

בעלות צולבת — שליטה ותחרות בשוק התקשורת הישראלי
היבטים כלכליים ומשפטיים והשלכותיהם על הדמוקרטיה הישראלית

ירון אזרחי, זוהר גושן, שמואל לשם

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

נוסף על כך, המכון הישראלי לדמוקרטיה מממש את שליחותו על-ידי הצגת מידע משווה בנושאי החקיקה ובדרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על-ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי ביצוע ואנשי אקדמיה ועל-ידי פרסום מחקריו.

בעלות צולבת — שליטה ותחרות

בשוק התקשורת הישראלי

היבטים כלכליים ומשפטיים

והשלכותיהם על הדמוקרטיה הישראלית

ירון אורחי, זוהר גושן, שמואל לשם



המכון הישראלי לדמוקרטיה

Cross Ownership: Control and Competition in the Israeli Media
Economic and Legal Aspects and their Impact on the Israeli
Democracy

Yaron Ezrahi, Zohar Goshen, Shmuel Leshem

עורך ראשי: אורי דרומי
ראש מינהל מחלקת פרסומים: עדנה גרניט
עורכת הספרייה: יעל מושיוב
עריכת לשון: תמי אילון-אורטל
רכז הפקה: נדב שטכמן
עיצוב וסדר: רון הרן
נדפס בהתשס"ד ב'דפוס העיר העתיקה' ירושלים

מסת"ב 4-59-7091-965-ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכאני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה

Copyright by The Israel Democracy Institute

Printed in Israel 2003

תוכן עניינים

7	הקדמה
11	מבוא
14	פרק ראשון – התפתחות התחרות בשוק התקשורת
14	1. רקע כללי
15	2. שוק התקשורת הישראלי – סקירת מגמות
	פרק שני – ההיבט הדמוקרטי וההיבט הכלכלי
17	של כללי הבעלויות הצולבות
17	1. ההיבט הדמוקרטי
20	2. ההיבט הכלכלי
22	3. הגישות השונות למעורבות שלטונית בשוק התקשורת
24	4. העמדה המוצעת על-ידינו
	פרק שלישי – העקרונות המוצעים לקביעת
28	כללי הבעלויות הצולבות בשוק התקשורת
28	1. התפיסה הכללית
29	2. בעלויות צולבות בשוק התוכן הטלוויזיוני
35	3. בעלויות צולבות בין גופי עיתונות וטלוויזיה
36	4. גופי עיתונות וטלוויזיה ושוק האינטרנט
37	5. הצעת החוק למניעת מונופולים וריכוזיות בתקשורת
39	פרק רביעי – חולשות הרגולציה כמכשיר להסדרת בעלויות צולבות
39	1. החולשות הטבעיות בפתרון הרגולטורי להסדרת הבעלויות הצולבות
39	א. חוסר התאמה לטביבה עסקית דינמית
40	ב. חשיפה ללחצים מצד בעלי עניין
41	ג. התערבות יתרה בכוחות השוק
42	ד. אפקטיביות הרגולציה
43	2. חולשות הרגולציה בישראל
43	א. סרבול ביורוקרטי

- 44 ב. היעדר תפיסה עקרונית בדבר מבנה ההסדרה הרצוי
45 ג. המדינה כרגולטור וכשחקן

פרק חמישי – צד ההיצע – יצירת תנאים

- 46 **לעידוד התחרות בשוק התקשורת**
- 46 1. שורשיה של תופעת הבעלויות הצולבות
46 2. שכלול שוק ההון כאמצעי לפתרון בעיית הבעלויות הצולבות
47 ושכלול שוק התקשורת
- 47 א. הרחבת מקורות ההון העומדים למימון השקעות בשוק התקשורת
48 ב. המעבר לשיטת הרישיונות
- 49 3. הצורך בפיתוחו של שוק ההון לנוכח ריכוזיות המערכת הבנקאית
49 א. שוק ההון, המערכת הבנקאית, והשפעתם על ענפי משק ראליים
51 ב. התלות הגוברת במערכת הבנקאית
52 ג. מצוקת אשראי
- 54 4. צעדים אופרטיביים לשכלול שוק ההון
54 א. הגברת השתתפותם של גופים מוסדיים בשוק ההון
56 ב. חיווק אמון הציבור בשוק ההון
57 ג. פיתוחו של שוק האג"ח הפרטי (איגרות חוב קונצרניות)
- 58 5. חלופות מימון נוספות
58 א. התערבות ישירה של המדינה במימון השקעות בשוק התקשורת
59 ב. מימון על-ידי משקיעים זרים

62 סיכום

64 נספחים

- 64 נספח א: כללי הבעלויות הצולבות בישראל – רקע כללי
67 נספח ב: כללי הבעלויות הצולבות בישראל
79 נספח ג: בעלויות צולבות בשוק התקשורת הישראלי – מקרים לדוגמה
81 נספח ד: סקירה משווה – ארצות-הברית, בריטניה, איטליה

98 English Summary

הקדמה

החיבור שלפנינו עוסק באחת החולשות המרכזיות של הדמוקרטיה הישראלית: הבעלויות הצולבות באמצעי התקשורת שהון פרטי מממן אותם. מטרתנו אינה רק לבחון בחינה ביקורתית את המצב הקיים ולהצביע על הסכנות ועל הנוזקים הנובעים ממנו, אלא גם לבחון פתרונות אפשריים לבעיה.

בחברה בת-זמננו, בעלות צולבת באמצעי התקשורת פירושה ריכוז השליטה על הכלי העיקרי המשמש לייצוג המציאות בתחומי הפוליטיקה, החברה, הכלכלה והתרבות. ייצוג חסר פניות של המציאות הוא כמובן תנאי ליכולתו של הפרט לשמור על חירותו ולכוון את החלטותיו על-פי הערכותיו העצמאיות ועל-פי האינטרסים שלו, הן אם הוא פועל מתוקף היותו אזרח, הן אם הוא פועל מתוקף היותו צרכן.

משום כך ביזור השליטה באמצעי התקשורת והבטחת תנאי תחרות חופשית ביניהם מהווים תנאי עיקרי לתקשורת מהימנה. תקשורת כזו מציגה תמונות מציאות מבוססות וזוויות פרשניות רבות ונגישות לציבור. ואולם, בתנאים של בעלות צולבת כמו בישראל, יש לבעלי השליטה תמריצים חזקים להחליף מצגי אמת במצגים מוטים לצורכי שיווק. יתר על כן, אם בעלי השליטה בתקשורת המסחרית תלויים בגורמים ממשלתיים ופוליטיים המשפיעים על הסדרת ענף התקשורת, משני הצדדים נוצרים תמריצים לעשות טרנסקציות שבהן ניתנים תנאים כלכליים עדיפים — בין בגלוי בין בסמוי — תמורת העדפה בסיקור התקשורת. בישראל הזיקות בין בעלי השליטה בתקשורת ובין גורמים פוליטיים הן אחת הדוגמאות העיקריות לנוזקים ולסכנות שביחסי קרבה מיוחדים בין הון לשלטון.

מפרסמים ופרסומאים המשווקים מוצרים או פוליטיקאים, יודעים שאחת הדרכים האפקטיביות ביותר לקדם אינטרסים כלכליים ופוליטיים היא להעביר מסרים שיווקיים במסווה של חדשות ושל תכניות דוקומנטציה ואקטואליה. אם מצגי מציאות או תמונות של מוצרים ומועמדים פוליטיים אינם מופיעים בשידורי פרסומת גלויים, הציבור אינו ער להיותו נתון למניפולציות. לעתים קרובות אפשר להשיג את מטרות המשווקים על-ידי

שינויים קלים בנתונים המוצגים לציבור, על-ידי שינויים הנראים מקריים, על-ידי שינויי דגש ואף על-ידי שתיקה או התעלמות תקשורתית מכוונת. הקהל הרחב בדרך כלל אינו מצויד באמצעים המאפשרים לו לזהות מגמות כאלה, ורק יודעי דבר המתמצאים בתחומים ובהקשרים הרלוונטיים יכולים לעקוב אחריהן. מסרים שיווקיים יכולים להתחזות גם למסרים תמימים בתכניות תרבות, אמנות, מדע וספורט. יתר על כן בעלי השליטה ותומכיהם בקרב השלטון אינם מהססים להשתמש בסיסמאות כגון "תחרות חופשית", "שמים פתוחים", "שוק חופשי" ו"דמוקרטיה" כדי לטשטש דפוסי התנהגות מונופוליסטיים. לפיכך, גם במצב של תחרות חופשית בענף התקשורת יש לרגולטור תפקיד בהגנה על הציבור.

השמירה על תפקודה התקין של התקשורת בחברה הדמוקרטית מחייבת אפוא ערנות מתמדת הן מצד גורמים המופקדים על האינטרס הציבורי מטעם המדינה והן מצד גורמים עצמאיים בסקטור האקדמי והציבורי היכולים לחשוף לעיני הציבור מגמות שמסכנות ערכים ותהליכים דמוקרטיים.

בחיבור שלפנינו נעשה מאמץ להבחין בין מצבי תחרות לבין מצבים שבהם היא נעדרת וכן בין תנאים לתחרות המקדמת ערכים של מהימנות וגיוון בתקשורת לבין תנאי תחרות שאינה מקדמת אותם. כמו כן נבחנים כאן העקרונות שנועדו לקבוע כללי בעלות צולבת ורגולציה המתיישבים גם עם צרכי הציבור בתקשורת וגם עם התנאים הכלכליים והטכנולוגיים של מערכת תקשורת מתקדמת.

איננו מסתפקים בדיאגנוזה של המצב הקיים ובביקורת עליו. כדי לחזק את עמדת הציבור ולייצג את צרכיו אל מול מערכת התקשורת ניסינו להצביע על שורה של מהלכים ואמצעים שיוכלו לקדם את התחרות ואת ביזור השליטה במערכת התקשורת הישראלית. התקשורת היא מערכת מורכבת, והדרך לביסוסה ולשכלול תפקודיה בתחומי הפוליטיקה, הכלכלה והתרבות מחייבת פרספקטיבה מקיפה וארוכת טווח. התמודדות נכונה עם בעיית הבעלויות הצולבות באמצעי התקשורת מצריכה צעדים רבים בתחומי הרישוי, שוק ההון והרגולציה.

בחיבור זה אנו מקווים לתרום לחשיבה ולעשייה בתחום מדיניות

התקשורת בישראל כדי לסכל מגמות של ניוון ולעודד תחרות שתקדם את מהימנות התקשורת, את הגיוון בתכניה ואת המעמד שיש לה בתור במה חופשית לביקורת.

* *

עמיתי, פרופ' זוהר גושן ועו"ד שמואל לשם, שקדו על המחקר והכתיבה של חיבור זה, ועו"ד תמר בן דוד וד"ר תהילה אלטשולר שימשו צוות הביקורת שליווה את המחקר — תודתי המיוחדת להם.

פרופ' ירון אזרחי

מבוא

שוק התקשורת בישראל רווי בעלויות צולבות¹: קבוצות ספורות של משקיעים, שבידיהן האמצעים הדרושים להשקעה עתירת הון, שולטות במוליכי התקשורת ובאמצעי התקשורת העיקריים בישראל. ריכוז השליטה באמצעי תקשורת בידי בעלי הון ספורים טומן בחובו סכנה לקיומו של שוק דעות ורעיונות חופשי, מגביל את האפשרות לבצע ביקורת אפקטיבית על פעולותיהם של גופים שלטוניים, מפחית את מידת התחרות המתקיימת בין גופי תקשורת שונים, ומונע אפשרות לביקורת אפקטיבית על פעולותיהם של גופים אלה. כמו כן, בהיעדר תחרות אפקטיבית בין אמצעי תקשורת שונים, כוחם של השולטים באמצעי התקשורת להרחיב את תחום השפעתם למחוזות פוליטיים וכלכליים גדל. במצב דברים זה, נשקפת סכנה ליסודותיו ולאופיו של המשטר הדמוקרטי.

בשנתיים האחרונות, נערך דיון ציבורי נרחב בסוגיית ריכוזיות שוק התקשורת, המתמקד בקידום פני הסכנות האורבות למשטר הדמוקרטי מקיומן של בעלויות צולבות בשוק זה.² עניינו של ההסדר העיקרי המוצע לפתרון סוגיית הבעלויות הצולבות הוא בקביעת מגבלות חוקיות, אשר ימנעו החזקות מקבילות באמצעי תקשורת שונים. יזמות חקיקה שונות שמו להן למטרה להסדיר בחקיקה הראשית את מבנה ההחזקות בשוק התקשורת. כך, למשל, תיקון 25 לחוק הבזק, אשר נתקבל לא מכבר, מכיל הגבלות פרטניות הנוגעות להחזקות צולבות באמצעי תקשורת.³ לצד תיקון זה, מונחת על שולחן הכנסת הצעת חוק⁴ שמטרתה לקבוע כללים ועקרונות

1 המונח "בעלויות צולבות" מתאר מצב שבו גוף יחיד (חברה או אדם), או בעל אינטרס עסקי, מחזיק במספר גופים הפועלים בתחום עסקי אחד או בתחומים עסקיים קרובים. כללי הבעלויות הצולבות נועדו למנוע בעלויות צולבות, באמצעות הטלת מגבלות חוקיות על האינטרס העסקי שיש בידי גוף יחיד להחזיק בגופים שונים.

2 בעלי הדבר עצמם – אמצעי התקשורת השונים – נוטים חלק פעיל בדיון ציבורי זה. לנוכח בעלי האינטרסים השונים הבוחשים בקדחת הדין הציבורי, נודע משנה חשיבות להשמעת עמדה עקרונית, נטולת פניות צולבות. עניינו של נייר עמדה זה הוא בהצגת הבעיות הנובעות מקיומו של שוק תקשורת ריכוזי ובהצבעה על פתרונות ארוכי טווח לבעיות אלה.

3 ראו חוק הבזק (תיקון מס' 25), התשס"א – 2001.

4 הצעת חוק הגבלת בעלויות צולבות בתקשורת, התשס"ב – 2002. הצעת חוק זו היא תולדה של שתי הצעות חוק קודמות שאוחדו לאחת: הצעת חוק מניעת מונופולים וקרטלים בתקשורת, התש"ס – 2000; הצעת חוק הגבלות בעלויות צולבות בתקשורת, התש"ס – 2000. ראה גם פרוטוקול מס' 327, ישיבת ועדת הכלכלה, 24 ביולי 2001, וכמו כן פרוטוקול מס' 337, ישיבת ועדת הכלכלה, 3 בספטמבר 2001 שדנו בהצעות חוק אלה. עוד נציין את הצעת חוק לתיקון פקודת העיתונות (תיקון – הגבלת בעלות נוספת), התשס"ב – 2001, המבקשת להגביל את שיעור החזקות של עיתונים יומיים בגופים כלכליים שאינם קשורים לעיתונות או לתקשורת.

בדבר החזקות צולבות באמצעי תקשורת שונים. התפיסה העומדת בבסיס יזמות חקיקה אלה היא כי האיום, המקופל בריכוזיות שוק התקשורת, על אופיו הדמוקרטי של המשטר בישראל, יוסר באמצעות צעדי מניעה חקיקתיים, אשר יאסרו על ריכוז השליטה באמצעי תקשורת בידי בעלי הון מעטים.

מטרתו הראשונה של נייר עמדה זה היא להציע קווי מתאר ועקרונות לכללי הבעלות הצולבת בגופי תקשורת הנוגעים לשידורי תוכן חדשותי ואקטואליה, לאור האינטרסים השונים המונחים ביסוד הסדרת ענף התקשורת, לנוכח מצבו של שוק התקשורת בישראל ותוך בחינה משווה להסדרים מקבילים בארצות העולם. המלצותינו נשענות על ההבחנה שבין ההיבט הכלכלי של כללי הבעלויות הצולבות לבין ההיבט הדמוקרטי של כללים אלה, וכמו כן על ניתוח הביקוש הצפוי לתוכן בישראל בשנים הקרובות. אנו סבורים, כי יש לתת משקל מכריע לחשש מפני פגיעה אפשרית בעקרונות דמוקרטיים כתוצאה מקיומן של בעלויות צולבות, וכי אין להסתפק ברף המקובל הקבוע בדיני ההגבלים העסקיים לשם בחינת כשרותן של החזקות צולבות. לפיכך, אנו ממליצים לאסור כליל על החזקות צולבות בין אמצעי תקשורת העוסקים בשידורי חדשות ואקטואליה.

מטרתו השנייה של נייר העמדה היא להצביע על כך, שהסדרת סוגיית הבעלויות הצולבות באמצעות מכשירים חקיקתיים בלבד סובלת מפגמים ומחסרונות מובנים, שבעטיים הסדרה חקיקתית אינה מהווה פתרון מספיק, יציב וארוך טווח. ריבוי הבעלויות הצולבות בשוק התקשורת בישראל הוא תסמונת לליקויים מבניים המאפיינים שוק זה, שבשלהם לא מתקיימת בו תחרות אפקטיבית. הריכוזיות הגבוהה המאפיינת את שוק התקשורת הישראלי נובעת, בין השאר, ממיעוט מקורות ההון העומדים להשקעה בו וממגבלות על גודלו הפוטנציאלי של השוק. על כן, תנאי לקיומה של תחרות אפקטיבית בשוק התקשורת מחייב, לצד נקיטת צעדים רגולטוריים, פעולות נוספות דוגמת הרחבה של מקורות ההון העומדים למימון הפעילות הכלכלית בשוק התקשורת, באמצעות שכלולו ופיתוחו של שוק ההון.

בפרק הראשון נעמוד על התפתחות התחרות בשוק התקשורת בשנים האחרונות, ונסקור את המגמות העיקריות המאפיינות אותו בשנים אלה.

בפרק השני נעמוד על העקרונות המונחים בבסיסם של כללי הבעלויות הצולבות, ונציג את עמדתנו שלפיה יש להתחשב בפגיעה האפשרית ביסודות דמוקרטיים הצפויה מקיומן של בעלויות צולבות, ואין להסתפק בהחלתם של דיני התחרות בלבד בקביעת כללי הבעלויות הצולבות. בפרק השלישי נציע עקרונות מנחים לגיבוש כללי הבעלויות הצולבות בין אמצעי תקשורת שונים העוסקים בשידור תוכן ובהפצתו. בפרק הרביעי נתאר את חסרונותיה של הרגולציה כמכשיר בלעדי לפתרון סוגיית הבעלויות הצולבות. בפרק החמישי נציג את עמדתנו אשר לשורש הליקויים המבניים ששוק התקשורת הישראלי סובל מהם, ונציע פתרונות לליקויים אלה.

פרק ראשון

התפתחות התחרות בשוק התקשורת

1. רקע כללי

שוק התקשורת המסורתי אופיין במונופולים טבעיים ובמחסומי כניסה גבוהים. שירותי התקשורת בעולם המערבי, כמו גם בישראל, סופקו בעיקר על-ידי מונופולים בבעלות ממשלתית. חידושי הטכנולוגיה חוללו שינויים מפליגים בפונקציית העלות של מוצרי תקשורת – הפחתה בהיקף ההשקעה הנדרש ליחידת תפוקה וירידה בעלויות התפעול השוטף – והרחיבו את קשת שירותי התקשורת המסופקים לצרכן. התפתחויות טכנולוגיות אלה הסירו חלק ניכר ממחסומי הכניסה לענף התקשורת, באמצעות ביטול הצורך במונופולים טבעיים, והכשירו את הקרקע לקיומה של תחרות. פתיחת שוק התקשורת לתחרות ("ליברליזציה") צופנת בחובה תועלת חברתית רבה, בדמות הוזלת מחירים, שיפור השירות, יישום טכנולוגיות חדשניות והתייעלות החברות הפועלות בשוק. הליברליזציה נעשית במסגרת תהליך הדרגתי של מעבר משוק מונופוליסטי לשוק הנתון בתחרות. בגמר התהליך, עם התייצבותה של תחרות אפקטיבית, מיועדים כוחות השוק לתפוס את מקומה של ההתערבות הממשלתית בהבטחת התחרות.

בפתיחת שוק התקשורת לתחרות, יש להתחשב במאפייניו הייחודיים של השוק, במאפייניהם של שירותי התקשורת, ובמגמת ההתלכדות של שירותים אלה. חלק ניכר משירותי התקשורת אינם יכולים להתקיים במסגרת תחרות משוכללת, רבת משתתפים. ענף הולכת התקשורת, המבוסס על תשתיות עתירות הון, מאופיין ביתרונות לגודל ובהשפעות "רשת" חיצוניות, המקשות על פיתוחה של תחרות בין רבים. חלק ממגורי התוכן אינם יכולים להכיל תחרות בין רבים, בשל מגבלות הנובעות מטיבם של שירותי התקשורת. כך, למשל, מספר העיתונים המופצים באזור גאוגרפי נתון וכן מספר תחנות הרדיו הפועלות בו אינו יכול לעלות על סף כלכלי נתון. נוסף על אלה, התחרות בשוק התקשורת מושפעת ממגמת ההתלכדות המאפיינת את שירותי התקשורת. קווי הגבול החדים שהבדילו בין שירותי תקשורת

שונים – טלפוניה, כבלים, שידורי טלוויזיה ושירותי אינטרנט – הולכים ומתעמעמים. מגמת התכנסות זו שבין שירותי תקשורת שונים מואצת על-ידי דרישה צרכנית הולכת וגוברת לשירותי תקשורת מאוחדים.⁵ לאור מאפייני שוק התקשורת בכלל, ושוק התקשורת הישראלי בפרט, נחוצה התערבות ממשלתית אשר תבטיח תחרות הוגנת ושוויונית בין השחקנים השונים בשוק ותמנע התגבשותם של מונופולים. התפתחות התחרות מצריכה ליווי צמוד של המחוקק, בדמות רה-רגולציה; קרי: עדכון שוטף של כללי התחרות והתאמתם לסביבה התחרותית המשתנה. לצד התערבות ישירה, נדרשת המדינה לטפח תנאים כלכליים להתפתחותה של תחרות אפקטיבית בשוק התקשורת.

2. שוק התקשורת הישראלי – סקירת מגמות

עד שלהי שנות ה-80 לא התקיים בישראל "שוק תקשורת". ספקי השירות, תשתית ותוכן כאחד, כללו ערוץ טלוויזיה אחד, מספר מצומצם של תחנות רדיו, חברת טלפוניה אחת, ספק תקשורת בינלאומית אחד ומפעיל סלולרי אחד. רוב השחקנים בשוק התקשורת היו בבעלות ממשלתית. בזירת העיתונות המסחרית משל העיתון "ידיעות אחרונות". עיתון כלכלי בעל תפוצה רחבה טרם בא לעולם. האינטרנט היה נחלתם של יודעי ח"ן.

במהלך שנות ה-90, בעקבות גל החידושים הטכנולוגיים שפקד את שוק התקשורת, חלה מהפכה רבתה בתבנית נוף זה. לערוץ הטלוויזיה הממשלתי נוסף ערוץ מסחרי, המופעל על-ידי שלושה זכיינים פרטיים, שני ספקי טלוויזיה רב-ערוצית (חברות הכבלים וחברת הלוויין), וכן ערוץ שלישי וערוצים ייעודיים (ערוץ בשפה הרוסית וערוץ חדשות המתדפק בשער); לתחנות הרדיו המסורתיות נוספו תחנות אזוריות, בבעלות פרטית (חלקן "פירטיות"); לשוק הטלפון הנייד נוספו עוד שלושה מפעילים, ששינו את אופי השוק מקצה אל קצה; לספק התקשורת הבינלאומית נוספו שני מתחרים, שגרמו להפחתות ניכרות במחירי השיחות; שוק התקשורת הנייחת הפנים-ארצית אמור להיפתח לתחרות; בזירת העיתונות הכלכלית התבסס מעמדו של עיתון כלכלי ייעודי רב-תפוצה; והאינטרנט הפך למרכיב מרכזי

5 ראו למשל, תיקון 24 לחוק הבזק, התשמ"ב – 1982, שמטרתו, בין היתר, להניח תשתית רגולטורית לאספקת שירותי טלפוניה נייחת לחברות הכבלים.

במפת שוק התקשורת. המהפכה המתחוללת בשוק התקשורת הישראלי משתבצת במסגרתו של תהליך גלובלי, שבו הטכנולוגיה המשרתת את אמצעי התקשורת משתכללת,⁶ והתחרות בין גופי תקשורת שונים גוברת. שוק התקשורת הישראלי מונה קהל צרכנים מצומצם המוגבל בתחומיה של שפה מקומית, עתיר מבנים מונופוליסטיים ולוקה בריכוזיות גבוהה.⁷ רוב השירותים המסופקים במסגרת שוק זה נתונים בתחרות בין מעטים. אופי ההשקעה מותיר את הזירה לשחקנים בעלי חוסן פיננסי ניכר. ריכוזיות ההון במשק הישראלי גורמת לכך שקבוצות משקיעים ספורות, המרכוזות בידיהן את ההון הדרוש להשקעה עתירת תשתיות, שולטות במוליכי התקשורת ובאמצעי התקשורת העיקריים בישראל. כתוצאה מכך, מבנה ההחזקות בשוק התקשורת הישראלי מאופיין בבעלויות צולבות.

מגמת שוק התקשורת הישראלי, בדומה לשוק העולמי, היא למזג בין קבוצות שחקנים שונות. שורשי מגמה זו נעוצים ברצון לצמצם עלויות ולנצל הודמנויות כלכליות באמצעות סינרגיה בין שחקנים שונים, כמו גם בתחרות המחריפה והולכת בשוקי התקשורת השונים. מגמה נוספת המסתמנת בשוק התקשורת הישראלי היא כניסתם של מתחרים חדשים לשוק התוכן הטלוויזיוני. נוסף על כך, מזה זמן שהמדינה מבקשת למכור את החזקותיה בחברת "בזק", הפועלת במגזרי תקשורת שונים באמצעות חברות בנות. הפרטת חברת "בזק" תביא לכך שהמדינה תסיר את כובעה הכפול כרגולטור, מצד אחד, וכשחקן תקשורת, מצד שני.

לנוכח שינוי פני שוק התקשורת הישראלי ומגמות הריכוזיות, התחרותיות וההפרטה המאפיינות את התפתחותו – עולה השאלה הכללית בדבר היקף ההתערבות הממשלתית הרצויה בהסדרת ענף זה. אחד מסעיפיה של שאלה זו נוגע לאופן הסדרת כללי הבעלויות הצולבות בענפי תקשורת שונים על-ידי גופים עסקיים שונים, כמו גם לאופנים שבהם יש בידי המדינה לעודד את התחרות בשוק התקשורת. בספר זה נעסוק בכללי הבעלויות הצולבות שבין גופי תקשורת הנוגעים לתחום התוכן: גופי שידור טלוויזיוניים, גופי עיתונות וגופים שבבעלותם אתרי אינטרנט.

6 יש לציין, בין השאר, את המעבר ממיתוג ותמסורת אנלוגיים למערכות ספרתיות (דיגיטליות), התפתחות השימוש בלווייני תקשורת וסיבים אופטיים, התפתחות המולטימדיה הדו-כיוונית, וכן ההתלבדות של אמצעי תקשורת שונים – מחשבים, טלוויזיה בכבלים וטלפונים, על גבי תשתית פיזית אחת.

7 ראו: דין וחשבון, הצוות הבין-משרדי לבחינת המדיניות בענף התקשורת ופתיחתו לתחרות, דצמבר 1996.

פרק שני

ההיבט הדמוקרטי וההיבט הכלכלי של כללי הבעלויות הצולבות

כללי הבעלות הצולבת מטילים מגבלות על חופש הפעילות העסקית. ההצדקה להגבלת חופש זה מעוגנת בהגשמת שתי מטרות: ראשית, הבטחת ריבוי דעות ובמות, החיוני להבטחת תפקודו היעיל של המשטר הדמוקרטי. שנית, הבטחת התפתחותה וקיומה של תחרות הוגנת ושוויונית בשוק התקשורת.

1. ההיבט הדמוקרטי

השידור האלקטרוני והעיתונות הכתובה הם האמצעים העיקריים למימושן של זכויות יסוד בחברה דמוקרטית. כללי הבעלות הצולבת נועדו לסייע בביצור התחרות בשוק התקשורת, תחרות אשר תבטיח גיוון וריבוי דעות בנוף התקשורת, תשמר את האפקטיביות של הליכי קבלת ההחלטות השלטוניות ותאפשר קיום ביקורת פנימית וחיצונית על מהלכי התקשורת. להלן נעמוד בקצרה על הסכנות הנשקפות למשטר הדמוקרטי כתוצאה מקיומן של בעלויות צולבות בתחומי החדשות והאקטואליה:

צמצום הביקורת החיצונית על אמצעי תקשורת

ריכוז השליטה על אמצעי התקשורת העוסקים בחדשות ובאקטואליה בידיים מועטות עלול להרתיע נבחרי ציבור ממתחת ביקורת פומבית על מהלכיה של התקשורת ועל עניינים הנוגעים לשולטים בה, מחשש שמא יבולע למעמדם הציבורי. בשוק תקשורת ריכוזי, השמעת ביקורת של נבחרי ציבור על גופי תקשורת עלולה לחסום בפניהם את הדרכים להביע את עמדותיהם והשקפותיהם בפני הציבור הרחב.

