

כ' אדר תשע"ו

29.2.2016

לכבוד: הוועדה המייעצת להסדרת הרגולציה על השידורים

נכבדיו,

הנדון: תגובת איגוד התסריטאים, איגוד הבמאים ופורום היוצרים הדוקומנטרים לעקרונות העל לרגולציה והנחות היסוד של הוועדה

1. כללי

1.1. עמדה זו מוגשת בשם איגוד תסריטאי הקולנוע והטלוויזיה בישראל (ע"ר), איגוד במאי הקולנוע והטלוויזיה בישראל (ע"ר) ופורום היוצרים הדוקומנטריים (ע"ר), (להלן: "איגודי היוצרים"). האיגודים מייצגים יחד כ- 1300 יוצרים ויוצרות, מפיקים ומפיקות, מכל תחומי העשייה הטלוויזיונית והקולנועית בישראל.

1.2. איגודי היוצרים מברכים על הכוונה לערוך התאמות בהסדרה של שוק השידורים. השינויים הטכנולוגיים והתפתחותם של ערוצי התקשורת השונים, כמו גם אפיים המגוון, שינו ומשנים את שוק התקשורת, והרגולציה הנוכחית לא תמיד מצליחה לעקוב אחר השינויים.

2. סקירה מקוצרת

2.1. האיגודים תומכים ברעיון של ניטרליות טכנולוגית, לאור אופיו הטכנולוגי המתחדש של עולם התוכן, אולם סבורים כי הניטרליות הטכנולוגית המוצעת על ידי הוועדה לא תביא להסרת החסמים הנדרשת על מנת לעודד את התחרות, זאת בשל היעדר התייחסותה של הוועדה לסוגיית הפיראטיות (ראו סעיף 3 לתגובה זו).

2.2. בקרב חברי האיגודים קיימים חששות משמעותיים מהטלת מחויבות גדולה מדי על השידור הציבורי ומריכוז כלל או רובה המכריע של תעשיית התוכן האודיו ויזואלי הישראלית על השידור הציבורי במצבו הנוכחי. איגודי היוצרים סבורים כי על מנת שהשידור הציבורי יוכל לשמש כמגן על האינטרסים הציבוריים, כפי שמציעה הוועדה, יש לדחות כל רפורמה עד לאחר שיקומו והבאתו למצב בו ישקיע בהפקות מקור וייצר טלוויזיה מקורית מסוגה עילית לאורך תקופה משמעותית של לפחות 3 שנים (ראו סעיף מס' 5 לתגובה זו).

2.3. איגודי היוצרים מכירים בצורך לאפשר פתיחה של שוק התוכן ובצורך לאפשר לספקי שירות אודיו ויזואלי חדשים הגנה מסוימת עד להתבססותם – "הגנת ינוקא", אולם סבורים כי ההגנה המוצעת על ידי הוועדה בסך של 20% מנתה השוק הינה רחבה מדי ועשויה להטיל את השוק לסחרור של היעדר רגולציה, לא רק "רגולציה רחבה" אלא גם "רגולציה צרה", הכמעט מובנת מאליה (ראו סעיף מס' 6 לתגובה זו).

2.4. איגודי היוצרים סבורים כי יש לבסס הגדרות סוגה עילית מדויקות בשיתוף איגודי היוצרים, על מנת להימנע מזליגה של סוגות אחרות שאינן זקוקות להגנה אל תוך הסוגה העילית, דבר שכידוע לנו קרה וקורה במשך השנים במצב הרגולטורי הנוכחי ומביא פגיעה של ממש בסוגה העילית עצמה (ראו סעיף מס' 7 לתגובה זו).

- 2.5. איגודי היוצרים סבורים כי טענה הוועדה כאשר נמנעה מהתייחסות למסקנות הוועדה לבחינת יישום הוראות החוק בדבר הפקות מקור בערוצים המסחריים ("ועדת איל") ביחס להפקות חיצוניות. קיים הכרח לוודא כי ההפקות החיצוניות הן אכן כאלו. כל אפשרות אחרת, כפי שפורט "בוועדת איל", תוביל לפגיעה בשוק ההפקות העצמאיות ולריכוזיות, אותה מנסה הוועדה לפרק (ראו סעיף מס' 8 לתגובה זו).
- 2.6. איגודי היוצרים סבורים כי קיים הכרח לייצר על ספקי השירות האודיו ויזואלי "רגולציה מעודדת", באופן שהכספים המושקעים על ידי רשות השידור בהפקות מקור יושקעו מחציתם בקו-פרודוקציות עם ספקי שירות אודיו ויזואלי אחרים, זאת על מנת לעודד את כלל ספקי השירות לייצר טלוויזיה מסוגה עילית (ראו סעיף מס' 9 לתגובה זו).
- 2.7. איגודי היוצרים סבורים כי מגמתה של הוועדה להביא לביטול נאותות ההפקה, תוביל בהכרח להפקת תכנים שעלותם זולה ואיכותן ירודה. זאת ועוד, אנו מבקשים להבהיר כי לא ניתן להתייחס ל"סוגה עילית" מבלי להתייחס לנאותות הפקה ומינימום השקעה בכל ז'אנר, על תתי סעיפיו. נוסף לכך, יש לציין כי משמעותו של ביטול זה הינה פגיעה מיידית וברורה בשכר המוצע לאנשי המקצוע השונים המועסקים בהפקות טלוויזיה (ראו סעיף מס' 10 לתגובה זו).
- 2.8. איגודי היוצרים סבורים כי במצב הדברים הנוכחי, בהתאם לחוק הקולנוע, לא יהיה זה נכון לבטל את מחויבויות ספקי השירות האודיו ויזואלי להשקעה בקולנוע הישראלי. לעניין זה, האיגודים מבקשים להעלות הצעות חלופיות (ראו סעיף מס' 11 לתגובה זו).
- 2.9. איגודי היוצרים סבורים כי הקלות ברגולציה בתחום חובת ההשקעה בתכניות ילדים אינן נכונות ומבקשים מהוועדה לשקול סוגיה זו בכובד ראש (ראו סעיף מס' 12 לתגובה זו).
- 2.10. העמדת סך ההשקעות בסוגה העילית בסך של 400 מיליון ₪, כפי שנעשה על ידי הוועדה, עשוי להיות מוטעה ולהוביל לירידה בהיקף שוק הפקות התוכן מסוגה עילית או לכל הפחות למנוע את עלייתו. אנו מבקשים מהוועדה לבחון בשנית נתון זה, ובכל מקרה לקבוע כי מדובר בסך מינימלי (ראו סעיף מס' 13 לתגובה זו).
- 2.11. איגודי היוצרים סבורים כי הפחתת מחויבויות התוכן בטלוויזיה הרב ערוצית, תוריד את סך ההשקעה המספרי בהפקות המקור באופן משמעותי ותוביל לפגיעה בפלורליזם (ראו סעיף מס' 14 לתגובה זו).
- 2.12. איגודי היוצרים מכירים בעובדה שבמבנה שוק התוכן המודרני נדרשת בחינה מחודשת בדבר התרת תוכן שיווקי בשידורים. עם זאת, יש לוודא כי עצמאותם של היוצרים לא תיפגע ובכל מקרה לאסור שילובו של תוכן שיווקי בהפקות סוגה עילית (ראו סעיף מס' 15 לתגובה זו).
- 2.13. שוק התקשורת, במבנהו הבסיסי, איננו שוק שוויוני. מול גופי שידור חזקים ועשירים ניצבים יוצרי, עובדי ומפיקי התוכניות, בעוד כוחם של האחרונים הינו נמוך ביותר. יש צורך לחזק את ציבור היוצרים מול גופים אלו במיוחד כאשר יש כוונה להקל ברגולציה. לדאבונו, במדינת ישראל אין ביכולתם של איגודי היוצרים והעובדים בתעשייה לייצג את חבריהם מול גופי השידור באמצעות מו"מ, זאת בשל חקיקת ההגבלים העסקיים וכללי הממונה על ההגבלים העסקיים. ברחבי העולם הכירו במעמדו המיוחד של היוצר והעובד בתעשייה זו והתירו להם להתאגד. הדוגמא הטובה ביותר לכך הינה ארה"ב, שעל אף המודל של השוק החופשי בה, התירו לאיגודי היוצרים והעובדים בתעשיית הטלוויזיה להתאגד ולנהל מו"מ קולקטיבי עבור חבריהם. הדברים מתחברים גם להצעת הוועדה לרגולציה עצמית באמצעות אמנת שירות כמו גם לסוגיות של נאותות הפקה וביטולה (ראו סעיף מס' 16 לתגובה זו).

