



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## ניתוח השלכות כלכליות של ריכוזיות ובעלויות צולבות בכלי התקשורת

ה' בחשוון תשע"ב

2 בנובמבר 2011

**כתיבה: תמיר אגמון, עמי צדיק**

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## תוכן העניינים

<u>1</u>	<u>תמצית</u>
<u>2</u>	<u>1. כלי התקשורת בישראל</u>
<u>3</u>	<u>2. בעלויות צולבות על כלי התקשורת</u>
<u>5</u>	<u>3. רגולציה על בעלות צולבת</u>
5	3.1. גישות לרגולציה על בעלות
5	3.2. חולשת הרגולציה בישראל
<u>6</u>	<u>4. עיקרי כללי ההסדרה בישראל</u>
7	4.1. שידורי הטלוויזיה המסחרית
8	4.2. שידורי כבלים ולווין
8	4.3. שידורי רדיו
8	4.4. ערוצים משותפים בטלוויזיה הרב-ערוצית
10	4.5. סיכום
<u>10</u>	<u>5. בעלות על כלי תקשורת בישראל</u>
10	5.1. בעלויות על העיתונות הכתובה
14	5.2. בעלויות על ערוצי טלוויזיה מסחרית
16	5.3. בעלויות על טלוויזיה רב-ערוצית
<u>16</u>	<u>6. רמת הריכוזיות בכלי התקשורת</u>
16	6.1. בעלויות צולבות ובעלויות אלכסוניות
18	6.2. סיבות עיקריות להיווצרות בעלויות צולבות ואלכסוניות
20	6.3. כלי מדיניות אפשריים

## תמצית

מסמך זה הוכן לבקשת חה"כ עינת וילף בנושא סוגיית הריכוזיות, הבעלויות הצולבות והבעלויות האלכסוניות בכלי התקשורת. המסמך מכיל תיאור של הרגולציה בתחום, פירוט המצב בפועל וניתוח ההשלכות הכלכליות.<sup>1</sup>

ישנה תמימות דעים בנוגע לחשיבות תקשורת המונים להליך הדמוקרטי. הדעה הרווחת היא כי העיתונות המשודרת והכתובה מספקת לאזרחים מידע על פיו יכולים הם ללמוד על נציגיהם, לעקוב אחר המתרחש בסביבתם ומחוצה לה ולהכריע בסוגיות שונות. בעידן המודרני, התקשורת נתפסת אף כ"רשות רביעית", כאשר העיתונאים נדמים כשחקנים פוליטיים המייסדים את הערכים בחברה, דוחפים סדר יום וקשורים לתהליך קבלת ההחלטות בחברה.

רמת ריכוזיות גבוהה מדי בשוק התקשורת ובעלויות צולבות בכלי תקשורת שונים עשויים להביא לפגיעה בחופש הביטוי ולעיוות דרך סיקור החדשות. בשל כך קיימת רגולציה על בעלויות על כלי התקשורת, אשר הרציונל שביסודה מבוסס בדרך כלל על אחת משתי גישות: הגישה הכלכלית (גישת שיקגו), או הגישה הרב-ערכית. בישראל נהוגה הגישה הרב-ערכית, המחמירה יותר, לפיה קיימת רגולציה המגבילה ריכוז בעלויות ובעלויות צולבות על כלי התקשורת. המגבלות מוטלות על בעלים של השידור המסחרי הפתוח ("קשת", "רשת" ו"ערוץ 10"), הטלביזיה הרב-ערוצית ("הוט" ו"יס") ותחנות הרדיו האזוריות. בנוסף, קיימות מגבלות על בעלי עיתונים המבקשים להחזיק גם בבעלות על שידור מסחרי פתוח או על טלביזיה רב-ערוצית. עם זאת, יש לציין כי אין רגולציה על הבעלות בעיתונים כשלעצמה ואין רגולציה בנמצא על הפצת מידע באמצעות אתרי אינטרנט.

בדיקת מבנה הבעלויות על כלי התקשורת מלמדת על קיומן של בעלויות צולבות ובעלויות אלכסוניות (בעלות על כלי תקשורת ועל עסקים אחרים). לחלק מקבוצות העסקים הגדולות במשק יש גם אחזקות בכלי התקשורת.

קבוצת עסקים	בעלות על כלי תקשורת
פישמן	"גלובס" (57.1%), "ידיעות אחרונות" (14.2%), "הוט" (6.6%)
דנקנר	"מעריב" (60.97%), תחנת רדיו אזורית (4.39%)
עופר ואודי אנגל	"רשת" (51%)
ורטהיים	"קשת" (51%)
מימן	"ערוץ 10" (51%)
אלוביץ	"יס" (49.78%), שתי תחנות רדיו אזוריות (85%)
תשובה	"קשת" (20%)
שטראוס	"רשת" (16.6%)

לארבע מהן יש גם בעלות על חברות בתחום הריאלי ועל חברות בתחום הפיננסי.

קיימות שלוש סיבות עיקריות למצב זה: **שוק הפרסום** בישראל הוא צר ביחס למדינות מפותחות בעולם (במונחי הוצאות פרסום

ביחס לתוצר המקומי הגולמי); **המשק הישראלי** הוא ריכוזי יחסית; **שוק האשראי** בישראל בעל רמת ריכוזיות גבוהה. סיבות אלו מביאות לכך שהתשואה על ההשקעה בכלי התקשורת בישראל היא נמוכה יחסית ולעיתים אף שלילית. מצב זה עשוי להוביל לבעלות על עיתונים ועל כלי תקשורת לא רק בגין שיקולי רווח או רצון ליצור עיתונאות מקצועית, אלא גם בשל שיקולים אחרים, הקשורים לפעילות עסקית נוספת שיש לאותם בעלים, או במטרה להשפיע על דעת הקהל והדיון הציבורי בהקשר לפעילות זו.

כלי מדיניות אפשריים להקטנת ההשלכות העשויות לנבוע ממצב זה הם, בין היתר, החמרת כללי הבעלויות הצולבות כך שתהיה מניעה מוחלטת של בעלות צולבת בין כלי תקשורת המשדרים חדשות ואקטואליה, רגולציה על בעלויות אלכסוניות על הבעלים של כלי התקשורת וחיוב עיתונים יומיים לעמוד בכללי דיווח ושקיפות ביחס לאינטרסים הכלכליים האחרים של בעלי העיתונים.

<sup>1</sup> ברצוננו להודות לחוקרות מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוריאנה אלמסי ושלי מזרחי.



# 1. כלי התקשורת בישראל

טבלה 1 להלן מפרטת את כלי התקשורת העיקריים בישראל, לפי סוג השידור, חקיקה וגוף רגולטורי.

**טבלה 1 – אמצעי התקשורת בישראל<sup>2</sup>**

כלי תקשורת	פירוט	חקיקה ורגולטור
עיתונות יומית בעברית	"ידיעות אחרונות" "מעריב" "הארץ" "ישראל היום" "גלובס"	קיים רישוי מזערי כתנאי להוצאתו לאור של עיתון בישראל (פקודת העיתונות) וכן דיני הגבלים עסקיים על ריכוזיות בענף. חלק מהעיתונים חבר באופן וולונטארי במועצת העיתונות ונתון לתקנון האתיקה המקצועית של המועצה. הכנסות העיתונים מבוססות על פרסומות ומכירת העיתונים (מלבד החינמון "ישראל היום").
השידור המסחרי הפתוח	ערוץ 2 ("רשת") ו"קשת" "ערוץ 10"	השידורים מופקים בידי בעלות זיכיון פרטיות, בפיקוח הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, הפועלת מכוח חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990. ההכנסות מבוססות על פרסומות מסחריות. קיימת רגולציה על תנאי סף, תוכן, הפקות מקור ובעלויות צולבות (לרבות מגבלות המוטלות על בעלי עיתונים).
טלביזיה רב-ערוצית	"הוט" "יס"	שידורי טלוויזיה רב ערוציים כבלים ובלוויין בהתבסס על חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 ובפיקוח המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין. השידורים כוללים עשרות ערוצי טלוויזיה ושמע מקומיים וזרים, חלקם מופקים על-ידי בעלי הרישיונות, וחלקם מופקים על-ידי בעלי רישיונות ייעודיים הרשאים לשדר פרסומות (ערוצים 9 ו-24) ובעלי רישיונות מיוחדים (ערוץ הקניות). ההכנסות מבוססות על דמי מנוי. קיימת רגולציה על תנאי סף, תוכן, הפקות מקור ובעלויות צולבות (לרבות מגבלות המוטלות על בעלי עיתונים ובעלי זיכיון לשידור מסחרי פתוח).
תחנות רדיו אזוריות	16 תחנות רדיו	16 תחנות רדיו אזוריות המשדרות ב-12 אזורים על-פי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 ומפוקחות על-ידי הרשות השנייה. ההכנסות מבוססות על פרסומות מסחריות. קיימת רגולציה על תנאי סף, תוכן, הפקות מקור ובעלויות צולבות.
השידור הציבורי	ערוץ 1, ערוץ 33 ותחנות רדיו ברשות השידור	מופצים לכלל התושבים באופן ישיר ובאמצעות השידור למנויים. פועלים מכוח חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 ובפיקוח מליאת רשות השידור והוועד המנהל. ההכנסות מבוססות על תשלום אגרה, תשדירי שירות ותשדירי חסות בטלוויזיה ותשדירי פרסומת ברדיו.
	גלי צה"ל	תחנת רדיו ארצית המשתייכת לצה"ל וממומנת על-ידי תקציב הביטחון ותשדירי חסות.
	הטלוויזיה החינוכית	יחידת סמך במשרד החינוך. שידוריה מופצים בערוץ 23 בשידור למנויים ובמסגרת רצועות שידור בערוץ 1 ובערוץ 2.
אתרי חדשות באינטרנט	ערוץ הכנסת (99)	מופק בידי גורם פרטי (חברת החדשות הישראלית בע"מ) שקיבל רישיון מכוח חוק שידורי טלוויזיה מהכנסת, התשס"ד-2003. השידור מופץ בערוץ 99 בשידור למנויים בפיקוח המועצה לשידורי כבלים ולוויין.
	בעיקר אתרים של עיתונים וערוצים מסחריים.	אתרי החדשות באינטרנט לא נתונים לרגולציה. ככלל, אתרי החדשות המובילים משתייכים לכלי התקשורת המסורתיים (עיתונות וטלביזיה), ויש מעט אתרים מובילים שאינם חלק מהמדיה המסורתית (כמו אתר "וואלה" ואתר "NFC1").

<sup>2</sup> המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, באתר האינטרנט: [דוח שנתי 2009](#), חלק ב' – מבנה ומגמות בשוק השידורים, פברואר 2011.



