

# הוועדה לבחינת יישום הוראות החוק בדבר הפקות מקור בערוצים המסחריים

## דו"ח סופי והמלצות

### תוכן עניינים

1.	מבוא ורקע להמלצות	2
2.	"המפיק הפעיל" מול "המפיק בפועל" – חשיבות עצמאות ההפקות הקנויות	6
2.1	הצהרת מנהלים על עמידה בדרישות החוק	9
2.2	יצירת שקיפות ביחס להגדרת הפקה כעצמית או קנויה	10
2.3	הגדלת הביזור על-ידי הקטנת חלקם של מפיקים ספציפיים ב"עוגת ההפקות"	10
2.4	שמירה על עצמאות ההפקות החיצוניות	11
3.	המלצות לשינוי הדין	12
3.1	מערך זכויות היוצרים בהפקות הקנויות	12
3.2	מערך התשלומים והתמלוגים בהפקות הקנויות	17
3.3	הקמת קרן לתמיכה בהפקות מקור קנויות	18
3.4	אחידות הרגולציה והחלת ההמלצות על גורמים חדשים בשוק השידורים	18
4.	סיכום	19

# הוועדה לבחינת יישום הוראות החוק בדבר הפקות מקור בערוצים המסחריים

## דו"ח סופי והמלצות

### 1. מבוא ורקע להמלצות

בתאריך 30 לספטמבר 2014 פרסמה הוועדה דו"ח ביניים המתאר את מצב שוק הפקות המקור וההצעות השונות להסדרת התחום. מאז, הוגשו עוד ניירות עמדה ותגובות מצד גורמים שונים הפעילים בתעשייה וברגולציה, והוועדה דנה בכולם והגיעה למסקנותיה הסופיות. דו"ח הביניים מהווה בסיס להמלצות אלו, והמסד העובדתי והנורמטיבי הרלוונטיים פורטו שם. במובן זה, דו"ח הביניים מהווה חלק בלתי-נפרד מממצאי הוועדה, וההמלצות נשקלו על-סמך הטיעונים השונים לכאן ולכאן שפורטו שם בהרחבה.

שלבי עבודת הוועדה כללו דיונים ומצגות של חברי הוועדה וגורמי רגולציה, פרסום קול קורא לתגובות הציבור, קריאת ניירות עמדה שהוגשו מטעם גורמים בציבור ובתעשייה, שימועים ודיונים בעל-פה עם מגישי ניירות העמדה, דיונים בוועדה על ניירות העמדה והשימועים, פרסום דו"ח ביניים, קבלת תגובות בכתב לדו"ח הביניים, דיונים נוספים בוועדה, וכתבת הדו"ח הסופי וההמלצות. דו"ח הביניים, ניירות העמדה, והתגובות הכתובות, פורסמו באתר האינטרנט של משרד התקשורת למען שקיפות ההליך. תקוותנו היא כי רוחב-היריעה של התמונה הנפרשת בכתובים תאפשר לכל המעוניין להבין את הנעשה בשוק ואת המלצותינו.

**בקצרה ניתן לומר, שהוועדה מוצאת צורך דחוף להבהיר את המותר והאסור בתחום הפקות המקור, ולוודא את אכיפת החוק הקיים. בנוסף, הוועדה ממליצה על שינויים בחקיקה ובאסדרה הרלוונטית, על-מנת לטפל בכשלי השוק קיימים. המלצות אלו תפורטנה להלן, כאשר מצאנו לנכון להפריד בין אכיפת הדין הקיים לבין המלצות לשינוי ועדכון של החקיקה. הפרדה זו נועדה לאפשר יישום מיידי של חלקו של הדו"ח הדין באכיפה, בו-בזמן שהרשויות הרגולטוריות (הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו והמועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין), המבצעת (משרד התקשורת), והמחוקקת (כנסת ישראל) יפעלו לשם יישום חלקו של הדו"ח הדין בשינויים הנדרשים.**

הסיבות לצורך באסדרת התחום פורטו בהרחבה בדו"ח הביניים. קיימים שני כשלי שוק עיקריים המסבירים את הצורך בחידוד האכיפה, ושניהם תלויים בריכוזיות בשוק השידורים של הטלוויזיה המסחרית (מיעוט גורמים משדרים). בעיקר בולטת הבעייתיות במצב בו הגורם המשדר הוא גם מפיק תוכניות בעצמו, כך שמדובר במי שמחויב על-פי דין לרכוש הפקות בעוד שאולי היה מעדיף לעשות בעצמו. בפועל,

במקרים אלו ניתן לטעון כי הרוכשים הגדולים ביותר של הפקות מקור ממפיקים חיצוניים בעצם מחויבים להתחרות בעצמם, באופן היוצר מתח תמידי בין תפקידם כמפיקים לבין תפקידם כמשדרים.

**כשל השוק הראשון קשור במתח בין מיעוט הגורמים הגדולים המשדרים תוכניות לבין ריבוי גורמי הפקה ויצירה המתחרים ביניהם על ייצור אותן תוכניות – ריכוזיות בצד אחד של השוק מול ביזור בציוד השני.** כיום פועלים בתי הפקה רבים, כמו גם כמות גדולה של יוצרים עצמאיים התורמים תשומות שונות הנדרשות לייצור הפקה של תוכנית טלוויזיה מוצלחת. התחרות ביניהם בצד אחד, והצורך של הגורמים המשדרים לייצר ערוץ שידור איכותי שיהיה אטרקטיבי לצופיו ולמפרסמים בו, גורם ללחץ על מפיקים של הפקות קנויות להסכים לתכתיבים שונים לגבי אופן ההפקה והאמצעים המשמשים לה. יודגש, כי על הגורמים המשדרים חלה אחריות משפטית ומסחרית לתוכן השידורים, דבר הנותן לגיטימציה לרצון להתערב בהפקות החיצוניות, אך גם עלול לייצר לחץ מוגזם שהופך את המשדר למנהל בפועל של ההפקה. מול לחץ כזה קשה לעמוד, בעיקר כאשר באותו הזמן קיימים מתחרים רבים בשוק ההפקות המשוועים להזדמנויות עבודה. **המצב שנוצר הוא שבחלק מהמקרים, המפיקים העצמאיים הפכו ל"מפיקים בפועל", וההפקות הופכות לנשלטות בידי הגורם המשדר עצמו.** הגבול בין הפקה קנויה להפקה עצמית, מתעמעם איפה, באופן הדורש הבהרה ותיקון. הנזק לציבור הוא בפגיעה בפלורליזם ובגיוון הרעיוני שהמחוקק ניסה להגן עליהם בקביעתו שחלק מההפקות יירכשו מידי גורם חיצוני למשדר. מטרת המחוקק היא לאפשר ריבוי קולות וריבוי תפישות אומנותיות המובעות במדיום הטלוויזיוני, ומטרה זו נפגעת כאשר הקולות המרובים נשלטים בידי הקול הדומיננטי.

**כשל השוק השני קשור במתח בין הגורמים המשדרים הקיימים לבין הגורמים המשדרים העתידיים.** הטלוויזיה המסחרית עצמה נוצרה על-מנת לתת אפשרות לשוק החופשי להוסיף לטלוויזיה הציבורית עוד קולות ואפיקי שידור. תפישה זו נשענת על אמונה בכוחה של התחרות להגדיל את ההיצע לציבור ואת הרווחה החברתית. תחרות זו הולכת ומתחזקת עם הצטרפותם של גורמים משדרים נוספים לשוק, וחלק מהבעיה עמה נדרשה הוועדה להתמודד, הוא בתפקידם של גורמי יצירה והפקה כחסמי-כניסה בפני תחרות פוטנציאלית. גורם משדר חדש מצטרף לשוק, נזקק לא רק להשקעות-ענק בתשתית טכנולוגית ושיווקית, אלא גם בגיבוש כמות תוכן מספקת שתהיה אטרקטיבית לצופים ומפרסמים. שוק ער ותוסס של גורמי הפקה עצמאיים נחוץ למשדר חדש שכזה, כדי שלא יצטרך להיכנס בו-זמנית ובאותה המידה, לשוק השידורים ולשוק ההפקות. **היעדרם של תכנים לרכישה בשוק ההפקות, ובעיקר היעדרם של גורמי הפקה שייצרו תכנים חדשים, עלול למנוע (או למיצער, לעכב ולייקר) את כניסתם של מתחרים חדשים לשוק השידורים.** מכיוון שכך, חשוב לשמור על קיומו של שוק הפקה ער (הכולל מפיקים, במאים, תסריטאים, עורכים, צלמים, אולפנים, בתי פוסט, ועוד), במיוחד בימים אלו של שינויים בשוק התקשורת ותקווה להמשך צמיחתו.