- 3.1. כאשר אנו מדברים על פיראטיות ברשת אנחנו מתכוונים לשימוש בתכנים המוגנים בזכויות יוצרים, ללא הסדר חוקי מול בעלי זכויות היוצרים. הפיראטיות מהווה גזל של זכות יוצרי התכנים, ובעוד שנזקי הפיראטיות על הכנסות ספקי התוכן הינם משמעותיים ויפורטו כנראה על ידם, יש להבין שנזקים אלו זולגים אל ציבור היוצרים והעובדים בתעשיית התוכן הישראלית.
- 3.2. בהיעדר פעולות אופרטיביות לאכיפת המלחמה בפיראטיות ברשת לא ייתכן קיומו של שוק חופשי בר קיימא לאורך זמן. הפיראטיות היא כשל שוק בפני עצמו והתעלמות הוועדה מהמגמות הפיראטיות המצויות בצמיחה מתמדת, תוביל את מסקנות הוועדה לבטלות תוך שנים מועטות, כאשר כל המנגנונים העסקיים עליהם הן מבוססות יהפכו לבטלים.
- 3.3. הוועדה מתייחסת לתופעה רק בין השורות: במסגרת הרקע להגדרת השחקנים בשוק נכתב שם כי – "אין להכפיף לרגולציה כל ספק שירות אודיו ויזואלי בין היתר בשל הקשיים המעשיים הכרוכים בכך". כלומר, משתמע מכך כי אחד משיקולי הוועדה בהטלת רגולציה על שחקנים חדשים הינה העדר היכולת הטכנית לאכוף את הרגולציה על חלקם.
- 3.4. ראוי שיהיה ברור לכל – אין לאפשר לגופי שידור או לכל גוף או אתר אינטרנט לשדר תכנים תוך פגיעה בזכויות יוצרים או בזכויות הבעלות עליהם ותוך פגיעה ביכולתם של בעלי הזכויות החוקיים ליהנות מפירות השקעתם – גם אם האכיפה על גופים אלו מסובכת. יתרה מכך, אנו סבורים כי האכיפה עליהם איננה מסובכת כל כך ומצויה במסגרת היכולות הטכנולוגיות בימינו.
- 3.5. במדינות העולם בחרו באחת משתי דרכים עקרוניות למלחמה בפיראטיות: האחת פוזיטיבית, אשר באופייה שואפת להתיר ולהפוך את הפיראטיות ל"לגיטימית" ובכך לעקר את נזקיה, והשנייה נגטיבית, אשר שמה לה למטרה להילחם בפיראטיות ולשמור על הזכויות הכלכליות העומדות לבעלי היצירות.
- 3.6. הדרך הפוזיטיבית, אשר מדינות אירופה נוטות אליה יותר, דוגלת בהתרה כמעט מוחלטת של רבים מאמצעי ההבאה לציבור הפיראטיים והטלת "מס תרבות" על ספקיות ובעלי תשתיות אינטרנט, המאפשרות את תעבורת הנתונים הגבוהה הנדרשת לשם כך, זאת על מנת לשפות על הפסדיהם של קורבנות הפיראטיות ולאפשר להם ליהנות מפירות יצירתם. דרך זו שלובה גם עם מאבק אכיפתי ברור כנגד התכנים שלא הותרו. **האיגודים עוסקים בניסיונות להביא לידי הטמעת השיטה הזו גם בישראל, ונשמח להרחיב על כך בעל-פה.**
- 3.7. הדרך הנגטיבית, הנהוגה בארה"ב, דוגלת בהגעה, הסרה ואכיפה כנגד משתמשי קצה ולא רק כנגד ספקיות פיראטיות. יצוין כי בשנים האחרונות גם בארצות הברית החלה מגמה של הטלת מס תרבות על חלק מהספקיות, מתוך תפיסה כאילו המאבק בפיראטיות יקר מהתועלת ממנו.
- 3.8. פיראטיות היא אחד מהחסמים העיקריים לכניסה לשוק, לכל שוק. כאשר קיים שחקן שמשחק מחוץ לכללים, נוטל מהשחקנים הלגיטימיים נתח מהכנסותיהם מבלי לשפות אותם על כך, מתמעטים השחקנים הלגיטימיים המעוניינים לחבור לאותו שוק.
- 3.9. היעדר התייחסות לעניין מהווה לדעתנו כשל בעייתי במסקנות הוועדה ואנו מבקשים שסוגיה זו תעלה לדיון בה.

