

## תמצית עמדת הפורום הדוקומנטרי בישראל ביחס לתזכיר חוק התקשורת 2023

### הקדמה

הפורום הדוקומנטרי בישראל מאגד בתוכו מעל 400 יוצרות ויוצרים שעיקר עיסוקם בד'אנר הדוקומנטרי. אנחנו רואים בעשייה הדוקומנטרית חשיבות עליונה, היצירה התיעודית מהווה מראה ודרך לספר את סיפורה של החברה הישראלית, על שלל מורכבותה, על ההיסטוריה המרתקת שלה ועל התרבות העשירה שלה. היצירה הדוקומנטרית הנעשית בארץ בעשורים האחרונים זוכה להצלחה עולמית כמו גם מקומית, היא הופכת לכלי חינוכי מהמעלה הראשונה ואנחנו רואים בה את החרסים וספרי ההיסטוריה של המחר, אלו המשמרים שפה ותרבות, מאירים פינות חשובות ומספרים את הסיפור הישראלי.

חשוב לציין שרפורמה מהותית בתקשורת היא נדרשת וחיונית כבר מזמן, עם השינוי באופן צריכת והעברת התוכן. שחקני ה-OTT הרבים שנכנסו לשוק בשנים האחרונות, מקומיים ובינלאומיים, נוגסים בנתח גדול משוק התוכן המקורי וכבר היום אפשר לראות ירידה דרסטית משנה לשנה בהשקעה בתוכן מקורי (דו"ח 2019 של מועצת הכבלים והלוויין מראה ירידה של קרוב ל-70% במחויבות ההשקעה של הוט לדוגמא).

החקיקה הקיימת אינה עושה את פעולתה הן מבחינת הציבור והן מבחינת היצירה המקורית ואנחנו מודים על ההתקדמות בנושא.

הערותינו מתייחסות לשני מרכיבים שונים של החוק: מבנה הרגולטור וההשקעה ביצירה המקורית. שני המרכיבים האלו כרוכים האחד בשני ותיקון האחד בלי לתקן את השני משמעו הרס חופש העיתונות והיצירה המקורית.

1. הפקות ישראליות מקוריות - הנקודה המהותית היא בסיס ההכנסה לפיו תחושב ההשקעה ביצירה מקורית והאופן בו יחושב בסיס זה. שנית, גובה הגנות הינוקא והגדרת מדרג גופי השידור.
2. חופש התקשורת - מבנה הרגולטור האחד וחופש הפעולה של התקשורת.

**בנוסף, לגישתנו, שוק תקשורת חופשי ומגוון הוא הכרח בחברה דמוקרטית, עם זאת יש לבחון לעומק את כשלי השוק הנגזרים מהיות מדינת ישראל מדינה עם שפה ייחודית ותרבות שיש לשמור עליה, תפקידו של הרגולטור הוא לשמור על הציבור מפני אותם כשלי שוק כמו גם לשמור על השחקנים בשוק כך שיהיה הוגן ושוויוני.**

### מבנה הרגולטור:

1. אנחנו מבקשים לבחון את מבנה ועדות איתור המועמדים לרשות החדשה:  
ועדת איתור מועמדים כנציגי ציבור, ס' 15 קובע:  
השר ימנה ועדה בת 3 חברים לאיתור מועמדים לכהונה כנציגי ציבור, חברי הוועדה יהיו:  
יושב הראש - נציג ציבור בעל מומחיות בתחום התקשורת שימונה על ידי שר התקשורת  
נציג ציבור בעל מומחיות בתחום התרבות או היצירה של תכני צפייה ושמע שימונה בהמלצת שר החינוך.  
נציג ציבור בעל מומחיות בתחום המשפט/כלכלה/אסדרה שימונה על ידי שר המשפטים.

ועדה לאיתור מועמדים לתפקיד יושב ראש המועצה ס' 16 קובע:

ועדה של 5 חברים, מנכ"ל משרד התקשורת הוא היו"ר.

