



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

השפעת השינוי בהוצאה לפרסום על כלי התקשורת

מוגש לוועדת הכלכלה

ח' תמוז תשע"ה

25 ביוני 2015

כתיבה: איתמר מילרד

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

תוכן העניינים

1	תמצית
2	1. הוצאה לפרסום
2	1.1. שחקנים עיקריים
2	1.2. מדד מחירי הפרסום
3	1.3. הוצאה לפרסום
4	1.4. ההוצאה לפרסום בהשוואה בינלאומית
5	1.5. קניית מדיה בערוצים המסחריים
7	1.6. סיכום
7	2. השלכות
8	3. כלי מדיניות אפשריים

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת הכלכלה לקראת דיון ב-29 ביוני 2015 בנושא ההוצאה לפרסומות בערוצים המסחריים, ברדיו ובאינטרנט. המסמך כולל נתונים על מדד מחירי הפרסום, ההוצאה לפרסום בשנים האחרונות ביחס לתוצר המקומי הגולמי, ההוצאה לפרסום בישראל בהשוואה בינלאומית ותיאור השלכות וכלי מדיניות.

הלוח להלן מפרט את השינוי במדד מחירי הפרסום, ההוצאה לפרסום, משקל ההוצאה לפרסום מהתוצר ומשקל ההוצאה לפרסום באינטרנט מסך ההוצאה לפרסום בשנים 2010 ו-2014.

נתון	2010	2014	שינוי
מדד מחירי הפרסום	100 (רבעון אחרון)	96 (רבעון אחרון)	4.2%
הוצאה לפרסום (במיליארדי ש"ח)	3.9	3.6	7.6%
משקל הוצאה לפרסום מהתוצר	0.45%	0.34%	0.9 נקודות אחוז
משקל הוצאה לאינטרנט	3% (2004)	22%	19 נקודות אחוז

עוד עולים מהנתונים במסמך הדברים הבאים:

- מחירי הפרסום ירדו בין הרבעון הרביעי בשנת 2010 לרבעון הרביעי בשנת 2014 בשיעור של כ-4.2%.
- ההוצאה על פרסום בישראל לתוצר ירדה משמעותית בשנים האחרונות, כאשר היקף הפרסום בטלוויזיה הצטמק במונחים ריאליים.
- **משקל ההוצאה על פרסום בישראל מהתמ"ג בשנת 2014 עמד על 0.35%, נמוך באופן ניכר מהמשקל במערב-אירופה אשר עמד על 0.56% והמשקל בצפון-אמריקה אשר עמד על 0.87% מהתוצר.** בדיקה מעלה כי יחס ההוצאה מהתוצר בישראל כמו במערב-אירופה משמעותו הוצאה של כ-5.5 מיליארד ש"ח (גבוהה יותר בכ-2.2 מיליארד ש"ח מההוצאה בפועל), וכמו בצפון-אמריקה משמעותו הוצאה של כ-9.1 מיליארד ש"ח (גבוהה יותר בכ-5.5 מיליארד ש"ח מההוצאה בפועל).
- נכון לשנת 2014, חלוקת ההוצאה לפרסום היא כדלקמן: טלוויזיה 41% מכלל ההוצאה, עיתונות 23%, אינטרנט 22%, רדיו 7%, שילוט חוצות 5% וקולנוע 1%. בשנים האחרונות חלה עליה חדה במשקל ההוצאה לפרסום באינטרנט, בעיקר על חשבון משקל ההוצאה לפרסום בעיתונות. כמו כן, התחלקות ההוצאה לפרסום לפי מדיות בישראל דומה להתחלקות במדינות אחרות.
- בשוק קניית זמן אוויר בערוצי הטלוויזיה המסחרית פועלות חברות לקניית מדיה. לפי מחקרים, כוחן של חברות אלו עלה בשנים האחרונות ונראה כי הן נהנות מכוח שוק עודף המתבטא גם בגביית עמלות מספקי המדיה (הערוצים המסחריים).¹

כלי התקשורת (עיתונות כתובה, טלוויזיה, רדיו ואתרי אינטרנט) הם כלים חשובים למימוש זכויות היסוד בקהילה דמוקרטית. על-כן, להוצאה לפרסום גבוהה יחסית קיימת חשיבות ציבורית רבה למימון כלי התקשורת ולמימוש זכויות היסוד ומגוון המידע. בגין החשיבות ציבורית, 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 בחברה דמוקרטית.

הירידה בהוצאה לפרסום ביחס לתוצר, בשילוב עם סיבות כלכליות נוספות (עמלות בקניית מדיה וחובות רגולטוריות), עשויות להביא לקשיים כלכליים וסכנת הישרדות של כלי תקשורת. בנוסף, הירידה בהוצאות פרסום עשויה לעודד תופעות של **ריכוז בעלויות, בעלויות צולבות ובעלויות אלכסוניות.**

¹ בהקשר הזה יש לציין כי חל שינוי בחלק מדפוסי ההתקשורת שיפורט בהמשך.