4. הנחת יסוד הוועדה - תפיסת השירות האודיו ויזואלי כשירות בעל השפעה מהותית על הציבור

- 4.1. אנו מתקשים להבין כיצד ההתפתחויות הטכנולוגיות, אשר הובילו את השירות האודיו ויזואלי לכל פינה של חיינו – באמצעות האינטרנט, מכשירי קצה מגוונים, הסלולר, המחשבים וכו', עד שהפך לעורק תרבותי עיקרי של כלל הציבור כמעט, הובילו את הוועדה למסקנה כי אין לתפוס אותו עוד כשירות בעל השפעה מהותית על הציבור.
- 4.2. לתפיסתנו, ההתפתחויות הטכנולוגיות הפכו את השירות האודיו ויזואלי למוצר נצרך יותר, משמעותי יותר ובעל השפעה רבה יותר על הציבור.
- 4.3. אנו תופסים את האינטרס הציבורי, כפי שבא לידי ביטוי בסעיפי חקיקה ברורים המצויים בחקיקת התקשורת, כאינטרס הראשון במעלה במסגרת הכללים הרגולטורים והחקיקתיים החלים על השחקנים בשוק התקשורת (ר' ס' 5 (ב) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו).
- 4.4. הנחת יסוד זו, אשר מוותרת על האינטרס הציבורי ועל זכותו של הציבור לצרוך תכנים ישראלים איכותיים, הינה הנחה שגוייה ומסוכנת.
- 4.5. יחד עם זאת, הוועדה עצמה קובעת את השידור הציבורי כמגן על האינטרסים הציבוריים, כלומר אף שטענה הוועדה כי האינטרס הציבורי אינו עוד, היא מבקשת לבסס לו פתרונות. על כן, על אף התנגדותנו להנחת היסוד הזו, אנו מבקשים להתייחס אל הפתרונות המוצעים.

5. השידור הציבורי כמגן על אינטרסים ציבוריים

- 5.1. תפיסת תאגיד השידור הציבורי כגוף שמטרתו הגנה על האינטרס הציבורי בתחום השידורים הינה תפיסה חיובית ומעידה על נכונותה של המדינה להשקיע כספים משמעותיים בשידורי טלוויזיה מסוגה עילית ובהכרתה את חשיבותה של הסוגה העילית לציבור בישראל. על תפיסה חדשה זו אנו מברכים ומודים.
- 5.2. הכרתה של הוועדה (והמדינה) בכך שהשפה העברית ויתר השפות המדוברות בישראל, כמו החברה הצעירה המתעצבת בה, הם אלו אשר זקוקים לטיפוח והגנה, מהווה בשורה אמיתית. בלי הגנה שכזו, השפה והתרבות המקומית ייעלמו מעל המסכים וידרסו תחת מכבש האולפנים הגדולים מחו"ל ושיטות ההפצה האגרסיביות שלהם. זאת ועוד, אנו מאמינים כי תאגיד השידור הציבורי יוכל, לכשיוקם, לשמש כגורם מאזן של כשל השוק בהפקות המקור מסוגה עילית.
- 5.3. יחד עם זאת, מצבו של השידור הציבורי בעשרים השנים האחרונות מעלה חששות גדולים בקרב האיגודים ואנו סבורים כי הטלת מחויבויות גבוהות מדי עליו תוביל אותנו אל שוקת שבורה. הטלת אחוז כה נכבד של היצירה המקורית הישראלית על השידור הציבורי הינו מהלך מסוכן שאיננו אפשרי בשעה הזו, אם בכלל, כפי שיוסבר להלן.
- 5.4. מצבה של רשות השידור (בפירוק) איננו יציב ועתידו של השידור הציבורי החדש לוט בערפל. איגודי היוצרים למודי ניסיון רע עם רפורמות בשידור הציבורי בישראל. כזכור לכולנו, נעשו ניסיונות אין ספור והתקיימו ועדות אין ספור על מנת להביא לשיקומו של השידור הציבורי, אך ללא הועיל.

