



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

משבר העיתונות הכתובה: סיוע ממשלתי לעיתונים יומיים – סקירה משווה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אתי וייסבלאי

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ט"ו באב תשס"ט

5 באוגוסט 2009

לבקשת חברת הכנסת שלי יחימוביץ, להלן תובא סקירה משווה בנושא תמיכה ממשלתית בעיתונים יומיים. בסקירה יובאו נתונים על משבר העיתונות הכתובה בארץ ובעולם ועל מצבם הכלכלי של העיתונים היומיים העיקריים בישראל ויוצגו תוכניות סיוע ממשלתיות לעיתונים יומיים באוסטריה, בהולנד, בנורבגיה, בפינלנד, בצרפת ובשבדיה. בסיום הדיון תיבחן האפשרות לתת תמיכה ממשלתית לעיתונות בישראל באמצעות הכלים והמודלים שהוצגו בסקירה המשווה.

1. רקע – משבר העיתונות הכתובה

תעשיית העיתונות הכתובה בישראל ובעולם, ובייחוד עיתונות החדשות היומית, סובלת בשנים האחרונות ממשבר חריף הנובע מן ההתפתחויות בעולם התקשורת ומן השינויים שנגרמו בשל כך באורח החיים ובהרגלי צריכת החדשות של הציבור. העיתונות הכתובה מתקשה להתחרות בעיתונים המחולקים חינוך ובכלי תקשורת אחרים, ובהם האינטרנט ואמצעי התקשורת הפועלים באמצעותו, ובעיקר העיתון המקוון. הגורמים המרכזיים לכך:

- התבססותו של העיתון על טכנולוגיה המחייבת הדפסה על נייר. כך, העיתון מוגבל כמעט מכל בחינה: שטח, הפצה, הצורך בהדפסה, עלות, קשר עם הקוראים, קבלת משוב והתאמה אישית לקורא, סוג התכנים שאפשר להציג ועוד. כמו כן, העיתון המודפס איננו יכול לעבוד בשיתוף עם אמצעי התקשורת המבוססים על טכנולוגיות דיגיטליות.

- שינויים בסביבה החברתית, הכלכלית והתרבותית – עלייה בקצב החיים וחוסר האפשרות והפנאי להקדיש תשומת לב מתמשכת לטקסט; התחזקות התפיסה הפוסט-מודרניסטית המביאה לאובדן אמון בסמכות ולהעדפת ריבוי מקורות; הצורך בעדכון תמידי.¹

חולשת העיתונות הכתובה באה לידי ביטוי במגמה כלל-עולמית של ירידה בתפוצת העיתונים, בהיקף הפרסום בהם ובמספר קוראיהם. באירופה ירדה התפוצה של עיתונים בתשלום ב-14% במוצע מ-1995 עד 2006:²

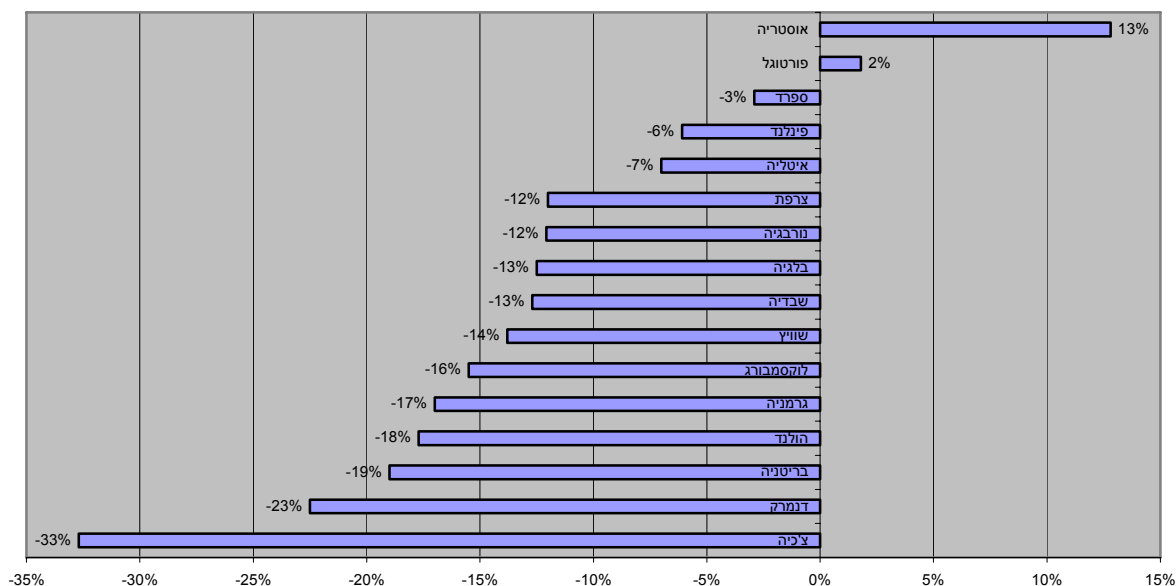
¹ שמואל ליימן-ווילציג, "קץ העיתון המודפס המסורתי: גורמים מאיימים בעיתונות המקוונת על העיתונות המודפסת המסורתית", **עיתונות דוט.קום: העיתונות המקוונת בישראל**, עורכת: תהילה אלטשולר, הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2007, בתוך:

http://www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Pages/BOOK_7077/Publications_Catalog_7077.aspx

² Piet Bakker, "The Impact of Free Daily Newspapers on the Circulation of Paid Newspapers", Paper prepared for the ICA Conference May 24-28, 2007, in: www.allacademics.com; Piet Bakker, "The Simultaneous Rise and Fall of Free and Paid Newspapers in Europe", *Journalism Practice*, vol. 2, no. 3, 2008.



שינוי בתפוצת עיתונים יומיים בתשלום באירופה (2005-1995)



אחת ההתפתחויות החשובות באירופה בעשורים האחרונים היא הכניסה לשוק של עיתונים המחולקים חנים והכנסותיהם מבוססות על פרסום בלבד ("חינמונים"). החינמונים הראשונים הופיעו בשבדיה בשנת 1995. לפי הערכה, בשנת 2008 הופצו ב-58 מדינות בעולם כ-230 חינמונים בכ-43 מיליון עותקים. חלקם של החינמונים בשוק העיתונות האירופי הוא 23% במוצע. בארבע מדינות – איסלנד, ספרד, פורטוגל ולוקסמבורג – התפוצה של החינמונים גדולה מזו של כלל העיתונים בתשלום. ב-12 מדינות העיתון הגדול ביותר הוא חינמון.³ מבדיקה עולה כי תפוצת החינמונים עולה בד בבד עם הירידה בתפוצת העיתונים היומיים בתשלום. במרבית מדינות אירופה החינמונים אינם מחליפים את העיתונים בתשלום אלא מצליחים להגיע לקהל הצעירים שאינם נוהגים לקרוא עיתון יומי בתשלום. עם זאת, החינמונים מתחרים בעיתונים בתשלום על עוגת הפרסום ופוגעים בהכנסותיהם ממקור זה.⁴

בארצות-הברית יש ירידה ניכרת בכל המדדים המלמדים על תפקודה של העיתונות הכתובה :

תפוצת העיתונים בימי השבוע ירדה מ-1990 עד 2007 ב-18.6%. תפוצת עיתוני יום ראשון ירדה באותה תקופה ב-18.2%.

מספר העיתונים היומיים הצטמצם מ-1990 עד 2007 ב-11.7%, מ-1,611 עיתונים ב-1990 ל-1,422 עיתונים ב-2007.

שיעור הקוראים עיתונים יומיים ירד מ-1999 עד 2008 ב-11.3%, מ-57.3% ל-46%. בקרב בני ה-33-44 היה שיעור הירידה גבוה במיוחד, מ-54% ל-41%.

ההוצאה על פרסום בעיתונות המודפסת ירדה מ-2006 עד 2007 ב-9.4%.

³ Piet Bakker, "21st Century Free Dailies: Challenges for a Mature Medium", I Congreso Mundial De Prensa Gratuita, Madrid 2008, at: www.congresomundialeditores.org/ponencias/pietbakker.co.pdf.

⁴ Piet Bakker, "The Simultaneous Rise and Fall of Free and Paid Newspapers in Europe", *Journalism Practice*, vol. 2, no. 3, 2008.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

רווחי העיתונים מפרסום ירדו מ-2000 עד 2007 ב-13.3%. מ-2006 עד 2007 בלבד ירדו הרווחים ב-4.4 מיליארדי דולר.

מספר העובדים בחדרי החדשות בעיתונים ירד מ-2000 עד 2008 ב-17.2%.

כדי להתמודד עם המשבר החמור בעיתונות המודפסת בארצות-הברית עיתונים נוקטים צעדים כגון צמצום מספר העובדים בחדרי החדשות, הקפאת שכר ודחיית תשלומים, הקטנת מהדורות הדפוס וצמצום החלק המיועד לחדשות, הגבלת התפוצה של מהדורת הדפוס עד כדי ביטול ההפצה למנויים פרטיים ומכירת נכסי העיתון.⁵

על רקע זה מתנהל לאחרונה דיון בעיתונות ומחוצה לה על עתידה של העיתונות בכלל ושל עיתונות החדשות בפרט ועל השינויים שעל העיתונות לעשות כדי להתמודד עם האיומים העומדים בפניה – הן החינמונים והן אמצעי התקשורת האחרים.⁶

2. משבר העיתונות הכתובה בישראל

בשנים האחרונות העיתונים היומיים בישראל נתונים במשבר עמוק. מספר העיתונים היומיים כיום קטן בכ-23% ממספרם בשנות ה-70. ניכרת ירידה בהיקף המכירות, במספר המנויים ובהכנסות של העיתונים ויש דיווחים על קשיים של העיתונים ועל תוכניות התייעלות המופעלות בהם. החשיפה לעיתונים היומיים ירדה מ-2002 עד 2008 בשיעור כולל של כ-11%. חלקה של העיתונות בעוגת הפרסום ירד מ-2004 עד 2008 ב-11.8%. ההוצאה של משקי בית על עיתונים ירדה מ-2003 עד 2007 בכ-20%.

