



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

פרסום על-פי חוק בעיתונות ובאינטרנט: עלות, זמינות ואפקטיביות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: רועי גולדשמידט, עמר שוורץ, כלכלן

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ח באדר תשס"ט

24 במרס 2009

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ מיכאל איתן, והוא עוסק בחובת הפרסום בעיתונות על-פי חוק (להלן: פרסום מנדטורי), ובסוגיית המרת חובת הפרסום בעיתונות בחובת פרסום באינטרנט. במסמך מוצג מידע על פרסום מנדטורי בעיתונות, על חשיפה לעיתונות כתובה ולעיתונות מקוונת ועל דפוסי שימוש באינטרנט, וכן מוצג בו ניתוח ההשלכות הכלכליות של השינוי המוצע על שוק העיתונות.

בחוקים ובתקנות שונים קבועה חובת פרסום מידע לציבור בכלי התקשורת, בעיקר באמצעות העיתונות המודפסת. **בבסיס חובת הפרסום עומדת הנחה שבנושאים מסוימים יש להביא מידע לידיעת הציבור כדי לאפשר לו להביע את עמדתו ולהשתמש במידע לצרכיו.**

בשל חוסר עקביות בנוגע למקום הפרסום ולמועדו, ועקב ניסוחים שלעיתים אינם ברורים כל צרכם, **יש חשש כי הפרסום המנדטורי במתכונתו הנוכחית מאפשר לממש את זכות הציבור לדעת בעיקר בהיבט ההצהרתי ופחות בהיבט המעשי.**

לאור שיעורי החדירה הגבוהים של רשת האינטרנט בקרב האוכלוסייה בישראל, עלויות הפרסום הנמוכות יחסית ואפשרויות ההפצה החדשות, נבחנה במסגרת הדיונים בהצעת חוק מסחר אלקטרוני, התשס"ח-2008 (מ/356), האפשרות לקיים את חובת יידוע הציבור באמצעות פרסום באתרי אינטרנט במקום בעיתונות הכתובה.

עיקרי הדברים:

- באופן כללי, אף שכיום אין הבדל ניכר בין העיתונות לאינטרנט במידת החשיפה (על-פי נתוני הלמ"ס, בשנת 2006 היה ל-61% מבני 20 ומעלה מחשב מחובר לרשת האינטרנט בדירה שבה גרו; על-פי נתוני TGI, כ-56% מהיהודים בני 18 שנים ומעלה נחשפו לעיתונים באותה שנה), **להתקת הפרסום מהעיתונות הכתובה לאינטרנט עשויות להיות השפעות מנוגדות על אוכלוסיות שונות, בהתאם למידת נגישותן למחשב ולמידת אוריינות המחשב שלהן.** (לדוגמה, על-פי נתוני הלמ"ס, לעומת כ-82% מבעלי הכנסה גבוהה לנפש שהשתמשו במחשב בשנת 2006, רק כ-38% מבעלי הכנסה ממוצעת-נמוכה לנפש השתמשו במחשב; לעומת כ-66% מהיהודים שהיה להם חיבור לאינטרנט בדירתם בשנה זו, רק לכ-33% מהערבים היה חיבור לאינטרנט בדירתם).
- שיעורי החשיפה לעיתונים היומיים הם במגמת ירידה (על-פי נתוני הלמ"ס, בשנים 2002–2008 חלה ירידה בשיעור של כ-22% בחשיפה לכלל העיתונים); **לעומת זאת, יש גידול בצריכה של מדיה אינטרנטית** (ראו להלן, עמ' 9–10, טבלאות 1 ו-2).
- בשנת 2008 הוצאה על פרסום בעיתונות היתה כ-1.47 מיליארד ש"ח – ירידה בשיעור של 6% לעומת שנת 2007. **על-פי עיבוד נתוני המדגם שערכה חברת "יפעת בקרת פרסום" לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הוצאה על הפרסום המנדטורי בשנת 2008 היתה כ-36 מיליון ש"ח – נתח של כ-2.4% מתוך סך ההוצאה על פרסום בעיתונות** (ראו להלן, עמ' 14, איור 2). **ביטול חובת הפרסום בעיתונות הכתובה המוטלת כיום על גופים ציבוריים ופרטיים, לפי הצעת החוק הנדונה, צפוי שיביא לאובדן הכנסות של העיתונים, ובמקביל לחיסכון למפרסם הציבורי ולמפרסם הפרטי. לפי האומדן של מרכז המידע של הכנסת, ביטול הפרסום המנדטורי יביא**



לחיסכון ברוטו של כ-27 מיליון ש"ח למגזר הציבורי (ללא שקלול עלויות הקמתו של אתר אינטרנט ממשלתי, כאמור בהצעת החוק). במקביל לכך, ייגרעו מהמדינה הכנסות מס ערך מוסף בהיקף של כמה מיליוני ש"ח, בגין הירידה בהוצאה על פרסום.

- לפי האומדן, המבוסס על מדגם "יפעת", התחומים העיקריים שבהם עוסקות המודעות המנדטוריות המפורסמות על-ידי המדינה הם מכרזים (כ-45%), תכנון ובנייה (כ-24%), אפטרופוס כללי וכונס רשמי (כ-9%). בין הפרסומים המנדטוריים של גופים פרטיים בולטות מודעות על אספה כללית (כ-9%) ומודעות של כונסי נכסים פרטיים (כ-6%). העיתון שבו מפורסם המידע נבחר לעתים קרובות בהתאם לסוג המודעה: חלק ניכר ממודעות התכנון והבנייה מפורסם בעיתון "הארץ" וביתר עיתוני רשת שוקן (כ-50%), ולעומת זאת בתחום מודעות מכרזים בולטת קבוצת "ידיעות אחרונות" (יותר מ-30%).
- ככל שקהל היעד ספציפי יותר, אקטיבי יותר ומקצועי יותר, צפוי שתהיה למעבר לפרסום מנדטורי באינטרנט השפעה חיובית יותר. אולם לגבי אוכלוסייה לא מקצועית, "צרכנית-פסיבית", המעבר למדיום האינטרנטי יקטין את הסיכוי להתקל במידע אגב דפדוף אקראי.
- חלקו של הפרסום המנדטורי בסך הכנסות העיתון משתנה מאוד מעיתון לעיתון, ומכאן עולה שמידת ההשפעה של השינוי על העיתוננים לא תהיה אחידה (ראו להלן, עמ' 15, טבלה 4).

1. רקע: פרסום מנדטורי בעיתונות

בחוקים ובתקנות שונים קבועה חובת פרסום מידע לציבור בכלי התקשורת, בעיקר באמצעות פרסום בעיתונות המודפסת. ככלל, בבסיס חובת הפרסום עומדת הנחה שבנושאים שונים יש להביא מידע לידיעת הציבור, כדי לאפשר לו להביע את עמדתו ולהשתמש במידע לצרכיו. העיתונות המודפסת נתפסת כאמצעי תקשורת זמין ונגיש לציבור הרחב, ומשום כך נבחרה בחוקים רבים כאמצעי למימוש חובת ההודעה לציבור.

בין המידע החייב בפרסום בעיתונות הכתובה על-פי חוק: מידע הניתן בהתאם לחוקים ולתקנות של תכנון ובנייה; מידע על מכרזי רכישה ומכרזי כוח-אדם של רשויות המדינה; מידע על צוואות, כינוס נכסים ועוד.