1. הוצאה לפרסום

שוק הפרסום בישראל משמש מצע כלכלי לאמצעי התקשורת לרבות ערוצי הטלוויזיה המסחריים, העיתונות, הרדיו והאינטרנט ועל כן בעל חשיבות ציבורית לדמוקרטיה ולמגוון המידע והדעות. בשנים האחרונות היקף שוק הפרסום הצטמצם (ראו סעיף 1.3) ואתו גם הכנסותיהם של חלק מאמצעי התקשורת, דבר שעשוי להעמיד חלק מהם בקשיים כלכליים. להלן תיאור שוק הפרסום והמגמות העיקריות בו.

1.1. שחקנים עיקריים²

בשוק הפרסום פועלים ארבעה שחקנים עיקריים:

מפרסמים: גופים המעוניינים להעלות את המודעות למוצריהם על-ידי פרסומם בערוצי מידע שונים. גופים אלו קובעים את תקציב הפרסום.

חברות פרסום: עוסקות באסטרטגיית הפרסום ("קריאייטיב") ובעיצוב ויצירת הפרסומות. בישראל פועלות עשרות חברות פרסום, המתחלקות לפי גודלן, אזורים גיאוגרפיים בהם הן פועלות, התמחויות במדיה, קהלי יעד ועוד.

חברות לקניית מדיה: עוסקות ברכישת המדיה מבעלי המדיה בעבור המפרסמים. החברות קובעות את תמהיל רכישת זמן האוויר (טלוויזיה ורדיו) ושטחי המדיה (עיתונות, שלטי חוצות, אינטרנט) כדי להגיע לקהל היעד של המפרסם.

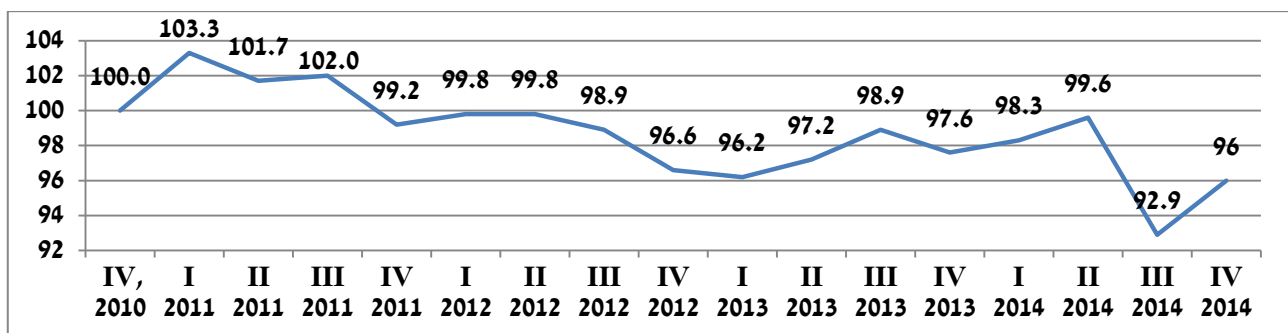
המדיות השונות: ערוצי המידע השונים שעל גביהם ניתן לפרסם, לרבות ערוצי הטלוויזיה המסחריים, אתרי אינטרנט, עיתונות כתובה, מגזינים, שלטי חוצות ובתי קולנוע.

תהליך רכישת המדיה מתבצע על פי שלושה שלבים עיקריים כלהלן: המפרסם קובע את תקציב הפרסום אותו הוא מעוניין להשקיע; חברת הפרסום קובעת את אסטרטגיית הפרסום ואת הקריאייטיב המתאים למוצר של המפרסם. לאחר מכן היא רוכשת באמצעות חברה לקניית מדיה זמן אוויר ושטחי פרסום כפי שהחברה לקניית המדיה הציעה; חברת המדיה רוכשת את המדיה מבעלי המדיה ומעבירה אותה ללקוחותיה.

1.2. מדד מחירי הפרסום

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת החל משנת 2010 מדי רבעון את השינוי במחיר שמקבלות חברות הפרסום והמדיה עבור שירותי פרסום בטלוויזיה, בעיתונות, בטלוויזיה, ברדיו ושלטי חוצות.³ בתרשים 1 שלהלן מדד מחירי הפרסום בין הרבעון הרביעי בשנת 2010 לרבעון הרביעי בשנת 2014.

תרשים 1 – מדד מחירי הפרסום (רבעון ושנה, רבעון רביעי בשנת 2010 = 100)⁴



² הרשות להגבלים עסקיים, [Competition Issues in Television and Broadcasting](#), נכתב בעבור פורום התחרות הגלובלי של ה-OECD, 28 בינואר 2013.

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [מדד חדש: מדד מחירים לענף שירותי הפרסום](#), 17 במרס 2013.

⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [מאגר המדדים והמחירים של ישראל](#), גישה: 15 ביוני 2015.

