



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

אתגרים והזדמנויות בפעילות ענקיות האינטרנט בישראל

נכתב לקראת כנס ב-24 באוקטובר 2018

מחוקקים ברשת:

הכנסת, ענקיות האינטרנט והאזרח הקטן

א' בטבת תשע"ט

9 בדצמבר 2018

כתיבה: נעם בוטוש, בת חן רוטנברג ומאיר אזנקוט

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן העניינים

1	תמצית
3	1. מוצרים חינוכיים בכלכלת הרשת
3	1.1. מאפייני מהפכת המידע
3	1.2. כלכלת הרשת
5	2. תרומות ענקיות האינטרנט לכלכלה הישראלית ולכלכלה העולמית
5	2.1. התרומה לעסקים קטנים ובינוניים
5	2.2. קשרים עסקיים ויצוא
6	2.3. מרכזי מחקר ופיתוח בישראל
6	2.4. חלחול הידע והטכנולוגיה
6	2.5. אחריות תאגידית
6	3. שוק מנועי החיפוש והרשתות החברתיות
6	3.1. מנועי החיפוש
8	3.2. שוק הדפדפנים בישראל ובעולם
9	3.3. שוק מערכות ההפעלה של טלפונים ניידים
9	3.4. הרשתות החברתיות באינטרנט
10	4. התפתחות ענקיות האינטרנט
10	4.1. הצמיחה הכלכלית של ענקיות האינטרנט
16	5. אתגרים בכלכלה הישראלית לנוכח פעילות ענקיות האינטרנט
16	5.1. דיני הגבלים עסקיים
16	5.1.1. תיעדוף מוצרים ודחיקת מתחרים
17	5.1.2. מיזוג אופקי
19	5.1.3. התליית מוצרים
20	5.1.4. מינוף מידע על טעמי משתמשים בשוק הפרסום המקוון
20	5.2. ההוצאה לפרסום
21	5.2.1. השחקנים העיקריים
21	5.2.2. ההוצאה לפרסום בישראל
24	5.2.3. ההוצאה לפרסום בהשוואה בין-לאומית
25	5.2.4. כלי סיוע לכלי התקשורת במדינות מפותחות
26	5.3. המסחר המקוון ושוק הקמעונאות
29	5.4. מיסוי תאגידים בין-לאומיים הפועלים באינטרנט
29	5.4.1. מיסוי בישראל
30	5.4.2. הנחיות מיסוי על פי מדינות ה-OECD

תמצית

מסמך זה נכתב לקראת כנס בנושא "מחוקקים ברשת: הכנסת, ענקיות האינטרנט והאזרח הקטן", שהתקיים ב-24 באוקטובר 2018. את הכנס יזמו מרכז המחקר והמידע של הכנסת והלשכה המשפטית של הכנסת.

בעשור האחרון התפתחו כמה סופר-פלטפורמות בתחום הטכנולוגיה באינטרנט, והפכו בהדרגה לתשתיות הפצה של תוכן ומגוון שירותים (לרבות מנועי חיפוש, רשתות חברתיות, מערכות הפעלה, דפדפנים ופלטפורמות למסחר מקוון). מדובר בעיקר בחמש החברות הגדולות בעולם בתחום הטכנולוגי: אפל, גוגל, פייסבוק, מיקרוסופט ואמזון. גודלן ועוצמתן בשווקים שבהם הן פועלות מאפשרים להן להפעיל כוח שוק כלפי לקוחות וספקים, ומעניקים להן יכולת עסקית להשתלט על שווקים נוספים (כמו שוק הניווט ושוק ההיכרויות) באמצעות רכישות, ומתוך ניצול כוחן בשוקי הליבה. התפתחות זו מציבה דילמות לפני רגולטורים ברחבי העולם לגבי המדיניות הרצויה, לרבות בתחומים כתחרותיות, התליית שירותים ומוצרים, פרסום, מסחר מקוון ומיסוי. עוד נושאים המעוררים חששות בקרב רגולטורים הם, בין היתר, סוגיית הפרטיות, חדשות כוזב (fake news) והטיה של דעת הקהל וכן הגנה על ענפי התרבות והיצירה המקומיים מפני השתלטות של ענקיות האינטרנט והמסחר המקוון, בעיקר במדינות קטנות. במסמך זה התמקדנו בהשפעת ענקיות האינטרנט על כלכלת ישראל בכמה מההיבטים, לרבות תחרותיות, הוצאה לפרסום, מסחר מקוון וסוגיית המיסוי.

ענקיות האינטרנט מציעות למעשה מוצרים חנימיים, במעין עסקה בין המשתמש לספק: שימוש חנימי בשירות (מנוע חיפוש, רשת חברתית וכדומה) תמורת שימוש של הספק בנתונים על מאפייני המשתמש והרגלי הגלישה שלו לצורכי פרסום ומסחר.

נתיי השוק של ענקיות האינטרנט מפורטים בטבלה הבאה.

שוק	מוצר	ישראל	העולם
מנועי החיפוש	Google	97.1%	90.5%
	Bing	1.4%	3.1%
	Yahoo	0.6%	2.2%
	אחרים (בעיקר Baidu ו-Yandex)	0.9%	4.2%
	סך הכול	100.0%	100.0%
רשתות חברתיות	Facebook	83.1%	65.2%
	Pinterest	7.7%	13.5%
	Instagram	1.3%	2.4%
	YouTube	5.2%	8.6%
	Twitter	2.0%	8.5%
	אחרים	0.7%	1.8%
	סך הכול	100.0%	100.0%
דפדפנים	Chrome	73.4%	59.7%
	Safari	11.9%	14.5%
	Explorer	4.9%	3.0%
	Samsung Internet	3.6%	2.9%
	Firefox	2.8%	4.9%
	אחרים	3.4%	15.0%
	סך הכול	100.0%	100.0%
מערכת ההפעלה בטלפון נייד	Android	78.4%	76.8%
	iOS	21.5%	20.5%
	Windows	0.1%	0.4%
	Samsung	0.0%	0.3%
	אחרים	0.0%	2.0%
	סך הכול	100.0%	100.0%



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מהנתונים בלוח עולה כי בכל השווקים יש שחקן דומיננטי יחיד, וכי בישראל נתח השוק של השחקן הדומיננטי גדול מנתח השוק של השחקן הדומיננטי בשאר העולם. ראוי לציין בעיקר את נתח השוק הגדול של מנוע החיפוש גוגל – 97.1% בישראל ו-90.5% בעולם. על כן, בעבור אלה הגולשים באינטרנט דרך מנוע חיפוש, גוגל הפכה למעשה **לשער הכניסה המרכזי לאינטרנט**, ולכך יש השלכות כלכליות וחברתיות משמעותיות.

אתגר מרכזי העומד לפני רגולטורים ברחבי העולם הוא סוגיית דיני התחרותיות הנוגעים להתנהגות ענקיות האינטרנט. בדיון בנושא של התנהגות אנטי-תחרותית במרחב הדיגיטלי עולות שאלות רבות, בהן: כיצד מגדירים נתח שוק ושליטה בשווקים דיגיטליים כאשר רוב המוצרים בשווקים אלה הם חינמיים? כיצד מגדירים את השוק הרלוונטי שבו נבחן את דיני התחרותיות? האם יש מקום לבחון את השפעת כוח השוק של מובילות השוק על איכות מוצריהן? ואם כן, כיצד עושים זאת? בעולם מקובלות מגוון פרקטיקות לבחינת שאלות אלו ושאלות אחרות הנוגעות לדיני התחרות, ונציין את הגישה האמריקנית המקילה ולעומתה את הגישה המחמירה יותר, הנהוגה במדינות האיחוד האירופי. בישראל החלו לעסוק בסוגיות מורכבות אלו רק בשנה האחרונה, כאשר רשות ההגבלים העסקיים פנתה לציבור במטרה ללמוד מהן הסוגיות בדיני תחרותיות המעסיקות את שוק האינטרנט הישראלי.

הדילמות העיקריות שעמן מתמודדים רגולטורים בעולם מפורטות בטבלה הבאה.

נושא	בעיה ודילמה
תיעוד מוצרים, דחיקת מתחרים ומיזוג אנכי	השחקן הדומיננטי מבליט את היישומים אגב דחיקת המתחרים. <u>האם לכפות הפרדה מבנית בין היישומים השונים?</u>
התליית מוצרים	השחקן הדומיננטי מתלה שימוש במוצר מסוים בשימוש במוצר אחר. <u>האם לכפות הפרדה מבנית בין היישומים השונים?</u>
פרסום מקוון	השחקן הדומיננטי מייצר מאגר מידע עצום ובלעדי על טעמי המשתמשים (כמו חיפושים ולייקים), המאפשר לו באופן בלעדי פרסום ממוקד על חשבון מתחרים בשוק הפרסום המקוון. <u>האם לאפשר גישה חופשית למידע הבלעדי?</u>
הוצאה לפרסום	הסטת הכנסות מכלי התקשורת היוצרים חדשות ותוכן תרבותי לטובת ענקיות אינטרנט שאינן יוצרות חדשות ותוכן. <u>האם ליצור דרכים לפיצוי כלי התקשורת המקומיים?</u>
סוגיית המיסוי	ניתוב הכנסות ורווחים למדינות שבהן שיעורי המס נמוכים. <u>האם לחסום פרצות מס באמצעים שונים?</u>

בשנים האחרונות נשמעות טענות שלפיהן יש להתאים את דיני ההגבלים העסקיים לעידן כלכלת הרשת. לפי טענות אלה, בכלכלה שבה מוצעים מוצרים חינמיים, הדגש צריך להיות על הגבלת כוח שוק ולא על רווחת הצרכנים, קרי המחירים. בהקשר זה יש לציין כי לפי גישה מקובלת, **האינטרס הציבורי הוא בראש ובראשונה שמירה על התחרות, ולא הגבלת הפגיעה במתחרים**. כך, טכנולוגיה חדשנית ושירות טוב ללקוחות עשויים להביא להגדלת נתח שוק של חברה על חשבון מתחרותיה (כמו דחיקת רגליהם של שחקני המסחר המסורתי על ידי שחקני המסחר המקוון) אולם אין במצב זה כשלעצמו פגיעה בתחרות, והוא עשוי להוביל לשיפור התועלת לצרכנים.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

1. מוצרים חינוכיים בכלכלת הרשת

1.1. מאפייני מהפכת המידע

מקובל למנות ארבע מהפכות בתולדות האנושות: המהפכה הלשונית, המהפכה החקלאית, המהפכה התעשייתית והמהפכה הרביעית, המתרחשת בעשורים האחרונים – מהפכת המידע. מאפייניה העיקריים של מהפכה זו הם יכולות עיבוד נתונים רבים באמצעים טכנולוגיים מתקדמים, ובעזרת נתונים אלו – הסקת מסקנות בעלות השלכות בתחומים רבים, בהם רפואה, כלכלה, חברה וטכנולוגיה. עיקרה של המהפכה טמון באפשרות לבנות כלים טכנולוגיים שעשויים ללמוד ולחזות התנהגויות (machine learning) בעזרת יכולות עיבוד מידע מתקדמות.

בעבר היה המידע נחלתם של בעלי הכוח בלבד, כגון ממשלות, ארגונים ובעלי מקצוע, ולא היה זמין לכול. כיום המידע הרב זמין ונגיש הודות למנועי חיפוש מתוחכמים, מהירים ונוחים לשימוש המאפשרים אגירת מידע בכמויות גדולות ובעלויות נמוכות, שאף הולכות ויורדות (כמו באמצעות מחשוב ענן) וסריקת כמויות עצומות של מידע תוך כדי איתור המידע והפקת התובנות המבוקשות במהירות רבה.

בתחילת שנות ה-90, בראשית עידן האינטרנט, התעוררו ציפיות לדמוקרטיזציה של המידע ולהגברת היעילות הכלכלית, שיובילו להרחבת ההזדמנויות החברתיות-כלכליות. בתחילת שנות ה-2000 הופיעו גוגל, פייסבוק וחברות אחרות, ובהדרגה נוצרו פלטפורמות דיגיטליות החולשות על מידע רב והתהוו אתגרים כלכליים וחברתיים חדשים.

1.2. כלכלת הרשת

כלכלת הרשת היא הסדר הכלכלי המתפתח בתוך חברת המידע. בכלכלות העידן התעשייתי הבעלות על קניין פיזי או קניין רוחני נובעת מפיתוחו על ידי מפעל אחד וערכו של המוצר בא לידי ביטוי במחיר שנדרש עבורו. לעומת זאת, בכלכלת הרשת עיקר הערך של המוצר או השירות נובע מהתווספות משתמשים רבים הצורכים אותו. לכן אחת המטרות הראשיות של כל מוצר היא ליצור בסיס של לקוחות ומשתמשים רבים ככל האפשר. המונח "כלכלת רשת" מתאר מסחר חדש בעולם וירטואלי. הכלכלה הגלובלית שינתה את פניה בעקבות התפתחות האינטרנט, המאפשר לתקשר ולסחור בקלות ובמהירות בזכות התגברות על מרחקים וזמנים שהיו מוגבלים בכלכלה המסורתית. בכלכלת הרשת הערך נוצר על ידי המשתמשים ברשת ולא על ידי חֲבֵרוֹת אחדות, וכך הצלחת המוצר נובעת מגודל הרשת ולא מהחברה. מכיוון שהערך נובע מכמות הקישוריות, מערכת פתוחה תהיה עדיפה על מערכת סגורה משום שבראשונה יש יותר צמתים.

אחד ממאפייני כלכלת הרשת הוא עסקות שבהן, מצד אחד, השימוש הוא חינוכי, ומצד שני, הספק נעזר במאפייני הגלישה של המשתמש באופן אנונימי למטרות פרסום ממוקד, לרבות העברת הנתונים לצדדים שלישיים. עסקות מעין אלה נהוגות זה עשרות שנים בתחום שידורי הטלוויזיה והרדיו ובתחום העיתונות הכתובה, אולם בלא יכולת של הספק ליצור מאגרי מידע ענקיים המאפשרים פרסום ממוקד. מהפכת המידע והשימוש באינטרנט יצרו מציאות שבה ספקיות אינטרנט מספקות מוצרים חינוכיים כגון מנועי חיפוש ורשתות חברתיות, ובתמורה עושות שימוש במאפייני הגלישה של המשתמשים כדי להפנות אליהם פרסום רלוונטי. הדילמה המתוארת במסמך זה נובעת מהריכוזיות הרבה של ספקיות אינטרנט, ומשליטתן הבלעדית בכל פרטי המידע על התנהגות המשתמשים וטעמיהם, אשר עשויות לאפשר להן להתלות בין מוצרים, לפעול לדיכוי תחרות ולצבור עוצמה כלכלית ופוליטית שבכוחה לאיים על המשחק הדמוקרטי והכלכלי. במסמך זה התמקדנו בהשפעת ענקיות האינטרנט על כלכלת ישראל בכמה תחומים, בעיקר בתחומי התחרותיות והפרסום.



בספטמבר 2018 פרסם ה-OECD מחקר מקיף בנושא "שיקולי איכות בשוקי מחיר אפס דיגיטליים".¹ לפי המחקר, **שבע מתוך עשר החברות הגדולות בעולם פועלות בשוקי מחיר אפס דיגיטליים**. כמו כן, לפי אומדן של נציבות הסחר באיחוד האירופי המצוטט במחקר ה-OECD, הערך של הנתונים האישיים הנאספים על ידי חברות פרטיות באינטרנט באירופה בלבד צפוי להגיע לכטריליון אירו בשנת 2020. למשתמש יש אפשרות לשלוט ברמת שיתוף המידע שקשור אליו. אולם, יש מחקרים המראים כי היכולת של המשתמשים לשלוט ברמת החשיפה של נתונים הפרטיים ובעקבות הדיגיטליים שהם מותירים היא מוגבלת.² יש כמה סיבות לכדאיות הכלכלית של חברה לספק את המוצר ללא קבלת כסף בתמורה:

- איסוף נתוני המשתמשים מסייע לחברות לשפר את איכות השירותים, לפתח מוצרים חדשים ולסחור בנתונים אלו עם חברות אחרות. יש לציין כי לטענת גוגל לא מתקיים סחר בנתוני המשתמשים עם חברות אחרות.³
- באמצעות נתונים אישיים רבים החברות יכולות לשפר את האפקטיביות של הפרסום הממוקד עבור קהל היעד.
- החברות בונות מודל בסיסי שניתן חינם, ולצידו מציעות שירותים נרחבים ופונקציות מתקדמות בתשלום (שירותי פרימיום).
- שירותים חינוכיים עשויים להיות אסטרטגיה להגדלה מהירה של נתח השוק בתחרות מול מוצרים דומים. אפשרות נוספת היא שהחברות מציעות סחורה חופשית כדי לצבור בסיס משתמשים גדול שיגביר את האטרקטיביות של החברה כיעד רכישה על ידי חברות אחרות.

אם כן, מה טיבה של העסקה, אם היא אכן קיימת, בין ספקים לבין צרכנים של מוצרים במחיר אפס? על פי גישה אחת, מאחר שאין שימוש במטבע לא מתקיימת עסקה כלל; חברות משקיעות משאבים באיסוף נתונים ועיבודם או בפיתוח שירותי פרסום, ולעומת זאת, הצרכן אינו נותן דבר מה או מוותר על משהו כאשר משתמשים בנתונים או בתשומת הלב שלו כדי להרוויח. הטענה הנגדית היא שגם במתן שירותים חינוכיים העסקים צריכים לקבל החלטות על היקף ההיצע שהם מספקים, גם אם במחיר אפס, והצרכנים עדיין צריכים להחליט כמה לצרוך, כיוון שהם עדיין משקיעים משאבים כדי להשיג ולצרוך מוצרים אלה. המחיר הוא רק גורם אחד בתחרות בין חברות, ולעומת שווקים אחרים, שבהם איכות היא גורם אחד מני רבים בתחרות, בשוקי מחיר אפס איכות תהיה הפרמטר היחיד המשפיע על רווחת הצרכן, והמדד היחיד המשפיע על החלטות החברות. יתר על כן, אפשר לטעון גם כי היעדר מחיר כספי אין משמעותו שהצרכנים אינם נותנים משהו בתמורה למוצרים שהם מקבלים. הנתונים האישיים שלהם או תשומת ליבם לפרסומות הם המחיר שהצרכנים צריכים לשלם עבור המוצר. כמו כן, לצרכנים יש כמות מוגבלת של תשומת לב, והערך של נתוני הצרכן לחברות עשוי לרדת ככל שלמספר רב יותר של חברות תהיה גישה אליו. רעיון זה עולה בקנה אחד עם ההצהרה המופיעה בהחלטתה של הנציבות האירופית לגבי Google Shopping: "בעוד שהמשתמשים אינם מערבים שיקול כספי בגין השימוש בשירותי החיפוש הכלליים, הם תורמים למונטיזציה⁴ של השירות על ידי אספקת נתונים לכל שאילתה".⁵ בשנת 2016 ה-OECD הכניס תיקון בהמלצותיו בנושא הגנת הצרכן במסחר המקוון, וכלל בהן "עסקאות לא כספיות" לשם שיקוף חשיבות ההגנה על הצרכנים בהקשר זה.⁶

¹ OECD, [Quality considerations in digital zero-price markets](#), November 2018.