צמצום הביקורת הפנימית על השלטון ובין אמצעי התקשורת ובין עצמם
 לתקשורת נועד תפקיד חוקר, המשלים את יחסי האיזון ההדדיים שבין רשויות השלטון. במילוי תפקידה זה, חובתה של התקשורת לפעול באורח אובייקטיבי, נטול פניות, משוא פנים או הטיה. שוק תקשורת ריכוזי מגביר את החשש כי אמצעי התקשורת ינהגו איפה ואיפה במושאי חקירתם, וכי בבחירתם את מושאי הביקורת יונעו על-ידי שיקולים זרים. בשוק תקשורת מבוזר גדל הסיכוי כי יימצא גוף תקשורת שיחשוף את שביקשו גופי תקשורת אחרים להצניע. תפקידה של התקשורת כ"כלב השמירה" של הדמוקרטיה, יבוצע באופן אפקטיבי יותר אם יימצאו מספר "כלבי שמירה". אפילו אם כלב השמירה היחיד גדול ומאיים יותר ממספר כלבי השמירה הבינוניים, עדיין ריבוי הכלבים עדיף, כיוון שמבחינה ציבורית ומבחינת הדמוקרטיה, די לנו בכך שכלב אחד קטן ינבח.

צמצום הביקורת על בעלי השליטה באמצעי התקשורת
 לעתים עיתונאים מצווים שלא לסקר – או לסקר בצמצום – אירועים או ידיעות הנוגעים לעניינם האישי של בעלי השליטה באמצעי תקשורת. בכך מחוסנים בעלי השליטה באמצעי התקשורת מפני ביקורת ציבורית בדבר החלטותיהם ומעשיהם. גם אם אין בעליו של אמצעי תקשורת מכוון באורח ישיר את התנהגות העיתונאים והכתבים המועסקים על-ידו, הרי יש להניח כי נטיתם של אלה תהא שלא לפעול בניגוד לאינטרסים האישיים והכלכליים של מעסיקהם, אף בלא הנחיה ישירה מצדם של האחרונים. חשש זה גובר בשוק ריכוזי, שבו הכתבים מודעים להיעדר אלטרנטיבות אחרות למקום תעסוקה.

טשטוש ההפרדה בין הון לשלטון

מטרתה של התקשורת היא, בין היתר, לסקר את הזירה הפוליטית ולבקרה, אך להימנע מנטילת חלק פעיל בזירה זו. ריכוזיות השליטה בתקשורת מרחיבה את חוג השפעתם של השולטים באמצעי התקשורת אל מעבר לתחומיהם הלגיטימיים של ביקורת וסיקור תקשורתיים. בשוק תקשורת

ריכוזי אמצעי תקשורת עלולים להעניק יחס מועדף לנבחרי ציבור, המקיימים יחסי "תן וקח" עם השולטים באמצעי התקשורת. ריכוזיות שוק התקשורת מקלה על בעלי שררה שלטונית להתערב בניהולו, על-ידי מתן טובות הנאה לבעלי השליטה באמצעי התקשורת. קיומן של בעלויות צולבות עלול לערער את האיזון הראוי שבין כוחה של התקשורת לכוחו של השלטון, על-ידי שטוש ההפרדה שבין רשויות השלטון לבין האינטרסים הכלכליים של בעלי השליטה באמצעי התקשורת. הפרדה כזו חיונית ליכולתה של התקשורת לבקר באפקטיביות את מהלכיהן של רשויות השלטון, כמו גם לכוחו של השלטון להגן על הציבור מפני ניצול לרעה של כוח כלכלי ריכוזי.

יש הגורסים כי דווקא גופים בעלי עמדה מונופוליסטית, הנהנים מעצמה כלכלית, מצוידיים במשאבים ובעצמה הדרושים לשם מתיחת ביקורת על מוסדות ועל תהליכים חברתיים. גופים אלה חסינים יותר בפני התערבות פוליטית, תרבותית או כלכלית, ויכולים לפעול באורח עצמאי ואוטונומי. לעומת זאת, פיצול שוק התקשורת למספר רב של גופי תקשורת, בעלי חוסן כלכלי בינוני, עשוי לחשוף גופים אלה ללחצים פוליטיים של קבוצות אינטרסים שונות, לפגוע במהימנות המידע המסופק על-ידם ולצמצם את מגוון הדעות הנשמעות בזירה הציבורית. עמדה זו מניחה אובייקטיביות מלאה מצד בעל העמדה המונופוליסטית, הנחה שאינה סבירה לטעמנו. אולם, אפילו קיבלנו אותה, עמדה זו מתעלמת מן התוצאות השליליות האחרות שינבעו ממבנה שוק ריכוזי: צמצום הביקורת החיצונית והפנימית על אמצעי התקשורת ועל בעלי השליטה בהם, וצמצום מגוון הדעות הציבורי.

צמצום מגוון הדעות הציבורי

השידור האלקטרוני והעיתונות הכתובה הם בין האמצעים העיקריים למימושן של זכויות יסוד בחברה דמוקרטית, לאמור – חופש הביטוי, חופש המידע והפרסום וזכות הציבור לדעת. קיומן של זכויות יסוד אלה מבטיח את חוסנו ויציבותו של המשטר הדמוקרטי ומשמר את יעילות הליכי קבלת ההחלטות השלטוניות. שליטה ריכוזית באמצעי תקשורת על-ידי גופים מעטים, עלולה

לצמצם את גיוון וריבוי הדעות בנוף התקשורת, למנוע הפצה של מידע חיוני לאזרחי המדינה ולערער את פעולתו של המשטר הדמוקרטי.⁸

2. ההיבט הכלכלי

ייעודם השני של כללי הבעלות הצולבת בשוק התקשורת הכללי הוא לסייע בפיתוח של תחרות מבוקרת ומוסדרת בין גופי תקשורת שונים, ולמנוע ריכוזיות בשוקי התקשורת. חשיבותם של כללים אלה נעוצה בכך שהחוקות צולבות בענפי תקשורת שונים מעניקות יתרון תחרותי ניכר לבעל החזקות אלה.⁹ בהיעדר הסדרה של כללי הבעלות הצולבת עלולים להתפתח "צווארי בקבוק", אשר יאלצו ספקי תקשורת שונים להסתמך על ספק תשתית יחיד, אשר יהפוך למונופול. כמו כן, בהיעדר הסדרה של כללי הבעלות הצולבת

8 מעניין לציין בהקשר זה דברים שהשוטט ברק נשא בכנס במכללת רמת-גן, ב-13 ביוני 2001, הדנים במעמדה של העיתונות הפרטית:

"עקרונות, כל אחד יכול לרכוש לעצמו במה זו [העיתונות הפרטית]. למעשה, מעטים הם הרוכשים. קיימת ריכוזיות של שליטה במבנה זו. קיים כשל שוק חוקתי בתחום זה. מי ששולט על נכס זה שולט על נכס שהוא חיוני למשטר הדמוקרטי. אמת, הוא אינו מוקם על פי דין. בית המשפט העליון אינו מוסמך לשפוט אותו. הוא גוף פרטי, שעל פי הרעיון המוצע ממלא תפקיד ציבורי אך לא על פי דין. אכן, בידי העיתון הפרטי שליטה על הבימה שבאמצעותה מתקיימת שליטה על הדמוקרטיה והיא השומרת על חיותה. במה זו אינה רק נכס פרטי שדין הקניין חל עליו. במה זו היא גם נכס ציבורי שהעיתון מחזיק בו כנאמן של הציבור." השופט ברק מפליג למסקנה כי:

"התופעה של הגופים הדו-מהותיים, תופעה אשר אליה אני מפנה את תשומת הלב – ידועה במשפט הישראלי. אלה גופים שאינם חלק מהשלטון ושמבחינתם הפורמלית הם גופים של משפט פרטי, אך הם מבצעים פונקציה ציבורית... הרעיון אותו אני מעלה הוא לשקול את האפשרות אם אין לראות את העיתונות הפרטית כחלק מקבוצה זו. אכן, אם אמנם נכון ליכנוי של העיתונות בתור "הרשות הרביעית" (Fourth Estate), הרי נכון יהיה להפעיל עליה – במסגרת הדואליות הנורמטיבית – כללים מסוימים של משפט ציבורי. הטענה היא כי מי ששולט במבנה זה חב אמונים לציבור. הוא שולט, במונח מסוים, בנכס ציבורי... חובת האמונים באה כדי להגן על הבמה לא רק מהשלטון – הגנה שהדפדפיגמה הקלאסית של מסורת חופש הביטוי בישראל עוסקת בה – אלא מבעלי העיתון עצמו. היא לא נועדה להטיל צנזורה חיצונית. היא נועדה למנוע צנזורה פנימית בלתי ראויה. היא נועדה למנוע השתלטות מעטים על הבמה הציבורית. היא נועדה להטיל מגבלות על כוח – הפעם כוח פרטי ולא כוח שלטוני." אהרון ברק, "המסורת של חופש הביטוי ומגבלותיה", *משפטים* כז (התשנ"ז), עמ' 224.

9 ראו למשל, את ההמלצה הכלולה בדוח ועדת רוזן באשר לקביעת כללי בעלויות צולבות: "כללי השינויות ייקבעו במטרה להבטיח תחרות בכל אחד משלושת הרבדים של תשתית התקשורת... תקשורת פנים ארצית, כולל תשתית, תמסורת וטלפניה, קשר נייד וקשר בין-לאומי, על-ידי הפרדה מבנית בין החברות הפועלות ברובדי תשתית שונים והגבלת יכולתו של גוף אחד להחזיק במקביל במספר חברות הפועלות בכל אחד משלושת הרבדים האמורים, לשלוט בהן או לכוון את פעילותן.

כללי ההפרדה המבנית ייקבעו במטרה להבטיח תחרות בין הגופים הפועלים בכל רובד, וייקבעו על-ידי הגוף המסדיר. כן יבטיחו כללי התחרות כי גוף מונופוליסטי לא יוכל לנצל את כוחו בתחרות בלתי הוגנת בענף הבזק. יודגש, כי הכללים יתווספו לכללים אחרים הקיימים בישראל בנושא תחרות הוגנת, הגבלים עסקיים ועוד." (דוח ועדת רוזן ליישום פתיחת ענף התקשורת לתחרות, 30 באוקטובר 1997, עמ' 40).

עשוי גוף יחיד לנצל עמדה מונופוליסטית בשוק אחד, על מנת לרכוש עמדת השפעה או מונופול בשווקים סמוכים או מקבילים, ולגרום בכך לסיכול התפתחותה של תחרות בענף. בנוסף, ככל שהשוק ריכוזי יותר, כן קל יותר לגופים השונים לתאם את פעילותם ולצמצם את התחרות ביניהם תוך פגיעה בציבור הצרכנים. בעלויות צולבות מחריפות את התופעה. בעלויות צולבות מאפשרות קיום "שולחנות משותפים", שבהם אפשר להגיע להבנות על צמצומה של התחרות, וכן מאפשרים, מעצם הרצון להגן על ההשקעה הצולבת, ליצור זהות אינטרסים בין גורמים מתחרים. זהות האינטרסים תוביל לצמצום התחרות הכלכלית.

יש לציין, עם זאת, כי בעיצוב כללי הבעלות הצולבת יש ליתן משקל לתועלת הכלכלית הטמונה בעריכת מיזוגים, רכישות והשקעות בין גופי תקשורת הפועלים בענף תקשורת אחד או בענפי תקשורת סמוכים. פעילויות עסקיות אלה עלולות להגביר, אמנם, את שיעורי ההחזקות הצולבות של גופי תקשורת בענפי תקשורת שונים, אך הן עשויות לצפון בחובן גידול ברווחה הכלכלית, באמצעות מיצוי יתרונות לגודל ולהיקף, יצירת ערכים סינרגטיים, תיאום מאמצי מחקר ופיתוח והפחתת עלויות עסקה. בעידן טכנולוגי שבו שירותי תקשורת שונים מתלכדים ומתמזגים בתשתית אחת, נודע לשיקול כלכלי זה משנה תוקף. נוסף על כך, התפתחויות טכנולוגיות מצריכות רכישת ציוד תקשורת יקר, ומאלצות גופי תקשורת שונים לשתף פעולה זה עם זה, על מנת לשאת בנטל הכספי הכרוך ברכישה ובתפעול של ציוד תקשורת. ועוד זאת, הרחבת הפעילות העסקית לתחומי תקשורת סמוכים או מקבילים עשויה לאפשר העמסה של העלויות הקבועות הכרוכות בהקמה ובהפעלה של תשתיות תקשורת על בסיס צרכנים גדול יותר, ולהביא בכך לשיפור כושר התחרות של בעל התשתית. כמן כן, צמצום כללי הבעלות הצולבת יכול לשמש תמריץ להשקעה ולפיתוח של מערכים מתחרים. כך, למשל, יצירה של סוגה ("נישה") חדשה בתקשורת, מותנית לעתים באיחוד כוחות של מספר מתחרים, אשר יש ביכולתם לממן את ההשקעה הנדרשת בהקמת סוגה זו. בשוק התקשורת הישראלי נודע לשיקול זה משנה חשיבות, לאור מיעוט בעלי ההון הפועלים בו והמגוון המצומצם של ערוצי השידור.

שיקולים כלכליים אלו הם כבדי משקל. עם זאת, קיימים כנגדם השיקולים הכלכליים שעניינם הרעות החולות, לטווח הקצר ולטווח הארוך, הצומחות מתעשייה ריכוזית. אולם, חשובים מכך הם שיקולי ההגנה על ערכים דמוקרטיים ועל מגוון הדעות הציבורי. לאור זאת, עמדתנו היא כי יש להטיל את האיסור הגורף על בעלויות צולבות רק בתחומי החדשות והאקטואליה, ואילו ביתר התחומים יש להותיר את ההכרעה בדבר הבעלויות הצולבות על בסיס שיקולי תחרות כלכליים גרדא. נדגיש כי לאור העמדה המוצעת על-ידינו בהמשך, יש מקום לעודד השקעות בתחומי החדשות והאקטואליה על-ידי מתן הקלות בכללי הבעלות הצולבת ביחס לסוגי תוכן אחרים. בדרך זו, למשל, ערוץ חדשות יוכל לממן את עצמו על-ידי החזקה בערוץ ספורט.

3. הגישות השונות למעורבות שלטונית בשוק התקשורת

מידת ההתערבות הממשלתית הנחוצה להסדרת שוק התקשורת שנויה במחלוקת. מחלוקת זו משקפת חילוקי דעות עמוקים יותר, בדבר הגורמים הרלוונטיים לקביעת מידת ההתערבות הממשלתית בפעילות עסקית; הווה אומר, האם יש להתחשב בגורמים פוליטיים, סוציאליים ודמוקרטיים, לבד משיקולים כלכליים, בהסדרת פעילות עסקית. הגישות השונות משליכות על אופני ההסדרה האפשריים לסוגיית הבעלויות הצולבות בתקשורת. אופיו המיוחד של ענף התקשורת וחיוניותו לקיום המשטר הדמוקרטי מעלה ביתר שאת את השאלה, האם טעון ענף זה הסדרה מיוחדת.

הגישה האחת, המכונה אסכולת שיקו, גורסת כי השיקול היחיד בקביעת מידת ההתערבות הממשלתית בשוק התקשורת הוא השיקול הכלכלי. אמות מידה כלכליות משמשות גם אמצעי לאמידת ריכוזיות ברוב ענפי המשק. עניינו של שיקול זה הוא קידום היעילות העסקית, הבטחת רמה נמוכה של מחירים, צמצום הצטברות הון פרטי ושימוש יעיל בהון. חסידי גישה זו מדגישים את הפוטנציאל החיובי הטמון במיזוגים וברכישות בין גופי תקשורת שונים, ומייחסים חשיבות פחותה להשלכות הסוציו-פוליטיות הנודעות לפעילויות אלה. על-פי גישה זו, כדי להסדיר את סוגיית הבעלויות

הצולבות בתקשורת, יש להחיל את כללי התחרות הקונבנציונליים. דיני ההגבלים העסקיים מחייבים גוף המצוי בעמדת מונופול או בעמדת שליטה בשוק לנהוג באופן תחרותי, ומכפיפים הצעות מיזוג של גופים אלה עם גופים אחרים לביקורת משפטית קפדנית. נאמני גישה זו סבורים, כי החלת אמות מידה כלכליות בסוגיית הבעלויות הצולבות בשוק התקשורת עשויה להגשים, מנייה וביה, גם את האינטרס בדבר גיוון דעות ופלורליזם בשוק זה, שכן במקרים רבים משמשים הקריטריונים הכלכליים אמצעי עקיף לאמידת האינטרס הסוציו-פוליטי. יתרה מזו, התערבות יתר של המחוקק בקביעת כללי התחרות עשויה להאיץ מתחרים נוספים להיכנס לענף, חרף אי הכדאיות הכלכלית הכרוכה במהלך זה. כתוצאה מהחרפת התחרות ייגרמו לשחקנים השונים הפסדים כבדים, אשר יפגעו בהתפתחות הענף. יתרונה של גישה זו נועץ בשקיפות ובפשטות יישומן של אמות מידה כלכליות, וכן בצמצום התערבותו של המחוקק בהסדרת הפעילות העסקית.

הגישה החולקת, המכונה הגישה הרב ערכית (The Multi-Values Approach), גורסת כי יש לתת משקל גם לתוצאות לא כלכליות בקביעת מידת ההתערבות הממשלתית בהסדרת ענף התקשורת. לשם קביעת קיומה של ריכוזיות יש להתחשב בשיקולים כלכליים ולהוסיף עליהם שיקולים נוספים, הנעוצים בתחום הסוציו-פוליטי. על-פי גישה זו, אין די בחוקי ההגבלים העסקיים כדי להבטיח ריבוי קולות בשוק התקשורת. לפיכך, יש לסטות ממערך כללי התחרות הרגילים, ולהסדיר את סוגיית הבעלויות הצולבות בשוק זה באמצעות מערך כללים ייחודי. כך, למשל, אפשר לאסור על החזקות צולבות בענפי תקשורת שונים אף אם הגוף המחזיק אינו בגדר מונופול או בעל עמדה דומיננטית בשוק. עדיפותה של הגישה הרב ערכית היא במורכבותה ובמגוון השיקולים הנפולים בגדרה. עם זאת, יישומה מצריך פיתוח של קריטריון משולב — כלכלי-פוליטי-דמוקרטי — אשר יקבע את מידת פיזור הבעלות הדרושה כדי להבטיח סביבה תקשורתית-תחרותית נאותה.

4. העמדה המוצעת על-ידינו

אנו סבורים כי יש להחמיר את כללי הבעלויות הצולבות בין אמצעי תקשורת העוסקים בהפקת חדשות או אקטואליה. לשם הבהרת עמדתנו, יש לעמוד תחילה על ההבדל שבין ההיבט התחרותי להיבט הדמוקרטי של כללי הבעלויות הצולבות.

ההיבט התחרותי

מטרתם של דיני ההגבלים העסקיים היא לעודד התפתחות של תחרות עסקית ולהבטיח את קיומה. המוקד של דיני ההגבלים העסקיים הוא בשיקולים הנוגעים לחשש מהעלאת מחירים, מפגימה באיכות או מהפחתה בכמות של מוצרים או שירותים בשוק נתון. דיני ההגבלים העסקיים מתפרסים על מגוון פעילויות עסקיות שיש בהן כדי להעלות חשש לפגיעה בתחרות: מונופולין, קרטלים, ומיזוגים. תחום הבעלויות הצולבות נופל בעיקרו לתחום המיזוגים: רכישת נתחי בעלות בגופים מתחרים או בגופים הפועלים בתחומים קשורים או משיקים. בתחום המיזוגים החשש העיקרי הוא מפני רכישתה של השפעה מהותית על ניהולה של חברה, שיהא בה כדי לצמצם את התחרות העסקית בין שני גופים. החשש המשני הוא כי קיומה של בעלות צולבת תעניק לשני גופים מתחרים אפשרות לקיומו של "שולחן משותף", שבמסגרתו יגיעו הצדדים ל"הבנות" גלויות או סמויות על צמצום התחרות ביניהם. רכישת השפעה מהותית על ניהולו של גורם עסקי יכולה להתרחש במגוון דרכים וצורות: רכישת מניות, הסכמי שכירות של תשתית ייצורית, הסכמי ניהול, וכדומה. דיני ההגבלים העסקיים מבחינים בין מספר רמות של השפעה: רכישת שליטה, שכמוה כרכישת "השפעה מכרעת" על ענייני הגוף הנרכש; רכישת 25 אחוז או יותר ממניות חברה, שכמוה כרכישת "השפעה מהותית" על ניהול הגוף הנרכש; ורכישה של פחות מ-25 אחוז ממניות החברה הנרכשת, שאינה נחשבת כמעניקה השפעה מהותית על ניהולה. אכן, הרף הקובע לצורך קבלת אישור לביצוע מיזוג מאת רשויות הפיקוח הוא רכישה של 25 אחוז או יותר ממניות חברה אחרת. ההנחה היא כי רכישה כזו טעונה אישור כיוון שהחזקה בשיעור כזה מעניקה השפעה מהותית על ניהולה של חברה, ועל כן יש בה פוטנציאל

לפגיעה בתחרות. רכישה של פחות מ-25 אחוז ממניות של חברה, אינה נתפסת כמעניקה השפעה מהותית על ניהול החברה ועל כן אין בה — על פניה — פוטנציאל לפגיעה בתחרות. עסקה לרכישת פחות מ-25 אחוז ממניות חברה עשויה, לעתים, להניע את רשויות הפיקוח לבדוק כי בין הצדדים לעסקה לא מתקיימת הסכמה סמויה הנוגעת לקיומו של קרטל אסור, אך אין בה כשלעצמה כדי לגבש חשש לפגיעה בתחרות. מכל מקום, כאמור, הבחינה של דיני ההגבלים העסקיים מתמקדת בשאלה האם קיומה של השפעה מהותית או אחרת על ניהולה של חברה יגרמו לכך שתצומצם התחרות וכתוצאה מכך יעלו המחירים או יפחתו הכמויות. במילים אחרות הדגש הוא על בחינת האינטרסים העסקיים של הגופים הקשורים.

ההיבט הדמוקרטי

ההיבט הדמוקרטי של דיני הבעלויות הצולבות שונה מזה הנוגע לדיני התחרות. פגיעה בערכים דמוקרטיים תיתכן אף אם לא נלווית אליה פגיעה בתחרות העסקית. החששות הבאים בגדר ההיבט הדמוקרטי אינם נלכדים במסגרת רף ההחזקות המחשיד — 25 אחוז — של דיני ההגבלים העסקיים. בעלויות צולבות של פחות מ-25 אחוז אפשר שיטמנו בחובן פגיעה בעקרונות דמוקרטיים, אף-על-פי שאין בהן משום פגיעה בתחרות העסקית. החשש לפגיעה בדמוקרטיה נגזר מכך שהחזקות באמצעי תקשורת עלולות לגרום לעיוות בסיקור התקשורת של עניינים שונים, הנוגעים לבעלי ההחזקות הצולבות. חשש זה אינו תלוי בקיומו של רף החזקות מכריע, ואין הוא חייב להתבטא בהעלאת מחירים או בצמצום כמויות. כך, למשל, מתחרים בשוק התקשורת המחזיקים בבעלויות צולבות בנות פחות מ-25 אחוז, אפשר שיקיימו ביניהם הבנה, מפורשת או משתמעת, שלפיה כל אחד מן השניים יימנע מסיקור שלילי של משנהו או מסיקור שלילי הנוגע למקורביו. אגב, חשש זה ל"פעילות מקבילה" ו"זהירות הדדית" גובר, ככלל, בשוק ריכוזי אף ללא קשר לבעלויות צולבות. הבעלות הצולבת רק מגבירה את החשש להתנהגות כזו. כיוצא בזה, אפשר שבמסגרת בעלויות צולבות תופחת או תימנע ביקורת פוליטית העשויה להזיק למקורביו הפוליטיים של אחד מבעלי ההחזקות הצולבות. החשש למצב עניינים כזה גדול במיוחד

לנוכח העובדה שהעלות הכלכלית הנודעת לעיוות סיקור תקשורתי או למניעת כיסוי תקשורתי היא, לעתים מזומנות, נמוכה. אף אם יהא בידי קהל הקוראים להבחין בכיסוי תקשורתי מוטה, אין להניח כי אלה ידירו רגליהם מכלי תקשורת בשל סיקור תקשורתי לא מאוזן. כן אין להניח כי סיקור מוטה יגרום להעלאת מחירים או לצמצום כמויות.

יתרה מזו, סיקור תקשורתי מוטה אפשר אף שיגדיל את ערך המניות בגוף תקשורת. בעל שליטה בגוף תקשורת הנהוג "בהתחשבות" בשותפיו העסקיים ומעניק להם סיקור תקשורתי אוהד, או נמנע מסיקור ביקורתי, מאותת לשוק הרוכשים הפוטנציאליים כי ברכישת מניות אצלו יזכו, בנוסף לתמורה הנובעת מן הסיכון והתשואה העסקיים של החברה, במוצר נוסף: כיסוי תקשורתי אוהד. יחיד או חברה השוקלים לרכוש מניות בגוף תקשורת עשויים על כן לשלם מחיר גבוה יותר תמורת מניות אלה, אם יניחו כי יינתן כיסוי תקשורתי אוהד לענייניהם. כתוצאה מכך, לא זו בלבד שהעלות הכלכלית הכרוכה בסיקור תקשורתי מוטה היא נמוכה, אלא שיש בסיקור המוטה אף להשביח את ערכו של גוף התקשורת בעיני רוכשים פוטנציאליים.

בנוסף לכך, עצם קיומה של החזקה צולבת, אף בהיעדר הסכמה בין בעלי המניות בדבר כיסוי תקשורתי אוהד לענייניהם, עלולה לגרום לסיקור מוטה. עיתונאים העובדים בשירותו של גוף תקשורת, אשר תנאי שכרם ועבודתם נתונים להחלטת בעלי המניות בגוף זה, עשויים להימנע מסיקור תקשורתי עוין של מעבידיהם. מטעמים אלה, החזקות צולבות הן קרקע נוחה לסיקור תקשורתי מוטה של עניינים הנוגעים לבעלי החזקות הצולבות, מה שפוגע ביעילות אמצעי התקשורת ובאמינותם.

גודל החשש לעיוות הסיקור התקשורתי כתוצאה מקיומן של בעלויות צולבות קשור קשר הפוך למספר ערוצי השידור הקיימים. ככל שמספרם של אלה קטן יותר, כך גדל החשש כי יהא בידם של בעלי החזקות הצולבות באמצעי התקשורת לספק כיסוי תקשורתי מוטה. ראשית, בשוק תקשורת מועט מתחרים, גדלה יכולתו של אמצעי תקשורת יחיד להשפיע על דעת הקהל באמצעות סיקור תקשורתי מוטה. שנית, העלות הכלכלית הכרוכה בסיקור תקשורתי מוטה גדלה ככל שמספר ערוצי התקשורת הקיימים רב

יותר. זאת מפני שבשוק תקשורת מפותח הסיכוי לסיקור הוגן ומאוזן של האירוע הנדון גדל, וממילא גדל הסיכון כי סיקור מוטה יגרום לפגיעה כלכלית בגוף התקשורת המספק סיקור זה. שלישית, עצמאות הכתבים קטנה ככל שיראו לנגד עיניהם אפשרויות תעסוקה מועטות יותר. בשוק תקשורת מבוזר, עצם קיומן של אפשרויות תעסוקה חלופיות מעניק לכתבים הגנה מפני התערבות בעבודתם או השפעה עליה מצד הבעלים של הגוף התקשורת.

הפגיעה בעקרונות דמוקרטיים הטמונה בקיומן של בעלויות צולבות קשורה גם לטיב הקשרים המתקיימים בין בעלי אמצעי התקשורת לבין בעלי תפקידים במערכת הפוליטית. ככל שרשת קשרים אלה מטועפת והדוקה יותר, כן רב החשש לניצול לרעה של זירת התקשורת לשם עיוות הסיקור של הנעשה בזירה הפוליטית. בהיעדר הגבלות, אמצעי תקשורת שונים עלולים לנצל לרעה את הבמה התקשורתית לסיקור מוטה של מקורבים בזירה הפוליטית. כתוצאה מכך, יעילותה של הביקורת העיתונאית על תחומי העשייה הפוליטית תיפגע.

חששות אלו הם ייחודיים לגופי תקשורת, להבדיל מגופים עסקיים אחרים. מטעמים אלו, מתחייבת לדעתנו התייחסות מיוחדת לפיקוח על בעלויות צולבות בתחום התקשורת.

פרק שלישי

העקרונות המוצעים לקביעת כללי הבעלויות הצולבות בשוק התקשורת

1. התפיסה הכללית

פיתוחה של תחרות בשוק התקשורת וביסוסה מושגים במסגרת תהליך ארוך טווח, המונה מספר שלבים. בשלב הראשון, מתרחשות תמורות טכנולוגיות המשנות את מבנה הענף, מבטלות את הצורך במבנים מונופוליסטיים ומכשירות את הקרקע לקיומה של תחרות. בשלב השני, מוסרים חסמי הכניסה לענף, באמצעות פתיחת תחומי פעילות מסוימים לתחרות ומתן רישיונות למתחרים, לצד רה-רגולציה, שמטרתם להתאים את כללי המשחק למצב של תחרות. בשלב השלישי, מתקיימת תחרות אפקטיבית המאפשרת למדינה ולמוסדותיה להפחית את התערבותם בשוק, לצמצם את סמכויות הפיקוח והרישוי (דה-רגולציה) ולהותיר לענף לפעול באופן תחרותי. שוק התקשורת הישראלי מצוי כעת בעיצומו של השלב השני, שבו פני התחרות בשוק התקשורת מתעצבים.

