

תקצוב הקולנוע הישראלי - ניתוח והצעת מדיניות

ד"ר מאור



תמוז תשע"ז - יולי 2016
נייר מדיניות מס' 29

עו"ד זיו מאור

בעל תואר ראשון בניהול ומדע המדינה מהאוניברסיטה הפתוחה ותואר ראשון במשפטים ממכללת שערי משפט. מנכ"ל האגודה לזכות הציבור לדעת.



תודות:

נייר זה הוא פרי עמל של למעלה משנה שהתבצע בפורום קהלת. זרעיו – המחשבה כי מנגנון התקצוב של הקולנוע הישראלי מחייב מחקר ובחינה – נזרעו כבר לפני עשור. הפיכתו למציאות התאפשרה הודות לאמון שניתן לא רק בי אישית, אלא גם להסכמה לעסוק בנושא החשוב הזה, שלא משך אליו חוקרי מדיניות רבים בעשורים האחרונים.

תודתי נתונה אפוא לפרופ' משה קופל ולעו"ד מאיר רובין על האמון האישי והמקצועי, על ההזדמנות לכתוב ועל התנאים הנאותים בפורום קהלת. תודה מיוחדת לעו"ד אריאל ארליך, שפיקח על המחקר והכתיבה וליווה אותה בכל שלביה.

תודתי נתונה גם לאנשי משרד התרבות, לחברים במועצת הקולנוע ולמנהלי קרנות הקולנוע. כולם פתחו את דלתם בפנינו בחפץ לב ושיתפו אותנו בידיעותיהם ובתובנותיהם.

תקצוב הקולנוע הישראלי - ניתוח והצעת מדיניות

דיו מאור



תמוז תשע"ו - יולי 2016
נייר מדיניות מס' 29

לרן פרחי ז"ל, הראשון שזיהה.

**תקצוב הקולנוע הישראלי - ניתוח והצעת מדיניות
עו"ד זיו מאור**

נדפס בישראל, תמוז תשע"ו - יולי 2016

מסת"ב 978-965-7674-31-4 ISBN



תקציר מנהלים

**”קבלת מימון מקרנות
הקולנוע היא תנאי ליצירת
סרט בישראל. בעשור
האחרון הופקו בישראל
כ-300 סרטים עלילתיים
באורך מלא: רק שניים
מהם לא קיבלו מימון
ממשלתי כלשהו.”**

עיקרי הממצאים

מדינת ישראל מממנת את ענף הקולנוע בסכום של כשמונים מיליון ש”ח בשנה; כ-45 מיליון מהם מיועדים לקולנוע עלילתי. המימון מועבר בלעדית באמצעות קרנות הקולנוע. מאז נכנס חוק הקולנוע לתוקף, בשנת 2000, פועלות רק שתי קרנות לתמיכה בסרטים עלילתיים באורך מלא. הקרנות פועלות כעמותות עצמאיות; אחת מהן – קרן הקולנוע הישראלי – פועלת ברציפות משנת 1979.

רק בישראל הלקטורים אינם מועסקים על ידי משרד התרבות.

קבלת מימון מקרנות הקולנוע היא תנאי ליצירת סרט בישראל. בעשור האחרון הופקו בישראל כ-300 סרטים עלילתיים באורך מלא: רק שניים מהם לא קיבלו מימון ממשלתי כלשהו.

התוצאה של המנגנון המתואר היא מתן שיקול דעת בלעדי לגורמים עצמאיים בהקצאה של כספי מדינה. למדינה יש אך השפעה קלושה על ההקצאה, ואין אפיק ריאלי אחר ליצירה קולנועית בישראל. מצב זה איננו הולם את מטרת המימון המדינתי לקולנוע בישראל לפי חוק הקולנוע, הקובע כי המטרה העיקרית של התמיכה הציבורית בקולנוע היא מתן ביטוי קולנועי לחברה הישראלית על ערכיה ועל גוניה התרבותיים.

המימון מועבר לקרנות לפי מבחני תמיכה שקבע משרד התרבות לפי המלצת מועצת הקולנוע. תנאי הסף לתמיכה בקרנות הקולנוע גבוהים במידה שאינה מאפשרת לקרנות חדשות להיכנס לתחום. מבחני התמיכה מכוונים את פעולת הקרנות רק במידה מוגבלת; בפועל שיקול הדעת בבחירת הסרטים שיופקו נתון להן בלעדית. הקרנות מעסיקות לקטורים הבוחרים את התסריטים שיזכו לתמיכה לפי שיקול דעתם. בניגוד לשש מדינות נוספות שנבדקו, בעלות מאפיינים דומים לישראל,

המחקר המשווה שיוצג להלן מעלה שכל המדינות שנבדקו, למעט ישראל, מפעילות – בד בבד עם מסלול ההערכה המקצועית – גם מסלול המבוסס על תמריצים, כלומר: תמיכה הניתנת בהתאם להצלחה מסחרית של סרט (כגון הטבות מס או סבסוד בלתי-מותנה של מכירות כרטיסים). כך היה נהוג בישראל עד שנת 1979.

עיקרי ההמלצות

- הוספת מסלול לתמיכה בסרטי קולנוע עלילתיים באורך מלא, המבוסס על תמריצים וסבסוד במכירת כרטיסים בצד המימון באמצעות קרנות הקולנוע.
- העסקת הלקטורים על ידי משרד התרבות ולא על ידי הקרנות; לחלופין הבניית שיקול הדעת של הלקטורים באמצעות קריטריונים מפורטים שתקבע המועצה הישראלית לקולנוע.
- תיקון החוק לעניין ההרכב של מועצת הקולנוע, באופן שייצור התאמה בין מטרות הפעילות של המועצה לבין הרכבה הנדרש בחוק.
- תיקון נושאים מסוימים במנגנון התמיכה כגון ייסוד מנגנון ערעור מסודר על החלטות בעניין תקצוב סרטים, וכן תגמול הגופים הנתמכים על פי קריטריון של ביטוי התרבות הישראלית במקום קריטריון ההצלחה בפסטיבלים בחו"ל.



תוכן העניינים

iii	תקציר מנהלים
iii	עיקרי הממצאים
iv	עיקרי ההמלצות
1	א. מבוא
1	1. ההצדקה לתמיכה בקולנוע
2	2. מבנה ענף הקולנוע הישראלי
4	3. המחקר
5	ב. הקולנוע הישראלי: תיאור ומבנה
5	1. התפתחות הקולנוע הישראלי: תמצית היסטורית
8	2. הליך היצירה של סרט
9	3. ההשקעה של קרנות הקולנוע בסרטים
9	4. מבחר נתוני רקע כספיים
10	5. ההתפלגות של מקורות המימון
11	ג. התמיכה בקולנוע במדינות אחרות
11	1. סוג התמיכה
12	2. מטרות התמיכה
12	3. מבנה התמיכה
13	4. סיכום

15	ד. חוק הקולנוע.....
15	1. מטרת החוק.....
15	1.1 לשון החוק.....
16	1.2 הליך החקיקה.....
17	2. הרכב מועצת הקולנוע.....
18	3. מקורות התקציב למימון הקולנוע.....
18	4. חלוקת התקציבים.....
19	ה. מבחני התמיכה.....
19	1. תמיכת הממשלה לפי חוק יסודות התקציב: רקע כללי.....
19	2. מבחני התמיכה בקולנוע.....
20	3. מבחני התמיכה אינם עולים כדי קביעת מדיניות.....
22	4. ניגוד עניינים בין המועמדים לבין הלקטורים.....
22	5. תגמול על הצלחה: בפסטיבלים בחו"ל ובקופות הקולנוע בארץ.....
24	6. מטרת התמיכה על פי מבחני התמיכה.....
25	7. תנאי סף גבוהים.....
26	8. מבחנים סובייקטיביים.....
27	9. עידוד השקעות בסכום גבוה.....
28	10. דרישה להיעדר זיקה פוליטית.....
28	11. סיכום.....
29	ו. הפעילות של קרנות הקולנוע.....
29	1. עבודת הלקטורה.....
29	1.1 שלב הקריאה הראשונית.....
30	1.2 שלב הפרזנטציות.....
30	2. היעדר הליך ערעור מסודר.....
31	3. מבנה של תקציב הפקה.....
31	4. הימנעות מגביית חלקן של הקרנות בהכנסות הסרטים הנתמכים.....
33	5. העברת כספים לתאגידים עסקיים.....
33	6. קרנות הקולנוע כמנגנון עוקף לחובת הפרסום של הקריטריונים.....

ז. המלצות 35

1. המלצות מדיניות כלליות 35

1.1. המלצה א': הוספת מסלול תמיכה המבוסס על תמריצים 35

1.2. המלצה ב': חיזוק הזיקה בין הלקטורים למשרד התרבות 37

1.3. המלצה ג': הכוונת שיקול הדעת של הלקטורים וקרנות הקולנוע 38

1.4. המלצה ד': מנגנון ערעור על החלטת הקרנות 38

1.5. המלצה ה': תיקון ההרכב של מועצת הקולנוע 39

2. המלצות שעניינן תיקון מבחני התמיכה 40

2.1. המלצה ו': העדפת טעמו של הצופה הישראלי מהצלחה בפסטיבלים בחו"ל 40

2.2. המלצה ז': חיוב הקרנות לגבות את חלקן בהשקעה 40

2.3. המלצה ח': התאמה של מטרות התמיכה שבמבחני התמיכה לחוק 40

2.4. המלצה ט': קביעת תנאי סף שיאפשרו תחרות עם הקרנות הקיימות 40

2.5. המלצה י': צמצום חלקם של המדדים הסובייקטיביים 41

2.6. המלצה יא': תיקון התנאי המעודד השקעה בסכום גבוה 41

2.7. המלצה יב': שינוי הדרישה להיעדר זיקה פוליטית 41

3. ריכוז ההמלצות לתיקונים במבחני התמיכה נספחים 42

נספחים 43

1. נספח מס' 1: ממצאי המחקר המשווה 43

1.1. איסלנד 43

1.2. צרפת 44

1.3. קרואטיה 45

1.4. צ'כיה 45

1.5. דנמרק 46

1.6. הולנד 47

2. נספח מס' 2: הצעת חוק לתיקון ההרכב של מועצת הקולנוע 48

3. נספח מס' 3: הצעת תקנות להכוונת שיקול הדעת של קרנות הקולנוע ולמנגנון ערעור 49

4. נספח מס' 4: הצעה לתיקון מבחני התמיכה למוסדות ציבור בתחום הקולנוע 54

הערות 55





א. מבוא

”מיעוט דוברי העברית בעולם הופך את היצירה הקולנועית העברית ללא משתלמת בתנאי שוק חופשי.”

צריכתו באופן שיצדיק את הייצור בתנאי שוק חופשי.¹ מיעוט דוברי העברית בעולם הופך את היצירה הקולנועית העברית ללא משתלמת בתנאי שוק חופשי. כמו כן, התמורות שחלו בשנים האחרונות באפשרות להגן על זכויות היוצרים והפכות הפקה של קולנוע בעברית ללא כדאית. ככל שצפייה בתוכן בלי לשלם עליו ליוצר נהפכת לתופעה רווחת כך קטנה הכדאיות ליצור תוכן. עם זאת, יש תועלת ציבורית ביצירה כזו: שיקוף, שימור, טיפוח ופיתוח התרבות וההווי הישראליים באמצעות הקולנוע ויצירת שיח פנימי בתוך קבוצת דוברי העברית בכלים שהמדיום הקולנועי מעניק. מדינות החפצות בייצוג, בטיפוח, בהעשרה ובהפצה של תרבותן, ומספר הדוברים את שפתן איננו עצום – חייבות להשקיע כספי ציבור בקולנוע כדי שענף תרבותי זה יתקיים.

ממשלת ישראל משקיעה מדי שנה כשמונים מיליון ש”ח בקולנוע הישראלי. פעילות זו מוסדרת בחוק הקולנוע מזה כ-15 שנה. בתקופה זו לא נערך מחקר מקיף הסוקר את המנגנון האמור ואת דרכי פעולתו; טרם נבדקו שאלות היסוד שיש לשאול ביחס לכל מדיניות ממשלתית – מה מטרות התמיכה הממשלתית בקולנוע, האם הן מושגות ומה תוצאות הלוואי של המדיניות הנוהגת.

בטרם נציג את המחקר ניגע בקצרה בשאלה המקדימה – הצורך להשקיע כספי ציבור בקולנוע.

1. ההצדקה לתמיכה בקולנוע

מנקודת מבט של כלכלת שוק, המעצבת את רוב ענפי הכלכלה בישראל, קשה להצדיק השקעה ציבורית בענף הקולנוע. על פניו, הקולנוע אינו שייך לתחומי העשייה הרגילים שממשלות אמורות לעסוק בהם. מעורבות של ממשלות ביצירה תרבותית עלולה להצדיק התערבות ממשלתית בתכניה, וספק אם התערבות כזו רצויה.

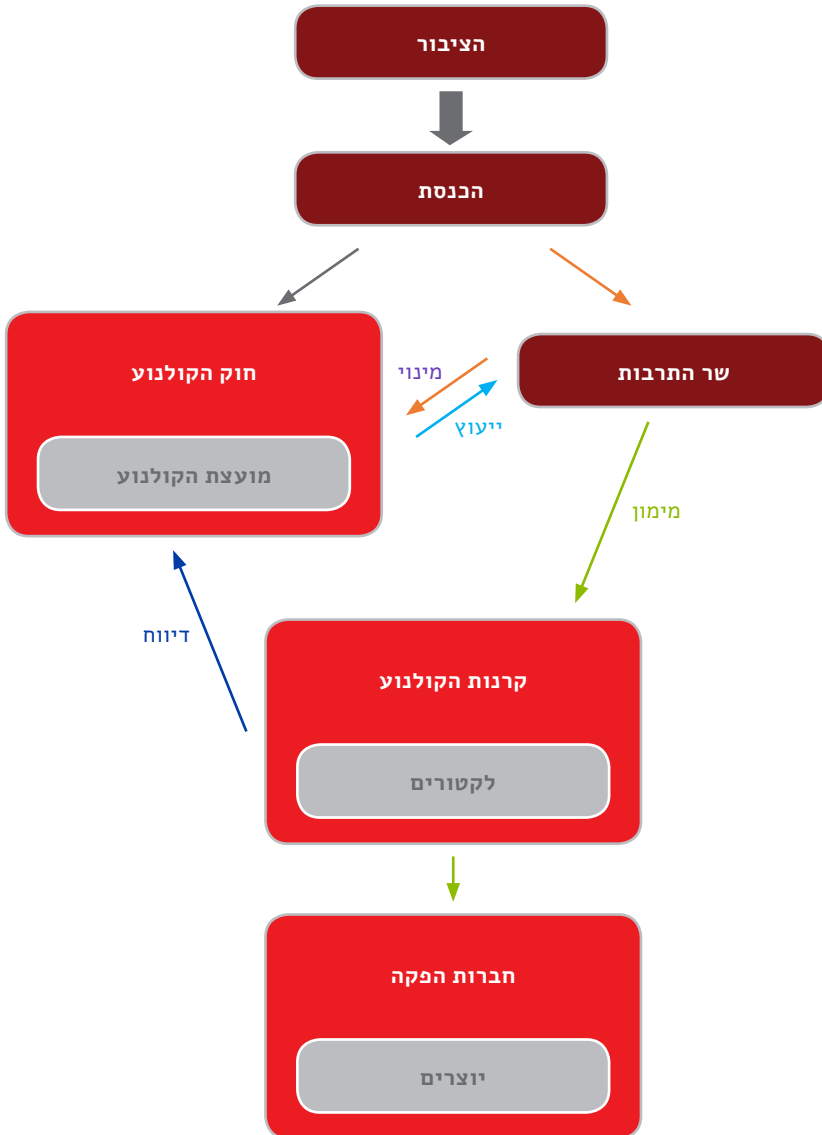
הצדקה אפשרית היא תפיסה של קולנוע ישראלי דובר עברית כמוצר ציבורי: מוצר שיש לציבור תועלת בייצורו אך אין דרך מעשית להבטיח את

2. מבנה ענף הקולנוע הישראלי

גוף המחקר מתאר בפירוט רב את מבנה ענף הקולנוע בישראל. כדי להקל על הקורא נביא להלן תיאור תמציתי שלו.

בשנת 2000 חוקקה הכנסת את חוק הקולנוע.² בחוק נקבע כי יוקצו מתקציב המדינה עשרות מיליוני ש"ח מדי שנה למימון של הפקות קולנוע, וכי תוקם מועצה לקולנוע שתפקידה לייעץ לשר התרבות כיצד לחלק את תקציב הקולנוע. כספי התמיכה³ מחולקים לקרנות הקולנוע. שתפקידן להעביר את הכספים לחברות ההפקה וליוצרים לשם הפקת סרטים. כדי לעשות זאת, קרנות הקולנוע מעסיקות יועצים אמנותיים, המכונים בעגה המקצועית "לקטורים": תפקידם לקרוא את התסריטים שהיוצרים מגישים ולהמליץ לקרן על אלו מהם הראויים למימון.

מבנה ענף הקולנוע בישראל



3. המחקר

חוק הקולנוע ומבחני התמיכה למוסדות ציבור בתחום הקולנוע. נבחנה גם הפעילות של קרנות הקולנוע, והפרק על אודותיה כולל ניתוח מוסדי וניתוח משפטי. בפרק הסיום רוכזו ההמלצות לתיקון הליקויים בענף. אוגדן הנספחים, המצורף כולל את המחקר המשווה המפורט, הצעה לתיקון חוק הקולנוע והצעה מסודרת לתיקון מבחני התמיכה בקולנוע.

מחקר זה נמנע במכוון מעיסוק בתוכני הסרטים הישראליים, והוא מתמקד בשאלת הדרך הראויה למימון ציבורי לשם הגשמה מיטבית של האינטרס הציבורי ושל מטרות החוק. זהו מחקר העוסק במדיניות ציבורית; מחבריו אינם אנשי מקצוע באמנות הקולנוע ואין הם מיומנים בבחינת יצירות קולנועיות. אולם, משעה שמעורבים כספים ציבוריים בהפקת קולנוע יש מקום לבחון את הענף בעיניים של מדיניות ציבורית.

מחקר זה עוסק אך ורק בסרטים עלילתיים באורך מלא המכונים בעגה הקולנועית "פיצ'ר". להתמקדות זו שני טעמים: מכל סוגי היצירות הקולנועיות, סרטים אלו הם היקרים ביותר להפקה – ולפיכך גם ההשקעה של כספי הציבור בהם היא המשמעותית ביותר. טעם נוסף הוא ההנחה שמכל סוגי הסרטים, סרטים עלילתיים באורך מלא הם בעלי התפוצה והחשיפה הגדולות ביותר כמו גם ההשפעה הגדולה ביותר על השיח התרבותי ועל דעת הקהל. עם זאת, אחדות ממסקנות המחקר רלוונטיות מאוד – בשינויים הנדרשים – גם למגננוני המימון של סוגות קולנועיות אחרות בישראל, לרבות הקולנוע התיעודי, הסובלים לעתים מליקויים דומים.

קריאה מהנה.

המחקר שלפניכם מתאפיין במתודולוגיה מוסדית⁴ ובמתודולוגיה של ניתוח משפטי. בחנו את המוסדות הפועלים בענף הקולנוע הישראלי, תוך שימת דגש על מוסדות סטטוטוריים. התמקדנו בבחינת הבסיס המשפטי לפעילותם ובניתוח מוסדי ומשפטי של מאפייני פעילותם ותוצאותיה.

המחקר העלה שורה של ליקויים בענף, המשתרעים על הטווח שבין פעילות שאינה מגשימה את מטרות הדין לבין מדיניות שלטעמנו אינה משרתת את הציבור באופן מיטבי. את כלל הליקויים שמצאנו אפשר לקבץ תחת כותרת אחת: **ענף הקולנוע בישראל מתנהל תחת שליטה חזקה של קבוצה מצומצמת, עצמאית כמעט לחלוטין, המונחית על פי תפיסותיה שלה בדבר שיקולים אומנותיים ומתוך התחשבות מעטה בציבור – לא כגורם מממן ולא כצופה.**

בפתח המחקר תובא סקירה היסטורית תמציתית של ענף הקולנוע בארץ ישראל ובמדינת ישראל. לאחר מכן יובא ניתוח תהליכי של עבודת המוסדות בענף, וכן יפורטו נתוני רקע המסייעים להבין את היקף הענף בישראל פנימה ובהשוואה לנעשה בעולם. כללנו גם מחקר משווה קצר, המעלה נקודות חשובות המייחדות את הענף בישראל בהשוואה למקובל במדינות אחרות בעלות מאפיינים דומים בתחום התמיכה הציבורית בקולנוע. לאחר מכן יובאו הפרקים המנתחים לעומק שני מסמכים משפטיים מרכזיים לענף הקולנוע בישראל:



ב. הקולנוע הישראלי: תיאור ומבנה

**”בשנת 1926 עלה לארץ
המפיק נתן אקסלרוד,
ועם המפיק ירושלים סגל
צילם את הסרט העלילתי
הראשון של היישוב העברי
בארץ ישראל: ”החלוץ”.
הסרט עוסק בעולה מברית
המועצות שנוכח התנאים
הקשים בארץ שוקל
לחזור לרוסיה, אולם
נמלך בדעתו בלחצם של
חבריו הביל”ויים.”**

בשנת 1926 עלה לארץ המפיק נתן אקסלרוד, ועם המפיק ירושלים סגל צילם את הסרט העלילתי הראשון של היישוב העברי בארץ ישראל: ”החלוץ”. הסרט עוסק בעולה מברית המועצות שנוכח התנאים הקשים בארץ שוקל לחזור לרוסיה, אולם נמלך בדעתו בלחצם של חבריו הביל”ויים; בסצנת הסיום של הסרט

1. התפתחות הקולנוע הישראלי: תמצית היסטורית

ההיסטוריה של הקולנוע בארץ ישראל החלה בשנת 1896 או 1897. האחים לומייר, שהמציאו מצלמת קולנוע, באו לצלם את נופי ארץ ישראל. ההקרנה של פירות הביקור הזה נעשתה לראשונה בצרפת ב-1897, ולכן מקובל לקבוע שההסרטה הראשונה בארץ ישראל הייתה בשנים 1896-1897.

הקרנת הקולנוע הראשונה בארץ ישראל בוצעה בשנת 1901 על ידי קולורה סלבטורה, נווד איטלקי שתר את הארץ עם פרדה שנשאה מקרן וכמה סרטים. סלבטורה ערך כמה הקרנות בערים ובמושבות, ובעקבותיהן המציא אליעזר בן-יהודה את המילה ”ראינוע”. בשנת 1908 נפתח בישראל, במלון בירושלים, בית הראינוע הראשון. בשנת 1911 הפיק הבריטי הציוני מורי רוזנברג את ”הסרט הראשון של פלשתינה” ובו צילומי נוף מכל רחבי הארץ, בדגש על ירושלים. הסרט זכה להצלחה רבה בקהל היהודי בעולם ואף הביא לקריאה להפקת סרט תעמולה מטעם ערביי ארץ ישראל, כמשקל נגד.

את אופיו של הקולנוע הישראלי בשנות המדינה הראשונות תיאר מאיר שניצר בספרו **הקולנוע הישראלי:**

עושי הסרטים התחמקו בשיטתיות מטיפול בנושאים שצופנים בתוכם מחלוקת מפלגתית, או כאלה שנתרו בלתי פתורים מבחינת ההסכמה הלאומית. אין סרטים על הפרשיות שהגעישו את הארץ. לא על רצח חיים ארלוזורוב ולא על חיסולו של יעקב דה האן; לא על הסזון ואף לא על מפעל ההעפלה. וגם לא רצח מתווך האו"ם פולקה ברנדוט או חיסולו של הלורד מויין. ואיפה טיבוע אלטלנה? עסק הביש ופרשת לבון – הצל הכבד שהוטל על שלטון מפא"י ההיסטורית, לא שזפו את במות ההסרטה. וגם לא פרשיות צבאיות מעוררות התרגשות. ההגנה על קיבוץ נגבה, או הדגל הלבן שהונף בניצנים, או נפילת יישובי גוש עציון והטנק הסורי בשעריה של דגניה.⁹

מאז ימי המדינה בדרך ועד שנות השישים היו הסרטים הישראליים זרוע תעמולתית: "זקופים, בלי הומור, מתוחים וממתינים לאישור שלטוני שהכל אצלם בסדר, וכי הריאליזם שלהם לנצח יהיה סוציאליסטי".¹⁰ נרשמו מקרים שבהם הקשתה הצנזורה על הפצת סרטים מסיבות דרקוניות כגון שבסרט אחד התרחש רצח בערב יום העצמאות¹¹ או שבמרכזו של סרט אחר עמד רומן בין מאצ'ו תל-אביבי לצעירה יפואית נוצרית.¹²

בשנות השישים, בעקבות ההתבססות התרבותית של יוצאי ארצות ערב בישראל, התרופפה ההזדהות המוחלטת בין תעשיית הקולנוע לבין הממסד הפוליטי. במאים כמו זאב רווח וג'ורג' עובדיה עשו סרטים שתרגמו לתוך התעשייה הישראלית את השפה הקולנועית של

הגיבור קורע את דרכונו. "החלוץ" אמנם נחל הצלחה יחסית, אך הכנסותיו לא הספיקו כדי לאפשר לאקסלרוד וסגל להפיק סרטים נוספים. במשך כמה שנים הם הפיקו, במקום סרטים, "יומני קולנוע" – מבזקי חדשות המתארים התרחשויות בהווי הארץ-ישראלי. לשם כך הקים אקסלרוד את חברת "יומני כרמל".

בראשית שנות השלושים הפיקו אקסלרוד וסגל שני סרטים עלילתיים באורך מלא שזכו להצלחה: "עודד הנווד" ו"צבר". הצלחה זו עודדה הקמה של כמה חברות הפקה פרטיות, אך רובן קרסו בלי שהצליחו להשלים הפקה ולו של סרט יחיד.

