



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

יום חמישי י' ניסן תשפ"ד

18 אפריל 2024

לכבוד,

עו"ד דני חורין

היועץ המשפטי,

משרד התרבות והספורט

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסטר

נשיא

ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מול מעלם

שגיר לשעבר שלי מרידור

פרופ' פאדיה נאטר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי טילברמן אבלה, קנדה

שגיר לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב

אן אפלבוואם, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגנור, בריטניה

השופט דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקסיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט טפנט, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'סיין פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איתי אטר

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן [אורח]

פרופ' עמיהי כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' מרדכי קרמיניצר

פרופ' גדעון דהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

הנדון: טיוטת מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט

למוסדות העוסקים בתחום הקולנוע

בתאריך 10 למרץ 2024 פורסמה להערות הציבור טיוטה של "מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט למוסדות העוסקים בתחום הקולנוע" (להלן – "טיוטת המבחנים") אשר מוצע כי יבואו תחת מערכת המבחנים הקיימת.

טיוטת המבחנים מבקשת ליצור מודל תמיכה בתחום היצירה הקולנועית אשר שונה מן היסוד מן המצב הקיים ואשר טמונת בו השלכות משמעותיות על כלל היצירה בתחום הקולנוע ועל אפשרויות קיומה. הטיוטה מעלה חשש ממשי להכחדה של היצירה בחלק מתחומי המשנה של התחום, ופגיעה משמעותית במגוון היצירה ובהזדמנויות הביטוי והיצירה בפריפריה ובקרב מגוון קבוצות החברה הישראלית.

כפי שיפורט להלן, המודל המוצע גם אינו עולה בקנה אחד עם הוראות חוק הקולנוע ומטרותיו, באופן המעלה ספק של ממש בשאלה אם ניתן לקבוע מבחנים אלה בהתאם להוראות חוק הקולנוע כנוסחו כיום. המודל המוצע מבוסס על עיקרים החותרים תחת האפשרות שתתקיים בישראל יצירה איכותית ומגוונת כפי שמורה החוק, שתתן מרחב ביטוי למגוון קולות ואפשרות להצמחת כישרונות ויצירה. פגיעה בכל אלה היא למעשה גם פגיעה משמעותית בהגשמת עקרונות של חופש הביטוי התרבותי ההולם מדינה דמוקרטית.

לבסוף, ההליך המתקיים על ידי המשרד מעורר קושי יסודי מן הבחינה המשפטית, והוראות המעבר המוצעות לעניין החלתו של המבחן הן כשלעצמן בלתי סבירות באופן קיצוני, שעולה כדי אי חוקיות.

אקדים ואציין כי הערות אלה מועלות בפניכם מתוקף מומחיותי כעמיתת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה אשר חוקרת, בין היתר, את תחום מדיניות התרבות בישראל ואת



המימון הציבורי לתחום. עקרונות התחום באים לידי ביטוי בפרסום פרי עטי "ממלכתיות במדיניות תרבות" (2020). בנוסף, אני פועלת כיועצת בתחומי מדיניות תרבות, ובעלת ניסיון רב שצברתי בתפקידים מגוונים בשירות הציבורי עד שנת 2017, לרבות בתחומי היצירה האודיו-וויזואלית, כחברה במועצה לשידורי כבלים ולוין וחברת וועדת אולניק להקמת רשות התקשורת, וכן בתפקידי כיועצת המשפטית של משרד המדע התרבות והספורט בין השנים 1999 – 2003. בתפקיד זה הייתי אחראית מן הבחינה המשפטית על גיבוש הנוסח הראשון של מבחני התמיכה בקולנוע לפי חוק הקולנוע, התשנ"ט – 1999 (להלן – **חוק הקולנוע**), ליוויתי את פעולת מועצת הקולנוע בגיבושם וביישומם וכן את גיבוש ההסכמים בינלאומיים בין ישראל למדינות אחרות לקידום יצירה קולנועית משותפת. בשנת 2018 השתתפתי כנציגת המכון הישראלי לדמוקרטיה בדיוני ועדת החינוך של הכנסת בשנת 2018 בחקיקת תיקון מס' 5 לחוק הקולנוע (להלן – **תיקון מס' 5**), דיון שהעלה בין היתר סוגיות הרלבנטיות לדיון הנוכחי.