² Michal Kosinski et al., [Private traits and attributes are predictable from digital records of human behavior](#), ed.: Kenneth Wachter, *PNAS*, University of California, Berkeley, CA, February 12th 2013

³ שימי שמואלי, מנהל קשרי ממשל ומדיניות, חברת גוגל, דוא"ל, 6 בדצמבר 2018.

⁴ **מונטיזציה**: במדיה דיגיטלית – ניצול פעילותם של נכסים דיגיטליים כדי להפיק הכנסה כספית. צורותיה השכיחות ביותר של מונטיזציה הן פרסום המזכה את מפעילי האתר או היישום בתשלום מן המפרסמים, וגביית תשלום תוכן או שירותים.

⁵ European Commission Decision, [Google Search \(Shopping\)](#), Antitrust Procedure, July 27th 2017.

⁶ OECD, [OECD Recommendation on Consumer Protection in E-commerce](#), 2016.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

אחת הדרכים לתאר כיצד פועלת הכלכלה בעולם האינטרנט היא מודל הזנב הארוך, The Long Tail – מונח סטטיסטי ששאל כריס אנדרסון, מוביל דעה בתחום.⁷ לפי המודל, חל מעבר מעולם של מעט מוצרים בעלי פופולריות גבוהה למגוון רחב של מוצרים בעלי פופולריות נמוכה. בחלק הצר והארוך של העקומה יש אלפי פריטים שכל אחד מהם נמכר במספרים קטנים, אבל יחד הם שוק ענק. כך נוצרה תופעה חברתית וכלכלית המשקפת את הרצון במגוון באמצעות טכנולוגיית רשת ופלטפורמות דיגיטליות ליצירת ממשק בין ההיצע לביקוש. חשוב לציין כי מנגד, יש הטוענים כי הפלטפורמות הדיגיטליות דווקא העצימו את ה"כוכבים" המובילים.

2. תרומות ענקיות האינטרנט לכלכלה הישראלית ולכלכלה העולמית

הפלטפורמות האינטרנטיות תורמות לכלכלה דרך ערוצים רבים – חלקם ישירים, כגון יצירת הזדמנויות שיווק וצמיחה לעסקים קטנים ובינוניים בשוק הגלובלי ופעילות מרכזי פיתוח בישראל ושימוש במוצריהם (כמו מנועי חיפוש ורשתות חברתיות), וחלקם עקיפים, כמו חלחול ידע לקהילת ההייטק בישראל.

2.1. התרומה לעסקים קטנים ובינוניים

לפני היות ענקיות האינטרנט עלות הפרסום הגבוהה היוותה חסם כניסה לרבים מהעסקים, ואופיו הלא-ממוקד של הפרסום הפך אותו לאפקטיבי פחות עבורם. כיום, הפרסום המקוון הוא חסכוני, ממוקד, ניתן למדידה ונגיש למגוון עסקים קטנים. לפי דיווחי החברות, כ-33% מההכנסות של גוגל ממפרסמים ישראלים המפרסמים באמצעות גוגל מגיעות מבעלי עסק קטן; כ-66% מהעסקים הקטנים המפרסמים בפיסבוק מציינים כי הגדילו את מכירותיהם הודות לאתר; כ-52% – מציינים כי פייסבוק מסייעת להם למכור בערים ובמדינות אחרות; כ-57% מציינים כי הצליחו לגייס יותר מועסקים באמצעות פייסבוק.⁸ באופן דומה, בזכות YouTube פרצו לתודעה הישראלית יוצרים ישראלים חדשים, וקיבלו במה, חשיפה ויכולת הכנסה. יוצרים ואומנים ישראלים יכולים לפרסם עצמם דרך האתר, לקבל חשיפה ולבנות את המותג שלהם, שכן המודל העסקי של YouTube מזכה את האומן ברווחים לפי כמות החשיפה של האומן.⁹ כמו כן, מוצרים כמו Google Cloud ו-G-suite מאפשרים לעסקים קטנים להשתמש בכלים ובמשאבים שבעבר היו זמינים רק לחברות גדולות.

יוזמות נוספות של חברת גוגל כגון ShoppingIL או Google My Business¹⁰ ויוזמות של חברת פייסבוק כגון Boost Your Business מסייעות לקידום עסקים קטנים ובינוניים. כך למשל, בשנת 2017 השתתפו יותר מ-1,400 עסקים במכירות יום ShoppingIL ודיווחו כי הגיעו למכירות בסך 72 מיליון ש"ח בתוך יומיים. העסקים שהשתתפו ביום המכירות המקוון השיגו עלייה של כמעט 80% במספר הביקורים באתריהם.¹¹

2.2. קשרים עסקיים ויצוא

מוצרי ענקיות האינטרנט יוצרים הזדמנויות חדשות עבור מגוון עסקים ואנשים ברחבי העולם. יכולות הפרסום והשיווק של עסקים קטנים ובינוניים בשוקי יצוא השתפרו באופן ניכר. בעבר היוותה עלות הפרסום חסם כניסה לרבים מהעסקים ואופיו הלא-ממוקד של הפרסום הפך אותו לאפקטיבי פחות. כיום, הפרסום המקוון נעשה בעלויות נמוכות; הוא ממוקד, ניתן למדידה ונגיש יותר, בעיקר עבור המפרסם הקטן. כך, עסקים ישראלים מגדילים את היקף היצוא שלהם הודות לפרסום הפונה לחו"ל. כ-75% מההכנסות השנתיות של גוגל המגיעות

⁷ Chris Anderson, [The Long Tail](#), *Wired*, January 10th 2004.

⁸ מענה על בקשת נתונים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מחברת גוגל ומחברת פייסבוק, 15 באוקטובר 2018.

⁹ הכנסת ה-20, ועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 655, [ההתנהגות העסקית של ענקיות האינטרנט](#), דברי מעיין רובין, 8 בינואר 2018.

¹⁰ יוזמה להרצת יום הקניות המקוון בישראל.

¹¹ דיווח חברת גוגל וחברת פייסבוק במענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 באוקטובר 2018; שימי שמואלי, מנהל קשרי ממשל, חברת גוגל, דוא"ל, 6 בדצמבר 2018.



ממפרסמים ישראלים הן ממפרסמים הפונים ללקוחות בחו"ל. פרסום מקוון ממוקד בשוקי חו"ל מאפשר לחברות הייטק ישראליות להגדיל את היצוא שלהן בשיעורים גבוהים, לרבות בענף המחשוב, בענף התוכנה ובענף המחקר והפיתוח.

2.3. מרכזי מחקר ופיתוח בישראל

הקמת מרכזי מחקר ופיתוח (להלן: מו"פ) על ידי חברות טכנולוגיה בין-לאומיות וענקיות האינטרנט בישראל תורמת באופן ישיר לכלכלה, באמצעות העסקת אלפי מהנדסים ואנשי פיתוח תוכנה בשכר גבוה יחסית. כך, חברת גוגל מפעילה מרכזי מו"פ בתל אביב ובחיפה ומעסיקה כ-800 מהנדסים, וחברת פייסבוק מעסיקה כ-200 מפתחים ואנשי שיווק. נוסף על כך, ייתכן שהקמת מרכזי המו"פ בישראל על ידי ענקיות האינטרנט עודדה השקעות נוספות של חברות טכנולוגיה ומשקיעים בין-לאומיים, כיוון שהיה בה משום הבעת אמון בהייטק הישראלי. ואכן, בישראל, משקל ההוצאה למו"פ בתוצר הוא מהגבוהים בעולם, ובשנת 2015 עמד על 4.3%. למעלה ממחצית ההוצאה נעשתה על ידי תאגידים זרים, בהם מרכזי מו"פ של חברות בין-לאומיות בישראל.¹²

2.4. חלחול הידע והטכנולוגיה

התעסוקה בתחום ההייטק מתאפיינת באפקט הזליגה (spillover) – זרימה של ידע רב מהתאגידים אל חברות מקומיות. הידע הטכנולוגי עשוי לזלוג באמצעות מעברי עובדים ממרכזי המו"פ של החברות הבין-לאומיות לסטרטאפים מקומיים או באמצעות spinoff (הקמה של חברה חדשה כתוצאה מפעילות פיתוח במרכז המו"פ). מחקרים מלמדים כי לפעילותם של מאות מרכזי המו"פ בישראל יש לא רק השפעות ישירות על הכלכלה (העסקת עובדים מיומנים) אלא גם השפעות עקיפות, הנובעות מזליגת ידע לתעשיית ההייטק המקומית, שתורמת רבות לפיתוח סביבה תומכת (eco-system) של חדשנות טכנולוגית.¹³ חברות סטארטאפ מקומיות הן המרוויחות העיקריות מזליגת הידע, המסייעת לשיפור יכולות המו"פ שלהן ויכולתן לבצע פרויקטים מורכבים.¹⁴

2.5. אחריות תאגידית

מתוך האחריות התאגידית שלהן, ענקיות האינטרנט מפעילות תוכניות שמטרתן לצמצם את הפער בין הפריפריה למרכז ובין ענף הטכנולוגיה לתעשיות המסורתיות. חברת פייסבוק מפעילה את התוכניות קמא-טק, Future, יוזמות עתיד ו-MEET, וחברת גוגל מפעילה את התוכניות Digital Skill, Digital Starter, Mind the Gap, The Digital Garage ו-DDIL.

3. שוק מנועי החיפוש והרשתות החברתיות

3.1. מנועי החיפוש

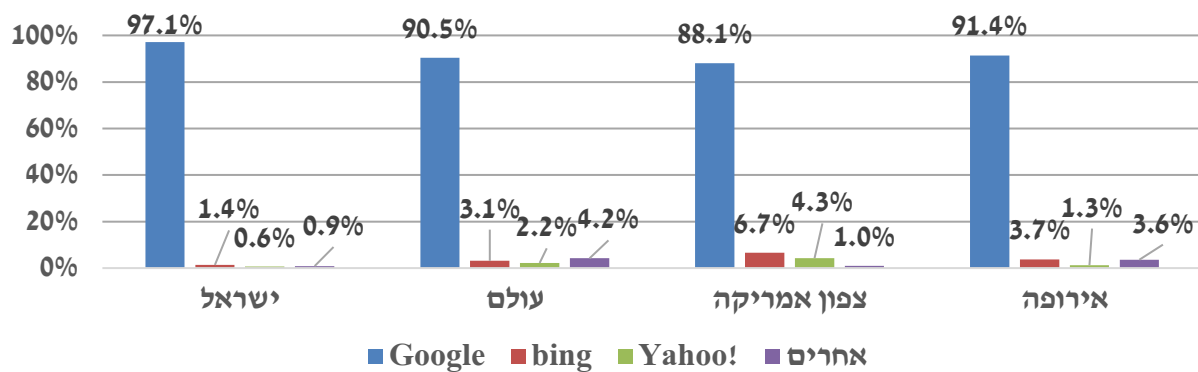
שוק מנועי החיפוש מתאפיין ברמה גבוהה של ריכוזיות, והחברה המובילה בתחום זה היא גוגל. להלן תיאור שוק מנועי החיפוש והמגמות העיקריות בו.

בתרשים 1 להלן מוצגת התפלגות השימוש במנועי החיפוש בישראל, בעולם כולו, בצפון אמריקה ובאירופה בחודש יולי 2018.

¹² להרחבה ראו: נעם בוטוש, ההוצאה הלאומית על מחקר ופיתוח מהתוצר המקומי הגולמי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2018. ¹³ Applied, השפעת נוכחות ופעילות של חברות רב-לאומיות בבעלות זרה על חברות היי טק בדגל ישראלי, דו"ח מסכם של חברת אפלייד, בהזמנת משרד המדע, מאי 2014; אביחי חסיד, השפעת חברות רב-לאומיות על ביצועי סטארטאפים בישראל: זליגת ידע באמצעות מעברי עובדים, עבודת תזה בהנחיית פרופ' שאול לאד, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים, דצמבר 2016. ¹⁴ משרד הכלכלה, היחידה לקידום השקעות זרות, שותפות פורצת דרך: תרומתן של החברות הרב-לאומיות לכלכלת ישראל, 2018.



תרשים 1: התפלגות השימוש במנועי החיפוש בישראל ובאזורים אחרים בעולם (יולי 2018)¹⁵



על פי התרשים, בכל האזורים הגיאוגרפיים שנבדקו מנוע החיפוש של גוגל הוא בעל נתח השוק העיקרי. נתח השוק של גוגל הוא כ-90.5% מכלל שוק מנועי החיפוש העולמי, נתח השוק של מנוע החיפוש בינג הוא כ-3.1%, מנוע החיפוש של יאהו מהווה כ-2.2%, ושאר מנועי החיפוש יחד מהווים כ-4.2%, והם בעיקר שני מנועי חיפוש שאינם באנגלית: BAIDU – מנוע חיפוש בסינית (כ-1.94%) ו-YANDEX RU – מנוע חיפוש ברוסית (כ-0.61%). כמו כן, בישראל נתח השוק של מנוע החיפוש של גוגל הוא כ-97.1%, ואחריו – מנוע החיפוש של בינג, שנתח השוק שלו הוא כ-1.4%. בצפון אמריקה נתח השוק של גוגל הוא כ-88.1%, ואחריו – בינג, שנתח השוק שלו הוא כ-6.7%.

יש לציין כי חישוב נתחי השוק של מנועי החיפוש השונים מתבסס על מתודולוגיה של בדיקת מספר הכניסות אל אתרי אינטרנט שנעשו דרך הפניות ממנועי החיפוש. כמו כן, יש לזכור כי קיימת שאלה בנוגע להגדרת השוק. לפי חברת גוגל, שוק מנועי החיפוש רחב יותר, וכולל מנועי חיפוש אנכיים כגון אמזון (בתחום המסחר) ובוקינג (בתחום התיירות), ולכן הנתח של החברה נמוך יותר. לטענתם, בחינת מנועי חיפוש למטרות כלליות מעלה כי כ-6% מההקלות הן על מודעות, תחום שבו קיימת תחרות גדולה יותר מול מנועי חיפוש אנכיים.¹⁶

הנתונים לעיל מתבססים על שקלול נתוני השימוש במנועי החיפוש בכל הפלטפורמות – מחשבים, טאבלטים וטלפונים סלולריים. בדיקת נתח השוק של חברת גוגל בשוק מנועי החיפוש במובייל בלבד מעלה כי הוא אף גבוה יותר: כ-99% בישראל, כ-93.6% בעולם, כ-95% בצפון אמריקה וכ-97% באירופה.¹⁷

בתרשים 2 להלן מוצגת התפלגות השימוש באינטרנט בעולם, בחלוקה לפי פלטפורמות – מחשב, טאבלט וטלפון סלולרי, מינואר 2015 עד יוני 2018.

¹⁵ StatCounter, [Search Engine Market Share](#), accessed: August 7th 2018.

¹⁶ נועה אלפנט לפלר, מנהלת בכירה למדיניות ציבורית, גוגל ישראל, שיחת טלפון, 23 באוקטובר 2018; שימי שמואלי, מנהל קשרי ממשל ומדיניות, חברת גוגל, דוא"ל, 6 בדצמבר 2018.

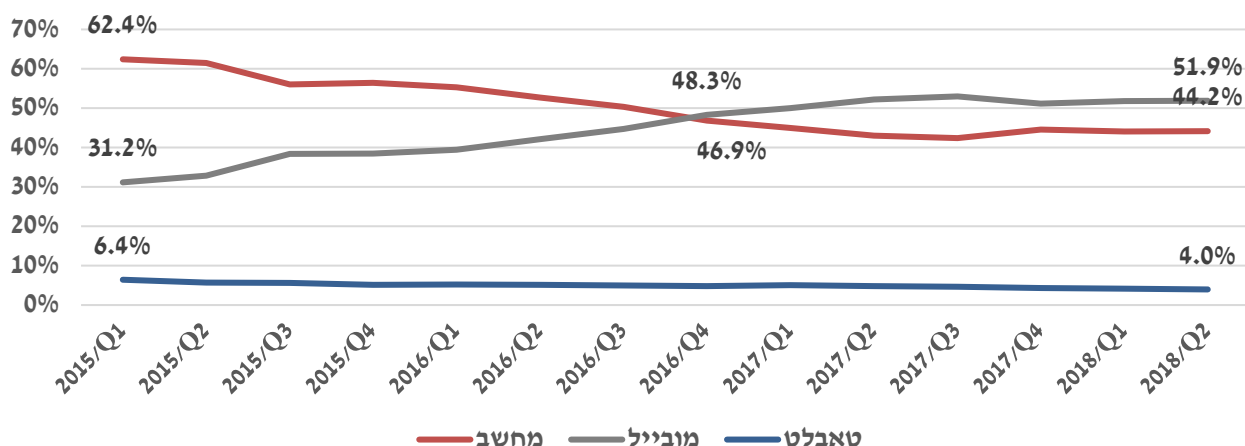
¹⁷ שם.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תרשים 2: התפלגות השימוש באינטרנט בפלטפורמות השונות (ינואר 2015–יוני 2018)¹⁸



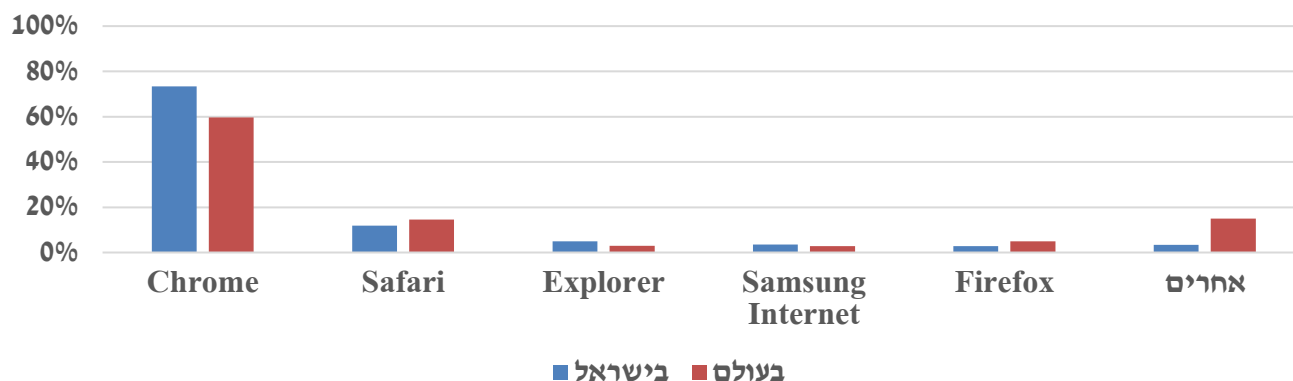
בתרשים מתואר השינוי שחל באופן הגלישה באינטרנט בעולם: בתחילת שנת 2015 שיעור הגלישה באינטרנט דרך המחשב היה כ-62.4% ואילו שיעור הגלישה דרך המובייל היה כ-31.2%. ברבעון האחרון של שנת 2016 חל היפוך. נתח הגלישה דרך הטלפון הסלולרי היה כ-48.3%, לעומת כ-46.9% בגלישה דרך המחשב. בחודש יוני 2018 נתח הגלישה בטלפון הסלולרי היה כ-51.9%, לעומת נתח הגלישה במחשב, ששיעורו היה כ-44.2%.

