



הוועדה לצמצום הריכוזיות

ירושלים, י' ניסן תשע"ה
30 מרץ 2015

לכבוד
ד"ר יפעת בן חי-שגב, יו"ר
המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין
דרך יפו 23
ירושלים 91999

בפקס: 02-6702273 ובדוא"ל

שלום רב,

הנדון: חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בנושא קביעת תנאי המכרז למתן רישיונות שידור

לערוצים נושאים

סימוכין: מכתבכם מיום 4 בינואר 2015

1. רקע

1. המועצה לשידורי כבלים ולוויין (להלן: "המועצה") עתידה לצאת במכרז להקצאה של עד 22 רישיונות שידור לערוצים נושאים על גבי מערך עיד"ן פלוס למי שיבחר במכרז שתפרסם המועצה לעניין זה. לפי סעיף 13(א) לחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב-2012 (להלן: "חוק הפצת שידורים"), "ערוץ נושאי" הוא "ערוץ טלוויזיה ש-75% לפחות משעות השידור שלו מוקדשים לנושא אחד, ושידוריו בנושא האמור משודרים במהלך 90% לפחות משעות צפיית השיא".
2. הזוכים במכרז ידרשו לבחור, לאחר זכייתם במכרז, לאיזה נושא יוקדש הערוץ שישודר על ידם, מתוך רשימה של עשרה נושאים: ספורט, שידורים לילדים, סרטים, טבע, סדרות, תעודה, חדשות, מוזיקה, היסטוריה ותרבות. יחד עם זאת, במקרה של ערוץ חדשות, מתמודד במכרז על שידור ערוץ שכזה ידרש להודיע על כוונתו כבר בעת הגשת הצעתו למכרז ולא לאחר הזכייה.
3. על פי סעיף 3.4 לתוספת לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן: "חוק הריכוזיות"), רישיון לשידורו של ערוץ נושאי לפי סעיף 13 לחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, תשע"ב-2012 (להלן: "חוק הפצת שידורים") מהווה תחום תשתית חיונית.
4. לאור זאת ובהתאם להוראות חוק הריכוזיות, פנתה המועצה לוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן: "הוועדה") על-מנת שתייעץ לה לעניין שיקולי ריכוזיות כלל-משקית המתעוררים בקביעת תנאי המכרז למתן רישיונות אלו.



הוועדה לצמצום הריכוזיות

2. טיבם של שיקולי ריכוזיות כלל-משקית והחשש מהקצאת זכויות לגורמים ריכוזיים

5. שיקולי ריכוזיות כלל-משקית עניינם "בביזור הכוח המוענק למחזיקים בתשתיות חיוניות, כך שהרחבת שליטה של מחזיק חזק אל תשתית חיונית נוספת לזו שבה הוא פועל, תיעשה באופן מבוקר ותוך שקילת כל ההשלכות הרלוונטיות" (ע"מ 1085 לדברי ההסבר להצעת חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ב-2012, להלן: "דברי ההסבר לחוק").

6. עוד מוסבר בדברי ההסבר לחוק, כי:

"מטרת ההסדרים הקבועים בפרק ב' המוצע, כפי שהוצעו גם על ידי הוועדה לבחינת הריכוזיות במשק, ואומצו בידי הממשלה, היא לצמצם את ההתרחבות של גורמים אלה לתחומי תשתית נוספים, למנוע את שילוב הזיקות וההשפעה בין תחומי משק שונים ומאסדרים, ולקדם את הגדלת מספר השחקנים בתחום התשתיות החיוניות". (ע"מ 1089)

7. כמו כן, בבואו של מאסדר לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית, עליו לשקול את ההשפעה של הקצאת הזכויות לגורמים ריכוזיים על כוח המיקוח או ההשפעה של גורמים אלו על מקבלי החלטות, כפי שמוסבר בהמלצות הוועדה להגברת התחרותיות במשק (עמ' 215):