פרטי חובת הפרסום מבחינת משך הפרסום, מספר העיתונים שבהם הפרסום נעשה, סוג העיתונים ותפוצתם, משתנים מחוק לחוק ומתקנה לתקנה. לעתים מוטלות חובות פרסום שונות בסעיפים שונים של אותו חוק. לדוגמה, בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, נכתב כך:

"פרסום בעתון" לעניין חוק זה – (1) פרסום בשני עתונים יומיים בשפה העברית, שלפחות אחד מהם הוא עתון נפוץ כאמור בסעיף קטן (ב), ובמקום שבו מופיע עתון מקומי לפחות אחת לשבוע – פרסום נוסף בעתון המקומי.

החוק מוסיף ומפרט כיצד להתייחס למגזרי אוכלוסייה נוספים: דוברי ערבית או אוכלוסיות שאינן קוראות את העיתונים הנפוצים אלא עיתונות מגזרית אחרת.¹ בסעיפי החוק מוגדרות חובות שונות לגבי פרסומים שונים. לדוגמה, "הוראות מיוחדות לתוכנית לתשתית לאומית" (סעיף 76 לחוק) יש לפרסם בחמישה עיתונים, ששניים מהם עיתונים נפוצים. בנוגע ל"הוראות מיוחדות לדרכים" (סעיף 119ב לחוק), החובה היא לפרסם בשלושה עיתונים, ששניים מהם עיתונים נפוצים.

בחלק ניכר מן החוקים מוטלת חובת הפרסום על רשויות ועל משרדי ממשלה, אולם גם על גופים פרטיים מושתת חובת פרסום: למשל, על-פי תקנות הירושה, הודעה על הגשת בקשה לצו ירושה חייבת בפרסום בעיתון יומי וברשומות.

למרות המסגרת החוקית המפורטת יחסית, ההחלטה היכן לפרסם תלויה בגופים המפרסמים וקשורה לחשיבות שהם מייחסים לפרסום. העובדה שעלויות הפרסום מושתות על הגופים החייבים בפרסום עשויה ליצור תמריץ שלילי לפרסום נרחב במקרים שבהם הגוף המפרסם אינו רואה חשיבות בפרסום לבד מעצם קיום החובה הקבועה בחוק. יש לציין שמועד הפרסום והעיתון שבו המידע מפורסם הם מקריים מבחינת ציבור הקוראים. נוסף על כך, לעתים קרובות המודעות המפורסמות מנוסחות באופן שהציבור הרחב אינו יכול להבינן ולהשתמש במידע המצוי בהן, ולפיכך הפרסום מאפשר לממש את זכות הציבור לדעת בעיקר בהיבט ההצהרתי ופחות בהיבט המעשי.

בעיות אלו קיבלו ביטוי בדיון בוועדה המשותפת לוועדת הכלכלה ולוועדת החוקה, חוק ומשפט, בנושא תקנות שירות נתוני אשראי. להלן קטע מהאמור שם:

יו"ר הוועדה, חה"כ גלעד ארדן: מה זה "עיתונים יומיים"?

¹ וזו לשון החוק: "(2) במרחב תכנון מקומי שבו האוכלוסייה הדוברת ערבית מהווה לפחות עשרה אחוזים מכלל האוכלוסייה, פרסום אחד בעתון המתפרסם בשפה הערבית, אחד בעתון נפוץ בעברית ואחד בעתון מקומי כאמור; (3) במרחב תכנון מקומי שבו, לדעת יושב ראש הוועדה המחוזית, קיים שיעור ניכר של ציבור שאינו קורא אף אחד משלושת העיתונים הנפוצים כמשמעותם בסעיף קטן (ב), פרסום אחד בעתון מתוך רשימה שיקבע שר הפנים לאותו מרחב תכנון מקומי, אחד בעתון נפוץ בעברית ואחד בעתון מקומי כאמור".



עו"ד שרון הוטרר, נציגת משרד המשפטים: זו שאלה בעייתית, לכן ביקשנו לתקן את העניין הזה.
היו"ר ארדן: אנחנו מכירים את זה שברגע שכתוב עיתונים יומיים עושים את זה איפה שהכי זול.
עו"ד הוטרר: אנחנו מפרסמים את זה [עיקרי ההוראות לפי חוק שירות נתוני אשראי וזכויות
הלקוחות – ר"ג] באופן קבוע במשך ארבע השנים האחרונות באתר האינטרנט של הרשם, זה זמין
לציבור ואנחנו חושבים שזה מיותר לפרסם את זה בעיתון, שזה אקראי לחלוטין מי יקרא את זה
באותו היום כשזה מפורסם פעם בשנה.²

ניתן לומר כי הפרסום בעיתונות הכתובה אומנם נתפס כמעין גילוי דעת או חשיפה לטובת הציבור, אך הלכה
למעשה הוא לא תמיד מגשים את תכליתו להביא את המידע לידיעת הציבור ולעשותו נגיש לכול, וכך נוצרת
אשליה של שקיפות ושל דיווח, ללא מימוש של עקרונות אלו בפועל.

פרסום באינטרנט

לאור שיעורי החדירה הגבוהים של רשת האינטרנט, הזמינות והנגישות שלה, עלויות הפרסום הנמוכות
יחסית ואפשרויות ההפצה החדשות, נבחנת במסגרת הדיונים בהצעת חוק מסחר אלקטרוני, וכן בתקנות
ובהצעות חוק נוספות, האפשרות ליישם את חובת יידוע הציבור הקבועה בחוקים שונים באמצעות פרסום
באתרי אינטרנט, כתחליף לפרסום בעיתונות הכתובה.

בשל מאפיינייה של האינטרנט אפשר לפרסם בה מידע על גבי "שטח פרסום" כמעט לא מוגבל, ולעשותו נגיש
ולזמין באמצעות מנועי חיפוש. נוסף על כך, הגולש יכול להגדיר נושאים בעלי עניין ולקבל עליהם מידע
לתיבת הדואר האלקטרוני הפרטית שלו, ללא צורך במעקב אקטיבי. המידע המועלה לאינטרנט גם קיים
למשך זמן רב ולא רק במועד פרסומו, כמו בעיתונות הכתובה. עם זאת, כיום עדיין אין חיבור לאינטרנט בכל
בית, ורמת מיומנות השימוש באינטרנט בקרב קבוצות שונות באוכלוסייה אינה אחידה (כפי שיורחב
בהמשך).

2. הצעת חוק מסחר אלקטרוני והצעות חוק דומות והשלכותיהן

בפרק ג' להצעת חוק מסחר אלקטרוני בנוסחה המקורי – כפי שהוגשה על-ידי הממשלה – נכתב, בסעיף 3:

נדרש לפי חיקוק המנוי בתוספת הראשונה, כי מידע יפורסם לציבור או יימסר לאדם פלוני, בכתב,
ניתן לקיים דרישה זו באמצעות מסמך אלקטרוני; לענין זה, "פרסום" – למעט פרסום ברשומות.

מנוסח הדברים עולה כי בחוק מוצעת אפשרות פרסום נוספת, פרסום באינטרנט, "באמצעות מסמך
אלקטרוני". לא נקבעת בהצעת החוק חובת פרסום באינטרנט ולא מוצע לבטל את הפרסום בעיתונות. יש
לציין כי בתוספת הראשונה מופיעה אך ורק פקודת סימני מסחר [נוסח חדש], התשל"ב-1972.

בעקבות דיוני ועדת המשנה לאינטרנט וטכנולוגיות מידע בהצעת חוק מסחר אלקטרוני, גובשה הצעה לנוסח
חדש. על-פי נוסח זה, ייכתב בסעיף 3א כך:

כל מידע שיש חובה לפרסמו לציבור על-פי חיקוק, לרבות מידע המתפרסם באתר אינטרנט של
משרד ממשלתי, יפורסם, החל מכניסתו לתוקף של חוק זה, באתר אינטרנט ממשלתי שייחוד

² פרוטוקול מס' 1 משיבת הוועדה המשותפת לוועדת הכלכלה ולוועדת החוקה, חוק ומשפט, בנושא תקנות שירות נתוני אשראי
(תיקון), התשס"ח-2008, מיום 6 באוגוסט 2008.