2.1 מצבם של העיתונים היומיים

בישראל יוצאים כיום לאור 21 עיתונים יומיים – 13 עיתונים בשפה העברית (ארבעה עיתוני חדשות, שני חינמונים, שלושה עיתונים כלכליים ושלושה עיתונים למגזר החרדי), שני עיתונים בשפה הערבית, שני עיתונים יומיים בשפה האנגלית, עיתון יומי בשפה ההונגרית, עיתון יומי ברומנית ועיתון יומי ברוסית. מספר העיתונים היומיים היוצאים היום לאור בישראל קטן בכ-23% ממספר העיתונים היומיים בשנות ה-70. מספר העיתונים למיליון נפשות הוא 2.83, לעומת 7.3 בשנת 1978.⁷

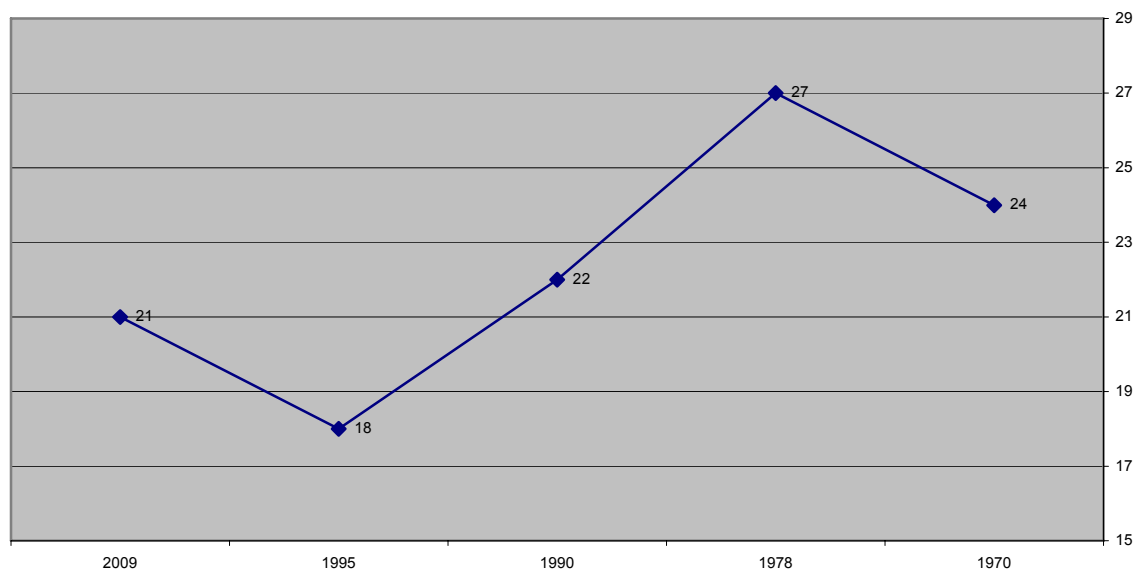
⁵ Pew Project for Excellence in Journalism, "The State of the News Media 2009: An Annual Report on American Journalism", in <http://stateofthemediamedia.org/2009>, last visit: July 12th, 2009.

⁶ ראו למשל: Victor Pickard, Josh Stearns and Craig Aaron, "Saving the News: Toward a National Journalism Strategy", at [freepress: reform media, transform democracy website: http://freepress.net/files/saving_the_news.pdf](http://freepress.net/files/saving_the_news.pdf)

⁷ תמימה גבע, מנהלת מחלקת עיתונות בספרייה הלאומית, שיחת טלפון, 12 באוגוסט 2009; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיתונים יומיים ותקופונים שיצאו לאור בישראל 1995, ירושלים, ינואר 1998. נתונים על הנפשות בישראל בשנת 2009 ובשנת 1978 לקוחים מאתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: http://www.cbs.gov.il/www/yarhon/b1_h.htm, תאריך כניסה: 4 באוגוסט 2009.



מספר העיתונים היומיים היוצאים לאור בישראל (1967-2009)



ארבעת העיתונים היומיים המובילים בישראל הם "ידיעות אחרונות", "מעריב", "הארץ" ו"גלובס". חוץ מ"מעריב", ששייך לחברת "הכשרת היישוב", המונפקת בבורסה, העיתונים מפרסמים נתונים חלקיים על פעילותם ועל מצבם הכלכלי או שאינם מפרסמים נתונים כלל. רוב הנתונים שלהלן מבוססים על מקורות משניים, ובהם סקירה ענפית שערכה חברת BDI בשנת 2005 על העיתונות היומית⁸ ופרסומים בעיתונות.⁹

היקף ההכנסות של ענף העיתונות¹⁰ ירד לפי הערכות מ-2003 עד 2005 בכ-150 מיליון ש"ח, מ-3 מיליארדי ש"ח בשנת 2003 ל-2.85 מיליארדי ש"ח בשנת 2005.

מספר גיליונות העיתון המופצים ביום חול היה בשנת 2005 כ-950,000 – עלייה של כ-5% משנת 2004, אז הופצו כ-900,000 גיליונות, אך ירידה של כ-5% משנת 2003, אז הופצו כמיליון גיליונות ביום.

מספר גיליונות העיתון המופצים ביום שישי היה בשנת 2005 כ-1.475 מיליון – עלייה של כ-2% לעומת שנת 2004, אז הופצו כ-1.45 מיליון גיליונות, אך ירידה של כ-1.6% משנת 2003, אז הופצו כ-1.5 מיליון גיליונות.

"ידיעות אחרונות" הוא העיתון המוביל בישראל מבחינת **היקף המכירות**, והוא אף הוכרז כמונופול בשנת 1995.¹¹ לפי סקר של חברת BDI חלוקת המכירות בין העיתונים היומיים היתה בשנת 2005 כדלקמן: "ידיעות אחרונות" - 63%, "מעריב" - 22%, "הארץ" - 10% ו"גלובס" - 5%.

⁸ חברת BDI, סקירה ענפית של תחום העיתונות, אוקטובר 2006.

⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לצורך מחקר זה לכל העיתונים היומיים היוצאים לאור בישראל בבקשת מידע אודות תפוצתם, מספר המועסקים בהם ושיעור ההכנסות מפרסום מכלל הכנסות העיתון. עיתונים בודדים העבירו מענה חלקי לשאלות אלו.

¹⁰ נתון זה מייצג את כלל הכנסות הענף, ולא רק של העיתונות היומית המודפסת.

¹¹ הרשות להגבלים עסקיים, "ידיעות אחרונות – בעל מונופולין בשוק העיתונות היומית בשפה העברית – הכרזת מונופולין בהתאם לסעיף 26 (א) לחוק ההגבלים העסקיים, התש"מ-1988", 13 באפריל 1999.



הכנסת

מספר המנויים של העיתונים היומיים בשנת 2005 לפי הערכות: "ידיעות אחרונות" – 200,000, "מעריב" – 105,000 ו"גלובס" – 45,000. עיתון "הארץ" הוא היחיד המפרסם, מאז שנת 2006, נתונים על מספר המנויים של "הארץ" ו"דה מרקר" במשותף: בשנת 2006 היו לעיתון כ-60,000 מנויים, בשנת 2007 היה מספר המנויים כ-65,000, ובשנת 2008 עלה מספרם לכ-70,000.¹²

מספר המועסקים בעיתונים היומיים העיקריים הוא כ-5,700, כ-1,400 מהם ב"ידיעות אחרונות", כ-2,300 בקבוצת "מעריב",¹³ כ-1,250 ב"הארץ" וב"דה מרקר", כ-350 ב"גלובס" וכ-350 ב"מקור ראשון".¹⁴

כאמור, "מעריב" הוא היחיד המחויב לפרסם נתונים על פעילותו. לפי הדוחות שפרסם "מעריב", מ-2004 עד 2008 קטנו הכנסות העיתון ביותר מ-130 מיליון ש"ח, מ-536.7 מיליון ש"ח בשנת 2004 ל-404 מיליון ש"ח בשנת 2008. כמחצית הכנסות העיתון בשנים 2007 ו-2008 מקורן בפרסום. הפסדיו התפעוליים של העיתון גדלו מ-2004 עד 2008 פי-ארבעה, מכ-25 מיליון ש"ח ב-2004 ל-108.5 מיליון ש"ח ב-2008. בשנים 2007-2008 נקט העיתון כמה צעדים לצמצום הפסדיו, ובכלל זה הקטנת מספר העובדים מ-2,710 ל-2,343 (מספר עובדי המערכת ירד מ-435 ל-346) וקיצוץ רוחבי מדורג של 5%-20% בשכר העובדים. בעקבות זאת קטנו הפסדי העיתון ברבעון הראשון של שנת 2009 לכ-6 מיליון ש"ח. תפוצת העיתון קטנה מ-2005 עד 2007 בכ-20% ביום חול ובקרוב ל-25% בימי שישי וערבי חג: בשנת 2005 הופץ העיתון ב-156,349 עותקים בימי חול וב-273,967 עותקים בימי שישי וערבי חג, בשנת 2006 הוא הופץ ב-136,005 עותקים בימי חול וב-236,484 עותקים בימי שישי וערבי חג ובשנת 2007 – ב-129,532 עותקים בימי חול וב-219,970 עותקים בימי שישי וערבי חג. העיתון לא פרסם נתונים בעניין זה לשנת 2008.¹⁵