הנוסחה העקרונית המוצעת על-ידינו נשענת על התפיסה כי יש להתאים את כללי הבעלות הצולבת לסביבה הכלכלית והתחרותית המאפיינת את שוק התקשורת המקומי, ולהתאימם למגוון אמצעי התקשורת הקיימים בשוק ולמידת עצמאותם. ככל שהתחרות בענף מפותחת ומאוזנת יותר, כך יש להקל את האיסורים על בעלויות צולבות. לאור זאת, אנו סבורים כי בשלב הנוכחי של התפתחות התחרות בענף התקשורת יש להחמיר את כללי הבעלות הצולבת, כדי למנוע את הסכנות הצפויות ליסודות הדמוקרטיים של המשטר בישראל כתוצאה מקיומן. לנוכח מספר המתחרים המצומצם בשוק התקשורת, יש לדעתנו לאסור כליל על זיקה כלכלית כלשהי בין אמצעי שידור שונים העוסקים בשידורי חדשות ואקטואליה. בכל יתר התחומים יש להפעיל קריטריונים כלכליים תחרותיים, כפי שהם מופעלים ברגיל באמצעות משטר של דיני ההגבלים העסקיים.

מבט השוואתי על כללי בעלויות צולבות בארצות המפותחות מעלה, כי אין בנמצא נוסחה מדויקת לעיצוב כללי הבעלויות הצולבות. מדינות שונות קובעות כללים שונים להסדרת הריכוזיות בענף התקשורת. ניתן לתלות

הטרונגניות זו בשתי סיבות: ראשית, כאמור לעיל, קיימות דעות שונות ביחס לתועלת הגלומה באימוצם של כללי הבעלות הצולבת. משטרים שונים של כללי בעלויות צולבות משקפים אפוא גישות שונות ביחס לכללים אלה. שנית, כללי הבעלויות הצולבות טעונים התאמה למצבו של השוק הספציפי, ואין לגזור אותם מתוך נוסחה כללית. ההבדלים בכללי הבעלויות הצולבות הנוהגים בארצות שונות משקפים, אפוא, תנאי שוק שונים, השוררים במדינות שונות.¹⁰

2. בעלויות צולבות בשוק התוכן הטלוויזיוני

שוק התוכן הטלוויזיוני מונה מספר מצומצם של שחקנים: הערוץ הראשון, ערוץ 23, הערוץ הערבי, וערוץ 33, המצויים בבעלות ממשלתית, הערוץ השני, המופעל על-ידי שלושה זכיינים פרטיים, הערוץ השלישי (ערוץ 10), המופעל על-ידי זכייין פרטי וערוץ החדשות, ערוצים ייעודיים נוספים (הערוץ הרוסי, ערוץ המוזיקה), וחברות הכבלים והלוויין, המפיקות תוכן באופן עצמאי ורוכשות ערוצי שידור מן המוכן.

ניתוח שוק הפרסום בטלוויזיה המסחרית מלמד, כי בטווח הבינוני (כעשר שנים), קיבולת ערוצי השידור בשוק זה תהא מוגבלת. מסקנה זו מבוססת על ההנחה כי המספר המקסימלי של ערוצי השידור בשוק התקשורת הישראלי בטווח הבינוני ייגזר מן הביקוש לפרסום מסחרי בטלוויזיה (בתנאי שיווי משקל), וכי הביקוש לפרסום מסחרי בטלוויזיה בטווח הבינוני הוא מוגבל.¹¹ הביקוש לפרסום בטלוויזיה נגזר מביקוש המגזר העסקי לפרסום בכלל, ולפרסום בטלוויזיה בפרט. אומדן הגידול בביקוש לפרסום בטלוויזיה המסחרית בישראל מבוסס על ההנחה כי שיעור ההוצאה לפרסום בטלוויזיה כאחוז מן ההוצאה הפרטית יהיה כ-90 אחוז מזה הקיים כיום בארצות-הברית. שוק התקשורת בארצות-הברית נתון בתחרות מלאה. הנחת העבודה העומדת בבסיס ניתוח זה היא כי בתום העשור הנוכחי תתקיים אף בשוק הטלוויזיה המסחרית בישראל תחרות מלאה. לפיכך, יש

10 ראו נספח ב, להלן עמ' 67, המכיל תיאור תמציתי של כללי הבעלויות הצולבות בארצות שונות. 11 אומדן הביקוש לפרסום מסחרי בטלוויזיה לקוח מתוך החוברת ענף התקשורת בישראל – מגמות ותחזיות, בהוצאת חברת מודלים כלכליים.

מקום לגזור את הגידול בביקוש לפרסום בטלוויזיה המסחרית בישראל מתוך שיעור הביקוש לפרסום בטלוויזיה המסחרית בארצות-הברית.¹² ההוצאה לפרסום בטלוויזיה מסך הצריכה הפרטית היא 0.43 אחוזים – כמחצית מהשיעור בארצות-הברית כיום. שיעור נמוך זה הוא תוצאה של מחסור בערוצים מסחריים, והוא צפוי לעלות עם כניסתם של ערוצים מסחריים נוספים. תחזית הביקוש לפרסום בטלוויזיה המסחרית בערכים כספיים בשנת 2010 היא 97 דולר לנפש, לעומת 42 דולר לנפש כיום, שיעור גידול של כ-130 אחוזים.

מתוך נתונים אלה עולה כי סך ההוצאה לפרסום בטלוויזיה צפוי לגדול לכדי 2,800 מיליוני ש"ח בשנת 2010, לעומת 1,066 מיליוני ש"ח כיום. תחזית סך ההכנסות נטו מפרסום מלמדת כי סך ההכנסות נטו יתפלג כך: 40 אחוז לערוץ 2, 40 אחוז לערוץ 10, ו-20 אחוז לערוצים ייעודיים אחרים. ההנחה היא כי הפרסום בערוצים הייעודיים בישראל יהיה נמוך יותר בשל ההגבלות על מספר ערוצי הכבלים הרשאים לפרסם ועל אופיים.

שיעור הגידול במספר הערוצים ב-2002 לעומת 2001 מורה על גידול אינטנסיבי, אשר ימנע מערוצים נוספים לחדור לשוק הטלוויזיה המסחרית בעשור הקרוב. נתוני 2002 מלמדים כי עד סוף 2002 עלה הנתח המסחרי של שידורי הלוויין (מספר הערוצים המסחריים מבין הערוצים המשודרים לצופי הלוויין) מ-1.4 אחוזים ב-2001 (ערוץ מסחרי אחד מתוך 70 ערוצים), לכ-4.3 אחוזים (3 ערוצים מסחריים מתוך 70 ערוצים) – הווה אומר גידול של 200 אחוז. הנתח המסחרי של שידורי הכבלים צפוי לגדול בשיעור דומה. (מטבע הדברים, לא יירשם כל שינוי אצל מי שאינו מחובר לכבלים או ללוויין, והוא ייוותר עם ערוץ מסחרי אחד.) כמו כן, ב-2002 נוסף ערוץ שידור מסחרי נוסף (ערוץ 10) וערוץ ייעודי – הערוץ הרוסי – וכניסתם של ערוצים ייעודיים מסחריים נוספים צפויה להתרחש בקרוב. נתונים אלה מלמדים על הגידול האינטנסיבי בשיעור ערוצי השידור המסחריים ועל הקושי שבכניסתם של מתחרים נוספים לשוק זה. יש להדגיש, כי יכולתם

12 יתרונו של מדד המבוסס על שיעור ההוצאה לפרסום מתוך הצריכה הפרטית נעוץ בכך שהוא משקלל פערים ברמת החיים בין המדינה המלמדת לזו הנלמדת, וכן בכך שאינו כולל את הוצאות הסקטור הציבורי אשר אינן רלוונטיות לענף הפרסום.

של מתחרים נוספים לנגוס מעוגת הפרסום קטנה במיוחד, לנוכח מעמדם הדומיננטי של אמצעי התקשורת הקיימים. הווה אומר, עלות הכניסה השולית לשוק התקשורת הולכת וגדלה. אף גודלו של שוק הצרכנים – המשפיע על הביקוש לפרסום מסחרי בטלוויזיה – מגביל את יכולתם של מתחרים חדשים להצטרף לענף. יתרה מזו, כפי שיתואר בהרחבה בהמשך, יכולתם של שחקנים חדשים לגייס את המימון הדרוש להקמת ערוצי שידור מתחרים מצומצמת לנוכח רדידותו של שוק ההון בישראל ומוגבלות האשראי הבנקאי. לנוכח גורמים אלה, אנו סבורים כי לא תיתכן, בטווח הקצר והבינוני, תחרות רבת שחקנים בשוק התוכן הטלוויזיוני, שכן כניסתם של שחקנים נוספים לשוק התוכן מותנית בגידול צד הביקוש לפרסום מסחרי. לכך נודעת השפעה על עיצוב כללי הבעלויות הצולבות בתקשורת. בהנחה שמספר המתחרים בשוק התוכן אינו צפוי לגדול אל מעבר לסף נתון, יש להחמיר את כללי הבעלויות הצולבות בין אמצעי תקשורת שונים המפיקים תוכן חדשתי או אקטואלי.

הנוסחה המוצעת על-ידינו להסדרת הבעלויות הצולבות בשוק התוכן נשענת על העקרונות הבאים:

ראשית, נוכח מספרם המצומצם של המתחרים בשוק התקשורת, שומה על המחוקק להטיל מגבלות גורפות על החזקות צולבות בין ערוצים מסחריים המפיקים שידורי חדשות ואקטואליה. אנו סבורים שיש לאסור כליל על קיומן של החזקות צולבות בין ערוצי שידור המשדרים שידורי חדשות ואקטואליה, בניגוד למצב החוקי הקיים כיום. כיום מוטלות מגבלות חריפות – אם כי לא גורפות – על החזקות צולבות בין ספקי תוכן טלוויזיוני שונים. אנו סבורים שיש להאחיד את כללי הבעלויות הצולבות בין ספקי חדשות ואקטואליה שונים, כך שתיאסר אף קיומה של זיקה עקיפה ביניהם.¹³ הווה אומר, יש לאסור על מתן רישיון לשידורי ערוץ טלוויזיה לגוף שמי שמחזיק בו באמצעי שליטה בשיעור כלשהו מחזיק גם באמצעי שליטה

13 כך, למשל, נאסר קיומה של כל זיקה, ישירה או עקיפה (קרי: זיקת "גוף קשור"). בין מי שמחזיק ברישיון לשידורי הערוץ השלישי לבין מי שמחזיק בזיכיון לשידורי ערוץ 2. עם זאת, לא נאסרה קיומה של זיקה עקיפה בין בעל רישיון לשידורי ערוץ חדשות לבין בעל זיכיון לשידורי ערוץ 2. ראו נספח א, להלן עמ' 64.

בשיעור כלשהו בגוף תקשורת אחר. נוסחה מחמירה זו נגזרת, כאמור, מהיקפו המוגבל של הביקוש בשוק התוכן הטלוויזיוני, המהווה חסם למספר המתחרים הפוטנציאלי,¹⁴ וכמו כן מן ההנחה, שדי בהחזקה צולבת כלשהי בגוף תקשורת אחר כדי ליצור חשש לסיקור תקשורתי מוטה, בשל הסיבות שנמנו לעיל.

שנית, התחרות בשוק התוכן היא בעלת אופי מגזרי. אין להשקיף על תחרות זו כעל מלחמת הכול בכול. שוק התוכן נחלק למגזרי תוכן שונים (חדשות ואקטואליה, בידור, סדרות דרמה, וכו'). לפיכך, אין אנו סבורים שיש להטיל מגבלה חוקית – הנגזרת מן הרצון להבטיח ריבוי דעות והשקפות – על החזקות צולבות בין ערוצי תוכן ובידור שאינם נוגעים לחדשות ואקטואליה. כך, למשל, אנו סבורים כי אין טעם לאסור על בעלויות צולבות בין ערוץ המשדר סרטים לבין זה המשדר שידורי ספורט. הטלת מגבלות על החזקות צולבות בערוצים שאינם מפיקים שידורי חדשות ואקטואליה צריך שתושגת על שיקולי תחרות כלכלית בלבד, שהם מעניינם של דיני ההגבלים העסקיים.

שלישית, יש לקבוע הגבלות על בעלויות צולבות בתחום התוכן של שידורי חדשות ואקטואליה אשר ייגזרו ממבנה שוק התוכן וממספר השחקנים בו. כלומר, ככל ששוק התוכן ייהפך משוכלל יותר, ובעל מספר רב יותר של שחקנים, כך ניתן יהיה לעדן ולרכך את המגבלות החלות על בעלויות צולבות בתחום זה. בדרך זו, ייקל על מתחרים פוטנציאליים חדשים להשתתף בתחרות בתחום התוכן, מבלי להשפיע השפעה מהותית על ריכוזיות הענף. עם זאת, כאמור לעיל, אנו סבורים כי בעתיד הקרוב שוק ערוצי החדשות והאקטואליה לא צפוי להיות שוק מרובה שחקנים, לאור מגבלות השוק, מחד, ולאור העובדה שערוצי חדשות ואקטואליה הם ערוצים יקרים, מאידך.

14 זו גם העמדה שהובעה על-ידינו בנייר העמדה שעסק בטלוויזיה הרב-ערוצית. ראו: הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2001. דוח ועדת פלד נקט עמדה דומה, בהמליצו על הקמת שורה של ערוצים ייעודיים, דוגמת ערוץ מורשת, ערוץ רוסי, ערוץ ערבי, ערוץ המוסיקה ועוד כהנה וכהנה.

רביעית, בטווח הארוך, עם התייצבות התחרות והגעת הענף למצב של שיווי משקל יציב, אפשר לשקול את ביסוס המגבלות על בעלויות צולבות על אמות מידה של נתח שוק יחסי כהסדר חליפי. על-פי מודל זה, שיעור ההחזקות המרבי של גוף יחיד בגופים המשדרים שידורי טלוויזיה ייקבע על-פי נתח השוק המצרפי – הנמדד על-פי מספר הצופים – של גוף זה בשוק שידורי הטלוויזיה. מודל זה ממיר אפוא את אמות המידה הקשיחות – שיעור החזקותיו של גוף יחיד בגוף משדר או מספר רישיונות השידור המוחזקים בידי גוף יחיד – באמת מידה מהותית, הנגזרת מנתח השוק של הגוף המשדר בשוק השידורים (ראו מסגרת).

מודל קהל הצופים המרבי (The Audience Limit Model)

מודל קהל הצופים המרבי עושה שימוש בנתח השוק היחסי של גוף המשדר שידורי טלוויזיה כאמת המידה לקביעת קיומה של ריכוזיות אסורה בשוק שידורי הטלוויזיה. אנגליה הייתה הראשונה לאמץ את מודל קהל הצופים המרבי ב-1996 Broadcasting Act. גרמניה פסעה בעקבותיה, ואימצה אף היא מודל זה. בשתי מדינות אלה, נאסר על גוף המשדר שידורי טלוויזיה להחזיק בנתח שוק העולה על זה הקבוע בחוק; באנגליה – 15 אחוז; בגרמניה – 30 אחוז.

יתרונן היחסי של מודל זה נעוץ בכך שהוא בוחן בצורה אפקטיבית יותר את ההשפעה הנודעת לבעלות צולבת על קיומה של תחרות בענף המוסדר. מודל זה מבוסס על התפיסה שהמטרה של הסדרת סוגיית הבעלויות הצולבות היא למנוע ריכוזיות בשוק שידורי הטלוויזיה, ועל כן יש להשתית את כללי הבעלויות הצולבות על אמידה מהותית של הריכוזיות בענף.

חרף יתרונותיו, מודל זה לוקה בקשיים ובחסרונות, ביחס למודל המסורתי העושה שימוש בפרמטרים קשיחים לשם קביעת קיומה של בעלות צולבת.

ראשית, מודל זה אינו מספק אמת מידה מושכלת לקביעת נתח השוק המרבי שגוף משדר יחיד רשאי להחזיק. לפיכך, קביעת השיעור המרבי של הצופים עלולה ללקות בשרירותיות.

שנית, המודל אינו מעניק פתרון מספק להחזקותיהם של בעלי מניות בגוף משדר. כך, למשל, הדין הגרמני קובע שהחזקותיו של בעל מניות המחזיק בפחות מ-25 אחוז ממניות הגוף המשדר, לא יובאו בחשבון בחישוב נתח השוק שמחזיק בעל מניות זה. לפיכך, בעלי מניות בגוף משדר, אשר אינם אוחזים בעמדת שליטה פורמלית, עלולים לחמוק מכללי הבעלות הצולבת.

שלישית, מדידת נתח השוק נתונה למניפולציה. אמידת נתח השוק של גוף משדר נערכת באופן תקופתי. בין מועד מדידה אחד למשנהו, עשויים לחול שינויים מהותיים בנתח השוק הנמדד. כמו כן, בגלל הצורך בבחינה תקופתית של נתח השוק של הגוף המשדר, הרי שקריטריון נתח השוק משרה אי יציבות על פעילותם של גופי תקשורת. לעומת זאת, שימוש ברף של שיעורי החזקות, כאמצעי לקביעת קיומה של בעלות צולבת, הוא ודאי, רציף, ואינו נתון למניפולציה.

רביעית, מודל נתח השוק פגום כיוון שיש בו כדי לעכב את צמיחתם של גופים משדרים, אשר הגדילו את נתח השוק שלהם אל מעבר לרף המותר בחוק. כתוצאה מכך, גופים משדרים שנחלו הצלחה כלכלית עלולים "להיקנס" בגין הצלחתם. כמו כן, גופים אלה עלולים לנתב את פעילותם לתחומי תקשורת אחרים, ולהגביר את הריכוזיות בתחומים אלה.

חמישית, אכיפת מודל זה כרוכה בעלויות עסקה גבוהות, שכן אם יימצא שחברה הגדילה את נתח השוק שלה מעבר למותר, עליה להתפרק מהחזקותיה על מנת לקיים את דרישות החוק. התאמת רמת החזקות לדרישות החוק עלולה להיות כרוכה בעלויות עסקה גבוהות.

לדעתנו, אין להחיל, לעת הזאת, את מודל קהל הצופים המרבי על שוק התקשורת בישראל. מודל זה יפה לשוק המצוי בשיווי משקל, שבו יחסי הכוחות בין השחקנים השונים מעוצבים ומגובשים. בשוק דינמי ומתפתח, שבו יחסי הכוחות בין השחקנים השונים משתנים ללא הרף – בין היתר עקב כניסתם של מתחרים חדשים

לענף – כרוך יישומו של מודל זה בעלות גבוהה. מטעם זה, אנו סבורים שטרם בשלה השעה להחלתו של מודל זה בשוק התקשורת הישראלי. עם זאת, בבוא השעה יש לבחון את אפשרות יישומו.

3. בעלויות צולבות בין גופי עיתונות וטלוויזיה

העיתונות הכתובה נשלטת על-ידי "ידיעות אחרונות", שהוכרז כמונופול על-ידי הממונה על ההגבלים העסקיים. לצדו של עיתון זה מצויים "מעריב", "הארץ" ו"גלובס", המחזיקים בנתחים מהותיים בשוק זה. הדין קובע שורה של מגבלות המונעות מעיתונים להחזיק בבעלי זיכיון או רישיון לשידורי טלוויזיה וכן בערוצי שידור.¹⁵

התפיסה המוצעת על-ידינו נשענת על העקרונות הבאים:

ראשית, שוק העיתונות שונה משוק הטלוויזיה הרב ערוצית. הוא מצוי רובו ככולו בתחום החדשות והאקטואליה, שהוא התחום הרגיש מבחינת החשש להגנה על ערכים דמוקרטיים. כתוצאה מכך, אנו סבורים שיש לנקוט מדיניות מחמירה ביחס לארבעת העיתונים היומיים הגדולים במדינה (ידיעות אחרונות, מעריב, הארץ וגלובס). עצמתם של עיתונים אלה מצריכה הטלת מגבלות חמורות על שליטתם באמצעי תקשורת אחרים.¹⁶ יש לדעתנו, למנוע כליל כל קשר כלכלי בין עיתונים אלה לבין בעלי זיכיון או רישיון לשידורי טלוויזיה וכן בערוצים ייעודיים, וכן בינם לבין עצמם.¹⁷ יש לציין, כי על-פי הצעת חוק בעלויות צולבות בתקשורת – המונחת כעת על שולחן הכנסת – ייאסר על אדם המחזיק, במישרין או בעקיפין, ביותר

15 לסקירת ההגבלות ראו נספח א. ראו גם סעיף 6(2)(ג) לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב – 1982; סעיף 41(ב) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן – 1990; סעיף 41(ב) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן – 1990; סעיף 6(ח) לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב – 1982.

16 כיום מוטלות מגבלות רופפות על החזקות צולבות בין עיתונים, או בעלי שליטה בהם, לבין בעל זיכיון/רישיון לשידורי כבלים. בעליו של עיתון יכול להחזיק, בתנאים מסוימים, גם בבעל זיכיון לשידורי ערוץ 2 וכן בבעל זיכיון לשידורי כבלים. ראו סעיף 6(2)(ג) לחוק התקשורת, סעיף 41 לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן – 1990 וכן נספח א.

17 זוהי גם עמדתו של נשיא מועצת העיתונות, פרופ' קרמניצר, בדברים שהשמיע בישיבת ועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 3490, מ-10 ביולי 2001, שדנה בתיקונים 24 ו-26 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב – 1982 ("חוק הבזק", בשעתו).

מ-15 אחוז מסוג מסוים של אמצעי שליטה בעיתון יומי המופץ במרבית המדינה, להחזיק ביותר מ-15 אחוז מסוג מסוים של אמצעי שליטה בעיתון יומי אחר המופץ במרבית המדינה, או בבעל זיכיון או בעל רישיון לשידורים בתאגיד תקשורת אחר.¹⁸ כאמור, יש לדעתנו למנוע כליל החזקות צולבות בין גופי עיתונות מהותיים לבין גופי שידור אחרים העוסקים בשידורי חדשות ואקטואליה, ובין עיתונים אלה לבין עצמם.

שנית, יש להבחין בין סוגות תוכן שונות. לא הרי ערוץ חדשות ייעודי או ערוץ לענייני כלכלה כערוץ ילדים או ערוץ טבע ונוף. יש למקד את כללי הבעלויות הצולבות בסוגות תוכן בעלות השפעה מהותית על דעת הקהל. שלישית, שינוי כללי הבעלויות הצולבות בין עיתונים וגופי תקשורת אחרים, מותנה בשינוי פני שוק העיתונות בישראל. כל עוד השוק לוקה בריכוזיות, אין מקום להקל את רף הבעלויות הצולבות בין עיתונים לבין בעלי תקשורת אחרים. לדעתנו, יש מקום להחמיר (ולהאחיד) את המגבלות הקיימות בין גופי עיתונות לבין ערוצי חדשות ואקטואליה, לנוכח הריכוזיות הרבה השוררת בשוק העיתונות, בפרט באשר לארבעת העיתונים הגדולים.¹⁹ התייצבות התחרות בשוק העיתונות והתקשורת והשתכללותה תאפשר להחיל כללים מהותיים, העושים שימוש בנתחי השוק של הגופים המוסדרים, כאמת מידה להשפעתם.

4. גופי עיתונות וטלוויזיה ושוק האינטרנט

לדעתנו, בעלויות צולבות בין גופי תקשורת שונים וגופי אינטרנט דינם כדין בעלויות צולבות בשוק התוכן. יש למנוע מגופי תקשורת קיימים העוסקים בחדשות ובאקטואליה להחזיק בבעלויות צולבות באתרי אינטרנט אחרים העוסקים אף הם בחדשות ובאקטואליה. הסיבות לעמדתנו זו והות לאלה שהובאו על-ידינו לעיל, לגבי בעלויות צולבות בין גופי תוכן טלוויזיוניים ולגבי בעלויות צולבות בין גופי עיתונות לגופי תקשורת אחרים. אין לדעתנו

18 ראו: הצעת חוק הגבלת בעלויות צולבות בתקשורת, התשס"ב – 2002.
19 ראו נספח א, המשווה את כללי הבעלויות הצולבות הנהוגים בין עיתונים לבין בעל זיכיון לשידורי ערוץ 2, בעל רישיון לשידורי הערוץ השלישי ובעל רישיון לשידורי ערוץ החדשות. ראו גם הצעת חוק בעלויות צולבות בתקשורת, לעיל הערה 4.

הבדל עקרוני, בין קיומן של בעלויות צולבות בתחום שידורי החדשות והאקטואליה בין גופי תקשורת ואתרי אינטרנט לבין אלה שבין אמצעי תקשורת אחרים.

עם זאת, יש להדגיש, שאין למנוע מגופי תקשורת קיימים, העוסקים בשידורי חדשות ואקטואליה, לייסד אתרי אינטרנט משל עצמם, הנשענים על תשתית המידע והנתונים שברשותם. הקמת אתרי אינטרנט על-ידי גופי תקשורת קיימים מתאפיינת ביתרון מובהק לגודל, בשל יכולתם של גופים אלה לנצל את תשתית המידע שברשותם ליצירת תוכני אינטרנט. אין ביצירת אפיק תקשורת נוסף להעברת מידע על-ידי גופי תקשורת קיימים משום הענקת יתרון לא הוגן למתחרים קיימים על פני מתחרים חדשים. מחסומי הכניסה העומדים בפני מתחרים חדשים לא יוגבהו כתוצאה מהרחבת אפיקי התקשורת של כלי התקשורת הקיימים. אדרבא, השימוש באינטרנט צפוי להחיש את זרימת המידע מאמצעי התקשורת, ובכך יש בו כדי להועיל לקהל הרחב.

5. הצעת החוק למניעת מונופולים וריכוזיות בתקשורת

הצעת החוק של תמר גוז'נסקי ויובל שטייניץ למניעת מונופולים וריכוזיות בתקשורת, אינה ערה להבדלים שצוינו לעיל בין שיקולי תחרות כלכלית לבין שיקולים של הגנה על ערכים דמוקרטיים. ההצעה מערבת שיקולים של תחרות כלכלית עם שיקולים של שמירה על ערכים דמוקרטיים, ומציעה הסדרים, שלדעתנו אינם רצויים כלל. בתחום הפיקוח על התחרות הכלכלית, אין הצדקה להרחיב את סמכויות הממונה על ההגבלים העסקיים ("הממונה") בתחום התקשורת מעבר לקיים היום בחוק. כבר כיום סמכויות הממונה הן מן הרחבות בעולם. ההרחבה מרחיקת הלכת בסמכות הממונה כפי שהיא בהצעת החוק נועדה לאפשר לממונה לפקח, למעשה, על היבטים לא תחרותיים בתחום התקשורת, קרי, היבטים של שמירה על ערכים דמוקרטיים. תחום זה אינו בתחום התמחותו של הממונה על ההגבלים העסקיים, ואין כל תאוריה שעל בסיסה יהיה בכוחו להפעיל את סמכותו באופן עקבי, שקוף ואפקטיבי. בנוסף, הכללת ההגנה על ערכים דמוקרטיים בחוק ההגבלים

העסקיים, תצמיח חוסר ודאות רב ותפתח פתח לניצול החוק לרעה, כתוצאה מהענקת עילות תביעה פרטיות, לרבות תביעות ייצוגיות, לכל מי שימצא לנכון שהתקשורת פגעה, לדעתו, בערכים דמוקרטיים כאלה או אחרים. ההגנה על הערכים הדמוקרטיים חייבת להיות מוסדרת בחקיקה שתגביל את הבעלויות הצולבות. גם בעניין זה, הצעת החוק אינה מבחינה בין תחום התקשורת הנוגע לחדשות ואקטואליה לבין תחומים אחרים. בעוד שבתחומים האחרים אין כל הצדקה להגבלת הבעלויות הצולבות מעבר למתבקש משיקולים של תחרות כלכלית, כפי שקיים כבר ממילא במסגרת חוק ההגבלים העסקיים, הרי שבתחום החדשות והאקטואליה יש צורך להטיל מגבלות מוחלטות על בעלויות צולבות. דא עקא, הצעת החוק מטילה מגבלות על בעלויות צולבות בכלל התחומים, ובכך מקלה במקום שצריך להחמיר (בחדשות ובאקטואליה) ומחמירה במקום שצריך להקל (תחומי תקשורת אחרים).