למטרה זו והוא ייקרא "אתר הפרסומים הממשלתי" (להלן: האתר); בסעיף זה "פרסום" – למעט פרסום ברשומות.

נוסף על כך, בסעיף 20 לנוסח החדש להצעת החוק מנויות הוראות מעבר, שעל-פיהן בשנה הראשונה לתחולת החוק תוסיף לחול חובת הפרסום בעיתון לגבי חוקים המחייבים זאת; במשך שלוש שנים מראשית תחולת החוק יפורסמו בעיתון, בתדירות שתקבע, הודעות על העברת הפרסומים לאתר אינטרנט ממשלתי, בהתאם להוראות שיקבע הש.

בניגוד לנוסח הצעת החוק המקורית, שלא הוצע בו לבטל את חובת הפרסום בעיתונות אלא לאפשר, בחוקים ספציפיים, לממש את החוב הזאת באמצעות פרסום באינטרנט, מנוסח הצעת החוק שגיבשה הוועדה משתמע כי הכוונה היא להמיר את כלל חובות הפרסום בעיתונות הכתובה בפרסום באינטרנט. נוסף על כך, הנוסח החדש מחייב הקמתו של אתר אינטרנט ממשלתי שיאפשר את מימוש החוק ומוצג בו מנגנון הטמעה מדורג של החוק.

יש לציין שהצעת חוק חובת המכרזים (תיקון – פרסום ברשת), התשס"ח-2008 (פ/3564/17), שהוגשה על-ידי חה"כ מיכאל איתן, מתייחסת באופן ספציפי לפרסומי מכרזים של רשויות המדינה, ומוצע בה להמיר את חובת הפרסום בעיתונות בחובת פרסום באתר אינטרנט ממשלתי שמיועד למכרזים.

לא ברור אם בהצעת חוק מסחר אלקטרוני בנוסחה החדש מוצע לפטור את הגורמים השונים מכלל חובת הפרסום בעיתונות גם במקרים שבהם חובת פרסום באינטרנט נוספה בחוק על חובות הפרסום בעיתונות.³

לענייננו, השאלה העקרונית שיש לתת עליה את הדעת היא כיצד ישפיע השינוי המוצע – המרת חובת הפרסום בעיתונות הכתובה בחובת פרסום באינטרנט – על החשיפה, הזמינות והנגישות למידע המובא לידיעת הציבור על-פי חוק. נראה שאפשר להציג כמה חלופות אשר להשלכות הישירות של שינוי החוק:

- ייתכן שהשינוי המוצע יגדיל את הזמינות והנגישות של המידע המובא לידיעת הציבור, בשל זמינותו הגבוהה והיכולת לחפש ולמשוך תוכן, וכן לאור צמצום מגבלות המקום, הקיימות בעיתונות הכתובה, ומשך הפרסום.
- ייתכן שהשינוי המוצע יקטין את הזמינות והנגישות של המידע המובא לידיעת הציבור בשל הפער הדיגיטלי, שכן הנגישות של העיתונות בישראל גבוהה, לאור השיעור הנמוך של אנאלפבתיות במדינה (97.1% מהישראלים בני 15 ומעלה הם בעלי אוריינות על-פי נתוני האו"ם),⁴ אך שיעור אוריינות המחשב נמוך יותר, ודפוסי השימוש באינטרנט משפיעים גם הם על הנגישות של אמצעי התקשורת המסורתיים לעומת האינטרנט.
- ייתכן שהשינוי המוצע ישעתק את בעיית הנגישות החלקית למידע. מאחר שגם כיום הפרסום בעיתונות הכתובה הוא סבוך ולא נגיש, למעשה, לכלל הציבור, הפער הדיגיטלי עשוי להצטרף לפערים חברתיים נוספים (Multiple Deprivation), היוצרים "חסמי נגישות" למידע ולהזדמנויות ולזכויות שהוא מקנה.

³ למשל, על-פי תיקון 86 לחוק התכנון והבנייה, שנתקבל בכנסת ב-29 ביולי 2008, חובת הפרסום באינטרנט של חוקי תכנון ובנייה איננה מבטלת את חובת הפרסום בעיתונות אלא מצטרפת אליה; עו"ד נירה לאמעני-רכלבסקי, יועצת משפטית, ועדת המדע והטכנולוגיה, שיחת טלפון, 4 במרס 2009.

⁴ ראו אתר האינטרנט http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_ISR.html, תאריך כניסה: 25 בנובמבר 2008.



כמובן, ייתכן שלשינוי המוצע יהיו השפעות מנוגדות על אוכלוסיות שונות, כלומר הוא יגדיל את הזמינות והנגישות למידע בקרב בעלי אוריינות דיגיטלית ויפגע בזמינות ובנגישות בקרב מי שאינם שולטים די הצורך במיומנויות המחשב.

כדי לבחון את ההשלכות האפשריות של השינוי המוצע על האפקטיביות, הזמינות והנגישות לציבור של פרסומים על-פי חוק, יוצגו להלן מדדי חשיפה לעיתונות כתובה ולעיתונות מקוונת וסוגיית הנגישות לאינטרנט. יש לציין כי המידע שלהלן על מידת חשיפה לעיתונות כתובה ולעיתונות מקוונת ועל בעלות על מחשב וחיבור לאינטרנט, אינו יכול להצביע על מידת הקריאה בפועל של פרסומים מנדטוריים אלא רק את פוטנציאל הקריאה. כדי לבחון את מידת הקריאה של מודעות המפורסמות על-פי חוק בעיתונות הכתובה ולהעריך את השפעת השינוי על צרכני המודעות הללו, יש לבחון מיהו הציבור המשתמש במידע (אנשי מקצוע מתחומים שונים, הציבור הרחב) וכיצד הוא נחשף אליו (קריאה אקראית, עיון, חשיפה באופן ישיר, חשיפה על-ידי גורם מתווך). מידע זה אינו קיים כיום.



3. חשיפה לעיתונות כתובה

בשוק התקשורת בישראל התחוללו בעשורים האחרונים שינויים משמעותיים עם חדירת הטלוויזיה הרב-ערוצית, חדירת האינטרנט והגידול במספר העיתונים היוצאים לאור. כפועל יוצא משינויים אלו קטנה החשיפה לעיתונות הכתובה, וזו נאבקה על מקומה בשוק רווי, מול אמצעי תקשורת אחרים.

טבלה 1 להלן מציגה את נתוני החשיפה לעיתונים יומיים באמצע השבוע (בממוצע) בשנים 2008–2002 (בחדשים יולי–יוני) על-פי סקר TGI. הנתונים מציגים את שיעור החשיפה של האוכלוסייה היהודית הבוגרת (בני 18 ומעלה).

טבלה 1 – שיעור החשיפה לעיתונים בשנים האחרונות⁵

שיעור החשיפה לעיתון בימות השבוע בשנים 2008–2002						עיתון
2008–2007	2007–2006	2006–2005	2005–2004	2004–2003	2003–2002	
36.9%	39.3%	41.9%	41.9%	44.0%	45.8%	"ידיעות אחרונות"
15.8%	17.9%	21.0%	22.5%	25.4%	24.3%	"מעריב"
7.5%	6.8%	6.9%	7.0%	7.2%	8.8%	"הארץ"
3.3%	3.2%	3.4%	3.4%	3.2%	3.6%	"גלובס"
	11.9%					"ישראלי"
17.4%						"ישראל היום"
57.6%	54.5%	57.6%	59.1%	63.1%	65.2%	כלל העיתונים בנטרול חפיפה*
2,151	2,026	2,141	2,110	2,234	2,310	האוכלוסייה המיוצגת, באלפים**

* שיעור הקוראים עיתון יומי אחד או יותר ** האוכלוסייה הקוראת עיתון יומי כלשהו.