ההערות שלהלן מתמקדות בשינויים המוצעים לגבי הקצאת תמיכות למוסדות הציבור בתחום היצירה הקולנועית (קרנות הקולנוע). בשאר תחומי המשנה של תקנת הקולנוע, כאמור גם על ידי המשרד בפנייתו לציבור לקבלת הערות, השינויים הם מינוריים יותר. ואלה ראשי הפרקים להערות המרכזיות:

אי תקינות ההליך לגיבוש אמות המידה המוצעות

א. שינוי בעל משמעות רחבה כל כך, המשנה מן היסוד את עקרונות התמיכה ומדיניותה, גם בהנחה שהוא אפשרי מן הבחינה המשפטית, מחייב דיון ציבורי על ידי המועצה הישראלית לקולנוע, המוקמת מכוח חוק הקולנוע (להלן – **המועצה**). בדיון ציבורי כאמור על המועצה לבחון את עקרונות ההסדר המוצע ואת פרטיו ומשמעותיותיהם, כתנאי מקדים לגיבוש המלצותיה לשר לשם מימוש תפקידה לפי סעיף 3(א)(2) לחוק הקולנוע, שנוסחו:

"(2) לייעץ לשר לענין קביעת מבחנים לתמיכה במוסדות ציבור כאמור בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, לשם קידום המטרות המפורטות להלן, ובהתחשב, בין השאר, בסוגי מוסדות הציבור ובמגמות ובתמורות המתרחשות מעת לעת בתחום הקולנוע:

(א) קידום ועידוד יצירה, הפקה והפצה של סרטים ישראליים, לרבות סרטים עלילתיים באורך מלא ובאורך קצר וסרטי תעודה;

(ב) עידוד שיתוף פעולה בין-לאומי בתחום הקולנוע;

(ג) קידום הסרט הישראלי;

(ד) הענקת פרסים לסרטים, לאנשי מקצוע וליוצרים צעירים בתחום הקולנוע;



(ה) עידוד פסטיבלים לקולנוע;

(ו) תמיכה בשימור הסרט הישראלי.

ב. סדר הדברים התקין והראוי הוא שהמועצה תקיים דיון ציבורי פומבי עם היוצרים והמוסדות הפועלים בתחום בשלב מוקדם, ובהתייחס קונקרטי לעקרונות השינוי המוצע ופרטיו. זאת, קודם שהמשרד יפעל לקדם את עיבוד פרטי המבחנים בשמו של השר ובהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה:

ג. ראשית, דיון ציבורי פומבי כאמור יש לקיים גם על רקע מטרתה הכללית של המועצה, כקבוע בסעיף 2(ב) לחוק: **"המועצה תפעל לשם עידוד הקולנוע הישראלי והתמיכה בו, תוך הבטחת חופש היצירה ומתן ביטוי למגוון התרבותי של החברה בישראל, להשקפות השונות הרווחות בה ולערכיה."**

ד. שנית, הדבר נדרש כדי לממש את תפקידה לייעץ לשר לענין קביעת מבחנים, ובכלל זה על מנת שתוכל לייעץ **"בהתחשב, בין השאר, בסוגי מוסדות הציבור ובמגמות ובתמורות המתרחשות מעת לעת בתחום הקולנוע"** כאמור בסעיף 3(א)(2) לעיל.

ה. שלישית, מועצת הקולנוע היא מועצה ציבורית שחברים בה אנשי ציבור ומומחים לתחום, אשר פעולתה מבוססת על עקרון הריחוק (Arms' Length Principle). המועצה נועדה ליצירת זירה ציבורית לענייני המדיניות הציבורית בתחום הקולנוע, זירה שבה מתקיימים הדיונים עם בעלי העניין בתחום.¹

ו. הפעולה של מועצות ציבוריות מסוג זה נועדה להבטיח, בתחום הרגיש של סיוע ציבורי ליצירה תרבותית, את עקרון הריחוק מפני התערבות פוליטית, בין שהיא התערבות פרטנית ביצירה של יוצר או בפעולת מוסד תרבות ובין שהיא התערבות פוליטית באמצעות עקרונות כלליים שמוגדרים כמדיניות.²

ז. מקום שמוקמת לפי דין מועצה ציבורית המייעצת לעניין קביעתם של מבחני תמיכה, וודאי כשהקמתה וקיומה נועדו לקיים את עיקרון הריחוק, אין זה תקין שעניין מפורט זה מובא בפני הציבור, ובכלל זה ציבור היוצרים והמוסדות הפעילים בתחום, רק כשהוא כבר מגובש לכאורה וכאשר מצופה מן היוצרים ומוסדות הציבור להביא דבריהם בפני היועץ המשפטי של המשרד והשר, ולא לדיון בפני המועצה. לא ניתן לממש את עיקרון הריחוק, אלא כאשר המועצה הציבורית היא זו שמקיימת את השיח עם הפועלים בתחום.