פרק רביעי

חולשות הרגולציה כמכשיר להסדרת בעלויות צולבות

בפרק זה נציג את הטענה כי הסדרה חקיקתית של סוגיית הבעלויות הצולבות בשוק התקשורת, אינה מהווה פתרון מלא ושלם לבעיות הכרוכות בהחזקות צולבות באמצעי תקשורת. חרף מרכזיותה, הרגולציה מהווה נדבך אחד בלבד ביצירת שוק תקשורת תחרותי, מבוזר ומרובה דעות. ודוק: אין אנו סבורים כי לא נועד לרגולציה תפקיד בהסדרת פעילותו של שוק התקשורת. אנו גורסים כי הפתרון הרגולטורי הוא מכשיר חלקי לפתרונה של סוגיית הבעלויות הצולבות בשוק התקשורת בישראל. מסקנה זו עולה בקנה אחד עם עמדתנו שיש להתאים את כללי הבעלות הצולבת לסביבה הכלכלית והתחרותית המאפיינת את שוק התקשורת המקומי, וכן למגוון אמצעי התקשורת הקיימים בשוק ולמידת עצמאותם. על-פי הנוסחה המוצעת, ככל שהתחרות בשוק התקשורת תהא מפותחת ומאוזנת יותר, כך יש להקל את האיסורים על בעלויות צולבות. לאחר ביסוסה של תחרות אפקטיבית, יש להקל את כללי הבעלויות הצולבות ולהסתמך על כוחות השוק לשם הבטחת יציבותה של התחרות וגיוון הדעות בסביבה התקשורתית. מסקנה זו נשענת, בין היתר, על התפיסה שאין די בפתרון רגולטורי כדי להבטיח תחרות אפקטיבית בשוק התקשורת.

1. החולשות הטבועות בפתרון הרגולטורי להסדרת הבעלויות הצולבות

א. חוסר התאמה לסביבה עסקית דינמית

טבעם של חוקים ותקנות, שאינם בני התאמה מהירה לתנאים כלכליים ועסקיים משתנים. בפרט הדברים אמורים בשוק התקשורת, המאופיין בהתפתחות מואצת ובשינויים תכופים, הנגזרים מהתקדמות טכנולוגית מהירה. התקדמות זו מחוללת תמורות בהיקף ובטיב השירותים המסופקים במסגרת שוק התקשורת, הגורמות להאצת השיפור הטכנולוגי וחזור

חלילה.²⁰ התמורות המתקיימות בשוק התקשורת גורמות לשינויים תכופים במבנה הבעלות. עסקאות להעברת נתחי בעלות בחברות הפועלות בתחום התקשורת הן חזיון נפרץ ומיזמי תקשורת שונים עולים ויורדים חליפות. הטלת הגבלות קשיחות על קיומן של בעלויות צולבות כרוכה בפגיעה בדינמיות המאפיינת את השוק.²¹ כללי הבעלויות הצולבות טעונים אפוא התאמה מתמידה למציאות העסקית והכלכלית המשתנה בענף התקשורת. דא עקא, התאמה תכופה של הרגולציה לתנאי השוק אינה מספקת פתרון יציב ובר קיימה, שכן זו מתקשה להדביק את התמורות העסקיות והטכנולוגיות המתחוללות בשוק התקשורת, וסופה שהיא מדדה אחריהן. לפיכך, רגולציה אינה מכשיר יעיל דיו לענות על השינויים התכופים המאפיינים שוק זה.

ב. חשיפה ללחצים מצד בעלי עניין

שוק התקשורת בישראל מרובה בעלי הון, בעלי קשרים והשפעה, העושים שימוש בעצמתם הכלכלית והתקשורתית כדי להשפיע על עיצוב כללי התחרות לטובת עניינם האישי. בעניין זה יש להזכיר, כי המופקדים על הרגולציה – פוליטיקאים ונבחרים ציבור – חשופים במיוחד ללחצים מצד בעלי השליטה באמצעי התקשורת העוסקים בחדשות ואקטואליה. כתוצאה מכך, הרגולציה נתונה במידה רבה להשפעות וללחצים המופעלים על-ידי קבוצות אינטרסים ושתדלנים. אי היציבות הפוליטית השוררת בישראל בשנים האחרונות מגבירה אף יותר את חולשת הרגולטור בפני קבוצות לחץ ובעלי אינטרס.²²

20 כך, למשל, לצד רשת הטלפוניה הקווית, ששימשה במשך שנים רבות רשת התקשורת היחידה, מתקיימות היום רשתות תקשורת חלופיות. רשתות אלה עשויות לספק, לצד שירותי טלפוניה, שירותי תשתית שונים. לגיון אמצעי התשתית נודעות השלכות בתחום המדיניות והרגולציה.

21 עיגון חלק מכללי הבעלויות הצולבות בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב – 1982 משקף העדפה של חקיקה ראשית על פני חקיקה משנית. יתרונה של חקיקה ראשית על פני חקיקה משנית הוא בקשיחותה, ובעמידותה בפני מבחנים משפטיים. יתרונה זה הוא גם מקור חסרונה: כללים המעוגנים בחקיקה ראשית חסרים את הגמישות הנדרשת לשם התאמת הכללים המשפטיים לסיבבת השוק הדינמי.

22 חילופי הגברי התכופים במשרד התקשורת הם ביטוי לאי יציבות זו. בחמש השנים האחרונות כיהנו במשרד זה שלושה שרי תקשורת. למותר לומר, כי אין בכך – בלשון המעטה – כדי לחסן את הרשות המוקקת מלחצים חיצוניים.

בשלהי 2001, פורסמה עמדתו של משרד התקשורת לפטור את קבוצת "פועלים השקעות" וקבוצת "גד זאבי" – המחזיקות הן במניות חברת הלוויין ("יס") והן במניות חברת "קשת" – ממכירת החוקותיהם בערוץ 2, בשל המיזוג הממשמש ובא בין זכייניות הערוץ (ראו: The Marker מ-22 באוקטובר 2001). כתוצאה ממיזוג זכייניות הערוץ השני, צפויות החוקותיהם של קבוצת פועלים השקעות וקבוצת זאבי לפחות מ-10 אחוזים ממניות החברה הממוזגת.²³ על מנת לפטור את פועלים השקעות וזאבי מן הצורך למכור מקצת מהחוקותיהם במניות חברת קשת, הציע מנכ"ל משרד התקשורת, כי יותר לבעלי החוקות בחברות הכבלים והלוויין להחזיק ב-10 אחוזים ממניות חברה המפעילה ערוץ המשדר פרסומות. טרם ההצעה, הרף המותר להחזקה צולבת מעין זו עמד על 5 אחוזים. הצעה זו ממחישה את חוסר היציבות המאפיין את הפתרון הרגולטורי לנוכח שינויים המתקיימים במבנה שוק התקשורת. עוד ממחישה ההצעה את החשש כי שינויים רגולטוריים מונעים על-ידי התערבות פסולה של בעלי עניין בהליכי ההסדרה.

ג. התערבות יתרה בכוחות השוק

שוק התקשורת הוא שוק מורכב, דינמי ועתיר משתנים כלכליים. כתוצאה מכך, ספק אם אפשר לחזות את תוצאות התערבות הרגולטור בפעולתם של כוחות השוק. לעתים סופה של התערבות רגולטורית שהיא מביאה לתוצאה הפוכה מזו שאליה כיוון המחוקק. למרבה האירוניה, ההגבלות על בעלויות צולבות עשויות להביא דווקא ליצירת קבוצות תקשורת דומיננטיות, כיוון שלנוכח תקרת שיעור ההחזקה הכפויה על חברות תקשורת נמנעת כניסתו של מתחרה חדש, אשר מתחרה קיים מחזיק במקצת ממניותיו. תוצאה זו, המגבירה את ריכוזיות שוק התקשורת, שמה לאל את כוונתו של המחוקק. אפשר גם שכתוצאה מקביעת רף החזקות מרבי להחזקות צולבות יימנע מיזוג בין חברות תקשורת, מיזוג הטומן בחובו רווחי יעילות המוגשמים

23 גד זאבי נחשב לבעל מניות בחברת הלוויין, כיוון שהחזיק ב-19 אחוז ממניות חברת בזק, המחזיקה ב-30 אחוז מחברת הלוויין. במקביל מחזיק זאבי ב-28.7 אחוז ממניות זכיינית ערוץ 2 – קשת. לפועלים השקעות" 15 אחוז ממניות חברת הלוויין, ובמקביל מחזיקה "פועלים תקשורת" ב-27 אחוז ממניות זכיינית ערוץ 2 – רשת. אם יתמוגו זכייני ערוץ 2, חברת פועלים השקעות תחזיק ב-9 אחוזים ממניות החברה הממוזגת וזאבי יחזיק בכ-9.5 אחוזים בלבד – על בסיס יחסי מיזוג שווים. כיום מניות זאבי מוחזקות על-ידי הבנקים המלווים.

באמצעות סינרגיה או שיפור מבנה ההחזקות. בנוסף, התערבות רגולטורית עשויה להביא לידי הגדלת עלויות העסקה הכרוכות במכירת נתחים בחברות תקשורת, הגדלה שטומנת בחובה אבדן רווחה כלכלית. עוד תוצאת לוואי לא רצויה הנלווית להתערבות רגולטורית נגזרת מאפליה לרעה של מתחרים קיימים. אפליה זו עלולה לפגוע בשוויוניות התחרות. התערבות המחוקק בקביעת כללי התחרות יכולה להאיץ מתחרים נוספים להיכנס לענף, חרף אי הכדאיות הכלכלית הכרוכה במהלך זה. כתוצאה מהחרפת התחרות ייגרמו לשחקנים השונים הפסדים כבדים, אשר יפגעו בהתפתחות הענף. השפעה שלילית נוספת הנודעת לרגולציה פרטנית המשתנה תכופות, נובעת מן הקושי הנגרם לשחקני השוק לתכנן ולכלכל את מהלכיהם העסקיים.

במאמר מוסגר יצוין כי המבנה הרגולטורי עצמו תרם תרומה מכרעת לריכוז השליטה על אמצעי התקשורת. כך, רק בשלהי 2001 החליטה הממשלה על ביטולה של שיטת הזיכיונות בשידורי הטלוויזיה והרדיו ועל מעבר לשיטת הרישיונות. התקשורת האלקטרונית הייתה נתונה שנים ארוכות במשטר מונופוליסטי ארכאי. הזכות לשידורי טלוויזיה מסחרית הוענקה כזיכיונות למעטים באמצעות מכרזים. אין תמה אפוא שבעלי הון מעטים, בעלי השפעה וקשרים, החזיקו בגופי תקשורת שונים. יכולתם של יזמים חדשים לתפוס משבצת פנויה על מפת שוק התקשורת נחסמה כמעט לחלוטין על-ידי המחוקק.

ד. אפקטיביות הרגולציה

כללי הבעלויות הצולבות עושים שימוש באמות מידה משפטיות-טכניות כדי להבטיח את ביזור השליטה באמצעי התקשורת. דא עקא, אמות מידה אלה אינן משקפות בהכרח את מבנה הבעלות האמתי המתקיים בחברות תקשורת. לשם איתור משקלן של זיקות הבעלות בתאגיד נדרש מבחן מהותי-איכותי ואין די ביישום מבחן מתמטי-כמותי. לעתים מבנה בעלות שנראה מבוזר, אינו אלא מסווה למבנה שליטה ריכוזי, הממומש באמצעות הסכמי שליטה. הסכמה שבשתיקה על נקיטת קו פעולה מסוים בין שותפים לבעלות על אמצעי תקשורת שונים, לא תיפול בגדר האיסור המשפטי על החזקות צולבות, אף-על-פי שיש בה כדי לפגוע בעקרונות המוגנים על-ידי

כללי הבעלויות הצולבות.²⁴ כיוצא בזה, בריתות נסתרות בין בעלי אמצעי תקשורת שונים, אינן נלכדות ברשת האיסור על קיומה של בעלות צולבת. אפשר גם, כי בעל מניות יהא בעל השפעה על התנהלות התאגיד שלא באמצעות כוח הצבעה.

שיעור ההחזקות אינו משקף באורח מדויק את מידת ההשפעה של בעל החזקות על אמצעי התקשורת. השפעה זו תלויה, בין היתר, בפיזור ההחזקות באמצעי התקשורת ובמערכת היחסים הפנימית שבין המחזיקים השונים. לשון אחר: אמת המידה הטכנית-משפטית אינה ממצה את מכלול הנסיבות הכרוכות בקיומן של החזקות צולבות בשוק התקשורת, ואין בה כדי לחסום את הדרכים החוקיות שבאמצעותן יכולים בעלי הון פרטיים לקיים שליטה אפקטיבית באמצעי תקשורת שונים.²⁵

2. חולשות הרגולציה בישראל

לצד החולשות והליקויים המאפיינים את הפתרון הרגולטורי כשלעצמו, הוא סובל גם מפגמים הנגזרים ממאפייניהם המיוחדים של גופי ההסדרה בישראל.

א. סרבול בירוקרטי

הסדרת שוק התקשורת בישראל לוקה בסרבול בירוקרטי. הרגולציה בישראל סובלת מרב גוניות ומחוסר אחידות הנובעים מקיומם של גופי הסדרה ופיקוח שונים (משרד התקשורת, המועצה לשידורי כבלים ולווין, הרשות השנייה, הרשות להגבלים עסקיים, ומשרד המשפטים) שאינם פועלים תחת קורת גג שלטונית אחת.²⁶ כמו כן, כתוצאה מריבוי

24 למשל, נניח כי כללי הבעלויות הצולבות קובעים כי אין לחזיק ב-10 אחוזים באמצעי תקשורת X, אם בה בעת בבעלות המחזיק 10 אחוזים באמצעי תקשורת Y. כעת, נניח כי א' וב' מחזיקים כל אחד ב-7.5 אחוזים ב-X וב-Y. הסכם לשיתוף פעולה בין א' לב' מהווה פגיעה בעיקרון המוגן על-ידי כללי הבעלויות הצולבות.

25 אין די בהגדרות הכמותיות המשקפות את שיעור ההחזקה של בעל המניות בהון מניות החברה על מנת לבטא כוח שליטה, אף אם מניות החברה מקנות כוח הצבעה. נדרשת בחינה מהותית של מידת יכולתו של בעל מניות להשפיע בפועל על מהלך קבלת ההחלטות בחברה (א' חביב סגל, דיני חברות, כרך א, עמ' 495-496).

26 מספר ועדות שעסקו בנושא התקשורת קראו לאיחוד גופי השלטון השונים העוסקים ברגולציה של שוק התקשורת.

הרשויות המוסמכות להסדיר את שוק התקשורת נוצרת רגולציה עודפת, המערימה מכשולים על התפתחותו של שוק זה. לעת עתה דומה כי הניסיון להתיר את הפקעת הבירוקרטיה החולשת על שוק התקשורת אינו עולה יפה.

בעניין זה ראו, למשל, את המלצת דוח פלד, שטרם יושמה: "הוועדה רואה צורך חיוני בהקמתה של רשות לאומית לתקשורת. הרשות תפעל במסגרת חוק ראשי אחד לתחום התקשורת האלקטרונית ותאגד בתוכה, במתכונת דומה לזו של ה-FCC בארה"ב, את כל נושאי התכנון, הרישוי, הבקרה, הביקורת והאכיפה בתחום התקשורת האלקטרונית."

בין תפקידיה של רשות זו: פיקוח על מונופולים ועל גופים דומיננטיים אחרים הפועלים בענף, לשם יצירת תנאים לקיומה של תחרות הוגנת במצב שאין מתקיימת בו תחרות חופשית אפקטיבית. פיקוח על ריכוז בעלות בתחום התקשורת המשודרת; לעניין זה, תילקח בחשבון בעלות ריכוזית ודומיננטית בכל סוגי התקשורת המשודרת ובכל סוגי התקשורת המודפסת.

לאחרונה משרד התקשורת מקדם הצעה להקים רשות תקשורת. על אף שכוון ההצעה רצוי, האופן שבו היא מיישמת את עקרונות הפיקוח נתון לביקורת, שאין זה מענייננו לפרטה כאן.

ב. היעדר תפיסה עקרונית בדבר מבנה ההסדרה הרצוי

הסדרת סוגיית הבעלויות הצולבות בישראל היא נקודתית, ואינה נשענת על תפיסה רחבה על מבנה שוק התקשורת הרצוי. הדין הישראלי מטיל הגבלות על בעלויות צולבות בגופי תקשורת שונים: שידורי ערוץ 2, שידורי הערוץ השלישי, שידורי ערוץ החדשות, שידורים באמצעות כבלים, שידורים באמצעות לוויין, שידורי רדיו ועיתונות. ההגבלות המוטלות על בעלויות צולבות אינן אחידות, וכן אינן סימטריות באופיין; קרי: היקף ההגבלות וטיבן משתנים ביחס לסוגים שונים של בעלויות צולבות על אמצעי הולכה,

שידור ותוכן שונים. ניכר במגבלות אלה שקביעתן נעשתה אד-הוק, ממקרה למקרה, לצורך הסדרת מתן זיכיון או רישיון להפעלת סוג של שידורים או אמצעי הולכה טלוויזיוניים. דומה שאין בבסיסן של מגבלות אלה תפיסה כללית-עקרונית באשר לאופן ההסדרה הרצוי של כללי הבעלויות הצולבות בטווח הארוך. כללים אלה אינם מוגבלים בזמן, וכן אינם בני התאמה לשינויים בסביבה הכלכלית-תחרותית. כאמור לעיל, לדעתנו יש להשתית את כללי הבעלויות הצולבות על תפיסה עקרונית בדבר המבנה הרצוי של התחרות בענפי התקשורת השונים, מבנה המותאם למצב הענף. (לסקירה של כללי הבעלויות הצולבות בישראל, וכן לביקורת על כללים אלה, ראו נספח א.)

מבנה חקיקתי זה מחליש אף יותר את כוח עמידתה של הרגולציה בפני רוחות מצויות, המבקשות לעקור הגבלה מסוימת לטובת בעל עניין מסוים. כמו כן, היעדר תפיסה כללית-עקרונית אשר לאופן ההסדרה הרצוי של כללי הבעלויות הצולבות בטווח הארוך גורמת לכך שגורלו של שוק התקשורת תלוי בהחלטות רגולטוריות שעשויות להשתנות חדשים לבקרים. כתוצאה מכך, אין בידי השחקנים בשוק התקשורת יכולת לצפות את תנאי הרגולציה בשנים הקרובות. לכך נודעת השפעה מרתיעה על הנכונות להשקיע במיזמי תקשורת.

ג. המדינה כרגולטור וכשחקן

בשוק התקשורת בישראל המדינה חובשת שני כובעים: רגולטור ושחקן. בתפקידה כרגולטור המדינה מופקדת על קביעת כללי המשחק, המסדירים את מהלכיהם של השחקנים בשוק התקשורת. כשחקן, המדינה מעורבת בשוק התקשורת באמצעות החזקותיה בחברת בזק, המשמשת גם בעלת מניות עיקרית בחברת הלוויין. ריבוי כובעים זה מעמיד את המדינה בניגוד עניינים בין תפקידה כנאמן הציבור לבין מעמדה כגוף עסקי — פרטי למחצה — הפועל בשוק התקשורת.

המהלכים להפרטת חברת בזק נמשכים זה זמן רב. לאחרונה, נוכח שינוי הרכב בעלי המניות בחברה, השפל המעמיק בשוקי ההון ורתיעתם של משקיעים זרים מביצוע השקעות בישראל — דומה כי הפרטת החברה אינה קרובה לבוא. בנוסף לקשיים שמקורם במצב שוק התקשורת, במצבו של המשק הישראלי ובמצב הביטחוני, קיימים מכשולים נוספים המעכבים את הפרטת בזק, ואלה נובעים מליקויים מבניים המאפיינים את שוק התקשורת ושוק ההון בישראל.

פרק חמישי

צד ההיצע — יצירת תנאים לעידוד התחרות בשוק התקשורת

1. שורשיה של תופעת הבעלויות הצולבות

כאמור לעיל, היקפו של שוק התקשורת מושפע מרמת הביקוש לפרסום מסחרי בטלוויזיה. כתוצאה מכך, מספרם של המתחרים האפשריים בשוק התקשורת מוגבל וההסתברות לקיומן של בעלויות צולבות גדלה. נוסף למגבלה הנובעת מצד הביקוש, ריבוי הבעלויות הצולבות בשוק התקשורת בישראל נעוץ במיעוט מקורות המימון העומדים להשקעה בשוק זה. הווה אומר: צד ההיצע להשקעה במיזמי תקשורת מוגבל אף הוא. כתוצאה מכך, גופים ספורים מספקים את ההון הדרוש להשקעה בגופי תקשורת וגורמים בכך להרחבת היקף תופעת הבעלויות הצולבות. להלן נעמוד על מאפייני צד ההיצע של שוק התקשורת.

תעשיית התקשורת היא תעשייה עתירת השקעות. חלק ניכר מן ההשקעה הגבוהה בענף מומנה באמצעות אשראי ולא על-ידי הון בעלים. מאזן של חלק גדול מן החברות הפועלות בתחום התקשורת מתאפיין בשיעור מינוף גבוה. כמו כן, חלק מן החברות סובלות משחיקה ברווחיות. מכאן עולה, כי חברות התקשורת זקוקות למקורות הון נוספים לשם המשך פעילותן העסקית. יתרה מזו, שוק התקשורת אינו קופא על שמריו, אלא מוסיף להתפתח ולהתקדם הן מבחינה טכנולוגית והן מבחינת מגוון התכנים המועברים בו והיקפם. תנאי להתפתחות זו הוא גיוסו של הון נוסף.

שוק התקשורת מתאפיין בחסמי כניסה גבוהים הנגזרים מגודל ההשקעה הנדרשת ומן הצורך בהבנת הצרכים המיוחדים המייחדים אותו. חסמי הכניסה הגבוהים מצמצמים את מקורות המימון הפרטיים העומדים להשקעה. כתוצאה מן הצורך הגובר בגיוסי הון תכופים, השוק משופע

בשחקנים "חוזרים", המשקיעים בענפי תקשורת סמוכים, משום שרק בידיהם מצוי ההון הדרוש להשקעה, כמו גם הידע וההיכרות עם תחום התקשורת. עוד יש לציין, כי חלק ניכר מן ההשקעות בשוק התקשורת בעשור האחרון מומן על-ידי השקעות זרים.²⁷ המפולת האחרונה בשוקי המניות, כמו גם התלהטות הסכסוך המדיני, דיללו את זרם ההשקעות הזרות. בהיעדר מקורות מימון חלופיים, השחקנים בשוק התקשורת פונים למיזוגים פנימיים אשר מגבירים אף יותר את מידת הריכוזיות בשוק ההון.

2. שכלול שוק ההון כאמצעי לפתרון בעיית הבעלויות הצולבות ושכלול שוק התקשורת

א. הרחבת מקורות ההון העומדים למימון השקעות בשוק התקשורת התפיסה המוצעת על-ידינו גורסת כי תפקידה של המדינה ליצור ולטפח את התנאים הדרושים לקיומה של תחרות אפקטיבית בשוק התקשורת. לפיכך, לצד הוראות חוק שמטרתן להגביל בעלויות צולבות, שומה על המדינה להבטיח את התנאים הדרושים להרחבת מקורות ההון העומדים להשקעה בשוק התקשורת. הרחבת מקורות המימון העומדים לרשות יזמים מהווה פתרון שוק לבעיית ריכוזיות שוק התקשורת. ההבדל המרכזי בין אמצעי זה לבין הסדרה חקיקתית של הבעלויות הצולבות נעוץ במידת מעורבותו של המחוקק בפתרון הבעיה. פיתוח שוק ההון כרוך בביטול התערבות שלטונית בעלת השפעה מעוותת על שוק ההון, כמו גם בעידודו של שוק ההון באמצעים עקיפים. פתרון זה מסתמך על כוחות השוק לשם השגת היעדים המוגשמים באמצעות רגולציה של בעלויות צולבות. לעומת זאת, פתרונה של סוגיית הבעלויות הצולבות באמצעות קביעת שיעורים מרביים להחזקות צולבות מהווה התערבות חקיקתית ישירה בשוק התקשורת.

27 כך, למשל, חלק מבעלי המניות בחברות הכבלים הם משקיעים זרים. אחד מבעלי השליטה בעיתון מעריב, אף הוא משקיע זר.

הפחתת שיעור ההחזקות הצולבות כרוכה בהגדלת מקורות המימון העומדים להשקעה בשוק התקשורת. ראשית, חברות תקשורת קיימות המבקשות לגייס הון נוסף יהיו פטורות מן הצורך לבצע הקצאות פרטיות לבעלי הון פרטיים או לגייס הון הלוואות מן המערכת הבנקאית. תחת זאת, היא בידן לגייס הון סחיר – הון מניות או הון הלוואות – מן הציבור הרחב. לפיכך, בטווח הארוך, חיווקו של שוק ההון ופיתוחו צפויים להפחית במידה רבה את ריכוזיות השליטה בשוק התקשורת. שנית, יומים המבקשים להקים מיזמי תקשורת, יוכלו לממן את ההשקעה הנדרשת לצורך הקמת המיזם באמצעות גיוס הון בבורסה. בדרך זו תפחת התלות של מיזמי תקשורת חדשים בבעלי הון הקיימים.

יתרה מזו, שוקי הון מתמחרים ברציפות את ערכי החברות הנסחרות בהן. לפיכך, שוקי הון מצטיינים בדינמיות וביכולת להגיב במהירות למידע חדש באמצעות שינוי במחירים. כתוצאה מכך, הקצאת המקורות הנעשית במסגרת שוק ההון מותאמת לשינויים טכנולוגיים, לשינויים בתפיסת סיכונים, ולרעיונות חדשים.

שכלולו של שוק ההון חיוני לעידוד הקצאה יעילה יותר של סיכונים עסקיים בשוק התקשורת. שוק זה הוא שוק עתיר סיכונים, הנגזרים מאופיו הדינמי ומן ההתפתחות הטכנולוגית המואצת המתקיימת בו. בשל מיעוט מקורות המימון העומדים להשקעה בשוק התקשורת, בעלי הון פרטיים עשויים להירתע מנקיטת יזמות עסקיות הכרוכות בסיכון הוגם האישי. אף המערכת הבנקאית, האמונה על מדיניות עסקית שמרנית, אינה ששה להעמיד הון הלוואות למיזמי תקשורת עתירי סיכון. שוק ההון עשוי לשמש אפוא מכשיר להקצאת סיכונים יעילה, באמצעות העמסת נטל ההשקעה, על סיכונים השונים, על כתפיה של קבוצת משקיעים רחבה.

ב. המעבר לשיטת הרישיונות

מסקנתנו בדבר הצורך בשכלול ובפיתוח של שוק ההון כמכשיר לביצוע השקעות בשוק התקשורת זוכה למשנה תוקף לנוכח המעבר הצפוי משיטת הזיכיונות לשיטת הרישיונות בתחום שידורי הטלוויזיה והרדיו. משטר הרישיונות, אשר אימוצו הוא פועל יוצא של ההמלצות הכלולות בדוח

“ועדת פלד”, מבוסס על מדיניות “השמים הפתוחים”²⁸. על-פי מדיניות זו יש להתיר לכל דורש, העומד בתנאי הסף הקבועים בחוק, להפעיל מיום תקשורת אלקטרוני. יישומה המלא של מדיניות השמים הפתוחים צפוי להבטיח תחרות חופשית בתנאים שווים והוגנים, כמו גם היצע תכנים רחב ומגוון. אנו סבורים, כי צעד משלים והכרחי למשטר הרישיונות החדש הוא יצירת התנאים המתאימים לגיוס ההון הנדרש להקמתם ולהפעלתם של מיזמי תקשורת. הקמתם והפעלתם של מיזמים אלה, אשר יתחרו בגופי התקשורת עתירי הניסיון והכוח, כרוכות בהתמודדות עסקית קשה. בהיעדר מקורות מימון מספיקים, משטר הרישיונות לא יועיל מאומה בתקנתו. מה בצע אפוא בפתיחת שמי התקשורת לתחרות, שעה שהאמצעים האופרטיביים להגשמת מדיניות זו חסרים?

3. הצורך בפיתוחו של שוק ההון לנוכח ריכוזיות המערכת הבנקאית

א. שוק ההון, המערכת הבנקאית, והשפעתם על ענפי משק ראליים
שוק ההון הוא מערכת לניטוב מקורות הון מיחידות חיסכון ליחידות השקעה. המערכת הבנקאית, הפועלת במקביל לשוק ההון, משמשת מתווך פיננסי בין יחידות השקעה ליחידות חיסכון. שתי מערכות אלה מהוות את מכשירי הקצאת המקורות העיקריים בשוק הפיננסי. יציבותם ויעילותם של שוק ההון והמערכת הבנקאית חיוניים להקצאת מקורות יעילה בין שימושים מתחרים, המניעה את התפתחות המשק והכלכלה. שוק ההון בישראל

28 להלן נוסח המלצת הוועדה בעניין זה: “מעבר משיטת זכויות לשיטת רישיונות – הוועדה ממליצה לקבוע שיטה חדשה של מתן רישיונות שידור והפעלה במקום השיטה הקבועה עתה בחוקים השונים, בדבר מתן זכויות. המושג “רישוי” (Licensing) מבטא, לדעת הוועדה, בצורה נכונה יותר את תפיסת חופש השידור והתחרות, מאשר מושג “הזכיון” (Concession). באופן מטאפורי ניתן לומר שמושג הרישוי קובע שלכל אחד מותר לנהוג בכביש, בתנאי שיש בידי רשיון נהיגה, המעיד על כשירותו (תנאי סף) ובתנאי שהוא מקיים את חוקי התנועה (תנאי הרשיון). הזכיון נתפס כזכות יתר, שיש בה מרכיבים של בלעדיות, או חוקה, ואלה עומדים בסתירה לעקרון התחרות החופשית. הוועדה שוכנעה, כי זכויות השידור שניתנו עד כה לגופים שונים, בהליכי מכרז, ככלו את ידיהן של הממשלות בישראל יותר משייעו בידיהן להגן על טובת הציבור ורווחתו. אין לכך ביטוי מובהק יותר מן הטענות, שהעלו בעלי זכויות שידור, בדבר “זכויות קניין” ו“הבטחות שלטוניות”, אשר נתנו בידיהם, פעמים אחדות, עילות לעתור לבג”ץ ומנעו, או עיכבו, פעולות הסדרה ופיתוח בענף שנדרשו על-פי צרכים חדשים.”

