



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מר אמיר אלשטיין

יו"ד הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

מר ברנרד מרכוס

יו"ד בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר

יו"ד המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ד של כבוד

חברי הוועד המנהל

אלוף (מיל') אורנה בריבאי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מול מועלם

מר סלי מרידור

מר אבינועם נאור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

מר אליוט אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלכאוס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייד, ארה"ב

ד"ר אימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

השופטת דליה דורנר, ישראל

פרופ' רוניל דניאלס, ארה"ב

השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מימל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

השופט מאיר שמגר, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סיס, פרס, אסטרטגיה

פרופ' יודייה צ' שטרן, מחקר

פרופ' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים

אלוף (מיל') עמית אילון

פרופ' חנוך דגן

פרופ' תמר הרמן

פרופ' מוסטפא כבהא

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' איתן שיינסקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק כרמון

י"ח תמוז תשע"ח

01 יולי 2018

לכבוד :

עו"ד הדס פרבר- אלמוגי, היועצת המשפטית, משרד התרבות והספורט

הנדון: תזכיר לתיקון חוק הקולנוע (תיקון מס' 5), התשע"ח – 2018

הערות המכון הישראלי לדמוקרטיה

בתגובה לתזכיר לתיקון חוק הקולנוע (תיקון מס' 5) התשע"ח-2018 (להלן - התזכיר), נבקש להביא את הערות המכון הישראלי לדמוקרטיה.

עיקרן של ההערות, כפי שיפורט להלן, בשמירה על מהותן של קרנות הקולנוע כמוסדות תרבות ובהגנה על יכולתן לשמש תשתית למימוש הזכות ליצירה תרבותית מגוונת ורבת פנים, המשקפת את פני החברה הישראלית ואת השיח התרבותי והאמנותי הטמון בה ורוחש בקרבה. ההצעות הכלולות בתזכיר החוק שבנדון עלולות לפגוע פגיעה אנושה במטרות אלו, ביכולות אלו, ובתקציבים העומדים לרשותם. תקלות במצב הקיים ובאופן התנהלות הקרנות ניתנים לתיקון בדרכים שאינן פוגעניות ואינן יורדות לשורש מהותן של הקרנות כמוסדות תרבות, כפי שיוצג בהמשך, לאחר שיפורטו הקשיים במוצע :

(1) הערה מקדימה בעניין מגבלת זמנים ומידע, שיש בה כדי לפגוע באפשרות להעיר

הערות: התזכיר הועלה באתר תזכירי החוק במחצית חודש יוני, אך הופץ למעשה רק ב- 18 ליוני 2018. בכך חל עיכוב ניכר בידיעה האפקטיבית של הציבור. התאריך להגשת הערות נקבע לכתחילה ליום 1 ליולי 2018 ולא נדחה למרות ההפצה המאוחרת. יתירה מכך, דו"ח הוועדה לבחינת פעילות קרנות הקולנוע, שמונתה על ידי שרת התרבות והספורט לבחינת התחום ופעלה במהלך שנת 2017, לא הופץ לציבור אלא ביום 26 ליוני 2018. הדו"ח רחב ההיקף מחייב לימוד, כתשתית להתייחסות להצעת החוק ולא הוענק זמן מתאים לכך. יצוין כי טרם פורסמו החלטות המועצה הישראלית לקולנוע והמלצותיה לשרה ולמשרד לאחר שדנה בדו"ח הוועדה.

ההערות במזכר זה מועלות בכפוף להגבלות אלו ולהשלכתן על אפשרות הגיבוש של התייחסות הולמת לתזכיר החוק. תקוותנו כי קובעי המדיניות יקצו זמן מספיק ומשאבים מתאימים לאנשי המקצוע על מנת לשקול בנפש חפצה את ההערות, כמו



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

גם כל הערה אחרת שתובא מטעם הציבור, ולהביא בפני קובעי המדיניות את המלצותיהם לאור הערות אלה, וכן כי ישקלו בנפש חפצה הערות שיועלו בהמשך הדברים לאחר שיהיה סיפק ללמוד גם את דו"ח הוועדה באופן מתאים ולשקול את השלכות הכלול בו, ולאחר שיובאו בפני הציבור המלצות המועצה הישראלית לקולנוע.