"העובדה שגורמים פרטיים מעטים מחזיקים בחלק משמעותי מתשתית חיונית, עלולה בתנאים מסוימים להקנות לגורמים אלה יכולת מיקוח והשפעה עודפת מול המדינה, גם אם לא לעניין עצם הקצאת הזכויות, אלא לאחר ההקצאה האמורה. החזקה משמעותית זו, עלולה לשמש מנוף לקניית כוח רב בשווקים אחרים, כולל כוח שאינו בהכרח כלכלי".¹

8. חוות דעת זו תנתח את החששות העשויים לנבוע, מבחינת ריכוזיות כלל משקית, מהקצאת רישיון לשידור ערוץ נושאי לגורם ריכוזי, ותפרט את המלצות הוועדה להפגת חששות אלו. כפי שנראה, הוועדה סבורה כי חששות מריכוזיות כלל משקית מתעוררים בכל הנוגע להקצאת רישיון שידור לגורם המשדר חדשות, בין אם מדובר בערוץ נושאי המוקדש לנושאי חדשות ובין אם מדובר בערוץ נושאי בנושא אחר, ככל שהוא רשאי לשדר שידורי חדשות בהתאם לרישיונו.

3. מעמדם המיוחד של גופי תקשורת בחוק הריכוזיות

9. חוק הריכוזיות משקף את המשקל הרב שהעניק המחוקק להשפעה שיש לפעילותם של גורמים פרטיים בתחום השידורים או העיתונות הכתובה על הריכוזיות הכלל-משקית. החשש הנובע מבעלות של גורם ריכוזי על גוף תקשורת הובהר כבר בדיוני ועדת הכספים של הכנסת בתאריך 28.10.2013:

¹ http://mof.gov.il/Committees/CompetitivenessCommittee/TyuyatRec_Report.pdf



הוועדה לצמצום הריכוזיות

"ח"כ מיקי רוזנטל: ביקשנו שהדבר הזה ייכלל בחוק, בין היתר, כתוצאה מהתהליך הבא: רבים מכלי התקשורת במדינת ישראל מפסידים, תאגידים נכנסים לתחום הזה במטרה אחת – להשפיע על מקבלי החלטות בעניינים אחרים, כלכליים, כמו הקצאות, כמו מכרזים.

היו"ר ניסן סלומינסקי: גם פוליטיים.

ח"כ מיקי רוזנטל: גם כלכליים, ואנחנו עוסקים בעיקר בעניינים כלכליים. את זה אנחנו מבקשים להגביל. לפוליטיקאי אין היכולת לדבר היום עם הקהל אלא באמצעות כלי התקשורת. הגדרנו את זה לחדשות ותוכניות אקטואליה, כי שם מרווח החיים של הפוליטיקאי המצוי. אם אני אספר פה כל מיני דברים, וכלי התקשורת לא יספרו את זה, הקהל הפוטנציאלי שאמור לבחור בי לא יידע אם עשיתי משהו פה, ולכן אנחנו נותנים פה כוח מאוד משמעותי, שהוא לא בהכרחי כמותי, אבל הוא משפיע, בגדול, על התהליך. זה הרציו שבגיננו אנחנו מבקשים את החוק הזה, בגדול." (פרוטוקול ועדת הכספים מיום 28.10.2013).

