



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

איסור הפרסום הגורף של מוצרי טבק והשפעותיו הכלכליות על העיתונות

מוגש לוועדת הכלכלה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע,

המחלקה לפיקוח תקציבי

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8240

פקס: 02 - 649 6103

כתיבה: איתמר מילרד, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

www.knesset.gov.il/mmm

י"ג בחשוון תשע"ד

17 באוקטובר 2013

מסמך זה הוכן לבקשת ועדת הכלכלה לקראת דיון בהצעת חוק הגבלת הפרסומת והשיווק של מוצרי טבק (תיקון מס' 7), התשע"ב-2012. במסמך מובאים סקירה קצרה של החקיקה בתחום הגבלת הפרסום של מוצרי טבק, ההיבטים הכלכליים של הצעת החוק וההשלכות הכלכליות הצעת החוק על העיתונות.¹

1. צמצום השימוש במוצרי טבק

1.1. אמנת FCTC²

אמנת FCTC (Framework Convention on Tobacco Control) נכנסה לתוקף בפברואר 2005; חתומות עליה 177 מדינות, ובהן ישראל, אשר חתמה על האמנה ביוני 2003. האמנה משמשת מסגרת בין-לאומית לפיקוח על שוק הטבק ושאיפתה היא להביא לצמצום השימוש במוצרי טבק באמצעים שונים, לרבות מיסוי, הגבלות על פרסום (עד להטלת איסור מוחלט על פרסום מוצרי טבק) והגבלות על דרכי מכירה. מטרת האמנה היא להפחית במידה ניכרת את השימוש בטבק ובמוצריו ובכך להגן על הציבור מפני ההשלכות הבריאותיות, החברתיות, הסביבתיות והכלכליות של צריכתו והחשיפה אליו.

האמנה עוסקת הן באמצעים להפחתת הביקוש למוצרי טבק והחשיפה הפסיבית להשפעותיהם והן באמצעים להגבלת ההיצע של מוצרים אלו. האמצעים להגבלת **הביקוש** הם בין היתר **מדיניות מיסוי ותמחור**, הקטנת החשיפה לנזקי העישון על-ידי הגבלתו במקומות ציבוריים, הגבלות על פרסום מוצרי טבק, חינוך והגברת המודעות בנושא נזקי העישון ועידוד הפסקת העישון. בצד **ההיצע** מפורטים באמנה כמה צעדים ופעולות, כגון איסור סחר בלתי חוקי במוצרי טבק, איסור מכירת המוצרים לקטינים, איסור חלוקת מוצרי טבק לציבור ובעיקר לקטינים ללא תמורה, איסור גורף על הצבת מכונות למכירת מוצרי טבק ועוד.

1.2. חקיקה להגבלת הפרסום של מוצרי טבק

החקיקה בישראל בתחום הפיקוח על פרסום ושיווק של מוצרי טבק ובתחום הגבלת העישון במקומות ציבוריים החלה לפני כשלושה עשורים עם חקיקת שני חוקים. החוק הראשון הוא **מניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, התשמ"ג-1983**, שמטיל מגבלות על המעשנים ומטרתו המוצהרת היא מניעת העישון במקומות ציבוריים ומניעת חשיפת הציבור לנזקי העישון שבאים לידי ביטוי בחולי, נכות ותמותה.

החוק השני הוא **חוק הגבלת הפרסומת והשיווק של מוצרי טבק, התשמ"ג-1983**, ומטרתו לאסור פרסום דברי שבח לעצם העישון וכן להגביל את הפרסום של מוצרי טבק באמצעות איסור פרסומם של מוצרים אלה בערוצי פרסום רבים, כגון שידורי הרדיו והטלוויזיה, הקרנות פומביות, הצגות ופסטיבלים, עיתונות ודברי דפוס המיועדים לנוער, כלי תחבורה ציבוריים פנים-ארציים ועוד. עם זאת, החוק עדיין מתיר פרסום של מוצרי טבק בתנאים מגבילים מאוד **בעיתונות הכתובה** שאינה מיועדת לנוער, באינטרנט ובשילוט חוצות.

חקיקה מגבילה זו התפתחה מאז שנת 1983, ותיקונים רבים הוכנסו בחוק, בעיקר עם הצטרפות ישראל לאמנת FCTC, כמפורט לעיל. האמנה מאפשרת למדינות החתומות עליה שחוקתן או עקרונותיהן החוקתיים אינם מאפשרים הטלת איסור גורף על פרסום מוצרי טבק להסתפק בהטלת פיקוח והגבלות על הפרסום באמצעי התקשורת, שיכללו לכל הפחות את אלה: איסור כל פרסום מטעה, הכללת אזהרות בריאותיות בפרסום, איסור שימוש בתמריצים המעודדים רכישת מוצרי טבק, חיוב חברות הטבק לדווח על הוצאותיהן על פרסום והגבלת

¹ מסמך זה הוא עדכון של מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח השפעת איסור פרסום גורף של מוצרי טבק על העיתונות, כתב אילן ביטון, מרס 2011.