תקשורת ההמונים, לרבות עיתונות מודפסת, טלביזיה, תחנות רדיו ואתרי אינטרנט, חיונית להליך הדמוקרטי, ועל-כן קיימת חשיבות לשוק כלי תקשורת תחרותי, פלורליסטי ומגוון. העיתונות המשודרת והכתובה מספקת לאזרחים מידע על פיו יכולים הם ללמוד על נציגיהם, לעקוב אחר המתרחש בסביבתם ומחוצה לה ולהכריע בסוגיות שונות. בעידן המודרני, התקשורת נתפסת אף כ"רשות רביעית", כאשר העיתונאים נדמים כשחקנים פוליטיים המייסדים את הערכים בחברה, דוחפים סדר יום וקשורים לתהליך קבלת ההחלטות בחברה.<sup>3</sup>

בנוסף לרגולטורים המפורטים לעיל, קיימים בתחום רגולטורים נוספים ובעיקר משרד התקשורת ורשות הגבלים העסקיים. כמו כן, לעיתים נדרש אישור של ועדות הכנסת לשינויים שונים ברגולציה. מאז חודש פברואר 2011 ניתן לקלוט 5 ערוצים עיקריים באמצעות "עידן פלוס". מדובר ברכישה חד-פעמית של ממיר המאפשר לצופה לראות את ערוצי הטלביזיה העיקריים ללא אנטנה וללא תשלום דמי מנוי לטלביזיה הרב-ערוצית.<sup>4</sup> בימים אלה נידונה בוועדת הכלכלה הצעת חוק לפיה יורחבו מספר הערוצים שיופצו עד ל-18 ערוצים.

מהנתונים בטבלה ניתן לראות כי קיימת רגולציה על השידור הציבורי, על השידור המסחרי הפתוח, על הטלביזיה הרב-ערוצית ועל תחנות הרדיו האזוריות, בעיקר בכל הקשור לתנאי סף, תוכן, הפקות מקור ובעלויות צולבות. לא קיימת רגולציה בנושאים אלו על אמצעי התקשורת הישן – העיתונות (מלבד חברות וולונטאריות במועצת העיתונות) ועל אמצעי תקשורת חדשים שחשיבותם הולכת וגדלה – אתרי חדשות ובידור באינטרנט.<sup>5</sup>

## 2. בעלויות צולבות על כלי התקשורת

כלי התקשורת (עיתונות כתובה, טלוויזיה, רדיו ואתרי אינטרנט) הם כלים חשובים למימוש זכויות היסוד בקהילה דמוקרטית. לרמת תחרות גבוהה בשוק זה קיימת חשיבות רבה במימוש זכויות יסוד אלו, ועל-כן הרגולציה בתחום אינה נובעת לעיתים ממניעים כלכליים בלבד (כמו דיני הגבלים עסקיים בענפי הכלכלה השונים), אלא בדרך כלל גם בשל האינטרס הציבורי בקיום שוק חדשות, רעיונות ודעות מגוון ופתוח.

ישנם סיכונים פוטנציאליים משמעותיים הנובעים מריכוז בעלויות, בעלויות צולבות (בעלות על כמה כלי תקשורת, כמו עיתון וערוץ טלביזיה) ובעלויות אלכסוניות (בעלים של כלי תקשורת שהוא גם בעלים של עסקים כלכליים אחרים) על כלי התקשורת השונים. בבעלויות צולבות ניתן להפריד בין בעלות אופקית – בעלות על כלי תקשורת שונים (כמו עיתונים וטלוויזיה), ובעלות אנכית – בעלות על כלי תקשורת מאותה מדיה (כמו כמה עיתונים).

במצב של בעלויות כאלו, עשויות להתרחש התופעות המפורטות בטבלה 2, לעיתים באופן סמוי מן העין הציבורית.

טבלה 2 – סיכוני ריכוזי בעלויות, בעלויות צולבות ובעלויות אלכסוניות של כלי התקשורת<sup>6</sup>

סיכונים אפשריים	סוג בעלות
<ul style="list-style-type: none"> <li>פגיעה אפשרית בחופש הביטוי בחברה;</li> <li>צמצום אפשרי של מגוון הדעות בציבור ופגיעה אפשרית בשוק הדעות;</li> <li>צמצום אפשרי של מידע וידעות העומדים בפני הציבור;</li> <li>יצירת דעת קהל שלילית כלפי גורמים פוליטיים או עסקיים משיקולים של בעל השליטה בכלי התקשורת;</li> </ul>	<p><b>ריכוז בעלויות ובעלויות צולבות</b></p>

<sup>3</sup> Timothy Cook, [Governing with the News: The News Media as a Political Institution](#), (Chicago: University of Chicago Press, 1998), pp. 1, 85. בישראל עמד על כך בית המשפט העליון בבג"ץ שלמה כהן נ' הוועד המרכזי של לשכת עוה"ד.

<sup>4</sup> [עידן פלוס](#), כניסה בתאריך: 23 באוקטובר 2011.

<sup>5</sup> עו"ד דרור שטרם, לשעבר הממונה על רשות הגבלים עסקיים, שיחת טלפון, 10 באוגוסט 2011.

<sup>6</sup> פרופ' ירון אזרחי, פרופ' זוהר גושן, שמואל לשם, [בעלות צולבת – שליטה ותחרות בשוק התקשורת הישראלי](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2003; נאוה קורטלר, ["בעלי הבית"](#), העין השביעית, 1 בינואר 2002.



סיכונים אפשריים	סוג בעלות
<ul style="list-style-type: none"> <li>• צמצום אפשרי של הביקורת החיצונית מצד השלטון ונבחרי ציבור על כלי תקשורת או על בעל השליטה בו – משום שאלה יירתעו מכוחו;</li> <li>• צנזורה פנימית של העיתונים בכלי התקשורת על-פי האינטרסים של בעל השליטה;</li> <li>• צמצום אפשרי של הביקורת על השלטון בגין חוסר תחרות ובעלויות צולבות;</li> <li>• היעדר הפרדה בין הון לשלטון;</li> <li>• ריכוז נתח שוק עלול לפגוע בתחרות בתחום ההפקות והיצירה;</li> <li>• פגיעה בתחרות הכלכלית בשוק כלי התקשורת. לדוגמא, עיתון עשוי להבליט תוכניות בערוץ טלוויזיה בו יש לו אחזקות, על חשבון תוכניות בערוצים אחרים.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ניסיון לעיצוב דעת קהל לפי אינטרסים כלכליים של בעל שליטה בכלי שידור;</li> <li>• תמריץ לבעלי השליטה להציג מצגים מוטים לצורכי שיווק של עסקים אחרים;</li> <li>• מניעת חשיפה ציבורית לעניינים הנוגעים לבעל השליטה, לרבות הימנעות מפרסום כתבות תחקיר העלולות לפגוע בעסקים אחרים שלו או עסקים הקשורים אליו;</li> <li>• סיקור חדשותי מוטה של תהליכים כלכליים בהם יש לבעל השליטה אינטרס (כגון התנגדות לרפורמה אשר תביא להקטנת הרווחיות בענף בו יש לבעל השליטה עסק);</li> <li>• תמריץ לבעלי השליטה להעביר עבודות הפקה לעסקים קשורים ובכך לפגוע בתחרות ובמגוון היצירתי בשוק ההפקה המקומי;</li> <li>• ניגוד עניינים במצב של בעלות אחת על קבוצת עסקים שיש לה הוצאה גבוהה לפרסום (ומעוניינת במחירי פרסום נמוכים) ועל כלי תקשורת (המעוניין במחירי פרסום גבוהים);</li> <li>• הפחתת התחרות בעסקים האחרים של בעל שליטה, למשל על ידי תיאור שלילי של עסקים המתחרים בעסקים של בעל השליטה ויצירת מנוף הרתעה כלפי מתחרים;</li> <li>• צמצום או אי סיקור של חדשות ואירועים המציגים עסקים של בעל השליטה באור לא חיובי.</li> </ul>	<b>בעלויות אלכסוניות</b>

ניתן להבדיל בין הצנזורה החיצונית על העיתונות וכלי התקשורת, בעיקר מטעם השלטון, לבין הצנזורה הפנימית, קרי – צנזורה המוטלת על העיתונאים על-ידי המו"לים ובעלי העיתון. כמו כן, הספרות עוסקת גם בצנזורה פנימית עקיפה, כלומר לחצים המופעלים על העיתון על-ידי המפרסמים הגדולים. נשיא בית המשפט העליון לשעבר, מאיר שמגר, התייחס לנושא החופש העיתונאי מול המו"ל בדעת מיעוט בפסק דין משנת 1993: "אם בעלי השליטה באמצעי התקשורת יסרבו לשקף רעיונות מסוימים, עלולה תמונת הרעיונות להתעוות. 'שוק הרעיונות' עלול להפוך לשוק הרעיון הבלעדי... אין לך דבר רחוק יותר מדמוקרטיה מאשר אחידות רעיונית טוטאלית (קולקטיביזם רעיוני)... הסכנה לחיסולו של שוק הרעיונות נובעת בראש ובראשונה מריכוזיות בשליטה באמצעי התקשורת... הדעת שהובעה... לפיה אין אצלנו שליטה ריכוזית בתחום העיתונות, מנותקת מן המציאות. ברור וידוע הוא כי יש שליטה ריכוזית, ובעליה גם יודעים היטב להפעיל את כוחם".<sup>7</sup> כאמור, בפסק דין זה השופט שמגר היה בדעת מיעוט, ולמעשה בית המשפט הגבוה לצדק לא העניק הגנה מפני המו"ל.

ההשפעה הניכרת של תפקוד כלי התקשורת על הדמוקרטיה והכלכלה, הביאה את נשיא בית המשפט העליון לשעבר אהרון ברק לראות בעיתונות הפרטית "גופים דו-מהותיים", קרי במה שהיא בבעלות פרטית אך מהווה

<sup>7</sup> בג"ץ 6218/93, ד"ר שלמה כהן נגד לשכת עו"ד, פ"ד מט(2) 529. מתוך: עו"ד משה נגבי, [חופש העיתונאי וחופש העיתונות בישראל – דיני תקשורת ואתיקה עיתונאית](#), 2011.



