

קביעת מגבלות על רכישת זמן אוויר לשידור פרסומות:

הצעת חוק שמטרתה להסיט תקציבי פרסום לערוץ 14

הממשלה ה-37 שהצהירה עם הקמתה על קידום מהפכה משטרית, כועלת לעריכת שינויים מהותיים בשוק התקשורת בישראל, שמשמעותם היא פגיעה בתקשורת החופשית והגברת השליטה הממשלתית בתחום. מראשית כהונתו הצהיר שר התקשורת שלמה קרעי על כוונתו לערוך מה שהוא מכנה "רפורמה" בשוק התקשורת, אך ניסיונות חקיקה מקיפים לשינוי שוק התקשורת שיזם – תחילה באמצעות תזכיר חוק השידורים שהפך לאחר מכן להצעת חוק השידורים – עדיין נתונים להתנגדות משפטית.¹

במקביל לעבודה על הצעת חוק השידורים, פעלה הממשלה לקדם את התוכנית לשליטה ממשלתית בתקשורת באמצעים חלופיים – ובהם הצעות חוק פרטיות, החלטות מנהליות על מינויים והוראות שעה בחסות המלחמה. בין הצעות החוק הפרטיות שהוגשו נכללו תיקוני חקיקה ממוקדים שנועדו להבטיח הטבות לגופי תקשורת מקורבים, ובפרט ערוץ 14.²

מסמך זה מתייחס להצעת חוק פרטית מסוג זה: הצעת החוק לצמצום הריכוזיות בענף הפרסום במדיה, התשפ"ה-2025 (פ/5389/25),³ אשר הוגשה על ידי חבר הכנסת אביחי בוארון וחברי כנסת נוספים מהליכוד (להלן, "הצעת החוק"). הצעת החוק מבקשת לקבוע מכסות לרכישת זמן אוויר של משדרי פרסומות אצל המשדרים המסחריים ותאגיד השידור הישראלי (להלן, "התאגיד"), ולהטיל קנסות פליליים וסנקציות כספיות בגין הפרת ההוראות המוצעות.

מכון זולת מתנגד להסדרים הקבועים בהצעת החוק, שיש בהם משום פגיעה בחופש העיסוק. כפי שיפורט במסמך זה, בחסות אמירות על צמצום ריכוזיות ומימוש זכויות יסוד בחברה דמוקרטית, מבקשת ההצעה להביא לשליטה של הדרג הפוליטי בתחום הפרסום ולהחלשת גופי תקשורת הפועלים בשוק השידורים המסחרי והציבורי. זאת, אף על פי שההסדרים המוצעים אינם נתמכים בתשתית עובדתית ומקצועית, ואינם עולה בקנה אחד עם חוות דעת מקצועיות שגובשו על ידי הרשות השנייה בשנים האחרונות, שעל בסיסן הוחלט להקפיד הסדרים קודמים להטלת מגבלות על היקף רכישת פרסומות. קיים חשש ממשי שההסדרים בהצעת החוק נועדו להשיג תכלית פסולה של סיוע לערוץ 14 להגדיל את הכנסותיו בדרך של הסטת תקציבי פרסום, ולפגוע בפעילותם של יתר המשדרים המסחריים ובתאגיד.

¹ יסמין גואטה, [למרות כשלים מהותיים: ועדת השרים אישרה את הצעת חוק השידורים של קרעי](#), דה מרקר (8.6.2025).
² ר' למשל: רונן ריינגולד ואורי בסט, [חיזוק ערוץ 14: העדפת אינטרסים של בעלי הון על חשבון הציבור](#), מכון זולת (17.3.2024); טל הלל, [הממשלה מבססת את ערוץ 14 כזרוע תעמולה באמצעות הטבות רגולטוריות](#), מכון זולת (7.8.2024).
³ [הצעת חוק לצמצום הריכוזיות בענף הפרסום במדיה, התשפ"ה-2025](#), אתר הכנסת – מאגר החקיקה.