כאמור, המידע על העיתונים האחרים חלקי ומקורו בפרסומים בעיתונות הכלכלית. לפי מידע זה העיתונים היומיים – "הארץ", "ידיעות אחרונות", "גלובס" ו"מקור ראשון" – הודיעו בשנת 2008 על תוכניות התייעלות, ובכללן פיטורי עשרות עובדים והפחתת שכר.¹⁶

2.2. החשיפה לעיתונים היומיים¹⁷

שיעורי החשיפה לעיתונות היומית הכתובה קטנו בשנים האחרונות במידה ניכרת, כפי שמוצג בטבלה שלהלן:

¹² לפרטים ראו: "הארץ" חושף לראשונה: מספר המנויים על העיתון עומד על כ-60 אלף, 30 בינואר 2007, באתר "דה מרקר": http://advertising.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=tmc20070130_666564&layer=media&layer2=&layer3=advertise, יעל ולצר, "גידול של 8.8% במספר המנויים המשלמים של 'הארץ' ב-2007", 20 בינואר 2008, באתר "הארץ": <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=946255&contrassID=2&sub=ContrassID=6&sbSubContrassID=0>; "שיא ל-TheMarker ו'הארץ': 70 אלף מנויים", 12 בינואר 2009, באתר "דה מרקר": http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=dk20090112_89792; תאריך כניסה: 26 ביולי 2009.

¹³ "מעריב החזקות" בע"מ, דוחות כספיים לשנים 2006-2008 ודוח רבעון ראשון לשנת 2009, באתר הבורסה לניירות ערך: <http://maya.tase.co.il/bursa/indeximptoday.htm>, תאריך כניסה: 28 ביולי 2009.

¹⁴ לפי נתונים ממאגר קטעי עיתונות של אתר BDI, www.bdi.co.il, תאריך כניסה: 28 ביולי 2009.

¹⁵ "מעריב החזקות" בע"מ, דוחות כספיים לשנים 2006-2008 ודוח רבעון ראשון לשנת 2009, באתר הבורסה לניירות ערך: <http://maya.tase.co.il/bursa/indeximptoday.htm>, תאריך כניסה: 28 ביולי 2009.

¹⁶ לפי נתונים ממאגר קטעי עיתונות של אתר BDI, www.bdi.co.il, תאריך כניסה: 28 ביולי 2009.

¹⁷ מקור הטבלה במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פרסום על-פי חוק בעיתונות ובאינטרנט: עלות, זמינות ואפקטיביות, כתיבה: רועי גולדשמידט, 24 במרס 2009; שחר צווג, אנליסט בכיר, "TNS טלגאל", דוא"ל, 9 באוגוסט 2009. הנתונים מציגים את שיעור החשיפה (קריאה או עיון בעיתון שתי דקות או יותר) של האוכלוסייה היהודית הבוגרת (בני 18 ומעלה) לעיתון יומי באמצע השבוע, על-פי סקר TGI.



הכנסת

שינוי בחשיפה 2009-2002	2008- 2009	2007- 2008	2006- 2007	2005- 2006	2004- 2005	2003- 2004	2002- 2003	
-23.4%	35.1%	36.9%	39.3%	41.9%	41.9%	44.0%	45.8%	"ידיעות אחרונות"
-42.0%	14.1%	15.8%	17.9%	21.0%	22.5%	25.4%	24.3%	"מעריב"
-14.8%	7.5%	7.5%	6.8%	6.9%	7.0%	7.2%	8.8%	"הארץ"
-6.6%	3.4%	3.3%	3.2%	3.4%	3.4%	3.2%	3.6%	"גלובס"
	-	-	11.0%	-	-	-	-	"ישראלי"
	25.0%	17.4%	-	-	-	-	-	"ישראל היום"
-11.7%	-	57.6%	54.5%	57.6%	59.1%	63.1%	65.2%	כל העיתונים בנטרול חפיפה*
	-	2,151	2,026	2,141	2,110	2,234	2,310	האוכלוסייה הקוראת עיתון יומי כלשהו, באלפים

*שיעור הקוראים עיתון יומי אחד או יותר.

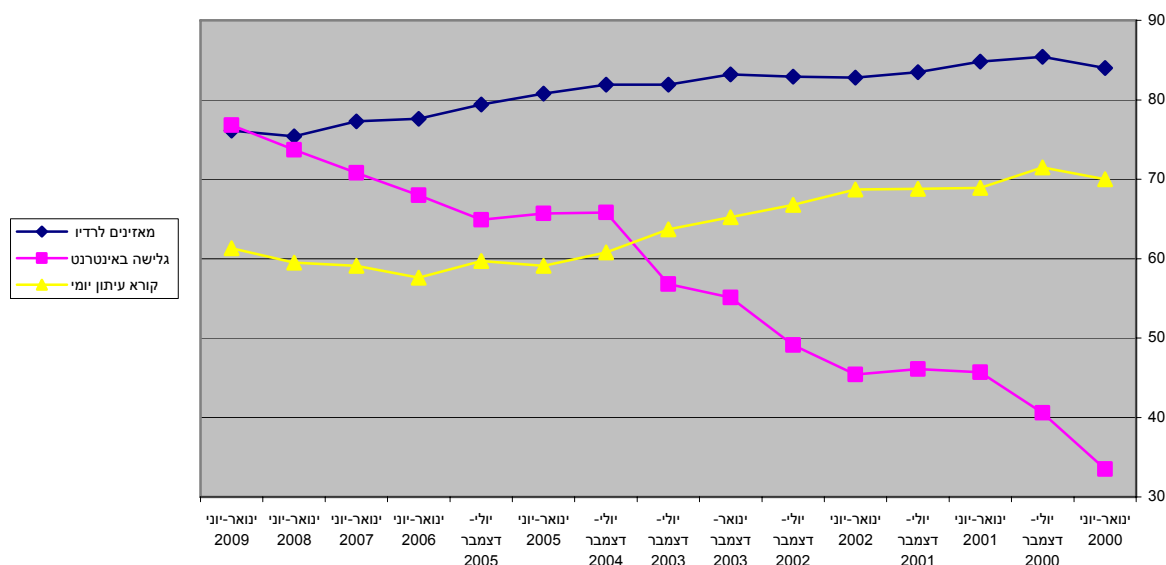
נתונים אלו מעידים כי החשיפה לכל אחד מן העיתונים היומיים ולכלל העיתונים (בנטרול חפיפה) ירדה עם השנים במידה ניכרת. העלייה בחשיפה מיולי 2007 עד יוני 2008 נובעת מהכניסה של עיתוני החינם לשוק העיתונות. החשיפה לעיתונים היומיים בתשלום – "ידיעות אחרונות" ו"מעריב" – המשיכה לרדת בתקופה הזאת.

בגרף שלהלן מוצגים דפוסי שימוש בכלי תקשורת מאז שנת 2000. לפי הנתונים, מאז שנת 2006 ניכרת מגמת עלייה בשיעור הקוראים עיתון יומי, וההסבר לה הוא הכניסה של עיתוני החינם לשוק העיתונות. עם זאת, שיעור הקוראים עיתון יומי ירד מאז שנת 2000 ב-8.7%, לצד עלייה ניכרת בשיעור הגולשים באינטרנט.¹⁸

¹⁸ שחר צוונג, אנליסט בכיר, "TNS טלגאלי", דוא"ל, 9 באוגוסט 2009.



שיעור השימוש בעיתונים יומיים, רדיו ואינטרנט בשנים 2000 עד 2009



2.3. הכנסות של העיתונות מפרסום

לפי פרסומי איגוד השיווק הישראלי, חלקה של העיתונות בעוגת הפרסום הולך ויורד בשנים האחרונות. בשנת 2008 היא איבדה את מעמדה המוביל בתחום.¹⁹

	2008			2007		2006		2005		2004	
באחוזים	באלפי ש"ח	באחוזים	באלפי ש"ח	במיליוני דולר	באחוזים	במיליוני דולר	באחוזים	במיליוני דולר	באחוזים	במיליוני דולר	
38.8%	1,503	36.4%	1,373	327.0	34.0%	281.9	33%	265.7	35%	274.4	טלוויזיה
38.2%	1,477	41.6%	1,571	374.0	46.4%	384.7	50%	402.5	50%	392.0	עיתונות*
11.6%	450	10.0%	378	90.0	7.8%	64.7	5%	40.3	3%	23.5	אינטרנט
5.4%	210	5.6%	210	50.0	5.0%	41.5	5%	40.3	4%	31.4	פרסום חוצות
5.1%	196	5.5%	206	49.0	6.0%	49.7	6%	48.3	7%	54.9	רדיו
0.9%	33	0.9%	34	8.0	0.8%	6.6	1%	8.1	1%	7.8	קולנוע
100.0%	3,869	100.0%	3,772	898.0	100.0%	829.0	100%	805.0	100%	784.0	סה"כ