- 5.5. אמנם, בניגוד ל- 13 הוועדות הקודמות לשיקומו של השידור הציבורי, "וועדת לגדס" הניבה תוצרים חקיקתיים, בדמות חוק השידור הציבורי (התשע"ד 2014), אך בעצם ימים אלו אנו רואים את הקושי ביישומו של החוק שחוקק – ובפרט היעדר העברת תקציבים ליצירה המקורית. ניסיונו מלמד שקשיים אלו יכולים להימשך עוד שנים רבות.
- 5.6. יהיה זה חוסר אחריות משווע להטיל על השידור הציבורי הרעוע את עיקר או מירב מחוייבויות התוכן בטלוויזיה הישראלית. חוסר אחריות כלפי ציבור היוצרים והעובדים בתעשיית הטלוויזיה וחוסר אחריות כלפי הציבור הישראלי, אשר זכאי לצורך טלוויזיה איכותית. החשש הגדול והלא מופרך של איגודי היוצרים הוא שרגולציות התוכן המצומצמת, המוצעת על ידי הוועדה, תיכנס לתוקפה טרם שוקם השידור הציבורי וטרם תהיה ביכולתו להציע את ההשלמה התקציבית לסכומים הנדרשים להשקעה בהפקות מקוריות ו/או לעמוד בהיקף ההפקות שיידרש.
- 5.7. על כן, הצעתנו היא לסיים את שיקום השידור הציבורי ודחיית הדיונים ברפורמה להסדרת הרגולציה עד לאחר התבססותו של תאגיד השידור הציבורי החדש.
- 5.8. לו היה השידור הציבורי פעיל כבר מספר שנים, לו היה השידור הציבורי מתפקד באופן ראוי, מספק ומייצר הפקות מקוריות ישראליות בסכומים ראויים ובאופן משמעותי, ייתכן שהיה ניתן לשבת ולבחון את ההצעות המועלות על ידי הוועדה.
- 5.9. בעשור האחרון הועלמו מעל למיליארד שקלים מהיצירה המקורית ונבלעו לתוך המנגנון המסואב של רשות השידור. לכן, על מנת לממש את החזון של הוועדה, ישנה החובה לבסס בחקיקה את התקציב המיועד ליצירה, כמו גם למצוא דרך להבטיח חוקית שהתקציב יועבר ליצירה בצורה מוסדרת ומבלי שהיוצרים יעברו כל שנה מחדש מסכת של לחצים ומאבקים, כפי שאנו חווים בימים אלה ממש. אנו ממליצים לוועדה למצוא, ביחד עם משרד האוצר, את הדרך לעשות זאת באופן המעוגן בחוק, כפי שנעשה בחוק הקולנוע.
- 5.10. נוסף לכך, איגודי היוצרים סבורים כי המגמה לריכוז רב מדי של תוכן בגוף אחד, בעל מנגנון קבלת החלטות אחד, אשר מסתמך על מימון מכספי אוצר המדינה וההשפעה הממשלתית עליו לא ברורה, הינה בעייתית וכי יש לשלול אותה. למעשה, מדובר במהלך שיחסל את התחרות ויבנה ריכוזיות, וזאת בניגוד מוחלט למטרות הוועדה, לפלורליזם ולחופש היצירה.
- 5.11. זאת ועוד, יישומו של צעד כזה (ריכוז התוכן בשידור הציבורי) מהווה למעשה החזרת שוק התוכן הישראלי לאחור, טרם חוקקו כללי רגולציות התוכן (הקמת מועצת הכבלים והלוויין והרשות השנייה), אשר הובילו את הטלוויזיה הישראלית למצבה הנוכחי.
- 5.12. אנו סבורים כי יש לבחון היטב ובזהירות כמה שאלות שהשפעתן על התרבות בישראל עשויה להיות משמעותית - האם מבחינה תכנית ערוץ כזה יכול לתת מענה לכל סוגי היצירה המקומית? ליצירה צעירה, ניסיונית, בועטת, לעיתים חתרנית? האם יוכל לייצג נאמנה את הפריפריה ואת כל המגזרים בציבור הישראלי? הרי האינטרס הציבורי עוסק בעושר של יצירה מגוונת, סקרנית, לחשיפת תכנים שונים שמתאימים למגוון הערוצים שיקומו. אין זה נכון שהציבור הישראלי יצרוך יצירה מקורית רק בערוץ שידור ממלכתי אחד. זאת ועוד, קיים הכרח לאפשר גם ליוצרים עצמם להציע את יצירותיהם ליותר ממנהל אמנותי אחד בכדי לעודד פלורליזם וחדשנות.
- 5.13. יצוין, חוק השידור הציבורי הנוכחי מחייב את השידור הציבורי בהשקעה של 90 מיליון ₪ בהפקות מקוריות מסוגה עילית. השקעה זו נמנעת מהשוק בימים אלו, וכעת, על פי המלצות הוועדה, יידרש השידור הציבורי להשקעה של 260 מיליון ₪ בהפקות אלו. נדמה כי אין צורך להרחיב מדוע אנו כה חוששים ואיננו מאמינים ביכולתו של הגוף

לעמוד בדרישה המסתמנת, נוסף למחויבויות העבר של רשות השידור, מחויבויות הקיימות על פי חוק שאף קיבלו אישור בבג"ץ שהוגש על ידי ארגוני היוצרים בשנת 2011.

6. "הגנת ינוקא"

- 6.1. איגודי היוצרים סבורים כי "הגנת ינוקא" המוצעת על ידי הוועדה עשויה לייצר עיוות של התחרות הנדרשת ושוק מלאכותי שאיננו מחויב ברגולציה כלל.
- 6.2. ראשית, יש להתייחס לעובדה שלא כל הגופים הנכנסים לשוק הטלוויזיה בישראל אכן זקוקים "להגנת ינוקא". מבלי לתת בהם סימנים ושמות, קיימים גופים שכוחם הכלכלי או הריכוזי מיתר את הצורך בהגנה שכזו. רק לאחרונה עלה לכותרות גוף "ינוקא" כזה, אשר מציע השקעה של 150 מיליון ש"ח עבור שידורי ספורט. האם נכון להעניק לגוף כזה, אשר ביכולתו לייצר השקעה כה גבוהה בשידורי ספורט (מבלי לזלזל בספורט כמוכר), "הגנת ינוקא" המקנה לו חסינות מהשקעה והשתתפות בשוק התוכן מסוגה עילית הישראלי? אנו סבורים שלא.
- 6.3. זאת ועוד, אנו סבורים כי סף הגנת הינוקא, כפי שמוצע על ידי הוועדה, הינו סף גבוה מדי. הפגיעה בהכנסותיהם של השחקנים הוותיקים, שאינם מוגנים, עשויה להיות משמעותית מאוד. לצורך ההדגמה, בהנחה ששלושה שחקנים חדשים יכנסו לשוק ויאחזו יחד ב- 35% מהשוק בזמן שאף אחד מהם לא יחצה את הסף שנקבע: המשמעות היא פגיעה של 35% בהכנסות הספקים המהותיים, מהן נגזרות מחויבויותיהם ליצירה המקומית.
- 6.4. דוגמא קיצונית יותר, אם כי כלל לא מופרכת, הינה מצב בו 7 ספקי שירות אחזים בפחות מ-15% מנתח השוק, אף אחד מהם לא עולה כדי הגדרת "ספק מהותי" בהתאם להמלצות ולא מחויב ברגולציה כלל. משמעות הדוגמא הקיצונית הינה היעדר רגולציה כלל והטלת סך כל יצירת התוכן מסוגה עילית (100%) על השידור הציבורי.
- 6.5. לפגיעה הכלכלית הצפויה בשחקנים הוותיקים לא נתייחס כאן, נשאר את זה לעמדותיהם. אנו נתייחס לשתי פגיעות כפולות, האחוזות זו בזו, ואשר חוזרות לכל אורך עמדתנו: הראשונה, פגיעה ביוצרים, המפיקים והעובדים בתעשיית הפקות המקומית, זאת מאחר ואפשרויות הפרנסה שלהם יצטמצמו משמעותית ויתרכזו משמעותית (בהנחה ואכן רשות השידור תשלים לסכום הנדרש, כפי שמוצע על ידי הוועדה), כמו גם הפגיעה הצפויה בזכויות היוצרים וזכויות הקניין של בעלי הזכויות ביצירות האודיו ויזואליות. והשנייה, פגיעה באינטרס של הציבור הישראלי, הראוי לצריכת תכנים מקומיים איכותיים המחויבים לטעמו וצרכיו התרבותיים ובאיכות ראויה.
- 6.6. אמנם, "הגנת הינוקא" הינה הגנה זמנית לכאורה, לתקופה של שלוש שנים, אולם תקופה זו סביר שתביא לשיבוש ופגיעה כלכלית של ממש בתעשיית הפקות התוכן הישראלית, תוך שהמענה לפגיעה הזו בדמות השידור הציבורי הינו בעייתי. יתרה מכך, "הגנת הינוקא" האמורה איננה זמנית באמת, לפחות לא בכל המקרים. במידה וספק אודיו ויזואלי ימנע מהקמת 4 ערוצי טלוויזיה ליניאריים ולא יחצה את קו ה-20% מנתח השוק - לא יחויב ברגולציה כלל באופן תמידי.
- 6.7. על כן, אנו מציעים לבחון את המודל המודולרי המוצע על ידי מועצת הכבלים והלוויין, במסגרתו על ספק שירות אודיו ויזואלי יוטלו מחויבויות רגולטוריות החל מאחזקתו ב-5% מנתח השוק, ואשר יתעצמו ככל שנתח השוק שלו יצמח.