עם קום המדינה הולאמה חברת יומני כרמל ותכניה נקבעו על ידי משרד הפנים. משעבר משרד הפנים לשליטתה של תנועת המזרחי נזנחה ההפקה במסגרת יומני כרמל, ותחת משרד ראש הממשלה הוקמה חברת "יומני גבע".⁶

בשנת 1954 נחקק **החוק לעידוד הסרט הישראלי**,⁷ מהלך שהיווה נקודת פתיחה לקולנוע ישראלי משמעותי. החוק קבע כי מפעיל בית קולנוע חייב להקצות מספר מסוים של שעות הקרנה לטובת סרטים ישראליים. נוסף על כך הופעלה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מחלקת הסרט הישראלי, וזו סבסדה את תעשיית הקולנוע: "כנגד כל סכום שהכניסו הצופים לקופות, נתנה המדינה למפיקי הסרטים סכום דומה בהתאמה יחסית".⁸

”מעט לאחר המהפך הפוליטי של 1977 שונתה המדיניות של משרד התמ”ת בנוגע לעידוד הקולנוע הישראלי. הוטלה הגבלה על ההכנסה שיכול סרט למשוך מקופת המדינה בהתאם להצלחתו בקופות.”

מעט לאחר המהפך הפוליטי של 1977 שונתה המדיניות של משרד התמ”ת בנוגע לעידוד הקולנוע הישראלי. הוטלה הגבלה על ההכנסה שיכול סרט למשוך מקופת המדינה בהתאם להצלחתו בקופות. שינוי מדיניות זה הביא לצמצום דרסטי במספרם של סרטי הבורקס ומנגד הביא, בשנת 1979, להקמתה של ”הקרן לעידוד סרטי איכות” – קרן הקולנוע הישראלי של היום – ש”הביאה לתפנית באופני הסבסוד: לא עוד אוטומטי, כמו עוף סוג אלף או לחם אחיד, אלא לפי אמות מידה שבודקות איכות”.¹³

יוצרים המזוהים עם ההקמה של הקרן לעידוד סרטי איכות בחרו להתרחק במכוון הן מסיפורים ”גדולים”, המבססים אתוס לאומי, והן מטעמו של הקהל הרחב: ”כך קרה שצרפתיותם של הסרטים [...] לא נפלה מישראליותם”. מאז שנות השמונים – ובמיוחד מאז מלחמת שלום הגליל – הקולנוענים הישראלים בוחרים לטפל בהיסטוריה המלחמתית באמצעות הנצחה של הפסדי ישראל במלחמה ושל מחירי המלחמה, אגב זניחה של מיתוס הצבר הלוחם: ”בעצם, רק ב’שתי אצבעות מצידון’ מתוארים חיילים ישראלים בגבורתם. אלא שסרט זה הופק במימון דובר צה”ל”.¹⁴

שניצר מוסיף ומתאר בספרו בפירוט את ההתנתקות המודעת של הקולנוענים הישראלים מהציונות ואת ההיעדר המוחלט של יהדות, מסורת ישראל והשואה כמקורות השראה לסרטים ישראליים. הוא מתאר איך קולנועני שנות השמונים עטו על דמותו של הפלסטיני ”כמו על כלי נשק חדיש”: ”הצדק כמו העתיק את כתובתו; עבר אל הצד שממול” ומדבר ברורות על ”האחיזה הבלתי איתנה של הסרט הישראלי במרקמי התרבות הישראלית”.¹⁵

הארצות שמהן באו. תופעה זו, שכונתה ”סרטי בורקס”, לא התקבלה בעין יפה על ידי קהילת הקולנוע הממוסד אך קצרה הצלחה בקופות. במאים שאינם יוצאי ארצות ערב, כמו בועז דוידזון, הצטרפו לז’אנר המשגשג והפנו עורף למבקרי הקולנוע.

על פי שניצר, תחילת שידורי הטלוויזיה בראשית שנות החמישים במדינות אירופיות הביאה לירידה במכירות של כרטיסי קולנוע, אך כשהחלה הטלוויזיה הישראלית לחדר בשלהי שנות השישים התוצאה הייתה דווקא הפוכה: סרטי הקולנוע רשמו הצלחות. הסיבה לכך, לפי שניצר, נעוצה באוריינטציה האליטיסטית שאפיינה את שידורי הטלוויזיה הישראלית ולא ביטאה כהלכה את התרבות של המוני האזרחים.

”בד בבד עם הפגיעה של הטלוויזיה בכבלים בקולנוע הישראלי פגעה בו גם החלטתו של שר התמ”ת דאז, נתן שרנסקי, להפסיק את התמיכה של משרדו בתחום הקולנוע.“

המשבר בבתי הקולנוע, שהתרחש באירופה בשנות החמישים, אירע בישראל רק באמצע שנות התשעים, בעקבות כניסתה של הטלוויזיה הרב-ערוצית בכבלים. לראשונה הופיעה בישראל חלופה של ממש לבתי הקולנוע, ובשנים 1995-1998 היה מספר הסרטים הישראליים שהופקו בשפל היסטורי; גורמים בתעשייה מעידים שגם האיכות לא הייתה מהמשובחות.¹⁶

בד בבד עם הפגיעה של הטלוויזיה בכבלים בקולנוע הישראלי פגעה בו גם החלטתו של שר התמ”ת דאז, נתן שרנסקי, להפסיק את התמיכה של משרדו בתחום הקולנוע. שרנסקי ייחס את החלטתו למטען שהותירו בו חוויותיו ברוסיה הסובייטית, שהוביל אותו לקבוע שקולנוע אינו תעשייה אלא תרבות ולכן אין לתמוך בו דרך משרד התמ”ת.¹⁷

בשלהי שנות התשעים חברו גורמים מרכזיים בעולם הקולנוע הישראלי לחברי כנסת במטרה לחוקק את חוק הקולנוע. החוק, שנכנס לתוקף בשנת 2000, העביר את התמיכה בענף למשרד התרבות, ולאורו התעצב מבנה ענף הקולנוע בישראל כפי שהוא פועל עד היום.¹⁸

2. הליך היצירה של סרט

יצירה של סרט כרוכה בשלושה שלבים הרלוונטיים לענייננו: פיתוח תסריט, הפקה והפצה.

יוצר המבקש להפיק סרט מפתח עבורו תסריט. לעתים יוצרים פונים לקרנות הקולנוע בבקשה לתמיכה לשם פיתוח התסריט, כלומר: לשם הפיכתו מתקציר (בעגה המקצועית ”סינופסיס”) לתסריט באורך מלא.¹⁹

לאחר שפותח תסריט באורך מלא, על היוצר לגייס מקורות מימון להפקתו. מקורות המימון העיקריים הזמינים עבורו הם קרנות הקולנוע, קרנות בחו”ל, זכייניות הטלוויזיה, מפעל הפיס, משקיעים פרטיים, שלומים דחויים לספקים והון עצמי. בדרך כלל היוצר חותם על הסכם עם חברת הפקה במקביל להליך הגיוס של מקורות המימון.

חברות ההפקה מקבלות מהיוצרים את הזכויות להפיק את התסריט, ומקרנות הקולנוע וממקורות המימון הנוספים – את כספי ההפקה. חברות ההפקה מתקשרות עם כל הגורמים המעורבים בביצוע הסרט עד להשלמת עריכתו. בסוף העריכה נוצר קובץ המתאים להקרנה בבתי הקולנוע.

בשלב זה, לאחר השלמת הסרט, חברת ההפקה מעבירה את זכויות ההפצה לחברת הפצה. זו משכפלת את הסרט בהעתקים המתאימים להקרנה בבתי קולנוע, מתקשרת עם בתי הקולנוע לשם הקרנתו ומקדמת את חשיפת הסרט לציבור באמצעי שיווק ופרסום. על פי רוב גם תהליך ההפצה נתמך על ידי קרנות הקולנוע, ולא נדיר שהפצת הסרט עולה יותר מהפקתו. לאחר סיום ההקרנות של הסרט בבתי הקולנוע, חברת ההפצה מטפלת בהפצתו לצפייה ביתית באמצעות האינטרנט, DVD וגופי שידור.²⁰

3. ההשקעה של קרנות הקולנוע

בסרטים

כספי הציבור מוזרמים לענף הקולנוע באמצעות קרנות הקולנוע. בישראל פועלות חמש קרנות להפקת סרטי קולנוע, המתוקצבות מכוח חוק הקולנוע: קרן הקולנוע הישראלי, קרן רבינוביץ', קרן גשר, קרן מקור והקרן החדשה לקולנוע וטלוויזיה.²¹ שתיים מהן עוסקות בסיוע לסרטים עלילתיים באורך מלא – קרן הקולנוע הישראלי וקרן רבינוביץ'. מחקר זה יתמקד בפעילותן של שתי הקרנות הללו בלבד.²²

קרנות הקולנוע מקבלות מהמדינה תקציב שנתי²³ ומחלקות אותו בין עלות התפעול של הקרן עצמה לבין השקעות בהפקות קולנוע.²⁴ הקרנות מחלקות את כספי ההשקעות למסלולי תמיכה: הפקה, פיתוח תסריט, הפצה ומסלולי הפקה ייעודיים כגון קומדיות, סרטים תיעודיים וכדומה. בד בבד הקרנות מפרסמות מועדי הגשה שבהם יוצרים מוזמנים להגיש תסריטים בהתאם למסלולי ההגשה.

יוצר המבקש להציע את סרטו לתמיכה מגיש לכל אחת מהקרנות את חומר הגלם הרלוונטי – תקציר למסלול של פיתוח תסריט או תיק הפקה למסלול הפקה. החומר מועבר ללקטורים שהקרן ממנה – אנשי קולנוע הקוראים את החומרים וממליצים להנהלת הקרן באלו סרטים להשקיע. הלקטורים מחויבים להצמיד להמלצתם תקציר של התסריט כראיה לכך שקראו אותו וכן נימוק מפורט להמלצתם. לאחר קבלת ההמלצות של הלקטורים, היוצרים שלא נדחו מופיעים לפני ועדה המקבלת את ההחלטות הסופיות באשר לסרטים שבהם תשקיע הקרן. בוועדה חברים לקטורים וסגל מקצועי קבוע של הקרן. במסלול ההפקה מוגשים מדי שנה לקרן הקולנוע הישראלי כ-300 תסריטים, מהם הקרן מצליחה להשקיע מדי שנה רק בכ-12.²⁵

4. מבחר נתוני רקע כספיים

בין 2011 ל-2013 הופקו כ-95 סרטים ישראליים עלילתיים באורך מלא.²⁶ ישראל ממוקמת במקום ה-17 מתוך 38 מדינות OECD בהפקת סרטים עלילתיים באורך מלא בשנה לנפש.²⁷

החל בשנת 2013 עומדת התמיכה הממשלתית בקולנוע בישראל על כ-79.5 מיליון ש"ח בשנה.²⁸ כ-45 מיליון ש"ח מסכום זה מיועדים להשקעות בסרטים עלילתיים באורך מלא²⁹ ומועברים לשם כך לקרן הקולנוע הישראלי ולקרן רבינוביץ', שתי הקרנות המשקיעות בסרטים עלילתיים באורך מלא בישראל.³⁰

עלות ההפקה הכוללת של אותם סרטים הייתה 286 מיליון ש"ח. באותן שנים נמכרו כשני מיליון כרטיסים, שייצרו הכנסה של 52 מיליון ש"ח.³¹

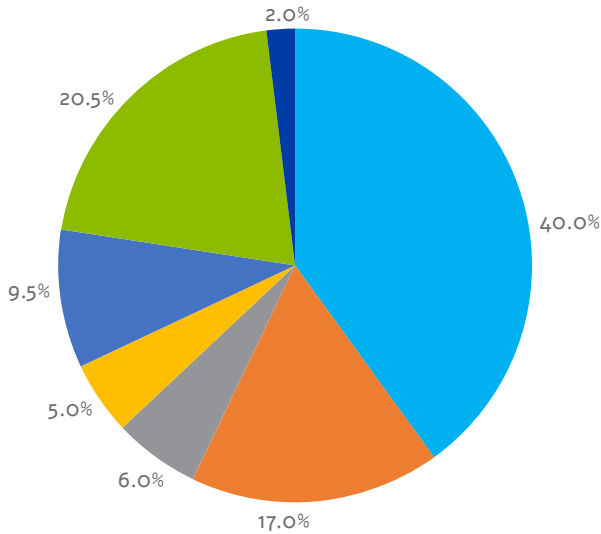
”החל בשנת 2013 עומדת התמיכה הממשלתית

בקולנוע בישראל על כ-79.5 מיליון ש"ח בשנה. כ-45 מיליון ש"ח מסכום זה מיועדים להשקעות בסרטים עלילתיים באורך מלא.

5. ההתפלגות של מקורות המימון

הגורם המקבל את התקצוב מהקרנות, במסלול ההפקה, הוא חברות ההפקה. לפי העקרונות שקבע משרד התרבות, תמיכה בסרט מוגבלת ל-80% מתקציבו;³² את היתרה על היוצר להשיג בעצמו. בפועל, שיעור התמיכה הממוצע בתקציב של סרט שמקורו בחוק הקולנוע עומד על כ-33.40%

שיעור השתתפות בתקציבי סרטים



חוק הקולנוע	צבירי זר	תקציב עצמי	זכייניות
פרטי זר	פרטי מקומי	קרנות חיצוניות	



ג. התמיכה בקולנוע במדינות אחרות

1. סוג התמיכה

אפשר לחלק את התמיכה בקולנוע לשני סוגים: תמיכה המבוססת על הערכה מקצועית ותמיכה המבוססת על תמריצים. **תמיכה המבוססת על הערכה מקצועית** נסמכת על לקטורים, המעריכים מראש את טיב התסריט וקובעים אם יקבל תמיכה. המאפיין הבולט של תמיכה מסוג זה הוא שמידת ההצלחה של הסרט בציבור אינה משפיעה על סיכוייו לקבל תמיכה שתאפשר את הפקתו וצאתו לאקרנים.³⁵ **תמיכה המבוססת על תמריצים** מגדילה את הכדאיות הכלכלית של הפקות קולנוע. היא יכולה להיעשות ביחס ישר להצלחת הסרט בקופה – על ידי מענק שהמדינה מעבירה לחברת ההפקה בהתאם להיקפי מכירות הכרטיסים, או על ידי הקלות מס על הכנסות מכרטיסים. תמיכה כזו גם יכולה להינתן על ידי הטבות מס בגין השקעות בהפקה ובהפצה של סרטים או בגין השתתפות בחלק מהוצאות ההפקה.

ההבדל המהותי בין שני סוגי התמיכה הוא שבתמיכה המבוססת על תמריצים הסרט כלל לא עובר הערכה מקצועית. אמנם המדינה מקלה על היוצרים בהפקה, אך סיכוייהם להרוויח

כדי להעריך את מדיניות התמיכה בקולנוע הנוהגת בישראל פנינו לבחון את התמיכה בקולנוע במדינות אחרות בעולם. המדינות שנסקרו הן בעיקר מדינות מערביות שמספר הדוברים את השפה המדוברת בהן ברחבי העולם אינו עולה על 20 מיליון איש. ההשוואה מתמקדת בהן משום שהמדיניות של מדינות עם מספר דוברים גדול יותר של השפה שונה מהותית מזו של מדינות שהשפות המדוברות בהן רווחות פחות, בשני היבטים. ראשית, מספר הדוברים את השפה משפיע על סיכויי ההצלחה המסחרית של הסרט. כאשר לסרטים דוברי השפה המקומית יש פוטנציאל להצלחה מסחרית, הדבר משפיע על מדיניות התמיכה הציבורית. שנית, המדיניות בתחום מימון הקולנוע במדינות עם מספר רב של דוברי שפתן מושפעת מאוד מהקולנוע ההוליוודי; השפעה זו פחותה במדינות ששפתן ייחודית יחסית.³⁴

להלן תיאור הפרמטרים שנבחנו במדינות והממצאים המרכזיים (תיאור מפורט של מדיניות התמיכה במדינות שנבדקו במחקר מצורף בנספח מס' 1).

”בכל המדינות שנבדקו יש מסלול תמיכה המבוסס על תמריצים בצד מסלול המבוסס על הערכה מקצועית. ישראל מתייחדת בכך שאינה מציעה ליוצרים מסלול המבוסס על תמריצים.“

תלויים בראש ובראשונה בהצלחה המסחרית של הסרט. לעומת זאת, במסלול המבוסס על הערכה מקצועית, היוצרים מתפרנסים ממענק ההפקה המתקבל מהמדינה ורווחיהם אינם תלויים בהצלחה המסחרית של הסרט.

ממצא משמעותי העולה מהמחקר המשווה בעניין זה הוא שבכל המדינות שנבדקו יש מסלול תמיכה המבוסס על תמריצים **בצד** מסלול המבוסס על הערכה מקצועית. ישראל מתייחדת בכך שאינה מציעה ליוצרים מסלול המבוסס על תמריצים.

2. מטרות התמיכה

מדינות התומכות בקולנוע מגדירות באופנים שונים את מטרות התמיכה. הסקירה המשווה למדת על ארבע מטרות עיקריות:

עידוד אמנות לשמה: לאפשר ליוצרים להפיק יצירות קולנוע ברמה אמנותית גבוהה, ללא קשר להצלחתן בקרב הקהל.

עידוד הקולנוע כתעשייה: הואיל והקולנוע נתפס כתחום הראוי לעידוד מסחרי, אמצעי התמיכה נועדו להגדיל את הרווחיות של יזמים הבוחרים לפעול בו.

סיוע לעובדי התעשייה: הבטחת מטה לחמם של בעלי מקצוע בתחום הקולנוע.

ביטוי תרבותי: עידוד ותמיכה בקולנוע כאמצעי לביטוי התרבות או התרבויות במדינה ובחשיפה – או חשיפתן – לאוכלוסייתן.

מטרות התמיכה במחקר המשווה נבחנו בשתי דרכים: ככל שהייתה במסמכים שנבדקו הצהרה ברורה על מטרת התמיכה, התייחסנו לנוסח זה. בכמה מדינות לא הופיעה במסמכים שנבדקו הצהרה ברורה, אולם הופיעו בהם קריטריונים המאפשרים לזהות את מטרת התמיכה.³⁶

סקירתנו העלתה כי בצד מדינות הרואות בעידוד אמנות לשמה ערך המצדיק תמיכה יש מדינות שאינן סבורות כך. עם זאת, כמעט כל המדינות שנסקרו שותפות לראיית הקולנוע ככלי לביטוי של התרבות המקומית.

3. מבנה התמיכה

פרמטר זה בוחן את הגופים העוסקים בתמיכה בקולנוע הן מהצד התומך והן מהצד הנתמך. נבחנו שאלות כמו מקומו של הדרג הפוליטי בקבלת ההחלטות בתמיכה, מידת המעורבות בתוכן, סוג הגופים המקבלים תמיכה וכדומה.

הממצא המשמעותי העולה מהבדיקה המוסדית הוא שבאף לא אחת מהמדינות שנבדקו פועלים גופים דומים לקרנות הקולנוע הישראליות, המבצעות את הלקטורה מחוץ למוסדות הממשלה. בכל המדינות שנבדקו, ההערכה המקצועית והאמנותית של הסרטים המבקשים להיתמך במסלולים המבוססים על הערכה מקצועית נעשית על ידי אנשי מקצוע שממנים גופים ממשלתיים המעסיקים אותם ישירות.³⁷

4. סיכום

מינוי לקטורים	מטרות התמיכה				סוג התמיכה		מדינה
	ביטוי תרבותי	תעסוקה	עידוד תעשייתי	אמנות לשמה	תמריצים	הערכה	
ממשלה	יש	יש	יש		יש	יש	איסלנד
ממשלה	יש	יש			יש	יש	צרפת
ממשלה	יש				יש	יש	קרואטיה
ממשלה	יש			יש	יש	יש	צ'כיה
ממשלה			יש	יש	יש	יש	דנמרק
ממשלה	יש	יש	יש	יש	יש	יש	הולנד
עמותות עצמאיות	יש					יש	ישראל





ד. חוק הקולנוע

1. מטרת החוק

מאז שנת 2000 ניתן התקצוב הממשלתי של ענף הקולנוע בישראל מכוח חוק הקולנוע.³⁸ החוק מורה לשר התרבות להקים מועצה לקולנוע, וקובע:

המועצה תפעל לשם עידוד הקולנוע הישראלי והתמיכה בו, תוך הבטחת חופש היצירה ומתן ביטוי למגוון התרבותי של החברה בישראל, להשקפות השונות הרווחות בה ולערכיה.³⁹

”המועצה תפעל לשם עידוד הקולנוע הישראלי והתמיכה בו, תוך הבטחת חופש היצירה ומתן ביטוי למגוון התרבותי של החברה בישראל, להשקפות השונות הרווחות בה ולערכיה.”

1.1 לשון החוק

נוסח המטרה שבחוק הקולנוע בישראל אינו מאפשר לקבוע חד-משמעית את כלל מטרותיו. הנוסח קובע כי יש לפעול לעידוד הקולנוע והתמיכה בו בלי לומר מדוע. אפשר להבין מכך שמטרת-העל של החוק הייתה להבטיח מימון יציב שיאפשר את קיומו של ענף הקולנוע בישראל, שסבל ממצוקה תקציבית בשנים שקדמו לחקיקת החוק.⁴⁰ משהובטח קיומו של הקולנוע, התנה המחוקק כי העידוד והתמיכה הללו ייעשו בשני תנאים: הבטחת חופש היצירה – ומתן ביטוי למגוון התרבותי בישראל, להשקפות שונות בחברה ולערכיה.

בסקירה המשווה שהצגנו לעיל מצאנו שמטרות התמיכה במדינות התומכות בקולנוע מתרכזות בארבע מטרות: קידום קולנוע בענף מסחרי, מתן ביטוי קולנועי לתרבות של המדינה התומכת, קידום יצירה תרבותית איכותית וקידום אינטרסים של עובדי התעשייה המקומית.

לא כל המדינות התומכות בקולנוע אימצו את כל המטרות האמורות, אולם כולן אימצו לפחות אחת מהן. על רקע זה יש אפוא לבחון אלו מטרות בחרה הכנסת לקדם כשחוקקה את חוק הקולנוע. ארבע המטרות שלעיל ישמשו בסיס לניתוח המטרה שבחוק הישראלי.

1.2 הליך החקיקה

מסקנה זו עולה מנוסח החוק ומתחזקת לאור המטרות שהובעו בהליך החקיקה: נוסח המטרה שבסעיף 2(ב) לחוק צלח את כל הליכי החקיקה ללא כל שינוי מהקריאה הטרומית.⁴² במשך הדיונים של ועדת החינוך והתרבות בהצעה הוקדשה תשומת לב רבה למקורות התקציביים למימון הקולנוע ולמעמד מועצת הקולנוע – כגוף עצמאי או כמועצה מייעצת. לא היה כל דיון בניסוח של מטרת התמיכה, ומפרוטוקול הדיון בוועדת החינוך והתרבות בהכנה לקריאה השנייה והשלישית עולה כי חברי הכנסת הצביעו בעד נוסח הסעיף ללא כל הערה מצדם או מצד גורמים אחרים שהשתתפו בדיוני הוועדה.⁴³

המסקנה היא אפוא שהמטרה העיקרית של חוק הקולנוע – הן מבחינת חברי הכנסת שניסחו אותו והן מבחינת גורמים בתעשיית הקולנוע שהיו מעורבים בחקיקתו – היא מתן ביטוי תרבותי לחברה הישראלית על מגוון השקפותיה וערכיה באמצעות עידוד ותמיכה בהפקה של סרטי קולנוע.⁴⁴

האמירה הפוזיטיבית היחידה בחוק, המגדירה את מטרות הקולנוע הישראלי, היא אפוא "ביטוי למגוון התרבותי לחברה הישראלית, להשקפות השונות הרווחות בה ולערכיה" באמצעות הקולנוע. הפסוקית בדבר הבטחת חופש היצירה, שתנוח בהמשך, אינה מגדירה את מטרת המימון אלא מהווה תנאי.

ה"עידוד" וה"תמיכה" בקולנוע עשויים להתפרש כעידוד תעשיית הקולנוע או תמיכה באמנות לשמה, אולם בדוחק רב.⁴¹ נכון יותר לפרש מונחים אלה כאמירות כלליות המתייחסות למסגרת של פעילות התמיכה. גם אם נניח כי ביטויים אלו מבטאים מטרה של עידוד תעשייתי ותמיכה באמנות לשמה, אין להסיק כי מעמדם של שלוש המטרות שווה. סעיף המטרה קובע כי התמיכה בקולנוע ועידודו ייעשו **תוך** מתן ביטוי קולנועי לתרבות הישראלית; כלומר: אין לתמוך או לעודד יצירה שאינה נותנת ביטוי לתרבות הישראלית.

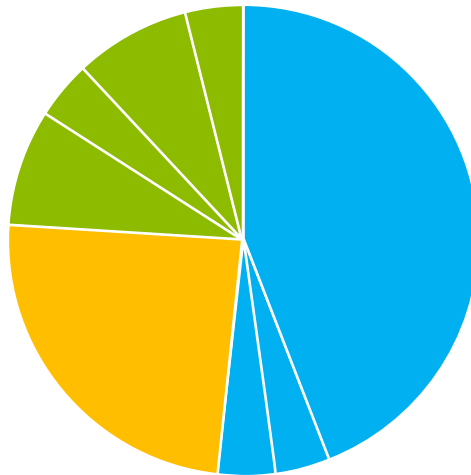
המסקנה היא שעל חברי מועצת הקולנוע ועל כל הגופים הנתמכים מכוח חוק הקולנוע להיות מחויבים לכך שמימון הקולנוע יפעל באופן שיבטא וישקף את התרבות הישראלית, את ההשקפות השונות ואת הערכים של החברה בישראל באמצעות הקולנוע הישראלי.

