

נייר עמדה - חוק התקשורת

מאת איגודי היוצרים

דצמבר 2025



תקציר מנהלים

נייר עמדה זה של איגודי היוצרים בוחן את הצעת חוק התקשורת החדש ומציג ניתוח מפורט של השלכותיו על היצירה הישראלית. בעוד הכוונה להחלת חובת השקעה בהפקות מקור על כלל השחקנים בשוק מבורכת, אנו מזהים פערים מהותיים בהצעה הנוכחית שעלולים להמשיך ולשחוק את התעשייה במקום לחזק אותה.

בעיות נוספות: הגדרות, פרצות וסיכונים לחופש הביטוי

ישנן בעיות בהגדרת "ספק תכנים", ונדרשות הגדרות מדויקות להפקות מסוגה עילית, וכמו כן שינוי ביחס בין דוקו לדרמה. בנוסף, אנו מתריעים על סיכונים לחופש הביטוי והיצירה הנובעים ממבנה השוק ומעורבות פוליטית ברגולציה.

פירצת הבנדלינג (Bundle) - סיכון משמעותי לבסיס החובה

הצעת החוק מאפשרת לחברות לייחס את רוב ההכנסה מחבילות משולבות (טלוויזיה+אינטרנט+טלפון) לשירותים שאינם טלוויזיה, ובכך לצמצם דרמטית את בסיס חישוב החובה. נדרשת נוסחת ייחוס קשיחה וחובת שקיפות למניעת מניפולציות.

הגדלת חובת ההשקעה ל-15% בעקבות ירידה דרמטית בהיקף ההשקעות בד בבד עם צמיחת השוק

בין השנים 2015-2017 חלה עלייה של 14% בהשקעה בהפקות מסוגה עילית, אך מאז חלה ירידה של 34% עד 2020. הצעת החוק הנוכחית, המציעה חובת השקעה של 6.5%, לא תחזיר את השוק לרמות ההשקעה הנדרשות. במקביל, 74% ממנויי הפלטפורמות הישראליות ב-2024 הם מנויי OTT שאינם כפופים לחובת השקעה, מה שמחריף את המצב. איגודי היוצרים דורשים חובת השקעה אחידה של 15% מכלל ספקי התכנים בהפקות מסוגה עילית. שיעור זה יחזיר את השוק להיקפי ההשקעה של שנות השיא -2016 (כ-410 מיליון ₪ בשנה). ההקלה שניתנה בעבר לחברות רב-ערוציות (8%) התבססה על עלויות תשתית כבדות, אך במעבר ל-OTT עלויות אלו מצטמצמות דרמטית ואין עוד הצדקה להקלה.

ללא תיקונים מהותיים, החוק המוצע לא ישמור על היצירה הישראלית אלא ימשיך לשחוק אותה. איגודי היוצרים קוראים לוועדה לאמץ את ההמלצות ולהחזיר את ההשקעה ביצירה ישראלית לרמה שתאפשר תרבות מקומית משגשגת, חופש ביטוי אמיתי ותעשייה חזקה המעסיקה יוצרים ישראלים.

תוכן עניינים

1. מבוא

3

2. חובת ההשקעה

2.1 רקע: ירידה בגודל השוק ובהיקף הפקודות מקור

4

2.2 חובת ההשקעה ביצירה מקומית במדינות באירופה

5

2.3 הצעת חובת ההשקעה בחוק התקשורת

6

2.4 הבעיות המרכזיות בהנחת העבודה של המשרד

7

2.5 הערכת סך ההשקעות בשנים הקרובות

8

2.6 הערכת ההשקעה לפי חוק החדש החל משנת 2026

9

2.7 תרחישי שחיקת השוק

10

2.8 ההצעה שלנו – 15% חובה על כולם

11

2.9 לסיכום

12

3. חבילות הבנדלינג – פרצה שתצמצם דרמטית את בסיס החובה

13

4. הערות נוספות להצעת החוק

14

5. הערותינו לחוק בנוגע לחופש הביטוי והיצירה

16

6. סיכום והמלצות מרכזיות

17

1. מבוא

איגודי היוצרים מברכים על מהלך משרד התקשורת לשלב את חובת ההפקה ביצירות מסוגה עילית על כלל השחקנים הקיימים בשוק, מהלך שיתקן עיוות מתמשך שקיים בשוק התקשורת, אשר פגע קשות בתעשייה כולה ובכמות ההפקות שהלכה והצטמצמה בשנים האחרונות. עם זאת, הצעת החוק במתכונתה הנוכחית מחייבת תיקונים מהותיים ומספריים, כדי שתוכל להגן בפועל על היצירה הישראלית ועל חופש הביטוי והיצירה.

בדו"ח זה נעמיק בנתונים שמציג משרד התקשורת, שלעמדתנו אינם מדויקים. שיעורי השקעה של 4 עד 6.5 אחוזים אינם משיבים את היקף ההשקעה בהפקות מקור לרמות העבר ולגודל השוק בהווה. בנוסף שיעור זה מקטין את ההשקעה הריאלית בהשוואה לעשור הקודם, טרם כניסת הסטרימרים לישראל ומעבר למודל ה-OTT. לכך יש להוסיף עלייה מצטברת של לפחות 20 אחוזים במדד המחירים בעשור האחרון.

בשנים האחרונות מתקיימת ירידה מתמדת בהשקעה ובהיקף השוק, והצעת החוק הנוכחית לא מחזירה אותנו לרמת השקעה הנדרשת אלא מנציחה רמה נמוכה. אנו מבקשים לאמץ מודלים בינלאומיים מוכחים, ובראשם המודל הצרפתי, המחייב שיעורי השקעה משמעותיים בהפקות בשפה המקומית, עד 20 אחוזים, זאת מתוך הכרה בחשיבות השפה העברית לתרבות הישראלית.

חשוב להזכיר: הפקות מקור מסוגה עילית בטלוויזיה ממלאות תפקיד מרכזי בעיצוב הזהות הלאומית, הזיכרון והשיח הציבורי בישראל, משום שהן מספרות סיפורים מקומיים בעברית, עם נופים, דמויות וקונפליקטים שאובים ישירות מהמציאות הישראלית.

