



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## ניתוח ההשלכות הכלכליות של ריכוזיות ובעלויות צולבות על כלי התקשורת

**כתיבה: תמיר אגמון, עמי צדיק**

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ה' בחשוון תשע"ב

2 בנובמבר 2011

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>	1. כלי התקשורת בישראל
<u>3</u>	2. בעלויות צולבות על כלי התקשורת
<u>5</u>	3. רגולציה על בעלות צולבת
5	3.1. גישות לרגולציה
5	3.2. חולשת הרגולציה בישראל
<u>6</u>	4. עיקרי כללי ההסדרה בישראל
7	4.1. שידורי הטלוויזיה המסחרית
8	4.2. שידורי כבלים ושידורי לוויין
8	4.3. שידורי רדיו
9	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. הסיבות העיקריות להיווצרות בעלויות צולבות ובעלויות אלכסוניות
20	6.3. כלי מדיניות אפשריים

## תמצית

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

יש תמימות דעים אשר לחשיבותה של תקשורת ההמונים לתהליך הדמוקרטי. הדעה הרווחת היא כי העיתונות המשודרת והכתובה מספקת לאזרחים מידע שעל-פיו הם יכולים ללמוד על נציגיהם, לעקוב אחר המתרחש בסביבתם ומחוצה לה ולהכריע בסוגיות מגוונות. בעידן המודרני התקשורת נתפסת אף כ"רשות רביעית", והעיתונאים נדמים לשחקנים פוליטיים המייסדים את הערכים בחברה, פועלים לקידום סדר-יום מסוים וקשורים לתהליך קבלת ההחלטות בחברה.

ריכוזיות גבוהה מדי בשוק התקשורת ובעלויות צולבות על כלי תקשורת שונים עשויות לפגוע בחופש הביטוי ולגרום לעיוות בסיקור החדשות. בשל כך יש רגולציה על הבעלויות על כלי התקשורת, והרציונל שלה מבוסס בדרך כלל על אחת משתי גישות: הגישה הכלכלית (גישת שיקגו), או הגישה הרב-ערכית. בישראל נהוגה הגישה הרב-ערכית, המחמירה יותר, ולפיה הרגולציה מגבילה ריכוז בעלויות ובעלויות צולבות על כלי התקשורת. המגבלות מוטלות על הבעלים של השידור המסחרי הפתוח ("קשת", "רשת" ו"ערוץ 10"), הטלוויזיה הרב-ערוצית ("הוט" ו"yes") ותחנות הרדיו האזוריות. נוסף על כך, יש מגבלות על בעלי עיתונים המבקשים להחזיק בבעלותם שידור מסחרי פתוח או טלוויזיה רב-ערוצית. עם זאת, אין רגולציה על הבעלות בעיתונים כשלעצמה ואין רגולציה על הפצת מידע באמצעות אתרי אינטרנט.

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

קבוצת עסקים	בעלות על כלי תקשורת
פישמן	"גלובס" (57.1%), "ידיעות אחרונות" (14.2%), "הוט" (6.6%)
דנקר	"מעריב" (60.97%), תחנת רדיו אזורית (2.79%)
עופר ואודי אנגל	"רשת" (51%)
ורטהיים	"קשת" (51%)
מימן	"ערוץ 10" (51%)
אלוביץ	"ייס" (49.78%), שתי תחנות רדיו אזוריות (85%)
תשובה	"קשת" (20%)
שטראוס	"רשת" (16.6%)

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

יש שלוש סיבות עיקריות למצב זה: **שוק הפרסום בישראל הוא שוק צר יחסית לשווקים אלו במדינות מפותחות בעולם** (על-פי הוצאות

פרסום ביחס לתוצר המקומי הגולמי); **המשק הישראלי הוא ריכוזי יחסית**; **בשוק האשראי בישראל יש רמת ריכוזיות גבוהה**. לפיכך, התשואה על ההשקעה בכלי התקשורת בישראל היא נמוכה יחסית, ולעתים אף שלילית. נתונים אלו עשויים להוביל לבעלות על עיתונים ועל כלי תקשורת לא רק משיקולי רווח או רצון ליצור עיתונות מקצועית אלא גם משיקולים אחרים, הקשורים לפעילות עסקית נוספת שיש לאותם בעלים, או מרצון להשפיע על דעת הקהל ועל הדיון הציבורי בהקשר של פעילות זו.

כלי מדיניות אפשריים להקטנת ההשלכות של מצב 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 מצד הבעלים של כלי התקשורת וחיוב עיתונים יומיים לעמוד בכללי דיווח ושקיפות אשר לאינטרסים הכלכליים והאחרים 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	יש רישוי מזערי שהוא תנאי להוצאתו לאור של עיתון בישראל (פקודת העיתונות) וכן דיני הגבלים עסקיים על ריכוזיות בענף. חלק מהעיתונים חברים באופן וולונטרי במועצת העיתונות ונתונים לתקנון האתיקה המקצועית של המועצה. הכנסות העיתונים מבוססות על פרסומות ועל מכירת העיתונים (מלבד החינמון "ישראל היום").
השידור המסחרי הפתוח	ערוץ 2 (רשת וקשת) ערוץ 10	השידורים מופקים בידי בעלות זיכיון פרטיות, בפקוח הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, הפועלת מכוח חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990. ההכנסות מבוססות על פרסומות מסחריות. יש רגולציה על תנאי סף, תוכן, הפקות מקור ובעלויות צולבות (לרבות מגבלות המוטלות על בעלי עיתונים).
טלוויזיה רב-ערוצית	הוט yes	שידורי טלוויזיה רב-ערוציים בכבלים ובלוויין הם בהתבסס על חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, ובפיקוח המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין. בשידורים אלו נכללים עשרות ערוצי טלוויזיה ושמע מקומיים וזרים, חלקם מופקים על-ידי בעלי הרשיונות, וחלקם מופקים על-ידי בעלי רשיונות ייעודיים הרשאים לשדר פרסומות (ערוצים 9 ו-24) ועל-ידי בעלי רשיונות מיוחדים (ערוץ הקניות). ההכנסות מבוססות על דמי מנוי. יש 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	תחנות הרדיו האזוריות משדרות ב-12 אזורים על-פי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, ומפוקחות על-ידי הרשות השנייה. ההכנסות מבוססות על פרסומות מסחריות. יש 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, ומצויים בפקוח מליאת רשות השידור והוועד המנהל. ההכנסות מבוססות על תשלום אגרה, תשדירי שירות וחסות בטלוויזיה ותשדירי פרסומת ברדיו.
	"גלי צה"ל"	תחנת רדיו ארצית המשתייכת לצה"ל וממומנת מתקציב הביטחון ומתשדירי 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 רשיון מכוח חוק שידורי טלוויזיה מהכנסת, התשס"ד-2003. השידור מופץ בערוץ 99 בשידור למנויים בפקוח המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין.
	בעיקר אתרים של עיתונים וערוצים מסחריים	אתרי החדשות באינטרנט אינם נתונים לרגולציה. ככלל, אתרי החדשות המובילים משתייכים לכלי התקשורת המסורתיים (עיתונות וטלוויזיה), ויש מעט אתרים מובילים שאינם חלק מהמדיה המסורתית (כמו אתר "וואלה" ואתר "NFC1").