⁵ המידע נתקבל משחר צוואנג, אנליסט, TGI, דואר אלקטרוני, 20 בנובמבר 2008.



כפי שניתן לראות בטבלה, שיעורי החשיפה לכל אחד מן העיתונים היומיים קטנו עם השנים. מגמה זו ניכרת גם בשיעור החשיפה לכלל העיתונים בנטרול חפיפה – נתון המייצג את שיעור הקוראים של עיתון יומי אחד לפחות.

יש לציין שהסיבה לעלייה בנתוני החשיפה בתקופה שבין יולי 2007 ליוני 2008 נעוצה בכניסתו של החינמון היומי "ישראל היום". אם מנטרלים את נתוני החשיפה ל"ישראל היום", שיעור החשיפה בכלל העיתונים הוא כ-51% בלבד בתקופה זו. בשנים 2002–2008 חלה ירידה בשיעור של כ-22% בחשיפה לכלל העיתונים.

נוסף על כך, מדד החשיפה כפי שהוא מוגדר בסקר TGI משקף קריאה או עיון בעיתון למשך 2 דקות או יותר, ואינו מעיד על היקף הקריאה ועל החשיפה לתכנים מסוימים בעיתון. אלה משתנים בהתאם למיקום המידע בעמודי העיתון ולרמת העניין של הקוראים.

מדדים נוספים הרלוונטיים לבחינת החשיפה לעיתונות כתובה בישראל הם מספר המנויים והיקף הפצת העיתונים. מסקירה ענפית של תחום העיתונות שערכה חברת BDI עולה כי בשנת 2005 היקף הפצת העיתונים היומיים בממוצע בימי חול היה כ-950,000 גיליונות. חברת BDI העריכה שמספר המנויים הממוצע בתחום העיתונות היומית בישראל בשנת 2005 היה כ-400,000 ("ידיעות אחרונות" – 200,000; "מעריב" – 105,000; "הארץ" – 50,000 ו"גלובס" – 45,000).⁶

אינדיקציה נוספת למידת החשיפה לעיתונים היא **ההוצאה של משקי-בית על עיתונים בשנים האחרונות**.⁷ נתון זה נבדק מדי שנה בשנה על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה במסגרת סקר הוצאות של משקי-בית. הסקרים בשנים האחרונות מעידים על ירידה תלולה בהוצאה של משקי-בית על עיתונים: מרמת הוצאה שנתית של כ-670 מיליון ש"ח בשנת 2003 לרמת הוצאה שנתית של פחות מ-600 מיליון ש"ח בשנת 2007. במונחים ריאליים מדובר **בירידה בשיעור חז של קרוב ל-20%**.⁸

סקרי הוצאות של משקי-בית מאפשרים ללמוד גם על החשיפה של משקי-בית לעיתונים בחלוקה לחמישוני הכנסה. מן הנתונים עולה כי חמישון ההכנסה החמישי – העליון – מוציא על רכישת עיתונים פי 9.1 מחמישון ההכנסה הראשון (יחס ההכנסות בין החמישון הראשון לחמישון החמישי בכלל הוצאות משקי-הבית הוא 2.8). כמו כן, בעוד שההוצאות על עיתונים של חמישון ההכנסה החמישי בשנים 2003–2007 ירדו נומינלית בשיעור של 10.4%, ההוצאות על עיתונים של חמישון ההכנסה הראשון ירדו נומינלית בשיעור של 17%. כלומר, החשיפה לעיתונות של בעלי הכנסה נמוכה יורדת בקצב מהיר יותר מאשר זו של בעלי הכנסה גבוהה.

4. חשיפה לעיתונות מקוונת

טבלה 2 שלהלן מציגה את מספר המשתמשים הייחודיים ליום (Daily Unique Users) בראשית חודש פברואר 2009 באתרים בעלי תוכן עיתונאי, על-פי נתוני Google Trends.⁹ המספרים המוצגים בטבלה הם משוערים ומצביעים על מגמה בלבד.¹⁰

⁶ חברת BDI, סקירה ענפית של תחום העיתונות, אוקטובר 2006.

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי הוצאות משקי-בית, שנים 2003–2007. ההוצאה כוללת רכישת עיתון יומי ומנוי לעיתון יומי.

⁸ מדובר בירידה נומינלית בשיעור של 11%, וכן בעליית מדד המחירים לצרכן בתקופה זו בשיעור של כ-8.8%.

⁹ על-פי מדד "משתמש ייחודי", גולש הנכנס לאתר ספציפי כמה פעמים בתקופה נתונה, באמצעות אותו מחשב, ייספר כמשתמש ייחודי אחד. יש לציין שיש הבדלים מסוימים בין האומדן של Google לזה של סקר TIM.



טבלה 2 – חשיפה לעיתונות מקוונת בתחילת פברואר 2009

מספר המשתמשים הייחודיים ביום בעולם	אתר האינטרנט
כ-870,000	Ynet
כ-750,000	"וואלה"
כ-150,000	NRG – "מעריב"
כ-120,000	"הארץ"
כ-110,000	"גלובס"

אף שסכימת כלל האתרים בטבלה מצביעה על יותר משני מיליוני גולשים בכל יום באתרי החדשות הנסקרים, סביר להניח שרבים מן הגולשים קוראים יותר מאתר חדשות אחד, ולכן לא ניתן לדעת מהו היקף הגולשים בכלל אתרי החדשות בנטרול החפיפה.¹¹ נוסף על כך, הנתונים הגלויים על מספר המשתמשים הייחודיים בישראל שנויים במחלוקת.

על-פי נתוני TGI, בקרב בני 18 ומעלה באוכלוסייה היהודית, מידת החשיפה לעיתונות המודפסת היומית עדיין גדולה ממידת החשיפה לעיתונות המקוונת (בהשוואה בין אתרי האינטרנט החדשותיים של העיתונים הגדולים לעיתונים אלה בגרסתם המודפסת). עם זאת, השוואה בין שיעור קוראי העיתונות היומית לשיעור הגולשים באינטרנט בישראל (ולא רק באתרי עיתונות) מצביעה על היקפים דומים של קוראים וגולשים.¹² השוואה בין נתוני הלמ"ס, שלפיהם בשנת 2006 היה ל-61% מבני 20 ומעלה מחשב מחובר לרשת האינטרנט בדירה שבה גרו ושיעור משתמשי המחשב (בעבודה, בבית או במקום אחר) היה כ-58% – ובין נתוני TGI, שלפיהם כ-56% מהיהודים בני 18 ומעלה באותה השנה נחשפו לעיתונים, מראה כי בהכללה אין כיום הבדל ניכר במידת הזמינות בין עיתונות לאינטרנט. יש לציין כי דפוסי הצריכה של המדיה האינטרנטית מצויים בגידול מתמיד ולעומת זאת מסתמנת ירידה כללית בצריכת העיתונות המודפסת. ביטוי לכך הוא הגידול בחלקו היחסי של הפרסום ברשת האינטרנט מכלל עוגת הפרסום, לעומת הירידה בהיקף הפרסום בעיתונות המודפסת (ראו להלן, סעיף 6, בעמ' 12).

להלן יוצגו מידע ונתונים על דפוסי הגלישה בישראל ועל הפער הדיגיטלי.

5. דפוסי שימוש באינטרנט בישראל¹³

באיור 1 להלן מוצגים נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על שיעור משקי-בית שבבעלותם מחשב וחיבור לאינטרנט בשנים 2002–2006. הנתונים מבוססים על הסקר החברתי שנערך בשנת 2006, שבמסגרתו רואיינו כ-7,300 תושבים בני 20 ומעלה בכל רחבי הארץ, המייצגים 4.4 מיליוני אנשים בגיל זה.