דרמות איכות וסרטי תעודה ישראלים מספרים את הסיפור שלנו כאן, מאפשרים להתמודד עם טראומות לאומיות, מתחים עדתיים, שאלות של דת ומדינה ומעמד המיעוטים, ובכך הן יוצרות מרחב בטוח יחסית לדיון, הזדהות וביקורת חברתית. במקביל, הצלחתן הבינלאומית של סדרות דרמה מקוריות ממצבת את ישראל כיצרנית תוכן תרבותי משמעותי, מחזקת את מעמד היצירה המקומית כלפי פנים וכלפי חוץ, ותומכת בתעשיית טלוויזיה שמעסיקה יוצרים, שחקנים ואנשי מקצוע וממשיכה לחדש את השפה והדימויים של התרבות הישראלית.

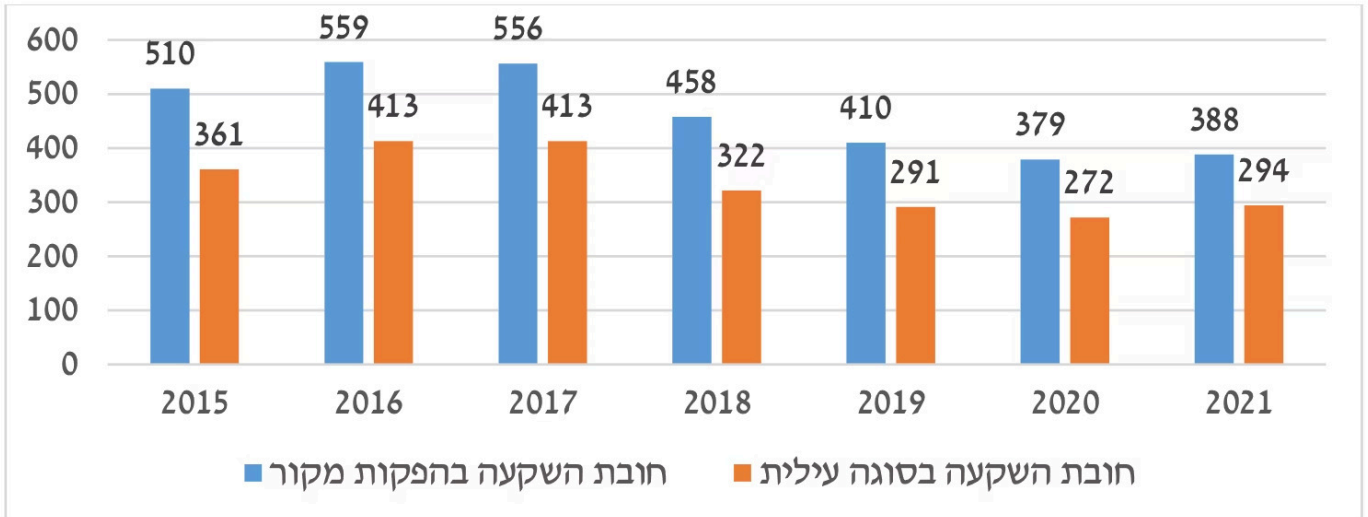
הבעיה בשוק היצירה המקומי מחריפה עוד יותר נוכח התקציבים המקומיים המוגבלים, שהובילו בשנים האחרונות לתלות גוברת בהפקות משותפות ובהשקעות בינלאומיות. לאחר אירועי שבעה באוקטובר, והחרם הבינלאומי הגובר על מגזר התרבות הישראלי, האפשרות לקבל השקעות מחו"ל הצטמצמה באופן דרמטי. מצב זה מביא לצמצום נוסף בהיקפי התקציבים וההפקות, ומדגיש את החיוניות בהגדלת ההשקעה המקומית כדי להבטיח את המשך קיומה של היצירה הישראלית.

לאור זאת אנו מבקשים לתקן ולשפר את הצעת החוק על מנת שתשמור על היצירה הישראלית המקורית ותחזיר את התעשייה הישראלית להיקפי היצירה שהיו בשנים 2016 - 2017. האיגודים גם חוששים ממספר פרצות בחוק שיכולות לגרום לדיווחים נמוכים ולפגיעה נוספת בהיקפי ההשקעה בהפקות מקור מסוגה עילית. **בנוסף, אנו מודאגים מסיכונים לחופש הביטוי, חופש היצירה ועצמאות התקשורת הטמונים בהצעת החוק, נושא שנפרט ונתייחס אליו בהרחבה במסמך זה.** שליטה ומעורבות פוליטית של ממשלה מכהנת ברגולטור של ענף התקשורת, גם כאשר היא מוצגת כעידוד של שוק חופשי, מסכנת את חופש הביטוי ואת הדמוקרטיה הישראלית, ובכלל זה את תחום היצירה. בהקשר זה נבקש להזכיר את חוק השידור הציבורי משנת תשע"ד-2014, שנחקק על ידי ממשלה בראשות הליכוד, ואשר עקרונו המרכזי היה הפרדה ברורה בין הדרג הפוליטי לבין השידור הציבורי והתוכן המובא לציבור.