<sup>2</sup> אתר האינטרנט של המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, דוח שנתי 2009, חלק ב' – מבנה ומגמות בשוק השידורים, פברואר 2011.



תקשורת המונים, לרבות עיתונות מודפסת, טלוויזיה, תחנות רדיו ואתרי אינטרנט, חיונית להליך הדמוקרטי, ועל כן יש חשיבות לקיומו של שוק כלי תקשורת תחרותי, פלורליסטי ומגוון. העיתונות המשודרת והכתובה מספקת לאזרחים מידע שעל-פיו יכולים הם ללמוד על נציגיהם, לעקוב אחר המתרחש בסביבתם ומחוצה לה ולהכריע בסוגיות מגוונות. בעידן המודרני התקשורת נתפסת אף כ"רשות רביעית", והעיתונאים נדמים לשחקנים פוליטיים המייסדים את הערכים בחברה, פועלים לקידום סדר-יום מסוים וקשורים לתהליך קבלת ההחלטות בחברה.<sup>3</sup>

נוסף על הרגולטורים המפורטים לעיל, יש בתחום רגולטורים נוספים, ובעיקר משרד התקשורת ורשות ההגבלים העסקיים. כמו כן, לעתים נדרש אישור של ועדות הכנסת לשינויים שונים ברגולציה. מאז חודש פברואר 2011 אפשר לקלוט חמישה ערוצים עיקריים באמצעות "עידן פלוס": ממיר הנרכש ברכישה חד-פעמית ומאפשר לצופה לראות את ערוצי הטלוויזיה העיקריים ללא אנטנה וללא תשלום דמי מנוי לטלוויזיה הרב-ערוצית.<sup>4</sup> בימים אלה נדונה בוועדת הכלכלה הצעת חוק להרחבת מספר הערוצים שיופצו ומוצע לכלול עד 18 ערוצים.

מהנתונים בטבלה לעיל עולה שיש רגולציה על השידור הציבורי, על השידור המסחרי הפתוח, על הטלוויזיה הרב-ערוצית ועל תחנות הרדיו האזוריות, בעיקר בכל הקשור לתנאי סף, תוכן, הפקות מקור ובעלויות צולבות. אין רגולציה בנושאים אלו על אמצעי התקשורת הישן – העיתונות (מלבד חברות וולונטריות 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 יש חשיבות רבה במימוש זכויות היסוד, ועל כן לעתים הרגולציה בתחום אינה נובעת ממניעים כלכליים בלבד (כמו דיני הגבלים עסקיים בענפי הכלכלה השונים), אלא גם מהאינטרס הציבורי שבקיום שוק חדשות, רעיונות ודעות מגוון ופתוח.

יש כמה סכנות חמורות הנשקפות לשוק התקשורת ולציבור מריכוז בעלויות, בעלויות צולבות (בעלות על כמה כלי תקשורת), למשל עיתון וערוץ טלוויזיה) ובעלויות אלכסוניות (בעלות על כלי תקשורת וגם בעלות על עסקים כלכליים אחרים). לעניין בעלויות צולבות אפשר להפריד בין בעלות אופקית – בעלות על כלי תקשורת שונים (כמו עיתונים וטלוויזיה), ובעלות אנכית – בעלות על כלי תקשורת מאותה מדיה (למשל כמה עיתונים).

בשל קיומן של בעלויות כאלו עשויות להתרחש התופעות המפורטות בטבלה 2, לעתים באופן סמוי מן העין הציבורית.

**טבלה 2 – סכנות עקב ריכוז בעלויות, בעלויות צולבות ובעלויות אלכסוניות של כלי התקשורת<sup>6</sup>**

סוג בעלות	סכנות אפשריות
ריכוז בעלויות ובעלויות צולבות	<ul style="list-style-type: none"> <li>פגיעה בחופש הביטוי בחברה;</li> <li>צמצום של מגוון הדעות בציבור ופגיעה בשוק הדעות;</li> <li>צמצום של מידע וידיעות העומדים לרשות הציבור;</li> </ul>

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

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

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



סכנות אפשריות	סוג בעלות
<ul style="list-style-type: none"> <li>• יצירת דעת קהל שלילית כלפי גורמים פוליטיים או עסקיים משיקולים של בעל השליטה בכלי התקשורת;</li> <li>• צמצום הביקורת החיצונית, מצד השלטון ונבחרי הציבור, על כלי תקשורת או על בעל השליטה בו – משום שאלה יירתעו מכוחו;</li> <li>• צנזורה פנימית של העיתונים וכלי 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, שעלול לפגוע בתחרות בתחום ההפקות והיצירה;</li> <li>• פגיעה בתחרות הכלכלית בשוק כלי התקשורת. לדוגמה, עיתון עשוי להבליט תוכניות בערוץ טלוויזיה שבו יש לו אחזקות, על חשבון תוכניות בערוצים אחרים.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ניסיון לעצב את דעת הקהל לפי אינטרסים כלכליים של בעל השליטה בכלי שידור;</li> <li>• יכולת של בעלי השליטה להציג מצגים מוטעים לצורכי שיווק של עסקים אחרים;</li> <li>• מניעת חשיפה ציבורית של עניינים הנוגעים לבעל השליטה, לרבות הימנעות מפרסום כתבות תחקיר העלולות לפגוע בעסקים אחרים שלו או בעסקים הקשורים אליו;</li> <li>• סיקור חדשותי מוטה של תהליכים כלכליים שבהם יש לבעל השליטה אינטרס (כגון התנגדות לרפורמה אשר תביא להקטנת הרווחיות בענף שבו יש לבעל השליטה עסק);</li> <li>• קיומו של תמריץ לבעלי השליטה להעביר עבודות הפקה לעסקים קשורים ובכך לפגוע בתחרות ובמגוון היצירתי בשוק ההפקה המקומי;</li> <li>• קיום ניגוד עניינים במקרים שבהם הבעלים של קבוצת עסקים שיש לה הוצאה גבוהה על פרסום (ומעוניינת במחירי פרסום נמוכים) ושל כלי תקשורת (המעוניין במחירי פרסום גבוהים), הוא אותו גורם;</li> <li>• הפחתת התחרות בעסקי האחרים של בעל השליטה, 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>

יש להבדיל בין הצנזורה החיצונית על העיתונות וכלי התקשורת, בעיקר מטעם השלטון, ובין הצנזורה הפנימית, קרי הצנזורה המוטלת על העיתונאים על-ידי המו"לים ובעלי העיתון. כמו כן, הספרות עוסקת 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 ל'שוק 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... ולפיה 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.

