



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

מר ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר

יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

חברי הוועד המנהל

פרופ' רוד וניצקי-סרוסי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מול מועלם

מר טלי מרידור

עו"ד אבי פיישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

מר אליוט אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלבוים, ארה"ב

פרופ' רונן בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

השופט טלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

פרופ' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' מוסטפא כבהא

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' טילה פיישר

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

פרופ' יודיה צ' שטרן

פרופ' איתן שניטקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק כרמון

על שולחן הממשלה-

המלצות מדיניות לשר התרבות

עו"ד עדנה הראל פיישר

היחסים בין המדינה לבין תחום התרבות והאומנות בישראל עברו בשנים האחרונות טלטלה. תקפותם של הנחות יסוד ושל עקרונות שעיצבו יחסים אלה במהלך במשך עשרות שנים הועמדה בספק, והוצעו תחתם גישות ועקרונות חלופיים. הדיון הציבורי בנושא עורר שאלות יסוד בתחום מדיניות התרבות של ממשלות ישראל ותחום התרבות חווה טלטלה קשה.

מחקר מדיניות מקיף שנערך במכון לדמוקרטיה בשנים האחרונות, ועתיד לצאת לאור בשבועות הקרובים, בחן סוגיות מרכזיות במדיניות תרבות, דן בהצדקות למעורבותה של המדינה בתחום התרבות, שרטט את העקרונות המנחים למעורבות זו וגיבש המלצות מרכזיות תוך התבססות על עקרונות הממלכתיות ועל עקרונות קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

להלן מתווה מתמצת של העקרונות המותווים וההמלצות שגובשו. מימושו של ההמלצות יהווה מסר מרכזי לקידום תחום התרבות בשנים הקרובות בהובלת משרד התרבות והספורט.

עקרונות מנחים:

תחום התרבות הוא נתיב מרכזי וחשוב להגשמת חופש הביטוי בחברה. בד בבד, תחום זה נדרש לחופש ביטוי על מנת למלא את ייעודו ותפקידו בשיח הדעות, ההשקפות והמימוש העצמי של יחידים וקבוצות. כתחומי הביטוי האחרים, חופש ביטוי האמנותי כורך עימו מטיבעו את המחפש, המאתגר, הביקורתי ואף המקומם, והאפשרות לבטאם חיונית לו. בד בבד, ניתוח כלכלי ומוסדי מעיד כי תחום התרבות זקוק מיסודו לסיוע כלכלי להבטחת מוסדות תשתיתיים, לביסוס אוריינות תרבות ותחומי תרבות נסיוניים וחדשניים, וכן לשם הבטחת פעילות תרבות שאינה בעלת



המכון הישראלי לדמוקרטיה

ביסוס כלכלי לקבוצות אוכלוסיה או באזורי פריפריה. במובן זה, תחום התרבות חשוף למעורבות שלטונית ורגיש יותר מתחומי ביטוי שאינם זקוקים לסיוע כלכלי.

כאשר רשויות השלטון עוסקות במימון תרבות, הן ממלאות תפקיד ציבורי הנדרש בשל החשיבות שבהבטחת תחום התרבות, האינטרס הציבורי הגלום בקיומו, וצרכיו של תחום התרבות. במלאן תפקיד זה הן מחויבות למהותו של תחום התרבות, ועליהן למלאו כפי שהן ממלאות את תפקידיהן האחרים, על בסיס הציפייה הציבורית להתנהלות ממלכתית. עליהן למלאו באופן המממש את כיבוד ערכי המדינה, באופן המבטיח את חופש הביטוי ומבלי לקדם אידאולוגיה או השקפה פוליטית או אחרת.

ערכי המדינה הדמוקרטיים-ליברליים מחייבים כי רשויות השלטון העוסקות במימון תחום התרבות ובהעמדת תנאים לקיומו ולקידומו ימנעו עצמן ככל האפשר מפרשנות יצירת האומנות ומהכרעות שלטוניות המבוססות על תוכן היצירות. חובה זו קמה בשל תלותו של התחום בסיוע הציבורי, בשל החשש מפגיעתה הרעה של צנזורה עצמית וגם בשל החשש משימוש לרעה בהכרעות אלה לקידום אידאולוגיה או הנצחה שלטונית. לרשויות השלטון המממנות לא נתון תפקיד של שמירה על הציבור מפני חשש לשימוש לרעה בחופש הביטוי האומנותי, באופן שיש בו כדי לפגוע בערכי המדינה. תפקיד זה נתון בעיקרו למשפט הפילי, לרשויות האכיפה ולבתי המשפט. אלה נדרשים לפרשנות ביטויים מכלל תחומי הביטוי, והביטוי האמנותי בכללם, ולבחינת האיום, אם טמון בהם, לערכים המוגנים של המדינה.