2. הרכב מועצת הקולנוע

חוק הקולנוע קובע את הרכב המועצה.⁴⁵ המועצה מונה 25 חברים הממונים על ידי שר התרבות כדלקמן:

1. 11 קולנוענים⁴⁶ שאינם עובדי מדינה.
2. קולנוען שאינו עובד מדינה, המתמנה לפי הצעת מועצת הרשות השנייה.
3. קולנוען שאינו עובד מדינה, המתמנה לפי הצעת מועצת הכבלים והלוויין.
4. ארבעה אנשים המעורים בתחומי התרבות והאמנות שאינם עובדי מדינה.
5. שני אנשים המעורים בתחומי התרבות והאמנות שאינם עובדי מדינה, המתמנים לפי הצעת שר התקשורת לאחר התייעצות עם מועצת הרשות השנייה ומועצת הכבלים והלוויין.
6. שני עובדים של משרד התרבות.
7. עובד מדינה המתמנה לפי הצעת שר האוצר.
8. שני עובדי מדינה המתמנים לפי הצעת שר התקשורת.
9. עובד מדינה המתמנה לפי הצעת השר הממונה על רשות השידור.

הרכב מועצת הקולנוע



קולנוענים | "אנשים המעורים בתחומי התרבות והאמנות" | עובדי מדינה

”טוב היה אילו נתן המחוקק דגש חזק יותר על מתן ביטוי במועצה לחברה הישראלית על שכבותיה ומגזריה במקום למילייה הקולנועי- תרבותי שבה.“

רוב חברי המועצה הם אנשים הבאים מתחום היצירה, העשייה והמחקר בתחום הקולנוע, והם ”מחוזקים” על ידי אנשים ”הבקיאים בתחומי התרבות והאמנות”. זה היה ההרכב האופטימלי אילו ביקש המחוקק לקדם יצירה תרבותית איכותית כמו גם את האינטרסים של העוסקים במקצוע. אולם, כפי שראינו לעיל, המחוקק לא ביקש לקדם את האינטרסים של אנשי המקצוע, ואת קידום היצירה התרבותית הוא התנה בכך שיינתן ביטוי לערכי החברה הישראלית. המועצה אמונה על המלצת המדיניות בתחום הקולנוע לשר התרבות. כדי לקדם ביטוי קולנועי להשקפות, לערכים ולתרבות בחברה הישראלית, כמצוות החוק, טוב היה אילו נתן המחוקק דגש חזק יותר על מתן ביטוי במועצה לחברה הישראלית על שכבותיה ומגזריה במקום למילייה הקולנועי-תרבותי שבה. בפרק ההמלצות נביא הצעה להרכב חלופי למועצה. בניגוד לקבוע בחוק, בעת כתיבת מסמך זה מכהנים במועצת הקולנוע 19 חברים בלבד.⁴⁷

3. מקורות התקציב למימון הקולנוע

בסעיף 11 לחוק נקבע כי יוקצה לקולנוע תקציב שנתי בסכום השווה למחצית מסכום התמלוגים המועברים על ידי זכייניות הרשות השנייה, בתוספת מחצית התמלוגים המועברים על ידי הזכייניות של מועצת הכבלים והלוויין.⁴⁸ למרות זאת, סכום התמיכה בפועל אינו מחושב כפי שנקבע בחוק אלא במשא ומתן בין משרד

התרבות ואיגודי היוצרים לבין משרד האוצר.⁴⁹ הסכום המוקצה לקולנוע בפועל נטול כל זיקה לתמלוגים שזכייניות התקשורת משלמות. כך, לדוגמה, בשנת 2011 עמדה התמיכה בקולנוע על כחמישים מיליון ש”ח, ואילו התמלוגים שהזכייניות של מועצת הכבלים והלוויין העבירו למדינה עמדו על כ-400 מיליון ש”ח.⁵⁰ לעומת זאת, בשנת 2014 עמדה התמיכה בקולנוע על כשמונים מיליון ש”ח אף שמועצת הכבלים והלוויין כלל לא גבתה תמלוגים בשנה זו מזכייניותיה.⁵¹

חוסר ההתאמה בין נוסח החוק לבין התמיכה בקולנוע בפועל נעוץ בשינוי המדיניות בנוגע לגופי השידור: מאז ראשית 2013 הועבר שוק הטלוויזיה המסחרית בישראל ממתכונת של זיכיונות למתכונת של רישיונות. התמלוגים בגין הזיכיונות שולמו דרך הסעיפים המפורטים בחוק הקולנוע והתמלוגים בגין רישיונות מועברים במסגרת סעיפים אחרים.⁵²

4. חלוקת התקציבים

סעיף 12 לחוק הקולנוע קובע כי ”מתן תמיכות מתוך תקציב הקולנוע ייעשה על פי מבחנים לתמיכה במוסדות ציבור”. הכוונה היא לחלוקה של כספי תמיכה למוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב. חלוקת תקציב לפי סעיף זה מתבססת על מבחני תמיכה שוויוניים המתפרסמים לציבור וכל גוף העומד בתנאי הסף של המבחנים זכאי לקבל תמיכה. לפי חוק יסודות התקציב, הגורם המוסמך לנסח את מבחני התמיכה הוא השר הממונה על סעיף התקציב, תוך התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה.⁵³ חוק הקולנוע קובע ששר התרבות ינסח את המבחנים הללו בתחום הקולנוע תוך התייעצות עם מועצת הקולנוע. להלן יובא ניתוח מפורט של מבחני התמיכה בתחום הקולנוע.



ה. מבחני התמיכה

כל אחד מהגופים שעמדו בתנאי הסף.⁵⁸ ייחודו של משרד התרבות, הממונה על יישום חוק הקולנוע, נעוץ בכך שרוב תקציבו מנותב לתמיכות בארגונים לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב.⁵⁹

נוהל משרד האוצר מפרט את האופן שבו משרדי הממשלה מקבלים את הבקשות לתמיכה ומטפלים בהן.⁶⁰

2. מבחני התמיכה בקולנוע

שר התרבות מפרסם מדי שנה מבחני תמיכה שנוסחו תוך התייעצות, המחויבת בחוק, עם מועצת הקולנוע והיועץ המשפטי לממשלה. המסמך נקרא **מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט למוסדות ציבור בתחום הקולנוע**,⁶¹ ולשם הנוחות נכנה אותו להלן "מבחני התמיכה". המסמך מסדיר את תנאי התמיכה בכלל המוסדות בענף הקולנוע, וקובע כי תקציב הקולנוע יחולק על ידי מבחני התמיכה כדלקמן:⁶²

- (1) 58.5% להפקת סרטים עלילתיים באורך מלא.
- (2) 5.8% להפקת סרטים קצרים.
- (3) 13.6% להפקה של סרטי תעודה.

כאמור, תפקידה של מועצת הקולנוע הוא לייעץ לשר התרבות בנוגע למדיניות קולנוע וליישום של חוק הקולנוע.⁵⁴ במסגרת זו, הפעילות המרכזית של המועצה היא ניסוח מבחני התמיכה שלפיהם מחלקים את תקציבי חוק הקולנוע.⁵⁵

1. תמיכת הממשלה לפי חוק יסודות התקציב: רקע כללי

התמיכה בקולנוע הישראלי נעשית באמצעות המנגנון הקבוע בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב. סעיף זה קובע כי משרד ממשלתי המבקש לתמוך בפעילות פלונית נדרש לנסח מבחני תמיכה שוויוניים, שיאפשרו לכל הגופים העומדים בקריטריונים המופיעים במבחן לקבל חלק מכספי התמיכה. בהתאם לחוק, קביעת המבחנים נעשית בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה. היועץ המשפטי לממשלה פרסם הנחיה מפורטת לגבי הניסוח של מבחני התמיכה ולגבי יישום התמיכה בפועל;⁵⁶ גם משרד האוצר פרסם נוהל מפורט בנושא.⁵⁷

ככלל, אפשר לאפיין את מבחני התמיכה ככוללים שני סוגי קריטריונים: **תנאי סף**, הקובעים אם גוף פלוני זכאי לקבל תמיכה, ו**תנאים מדידים**, הקובעים כמה כסף יקבל

3. מבחני התמיכה אינם עולים כדי קביעת מדיניות

עמדנו על כך שחוק הקולנוע מסמיך את שר התרבות למנות מועצה לקולנוע.⁶⁵ תפקיד המועצה הוא לייעץ לשר בקביעת מדיניות בתחום הקולנוע⁶⁶ ובקביעת מבחני תמיכה לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, לשם קידום מטרות כגון עידוד יצירה, שיתוף פעולה בינלאומי, קידום הסרט הישראלי ועוד.⁶⁷ אם כן, שר התרבות מוסמך לקבוע מדיניות בתחום הקולנוע ולקבוע מבחני תמיכה בתחום, בכפוף לחובת התייעצות עם המועצה. על סמכויות אלה להתבצע בהתאם למטרות הכלליות שנקבעו בחוק – "עידוד הקולנוע הישראלי והתמיכה בו, תוך הבטחת חופש היצירה ומתן ביטוי למגוון התרבותי של החברה בישראל, להשקפות השונות הרווחות בה ולערכיה".⁶⁸ מבחני התמיכה לפי סעיף 3א הם האמצעי המרכזי להגשמת המדיניות שהשר מוסמך לקבוע בהתייעצות עם המועצה.

ניתוח מנגנון התמיכה, כפי שהוא מופעל למעשה, מעלה את החשש שמאז נכנס חוק הקולנוע לתוקף הפעילו השרים את סמכותם חלקית בלבד.

הסמכות לקבוע מבחני תמיכה היא טכנית בלבד, והיא מיושמת; אולם העיקר חסר: תוכנם של מבחני התמיכה אינו מפורט ברמה שדי בה כדי להגדירה כ"קביעת מדיניות". למעשה, משרד התרבות מעביר לקרנות הקולנוע תקציבים רבים, אך מקמץ בהנחיות הקובעות מדיניות בתחום הקולנוע. בתנאים אלו נותר בידי קרנות הקולנוע שיקול דעת רחב מאוד הן לבחירת הסרטים שיופקו והן לקביעת העקרונות לבחירתם. התוצאה היא חוסר התאמה בין מטרות התמיכה בקולנוע לבין מצב הענף בפועל.

(4) 6.9% להפקת סרטים ישראליים ייעודיים.

(5) 1.7% להפקת סרטי גמר של סטודנטים.

(6) 5.6% לתמיכה בפסטיבלים לקולנוע בישראל ובמתן פרסים במסגרתם.

(7) 2.5% לתמיכה בפעילות סינמטקים.

(8) 1.5% לתמיכה בארגונים יציגים של בעלי מקצוע בתחום הקולנוע.

(9) 1.5% לתמיכה בארכיונים ובשימור סרטים.

(10) 2.4% לתמיכה בשיווק סרטים ישראליים בארץ ובחוץ לארץ.

התקציבים המצוינים בפסקאות (1) עד (5), העוסקות בתקצוב של הפקת סרטים מכל מיני סוגים, חולקו בשנים האחרונות בין חמש קרנות. כאמור בפרק המבוא, דוח זה עוסק בסרטים עלילתיים באורך מלא (פיצ'רים) בלבד. הסכומים שבפסקה (1) – כלומר: סרטים עלילתיים באורך מלא – חולקו מאז חקיקת החוק רק לקרן הקולנוע הישראלי ולקרן רבינוביץ'.⁶³

המסמך קובע תנאי סף משותפים לכל סוגי המוסדות כמו, לדוגמה, עמידה בכללי מנהל תקין, התנהלות בשקיפות וללא ניגוד עניינים, הפעלת אתר אינטרנט שיספק מידע ועוד. בהמשך המסמך מפורטים בנפרד, לכל סוג של מוסד, תנאי סף ותנאים מדידים.

להלן ננתח כמה היבטים וליקויים במבחני התמיכה, תוך התמקדות בחלקים העוסקים בתמיכה בסרטים עלילתיים באורך מלא.⁶⁴

”מבחני התמיכה חסרים הנחיות ללקטורים כיצד להעריך את הסרט באופן התואם את מטרות התמיכה בקולנוע. במצב הדברים הקיים, הלקטורים מפעילים שיקול דעת המתבסס על הערכתם האמנותית הסובייקטיבית בלבד.”

הלקטור. סרטים שאינם תואמים את ההשקפה האמנותית של הלקטורים נדחים אף שמטרת התמיכה היא להבטיח את חופש היצירה של היוצרים ולא של הלקטורים. כזכור, במדינות שנבדקו במחקר המשווה נמצא כי הלקטורים מועסקים ישירות על ידי המשרד הממשלתי. בהיעדר אמות-מידה להפעלת שיקול הדעת, הנתק בישראל בין הלקטורה לבין הגוף המממן אינו רק מוסדי אלא גם מהותי.

תוצאה נוספת של היעדר מדיניות לגבי עבודת הלקטורים היא יחסן של הקרנות אל חוות הדעת של הלקטורים כאל המלצות בלבד.⁷² כתוצאה מכך, מערך הלקטורים היקר שהקרנות מחזיקות בכספי הציבור מאבד ממשמעותו. ההחלטה הסופית בדבר הסרטים הנתמכים נתונה להנהלות הקרנות – אך גם שיקול דעתן אינו מכוון לפי אמות-מידה מטעם המועצה, למעט ניקוד מסוים שניתן בדיעבד להצלחות של סרטים שמומנו בפסטיבלים בחו”ל ובבתי הקולנוע בישראל (להלן).

שתי חלופות מוצעות לפתרון בעיה זו בפרק ההמלצות שלהלן: הראשונה היא העברה של העסקת הלקטורים מהקרנות למשרד התרבות, כמקובל במדינות רבות אחרות התומכות

לדוגמה, מבחני התמיכה אמנם מתגמלים את קרנות הקולנוע על ”עידוד יצירה בסוגות (ד’אנרים) שאינן מקבלות ביטוי מספיק בקולנוע הישראלי (דוגמת סרטי אימה, אנימציה, אלטרנטיבי-נסיוני, קומדיה רומנטית, סרטי ילדים ונוער וכיוצא באלה)”,⁶⁹ אולם השאלה אם לפתוח מסלול הממוקד דווקא בקומדיות או שמא באנימציה – ואולי בכלל ב”כיוצא באלה” – נקבעת על ידי הקרנות עצמן.⁷⁰ כך, אף שמדובר בשאלה של מדיניות, שהסמכות להכריע בה מסורה לשר בהתייעצות עם מועצת הקולנוע.

שיטת העבודה של הלקטורים היא סוגיה הראויה לתשומת לב מיוחדת, שנראה כי המועצה והשרה נמנעים לחלוטין מקביעת מדיניות לגביה. מבחני התמיכה כוללים הוראות מסוימות בעניין זה, אולם הן בעלות אופי טכני: על הלקטורים להגיש חוות דעת מפורטות בתוך פרק זמן קבוע מראש; על הקרנות להגביל את כהונתם של הלקטורים לשנתיים לכל היותר; על הקרנות לאפשר ליוצרים להגיש כל סרט עד שלוש פעמים ובכל פעם תידון הבקשה על ידי צוות לקטורים אחר.⁷¹

בהנחיות אלה אין כל אמות-מידה שעל פיהן יחליט הלקטור על אלו סרטים להמליץ; מצב זה ודאי עולה כדי חסר של ממש במדיניות שעל השר לקבוע. כזכור, החוק קובע כי על המדיניות לקדם מטרות ברורות. מבחני התמיכה חסרים הנחיות ללקטורים כיצד להעריך את הסרט באופן התואם את מטרות התמיכה בקולנוע. במצב הדברים הקיים, הלקטורים מפעילים שיקול דעת המתבסס על הערכתם האמנותית הסובייקטיבית בלבד.

מציאות זו מביאה להחטאה של מטרות התמיכה שנקבעו בחוק; ולא זו בלבד – היא אף פוגעת בגיעה קשה בחופש היצירה, משום שהזכות למימוש של חופש היצירה מועברת מהיוצר אל

”הדרישה שהלקטורים יהיו קולנוענים מקצועיים ושיתחלפו אחת לשנתיים, בצירוף היקפיה המצומצמים של התעשייה בישראל, יוצרת מצב בלתי-נמנע שבו קולנוענים פעילים ישמשו לקטורים. מציאות זו יוצרת ניגוד עניינים מובנה.”

לא יישקלו שיקולים זרים במניעיו של לקטור להעדיף יוצר מסוים בנסיבות אלה.⁷⁵

5. תגמול על הצלחה: בפסטיבלים בחו”ל ובקופות הקולנוע בארץ

מאפיין בולט ובעייתי של מבחני התמיכה הוא הפער בין תגמול הקרנות על הצלחת סרטיהן בחו”ל לבין הצלחתם בקופות הקולנוע בישראל.

מבחני התמיכה כוללים תנאי מדיד הנוגע להערכה של האיכות והרמה המקצועית של המוסד הנתמך – כלומר של קרנות הקולנוע.⁷⁶ הערכה זו מתבצעת באמצעות ניקוד שהמוסד מקבל בהתאם להישגיו, עד סך מרבי של 45 נקודות. 12 נקודות ניתנות במסגרת סעיף סל הכולל שיקול דעת בלתי-מוגבל למועצת הקולנוע (סעיף זה ינותח להלן); הניתוח של חלוקת הנקודות הנותרות חושף סדר עדיפויות בעייתי:

בקולנוע; השנייה היא קביעה בתקנות, על ידי השר, של אמות-מידה ברורות להפעלת שיקול הדעת. הדבר יכול להיעשות על ידי רשימה מוגבלת של שאלות סגורות שעליהן יידרש להשיב הלקטור לגבי תסריט שקרא. הדירוג שייתן הלקטור בכל שאלה יוזן לתוך נוסחה שתשקלל את הדירוג ותיתן לכל תסריט מועמד ציון בהתאם למידת התאמתו למטרות התמיכה. הסרטים ידורגו לפי ציונם המשוקלל, ותוצאות הדירוג יחייבו את הנהלות הקרנות ללא הפעלת שיקול דעת.

4. ניגוד עניינים בין המועמדים לבין הלקטורים

תנאי הסף לקבלת התמיכה קובעים, בין היתר, כי ”בכללי המוסד מצויות הוראות למניעת ניגוד עניינים בין חברי הוועד המנהל של המוסד או ההנהלה, לפי העניין, והלקטורים או המנהלים האמנותיים, לבין מגישי הבקשות לסיוע להפקה.”⁷³

שיטת הלקטורים של הקרנות, בהוראת מבחני התמיכה, הופכת את מניעת ניגוד העניינים למשימה בלתי-אפשרית: במקום אחר במבחני התמיכה נקבע כי על הלקטורים להיות ”בעלי השכלה הולמת, ניסיון מקצועי ומוניטין בתחום היצירה, העשייה או המחקר בקולנוע או בטלוויזיה” וכי הלקטורים ”יתחלפו כל תקופת זמן קצובה שלא תעלה על שנתיים.”⁷⁴

הדרישה שהלקטורים יהיו קולנוענים מקצועיים ושיתחלפו אחת לשנתיים, בצירוף היקפיה המצומצמים של התעשייה בישראל, יוצרת מצב בלתי-נמנע שבו קולנוענים פעילים ישמשו לקטורים. מציאות זו יוצרת ניגוד עניינים מובנה: לקטור שהוא קולנוען פעיל למעשה נדרש לקחת חלק בהכרעה מי יזכה להיכנס לחוג מצומצם של קולנוענים פעילים מנוסים – שהם כולם מתחריו. אין אפשרות להבטיח כי

”המשקל העודף שניתן במבחני התמיכה להשתתפות והצלחה בפסטיבלים, אינו משרת את מטרות התמיכה בקולנוע הישראלי, כפי שנקבעו בחוק.”

להשתתפות והצלחה בפסטיבלים, אינו משרת את מטרות התמיכה בקולנוע הישראלי, כפי שנקבעו בחוק.

אפשר לפתור ליקוי זה באמצעות הגדלת מספר הנקודות שהקרנות מקבלות עבור הצלחה בקופות בישראל.

- עד שמונה נקודות מוענקות על מועמדות וזכייה של סרטי הקרן לפרסים בתחום הקולנוע, בהתחשב ביוקרתם.⁷⁷ פרסים אלה – ובמיוחד היוקרתיים שבהם – ניתנים בפסטיבלים הנערכים בחו”ל, בעיקר באירופה, על סמך החלטותיהם של לקטורים העובדים עבור אותם פסטיבלים.

- עד שמונה נקודות נוספות ניתנות על עצם ההשתתפות בפסטיבלים.⁷⁸ גם כאן, ההחלטה אלו סרטים ישתתפו בפסטיבלים מתקבלת על ידי הלקטורים של הפסטיבלים.

שני תנאים מדידים אלו מתגמלים את היוצרים על יצירת סרטים שיקלעו לטעמם של הלקטורים בפסטיבלים בחו”ל, ואת הקרנות – על תמיכה דווקא בסרטים מסוג זה.

- עד שמונה נקודות נוספות מוענקות על בסיס מכירת כרטיסים בישראל.⁷⁹ כלומר, כדי להצליח בתנאי מדיד זה, על היוצרים והקרנות לכוון לטעמם של הצופים הישראליים.

- חמש נקודות נוספות ניתנות עבור הקרנה יזומה של הסרטים שלא בבתי קולנוע, למשל: במתנ”סים ובבסיסי צבא.

- ארבע נקודות נוספות ניתנות עבור סיוע בהפקה של לפחות שני סרטים מז’אנרים ”שאינם מקבלים ביטוי מספיק” כגון קומדיה ואנימציה.⁸⁰

עמידה בשלושת המבחנים הראשונים היא תוצאה של הצלחת הקרן לקלוע לטעמו של קהל מסוים: שני המבחנים הראשונים פונים לקהל הקולנועי המקצועי ברחבי העולם והמבחן השלישי פונה במובהק לקהל הישראלי. אפשר לומר ברמה גבוהה של ודאות שאין התאמה בין העדפותיהם של הלקטורים בפסטיבלים לקולנוע לבין מטרות התמיכה שנקבעו בחוק הישראלי. מכאן, שהמשקל העודף שניתן במבחני התמיכה

**”פירוש ההיגד ”פיתוח צביון
תרבותי” עלול להתברר
כהיפוך מוחלט של ההיגד
”מתן ביטוי תרבותי” שבחוק
הקולנוע. האחרון מבקש
לשקף את הלכי הרוח
התרבותיים בחברה התומכת;
הראשון מבקש לפתח
באמצעות הקולנוע צביון
מקורי, כלומר: לעצב צביון
תרבותי שאינו משקף דווקא
את החברה הישראלית.”**

חריגה זו היא פגם של ממש,⁸³ שכן מועצת הקולנוע ושר התרבות מוסמכים לפעול רק במסגרת הסמכויות שהקנה להם החוק, והחוק לא הסמיך אותם לחרוג מהמטרות המופיעות בו.

לתשומת לב מיוחדת ראוייה המטרה שהוסיפה מועצת הקולנוע – לפתח ”צביון תרבותי מקורי”. פירוש ההיגד ”פיתוח צביון תרבותי” עלול להתברר כהיפוך מוחלט של ההיגד ”מתן ביטוי תרבותי” שבחוק הקולנוע. האחרון מבקש לשקף את הלכי הרוח התרבותיים בחברה התומכת; הראשון מבקש לפתח באמצעות הקולנוע צביון מקורי, כלומר: לעצב צביון תרבותי שאינו משקף דווקא את החברה הישראלית.

6. מטרות התמיכה על פי מבחני התמיכה

מסמך התמיכות נפתח בהגדרה של מטרות התמיכה:

בהתאם להוראות החוק, מטרת התמיכה היא לסייע למוסדות ציבור על פי אמות מידה ענייניות ושוויוניות לשם עידוד הקולנוע הישראלי והתמיכה בו, הכוונתו הארגונית ופיקוח על הגשמת הפוטנציאל התרבותי והעסקי שבו, תוך הקפדה על חירות היצירה והביטוי החיוניים לקיומה של אמנות בכלל ואמנות הקולנוע בפרט, פיתוח צביון תרבותי מקורי ישראלי ומתן ביטוי למגוון התרבותי של החברה בישראל, להשקפות השונות הרווחות בה ולערכיה.⁸¹

ההגדרה של מטרות התמיכה נפתחת אמנם במלים ”בהתאם להוראות החוק”, אולם ההתאמה חלקית בלבד. השוואה בין הגדרה זו לבין מטרות התמיכה שבחוק מלמדת על ההבדלים ביניהם. נחזור לסעיף 2(ב) לחוק הקולנוע, הקובע את מטרות המועצה, שנדון בפרק ד’:

המועצה תפעל לשם עידוד הקולנוע הישראלי והתמיכה בו, תוך הבטחת חופש היצירה ומתן ביטוי למגוון התרבותי של החברה בישראל, להשקפות השונות הרווחות בה ולערכיה.⁸²

חוסר ההתאמה בין מטרות החוק לבין המטרות של מבחני התמיכה מתבטא בשלוש מטרות המופיעות במבחני התמיכה ואינן מופיעות בחוק: ”הכוונה ארגונית”, ”פיתוח צביון תרבותי מקורי ישראלי” ו”פיקוח על הגשמת הפוטנציאל התרבותי והעסקי”.

7. תנאי סף גבוהים

תנאי הסף לתמיכה בקרנות הקולנוע קובעים מחסומי כניסה גבוהים מאוד:

על המוסד להוכיח שלש שנות פעילות לפחות בסיוע להפקת סרטים ישראליים וכן ניסיון משמעותי לגבי סיוע בהפקתם של 20 סרטים ישראליים לפחות, ובכלל זה ניסיון משמעותי בסיוע להפקת סרטים עלילתיים באורך מלא.⁸⁴

תנאי סף זה מחמיר במידה המהווה חסם כניסה מוחלט עבור שחקנים חדשים. ככלל – לגבי כלל מבחני התמיכה – דרישת הניסיון הניצבת לפני גופים המבקשים להיתמך באמצעות סעיף 3א לחוק יסודות התקציב נתחמה בהחלטת ממשלה לשנתיים בלבד.⁸⁵ בהחלטת הממשלה נקבעה גם דרישת הסף לניסיון במונחי מעט ולא רק במונחי זמן: גוף המבקש להיתמך בפעם הראשונה חייב להוכיח פעילות בשנה שקדמה לשנה שבה התמיכה מבוקשת, בהיקף שלא יפחת ממצצית התמיכה המבוקשת.⁸⁶

הדרישה להציג ניסיון בסיוע להפקת עשרים סרטים לפחות אינה מוגבלת לסרטים עלילתיים באורך מלא; אפשר להציג לעניין זה ניסיון גם בסיוע להפקת סרטי סטודנטים, סרטים קצרים וכדומה. הקושי האמתי הוא בהצגת "ניסיון משמעותי בסיוע להפקת סרטים עלילתיים באורך מלא". דרישה זו אינה סבירה בגלל תנאי השוק, שנוצרו מלאכותית על ידי הקרנות הנתמכות בעת. מדיניות הקרנות שלא לגבות את חלקן בהכנסות – למעשה הופכת את עצם ההפקה של סרט ללא מעורבות ממשלתית לבלתי-אפשרית, ובכך מנציחה את בלעדיותן של שתי הקרנות.