סובל מליקויים ופגמים מבניים, המשבשים את יעילותו בנייתוב מקורות הון מיחידות החיסכון ליחידות ההשקעה. כך, למשך, שוק ההון הישראלי סובל מחוקי מס מפלים, מפעילות מועטה של משקיעים מוסדיים ומהתערבות ממשלתית יתרה.²⁹ עיקר הקצאת מקורות ההון בישראל מבוצע באמצעות המערכת הבנקאית, המשמשת ציר חלופי להקצאת מקורות הון. המערכת הבנקאית סובלת מריכוזיות יתר ומאופיינת במבנה אוליגופוליטי. כך, למשל, בשנת 2000 היווה המימון הבנקאי 55 אחוז מסך כל מקורות המימון לסקטור הפרטי. 28 אחוז נוספים מקורם בגיוס הון בחו"ל (בעיקר על-ידי חברות טכנולוגיה). 17 אחוז בלבד מסך מקורות המימון לסקטור הפרטי הושג באמצעות גיוס הון ישיר בשוק ההון המקומי.³⁰ כתוצאה מן הפגמים הטבועים במערכות הולכת ההון בישראל סובלים ענפי משק שונים מהיעדר מקורות הון מספיקים למימון השקעות ופרויקטים. בפרט הדברים אמורים, בענפי משק הטעונים השקעה ארוכת טווח בתשתיות, דוגמת ענף התקשורת, ענף האנרגיה וענף הבנייה. התנאים הירודים השוררים בשוק ההון ניכרים בקשיים שבהם נתקלת המדינה בהפרטת חברות שמניותיהן מוחזקות על-ידיה. היעדר מקורות הון לקליטת מניות המדינה בחברות ממשלתיות מכשיל את יכולתה של המדינה למכור את החזקותיה בחברות אלה במחיר ראוי.

יש לציין, עם זאת, שהמגמה ארוכת הטווח המסתמנת בהרכב מקורות המימון של הסקטור הפרטי מלמדת על ירידה במשקלם של מקורות המימון הבנקאיים. כך, בעשור האחרון גדל משקלם של מקורות המימון החוץ-בנקאיים אשר שימשו את פעילות הסקטור הפרטי: גיוסי המקורות של חברות מבורסות בחו"ל גדלו מאוד, תחילה מארצות-הברית ובשנתיים האחרונות אף מאירופה. כמו כן הואץ הגיוס של מקורות מימון ממתווכים פיננסיים חוץ-בנקאיים, כגון קרנות הון סיכון ומשקיעים מוסדיים זרים. לנוכח התפתחויות אלה הצטמצם משקלו של התיווך הפיננסי הבנקאי במימון פעילות המגזר הפרטי. עם זאת, הבנקים נותרו גופים דומיננטיים בתיווך הפיננסי, הן כמקור עיקרי למימון השקעות בסקטור הפרטי, והן

29 ראו: דוח ועדת ברודט, 1996.

30 ראו: ד"ר מאיר סוקולר, חשיבותה של הרפורמה בשוק ההון לכלכלה הישראלית, בנק ישראל – פרסומים, http://www.nadlanix.co.il/office_genbank.htm (10.6.01).

כמקור חלופי למימון השקעות בסקטור הפרטי בהיעדר מקורות מימון פרטיים, כפי שאירע בשלהי 2000 על רקע נפילת מחירי המניות בבורסות בעולם.³¹

ב. התלות הגוברת במערכת הבנקאית

לנוכח התחלופה המתקיימת בין שוק ההון למערכת הבנקאית, מתבלט אף יותר הצורך בחיזוקו של שוק ההון כמקור מרכזי לאספקת מקורות מימון לענף התקשורת. בהיעדר מקורות מימון בשוק ההון, משמשת המערכת הבנקאית מקור מימון חלופי לחברות תקשורת הזקוקות להון נוסף.³² בפרט הדברים אמורים בעתות שפל, שעה שידם של משקיעים פרטיים קפוצה. הישענות על מקורות מימון בנקאיים כרוכה בהגברת מעורבות הבנקים – אף כי בעקיפין – בשוק התקשורת. בנקים ספורים עלולים להעמיד הלוואות לגופי תקשורת שונים, ולרכז בידיהם השפעה על מהלכיו של שוק התקשורת. המערכת הבנקאית עצמה לוקה בריכוזיות גבוהה. כתוצאה מכך, ממד הריכוזיות בשוק התקשורת יוכפל: הממד האחד נעוץ בריכוזיות השליטה הישירה בחברות התקשורת; הממד השני טמון בשליטה העקיפה על אמצעי התקשורת, המופעלת על-ידי הגופים הבנקאיים הריכוזיים. יש לציין, שהתלות בין חברות תקשורת לבין הגופים הבנקאיים היא הדדית. האינטרס הבנקאי הוא להעמיד הון הלוואות נוסף לחברות תקשורת השרויות במצוקה פיננסית, על מנת שיהא בידן להיחלץ מקשיהן ולפרוע את חובן.

המהלכים הפיננסיים של חברות הכבלים מאששים את המסקנה בדבר התלות הגוברת והולכת שבין חברות התקשורת לבין המערכת הבנקאית.

31 ראו: בנק ישראל, הודעה לעיתונות, שינויים במבנה שוק ההון הישראלי בשנות התשעים – בראי הרכב המימון של הסקטור הפרטי, 3 ביולי 2001.

<http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/010703/010703b.htm>

32 עצמתה של המערכת הבנקאית נגזרת משורה של עיוותים מבניים המקשים על פיתוח חלופות מימון חוץ-בנקאיות.

ראו: דוד קליין, נזקים לצמיחת המשק הנובעים מגידול מהיר בהוצאות הממשלה, 31 באוקטובר 2001 <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/neumim/neum074h.html>. קליין מסביר, בין היתר, כי דיני המס המפלים גורמים לחיזוק מערכת התיווך הבנקאית, ומקשים על פיתוחן של חלופות מימון חוץ בנקאיות.

חברות הכבלים, הנתונות בקשיים פיננסיים עמוקים, נשענות על סיוע בנקאי אדיר ממדים.³³ סיוע זה, עלול להיתרגם לשליטה עקיפה של גופים בנקאיים בחברות הכבלים. חברת הלוויין שקועה אף היא בחובות כבדים שנטלה מן המערכת הבנקאית.

לעומת זאת, בשוק הון משוכלל יש בידי גופי תקשורת לגייס הון הלוואות סחיר מן הציבור הרחב, ולהימנע מן הצורך להזדקק לכספי האשראי הבנקאי. בדרך זו קטנה מעורבותם של הבנקים בשוק התקשורת. גיוס הון מן הציבור הרחב אינו נגוע בחשש לריכוזיות. על-פי טבען החזקות הציבור אינן מרוכזות בידיים אחדות, ולפיכך אין בהן משום סכנה להפעלת שליטה ריכוזית. כמו כן, הון סחיר "עמיד" יותר לסיכון, משום שיש בידי ציבור המשקיעים לפזר את הסיכון הכרוך בהשקעה בשוק התקשורת בין ענפים שונים. הון הלוואות בנקאי, לעומת זאת, רגיש יותר לסיכונים העסקיים הכרוכים בהשקעה בענף התקשורת.³⁴

ג. מצוקת אשראי

הריכוזיות הגבוהה המאפיינת את המערכת הבנקאית גורמת להפחתת מקורות האשראי הבנקאי העומדים לרשות גופי תקשורת הפועלים במגזרים עסקיים מתחרים. מיעוט מקורות האשראי עשוי לגרום לדעיכת התחרות בשוק התקשורת, שכן חברות תקשורת ייאבדו את כוחן התחרותי בעקבות ניתוק מקורות המימון המשמשים אותן. כמו כן, מצוקת אשראי עשויה להניע חברות תקשורת השרויות במצוקה פיננסית להתמוזג עם מתחרותיהן על מנת לחסוך בהוצאות ולשפר את מצבן העסקי. כלומר, כתוצאה ממיעוט מקורות המימון העומדים לחברות הנתונות במצוקת אשראי, תנופת התחרות בענף התקשורת עלולה להיבלם.

מצוקת האשראי בשוק התקשורת נגזרת ממספר גורמים:

ראשית, לנוכח מיעוט בעלי השליטה בשוק התקשורת וריכוזיות המערכת הבנקאית, קבוצת הלווים הגדולים עלולה להיקלע למצוקת אשראי. גופים

33 ראו למשל, גיא רולניק, "מלך הכבלים", הארץ, 25 בספטמבר 2001.
34 "רגישותו" של האשראי הבנקאי לסיכונים השוק באה לידי ביטוי בדרישת המפקח על הבנקים מהבנקים להגדיל את ההפרשה לחובות מסופקים בגין ההשקעות שלהם בחברות התקשורת.

בנקאיים מוגבלים במתן הלוואות לגופים גדולים, במסגרת מגבלות האשראי שמשיל בנק ישראל. כתוצאה ממגבלות אלה, הבנקים דורשים ריביות גבוהות יותר על הלוואות הניתנות על-ידם לגופים גדולים. נוכח הגבלות אלה, הבנקים יכולים לדרוש הון עצמי גדול יותר כתנאי להענקת הלוואות ללווים גדולים. ועוד. גופים בנקאיים מוגבלים בשיעור החשיפה המרבי לענף ספציפי – קרי: סך ההלוואות המוקצות לענף ספציפי. הווה אומר, עליהם לגוון את האשראי המועמד על-ידם לענפים שונים.

שנית, בענף התקשורת, אשר סבל פגיעה קשה בעקבות המשבר הכלכלי האחרון, הבנקים עשויים לנהוג משנה זהירות בבואם להעמיד אשראי.³⁵ בפרט הדברים אמורים בתנאי שפל כלכלי, אשר בהם המערכת הבנקאית נוטה לנקוט מדיניות אשראי שמרנית, בעקבות העלייה החדה בשיעור החובות האבודים, צמצום הביקוש לאשראי, והתגברות ניכרת של הסיכונים שהבנקים ניצבים בפניהם.³⁶

קיומו של שוק הון מפותח, המכיל מגוון מכשירים פיננסיים, עשוי לספק מקור מימון חלופי לחברות הזקוקות להון ולצמצם את הסכנות הכרוכות במחנק אשראי. פיתוחו של שוק ההון – כאמצעי לגיוס הון הלוואות והון מניות – יאפשר לחברות תקשורת לגייס הון סחיר מן הציבור הרחב ומקהיליית המשקיעים המוסדיים, אף לאחר מיצוי מקורות האשראי הבנקאי. יתרונו של ההון הסחיר על פני האשראי הבנקאי טמון בכך שגיוס מקורות מימון בשוק ההון אינו חשוף לבעיית ניגודי העניינים המאפיינת את האשראי הבנקאי. כמו כן, כאמור לעיל, ההון הסחיר אפקטיבי יותר מן האשראי הבנקאי במצבים עתירי סיכון, שכן סיכון ההשקעה של ההון הסחיר הוא בר פיזור במידה רבה יותר מוז של האשראי הבנקאי.

35 שני גורמים חוברים יחדיו לקשים הצפויים ללווים גדולים בבואם לגייס הון הלוואות מן המערכת הבנקאית: הגורם הראשון נעוץ במגבלות המוטלות על-ידי בנק ישראל על הלוואות ללווים גדולים. הוראות המפקח על הבנקים קובעות, כי בנק אינו רשאי להעמיד אשראי ללווה יחיד בשיעור הגבוה מ-15 אחוז מהונו. רף זה מוגבה לכדי 30 אחוז, אם האשראי הבנקאי ניתן לקבוצת לוויים – הקשורים זה לזה בקשרי ערבות. כמו כן, נאטר על הבנקים להעניק לששת הלווים הגדולים שלהם אשראי בשיעור העולה על 135 אחוז מהון הבנק. ראו: המפקח על הבנקים, ניהול בנקאי תקין (11/98) (6), סעיפים 4(x), (ב), (ד). הגורם השני אינו נעוץ במאפייני הלווים אלא ביחס הלימות ההון של הבנק המלווה. על-פי דרישת בנק ישראל, הבנקים המסחרים מחויבים לעמוד ביחס הון/הלוואות מזערי בשיעור של 9 אחוזים. כתוצאה מכך, סך האשראי שיש בידי הבנקים להעמיד ללווים גדולים מוגבל. תוצאה נוספת הנובעת מן הדרישה לשמור על הלימות הון היא ייקור עלות האשראי הבנקאי ללווים גדולים.

36 עוד יש לציין, כי הבנקים מוגבלים ביכולתם להעמיד אשראי מכוח מגבלת הלימות ההון המוטלת עליהם. בתנאי שפל, יקשה על הבנקים להגדיל את הונם. כתוצאה מכך, היקף האשראי הבנקאי שיש בידי הבנקים להעמיד – מוגבל.

4. צעדים אופרטיביים לשכלול שוק ההון

סקירה מפורטת של הצעדים הדרושים לשכלולו של שוק ההון בישראל ולפיתוחו חורגת מגבולות נייר עמדה זה. בפסקאות הבאות נעמוד בקצרה על חשיבותם של המשקיעים המוסדיים ושל ציבור המשקיעים הרחב לפיתוחו של שוק הון יעיל ומשוכלל, ועל השפעתם של קבוצות משקיעים אלה על מבנה התחרות בשוק התקשורת. עוד נסקור את חשיבותו של שוק איגרות החוב הפרטי כמקור חלופי לגיוס הון הלוואות.

א. הגברת השתתפותם של גופים מוסדיים בשוק ההון

גופים מוסדיים מחזיקים בשיעור נמוך של החזקות ראליות בחברות הנסחרות בבורסה. על-פי מחקר שנערך לאחרונה נמצא כי החזקות המשקיעים המוסדיים מהוות כ-12 אחוז בלבד מכלל שוק המניות.³⁷ שיעור זה נמוך פי שניים משיעור החזקותיהם של המשקיעים המוסדיים ב-1993, וסופו במשבר שפקד את שוק ההון ב-1994. החלל הריק שנוצר בעקבות הפחתת שיעור החזקותיהם של משקיעים מוסדיים בשוק ההון התמלא על-ידי בעלי עניין שרכשו מניות בהתמדה בשנים האחרונות וכן על-ידי משקיעים זרים, אף כי חלקם של אלה קטן שוב בשנתיים האחרונות. עוד יש לציין, כי גופים מוסדיים פעילים מאוד בהשקעות בגופי תקשורת בארצות-הברית ובאירופה.

שיעור החזקותיהם הנמוך של גופים מוסדיים, המהווים את הבריה התיכון של שוק הון מפותח, מפחית את יעילותו ויציבותו של שוק ההון. אמנם, לאחרונה הוסרו המגבלות שהוטלו על חברות ביטוח על השקעה במניות ובאיגרות חוב הנסחרות בשוק המקומי. אך היקף השתתפותן ומעורבותן של קרנות הפנסיה וקופות הגמל בשוק ההון נמוך מזה שראוי היה שיתקיים. שיעור ההשתתפות הנמוך של קרנות הפנסיה וקופות הגמל במסחר בבורסה פוגע ביכולת לפתח בישראל שוק הון משוכלל, נויל ומפותח.

37 המחקר, שנערך על-ידי חברת מיטב, כלל את החזקותיהם של קופות הגמל, קרנות ההשתלמות, פיצויים וקרנות נאמנות. עוד העלה הסקר כי סך הנכסים הכספיים שבניהול מגיע כדי 222.6 מיליארד ש"ח, נכון לסוף יוני 2001, ומדהוה כ-20 אחוז מעושרו הפיננסי של הציבור בישראל.
ראו: <http://www.meitav.co.il/ts.cgi?tsstscript=category/index>

אחת הסיבות העיקריות להשתתפותן המועטה של קרנות הפנסיה בשוק ההון נעוצה באיגרות החוב המיועדות המונפקות לקרנות אלה על-ידי הממשלה, הגורמות לריתוק הון עתק מחוץ לשוק ההון הסחיר.³⁸ על כן, נחוץ מהלך ממשלתי, שניצניו הראשונים כבר נראו, להסטת כספי קרנות הפנסיה לאפיקים תחרותיים.³⁹ כמו כן, שוק קרנות הפנסיה לוקה בריכוזיות יתר; מרבית קרנות הפנסיה בישראל נשלטות על-ידי ההסתדרות. מבנה ריכוזי זה אינו תורם – לשון המעטה – לתחרות בענף קרנות הפנסיה.⁴⁰

אחת הסיבות העיקריות להשתתפותן המצומצמת של קופות הגמל במסחר הבורסאי ולהיעדר התחרות ביניהן נעוצה בשליטתם המוחלטת של הגופים הבנקאיים בניהול הקופות. פועל יוצא משליטתם של הבנקים בקופות הגמל הוא ריכוזיות רבה בענף, אשר מדכאת את התחרות בו. כמו כן, שליטתם של הבנקים בקופות הגמל יוצר פוטנציאל לניגוד עניינים בין פעילויותיהם השונות של הבנקים, שכן קופות הגמל, כמוהם כבנקים, קולטות פיקדונות לטווח ארוך, המושקעים במניות ובאיגרות חוב. ניגודי אינטרסים אלה טומנים בחובם סכנות שונות. לענייננו, די אם נדגיש כי ניגודי העניינים שבהם נתונים מנהלי הקופות משפיעים על מדיניות ההשקעה של הקופות הנתונות לניהולן, כמו גם על טיב ביצועיהן. אכן, חוק קופות הגמל מיועד, בין היתר, למנוע ניגוד עניינים זה. אף שחלפו חמש שנים מאז יבש הדיו על הצעת חוק קופות הגמל – טרם קרמה הצעת חוק זו עור וגידים.⁴¹

השקעותיהם של גופים מוסדיים בשוק התקשורת צפויה למהול את שליטתם של בעלי הון פרטיים באמצעי התקשורת. ראשית, כוח ההצבעה

38 לפי המצב הנוכחי, מחויבות הממשלה להנפיק לקרנות הפנסיה איגרות חוב מיועדות – איגרות חוב לא סחירות המבטיחות תשואה קבועה וצמודה למדד ומנותקת מריבית השוק – פוטרת את הקרנות, במידה רבה, מן הצורך להתחרות ביניהן באמצעות מאמץ מקצועי לשיפור התשואה לעמיתים. זו אחת הסיבות לרדידותה של התחרות בענף הפנסיה. הפניית כספי קרנות הפנסיה לשוק ההון צפויה לספק מקור מימון חלופי למיזמים עסקיים, ובכללם מיזמי תקשורת. סיבה נוספת לרדידות התחרות בשוק קרנות הפנסיה נובעת משליטתה של ההסתדרות על מרבית קרנות הפנסיה. מבנה בעלות זה בענף הפנסיה אינו מועיל להתגברות התחרות.

39 ראו: דוד קליין, תחילת השוקים הפיננסיים ויעילות המדיניות המקרו-כלכלית, 17 במאי 2001. (<http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/neumim/neum052h.htm>)

40 על-פי הנתונים שפורסמו על-ידי אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר, שוק קרנות הפנסיה – חרשות וותיקות כאחד – נשלט על-ידי קרנות פנסיה בבעלות ההסתדרות. קרן "מבטחים" חולשת על יותר מ-50 אחוז משוק הפנסיה, ושלוש הקרנות הגדולות בענף מרכוזות בידיהן קרוב ל-80 אחוז מכספי הענף. ראו: <http://www.mof.gov.il/hon/2001/pension/new4.htm>

41 ראו: סיכום דינוי הצוות הבינמשרדי בעניין שליטת הבנקים בקופות הגמל והצעת חוק קופות הגמל, פברואר 2000 (http://www.mof.gov.il/hon/2001/gemel/sikum_diunc.htm#g)

בגופים אלה יועתק לידי הגופים המוסדיים. שנית, נציגי הגופים המוסדיים אשר יחזיקו במניותיהן של חברות תקשורת צפויים לכהן בדירקטוריונים של חברות אלה. כתוצאה מכך, מבנה השליטה בגופי תקשורת ידולל באמצעות הגברת חלקו של הציבור הרחב – המיוצג על-ידי הגופים המוסדיים – שאינו בעל אינטרס כלכלי ריכוזי. יתרון נוסף הנודע להגדלת חלקם של הגופים המוסדיים בשוק ההון נובע מכך שגופים אלה מצטיינים באופק השקעה ארוך ובניסיון ניהולי שאפשר לרתום להשקעות ארוכות טווח, המאפיינות את שוק התקשורת.⁴²

ב. חיזוק אמון הציבור בשוק ההון

חלק ניכר מהשקעותיהם של הגופים המוסדיים מרותק למימון החוב הממשלתי. לפיכך, על מנת להרחיב את מקורות ההון אין די בהפניית כספיהם של הגופים המוסדיים להשקעות ראליות בשוק ההון, שכן המדינה תוסיף לגייס הון מן הציבור למימון פעולותיה. ועוד. לשם קיומו של שוק הון משוכלל יש צורך בסביבה מרובת שחקנים, שבה אין בידי שחקן יחיד להשפיע השפעה מכרעת על תוצאות המסחר. שכלולו של שוק ההון כרוך אפוא בעידוד הציבור הרחב לפעול בו. ציבור המשקיעים הרחב מדיר רגליו משוק ההון זה מספר שנים. רדידותו של שוק ההון בישראל, חוסר היציבות השורר בו, עצמתם הרבה של בעלי השליטה, וכן ריכוזיותה של המערכת הבנקאית גורמים להסטת כספי הציבור אל אפיקי חיסכון בנקאיים. יש, לפיכך, לעודד משקי בית ופרטים להשקיע את חסכונותיהם באפיקים חוץ-בנקאיים, אשר יתועלו לשוק ההון. יש לפעול לעידודו של ציבור המשקיעים להשקעות בבורסה, בין באמצעות השקעה בגופים מוסדיים ובין באמצעות ביצוע השקעות ארוכות טווח, בצד הבטחה של הגנה לבעלי המניות הן מפני בעלי השליטה בחברות והן מפני תרמיות ומניפולציות

42 יש לציין שנקטו מספר יוזמות חקיקה שמטרתן לעודד את השתתפות הגופים המוסדיים בשוק ההון. ביסוד יוזמות אלה מצוי העיקרון כי יש לעבור מפיקוח ישיר ופרטני (רק מה שהותר במפורש) לפיקוח עקיף (הכל מותר למעט מה שנאסר במפורש). כך, למשל, בעוד שבעבר נקבע מבנה תיק ההשקעות של חברות הביטוח על-ידי הרגולטור, הרי שעתה הותר להן לעצב את תיק ההשקעות שלהן כרצונן, ובלבד שיעמדו ברף סיכון נתון. כמו כן, הוצאה טיוטת חוק לגבי קופות הגמל וקרנות הפנסיה. מטרתם של שינויים אלה להפוך את המשקיעים המוסדיים לאפקטיביים יותר בשוק ההון. עם זאת, לב הבעיה הוא במבנה הבעלות הריכוזי המאפיין את המשקיעים המוסדיים.

בשוק ההון. הגדלת החזקות הציבור בחברות התקשורת צפויה לדלל את שליטתם של בעלי השליטה, ולבור את האינטרסים הכלכליים של גופי התקשורת.

ג. פיתוחו של שוק האג"ח הפרטי (איגרות חוב קונצרניות)

התיווך הפיננסי החוץ-בנקאי בישראל דל מאוד. בפרט הדברים אמורים בשוק איגרות החוב הקונצרניות. איגרות חוב קונצרניות מונפקות על-ידי פירמות ומהוות מכשיר לגיוס הון הלוואות. רמת הסיכון של איגרות החוב הקונצרניות נקבעת על סמך החוסן הפיננסי של החברה המנפיקה ועל סמך סדר קדימות תשלומי האיגרת על פני התחייבויותיה האחרות של הפירמה. לעתים מבוטאת התשואה כמרווח (תוספת) על תשואת איגרת חוב ממשלתית דומה, הנחשבת ל"חסרת סיכון" במונחי השוק המקומי.

בניגוד למצב המתקיים בארצות מערביות אחרות, חברות ממעטות לגייס הון הלוואות סחיר בשוק ההון הישראלי. בשנת 2001 ניכרה התאוששות מה בהיקף גיוסי איגרות החוב הקונצרניות, אך רמת הפעילות בשוק זה איננה משתווה לזו המתקיימת בארצות מערביות אחרות. חשיבותו של שוק איגרות החוב הקונצרניות נעוצה בכך שהוא מהווה חלופה לתיווך הפיננסי הבנקאי. כאמור לעיל, מקורות האשראי הבנקאי העומדים להשקעה בענפי תשתית נתונים להגבלות שונות. על כן, נודעת חשיבות לפיתוחו של שוק איגרות החוב, אשר צפוי להחליש את התלות של קבוצת הלווים הפרטיים באשראי הבנקאי.⁴³ בנוסף, בתנאים מסוימים, עלות גיוס הון הלוואות בשוק איגרות החוב הקונצרניות נמוכה מעלות האשראי הבנקאי.⁴⁴ כמו כן, הנפקת איגרות חוב קונצרניות עשויה לשמש חלופה לגיוס הון מניות, בפרט בשעה ששוק המניות מצוי בשפל. מצד ההיצע, הנפקת איגרות חוב קונצרניות מאפשרת לציבור המשקיעים לגוון את תיק השקעותיהם.

סיבות שונות גורמות לרדידותו של שוק איגרות החוב הפרטי. סיבה עיקרית היא אפליית המס המתקיימת בין התשואה המופקת על איגרות

43 פיתוחו של שוק איגרות החוב הקונצרני עשוי אף להגביה את מגבלת האשראי הבנקאי, שכן איגרות חוב קונצרניות עשויות לשמש תחליף לגיוס פיקדונות על-ידי הבנקים עצמם.

44 עלות ההון של איגרות חוב קונצרניות תלויה במידת סחירותן ובעלויות הפיקוח והעסקה הכרוכות בהן.

חוב קונצרניות – החייבות במס – לבין התשואה המופקת באפיקי חיטכון בנקאיים וכן זו הנובעת מאיגרות חוב ממשלתיות – הפטורות ממס. סיבה משמעותית נוספת היא המבנה הריכוזי של החזקות הגופים המוסדיים באיגרות חוב פרטיות המקטין את נזילותן. כתוצאה מעיוותים אלה מתקשה הסקטור הפרטי לגייס הון הלוואות בשוק ההון באמצעות איגרות חוב קונצרניות.⁴⁵

לענייננו, די אם נציין שהפחתת התלות במערכת הבנקאית והרחבת מקורות המימון העומדים לחברות תקשורת עשויים לסייע להתגברות התחרות בענף התקשורת. תלותן של חברות תקשורת באשראי בנקאי תפחת, שכן יהא בידן לגייס אשראי באמצעות הנפקת איגרות חוב בשוק ההון. כפועל יוצא מכך, תפחת מעורבותם של גופים בנקאיים בפעילות ראלית בשוק התקשורת, וניגודי העניינים שבהם נתונים גופים אלה – ישוככו. התפתחויות אלה יכולות לסייע בביזור השליטה באמצעי התקשורת ובהפחתת שיעור הבעלויות הצולבות.