- 7.1. איגודי היוצרים סבורים כי הגדרות הסוגה העילית הקיימות בעת הזו בחקיקה ובכללים של הגופים המאסדרים לוקות, מאחר והן מאפשרות לתכניות שאינן סוגה עילית להפוך לכאלו.
- 7.2. תכנית סוגה עילית הינה תכנית דרמה בודדת, סדרת דרמה או סרט/סדרה דוקומנטריים - ותו לא!
לא תיתכן סוגה עילית כאשר ניתן להחיל אל תוכה גם סוגות אחרות ועל כן יש לבסס באופן מדויק וברור הגדרות אלו.
- 7.3. בכל מקרה, יש לבטל את הגדרת ה"תכניות המיוחדות", המאפשרת לכל תכנית כמעט לחדור אל תוך הסוגה העילית. לרוב מדובר בתכניות המצליחות ביותר, הללו אשר היו מיוצרות גם ללא רגולציה כלל.
- 7.4. היעדר הגדרה של מאפייני הסוגה העילית הנדרשת והבחנה ראויה, במכסות או אחוזים, בין תכניות דוקומנטריות לתכניות דרמה, מעלה חשש כי תעשיית הטלוויזיה הדוקומנטרית, אשר נהנית מנתוני צפייה נמוכים יותר אבל מחשיבות חברתית גבוהה מאוד, תיעלם לחלוטין ותוחלף בתכניות דוקו-ריאליטי או בתכניות דרמה בלבד, הזוכות לרייטינג גבוה יותר.
- 7.5. יחד עם כל האמור לעיל, אנחנו מקבלים את ההנחה שעולם התוכן משתנה ועל הגדרות הסוגה לצעוד יחד עם השינויים הללו, בייחוד ביחס לאורך תכניות ולעניינים טכניים אחרים.
- 7.6. על כן, איגודי היוצרים סבורים כי יש להקים ועדה משותפת שתבחן כיצד ניתן ליצור הגדרות סוגה עילית אשר יתאימו לעולם התוכן החדש והמתחדש, בשיתוף עם ארגוני היוצרים שיספקו מניסיונם ומהניסיון המקצועי של חבריהם.

8. מסקנות הוועדה לבחינת יישום הוראות החוק בדבר הפקות מקור בערוצים המסחריים ("ועדת איל") - הפקות חוץ מול הפקות בית וזכויות היוצרים

- 8.1. אנו תמהים מדוע בחרה הוועדה לשנות את מסקנות "ועדת איל" הנוגעות לחובת ההגנה על ההפקות הקנויות, ויתרה מכך, אף להוריד את אחוז הסף מ-65% ל-50% בלבד.
אנו סבורים כי השינוי המוצע בהמלצות הוועדה בעניין זה ישמר את הכשל הקיים בשוק ההפקות המקומיות ויפגע בפלורליזם ששוק זה משמר ומקדם, בייחוד לנוכח המגמה להעברת אחוז נכבד ממחויבויות התוכן אל השידור הציבורי. על כן, אנו מבקשים כי הוועדה תבחן סוגיה זו בשנית.
- 8.2. זאת ועוד, אנו סבורים כי יש לפעול לביזור גם בין בתי הפקה העצמאיים עצמם, זאת על מנת להימנע מריכוזיות תוכנית ולאפשר את קידומו של שוק התוכן בישראל. אנו סבורים כי יש לקבע זאת לא רק ברמת נפח העבודה הכללית אלא גם ברמת האחוזים המותרים מכל ז'אנר בבית הפקה אחד, כל זאת לשם מאבק בריכוזיות.
- 8.3. אנו מבקשים כי הוועדה תאמץ את מסקנות "ועדת איל" בכל הנוגע לזכויות היוצרים, ותקבע כי כל גופי השידור, ולא רק גוף השידור הציבורי, יוכלו לקבל לכל היותר מחצית מזכויות היוצרים, הבעלות והמסחור וכי הפקות בהן חלקן של גוף השידור יעלה על מחצית לא תיספרנה במכסת ההפקות הקנויות.
- 8.4. הדברים לא נאמרים בחלל ריק, לא בתגובתנו זו ולא בפני "ועדת איל". בשנים האחרונות אנו עדים וחווים על בשרינו "בריונות" מצד חלק מן הגופים המשדרים, אשר מאלצים, בכוחניות תוך ניצול כשל השוק בישראל, את

המפיקים והיוצרים לוותר על חלקם הארי בזכויות על יצירותיהם ומנכסים לעצמם אחוזים בלתי סבירים ובלתי הוגנים בעליל.

8.5. יצויין, פגיעה בזכויות יוצרים ובזכויות בעלות של יוצרים ומפיקים על יצירותיהם, הינה בבחינת קן אדום מוחלט עבור איגוד היוצרים. זכויות אלו מהוות משענת כלכלית של חברי האיגודים, אשר זכותם ליהנות מיצירתם הינה בדין ובצדק.

