



המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

רגולציה של טלוויזיה מסחרית בישראל עו"ד ד"ר שרון ידין

הרצאה בפורום חוקרי רגולציה של מרכז חזן במכון ון ליר
פרק מתוך מחקר על רגולציה בישראל
מרץ 2014

1

מטרות ומבנה המאמר

- להציג את מבנה הרגולציה של שידורי טלוויזיה מסחריים בישראל מבחינה מוסדית ומשפטית
בתוך כך:
 - לעמוד על הסמכויות והמטרות הרגולטוריות של הרגולציה בתחום
 - לאבחן את הטכניקות המשפטיות המצויות בשימוש באסדרת התחום
 - לעמוד על רמת הציות ועל רמת האכיפה המופעלת בתחום

2

מטרות ומבנה המאמר

- הפרקים הבאים במאמר מציגים שני מודלים לאכיפה ומיישמים אותם על הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו
 - פירמידת האכיפה של איירס ובריית'ווית
 - מדד 11 ההולנדי
- בסופו של המאמר מסקנות והמלצות קונקרטיות לטיוב הרגולציה של שידורי הטלוויזיה המסחרית

3

מבנה הרגולציה

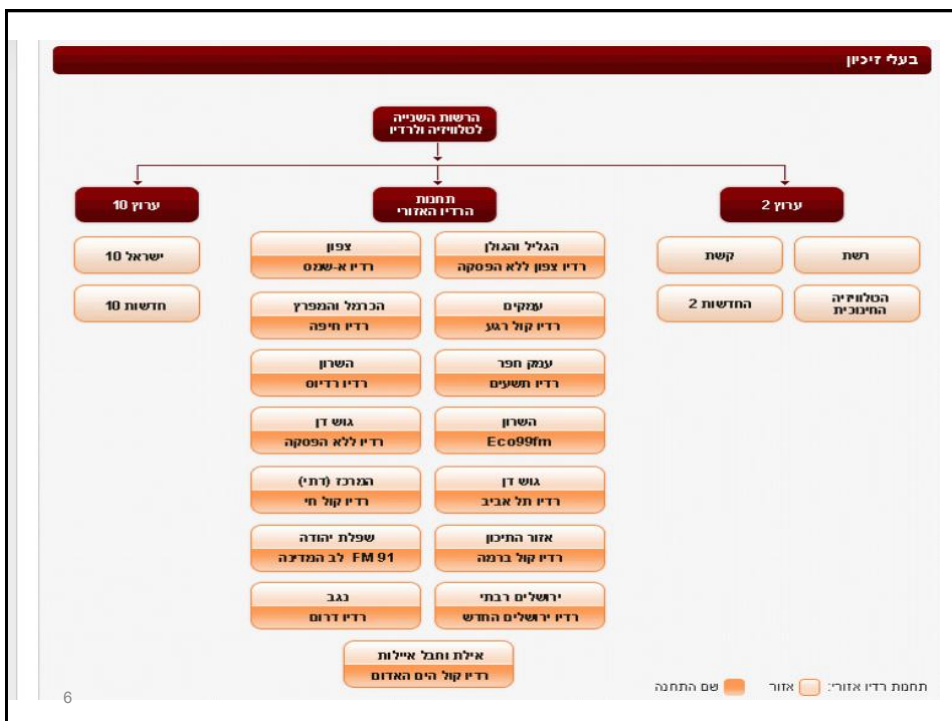
- שוק התקשורת מצוי בביזור רגולטורי:
 - משרד התקשורת: סלולר, טלפוניה ניחת (פנים ארצית ובינ"ל), אינטרנט
 - הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו: שידורים מסחריים בטלוויזיה וברדיו
 - המועצה לשידורי כבלים ולווין
 - רשות השידור: שידורים ציבוריים בטלוויזיה וברדיו כגון ערוץ 1, קול ישראל, רשת ב ועוד
 - ועדת התדרים

4

הרשות השנייה

- רשות ציבורית סטטוטורית המפקחת על שידורים מסחריים בישראל מאז תחילת שנות התשעים
- פועלת מכח חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, התש"ן-1990
- הרשות מקיימת מכרזים לשידורי טלוויזיה ורדיו ומעניקה זיכיונות לשידור
- נשענת כלכלית על דמי הזיכיון המשולמים מאת הזכיינים

