

מבוא

ביום 15 בפברואר 2007 מינה מנכ"ל משרד האוצר, מר ירום אריאב, ועדה לבחינת עידוד תעשיית הסרטים בישראל. תפקיד הוועדה לבחון את הדין והפרקטיקה הנוהגת בישראל בנוגע לעידוד תעשיית הסרטים, תוך התייחסות למודלים הקיימים בעולם, ולהמליץ על אמצעים לעידוד תעשיית סרטי הקולנוע בישראל, תוך התייחסות להפקת סרטים ישראלים, להפקות משותפות (קו-פרודוקציות) ולמשיכת הפקות זרות לישראל.

הוועדה מגישה בזאת דוח המסכם את המלצותיה. בדוח שני חלקים: החלק הראשון עוסק במשיכת הפקות זרות לישראל. החלק השני עוסק בעידוד השקעה בסרטים ישראלים.

החלק הראשון בדוח עוסק במשיכת הפקות זרות לישראל. משיחות שניהלו חברי הוועדה עם גורמים רבים מתעשיית הסרטים בארץ ובחו"ל וכן מתהליך הלימוד על תעשיית הסרטים עולה שוב ושוב החשיבות הרבה שיש למתן תמריצים שונים לתעשיית הסרטים על ידי המדינות השונות על מנת למשוך הפקות סרטים לתחומן, וזאת במיוחד לאור התחרות הגלובאלית הקיימת כיום על משיכת הפקות סרטים.

מדינות רבות באו לידי מסקנה בשנים האחרונות כי הפוטנציאל הגלום בתעשיית הסרטים הינו רב ביותר ובעל יכולת משמעותית להשפיע לחיוב על כלכלתן. לאור זאת, משקיעות בשנים האחרונות מדינות רבות מאמצים אדירים על מנת לגרום לכך שחברות זרות יבואו ויפיקו סרטים בתחומן. בין מדינות אלה מנויות מדינות רבות בארה"ב (כדוגמת ניו יורק, לואיזיאנה וקליפורניה), קנדה ומחוזותיה, אוסטרליה, בריטניה, צרפת, גרמניה, בלגיה, הונגריה, מרוקו, ניו זילנד ועוד. מדינות אלה עושות שימוש במכשירי עידוד שונים, בהם מענקים והטבות מס.

בניגוד למגמה בעולם, בה מתחרות המדינות ביניהן על משיכת הפקות סרטים לתחומן, ישראל כמעט ואינה משתתפת כיום בתחרות גלובלית זו. בעוד שמדינות רבות עושות מאמצי שיווק ומקנות תמריצים רבים ומגוונים, ישראל נותרה מאחור ואיננה מהווה מוקד להפקות זרות של סרטים. יש לציין כי עד תחילת שנות ה-90 הגיעו הפקות לא מעטות לצילומים בישראל, אך כיום נדיר הוא הדבר.

יש להצטער על היעדר השתתפותה של ישראל בתחרות העולמית על משיכת הפקות סרטים. תעשיית הסרטים הינה תעשייה בעלת פוטנציאל כלכלי רב. מחקרים שנעשו בעולם בשנים האחרונות מראים כי השקעות בתעשיית הסרטים הביאו לתנופות כלכליות במדינות השונות, להגדלת רמות הפעילות הן בענף הסרטים והן בענפים תומכים, להוספת מקומות עבודה רבים (במונחי משרות מלאות לשנה) ולגידול בצריכה הפרטית.

היעדר השתתפותה של ישראל בתחרות העולמית על משיכת הפקות סרטים מצער במיוחד משום של ישראל ישנם יתרונות יחסיים רבים בתחום תעשיית הסרטים, בהם מגוון רב של נופים הקרובים גאוגרפית, שפע אתרי צילום יחודיים והסטוריים הקשורים למגוון דתות, ובראשם ירושלים, שהיא מותג בינלאומי, מזג אוויר נוח שבשל כמות ימי הגשם המעטים בשנה מפחית אובדן ימי צילום, אוכלוסיה רבגונית, תשתית טובה של מתקנים ושירותי הפקה, בעלי מקצוע מיומנים שאינם מנוצלים באופן מלא, בתי ספר לקולנוע שבוגריהם מהווים מאגר זמין ואיכותי של כוח אדם עבור תעשיית הסרטים, ועוד.

לאור היתרונות הרבים שיש להשקעה במשיכת הפקות סרטים זרים, בהם כאמור, יתרונות כלכליים, תיירותיים ושיווקיים, מצאה לנכון הוועדה להמליץ על חבילת אמצעי עידוד שעשויים להוות תחילתו של תהליך הקורא למפיקים זרים לבוא ולצלם בישראל את סרטיהם, ושיש בו מסר כי ממשלת ישראל מאמינה בכוחה של ישראל להוות מוקד משיכה זמין ואטרקטיבי להפקות בינלאומיות של סרטים. חבילת אמצעי עידוד זו מביאה בחשבון את מגוון השיקולים בפניהם עומד מפיק סרטים בבואו להחליט מה יהיה אתר הצילום בו יבחר לצלם את סרטו.

כך, למשל, המפיק מבקש לראות כי קיימת אמירה ברורה של המדינה לפיה היא מאמינה ביכולתה להוות אבן שואבת להפקות סרטים בתחומה ומעוניינת להעמיד מקורות זמינים למידע אודות יתרונותיה בתחום זה. לשם כך ממליצה הוועדה על גוף שירכז את הטיפול הממשלתי בסרטים, יעמוד בקשר עם מפיקים ואנשי תעשיית הסרטים בעולם, ישוק את ישראל כאתר צילום ויהווה עבור המפיקים "one stop shop", היינו מקום אחד הנותן מענה למגוון צרכיהם.

שיקול נוסף העומד לנגד עיני המפיק הזר בהקשר זה הינו הוזלת עלויות ההפקה. בהקשר זה ממליצה הוועדה על מנגנון חדש שיופעל באמצעות מערכת המס, ושיאפשר הוזלה של כ-20% מעלויות ההפקה של סרטים זרים בישראל.

כן ממליצה הוועדה על מנגנון דומה לעידוד השקעות משמעותיות של תושבים זרים במסגרת הפקות של קופרודוקציות בישראל. בשנים האחרונות מתחזקת המגמה בישראל ולפיה יותר ויותר סרטים מופקים בצורה של קופרודוקציה, המהווה דרך מרכזית שבו מנסה שוק הקולנוע הישראלי - בו מצויים יוצרים מוכשרים וכוח אדם טכני ברמה גבוהה - להתמודד עם יכולות פיננסיות מוגבלות.

עוד כולל הדוח המלצות בתחום המיסוי הבינלאומי, שמטרתן ליצור אטרקטיביות מיסויית להפקות סרטים בינלאומיים בישראל, שנמשכות פחות משהן חודשים. בהקשר זה, מוצע להקל מבחינת מיסוי רווחי עסקים, הכנסות ממתן שירותים והכנסות מעבודה.

החלק השני בדוח עוסק בעידוד השקעה בסרטים ישראליים. הדוח מתייחס הן לסרטים הנעשים על ידי מפיקים ישראליים והן לסרטים הנעשים בשיתוף פעולה בין מפיק ישראלי לבין הון זר וידע זר במסגרת הפקת סרטים המיועדים לשוק הבינלאומי ("סרטי קופרודוקציה").

מאז חקיקת חוק הקולנוע בשנת 2001 תעשיית הקולנוע הישראלית חווה פריחה מחודשת. ישנה עליה משמעותית ורצופה בסך ההשקעות בסרטים ישראלים בשנים האחרונות. סרטים ישראלים זוכים בפרסים רבים בפסטיבלים המובילים בעולם (קאן, ברלין) ונמכרים לעשרות מדינות. ההכנסות מסרטים ישראלים בעולם גדלו בצורה משמעותית ביותר בשנים האחרונות, וחלה עליה באמון המשקיעים הזרים בסרטים ישראלים.

על מנת לאפשר לתעשיית הסרטים הישראלים להמשיך במהלך ההצלחות של השנים האחרונות, משלב הדוח בין אמצעי עידוד פסקאליים, שעיקרם ניכוי הוצאות למשקיעים בסרט ישראלי, לבין הגברת היעילות בטיפול הממשלתי ביזום ותיקון אמנות קופרודוקציה ובתהליך קבלת אישור לעמידת סרט בתנאי אמנת קופרודוקציה.

פרק א: המלצות הוועדה

1. משיכת הפקות זרות לישראל

ריכוז הטיפול הממשלתי בתעשיית הסרטים

- יחידה במשרד התמ"ת תרכז את הטיפול הממשלתי בתעשיית הסרטים ("היחידה").
- היחידה תפעל ליצירת מערכת קשרים עם גורמים רלבנטיים לתעשיית הסרטים בארץ ובעולם.
- היחידה תפעל לשיווק ישראל למפיקים זרים כאתר צילום אטרקטיבי וליצירת מודעות לישראל בענף הקולנוע הבינלאומי.
- היחידה תעניק למפיקים זרים מידע וסיוע טרם הגעתם לישראל וכן בעת הצילומים בישראל. בין השאר, יינתן מידע לגבי ההטבות הניתנות לצילום סרטים זרים בישראל, ויינתן סיוע בתיווך בין ההפקה הזרה לבין רשויות רלבנטיות וגורמים שונים הקשורים לתעשיית הסרטים בישראל.
- ייקבעו מדדים איכותיים וכמותיים לבחינת יעילותה של היחידה.
- היחידה תגיש בתוך 90 יום מתום כל שנה דוח למנכ"ל משרד האוצר ולמנכ"ל משרד התמ"ת, אשר יפרט את שנעשה במהלך השנה בענף הסרטים בישראל ויאפשר להעריך את יעילות חבילת ההטבות לסרטים המוצעת על ידי הוועדה.
- יתקיים ממשק עבודה ותיאום בין היחידה לבין רשות המסים.

עידוד הפקות זרות של סרטים בישראל

הפחתת עלויות

- חברת הפקות ישראלית המשלמת תמורה בשל הוצאות הפקה מזכות תנכה במקור מס בשיעור מינימלי של 17% מהתשלום. מס שנוכה במקור בשיעור של 17% כאמור לא יועבר על ידה לפקיד השומה.
- כ"הוצאות הפקה מזכות" ייחשבו הוצאות ששולמו לתושב ישראל לשם הפקה זרה של סרט בישראל בגין שירותים (לרבות שירותי פוסט-פרודקשן), טובין, לרבות שכירות נכסים וציוד, ובלבד שהפעילויות האמורות בוצעו בישראל, ושעל התשלום חלה חובת ניכוי במקור לפי תקנות מס הכנסה. הוצאות אלה לא יכללו הוצאות "מעל הקו" של הסרט, היינו עלויות שכרם של המפיק, הבמאי, התסריטאי, שחקן ראשי (לעתים), ואם הסרט מבוסס על הספר – שכר סופרים (תמלוגים).
- כהפקה זרה של סרט בישראל תיחשב הפקה של חברה תושבת חוץ שלמעלה מ-75% מאמצעי השליטה בה מוחזקים על ידי תושבי חוץ, או שתושבי חוץ הם הנהנים או הזכאים ללמעלה מ-75% מהכנסותיה או מרווחיה, במישרין או בעקיפין.
- על החברה תושבת החוץ להתקשר עם נותני השירותים ומוכרי הטובין בישראל באמצעות חברת הפקות שהינה תושבת ישראל לענין מס, שתהיה אחראית על ביצוע הפקת הסרט בישראל עבור חברת ההפקות הזרה.
- כ"סרט" ייחשב סרט קולנוע או סרט טלוויזיה (לרבות סדרות), ובלבד שהוצאות ההפקה המזכות בו הן 2 מיליון דולר ומעלה.
- באם נוכה מס על פי דין בשיעור העולה על 17%, יועבר ההפרש בין הסכום שנוכה בפועל לבין ניכוי בשיעור של 17% מהתשלום לפקיד השומה.
- חברת ההפקות הזרה תידרש לאשר כי ידוע לה שניתנה ההטבה להוצאות ההפקה המזכות כמתואר לעיל.

- חברת ההפקה הישראלית תנהל חשבון נפרד בספרי הנהלת החשבונות שלה לכל סרט אותו היא מפיקה בישראל עבור חברת הפקות זרה. בחשבון נפרד זה יפורטו ההוצאות שהוציאה חברת ההפקות הישראלית בשל הפקת הסרט בישראל, וכן ההכנסות והחזר ההוצאות שקיבלה מחברת ההפקות הזרה בתמורה להפקתו בישראל.
- הטבות אלה יעמדו בתוקפן במשך חמש שנים, דהיינו לגבי הוצאות הפקה מזכות שבוצעו עד ליום 31.12.2012. לקראת מועד זה הן תבחנה מחדש.

מיסוי בינלאומי

- הכנסה של תושב חוץ מסרט שאינו ישראלי, ואשר צולם בישראל במשך פחות מששה חודשים לא תיחשב כהכנסה שהופקה בישראל.
- סרט שצולם בישראל במשך פחות מששה חודשים לא ייחשב כיוצר מוסד קבע בישראל לצורך סעיף רווחי עסקים באמנות למניעת כפל המס של ישראל.
- הכנסת עבודה של תושב מדינת אמנה מהפקה זרה של סרט בישראל לא תיחשב כהכנסה שהופקה ממוסד קבע בישראל.
- הכנסת עבודה של מי שאינו זכאי לפטור עליה מכוח אמנה, מהפקה זרה של סרט בישראל, תחויב במס בישראל לפי מדרגות המס הקבועות בפקודת מס הכנסה. בנוסף, תיבחן עמידתו בתנאי "מומחה חוץ" לפי תקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות שהייה לתושבי חוץ), התשל"ט-1979 או לחילופין תיבחן זכאותו לנקודות זיכוי לפי כללי מס הכנסה (נקודות זיכוי לתושב חוץ זכאי) (הוראת שעה), התשס"ו-2006.
- הכנסה של תושב מדינת אמנה ממתן שירותים כעצמאי להפקות סרטים בישראל במשך תקופה שאינה עולה על ששה חודשים לא ייחשבו כיוצרים בסיס קבוע או מוסד קבע ולפיכך לא יחויבו במס בישראל.
- הכנסה של תושב מדינה שאינה מדינת אמנה ממתן שירותים להפקות זרות של סרטים בישראל תחויב במס בישראל.

מס ערך מוסף

- ייקבע בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 כי על מתן שירות לחברת הפקות תושבת חוץ בקשר להפקת סרט בישראל יחול מס ערך מוסף בשיעור אפס.

הפחתת עלויות הפקת קופרודוקציות מזכות בישראל

- חברת הפקות ישראלית המשלמת תמורה בשל הוצאות הפקה של קופרודוקציה מזכה, במסגרת קופרודוקציה מזכה ששיעור ההשקעה של שותפים ישראלים בה הינו עד 25% תנכה במקור מס בשיעור מינימלי של 13% מהתשלום.
- חברת הפקות ישראלית המשלמת תמורה בשל הוצאות הפקה של קופרודוקציה מזכה, ששיעור ההשקעה של שותפים ישראלים בה עולה על 25% אך אינו עולה על 50% תנכה במקור מס בשיעור מינימלי של 9% מהתשלום.
- מס שנוכה במקור בשיעורים של 13% או 9% כאמור לא יועבר לפקיד השומה.
- כ"קופרודוקציה מזכה" תיחשב הפקה בישראל של סרט קולנוע בקופרודוקציה בין מפיק ישראלי למפיק זר, ובלבד שהשקעת תושבים זרים בסרט בישראל הינה 1.5 מיליון דולר ומעלה, ושחלקם של תושבים זרים בזכויות בסרט אינו פוחת מ-50%.
- כ"השקעת תושבים זרים בסרט בישראל" ייחשבו כלל הוצאות ההפקה של הקופרודוקציה המזכה בישראל בניכוי 85% מהסכומים אותם השקיעו תושבים ישראלים בסרט.
- כ"הוצאות הפקה בישראל של קופרודוקציה מזכה" ייחשבו הוצאות ששולמו לתושב ישראל במסגרת הפקה בישראל של סרט שנעשה בקופרודוקציה בין מפיק ישראלי למפיק זר, בגין שירותים (לרבות שירותי פוסט-פרודקשן), טובין, שכירות נכסים וציוד, ובלבד שהפעילויות האמורות בוצעו בישראל, ושעל התשלום חלה חובת ניכוי במקור לפי תקנות מס הכנסה. הוצאות אלה לא יכללו הוצאות "מעל הקו" של הסרט, היינו עלויות שכרם של המפיק, הבמאי, התסריטאי, שחקן ראשי (לעתים), ואם הסרט מבוסס על הספר – שכר סופרים (תמלוגים).

- על ההתקשרויות עם נותני השירותים ומוכרי הטובין בישראל להתבצע באמצעות חברת הפקות ישראלית, שתהיה אחראית על ביצוע הפקת הסרט בישראל.
- השותף הזר בקופרודוקציה יידרש לאשר כי ידוע לו שההטבות לעיל הוענקו להפקת הקופרודוקציה בשל היותה קופרודוקציה מזכה.
- באם נוכח מס על פי דין בשיעור העולה על 13% או 9%, לפי הענין, כאמור לעיל, יועבר ההפרש בין הסכום שנוכה בפועל לבין ניכוי בשיעור של 13% או 9% מהתשלום, לפי הענין, לפקיד השומה.
- הטבות אלה יעמדו בתוקפן במשך חמש שנים, עד ליום 31.12.2012. לקראת מועד זה הן תבחנה מחדש.

