



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## תיאור וניתוח הבעלויות על כלי התקשורת בישראל

מוגש לוועדת הכספים

א' תמוז תשע"ג

9 ביוני 2013

**כתיבה: תמיר אגמון, עמי צדיק**

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## תוכן העניינים

<b>1</b>	<b>תמצית</b>
<b>2</b>	<b>1. כלי התקשורת בישראל</b>
<b>3</b>	<b>2. ריכוז בעלויות על כלי התקשורת</b>
3	2.1. סכנות אפשריות
5	2.2. גישות לרגולציה
<b>5</b>	<b>3. בעלות על כלי תקשורת בישראל</b>
5	3.1. בעלויות על העיתונות הכתובה
8	3.2. בעלויות על ערוצי טלוויזיה מסחרית
10	3.3. בעלויות על טלוויזיה רב-ערוצית
<b>10</b>	<b>4. רמת הריכוזיות בכלי התקשורת</b>
10	4.1. בעלויות צולבות ובעלויות אלכסוניות
12	4.2. הסיבות העיקריות להיווצרות בעלויות צולבות ובעלויות אלכסוניות
14	4.3. כלי מדיניות אפשריים

## תמצית

מסמך זה הוכן לקראת דיוני ועדת הכספים בנושא הצעת חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ב-2012. המסמך מכיל סקירת הבעלויות על כלי התקשורת.<sup>1</sup>

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

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

בדיקת מבנה הבעלויות על כלי התקשורת מלמדת שיש בעלויות צולבות (בעלות על כמה כלי תקשורת) ובעלויות אלכסוניות (בעלות על כלי תקשורת ועל עסקים אחרים). לשמונה קבוצות עסקים במשק יש גם אחזקות בכלי

התקשורת, מתוכן לארבע יש גם בעלות על נכסים ריאליים ועל נכסים פיננסיים.

יש שלוש סיבות עיקריות למצב זה: משקל ההוצאה לפרסום מהתוצר בישראל נמוך בהשוואה למדינות המפותחות; המשק הישראלי הוא ריכוזי יחסית; בשוק האשראי בישראל יש רמת ריכוזיות גבוהה.

לפיכך, התשובה על ההשקעה בכלי התקשורת בישראל היא נמוכה יחסית, ולעתים אף שלילית. נתונים אלו עשויים

להוביל לבעלות על עיתונים ועל כלי תקשורת לא רק משיקולי רווח או רצון ליצור עיתונות מקצועית אלא גם משיקולים אחרים, הקשורים לפעילות עסקית נוספת שיש לאותם בעלים, או מרצון להשפיע על דעת הקהל ועל הדיון הציבורי בהקשר של פעילות זו.

כלי מדיניות אפשריים להקטנת ההשלכות של מצב זה הם, בין היתר, החמרת כללי הבעלויות הצולבות כך שתהיה מניעה מוחלטת של בעלות צולבת בין כלי תקשורת המשדרים חדשות ואקטואליה, רגולציה על בעלויות אלכסוניות מצד הבעלים של כלי התקשורת וחיוב עיתונים יומיים לעמוד בכללי דיווח ושקיפות אשר לאינטרסים הכלכליים והאחרים של בעלי העיתונים.

<sup>1</sup> מסמך זה מעדכן מסמך קודם אשר הוכן בחודש יוני 2012, [ניתוח ההשלכות הכלכליות של ריכוזיות ובעלויות צולבות על כלי התקשורת](#), תמיר אגמון, עמי צדיק, נובמבר 2011.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

# 1. כלי התקשורת בישראל

טבלה 1 להלן מפרטת את כלי התקשורת העיקריים בישראל, לפי סוג השידור, חקיקה וגוף רגולטורי.

## טבלה 1 – אמצעי התקשורת בישראל<sup>2</sup>

כלי תקשורת	פירוט	חקיקה ורגולטור
עיתונות יומית בעברית	ידיעות אחרונות מעריב הארץ ישראל היום גלובס	יש רישוי מזערי שהוא תנאי להוצאתו לאור של עיתון בישראל (פקודת העיתונות) וכן דיני הגבלים עסקיים על ריכוזיות בענף. חלק מהעיתונים חברים באופן וולונטרי במועצת העיתונות ונתונים לתקנון האתיקה המקצועית של המועצה. הכנסות העיתונים מבוססות על פרסומות ועל מכירת העיתונים (מלבד "ישראל היום").
השידור המסחרי הפתוח	ערוץ 2 (רשת וקשת) ערוץ 10	השידורים מופקים בידי בעלות זיכיון פרטיות, בפקוח הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, הפועלת מכוח חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990. ההכנסות מבוססות על פרסומות מסחריות. יש רגולציה על תנאי סף, תוכן, הפקות מקור ובעלויות צולבות (לרבות מגבלות המוטלות על בעלי עיתונים).
טלוויזיה רב-ערוצית	הוט yes	שידורי טלוויזיה רב-ערוציים בכבלים ובלוויין הם בהתבסס על חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, ובפיקוח המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין. בשידורים אלו נכללים עשרות ערוצי טלוויזיה ושמע מקומיים וזרים, חלקם מופקים על-ידי בעלי הרשיונות, וחלקם מופקים על-ידי בעלי רשיונות ייעודיים הרשאים לשדר פרסומות (ערוצים 9 ו-24) ועל-ידי בעלי רשיונות מיוחדים (ערוץ הקניות). ההכנסות מבוססות על דמי מנוי. יש רגולציה על תנאי סף, תוכן, הפקות מקור ובעלויות צולבות (לרבות מגבלות המוטלות על בעלי עיתונים ובעלי זיכיון לשידור מסחרי פתוח).
תחנות רדיו אזוריות	16 תחנות רדיו	תחנות הרדיו האזוריות משדרות באזורי הארץ על-פי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, ומפוקחות על-ידי הרשות השנייה. ההכנסות מבוססות על פרסומות מסחריות. יש רגולציה על תנאי סף, תוכן, הפקות מקור ובעלויות צולבות.
השידור הציבורי	ערוץ 1, ערוץ 33 ותחנות רדיו ברשות השידור	מופצים לכלל התושבים באופן ישיר ובאמצעות השידור למנויים. פועלים מכוח חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, ומצויים בפקוח מליאת רשות השידור והוועד המנהל. ההכנסות מבוססות על תשלום אגרה, תשדירי שירות וחסות בטלוויזיה ותשדירי פרסומת ברדיו.
	גלי צה"ל	תחנת רדיו ארצית המשתייכת לצה"ל וממומנת מתקציב הביטחון ומתשדירי חסות.
	הטלוויזיה החינוכית	יחידת סמך במשרד החינוך. שידוריה מופצים בערוץ 23 בשידור למנויים ובמסגרת רצועות שידור בערוץ 1 ובערוץ 2.
אתרי חדשות באינטרנט	ערוץ הכנסת (99)	מופק בידי גורם פרטי (חברת החדשות הישראלית בע"מ) שקיבל רשיון מכוח חוק שידורי טלוויזיה מהכנסת, התשס"ד-2003. השידור מופץ בערוץ 99 בשידור למנויים בפקוח המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין.
	בעיקר אתרים של עיתונים וערוצים מסחריים	אתרי החדשות באינטרנט אינם נתונים לרגולציה. ככלל, אתרי החדשות המובילים משתייכים לכלי התקשורת המסורתיים (עיתונות וטלוויזיה), ויש מעט אתרים מובילים שאינם חלק מהמדיה המסורתית (כמו אתר "וואלה" ואתר "NFC1").

<sup>2</sup> המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, דוח שנתי 2011, חלק ב' – מבנה ומגמות בשוק השידורים, דצמבר 2012.



תקשורת המונים, לרבות עיתונות מודפסת, טלוויזיה, תחנות רדיו ואתרי אינטרנט, חיונית להליך הדמוקרטי, ועל כן יש חשיבות לקיומו של שוק כלי תקשורת תחרותי, פלורליסטי ומגוון. העיתונות המשודרת והכתובה מספקת לאזרחים מידע שעל-פיו יכולים הם ללמוד על נציגיהם, לעקוב אחר המתרחש בסביבתם ומחוצה לה ולהכריע בסוגיות מגוונות. בעידן המודרני התקשורת נתפסת אף כ"רשות רביעית", והעיתונאים נדמים לשחקנים פוליטיים המייסדים את הערכים בחברה, פועלים לקידום סדר-יום מסוים וקשורים לתהליך קבלת ההחלטות בחברה.<sup>3</sup> נוסף על הרגולטורים המפורטים לעיל, יש בתחום רגולטורים נוספים, ובעיקר משרד התקשורת ורשות ההגבלים העסקיים. כמו כן, לעתים נדרש אישור של ועדות הכנסת לשינויים שונים ברגולציה.