ההסדרים המוצעים: הטלת מגבלות על רכישת זמן אוויר למשדרי פרסום, וקביעת סנקציות פליליות ומנהליות לאכיפת המגבלות

הצעת החוק מבקשת לקבוע מכסות על רכישת זמן פרסום מהמשדריים המסחריים ומהתאגיד. המגבלות האמורות נועדו לחול בעיקר על חברות רכש המדיה הפועלות בישראל, שהן חברות המצויות לרוב בבעלות משרדי הפרסום הגדולים, המשמשות אותם לקניית זמן אוויר לשידור פרסומות בפלטפורמות השידורים.

באשר לשידורי הטלוויזיה, מוצע כי רכש המדיה יוגבל לשיעור של 20% מזמן הפרסום הכולל של המשדריים המסחריים בזמן צפיית שיא (פריים טיים), ו-15% מזמן הפרסום הכולל שלא בפריים טיים (סע' 4(א) להצ"ח). באשר לשידורי הרדיו, רכש המדיה יוגבל ל-25% מזמן הפרסום הכולל של המשדריים המסחריים והתאגיד בזמן האזנת שיא, ו-20% מזמן הפרסום הכולל של אותם גופים שלא בפריים טיים (סע' 4(ב) להצ"ח). לצד זאת, הצעת החוק מבקשת להטיל מגבלות גם על זמן הפרסום באתרי האינטרנט של המשדריים המסחריים ושל התאגיד (סע' 4(ג) להצ"ח).

בנוסף, הצעת החוק מבקשת להטיל אחריות פלילית, בדרך של הטלת קנסות, הן על חברה שתרכוש מדיה החורגת מהמכסות הקבועות (סע' 7 להצ"ח) והן על נושאי משרה בחברה שתכר את הוראות החוק (סע' 8 להצ"ח).

הצעת החוק מוסיפה וקובעת דרישות דיווח גורפות: המשדריים המסחריים יידרשו להעביר לשר התקשורת, בכל חודש, נתונים הנוגעים לזמן הפרסום שהוקצה על ידם בחודש הקודם, והשר יפרסם את הנתונים האמורים לציבור (סע' 3 להצ"ח); בנוסף, כל אדם בישראל המבצע רכש מדיה יידרש לדווח לשר התקשורת, פעם בשנה, על היקף המדיה שרכש בשנה החולפת (סע' 6).

לצורך אכיפת ההוראות ימונה עובד במשרד התקשורת שינהל רישום הכולל את שמות רוכשי המדיה, סוג הרכש, שמות המשדריים המסחריים והסכומים ששולמו בעד הרכישה.

הצעת החוק אינה מציגה מסד עובדתי ומקצועי שיש בו לתמוך ולבסס את ההגבלות והחובות המוצעות במסגרתה

על פי המפורט בהצעת החוק, ההסדרים המוצעים נועדו לתת מענה לבעיות קיימות בשוק הפרסום והמדיה בישראל, הנובעות ממבנה ענף הפרסום בישראל, ובפרט מפעילותן של חברות רכש המדיה, אשר הגדולות שבהן מצויות בבעלות משרדי הפרסום הגדולים בישראל.

על אף שמדובר בסוגיה סבוכה, המערבת שאלות מורכבות מתחום הכלכלה ודיני התחרות, דברי ההסבר להצעת החוק אינם מציגים נתון עובדתי או ניתוח כלכלי מקצועי שיש בהם לבסס את הצורך במגבלות המוצעות. תחת זאת ההצעה מתבססת על טענות כלליות בלבד: בין היתר נטען כי ההסדרים המוצעים יסייעו לגופי תוכן ביצירת תוכן מקורי ובמימון הפקות מקוריות, וכן יאפשרו להסיט זמן פרסום

לערוצי השידור הקטנים, אשר אצלם, על פי דברי ההסבר, ממעטות חברות המדיה לרכוש זמן שידור. לא בכדי הצעת החוק אינה מתבססת על עובדות ואינה מפנה לניתוח מקצועי התומך בה. זאת, שכן על פי עמדות מקצועיות שגובשו על ידי גורמי מקצוע בשנים האחרונות, אין הצדקה כלכלית לקביעת סוג המגבלות המוצעות. יתרה מזאת, הצעת החוק מחיה הסדר שהיה נהוג בעבר אך הוקפא בעקבות תהליך שטרם הסתיים של דיונים והיוועצות עם אנשי מקצוע בסוגיה.