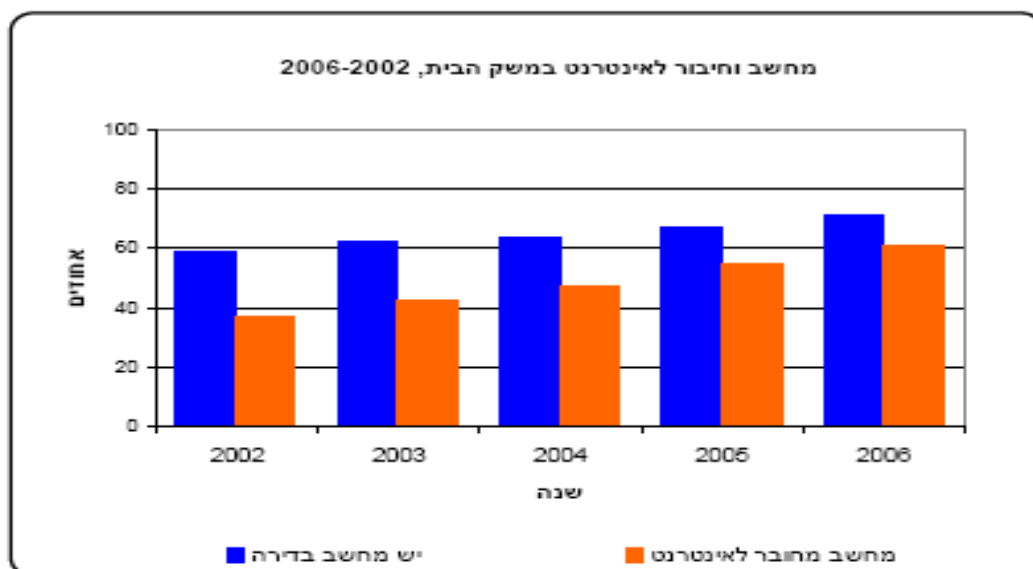
¹⁰ לדברי מר יוסי תאגורי, מנכ"ל "נוקונומי ישראל", מספר המשתמשים הייחודיים בפועל קטן במידה ניכרת מהמספר המצוין במידע הגלוי לציבור ב-Google ובסקרים גלויים אחרים, בשל קשיי מדידה.

¹¹ בנטרול חפיפה הכוונה להצגת מספר הגולשים הריאלי, כך שגולש הנכנס לכמה אתרי חדשות שונים ייספר אך ורק פעם אחת.

¹² שחר צוואנג, אנליסט, TGI, שיחת טלפון, 20 בנובמבר 2008.

¹³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "שימוש בטכנולוגיה בקרב ישראלים בני 20 ומעלה", הודעה לעיתונות, 17 במרס 2008.





כפי שניתן לראות באיור 1, בשנת 2006 היה ל-71% מבני 20 ומעלה מחשב בדירת המגורים, לעומת כ-59% בשנת 2002. כ-61% מבני 20 ומעלה גרו בדירה שבה מחשב המחובר לרשת האינטרנט, לעומת כ-38% בשנת 2002.

בשנת 2006 שיעור משתמשי המחשב היה כ-58% (בעבודה, בבית או במקום אחר), לעומת 47% בשנת 2002. כפי שיובהר להלן, יש הבדלים ניכרים במשתתפים אלו בין קבוצות אוכלוסייה שונות.

5.1. פער דיגיטלי

המונח **פער דיגיטלי** משמש לתיאור מצב שבו לקבוצות שונות באוכלוסייה יש רמות שונות של גישה לסביבה דיגיטלית – מחשבים, תוכנות ואינטרנט, ורמות שונות של אוריינות דיגיטלית – מיומנויות וכישורי למידה ועבודה בסביבה ממוחשבת.

היכולת להשיג מידע, לעבד ולבחון אותו באופן ביקורתי ולהתמודד עם שטף המידע – כל זאת באמצעות טכנולוגיות המחשב והאינטרנט – היא מיומנות חיונית בימינו. יכולת זו עשויה לאפשר ניידות חברתית, ואילו היעדרה צפוי להחריף את הפערים החברתיים הקיימים. לענייננו, **התקת הפרסום של מידע המובא לידיעת הציבור מהעיתונות הכתובה לאינטרנט עלולה לצמצם את פוטנציאל החשיפה למידע זה בקרב האוכלוסיות שלהן רמת אוריינות מחשב נמוכה ונגישות נמוכה לטכנולוגיה זו, כפי שיוסבר להלן.**

המשתתפים העיקריים המנבאים את הבעלות על מחשב וחיבור לאינטרנט, וכן את מידת השימוש במחשב, הם רמת השכלה, רמת הכנסה, לאום, מידת דתיות וגיל, כפי שיפורט להלן.¹⁴

לאום. בשנת 2006 שיעור משתמשי המחשב בקרב היהודים היה כ-63% ובקרב הערבים – כ-30%; שיעור בעלי חיבור לאינטרנט בדירה בקרב היהודים היה 66% ובקרב הערבים – 33%.

דתיות. ככל שמידת הדתיות עולה שיעור השימוש במחשב ובאינטרנט יורד. בשנת 2006 שיעור בעלי המחשב בקרב החרדים היה כ-46%; שיעור בעלי חיבור לאינטרנט בדירה בקרב החרדים היה 15%.

¹⁴ שם.



רמת השכלה. אוכלוסייה בעלת השכלה גבוהה עושה שימוש רב יותר במחשב ובאינטרנט לעומת אוכלוסייה ללא השכלה גבוהה. בשנת 2006 שיעור בעלי המחשב בקרב אלה שבביתם אקדמאי אחד היה כ-90%; שיעור בעלי המחשב בקרב אלה שבביתם לא גר אקדמאי היה 68%.

גיל. מגיל 20, עם העלייה בקבוצת הגיל, קטן שיעור השימוש במחשב. בשנת 2006 שיעור משתמשי המחשב בקבוצת הגיל 20–24 היה כ-79%, לעומת כ-51% בקבוצת הגיל 45–64 וכ-23% בקבוצת הגיל 65–74.

רמת הכנסה. יש מתאם בין רמת ההכנסה למידת השימוש במחשב. בשנת 2006 כ-38% מבעלי הכנסה ממוצעת נמוכה לנפש עשו שימוש במחשב, לעומת כ-64% מבעלי הכנסה בינונית וכ-82% מבעלי הכנסה גבוהה.

הנתונים לעיל מספקים אינדיקציה אשר למהותו של הפער הדיגיטלי, אך הם אינם מצביעים על ההבדלים באופן השימוש במחשב ובמיומנות השימוש בו בין אוכלוסיות שונות. מחקרים הבוחנים את הפער הדיגיטלי מצביעים על כך שהמשתנים שצוינו לעיל מנבאים באופן כללי גם את מיומנות השימוש ואת מידת הגיוון של השימושים במחשב ובאינטרנט. ברור שכדי להפיק תועלת מרבית מטכנולוגיות המידע לא די בבעלות על מחשב ובחיבור לאינטרנט אלא יש לדעת לעשות בהם שימוש מושכל.¹⁵

6. ההשפעות הכלכליות על העיתונות הכתובה¹⁶

6.1. שוק הפרסום בישראל

ביטול חובת הפרסום בעיתונות הכתובה המוטלת כיום על גופים ציבוריים ופרטיים, לפי הצעת החוק הנדונה, יביא כפי הנראה לאובדן הכנסות של העיתונים, ובמקביל לחיסכון למפרסם הציבורי ולמפרסם הפרטי.¹⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת הכין אומדן של ההשלכות הכלכליות של קבלת הצעת החוק ושל השפעתה על שוק העיתונות בישראל.