נציב שירות המדינה או נציגו.

נציג ציבור בעל מעמד ומומחיות באספקת תכני חוזי שמע שימונה בהמלצת מנכ"ל משרד התקשורת

נציג ציבור בעל מעמד ומומחיות בתרבות או יצירה אודיו ויזואלית שימונה לפי המלצת מנכ"ל משרד החינוך  
נציג ציבור בעל מעמד ומומחיות בתחומי הכלכלה או התחרות שימונה לפי המלצת המנהל הכללי של משרד המשפטים.

2. מאחר וועדות האיתור כולן ימונו באופן מלא על ידי השרים ובאי כוחם, הרי שיווצר בהכרח מצב שבו ועדות האיתור עובדות עבור השרים ולא עבור הציבור. ועדות האיתור נועדו כדי להוות מרחק זרוע בין הרשות לבין הקואליציה ולמנוע באמצעות אותו מרחק זרוע השפעות פוליטיות שאינן בהכרח לטובת הציבור. המנגנון המוצע בתזכיר החוק מציע את ההיפך הגמור ומקים רגולטור שעלול להיות מושפע משיקולים לא ענייניים.
3. גם מקור התקציב של הרשות החדשה מהותי להבנת אורך הנשימה שלה והיעדר תלות בדיוני תקציב שנתיים.
4. דוגמה טובה לחקיקה שהצליחה ליצור את ההפרדה הנדרשת אפשר לראות בוועדת האיתור של תאגיד השידור הישראלי, השר ממנה רק את יו"ר הוועדה שצריך להיות שופט בדימוס, ויו"ר וועדת האיתור ממנה את יתר החברים. מרחק הזרוע נעוץ בשופט הזה. במקרה שלפנינו אין מרחק זרוע - השר ממנה את נציגי הציבור בוועדות האיתור והללו ממנים את נציגי הציבור במועצה ואת יושב ראש המועצה, אין מניעה אמיתית שחברי וועדת האיתור יפעלו ממניעים פוליטיים או אחרים שאינם ענייניים.

### בחינת ההכנסה והשידור על גבי התשתית:

אחוז ההשקעה בהפקות מקור נגזר מתוך סך ההכנסות של חברה. בסעיף 56 לפרק ז' בתזכיר נכתב: "לעניין סיווג גורם חייב בהפקות מקור לפי פרק זה, יראו בהכנסות השנתיות מאספקת תכני צפייה-ושמע של כל בעל זיקה לאותו גורם כהכנסות שלו מאספקת תכני צפייה-ושמע". ברור וידוע שאין משמעות לאספקת תכני צפייה ושמע ללא התשתיות עליהן מועברים התכנים. אף לא אחת מהשחקניות הגדולות בשוק (יס, הוט, פרטנר, סלקום) היתה הופכת לספק תכנים אלמלא היתה גם ספק תשתיות ושאר השחקנים עושים שימוש באותן תשתיות ממש.

לפיכך אנחנו סבורים שבחישוב ההכנסות יש לחשב גם את רכיב התשתיות עליו מועבר התוכן. כמו כן, אין דרך להפריד בתוך המנוי את חלק התשתית מחלק התוכן והחברות בהחלט מנצלות את הלקונה הזאת לטובתן ולרעת ההשקעה ביצירה המקורית.

### המספרים – הגנות ינוקא ואחוזי מחויבות

תזכיר החקיקה קובע:

"ספק תכנים בינוני הוא מי שסך הכנסתו בין 300-600 מיליון שקל.  
ספק תכנים גדול הוא מי שהכנסתו מעל 600 מיליון שקל.  
ערוץ ישראלי בינוני מי שסך הכנסתו הוא 80-160 מיליון שקלים.  
ערוץ ישראלי גדול הוא מי שסך הכנסתו הוא מעל 160 מיליון שקלים."