<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.



ההשפעה הניכרת של תפקוד כלי התקשורת על הדמוקרטיה והכלכלה הביאה את נשיא בית-המשפט העליון לשעבר אהרן ברק לראות בעיתונות הפרטית "גופים דו-מהותיים", קרי במה שהיא בבעלות פרטית אך מהווה גם "נכס ציבורי". לדבריו, לגופים אלו יש "פונקציה ציבורית" ועל כן יש להחיל עליהם כללים של המשפט הציבורי אף-על-פי 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<sup>9</sup>

יש גישות שונות להסדרת שוק כלי התקשורת. לפי גישה אחת, **גישת שיקגו**, אמת המידה היחידה להתערבות ממשלתית היא השיקול הכלכלי של שמירה על תחרות ומניעת ריכוזיות לפי דיני הגבלים עסקיים, בדומה למצב בענפים אחרים. לפי **הגישה הרב-ערכית**, יש לתת משקל גם לנושאים לא כלכליים כגון חופש הביטוי, מגוון הדעות והשמירה על הדמוקרטיה. לפי גישה זו, לא די בדיני הגבלים עסקיים ויש ליצור רגולציה מחמירה יותר. מדינות מפותחות רבות (לרבות ארה"ב, בריטניה, צרפת, גרמניה, אוסטרליה, קנדה, דרום קוריא) מאמצות את הגישה הרב-ערכית ונוקטות החמרה בהסדרת הבעלויות על כלי התקשורת לעומת ההסדרה בענפי כלכלה אחרים.<sup>10</sup> יישום הרגולציה במדינות המפותחות נעשה בשתי דרכים:

**רגולציה על אחזקות בכלי התקשורת**: לדוגמה, הטלת מגבלות על האחזקות של עיתון או בעלים של עיתון בבעלות על ערוץ טלוויזיה. זוהי גישה מבנית, והיא השיטה הננקטת בישראל ובמדינות נוספות. יתרונותיה הם קלות ביישום ובפיקוח ויעילותה הרבה של מגבלה כזו. חסרונה הוא בכך שהיא מושתתת על יחס שווה לכלי תקשורת **שיש להם נתח שוק שונה**. למשל, ההגבלה על עיתון שיש לו נתח שוק עיתונות של 50% לעניין החזקה בערוץ טלוויזיה מסחרי זהה להגבלה על עיתון המחזיק נתח של 10% בלבד בשוק העיתונות.

**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, לדוגמה, 1% נתח שוק טלוויזיה שווה ל-3% נתח שוק עיתונות. שיטה זו נהוגה בבריטניה ובגרמניה. יתרונה הוא שהיא מביאה בחשבון את נתח השוק של כל כלי תקשורת; החסרונות העיקריים שלה הם קושי ביישום ובמעקב שוטף אחר נתחי השוק וכן המסר המשתמע מהמגבלה – מעין "קנס" על הצלחת ערוץ שידור.

#### 3.2. חולשת הרגולציה בישראל

לפי מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה שנערך בשנת 2003, יש כמה חולשות ברגולציה בישראל, לרבות סרבול ביורוקרטי (כמו חוסר אחידות, גופי פיקוח שונים, רגולציה עודפת); היעדר תפיסה כוללת לעניין 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 על כלי תקשורת המשדרים חדשות ואקטואליה**, בניגוד לכלי תקשורת כמו טלוויזיה רב-ערוצית, המשדרים בעיקר תוכני בידור וסרטים.

<sup>8</sup> נאום של השופט אהרן 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.



בדיונים בשנת 2000 על תיקון לחוקי התקשורת התעורר ויכוח בין המצדדים בהגבלות על בעלויות צולבות ובין המתנגדים לכך. 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. טיעון הנגד היה כי לאחר התפתחות השוק יהיה קשה לשנות כללי רגולציה בדיעבד. בפועל, מפת התקשורת נותרה בעינה: אתרי האינטרנט הפופולריים הם בעיקר האתרים של העיתונים וערוצי הטלוויזיה הקיימים, ויש מעט אתרים פופולריים שאינם חלק ממפת כלי התקשורת המסורתית (כמו אתר "וואלה" שבבעלות חברת "בזק").

נוסף על כך, ננקטת היום רגולציה לא אחידה כלפי ערוצי השידור המסחרי הפתוח ("קשת", "רשת" ו"ערוץ 10") והטלוויזיה הרב-ערוצית ("הוט" ו-yes) וכלפי אתרי אינטרנט קיימים ועתידיים המשדרים שידורי טלוויזיה ללא כל רגולציה (כמו חברות הסלולר).<sup>11</sup> לדוגמה, אומנם זכיינית "קשת" מחויבת לרגולציה בנושא זמני שידור (למשל אי-שידור תוכניות מסוימות לפני השעה 22:00), אך היא יכולה לשדר את אותן תוכניות באתר "מאקו" שבבעלותה 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 טלוויזיה באינטרנט לרגולציה על השידורים הרגילים, לרבות עידוד יצירה מקומית, הגנה על קטינים, שמירה על אתיקה ובעלויות צולבות. הצוות מציע כי הרגולציה תותאם לקצב האימוץ העתידי של הרגלי צפייה בתוכני טלוויזיה באינטרנט.<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-דפוס) אף שליחסים אלה, שלפעמים הם נסתרים מן העין ונעדרים פומביות, עשויה לעתים להיות השפעה כלכלית הדומה להשפעתה של בעלות ישירה. ההשלכה יכולה לבוא לידי ביטוי 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**. לחקיקה בישראל כמה נדבכים, אשר נוצרו בעשורים האחרונים במקביל להתפתחות בשוק התקשורת – קיומם של שידורי טלוויזיה מסחריים, כבלים ולוויין ותחנות רדיו מסחריות, המפוקחים על-ידי גופים שונים. כמו כן, החקיקה שונתה לנוכח לימוד המתרחש בשוק והפקת מסקנות מתהליך זה. למשל, 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 **בשלוש פלטפורמות**: שידורי טלוויזיה מסחריים, שידורי כבלים ולוויין ושידורי רדיו. ההגבלה היא על בעלים של פלטפורמות אלו וגם על בעלי עיתונים יומיים המבקשים להחזיק גם בבעלות על ערוץ שידור מסחרי. החוקים המרכזיים העוסקים בבעלויות צולבות בתקשורת הם **חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, וחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990**. הרגולטורים אחראים לאישור בעלי הזיכיונות ולאכיפת הרגולציה בדבר ריכוז בעלויות, בעלויות צולבות ובעלויות זרות.