מדיניות זו תנוח בהרחבה להלן, בפרק העוסק בפעילות הקרנות.

יוצא אפוא, מחד גיסא, שמבחני התמיכה חוסמים את האפשרות לקבל כספי תמיכה ללא ניסיון משמעותי בהפקה של סרטים באופן פרטי – אך מאידך גיסא מאפשרים לקרנות ליצור תנאי שוק בלתי-אפשריים להפקת סרטים ללא מימון חיצוני. התוצאה היא שמאז נכנס חוק הקולנוע לתוקף לא נוספו לגופים הנתמכים בתחום הקולנוע העלילתי באורך מלא גופים חדשים, ושני הגופים היחידים שנתמכים בסעיף זה הן קרן הקולנוע הישראלי וקרן רבינוביץ'.

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין התמיכות⁸⁷ צוינו שני טעמים לדרישת הניסיון המוצבת לפני עמותות המבקשות להיתמך בפעם הראשונה: ראשית, הניסיון מעיד על יציבות הארגון, ויציבות זו יוצרת חזקה שהכסף שיועבר לארגון ישמש למטרותיו ולא ירד לטמיון אם המוסד הנתמך לא ישרוד לאחר שנות קיומו הראשונות. שנית, החוק דורש אישור ניהול תקין מאת רשם העמותות כתנאי סף לתמיכה. אישור ניהול תקין כאמור מותנה בפעילות כספית מתועדת ומדווחת כדין לרשם העמותות, וכדי להעריך אם תנאי זה מתקיים הרשם נדרש לבחון פעילות של שנתיים.

”שליטתן רבת-השנים של שתי הקרנות האמורות בתחום עשויה למנוע ביטוי תרבותי מחלקים בחברה הישראלית. הנוסח הנוכחי של מבחני התמיכה מביא בחשבון רק את הצורך בניסיון של הגופים הנתמכים – ומתעלם כליל מהצורך לאפשר תחלופה שלהם.”

התמיכה מביא בחשבון רק את הצורך בניסיון של הגופים הנתמכים – ומתעלם כליל מהצורך לאפשר תחלופה שלהם. שינוי של תנאי הסף, באופן שיאפשר לגופים חדשים להתמודד על כספי התמיכה, צפוי לסייע לגיוון התרבותי בתחום הקולנוע.

בפרק ההמלצות שלהלן נכלול המלצה לנסח מחדש את הדרישה באופן שמתגבר על התנאים הקיימים, החוסמים כליל את האפשרות להפיק סרטים שלא באמצעות הקרנות: תוצע דרישה המשלבת ניסיון של הקרן עם ניסיון מקצועי שצברו בעלי תפקידים מקצועיים מחוץ לעבודתם בקרן.

8. מבחנים סובייקטיביים

בהנחיית היועמ”ש בעניין ניסוח מבחני התמיכה נקבע כי ”יש לשאוף להעניק משקל נמוך יחסית לאמות מידה סובייקטיביות, כגון ‘מקצועיות’, ‘איכות’, ‘הערכה כללית’ וכיוצא באלה”.⁹²

הנחיה זו מתבססת על פסק הדין של בג”ץ בעניין **תאטרון ארצי לנוער**, שהגדיר את מהותם של מבחני תמיכה:

החמרת דרישות הסף לניסיון במבחני התמיכות לקולנוע אינה נוגעת לאף אחד מהטעמים שהובאו והיא פגם של ממש במבחני התמיכה. התכלית של סעיף 3א לחוק יסודות התקציב היא לתמוך במוסדות המקיימים פעילות שהממשלה מבקשת לקדם, בכפוף למבחנים שוויוניים. מהות השוויון הנדרש בעניין זה היא מתן גישה לתקציבים לכל גוף המקיים את הפעילות האמורה, בכפוף לקריטריונים ענייניים.⁸⁸ החמרת התנאים מעלה חשש שמדובר בניסיון לחסום את דרכם של ארגונים חדשים מפני תמיכה ממשלתית לפי חוק הקולנוע.

ניסיון מסוג זה נפסל בעבר על ידי בג”ץ. בפסק הדין בעניין **תאטרון ארצי לנוער**⁸⁹ עמדה למבחן מדיניות משרד החינוך והתרבות (דאז) לחלק את התמיכה לתאטרונים באופן שמנציח את התמיכה בתאטרונים גדולים וותיקים, ומתנה את התמיכה בתאטרונים חדשים בהגדלת התקציב. בית המשפט פסל שיטה זו וקבע כי מבחני התמיכה הללו ”אינם מהווים מחסום יעיל בפני העדפה בלתי עניינית”.⁹⁰ בית המשפט העביר ביקורת על משרד החינוך: מפסק הדין עולה כי הכוונה האמתית בהבחנה בין מוסדות ותיקים לחדשים הייתה הנצחת הממסד הקיים. חסמי הכניסה הגבוהים לתמיכה בתחום הקולנוע הם בעלי מאפיינים דומים.⁹¹

על מבחני התמיכה לכלול דרישות סף המאזנות בין הצורך האמתי בכך שיהיה לגופים הנתמכים ניסיון בתחום שבו הם נתמכים כדי שתמיכת המדינה לא תרד לטמיון, לבין הצורך לאפשר גיוון בקרב הגופים הנתמכים. צורך זה קיים בכל תחום תמיכה כדי להבטיח את זכותם של גופים המבקשים להיתמך, והוא חשוב כפליים בתחום הקולנוע, שבו נקבע בחוק כי התמיכות ניתנות כדי לתת ביטוי לגיוון התרבותי בישראל. שליטתן רבת-השנים של שתי הקרנות האמורות בתחום עשויה למנוע ביטוי תרבותי מחלקים בחברה הישראלית. הנוסח הנוכחי של מבחני

שיתאים לסעיף המטרה שבחוק הקולנוע בדבר מתן ביטוי תרבותי לחברה הישראלית, על מגוון ההשקפות והערכים שבה. כך, מחד גיסא, יישמר מרווח שיקול הדעת של המועצה, ומאידך גיסא הוא יוגבל למטרות הקבועות בחוק, באופן שיאפשר לקרנות להעריך בצורה טובה יותר את המצופה מהן.

9. עידוד השקעות בסכום גבוה

במבחני התמיכה נקבע כי קרן תקבל 20 נקודות אם –

מעל 50% מהסרטים שהופקו בתמיכת המוסד או שהוחלט לתמוך בהפקתם היו סרטים שתקציבם הכולל עמד על 3 מיליון שקלים חדשים לפחות, והשקעת המוסד או ההשקעה המתוכננת בהפקת הסרטים האמורים לא פחתה מ-2 מיליון שקלים חדשים.⁹⁶

בהמשך מופיע סולם מדורג המעניק לקרנות ניקוד גבוה יותר ככל ששיעור הסרטים בתקציב גבוה שהקרנות סייעו בהפקתם גדול יותר.

תנאי זה, שנוסף למבחני התמיכה ב-2012, נועד לאפשר ליוצרים לעמוד בסטנדרטים המקצועיים של הפקות גדולות ברחבי העולם. הוספת התנאי החדש אמנם הביאה לתחושת רווחה בענף,⁹⁷ אולם יש לה שתי תוצאות שליליות. ראשית, היא צמצמה את מספר הסרטים דלי התקציב שקרן יכולה לתמוך בהם כדי לזכות במלוא הנקודות. בעבר, לדוגמה, נהגה קרן רבינוביץ' לתמוך בסרטים הפונים לקהל החרדי בעלות זעומה, והיה ביכולתה לתמוך בעשרות סרטים כאלה מדי שנה. כעת, מאחר שהתנאים החדשים דורשים שההשקעה בשיעור ניכר מהסרטים תהיה בסכום הגבוה משני מיליון ש"ח, נאלצה קרן רבינוביץ' להפסיק את התמיכה בסרטים אלה.⁹⁸ שנית,

המבחינים [...] אמורים להקטין את היסוד הסובייקטיבי ולהגדיל את היסוד האובייקטיבי שבהחלטת הרשות. הם הופכים שיקול-דעת חזק לשיקול-דעת חלש [...] כתוצאה מכך, הם מפחיתים את חשיבות השאלה מי היא הרשות המוסמכת, מהי נטיית הלב שלה ועד כמה היא חשופה להשפעה של גורמים חיצוניים ושיקולים זרים. יש בהם כדי לעשות את ההחלטה צפויה יותר, וכן גם שוויונית יותר, ולאפשר בדיעבד ביקורת יעילה יותר על ההחלטה.⁹⁵

השימוש בתנאים סובייקטיביים במבחני תמיכה הוא בלתי-נמנע, אולם יש לצמצם אותו למינימום ההכרחי. למעשה, מבחני התמיכה בתחום הקולנוע כוללים מספר לא מועט של תנאים סובייקטיביים במהותם, חלקם תנאי סף וחלקם תנאים מדידים. הבעיה מתעצמת בשל הרכבה של מועצת הקולנוע כפי שנקבע בחוק, הנגוע במידה רבה בחוסר גיוון. ברוח מטרות חוק הקולנוע, יש להמיר מדדים אלו במדדים הנותנים ביטוי לטעמו של הציבור הרחב.⁹⁴

במבחני התמיכה מופיע גם תנאי סל, המעניק למועצת הקולנוע שיקול דעת סובייקטיבי רחב מאוד:

הערכה כללית בדבר איכות תכנית העבודה של המוסד ותוצריה, באספקטים של יצירתיות, ייחודיות, חדשנות, מורכבות, תרומתו של המוסד לקידום הקולנוע והתרשמות כללית.⁹⁵

הצטיינות בתנאי זה מעניקה לקרנות 12 נקודות – סך הנקודות הגדול ביותר שיכול להינתן לקרנות בגין תוכן.

נוסח הסעיף בעייתי משום שאין בו כדי להבהיר לקרנות כיצד עליהן לנהוג כדי לזכות בניקוד. הפתרון יכול להימצא בשינוי נוסח הסעיף כך

”מה שנראה בעיני אדם אחד ‘קבוצה חברתית או אידאולוגית מסוימת’ עשוי להיראות לאדם אחר כניטרליות.“

הדרישה החדשה עלולה לגרום לניפוח מלאכותי של תקציבי ההפקה. לכל הגורמים – החל במועצת הקולנוע, המשך בקרנות וכלה ביוצר – משתלם כעת להציג תקציבים מנופחים. הדבר עלול להוביל לבזבז של כספי ציבור ולהגביר את הפגיעה ביכולת התחרות הדלה ממילא של סרטים פרטיים.⁹⁹

10. דרישה להיעדר זיקה פוליטית

אחר מתנאי הסף של מבחני התמיכה הוא שלא תהיה למוסד המבקש תמיכה ”זיקה לקבוצה חברתית או אידאולוגית מסוימת”.¹⁰⁰

הסיבה לדרישה זו מובנת מאליה: אין לאפשר מצב שבו כספי הציבור ישמשו לקידום מטרות פוליטיות של קבוצה מסוימת. מנגד, דרישה זו עלולה להתנגש עם מטרות חוק הקולנוע, הדורשות מתן ביטוי ”למגוון התרבותי של החברה בישראל, להשקפות השונות הרווחות בה ולערכיה”.¹⁰¹

תנאי סף זה הוא סובייקטיבי לחלוטין: מה שנראה בעיני אדם אחד ”קבוצה חברתית או אידאולוגית מסוימת” עשוי להיראות לאדם אחר כניטרליות. מורכבות זו מתגברת נוכח חוסר האיזון היחסי בהרכב מועצת הקולנוע, שעליו עמדנו בפרקים הקודמים.¹⁰² הפקדת השאלה ”מהי זיקה פוליטית” בידי גוף המורכב ברובו מקולנוענים עלולה להביא להכרעה שאינה עניינית.

11. סיכום

מבחני התמיכה הם המסמך המעצב מבחינת הממשלה את תמיכתה בענף הקולנוע בישראל. שינוי במבחני התמיכה גורר שינוי בהתנהלות של הקרנות, של הלקטורים ושל היוצרים.

סקירה של מבחני התמיכה חושפת ליקויים משמעותיים: חלקם גורמים לחוסר התאמה בין מטרות חוק הקולנוע לבין אופן יישומו; אחרים מעלים קשיים מנהליים; חלקם הם פרי תיקון שנועד לתקן ליקוי אחד ויצר ליקוי אחר.

פרק ההמלצות שלהלן מרכז את הצעותינו לתיקונים בענף בכלל ובמבחני התמיכה בפרט. התמיכה בקולנוע לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב טומנת בחובה ליקויים בלתי-נמנעים. תיקון יסודי של הליקויים הללו מחייב לא רק תיקונים במבחני התמיכה אלא הקצאת חלק מתקציב חוק הקולנוע לעידוד התעשייה בדרכים אחרות, שאינן תלויות בשיקול הדעת הסובייקטיבי של חברי מועצת הקולנוע ושל הלקטורים בקרנות, כפי שיורחב בפרק ההמלצות.



1. הפעילות של קרנות הקולנוע

1.1.1 אי-בהירות בחוות הדעת

תיקי ההפקה מועברים ללקטורים הקוראים את התסריט וכותבים חוות דעת מקצועיות על אודות הסרט. חוות הדעת מנוסחות בשפה חופשית וכוללות הערות. מצב זה אינו מאפשר ליוצרים – המבקשים לשפר את התסריט כדי להגדיל את סיכויי ההפקה במועד הגשה אחר – להבין כיצד יוכלו לעשות זאת. בהקשר זה קרן רבינוביץ' נבדלת מקרן הקולנוע הישראלי: אמנם היא משאירה מקום רב לניסוח חופשי של עמדת הלקטור, אך היא גם מנחה את הלקטורים למלא טופסי הערכה הכוללים גם שאלות סגורות. לעומתה, קרן הקולנוע הישראלי נותנת ללקטורים יד חופשית לחלוטין בניסוח חוות הדעת. אפשר אפוא להניח שיוצר שקיבל חוות דעת מקרן רבינוביץ' יקבל כלים טובים יותר להכין את הבקשה הבאה בהשוואה ליוצר שקיבל חוות דעת מקרן הקולנוע הישראלי. ועדיין, אין בכך די. גם בחוות הדעת של קרן רבינוביץ' ניתן מקום רב לניסוח חופשי של עמדת הלקטור.

קרנות הקולנוע הן החוליה המשמעותית ביותר במנגנון תקצוב הקולנוע הישראלי, המקבלת את ההחלטות המעשיות לגבי תקצוב הסרטים שיופקו. בפרק זה נציג סקירה של ליקויים בתפקודן: נפתח בתיאור של בעיות כלליות הנובעות ממבנה המנגנון ושיטות הפעולה שלו ונמשיך בבעיות משפטיות הכרוכות בעבודת הקרנות.

1. עבודת הלקטורה

שתי קרנות הקולנוע העוסקות בסיוע להפקות סרטים עלילתיים באורך מלא מציעות ליוצרים מסלול הגשה דו-שלבי בעל מאפיינים דומים.

1.1 שלב הקריאה הראשונית

בשלב הראשון, היוצר מגיש תיק הפקה שעיקרו התסריט של הסרט המבקש סיוע. מאות סרטים מוגשים לקרנות בדרך זו מדי שנה. אין מניעה להגיש תסריטים לשתי הקרנות בד בבד ורבים מהיוצרים אכן נוהגים כך. האופן שבו הקרנות בוחנות את התסריטים בשלב זה מעורר כמה בעיות שיפורטו להלן.

1.1.2 היעדר שקיפות בהכרעה

כמו כן, הלקטורים אינם מציינים בסיום חוות הדעת המלצה ברורה – האם על הסרט לעבור לשלב הבא אם לאו. בדף המידע של קרן הקולנוע הישראלי כתוב כי "היועצים האמנותיים [לקטורים; ז' מ'] ומנהל הקרן בוחרים את התסריטים שיעברו לשלב המיון השני".¹⁰³ עיון בחוות הדעת מלמד שהלקטורים מסתפקים בכתיבת חוות דעת כלליות ואינם מציינים הכרעה כאמור. ככל שההכרעה מתקבלת בהליך התייעצות בין מנהל הקרן לבין הלקטורים – מחוץ לחוות הדעת הכתובות – הליך זה אינו שקוף.

1.1.3 ריבוניות בשיקול הדעת

במנגנון המיון של קרן רבינוביץ' יש בעיה נוספת: תסריט המוגש לקרן מועבר לעיונה של ועדה בת שלושה חברים: שני לקטורים מתחלפים והמנהל האמנותי של הקרן. אלה מנסחים חוות דעת המועברות לוועדה נוספת – הוועדה המקצועית המייעצת – והיא שמחליטה אלו סרטים יעברו לשלב הבא. עם זאת, המנהל האמנותי של הקרן – אותו מנהל אמנותי – הוא גם יושב-ראש הוועדה המקצועית.¹⁰⁴ המנהל האמנותי הוא גורם בכיר וקבוע בקרן וחלקו בהכרעות דומיננטיות,¹⁰⁵ כך שלמעשה שני שלבי המיון מתאחדים לשלב אחד ארוך שבו המנהל האמנותי הוא הגורם המכריע בהחלטה. מנגנון זה מעורר לכאורה גם בעיה משפטית, שכן הוא אינו מתיישב עם תנאי הסף שבמבחני התמיכה: במבחנים נקבע כי לכל יוצר תהיה הזדמנות להגיש לכל קרן את אותו סרט שלוש פעמים, וכי בכל פעם יוגש התסריט לצוות לקטורים שונה.¹⁰⁶

1.2 שלב הפרזנטציות

יוצרים שתסריטיהם עלו שלב מוזמנים להציג פרזנטציה לפני ועדות אמנותיות מטעם הקרנות. לאחר הפרזנטציות מתקיים דיון בהשתתפות היוצרים, הנהלת הקרן והיועצים האמנותיים, ובעקבותיו הקרן מחליטה כיצד יחולק התקציב השנתי בין הסרטים.¹⁰⁷

הבעיה המרכזית ביישום של שלב הפרזנטציות היא היעדר שקיפות. הפרוטוקולים שנערכים בישיבות אלה אינם מועברים לעיון היוצרים והתשובות שהם מקבלים אינן מנומקות. יוצרים אחדים אף תיארו ניסיונות של גורמים בקרנות להתערב בשיקול הדעת האמנותי שלהם כתנאי למימון ההפקה של הסרט.¹⁰⁸

2. היעדר הליך ערעור מסודר

קרנות הקולנוע מקבלות החלטות הנוגעות לעשרות מיליוני ש"ח מכספי הציבור ולגורלם המקצועי של מאות אזרחים. לפיכך בולט לעין היעדרו של מנגנון ערעור מסודר וממוסד על החלטותיהן. בשתי הקרנות פועל הליך בירור פנימי בלבד, שאינו עולה כדי הליך ערעור ממצה.

קרן הקולנוע מפעילה "ועדת בירורים" שתפקידה לאפשר "ליוצרים לבוא ולהציג את דעתם ואת אשר על ליבם, ובכך לשמור על הדיאלוג הרצוי והחשוב בין הקרן לציבור היוצרים [...] שהקרן היא לו, אולי, הכתובת היחידה".¹⁰⁹ בנוהלי הפעילות של הוועדה נקבע כי "לא יהיה בסמכות הוועדה לבטל או להמליץ על שינוי בחוות הדעת וההמלצות של היועצים האמנותיים והלקטורים"; כלומר: מדובר בגוף חסר סמכות שמשמעותו אינה רבה. קרן רבינוביץ' מפעילה מנגנון של דיון חוזר בתסריט שנדחה על ידי הלקטורים. בקשות אלה מוגשות למנכ"ל הקרן, המחליט אם להעבירן לדיון חוזר. הדיון החוזר מתקיים לפני ועדה

”למעשה אין למועצה או למשרד התרבות יכולת לבחון מחדש החלטות של הקרנות. באחד המקרים ביקש יוצר לערער לפני שרת התרבות על החלטת קרן הקולנוע הישראלי בעניינו, ומהלך זה נתקל בתגובות קשות מצד גורמים במועצת הקולנוע.“

בתנאים מסחריים, שבהם השוק והשאיפה לרווח מנתיבים משא ומתן עם הספקים באופן שיוזיל ככל האפשר את העלויות. אולם, מבנה ענף הקולנוע בישראל אינו מתחשב בפוטנציאל הרווח של סרט כשיקול להפקתו. הצעת התקציב המוגשת לקרן מנוסחת בדרך כלל על ידי אחד מהגורמים ששכרם הוא מעל הקו, וכך נוצר תמריץ עבור היוצרים לבחור דווקא את הספקים היקרים יותר, באופן שמגדיל את התקציב שמתחת לקו – ומנפח את שכרם שמעל הקו.

מציאות זו גורמת להתייקרות מלאכותית של מחירי השירותים בענף הקולנוע ובכך פוגעת בתחרותיות בענף. הדבר משליך על מספר הסרטים שיופקו בתקציב הממשלתי ועל סיכויי ההשתלבות של משקיעים פרטיים ושל יצירות קולנועיות שלא מעורב בהן כסף ממשלתי.

4. הימנעות מגביית חלקן של הקרנות בהכנסות הסרטים הנתמכים

ככלל, מדיניות הקרנות היא להימנע למעשה מגביית חלקן בהכנסות מהסרטים.¹¹⁶ ניתוח הסכם לדוגמה בין קרן הקולנוע הישראלי לבין מפיק, המפורסם באתר קרן הקולנוע

שבה חברים, מלבד מנכ”ל הקרן ומנהל ההפקות בקרן, גם המנהל האמנותי – שנזכר מעורב בקבלת ההחלטות העומדות לדיון חוזר.¹¹⁰ העברת החלטה לדיון נוסף לפני האדם שקיבל אותה אינה עונה על הצורך בקיומו של הליך ערעור במקרים שבהם נפלו טעויות בהחלטה.

הליך ערעור תקין ומסודר מחייב לתת ליוצרים אפשרות לשטוח את טענותיהם לפני גורם מחוץ לקרנות עצמן, גורם בעל סמכות לתת הוראות מחייבות לקרנות. לפי מבחני התמיכה¹¹¹ ונוהל משרד האוצר,¹¹² קרנות הקולנוע כפופות אמנם לביקורת מטעם מועצת הקולנוע ומשרד התרבות, אולם למעשה אין למועצה או למשרד התרבות יכולת לבחון מחדש החלטות של הקרנות. באחד המקרים ביקש יוצר לערער לפני שרת התרבות על החלטת קרן הקולנוע הישראלי בעניינו, ומהלך זה נתקל בתגובות קשות מצד גורמים במועצת הקולנוע.¹¹³

3. מבנה של תקציב הפקה

אחד המסמכים שיוצר נדרש להגיש לקרנות הקולנוע הוא הצעת תקציב להפקת הסרט. קרן הקולנוע הישראלי¹¹⁴ מפרסמת תקציב הפקה לדוגמה,¹¹⁵ המחולק לשני חלקים: החלק הראשון, המכונה ”מתחת לקו”, כולל את כל עלויות ההפקה למעט שכרם של הבמאי, המפיק והתסריטאי. החלק השני, המכונה ”מעל הקו”, כולל את שכרם של שלושת אלה. בתקציב לדוגמה שפרסמה קרן הקולנוע עומד השכר המצטבר של הבמאי, המפיק והתסריטאי על 24% מהתקציב שמתחת לקו.

מבנה תקציבי זה מקובל בענף הקולנוע. כאשר חברת הפקה מחליטה לרכוש זכויות בסרט, ההיקף הכספי של ההפקה הוא מדד לגיטימי לבחינה של היקפי העבודה שיידרשו מהמפיק, מהבמאי ומהתסריטאי, ואפשר לגזור מהם את השכר המגיע להם. מדד זה הגיוני

”המנגנון הפועל מכוח חוק הקולנוע מביא לתוצאות הסותרות את מטרתו, שכן מניעה של יצירת קולנוע פרטית מצמצמת את ביטוי המגוון של ההשקפות והערכים שבחברה הישראלית.“

שנית, אפשר היה להבין את ההגבלות על גיוון שנוצרו בענף הקולנוע הממומן, כמתואר לעיל, אילו היה מתקיים גם קולנוע עצמאי שמאזן אותן. זה המצב במדינות אחרות המשקיעות כספי ציבור בקולנוע.¹²⁴ במצב הקיים בישראל, המנגנון הפועל מכוח חוק הקולנוע מביא לתוצאות הסותרות את מטרתו, שכן מניעה של יצירת קולנוע פרטית מצמצמת את ביטוי המגוון של ההשקפות והערכים שבחברה הישראלית.