² World Health Organization, [WHO Framework Convention on Tobacco Control](#), acceded: October 15, 2013; World Health Organization, [Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control](#), acceded: October 15, 2013.

הפרסום באמצעות מתן חסויות. מסקירה של חקיקה ב-33 מדינות בעולם נמצא כי ב-31 מדינות נאסר לחלוטין הפרסום של מוצרי טבק בטלוויזיה וברדיו, וברובן הגדול של המדינות נאסר גם הפרסום בשילוט חוצות ובמתן חסויות.³

ב-23 ביולי 2012 הגישה הממשלה את הצעת החוק הגבלת הפרסומת והשיווק של מוצרי טבק (תיקון מס' 7), התשע"ב-2012, והיא עברה בכנסת בקריאה ראשונה ב-25 ביולי 2012. על-פי הצעת החוק יוטל איסור גורף על פרסום מוצרי טבק, בכמה סייגים קטנים.⁴

1.3. מיסוי מוצרי טבק⁵

יש מוצרים, למשל מוצרי טבק, שלשימוש בהם יש השפעה שלילית על הצרכן ולעתים גם על סביבתו. השפעה שלילית זו על הסביבה מכונה "השפעה חיצונית שלילית". השימוש במוצרי טבק גורם להגברת התחלואה הן בקרב מעשנים והן בקרב לא מעשנים ולריבוי מקרי תמותה בקרב האוכלוסייה. כתוצאה מכך יש למשק לעלויות כלכליות גבוהות בגין הוצאות אשפוז רפואי ואובדן תוצר לאומי עקב היעדרם של העובדים ממקום עבודתם. במקרים רבים עלויות אלו אינן מוטלות רק על ספקי המוצרים ועל צרכניהם אלא על כלל. הרגולטור מתערב לעתים בפעילות המסחרית הנוגעת למוצרים שיש להם "השפעה חיצונית שלילית", ובין היתר הוא נוקט **שתי דרכים עיקריות** כדי להביא את הישויות הכלכליות (יצרנים, יבואנים וצרכנים) להפנים את ההשפעות החיצוניות השליליות שהן יוצרות:⁶ **הטלת מיסוי גבוה על מוצרים אלה ודרישה מהמזהם להשתתף בעלויות נזקי הזיהום.**

גם בישראל, כמו במדינות מפותחות אחרות, מוטל מס על מוצרי טבק; מס זה מביא מחד גיסא לצמצום השימוש במוצרים אלו, ומאידך גיסא, כמו מסים אחרים, הוא חלק מ"עוגת" ההכנסות של המדינה. כמו ברוב מדינות העולם, בישראל מונהג מיסוי על סיגריות בשתי שיטות, כדלקמן:

מס קצוב: מס קצוב (קבוע) שמוטל על כל כמות קבועה של חפיסות סיגריות. מטרת שיטת מיסוי זו היא ליצור מחיר מזערי למוצר ללא קשר לעלות ייצורו או למחיר היבוא שלו. המס הקצוב בישראל נגזר מהמחיר הסיטונאי ועומד על 391.5 ש"ח ל-1,000 סיגריות.⁷

מס משתנה: מס המוטל בשיעור מסוים על ערך המוצר; סכומו גבוה יותר ככל שהמוצר יקר יותר. המס המשתנה הוא 270% ממחיר הקנייה הסיטונאי.⁸

סך המס (מס קצוב + מס משתנה) לא יכול להיות נמוך מ-750 ש"ח ל-1,000 סיגריות. נוסף על המס הקצוב והמס המשתנה, מוטל על-פי חוק מס ערך מוסף, ששיעורו כיום הוא כ-18%, והוא מחושב על-פי מחיר המוצר לאחר מסי קנייה האמורים (כלומר המע"מ מוטל גם על מס הטבק).

בתרשים 1 להלן מוצג המס על סיגריות "טיים" (תוצרת מקומית) ועל סיגריות "מרלבורו" (תוצרת חוץ).

³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הגבלות על פרסום ושיווק של מוצרי טבק – סקירה משווה](#), כתב נתי פרלמן, 7 בדצמבר 2010.

⁴ לדוגמה, פרסום בכתב או באינטרנט למבוגרים אשר מעוניינים בכך.

⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [ניתוח ההצעה להעלאת המס על סיגריות – עדכון](#), כתב יהודה תמר, 17 בנובמבר 2010.