¹ וראו לענין עיקרון הריחוק כעיקרון מנחה במדיניות תרבות: עדנה הראל פישר, **"ממלכתיות במדיניות תרבות"** (2020) עמ' 82 – 86, וראו שם גם הפניה לדו"ח המיוחד של ממשלת אנגליה משנת 2017, שמסקנותיו תמכו בהמשך ההקפדה על עקרון הריחוק בפעולת המועצה האנגלית לתרבות, נוכח חשיבותו לתחום התרבות.

² וראו לענין זה פסלות מבחנים מטעמים של פגיעה בחופש ביטוי, בג"צ 7647/16 האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' שרת התרבות והספורט [אר"ש 13.5.2020].



המכון הישראלי לדמוקרטיה

ח. רביעית, בחינה של השינוי המוצע בדיון ציבורי ופיתוח בשיתוף יוצרים ומוסדות הפועלים בתחום הקולנוע ומומחים לתחום, היא בחינה אשר נדרשת בין שהמועצה מייעצת מיוזמתה לשר על שינויים ובין שאלה הם פרי יוזמתו של השר, כתנאי מוקדם להתייעצות של המשרד עם המועצה. דיון ציבורי זה נפרד ושונה מן הפרסום להערות הציבור של טיוטת מבחני תמיכה קודם אישורם הסופי. השני אכן מתקיים בשלב מאוחר, לאחר גיבוש המבחנים המוצעים והיוועצות ביועץ המשפטי לממשלה.³

ט. חמישית, במקרה שבו פועלת לפי חוק מועצה ציבורית שתפקידה לייעץ לשר לעניין קביעת אמות מידה, על המועצה לתת את דעתה להיבטים הנוגעים לשינויים המוצעים, לאחר שהיה באפשרותה לקיים את השיח עם התחום ולבחון את הדברים ומשמעותם וקודם סיכום העקרונות ופיתוח של המודל על ידי המשרד. גם מטעם זה אין זה תקין מן הבחינה המנהלית שרק בשלב זה ניתנת לציבור, לרבות כלל הגופים והיוצרים בתחום הקולנוע, האפשרות להתייחס למוצע. תובנות אלה מקבלות משנה תוקף גם נוכח מדיניות הממשלה המחייבת שיח מוקדם עם בעלי עניין בשלבי גיבוש מדיניות.⁴

י. למרות כל האמור, הפתיח לטיטוט המבחנים שפורסמה לעיון הציבור מציין התייעצות עם המועצה לקולנוע. ברור שאין די בכך שהמשרד יציג למועצת הקולנוע הצגה מוקדמת של עקרונות לשינוי המבחנים או אפילו הצגה מוקדמת של טיוטת מבחני התמיכה בפני המועצה. אם התקיים עם המועצה דיון סגור בלבד ואפילו על סמך מידע כאמור, אך בלא שלמועצה התאפשר לבחון את משמעות הדברים עם היוצרים, מוסדות ציבור ומומחים, אין בהליך ובדברים שהביאה בפני השר כדי למצות את חובת ההיוועצות עם המועצה.

יא. פרוטוקול מועצת הקולנוע האחרון המצוי באתר משרד התרבות הוא מיום 16.1.2023, ולא גלויים לציבור בשלב זה פרוטוקולים נוספים. באופן אירוני פרוטוקול זה מצביע על כך שהמועצה דנה כבר בתחילת 2023 באפשרות הבחינה מחדש של מבחני תמיכה ועסקה בעקרונות הליך המשתף גופים, מוסדות ויוצרים. אין זה תקין שפרוטוקולים של המועצה לא פורסמו מאז ולא ידוע אלו דיונים קיימה המועצה ומה היה החומר שעמד בפניה. מכל מקום, לא יכולה להיות מחלוקת כי לא התקיים דיון ציבורי בעניין עקרונות המבחנים המוצעים ופרטיהם, וכי המועצה לא פגשה את המוסדות הציבוריים העוסקים בהפקת הסרטים הנתמכים בתקציבים ציבוריים/הקרנות ולא שמעה את היוצרים או יחידים וגופים רלבנטיים אחרים ביחס למבחנים המוצעים.

³ וראו הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 1.2005 סעיפים 7.5 – 7.8.
⁴ וראו החלטות הממשלה 2118 מיום 22.10.2014; 4398 מיום 23.12.2018 וחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021; וכן החלטת ממשלה 3190 מיום 24.2.2008 בעניין שיתופי פעולה עם המגזר השלישי והמגזר העסקי והפרקטיקה מכוחה; אהוד בקר, מדיניות הממשלה בנוגע לשיתוף ציבור במשרדי ממשלה וברשויות מקומיות (מרכז המידע והמחקר, הכנסת, 2019).