הישראלי,¹¹⁷ מלמד כי בסרט שהכנסותיו שוות להוצאותיו הקרן מוותרת על כ-90% מההכנסות המגיעות לה.¹¹⁸ מנגנון דומה מתקיים גם בקרן רבינוביץ': הקרן נמנעת מלגבות כל חלק בהכנסות עד לאחר שהסרט חוצה את קו הרווחיות.¹¹⁹ בשנים האחרונות מדובר בשניים עד שלושה סרטים בשנה.¹²⁰

קרנות הקולנוע מנמקות מדיניות זו בכך שייעודן הוא לעודד הפקת סרטים בישראל, ואם יגבו את חלקן ברווחים – לא יימצאו משקיעים שירצו להשקיע בסרטים.¹²¹ לעמדתנו, מדיניות זו של אי-גביית הכנסות גורמת נזקים חמורים יותר. מדיניות זו היא למעשה ”מינוף” ההשקעה של המשקיע הפרטי: הכנסותיו אינן מייצגות את השקעתו בפועל בסרט אלא גבוהות מהן במידה ניכרת. משקיע פרטי עשוי לצאת ברווח מסרט שהכנסותיו נמוכות במידה ניכרת מעלות ההפקה וההפצה שלו. גם בסרט שלא השיא רווחים, החזר ההוצאות יתחיל בכיסו של המשקיע. התוצאה היא היעדר כדאיות להשקעה בסרטים שהקרנות אינן משתתפות בהפקתן. יוצר המבקש להפיק סרט ללא השתתפות הקרנות אינו יוצר אטרקטיבי עבור משקיעים כמו יוצר שהצליח לקבל את תמיכת הקרנות. יש לשער כי מדיניות זו היא גורם מרכזי להיעדר כמעט מוחלט של סרטים ישראליים המופקים ללא מימון הקרנות. מאז 2005 ועד יולי 2015 לא עלה לאקרנים סרט עלילה ישראלי באורך מלא שלא מומן כלל מכספי משלם המסים הישראלי.¹²²

מצב זה בעייתי בשני היבטים. ראשית, אין בענף הקולנוע בישראל יצירה פרטית – אף שאין מדיניות מוצהרת כזו. ענף הטלוויזיה, למשל, מוסדר בחוק באופן שנועד לחסום כליל יזמים שיבקשו לפעול בו בלי לקבל רישיון מהמדינה.¹²³ לעומתו, חוק הקולנוע לא נועד למנוע יצירת קולנוע פרטית אלא להסדיר את ההשתתפות של כספי הציבור בתעשיית הקולנוע.

5. העברת כספים לתאגידים עסקיים

תמיכת קרנות הקולנוע בסרטים מתבצעת באמצעות העברה של כספי התמיכה לחברות ההפקה שבמסגרתן הוגשה הבקשה לתמיכה. נוהל משרד האוצר אוסר על גוף נתמך להעביר כספים לתאגיד אחר, אלא אם כן מדובר בגוף המנוהל על ידי המוסד הנתמך או כתוצאה מהסכם עם תורם.¹²⁵ מובן ששני תנאים אלה אינם מתקיימים בהתקשרות בין קרנות הקולנוע לבין חברות ההפקה. בכל מקרה, קובע הנוהל, "תאגיד שאליו מועברים כספים אינו תאגיד עסקי".¹²⁶ קרנות הקולנוע מעבירות את כספי התמיכה לחשבון הבנק של חברות ההפקה ובכך, לכאורה, מפרות את הנוהל.

אין זה פגם פורמלי גרדא. תכלית ההוראות שבנוהל משרד האוצר היא, בין היתר, ליצור חיץ בין כספי התמיכות לבין הון פרטי ולמנוע מצב שבו יזם עסקי ישתמש בכספי התמיכה לקידום עסקיו.

כאמור לעיל,¹²⁷ משעה שהסרטים מייצרים הכנסות, קרנות הקולנוע אינן לוקחות את חלקן בהכנסות ומשאירות את הכספים בידי המשקיע הפרטי – ובכך למעשה מעבירות כספים גם לייזמים. גם התנהלות זו עומדת בניגוד לנוהל משרד האוצר.

בנוהל נקבע כי אם יתברר שגוף נתמך הפר את אחת ההוראות בעניין העברות כספים לתאגיד נוסף, ייקנס הגוף בהיקף הכספים שהועברו.¹²⁸ נראה כי ההנחה שבבסיס הוראה זו היא שגוף נתמך הפועל בצורה כזו עושה זאת על דעת עצמו. אין זה המקרה של קרנות הקולנוע: זו שיטת העבודה המקובלת של הקרנות עוד בטרם נחקק חוק הקולנוע ולפני שתוקן חוק יסודות התקציב ונוסף לו סעיף 3א. אך העובדה שהנוהל מקובל אינה הופכת אותו לחוקי.

"משרד התרבות מעביר כספים לקרנות קולנוע, המעבירות את הכספים הלאה, ליוצרים, לפי שיקול דעת עצמאי לחלוטין. המנגנון הקיים... למעשה עוקף את כוונת המחוקק."

6. קרנות הקולנוע כמנגנון עוקף לחובת הפרסום של הקריטריונים

הפעילות הנתמכת של קרנות הקולנוע היא "סיוע להפקת סרטי קולנוע".¹²⁹ מנגד, תכלית חוק הקולנוע היא תמיכה בקולנוע, בכפוף לנורמות השקיפות והשוויון שנקבעו בחוק יסודות התקציב. אין כל מניעה שמשרד התרבות יתמוך ישירות בגופים המפיקים את הסרטים, על בסיס מבחני תמיכה שהעמידה בהם תוערך בתוך משרד התרבות.

תחת זאת, משרד התרבות מעביר כספים לקרנות קולנוע, המעבירות את הכספים הלאה, ליוצרים, לפי שיקול דעת עצמאי לחלוטין. המנגנון הקיים, אף שהוא פועל לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב ולפי חוק הקולנוע, למעשה עוקף את כוונת המחוקק ומאפשר העברה של כספי תמיכה בקולנוע שלא לפי העקרונות שבסעיף 3א לחוק יסודות התקציב. פעולת התמיכה האמתית היא מתן הכספים למפיק הסרט ולא לקרנות הקולנוע שאינן יוצרות בעצמן.





ז. המלצות

להשתמש באפיקים אלה ולחדש את פעילותם ואפשר למצוא אפיקים נוספים.

הצלחת המודל מחייבת הפרדה מוחלטת בין שני המסלולים: סרט שקיבל תמיכה המבוססת על הערכה מקצועית לא יוכל לזכות בתמיכה המבוססת על תמריצים. אם יתאפשר מצב שבו סרט אחד ייתמך בשני המסלולים, היחס בין סרט כזה לבין סרט שלא נתמך על ידי הקרנות יהיה זהה ליחס שבין סרט הנתמך על ידי הקרנות במודל הקיים כיום לבין סרט שאינו נתמך על ידן. במילים אחרות: גם במודל החדש לא יהיה כדאי למשקיע פרטי להשקיע בסרט שאינו נתמך על ידי הקרנות. כך יישמר מערך האינטרסים הקיים, וסרט שלא נתמך על ידי הקרנות לא יזכה למימון של גורמים פרטיים. כך יוחדר שיקול הדעת של הקרנות גם למסלול המבוסס על תמריצים, שכל תכליתו לאפשר מסלול תמיכה גם ללא מעורבות הקרנות.

המלצה זו תתרום לפתרון כמה מהבעיות שהוצגו לעיל, כמפורט להלן.

1.1.1 מיקוד הפנייה לקהל הישראלי

בשיטה הנוכחית, המפתח להפקת סרט הוא אמון הלקטורים של הקרנות ביכולתו של הסרט להצליח בפסטיבלים.

1. המלצות מדיניות כלליות

1.1. המלצה א': הוספת מסלול תמיכה המבוסס על תמריצים

יש לפצל את התמיכה בסרטים עלילתיים באורך מלא לשני מסלולים: הראשון – מסלול המבוסס על הערכה מקצועית – ימשיך לפעול במתכונת דומה למתכונת הקיימת, בשינויים המוצעים בה להלן. בצדו יתווסף מסלול נוסף, שיתבסס על תמריצים. המדינה תעניק תמריצים ליוצרים שיפיקו סרטים בהתאם להצלחתם בקרב הקהל הישראלי. התקציב יחולק ישירות לחברות ההפקה כפי שהיה נהוג בישראל עד 1979: כל חברה שהפיקה סרט שעומד בתנאי הסף, תקבל נתח מהתקציב בשיעור דומה לנתח הכרטיסים שמכר הסרט מתוך סך הכרטיסים לסרטים ישראליים שנמכרו באותה השנה.

תמריצים אלו אינם אפשריים במסגרת חוק הקולנוע ויש למצוא להם מנגנון אחר. אפשרות אחת היא העברת המימון לחברות ההפקה באמצעות משרד הכלכלה. עד 2013 נהג משרד הכלכלה לתת מענקים להפקת קולנוע בישראל בסכומים קטנים בהשוואה לאלו המועברים במסגרת חוק הקולנוע. סכומים אלה הועברו מכוח תקנות המאפשרות תמיכה במיזמים המקדמים עסקים קטנים ותעסוקה.¹³⁰ אפשר

”הצלחת המודל מחייבת הפרדה מוחלטת בין שני המסלולים: סרט שקיבל תמיכה המבוססת על הערכה מקצועית לא יוכל לזכות בתמיכה המבוססת על תמריצים.“

השינוי המוצע יביא לכך שיוצרים וחברות הפקה יוכלו להפיק סרטים כשפוטנציאל ההצלחה הכלכלית שלהם תלוי אך ורק בסיכויי הצלחתם בקרב הקהל הישראלי. הסטת תקציבים באופן שיביא יוצרים לכוון את יצירתם לקהל הישראלי הרחב – יותר מאשר ללקטורים ולפסטיבלים – תחזק את הקשר בין ההוצאה הכספית על הקולנוע לבין המטרות שהחוק מתווה לה.

1.1.2 חיזוק ההיבטים המסחריים בקולנוע הישראלי

כאמור, בין השנים 2005-2015 הופקו רק שני סרטים שלא הושקעו בהם כספי ציבור. מציאות זו איננה פרי מדיניות מכוונת אלא תוצאת לוואי שלילית של המדיניות הקיימת. פתיחת מסלול תמיכות המבוסס על תמריצים ולא על הערכה מקצועית לא תביא מידית להפקת סרטים ללא סיוע ממשלתי, משום שמהות המסלול המוצע היא סיוע ממשלתי – גם אם מסוג שונה מזה הקיים. אולם, הסיוע במסלול החדש יינתן בדרך של סבסוד ולא בדרך של מענקים. כך, שיטת הסיוע למעשה תהא מנוף המעצים את רווחיות הסרט ביחס ישר להצלחתו המסחרית, בניגוד לשיטת התמיכה הקיימת האדישה להצלחה המסחרית של הסרטים.

פתיחת מסלול זה תאפשר הפקת סרטים בשני הבדלים משמעותיים מהמזב הקיים. ראשית, אפשר יהיה להפיק סרטים ללא התערבות בתכנים מצד הקרנות והלקטורים. שיקול הדעת בענייני תוכן שיופעל על ידי היוצרים יהיה בעל מאפיינים מסחריים. שנית, שיקול הדעת המסחרי יבוא לידי ביטוי לא רק בתכנים אלא גם בצדדים הטכניים של הפקות הסרטים. במזב הנוכחי, התעשייה כולה – לרבות כל ספקי-המשנה שלה (השכרת ציוד, תאורנים, מאפרים וכדומה) – אינה מכוונת לכך שסרטים יגיעו לרווחיות. עמדנו על כך שמבנה התקציב של הסרטים הנכלל בפניית היוצרים לקרנות יוצר אצל היוצרים תמריץ לשכור דווקא את שירותיהם של הספקים היקרים יותר והיעילים פחות.¹³¹ סבסוד הפעילות של חברות ההפקה, באופן שיגדיל את הרווחיות שלהן ביחס ישר להצלחתן המסחרית, ייצור תחרותיות בענף כולו – לרבות בקרב ספקי-המשנה. כתוצאה מכך, הסרטים שיופקו במסלול התמריצים יהיו זולים יותר להפקה ותאפשר הפקה של סרטים רבים יותר.

1.1.3 צמצום ניגוד העניינים בלקטורה

אחת הבעיות במנגנון הנוכחי היא ניגוד עניינים של הלקטורים.¹³² הצעתנו צפויה לצמצם את הבעיה במשך הזמן: משתיפתח לפני יוצרים דרך להפיק סרטים שלא באישור הלקטורים, תצטמצם התחרות בין הלקטור לבין היוצר שאת תקציבו הוא אישר.

1.1.4 הגדלת הגיוון בתמיכה המבוססת על הערכה מקצועית

ההכרח לקבל את הסכמת הקרנות כדי להיהפך לקולנוען מקצועי פוגעת במגוון האמנותי והרעיוני שיכול לצמוח במנגנון חופשי.

1.2.1 העברת הלקטורה מהקרנות השפעתה על החופש האמנותי

אחריות השר באה לידי ביטוי בסמכות הניתנת לו מכוח חוק יסודות התקציב להפעיל שיקולי מדיניות בתמיכה בקולנוע, ובסמכותו למנות חלק מחברי מועצת הקולנוע.¹³³ ההגנה על החירות האמנותית באה לידי ביטוי בקביעה בדבר "הבטחת חופש היצירה" כאחת המטרות של מועצת הקולנוע,¹³⁴ בחובה המוטלת על השר להתייעץ עם מועצת הקולנוע בהחלטות הנוגעות למדיניות התמיכה בקולנוע,¹³⁵ ובכך שאין הוא שולט בהרכב מועצת הקולנוע באופן מוחלט.¹³⁶ זאת, נוסף על הגבלות כלליות מכוח המשפט המנהלי וחוקי היסוד.

ההסדר שבחוק מותיר אפוא מקום נכבד לשר, והוא אינו קובע כי שיקול הדעת בדבר אופן חלוקת הכספים יבוצע בניתוק גמור מהשר, על ידי גופים פרטיים. אדרבה: כאמור לעיל, הצעות נוסח שעלו לדיון בעת חקיקת החוק בדבר הקמת גוף סטטוטורי עצמאי ונפרד ממשד התרבות, שיקבל החלטות בענייני קולנוע – נדחו. לפיכך, העברת הלקטורה לידי המועצה או לידי משרד התרבות עצמו, כמקובל בעולם, הולמת את המצב המשפטי הקיים ואת האיזון שקבע המחוקק. המצב הנוכחי, שבו הקרנות עצמאיות לחלוטין, גובה מחיר כבד בדמות צמצום האחריות הציבורית של הקרנות על הנעשה בכספי הציבור.

חשוב להדגיש כי חירות הביטוי וחירות היצירה האמנותית נתונות בראש ובראשונה ליוצר. הקרנות, או הלקטורים המועסקים על ידן, אינם אלא גורם במנגנון המקצה כספים ליוצרים, ולפיכך שלילת החירות הנתונה להם כיום לתקצב לפי טעמים-שלהם אינה פגיעה בחירות הביטוי ובחירות היצירה. אדרבה: הכפפת הליך זה לביקורת, והעברתו לידי גוף שהחוק מחייב כי יהיה מגוון יותר, צפויה דווקא לשחרר את היוצרים ולחזק את חירותם האמנותית.

עם יישום הצעתנו יוכלו יוצרים לקנות מעמד המאפשר להם לכהן בלקטורים במסלול ההערכה המקצועית בלי שעברו בהכרח בעצמם תחת שבט הביקורת של לקטורים "מהדור הקודם". התוצאה תהיה גיוון ברקע של היוצרים, וכתוצאה מכך – גם ביצירותיהם.

1.2 המלצה ב': חיזוק הזיקה בין הלקטורים למשרד התרבות

יש להעביר את העסקת הלקטורים הבוחנים תסריטים המועמדים לתמיכה למשרד התרבות או למועצת הקולנוע. לחלופין, הלקטורים המועסקים על ידי הקרנות יאושרו על ידי משרד התרבות.

בדיקה של מנגנוני מימון הקולנוע במדינות דומות בעולם העלתה כי ישראל היא המדינה היחידה מהמדינות שנבדקו שבה הלקטורים אינם מועסקים על ידי המדינה או על ידי אורגנים שלה. העסקת הלקטורים על ידי הקרנות יוצרת נתק מוחלט בין הדרג הנושא באחריות הציבורית לבין הגורם שמקבל את ההחלטות לגבי האופן שבו יחולקו כספי הציבור. בצד החשיבות שיש בשמירה על מידה רבה של עצמאות בהפעלת שיקול דעת אמנותי, אין לקבל מצב של עצמאות מוחלטת בהחלטות לגבי חלוקה של כספי הציבור. אין הצדקה למצב שבו הציבור מממן ענף בזמן שהשפעתו על אופיו – ברמת המדיניות – זעומה.

העברת ההעסקה של הלקטורים למשרד התרבות, בפיקוח ישיר של מועצת הקולנוע, תרפא ליקוי זה. פתרון אחר, שני בעדיפותו, הוא לכפוף את בחירת הלקטורים בקרנות לאישור משרד התרבות.

”חירות הביטוי וחירות היצירה האמנותית נתונות בראש ובראשונה ליוצר. הקרנות, או הלקטורים המועסקים על ידן, אינם אלא גורם במנגנון המקצה כספים ליוצרים.”

1.3 המלצה ג': הכוונת שיקול הדעת של הלקטורים וקרנות הקולנוע

מוצע כי שר התרבות יקבע את הקריטריונים שלפיהם יחליטו הלקטורים באלו סרטים לתמוך. שיקול הדעת של הלקטור יעובד לכדי ציון שיקבל כל סרט ויחייב את הקרנות. המלצה זו רלוונטית בין שתועבר העסקת הלקטורים למשרד התרבות ובין שמינויים יוכפף לאישור משרד התרבות.

לפי המנגנון הנוכחי, הלקטורים מקבלים תסריטים להערכה ללא הכוונה בדבר השיקולים שיש לשקול בעת ההערכה. בפועל, הלקטורים מנסחים חוות דעת לפי שיקול דעת חופשי לחלוטין, ללא כל זיקה למטרת חוק הקולנוע, הקובע כי תכלית התמיכה בקולנוע היא מתן ביטוי קולנועי לתרבות הישראלית. המציאות מלמדת כי לעתים סרטים נדחים על ידי לקטורים משום שהם אינם מייצגים את עולם התוכן שהלקטור דוגל בו. כך, למעשה, המנגנון מעדיף את חופש היצירה והביטוי של הלקטור על פני אלו של היוצר.

קרנות הקולנוע, המעסיקות את הלקטורים, אינן מחויבות להמלצותיהם. ההחלטה הסופית אם לתמוך בסרט מסורה להנהלות הקרנות – גם זאת ללא הכוונה מצד משרד התרבות, למעט הקריטריונים המופיעים במבחני התמיכה.

מוצע לקבוע מנגנון שיתווה את שיקול הדעת של הלקטורים והקרנות בבחירת הסרטים שימומנו באופן הדוק יותר.

על משרד התרבות לקבוע שאלונים סגורים בעלי סולמות דירוג, והלקטור יצטרך להשיב להם ביחס לכל תסריט שקרא. הסולמות ישוקללו לציון המבוסס על ממוצע, כשמשקלו של כל סולם ייקבע על ידי מועצת הקולנוע בהתאם לשאיפתה להתאים את יבול הסרטים השנתי למטרות התמיכה. המועצה תקבע את מספר הסרטים שיעברו לשלב הבא – הסרטים בעלי הציון המשוקלל הגבוה ביותר לפי הסולם שקבעה הקרן. היוצרים של סרטים אלו יוזמנו למצגת לפני הוועדה האמנותית, וכל אחד מחברי הוועדה ישיב בנפרד לשאלונים סגורים. בסופו של התהליך תחלק הקרן את תקציבה בין הסרטים שקיבלו את הציונים הגבוהים ביותר.

הצעה לתקנות המקבעות את מנגנון ההערכה המוצע מפורטת להלן, בנספח מס' 3.

1.4 המלצה ד': מנגנון ערעור על החלטת הקרנות

בצד הסדרה והאחזקה של הליך המיון בקרנות יש ליצור מנגנון ערעור על החלטותיהן. על מנגנון הערעור לפתור ליקויים הן במישור המנהלי והן במישור שיקול הדעת האמנותי של הלקטורים. מומלץ לקבוע מסלולי ערעור נפרדים לכל מישור.

הגוף המופקד על טיפול בערעורים יוסמך לתת הוראות מחייבות לקרנות הקולנוע. מוצע לקבוע כי הערעורים יועברו לגורם במשרד התרבות שייקבע על ידי מועצת הקולנוע.

חופש מוחלט להגיש ערעור יביא לעומס לא סביר על המערכת ולעיכוב ניכר בהעברת הכספים שזכו לתמיכה, ולפיכך מוצע לכלול במנגנון שני רכיבים: ראשית, לא כל יוצר יהיה

”ההרכב של מועצת הקולנוע מעניק משקל- יתר לפן המקצועי, ללא התחשבות מספקת במטרה הרחבה יותר שהחוק ייעד לה.”

כדי להגשים בצורה טובה יותר את מטרת חוק הקולנוע יש לצמצם את חלקם של הקולנוענים בהרכב המועצה, ולאפשר לשר התרבות למנות נציגים שלדעתו משקפים בצורה הטובה ביותר את מטרות התמיכה.

טיוטת הצעת חוק לתיקון הרכב המועצה ברוח זו מובאת להלן, בנספח מס' 2.

זכאי להגיש ערעור על שיקול דעת אמנותי, אלא רק יוצר שיצירתו קיבלה ציון משוקלל מעל סף מסוים. שנית, מנגנון הערעור יהיה תחום בזמן כדי לא לעכב את ההתנהלות הכללית של הקרנות. הצעה לתקנות המפרטות את מבנה מנגנון הערעור מפורטת להלן, בנספח מס' 3.

1.5 המלצה ה': תיקון ההרכב של מועצת הקולנוע

יש להקטין את מספר הקולנוענים המקצועיים במועצה ולהגדיל את מספר הנציגים המבטאים את מטרות החוק.

על פי החוק הקיים, מועצת הקולנוע תורכב ברובה מקולנוענים, ורבע נוסף מחבריה יהיו ”אנשים הבקאים בתחומי התרבות והאמנות”¹³⁷. לעיל עמדנו על כך שהרכב זה אינו תואם את המטרה של מועצת הקולנוע, שהיא מתן ביטוי תרבותי לחברה הישראלית ולערכיה, על מגוון ההשקפות שבה.

הגשמה של מטרה ציבורית אמורה להיות מופקדת בידי אנשים בעלי מומחיות בתחום של אותה מטרה ציבורית ובאופן שישקף את עמדת הציבור. מועצת הקולנוע היא מועצה מייעצת מהסוג הקיים בתחומים רבים נוספים בפעילות הממשלתית בישראל.¹³⁸ ההרכב של מועצות אלו נועד להביא לידי ביטוי את המטרות שהן נועדו לקדם.

כיום, כאמור, ההרכב של מועצת הקולנוע מעניק משקל-יתר לפן המקצועי, ללא התחשבות מספקת במטרה הרחבה יותר שהחוק ייעד לה. לקולנוענים מקצועיים יש מומחיות קולנועית אולם אין להם מומחיות והיכרות מיוחדת עם החברה הישראלית – ודאי לא במידה כזו שתוודא כי התמיכה הממשלתית אכן פועלת לבטא את תרבותה, ערכיה, והשקפותיה המגוונות של חברה זו.

2. המלצות שעניינן תיקון מבחני התמיכה

2.1 המלצה ו': העדפת טעמו של הצופה הישראלי מהצלחה בפסטיבלים בחו"ל

הנוסח הנוכחי של מבחני התמיכה מתגמל את הקרנות על הצלחה בפסטיבלים בחו"ל במידה כפולה מזו שהוא מתגמל אותן על הצלחה בקרב הקהל הישראלי. יש לשנות מצב זה ולהגדיל במידה ניכרת את מקומו של הקהל הישראלי בשיקול הדעת של הקרנות.

- מוצע לקבוע כי מכירת כרטיסים בישראל תזכה את הקרנות ב-25 נקודות במקום בשמונה נקודות.

2.2 המלצה ד': חיוב הקרנות לגבות את חלקן בהשקעה

קרנות הקולנוע אינן נוהגות לגבות את חלקן בהכנסות שהסרטים מייצרים. באופן זה הקרנות מעניקות למשקיעים הפרטיים, השותפים בהפקת הסרטים, מעין "ביטוח" מפני הפסדים. מצב זה הופך את ההשקעה בסרטים שלא דרך הקרנות לבלתי-אפשרית, משום שהיא אינה תחרותית בהשוואה להשקעה בסרט שהקרנות תומכות בו. כך נפגעת אפשרות היצירה של יוצרים המבקשים להפיק סרטים עצמאית. בנוסח הנוכחי של מבחני התמיכה הקרנות מתוגמלות על גביית חלקן ברווחי הסרטים. מאחר שכמות הסרטים החוצים את קו הרווחיות היא קטנה מאוד, סעיף זה כמעט לא מיושם בפועל. יש לשנות מצב זה.

- מוצע לקבוע כי קרנות הקולנוע יתוגמלו על גביית חלקן בהכנסות במקום על גביית חלקן ברווחים.

2.3 המלצה ח': התאמה של מטרות התמיכה שבמבחני התמיכה לחוק

כאמור, יש חוסר-התאמה בין מטרות התמיכה כפי שהן מופיעות במבחני התמיכה לבין מטרות התמיכה כפי שהן מופיעות בחוק. המטרות המופיעות במבחני התמיכה מבקשות לעצב פוזיטיבית את התרבות הישראלית, ואילו המטרות המופיעות בחוק מבקשות לתת ביטוי לתרבות הישראלית באמצעות הקולנוע. יש לתקן את נוסח מבחני התמיכה כך שנוסח המטרות המופיע בהן יהלום את המטרות הקבועות בחוק.

- מוצע למחוק מנוסח מטרות התמיכה שבמבחני התמיכה את המלים "הכוונתו הארגונית [של הקולנוע הישראלי] ופיקוח על הגשמת הפוטנציאל התרבותי והעסקי שבו [...] פיתוח צביון תרבותי מקורי ישראלי".