סוגיית פעילותן של חברות רכש המדיה בישראל והשפעתן על שוק השידורים עומדת לבחינה מזה זמן רב. בין היתר, בשנת 2014 אימצה מועצת הרשות השנייה את מסקנותיה של ועדת שחם בנושא זה, וקבעה מגבלות על היקפם של זמני הפרסומות שאותם רשאיות חברות רכש המדיה לקנות מהמשדרים המסחריים.

מגמה זו השתנתה בשנת 2021, לאחר שמועצת הרשות השנייה קיימה שימוע בנושא. בהתבסס על דיונים שקיימה הרשות ועל עמדות מקצועיות שהתקבלו אצלה, ובהן עמדת רשות התחרות וחוות דעת מומחה שגובשה בשעתו, החליטה המועצה על הקפאה זמנית של המגבלות שקבעה. בהמשך להחלטה זו, במרץ 2023 פרסמה הרשות השנייה הזמנה נוספת לקבלת עמדות מהציבור, שבמסגרתה התקבלו עמדות מעודכנות מטעם רשות התחרות ומטעם גורמים נוספים הנוגעים לעניין. בסיומו של התהליך, בחודש יוני 2023, החליטה המועצה לצאת לשימוע נוסף לבחינת הנושא, תוך הצעה לבטל באופן קבוע את המגבלות שנקבעו בשנת 2014 על רכש המדיה, ולבחון יישום מתכונת שונה שעניינה קביעת מגבלות על מקדמות המשולמות על ידי חברות רכש המדיה למשדרים המסחריים.

אם כן, הבחינות המקצועיות שבוצעו במהלך השנים האחרונות מלמדות כי לא קיים עוד בסיס מקצועי התומך במגבלות בהצעת החוק, וכי תחת זאת נבחנת האפשרות ליישם מתכונת שונה לאסדרת היחסים בין חברות הרכש לבין הגורמים המשדרים.

חשש ממשי שמטרת הצעת החוק היא להסיט תקציבי פרסום לערוץ 14 באופן פסול

אחת ממטרות ההצעה המרכזיות היא הסטת תקציבי פרסום לערוצי השידור הקטנים, אשר אצלם, על פי ההצעה, ממעטות חברות המדיה לרכוש זמן שידור. זאת, בטענה כי הדבר יעודד יצירה ישראלית ויאפשר מגוון דעות ורעיונות.

גם אם דברי ההסבר אינם מציינים דווקא את ערוץ 14 במפורש, הרי שלא ניתן להתעלם מהמאמצים שעושים בשנים האחרונות הממשלה והמחוקק לקדם באופן ספציפי את ענייניו של ערוץ 14, המקיים זיקה הדוקה עם הממשלה המכהנת. למשל, בחודש ספטמבר 2024, בשיא המלחמה ובאמצע פגרת הכנסת, כונסה ועדת הכלכלה כדי לדון בטענותיו של ערוץ 14 לעניין תקציבי הפרסום המופנים אליו על

ידי חברות רכש המדיה.⁴ לכך נוספים מאמצי המחוקק לקביעת חוקים המיטיבים עם ערוץ 14, ובכללם מספר תיקונים שבוצעו בחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, תשע"ב-2012, במטרה להאריך את תוקפן של "הקלות ינוקא" שכוונו לערוץ 14 ולהעניק לו פטור רטרואקטיבי מתשלום למערך ההפצה של עידן פלוס.⁵

בנסיבות אלה קיים חשש ממשי כי בדומה להצעות אחרות שקדמו לה, תכליתה הפסולה של הצעת החוק היא להיטיב עם ערוץ 14 ולדאוג להגדלת הכנסותיו בדרך של הסטת תקציבי פרסום לערוץ. גם אם ההצעה לא תגובש לכדי תיקון חוק, הרי שלא ניתן להתעלם מהאפקט המצנן הכרוך בה, וממסר האזהרה שהמחוקק שולח באמצעותה לשוק המדיה והפרסום בדבר רצונו של השלטון כי המפרסמים יקצו משאבי פרסום לערוץ 14, ובדבר האפשרות שהשלטון יחוקק הסדרים ליישום רצון זה ככל שהשוק לא יעשה זאת "מיוזמתו החופשית".