5. חלופות מימון נוספות

א. התערבות ישירה של המדינה במימון השקעות בשוק התקשורת מספר מדינות נקטו אמצעים בעלי אופי אקטיבי לפתרון בעיית הבעלויות הצולבות. בצרפת, למשל, עיתון ששיעור מנוייו נופל מרף מסוים זכאי לסובסדיה ממשלתית, שמטרתה עידוד התחרות והגברת מגוון הדעות. על-פי תפיסה זו, תפקיד הממשלה בעידוד התחרות ובביצורה אינו מתמצה בהגבלת כוחם של בעלי השליטה באמצעי תקשורת, אלא מתפרס גם למתן סיוע אקטיבי לעידוד המתחרים החלשים. אנו סבורים, כי מתן סיוע ישיר מהמדינה לאמצעי תקשורת "נחשלים" אינה רצויה משני טעמים: הטעם האחד נעוץ בחשש כי פוליטיקאים ינצלו לרעה את השפעתם וכוחם כדי לפגוע בעצמאותה של התקשורת. לאור האינטרסים השונים

45 בעניין זה, מעניין לציין את עמדת איגוד החברות הנסחרות בבורסה, התולה את רדידות שוק איגרות החוב הקונצרניות בפרוצדורה הסבוכה הדרושה לביצוע הנפקת איגרות חוב אלה. ראו:

<http://www.e-good.org.il/news/content.asp?ID=59>

המוגשמים באמצעות תחרות חופשית בשוק התקשורת, ראוי לה למדינה שלא להתערב באורח ישיר בהעמדת מקורות הון לשוק התקשורת. אכן, עצם שליטתה של חברה ממשלתית כבוק בגוף תקשורת עתיר השפעה כחברת הלוויין אינו רצוי, בגלל החשש למעורבות יתרה של הדרג הפוליטי באופן ניהולה של חברת הלוויין. הטעם השני נעוץ בחוסר היעילות הכלכלית המאפיין את התערבותה של המדינה בפעולתם של כוחות השוק. אין למדינה יכולת להבחין בין חברות שנקלעו לקשיים מפאת ניהול כושל לבין אלה שמצוקתן נגרמה בשל מצב המשק בכללו. לנוכח טעמים אלה, על רשויות השלטון להגביל את התערבותן הישירה בשוק התקשורת למימון השידור הציבורי, על מנת לקדם את היעדים המיוחדים המונחים בבסיס שידור זה. החריג היחיד לעיקרון זה הוא היעדרה של מסה קריטית להפקות מקוריות ישראליות ייחודיות באיכות גבוהה, בתנאי תחרות מלאה. מצב זה, של כשל שוק במימון הפקות איכותיות, קיים במקומות לא מעטים בעולם ויוצר מחויבות ציבורית להתערבות בתנאי השוק. עם זאת, ראוי שההתייחסות לנושא המרכזי והמשמעותי של הפקות מקור תיעשה במסגרת הסדרי תמיכה מרכזית וסבסוד ממשלתי, הנהוגים במדינות רבות, במטרה לשמר את הגוון התרבותי הייחודי שלהן.⁴⁶

ב. מימון על-ידי משקיעים זרים

חלק ניכר מן ההשקעות שנערכו בשנים האחרונות בשוק התקשורת מומן על-ידי משקיעים זרים. במחצית השנייה של שנות ה-90 הרחיב המגזר הפרטי את גיוס האשראי הישיר מבנקים בחו"ל, והתעצמה נטייתם של חברות ישראליות לגייס הון באמצעות ביצוע הנפקות בשוקי הון זרים, בעיקר בארצות-הברית. כמו כן, מ-1999 גדל גיוס מקורות ההון מקרנות הון סיכון זרות. רובן הגדול של קרנות אלה השקיעו בחברות הזנק ישראליות בשלביהן השונים.⁴⁷ בנוסף, בשנים האחרונות נפתחו בישראל

46 עמדה זו הובעה על-ידינו בנייר עמדה שעסק בהיבט הציבורי של הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל. ראו: הטלוויזיה הרב ערוצית בישראל: ההיבט הציבורי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, מאי 2001.

47 ראו: הדו"ח לעיתונות, בנק ישראל, לעיל הערה 31.

תשע נציגויות, שני סניפים ושתי חברות בת של בנקים זרים.⁴⁸ שלוחות וסניפים אלה מספקים מקורות מימון חלופיים לאשראי הבנקאי המקומי. הסניפים המקומיים של הבנקים הזרים, הנשענים על ההון העצמי של התאגידים הבינלאומיים שעליהם הם נמנים, נהנים מעצמה פיננסית ניכרת ואין הם כבולים למגבלות האשראי המוטלות על הבנקים המקומיים. אין חולק כי להשקעות הזרים בענף התקשורת תרומה רבה לצמיחתו של שוק התקשורת ולפיתוחו. מימון השקעות בתחום התקשורת באמצעות הון זר מסייע לפיזור יעיל יותר של הסיכון הכרוך בהשקעות אלה, להטמעת ידע מקצועי ייחודי ויכולות ניהוליות, להשגת קשרים רבי ערך וליצירת שותפויות אסטרטגיות. חרף חשיבותו של ההון הזר לפיתוחו של שוק התקשורת, אנו סבורים שיש לפתח, לצד מקורות ההון הזרים, אפיקים פנימיים למימון ההשקעות בשוק התקשורת. שתי סיבות לדבר: ראשית, ההשקעות הזרות רגישות במיוחד לתנאי שפל כלכלי ולנסיבות פוליטיות הפכפכות. ביטוי בולט לכך הוא סגירת נציגויות בתקופה האחרונה. במצבי עניינים אלה, נוטים המשקיעים הזרים להשקיע את כספם בארצות מוצאם, ולא לסכנו בהשקעות בנכר.⁴⁹ דווקא בעתות אלה נחוצים מקורות הון שיסייעו בבלימת המיתון ובחידוש הצמיחה.⁵⁰ שנית, בגלל רגישות ההשקעה באמצעי תקשורת מוטלות מגבלות שונות על שיעור ההחזקה המרבי המותר למשקיעים זרים.⁵¹ מטרתה של מגבלה זו להבטיח כי השליטה באמצעי

48 נכון לתחילת 2001. ראו: בנק ישראל, הודעה לעיתונות, פעילות בנקים זרים בישראל, 17 בינואר 2001 <http://www.bankisrael.gov.il/press/msgs/980144869/010117b.htm>

49 כך, למשל, ב-2001 משבו המשקיעים הזרים בבורסה הישראלית, שאינם בעלי עניין 550 מיליון דולר, כמעט כפליים מאשתקד. כמו כן, בעקבות אירועי הטרור שפקדו את ארצות-הברית, מנשבות לאחרונה רוחות חדשות בתעשיות ההיי-טק וההון-סיכון האמריקניות. המגמה העיקרית המורגשת בחודשים האחרונים היא חזרה לפיסת העולם המקומית.

50 בסקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים אפריל-ספטמבר 2001, קובע בנק ישראל: "עליית הסיכון הביטחוני בישראל, יחד עם הירידות החדות של מדד הנאסד"ק והקושי להנפיק מניות בחו"ל, הביאו בתקופה הנסקרת לירידה בת 70% בהשקעות הישירות של תושבי חוץ ולירידה בת 75% של ההשקעות בתיק ניירות ערך של תושבי חוץ בישראל לעומת התקופה המקבילה אשתקד."

51 כך, למשל, מוטלת מגבלת החזקות של 49 אחוז על משקיע זר בוכיניות ערוץ 2 – סעיף 41(א1) לחוק 41 לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן – 1990. לגבי בעל רישיון לשידורי כבלים, הרי שלפחות 26 אחוז מאמצעי השליטה מכל סוג שהוא יחזקו על-ידי תושב ואזרח ישראלי וסעיף 6(2) לחוק התקשורת (בוק ושידורים), התשמ"ב – 1982. לענין דרישת הישראליות בערוץ חדשות ייעודי הרי שהשליטה או אמצעי השליטה בערוץ לא יחזקו בידי מי שאינו אזרח ישראלי או תושב בה; אולם השר רשאי לקבוע שיעור של אמצעי שליטה מסוג כלשהו שרשאי להחזיק בהם מי שאינו אזרח ישראלי או תושב בה, ובלבד ששיעור זה לא יעלה על שליש מאמצעי השליטה של אותו סוג וסעיף 236(ג), ס"ק (7) לחוק התקשורת (בוק ושידורים), התשמ"ב – 1982.

תקשורת תימצא בידי תושבי ישראל, לנוכח ההשפעה התרבותית הנודעת לתקשורת, כמו גם חיוניותה ותפקידה בשעות חירום ביטחוני.⁵²

52 השופטת פרוקצ'יה עומדת על תכליתה של "דרישת הישראליות" בע"מ 6352/01, חדרות ישראל (טי.אי.אן.סי) בע"מ נ' שר התקשורת (טרם פורסם): "תכלית דרישת הישראליות" מסתברת מתוכה: ענף תקשורת זה (שידורי חדשות) אוצר בתוכו כוח השפעה רב על עיצוב דעת הקהל והוא שולט על מקורות מידע חיוניים המוזרמים לציבור בתחומים שונים. הוא נושא אופי של משאב לאומי-ציבורי אשר נועד לענות על צורך חברתי רב משמעות. האמון ויכולת הפיקוח על הגורם המופקד על תחום זה הם חיוניים כדי להבטיח את אמינות השידור, איוונו, הרלוונטיות שלו ועמידתו באמות מבחן של מקצועיות. כדי להשיג תכליות אלה, נדרשת זיקה הדוקה ומעורבות אמתית של מפיק החדשות למתרחש בארץ. נדרשת הבנה ומודעות לצורכי הדיווח והסיקור התקשורתיים תוך ביטוי רגישות לצרכיה של האוכלוסייה הישראלית על כל רבדיה. נדרשת הגינות רבה והיעדר זיקה פוליטית או אחרת העלולה להטות את השידור לכיוון בלתי אובייקטיבי. כל אלה הביאו, כך נראה, לדרישת המחוקק ועורך המכרוז על כי הכוחות הפועלים בתאגיד בעל הרישיון להיות קשורים קשר של מהות, זיקה, ומחויבות לישראל בדרך המשתקפת באורחות או תושבות ישראלית או שניהם גם יחד. יתר על כן, הדרישות הקפדניות ממפיק החדשות לאמינות ואי תלות בשידורים מחייבים פיקוח הרשות המוסמכת על בעל הרישיון לכל אורך תקופת הרישיון, והדבר מוצא את ביטויו גם בתנאי הרישיון. חובת פיקוח זו מצריכה נגישות של הרשות המוסמכת אל בעל הרישיון. מציאות גורם זר בתאגיד בעל הרישיון מקשה על פיקוח יעיל כאמור. על רקע כל אלה ניתן להבין ולהסביר את דרישת הישראליות שהחוק והמכרוז ביקשו להשיג. במאמר מוסגר יצוין כי דרישת הישראליות עולה גם בחיקוקים מתחומים אחרים בהם נדרשת זהות ישראלית לצורך אספקת שירותים בעלי אופי מיוחד..."

סיכום

תחרות בשוק התקשורת היא תנאי הכרחי לקיומו של משטר דמוקרטי ולריסון כוחם של אמצעי התקשורת והשולטים בהם. מטרתם של כללי הבעלויות הצולבות היא להכשיר את הקרקע לפיתוחו של שוק תקשורת תחרותי, המשמש זירה לדעות שונות. העמדה העקרונית המועלית בנייר עמדה זה היא כי לעת הזאת, לנוכח התחרות המצומצמת המאפיינת את שוק התקשורת, בשל שיקולים הנוגעים לערכים הדמוקרטיים, יש להטיל מגבלות חמורות על החזקות צולבות בין אמצעי תקשורת העוסקים בחדשות ובאקטואליה, כך שתימנע כל זיקה כלכלית בין גופים אלה. בכל יתר התחומים תיקבע המגבלה לפי שיקולי תחרות בלבד. נוסחה זו נגזרת מן ההנחה כי בטווח הבינוני לא תתפתח בשוק התקשורת בישראל תחרות מלאה בין גופי תקשורת שונים. ההמלצות המוצעות על-ידינו לקביעת כללי בעלויות צולבות הנוגעים לתחום התוכן הן כדלהלן:

א. יש לאסור לחלוטין על קיומן של החזקות צולבות בין גופי תקשורת העוסקים בשידורי חדשות ואקטואליה.

ב. יש למנוע כליל החזקות צולבות בין גופי עיתונות מהותיים לגופי שידור אחרים העוסקים בשידורי חדשות ואקטואליה וכן בין עיתונים אלה לבין עצמם.

ג. יש למנוע מגופי תקשורת קיימים העוסקים בחדשות ובאקטואליה להחזיק בבעלויות צולבות באתרי אינטרנט אחרים העוסקים אף הם בחדשות ובאקטואליה. עם זאת, אין למנוע מגופי תקשורת קיימים, העוסקים בשידורי חדשות ואקטואליה, לייסד אתרי אינטרנט משל עצמם הנשענים על תשתית המידע והנתונים שברשותם.

ד. הטלת מגבלות על החזקות צולבות בגופי תקשורת שאינם מפקימי שידורי חדשות ואקטואליה צריך שתושתת על שיקולי תחרות כלכלית בלבד, שהם מעניינים של דיני ההגבלים העסקיים.

ה. יש לקבוע הגבלות על בעלויות צולבות בתחום התוכן של חדשות ואקטואליה אשר ייגזרו ממבנה שוק התוכן וממספר השחקנים בו. כלומר, ככל ששוק התוכן ייהפך משוכלל יותר, ובעל מספר רב יותר של

שחקנים, כך יהיה אפשר לעדן ולרכך את המגבלות החלות על בעלויות צולבות בתחום זה.

ו. בטווח הארוך, עם התייצבות התחרות והתכנסות הענף למצב של שיווי משקל יציב, אפשר לשקול את ביסוס המגבלות על בעלויות צולבות על אמות מידה הנגזרות מנתח השוק היחסי של המתחרים בענף.

ז. אנו סבורים שלמרות חשיבותם של כללי הבעלויות הצולבות, אין בהם די כדי להבטיח את התפתחותה של תחרות אפקטיבית בשוק התקשורת. כללי הבעלויות הצולבות מונעים ריכוזיות יתרה בשוק התקשורת, אך אין בהם כדי לעודד באורח ישיר את התחרות בשוק זה. לצד כללים אלה, יש לפעול להרחבתם של מקורות המימון העומדים להשקעה בשוק התקשורת. גיוון מקורות ההון העומדים לחברות הפועלות בשוק התקשורת יועיל להחלשת מעורבותה של המערכת הבנקאית בשוק זה, למניעת מחנק אשראי ולהגברת התחרות בין גופי תקשורת שונים. כתוצאה מכך, תתייצב ותשתכלל התחרות בשוק התקשורת.

נספחים

נספח א

כללי הבעלויות הצולבות בישראל – רקע כללי

כללי הבעלויות הצולבות נחלקים לרמות שונות של חומרה, על-פי האינטרס העסקי הנאסר מכוחם.

האינטרס העסקי האסור נחלק לשלוש רמות:

הרמה האחת, הישירה, אוסרת על גוף הפועל בתחום תקשורת מסוים, להחזיק ברישיון או בזיכיון (או להפעיל בדרך אחרת) בגוף תקשורת אחר.⁵³

הרמה השנייה, האמצעית, אוסרת על גוף, שבעל אמצעי שליטה בו – קרי מי שיש לו זכויות הצבעה, זכות למנות דירקטור או מנכ"ל וזכות לקבלת רווחים – הוא בעל זיכיון או בעל רישיון (או קשור בו בקשר של שליטה) בגוף תקשורת מסוים להחזיק ברישיון או בזיכיון (או להפעיל בדרך אחרת) בגוף תקשורת אחר.⁵⁴

שיעור ההחזקות האסור בגוף המבקש רישיון או זיכיון נחלק למספר רמות, לפי מידת חומרתן:

הרמה הגורפת, אוסרת כליל על מתן רישיון או זיכיון לתאגיד שבעל אמצעי שליטה בשיעור כלשהו בו, הוא בעל רישיון או בעל זיכיון (או קשור בו בקשר של שליטה) בגוף תקשורת אחר.⁵⁵

הרמה המחמירה אוסרת על מתן רישיון או זיכיון לתאגיד שבעל אמצעי שליטה בו בשיעור של 5 אחוזים הוא בעל רישיון או בעל זיכיון (או קשור בו בקשר של שליטה) בגוף תקשורת אחר. נוסף על כך, כהונה כדירקטור או כמנהל כללי בתאגיד תקשורת אחר, או יכולת למנות דירקטור או מנהל כללי בתאגיד תקשורת אחר, נופלות בגדר רמה זו.⁵⁶

53 ראו: סעיף 6(ח)(4)(א)1 לחוק התקשורת (בוק ושידורים).

54 שליטה מוגדרת ביכולת לכוון את פעילותו של התאגיד, בין מכוח החזקת אמצעי שליטה ובין מכוח תקנון התאגיד או הסכם בכתב שבין בעלי המניות. יצוין, כי החוקה בשיעור של 50 אחוז מסוג מסוים של אמצעי שליטה בתאגיד, יכולת למנוע קבלת החלטות עסקיות או החזקה בשיעור הגדול ביותר של אמצעי שליטה בתאגיד – מקימות חזקה כי המחזיק הוא בעל שליטה. ראו: הגדרת המונח שליטה, סעיף 1 לחוק התקשורת (בוק ושידורים), התשמ"ב – 1982, ראו גם סעיף 1 לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן – 1990.

55 ראו: סעיף 6(ח)(4)(א)2 לחוק התקשורת (בוק ושידורים).

56 ראו: סעיף 1 לחוק התקשורת (בוק ושידורים), התשמ"ב – 1982.

רמות הביניים אוסרות על מתן רישיון או זיכיון לתאגיד שבעל אמצעי שליטה בו בשיעור העולה על 5 אחוזים אך נופל משיעור המקנה שליטה הוא בעל רישיון או בעל זיכיון (או קשור בקשר של שליטה) בגוף תקשורת אחר.⁵⁷ הרמה המקלה אוסרת על מתן רישיון או זיכיון לתאגיד שבעל שליטה בו הוא בעל רישיון או בעל זיכיון (או קשור בו בקשר של שליטה) בגוף תקשורת אחר.

הרמה השלישית, העקיפה, אוסרת על גוף, שבעל אמצעי שליטה בו הוא בעל אמצעי שליטה בגוף שהוא בעל זיכיון או בעל רישיון (או מפעיל בדרך אחרת) בגוף תקשורת אחר, או שבעל זיכיון או בעל רישיון הוא בעל אמצעי שליטה בו – להחזיק ברישיון או בזיכיון (או להפעיל בדרך אחרת) בגוף תקשורת אחר.⁵⁸

יצוין, כי התקנות המסדירות רישיון למתן שירותי בוק ניידים פנים-ארציים,⁵⁹ נוקטות אמת מידה שונה על מנת לקבוע את זכאותו של גוף לרישיון להפעלת שירותי בוק פנים-ארציים. תקנות אלה עושות שימוש ברף "ההשפעה הניכרת". השפעה ניכרת מוגדרת כיכולת להשפיע על פעילותו של התאגיד השפעה של ממש, הנובעת מכוח החזקת אמצעי שליטה בתאגיד זה או בתאגיד אחר. עוד קובעות התקנות, כי שיעור החזקות של 25 אחוז מאמצעי השליטה בתאגיד וכן שיעור החזקות הנמוך מ-25 אחוז בצירוף זכות אחרת, המקנה יכולת השפעה מעבר לנובע מהחזקת אמצעי שליטה בתאגיד – מקימות חוקה כי למחזיק השפעה ניכרת על התאגיד. נוסף על כך, עושות תקנות אלה שימוש במונח "מפעיל מהותי", שמשמעותו מתחרה שיש לו יכולת השפעה של ממש על התחרות במגזר פעילות. התקנות אוסרות על קיומה של בעלות צולבת בין מבקש רישיון למתן שירותי בוק ניידים פנים-ארציים לבין מפעיל מהותי.⁶⁰

57 ראו למשל, סעיף 41(ב)(2) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן – 1990.
58 ראו למשל, סעיף 6(ח)(א)(4)(א) לחוק התקשורת (בוק ושידורים). מכוחו של סעיף זה, גוף, אשר מי שמחזיק ביותר מ-24 אחוז מסוג כלשהו של אמצעי שליטה בו מחזיק גם ביותר מ-24 אחוז מסוג כלשהו של אמצעי שליטה בתאגיד שהוא בעל רישיון לשידורי לוויין, מנוע מלהחזיק ברישיון לשידורי כבלים.

59 ראו: תקנות הבוק (הליכים ותנאים לקבלת רישיון כללי למתן שירותי בוק פנים-ארציים ניידים), התש"ס – 2000.

60 ראו תקנה 12 לתקנות הבוק (הליכים ותנאים לקבלת רישיון כללי למתן שירותי בוק פנים-ארציים ניידים), התש"ס – 2000.

האמצעים להטלת מגבלות על בעלויות צולבות נחלקים לשני סוגים: ישיר ועקיף. האמצעי הישיר לאכיפת כללי הבעלויות הצולבות הוא הטלת איסור על החזקה צולבת בגופי תקשורת שונים, או על קיומו של אינטרס כספי אחר בגופים אלה. ניתן לעבות איסור זה בהטלת איסור על כהונה צולבת של נושא משרה בגוף המוסדר בגוף תקשורת אחר. לחלופין, ניתן לקיים הפרדה רפה יותר בין פעילויות עסקיות שונות, שאינה כרוכה באיסור על החזקה צולבת בגופי תקשורת שונים, או על קיומו של אינטרס כספי אחר בהם, באמצעות הטלת חובה לקיום הפרדה מבנית בין פעילויות שונות – הקמת חברת בת, כינון מועצות מנהלים נפרדות וכדומה. האמצעי העקיף לאכיפת כללי הבעלויות הצולבות הוא קביעת נתח שוק מקסימלי שיש בידי גוף אחד להחזיק בענף תקשורת מסוים. בדרך זו נמנעות בעלויות צולבות, שכן גוף יחיד המחזיק בנתח השוק המקסימלי המותר, אינו רשאי עוד להגדיל את החזקותיו בגופי תקשורת אחרים, או להרחיב את היקף פעילותו בשוק הרלוונטי. אמצעי זה לאכיפת כללי הבעלויות הצולבות עושה שימוש בקריטריונים מהותיים של ריכוזיות, האומדים את עצמתו הכלכלית של הגוף המוסדר.

נספח ב

כללי הבעלויות הצולבות בישראל

- (1) כללי הבעלות הצולבת בין בעל רישיון לשידורי לוויין ובעל זיכיון לשידורי כבלים/בעל זיכיון לשידורי ערוץ 2;
- (2) כללי הבעלות הצולבת בין בעל רישיון לשידורי כבלים ובעל רישיון לשידורי לוויין/בעל זיכיון לשידורי ערוץ 2
- (3) כללי הבעלות הצולבת בין בעל זיכיון לשידורי ערוץ 2 ובעל זיכיון לשידורי כבלים;
- (4) כללי הבעלות הצולבת בין בעל זיכיון לשידורים במסגרת הערוץ השלישי ובעל זיכיון לשידורי כבלים/בעל רישיון לשידורי לוויין/בעל זיכיון לשידורי ערוץ 2;
- (5) כללי הבעלות הצולבת בין בעל זיכיון להפעלת ערוץ חדשות ובעל זיכיון לשידורי כבלים/בעל רישיון לשידורי לוויין/בעל זיכיון לשידורי ערוץ 2;
- (6) כללי הבעלות הצולבת בין גופי תקשורת שונים (בעל רישיון לשידורי כבלים, בעל זיכיון לשידורים בערוץ 2, בעל זיכיון לשידורים בערוץ השלישי, בעל זיכיון לשידורים בערוץ החדשות, בעל רישיון לשידורי לוויין) לבין עיתון.
- (7) כללי הבעלות הצולבת ביחס לקבלת רישיון כללי למתן שירותי בזק פנים-ארציים נייחים.

1. בעל זיכיון לשידורי לוויין ובעל זיכיון לשידורי כבלים (תקנות הבזק (הליכים ותנאים למתן רישיון לשידורי לוויין), התשנ"ח – 1998)

(א) הגבלות הוגניות:

- לא יינתן רישיון לשידורי לוויין לגופים הבאים:
- I. גוף שהוא בעל זיכיון לשידורי כבלים.
 - II. גוף שהוא בעל עניין או בעל שליטה בבעל זיכיון לשידורי כבלים.
 - III. גוף שבעל זיכיון לשידורי כבלים הוא בעל עניין או בעל שליטה בו.
- (להלן – "זיקה כלכלית ישירה").

- IV. גוף שבעל עניין או בעל שליטה בו הוא גם בעל עניין או בעל שליטה בבעל זיכיון לשידורי כבלים (להלן – "זיקה כלכלית עקיפה").
- V. גוף ששניים מן המחזיקים באמצעי שליטה בשיעור כלשהו בו הינם בעלי זיקה כלכלית ישירה או עקיפה לבעל זיכיון לשידורי כבלים וסך החזקותיהם המשותפות עולה על שיעור ההחזקה המותר לקיומה של זיקה כלכלית ישירה או עקיפה כאמור.
- VI. בעל זיכיון בערוץ שתיים.
- VII. גוף שאמצעי שליטה בו, בשיעור העולה על 25%, הינם בבעלות גוף שהוא בעל ענין או בעל שליטה בבעל זיכיון בערוץ שתיים.
- VIII. גוף שאמצעי השליטה בו, בשיעור העולה על 25%, הינם בבעלות גוף שבעל ענין או בעל שליטה בו הוא גם בעל ענין או בעל שליטה בבעל זיכיון בערוץ שתיים.
- IX. גוף שסך כל החזקות בו של גופים שבעלי זיכיון בערוץ שתיים הינם בעלי ענין או בעלי שליטה בהם – עולה על 45% או שגופים אלה שולטים בו.
- X. גוף שסך כל החזקות בו של גופים שהם בעלי ענין או בעלי שליטה בבעלי זיכיון בערוץ שתיים וגם בעלי ענין או בעלי שליטה בו – עולה על 45% או שגופים אלה שולטים בו.
- XI. גוף שסך כל האחזקות בו של גופים שבעל ענין או בעל שליטה בהם הוא גם בעל ענין או בעל שליטה בבעל זיכיון בערוץ שתיים – עולה על 45% או שגופים אלה שולטים בו.
- XII. גוף אשר 75% או יותר מאמצעי השליטה בו מוחזקים על-ידי מי שמפיק ערוץ שידורים (לרבות מי שמתכנן, מפיק, רוכש משבץ ועורך משדרים).

(ב) הגבלות כהונה:

- לא יוענק רישיון למתן שידורי לוויין לגופים או לאישים הבאים:
- I. נושא משרה בגוף בעל זיקה כלכלית ישירה או עקיפה לבעל זיכיון לשידורי כבלים.
- II. גוף, אשר נושא משרה באחד מן הגופים שהם בעלי זיקה כלכלית

- ישירה או עקיפה לבעל זיכיון לשידורי כבלים, הוא בעל עניין או בעל שליטה בו ("זיקת משרה ישירה").
- III. גוף שנושא משרה באחד מן הגופים שהם בעלי זיקה כלכלית ישירה או עקיפה לבעל זיכיון לשידורי כבלים משמש גם נושא משרה בו ("זיקת משרה עקיפה").
- IV. נושא משרה בבעל זיכיון בערוץ שתיים.
- V. תאגיד אשר נושא משרה בבעל זיכיון בערוץ שתיים, הוא גם בעל עניין או בעל שליטה בו.
- VI. תאגיד אשר נושא משרה בבעל זיכיון בערוץ שתיים הוא גם נושא משרה בו.⁶¹

2. בעל רישיון לשידורי כבלים ובעל רישיון לשידורי לוויין/בעל זיכיון לשידורי ערוץ שתיים

(סעיף 6(ח)(4) לחוק התקשורת (בזק ושידורים))

לא יוענק רישיון לשידורי כבלים לגופים הבאים:

- I. בעל זיכיון לשידורי ערוץ שתיים
- II. בעל רישיון כללי לשידורי כבלים
- III. בעל רישיון לשידורי לוויין
- IV. תאגיד שבעל זיכיון או בעל רישיון מחזיק בו בסוג כלשהו של אמצעי שליטה, או שתאגיד זה מחזיק בסוג כלשהו של אמצעי שליטה בבעל זיכיון או בבעל רישיון.
- V. תאגיד שבעל עניין בו הוא גם בעל עניין בתאגיד שהוא בעל רישיון כללי לשידורי כבלים.
- VI. תאגיד שמי שמחזיק בלמעלה מ-24% מסוג כלשהו של אמצעי שליטה בו מחזיק גם בלמעלה מ-24% מסוג כלשהו של אמצעי שליטה בתאגיד

61 זיקת ההחזקות הצולבות האסורה בין בעל רישיון לשידורי לוויין לבין בעל זיכיון לשידורים בערוץ 2 צרה יותר מזו שבין בעל זיכיון לשידורי לוויין ובעל זיכיון לשידורי כבלים. הזיקה האסורה מתגבשת באמצעות החוקה של 25 אחוז מאמצעי השליטה בבעל רישיון לשידורי לוויין אשר בינו לבין בעל זיכיון לשידורים בערוץ 2 קיימת זיקה ברמות החוקה, במישורין או בעקיפין, של 5 אחוזים או שליטה. גם כללי הכהונה הצולבת בבעל רישיון לשידורי לוויין ובעל זיכיון לשידורי ערוץ 2 מצומצמות יותר מאלה החלות על בעל רישיון לשידורי לוויין ובעל זיכיון לשידורי כבלים.

שהוא בעל רישיון לשידורי לוויין.⁶² אלא אם כן נוכח שר התקשורת לדעת, שמתן רישיון לתאגיד זה יועיל לתחרות בתחום השידורים ולמגוון היצע השידורים למנויים.⁶³

3. בעל זיכיון לשידורי ערוץ שתיים ובעל זיכיון (רישיון) לשידורי כבלים/בעל רישיון לשידורי לוויין

(סעיף 41 לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ז – 1990)

לא יינתן זיכיון לשידורים בערוץ שתיים לגופים הבאים:

- I. בעל זיכיון לשידורים.
- II. גוף ש-10% מאמצעי השליטה בו מוחזקים על-ידי תאגיד שהוא בעל שליטה בבעל זיכיון לשידורים;
- III. גוף בעל סוג מסוים של אמצעי שליטה בבעל זיכיון לשידורים או ביכולת לכוון את פעולת בעל זיכיון זה בדרך אחרת, שמחזיק גם ביותר מ-24% מזכויות ההצבעה בגוף המבקש זיכיון לשידורים בערוץ שתיים או בזכות להשתתף ביותר משלושים אחוזים ברווחי הגוף המבקש זיכיון או בזכות למנות רבע מן הדירקטורים בגוף המבקש או ביכולת לכוון את פעילות הגוף המבקש בדרך אחרת.
- IV. תאגיד ששניים או יותר מהמחזיקים באמצעי השליטה בו בשיעור העולה על השיעור המותר למחזיק אחד (כאמור לעיל), הינם תאגידיים שהם עיתון, או מחזיקים, ביחד או לחוד, במישרין או בעקיפין, גם ב-25% או יותר מסוג מסוים של אמצעי שליטה.⁶⁴

62 יצוין כי עיתונים, או בעלי שליטה בעיתונים, המחזיקים בערוץ 2, יכולים להחזיק במקביל גם בבעל זיכיון לשידורי כבלים.