2.4 המלצה ט': קביעת תנאי סף שיאפשרו תחרות עם הקרנות הקיימות

בנוסח הנוכחי של מבחני התמיכה מופיעים תנאי סף בלתי-עבירים בכלל, ובפרט – הדרישה להציג "ניסיון משמעותי" בהפקת סרטים עלילתיים באורך מלא. תנאי השוק שיצרו מבחני התמיכה עצמם הופכים את ההפקה של סרטים ללא סיוע מהקרנות הקיימות לבלתי-אפשרי. יש לשנות מצב זה. אין לבטל לחלוטין את דרישת הניסיון, אך יש לאזן בינה לבין הצורך לאפשר לגופים חדשים להשתלב במערך התמיכה בקולנוע.

הדרך לעשות זאת היא לחלק את דרישת הניסיון בין המוסד המבקש תמיכה לבין עובדים מקצועיים בו. כך יתאפשר להבטיח ניסיון משמעותי של מי שיעסוק בסיוע להפקת סרטים בלי לדרוש מגופים חדשים לעמוד במשימה בלתי-אפשרית של הפקת סרטים עלילתיים באורך מלא ללא תמיכה.

- מוצע לבסס את התגמול על מחצית מההשקעה הכספית של הקרנות בסרטים ולא על מחצית ממספר הסרטים. כלומר, לפחות מחצית מתקציב ההפקה של הקרן הושקעה בסרטים שתקציבם מעל 3 מיליון ש"ח וחלקה של הקרן בתקציב הוא 2 מיליון ש"ח.

- בסרטים מסוג זה, מוצע כי מועצת הקולנוע תפקח על תקציבי הסרטים, ותוודא כי העלויות המיוחסות להם אינן מופקעות וכי יש התאמה בין התקציב המוצע לתקציב המבוצע.

2.7 המלצה יב': שינוי הדרישה להיעדר זיקה פוליטית

הדרישה המופיעה כיום במבחני התמיכה להיעדר זיקה ל"קבוצה חברתית או אידאולוגית מסוימת" עלולה להחטיא את מטרות התמיכה בקולנוע, שהיא לתת ביטוי למגוון ההשקפות והערכים בחברה הישראלית. דווקא גופים בעלי זיקה לקבוצות מסוימות הם בעלי המוטיבציה הגבוהה ביותר לתת ביטוי קולנועי לערכיהם.

- מוצע לצמצם את איסור הזיקה למפלגות פוליטיות בלבד.

- מוצע לצמצם את דרישת הניסיון של המוסד בסיוע הפקת סרטים, שאינם פיצ'רים בלבד, מעשרים סרטים לחמישה סרטים.

- מוצע לדרוש כי הניסיון של מנהלי המוסד בתפקידים ביצועיים בתחום הפקת הקולנוע לא יפחת משלוש שנים ושני סרטים עלילתיים באורך מלא לכל אחד בנפרד, ומ-15 שנה ועשרה סרטים עלילתיים באורך מלא לכולם יחד.

2.5 המלצה י': צמצום חלקם של המדדים הסובייקטיביים

הנוסח הנוכחי של מבחני התמיכה כולל מספר רב של מבחנים סובייקטיביים. יש לצמצם למינימום ההכרחי את שיקול הדעת הסובייקטיבי ולעבור למדדים אובייקטיביים ברוח חוק הקולנוע, שיעניקו משקל משמעותי יותר לתרבות, להשקפות ולערכים בחברה הישראלית.

- מוצע לנסח מחדש את התנאי המדיד "הערכה כללית בדבר איכות תכנית העבודה של המוסד ותוצריה" באופן המסיט את הדגש מהערכה אמנותית להערכה בדבר הישגי הקרן, לאור מטרות התמיכה שנקבעו בחוק.

2.6 המלצה יא': תיקון התנאי המעודד השקעה בסכום גבוה

מועצת הקולנוע מעניקה ניקוד ניכר לקרנות בהתאם לשיעור הסרטים שסייעו בהפקתם, שתקציבם גדול משלושה מיליון ש"ח והשקעת הקרנות בהם גדולה משני מיליון ש"ח. כאמור, למדיניות זו שתי תוצאות שליליות: הפסקת המימון לסרטים דלי תקציב ומוטיבציה ליוצרים ולקרנות לנפח את תקציבי הסרטים. יש לפתור ליקויים אלה.

3. ריכוז ההמלצות לתיקונים במבחני התמיכה

סעיף	תיאור	מצב קיים	מצב מוצע
3(א)	מטרות התמיכה	הנוסח כולל מטרות שאינן מתיישבות עם המטרות שבחוק הקולנוע: "הכוונתו הארגונית [של הקולנוע הישראלי] ופיקוח על הגשמת הפוטנציאל התרבותי והעסקי שבו [...] פיתוח צביון תרבותי מקורי ישראלי".	מחיקת המטרות החורגות מהנוסח שבחוק הקולנוע.
6(1)(ב)	תנאי הסף	נדרש ניסיון של שלוש שנים, סיוע בהפקה של עשרים סרטים לפחות וניסיון משמעותי בפיצ'רים.	דרישת הניסיון תפחת לחמישה סרטים בלשהם, ותתווסף דרישת ניסיון לעובדי הקרן: ניסיון שלא יפחת משלוש שנות פעילות ושני פיצ'רים למנהל האמנותי ומנהל הקרן; ו-15 שנות פעילות ועשרה סרטים עלילתיים באורך מלא.
6(1)(ב)(2)	מנגנון בחירת הלקטורים	קביעה כללית בדבר תקופת כהונה וגיוון תרבותי.	הפניה לתקנות הקולנוע המוצעות בנספח מס' 3.
6(1)(ב)(4)	איסור זיקה	הזיקה האסורה היא "לקבוצה אידאולוגית או חברתית מסוימת".	איסור הזיקה יצמצם למפלגה פוליטית.
6(1)(ג)(1)(ה)	תגמול לקרנות על גביית הכנסות מסרטים	התגמול הוא על הרווח בלבד.	התגמול יחול גם על הכנסות, עוד לפני שלב הרווח.
6(1)(ג)(3)(א) (3)	נקודות בתנאים מדידים על מכירת כרטיסים	מתגמל בשמונה נקודות	מתגמל בעשרים וחמש נקודות.
6(1)(ג)(3)(א) (3)	נקודות בגין הערכה כללית של תפקוד הקרן	מתגמל ב-12 נקודות	ההערכה תשים דגש על הישגי הקרן לאור מטרות התמיכה בקולנוע, במקום על הישגים אמנותיים.
6(1)(ג)(3)(ב)	יחס השקעות המוסד בסרטים	הקרנות מתוגמלות על שיעור הסרטים שהופקו בסיוען בתקציב גבוה ובתמיכה גבוהה.	התגמול יתבסס על נתח מתוך תקציב הקרנות ולא על נתח מתוך מספר הסרטים. כמו כן, מועצת הקולנוע תפקח על תקציביהם של סרטים בעלי תקציב גבוה.



נספחים

1. נספח מס' 1: ממצאי המחקר המשווה

1.1 איסלנד

התמיכה הממשלתית בקולנוע האיסלנדי מתבצעת בשני אפיקים.

האפיק הראשון, המבוסס על הערכה מקצועית, הוא **מרכז הקולנוע האיסלנדי**, שהוא גוף סטטוטורי הכפוף למשרד החינוך, המדע והתרבות האיסלנדי. המרכז מעביר את תמיכותיו ישירות לגורמים המפיקים. ההחלטה באלו סרטים לתמוך מתבצעת באמצעות יועצי קולנוע המלווים את היוצרים לאורך כל השלב הנתמך. היועצים מתמנים למשרות זמניות על ידי מנהל המרכז.

בחוק המסמך את מרכז הקולנוע האיסלנדי יש סעיף מטרה טכני, הקובע כי מטרת המרכז היא לקדם את היצירה הקולנועית באיסלנד. במקום אחר בחוק נקבע כי "פרויקט הנתמך בידי המרכז יכיל תוכן הקשור לתרבות האיסלנדית"¹³⁹.

בשנת 2013 עמד תקציב מרכז הקולנוע האיסלנדי על 6.8 מיליון אירו.¹⁴⁰

האפיק השני, המבוסס על תמריצים, נקרא פרויקט "צלם באיסלנד" של משרד התעשייה האיסלנדי.

במסגרתו משתתפת הממשלה ב-20% מהוצאות ההפקה של כל סרט שלפחות 80% מהפקתו נעשתה באיסלנד, בין שמדובר בסרט מקומי ובין שמדובר בהפקה של חברות מחוץ לאיסלנד. בחוק שמכוחו פועל הפרויקט נקבע כי מטרתו היא "להעצים את התרבות המקומית ולקדם את ההיסטוריה והטבע של איסלנד". בגוף החוק מופיעה רשימת תנאים לתמיכה בסרט, והתנאי הראשון ברשימה הוא ש"ההפקה מיועדת להפצת התרבות האיסלנדית, קידום ההיסטוריה והטבע של המדינה; או לחליפין על ההפקה להיות מיועדת לקידום הניסיון, הידע וההגשמה האמנותית של הצדדים המעורבים בהפקה". ההחלטה אם סרט מסוים עומד בדרישה זו נקבעת על ידי ועדה בת חמישה חברים: שלושה מהם ממונים על ידי שר התעשייה, אחד ממונה על ידי שר האוצר, והחבר החמישי ממונה על ידי השר שתחת אחריותו פועל מרכז הקולנוע האיסלנדי.¹⁴¹

מטרה	סוג
<ul style="list-style-type: none"> ביטוי תרבותי עידוד תעשייתי 	<ul style="list-style-type: none"> תמריצים
<ul style="list-style-type: none"> אמנות לשמה תעסוקה 	<ul style="list-style-type: none"> הערכה

היקפי התמיכה	מס' סרטים שהופקו	מס' תושבים
1.3 מיליון דולר ¹⁴²	15	300 אלף

1.2 צרפת

התמיכה הממשלתית בקולנוע בצרפת מתבצעת על ידי CNC (מרכז הקולנוע הלאומי), שהוא חלק ממשרד התרבות הצרפתי. מטרת התמיכה בקולנוע בצרפת היא לתמוך בתרבות צרפתית:

"תעשיית הסרטים הצרפתית נהנית מתמיכה חזקה מהמדינה משום שצרפת מאמינה שהאינטרס התרבותי שלה הוא לקיים תעשיית סרטים דינמית. יצירה אמנותית מזוהה בדרך כלל עם הלאום שאליו משתייך היוצר, ולכן צרפת תומכת בעיקר ביוצרים בעלי אזרחות צרפתית"¹⁴³.

יש מסלולי תמיכה רבים של ממשלת צרפת בהפקות המתבצעות בצרפת:

מסלול אחד, הנקרא TRIP, מבוסס על תמריצים. המסלול מזכה את חברת ההפקה בהחזר של 30% מהמס ששילמה על ההפקה. כדי לקבל את ההחזר, הסרט וההפקה נדרשים לקבל מספר מינימלי של נקודות בסולם קריטריונים הכולל דרישות כמו מספר ימי צילום מינימלי בצרפת, מספר מינימלי של שחקנים ועובדי הפקה בעלי אזרחות צרפתית, מספר מסוים של סצנות המצטלמות בסמוך למקום צרפתי מוכר או עליה בעלת זיקה לתרבות הצרפתית.¹⁴⁴ תנאי לקבלת תקציב מ-TRIP הוא אי-קבלת תמיכה מכל מסלול אחר של CNC.

מסלול נוסף נקרא "סובסידיות אוטומטיות", והוא מבוסס הן על הערכה מקצועית והן על תמריצים. ועדת לקטורים מטעם CNC בוחנת את עמידתו של סרט נתון בקריטריונים דומים לקריטריונים של TRIP.¹⁴⁵ ציון שהסרט מקבל נקרא מקדם BSF, ובמסמכים ההסברתיים של CNC מקדם זה מוסבר כ"רמת הצרפתיות"¹⁴⁶ של הסרט.¹⁴⁷ רמת המקדם קובעת את גובה המענק שיקבלו היוצרים כשיעור מסוים מהכנסות הסרט ממכירת כרטיסים, DVD וזכויות שידור.¹⁴⁸ המענקים מוזרמים לחשבון CNC של חברת ההפקה, והיא מחויבת להשתמש בכספים לטובת הפקה נוספת. שיעור התמיכה הממוצע של סובסידיות אוטומטיות מתוך תקציבי הסרטים בצרפת ב-2014 היה 3.3%.¹⁴⁹

מסלול שלישי נקרא "סובסידיות נבחרות", והוא מבוסס על הערכה מקצועית בלבד. 55 סרטים בשנה נתמכים ברמה הלאומית על ידי CNC במסלול זה, וכמה עשרות סרטים נוספים נתמכים באופן דומה על ידי עיריות או ממשלות מחוז. יש מענקים מיוחדים הניתנים לקופרודוקציות עם גרמניה, קנדה ויוון הכלולות גם הן בסובסידיות הנבחרות.¹⁵⁰ השיעור הממוצע של הסובסידיות הנבחרות בתקציבי הסרטים ב-2014 היה 5.6%.¹⁵¹

שתי דרכי סיוע נוספות קיימות בצרפת וממומנות מכספי הממשלה: האחת היא סיוע בשירותי הפקה מסוימים המתבצעים על ידי סוכנויות ממשלתיות, בעיקר באיתור לוקיישנים, בהשגת רישיונות צילום ובתיווך לספקי שירות מקומיים. דרך הסיוע הנוספת היא מתן הטבות מס לקרנות הון צרפתיות המשקיעות בסרטים.¹⁵² מקורות המימון בסרטים צרפתיים בשנת 2014:

34.6%	זכויות שידור בטלוויזיה ¹⁵³
5.6%	סובסידיות נבחרות
3.3%	מענקים אוטומטיים
17%	הפצה (DVD והפצות מחוץ לצרפת)
29.9%	משקיעים צרפתיים
5.7%	משקיעים זרים
3.9%	קרנות הון

מטרה		סוג	
•	ביטוי תרבותי	•	תמריצים
	עידוד תעשייתי		
	אמנות לשמה	•	הערכה
•	תעסוקה		

היקפי התמיכה	מס' סרטים שהופקו	מס' תושבים
209 מיליון דולר ¹⁵⁵	154 270	65.8 מיליון

1.3 קרואטיה

ממשלת קרואטיה תומכת ביוצרים באמצעות מרכז הקולנוע הקרואטי, CROATIAN AUDIOVISUAL CENTRE, שהוקם ב-2008 לאחר חקיקת חוק הפעילות הקולנועית ב-2008.

מרכז הקולנוע הקרואטי הוא תאגיד סטטוטורי עצמאי¹⁵⁶ בעל שלושה מוסדות סטטוטוריים: דירקטוריון, מנהל ומועצת קולנוע. מועצת הקולנוע ממנה לקטורים, מפרסמת קולות קוראים לבקשת תמיכות, מנסחת את מבחני התמיכה, דנה בהמלצות הלקטורים, קובעת את משקלן ומנחה את המנהל והדירקטוריון להעביר את התמיכות ליעדן.¹⁵⁷

מועצת הקולנוע הקרואטית מורכבת מנציגים של מגוון ארגונים בתחום הקולנוע – הפקה, שידור, הפצה, השכלה גבוהה בתחום הקולנוע ועוד. חלק מהארגונים שקיבלו זכות לשלוח נציג למועצה הם פרטיים לחלוטין.

מטרות התמיכה בקולנוע בקרואטיה מוגדרות כך: "תשומת לב מיוחדת תוקדש לשימור השפה הקרואטית והתרבות הזהותית של קרואטיה ואירופה, תוך שאיפה למגוון, הגנה על ילדים וצעירים, שוויון בין-מגדרי, בין-גזעי ובין מיעוטים לאומיים".¹⁵⁸

בצד התמיכה המבוססת על הערכה מקצועית פועל מסלול המבוסס על תמריצים. במסלול זה חברת ההפקה מקבלת ממרכז הקולנוע החרזר בשיעור של 20% מעלויות ההפקה.¹⁵⁹

מטרה	סוג
ביטוי תרבותי	תמריצים
עידוד תעשייתי	
אמנות לשמה	הערכה
תעסוקה	

היקפי התמיכה	מס' סרטים שהופקו	מס' תושבים
3.79 מיליון דולר ¹⁶⁰	8	4.2 מיליון

1.4 צ'כיה

התמיכה הממשלתית בקולנוע בצ'כיה מתחלקת לשני סוגים: מענקים ותמריצים.¹⁶¹

המענקים ניתנים עד לשיעור של 50% מעלויות ההפקה של הסרט.¹⁶² כדי לזכות במענק, מועצת הקולנוע צריכה לאשר את התמיכה בו על סמך חוות דעת של שני לקטורים לכל סרט – לקטור מקצועי מתחום הקולנוע וכלכלן המעריך את ההיתכנות הכלכלית של הפקת הסרט. בין השאר, הלקטורים בוחנים קריטריונים כמו איכות הפרויקט, תרומתו לפיתוח ולגיוון של הקולנוע הצ'כי והאירופי וחשיבותו של הפרויקט מבחינת התרבות הצ'כית.¹⁶³ במקרים של "יצירה בעלת חשיבות תרבותית מיוחדת"¹⁶⁴ תינתן תמיכה בשיעור של עד 90%.¹⁶⁵

התמריץ הוא החרזר בשיעור של 20% מהוצאות ההפקה שבוצעו בצ'כיה או לזכות עסקים צ'כיים, ו-10% מההוצאות המשולמות לגורמים מחוץ לצ'כיה

אך ממוסות על ידי הממשלה הצ'כית. בכלל, כל מי שהפיק סרט בצ'כיה זכאי לתמריץ, בכפוף לזמינות המשאבים הפנויים בקרן.¹⁶⁶ לפני קבלת התמריץ ועדה בוחנת אם הסרט וחברת ההפקה עומדים בקריטריונים טכניים, במבחנים תרבותיים ובדרישות תוכן.¹⁶⁷ שנועדו לוודא שהסרט מתאים למטרות התמריצים: "תמיכה בהפקות קולנועיות בצ'כיה, וחיזוק התחרותיות בתעשיית הקולנוע הצ'כית".¹⁶⁸

שני סוגי התמיכה מתבצעים באמצעות גוף אחד – מרכז הקולנוע הצ'כי,¹⁶⁹ שהוא למעשה קרן קולנוע ממשלתית. בצ'כיה לא פועלות קרנות קולנוע פרטיות. כספי התמיכה והתמריצים מועברות ישירות לחברות ההפקה.

מועצת הקולנוע הצ'כית מופקדת על מינוי הלקטורים וההחלטות מתקבלות על בסיס המלצתם.¹⁷⁰ חברי המועצה מתמנים על ידי הבית התחתון של הפרלמנט הצ'כי, על בסיס המלצת שר התרבות.¹⁷¹ ועדת הקולנוע הצ'כית אחראית על תחום התמריצים, והיא

מטרה		סוג	
•	ביטוי תרבותי	•	תמריצים
	עידוד תעשייתי		
•	אמנות לשמה	•	הערכה
	תעסוקה		

שמוודאת את ההתאמה הטכנית של הפרויקטים לקבלת תמריצים. ועדה זו ממונה ישירות על ידי שר התרבות.¹⁷² מנהל מרכז הקולנוע, המחזיק בסמכויות ביקורת רחבות מאוד כלפי המועצה, ממונה אישית על ידי שר התרבות.¹⁷³

היקפי התמיכה	מס' סרטים שהופקו	מס' תושבים
11.6 מיליון דולר ¹⁷⁴	21	10.5 מיליון

המסלול המתבסס על הערכה מקצועית מתבצע על ידי "נציבים", הפועלים גם כלקטורים וגם מעניקים ליוצרים שזכו לתקצוב ליווי צמוד בכל שלבי ההפקה. הנציבים ממונים על ידי מועצת הקולנוע ומועסקים ישירות על ידי המוסד לקולנוע דני שהוא גוף ממשלתי.¹⁷⁹

שיעור התמיכה הניתן על ידי המוסד הוא 180.60%.

מטרה		סוג	
	ביטוי תרבותי	•	תמריצים
•	עידוד תעשייתי		
•	אמנות לשמה	•	הערכה
	תעסוקה		

1.5 דנמרק

בדנמרק שני מסלולי תמיכה: "מסלול נציב", שהוא מסלול המבוסס של הערכה אמנותית ודורש עמידה במבחנים תרבותיים;¹⁷⁵ ו"מסלול שוק", שבו ההערכה מבוססת על סיכויי ההצלחה של הסרט להגיע לקהלים רחבים.¹⁷⁶

התמיכה נעשית באמצעות "המוסד לקולנוע דני", שמטרתו הן "להבטיח את המשכיות ההפקה וההפצה של סרטים מסוגים שונים, באופן שבו סרטים מטווח רחב במונחי אמנות, גיוון, היקף ומשיכת קהל, יתקיימו ויפתחו קולנוע ותרבות קולנוע בדנמרק ובעולם".¹⁷⁷

במוסד פועלת מועצת הקולנוע הדני. שלושה מחבריה ממונים ישירות על ידי השר; שלושה חברים נוספים ממונים על ידי מנגנון מורכב של ועדות-משנה בתחומים של סרטים עלילתיים, סרטים תיעודיים ומוזאונים. הוועדות ממונות על ידי עובדי התחומים המיוצגים בהן ועל ידי "ועדת קשר עם הציבור", שבתורה ממונה על ידי מועצת הקולנוע.¹⁷⁸

היקפי התמיכה	מס' סרטים שהופקו	מס' תושבים
12.2 מיליון דולר ¹⁸¹	14	5.6 מיליון

1.6 הולנד

בהולנד שני מסלולי תמיכה: מסלול המבוסס על הערכה אמנותית ומסלול תמריצים.

במסלול ההערכה, הוועד המנהל של קרן הקולנוע ההולנדי מבצע הערכה אמנותית ותרבותית של הסרטים המוגשים לו ומתייעץ לשם כך עם יועצים אמנותיים.¹⁸² ההערכה נועדה לעודד "סרטים ופעילות קולנועית לקידום האיכות והגיוון של הפקות קולנועיות בהולנד, וכן אקלים ידיוותי בהולנד לאמנות הקולנוע".¹⁸³

היועצים האמנותיים מתמנים על ידי הנהלת הקרן. קרן הקולנוע ההולנדית היא גוף סטטוטורי שהוקם על ידי שר התרבות מכוח החוק לתקצוב תרבות.¹⁸⁴ חלק מהותי ממדיניות התרבות בהולנד הוא הגנה על עצמאות קרנות התרבות מפני מעורבות ממשלתית בשיקול דעת בענייני אמנות.¹⁸⁵ מדיניות זו באה לידי ביטוי בהגנה שהקרן מקבלת בחוק הגופים הסטטוטוריים העצמאיים,¹⁸⁶ המגביל את מעורבות הדרג הפוליטי בשיקול דעתם של גופים סטטוטוריים מקצועיים.¹⁸⁷ עם זאת, גם בחוק זה נקבע כי לשר שיקול דעת מלא במינוי, בפיתורים או בהשעיה של חברי הוועד המנהל של הגופים העצמאיים,¹⁸⁸ ובסמכותו לנקוט הליכים משמעתיים נגד גוף או עובד בגוף שאינו מקיים את מדיניותו.¹⁸⁹ ניתוח זה מראה קשר היררכי ברור בין הדרג הנבחר לבין הדרג האמנותי. כפיפות זו מבטיחה כי קרן הקולנוע, לרבות היועצים האמנותיים המועסקים על ידה, יפעלו בהתאם למדיניות שהשר מכתב.

במסלול התמריצים נבחנים הסרטים המועמדים לתמיכה על פי מבחן אובייקטיבי לבדיקת "ההשפעה של הפקת הסרט על העצמת התשתית הקולנועית והתרבות הקולנועית בהולנד, פיתוח היצירתיות והידע הטכני בהולנד וקידום הולנד כמוקד הפקה ומרכז ליוצרים בכל רחבי המדינה". המבחן מתבסס על נקודות הבוחנות מדדים אובייקטיביים כגון מספר אנשי הצוות בעלי אזרחות הולנדית, רמת החשיפה של סמלים הולנדיים בסרט, מספר ימי הצילום על אדמת הולנד ועוד.¹⁹⁰ לסרטים העומדים בקריטריונים ניתן תמריץ בשיעור 30% מההוצאות שבוצעו על אדמת הולנד, עד לסכום של מיליון יורו.¹⁹¹

מטרה		סוג	
•	ביטוי תרבותי	•	תמריצים
•	עידוד תעשייתי		
•	אמנות לשמה	•	הערכה
•	תעסוקה		

היקפי התמיכה	מס' סרטים שהופקו	מס' תושבים
30.8 מיליון דולר ¹⁹²	22	16.8 מיליון

2. נספח מס' 2: הצעת חוק לתיקון ההרכב של מועצת הקולנוע

הצעת חוק הקולנוע (תיקון – הרכב המועצה), התשע"ז-2015

תיקון סעיף 4

1. בחוק הקולנוע, תשנ"ט-1999¹⁹³ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 4 –

(1) במקום סעיף קטן (א), יבוא –

"(א) השר ימנה את חברי המועצה";

(2) בסעיף קטן (ב) –

(א) בפסקה (1), במקום "שלושה עשר", יבוא "ארבעה", ובסופה יבוא "לאחר התייעצות עם הארגונים המייצגים יוצרים ועוסקים בתחום הקולנוע ועם גופים ציבוריים מתחום הקולנוע, כפי שקבע השר".

(ב) במקום האמור בפסקה (2) יבוא –

"(2) תמישה עשר חברים שאינם עובדי המדינה, אשר משקפים את המגוון התרבותי של החברה בישראל, ההשקפות השונות הרווחות בה וערכיה, שימונו באישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת";

(ג) בפסקה (5), בסופה יבוא "לאחר שהתייעץ עם מועצת הכבלים והלוויין";

(ד) בפסקה (6), בסופה יבוא "לאחר שהתייעץ עם מועצת הרשות השנייה";

(ה) פסקה (7) תימחק;

(3) סעיף קטן (ד) יימחק.

דברי הסבר

הקולנוע הישראלי מתקצב כולו על ידי כספים המועברים מכוח חוק הקולנוע. החוק מגדיר את מטרת מועצת הקולנוע כ"עידוד הקולנוע הישראלי והתמיכה בו, תוך הבטחת חופש היצירה ומתן ביטוי למגוון התרבותי של החברה בישראל, להשקפות השונות הרווחות בה ולערכיה". אולם, לפי נוסח החוק הקיים, הרכב מועצת הקולנוע אינו תואם את מטרות המועצה.

