדוחות RIA כאשר מדובר באחד מהחריגים הבאים:

- א. שינוי רגולטורי טכני, זוטי דברים.
- ב. שינוי רגולטורי מחייב, כגון שינויים לאור הנחיה מפורשת לפרטי השינוי הרגולטורי בהחלטת ממשלה או יישום אמנה בינלאומית מחייבת. במקרה זה יש לצרף הפניה להחלטה המחייבת.
- ג. הקלה רגולטורית מובהקת, העומדת בכלל התנאים הבאים:
  - 1) אין השפעה מהותית על האינטרס הציבורי הרחב.
  - 2) הפחתה ודאית של הנטל הרגולטורי.
  - 3) אין הוספה של חסמי תחרות בשוק.
  - 4) אין החמרה עקיפה על שחקנים נוספים בשוק למרות ההקלה.
  - 5) אין השפעה על עבודת רגולטורים אחרים.
- ד. שינוי לאור ועדות ציבוריות. במקרה בו השר קיבל עמדת ועדה ציבורית, ניתן לפרסם את דוח הוועדה במקום דוח ה-RIA. במקרה זה יש לצרף הפניה לדוח הרלוונטי.
- ה. שינוי שיטת אכיפה. יודגש כי הוספת אכיפה לראשונה על הנחייה קיימת, מחויבת ב-RIA.
- ו. שינוי במסגרת תכנית הפחתת הנטל הרגולטורי. במקרה זה יש לצרף הפניה לדוח הרלוונטי.
- ז. פטור זניח. הכוונה למקרה שבו השפעת הרגולציה על המפוקחים או על אינטרסים ציבוריים אחרים היא זניחה. במקרה זה יש לצרף את פטור הזניח.
- ח. הארכת הוראת שעה קיימת לזמן קצר נוסף, וללא שינוי של הדרישות הקיימות. יודגש כי בעת קידום ההסדר הסופי תחול חובת RIA.