**הוועדה מבינה את האינטרס של הגורמים המשדרים להיות מעורבים בהפקות הנרכשות ממפיקים חיצוניים, שכן המשדר אחראי כלפי חוץ על כל שידוריו, מבחינה חוקית, מסחרית, וציבורית. מכיוון שכן, ברור כי המשדרים אינם רק "קונים קלטת" של תוכנית מוכנה ומשדרים אותה כפי שהיא. יחד עם זאת, המחוקק הגדיר מגבלות על מעורבות המשדר במקטע-השוק של ההפקות העצמאיות, כדי לשמור עליהן כנפרדות ושונות מההפקות העצמיות שהמשדר מייצר לבד. הטענות שהגיעו לוועדה, ממגוון גדול מאוד של מקורות וגורמים שונים המעורבים בתעשייה, נסבו בעיקר על כך שמגבלות אלו אינן נשמרות כראוי. הפרדה מוחלטת בין מפיק חיצוני למשדר אינה אפשרית, וגם אינה רצויה, שכן שיתוף הפעולה ביניהם חשוב לאיכות התוכנית המופקת והתאמתה ללוח השידורים. אך הפיכת מפיק חיצוני ל"מפיק בפועל" הנשלט בפועל על-ידי המשדר, גם היא בלתי רצויה, ואסורה בחוק כאשר מדובר בהפקה קנויה. להלן תפרט הוועדה את המלצותיה על-מנת לשמור על הכללים הקיימים, והמלצותיה לתיקונים בדין הקיים, כדי לממש את רצון המחוקק בהגנה על הפקות קנויות שאינן נשלטות על-ידי המשדר. יוער בהקשר זה, שלרשויות הרגולטוריות האחראיות, הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, והמועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, יש תפקיד כפול – אסדרתי וחקיקתי. הן אוכפות את הדין הקיים ואת חוקי הכנסת, במקביל לתפקידן בהתקנת תקנות וקביעת כללים המשלימים את החקיקה הראשית הקיימת. מכיוון שכן, הדיון להלן בדבר החקיקה הרלוונטית, תכליתה, ויישומה, עוסק הן בחקיקה הראשית והן בחקיקה המשנית, היוצרים יחדיו מקשה אחת המסדירה את התחום כולו.**

**חשוב לציין כי הוועדה בחרה להתמקד ביחסי משדר-מפיק, אך המלצותיה רלוונטיות לכל מקטע-השוק הכרוכים בהפקות הקנויות. המיקוד כאן במפיק החיצוני דווקא, נובע ממרכזיותו בניהול ההפקה וכשל השוק הקיים במקטע שוק זה, אך הבעיה רחבה יותר וכוללת גם יוצרים ממגוון סוגים וספקי תשומות מקצועיות, לוגיסטיות, וטכניות, שבלעדיהן לא יכולה להתקיים הפקה עצמאית. על-כן, לצורך הקיצור והמיקוד נתייחס כאן ליחסי מפיקים-משדרים כשם כולל ליחסים שבין הגורמים המשדרים לגורמים החיצוניים המעורבים בהפקה קנויה, בין שמדובר במפיקים, במאים, תסריטאים, עורכים, שחקנים, בתי פוסט, וכל שאר הגורמים המעורבים.**

הריכוזיות הגבוהה ביותר בשוק השידורים המסחריים היא של גורמים משדרים. גורמי יצירה המוכרים מכולתם לגורמים המשדרים נמצאים בשוק מבוזר ותחרותי, בעודם מנהלים מו"מ מול משדרים גדולים הנמצאים בשוק ריכוזי. במצב זה, המוכרים מבוזרים והקונים ריכוזיים באופן היוצר כשל שוק המשלב בין השפעות אוליגופוליות להשפעות מונופסוניות. מכיוון שכן, נדרשת התערבות מדינתית על-מנת להגן על מקטע-

השוק התחרותי מפני מקטע-השוק הריכוזי – וכאן, על המפיקים החיצוניים מפני המשדרים. יודגש, שאין הכוונה שהמשדרים מנצלים לרעה את כוח השוק הנמצא בידם, אלא שקיימות נסיבות אובייקטיביות בעייתיות – שעל התקיימותם העידו גורמים רבים ושונים בפני הוועדה. הוועדה שקלה בכובד ראש עד כמה ראוי להתערב במקטע-השוק שבין מפיקים ליוצרים, ובאופן כללי יותר – במורד שרשרת הייצור, והפנתה שאלה זו לרוב הגורמים שהעידו בשימועים. התשובה הרווחת הייתה שרוב הבעיות הנוכחיות נובעות מלחץ של חלק מהמשדרים על חלק מהמפיקים, והגנה על המפיק תתורגם לרכיב גדול יותר של עצמאות ושיקול דעת עסקי אצל המפיק. שאר היוצרים מנהלים מו"מ מול מפיקים בשוק תחרותי יחסית, כאשר לכל מפיק יש תחליף – דבר שאין לומר על המשדרים. לא נעלם מעינינו ששלושת האיגודים של הגורמים המרכזיים בהפקות (מפיקים, במאים, תסריטאים) הגישו נייר עמדה משותף לוועדה. העובדה ששלושת האיגודים, שביניהם יש גם חילוקי דעות וניגודי אינטרסים (למשל ביחס לזכויות היוצרים, שיידונו בהמשך), בחרו לשתף פעולה ולהתמקד בבקשות להגנות מפני הגורמים המשדרים ולא אחד מפני האחר, מחזקת את מסקנות הוועדה.

**חשוב גם לציין שאין בנאמר כאן דבר כדי לגרוע מהעבודה הרבה והטובה שמשקיעים גורמי שידור ויצירה רבים, וההפקות המוצלחות שנעשות בטלוויזיה הישראלית. רוב המשדרים, ברוב פעילויותיהם, מקפידים על רמה מקצועית גבוהה תוך שמירה על מעמדם של היוצרים העצמאיים. הוועדה שמעה רבות גם על יחסי-עבודה טובים והפקות מוצלחות בכל מקטעי-השוק הרלוונטיים, ועל טלוויזיה מוצלחת שהשוק בארץ מצליח לייצר ואף לייצא. עם זאת, נראה שנוצר מעין "פיחות זוחל" בעצמאות חלק מההפקות הקנויות, באופן הדורש התייחסות ותיקון. המלצות הוועדה מכוונות לשנות מגמה זו, ולהגן מפני החרפתה בעתיד. זאת לשם תיקון כשל השוק הראשון ביחסים שבין גורמי ההפקה של תוכנית נרכשות, וכן לשם תיקון כשל השוק השני בדבר חסמי כניסה לתחרות פוטנציאלית בשוק השידורים.**

במקביל, הוועדה מעודדת פעילות ממשלתית המכוונת לאפשר כניסתם של מתחרים חדשים, אך לא על חשבון חובת הפקות המקור הקיימת כיום. קיימות טענות מוצדקות לגבי ריבוי הרגולציה בתחום, אך אלו אינן מצדיקות פגיעה דווקא ברכיב הפקות המקור והחובה לרכוש ממפיקים חיצוניים, שכן אלה הכרחיות להמשך התקיימותו של שוק ער ותוסס של גורמי יצירה והפקה עצמאיים. הוועדה ממליצה על צעדים שיכולים לסייע בעידוד התחרות, ובהקשר זה המלצות הוועדה מתחברות עם עבודתה של ועדת שכטר העוסקות במכלול הרגולציה החלה על הטלוויזיה המסחרית. הן ועדת שכטר והן ועדה זו רואות חשיבות בשמירת האיזון בין הפחתת הרגולציה והגברת יעילותה לבין שמירה על שוק הפקות המקור וחיוב כלל השחקנים בשוק לרכוש

הפקות מקומיות על-מנת לשמור על שוק ער ותוסס של הפקות עצמאיות בישראל. חלק זה יפורט בהמשך ביחס לרגולציה המתהווה והשינויים הנדרשים בחוק.

באופן כללי ניתן לומר, כי המחוקק בחר להגן על הפקות מקור על-מנת לוודא שהטלוויזיה הישראלית תשרת את התרבות הישראלית. בנוסף לכך, המחוקק קבע מכסה מינימאלית של הפקות מקור קנויות כדי לוודא קיומו של שוק ער ותוסס שיאפשר ביטוי למגוון דעות עצמאיות ודרכי-יצירה שונות. המחוקק בחר במפורש להגן על פלורליזם רעיוני דרך וידוא השתתפותם של גורמי יצירה שונים ומגוונים בכל מהלך הייצור של תוכניות טלוויזיה. גם בימים אלה של שינויים בתחום התקשורת והרגולציה, חשוב לשמר הגנה זו, והוועדה שקלה את הצרכים של הגורמים המשדרים, של גורמי הייצור העצמאיים, ושל הציבור בעידוד טלוויזיה מקורית ואיכותית. מסקנות הוועדה והמלצותיה נועדו לאזן בין כל הצרכים והאינטרסים, ומונעים גם מנטייה בסיסית להמעיט ברגולציה ככל האפשר ולתת לשוק לעשות שלו. עדיין, אין למכור את ההגנה התרבותית כמחיר ההצלחה המסחרית, וחשוב לטפל בכשלי השוק הקיימים. בהמלצותינו כלפי עתיד, נעמוד על הדרכים השונות לשמר עצמאות ומקוריות בשוק התוכניות, תוך עידוד תחרות שתגדיל את שוק השידורים, ויחד איתו, את שוק ההפקות המקוריות והעצמאיות.