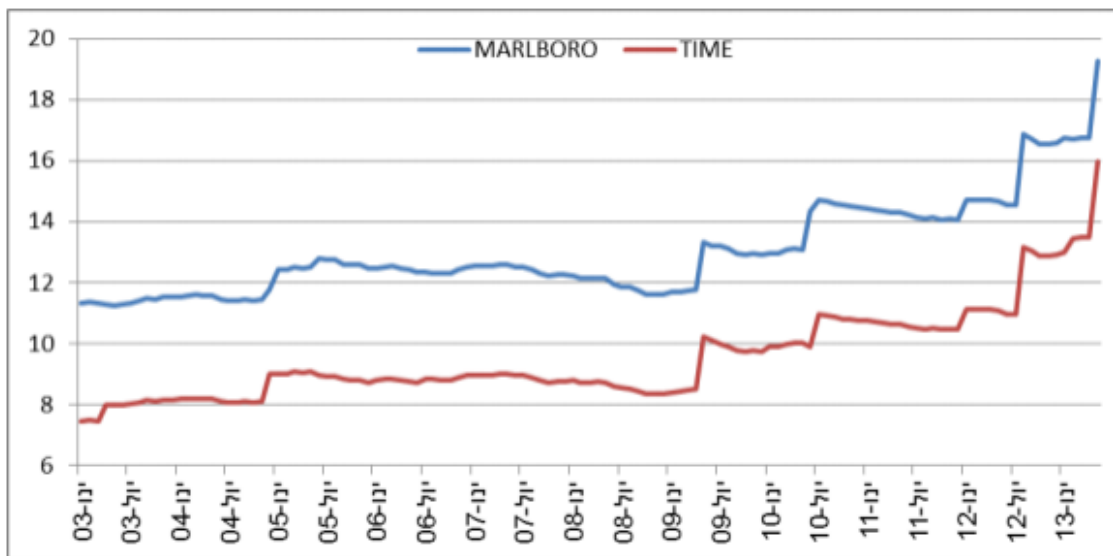
⁶ ברוח זו קבע ה-OECD בשנת 1972 את "עקרון המזהם משלם" (Polluter Pays Principle – PPP), שלפיו המגזר הפרטי, ולא המדינה, הוא שנושא בהוצאות להפחתת זיהומים.

⁷ מינהל הכנסות המדינה, [דוח 2013 – מס קנייה \(פרק י"ב\)](#), 2013; הנתונים מיום 7 במאי 2013.

⁸ שם.

תרשים 1 – המס על סיגריית "טיים" (תוצרת מקומית) ועל סיגריית "מרלבורו" (תוצרת חוץ) בש"ח (מחירי

2013)⁹



מהתרשים עולה שהמס המוטל על חבילת סיגריות "טיים" הוא כ-16 ש"ח, לעומת כ-7.5 ש"ח בשנת 2003 – עלייה ריאלית של כ-213%; המס המוטל על חבילת סיגריות "מרלבורו" עומד על כ-19.5 ש"ח, לעומת כ-11.5 ש"ח בשנת 2003 – עלייה ריאלית של כ-169%.

ארגון הבריאות העולמי חיווה דעתו בסוגיית המיסוי, וטען שלשיטת ה**מיסוי הקצוב** יש יתרון על שיטת המיסוי המשתנה, כיוון שהיא מביאה להקטנת פערי המחירים בין המוצרים הזולים ליקרים ובדרך זו מעבירה לצרכנים את המסר שכל הסיגריות מזיקות באותה המידה. הארגון סבור כי **מיסוי משתנה** יוצר עדיפות במחיר למוצרי הטבק הזולים ומעודד מעבר אליהם מן המוצרים היקרים, ואילו המיסוי הקצוב מעודד את הפסקת הצריכה. לפיכך, הארגון קורא להגדלת חלקו של המס הקצוב בכלל המיסוי על מוצרי טבק ולקבוע מחיר מזערי למוצרים.

כנגד עמדה זאת טענה חברת "דובק" (להלן: החברה),¹⁰ יצרן הסיגריות המקומי היחיד בישראל, כי הטלת מס קצוב אינה מאפשרת לה תחרות בת-קיימא עם יבואני מוצרי הטבק, כיוון שלהטלת סכום קצוב וקבוע על כלל המוצרים יש השלכות קשות יותר על מוצריה, הזולים יותר מהמוצרים המיובאים, שכן שיעור המס ממחיר המוצר גבוה יותר ככל שמחיר המוצר נמוך יותר. הטלת מס קצוב זה, נוסף על יתר המגבלות שהוטלו בענף, הביאה לדברי החברה להקטנת חלקה בשוק הסיגריות בישראל משיעור של כ-95% בשנות ה-80 לשיעור של כ-20% כיום. עובדה זו הביאה, לדברי החברה, לפיטורי עובדים רבים ולמעבר קווי ייצור לארצות אחרות, למשל טורקיה ושווייץ.

יש לציין כי הרחבת הייבוא של מוצרי צריכה ממדינות אחרות היא תהליך גלובלי החל גם בישראל ולא בהכרח נובע מהמס הקצוב בלבד.

הכנסות המדינה בשנת 2012 ממש קנייה על סיגריות הסתכמו בכ-**5.3 מיליארד ש"ח** – כ-**4.6 מיליארד ש"ח** ממוצרי יבוא וכ-**0.7 מיליארד ש"ח** מייצור מקומי.¹¹

⁹ ש.ם.