המכון הישראלי לדמוקרטיה

יב. לסיכום חלק זה: אף אם המועצה קיימה דיונים סגורים בנושא הצעות כאלה או אחרות לשינוי המבחנים, הרי לא התאפשר למועצה להפעיל שיקול דעת מקצועי ציבורי באופן ההולם את דרישת החוק והדין, המועצה לא יכולה היתה למלא את ייעודה ותפקידיה אם לא שמעה את הציבור ואת היוצרים ומוסדות הציבור הפועלים בתחום באופן ישיר ביחס לאלה, ולא ניתן לראות בפעולות שלה או דיונים שהתקיימו עימה משום קיום של חובת ההיוועצות עימה.

יג. הואיל ולא ניתן לראות בהליכי התייעצות, גם אם קוימו באופן כלשהוא בין המשרד למועצה, משום הליכים העונים לדרישת ההתייעצות של השר עם מועצה ציבורית מסוג זה, למצער יש הכרח כי המועצה תקיים בשלב הנוכחי דיון ציבורי פומבי, על בסיס ההערות המתקבלות מן הציבור ומוסדות הציבור, היוצרים ומומחים, ולאחר שמיעתם ודיון עימם.

יד. על המועצה לקיים את הדיון בלב פתוח ובנפש חפצה, על מנת שתוכל לגבש את עמדתה ולהעביר את המלצותיה לשר. רק על בסיס המלצות אלה ניתן יהיה לראות בשר כמי שנועץ עם המועצה.

יו. והשר, הגם שכבר הביע את עמדותיו באופן מפורט בטיוטה זו שבפנינו, יידרש לשקול את עמדת המועצה בלב פתוח ובנפש חפצה, בראש ובראשונה מכוח חובתו לפי חוק להיוועץ בה, בנוסף לחובתם הכללית של השר וגורמי המשרד לפי המשפט המנהלי לשמוע את עמדות הציבור ביחס לטיטת המבחנים.

סתירה לעקרונות שקובע חוק הקולנוע לעניין סיוע מגוון היצירה הקולנועית

זז. סעיף 3(א)(2)(א) לחוק הקולנוע קובע כי המטרה הראשונה שעל המבחנים לתמיכה במוסדות ציבור בתחום הקולנוע להבטיח היא: "קידום ועידוד יצירה, הפקה והפצה של סרטים ישראליים, לרבות סרטים עלילתיים באורך מלא ובאורך קצר וסרטי תעודה".

זח. בניגוד לכך, המבחנים המוצעים מעצבים מודל סיוע שלא יקדם ולא יעודד יצירה, הפקה והפצה של סרטים ישראליים כפי שהדבר מתחייב בהתאם להוראות הסעיף. בניגוד למתחייב מן הסעיף המבחנים המוצעים עתידים לנתב את המוסדות לקידום ועידוד סרטים עלילתיים באורך מלא ומסוג מסוים בלבד, כזה התואם לטעמים פופולאריים.

זח. מבחני המתיכה המוצעים מטים את מוסדות הציבור להעדיף עשייה קולנועית בתחום העלילתי-מסחרי ובהשקעות גבוהות, תוך שהם עתידים ליצור צמצום של מספר הגופים הפועלים בתחום והמשמשים מוסדות תרבות וצמצום של מספר היוצרים שיזכו לתמיכה ציבורית. המבחנים מעלים חשש לפגיעה אנושה עד כדי אפשרות הכחדה של תחומי משנה ובראשם התחום התיעודי, סרטים עלילתיים



המכון הישראלי לדמוקרטיה

באורך קצר וכן תחומי יצירה אחרים כמו הקולנוע הייעודי, ויצירה צעירה/חדשנית. במלים אחרות, המדיניות המשוקפת במודל המוצע עומדת בסתירה מהותית לעקרונות התרבותיים שמתווה חוק הקולנוע ובאופן שמעורר קשיים משפטיים וקיים ספק ממשי לגבי אפשרות קביעתו של המודל.

