

הצעת מדיניות : מודל חדש לסבסוד הפקות מקור ישראליות לשידור באפיקי שידור אודיו-ויזואליים.

ד"ר יצחק קליין*

א. מבוא: שינוי במשטר הרגולטורי של השידור האודיו-ויזואלי בישראל והעילה למדיניות חדשה בתחום עידוד תרבות ישראלית משודרת.

מדיניות הרגולציה על שידורים אודיו-ויזואליים בישראל בעת כתיבת שורות אלו מטילה על משדרים עסקיים חובה להשקיע חלק מתקבוליהם בהפקות אודיו-ויזואליות ישראליות; הגדרות ל-"הפקות ישראליות", או "הפקות מקומיות, נמצאות, בשינויים קלים, בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, חוק תאגיד השידור הציבורי ועוד.

מדיניות זאת עוצבה לפני 30 שנה ויותר, כאשר התפיסה שעמדה ביסוד האסדרה היתה שערוצי ההפצה לתוכן אודיו-ויזואלי מוגבלים, מטעמים טכנולוגיים וכלכליים, לשניים-שלושה ערוצי ברודקאסט, חברת לוויין אחת וחברת כבלים אחת. החוק התייחס לערוצי שידור אלה כאל נכסים בחסר, שעל המדינה לנהל אותם לטובת הציבור. השיטה שנקטה היתה להגביל את מספר העוסקים המשדרים בערוצים אלה בזיכיון, ובתמורה לכך לחייב אותם להקדיש חלק מהתקבולות מפרסומים או מינויים ליצירה ישראלית מקומית. בפועל, מדיניות זאת הטילה על בעלי הזיכיון סוג של מס נוסף על המיסוי הרגיל החל על תאגיד עסקי ישראלי.

הנחות היסוד הטכנולוגיות עליהן הושתתה מדיניות זאת היו בשלב מתקדם של התיישנות בעת חקיקת האסדרה הרלוונטית וכיום אבדה עליהן הכלח. עם התפשטות האינטרנט וטכנולוגיות שידור נוספות, אפשר לקיים ערוצי שידור ללא הגבלה ולפי מודלים כלכליים מגוונים. שוק השידור האודיו-ויזואלי העסקי הפך לשוק משוכלל, עם ספקים רבים וללא הגבלה טכנולוגית משמעותית לריבויים. בנסיבות אלו אין הצדקה עוד לחייב משדרים, גדולים כקטנים, לשלם מס נוסף על המסים שהמדינה מטילה על עוסקים בכלל.

נותרת השאלה, כיצד על המדינה להתייחס ליעד שעמד בשורש הרגולציה שהטילה חובת תמיכה בשידור ישראלי על עסקים פרטיים. סקירת הדיווחים השנתיים האחרונים של התאגידים שעליהם חלה חובת הפקת יצירה ישראלית לפי חוקים שונים מגלה כי כולם משקיעים את כלל הסכומים הנדרשים מהם לפי חוק, אם כי בחריגות לכאן ולשם בחלוקת ההשקעה בין סוגי ההפקה השונים שהם מחויבים עליהם. להתנהלות זאת הסבר ברור: משדרים אלו רוצים למשוך את הצופה הישראלי להשקיע אצלם את שעות הצפייה שלו, ולכן הם חייבים ליצור תוכן המתאים לטעמו, לשפתו ולתרבותו של אותו צופה. מכאן אפשר לתהות האם יש עוד הצדקה להתערבות המדינה כדי לעודד הפקות אודיו-ויזואליות ישראליות כאשר השוק האודיו-ויזואלי בעצמו מספק תמריצים לכך.

בנוסף לחברות שידור עסקיות שהרגולציה הנוכחית חלה עליהם, תאגיד הציבור הישראלי משקיע אף הוא לפי חוק סכומים משמעותיים בהפקות ישראליות. שלא כמו חברות עסקיות, החייבות להרוויח מכל שעת שידור שהן מפיקות,

*ראש המחלקה למחקרי מדיניות, פורום קהלת. yklein@kohalet.org.il . 054-5743391

התאגיד מקבל חבילת תקצוב נדיב מהמדינה למטרת הפקות אלו ולא ברור שסכומים אלו מצדיקים את עצמם במונחים של שעות צפייה והנאה של ציבור משלמי המסים.