מהנתונים בטבלה לעיל עולה שיש רגולציה על השידור הציבורי, על השידור המסחרי הפתוח, על הטלוויזיה הרב-ערוצית ועל תחנות הרדיו האזוריות, בעיקר בכל הקשור לתנאי סף, תוכן, הפקות מקור ובעלויות צולבות. אין רגולציה בנושאים אלו על אמצעי התקשורת הישן – העיתונות (מלבד חברות וולונטריות במועצת העיתונות) ועל אמצעי תקשורת חדשים שחשיבותם הולכת וגדלה – אתרי חדשות ובידור באינטרנט.

## 2. ריכוז בעלויות על כלי התקשורת

### 2.1. סכנות אפשריות

כלי התקשורת (עיתונות כתובה, טלוויזיה, רדיו ואתרי אינטרנט) הם כלים חשובים למימוש זכויות היסוד בקהילה דמוקרטית. לרמת תחרות גבוהה בשוק זה יש חשיבות רבה במימוש זכויות היסוד, ועל כן לעתים הרגולציה בתחום אינה נובעת ממניעים כלכליים בלבד (כמו דיני הגבלים עסקיים בענפי הכלכלה השונים), אלא גם מהאינטרס הציבורי שבקיום שוק חדשות, רעיונות ודעות מגוון ופתוח.

יש כמה סכנות חמורות הנשקפות לשוק התקשורת ולציבור מריכוז בעלויות, בעלויות צולבות (בעלות על כמה כלי תקשורת), למשל עיתון וערוץ טלוויזיה) ובעלויות אלכסוניות (בעלות על כלי תקשורת וגם בעלות על עסקים כלכליים אחרים). לעניין בעלויות צולבות אפשר להפריד בין בעלות אופקית – בעלות על כלי תקשורת שונים (כמו עיתונים וטלוויזיה), ובעלות אנכית – בעלות על כלי תקשורת מאותה מדיה (למשל כמה עיתונים). בשל קיומן של בעלויות כאלו עשויות להתרחש התופעות המפורטות בטבלה 2, לעתים באופן סמוי מן העין הציבורית.

טבלה 2 – סכנות עקב ריכוז בעלויות, בעלויות צולבות ובעלויות אלכסוניות של כלי התקשורת<sup>4</sup>

סוג בעלות	סכנות אפשריות
ריכוז בעלויות ובעלויות צולבות	<ul style="list-style-type: none"> <li>פגיעה בחופש הביטוי בחברה;</li> <li>צמצום של מגוון הדעות בציבור ופגיעה בשוק הדעות;</li> <li>צמצום של מידע וידיעות העומדים לרשות הציבור;</li> <li>יצירת דעת קהל שלילית כלפי גורמים פוליטיים או עסקיים משיקולים של בעל השליטה בכלי התקשורת;</li> <li>צמצום הביקורת החיצונית, מצד השלטון ונבחרי הציבור, על כלי תקשורת או על בעל השליטה בו – משום שאלה יירתעו מכוחו;</li> <li>צנזורה פנימית של העיתונאים וכלי התקשורת על-פי האינטרסים של בעל השליטה;</li> <li>צמצום אפשרי של הביקורת על השלטון בגין חוסר תחרות ובעלויות צולבות;</li> </ul>

<sup>3</sup> Timothy Cook, [Governing with the News: The News Media as a Political Institution](#), Chicago: University of Chicago Press, 1998, pp. 1, 85.

<sup>4</sup> בישראל עמד על כך בית-המשפט העליון בבג"ץ שלמה כהן נגד הוועד המרכזי של לשכת עורכי-הדין. ירון אזרחי, זוהר גושן ושמואל לשם, [בעלות צולבת – שליטה ותחרות בשוק התקשורת הישראלי](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2003; נאווה קורטלר, [בעלי הבית, העין השביעית](#), 1 בינואר 2002.



סכנות אפשריות	סוג בעלות
<ul style="list-style-type: none"> <li>• היעדר הפרדה בין הון לשלטון ;</li> <li>• ריכוז נתח שוק, שעלול לפגוע בתחרות בתחום ההפקות והיצירה ;</li> <li>• פגיעה בתחרות הכלכלית בשוק כלי התקשורת. לדוגמה, עיתון עשוי להבליט תוכניות בערוץ טלוויזיה שבו יש לו אחזקות, על חשבון תוכניות בערוצים אחרים.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ניסיון לעצב את דעת הקהל לפי אינטרסים כלכליים של בעל השליטה בכלי שידור ;</li> <li>• יכולת של בעלי השליטה להציג מצגים מוטעים לצורכי שיווק של עסקים אחרים ;</li> <li>• מניעת חשיפה ציבורית של עניינים הנוגעים לבעל השליטה, לרבות הימנעות מפרסום כתבות תחקיר העלולות לפגוע בעסקים אחרים שלו או בעסקים הקשורים אליו ;</li> <li>• סיקור חדשותי מוטה של תהליכים כלכליים שבהם יש לבעל השליטה אינטרס (כגון התנגדות לרפורמה אשר תביא להקטנת הרווחיות בענף שבו יש לבעל השליטה עסק) ;</li> <li>• קיומו של תמריץ לבעלי השליטה להעביר עבודות הפקה לעסקים קשורים ובכך לפגוע בתחרות ובמגוון היצירתי בשוק ההפקה המקומי ;</li> <li>• קיום ניגוד עניינים במקרים שבהם הבעלים של קבוצת עסקים שיש לה הוצאה גבוהה על פרסום (ומעוניינת במחירי פרסום נמוכים) ושל כלי תקשורת (המעוניין במחירי פרסום גבוהים), הוא אותו גורם ;</li> <li>• הפחתת התחרות בעסקיו האחרים של בעל השליטה, למשל על-ידי תיאור שלילי של עסקים המתחרים בעסקים של בעל השליטה ויצירת מנוף הרתעה כלפי מתחרים ;</li> <li>• ניצול כוחם של בעלי השליטה לקבל אשראי יתר וליצירת מינוף פיננסי גבוה ;</li> <li>• צמצום או אי-סיקור של חדשות ואירועים המציגים עסקים של בעל השליטה באור לא חיובי.</li> </ul>	<b>בעלויות אלכסוניות</b>

יש להבדיל בין הצנזורה החיצונית על העיתונות וכלי התקשורת, בעיקר מטעם השלטון, ובין הצנזורה הפנימית, קרי הצנזורה המוטלת על העיתונאים על-ידי המו"לים ובעלי העיתון. כמו כן, הספרות עוסקת בצנזורה פנימית עקיפה, כלומר לחצים המופעלים על העיתון על-ידי המפרסמים הגדולים. נשיא בית-המשפט העליון לשעבר מאיר שמגר התייחס לנושא החופש העיתונאי מול המו"ל בדעת מיעוט בפסק-דין משנת 1993: "אם בעלי השליטה באמצעי התקשורת יסרבו לשקף רעיונות מסוימים, עלולה תמונת הרעיונות להתעוות. 'שוק הרעיונות' עלול להפוך ל'שוק הרעיון הבלעדי'... אין לך דבר רחוק יותר מדמוקרטיה מאשר אחידות רעיונית טוטאלית (קולקטיביזם רעיוני)... הסכנה לחיסולו של שוק הרעיונות נובעת בראש ובראשונה מריכוזיות בשליטה באמצעי התקשורת... הדעת שהובעה... ולפיה אין אצלנו שליטה ריכוזית בתחום העיתונות, מנותקת מן המציאות. ברור וידוע הוא כי יש שליטה ריכוזית, ובעליה גם יודעים היטב להפעיל את כוחם".<sup>5</sup>

ההשפעה הניכרת של תפקוד כלי התקשורת על הדמוקרטיה והכלכלה הביאה את נשיא בית-המשפט העליון לשעבר אהרן ברק לראות בעיתונות הפרטית "גופים דו-מהותיים", קרי במה שהיא בבעלות פרטית אך מהווה גם "נכס ציבורי". לדבריו, לגופים אלו יש "פונקציה ציבורית" ועל כן יש להחיל עליהם כללים של המשפט הציבורי אף-על-פי שהם בבעלות פרטית. השופט ברק אף מכנה את העיתונות הפרטית "הרשות הרביעית". לדבריו, החלת כללים ציבוריים על עיתונים פרטיים לא נועדה להטיל צנזורה חיצונית, אלא "למנוע צנזורה פנימית בלתי ראויה... למנוע השתלטות מעטים על הבמה הציבורית..." וכמו כן להטיל מגבלות על כוח פרטי.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> בג"ץ 6218/93, ד"ר שלמה כהן נגד לשכת עו"ד, פ"ד מט(2) 529. מתוך: עו"ד משה נגבי, [חופש העיתונאי וחופש העיתונות בישראל – דיני תקשורת ואתיקה עיתונאית](#), 2011.