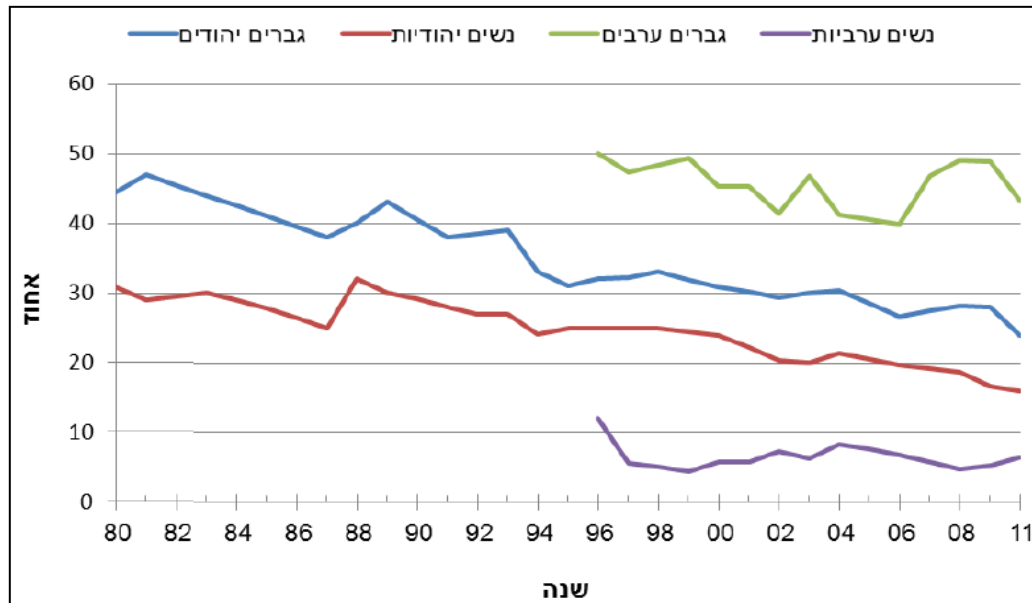
¹⁰ עו"ד דן פרידמן, משרד עו"ד פרידמן, יונגר ושות', מייצגי חברת "דובק בע"מ", מכתב, 24 במרס 2011.

¹¹ משרד הבריאות, [דו"ח שרת הבריאות על העישון בישראל 2012](#), מאי 2013.

2. תוצאות מדיניות הגבלת השימוש במוצרי טבק

צריכת הסיגריות בישראל בשנת 2012 נאמדת ב-426 מיליון חפיסות.¹² חלקו בצריכה של היצרן המקומי, חברת "דובק" (בעיקר במותגים "טיים" ו"נובלס") עמד על כ-20% מהשוק וחלקם של מותגי היבוא (בעיקר "מרלבורו", "אל-אם" ו"פרלמנט") עמד על כ-80% מהשוק. מנתוני צריכת מוצרי הטבק אפשר ללמוד כי ייתכן שההגבלות שהוטלו בשנים האחרונות על המשווקים והצרכנים ועליית שיעורי המס אכן הביאו לירידה במספר המעשנים, במקביל לאמצעים אחרים שנקטו למטרה זו, כמו הגברת המודעות באמצעות קמפיינים תקשורתיים וציבוריים ועוד. בתרשים 2 להלן מוצגת מגמת העישון באוכלוסייה הבוגרת בישראל.

תרשים 2 – מגמות בשיעורי העישון בקרב האוכלוסייה הבוגרת בישראל בשנים 1980–2011, באחוזים¹³



מהתרשים עולה שבכל קבוצות האוכלוסייה חלה ירידה בשיעור המעשנים. בקרב הגברים הערבים שיעור המעשנים הוא הגבוה ביותר (כ-44% בשנת 2011) ונשים ערביות הן קבוצת האוכלוסייה שבה שיעור המעשנים הוא הנמוך ביותר (כ-7% בשנת 2011). עוד עולה מהתרשים שבין 1980 ל-2011 ירד שיעור המעשנים בקרב גברים יהודים מכ-45% לכ-25%, ובקרב הנשים היהודיות – מכ-31% לכ-17%. שיעור המעשנים בקרב הגברים הערבים ירד מכ-50% בשנת 1996 לכ-44% בשנת 2011, ובקרב הנשים הערביות הירידה הייתה מכ-12% בשנת 1996 לכ-7% בשנת 2011.

בדיקת ההוצאה החודשית של משקי בית לפי חמישוני הכנסה (דירוג משקי הבית לפי גובה ההכנסה) על רכישות מוצרי טבק מעלה כי בממוצע חלה ירידה בהוצאה של משק הבית על רכישת מוצרי טבק, כמפורט בלוח 1 להלן.

¹² ש.ם.

¹³ ש.ם. הנתונים על עישון באוכלוסייה הערבית הם משנת 1996 ואילך; זוהי השנה הראשונה שיש לגביה נתונים על עישון באוכלוסייה זו.