גם "נכס ציבורי". לדבריו, גופים אלו מבצעים "פונקציה ציבורית" ועל-כן יש להחיל עליהם כללים של המשפט הציבורי למרות שהם בבעלות פרטית. השופט ברק אף מכנה את העיתונות הפרטית "הרשות הרביעית". לדברי השופט ברק החלת כללים ציבוריים על עיתונים פרטיים לא נועדה להטיל צנזורה חיצונית, אלא "למנוע צנזורה פנימית בלתי ראויה... למנוע השתלטות מעטים על הבמה הציבורית..." וכמו כן להטיל מגבלות על כוח פרטי.<sup>8</sup>

### 3. רגולציה על בעלות צולבת

#### 3.1. גישות לרגולציה על בעלות<sup>9</sup>

קיימות גישות שונות להסדרת שוק כלי התקשורת. לפי גישה אחת, **גישת שיקגו**, אמת המידה היחידה להתערבות ממשלתית הינה השיקול הכלכלי לשמירה על תחרות ולמניעת ריכוזיות לפי דיני הגבלים עסקיים, בדומה לענפים אחרים. לפי **הגישה הרב-ערכית**, יש לתת משקל גם לנושאים לא כלכליים כגון חופש הביטוי, מגוון הדעות ושמירה על הדמוקרטיה. לפי גישה זו, דיני הגבלים עסקיים לא מספיקים ויש ליצור רגולציה מחמירה יותר. מדינות מפותחות רבות (לרבות ארה"ב, בריטניה, צרפת, גרמניה, אוסטרליה, קנדה, דרום קוריאא) מאמצות את הגישה הרב-ערכית, של החמרה בהסדרת הבעלויות על כלי התקשורת ביחס לענפי כלכלה אחרים.<sup>10</sup> יישום הרגולציה במדינות המפותחות נעשה בשתי דרכים:

**רגולציה על אחזקות בכלי התקשורת.** לדוגמא, הטלת מגבלות על האחזקות של עיתון או בעלים של עיתון בבעלות על ערוץ טלוויזיה. זוהי גישה מבנית והיא השיטה הננקטת בישראל ובמדינות נוספות. יתרונה הוא קלות היישום והפיקוח והאפקטיביות הגבוהה של מגבלה כזו. חסרונה הוא בכך שהיא מושתתת על יחס שווה לכלי תקשורת **בעלי נתח שוק שונה**. כך למשל, הגבלה על עיתון עם נתח שוק עיתונות של 50% להחזיק בערוץ טלוויזיה מסחרי, זהה להגבלה של עיתון המחזיק נתח של 10% בלבד בשוק עיתונות.

**רגולציה על נתח כולל בשוק התקשורת.** הגבלה על נתח השוק של כלי תקשורת כלשהו בכל השוק (עיתונות, ערוצי טלוויזיה, טלוויזיה רב-ערוצית ותחנות רדיו). נתח השוק בשווקים השונים מחושב לפי יחס המרה כלשהו, לדוגמא, 1% נתח שוק טלוויזיה שווה ל-3% נתח שוק עיתונות. שיטה זו נהוגה בבריטניה ובגרמניה. יתרונה הוא בכך שהיא לוקחת בחשבון את נתח השוק של כל כלי תקשורת, החסרונות העיקריים הם קושי ביישום ובמעקב שוטף אחר נתחי השוק וכן במסר המשתמע מהמגבלה – מעין "קנס" על הצלחת ערוץ שידור.

#### 3.2. חולשת הרגולציה בישראל

לפי מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, שנערך בשנת 2003, קיימות כמה חולשות ברגולציה בישראל, לרבות סרבול בירוקרטי (כמו חוסר אחידות, גופי פיקוח שונים, רגולציה עודפת); היעדר תפיסה כוללת על מבנה הרגולציה; חוסר התאמה לסביבה העסקית והטכנולוגית המשתנה; חשיפה ללחצים מצד גורמים שונים; התערבות יתרה בכוחות השוק.

חוקרי המכון הציעו לאחד את כללי ההסדרה **ולמנוע לחלוטין בעלות צולבת בין כלי תקשורת המשדרים חדשות ואקטואליה**, בניגוד לכלי תקשורת, כמו טלוויזיה רב-ערוצית, המשדרים בעיקר תכני בידור וסרטים.

בדיונים בשנת 2000 על תיקון לחוקי התקשורת, התעורר ויכוח בין מצדדי ההגבלות על בעלויות צולבות לבין המתנגדים. הטיעון העיקרי נגד החמרת ההגבלות, אשר חזר ועלה בדיונים שהתקיימו בוועדת הכלכלה של הכנסת, היה כי המעבר לעידן הדיגיטלי יביא להגדלת התחרות וליצירת ערוצים רבים חדשים ולכן אין צורך בהחמרה.

<sup>8</sup> נאום של השופט אהרון ברק ב-13 ביוני 2001, מתוך: [בעלות צולבת – שליטה ותחרות בשוק התקשורת הישראלי](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2003, עמ' 20.

<sup>9</sup> שם.

<sup>10</sup> מתן שחק, רכז מחקר משווה, הרשות השנייה, **הגבלות בעלות על אמצעי מדיה – סקירה משווה**, אוגוסט 2011.



טיעון הנגד היה כי לאחר התפתחות השוק, יהיה קשה לשנות כללי רגולציה למפרע. בפועל, מפת התקשורת נותרה בעינה – אתרי האינטרנט הפופולריים הם בעיקרם של העיתונים וערוצי הטלביזיה הקיימים, וקיימים מעט אתרים פופולריים שאינם חלק ממפת כלי התקשורת המסורתית (כמו אתר "וואלה" בבעלות חברת "בזק").

בנוסף, יש היום רגולציה לא אחידה כלפי ערוצי השידור המסחרי הפתוח ("קשת", "רשת" ו"ערוץ 10") והטלביזיה הרב-ערוצית ("הוט" ו"יס") לבין אתרי אינטרנט קיימים ועתידיים המשדרים שידורי טלביזיה ללא כל רגולציה (כמו חברות הסלולאר).<sup>11</sup> כך לדוגמא, בעוד זכיית "קשת" מחויבת לרגולציה בנושא זמני שידור (כמו אי שידור תוכניות מסוימות לפני השעה 22:00), הרי היא יכולה לשדר אותן תוכניות באתר "מאקו" בבעלותה בכל שעה ללא רגולציה.<sup>12</sup> בתחילת חודש אוקטובר 2011 המליץ צוות משותף של משרד התקשורת והמועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין על התאמת הרגולציה על שידורי טלביזיה על-גבי האינטרנט לשידורים הרגילים, לרבות עידוד יצירה מקומית, הגנה על קטינים, שמירה על אתיקה ובעלויות צולבות. הצוות מציע כי הרגולציה תותאם על-פי קצב האימוץ העתידי של צפייה בתוכני טלביזיה על גבי האינטרנט.<sup>13</sup>

הרגולציה הקיימת אינה מתייחסת לתחומים נוספים, כגון דירקטורה צולבת (דירקטורים המכהנים בו-זמנית במועצות מנהלים של כמה גופים תקשורתיים או כלכליים) ויחסים עסקיים צולבים (שאינם עולים לכדי בעלות) בין כלי תקשורת (כמו מתן אשראי, שכירות או בית הדפוס), למרות שלעיתים ליחסים אלו, שלעיתים נסתרים מן העין ונעדרים פומביות, עשויה להיות השפעה כלכלית בדומה לבעלות ישירה. ההשלכה יכולה להיות לא רק בחומרים המפורסמים, אלא גם באי פרסום חומרי חדשות ואקטואליה.<sup>14</sup>

#### 4. עיקרי כללי ההסדרה בישראל

כללי ההסדרה בישראל לגבי בעלויות צולבות מבוססים על שיטה של **הגבלת אחזקות**. החקיקה בישראל בנויה מכמה נדבכים אשר נבנו בעשורים האחרונים במקביל להתפתחות שוק התקשורת – שידורי טלוויזיה מסחריים, כבלים ולוויין ותחנות רדיו מסחריות, המפוקחים על-ידי גופים שונים. כמו כן, החקיקה שונתה לאור לימוד והפקת מסקנות מהמתרחש בשוק, כך לדוגמא: הרגולציה על בעלות של עיתונים ובעליהם על ערוצי טלוויזיה מסחריים, התירה בעלות עד לשיעור מסוים, והוחמרה בתיקון לחוק בשנת 2002.

החקיקה מגבילה את הבעלויות הצולבות על **שלוש פלטפורמות** – שידורי טלוויזיה מסחריים, שידורי כבלים ולוויין ושידורי רדיו. ההגבלה היא על בעלים של פלטפורמות אלו ובנוסף גם בעלי עיתונים יומיים המבקשים להחזיק גם בבעלות על ערוץ שידור מסחרי. החוקים המרכזיים הדנים בבעלויות צולבות בתקשורת הם **חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 וחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990**. הרגולטורים אחראים על אישור בעלי הזיכיונות ועל אכיפת הרגולציה בדבר ריכוז בעלויות, בעלויות צולבות ובעלויות זרות.

בתחילת שנות ה-2000 הונחו על שולחן הכנסת כמה הצעות חוק במטרה להחמיר את כללי ההסדרה על כלי התקשורת, אשר לבסוף לא אושרו.<sup>15</sup> הצעת חוק נוספת ביקשה להביא להגבלת בעלים של עיתונים יומיים על גופים כלכליים שאינם קשורים לעיתונות או לתקשורת (בעלות אלכסונית).<sup>16</sup>

<sup>11</sup> עו"ד דרור שטרומ, לשעבר הממונה על רשות הגבלים עסקיים, שיחת טלפון, 10 באוגוסט 2011.

<sup>12</sup> דורון אבני, היועץ המשפטי של הרשות השנייה לטלביזיה ולרדיו, **מגרש המשחקים הוא עקום**, 17 במרס, 2009.

<sup>13</sup> משרד התקשורת, **הפצת תכני חוזי המיועדים לציבור הרחב באמצעות רשתות תקשורת אלקטרוניות – המלצות הצוות המשותף למועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין ולמשרד התקשורת**, אוקטובר 2011.

<sup>14</sup> עו"ד אלעד מן, בשם הצלחה – התנועה הצרכנית לקידום חברה כלכלית הוגנת (ע"ר), מכתב, 1 באוגוסט 2011.

<sup>15</sup> הצעת-חוק מניעת מונופולים וקרטלים בתקשורת, התש"ס-2000 של חה"כ יובל שטייניץ והצעת-חוק הגבלות בעלויות צולבות בתקשורת, התש"ס-2000 של חה"כ תמר גוז'נסקי ואחרים, שתייהן אוחדו להצעת חוק הגבלת בעלויות צולבות בתקשורת, התשס"ב-2002. ראו דיונים בהצעות החוק בוועדת הכלכלה, **פרוטוקול מס' 327**, 25 ביולי 2001; **פרוטוקול מס' 337**, 3 בספטמבר 2001.





#### 4.1. שידורי הטלוויזיה המסחרית

שידורי הטלוויזיה המסחרית מוסדרים כאמור על-ידי **חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990**. לפי החוק, הרשות השנייה לרדיו וטלוויזיה מופקדת על הענקת זיכיונות ורישיונות ובכלל כך על הפיקוח בנוגע לכללי הבעלויות. גודל שוק שידורי הטלוויזיה המסחרית נאמד בכ-1.5 מיליארד ש"ח.<sup>17</sup> ערוצים מנסים להפיץ את התוכן שהם יוצרים גם בפלטפורמות נוספות, כגון אתרי אינטרנט (אתר "[מאקו](#)") המפיץ את תכני "קשת", אתר "[נענע10](#)" המפיץ את תכני "ערוץ 10" ואתר "[רשת/ YNET](#)" המפיץ את תכני "רשת", שידורי VOD, ספרים ועוד.