## 2. "המפיק הפעיל" מול "המפיק בפועל" – חשיבות עצמאות ההפקות הקנויות

דו"ח הביניים של הוועדה הדגיש את חשיבות שימור עצמאותם של גורמי ההפקה החיצוניים, כחלק משמירת הוראות החוק בדבר הפרדה בין הפקות עצמיות של הגורמים המשדרים לבין הפקות קנויות. הפקות עצמיות הן כאלו שנעשות על ידי הגורם המשדר עצמו, ואילו ההפקות הקנויות כשמן כן הן – נרכשות מגורם חיצוני שאינו הגוף המשדר. על מנת שגורם זה ייחשב לחיצוני וההפקה תיחשב לקנויה, קיימות דרישות פרוצדוראליות ומהותיות שמטרתן לוודא הפרדה בין המשדר לבין המפיק החיצוני, והגנה על עצמאות ההפקה הקנויה מהשתלטות המשדר על תכניה, אמצעי ההפקה שלה, ודרכי ביצועה. כך למשל, כללי הרשות השנייה דורשים חלוקת מכסת ההפקות הקנויות בין מפיקים שונים, על-מנת למנוע ריכוזיות בשוק המפיקים החיצוניים ומצב בו יהיו מעט מפיקים התלויים במשדר ושכפועל יהפכו לעושי-דברו<sup>1</sup>; ההפקה הקנויה

<sup>1</sup> סעיף 14(ו) לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (שידורי תכניות בידי בעל זיכיון), תשע"ה-2009 (להלן: "כללי הרשות השנייה") אוסר על בעל זיכיון לשדר בכל שנה הפקות מקומיות קנויות שיותר מ-20% מזמן השידור שלהן הופקו על ידי גורם אחד. סעיף 20(ב) לכללי התקשורת (בזק ושידורים)(בעל רישיון לשידורים), תשמ"ח-1987 (להלן: "כללי התקשורת") קובע כי המועצה רשאית לנקוט צעדים למניעת ריכוז הביצוע של הפקות המקור הקנויות בידי קבוצה קטנה של מפיקים.

מנועה מלעשות שימוש מעבר לאחוז מסוים באמצעי הפקדה של הגורם המשדר, על-מנת לוודא שילובם של גורמים שונים בתעשייה ולמנוע שליטה בעקיפין של הגורם המשדר<sup>2</sup>; הפקה קנויה מנועה מלעשות שימוש בעובד, מנחה, מגיש, או שחקן של גורם משדר או מי מטעמו. סעיף 14(יא) לכללי הרשות השנייה אף מאפשר דרישת הוכחות, מסמכים, דוחות, והצהרות, על-מנת לוודא הפרדה זו בין מפיק לבין משדר, ומניעת מצב בו רכישת הפקה חיצונית מותנית בשימוש בעובדים או אמצעים כאמור.

**ההפרדה שביקש המחוקק ליצור בין הגורם המשדר לבין הגורמים המעורבים ביצירת הפקדה הקנויה, חדה וברורה. מפיק "חיצוני" התלוי בגורם המשדר ופועל מטעמו, אינו באמת מפיק חיצוני. הדרישה החוקית לעצמאותו של המפיק החיצוני רשומה במפורש בכללים המפרטים גבולות לשיתוף הפעולה המותר בין המפיק למשדר, אך יתר-על-כן, דרישה זו נובעת מלב הגדרת הפקדה כ"קנויה" – כזו שאינה "עצמית". הפקה עצמית של גורם משדר מאפשרת לו שליטה מלאה בתכנים ובאמצעים. הפקה קנויה נועדה לאפשר לאחרים גישה אל שוק ההפקות, ולאפשר לציבור הישראלי גישה למקורות רעיוניים מגוונים ומתחלפים. המחוקק ביקש להגן על עצמאות המפיק החיצוני מתכתיבים לגבי יוצרים, עובדים, שחקנים, ואמצעי הפקה, על-מנת שיהיה ערך להפקה החיצונית השונה מהפקה עצמית. ללא עצמאות המפיק החיצוני, אין משמעות להפרדה בינו לבין הגורם המשדר, שמהווה תנאי-בלעדיו-אין להכרה בהפקה קנויה.**

לאחר פרסום דו"ח הביניים, היו שטענו שאין חובה לשמור על עצמאות כאמור של מפיק חיצוני. אם הכוונה ללגיטימיות של שיתוף הפעולה וההיזון החוזר בין משדר לבין מפיק – הדברים מקובלים על הוועדה ואנו מסכימים כי יצירת תוכנית טלוויזיה דורשת שיתוף פעולה בין הגורמים השונים המעורבים בה וקבלת החלטות משותפות. לעומת זאת, חלק מהגורמים הביעו עמדות לפיהן למפיק החיצוני אין משמעות לגבי היצירה עצמה, והוא מהווה אך "מפיק בפועל" של תוכנית שהמשדר עומד מאחוריה. עמדה כזו טועה ומטעה. טועה, שכן החוק דורש במפורש הפרדה בין משדר למפיק, ושכירתו של האחרון כגורם ביצועי גרידא בתוכנית שהמשדר הוא הגורם המוביל ביצירתה, מאיינת את תכלית החקיקה. אם רק ב"מפיק בפועל" מדובר, אין צורך בהפקות חיצוניות, ואם הפקות קנויות הן בפועל הפקות של הגורם המשדר הדואג ל"הוצאת חשבונות" על ידי מפיק חיצוני – אין אלה הפקות קנויות אלא עצמיות. יצוין, שבעדויות שנשמעו בפני הוועדה, גורמים רבים טענו כי לכך הדרדר המצב כיום, והיו אף נציגים של גורמים משדרים שטענו במפורש שלמפיקים החיצוניים אין תפקיד ממשי ביצירה, והם אך "מפיקים בפועל" הנהנים מהגנה ללא תרומה. בדברים אלה חיזקו הגורמים

---

<sup>2</sup> סעיף 14(ח) לכללי הרשות השנייה קובע כי לא תוכר כהפקה קנויה, הפקה העושה שימוש באמצעי הפקה השייכים לגוף השידור או גוף הקשור בו, או הפקה בה מעל ל- 15% מתקציב ההפקה מיועד לרכישת אמצעי הפקה השייכים למי שיש לו אחזקה מהותית בגוף השידור.

המשדרים את התרשמות הוועדה כי קיימת בשוק בעיה אמיתית הדורשת פתרון, ומערך ההפקות הקנויות כולו הוסט מהאיזון שדרש המחוקק.

**הוועדה רואה חשיבות מרכזית בשמירת מעמדו של המפיק הפעיל, המאגד תחתיו את גורמי היצירה השונים ומהווה חייץ בינם לבין דרישות, או תכתיבי, הגורם המשדר. ברוב המקרים, הגורמים המשדרים מכבדים הפרדה זו ומאפשרים להפקות הקנויות שיקול דעת יצירתי ומנהלי, אך קיימים מקרים בהם התערבות הגורם המשדר מאיינת את הגדרת ההפקה החיצונית כקנויה, ובפועל נהפכות הפקות כאלו לעצמיות. שמענו על מקרים רבים בהם נטען שגורם משדר הכתיב למפיק החיצוני דרכי עבודה, התקשרות עם עובדים או "מומלצים סדרתיים" של הגורם המשדר, שימוש באמצעי הפקה, אולפנים וחדרי עריכה, ועוד. במידה והפקות מסוג זה מדווחות כהפקות קנויות, הרי שיש בכך בכדי לפגוע בתכלית החקיקה. הוועדה רואה חשיבות בהבהרת החובות החוקיות, יחד עם עדכון דרכי האכיפה שלהן, על-מנת למנוע מקרים מעין אלה.**

**כפי שצוין בדו"ח הביניים, המלצות ודיונים משותפים הם לגיטימיים כל עוד אינם הופכים לתכתיבים, ומעדויות וטענות שנשמעו בפני הוועדה, קו גבול זה נפרץ לא אחת. כאשר התנהלות ההפקה מוכתבת באופן מלא ועקבי על-ידי נציגי הגורם המשדר, משמע שההפקה מנוהלת על-ידו, ולכן מדובר בהפקה עצמית.**

בעיקר במקרים בהם הגורם המשדר גם מפיק בעצמו, קיימת בעייתיות (שנסקרה בדו"ח הביניים) במעמד הכפול של גורם שמעדיף להפיק בעצמו אך מוכתב לו לרכוש חלק מהפקותיו ממקורות חיצוניים. מכיוון שכך, רבים טענו בפני הוועדה כי יש לפעול להפרדה מבנית בין הצד המפיק לבין הצד המשדר, כדי להבהיר את תפקידו של כל גורם ולמנוע "תחום אפור" בעייתי בו צריך לאבחן בין המלצה שנובעת מידע והיכרות לבין "המלצה" ההופכת לתכתיב והופכת את המפיק הפעיל למפיק בפועל.