9. רגולציה מעודדת לשם פתרון כשל השוק בהפקות המקור ופיזור השקעות השידור הציבורי

9.1. כפי שכבר צוין, איגודי היוצרים סבורים כי ריכוז עיקר יצירת התוכן המקומי בידי גוף אחד – השידור הציבורי, הממומן על ידי המדינה, לא יביא לפתרון כשל השוק, אלא רק יקבע אותו במקומו וינכיח אותו.

9.2. על כן, אנו מברכים על המלצות הוועדה בדבר פיזור השקעות השידור הציבורי באמצעות קו-פרודוקציות עם ספקי שירות אודיו וויזואלי. עם זאת, אנו סבורים כי יש להרחיב המלצות אלו באמצעות חיוב השידור הציבורי להשקיע 50% מהכספים בקו פרודוקציה עם ספקי השירות. הדבר יהווה עידוד ליצירה של תכנים אודיו וויזואליים מסוגה עילית והציבור ייצא נשכר מכך שהתוכניות שיווצרו בקו פרודוקציה ישודרו בכל מקרה (שידורים שניים או שלישיים או כפי שייקבע בהסכמי הקופרודוקציה) בשידור הציבורי.

9.3. אפשרות נוספת, תהיה הפניית מקורות כספיים משמעותיים (אותם מקורות כספיים שמיועדים לממן את הגדלת מחויבויות השידור הציבורי) לעידוד היצירה המקומית, באמצעות הקמת קרן שתשתתף במימון יצירה מקומית, בקו פרודוקציה עם השידור הציבורי. באופן זה, אחריות השידור הציבורי לאינטרס הציבורי תישמר, אך יחד עם זאת יישמרו גם העצמאות והפולורליזם התרבותי והמחשבתי, העומד בראש האינטרסים הציבוריים בשידורים. אותן הפקות שהקרן תשתתף במימון יופנו לאחר תקופה לשידור בשידור הציבורי, וכך האינטרס הציבורי לאפשר צפייה לכלל צרכני הטלוויזיה יישמר.

10. ביטול נאותות הפקה

10.1. איגודי היוצרים סבורים כי הנחת העבודה של הוועדה לפיה ספקיות התוכן מחויבות לרמת השידור ולצופיהן ולכן יימנעו מפרקטיקה של ירידה באיכות ההפקות, הינה הנחת עבודה מוטעית.

10.2. ניסיון העבר מוכיח שגופי השידור יהיו מחויבים להפקת תוכן ישראלי באיכות גבוהה רק באם תתוקן תקנה רגולטורית המחייבת זאת, ובאין תקנה כזו ישקיעו בתוכן זול כדי למלא לוח שידורים לאורך כל שעות היממה.

10.3. גופי השידור מנסים ומצליחים, פעם אחר פעם, לחרוג מנאותות הפקה המקובלת כבר היום, באמצעות שימוש בכלי הנאותות הפקה הממוצעת, כלומר נאותות הפקה גבוהה בהפקות מסוימות (לרוב הפקות פנימיות) ונאותות הפקה נמוכה בהפקות אחרות. באופן זה הם שומרים על רמת נאותות הפקה ממוצעת, אך למעשה אינם מקיימים את הכללים. חשוב להבהיר, הרגולציה וכללי נאותות הפקה הנוכחיים (יחד עם הבעיות שהם נושאים עימם), הם אלו שהביאו לאיכות ההפקתית הגבוהה, במקרים בהם יושמו.

10.4. לשם ההבהרה, לביטול כללי נאותות הפקה שתי משמעויות עיקריות:

ראשית, כללי נאותות אלו מהווים רשת ביטחון משמעותית להגנה על מעמדם וזכויותיהם של ציבור היוצרים והעובדים בשוק הטלוויזיה. מזה שנים שמעמדם של היוצרים והעובדים סובל משחיקה מתמשכת, שכרם מקוצץ והם מצויים במלחמה מתמדת על כל גרגר פרנסה. ביטול כללי נאותות הפקה יוביל לפגיעה מידית וברורה בשכר

המוצע לאנשי המקצוע השונים המועסקים בהפקות טלוויזיה.

שנית, ביטול כללי נאותות ההפקה יפגע ביכולתם של היוצרים והעובדים בתוכנית לבצע את עבודתם על הצד הטוב ביותר – אם באמצעות דראפטים נוספים של כתיבה, טייקים נוספים בסט הצילומים ועריכה מקצועית. זאת ועוד, לא ייתכן שימוש בלוקיישנים מגוונים ובציוד מתאים לשם יצירת טלוויזיה מודרנית וחדשנית.

10.5. כללי נאותות ההפקה נקבעו כאמור במטרה להגן על איכותם הגבוהה ותמהילם המגוון של השידורים המופקים והן נוגעות באופן ישיר לתנאי העסקתם וזכויותיהם של היוצרים והעובדים בשוק היצירה. ההגנה על כללי נאותות ההפקה הינה הכרחית לקיומה של היצירה המקורית, אשר זוכה להצלחה רבה בקרב הצופים בישראל ונמכרת בעולם למיטב רשתות השידור הבינלאומיות בשל איכותה.

10.6. כללי נאותות ההפקה הכרחיים ביתר שאת בשל כשל השוק הקיים בישראל: מיעוט המשדרים אשר יוצרים יכולים להציע להם את מרכולתם וחוסר היכולת של איגודי היוצרים לנהל מו"מ עבור חבריהם (כפי שיוסבר בסעיף מס' 16 לתגובה זו). יש לציין בהקשר זה כי אמנת אונסקו משנת 1976 קוראת למדינות הנאורות להתיר בחוק את התאגדותם של אמנים, אולם מדינת ישראל בחרה שלא לאמצה ונמצאת בפגור קשה אחרי מרבית העולם המערבי.

10.7. **אנו מתנגדים לכל ביטול של כללי נאותות ההפקה ודורשים כי, לכל הפחות, תוכניות סוגה עילית יוכרו ככאלה רק במידה ויעמדו בתנאי נאותות הפקה מוגדרים.**

11. בחינת ביטול מחויבות ההשקעה בתחום הקולנוע

11.1. בבואכם לבחון את ביטול חובת הפרשת תקציב לטובת הפקות קולנוע, יש לתת את הדעת לאופיו של שוק הקולנוע הישראלי. בהתאם לחוק ולכללים (ר' ס' 5 ה' מבחנים לחלוקת כספי תמיכות בתחום הקולנוע תקנה תקציבית 20310363), קרנות הקולנוע ממונות עד 80% מהתקציב הנדרש להפקתו של סרט קולנוע. יתר המימון אמור להגיע ממקורות אחרים, כשמקור עיקרי הוא המחויבות של בעלי רשיון/זכויון להפריש תקציב בעבור הקולנוע הישראלי.