הרשות השנייה ערכה בעשור האחרון מכרזים לקבלת זיכיונות לערוצים המסחריים – בשנת 2002 לערוץ 10 (בעל זיכיון אחד) ובשנת 2005 לערוץ 2 (שני בעלי זיכיון). המטרות המרכזיות בעריכת המכרזים היו הרחבת שוק התוכן בסוגות השונות לרבות דרמה, סרטי תעודה וכדומה וביזור תקציבי היצירה וההפקה בין השחקנים השונים במטרה לגוון את התכנים ולהביא לידי ביטוי קבוצות שונות באוכלוסייה. כאשר אדם רוכש מניות בכלי תקשורת, הרשות השנייה בודקת אם הוא עומד בכללי החוק. לעיתים ייתכן שקיימת עמידה במגבלות חוק הרשות השנייה, אך לא קיימת עמידה במגבלות חוק התקשורת, אשר חלות על טלוויזיה רב-ערוצית. בשנים 2013 עד 2015 לכל המאוחר יחול מעבר משיטת הזיכיונות לשיטת הרישיונות, והזכייניות ערוצי השידור המסחרי יוכלו לבחור בין שתי השיטות.<sup>18</sup>

סעיף 41(ב2) **לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990** קובע שלא יהיה רשאי להשתתף במכרז לזיכיון לשידורי טלוויזיה תאגיד שמתקיים בו אחד התנאים הבאים:

- תאגיד אשר אדם אחד מחזיק בו **ביותר מ-51%**;
- התאגיד הוא **בעל זיכיון** לשידורי טלוויזיה לפי חוק הרשות השנייה או **בעל רישיון** לשידורי כבלים או שידורי לוויין, או מחזיק בשיעור כלשהו בבעל זיכיון אחר;
- תאגיד שהוא **עיתון**, אדם המחזיק בשיעור כלשהו של אמצעי שליטה בעיתון, תאגיד המוחזק בידי עיתון;
- במקרה של **בעל זיכיון אחד** בערוץ (קרי, ערוץ 10): תאגיד אשר מי שמחזיק בו יותר מ-15% מחזיק גם ב-15% או יותר בבעל זיכיון אחר; תאגיד שעיתון מחזיק בו יותר מ-8%; תאגיד המוחזק ביותר מ-8% על-ידי אדם שיש לו שליטה כלשהי בעיתון;
- במקרה של **שני בעלי זיכיון** בערוץ (קרי, ערוץ 22): תאגיד אשר מי שמחזיק בו יותר מ-24% מחזיק גם ב-15% או יותר בבעל זיכיון אחר; תאגיד שעיתון מחזיק בו יותר מ-16%, תאגיד המוחזק ביותר מ-16% על-ידי אדם שיש לו שליטה כלשהי בעיתון.

יש לציין כי הרגולציה על בעלויות צולבות תישאר בעינה גם לאחר המעבר הצפוי לשיטת הרישיונות. בחודש אפריל 2010 פנתה הרשות השנייה למשרד התקשורת בבקשה להגדיל את האחזקות באחד מזכייני ערוץ 2 עד להיקף של 75%, זאת בתקופת הביניים עד למעבר לרישיונות. לדעת הרשות, הגדלה זו תאפשר שמירה על מגוון בעלויות בערוץ שכן מדובר בשני זכיינים, כך שכל זכיון יחזיק למעשה ב-33% מהערוץ.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> [הצעת חוק לתיקון לפקודת העיתונות \(תיקון – הגבלת בעלות נוספת\), התשס"ב-2001](#) של חה"כ קולט אביטל ואחרים. לפי ההצעה, תוגבל בעלות של אדם או תאגיד המחזיק ביותר מ-25% בעיתון יומי, עד ל-19% בגוף כלכלי אחר שאינו תקשורתי.

<sup>17</sup> דברי הסבר להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, פרק י"ב – שידורי טלביזיה.

<sup>18</sup> ועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 385, [הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו \(תיקון מס' 33\) \(מעבר מזיכיונות לרישיונות בשידורי טלוויזיה\), התש"ע-2010](#), 20 בדצמבר 2010.

<sup>19</sup> נועה אלפנט-לפלר, ראש תחום תכנון ופיתוח, הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, מכתב, 31 באוקטובר 2011.



#### 4.2. שידורי כבלים ולוויין

שידורי הטלוויזיה הרב-ערוצית מוסדרים כאמור על-ידי **חוק התקשורת (בזק ושידורים)**, **התשמ"ב-1982** ובפיקוח המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין. לפי החוק, המועצה מופקדת על הענקת הרישיונות ועל הרגולציה בנושא הבעלות. גודל שוק שידורי הטלוויזיה הרב-ערוצית (הוט ויס) נאמד בכ- **3.5 מיליארד ש"ח עם כ-1.5 מיליון מנויים**.<sup>20</sup> סעיף 4ח6 **לחוק התקשורת (בזק ושידורים)**, **התשמ"ב-1982** קובע שלא יינתן רישיון כללי לשידורי כבלים לתאגיד שמתקיים בו אחד מהתנאים הבאים:

- **בעל זיכיון לשידורי טלוויזיה או בעל רישיון לשידורי לוויין או כבלים;**
- **עיתון יומי המופץ במרבית המדינה או תאגיד שעיתון מחזיק בו 24% ומעלה, או תאגיד שמי שמחזיק בו 24% ומעלה מחזיק גם ב-24% בעיתון או שולט בעיתון;**
- **החזיקו שניים או יותר, במצטבר, בלמעלה מ-24% מאמצעי שליטה בעיתון אחד, לא יהיו בעלי שליטה בתאגיד המבקש רישיון כללי לשידורי כבלים ולא יחזיקו במבקש, במצטבר, מעל 24%.**

#### 4.3. שידורי רדיו

סעיף 41ג) **לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990** קובע שלא יהיה רשאי להשתתף במכרז לזיכיון לשידורי רדיו תאגיד שמתקיים בו אחד התנאים הבאים:

- **התאגיד הוא בעל זיכיון לשידורי טלוויזיה או בעל רישיון לשידורי כבלים או לשידורי לוויין;**
  - **התאגיד הוא עיתון או אדם המחזיק בתאגיד מעל 24% מחזיק בשיעור כלשהו בעיתון.**
- סעיף 72ג **לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990** קובע שלא יינתן רישיון לשידורי רדיו לתאגיד שמתקיים בו אחד התנאים הבאים:
- **גוף המשדר לפי דין שידורים לציבור (בעל זיכיון לשידורי רדיו אזוריים ביום 1 בינואר 2005 וכן גם רשות השידור וגלי-צה"ל), או שהוא תאגיד שגוף משדר בעל עניין בו או שהוא עיתון;**
  - **תאגיד שהוא בעל שליטה בבעל זיכיון לשידורי טלוויזיה או בעל שליטה בבעל רישיון לשידורים;**
  - **תאגיד שאדם המחזיק בו ב-24% ומעלה, הוא גם בעל זיכיון לשידורי טלוויזיה או בעל רישיון לשידורים לפי חוק התקשורת (למעט בעל רישיון מיוחד לשידורי כבלים) וגם בעל שליטה בבעל רישיון לשידורי רדיו;**
  - **תאגיד שאדם המחזיק בו בשיעור של 24% ויותר הוא גם בעל רישיון לשידורי רדיו וגם בעל שליטה בבעל זיכיון לשידורי טלוויזיה או בעל שליטה בבעל רישיון לפי חוק התקשורת (למעט בעל רישיון מיוחד);**
  - **תאגיד שהוא עיתון או בעל שליטה בעיתון, או תאגיד שאדם המחזיק בו למעלה מ-24% הוא בעל שליטה בעיתון.**

#### 4.4. ערוצים משותפים בטלוויזיה הרב-ערוצית

לפי סעיף 1א39ז) **לכללי התקשורת (בזק ושידורים) (בעל רישיון לשידורים) התשמ"ח-1987**, קיימות מגבלות על שליטה במפיקי ערוצים משותפים בכבלים או בלוויין<sup>21</sup> ועל כמות הערוצים המשותפים שאדם יכול להפיק,

<sup>20</sup> דברי הסבר להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, פרק י"ב – שידורי טלביזיה.

<sup>21</sup> ערוצים המופקים בעיקר עבור הציבור בישראל ומשודרים באמצעות השידור הרב-ערוצי, כמו ערוצי הספורט והילדים.



לרבות בעל זיכיון לפי חוק הרשות השנייה ובעל רישיון לפי חוק התקשורת. כל שינוי בזהות המפיק מחייב אישור של המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין. המגבלות העיקריות לגבי מספר הערוצים המשותפים הינן: <sup>22</sup>

- המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין קבעה, מכוח ההסמכה בחוק, כי שיעור הערוצים המשותפים המופקים על-ידי "הוט" לא יעלה על 20% מכלל הערוצים המקומיים המשודרים על ידה, ושיעור הערוצים המשותפים המופקים על-ידי "יס" לא יעלה על 30%.

- גורם יחיד או אדם (שאינו בעל זיכיון לפי חוק הרשות השנייה) מוגבל בעד 30% ממספר הערוצים הכולל.

- בעל זיכיון לפי חוק הרשות השנייה מוגבל בעד 10% ממספר הערוצים הכולל בכבלים או בלוויין. לאחרונה שינתה המועצה מגבלה זו – "מספר הערוצים המשותפים המופקים בידי בעל זיכיון ברשות השנייה או גוף קשור בעל השפעה ניכרת, לא יעלה על 5% ממספר הערוצים המקומיים המשודרים על-ידי כל בעל זיכיון או בעל רישיון, בנפרד".<sup>23</sup> אם מדובר בגוף קשור שאינו בעל "השפעה ניכרת", המגבלה היא 20% ממספר הערוצים העצמאיים, ובלבד שסך כל הערוצים המופקים בידי בעל זיכיון ברשות השנייה, גוף קשור בעל השפעה ניכרת או גוף קשור שאינו בעל השפעה ניכרת או בעל שליטה בבעל הזיכיון לא יעלה על 20% ממספר הערוצים המקומיים המשודרים על-ידי כל בעל זיכיון או בעל רישיון, בנפרד.

לפי הדו"ח השנתי שפרסמה המועצה, הגיוון בבעלות על הערוצים המשותפים מלמד כי הרגולציה השיגה את מטרתה. מר ניצן חן, יו"ר המועצה לשידורי כבלים ולוויין, ניסה לדבריו להביא לשינוי החוק בדבר בעלות על ערוץ חדשות ארצי, כך שיתאפשר לחברות הכבלים והלוויין להקים במשותף ערוץ חדשות. ההצעה באה לאפשר היתכנות כלכלית להפעלת ערוץ החדשות, לאור הירידה באחזקות של חלק מהעיתונים בחברות הכבלים ולאור המצב במדינות אחרות בעולם לפיו חברות כבלים ולוויין משדרות ערוצי חדשות בהפקתן. אולם, ההצעה לא קודמה, בין היתר, לדבריו, בגין התנגדות הרשות להגבלים עסקיים.