הצעת החוק מבקשת לקבוע הגבלות וסנקציות גורפות ולא מידתיות

נוסף על הפגמים הקיימים בהצעת החוק, כפי שצוינו עד כה, ההצעה מבקשת לקבוע הסדרים גורפים וסנקציות אכיפה שאינם עומדים במבחני המידתיות כנדרש על פי דין.

כך, ההצעה לקבוע הגבלות על רכש המדיה עולה כדי פגיעה בחופש העיסוק של שחקנים שונים בתחום הפרסום והשידורים, ובכללם חברות הפרסום, חברות רכש המדיה והגופים המשרדים. ככזו, על ההגבלה המוצעת לעמוד בין היתר במבחן המידתיות, אולם גם בכך היא נכשלת.

הפרת עקרון המידתיות באה לידי ביטוי בהיבטים רבים:

- ההצעה כוללת סנקציות פליליות על חברות ונושאי משרה, אך ספק אם קיימת הצדקה לסנקציות עונשיות בנסיבות העניין.
- סנקציה בלתי מידתית בעליל הקבועה בהצעה היא הטלת חובת דיווח גורפת על כל אדם הרוכש מדיה כלשהי, ובכל היקף, יהא מצומצם אשר יהא, ואף הטלת עיצום כספי בסכום משמעותי של 10,000 ₪ בגין הפרת חובת הדיווח.
- נקבע בהצעה כי משרד התקשורת הוא שירכז נתונים גורפים בדבר היקפי הפרסום ומקורותיהם, וקיים חשש משמעותי שריכוז מידע פרטני מסוג זה בידי הדרג הפוליטי עלול להוות מסד לשליטה והתערבות פוליטית, הן בתחום השידורים והן בתחום הפרסום.

⁴ ישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת מיום 11.9.2024 בנושא "החלטת מפרסמים להימנע מלפרסם בערוץ 14". במסגרת הישיבה עלו טענות גם מטעם ערוצים נוספים, אך עיקר הדיון התמקד בטענותיו הספציפיות של ערוץ 14.

⁵ טל הלל, חוק "עידן פלוס": הטבות כלכליות לערוצים מסחריים על חשבון הציבור, מכון זולת (9.1.2025).

הצעת החוק היא חוליה נוספת בהתחמקות הדרג הממשלתי מחובתו לפעול באמצעות הצעות חוק ממשלתיות

הצעת החוק מצטרפת לשרשרת ארוכה של הצעות חוק פרטיות המוגשות ביוזמת הממשלה, במטרה לעקוף את חובתה של הממשלה לפעול באמצעות הצעות חוק ממשלתיות. זאת, כדי להתחמק מהחובה לגבש תשתית מקצועית טרם הגשת הצעת החוק הממשלתית, לקיים שיח והיוועצות מקצועית עם דרגי הממשלה השונים ועם הציבור, ולקבל את עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה להסדרים שאותם מבקשת הממשלה לקבוע.

תוצאת הדברים היא הגשת הצעת חוק פרטית שאינה מבוססת על תשתית עובדתית, אינה עולה בקנה אחד עם תהליכים מקצועיים שקיים הרגולטור הייעודי בשנים האחרונות, ועומדת בניגוד להוראות הדין.

סיכום

מכון זולת מתנגד להצעת החוק. ההצעה כוללת הסדרים שיש בהם משום פגיעה בחופש העיסוק, מבלי שיהיה להם ביסוס והצדקה מקצועית, לתכלית פסולה של סיוע לערוץ 14 להגדיל את הכנסותיו בדרך של הסטת תקציבי פרסום, ולשם פגיעה בפעילותם של יתר המשדרים המסחריים ובתאגיד השידור הציבורי כאן.

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד רונן ריינגולד ועו"ד אורי בסט