11.2. מטרתה של התקנה האמורה הינה לעודד את הפלורליזם ולייצר מקורות הכנסה ומימון שאינו בלעדי מתקציבה של מדינת ישראל, זאת על מנת לקדם את שוק הקולנוע ואת חופש היצירה.

11.3. נוסף לכך, חלק מהשיקולים שהניעו לקיום מחויבות כאמור היו הנגשתו של הקולנוע הישראלי, על נכסי התרבות המצויים בו לציבור הישראלי, בכלל זה גם הציבור שידו אינה משגת הגעה לבתי הקולנוע, זאת באמצעות מסכי הטלוויזיה בערוצים הנגישים לכלל הציבור.

11.4. **על כן, איגודי היוצרים מציעים לשמר את מחויבות ספקי השירות האודיו וויזואלי להשקעה בקולנוע הישראלי.**

11.5. לחילופין, מציעים האיגודים לייצר מנגנון באמצעותו השקעות בקולנוע יבוצעו מכספים שיוקצו בשידור הציבורי לצורך כך, מבלי שייפגעו ההשקעות בהפקות הסוגה העילית. כלומר, לאפשר תוספת של 16 מיליון שקלים לתקציב השידור הציבורי, אשר יהיו מיועדים להשקעה בקולנוע הישראלי. גם באופן זה סרטי הקולנוע שייצרו ישודרו לאחר מכן במסגרת ערוצי השידור הציבורי ובכך יישמרו האינטרסים הציבוריים.

- 12.1. איגודי היוצרים סבורים כי לא יהיה זה נכון לבטל את חובת הפקת המקור לגיל הרך. כל האינטרסים הציבוריים העומדים מאחורי המחויבויות להשקיע בהפקות מקור מתעצמים עשרות מונים כאשר מדובר בילדים. **על כן, אנו מבקשים מהוועדה לבחון שוב סוגיה זו ולא להותיר את ציבור הילדים לחסדיהם של כוחות השוק.**
- 12.2. הדור הצעיר, המסור למסכי הטלוויזיה יותר מכל דור אחר ועושה שימוש בכלל הפלטפורמות המוצעות לו, נשאב לתכנים הגלובליים. יחד עם שמחתנו על יכולתו לשלוט בשפה האנגלית, אנו חוששים כי תכניות הטלוויזיה בשפה העברית יספגו מכה קשה ויחד איתן גם העברית אותה מדברים ילדינו.
- 12.3. זאת ועוד, אנו סבורים כי הטענה שלתוכניות ילדים יש חיי מדף ארוכים איננה נכונה. דווקא ציבור הילדים, בשל מאפייניו החברתיים, מסרב להתמסר לתוכניות ישנות ודורש כל הזמן תכנים חדשים ומותאמים יותר לרוח התקופה, המשתנה תדירות בעבור הציבור הצעיר.
- 12.4. אין לנו ספק שלטלוויזיה תפקיד מרכזי בעיצוב זהות וערכים, ודאי בגילאים הרכים והצעירים - ויש שיטענו שאף יותר אפילו ממערכת החינוך. ילדינו יושבים שעות מול המסכים, לא היינו רוצים לראות אותם גדלים רק על ערכים אמריקאים, בתוכניות מדובבות. די לראות את נתוני הצפייה וה-VOD של ערוצי הילדים השונים, כדי להבין כמה הצופים הצעירים כמהים ליצירה מקורית חדשה ובשפה העברית.

13. הפקות מקור - סך ההקצאה לסוגה עילית

- 13.1. איגודי היוצרים סבורים כי התייחסותה של הוועדה לסך ההשקעות בסוגה עילית לוקה, עת היא קובעת כי כיום מוקצים לטובת הפקות מקור מסוגה עילית סך של 400 מיליוני שקלים.
- 13.2. חלק מהנתונים המופיעים בדו"ח אינם מדויקים או אינם רלוונטיים. הסכום המתייחס להשקעות "הוט" ו"ס" איננו מדויק, כפי שצינה זאת גם יו"ר מועצת הכבלים והלוויין, הגב' יפעת בן-חי שגב, וההתייחסות להוצאות רשות השידור בעבר אינן רלוונטיות בעת שבאים לקבוע את סך ההשקעה הנדרשת.
- 13.3. זאת ועוד, אנו מבקשים להדגיש כי מסך ההקצאה לסוגה עילית נעדרת ההקלות שניתנו לזכייניות הרשות השנייה בשלהי שנת 2011, הקלות אשר אמורות להיות מוחזרות לאחר מעבר הזכייניות למשטר רישיונות ובפריסה על פני 6 שנים.
- 13.4. יצויין כי אנו מתייחסים בעמדתנו לדברים המונחים מול עינינו, אולם דו"ח הוועדה איננו כולל פירוט על מנגנון הפעולה הרגולטורי החדש - בפרט, מתי יוגשו הדוחות הכספיים? כיצד תבצע ומתי תשלמה לסך הסכום שייקבע? מהן הסנקציות שיועמדו בפני הגורם הרגולטורי במקרים של הפרות? וכו'. האיגודים, באופן טבעי, שומרים לעצמם את הזכות להגיב על נושאים אשר נעדרים מדו"ח הוועדה ואשר התקיימותם התקינה הכרחית להצלחתו של המהלך.
- 13.5. בנימה מעט יותר אופטימית, יש לוודא שהסכום אשר יוקצה לסוגה עילית יהיה סכום מינימום וכי במידה ויהיה מצב בו ספקי השירות האודיו ויזואלי ישקיעו בסוגה עילית מעבר למחויבויותיהם לא יוסרו מחויבויות תאגיד השידור הציבורי והוא יוסיף להשקיע בהפקות מקור מסוגה עילית את הסכום שייקבע על פי חוק.