כמו כן, המועצה הסירה מגבלות שהיו בעבר על זכייניות ערוץ 2 להחזיק בערוצים ייעודיים (כמו ערוץ 9 בשפה הרוסית וערוץ 24 מוסיקה). בעקבות כך, במכרזים האחרונים לערוץ מורשת ייעודי וערוץ בשפה הערבית לא הופיעו מגבלות אלו. הסרת מגבלות אלו אפשרה לזכיינית "קשת" להחזיק בערוץ המוסיקה (ערוץ 24) ולזכיינית "רשת" להחזיק חלק מערוץ הייעודי בשפה הערבית.

---

<sup>22</sup> ניצן חן, יו"ר המועצה לשידורי כבלים ולוויין, מכתב, 3 באוגוסט 2011.

<sup>23</sup> שם.



טבלה 3 להלן מסכמת את עיקרי הרגולציה לפי הפלטפורמות השונות.

### טבלה 3 – סיכום עיקרי הרגולציה על כלי התקשורת

מגבלות על כלי תקשורת				פלטפורמה
רדיו	עיתונות	טלוויזיה רב-ערוצית	טלוויזיה מסחרית	
	תאגיד המחזיק בעיתון; תאגיד המוחזק ביותר מ-8%.	בעל רישיון;	בעל זיכיון אחר; * אחזקה של בעל מניות אחד בבעל זיכיון מעל 51%.	טלוויזיה מסחרית
	עיתון יומי; מו"ל של עיתון יומי; מחזיק בלמעלה מ-24% בעיתון; תאגיד המחזיק עיתון.	בעל רישיון; תאגיד בבעלותו.	בעל זיכיון אחר; תאגיד בבעלות זכיון; תאגיד בעל אחזקות בזכיון.	רב-ערוצי
	עיתון; אדם המחזיק בלמעלה מ-24% בתאגיד שיש לו בעלות בעיתון.	בעל רישיון.	בעל זיכיון.	רדיו (לא ישתתף במכרז)
גוף משדר; תאגיד בעל גוף משדר; תאגיד בבעלות גוף משדר;	עיתון; בעל שליטה בעיתון; תאגיד שאדם המחזיק בו למעלה מ-24% הוא בעל שליטה בעיתון.	תאגיד בעל שליטה בבעל זיכיון או בבעל רישיון; תאגיד שאדם המחזיק בו בשיעור של 24% ויותר הוא גם בעל רישיון לשידורי רדיו וגם בעל שליטה בבעל זיכיון לשידורי טלוויזיה או בעל שליטה בבעל רישיון.		רדיו (לא יינתן רישיון)

\* לאחר יישום תיקון 32 לחוק הרשות השנייה, בעלי הזיכיון יהפכו להיות בעלי רישיון.

## 5. בעלות על כלי תקשורת בישראל

בסעיפים 5.1 עד 5.3 להלן פירוט של הבעלויות על כלי התקשורת בתחומי העיתונות הכתובה, ערוצי הטלוויזיה המסחרית וערוצי טלוויזיה רב ערוצית. נתוני הבעלויות על ערוצי הטלוויזיה המסחרית מבוססים על נתונים שמפרסם הרגולטור (הרשות השנייה) באופן שוטף.

### 5.1. בעלויות על העיתונות הכתובה

בשנים האחרונות חל כרסום בהכנסות העיתונים היומיים מפרסום וממכירות. ההכנסות מפרסום ירדו מרמה של 1.48 מיליארד ש"ח בשנת 2008 לרמה של כ-1.2 מיליארד ש"ח בשנת 2010, ירידה בשיעור מצטבר של כ-18%.<sup>24</sup> הסיבות העיקריות לירידה בהכנסות הן: כניסה של מדינות אחרות לתחום, בעיקר טלוויזיה מסחרית, שידור רב-ערוצי ואינטרנט; כניסת חינומים לשוק, בעיקר "ישראל היום" שהפך לעיתון היומי בעל התפוצה הרחבה ביותר, אשר הביאו לגידול בתחרות בתחום ולירידה בהכנסות ממכירה ומפרסום.

הירידה מהכנסות בעיתונות המודפסת בארץ ובעולם מהווה תמריץ לעיתונים לעשות שימוש בחומרים המודפסים במדיות נוספות (כמו אתרי אינטרנט וסלולאר) תוך ניצול פלטפורמת העריכה הקיימת. לשניים מן העיתונים הוותיקים בישראל, "ידיעות אחרונות" ו"מעריב", יש פעילות נוספת בתחומי ההוצאה לאור, כמפורט בטבלה 4.

<sup>24</sup> איגוד השידוק הישראלי, באתר האינטרנט: [התפלגות הוצאות הפרסום בישראל בשנים שונות](#), כניסה בתאריך: 23 באוקטובר 2011.



טבלה 4 – קבוצות העיתונים הוותיקות<sup>25</sup>

קבוצה	תחומי פעילות
קבוצת ידיעות אחרונות	<p><b>עיתונות:</b> "ידיעות אחרונות", "כלכליסט", "וסטי" (ברוסית), רשת המקומונים "ידיעות תקשורת" ואתרי האינטרנט YNET, XNET ו-ONE ;</p> <p><b>כתבי עת:</b> לאשה, ראש 1, פנאי פלוס, בלייזר, מנטה, עלמה, GO, ידיעות נגט (דו-ירחון ליוצאי אתיופיה), שער למתחיל, עולם הילדים (לשעבר "עולמו של דיסני");</p> <p><b>טלוויזיה:</b> אחזקה ב"הוט", ערוץ הספורט ONE ;</p> <p><b>אחר:</b> הוצאת ספרים ידיעות ספרים, סוכנות דוגמנות לוק, עבודי-נור פרסום חוצות.</p>
קבוצת מעריב	<p><b>עיתונות:</b> "מעריב", מקומונים ברחבי הארץ ואתר האינטרנט NRG ;</p> <p><b>כתבי עת:</b> את, מעריב לנוער, מעריב לילדים, שם המשחק, נשיונאל גיאוגרפיק, להיות הורים, עיצוב ;</p> <p><b>אחר:</b> הוצאה לאור (ספריית מעריב), שילוט חוצות (רפיד ויז'ן).</p>

טבלה 5 להלן מפרטת את הבעלויות על העיתונות הכתובה.

טבלה 5 - בעלויות על עיתונות יומית בעברית<sup>26</sup>

עיתון	בעלות	שיעור
ידיעות אחרונות	משפחת מוזס ואחרים	85.80%
	חברת בראון-פישמן תקשורת בע"מ וחלק בנאמנות <sup>27</sup>	14.20%
	<b>סך-הכול</b>	<b>100.00%</b>
מעריב	דיסקונט השקעות	60.97%
	הכשרת הישוב	27.31%
	נמרודי עופר	0.23%
	אחזקות הציבור	11.49%
	<b>סך-הכול</b>	<b>100.00%</b>
הארץ <sup>28</sup>	משפחת שוקן	60.00%
	דומנט-שאוברג (מו"ל מגרמניה)	20.00%
	ליאוניד נבלזין	20.00%
	<b>סך-הכול</b>	<b>100.00%</b>
ישראל היום	Media LLC Israeli (שלדון אדלסון)	100.00%
גלובס <sup>29</sup>	אליעזר פישמן	57.10%
	עוזבון חיים בר-און	42.90%
	<b>סך-הכול</b>	<b>100.00%</b>

<sup>25</sup> פרופסור גבי וימן, **מבט מודאג לתקשורת הישראלית 2008**, החוג לתקשורת, אוניברסיטת חיפה.

<sup>26</sup> ביזנס דאטה ישראל (BDI), **נתוני אחזקות**, כניסה בתאריך: 12 ביולי 2011. האחזקות חושבו בשרשור.

<sup>27</sup> בבעלות שווה של אליעזר פישמן ושל עוזבון חיים בראון בע"מ באמצעות חברת מוניטין בע"מ (11.28% באופן ישיר והיתר בנאמנות באמצעות חברת "פולן").

<sup>28</sup> עיתון "הארץ", **הודעת הנהלת "הארץ": נבזלן רוכש 20% ממניות "הארץ"**, 12 ביוני 2011.

<sup>29</sup> אחזקה באמצעות חברת **מוניטין עיתונות בע"מ** בבעלות אליעזר פישמן ועוזבון חיים בראון.



באפריל 1995 הוכרז עיתון "ידיעות אחרונות" על-ידי רשות ההגבלים העסקיים כמונופול בשוק העיתונות היומית.<sup>30</sup> בינואר 2010 החליטה הרשות על הפסקת הכרזת העיתון כמונופול, בגין ירידה בנתח השוק אל מתחת ל-50%, בעיקר בגין גידול בנתח השוק של "ישראל היום". בשנת 2004, הבעלות של קבוצת פישמן ב"ידיעות אחרונות" הוגבלה לאחר התערבות של הממונה על ההגבלים העסקיים ופסיקה של בית הדין להגבלים עסקיים.<sup>31</sup>

בשנים האחרונות חל כרסום בשני מקורות ההכנסה העיקריים של העיתונות המודפסת, כלהלן:

**הכנסה ממכירת עיתונים:** התחרות על זמנו של הקורא (בעיקר מול הטלביזיה, האינטרנט וטלפונים חכמים) הולכת ועולה וכתוצאה מכך חלה ירידה בהכנסות ממכירת עיתונים. בנוסף, כניסת העיתון החינמי "ישראל היום" הביאה למבצעי מכירות של יתר העיתונים היומיים ולכרסום במחירים. התוצאה היא שוב ירידה בהכנסות ממכירת עיתונים.

**הכנסה מפרסומות:** בשנים האחרונות חלה ירידה חדה בשיעור נומינלי של כ-31% בהוצאה לפרסום בעיתונות, מכ-1.76 מיליארד ש"ח בשנת 2004 לכ-1.21 מיליארד ש"ח בשנת 2010.<sup>32</sup> התחרות ההולכת וגדלה מול מדיות אחרות (בעיקר טלוויזיה ואינטרנט) מביאה לכרסום בהכנסות העיתונות הכתובה ולניסיונות איתור של מקורות הכנסה נוספים.