**עם כל הקשיים, הוועדה לא ראתה לנכון להמליץ על הפרדה מבנית מלאה בין מפיקים למשדרים, ורואה את תפקידה בחידוד הכללים והתנאים שיאפשרו עמידה טובה יותר בדרישות החוק, גם אם לעולם ייוותרו מקרי-ביניים הדורשים זהירות מצד כל הגורמים המעורבים. סירובנו להמליץ על הפרדה מבנית מלאה נובע מהכרה בלגיטימיות ההפקה העצמית אצל משדרים, ובצורך בעבודה משותפת בינם לבין גורמים חיצוניים עצמאיים. כמוכן, שמצב בו משדר הוא גם מפיק וגם רוכש ממפיקים מייצר מתח מובנה, אך המחוקק בחר לשמור מתח מובנה זה ולקבוע כללים לשמירת האיזונים הנדרשים בו.**

להלן נפרט את הצעדים הפרקטיים עליהם אנו ממליצים על-מנת לשמור על עצמאות גורמי ההפקה החיצוניים, ולמנוע מצב בו המפיק הפעיל הופך למפיק בפועל, והגורמים היצירתיים החיצוניים הופכים לכפופים



לתכתיבים וניהול מדוקדק של הגורמים המשדרים. בחלק זה נתמקד באכיפת הדין הקיים תוך שינויים מזעריים הנדרשים לשיפור ההפרדה בין הפקות עצמיות לקנויות והגשמת תכלית החקיקה בדבר שימורו של שוק תוסס וער התורם לפלורליזם ולגיוון הרעיוני המובע בטלוויזיה.

## 2.1 הצהרת מנהלים על עמידה בדרישות החוק

הפקות קנויות מתחייבות מהוראות הדין החלות על הגורמים המשדרים בטלוויזיה המסחרית. בפלטפורמות הרב-ערוציות, ההפקות הקנויות נעשות הן על-ידי רכישת תוכניות ממפיקים חיצוניים והן על-ידי הערוצים העצמאיים שהפלטפורמה מחויבת לשלב בשידוריה. בהתאם לחוק התקשורת, החיוב להפקות מקור עומד על 10% מזמן השידורים וחצי מכמות זו תיעשה בהפקות קנויות. כמו כן, מחויבת כל פלטפורמה להוציא בין 12% – 8% מהכנסותיה מדמי מנוי להפקות מקור וכמחצית מסכום זה למפיקי ערוצים עצמאיים. בעלי זיכיון לשידורי טלוויזיה הפועלים תחת פיקוח הרשות השנייה, חייבים להקצות 40% מזמן השידורים להפקות מקור, ו-65% מהפקות אלו חייבות להירכש ממפיקים חיצוניים. קרי, לגבי הרוב הגדול של ההפקות, רשאי הזכיון לבצע הפקה עצמית, ואילו 26% מההפקות (65% מתוך 40%) חייבות להיות קנויות. אצל כל הגורמים המשדרים הנדרשים להפקות מקור קנויות, דיווח לרשות הרלוונטית על הפקה כקנויה מהווה הצהרה על עמידתה של ההפקה בתנאים הנקובים בחוק, בתקנות, או בכללים.

**הוועדה ממליצה שכל הפקה המדווחת כהפקה קנויה תלווה בהצהרת מנהלים שלמיטב ידיעתם ההפקה עומדת בתנאים הנדרשים, כולל אי-שימוש באמצעי הפקה של הגורם המשדר, ואי-השתתפות של עובד, מנחה, מגיש או שחקן בהפקה הקנויה. הצהרה כאמור תיחתם על-ידי נציג הגורם המשדר האחראי על התיאום עם המפיק החיצוני, וכן על-ידי סמנכ"ל התוכן והמנהל הכללי של החברה.**

חשוב לציין, שגם ללא הצהרה זו, עצם הגשת ההפקה כקנויה לרשות הרלוונטית דורשת שההפקה תעמוד בקריטריונים הנקובים בחוק, אלא שכאמור, בפועל יתכנו מקרים בהם דרישות אלו אינן מתמלאות. הצהרת המנהלים נדרשת על-מנת לתמרץ את כל הגורמים במערכת להימנע מכפיית מפיקים חיצוניים להשתמש במשאבים השייכים או נשלטים על-ידי הזכיון. הנחת העבודה של הוועדה, היא כי אם תוגש הצהרה כאמור, בעלי תפקידים בגורמים המשדרים ייזהרו יותר בשל האחריות האישית שתוטל עליהם, ויוודאו שהתנאים להפקות קנויות נשמרים. יתר-על-כן, במקרה שהתנאים יופרו, יהיו גורמים בהפקה או בסביבתה שיידעו על כך, ואלה יוכלו להפעיל זכותם להגשת תלונה לרשות או תביעה לבית המשפט. יודגש, קיומה של הצהרת המנהלים אינו מעיד על הפרה, אלא להיפך. מטרתה לוודא שכל הגורמים המעורבים שומרים על דרישות

החוק, קלה כתמורה, וכל הגורמים המעורבים מודעים לכך שדרישות החוק נשמרות. כך נישמר מפני מצבים שתוארו בפני הוועדה כבעייתיים, וגם נישמר מפני האשמות-שווא ושמעות בלתי מבוססות על הפרות כאמור.

## 2.2 יצירת שקיפות ביחס להגדרת הפקה כעצמית או קנויה

המצב בשוק, בו רבים טוענים שיש הפקות המדווחות כקנויות בעודן נשלטות בפועל על-ידי הגורם המשדר, יוצר חרושת שמועות על הפרת הוראות החוק. הוועדה ממליצה שהרשויות המפקחות (הרשות השנייה והמועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין) תפרסמנה על-גבי אתר אינטרנט את רשימת ההפקות שהוכרו כקנויות בכל שנת שידורים, ותדאגנה לעדכון מתמשך של פרסום זה בכל פעם שמוכרת הפקה נוספת כקנויה. בדרך זו, הציבור והעוסקים בתעשייה יהיו מודעים להבדל שבין ההפקות השונות, ואם וכאשר יתעורר חשד להפרה או פגיעה בעצמאות המפיק החיצוני, יהיה ברור לכולם אם כך הוא או שמדובר בהפקה עצמית. שקיפות זו נחוצה לשם מימוש מטרת האכיפה וההרתעה שהצהרת המנהלים מיועדת להשיג, שכן מי שיידע על הפרה, ויידע על ההכרה בהפקה כקנויה, יוכל לדווח על כך והרשות תקבל הזדמנות לבדוק את הדברים בזמן-אמת. בה-במידה, הגורם המשדר המואשם על לא עוול בכפו בהפרות שלא ביצע, יוכל להצביע על ההבדל בין הפקות עצמיות להפקות קנויות ולמנוע חרושת שמועות מזיקה שחלק מהמשדרים טענו שפוגעת בהן שלא בצדק.