<sup>6</sup> נאום של השופט אהרן ברק ב-13 ביוני 2001, מתוך: [בעלות צולבת – שליטה ותחרות בשוק התקשורת הישראלי](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2003, עמ' 20.



## 2.2. גישות לרגולציה<sup>7</sup>

יש גישות שונות להסדרת שוק כלי התקשורת. לפי גישה אחת, **גישת שיקגו**, אמת המידה היחידה להתערבות ממשלתית היא השיקול הכלכלי של שמירה על תחרות ומניעת ריכוזיות לפי דיני הגבלים עסקיים, בדומה למצב בענפים אחרים. לפי **הגישה הרב-ערכית**, יש לתת משקל גם לנושאים לא כלכליים כגון חופש הביטוי, מגוון הדעות והשמירה על הדמוקרטיה. לפי גישה זו, לא די בדיני הגבלים עסקיים ויש ליצור רגולציה מחמירה יותר. מדינות מפותחות רבות (לרבות ארה"ב, בריטניה, צרפת, גרמניה, אוסטרליה, קנדה, דרום קוריאנה) מאמצות את הגישה הרב-ערכית ונוקטות החמרה בהסדרת הבעלויות על כלי התקשורת לעומת ההסדרה בענפי כלכלה אחרים.<sup>8</sup> יישום הרגולציה במדינות המפותחות נעשה בשתי דרכים:

**רגולציה על אחזקות בכלי התקשורת**: לדוגמה, הטלת מגבלות על האחזקות של עיתון או בעלים של עיתון בבעלות על ערוץ טלוויזיה. זוהי גישה מבנית, והיא השיטה הננקטת בישראל ובמדינות נוספות.<sup>9</sup> יתרונותיה הם קלות ביישום ובפיקוח ויעילותה הרבה של מגבלה כזו. חסרונה הוא בכך שהיא מושתתת על יחס שווה לכלי תקשורת **שיש להם נתח שוק שונה**. למשל, ההגבלה על עיתון שיש לו נתח שוק עיתונות של 50% לעניין החזקה בערוץ טלוויזיה מסחרי זהה להגבלה על עיתון המחזיק נתח של 10% בלבד בשוק העיתונות.

**רגולציה על נתח כולל בשוק התקשורת**: הגבלה על נתח השוק של כלי תקשורת כלשהו בכל השוק (עיתונות, ערוצי טלוויזיה, טלוויזיה רב-ערוצית ותחנות רדיו). נתח השוק בשווקים השונים מחושב לפי יחס המרה כלשהו, לדוגמה, 1% נתח שוק טלוויזיה שווה ל-3% נתח שוק עיתונות. שיטה זו נהוגה בבריטניה ובגרמניה. יתרונה הוא שהיא מביאה בחשבון את נתח השוק של כלי תקשורת; החסרונות העיקריים שלה הם קושי ביישום ובמעקב שוטף אחר נתחי השוק וכן המסר המשתמע מהמגבלה – מעין "קנס" על הצלחת ערוץ שידור.

## 3. בעלות על כלי תקשורת בישראל

### 3.1. בעלויות על העיתונות הכתובה

בשנים האחרונות חל כרסום בהכנסות העיתונים היומיים מפרסום וממכירות. ההכנסות מפרסום ירדו מכ-1.76 מיליארד ש"ח בשנת 2004 לכ-1.02 מיליארד ש"ח בשנת 2012, **ירידה בשיעור מצטבר נומינלי של כ-41.8%** (ראו פירוט בטבלה 8 להלן).<sup>10</sup> הסיבות העיקריות לירידה בהכנסות הן כניסה של מדינות אחרות לתחום, בעיקר אינטרנט, טלוויזיה מסחרית ושידור רב-ערוצי; כניסת חינוכיים לשוק, בעיקר "ישראל היום" שהפך לעיתון היומי בעל התפוצה הרחבה ביותר. כל אלו הביאו לגידול בתחרות בתחום ולירידה בהכנסות ממכירה ומפרסום.

הירידה מהכנסות בעיתונות המודפסת בארץ ובעולם היא תמריץ לעיתונים לעשות שימוש בחומרים המודפסים במדיות נוספות (כמו אתרי אינטרנט וסלולר) תוך ניצול פלטפורמת העריכה הקיימת.

טבלה 3 להלן מפרטת את הבעלויות על העיתונות הכתובה.

<sup>7</sup> שם.

<sup>8</sup> מתן שחק, רכז מחקר משווה, הרשות השנייה, הגבלות בעלות על אמצעי מדיה – סקירה משווה, אוגוסט 2011.

<sup>9</sup> לפירוט הרגולציה הקיימת בישראל, ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [ניתוח ההשלכות הכלכליות של ריכוזיות ובעלויות צולבות על כלי התקשורת](#), תמיר אגמון, עמי צדיק, נובמבר 2011.

<sup>10</sup> איגוד השידוק הישראלי, [התפלגות הוצאות הפרסום בישראל בשנים שונות](#), כניסה בתאריך: 29 במאי 2013.



טבלה 3 – בעלויות על עיתונות יומית בעברית<sup>11</sup>

שיעור	בעלות	עיתון
85.80%	משפחת מוזס ואחרים	ידיעות אחרונות
14.20%	חברת בראון-פישמן תקשורת בע"מ וחלק בנאמנות <sup>12</sup>	
100.00%	סך הכול	
100.00%	קבוצת בן צבי	מעריב <sup>13</sup>
100.00%	סך הכול	
60.00%	משפחת שוקן	הארץ <sup>14</sup>
20.00%	דומונט-שאוברג (מו"ל מגרמניה)	
20.00%	ליאוניד נבלזין	
100.00%	סך הכול	
100.00%	Media LLC Israeli (שלדון אדלסון)	ישראל היום
57.10%	אליעזר פישמן	גלובס <sup>15</sup>
42.90%	עזובון חיים בר-און	
100.00%	סך הכול	

באפריל 1995 הוכרז עיתון "ידיעות אחרונות" על-ידי רשות ההגבלים העסקיים כמונופול בשוק העיתונות היומית.<sup>16</sup> בינואר 2010 החליטה הרשות על הפסקת ההכרזה על העיתון כמונופול, בגין ירידה בנתח השוק לפחות מ-50%, בעיקר עקב גידול בנתח השוק של "ישראל היום". בשנת 2004 הבעלות של קבוצת פישמן ב"ידיעות אחרונות" הוגבלה לאחר התערבות של הממונה על ההגבלים העסקיים ופסיקה של בית-הדין להגבלים עסקיים.<sup>17</sup>

בשנים האחרונות חל כרסום בשני מקורות ההכנסה העיקריים של העיתונות המודפסת, כלהלן:

**הכנסה ממכירת עיתונים:** התחרות על זמנו של הקורא (בעיקר עם הטלוויזיה, האינטרנט וטלפונים חכמים) הולכת וגוברת, ובשל כך חלה ירידה בהכנסות ממכירת עיתונים. נוסף על כך, כניסת העיתון החינמי "ישראל היום" הביאה למבצעי מכירות של יתר העיתונים היומיים ולכרסום במחירים. התוצאה היא שוב ירידה בהכנסות ממכירת עיתונים.

**הכנסה מפרסומות:** בשנים האחרונות חלה ירידה בשיעור נומינלי של כ-41.8%, בהוצאה על פרסום בעיתונות.<sup>18</sup> התחרות ההולכת וגוברת מול מדיות אחרות (בעיקר ואינטרנט) מביאה לכרסום בהכנסות העיתונות הכתובה ולניסיונות איתור של מקורות הכנסה נוספים.

<sup>11</sup> ביזנס דאטה ישראל (BDI), נתוני אחזקות, כניסה בתאריך: 2 ביוני 2013. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, האחזקות חושבו בשרשור.

<sup>12</sup> בבעלות שווה של אליעזר פישמן ושל עזובון חיים בר-און בע"מ באמצעות חברת מוניטין בע"מ (11.28% באופן ישיר ו-2.92% בנאמנות באמצעות חברת "פולן").

<sup>13</sup> הבעלות על עיתון מעריב היתה בידי חברה ציבורית, מעריב החזקות בבעלות דיסקונט השקעות (60.97%), הכשרת היישוב (20.01%), עופר נמרודי (0.23%) ואחזקות הציבור (11.49%). ב-20 בספטמבר 2012 נחתם הסכם למכירת נכסי העיתון לקבוצת שלמה בן צבי, הבורסה לני"ע, מאיה, מעריב החזקות, הודעה על מכירת העיתון ב-74 מיליון ש"ח, 20 בספטמבר 2012. הסכם הנושים אושר על-ידי בית המשפט ב-23 בינואר 2013. אישור הסדר נושים על-ידי בית המשפט המחוזי בתל-אביב, 23 בינואר 2013.