ניתוח המגמות בשוק העיתונות מעלה כי הכנסות העיתונים מתכווצות באופן מהיר, דבר שעלול להוות איום על שרידותם העסקית של חלק מהעיתונים בישראל. כלי מדיניות אפשרי לעידוד קיומם של עיתונים יומיים, נוכח פני האיומים העסקיים כפי שתוארו לעיל, הוא לדוגמה הפחתת שיעור המע"מ על רכישת עיתונים או על רכישת שטחי פרסום בעיתונים (כפי שנהוג בבריטניה, בהולנד, בדנמרק, בבלגיה וביוון).<sup>33</sup>

**בפקודת העיתונות,** שנחקקה בתקופת המנדט הבריטי בשנת 1933, אין רגולציה לגבי גילוי נאות ובעלויות צולבות, ולדעת רבים אינה מתאימה לימינו. כיום למעשה אין רגולציה ייעודית על בעלויות צולבות על עיתונים שונים, מלבד דיני הגבלים עסקיים (דינים אלו הופעלו בעבר על-ידי הרשות להגבלים עסקיים, כמו באחזקות של קבוצת פישמן ב"גלובס" וב"ידיעות אחרונות"). בשנת 1997 המליצה ועדה ציבורית לחוקי העיתונות בראשות חיים צדוק ז"ל על **הגדלת השקיפות** בענף, מעבר ממסגרת של **רישוי** (כיום לממונה על המחוז במשרד הפנים יש סמכות לסגור עיתון) למסגרת **גילוי**, כמו דיווח חצי שנתי על שמות ואחזקות בעלי השליטה בעיתון ובכל תאגיד אחר בו הם מחזיקים ביותר מ-20%. בעקבות המלצות הוועדה, הוגשה לכנסת **הצעת החוק העיתונות, התשס"ח-2008**.<sup>34</sup> הצעת החוק הממשלתית עברה קריאה ראשונה בכנסת ה-17, אך לא הוחל עליה דין רציפות בכנסת הנוכחית.

רוב העיתונים בישראל חברים במועצת העיתונות המהווה **גוף וולונטארי** העוסק בייצוג העיתונים מול גופי הממשל (כמו הצנזורה) ובאתיקה מקצועית של העיתונים. לפי סעיף 15 בתקנון האתיקה המקצועית של מועצת העיתונות: "מו"ל של עיתון ובעליו יפרסמו בעיתון אחת לשנה גילוי נאות של האינטרסים העסקיים והכלכליים המהותיים שיש להם בתחום התקשורת ומחוצה לו. היה לעיתון אינטרס מהותי – כלכלי או אחר, בתחום התקשורת או מחוצה לו – בנושא של פרסום מסוים, יפרסם בצמוד לאותו פרסום גילוי נאות של האינטרס שלו."

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למועצת העיתונות ולעיתונים היומיים העיקריים, וכן לגופי החדשות בערוצי השידור המסחרי הפתוח, בשאלה באם אכן סעיפים אלו בתקנון מיושמים. לדברי מזכ"ל מועצת

<sup>30</sup> הרשות להגבלים עסקיים, "**ידיעות אחרונות - בעל מונופולין בשוק העיתונות היומית בשפה העברית**", כניסה: 12 ביולי 2011.

<sup>31</sup> רשות ההגבלים העסקיים, החלטה של בית הדין להגבלים עסקיים, 13 בינואר 2004.

<sup>32</sup> איגוד השידור הישראלי, **התפלגות הוצאות הפרסום בישראל בשנים שונות**, כניסה בתאריך: 23 באוקטובר 2011.

<sup>33</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **הנהגת מע"מ דיפרנציאלי למטרות חברתיות: מס ערך מוסף דיפרנציאלי באירופה ומס קנייה דיפרנציאלי בארה"ב**, רון תקווה, עמי צדיק, מרס 2008.

<sup>34</sup> באתר הכנסת, הצעת חוק ממשלתית ברשומות, **חברת מס' 376**.



העיתונות, מר אריק בכר, "נושא גילוי שנתי נאות של אינטרסים של מוליים לא נאכף במהלך השנים".<sup>35</sup> לדברי העיתונים אשר ענו לנו, קיים ישום מלא של סעיפים אלו.<sup>36</sup> עורכי ערוצי השידור המסחרי הפתוח ענו שהם כפופים לפיקוח ציבורי של מועצת הרשות השנייה.<sup>37</sup>

יש לציין כי במדינות אירופה המפותחות אין אחידות לגבי רגולציה ייחודית על הבעלות על העיתונות המודפסת.<sup>38</sup> בחלק מהמדינות הללו אין רגולציה ייחודית, כמו בישראל, מלבד דיני הגבלים עסקיים הקיימים בכל הענפים, לרבות ספרד, שבדיה, אוסטריה, בלגיה, דנמרק ופינלנד.

בחלק ממדינות אירופה המפותחות חלות הגבלות על בעלות על עיתונים, כלהלן:

**צרפת:** חל איסור על רכישת עיתון יומי על-ידי עיתון יומי אחר אם הרכישה תביא לכך שהתפוצה הכוללת ברמה הארצית לאחר הרכישה תעלה על 30%.

**גרמניה:** חל איסור על מיזוג בין שני עיתונים יומיים, אם התפוצה הכוללת לאחר המיזוג תעלה על 24.5%.

**איטליה:** חל איסור על מיזוג של שני עיתונים בתפוצה ארצית אם התפוצה הכוללת שלהם תהיה מעל 20%, או בתפוצה אזורית אם התפוצה הכוללת שלהם באזור תהיה מעל 50%. ניתן לחרוג בנתח התפוצה מעל למצוין לעיל אם זה קורה במהלך צמיחה עסקית אורגנית של העיתון.

**בריטניה:** כל בקשה למיזוג בשוק העיתונות נבדקת לאור מבחנים, כמו השפעה על השוק.

**הולנד:** יש להודיע לרשות התחרותיות על כל בקשה למיזוג בו לשתי החברות יש מחזור מכירות משותף של מעל 113.5 מיליון אירו, ולשתייהן יש בהולנד מחזור מכירות של לפחות 30 מיליון אירו.

**סלובניה:** אם אחד העיתונים מחזיק מעל ל-50% מהשוק, עליו להודיע לרשויות הממונות.

---

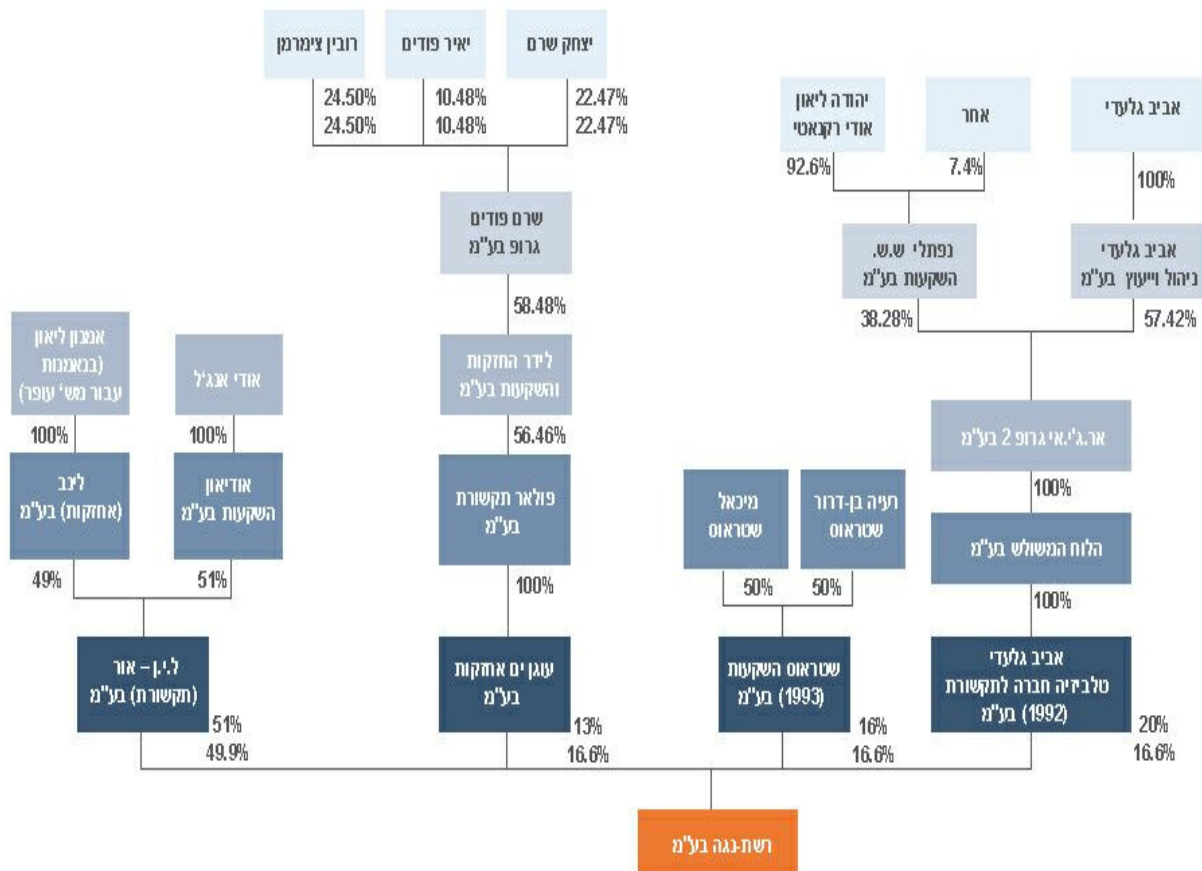
<sup>35</sup> אריק בכר, מזכ"ל מועצת העיתונות בישראל, דואל, 4 ביולי 2011.

<sup>36</sup> עמוס שוקן, מו"ל הארץ, דואל, 5 ביולי 2011; סמי פרץ, עורך דה-מרקר, דואל, 7 ביולי 2011; חגי גולן, עורך ראשי, גלובס (העיתון אינו חלק ממועצת העיתונות), דואל, 24 ביולי 2011; עורכי העיתונים "ידיעות אחרונות", "מעריב" ו"ישראל היום" לא ענו לפנייתנו.

<sup>37</sup> ראודור בנימן, מנכ"ל, ערוץ 10, מכתב, 27 ביולי 2011; עו"ד דקלה בירן, המחלקה משפטית, חדשות 2, מכתב, 28 ביולי 2011.

<sup>38</sup> Commission of The European Communities, [Media pluralism in the Member States of the European Union](#), 16 January 2007.





אין במידע האמור כדי להוות מצג באשר לנכונות הנתונים או תחליף לבדיקה עצמאית של נתונים אלה. הרשות איננה אחראית לנכונות נתונים אלה בכל אופן שהוא.

<sup>39</sup> הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, **גופי שידור**, כניסה בתאריך: 30 באוקטובר 2011.







לפי סעיף 46 לחוק הרשות השנייה, "מורשה לשידורים לא יתן בשידוריו, בין במישרין ובין בעקיפין, בין בכתב ובין בדרך הבעה אחרת, כל ביטוי לדעותיו האישיות, ואם הוא תאגיד - לדעות מנהליו או לדעות בעלי הענין בו. מורשה לשידורים לא ימנע שידורים, בין במישרין ובין בעקיפין, בשל דעותיו האישיות, ואם הוא תאגיד - בשל דעות מנהליו או דעות בעלי הענין בו."