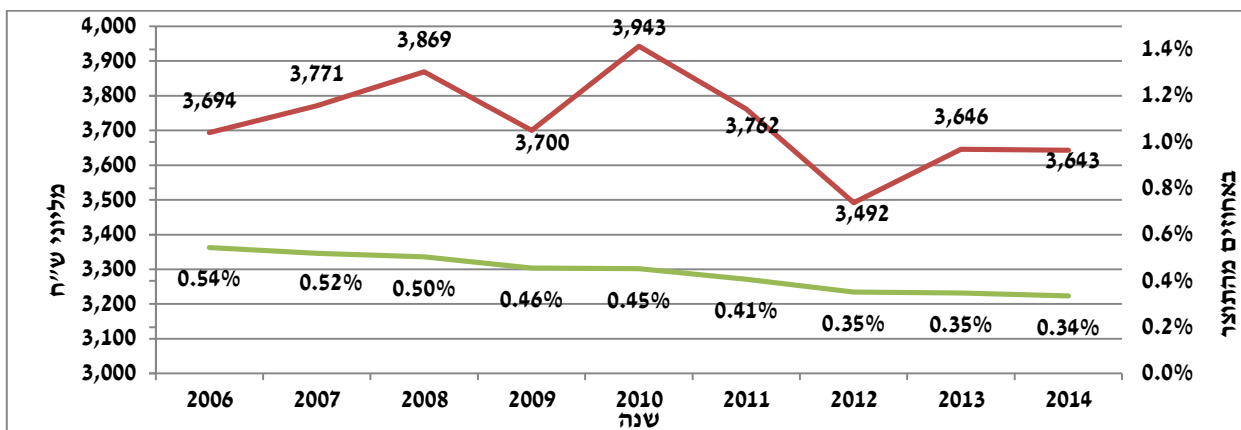


מהנתונים בתרשים עולה כי מדד מחירי הפרסום ירד מ-100 ברבעון הרביעי בשנת 2010 ל-96 ברבעון הרביעי בשנת 2014, ירידה בשיעור של כ-4.2%. עוד ניתן לראות כי מחירי הפרסום היו בשפל של 92.9 נקודות בלבד במהלך הרבעון השלישי של 2014, אשר במהלכו, בין השאר, התרחש מבצע צוק איתן.

1.3. הוצאה לפרסום

בתרשים 2 להלן התפתחות ההוצאה לפרסום במיליוני ש"ח ובאחוזים מהתוצר בשנים 2006-2014.

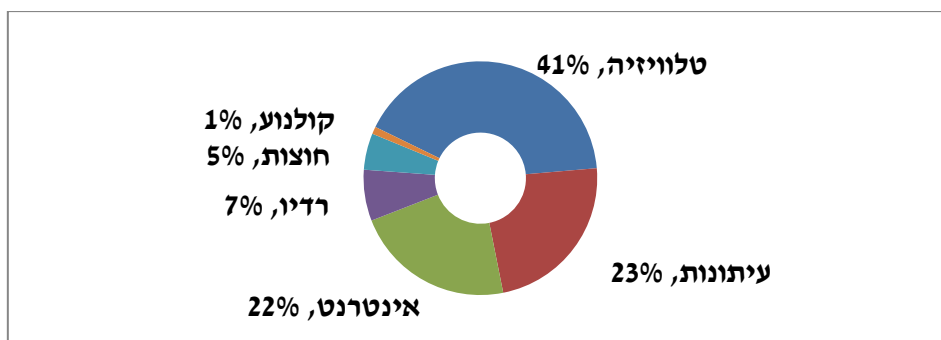
תרשים 2 – הוצאה לפרסום מהתוצר בשנים 2006 ו-2014⁵



מהנתונים בתרשים עולה כי עוגת הפרסום גדלה בין השנים 2006 ו-2010 (למעט שנת 2009), קטנה בין שנת 2010 לשנת 2011, עלתה מעט בשנת 2012 ונשארה ברמה דומה בשנת 2014. עוגת הפרסום בשנת 2014 עמדה על כ-3.6 מיליארד ש"ח, סכום הדומה יחסית לעוגה בשנת 2004 שעמדה על כ-3.5 מיליארד ש"ח. עם זאת באחוזים מהתוצר עוגת הפרסום קטנה משמעותית בין השנים 2006 ו-2014, כאשר עוגת הפרסום בשנת 2006 עמדה על כ-0.54% מהתוצר ואילו בשנת 2014 על כ-0.34% מהתוצר בלבד. יש לציין כי נתונים אלו אינם כוללים את ההוצאה לפרסום של חברות ישראליות בשוקי חו"ל, חלק מהוצאה זו נעשה באמצעות חברות בינ"ל כגון גוגל ופייסבוק.

בתרשים 3 שלהלן עוגת הפרסום לפי המדיה (באחוזים, 2014)

תרשים 3 - עוגת הפרסום לפי המדיה (באחוזים, 2014)⁶



מהנתונים בתרשים עולה כי נתח הפרסום בטלוויזיה עמד בשנת 2014 על כ-41% מסך עוגת הפרסום, נתח העיתונות עמד על כ-23%, נתח האינטרנט עמד על 22%, נתח הרדיו עמד על כ-7% מעוגת הפרסום, נתח שלטי חוצות עמד על כ-5% ונתח הקולנוע עמד על כ-1%. בלוח 1 להלן עוגת הפרסום לפי מדיות בשנים 2004 ו-2014.