63 מכלליים V ו-VI עולה, שכללי הבעלות הצולבת בין בעל רישיון לשידורי כבלים ובעל רישיון אחר לשידורי כבלים חמורים מאלה שבין בעל רישיון לשידורי כבלים ובעל רישיון לשידורי לוויין, לעניין מגבלת הגוף הקשור.

64 שאלה המתבקשת לנוכח כללים אלה היא מה בינן לבין כללי הבעלות הצולבת שבין בעל רישיון לשידורי לוויין ובעל זיכיון בערוץ 2. כללים אלה נוקטים גישה מקלה יותר ביחס לכללי הבעלות הצולבת שבין בעל רישיון לשידורי לוויין ובעל זיכיון לשידורים בערוץ שתיים. כך, למשל, אין כללים אלה אוסרים על כהונה צולבת בין בעל זיכיון לשידורי ערוץ 2 ובעל זיכיון לשידורי כבלים, והם קובעים רף החזקות צולבות אסורות נמוך יותר מזה הקבוע בכללי הבעלות הצולבת שבין בעל רישיון לשידורי לוויין ובעל זיכיון בערוץ 2.

4. בעל זיכיון לשידורים במסגרת הערוץ השלישי ובעל זיכיון לשידורי כבלים/בעל רישיון לשידורי לוויין/בעל זיכיון לשידורי ערוץ שתיים (סעיף 41(ב1) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן — 1990)

- לא יינתן זיכיון לשידורים במסגרת הערוץ השלישי לגופים הבאים:
- I. לבעל זיכיון לשידורי כבלים/בעל זיכיון לשידורים בערוץ שתיים/בעל רישיון לשידורי לוויין (להלן: "בעל זיכיון או בעל רישיון");
 - II. לגוף שבעל זיכיון או רישיון מחזיק בו בסוג כלשהו של אמצעי שליטה;
 - III. לגוף שמחזיק בשיעור כלשהו של אמצעי שליטה בבעל זיכיון או בעל רישיון;
 - IV. לגוף שמי שמחזיק בו בשיעור כלשהו של אמצעי שליטה מחזיק גם בשיעור כלשהו של אמצעי שליטה בבעל זיכיון או רישיון אחר.

5. בעל זיכיון להפעלת ערוץ חדשות ובעל זיכיון לשידורי כבלים/בעל רישיון לשידורי לוויין/בעל זיכיון לשידורי ערוץ שתיים (סעיף 6(2)(ג) לחוק התקשורת (בזק ושירותים)):

- לא יינתן רישיון להפעלת ערוץ חדשות לגופים הבאים וכן למי שהוא בעל שליטה או בעל עניין בהם או למי שהם בעלי עניין או בעלי שליטה בו:
- א. בעל זיכיון לשידורי כבלים/בעל רישיון לשידורי לוויין/בעל זיכיון לשידורי ערוץ שתיים;
 - ב. בעל עניין או בעל שליטה בבעל זיכיון לשידורי כבלים/בעל רישיון לשידורי לוויין;
 - ג. בעל זיכיון לשידורי ערוץ שתיים;
 - ד. בעל עניין או בעל שליטה בבעל זיכיון לשידורי ערוץ שתיים.

חריג לעניין מבקש שבעל עניין בו הוא גם בעל ענין לשידורי ערוץ שתיים:

ה. לעניין מי שהוא בעל עניין במבקש רישיון להפעלת ערוץ חדשות וגם בעל עניין בבעל זיכיון לערוץ שניים, הרי שיותר לו להחזיק עד 24% במבקש רישיון להפעלת ערוץ חדשות אם אינו בעל שליטה במבקש רישיון להפעלת ערוץ חדשות, אינו בעל שליטה בבעל זיכיון בערוץ שניים, וכן אינו בעל עניין בבעל רישיון לשידורים או בבעל רישיון כללי.

6. החזקות צולבות בין העיתונות וגופי תקשורת אחרים בעלי רישיון לשידורי כבלים ועיתון

(סעיף 6(ח)4) לחוק התקשורת (בוק ושידורים), התשס"ב – 2001)

- לא יינתן רישיון לשידורי כבלים לגופים הבאים או במקרים הבאים:
- א. תאגיד שמי ששולט בו או מחזיק בו למעלה מ-24% מסוג כלשהו של אמצעי שליטה הוא עיתון.
 - ב. תאגיד שמי ששולט בו או מחזיק בו למעלה מ-24% מסוג כלשהו של אמצעי שליטה בו שולט בעיתון או מחזיק בעיתון למעלה מ-24% מאמצעי השליטה מכל סוג שהוא.
 - ג. עלו החזקותיהם המצטברות של שניים או יותר על 24% מאמצעי השליטה מסוג כלשהו בעיתון אחד, לא יהיו בעלי שליטה בתאגיד המבקש רישיון לשידורי כבלים ולא יעלו סך אחזקותיהם המצרפיות בתאגיד זה מעל 24% מסוג כלשהו של אמצעי שליטה בו.
 - ד. עלו החזקותיהם המצטברות של שניים או יותר על 24% מאמצעי השליטה מסוג כלשהו בעיתונים שונים, לא יהיו בעלי שליטה בתאגיד המבקש רישיון לשידורי כבלים ולא יעלו סך אחזקותיהם המצרפיות בתאגיד זה מעל שליש מסוג כלשהו של אמצעי שליטה בו.

♦ הוראת שעה:

סעיף 6(יב)(8) לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשס"ב – 2001.

בתום תקופה של שמונה שנים מיום תחילתו של תיקון מס' 25 לחוק הבזק, התשמ"ב – 1982, רשאי שר התקשורת, לאחר היוועצות עם המועצה לשידורי כבלים ולוייץ ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, לאשר לבעל אמצעי שליטה או לבעל שליטה בעיתון להיות בעל אמצעי שליטה או בעל שליטה בבעל רישיון לשידורי כבלים, אם התקיים אחד התנאים הבאים:

1. מספר המנויים של בעל הרישיון הנשלט אינו עולה על שליש ממספר המנויים של כל בעלי הרישיונות הכלליים לשידורי כבלים וקיימים זולתו לפחות שני בעלי רישיונות לשידורים הפועלים בנפרד ממנו ומתחרים בו, ואשר יכולים לפעול בכל רחבי הארץ, ומספר מנוייהם עולה על 20% ממנוייהם של כלל בעלי הרישיונות לשידורי כבלים.

2. קיים בעל רישיון לשידורים שאינו בעל רישיון כללי לשידורי כבלים, שמספר מנויו שליש לפחות ממנוייהם של כלל בעלי הרישיונות, ובלבד שמספר מנויו של בעל הרישיון הנשלט אינו עולה על מחצית מכלל מנויי הטלוויזיה בכבלים וקיימים זולתו לפחות שני בעלי רישיונות לשידורים הפועלים בנפרד ממנו ומתחרים בו, ואשר יכולים לפעול בכל רחבי הארץ, ומספר מנוייהם עולה על 20% ממנוייהם של כלל בעלי הרישיונות לשידורי כבלים.⁶⁵

בעל רישיון לשידורים, לענין הוראת השעה, הוא מי שמציע טלוויזיה במתכונת רב-ערוצית.

עיתון מוגדר לצורך כללים אלה כעיתון המופץ במרבית רחבי המדינה וכן כל אדם שהוא המוציא לאור של עיתון.

♦ עיתונות וערוץ שתיים

(סעיף 41(ב) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן – 1990).

65 יש לציין, שעל מנת שאחד מן התנאים הללו יתקיים, יש צורך בקיומו של מתחרה אחד גדול לחברות הכבלים, בנוסף לחברת YES. עוד יוער, שהוראת שעה זו נתפרה לפי מידותיו של אחד מבעלי השליטה הקיימים באחת מחברות הכבלים – אליעזר פישמן. ראו פרוטוקול מס' 316, שיבת ועדת הכלכלה, 11 ביולי 2001.

לא יינתן זיכיון לשידורים במסגרת ערוץ שתיים לגופים הבאים:
I. עיתון, או יחיד או תאגיד שמחזיק בסוג מסוים של אמצעי שליטה בעיתון, או ביכולת לכוון את פעולת העיתון בדרך אחרת, ובנוסף הוא מחזיק במי שמבקש להשתתף במכרו באחת מאלה:

א. יותר מ-24% מזכויות ההצבעה;

ב. בזכות להשתתף ביותר מ-30%;

ג. בזכות למנות רבע או יותר ממספר הדירקטורים;

ד. ביכולת לכוון פעילותו של הגוף המבקש זיכיון בדרך אחרת;

II. תאגיד ששניים או יותר מהמחזיקים באמצעי השליטה בו, אשר סך החזקותיהם המשותף עולה על רף ההחזקות המצוין בסעיף I, הם עיתונים, או שהם מחזיקים ב-25% מסוג מסוים של אמצעי שליטה בעיתון, או ביכולת לכוון את פעולת העיתון בדרך אחרת;

♦ בעל זיכיון לשידורים במסגרת הערוץ השלישי ועיתון

(סעיף 41(ב)(1) לחוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן – 1990)

לא יינתן זיכיון לשידורים במסגרת הערוץ השלישי לגופים הבאים:

I. עיתון, או מי שמחזיק בשיעור כלשהו של אמצעי שליטה בעיתון, או ביכולת לכוון את פעילות העיתון בדרך אחרת, ובנוסף הוא מחזיק במי שמבקש להשתתף במכרו באחת מאלה:

א. ביותר מ-16% מזכויות ההצבעה;

ב. בזכות להשתתף ב-20% או יותר מהרווח;

ג. בזכות למנות חמישית או יותר ממספר הדירקטורים או בזכות דומה בתאגיד שאין בו דירקטורים;

ד. ביכולת לכוון את פעילות הגוף המבקש זיכיון בדרך אחרת;

II. תאגיד ששניים או יותר מהמחזיקים באמצעי שליטה בו, אשר סך החזקותיהם המשותף עולה על רף ההחזקות המצוין בסעיף I, הם עיתונים או

שהם מחזיקים ב-20% או יותר מסוג כלשהו של אמצעי שליטה בעיתון, או ביכולת לכוון את פעילות העיתון בדרך אחרת.⁶⁶

♦ ערוץ חדשות ועיתון

(סעיף 6ב(2)ג) לחוק התקשורת (בוק ושידורים), התשמ"ב — 1982:

לא יינתן רישיון להפעלת ערוץ חדשות לגופים הבאים:

I. גוף שעיתון יומי בעל תפוצה ארצית או מוציא לאור של עיתון כזה — וכן גוף הנשלט על-ידם — הוא בעל עניין/שליטה בו; אלא אם העיתון אינו נמנה עם שני העיתונים הנפוצים ביותר בישראל ואינו בעל שליטה במבקש הרישיון;

II. גוף שבעל עניין או בעל שליטה בו הוא בעל עניין או בעל שליטה בעיתון יומי בעל תפוצה ארצית או במוציא לאור של עיתון כזה — או בגוף הנשלט על-ידי עיתון או מוציא לאור אלה; אלא אם העיתון אינו נמנה עם שני העיתונים הנפוצים ביותר בישראל ואינו בעל שליטה במבקש הרישיון;

♦ בעל רישיון לשידורי לוויין ועיתון

(תקנות הבוק (הליכים ותנאים למתן רישיון לשידורי לוויין), התשנ"ח — 1998)

לא יינתן רישיון לשידורי לוויין למבקש אשר בעל עניין או בעל שליטה בו הוא גוף שהוא בעל זיכיון לשידורי כבלים או בעל זיכיון לשידורי ערוץ שתיים וכן גוף שהוא בעל עניין בגופים אלה, או גוף שגופים אלה הם בעלי עניין בו, וכן גוף שגוף שהוא בעל עניין או בעל שליטה בו הוא גם בעל עניין או בעל שליטה בגופים האמורים לעיל שהוא גם בעל זיקה לעיתון.

גוף הוא בעל זיקה לעיתון אם הוא שולט או מחזיק בלמעלה מ-25% מאמצעי השליטה בעיתון או אם גוף ששולט או מחזיק ב-25% מאמצעי השליטה בעיתון הוא בעל עניין או בעל שליטה בו או אם הוא בעל עניין

⁶⁶ לנוכח כללים אלה עולה השאלה האם יש טעם טוב להבחין בין כללי הבעלות הצולבת שבין בעל עיתון ובעל זיכיון בערוץ 2 לבין בעל עיתון וזיכיון בערוץ השלישי?

או בעל שליטה בגוף ששולט או מחזיק ב-25% מאמצעי השליטה בעיתון או אם קיים גוף משותף שמחזיק הן בגוף זה והן בגוף ששולט או מחזיק ב-25% מאמצעי השליטה בעיתון.

7. בעל רישיון למתן שירותי בוק פנים-ארציים נייחים לבעל רישיון כללי/בעל רישיון כללי לשידורי כבלים/בעל רישיון לשידורי לוויין (תקנה 12 לתקנות התקשורת (בזק ושידורים) (הליכים ותנאים לקבלת רישיון כללי למתן שירותי בוק פנים-ארציים נייחים), התש"ס – 2000).

הגדרות:

'מפעיל כללי' – בעל רישיון כללי לביצוע פעולות בוק ולמתן שירותי בוק, בעלי רישיון כללי לשידורי כבלים, בעל זיכיון או בעל רישיון לשידורי לוויין (תקנה 1).

'מפעיל פנים ארצי' (מפ"א) – בעל רישיון כללי לשירותי בוק פנים-ארציים נייחים (תקנה 1).

'מפעיל מהותי' – מפעיל כללי שיש לו יכולת השפעה של ממש על התחרות במגזר פעילות.

יראו כמפעיל כללי מי שהוא, לבד או יחד עם חברה בת או חברה אחות, בעל נתח שוק של 25% או יותר.

חוקה שמפעיל כללי הוא מהותי אם מתקיים בו אחד מאלה:

- (1) הוא בעל נתח השוק הגדול ביותר במגזר פעילות;
- (2) קיים חסם מעבר כלכלי, טכנולוגי משפטי או אחר המגביל באופן משמעותי מעבר מנויים ממנו אל מפעיל כללי אחר באותו מגזר פעילות.
- (3) הוא פועל במגזר פעילות שלגביו קיים חסם כניסה המגביל באופן משמעותי את יכולתו של מפעיל כללי אחר לספק שירותים באותו מגזר פעילות, ובלבד שנתח השוק שלו אינו זניח.

'מפ"א מהותי' – מפעיל פנים-ארצי, שבמגזר פעילות של שירותי בוק פנים-ארציים נייחים הוא מפעיל מהותי (תקנה 12(א)).

'השפעה ניכרת' — היכולת להשפיע על פעילותו של תאגיד השפעה של ממש, בין לבד ובין יחד עם אחרים או באמצעותם, בין במישרין ובין בעקיפין, הנובעת מכוח החזקת אמצעי שליטה בו או בתאגיד אחר, לרבות יכולת הנובעת מתקנון התאגיד, מכוח חוזה בכתב, בעל פה או באופן אחר, או יכולת הנובעת מכל מקור אחר, ולמעט יכולת הנובעת רק ממילוי תפקיד של נושא משרה בתאגיד; מבלי לגרוע מכלליות האמור, יראו אדם כבעל השפעה ניכרת בתאגיד, אם הוא מחזיק ב-25% או יותר מאמצעי שליטה כלשהו בתאגיד (תקנה 1).

תקנה 12(ג):

לא יינתן רישיון מפעיל פנים ארצי, זולת אם שוכנע השר כי מתן הרישיון יקדם את התחרות בתחום הבוק או שהוא לטובת הציבור, למבקש אשר —

1. בעל עניין בו הוא מפ"א שאינו מפ"א מהותי;
2. בעל השפעה ניכרת בו הוא בעל עניין במפ"א מהותי;
3. בעל עניין בו הוא בעל שליטה במפ"א מהותי;
4. הוא חברה אשר השקעותיה במפ"א מהותי הן בשיעור של 25% או יותר מן ההון העצמי שלה, בין במניות ובין בדרך אחרת, למעט הלוואה הניתנת בדרך העסקים הרגילה;
5. הוא חברה שהיא ומפ"א מהותי בעלות השפעה ניכרת בחברה שלישית;
6. הוא חברה שלה ולמפ"א מהותי השקעות בשיעור של 25% או יותר מן ההון העצמי שלהן, בין במניות ובין בדרך אחרת, למעט הלוואה הניתנת בדרך העסקים הרגילה, בחברה שלישית;
7. הוא חברה שלה השקעות בשיעור של 25% או יותר מהונה העצמי, בין במניות ובין בדרך אחרת, למעט הלוואה הניתנת בדרך העסקים הרגילה, בחברה שלישית ולמפ"א מהותי השפעה ניכרת בחברה השלישית;
8. הוא חברה שלה השפעה ניכרת בחברה שלישית ולמפ"א מהותי השקעות בשיעור של 25% או יותר מהונה העצמי, בין במניות ובין בדרך אחרת, למעט הלוואה הניתנת בדרך העסקים הרגילה, בחברה השלישית;

9. שניים או יותר מבעלי השפעה ניכרת בו הם מפעילים כלליים באותו מגזר פעילות;
10. שניים או יותר מבעלי השפעה ניכרת בו הם בעלי השפעה ניכרת במפעילים כלליים באותו מגזר פעילות.

תקנה 12(ד):

- לא יינתן רישיון מפעיל פנים ארצי למבקש אשר –
1. בעל עניין בו הוא מפ"א מהותי;
 2. בעל עניין בו הוא חברה בעלת השפעה ניכרת במפ"א מהותי;
 3. בעל עניין בו הוא חברה אשר למפ"א מהותי השפעה ניכרת בה;
 4. בעל עניין בו הוא חברה אשר בעל השפעה ניכרת בה הוא גם בעל השפעה ניכרת במפ"א מהותי;
 5. נושא משרה בו הוא נושא משרה במפ"א מהותי;
 6. נושא משרה בו הוא נושא משרה בחברה בעלת השפעה ניכרת במפ"א מהותי;
 7. נושא משרה בו הוא נושא משרה בחברה אשר למפ"א מהותי השפעה ניכרת בה;
 8. נושא משרה בו הוא נושא משרה בחברה אשר בעל השפעה ניכרת בה הוא גם בעל השפעה ניכרת במפ"א מהותי.

תקנה 13(א):

השר רשאי לקבוע ברישיון מפ"א הגבלות ותנאים בדבר היחס שבין בעל הרישיון לבין חברות בעלות זיקה, לרבות בדבר איוש תפקידים ומינוי נושאי משרה, העברת מידע, קיומם של תאגידים נפרדים או קיומה של מערכת חשבונאות נפרדת בין פעילויות, וכן בדבר הגבלות טכנולוגיות, גאוגרפיות או מסחריות בפריסת תשתית, במתן שירותים וביצוע קישור גומלין.

נספח ג בעלויות צולבות בשוק התקשורת הישראלי – מקרים לדוגמה

I. בוק וחברת YES

המתח שבין האינטרסים השונים המונחים ביסוד כללי הבעלויות הצולבות בא לכלל ביטוי בדיון שהתקיים בוועדת הכלכלה במאי 2001, על מתן אישור להגדלת החזקותיה של חברת בוק בחברת YES, המחזיקה ברישיון לשידורי לוויין (ראו: פרוטוקול 277, ישיבת ועדת הכלכלה, 7 במאי 2001). לפני מתן האישור בוק החזיקה ב-32 אחוז ממניות YES. הגדלת החזקותיה של בוק ב-YES נצרכה לשם הזרמת כספים נוספים ל-YES, אשר סבלה ממצור חריף במזומנים. המגבלה החוקית על הגדלת החזקות בוק ב-YES נבעה מכך ש-20 אחוז ממניות בוק הוחזקו על-ידי ג'ד זאבי, שהחזיק בה בעת בכ-30 אחוז ממניות "טלעד", וזיינית ערוץ 2. על-פי תקנות הבוק (הליכים ותנאים למתן רישיון לשידורי לוויין) התשנ"ח – 1998, אין ליתן רישיון לשידורי לוויין לתאגיד (בענייננו – YES) שאמצעי שליטה בו (בענייננו – זכויות הצבעה, הנובעות מהחזקה במניות), בשיעור העולה על 25 אחוז, הם בבעלות גוף (בענייננו – בוק) שבעל עניין בו (בענייננו – ג'ד זאבי) הוא גם בעל עניין בבעל זיכיון בערוץ 2 (בענייננו – "טלעד"). הוועדה דנה בהצעה לבטל את ההגבלה כי גוף קשור – קרי: גוף שבעל עניין בו הוא גם בעל עניין בבעל זיכיון לשידורי ערוץ 2 – לא יוכל להחזיק ביותר מ-25 אחוז ממניות חברת הלוויין. מעניין לציין, שעצם רכישת מניות בוק על-ידי זאבי, שבאותה עת היה גם בעל עניין בחברת "קשת" (אחת מזכיוניות ערוץ 2) נתאפשרה כנראה בשל חוסר שימת לב של רשויות ההסדרה לכך שרכישת המניות עומדת בניגוד להוראת התקנות. מטרת ההגבלה היא להקים חיץ בין בעל זיכיון בערוץ 2 ומי שקשור בו לבין בעל זיכיון לשידורי לוויין ומי שקשור בו. דא עקא, שלנוכח מיעוט השחקנים בשוק התקשורת הישראלי, עלולה הקמת חיץ זה לחבל בתחרות, על-ידי "הוצאת" שחקנים פוטנציאליים מחוץ לזירת המשחק, והותרתה לקומץ שחקנים זעום. כלומר, הדילמה שניצב בפניה המחוקק הישראלי היא עד היכן יש להגביה את חומת ההפרדה שבין תחומי תקשורת שונים, על מנת למנוע

את העיוותים הנובעים מקיומן של בעלויות צולבות. "עלות" ההפרדה היא הכבדה על עריכת עסקאות אשר עשויות לקדם את התחרות בשוק התקשורת ולשכללה. ביטול מגבלת "הגוף קשור", אשר סלל את הדרך להגדלת החזקות בזק בחברת הלוויין, עשוי ללמד כי המגבלות החוקיות נסוגות לעתים בפני המציאות הכלכלית, אשר טופחת על פני המחוקק.

II. שיתוף פעולה בין חברות הכבלים בתחום התוכן

הדוגמה שלהלן ממחישה את המתח שבין האינטרס במניעת ריכוזיות לבין התועלת הכלכלית הכרוכה בשיתוף פעולה בין גופים מתחרים. הוראת שעה שנקבעה בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב – 1982 קובעת, כי שר התקשורת והמועצה לשידורי כבלים ולוויין יהיו רשאים להתיר לבעלי הרישיונות הכלליים לשידורי כבלים לפעול בשיתוף פעולה באמצעות תאגיד משותף, לתקופה שלא תעלה על שמונה שנים (סעיף 6יב7. לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב – 1982, שכותרתו: שיתוף פעולה – הוראת שעה).

הוראת השעה נשענת על ההנחה כי התחרות בתחום הטלקומוניקציה תלויה ביכולתן של חברות הכבלים לממן את ההשקעה הגדולה הנדרשת על-ידן כדי להניח תשתית מתחרה לתשתית המצויה בבעלות חברת בזק, וכן כי חברות הכבלים מושפעות מהשפל הקשה בתחומי התקשורת. על-פי הוראת השעה, יותר לזכייני הכבלים לשתף פעולה זה עם זה כדי לייעל ולהוזיל את העלויות הכרוכות בפעילותן, בפרט בתחום רכישת התוכן הזר. שיתוף הפעולה יוביל לחיסכון וחברות הכבלים יוכלו להשקיע את ההשקעות הדרושות על מנת להתחרות בחברת בזק בתחום הטלפוניה והאינטרנט.

נספח ד

סקירה משווה – ארצות-הברית, בריטניה, איטליה

כללי הבעלויות הצולבות בארצות-הברית ראשית נציין כי בספטמבר 2001, החלה הרשות הפדרלית לתקשורת בארצות-הברית (Federal Communications Commission) בהליך שמטרתו לבטל או להסיר במידה ניכרת שתי הגבלות שנועדו להבטיח ריבוי קולות בשוק התקשורת. האחת עניינה בכלל המגביל את כוחה של חברת הכבלים הגדולה ביותר, והאחרת מונעת מכל חברה להחזיק בעיתון ובתחנת טלוויזיה המתקיימים בשוק אחד. ההליך טרם בא אל סופו, אך יש בו כדי ללמד על מגמת הדה-רגולציה השוררת בשוק האמריקני.⁶⁷ להלן מקבץ כללים המגבילים קיומן של בעלויות צולבות בשוק התקשורת האמריקני:

טלוויזיה טרסטריאלית

מישור מקומי: מכוח כללים שהתקינה ה-FCC, חברה רשאית להחזיק בשתי תחנות טלוויזיה בשוק אחד, ובלבד ששמונה "קולות עצמאיים" (independent voices) קיימים בשוק, וכמו כן שתחנות אלה אינן נמנות עם ארבע התחנות המדורגות במקומות הראשון עד הרביעי. לעניין כלל זה, "קול עצמאי" הוא כל תחנה הנתונה לבעלות עצמאית ומופעלת באורח עצמאי. כלל זה הותקן על-ידי ה-FCC באוגוסט 1999. קודם לו כלל שאסר על חברה אחת להחזיק בשתי תחנות שידור בשוק אחד. מישור ארצי: כללי ה-FCC קובעים, כי חברה לא תהא רשאית להחזיק בתחנות טלוויזיה שקהל הצופים הארצי בהן עולה על 35 אחוז מקהל הצופים הארצי. בשנת 1996 הועלה שיעור הצופים המרבי ל-35 אחוז (מ-25 אחוז), בהוראת הקונגרס (מכוח Telecommunications Act of 1996).

67 בינתיים, בשלב זה, הספיקה ה-FCC לקבל החלטות גורפות בדבר ביטול המגבלות האמורות, והקונגרס מצדו, הספיק לדחות ברוב מוחץ את ההצעה של ה-FCC לבטל את המגבלות האמורות. כעת עובר המאבק לסנאט, שגם שם צפויה דחיית עמדת ה-FCC.

טלוויזיה בכבלים

רקע כללי: רשות התקשורת הפדרלית בארצות-הברית (FCC) התקינה כללים המגבילים את הריכוזיות במישור האופקי – מספר הצרכנים של רשת כבלים יחידה (Multiple Cable System Operator (MSO)). כללים אלה הותקנו במסגרת Subscriber Limits Provision.

הגבלה אופקית: על פי כללי ה-FCC נקבע, כי רשת כבלים יחידה לא תספק שירותים למספר מנויים העולה על 30 אחוז מנתח השוק הרלוונטי.⁶⁸ בקביעת השוק הרלוונטי, יש לכלול את כל הצרכנים המנויים על שירותי טלוויזיה רב-ערוצית (Multichannel Video Program Distributor Services (MVPD)). ובכלל זה רשת טלוויזיה לוויינית (Direct Broadcast Satellite (DBS), המהווה חלק גדול והולך של שוק הטלוויזיה הרב-ערוצית (MVPD).

כמו כן, במטרה להגביר ולעודד את התחרות בשוק הכבלים, נקבע כי במניין המנויים של רשת כבלים לא ייכללו מנויים אשר הצטרפו לרשת הכבלים, במסגרת הנחתה של תשתית כבלים באזור שבו קיימת רשת כבלים מתחרה. עיקר פועלו של כלל זה הוא לצמצם ולהגביל פעילויות של מיזוגים ורכישות אשר עלולות להגביר את הריכוזיות בשוק הטלוויזיה הרב-ערוצית. ריכוזיות יתר בשוק התקשורת עלולה, לדעת ה-FCC, לעכב ולשבש העברת שידורי טלוויזיה ממפעיל ערוץ הטלוויזיה (video programmer) אל קהל הצרכנים.

הנימוק של ה-FCC לקביעת הרף המקסימלי של 30 אחוז מקהל הצופים בוסס על שתי הנחות: האחת, כי כדאיות הפעלת ערוץ עצמאי מותנית בכך ש-20 אחוז מקהל הצופים יצפה בשידורי הערוץ. השנייה, כי בשידוריו של ערוץ עצמאי צופים 50 אחוז מקהל המנויים ברשתות הכבלים, שבהן משודר ערוץ זה. המסקנה הנובעת מהנחות אלה היא שכדאיות הפעלת ערוץ עצמאי מותנית בקיומו של "מרחב שידור פתוח" המכיל 40 אחוז מקהל הצופים (50% X 40% = 20%). מתוך כך עולה, שקביעת רף של 30 אחוז מותירה "מרחב שידור פתוח" של 40 אחוז גם אם שתי רשתות הכבלים הגדולות (60% = 2 X 30%) ממאנות להעביר את שידוריו של הערוץ העצמאי, בין אם מטעמים קרטליים ובין אם מטעם אחר. לעומת זאת, כלל המתיר לרשת כבלים יחידה להחזיק ב-40 אחוז – או, באופן כללי, למעלה מ-30 אחוז

— מקהל המנויים יתיר היווצרותו של דואופול, שבמסגרתו גדל הסיכוי לקנוניה בין שתי רשתות הכבלים הגדולות, אשר ימנעו העברת שידוריו של ערוץ עצמאי ולא יותירו "מרחב שידור פתוח" רחב דיו להפעלת שידוריו של הערוץ העצמאי. לאחרונה, הפך בית המשפט לערעורים במחוז קולומביה (C.D.) את קביעת ה-FCC, בקובעו כי היא אינה מעוגנת בממצאים אמפיריים, והיא נסמכת על השערות והנחות לא-מבוססות.