ט. התוויה זו של המבחנים גלויה על פניהם נוכח השילוב בין שיטת הניקוד המוצעת למוסדות העוסקים ביצירה לבין סך הניקוד הנדרש כתנאי סף לתמיכה. התוויה זו ברורה על פני הדברים וחד משמעית: ניקוד גבוה מאד, ללא תקרה, יוענק למוסדות הציבור לפי כמות כרטיסי הקולנוע שנמכרו לסרטים, וניקוד גבוה מאד יוענק בגין שידור סרטים על ידי גופי השידור ובגין הפקת סרטים עלילתיים באורך מלא ועתירי תקציב. ניקוד נמוך בהרבה יוענק בגין הישגים ותוצרים אחרים של מוסדות הציבור, ובהם לסרטי תעודה (ואף זאת - אך רק אם הפקתם תהיה עתירת תקציב), וניקוד נמוך עוד יותר לתוצרים שהם סרטי אנימציה, סרטי סטודנטים, סרטים ייעודיים, מאמצי שיווק והצגה לציבור בפריפריה, זכייה בפרסים בינלאומיים ועוד. אין כל עידוד לסרטי תעודה שאינם בתקציב גבוה או ליוצרים צעירים שזה להם סרטם השני או השלישי.

לאחר צירוף נקודות לפי אותם סרטים שהופקו בשנת ההערכה על המוסד מבקש התמיכה לעמוד ברף נקודות מינימאלי כתנאי סף, רף לקרן גדולה ורף לקרן קטנה. רף נקודות זה למעשה אינו ניתן להשגה לקרן גדולה אם לא תשקיע השקעות גבוהות במספר סרטי עלילתיים עתירי תקציב, תמכור כרטיסים רבים בבתי הקולנוע ותשדרם בפלטפורמות או גופי שידור מסחריים; והרף לקרן קטנה כמעט שאינו ניתן להשגה גם אם תפעל בכל תחומי המשנה האחרים: תיעודי, אנימציה וסטודנטים, תקבל פרסים בפסטיבלים, תציג בפריפריה ועוד.

כ. תוצאה זו של המבחנים מעוררת שאלות מגוונות בהקשרי מדיניות תרבות, עידוד יצירה וחופש ביטוי. היא מחייבת את המועצה, בעת שתקיים את הדין הציבורי הנדרש כמפורט לעיל, לשקול את המשמעויות וההשלכות בהקשרים אלה ובראש וראשונה את הצמצום הצפוי של מגוון היצירה הקולנועית. זאת נוכח מטרות פעילותה של המועצה, כקבוע בסעיף 2(ב) לחוק הקולנוע המצוטט לעיל.

כא. המבחנים המוצעים מתעלמים גם מן המומחיות הדיסציפלינארית בתחומי המשנה של העשייה הקולנועית, מומחיות שמוכרת גם בספרות האקדמית והמקצועית הבינלאומית ובמוסדות הציבור המקדמים יצירה קולנועית במדינות השונות. במקום זאת, המבחנים מציעים "זירה תחרותית" בה יתחרו כלל המוסדות על כלל סוגי היצירה, ללא שניתן משקל ועידוד למומחיות תחומית. כתוצאה מכך, לצד הרדידות הצפויה בזירה "תחרותית" מעין זו, צפויה התחרות (אם יהיו רצון ויכולת להתגבר על מכשול הניקוד ולהפנות באופן ממשי משאבים לסוגי יצירה שאינם סרטים עלילתיים עתירי תקציב) לחייב הקצאה של כספי תמיכה משמעותיים למנגנונים מנופחים כדי לקיים את אותה תחרות ולשכפל מנגנונים מנהליים ולקטורה בכלל תחומי המשנה במוסדות הציבור. אף זה על חשבון היצירה גופה.



המשקל הגבוה המוענק לניקוד בגין מכירת כרטיסים –

סתירה לעקרונות התמיכה הציבורית במוסדות ציבור בתחום התרבות

כב. התמיכה הציבורית בתרבות וערכה הדמוקרטי שלובים זה בזה, באשר הם מעוגנים בחובת המדינה להעמיד תנאים לחופש ביטוי ויצירה תרבותי, לשיח חברתי על גווניו, ודווקא כאשר אלה אינם מסחריים, כאשר השוק אינו מממן אותם לפי טיבו ולפי טיבם של אופני הביטוי. אין הצדקה לתמיכה ציבורית בזמרים פופולאריים או במופעי קוסמות. אין גם הצדקה לתמיכה ציבורית בסדרות ריאליטי בהפקת ערוצי שידור מסחריים. ענף הקולנוע, כמו תחומי תרבות אחרים, משלב תחומי משנה שעניינם פעילות מסחרית (סרטי פרסומת כדוגמא מובהקת) עם תחומי יצירה מובהקים שאינם מסחריים.