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

<sup>12</sup> דורון אבני, היועץ המשפטי של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, [מגרש המשחקים הוא עקום](#), במרס, 2009.

<sup>13</sup> משרד התקשורת, [הפצת תוכני 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.





בתחילת שנות ה-2000 הונחו על שולחן הכנסת כמה הצעות חוק שמטרתן להחמיר את כללי ההסדרה על כלי התקשורת; הן לא אושרו בסופו של דבר.<sup>15</sup> בהצעת חוק נוספת הוצע להביא להגבלת בעלותם של בעלים של עיתונים יומיים על גופים כלכליים שאינם קשורים לעיתונות או לתקשורת (בעלות אלכסונית).<sup>16</sup>

#### 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 ורשיונות ובכלל זה על הפיקוח בנוגע לכללי הבעלויות. שוק שידורי הטלוויזיה המסחרית נאמד ב-1.5 מיליארד ש"ח.<sup>17</sup> הערוצים מנסים להפיץ את התוכן שהם יוצרים בפלטפורמות נוספות, כגון אתרי אינטרנט (אתר "[מאקו](#)") המפיץ את תוכני "קשת", אתר "[נענע10](#)" המפיץ את תוכני "ערוץ 10" ואתר "[רשת/ynet](#)" המפיץ את תוכני "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 במגוון הסוגות – דרמה, סרטי תעודה וכדומה – וביזור תקציבי היצירה וההפקה בין השחקנים במטרה לגוון את התכנים ולהביא לידי ביטוי קבוצות שונות באוכלוסייה. כאשר אדם רוכש מניות בכלי תקשורת, הרשות השנייה בודקת אם הוא עומד בכללי החוק. אפשר שתהיה עמידה במגבלות חוק הרשות השנייה, אך לא במגבלות חוק התקשורת, אשר חלות על טלוויזיה רב-ערוצית. משנת 2013 ולכל המאוחר עד שנת 2015 יחול מעבר משיטת הזיכיונות לשיטת הרשיונות. המשמעות היא שתנאי לשידור ערוץ מסחרי הוא קבלת רישיון ושהזכיינות המשדרות רשאיות לעבור מזיכיון לרישיון או ב-1 בינואר 2013 או במהלך שנת 2015.<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 מהתנאים האלה:

- תאגיד אשר אדם אחד מחזיק בו **ביותר מ-51%**;
- התאגיד הוא **בעל זיכיון** לשידורי טלוויזיה לפי חוק הרשות השנייה או **בעל רשיון** לשידורי כבלים או שידורי לוויין, או מחזיק בשיעור כלשהו בבעל זיכיון אחר;
- התאגיד הוא **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.

<sup>15</sup> הצעת חוק מניעת מונופולים וקרטלים בתקשורת, התש"ס-2000, של חה"כ יובל שטייניץ; הצעת חוק הגבלות בעלויות צולבות בתקשורת, התש"ס-2000, של חה"כ תמר גוז'ינסקי ואחרים. שתי ההצעות אוחדו להצעת חוק הגבלות בעלויות צולבות בתקשורת, התש"ס"ב-2002. ראו דיונים בהצעות החוק בוועדת הכלכלה: [פרוטוקול מס' 327](#), 25 ביולי 2001; [פרוטוקול מס' 337](#), 3 בספטמבר 2001.

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

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

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



יש לציין כי הרגולציה על בעלויות צולבות תישאר בעינה גם לאחר המעבר הצפוי לשיטת הרשיונות. בחודש אפריל 2010 פנתה הרשות השנייה למשרד התקשורת בבקשה להגדיל את האחזקות באחד מזכייני ערוץ 2 עד להיקף של 75% בתקופת הביניים, עד למעבר לרשיונות. 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>

#### 4.2. שידורי כבלים ושידורי לוויין

שידורי הטלוויזיה הרב-ערוצית מוסדרים כאמור **בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982**, והם בפיקוח המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין. לפי החוק, המועצה מופקדת על הענקת הרשיונות ועל הרגולציה בנושא הבעלות. שוק שידורי הטלוויזיה הרב-ערוצית ("הוט" ו-yes) נאמד ב-3.5 מיליארד ש"ח, וב-1.5 מיליון מנויים.<sup>20</sup> סעיף 4ח6 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, קובע שלא יינתן רשיון כללי לשידורי כבלים לתאגיד שמתקיים בו אחד מהתנאים האלה:

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

#### 4.3. שידורי רדיו

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

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

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

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



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

לפי סעיף 1א39(ז) לכללי התקשורת (בזק ושידורים) (בעל רשיון לשידורים) התשמ"ח-1987, יש מגבלות על שליטה בהפקות בערוצים משותפים בכבלים או בלוויין<sup>21</sup> ועל מספר הערוצים המשותפים שאדם יכול להפיק, לרבות בעל זיכיון לפי חוק הרשות השנייה ובעל רשיון לפי חוק התקשורת. כל שינוי בזהות המפיק מחייב אישור של המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין. המגבלות העיקריות לגבי מספר הערוצים המשותפים הן:<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 yes לא יעלה על 30%.
- גורם יחיד או אדם (שאינו בעל זיכיון לפי חוק הרשות השנייה) מוגבל בהפקה של עד 30% ממספר הערוצים הכולל.
- בעל זיכיון לפי חוק הרשות השנייה מוגבל בהפקה של עד 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 רשיון, 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 רשיון, בנפרד.

לפי הדוח השנתי שפרסמה המועצה, הגיוון בבעלות על הערוצים המשותפים מלמד כי הרגולציה השיגה את מטרתה. מר ניצן חן, יו"ר המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, ניסה לדבריו להביא לשינוי החוק בדבר בעלות על ערוץ חדשות ארצי, כך שיתאפשר לחברות הכבלים והלוויין להקים במשותף ערוץ חדשות. ההצעה באה ליצור היתכנות כלכלית להפעלת ערוץ החדשות, לנוכח הירידה באחזקות של חלק מהעיתונאים בחברות הכבלים ומשום שבמדינות אחרות בעולם חברות כבלים והלוויין 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 – מוזיקה). בעקבות זאת, במכרזים האחרונים לערוץ מורשת ייעודי ולערוץ בשפה הערבית לא הופיעו מגבלות אלו. הסרת מגבלות אלו אפשרה לזכיינית "קשת" להחזיק בערוץ המוזיקה (ערוץ 24) ולזכיינית "רשת" להחזיק בחלק מהערוץ הייעודי בשפה הערבית.

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

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

<sup>23</sup> שם.



טבלה 3 להלן מסכמת את עיקרי הרגולציה לפי הפלטפורמות הקיימות.