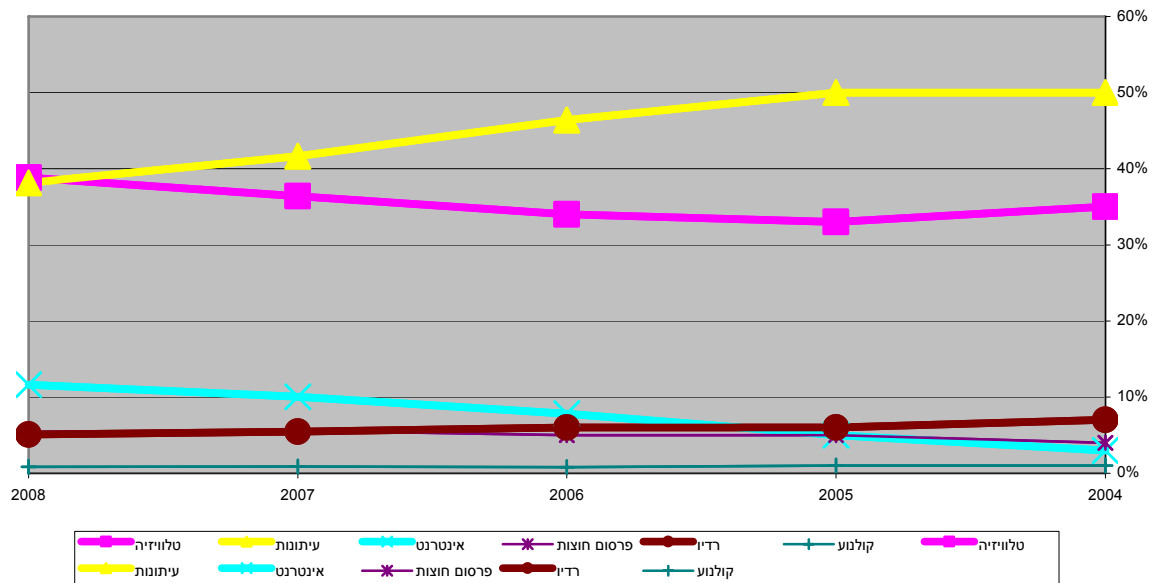
* הנתונים על העיתונות מייצגים את כלל הכנסות הענף מפרסום, ללא הבחנה בין עיתונים יומיים לאחרים.

¹⁹ איגוד השיווק הישראלי, הודעות לעיתונות בנושא התפלגות עוגת הפרסום, באתר "אותות": <http://www.otot.org.il/index.html/>, תאריך כניסה: 26 ביולי 2009.



הכנסת

התפלגות ההוצאה לפרסום לפי מדיה 2004-2008



לפי הערכות, ההכנסות מפרסום הן 55%-60% מהכנסות העיתונים היומיים, ושאר ההכנסות מקורן במכירות עיתונים ממנויים.²⁰

2.4. ההוצאה של משקי בית על עיתונים²¹

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בודקת את ההוצאה החודשית של משקי בית על עיתון יומי ועל מנוי לעיתון יומי במסגרת סקר הוצאות של משקי בית הנערך מדי שנה. בשנים האחרונות הסקרים מעידים על ירידה תלולה בהוצאה של משקי בית על עיתונים, מהוצאה שנתית של כ-670 מיליון ש"ח בשנת 2003 להוצאה שנתית של פחות מ-600 מיליון ש"ח בשנת 2007 – ירידה של קרוב ל-20% במונחים ריאליים. שיעור ההוצאה על עיתונים בכלל הוצאות משק הבית ירד בתקופה זו בקרוב ל-30% (מ-0.28% ל-0.2%).

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

²⁰ חברת BDI, סקירה ענפית של תחום העיתונות, אוקטובר 2006.

²¹ מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פרסום על-פי חוק בעיתונות ובאינטרנט: עלות, זמינות ואפקטיביות, כתיבה: רועי גולדשמידט, 24 במרס 2009; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי הוצאות משקי-בית, שנים 2007-2003.



3. סקירה משווה – תמיכה ממשלתית בעיתונים יומיים בעולם

תמיכה בעיתונות הכתובה היא מעורבות של המדינה בשוק החופשי כדי להבטיח תוצאות רצויות מבחינתה. יש כמה סוגים של תמיכה ממשלתית בעיתונות, ובהם תמיכה ישירה בצורת מענקים כספיים לעיתונים לפי קריטריונים, פרסום ממשלתי בעיתונות ותמיכה עקיפה בצורת הטבות מס, תעריפי דואר, תחבורה ותקשורת מוזלים, מענקים לצורך מחקר והלוואות ייעודיות.

בבסיס מתן תמיכה לעיתונות הכתובה עומדת התפיסה שלעיתונות יש תפקיד חשוב במשטר דמוקרטי: להבטיח כי לאזרחים תהיה גישה למידע אמין והם ייחשפו למגוון דעות פוליטיות. ההתערבות הממשלתית בשוק העיתונות המודפסת נועדה ליצור משקל-נגד להשפעותיהם של כוחות השוק, למנוע את סגירתם של עיתונים שמתקשים בתחרות על קוראים ומפרסמים ולאפשר מגוון בשוק העיתונות. מטרתה לאפשר לעיתונים להתקיים למרות הירידה במספר קוראיהם והירידה בהכנסות מפרסום הנובעת מן התחרות – הן מצד עיתונים אחרים והן מצד כלי תקשורת אחרים.

תמיכה ממשלתית בעיתונות כתובה בתשלום לסוגיה נהוגה מאז שנות ה-50 ברבות ממדינות אירופה המערבית. האינטרסים של המפלגות הפוליטיות משפיעים במידה ניכרת על המדיניות הממשלתית כלפי העיתונות הכתובה, ולכן המדיניות מושפעת משינויים במפה הפוליטית. לעומת זאת, לפי הגישה האנגלוסקסית, הנהוגה בארצות-הברית, בבריטניה ובמדינות אחרות, על הממשלה להתערב במידה המינימלית ביותר בשוק העיתונות, שכן יש חשש שתמיכה בעיתונות הכתובה תפגע בחופש העיתונות ובעצמאותה.²²

המדינות באירופה שבהן נהוגה תמיכה ממשלתית בעיתונות יומית כתובה בתשלום:²³

העמדת הלוואות ייעודיות או בהשגתן	סבסוד או הפחתה של עלויות הפצה או תקשורת	מע"מ מופחת מהטבות מס	תמיכה עקיפה	תמיכה בעיתונות מפלגתית	תמיכה בעיתונות מיעוט	מענקים לצרכים ספציפיים	תמיכה לפי מודדים כלכליים	תמיכה ישירה	
*	*	*	*			*	*	*	אוסטריה
	*		*			*	*	*	איטליה
	*	*	*						אנגליה
						*		*	בלגיה
	*	*	*						גרמניה
*	*	*	*						דנמרק
	*	*	*		*	*		*	הולנד
		*	*						יוון

²² Paul Murschetz, "State Support for the Daily Press in Europe – A Critical Appraisal: Austria, France, Norway and Sweden Compared", *European Journal of Communication* 13, 1998.

²³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הנהגת מע"מ דיפרנציאלי למטרות חברתיות: מס ערך מוסף דיפרנציאלי באירופה ומס קנייה דיפרנציאלי בארצות-הברית, כתיבה: עמי צדיק ורון תקוה, 24 במרס 2008;

Press Support website at: <http://www.presssupport.org/homepage/>;

Guadalupe Aguado, José Mariá Sanmartí and Raul Magallón, "The Effect of the State on the Evolution of Print Media in European Mediterranean Countries", *International Journal of Communication* 3 (2009), 780-807.



	*	*	*	*				*	לוקסמבורג
		*	*		*		*	*	נורבגיה
	*	*	*						ספרד
	*		*			*		*	פורטוגל
*			*	*	*			*	פינלנד
	*	*	*			*	*	*	צרפת
	*	*	*			*	*	*	שבדיה

בשנים האחרונות, בשל המשבר בעיתונות הכתובה, מתנהל דיון ער בנושא התמיכה הממשלתית בעיתונות.

מבקרי התמיכה הממשלתית בעיתונות הכתובה טוענים שהתמיכה איננה כלי יעיל להשגת המטרות שהיא נועדה לקדם. השפעתם של הסכומים הניכרים שהממשלה משקיעה איננה משמעותית, משום שעיתונים עדיין נסגרים, חלקם של העיתונים בשוק הפרסום קטן, תפוצת העיתונים ממשיכה להצטמצם ושיעור קוראי העיתונים הולך ויורד.

הקשיים בהשגת ההשפעה הרצויה באמצעות התמיכה נובעים, לדברי המבקרים, מארבעה גורמים עיקריים: התמיכה משפיעה על רווחיו של העיתון אך לא על העלויות הקשורות בתפעולו; היקף התמיכה בכל עיתון נמוך כל כך שהוא איננו מכסה את הירידה בהכנסות מפרסום; התמיכה בעיתונות אינה מונעת את הירידה בחשיפה לעיתונות ואת השימוש הגובר באמצעי תקשורת אחרים; העיתונים מפתחים תלות בתמיכה עד כדי הימנעות מצעדים שעשויים לשנות את מבנה העיתון או להגדיל את רווחיו כדי שלא לאבד את התמיכה. לטענת המבקרים, כדי להגדיל את האפקטיביות של התמיכה יש לשאוף לבטל את התמיכה הכללית בעיתונים ולהחליפה במענקים חד-פעמיים או זמניים המיועדים ליוזמות ספציפיות שמטרתן לשפר את היכולת של העיתון להתמודד בשוק תחרותי. כמו כן, אפשר להשתמש בכספי התמיכה כדי לחולל שינויים שיביאו לירידה בעלויות התפעול וההפצה של העיתון ויגבירו את החשיפה של הציבור לעיתונות.²⁴ אף על פי כן, נושא התמיכה הממשלתית בעיתונות הכתובה נדון בחודשים האחרונים במדינות שבהן היתה בעבר התנגדות חריפה מצד העיתונות לתמיכה מסוג זה, ובהן ארצות-הברית ובריטניה.²⁵

להלן יוצג מידע על התמיכה הממשלתית בשש מדינות מערב-אירופיות: אוסטריה, הולנד, נורבגיה, פינלנד, צרפת ושבדיה.