מכלל הנתונים שהוצגו לעיל עולה כי כיום ישנה מגמה של עלייה בשימוש באינטרנט דרך הטלפונים הסלולריים וכי חברת גוגל שולטת באופן כמעט מוחלט בשוק מנועי החיפוש באינטרנט דרכם.

3.2. שוק הדפדפנים בישראל ובעולם

דפדפן הוא התוכנה שבאמצעותה ניתן לגלוש באינטרנט דרך המחשב, הטאבלט או הטלפון הנייד. בתרשים 3 להלן מוצגת התפלגות השימוש בדפדפנים הנפוצים בישראל ובעולם בשנת 2018.

תרשים 3: שיעורי השימוש בדפדפנים השונים בישראל ובעולם (2018)¹⁹



על פי התרשים, דפדפן Chrome של חברת גוגל הוא הדפדפן שהשימוש בו הוא הנפוץ ביותר. נתח השוק שלו בישראל הוא כ-73.4% ובשאר העולם – כ-59.7%. נתח השוק של הדפדפן Safari (של חברת אפל) בישראל הוא כ-11.9% ובשאר העולם – כ-14.5%. יש לציין כי שוק הדפדפנים הוא דוגמה לקיומה של תחרות בתחום גם כאשר יש שחקן דומיננטי.

¹⁸ StatCounter, [Platform Market Share](https://www.statcounter.com/platform-market-share/), accessed: August 7th 2018.

¹⁹ שם.

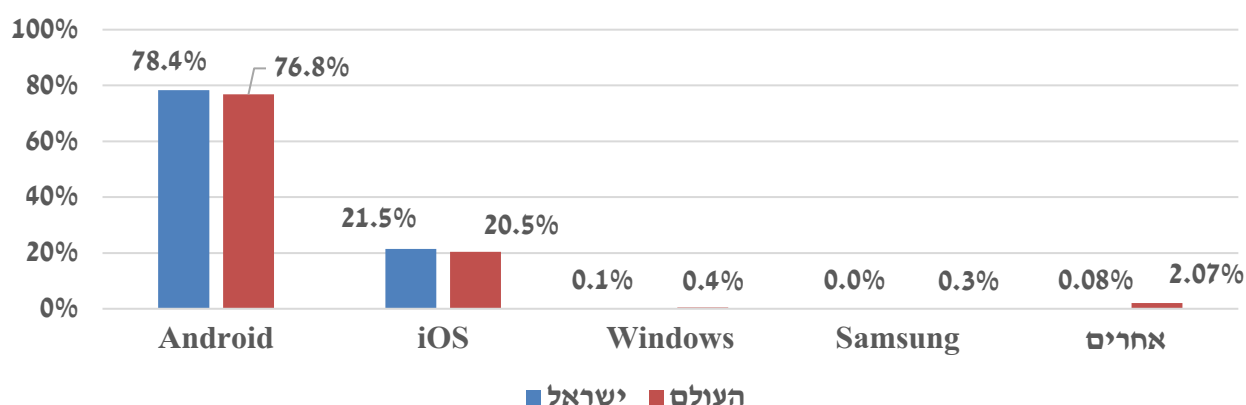


כך, דפדפן מיקרוסופט אקספלורר שלט בשוק זה במשך כשני עשורים, עד שהופיע דפדפן כרום, וצבר פופולריות בקרב משתמשים.

3.3. שוק מערכות ההפעלה של טלפונים ניידים

מערכת ההפעלה היא תוכנה המנהלת את משאבי החומרה והתוכנה במחשב, בטאבלט או בטלפון הנייד ומספקת את התשתית הנחוצה לאתחול השימוש במכשיר ולהרצה של יישומי ההפעלה. קיימות כמה מערכות הפעלה התומכות במגוון מכשירים ויישומים. בתרשים 4 להלן מוצגת התפלגות השימוש במערכות ההפעלה של טלפונים ניידים.

תרשים 4: התפלגות השימוש במערכות ההפעלה של טלפונים ניידים בישראל ובעולם (2018)²⁰

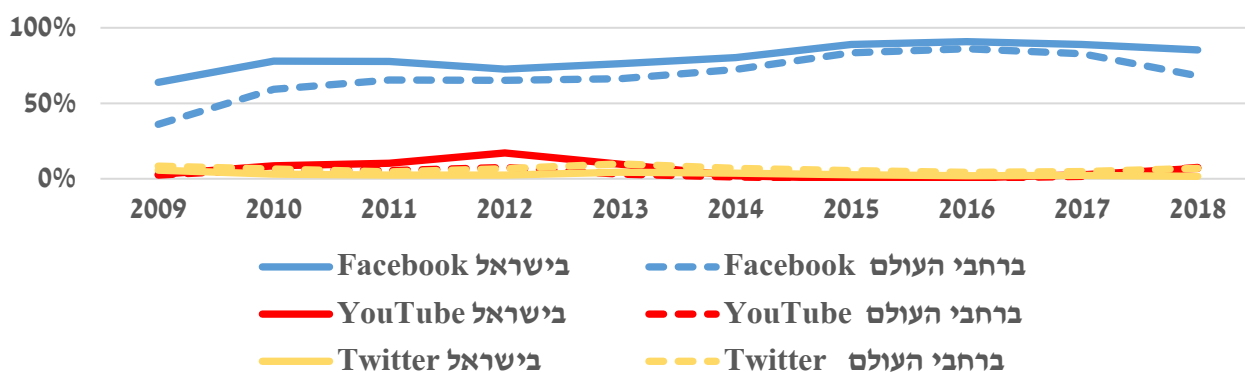


מהתרשים ברור כי השימוש במערכת ההפעלה אנדרואיד הוא הנפוץ ביותר. בישראל שיעור המשתמשים במערכת זו הוא כ-78.4%, ובשאר העולם – כ-76.8%. שיעור השימוש במערכת ההפעלה iOS של חברת אפל בישראל הוא כ-21.5%, ובשאר העולם – כ-20.5%.

3.4. הרשתות החברתיות באינטרנט

משנת 2008 ואילך, מספר המשתמשים ברשתות החברתיות הולך וגדל, אם כי לא באופן רציף. בתרשים 5 להלן מוצג שיעור המשתמשים ברשתות החברתיות בישראל ובעולם (שיעור המשתמשים השנתי הוא ממוצע של שיעור המשתמשים החודשי).

תרשים 5: שיעור המשתמשים בכמה רשתות חברתיות בישראל ובעולם (2009–2018)²¹



²⁰ שם.

²¹ שם.



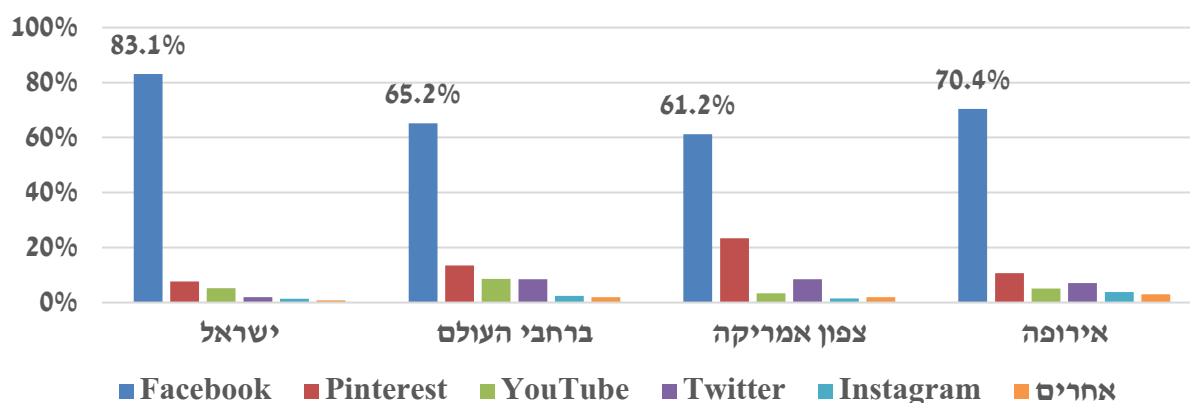
הכנסת

מרכז המחקר והמידע

כפי שמוצג בתרשים, שיעור המשתמשים בפייסבוק בישראל בשנת 2018 הוא כ-85.3%, ואילו בשאר העולם – כ-68.1%. שיעור המשתמשים בטוויטר בישראל הוא 1.9%, ובעולם – כ-6.9%. שיעור המשתמשים ב-YouTube בישראל הוא 6.8%, ובשאר העולם – כ-7.4%. יחד עם זאת, מסתמנת ירידה בנתח השוק של פייסבוק בישראל ובעולם.

בתרשים 6 להלן מוצגים שיעורי השימוש במגוון הרשתות החברתיות בישראל ובעולם באוגוסט 2018.

תרשים 6: שיעורי השימוש בכמה רשתות חברתיות בישראל ובעולם (אוגוסט 2018)²²



מהתרשים עולה כי משקל המשתמשים בפייסבוק בישראל וברחבי העולם גדול יחסית. בישראל הוא הגדול ביותר ועומד על כ-85.3%, לעומת כ-61.2% בצפון אמריקה. יש לציין כי חישוב שיעור המשתמשים ברשתות החברתיות נעשה על פי מספר הכניסות לאתרי אינטרנט שנעשו דרך הפניות מרשתות חברתיות. בשיטת חישוב זו יש יתרון מובנה לרשת פייסבוק, שכן לעומת רשתות חברתיות אחרות יש בה הפניות רבות לאתרי אינטרנט.²³ כמו כן, תופעה נפוצה היא multi-homing, קרי שימוש של משתמש אחד ביותר מרשת חברתית אחת.

4. התפתחות ענקיות האינטרנט

4.1. הצמיחה הכלכלית של ענקיות האינטרנט

4.1.1. חברת גוגל

בתרשימים 7 ו-8 שלהלן מוצגת התפתחות קבוצת גוגל העולמית בעשור האחרון. בתרשים 7 מצוינים ההכנסות והרווח הנקי של גוגל-אלפאבית במיליארדי דולרים בשנים 2008–2017.

²² שם.

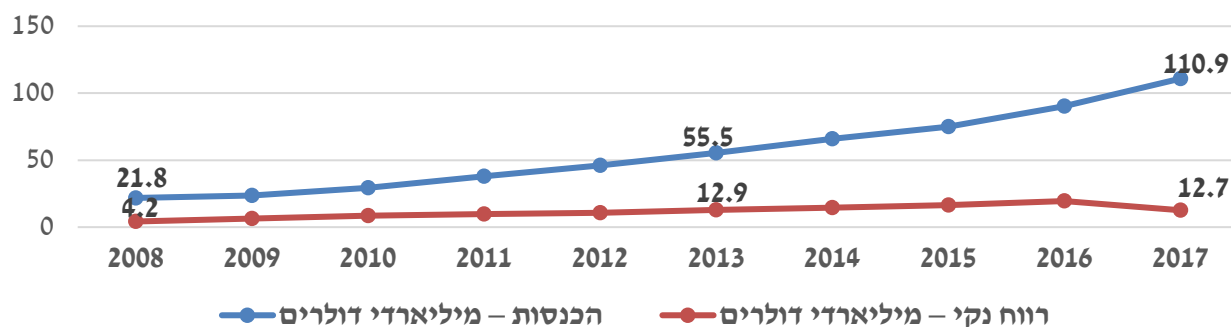
²³ StatCounter, FAQ, [SOCIAL MEDIA: How do you calculate the social media stats?](https://www.statcounter.com/faq/social-media-stats/) accessed: October 28th 2018.



הכנסת

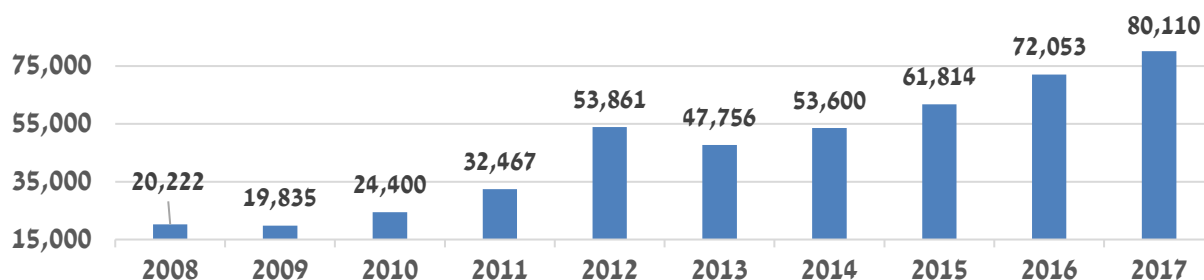
מרכז המחקר והמידע

תרשים 7: ההכנסות והרווח הנקי של גוגל-אלפאבית בשנים 2008–2017 (במיליארדי דולרים)²⁴



התרשים משקף את הצמיחה המהירה בעשור האחרון. ההכנסות בשנת 2008 הסתכמו ב-21.8 מיליארד דולר, ובשנת 2017 הגיעו ל-110.9 מיליארד דולר – **גידול מצטבר בשיעור של כ-409%**. הרווח הנקי בשנת 2008 היה 4.2 מיליארד דולר, ובשנת 2017 הגיע ל-12.7 מיליארד דולר – **גידול מצטבר של כ-200%**, אך משנת 2013 לא היה גידול ברווח הנקי. כאמור, לפי חברת גוגל, משקל החיפוש שבהם נוצרה הכנסה לחברה מתוך סך החיפוש הוא כ-6.25%²⁵. קבוצת גוגל צמחה בקצב מהיר בעשור האחרון, ובתרשים 8 שלהלן מצוין מספר העובדים המועסקים במשרה מלאה בקבוצת גוגל-אלפאבית בשנים 2008–2017.

תרשים 8: מספר עובדים בחברת גוגל-אלפאבית בשנים 2008–2017²⁶



בתרשים נראה הגידול המהיר במספר העובדים בעשור האחרון. בשנת 2008 מספר העובדים המועסקים במשרה מלאה בקבוצת גוגל היה 20,222. בשנת 2017 הועסקו במשרה מלאה 80,110 עובדים – **גידול מצטבר של כ-296%**.

4.1.2 חברת פייסבוק

חברת פייסבוק צמחה מהר מאוד בעשור האחרון. בתרשימים 9–12 להלן מוצגים נתוני ההכנסות והרווח הנקי של החברה, מספר המשתמשים, ההכנסה הממוצעת למשתמש ומספר העובדים בקבוצה.

בתרשים 9 להלן מצוינים ההכנסות והרווח הנקי של חברת פייסבוק בשנים 2008–2017 במיליארדי דולרים.

²⁴ רשות ניירות ערך בארה"ב, דוחות כספיים גוגל-אלפאבית לשנים 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017. מאמצע שנת 2015 גוגל פועלת תחת חברה האם בשם "אלפאבית" (Alphabet Inc.) ולפיכך, הדוחות לשנים 2015–2017 הם של חברת אלפאבית.

²⁵ נועה אלפנט לפלר, מנהלת בכירה למדיניות ציבורית שיחת טלפון, גוגל ישראל, 4 בספטמבר 2018.

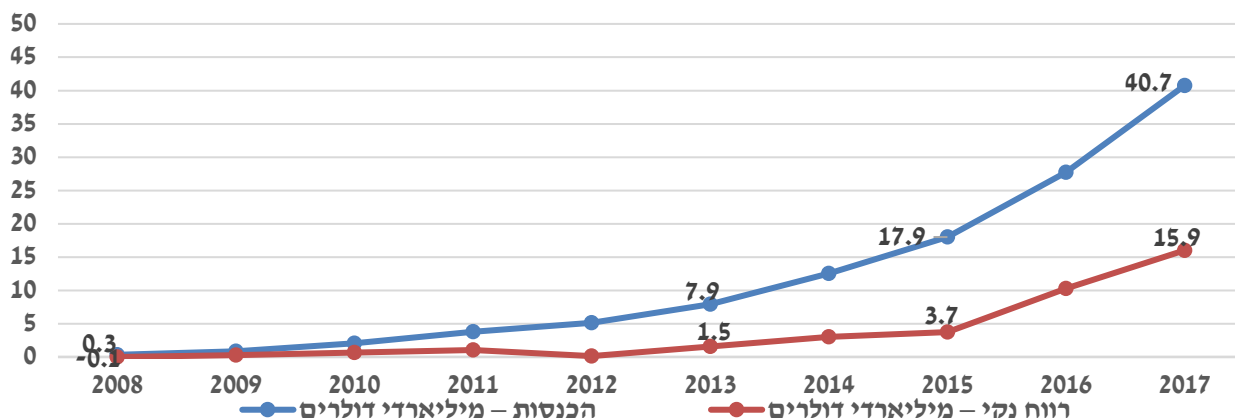
²⁶ שם.