⁵ הוצאה על פרסום: איגוד השידוק הישראלי, עוגת הפרסום בשנת 2014, 13 בינואר 2014; התוצר בין 2004 ו-2013: הלמ"ס, חשבונות לאומיים 1995-2013: לוח 2, 11 במרס 2015. התוצר בשנת 2014: הלמ"ס, החשבונות הלאומיים לישראל לשנת 2014 – אומדן שני לרבעון רביעי, 10 במרס 2015.

⁶ שם.



לוח 1 – שוק הפרסום בישראל לפי מדינות (במיליוני ש"ח, במחירי 2014)⁷

שיעור שינוי ההוצאה ב-%	2014		2004		מדיה
	ב-%	בש"ח	ב-%	בש"ח	
-3.0%	41%	1,478	35%	1,523	טלוויזיה
-60.7%	23%	855	50%	2,176	עיתונות
531.3%	22%	818	3%	130	אינטרנט
-17.2%	7%	252	7%	304	רדיו
13.3%	5%	198	4%	175	שילוט חוצות
-1.8%	1%	42	1%	43	קולנוע
-16.3%	100%	3,643	100%	4,353	סך-הכול

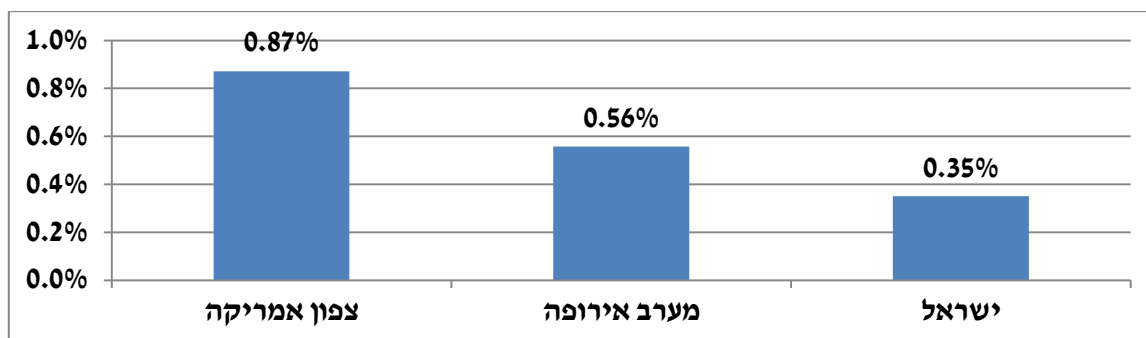
מהנתונים בלוח עולה כי היקף עוגת הפרסום במונחים ריאליים ירד בשיעור של כ-16.3% בין השנים 2004 ו-2014. אף שהחלק של ענף הטלוויזיה בכל עוגת הפרסום גדל מ-35% לכ-41%, היקף הפרסום בטלוויזיה ירד במונחים ריאליים בין שנת 2004 ל-2014 בשיעור של כ-30%. יש להדגיש כי בשנים 2006–2014 ההוצאה לפרסום לא גדלה לפי הציפיות ושיעורה מהתוצר אף ירד כאמור לעיל מכ-0.54% בשנת 2006 לכ-0.34% בשנת 2014, למרות שינויים בכלכלת ישראל, לרבות שינויים אלו:

- התמ"ג עלה בשיעור ריאלי של 31.3% בין שנת 2006 ושנת 2013, והיה צפוי להביא לגידול בהוצאה על פרסום (בגין סגירת הפער בין ישראל למדינות מפותחות, ראו תרשים 4 להלן)⁸;
 - הצריכה הפרטית עלתה בשיעור ריאלי של 27.9% בין שנת 2006 ושנת 2013. עלייה זה אמורה הייתה להוביל לגידול בשוק הפרסום⁹;
 - בשנת 2002 הושק ערוץ מסחרי פתוח נוסף, "ערוץ 10", אשר היה צפוי להביא לגידול בעוגת הפרסום.
- לסיכום, ההוצאה על פרסום בישראל ביחס לתוצר ירדה משמעותית בשנים האחרונות, כאשר היקף הפרסום בטלוויזיה הצטמק במונחים ריאליים.

1.4. ההוצאה לפרסום בהשוואה בינלאומית

בתרשים 4 שלהלן ההוצאה לפרסום מהתוצר, בצפון-אמריקה, במערב-אירופה ובישראל.

תרשים 4 – ההוצאה לפרסום מהתמ"ג – השוואה בינלאומית (2013)¹⁰



⁷ שם.

⁸ עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת. הלמ"ס, [חשבונות לאומיים 2013-1995](#): לוח 2, 11 במרס 2015.

⁹ שם.

¹⁰ עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת; הוצאה לפרסום: חברת מקינזי, [Global Media Report 2014](#); תמ"ג: OECD, [Annual](#), accessed: June 16, 2015; [Aggregates Accounts – OECD.Stat](#); צפון אמריקה: ארה"ב וקנדה; מערב אירופה: אוסטריה, בלגיה, דנמרק, פינלנד, צרפת, גרמניה, יוון, אירלנד, איטליה, הולנד, נורבגיה, פורטוגל, ספרד, שוודיה, שוויץ ובריטניה.