(2) לגוף המוצע בתזכיר נבקש להעיר לקשיים המרכזיים שיש בהם, לעמדתנו, כדי להשליך על תחום הקולנוע כתחום יצירה ופעילות תרבותיים שביסודם חופש הביטוי, חופש היצירה והזכות לתרבות:

א. קושי משמעותי ומרכזי מעורר ההסדר המוצע לגבי הלקטורים בקרנות הקולנוע, כפי שהוא מפורט בסעיף 13 לתזכיר החוק (ההסדר המוצע בסעיף 12א2 לחוק העיקרי) –

(1) לפי ההסדר המוצע, יידרשו קרנות הקולנוע לכלול בין הלקטורים המועסקים על ידם לצורך בחירת סרטי הקולנוע הזוכים לסיוע הקרנות, עד 70% מבין הלקטורים מתוך מאגר לקטורים שהמשרד יקיים. יתירה מכך, התנהלות הקרנות בכל הנוגע לפעולת הלקטורים עשויה להיות מונחית ומוכתבת על ידי הוראות שרשאית תהיה השרה לכלול במבחני התמיכה על פיהן נקבע תקציב קרנות הקולנוע (כעולה מסעיף קטן ו) לסעיף המוצע);

(2) כלומר, חלק ניכר מן הגורמים המקצועיים המפעילים שיקול דעת לבחינת תוכן ההצעות וערכן האמנותי, יהיו מטעמו של הגורם הממשלתי, בהשפעה מובהקת וישירה של הגורם הפוליטי, וכאשר זהותם, הרכב הגופים ואופי עבודתם מושפעים באופן ישיר מהוראות המשרד והחלטותיו. לא למותר לציין בהקשר זה כי תנאי המינימום לשמש לקטור הם חסרים במיוחד, ומחייבים רק תואר ראשון בתחום הקולנוע, תיאטרון או ספרות או ניסיון רלבנטי של חמש שנים. קרי, גם מי שהם בגדר מתחילים את דרכם המקצועית והאמנותית יכול שישמשו שופטים מטעם הציבור לאיתור פוטנציאל אמנותי ותרבותי הולם להשקעה של כספי ציבור ולסיוע מקצועי של הקרנות. למעשה דרישות הסף להשכלה או לניסיון אינן משמעותיות כלל;

(3) לעומת זאת, המבקש לשמש לקטור נדרש לציין את מידת "השתייכותו לפרופריה", בעוד הצעת החוק אינה מבהירה מונח עמום זה. אין מחלוקת



המכון הישראלי לדמוקרטיה

באשר לחשיבות הייצוג של מגוון דעות והשקפות, קבוצות ותרבויות, כבכל עשייה תרבותית, ואין מחלוקת כי על מדיניות התרבות לקדם זאת. אלא, שיש לקדם רב-תרבויות באופן ענייני ומקצועי ולא באופן פוליטי, אשר מעורר חשש להתערבות תכנית והגבלות ביטוי. כאמור, הגדרת ה"השתייכות לפריפריה" היא כללית ולא ברורה, ומותירה מרחב גדול לקביעת הדברים בהמשך, לפי מדיניות השר. מן ההצעה עולה כי ככל הנראה כוונת המשרד היא לסווג לקטורים על פי מידת השתייכות זו ולחייב את הקרנות בהעסקת לקטורים על פי ממד זה. ראוי לציין כי בין חברי הוועדה הציבורית לבחינת פעילות הקרנות נחלקו הדעות באשר לאופן הייחוס של ייצוג הפריפריה, והמדידה של מידת ייצוגה במצב הקיים.

(4) מן המקובץ עולה כי ההצעה הכלולה בתזכיר עלולה לגרום פגיעה אנושה ביותר במהות פעילותן של קרנות הקולנוע ובאפשרות שיתקיימו כמוסדות תרבות ויפעילו שיקול דעת בלתי תלוי, באופן שיש בו כדי להבטיח את מימוש הזכות לתרבות, חופש אמנותי ושיח יצירה פתוח. במקום אלה, יישום המוצע בתזכיר מעורר חשש לפוליטיזציה של שיקול הדעת בבחירת סרטים שייתמכו בכספי ציבור ואיון שיקול הדעת המקצועי והאמנותי. כך, על פי המוצע תפקידה של המועצה הישראלית לקולנוע עתיד להיות שולי בלבד בעניינים אלה, ועיקר שיקול הדעת יהיה נתון למשרד. גם בהקשר זה, אם ניתן להבין נכונה את דו"ח הוועדה הציבורית – חברים בוועדה אשר קידמו את ההצעה ליצירת מאגר לקטורים גרסו כי מאגר זה ייקבע על ידי המועצה הישראלית לקולנוע, כגוף ציבורי שאינו חלק מן המשרד הממשלתי.