הכנסות

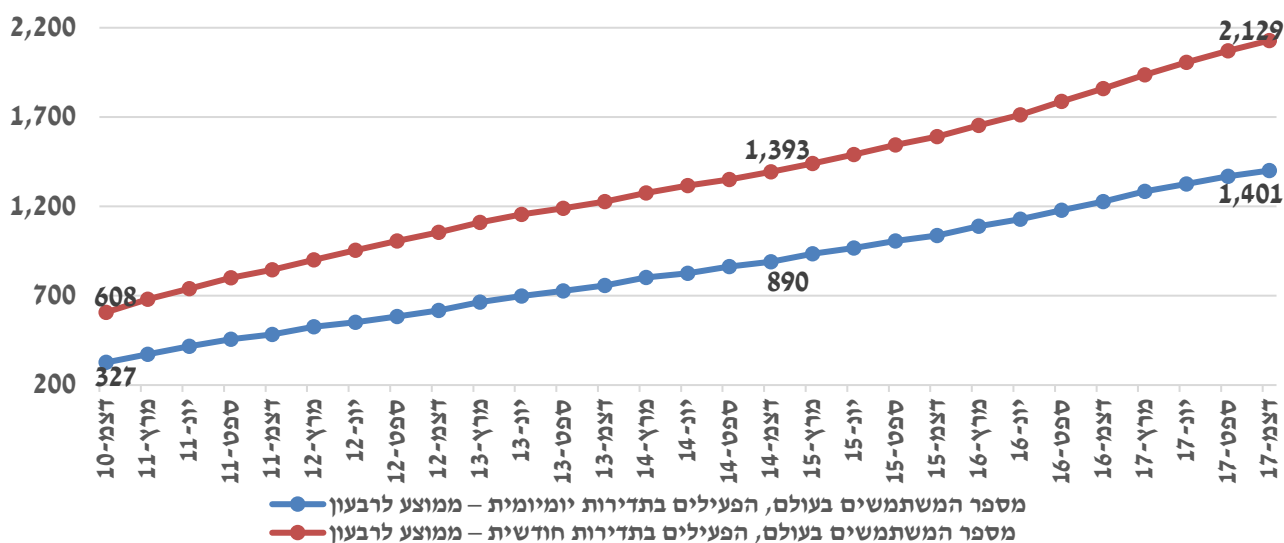
מרכז המחקר והמידע

תרשים 9: ההכנסות והרווח הנקי של חברת פייסבוק בשנים 2008–2017 (במיליארדי דולרים)²⁷



כפי שמוצג בתרשים, ההכנסות והרווח הנקי של חברת פייסבוק גדלו במהירות בעשור האחרון. בשנת 2008 ההכנסות הסתכמו בכ-272 מיליון דולר, ואילו בשנת 2017 ההכנסות הגיעו לכ-40.7 מיליארד דולר – **גידול מצטבר של כ-14,846%**. בשנת 2008 היה לחברה הפסד של כ-56 מיליון דולר, ובשנת 2017 היה לחברה **רווח נקי של כ-15.9 מיליארד דולר**. בתרשים 10 להלן מוצג מספר המשתמשים העולמי בפייסבוק בתדירות חודשית (משתמשים הנכנסים לפחות פעם בחודש) ובתדירות יומיומית (משתמשים הנכנסים כל יום) בשנים 2010–2017. המספרים הם ממוצעים לרבעונים, ומבוטאים במיליונים.

תרשים 10: מספר המשתמשים בפייסבוק בשנים 2010–2017, במיליונים²⁸



בתרשים מוצגת העלייה החדה במספר המשתמשים בפייסבוק. ברבעון הרביעי של שנת 2010 מספר הממוצע של המשתמשים בתדירות חודשית היה כ-608 מיליון ומספרם הממוצע של המשתמשים בתדירות יומיומית היה כ-327 מיליון. ברבעון הרביעי של 2017 המספרים הממוצעים של המשתמשים בתדירות חודשית ובתדירות יומיומית היו כ-2,129 מיליון וכ-1,401 מיליון בהתאמה – **גידול מצטבר של כ-250% וכ-328% בהתאמה**. בתרשים 11 מצוינות ההכנסות הרבעוניות הממוצעות בדולרים עבור כל משתמש ברחבי העולם אשר פעיל בתדירות חודשית.

²⁷ רשות ניירות ערך בארצות הברית, דוחות כספיים של פייסבוק העולמית לשנים 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.

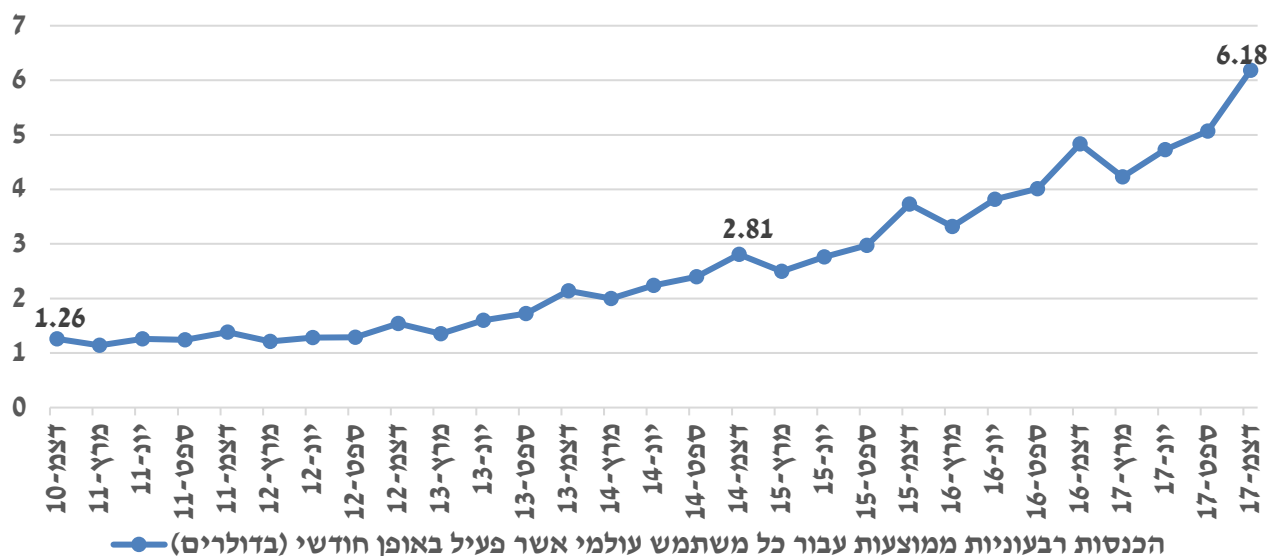
²⁸ שם.



הכנסות

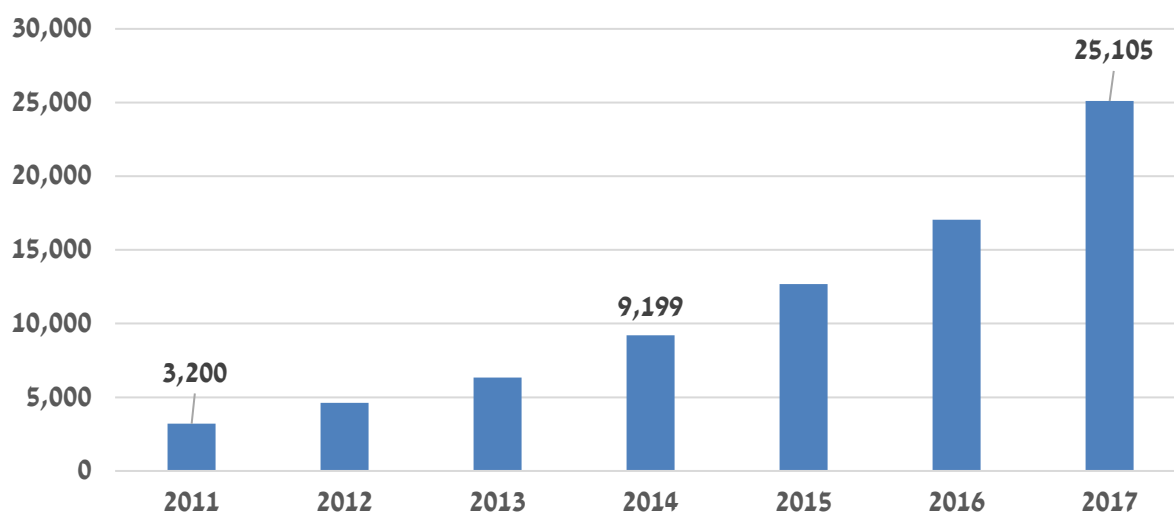
מרכז המחקר והמידע

תרשים 11: הכנסות רבעוניות ממוצעות למשתמש הפעיל בתדירות חודשית APRU (בדולרים)²⁹



כפי שמצוין בתרשים שלעיל, סכומי ההכנסות הממוצעים ברבעונים הרביעיים בשנים 2010 ו-2017 עבור כל משתמש בתדירות חודשית היו 1.26 דולר ו-6.18 דולר בהתאמה – **גידול מצטבר של כ-390%**. פייסבוק צמחה והתפתחה מאוד בעשור האחרון ועם הגידול בהיקף הפעילות הגדילה החברה גם את מספר העובדים שלה. בתרשים 12 להלן מצוין מספר העובדים בחברת פייסבוק העולמית בכל אחת מהשנים 2011–2017.

תרשים 12: מספר העובדים בחברת פייסבוק העולמית בשנים 2011–2017³⁰



כפי שמצוין בתרשים, בשנת 2011 מספר העובדים בחברה היה 3,200, ובשנת 2017 גדל מספרם ל-25,105 – **עלייה מצטברת של כ-685%**.

4.1.3. חברת אפל

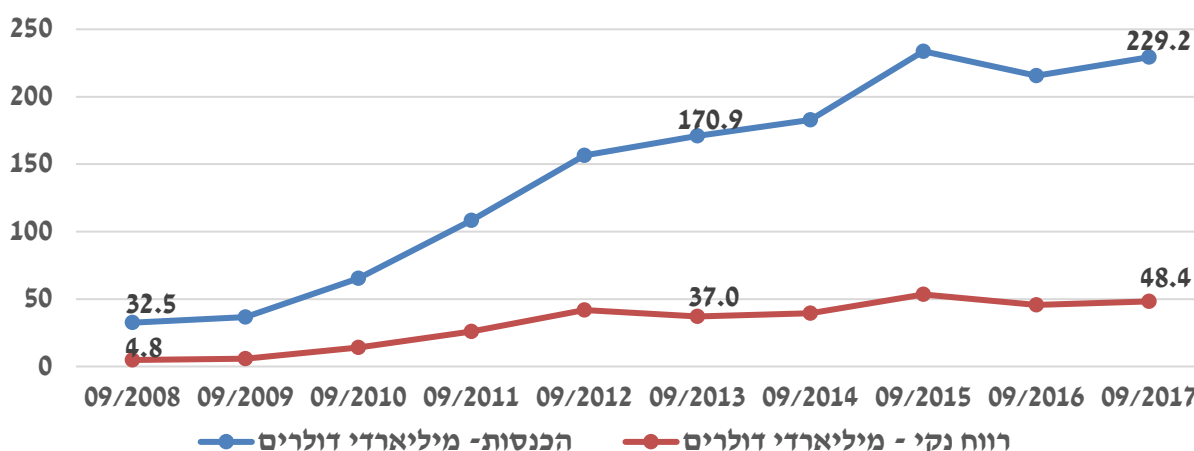
²⁹ שם.

³⁰ שם.



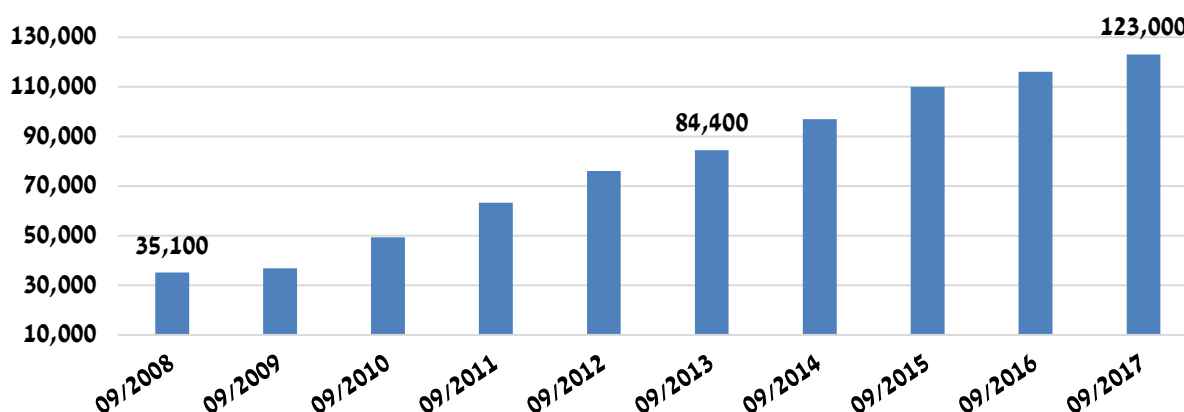
כמו גוגל ופייסבוק, גם חברת אפל צמחה מהר בעשור האחרון. בתרשים 13 להלן מוצגים סכומי ההכנסות והרווח הנקי של חברת אפל העולמית בשנים 2008–2017. יש לציין ששנת הכספים שחברת אפל מדווחת עליה מתחילה באוקטובר ומסתיימת בספטמבר בשנה העוקבת, והיא אינה שנה קלנדרית רגילה (כמו אצל גוגל ופייסבוק).

תרשים 13: ההכנסות והרווח הנקי של חברת אפל העולמית בשנים 2008–2017 (במיליארדי דולרים)³¹



בתרשים שלעיל מתואר הגידול המהיר בסך ההכנסות וברווח הנקי של חברת אפל. בשנה שהסתיימה בחודש ספטמבר 2008 הסתכמו ההכנסות והרווח הנקי ב-32.5 ו-4.8 מיליארד דולר בהתאמה, ובשנה שהסתיימה בספטמבר 2017 הסתכמו ההכנסות והרווח הנקי ב-229.2 ו-48.4 מיליארד דולר בהתאמה – **גידול מצטבר של כ-606% בסך ההכנסות וגידול של כ-900% ברווח הנקי**. עם העלייה בהיקף הפעילות הגדילה חברת אפל גם את מספר העובדים שלה. בתרשים 14 להלן מצוין מספר העובדים בחברת אפל העולמית בכל אחת מהשנים 2008–2017.

תרשים 14: מספר העובדים בחברת אפל העולמית בשנים 2008–2017³²



לפי נתוני התרשים, בספטמבר 2008 היו לחברה כ-35,100 עובדים, ובספטמבר 2017 היו כ-123,000 עובדים – **עלייה מצטברת של כ-250%**.

³¹ רשות ניירות ערך בארה"ב, דוחות כספיים של אפל לתקופות 09/2008, 09/2009, 09/2010, 09/2011, 09/2012, 09/2013, 09/2014, 9/2015, 9/2016, 9/2017.

³² שם. על פי הדוחות הכספיים, עד 2015 מדובר בעובדים במשרה מלאה, עובדים זמניים וקבלני משנה, ובשנים 2015–2017 מדובר בעובדים במשרה מלאה בלבד.



הכנסות

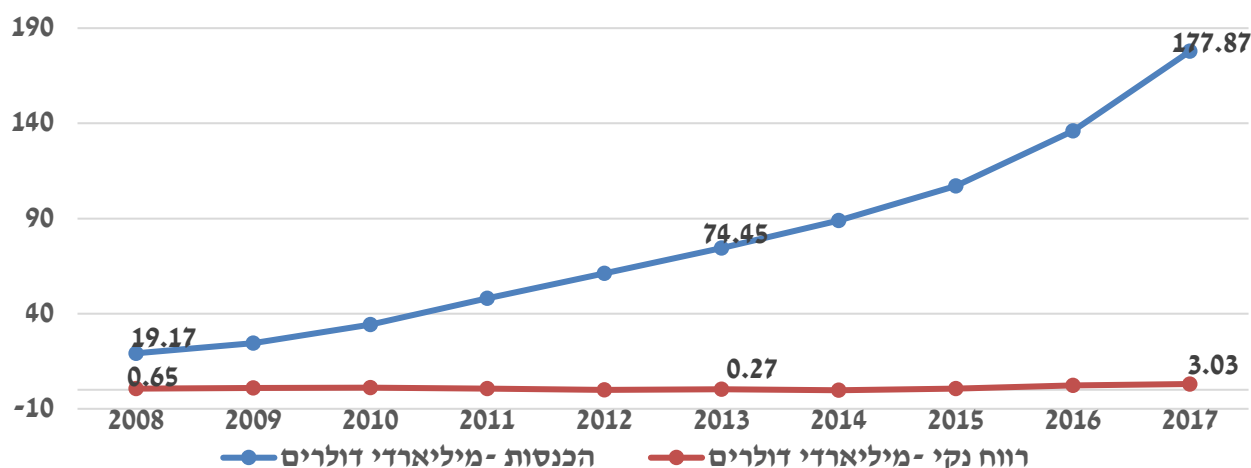
מרכז המחקר והמידע

4.1.4. חברת אמזון

הודות לגידול המהיר במסחר המקוון, חברת אמזון צמחה גם היא בעשור האחרון בקצב מואץ.

בתרשים 15 להלן מוצגים סכומי ההכנסות והרווח הנקי של חברת אמזון העולמית בשנים 2008–2017.

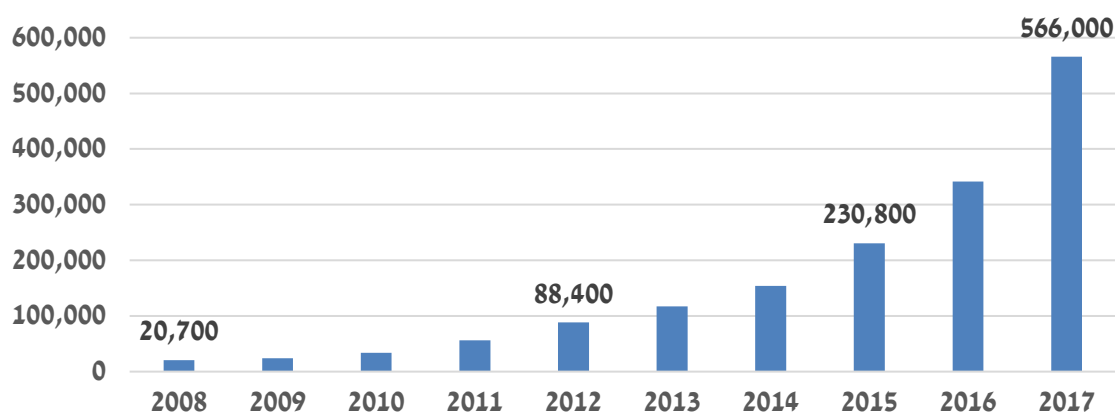
תרשים 15: ההכנסות והרווח הנקי של חברת אמזון העולמית בשנים 2008–2017 (במיליארדי דולרים)³³



כפי שמצוין בתרשים 15, בשנים 2008 ו-2017 הסתכמו ההכנסות החברה בכ-19.17 ו-177.87 מיליארד דולר בהתאמה – **גידול מצטבר של כ-828%**. סכומי הרווח הנקי לשנים 2008 ו-2017 היו כ-0.65 ו-3.03 מיליארד דולר בהתאמה – **גידול מצטבר של כ-370%**. עם העלייה החדה בהיקף ההכנסות והצמיחה המהירה של אמזון גדל גם מספר העובדים של החברה.

בתרשים 16 שלהלן מוצג מספר העובדים של אמזון בכל שנה לאורך העשור האחרון.

תרשים 16: מספר העובדים בחברת אמזון העולמית בשנים 2008–2017³⁴



בתרשים שלעיל אפשר לראות את העלייה החדה במספר העובדים של אמזון. בשנת 2008 היו בחברה כ-20,700 עובדים ובשנת 2017 מצבת העובדים מנתה כ-566,000 איש – **גידול חד של כ-2,634%**.

³³ רשות ני"ע בארה"ב, דוחות כספיים אמזון לשנים 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.

³⁴ שם.