ג. בחקיקת חוק הקולנוע בשנת 1999 בחרה מדינה ישראל לייחד כספי ציבור לתחומי היצירה הקולנועית (במקום המימון בהיבטים של פיתוח הענף כתעשייה שהוביל משרד התעשייה והמסחר בשנים שקדמו לכך). יש לזכור גם כי למדינות קטנות, שהשפה המדוברת בהם אינה נפוצה בעולם, קיים אינטרס מיוחד להבטיח יצירה מקומית גם אם אין לה פוטנציאל מסחרי בינלאומי, ובמיוחד כאשר על תשומת ליבו של הצרכן המקומי מתחרים גם תוצרי הקולנוע מכל העולם. לכן, תחומי היצירה הקולנועית שקבע המחוקק לקדם הם מגוונים, כפי שעולה גם מסעיף 3(א)(2)(א) לחוק הקולנוע שצוטט לעיל. על תחומי המשנה שהם בעלי חשיבות להתפתחות היצירה בתחום ולחיבור בינה לבין החברה על גווניה נמנים, לצד סרטים עלילתיים, גם סרטים ייעודיים, סרטים תיעודיים, סרטי סטודנטים וגם סרטי אנימציה וסרטים נסיוניים. מוסדות הציבור שפועלים בתחום הם מוסדות ללא כוונת רווח שעניינם בעידוד היצירה, בסיוע ליוצרים, בשיווק הסרטים ובהרחבת הקהלים הנחשפים ליצירות אלה.

ד. הסטת מוסדות הציבור להשקעה בסרטים מסחריים עתירי השקעות שניקודם ייבחנו לא על פי איכותם אלא על פי מספר הכרטיסים שמכרו או שידורם בפלטפורמות מסחריות, חותרת תחת מטרות התמיכה הציבורית במוסדות תרבות ומהווה שימוש לא ראוי בכספי ציבור. מוסדות הציבור יופנו לחפש סרטים "נוסחתיים" והיו נתונים בידיהם של גופי שידור מסחריים, פלטפורמות או מפיצים מסחריים, לרבות לעניין הבחירה מראש של היצירות הנתמכות.

ה. חשוב לזכור גם כי חובות המוטלות על גופי השידור המסחריים לייצר תוכן מקומי, לרבות מסוגות עילית, הן חובות עצמאיות, החלות על גופי השידור, לרבות על רקע אופיים המסחרי. אין מקום ליצור הסטה של כספי הציבור המיועדים לתמיכה ביצירה קולנועית עצמאית באופן המכפיף אותם לאינטרסים מסחריים של גופים



המכון הישראלי לדמוקרטיה

אלה.⁵ יש בכך גם חשש לפגיעה בערך האיכות: גופי שידור ומנגנוני הפקה מסחריים עתירי פעילות במדינות אחרות מכירים בחשיבות ההשקעה הציבורית בתרבות ובתרומתה המתמשכת לקידום המגוון, היצירתיות והחדשנות אשר מקדמים בתורם את מרחבי היצירה ובכלל זה את היצירה האודיו-ויזואלית.⁶

כ. המבחנים לתמיכה במוסדות הציבור צריכים להבטיח איזון בין היבטים שונים של פעילות לעידוד היצירה ולעידוד הצריכה, כפי שנעשה בתמיכה במוסדות ציבור בכל תחום תרבות אחר. על מבחני התמיכה לקדם מטרות שונות במשולב, כך שניתן יהיה להבטיח את מגוון תחומי היצירה ובאופן שאינו יוצר הטיה הפועלת כנגד חופש היצירה והגיוון. יש חשיבות לעודד פנייה לקהל וחשיפה לקהל, אבל תהיה זו סתירה למטרות התמיכה הציבורית אם תמיכות יוענקו על פי מדד מכירת כרטיסים שיעוצב כמדד מוביל, באופן שיספיע באופן משמעותי בהרבה משאר המדדים. ההשלכות המשמעותיות יהיו בתחום חופש הביטוי ומתן ייצוג וביטוי לקבוצות ופריפריה, כמפורט לעיל, ובהימנעות המוסדות הנתמכים מלקיחת סיכונים כמו יצירה מאתגרת וחדשנות.

כז. מבחנה של יצירה איכותית ובעלת השפעה אינו בהכרח בסמוך לפרסומה. לעתים השפעתה של יצירה היא לאורך שנים, והעניין בה אף גובר והולך וכך גם השפעתה על יצירות אחרות. המבחן של פופולאריות מיידית בסמוך לאחר הפרסום של היצירה הוא מבחן מוטעה גם מן הבחינה המהותית: מחזות סרטים וספרים לא מעטים השפיעו השפעה עמוקה על החברה, התרבות, השיח, הזהות והתודעה, גם שנים רבות לאחר יצירתם. ככלל, התמקדות במבחנים מדידים המשקפים השפעות מיידיות או תועלות משניות מדידות של פעילות תרבותית ואמנותית הנתמכת בכספי ציבור חוטאים למטרות התמיכה הציבורית בתרבות ולתרומתה המהותית לחברה. אלו נבחנות בראש ובראשונה על ידי איכותה. עקרונות אלו אושרו וחודדו בעשורים האחרונים גם במדינות אחרות בעולם ועל ידי מלומדים בתחום מדיניות התרבות.⁷