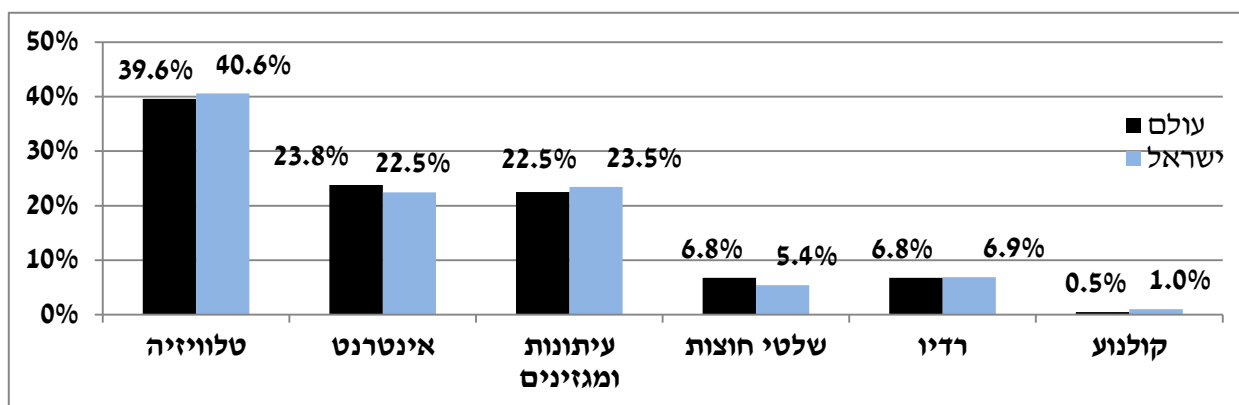
מהנתונים בתרשים עולה כי משקל ההוצאה על פרסום בישראל מהתמ"ג (0.35%) נמוך באופן ניכר מהמשקל במערב-אירופה (0.56%) ומהמשקל בצפון-אמריקה (0.87%). ייתכן כי אחת הסיבות להוצאה לפרסום נמוכה בישראל בהשוואה למדינות המפותחות היא רמת התחרותיות הנמוכה יחסית בישראל,¹¹ הגורמת להוצאה נמוכה יחסית לפרסום. יש לציין כי אם יחס הוצאה לפרסום מהתוצר בישראל היה דומה למדינות המפותחות, אזי ההוצאה לפרסום בישראל היתה גבוהה משמעותית, כמפורט בלוח 2 להלן.

לוח 2 – ניתוח יחס הוצאה לפרסום בישראל לפי היחסים במדינות המפותחות¹²

נתון	המצב בפועל 2013	השוואה למערב-אירופה	השוואה לצפון-אמריקה
הוצאה לפרסום	3,646	5,846	9,146
תוספת להוצאה	0	2,200	5,500
אחוז מהתוצר	0.35%	0.557%	0.872%

מהניתוח בלוח עולה כי יחס הוצאה לפרסום בישראל כמו במערב-אירופה היה מביא להוצאה של כ-5.8 מיליארד ש"ח (גבוהה יותר בכ-2.2 מיליארד ש"ח מההוצאה בפועל), וכמו בצפון-אמריקה היה מביא להוצאה של כ-9.2 מיליארד ש"ח (גבוהה יותר בכ-5.5 מיליארד ש"ח). בתרשים 5 שלהלן ההוצאה לפרסום מהתמ"ג, בצפון אמריקה, מערב אירופה וישראל לפי מדיה.

תרשים 5 – חלוקת ההוצאה לפי מדינות ישראל והעולם (2014)¹³



מהנתונים בתרשים עולה כי חלוקת ההוצאה לפרסום בין המדינות השונות דומה באופן כללי לחלוקתה בעולם. עוד עולה כי נתחי הטלוויזיה, העיתונות והמגזינים ובקולנוע גבוהים מעט מהממוצע בעולם ואילו הנתח של האינטרנט והנתח של שלטי החוצות נמוכים מעט מהממוצע בעולם. קניית מדיה בערוצים המסחריים

פרסום בטלוויזיה שונה מפרסום בערוצי מדיה אחרים, זאת בין השאר מכיוון שטלוויזיה היא מדיה פופולרית והיא מאפשרת למפרסמים להציג פרסום אודיו-ויזואלי לקהל יעד גדול, ומכיוון שחלק מהציבור צורך מידע מערוצי הטלוויזיה בלבד ולא מערוצי מידע אחרים.¹⁴

לפי מחקרים, בעשורים האחרונים חלה עלייה בכוח המיקוח של החברות לקניית המדיה ובעיקר בקניית המדיה בטלוויזיה. בישראל פועלת 5 חברות מרכזיות לקניית מדיה:¹⁵

¹¹ להרחבה בנושא רמת התחרותיות במשק, ראו: משרד האוצר, [דוח הוועדה להגברת התחרות במשק](#), מרס 2012.

¹² שם. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

¹³ ZenithOptimedia (Publics Group), [Executive summary: Advertising Expenditure Forecasts December 2014](#).