5



הרשות השנייה



7

הרשות השנייה

- רגולטור המקדם מטרות משולבות: ערכיות וכלכליות
- **מטרות ערכיות**: קיום שידורים ופיקוח עליהם בתחומי הלימוד, החינוך, הבידור והמידע בנושאי מדיניות, חברה, כלכלה, משק, תרבות, מדע, אמנות וספורט
 - קידום היצירה הישראלית
 - טיפוח אזרחות טובה וחיזוק ערכי הדמוקרטיה
 - מתן ביטוי למגוון התרבותי ועוד
- **מטרות כלכליות**: קידום תחרות בשוק הפרסום; קידום תחרות בין ערוצי הטלוויזיה; יצירת היתכנות כלכלית לזכיינים
- המטרות קשורות אך מצויות במתח מסוים: רייטינג לעומת איכות

8

הרשות השנייה

- הרשות פרסמה כללים רגולטוריים בנושאים שונים:
 - הליכים לקבלת רישיון
 - שידורי פרסומות וחסויות
 - שידורים מזיקים לילדים
 - השקעה בקולנוע הישראלי
 - נטילת זמני שידור
- כלל הרגולציה, בחוק ובכללים, מבטאת נטייה ברורה של הרשות השנייה לפן הערכי בשידורים על חשבון הפן הכלכלי

9

טכניקה משפטית באסדרה

- הבחירה בין כללים (rules) לבין סטנדרטים (standards)
 - הכללים מהווים נורמה משפטית סגורה, ברורה ובעלת יעדים כמותיים (כגון מכסת שידורים)
 - הסטנדרטים הם הנחיות כלליות נתונות לפרשנות בעלות יעדים איכותיים פתוחים (קידום התרבות בשידורים)



12

רמת הציות

- המודל המסחרי-ציבורי אינו מאפשר לזכיינים להרוויח מפרסומות עקב רייטינג נמוך בצפייה בסוגה עילית
 - אין אפשרות למכור מספיק פרסום
 - הזכיינים לא מרוויחים מספיק ולכן לא יכולים להשקיע מספיק בסוגה עילית
- המצב כיום הוא של ציות חסר מתמשך בכל הערוצים ובמיוחד בערוץ 10

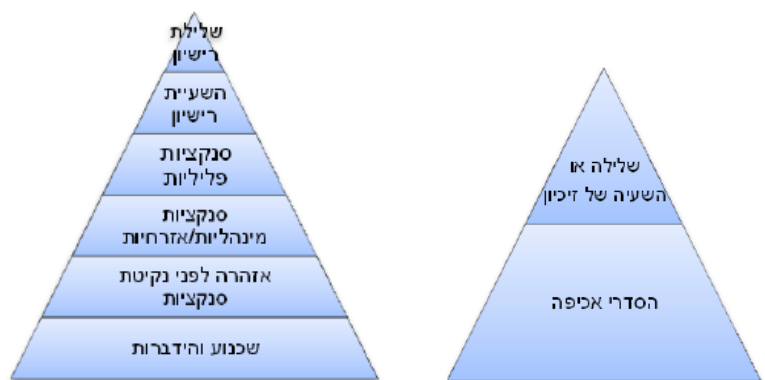
13

אכיפה

- אין אכיפה כופה של הרשות השנייה על הפרות בתוכן, רק שימוש בכלים הסכמיים
- לכל זכיון נקבעות מידי שנה הקלות תוכן והשקעות על בסיס משא ומתן
- שחיקה מתמדת של הסטנדרט הקבוע בחוק
- תכניות השלמה העוסקות בפריסת חובות והקלות בנוגע למכסת סוגה עילית, הפקות מקור, השקעות בקולנוע, דמי זיכיון ודמי תמלוגים