הגבלה אנכית: כללי ה-FCC המגבילים את הריכוזיות במישור האנכי — מספר הערוצים (programmers) המועברים על רשת כבלים, שבהם יש לרשת זו "אינטרס כספי" (financial interest), שיש בידי רשת כבלים יחידה להחזיק. כללים אלה התוקנו במסגרת provision channel occupancy. המגבלה הנוכחית קובעת, כי רשת כבלים לא תחזיק ביותר מ-40 אחוז מקיבולת הערוצים שעומדת לרשת.⁶⁹ כתוצאה מכך, 60 אחוז מערוצי השידור של רשת הכבלים יוקצו למפעילי ערוצים עצמאיים, שאינם קשורים לרשת, דוגמת תחנות שידור (broadcast stations), ערוצי שידור ממשלתיים/ציבוריים, ערוצים ייעודיים וכיוצא באלה. בחישוב מגבלת הערוצים, תיחשב קיבולת של 75 ערוצי שידור כקיבולת המקסימלית. הווה אומר, מפעיל כבלים לא יידרש להקצות יותר מ-45 ערוצי שידור למפעילי ערוצים בלתי תלויים (60x75=45). לאחרונה, הפך בית המשפט לערעורים במחוז קולומביה את קביעת ה-FCC, בקובעו כי היא אינה מעוגנת בממצאים אמפיריים, והיא נסמכת על השערות והנחות לא מבוססות.

בעלויות צולבות בין אמצעי שידור

טלוויזיה טרסטריאלית – עיתונות: כללי ה-FCC אוסרים על חברה אחת להחזיק בעיתון ובתחנת שידור בשוק אחד. לאחרונה, עקב לחץ מצד תעשיית הטלוויזיה והעיתונות, נתון כלל זה להליך שינוי (rulemaking proceeding).⁷⁰

טלוויזיה טרסטריאלית — טלוויזיה בכבלים: כללי ה-FCC אוסרים על חברה אחת להחזיק בטלוויזיה בכבלים ובתחנת שידור בשוק אחד.

69 ראו: 47 C.F.R. § 76.504

70 ראו הערת שוליים מס' 67

פסק דין Time-Warner — ביקורת על כללי הבעלויות הצולבות

Time-Warner Entertainment Co., v. Federal Communication Commission

240 F.3d 1126

בית המשפט לערעורים במחוז קולומביה דן בערעורן של חברות Time-Warner ו-AT&T — מפעילות רשתות טלוויזיה בכבלים — על כללי הבעלויות הצולבות שנקבעו על-ידי רשות התקשורת הפדרלית (Federal Communication Commission) ("הרשות") (פסק הדין ניתן ב-2 במרס 2001). הרשות התקינה כללים למניעת בעלויות צולבות, המטילים הגבלות אנכיות (המקיימות הפרדה בין שוק התוכן לשוק ההולכה) ואופקיות (הקובעות רף מרבי על מספר הצרכנים של רשת כבלים יחידה) על מפעילים שונים של רשתות כבלים (על תוכן ההגבלות, ראו לעיל). סמכותה של הרשות מעוגנת בחוקים שונים. המערערים ביקשו לתקוף את תוכן הכללים, בטענה כי הגבלות המוטלות מכוחן נוגדות את התיקון הראשון לחוקה, המעגן את מעמדו החוקתי של חופש הביטוי, וכן לוקות בשרירותיות ובחוסר מידתיות. יצוין, כי ניסיון קודם לפסול באופן גורף כל מגבלה על בעלויות צולבות — באמצעות פסילת החוקים המסמיכים את הרשות להתקין כללים בעניין זה — מטעמים של חוסר חוקתיות נדחה על-ידי בית המשפט (Turner Broadcasting System, Inc. v. Federal Communications Commission, 512 U.S. 622, 636, 129 L. Ed. 2d 497, 114 S. Ct. 2445 (1994)). בפסק דין זה, בית המשפט שב ואישר את חוקיותם העקרונית של כללים המטילים הגבלות על בעלויות צולבות, אך מצא כי הכללים שהתקינה הרשות למניעת בעלויות צולבות, הן במישור האופקי והן במישור האנכי, לוקות בשרירותיות, נסמכות על השערות ואינן מגובות בהוכחות מספיקות לקיומה של פגיעה אפשרית בתחרות או לפגיעה בגיוון הדעות הקיים.

פסק דין זה מדגיש את המתח הקיים בין ההכרה בחשיבות העקרונית של הטלת מגבלות על בעלויות צולבות לבין הקושי הפרקטי בעיצוב אמות מידה מושכלות, שאינן נגועות בשרירותיות, אשר יגשימו את האינטרסים העומדים בבסיס כללי הבעלויות הצולבות.

כללי הבעלות הצולבת בבריטניה — שינויים מוצעים

רקע כללי: בבריטניה יש חמישה ערוצי שידור טרסטריאליים, שאפשר לקלוט באופן חופשי מן האוויר: BBC1, BBC2, ערוץ 3, ערוץ 4 וערוץ 5. ערוץ 3 וערוץ 5 הם ערוצים מסחריים. לערוץ 3 פריסה אזורית, ושתי חברות שולטות בו. חברות אלה חולקות ביניהן את השליטה על החברות המקומיות, השולטות בתחנות האזוריות.

בבריטניה קיימת טלוויזיה בתשלום (pay TV), בדמות רשת טלוויזיה בכבלים וכן טלוויזיה באמצעות לוויין. לעת הזאת, קיימים בבריטניה חמישה גופים רגולטוריים, המסדירים את שוק התקשורת: רשות הטלוויזיה העצמאית (Independent Television Commission), המשרד לטלקומוניקציה (the Office of Telecommunications), המועצה לתקני שידור (the Broadcasting Standard Committee), רשות הרדיו (the Radio Authority), והסוכנות לתקשורת רדיו (the Radiocommunications Agency).

במחצית 2002, פרסמה ממשלת בריטניה טיוטת הצעת חוק, המיועדת להקל את ההגבלות על בעלויות צולבות בתחום התקשורת. הצעת החוק צפויה לעבור שינויים ותיקונים, אך יש בה כדי ללמד על מגמות הרגולציה בבריטניה. השינויים המוצעים הם כדלהלן:

- i. הסרת ההגבלות על בעלות זרה (להוציא חדשות טלוויזיוניות). האיסור על חברות חוץ-אירופיות להיות בעליהן של ערוצי שידור טרסטריאליים נותר בעינו.
- ii. הסרת האיסור על חברה יחידה להחזיק ברישיונות אזוריים לשידורי ערוץ 3 בתחום העיר לונדון, וכן הסרת האיסור על החוקה ביותר מ-15 אחוז מסך הצופים בערוץ 3 (הערוץ המסחרי הטרסטיאלי הגדול באנגליה).
- iii. הסרת האיסור על החוקה צולבת של ערוץ 3 וערוץ 5.
- iv. ביטול חלקי של האיסור על קבוצות עיתונים גדולים להחזיק בתחנות טלוויזיה טרסטריאליות.
- v. הסרת האיסור המונע מבעלי עיתונים ארציים להחזיק בערוץ 5, וכן בתחנת רדיו מקומית או ארצית.
- vi. הסרת האיסור על בעלות צולבת בין תחנות רדיו וטלוויזיה.

vii. הסרת האיסור על החזקת יותר מרישיון אחד לשידורי רדיו.
viii. הקמת משרד תקשורת (Office of Communications – OFCOM), גוף רגולטורי יחיד אשר יחליף את חמשת גופי ההסדרה הקיימים כיום (נושאי הגבלים עסקיים יוסיפו להיות כפופים להסדרה על-ידי רשות ההגבלים העסקיים (UK Competition Authority), המשרד לסחר הוגן (Office of Fair Trading), והמועצה האירופית (European Committee).

כמו כן, על מנת למנוע ריכוזיות יתר בשוק התקשורת בבריטניה, מוצעים כללים אלה:

- ♦ אדם השולט ביותר מ-20 אחוז משוק העיתונות הארצי, יהיה מנוע מלהחזיק ברישיון לשידורי ערוץ 3 וכן מהחזקת יותר מ-20 אחוז בכל שירות של ערוץ 3.
- ♦ חברה שקיים בה אדם המחזיק ביותר מ-20 אחוז ממניות החברה וגם חולש על יותר מ-20 אחוז משוק העיתונות הארצי – תהא מנועה מהחזקת יותר מ-20 אחוז בכל שירות של ערוץ 3.
- ♦ אדם המחזיק ברישיון אזורי לשידורי ערוץ 3 יהא מנוע מהחזקת יותר מ-20 אחוז בעיתון מקומי באזור כאמור.
- ♦ יינקטו אמצעים מתאימים על מנת להבטיח, כי בנוסף לשידורי ה-BBC, יהיו לפחות שלושה מפעילי רדיו מקומי ולפחות שלושה אמצעי תקשורת מקומיים (טלוויזיה, רדיו ועיתונות).

כללי הבעלויות הצולבות בשוק הטלוויזיה הטרסטריאלית באיטליה רקע כללי: לאחר מלחמת העולם השנייה, היה שוק שידורי הטלוויזיה והרדיו באיטליה (הן שידורים טרסטריאליים והן שידורי כבלים) נתון לבעלות ממשלתית. הממשלה פעלה בשוק זה באמצעות חברות בבעלות ממשלתית מלאה. החל ב-1974, מספר החלטות של בית המשפט החוקתי (Constitutional Court) הובילו לפתיחת שוק שידורי הטלוויזיה באיטליה לתחרות ולכניסתם של שחקנים פרטיים לענף. בסופו של דבר, ב-1990, נחקקה חקיקה מקיפה של ענף הטלוויזיה באמצעות חוק 223 (הקרוא גם Mammy Law), אשר התירה במפורש למפעילים פרטיים לייסד ולהפעיל

שידורי טלוויזיה על בסיס ארצי, ואגב כך הפקיעה את המונופול הממשלתי לשידורים. חוק 223 קבע לראשונה הגבלות על מספר הערוצים שיש בידי מפעיל יחיד להחזיק, כמו גם הגבלות אחרות על החזקות משותפות ברשתות טלוויזיה ועיתונים. הגבלות אלה שיקפו את המצב הקיים באיטליה באותה עת ואפשרו לחברות הממשלתיות להוסיף ולהחזיק בשלושת ערוצי השידור הארציים. בכך נשמר המבנה האוליגופוליסטי בענף. יש לציין, שמטרת ההגבלות בחוק 223 הייתה להגן ולשמר פלורליזם וריבוי דעות. לפיכך, כללי הבעלויות הצולבות נקבעו בהתייחס לשוק הטלוויזיה ולתעשיית התקשורת (ובכלל זה עיתונות) בכללם, ולא לנתחי שוק רלוונטיים על-פי דיני ההגבלים העסקיים.

בשנת 1994, קבע בית המשפט החוקתי שעל מנת להבטיח ריבוי דעות ופלורליזם יש לשנות את חוק 223, כך שיוגבל עוד יותר מספר הערוצים שיש בידי מפעיל פרטי יחיד להחזיק בטלוויזיה הטרסטריאלית ל-20 אחוז מסך הערוצים האפשרי, לעומת הרף הקודם של 25 אחוז. קביעה זו נקבעה בחוק (מס' 249/97).

להלן מספר כללים הנוגעים לבעלויות צולבות בתחום שידורי הטלוויזיה:

- ◆ ערוץ שידורים יחיד (individual broadcaster) לא יחזיק ביותר מ-20 אחוז ממספר הערוצים הכללי, כפי שייקבע על-ידי משרד התקשורת.
- ◆ ערוץ שידורים יחיד (individual broadcaster) לא יגבה יותר מ-30 אחוז מסך ההכנסות בתחום פעילותו. תחום פעילות כולל, לעניין זה, טלוויזיה טרסטריאלית, שידורי רדיו טרסטריאליים ושידורי טלוויזיה באמצעות כבלים או לוויין.
- ◆ אם ערוץ שידורים (broadcaster) מחזיק בהחזקות — ואפילו החזקות מיעוט — בעסק שעניינו עיתונות, לא יגבה ערוץ שידורים זה יותר מ-20 אחוז מההכנסות המצטברות בענפי הטלוויזיה והעיתונות.

בספטמבר 2002, הועלתה באיטליה הצעת חוק שמטרתה לחולל שינויים מפליגים בכללי הבעלויות הצולבות. מטרת ההצעה היא להקל את כללי הבעלויות הצולבות והיא נתונה בלב מחלוקת עזה. עיקרי ההצעה הם כדלקמן:

- ♦ יוסרו ההגבלות על בעלויות צולבות בין אמצעי תקשורת כתובים, אמצעי שידור וטלוויזיה (שינוי Mammi Law).
- ♦ אדם אחד או חברה אחת לא יחזיקו באמצעי מדיה כך שיגבו יותר מ-20 אחוז מן ההכנסות של "מערכת תקשורת כוללת" (שם כולל לשידורי רדיו וטלוויזיה, פרסומים כתובים, ותעשיית הסרטים, להוציא שירותי טלפון קווי).
- ♦ שלושת ערוצי הטלוויזיה המוחזקים על-ידי המדינה יופרטו בהדרגה החל ב-2004. המדינה תוסיף להחזיק במניית שליטה, וגוף פרטי לא יחזיק ביותר מאחוז אחד מהון מניות החברה.

פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה

במסגרת הספרייה לדמוקרטיה הופיעו:

הבחירות הבאות: באיזו שיטה נבחר?

אשר אריאן ורות אמיר

בין הסכמה למחלוקת: דמוקרטיה, ביטחון ושלוש בתודעה הישראלית

יוחנן פרס ואפרים יער-יוכטמן

דת ומדינה במחשבת ישראל: דגמים של איחוד, הפרדה, התנגשות או כפיפות

אביעזר רביצקי

איך נבחרים חברי הכנסת: – בחירת מועמדי המפלגות לרשימה לכנסת

ולראשות הממשלה 1995–1997

גדעון רהט ונטע שר-הדר

המדיניות הציבורית בישראל

דוד נחמיאס וגילה מנחם (עורכים)

השסע היהודי-ערבי בישראל: מקראה

רות גביון ודפנה הקר (עורכות)

מדינת ישראל: בין יהדות לדמוקרטיה: קובץ ראיונות ומאמרים

יוסי דוד (עורך)

הבחירות בישראל – 1996

אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים)

הבחירות בישראל – 1999

אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים)

הבחירות בישראל – 2001

אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים)

משילות והרשות המבצעת בישראל

אשר אריאן, דוד נחמיאס ורות אמיר

על הדמוקרטיה

רוברט א' דאל

עמיד הדמוקרטיה (בשיתוף עם הוצאת מאגנס)

נורברטו בוביו

יהודים ישראלים: דיוקן – אמונות, שמירת מסורת וערכים של יהודים

בישראל 2000 (בשיתוף עם קרן אבי חי)

שלומית לוי, חנה לוינסון ואליהוא כ"ץ

בדרך לחוקה בהסכמה – מדריך למורה

כתיבה: איילת לוי-נאור

מסד לאמנה חברתית חדשה בין שומרי מצוות וחופשיים בישראל (מהדורה

זמנית) (בשיתוף עם קרן אבי חי)

רות גביון ויעקב מנדן

מדד הדמוקרטיה הישראלית 2003

אשר אריאן, דוד נחמיאס, דורון נבות, דניאל שני
מדינה יהודית ודמוקרטית: מבט רב-תרבותי
אדם ד. דנאל

בדרך לחוקה בהסכמה – סדרת מערכי שיעור

חניטל בלינסון וערן שפינדל בהנחיית דפנה גרובר
אמנת גביזון-מדן עיקרים ועקרונות
יואב ארציאלי

בעלות צולבת – שליטה ותחרות בשוק התקשורת הישראלי היבטים
כלכליים ומשפטיים והשלכותיהם על הדמוקרטיה הישראלית
ירון אזרחי, זוהר גושן ושמואל לשם

Religion and State in Jewish Philosophy

Aviezer Ravitzky

Elections in Israel—2001

Asher Arian and Michal Shamir

The State of Israel: Between Judaism and Democracy

Joseph E. David (editor)

ספרים בתחום המשפט

המהפכה החוקתית: תיאור מציאות או נבואה המגשימה את עצמה?

רות גביזון

חופש הביטוי נגד רשויות המדינה: הצעה לביטול האיסורים על ביטויים
הפוגעים במעמדם של שופטים ועובדי ציבור

ראם שגב בהנחיית מרדכי קרמניצר

"סוב יודיצה": הגבלת ביטויים לשם הגנה על תקינותם ותדמיתם של
הליכים שיפוטיים

ראם שגב בהנחיית מרדכי קרמניצר

ליד ערש המשפט – ספר חיים צדוק

רון חריס (עורך)

שלטון החוק בחברה מקוטבת: היבטים משפטיים, חברתיים ותרבותיים –
דברי יום עיון

איל ינון (עורך)

הרפורמה המוצעת במערכת בתי-המשפט – דברי יום עיון

שחר גולדמן (עורך)

חופש הביטוי – דברי יום עיון

תפקוד שופטים: בקרה והערכה – דברי יום עיון

הגנה על חופש הביטוי במשטר הדמוקרטי – דברי יום עיון

מרכז אקדמי: מרדכי קרמניצר

ספרים בתחום הכלכלה

הכנס הכלכלי השישי: המדיניות לחידוש הצמיחה

אבי בן-בסט (עורך)

הכנס הכלכלי השביעי: הון אנושי, תשתית פיסית וצמיחה כלכלית

אבי בן-בסט (עורך)

הכנס הכלכלי השמיני: אתגרי המשק הישראלי בתחילת שנות האלפיים

בן-ציון זילברפרב (עורך)

הספרייה לדמוקרטיה, בשיתוף עם הקיבוץ המאוחד

חוק המפלגות בישראל דן אבנון (עורך)

משאלי עם בישראל דנה אריאלי-הורוביץ

מינויים פוליטיים בישראל דוד דרי

מי שולט בשלטון המקומי? דוד דרי בהשתתפות בינת שורץ-מילנר

כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה דוד דרי ועמנואל שרון

ממלכתיות יהודית אריק כרמון

"פריימריס" בחירות מקדימות ושיטות אחרות עליזה בר

ניירות עמדה

- רפורמה בשידור הציבורי

פרופ' ירון אזרחי, ד"ר עמרי בן-שחר וגב' רחל לאל

- עקרונות לניהול ולתקצוב על פי תפוקות במגזר הציבורי

פרופ' דוד נחמיאס ואלונה נורי

- הצעת חוק השב"כ: ניתוח משווה

אריאל צימרמן, בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר

- דתיים וחילוניים בישראל: מלחמת תרבות?

פרופ' אביעזר רביצקי

- לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל

פרופ' דוד נחמיאס, מרל דנון-קרמזין ואלון יראוני

- היועץ המשפטי לממשלה: סמכות ואחריות

ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס

- הסתה, לא המרדה

פרופ' מרדכי קרמניצר וחאלד גנאים

- בנק ישראל: סמכות ואחריות

פרופ' דוד נחמיאס וד"ר גד ברזילי

- השתלבות קבוצות "פריפריה" בחברה ובפוליטיקה

בעידן שלום: א. החרדים בישראל

פרופ' מיכאל קרן וד"ר גד ברזילי

- **מוסד ביקורת המדינה: סמכות ואחריות**
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס
- **חופש העיסוק**
פרופ' מרדכי קרמניצר, ד"ר עמרי בן-שחר ושחר גולדמן
- **הפריימריס המפלגתיים של 1996 ותוצאותיהם הפוליטיות**
גדעון רהט ונטע שר-הדר
- **השסע היהודי-ערבי בישראל: מאפיינים ואתגרים**
פרופ' רות גביזון ועסאם אבו-ריא (הופיע גם בערבית)
- **100 הימים הראשונים**
פרופ' דוד נחמיאס וצוות המכון הישראלי לדמוקרטיה
- **הרפורמה המוצעת במערכת בתי המשפט**
שחר גולדמן בהנחיית פרופ' רות גביזון ופרופ' מרדכי קרמניצר
- **תקנות ההגנה (שעת חירום) 1945**
מיכל צור בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- **חוק ההסדרים: בין כלכלה ופוליטיקה**
פרופ' דוד נחמיאס וערן קליין
- **פסיקת הלכה בשאלות מדיניות**
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- **הרבנות הממלכתית: בחירה, הפרדה וחופש ביטוי**
איל ינון ויוסי דוד
- **משאל-עם: מיתוס ומציאות**
דנה בלאנדר וגדעון רהט
- **השסע החברתי-כלכלי בישראל**
איריס ג'רבי וגל לוי בהנחיית פרופ' רות גביזון
- **מדינה משפט והלכה – א. מנהיגות ציבורית כסמכות הלכתית**
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- **מעברי שלטון בישראל: השפעות על מבנה הממשל ותפקודו**
פרופ' אשר אריאן, פרופ' דוד נחמיאס ודורון נבות
- **העדפה מתקנת בישראל: הגדרת מדיניות והמלצות לחקיקה**
הילי מודריק - אבן-חן בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר ופרופ' דוד נחמיאס
- **הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל: ההיבט הציבורי**
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר זוהר גושן וגב' חני קומנשטר
- **דגמים של שיתוף אזרחים**
אפרת וקסמן ודנה בלאנדר בהנחיית פרופ' אשר אריאן
- **הכנס הכלכלי השנתי התשיעי – יוני 2001**
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
- **אסטרטגיה לצמיחה כלכלית לישראל**
- **אי-שוויון בישראל: חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה**

- הרפורמה במערכת הבריאות: עבר ועתיד
- המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2001 – 2002
- מדינה, משפט והלכה – ב. עושר שמור לבעליו לרעתו: מקומם של המשפט
ושל ההלכה בחברה הישראלית.
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- חקיקה פרטית
דנה בלאנדר וערן קליין בהנחיית פרופ' דוד נחמיאס
- הכנס הכלכלי השנתי העשירי – יולי 2002
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
- איום ביטחוני ומשבר כלכלי
- המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2002–2003
- מדיניות הפנסיה
- הגלובליזציה
- רגולציה – הרשות המפקחת
אורי ארבל-גנץ בהנחיית פרופ' דוד נחמיאס ופרופ' ידידיה צ' שטרן
- רגשות דתיים, חופש הביטוי והמשפט הפלילי
הצעה לביטול האיסור הפלילי על ביטויים הפוגעים ברגשות דתיים
פרופ' מרדכי קרמניצר, שחר גולדמן וערן טמיר
- דת ובג"ץ: דימוי ומציאות
א. פרסום "מנוף" – המרכז למידע יהודי" במבחן הביקורת
ד"ר מרגית כהן, אלי לינדר, פרופ' מרדכי קרמניצר
- האומנם מדינת כבוד האדם:
אלוף הראבן
- פורנוגרפיה: מוסר, חירות, שוויון
הצעה לתיקון האיסור על פרסום והצגת תועבה ועבירות קרובות
רם ריבלין בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- פינוי יש"ע: המשמעות הפוליטית והחברתית של פינוי יישובים ביש"ע
יאיר שלג

Religious and Secular Jews in Israel: A Kulturkampf

Aviezer Ravitzky

State, Law, and Halakha: Part One – Civil Leadership as Halakhic Authority

Yedidia Z. Stern

Incitement, Not Sedition

Mordechai Kremnitzer and Khalid Ghanayim

State, Law, and Halakha: Part Two – Facing Painful Choices

Yedidia Z. Stern

פרסומי המועצה הציבורית – דברי יום עיון

1. ישראל לקראת דמוקרטיה חוקתית: עקרונות לתיקון מדינה ומשטר
ירון אזרחי ומרדכי קרמניצר, עם מרגית כהן ואיתן אלימי
2. דגם המשטר הראוי לישראל: דמוקרטיה פרלמנטרית, שיטה נשיאותית
או בחירה ישירה לראשות הממשלה
3. הכנסת והרשויות, בית עליון, שיטת הבחירות
4. חוקה, חוקי יסוד, מגילת זכויות
5. לקראת פתרון ההיבט החוקתי של יחסי דת ומדינה
6. דגמים של ביקורת שיפוטית
7. חוקי היסוד כתשתית לחוקה
מרדכי קרמניצר, דוד קרצ'מר, אבישי בניש
8. סוגיית אופי המדינה והשלכותיה על החוקה – המבוא לחוקה
9. הליכי קבלת החוקה ותיקונה והדרכים לעיצוב בית נוסף ליד הכנסת
10. ההיבטים החוקתיים המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי

פרסומי צבא-חברה – דברי יום עיון

נשים בצה"ל
כבוד האדם בצה"ל
כל העם צבא: שירות המילואים בישראל
החזקה בין צה"ל לחברה הישראלית: שירות החובה
צה"ל והתקשורת בעתות לחימה
מוסר, אתיקה ומשפט בלחימה

כתבי עת

העין השביעית

כתב עת לענייני עיתונות ותקשורת (מופיע אחת לחודשיים) בהוצאת
המכון הישראלי לדמוקרטיה

תרבות דמוקרטית

כרך 4-5 התשס"א 2001 בנושא צבא וחברה בישראל (בשיתוף עם
הוצאת אוניברסיטת בר-אילן)
כרך 6 התשס"ב 2002

principles such as accountability, decentralization of power, freedom of information and expression, competition and truth in advertising.

We have tried to distinguish in this book between competitive and non-competitive media markets and between types of competition which promote the public good and those that have adverse effects on public values and interests. In addition, we examine the principles that are responsive to both the public needs and the economic and technological conditions of an advanced media system.

Our central recommendation is to introduce a complete ban on cross ownership in print and electronic media which produce and transmit news and documentaries. We also recommend prohibiting cross ownership of several internet sites communicating news and documentaries, although this would not apply to the site developed by each newspaper as complementary.

Insofar as cross ownership in the commercial media is encouraged also by concentration of power and control in the Israeli capital market, we recommend opening the capital market to wider competition allowing pension funds, for instance, to invest in the media sector. These and other measures recommended in this book are intended to ensure decentralization, competition, diversity and reliability in the Israeli media. Only such a communications system would be compatible with both a working democracy and an advanced economy.

covered transactions by which privileged economic advantages are granted to media owners in return for favorable media coverage and even direct financial contributions to politicians. Such practices which always sacrifice the public interest have flourished in Israel in recent decades and are only increasing over time. This situation is aggravated further by close unholy relations between capital and politics in other sectors.

Advertisers, whether they sell products, services or politicians, know that one of the most effective ways of promoting economic and political interests is to transmit commercial messages in the guise of news, documentary and current events. If presentations of reality or pictures of products and political candidates do not appear clearly labeled as commercials the public is not usually aware of being subject to manipulation. It is easy to serve economic, political and other interests by merely slightly changing the balance of a report, its underlying narrative or tone. Commercial messages can also pose as innocent in cultural, art, science and sport programs. Therefore, even under conditions of free competition in the media industry, regulators still must function as guardians of the public interest. In Israel such regulation is particularly important given the absence of a truly competitive market and the skill with which monopolistic owners of the media and their government supporters use slogans such as “free market”, “free competition”, “open Skies”, and above all “democracy” to conceal monopolistic practices.

Maintaining the media’s proper functioning in a democratic society, therefore, requires constant vigilance both by state officials acting as regulators and by independent voluntary organizations, “public regarding individuals”, and academics who are able to expose to the public trends which endanger its interests and undermine democratic

Cross Ownership Control and Competition in the Israeli Media

Economic and Legal Aspects and the Impact on the Israeli Democracy

Yaron Ezrahi, Zohar Goshen and Shmuel Leshem

Summary

This book deals with one of the central weaknesses of the Israeli democracy: cross ownership in the commercial media. Our aim is not only to conduct a critical examination of the existing situation and assess its damaging effects but also to explore possible remedies.

In contemporary society, cross ownership in the media sector means, in fact, control over the main instrument used for representing reality to the wider public in the spheres of politics, society, the economy and culture. A balanced and reliable representation of reality is, of course, a condition for the exercise of the individual's right to independent judgment in matters related to his, or her, interests and to his status as a free citizen and consumer.

This is why decentralizing media control and ensuring competition among several media agencies is considered such a vital requirement for reliable communications. The current structure of the mass media in Israel is very vulnerable to abuse. The concentration of media control in just a few hands can only encourage media moguls to distort representations of economic facts in order to influence consumers' behavior. Moreover, to the extent that Israeli media magnates depend on government officials and on politicians with influence over legislation and regulation affecting the media industry, incentives are created for both sides to enter into