²⁴ Robert G. Picard, "Subsidies for Newspapers: Can the Nordic Model Remain Viable?", *Media Industry, Journalism Culture and Communication Policies in Europe*, Hans Bohrmann, Elisabeth Klaus and Marcel Machill (eds.), Herbert von Halem Verlag, 2007.

²⁵ ראו:

Victor Pickard, Josh Stearns and Craig Aaron, "Saving the News: Toward a National Journalism Strategy", at: [freepress: reform media, transform democracy website: http://freepress.net/files/saving_the_news.pdf](http://freepress.net/files/saving_the_news.pdf).
 כמו כן, הנושא הועלה בדיוני ועדת בדיקה לעתידם של אמצעי התקשורת המקומיים והאזוריים במסגרת הוועדה לתרבות, מדיה וספורט של בית-הנבחרים של בריטניה. ראו בקישור: http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/culture_media_and_sport.cfm, כניסה אחרונה: 2 באוגוסט 2009.



3.1. אוסטריה

באוסטריה ניתנים מענקים כספיים לעיתונים מאז 1975. כיום ניתנת התמיכה לפי החוק האוסטרי לסבסוד העיתונות משנת 2004 (Presseförderungsgesetz 2004). התמיכה נועדה להגדיל את המגוון בזירת העיתונות. לפי החוק ניתנים מענקים בשלוש קטגוריות: מענקי הפצה לעיתונים יומיים ולשבועונים; מענקים מיוחדים לשמירת המגוון בעיתונות האזורית המיועדים לעיתונים יומיים שאינם ממובילי השוק; מענקים לקידום האיכות ולהבטחת עתידו של הענף, המיועדים לצרכים כגון הכשרת עיתונאים, העסקת כתבים מחוץ לאוסטריה, קידום הקריאה בעיתונים ומחקרים בתחום.

החוק קובע קריטריונים למתן המענקים, ובהם: העיתונים אינם עוסקים רק בנושאים מקומיים אלא גם בנושאים פוליטיים, כלכליים או תרבותיים בעלי עניין כללי; הם אינם כלי פרסומי או שופר לבעלי עניין בלבד; הם יוצאים לפחות ב-240 מהדורות יומיות בשנה לעיתונים יומיים וב-41 מהדורות לשבועונים; העיתון מופץ במחוז אחד לפחות; העיתון מופץ בעיקר באוסטריה ונגיש לציבור באמצעות מכירה בנקודות מכירה או למנויים פרטיים; עיתון יומי מופץ ב-10,000 עותקים לפחות במדינה כולה או ב-6,000 עותקים באחד המחוזות ומעסיק לפחות שישה עיתונאים במשרה מלאה; שבועון מופץ ב-5,000 עותקים ומעסיק שני עיתונאים במשרה מלאה לפחות; מחיר העיתון איננו נמוך במידה ניכרת מזה של עיתונים דומים; הרשויות המקומיות אינן מעורבות בדרך כלשהי בעיתון. עיתונים בשפה של מיעוט אתני באוסטריה פטורים מן הקריטריונים הנוגעים להיקף התפוצה של העיתון. על עיתון המבקש מענק לעמוד בקריטריונים אלו שישה חודשים לפחות בטרם יוכל להגיש בקשה.

הגוף שבאמצעותו ניתנים המענקים הוא רשות התקשורת האוסטרית (KommAustria), שהיא הגוף הרגולטורי המטפל בשידור הציבורי והפרטי במדינה. העיתונים שמגישים את הבקשה ומקבלים מענק מחויבים להעביר לרשות נתונים על תפוצתם ומידע על בעליהם. ועדה שיושבים בה נציגי ראש ממשלת אוסטריה, איגוד העיתונות האוסטרי ועיתונאים קובעת אם העיתון שהגיש את הבקשה עומד בקריטריונים שנקבעו ומעבירה את חוות דעתה לרשות.

היקף המענק שמקבל כל עיתון תלוי בתפוצתו ונקבע ברשות לפי מפתחות וסכומי מינימום ומקסימום המופיעים בחוק. עיתון יכול לקבל יותר מסוג אחד של מענק. הסכום המוקצב למענקים לעיתונות נקבע בתקציב המדינה, ובשנים האחרונות היה קרוב ל-13 מיליון אירו לשנה.²⁶

נוסף על כך מונהג באוסטריה תשלום מע"מ דיפרנציאלי. ספרים ועיתונים הנמכרים באוסטריה מחויבים בתשלום מע"מ מופחת של 10% (התעריף הרגיל הוא 20%).²⁷

3.2. הולנד²⁸

בהולנד 11 עיתונים יומיים ארציים ו-34 עיתונים יומיים מקומיים. מאז שנות ה-60 הממשלה מעורבת בעיתונות הכתובה בהולנד במסגרת מדיניותה לשמור ולהעשיר את המגוון בתחום ולהבטיח את הזכות למידע. התמיכה בעיתונות הכתובה נעשית באמצעות "קרן העיתונות" שהוקמה ב-1971, ומאז 1987 מוסדרת ב"חוק המדיה". תקציבי הקרן מקורם במס ייעודי המוטל על פרסום ברדיו ובטלוויזיה; בכל

²⁶ Rundfunk & Telekom Regulierungs – Gmbh website: <http://www.rtr.at/en/ppf/Uebersicht2008>, last visit: July 13th, 2009.

²⁷ "Media Subsidies – An Article 19 Paper", Evan Ruth, Legal Officer, Article 19, May 1999, at: <http://www.article19.org/pdfs/publications/media-subsidies.pdf>.

²⁸ Press Support: Media policy, research, state aid and freedom of communication, "Europe – Netherland – Present day", at: <http://www.presssupport.org/countries/1/1/3/>, last entry: July 14th, 2009.



שנה שר התרבות מחליט אם יש צורך להשלים תקציב זה במימון נוסף מתקציב המדינה. הקרן מנוהלת על-ידי ועד שחבריו נבחרים בהמלצת שר התרבות ואינם מועסקים במשרד התרבות או בעיתונות. תפקיד הוועד לטפל בבקשות לתמיכה של עיתונים ומגזינים ולהקצות להם תמיכה בצורת הלוואות בתנאים מועדפים, אשראי או מענקים (במקרים יוצאי דופן) לצורך הפעלת תוכניות לשינויים מבניים שיהפכו את העיתון לרווחי בעתיד הנראה לעין. הקריטריונים למתן תמיכה: העיתון מפרסם חדשות, פרשנות ומידע על היבטים מגוונים של החברה בת-ימינו; לעיתון יש עורכים מזוהים הפועלים באופן בלתי תלוי; העיתון נגיש לכלל האוכלוסייה במחיר סביר; יש חשש להמשך פעילותו של העיתון והתמיכה המוצעת איננה יכולה להתקבל בשום דרך אחרת.

הקרן תומכת גם בפרויקטים הקשורים בעיתונות, ובהם מחקרים העוסקים בעיתונות, עיתונות של קבוצות מיעוט ואתרי חדשות באינטרנט. בשנים 1981-1989 העבירה הקרן לעיתונים מענקים כפיצוי על אובדן הכנסות מפרסום. בשנת 1990 הוחלט כי המענקים פוגעים ביוזמה החופשית והם הופסקו. משנת 1975 עד שנת 2005 העבירה הקרן לעיתונים קרוב ל-70 מיליון אירו בצורה של מענקים והלוואות; כ-40.8 מיליון אירו מסכום זה ניתנו כפיצוי לעיתונים, כ-23.5 מיליון אירו ייועדו לתמיכה בבקשות של עיתונים ומגזינים (בעיקר כהלוואות), כ-4.6 מיליון אירו ניתנו לצורך תמיכה במחקרים וכ-900,000 אירו – לתמיכה באתרי אינטרנט.

לצד התמיכה הישירה ניתנת בהולנד תמיכה עקיפה בעיתונות באמצעות מע"מ מופחת בשיעור של 6%, (השיעור הרגיל הוא 19%) ותעריפי דואר ותקשורת מופחתים.

3.3. נורבגיה

בשנת 2008, 68% מן הציבור (בני 9 ומעלה) קראו עיתון יומי. העיתונות הנורבגית מתאפיינת בביזור גבוה: בשנת 2004 היו במדינה, שבה כ-4.6 מיליון תושבים, 8 עיתונים יומיים כלל-ארציים ו-70 עיתונים יומיים מקומיים.²⁹

נורבגיה מציעה מאז 1969 מערכת של מענקים לעיתונות הכתובה. המענקים ניתנים באמצעות רשות המדיה הנורבגית (Medietilsynet), הפועלת במסגרת משרד התרבות והכנסייה. המענקים מיועדים לתמיכה בעיתונים בעמדת נחיתות כלכלית ולעיתונים בעלי תפוצה נמוכה, כדי למנוע סגירה של עיתונים שאינם מסוגלים להתמודד בשוק תחרותי והשתלטות של מונופולים על הזירה. המענק העיקרי מכונה מענק הפקה (produksjonstilskudd), ומיועד לעיתונים שמופצים לפחות שלוש פעמים בשבוע ב-2,000 עד 6,000 עותקים, לשבועונים המופצים ב-1,000 עותקים בשבוע לפחות, 48 פעמים בשנה או יותר, ולעיתונים שאינם בעלי התפוצה הגדולה ביותר באזור שלהם המופצים בפחות מ-80,000 עותקים. מהקריטריונים לקבלת המענק: בעיתון מתפרסמות חדשות; עורך העיתון מחויב לאמנת אתיקה עיתונאית; העיתון הוא בתשלום; לפחות מחצית התפוצה היא למנויים פרטיים; היקף הפרסום אינו עולה על מחצית העיתון; העיתון איננו מעניק דיבידנדים לבעלי מניות. כמו כן המענק משמש פיצוי לעיתונים על אובדן הכנסות בשל שינויים במדיניות הפרסום הממשלתי בעיתונים בשנת 2002. סכום המענק הניתן לכל עיתון נקבע לפי תפוצתו. בשנת 2008 ניתנו מענקים ל-83 עיתונים בסכום כולל של כ-47 מיליון דולר (כ-265 מיליון קרונות נורדיות). נוסף על כך ניתנים מענקים לעיתונים המיועדים למיעוטים

²⁹ MediaNorway, Facts about Norwegian Media, "Newspaper readership the average day", at: <http://medienorge.uib.no/english/?cat=statistikk&medium=avis&queryID=185>, last entry: July 14th, 2009; Press Support: Media policy, research, state aid and freedom of communication, "Europe – Norway – Facts & Figures", at: <http://www.presssupport.org/countries/1/13/5/>, last entry: July 14th, 2009.