<sup>14</sup> עיתון "הארץ", הודעת הנהלת "הארץ": נבזלין רוכש 20% ממניות "הארץ", 12 ביוני 2011.

<sup>15</sup> אחזקה באמצעות חברת "מוניטין עיתונות בע"מ", בבעלות אליעזר פישמן ועזובון חיים בר-און.

<sup>16</sup> הרשות להגבלים עסקיים, ידיעות אחרונות – בעל מונופולין בשוק העיתונות היומית בשפה העברית, כניסה בתאריך: 2 ביוני 2013.

<sup>17</sup> באתר רשות ההגבלים העסקיים, החלטה של בית-הדין להגבלים עסקיים, 14 בינואר 2004.

<sup>18</sup> איגוד השיווק הישראלי, התפלגות הוצאות הפרסום בישראל בשנים שונות, כניסה בתאריך: 29 במאי 2013.





ניתוח המגמות בשוק העיתונות מעלה כי הכנסות העיתונים מתכווצות במהירות, והדבר עלול להיות איום על שרידותם העסקית של חלק מהעיתונים בישראל. כלי מדיניות אפשרי לעידוד קיומם של עיתונים יומיים, לנוכח האיומים העסקיים כפי שתוארו לעיל, הוא לדוגמה הפחתת שיעור המע"מ על רכישת עיתונים או על רכישת שטחי פרסום בעיתונים (כפי שנהוג בכמה מדינות באירופה).<sup>19</sup>

**בפקודת העיתונות**, שנחקקה בתקופת המנדט הבריטי בשנת 1933, אין רגולציה לגבי גילוי נאות ובעלויות צולבות. כיום למעשה אין רגולציה ייעודית על בעלויות צולבות על עיתונים, מלבד דיני הגבלים עסקיים (הוראות אלו יושמו בעבר על-ידי הרשות להגבלים עסקיים, כמו באחזקות של קבוצת פישמן ב"גלובס" וב"ידיעות אחרונות"). בשנת 1997 המליצה ועדה ציבורית לחוקי העיתונות בראשות חיים צדוק ז"ל על **הגדלת השקיפות** בענף: מעבר ממסגרת של **רישוי** (כיום לממונה על המחוז במשרד הפנים יש סמכות לסגור עיתון) למסגרת **גילוי**, כמו דיווח חצי שנתי על שמות ואחזקות של בעלי השליטה בעיתון ובכל תאגיד אחר שבו הם מחזיקים יותר מ-20%. בעקבות המלצות הוועדה, הוגשה לכנסת **הצעת חוק העיתונות, התשס"ח-2008**,<sup>20</sup> אך לא אושרה.

רוב העיתונים בישראל חברים במועצת העיתונות, **גוף וולונטרי** העוסק בייצוג העיתונים מול גופי הממשל (כמו הצנזורה) ובאתיקה מקצועית של העיתונים. לפי סעיף 15 בתקנון האתיקה המקצועית של מועצת העיתונות, "מו"ל של עיתון ובעליו יפרסמו בעיתון אחת לשנה גילוי נאות של האינטרסים העסקיים והכלכליים המהותיים שיש להם בתחום התקשורת ומחוצה לו. היה לעיתון אינטרס מהותי – כלכלי או אחר, בתחום התקשורת או מחוצה לו – בנושא של פרסום מסוים, יפרסם בצמוד לאותו פרסום גילוי נאות של האינטרס שלו".

יש לציין כי במדינות אירופה המפותחות אין אחידות לגבי רגולציה ייחודית על הבעלות על העיתונות המודפסת. כמו בישראל, בחלק מהמדינות הללו ובהן ספרד, שבדיה, אוסטריה, בלגיה, דנמרק ופינלנד אין רגולציה ייחודית, מלבד דיני הגבלים עסקיים, הקיימים בכל הענפים. בחלקן חלות הגבלות על בעלות על עיתונים, כלהלן:<sup>21</sup>

**צרפת:** חל איסור על רכישת עיתון יומי על-ידי עיתון יומי אחר, אם לאחר הרכישה התפוצה הכוללת ברמה הארצית תעלה על 30%.

**גרמניה:** חל איסור על מיזוג בין שני עיתונים יומיים, אם התפוצה הכוללת לאחר המיזוג תעלה על 24.5%.

**איטליה:** חל איסור על מיזוג של שני עיתונים בתפוצה ארצית אם התפוצה הכוללת שלהם תהיה יותר מ-20%, או בתפוצה אזורית אם התפוצה הכוללת שלהם באזור תהיה יותר מ-50%. אפשר לחרוג מהמצוין לעיל לעניין נתח התפוצה אם השינוי מתרחש במהלך צמיחה עסקית אורגנית של העיתון.

**בריטניה:** כל בקשה למיזוג בשוק העיתונות נבדקת על-פי מבחנים מסוימים, כמו מגוון בעלים, תועלות כלכליות והיעדרה של השפעה מזיקה על השוק.

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

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

<sup>19</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שיעורי מס ערך מוסף ומשקל ההכנסות מהתוצר בישראל ובמדינות ה-OECD, איל קופמן, מאי 2013.

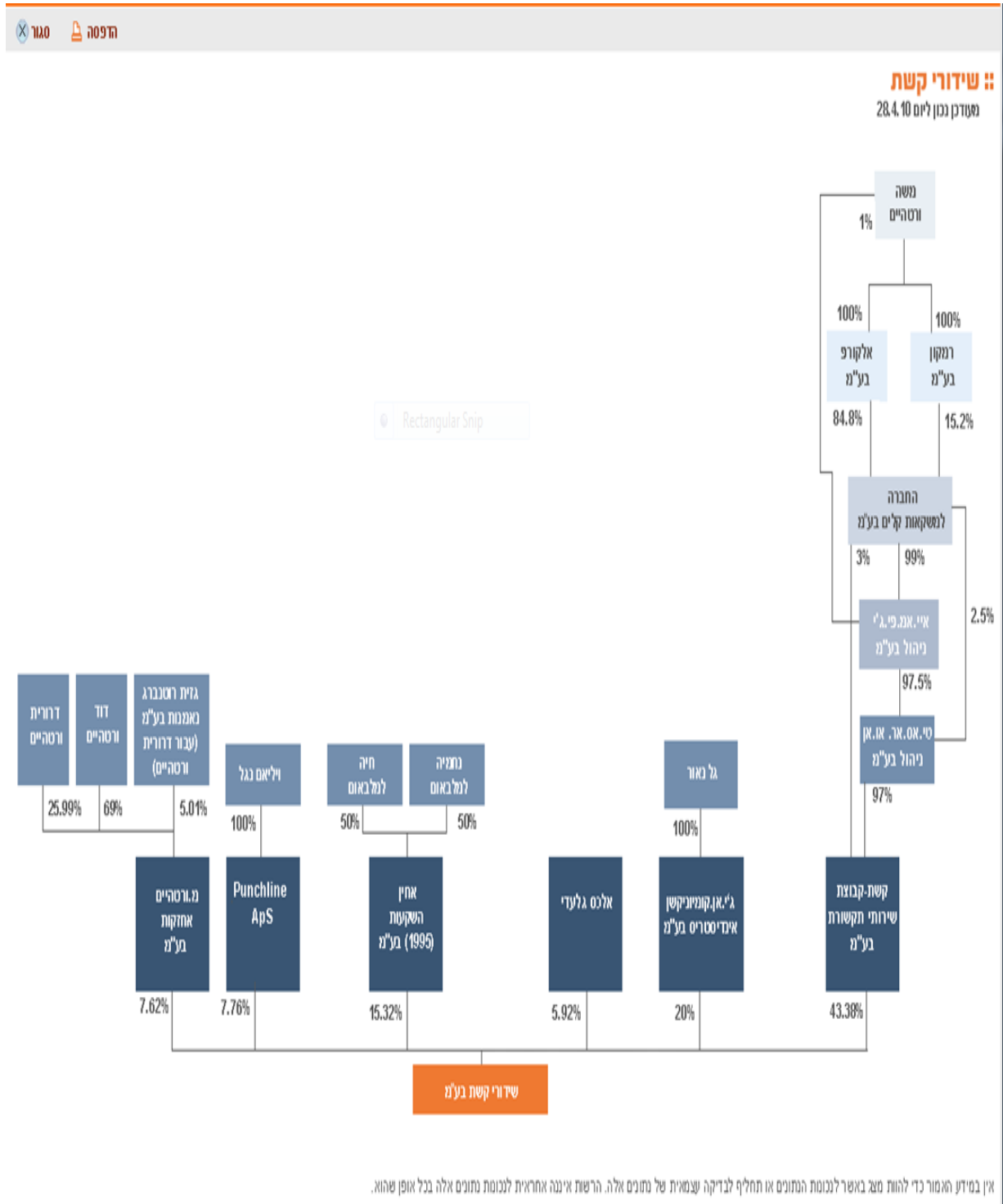
<sup>20</sup> הצעת חוק ממשלתית, חוברת מס' 376 ב"רשומות", באתר האינטרנט של הכנסת.