5. אתגרים בכלכלה הישראלית לנוכח פעילות ענקיות האינטרנט

לצד ההזדמנויות שהפלטפורמות הדיגיטליות יוצרות (ראו סעיף 4 לעיל) מתהווים גם אתגרים, ונשאלת השאלה האם נוצרו כשלי שוק הדורשים התערבות רגולטורית, או שמא מדובר בכניסה של טכנולוגיות חדשות המשנות סדרי עולם ובתחרות לגיטימית, ועל כן אין מקום להתערבות? במסמך זה נסקור בקצרה ארבעה אתגרים: התחרותיות בשווקים, ההיתכנות הכלכלית של כלי התקשורת המסורתיים הנשענים על שוק הפרסום, המסחר המקוון וסוגיית המיסוי של תאגידים רב-לאומיים.

5.1. דיני הגבלים עסקיים

יש גישות שונות לגבי קיום והפרה של דיני הגבלים עסקיים על ידי ענקיות האינטרנט בעולם. בארה"ב נהוגה פסיקה מקילה בנושא הפרת דיני הגבלים עסקיים על ידי ענקיות האינטרנט, ואילו באיחוד האירופי ניכרת מגמה של קביעת סטנדרטים נוקשים יותר בנוגע להתנהלות ענקיות האינטרנט, בעיקר מול העסקים הקטנים התלויים בשירותיהן – מגמה שמטרתה היא הגברת השקיפות וההוגנות בתחום שירותי האינטרנט.³⁵ השוק הישראלי הוא שוק קטן מנקודת ראותן של ענקיות האינטרנט, ומדיניות התחרותיות שנוקטת הרשות להגבלים עסקיים תלויה בהחלטות של רשויות תחרותיות אחרות בעולם, בעיקר בגושים גדולים כמו האיחוד האירופי וארה"ב. מצד שני, בישראל מתקיימת פעילות טכנולוגית רבה, ובשוק המקומי נעשות רכישות רבות יחסית על ידי ענקיות האינטרנט (כמו רכישת חברת waze על ידי גוגל ורכישת חברת מובילאיי על ידי אינטל), ועל כן ייתכן שהחלטות המדיניות בישראל ישמשו גם מדינות אחרות בבחינת "כי מציון תצא תורה".

5.1.1. תיעדוף מוצרים ודחיקת מתחרים

תיעדוף מנועי חיפוש אנכיים³⁶

בינואר 2013 פרסמה ה-FTC (Federal Trade Commission) בארה"ב סיכום של חקירה שניהלה בעניין האשמות שעלו נגד חברת גוגל בנוגע להפרת דיני ההגבלים העסקיים. הטענה המרכזית בעד פתיחת החקירה הייתה שחברת גוגל עשתה מניפולציות באלגוריתם החיפוש שלה כך שאתרי חיפוש "אנכיים" נדחקו מתוצאות החיפוש הראשונות ואילו תוצרי החיפוש האנכיים של חברת גוגל עצמה הופיעו בראש רשימת תוצאות החיפוש הכללי, ובכך הפחיתה חברת גוגל את איום התחרותיות מצד אתרים המתחרים בתוצרי החיפוש שלה. בסיכום החקירה קבעה ה-FTC כי השינויים שנעשו במנוע החיפוש של חברת גוגל, ובהם קידום תוצרי החיפוש האנכיים שלה בחיפוש הכללי, מוצדקים מבחינת שיפור חוויית החיפוש של המשתמשים, גם אם במהלך זה יש פגיעה מסוימת באתרי חיפוש ובמנועי חיפוש אנכיים מתחרים.³⁷

ביוני 2017 החליטה הנציבות האירופית לקנוס את חברת גוגל בסכום של כ-2.42 מיליארד אירו בעקבות שימוש לרעה בכוחה והפרה של דיני הגבלים עסקיים באיחוד האירופי. בהחלטה נאמר כי חברת גוגל היא בעלת נתח שוק דומיננטי בשוק מנועי החיפוש באיחוד האירופי (כפי שעולה גם מתרשים 1 לעיל), ולפיכך מוטלת עליה האחריות שלא לעשות שימוש לרעה בכוחה כמובילת שוק כדי לפגוע בתחרות בשוק זה או בשווקים אחרים. הנציבות האירופית קבעה כי חברת גוגל אכן עשתה שימוש לרעה בכוחה כמובילת שוק מנועי החיפוש על ידי יצירת יתרון למוצר שלה – Google Shopping, המציע השוואת מחירי מוצרים באתרים שונים – על פני מוצרי השוואת מחירים

³⁵ European Commission, [Online platforms: Commission sets new standards on transparency and fairness](#), April 26th 2018.

³⁶ חיפוש אנכי הוא חיפוש באמצעות מנוע חיפוש או אתר חיפוש שעוסקים בנושא מסוים על מנת לקבל תוצאות מדויקות יותר, לדוגמה, חיפוש באתרים כמו אמזון או TripAdvisor או חיפוש בגוגל מפות או גוגל טיסות.

³⁷ Federal Trade Commission, [Statement of the Federal Trade Commission Regarding Google's Search Practices](#), January 3rd 2013.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מתחרים. הטענה המרכזית היא שחברת גוגל קידמה את המוצר Google Shopping על ידי הצבתו בראש רשימת תוצאות החיפוש הכללי והבלטתו בדף תוצאות החיפוש. נוסף על כך, חברת גוגל גרמה לכך שאתרי השוואת מחירים מתחרים לא יופיעו בתוצאות החיפוש הראשונות ואפילו לא בעמודים הראשונים של תוצאות החיפוש. לפי הנציבות, פעולות אלו גרמו לכך שגוגל הגדילה את נתח השוק שלה בשוק אתרי השוואת המחירים על חשבון האתרים המתחרים.³⁸ חברת גוגל מסרה בתגובה כי Google Shopping נוצר כדי לעזור לצרכנים למצוא את המוצרים שהם מחפשים בקלות ובמהירות, וכי זה פורמט פרסום שפועל בנפרד מתוצאות החיפוש האורגניות של החברה (התוצאות שאינן בתשלום). לטענת החברה, גוגל תמיד נהגה להציג מודעות כתוצאות לחיפושים מסחריות מסוג זה, ועל כן תמשיך לעשות זאת.³⁹

מיזוג אנכי בשוק אתרי חיפוש הטיסות

באפריל 2011 הגישה היחידה להגבלים עסקיים במשרד המשפטים בארה"ב תביעה כנגד חברת גוגל וחברת ITA. ביולי 2010 רכשה חברת גוגל תמורת 700 מיליון דולר את חברת ITA, בעלת תוכנה לתמחור ורכישה של טיסות, הנותנת לאתרי חיפוש טיסות באינטרנט שירותי מידע על מחירים ותאריכים של טיסות ועל זמינות של מושבים. בתביעה נטען כי התוכנה (שנקראת QPX) חולשת על נתח השוק הדומיננטי בשוק תוכנות חיפוש הטיסות בארה"ב; מרבית אתרי חיפוש הטיסות המרכזיים משתמשים בה והשימוש בתוכנה הוא מהיר וגמיש לעומת תוכנות מתחרות. הטענה המרכזית של הפרת דיני הגבלים עסקיים כנגד העסקה הוא שמדובר על מיזוג "אנכי", שכן חברת גוגל, הפעילה בשוק אתרי חיפוש הטיסות, רכשה חברה פעילה בשוק שירותי המידע לאתרי חיפוש הטיסות. בעקבות זאת גוגל יכולה לנצל את כוחה בשוק זה על ידי הפחתה או מניעה מוחלטת של השימוש של אתרי חיפוש מתחרים בתוכנת QPX, הנמצאת כעת בבעלותה, ובכך היא עשויה לגרום לפגיעה בשירות שיינתן לצרכנים של אתרי החיפוש המתחרים.⁴⁰ בית המשפט פסק כי הוא מאשר את המיזוג בתנאים מסוימים:⁴¹

- חברת גוגל מחויבת לאפשר לאתרי חיפוש מתחרים גישה לרכישת רישיון לשירותי תוכנת QPX, בתנאים תחרותיים.
 - חברת גוגל מחויבת להמשיך ולפתח את תוכנת QPX לפחות במידה שבה חברת ITA עשתה.
 - חברת גוגל מחויבת ליישם דרישות של הגנה על המידע שייאסף מהחברות המשתמשות בתוכנת QPX.
 - על חברת גוגל נאסר לחתום על הסכמים עם חברות תעופה שבהם תהיה הגבלה על האפשרות של חברות התעופה לשתף מידע על טיסות עם אתרי חיפוש טיסות המתחרים בגוגל.
- כלי המדיניות האפשריים לטיפול בסוגיות אלו הם קביעת מגבלות ותנאים על מיזוגים אנכיים כך שלא יפגעו בתחרותיות בשוק, והטלת קנסות אם נעשתה פגיעה ממשית במתחרים. לעיתים אפשר לשקול גם הגבלה או מניעה של מיזוג אנכי בין חברות.

5.1.2. מיזוג אופקי

באוקטובר 2014 הגישו חברת פייסבוק וחברת ווטסאפ בקשה לנציבות האירופית לאישור של מיזוג, בעקבות רכישת חברת ווטסאפ על ידי חברת פייסבוק תמורת 19 מיליארד דולר. בבואה לבחון את בקשת המיזוג התמקדה הנציבות האירופית בשאלת הפגיעה בתחרותיות בשלושה סוגי שירותים שחברת פייסבוק וחברת ווטסאפ מספקות:

³⁸ European Commission, Press Release, [Antitrust: Commission fines Google €2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison shopping service](#), June 21st, 2017.

³⁹ מענה על בקשת נתונים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מחברת גוגל, 15 באוקטובר 2018.

⁴⁰ Department Of Justice, Antitrust Division, "U.S. v. Google Inc. and ITA Software, Inc.", [Compliant](#), April 8th 2011.

⁴¹ Department Of Justice, Antitrust Division, "U.S. v. Google Inc. and ITA Software, Inc.", [Final Judgment](#), October 5th 2011.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- **שירותי הודעות בין משתמשים:** ווטסאפ ופייסבוק מספקות שירותי שליחת הודעות בין משתמשים. הפונקציה המרכזית של אפליקציית ווטסאפ היא שירותי תקשורת ושליחת הודעות בין משתמשים על ידי התחברות באמצעות מספר טלפון. חברת פייסבוק מספקת שירותים אלו למשתמשים בעלי פרופיל פייסבוק באמצעות אפליקציית המסנג'ר הייעודית שלה לטלפונים ניידים. **הנציבות האירופית קבעה כי למיזוג בין החברות לא תהיה השפעה על התחרותיות בשוק שירותי ההודעות,** כיוון שרבים מהמשתמשים עושים שימוש הן בשירותי ההודעות בפייסבוק והן בשירותי ההודעות באפליקציית ווטסאפ ולא בהכרח בוחרים רק בשירות אחד. כמו כן, שוק שירותי ההודעות מתאפיין בהתרחבות מהירה של אפליקציות מגוונות הנותנות שירות זה, ובשינויים בלתי פוסקים בהעדפות הצרכנים בבחירה של אפליקציות, ועל כן כוח השוק בתחום זה משתנה ללא הרף. כמו כן, לפי הנציבות, שוק זה אינו מתאפיין בחסמי כניסה גבוהים, שכן אפשר לפתח אפליקציה חדשה בתחום זה בהשקעה קטנה יחסית.
 - **שירותי רשת חברתית:** במסגרת הבקשה עלתה השאלה אם אפשר לראות באפליקציית ווטסאפ רשת חברתית ואם היא מתחרה בחברת פייסבוק בשוק זה. הנציבות האירופית קבעה כי גם אם התשובה חיובית ואכן אפשר לראות בווטסאפ רשת חברתית, **למיזוג בין החברות לא תהיה השפעה על התחרותיות בשוק הרשתות החברתיות.** להחלטה זו היו כמה סיבות: ראשית, הנציבות קבעה כי גם אם החברות הן מתחרות מדובר על תחרות רחוקה, שכן אופי השימוש בווטסאפ כרשת חברתית שונה מאופן השימוש בפייסבוק כרשת חברתית, ולפייסבוק יש יתרון ניכר בשוק זה. שנית, כבר כיום יש חפיפה גדולה בין משתמשי פייסבוק ובין משתמשי ווטסאפ, ולכן גם אם המיזוג יחזק את כוחה של פייסבוק בשוק הרשתות החברתיות, לא נראה שיחול גידול בשימוש בפייסבוק במונחים של משתמשים חדשים. כמו כן, נטען כי יש אפליקציות רבות המתחרות בשוק זה.
 - **שירותי פרסום באינטרנט:** הנציבות בחנה את השפעת המיזוג על תחום שירותי הפרסום באינטרנט בשני היבטים: 1. האפשרות שפייסבוק תתחיל לפרסם בתוך אפליקציית ווטסאפ. 2. האפשרות שפייסבוק תשתמש במידע הנצבר על משתמשים מתוך אפליקציית ווטסאפ לשם שיפור הפרסום הממוקד כלפי משתמש באפליקציית פייסבוק. **הנציבות האירופית קבעה כי למיזוג בין החברות לא תהיה השפעה על התחרותיות בשוק שירותי הפרסום באינטרנט** כיוון שגם לאחר המיזוג עדיין תהיה תחרות רבה בתחום הפרסום הממוקד באינטרנט, והמיזוג לא יעצים את כוחה של פייסבוק בשוק זה במידה ניכרת.
- לבסוף, לאחר בחינת כל ההיבטים התחרותיים של המיזוג קבעה הנציבות האירופית כי היא מאשרת את המיזוג וכי הוא אינו כרוך בבעיות של תחרותיות.⁴² יש לציין כי במאי 2017 החליטה הנציבות האירופית לקנוס את חברת פייסבוק בסך של **110 מיליון אירו** על מסירת מידע כוזב בחקירה שנעשתה בשנת 2014 במטרה לקבוע אם לאשר את המיזוג.⁴³ חברת פייסבוק הצהירה בחקירה כי **לא יהיה אפשרי מבחינה טכנית לעשות התאמה בין פרופיל של משתמש בפייסבוק לבין אותו משתמש בווטסאפ.** אולם, באוגוסט 2016 עדכנה ווטסאפ בתנאי השימוש באפליקציה כי יהיה אפשר לקשר בין פרופיל המשתמש בווטסאפ לפרופיל המשתמש בפייסבוק. הנציבות קבעה כי חברת פייסבוק ידעה על אפשרות זו כבר במועד המיזוג ולכן הוחלט להטיל עליה את הקנס.
- כלי מדיניות אפשריים בנושא זה של מיזוג אופקי: קביעת מגבלות על החברות המתמזגות במטרה שיעמדו בדיני התחרותיות ושהצרכן לא ייפגע עקב המיזוג, הטלת קנסות על חברות שלא יעמדו בתנאי המיזוג וכן לעיתים הגבלה או מניעה מוחלטת של מיזוג אופקי בין חברות.

⁴² European Commission, Mergers, Cases, [M.7217 FACEBOOK / WHATSAPP](#), October 3rd 2014.

⁴³ European Commission, Press Release, [Mergers: Commission fines Facebook €110 million for providing misleading information about WhatsApp takeover](#), May 17th 2018.



ביוני 2018 החליטה הנציבות האירופית לקנוס את חברת גוגל בסכום של כ-4.34 מיליארד אירו בעקבות הפרה של דיני ההגבלים העסקיים באיחוד האירופי.⁴⁴ ההחלטה התקבלה בעקבות הגבלות בלתי חוקיות שהטילה חברת גוגל על יצרני טלפונים ניידים שהתקינו את מערכת ההפעלה אנדרואיד וכן על חברות סלולריות באיחוד האירופי. כפי שמוצג בתרשים 2 לעיל, נתח השוק של מערכת הפעלה אנדרואיד באירופה הוא כ-73% מסך שוק מערכות ההפעלה בטלפון הנייד.⁴⁵ חברת גוגל מובילה הן בשוק מנועי החיפוש באינטרנט והן בשוק חנויות האפליקציה למשתמשי אנדרואיד, ומעמדה זה מטיל עליה אחריות שלא לעשות שימוש לרעה בכוחה בשווקים אלו. הנציבות האירופית מצאה כי חברת גוגל הטילה שלוש הגבלות בלתי חוקיות על מנת לקדם את השימוש במנוע החיפוש שלה בטלפונים ניידים:

- **שימוש בפרקטיקה של התליה:**⁴⁶ יצרני מכשירי טלפונים ניידים שביקשו להתקין את מערכת ההפעלה אנדרואיד או חברות סלולריות שביקשו להתקין את המוצר Google Play של חברת גוגל נדרשו להתקין מראש בטלפונים הניידים את מנוע החיפוש של גוגל וכן את הדפדפן גוגל כרום, נוסף על התקנת מוצרים חלופיים. בחקירה טענו יצרני מכשירי טלפונים ניידים כי מבחינתם, Google Play הוא מוצר חובה בטלפון שכן הלקוחות מצפים למצוא אותו מותקן בטלפון הנייד שהם רוכשים. כמו כן, נמצא כי כאשר מנוע חיפוש או דפדפן מותקנים מראש בטלפון הנייד, הלקוחות נוטים להשתמש בהם ולא להתקין בנוסף אפליקציות שמתחרות בשירותים אלו, וכך מצטמצמת יכולת התחרות של מנועי חיפוש או דפדפנים במוצרים אלו של חברת גוגל.
 - **תשלומים ליצרני מכשירי טלפונים ניידים וחברות סלולריות:** חברת גוגל שילמה סכומי כסף ליצרני מכשירי טלפונים ניידים תמורת התקנה מראש של מנוע החיפוש שלה בכל הטלפונים הניידים שהם מייצרים. בעקבות זאת, כאשר חברה שבעלותה מנוע חיפוש מתחרה רצתה שיהיה מותקן במכשירי טלפון ניידים מסוימים היה עליה לפצות את יצרן מכשיר הטלפון הנייד על הפסד ההכנסה של התשלומים מחברת גוגל שנגרם לו בשל כל אותם מכשירים שלא הותקן בהם מראש מנוע החיפוש של גוגל. לפי הנציבות האירופית, נוהג זה הופסק בשנת 2014.
 - **סיכול האפשרות של ייצור מכשירי טלפון ניידים בעלי מערכות הפעלה מתחרות:** לטענת הנציבות האירופית, כאשר חברת גוגל חתמה על הסכם עם יצרני טלפונים ניידים למכירת Google Play ומנוע החיפוש של גוגל, היא הכריחה את יצרני המכשירים להתחייב שלא לעשות התאמות במערכת הפעלה מסוג אנדרואיד שלא אושרו על פי התקנים שקבעה גוגל. בעקבות התחייבות זו לא פותחו מערכות הפעלה חלופיות של אנדרואיד שהיו עשויות לתת לחברות אחרות להתקין מנועי חיפוש אחרים כברירת מחדל, והדבר פגע בתחרות בשוק מנועי החיפוש, וכן בתחרות בשוק של מערכות ההפעלה והאפליקציות לטלפונים הניידים.
- לטענת חברת גוגל, לא קיימת דרישה של החברה שמנוע החיפוש של גוגל יותקן כברירת מחדל במכשירי אנדרואיד. יצרני חומרה חופשיים להשתמש באנדרואיד בלא תשלום גם בלי להשתמש ביישומי גוגל. אלה שבחרים להשתמש ביישומים של גוגל, ובכלל זה מנוע החיפוש של גוגל, יכולים להתקין יישומים מתחרים לצד יישומי גוגל. חברת גוגל חלקה על החלטת הנציבות האירופית וערערה עליה לבית המשפט האירופי בלוקסמבורג. נציין כי לטענת החברה, גישתה באירופה לגבי התקנת אנדרואיד בנפרד מיישומי גוגל אינה שונה מגישתה בישראל.⁴⁷

⁴⁴ European Commission, Press Release, [Antitrust: Commission fines Google €4.34 billion for illegal practices regarding Android mobile devices to strengthen dominance of Google's search engine](#), July 18th 2018.