לוח 1 – הוצאה חודשית של משקי בית, לפי חמישוני הכנסה, על רכישת מוצרי טבק (ש"ח, במחירי 2011)¹⁴

שנה	ממוצע	חמישון 1	חמישון 2	חמישון 3	חמישון 4	חמישון 5
2005	124.9	166.9	140.1	118.5	115.0	84.1
2011	120.5	150.1	126.1	126.6	118.8	80.6
שינוי	-3.5%	-10.1%	-10.0%	6.9%	3.3%	-4.2%

מהנתונים בלוח עולה כי צריכת מוצרי הטבק בשנת 2011 הסתכמה בכ-120.5 ש"ח בחודש בממוצע למשק בית – ירידה ריאלית של כ-3.5% לעומת 2005. ההוצאה של משק בית בחמישון ההכנסה התחתון היא הגבוהה ביותר, ועומדת על כ-150.1 ש"ח בחודש. כלומר בעלי ההכנסה הנמוכה ביותר הם שמוציאים את הסכום הגבוה ביותר על מוצרי טבק וסיגריות. בחמישונים 1 ו-2 חלה הירידה החדה ביותר בהוצאה על טבק בשנים אלו. בחמישונים 3 ו-4 ההוצאה על מוצרי טבק עלתה, ואילו בחמישון העליון ההוצאה ירדה. כלומר, בשנים האחרונות הוצאת משקי הבית על צריכת טבק יורדת, ובמיוחד בחמישונים התחתונים.

משרד הבריאות גורס כי "שילוב של אסטרטגיות למלחמה בעישון כפי שאנו עושים בישראל, בהתאם לתוכנית הלאומית ולתפיסה שהוצגה בדוח הוועדה הציבורית לצמצום העישון ונזקיו, מביאים לצמצום העישון – עלייה בגמילה מעישון וירידה בהצטרפות צעירים למעגל המכורים (מיסוי, חקיקה, אכיפה, הגבלת פרסומות, סיוע בגמילה בסל התרופות, הסברה, מניעת עישון כפוי ועוד)".¹⁵

מחקרים שונים בעולם הראו כי איסור פרסום של מוצרי טבק הקטין את החשיפה לעישון, וכך הקטין במובהק את צריכת הטבק. על-פי מחקר שנערך במדינות מפותחות איסור מוחלט של פרסום מוצרי עישון הקטין את צריכת הטבק בכ-7%.¹⁶

3. פרסום מוצרי טבק בישראל

3.1. ענף הפרסום בישראל

בשנת 2012, היקף שוק ענף הפרסום היה כ-3.5 מיליארד ש"ח; היקף שוק הפרסום בשנת 2007 היה כ-3.8 מיליארד ש"ח – כלומר, בשנים אלו חלה ירידה של כ-300 מיליון ש"ח, ששיעורה כ-7.4%. בתקופה זו עלה מדד המחירים לצרכן בשיעור מצטבר של 15.5%,¹⁷ ועל כן חלה ירידה ריאלית בהוצאה על פרסום בשיעור של כ-20% בכחמש שנים.

התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) עלה בתקופה זו בשיעור ריאלי של כ-9.9%, ולפיכך חלה ירידה בשיעור ההוצאה על פרסום מהתמ"ג מכ-0.52% בשנת 2007 לכ-0.38% בשנת 2012.¹⁸ לירידה בהוצאה על פרסום יש השפעה על

¹⁴ הלמ"ס, [סקר הוצאות משקי בית 2011 – לוח 1.1](#), מרס 2013; הלמ"ס, [סקר הוצאות משקי בית 2005 – לוח 1.1](#), 2007.

¹⁵ חיים גבע הספיל, מרכז בכיר מניעת עישון, המחלקה לחינוך וקידום בריאות שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, דוא"ל, 16 באוקטובר 2013.

¹⁶ World Health Organization, [Banning Tobacco Advertising Promotion and Sponsorship](#), 2013.

¹⁷ למ"ס, [מחשבוני הצמדה](#), תאריך כניסה: 15 באוקטובר 2013. העלייה במדד מיוחסת לתקופה שבין סוף דצמבר 2007 לסוף דצמבר 2012.

¹⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל לשנת 2013 – לוח 14.3](#), ספטמבר 2013.

התפתחותם הכלכלית של הענפים הניזונים ממנה, לרבות העיתונות כתובה, ערוצי הטלוויזיה המסחריים, הרדיו והאינטרנט. לוח 2 להלן מציג את התפלגות ההוצאה על פרסום בישראל בשנת 2012 לפי ערוץ הפרסום.

לוח 2 – התפלגות ההוצאה על פרסום בשוק הישראלי לפי ערוץ הפרסום¹⁹

שינוי ב-%	2012		2007		מדיה
	ב-%	במיליוני ש"ח	ב-%	במיליוני ש"ח	
+6.0%	42%	1,456	36%	1,373	טלוויזיה
-34.9%	29%	1,022	42%	1,570	עיתונות
+51.6%	16%	573	10%	378	אינטרנט
+11.3%	8%	267	6%	240	רדיו וקולנוע
-17.1%	5%	174	6%	210	שילוט חוצות
-7.4%	100%	3,492	100%	3,771	סך הכול

מהנתונים בלוח עולה כי ההוצאה על פרסום בעיתונות ירדה מכ-1.6 מיליארד ש"ח בשנת 2007 לכ-1 מיליארד ש"ח בשנת 2012 – **ירידה בשיעור מצטבר של כ-34.9%**. לעומת זאת, באינטרנט חל גידול בהוצאה על פרסום בשיעור מצטבר של כ-51.6% בשנים 2007–2012. יש לציין כי הפרסום באינטרנט מתחלק לשני פלחים עיקריים: פרסום במנועי חיפוש (בעיקר "גוגל") ופרסום באתרי אינטרנט. תהליכים אלה והגידול המהיר בשימוש באינטרנט ובמכשירים הסלולריים, שאף אמור להאיץ אותם, הביאו לקשיי הישרדות גדלים והולכים של העיתונות הכתובה, שבאו לידי ביטוי בקיטון בהכנסות ובצמצום חד בהוצאות. אלה הובילו את החברות לתור אחר מקורות הכנסה חדשים (לדוגמה, אתרי אינטרנט חדשניים) ואחר מודלים עסקיים אחרים (כגון עיתונים המחולקים חינם או במחיר מופחת).