מערכות השלטון במדינות השונות מקנות מענה מוסדי למימון תחום התרבות באמצעות יצירת חוץ בין תחומי היצירה לבין גופי השלטון, בין בגופים עצמאיים מרשויות השלטון ובין באמצעות ביזור ושיתוף ציבור ומומחים. המענה המוסדי בישראל לתמיכה במוסדות תרבות מבוסס על גוף ציבורי שהוא בעל סמכויות ומעמד מוגבלים למדי, ועל סמכויות הנתונות לרשויות השלטון. המענה המוסדי בישראל אינו יוצר את החציצה המקובלת במדינות אחרות, אינו מבטיח עצמאות ומומחיות מתאימות, ואינו מבטיח ביזור ושיתוף הציבור. יתירה מזו, רשויות המדינה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

אינן פועלות על פי מדיניות תרבות סדורה, גלויה וברורה, ואין מתקיים דיון ציבורי בדבר מדיניות תרבות בישראל.

המלצות המחקר ממוקדות ברובד התשתיתי שנגזר מן העקרונות האמורים, ומציעות כלים לעיצוב מדיניות תרבות ממלכתית של מוסדות המדינה ליצירה של תשתיות לדיון ציבורי ולהשתתפות אזרחית מקיפה – לשם הבטחת תנאים לתרבות, לאומנות וליצירה בנות-קיימה, דיאלוג, קשב וכבוד לזהותה של החברה הישראלית ולמגוון קבוצות האוכלוסייה המרכיבות אותה.

ההמלצות מבקשות לקדם שתי מטרות עיקריות: האחת, ביסוס שיח ציבורי מקיף וסדור בתחום מדיניות התרבות, מעורבות ציבורית ואוריינות תרבותית; והשנייה, ביסוס שינויים במידת מעורבותה של הממשלה בתחום התרבות וגידור מעורבותה.

מטרות ההמלצות:

(1) **ביסוס שיח ציבורי ומדיניות תרבות** - שיח ציבורי בעניין תחום התרבות ומדיניות התרבות חיוני לחופש הביטוי האומנותי וחופש היצירה, לסוגיות של זהות – תרבות לאומית, רב-תרבותיות ולמשמעותה של ממלכתיות בהקשרים אלה; ביסוסו של שיח ציבורי עשוי לסייע בצמצום הפער ה"רגשי" בין הציבור לעולם המשפט ולתאוריה בתחום התרבות, הזכות לתרבות, חופש הביטוי האומנותי וחופש היצירה.

(2) **שינויים במעורבותה של הממשלה בתחום התרבות וגידור מעורבותה** - כדי לקדם גיבוש של מדיניות תרבות כוללת ומתעדכנת תדירות, בסיוע גופים ציבוריים ומקצועיים בתחום ובשיתוף הציבור; וכן כדי לקדם הלימה מוסדית ותקציבית בין מדיניות הממשלה לבין יישומה, באמצעים המבטיחים אי-מעורבות פוליטית ואת הממלכתיות המתחייבת בתחום.



(1) ביסוס שיח ציבורי מתמשך ומדיניות תרבות

נדרש למסד שיח ציבורי מתמשך ומעמיק בנושאים אלה:

(א) מהות הזכות לתרבות ואפיוניה: חופש הביטוי, מגוון הדעות, פרשנות היצירה התרבותית והשיח בתחומי התרבות והאומנות, זיקת הזכות לתרבות להיבטי זהות, אישית וקבוצתית, מימושם ופיתוחם;

(ב) תפקידו של השלטון בתחום התרבות, המחויב בגישה ממלכתית, שמשמעותה הבטחת חופש היצירה באופן המקיים את חופש הביטוי האומנותי ואת חופש הפרשנות, מכיר במגבלות החלות על התערבות בתוכני הביטוי התרבותי ומאפשר מתן ביטוי לזהות החברה, לערכיה ולנובע מן הרב-תרבותיות המאפיינת אותה;

(ג) היבטי הרב-תרבותיות והפלורליזם הנובעים ממורכבות החברה הישראלית ועיצוב הדרכים המתאימות לצורך מתן מענה הולם לצרכים העולים מהיבטים אלה, לשם גיבושה של חברה ישראלית שלה רכיבי זהות תרבותית משותפים, המצויים בהתפתחות מתמדת; ליבון המשמעויות של רב-תרבותיות בחברה הישראלית כדי לאפשר מרחב לקבוצות נפרדות וכן מרחב משותף שבו הקבוצות המרכיבות את החברה מיוצגות ייצוג הולם, באות לידי ביטוי אגב כבוד הדדי וסובלנות, ובעלות אפשרות להשפעה על עיצובו של המרחב המשותף;

(ד) העמקת ההבנה של הזיקה בין תחום התרבות למדדי דמוקרטיה ותועלות אזרחיות אחרות, לרבות שימוש במדד IFCD לבחינת מיצובה של ישראל במדדים הבינלאומיים.