10. כפי שעולה מדברים אלו, החשש מפני השפעה באמצעות התקשורת מתעורר בכל הנוגע לשידורים העוסקים בחדשות או אקטואליה או להחזקה בתשתיות תקשורת. ואכן, הגורמים הריכוזיים בתחום השידורים או העיתונות הכתובה שהוכרזו כך מכוח סעיף 4 לחוק הם כולם גופים המחזיקים בתשתיות תקשורת או גופים הרשאים לעסוק בחדשות ובשידורי אקטואליה בהתקיים התנאים הקבועים בחוק: עיתון יומי המופץ במרבית רחבי המדינה וכן כל אדם שהוא המוציא לאור של עיתון כאמור; בעל זיכיון לשידורים או בעל רישיון לשידורים לפי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990; משדר ערוץ ייעודי כהגדרתו בסעיף 6א לחוק התקשורת (בזק ושידורים) התשמ"ב-1982 (להלן: "חוק התקשורת"), המשדר שידורי חדשות או תכניות בענייני היום; מפיק חדשות עצמאי כהגדרתו בסעיף 2כ6(א)(1) לחוק התקשורת; משדר ערוץ נושאי בנושא חדשות לפי חוק הפצת שידורים; בעל רישיון כללי לשידורי כבלים לפי פרק ב'1 לחוק התקשורת; בעל רישיון לשידורי טלוויזיה באמצעות לוויין לפי פרק ב'2 לחוק התקשורת.
11. כפי שנראה כעת, עמדה זו של המחוקק עולה בקנה אחד עם הממצאים העולים ממחקרים בנושא זה מתחום הכלכלה הפוליטית.

4. קיומו של מתאם בין דיווחים חדשותיים וקביעת מדיניות

12. מחקרים מתחום הכלכלה הפוליטית חקרו את השפעת התקשורת על קביעת מדיניות. רובם יוצאים מנקודת הנחה שקיימת א-סימטריה בין מקבלי החלטות לבין הציבור הרחב בנוגע למידע על תהליכים פוליטיים והחלטות מדיניות, ושהתקשורת החדשותית היא הגורם העיקרי שמנגיש מידע זה לציבור. בכך עשויה התקשורת לסייע בפתרון "בעיית הסוכן"², שכן היא יוצרת שקיפות רבה יותר ומסייעת לציבור לעקוב אחרי פעילותם של נבחרי ועובדי ציבור.³

² "בעיית הסוכן" או "בעיית הנציג", מתייחסת למצב בו סוכן שנדרש לייצג בפעולותיו ציבור כלשהו, ישתמש בסמכויותיו כדי לקדם אינטרסים עצמיים על חשבון אינטרסים של הציבור אשר מינה אותו. בעיה זו מחריפה במצבים בהם מתקיים מידע א-סימטרי בין ה"מנהל" המאציל סמכות כלשהי (במקרה זה ציבור הבוחרים) לבין ה-



הוועדה לצמצום הריכוזיות

13. במקביל, בהיותה ספקית המידע העיקרית של הציבור לגבי הנעשה בממשלה, התקשורת היא בעלת השפעה רבה על קביעת האג'נדה הציבורית דרך בחירתה לדווח על נושאים מסוימים או להציג אותם בצורה מסוימת.⁴ השפעה זו יכולה לבוא לידי ביטוי, למשל, במקרים בהם נדרש הציבור לגבש עמדה לגבי רגולציה מקלה שמאפשרת החצנות שליליות על הציבור, כגון זיהום או פגיעה בתחרות.

14. מחקרים רבים מוצאים מתאם בין הנושאים המדווחים בתקשורת לבין הנושאים שנמצאים על שולחנם של מקבלי החלטות.⁵ עם זאת, קיים קושי להוכיח אם הדיווח בתקשורת הוא שגרם להעלאת הנושאים אל שולחנם של מקבלי החלטות או שהיות הנושאים בפני החלטה היא שגרמה לסיקורם בתקשורת.

15. בנוסף, מחקרים אמפיריים מצאו שחשיפה למידע חדשותי משפיעה על מעורבות פוליטית של אלו הנחשפים אליו. כך לדוגמה, נמצא מתאם בין השקתו של ערוץ טלוויזיה בשפה הספרדית באזור וושינגטון לבין אחוז ההצבעה בבחירות של האוכלוסייה ההיספנית באזור זה.⁶ מעבר לזאת, קיימות עדויות לכך שקבוצות אוכלוסייה בעלות נגישות לאמצעי תקשורת משפיעות יותר על מקבלי החלטות להביא לצעדי מדיניות שמשפרים את מצבן.⁷