תרבותיים ולעיתונים המיועדים לאוכלוסייה הלאפית (סאמים) ומענקי הפצה לעיתונים היוצאים לאור במחוז פינמארק – המחוז הצפוני-מזרחי ביותר של המדינה.³⁰

נוסף על כך המדינה מעמידה לרשות העיתונים סיוע עקיף. בנורבגיה מונהג מע"מ דיפרנציאלי, ועיתונים הנמכרים למנויים או במכירה יחידה זכאים מפטור מוחלט ממע"מ (תעריף המע"מ הרגיל במדינה הוא 25%). שווי הפטור הוא כמיליארד קרונות מדי שנה. כמו כן, עיתונים זכאים לתעריפי דואר מופחתים, להלוואות בתנאים נוחים ולערבויות להלוואות לצורך תהליכי מודרניזציה ורכישת ציוד, הניתנות מקרן ציבורית לעיתונות שהוקמה בשנות ה-70.³¹

3.4. פינלנד

בפינלנד 53 עיתונים יומיים, 45 מהם מקומיים. בשנת 2007 היה שיעור קוראי העיתונים בפינלנד 79% מהאוכלוסייה (בני 10 ויותר).³² רבים מהעיתונים בפינלנד היו בעבר עיתונים מפלגתיים, אך כיום רק עיתונים מעטים מקושרים ישירות למפלגות פוליטיות.³³

מטרת התמיכה הממשלתית בעיתונות בפינלנד היא לקדם את הדיון הפוליטי, להגדיל את מספר הדעות הנשמעות ולסייע לעיתונים הנותנים ביטוי לקבוצות מיעוט. בפינלנד יש שני סוגים של מענקים לעיתונים: מענקים פרלמנטריים ומענקים ישירים. הגורם הממונה על חלוקת המענקים הוא משרד התחבורה והתקשורת. המענקים הפרלמנטריים מועברים למפלגות לפי גודל הייצוג שלהן בפרלמנט, ועל המפלגות להעביר את התמיכה לעיתונים ולאמצעי תקשורת אלקטרוניים לפי בחירתן. המענקים הישירים מיועדים לעיתונים בשפות המיעוטים הלאומיים בפינלנד. משרד התחבורה והתקשורת מקצה אותם ישירות לפי בקשה.³⁴

מאז ראשית שנות ה-90 היקף התמיכה הממשלתית בעיתונות הולך ומצטמצם; בשנים האחרונות הוא מסתכם בכ-75 מיליון מרקים פיניים בשנה (כ-12.5 מיליון אירו). חלק גדול מכספי התמיכה בעיתונות בפינלנד מועברים באמצעות המענקים הפרלמנטריים ומגיעים לעיתונים המביעים תמיכה במפלגות הפוליטיות הגדולות. מבקרי השיטה טוענים כי בפועל התמיכה משמשת לקידום פעילות פוליטית ולהפצת מידע פוליטי, ולא להבטחת קיומם של עיתונים.³⁵

3.5. צרפת

בצרפת יש מערכת מורכבת של תמיכה בעיתונות הכתובה מאז שנות ה-40 המאוחרות. התפיסה שביסודה היא שלעיתונות הכתובה תפקיד מרכזי בהעברת מידע לציבור ובהפצת מחשבות ודעות. בשנה האחרונה, על רקע המשבר החריף בעיתונות הכתובה, שפגע קשה גם בעיתונות הצרפתית, העלה נשיא צרפת הצעה

³⁰ The Norwegian Media Authority website: <http://www.medietilsynet.no/en-gb/The-Norwegian-Media-Authority/>, last visit: July 14th, 2009.

³¹ "Media Subsidies – An Article 19 Paper", Evan Ruth, Legal Officer, Article 19, May 1999, at: <http://www.article19.org/pdfs/publications/media-subsidies.pdf>.

³² "The Nordic Media Market 2009", *Nordic Media Trends* 11, at Nordicom website: http://www.nordicom.gu.se/?portal=publ&main=info_public2.php&ex=273&me=5, last entry: July 16th, 2009.

³³ Robert G. Picard and Mikko Gronlund, "Development and Effects of Finnish Press Subsidies", *Journalism Studies*, vol. 4.1, 2003.

³⁴ Ministry of Transport and Communication website: <http://www.lvm.fi/web/en/9>, last entry: July 16th, 2009; Press Support: Media policy, research, state aid and freedom of communication, "Europe – Finland – Present day", at: <http://www.presssupport.org/countries/1/13/5/>, last entry: July 14th, 2009.

³⁵ Robert G. Picard and Mikko Gronlund, "Development and Effects of Finnish Press Subsidies", *Journalism Studies*, vol. 4.1, 2003.



לרפורמה במעורבות הממשלתית בעיתונות, שבמסגרתה תוגדל התמיכה במידה ניכרת ותופנה לכיוונים אחרים. להלן תוצג התמיכה הממשלתית בעיתונות הנהוגה בצרפת כיום ויוצגו ההצעות לשינויים בתמיכה שהועלו בחודשים האחרונים.

התמיכה הממשלתית בעיתונות

התמיכה בעיתונות הכתובה בצרפת היא בעיקרה תמיכה עקיפה באמצעות הטבות מס ותעריפי דואר ותעבורה מופחתים, ובחלקה – מענקים ישירים המיועדים לעיתונים במשבר.

התמיכה העקיפה כוללת סבסוד תעריפי משלוח מיוחדים לעיתונים באמצעות חברת הרכבות הצרפתית (SNCF), הטבות מס, ובכללן פטור ממסי חברות וממסי מעסיקים, תשלום ביטוח לאומי וביטוח בריאות מופחתים לעיתונאים ופטור ממס הכנסה על חלק מהכנסות העיתונים המיועד לרכישת ציוד או נכסים ההכרחיים לפעולתם, תעריפים מיוחדים למשלוח עיתונים וכתבי-עת באמצעות חברת הדואר הממשלתית, הנחה של 50% בתעריפי השימוש בטלפון, תעריף מע"מ מופחת של 2.1% במכירת מנויים ועותקים יחידים ותעריף מע"מ מופחת של 5.5% ברכישת ציוד ושירותים הדרושים לתפעול של העיתון דוגמת נייר, דיו, עימוד והדפסה על-ידי חברה חיצונית (תעריף המע"מ הרגיל הוא 19.6%).

הקריטריונים לזכאות לתמיכה העקיפה הם בין השאר: על העיתון להיות בעל חשיבות בהפצת רעיונות ולעסוק בפעילות הקשורה בחינוך, בהעברת מידע או בבידור הציבור; על העיתון לציית לחוק לחופש העיתונות (Loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881),³⁶ העיתון יוצא לאור אחת לארבעה חודשים לפחות; העיתון הוא בתשלום; לפחות שליש מהיקפו הכולל של העיתון מיועד למאמרי מערכת; העיתון איננו חומר פרסומי, קטלוג או פרסום שמטרתו דומה. הוועדה המשותפת לפרסומים ולסוכנויות עיתונות (Commission Paritaire des Publications et Agences de Presse), שיושבים בה נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים, אחראית מאז 1950 להנפקת אישורים לעיתונים העומדים בקריטריונים. הוועדה נותנת אישור לעיתונים לאחר הגשת בקשה לוועדה והצגת נתונים הנוגעים לתפוצתם. האישור הוא זמני והעיתון נדרש לחדשו מדי שנה עד חמש שנים, לפי קביעת הוועדה.³⁷

לצד התמיכה העקיפה ניתנים בצרפת כמה סוגים של מענקים כספיים ישירים לעיתונים. המענקים ניתנים באמצעות קרנות ייעודיות: הקרן למודרניזציה של העיתונות מעניקה מענקים לצורך תמיכה בתוכניות שמטרתן מודרניזציה של עיתונים; הקרן לתמיכה בעיתונים יומיים בעלי הכנסות נמוכות מפרסום מעבירה מענקים לעיתונים יומיים שההכנסות שלהם מפרסום אינן עולות על 25% מהכנסות העיתון. הקריטריונים לקבלת מענק זה הם שהעיתון הוא בשפה הצרפתית, הוא מביא מידע פוליטי או כללי בעל עניין לציבור הרחב, הוא יוצא לאור חמש פעמים בשבוע או יותר, הוא מופץ בכלל המדינה ב-150,000 עותקים או פחות, לא יותר משני-שלישים מהיקפו מיועדים לפרסומות ומחירו בין 90%-ל-130% מהמחיר הממוצע של עיתונים יומיים לאומיים. עיתונים יומיים מקומיים נדרשים לעמוד בתנאי סף דומים, אך מגבלת התפוצה שלהם היא 60,000 עותקים. קרן זו ממומנת באמצעות מס על רווחים מפרסום בטלוויזיה הציבורית והפרטית. נוסף על כך יש מענקים המיועדים לסיוע בהפצת עיתונים בשפה

³⁶ החוק מ-1881 מגדיר את חופש העיתונות וקובע כמה עבירות שעל עיתונים להימנע מהן, דוגמת הסתה לאלימות גזעית והעלבה של עובדי ציבור מדרג גבוה, ובהם נשיא הרפובליקה, ראשי מדינות ושגרירים.