אמנם סכומי ההכנסות לא ידועים לנו לאשורם, אבל מתוך שנים עברו ומתוך המעט שכן ידוע, מעטים הערוצים ספקי התכנים והערוצים שעוברים את הרף, נכון לעכשיו, וסביר שמספרם יצטמצם עם פתיחת השוק. המשמעות היא ירידה חדה בסכומי ההשקעה בתוכן מקורי. אנחנו רואים כיצד סלקום ופרטנר, שכבר היום נוגסים בחלק לא קטן משוק ספקי התכנים, מצליחים באופן עקבי להישאר מתחת לרף ההשקעה המתוכנן, מה גם שהחלוקה בין הכנסות מתשתית לעומת תוכן תמשיך ותאפשר להן להישאר מתחת לרף או במקרה הטוב להגיע לאחוז מחויבות של 2%,

זאת לעומת השקעה של 8%-12% שקיימת היום. גם אם ניקח בחשבון שההשקעה היום לא מתמקדת רק בסוגה עילית, עדיין מדובר במחצית מסכום ההשקעה הנוכחי, כלומר פגיעה חמורה ביצירה המקורית. בנוסף, נכתב בתזכיר החוק: "15% מהסכום המפורט בסעיף קטן (א) יושקע בתכניות תעודה או בתוכניות המיועדות לילדים, לבני נוער או לגיל הרך" מה שעלול להפחית אף יותר את ההשקעה בתכניות תעודה. לא זו אף זו, כותב המחוקק עצמו בהצעת החוק: "תכניות תעודה הן סוגה בעלת חשיבות אומנותית וערך ציבורי רב. יחד עם זאת, בהתאם לאמור בהמלצות הוועדה, קיים כשל שוק בנושא זה ובשים לב לעלות הגבוהה של תכניות אלה, ואחוזי הצפייה הנמוכים יותר (ביחס לתכניות דרמה), באין חובה ייעודית כאמור, לא בטוח כי ספקי התכנים יבחרו להפיק הפקות מסוגה זו".

### **ניסוח החוק כפי שהוגש בתזכיר עושה את ההיפך המוחלט ולמעשה מאפשר לכל ספק תוכן ולכל ערוץ לא להשקיע בסוגה התיעודית אף לא שקל אחד.**

אנחנו מבקשים לבטל את הבחירה בין תעודה לבין ילדים ולחייב את שניהם בהיקפי השקעה קונקרטיים שלא ניתנים לבחירה, מתוך הבנת החשיבות של התמקדות הרגולציה בסוגה עילית ובשמירה על תוכן איכותי לילדים. כמו כן אנחנו מבקשים להחיל חובת השקעה החל מהשקל הראשון להכנסות באחוזים עולים ולשמור על השקעה של 8% לכל הפחות לספקי התוכן הגדולים ו-15% לערוצים בודדים, את החובה ניתן לפרוס כדי להקל על ערוצים להיכנס לשוק אבל לא למחוק לגמרי.

### **ביטול חובת הפקות מקומיות קבילות**

1. הפקות מקומיות קבילות הינן הפקות שלא מתבצעות על ידי הערוץ/ספק. את התכנים האלה הוא מחוייב לרכוש ממפיקים חיצוניים, מטרת הסעיף הינה לעודד גיוון בתעשיית הטלוויזיה גיוון תכני וגיוון כלכלי, כלומר לא לרכז את תעשיית התוכן בידי מספר חברות הפקה גדולות.
2. חשוב להדגיש שגיוון מקורות ההפקה הוא זה שיכול לאפשר למפיקים מהפריפריה, מפיקים מודרים וקולות שלא נשמעים לקבל זמן מסך. כרגע עדיין יש כשל שוק, רשת וקשת מפיקות את רוב התכנים שלהן באמצעות מספר חברות שמקושרות אליהן, חלקן אף יושבות באותו הבניין וההגדרה שלהם כחברה עצמאית שנויה במחלוקת. לפיכך נבקש להכניס לתזכיר החוק חובת הפקות מקומיות קבילות.