2. חובת ההשקעה

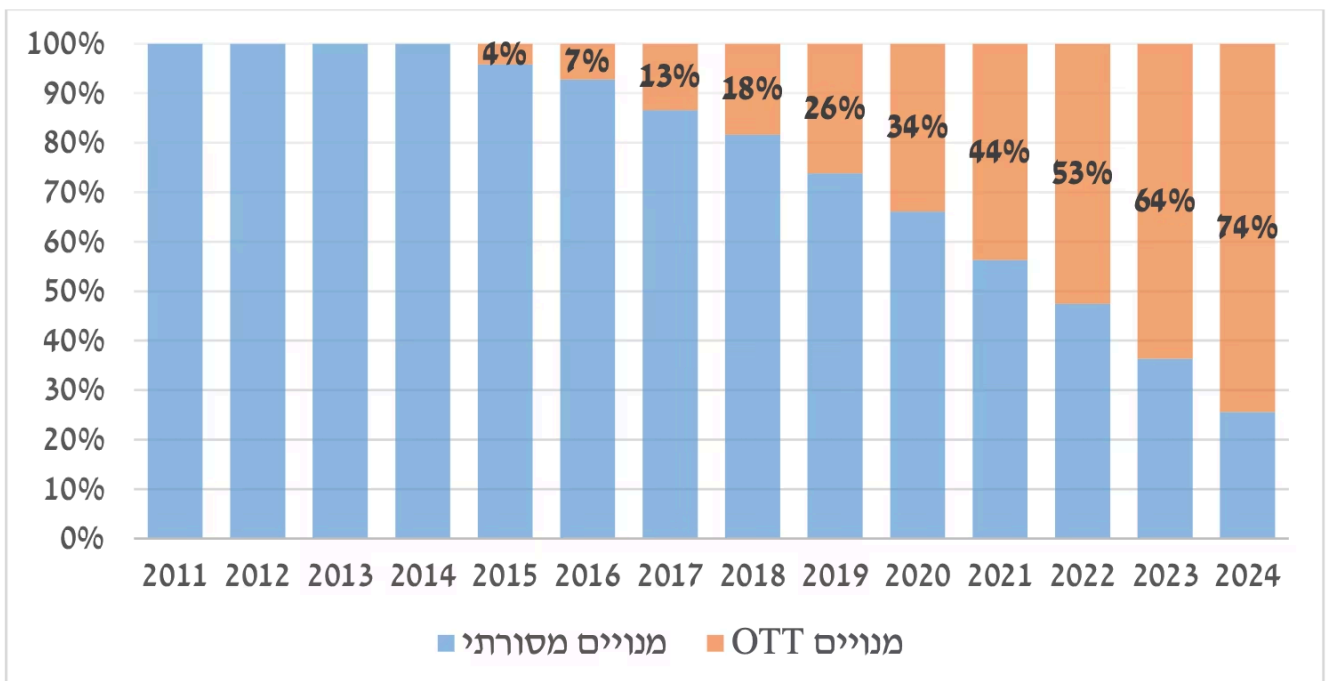
2.1 רקע: ירידה בגודל השוק ובהיקף הפקות מקור

הגרף שלפנינו מציג את חובת ההשקעה בהפקות מקור בכלל ובסוגה עילית בפרט, בין השנים 2015 ל-2021, במליוני ש"ח, מתוך חוות דעת כלכלית של משרד התקשורת. ניתן לראות שבין 2015 ל-2017 חלה עלייה של כ-10% בהיקף חובת ההשקעה בהפקות מקור וכ-14% בהפקות מסוגה עילית. לאחר מכן, בין 2018 ל-2020, חלה ירידה של כ-32% בחובת ההשקעה הכוללת וכ-34% בחובה בסוגה עילית, בעקבות משבר ערוץ 10, שחיקת הכנסות הכבלים והלוויין והגירה מואצת לצריכת OTT שאינו מחויב בהשקעה.



מקור: דוחות הרשות השניה ומועצת הכבלים והלוויין

הגרף הבא מציג את התפלגות מנויי הפלטפורמות הישראליות. ניתן לראות כי מגמת המעבר למנויי OTT התגברה עם השנים. ב-2024 - 74% ממנויי הפלטפורמות הישראליות הם מנויי OTT, פלח שוק שאינו כפוף לחובת ההשקעה.



מקור: נתוני החברות יס והוט ועיבוד הנתונים על ידי משרד התקשורת

2.2 חובת השקעה ביצירה מקומית במדינות באירופה

כדי להבין את חומרת הבעיה בהצעה הישראלית, חיוני לבחון כיצד מדינות מפותחות אחרות מתמודדות עם אותו אתגר של שמירה על תוכן מקומי בעידן הסטרימינג. הנתונים מהעולם מראים תמונה ברורה: מדינות מובילות מטילות חובות השקעה משמעותיות בשיעורים דו-ספרתיים, במיוחד על פלטפורמות גלובליות.

איחוד אירופי

דירקטיבת AVMSD מחייבת לפחות 30% יצירות אירופיות בקטלוגי VOD ומאפשרת למדינות להטיל גם חובת השקעה, כספית על כל ספקי ה-VOD, כולל שירותים גלובליים.

איטליה

הפלטפורמות מחויבות להשקיע 16% מההכנסות נטו ביצירות אירופיות. מתוכן 70% חייבות להיות יצירות איטלקיות, כלומר כ-11.2% מהמחזור נטו הולך בפועל לתוכן איטלקי מקומי.

צרפת

שירותי סטרימינג בינלאומיים מחויבים להשקיע כ-20% מההכנסות בצרפת בתוכן אירופי ומקומי. חלק משמעותי מחויב להיות יצירה צרפתית מקורית בשפה הצרפתית. מדובר במאות מיליוני יורו בשנה.

במדינות אירופה גם ערוצים מקומיים וגם סטרימינג גלובלי מחויבים בפועל בשיעורים דו-ספרתיים (או קרובים לכך) לטובת תוכן מקומי, כדי שלא להישען רק על כוחות שוק.

מדינות נוספות כמו הולנד, פורטוגל ופולין מטילות חובות השקעה או היטלים על VOD בשיעורים של כ-1%-5% מההכנסות, המיועדים לקרנות תמיכה בתוכן מקומי בשפה המקומית. גם שיעורים אלה, הנמוכים יחסית, מלווים במנגנוני אכיפה חזקים והחלה רחבה על שחקנים גלובליים.

לסיכום, במדינות שאינן דוברות אנגלית, גם ערוצים מקומיים וגם סטרימינג גלובלי מחויבים בפועל בשיעורים דו-ספרתיים (או קרובים לכך) לטובת תוכן מקומי. מדינות אלה מבינות שבשוק קטן, עם שפת מיעוט עולמית, יצירה מקורית בשפה המקומית היא תנאי הכרחי לשימור השפה החיה ולחיזוק הזהות הלאומית - ולכן אינן משאירות זאת לכוחות השוק בלבד. זאת כדי שלא להישען רק על כוחות שוק, שבפועל מעדיפים תוכן אנגלי גלובלי על פני תוכן מקומי בשפות קטנות יותר.

ישראל, כמדינה קטנה עם שפה ייחודית, נמצאת בדיוק באותו מצב - אך הסיכון כאן גדול יותר: העברית היא שפת מיעוט קטנה במיוחד, והחשיפה התרבותית של הדור הצעיר לתכנים גלובליים גבוהה ביותר. ללא רגולציה חזקה המבטיחה השקעה משמעותית ביצירה עברית מקורית, דור שלם עלול לגדול מנותק מהשפה, התרבות והסיפור הישראלי. לכן, ישראל זקוקה לרגולציה חזקה לפחות כמו מדינות אירופאיות אלה - ולמעשה, אף חזקה יותר.

2.3 הצעת חובת ההשקעה בחוק התקשורת

המצב הקיים

שידורי OTT

ללא כל חובת השקעה ביצירה
ישראלית

פלטפורמות רב-ערוציות

8% מההכנסות משידורים בלבד
להפקות מקור, מתוכם 4% לסוגה
עילית ועוד 4% לסוגות אחרות

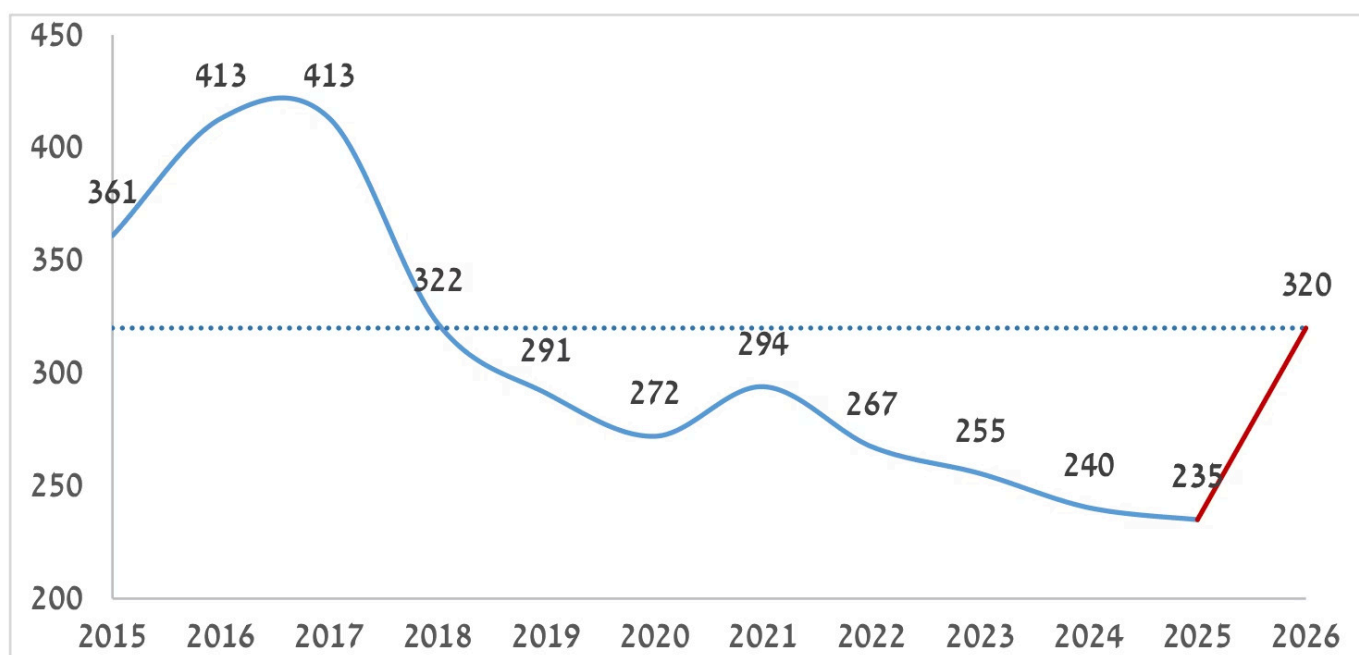
ערוצים מסחריים (רישיון)

15% מההכנסות להפקות מקור
מסוגה עילית

המצב המוצע בחוק

- חובת השקעה של 6.5% נטו מההכנסות לכל "ספק תוכן" עם מחזור מעל 40 מיליון ש"ח, כולל ספקי OTT, על דרמה ותעודה בלבד (סוגה עילית), ללא חובה על ילדים ונוער.
- מעבר מדורג: ירידה של הברודקאסט מ-15% ל-6.5%, עלייה של הרב-ערוצי מ-4% ל-6.5%, ועלייה של OTT מ-0% ל-6.5%. המהלך יקח 7 שנים עם מדרגות השקעה משתנות לכל ספק בכל שנה
- המשרד קובע יעד: "סך השקעה של לפחות 320 מיליון ש"ח בשנה בהפקות מקור מסוגה עילית", ומציג בתרשים עקומה שמראה חזרה לרמה דומה ל-2018 (כ-320 מ' ש"ח).

חובת השקעה להפקות מקור מסוגה עילית לגופים מסחריים 2015-2026, במיליון ש"ח, כפי שמוצג בחוות הדעת הכלכלית של משרד התקשורת:



מקור: משרד התקשורת

2.4 הבעיות המרכזיות בהנחת העבודה של המשד

1

על פי מה נקבע היעד של משד התקשורת?

המסמך הכלכלי של משד התקשורת אינו כולל הערכה כלכלית מפורטת המציגה את היקף המחזורים בשוק, את בסיס החישוב של 6.5% מההכנסות, ואת הסכום המתקבל להשקעה בהפקות מקור על פיו. במקום זאת, מוצג גרף כללי המראה את היקף ההשקעה עד 2025, ולאחריו עלייה פתאומית ב-2026, ללא סימוכין.

לפיכך, לא ברור על איזה גודל שוק מבוסס החישוב של 320 מיליון ₪ השקעה לשנת 2026, והאם באמת החוק החדש "יחזיר את השוק לרמת ההשקעה בשנת 2018".

יתרה מכך, אין הסבר מדוע נבחרה שנת 2018 כיעד, בה ההשקעה עמדה על 320 מיליון ₪. לשיטתנו, היעד הנכון הוא השנים 2016 - 2017 – שנות השיא שקדמו לירידה החדה – בה ההשקעה בתוכן מקורי מסוגה עילית עמדה על 413 מיליון ₪.

2

סימן השאלה בדבר החלת החובה על הגופים הבינלאומיים?

החוק מצהיר שהחובה תחול גם על ספקים בינלאומיים (Netflix, Disney+) עם הכנסה מעל 40 מיליון ₪ בישראל, אולם סעיף 59 ב מאפשר למועצה לקבוע כללים יעודים והקלות לספקים בנלאומיים.

גופים בינלאומיים יכולים לדווח על רוב ההכנסות דרך ישויות בחו"ל, להציג מחירי העברה פנים-ארגוניים, ולמזער את הרווח המקומי המדווח.

בנוסף, לאור התבטאות השר בוועדה - "יתכן שתהיה הנחיה מראש הממשלה בשל לחץ אמריקאי" - קיים חשש ממשי שהחובה לא תחול באופן מלא על הגופים הבינלאומיים, והנטל יוטל כולו על הגופים המקומיים, והקיף ההשקעה יקטן.

אנו סבורים שויתור על חובת השקעה של הספקים הבינלאומיים יפגעו מהותית בעקרון השיוויון בשוק, ויפגעו באופן ניכר בהיקף ההשקעה בהפקות מקור, ולפיכך אין מקום לשקול הקלה או החרגה של ספקים אלו מחובת ההשקעה.

2.5 הערכת סך ההשקעות בשנים הקרובות

ניתוח היקפי ההשקעה בשנת 2025

להלן ניתוח היקפי ההשקעה בהפקות סוגה עילית נכון לשנת 2025. הנתונים מבוססים על דוחות שנתיים של הרשות השנייה ושל מועצת הכבלים והלווין לשנת 2021 (הדוחות האחרונים שפורסמו לציבור) והתאמתם לשנת 2025 על בסיס הצלבה לפרסומים שונים וניתוח המגמות הקיימות בשוק.

נתוני המחזורים במליוני ש"ח



סך ההשקעה בהפקות מקור - מצב קיים 2025



סך השקעה בסוגה עילית: $172.5 + 114.67 \approx 287.17$ מיליון ש"ח בשנה

סך ההשקעה בהפקות מקור - מצב מתוקן לשנת 2025 ע"ב החוק הישן

הניתוח מציג את סך ההשקעה בהפקות מקור - בתרחיש "תיקון העיוות" על בסיס שוק 2025 (אילו חלה חובת ההשקעה של 8% גם על רב-ערוציות שאינן מחויבות כיום, כמו פרטנר וסלקום)



סך השקעה בסוגה עילית: $172.5 + 114.67 + 11.96 \approx 299.13$ מיליון ש"ח בשנה

2.6 הערכת ההשקעה לפי חוק החדש החל משנת 2026

להלן ניתוח ההשקעה בהפקות מסוגה עילית, בהתאם לנתוני השוק המצויים בידינו לשנת 2025, תוך התייחסות למדרגות ההשקעה לגופים השונים שהחוק מתווה בין השנים 2026 עד 2032, המוצגים בהוראת המעבר לעניין חובת ההשקעה בהפקות מקומיות, סעיף 192 א'.

שנה	רב-ערוצי מחויבים (%)	רב-ערוצי לא מחויבים (%)	ברודקאסט (%)	סך סוגה עילית (מיליון ש"ח)
2026	4%	2%	15%	293.15 מ'י
2027	4.4%	2.8%	13.6%	290.91 מ'י
2028	4.8%	3.6%	12.2%	288.67 מ'י
2029	5.2%	4.4%	10.8%	286.43 מ'י
2030	5.6%	5.2%	9.4%	284.18 מ'י
2031	6%	6%	8%	281.94 מ'י
2032	6.5%	6.5%	6.5%	280.52 מ'י

מכאן שלאחר 7 שנים, כשנגיע לחובה של 6.5% לכלל ספקי התכנים מתקבלת **ירידה קלה** – מ-287.17 מ'י (מצב קיים כיום) ל-280.52 מ'י (חוק חדש מלא). כלומר התרחיש הזה רחוק מהערכת משרד התקשורת של 320 מ'י ש"ח כבר משנת 2026, ולא יגיע להערכה זאת גם בעוד 7 שנים.

אנו רואים פער של 205 מ'י ש"ח בהשקעה הפקות מקור על פני 7 שנים, ביחס ליעד השנתי של המשרד של 320 מ'י לשנה, ועוד 40 מ'י ש"ח לכל שנה קדימה ביחס להערכות המשרד.

2.7 תרחישי שחיקת השוק

להערכתנו, הגדלת התחרות לא תגדיל את השוק אלא עלולה דווקא להקטין אותו. שוק הפרסום הישראלי קטן ומוגבל, ומגמות עולמיות מראות שצעירים צורכים פחות טלוויזיה ויותר תוכן באינטרנט וברשתות חברתיות - ערוצים שאינם מפוקחים כלל.

יתרה מכך, שני גורמים נוספים עלולים להקטין את בסיס ההכנסות המדווח:

1. תמחור בחבילות בנדלינג - מאפשר להקטין את החלק המיוחס לטלוויזיה

2. רף ה-40 מיליון - מעודד פיצול ישויות והישארות מתחת לרף. הניסיון מלמד שגופים "מבצעים התאמות" בדוחות כדי לצמצם את החובה - ולכן רמת הדיווח צפויה להיות נמוכה יותר מהמציאות.

לאור זאת, בחנו שלושה תרחישים: שוק יציב (0% שחיקה), שחיקה של 3% בשנה, ושחיקה של 5% בשנה.



תרחיש 5% שחיקה שנתית

השוק מתכווץ מ-4,315.7 מ' לכ-3,013.8 מ' ב-2032

השקעה של כ-196.1 מ' ש"ח

מהווים 6.5% השקעה בסוגה עילית

ירידה של כ-91 מ' ש"ח

בשנה לעומת 2025, וכ-124 מ' ש"ח מתחת ל-320 מ'



תרחיש 3% שחיקה שנתית

השוק מתכווץ מ-4,315.7 מ' לכ-3,487 מ' ב-2032

השקעה של כ-226.8 מ' ש"ח

המהווים 6.5% השקעה בסוגה עילית

ירידה של כ-60 מ' ש"ח

בשנה לעומת 2025, וכ-93 מ' ש"ח מתחת ליעד 320 מ'



תרחיש 0% שחיקה (לצורך השוואה)
כ-280.5 מ' ש"ח

סכום זה, נמצא מתחת ל-287 מ' של היקף ההשקעה כיום ומתחת ל-320 מ' - יעד משרד התקשורת

2.8 ההצעה שלנו – 15% חובה על כולם

לאור הניתוח שהצגנו, ובהתחשב בהנחה שהחובה לא תחול על גופים בינלאומיים, אנו מבקשים שהיקף ההשקעה בסוגה עילית יהיה זהה למצב הקיים כיום בקרב בעלי הרישיונות.

מספר סיבות לכך:

היעד הנכון

היעד הנכון הוא להחזיר את השוק להיקפי ההשקעה של **השנים 2016 - 2017**, כ-**410 מיליון ₪**. אלו היו שנות השיא לפני הירידה החדה, שנבעה בין היתר מהגידול בנתח השוק של **פנטנט** וסלקום ללא השקעה שלהן בהפקות מקור. נתונים אלו משקפים את **רמת ההשקעה הנדרשת לשמירה על יצירה ישראלית איכותית ומגוונת**. לשיטתנו, זהו המצב הרצוי שאליו יש לשאוף.

ברודקאסט

ערוצי הברודקאסט נושאים כיום בתשלומי רישיון גבוהים ומכבידים, שיפחתו משמעותית עם החלת הרגולציה החדשה. לאור ההקלה הכלכלית הזו, **אין הצדקה להקטין את חובת ההשקעה שלהם מ-15% ל-6.5%**. המשרד למעשה מעניק להם הטבה כפולה: הפחתת תשלומים והפחתת חובה - על חשבון היצירה הישראלית.

רב ערוציות

ההקלה שניתנה לחברות הרב-ערוציות בעבר (8% במקום 15%) התבססה על **עלויות תשתית כבדות** - השקעה במערכות כבלים ולוויין, תחזוקה ותשתית פיזית יקרה. **כיום, במעבר לשידור OTT, עלויות התשתית מצטמצמות דרמטית**. אין צורך בכבלים פיזיים, לוויינים או תחזוקה כבדה - השידור נעשה דרך האינטרנט. לפיכך, **אין עוד הצדקה להקלה**, והגופים יכולים להשקיע באחוזים דומים לאלו הנהוגים בערוצי הברודקאסט - 15%.

ניתוח לפי נתוני 2025 בהשקעה של 15% לכולם

172.5M

ברודקאסט

במיליוני ש"ח סוגה עילית

22.5M

רב-ערוצי לא מחויבים

במיליוני ש"ח סוגה עילית

215M

רב-ערוצי מחויבים

במיליוני ש"ח סוגה עילית

סך השקעה בסוגה עילית: 410 מיליון ש"ח בשנה

חישוב זה של 15% חובת השקעה לכלל ספקי התכנים, על בסיס גודל השוק בשנת 2025, מניב כ-**410 מיליון ₪**, כמעט זהה לשנות השיא ב- 2016 - 2017. **זהו המצב הרצוי לשמירה על יצירה ישראלית איכותית ומגוונת.**

2.9 לסיכום

אנו גורסים כי על בסיס 4,315.7 מ' ש"ח היקף השוק, נכון להיום, השקעה של 6.5% לא תביא ליעד שהציב משרד התקשורת, של כ- 300 מ' ש"ח בשנה. להלן אחוזי ההשקעה שיש להכיל על מנת להגיע ליעד של 300 מ' ש"ח:

- ללא שחיקה אחוז הדרוש ל-300 מ' ש"ח הוא $4,315.7 \div 300 \approx 6.95\%$, כלומר כ-7%
- תחת שחיקה של 3% בשנה, האחוז צריך לעלות מכ-7% ב-2026 ל-8.6% ב-2032
- תחת שחיקה של 5% בשנה, האחוז צריך לעלות מכ-7% ב-2026 ל-10% ב-2032

יחד עם זאת נראה כי המצב האופטימלי הוא לחזור להשקעה של השנים 2017 - 2026 להיקף של כ- 400 מיליון ש"ח בהפקות מקומיות.



הפתרון

רק מודל של 15% לכל השחקנים המקומיים יחזיר אותנו לרמת השיא של 2016 - 2017, כ- 410 מיליון ש"ח בשנה.



הבעיה

6.5% לא מספיק אפילו ל-300 מיליון ש"ח בשוק שטוח - קל וחומר בשוק מתכווץ.



מצב מוצע

שיעור קבוע של 6.5%

3. חבילות הבנדלינג - פרצה שתצמצם דרמטית את בסיס החובה

בעיית הבנדלינג היא אחת הפרצות הגדולות ביותר בחוק.

סעיף 56 (ב) (3) מציין כי הכנסתו השנתית של ספק התכנים תורכב מהחלק היחסי של ההכנסה מאספקת התכנים בחבילת שירותים הכוללת תכני צפייה ושמע וכן שרותי בזק או שרותים אחרים כפי שתקבע המועצה. כיום חברות רבות מוכרות את שירותי הטלוויזיה כחלק מחבילות הכללות אינטרנט וטלפון. ללא נוסחת ייחוס קשיחה, חברות יכולות לייחס על הנייר את רוב ההכנסה מחבילה משולבת לאינטרנט וטלפון, ורק חלק קטן לטלוויזיה. כך, ה-6.5% יחושבו רק על חלק זעיר מההכנסה בפועל, ובסיס החובה יצטמצם דרמטית. כבר היום לדוגמא, חברת סלקום מצהירה כי בחבילת בנדלינג שעלותה לצרכן היא 159 ש"ח רק 50 ש"ח הינם לטלוויזיה, כל השאר מיוחסים לעלויות האינטרנט בחבילה.

המלצתנו: עיגון בחוק של נוסחת ייחוס קשיחה (אחוז מינימלי לטלוויזיה בכל חבילה), איסור על מניפולציות מחירים, וחובת שקיפות עם דיווח נפרד על רכיבי החבילה. כמו כן ניתן לקבוע כי מחירו של שירות אספקת התכנים מתוך החבילה יהיה שווה לחלקו מתוך מחיר המצרפי של המוצרים הכלולים בחבילה כמוצרים נפרדים, תוך גזירת הנחה שווה. לדוגמא - בחבילת תוכן ואינטרנט - כאשר מחיר התוכן (כמוצר נפרד) הוא 100 ש"ח ומחיר האינטרנט (כמוצר נפרד) הוא 100 ש"ח, כלומר התוכן הוא חצי מהמחיר המצרפי, ומחיר החבילה הוא 150 ש"ח, מחירו יהיה מחצית מהמחיר המצרפי - 75 ש"ח. **או לחילופין החלת חובת השקעה בהפקות מקור על כלל ההנכוסת מהחבילה.** (יש לדבר בנו ולקבל החלטה איזו הצעה נרצה להציע)

בנוסף, אנו סבורים כי יש לחייב גם את ספקי התשתית, אשר חלק ניכר מהכנסותיהם נובע מתעבורת תוכן אודיו ויזואלי, בשיעור השקעה של 5 עד 7 אחוזים.

4. הערות נוספות להצעת החוק

ספק התכנים

החרגת ספקי תכנים:

בהגדרת "ספק תכנים" – בסעיף קטן 1 מוחרגים מההגדרה: "מי שפעילותו **העיקרית** היא העמדת תשתית מקוונת לשימוש הציבור לצורך הפצת תכני צפייה ושמע של המשתמשים בה".

הסיכון: קיים חשש כי ספקים המפיצים גם תשתית וגם תוכן (וגם שירותים אחרים) – יוכלו להגדיר את עצמם כמי שבעיקר מפיצים תכנים ובכך יוציאו את עצמם מהחובה

המלצתנו: לשנות את המילה העיקרית למילה **היחידה**, וכך להחריג ספקים שעוסקים גם בהפצת תוכן.

רכישת תכנים:

בסעיף 56 (ב) (1) מצויין כי הכנסתו של ספק תכנים תורכב מהכנסתו בשנת הכספים מאספקת תכנים בניכוי הוצאות שהן הכנסה מאספקת תכנים באותה שנה, של ספק תכנים רשום אחר.

הסיכון: הנוסח הנוכחי מאפשר לספק תכנים לרכוש תכנים כלשהם – ישנים/זרים/לא רלוונטיים מספק תכנים אחר ובכך להקטין משמעותית את חובותיו לסוגה עילית.

הנוסח הנוכחי מעודד רכישת "תוכן לפי משקל" שאינו סוגה עילית, ובכך "להעשיר" את לוח השידורים בתכנים זרים, על חשבון סוגה עילית.

המלצתנו: לבטל את הניכוי של רכישת התכנים.

"פגיעה נמשכת בציבור" – סמכות עמומה שמסכנת חופש ביטוי

החוק מאפשר למועצה לנקוט צעדי ביניים נגד ספק תכנים, עד כדי ביטול רישומו, אם היא סבורה שקיימת **"פגיעה נמשכת בציבור"**. ההגדרה עמומה לחלוטין ונתונה לפרשנות: מה נחשב "פגיעה נמשכת" – היעדר דוקו? תוכן ביקורתי? תכנים שלא מוצאים חן בעיני המועצה או הממשלה?

הסיכון: שימוש בסמכות זו כדי **להפעיל לחץ על תוכן**, ליצור "אפקט מצנן" ולפגוע בחופש הביטוי והיצירה תחת מסווה של "הגנה על הציבור".

המלצתנו: מחיקת הסעיף או לכל הפחות **הגדרה צרה ומדויקת** של מהי "פגיעה נמשכת", עם מנגנון ערר וביקורת שיפוטית מיידית.

הגדרה מדויקת להפקות מקור מסוגה עילית - סגירת פרצות

ההגדרה המוצעת בחוק ל"הפקות מקומיות מסוגה עילית" אינה מדויקת דיה ומשאירה פרצות לפרשנויות רחבות. **אנו ממליצים על הגדרה ברורה ומחייבת:**

מה ייחשב סוגה עילית:

- **סוג היצירה:** דרמה (סדרה, מיני-סדרה, סרט עלילתי) או תעודה (סרט דוקומנטרי, סדרה דוקומנטרית) או אנימציה
- **הפקה מקומית:** לפחות **70% מימי הצילום בישראל** ו-**70% מהצוות היצירתי והטכני** תושבי ישראל, ולא **51% כפי שמצויין בהגדרה של הפקה מקומית**
- **שפה:** עברית או ערבית כשפת דיבור עיקרית
- **סך השקעה:** קביעת רף השקעה מינימלי ומקסימלי לשעת שידור - למניעת הפקות זולות שאינן עומדות בנאותות הפקה, ולמניעת ריכוז כל התקציב בפרויקט יחיד על חשבון כמות היצירה.
- **מה לא ייחשב סוגה עילית:** תכניות אולפן, ריאליטי, טאלנט-שואו, חדשות, אקטואליה, תוכניות כלכליות, ספורט, רכישת זכויות שידור בלבד, עיבודים טכניים של חומר קיים.

חובת ההשקעה נמוכה בתוכניות תעודה

להפקות דוקומנטריות חשיבות תרבותית, חינוכית וציבורית גבוהה. **אך החוק מתייחס אליהן כאל "תוספת שולית"** ולא כאל ערך מרכזי. סעיף 57(א) קובע שלפחות **10%** מסך ההשקעה בסוגה עילית יושקעו בתעודה - כלומר, **רק 0.65% מההכנסות (10% מתוך 6.5%)**.

זהו סכום **נמוך באופן קיצוני** הן ביחס למבנה הישן, הן ביחס לחשיבות התוכן הזה, והן ביחס לעלויות ההפקה של תעודה איכותית. השקעה כה זעומה תביא לצמצום דרמטי בהפקות תעודה.

המלצתנו: שינוי החלוקה בחוק ל-**25% תעודה ו-75% דרמה** מתוך חובת ההפקה, כדי להבטיח קיום של ז'אנר חיוני זה.

5. הערותינו לחוק בנוגע לחופש הביטוי והיצירה

החוק המוצע יוצר כמה מוקדי סיכון מהותיים לחופש הביטוי ולחופש היצירה, בעיקר דרך מבנה השוק, כוח הרגולטור והיחלשות מנגנוני ההגנה על חדשות ויצירה מקומית.



עצמאות הרגולטור

אמנם מוקם רגולטור סטטוטורי אחד, אך **לממשלה ולשר נשארת יכולת משמעותית להשפיע** על הרכב המועצה (באמצעות ועדת איתור תלויה במנכ"ל המשרד) ועל פיטורי חברים ופיזור המועצה. כאשר אותו רגולטור מחזיק גם **בסמכויות קנסות גבוהות וביטול רישום** לפי נוסחים עמומים, **מתגבר הסיכון** ששחקנים "ישחקו לפי הקו הרצוי" כדי לא להסתבך - וזה פוגע בחופש ביטוי ביקורתי.



ריכוז כוח

ביטול ההפרדה המבנית בין גופי החדשות לגופי השידור המסחריים **מחליש את חומות ההגנה** מפני לחצים פוליטיים וכלכליים על תוכן החדשות. יחד עם סמכויות רחבות של הרגולטור (ביטול רישום, קנסות גבוהים), נוצר **"אפקט מצנן"**: גופי חדשות עלולים להימנע מביקורת חריפה על בעלי כוח מחשש לפגיעה ברישיון הקיום העסקי שלהם.



היעדר כלים נגד דיסאינפורמציה

חוות הדעת הכלכלית של המשרד **מכירה בעצמה** בכשל שוק כפול: הציבור לא יודע להבחין היטב בין מידע אמין למניפולטיבי, ותוכן חדשותי משפיע על הדמוקרטיה מעבר לצרכן הבודד. **למרות זאת, החוק כמעט אינו נותן כלים** להבטחת איכות, אמינות ועצמאות החדשות - לא קודים מחייבים, לא מנגנון תלונות ציבור אפקטיבי, לא הפרדה מבנית פנימית. **האחריות מוטלת כולה על "בחירת הצרכן"**.

התוצאה: פתח להשתלטות של שחקנים זולים, מגויסים או מסחריים מדי על השיח הציבורי, והחלשה של **חופש הביטוי המשמעותי** - היכולת לקבל מידע אמין ולהשמיע ביקורת מבוססת.



פוטנציאל השוק

החוק מוצג כרפורמה תחרותית, אך **בשוק קטן עם עוגת פרוסום מצטמצמת**, פתיחת השוק ללא כלים אמיתיים נגד ריכוזיות צפויה להוביל לאחד משני תרחישים: **מספר קטן של שחקנים חזקים מאוד**, או **ריבוי שחקנים חלשים שמפיקים תוכן זול ורדוד**. בשני המקרים, **התמריץ להשקיע בעיתונות חוקרת, בתכנים ביקורתיים או ביצירה אמנותית נועזת קטן** - תוכן "נוח, פופולרי וזול" נהיה משתלם יותר, ותוכן מורכב או ביקורתי פחות.

התוצאה: פגיעה בחופש הביטוי (פחות קולות ביקורתיים) ובחופש היצירה (פחות פרויקטים אמנותיים עתירי סיכון).

המלצות לתיקון

- להחזיר/לבנות מחדש מנגנוני עצמאות חדשות: הפרדה מבנית פנימית (ועדת דירקטוריון חדשות, תקציב נפרד), קודי אתיקה מחייבים ומנגנון תלונות ציבור עצמאי.
- הבטחת עצמאות אמיתית של המועצה - צמצום השפעה ממשלתית על מינויים, תיחום סמכויות סנקציה לקריטריונים ברורים, מנגנון ערר וביקורת שיפוטית.
- הכנסת כלים אמיתיים נגד ריכוזיות, חיזוק חובות תוכן איכותי, והגנה על עצמאות עיתונאית ויצירתית
- הכנסת מנגנונים מהותיים להבטחת איכות חדשות - קודים אתיים מחייבים, מנגנון תלונות עצמאי, והפרדה מבנית בין חדשות לתוכן מסחרי.

6. סיכום והמלצות מרכזיות

ללא התיקונים המהותיים שהצגנו, החוק החדש לא **ישמר** על היצירה הישראלית - הוא ימשיך לשחוק אותה. אנו קוראים לוועדה לאמץ את המלצותינו ולהחזיר את ההשקעה ביצירה ישראלית לרמה שתאפשר תרבות מקומית משגשגת, חופש ביטוי אמיתי, ותעשייה חזקה שמעסיקה יוצרים ישראלים.



פיקוח על חבילות בנדלינג

תיקון פרצות בחוק שיכולות לגרום לדיווחים נמוכים ולפגיעה נוספת בהיקפי ההשקעה



חובת השקעה 15% לסוגה עילית

השקעה של 15% תחזיר את השוק להיקפי ההשקעה של השנים 2016 - 2017 : כ- 410 מיליון ש"ח בשנה



הגדרות לתכני סוגה עילית

יש לשלב בחוק הגדרות מדויקות מה נכלל ומה אינו נכלל בתכני סוגה עילית



ספקי תכנים

תיקון הגדרת ספק התכנים ולבטל את הניכוי של רכישת תכנים

מסמך זה הוכן על ידי איגוד הבמאיות והבמאים, איגוד התסריטאים, הפורום הדוקומנטרי בישראל, איגוד מקצועות האנימציה, איגוד מקצועות הפוסט, איגוד המפיקים

דצמבר 2025