כח. ועוד, אף אם יבוקש להעמיק את התמריץ לחשיפתו של קולנוע ישראלי לקהל ולצריכת הקולנוע, הרי שבנוסף להימנעות מקביעת משקל מכריע למדד מכירת הכרטיסים, יש להמנע מניקוד הבחון הצלחה של כל סרט בנפרד. אלא, נכון יותר להסתכל על מידת החשיפה של כלל הסרטים שמוסד תרבות סייע להם בתקופה של מספר שנים, כך שהמוסד יוכל גם להרשות לעצמו סיכונים ויצירת תמהיל של יצירות (כפי שהדבר במבחני התמיכה לתחומי תרבות אחרים, ובשים לב לתקופת

⁵⁵ קושי המועצם על רקע המצב המתמשך של צניחה בהשקעת גופי השידור בהפקות מקור, כעולה, בין היתר מדוחו"ת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו לשנים 2020 – 2021.
⁶ וראו Darren Henley, *The Arts Dividend\ why investments in culture pays* (2016) pp 144- 147
, ובין היתר דברי ג'וש ברגר, נשיא וורנר ברוס (Warner Bros.), שם.
⁷ וראו כדוגמא פרק "To Hell with Targets" בספר Robert Hewison, *Cultural Capital/The Rise And Fall of Creative Britain* (2014).



ההפקה של סרטים). בנוסף, ראוי להחזיר משקל משמעותי לתמריצים לשיווק של הקולנוע הישראלי לפרופוריה, אף אם אינם באים לידי ביטוי במכירת כרטיסים.

סעיף 13א לחוק הקולנוע

ט. תיקון מס' 5 לחוק הקולנוע בשנת 2018 הוסיף לחוק את סעיף 13א לפיו נקבע "המסלול המסחרי" המקים מסלול סיוע תקציבי לסרט שזכה להצלחה מסחרית. חקיקתו של מסלול זה לוותה בדיונים ציבוריים סוערים בעניין הייעוד של כספי ציבור המשמשים לתמיכה ביצירה ומטרותיו של חוק הקולנוע, אשר התקיימו בין היתר בוועדת החינוך של הכנסת.

ל. ההסדר הקבוע בסעיף 13א לחוק הקולנוע מעיד על כך שמדד ההצלחה המסחרית בדיעבד של סרט הוא מדד זר למודל התמיכה במוסדות ציבור שלפי המסלול העיקרי של החוק שבסעיף 3(א)(2)(א). בנוסף, הסדר זה מעיד על הקושי היורד לשורשו של עניין בעיצוב מדד מכירת הכרטיסים כמדד מרכזי, ללא מגבלת תקרה, אשר מטה את התחשיבים ואת התמריצים וצפוי לפגוע בפעולת המוסדות בבואם לבחון יצירה לכתחילה ולפגוע בעידוד היצירה הקולנועית על גווניה.

חוסר סבירות קיצוני של הוראות המעבר

א. כפי שפורט עד כה, המבחנים המוצעים מהווים שינוי מוחלט של פרדיגמת התמיכה והפעילות של מוסדות ציבור בתחום הקולנוע. שיטות העבודה, הערכת הסרטים הרצויים למוסד הציבור נתמך, דרכי השיווק של הסרט והתיאום המוקדם עם מפיצים או גורמי שידור ופלטפורמות ועוד. כל אלה עתידים להשתנות ככל שמבחנים אלה ייקבעו וככל שהמוסד הנתמך יבקש להוסיף ולהתמך בכספי הציבור.

ב. נוכח השינוי המשמעותי כל כך, ברור כי נדרשת תקופת היערכות והתאמות, ובמיוחד שאנו מצויים בעיצומה של השנה, ופעילות מתקיימת על ידי הקרנות בהתאם לתוכניות עבודה שנקבעו מראש. על כך יש להוסיף את ייחודה של השנה הנוכחית, המלחמה המתנהלת, השגרה המשובשת, אזורים מפונים ועוד.