3.2. פרסום מוצרי טבק

כיום יש איסור לפרסם מוצרי טבק ברדיו, בטלוויזיה ובאפיקי פרסום נוספים, אולם אפשר לפרסם מוצרים אלו, בהגבלות שונות, בעיתונות, באינטרנט ובשילוט חוצות. מציעי הצעת החוק מבקשים לאסור פרסום גם באפיקים אלו. כיום החוק מחייב את בעלי זכויות השימוש בסימן מסחרי של מוצרי טבק לדווח למשרד הבריאות, עד 1 ביוני בכל שנה, על הוצאות שהוציאו בשנה הקודמת על פרסום, קידום מכירות ומתן חסות. בישראל מדווחים רוב חברות הטבק ויבואני הטבק על הוצאותיהם על פרסום.²⁰ בלוח 3 להלן פירוט הוצאות הפרסום על מוצרי טבק לשנת 2012 כפי שדווחו על-ידי החברות למשרד הבריאות.

¹⁹ המכון לחקר מדיה חדשים חברה ופוליטיקה, דוח שנתי: התקשורת בישראל 2012 סדרי יום שימושים ומגמות – פרק 4, כתבו: ד"ר רפי מן, ד"ר אזי לב און, יוני 2013.

²⁰ חלק מיצרני או יבואני הסיגריות אינן מדווחים למשרד הבריאות על הוצאותיהם לפרסום ובכך עוברים על החוק. ראו משרד הבריאות, דו"ח שרת הבריאות על העישון בישראל 2012, מאי 2013, עמ' 60.

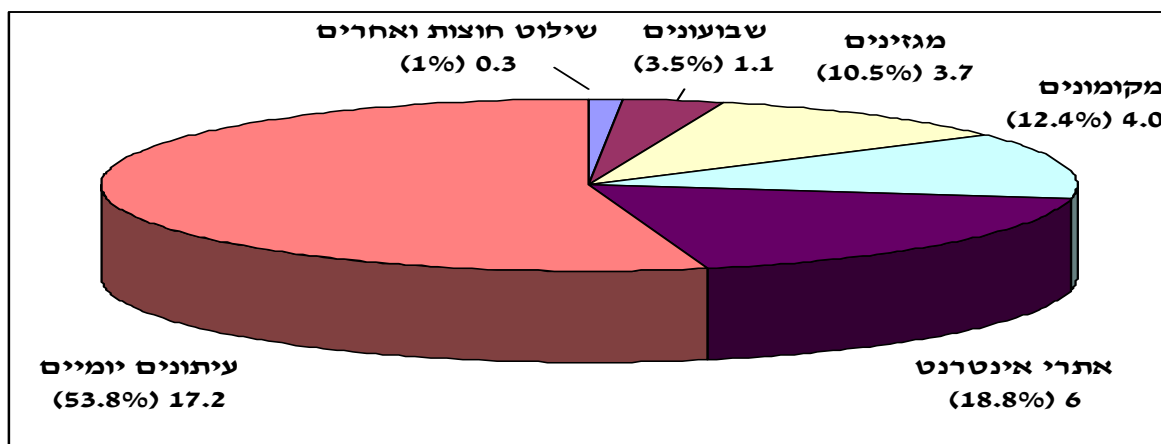
לוח 3 – התפלגות ההוצאה על פרסום של מוצרי טבק בישראל, שנים שונות (במיליוני ש"ח)²¹

שינוי בשנים 2012–2007	2012	2011	2010	2009	2008	2007	תחום
45%	34.6	30.3	30.9	20.1	32.2	23.9	פרסומות ודיוור ישיר
127%	0.6	0.2	0.2	0.1	1.0	0.3	מתן חסות
95%	26.1	24.0	20.4	17.0	16.7	13.4	קידום מכירות
63%	61.3	54.6	51.5	37.1	49.9	37.6	סך הכול

מהנתונים בלוח עולה כי ההוצאה על פרסום וקידום מכירות בענף הטבק עמדה בשנת 2012 על כ-61.3 מיליון ש"ח, לעומת כ-37.6 מיליון ש"ח בשנת 2007 – עלייה מצטברת של 63%. ההוצאה על פרסומות ודיוור ישיר של חברות הטבק חזרה לגדול בשנת 2012, לאחר ירידה בשנים 2009–2011, ועמדה על כ-34.6 מיליון ש"ח. בשנים האחרונות הפנו חברות הטבק תקציבים נוספים לקידום מכירות, כך שההוצאה על קידום מכירות בשנת 2007 עמדה על כ-13.4 מיליון ש"ח ובשנת 2012 היא הייתה כ-26 מיליון ש"ח – עלייה של כ-127%.