⁴⁵ StatCounter, [Mobile Operating System Market Share Europe](#), Q2 2018.

⁴⁶ **התליה** (בדיני הגבלים עסקיים): התניה של רכישת מוצר כלשהו על ידי הצרכן ברכישה של מוצר אחר.

⁴⁷ שימי שמואלי, מנהל קשרי ממשל ומדיניות, חברת גוגל, דוא"ל, 6 בדצמבר 2018.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

כלי מדיניות אפשריים בנושא של התליית מוצרים הם הטלת קנסות על חברות הנוקטות פרקטיקה של התליה וכן קביעה שפרקטיקה זו נוגדת את התחרותיות ויש להימנע ממנה לחלוטין.

5.1.4. מינוף מידע על טעמי משתמשים בשוק הפרסום המקוון

בגרמניה, רשות התחרותיות (Bundeskartellamt) פתחה בדצמבר 2017 בחקירה נגד חברת פייסבוק בנוגע לשימוש לא חוקי בכוחה בהיותה מובילת שוק הרשתות החברתיות בגרמניה. החקירה מתמקדת בתנאי השימוש של פייסבוק, אשר מאלצים את המשתמשים לאפשר לפייסבוק לאסוף מידע עליהם באמצעות גלישתם באתרים דרך קישורים בפייסבוק, וכן לאפשר לה לאסוף מידע על המשתמשים גם כשאינם גולשים באפליקציה. על פי החוק הגרמני, כאשר חברה משתמשת בכוחה הנובע מעצם היותה מובילת שוק כדי לאלץ משתמשים לתת הרשאה נרחבת לאסוף מידע בנוגע אליהם, נוצרת הפרה של דיני הגבלים עסקיים שמהותה ניצול תנאי השימוש העסקיים לרעה.⁴⁸

בעת האחרונה הועלתה בוועדת זכויות האזרח בפרלמנט האירופי בקשה של חברי פרלמנט ממוסדות האיחוד לפתוח בבחינה נרחבת של הפרות חוקי האיחוד האירופי על ידי חברת פייסבוק. חברי הפרלמנט קראו לנציבות האירופית לעדכן את דיני ההגבלים העסקיים כך שיאפשרו לבחון אם מתקיימות הפרות בשווקים הדיגיטליים, לבדוק קיום של מונופול בשוק הרשתות החברתיות וכן לבדוק את תחום הפרסום ברשתות החברתיות.⁴⁹

בישראל, המדיניות מול ענקיות האינטרנט נבחנת בימים אלו. ב-4 בספטמבר 2018 פרסמה הרשות להגבלים עסקיים קול קורא בנושא סוגיות של תחרות בכלכלה הדיגיטלית שמטרתו היא לשמוע את עמדותיהם של גורמים הפועלים בענפי הכלכלה הדיגיטלית בנוגע לכמה סוגיות, כגון הגדרת שוק וכוח שוק בשווקים דיגיטליים, התמודדות עם היתרונות של חברות בעלות גישה למאגרי מידע והשפעה של הגברת פיקוח הרשות על החברות הגדולות על התחרותיות בשוק הדיגיטלי.⁵⁰ כמו כן, ב-8 בינואר 2018, בדיון בוועדת הכלכלה בנושא "ההתנהגות העסקית של ענקיות האינטרנט", ציין מנכ"ל חברת ארטימדיה כי החברה הגישה בשנת 2017 תלונה נגד חברת גוגל בגין התנהלותה בשוק הפרסום המקוון. כמו כן, עלתה בדיון השאלה מהי המדיניות הישראלית בנושא של רגולציה והגבלים עסקיים על ענקיות האינטרנט.⁵¹

כאשר חברה מסוימת אוספת נתונים רבים על טעמי המשתמשים (על בסיס חיפושים ולייקים) היא צוברת יתרונות רבים לעומת מתחרים אחרים, המאפשרים פרסום ממוקד ובלעדי. השלכות אפשריות של יתרונות אלו הן הגבלה של התחרות בשוק הפרסום המקוון ועליית מחירי הפרסום בשוק זה.

כלי מדיניות אפשרי לטיפול בנושא של מינוף מידע הוא שיתוף המידע על טעמי המשתמשים בין כלל גופי הפרסום, כך שלא ייווצר יתרון לחברה מסוימת מעצם היותה מובילת שוק בתחום מסוים כגון תחום הרשתות החברתיות או שוק מנועי החיפוש.

5.2. ההוצאה לפרסום

שוק הפרסום משמש מצע כלכלי לאמצעי התקשורת לרבות ערוצי הטלוויזיה המסחריים, העיתונות, הרדיו ואתרי האינטרנט, והוא בעל חשיבות ציבורית לדמוקרטיה ולמגוון המידע והדעות. להלן תיאור השוק והמגמות העיקריות בו.

⁴⁸ Bundeskartellamt, Startseite, [Background information on the Facebook proceeding](#), December 19th 2017.

⁴⁹ European Parliament, Press room, [Facebook: MEPs demand a full audit by EU bodies to assess data protection](#), October 9th 2018.

⁵⁰ הרשות להגבלים עסקיים, [קול קורא לקבלת עמדות הציבור בעניין: סוגיות של תחרות בכלכלה הדיגיטלית](#), 4 בספטמבר 2018.

⁵¹ הכנסת ה-20, ועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 655, [ההתנהגות העסקית של ענקיות האינטרנט](#), 8 בינואר 2018.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

5.2.1 השחקנים העיקריים⁵²

בשוק הפרסום פועלים ארבעה שחקנים עיקריים:

מפרסמים:

גופים המעוניינים להגביר את המודעות למוצריהם על ידי פרסומם בערוצי מידע שונים. גופים אלו קובעים את תקציב הפרסום.

חברות פרסום:

עוסקות באסטרטגיית הפרסום (קריאייטיב) ובעיצוב הפרסומות ויצירתן. בישראל פועלות עשרות חברות פרסום, המתחלקות לפי גודלן, האזורים הגיאוגרפיים שבהם הן פועלות, אמצעי התקשורת שהן מתמחות בו, קהל היעד שהן מתמחות בו ועוד.

חברות לקניית מדיה:

עוסקות ברכישת זמן אוויר ושטחי מדיה מבעלי המדיה בעבור המפרסמים. החברות מייצעות למפרסמים בקביעת תמהיל רכישת זמן האוויר (טלוויזיה ורדיו) ושטחי המדיה (עיתונות, טלוויזיה, רדיו, שלטי חוצות, אינטרנט) כדי להגיע לקהל היעד של המפרסם.

מגוון המדיה:

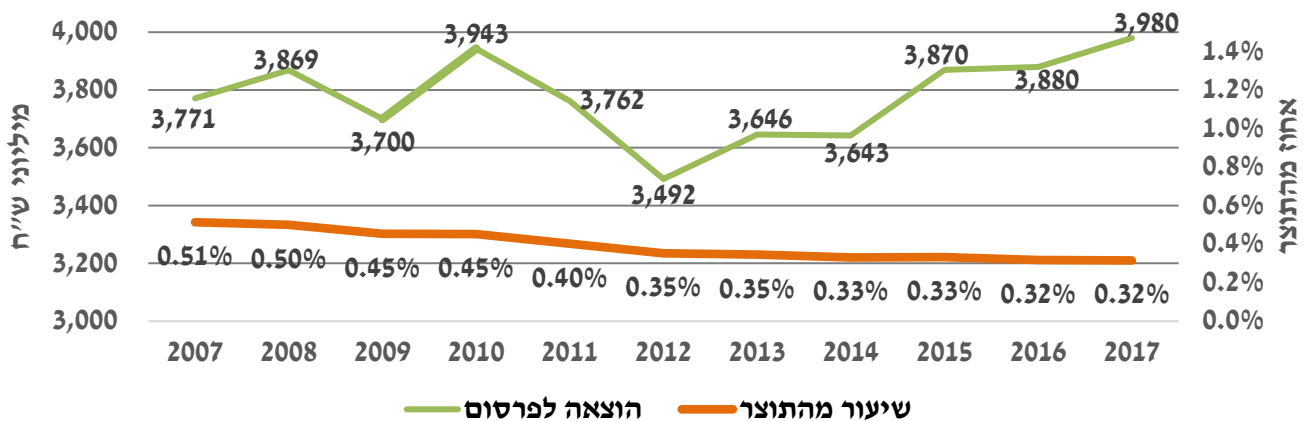
מגוון ערוצי המידע שבהם אפשר לפרסם, לרבות ערוצי הטלוויזיה המסחריים, אתרי אינטרנט, עיתונות כתובה, מגזינים, שלטי חוצות ובתי קולנוע.

תהליך רכישת המדיה נעשה בשלושה שלבים עיקריים: (1) המפרסם קובע את תקציב הפרסום שהוא מעוניין להשקיע; (2) חברת הפרסום קובעת את אסטרטגיית הפרסום ואת הקריאייטיב המתאים למוצר של המפרסם, ולאחר מכן החברה לקניית מדיה רוכשת זמן אוויר או שטחי פרסום מבעלי אמצעי התקשורת ומעבירה אותם ללקוחותיה, המפרסמים.

5.2.2 ההוצאה לפרסום בישראל

בתרשים 17 להלן מוצגת התפתחות ההוצאה לפרסום במיליוני ש"ח ובאחוזים מהתוצר בשנים 2007–2017.

תרשים 17: הוצאה לפרסום כשיעור מהתוצר בשנים 2007–2017⁵³



על פי התרשים, בין השנים 2007 ו-2017 גדלה ההוצאה לפרסום מכ-3.8 מיליארד ש"ח ל-4 מיליארד ש"ח, גידול בשיעור נומינלי מצטבר של כ-5.5%. כמו כן, אפשר לראות כי מגמת הגידול אינה אחידה וכי בשנים מסוימות חלו שינויים גדולים. בשנת 2010 ההוצאה לפרסום הסתכמה בכ-3.9 מיליארד ש"ח – הוצאה גדולה לעומת שאר השנים, ואילו בשנת 2012 ההוצאה לפרסום הסתכמה בכ-3.5 מיליארד ש"ח – הוצאה קטנה לעומת שאר השנים. עם זאת,

⁵² OECD, [Competition Issues in Television and Broadcasting, Contribution from Israel, February 2013](#).

⁵³ **הוצאה על פרסום:** איגוד השיווק הישראלי, **עוגת הפרסום בשנת 2017**; **התוצר בין 2007 ל-2016:** הלמ"ס, **חשבונות לאומיים, 1995–2016 – לוח 1**; **התוצר בשנת 2017:** הלמ"ס, **הוצאה על התוצר המקומי הגולמי, ושימושים במקורות, במחירי שוק, רבעון לסטטיסטיקה של מקור-כלכלה**, ינואר–מרץ 2018, כניסה (לכל הפריטים): 6 באוגוסט 2018.



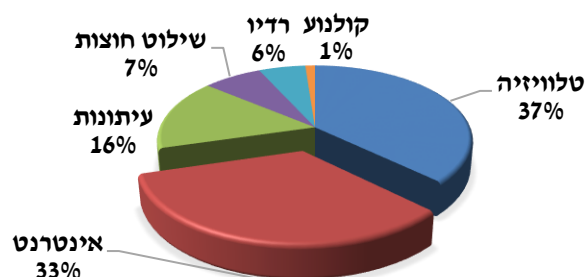
הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שיעורה של ההוצאה לפרסום בכלל התוצר קטנה במידה רבה בין השנים 2007 ו-2017 – מכ-0.51% מהתוצר בשנת 2007 לכ-0.32% מהתוצר בשנת 2017. יש לציין כי נתונים אלו אינם כוללים את ההוצאה לפרסום של חברות ישראליות בשוקי חו"ל, שחלקה נעשה באמצעות ענקיות האינטרנט, בהן גוגל ופייסבוק.

בתרשים 18 להלן מוצגת התפלגות עוגת הפרסום לפי סוג המדיה.

תרשים 18: התפלגות עוגת הפרסום לפי אמצעי תקשורת (באחוזים, 2017)⁵⁴



כפי שמוצג, בשנת 2017 שיעורו של נתח הפרסום בטלוויזיה היה כ-37% מעוגת הפרסום, שיעורו של נתח האינטרנט היה כ-33% מעוגת הפרסום, שיעורו של נתח העיתונות היה כ-16%, שיעור נתח שלטי החוצות היה כ-7%, שיעור נתח הרדיו היה כ-6% ושיעורו של נתח הקולנוע היה כ-1%.

בלוח 1 להלן מוצגת התפלגות עוגת הפרסום לפי מדיה בשנים 2014 ו-2017.

לוח 1: התפלגות שוק הפרסום בישראל לפי אמצעי התקשורת (במיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)⁵⁵

שיעור שינוי ההוצאה ב-%	2017		2014		מדיה
	ב-%	בש"ח	ב-%	בש"ח	
-0.1%	37%	1,476	41%	1,478	טלוויזיה
-27.1%	16%	623	23%	855	עיתונות
62.5%	33%	1,329	22%	818	אינטרנט
-11.5%	6%	223	7%	252	רדיו
42.9%	7%	283	5%	198	שילוט חוצות
9.5%	1%	46	1%	42	קולנוע
9.3%	100%	3,980	100%	3,643	סך הכול

על פי הנתונים בלוח, עוגת הפרסום גדלה בשיעור נומינלי מצטבר של כ-9.3% בין השנים 2014 ו-2017. אלה הם השינויים העיקריים בהרכב עוגת הפרסום:

- משקל ההוצאה לפרסום באינטרנט היה כ-33% בשנת 2017, לעומת 22% בשנת 2014 – גידול בשיעור נומינלי מצטבר של כ-62%.
- משקל ההוצאה לפרסום בעיתונות היה כ-16% בשנת 2017, לעומת 23% בשנת 2014 – ירידה בשיעור נומינלי מצטבר של כ-27%.
- משקל ההוצאה לפרסום בטלוויזיה פחת מכ-41% בשנת 2014 לכ-37% בשנת 2017 – סכום ההוצאה נותר כמעט ללא שינוי בגלל הגידול שחל בסך ההוצאה לפרסום בישראל.

⁵⁴ ש.ם.

⁵⁵ 2014: איתמר מילרד, [השפעת השינוי בהוצאה על פרסום על כלי התקשורת](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 ביוני 2015; 2017: [הוצאה על פרסום](#), איגוד השיווק הישראלי, [עוגת הפרסום בשנת 2017](#), כניסה: 6 באוגוסט 2018.



אין בידינו נתונים על התפלגות סך ההוצאה לפרסום באינטרנט לפי ספקים. אולם, אפשר להתייחס להתפלגות ההוצאה לפרסום באינטרנט של לשכת הפרסום הממשלתית (להלן: לפ"מ) לפי ספקים כאינדיקציה להתפלגות בסך השוק. בלוח 2 מוצגת ההוצאה על פרסום של לפ"מ לפי אמצעי התקשורת בשנים האחרונות.

לוח 2: התפלגות ההוצאה לפרסום של לפ"מ לפי אמצעי התקשורת (2017, במיליוני ש"ח)

מדיה	במיליוני ש"ח	באחוזים
טלוויזיה	69	33%
עיתונות	48	23%
אינטרנט	56	26%
רדיו	28	13%
שילוט חוצות	9	4%
קולנוע	2	1%
סך הכול	212	100%

על פי הנתונים, עיקר ההוצאה הממשלתית לפרסום היא ההוצאה על פרסום בטלוויזיה, ששיעורה 33%, ואחריה בדירוג נמצאת ההוצאה על פרסום באינטרנט, ששיעורה 26%, וההוצאה על פרסום בעיתונות, ששיעורה 23%. גם חלק הארי מן ההוצאה הכללית על פרסום במשק הוא חלקה של ההוצאה על פרסום בטלוויזיה, אולם שיעורו גדול יותר (37%), ולאחר מכן – ההוצאה על פרסום באינטרנט, גם כן בשיעור גבוה יותר (33%). ואולם, ההוצאה על פרסום בעיתונות בכלל המשק היא בשיעור נמוך יותר (16%). בלוח 3 מוצגת התפלגות ההוצאה לפרסום של לפ"מ בתחום האינטרנט בשנים 2013–2017 לפי ספקים עיקריים.

לוח 3: התפלגות ההוצאה לפרסום של לפ"מ באינטרנט בישראל לפי ספקים עיקריים (באלפי ש"ח)⁵⁶

ספק	2013	2014	2015	2016	2017	שינוי 2016–2017	משקל
גוגל	10,666	10,826	5,464	6,241	26,106	318%	46.6%
פייסבוק	730	4,508	5,648	5,879	8,702	48%	15.5%
ynet	3,388	3,856	5,057	4,260	6,286	48%	11.2%
וואלה תקשורת – ראשי	-	-	2,319	2,032	3,483	71%	6.2%
גו שיווק בע"מ	1,622	793	1,039	1,241	1,903	53%	3.4%
מאקו	-	-	136	846	1,433	69%	2.6%
אתר פאנט	421	387	534	811	1,363	68%	2.4%
אינסטגרם	-	-	-	113	903	701%	1.6%
גלובס	237	203	468	227	366	61%	0.7%
בחדרי חרדים בע"מ	246	252	252	320	362	13%	0.6%
בוקרא תקשורת בע"מ	134	96	142	206	354	72%	0.6%
ווב 3 בע"מ	342	214	326	150	155	3%	0.3%
כיפה שירותי אינטרנט	108	78	128	191	146	-24%	0.3%
אחרים	15,108	14,787	14,987	14,482	4,439	-69%	7.9%
סך הכול	33,000	36,000	36,500	37,000	56,000	129%	100.0%
משקל גוגל ופייסבוק	34.5%	42.6%	30.4%	33.1%	63.8%		

⁵⁶ טליה לוינס, מנהלת מחלקת מדיה, לשכת הפרסום הממשלתית, דוא"ל, 20 בספטמבר 2018, עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.



מהנתונים בלוח עולה כי סך ההוצאה לפרסום של לפ"מ גדל בשנים 2013 עד 2017 בשיעור של כ-70%, ולעומת זאת חל גידול בשיעור של כ-213% בהוצאה לפרסום של לפ"מ בגוגל ובפייסבוק. כתוצאה מכך, משקל ההוצאה לפרסום של לפ"מ בגוגל ובפייסבוק מסך ההוצאה לפרסום עלה מכ-34.5% בשנת 2013 לכ-63.8% בשנת 2016, מהם כ-46.6% לחברת גוגל וכ-17.1% לחברת פייסבוק (כולל אינסטגרם).