חברי המועצה הם ברובם אנשי קולנוע, ונוספים עליהם כמה אנשים "הבקיאים בתחומי התרבות והאמנות". אנשים בעלי מומחיות בתחומים אלה אינם מייצגים את "המגוון התרבותי של החברה בישראל, ההשקפות השונות הרווחות בה וערכיה" אלא רק חלק מצומצם ומוגדר בה. כדי ליצור התאמה בין מטרות החוק המוצהרות לבין הרכב מועצת הקולנוע, מוצע לתקן את הרכב המועצה כך שישקף באופן מיטבי את החברה בישראל:

מספרם של הקולנוענים יקטן מ-13 לארבעה בלבד, ובמקום "אנשים הבקיאים בתחומי התרבות והאמנות" ימונו אנשים שאינם עובדי ציבור, שלדעת השר משקפים את מטרות החוק. מינוים יוכפף לאישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת.

יתר התיקונים המוצעים בסעיף 4(ב) ו-4(ד) באים לשפר ולהבהיר את נוסח החוק.

3. נספח מס' 3: הצעת תקנות להכוונת שיקול הדעת של קרנות הקולנוע ולמנגנון ערעור

תקנות הקולנוע (הסדרת הערכת סרטים וערעור), התשע"ו-2016

בתוקף סמכותי לפי סעיף 14 לחוק הקולנוע, התשנ"ט-1999 (להלן: החוק), ולאחר התייעצות עם המועצה לקולנוע ובאישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, אני מתקינה תקנות אלה:

הגדרות

1. (א) בתקנות אלה: -

"בקשה חסרה" - בקשה למימון שאינה כוללת את כל חומרי ההגשה;

"בקשה למימון" - בקשה של יוצר לקבלת מימון להפקת יצירה קולנועית;

"חומרי הגשה" - המסמכים שיוצר נדרש להגיש לקרן קולנוע כתנאי לשקילת תקצוב לסרט;

"יועץ אמנותי" - מי שתפקידו לקרוא חומרי הגשה ולהעריך את התאמתם לתקצוב;

"יוצר" - מי שמבקש תקצוב ליצירה קולנועית שהוא מעוניין להפיק;

"מבחני התמיכה" - מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט למוסדות ציבור בתחום הקולנוע;¹⁹⁴

"מועדי הגשה" - 1 ביוני ו-1 בדצמבר בכל שנה;

"קרן קולנוע" - מוסד ציבור המקבל תמיכה לשם סיוע להפקת סרטים מכוח מבחני התמיכה.

(ב) למונחים שלא הוגדרו בתקנות אלה תהיה המשמעות שניתנה להם בחוק.

היועצים האמנותיים

2. (א) קרן קולנוע תמנה יועצים אמנותיים שיאשרו על ידי המועצה;

(ב) כשיר להתמנות כיועץ אמנותי מי שהוא בעל ניסיון מעשי בהפקת קולנוע, כפי שתקבע המועצה;

(ג) יועץ אמנותי יכהן לתקופה שלא תעלה על שנתיים, ובין כל תקופת מינוי תהיה הפסקה שלא תפחת משנתיים;

(ד) לא יכהן אדם כיועץ אמנותי יותר משלוש פעמים;

(ה) טרם תחילת עבודתו יחתום יועץ אמנותי על התחייבות בנוסח שיקבע היועץ המשפטי של המשרד;

(ו) מנהל אמנותי של קרן קולנוע או בעל תפקיד ניהולי אחר בה לא ישמש יועץ אמנותי בתקופת כהונתו בתפקידו ובשנתיים שלאחר סיומה.

חלק א': הערכת בקשות למימון

חומרי הגשה

3. (א) המועצה תקבע אלו חומרי הגשה יצרף יוצר לבקשתו, ובלבד שחומרי ההגשה יכללו תכנית תקציבית מפורטת הכוללת את סכום המימון שהיוצר מבקש;

(ב) הגיש יוצר בקשה הכוללת את חומרי ההגשה שקבעה המועצה, לא תידחה בקשתו מהטעם שהגשה חסרה.

מועדי הגשה

4. (א) יוצר רשאי להגיש בקשה למימון בכל עת;

(ב) במועדי ההגשה תרכז קרן קולנוע את הבקשות שקיבלה ממועד ההגשה הקודם ועד לאותו מועד ההגשה, ותבצע בהם הליך הערכה ומיון;

(ג) במועד ההגשה תודיע הקרן למועצה מה ההיקף התקציבי שהקרן מקצה למימון הפקות באותו מועד הגשה.

שלמות בקשות למימון

5. (א) בתוך שבעה ימים ממועד ההגשה תבדוק הקרן את שלמות הבקשות ואת ההתאמה של חומרי ההגשה לקביעת המועצה;
- (ב) הקרן תדחה בקשה חסרה; ואולם אם היה החסר לא מהותי היא רשאית לפנות ליוצר בבקשה להשלים את הבקשה ובלבד שהבקשה תושלם בתוך 14 יום ממועד ההגשה;

(ג) בקשה שלא הושלמה במועד האמור – תידחה.

הקצאה ליועצים אמנותיים

6. (א) בתוך 21 יום ממועד ההגשה תקצה הקרן את הבקשות ליועצים אמנותיים לשם קריאה ראשונה של חומרי ההגשה. כל בקשה תוקצה לשלושה יועצים אמנותיים;

(ב) הקרן תודיע על ההקצאה ליוצרים וליועצים האמנותיים;

(ג) בתוך שלושה ימים מההקצאה יוצר רשאי להתנגד להקצאת יועץ אמנותי לבקשתו מטעמים אלו:

(1) היועץ האמנותי העריך בעבר את היצירה המועמדת למימון, לרבות בקרן אחרת. אם המציא היוצר ראייה לאמור, תקצה הקרן את היצירה ליועץ אמנותי אחר;

(2) יש ניגוד עניינים בין היוצר לבין היועץ האמנותי, לרבות הערכה שביצע היועץ האמנותי ביצירה אחרת של אותו יוצר. אם המציא היוצר נימוקים לאמור, הקרן רשאית להקצות את היצירה ליועץ אמנותי אחר.

(ד) מצא יועץ אמנותי כי יש ניגוד עניינים בינו לבין יוצר שבקשתו הוקצתה לו, או כי העריך בעבר את היצירה המועמדת למימון בבקשה, לרבות בקרן אחרת – יודיע על כך לקרן והקרן תקצה את היצירה ליועץ אמנותי אחר.

קריאה ראשונית

7. (א) בתוך 28 ימים ממועד ההגשה תעביר הקרן את חומרי ההגשה ליועצים האמנותיים;

(ב) יועץ אמנותי יקרא את חומרי ההגשה, ובתוך 42 יום ממועד ההגשה יעביר לקרן ולמועצה את חוות דעתו על הבקשות שקרא, בהתאם לטופס שבתוספת הראשונה;

(ג) יועץ אמנותי אינו רשאי לחוות דעתו על

היצירה לשום אדם מלבד הקרן והמועצה, ובכל דרך מלבד הטופס שבתוספת הראשונה, וזאת עד להשלמת הפצתה של היצירה;

(ד) יועץ אמנותי אינו רשאי לשוחח על הבקשות שהוא מעריך בשלב הקריאה הראשונית עם אדם אחר, לרבות עובדי הקרן שהקצתה לו את ההערכה.

סיכום ההערכות הראשוניות

8. (א) לאחר קבלת כל ההערכות תשקלל הקרן את ציוני הבקשות בהתאם לתוספת הראשונה ותדרג את הבקשות מהציון הגבוה לציון הנמוך;

(ב) הקרן תחשב את סכומי התמיכה המבוקשים בכל בקשה ותחלק את היצירות לשלוש קבוצות:

(1) קבוצה א': יוצרים שיצירתם נמצאת בטווח הניקוד שבין היצירה המצטיינת ביותר לבין היצירה שהתקציב המבוקש על ידה כולל סכום שהוא 150% מהתקציב שהקרן מקצה להפקה באותו מועד לאותו מסלול, כשסוכמים את תקציבי כל הבקשות שקיבלו ציון גבוה ממנה;

(2) קבוצה ב': יוצרים שיצירתם נמצאת בטווח הניקוד שבין היצירה האחרונה בקבוצה א', לבין היצירה שהתקציב המבוקש על ידה כולל סכום שהוא 200% מהתקציב שהקרן מקצה להפקה באותו מועד לאותו מסלול, כשסוכמים את תקציבי כל הבקשות שקיבלו ציון גבוה ממנה;

(3) קבוצה ג': יוצרים שיצירתם אינה נמצאת בקבוצה א' או ב'.

הודעה ליוצר

9. בתוך 49 ימים ממועד ההגשה תעביר הקרן ליוצרים את חוות הדעת של היועצים האמנותיים ותצרף אליהם הודעה כדלקמן:

(1) ליוצרים בקבוצה א' תודיע הקרן כי הם עוברים לשלב הוועדה;

(2) ליוצרים בקבוצה ב' תודיע הקרן כי הם אינם עוברים לשלב הוועדה, אולם הם רשאים לערער ערעור אמנותי או מנהלי, בהתאם להוראות פרק ב' לתקנות אלה;

(3) ליוצרים בקבוצה ג' תודיע הקרן כי הם אינם עוברים לשלב הוועדה, אולם הם רשאים לערער ערעור מנהלי בהתאם להוראות פרק ב' לתקנות אלה.

הרכב ועדת המעריכים

10. (א) הרכב ועדת המעריכים יהיה כמפורט להלן:

(1) חמישה יועצים אמנותיים שלא השתתפו בשלב הקריאה הראשונית; אחד מהם, כפי שיחליטו ביניהם, יהיה יושב הראש;

(2) שלושה אנשי סגל הקרן, כפי שתחליט הקרן באישור המועצה.

(ב) במעמד ההודעה ליוצר לפי סעיף 9 תודיע הקרן על הרכב הוועדה ליוצרים מקבוצות א' וב', וינהגו בקשר לטענות על ניגוד עניינים בנוגע הקבוע בסעיף 6 לעיל, ואולם חבר הוועדה שהוא איש סגל הקרן רשאי לדון בבקשה שדן בה בעבר;

(ג) הוחלט להחליף חבר ועדה שהוא יועץ אמנותי בשל ניגוד עניינים, יכול שההחלפה תהיה לגבי כל הבקשות או לגבי הבקשה שנמצא בה ניגוד העניינים; הוחלף חבר ועדה לגבי חלק מהבקשות בלבד – ישתתף בישיבות הסיכום ויחווה דעתו לגבי הבקשות שהשתתף בהערכתן;

(ד) נמצא כי חבר ועדה שהוא איש סגל הקרן נתון בניגוד עניינים עם אחד היוצרים שיופיע בפני הוועדה – לא יכהן בוועדה.

ישיבות הוועדה

11. (א) הוועדה תתחיל להתכנס ביום ה-90 ממועד ההגשה, ותודיע לקרן על החלטותיה לעניין הבקשות הזכאיות למימון ביום ה-120 ממועד ההגשה;

(ב) הקרן תזמן יוצר שבקשתו עברה לשלב הוועדה לפחות שבעה ימים לפני מועד הדיון בבקשתו;

(ג) חברי הוועדה יקראו את חומרי ההגשה ואת חוות הדעת מהקריאה הראשונית לפני הדיון בכל בקשה;

(ד) הוועדה רשאית לקיים ישיבות התייעצות בין חברה שלא בנוכחות היוצרים;

(ה) במסגרת הופעה של יוצר לפני הוועדה לא יאמרו חברי הוועדה דברים שיש בהם כדי לפגוע בחירותו האמנותית;

(ו) הוועדה תנהל פרוטוקול של כל ישיבותיה;

(ז) עובד מנהלי של הקרן שאינו חבר ועדה רשאי להיות נוכח בישיבות הוועדה

החלטת הוועדה

12. (א) לאחר ששמעה את כל היוצרים שבקשותיהם עברו לשלב הוועדה תקיים הוועדה ישיבה מסכמת;

(ב) לאחר הישיבה המסכמת ימלא כל חבר בוועדה חוות דעת בהתאם לטופס שבתוספת השנייה ויעבירה ליושב-ראש הוועדה. חברי הוועדה אינם רשאים לתאם ביניהם את תוכני חוות הדעת;

(ג) יושב-הראש ידרג את הבקשות לפי ציוניהן ויסכום את המימון המבוקש בהן. יושב הראש רשאי להיעזר לשם כך בעובד הקרן;

(ד) הבקשות שהוחלט כי יזכו למימון יהיו הבקשות בעלות הציונים הטובים ביותר – עד לבקשה שתקציבה כולל את תקרת הסכום שהחליטה הקרן להקצות לתמיכה בסרטים באותו מועד, ולא עד בכלל;

(ה) היו שתי בקשות בעלות ניקוד זהה בשולי הרשימה – תיכלל בה הבקשה שתקציבה נמוך יותר;

(ו) יושב-הראש הוועדה יעביר לקרן את רשימת הבקשות שיזכו למימון, והקרן תעבירן ליוצרים, בצירוף חוות הדעת של היועצים האמנותיים והודעה על כך שהם רשאים לערער בהתאם להוראות החלק השני;

(ז) הקרן תצרף להודעה על החלטת הוועדה את פרוטוקול הדיון שבו השתתף היוצר, וכן את הפרוטוקולים של כל דיוני הוועדה שלא השתתפו בהם יוצרים.

תקצוב הבקשות

13. הקרן תחליט כיצד לחלק את התקציב בין הבקשות שנכללו ברשימה, ובלבד שאף בקשה לא תתקצב בשיעור הנמוך מ-80% מהסכום שנוקב בבקשה, אלא אם הסכים לכו היוצר.

חלק ב': ערעור

סוגי ערעורים

14. אפשר לערער על החלטות הקרן והיועצים האמנותיים ערעור שעניינו שיקול דעת אמנותי או ערעור שעניינו פגם מנהלי, בהתאם למפורט להלן.

יועץ אמנותי לערעור

15. (א) המועצה תמנה אדם הכשיר להתמנות כיועץ אמנותי בקרנות כיועץ אמנותי לעניין ערעורים, ובלבד שהיועץ האמנותי לערעור אינו מכהן כיועץ אמנותי באותו מועד הגשה באחת הקרנות;
- (ב) היועץ האמנותי לערעור יכול להיות אחד מחברי המועצה;
- (ג) יועץ אמנותי לערעור יכול לדון פעם נוספת באותה בקשה, בין שבפעם הקודמת דן בה כיועץ אמנותי שלערעור ובין שבפעם הקודמת דן בה כיועץ אמנותי בקרנות;

ניגוד עניינים

16. יוצר ראשי לטעון במסגרת הערעור לניגוד עניינים בינו לבין היועץ האמנותי לערעור. נמצא ניגוד עניינים כאמור – תמנה המועצה יועץ אמנותי לעניין ערעורים אחר לדון בערעורו.

ערעור אמנותי על החלטה בקריאה הראשונית

17. (א) יוצר שבקשתו שויכה לקבוצה ב', בהתאם לסעיף 8 לעיל, ראשי לערער על חוות הדעת שקיבל עד ליום ה-60 ממועד ההגשה;
- (ב) בערעור ייכללו:
- (1) חומרי ההגשה;
- (2) חוות הדעת נשוא הערעור;
- (3) מכתב בהיקף שלא יעלה שלושה עמודים המפרט את הטעמים לערעור.

החלטה בערעור

18. (א) בקשת ערעור שהוגשה לאחר היום ה-60 ממועד ההגשה – תידחה;
- (ב) בקשת ערעור שהוגשה ללא כל החומרים שפורטו בתקנה 17(ב) לעיל – תידחה ואולם ראשי היועץ האמנותי שלערעור לדון בבקשה אם מצא כי די בחומרים שהוגשו כדי להכריע;
- (ג) היועץ האמנותי לערעור ידון בערעור על יסוד הבקשה ונספחיה בלבד, והוא לא ידון בעניין עם

המערער, עם היועץ האמנותי נשוא הערעור או עם הקרן;

(ד) היועץ האמנותי לערעור ראשי לדחות את הבקשה; החליט לקבלה – ינסח חוות דעת משלו בהתאם לטופס שבתוספת הראשונה, וחוות דעתו תחליף את חוות הדעת נשוא הערעור. היועץ האמנותי לערעור ראשי להחליט באופן המחמיר את מצב המערער. היועץ האמנותי שלערעור ראשי לצרף לחוות דעתו מכתב לוועדת המעריכים על אודות הערעור.

סיכום מחדש של ההערכות

19. (א) היועץ האמנותי לערעור יעביר לקרן את חוות דעתו המעודכנת עד ליום ה-75 ממועד ההגשה;
- (ב) הקרן תסכם מחדש את הבקשות בהתאם לאמור בסעיף 8. אם כתוצאה מהבקשה יועבר המערער מקבוצה ב' לקבוצה א' – הוא יוזמן לוועדה. ואולם אין בכוחו של הערעור להעביר בקשה מקבוצה א' לקבוצה ב'.

ערעור אמנותי על החלטת הוועדה

20. (א) יוצר ראשי לערער על חוות דעת שעל בסיסה החליטה ועדת המעריכים שלא לכלול את בקשתו ברשימת הבקשות שיזכו למימון;
- (ב) ערעור כאמור יוגש עד תום חמישה חודשים ממועד ההגשה, והוא יכול את הפרטים הכלולים בסעיף 17(ב);
- (ג) היועץ האמנותי שלערעור יחליט בערעור בהתאם להוראות סעיף 18, אולם אם החליט לקבל את הערעור – תנוסח חוות דעתו בהתאם לטופס שבתוספת השנייה;
- (ד) היועץ האמנותי שלערעור יגיש לקרן את חוות הדעת עד ליום ההגשה העוקב ליום ההגשה שבמסגרתו הוגש הערעור.

דין ערעור שהתקבל

21. הקרן תעביר ליושב-ראש ועדת המעריכים, במועד ההגשה העוקב למועד ההגשה נשוא הערעור, את חוות הדעת המתוקנת שקבע היועץ האמנותי שלערעור. יושב-הראש יתייחס אל הבקשה כאילו נדונה באותה ועדת מעריכים, כשהוא רואה לנגד עיניו את חוות הדעת המתוקנת בצירוף חוות הדעת שעליהן לא ערער היוצר, ויערוך את רשימת הבקשות הזכאיות למימון כאילו הוגשה הבקשה האמורה באותו מועד הגשה.

ערעור מטעמים מנהליים

22. (א) מצא יוצר כי קרן דנה בעניינו שלא בהתאם

להוראות התקנות שבחלק א', וכי נגרמה לו פגיעה משמעותית כתוצאה מכך – רשאי הוא להגיש למועצה ערעור מטעמים מנהליים. העתק הערעור יומצא לקרן שדנה בבקשה;

(ב) הערעור יציין מפורשות את התקנה שהופרה לדעת המערער, בצירוף מכתב בהיקף שלא יעלה על שני עמודים המתאר את מהות ההפרה ואת הסיבות שבגללן ההפרה פגעה בו משמעותית;

(ג) הגשת ערעור כאמור תפסיק את הטיפול בבקשה בקרן שעל החלטתה מערערים. הוגש הערעור בלי שנדחתה הבקשה – לא תיספר ההגשה שבה הוגש הערעור במניין ההגשות המותרות לגבי אותה בקשה;

(ד) מצאה המועצה כי לא הופרה הוראה מתקנות חלק א', או כי לא נגרמה ליוצר פגיעה משמעותית – תדחה את הבקשה;

(ה) החליטה המועצה לקבל את הערעור – היא רשאית להורות לקרן כל הוראה שתמצא לנכון, ובלבד שההוראה לא תפגע ברצף הטיפול בבקשות האחרות שבאותה קרן. ככלל תפעל המועצה כך שתיקון הפגיעה יתבצע במסגרת מועד ההגשה העוקב למועד שבמסגרתו הוגש הערעור;

(ח) מצאה המועצה כי הקרן נהגה ביוצר בחוסר הגינות מובהק רשאית היא להורות לקרן, לאחר שנתנה לה הזדמנות להשמיע טענותיה, להעניק ליוצר תקצוב בשיעור כפי שתקבע המועצה, על חשבון התקציב שתקצה הקרן במועד ההגשה העוקב למועד שבו התקבלה החלטת המועצה בערעור.

4. נספח מס' 4: הצעה לתיקון מבחני התמיכה למוסדות ציבור בתחום הקולנוע

במבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט למוסדות ציבור בתחום הקולנוע: 195

1. בסעיף 3(א) –

1.1. המילים "הכוונתו הארגונית" עד "והעסקי שבו", יימחקו.

1.2. המילים "פיתוח צביון תרבותי ישראלי מקורי", יימחקו.

2. בסעיף 6(1)(ב):

2.1. במקום האמור בפסקה (1) יבוא –

"(1) על המוסד לעמוד בדרישות הניסיון המפורטות להלן:

(א) הוכחת שלוש שנות פעילות בסיוע להפקת סרטים ישראליים, בהיקף של 20% לפחות;

(ב) סיוע בהפקה של חמישה סרטים ישראליים לפחות;

(ג) למנהלי המוסד ניסיון בנפרד בהיקף של שלוש שנים לפחות בהפקת קולנוע והשתתפות בהפקה של שני סרטים עלילתיים באורך מלא; וכן ניסיון מצטבר של 15 שנים לפחות בהפקת קולנוע והשתתפות בהפקה של עשרה סרטים עלילתיים באורך מלא לפחות".

2.2. במקום האמור בפסקה (2), יבוא – "המוסד פעל בהתאם לאמור בתקנות הקולנוע (הסדרת הערכת סרטים וערעור), התשע"ו–2016. לא יראו קבלת ערעור לפי התקנות האמורות כהפרת התקנות אם קיימה הקרן את הוראות המועצה בהתאם לערעור".

2.3. בפסקה (4) הסיפה החל במילים "לקבוצה חברתית או אידאולוגית" תימחק, ובמקומה יבוא "למפלגה או לסיעה".

2.4. אחרי פסקה (4) יבוא: "(א4). המוסד לא תמך בסרטים התומכים באלימות, בגזענות או בטרור; בסרטים השוללים את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית

ודמוקרטית; בסרטים המביעים תמיכה במאבק מזוין או במעשה טרור, של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל; בסרטים המציינים את יום העצמאות או יום הקמת המדינה כיום אבל; או בסרטים הפוגעים בכבוד דגל המדינה או סמל המדינה".

3. בסעיף 6(1)(ג)(ה), בכל מקום שמופיעה המלה "רווחים" יופיע במקומה "הכנסות".

4. בסעיף 6(1)(ג)(3)(א) –

4.1. בפסקה (1), בסיפה, במקום "8 נקודות" יבוא "4 נקודות".

4.2. בפסקה (2), בסיפה, במקום "8 נקודות", יבוא "4 נקודות".

4.3. בפסקה (3), בסיפה, במקום "8 נקודות", יבוא "25 נקודות".

4.4. פסקה (6) תימחק.

5. בסעיף 6(1)(ג)(3)(ב) –

5.1. המילים "מהסרטים שהופקו", בכל מקום שהן מופיעות, יימחקו, ובמקומן יבוא: "מהתקציב שהשקיעו הקרנות בסרטים שהופקו".

5.2. המלים "היו סרטים", בכל מקום שהן מופיעות, יימחקו, ובמקומן יבוא "הושקע בסרטים".

5.3. בסיפה, אחרי המלים "לעניין זה", אחרי פסקה (2) יבוא: "(א2) תגמול בגין תנאי מדיד זה יינתן רק לאחר שהמועצה בחנה את תקינות תקציביהם של הסרטים שבגינם מבוקש הניקוד עבור תנאי מדיד זה. במיוחד תוודא המועצה כי העלויות הכספיות הן במחיר שוק רגיל וכי אין חריגות משמעותיות ולא מוסברות בין התקציב שעל בסיסו השקיע המוסד בסרט לבין ההוצאות הכספיות בפועל".