ג. הוראת המעבר המוצעת לפיה שנת 2024 תהיה שנת הערכה היא בלתי סבירה באופן קיצוני, עד כדי פגיעה בסבירות ההסדר כולו: מוסדות הציבור אינם יכולים לכלכל באופן סביר את פעולתם בשנת 2024 כאשר לא ידוע כלל מתי מבחני התמיכה יאושרו ויפורסמו, פרטיהם עדיין לא נקבעו וקיימת ציפייה שיתקיים דיון של ממש, כמפורט לעיל, תוך שקילה הערותיהם. לא כל שכן כך כאשר הקפתה של יצירה קולנועית על שלביה השונים מתמשכת פעמים רבות על פני מספר שנים.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

לד. ההגנה המוצעת של 80% כהוראת מעבר פחותה באופן משמעותי מן המקובל בהוראות מעבר בתחום התרבות, גם כאשר השינויים הם דרמטיים פחות.

לסיכום:

המבחנים לתמיכה במוסדות בתחום היצירה הקולנועית במקום המבחנים הקיימים כיום מוצעים בשם דגל התחרות בין מוסדות הציבור ובשם גמישות פעולה בתחומים השונים. אלא שהמודל עתיד, לפי ההערכה, דווקא להחליש את היצירה, את המגוון ואת המומחיות המקצועיות.

המבחנים מוצעים אלה עתידים לפגוע בגופים הגדולים, הבינוניים והקטנים שיש להם מומחיות, כמו בתחום התיעודי, או אלה שלהם קשב מיוחד וייעודי כמו הקרנות האזוריות. מודל הניקוד יוצר דגש מופרז על קולנוע עלילתי באורך מלא, עתיר השקעות ועל מכירת כרטיסים פר סרט. זהו הוא מודל אנטי יצירתי ואנטי חברתי הפועל כנגד חופש הביטוי התרבותי, כנגד מגוון היצירה וכנגד האינטרס הציבורי לחיזוק היצירה העברית. התמריצים לסרטים של נשים יוצרות, סרטי תעודה, סרטי אנימציה או סרטי סטודנטים הם בניקוד מצומצם וחסר משמעות, עלי תאנה מצומקים על גבי מתווה מסחרי מעובה, שאינו תואם את הוראות החוק ומטרותיו.

יש חשש של ממש כי המודל עתיד להביא לצמצום מוסדות הציבור הזכאים לתמיכה, לניפוח משמעותי של הוצאות הניהול של מוסדות הציבור, לצמצום דרסטי בהיקף היצירה הקולנועית שתזכה לתמיכה, לייקור של סרטים מסחריים עתירי תקציב, להעצמת התערבותם של גופים מסחריים ביצירה שמוסדות הציבור מבקשים לקדם, ועל חשבון כל אלה: לרידוד מוחלט של תחומי היצירה הקולנועית ולחשש להעלמות קולות ויוצרים בתחומי התעודה, בתחומי החדשנות היצירתית ומן הפריפריה.

המודל אינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק וספק של ממש אם ניתן לקבוע אותו מכוח סמכות קביעת מבחנים לתמיכה במוסדות ציבור בתחום הקולנוע לפי החוק בנוסחו הקיים. גם הוראת המעבר המוצעת מעוררת קשיים משמעותיים.

השינוי המשמעותי במבחני התמיכה מחייב דיון פומבי של מועצת הקולנוע עם היוצרים, מוסדות ומומחים, כתנאי מוקדם לקיום חובת ההיוועצות של השר עימה. על הדיון להתקיים בנפרד וקודם גיבוש מפורט של מבחני התמיכה המוצעים ולא בשלב המאוחר של פרסומם הפומבי להערות הציבור מטעם השר והמשרד.

משלא התקיים הדיון הציבורי הפומבי בשלב המוקדם, יש לקוות שיתקיים לעת הזו דיון ציבורי הולם בטיטוט מבחנים אלה ובמשמעויות העולות מן המוצע. יש לקוות כי הדברים כולם יישקלו בלב פתוח ובנפש חפצה, ראשית על ידי המועצה הישראלית לקולנוע קודם גיבוש המלצותיה לשר, ובשלב שני על ידי השר והמשרד.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

אשמח להוסיף ולסייע ככל הנדרש ולהרחיב גם בדברים המובאים כאן.

בברכה,

עדנה הראל פישר, עו"ד,

עמיתת מחקר

העתקים:

מיכאל זוהר, שר התרבות והספורט

ד"ר עליזה לביא, יו"ר המועצה הישראלית לקולנוע

גב' כלנית שמיר, מ"מ ראשת מינהל התרבות, משרד התרבות והספורט

גב' קרן כרמל, מנהלת תחום מחול וקולנוע, מינהל התרבות, משרד התרבות והספורט

עו"ד מירב כהן, הלשכה המשפטית משרד התרבות

עו"ד דינה עברי, הלשכה המשפטית, משרד התרבות