14

פירמידת האכיפה/איירס ובריית'ווייט



תרשים 1 "פירמידת האכיפה" (מתורגם)
מאנגלית) מתוך Responsive Regulation
1992

תרשים 4 פירמידת כלי אכיפה של הרשות
השנייה בנין מחויבויות תוכן

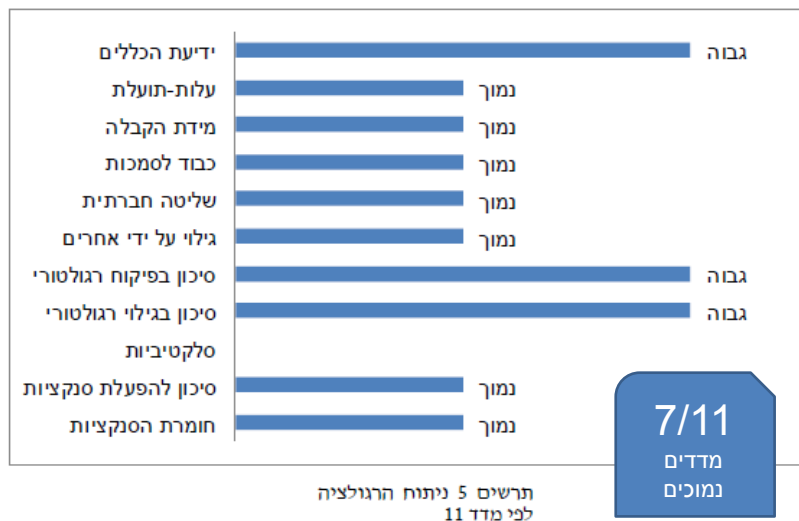
15

מדד 11 ההולנדי Table of Eleven

- משמש לזיהוי מראש או בדיעבד של כשל בציות המפוקחים לרגולציה והסיבות לכך
- כולל פרמטרים כגון:
 - מידת הקבלה של המפוקחים את הרגולציה כמוצדקת ונכונה
 - כבוד לסמכות רגולטורית
 - מידת העלות והתועלת הצומחת למפוקח מציות לכללים
 - חומרת הסנקציות שיופעלו במקרה של גילוי
- יישום המדד לאור מקרה הבוחן של הפיקוח על ערוץ עשר במשך עשור 2002-2012 לגבי מחויבויות תוכן

16

מדד 11 ההולנדי Table of Eleven



17

מסקנות והמלצות

- הרשות השנייה ממעטת להפעיל כלי אכיפה הרתעתיים כגון הטלת עיצומים כספיים
- הרשות מתבססת על מודל אכיפה הסכמי באמצעות משא ומתן מול הזכיינים
- נוצרה בשוק רגולציה רגרסיבית הכוללת שחיקה מתמדת בסטנדרט הרגולטורי ובמוניטין הרגולטורי
- לרשות מגוון דל של סנקציות מינהליות ופליליות וכן מגוון דל של אסטרטגיות רגולטוריות

18

מסקנות והמלצות

- קיימת עלות גבוהה מאד לציות לרגולציה לעומת תועלת נמוכה מציות כזה
- קיימת מידת נמוכה של קבלת המדיניות הרגולטורית מצידו של המפוקח ומידת כבוד נמוכה שהוא רוחש לרגולטור
- יכולת השפעה נמוכה של קהלים כגון בעלי עניין והציבור הרחב על התנהגות המפוקח
- סיכון נמוך להפעלת סנקציות בגין הפרות; סנקציות במדרג ענישתי נמוך

19

מסקנות והמלצות

- מומלץ לשנות את המסגרת הרגולטורית המשפטית מכללים לסטנדרטים ולהגדיר את יעדי הרגולציה בצורה גמישה ורכה יותר
- מומלץ לגוון את האסטרטגיות הרגולטוריות ברשות ולהכניס לשימוש גם רגולציה עצמית-כפויה, שתתפס כהוגנת יותר
- למשל הזכיין יקבע הגדרות סוגה עילית ויצטרך להציע תוכניות ציות לפי טווחים ידועים מראש
- מוצע לשלב ארגוני יוצרים והציבור בתהליך ההסדרה

20

מסקנות והמלצות

- אימוץ שקיפות ביחס לתכניות הרגולטוריות המתגבשות בין הזכייין ולמפוקח וקבלת הערות
- מוצע לפעול לעיגון סמכויות אכיפה נוספות:
 - עיצומים כספיים
 - תשלום לנפגע ההפרה
 - סנקציות אישיות לנושאי משרה
 - סמכות להתקשר בחוזים רגולטוריים
- אימוץ מנגנוני רגולציה וולונטרית; תכניות אכיפה פנימית; ומנגנוני ביוש והוקרה

21

תודה רבה!

sharon@yadin.com

22