עידוד הפקת סרטי אנימציה דיגיטלית בישראל

- הפקת סרטי אנימציה דיגיטלית תיחשב כ"פעילות ייצורית" לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

2. עידוד השקעה בסרטים ישראליים

ניכוי הוצאות הפקת סרט ישראלי

- תקנות מס הכנסה (ניכויים מהכנסות משקיעים בסרט בישראל), התש"ן-1990 – יבוטלו, ובמקומן יקבעו תקנות חדשות על פי הכללים כדלהלן:
- הוצאות שהוצאו בישראל להפקת סרט ישראלי יותרו בניכוי בשנת המס שבה הוצאו כנגד כל הכנסה. יתרת הוצאות כאמור, שלא ניתן היה לנכותה, תנוכה בשנים הבאות כנגד כל הכנסה. הוצאות שניכויין אסור על פי דין לא תותרנה בניכוי.
- כסרט ישראלי יחשב "סרט ישראלי" כמשמעותו בתקנות הקולנוע (הכרה בסרט כסרט ישראלי), תשס"ה-2005 (להלן - "תקנות הקולנוע"), לרבות סרט שנעשה

- בידי גורמים ישראליים בהפקה משותפת עם גורמים שאינם ישראליים (קופרודוקציה) לפי תקנות הקולנוע, שעלות הפקתו לא פחתה מ-600,000 ₪.
- הוצאות הפקת סרט ישראלי שהוצאו מחוץ לישראל ואינן עולות על 15% מהוצאות ההפקה בישראל, יחשבו לעניין התרתן בניכוי כהוצאות שהוצאו בישראל.
- הוצאות הפקת סרט ישראלי שהוצאו מחוץ לישראל העולות על 15% מהוצאות ההפקה בישראל, יותרו בניכוי כנגד הכנסות מהסרט העולות על סכום הוצאות ההפקה שהותרו. בכל מקרה, הוצאות כאמור יותרו בניכוי כנגד כל הכנסה לא יאחר משנת המס במהלכה מסתיימת תקופה בת 24 חודשים מההקרנה המסחרית הראשונה.
- לצורך ניכוי הוצאות הפקת סרט שהוצאו בישראל על ידי שותפות (להלן – "שותפות מפיקה"), ייוחסו ההוצאות לשותפים שהשקיעו השקעה כספית ישירה בשותפות המפיקה, בהתאם ליחס השקעתם הכספית בשותפות המפיקה מסך כל ההשקעה הכספית בה. ההוצאות ייוחסו כאמור למי שהיה שותף בשותפות כאמור ביום 31 בדצמבר בשנת המס.
- כאשר ההשקעה בסרט ישראלי נעשית באמצעות שותפות שיחידותיה נסחרות בבורסה (להלן – "שותפות נסחרת"), ייוחס לשותפות הנסחרת חלקה בהוצאות השותפות המפיקה בהתאם לכללים אלה, וההוצאות המיוחסות כאמור לשותפות הנסחרת ייוחסו לבעלי היחידות בשותפות זו, המחזיקים ביחידות בה ביום 31 בדצמבר בשנת המס.
- בחישוב רווח הון במכירת זכות בשותפות המפיקה או בשותפות הנסחרת יופחתו מהמחיר המקורי הוצאות שהותרו לשותף בניכוי לפי כללים אלה והמסים שנוכו במקור מהכנסות השותפות ושיוחסו לו, ויוספו הסכומים שנכללו בהכנסתו ושלא הועברו אליו.
- תנאים נוספים להתרתן בניכוי של הוצאות הפקת סרט בישראל הינם:

 - נוהלו בגוף המפיק ספרים קבילים בשנת המס בשיטת החשבונאות הכפולה;

○ כאשר ההפקה נעשית בדרך של שותפות – היא הגישה לפקיד השומה דוח לפי סעיף 63(א)(2) לפקודת מס הכנסה, מבוקר בידי רו"ח, ובו פרטה את שמותיהם ומענם של כל אחד מהמשקיעים, את סכומי השקעתו של כל אחד מהם ואת החלק המגיע לכל אחד מהם בהכנסותיה ובהוצאותיה של השותפות.

- לגבי סרט שהוכר כסרט ישראלי על ידי "מוסד ציבורי מסייע", כהגדרתו בתקנות הקולנוע, ושבינו ניתן לגוף שהפיקו סיוע כספי מאחת הקרנות לעידוד סרטים ישראליים, לא יידרש כל אישור מוקדם להחלת הוראות התקנות החדשות עליו וניכוי הוצאות הפקה מכוחן. אין בכך למנוע מפקיד השומה לבחון את עמידת סרט זה בתנאים המזכים בניכוי הוצאות לפי כללים אלה.
- לגבי סרט שלא קיבל סיוע כספי מ"מוסד ציבורי מסייע" כאמור, תיבחן שאלת היותו סרט ישראלי על ידי ועדה שתוסמך על ידי שר האוצר. ועדה זו תהיה רשאית להעניק לסרט אישור שיהווה תנאי מוקדם להתרת ניכוי הוצאות ההפקה לפי הכללים החדשים. הניכוי הסופי מותנה בעמידה בתנאי הכללים החדשים.
- שר האוצר יוסמך לקבוע הוראות הנוגעות לכינונה של ועדה זו, לאופן עבודתה וזהות חבריה.
- החברים בוועדה זו יהיו כלהלן: שני נציגי ציבור (כגון בעלי תפקיד ציבורי בגופים הפועלים על פי דין בתחום הקולנוע או בעלי נסיון מוכח בענף) שיקבע שר האוצר – אחד מהם ישמש כיו"ר הוועדה; חבר מועצת הקולנוע שיקבע שר האוצר; שלושה נציגים מרשות המסים שיקבע שר האוצר; נציג ממינהל הכנסות המדינה שיקבע שר האוצר; שני נציגים ממוסד התמי"ת שיקבע שר התמי"ת; ונציג משרד המדע, התרבות והספורט שיקבע שר המדע, התרבות והספורט.
- גוף המפיק סרט שבגינו נתבקש ניכוי הוצאות לפי כללים אלה יגיש לפקיד השומה דוח על התקיימות התנאים להכרה בסרט כסרט ישראלי לפי תקנות הקולנוע. דוח זה יוגש לפקיד השומה ביחד עם הדוח השנתי לשנת המס שבה הסתיימה הפקת הסרט.

- הכללים החדשים לניכוי הוצאות הפקת סרט ישראלי יעמדו בתוקפם במשך חמש שנים, עד ליום 31.12.2012. לקראת מועד זה יבחנו הכללים מחדש.

מס ערך מוסף על מענקים הניתנים לסרטים ישראליים

- תקנה 3 לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976 תתוקן, כך שלסוגי התרומות, תמיכות, או סיוע אחר, שניתנו לעוסק מתקציב המדינה, ושלא ייחשבו כחלק מהמחיר לצורך מס ערך מוסף, ייוספו מענקים הניתנים על ידי קרנות לעידוד הסרטים הישראליים.

ריכוז הטיפול באמנות הקופרודוקציות של ישראל

- יחידה במשרד התמ"ת תרכז את הטיפול הממשלתי בתעשיית הסרטים.
- היחידה תיזום יצירת קשרים עם מדינות עמן אין לישראל אמנות קופרודוקציה, לשם הרחבת מעגל אמנות הקופרודוקציה של ישראל.
- היחידה תדאג לתיקון אמנות קופרודוקציה עליהן חתומה ישראל, מקום שנדרש תיקון ועדכון.
- היחידה תוסמך לאשר כי סרט עומד בתנאים המזכים אותו להינות מאמנת קופרודוקציה עליה חתומה ישראל.

פרק ב: משיכת הפקות זרות לישראל

תוכן העניינים

25	1. רקע והיבטים כלכליים
31	2. המלצות הוועדה
31	א. ריכוז הטיפול הממשלתי בתעשיית הסרטים
32	1. קשר עם תעשיות הסרטים בארץ ובעולם
33	2. שיווק ישראל כאתר צילום
34	3. סיוע למפיקים מחו"ל הבאים לצלם סרט בישראל
34	4. קביעת מדדי יעילות
37	ב. עידוד הפקות זרות של סרטים בישראל
37	1. הפחתת עלויות
41	2. מיסוי בינלאומי
45	3. מס ערך מוסף
49	4. מכס
51	ג. הפחתת עלויות הפקת קופרודוקציות מזכות בישראל
55	ד. עידוד הפקת סרטי אנימציה דיגיטלית בישראל

1. רקע והיבטים כלכליים

מבוא

אחד האתגרים הניצבים בפני קובעי המדיניות הכלכלית הינו זיהויים של שינויים המתהווים בעולם העסקי ובחינת האפשרות לתת דחיפה למשק הישראלי על מנת שיוכל להתאים את עצמו ולהשתלב בכלכלה הגלובלית. בענין זה, קיימת חשיבות רבה לזהות את התחומים בהם יש לישראל יתרון יחסי ובהם נדרשת לעתים התערבות ממשלתית בשל כשלי שוק וקיומה של תחרות עולמית.

תעשיית הסרטים הינה דוגמה לתחום שמתפתח בעולם בקצב מהיר מאוד בשנים האחרונות וצפוי להמשיך ולהתפתח בשנים הקרובות. תחום זה משלב עולמות תוכן מגוונים יחד עם טכנולוגיה דיגיטאלית מתקדמת והוא כולל לא רק סרטי קולנוע אלא גם משחקי מחשב, וידאו, אנימציה, אפליקציות בתחום האינטרנט, סרטי פרסומת וטלוויזיה. מדובר בשוק שאינו כפוף לגבולות גאוגרפיים והוא מדגים את משמעות המונח גלובליזציה בצורה מובהקת.

יתרונותיה של ישראל בתחום תעשיית הסרטים

לישראל ישנם יתרונות יחסיים רבים בתחום תעשיית הסרטים. כך למשל, מבחינת קרבה גאוגרפית, ניתן למצוא בישראל מגוון נופי של ים, מדבר והרים בטווח נסיעה של שעות ספורות. כל אתר צילום אפשרי בישראל מצוי במרחק נסיעה מקסימלי של 30 דקות מבית מלון ברמה טובה, כך שניתן לחסוך זמן נסיעה רב בין מקום למקום. ישראל משופעת באתרי צילום יחודיים והסטוריים הקשורים למגוון דתות, ובראשם ירושלים, שהיא מותג בינלאומי, וכן מקומות נוספים כדוגמת נצרת, טבריה, עכו ועוד. מזג האויר הנוח בישראל מהווה יתרון משמעותי לצוותי הפקה הבאים לישראל לצילומים משום שהכמות הקטנה יחסית של ימי גשם בשנה מאפשרת מקסימום ימי צילום ומפחיתה ימי צילום אבודים הגורמים להוצאות כבדות.

האוכלוסיה בישראל הינה רבגונית, דבר המהווה מאגר נרחב לשחקנים בדמויות ומרקעים מגוונים. בישראל בתי ספר לקולנוע מהמובילים בעולם, כאשר בוגריהם מהווים מאגר זמין ואיכותי של כוח אדם עבור תעשיית הסרטים.

בישראל קיימת תשתית טובה של מתקנים ושירותי הפקה הכוללים אולפני צילום ועריכה ומערכות תקשורת מתקדמות. בנוסף, קיימים בישראל בעלי מקצוע מיומנים כטכנאים, צלמים ומקליטים בעלי מוניטין שאינם מנוצלים באופן מלא.

לישראל יש יתרון יחסי בתחום ידיעת האנגלית מול מדינות מתחרות דוגמת הונגריה, ירדן, מרוקו ומצרים וניתן ללא קושי לנהל את מערך ההפקה בשפה האנגלית.

היצירתיות הישראלית מהווה אף היא יתרון משמעותי (למשל, מפיקים ישראלים מתגברים פעמים רבות על קשיים שונים באמצעות אלתורים יעילים), שכן קיימת בענף יכולת פעולה והתאמה מהירה למציאות העסקית המשתנה.

בישראל קיימות מערכות שירותים יעילות (שירותים פיננסיים, שירותים אישיים ועוד), וזאת בנוסף למערכת משפטית משוכללת ואמינה. כל אלו תורמים ליצירת סביבת עבודה ידידותית, המקנה ודאות למשקיעים.

אין להתעלם גם מ"הלב היהודי". יהודים וישראלים רבים תופסים עמדות מפתח בתעשיית הסרטים האמריקנית, בהם מפיקים ידועי שם ובעלי חברות הפקה גדולות. אמנם שיקוליהם הינם בעיקרם עסקיים אך קרבנם הרגשית לישראל עשויה לסייע בידם להביא הפקות לישראל.

היבטים כלכליים

תעשיית הסרטים הינה אמנם "תעשיית נישה" אך מדובר בתעשייה בעלת פוטנציאל כלכלי רב. מחקרים שנעשו בעולם בשנים האחרונות מראים כי השקעות בתעשיית הסרטים הביאו לתנופות כלכליות במדינות השונות, לתוספת מקומות עבודה,

להגדלת רמות הפעילות, הן בענף הסרטים והן בענפים תומכים, ולגידול בצריכה הפרטית.

לדוגמה, בשנת 2002 הנהיגה ממשלת אוסטרליה החזר מס עבור הפקת סרטים באוסטרליה, במטרה לתמרץ הפקת סרטים עתירי תקציב במדינה. סך ההחזרים בארבע השנים הראשונות של התוכנית הסתכמו ב-114 מיליון A\$. לפי מחקר שנערך ע"י ממשלת אוסטרליה,¹ תמיכה ממשלתית זו הביאה לתוספת פעילות של 503 מיליון A\$ (279 מיליון A\$ בתעשיית הסרטים ו-224 מיליון A\$ בתעשיות הנלוות, לפי מכפיל של 1.8).² על פי האומדן, על תוספת פעילות זו שולמו תוספת מיסים של 151 מיליון A\$, דהיינו אף יותר מעלות החזרי המס.

משרד התרבות האוסטרלי בדק את מכפיל הערך המוסף בשנים 1996-1997.³ הערך המוסף מודד את הגידול נטו בסכום שכר העובדים ורווחי הפירמות באזור כלשהו או במשק כולו. נמצא כי מכפיל הערך המוסף בתעשיית הסרטים (קולנוע ווידאו) עמד בשנים אלה על 1.8. כמו כן, מכפיל התעסוקה בתעשיית הסרטים עמד על 31, ומשמעותו הינה כי תוספת השקעה של 1 מיליון דולר בתעשיית הסרטים מביאה לתוספת של 31 מועסקים במשרה מלאה לשנה. לשם הדוגמא, השקעה של 20 מיליון דולר בתעשיית הסרטים היתה מביאה בנתונים אלה לתוספת לתוצר בסך 36 מיליון דולר ולתוספת 614 משרות מלאות. יצוין כי סקטור הסרטים באוסטרליה נמצא בקצה העליון של טווח התפלגות המכפילים בענפי התעשייה (בעוד מכפיל הערך המוסף בענף זה באוסטרליה עמד כאמור על 1.8, החציון בענף התעשייה בכללו עמד על 1.35).

¹ Department of Communications, Information Technology and the Arts, Australian Government, *Refundable Film Tax Offset Scheme - Call for submissions*, May 2006.

² לדרך חישוב המכפיל ולמגבלות השימוש בו ראה דו"ח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באוסטרליה, "Multipliers for culture-related industries", The National Centre for Culture and Recreation Statistics of the Australian Bureau of Statistics (ABS), *Multipliers for culture-related industries*.

³ The Economic Contribution of a Film Project, Australian commission 2006.

מחקרים אחרים מצביעים על מכפילי ערך מוסף גבוהים של תעשיית הסרטים גם במקומות אחרים בעולם. כך, למשל, אנגליה – 1.8; סקוטלנד – 2.4; סן פרנסיסקו – 1.7; לוס אנג'לס – 2. כן נמצא מתאם חיובי בין מכפילי הערך המוסף לבין מכפילי התעסוקה, כך שככל שהתרומות לתוצר היו גבוהות יותר עקב השקעות בתעשיית הסרטים כך גם גדלה כמות המשרות החדשות.

תעשיית הסרטים נחשבת לתעשייה עתירת כוח אדם המסוגלת לשמש מנוף לפיתוח מקומות תעסוקה במגוון רחב של תחומים, כגון שחקנים, במאים, צלמים, טכנאים, חשמלאים, תאורנים, מקליטים, תפאורנים, מלבישים, אולפני צילום ועריכה, מעבדות אנימציה, מדיה דיגיטאלית, שירותי עריכת דין וראיית חשבון, תקשורת, קייטרינג ומסעדות, מלונאות, שירותים פיננסיים ועוד.

תרומה מיוחדת הינה מבחינת פיתוח התיירות. מקומות בהם מוקמו אתרי צילום של סרטי קולנוע מצליחים הביאו להגעת תיירים רבים לביקורים באותם מקומות (למשל ניו זילנד (בעקבות הסרט "שר הטבעות") בוליביה (בעקבות הסרט "יומני אופנוע") קליפורניה (בעקבות הסרט "דרכים צדדיות") וסין (בעקבות הסרט "פנסיס אדומים").

מיותר לציין כי תעשיית הקולנוע הינה בעלת חשיבות בתחום שיווקה ופרסומה של מדינת ישראל והצגת דמותה בעולם.