³⁷ CPPAP website: <http://www.cppap.fr>, last visit: July 20th, 2009; "Media Subsidies – An Article 19 Paper", Evan Ruth, Legal Officer, Article 19, May 1999, at: <http://www.article19.org/pdfs/publications/media-subsidies.pdf>.



הכנסת

הצרפתית במדינות אחרות, לפיתוח שירותים באינטרנט, לתמיכה בעיתונים המודפסים בו-בזמן בכמה מקומות ולסיוע במודרניזציה של נקודות מכירה של עיתונים וכתבי-עת.³⁸

בשנת 2006 הסתכמה התמיכה הממשלתית בעיתונות בצרפת בכ-1.218 מיליארד אירו – 1.047 מיליארד אירו תמיכה עקיפה ו-170.9 מיליון אירו מענקים ישירים. לסכום זה אפשר להוסיף כ-108 מיליון אירו שממשלת צרפת משלמת כדמי מנוי לסוכנות הידיעות הצרפתית (AFP).³⁹

תכנית ממשלת צרפת לרפורמה במעורבות הממשלתית בעיתונות בשנים 2009-2011

בשל המשבר בתחום העיתונות הכתובה בצרפת התכנס באוקטובר 2008 לדיון בנושא פורום ציבורי – États Généraux de la Presse Écrite. הפורום פרסם את מסקנותיו בראשית שנת 2009, ובינואר הודיע נשיא צרפת כי הוא מאמץ חלקית את מסקנות הפורום ובכוונתו לנקוט צעדים כדי להביא לרפורמה מקיפה בעיתונות הכתובה ולשפר את מצבם של העיתונים.⁴⁰ ביוני השנה פרסמה שרת התרבות והתקשורת של צרפת את התוכנית המקיפה של ממשלת צרפת לרפורמה בתחום העיתונות. התוכנית כוללת צעדי חירום מידיים שנקטה ממשלת צרפת לסיוע לעיתונים, ובהם ביטול שינויים מתוכננים בתעריפי הדואר לעיתונים ולכתבי-עת והמשך הסבסוד הממשלתי המלא של תעריפי דואר מוזלים, הכפלת ההוצאה הממשלתית על פרסום בעיתונות הכתובה מ-18 מיליון אירו ל-36 מיליון אירו והגדלת המענקים הניתנים בשנת 2009 לעיתונים שהכנסתם מפרסום נמוכה מ-7 מיליון אירו ל-14 מיליון אירו. כמו כן הממשלה מתכננת לפעול כדי להביא לשינויים מבניים בעיתונות הכתובה בכמה תחומים:

- **הדפסה** – עלות הדפסת העיתונים בצרפת גבוהה במידה ניכרת מעלותה במדינות אחרות. הממשלה מתכננת להשקיע ביוזמות להוזלה ולמודרניזציה של הדפוס באמצעות הקרן למודרניזציה של העיתונות ולעודד משא-ומתן על הסכמים חדשים עם עובדי הדפוס והעיתונות.
- **הפצה ומכירה** – בצרפת אפשר למכור עיתונים רק בנקודות מכירה מורשות. ממשלת צרפת מתכננת לפעול לשיפור רשת ההפצה של עיתונים וכתבי-עת ולהגדלת מספר נקודות המכירה. כמו כן הממשלה תומכת בהגדלת מספר העיתונים המופצים למנויים.
- **מימון** – הרחבת אפשרויות המימון של עיתונות באמצעות שינוי החקיקה הנוגעת לבעלות, לתרומות ולהשקעות בעיתונות; הגדלת התמיכה הממשלתית ביוזמות שנועדו לקידום שינויים אסטרטגיים או טכנולוגיים בעיתונים.
- **מקצוע העיתונאים** – שיפור ההכשרה של עיתונאים ובחינת האפשרות לחייב עיתונאים לעבור הכשרה מסוימת לצורך העיסוק במקצוע; גיבוש הסכמי העסקה חדשים במקצועות העיתונות והמידע; הקמת פורום מקצועי לצורך גיבוש קוד אתי חדש לעיתונאים כדי להחזיר את אמון הציבור

³⁸ Ministère de la culture et de la communication, Direction du développement des medias, "Aides à la presse écrite", at: http://www.ddm.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=27, last visit: July 20th, 2009; "Media Subsidies – An Article 19 Paper", Evan Ruth, Legal Officer, Article 19, May 1999, at: <http://www.article19.org/pdfs/publications/media-subsidies.pdf>.

³⁹ Direction du Développement des Médias, Département des Statistiques des études et de la documentation sur les medias, "Tableaux statistiques de la Presse: Annexes 2006", Edition 2008, at: http://www.ddm.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=26.

⁴⁰ ראו הודעה לעיתונות של משרד התרבות של צרפת מ-23 בינואר 2009: <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/communiq/albanel/artegp230109.html>



בעיתונות; כינוס ועידה לאומית בנושא מקצוע העיתונות בהשתתפות בעלי עניין, בתי-ספר לעיתונות, עיתונאים ועוד.

- **זכויות יוצרים** – הסדרה בחקיקה של זכויות היוצרים של עיתונאים, בעיקר בכל הנוגע לפרסום באינטרנט.
- **עיתונות ברשת האינטרנט** – קביעת קריטריונים למתן מעמד לאתרי עיתונים באינטרנט כדי לאפשר להם לקבל הטבות מס דומות לאלו של עיתונים מודפסים.
- **הגדלת מספר הקוראים** – ממשלת צרפת, בשיתוף עם המוציאים לאור של העיתונים, תממן מנוי שנתי חינם לעיתון יומי ליום אחד בשבוע לכל צעיר שגילו 18 עד 24. כמו כן הממשלה תומכת ביוזמות חינוכיות בבתי-הספר לעידוד הילדים לקרוא עיתונים ולפיתוח אוריינות תקשורתית. בכוונת הממשלה לקיים מחקר מקיף בתחום הרגלי הקריאה ולהציע פתרונות בתחום התוכן, הרגלי הצריכה של עיתונות והפצת העיתונים.

ממשלת צרפת התחילה ביישום התוכנית כבר בשנת 2009, ובתקציב המדינה לשנה זאת הוקצבו לצורך זה 150 מיליון אירו. 5 מיליון אירו מהתקציב מיועדים למתן מינויים לעיתונים לצעירים מחודש ספטמבר 2009. ממשלת צרפת מתכוונת להשקיע בתוכניתה לרפורמה במעורבות הממשלתית בעיתונות 600 מיליון אירו בשנים 2009-2011.⁴¹

3.6. שבדיה

בשבדיה 78 עיתונים יומיים בתשלום, 75 מהם מקומיים. בשנת 2007 היה שיעור קוראי העיתונים במדינה 76% מן האוכלוסייה (בני 9 עד 79).⁴² העיתונים היומיים הלאומיים בשבדיה סובלים בשנים האחרונות מירידה במספר הקוראים, בין השאר בשל הכניסה לשוק של עיתונים ללא תשלום, אך רוב בתי האב במדינה עדיין מחזיקים במנוי לעיתון יומי מקומי.⁴³

בשבדיה ניתנים לעיתונים מענקים ישירים לפי החוק לתמיכה בעיתונות מ-1971. מטרת החוק למנוע את סגירתם של עיתונים שאינם הגדולים ביותר באזור התפוצה שלהם וניצבים מסיבה זו בעמדת נחיתות מבחינת ההכנסות שלהם מפרסום. הגוף הממונה על חלוקת המענקים הוא המועצה לתמיכה בעיתונות (Presstodsnamnden) – גוף ממשלתי שהוקם במטרה לשמור על המגוון בתחום העיתונות באמצעות מתן מענקים ממשלתיים לעיתוני חדשות יומיים. המענק העיקרי הניתן באמצעות המועצה הוא מענק תפעול, המיועד לעיתונים שאינם העיתונים המרכזיים באזור התפוצה שלהם (מגיעים ל-30% או פחות מבתי האב באזור), לפי קריטריונים של מספר מנויים, שיעור המנויים בכלל העיתונים המופצים ומחירו של העיתון. כמו כן יקבלו מענק רק העיתונים בשפה השבדית ש-90% מתפוצתם לפחות בתוך המדינה. מענק נוסף הוא מענק הפצה, הניתן לעיתונים המשתפים פעולה בהפצת המהדורות שלהם למנויים.⁴⁴

⁴¹ États Généraux de la Presse Écrite, "Rapport d'étape", 17 juin 2009, at: http://www.etatsgenerauxdelapresseecrite.fr/actualites/?actualites_id=53, last visit: July 21st, 2009.

⁴² "The Nordic Media Market 2009", *Nordic Media Trends* 11, at Nordicom website: http://www.nordicom.gu.se/?portal=publ&main=info_publ2.php&ex=273&me=5, last entry: July 16th, 2009.