מבחינה שערכה "חברת יפעת בקרת פרסום" עבור מרכז המחקר והמידע של הכנסת לשנת 2010, באמצעות ניתוח הפרסומות בכלל ערוצי הפרסום, עולה כי כלל ההוצאה על פרסום של מוצרי טבק (מכאן ואילך, המונח "פרסום מוצרי טבק" משמעו פרסום ללא עלויות קידום מכירות וללא מתן חסויות) נאמד בשנה זו ב-42.5 מיליון ש"ח. סכום זה חושב על-פי מונחי מחירון, ועל-פי ההערכות, בפועל הוא נמוך יותר. מכאן נניח כי כלל ההוצאה בפועל על פרסום מוצרי טבק (לאחר הנחות משוערות של כ-25%) עמד בשנת 2010 על כ-32.3 מיליון ש"ח, כמו כלל ההוצאה בשנת 2010 (30.9 מיליון ש"ח) כפי שדווח למשרד הבריאות, כמפורט בלוח 3 לעיל. בתרשים 3 להלן אומדן של התפלגות ההוצאה על פרסום מוצרי טבק בישראל בשנת 2010 לפי ערוץ הפרסום.

תרשים 3 – אומדן התפלגות ההוצאות הפרסום של חברות הטבק בשנת 2010 לפי ערוץ תקשורת²²



מנתוני התרשים עולה כי כלל ההוצאה על פרסום מוצרי טבק בישראל בעיתונות (לרבות עיתונים יומיים, שבועונים, מגזינים ומקומונים) עמדה בשנת 2010 על כ-26 מיליון ש"ח, וסכום זה היה כ-80.5% מכלל ההוצאה על פרסום מוצרי טבק. ההוצאה על פרסום באינטרנט עמדה על כ-6 מיליון ש"ח, כ-18.6% מכלל ההוצאות על

²¹ חיים גבע הספיל, מרכז בכיר מניעת עישון, המחלקה לחינוך וקידום בריאות שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, דוא"ל, 16 באוקטובר 2013.

²² עמית גל און, מנהל שיווק ומכירות, חברת "יפעת בקרת פרסום", ניתוח שטחי פרסום של מוצרי טבק לשנת 2010, דוא"ל, 7 במרס 2011.

פרסום של מוצרי טבק, וההוצאה על פרסום באמצעות שילוט חוצות עמדה על כ-0.3 מיליון ש"ח – כ-0.9% מכלל הסכום.

4. השלכות איסור הפרסום הגורף של מוצרי טבק על ענף העיתונות²³

כמו לגבי כל מוצר אחר, הטלת איסור על פרסום של מוצרי טבק מערימה על היצרנים והיבואנים קשיים בשיווק מרכולתם ובהרחבת מעגלי הצרכנים שלהם. תוצאה עסקית זו היא למעשה מטרת החוק, שכן החוק נועד לצמצם את הביקוש למוצרים אלה.

בלוח 4 להלן מובא פירוט של אומדן ההוצאה על פרסום של מוצרי טבק, בהנחה כי חלוקות עוגת הפרסום של מוצרי טבק דומה לחלוקה בשנת 2010, כפי שמוצג בתרשים 2.

לוח 4 – אומדן הוצאה על פרסום מוצרי טבק לפי מדיה מכלל ההוצאה על פרסום (במיליוני ש"ח)²⁴

2012			2007			מדיה
שיעור ההוצאה על פרסום של מוצרי טבק	ההוצאה על פרסום מוצרי טבק	כלל הוצאה על פרסום	שיעור ההוצאה על פרסום של מוצרי טבק	ההוצאה על פרסום מוצרי טבק	כלל הוצאה על פרסום	
2.3%	27.8	1,209	1.2%	19.3	1,571	עיתונות
1.1%	6.4	573	1.2%	4.4	378	אינטרנט
0.2%	0.3	195	0.1%	0.2	210	שילוט חוצות
0.0%	0.0	2,691	0.0%	0	1,613	אחר
0.7%	34.6	4,668	0.6%	23.9	3,772	כלל הוצאה

מניתוח הנתונים בלוח עולה כי ההוצאה על פרסום של מוצרי טבק נאמדה בשנת 2012 ב-34.6 מיליון ש"ח, וסכום זה היה כ-0.7% מכלל ההוצאה על פרסום בישראל בכל ערוצי הפרסום. לעומת זאת, בשנת 2007 ההוצאה הייתה כ-23.9 מיליון ש"ח – כ-0.6% מההוצאה על פרסום. ההוצאה על פרסום התחלקה כלהלן:

- בשנת 2012 ההוצאה על פרסום מוצרי טבק בעיתונות הכתובה נאמדה ב-27.8 מיליון ש"ח – כ-2.3% מסך ההוצאה הכללית על פרסום בעיתונות הכתובה, לעומת כ-1.2% בשנת 2007. את העלייה אפשר להסביר בעליית תקציבי הפרסום של חברות הטבק מחד גיסא, ובירידה בהיקפי הפרסום בעיתונות ככלל, מאידך גיסא.
- ההוצאה על פרסום מוצרי טבק באינטרנט נאמדה ב-6.4 מיליון ש"ח, כלומר כ-1.1% מכלל ההוצאה על פרסום באינטרנט;
- ההוצאה על פרסום מוצרי טבק בשילוט חוצות עמדה נאמדה ב-0.3 מיליון ש"ח בלבד, וסכום זה היה 0.2% מכלל ההוצאה על פרסום בערוץ זה.