חיזוק מעמדה של המועצה הישראלית לתרבות בתחום מדיניות

(2)

התרבות

בטווח הקצר

המועצה הישראלית לתרבות ואמנות, שהיא מועצת מייעצת על פי חוק תרבות ואמנות בנוסחו הקיים, אינה מממשת את סמכויותיה ואת מעמדה הציבורי במידה המרבית שהחוק מקנה לה.

בשל חשיבותו של עקרון הריחוק בתחום התרבות על המועצה הישראלית לתרבות ואמנות לשמש גוף בעל דעה עצמאית, מקצועית וציבורית, המממש את תפקידו כיועץ לשרת התרבות ולממשלה ואת אחריותו כלפי הציבור. מוצע כי הליך המינוי של חברי המועצה יבוסס על שילוב בין דרישות כשירות והתאמה לתפקיד ובין הליך פומבי מוקדם, המאפשר לציבור, למוסדות התרבות ולגופי היוצרים להבטיח כי המתמנים מתאימים לכהונה, שהם בעלי כישורים מתאימים ומכירים את תחומי התרבות והאומנות ואת הסוגיות שלהן נדרשת המועצה.

על המועצה לתרבות ואמנות למלא את תפקידיה שבחוק, בשימת דגש מיוחד על גיבוש תוכניות רב-שנתיות ותוכניות תמיכה שנתיות, ולהמליץ על יוזמות ומפעלים, והכול בדרכים המממשות את מהותה כגוף ציבורי בעל מחויבות ציבורית וממלכתית:

- **תדאג לפרסום עדכני של הרכב המועצה, של הרכבי ועדות המשנה שלה ומועדי התכנסותן ושל הנושאים שבהם הן עתידות לדון;**
- **תפעל לשתף ציבור בדיוני המועצה וועדותיה, בכתב או בעל פה, ותקיים התייעצויות פומביות עם מומחים אישי ציבור וגופים רלוונטיים;**
- **תייעץ לשר התרבות ולממשלה לקראת כל שנת תקציב בדבר מדיניות התרבות הרצויה בתוכנית שנתית ובתוכנית רב-שנתית,**



המכון הישראלי לדמוקרטיה

על בסיס מכלול מנגנוני הסיוע והיזום בתחום התרבות מטעם המשרד והממשלה, לרבות ביחסי הממשלה והשלטון המקומי;

- תפרסם טיוטות והצעות לניירות העמדה, היעוץ וההחלטות שהיא מבקשת לקבל, ותאפשר לציבור להתייחס לטיטות קודם שתקיים דיון בהן ותקבל החלטות;
- תפרסם בפומבי את פירוט דיוניה, את הסיכומים וההחלטות שקיבלה סמוך למועד התקיימותם;
- תדווח לציבור על ביצוע המלצותיה – אם התקבלו על דעת המשרד, אם יושמו ובאיזו מידה;
- תעמיד לרשות הציבור דוחות ומחקרים על תחום התרבות המתבצעים מטעמה או בעבור המשרד, ובכלל זאת דוחות מפורטים של פעילות מוסדות התרבות הנתמכים בתחומי התרבות השונים, של פעילויות התרבות שהמשרד מסייע להן בדרכים אחרות, ופירוט מלא ועדכני של חלוקת התקציבים, והכול סמוך למועד הביצוע וקבלת המידע;
- תקיים אתר אינטרנט ייעודי, מעודכן ומלא הכולל את כל המידע שעליה להעמיד לרשות הציבור.

יוער כי מילוי עצמאי ובלתי תלוי מקצועית של תפקידים אלה עשוי לחייב העסקה של כוח אדם שזה תפקידו הייעודי, ואשר אינו כפוף למסגרת הארגונית של משרד התרבות והספורט.

בטוח הבינוני

תקודם רפורמה בהרכבה, במעמדה ובסמכויותיה של המועצה הישראלית לתרבות ואמנות וקידום הגדרה חדה, ברורה ומצמצמת של סמכויות הדרגים הפוליטי והבירוקרטי של המשרד, הגבלה של סמכויות אלו לנושאי מדיניות כללית בלבד



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ומניעת התערבות בהחלטות הפרטניות של המועצה בנוגע למוסדות תרבות ופרויקטים של תרבות, וכן עיגון הליכי מינוי של נושאי התפקידים במועצה אשר יבטיח את אי-תלותה של המועצה, את מקצועיותה ואת מחויבותה הציבורית לתפקיד המוטל עליה.

מוצע להסתמך על התנהלותן של מדינות אחרות בנושא זה, להסתייע בהצעות שהיו לפני הממשלה לקראת חקיקתו של חוק התרבות והאמנות, וכן מומלץ לבחון בחיוב את מיסודה של המועצה כתאגיד סטטוטורי בעל סמכויות תקצוב כלפי המוסדות.