(5) לפני סיום חלק זה נבקש להתייחס למהות פעולתן של הקרנות ולתפקידן בתחום הקולנוע ולהבהיר ממד מרכזי של הפגיעה הצפויה בתחום הקולנוע, אם תקודם ההצעה הכלולה בתזכיר. מדו"ח הוועדה הציבורית עולה כי חלק מן הטוענים כלפי הקרנות רואה בהן צינור תמיכה לסרטים, כתחליף לתמיכה ישירה על ידי המשרד. ולא היא: תפקיד קרנות הקולנוע אינו מסתכם בהיותן צינור למימון הפקה של סרטים.

אלא שהקרנות משמשות בית הפקה וליווי, וזהו חלק מרכזי ומהותי מן הסיוע והתמיכה שהן מבטיחות לקידומו של תחום הקולנוע. בעלי המקצוע והמומחים המאיישים את הקרנות מלווים פיתוח של תסריטים שאינם בשלים דיים, מסייעים בסוגיות של הפקה, מעמידים אמצעים וידע בתחום



המכון הישראלי לדמוקרטיה

שיווק הסרטים ועוד כהנה וכהנה. כל אלה הם מן הטעמים המרכזיים לקיומן של הקרנות ולאינטרס הציבורי בקיומן העצמאי והמקצועי. פעולתם של הלקטורים הבוחנים את התסריטים המוצעים היא רכיב חלקי בלבד בבחינה של הפוטנציאל הגלום בהצעתו של איש הקולנוע וחלק מן התמונה הכוללת שנדרשת הקרן לראות נגד עיניה בכל האמור בליווי הסרט המוצע. השטחה של תפקידים אלה או איונם תהווה פגיעה אנושה בקולנוע הישראלי ובפוטנציאל התפתחותו, ומבחן פעולתם של הקרנות בראי היותם גופים תומכים בלבד הוא כשלעצמו פגיעה אנושה במהותם. במובנים אלה דומות קרנות הקולנוע למוסדות תרבות אחרים כמו תיאטראות או מוזיאונים, המקדמים עשייה אמנותית הגדולה מסך התערוכות או ההצגות הקונקרטיים המוצגות בשנה מסוימת. ההצעה למנות לקטורים בהתערבות ממשלתית מפורשת ולקבוע את דרכי עבודתם דומה להצעה כי המשרד ימנה מנהל אמנותי לתיאטרון ויקבע את דרכי עבודתו ואת אופן בחירת הצגות על ידו. הגישה הכללית העולה מדו"ח הוועדה הציבורית ומתזכיר החוק שהופץ מחמיצים היבט זה ויוצרים תשתית לפגיעה במוסדות תרבות משמעותיים אלה.

ב. מינוי המועצה הישראלית לקולנוע כ"נציב קבילות" על הקרנות - סעיף 3(2)

להצעה (תוספת פסקה (4) לסעיף 3 לחוק העיקרי) – הצעה זו מעידה אף היא על הגישה המוקשית לתפקיד קרנות הקולנוע ומהותן, וההבחנה המוטעית בינם לבין מוסדות תרבות אחרים. בנוסף, על פי המוצע, תיווצר זיקה ברורה בין התמיכה בגוף לבין הקבילות שיתבררו בפני המועצה, והדבר מעורר קושי בפני עצמו. אמנם לפי ההסדר המוצע אסור יהיה לדון בקבילות הנוגעות לתוכן הסרטים או להורות לקרן קולנוע לתמוך בסרט זה או אחר. ובכל זאת נראה שהמוצע עשוי לגרום להתערבות בפעילות השוטפת שעניינה העיקרי הוא בסופו של דבר פגיעה בפעילות הקרנות כמוסדות תרבות, ובאופן מיוחד בשיקול הדעת המקצועי של הקרנות, אמנותי ותוכני.

ההצעה אינה מבהירה מהו סוג הקבילות שניתן להביא בפני המועצה; מהם הכלים שיעמדו בידי המועצה לבירור קבילות ומה תהיה מחויבותה להליך בירור הוגן וענייני; או מה עתיד המשרד לכלול במבחני התמיכה אשר המועצה תבדוק את עמידת הקרנות בהם. נוכח החסר בכל אלה, הכריכה שבין האפשרות לקבול כנגד המוסדות בגדר היו לשכות שירות ציבורי טכני ולא

מוסדות תרבות – עלולה לפגוע באופן אנוש ביכולתן לפעול להמשך קידומו והתפתחותו של תחום הקולנוע בישראל.