²³ שם, עיבוד הנתונים נערך על-ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

²⁴ לנתוני הוצאה על פרסום לפי מדיה ראו לוח 3; לאומדני הוצאה על פרסום מוצרי טבק לפי מדיה ראו תרשים 2.

איסור גורף של פרסום בעיתונות, באינטרנט ובשלטי חוצות (למעט הסייגים) צפוי שיקטין את ההוצאה הכללית על פרסום.

הכנסות העיתונות הכתובה בישראל הן בעיקר ממכירת העיתונים וממכירת שטחי פרסום. בשנים האחרונות חל כרסום בשני מקורות ההכנסה העיקריים, כלהלן:

הכנסה ממכירת עיתונים: התחרות על זמנו של הקורא (בעיקר מול הטלוויזיה, האינטרנט וטלפונים חכמים) הולכת וגוברת, ומשום כך חלה ירידה בהכנסות ממכירת עיתונים. נוסף על כך, כניסת העיתון המחולק חינם, "ישראל היום", הביאה למבצעי מכירות ולעתים לחלוקת חינם של יתר העיתונים היומיים ולכרסום במחירים המשוקללים.

הכנסה מפרסומות: כאמור בסעיף 3.1 לעיל, בשנים האחרונות חלה ירידה חדה בשיעור נומינלי של כ-35% בהוצאה על פרסום בעיתונות, מכ-1.6 מיליארד ש"ח בשנת 2007 לכ-1 מיליארד ש"ח בשנת 2012. התחרות ההולכת וגדלה מול מדיות אחרות (בעיקר טלוויזיה ואינטרנט) מביאה לכרסום בהכנסות העיתונות הכתובה ולניסיונות של ענף זה לאתר מקורות הכנסה נוספים.

חלק מהעיתונים היומיים נפגעו בעקבות הירידה בהכנסות וחלקם פיטרו עובדים. בעיתון "מעריב", לדוגמה, התחלפה בשנים האחרונות הבעלות על העיתון, בשל הקשיים הכלכליים והירידה בהכנסות, לרבות מפרסום, ובשל סיבות נוספות.

בשל מגמות אלו, הקטנת הכנסות החברות הפועלות בענף העיתונות הכתובה מפרסום מוצרי טבק עשויה להקשות עוד יותר על המצב הכלכלי המורכב של חלקן. נראה כי אם תימשך המגמה של צמצום בהכנסות מפרסום וממכירת עיתונים ללא מקור הכנסה חלופי או סיוע ציבורי, אובדן ההכנסות מפרסום מוצרי טבק עלול להשפיע לרעה על יכולת השרידות של העיתונים בישראל. כמו כן, בשנים האחרונות עלו רעיונות (לרבות בהצעת חוק ההסדרים) לצמצם את הפרסומים הממשלתיים לפי חוק (פרסום מנדטורי), וגם שינוי זה עשוי להביא לכרסום בהכנסות העיתונות מפרסום.²⁵

לשרידותם העסקית של העיתונים בחברות דמוקרטיות יש חשיבות ציבורית. בעזרת העיתונות אפשר להבטיח כי לאזרחים תהיה גישה למידע אמין והם ייחשפו למגוון דעות פוליטיות. בכמה מדינות יש ההתערבות הממשלתית בשוק העיתונות המודפסת, והיא נועדה ליצור משקל נגד להשפעותיהם של כוחות השוק, למנוע את סגירתם של עיתונים שמתקשים בתחרות על קוראים ומפרסמים ולאפשר גיוון בשוק זה. ירידה בהכנסות העיתונות בשנים האחרונות, בין היתר מפרסום, עשויה להביא לכניסתם לתחום של גורמים שמטרתם עיצוב דעת הקהל לפי האינטרסים הכלכליים של בעלי השליטה בהם.²⁶ כלי מדיניות ממשלתיים אפשריים הם תמיכה ישירה (מענקים), הורדת שיעורי המע"מ על העיתונים, סבסוד עלויות הפצה ועוד.²⁷

²⁵ להרחבה ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [פרסום על-פי חוק בעיתונות ובאינטרנט – עלות זמינות ואפקטיביות](#), כתבו רועי גולדשמידט, עמר שוורץ, מרס 2009.

²⁶ להרחבה ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תיאור וניתוח של הבעלויות על כלי התקשורת בישראל](#), כתבו תמיר אגמון, עמי צדיק, יולי 2013.

²⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [משבר העיתונות הכתובה: סיוע ממשלתי לעיתונים יומיים – סקירה משווה](#), כתבה אתי וייסבלאי, אוגוסט 2009.