### 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 רשיון;	בעל זיכיון אחר*; אחזקה של בעל מניות אחד בבעל זיכיון מעל 51%	טלוויזיה מסחרית
	עיתון יומי; מו"ל של עיתון יומי; מחזיק ביותר מ-24% בעיתון; תאגיד המחזיק עיתון	בעל רשיון; תאגיד בבעלותו	בעל זיכיון אחר; תאגיד בבעלות זכיון; תאגיד בעל אחזקות בזכיון	רב-ערוצי
	עיתון; אדם המחזיק ביותר מ-24% בתאגיד שיש לו בעלות בעיתון	בעל רשיון	בעל זיכיון	רדיו (לא ישתתף במכרז)
גוף משדר; תאגיד בעל גוף משדר; תאגיד בבעלות גוף משדר;	עיתון; בעל שליטה בעיתון; תאגיד שאדם המחזיק בו יותר מ-24% הוא בעל שליטה בעיתון	תאגיד בעל שליטה בבעל זיכיון או בבעל רשיון; תאגיד שאדם המחזיק בו בשיעור של 24% ויותר הוא גם בעל רשיון לשידורי רדיו וגם בעל שליטה בבעל זיכיון לשידורי טלוויזיה או בעל שליטה בבעל רשיון		רדיו (לא יינתן רשיון)

\* לאחר החלתו של תיקון 32 לחוק הרשות השנייה, בעלי הזיכיון יהפכו להיות בעלי רשיון עד שנת 2015 לכל המאוחר.

## 5. בעלות על כלי תקשורת בישראל

בסעיף זה מובא פירוט של הבעלויות על כלי התקשורת בתחומי העיתונות הכתובה, ערוצי הטלוויזיה המסחרית וערוצי הטלוויזיה הרב-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 מ-1.48 מיליארד ש"ח בשנת 2008 לכ-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 חנימונים לשוק, בעיקר "ישראל היום" שהפך לעיתון היומי בעל התפוצה הרחבה ביותר. כל אלו הביאו לגידול בתחרות בתחום ולירידה בהכנסות ממכירה ומפרסום.

הירידה מהכנסות בעיתונות המודפסת בארץ ובעולם היא תמריץ לעיתונים לעשות שימוש בחומרים המודפסים במדיות נוספות (כמו אתרי אינטרנט וסלולר) 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, [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 בהוט, 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 היישוב	27.31%
	עופר נמרודי	0.23%
	אחזקות הציבור	11.49%
	<b>סך הכול</b>	<b>100.00%</b>
הארץ <sup>28</sup>	משפחת שוקן	60.00%
	דומונט-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> פרופ' 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 בר-און בע"מ באמצעות חברת מוניטין בע"מ (11.28% באופן ישיר והיתר בנאמנות באמצעות חברת "פולן").

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

<sup>29</sup> אחזקה באמצעות חברת "מוניטין עיתונות בע"מ", בבעלות אליעזר פישמן ועוזבון חיים בר-און.



באפריל 1995 הוכרז עיתון "ידיעות אחרונות" על-ידי רשות ההגבלים העסקיים כמונופול בשוק העיתונות היומית.<sup>30</sup> בינואר 2010 החליטה הרשות על הפסקת ההכרזה על העיתון כמונופול, בגין ירידה בנתח השוק לפחות מ-50%, בעיקר עקב 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 עם הטלוויזיה, האינטרנט וטלפונים חכמים) הולכת וגוברת, ובשל כך חלה ירידה בהכנסות ממכירת עיתונים. נוסף על כך, 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 על פרסום בעיתונות – מכ-1.76 מיליארד ש"ח בשנת 2004 לכ-1.21 מיליארד ש"ח בשנת 2010.<sup>32</sup> התחרות ההולכת וגוברת 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 במהירות, והדבר עלול להיות איום על שרידותם העסקית של חלק מהעיתונים בישראל. כלי מדיניות אפשרי לעידוד קיומם של עיתונים יומיים, לנוכח 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 רגולציה כזאת אינה מתאימה לימינו. כיום למעשה אין רגולציה ייעודית על בעלויות צולבות על עיתונים, מלבד דיני הגבלים עסקיים (הוראות אלו יושמו 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 של בעלי השליטה בעיתון ובכל תאגיד אחר שבו הם מחזיקים יותר 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, **גוף וולונטרי** 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".

<sup>30</sup> הרשות להגבלים עסקיים, [ידיעות אחרונות – בעל מונופולין בשוק העיתונות היומית בשפה העברית](#), כניסה בתאריך: 12 ביולי 2011.

<sup>31</sup> באתר רשות ההגבלים העסקיים, [החלטה של בית-הדין להגבלים עסקיים](#), 14 בינואר 2004.

<sup>32</sup> איגוד השיווק 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](#), כתבו רון תקווה ועמי צדיק, מרס 2008.

<sup>34</sup> הצעת חוק ממשלתית, [חברת מס' 376](#) ב"רשומות", באתר האינטרנט של הכנסת.



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 העיתונות מר אריק בכר, "נושא גילוי שנתי נאות של אינטרסים של מוליים לא נאכף במהלך השנים".<sup>35</sup> לדברי העיתונאים אשר ענו לנו, יש יישום 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> כמו בישראל, בחלק מהמדינות הללו אין רגולציה ייחודית, מלבד דיני הגבלים עסקיים, הקיימים בכל הענפים, ובהן 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 לאחר הרכישה התפוצה הכוללת ברמה הארצית 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 יותר מ-20%, או בתפוצה אזורית אם התפוצה הכוללת שלהם באזור תהיה יותר מ-50%. אפשר לחרוג מהמצוין לעיל לעניין נתח התפוצה אם השינוי מתרחש במהלך צמיחה עסקית אורגנית של העיתון.

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

**הולנד:** יש להודיע לרשות התחרותיות על כל בקשה למיזוג שבו לשתי החברות יש מחזור מכירות משותף של יותר מ-113.5 מיליון אירו, ולשתיהן יש בהולנד מחזור מכירות של לפחות 30 מיליון אירו.