המגמה בעולם – עידוד מסיבי של תעשיית הסרטים

מדינות רבות הבינו בשנים האחרונות כי הפוטנציאל הגלום בתעשיית הסרטים הינו רב ביותר ובעל יכולת משמעותית להשפיע לחיוב על כלכלתן. לאור זאת, משקיעות בשנים האחרונות מדינות רבות מאמצים אדירים על מנת למשוך הפקות זרות אל תחומן. בין מדינות אלה מנויות מדינות שונות בארה"ב (כדוגמת ניו יורק, לואיזיאנה, קליפורניה), קנדה ומחוזותיה, אוסטרליה, בריטניה, צרפת, גרמניה, בלגיה, הונגריה, מרוקו, ניו זילנד ועוד. מדינות אלה עושות שימוש במכשירי עידוד שונים, בהם

מענקים והטבות מס, ומשקיעות מאמצים רבים בתחום שיווקה של המדינה כאתר צילום אטרקטיבי ומזמין.

כך למשל, בצרפת, מקבלים מפיקי הסרטים החזר במזומן או כקניון כנגד מס חברות, עד 20% מעלויותיהם; באירלנד יכולים מפיקי סרטי קולנוע וטלוויזיה לקבל מענק של עד 20% מהעלויות הצפויות של הסרט, וזאת כבר בשלב צילומי הסרט; באנגליה יכול מפיק לקבל ניכוי של עד 100% מעלויות הסרט באנגליה וכן השתתפות בשיעור של 25% בהפסדי ההפקה לאחר ניכוי העלויות כאמור; באוסטרליה, בהתאם להכרזת הממשלה ממאי 2007, הפקה זרה יכולה לקבל זיכוי ממס בשיעור של 15% (עד כה 12.5%), סרט אוסטרלי יכול לקבל זיכוי של עד 40%, ומשקיעים בסרט יכולים לקבל את מלוא השקעתם בסרט, כהוצאה מותרת בניכוי, בשנה שבה הופק הסרט; בהונגריה יכול מפיק זר לקבל בחזרה עד 20% מההוצאות שהוציא בהונגריה, והשקעתה של חברה הונגרית בהפקת סרטים יכולה להביא לתשואה של עד 16% בשל הטבות המס; ובבלגיה יכולים משקיעים בסרטים לקבל זיכוי מס בגובה 150% מסכום השקעתם בסרט.

מידע השוואתי על מכשירי עידוד לתעשיית הסרטים בעולם מופיע בנספח לדוח זה.

העדר השתתפותה של ישראל בתחרות הגלובלית על משיכת הפקות זרות

ישראל כמעט ולא משתתפת כיום בתחרות הגלובלית של משיכת הפקות סרטים זרים לתחומה. בעוד מדינות רבות עושות מאמצי שיווק ומקנות תמריצים שונים כאמור, ישראל נותרה בשנים האחרונות מאחור ואיננה מהווה מוקד להפקות זרות. יש לציין כי עד תחילת שנות ה-90 הגיעו הפקות לא מעטות לצילומים בישראל, אך כיום נדיר הוא הדבר.

משיחות שניהלו חברי הוועדה עם אנשי מפתח מתעשיית הסרטים בארץ ועם מפיקים מארה"ב עולה כי הסיבה העיקרית להיעדר קיומן של הפקות זרות בישראל הינה שישראל, להבדיל ממדינות רבות אחרות, אינה מציעה כל תמריץ למפיקי

סרטים זרים לבוא ולצלם סרטים בתחומה. לא ניתנים כיום מענקים מיוחדים להפקות זרות ולא ניתנות הטבות מס משמעותיות. לא רק זאת, אלא שהטבות שהיו בעבר בוטלו ואינן (למשל, ביטוח סיכוני מלחמה וביטוח שער חליפין).

עוד עולה כי חסר כיום גוף שירכז את הטיפול הממשלתי בתעשיית הסרטים, יהווה "כתובת" למפיקים זרים ויסייע להם בכל הנוגע למתן מידע והכוונה לקראת צילומים בארץ ובזמן הצילומים. גוף כזה קיים בעשרות רבות של מדינות המודעות לחשיבות משיכת הפקות סרטים לתחומן, והוא גם זה שאמור לשווק את ישראל למפיקים זרים כאתר צילום אטרקטיבי וליצור מודעות לישראל בענף הקולנוע הבינלאומי.

2. המלצות הוועדה

א. ריכוז הטיפול הממשלתי בתעשיית הסרטים

המלצות

- יחידה במשרד התמ"ת תרכז את הטיפול הממשלתי בתעשיית הסרטים ("היחידה").
- היחידה תפעל ליצירת מערכת קשרים עם גורמים רלבנטיים לתעשיית הסרטים בארץ ובעולם.
- היחידה תפעל לשיווק ישראל למפיקים זרים כאתר צילום אטרקטיבי וליצירת מודעות לישראל בענף הקולנוע הבינלאומי.
- היחידה תעניק למפיקים זרים מידע וסיוע טרם הגעתם לישראל וכן בעת הצילומים בישראל. בין השאר, יינתן מידע לגבי ההטבות הניתנות לצילום סרטים זרים בישראל, ויינתן סיוע בתיווך בין ההפקה הזרה לבין רשויות רלבנטיות וגורמים שונים הקשורים לתעשיית הסרטים בישראל.
- ייקבעו מדדים איכותיים וכמותיים לבחינת יעילותה של היחידה.
- היחידה תגיש בתוך 90 יום מתום כל שנה דוח למנכ"ל משרד האוצר ולמנכ"ל משרד התמ"ת, אשר יפרט את שנעשה במהלך השנה בענף הסרטים בישראל ויאפשר להעריך את יעילות חבילת ההטבות לסרטים המוצעת על ידי הוועדה.
- יתקיים ממשק עבודה ותיאום בין היחידה לבין רשות המסים.

הסבר

בכל המדינות המעודדות הפקות זרות לצלם בשטחן קיימת יחידה ממשלתית המרכזת את הטיפול בתעשיית הסרטים. אין מדובר בהוספת שלב נוסף לבירוקרטיה, אלא ההיפך מכך – המטרה הינה סיוע להפקות הזרות המצלמות בתחומן של מדינות כאמור.

מוצע כי יחידה במשרד התמ"ת תרכז את הטיפול הממשלתי בתעשיית הסרטים ("היחידה"). עדות לחשיבותה של יחידה המרכזת את הטיפול בסרטים ניתן למצוא בדוח מיוחד משנת 2006 בשם **The rules of attraction – creating a production-friendly community** שהוצא על ידי ארגון ה-⁴IFTA (Independent film & television alliance) בנושא כללים למשיכת הפקות זרות. בדוח זה מודגש כי צעד ראשון שעל מדינה לבצע בדרך להגדלת מספר הפקות הסרטים הזרות בתחומה הוא להקים יחידה שתרכז את הטיפול הממשלתי בתעשיית הסרטים.

1. קשר עם תעשיות הסרטים בארץ ובעולם

ענף הקולנוע הוא ענף שנשען לעתים רבות על מערכת "קשרים", ולכן עם הקמתה על היחידה לדאוג לטוות מערכת קשרים. ראשית, מומלץ לצור קשר עם כל הגורמים הרלבנטיים לענף הסרטים בישראל, בהם משרדי ממשלה ורשויות ממשלתיות רלבנטיים (משרד התמ"ת, משרד המדע, התרבות והספורט, רשות המסים), מפיקים ישראלים, ארגוני העובדים בענף הסרטים בישראל, מעבדות צילום, עסקים מקומיים להם נקודות ממשק לסרטים (למשל: בתי מלון, חברות השכרת רכב, בעלי מקצוע היכולים לבנות תפאורות או לבצע כל פעולה אחרת הנדרשת להפקה), ראשי ערים, מוסדות לימוד בתחום הקולנוע וכל גוף או אדם נוסף בהם ניתן יהיה להיעזר.

לאחר יצירת הקשרים בישראל תמשיך היחידה ותיצור קשרים עם תעשיית הקולנוע הבינלאומית. היחידה תיצור קשרים עם ארגונים בינלאומיים בענף הקולנוע, עם האולפנים הגדולים ועם מפיקים עצמאיים.

ידיעה מוקדמת לגבי הפקת סרטים יכולה לעזור במשיכת סרטים לישראל, שכן ניתן יהיה לפנות למפיקים מוקדם יותר. על מידע מוקדם לגבי סרטים עתידיים כאמור

⁴ המדובר בארגון בינלאומי המייצג את המפיקים העצמאיים והמפיצים של תוכניות הבידור בעולם ואת הארגונים המממנים תוכניות אלו.

ניתן ללמוד הן באמצעות שימוש במערכת הקשרים והן באמצעות סקירת המגזינים השונים בענף.

2. שיווק ישראל כאתר צילום

תפקיד מרכזי ליחידה הממשלתית האמורה הינו שיווק ישראל למפיקים זרים כאתר צילום אטרקטיבי ויצירת מודעות לישראל בענף הקולנוע הבינלאומי.

יודגש, כי נושא השיווק הוא קריטי. כל חבילת העידוד המוצעת בדוח זה לא תצלח ללא מאמצי שיווק אינטנסיביים. כמו כן, במאמצי השיווק צריכים לקחת חלק גם גורמים מחוץ ליחידה, כגון נספחים כלכליים, מסחריים ותרבותיים של מדינת ישראל בחו"ל.

להלן דוגמאות לפעולות בהן יכולה יחידה כזו לנקוט:

- **הכנת מדריך הפקות בישראל והפצתו** – מומלץ ליצור חוברת המציגה את "ישראל של הסרטים", שתפורסם אחת לתקופה. פרסום מדריך כאמור נהוג בקהילות העולם המנסות למשוך הפקות זרות, והינו דרוש על רקע התחרות הגלובלית בענף. מוצע כי יכללו בחוברת זו פרטים בנוגע להפקות בישראל, הטבות הניתנות בישראל, בעלי מקצוע בענף בישראל, אתרי צילום אפשריים, תוך ציון היתרונות המיוחדים שמציעה ישראל, כגון המרחקים הקצרים בין האתרים השונים בישראל ומזג האוויר הנוח.
- **עריכת אירועי שת"פ (Brokerage events) לענף הקולנוע בפסטיבלים בינלאומיים** – כלי משוכלל לשידוכים בין פרויקטים ישראלים לבין קניינים, מפיצים ומשקיעים בינלאומיים. למשימה שכזו יירתמו נציגים כלכליים של מדינת ישראל יחד עם אנשי ענף הקולנוע על מנת למשוך קהל יעד ספציפי לאירוע שתכליתו הפגשה בין היצע פרויקטים (בכל שלב) ובין ביקוש, כולל השקעות.
- יזום וסיוע בתפעול ביתנים בפסטיבלים בינלאומיים.

- פרסום אנקדוטות ותמונות נוף של ישראל במגזינים המקצועיים השונים בענף הקולנוע.
- בניית אתר אינטרנט ובו יופיעו, בין השאר, כל הפרטים שהופיעו במדריך ובעלונים. מומלץ לשלב באתר קישור ובו תמונות לאתרים פוטנציאליים בישראל.
- היחידה תדאג לייצוג הולם של ישראל בכנסים השונים של התעשייה.

3. סיוע למפיקים מחו"ל הבאים לצלם סרט בישראל

מוצע כי היחידה הממשלתית האמורה תרכז את מערכת הקשרים עם מפיקים בחו"ל ותעניק להם מידע וסיוע בעת צילום הסרט בישראל. בכובעה זה, תפקיד היחידה יהיה לקצר הליכים וליישר הדורים להפקות בישראל.

קשריה של היחידה יאפשרו לה לסייע בידי מפיקים המפיקים סרטים בישראל במתן תמונה נכונה של התנאים וההטבות בישראל טרם הגעת ההפקה לארץ, במציאת אתרי צילום, במתן מידע על בעלי מקצוע שונים העוסקים בתחום, במילוי טפסים לאישורים שונים הנדרשים מהרשויות, בסיוע בעמידה בתנאי הזכאות להטבות השונות ודרישתן ובכל סיוע אחר שיידרש.

המטרה אינה רק לגרום למפיק שהפיק סרט בישראל לחזור ולהפיק כאן סרט נוסף, אלא להפוך את אותו המפיק לשגרירה של ישראל בתעשיית הקולנוע בחו"ל ולמפיץ שמה הטוב. אין פרסום טוב מפרסום "פה לאוזן".

4. קביעת מדדי יעילות

מוצע לקבוע מדדים לבחינת יעילותה של היחידה שתרכז את הטיפול הממשלתי בתעשיית הסרטים. כך, מוצע כי יובאו בחשבון מדדים כמותיים כמו מספר ההפקות הזרות שצולמו בארץ, גובה ההוצאה של ההפקות הזרות בארץ, מידת השפעת ההפקות הזרות של הסרטים בישראל על הגדלת התעסוקה, משיכת תיירים לישראל.

כפי שצויין קודם, ענף הסרטים הוא ענף המבוסס על מערכת של קשרים, ולכן מאמצי שיווק ויצירת קשרים עם גופים בענף הם אחד מתפקידיה החשובים של היחידה. מכיוון שכך, יובאו בחשבון מדדים כמו מספר האולפנים והמפיקים שהיחידה עומדת איתם בקשר שוטף וגודלם, קשריה של היחידה עם קונסולות ונספחים כלכליים במדינות או בערים להן יש קשר לענף הסרטים (הן ב"הוליווד" והן באזורים אחרים בארה"ב, בקנדה, באירופה וכו'), טיב קשריה של היחידה עם גופים אחרים בחו"ל וכן טיב קשריה עם הגופים בענף בישראל.

מאמציה השיווקיים של היחידה יבחנו גם בהתאם להישגיה הנובעים מהשתתפותה בכנסים ובפסטיבלים שנערכים בענף הסרטים ברחבי העולם, ומהחומר העיוני אותו היא מפיקה ומפיצה (חוברות לפרסום ישראל כאתר לסרטים, פרסום במדיה המודפסת וכמובן כתבות שפורסמו שם, פרסום דרך האינטרנט וכו').

עוד תיבחן רמת טיפולה של היחידה באמנות לשיתוף פעולה בתחום הקולנוע – מספר אמנות הקופרודוקציה עליהן חתמה או תיקנה ופרסום הנתונים לציבור היעד, ואישורים שהוציאה היחידה לקופרודוקציות בהן משתתפת ישראל.

דוח למנכ"ל משרד האוצר ולמנכ"ל משרד התמ"ת

היחידה תגיש דוח שנתי למנכ"ל משרד האוצר ולמנכ"ל משרד התמ"ת ובו תיידע אותם בקשר לנעשה בישראל בענף הסרטים. דוח זה יהווה גם כלי בסיסי לבחינת מידת הצלחתה של חבילת ההטבות המוצעת על ידי הוועדה. הדוח יכלול את הפרטים הבאים:

- פירוט הסרטים הזרים שהופקו בישראל במהלך השנה, תקציבם והתקציב שהוצא בישראל.
- פירוט הקופרודוקציות שישראל השתתפה בהם במהלך השנה תקציבן והתקציב שהוצא בישראל.

- פירוט הסרטים הישראליים שהופקו במהלך השנה תקציבם והתקציב שהוצא בישראל.
- קשריה של היחידה עם הגופים השונים בענף במהלך השנה ואופיים.
- כנסים ופסטיבלים שהיחידה השתתפה בהם במהלך השנה ותוצריהם.
- חומר עיוני ושיווקי שהפיקה והפיצה היחידה במהלך השנה.
- אמנות חדשות לשיתוף פעולה בתחום הקולנוע שנחתמו ואמנות ישנות שתוקנו.
- כל נתון אחר – כפי שיתבקש על ידי מנכ"ל משרד האוצר ומנכ"ל משרד התמ"ת.

ב. עידוד הפקות זרות של סרטים בישראל

1. הפחתת עלויות

המלצות

- חברת הפקות ישראלית המשלמת תמורה בשל הוצאות הפקה מזכות תנכה במקור מס בשיעור מינימלי של 17% מהתשלום. מס שנוכה במקור בשיעור של 17% כאמור לא יועבר על ידה לפקיד השומה.
- כ"הוצאות הפקה מזכות" ייחשבו הוצאות ששולמו לתושב ישראל לשם הפקה זרה של סרט בישראל בגין שירותים (לרבות שירותי פוסט-פרודקשן), טובין, לרבות שכירות נכסים וציוד, ובלבד שהפעילויות האמורות בוצעו בישראל, ושעל התשלום חלה חובת ניכוי במקור לפי תקנות מס הכנסה. הוצאות אלה לא יכללו הוצאות "מעל הקו" של הסרט, היינו עלויות שכרם של המפיק, הבמאי, התסריטאי, שחקן ראשי (לעתים), ואם הסרט מבוסס על הספר – שכר סופרים (תמלוגים).
- כהפקה זרה של סרט בישראל תיחשב הפקה של חברה תושבת חוץ שלמעלה מ-75% מאמצעי השליטה בה מוחזקים על ידי תושבי חוץ, או שתושבי חוץ הם הנהנים או הזכאים ללמעלה מ-75% מהכנסותיה או מרווחיה, במישרין או בעקיפין.
- על החברה תושבת החוץ להתקשר עם נותני השירותים ומוכרי הטובין בישראל באמצעות חברת הפקות שהינה תושבת ישראל לענין מס, שתהיה אחראית על ביצוע הפקת הסרט בישראל עבור חברת ההפקות הזרה.
- כ"סרט" ייחשב סרט קולנוע או סרט טלוויזיה (לרבות סדרות), ובלבד שהוצאות ההפקה המזכות בו הן 2 מיליון דולר ומעלה.
- באם נוכה מס על פי דין בשיעור העולה על 17%, יועבר ההפרש בין הסכום שנוכה בפועל לבין ניכוי בשיעור של 17% מהתשלום לפקיד השומה.