⁴³ Lars W. Nord, "Swedish media between Politics and Market", *Information Sciences*, vol. 47, 2008, at: http://www.leidykla.eu/fileadmin/Informacijos_mokslai/47/9-21.pdf.

⁴⁴ Press Support Council website: www.presstodsnamnden.se/english.htm, "Press Subsidy", in Government of Sweden website: www.regeringen.se, last visit: July, 19th, 2009.



בשנים האחרונות מתנהל דיון ציבורי בשבדיה בנושא התמיכה בעיתונות. הממשלה, שהיא בעלת נטייה ימנית-ליברלית, מנסה לבטלה או לצמצמה בהדרגה, ואילו השמאל והמרכז הפוליטי מבקשים לשמרה.⁴⁵ היקף המענקים הגיע לשיא במחצית השנייה של שנות ה-90 ומאז ירד בהדרגה. בשנת 2007 הוא הסתכם בכ-74.3 מיליון דולר (502.5 מיליון קרונות שבדיות – כ-430 מיליון במענקי תפעול והשאר במענקי הפצה).⁴⁶ במחקר שנעשה בנושא בעבור ממשלת שבדיה בשנת 2006 נמצא כי מענקי התפעול היו גורם חיוני בשמירת של המגוון בעיתונות היומית במדינה. הם מנעו מן העיתונים בעלי התפוצה הגדולה ביותר באזורם להפוך למונופול בלי לערער את מעמדם וצמצמו את חסמי הכניסה לשוק העיתונות. לפי מחבר המחקר, ביטול המענקים יביא בתוך זמן קצר לסגירת עיתונים שתפוצתם נמוכה ולפגיעה בלתי הפיכה בשוק העיתונות היומית במדינה.⁴⁷

לאחרונה יצאה נציבות האיחוד האירופי לתחרות (European Commission for Competition) נגד התמיכה הממשלתית הישירה בעיתונות בשבדיה בטענה שהמענקים הממשלתיים הם תמיכה מוגזמת לקבוצות גדולות של מו"לים המפרסמים עיתונים במרכזים העירוניים במדינה ופוגעים בכך בתחרות החופשית בתחום. הנציבות קבעה כי יש לצמצם את המענקים הניתנים לעיתונים הגדולים ולהגביל את היקף המענקים ואת משך הזמן שבו הם ניתנים. על ממשלת שבדיה להגיב על פניית הנציבות בתוך שלושה חודשים.⁴⁸

לצד המענקים הישירים עיתונים בשבדיה מקבלים תמיכה עקיפה, כגון תעריף מע"מ מופחת של 6% (התעריף הרגיל הוא 25%), מחירים מיוחדים להפצה בדואר, התחייבות ממשלתית לפרסום מודעות בעיתונות והעמדת ערבויות ממשלתיות להלוואות.⁴⁹

4. דיון – תמיכה ממשלתית בעיתונות היומית בישראל

במדינות מערב אירופה שנסקרו יש תמיכה ארוכת שנים בעיתונות יומית כתובה בתשלום. על-פי רוב התמיכה העקיפה היא תמיכה כוללת בענף העיתונות ואילו התמיכה הישירה ניתנת לעיתונים שמעמדם חלש בתחרות על ההכנסות מפרסום או שהם מיועדים לצרכים מסוימים. בד בבד, למרות התמיכה, כמעט בכל המדינות שנסקרו מלבד אוסטריה יש ירידה ניכרת בתפוצת העיתונים היומיים בתשלום. השינויים בשוק העיתונות והתקשורת בשנים האחרונות, ובכלל זה הופעת החינמונים ועליית כוחו של האינטרנט, לא השפיעו על אופי התמיכה ועל היקפה, מלבד בצרפת, שיצאה באחרונה בתוכנית כוללת לרפורמה בשוק העיתונות שנועדה בין השאר להתמודד עם שינויים אלו.

⁴⁵ Lars W. Nord, "Swedish media between Politics and Market", *Information Sciences*, vol. 47, 2008, at: http://www.leidykla.eu/fileadmin/Informacijos_mokslai/47/9-21.pdf.

⁴⁶ "presstodet per budjetar 1969/70-2007 (Mkr)", in Press Support Council website: <http://www.prestodsnamnden.se/Beviljade%20stod/PSN/Presstod%201969-2007.pdf>, last visit: July 19th, 2009; exchange rate according to CIA world factbook, at: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/SW.html>, last visit: July 19th, 2009.

⁴⁷ Karl Erik Gustafsson, *The Market Consequences of Swedish Press Subsidies: Analysis commissioned by the Swedish Ministry of Culture*, February 13th, 2007, at: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/90/32/c6a0f7aa.pdf>, last visit: July 19th, 2009.

⁴⁸ European Commission: Competition, "State Aid: Commission proposes appropriate measures to bring Swedish press aid into line with single Market", press release, June 17th, 2009, at: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/940&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

⁴⁹ Media Subsidies – An Article 19 Paper", Evan Ruth, Legal Officer, Article 19, May 1999, at: <http://www.article19.org/pdfs/publications/media-subsidies.pdf>.



בבחינת השאלה אם לתת תמיכה ממשלתית לעיתונות היומית בישראל ראוי להבדיל בין שאלת ההשפעה הרצויה של תמיכה בעיתונות יומית לבין הכלים שכדאי להשתמש בהם כדי להשיג השפעה זו. בפתח הדיון בשאלות אלו יש לומר כי בהעדר נתונים מדויקים על העיתונים בישראל ומצבם הכלכלי, בייחוד על עיתונים קטנים או מגזריים, יש קושי מהותי לתת מענה על שאלות אלו, והדברים שלהלן הם בגדר הערכות בלבד.

כאמור, התערבות ממשלתית בעיתונות היומית נועדה לאפשר לעיתונים שמעמדם חלש בשל תנאי השוק להמשיך ולהתקיים ולשמור על המגוון בתחום. העיתונות היומית בישראל כיום היא רובה ככולה עיתונות מסחרית הנשלטת בידי בעלי הון פרטיים בעלי אינטרסים פיננסיים, ומרבית הכנסותיה מקורן בפרסום. אין לצפות כי תמיכה ממשלתית בעיתונות תביא לשינוי מהותי במצב זה. מנגד, לתמיכה ממשלתית בעיתונות עלולה להיות השפעה שלילית של יצירת תלות כלכלית בין העיתונים למדינה, והיא פותחת פתח להתערבות של הממשלה בשיקול הדעת העצמאי של העיתונים. למרות המשבר החרף שבו העיתונות היומית שרויה בשנים האחרונות לא העלו העיתונים דרישה ציבורית לתמיכה ממשלתית. חשוב לציין כי כדי לקיים מערכת של תמיכה בעיתונות הממשלתית יש צורך בקבלת מידע מן העיתונים עצמם על מדדים הקשורים בפעילותם, כפי שנהוג במדינות שבהן ניתנת תמיכה. עד כה, אין נכונות של רוב העיתונים לחשוף לציבור מידע מסוג זה.

מן הסקירה המשווה שלעיל עולה כי לממשלה יש מגוון כלים רחב להתערבות בתחום העיתונות. בבחינת התאמתם של כלים אלו לעיתונות היומית בישראל יש להביא בחשבון הן את מידת הצלחתם במדינות שבהן ייושמו והן את מידת התאמתם לתכונות של שוק העיתונות בישראל.

על התמיכה הישירה בעיתונות היומית, כאמור, נמתחה ביקורת רבה הן בגין יכולתה המוגבלת להשיג את המטרות שלשמן היא מופעלת והן בגין הפגיעה שלה בעקרונות השוק החופשי. כפי שנאמר לעיל, הכנסות ענף העיתונות הן כ-2.85 מיליארדי ש"ח. כדי שהתמיכה הממשלתית תהיה בעלת משמעות על המדינה להשקיע בה סכומים ניכרים. כמו כן, בתמיכה לפי קריטריונים כלכליים יש סכנה שעיתונים הפועלים כיום לפי שיקולים מסחריים ישנו את מבנה ההכנסה, התוכן או ההפצה שלהם כדי לעמוד בקריטריונים שייקבעו. הדבר עלול ליצור תלות של עיתונים בתמיכה הממשלתית ולפגוע בעיתונים הנתמכים אם בעתיד ישונה מבנה התמיכה. אפשר לשקול מענקים לצרכים ספציפיים, כפי שנהוג בצרפת ובהולנד, דוגמת הגדלת מספר המנויים, קידום ופיתוח של יוזמות שנועדו לשנות את מצבו של העיתון והעסקת כוח אדם ייחודי.

תמיכה עקיפה בעיתונות הכתובה כוללת כלים מסוגים שונים שמרביתם אינם מתאימים למבנה הכלכלי או למצבו של שוק העיתונות בישראל. מע"מ מופחת עבור עיתונים ודברי דפוס נהוג במרבית מדינות אירופה, אך אי-אפשר ליישמו בישראל כל עוד לא נהוג בה מע"מ דיפרנציאלי. סבסוד הוצאות ההפצה והמשלוח של עיתונים עשוי לסייע לעיתונים המופצים במדינות שבהן המרחקים גדולים, אך רלוונטי פחות בישראל. אמצעים נוספים, דוגמת יוזמת נשיא צרפת לסבסד חלקית עיתון יומי לצעירים, סיוע בהשגת הלוואות ופיתוח ותמיכה בפרויקטים חינוכיים ומחקריים ניתנים ליישום בישראל, אך משמעותם מוגבלת ללא שילובם במערך כולל של מעורבות ממשלתית בתחום.