**סלובניה:** אם אחד העיתונים מחזיק יותר מ-50% מהשוק, עליו להודיע על כך לרשויות הממונות.

---

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

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

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

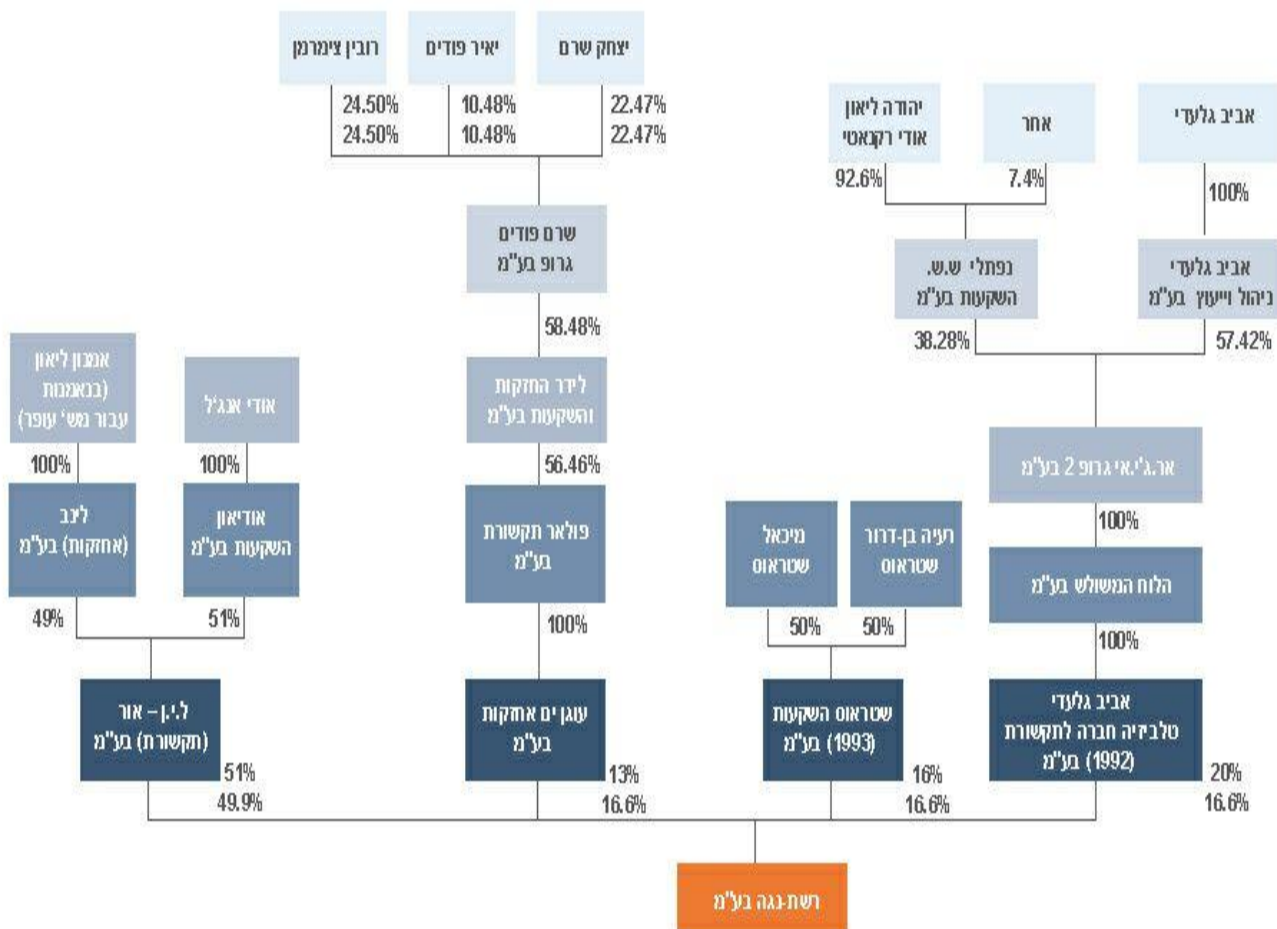
<sup>38</sup> Commission of The European Communities, [Media pluralism in the Member States of the European Union](#), 16 January 2007.



**רשת**

**רשת**

מעודכן נכון ליום 10.3.15



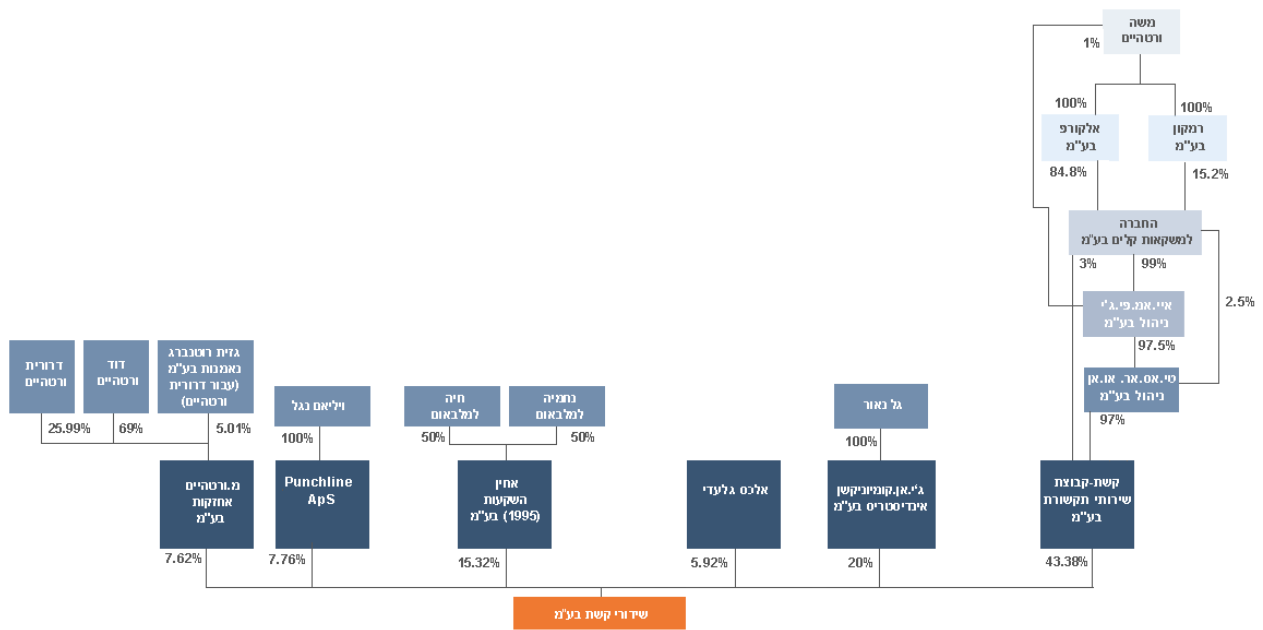
אין במידע האמור כדי להוות מצג באשר לכמות הנתונים או תחליף לבדיקה עצמאית של נתונים אלה. הרשות איננה אחראית לנכונות נתונים אלה בכל אופן שהוא.

<sup>39</sup> הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, [גופי שידור](#), כניסה בתאריך: 30 באוקטובר 2011.