לפי סעיף 66 לחוק, לרשות השנייה יש 40% ממניות חברות החדשות בערוץ 2 ובערוץ 10 המקנות זכויות הצבעה ולזכייניות (או בעלות הרשיונות) יש 60% ממניות חברת החדשות המקנות זכויות הצבעה. לפי סעיף 67 לחוק, מועצת המנהלים של חברות החדשות תמנה לפחות 5 דירקטורים, 60% ימונו על-ידי בעלות הזיכיון ו-40% ימונו על-ידי מועצת הרשות השנייה. יו"ר מועצת המנהלים יהיה אחד הדירקטורים שימונו על-ידי מועצת הרשות השנייה. לפי סעיף 64 לחוק, "חברת החדשות תקיים שידורי חדשות מדויקים, מהימנים ומאוזנים, ולא ישוקפו בהם עמדותיהם ודעותיהם הפרטיות של מנהלי החברה, עובדיה ובעלי מניותיה." לפי סעיף 65 לחוק, "חברת החדשות אינה רשאית לשדר דבר שהוא בגדר שידורי פרסומת, לרבות פרסומת אגב, פרסומת מוסווית או פרסומת בלתי מודעת".

### 5.3. בעלויות על טלוויזיה רב-ערוצית

טבלה 6 להלן מפרטת את הבעלויות על ספקי הטלוויזיה הרב-ערוצית.

**טבלה 6 – בעלויות ספקי הטלוויזיה הרב-ערוצית**<sup>40</sup>

שיעור	בעלות	חברה
69.0%	קול החזקה (דרהי פטריק)	"הוט"
3.6%	"ידיעות תקשורת" (העברת המניות תבוצע ב-15 בנובמבר 2011)	
6.6%	קבוצת פישמן (העברת המניות תבוצע ב-15 בנובמבר 2011)	
20.8%	אחזקות הציבור ומשקיעים מוסדיים	
<b>100.0%</b>	<b>סך-הכול</b>	
49.78%	בזק	"יס"
50.22%	"יורוקום תקשורת"	
<b>100.0%</b>	<b>סך-הכול</b>	

כיום הבעלות של "ידיעות תקשורת" ב"הוט" עומדת על 16.8%, של קבוצת פישמן על 12.62% ושל הציבור על 24%. במהלך שנת 2011 קיבל המשקיע פטריק דרהי אישור להגדיל את השקעתו בחברת "הוט", ולאחר ביצוע ההשקעה במחצית חודש נובמבר 2011, תעמוד אחזקת "ידיעות תקשורת" על 3.6%, אחזקת קבוצת פישמן על 6.6% ואחזקות הציבור על 20.8%.

בעקבות רכישת המניות בחברת **בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ** על-ידי שאול אלוביץ, מוחזקות מניות "יס" בסך של 50.22% בבעלות חברת "יורוקום" (הנמצאת בבעלות אלוביץ) בנאמנות עד למכירתן לצד שלישי.<sup>41</sup>

### 6. רמת הריכוזיות בכלי התקשורת

#### 6.1. בעלויות צולבות ובעלויות אלכסוניות

ניתוח הבעלויות על אמצעי התקשורת השונים מעלה כי קיימות בעלויות צולבות, העומדות בכללים שפורטו לעיל. בטבלה 7 להלן מובא פירוט של הבעלויות הצולבות באמצעי תקשורת בישראל נכון לחודש אוקטובר 2011.

<sup>40</sup> ניצן חן, יו"ר המועצה לשידורי כבלים ולוויין, מכתב, 3 באוגוסט 2011.

<sup>41</sup> שם.



**טבלה 7 - בעלויות צולבות באמצעי תקשורת בישראל<sup>42</sup>**

שיעור	אמצעי תקשורת	ענף	בעלות
57.10%	"גלובס"	עיתונות יומית	קבוצת פישמן
14.20%	"ידיעות אחרונות"	עיתונות יומית	
6.60%	"הוט" (נכון ל-15 בנובמבר 2011)	טלוויזיה רב ערוצית	
85.80%	"ידיעות אחרונות"	עיתונות יומית	קבוצת ידיעות אחרונות (מוזס)
3.60%	"הוט" (נכון ל-15 בנובמבר 2011)	טלוויזיה רב ערוצית	
60.97%	"מעריב"	עיתונות יומית	קבוצת דנקנר
4.39%	"רדיו קול חי" (לציבור הדתי)	רדיו אזורי	
49.78%	"ייס" (לא כולל אחזקות דרך יורוקום)	טלוויזיה רב ערוצית	קבוצת אלוביץ
85.00%	"רדיוס" (מרכז)	רדיו אזורי	
85.00%	"רדיו אף.אמ." (השפלה)	רדיו אזורי	
11.52%	"רשת"	טלוויזיה מסחרית	אביב גלעדי
7 ערוצים	ערוצים משותפים ב"הוט"	טלוויזיה רב ערוצית	
6 ערוצים	ערוצים משותפים ב"ייס"	טלוויזיה רב ערוצית	
67.54%	ערוץ 9	ערוץ ייעודי	קבוצת לבייב
3.68%	"רדיו ללא הפסקה" (גוש דן)	רדיו אזורי	
3.53%	"רדיו ללא הפסקה" (שפלה)	רדיו אזורי	
1.33%	"רדיו הצפון" (גליל וגולן)	רדיו אזורי	
50.00%	"ג'רוסלם פוסט"	עיתונות יומית	אלי עזור
50.00%	שני ערוצים משותפים (צ'רלטון)	טלוויזיה רב ערוצית	
30.72%	"רדיו ללא הפסקה" (גוש דן)	רדיו אזורי	
11.97%	"רדיו ללא הפסקה" (צפון)	רדיו אזורי	

לחלק מהקבוצות העסקיות הפועלות בישראל יש גם אחזקות בכלי התקשורת. בטבלה 8 להלן סיכום של בעלויות אלכסוניות של קבוצות העסקים בישראל על בסיס הפירוט בסעיף 5 לעיל.

**טבלה 8 - בעלויות אלכסוניות של קבוצות עסקים בכלי התקשורת בישראל**

בעלות על עסקים			קבוצת עסקים
פיננסיים	ריאליים	כלי תקשורת	
לא	כן	"גלובס" (57.1%), "הוט" (6.6%), "ידיעות אחרונות" (14.2%)	פישמן
כן	כן	"מעריב" (60.97%), תחנת רדיו אזורית (4.39%)	דנקנר
כן	כן	"רשת" (51%)	עופר ואודי אנגל
כן	כן	"קשת" (51%)	ורטהיים
לא	כן	"ערוץ 10" (51%)	מימן
לא	כן	"ייס" (49.78%), <sup>43</sup> שתי תחנות רדיו אזוריות (85%)	אלוביץ
כן	כן	"קשת" (20%)	תשובה
לא	כן	"רשת" (16.6%)	שטראוס
לא	כן	ערוץ 9 (67.54%), שלוש תחנות רדיו (3.6%)	לבייב

<sup>42</sup> מבוסס על תיאור הבעלויות בסעיף 5. בעלויות על תחנות רדיו: הרשות השנייה, [גופי שידור](#), כניסה בתאריך: 30 באוקטובר 2011

<sup>43</sup> ללא אחזקות דרך חברת "יורוקום" המוחזקות בנאמנות עד למכירתן לצד שלישי.



מהטבלה לעיל ניתן ללמוד כי לחלק מקבוצות העסקים בישראל יש בעלות בכלי תקשורת כלשהו, מצב היוצר פוטנציאל לניגודי עניינים (כמפורט בטבלה 2 לעיל). לארבע קבוצות עסקים יש בעלות הן על חברות בתחום הריאלי (כמו תעשייה או נדל"ן), הן על חברות בתחום הפיננסי (כמו בנקים או חברות ביטוח) והן על כלי תקשורת. גידול בביזוריות שוק התקשורת בעתיד (כמו בעקבות מעבר משיטת הזיכיונות לשיטת הרישיונות בערוצים המסחריים) עשוי להביא להקטנת פוטנציאל ניגודי העניינים, בהנחה ששוק הפרסום יכול להכיל שחקנים נוספים.

## 6.2. סיבות עיקריות להיווצרות בעלויות צולבות ואלכסוניות

קיימות כמה סיבות כלכליות לקיומם של ריכוז בעלויות, בעלויות צולבות ובעלויות אלכסוניות בשוק כלי התקשורת בישראל, בעיקר הסיבות הבאות:

**שוק פרסום מצומצם.** כאמור, העיתונות הכתובה ושידורי הטלוויזיה והרדיו המסחריים ממומנים בעיקר באמצעות פרסומות. ההוצאה לפרסום בישראל ביחס לתוצר נמוכה משמעותית ביחס למדינות המפותחות ועל-כן מרחב המחיה הכלכלי מצומצם יחסית וקיים **תמריץ לריכוז בעלויות ולבעלויות צולבות בשל יתרונות לגודל**. טבלה 9 מפרטת את היקף שוק הפרסום בישראל בשנים האחרונות.

**טבלה 9 – שוק הפרסום בישראל לפי מדינות ויחס לתוצר (במיליוני ש"ח, במחירים שוטפים)<sup>44</sup>**

שיעור השינוי	2010		2004		מדיה
	ב- %	בש"ח	ב- %	בש"ח	
34.0%	42%	1,648	35%	1,230	טלוויזיה
-31.2%	31%	1,209	50%	1,757	עיתונות
484.3%	16%	616	3%	105	אינטרנט
53.0%	5%	215	4%	141	שילוט חוצות
-12.6%	5%	215	7%	246	רדיו
13.8%	1%	40	1%	35	קולנוע
<b>12.2%</b>	<b>100%</b>	<b>3,943</b>	<b>100%</b>	<b>3,514</b>	<b>סך-הכול</b>
44.3%	0.48%	813,686	0.62%	563,713	תוצר מקומי גולמי

מהנתונים עולה כי היקף הוצאות הפרסום בישראל עמד בשנת 2010 על כ-3.9 מיליארדי ש"ח. מבדיקת השינוי במדינות השונות עולה כי חל גידול חד בהוצאה לפרסום באינטרנט בשיעור של 484.3%, בשילוט חוצות בשיעור של 53% ובטלביזיה בשיעור של 34%. מנגד, בהוצאה לפרסום בעיתונות הכתובה חלה ירידה בשיעור של 31.2%.

בשנים 2004 עד 2010 עלתה ההוצאה לפרסום בשיעור נומינלי של 12.2%, לעומת עלייה של התוצר המקומי הגולמי בשיעור נומינלי של 44.3%. התוצאה הינה ירידה בשיעור ההוצאה לפרסום מהתוצר מ-0.62% בשנת 2004 ל-0.48% בשנת 2010, כמחצית מהיחס במדינות מפותחות בעולם.

ההוצאה הנמוכה יחסית על פרסום בישראל עשויה לנבוע, בין השאר, משלוש סיבות עיקריות: רמה גבוהה של ריכוזיות בענפי הכלכלה אשר מביאה להוצאה לפרסום נמוכה ביחס להוצאה לפרסום הענפים תחרותיים; רמת ריכוזיות גבוהה בשוק המדיות (בעיקר עיתונות וטלוויזיה); דמי תיווך גבוהים יחסית בשוק הפרסום הטלביזיוני (לפי בדיקה שהוזמנה על-ידי הרשות השנייה בשנת 2007, חברות הפרסום גבו "עמלות יתר" מהזכייניות, תופעה

<sup>44</sup> הוצאה לפרסום: איגוד השיווק הישראלי, באתר האינטרנט: [התפלגות הוצאות הפרסום בישראל בשנים שונות](#), כניסה בתאריך: 23 באוקטובר 2011; תוצר מקומי גולמי: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, חשבונאות לאומית, שנים שונות.