ג. **”מסלול סיוע נוסף לסרט” - הצעת סעיף 12א לחוק (במסגרת סעיף 13 להצעה) –** על פי התזכיר מוצע לעגן מסלול סיוע תקציבי חדשני שלפיו ניתן לתת חלק מן התקציב הציבורי (עד 15% מהתקציב לקולנוע) לסרטי קולנוע מסחריים לחלוטין, שהצליחו בקופות בלי שהושקע בהם תקציב מדינה מראש. על פי המקובל לגבי שימוש בכספי ציבור, לא ברורה כלל ההצדקה לכך. שהרי, בדומה לכך ניתן לקבוע כי הזמרים שלמה ארצי, ריטה או איל גולן זכאים לתמיכה ציבורית כל אימת שיצליחו מסחרית עם אלבום חדש. מה ההצדקה? ההצדקה המקובלת המוכרת להקצאת כספי ציבור בתחום התרבות (במקום לתת אותם לרווחה או לחינוך או לביטחון) הוא הצורך להבטיח תנאים כלכליים ליישומו של חופש ביטוי תרבותי ולקיומו של המוצר התרבותי הציבורי, בתחומים שבהם לא יתקיימו אם לא יוענק סיוע ציבורי. בהתאם, סיוע ציבורי לתחומי התרבות אינו מוקצה לפעילות תרבותית מסחרית. כך למשל תרבויות מיעוטים ותרבויות עדות ואמנות חדשנית או ניסיונית נדרשים לסיוע המוקדם הואיל ויכולת הגיוס המוקדמת שלהם מוגבלת מטיבה. גם אם הצליחו מסחרית בסופו של יום, האפשרות כי יזכו למימון מוקדם בהעדר תמיכה ציבורית היא אפשרות קלושה בלבד. מובן כי הקצאת תקציבים כמוצע בתזכיר החוק תבוא על חשבון הפעילויות האחרות בתחום הקולנוע אשר נדרש לעודד לפי החוק הקיים (סעיפים 3 ו-12 לחוק הקיים). לדוגמא, על חשבון שימור הסרט הישראלי, פסטיבלים או שיתוף פעולה בין לאומי בתחום הקולנוע והפקת סרטים. תשומת הלב כי סעיף 12 הקיים משריין 60% מתקציב לסרטים ישראלים, ולכן 15% לסרטים מסחריים יבוא על חשבון כל הפעילות הנתמכות האחרות. הצעה זו הופכת על ראשו את תחום הקולנוע, ויוצרת בהקשר זה מרוץ למסחריות ולהעשרת העשירים על חשבון הקופה הציבורית ועל חשבון מטרות המובהקות של תקציבי התרבות, לסייע לקידום התרבות ככל שהיא נדרשת לאמצעים ציבוריים. נציין גם כי על פי מידע בלתי פורמלי שבידינו, המועצה הישראלית לקולנוע התנגדה גם היא להצעה זו, בגרסה שבה נכללה בדו”ח הוועדה הציבורית.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