## 2.3 הגדלת הביזור על-ידי הקטנת חלקם של מפיקים ספציפיים ב"עוגת ההפקות"

ס' 14(1) לכללי הרשות השנייה קובע שבעל זיכיון לא ישדר בכל שנה הפקות מקומיות קנויות אשר יותר מ-20 אחוזים מזמן השידור שלהן הופקו על ידי גורם אחד תכלית החקיקה היא למנוע מצב של ריכוזיות במפיקים החיצוניים הדומה לריכוזיות בגופים המשדרים. ריכוזיות כזו של מפיקים חיצוניים, אם תיווצר, עלולה לגרום לבעיות משני סוגים: מחד, פגיעה מיידית בגיוון הרעיוני והפלורליזם בהפקות טלוויזיה שכל מערך ההפקות הקנויות מיועד להשיג; מאידך, הפיכת מספר קטן של מפיקים למעין "מפיקי בית" של הגורם המשדר. "מפיק בית" שכזה הופך לתלוי בגוף המשדר במידה שמאינת את הגדרתו כמפיק חיצוני, ואת מעמד ההפקה כקנויה. על-מנת לאפשר לשוק ההפקות העצמאיות להיות תוסס ורב-גוני, נקבעה מגבלה על אחוז השידורים שיכולים לנבוע ממפיק חיצוני כלשהו. כלומר, תכלית החקיקה לוודא את עצמאות המפיק ופיזור ההפקות בין גורמים שונים שיתחרו ביניהם במקטע תחרותי של השוק. הפרדה כזו מוכרת גם בניכר. כך למשל, האיחוד האירופי הוציא דירקטיבה הדורשת שילובם של מפיקים עצמאיים ברשתות השידור של המדינות-החברות בה. שם, ס'

49 לדירקטיבה קובע כי על-מנת להכיר במפיק כעצמאי יש לבחון לא רק את הבעלות בפירמה, אלא גם את כמות התוכניות המועברות לו, ואת חלוקת הזכויות המשניות בינו לבין המשדר (חלק זה יידון בהמשך תחת הדיון בזכויות יוצרים ומסחור היצירה).

בפועל, המגבלה בכללי הרשות השנייה בדבר 20% מזמן השידורים אינה מספיקה. המציאות של הטלוויזיה המסחרית היא שהפקות רבות הן פשוטות וזולות והפקות אחרות הן מורכבות ויקרות. תוכניות המשודרות ב"פריים טיים" נחשבות ליוקרתיות וחשובות יותר במערך השידורים, ועלותן גבוהה באופן משמעותי מעלותן של תוכניות בוקר, למשל. מכיוון שכך, הוועדה ממליצה לתקן את הכללים על-מנת שלהגביל את מרכזיותו של גורם אחד בהפקות הקנויות לא רק ל 20% מזמן השידורים, אלא גם ל 20% מתקציב ההפקות הקנויות. באופן זה, תישמר תכלית החקיקה בדבר ביזור בין מפיקים חיצוניים, ויימנע מצב של "מפיקי בית" שמהווים מעין זרוע ארוכה של הגוף המשדר.

#### 2.4 שמירה על עצמאות ההפקות החיצוניות

הכללים הקיימים דורשים הפרדה בין הפקות עצמיות של הגורמים המשדרים להפקות קנויות מגורמים חיצוניים, ובמשתמע, דורשים שכל הפקה קנויה תהיה עצמאית ונקייה מתכתיבים של הגורם המשדר. דרישה משתמעת זו עולה בעצם ההגדרה של הפקה קנויה ככזו שאינה עצמית, קרי, כזו שאינה נעשית בידי (או בשליטת) הגורם המשדר. דרישה משתמעת זו עולה גם במניעת השימוש בעובדי הגורם המשדר או באמצעי ההפקה שברשותו, במסגרת ההפקות הקנויות. בכללי הרשות השנייה אף ניתן לראות הרחבה של איסור זה, בכך ש"עובד" יכול להיות גם מי שאין יחסי עובד-מעביד בינו לבין המשדר, ואמצעי הפקה יכול להיות גם בבעלות אדם או תאגיד הקשורים לבעל הזיכיון, ועדיין השימוש באלה מוגבל בהפקות קנויות.

בפועל, נוצר מצב כאמור בו מפיקים חיצוניים הופכים ממנהלי ההפקה המוכרים אותה לגורם המשדר, ל"מפיקים בפועל" המשמשים כזרועו הארוכה. כאמור לעיל, מצב זה מאיין את הגדרת ההפקה כקנויה, שכן היא הופכת בפועל להפקה עצמית בשליטת הגורם המשדר. כפי שכתב בג"צ, חשוב ששוק היצירה הטלוויזיונית לא יהפוך מ"שוק רעיונות" ל"שוק הרעיון" הבלעדי של בעל הזיכיון, ולשם כך חשוב לשמר עצמאותם של המפיקים החיצוניים ועצמאות ההפקה הקנויה.

**על כן הוועדה ממליצה כי הצהרת המנהלים האמורה לעיל תכלול גם סעיף כללי המכריז כי ההפקה הקנויה נוהלה בידי המפיק החיצוני ולא בידי הגורם המשדר. כן יוצהר שההחלטות בדבר הגורמים המעורבים בהפקה ואופן ניהולה נעשו על-ידי המפיק החיצוני, וההפקה לא הותנתה בהישמעות לתכתיבי**

**הגורם המשדר.** כאמור, מותר למשדר להמליץ על דרכי עבודה ומותר לגורמים המעורבים לשתף פעולה ולבנות יחדיו את הבסיס המוצלח ביותר להפקה החיצונית. עדיין, כאשר מפיק נכנע לתכתיב של המשדר, או כאשר ההפקה מותנית בקיום הוראות נציגי המשדר, מדובר בהפקה שהמשדר אחראי לה ושולט בהתנהלותה – ועל כן מדובר בהפקה עצמית. הצהרה כאמור של הגורם המשדר על עצמאות קבלת ההחלטות של המפיק החיצוני תמנע דיווח של הפקה עצמית שכזו, כאילו מדובר בהפקה קנויה.

### 3. המלצות לשינוי הדין

בעוד החלק הקודם עוסק ביישום הדין הקיים ואכיפתו, חלק זה עוסק בשינויים הנדרשים בדין כדי לעגן את אותם העקרונות, קרי, שמירת הפלורליזם והגיוון הרעיוני בשוק הפקות הטלוויזיה, ופתיחת שוק השידור לתחרות משמעותית יותר מהקיימת בו כיום. המחוקק בחר בדרך של הגנה על מקטע-שוק של הפקות חיצוניות המתנהלות על-ידי גורמים שיהיו עצמאיים מתכתיבי הגופים המשדרים ויביאו לידי ביטוי יצירתי רכיבים שאולי היו נעלמים בעולם של מיעוט משדרים המייצרים בעצמם את כלל התוכניות המשודרות. בחלק זה נמליץ על שינויים בדין שיסייעו בהגשמת תכלית החקיקה ויטפלו בכשלי-השוק ובחסמי-הכניסה הפוגעים בתחרותיות בשוק השידורים, כמו גם ימנעו "פיחות זוחל" מעין זה שהתרחש בשוק מלחזור על עצמו. יודגש, מעמדן של הפקות מקור בשימור וחזוק התרבות הישראלית מקבל ביטוי מוחשי ומשמעותי במכלול החקיקה הרלוונטית, והנחה את עבודת הוועדה והמלצותיה. חשוב לשמר את מעמדן של הפקות המקור בכלל, והפקות המקור הקנויות בפרט, בכל שינוי רגולטורי והתאמה לשינויים בשוק השידורים. על-כן, הוועדה איזנה בין הצרכים של הגורמים השונים, ונתנה בהמלצותיה כבוד לכלל המעורבים ביצירה הטלוויזיונית: הגורמים המשדרים, גורמי ההפקה והיצירה, והגורמים המקצועיים, הלוגיסטיים, והטכניים המאפשרים ליצירה רעיונית להפוך לתוכנית טלוויזיה מוחשית.

#### 3.1 מערך זכויות היוצרים בהפקות הקנויות

נושא זכויות היוצרים והזכויות הנלוות (להלן – זכויות יוצרים) העסיק גורמים רבים מבין המעידים בפני הוועדה, הן המשדרים והן הגורמים העצמאיים. שמענו רבות על כך שעד לפני מספר שנים החלוקה הסטנדרטית של הבעלות והזכויות בין המפיק החיצוני לבין המשדר הייתה של 50% מזכויות היוצרים לכל צד, כאשר המפיק מתחלק עם הבמאי ו/או התסריטאי שהביאו את הרעיון או מהווים גורם מרכזי בהפקה.

בשנים האחרונות, החל להיווצר מצב בו מירב הזכויות הוקצו למשדר, כאשר היוצרים החיצוניים מוצאים עצמם עם תשלום על עבודתם, אך ללא בעלות בקניין הרוחני ביצירתם. מצב זה נתפש כבעייתי במספר מישורים:

**ראשית, בשוק בו מדובר ביצירה אישית, היוצרים השונים רואים חשיבות ערכית ורגשית בזכויות היוצרים, מעבר לפן הכלכלי.** נישולם מזכויות ביצירה שהם יזמו והיא במידה רבה פרי מחשבתם, עבודתם, וביטויים האישי, נתפש כפגיעה קשה שהם מסכימים לה רק בלית-ברירה, שכן אם לא יסכימו – לא תופק יצירתם.