- 14.1. איגודי היוצרים סבורים כי ראוי והכרחי להשאיר את אחוזי ההשקעה המחויבים בטלוויזיה הרב ערוצית על -8% 12% מההכנסות הכוללות.
- 14.2. הפגיעה בהכנסות ספקי השירות האודיו ויזואלי הקיימים ממילא תוריד את סך ההשקעה המספרי בהפקות מקור. יחד עם הפחתת האחוזים המתחייבים, כפי שמוצע, תהיה פה פגיעה כפולה ומיותרת.
- 14.3. **לעניין זה, אנו ממליצים כי הוועדה תאמץ את המודל לחובת הפקות מקור בטלוויזיה הרב ערוצית שמציעה מועצת הכבלים והלוויין.**

15. התוכן השיווקי

- 15.1. סביב סוגיית התוכן השיווקי קיימות בעיות אתיות, תרבותיות וצרכניות משמעותיות. במסגרת מסמך זה לא נרד לעומקן של הסוגיות, אשר נידונו בעבר לא אחת, בפרט בוועדת אסא כשר אשר דנה בנושא וביססה כללים אשר אנו סבורים שיש להקפיד עליהם ולאמצם.
- 15.2. עמדתם החד משמעית של איגודי היוצרים היא כי נורמת התוכן השיווקי פסולה בכל מקרה וטומנת בחובה סכנה גדולה לחופש הביטוי והיצירה, כמו גם לתרבות העברית כפי שהיא ניבטת ממסך הטלוויזיה.
- 15.3. הדבר נכון במיוחד לגבי התוכן מסוגה עילית, שעליו יש להמשיך ולהגן באופן נחרץ ומוחלט מתוך עיקרון "שמורת הטבע". על מנת לשמר את "שמורת הטבע" של התרבות העברית, שהיא כאמור היצירה מסוגה עילית בטלוויזיה, ועל מנת להבטיח כי יצירה זו תמשיך לתת ביטוי אמנותי וערכי למטרות החוק, **יש לאסור בכל תוקף את שילובו של תוכן שיווקי בשידורי תכנים מסוגה עילית, ואף להחמיר במיוחד במקרים של הפרת האיסור האמור.**
- 15.4. יחד עם עמדה חד משמעית זו, אנו מכירים בעובדה שבמבנה שוק התוכן המודרני ייתכן שאין דרך להימנע משימוש במקורות הכספיים שמציע התוכן השיווקי, על מנת להגדיל את רווחיות יצירות שאינן מסוגה עילית. על כן, אנו סבורים כי התרת שילובו של תוכן שיווקי תיתכן רק תוך הקפדה על כללים מגבילים, וכאלה המאפשרים את הנאת כל הגורמים הזכאים לכך, בכלל זה היוצרים והמפיקים, מהרווחים שיוקנו מהתוכן השיווקי.
- 15.5. ההכנסות מהתוכן השיווקי אינן בהכרח "שקופות" ואינן בהכרח מתבטאות בתשלום ישיר, אלא לעיתים בשירותים שונים, עסקאות ברטר וכדומה. הדבר מוביל באופן טבעי לפגיעה כפולה ביוצרים ובמפיקים – ראשית, בשל ירידת ההכנסה לצורך חישוב ההשקעה בהפקה מקורית, ושנית, בשל פגיעה ביכולת ההכנסה והניצול של זכויותיהם של תסריטאים והבמאים והמפיקים העצמאיים, בין באמצעות התמלוגים ובין באמצעות הכנסות אחרות. על כן, יש להסדיר את התרת שילובו של התוכן השיווקי בהסדרה מחמירה, הכוללת בתוכה גם שקיפות שתאפשר לכל הגורמים הזכאים לכך הנאה מתוצריו.
- 15.6. דבר הכרחי נוסף, אשר מצוי בנפשה של היצירה, הינו קביעת כללים אשר יאפשרו את עצמאות היוצר וימנעו **השפעה של גופי מסחריים אינטרסנטיים על התכנים.**

16. התאגדות חוקית של איגודי היוצרים, המפיקים והעובדים בתעשיית הטלוויזיה בישראל

16.1. במדינת ישראל כאמור אין ביכולתם של איגודי היוצרים והעובדים בתעשייה לייצג את חבריהם מול גופי השידור באמצעות מו"מ, זאת בשל חקיקת ההגבלים העסקיים וכללי הממונה על ההגבלים העסקיים.

16.2. כידוע, שוק הטלוויזיה כיום פרוץ כמעט לחלוטין והמו"מ הכספי נערך מתוך תחושת "חטוף ככל יכולתך", בו החזק מכתוב את תנאי העבודה. עובדה זו מציבה את ידיהם של היוצרים, המפיקים והעובדים על התחנות אל מול גופי השידור השונים ובאופן זה נפגעת אנושות פרנסתם, נרמסות זכויותיהם, נגזלת בעלותם על נכסיהם ונשחק מעמדם.

16.3. מתן האפשרות לאיגודים המקצועיים להתאגד ובתוך כך לנהל מו"מ אל מול הגופים המשדרים להסדרת תנאי עבודתם וזכויותיהם של חברי האיגודים הינה חיונית להסדרת השוק וביסוסה של קרקע יציבה שתאפשר ליוצרים והעובדים תנאים אופטימליים ליצירת תוכן מקורי איכותי.

16.4. על כן, אנו מבקשים מהוועדה להתייחס גם לסוגיה זו ומקווים כי תמצא לנכון להמליץ על התרת ההתאגדות של כלל האיגודים המקצועיים בתעשיית הטלוויזיה.

17. אנו מודים ליו"ר הוועדה, מר שלמה פילבר, ולכל חברי הוועדה, על עבודתכם עד כה ומבקשים להבהיר כי אנו רואים חשיבות רבה בשיתוף פעולה עמכם בהמשך.

בברכה,

עמית ליאור, יו"ר איגוד תסריטאי הקולנוע והטלוויזיה (ע"ר)
יריב הורוביץ, יו"ר איגוד במאי הקולנוע והטלוויזיה (ע"ר)
אסנת טרבלסי, יו"ר פורום היוצרים הדוקומנטרים (ע"ר)
ליאור תמאם, (עו"ד) אחראי קידום היצירה המקורית, איגוד תסריטאי הקולנוע והטלוויזיה (ע"ר)
חגית רייכל, אחראית קידום היצירה המקורית, איגוד במאי הקולנוע והטלוויזיה (ע"ר)