סך ההוצאות על פרסום בישראל בשנת 2008 היה **3.9 מיליארדי ש"ח** – **0.54% מהתוצר המקומי הגולמי**. בהשוואה למצב במדינות מפותחות בעולם, ששם ההוצאה הכוללת על פרסום היא כ-1% מהתוצר המקומי הגולמי, **זהו נתח קטן יחסית**. ההוצאה הנמוכה יחסית על פרסום בישראל עשויה לנבוע מרמה גבוהה של ריכוזיות, הן בענפי הכלכלה הישראלית והן באפיקי הפרסום, בעיקר עיתונות וטלוויזיה.¹⁸ בשנים האחרונות גדל בהדרגה נתח הפרסום בטלוויזיה ובאינטרנט על חשבון נתח הפרסום בעיתונות, ובשנת 2008 נתח הפרסום בטלוויזיה אף עקף לראשונה את נתח הפרסום בעיתונות. טבלה 3 להלן מפרטת את החלוקה בשוק הפרסום בישראל לפי אפיקי פרסום (מדיה) בשנים 2007 ו-2008.

¹⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, צמצום הפער הדיגיטלי, כתב רועי גולדשמידט, 13 במאי 2007.

¹⁶ פרק זה אושר על-ידי עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

¹⁷ במסמך זה לא נבחנו עלויות הקמת אתר אינטרנט ממשלתי כאמור בהצעת החוק. עם זאת, כפי הנראה, עיקר ההוצאה יהיה בשלב ההקמה ולא בתחזוקה של האתר לאחר בנייתו.

¹⁸ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח ההשלכות האפשריות של הגבלת ההכרה בהוצאות הפרסום לצורכי מס, כתב אליעזר שוורץ, יולי 2008.



טבלה 3 – שוק הפרסום בישראל לפי מדיה בשנים 2007–2008 (במיליוני ש"ח)¹⁹

שינוי ב-%	2008		2007		מדיה
	ב-%	בש"ח	ב-%	בש"ח	
-6.0%	38%	1,477	42%	1,571	עיתונות
9.5%	39%	1,503	36%	1,373	טלוויזיה
19.0%	12%	450	10%	378	אינטרנט
0.0%	5%	210	6%	210	חוצות
-4.9%	5%	196	5%	206	רדיו
-2.9%	1%	33	1%	34	קולנוע
2.6%	100%	3,869	100%	3,772	סך הכול שוק הפרסום

כפי שניתן ללמוד מהנתונים בטבלה לעיל, בשנת 2008 ההוצאה על פרסום בעיתונות היתה כ-1.47 מיליארד ש"ח – ירידה בשיעור של 6% לעומת שנת 2007. בנתח ההוצאה על פרסום בעיתונות מסך ההוצאה על פרסום חלה ירידה חדה בעשור האחרון – משיעור של 56% בשנת 2000 לשיעור של פחות מ-40% בשנת 2008.²⁰

נתוני החשיפה לעיתונות (ראו סעיף 3, בעמ' 7) מלמדים כי גם ההכנסות ממכירת עיתונים (המוערכות בכ-1.4 מיליארד ש"ח) ירדו בשנים האחרונות. מגמה זו של ירידה בהכנסות העיתונים מביאה לכמה תוצאות, ובעיקר:

- קיצוץ בהוצאות העיתונים (גודל העיתון וצוות העיתונאים);
- חדירה לעסקים קרובים (טלוויזיה מסחרית ואתרי אינטרנט);
- הזרמות הון על-ידי הבעלים עקב הפסדים מצטברים ואף חשש לשרידותם העסקית של חלק מהעיתונים.

בישראל מגמה זו מביאה לגידול בריכוזיות של שוק העיתונות. יש לציין כי באפריל 1995 הכריזה הרשות להגבלים עסקיים על העיתון "ידיעות אחרונות" כמונופול בשוק העיתונות היומית בשפה העברית.²¹

6.2. אומדן היקפו של הפרסום המנדטורי בישראל

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לחברת "יפעת בקרת פרסום", בבקשה לערוך מדגם לבחינת חלקו של הפרסום המנדטורי בכלל הפרסום בעיתונות (להלן: המדגם). לצורך המדגם בחנה חברת "יפעת" את העיתונות היומית והשבועית בישראל (עיתונות בעברית, בערבית, ברוסית ובאנגלית) במשך כחודש,²² ואספה

¹⁹ איגוד השידוק הישראלי, התפלגות הוצאות הפרסום בישראל בשנת 2008, 21 בינואר 2009, באתר האינטרנט: www.otot.org.il/news_article.html?id=997, תאריך כניסה: 18 בפברואר 2009.

²⁰ "TASC: היקף הפרסום בטלוויזיה עובר ב-2008 את הפרסום בעיתונות", בעיתון **דה-מרקר**, 31 בדצמבר 2008.

²¹ הרשות להגבלים עסקיים, ידיעות אחרונות – בעל מונופולין בשוק העיתונות היומית בשפה העברית, באתר האינטרנט: archive.antitrust.gov.il/ANTIItem.aspx?ID=2534&FromSubject=100048&FromYear=2009&FromPage=0, תאריך כניסה: 26 בפברואר 2009.

²² בתקופות: 14–16 בספטמבר ו-22 באוקטובר – 5 בנובמבר.