<sup>21</sup> Commission of The European Communities, Media pluralism in the Member States of the European Union, 16 January 2007.



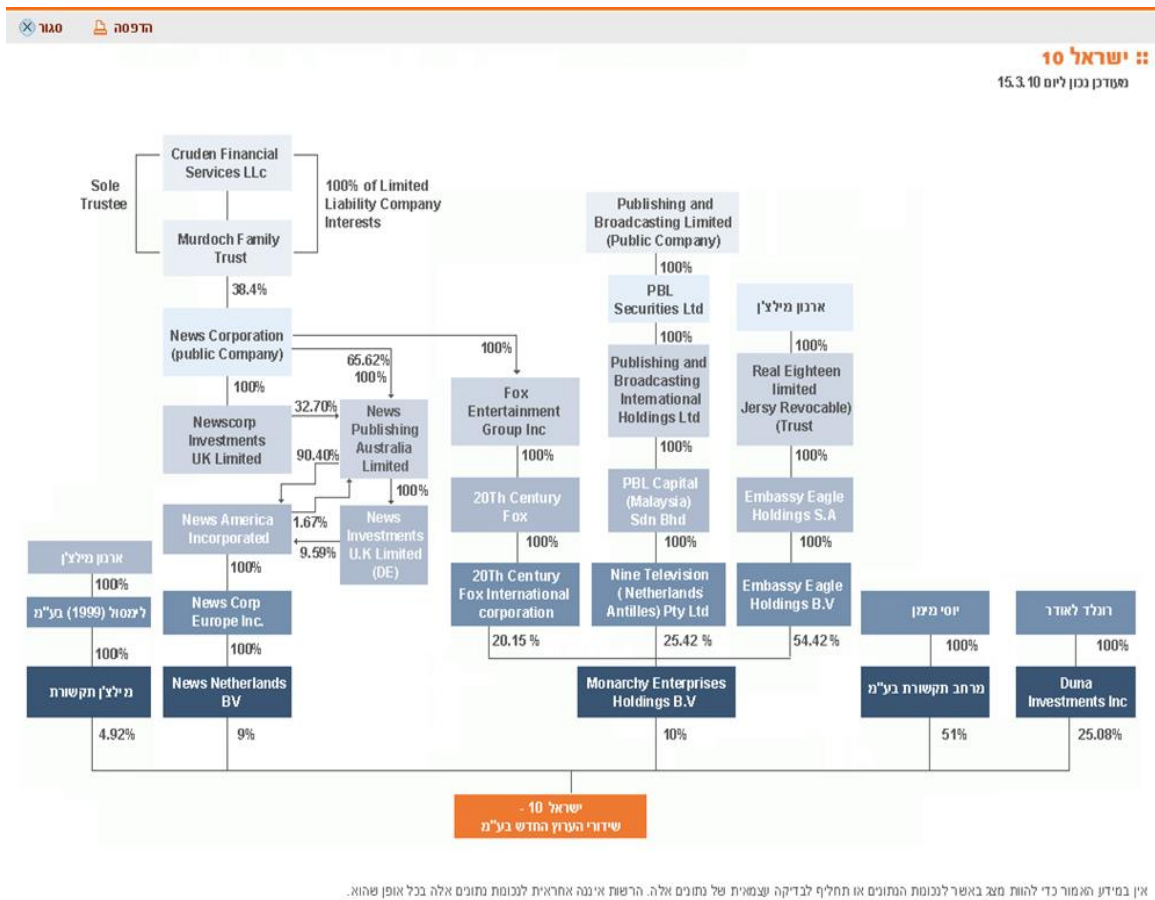
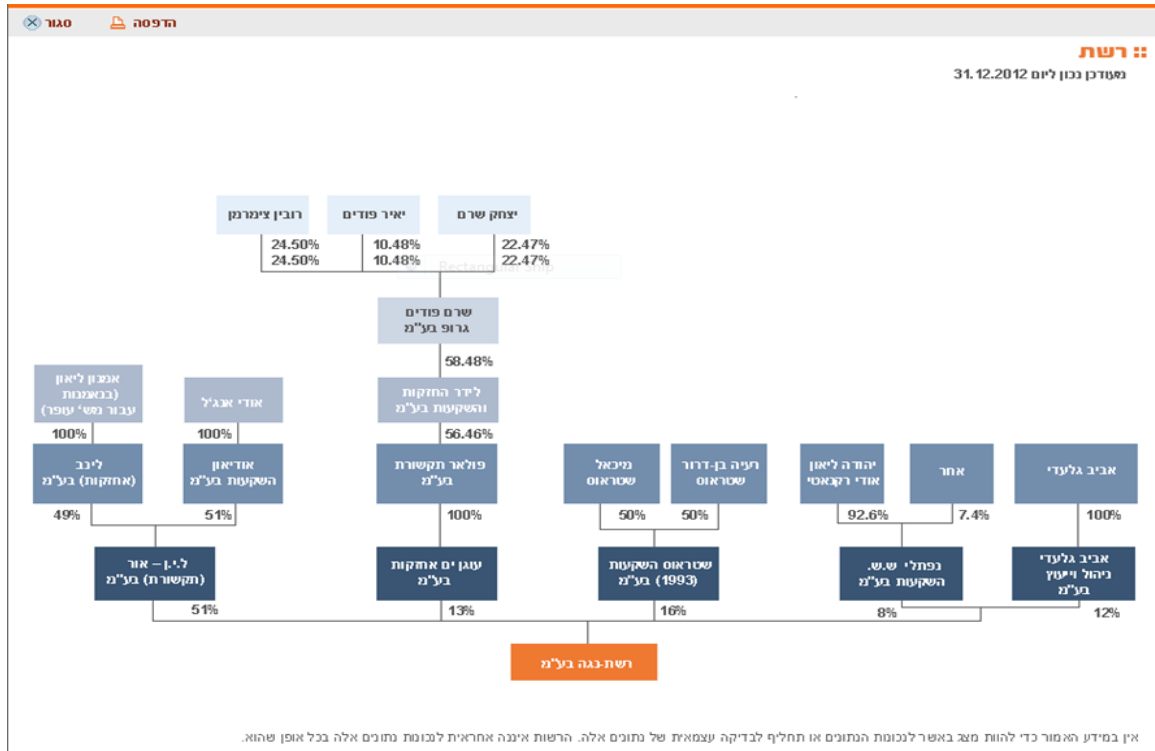
נתוני הבעלויות על ערוצי הטלוויזיה המסחרית מבוססים על נתונים שמפרסם הרגולטור (הרשות השנייה) מעת לעת. הנתונים המפורטים להלן נכונים לסוף שנת 2012.

”קשת”



<sup>22</sup> הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, [גופי שידור](#), כניסה בתאריך: 29 במאי 2013.





מנתוני הבעלויות על שלושת ערוצי הטלוויזיה המסחרית עולה שלקבוצות עסקים יש בעלות בכל אחת מהן (ראו פירוט בטבלה 6 להלן). לפי סעיף 46 לחוק הרשות השנייה, "מורשה לשידורים לא ייתן בשידוריו, בין במישרין ובין בעקיפין, בין בכתב ובין בדרך הבעה אחרת, כל ביטוי לדעותיו האישיות, ואם הוא תאגיד – לדעות מנהליו או לדעות בעלי העניין בו. מורשה לשידורים לא ימנע שידורים, בין במישרין ובין בעקיפין, בשל דעותיו האישיות, ואם הוא תאגיד – בשל דעות מנהליו או דעות בעלי העניין בו".