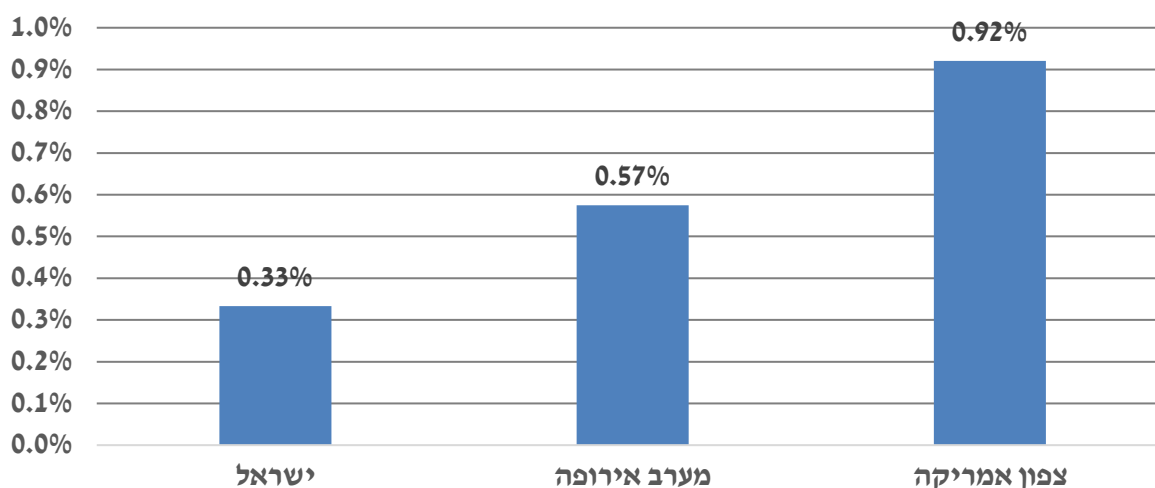
התפלגות ההוצאה לפרסום בכלל השוק היא, קרוב לוודאי, שונה, אולם נתונים אלו עשויים לשמש אינדיקציה לחלקן של ענקיות האינטרנט בשוק הפרסום בישראל. כך, ההוצאה על פרסום באינטרנט בשנת 2017 הסתכמה בכ-1.3 מיליארד ש"ח (ראו לוח 1 לעיל), ועל כן, בהתבסס על ההוצאה של לפ"מ, אומדן ההוצאה על פרסום בגוגל ובפייסבוק הוא כ-850 מיליון ש"ח. בהקשר זה נציין כי בדיון בוועדת הכלכלה בינואר 2018 נאמר כי חלקן של החברות הבין-לאומיות בפרסום המקוון בישראל הוא כ-1 מיליארד ש"ח.⁵⁷

יש לציין כי חלק מההוצאה לפרסום של לפ"מ (לדוגמה, הוצאה לפרסום מטעם משרד התיירות) מיועדת לפרסום המכוון לשוקי חו"ל, ולא לשוק הישראלי. לפי חברת גוגל, כ-75% מהכנסות המגיעות ממפרסמים ישראלים הן מפרסומים המיועדים לחו"ל.⁵⁸

5.2.3 ההוצאה לפרסום בהשוואה בין-לאומית

בתרשים 19 להלן מוצגת ההוצאה לפרסום כאחוז מהתוצר, בצפון אמריקה, במערב אירופה ובישראל.

תרשים 19: שיעור ההוצאה לפרסום מהתוצר במדינות מפותחות (2015)⁵⁹



מהנתונים בתרשים עולה כי משקל ההוצאה על פרסום בישראל בכלל התוצר (0.33%) נמוך במידה ניכרת ממשקל ההוצאה על פרסום בכלל התוצר במערב אירופה (0.57%) ובצפון אמריקה (0.92%). ייתכן כי אחת הסיבות לפער זה בין ישראל למדינות המפותחות האחרות היא שרמת התחרותיות בישראל נמוכה יחסית,⁶⁰ ובעקבות זאת גם

⁵⁷ הכנסת ה-20, ועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 655, [ההתנהגות העסקית של ענקיות האינטרנט](#), 8 בינואר 2018.

⁵⁸ מענה חברת גוגל על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 באוקטובר 2018.

⁵⁹ עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת. [הוצאה לפרסום: חברת מקינזי, Global Media Report 2016](#); [תמ"ג: הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי לישראל 2017, לוח 14.24 – תוצר מקומי גולמי \(תמ"ג\), השוואות בין-לאומיות](#), כניסה: 6 באוגוסט 2018. [בצפון אמריקה](#), נכללות ארה"ב וקנדה, [ובמערב אירופה נכללות](#) אוסטריה, בלגיה, דנמרק, פינלנד, צרפת, גרמניה, יוון, אירלנד, איטליה, הולנד, נורבגיה, פורטוגל, ספרד, שבדיה, שווייץ ובריטניה.

⁶⁰ להרחבה בנושא רמת התחרותיות במשק ראו: משרד האוצר, [דוח הוועדה להגברת התחרות במשק](#), מרץ 2012.

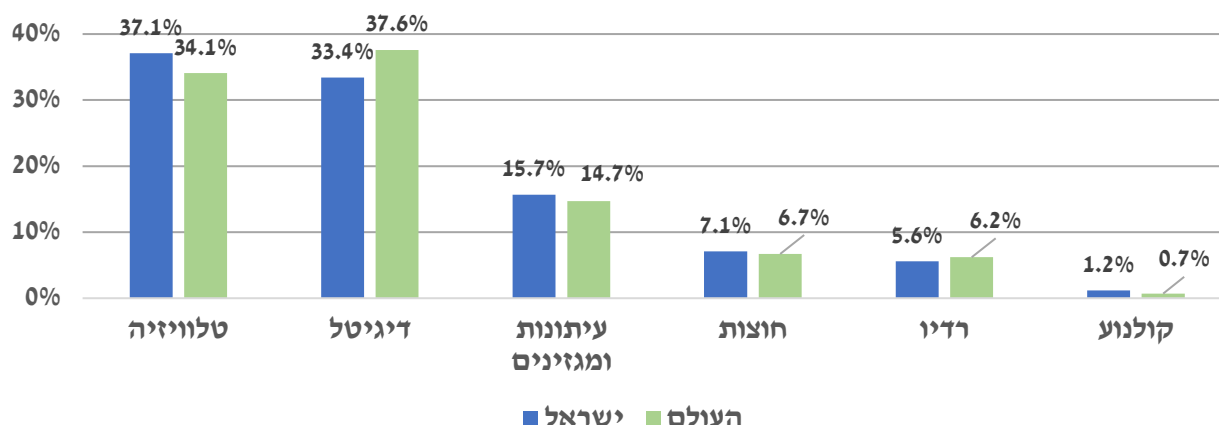


הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ההוצאה לפרסום נמוכה יחסית. בתרשים 20 שלהלן מוצגת התפלגות ההוצאה לפי מדיה בהשוואה בין ישראל לעולם.

תרשים 20: התפלגות ההוצאה לפרסום לפי מדיה בישראל ובעולם (2017)⁶¹



מהנתונים בתרשים עולה כי חלוקת ההוצאה לפרסום בין אמצעי התקשורת בישראל דומה באופן כללי לחלוקה בעולם. ההוצאה לפרסום בטלוויזיה בישראל גבוהה מעט מזו שבעולם – כ-37% לעומת 34%, אך ההוצאה לפרסום באינטרנט נמוכה מעט מזו שבעולם – כ-33% לעומת 37%.

5.2.4 כלי סיוע לכלי התקשורת במדינות מפותחות

הגידול החד בהוצאה על פרסום באינטרנט, על חשבון חלקו של הפרסום בעיתונות הכתובה ובטלוויזיה, הוביל לירידה בפוטנציאל ההכנסות של כלי התקשורת הפרטיים. בעקבות זאת החלו ממשלות ברחבי העולם לסייע לכלי התקשורת כדי לאפשר את המשך קיומם הכלכלי, כיון שהתקשורת נחשבת מוסד חיוני להליך הדמוקרטי, ועל כן יש חשיבות לקיומה של זירת תקשורת פלורליסטית ומגוונת.

יש כמה סוגי תמיכות ממשלתיות וציבוריות בכלי תקשורת. התמיכות ניתנות למטרות מגוונות וממניעים שונים, ומשתנות בהתאם לסוג אמצעי התקשורת ובהתאם לתפיסות הכלכליות, החברתיות והפוליטיות בכל מדינה. מקובל להבחין בין תמיכה **עקיפה** (כגון הקלות מס, הקלות רגולטוריות, חלוקת הוצאות הפרסום של המגזר הציבורי בין כלי התקשורת) לבין תמיכה **ישירה** (העברת תקציבים ממשלתיים לכלי תקשורת), ובין תמיכה **כללית**, המיועדת לכל כלי התקשורת מסוג מסוים (למשל עיתונות, רדיו, טלוויזיה מקומית) לבין תמיכה **סלקטיבית**, המיועדת לסיוע לפעילויות מסוימות או לכלי תקשורת מסוימים העומדים בתבחינים אחידים (למשל עיתונים בשפת מיעוט, עיתון שני בשוק, משדרי טלוויזיה מקומיים).

בכמה מדינות קיימים מתווים לתמיכה ממשלתית עקיפה בעיתונות, ובחלקן גובשו אף מתווים לתמיכה ישירה בעיתונות – בעיקר בעיתונות מקומית או בעיתונות בשפות מיעוט. בכמה מהמדינות שבהן ניתנת תמיכה ישירה או עקיפה לעיתונות ניכרת בשנים האחרונות מגמה של הקצאת תמיכה לעיתונים דיגיטליים, לדיגיטציה של עיתונים מודפסים, למיזמי חדשות עיתונאית ולמו"פ, במטרה לסייע לעיתונות להשתלב בסביבת המדיה החדשה. למשל, בצרפת, בריטניה, שבדיה, פינלנד, נורבגיה, ארה"ב וגרמניה נהוגות תמיכות עקיפות בעיתונות בצורת הקלות במס לעיתונים. תמיכה ישירה וסלקטיבית לפי מגוון תבחינים נהוגה בצרפת, איטליה, קנדה, נורבגיה, הולנד ופינלנד,

⁶¹ ZenithOptimedia (Publics Group), [Executive summary: Advertising Expenditure Forecasts March 2018](#).



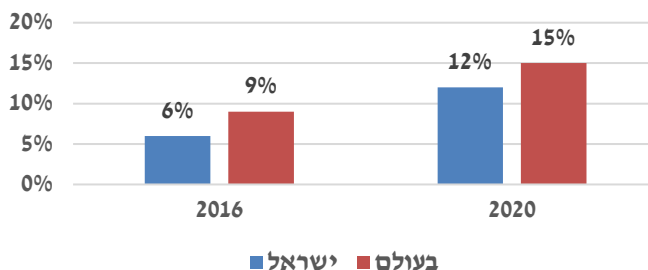
ותמיכה תפעולית ניתנת באוסטרליה ובשבדיה.⁶² כמו כן, באוסטרליה, קנדה, צרפת, איטליה ונורבגיה ניתנת תמיכה ישירה במשדרי רדיו וטלוויזיה. תמיכה זו ניתנת למשדרי רדיו ו/או טלוויזיה קהילתיים, מקומיים או אזוריים או למשדרים בשפות מיעוט בלבד (באוסטרליה ונורבגיה).⁶³

בישראל אין מתווים לתמיכה ממשלתית בכלי תקשורת פרטיים, להוציא תמיכה ישירה בהפקת תוכן קהילתי ומקומי ותמיכה עקיפה בהפקות סרטים בישראל. ואולם, בעבר נעשו הסדרים עם מְשדרי הטלוויזיה המסחריים-ציבוריים עקב קשיים כלכליים שנקלעו אליהם, ובמסגרתם ויתרה המדינה על חלק מהכנסותיה ועל חלק מחובות שידורי התוכן של המשדרים. בעקבות זאת נעשה הסדר דומה עם משדרי הרדיו האזורי.

5.3 המסחר המקוון ושוק הקמעונאות

שוק המסחר המקוון הולך וגדל בשנים האחרונות ונמצא במגמת צמיחה מתמדת בעולם. שוק זה נחשב לאחד הענפים ששיעור צמיחתם הוא מהגדולים ביותר בעולם בעשור האחרון – שוויו של השוק העולמי עמד על כ-2 טריליון דולר בשנת 2016 וצפוי להגיע ליותר מ-4 טריליון דולר עד שנת 2020.⁶⁴ צמיחה זו נתנה את אותותיה גם בישראל, כאשר יותר ויותר ישראלים נטשו את הרגלי הקנייה המסורתיים והחלו לרכוש מוצרים באופן מקוון. מתוך הסתכלות בתחומי קמעונאות מרכזיים אפשר ללמוד ששוק המסחר המקוון בישראל צפוי להכפיל את גודלו ואף למעלה מכך עד שנת 2020. שוק המסחר המקוון בישראל הוערך בכ-7 מיליארד ש"ח בסוף 2016, והוא צפוי לצמוח לכ-15 מיליארד ש"ח בשנת 2020, אשר יהוו כ-12% מסך שוק הקמעונאות.⁶⁵ כך, לפי סקר העסקים הקטנים והבינוניים של משרד הכלכלה, כ-14% מהעסקים דיווחו על קיום פלטפורמה למסחר מקוון בעסק. שיעור זה הוא גידול משמעותי לעומת שנת 2016, שבה דיווח על 4% מהעסקים. בניכוי עסקים המוגדרים נותני שירותים, שיעור העסקים בעלי חנות מקוונת עולה לכ-21%.⁶⁶ בתרשים 21 להלן מוצגת תחזית התפתחות המסחר המקוון בישראל ובעולם.

תרשים 21: תחזית התפתחות המסחר המקוון בישראל ובעולם (2016–2020)⁶⁷



הנתונים המוצגים בתרשים הם שיעור השוק המקוון בשוק הבין-לאומי כולו, ובשוק הישראלי כולו. בישראל הסתכם היקף המסחר המקוון בשנת 2016 ב-7.3 מיליארד שקלים, והתחזית היא שבשנת 2020 הוא יגיע ל-15.3 מיליארד שקלים. היקף המסחר המקוון בעולם הסתכם בשנת 2016 ב-1.9 טריליון דולר, והתחזית היא שבשנת

⁶² מתן שחק, סיוע כלכלי ממשלתי לכלי תקשורת: סקירה משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2017.

⁶³ שם.

⁶⁴ Task Consulting & Capital, האם ניתן להרוויח מפעילות eCommerce בישראל? אוקטובר 2017.

⁶⁵ שם.

⁶⁶ סקר של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים בקרב בעלי העסקים הקטנים והבינוניים, שנערך באמצעות חברת ADLAYA, 2018.

⁶⁷ eMarketer, סקר גיאוקרטוגרפיה והערכת חברת הייעוץ האסטרטגי TASC לשנת 2016. התחומים שנכללו בסקר הם אופנה, מזון, מוצרי חשמל ואלקטרוניקה, קוסמטיקה וטיפוח אישי, ריהוט וכלים לבית.

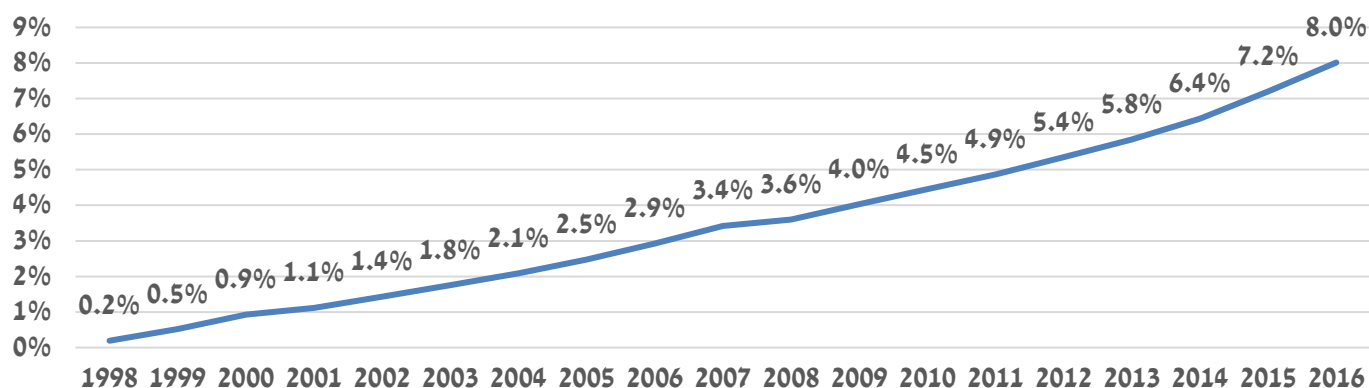


הכנסת

מרכז המחקר והמידע

2020 הוא יגיע ל-4.1 טריליון דולר. מהתרשים עולה כי היקף המסחר המקוון בישראל צפוי לעלות בשנים הקרובות בשיעור צמיחה שנתי של 20%, ובעולם – בשיעור צמיחה שנתי של 21%. בתרשים 22 להלן מוצג שיעור המסחר המקוון בארה"ב בכלל סך הקניות.

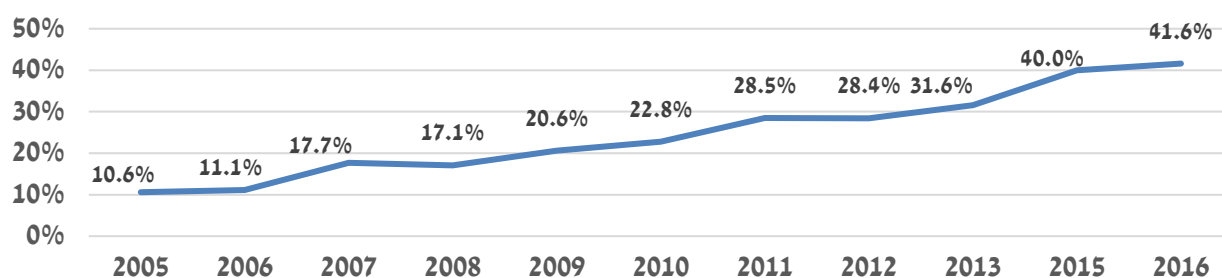
תרשים 22: שיעור המסחר המקוון בכלל המסחר בארה"ב (1998–2016)⁶⁸



מהתרשים עולה כי שיעור המסחר המקוון בארה"ב נמצא בעלייה מתמדת. בשנת 1998 היה שיעור המסחר המקוון כ-0.2% מסך הקניות, ובשנת 2016 8% מכלל הקניות בארה"ב כבר היו מקוונות.

בתרשים 23 להלן מוצג שיעור הישראלים שרכשו במסגרת המסחר המקוון לפחות פעם אחת בשנה שחלפה.