**שנית, זכויות היוצרים חשובות לא רק מבחינה עקרונית, אלא גם להבטחת העתיד הכלכלי הנובע מהיצירה.** בעיקר כאשר עולם הטלוויזיה נע לקראת יותר מעורבות בינלאומית ואפשרות למכור זכויות הפצה בחו"ל, זכויות היוצרים מהווים בסיס לאפשרות של הצלחה בינלאומית ורווח ממכירת התוכנית או הפורמט. מעבר לאפשרויות הגלומות (אולי) בחו"ל, קיימות אפשרויות מסחור נוספות, ובכלל זה שידורים חוזרים, הפצה בפלטפורמות נוספות כגון אינטרנט וסלולר, מכירת מוצרים קשורים, ועוד.

**שלישית, הבעלות בזכויות היוצרים מקנה לא רק תחושה ואפשרות למסחור כלכלי, אלא גם הופכת את הבעלים לגורם ראשון במעלה המעוניין בהצלחת היצירה ובעיצובה.** זכויות היוצרים מלוות את היצירה לכל אורך חייה, ובעלי זכויות היוצרים יהיו בדרך הטבע גם המעצבים העיקריים של היצירה. המצב החדש בשוק הטלוויזיה המסחרית, לפיו בחלק הולך וגדל של המקרים מלוא הבעלות וזכויות היוצרים מוקנות (כולן או עיקרן) לגורם המשדר, מציב את המשדר כשולט האולטימטיבי ביצירה - בניגוד להנחת המחוקק כי מדובר ביצירה של מפיק חיצוני שהמשדר רוכש ומדווה עליה כקנויה.

**הוועדה דנה ארוכות במערך זכויות היוצרים, ובהצדקת המצב הקיים של השארת קביעתם בידי הצדדים.** למרות העמדה העקרונית של הוועדה בדבר הצורך ברגולציה מינימליסטית, ומתן אפשרות לפעולה עצמאית של כוחות השוק, מצב זה גורם בפועל להקצאה של מירב הזכויות למשדר וצפוי שללא התערבות, מגמה זו אף תוחרף. מגמה זו מוסברת ראשית, ביחסי הכוחות במו"מ בין המשדרים למפיקים שרחוקים מלהיות שוויוניים. כאשר המפיק מתחרה במפיקים רבים אחרים, ותלוי למחיתו בהסכמת המשדר לרכוש הפקה, המפיק ייכנע לתכתיבים ויוותר על זכויות יוצרים כדי לזכות בחוזה ההפקה. מעבר לכך, למשדר אינטרס עילאי לשמור את זכויות היוצרים אצלו, שכן שוק השידורים בישראל השתנה, וכעת

**חלק גדול מהתפישה העסקית האסטרטגית היא של הפצת פורמטים ותוכניות בחו"ל. חלק מהמשדרים פועלים כבר כיום באופן נרחב בשוק הבינלאומי, וצפוי שמגמה זו תתחזק.**

הוועדה דנה באופן מפורט בדו"ח הביניים בבעיות הנוצרות כאשר המשדר הישראלי רואה לנגד עיניו את הקהל הבינלאומי. במקום לרכוש תוכניות על-פי התאמתן לשידור בישראל והטעם המקומי, עלול המשדר להעדיף את אפשרויות הפעולה בשוק הבינלאומי, ולהשתמש בשידור הישראלי כ"פיילוט" שניתן יהיה להציג כאשר באים למכור את היצירה בחו"ל. מצב זה הופך את הקהל הישראלי לשפני ניסיון לטובת הקהל הבינלאומי – בניגוד מוחלט לתפישת המחוקק שהשידורים בישראל מהווים אינטרס ציבורי ולאומי וכי יש לקדם את היצירה המקומית והתעשייה המקומית.

מכיוון שכך, הוועדה ממליצה להתערב בהקצאת זכויות היוצרים ככל שמדובר בהפקות חיצוניות, על-מנת לשמור על מעמד המפיקים, הבמאים, התסריטאים, והמבצעים כגורמים דומיננטיים ביצירת ההפקה, שאחר כך תימכר למשדר ותדווח כהפקה קנויה. כפי שצוין לעיל, הוועדה דנה באפשרות להתערב גם בהקצאת הזכויות בין הגורמים החיצוניים, אך מצאה שאין זה נכון לעשות כן. התחרות בשוק ההפקות מאפשרת ליוצרים לנהל מו"מ חופשי עם סוכנים ומפיקים שונים, כך שאין לחשוש מעודף כוח שוק בידי אחד הגורמים – בשונה משוק המשדרים. גם העובדה שאיגוד הבמאים, איגוד התסריטאים, ואיגוד המפיקים דיווחו במשותף לוועדה שהבעיה היא במישור מפיקים-משדרים ולא בינם לבין עצמם – סייעה להצדיק מסקנה זו.

**כדי לשמור מעמד משמעותי לגורמי היצירה, הוועדה ממליצה שלא תוכר כהפקה קנויה הפקה בה המשדר בעלים של מעל לחמישים אחוזים מהיצירה ומזכויות היוצרים, או מהזכות להכנסות מכל מסחור עתידי של היצירה. כמו-כן, הוועדה ממליצה שהחלטות לגבי מסחור ההפקה הקנויה, בין בארץ ובין בחו"ל, תתקבלנה על-ידי המפיק, כאשר למשדר תישמר זכות השתתפות בהכנסות (עד 50%), אך לא תהיה בידו הזכות למנוע את מסחור היצירה למעט זכות בלעדית לשידור בישראל במשך 3 שנים.**

בבסיס המלצה זו עומדת ההנחה שהמפיק (יחד עם הבמאי והתסריטאי) הם בעלי האינטרס הגדול ביותר להפיץ את יצירתם ולהגדיל את היקף שידוריה ומסחורה. לעומתם, המשדר עלול להעדיף אינטרסים מערכתיים שיש לו, דוגמת יחסים מסחריים רחבים יותר בארץ ובחו"ל, תחרות עם משדרים אחרים, ועוד. לדוגמא, משדר בדרך כלל לא ירצה למכור תוכנית ששודרה אצלו למשדר אחר בארץ, כאשר זה מעוניין בשידורים חוזרים. זאת בשל אינטרס המשדר לשמור על בידול, להימנע מעזרה למתחריו, ולשמור על כל יתרון יחסי שיש לו. המפיק והיוצרים, לעומת זאת, מעוניינים בדרך כלל בהפצת התוכנית עליה עמלו, ושמחים על כל שידור שלה. במקרה זה, האינטרס הציבורי מצוי בצד האינטרס של היוצרים, שכן קיים

אינטרס ציבורי ראשון במעלה לעידוד התחרות בשוק השידורים ומתן אפשרות לגופים משדרים נוספים להיכנס לשוק. משדר חדש, שטרם בנה ספריית תכנים לשידור, מצוי בעמדת חיסרון משמעותית, והיעדר היכולת לרכוש תוכניות קיימות לשידור חוזר מהווה חסם כניסה לענף. מעבר לכך, אינטרס היוצרים שיצירתם תשודר משתלב עם אינטרס ציבור הצופים בישראל, יותר מאשר האינטרס המסחרי של הגורם המשדר, שלעיתים מוטה לטובת פיתוח עסקי בחו"ל או מניעת תחרות בארץ. מכיוון שכך, הוועדה ממליצה שהגורם שיקבל החלטות לגבי מסחור והפצה יהיה המפיק המייצג את היוצרים, גם כאשר יהיה עליו להתחלק עם המשדר בהכנסות.

הוועדה ממליצה לתחום את זכות המשדר לרווחים ממסחור והפצה, מכיוון שחשוב לשמר את אינטרס המפיק החיצוני בהפצה והצלחה מסחרית, על-מנת שזה יחפש הזדמנויות להפצה – כולל מכירה למתחרים של המשדר. מעבר לכך, על-מנת שגורמי הפקה עצמאיים ישרדו ויפרחו, חשוב לשמר להם אפשרות לצבור רווחים מיצירותיהם בעבר, כדי שתיווצר כרית מימונית שתסייע בהפקות חדשות ותחזק את מעמדם בשוק. גורמים רבים, הן משדרים והן מפיקים ויוצרים, העידו שלו יכלו בתי ההפקה והיוצרים שהם מייצגים לממן הפקות חדשות, היה משתנה מאזן הכוחות בשוק.