¹⁴ הרשות להגבלים עסקיים, [Competition Issues in Television and Broadcasting](#), נכתב בעבור פורום התחרות הגלובלי של ה-OECD, 28 בינואר 2013.



- יוניברסל – חברת הרכש, בבעלות מקאן, משרד הפרסום.
- יוניון מדיה – בשליטת משרד הפרסום שלמור אבנון עמיחי.
- מדיה קומיוניקיישנס לינקס – בשליטת משרד הפרסום אדלר חומסקי & ורשבסקי.
- TMF – בבעלות גיתם, יהושע TBWA ויורו R.S.C.C.G.
- זניט מדיה – נשלטת על-ידי משרד הפרסום באומן בר ריבנאי.

בנוסף, מספר מפרסמים קונים בצורה ישירה את שטחי הפרסום וזמן האוויר. יש לציין כי בישראל פועלות עשרות חברות פרסום ועל-כן חמש החברות לקנייה מדיה פועלות מול חברות פרסום רבות ומול שלושה גופים מסחריים ("קשת", "רשת" ו"ערוץ 10"). אחת הסיבות למספר המצומצם יחסית של החברות לקניית המדיה היא יתרון לגודל. חברות לרכישת מדיה נהנות מיכולות מיקוח גבוהות יותר ככול שגודלן עולה אל מול ספקי המדיה בכלל וערוצי הטלוויזיה בפרט. יתרון נוסף של חברות לרכישת מדיה גדולות הינו יכולתן להציע למפרסמים זמני פרסום גמישים יותר בזמני שידור טובים יותר.¹⁶ לפי חוות דעת שהוגשה למועצת הרשות השנייה, טיפול בנושא הריכוזיות ברכש המדיה צפוי למנוע מעבר של 60 עד 125 מיליון ₪ בשנה מהזכיינים לחברות לקניית מדיה.¹⁷

לפי מחקרים על הענף, החברות לקניית המדיה, באמצעות יכולות המיקוח הגבוהה שלהן, גובות מספקי המדיה עמלות בעבור מכירת שטחי הפרסום שלהן, מעבר לעמלות הנגבות מהמפרסמים בעבור שירותי הפרסום, הנקראות גם "עמלות יתר". העמלות הנהוגות בשוק הן עמלת חברת הפרסום (הכוללת גם את הקריאייטיב) בגובה של 15% מתקציב הפרסום ועמלת מבעלי המדיה. על פי אומדנים שונים, עמלות מבעלי המדיה נעות בין 5% ל-20% מתקציב הפרסום.¹⁸ גובה עמלות אלו נקבע על בסיס יעדי פרסום, כאשר קניית זמן מדיה רב על-ידי חברת קניית המדיה, מקנה לה עמלה גבוהה יותר. לרוב עמלת המדיה אינה ידועה למפרסמים, אך עם זאת חלק מהמפרסמים מקבלים החזרים על קניית המדיה בשל עמלות אלו.¹⁹ לדברי עו"ד דרור שטרומ, בחלק מהמקרים חל שינוי בחלק מדפוס ההתקשרות: בעוד שבעבר העמלה נגבתה תמיד מחוץ לחוזה ההתקשרות בין המפרסם לפרסומאי, ביחסים שבין הפרסומאי למשדר, הרי שכיום לפחות בחלק מהמקרים הפרסומאי קונה "זמן פרסום" מהמשדרים המסחריים ל"מלאי" שלו, ואז מוכר את יחידות הזמן הללו למפרסם. נראה, לכאורה, כי צורת ההתקשרות אינה משנה את המהות הכלכלית.²⁰

בשנים האחרונות התקבלו החלטות רגולטוריות בנושא כוחן של חברות קניית במדיה. כך, הממונה על ההגבלים העסקיים הגביל את נתח השוק של יוניברסל ל-25% מכלל רכישת המדיה בשעות השיא בטלוויזיה. הגבלה זו ניתנה במסגרת התנאים שהתנה הממונה על ההגבלים העסקיים לאישור ההסדר הכובל בין חברת קניית המדיה יוניברסל למשרד הפרסום גליקמן.²¹ הממונה גם סירב לתת פטור מהסכם כובל והתנגד להסכם בין חברת זניט לחברת TMF בשוק רכישת המדיה.²² בנוסף, הוועדה לבחינת תחום שידורי הטלוויזיה בישראל (ועדת שחם)

¹⁵ הוועדה לבחינת תחום שידורי הטלוויזיה בישראל, דוח סופי, ינואר 2014; הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, החלטות המועצה, גישה: 22 ביוני 2015.

¹⁶ הרשות להגבלים עסקיים, Competition Issues in Television and Broadcasting, נכתב בעבור פורום התחרות הגלובלי של ה-OECD, 28 בינואר 2013.

¹⁷ מנחם פרלמן, חוות דעת כלכלית בנושא שידור הטלוויזיה המסחריים בישראל בעבור ועדת שחם, אוגוסט 2013.