16. בדומה למודל של "רגולטור שבוי" שפותח על ידי Stigler בשנת 1971 על מנת להסביר מצבים בהם רגולטורים אינם פועלים להגדלת הרווחה החברתית אלא לקידום רגולציה

"סוכן", אשר מקבל את אותה סמכות (במקרה זה נבחר הציבור). במונחים כלכליים בעיית הסוכן מהווה סוג מסוים של כשל שוק, שכן היא גורמת לחוסר יעילות בהתנהלות הכלכלית במשק.

³ לסקירת ספרות בנושאים אלו ראו: Prat, A and Strömberg, D, *The Political Economy of Mass Media*, in: ADVANCES IN ECONOMICS AND ECONOMETRICS: THEORY AND APPLICATIONS, PROCEEDINGS OF THE TENTH WORLD CONGRESS OF THE ECONOMETRIC SOCIETY (2013).

⁴ לעניין זה נפסק כי "ענף תקשורת זה [של חדשות] אוצר בתוכו כוח השפעה רב על עיצוב דעת הקהל והוא שולט על מקורות מידע חיוניים המוזרמים לציבור בתחומים שונים." (ע"מ 6352/01 **חדשות ישראל (טי.אי.אן.סי) בע"מ נ' שר התקשורת**, פ"ד נו(2) 118 (2001)).

⁵ Itzhak Yanovitzky, *Effects of News Coverage on Policy Attention and Actions: A Closer Look Into the Media-Policy Connection*, 29(4) COMMUNICATION RESEARCH 422 (2002).

⁶ המחקר מצא כי הקמתו של ערוץ טלוויזיה מקומית בשפה הספרדית באזור מטרופולין בווינגטון העלה את אחוז הבחורים ההיספנים באזור זה ב-5-10 אחוזים (Oberholzer-Gee, F and Waldfogel, F, *Media Markets and Localism: Does Local News en Espanol Boost Hispanic Voter Turnout?*, 99(5) AMERICAN ECONOMIC REVIEW 2120 (2009)).

מחקר אחר מצא כי אנשים שהחלו לצפות בטלוויזיה מסחרית בשבדיה הגדילו את רמת הידע והמעורבות הפוליטית שלהם יותר מאחרים (Prat, A and Strömberg, D, *Commercial Television and Voter Information*, 4989) CEPR DISCUSSION PAPER (2005).

מחקר נוסף מצא שאנשים לומדים הרבה מצפייה בשידורי חדשות בטלוויזיה הבריטית (Norris, P and Sanders, D, *Message or Medium? Campaign Learning During the 2001 British General Election*, 20 POLITICAL COMMUNICATION 233 (2003)).

⁷ נמצא כי חזירתם ההדרגתית של שידורי רדיו לארה"ב בשנות ה-20 עד ה-40 של המאה הקודמת הגדילה את שיעור המצביעים בבחירות, במיוחד באזורים כפריים. כמו כן נמצא כי אזורים שהיו חשופים לקליטת שידורי הרדיו הצליחו לקבל יותר מענקים ממשלתיים במסגרת מדיניות ה-New Deal מאשר אזורים ללא קליטת רדיו (David Strömberg, *Radio's Impact on Public Spending*, 119(1) QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS (2004) 189).



הוועדה לצמצום הריכוזיות

שתיטיב עם קבוצות מסוימות באוכלוסייה,⁸ הספרות האקדמית מתארת מצב של "תקשורת שבויה",⁹ שאף היא פועלת לקידום רגולציה שכזו על ידי מניפולציה של המידע החדשותי עליו היא מדווחת. התקשורת יכולה להיות שבויה בידי השלטון או בידי קבוצות אינטרסים המעוניינות להשפיע על דעת הקהל. כך למשל, קיימות עדויות רבות לכך שבמשטרים שאינם דמוקרטיים התקשורת נוטה להיות שבויה בידי השלטון, מאחר שאמצעי התקשורת הם לרוב בבעלות המדינה או שהשלטון דואג לכך שיפעלו בתאום מלא אתו.¹⁰