לפי סעיף 66 לחוק, לרשות השנייה יש 40% ממניות חברות החדשות בערוץ 2 ובערוץ 10 המקנות זכויות הצבעה, ולזכייניות (או בעלות הרשיונות) יש 60% ממניות חברות החדשות המקנות זכויות הצבעה. לפי סעיף 67 לחוק, מועצת המנהלים של כל חברת החדשות תמנה לפחות חמישה דירקטורים, 60% ימונו על-ידי בעלות הזיכיון ו-40% ימונו על-ידי מועצת הרשות השנייה. יו"ר מועצת המנהלים יהיה אחד הדירקטורים שימונו על-ידי מועצת הרשות השנייה. לפי סעיף 64 לחוק, "חברת החדשות תקיים שידורי חדשות מדויקים, מהימנים ומאוזנים, ולא ישוקפו בהם עמדותיהם ודעותיהם הפרטיות של מנהלי החברה, עובדיה ובעלי מניותיה". לפי סעיף 65 לחוק, "חברת החדשות אינה רשאית לשדר דבר שהוא בגדר שידורי פרסומת, לרבות פרסומת אגב, פרסומת מוסווית או פרסומת בלתי מודעת".

### 3.3. בעלויות על טלוויזיה רב-ערוצית

טבלה 4 מפרטת את הבעלויות על ספקי הטלוויזיה הרב-ערוצית. הבעלות על "הוט" נמצאת בידי פטריק דרהי,

טבלה 4 – בעלויות ספקי הטלוויזיה הרב-ערוצית<sup>23</sup>

שיעור	בעלות	חברה
100.0%	פטריק דרהי (באמצעות חברות אחזקה)	"הוט"
100.0%	סך הכול	
49.78%	בזק (קבוצת אלוביץ)	yes
50.22%	יורוקום תקשורת (קבוצת אלוביץ)	
100.0%	סך הכול	

לאחר שרכש אחזקות של בעלי מניות אחרים במהלך שנת 2011.<sup>24</sup> בעקבות רכישת המניות בחברת "בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ" על-ידי שאול אלוביץ, מוחזקות מניות yes בחלוקה כדלהלן: 49.78% בבעלות חברת "בזק" ו-50.22% בבעלות חברת "יורוקום" (הנמצאת בבעלות אלוביץ) בנאמנות, עד למכירתן לצד שלישי.<sup>25</sup>

### 4. רמת הריכוזיות בכלי התקשורת

#### 4.1. בעלויות צולבות ובעלויות אלכסוניות

ניתוח הבעלויות על אמצעי התקשורת מעלה שיש בעלויות צולבות, העומדות בכללים שפורטו לעיל. בטבלה 5 להלן מובא פירוט של הבעלויות הצולבות באמצעי תקשורת בישראל נכון לחודש יוני 2013.

טבלה 5 – בעלויות צולבות באמצעי תקשורת בישראל<sup>26</sup>

שיעור	אמצעי תקשורת	ענף	בעלות
57.10%	גלובס	עיתונות יומית	קבוצת פישמן
14.20%	ידיעות אחרונות	עיתונות יומית	

<sup>23</sup> מזל ששון, מרכזת המועצה לשידורי כבלים ולווין, דואל, 6 ביוני 2013; הבורסה לניירות ערך בתל-אביב, מאי"ה, [חברת הוט](#), כניסה בתאריך: 29 במאי 2013; חברת בזק, [אודות](#), כניסה בתאריך: 29 במאי 2013.

<sup>24</sup> עד שנת 2011 "ידיעות תקשורת" החזיקה 16.8% ב"הוט", קבוצת פישמן 12.62% ואחזקות הציבור 24%.

<sup>25</sup> מזל ששון, מרכזת המועצה לשידורי כבלים ולווין, דואל, 6 ביוני 2013.

<sup>26</sup> מבוסס על תיאור הבעלויות בסעיף 3. בעלויות על תחנות רדיו: הרשות השנייה, [גופי שידור](#), כניסה בתאריך: 5 ביוני 2013.



שיעור	אמצעי תקשורת	ענף	בעלות
12.00%	רשת	טלוויזיה מסחרית	אביב גלעדי
7 ערוצים	ערוצים משותפים בהוט	טלוויזיה רב-ערוצית	
6 ערוצים	ערוצים משותפים ב-yes	טלוויזיה רב-ערוצית	
98.00%	רדיוס (מרכז)	רדיו אזורי	דוד בן-בסט
98.00%	רדיו לב המדינה	רדיו אזורי	
100.00%	גרזלם פוסט	עיתונות יומית	אלי עזר <sup>27</sup>
50.00%	שלושה ערוצים משודרים (צ'רלטון)	טלוויזיה רב-ערוצית	
30.72%	רדיו ללא הפסקה	רדיו אזורי	
30.72%	רדיו ללא הפסקה צפון	רדיו אזורי	
30.72%	רדיו ECO99fm	רדיו אזורי	
16.82%	רדיו ללא הפסקה	רדיו אזורי	ויסמן-בירן
16.82%	רדיו ללא הפסקה צפון	רדיו אזורי	
16.82%	רדיו ECO99fm	רדיו אזורי	
21.57%	רדיו דרום	רדיו אזורי	צבי שלום
18.50%	רדיו גלי ישראל	רדיו אזורי	
13.93%	רדיו תל אביב	רדיו אזורי	

מפירוט הבעלויות הצולבות בטבלה עולה כי רובן בענף הרדיו האזורי, ל-5 בעלי שליטה יש אחזקות בתחנות רדיו אזורי שונות. לקבוצת פישמן בעלות על עיתון "גלובס" ובעלות חלקית על קבוצת "ידיעות אחרונות".

לחלק מהקבוצות העסקיות הפועלות בישראל יש גם אחזקות בכלי התקשורת. בטבלה 6 להלן סיכום של בעלויות אלכסוניות של קבוצות העסקים בישראל (על בסיס הפירוט בסעיף 3 לעיל), קיומן של בעלויות על נכסים ריאליים, קיומן של בעלויות על נכסים פיננסיים ומספר בעלי מונופולין בשווקים אנכיים בכל קבוצת עסקים, כפי שהוכרוז על-ידי הממונה על הגבלים עסקיים.

#### טבלה 6 – בעלויות אלכסוניות של קבוצות עסקים בכלי התקשורת בישראל<sup>28</sup>

קבוצת עסקים	כלי תקשורת	נכסים ריאליים	נכסים פיננסיים	מונופולים
עופר ואודי אנגיל	רשת (51%)	כן	מזרחי-טפחות	8
פישמן	גלובס (57.1%), ידיעות אחרונות (14.2%)	כן	לא	1
ורטהיים	קשת (51%)	כן	מזרחי-טפחות	1
מימן	ערוץ 10 (51%)	כן	לא	0
אלוביץ	YES (49.78%) <sup>29</sup>	כן	לא	1
תשובה	קשת (20%)	כן	הפניקס	2
שטראוס	רשת (16.0%)	כן	לא	2
לבייב	ערוץ 9 (35.7%)	כן	לא	0

<sup>27</sup> בעלים גם של עיתון חדש "סופשבוע" ועיתונים בשפה זרה.

<sup>28</sup> עד 2012 קבוצת דנקנר החזיקה ב-60.97% ממניות עיתון מעריב. אחזקות אלוביץ ללא אחזקות דרך חברת "יורוקום", המוחזקות בנאמנות עד למכירתן לצד שלישי. מונופולים: רשות הגבלים עסקיים, רשימת בעלי מונופולין, כניסה בתאריך: 5 ביוני 2013.

<sup>29</sup> ללא אחזקות דרך חברת "יורוקום", המוחזקות בנאמנות עד למכירתן לצד שלישי.



מהטבלה עולה כי לשמונה קבוצות עסקים יש בעלות בכלי תקשורת כלשהו, מצב העשוי ליצור פוטנציאל לניגודי עניינים (כמפורט בטבלה 2 לעיל). מתוכן, לשלוש קבוצות עסקים יש בעלות על נכסים ריאליים (כמו תעשייה או נדל"ן), על נכסים פיננסיים (כמו בנקים או חברות ביטוח) ועל כלי תקשורת. חלק מקבוצות העסקים בעלות חברות שהוכרזו כמונופולין<sup>30</sup> על-ידי הממונה על הגבלים עסקיים בשוק אנכי – 8 חברות בקבוצת עופר הוכרזו כבעלי מונופולין,<sup>31</sup> 2 חברות בקבוצת שטראוס ובקבוצת תשובה וחברה אחת בקבוצת פישמן, וורטהיים ואלוביץ.

#### 4.2. הסיבות העיקריות להיווצרות בעלויות אלכסוניות

יש כמה סיבות כלכליות לקיום בעלויות אלכסוניות בשוק כלי התקשורת, בעיקר:

**שוק פרסום מצומצם:** ההוצאה על פרסום בישראל ביחס לתוצר נמוכה במידה ניכרת מההוצאה במדינות המפותחות, ועל כן מרחב המחיה הכלכלי מצומצם יחסית ויש תמריץ לריכוז בעלויות ולבעלויות צולבות בשל יתרונות לגודל. סך ההוצאה על פרסום בישראל עמד בשנת 2012 על כ-3.492 מיליארד ₪ במחירים שוטפים. טבלה 7 מפרטת את היקף שוק הפרסום בישראל בשנים האחרונות במחירי 2005.