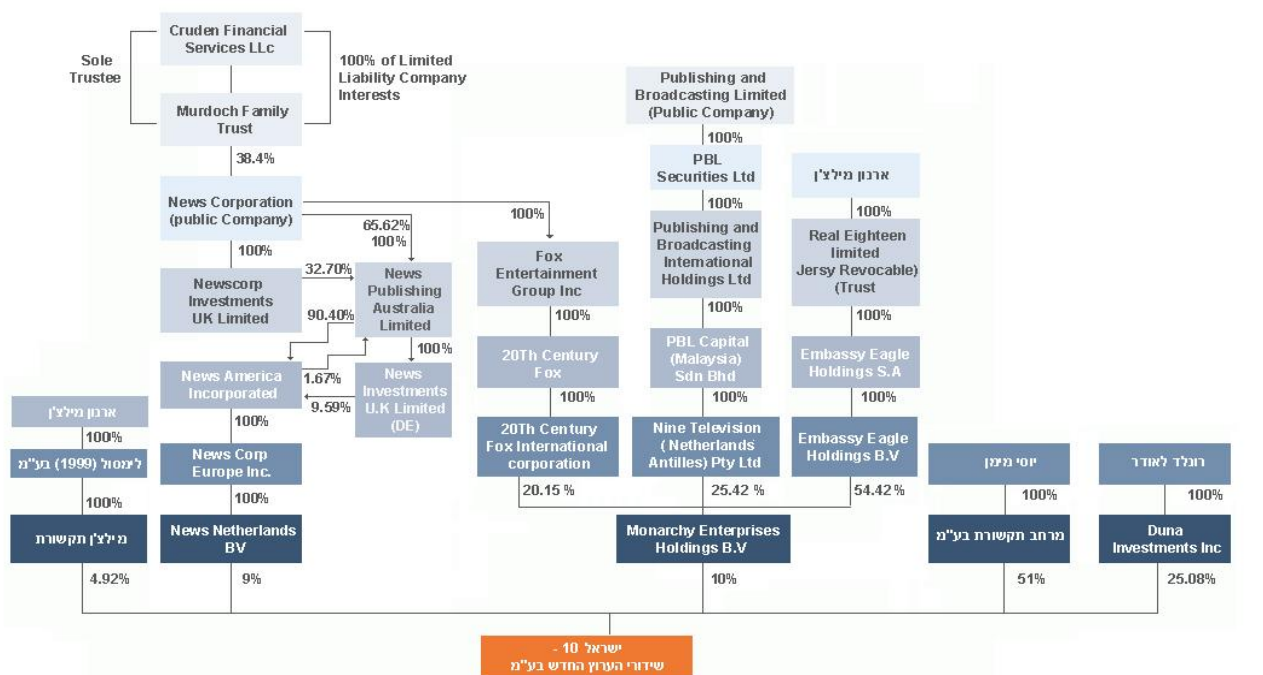
שידורי קשת  
מסודר בנכס ליום 28.4.10



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

”ערוץ 10”

ישראל 10  
מסודר בנכס ליום 15.3.10



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



לפי סעיף 46 לחוק הרשות השנייה, "מורשה לשידורים לא ייתן בשידוריו, בין במישרין ובין בעקיפין, בין בכתב ובין בדרך הבעה אחרת, כל ביטוי לדעותיו האישיות, ואם הוא תאגיד – לדעות מנהליו או לדעות בעלי העניין בו. מורשה לשידורים לא ימנע שידורים, בין במישרין ובין בעקיפין, בשל דעותיו האישיות, ואם הוא תאגיד – בשל דעות מנהליו או דעות בעלי העניין 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 חברות החדשות המקנות זכויות הצבעה. לפי סעיף 67 לחוק, מועצת המנהלים של כל חברת החדשות תמנה לפחות חמישה דירקטורים, 60% ימונו על-ידי בעלות הזיכיון ו-40% ימונו על-ידי מועצת הרשות השנייה. יו"ר 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>

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

כיום הבעלות של "ידיעות תקשורת" ב"הוט" עומדת על 16.8%; הבעלות של קבוצת פישמן עומדת על 12.62% והבעלות של הציבור היא על 24%. בשנת 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 תעמוד על 6.6% ואחזקות הציבור – על 20.8%. בעקבות רכישת המניות בחברת "בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ" על-ידי שאול אלוביץ, מוחזקות מניות yes בחלוקה כדלהלן: 49.78% בבעלות חברת "בזק" ו-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 מעלה שיש 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 ולשידורי לוויין, 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
2.79%	רדיו קול חי (לציבור הדתי)	רדיו אזורי	
49.78%	yes (לא כולל אחזקות דרך יורוקום)	טלוויזיה רב-ערוצית	קבוצת אלוביץ
85.00%	רדיוס (מרכז)	רדיו אזורי	
85.00%	רדיו אף.אם. (השפלה)	רדיו אזורי	
11.52%	רשת	טלוויזיה מסחרית	אביב גלעדי
7 ערוצים	ערוצים משותפים בהוט	טלוויזיה רב-ערוצית	
6 ערוצים	ערוצים משותפים ב-yes	טלוויזיה רב-ערוצית	
50.00%	גירוזלם פוסט	עיתונות יומית	אלי עזור
50.00%	שני ערוצים משותפים (צירלטון)	טלוויזיה רב-ערוצית	
32.00%	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 (2.79%)	דנקנר
כן	כן	רשת (51%)	עופר ואודי אנגל
כן	כן	קשת (51%)	ורטהיים
לא	כן	ערוץ 10 (51%)	מימן
לא	כן	yes (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%)	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 אפשר ללמוד כי לחלק מקבוצות העסקים בישראל יש בעלות בכלי תקשורת כלשהו. במצב זה נוצר 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 (למשל בעקבות מעבר משיטת הזיכיונות לשיטת הרשיונות בערוצים המסחריים) עשוי להביא להקטנת פוטנציאל ניגודי העניינים, בהנחה ששוק הפרסום יכול להכיל שחקנים נוספים.

## 6.2. הסיבות העיקריות להיווצרות בעלויות צולבות ובעלויות אלכסוניות

יש כמה סיבות כלכליות לקיומם של ריכוז בעלויות, בעלויות צולבות ובעלויות אלכסוניות בשוק כלי התקשורת בישראל. להלן הסיבות העיקריות:

**שוק פרסום מצומצם** – כאמור, העיתונות הכתובה ושידורי הטלוויזיה והרדיו המסחריים ממומנים בעיקר באמצעות פרסומות. ההוצאה על פרסום בישראל ביחס לתוצר נמוכה במידה ניכרת מההוצאה במדינות המפותחות, ועל כן מרחב המחיה הכלכלי מצומצם יחסית ויש **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 סך ההוצאות על פרסום בישראל היה בשנת 2010 כ-3.9 מיליארד ש"ח. מבדיקת השינוי במדינות השונות עולה כי חל גידול חד בהוצאה על פרסום באינטרנט בשיעור של 484.3%, בשילוט חוצות בשיעור של 53% ובטלוויזיה בשיעור של 34%. מנגד, בהוצאה על פרסום בעיתונות הכתובה חלה ירידה בשיעור של 31.2%.