17. התנאים שמסייעים ביצירת מצב בו התקשורת שבויה בידי קבוצות אינטרסים אף הם נסקרים בספרות. נמצא כי ככל שהתפלגות ההון באוכלוסייה אינה שוויונית, כך גדלה ההסתברות לכך שהתקשורת תהיה שבויה בידי המתזיקים במרבית ההון במשק. ההסבר שניתן לכך בספרות הוא שלתקשורת יש תמריץ כלכלי לשלב כוחות עם בעלי ההון. על פי הסבר זה, במצב של התפלגות הון שוויונית לחלוטין, אין לתקשורת תמריץ להטות דיווחים חדשותיים.¹¹

18. כן קיימים בספרות תימוכין לכך שבעליהם של גופי תקשורת משפיעים על התוכן החדשותי שמוצג על-ידי הגופים שבעלותם באופן שישרת את האינטרס הכלכלי שלהם. כך לדוגמה, מחקר אמריקאי שחקר דיווח עיתונאי על חוק שהקל במגבלות על בעלות של ערוצי טלוויזיה מצא שעיתונים שבעליהם פעלו בתחום הטלוויזיה – כך שעמדו להרוויח מהחוק – דיווחו עליו בצורה אוהדת יותר מאשר עיתונים בהם לא הייתה בעלות צולבת שכזו.¹² דוגמה נוספת מארה"ב מראה כיצד עיתון מסוים בחר שלא לסקר פרויקט מים גדול ושנוי במחלוקת שמומן מכספי משלם המסים ובוצע על-ידי חברת האם של החברה שהחזיקה בעיתון, בעוד עיתונים אחרים בחרו שכן לסקר אותו.¹³

19. לסיכום, ישנן דרכים רבות בהן יכולה התקשורת להשפיע על דעת הקהל ועל קבלת החלטות במדינה. קיימת הסכמה גורפת בקרב חוקרים כי ככל שקיים מספר רב יותר של גופי תקשורת המתחרים זה בזה, כך קטן הסיכון למניפולציה של תכנים חדשותיים ושל

George J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, 2(1) THE BELL JOURNAL OF ECONOMICS AND MANAGEMENT SCIENCE 3 (1971)⁸

Besley, T and Prat, A, *Handcuffs for the Grabbing Hand? The Role of the Media in Political Accountability*, 96(3) AMERICAN ECONOMIC REVIEW 720 (2006)⁹

McMillan, J and Zoido, P, *How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru*, 18(4) JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES 69 (2004); Djankov, S, McLiesh, C, Nenova, T and Shleifer, A, *Who Owns the Media?*, 46 JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS 341, (2003).¹⁰

Maria Petrova, *Inequality and Media Capture*, 92(1-2) JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS 183 (2008);¹¹ Giacomo Corneo, *Media Capture in a Democracy: The Role of Wealth Concentration*, 90 JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS 37 (2006)

Gilens, M and Hertzman, C, *Corporate ownership and news bias: newspaper coverage of the 1996 Telecommunications Act*, 62(2) THE JOURNAL OF POLITICS 369 (2000).¹²

BEN H. BAGDIKIAN, *THE MEDIA MONOPOLY* (5th ed. 1997).¹³



הוועדה לצמצום הריכוזיות

דעת קהל. אולם מעבר לזאת, אין להתעלם מהחשיבות שיש לזהות המתחרים בענף זה. כפי שמציינים Strömberg and Prat¹⁴ במאמרם בנושא הכלכלה הפוליטית של תקשורת המונים, מאחר שהתחרות בתקשורת משפיעה על יכולת הציבור לבקר מהלכי מדיניות, יש להתחשב גם בהשפעה של בעלות והתנהלות גופי התקשורת על תוצאות מדיניות:

"...this survey has argued that the role of competition in the media industry is different than in other industries. Besides the classical effects on price, quality and selection, media pluralism determines the amount and type of political coverage, which affect political accountability. Hence, standard competition policy is insufficient (and may even be counterproductive). Economists have begun to push for a general re-think of media regulation: 'There is much less agreement about what would constitute a healthy broadcasting sector than there is about other sectors of the economy such as manufacturing industry, financial services or even agriculture' (Seabright and von Hagen 2007, p. 10)¹⁵. As shown by our survey, it is possible to think about the effect of media ownership and conduit on policy outcomes starting from first principles and to measure such effects empirically. An applicable, micro-founded theory of optimal media regulation appears to be a worthy and non-utopian research goal for economists working in this area."

5. המלצות הוועדה לצמצום הריכוזיות

20. ההשפעה של גופי תקשורת על השיח הציבורי נעשית בעיקר באמצעות דיווחי חדשות ותכני אקטואליה, שכן דרכם מונגש מידע על תהליכים וקבלת החלטות בנושאים מדיניים וכלכליים לציבור הרחב. בהתאם לכך, החששות מבחינת ריכוזיות כלל משקית שזיהתה הוועדה נוגעים לשידורי חדשות ואקטואליה על-ידי גורמים ריכוזיים. כפי שצוין בתחילת המסמך, אחד מהנושאים שניתן יהיה להקדיש להם ערוץ נושאי המשודר על גבי מערך עיד"ן פלוס יהיה חדשות, וערוצים נושאים בנושאים אחרים עשויים להיות רשאים לשדר שידורי חדשות במשך עד 25% מהזמן בהתאם לרישיונותיהם. הוועדה לצמצום הריכוזיות מכירה בחשיבותם של תחרות ופלורליזם בענף התקשורת ומברכת על כוונת המועצה להגדיל את מספר הערוצים שישודרו על גבי מערך עיד"ן פלוס והנגשתם לציבור

¹⁴ Prat, A and Strömberg, D, *The Political Economy of Mass Media*, in *ADVANCES IN ECONOMICS AND ECONOMETRICS: THEORY AND APPLICATIONS, PROCEEDINGS OF THE TENTH WORLD CONGRESS OF THE ECONOMETRIC SOCIETY* (2013) 47-48.

¹⁵ Seabright, P and von Hagen, J, *THE ECONOMIC REGULATION OF BROADCASTING MARKETS: EVOLVING TECHNOLOGY AND CHALLENGES FOR POLICY* (2007).



הוועדה לצמצום הריכוזיות

הרחב. אולם, נוכח יכולת ההשפעה של גופי תקשורת העוסקים בחדשות על השיח הציבורי ומקבלי החלטות, כפי שנדונה לעיל ועוגנה גם בחוק הריכוזיות, סבורה הוועדה כי הקצאה של רישיון שידור לערוץ חדשות או אקטואליה לגורם ריכוזי מעוררת חשש להגברת יכולת ההשפעה של אותו גורם ריכוזי על מקבלי החלטות וכתוצאה מכך להגברת הריכוזיות הכלל-משקית.

21. לפיכך, החליטה הוועדה, ברוב קולות, להמליץ למועצה שלא לאפשר לגורמים ריכוזיים להשתתף במכרז לשידור ערוץ נושאי בחדשות או אקטואליה. כמו כן ונוכח העובדה שגם ערוצים אחרים עשויים להיות רשאים לשדר שידורים שאינם נוגעים לנושא הערוץ עד 25% מזמן השידור בהתאם לרישיונותיהם, ממליצה הוועדה לאסור על שידורי חדשות או אקטואליה בכל ערוץ שבעל הרישיון לשדרו הוא גורם ריכוזי.

בכבוד רב,


פרופ' דניאל גליק
יו"ר הוועדה לצמצום הריכוזיות
והממונה על הגבלים עסקיים