טבלה 7 – שוק הפרסום בישראל לפי מדיות ויחס לתוצר (במיליוני ש"ח, במחירי 2005)<sup>32</sup>

שיעור השינוי ב-%	2012		2004		מדיה
	ב-%	בש"ח	ב-%	בש"ח	
-2.5%	42%	1,215	35%	1,246	טלוויזיה
-52.1%	29%	853	50%	1,780	עיתונות
+349.4%	16%	478	3%	106	אינטרנט
-24.0%	7%	189	7%	249	רדיו
+1.6%	5%	145	4%	143	שילוט חוצות
-5.9%	1%	33	1%	35	קולנוע
<b>-18.2%</b>	<b>100%</b>	<b>2,914</b>	<b>100%</b>	<b>3,561</b>	<b>סך-הכול</b>
<b>+40.9%</b>	<b>0.36%</b>	<b>801,036</b>	<b>0.63%</b>	<b>568,585</b>	<b>תוצר מקומי גולמי</b>

מהנתונים בטבלה עולה כי סך ההוצאה על פרסום בישראל ירד בשיעור ריאלי של 18.2% בשנים 2004 עד 2012, בעוד התוצר המקומי הגולמי עלה בשיעור ריאלי של 40.9%. כתוצאה מכך, חלה ירידה חדה במשקל ההוצאה לפרסום מהתוצר – מכ-0.63% בשנת 2004 לכ-0.36% בשנת 2012, פחות ממחצית מהיחס בחלק מהמדינות המפותחות בעולם. כמו כן, בשנת 2012 כ-42% מההוצאה לפרסום היתה בטלוויזיה, כ-29% בעיתונות וכ-16% באינטרנט. בתקופה זו חל גידול חד בשיעור ריאלי של 349.4% בהוצאה לפרסום באינטרנט, על חשבון ירידה בשיעור ריאלי של 52.1% בעיתונות, ירידה בשיעור ריאלי מתון של 2.5% בטלוויזיה וירידה בשיעור ריאלי של 24% ברדיו. משקל ההוצאה לפרסום בכלי תקשורת בלבד (עיתונות, טלוויזיה ורדיו) מהתוצר ירד באופן חד מכ-0.58% בשנת 2004 לכ-0.28% מהתוצר בשנת 2012.

להוצאה הנמוכה על פרסום בישראל עשויות להיות שלוש סיבות עיקריות: רמה גבוהה של ריכוזיות בענפי הכלכלה, אשר מביאה להוצאה נמוכה על פרסום לעומת ענפים תחרותיים; רמת ריכוזיות גבוהה בשוק המדיות (בעיקר עיתונות וטלוויזיה); דמי תיווך גבוהים יחסית בשוק הפרסום הטלוויזיוני (לפי בדיקה שהוזמנה על-ידי

<sup>30</sup> לפי סעיף 26 לחוק הגבלים עסקיים, התשמ"ח-1988, הכרזה על מונופולין נעשית כאשר ריכוז של יותר מ-50% מהענף מוחזק על-ידי אדם יחיד (י'בעל המונופולין'). הממונה על הגבלים עסקיים מוסר אחת ל-6 חודשים רשימה של בעלי המונופולין לוועדת הכלכלה.

<sup>31</sup> מדובר בכימיקלים ודשנים שונים, כגון אשלג, ברום וכדומה.

<sup>32</sup> הוצאה על פרסום: איגוד השיווק הישראלי, התפלגות הוצאות הפרסום בישראל בשנים שונות, כניסה בתאריך: 29 במאי 2013; תוצר מקומי גולמי: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, חשבונאות לאומית, שנים שונות.



הרשות השנייה בשנת 2007, חברות הפרסום גבו "עמלות יתר" מהזכייניות, תופעה המהווה כרסום נוסף בהכנסות ערוצי הטלוויזיה (מפרסום).<sup>33</sup> נוסף על כך, ייתכן שאחת הסיבות למיעוט ההוצאה על פרסום בטלוויזיה נעוצה בבעלות הצולבת של בעלי ערוצי השידור מחד גיסא והמפרסמים הגדולים מאידך גיסא.

יש להדגיש כי בשנים 2004–2012 ההוצאה על פרסום לא גדלה לפי הציפיות ושיעורה מהתוצר אף ירד כאמור לעיל מכ-0.63% בשנת 2004 לכ-0.36% בשנת 2012, למרות שינויים בכלכלת ישראל, לרבות שינויים אלו:

- התמ"ג עלה בתקופה זו בשיעור ריאלי של 40.9%, והיה צפוי להביא לגידול בהוצאה על פרסום (בגין סגירת הפער בין ישראל למדינות מפותחות);<sup>34</sup>
- הצריכה הפרטית עלתה בשיעור ריאלי של 37%, והיא היתה אמורה להוביל לגידול בשוק הפרסום;<sup>35</sup>
- בשנת 2002 הושק ערוץ מסחרי פתוח נוסף, "ערוץ 10", אשר היה צפוי להביא לגידול בעוגת הפרסום.

**ריכוזיות הכלכלה:** המשק הישראלי הוא ריכוזי יחסית, ועל כן הפוטנציאל לקיומן של בעלויות צולבות ואלכסוניות גבוה יחסית. משקל שווי השוק של עשר **קבוצות העסקים** הגדולות בישראל עמד בשנת 2011 על כ-41% משווי השוק של כלל החברות הנסחרות בבורסה לני"ע בתל-אביב. נתון זה גבוה יחסית למדינות המפותחות ודומה יותר למצב במדינות המתפתחות: ביפן השיעור הוא כ-3%, בבריטניה – כ-5%, בספרד – כ-11%, באירלנד – כ-15%, בגרמניה, באיטליה, באוסטריה, בפנילנד ובנורבגיה – כ-20%, בסינגפור, בשווייץ, בצרפת, בבליה, בהונג-קונג, בפורטוגל ובקוריאה בין כ-25% לכ-35%. בתאילנד (45%), בפיליפינים (כ-50%) ובאינדונזיה (כ-55%) השיעור גבוה לעומת ישראל.<sup>36</sup> בחודש אוקטובר 2010 החליטה הממשלה על הקמת **ועדה להגברת התחרותיות במשק**. הוועדה פרסמה טיוטת המלצות בחודש אוקטובר 2011, ללא התייחסות לבעלויות על כלי התקשורת. על בסיס המלצות הוועדה, הניחה הממשלה **הצעת חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ב-2012**, הנידונה בוועדת הכספים. גם בהצעת החוק אין התייחסות לבעלות של קבוצות עסקים על כלי תקשורת.

**ריכוזיות האשראי:** לשם הקמתם של כלי תקשורת יש צורך בהשקעות ראשוניות בסכומים ניכרים, והדבר עשוי להוות חסם לכניסת משקיעים לשוק זה. בשוק האשראי בארץ יש רמה גבוהה של ריכוזיות והדבר עשוי להקשות על גיוס משאבים. טבלה 8 להלן מציגה את משקל יתרת האשראי של שש קבוצות הלווים הגדולות בסך יתרת האשראי הבנקאי למגזר העסקי.

**טבלה 8 – משקל האשראי ל-6 קבוצות הלווים הגדולות מסך האשראי הבנקאי העסקי (במיליארדי ש"ח)**<sup>37</sup>

נתון	2009	2010
יתרת האשראי הבנקאי של שש קבוצות הלווים הגדולות	97.5	105.3
יתרת האשראי הבנקאי למגזר העסקי	387.0	409.0
<b>משקל האשראי של שש קבוצות הלווים הגדולות מסך האשראי הבנקאי העסקי</b>	<b>25.2%</b>	<b>25.8%</b>

<sup>33</sup> עו"ד דרור שטרם, **בדיקת תופעת "עמלות יתר" בראי האינטרס הציבורי שעליו מופקדת הרשות השנייה**, 22 באוגוסט 2007. ועדת הכלכלה דנה בנושא ב-2 באוגוסט 2012, וקראה לחברי הכנסת להניח הצעת חוק אשר תסדיר את הנושא. ועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 937, **כשלי שוק והעמלות בתחום הפרסום**, 2 באוגוסט 2012.

<sup>34</sup> הלמ"ס, **חשבונאות לאומית**, שנים שונות.

<sup>35</sup> שם.

<sup>36</sup> משרד האוצר, הוועדה להגברת התחרותיות במשק, **עיקרי ההמלצות**, מצגת, 15 בספטמבר 2011.