המהווה כרסום נוסף בהכנסות ערוצי הטלוויזיה מפרסום).<sup>45</sup> בנוסף, ייתכן שאחת הסיבות למיעוט ההוצאה על פרסום בטלוויזיה נעוצה בבעלות הצולבת של בעלי ערוצי השידור מחד והמפרסמים הגדולים מאידך.

יש להדגיש כי בשנים 2004 עד 2010 ההוצאה לפרסום לא גדלה לפי הציפיות ושיעורה מהתוצר אף ירד כאמור לעיל מ-0.62% ב-2007 ל-0.48% ב-2010, למרות שינויים בכלכלת ישראל, לרבות:

- התמ"ג עלה בתקופה זו בשיעור ריאלי של 28.4%, והיה צפוי להביא לגידול בהוצאה לפרסום (בגין סגירת הפער בין ישראל למדינות מפותחות);
- הצריכה הפרטית עלתה בשיעור ריאלי של 25.8%, אשר אמורה היתה לתרום לגידול בשוק הפרסום;
- בשנת 2002 הושק ערוץ מסחרי פתוח נוסף, "ערוץ 10", אשר היה צפוי להביא לגידול בעוגת הפרסום.

בנוסף, מחקר שנעשה על שוק הפרסום הטלביזיוני העלה כי מחירי הפרסום הטלביזיוני בישראל גבוהים משמעותית בהשוואה למדינות אחרות.<sup>46</sup> מצב זה מאפשר בעיקר לעסקים גדולים לפרסם בערוצי הטלביזיה הארציים, עשוי להביא להדרת עסקים קטנים ובינוניים משוק הפרסום הארצי ועשוי לתרום להקטנת התחרותיות במשק. בדיונים בוועדת הכלכלה של הכנסת לאישור התיקונים לאישור הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 33) (מעבר מזיכיונות לרישיונות בשידורי טלוויזיה), התש"ע-2010, נידונה אפשרות לאפשר פרסומות מסחריות בערוצי הכבלים והלוויין, אך לבסוף ההצעה נדחתה בגין עוגת הפרסום הצרה.<sup>47</sup>

**ריכוזיות הכלכלה:** המשק הישראלי הוא ריכוזי יחסית, ועל-כן פוטנציאל בעלויות צולבות ואלכסוניות גבוה יחסית. משקל שווי השוק של עשר **קבוצות העסקים** הגדולות בישראל עומד על 41% משווי השוק של כלל החברות הנסחרות בבורסה לני"ע בתל-אביב. נתון גבוה יחסית למדינות המפותחות, ודומה יותר למצב במדינות המתפתחות - ביפן השיעור עומד על כ-3%, בבריטניה כ-5%, בספרד כ-11%, באירלנד כ-15%, בגרמניה, באיטליה, באוסטריה, בפילנד ובנורבגיה כ-20%, בסינגפור, בשוויץ, בצרפת, בבלגיה, בהונג-קונג, בפורטוגל ובקוריאה בין כ-25% לכ-35% ואילו בתאילנד (45%), בפיליפינים (כ-50%) ובאינדונזיה (כ-55%) השיעור גבוה לעומת ישראל.<sup>48</sup> בחודש אוקטובר 2010 החליטה הממשלה על הקמת **ועדה להגברת התחרותיות במשק**. הוועדה פרסמה טיוטת המלצות בחודש אוקטובר 2011, ללא התייחסות לבעלויות על כלי התקשורת.

**ריכוזיות האשראי:** הקמת כלי תקשורת דורשת השקעות ראשוניות ניכרות המהוות מחסום כניסה. שוק האשראי בארץ הוא בעל רמת ריכוזיות גבוהה ועשוי להקשות על גיוס משאבים. כך, נכון לסוף שנת 2009, שש קבוצות העסקים הגדולות נטלו כ-25% מהאשראי העסקי הבנקאי.<sup>49</sup> לפי המחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה שנוכר לעיל, מצב זה עשוי להביא ליצירת ריכוז בעלויות ובעלויות צולבות בכלי התקשורת. יש לציין כי בשנים האחרונות התפתח באופן מהיר שוק האשראי החוץ-בנקאי, אולם גם בשוק זה חלק ניכר מהאשראי מנותב לכמה לווים גדולים.<sup>50</sup>

<sup>45</sup> עו"ד דרור שטרם, **בדיקת תופעת "עמלות היתר" בראי האינטרס הציבורי עליו מופקדת הרשות השנייה**, 22 באוגוסט 2007.

<sup>46</sup> מיטל שניר, עמיתת קורת, **שוק הפרסום הטלביזיוני**, מכון מילקן, יולי 2006.

<sup>47</sup> ועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 385, **הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 33) (מעבר מזיכיונות לרישיונות בשידורי טלוויזיה)**, התש"ע-2010, 20 בדצמבר 2010, ודיונים נוספים במהלך 2010.

<sup>48</sup> משרד האוצר, הוועדה להגברת התחרותיות במשק, **עיקרי ההמלצות**, מצגת, 15 בספטמבר 2011.

<sup>49</sup> עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. בסיס ההון לצורך חישוב יחס ההון לרכיבי סיכון - בנק ישראל, מערכת הבנקאות בישראל 2008, **פרק ג' - הסיכונים והלימות ההון**, לוח ג'-10 - **התפלגות ההון ויחסי ההון בחמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות** (עמוד 121); משקל שש קבוצות הלווים הגדולות - שם, **ריכוזיות האשראי** (עמוד 100); סך האשראי הבנקאי למגזר העסקי - בנק ישראל, **אינדיקטורים שוטפים ליציבות המשק**, לוח 3 - **יתרות האשראי במשק**.

<sup>50</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **קבוצות עסקים בישראל - תיאור, ניתוח והשלכות**, תמיר אגמון, עמי צדיק, יוני 2010.



סיבות אלו, בין היתר, מביאות לכך שהתשואה על ההשקעה בכלי התקשורת בישראל היא נמוכה יחסית ולעיתים אף שלילית. מצב זה עשוי להוביל לבעלות על עיתונים ועל כלי תקשורת לא רק בגין שיקולי רווח או רצון ליצור עיתונאות מקצועית, אלא גם בשל שיקולים אחרים, הקשורים לפעילות עסקית נוספת שיש לאותם בעלים, או במטרה להשפיע על דעת הקהל והדיון הציבורי, או למנוע דיון ציבורי, בהקשר לפעילות זו.<sup>51</sup>

### 6.3. כלי מדיניות אפשריים

במצב המתואר לעיל, של ריכוז בעלויות, בעלויות צולבות ובעלויות אלכסוניות בכלי התקשורת בישראל, ניתן לשקול את כלי המדיניות הבאים:

- יצירת תפיסה כוללת של רגולציה של בעלויות צולבות בכל המדינות, תוך החמרת כללי הבעלויות הצולבות כך שתהיה מניעה מוחלטת של בעלות צולבת בין כלי תקשורת המשדרים חדשות ואקטואליה (לעומת כלי תקשורת המשדרים בעיקר תכני בידור וסרטים, כמו טלוויזיה רב-ערוצית); החמרת הדרישות לשם קבלת אישורים לרכישת כלי תקשורת או עיתון על-ידי כלי תקשורת או עיתון אחר.
- רגולציה על בעלויות אלכסוניות על הבעלים של כלי התקשורת, נושא זה עלה בעבר על-ידי המשנה ליועץ המשפטי לשעבר עו"ד דוידה לחמן-מסר.<sup>52</sup> כלומר, הגבלות על אחזקות של קבוצות העסקים הגדולות בישראל על כלי התקשורת, לפי גודל הקבוצה או לחלופין לפי שיעור ההוצאה שלה לפרסום.<sup>53</sup> הממונה על ההגבלים העסקיים דאז (עו"ד דרור שטרס) הציע, מנגד, כי הגבלות על בעלויות אלכסוניות יוגבלו רק לאחזקות של מי שהם בעלי מונופולין בשוק אחר, ולא לכל מי שיש לו עסקים בשווקים אחרים.
- רגולציה על הבעלויות על העיתונות הכתובה, לרבות גילוי נאות תקופתי על הבעלות ועל אינטרסים כלכליים אחרים של הבעלים ומניעת בעלויות צולבות בין העיתונים. נשיא בית המשפט העליון אהרון ברק (ראו סעיף 2 לעיל) וכן הפרשן המשפטי עו"ד משה נגבי מציעים להטיל כללי משפט ציבורי על העיתונות הפרטית.<sup>54</sup>
- יישום רגולציה של בעלויות צולבות גם על אתרי אינטרנט חדשותיים, בדומה לזו המוטלת על ערוצי השידור המסחרי.
- עידוד השקעות טכנולוגיות אשר יאפשרו את הגדלת רוחב הפס ושידור טלביזיה באמצעות האינטרנט, דבר העשוי להביא להגדלת ביזוריות ומגוון יצרני התוכן.
- רגולציה בשוק הפרסום, כמו התערבות בתחום עמלות היתר, אשר תביא להגדלת נתח ההכנסות מפרסום המנותב ליצרני התוכן על חשבון המתווכים.
- עידוד שוק כלי התקשורת באמצעים שונים, כמו מע"מ מופחת על רכישת עיתונים והקלות במיסוי (כמו פחת מואץ להשקעות הוניות).
- חיזוק השידור הציבורי בהיותו נטול שיקולי רווח ונתון פחות לשיקולי רייטינג. יש לציין כי כמה מדינות מפותחות השואפות להגדיל את המגוון העיתונאי, אף מסבסדות עיתונות פרטית שלא למטרות רווח.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> עו"ד דרור שטרס, לשעבר הממונה על רשות הגבלים עסקיים, שיחת טלפון, 10 באוגוסט 2011.

<sup>52</sup> גילי דרוב היישטיין, "האם דידי לחמן-מסר טעתה?", העין השביעית, 1 במרס 2006.

<sup>53</sup> דרור שטרס, ממונה לשעבר על רשות הגבלים עסקיים, שיחה, 10 באוגוסט 2011.

<sup>54</sup> עו"ד משה נגבי, [חופש העיתונאי וחופש העיתונות בישראל – דיני תקשורת ואתיקה עיתונאית](#), 2011.

<sup>55</sup> [Communication Policy in Developed Countries](#), by Patricia Edgar, Syed A. Rahim, 1983. מתוך: עו"ד משה נגבי, [חופש העיתונאי וחופש העיתונות בישראל – דיני תקשורת ואתיקה עיתונאית](#), 2011.