תרשים 23: שיעור הישראלים שרכשו במסגרת מסחר מקוון (2005–2016)⁶⁹



בתרשים ניכר כי שיעור המשתמשים הישראלים הרוכשים באמצעות האינטרנט הולך גדל, ובשנת 2016 היה 41.6%. בתרשים 24 להלן מוצג שיעור ההוצאה של משקי בית בתחומים שונים לפי אופן הקנייה – בחנויות פיזיות ובאינטרנט.

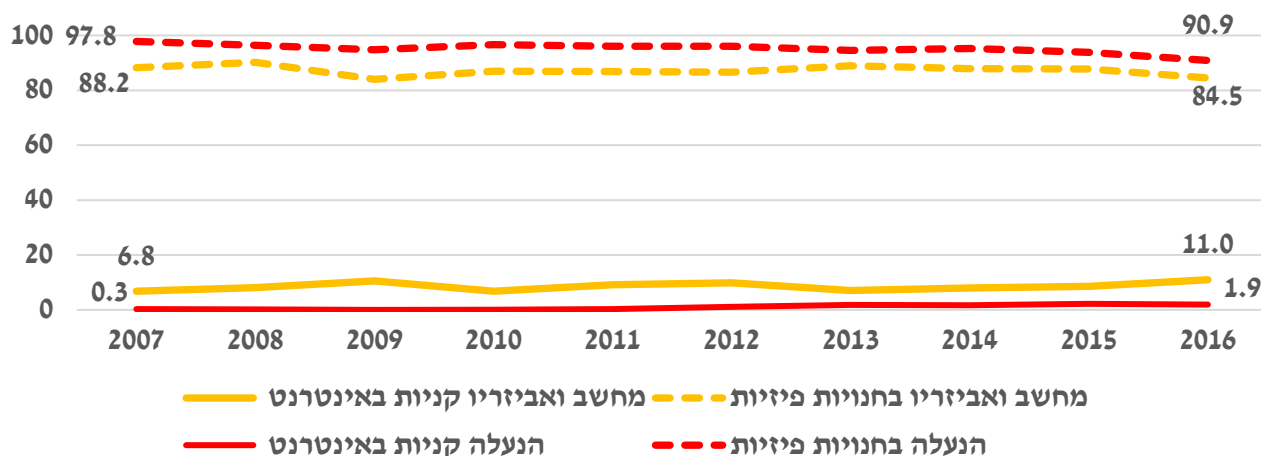
⁶⁸ U.S. Census Bureau, 2016 Annual Retail Trade Survey, Estimated Annual U.S. Retail Trade Sales-Total and E-commerce: 1998–2016.

⁶⁹ OESD, [Individuals who have purchased online](#), accessed: October 9th 2018.

שנת 2014 אינה מופיעה מפאת חוסר בנתונים.



תרשים 24: שיעור ההוצאה של משקי בית לפי סוג קנייה של מוצרים נבחרים 2007–2016, באחוזים⁷⁰



מהנתונים בתרשים עולה כי שיעור ההוצאה של משקי בית באינטרנט גדל לאורך השנים 2007–2016, בעוד שיעור ההוצאה בחנויות קטן באותן שנים.

מחד גיסא, לצמיחה של המסחר המקוון יש פוטנציאל להגברת התחרות בתוך השווקים הקמעונאיים, כיון שהוא מגדיל במידה ניכרת את ההיצע העומד לפני הצרכן, ומקדם דרכי הפצה חדשניות של המוצר. מאידך גיסא, השתלטות ענקיות האינטרנט על המסחר המקוון עשויה לאפשר להן לצבור כוח שוק כלפי הצרכנים וכלפי קמעונאים שמוכרים דרך הפלטפורמות הדיגיטליות. כך, דינמיקה מסוימת בשוקי המסחר המקוון עשויה להקל על גורמים כלכליים לנקוט התנהגות אנטי-תחרותית מתואמת וחד-צדדית. לדוגמה, יש חשש שמפעילי פלטפורמות מקוונות דומיננטיות ייהנו, בין היתר, מיתרונות על פני מתחריהם בכל הנוגע לאיסוף נתונים רבי משמעות. יתרה מזאת, צפוי שככל שהמסחר המקוון ימשיך להתפתח במהירות, הדינמיקה בשוק תשתנה גם היא, וייתכן שיתעוררו חששות חדשים בנוגע לדיני תחרות. כך, למשל, לפי מחקר שפרסמה הלשכה הלאומית למחקר כלכלי, ארגון אמריקני פרטי ללא מטרות רווח, ככל שהיקף המסחר המקוון גדל, התחרות שנוצרת בין פלטפורמות המסחר המקוון לרשתות הקמעונאות המסורתיות גורמת לאחידות רבה יותר במוצרים.⁷¹ בשנים האחרונות עולות טענות במחקר שלפיהן יש להתאים את דיני ההגבלים העסקיים לעידן כלכלת הרשת. לפי טענות אלה, בכלכלת הרשת מוצעים מוצרים חסומים, ולכן הדגש צריך להיות על הגבלת יצירת כוח שוק ולא על רווחת הצרכנים, קרי רמת המחירים. כך, לפי מאמר מקצועי של לינה קאן שפורסם ב-Yale Law Journal, יש לבחון אם הגישה המקובלת בדיני ההגבלים עסקיים, שלפיה יש לתת משקל רב למחיר בשוק, מתאימה לשוק המסחר המקוון. ואמנם, טענתה של קאן היא שיש לתת משקל רב לכוח השוק ולריכוזיות.⁷² בהקשר זה יש לציין כי לפי גישה מקובלת, **האינטרס הציבורי הוא בראש ובראשונה שמירה על התחרות, ולא הגבלת הפגיעה במתחרים**. כך, טכנולוגיה חדשנית ושירות טוב ללקוחות עשויים להביא להגדלת נתח שוק של חברה על חשבון מתחריה (כמו דחיקת רגלי שחקני המסחר

⁷⁰ הלמ"ס, סקר הוצאות משקי בית, לוח 40: רכישת מוצרים נבחרים לפי אופן הקנייה, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. נתוני 2016 טרם התפרסמו באתר ונשלחו בדוא"ל לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁷¹ Alberto Cavallo, [More Amazon Effects: Online Competition and Pricing Behaviors](#), National Bureau of Economic Research, October 2018.

⁷² Lina M. Khan, [Amazon's Antitrust Paradox](#), Yale Law Journal, January 2017.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המסורתי על ידי שחקני המסחר המקוון), אולם אין במצב זה כשלעצמו פגיעה בתחרות, והוא עשוי להוביל לשיפור התועלת לצרכנים.⁷³

כמו בתחומים אחרים של הכלכלה הדיגיטלית, הרשויות הרלוונטיות, ובעיקר רשויות התחרותיות, אמורות לאזן בין הצורך ליישם את כללי ההגבלים העסקיים למניעת הגבלות על התחרות לבין הרציונל של איפוק רגולטורי מול שווקים המתפתחים במהירות, שבהם חדשנות משחקת תפקיד מרכזי והצרכנים נהנים מטכנולוגיות ושירותים מתקדמים.⁷⁴

5.4 מיסוי תאגידים בין-לאומיים הפועלים באינטרנט

הפעילות הכלכלית באמצעות האינטרנט, בעולם ובישראל, צברה בשנים האחרונות תאוצה רבה הן בתחום המסחר והן בתחום השירותים.⁷⁵ הפעילות של החברות הפועלות בזירה זו נעשית במישרין או בעקיפין – באמצעות חברות קשורות (סניפים, נציגויות, קבלני משנה וכדומה). השירותים הניתנים הם בעיקר איתור לקוחות, שירותי שיווק ופרסום ושירותי תמיכה עסקית או טכנית ללקוחות. הרווחים של החברות הקשורות מועברים לחברה האם, אשר נמצאת על פי רוב במדינה אחרת שבה שיעור המס נמוך יותר. לעיתים מדובר בכמה חברות קשורות בשרשרת שתחילתה בחברה האם, וכך נוצרות בעיות מיסוי ואובדן הכנסות למדינות אשר בהן פועלות החברות הקשורות. עוד בעיה שמתהווה במצב זה היא פגיעה בתחרות בשוק המקומי שכן נוצר יתרון לחברות אשר לא משלמות מיסים, על פני יתר החברות, הפועלות רק בשוק המקומי ומשלמות מיסים.⁷⁶ כאמור, הפעילות העסקית הולכת ומתרחבת בעקבות כניסה של העסקים למסחר ברשת ובעקבות קשרים עסקיים שנוצרים בין חברות קשורות במדינות שונות. התרחבות זו מחייבת את רשויות המיסים ברחבי העולם להתאים את עקרונות המס הקיימים לשינויים בדפוסי הפעילויות העסקיות החדשות והמורכבות האלו.⁷⁷

לטענת גוגל, החברה מקפידה לפעול על פי חוקי המס בכל מדינה ומדינה. כך, בשנים 2007 עד 2017 החברה שילמה בממוצע, שיעור מס אפקטיבי (Effective Tax Rate) של 26%, ורובו שולם בארה"ב.

5.4.1 מיסוי בישראל

על פי נוהלי רשות המיסים, הכנסות עסקיות של תאגידים זרים ממתן שירותים ומכירת מוצרים אשר הופקו בישראל מחויבות במס בישראל.⁷⁸ כאשר התאגיד הוא תושב מדינה אשר יש בה אמנת מס עם מדינת ישראל יחול המס בישראל על פי הוראות האמנה, כדי למנוע כפל מס. לשם כך, פרסמה רשות המיסים חוזרים ונהלים לטיפול בתאגידים בין-לאומיים אשר פעילותם מתקיימת גם בישראל, בעיקר באמצעות חברות קשורות. יש לציין שכמה מהחוזרים מבוססים על הנחיות והגדרות שפרסם ה-OECD. בהנחיות אלו נקבעו מבחנים רבים הקשורים בין היתר בהגדרת המונח "מוסד הקבע" של התאגיד.⁷⁹ הוחלט כי יש שתי דרכים חלופיות לקבוע מהו מוסד הקבע. הראשונה היא באמצעות השאלה היכן נמצא מקום העסקים הקבוע העומד לרשות התאגיד, והשנייה היא באמצעות השאלה

⁷³ ראו [ריאיון עם עו"ד מקאן דלרהים](#), הממונה על הגבלים עסקיים במשרד המשפטים בארה"ב, דה מרקר, 25 באוקטובר 2018.

⁷⁴ OECD, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, Competition, [Implications of E-commerce for Competition Policy - Background Note](#), June 6th 2018.

⁷⁵ רשות המיסים, חוזר מס' 4/2016, [פעילות תאגידים זרים בישראל באמצעות האינטרנט](#), 11 באפריל 2016. להרחבה ראו: איל קופמן ועמי צדיק, [מיסוי תאגידים בין-לאומיים הפועלים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2013.

⁷⁶ מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי א67 לשנת 2016, [רשות המיסים](#), נובמבר 2016, עמ' 200–228.

⁷⁷ OECD, Tax, Base Erosion and Profit Shifting, [Developing a Multilateral Instrument to Modify Bilateral Tax Treaties, Action 15 - 2015 Final Report](#), accessed: October 15th 2018.

⁷⁸ [פקודת מס הכנסה](#).

⁷⁹ רשות המיסים, חוזר מס' 4/2016, [פעילות תאגידים זרים בישראל באמצעות האינטרנט](#), 11 באפריל 2016.



אם לחברה יש סמכות לזכות חוזים בשם התאגיד הזר. לכל אחת מהחלופות הוגדרו מבחנים שעל בסיסם רשות המיסים קובעת אם מוסד הקבע של התאגיד נמצא בישראל, כלומר אם אפשר למסות את התאגיד בישראל או לא. לאחר שנקבע כי לתאגיד הזר יש מוסד קבע בישראל יש למסות אותו על פי גישת "הישות הפונקציונלית הנפרדת". על פי גישה זו, יש לייחס למוסד הקבע את הרווחים שהיה יכול להרוויח אילו היה עצמאי ונפרד וכן היה עוסק בפעילויות דומות ובתנאים דומים. גישה זו מבוססת על עקרון אורך הזרוע (Arm's length principal)⁸⁰ ולפיה יש לבחון את תנאי העסקה בין החברות (בין צדדים קשורים), כלומר בין החברה בישראל לבין שאר החברות בתאגיד הבין-לאומי, ולהשוות אותם לתנאי עסקה שהיו חלים על מוסד הקבע בישראל אילו היה מתקשר עם חברה אשר אינה קשורה אליו. על בסיס מחירי העסקה התיאורטית הזו יחול חישוב המס. בהמשך לכך, רשות המיסים פרסמה חוזר ובו פירוט השיטות לחישוב מחירי העברה בפעילויות הפצה, שיווק ומכירות של נציג הקבוצה הבין-לאומית בשוק מקומי, במטרה לקבוע איזו שיטה היא המתאימה ביותר לנציג מסוים.⁸¹

כמו כן, יש לציין כי בהתאם לתבחינים המצוינים בנוהלי רשות המיסים, על עסקאות מסוג מתן שירותים באמצעות האינטרנט⁸² אשר מקבלים תושבי ישראל חל מס ערך מוסף (מע"מ), ולפיכך על התאגיד הזר להירשם כעוסק מורשה במשרדי מע"מ, ולדווח על פי החוקים והתקנות.

יש לציין, כי בדיון בוועדת הכלכלה בחודש ינואר 2018 אמרה נציגת פייסבוק, ג'ורדנה קטלר, כי הנהלת פייסבוק בישראל החליטה שהחברה בישראל תשלם מס על הפרסום המקומי בישראל ושפייסבוק ישראל לא תתנב את כל הרווחים לאירלנד.⁸³

5.4.2 הנחיות מיסוי על פי מדינות ה-OECD

ה-OECD בחן סוגיות במיסוי חברות בין-לאומיות כבר בשנת 2005, והחל לטפל בבעיית הסטת הרווחים למדינות שבהן נהוגים שיעורי מס נמוכים. תופעה זו מכונה בספרות המקצועית BEPS – Base Erosion and Profit Shifting – שחיקת בסיס המס והסטת רווחים.⁸⁴ כדי לטפל בתופעה זו קבע ה-OECD שיש צורך בשיתוף פעולה נרחב בין המדינות, בעיקר חילופי מידע על עסקאות ומיסוי תאגידים. לצורך כך הוקם הפרויקט BEPS, ומדינות רבות בעולם הצטרפו אליו, גם כאלו שאינן חברות ב-OECD. במסגרת הפרויקט מתקיימים כנסים ומחקרים ובהם נציגי המדינות משתפים אלו את אלו בניסיון שצברו בטיפול במיסוי מול החברות הבין-לאומיות.⁸⁵ בחודש ספטמבר 2018 הצטרפה גם ישראל לפרויקט.⁸⁶ הפרויקט מורכב מ-15 תחומי פעולה (actions) המהווים יחד את הטיפול בתופעה, לרבות כלכלה דיגיטלית, מניעת שימוש לרעה ביתרונות של החברות הבין-לאומיות, מוסד קבע, ניהול סיכונים ומדריך למחירי העברה.

במסגרת הפרויקט, המדינות מעלות שאלות על סוגיות מסוימות ומדינות אחרות משיבות להן כיצד לטפל בסוגיה. כתוצאה מכך כל המדינות מגדירות, מסבירות ומחדדות את המונחים הפיננסיים המשמשים בדוחות כספיים של

⁸⁰ רשות המיסים, חוזר מס' 12/2018, מחירי העברה: שיעורי וטוחי רווחיות בעסקאות מסוימות, 8 בספטמבר 2018.

⁸¹ רשות המיסים, חוזר מס' 11/2018, קביעת שיטת מחירי העברה המתאימה בפעילות הקשורה להפצה, שיווק ומכירות של קבוצה רב לאומית בשוק מקומי, 8 בספטמבר 2018.

⁸² רשות המיסים, חוזר מס' 4/2016, פעילות תאגידים זרים בישראל באמצעות האינטרנט, 11 באפריל 2016.

⁸³ הכנסת ה-20, ועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 655, ההתנהגות העסקית של ענקיות האינטרנט, 8 בינואר 2018.

⁸⁴ OECD, Tax, Base Erosion and Profit Shifting, BEPS – Background document, accessed: October 15th 2018.

⁸⁵ OECD, Tax, Base Erosion and Profit Shifting, OECD and SAT hold joint workshop on the experience of country-by-country reporting of tax information, accessed: October 15th 2018.

⁸⁶ OECD, Tax, Base Erosion and Profit Shifting, Signatories and parties to the multilateral convention to implement tax treaty related measures to prevent Base Erosion and Profit Shifting, accessed: October 15th 2018.



תאגידיים בין-לאומיים כגון: הכנסות, הכנסות של חברה קשורה, מס שוטף, מס ששולם, שווי שוק חשבונאי ועוד.⁸⁷ נוסף על כך, המדינות מגיעות להבנה ולהסכמה ביניהן בנוגע לשאלה כיצד לטפל בחברות בין-לאומיות. הן מגדירות תחומי שיפוט, קובעות כללים לביקורת ולדיווח ומגדירות כלים לשיתוף מידע על מבנה החברות, במטרה ליצור אחידות ולמנוע מצב של כפל מס.⁸⁸

בנושא תחום הכלכלה הדיגיטלית הצומח במהירות אמר בעת האחרונה שר האוצר של בריטניה, פיליפ האמונד, שהחברות הדיגיטליות הענקיות מאתגרות מאוד את מערכת המיסוי הבריטי וגורמות לחוסר הגינות מבחינת המיסוי, כיוון שהן יוצרות רווחים גדולים בבריטניה, ועל כן עליהן לשלם מס בבריטניה. לשם כך בריטניה תוביל ניסיון לשנות את מערכת המיסוי הבין-לאומי כך שתתאים לעידן השירותים הדיגיטליים. הרפורמה הבריטית תכלול מיסוי על ענקיות האינטרנט אשר הכנסותיהן בשנה בכל העולם יהיו לפחות 500 מיליון לירות שטרלינג בתחום השירותים הדיגיטליים. כמו כן, החל מחודש אפריל 2020 תיכנס לתוקף רפורמה, ולדברי שר האוצר, היא צפויה להגדיל את הכנסותיה של בריטניה ממיסים ב-400 מיליון לירות שטרלינג לפחות. במקביל, בריטניה תמשיך לפעול יחד עם מדינות ה-OECD למציאת פתרון גלובלי שמוסכם על המדינות.⁸⁹

⁸⁷ OECD, Tax, Base Erosion and Profit Shifting, [Handbook on effective implementation](#), accessed: October 16th 2018.

⁸⁸ OECD, Tax, Base Erosion and Profit Shifting, [Guidance on the Implementation of Country-by-Country Reporting- BEPS-Action 13](#), accessed: October 15th 2018.

⁸⁹ HM Treasury, Budget 2018, [Philip Hammond's speech](#), accessed: November 6th 2018.