- חברת ההפקות הזרה תידרש לאשר כי ידוע לה שניתנה ההטבה להוצאות ההפקה המזכות כמתואר לעיל.
- חברת ההפקה הישראלית תנהל חשבון נפרד בספרי הנהלת החשבונות שלה לכל סרט אותו היא מפיקה בישראל עבור חברת הפקות זרה. בחשבון נפרד זה יפורטו ההוצאות שהוציאה חברת ההפקות הישראלית בשל הפקת הסרט בישראל, וכן ההכנסות והחזר ההוצאות שקיבלה מחברת ההפקות הזרה בתמורה להפקתו בישראל.
- הטבות אלה יעמדו בתוקפן במשך חמש שנים, דהיינו לגבי הוצאות הפקה מזכות שבוצעו עד ליום 31.12.2012. לקראת מועד זה הן תבחנה מחדש.

הסבר

כפי שתואר בפרקים הקודמים של דוח זה, ישנם יתרונות רבים להשקעה במשיכת הפקות סרטים זרים. לנוכח יתרונות אלה, ובשל העובדה כי לישראל יתרונות יחסיים רבים בתחום תעשיית הסרטים, וכי ביכולתה להוות מקום אטרקטיבי להפקות סרטים, סבורה הוועדה כי יש ליצור מכשיר אשר יענה על הצורך המהותי של מפיקים זרים - הפחתת עלויות הפקת הסרט בישראל.

על מנת לעשות כן, מציעה הוועדה מכשיר מיסוי אשר יאפשר הוזלת עלויות הפקה למפיק הזר, וזאת ללא השקעה מצד המדינה במענקים ישירים.

בסיס מבנה הסיוע המוצע נשען על כך שהחברה הזרה מפיקת הסרט תתקשר עם נותני השירותים ומוכרי הטובין בישראל באמצעות חברת הפקות שהינה תושב ישראל לענין מס, שתהיה אחראית על ביצוע הפקת הסרט בישראל עבור חברת ההפקות הזרה.

ההטבה המוצעת הינה כי חברת ההפקות הישראלית, המשלמת תמורה לתושב ישראל לשם הפקה זרה של סרט בישראל בגין שירותים (לרבות שירותי פוסט-פרודקשן), טובין ושכירות נכסים וציוד ("הוצאות הפקה מזכות") תנכה במקור מס

בשיעור מינימלי של 17% מהתשלום, אותו לא תעביר לפקיד השומה. יודגש, כי היות שעל התמורה האמורה חל מס ערך מוסף (כיום בשיעור 15.5%) הרי שניכוי בשיעור 17% על תמורה שכוללת מע"מ כאמור משמעותו הוזלה של כ-20% מעלויות ההפקה (בישראל). יובהר כי הוצאות הפקה המזכות לא יכללו הוצאות "מעל הקו" של הסרט, היינו עלויות שכרם של המפיק, הבמאי, התסריטאי, שחקן ראשי (לעתים), ואם הסרט מבוסס על הספר – שכר סופרים (תמלוגים). מנגנון זה יאפשר הוזלת עלויות ההפקה בישראל לחברת ההפקות הזרה, ובכדי להבטיח כי ההטבה תגולגל אליה, תידרש חברת ההפקות לאשר כי ידוע לה שניתנה ההטבה להוצאות ההפקה המזכות כמתואר לעיל. אישור זה יהווה תנאי הכרחי לזכאותה של חברת ההפקות הישראלית שלא להעביר לפקיד השומה את הניכויים בשיעור של 17% כאמור.

יובהר כי הפעילויות המבוצעות כאמור על ידי תושב ישראל (מתן שירותים, מכירת טובין והשכרת נכסים וצידוד) ושביגין משולמת לו התמורה על ידי חברת ההפקות הישראלית בוצעו בישראל. כן מוצע להבהיר כי על התשלום האמור להיות תשלום עליו חלה חובת ניכוי במקור לפי תקנות מס הכנסה השונות, בהן תקנות מס הכנסה (ניכוי מתשלומים בעד שירותים או נכסים), התשל"ז-1977 ותקנות מס הכנסה (ניכוי מסוגי שכר מסוימים), התשכ"ז-1967. עוד יובהר כי בגין תשלומים המוחרגים מתקנות אלה (למשל, מפאת סכומם הנמוך) לא יבוצע ניכוי לפי המנגנון שלעיל.

הערך המוסף של הפקה זרה בישראל נוצר בין אם מדובר בסרט קולנוע, ובין אם מדובר בסרט טלוויזיה או בסדרות טלוויזיה. לפיכך, מוצע כי גם סרט טלוויזיה וסדרות טלוויזיה ייכללו במנגנון ההטבה האמור.

יובהר כי על חברת ההפקות הישראלית יהיה לנכות מס במקור בשיעור של 17% גם אם מקבל התשלום זכאי לפטור או לניכוי בשיעור נמוך יותר לפי פקודת מס הכנסה ותקנותיה. באם, לעומת זאת, נדרשת חברת ההפקות הישראלית על פי דין לנכות מהתשלום מס בשיעור גבוה מ-17% (למשל מכוח תקנות מס הכנסה (ניכוי מתשלומים בעד שירותים או נכסים), התשל"ז-1977), תעביר החברה לפקיד השומה את חלק ניכוי המס העולה על 17% מהתשלום.

מאחר ומכשיר עידוד זה הינו חדש ויצריך התייחסות מיוחדת של רשויות המס בעת התשלומים האמורים בגין הפקות זרות של סרטים בישראל, מוצע להגביל את השימוש בו רק למקרים בהם בשל גודלה של ההפקה הזרה יש אינטרס למדינה למשכה לישראל. בהקשר זה, מוצע לקבוע כי תנאי להינות ממכשיר עידוד זה הוא כי הוצאות ההפקה המזכות בסרט הן 2 מיליון דולר ומעלה.

כמו כן, מתוך רצון להבטיח כי מכשיר העידוד האמור יינתן בסופו של דבר לקהל היעד לו הוא מיועד – חברות הפקה זרות - מוצע לקבוע כי כהפקה זרה של סרט בישראל תיחשב הפקה של חברה תושבת חוץ שלמעלה מ-75% מאמצעי השליטה בה מוחזקים על ידי תושבי חוץ, או שתושבי חוץ הם הנהנים או הזכאים ללמעלה מ-75% מהכנסותיה או מרווחיה, במישרין או בעקיפין.

על מנת למנוע כפל הטבות, ועל מנת להבטיח כי ההטבות בגין הוצאות הפקה מזכות אכן ינותבו ליעדן – משיכת הפקות זרות של סרטים לישראל, יובהר כי הטבות אלה לא יוענקו לסרטים שקיבלו תמיכות תקציביות מהקרנות השונות לעידוד סרטים ישראליים.

חברת ההפקה הישראלית תנהל חשבון נפרד בספרי הנהלת החשבונות שלה לכל סרט אותו היא מפיקה בישראל עבור חברת הפקות זרה. בחשבון נפרד זה יפורטו ההוצאות שהוציאה חברת ההפקות הישראלית בשל הפקת הסרט בישראל, וכן ההכנסות והחזר ההוצאות שקיבלה מחברת ההפקות הזרה בתמורה להפקתו בישראל. ניהול חשבון נפרד יסייע במעקב אחר גובה ההטבה, הן לחברת ההפקה הישראלית, הן לחברת ההפקות הזרה והן לשלטונות המס.

הטבות אלה יעמדו בתוקפן במשך חמש שנים, דהיינו לגבי הוצאות הפקה מזכות שבוצעו עד ליום 31.12.2012. לקראת מועד זה הן תבחנה מחדש.

2. מיסוי בינלאומי

המלצות

- הכנסה של תושב חוץ מסרט שאינו ישראלי, ואשר צולם בישראל במשך פחות מששה חודשים לא תיחשב כהכנסה שהופקה בישראל.
- סרט שצולם בישראל במשך פחות מששה חודשים לא ייחשב כיוצר מוסד קבע בישראל לצורך סעיף רווחי עסקים באמנות למניעת כפל המס של ישראל.
- הכנסת עבודה של תושב מדינת אמנה מהפקה זרה של סרט בישראל לא תיחשב כהכנסה שהופקה ממוסד קבע בישראל.
- הכנסת עבודה של מי שאינו זכאי לפטור עליה מכוח אמנה, מהפקה זרה של סרט בישראל, תחויב במס בישראל לפי מדרגות המס הקבועות בפקודת מס הכנסה. בנוסף, תיבחן עמידתו בתנאי "מומחה חוץ" לפי תקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות שהייה לתושבי חוץ), התשל"ט-1979 או לחילופין תיבחן זכאותו לנקודות זיכוי לפי כללי מס הכנסה (נקודות זיכוי לתושב חוץ זכאי) (הוראת שעה), התשס"ו-2006.
- הכנסה של תושב מדינת אמנה ממתן שירותים כעצמאי להפקות סרטים בישראל במשך תקופה שאינה עולה על ששה חודשים לא ייחשבו כיוצרים בסיס קבוע או מוסד קבע ולפיכך לא יחויבו במס בישראל.
- הכנסה של תושב מדינה שאיננה מדינת אמנה ממתן שירותים להפקות זרות של סרטים בישראל תחויב במס בישראל.

הסבר

הפקת הכנסה ומוסד קבע

לפי הדין הפנימי בישראל, הכנסה מעסק המופקת בישראל חייבת במס בישראל בין אם הופקה על ידי תושב ישראל ובין אם הופקה על ידי תושב חוץ. ההכנסה תחשב כמופקת בישראל אם המקום בו מתקיימת הפעילות העסקית מניבת ההכנסה הינו בישראל. ככל שהדברים אמורים לגבי הפקה זרה של סרט בישראל, הרי זו נמשכת

על פי רוב תקופה קצרה ביותר בת חודשים ספורים. הוועדה סבורה לפיכך כי פעילותו של תושב החוץ לשם צילום סרט בישראל במשך פחות משה חודשים הינה טפלה ביחס לפעילות הכוללת ולמרכיבים האחרים הנדרשים להפקת ההכנסה מהסרט, ולכן מוצע שלא לראות בהכנסה של תושב חוץ מסרט שצולם בישראל במשך פחות משה חודשים, כהכנסה שהופקה בישראל.

על פי אמנות המס של ישראל, פעילות תושב חוץ בישראל ממוסה בישראל רק אם היא מגיעה לכדי מוסד קבע. הגם שהאמנות אינן מגדירות בהקשר זה תקופת זמן מינימלית, במסגרתה על מקום העסקים להתקיים, מקובל שלא לראות בפעילות שמשכה הוא עד ששה חודשים כמוסד קבע. כאמור, הפקה זרה של סרט בישראל נמשכת חודשים ספורים, ולכן מוצע להבהיר כי בד בבד עם המלצת הוועדה לפיה הכנסה של תושב חוץ מסרט שצולם בישראל במשך פחות משה חודשים לא תיחשב כהכנסה שהופקה בישראל, הרי צילום סרט בישראל בתקופה קצרה כאמור גם לא ייחשב כיוצר מוסד קבע בישראל לצורך סעיף רווחי עסקים באמנות למניעת כפל מס של ישראל.

אין משמעה של המלצה זו כי בכל מקרה בו ארכו הצילומים ו/או עבודות ההפקה בישראל מעל לששה חודשים יראו את הפעילות כמקימה מוסד קבע או כחייבת במס בישראל. במקרים אלה מוצע לפנות בבקשה לקבלת החלטת מיסוי, ולאחר בחינת הנסיבות בכללותן ייקבע דינה של ההכנסה.

הכנסת עבודה של תושבי חוץ

במהלך שהייתן בישראל נוהגות החברות הזרות להפקת סרטים לשכור את שירותיהם של אנשי מקצוע שונים, בהם גם תושבים זרים (צלמים, תאורנים, אנשי פעלולים ועוד). ההתקשרות יכולה להיות כזו שתיצור יחסים של עובד-מעביד (בעקבותיהם תצמח לעובד הכנסת עבודה) או יחסים של נותן שירותים ומקבלם (בעקבותיהם תצמח לנותן השירותים הכנסה ממשלח יד או מעסק).

לגבי הכנסת העבודה, היות והעבודה מבוצעת בישראל הרי מקום הפקת ההכנסה הינו בישראל (ראו סעיף 4א(א)(4) לפקודת מס הכנסה), ומשכך, ההכנסה חייבת במס בישראל, גם אם הופקה על ידי תושב חוץ (ראו סעיף 22) לפקודה). עם זאת, באם מדובר בתושב מדינה אשר לישראל יש עמה אמנה למניעת כפל מסים ("תושב מדינת אמנה") הרי יחולו הכללים של אותה אמנה, שעל פי רוב מבוססת על אמנת המודל של ה-OECD. בהתאם לכך, הכלל הינו כי לישראל זכות מיסוי ראשונית, ולמדינת התושבות של העובד ישנה זכות מיסוי שיווית (ועל פי רוב, יינתן במדינת התושבות זיכוי בגין המסים ששולמו כאמור בישראל). חריג לכך (הנפוץ באמנות רבות) הינו כי בהתקיימם של שלושת התנאים המצטברים שלהלן תהיה ההכנסה פטורה ממס בישראל וחייבת במס רק במדינת התושבות של העובד: א] האדם שוהה בישראל פחות מחצי שנה; ב] משכורתו משולמת ע"י תושב חוץ; ג] נטל השכר אינו מוטל על מוסד קבע של המעביד בישראל. יצוין כי באמנה למניעת כפל מסים בין ישראל לארה"ב מופיע תנאי מצטבר רביעי ולפיו השכר כפוף למס במדינת התושבות.

לגבי הכנסת עבודה של עובד זר מהפקה זרה של סרט בישראל, ולאור המלצות הוועדה לפיה סרט שצולם בישראל במשך פחות מששה חודשים לא ייחשב כיוצר מוסד קבע בישראל, מוצע כי הכנסה זו לא תיחשב כהכנסה שהופקה ממוסד קבע בישראל. משכך, הרי נראה כי יתקיימו שלושת תנאי החריג, ומכאן שהכנסת עבודה זו לא תמוסה בישראל.

לגבי הכנסת עבודה של מי שאינו זכאי לפטור לפי אמנה, מהעסקתו בהפקה של סרט בישראל, הרי זו תחויב במס בישראל לפי הדין הפנימי, והכנסתו תמוסה לפי מדרגות המס הקבועות בפקודת מס הכנסה. יצוין כי באם עומד העובד בתנאים הקבועים בתקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות שהייה לתושבי חוץ), התשל"ט-1979, להיות תושב חוץ "מומחה חוץ" (ובהם כי הוא הוזמן לישראל על ידי תושב ישראל), הרי שהוא יהיה זכאי להטבות הקבועות בתקנות אלה, לרבות ניכוי הוצאות לינה או דמי שכירות דירה וארוחות. אם עובד זה לא ייחשב כ"מומחה חוץ" כאמור, הוא יהיה זכאי לנקודות זיכוי לפי כללי מס הכנסה (נקודות זיכוי לתושב חוץ זכאי) (הוראת שעה), התשס"ו-2006.

הכנסה של תושבי חוץ ממתן שירותים

במהלך הפקת סרט זר בישראל עשויות להתבצע התקשרויות עם נותני שירותים שונים תושבי חוץ (בהם צלמים, תאורנים ועוד) בעקבותיהן יצמחו לנותני השירותים הכנסה ממשלח יד או מעסק. לפי פקודת מס הכנסה חייבות הכנסות אלה במס בישראל מאחר והן מופקות בישראל.

מרבית אמנות המס עליהן חתומה ישראל מסווגות הכנסה זו כהכנסה בעלת אופי עצמאי, בהתאם לסעיף 14 לאמנת המודל של האו"ם ולסעיף 14 לנוסח הקודם של אמנת המודל של ה-OECD (החל משנת 2000 שירותים אלה ממוסים לפי אמנת המודל של ה-OECD במסגרת סעיף רווחי העסקים). העקרון בסעיף זה הינו מתן זכות מיסוי בלעדית למדינת התושבות של נותן השירותים, ביחס להכנסה זו, כלומר פטור ממס בישראל (מדינת המקור) במקרה זה. עם זאת, כאשר יש לאותו נותן שירותים בסיס קבוע במדינת המקור העומד לרשותו בקביעות לצורך ביצוע פעולותיו, תינתן למדינת המקור זכות מיסוי ראשונית ורק לגבי אותו חלק מהכנסתו שניתן לייחסה לאותו בסיס קבוע. למדינת התושבות תינתן במקרה זה זכות מיסוי שיוויונית תוך מתן זיכוי בגין המסים ששולמו במדינת המקור. כך קובעות למשל אמנות המס של ישראל עם אנגליה, גרמניה, ספרד, אוסטרליה, איטליה, בולגריה, יוון, יפן ועוד. ישנן אמנות בהן מבחן הבסיס הקבוע משמש כחלופה למבחן אחר והוא נוכחות של 183 ימים במדינת המקור. כך, למשל, באמנות עם צרפת, הולנד, קנדה, שוודיה, אירלנד, בלגיה ועוד. באמנה עם ארה"ב משמש מבחן 183 הימים כמבחן בלעדי.

לשם עקביות עם המלצת הוועדה לפיה סרט שצולם בישראל במשך פחות מששה חודשים לא ייחשב כיוצר מוסד קבע בישראל, מוצע כי פעילות למתן שירותים של עצמאי תושב מדינת אמנה להפקות של סרטים בישראל במשך תקופה שאינה עולה על ששה חודשים לא תיחשב כיוצרת בסיס קבוע או מוסד קבע, ולפיכך לא יחויבו ההכנסות במס בישראל. יצוין, כי במידה ונותן השירותים כאמור הינו תושב מדינה שאיננה מדינת אמנה אזי הכנסה זו תחויב במס בישראל משום שהופקה בישראל.