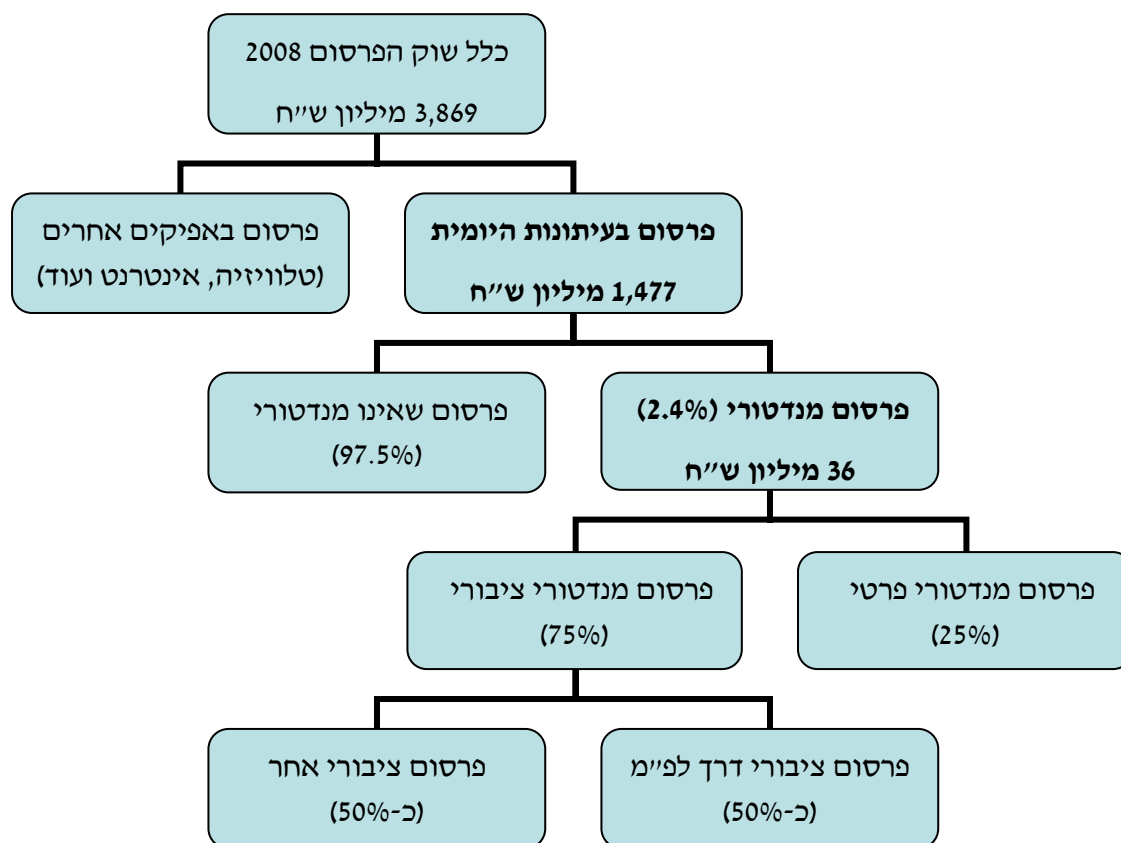


את המודעות המנדטוריות בכלל העיתונים, בפילוח לפי מלים רלוונטיות במודעות.²³ על-פי עיבוד נתוני המדגם שערכה "יפעת", הסכום שהוצא על כלל הפרסום המנדטורי בשנת 2008 היה כ-36 מיליון ש"ח – כ-2.4% מסך ההוצאה על פרסום בעיתונות.²⁴ יש לסייג אומדן זה משתי סיבות: ראשית, מדובר במדגם שנערך במשך חודש בסוף שנת 2008, והוא אינו מייצג בהכרח את ההוצאה על פרסום מנדטורי במהלך השנה; שנית, המדגם מבוסס על מחירי מחירון, הגבוהים מהמחירים בפועל.

את כלל הפרסום המנדטורי ניתן לחלק לפרסום מטעם גורמים ציבוריים (הממשלה, רשויות מקומיות, רשויות סטטוטוריות וכדומה) ולפרסום מטעם גורמים פרטיים (חברות ציבוריות, משרדי עורכי דין וכדומה). מניתוח ממצאי המדגם עולה כי הוצאותיהם של גורמים ציבוריים הן כ-75% מסך כלל ההוצאות על פרסום מנדטורי (כ-27 מיליון ש"ח), והוצאותיהם של גורמים פרטיים הן כ-25% (כ-9 מיליון ש"ח).

לפי האומדן, ביטול הפרסום המנדטורי יביא לחיסכון ברוטו של כ-27 מיליון ש"ח למגזר הציבורי (ממשלה ורשויות מקומיות).²⁵ באיור 2 להלן מוצג חלקו של שוק הפרסום המנדטורי בכלל שוק הפרסום.

איור 2: אומדן נתח ההוצאה על הפרסום המנדטורי מכלל ההוצאה על פרסום²⁶



²³ מלים לדוגמה: "תכנון ובנייה", "מכרזים", "חוק השקעות משותפות בנאמנות", "כונס נכסים", "אספה כללית", "נושים", "אפוטרופוס", "אפוטרופוס כללי", "חוק החברות", "תקנות" ועוד.

²⁴ נתח ההוצאה על הפרסום המנדטורי מסך הוצאות הפרסום מחושב על בסיס עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת למדגם שערכה חברת "יפעת"; וכן איגוד השיווק הישראלי, התפלגות הוצאות הפרסום בישראל בשנת 2008, 21 בינואר 2009.

²⁵ במקביל, ייגרעו מהמדינה הכנסות מס ערך מוסף בהיקף של כמה מיליוני ש"ח בגין הירידה בהוצאה על פרסום (15.5% מהיקף הפרסום המנדטורי). כמו כן ראו ניתוח במסמך המצוין לעיל, הערה 18.

²⁶ עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת למדגם שערכה חברת "יפעת".



חלק מן הפרסום המנדטורי הציבורי, בעיקר של משרדי הממשלה, נעשה על-ידי **לשכת הפרסום הממשלתית** (להלן: לפ"מ). יתר הפרסום המנדטורי הציבורי נעשה על-ידי גופים שונים, למשל רשויות מקומיות (בעיקר מודעות תכנון ובנייה ומכרזים) ורשויות סטטוטוריות. אין גוף ציבורי אחד המרכז את הוצאותיהן של רשויות ציבוריות על פרסום מנדטורי. לפי נתוני הלפ"מ, סך ההוצאה שלה על פרסומים בעיתונות בשנת 2007 היה כ-42 מיליון ש"ח, ומתוך זה, לפי הערכתה, הוצא בגין הפרסום המנדטורי סכום של כ-14 מיליון ש"ח.²⁷

6.3. השפעת השינוי המוצע על העיתונים העיקריים בישראל

שאלה נוספת שמרכז המחקר והמידע של הכנסת בחן היא אובדן ההכנסות שייגרם לעיתונים העיקריים בישראל בגין ביטול הפרסום המנדטורי בעיתונות. טבלה 4 להלן מפרטת את פילוח ההוצאות על פרסום כללי ופרסום מנדטורי בין העיתונים העיקריים, בהתבסס על המדגם של חברת "יפעת".

טבלה 4 – התפלגות ההוצאות על פרסום כללי ועל פרסום מנדטורי בין העיתונים העיקריים²⁸

עיתון	שיעור חשיפה לעיתון	נתח פרסום כללי	נתח פרסום מנדטורי	שיעור הפרסום המנדטורי מכלל הפרסום
קבוצת "ידיעות אחרונות"	36.9%	40.1%	25.9%	1.6%
קבוצת "מעריב"	15.8%	16.9%	24.3%	3.5%
קבוצת "הארץ"	7.5%	22.0%	31.1%	3.4%
"גלובס"	3.3%	2.5%	8.7%	8.4%
יתר העיתונים	--	18.4%	10.0%	1.3%
סך-הכול הוצאה		100.0%	100.0%	2.4%

מניתוח התפלגות ההוצאות על פרסום כללי ועל פרסום מנדטורי בארבע קבוצות העיתונות המובילות ("ידיעות אחרונות", "מעריב", "הארץ" ו"גלובס") במדגם "יפעת" עולה כי **"מעריב"**, **"הארץ"** ו"גלובס" **נתח הפרסום המנדטורי גדול מנתח הפרסום הכללי**, ואילו ב"ידיעות אחרונות", העיתון המוביל בהוצאה על פרסום כללי, נתח ההכנסות מפרסום מנדטורי קטן יחסית. נוסף על כך, מהנתונים עולה כי אין פערים ניכרים בין שיעור החשיפה לעיתון ובין מפת הפרסום הכללי (מלבד בעיתון "הארץ"),²⁹ ולעומת זאת – יש פערים ניכרים בין שיעור החשיפה לעיתון ובין נתח הפרסום המנדטורי שלו. לדוגמה, כ-37% מבני 18 ומעלה באוכלוסייה היהודית נחשפים בימות השבוע לעיתון "ידיעות אחרונות", אך נתח הפרסום המנדטורי של העיתון הוא כ-26% בלבד. לעומת זאת, בעיתון "הארץ" מרוכזים יותר מ-31% מן הפרסום המנדטורי, אולם רק 7.5% מן הציבור האמור נחשף לעיתון. מניתוח נתוני המדגם עולה עוד כי בעיתונות הערבית כמעט אין פרסום מנדטורי פרטי; עיקר הפרסום המנדטורי בעיתונות הערבית הוא פרסום ציבורי, והוא מהווה מקור הכנסה חשוב עבורה.

²⁷ נתן מאיר, מנכ"ל, לשכת הפרסום הממשלתית, מכתב 31 יולי 2008.

²⁸ לנתוני שיעור חשיפה לעיתון ראו לעיל, טבלה 1, בעמ' 8; יתר הנתונים מבוססים על ניתוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת של ממצאי המדגם שערכה חברת "יפעת".