- 1 Charles M. Tiebout, A Pure Theory of Local Expenditures, The Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5, (Oct., 1956), pp. 416-424
- 2 תשנ"ט-1999, ס"ח התשנ"ט, עמ' 53.
- 3 הכוונה לכספי תמיכה המיועדים להפקות סרטים. חלק מכספי התמיכה מועברים למוסדות כגון סינמטקים, פסטיבלים ובתי ספר לקולנוע.
- 4 "חסידי המוסדיות החדשה עוסקים במוסכמות הבלתי-כתובות של החיים הפוליטיים, וגם בחוקות הרשמיות ובמבנים הארגוניים. הם מקדישים תשומת לב חדשה לאופן שבו מגלמים המוסדות ערכים יחסי עוצמה, ולמכשולים ולהזדמנויות המפריעים לתכנון מוסדי", מתוך: לונדס, ויויאן "מוסדיות", מארש, דיוויד וג'רי סטוקר. תאוריות וגישות במדע המדינה, תשס"ה. 119-140.
- 5 45 מיליון ש"ח בשנה, שהם 58% מכלל התמיכה הציבורית בקולנוע.
- 6 משה צימרמן, סימני קולנוע: תולדות הקולנוע הישראלי בין השנים 1896-1948, הוצאת דיונון, 2000. ראו גם יונתן פיין, כך נולדה, 2009, עמ' 225.
- 7 תשי"ד-1954, ס"ח תשי"ד עמ' 143 (בוטל).
- 8 מאיר שניצר, הקולנוע הישראלי, 1994, עמ' 17.
- 9 שם, עמ' 16.
- 10 שם.
- 11 "המניע לרצח".
- 12 "חולות לוחטים".
- 13 שניצר, לעיל ה"ש 8, עמ' 18.
- 14 שם.
- 15 שם.
- 16 שיחה עם מנכ"ל קרן הקולנוע הישראלי, כתריאל שחורי, 19.6.2015.
- 17 פרטוקול של ישיבת מליאת הכנסת מיום 3.12.1997, עמ' 42.
- 18 חוק הקולנוע יידון להלן בפירוט בפרק נפרד.
- 19 ראו, לדוגמה, "הנחיות השקעה בפיתוח תסריט" באתר קרן הקולנוע הישראלי, <http://www.filmfund.org.il/index.asp?id=41>

- 42 סעיף 2(ב) להצ"ח כ/1651/14.
- 43 ישיבת ועדת החינוך והתרבות של הכנסת מיום 16.12.1998, פרוטוקול מס' 249, עמ' 4.
- 44 לדוגמה: דברי יו"ר איגוד אמני הבמה, השחקן שייקה לוי, ישיבת ועדת החינוך והתרבות מיום 25.3.1998, פרוטוקול מס' 166, עמ' 6; וכן בישיבת ועדת החינוך והתרבות מיום 25.3.1998, עמ' 10. דברי חבר האקדמיה לקולנוע, מבקר הקולנוע נדי אורשר, בישיבת ועדת החינוך והתרבות מיום 25.3.1998, עמ' 10. דברי הקולנוען דורון צברי באותה ישיבה, עמ' 11. דברי יוזם הצעת החוק, ח"כ יונה יהב, פרוטוקול ישיבת מליאת הכנסת מיום 3.12.1997, עמ' 23. אמנם אפשר למצוא בדברי חברי הכנסת ואנשי התעשייה גם אמירות על כך שהחוק יסייע ליוצרים, אולם הפרשנות שיש לתת למעט האמירות הללו, בהקשר, מחייבת לקבוע כי הכוונה הייתה לכל היותר לתוצאות לוואי חיוביות של החוק, ושתכליתו המרכזית היא מתן ביטוי לתרבות הישראלית באמצעות הקולנוע.
- 45 חוק הקולנוע, סעיף 4.
- 46 "הבאים מתחום היצירה, העשייה והמחקר בנושא הקולנוע", כלשון החוק.
- 47 אתר משרד התרבות - המועצה הישראלית לקולנוע [/mcs.gov.il/about/AuthoritiesCouncilsCorporations](http://mcs.gov.il/about/AuthoritiesCouncilsCorporations)
- 48 חוק הקולנוע, סעיף 11(ב).
- 49 נירית אנדרמן: "תקציב הקולנוע יגדל ל-80 מיליון שקל בשנה בחמש השנים הקרובות" www.haaretz.co.il/gallery/cinema/1.2087087
ראו גם, Elsa Keslassy, Locarno Q&A: Israel Film Fund's Katriel Schory Says 'We Don't Have an Agenda, VARIETY, 7.8.2015, variety.com/2015/film/global/israel-film-funds-katriel-schory-we-dont-have-an-agenda-we-dont-raise-flags-1201558470
- 50 יודגש כי מדובר בהכנסות ממועצת הכבלים בלבד ולא מהרשות השנייה.
- 51 מכתב מעו"ד ניצן לבנה, הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד התקשורת, אל המחבר, 6.5.2015.
- 52 מכתב מהעיתונאי נתי טוקר, אל המחבר, 12.7.2015.
- 53 חוק יסודות התקציב, סעיף 3(א.ה).
- 54 חוק הקולנוע, סעיף 1(1).
- 55 חוק הקולנוע, סעיף 3(2).
- 56 "תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, 1.2005, תשס"ט (להלן: "הנחיית היועמ"ש").
- 57 משרד האוצר, "נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה ולדיון בהן לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985", י"פ התשע"ג, עמ' 3172 (להלן: "נוהל משרד האוצר").
- 58 הנחיית היועמ"ש, לעיל ה"ש 57, בסעיף 7.2.
- 59 מקור: אתר התמיכות, לעיל ה"ש 21.
- 60 נוהל משרד האוצר, לעיל ה"ש 57, בסעיף 8.
- 61 י"פ 2013, עמ' 4182 (להלן: "מבחני התמיכה").
- 62 מבחני התמיכה, שם, בסעיף 5(ב).
- 63 מקור: אתר התמיכות, לעיל ה"ש 21.
- 64 ההיבטים יוצגו לפי סדר חשיבותם בעינינו ולא לפי הסדר שבו הם מופיעים במבחני התמיכה, לעיל ה"ש 61.
- 65 חוק הקולנוע, סעיף 2(א).
- 66 חוק הקולנוע, סעיף 1(1).
- 67 חוק הקולנוע, סעיף 3(2).
- 68 חוק הקולנוע, סעיף 2(ב).

- 69 מבחני התמיכה, לעיל ה"ש 61, סעיף 116(ג)(13)(א).
- 70 שיחה עם מנכ"ל קרן הקולנוע הישראלי, כתריאל שחורי, 19.6.2015; שיחה עם מנכ"ל קרן רבינוביץ, גיורא עיני, 9.3.2016.
- 71 מבחני התמיכה, לעיל ה"ש 61, סעיף 116(ג)(ב).
- 72 כך נקבע בסעיף 9 ל"ניהול עבודת הלקטורים" המתפרסם באתר של קרן רבינוביץ, וכן ב"תרשים - תיאור התהליך של מחזור הקריאה ומיון התסריטים", המתפרסם באתר של קרן הקולנוע הישראלי.
- 73 מבחני התמיכה, לעיל ה"ש 61, סעיף 116(ג)(ב).
- 74 מבחני התמיכה, לעיל ה"ש 61, סעיף 116(ג)(ב).
- 75 האיסור על לקטורים לכהן יותר משנתיים בתפקיד הוא חלק מתיקון מקיף שנעשה במבחני התמיכה בשנת 2012. התיקון הוא תוצאה של תלונות שנשמעו על כך שלקטורים כיהנו בתפקידם כמשך שנים ארוכות, ולמעשה עיצבו את היצירה הקולנועית הישראלית בדמותם, לפי טעמים והשקפתם המקצועית. הניסיון לתקן ליקוי זה יצר ליקוי אחר - ניגוד העניינים המובנה שתואר לעיל.
- 76 מבחני התמיכה, לעיל ה"ש 61, סעיף 116(ג)(13)(א).
- 77 מבחני התמיכה, לעיל ה"ש 61, סעיף 116(ג)(13)(א)(1).
- 78 מבחני התמיכה, לעיל ה"ש 61, סעיף 116(ג)(13)(א)(2).
- 79 מבחני התמיכה, לעיל ה"ש 61, סעיף 116(ג)(13)(א).
- 80 שם, פסקאות (4) ו-15).
- 81 מבחני התמיכה, לעיל ה"ש 61, סעיף 116(ג)(א).
- 82 חוק הקולנוע, סעיף 2(ב).
- 83 הפגם עלול לעלות כדי הפרה של עקרון חוקיות המינהל. ביסודו של עיקרון זה נמצאת ההכרה בכך ש"הסמכות היא מושג היסוד של המשפט המינהלי. כל רשות מינהלית חייבת לפעול בתוך דל"ת אמות הסמכות שהוקנתה לה בחוק [...] [עקרון חוקיות המינהל] קובע את כפיפותה של הרשות המינהלית לחוק [...] הרשות המינהלית רשאית ומוסמכת לעשות רק אותן פעולות שהחוק הסמיך אותה לעשותן" (זפנה ברק-ארז משפט מינהלי א (התש"ע-2010) עמוד 97).
- לפיכך, מועצת הקולנוע שניסחה את מבחני התמיכה, ושרי התרבות שחתמו עליהם, לא היו רשאים להוסיף על מבחני התמיכה מטרת שאינן מופיעות בחוק הקולנוע.
- 84 מבחני התמיכה, לעיל ה"ש 61, סעיף 116(ג)(11).
- 85 החלטת ממשלה בנושא "קביעת תנאי סף - תקופת הכשרה והיקף פעילות מינימלי", מס' 291 מיום 7.9.1999.
- 86 שם, סעיף 1(ב).
- 87 הנחיית היועמ"ש, לעיל ה"ש 56, סעיף 12.
- 88 ראו בג"ץ 3792/95 תאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות ואח', פ"ד נא(4) 259, סעיף 19 לפסק הדין (להלן: "עניין תיאטרון ארצי לנוער").
- 89 שם.
- 90 שם, בעמ' 278.
- 91 ראינו לעיל כי מועצת הקולנוע הוסיפה על המטרות שקבע המחוקק את המטרה לקיים "הכוונה ארגונית" בתחום הקולנוע. נראה כי השאיפה לחסום גופים חדשים מלהיתמך בענף היא יישום של מטרה זו, שכאמור אינה מתיישבת עם המטרות שנקבעו בחוק.
- 92 הנחיית היועמ"ש, לעיל ה"ש 56, סעיף 7.2.
- 93 עניין תיאטרון ארצי לנוער, לעיל ה"ש 88, עמ' 277.

- 94 בד בבד עם שינוי הרכב המועצה, כפי שפורט לעיל בפרק ג' (חוק הקולנוע) ולהלן בפרק ו' (המלצות).
- 95 מבחני התמיכה, לעיל ה"ש 61, סעיף 1316(א)61.
- 96 מבחני התמיכה, לעיל ה"ש 61, לאחר סעיף 116(ג)1316(ב)11.
- 97 שיחה עם גיורא עיני, מנכ"ל קרן רבינוביץ', 19.7.2015.
- 98 שם.
- 99 בפרק העוסק בפעילות הקרנות מתואר גורם נוסף לניפוח מלאכותי של תקציבי הסרטים: מבנה התקציב שהיוצרים מתבקשים להגיש לקרנות מתגמל אותם ככל שתקציב הסרט גבוה יותר.
- 100 מבחני התמיכה, לעיל ה"ש 61, סעיף 116(ב)41.
- 101 חוק הקולנוע, סעיף 2(ב).
- 102 בספרו **הקולנוע הישראלי**, לעיל ה"ש 8, תיאר מאיר שניצר את השתלשלות הענף עד 1994 כהליך דיאלקטי בין שני זרמים: מצד אחד הקולנוע המזוהה עם הממסד של ימי ראשית המדינה, שלפי שניצר התגלגל בסוף שנות השבעים לקרן לעידוד סרטי איכות, שבהמשך שינתה את שמה לקרן הקולנוע הישראלי; ומהצד האחר - הקולנוע המזוהה עם עולי ארצות ערב, שדעך עד להכחדתו עם ההתרחבות של תמיכת הממשלה בסרטי הקרן (שניצר, עמ' 19-15). תיאור היסטורי זה מעורר ביתר שאת את השאלה אם גם הממסד הקולנועי הקיים יכול להיחשב נגוע ב"זיקה לקבוצה חברתית או אידאולוגית מסוימת".
- 103 קרן הקולנוע הישראלי, **דף מידע, המסלול המרכזי - השקעה בהפקה:**
www.filmfund.org.il/CMS_uploads/DapeyMeida/HashkaaBehafakaMerkazi.pdf
- 104 פרויקט קולנוע, נוהל עבודת הלקטורים,
http://cinemaproject.org.il/ns/index.php?option=com_content&view=article&id=409&Itemid=198
- 105 שיחה עם מנכ"ל קרן רבינוביץ', גיורא עיני, והמנהל האמנותי בקרן רבינוביץ', יואב אברמוביץ', 19.7.2015.
- 106 מבחני התמיכה, לעיל ה"ש 61, סעיף 1814(ב)61. הוצגו לפנינו חוות דעת שנמסרו ליוצר בשני מועדים שונים: בשתייהן מופיעה חוות דעתו של המנהל האמנותי.
- 107 ראו את דף המידע של קרן הקולנוע ונוהל עבודת הלקטורים בקרן רבינוביץ', לעיל ה"ש 103.
- 108 המידע בפסקה זו מבוסס על שיחות עם יוצרים, ללא קשר ביניהם, בתאריכים שונים. היוצרים ביקשו להישאר בעילום שם.
- 109 www.filmfund.org.il/CMS_uploads/FormsAndExamples/vaadatBirurim.pdf
- 110 פרויקט קולנוע, כללים ונהלים, סעיף 212(א)61,
cinemaproject.org.il/ns/index.php?option=com_content&view=article&id=359&Itemid=153
- 111 מבחני התמיכה, לעיל ה"ש 61, סעיף 214.
- 112 למשל: סעיף 3(א)181.
- 113 בלשונו של אחד מחברי המועצה, "נעשתה כאן התערבות פוליטית בוטה מצד שרת התרבות. זו השגת גבול, השרה מתערבת בסמכויות שהם לא שלה". שביא בן-נון, "סערה חדשה: האם שרת התרבות התערבה בהחלטות קרן הקולנוע הישראלי?" וואלה! 2889216, 10.9.2015.
e.walla.co.il/item/2889216
- 114 קרן רבינוביץ' אינה מפרסמת טפסים לדוגמה.
- 115 קרן הקולנוע הישראלי, תקציב הפקה לדוגמה:
www.filmfund.org.il/CMS_uploads/FormsAndExamples/nispBudgetOneLinerForSite.xlsx

116 תימוכין אפשריים לקביעה זו יכולים לעלות גם מניתוח הנכנסות הסרטים שהופקו על ידי הקרנות ב-2013, כפי שדווח על ידי קרנות הקולנוע, אל מול ההכנסות ממכירת כרטיסים שעליהן דיווחו הקרנות. ניתוח הנתונים מלמד שחסרים 77% מחלקה של קרן הקולנוע בהכנסות ו-84% מחלקה של קרן רבינוביץ'. סרטי קרן הקולנוע הישראלי שהופקו בשנת 2013 מכרו בסך הכול 206.8 אלף כרטיסים, שיצרו הכנסה כוללת של 7.8 מיליון ש"ח. ההשקעה הממוצעת של הקרן בסרטים שיש נתונים על אודות הכנסותיהם ממכירת כרטיסים היא 33%, כלומר: הכנסות הקרן ממכירת כרטיסים אמורות היו לעמוד על כ-2.6 מיליון ש"ח. עיון בדוחות הכספיים שמסרה קרן הקולנוע לרשם העמותות בשנת 2013 מלמד שמתוך כלל הכנסותיה באותה השנה - 23.9 מיליון ש"ח - רק 600 אלף ש"ח הגיעו מ"הפצה, הקרנות סרטים ושונות". כל יתר ההכנסות הגיעה מ"הקצבות ממשד התרבות והספורט". סרטי קרן רבינוביץ' שעלו לאקרנים ב-2013 מכרו בסך הכול 452.8 אלף כרטיסים וייצרו הכנסה כוללת של 13.5 מיליון ש"ח. ההשקעה הממוצעת של קרן רבינוביץ' בסרטים שיש נתונים על אודות הכנסותיהם היא 38%, כלומר: הכנסות הקרן ממכירת כרטיסים אמורות היו לעמוד על כ-5.1 מיליון ש"ח. עיון בדוחות הכספיים שמסרה הקרן לרשם העמותות מלמד שהכנסות הקרן בתחום הקולנוע ב-2013 עמדו על 32.157 מיליון ש"ח, מהם 19.7 מיליון ש"ח מ"משרד התרבות והספורט - סרטים עלילתיים", ורק 819 אלף ש"ח מ"החזר השקעות בסרטים עלילתיים". ניתוח הנתונים מתבסס על פילת, לעיל ה"ש 25, 2013, וכן על דוחות שהגישו הקרנות לרשם העמותות.

117 קרן הקולנוע הישראלי: "הסכם השקעה לדוגמה"

www.filmfund.org.il/CMS_uploads/FormsAndExamples/hozeHashkaaLaatar.docx
ולהלן: "הסכם השקעה לדוגמה"; סעיף "הכנסות וחלוקת הכנסות והרווחים".

118 כפי הנראה, העובדה שהחסר בשנת 2013 הסתכם ב-77% בלבד מכך שההכנסות מחלק מהסרטים לא הסיקו ליישום של שלב ב' בחלוקת הכנסות.

119 שיחה עם מנכ"ל קרן רבינוביץ', עו"ד גיורא עיני, 19.7.2015.

120 פילת, לעיל ה"ש 26, 2013-2011.

121 שיחות עם מנכ"ל קרן הקולנוע הישראלי, כתריאל שחורי 15.6.2015, ועם מנכ"ל קרן רבינוביץ', גיורא עיני, 19.7.2015.

122 ב-2005 יצא הסרט "ימים של אהבה" וב-2015 יצא הסרט "ג'ירוזלם". הנתונים מבוססים על השוואה בין נתוני מכון המחקר של מנהל התרבות לבין נתוני מסד הסרטים האינטרנטי (IMBD).

123 ראו זוהר גושן, שמואל לשם, ירון אזרחי, בעלות צולבת - שליטה ותחרות בשוק התקשורת הישראלי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2003.

124 להרחבה ראו לעיל פרק ב', העוסק במחקר משווה.

125 נוהל משרד האוצר, לעיל ה"ש 57, סעיף 8(א1).

126 שם, סעיף 8(א1).

127 להרחבה על אי-נטילת כספי ההשקעה ראו לעיל, תחת הכותרת "אי-גביית חלקן של הקרנות בהכנסות".

128 נוהל משרד האוצר, לעיל ה"ש 57, סעיף 8(א1).

129 מבחני התמיכה, לעיל ה"ש 61, סעיף 116(א).

130 שיחה עם ארבל לוין, מנהל תחום בכיר למימון עסקים, הרשות לעסקים קטנים, משרד הכלכלה (16.11.2015). המענקים ניתנים על ידי הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, שהוסמכה בהחלטת ממשלה מס' 2190 של הממשלה ה-31, "יישום ומיקוד הסיוע לעסקים קטנים" (12.8.2007), ובהחלטת ממשלה מס' 3409 של הממשלה ה-32, "עידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים בישראל" (3.7.2011).

131 ראו בפרק ה', העוסק בפעילות קרנות הקולנוע.

132 ראו בפרק ד', העוסק במבחני התמיכה.

133 חוק הקולנוע, סעיף 4.

134 חוק הקולנוע, סעיף 2(ב).

135 חוק הקולנוע, סעיף 2(3).

136 חוק הקולנוע, סעיף 1(ד) וכן ס"ק (ב).

- 137 על מבנה המועצה ראו בפרק ג', העוסק בחוק הקולנוע.
- 138 לדוגמה: סעיפים 15(א) ו-19(ב) לחוק אזורי נמל חפשיים, התשכ"ט-1969, [ס"ח תשכ"ט עמ' 228]; סעיפים 2, 5 ו-5א לחוק אזורים חופשיים לייצור בישראל, התשנ"ד-1994 [ס"ח תשנ"ד מס' 1470 מיום 30.6.1994 עמ' 216]; סעיף 21(ב) סיפה לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010; סעיף 12 לחוק בתי קברות צבאיים, התש"י-1950 [ס"ח תש"י עמ' 258].
- 139 אתר מרכז הקולנוע האיסלנדי, עמוד חוקים ותקנות: [/www.icelandicfilmcentre.is/LawsRegulations](http://www.icelandicfilmcentre.is/LawsRegulations)
- 140 ראו 8.10.2013, "Iceland's film industry objects to new cuts in public", Jorn Rossing Jensen,
- 141 אתר המיוז "צלם באיסלנד", עמוד החקיקה [/www.filminiceland.com/incentives/the-legislation](http://www.filminiceland.com/incentives/the-legislation)
- 142 מקור: אתר EFP, עמוד המידע אודות איסלנד. - [/http://www.efp online.com/en/members/198/Iceland](http://www.efp online.com/en/members/198/Iceland)
- 143 ראו CNC, THE INCENTIVES www.filmfrance.net/telechargement/IncentivesGuide2015.pdf; GUIDE, p30 (ולהלן: מדריך התמריצים הצרפתי).
- 144 שם, עמ' 74.
- 145 על רקע הדיון בשיטת העבודה של הלקטורים בקרנות הקולנוע בישראל, חשוב להדגיש שסולמות הקריטריונים של CNC נוגעים למדדים אובייקטיביים נטולי שיקול דעת. אין בחינה מקצועית של התסריט, למעט וידוא שהסרט אינו "פורנוגרפי, מעודד אלימות או פרסומי".
- 146 "Frenchness factor"
- 147 מדריך התמריצים הצרפתי, לעיל ה"ש 143, עמ' 36.
- 148 שם, עמ' 43.
- 149 שם, עמ' 41. לא ברור אם מדובר במענקים שניתנו לסרט לאחר ששווק או בכספים שנלקחו מתוך חשבון של חברת הפקה מסרט קודם.
- 150 שם, עמ' 45.
- 151 שם, עמ' 41.
- 152 שם עמ' 44.
- 153 תחנות מקומיות מחויבות לרכוש זכויות שידור של מספר מינימלי של הפקות צרפתיות.
- 154 נתוני 2013. המקור למספר הסרטים: http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=CUL_DS&popuocustomise=true&lang=en
- 155 מקור: <http://www.efp-online.com/en/members/210/France/UniFrance-films>
- 156 ACT ON AUDIOVISUAL ACTIVITIES, Class: 011-01/07-01/66 Reg. No.: 71-05-03/1-07-2 Zagreb, 2007 July 13 (קרוואטיה), סעיף 4.
- 157 שם, סעיף 14.
- 158 שם, סעיף 2.
- 159 olffi.com/program/HRAVCoIT-93.html
- 160 מקור: <http://www.efp-online.com/en/members/212/Croatia/Croatian-Audiovisual-Centre>
- 161 חוק הקולנוע הציני: [-http://fondkinematografie.cz/assets/media/files/legislativa/act-on-audiovisual-works-and-support-for-cinematography.pdf](http://fondkinematografie.cz/assets/media/files/legislativa/act-on-audiovisual-works-and-support-for-cinematography.pdf)

- 162 תקנות הקולנוע הציניות, -the-state-cinematography-fund.pdf סעיף 7.8.1.
[http://www.fondkinematografie.cz/assets/media/files/legislativa/statute-of-](http://www.fondkinematografie.cz/assets/media/files/legislativa/statute-of-the-state-cinematography-fund.pdf)
- 163 חוק הקולנוע הציני, act- onaudiovisual-works-and-support-for-cinematography.pdf סעיף 7.6.
[http://www.fondkinematografie.cz/assets/media/files/legislativa/act-](http://www.fondkinematografie.cz/assets/media/files/legislativa/act-onaudiovisual-works-and-support-for-cinematography.pdf)
- 164 במקור: culturally sophisticated cinematographic work. התרגום הפרשני נעשה על סמך הפרשנות שניתנה למושג בסעיף 7.8.2 לתקנות הקולנוע הציני.
- 165 תקנות הקולנוע הציניות, סעיף 7.8.1.
- 166 חוק הקולנוע הציני, סעיף 14142, 14143.
- 167 חוק הקולנוע הציני, סעיף 12145.
- 168 חוק הקולנוע הציני, סעיף 11143.
- 169 אתר מרכז הקולנוע הציני: filmcenter.cz
- 170 חוק הקולנוע הציני, סעיף 22.
- 171 חוק הקולנוע הציני, סעיף 12114.
- 172 חוק הקולנוע הציני.
- 173 חוק הקולנוע הציני, סעיף 12.
- 174 מקור: www.efp-online.com/en/members/214/Czech-Republic/Czech-Film-Center
- 175 מקור: www.olffi.com/program/DKDFlo2P-9o.html
- 176 מקור: www.olffi.com/program/DKDFlo1P-46.html וכן- www.dfi.dk/~media/Sektioner/English/Vilk%C3%A5r%202012/dfi-vilkaar-spillefilm-2012-english.ashx
[www.dfi.dk/~media/Sektioner/English-](http://www.dfi.dk/~media/Sektioner/English/Vilk%C3%A5r%202012/dfi-vilkaar-spillefilm-2012-english.ashx)
- 177 מקור: http://www.dfi.dk/Service/English/Funding/Terms-Feature-Film-2012.aspx
- 178 חוק הקולנוע הדני: /kum.dk/servicemenu/english/services/legislation/film/the-film-act סעיפים 3, 8, 9.
<http://www.dfi.dk/~media/Sektioner/English/dfi-film-commissioners-english.ashx>
- 179 מקור: http://www.dfi.dk/~media/Sektioner/English/dfi-film-commissioners-english.ashx
- 180 חוק הקולנוע הדני, סעיף 7.
- 181 מקור: www.efp-online.com/en/members/192/Denmark/Danish-Film-Institute
- 182 תקנות קרן הקולנוע ההולנדית, reglement_engels_original.pdf סעיף 13.
[https://www.filmfonds.nl/nl/media/inline/2015/3/12/algemeen_](https://www.filmfonds.nl/nl/media/inline/2015/3/12/algemeen_reglement_engels_original.pdf)
- 183 שם, סעיף 3.1.
- 184 חוק מדיניות התרבות (תקצוב ייעודי) (הולנד), סעיף 9;
wetten.overheid.nl/BWBR0005904/geldigheidsdatum_09-04-2013
- 185 The Dutch Cultural System, p4
[www.government.nl/binaries/government/documents/leaflets/2013/06/17/the-dutch-cultural-](http://www.government.nl/binaries/government/documents/leaflets/2013/06/17/the-dutch-cultural-system/exposition-of-the-dutch-cultural-system-def.pdf)
- 186 חוק מדיניות התרבות (תקצוב ייעודי) (הולנד), סעיף 9.
- 187 מקור: www.culturalpolicies.net/web/netherlands.php?aid=513&cid=1340&lid=en&curl=52
- 188 חוק הגופים הסטטוטוריים העצמאיים (הולנד), סעיף 12;
wetten.overheid.nl/BWBR0020495/geldigheidsdatum_09-04-2013
- 189 שם, סעיף 23.

190 תקנות תכנית תמריצי הפקת קולנוע (הולנד), נספח 2 (עמ' 122);
https://www.filmfonds.nl/nl/media/inline/2015/3/12/engelse_vertaling_stimuleringsmaatregel_filmproductie_in_nederland_16_05_2014_or.pdf

191 שם, עמ' 9.

192 מקור: www.efp-online.com/en/members/197/The-Netherlands/EYE-International-The-Netherlands

193 ס"ח התשנ"ט, עמ' 53.

194 י"פ 2013, עמ' 4182.

195 י"פ 2013, עמ' 4182.



פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-31-4



9

7896571674314