במסגרת רפורמה זו מוצע לשקול בין היתר:

- הרחבת הייצוגיות של הקבוצות בחברה הישראלית והרחבת השותפות האזרחית במבנה המועצה לתרבות ואמנות;
- הגברת מקצועיותה ואי-תלותה הפוליטית של המועצה לתרבות ואמנות במינימים, בדרכי פעולתה וביכולות מחקר ופיתוח מדיניות;
- הקניית סמכויות עצמאיות למועצה לתרבות ואמנות לחלק תקציבים למוסדות ציבור בתחום התרבות, לקדם יוזמות וליישם תוכניות תקצוב שנתיות ורב-שנתיות בדגש על פיתוח תשתיות תרבות;
- יצירת ביזור אזורי במידה המתאימה לחברה הישראלית ועיגון יחס מתאים בין המועצה לתרבות ואמנות לבין מוסדות השלטון המקומי בתחומי התרבות וסמכויותיהם להבטחת איזון מתאים בין יתרונות הגישה המתכללת של המועצה לתרבות ואמנות לבין יתרונות השלטון המקומי, הכרה של צורכי התושבים ואפשרות שילובם בהליכי קבלת החלטות;



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

- הרחבת מנעד הפעילות של המועצה לתרבות ואמנות וסמכויותיה גם לפיתוח תחומי "תעשיות היצירה" (creative industries) על מנת להבטיח שילוב של ביטוי ויצירה תרבותית בחיי החברה והמשק באופן מובנה בה ומקיף, שיהיה בו גם כדי לקדם את פוטנציאל תועלותיהם הנוספות של יצירתיות ומסלולי ביטוי תרבותיים וזהותיים.

(3) הרחבת החינוך לתרבות ולאוריינות תרבותית

החינוך לאוריינות תרבותית וליצירה אינו נוכח מספיק בתחום התרבות בישראל. לחינוך לאוריינות תרבותית וליצירה תרומה משולשת:

האחת, העמדת האפשרות לכלל האוכלוסייה לביטוי ולמימוש עצמי באמצעות היצירה, כאשר עשויות להילווה לה תועלות כמו הגברת היצירתיות במשק;

השנייה, היכרות בלתי אמצעית, מגיל צעיר ובכלל שכבות האוכלוסייה, עם מגוון ביטוייה של התרבות. כך מוקנים כבר מגיל צעיר כלים למימוש הזכות לתרבות, להשתתפות בשיח התרבותי, להנאה מיצירות תרבות ואומנות ומפרשנותן ולצריכת אומנות. באלה יש גם כדי להקנות שאיפה וכלים לכונן שיח ציבורי עשיר ופורה יותר על אודות התרבות, מקומה וביטוייה בחברה ומעורבות בשיח מדיניות התרבות;

השלישית, חינוך לתרבות ולאוריינות תרבותית מאפשר חשיפה למגוון ולפתיחות רב-תרבותית לטובת לכידות חברתית ואמון.

על העוסקים במדיניות התרבות בישראל לשים דגש מיוחד על הרחבת החינוך לתרבות ולאוריינות תרבות, בדומה לדגשים הכלולים במדיניות התרבות של מדינות שונות.



(4) גיוון מקורות המימון הציבורי לתחום התרבות

מוצע לפעול לגיוון מקורות המימון של תחומי התרבות בישראל לשם צמצום תלותם של אלה הפועלים בתחומי התרבות בשיקול דעתם של הגופים השלטוניים המקצים את המימון הישיר ואת חלוקת הכספים. גיוון מקורות המימון יאפשר בסיס איתן יותר למוסדות התרבות.

יודגש כי מוצע להותיר את המימון הציבורי הישיר כמקור המימון העיקרי בשל היתרונות הנודעים לו בראייה כוללת של צרכי התרבות בחברה ובשל האפשרות הנובעת מכך למתן מענה למגוון הצרכים, תחומי התרבות וקבוצות האוכלוסייה.

מוצע לשקול:

- (א) הרחבה של פטורים ממס ועידוד פילנתרופיה;
- (ב) העמקת הסיוע הציבורי לתחומי התרבות באמצעות העמקת הסיוע הסוציאלי לאומנים, ובין היתר:
 - הקמת מערך סיוע סוציאלי רב-שנתי לאומנים צעירים ולאומנים ותיקים והקצאתו באמצעות ארגוני אומנים ולא בהקצאה ישירה של המשרד לאומנים;
 - עיגון פטורים ממס ערך מוסף בצריכה של יצירה מקומית;
 - הרחבת האפשרות לפרישה של הכנסות אומן מיצירה על פני שנות גיבושה או על פי פרמטרים מתאימים אחרים.