¹⁸ תהילה שוורץ אלטשולר ונדיב מרדכי, הסדרת הפיקוח על עמלות היתר בשוק הפרסום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ינואר 2013; עו"ד דרור שטרומ, בדיקת תופעת "עמלות היתר" בראי האינטרס הציבורי עליו מופקדת הרשות השנייה, 22 באוגוסט 2007.

¹⁹ שם.

²⁰ עו"ד דרור שטרומ, דואר אלקטרוני, 25 ביוני 2015.

²¹ הרשות להגבלים עסקיים, הממונה על הגבלים: נתח השוק של יוניברסל יוגבל ל-25%, 1 בדצמבר 2013.

²² הרשות להגבלים עסקיים, הממונה על הגבלים עסקיים מתנגד לשיתוף פעולה בין זניט ו-TMF בתחום רכש המדיה, 25 לפברואר 2013.



המליצה להגביל את נתח השוק של חברת מדיה אחת ל-20% עד 25% מזמן הפרסום של הזכייניות לפי רייטינג משוכלל.²³ מועצת הרשות השנייה קיבלה את המלצות ועדת שחם בנושא זה ובנושאים אחרים.²⁴ בנוגע לעמלות המדיה, עו"ד דרור שטרם המליץ, בחוות דעת שהגיש למועצת הרשות השנייה, לפעול להסדרת הענף.²⁵

נושאים אלו נידונו גם בוועדת הכלכלה של הכנסת. כך ב-2 באוגוסט 2012, התקיים דיון בנושא כשלי שוק והעמלות בתחום הפרסום. לדברי מנהל איגוד חברות הפרסום בדיון, גביית עמלות מהמדיה הוא הכרח המציאות ומקובלת גם בעולם.²⁶

1.5. סיכום

מהנתונים המוצגים במסמך עולה כי בשנים האחרונות קיימת **ירידה בהוצאה לפרסום**, במיוחד כאשר מודדים את ההוצאה לפרסום ביחס לגידול שחל בתקופה זו בתוצר המקומי הגולמי ובצריכה הפרטית. כמו כן, מהסקירה עולה כי בתחום רכישת המדיה קיים כוח שוק לחברות לקניית מדיה אשר מקטינות את נתח תקציבי הפרסום אשר מנותבים לערוצים המסחריים. יש לציין כי לערוצים המסחריים קיימות גם **מחויבויות רגולטוריות** (כגון תמלוגים) אשר גם עשויות להקשות על קיומן הכלכלי. לקשיים כלכליים אלו השלכות כלכליות ואחרות המפורטות בסעיף להלן.

2. השלכות

כלי התקשורת (עיתונות כתובה, טלוויזיה, רדיו ואתרי אינטרנט) הם כלים חשובים למימוש זכויות היסוד בקהילה דמוקרטית. להוצאה לפרסום גבוהה יחסית אשר תאפשר רמת תחרות בשוק כלי התקשורת יש חשיבות רבה במימוש זכויות היסוד ומגוון המידע. על כן, 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 בחרה דמוקרטית.

הירידה המתמדת בהוצאה לפרסום ביחס לתוצר, בשילוב עם סיבות כלכליות נוספות שהוזכרו בסעיף 1 לעיל (עמלות מדיה ומחויבויות רגולטוריות), עשויות להביא לקשיים כלכליים וסכנת הישרדות של כלי תקשורת. קשיים כלכליים אלו עשויים להוביל לצמצום מספר כלי התקשורת. בנוסף, הירידה בהוצאות פרסום עשויה לעודד תופעות של **ריכוז בעלויות**, **בעלויות צולבות** (בעלות על כמה כלי תקשורת, למשל עיתון וערוץ טלוויזיה) ו**בעלויות 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), ו**בעלות אנכית** – בעלות על כלי תקשורת מאותה מדיה (למשל כמה עיתונים). בשל קיומן של בעלויות כאלו עשויות להתרחש התופעות המפורטות בלוח 3, לעתים באופן סמוי מן העין הציבורית.

לוח 3 – סכנות עקב ריכוז בעלויות, בעלויות צולבות ובעלויות אלכסוניות של כלי התקשורת²⁷

סוג בעלות	סכנות אפשריות
ריכוז בעלויות	• פגיעה בחופש הביטוי בחברה;

²³ הוועדה לבחינת תחום שידורי הטלוויזיה בישראל, **דוח סופי**, ינואר 2014; הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, **החלטות המועצה**, גישה: 22 ביוני 2015.

²⁴ הרשות השנייה, **מועצת הרשות השנייה אישרה את המלצות הוועדה לבחינת שידורי הטלוויזיה**, 26 בינואר 2014.

²⁵ עו"ד דרור שטרם, **בדיקת תופעת "עמלות היתר" בראי האינטרס הציבורי עליו מופקדת הרשות השנייה**, 22 באוגוסט 2007.

²⁶ ועדת הכלכלה, **ישיבת ועדת הכלכלה בנושא כשלי שוק ועמלות בתחום הפרסום**, 2 באוגוסט 2012.

²⁷ ירון אזרחי, זוהר גושן ושמואל לשם, **בעלות צולבת – שליטה ותחרות בשוק התקשורת הישראלי**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2003; נאוה קוורטלר, **בעלי הבית, העין השביעית**, 1 בינואר 2002.