3. מס ערך מוסף

המלצה

- ייקבע בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 כי על מתן שירות לחברת הפקות תושבת חוץ בקשר להפקת סרט בישראל יחול מס ערך מוסף בשיעור אפס.

הבהרות

- הפקת סרט בישראל, לרבות קטע מסרט, המבוצעת על ידי מפיק ישראלי בעבור מפיק זר נחשבת ליצוא של נכס, עליו חל מס ערך מוסף בשיעור אפס.
- במצב זה, שירות שניתן בישראל למפיק הישראלי על ידי תושב חוץ ייחשב כשירות חד פעמי, והחייב במס ערך מוסף יהיה המפיק הישראלי עצמו, שידווח על השירות באמצעות חשבונית עצמית, ויהיה זכאי לנכות את מס התשומות הכלול בה.
- הבאה זמנית של ציוד להפקת סרט בישראל פטורה ממס ערך מוסף לפי תקנה 9א לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976.

הסבר

ככלל, בהתאם לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – "החוק"), עסקה למתן שירותים בישראל חייבת במס ערך מוסף. כאשר מקבל השירות או רוכש הנכס הוא תושב חוץ, חל בתנאים מסוימים מס ערך מוסף בשיעור אפס לפי סעיפים 30(א)(1), (2) או (5) לחוק.

בהתאם לכך, חלה חבות במס ערך מוסף גם על מתן שירותים בישראל בקשר להפקה של סרט. לגבי הפקה זרה של סרט בישראל, קיימת אבחנה בין מצב שבו מפיק תושב חוץ (להלן – "המפיק הזר") מתקשר עם גורם ישראלי (להלן – "המפיק הישראלי") כדי שהמפיק הישראלי יפיק בעצמו בישראל בעבור המפיק הזר סרט או קטע של סרט (הגם אם לצורך כך מקבל המפיק הישראלי סיוע כלשהו מנציגי

המפיק הזר), לבין מצב שבו המפיק הזר הוא זה שמפיק בעצמו את הסרט, ולצורך כך עשוי הוא לקבל שירותים מבעלי מקצוע שונים, לרבות מהמפיק הישראלי, לצורך הפקת הסרט.

במקרה הראשון, במסגרתו המפיק הישראלי הוא זה שמפיק את הסרט או קטע מהסרט, רואים את המפיק הישראלי כאילו מכר מוצר מוגמר למפיק הזר, ומשכך, ביצוע ההפקה בישראל על ידי המפיק הישראלי בעבור המפיק הזר יחשב ליצוא של נכס, עליו חל מס ערך מוסף בשיעור אפס לפי סעיפים 30(א)(1) או (2) לחוק, בין אם מותר בגין הפילם/הצלוליט של הסרט שמיוצא מישראל רשימון יצוא (יצוא נכס מוחשי) ובין אם הסרט מיוצא מישראל באמצעי טכנולוגי כלשהו, כגון דרך האינטרנט, לוויין תקשורת או באמצעות אמצעי אחסון אחר (יצוא נכס בלתי מוחשי). במצב זה יהיה המפיק הישראלי זכאי לנכות את מס התשומות הכלול בחשבוניות המס שקיבל ממי שנתן לו שירותים או מכר לו טובין, ככל ששירותים או טובין אלה שימשו אותו לשם הפקת הסרט.

במידה והמפיק הישראלי מקבל שירותים מנותני שירותים תושבי חוץ (פעלולנים, תאורנים וכו') אזי, ככלל, חלה על נותן השירותים חבות במס ערך מוסף. עם זאת, שירות זה ייחשב בדרך כלל כשירות חד פעמי של תושב החוץ, שאינו מגיע כדי עסק בישראל, והחייב במס ערך מוסף יהיה המפיק הישראלי עצמו, שידווח על השירות באמצעות חשבונית עצמית, ויהיה זכאי לנכות את מס התשומות הכלול בה (כך שבפועל לא יחוב המפיק הישראלי במס ערך מוסף אפקטיבי).

במקרה השני, במסגרתו המפיק הזר הוא זה שמפיק בעצמו את הסרט, ולצורך כך עשוי הוא לקבל שירותים בישראל מבעלי מקצוע שונים, לרבות מהמפיק הישראלי, נחשבות עסקאות קבלת השירותים כעסקאות רגילות של מתן שירות בישראל, החייבות במס ערך מוסף בשיעור מלא (15.5%). במצב זה, היות שמדובר במפיק זר שיש לו פעילות בישראל ו/או ששוהה בעצמו בישראל, אזי לפי סעיף 30(ג) לחוק, לא יחולו לגבי מתן שירותים אלה למפיק הזר הטבות של מס ערך מוסף בשיעור אפס, החלות על מתן שירותים לתושב חוץ. במצב זה מדובר בחבות אפקטיבית של המפיק

הזר במס ערך מוסף משום שהוא לא יהיה זכאי לנכות את מס התשומות הכלול בחשבוניות המס שקיבל ממי שנתן לו שירותים או מכר לו טובין. יצוין, כי תושב החוץ ייחשב במצב כזה לתייר, ויחולו הטבות של מס ערך מוסף בשיעור אפס רק על רשימת שירותים צרה יותר, הכוללת לינה בבית מלון, השכרת רכב מנועי פרטי, הסעת סיור וטיסות בישראל.

על מנת לעודד הפקות זרות של סרטים בישראל גם במקרים בהם לא מופק הסרט (או קטע ממנו) על ידי מפיק ישראלי, ממליצה הוועדה כי ייקבע בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 כי על מתן שירות לחברת הפקות תושבת חוץ בקשר להפקת סרט בישראל יחול מס ערך מוסף בשיעור אפס.

מפיק תושב חוץ המגיע לישראל לצורך הפקת סרט מביא עמו לעתים ציוד (מצלמות, ציוד תאורה וקול וכו') המשמש את הפקת הסרט בישראל ומוחזר לחו"ל לאחר מכן. הבאה זמנית כאמור של ציוד להפקת סרט בישראל פטורה ממש ערך מוסף לפי תקנה 9א לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976.

4. מכס

הבהרות

- על יבוא זמני של ציוד להפקת סרטים חל פטור ממכס מכוח אמנות בינלאומיות עליהן ישראל חתומה.
- ניתן לקבל שני סוגי פטור כאמור -
 - פטור לציוד הנכנס לישראל לתקופה של עד שנה אחת, וזאת באמצעות הנפקת תעודת קרנה אט"א כנגד הנפקת ערבויות.
 - פטור מותנה ליבוא זמני של ציוד לפי פרט מכס 6500-6 בנספח לתעריף המכס לתקופה של עד שישה חודשים, לאחר פתיחת תיק פט"מ והפקדת ערבויות ביחידת פטור מותנה.

הסבר

בשנת 1963 נחתמה בבריסל אמנה בדבר כניסה זמנית של טובין (L'admission Temporaire). על האמנה חתומות 63 מדינות, בהן ישראל. עוד חתומות עליה מדינות כמו ארה"ב, קנדה, אנגליה, צרפת ויתר מדינות השוק המשותף.

האמנה מאפשרת יבוא זמני של טובין שונים בפטור ממכס, בכללם ציוד להפקת סרטים (מצלמות, ציוד תאורה וקול, תפאורה, ביגוד ועוד). בפועל, מתאפשרת כניסה זמנית של הציוד לישראל לתקופה של עד שנה אחת, כאשר מונפקות תעודות קרנה אט"א על ידי לשכות המסחר בארצות המוצא של הטובין, כנגד הפקדת ערבויות אצל לשכות אלה. ערבויות אלה מוחזרות למפקדיהן לאחר הוכחת יצואם מישראל והשבתם למדינת המוצא.

מדינת ישראל חתומה גם על אמנה ליבוא זמני של ציוד מקצועי, לרבות ציוד להפקת סרטים (Customs Convention on the Temporary Importation of Professional Equipment).

המדובר באמנה מולטיטרלית משנת 1962 מכוחה ניתן פטור מותנה ליבוא זמני של ציוד קולנוע לישראל, לפי פרט מכס 6500-6 בנספח לתעריף המכס, לתקופה של עד שישה חודשים. פטור מותנה זה מושג באמצעות הנפקת רשימון יבוא על ידי עמיל מכס.

לשם הנפקת הרשימון נדרש לפתוח תיק פטור מותנה (פט"מ) ביחידת פטור מותנה (היחידות קיימות בת"א, ירושלים וחיפה), ולהפקיד ביחידה זו ערבויות בגובה המסים החלים, לצורך הבטחת יצואם חזרה של הטובין למדינת המקור במועד שנקבע.

ג. הפחתת עלויות הפקת קופרודוקציות מזכות בישראל

המלצות

- חברת הפקות ישראלית המשלמת תמורה בשל הוצאות הפקה של קופרודוקציה מזכה, במסגרת קופרודוקציה מזכה ששיעור ההשקעה של שותפים ישראלים בה הינו עד 25% תנכה במקור מס בשיעור מינימלי של 13% מהתשלום.
- חברת הפקות ישראלית המשלמת תמורה בשל הוצאות הפקה של קופרודוקציה מזכה, ששיעור ההשקעה של שותפים ישראלים בה עולה על 25% אך אינו עולה על 50% תנכה במקור מס בשיעור מינימלי של 9% מהתשלום.
- מס שנוכה במקור בשיעורים של 13% או 9% כאמור לא יועבר לפקיד השומה.
- כ"קופרודוקציה מזכה" תיחשב הפקה בישראל של סרט קולנוע בקופרודוקציה בין מפיק ישראלי למפיק זר, ובלבד שהשקעת תושבים זרים בסרט בישראל הינה 1.5 מיליון דולר ומעלה, ושחלקם של תושבים זרים בזכויות בסרט אינו פוחת מ-50%.
- כ"השקעת תושבים זרים בסרט בישראל" ייחשבו כלל הוצאות ההפקה של הקופרודוקציה המזכה בישראל בניכוי 85% מהסכומים אותם השקיעו תושבים ישראליים בסרט.
- כ"הוצאות הפקה בישראל של קופרודוקציה מזכה" ייחשבו הוצאות ששולמו לתושב ישראל במסגרת הפקה בישראל של סרט שנעשה בקופרודוקציה בין מפיק ישראלי למפיק זר, בגין שירותים (לרבות שירותי פוסט-פרודקשן), טובין, שכירות נכסים וציוד, ובלבד שהפעילויות האמורות בוצעו בישראל, ושעל התשלום חלה חובת ניכוי במקור לפי תקנות מס הכנסה. הוצאות אלה לא יכללו הוצאות "מעל הקו" של הסרט, היינו עלויות שכרם של המפיק, הבמאי, התסריטאי, שחקן ראשי (לעתים), ואם הסרט מבוסס על הספר – שכר סופרים (תמלוגים).

- על ההתקשרויות עם נותני השירותים ומוכרי הטובין בישראל להתבצע באמצעות חברת הפקות ישראלית, שתהיה אחראית על ביצוע הפקת הסרט בישראל.
- השותף הזר בקופרודוקציה יידרש לאשר כי ידוע לו שההטבות לעיל הוענקו להפקת הקופרודוקציה בשל היותה קופרודוקציה מזכה.
- באם נוכח מס על פי דין בשיעור העולה על 13% או 9%, לפי הענין, כאמור לעיל, יועבר ההפרש בין הסכום שנוכה בפועל לבין ניכוי בשיעור של 13% או 9% מהתשלום, לפי הענין, לפקיד השומה.
- הטבות אלה יעמדו בתוקפן במשך חמש שנים, עד ליום 31.12.2012. לקראת מועד זה הן תבחנה מחדש.

הסבר

במסגרת הפקת סרט בקופרודוקציה, נעשית השקעה ושימוש משותף במשאבים כספיים, אמנותיים או טכניים בין חברות או מפיקים משתי מדינות לפחות. חשיבות הקופרודוקציה הינה בשיתוף הפעולה בין יוצרים מתרבויות שונות, תוך ניצול היתרונות היחסיים של המערכות הכלכליות והמקצועיות בארצות השונות.

בהסכם קופרודוקציה מחולקות הוצאות הפקת הסרט בין המדינות, וכפועל יוצא מכך נהנית ההפקה מהמשאבים הקיימים במדינות השונות. כמו כן, המדינות עצמן נהנות מהעובדה שחלק מהפקות סרטים אלה, שבמהותם הינם שילוב בין סרט זר לסרט מקומי, נעשה בתחומן, על כל היתרונות שבדבר, כפי שפורטו לעיל.

לנוכח יתרונות אלה, ובשל העובדה כי לישראל יתרונות יחסיים רבים בתחום תעשיית הסרטים, וכי ביכולתה להוות מקום אטרקטיבי להפקות סרטים, סבורה הוועדה כי יש לאפשר מנגנון הוזלת הפקות סרטים בישראל גם לגבי השקעות משמעותיות של תושבים זרים בישראל במסגרת קופרודוקציות.

בסיס מבנה הסיוע המוצע נשען על כך שההתקשרויות עם נותני השירותים ומוכרי הטובין בישראל יתבצעו באמצעות חברת הפקות ישראלית, שתהיה אחראית על ביצוע הפקת הסרט בישראל.

ההטבה המוצעת הינה כי חברת הפקות ישראלית המשלמת תמורה לתושב ישראל בשל הוצאות הפקה של קופרודוקציה בגין שירותים (לרבות שירותי פוסט-פרודקשן), טובין ושכירות נכסים וציוד ("הוצאות הפקה בישראל של קופרודוקציה מזכה"), תנכה במקור מס בשיעור מינימלי התלוי בשיעור ההשקעה של שותפים ישראליים בקופרודוקציה, ולא תעבירו לפקיד השומה. היות שמכשיר זה נועד בעיקרו לעודד השקעות זרות בישראל, מוצע כי לגבי קופרודוקציה ששיעור ההשקעה של שותפים ישראליים בה הינו עד 25%, ינוכה מס במקור בשיעור של 13% מהתשלום, ולגבי קופרודוקציה ששיעור ההשקעה של שותפים ישראליים בה עולה על 25% אך אינו עולה על 50% ינוכה מס במקור בשיעור של 9% מהתשלום.

יודגש, כי היות שעל התמורה האמורה חל מס ערך מוסף (כיום בשיעור 15.5%) הרי שניכוי בשיעור 13% או 9% על תמורה שכוללת מע"מ כאמור משמעותו הוזלה של כ-15% או 10%, בהתאמה, מעלויות ההפקה בישראל. יובהר כי הוצאות ההפקה המזכות לא יכללו הוצאות "מעל הקו" של הסרט, היינו עלויות שכרם של המפיק, הבמאי, התסריטאי, שחקן ראשי (לעתים), ואם הסרט מבוסס על הספר – שכר סופרים (תמלוגים). מנגנון זה יאפשר הוזלת עלויות ההפקה בישראל לשותף הזר בקופרודוקציה, ובכדי להבטיח כי מתן ההטבה ידוע לו, יידרש השותף הזר לאשר כי ידוע לו שההטבות לעיל הוענקו להפקת הקופרודוקציה בשל היותה קופרודוקציה מזכה. אישור זה יהווה תנאי הכרחי לזכאותה של חברת הפקות הישראלית שלא להעביר לפקיד השומה את הניכויים בשיעורים של 13% או 9%, לפי הענין.

יובהר כי הפעילויות המבוצעות על ידי תושב ישראל כאמור (מתן שירותים, מכירת טובין והשכרת נכסים וציוד) ושביגין משולמת לו התמורה על ידי חברת הפקות הישראלית בוצעו בישראל. כן מוצע להבהיר כי על התשלום האמור להיות תשלום עליו חלה חובת ניכוי במקור לפי תקנות מס הכנסה השונות, בהן תקנות מס הכנסה

(ניכוי מתשלומים בעד שירותים או נכסים), התשל"ז-1977 ותקנות מס הכנסה (ניכוי מסוגי שכר מסוימים), התשכ"ז-1967. עוד יובהר כי בגין תשלומים המוחרגים מתקנות אלה (למשל, מפאת סכומם הנמוך) לא יבוצע ניכוי לפי המנגנון שלעיל.

יובהר כי על חברת ההפקות הישראלית יהיה לנכות מס במקור בשיעורים של 13% או 9%, לפי הענין, גם אם מקבל התשלום זכאי לפטור או לניכוי בשיעור נמוך יותר לפי פקודת מס הכנסה ותקנותיה. באם, לעומת זאת, נדרשת חברת ההפקות הישראלית על פי דין לנכות מהתשלום מס בשיעור גבוה מהשיעורים של 13% או 9%, לפי הענין, (למשל מכוח תקנות מס הכנסה (ניכוי מתשלומים בעד שירותים או נכסים), התשל"ז-1977), תעביר החברה לפקיד השומה את חלק ניכוי המס העולה על 13% או 9%, לפי הענין.