### **הגדרת סרט תעודה:**

הסיבה המרכזית להגדרת סרט תיעודי היא כדי להגדיר מה לא יכול להיחשב כסרט כזה (ריאליטי, מייקינג אוף וכן הלאה). זאת היא, לדוגמה, ההגדרה הקיימת בחוק הרשות השנייה: "תוכנית תעודה" - תכנית העוסקת בתיעוד של תופעות חברתיות, תרבותיות או פוליטיות, או בתיעוד תופעות או תגליות בטבע או במדע, והיא אינה תכנית בענייני היום".

אותה ההגדרה עצמה נמצאת בתזכיר החוק החדש.  
בדוחו"ת האחרונים שפרסמה הרשות השנייה ראינו כי הכירה בסרטי תעודה באופן הבא:

18 שעות של אבודים, 4 שעות של אהרונים וג'די, החיים החדשים של ניקול ריידמן, החתונה החרדית שלי (חתונתה של קורין גדעון), החתונה של אנה, 7 שעות של המתחזים, מייקינג אוף, תכניות בישול, תכנית חסכון הוכרה גם היא כתכנית תעודה.

ברור לכל כי לא לכך התכוון המחוקק בבואו לשמור על שמורת הטבע של הסרט התיעודי ומכאן שההגדרה אינה עושה את עבודתה כנדרש.

בכללי מועצת הכבלים והלוויין נמצאת ההגדרה הבאה:

סרט תעודה - סרט המתאר מציאות, המופק בגישה אמנותית או עיתונאית, באורך 22 דקות לפחות. תיעוד הפקתם של סרט או תכנית לא יחשבו סרט תעודה, אלא אם כן ניתן לכך אישור בידי יו"ר המועצה, אם ראה כי הסרט המתעד את הפקת הסרט או התכנית או בעל ערך מיוחד מבחינה עיתונאית או אמנותית.

סרט תעודה מורכב - סרט תעודה באורך של 48 דקות לפחות, המתעד תהליך מתמשך ומחייב עשיית צילומים רבים במשך תקופה ממושכת.

גם ההגדרה הזאת מיושנת ולא עומדת במבחן הזמן ובמבחן השינוי הגדול שעבר ויעבור הז'אנר התיעודי.

אנחנו מציעים הגדרה שונה, שהיא מעודכנת יותר ברוח הזמן ועדיין שומרת על ערכם התרבותי של סרטי התעודה, נשמח אם החוק יאמץ את הגדרה סרט תעודה לפי הצעתנו:

סרט דוקומנטרי הינו סרט המספר את סיפורם של אנשים אמיתיים, אירועים, מקומות, תהליכים או תופעות ממשיות באמצעות פרשנות אמנותית. זוהי יצירה בעלת אופי מתבונן, חקירתי או ביקורתי, המאורגנת סביב נקודת מבט מובחנת או מספר נקודות מבט, ומתבססת על חומרים מן המציאות; חומרי ארכיון, צילומי שטח, או בחומרי אודיו/וידאו מקוריים, בראיונות או עדויות, המחזות או המחשבות של אירועים אמיתיים.

## אספקת תכני התאגיד:

בתזכיר החוק: "גוף המנוי להלן יציע לכל ספק תכנים רשום את תכני הצפייה-ושמע שהם מפיצים, במתכונת של ערוץ וכן לצורך הפצה על פי דרישה, בלא תמורה".

נבקש להזכיר כי 50% מהזכויות בתכני התאגיד שייכים ליוצרים עצמם ולא לתאגיד השידור הישראלי ולכן אין למחוקק סמכות למסור אותן ללא תמורה מוסכמת על ידי היוצרים לספקי תכנים מסחריים. הפצה על פי דרישה משמעה מני נוסף שמשולם על ידי הצרכן לספק התכנים מבלי שבעל הזכויות יקבל תמורה, מדובר בפגיעה חמורה בזכויות הקניין של היוצרים ובמתן מתנה שוות ערך לגורמים מסחריים. נבקש לבטל את סעיף זה.