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

להוצאה הנמוכה יחסית על פרסום בישראל עשויות להיות שלוש סיבות עיקריות: רמה גבוהה של ריכוזיות בענפי הכלכלה, אשר מביאה להוצאה נמוכה על פרסום לעומת ההוצאה על פרסום בענפים תחרותיים; רמת ריכוזיות גבוהה בשוק המדיעות (בעיקר עיתונות וטלוויזיה); דמי תיווך גבוהים יחסית בשוק הפרסום הטלוויזיוני (לפי בדיקה שהוזמנה על-ידי הרשות השנייה בשנת 2007, חברות הפרסום גבו "עמלות יתר" מהזכייניות, תופעה

<sup>44</sup> הוצאה על פרסום: איגוד השיווק הישראלי, [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> נוסף על כך, ייתכן שאחת הסיבות למיעוט ההוצאה על פרסום בטלוויזיה נעוצה בבעלות הצולבת של בעלי ערוצי השידור מחד גיסא והמפרסמים הגדולים מאידך גיסא.

יש להדגיש כי בשנים 2004–2010 ההוצאה על פרסום 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 שינויים אלו:

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

נוסף על כך, מחקר שנעשה על שוק הפרסום הטלוויזיוני העלה כי מחירי הפרסום הטלוויזיוני בישראל גבוהים במידה ניכרת מהמחירים במדינות אחרות.<sup>46</sup> מצב זה, המאפשר בעיקר לעסקים גדולים לפרסם בערוצי הטלוויזיה הארציים, עשוי להביא להדרת עסקים קטנים ובינוניים משוק הפרסום הארצי ועשוי לתרום להקטנת התחרותיות במשק. בדיונים בוועדת הכלכלה של הכנסת לאישור התיקונים בהצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 33) (מעבר מזכינות לרישיונות בשידורי טלוויזיה), התשי"ע–2010, נדונה הצעה לאפשר פרסומות מסחריות בערוצי הכבלים והלוויין, אך לבסוף היא נדחתה בגין עוגת הפרסום הקטנה.<sup>47</sup>

**ריכוזיות הכלכלה:** המשק הישראלי הוא ריכוזי יחסית, ועל כן הפוטנציאל לקיומן של בעלויות צולבות ואלכסוניות גבוה יחסית. משקל שווי השוק של עשר **קבוצות העסקים** הגדולות בישראל הוא 41% משווי השוק של כלל החברות הנסחרות בבורסה לני"ע בתל-אביב. נתון זה גבוה יחסית למדינות המפותחות ודומה יותר למצב במדינות המתפתחות: ביפן השיעור הוא כ-3%, בבריטניה – כ-5%, בספרד – כ-11%, באירלנד – כ-15%, בגרמניה, באיטליה, באוסטריה, בפיןלנד ובנורבגיה – כ-20%, בסינגפור, בשווייץ, בצרפת, בבלגיה, בהונג-קונג, בפורטוגל ובקוריאה בין כ-25% לכ-35%. 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:** לשם הקמתם של כלי תקשורת יש צורך בהשקעות ראשוניות בסכומים ניכרים, והדבר מהווה חסם לכניסת משקיעים לשוק זה. בשוק האשראי בארץ יש רמה גבוהה של ריכוזיות והדבר עשוי להקשות על גיוס משאבים. בסוף שנת 2009 שש קבוצות העסקים הגדולות נטלו כ-25% מהאשראי העסקי הבנקאי.<sup>49</sup> לפי המחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה שנזכר לעיל, מצב זה עשוי להביא ליצירת ריכוז בעלויות ובעלויות צולבות בכלי התקשורת. יש לציין כי בשנים האחרונות התפתח במהירות שוק האשראי החוץ-בנקאי, אולם גם בשוק זה חלק ניכר מהאשראי מנותב לכמה לווים גדולים.<sup>50</sup>

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

<sup>46</sup> מיטל שניר, עמינת "קורת", **שוק הפרסום הטלוויזיוני**, מכון מילקן, יולי 2006.

<sup>47</sup> ועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 385, **הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 33) (מעבר מזכינות לרישיונות בשידורי טלוויזיה)**, התשי"ע–2010, 20 בדצמבר 2010; ראו גם דיונים 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 הלוים הגדולות: שם, **ריכוזיות האשראי (עמוד 100)**; סך האשראי הבנקאי למגזר העסקי: בנק ישראל, **אינדקס אטורים שוטפים ליציבות המשק**, לוח 3 – יתרות האשראי במשק.

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



סיבות אלו, בין היתר, מביאות לכך שהתשואה על ההשקעה בכלי התקשורת בישראל נמוכה יחסית, ולעתים 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 של פעילות זו.<sup>51</sup>

### 6.3. כלי מדיניות אפשריים

לשם התמודדות עם המצב המתואר לעיל, של ריכוז בעלויות, בעלויות צולבות ובעלויות אלכסוניות בכלי התקשורת בישראל, ניתן לשקול את כלי המדיניות שלהלן:

- יצירת תפיסה כוללת של רגולציה על בעלויות צולבות בכל המדיות, תוך החמרת כללי הבעלויות הצולבות, כך שתהיה מניעה מוחלטת של בעלות צולבת בכלי תקשורת המשדרים חדשות ואקטואליה (לעומת כלי תקשורת המשדרים בעיקר תוכני בידור וסרטים, כמו טלוויזיה רב-ערוצית); החמרת הדרישות הקבועות לשם קבלת אישורים לרכישת כלי תקשורת או עיתון על-ידי כלי תקשורת או עיתון אחר.
- רגולציה על בעלויות אלכסוניות של 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 בכלי התקשורת**, לפי גודל הקבוצה, ולחלופין לפי שיעור ההוצאה שלה על פרסום.<sup>53</sup> הממונה על ההגבלים העסקיים דאז (עו"ד דרור שטרם) הציע, מנגד, כי הגבלות על בעלויות אלכסוניות ייקבעו 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 של הבעלות ושל אינטרסים כלכליים אחרים של הבעלים ומניעת בעלויות צולבות בין העיתונים. נשיא בית-המשפט העליון אהרן 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 על בעלויות צולבות גם לעניין אתרי אינטרנט חדשותיים, בדומה לרגולציה המוטלת על ערוצי השידור המסחרי.
- עידוד השקעות טכנולוגיות אשר יאפשרו את הגדלת רוחב הפס ושידור טלוויזיה באמצעות האינטרנט; שינוי זה העשוי להביא להגדלת הביזוריות ומגוון יצרני התוכן.
- נקיטת 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 שטרם, 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 שטרם, לשעבר ממונה 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.