מאחר ומכשיר עידוד זה הינו חדש ויצריך התייחסות מיוחדת של רשויות המס, ולאור הרצון לעשות שימוש במכשיר זה להשקעות משמעותיות של תושבים זרים בקופרודוקציות בישראל מוצע להגביל את השימוש בו רק למקרים בהם בשל גודל השקעת התושבים הזרים בסרט בישראל יש אינטרס למדינה להעניק את ההטבה. בהקשר זה, מוצע לקבוע כי תנאי להינות ממכשיר עידוד זה הוא כי השקעת התושבים הזרים בסרט בישראל הינה 1.5 מיליון דולר ומעלה, ושחלקם של תושבים זרים בסרט אינו פוחת מ-50%. לענין זה, ומתוך הראיה כי גם כאשר מדובר בסרטים ישראליים, לגיטימי הוא כי עד 15% מהוצאות ההפקה מבוצעות בחו"ל, מוצע לקבוע כי כ"השקעת תושבים זרים בסרט בישראל" ייחשבו כלל הוצאות ההפקה של הקופרודוקציה המזכה בישראל בניכוי 85% מהסכומים אותם השקיעו תושבים ישראליים בסרט. תוצאת פעולה חשבונית זו תאפשר את בידודו של מרכיב ההשקעה של התושב הזר בישראל, שאותו מבקשת הוועדה לעודד באמצעות ההטבה האמורה.

ד. עידוד הפקת סרטי אנימציה דיגיטלית בישראל

המלצה

- הפקת סרטי אנימציה דיגיטלית תיחשב כ"פעילות ייצורית" לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

הסבר

הפקת סרטי אנימציה דיגיטלית הינה תעשייה משגשגת בעולם, בה משולבים יצירתיות ואומנות תוך שימוש בטכנולוגיות יחודיות, מורכבות וחדשניות. התחומים אליהם חודרת כיום האנימציה הדיגיטלית חורגים מעבר למסכי הקולנוע והטלוויזיה וניתן למצוא כיום אפליקציות אנימטוריות באינטרנט, במכשירים סלולריים ובשלטי חוצות. ארצות הברית הינה המדינה המובילה בעולם בתחום הפקת סרטי האנימציה הדיגיטלית, ולצדה התפתחו בשנים האחרונות אולפני אנימציה דיגיטלית גדולים במזרח הרחוק ובאירופה.

מדינה בה קיימת תעשיית סרטי אנימציה דיגיטלית נהנית מהיכולת למשוך אליה כוחות מקצועיים כשרוניים ויצירתיים, מאותה מדינה ומחוצה לה. אולפני האנימציה מהווים מוקד משיכה לאנשי מקצוע מוכשרים, ומקום בו נהנים אנשי התעשייה המקומית מהכשרה מקצועית הניתנת להם על ידי בעלי המקצוע הזרים המנוסים.

ענף הפקת סרטי האנימציה הדיגיטלית, בהיותו "הדור הבא" של תעשיית הפקות הסרטים ראוי, לדעת הוועדה, לעידוד בישראל. ביכולתו של ענף זה לשלב טכנולוגיה מהמתקדמות בעולם, לצד תעסוקה לבוגרי בתי הספר לקולנוע בישראל ולאנשי מקצוע מובילים מחו"ל. עידוד כאמור עשוי לסייע להפוך את ישראל למרכז תחום ייצור והפקה של סרטי אנימציה. פלטפורמה אפשרית וראויה, לדעת הוועדה, לעידוד תעשיית הפקת סרטי האנימציה הדיגיטלית הינה החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן – "החוק לעידוד השקעות הון" או "החוק").

במסגרת החוק לעידוד השקעות הון מוענקות הטבות שונות, בהן הטבות מס, ל"הכנסה מוטבת" של מפעלים במספר תחומים, בהם תחום התעשייה. הקריטריונים לקבלת הטבות המס קבועים בחוק, והעומדים בהם זכאים להטבות, ללא צורך בקבלת אישור מראש מגוף ממשלתי כלשהו.

על מנת שחברה הפועלת בענף התעשייה תהיה זכאית להטבות המס בגין הכנסותיה, על הכנסות אלה להיות מושגות ממפעל תעשייתי, כלומר מפעל בישראל שעיקר פעילותו היא פעילות ייצורית. הגדרת "פעילות ייצורית" בסעיף 51 לחוק הינה הגדרה מרבה, ולפיה "פעילות ייצורית" הינה לרבות ייצור ופיתוח מוצרי תוכנה, פעילויות מו"פ שונות, וכן פעילות אחרת שקבעו שר האוצר ושר התמ"ת, ולמעט מספר פעילויות המפורטות בחוק.

תהליך ההפקה האופייני של סרט אנימציה דיגיטלית דומה לייצור תוכנה או משחק מחשב – צוות יצירתי מגבש את תוכנו האומנותי והיצירתי של המוצר. צוות תעשייתי מתרגם את התכנים היצירתיים למוצר דיגיטלי, ומייצר את התבנית לייצור המוצר. המפעל משכפל את המוצר לעותקים רבים אותם הוא מוכר למדיות השונות – קולנוע, טלוויזיה, וידאו, דור שלישי סלולרי, אינטרנט, ואף מוצרי צריכה שונים. תהליכים אלה מלווים בשימוש בטכנולוגיות ייחודיות, מורכבות ומהחדשניות ביותר בעולם. למעשה, תהליך ייצור ועיצוב המוצר "סרט אנימציה דיגיטלית" דומה לעבודת פיתוח בחברה לפיתוח תוכנה במסגרתה נקבע הערך המוסף העיקרי של המוצר וייחודו.

משיחות שערכה הוועדה עם גורמים בתעשיית סרטי האנימציה הדיגיטלית בארץ ובחו"ל, המעוניינים להשקיע בענף זה בישראל, עולה כי שימוש בחוק לעידוד השקעות הון עשוי לסייע להקמתם בישראל של אולפני אנימציה מהמובילים בעולם מחוץ לארה"ב, ולסייע להפיכתה של ישראל למרכז תחום ייצור והפקה של סרטי אנימציה דיגיטלית.

לאור זאת, ועל מנת לעודד את תחום הפקות סרטי האנימציה הדיגיטלית בישראל, סבורה הוועדה כי יש להעניק להפקות סרטי האנימציה הדיגיטלית בישראל את הטבות המס שבחוק לעידוד השקעות הון. לשם כך, מוצע כי שר האוצר ושר התמ"ת יעשו שימוש בסמכותם לפי סעיף 51 לחוק לעידוד השקעות הון ויקבעו כי יצור מוצרי אנימציה דיגיטלית יחשב כ"פעילות ייצורית" לענין חוק לעידוד השקעות הון.

בנוסף לכך, יצוין, כי על פי החוק לעידוד השקעות הון, זכאית חברה להטבות מס רק בשל ה"הכנסה המוטבת" שלה. הגדרת "הכנסה מוטבת" בסעיף 51 לחוק כוללת כיום מספר סוגי הכנסות, בהם, הכנסה ממכירת מוצרים, הכנסה ממתן זכות שימוש בידע או בתוכנה והכנסה משירות נלווה להם. קיים ספק רב אם בהתאם לנוסח החוק כיום קיימת אפשרות לראות בהכנסה מהפקת סרטי אנימציה דיגיטלית הכנסה מוטבת שבגינה ניתן להינות מהטבות המס. המלצה הוועדה לראות את יצור מוצרי האנימציה הדיגיטלית כפעילות ייצורית תביא ממילא לכך שהכנסה ממכירת מוצרי האנימציה הדיגיטלית תיחשב כהכנסה מוטבת בגינה זכאית חברה להטבות לפי החוק.

פרק ג: עידוד השקעה בסרטים ישראליים

תוכן העניינים

61	1. רקע
67	2. המלצות הוועדה
67	א. ניכוי הוצאות הפקת סרט ישראלי
77	ב. מס ערך מוסף על מענקים הניתנים לסרטים ישראליים
81	ג. ריכוז הטיפול באמנות הקופרוודוקציות של ישראל

1. רקע

פרק זה מתייחס הן לסרטים הנעשים על ידי מפיקים ישראלים והן לסרטים הנעשים בידי גורמים ישראלים בהפקה משותפת עם גורמים שאינם ישראלים (קופרודוקציות) לפי תקנות הקולנוע (הכרה בסרט כסרט ישראלי), תשס"ה-2005 (להלן – "תקנות הקולנוע").

לתעשיית הסרטים הישראלית השפעות חיצוניות חיוביות. לתעשייה זו תרומה משמעותית ליצירה ומיתוג של התרבות הישראלית – הצגת ההווה הישראלית, פלורליזם, יצירתיות, רבגוניות ועומק תרבותי. למרות ההשפעות החיצוניות החיוביות קיים כשל שוק, בשל העובדה שהשוק הישראלי מוגבל בהיקפו, והיחס בין ההשקעה הנדרשת לשם הפקת סרט לבין גודלו של השוק מהווה לעתים חסם כלכלי, שכן התשואה על ההפקה אינה מביאה בחשבון השפעות חיצוניות חיוביות אלה. מדינות רבות מכירות בערך הרב שיש ליצירות המקור המקומיות ותומכות בהן במגוון אמצעים, כגון מענקים ותמריצי מס.

לתעשיית הסרטים הישראליים יש עדנה בשנים האחרונות. בשנת 2001 חוקק חוק הקולנוע במסגרתו הוקמה מועצת הקולנוע, שהיא גוף מתוקצב שתפקידו לפעול לשם עידוד ותמיכה בקולנוע הישראלי תוך הבטחת חופש היצירה ומתן ביטוי למגוון התרבותי של החברה בישראל, להשקפות השונות הרווחות בה ולערכיה. החוק הסדיר את התקציב השנתי לתחום הקולנוע וקבע מבחנים למתן התמיכות על ידי מועצת הקולנוע.

מכוח החוק הותקנו תקנות הקולנוע, הקובעות תנאים מפורטים להכרה בסרט כסרט ישראלי. בין השאר, מובאים בחשבון היבטים שונים הקשורים לשפת הסרט, הוצאות ההפקה שהוצאו בישראל, שכר העבודה של תושבים ישראלים, תושבותם הישראלית של יוצרים, מבצעים ואנשי צוות ההפקה, זיקות הגוף המפיק לישראל, ועוד. קריטריונים אלה נבחנים על ידי מוסדות ציבוריים המתוקצבים על ידי

המדינה והמסייעים להפקת סרטים (למשל, קרן הקולנוע הישראלי, קרן יהושע רבינוביץ' ועוד) (להלן – "הקרנות"). על הקרנות לבדוק את התקיימות התנאים להכרה בסרט כסרט ישראלי לפני שהן מאשרות מתן תמיכה כספית לסרט.

מנתונים שקיבלה הוועדה מקרן הקולנוע הישראלי עולה כי עלות הפקת סרט ישראלי הינה במוצע כ-800,000\$. סכום זה מורכב מעלויות שכר עבודה (כ-35%), רכישה ושכירות של ציוד (כ-40%) ועלויות עריכת פוסט פרודקשן (עריכת תמונה, אפקטים דיגיטליים וסאונד) (כ-25%). התמיכה שמעניקה קרן הקולנוע הישראלי לסרט מגיעה עד 70% מסך התקציב "מתחת הקו" של הסרט, היינו כל עלויות הפקת הסרט למעט שכרם של המפיק, הבמאי, התסריטאי, שחקן ראשי (לעיתים), ואם הסרט מבוסס על הספר – גם למעט שכר סופרים (תמלוגים). שאר המימון מגיע על פי רוב ממקורות פרטיים. הקרנות מוותרות פעמים רבות על מרבית זכויותיהן לרווחי הסרט. לפי יו"ר קרן הקולנוע, כמעט ולא ניתן כיום להפיק סרט באורך מלא ללא תמיכת הקרנות. תמיכה זו מהווה הן את התשתית הפיננסית לסרט (לעיתים כאמור אף את רוב תקציבו) והן כזרז למשיכת השקעות פרטיות לסרט.

הפקת סרטי קולנוע בעלי אוריינטציה עסקית-כלכלית הינה עתירת סיכונים ומחייבת השקעות בהיקף ניכר והיענות לטעמים הנגזרים מביקוש עולמי, תוך מאמץ שיווקי המבוסס על בניית מוניטין. לרשות ענף הקולנוע בישראל יוצרים בעלי כשרון רב וכוח אדם טכני ברמה גבוהה ביותר, אולם הענף מוגבל ביכולת הפיננסית שתאפשר פריצה לשוק הבינלאומי. אחת הדרכים להתמודדות עם המגבלות המקומיות ולהגברת יצוא ענף הקולנוע היא על ידי הפקת סרט בקופרודוקציה. קופרודוקציה הינה הפקה בתחום הקולנוע והטלוויזיה, בה נעשית השקעה ושימוש משותף במשאבים כספיים, אמנותיים או טכניים בין חברות או מפיקים משתי מדינות לפחות. חשיבות הקופרודוקציה הינה בשיתוף הפעולה בין יוצרים מתרבויות שונות, תוך ניצול היתרונות היחסיים של המערכות הכלכליות והמקצועיות בארצות השונות.

ישראל חתמה עד היום על אמנות לשיתוף פעולה בתחום הקולנוע עם שבע מדינות – צרפת (2002), אוסטרליה (1997), קנדה (1985), איטליה (1985), בלגיה (1971), גרמניה (1971) ושבדיה (1971). אמנות אלו מאפשרות ליוצרים מהמדינות החתומות עליהן, והנכנסים להסכם קופרודוקציה ביניהם, להינות מההטבות המיועדות לכל אחד מהם במדינתו. בדרך זו מקבל כל אחד מהם את התמיכה הציבורית במדינתו, וכתוצאה מכך גדל תקציב הסרט.

בהסכם קופרודוקציה, שנערך לפי אמנת קופרודוקציה, מחולקות הוצאות הפקת הסרט בין המדינות, וכפועל יוצא לכך נהנית ההפקה מהמשאבים הקיימים במדינות השונות. מכיוון שמימון הפקות הוא בעיה אקוטית, הרי שזכאות להטבות של כל צד בהפקה המשותפת יאפשר קיום הפקות רבות יותר שלרשותן תקציב גבוה יותר, המגדיל את סיכויי הצלחת הסרט בשוק הבינלאומי. על מנת שמפיק ישראלי יקבל אישור שהסרט עומד בתנאי הסכם הקופרודוקציה בין ישראל לבין מדינה עמה יש לישראל הסכם, עליו להוכיח שהחברה (או השותפות) המפיקה הישראלית רשומה בישראל כחברה (או שותפות) ישראלית וכן כי היא בעלת הזכויות לסרט. כן עליו לצרף את תקציר התסריט ורשימת שחקנים וצוות (עם חלוקה בין ישראלים לזרים). עליו להראות פירוט תקציב הסרט וחלוקת ההוצאות בין ההוצאות בישראל לבין ההוצאות במדינה של השותף לקופרודוקציה, כן עליו לפרט את חלוקת ההשקעה בין המשקיעים הישראליים לזרים. נתונים אלה נבדקים על ידי הקרן הישראלית המעניקה תמיכות, ולאחר אישור הגורם המוסמך בחו"ל כי הסרט מאושר על ידו כעומד בתנאי הקופרודוקציה באותה מדינה, ניתן אישור בישראל על ידי נציג לשכת משרד התמ"ת.

במקרים רבים קופרודוקציה הינה הדרך היחידה שמאפשרת מימון ומימוש הפקות הדורשות משאבים מעל סדר הגודל הממוצע. בכך, הפכה הקופרודוקציה לפורמט העסקי המקובל בענף ברחבי העולם, ומהווה את ה-Joint Venture של עולם הפקות הסרטים.

לפי נתוני קרן הקולנוע הישראלי, חלה עליה משמעותית בסך ההשקעות בסרטים בשנים האחרונות. כך, בשנת 2006 הסתכמו ההשקעות בסרטים ישראליים ב-71 מיליון ₪ לעומת 46 מיליון ₪ בשנת 2005 (עליה של 54%), 40 מיליון ₪ בשנת 2004 ו-37 מיליון ₪ בשנת 2003.

כן מראים הנתונים כי ההכנסות מסרטים ישראליים בעולם גדלו בצורה משמעותית ביותר בשנים האחרונות. כך, סך ההכנסות ממכירת סרטים ישראליים בעולם הסתכמה בשנת 2005 ב-22.5 מיליון דולר, לעומת מכירות בסך 4.75 מיליון דולר בשנת 2004 (עליה של 473%), ומכירות בסך 2.6 מיליון דולר בשנת 2003. מספר הצופים ברחבי העולם בסרטים ישראליים עלה באופן משמעותי בשנים האחרונות עד שבשנת 2005 הוא עמד על 2.5 מיליון צופים.

הסרטים הישראליים זוכים בשנים האחרונות להכרה בינלאומית רבה ביותר ולפרסים בפסטיבלי הסרטים המובילים בעולם. הצלחה מרשימה נרשמה השנה (2007) כאשר הסרט "ביקור התזמורת" זכה בפרס הסרט הטוב ביותר בפסטיבל הסרטים במינכן ובפרס הסרט חביב השופטים בפסטיבל קאן, הסרט "אדמה משוגעת" זכה בפרס הסרט הטוב ביותר בפסטיבל סאנדנס האמריקני, והסרט "מדוזות" זכה בפרס מצלמת הזהב בפסטיבל קאן.

כך לדוגמא, הסרט "ללכת על המים", שהינו קופרודוקציה ישראלית-גרמנית, הוקרן בהפצה מסחרית בלמעלה מ-20 מדינות והניב הכנסות בסך 7 מיליון דולר. בארה"ב הסתכמה הכנסה זו ב-2.7 מיליון דולר. בדרום אמריקה, אוסטרליה והמזרח הרחוק הסתכמה ההכנסה ממכירת כרטיסים בכ-900,000 דולר.

הסרט "תחייה ותהייה" (קופרודוקציה ישראלית-צרפתית) הניב הכנסות בסך 10 מיליון דולר. בצרפת לבדה צפו בסרט זה למעלה מחצי מיליון צופים. הסרט "אושפיזין" נרכש להפצה מסחרית בבתי הקולנוע ב-15 מדינות, כולל ארה"ב, מרכז ודרום אמריקה, אוסטרליה ורוסיה, ורשם הצלחה חסרת תקדים כאשר בתוך ששה שבועות הניב הכנסות בלמעלה ממיליון דולר.