**בעיקר כאשר שוק השידורים בישראל עומד בפני שינויים וצפויים משדרים נוספים שייכנסו לענף, חשוב להקטין את חסם הכניסה העומד בפניהם, הן בשימור האפשרות של מסחר חופשי בתוכניות מופקות, והן בשימור הבסיס הכלכלי לקיומם של גורמים עצמאיים לייצור הפקות – מחוץ לגורמים המשדרים. קיומם ופריחתם של גורמים אלו, מהווה חלק חשוב בשימור הפלורליזם והגיוון הרעיוני הזוכה לביטוי בטלוויזיה המסחרית.**

ברור לוועדה שמדובר בשינוי של המצב הקיים, ושקיימים גופים משדרים שיראו בכך פגיעה באינטרס עליו הסתמכו. מכיוון שכך, הוועדה ממליצה לבחון את הנושא ולבצע את התיקון בחקיקה ראשית במידת הצורך, תוך איזון בין האינטרס הציבורי הדורש הגנה על עצמאות ההפקה ויכולת מסחורה, לבין האינטרס המסחרי של הגופים המשדרים. בעיקר כאשר שוק השידורים בישראל עומד בפני שינויים טכנולוגיים ושינויים בגופים המעורבים, חשוב לשקול את ההשפעות הצולבות בין סוגי הרגולציה השונים ובין השינויים בשוק. הוועדה ממליצה לקחת את כל אלה בחשבון, ולשקול, בין היתר, גם הפחתה מסוימת בכמות הפקות המקור הקנויות. יודגש, אין לראות ב"כובד הרגולציה" באופן כללי צידוק להקטנה בהיקף חובת הפקות המקור או החלק שיש לרכוש ממפיקים חיצוניים. הרגולציה בתחום רבה ויתכן שיש צורך בהתאמתה לשינויים בשוק, אך מקטע הפקות המקור הקנויות הוא אחד העדינים שבתחומים המפוקחים, ועליו יש להגן בהקפדה יתירה. מקטע זה מאפשר שוק פעיל של מפיקים וגורמי-יצירה, ומהווה מרכיב

**משמעותי במיוחד לפלורליזם ותחרות בשוק השידורים.** עדיין, המלצת הוועדה שמסחור הפקות המקור הקנייות ייקבע בידי המפיק החיצוני ולא בידי הגורם המשדר, ושחלקו של המשדר בהכנסות ממסחור והפצה של הפקות אלו יוגבל למקסימום של 50% תוך קבלת בלעדיות של מקסימום 3 שנים – מהווה מגבלה נוספת לזו הקיימת כיום. הוועדה דנה בנושא לעומק, אך בשל השינויים הצפויים במערך הרגולטורי והתחרותי, בחרה שלא לקבוע בו מסמרות. **על-כן, אנו ממליצים שלאחר עיגון ההמלצות האמורות בחקיקה ראשית, ובהתקיים תנאים שונים בשוק השידורים, תישקל הפחתה מסוימת בהיקף חובת רכישת ההפקות החיצוניות. יודגש, בכל מקרה אין להפחית את היקף החובה לרכוש הפקות חיצוניות במידה שתפגע באפקטיביות שלהן כגורם משמעותי בשוק השידורים.**

היו רבים שביקשו שהוועדה תקבע המלצה חריפה יותר של הפרדה מבנית מלאה בין השידור לבין ההפקה, ובין השידור לבין ההפצה. בקשה זו נועדה להשיג מטרות דומות לאלו שתוארו מעלה, אך בפעולה חריפה יותר. יתרונות וחסרונות גישה זו פורטו בדו"ח הביניים, ואין צורך לחזור עליהם כאן. **סופו של דבר, הוועדה לא השתכנעה שיש צורך בצעד כה חריף, שימנע כל סינרגיה בין תפקיד המשדר לתפקידים האחרים אותם הוא ממלא במקביל.** בהחלט קיים חשש לניגוד אינטרסים בין התפקידים השונים, אך חשוב לשמור גם על גמישות עסקית והיכולת ללמוד מניסיון מצטבר של גוף גדול בתחום הטלוויזיה. **על-כן, החליטה הוועדה שלא להמליץ על הפרדה מבנית כאמור בין משדרים למפיקים ובין משדרים למפיקים, ובתנאי שמסחור היצירה ייעשה באופן עצמאי, ושניגודי האינטרסים בהם מצוי המשדר לא יפגעו במסחור היצירה או באפשרות למכירתה למשדר מתחרה.**

ייצוא תוכניות טלוויזיה ישראליות הוא דבר מבורך, אך חשוב לשמור שאינטרס זה לא יגבר על האינטרס לייצר טלוויזיה איכותית לצפייה בישראל. בעיקר כאשר הגוף המשדר פעיל גם בתחום ההפקה, וגם בתחום ההפצה לחו"ל, נוצר לחץ תמידי להתאים את ההפקות המקומיות לאפשרות הפצתן בחו"ל. התאמה זו עלולה להפוך את הפורמט לעיקר, ואת התוכן המקומי למשני. תוכניות ריאליטי ושעשוע, למשל, קלות יותר ל"תרגום" מאשר תוכניות בהן התוכן והסיפור הוא העיקר. כאשר תוכנית נמכרת כפורמט, עיקר הייצוא הוא של רעיון-הבסיס, ולא של התוכן הספציפי, שממילא יעבור שינוי והתאמה לקהל המקומי. כאשר המשדר המקומי הוא גם מפיק לחו"ל, וגם בעל ניסיון בהפקה, נוצר לחץ טבעי להדגיש את החלקים ברי-התרגום לפורמט, ולכן עלול לסבול התוכן המקומי. מכיוון שכך, יש היגיון בבקשה להפריד בין מערך ההפצה לבין מערך ההפקה, אך כאמור, הוועדה סוברת שהפרדה מבנית מלאה תיצור עלויות גבוהות וקשיים משמעותיים.



על כן הוועדה ממליצה לאפשר לגופים המשדרים להמשיך ולפעול כמפיצים, אך בתנאי שהחלטות המסחור (בארץ ובחו"ל) לגבי הפקות קנויות תתקבלנה על-ידי המפיק החיצוני, וחלקו של הגוף המשדר בהכנסות לא יגדל מ-50%. יודגש, הכנסות אלו תימדדנה ביחס לכל הכובעים בהם פועל המשדר, בין אם יוגדר כמפיץ או ממסחר, במסגרת חברת-האם, חברת-בת, או חברה קשורה. למפיק החיצוני תיוותר הבחירה אם לפעול דרך גוף ההפצה של המשדר, או לפנות למפיץ חיצוני, ובמקרה השני – יתחלק עם המשדר בהכנסות ממסחור. כך, נותרת האפשרות לסינרגיה והיתרון לגודל ולטווח, אך המפיק החיצוני והיוצרים אותם הוא מייצג נותרים בעלי אפשרות ותמריץ להשפעה משמעותית בתהליך. באופן זה, נותר על כנו המתח המובנה שבין גוף הפקה חיצוני לגוף שידור הכולל לעיתים גם את גוף ההפצה. מתח זה דורש זהירות, אך גם מאפשר שילוב יכולות וניסיון לטובת כל המעורבים.

### 3.2 מערך התשלומים והתמלוגים בהפקות קנויות

המערך החוזי בין משדרים לבין מפיקים ובין אלה לבין יוצרים ועובדי-הפקה כולל רכיבים מגוונים, וקביעות שונות בדבר חלוקת הכנסות ותשלומים כספיים. ככלל, קביעות אלו מקורן ביחסים חוזיים בין הצדדים או איגודים המייצגים אותם, ובהיעדר סיבה מכרעת, אין להתערב ברצון הצדדים. עם זאת, כפי שחלוקת זכויות היוצרים נקבעת בחוזה, ושם המלצנו לקבוע גבולות להסכמה החוזית, גם בשאר התנאים היו מי שטענו שיש להתערב.

היו שטענו שעל השוק להתנהל דרך מו"מ קולקטיבי, והיו שטענו שיש לנצל את ההזדמנות ולקדם יוזמה של הקמת בית דין לתמלוגים. היו אף מי שביקשו להגן על שכר מינימאלי לסוגי עובדים מסוימים, והצביעו על שחיקת שכר ותנאים הנובעת מהשינויים בשוק ומרכזיות הגופים המשדרים גם במקטע של אמצעי-הפקה וקביעת הגורמים המעורבים בהפקה.

לאחר בחינת הנושא, החליטה הוועדה שאין להתערב במערך התשלומים והתמלוגים, ויש להשאיר עניינים אלה למו"מ בין הצדדים. הגם שנשמעו עדויות על לחצים כלכליים ושחיקת שכר או רווחיות, חשוב לדעתנו לשמור מקום לעבודת מנגנוני השוק החופשי, מקום שאלו אינם חסומים בשל כשלי שוק ברורים. מכיוון שהמלצותינו לעיל לגבי אכיפת הדין הקיים אמורות להקטין את החשש לניהול ההפקה וקביעת הגורמים המועסקים בה בידי הגורם המשדר, ניתן להשאיר מקום לפעולת מנגנוני השוק בשאר המקטעים. קביעת שכר היא תולדה של מו"מ בין עובד לבין מעביד, או בין גורם הנשכר לסייע בהפקה מסוימת לבין המפיק החיצוני האחראי להפקה. כאמור, קיים מספר גדול של סוכנים ומפיקים, וקיימת אפשרות לתחרות משמעותית ביניהם, כך שלא נכון בעינינו לנסות ולקבוע שכר ראוי מהו.