סכנות אפשריות	סוג בעלות
<ul style="list-style-type: none"> • צמצום של מגוון הדעות בציבור ופגיעה בשוק הדעות; • צמצום של מידע וידיעות העומדים לרשות הציבור; • יצירת דעת קהל שלילית כלפי גורמים פוליטיים או עסקיים משיקולים של בעל השליטה בכלי התקשורת; • צמצום הביקורת החיצונית, מצד השלטון ונבחרי הציבור, על כלי תקשורת או על בעל השליטה בו – משום שאלה יירתעו מכוחו; • צנזורה פנימית של העיתונים וכלי התקשורת על-פי האינטרסים של בעל השליטה; • צמצום אפשרי של הביקורת על השלטון בגין חוסר תחרות ובעלויות צולבות; • ריכוז נתח שוק, שעלול לפגוע בתחרות בתחום ההפקות והיצירה (מונופסון); • פגיעה בתחרות הכלכלית בשוק כלי התקשורת. לדוגמה, עיתון עשוי להבליט תוכניות בערוץ טלוויזיה שבו יש לו אחזקות, על חשבון תוכניות בערוצים אחרים. 	<p>ובעלויות צולבות</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ניסיון לעצב את דעת הקהל לפי אינטרסים כלכליים של בעל השליטה בכלי שידור; • יכולת של בעלי השליטה להציג מצגים מוטים לצורכי שיווק של עסקים אחרים; • מניעת חשיפה ציבורית של עניינים הנוגעים לבעל השליטה, לרבות הימנעות מפרסום כתבות תחקיר העלולות לפגוע בעסקים אחרים שלו או בעסקים הקשורים אליו; • סיקור חדשותי מוטה של תהליכים כלכליים שבהם יש לבעל השליטה אינטרס (כגון התנגדות לרפורמה אשר תביא להקטנת הרווחיות בענף שבו יש לבעל השליטה עסק); • קיומו של תמריץ לבעלי השליטה להעביר עבודות הפקה לעסקים קשורים ובכך לפגוע בתחרות ובמגוון היצירתי בשוק ההפקה המקומי; • קיום ניגוד עניינים לכאורה 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; • הפחתת התחרות בעסקי האחרים של בעל השליטה, למשל על-ידי תיאור שלילי של עסקים המתחרים בעסקים של בעל השליטה ויצירת מנוף הרתעה כלפי מתחרים; • ניצול כוחם של בעלי השליטה לקבל אשראי יתר וליצירת מינוף פיננסי גבוה; • צמצום או אי-סיקור של חדשות ואירועים המציגים עסקים של בעל השליטה באור לא חיובי. 	<p>בעלויות אלכסוניות</p>

3. כלי מדיניות אפשריים²⁸

שוק הפרסום בישראל הוא צר יחסית והתוצאה היא מרחב מתייה מצומצם לכלי התקשורת השונים, כמפורט בסעיף 1 לעיל.

לשם התמודדות עם המצב המתואר לעיל של ירידה בהוצאה לפרסום, ניתן לשקול את כלי המדיניות להלן:

- גולציה על הגבלות על בעלויות אלכסוניות ייקבעו רק לאחזקות של מי שהם בעלי מונופולין בשוק אחר, ולא לכל מי שיש לו עסקים בשווקים אחרים.²⁹

²⁸ להרחבה ראו: תמיר אגמון, עמי צדיק, [ניתוח ההשלכות הכלכליות של ריכוזיות ובעלויות צולבות על כלי התקשורת](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2011.



- יישום רגולציה על בעלויות צולבות גם לעניין אתרי אינטרנט חדשותיים, בדומה לרגולציה המוטלת על ערוצי השידור המסחרי.³⁰
- 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 הגדת התחרותיות בענף רכישת המדיה, אשר עשויה להביא להגדלת נתח ההכנסות מפרסום, המנותב ליצרני התוכן (כלי התקשורת) על חשבון המתווכים (חברות קניית מדיה).
- הקלות בחובות הכספיות/רגולטוריות על הערוצים המסחריים, ניתן להקל על הזכייניות השונות בנושאי פריסה נוחה של דמי הזיכיון או הקטנתן, הקטנת עלויות רישיון וצמצום דרישות הערבות.
- עידוד שוק כלי התקשורת באמצעים שונים, כמו הקלות במיסוי (לדוגמה פחת מואץ להשקעות הוניות).³¹
- 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**.³²
- חיזוק השידור הציבורי, בהיותו נטול שיקולי רווח ונתון פחות לשיקולי רייטינג.

²⁹ עו"ד דרור שטרומ, לשעבר ממונה על רשות הגבלים עסקיים, שיחה, 24 ביוני 2015.
³⁰ שם.

³¹ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [סיוע ממשלתי לעיתונים יומיים: שינויים במדיניות התמיכה בעיתונות בשבדיה ובצרפת](#), אתי וייסבלאי, ינואר 2012.

³² להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מיסוי תאגידים בין-לאומיים הפועלים בישראל](#), איל קופמן, יוני 2013.