עוד מראים הנתונים, כי ההכנסות ממכירת כרטיסים בישראל הינן בעליה מתמדת בשנים האחרונות. בסרט "סוף העולם שמאלה" צפו 430,000 צופים, וההכנסה ממכירת כרטיסים בישראל עמדה על 13 מיליון ₪. דוגמאות מרשימות נוספות הינם הסרטים "האושפיזין" (161,000 צופים, הכנסות בסך 4.8 מיליון ₪); "האסונות של נינה" (155,000 צופים, הכנסות בסך 4.6 מיליון ₪); ו"אדמה משוגעת" (150,000 צופים, הכנסות בסך 4.5 מיליון ₪).

כמו כן הנתונים מצביעים על עליה באמון המשקיעים הזרים בסרטים ישראליים. כך, עד לסוף שנות התשעים מרכיב ההשקעות הזרות בסרטים הישראליים היה אפסי. החל משנת 2003 חל גידול במרכיב זה כאשר בשנת 2003 עמדו ההשקעות הזרות על 21% מתקציבי הסרטים הישראליים ושיעור זה גדל ל-25% בשנת 2005 ול-45% בשנת 2006. מבחינת סכומים, גדלו ההשקעות הזרות בסרטים ישראליים מ-1.8 מיליון דולר בשנת 2003 ל-2.6 מיליון דולר בשנת 2005 ול-7.2 מיליון דולר בשנת 2006. במקביל, חלה ירידה בשיעור התמיכות של קרן הקולנוע הישראלי בסרטים הישראליים משיעור של 61% מתקציבי הסרטים הישראליים בשנת 2003 עד לשיעור של 28% בשנת 2006. כמו כן, חלה ירידה בשיעור התמיכות של גופים משדירים מסך תקציב הסרטים הישראליים מ-20% בשנת 2004 ל-7% בשנת 2006. גורמים נוספים המשקיעים בסרטים ישראליים הינם גורמים פרטיים (13% בשנת 2006) ומפיקים ובמאים (7.5% בשנת 2006).

הוועדה סבורה כי חשוב לאפשר לתעשיית הסרטים הישראליים להמשיך במהלך ההצלחות של השנים האחרונות, וביתר שאת. זאת, על ידי שילוב בין אמצעי עידוד פיסקאליים, שעיקרם הקדמת ניכוי הוצאות הפקת סרט ישראלי, לבין הגברת היעילות בטיפול הממשלתי ביזום ותיקון אמנות קופרודוקציה ובתהליך קבלת אישור לעמידת סרט בתנאי אמנת קופרודוקציה.

2. המלצות הוועדה

א. ניכוי הוצאות הפקת סרט ישראלי

המלצות

- תקנות מס הכנסה (ניכויים מהכנסות משקיעים בסרט בישראל), התש"ן-1990 – יבוטלו, ובמקומן יקבעו תקנות חדשות על פי הכללים כדלהלן:
- הוצאות שהוצאו בישראל להפקת סרט ישראלי יותרו בניכוי בשנת המס שבה הוצאו כנגד כל הכנסה. יתרת הוצאות כאמור, שלא ניתן היה לנכותה, תנוכה בשנים הבאות כנגד כל הכנסה. הוצאות שניכויין אסור על פי דין לא תותרנה בניכוי.
- כסרט ישראלי יחשב "סרט ישראלי" כמשמעותו בתקנות הקולנוע (הכרה בסרט כסרט ישראלי), תשס"ה-2005 (להלן - "תקנות הקולנוע"), לרבות סרט שנעשה בידי גורמים ישראליים בהפקה משותפת עם גורמים שאינם ישראליים (קופרוודקציה) לפי תקנות הקולנוע, שעלות הפקתו לא פחתה מ-600,000 ₪.
- הוצאות הפקת סרט ישראלי שהוצאו מחוץ לישראל ואינן עולות על 15% מהוצאות ההפקה בישראל, יחשבו לעניין התרתן בניכוי כהוצאות שהוצאו בישראל.
- הוצאות הפקת סרט ישראלי שהוצאו מחוץ לישראל העולות על 15% מהוצאות ההפקה בישראל, יותרו בניכוי כנגד הכנסות מהסרט העולות על סכום הוצאות ההפקה שהותרו. בכל מקרה, הוצאות כאמור יותרו בניכוי כנגד כל הכנסה לא יאוחר משנת המס במהלכה מסתיימת תקופה בת 24 חודשים מההקרנה המסחרית הראשונה.
- לצורך ניכוי הוצאות הפקת סרט שהוצאו בישראל על ידי שותפות (להלן - "שותפות מפיקה"), ייוחסו ההוצאות לשותפים שהשקיעו השקעה כספית ישירה בשותפות המפיקה, בהתאם ליחס השקעתם הכספית בשותפות המפיקה מסך

כל ההשקעה הכספית בה. ההוצאות ייוחסו כאמור למי שהיה שותף בשותפות כאמור ביום 31 בדצמבר בשנת המס.

- כאשר ההשקעה בסרט ישראלי נעשית באמצעות שותפות שיחידותיה נסחרות בבורסה (להלן - "שותפות נסחרת"), ייוחס לשותפות הנסחרת חלקה בהוצאות השותפות המפיקה בהתאם לכללים אלה, וההוצאות המיוחסות כאמור לשותפות הנסחרת ייוחסו לבעלי היחידות בשותפות זו, המחזיקים ביחידות בה ביום 31 בדצמבר בשנת המס.

- בחישוב רווח הון במכירת זכות בשותפות המפיקה או בשותפות הנסחרת יופחתו מהמחיר המקורי הוצאות שהותרו לשותף בניכוי לפי כללים אלה והמסים שנוכו במקור מהכנסות השותפות ושיוחסו לו, ויוספו הסכומים שנכללו בהכנסתו ושלא הועברו אליו.

- תנאים נוספים להתרתן בניכוי של הוצאות הפקת סרט בישראל הינם:

- נוהלו בגוף המפיק ספרים קבילים בשנת המס בשיטת החשבונאות הכפולה;

- כאשר ההפקה נעשית בדרך של שותפות – היא הגישה לפקיד השומה דוח לפי סעיף 63(א)(2) לפקודת מס הכנסה, מבוקר בידי רו"ח, ובו פרטה את שמותיהם ומענם של כל אחד מהמשקיעים, את סכומי השקעתו של כל אחד מהם ואת החלק המגיע לכל אחד מהם בהכנסותיה ובהוצאותיה של השותפות.

- לגבי סרט שהוכר כסרט ישראלי על ידי "מוסד ציבורי מסייע", כהגדרתו בתקנות הקולנוע, ושבינו ניתן לגוף שהפיקו סיוע כספי מאחת הקרנות לעידוד סרטים ישראליים, לא יידרש כל אישור מוקדם להחלת הוראות התקנות החדשות עליו וניכוי הוצאות הפקה מכוחן. אין בכך למנוע מפקיד השומה לבחון את עמידת סרט זה בתנאים המזכים בניכוי הוצאות לפי כללים אלה.

- לגבי סרט שלא קיבל סיוע כספי מ"מוסד ציבורי מסייע" כאמור, תיבחן שאלת היותו סרט ישראלי על ידי ועדה שתוסמך על ידי שר האוצר. ועדה זו תהיה רשאית להעניק לסרט אישור שיהווה תנאי מוקדם להתרת ניכוי הוצאות ההפקה לפי הכללים החדשים. הניכוי הסופי מותנה בעמידה בתנאי הכללים החדשים.
- שר האוצר יוסמך לקבוע הוראות הנוגעות לכינונה של ועדה זו, לאופן עבודתה וזהות חבריה.
- החברים בוועדה זו יהיו כלהלן: שני נציגי ציבור (כגון בעלי תפקיד ציבורי בגופים הפועלים על פי דין בתחום הקולנוע או בעלי נסיון מוכח בענף) שיקבע שר האוצר – אחד מהם ישמש כיו"ר הוועדה; חבר מועצת הקולנוע שיקבע שר האוצר; שלושה נציגים מרשות המסים שיקבע שר האוצר; נציג ממינהל הכנסות המדינה שיקבע שר האוצר; שני נציגים ממשרד התמ"ת שיקבע שר התמ"ת; ונציג משרד המדע, התרבות והספורט שיקבע שר המדע, התרבות והספורט.
- גוף המפיק סרט שבגיננו נתבקש ניכוי הוצאות לפי כללים אלה יגיש לפקיד השומה דוח על התקיימות התנאים להכרה בסרט כסרט ישראלי לפי תקנות הקולנוע. דוח זה יוגש לפקיד השומה ביחד עם הדוח השנתי לשנת המס שבה הסתיימה הפקת הסרט.
- הכללים החדשים לניכוי הוצאות הפקת סרט ישראלי יעמדו בתוקפם במשך חמש שנים, עד ליום 31.12.2012. לקראת מועד זה יבחנו הכללים מחדש.

הסבר

רקע

נושא התרתן של הוצאות הפקת סרטים ישראליים מוסדר כיום בתקנות מס הכנסה (ניכוי מהכנסות משקיעים בסרט בישראל), התש"ן-1990 (להלן – "התקנות").

עם חקיקת התקנות בשנת 1990, נקבעה תחולתן לשלוש שנים. בשנת 1992 הן הוארכו בשלוש שנים נוספות, ובשנת 1996 הן הוארכו בשנתיים נוספות. משנת 1997

הן מוארכות בקביעות מדי שנה לשנה אחת. כיום, התקנות בתוקף עד ליום 31.12.2007.

במסגרת התקנות ניתנות הטבות מס למי שמשקיע בהפקת סרטים בישראל. ההטבה מכוונת גם למשקיעים קטנים, יחידים וחברות, המעוניינים לרכוש יחידות השתתפות בשותפויות שיעסקו בהפקת סרטים. הצורך בתקנות אלה נעוץ היה בעובדה שהשקעה בסרט עשויה היתה להיחשב כהשקעה הונית שאינה מותרת בניכוי. גם באותם מקרים שבהם ההוצאה נחשבת להוצאה פירוטית, היא לא היתה מותרת בניכוי לפני השנה שבה הניבה פירות, היינו לפני השנה שבה הסרט החל להניב הכנסות. התקנות משנת 1990 שינו את הדין הכללי בנושא ההוצאות בשתי הנקודות האמורות: ראשית, הן קבעו כי השקעות בסרט בגבולות ההוצאות שהוצאו להפקתו יותרו בניכוי; שנית, הן קבעו כי ההוצאות יותרו בניכוי כבר בשנה שבה הוצאו, למרות שהפקת הסרט טרם נסתיימה והסרט טרם החל להניב הכנסות.

עם השנים שחלפו מאז התקנת התקנות נתגלו בהן בעיות לא מעטות, אך לא נעשו בהן כל תיקונים מהותיים. עם תחילת עבודתה, נדרשה הוועדה להעמיק חקר בתקנות אלה, והבעיות הטמונות בה צפו ועלו.

ראשית, נראה כי התקנות מנוסחות בצורה מורכבת ומסורבלת ביותר, המקשה אף על העוסק במיסים להבינן. לא רק זאת אלא שהתקנות כוללות הוראות רבות שנחקקו בראייה אינפלציונית, לה ספק אם יש מקום היום. יצוין, כי בשנת 1990 ובשנים שקדמו לה, שררה בישראל אינפלציה שנתית משמעותית, זאת לעומת שיעורי אינפלציה שוליים, אם בכלל, בשנים האחרונות.

מעבר לכך, קיימות לקונות רבות בתקנות, וסוגיות רבות נותרו ללא מענה. כך, למשל, לענין התרת הוצאות הפקה בניכוי, לא ברור כנגד אילו הכנסות מותר לנכות הוצאות הפקת סרטים? כיצד מופחתות הוצאות שהיו בפועל לשותפות מפיקת סרטים? מה דינן של הוצאות הפקה בחו"ל שלא ניתן לנכותן לפי התקנות? מה דינן של הוצאות הפקה העולות על הסכום המותר בניכוי לפי התקנות? מעבר לכך, מהי אותה "ועדה

מייעצת שליד הקרן המשותפת לעידוד הסרט"?" מכוח מה הוקמה? האם עצם אזכור ועדה זו בהגדרת "סרט" שבתקנות אלה הינו קונסטיטיוטיבי, כלומר מכונן ועדה זו הלכה למעשה ומעניק לה סמכויות פעולה?

לאור מורכבות התקנות והסוגיות הרבות שפורטו לעיל, סבורה הוועדה שלא יהיה זה יעיל לבצע בהן תיקונים נקודתיים, ולכן יש לבטלן ולקבוע במקומן תקנות חדשות על פי הכללים שיפורטו להלן.

ניכוי הוצאות הפקת סרט ישראלי

על מנת לעודד השקעות בהפקות סרטים ישראליים מוצע להתיר בניכוי הוצאות שהוצאו בישראל להפקת סרט ישראלי. ההוצאות יותרו בניכוי בשנת המס שבה הוצאו וכנגד כל הכנסה. באם לא ניתן לנכות את הוצאות ההפקה האמורות באותה שנה שבה הן הוצאו, הן יותרו בניכוי בשנים שלאחריה כנגד כל הכנסה.

תקנות הקולנוע (הכרה בסרט כסרט ישראלי), תשס"ה-2005 (להלן - "תקנות הקולנוע") קובעות תנאים מפורטים להכרה בסרט כסרט ישראלי. בין השאר, מובאים בחשבון היבטים שונים הקשורים לשפת הסרט, הוצאות ההפקה שהוצאו בישראל, שכר העבודה של תושבים ישראליים, תושבותם הישראלית של יוצרים, מבצעים ואנשי צוות ההפקה, זיקות הגוף המפיק לישראל, ועוד. קריטריונים אלה נבחנים על ידי "מוסד ציבורי מסייע", כהגדרתו בתקנות הקולנוע, שהוא למעשה מוסד ציבורי המתקצב על ידי המדינה, המסייע להפקת סרטים (למשל, קרן הקולנוע הישראלי, קרן יהושע רבינוביץ' ועוד) (להלן – "הקרנות"). על קרנות אלה לבדוק את התקיימות התנאים להכרה בסרט כסרט ישראלי לפני שהן מאשרות מתן תמיכה כספית לסרט. על פי רוב, לגבי סרטים שבגינם מתבקש ניכוי הוצאות הפקה, כבר נבחנו התקיימות התנאים להכרה בהם כ"סרט ישראלי" על ידי הקרנות, וכן התבקש כבר בגין סרטים אלה סיוע כספי מהקרנות.

לאור זאת, מוצע לקבוע כי כסרט ישראלי לצורך ניכוי הוצאות הפקה יחשב "סרט ישראלי" כמשמעותו בתקנות הקולנוע, לרבות סרט שנעשה בידי גורמים ישראליים

בהפקה משותפת עם גורמים שאינם ישראליים (קופרודוקציה) לפי תקנות הקולנוע. כן מוצע להותיר על כנו את התנאי שקיים גם היום, לפיו על עלות הפקת הסרט להיות 600,000 ₪ ומעלה.

על מנת לוודא בזמן מתן ניכוי המס בפועל, כי אכן התקיימו בסרט התנאים להכרה בו כסרט ישראלי לפי תקנות הקולנוע, מוצע לקבוע כי גוף המפיק סרט שבגינו נתבקש ניכוי הוצאות לפי כללים אלה יגיש לפקיד השומה דוח על התקיימות התנאים להכרה בסרט כסרט ישראלי לפי תקנות הקולנוע. דוח זה יוגש לפקיד השומה ביחד עם הדוח השנתי לשנת המס שבה הסתיימה הפקת הסרט.

יובהר, כי במסגרת הוצאות הפקת סרט, לא יילקחו בחשבון הוצאות לרכישת נכסים קבועים, אשר יכול להיות בהם שימוש בהפקות אחרות, כגון רכישת מצלמה וציוד קול. לגבי נכסים אלה, במידה וישמשו את ההפקה, יותר ניכוי פחת, כמקובל.

כן יובהר כי לא תותרנה בניכוי הוצאות האסורות בניכוי לפי טיבן, כגון הוצאות אש"ל מעל לסכומים המותרים לפי תקנות מס הכנסה.

הוצאות הפקת סרט שהוציאה שותפות

כיום, חלק משמעותי מהפקות הסרטים הישראליים מתבצעים באמצעות שותפות (להלן – שותפות מפיקה). אמנם, השותפות הינה אישיות משפטית עצמאית על פי פקודת השותפויות (נוסח חדש), אך לצרכי מיסוי הכנסתה רואים את השותפות כשקופה, כאשר הכנסותיה והוצאותיה מיוחסות לשותפים בה. באופן דומה, מוצע כי לצורך ניכוי הוצאות הפקת סרט שהוצאו בישראל על ידי שותפות מפיקה, יבוצע יחוס הוצאות לפי ההשקעה הכספית בשותפות, הווה אומר, הוצאות השותפות ייוחסו לשותפים שהשקיעו השקעה כספית ישירה בשותפות המפיקה, בהתאם ליחס השקעתם הכספית בשותפות מסך כל ההשקעה הכספית בשותפות. לשם פישוט בדיקת יחוס ההוצאות לשותפים, מוצע כי ההוצאות ייוחסו כאמור למי שהיה שותף בשותפות כאמור ביום 31 בדצמבר בשנת המס.