<sup>37</sup> יתרת האשראי הבנקאי של שש קבוצות הלווים הגדולות חושבה לפי נתוני בנק ישראל על ריכוזיות האשראי לפי גודל הלווה, מערכת הבנקאות בישראל 2010, **פרק ב' – הסיכונים והלימות ההון** (עמוד 44) לחלק בבסיס ההון לצורך חישוב יחס ההון לרכיבי סיכון, שם (עמוד 71). סך האשראי הבנקאי למגזר העסקי – בנק ישראל, **האשראי במשק**, **לוח 1 - יתרות האשראי במשק**, עדכון אחרון: 19 במרס 2013. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.



מהטבלה עולה כי יתרת האשראי הבנקאי של שש הקבוצות הלוויים הגדולות בסוף 2010 עמד על כ-105.3 מיליארד ש"ח, שהיוו כ-25.8% מסך האשראי הבנקאי למגזר העסקי. לפי הוראת נוהל בנקאי תקן 313, קיימות מגבלות על מתן אשראי ללווה בודד - 15% מבסיס ההון לצורך חישוב יחס ההון לרכיבי סיכון (להלן הון הבנק); לקבוצת לוויים - 25% מהון הבנק; ולכל הלוויים וקבוצות הלוויים אשר חובם מעל 10% מהון הבנק - 120% מהון הבנק.<sup>38</sup>

יש לציין כי במחצית הראשונה של 2012 יתרת האשראי נטו של קבוצות הלוויים הגדולות (חוב של מעל ל-10% מהון הבנק) עמד על כ-98 מיליארד ש"ח. מתוך זה, כ-7 מיליארד ש"ח הן הלוואות אשר ניתנו ללוויים אשר הנפיקו אגרות-חוב בבורסה בתל-אביב, ונכון לחודש ספטמבר 2012 אג"ח אלו נסחרו בתשואה של מעל ל-12%.<sup>39</sup>

לפי המחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה שנזכר לעיל, מצב זה עשוי להביא ליצירת ריכוז בעלויות ובעלויות צולבות בכלי התקשורת. יש לציין כי בשנים האחרונות התפתח במהירות שוק האשראי החוץ-בנקאי, אולם גם בשוק זה חלק ניכר מהאשראי מנותב לכמה לוויים גדולים.<sup>40</sup>

סיבות אלו, בין היתר, מביאות לכך שהתשואה על ההשקעה בכלי התקשורת בישראל נמוכה יחסית, ולעתים אף שלילית. מצב זה עשוי להוביל לבעלות על עיתונים ועל כלי תקשורת לא רק בגין שיקולי רווח או רצון ליצור עיתונאות מקצועית אלא גם בשל שיקולים אחרים, הקשורים לפעילות עסקית נוספת שיש לאותם בעלים, או במטרה להשפיע על דעת הקהל והדיון הציבורי, או למנוע דיון ציבורי בהקשר של פעילות זו.

#### 4.3. כלי מדיניות אפשריים

שוק הפרסום בישראל הוא צר יחסית והתוצאה היא מרחב מחייה מצומצם לכלי התקשורת, בעיקרי עיתונים ארציים וערוצי טלוויזיה מסחרית, כמפורט בסעיף 4.2 לעיל. **החמרת הרגולציה על בעלות אלכסונית, או על בעלות של קבוצת עסקים על כלי תקשורת, עשויה להוביל לצמצום במגוון כלי התקשורת הקיימים, למרות פוטנציאל ניגודי האינטרסים אשר פורט בטבלה 2 לעיל.**

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

- רגולציה על בעלויות אלכסוניות של הבעלים של כלי התקשורת.<sup>41</sup> כלומר, **הגבלות על אחזקות של קבוצות העסקים הגדולות בישראל בכלי התקשורת**, לפי גודל הקבוצה, ולחלופין לפי שיעור ההוצאה שלה על פרסום.<sup>42</sup> ניתן לשקול גם כי הגבלות על בעלויות אלכסוניות ייקבעו רק לאחזקות של מי שהם בעלי מונופולין בשוק אחר, ולא לכל מי שיש לו עסקים בשווקים אחרים.
- יצירת תפיסה כוללת של רגולציה על בעלויות צולבות בכל המדינות, תוך החמרת כללי הבעלויות הצולבות, כך שתהיה מניעה מוחלטת של בעלות צולבת בכלי תקשורת המשדרים חדשות ואקטואליה (לעומת כלי תקשורת המשדרים בעיקר תוכני בידור וסרטים, כמו טלוויזיה רב-ערוצית); החמרת הדרישות הקבועות לשם קבלת אישורים לרכישת כלי תקשורת או עיתון על-ידי כלי תקשורת או עיתון אחר.
- רגולציה על הבעלויות על העיתונות הכתובה, לרבות גילוי נאות תקופתי של הבעלות ושל אינטרסים כלכליים אחרים של הבעלים ומניעת בעלויות צולבות בין העיתונים. נשיא בית-המשפט העליון אהרן ברק

<sup>38</sup> בנק ישראל, המפקח על הבנקים, נוהל בנקאי תקן 313, מגבלות על חבות של לווה ושל קבוצת לוויים, כניסה: 6 ביוני 2013.

<sup>39</sup> בנק ישראל, המפקח על הבנקים, ההתפתחויות במערכת הבנקאית בששת החודשים הראשונים של 2012, נובמבר 2012.

<sup>40</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, קבוצות עסקים בישראל – תיאור, ניתוח והשלכות, כתבו תמיר אגמון ועמי צדיק, יוני 2010.

<sup>41</sup> גילי דרוב הישטיין, האם דידי לחמן-מסר טעתה, העין השביעית, 1 במרס 2006.

<sup>42</sup> דרור שטרומ, לשעבר ממונה על רשות הגבלים עסקיים, שיחה, 10 באוגוסט 2011.





(ראו סעיף 2 לעיל) וכן הפרשן המשפטי עו"ד משה נגבי מציעים להטיל **כללי משפט ציבורי** על העיתונות הפרטית.<sup>43</sup>

- יישום רגולציה על בעלויות צולבות גם לעניין אתרי אינטרנט חדשתיים, בדומה לרגולציה המוטלת על ערוצי השידור המסחרי.
- עידוד השקעות טכנולוגיות אשר יאפשרו את הגדלת רוחב הפס ושידור טלוויזיה באמצעות האינטרנט; שינוי זה עשוי להביא להגדלת הביזוריות ומגוון יצרני התוכן.
- נקיטת רגולציה בשוק הפרסום, כמו התערבות בתחום עמלות היתר, אשר תביא להגדלת נתח ההכנסות מפרסום, המנותב ליצרני התוכן (כלי התקשורת) על חשבון המתווכים (חברות פרסום).
- עידוד שוק כלי התקשורת באמצעים שונים, כמו מע"מ מופחת על רכישת עיתונים והקלות במיסוי (כמו פחת מואץ להשקעות הוניות).<sup>44</sup>
- מהנתונים בטבלה 7 לעיל עולה כי הגידול בפרסום באינטרנט בא על חשבון הפרסום בעיתונות. בעקבות דיון ציבורי **בצרפת** לגבי פעילות חברת גוגל בשוק הפרסום המקומי ותשלומי המס שלה, חתמה החברה על הסכם עם ממשלת צרפת לפיו היא מעבירה **סכום של כ-60 מיליון יורו לקרן שיפוי אמצעי התקשורת בצרפת**.<sup>45</sup>
- חיזוק השידור הציבורי, בהיותו נטול שיקולי רווח ונתון פחות לשיקולי רייטינג. יש לציין כי כמה מדינות מפותחות השואפות להגדיל את המגוון העיתונאי אף מסבסדות עיתונות פרטית שלא למטרות רווח.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> עו"ד משה נגבי, [חופש העיתונאי וחופש העיתונות בישראל – דיני תקשורת ואתיקה עיתונאית](#), 2011.

<sup>44</sup> להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [עדכון מסמך בנושא סיוע ממשלתי לעיתונים יומיים: שינויים במדיניות התמיכה בעיתונות בשבדיה ובצרפת](#), אתי וייסבלאי, ינואר 2012.

<sup>45</sup> להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מיסוי תאגידים בין-לאומיים הפועלים בישראל](#), איל קופמן, יוני 2013.

<sup>46</sup> [חופש העיתונאי וחופש העיתונות בישראל – דיני תקשורת ואתיקה עיתונאית](#), 2011. [Communication Policy in Developed Countries](#), by Patricia Edgar, Syed A. Rahim, 1983. מתוך: עו"ד משה נגבי, [חופש העיתונאי וחופש העיתונות בישראל – דיני תקשורת ואתיקה עיתונאית](#), 2011.