כפי שצוין לעיל, ספק רב אם הנסיבות הטכנולוגיות והעסקיות הנוכחיות מצדיקות עדיין הוצאת כספי ציבור כדי לעודד הפקות אודיו-ויזואליות ישראליות בכל צורה שהיא. על אף הספקות, נייר עמדה זה מקבל את ההנחה שישנה דרישה – אם מצד הציבור ואם מצד גורמים אינטרסנטיים קולניים – לעידוד הפקות ישראליות על ידי המדינה, ומציע מודל חלופי לכך המבוסס על כמה הנחות יסוד:

1. ראשית, יש ליצור קשר מחייב בין העדפות ציבור הצופים לבין השקעות ביצירות ישראליות, כך שיווצרו יצירות שמאן-דהו בציבור באמת רוצה לצפות בהן. רצוי לכלול במודל הרגולטורי תמריץ למפיקים ליצור יצירות שהציבור, או מפרסמים, מוכנים לשלם כדי שיצפו בהן. קשר זה חסר במודל היצירה של תאגיד השידור הציבורי, המקבל את המימון שלו לפי חוק בין אם צופים בו ובין אם לאו.
2. אמנם המדינה צריכה לקבוע את סוגי היצירה שהיא מעוניינת לעודד, אך הסבסוד ליצירה זאת צריך להגיע לחברות עסקיות שמעוניינות למשוך ציבור צופים גדול ככל האפשר; כך נוצרת תחרות בתחום האיכות.
3. אם אכן אפשר לתמרץ חברות עסקיות ליצור יצירות ישראליות על מנת להרוויח מהן, פירוש הדבר כי אפשר לדרוש מהם להשקיע אף הם ביצירות אלו – לא בשיטה של חיוב השקעות כסוג של מס, אלא לפי היגיון עסקי. פירוש הדבר שאם לדעת המדינה רצוי לעודד יצירה ישראלית בסכום של X מדי שנה, המדינה אינה צריכה להשקיע בעצמה את כל הסכום X; אם היא יכולה בו בזמן לעודד השקעה פרטית ביצירות אלו, והנטל הכלכלי על כיס משלם המסים יכול להסתכם בפחות מ-X.
4. אם כספי המדינה משמשים להפקות ישראליות רווחיות, ראוי שאוצר המדינה תהנה מחלק מהרווחים (אם יש).

ב. המודל.

ההנחה היא כי כל ההסדרים החוקיים הקיימים לסבסוד יצירה ישראלית **יבוטלו** לטובת המודל המתואר להלן. כל הסכומים והמספרים שבחלק זה של הנייר הם **למטרות הדגמה בלבד**. אפשר לבחור סכומים ומספרים אחרים.

1. מוקם לפי חוק קרן לתמיכה בהפקות ישראליות, המנוהל באחד ממשרדי הממשלה והמתוקצב, לשם אילוסטרציה, ב-250 מלש"ח לשנה.
2. כספי הקרן מיועדים לתמיכה בהפקות ישראליות. לשם אילוסטרציה נאמץ את ההגדרה של "הפקה מקומית" שבטיטות "הצעת חוק עקרונות האסדרה של אספקת תכנים אודיו-ויזואליים לציבור", שפרסם אשתקד משרד התקשורת.¹ אפשר עוד להגביל את התוכן שיממן הקרן לתכניות מסוג "דרמה", "תחקיר" או "תעודה". כספי הקרן לא ישמשו להפקות בעלות תוכן אנטי-ציוני, גזעני, או השוללות את אופייה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.
3. כספי הקרן מחולקים ל-25 חבילות של 10 מלש"ח כל אחת (שוב, המספר 25 הוא להדגמה בלבד).
4. החוק מגדיר באופן כללי את השימושים של החבילות. לדוגמא, אפשר לקבוע כי –

- לפחות 50% מהחבילות ישמשו להפקות בעברית. לשם שמירה על חופש היצירה, לא תוגדר מגבלה אחרת על התוכן מלבד הכלול בסעיף 2 לעיל.

¹ (א) רוב יוצריו, רוב מבצעיו, רוב הצוות הטכני-הנדסי שנטל חלק בהפקתו ורוב צוות ההפקה, הם תושבי ישראל המתגוררים בה דרך קבע; (ב) עיקר התוכן הופק בעברית, בערבית, ברוסית, באמהרית או בשפה אחרת שאישר [במקור – יו"ר מועצת התאגיד]. בחוק חדש – השר.

- לפחות 25% מהחבילות ישמשו להפקות בשפות המדוברות בישראל שאינן עברית.
- לפחות 10% מהחבילות ישמשו להפקות בתחום הציונות, ההיסטוריה של עם ישראל וארץ ישראל, ומורשת יהודית.
- לשר האמון על ביצוע החוק שמורה הסמכות להגדיר את ייעוד החבילות בתוך המגבלות הללו.

כך, חלוקה סבירה של חבילות הקרן יכולה להיות כדלהלן:

- 15 חבילות ליצירה ישראלית בשפה העברית
 - 3 חבילות ליצירה ישראלית בשפה הערבית
 - 3 חבילות ליצירה ישראלית בשפה הרוסית
 - 3 חבילות ליצירה ישראלית בתחום הציונות, ההיסטוריה של עם ישראל וארץ ישראל, ומורשת יהודית.
 - חבילה אחת ליצירה ישראלית בשפה האמהרית.
5. החבילות יוצאו למכרז פומבי בשיטת **המכרז ההפוך**: כלומר, מפיקים מוזמנים להגיש הצעות לרכישת חבילות סבסוד. כל המרבה במחיר – זוכה לחבילת סבסוד. זאת אומרת אם, לדוגמא, חברה מסוימת מציעה 20 מלש"ח עבור אחת החבילות וזוכה, פירוש הדבר כי הזוכה מחויבת להוציא 30 מלש"ח על הפקות מהסוג הרלוונטי – 20 מלש"ח ממקורות שלה ועוד 10 מלש"ח מהקרן.
6. מגבלות נוספות שיש להטיל על הזכייה במכרז:

- מתמודדים על המכרז יכולים להגיש כמה הצעות, בדומה למכרז על אג"חי פק"מ של בנק ישראל. ההצעות הגבוהות ביותר – זוכות. עם זאת יש לקבוע בחוק כי מציע אחד אינו יכול לזכות ביותר מ-3 חבילות ליצירה עברית, או חבילה אחת בשפה העברית או הרוסית או בתחום ציונות, היסטוריה של עם ישראל ומורשת.
 - אין להגביל את הזכות להתמודד על חבילות למשדרים ישראלים או למי שיש לו ניסיון קודם בשידור (להלן נתיחס למשדרים חדשים). מי שלא הפיק ושידר לציבור הרחב הפקה [בכל דרך טכנולוגית] בתום שנה מזכייה במכרז – מאבד את חלקו והכספים שהוקצו לו חוזרים לקרן. זכה ביותר מחבילה אחת – חייב לפחות הפקה אחת בשנה על כל חבילה וחבילה. אפשר להוציא את הסכומים שהוחזרו או בוטלו למכרז נוסף.
 - כל זוכה בחבילה יחויב להקים "חשבון פעילות", שמטרתו היחידה היא לממן את הפעילות שלשמה זכה בכספי הקרן. המדינה תפקיד כספים בחשבון תמורת אישורי הפקדה של הזכין: כלומר, אם ניקח את הדוגמא מסעיף 5 לעיל, אם הזוכה רוצה להוציא 300,000 ₪ על הוצאות שוטפות ליצירה, עליו להציג הפקדות של 200,000 ₪ ממקורותיו כדי לקבל הפקדה של 100,000 ₪ מהקרן. הן ההוצאות והן הפעילות הממומנת על ידי ההוצאות יהיו פתוחים לפיקוח ובקרה של המשרד המנהל את הקרן.
 - יש להוציא את הסכומים שהזוכה זכה בהן תוך תקופה שתוגדר בחוק או בתקנות – לדוגמא, שנתיים ממועד הזכייה. זוכה שלא ניצל את מלוא הסכום שזכה בו עד תום התקופה הנ"ל – כספי הקרן שבחשבון הפעילות יוחלטו בחזרה למדינה, ואותו ספק תכנים לא יורשה לגשת למכרז הבא.
 - יש לקבוע בתקנות את החלוקה המותרת של הוצאות מחשבון הפעילות לרכישת תשתיות וליצירה שוטפת.
7. שכלולים נוספים אפשריים:

- אפשר לחלק חלק מהחבילות לסכומים קטנים יותר, מ-2 ועד 5 מלש"ח, ולייעד אותם למפיקים חדשים או קטנים.

• אפשר לחלק את החבילה האמהרית אף הוא לחבילות קטנות יותר וכך להגביל את חובת כל זוכה להפיק הפקות בשפה זאת וכן לעודד מפיקים חדשים וקטנים מציבור זה.

8. תדירות המכרז : אפשר לנהל מכרז אחת לשנה, או שלוש שנים , או לחמש שנים (או כל תקופה אחרת). אם, לדוגמא, ההחלטה היא לערוך מכרז כל שלוש שנים אזי מי שמגיש הצעה לרכוש חבילה מתחייב להשקיע את הסכום המוצע תמורת שלוש שנות סבסוד ממשלתי.

9. חלוקת רווחים : חלק מההיגיון מאחורי מודל זה הוא שמי שמתמודד על חבילת סבסוד עושה את זה על מנת להרוויח, ולכן יש לו תמריץ לשדר את יצירתו בדרך הרווחית ביותר, תוך מקסום חשיפת הציבור. לגבי חלוקת הרווחים, אפשר לנקוט בכל מדיניות, מחלוקת הרווחים לפי חלקי המדינה והזוכה בהפקדות לחשבון המפעיל ועד ויתור המדינה על רווחיה. היות ולא ידוע מראש עד כמה המדיניות המוצעת כאן תצליח, מומלץ לקבוע כי בשנים הראשונות (2-3 שנים) לא יוגבו רווחים, ואילו במכרז שיתקיים בעוד שנתיים – שלוש לאחר כניסת החוק לתוקף השר המופקד על החוק, יחד עם שר האוצר, יהיו מוסמכים לקבוע את אחוזי הרווחים שיועברו לאוצר על בסיס ניסיון השנים הקודמות.

חריגה : יצירה ישראלית שמומנה על ידי הקרן והוקרן בחו"ל ו/או נבחרה על ידי חברה אודיו-ויזואלית זרה לשידור לצופיו, המדינה תהיה זכאית לחלקה בתמלוגים המשקפים את חלקה במימון ההפקה.