יובהר כי לא ייוחסו הוצאות הפקת סרט כאמור לשותף בשל זכויות בשותפות שקיבל בתמורה למתן שירות לשותפות (כגון במאי או תסריטאי שויתרו על חלק משכרם או על מלוא שכרם) או לשותף שקיבל זכויות בשותפות כתוצאה מויתור של הקרנות על חלק מזכויותיהן.

לעתים ההשקעה בסרטים מתבצעת באמצעות שותפות שיחידותיה נסחרות בבורסה (להלן - "שותפות נסחרת") והשותפות הנסחרת היא זו שמשקיעה בשותפות המפיקה. במקרה כזה, מוצע לייחס לשותפות הנסחרת את חלקה בהוצאות השותפות המפיקה בהתאם ליחס השקעתה הכספית של השותפות הנסחרת בשותפות המפיקה מסך כל ההשקעה הכספית בשותפות המפיקה. הוצאות ייוחסו כאמור לשותפות הנסחרת שמחזיקה בזכויות בשותפות המפיקה ביום 31 בדצמבר בשנת המס. כמו כן, ההוצאות המיוחסות לשותפות הנסחרת ייוחסו לבעלי היחידות בשותפות זו, המחזיקים ביחידות בה ביום 31 בדצמבר בשנת המס.

עוד מוצע לקבוע כי על השותפות להגיש לפקיד השומה דוח לפי סעיף 63(א)(2) לפקודת מס הכנסה, מבוקר בידי רואה חשבון. בדוח זה יש לפרט את שמותיהם ומענם של כל אחד מהמשקיעים, את סכומי השקעתו של כל אחד מהם ואת החלק המגיע לכל אחד מהם בהכנסותיה ובהוצאותיה של השותפות.

רווח הון ממכירת זכות בשותפות

היות שניכוי הוצאות הפקת סרט מקטין לשותף בשותפות מפיקה או בשותפות נסחרת את ההכנסה החייבת, מוצע לקבוע כי כאשר ימכור השותף את זכותו זו, בחישוב רווח ההון, יופחתו מהמחיר המקורי ההוצאות שהותרו לו בניכוי כאמור. הפחתה זו נדרשת על מנת למנוע כפל ניכוי של ההוצאה.

כמו כן, באם נוכו מסים במקור מהכנסות השותפות, והכנסות אלה ייוחסו לשותף, אזי בשל העובדה שהכנסות השותפות מיוחסות לשותף ברוטו ובגינם הוא חב במס במישור האישי, מוצע כי בחישוב רווח ההון כאמור יופחתו מהמחיר המקורי גם המסים שנוכו במקור מהכנסות השותפות ושיוחסו לו. באם ישנם סכומים שנכללו

בהכנסתו של השותף אך לא הועברו אליו, ייוספו סכומים אלה למחיר המקורי. תוספת זו נדרשת על מנת למנוע כפל חיוב במס של ההכנסה.

הוצאות הפקה בחו"ל

כיום, ניתן לנכות הוצאות הפקת סרט בישראל שהוצאו מחוץ לישראל ("הוצאות הפקה בחו"ל") כל עוד הוצאות אלה אינן עולות על 15% מכלל הוצאות הפקת הסרט. עם זאת, ניתן לנכות הוצאות הפקה בחו"ל רק כנגד הכנסות מהסרט, העולות על סכום ההוצאות שהותרו לפי התקנות. מכאן, שאם ההכנסות מהסרט אינן מגיעות כדי ההוצאות שהותרו כאמור, או כאשר אין כלל הכנסות מהסרט, אזי הוצאות ההפקה בחו"ל אינן מותרות כלל בניכוי לפי התקנות.

לגבי הוצאות הפקת סרט ישראלי שהוצאו מחוץ לישראל ואינן עולות על 15% מהוצאות ההפקה בישראל, מוצע לקבוע כי הן יחשבו לעניין התרתן בניכוי כהוצאות שהוצאו בישראל. לגבי הוצאות הפקה בחו"ל, העולות על 15% מהוצאות ההפקה בישראל, מוצע לקבוע כי הוצאות אלה יותרו בניכוי כנגד הכנסות מהסרט העולות על סכום הוצאות ההפקה שהותרו, אך בכל מקרה, הן יותרו במלואן לא יאוחר משנת המס במהלכה מסתיימת תקופה בת 24 חודשים מההקרנה המסחרית הראשונה.

ועדה לאישור סרט כסרט ישראלי לצורך ניכוי הוצאות

כיום, על מנת לקבל ניכוי הוצאות הפקת סרט לפי התקנות, על הסרט להיות מופק בישראל ולקבל את אישורה של "הוועדה המייעצת שליד הקרן המשותפת לעידוד הסרט" (להלן - הוועדה לחיסוי מס).

עם זאת, לא ברור מכוח מה הוקמה הוועדה לחיסוי מס והאם די באזכור ועדה זו בהגדרת "סרט" שבתקנות כדי להיחשב קונסטטיטוטיבי (היינו, מכונן ועדה זו הלכה למעשה) ולהעניק לה סמכויות פעולה. עוד לא ברור מה על הוועדה לחיסוי מס לאשר ומהם הקריטריונים האמורים להיות בבסיס אישור זה.

אנו סבורים כי יש מקום להמשך קיומה של הוועדה לחיסוי מס, שתפקידה יהיה לבחון האם סרט הינו סרט ישראלי בהתאם לתקנות הקולנוע, ובמידה והתשובה לכך חיובית – להעניק אישור המהווה תנאי מוקדם להתרת ניכוי הוצאות הפקה בסרט ישראלי לפי הכללים החדשים. מובהר כי הניכוי הסופי מותנה בעמידה בתנאי הכללים החדשים.

עם זאת, על מנת למנוע כפילות בדיקת קיומם של התנאים להכרה בסרט כסרט ישראלי, ועל מנת להפחית את הבירוקרטיה, לא יידרש אישור הוועדה לחיסוי מס מקום שמדובר בסרט שהוכר כבר כסרט ישראלי לפי תקנות הקולנוע (וממילא נבדקה עמידתו בתנאים להכרה בסרט כסרט ישראלי), ושבגינו ניתן לגוף שהפיקו סיוע כספי מאחת הקרנות לעידוד סרטים ישראליים (קרן הקולנוע הישראלי, קרן יהושע רבינוביץ' וכו'). יובהר, כי אין בכך למנוע מפקיד השומה לבחון את עמידת סרט זה בתנאים המזכים בניכוי הוצאות לפי כללים אלה.

כמו כן, מוצע כי שר האוצר יוסמך לקבוע הוראות הנוגעות לכינונה של הוועדה לחיסוי מס, לאופן עבודתה וזהות חבריה. כן מוצע כי החברים בה יהיו כלהלן: שני נציגי ציבור (כגון בעלי תפקיד ציבורי בגופים הפועלים על פי דין בתחום הקולנוע או בעלי נסיון מוכח בענף) שיקבע שר האוצר – אחד מהם ישמש כיו"ר הוועדה; חבר מועצת הקולנוע שיקבע שר האוצר; שלושה נציגים מרשות המסים שיקבע שר האוצר; נציג ממנהל הכנסות המדינה שיקבע שר האוצר; שני נציגים ממשרד התמ"ת שיקבע שר התמ"ת; ונציג משרד המדע, התרבות והספורט שיקבע שר המדע, התרבות והספורט.

תחולה לחמש שנים עד 31.12.2012

עם חקיקת התקנות בשנת 1990 נקבעה תחולתן לשלוש שנים, היינו לשנים 1990 עד 1992. בשנת 1992 הן הוארכו בשלוש שנים נוספות, היינו עד לתום שנת 1995. בשנת 1996 הן הוארכו בשנתיים נוספות, היינו עד לתום שנת 1997. משנת 1997 הן מוארכות בקביעות מדי שנה לשנה אחת.

מצב בו מוארכות התקנות מדי שנה יש בו כדי לפגוע בוודאות המשקיעים הפוטנציאליים בתעשיית הסרטים, והוא יוצר סרבול מינהלי, שכן הוא מצריך הליכי חקיקה חוזרים ונשנים מדי שנה (חתימת שר אוצר ודיון ואישור בוועדת הכספים של הכנסת).

לא רק זאת, אלא שהוועדה לחיסוי מס מאבדת בדרך זו מדי שנה את תוקפה, ולכן עד אשר מושלמים תהליכי המינוי של כל חבריה (הוצאת כתבי מינוי וחתימה על ידי שר האוצר) חולפים מספר חודשים שבמהלכם היא איננה יכולה להתכנס. דבר זה גורם לכך שלמרות שמונחות על שולחן הוועדה לחיסוי מס מספר בקשות עם תחילת השנה, הטיפול בבקשות אלה מתעכב במשך חודשים ארוכים עד אשר נחתמים כתבי המינוי לכל חבריה.

על מנת להגביר את הוודאות של המבקשים להינות מההטבות המוענקות על ידי החוק למשקיעים בסרט בישראל, ובכדי למנוע את הפגיעה בטיפול השוטף בבקשות המוגשות לוועדה לחיסוי מס, מוצע לקבוע כי הכללים החדשים לניכוי הוצאות הפקת סרט ישראלי יעמדו בתוקפם במשך חמש שנים, עד ליום 31.12.2012, כאשר לקראת מועד זה ייבחנו כללים אלה מחדש.

ב. מס ערך מוסף על מענקים הניתנים לסרטים ישראליים

המלצה

- תקנה 3 לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976 תתוקן, כך שלסוגי התרומות, תמיכות, או סיוע אחר, שניתנו לעוסק מתקציב המדינה, ושלא ייחשבו כחלק מהמחיר לצורך מס ערך מוסף, ייוספו מענקים הניתנים על ידי קרנות לעידוד הסרטים הישראליים.

הסבר

מענקים הניתנים על ידי הקרנות לעידוד הסרטים הישראליים (להלן – "הקרנות") מהווים בסיס חשוב ליכולת קיומם של הסרטים הישראליים. כך, לדוגמא, מענק שניתן לסרט על ידי קרן הקולנוע הישראלי (שהיא אחת מחמש הקרנות לעידוד הסרטים הישראליים) עשוי להגיע אף ל-70% מסך התקציב "מתחת הקו" של הסרט, היינו כל עלויות הפקת הסרט למעט שכרם של המפיק, הבמאי, התסריטאי, שחקן ראשי (לעתים), ואם הסרט מבוסס על הספר – גם למעט שכר סופרים (תמלוגים). קרן הקולנוע הישראלי מוותרת פעמים רבות על מרבית זכויותיה לרווחים כמשקיעה בסרט.

קיימת שאלה האם חל חיוב במע"מ על מענקים הניתנים על ידי הקרנות לגופים המפיקים סרטים (על פי רוב – חברות או שותפויות). שאלה זו עולה בקשר לסעיף 12 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 הקובע כי על מחיר עסקאותיו של עוסק (בענינו – הגוף המפיק) לכלול תרומה, תמיכה או סיוע אחר. בפסק דין שניתן בעניין זה בשנת 1989 (ע"ש 933/83 גרין הפקות סרטים בע"מ נ' מנהל המכס) קבע בית המשפט המחוזי בתל אביב (מפי כב' השופט א' הגין) כי כאשר מענק שניתן להפקת סרט עשוי להיות מוחזר למשקיע ואף מקנה למשקיע זכות להשתתפות ברווחי הסרט, הרי שאין מדובר בתרומה, תמיכה או סיוע גרידא, ומשכך לא חל עליו סעיף 12 לחוק מע"מ ומקבלו לא חייב בגינו במע"מ. בית המשפט קבע כי סיווג כל תקבול

כתמיכה, ללא קשר למחיר עסקאותיו של העוסק מהווה פתח רחב מדי שעלול להביא למיסוי תרומות שהמחוקק לא נתכוון למסותן.

מאז פסק דין גרין נטו שלטונות המס לראות במענקים שניתנו על ידי הקרנות לגופים המפיקים כהשקעה שאיננה חייבת במע"מ. עם חלוף השנים, נשמעה הטענה כי פחת אופיין של מענקים אלה כהשקעה, באשר דובר פעמים רבות בסרטים שלא צלחו כלכלית (הקרנות ויתרו על קרן ההשקעה וממילא לא קיבלו רווחים), כך שהתחזק אופיים כתמיכות גרידא.

ריבוי המקרים בהם תקציב הקרנות נראה כתמיכה ולא כהשקעה הביא את שלטונות המס לשקול לשנות את מדיניותם, ולראות את הסכומים שניתנים על ידי קרנות הקולנוע כתמיכות הבאות בגדר סעיף 12 לחוק מע"מ. במצב זה אמורים המענקים להיות חלק מהמחיר של הגופים המפיקים, אלא אם ניתן להראות כי אלה באים בגדר אחד מהחריגים המופיעים בתקנה 3 לתקנות מע"מ, הכוללת סוגי תרומות, תמיכות, או סיוע אחר, שניתנו לעוסק מתקציב המדינה, ושלא ייחשבו כחלק מהמחיר לצורך מע"מ. נכון להיום, עשויה להישמע הטענה שהיות שמענקים הניתנים על ידי הקרנות לגופים המפיקים אינם כלולים בתקנה 3 האמורה, הרי שהם מהווים חלק מהמחיר של הגופים המפיקים וחייבים במע"מ.

בשנים האחרונות חל מפנה לגבי הסרטים הישראליים, כאשר רבים מהם נוחלים הצלחות כלכליות ומניבים רווחים יפים למשקיעים. מצב זה פותח לקרנות אפשרות מעשית הרבה יותר מבעבר לקבל רווחים, דבר שעשוי לשוות למענקים הניתנים על ידן לגופים המפיקים אופי של השקעה על פני אופי של תמיכה. עם זאת, היות שהמגמות עשויות להשתנות עם הזמן (כפי שאכן ארע בעבר) סבורה הוועדה כי ראוי לקבוע הסדר שיסייע לתעשיית הסרטים הישראליים, ולא יצריך היזקקות לבדיקות סבירות תקופתיות בדבר שאלת אופי המענקים הניתנים לסרטים הישראליים - האם השקעה או תמיכה. לפיכך, ממליצה הוועדה להמשיך בנקיטת המדיניות של שלטונות המס כפי שהיתה במשך שנים ארוכות, ולפיה מענקים הניתנים על ידי הקרנות לגופים המפיקים אינם חייבים במע"מ. לשם הבהרת העניין, מוצע להוסיף

לתקנה 3 לתקנות מס ערך מוסף, הכוללת סוגי תרומות, תמיכות, או סיוע אחר, שניתנו לעוסק מתקציב המדינה, ושלא ייחשבו כחלק מהמחיר לצורך מע"מ, גם תמיכות הניתנות על ידי קרנות לעידוד הקולנוע הישראלי.

ג. ריכוז הטיפול באמנות הקופרודוקציות של ישראל

המלצות

- יחידה במשרד התמ"ת תרכז את הטיפול הממשלתי בתעשיית הסרטים.
- היחידה תיזום יצירת קשרים עם מדינות עמן אין לישראל אמנות קופרודוקציה, לשם הרחבת מעגל אמנות הקופרודוקציה של ישראל.
- היחידה תדאג לתיקון אמנות קופרודוקציה עליהן חתומה ישראל, מקום שנדרש תיקון ועדכון.
- היחידה תוסמך לאשר כי סרט עומד בתנאים המזכים אותו להינות מאמנת קופרודוקציה עליה חתומה ישראל.

הסבר

הפקת סרט בקופרודוקציה בין מפיקים ישראלים למפיקים זרים הינה דרך מרכזית להגביר את יצוא הסרטים הישראליים תוך התמודדות עם מגבלות היכולות הפיננסיות העומדות לרשות ענף הקולנוע הישראלי. חשיבות הקופרודוקציה גם בשיתוף הפעולה בין יוצרים מתרבויות שונות, תוך ניצול היתרונות היחסיים של המערכות הכלכליות והמקצועיות בארצות השונות.

רוב אמנות הקופרודוקציה עליהן חתומה ישראל נחתמו לפני שנים, ובשל השינויים הטכנולוגיים הרבים שחלו בענף בשנים האחרונות אין הן מעודכנות. קריטיות הקופרודוקציה כפורמאט העסקי המקובל ביותר כיום בענף הקולנוע ברחבי העולם, מחייבת ריכוז בידי גוף אחד של ייזום חתימה על אמנות קופרודוקציה חדשות ועריכת מעקב ותיקון של אמנות קופרודוקציות ישנות.

מוצע לפיכך כי היחידה שתרכז את הטיפול הממשלתי בתעשיית הסרטים תיזום יצירת קשר עם מדינות עמן אין לישראל אמנת קופרודוקציה, לשם הרחבת מעגל אמנות הקופרודוקציה של ישראל. בנוסף לכך, תדאג היחידה לתיקון אמנות קופרודוקציה עליהן חתומה ישראל ולעדכון, לפי הצורך.

מעבר לכך, לא ברור כיום מי הגורם המוסמך לאשר כי סרט עומד בתנאים המזכים אותו להינות מאמנת קופרודוקציה עליה חתומה ישראל. כך, משרד החוץ הוא הגוף שחתום על האמנה, משרד התרבות הוא הגוף שאחראי לבדיקת תוכנו של הסרט, אך בפועל מי שמעניק את האישור האמור הוא נציג לשכת מנכ"ל משרד התמ"ת. הגברת היעילות של הליך קבלת האישור והיותו שקוף לציבור מחייבת ריכוז בידי גורם אחד, ויידוע הציבור אודותיו. לפיכך, מוצע כי היחידה היא שתוסמך לאשר כי סרט עומד בתנאים המזכים אותו להינות מאמנת קופרודוקציה עליה חתומה ישראל.