²⁹ הסבר אפשרי לפער זה – קהל הקוראים של עיתון "הארץ" משתייך לעשירוני הכנסה עליונים, ועל כן העיתון זוכה לנתחי פרסום גבוהים יחסית לנתח החשיפה שלו בימי חול.



עוד עולה מניתוח המדגם כי התחומים העיקריים שבהם עוסקות המודעות המנדטוריות על-ידי המדינה הם מכרזים (כ-45%), תכנון ובנייה (כ-24%), אפטרופוס כללי וכונס רשמי (כ-9%). בין הפרסומים המנדטוריים של גופים פרטיים בולטות מודעות על אספה כללית (כ-9%) ומודעות של כונסי נכסים פרטיים (כ-6%). העיתון שבו מפורסם המידע נבחר לעתים קרובות בהתאם לסוג המודעה. לדוגמה, חלק ניכר ממודעות התכנון ובנייה מפורסם בעיתון "הארץ" וביתר עיתוני רשת שוקן (כ-50%), ולעומת זאת במודעות מכרזים בולטת קבוצת "ידיעות אחרונות" (יותר מ-30%).

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לארבעת העיתונים המובילים וביקש את תגובתם על השינוי המוצע. התקבלו תשובות משני עיתונים, כמפורט להלן:

- **קבוצת "ידיעות אחרונות"** מתנגדת לשינוי המוצע. לטענת נציג הקבוצה, הפרסום המנדטורי בשנת 2007 היה בנפח של כ-60,000 אינץ' – נתון שמשמעו הכנסה של מיליוני ש"ח בשנה – ולפיכך לשינוי המוצע "השפעה דרמטית על העיתונות המודפסת".³⁰
- **קבוצת "מעריב"** מתנגדת לשינוי המוצע. לפי נציג הקבוצה מדובר באובדן הכנסות שנתי בהיקף של כ-12 מיליון ש"ח, שהם 10% מכלל הכנסות העיתון ממודעות; לדבריו זהו "סכום משמעותי עבור עיתון הנלחם על חייו הכלכליים".³¹

7. דיון

חדירת המחשב והאינטרנט לאוכלוסייה בישראל, כמו במדינות מפותחות אחרות, היא מציאות בהתהוות. השינויים המתרחשים בתקשורת הישראלית בפרט ובתחומי הצריכה בישראל בכלל, כפועל יוצא מחדירת האינטרנט, הם במובנים רבים בלתי הפיכים. עם זאת, קצב השינוי והשפעותיו משתנים מקבוצה חברתית אחת לאחרת, בהתאם לזיקה הטכנולוגית של הקבוצה, כפי שהוזכר בקצרה לעיל.

היתרונות הגלומים במימוש חובת הפרסום הקבועה בחוקים רבים באמצעות פרסום באינטרנט הופכים ברורים יותר ויותר: זמינות ונגישות; עלויות פרסום נמוכות ואפשרויות הפצה חדשות – היכולת לפרסם מידע ב"שטח פרסום" כמעט לא מוגבל ולעשותו לנגיש ולזמין באמצעות מנועי חיפוש; הפצה ישירה לבעלי עניין לתיבת הדואר האלקטרוני שלהם ללא צורך במעקב אקטיבי מצדן. זאת ועוד, האפקטיביות של הפרסום בעיתונות הכתובה במתכונתו הנוכחית מוטלת בספק מסיבות שונות: משך הפרסום; מיקומו ה"פריפריאלי" בעיתון; שיבוצו בעיתון שתפוצתו מצומצמת, בחלק מהמקרים – אם הגוף המפרסם מעוניין לצאת ידי החובה החוקית ותו לא, ועוד.

בדיונים שנערכו במשרד האוצר בעבר, במטרה לבחון את האפקטיביות של הפרסומים בעיתונות ואת החלופות האפשריות להם, הוצע ליצור אוגדן פרסומים ובו כלל פרסומי הממשלה, שיפורסם אחת לשבועיים ויצורף לאחד מן העיתונים הגדולים או יוצע למכירה בדוכני העיתונים. צפוי שפתרון זה יקטין, מחד גיסא, את עלויות הפרסום הממשלתי, ומאידך גיסא הוא עשוי לשפר באופן יחסי את הזמינות של כלל פרסומי הממשלה.³²

³⁰ ינון אנגל, משנה למנכ"ל, "ידיעות אחרונות", מכתב, 25 באוגוסט 2008.

³¹ עו"ד מאיר בלייך, יועץ משפטי, קבוצת "מעריב", דוא"ל, 9 בספטמבר 2008.

³² בועז דולב, מנהל פרויקט תהליך ותחום ממשל זמין, משרד האוצר, שיחת טלפון, 5 באוקטובר 2008.



אף שברור לכול שיותר ויותר מידע ושירותים יוצעו בעתיד באמצעות האינטרנט והשימוש באמצעי זה ייהפך להכרח, ייתכן שלפחות כשלב מעבר יש להותיר גם פורמט מודפס כלשהו של הפרסומים – במתכונת הנוכחית בעיתונות או על-ידי יצירת אוגדן פרסומים. יש מקום לברר מהו משכה ההולם של תקופת מעבר זו.

יש לציין שהחוקים המחייבים פרסומים מנדטוריים נבדלים אלה מאלה בכמה פרמטרים, ובהם דפוס הצריכה, גודל קהל היעד ומידת המיקוד בקרב קבוצת אוכלוסייה מסוימת. פרסומים על בחינות למהנדסים וליועצים, לדוגמה, הם פרסומים הפונים לקהל יעד ממוקד של אנשי מקצוע שדפוס הצריכה שלהם אקטיבי; ואילו פרסומים הנוגעים לתקנות ביטוח בריאות ממלכתי ולחוקי תכנון ובנייה מופנים לקהל רחב של הדיוטות ואמורים להשפיע עליהם – אך אלה לא דווקא מחפשים את המידע באופן אקטיבי. דוגמה לסוג השלישי של פרסומים היא הפרסומים בנושאי ירושה ואפוטרופסות, שמופנים לקהל מצומצם שאינו ידוע מראש (פרסום של צו ירושה עשוי להשפיע על מספר מצומצם של יורשים אך זהותם אינה ידועה בהכרח). נראה שככל שקהל היעד ספציפי יותר, אקטיבי יותר ומקצועי יותר, כך צפוי שתהיה לפרסום המנדטורי באינטרנט השפעה חיובית יותר. אולם לגבי אוכלוסייה לא מקצועית, שהיא "צרכנית-פסיבית", המעבר למדיום האינטרנטי יקטין את הסיכוי להיתקל במידע אגב דפדוף אקראי. לאור האמור, נראה שיש מקום לבחון אם לקבוע המרה של הפרסום בעיתונות בפרסום באינטרנט לגבי כלל החוקים שבהם חובה זו קיימת כיום, או יש ליצור הבחנה ביניהם על-פי חשיבות המידע לציבור ומאפייני קהל היעד.

על-פי האומדן של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתח הכנסות העיתונים מפרסום מנדטורי הוא כ-2.4% מכלל הפרסום בעיתונות; עיתונים קטנים או בינוניים תלויים יותר, באופן יחסי, בהכנסות מפרסום מנדטורי. ניתוח המגמות בשוק העיתונות מעלה כי הכנסות העיתונים מתכווצות במהירות, והדבר אף מאיים על שרידותם של חלק מהעיתונים בישראל. נראה שאם תימשך המגמה של צמצום ההכנסות מפרסום וממכירת עיתונים, עשוי אובדן ההכנסות מפרסום מנדטורי להשפיע לרעה על יכולתם של חלק מהעיתונים בישראל לשרוד, ולהביא להגדלת הריכוזיות – הרבה ממילא – בענף.