ביחס לתמלוגים, שמענו רבות על פועלה של תל"י ואגודות הגבייה השונות בהגנה על אינטרסים של החוסים בצילם, אם בקידום חקיקה ואם במו"מ עם גורמים בשוק. מכיוון שבנושא זה קיימת פעילות נרחבת של גופים ייעודיים, אין אנו רואים את נושא הפקות המקור הקנויות כמקום מתאים להתערב בשאלות שהן בבסיסן רחבות יותר, ורלוונטיות גם בהפקות מסוגים אחרים.

### 3.3 הקמת קרן לתמיכה בהפקות מקור קנויות

גורמים רבים העידו שהבעיות הנחזות בשוק נובעות מהעובדה שהמשדרים הרוכשים את עיקר ההפקות הם גם מפיקים בעצמם, ודרושה הפרדה בין התפקידים השונים. כאמור לעיל, הוועדה בחרה שלא להמליץ על ביצוע הפרדה מבנית מלאה בין משדרים למפיקים או בין מפיקים למפיצים. עדיין, הוועדה ערה לבעייתיות בה מצוי מפיק חיצוני כאשר גוף משדר מתנה, במפורש או במשתמע, את קבלת ההפקה בהיכנעות לתכתיבים כאלו ואחרים. גם חלק מהגופים המשדרים העידו כי לו המפיקים היו מגיעים עם בסיס כלכלי ויכולת לממן (ולו חלקית) את ההפקה, היו היחסים ביניהם שונים בתכלית.

קרן לתמיכה בהפקות מקור יכולה לאפשר ליוצרים ולמפיקים לקבל מימון שאינו תלוי במשדר, ולהגיע לניהול מו"מ מעמדה חזקה יותר, שתשליך גם על עצמאותם בפועל בניהול ההפקה. בנוסף, קרן כזו מיועדת להגשמת האינטרס הציבורי בפלורליזם בשידורים, ולכן חשוב שתדרוש עמידה מוחלטת בתנאים להכרה בהפקה כקנויה – ובפרט, בעצמאות המפיק החיצוני מתכתיבים של הגורם המשדר. מדובר בתחום בו יחסים מסחריים ואינטרסים תרבותיים שלובים זה בזה, וחשוב לשמור על התרומה הציבורית של הפקות המקור הקנויות בטלוויזיה המסחרית. מכיוון שנושא זה מורכב ובעל היבטים רבים שהוועדה לא בחנה, וכן מכיוון שנושא זה נדון על-ידי וועדת שכטר בצורה מקיפה ובהתייחס למכלול הרגולציה בתחום, וועדה זו נמנעת מדיון מפורט בקרן כאמור ודרכי פעולתה.

### 3.4 אחידות הרגולציה והחלת ההמלצות על גורמים חדשים בשוק השידורים

כפי שהוזכר לעיל, הוועדה ערה לשינויים המתרחשים בשוק ולאפשרות כניסתם של מתחרים חדשים לשוק השידורים. בהמשך לוועדת שכטר, גם וועדה זו ממליצה לקבוע סטנדרט אחיד של רגולציה לגורמים השונים הפועלים בענף ולא להפעילו בו. שימורן של הפקות המקור העצמאיות הכרחי לשימור השוק הפעיל והתוסס של גורמי היצירה הרבים המעורבים בו, ואינטרס זה צריך לבוא לידי ביטוי בכל הליך רגולטורי בשוק התקשורת. רצוי לעודד כניסתם של גורמים חדשים לשוק השידורים, אך לא על חשבון מקטע ההפקות העצמאיות. גם אם וכאשר יישמעו דרישות להקלות ברגולציה, מצד מתחרים חדשים או קיימים, יש להיזהר

מהנטייה להקטין את חובת הפקות המקור או מקטע ההפקות החיצוניות. אנו שותפים לדעתה של וועדת שכטר שהרגולציה בשידורי הטלוויזיה המסחריים צריכה לחול על מגוון הגורמים המשדרים, במגוון הפלטפורמות הטכנולוגיות, ולא לקבוע מסמרות רק לגבי סוג שידורים או סוג משדרים מסוימים.

#### 4. סיכום

הוועדה דנה ארוכות במגוון כשלי-השוק והבעיות שהתעוררו בענף הפקות המקור הקניות בטלוויזיה המסחרית. במהלך עבודת הוועדה נשמעו עשרות גורמים שהעידו בפני הוועדה והגישו מאות עמודים של חוות דעת וניירות עמדה. בפועל, נפרשה תמונה רחבה על המתרחש בענף שרוב הדוברים הסכימו על העובדות העיקריות המציגות כאן. בפועל, נראה שבשנים האחרונות נוצר פיתוח במעמדן של ההפקות הקניות, עד לרמה של הפיכת חלקן להפקות עצמיות של הגורם המשדר. בעיה זו חריפה במיוחד אצל משדרים הפועלים בו-בזמן כמפיקים ומפיצים, אך חשוב לשמור מפני התרחבותה גם למשדרים אחרים. מכיוון שכך, הוועדה ממליצה על שורה של צעדים לאכיפת הדין הקיים, ולשינויים נדרשים בחקיקה.

על הרגולציה בתחום להסדיר לא רק את פעולתם של הגורמים הפועלים כבר בענף, אלא גם לאפשר חדירתם של גורמים חדשים, ולשמור על עקרונות היסוד של שוק חופשי בו גורמים מנהלים מ"מ מסחרי בינם לבין עצמם, ושל הגנה על הציבור ועל אינטרסים תרבותיים בהפקות מקור ובקיומם של גורמי הפקה ויצירה מגוונים ועצמאיים. מכיוון שכך, חשוב שכל הפועלים בשוק השידורים יזכו להגנה מתאימה ולחופש פעולה גדול ככל האפשר. התחרות חשובה במיוחד, שכן כאשר קיימים תחליפים לכל גורם בשוק, כוח לכפות על האחרים את רצונו מוגבל. התחרות חשובה גם לשם הגדלת שוק השידורים בכללותו, ויחד איתו הגדלת כמות הפקות המקור וההפקות העצמאיות. ככל שתתקיים תחרות ערה ועזה בין משדרים רבים ושונים, כך הצורך ברגולציית-תוכן ומגבלות על השידורים יתעמעם ופיקוח הרגולטור יוחלף בפיקוח השוק. יחד עם זאת, חשוב להפריד בין ציפיות ותקוות לעתיד לבוא, לבין המצב הנוכחי הדורש הסדרה ופיקוח.

הרשויות הרגולטוריות הפועלות בענף ערות למתח זה המובנה במצב הקיים, וחזקה עליהן שתמשכנה לעשות כמיטב יכולתן לאכוף את הדין ולהתאימו לשינויים המתהווים. יחד עם הרשויות הרגולטוריות, חשוב שהגורמים הפרטיים השונים יפעילו את הכלים השונים העומדים לרשותם על-מנת לוודא אכיפת החוק ועמידה בכל התנאים הנדרשים בדין. ככל שהגורמים הפרטיים והאיגודים השונים בענף יפעלו בצורה אינטנסיבית יותר להודיע לרשויות על חשדות להפרת החוק או עיקור הוראותיו, כך תוכלנה אלה לפעול במהירות

ובנחישות לתקן את הדרוש. לגורמים הפרטיים המעורבים יש גם זכויות אישיות להגשת תביעות ותלונות כאשר מופרות הוראות החוק, וחשוב לעודד אכיפה פרטית שכזו, שכן היא מסייעת לא רק למעורבים ישירות באותו מקרה, אלא גם ביצירת הרתעה ואכיפה כללית בשוק. סופו של דבר, שוק הפקות המקור, ושוק ההפקות הקנויות בכללו, מהווים נכס צאן ברזל תרבותי לא רק למתפרנסים ממנו, אלא לציבור כולו. הוועדה שמעה רבות על הצלחת הטלוויזיה הישראלית בארץ ובחו"ל, ובטוחה שנכוננו לשוק זה עוד הישגים רבים. חשוב להדגיש שגם אם מירב כתיבתנו נסב על הקשיים והליקויים הדורשים תיקון, אלה הם החריג הבולט ולא עיקר המתרחש בענף. מדובר בענף רווי ביצירה ומקוריות, באנשים עמלים ורעיונות טובים, שחשוב לשמור עליו כדי שימשיך להתפתח ולאפשר יצירתיות ושיתוף פעולה בין כל הגורמים המעורבים, שכולם תורמים להצלחה ונתרמים מהעבודה המשותפת והאינטראקציה המפרה ביניהם.