(3) הערות ראשוניות על פי העולה מעיון ראשון בדו"ח הוועדה והפרוטוקולים

– מטעמה –

- א. כאמור בראשית מזכר הערות זה, דו"ח הוועדה הציבורית הועמד לעיון הציבור רק ביום 26 ליוני 2018. הוועדה הציבורית ישבה על המדוכה במשך למעלה משנה, שמעה עדויות רבות ובחנה חומר מקיף. הערותיה של הוועדה ביחס למצב הקיים הן הערות שיש מקום להכיר, ולהעריך את משמעותן נוכח העדויות שהובאו בפני הוועדה כעולה מן הפרוטוקולים. הדברים מעלים המלצות שהן סותרות זו את זו, שהרי לא ניתן בה בעת לחזק את רכיב הבקרה והשקיפות על קרנות הקולנוע כגופים העוסקים במימון תחום הקולנוע וגם להעביר את מימון תחום הקולנוע לגוף חדש שיוקם תחת פעילות קרנות הקולנוע, ובוודאי ששני אלה אינם עולים בקנה אחד עם המלצה להמיר את התמיכה באמצעות קרנות בתמיכה בסרטים המצליחים מסחרית, על פי היקף ההצלחה המסחרית. כלומר, ברור כי ההמלצות אינן מתקיימות זו לצד זו.
- ב. מעיון ראשון בדו"ח עולה כי עמדות חברי הוועדה לא היו מקשה אחת וגם הנתונים שהוצגו בפני חברי הוועדה לא פורשו על ידם באותו האופן. כך, לדוגמה, נחלקו הדעות באשר למידת המגוון והרב-תרבותיות המתקיימת בפועל בסרטי הקולנוע להם ניתן סיוע, ואף נחלקו הדעות באשר לדרכים והאינדיקציות לקבוע את מידת המגוון והרב-תרבותיות כאמור. חלק מן הציטוטים בדו"ח מוצגים בצד פרשנות לציטוטים אלה, ובחלק מן המקרים, לאור התייחסויות נפרדות של חברים בוועדה, לא ברור מי מחברי הוועדה מציג פרשנות זו.
- ג. בנוסף, הפרסום באתר המשרד הוא למעשה פרסום חסר, שהרי הדו"ח הוגש למועצה הישראלית לקולנוע שהיא המוסמכת לפי חוק למתן ייעוץ לשרה ולממשלה למדיניות בתחום. הפרסום באתר המשרד לא כלל את החלטות המועצה הישראלית לקולנוע לאחר שדנה בהמלצות הוועדה. כפי שצוין לעיל, מידע לא פורמאלי מעלה שעשוי להיות ענין לציבור בהכרת עמדתה השונה, אל מול המוצע בתזכיר.

לסיכום, נבקש לשוב ולציין את הליקוי באופן קיום הליך ההיוועצות עם הציבור לגבי תזכיר חוק חשוב זה, תזכיר שיש בו משום חשש לפגיעה בתחום תרבות חיוני ותוסס זה. דיון ציבורי ממשי ומקיף, הבוחן את משמעות הדברים שהובאו בפני הוועדה הציבורית ובפני המועצה הישראלית לקולנוע, הליך הבחינה שהתקיים על ידי גופים אלה ומשמעות ההצעות המוצגות כעת לציבור – הוא דיון חיוני והכרחי.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

חופש הביטוי האמנותי חיוני ומרכזי לתחום הקולנוע, כלכל תחום תרבות, וכן לשם מתן אפשרות ממשית למימוש הזכות לתרבות של קבוצות ומגזרים בחברה הישראלית, תרבויות, ודעות. בשל תלותו המשמעותית של תחום תרבות זה במימון ציבורי, הוא עלול להיפגע באופן ממש ויסודי משינוי הליכי התמיכה כמוצע, העלולים ליצור תלות פוליטית וחשש של ממש להתערבות ממשלתית בפעולת מוסדות התרבות.

והערה מסכמת אחרונה - בימים אלה מושלם במסגרת המכון הישראלי לדמוקרטיה מחקר מדיניות הבוחן את עקרונות מימון תרבות, מדיניות תרבות וממלכתיות. במסגרת המחקר נבחנה, בין היתר, מרכזיותם וחשיבותם של גופים ציבוריים הפועלים "כמטחוי זרוע" מן הגורמים הפוליטיים, ומבטיחים זירה מתאימה לגיבוש מדיניות תרבות ויישומה. המועצה הישראלית לקולנוע עשויה היתה להוות גוף כאמור, לו היו מוענקות לה סמכויות ושיקול דעת בלתי תלויים לגיבוש כלי מדיניות תרבות בתחום הקולנוע וליישומה.

כמו כן נמצא כי גם מדינות אחרות מבקשות בעשורים האחרונים להבטיח באמצעות מדיניות תרבות את הביטוי החברתי הרחב ואת המגוון התרבותי. כפי שעולה מן המחקר, מדיניות תרבות המבקשת להבטיח הרחבה של המגוון התרבותי מתבצעת במדינות רבות באמצעות גופים ציבוריים ובלתי תלויים, ולא באמצעות התערבות פוליטית וממשלתית אשר עלולה ליצור חשש לתלות, צנזורה עצמית והגבלות ביטוי. גופים ציבוריים ובלתי תלויים נדרשים לפתח מנגנונים ותמריצים לפעולת מוסדות התרבות לצורך הבטחת זירה תרבותית בת-קיימא ותוססת. זאת, על מנת שמנגנונים ותמריצים אלו יבטיחו ייצוג ויצירה מגוונים והגם שיש בכך אתגר גדול יותר מהתערבות ישירה בפעולתם של מוסדות התרבות. אלו הם מהלכים השונים בתכלית השינוי מן המוצע בתזכיר שבפנינו.

בברכה רבה

עדנה הראל, עו"ד

עמיתת מחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה