

הנדון: התייחסות האיגודים המקצועיים לתיקון המוצע למבחני התמיכה באיגודים מקצועיים מיום

31.10.22

1. אנו הארגונים החתומים מטה, מתכבדים להגיש את התייחסותנו לתיקון 2023 (הגבלת תמיכה מרבית) שהוצע על ידיכם ביום 31.10.2022.
2. מבחני התמיכה כפי שהם כעת יביאו לפגיעה חמורה בארגונים המקצועיים, התיקון המוצע על ידיכם בעצמו מעיד כי עובדה זו ברורה לכולם ואין עליה חולק, אך לצערנו, עוצמת התיקון המוצע רחוקה מלספק מענה מתאים וגם בהתקיימותו של התיקון ארגונים מקצועיים מסוימים ייפגעו משמעותית וחלקם יגיעו לכדי כליה וחוסר יכולת לפעול, בניגוד למטרות התמיכה, אופיו של השוק הנתמך וחשוב מכל ובניגוד לחוק ולפסיקה הנהוגה במדינת ישראל – הכל כפי שיפורט להלן.
3. מבחני התמיכה במתכונתם הנוכחית והמפלה, נותנים עדיפות מובהקת ומכרעת למספר קטן של איגודים (3-4 איגודים לכל היותר) המונים מספר חברים רב, על פני ארגונים רבים (18 איגודים) בעלי מספר חברים נמוך יותר – כל זאת מבלי לקחת בחשבון את אופיו של השוק הנתמך.
4. אנו מבקשים להדגיש – תעשיית הקולנוע הישראלית היא תעשייה שפועלת בשיתוף פעולה הדוק בין כל הגורמים, כל גורם בתעשייה יודע את מקומו ואת זכויותיו וכולם זוכים לכבוד רב האחד מהשני. יצירה קולנועית היא יצירה משותפת ותרומתו של האחד איננה פחותה מתרומתו של האחר – לא בעבודת היצירה עצמה ולא במסגרת תרומתם של הארגונים.
5. יחד עם זאת לא כל התפקידים אותו הדבר, עבודת התסריטאי, שאחראי על הפן הסיפורי של הסרט שונה מעבודתו של הבמאי האחראי על כל פן אודיו ויזואלי או לעורך שאחראי על עריכת הצילומים לכדי סרט קולנוע וכל אלו שונים בתכלית מעבודתו של שחקן המשחק בסצנה אחת או יותר או של תאורן או איש סאונד – כל אחד ותפקידו ומקומו והאחריות שנופלת על כתפיו. אין צורך להכיר את התעשייה בשביל לראות שברשימות הקרדיטים ניתן לראות תסריטאי אחד או שניים, במאי, מפיק ועשרות עובדים ושחקנים. האם הדרך הנכונה לבדוק את תרומתו של כל תחום אחריות ליצירה באמצעות ספירה של כמות האנשים שממלאים את התפקיד? לכל בר דעת ברור שזה לא כך.

6. לשם השוואה עניינית מתחום העיסוק שלנו ועל מנת לסבר את אוזנו של מי שמגיע מחוץ לתעשייה ולא מכיר את אופיה.
בארגון השחקנים שח"ם חברים יותר מ-3000 שחקנים; בארגון אנשי הצוות אקט חברים כ-1000 חברים, על פי הצהרות הארגונים, באיגוד התסריטאים והבמאים חברים כ-1000 חברים יחד ובאיגוד המפיקים, אשר חברים בו 95% מהמפיקים בישראל, חברים כ-120 חברים.
בכל ההפקת קולנוע יימצאו לרוב, תסריטאי אחד או שניים שהביאו את הרעיון והיצירה יש מאין, במאי אחד שהפך את יצירת התסריטאי לסרט קולנוע ועשרות רבות של עובדים ושחקנים שהפילו חיים ביצירה ונתנו לה פנים וקולות, ומפיק אחד שמנצח על הכל – אחראי כלכלית ומשפטית על כל אספקט של היצירה.
כפי שקבוצת כדורגל מונה לרוב 22 שחקנים, מאמן אחד ומנכ"ל אחד, כך בסרט קולנוע יש תסריטאי אחד, במאי אחד, מפיק אחד, עורך אחד ומספר רב של אנשי צוות ושחקנים.
7. המפיקים הללו, מעטים ככל שיהיו אחראים על העסקתם של מרביתם של אלפי השחקנים ואנשי הצוות בישראל ועל יצירתם של התסריטאים והבמאים.
8. אגב, הדבר לא שונה ברחבי העולם, בכל מקום אליו נסתכל ישנם פחות מפיקים, תסריטאים במאים ועורכים מאשר פועלי במה ושחקנים – הדבר ברור מאליו.
9. כך למשל, איגוד המפיקים קידם בשנה האחרונה את תוכנית "עידוד הפקות זרות" יחד עם משרד התרבות, ביטול צו ביטוח לאומי אשר פגע קשות בהתנהלות תעשיית הקולנוע, אירגון משלחת לארה"ב של מפיקים ישראלים יחד עם משרד החוץ למפגש עם האולפנים הגדולים, אירח משלחת מפיקים מבריטניה, שיתוף פעולה עם ה-CNC הצרפתי בנושא סטרימרים ועוד.
זו דוגמא אחת אך מייצגת של תרומתו החשובה של כל ארגון, קטן כגדול, הפועל לטובת התעשייה, גם כאשר תקציבו דל ומספר חבריו קטן. פגיעה בהתאם למבחנים הנוכחיים בתמיכה באיגוד קטן שכזה, תפגע בפעילות החשובה המתבצעת לטובת ענף הקולנוע, כפי שהיא מוכרת גם על ידי משרד התרבות עצמו.
10. לעניין זה יפים הם דבריו של שופט ביהמ"ש העליון והיועץ המשפטי לממשלה לשעבר יבדל"א, פרופ' יצחק זמיר:
"יש מצב שבו אין די ביחס שוויוני כדי להבטיח שוויון. זהו מצב שבו קיים פער גדול בין קבוצה לקבוצה... במצב כזה יחס שוויוני אל קבוצות שאינן שוות עשוי לקיים, ואף לחזק, את הפער בין הקבוצות. כדי ליצור שוויון בין הקבוצות - שוויון במצב או רק שוויון בהזדמנות - יש צורך, לפחות במשך זמן-מה, ביחס שאינו שוויוני, כלומר: בהעדפה של הקבוצה החלשה." (יצחק זמיר ומשה סובל, השוויון בפני החוק - משפט וממשל ה'תש"ס, עמ' 200)
11. מערכת המיסוי והתמיכה הנהוגה במדינת ישראל ובכלל ההיגיון המשפטי והכלכלי המקובל בישראל, הוא הטלת נטל מס גבוה יותר על מי שהכנסותיו גבוהות יותר, ואילו מי שהכנסותיו נמוכות - משלם שיעור מס נמוך ואף שלילי ובהתאמה בתחומי התמיכה.
משרד התרבות בעניין האיגודים המקצועיים נוקט בגישה הפוכה ב-180 מעלות מן המקובל, כאשר הוא בוחר לתת יותר משאבים למי שכבר נהנה מתקציב גדול יותר.

12. בשל שני עקרונות אלו שפורטו לעיל – קביעת מספר חברי הארגון כקריטריון המשמעותי ביותר למידת התמיכה בהם, קביעת מנגנון הפוך למקובל ולהגיון ולחקיקה הישראלית לפיו ככל שלארגון דרושה פחות תמיכה כך הוא יקבל ממנה יותר.

אנו מבקשים מכך לפעול לאלתר לתיקון מבחני התמיכה וכעת התיקון הנ"ל, אשר לוקים בחוסר סבירות, בחוסר שוויון מהותי ומעמיקים את הפערים הקיימים בלאו הכי (חיזוק החזק על חשבון החלש).

13. ככל שלא ייעשה כאמור, אנו סבורים כי מדובר בהתנהלות לא סבירה, ובמידת הצורך, הדבר יבחן בערכאות המשפטיות הרלוונטיות. לעניין זה ראו דבריו של פרופ' זמיר: *"כידוע, שומה על כל רשות מינהלית לא רק לבסס כל החלטה על שיקולים ענייניים, אלא גם לתת לכל שיקול ענייני את המשקל הראוי לו, תוך איזון בין השיקולים הענייניים. אם הרשות המינהלית נתנה לאחד השיקולים הענייניים משקל בלתי-ראוי, ובכך פגמה באיזון הראוי שבין השיקולים, אפשר לפסול את ההחלטה בשל חוסר-סבירות."* (זמיר, עמ' 190) ... די באפליה לכאורה, כפי שהיא עולה מעצם ההחלטה המינהלית, כדי לפתוח את שערי בית-המשפט לבירור של חוקיות ההחלטה...". (זמיר, עמ' 194)

14. נזכיר כי בשנת 2018 הורה משרד המשפטים להעביר את האיגודים המקצועיים בתחום הקולנוע, אשר קיבלו תמיכה ממשרד התרבות עבור פועלם לטובת הקולנוע בישראל במסגרת תקנת הקולנוע, לתקנה של "איגודים מקצועיים" המשמש "סעיף סל" לאיגודים שונים מתחומים שונים, ואינו רלוונטי או מותאם לתחום בו פועלים האיגודים המקצועיים בתחום הקולנוע. בעקבות זאת, גובשו מבחני תמיכה באיגודים מקצועיים במהירות רבה, על מנת לתת מענה מהיר להחלטה להכנסת כלל האיגודים ב"סל" אחד. בפועל, נוצרו מבחני תמיכה לא סבירים ולא רלוונטיים. כתוצאה מכך, נדרשו משרד המשפטים ומשרד התרבות לדאוג ל"הגנה" לתמיכה באיגודים המקצועיים, שכן ברור לכל בר דעת כי המבחנים הקיימים אינם סבירים ואינם רלוונטיים.

15. לאור חוסר הסבירות שמפורט להלן, פנינו אל השר ואל אנשי המשרד בכתב ביום 22.6.22 (מצורף בזאת) והצענו מספר חלופות לשמירה על עקרונות השוויון המהותי, כאשר הפשוטה שבהן היא קביעת CAP לתמיכה באיגוד המקצועי, בדומה ל-CAP אשר נקבע לאיגודים מקצועיים בתחום הספורט, בהם תומך משרד התרבות והספורט. הצענו להציב את ה-CAP על סך 250 אלף ש"ח, אשר יאפשר פיזור מקסימלי של תקציב התמיכה בין האיגודים השנים, ולא ייצר ויעמיק את הפערים הקיימים בלאו הכי, בשל מספר חברי האיגודים בכל מקצוע ומקצוע.

a. אימוץ מחדש של מבחני התמיכה לשנת 2018 בתקנת הקולנוע באופן זמני ועד לקביעת מבחני תמיכה חדשים ;

b. אימוץ תיקונים למבחן התמיכה המצורפים כטיוטה למכתב זה, ובעיקר קביעת Cap לתמיכה של 250 אלף שקלים לכל איגוד. על מנת לשמור על עקרון השוויון המהותי ;

c. כתיבת מבחני תמיכה חדשים, אשר שומרים על עקרונות השוויון המהותי;

d. הארכת הגנה על האיגודים הנפגעים לשנה נוספת, ובה לקבוע מבחני תמיכה הוגנים ושוויוניים.

16. כעת, במקום לפתור את העניין בצורה תקינה, שוויונית וסבירה, מציע משרד התרבות הוספת "טלוי" חדש אשר בגדר הוספת חטא על פשע. כאשר המשרד מבקש לקבוע כי התמיכה באיגוד מקצועי תקבע לא רק על בסיס מבחני תמיכה לא סבירים וחסרי רלוונטיות לתרומה לתחום הקולנוע ו/או התיאטרון כפי שתואר לעיל או לחילופין - על בסיס מספר החברים בארגון, המעיד יותר מכל על הכנסות העצמיות של הארגון. קרי - יותר משאבים ציבוריים למי שנהנה ממירב ההכנסות העצמיות. וכך נכתב בתיקון המוצע: "או עד לסכום מירבי של 750 ש"ח לחבר כפול מספר החברים באיגוד, לפי הנמוך מביניהם."

17. במכתבנו הצגנו בפרוטרוט את פסה"ד עעס 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים, פ"ד סד(2) 1 ובו דבריהם הנכוחים של נשיאת בית המשפט העליון, אסתר חיות וכן השופטים יצחק עמית וחנן מצלר:

"החובה לנהוג בשוויון משמעה מתן יחס שווה לשווים ויחס שונה לשונים. מכאן שהצד השני של השוויון הוא ההפליה, שהיא יחס שונה ובלתי הוגן לשווים, כאשר ההכרה בעילת ההפליה נותנת ביטוי מעשי למעמדו הרם של עקרון השוויון" (ברק-ארז, משפט מינהלי, בעמ' 673-678).

"הוראות סעיף 3א לחוק יסודות התקציב נעות בשלושה צירים: ... הציר השני עניינו עקרון השוויון, קרי, התמיכה תינתן לפי תבחינים שוויוניים במובן המהותי..."

תמיכה צריכה להיעשות על פי תבחינים ברורים, ענייניים ושווים "לפי משקל העניין ולא משקל המעוניין" (בג"ץ 59/88 צבן נ' שר האוצר, פ"ד מב)...

במסגרת הסבירות נבחן גם משקלם של השיקולים השונים אף אם הם רלוונטיים. כך, לדוגמה, בפסק דינו של כב' השופט י' זמיר בעניין תאטרון ארצי לנוער נאמר:

"אפשר גם שקבוצת שוויון תוקם על יסוד שיקול ענייני, ובכל זאת לא תהיה הצדקה לקיום הנפרד של קבוצת שוויון זאת. הכיצד? אפשר שבנסיבות המקרה המשקל של השיקול הענייני יהיה קטן עד כדי כך שהוא לא יצדיק את הקיום של קבוצת שוויון נפרדת. במקרה כזה, ההחלטה להקים קבוצת שוויון נפרדת על יסוד שיקול זה נפגמת לא בשל שיקול זר, אלא בשל משקל בלתי ראוי שניתן לשיקול ענייני" (שם, בעמ' 283).

"ברם, התבחינים אינם בגדר תרופת פלא המביאה מזור לכל מכאוב של הפליה, אם בשל החשש ל"תפירת" תבחינים על פי מידותיו של המקבל, ואם בשל החשש שהתבחינים עלולים לגלם הטיה סמויה או "הפליה בכיסוי" (ראו: ברק-ארז, משפט מינהלי, בעמ' 695-697; עניין המרכז לפלורליזם; בג"ץ 200/83 וואתד נ' שר האוצר, פ"ד לח(3) 113, 121-122 (1984) (להלן: עניין וואתד); עניין כבל, בעמ' 259-260). לפיכך, יש לבחון בכל מקרה ומקרה אם תבחין פלוני אינו מגלם הטיה הפועלת לטובת יחידים או קבוצות מסוימים, או לרעתם.

"...יש קשר הדוק בין אמת המידה של שוויון בתוצאה לבין השימוש בכלי של תיקון אקטיבי של נחיתות קיימת או השימוש בכלי של העדפה מתקנת, בכך שהרשות המנהלית תצטרך ליתן יותר למי שסבל מנחיתות בעבר" (ברק-ארז, משפט מינהלי, בעמ' 701-703).

"...הרחבת השערים נעשית מתוך גישה של שוויון מהותי באספקלריה חוקתית, לעיתים אף תוך שימוש ב"נשק כבד" בדמות תיקון אקטיבי, העדפה מתקנת וצדק חלוקתי. יש ובית המשפט מוצא כי שערי הכניסה למגרש טובים וראויים, אך הקבוצות שנכנסו למגרש וכבר עלו לכר הדשא, אינן נהנות מיחס שווה בינן לבין עצמן ויש מקום להתערבות, וזו נעשית באספקלריה של המשפט המנהלי."

"ההפליה (שהיא תוצאת הסירובים) נעשתה כאן בדרך של הסוואה – על בסיס קריטריונים אובייקטיביים כביכול. לגבי פגיעה ממין זה בשוויון (על רקע אחר) נפסק כבר בעבר כי: "הסוואה לא תציל הפליה. המהות קובעת ולא הצורה" (ראו: בג"ץ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 164, 176 מפי השופט י' זמיר (2000)).

18. הפסיקה בעניין ברורה וכך גם דברינו הנטענים לעיל.

אנו מבקשים להיות שותפים לדיון ציבורי שמציע את הדרכים המתאימות לבנות תקנות תמיכה שיתנו מענה ענייני: סיוע לקיומם של איגודים מקצועיים, לתחומי הפעילות השונים שהם חלק מן התחומים. גיבוש מבחנים הולמים בהתאם לתחומים ולמאפיינים הרלוונטיים של כל תחום, כאשר בענייננו - טובת הקולנוע והתיאטרון הישראלי עומדת לנגד עיניו של משרד התרבות.

19. למען הסר ספק, אין באמור לעיל ו/או במה שנעדר בו, כדי לפגוע בכל טענה, דרישה או בכל זכות ו/או סעד להם זכאים הח"מ על פי דין.

בברכה,

בברכה איגוד העורכים – איגוד מקצועות הפוסט בישראל (ע"ר)

פורום היוצרים הדוקומנטריים (ע"ר)

איגוד המפיקים לקולנוע וטלוויזיה (ע"ר)

איגוד תסריטאי הקולנוע והטלוויזיה בישראל (ע"ר)

איגוד מקצועות האנימציה (ע"ר)